

독일 보육 정책, 변화와 시사점

이윤진 부연구위원

독일은 동·서독 통일의 과정 이후 현재까지 돌봄 정책의 형식과 내용에 있어 많은 변화를 거듭하여 오고 있다. 특히 보육정책으로 대표되는 돌봄 정책의 경우 가정 내 돌봄이 주로 이루어졌던 서독과 공보육시설이 발달했던 동독이 많은 차이를 내포하고 있었다고 보인다. 최근 독일은 저출산을 극복하고 있는 모습을 보이고 있는데 이는 관련 돌봄 정책의 변화와도 무관치 않아 보인다. 일부 주를 시작으로 전국적으로 확대될 조짐을 보이는 무상보육의 시행 및 보육시설의 운영과 관련한 수많은 논의들은 이를 뒷받침한다. 통일 한국이라는 과업 달성이 필연적 운명인 한국에게 이러한 독일의 돌봄 정책 변화는 서비스 지원과 비용지원, 시간지원으로 이루어지는 돌봄 정책의 정합성을 고려하여 향후 관련 정책 수립에 있어 다양한 정책적 시사점을 제공한다.

1. 들어가며

독일의 사회정책은 우리에게 다양한 측면에서 함의를 가져다준다. 과거 동·서독이 겪은 통일 과정의 경험과 사회보험 중심의 현금보장체계를 갖춘 보수주의적 복지국가라는 점에서 여러 가지 가능성과 정책적 시사점을 제공하기 때문이다. 사회정책 중 가족정책의 범주에 속하는 것으로 분류할 수 있는 육아정책의 경우도 예외는 아니다.

전통적으로 독일은 사회서비스 영역에서 국가가 서비스 공급에 대한 역할을 스스로 제한하

는 보충성의 원리에 충실히 따르고 있다고 할 수 있는데, 통일 이전 동·서독을 막론하고 비영리민간기관의 역할과 가족의 역할을 우선하는 가톨릭의 영향이 독일 전체에 미치고 있다고 해석 가능하다. 가톨릭 정당인 기독교민주당의 영향력이 새겨져 있는 결과이기도 하나 사민당 같은 진보정당을 막론한다고 보는 것이 일반적인 것이다.

한편, 독일은 동·서독 통일의 과정을 겪은 국가라는 점에서 통일 전후 과정에 대한 설명 없는 지역 간의 정책 특성차이, 여러 가지 정책의 변화과정 특성 등을 설명하기 힘들다. 통일

* 본고는 이윤진·정재훈이 2018년도에 집필한 「육아정책연구소 세계육아정책동향 시리즈 23 : 독일의 육아지원정책 동향」의 일부를 수정한 것임을 미리 밝힘.

독일 이전에 서독과 동독의 사회 구조적 차이는 사회 전반 가치관의 차이, 정책 실행에 있어 양 지역 간 고유의 특성을 보이고 있다. 그리고 현재에도 이러한 통일 이전 동·서독간의 가치관 차이가 잔존한다고 할 수 있다. 특히 육아정책 영역에 있어 가족의 책임을 증시하던 가족중심적인 사고가 전반에 깔려있는 서독과 여성의 사회 진출과 보육의 공공성 확보를 주요 가치로 삼은 동독은 그 미묘한 차이를 여전히 보이고 있다고 하겠다.

하지만 최근 들어 독일 역시 저출산 고령화를 경험하면서 '가족 정책의 방향 변화'라는 큰 맥락에서 출산율 저하에 따른 여러 가지 정책적 변화를 시도하고 있다. 남성 생계부양자모형을 중심으로 형성된 독일의 가족 정책은 통일의 과정을 거치면서, 나아가 여성의 사회 진출이 활발해짐에 따라 전반적으로 많은 변화를 겪고 있는 것으로 보인다. 출산율 저하의 지속은 기존의 보수적 성향이 강했던 독일의 가족 정책에 가장 큰 영향을 미치게 된 요인이라고 할 수 있는데 보육시설 확대, 적극적인 여성고용률 증진을 위한 정책 등은 일·가정 양립 정책의 대표적인 변화 모습이라고 할 수 있다. 이러한 정책적 변화는 독일의 가족중심적 정책, 보수주의적 가족정책의 특성이 점차 변화하고 있다는 것을 보여준다.

역사적 전개과정에서 볼 때 독일은 1990년 통일을 거치면서 가족에 대한 지원이 전체적으로 확대되었다고 할 수 있다. 비혼의 증가, 출산율의 저하 등의 사회적 환경 변화는 가족 정책의 중요성을 환기하는 계기가 된 것으로 보인다. 따라서 '가족의 역할을 강조하던 서독, 여성의 사회 진출을 지원하던 동독'이라는 이분화된 기존 체제상의 특성에서 나아가, 더욱이 전반적으로 보수주의적이고 가족주의적인 성향이 강했던 독일의 모습에서 나아가 최근에는 '저출산'

이라는 사회적 변화에 거시적으로 대응하기 위한 방안으로 가족정책, 내지는 육아정책에 집중하고 있다고 할 수 있다.

본 글은 독일의 여러 가지 가족정책 중에서도 보육을 중심으로 한 돌봄 정책의 변화 과정에 대해 살펴본 후 한국에의 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 독일의 저출산 극복 과정과 통일 이후 체제 정비 등은 통일을 앞둔 우리가 반드시 가야할 모델은 아니라고 할 것이나 필연적으로 참고하여야 할 사례라고 사료된다.

2. 독일의 아동 돌봄 정책 : 보육정책을 중심으로

가. 보육제도 개요

독일에서 일반적으로, 3세 이하의 아동을 위한 시설은 유아원(어린이집, Kinderkrippe, Krippen, Crèches)이라고 불린다. 유치원(Kindergarten, pre-school-agers)은 이와는 다른 명칭으로 사용하여 3세를 기준으로 아동이 다니는 기관을 구분하는 것이 전통적이다.

즉, 3세 이하까지의 영아를 돌보는 유아원(어린이집)과 3-5세 유아를 위한 유치원을 모두 보육시설의 범주에 포괄하고 있다. 현재는 Kindertagesstätten (KiTas 또는 Kitas, 한국의 어린이집)이라는 용어를 통해 두 유형 모두를 포괄하는 용어로 일반적으로 사용하고 있기도 하다. 그 이유는 사회서비스 이용과 관련되는 것으로 보인다. 첫째, 많은 기관들이 어린이집과 유치원 연령층을 구분하지 않고 혼합된 모든 연령층을 돌보고 있다. 따라서 3세 이하이면 어린이집, 3세 이상이면 유치원이라는 공식이 원칙적으로 수요자들 사이에서 성립하지 않고 있다.

둘째, 법적 권리와 기관이 하여야 할 의무가 점차적으로 모든 연령 계층에서 동일한 수준으로 발전하고 있다. 이에 어린이집과 유치원을 통칭하여 보육기관, 즉 Kitas 라는 용어로 사용하고 있는 것에 대하여 사회적 합의가 이른 시점이라고 할 수 있다. 이에 본고에서도 한국 제도와와의 비교 상 어린이집(본고의 보육시설)과 유치원을 구분하여 3세 이하 보육시설을 중심으로 서술하지만, 독일에서는 일반적으로 초등학교 취학 전 아동들이 다니는 보육시설을 '보육기관 내지 어린이집(Kitas)'으로 통칭하는 것으로 보아도 무방하다.

한편, 유치원에서 이루어지는 유아교육은 전통적으로 독일 사회에서 3세 이후부터 통용되고 있다. 어린이집에서의 보육과 달리 3세 이후의 연령층을 기준으로 그 가치를 인정받고 있어 3세 이하의 어린이를 위한 보육에 대하여는 그 장단점을 놓고 의견에 차이를 여전히 가지고 있는 것이 현실이다. 그 나이의 영유아를 가정 밖에서 돌보는 것이 어린이의 발달에 해롭다는 견해는 다른 유럽 국가들과 비교할 때 여전히 독일 사회에서 특히 널리 퍼져 있으며 이러한 견해는 아직까지도 다양한 사회, 종교 및 정치 조직에 의해 활발히 확산되고 있는 실정이다.¹⁾ 그러나 사회가 변화함에 따라 국민들의 요구가 변화하고 있는 것이 사실이며 특히 정치적 영역에서의 논쟁마저 지난 20년 동안 변화하였다. 녹색당, 좌파 정당, 자유당, 그리고 가족 중심적인 생활을 중시하는 보수당조차 변화하는 사회 환경 속에서 보육시설의 확대를 우선적인 정치적 의제로 삼기 시작한 것이다.²⁾

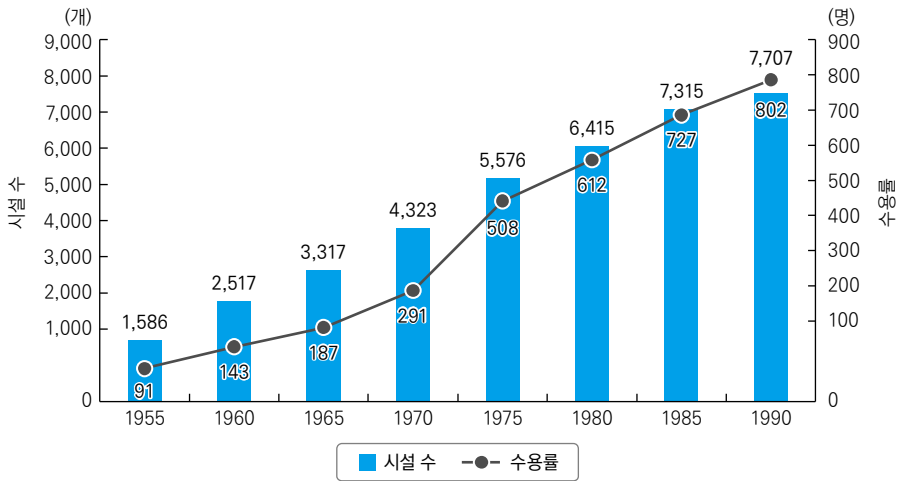
나. 동서독 통일 과정과 돌봄 정책

1990년 10월 3일 독일 통일은 돌봄 영역에서 동·서독이 어떻게 다른 경험을 해왔는가를 보여주었다. 서독 지역 여성의 취업활동 증가가 1990년대 이후 두드러지게 나타나기 시작한 반면 1950년대부터 동독 지역 여성의 취업활동은 동독 사회주의 체제 특성상 당연한 것일 뿐 아니라 국가적 촉진 대상이기도 하였다. 이러한 상황은 서독에서는 존재하기 어려웠던 영유아기 사회적 돌봄체계 구축을 동독에서는 이미 달성하는 결과로 나타났다. 육아휴직이나 아동수당 등 돌봄을 지원하는 정책의 경우에는 헌법적 근거까지 존재하였다. 그러나 동독에서도 돌봄은 여전히 여성의 몫이었다. 반면, 흡수통일 직후 붕괴된 동독의 돌봄체계는 동독 체제에서 가능했던 여성의 일·가정 양립을 불가능하게 만들었다. 여기에 더하여 본격적으로 전개된 대량실업 사태는 여성으로 하여금 출산 기피와 낙태를 선택하는 현상으로 이어졌다. 통일 직후 극단적으로 낮아졌던 동독지역에서의 합계출산율과 높아졌던 낙태율이 이를 보여주고 있다.

한편, 여성의 노동권 보장과 모성보호 확대를 위한 사회적 돌봄시설의 대대적 확대를 동독 역사에서 살펴볼 수 있다. 1955년 동독에는 1,586개의 1-3세 영유아 돌봄시설이 있었다. 당시 동일 연령대 아동 1천명을 기준으로 91명을 돌봄 시설에서 수용할 수 있는 수준이었다. 10년 뒤인 1965년 영유아 돌봄시설은 3,317개로, 수용률은 187명으로 모두 약 100% 이상 수준의 급속한 증가율을 보였다. 1989년 통일 직전 1-3세 영유아 돌봄시설은 7,707개, 수용률은 802명으로서 거의 완벽한 사회적 돌봄시설 제공을

1) Taz 독일-터키 포털사이트, <http://www.taz.de/1288587/>에서 2018년 10월 5일 인출.

2) WELT 신문 홈페이지, <https://www.welt.de/politik/article1160147/Kraftprobe-um-das-Betreuungsgeld.html>에서 2018년 10월 5일 인출.



자료: StAD(Statistisches Amt der DDR) (1990). Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik. Rudolf Haufe Verlag, Berlin. p.378을 토대로 재구성

[그림 1] 동독 영유아(1-3세) 돌봄시설 수와 보육률(1955-1988년)³⁾

하는 수준에 이르렀다.

동독 체제가 영유아기부터 사회적 돌봄체계 구축을 확립한 반면 성별 역할 분리 규범이 지배적이었던 서독 체제에서는 3세 이하 아동 사회적 돌봄체계가 사실상 존재하지 않는 상황이었다. 1965년에서 1994년 사이에 3세 이하 아동 대상 서독 지역의 보육률은 0.6%에서 2.2%로 불과 1.6% 증가에 그쳤다.⁴⁾ 그 결과 통일 이후 영유아 대상 사회적 돌봄체계 확대에도 불구하고 여전히 서독 지역에서는 3세 이하 아동의 보육시설 이용률이 동독 지역의 절반 수준에 못 미치는 상황을 보인다.

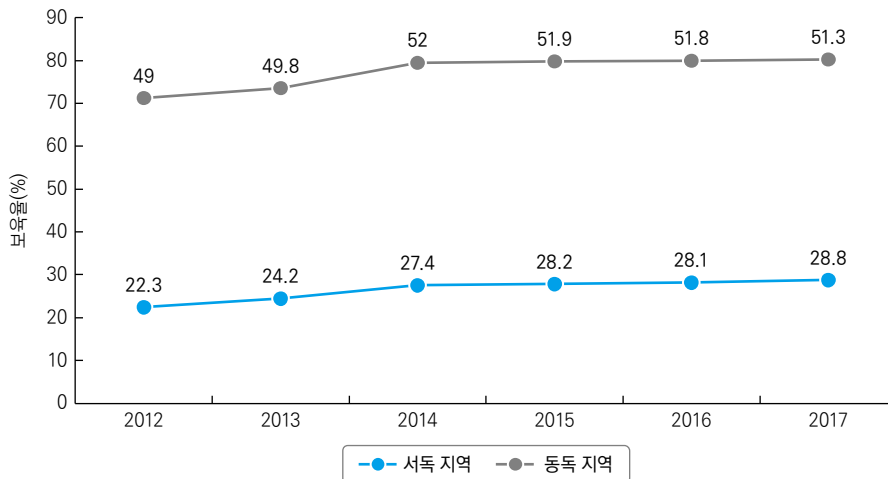
2012년 22.3%에 도달한 서독 지역 3세 이하 아동의 보육시설 이용률은 동독 지역의 49%에 비하면 절반 수준도 안 된다. 2017년까지 아동의 보육시설 이용률이 서독 지역에서는 28.8%로, 동독 지역에서는 51.3%로 증가하였

다. 서독 지역의 증가폭이 더 큰 셈이다. 결국 사회적 돌봄체계를 이미 확대했던 동독 지역에서의 영향이 서독 지역으로 옮겨오는 과정이 통일 이후에 지속되고 있는 것이다.

그 이후 현재에 이르기까지 독일은 ‘사회적 돌봄체계’를 구축하기 위해 영유아 보육 시설을 확대하기 위한 다양한 노력을 펼치고 있다. 하지만 이러한 변화에도 불구하고 여전히 3세 이하 아동 대상 사회적 돌봄 시설은 부족한 상황이다. 앞서 제시한 현황에서 알 수 있듯이 2017년 현재 서독 지역 3세 이하 아동 보육률은 30%가 안 되는 수준이다. 연방정부가 2007년 밝혔던 정책목표로서 보육률 40%를 여전히 달성하지 못하고 있는 것이다. 그러나 1996년 콜수상 정부 때부터 시작하여 어린이집 자리에 대한 법적 권리 보장은 정치적 이해관계를 떠나 저출산 현상에 대응하기 위한 30여년에 걸친

3) 1-3세 아동 1천 명당 돌봄시설 이용아동 수.

4) 정재훈·박은정(2012). “가족정책 유형에 따른 독일 가족정책 변화 분석”, 가족과 문화 제24집 1호(봄호), p. 6.



출처: 독일연방통계청 홈페이지. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Kindertagesbetreuung/Kindertagesbetreuung.html>에서 2018년 11월 5일 인출한 내용을 토대로 재구성

[그림 2] 동·서독 지역 3세 이하 아동 보육시설 이용률(2012~2017년)

노력이 동독 뿐 아니라 서독의 보육률을 향상시킨 것으로 보인다. 그리고 서독과 동독의 보육률의 차이가 점차 좁혀지고 있는 긍정적인 상황으로 그 결과를 대변한다 할 수 있다.

다. 무상보육의 도입과 당면한 문제들

독일은 2004년 12월 27일부터 시행되고 있는 「데이케어 확장법」(Tagesbetreuungsbaugesetz, TAG)을 통해 보육시설의 양적 확대와 질적 수준 향상을 위한 수요자의 욕구에 부응할 수 있도록 정치적 목표를 설정하였다.⁵⁾ 그러나 아직까지는 여전히 주정부가 지원하는 보육시설이 현저하게 부족한 탓에 보육에 있어 다양한 형태의 개인이 참여하거나 자발적인 민간의 기능이 여전히 중요한 상황이다.

독일 역시 보육에 있어 직장의 역할이 매우 중요한 지점으로 자리 잡고 있다. 일하는 여성의 경우 직장 근처에서 수유를 할 수 있도록 하거나 휴직 이후 직장에서의 복귀를 돕기 위해 (직장)어린이집 시설이 제공되기도 한다. 기업복지의 일종이라고도 할 수 있지만, 관련하여 연방 정부의 재정적 책임은 2007년에 제정된 「어린이 보육기관 확대를 위한 연방 재정 지원법(KiTa-Finanzhilfegesetz, KitaFinHG)」에 구체화되고 있다.⁶⁾

한편, 앞 절에서 언급 한 바와 같이, 2013년 이후 독일에서는 1세 이후가 되면 어린이집(보육시설)을 이용할 수 있는 법적인 권리를 가진다. 따라서 해당 조건을 충족하였음에도 만약에 본인이 살고 있는 지방자치단체가 보육시설을 통해 보육을 받을 권리를 제공하지 않으면 부모

5) 독일 연방가족부 홈페이지. <https://www.bmfsfj.de/blob/86582/8f415e2bb646421f3bab9352fc3a50b8/tagesbetreuungsbaugesetz-tag-data.pdf>에서 2018년 10월 3일 인출.

6) 독일 연방법규 검색 홈페이지. <http://www.gesetze-im-internet.de/kitafinhg/BJNR240700008.html>에서 2018년 10월 3일 인출.

는 그에 상응하는 보상을 받을 권리를 가지게 되고 지자체는 이용권 불충족에 대한 보상을 하여야 할 의무를 진다. 하지만 아직까지는 지자체가 제공해야 하는 보육시설과 장소에 대한 최소한의 기준, 그리고 그에 합당한 보상에 관한 것 모든 내용들이 명확하게 정해져 있지 않은 것이 사실이기도 하다.

2016년 10월 20일 연방 법원(Federal Court of Justice)의 판결에 따르면, 지자체 내에 보육 시설이 부족하여 맡길 곳이 없어 일자리에 복귀 하는 것을 연기한다면, 그러한 직장 복귀 연기로 인한 소득 상실에 대한 보상을 받을 수 있다. 예를 들면 지자체의 재정 부족으로 인하여 보육 시설을 설치하지 않은 경우가 대표적이다. 판결에 따르면 해당 부모들은 △ 일정한 절차에 걸쳐, △ 보육시설이 설치될 장소를 살펴보기 위한 시간을 할애하여, △ 그 장소가 적정한지 시험해본 후, △ 부모가 어린이집 설치 요구 시 지자체는 그 합당한 장소를 거부하지 못한다.⁷⁾

또 다른 판결(2017년 10월 26일 연방 행정 법원 판결)에서는 ‘아동이 개별적으로 보육에 적합한 장소를 제공 받아야 한다’고 판결했다. 하지만 이때 보육시설과 가정양육사(육아도우미) 중에 부모가 원하는 것을 선택할 권리 및 보다 더 저렴한 보육시설을 고르기 위한 권리는 인정되지 않는다. 이러한 권리의 수준은 주마다 상이한데 주 정부의 예산과 정책 방향에 따라 지역별로 보육을 제공받을 권리의 범위가 다른 것으로 파악된다. 이러한 판결들을 통해 볼 때 독일에서 보육 기관을 이용할 권리는 점차 확대 되고 구체화되고 있는 것을 알 수 있다.

한편, 독일에서 보육시설 이용비용은 거주지, 기관 환경, 아동의 나이, 제공되는 보육시간 등에 의해 결정되며, 가족 내 아동의 비중, 소득

등에 의하여도 영향을 받는다. 따라서 지자체는 보육지원 시스템을 설계할 때 여러 가지 요소를 고려한다. 예를 들어 (준)공공성이 확보된 기관과 민간 보육시설 사이에는 비용 측면에서 큰 차이가 있다. 반면에 베를린과 함부르크는 모든 유형의 보육기관에서 사용할 수 있는 보육 바우처를 운영하고 있어 부모의 선택권을 강하게 보장하고 있다.

특히 최근 들어 독일에서도 무상보육을 위한 움직임이 적극적으로 진행 중이다. 최초 시작 단계에서는 선별적인 권리로 틀을 갖추어 일정 시간 동안, 일정 연령을 대상으로만 무상보육을 하는 것으로 하였다. 따라서 무상 보육을 받을 권리는 특정 연령에만 적용되거나 일반적으로 하루 또는 일주일 단위로 무상 보육을 받을 권리를 가지는 것으로 설계된 것이다. 예를 들어 함부르크에서는 2014년 8월부터 매일 5시간에 한하여만 보육이 무료로 제공된다. 그 이상 보육 시설에서 아동을 보육하는 경우에는 시간 대비 비용을 지불하여야만 한다. 또한 일부 도시에서 보육시설 이용비용은 소득세 환급의 일부가 되기에 차후에 소득공제를 받을 수 있다. 전면적으로 무상보육을 실시하고 있지는 않으나 비용 지원을 하고 있는 것이다.

독일은 이렇듯 부분적으로 시행되던 무상보육을 최근 전면적으로 확대하고 있는 추세이다. 이는 저출산을 극복하고자 하는 흐름과 무관치 않은 것으로 보인다. 이에 현 연방 정부의 2018년 연합 협정(the Coalition Agreement)은 전국의 모든 수요자가 보육시설을 무료로 이용할 수 있는 단계별 도입 방안을 계획하고 있다.⁸⁾ 하지만 한국에서의 무상보육 논쟁과 마찬가지로 충분히 비용을 지불하고 보육시설을 이용할 수 있는 소득계층에게까지 무상으로 보육서비스를

7) spiegel 신문 홈페이지. <http://www.spiegel.de/karriere/urteil-vom-bundesgerichtshof-zu-kita-platz-anspruch-was-heisst-das-jetzt-a-1117587.html>에서 2018년 10월 3일 인출.

제공하는 것이 과연 옳은 방향이냐에 대하여는 논란이 있는 것 역시 사실이다. 현재 이미 일정한 소득 기준 이하는 보육료 면제를 받고 있기 때문이다. 이에 이미 보육시설을 이용하고 있는 아동에게 그 금액을 전적으로 보조하기보다는 보육시설을 이용하고자 할 때 입소 자격 기준 완화, 보육시설 공급 확대 등을 먼저 논의하자는 주장이 우세하다.⁹⁾

하지만 무상보육의 움직임은 최근 들어 일부 지자체에서 활발하다. 2018년 8월부터 베를린에서 무상보육을 실시하기로 결정하였기 때문이다. 특히 베를린은 이주민 유입과 사상 최고 출산율이 더해져 취학 연령 아동 수가 약 22만 명으로 증가하여 보육시설의 부족 문제가 더욱 심각해진 상황에 직면한 상황임을 고려하여야 한다. 이와 같은 도시의 특성은 보육 대란으로 이어졌고 2018년 5월, 베를린의 부모들에 의해 시위에 이어 베를린에서 무상보육을 실시하게 된 전기가 마련되게 된 것이다.

시위대 중에는 본인의 자녀를 돌 볼 기관을 찾기 위하여 인근 지역까지 100개가 넘는 보육 시설에 문의를 한 부모도 있었던 것으로 알려지기도 하였다.¹⁰⁾ 일부 부모들은 본인이 사용할 수 있는 보육시설이 없다는 이유로 소송을 제기하기도 하였으나 현재까지 대부분의 부모들은 별다른 대책 없이 본인이 가정에서 자녀를 직접 돌보고 있는 실정인 것으로 파악된다.¹¹⁾ 결국 베를린은 2018년 8월부터 모든 연령대의 아동을 위하여 보육료를 폐지하기로 결정하고 현재 무상 보육을 시행중이다. 독일 베를린 주의 보육료¹²⁾ 지원 정책을 간략히 정리하면 다음과 같다.

나아가 최근 독일의 가족부장관은 아동 양육비를 절감하고 보육의 질을 향상시키기 위해 연방 정부의 자원을 주정부에 당위적으로 제공해야 하는 “Good Child Care Law”(Gute-KiTa-Gesetz)를 발표하기도 하였다.¹³⁾ 이러한 독일의 영유아 돌봄 정책의 흐름은 저출산 극복을

〈표 1〉 베를린 주의 보육료 지원 정책

	금액 수준(월)/부담 주체	비고
기본	전부 무상	원칙
점심	23유로 부모부담	반드시 부담하여야
스포츠 수업	60-90유로	원하는 경우
유기농식단	60유로(아침: 20유로, 간식: 10유로)	원하는 경우
언어 수업	60유로	원하는 경우

자료: 베를린 규제정보시스템 홈페이지. <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=TagEinrKostBetG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true>에서 2018년 12월 1일 인출.

8) 독일연방정부 홈페이지. https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=1에서 2018년 10월 3일 인출.

9) spiegel 신문 홈페이지. <http://www.spiegel.de/lebenundlernen/schule/kostenlose-kitas-wer-profitiert-wirklich-a-1201435.html>에서 2018년 10월 3일 인출.

10) spiegel 신문 홈페이지 <http://www.spiegel.de/lebenundlernen/job/berlin-zu-wenig-kitaplaetze-fuer-kinder-eltern-demonstrieren-a-1209258.html>에서 2018년 10월 7일 인출.

11) spiegel 신문 홈페이지. <http://www.spiegel.de/lebenundlernen/job/berlin-die-vergebliche-suche-nach-einem-kita-platz-a-1209492.html>에서 2018년 10월 7일 인출.

12) 어린이집 비용을 의미

13) 독일 연방가족부 홈페이지. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/reden-und-interviews/mit-dem-gute-kita-gesetz-fuer-bessere-kinderbetreuung-sorgen/123278>에서 2018년 10월 7일 인출.

위하여 보육에 대한 비용 지원을 일차적으로 수행하고 물리적 한계를 극복하기 위해 보육시설 확대를 주요 키워드로 삼아 정책을 진행 중인 것으로 보인다.

그러나 이러한 적극적 대응에도 불구하고 아직 까지도 일부 지역사회에서는 주정부가 보조하는 보육시설에 대한 부모의 수요가 너무 커서 태아 일 때부터 대기를 신청하여야 하는 상황으로 파악되기도 한다.¹⁴⁾ 이미 2012년에 실시된 “영유아 보육 및 교육에 대한 국가 조사”(Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit, NUBBEK)에서는 유치원이나 보육시설에 다니고자 하는 아동 중 3분의 1은 결국 보육시설을 이용하지 못한 것으로 파악되었고 시설을 이용하지 못한 아동들은 선택의 여지가 없이 가정 양육을 하여야만 한 것으로 나타난 바 있다.¹⁵⁾ 최근 독일 경제연구소(Institute of Deutschen Wirtschaft, IW) 연구 결과에 따르면 독일 전체를 대상으로 할 때 2018년 2월 기준 약 30만 개 정도의 보육 시설이 부족하다고 결론짓기도 하였다.¹⁶⁾ 즉, 저출산 정책 중 보육 정책의 질적, 양적 확대는 주요한 위치를 차지하고 있으며 향후에도 중점적으로 시행하여야 할 사업임이 분명해 보인다.

3. 나가며

본 글에서는 독일의 돌봄 정책에 대하여 보육 정책을 중심으로 간략히 살펴보았다. 독일은 서론에서 언급한 바와 같이 전통적으로 국가 이전

의 가족 책임을 우선시 하는 보충성 원리에 충실히 기반하고 있다. 그러나 관련 정책의 변화 흐름을 전체적으로 파악할 때 가정 내에서의 육아를 지원하기 위한 지원을 해줌과 동시에 공공성을 확보한 기관을 통하여 국가의 제공이 ‘보충적’으로 이루어지는 양상에 주목하여야 한다. 이는 전통적인 가족 돌봄 기능에서 나아가 국가 개입의 보충성을 통해 사회적으로 돌봄 체계를 구축하고 있는 움직임이라고 요약할 수 있다. 최근 일부 지자체에서는 무상보육이 도입되는 등 국가의 돌봄 책임 범위가 점차 확장되고 있는 추세도 추가적으로 읽을 수 있다.

우리나라는 2013년 이후부터 무상보육, 무상교육을 도입하여 현재까지 이어져 오고 있다. 보육의 국가 책임을 실현한 것으로 기관 이용 아동 수를 증가시키는 데 큰 역할을 해 온 것이 사실이나 그 의미에 대하여는 여전히 의견이 분분하다. 독일 역시 베를린의 경우 2018년 하반기부터 무상보육을 실시하고 있다. 하지만 기억하여야 할 것은 우리나라와 도입 배경이 상이하다는 것이다. 우리나라의 경우 기존의 여러 가지 정책들 간의 정합성을 고려하지 않은 채 복지 정치 종속화의 결과로 무상보육이 도입되었다면, 독일의 경우에는 각종 현금 지원 정책, 시간 지원 정책의 공고화 및 확대, 다양화와 더불어 보육 기관의 실질적인 필요에 의해 학부모들에 의하여 주도적으로 무상보육이 도입되었다는 것이 가장 큰 차이일 것이다. 향후 우리가 돌봄 정책을 구성하고 시행할 때 기존 제도와의 정합성은 반드시 고려하여야 할 요소라고 할 수 있을 것이다.

14) 2018년 7월 3일 베를린 지역 영유아 학부모 간담회 인터뷰 중 발언을 참고로 함

15) spiegel 신문 홈페이지. <http://www.spiegel.de/lebenundlernen/job/berlin-zu-wenig-kitaplaetze-fuer-kinder-eltern-demonstrieren-a-1209258.html>에서 2018년 10월 7일 인출.

16) 독일 경영연구소 홈페이지. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2018/IW-Kurzbericht_11_2018_Kinderbetreuung.pdf에서 2018년 10월 7일 인출.

특히 독일은 현금급여를 통한 소득보장적 차원의 육아지원 정책이 확고하게 자리 잡고 있었기에 국가의 돌봄 기능 확대 및 무상보육 도입이 주는 의미는 상당히 다르게 다가온다. 독일의 경우 아동수당, 부모수당, 임신부수당 등을 통해 소득보장정책의 일환으로 아동을 대상으로 한 현금급여 정책이 탄탄하게 시행되고 있는데 2015년 독일 연방헌법재판소의 양육수당 위헌 결정을 유의 깊게 살펴보아야 한다. 해당 판결에서 '가정양육을 장려하는 의미로서의 소득보장적 제도'는 옳지 않다는 것을 명확히 했기 때문이다. 따라서 해당 판결이 나온 독일의 사회적 환경은 양육 보조를 위한 시설 보육과 공공성 확보를 통한 인프라 확충으로 보육 정책의 방향을 전환하는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 한국의 경우 (가정)양육수당과 어린이집 및 유치원 보육료와 학비지원 사이의 형평성에 많은 논란이 지속되고 있는데 눈여겨볼 만한 사례라고 보인다.

또한 전반적인 육아지원 정책이 변화하고 있는 독일에서 여성의 사회진출을 적극적으로 인정하고 이인 생계부양자모델로 전환한 흐름을 받아들인 지점을 눈여겨보아야 한다. 이는 노동시장에서의 여성의 지위, 근로시간, 모성보호 휴가 등에 수많은 시사점을 안겨준다. 일정 요건을 갖춘 지자체에 반드시 보육 시설을 설치하여야 하며 요건을 충족함에도 불구하고 보육시설이 마련되어 있지 않아 노동시장에서 배제되었다면 그에 받는 보상을 받을 수 있다는 판결

은 이러한 독일의 변화와 무관치 않을 것이다. 한국이 일·가정 균형, 양성평등을 외치면서도 남성 생계부양자모델에 근거하여 돌봄 정책 및 제도를 설계하고 있지는 않는지 다시 한 번 점검하여야 할 것으로 보인다. 고용 형태의 변화를 전망하고 장기적 관점에서 저출산 정책을 성공적으로 수행하기 위해서는 돌봄 시설의 확대 뿐 아니라 노동시장 구조, 그리고 이와 연동된 모성보호 제도의 개선을 당연히 병행하여야 하는 것이다. 이는 수요자 욕구에 근거하여 아동 돌봄을 실질적으로 지원할 수 있는 구조의 형태로의 전환을 의미하고, 아동을 중심으로 한 휴가 제도, 근로시간 제도 등이 제도적으로 정착될 때 돌봄정책이 제 기능을 할 수 있을 것으로 보인다. 돌봄 인프라의 지속적인 구축 없이 현금 중심 비용 보전은 증가하는 여성의 취업 욕구, 특히 중산층 여성의 변화한 삶의 상황에 대응하지 못한다는 점 역시 상기하여야 할 것이다.

종합하면 저출산 현상은 보편적 사회보장제도의 기반을 전제하고, 양성평등이라는 가치 아래 현금급여와 돌봄인프라를 대표적으로 하는 관련서비스 간의 균형을 이룬 가족정책 내지는 육아지원 정책의 확대로 극복의 실마리를 찾을 수 있다는 것을 독일 사례를 통해 살펴볼 수 있다. 여러 제도간의 전체적이고 종합적인 고려 없이 어느 일부분에만 집중적 투자를 한다면 수요자 욕구를 충족시킬 수 없음이 당연하다.