



9

독일통일 총서

가족분야

통합 관련 정책문서



통일부





9

독일통일 총서

가족분야

통합 관련 정책문서



독일통일 총서 9

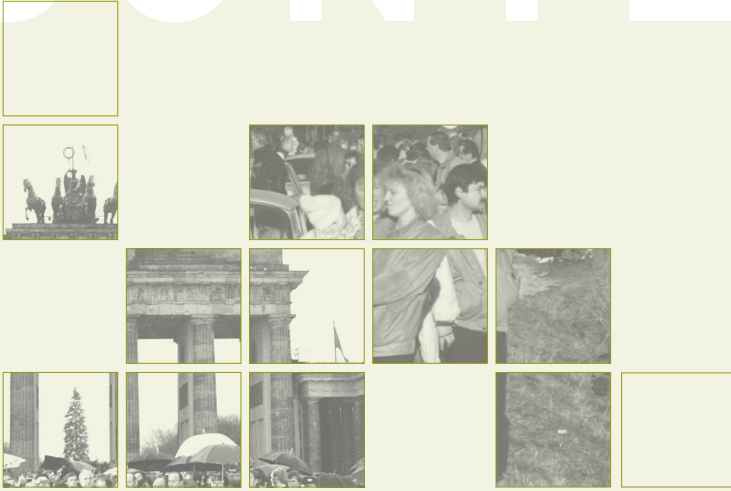
가족분야 통합 관련 정책문서

발행일 2014년 12월

발행처 통일부
서울특별시 종로구 세종대로 209 정부서울청사
전화 02)2100-5757

디자인·제작 디티피하우스 (전화 02-323-9473)

CONTENTS



독일통일 과정에서 가족구조의 변동과 가족정책의 변화

제1장 서론	12
제1절 통일 연방정부의 가족에 대한 이해	12
제2절 논의의 필요성과 의의	14
제2장 인구사회학적 고찰	16
제1절 인구의 대량 이동	16
제2절 출산율 저하	19
제3절 고령화의 가속	22
제4절 노동력 감소	23
제3장 노동시장구조 및 경제활동, 소득의 변화	25
제1절 노동시장구조의 변화	26
1. 경제활동 인구의 변화	27
2. 노동시간	28
3. 임금	30
제2절 실업률의 증가	32

제3절 여성노동의 구조변동	35
1. 여성 경제활동의 변화	40
2. 직업교육	43
제4절 구 동서독지역 간 소득격차	44
제4장 통일 후 독일의 가족구조	47
제1절 가족의 가치와 기능	47
제2절 결혼과 가족에 대한 태도변화	52
제3절 가족구조의 변화	54
1. 비혼 가구의 증가	54
2. 이혼율의 증가	55
3. 가족 내 성별 노동분업과 일-가족 양립	57
4. 확대된 가족개념과 동성애 가구의 증가	59
5. 미혼모 또는 미혼부의 '한부모 가족' 의 증가	60
제4절 가족에 대한 정치, 사회적 요구 및 조치	62
1. 가족과 수입	62
2. 가족지원 및 상담	68
3. 지역과 지방차원의 가족정책	71
4. 가족법	73
4. 가족과 생업	78
5. 가족과 교육	85
6. 가족과 거주	90
7. 가족과 건강	96
제6장 통일 후 독일가족구조의 변화가 한국 통일에 주는 시사점	111
제1절 북한주민의 남한으로의 대량 이주	111
제 2절 현 북한지역의 인구감소 및 저출산현상, 고령화, 빈곤화	111
제3절 통일비용의 부담	111
제4절 가족구조의 변동	113
제5절 통합적 가족지원 정책	113

CONTENTS

제7장 통일전후 독일의 가족정책의 변화과정: 아동돌봄을 중심으로	115
제1절 아동돌봄정책의 통합에 대한 정책적 요구들	116
1. 통일 전 양국의 가족정책의 원칙에 대한 비교	116
2. 통일과정에서의 DDR 아동돌봄정책에 대한 정치사회적 논의들과 법적인 변화	120
제2절 통일 전 양국의 아동돌봄정책의 비교	125
1. 아동돌봄 관련 수당정책의 비교	126
2. 보육시설에서의 돌봄서비스 정책의 비교	127
3. 양국 정책에 대한 평가	131
4. BRD의 정책과 통합하기 위한 DDR 정책의 경과조치적 수정	133
제3절 통일 이후의 독일 아동돌봄정책의 변화	144
1. 아동돌봄정책의 새로운 방향	144
2. 최근의 세부 정책적 내용	145
제4절 독일 아동돌봄정책의 성과와 한계	153
1. 연관과제로 인식되는 가족정책의 문제(Querschnittscharakter)	153
2. 중앙조정이 어려운 문제	154
3. 저출산 극복을 위한 아동돌봄 서비스의 한계	155



정책문서를 통해서 본 독일통일과 가족

들어가며	162
제1장 1989년 평화적 혁명을 전후로 본 동독의 가족개념	163
제2장 1989년 11월부터 1990년 10월, 개혁과도기에 동독정부가 추진한 가족정책의 개혁과 현황보고	167
제3장 통일 이후의 새로운 경험과 구체제 하의 가족정책에 대한 평가	170
제4장 책임소재에 관한 논란과 새로운 정책변화에 대한 요구	182



가족분야 통합 관련 정책문서

문서 목록 190

문서 요약 196

문서요약(문서번호 1~36) 196

독일어 원문 자료(CD 수록)



표 목차

표 1-1) 통일 이후 동서독 간 이주 추이: 1989년~2008년 17

표 1-2) 동독 이주자 연령별, 성별 구성: 1991년~2007년 누계 19

표 1-3) 동서독 인구변화: 1989년~2008년 21

표 1-4) 통일 이후 동독민의 서독으로 이주가 고령화와 인구변화에 미치는 효과 22

표 1-5) 동서독 간 이주자의 학력 및 경력 24

표 1-6) 경제활동 인구의 직업별 변화 추이 28

표 1-7) 경제활동 인구 중 노동시장 유연화에 따른 계약 형태 30

표 1-8) 유럽의 장기간 실업률 33

표 1-9) 독일의 경제활동 인구 및 고용구조(%) 35

표 1-10) 가사노동 분담표(%) 38

표 1-11) 통독 후 여성의 경제활동 참가율 40

표 1-12) 1989년 전체산업에서의 여성 비율 41

표 1-13) 종사자의 지위별 남녀비율(%) 42

표 1-14) 동·서독지역 가구의 소득원별 비교, 1991년과 1996년 45

표 1-15) 연도별 결혼 및 이혼쌍 수 55

표 1-16) 동독지역에 대한 서독의 재정지원 내역(1990~2003년) 112

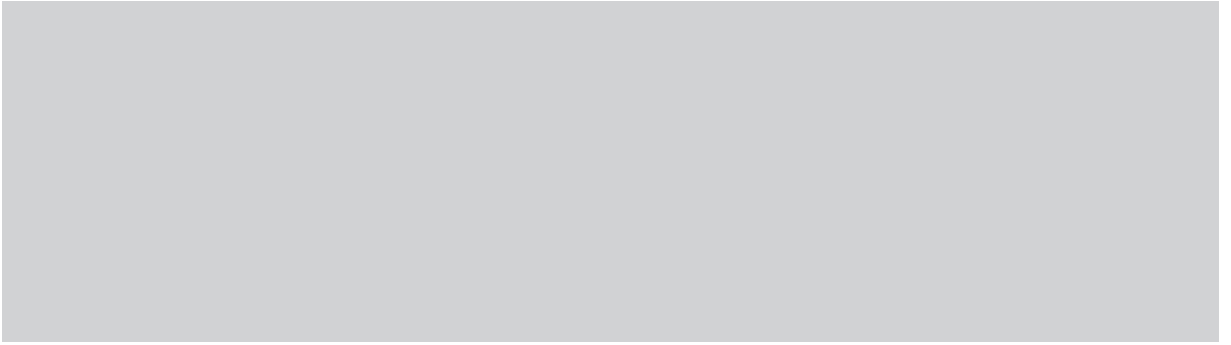
표 1-17) DDR과 BRD의 아동출산과 부양을 위한 돌봄지원정책 비교 126

표 1-18) DDR과 BRD의 아동을 위한 시설 돌봄 정책 비교)	129
표 1-19) 1년 간 아동 수	138
표 1-20) 신연방주 및 한 해 아동 수(1989.12.31)	139
표 1-21) 유아 보호 시설 (1989.12.31)	139
표 1-22) 유치원(1989.12.31)	140
표 1-23) 학교 탁아소(1989.9)	140
표 1-24) 신연방주별 자리 수(1990.9)	141
표 1-25) 사립 유아 보호 시설과 사립 유치원 자리 수(1989.9)	141
표 1-26) 연방주별 시설 폐지 현황	142
표 1-27) 부모수당 산정방식	146
표 1-28) 아버지의 부모시간 이용(2008년 기준)	148
표 1-29) 부모수당에 대한 평가	149
표 1-30) 3세 미만 아동에 대한 시설보육률	150
표 2-1) 가족법의 개정 내용 비교	165
표 2-2) 탁아소보급률-동서독 비교	179
표 2-3) 유치원보급률-동서독 비교	179

그림 목차

그림 1-1) 주당 노동시간	29
그림 1-2) 시간제 및 계약제 증가율	30
그림 1-3) 연간 실질 임금 및 상승률	31
그림 1-4) 실업률	32
그림 1-5) 전체 출생아 대비 아버지가 부모수당을 신청한 아동의 비율	149
그림 1-6) 주간 돌봄 서비스를 이용하는 3-6세 아동 비율(2011년 3월 1일 기준)	152

가족분야
통합 관련 정책문서



독일통일 과정에서 가족구조의 변동과 가족정책의 변화



서론

제1절 통일 연방정부의 가족에 대한 이해¹

독일 연방의회는 1965년 처음으로 독일정부에게 독일연방공화국의 가족상황에 대해 정기적으로 보고할 것을 요구했다. 연방정부에 의해 작성된 가족상황에 대한 첫 보고서는 1968년 1월 25일에 제출되었다. 이어 두 번째 보고서는 “젊은 세대의 양육과 교육과정과 관련하여 가족의 역할과 역할의 한계”라는 제목으로 1975년 4월 15일 제출되었다. 세 번째 보고서는 1979년 8월 20일에 ‘독일연방공화국의 가족의 상황’에 대해 제출하였다. 첫 번째와 세 번째 가족보고서는 가족의 상황을 포괄적으로 서술한 것이었고, 두 번째와 네 번째 보고서는 자라나는 세대의 양육과 교육에서의 가족의 역할과 가족 내 나이든 구성원의 상황을 깊이 다루었다. 1991년 3월 6일 가족노인부는 전문가 위원회에게 다섯 번째 가족보고서를 작성할 것을 요청하였다. 이 보고서의 목적은 통일된 독일의 가족상황에 대한 포괄적인 묘사이다.

¹ 연방정부가 연방의회에 제출한 다섯 번째 ‘가족보고서’가 나오기까지의 경과를 중심으로 살펴보고자 함(문서번호 28, pp. 4-5).

1970년 6월 18일 독일연방의회는 청소년가족보건부의 연방장관에게 최대 7명의 전문가들로 구성된 위원회를 결성할 것과 연방의회에게 각 국회 회기의 첫 해에 독일연방공화국의 가족상황에 대한 보고서를 연방정부의 입장과 함께 제출할 것을 요구했다. 보고서는 부분적인 분야에 제한되는 것이 허용되었으나 매 세 번째 보고서는 가족의 상황을 가능한 한 광범위하게 묘사해야 하였다. 보고서는 또한 이미 취해진 가족정책적인 조치들이 추구하는 목적을 실제로 어느 정도로 달성했는가에 대한 정보도 제공해야 했다.

1982년 12월 10일의 결정에서 연방의회는 1970년 6월 18일의 결정을 변경하였고 그때부터 독일연방공화국의 가족상황에 대한 보고서를 매 두 번째 국회 회기에-10번째 회기의 중간부터 시작하여-제출할 것을 요청했다. 계속해서 국회는 가족보고서가 필수적인 가족 정책적 결정들을 준비할 수 있는 초석이 되도록 하였다. 장래의 보고서는 가족과 노동계, 가족과 건강 및 주택건설에서 가족 정책적 요소 등의 주제를 포함하는 문제를 밝히게 될 것이다.

이 과정들을 거쳐 다섯 번째 보고서를 위해 구 서독과 구 동독의 상이한 삶의 상황을 고려하여 오늘날 가족의 상세한 모습을 전달하는 과제가 로제마리 폰 슈바이처(Rosemarie von Schweizer) 박사가 주재하는 여러 전문영역으로 구성된 전문가 위원회에 주어졌다. 보고서는 인구구조와 가구구조를 서술하고 가족의 구조 변화를 묘사하면서, 옛 연방지역과 DDR의 가족법에 대해 개략적으로 조망하였다. 그 밖에 주된 주제는 가족과 건강, 가족의 수입과 재산상황, 주택 공급, 가족을 위한 생업의 중요성 및 가족의 과제 요구와 직업과 교육에서의 요구의 조화에 대한 것이다. 특별히 위원회가 관심을 가진 것은 “사회의 인적 자원이 가족에 의해 기초가 다져지고 모든 사람들이 태어나서 죽을 때까지 그리고 전체 사회시설들이



이러한 가족의 역할을 필요로 한다”는 것을 분명히 하는 것이었다.

이렇게 전문가 위원회는 2년 반에 걸친 작업 끝에 완성된 1993년 10월 28일자 다섯 번째 가족보고서를 가족노인부의 연방장관에게 전달했다. 현존하는 연방정부의 입장은 전체 독일에 대한 이 첫 보고서에 근거하고 있다. 그리고 독일연방의회는 1993년 11월 11일의 다른 결정에서 장래의 가족 및 청소년 보고서를 독일연방공화국의 자녀들에 대한 상황을 묘사하여 보완할 것을 연방정부에게 부탁하였다.

제2절 논의의 필요성과 의의

1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너진지 만 25년을 넘기고 있다. 통일 초창기 다소 혼란스러웠던 독일의 정치, 경제, 사회적 환경은 현재 통일독일의 세계무대에서의 입지를 통해 알 수 있듯 이제 상당히 안정을 찾아가고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 통일독일은 아직도 통일비용에 따른 많은 국가부채 부담을 안고 있는 것 또한 사실이다. 무엇보다도 2차 세계대전 종식 이후 상이한 이념적 체제 하에 정치, 경제, 사회적으로 이질적 문화를 가지고 살아왔던 구 동독과 구 서독지역의 주민들이 지금의 ‘하나된 국민’으로서 통합되는 과정에서의 가족구조 변동은 매우 극적이라 하지 않을 수 없을 것이다.

본 논의는 독일정부에서 발행한 가족보고서 및 관련 문건 등을 중심으로 독일의 통일과정에서 발생한 가족구조의 변동에 대한 이해를 통한 한반도의 통일 후 발생할 다양한 가족문제에 대비할 수 있는 정책적 시사점을 제안하고자 한다. 이를 위해 통일 후 가족구조에 있어 가장 급격한 변화가 일어났던 시기인 1989년부터 2000년 이전을 중심으로 독일의 인구 변화 및 노동시장 구조변동에 따른 경제활동, 소득의 변화, 그리고 교육제

도 및 직업훈련의 변화가 가족구조의 변화에 미친 영향을 살펴본다. 또한 가족에 대한 정치적, 사회적 요구와 조치 등을 살펴볼 것이다. 이를 통해 통일된 독일사회의 가족이 직면한 현 단계의 문제점들을 이해함으로써, 향후 통일 한반도의 가족구조의 변동에 대비할 수 있는 정책적 함의를 찾아 보고자 한다.

인구사회학적 고찰²

동서독 간 통화, 경제, 사회통합이 발효된 1990년부터 2008년까지 구 동독지역 주민의 구 서독지역으로의 순 이주는 약 138만 명으로 추정되는데, 이는 1990년도 구 동독지역 인구의 8.6%에 해당하는 것이다. 통일 후 주된 이주원인은 구 동독의 경제구조 해체에 따른 대량실업과 구 동독지역과 구 서독지역의 소득격차에서 찾아볼 수 있을 것이다.

서독지역에서 동독지역으로의 인구이동은 주로 노동력을 소유한 젊은 층, 특히 전문직 여성에게서 이루어졌다. 유능한 여성인력의 서독지역으로의 유입현상은 동독지역의 출산율 감소현상과 고령화 및 경제성장을 저하를 초래하여 동서독 간의 소득격차 뿐만 아니라 지역 간 불균형 발전의 가속화를 결과적으로 가져왔다.

제1절 인구의 대량 이동

동독지역 주민의 서독지역으로의 이동은 사실상 베를린 장벽이 무너지

² 본 절은 김창권, “독일통일 이후 구 동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점”, 한독경상학회, 『경상논총』, 제 28권 1호, 2010년 3월, pp. 28-55를 참고하였음.

기 이전부터 꾸준히 이루어져 왔다. 동독주민의 서독지역으로의 대량이주가 이루어진 시기 및 사건들을 중심으로 살펴보면(김창권, 2010: 33), 1950년 공산정권이 수립되면서 이데올로기를 강화하자 1949년 12만 9천 명 대비 50% 이상인 19만 8천 명이 서독지역으로 이주하는 현상이 일어났다. 또한 1953년에는 스탈린 사후 발생한 동베를린에서의 노동자 봉기를 공산정권이 무력으로 진압하자 33만 1천 명이 이주하는 사태가 발생하였다. 그리고 1953년 11월 동독정부가 동서독 간 30일 동안의 여행을 허락했던 ‘독일 내 왕래제도’를 강화하고, 1956년에는 헝가리 혁명과 폴란드 민주화운동에 대한 폭력제압이 일어나자 연평균 26만 5천 명 가량이 서독으로 이주하였다. 또한 1958년에서 1960년까지 동독정부가 농업부문에서의 집단화 및 국유화를 단행하자 연간 22만 6천 명이 이주한 것으로 나타났다. 무엇보다도 ‘독일 내 왕래제도’가 엄격해짐에 따라 서베를린을 통한 이주가 계속적으로 늘어나자 이를 막기 위해 1961년 8월 베를린 장벽이 세워지게 되었다.

베를린 장벽의 설치로 동독지역에서 서독지역으로의 이동이 어려워지자 이주자의 수는 급감하게 되었다. 이로써 통독 직전인 1989년 상반기 동독지역 주민의 서독지역으로의 대량이주가 이루어지기 전까지 거의 30년 동안 대략 63만 명의 동독주민이 서독으로 이주하였으며, 여기서 합법적 이주가 66%를 차지하고 있다. 베를린 장벽이 무너지기 전까지는 주로 체제에 불만이 있는 사람들이 이주하였지만, 동독정권 말기에는 서독에서의 일자리를 원하는 상당수의 근로자가 이주한 것으로 나타났다(김창권, 2010: 35).

표 1-1) 통일 이후 동서독 간 이주 추이: 1989년~2008년

(단위: 명)

	동독 → 서독(A)	서독 → 동독(B)	순유출(A-B)	순유출비중(%)
1989	388,396	5,135	383,261	2.33
1990	395,343	36,217	359,126	2.24
1991	249,743	80,267	169,476	1.07
1992	199,170	111,345	87,825	0.56
1993	172,386	119,100	53,286	0.34
1994	163,034	135,774	27,260	0.18
1995	168,336	143,063	25,273	0.16
1996	166,007	151,973	14,034	0.09
1997	167,789	157,348	10,441	0.07
1998	182,478	151,750	30,728	0.20
1999	195,530	151,943	43,587	0.29
2000	214,456	153,179	61,277	0.41
2001	191,979	94,414	97,565	0.57
2002	176,703	95,876	80,827	0.48
2003	155,387	97,035	58,352	0.35
2004	146,352	94,677	51,675	0.31
2005	137,188	88,212	48,976	0.29
2006	135,979	81,835	54,144	0.33
2007	138,133	83,328	54,805	0.33
2008	136,500	85,500	51,000	0.31

주) 1. 2000년도까지 동독은 동베를린, 서독은 서베를린 포함, 단, 2001년도 이후에는 모두 베를린 제외, 2. 비중은 각 연도 초 인구수 대비 순유출비중(%), 동독 인구는 2000년도까지 동베를린만 포함, 이후에는 베를린 포함, 3. 2008년도는 잠정치임.

자료: SBD; SBD(2009)를 이용하여 작성, 김창권, 2010: 35에서 재인용.

통일 한해 전인 1988년 동독의 이주자 특성을 살펴보면, 이주자의 64%가 근로자였는데, 이는 당시 서독의 전체 인구에서 근로자가 차지하는 비중이 44%였던 것에 비하면 얼마나 근로자의 비중이 컸었는지를 시사한다. 이 중 여자의 경우도 30%가 근로자였는데 당시 서독의 여자근로자 비중이 19%였던 것에 비교할 만한 수치가 아닐 수 없다. 즉, 이주 여성 중 주부나 연금생활자의 비중이 상대적으로 낮았다(Blaschke, 1990: 261; 김창권, 2010: 35에서 재인용).

〈표 1-2〉를 통해 1989년 베를린 장벽의 붕괴 이후 동독지역에서의 이주

자 특성을 살펴보면, 연령별로는 30세 미만의 이주자가 67%로 절대적인 비중을 차지하고 있다. 주목할 만한 것은 65세 이상 고령자의 경우는 동독 지역에서보다 서독지역에서의 유출이 더 많다는 사실이다. 또한 여성이주자가 남성이주자보다 높은 비중을 차지하는 것도 주목할 만하다. 특히 18세 이상 25세 미만 여성의 이주율이 가장 높은 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 동독지역의 열악한 노동시장구조를 반영한 결과가 아닐 수 없다.

표 1-2) 동독 이주자 연령별, 성별 구성: 1991년~2007년 누계

(단위: 천명)

이주 당시 연령	동독 → 서독 이주자				동독순유출(서독에서의 전입 차감)			
	남자	(비중)	여자	(비중)	남자	(비중)	여자	(비중)
18세 이하	245	(20.5)	246	(18.9)	114	(26.4)	121	(19.6)
18~25	337	(28.2)	438	(33.6)	158	(36.6)	261	(42.2)
25~30	222	(18.6)	181	(13.9)	74	(17.1)	73	(11.8)
30~50	287	(24.0)	305	(23.4)	82	(19.0)	137	(22.2)
50~65	75	(6.3)	78	(6.0)	8	(1.9)	26	(4.2)
65세 이상	29	(2.4)	56	(4.3)	-3	(-0.7)	0	(0.0)
전 체	1,196	(47.8)	1,304	(52.2)	432	(41.1)	618	(58.9)

주) 1. 동서독 모두 베를린 제외, 2) ()의 단위는 %로 각 성별 전체 이주자에서 차지하는 비중을 의미.
단, '전체' 부분의 ()는 전체 이주자에서 남녀가 각각 차지하는 비중을 의미함.
자료: SBD를 이용하여 저자 작성, 김창권, 2010: 38에서 재인용.

제2절 출산율 저하

동독지역에서 서독지역으로의 대량의 인구유출현상은 통일독일의 지역 간 불균형 현상을 초래하는 것이며, 이는 특히 동독지역의 현저한 인구감소 및 출산율 저하 현상을 동시에 야기시켰다. 통일 후인 1989년부터 2008년까지 동독에서 서독으로의 누적 순유출 인구는 약 176만 명으로 이는 1989년 동독지역 인구의 11.6%에 상응하는 수치이다.

앞서 언급했듯이 1989년부터 2007년까지 18세 이상 50세 미만 구 동



독에서 구 서독지역으로의 여성이주자는 92만 4천 명으로 이주자 전체의 36% 수준을 차지하고 있는 반면, 반대의 경우는 45만 2천 명에 그쳐 약 47만 2천 명의 동독지역 여성들의 순유출이 발생하였다. 특히 1989년 말 동독지역에 20-40세 여성이 거의 250만 명 거주하고 있었으나 2007년에는 150만 명으로 감소하는 현상이 일어났다(Rangnitz, 2009: 112, 김창권, 2010: 35에서 재인용).

이러한 인구이주현상 이외에 동독인구 감소의 또 다른 주요인으로 결혼시기를 늦추는 만혼현상 및 출산연기 등에 따른 출산율 저하 현상을 들 수 있다. 동독지역의 출산율은 1980년대 1.7 정도였으며, 통일 직전인 1989년 1.57 정도, 통일 5년만인 1994년에는 0.77로 최저 수준에 도달하기에 이른다. 같은 기간 동안 서독지역의 출산율은 1.37, 1.40, 1.45로 비교적 안정적인 현상과는 대조적인 모습을 보여주고 있다. 이는 통일 후 급변하는 동독지역의 불안정한 사회경제적 환경을 반영하고 있으며, 또한 사회주의 국가에서의 출산 및 육아지원과 관련된 제반 복지시스템의 변화를 반영하는 것이라 하겠다(김창권, 2010: 45).³ 이 밖에도 혼인, 출산 연령대인 30대 인구의 수가 상대적으로 낮은 현상에 주목할 필요가 있다. 이 시기 동독지역의 30대 연령층 세대들에게 나타났던 저출산 현상은 1960년대 동독지역의 불안정한 정치상황을 반영하고 있으며, 동시에 이들이 부모세대가 되는 통독 직후의 불안정한 체제변화를 또한 반영하고 있다(표 1-3 참조).

.....

³ 이에 대해서는 통일과정에서 동독여성들의 서독통일정부에 대한 요구사항인 본보고서 별첨 3: 인민의회 여성가족위원회-경제, 통화 및 사회연합에 대한 견해(1990. 6. 8)를 참고하기 바람.

표 1-3) 동서독 인구변화: 1989년~2008년

(단위: 천명, %)

연도	전체 인구	서독		동독					
		인구	(증가율)	인구	(증가율)	출생	사망	순인구	(비중)
1989	79,113	62,679	(1.6)	16,434	(-1.4)	198.9	205.7	-6.8	(-0.04)
1990	79,753	63,726	(1.7)	16,028	(-2.5)	178.5	208.1	-29.6	(-0.18)
1991	80,275	64,485	(1.2)	15,790	(-1.5)	107.8	202.4	-94.7	(-0.59)
1994	81,539	66,007	(0.4)	15,531	(-0.4)	78.7	181.4	-102.7	(-0.66)
1995	81,817	66,342	(0.5)	15,476	(-0.4)	83.8	178.1	-94.2	(-0.61)
2000	82,260	67,140	(0.3)	15,120	(-0.6)	111.3	160.3	-49	(-0.32)
2005	82,438	65,698	(0.0)	16,740	(-0.5)	125.7	179.3	-53.6	(-0.32)
2007	82,218	65,664	(0.0)	16,554	(-0.6)	131	179.5	-48.5	(-0.29)
2008	82,002	65,541	(-0.2)	16,461	(-0.6)	133.3	149.8	-16.5	(-0.10)

주) 1. 동독지역이란 1989년~2000년까지는 동베를린만 포함. 2001년 이후는 베를린 포함을 의미함.

2. 비중은 각 연도 초 인구수 대비 증가인구수 비중(%).

자료: SBD를 이용하여 작성, 김창권, 2010: 46에서 재인용.

저출산 현상은 비단 동독지역만의 현상이 아닌 독일 전체에 해당되지만, 특히 동독지역이 영향을 많이 받았던 또 다른 이유 중 하나로 동독지역 여성의 출산연령 저하를 들 수 있다. 통일 이전 동독지역 여성들은 20세를 막 넘기면 첫 출산을 하는 것이 일반적이었으나 통일 이후 동독여성들의 출산형태가 서독여성들과 마찬가지로 30세에 첫아이를 출산하는 것으로 변화한 것이다. 즉, 통일 이후 동독여성들 역시 서독지역 여성들과 마찬가지로 출산과 육아보다 고등교육 이수 및 직업 활동, 경력개발 등이 더 중요한 것으로 변화하였고, 이와 더불어 아이를 낳아 키울 수 있는 적합한 환경적 뒷받침의 결여가 저출산 현상으로 이어진 것이다. 그러나 1994년을 기점으로한 출산율 변화는 통독 후 동독지역의 사회경제적 환경변화를 반영하는 것으로 동독지역의 점차적인 안정화 현상을 반영하는 것으로 보인다(김창권, 2010: 46).

제3절 고령화의 가속

통일 이후 동독지역은 65세 이상 인구비중이 1989년 13.5%에서 2007년 22.5%로 같은 해 서독지역의 15.3%, 19.7%와 비교할 때, 전체 인구 중 65세 고령층이 차지하는 비중이 20%가 넘는 초고령사회로 서독지역을 앞질러 먼저 진입하였다. 이러한 동독지역의 빠른 초고령사회로의 진입은 앞서 살펴본 젊은 연령층의 서독지역으로의 이주 및 저출산 현상과 관련 있으며, 동시에 기대수명의 증가현상에 기인하고 있는 것으로 보인다. 1989년 동독지역의 기대수명은 남자 70.0세, 여자는 76.2세였으나 2008년에는 각각 76.1세, 82.2세로 상승하였다.

다른 한편으로는, <표 1-4>에서 보듯이 동독지역에서 서독으로의 이주는 주로 젊은층에서 이루어진 반면, 반대로 서독지역에서 동독지역으로의 이주는 주로 고령층에서 이루어짐으로써 동독지역의 고령화 현상을 가속시켰다.

표 1-4) 통일 이후 동독민의 서독으로 이주가 고령화와 인구변화에 미치는 효과

	중앙치 연령(세)				이주의 고령화기여 비중(%)	TMER(%) 1991-2006
	1991	2004(A)	2004추정(B)	A-B		
작센	38.8	44.6	43.3	1.3	22.4	-1.8
작센 안할트	37.6	44.6	42.7	1.9	27.1	-2.2
튀링겐	37.0	43.9	42.5	1.4	20.3	-2.4
브란덴부르크	35.9	43.5	41.8	1.7	22.4	-3.4
메클렌부르크 포어포메른	34.5	43.3	40.9	2.4	27.3	-3.7

주) 1. 2004년 추정(B)은 동서독 이주가 발생하지 않았을 것을 가정한 연령구조를 이용하여 추정된 가상적인 중앙치 연령이며, A-B의 값은 이주로 인해 해당 숫자만큼 고령화가 되었음을 의미.

2. TMER(total migration effect rate: 총이주효과율)란 이주자의 연령구성 등을 고려하여 이주가 발생함으로 인해 얼마나 많은 인구변화를 일으키는지를 살펴볼 수 있는 지표로 BiB가 개발, 예를 들면 작센의 경우 통일 이후 동독민의 서독으로의 이주 때문에 동기간 동안 2.34%의 인구가 감소했음을 의미.

자료: SBD; 중앙치 연령 및 고령화기여도는 Mai(2006, 366), TMER은 BiB(2009, 105)에서 인용, 김창권, 2010: 48에서 재인용.

제4절 노동력 감소

앞서 살펴본 구 동독지역을 중심으로 한 통일독일의 출산율 저하와 고령화 현상은 인구감소 현상을 초래하였고, 이는 결국 노동력 저하를 의미한다. 특히 젊은 여성들의 이주는 노동력 감소에 크게 영향을 미쳤으며 이는 동독의 경쟁력 저하요인으로 작용하였다. 통일 이후 이주가 점차적으로 안정화되었지만, 젊고 능력있는 노동력, 특히 여성 이주는 지속되었다. 동독 지역의 남성 100명 대비 여성 90명(2025년 추정)의 성비불균형은 출산율 저하를 지속적으로 가속화시켜 노동력 감소를 초래하는 요인으로 작용하고 있다.

독일 통계청(SBD)은 2006년 대비 2020년 동독지역(베를린 포함) 주민의 약 7.5%, 즉 130만 명의 인구가 감소할 것이고, 특히 20세에서 65세의 생산가능 인구의 감소가 두드러질 것으로 예상하고 있다. 이는 1990년대 출산율 최저 수준 당시 태어난 사람들이 노동시장으로 진입하는 것보다 노동시장에서 은퇴하는 사람들의 수가 더 많은 것에 기인하는 것으로 보인다. 또한 2050년의 장기전망을 보면, 동독지역은 65세 이상 인구비중이 현재 21%에서 37%로 증가하는 초고령사회가 될 것인데 반해, 생산가능 인구는 현재 65%에서 49%로 감소할 것으로 예측되고 있다(Ragnitz, 2009: 116-117; 김창권, 2010: 49에서 재인용). 문제는 동독지역에서 서독지역으로의 이주인력 상당수가 경쟁력 있는 노동력이라는데 있다. 이는 동독지역의 경제성장 동력을 약화시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다(Henschel et al., 2007; 김창권, 2010: 50에서 재인용).

표 1-5) 동서독 간 이주자의 학력 및 경력

(단위: 천명, %)

		동독 → 서독이주자		동독주민 (1997년)	서독 → 동독이주자		서독주민 (1997년)	동독 순유출
		인원	(비중)	(비중)	인원	(비중)	(비중)	인원
학 력	초급	116	(26.4)	(29.4)	105	(25.1)	(48.3)	11
	중급	232	(52.7)	(54.3)	180	(43.0)	(32.1)	52
	고급	92	(20.9)	(16.3)	134	(32.0)	(20.6)	-42
	전체	440	(100.0)	(100.0)	419	(100.0)	(100.0)	21
경 력	하급	78	(17.6)	(12.5)	66	(15.4)	(26.1)	12
	중급	312	(70.4)	(77.3)	284	(66.2)	(61.4)	28
	상급	53	(12.0)	(10.2)	79	(18.4)	(12.5)	-26
	전체	443	(100.0)	(100.0)	429	(100.0)	(100.0)	14

자료: IAB; Kempe(1999)에서 재인용, 김창권, 2010: 42에서 재인용.

노동시장구조 및 경제활동, 소득의 변화

독일통일을 이해하는데 있어 무엇보다도 핵심적인 부분은 동독의 사회주의체제가 서독의 자본주의체제로 흡수통합된 것이라는데 있다. 이는 다시 말해서 자본주의 시장경제체제로의 전환과정에서 겪게 될 통일 후 독일 국민들, 특히 동독지역 주민들의 충격은 가족구조의 변화에도 막대한 영향을 미치지 않을 수 없었음을 시사한다. 앞서 살펴본 바와 같이 통일 후 동독지역 주민들의 서독지역으로의 이동은 사회주의 경제체제에서 자본주의적 시장경제체제로의 변동에서 기인하는 것으로, 이러한 노동시장 구조 변동에 따른 인구이동은 가족구조의 변화에도 당연히 큰 영향을 미칠 수 밖에 없기 때문이다.

마르크스, 레닌주의의 정치이념을 기반으로 1949년 출범한 동독은 생산수단과 기업의 국유화를 바탕으로 사회주의통일당(SED)이라는 단일정당체제를 통해 계획경제를 유지하면서 “완전고용과 국민들의 삶의 안정화” 구축이라는 체제의 우위성을 강조해 왔다(Frerich und Frey, 1993; 이정우, 2011: 53 재인용). 그러나 비효율적인 사회주의 경제체제와 이를 관리하기 위해 비대화된 관료제화로 특징지어질 수 있는 동독의 사회체제는 통일 이후 낙후된 산업기반과 사회간접자본, 시장경제로의 전환에 따른 사회주의적



보호 장치의 소멸 그리고 화폐의 고평가로 인한 기업의 대외경쟁력 상실 등으로 산업생산력이 급속하게 위축되었다. 그러나 동독지역의 제반 주요경제 지표는 1992년 이후 통일 과도기의 경제적 혼란을 벗어나 빠르게 호전되었다. 그럼에도 불구하고 서독지역과 비교할 때 지역 간 편차는 여전히 크게 나타나고 있어, 동독지역의 1995년 1인당 국내 총생산은 서독지역의 59%, 1인당 노동생산성은 65% 수준에 머물러 있었다(이정우, 2011: 56).

제1절 노동시장구조의 변화⁴

두 차례의 세계대전을 통해 폐허가 된 독일은 전후 재정의 상당부분을 미국의 대외원조(1948년부터 1952년까지 14억 달러 지원)에 의존할 수밖에 없었다. 그러나 독일연방공화국은 이후 반세기 동안 세계 경제국으로 급성장을 이루는 놀라운 힘을 발휘하였다. 뿐만 아니라 국내 총생산에 대한 사회복지 사업의 비율이 34.2%에 이르는 복지국가의 대표적인 모델이 되고 있으며, 복지정책의 실현을 위해 필요한 제반 사회간접 시설의 확충 및 노동조건에 있어서도 다른 나라의 모범이 되고 있다. 그러나 이렇듯 승승장구를 달려 온 독일 경제의 전망이 항상 밝은 것만은 아니었다.

1950·60년대 ‘라인강의 기적’으로까지 불린 경제부흥과 함께 이루어진 완전고용의 꿈은 1970년대 중반 오일쇼크에 따른 경제위기의 영향과 함께 대량실업으로 깨어졌다. 더군다나 독일통일과 함께 급속히 증가한 실업률은 1990년 중반 이후 10%를 상회하였으며(1994년 10.6%), 1998년에는 400만(구 동독지역: 137만, 구 서독지역: 290만) 명 이상의 공식적인 실업자가 있었다. 더욱 심각한 문제는 이 실업자들 가운데 35.6%는 장기실업자라는

⁴ 본 절은 김미경 외, 2000, 독일연방정부 수립 이후 노동시장 구조의 변화, 프리드리히 에버트 재단, FES-Information-Series 2000-8에 기초하고 있음.

사실이였다.

따라서 독일 연방정부는 노동시장 유연화나 노동시간 단축 등의 정책을 통해 독일 특유의 사회적 시장경제의 장점에 큰 손상 없이 경제를 희생시키려는 시도를 계속적으로 해왔다.⁵ 그 결과 1997년 이후로 실업률이 점차적으로 하강하였다. 즉, 1997년 12.7%라는 최고치를 기록하던 실업률은 1999년 11.7%로 떨어졌고, 2000년에는 7.8%까지 떨어졌다가 2005년 다시 11.3%까지 올랐으나 2007년 8.7% 이후 2010년까지 7%대를 유지하다 2012년에는 5.5%까지 떨어지기 시작하였다. 특히 독일의 노동시장 정책은 2010년 이후 놀라운 효력을 발휘하고 있는 것으로 평가되어질 수 있다.

1997년까지만 해도 48.4%로 저조하였던 경제활동 참가율은 2000년 이후에 70%대를 상회하여 2000년도에는 71.1%, 2005년 73.8%, 2010년 76.6%, 2012년 77.1%로 지속적인 성장을 하고 있다.

1. 경제활동 인구의 변화

독일의 산업구조 변화를 노동시장에서 가장 잘 반영하고 있는 것은 경제활동 인구의 직업별 변화 추세이다(표 1-6). 무엇보다 근로자와 사무원의 비율 변화는 독일의 성장유형이 제조업 중심의 산업화 과정으로부터 서비스 중심의 3차 산업으로 이행되었음을 보여준다. 또한 눈에 띄는 것은 급격한 가족종사자 비율의 감소이다. 어느 나라나 예외 없이 가족종사자의 대부분이 여성임을 감안할 때 가족종사자의 감소 경향은 노동시장에

⁵ “연방정부는 노동시장정책이 바로 구 동독의 변혁기 상황에서 자신의 능력과 유연성을 증명했다는 입장에서 있다. 연방정부는 단시간 노동과 고용촉진조치들을 통해 고용률을 높였고 자격 취득 조치들을 통해 많은 사람들에게 새로운 전망을 제공하였다. 연방정부는 그로써 1992년 연평균 200만 명 그리고 1993년 연평균 160만 명의 노동자가 실업자가 되는 것을 방지했고 또한 수많은 가족의 사회적 상황을 개선하는데 기여했다.”(문서번호 28. 34p).

서 여성노동력의 흐름을 알 수 있게 한다. 한국은 가족종사자의 비율이 산업화 이후 점차적으로 감소하다 1985년(15%) 이후 다시 증가하는 추세에 있음에 반해, 독일의 경우 가족종사자는 1999년의 경우 전체 종사자의 1.5%만을 차지하고 있다. 이러한 사실은 독일의 여성 노동력이 경제 비공식 부문에서 공식부문으로 흡수되고 있음을 반영한 것이다.

이밖에도 주목할 만한 점은 자유직 종사자 비율이 감소추세에 있다가 다시 증가하는 현상으로, 이는 구조조정과정에서 임금근로자들이 자영업자로 전환되는 과정을 반영하는 것이다. 이러한 추세와 관련하여 독일에서 선호되는 안정된 직업인 공무원직이 꾸준히 증가하다 경제위기와 함께 다시 감소하는 경향을 볼 수 있다. 한국의 구조조정과정에서도 나타났듯이 독일에서 역시 구조조정과정에서 국가 공공부문이 먼저 축소되었던 것이다. 독일 노동시장 구조의 이러한 전체적인 변화는 특히 통독 이후 독일 경제의 불안정성을 반영하고 있는 것이기도 하다.

표 1-6) 경제활동 인구의 직업별 변화 추이

	1960	1994	변화 추이
자유 직 종 사 자	12.7	8.9	↘
가 족 종 사 자	10.1	1.4	↘
공 무 원	5.6	7.2	↗
사 무 원	23.5	44.4	↗
근 로 자	48.1	38.1	↘

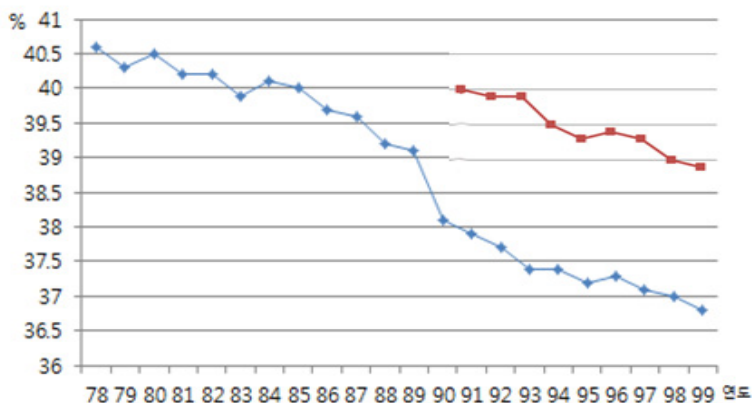
자료: Statistisches Taschenbuch 1998. Arbeits- und Sozialstatistik. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

2. 노동시간

노동운동의 역사는 저임금과 장시간 노동에 대한 투쟁이었다고 얘기해도 과언이 아니다. 오랜 노동운동의 역사를 가진 독일은 그만큼 노동자에

게 유리한 노동시간과 임금 수준을 보이고 있다. 제조업을 기준으로 해서 볼 때 1959년 45시간 노동의 기록이 깨지면서 이미 1960년 주당 노동시간은 44.6시간을 기록하였다. 1998년에도 50시간(48.3시간 가량)에 육박하는 우리나라의 실정에 비추었을 때, 이러한 독일의 노동시간 단축은 대단히 선진적인 것이다. 1999년 서독지역은 주 36.8시간을, 동독지역은 이보다 평균 2시간 가량 높은 38.9시간의 노동시간을 나타내고 있다<그림 1-1>.

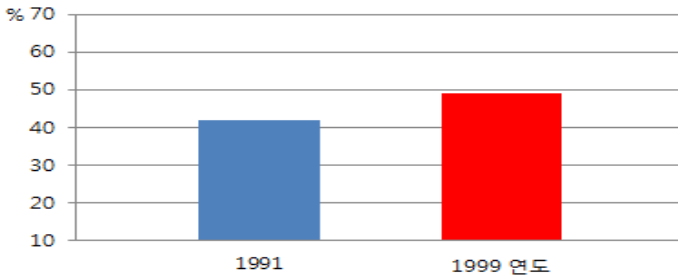
그림 1-1) 주당 노동시간



자료: Mikrozensus Leben und Arbeiten in Deutschland 1999.

통일 직후 독일 노동시장 정책의 쟁점은 크게 노동시간 단축과 노동시장 유연화로 대표된다. 전 세계적으로 진행된 기존의 ‘정상적’인 계약관계를 파기하고 계약직이나 임시직, 시간제와 같은 새로운 형태의 재계약 관계로의 전환과 같은 노동시장 유연화 경향을 둘러싸고 노동자와 사용자는 팽팽한 줄다리를 하였다. 실제 이 과정에서 독일은 1991년의 경우 전체 경제활동 인구 중 노동시장 유연화에 따른-시간제, 계약제와 같은-계약형태를 취하는 비율이 42.0%를 차지하였으며, 1999년에는 49.9%까지 증가하였다<그림 1-2>.

그림 1-2) 시간제 및 계약제 증가율



자료: Mikrozensus: Leben und Arbeiten in Deutschland 1999.

결국 과반수에 가까운 근로자들이 기존의 '정상'적인 노동시간을 가진 계약형태에서 벗어난 새로운 형태의 계약관계를 맺었음을 알 수 있다. 구체적으로 계약제의 경우, 1991년 전체 고용인의 7.5%에서 1999년 9.2%까지 확대되고 있는 실정이다. 그리고 1960년 3.9%에 불과하던 시간제 근로자는 1996년 18.0%까지 증가하였다.

표 1-7) 경제활동 인구 중 노동시장 유연화에 따른 계약 형태

	1991		1999	
	1,000	%	1,000	%
경제활동 인구	37,445	100	36,402	100
주말-, 교대-, 야간근무	15,711	42.0	18,162	49.9
교대근무	4,855	13.0	3,899	10.7
토요일 근무	8,127	21.7	8,223	22.6
일요일-, 휴일 근무	4,030	10.8	4,170	11.5
야간 근무	3,220	8.6	2,611	7.2

1) 중복응답가능.

자료 : Mikrozensus:Leben und Arbeiten in Deutschland 1999.

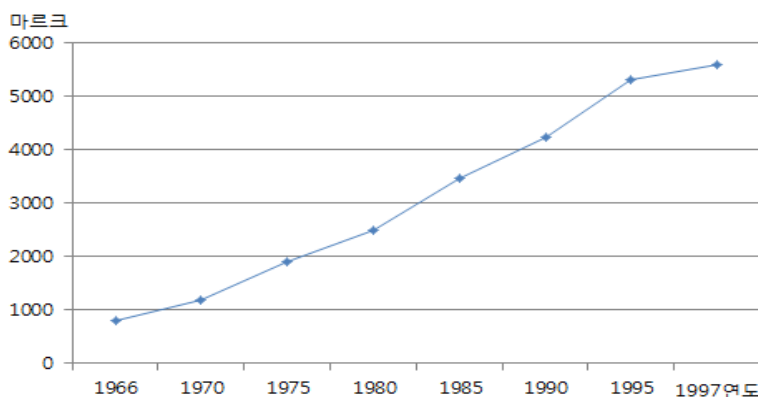
3. 임금

임금협상의 문제는 노동시간 이외에 노·사 간에 제기되는 뜨거운 이슈 중의 하나이다. 독일은 연방정부 수립 이후 현재까지 계속적으로 실질임

금 상승이 있었다. <그림 1-3>을 통해 알 수 있듯이 1985년 이후 실업률이 10%에 육박하는 상황에서도 실질임금 상승은 꾸준히 이루어져 왔다. 임금상승은 이렇듯 노·사 간의 팽팽한 대결구조 속에서도 노동자들에게 포기되어질 수 없는 중요한 사안이 되어왔다. 그러나 독일 노동사에 한 획을 그을만한 사건이 있었다. 금속노조의 주도로 이루어진 ‘폭스바겐 자동차 공장 협약’은 35시간 노동시간을 28.8시간으로 단축함으로써 해고위험에 처한 노동자들과 ‘일자리 나누기’를 실현했던 것이다. 하지만 이 과정에서 노동자들은 15%의 임금삭감을 동시에 감수하여야 했다. 자신의 임금삭감에도 불구하고 일자리를 잃을 위험에 처해 있는 동료들을 위해 이를 수락한 독일 노동자들의 연대의식을 엿볼 수 있는 사건이었다.

남녀 간의 임금격차는 아직까지 독일에서도 크게 좁혀지지 않고 있는 실정이다. 1999년 독일 사무원의 월 평균 임금은 남성이 7,235 마르크이며, 여성은 5,089 마르크로 전체적으로 높은 임금수준에도 불구하고 남녀 간의 커다란 차이를 나타내고 있다.

그림 1-3) 연간 실질 임금 및 상승률

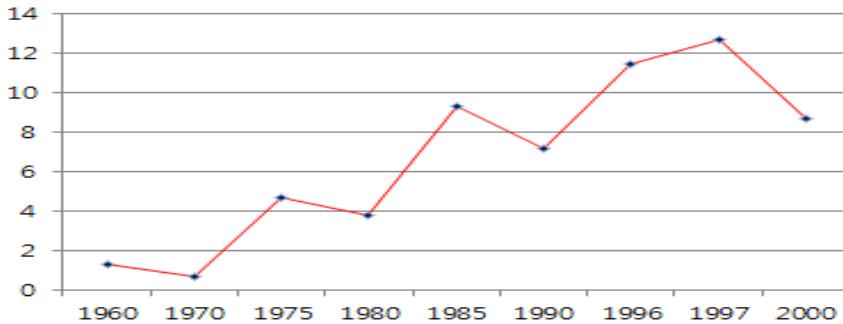


자료: Statistisches Taschenbuch 1999. Arbeits- und Sozialstatistik. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

제2절 실업률의 증가

1970년대 초까지만 해도 1%에 못 미치던 실업률이 1970년대 중반 오일 쇼크 이후 급격히 증가되었으며, 세계화 진행과정에 따라 가속화된 실업률의 증가는 정규직 노동자들을 시간제 노동자로 대치시키면서 노동시장의 유연화 현상을 가중하였다. 그러나 실업의 위기에 봉착한 노동자들에게는 국제시장에서의 경쟁력 우위를 강조하고 노동자들의 노동조건을 등한시하는 유연화 정책에 맞선 다른 대안이 없어 보였다. 이러한 긴장은 고실업 현상을 줄이기 위해 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기를 원하는 노조측의 입장과 계약제나 시간제로의 전환을 특징으로 하는 노동시장의 유연화를 통해 기업의 경쟁력을 높이려는 사용자 사이의 팽팽한 줄다리기로 반영되었다.

그림 1-4 > 실업률



자료: Zahlen 1999, Zur wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

2000년 자료 : Statistische Bundesamt Homepage

1990년대 중반 이후 10% 이상을 기록하던 독일의 실업률은 2000년이 되면서 10% 이하로 하락하기 시작하였다<그림 1-4>. 그러나 여기에서 문제

가 되었던 것은 유럽공동체의 평균을 넘어서는 독일의 장시간 실업률이 아닐 수 없었다. 1997년의 경우 독일의 전체 실업자 중 장시간 노동자가 차지하는 비율은 50.1%로 유럽 평균인 49.0%를 넘었다<표 1-8>. 즉, 실업자 중 과반수가 단기 실업자가 아닌 장기 실업자라는 것이다.

물론 이태리처럼 66.3%의 장기 실업자율을 차지하는 나라도 있지만 전체적인 실업률이 독일보다 웃도는 프랑스의 경우도 39.6%인 점을 감안할 때 독일의 장기 실업자 문제는 심각한 것이 아닐 수 없었다. 특히 산업구조의 합리화와 기계화 과정에서 그리고 고기술, 정보화의 산업전략 추세 속에서 장시간 실업자군은 당연히 세금을 낼 납입자가 줄어들고 사회보험 수익자가 늘어나게 됨으로써 사회보장제도의 위기를 초래하지 않을 수 없게 된다. 결국 장시간 실업자 문제는 독일의 사회보장 체계의 미래와 연결되어지는 것이 아닐 수 없었다.

표 1-8) 유럽의 장기간 실업률

국 가	1997년 실업률(%)
EU 15*	49.0
벨기에	60.5
덴마크	27.2
독 일	50.1
그리스	55.7
스페인	51.8
프랑스	39.6
아일랜드	56.6
이탈리아	66.3
네덜란드	49.2
오스트리아	28.5
포르투갈	55.4
핀란드	29.6
스웨덴	34.2
영 국	38.6

*룩셈부르크 제외

자료 : Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft(Hrsg.).
 Beschäftigung in Europa 1998, S. 149ff.

무엇보다도 통독 후 동독지역의 체제전환 과정에서 발생한 고용불안과 대량실업은 통일 20년이 지나서까지도 여전히 중요한 사회적 문제가 되었다. 구 동독지역의 실업률은 거의 매년 구 서독지역의 2배를 기록하고 있는 실정이었다. 경제적 효율성은 낮았지만 완전고용을 보장받을 수 있었던 동독주민들에게 대량실업은 경제적 뿐만 아니라 심리적인 좌절감을 초래하였다(이정우, 2011: 56).

통일 후 구 동독지역의 실업문제와 관련된 대표적인 특징들을 정리해보면,⁶ 첫째 앞서 살펴 본 바대로 구 서독지역으로 대량의 인구이동에 따른 경제활동 인구의 절대적 감소현상을 지적할 수 있다. 1989년 동독의 경제활동 인구는 약 975만 명으로, 이는 전체 생산가능 인구의 82.8%로서 서독의 68.8%보다 높았다. 그러나 불과 1년 만에 약 730만 명 그리고 1992년에는 640만 명 가량으로 감소하는 현상이 발생하였다.

둘째, 실업률의 폭발적인 증가를 들 수 있다. 1989년 동독의 공식적 실업지수 0명은 1992년 상반기 약 120만 명으로 증가하였으며, 이 후 실업률은 지금까지도 지속적으로 증가하고 있다. 마지막으로는 대규모의 잠재적 실업자의 존재이다. 통일 이후 독일정부는 공식적 실업률의 증가를 막기 위해 조업단축, 고용창출조치, 직업재교육 그리고 노령근로자 조기퇴직 장려 정책 등을 실시하여 왔다. 그 결과 실업자 수는 1991년 약 263만 명을 정점으로 점차 감소하였으며 1995년에는 101만 명까지 줄었으나 대규모의 잠재적 실업자가 여전히 존재하고 있는 실정이다(이정우, 2011: 57).

⁶ 1992년 구 동독지역의 19,000명을 대상으로 한 실업 관련 설문조사 결과는 (문서번호 27)을 참고하기 바람.

제3절 여성노동의 구조변동⁷

독일의 경제활동 인구는 연방정부 수립 이후 큰 변동 없이 계속 50% 선을 기록하였다(1960년 48.7%, 1998년 48.3%). 이는 1960년 산업화 이후 현재까지 꾸준히 증가하고 있는 한국의 경제활동 참가율(1997년 현재 62.2%)과는 차이를 보이는 현상이다. 한국의 경우 여성의 경제활동 증가율이 특히 두드러져, 1963년 36.3%에서 1997년 49.5%로 증가하고 있다. 즉 같은 기간 동안 76.4%에서 75.6%로 오히려 약간의 감소추세 마저 보이고 있는 남성의 경제활동 참가율을 볼 때, 한국에서의 경제활동 참가율의 증가는 여성의 경제활동 증가에 힘입은 것이라 할 수 있다. 지난 36년 동안 경제활동 인구가 전체적으로 거의 증가하지 않고 있는 독일에서 역시 남성의 경제활동 참가율은 10% 정도 감소한 반면, 여성은 5% 가량 증가하였다는 사실은 여성 경제활동 참가율의 증가현상이 어느 나라에서나 공통적인 추세에 있음을 알 수 있게 한다.

표 1-9) 독일의 경제활동 인구 및 고용구조(%)⁸

	경제활동 참가율				실업률	직업별 종사자 비율				
	전체	남성	여성	시간제 근로자*		자유직	가족 종사자	사무직	공무원	근로자
1950						14.5	13.8	3.7	17.0	51.0
1960	47.8	64.2	33.4	3.9	1.3	12.6	9.9	4.7	22.6	60.2
1965	46.1	61.9	31.9	6.5						
1970	44.2	59.6	30.3	9.3	0.7	10.7	6.8	5.5	29.6	47.4
1975	44.0	57.2	31.9	12.1	4.7					
1980	45.4	57.7	33.8	11.9	3.8	8.6	3.5	8.4	37.2	42.3
1985	47.4	47.4	35.6	13.2	9.3					

⁷ 본 절은 김미경, “독일통일이 여성노동시장에 미친 영향: 한반도 통일에의 시사점을 중심으로”, 통일연구원, 『통일정책연구』, 제 10권 2호, 2001, pp. 108-122에 기초하고 있음.

⁸ 여기에서 인용되고 있는 통계치는 따로 통독 이후 통계라는 명시가 없는 경우 서독지역 통계임.

1990	48.0	48.0	37.9	16.3	7.2	8.8	2.0	8.2	43.3	37.4
1996	45.9*	54.1*	38.1*	18.0**	11.0	10.0	1.3	7.7	46.6	34.5
1999**	49.3	57.1	41.9	20.6	11.7	11.1		88.9		

출처: Institut der deutschen Wirtschaft Koeln, Zahlen 1998. Zur wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, 1999.

※ 임금근로자에 대한 비율. 출처: Das Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, Statistische Taschenbuch 1998/2000. Arbeits-und Sozialstatistik, 1999/2001.

※※ 1999년 자료는 통독 통계치임. 출처: Das Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, Statistische Taschenbuch 1998/ 2000. Arbeit und Sozialstatistik, 1999/2001.

* 1997년 통계

** 통독 통계치

통독 후 독일 여성노동에 대한 평가는 이중적으로 내려질 수 있다. 한편으로 2차 세계대전 이후 지금과 같이 많은 여성들이 경제활동에 참가한 적이 없다. 그러나 다른 한편으로 독일과 같은 수준의 서구 다른 나라와 비교했을 때, 경제활동 참가율과 교육수준에 상응하게 전문직에서나 핵심인력으로서의 여성인력에 대한 활용이 이루어지지 못하고 있다(Maier, 1993: 257).

오늘날 독일에서는 직업이 없는 전업주부(Nur-Hausfrau)로서 자신의 모습을 그리는 여성들이 많지 않다. 그러나 다른 한편으로 아직도 많은 여성들이 결혼과 출산으로 도중에 직업을 중단함으로써 노동시장에서의 더 나은 기회를 상실해 가고 있다. 이러한 독일여성의 이중적인 노동시장에의 통합과정은 독일의 사회정치적 환경을 반영하고 있는 것으로, 가족과 사회 및 노동시장에 대한 제도적, 정치적 합의를 반영한다. 문제는 상대적으로 서독여성에 비해 노동의 자율권을 인정받았던 동독여성의 지위까지 통일과 함께 하락되었다는 사실에 있다.

통독은 흔히 동독지역의 게토화(Ghettoisierung), 즉 빈민지역화라 불린다. 통일과 함께 서독수준의 소비, 문화 수준을 기대했던 동독지역 주민에게는 매우 슬픈 현실이 아닐 수 없다. 비록 서독의 고급 메르세데스 수

준은 아니더라도 ‘트라비’라는 국민차 정도는 한 대씩 가지고 있었던 동독지역 주민들은 통독과 함께 ‘이등시민’(zweiter Buerger)이 되었을 뿐만 아니라 그들이 가지고 있던 직장까지 잃기도 하였다.

특히 동독여성은 독일통일의 잃은자(Verliererinnen)로 불린다. 「통일계약서 31조」에 따르면 “통일독일의 입법자는 남성과 여성이 동등한 권리를 위한 법안을 계속 발전시켜 나가야 한다”고 명시하고 있다. 그러나 통독은 실제로 서독의 노동 및 사회규약을 동독에 이식시킨데 불과하였고 동독여성의 법적 지위는 현저하게 나빠졌다(Kurzscherrf, 1992: 14).

1949년 동독에서는 남녀동등권이 법으로 확정되어 여성을 사회적, 정치적 과정에 참여하도록 하였다. 이는 1949년에서 1961년 사이 동서가 분단되고 베를린 장벽이 세워지는 과정에서 약 3백만 명에 달하는 동독인들이 서독으로 탈출함으로써 전문인력의 부족과 함께 기술발전의 저해를 막고자 하는 경제적 필요성에 의한 조치이기도 했다(Nehls, 1991: 146). 따라서 분단 직후 동독의 여성정책은 기술직에서 부족한 인력을 여성을 통해 충당하는 것이었고 이에 따라 여성에 대한 직업교육 및 자질향상을 도모하였다. 그 결과 가정의 기능을 국가가 떠맡는 것은 당연시되었다.

통독 이전 동독의 15세에서 60세 사이 여성경제활동 참가율은 83%에 달하였으며 87%의 여성이 직업교육을 마쳤다. 그러나 여성의 높은 경제활동은 출생률의 저하를 초래함으로써 인구학상의 문제를 일으켰고 이를 해결하기 위해 새로 마련된 여성정책이 ‘새로운 사회주의가족’(neue sozialistische Familie)을 만드는 것이었다. 즉 국가가 가정의 기능을 떠맡기보다는 여성에게 직장과 가정을 양립할 수 있는 조치를 취해줌으로써 가정의 기능을 다시 회복하고자 하였던 것이다.

이 ‘새로운 사회주의가족’을 만들기 위한 정책은 1) 출산보조, 2) 자녀수당지급, 3) 1년 간의 출산휴가 및 직장복귀 보장, 산모에 지원금지급, 4)

자녀양육 및 교육에 대한 국가의 제도적 지원, 5) 자녀가 아플 경우 직장에서 휴가를 얻도록 조치, 5) 가족에게 대출 제공이라는 형태로 나타났다.

그러나 이러한 여성의 경제활동을 위한 가족지원 정책은 ‘사회주의국가 건설’과 ‘가정기능회복’이라는 두 마리의 토끼를 잡기 위한 조치였던 것이지 진정 여성을 위한 해방정책은 아니었다. 그 이유는 여성의 경제활동 참여확대를 위한 정책적 고려는 있었어도 남편이나 아이들의 가족 내에서 역할을 강조하는 정책은 전혀 이루어지지 않았기 때문이다. 즉 여성의 경제활동을 위한 국가적 조치는 서독에 비할 수 없을 만큼 체계를 갖추었지만 가정 내에서의 여성의 역할은 서독에서와 마찬가지로 변함없이 강조되었던 것이다.

〈표1-10〉은 이러한 경향을 잘 나타내주고 있다. 동독여성 역시 통일 전 가사노동을 남성과 동등하게는 분담하지는 못하였지만 서독에 비해 남성의 가사노동 참여가 비교적 높았던 반면, 통일 후 여성 부담이 오히려 가중되었다.

표 1-10) 가사노동 분담표(%)

가사노동의 종류	여성혼자		남성혼자		부부공동	
	1988	1991	1988	1991	1988	1991
음식준비	57	73	5	3	36	23
설거지	40	55	-	4	53	36
청소	66	72	2	1	31	26
세탁	87	90	-	2	12	6
집수리	-	12	84	64	12	15
시장보기	36	49	13	6	47	42
공공기관 등 일처리	25	35	30	8	43	55
기타 가사노동	40	31	15	15	35	50

출처: Frauenreport-Brandenburg'91. unveroeffentliches Manuskript. Kapitel 4.2., S. 12, Gy si, U. / Meyer, D., "Leitbild: berufstaetige Mutter-DDR-Frauen in Familie, Partnerschaft und Ehe", Helwig G. / Nickel. H. M. Frauen in Deutschland 1992, 1993, p. 157.

통일과 함께 동독지역 여성의 지위하락은 다음과 같은 서독식 가족정책으로의 편입을 통해 이루어졌다.

첫째, 동독에서는 취업여성의 육아휴직기간이 연금에 계산되었으나 통독과 함께 서독 기준에 따라 더 이상 인정되지 않는다.

둘째, 아이가 아팠을 경우 동독 시절에 여성들에게 자율적으로 인정되었던 연가가 현저하게 줄어들었다.

셋째, 여성에게 다방면으로 인정되었던 노동에 대한 권리가 사라졌다.

넷째, 육아의 사회화에 대한 여성의 권리가 사라졌다는 점을 들 수 있다.

무엇보다도 통일과정에서 여성운동계에 가장 문제가 되었던 것은 임신중절에 관한 조항이었다.⁹ 동독에서 3개월까지 임신중절을 허용했던 법안은 통일독일에서 1992년 12월 31일까지만 유효하게 되었다.¹⁰ 이 역시 서독 기준으로 해결이 난 것이다. 또한 통독과 함께 여성에게 가해진 가장 큰 타격은 실업이라는 현실이었다. 동독지역의 수많은 기업들이 더 이상 국가의 지원을 받지 못함에 따라 낡은 기술을 가지고 자유시장 경제체제의 경쟁에서 살아남을 수 없게 되었고, 이에 따라 가장 먼저 이루어진 것이 여성에 대한 해고조치였다. 통일 전 모든 사람들이 노동의 의무와 권리를 가졌으므로 공식실업자가 존재하지 않았던 동독은 통일과 함께-이미 통일이 되던 해인 1989년에-무려 9.1%의 여성실업자와 7.1%의 남성 실업자를 낳았으며 실업자 중 여성이 차지하는 비율은 56%에 이르렀다.

1995년에는 동독지역의 실업률이 14.3%가 되었으며, 여성실업률은 18.7%나 차지하였다(Nehls, 1991: 149~151). 1년 이상 일자리를 찾지 못한

⁹ 서독에서 임신중절은 몇 가지 예외상황인 경우만을 제외하고 형벌의 대상이었으나 동독은 여성의 중절을 임신 3개월까지 법적으로 허용하였다.

¹⁰ 이에 대해서는 (문서번호 11). 인민의회 여성가족위원회-경제, 통화 및 사회연합에 대한 견해(1990.6.8.)에서 요구조항 7번을 참고하기 바람.



장기실업자의 여성비율은 1993년의 경우 무려 74.4%에 육박하였다. 국가의 통제가 없어지자 기업들은 이제 모성보호 비용을 절감할 수 있는 남성노동자를 선호하기 시작하였던 것이다.

1. 여성 경제활동의 변화

통일과 함께 독일여성의 경제활동 참가율은 전반적으로 높아졌다. 이는 기본적으로 비록 감소경향을 보이고 있기는 하지만 동독지역 여성의 높은 경제활동 참가율에 기인한다. 통일 전 동독에서는 80%가 넘는 여성이 경제활동에 참여하였으나 통일 이후 현저히 감소하였다. 그러나 <표 1-11>에서 확인할 수 있듯이 동독지역 여성의 경제활동 참가율은 여전히 서독지역 여성보다 현저히 높음을 알 수 있다. 무엇보다 눈에 띄는 것은 통독 이후 동독지역과는 달리 서독지역 여성의 경제활동 참가율이 꾸준히 증가하고 있다는 사실이다. 그러나 이는 양적 증가에 불과할 뿐 여성고용의 질적 증가를 의미하지는 않는다. 그 이유는 여성의 시간제 고용이 증가했기 때문이다<표 1-9 참조>. 1991년의 경우 전체 고용의 17.0%가 시간제였으며 그 중 남성의 시간제 고용비율은 3.2%, 여성비율은 36.4%를 나타내고 있다.¹¹

표 1-11> 통독 후 여성의 경제활동 참가율

	전체	구 서독지역	구 동독지역
1991	62.1	58.4	77.2
1995	62.6	59.9	73.9
1998	63.0	60.5	73.5

출처: Statistische Bundesamt, Fachserie 1. Reihe 4.1.1. Klammer, U. u.a. (Hg.), WSI-FrauenDatenReort (Berlin: Sigma, 2000), p. 51.

11 출처: Das Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, Statistische Taschenbuch 1998. Arbeits-und Sozialstatistik. Teil 2.5.A, 1999.

성별 직종분리는 동독에서 역시 존재하였으나 서독에 비해 심하지 않았다고 할 수 있다. 이는 소위 ‘남성직’이라고 불리는 직종이 많이 분포되어 있는 제조업 및 건설업 등에 동독여성들이 서독여성들보다 현저히 많이 종사하고 있었다는 사실을 통해 알 수 있다<표 1-12 참고>. 또한 동독은 서독에서와 같이 서비스업이 발달하지 않았음이 눈에 띈다. 후기 자본주의의 특징으로 불리는 서비스의 산업화에 따른 유통, 신용, 보험업 및 일반 서비스업과 같은 서비스업의 분화가 동독에서는 나타나지 않고 있다. 다만 비제조업 분야로 통칭되어 있을 뿐이다. 그렇지만 이 비제조업 분야에의 여성 진출은 상당히 높음을 알 수 있다. 또한 교통·우편·통신 및 유통업 등의 서비스 부문에 서독지역 여성보다 높은 분포도를 보이고 있는 것을 볼 때 동독지역에서 역시 성별 직종분리는 여전히 존재하였음을 짐작할 수 있다.

표 1-12) 1989년 전체산업에서의 여성 비율

구 동독		구 서독	
산업	%	산업	%
제조업	41.1	제조업·건설	24.4
건설업	17.0	에너지·광산	10.6
임농업	37.7	임농어업	44.0
교통·우편·통신	35.2	교통·통신	24.5
유통	72.0	유통	56.2
비제조업분야	72.6	신용·보험	47.3
전산업	48.9	기타 서비스업	60.3
		공공부문 및 사회보험	

출처)- 구 동독자료: Statistische Jahrbuch der DDR 1989, S. 116, Klenner, C., 1992,

“Arbeit und Leistung von Frauen in der DDR-Brauchen wir eine feministische Kritik des Leistungsbegriffs?“, in: Faber, C./ Meyer, T. (Hg), Unterm neuen Kleid der Freiheit. Das Korsett der Einheit- Auswirkungen der deutschen Vereinigung fuer Frauen aus Ost und Wes, Berlin: Sigma, p. 24.

- 구 서독자료: Statistische Bundesamt, 1993, “Stand und Entwicklung der Erwerbstaetische Bundesamt, Stand und Entwicklung der Frauen zwischen Arbeitsmarkt

und Familie-Frauenarbeit in den alten Bundeslaendern". Frauen in Deutschland 1945-1992, Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, p. 262.

통일이 여성의 경제적 지위에 커다란 변화를 가져오지 않았다는 사실은 여성의 직업별 종사상의 지위를 통해 알 수 있다. 즉 통일과 함께 여성의 종사상의 지위에는 큰 변화가 나타나고 있지 않다. 종사상의 지위에 있어 여성과 남성의 결정적인 차이는 남성의 대부분은 근로자임에 비해 여성은 사무직에 종사한다는 사실에 있다. 이 점에 있어서는 통일 전이나 후에 큰 차이가 없다. 즉 남성 근로자는 여성의 두 배를 차지하는데 반해 사무직에서는 여성이 남성의 두 배를 차지하고 있다. 남성은 힘과 기술을 필요로 하는 생산직에, 여성은 사무직에서도 대부분 소위 '여성직'이라고 인식되고 있는 사무·보조직에 주로 종사하고 있다<표 1-13>.

이 밖에 주목할 수 있는 것은 자유직에 여성의 진출이 약간 확대되고 있다는 사실이다. 또한 <표 1-9>와 <표 1-12>를 비교해 보면, 1996년 총 직업에서 가족종사자가 차지하는 비율이 1.3%인데, 1999년 가족종사자 비율 중 대부분이 여성이라는 사실에 주목할 필요가 있다. 결론적으로 통일 전과 후에 있어 여성의 종사상의 지위에 다소의 변화는 있었으나 고용구조 자체에 있어서 큰 차이가 나타나지 않았음을 알 수 있다.

표 1-13) 종사자의 지위별 남녀비율(%)

		자유직	가족종사자	공무원	사무직	근로자	합계
1991	여	5.0	2.8	3.6	60.7	27.9	100
	남	10.3	0.4	8.9	33.7	46.7	100
1999	여	6.3	1.5	4.7	63.6	23.9	100
	남	12.6	0.4	8.0	37.0	42.0	100

출처: Mikrozensens: Leben und Arbeit in Deutschland, 1999, p.13.

2. 직업교육

통일 전 양 독일의 직업교육은 서로 완전히 분리된 것이 아니었을 뿐만 아니라 활발한 학술적인 교류·협력이 이루어지고 있었다. 동독과 서독의 직업교육은 이원적 ‘교육훈련방식’(Dual System)이라는 체제에서 출발하고 있다. 직업교육 및 훈련방식에 있어서 큰 차이 없이 출발하였지만 경제체제가 다른 양국의 직업형태 및 직업 환경은 다를 수밖에 없었고, 결국 직업훈련 내용 역시 달라질 수밖에 없었다. 이렇게 양 국가의 직업교육 내용이 차가 나기 시작한 것은 1950년대 말부터였다. 동독은 서독에 비해 직업을 바꿀 수 있는 신축성이 훨씬 많이 보장되어 있었다. 즉 동독은 서독과 달리 사업장에서 전문 직업훈련을 받고 난 다음에 대학진학이 사실상 어려웠다. 동독의 전문학교는 서독보다 사업장과 경제체제에 밀접한 관련을 갖도록 국가의 통제가 가능했기 때문이다.

통일과 함께 동독의 직업교육체제는 서독식으로 통합되었다. 이 과정에서 동독에서 받은 직업교육을 서독식으로 다시 받아야 하는 일들이 발생하였다. 예를 들어 용접공으로 동독에서 일했던 사람이 서독식의 직업교육 기준에 못 미친다고 용접 일을 하지 못하도록 금하는 일들이 발생하게 된 것이다. 이러한 상황은 고학력 전문직보다는 중간단계의 직업교육을 받은 사람들에게 빈번하게 발생하였다.

구 동독 체제의 영향이 여전히 남아있었던 1991년 1월의 경우 동독지역 제조업부문 여성근로자 중 35%가 숙련노동자(Leistungsgruppe I)에 속하였다. 이는 서독의 7%에 비해 매우 높은 수준이었다. 또한 서독은 여성노동자의 절반 이상이 미숙련 여성노동자였음에 반해 동독에서는 20%만을 차지하였다. 사무직의 경우 중간관리직(Leistungsgruppe II)의 동독여성 비율이 34%였는데 반해 서독은 11%에 불과하였다. 그러나 같은 해 10월만



해도 상황은 많이 변해 있었다. 즉 35%였던 여성 숙련노동자들은 28%로 감소하였으며, 이는 같은 기간 동안 58%에서 63%로 증가한 남성숙련노동자의 변화추세와 비교할 만하다.

이는 통일과 함께 이루어진 여성에 대한 실업조치는 숙련여성노동자에 게도 예외가 아니었으며, 남성숙련노동자에게는 이것이 오히려 새로운 기회로 작용하였음을 알 수 있게 한다. 사무직 중간관리직(Leistungsgruppe II)에서 역시 여성 비율은 같은 기간 동안 34%에서 31%로 감소하였다. 단 9개월 동안 여성고용구조의 이러한 변화는 왜 동독지역 여성들이 통일의 ‘잃은자’로 불리는지를 알 수 있게 한다. 결론적으로 통일과 함께 노동시장의 변동과 혼란기에 여성들은 남성보다 강하게 실업의 위기에 노출되었을 뿐만 아니라, 일자리를 잃고 난 후 다시 노동시장으로 진입할 기회 역시 적어졌다. 또한 직업교육 이후에도 노동시장에의 진입이 힘들어졌으며, 모성 보호휴가를 마치고 이전 직장으로 다시 복귀할 가능성 역시 희박해졌던 것이다. 또한 정부에서 시행하고 있는 고용창출을 위한 각종의 노동정책에서 혜택을 받을 기회 역시 남성보다 현저히 적어졌다.

제4절 구 동서독지역 간 소득격차¹²

분단 이후부터 텔레비전 등을 통해 서독주민들의 생활상을 알 수 있었던 동독주민들에게 동서독 간 소득 및 생활수준의 격차는 사회주의 체제에 대한 불만 및 대량의 이주에 이어 급기야는 동독체제의 붕괴를 초래하는 요인으로 작용하였다. 동서독 간 지역격차는 통일 이후에도 동시에 내

¹² 본 절은 이정우, “독일의 통일과정에서 복지국가의 역할”, 한독경상학회, 『경상논총』, 제 29권 3호, 2011년 9월, pp. 57-58을 참조하였음.

적 통합과 사회안정을 위협하는 요인으로 작용하고 있다.

물론 연방정부는 동독지역 주민의 소득수준을 높이기 위한 화폐통합을 비롯한 다각적인 노력을 기울여 왔고, 그 결과 지역 간 소득격차가 감소하고 있는 것 또한 사실이다. 1991년 동독지역 가구의 연간 순소득은 <표 1-14>에서 보듯이 14,137 유로로 서독지역의 64% 수준에 불과하였다. 그러나 1996년 20,958 유로로 1991년 대비 약 50% 증가하였으며 서독의 87% 수준으로 상승하였다. 이렇듯 동독지역 가구소득이 빠르게 증가할 수 있었던 것은 동독지역 가구의 근로소득과 공적연금의 인상에 기인한 것이다(이정우, 2011: 57).

표 1-14) 동·서독지역 가구의 소득원별 비교, 1991년과 1996년

	독일 전체	서독지역	동독지역	
	Euro			서독 = 100
1991		23,163	13,789	
근로소득	21,420	1,095	239	60
자산소득	936	329	103	22
개인연금	287	122	21	31
사적이전	103	859	1,234	17
공적이전	929	4,124	2,342	144
공적연금	3,792			57
총소득	27,467	29,692	17,737	60
소득세	-3,633	-4,194	-1,177	28
사회보험료	-3,227	-3,411	2,422	71
순소득	20,607	22,087	14,137	64
1996		24,761	19,115	
근로소득	23,732	1,480	619	77
자산소득	1,323	452	102	42
개인연금	388	188	96	23
사적이전	171	1,604	2,619	51
공적이전	1,789	5,176	4,984	163
공적연금	5,141			96
총소득	32,544	33,661	27,536	82
소득세	-4,909	-5,343	-2,962	55
사회보험료	-4,024	-4,115	-3,615	88
순소득	23,611	24,203	20,958	87

자료: DIW Wochenbericht, Nr. 18/2005, 이정우, 2011, p. 58에서 재인용.



1991년에서 1996년 동안 동독지역 가구의 근로소득은 서독지역 가구 대비 60%에서 77%로 상승하였으며, 공적연금은 57%에서 96% 수준까지 증가하였다. 동시에 가구별 소득세와 사회보험료 역시 각각 55%와 88%로 상승한 것으로 나타났다. 또한 공적 이전은 각각 1,234 유로에서 2,619 유로로 서독지역 가구의 144% 및 163% 수준에 도달하였다.

이렇듯 근로소득이나 공적부분의 이전소득이 동독지역 가구소득의 증대에 기여하고 있는 것과는 달리, 개인별 자산을 기반으로 획득하게 되는 자산소득이나 연금소득 그리고 사적 이전의 경우 동독지역이 서독에 비해 거의 절반수준에도 미치지 못하고 있다. 이는 결국 공적연금을 포함한 공공부분의 소득 이전과 근로소득의 인상이 동독지역 가구에 지나치게 관대하게 이루어졌음에도 불구하고 사적 소득의 서독지역 편중현상으로 인해 동서독 간 지역 소득편차는 쉽게 좁혀지지 않을 것으로 예측된다(von Maydell et al., 1996; 이정우, 2011: 58에서 재인용).¹³ 결국 통일 이후 지금까지 여전히 존재하는 동서독지역 간 경제력 및 생활수준의 격차 그리고 동독지역의 높은 실업률 등의 문제는 결국 사회정책적 차원에서 해결하여야 할 과제로 남는다(이정우, 2011: 71).

.....
¹³ 이에 대한 구체적인 자료는 (문서번호 36). '소득과 자산-동서독 비교로 본 불평등의 확대 (2011.1.1.)'를 참고하기 바람.

제4장

통일 후 독일의 가족구조¹⁴

1989년 11월 베를린 장벽이 무너지면서 급속하게 진행된 독일통일 과정에서 사회경제적 혼란을 거쳐 오늘날 통일독일은 비교적 안정을 찾고 세계 정치경제의 중심에 우뚝 서 있다. 정치, 경제, 사회적 변화과정을 거치면서 통일독일의 가족구조에 가장 큰 영향을 미친 사회현상은 개인주의화라 할 수 있다(Burkart, 1997: 261). 그것은 전통적 사고와 규범, 그리고 이를 바탕으로 한 제도적 규제를 넘어선 개인 자율성의 강조를 의미한다. 이는 동시에 일시적인 가치관의 혼란을 겪는 ‘아노미’라는 사회현상을 유발하기도 하고 ‘근대화의 뒷’(Wahl 1990)이라 불리우는 부작용을 낳으면서 결혼으로 맺어진 부부의 미혼자녀를 중심으로 한 혈연관계로 규정되어져 왔던 기존의 가족구조를 해체하고 가족의 다양화라는 결과를 가져왔다.

제1절 가족의 가치와 기능¹⁵

오랜 시간 동안 다른 정치경제적 체제 하에서 살아왔던 동서독주민들

¹⁴ 본 장은 1, 4절을 제외하고 2, 3절은 Maihofer, A., u.a., 2001, “Wandel der Familie”, in: Hans Boeckler Stiftung, 『Zukunft der Arbeit』, Arbeitspapier 48에 기초하고 있음.

¹⁵ (문서번호 28. 5-9p).

의 상이한 가족형태로 인한 현실적인 가족 개념에 대한 이해를 위해 통일 연방정부는 ‘가족보고서’를 만들기로 하고, 가족을 “변화에 노출되어 있고 문화적 이념과 가치체계와 한 사회의 사회적, 경제적 여건에 의해 특징지어지는 사람들이 함께 사는 역동적인 형태”로서 밝히고자 하였다. 연방정부는 헌법 제 6조의 테두리 안에서 가족정책을 통하여 가족이 자신의 삶을 스스로의 생각에 따라 설계할 수 있는 전제조건들과 기본조건들을 창출해내야 하는 의무를 가지고 있다는 것을 인식하였다. 또한 연방정부는 개인만이 아니라 사회를 위하여 중요하고 필수적인 성과를 가져오는 통일독일 국민들의 삶을 보호하고 장려해야 하는 의무를 인식하였다.

“가족은 개개의 인간이 보호받지 못한 채 버려져 있지 않다는 것과 부담을 함께 견딜 수 있다는 경험을 전달해 준다. 개인적으로 보호받는다라는 경험에서 자녀들은 동시에 관용과 책임의식 및 배려를 갖추도록 이끌어 진다”고 ‘가족보고서’는 명시하고 있다.

그럼에도 불구하고 가족은 특히 지난 30년 동안 지속적인 변화를 경험하였다. 가족의 공동생활 형태가 현저하게 변경되었을 뿐 아니라 가족의 과제 및 과제에 대한 인식과 분배도 변화하였다. 가부장적으로 특징지어진 혼인과 가족구조는 지난 몇 십 년 동안 점점 더 공동체 삶의 파트너적인 형태에 의해 대체되었다. 누구보다도 여성들에게 있어서 삶의 전망과 선택의 폭이 다양해졌다. 주부와 어머니 역할로 명백히 고정된 여성의 삶은 더 이상 존재하지 않는다. 여성은 자신을 위한 독자적인 삶의 전망을 발전시켰다. 특히 동독에서 여성은-국가적으로 유도되고 장려된-당연히 생업활동이 포함된, 남편으로부터 독립적인 자기 자신의 인생 계획을 추구했다. 동시에 동독의 시스템은 이념적인 이유로 선택의 자유를 실제적으로 허락

하지 않았다. 하지만 서독에서는 남편으로부터 독립된 사회에서의 여성으로서의 삶 또는 가족과 직장에서 삶의 여지를 남길 수 있는 여성의 삶에 대한 권리는 의문의 여지가 없는 것이었다.

그러나 가족과 교육 또는 직업의 조화는 사회적인 현실로 인해 종종 좌절되었다. 노동시장은 직장생활을 하고 있는 사람들로부터 온전히 직업에 투입될 준비성과 직업적 이동성을 기대하였다. 충분치 못한 자녀 양육 기회 외에도 시간제 일자리의 부족과 유연하지 못한 노동시간이 자주 문제가 되었다. 그 외에도 오늘날 남성의 역할이 여성 역할의 확대를 여전히 따라가지 못하고 있다. 집안 살림과 자녀 양육은 여전히 여성 배우자에게 떠넘긴 채 중단 없이 전일제 노동을 하는 것이 남성의 정상적인 인생의 이력으로 간주되고 있다. 그로부터 일상적인 가족의 삶을 조직하는데 있어서 막대한 어려움이 발생한다. 하지만 가족은 종종 과소평가되는 우리 사회를 위해 없어서는 안 될 과제들을 충족시키는 역할을 한다.

사회를 위한 가족의 역할의 중요성을 증명하기 위해서 사회의 인적자원이라는 개념이 발전되었다. ‘가족보고서’ 작성을 위해 구성된 위원회는 인적자원이라는 개념을 한 사회의 모든 구성원들의 능력의 총합과 또한 개개인의 행동잠재력이라고 이해하였다. 즉, 개개인이 복잡한 세상에 참여하고 그 안에서 운신하게 만드는 모든 것을 가리킨다. 이 위원회는 연방정부가 이해하는 것처럼 가족을 인적자원이 생성되고 유지되는 특권이 부여된 장소라고 규정하고 있다. 가족은 현대사회의 노동시장에의 의존도에도 불구하고 여전히 개인적이고 사회적인 생계방책이라는 중심적인 과제를 떠맡고 있기에 사회의 지속을 위하여 부모로서의 역할에 대한 준비와 생계대책, 부양, 양육 및 교육에 대한 준비가 얼마나 결정적인가가 강조되었다.

또한 ‘가족보고서’는 경제적인 관점에서 보았을 때 계속해서 제 값을 평가받지 못한 채 소홀한 대접을 받고 있는 가족에서 이루어지는 무보



수의 노동에 주목하고 있다. 가족 안에서 이루어지는 노동에 대한 무보수 사용을 당연하게 여기는 사회분위기에서 점점 더 많은 여성들이 교육과 직업교육을 받고 생업활동에 발을 들여놓으려고 노력함으로써 무보수 가족 노동을 행하려고 하지 않기 때문이다.

또한 통일독일 정부는 가족의 사회화의 성과가 교육과 직업교육 시스템과 함께 성과를 거둘 때에만 효율적인 경제운용이 가능하다고 보았다. 이는 오늘날 한 나라의 경제 생산성은 노동력의 질에 달려 있기 때문에 교육에의 투자가 매우 중요하다는 것을 인식하고, 훌륭하고 직업적인 교육의 기초를 닦을 수 있도록 지원하는 가족 안에서의 애정과 양육을 중요시하는 것이다. 그와 마찬가지로 건강상태와 작업능력 및 질병으로 인한 손실정도가 가족관계에 매우 중요한 영향을 미치고, 이는 개인의 생활스타일에 의해 또한 결정된다고 보았다. 결국 배움과 일에 대한 동기, 노동에 대한 동기, 신뢰성과 공동작업에 대한 준비 그리고 자기책임은 근본적으로 가족으로부터 전달되는 것이다. 동시에 자녀양육, 환자 및 돌봄을 필요로 하는 구성원에 대한 부양과 생계를 꾸려나가는 일에 필수적인 지식을 획득하는 것이 관건이 될 때 그것은 전적으로 가족에게 떠맡겨진다.

문제는 가족의 역할에 대한 중요성이 점점 더 인정될지라도, 사회는 전체적으로 가족의 중요성을 충분히 고려하지 않는다. 이 점을 ‘가족보고서’에서는 명확하게 하고 있다. 가족의 설립과 자녀양육은 더 이상 자명한 것으로 여겨질 수 없게 되었다. 구 서독에서는 출생과 혼인 수치가 1970년대 중반부터 낮은 수준을 유지하였다. 출생자수는 현재 전체 인구의 2/3만을 유지할 수 있는 수준에 있고, 혼인연령과 무자녀 가족의 수는 높아지고 있다. 특히 구 동독에서의 이러한 경향은 경각심을 불러일으킬 정도였는데, 그곳에서 출생률과 혼인율은 통일 변혁기에 절반 이상으로 떨어졌다.

동독에서 1975년과 1987년 사이 출생률과 혼인율은 서독보다 약 0.2%

높았고 상황이 허락하는 한 여성들은 최소 1명의 자녀를 두었다(92%). 이는 특히 자녀를 가진 가족을 위해 인구 정책적인 맥락에서 지원되는 시스템에 의해 가능한 것이었다. 부모들은 국가가 자녀양육 비용을 광범위하게 떠맡는다는 것을 전제할 수 있었다. 주간에 자녀를 돌봐주는 무료의 포괄적인 제도 및 일자리에 대한 보장은 구 동독여성들에게 이렇듯 국가에 의해서 포괄적으로 조직된 인생계획이 자녀의 출생으로 제한받지 않는다는 확신을 주었다.

그에 반하여 독일연방공화국에서는 가족을 개인의 사적인 영역, 또는 국가가 존중하고 국가를 위해 기본조건들만 충족하는 개인적인 결정으로 간주하였다. 자녀의 양육과 부모의 책임은 이러한 삶의 형태를 결정하는 사람들에게 의해서 전에 없이 진지하게 받아들여졌다. 부모가 됨으로써 배우자 관계에서보다 훨씬 더 많은 책임과 의무를 경험하게 되고, 다른 한편으로 사회와 노동계 및 교육과 직업교육 시스템은 이러한 과제들에 대하여 더 많이 고려해야 했다.

또한 ‘가족보고서’에서는 자라나는 세대를 돌보는 데 있어서 가족의 성과를 화폐의 가치로 환산하려는 시도가 행해졌고, 이는 15조 마르크에 달하는 금액으로 계산되었다. 그러나 연방정부는 그 계산이나 그 계산에 깔려있는 가정을 세부적으로는 채택하지 않았지만 가족이 무보수로 자녀를 양육하고 노약자를 돌보고 있다는 것을 인정하고 있다. 연방정부의 의뢰에 따라 연방통계청은 국민경제를 총 계산하기 위해 위성시스템의 시간 예산 증가를 통해서 무보수로 가족에서 이루어진 성과들이 얼마나 명백해지는지를 이해하고 이러한 성과들에 통일독일의 안녕이 달려 있다고 인정하였다.

제2절 결혼과 가족에 대한 태도변화

과거 사회제도로써 가족의 전통적 기능은 1960년대 중반 이후부터 증가하기 시작한 이혼율과 비혼자수 그리고 인구재생산이 불가능한 수준으로 급격히 떨어지는 출산율로 인해 해체되어가기 시작하였다. 이러한 사회인구학적 변동에 대해 일부학자들은 가족의 해체로 받아들이기도 하고, 독신자 사회가 올 것이라고 예견하기도 하였다(peuckert, 1997).

무엇보다도 자녀와 부모 부양을 중심으로 한 과거의 부부관계가 부부 중심으로 변함으로써 서로에 대한 기대의 증가가 비혼과 이혼의 증가를 가속화하는 것으로 분석되었다(Kaufmann, 1995). 즉, 결혼이라는 제도적 형식을 갖기 보다는 자유로운 파트너관계를 유지하기를 원하는 남녀가 동서독지역을 막론하고 증가하게 된 것이다.¹⁶ 그것이 바로 개인주의화의 결과였던 것이다. 그러나 결혼제도에 대한 사회적이고 인습적인 강제가 사라진 것은 아니었기에 이혼율의 증가가 결혼제도를 위협하지는 못하였다.

그렇다고 결혼과 자녀양육이 예전처럼 당연시 되어 지지는 않았고 자유로운 선택의 문제로 받아들여지게 되었다. 즉, 과거처럼 성생활이나 함께 사는 것, 그리고 가족을 이루는 것은 결혼을 통해서만 가능한 것으로 더 이상 받아들여지지 않게 된 것이다. 사랑과 결혼은 별개의 문제로 이해되어지기 시작한 것이다. 동시에 결혼을 했지만 아이를 낳지 않거나 결혼을 하지 않고 아이를 낳을 수 있다는 생각이 확산되어갔다. 또한 부부 사이에 아이가 있더라도 과거와 같이 아이의 아버지가 지금 함께 사는 남성이 아닌 경우가 점점 늘어가고 있다. 제도적 틀 안에서 규정되어진 결혼에 대한

¹⁶ 통일 후 “부부관계와 가족이 전보다 더 정서적인 만족에 대한 필요를 채워주는 곳”이라는 인식이 강해진 동독의 부부, 부모, 자녀 관계의 변화에 대한 인터뷰 결과에 대해서는 (문서번호 29)을 참조하기 바람.

거부현상의 증가로 인한 “반(反) 제도적 효과”(Wingen 1985)는 제도가 부부관계를 규정하는 것이 아니라 부부 간의 의사소통적 합의가 결혼생활의 내용을 변화시킨다는 인식을 점점 확산하게 되었다.¹⁷ 이는 다시 말해 부부가 “검은머리가 파뿌리 되도록 살아야 한다”는 생각으로부터 자유롭게 해주었다.

기존의 결혼이라는 제도의 틀로부터의 해방은 가족 안에서 여성의 지위 변화를 의미하는 것이었으며, 여기에는 부부 상호 간 경제적 독립이 전제되었다. 즉, 기존의 ‘남성은 생계를 책임지는 가장, 여성은 가정살림을 도맡아 하는 주부’라는 공식에서 벗어나 부부 상호 간 개인적인 경제력을 기대하게 되었다. 이러한 변화는 동시에 1960년대 이후 여성에게도 확대된 대학진학에의 기회와 경제활동 참가율의 증가와 무관하지 않다(Beck, 1996). 이에 따라 전통적인 남성의 역할에 대한 변화가 요구되어졌다.

그러나 이러한 변화에도 불구하고 가사노동은 여전히 결국은 여성들의 몫으로 남았고 노동시장에서 여성노동력의 가치는 남성보다 평가절하되고 있어 ‘근대화의 덫’의 희생자는 결국 여성이었다. 그러나 종종 결혼이 대학을 졸업한 전문직 여성보다 저학력 여성들에게 더 위험부담을 안겨준다는 흥미로운 연구결과들이 나오곤 하는데(Huinink, 1995), 이는 비전문직 여성들이 결혼 후 육아 등을 이유로 경력단절을 경험하게 되면 전문직 여성들보다 경제적인 손실이 더 크기 때문이다. 이는 결국 여성의 교육기회의 확대와 경제활동 참가율의 증가로 인한 부부 상호의 경제적 능력을 전제로 한 자유로운 파트너 관계가 중시되었음에도 불구하고 결혼생활과 직장생활은 여전히 남성보다 여성에게 불리하다는 것을 입증하고 있는 것이다.

¹⁷ 이와 관련하여서는 (문서번호 29), DDR(Deutsche Demokratische Republik, 독일 민주 공화국) 및 대변혁 이후의 부부, 부모, 자녀의 관계(2004.5.3.)를 참고하기 바람.



제3절 가족구조의 변화

1. 비혼 가구의 증가

통독 후 독일가족 변화의 특징 중에 가장 두드러진 현상은 비혼 가구의 증가라 하겠다. 즉, 결혼신고는 하지 않고 애를 낳고 같이 사는 부부가 증가하고 있는 것이다. 1972년부터 1995년 사이 동독지역의 비혼 가구는 13만 7천 쌍에서 130만 쌍으로 10배가 증가하였다(Maihofer, u.a., 2001: 18). 1995년 독일 전 지역의 비혼 가구의 수가 170만 쌍인 것을 볼 때, 동독지역의 비혼 현상이 절대적으로 높음을 알 수 있다. 이 중 73%의 가구가 아이가 없는 것으로 나타났다. 이는 비혼 가구의 상당수가 결혼식을 올리지 않고 계속 살아가고 있다는 것을 의미한다.

비혼 가구 현상은 특히 동서독지역 간 차이를 두드러지게 나타내고 있다. 1995년 동독지역의 비혼 가구 중 52%가 미성년자 자녀를 데리고 사는 데 반해 서독지역은 19.8%에 그치고 있는 것으로 나타났다. 즉 서독지역의 비혼 가구의 대부분은 아이 없이 같이 사는 경우가 대부분임을 알 수 있다. 1995년 독일 전 지역적으로 봤을 때, 18세에서 24세의 8.2%가 비혼 가구를 구성하고 있으며, 25세에서 34세의 경우는 11.3%, 35세에서 54세는 4.4%, 55세 이상의 경우는 1.95%가 비혼 가구를 구성하는 것으로 나타났다(Maihofer, 2001: 19).

이는 다시 말해 젊었을 때는 혼인신고를 하지 않는 동거형식의 비혼 가구를 구성하다가 아이가 생기고 나이가 들면 혼인신고를 거쳐 가족을 구성하고 있다는 것을 의미한다. 실제로 한 연구결과에 의하면 비혼 현상은 정부가 우려하는 것 같이 가족을 대처하는 대안으로서가 아니라 가족을 구성하기 이전 단계의 가구형태 또는 결혼을 준비하는 동거의 형태가 지배

적인 것으로 나타났다(Schenk, 1995).

비혼 가구의 파트너들은 서로 독립적인 경제력을 가지고 공동생활을 꾸려나가고 있으며, 동거생활을 통해 앞으로 별문제 없이 결혼생활이 가능하다고 판단될 경우 대부분 결혼에 이르게 된다. 특히 이들이 결혼하게 되는 가장 결정적인 계기는 자녀의 출산이다. 동거 도중 아이를 가지게 되면 아이들의 법적 지위를 위해 대부분의 경우 결혼으로 이어진다.

2. 이혼율의 증가

동서독지역을 막론하고 1960년대 이후 독일의 이혼율은 급속히 증가하였다. 1960년대 이혼율 증가가 의미하는 것은 앞서 개인주의화 현상에서 언급되었듯이 전통적인 남녀역할에 대한 인식의 변화와 여성의 희생을 기반으로 한 가족의 유지에 대한 기대가 변화하였음을 의미한다. <표 1-15>에서 보듯이 결혼하는 쌍의 수는 꾸준히 감소하는데 반해, 이혼 쌍은 지속적으로 증가하고 있다. 특히 동독은 이혼율이 서독보다 높아 결혼하는 쌍의 30%가 이혼하는 것으로 나타났다. 이혼율의 증가는 결혼율이 줄어들고 만혼이 증가함에 따라 빠른 시기에 결혼한 사람들의 이혼 확률이 높아지고 있음을 의미한다.

표 1-15) 연도별 결혼 및 이혼쌍 수

연도	결혼쌍	이혼쌍
1950	750,452	134,600
1960	689,028	73,418
1970	575,233	103,927
1980	496,603	141,016
1990	516,388	154,786
1995	430,534	169,425
1999	430,674	190,590

출처: Maihofer, A., u.a., 2001, "Wandel der Familie", in: Hans Boeckler Stiftung, 『Zukunft der Arbeit』, Arbeitspapier 48, p. 21.

이러한 이혼율 증가의 원인으로는 무엇보다도 법적인 이혼절차가 간편해진 것을 들 수 있다. 또한 이혼에 대한 인식이 예전보다 매우 관대해진 것도 이혼율 증가의 원인으로 지적되어진다. 문제를 가진 부부들은 예전처럼 문제를 애써 해결하려는 의지가 상대적으로 줄어들게 되었다. 전통적인 이혼사유가 되어왔던 음주문제, 폭행, 폭언, 경제적 문제¹⁸ 보다 서로에 대한 심리적이고 정서적인 기대가 채워지지 못할 때 이혼으로 가게 되는 경우가 증가하게 된 것이다(Nave-Heart, 1990).

무엇보다도 이혼율 증가에 결정적인 원인은 여성의 경제활동 참가율 증가에 따른 경제적 자립을 들 수 있다. 전통적으로 가정에서의 역할에 의해 경제적인 독자성을 갖기 힘들었던 여성들에게 경제적 능력이 생김으로써 이혼 후 생계의 문제가 해결됨에 따라 여성들이 더 이상 참고 살기보다는 이혼을 선택하는 경우가 증가하게 된 것이다¹⁹ 이 밖에도 전통사회와는 달리 직업변동에 따른 잦은 거주이동도 이혼원인으로 작용하고 있으며(Kaufmann, 1995, 119), 노동시장의 구조변동에 따른 노동조건 변화(교대제 근무, 실업, 근무지의 변경 등)도 이혼사유의 중요한 요인으로 작용하고 있다.

부부의 이혼에 있어 무엇보다도 문제가 되는 것은 자녀이다. 12살 미만의 자녀를 둔 이혼한 150쌍에 대한 한 연구결과는 부모가 이혼한 해에 모든 아이들은 트라우마에 시달리며, 이혼 이듬해에는 4명 중 1명의 아이가 행동장애를 일으키는 것으로 나타났다. 10년 후에도 이 아이들은 일상생활을 하거나 인생에 대한 장기 비전을 정하는데 있어 많은 문제점들을 갖고 있는 것으로 나타났다(Napp-Peters, 1995).

¹⁸ 한 연구결과에 따르면 폭언, 폭행과 같은 폭력, 알코올문제, 무시 등 전통적인 이혼사유가 여전히 40%이 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다(Dietman/Klein, 1991).

¹⁹ 이에 대한 통계적 검증은 Beck/Hartman(1999)을 참조하기 바람.

3. 가족 내 성별 노동분업과 일-가족 양립

이혼율의 증가에서 살펴보았듯이 여성의 경제활동 참가율의 증가와 함께 경제적 능력 역시 빠르게 변화하였지만, 가정 안에서의 남녀 역할분담에 있어서의 변화는 매우 더디게 이루어지고 있다. 특히 기대와 현실 사이의 괴리가 매우 커서 현실적인 남녀평등의 척도는 이 괴리의 간극차를 통해 드러난다고 하겠다(Sauter, 2000: 28). 아직까지도 독일사회는 남성이 주부양자로서 인식되어지고 있고, 노동시장에서의 노동력에 대한 보상 역시 남성에게 유리하게 적용되기 때문에 남성들이 부분적으로 가사노동과 아이 양육에 참여할 수밖에 없는 것을 이해해야 한다는 논의도 있지만(Matzner, 1998), 어떤 연구들은 남성의 경제적 능력이나 직업, 교육수준과 무관하게 얼마나 가정적인가에 따라 집안에서의 일을 분담하는 정도가 달라진다는 결과를 내놓기도 한다(Rosenkranz u.a., 1998).

가정 밖에서의 여성의 역할은 크게 변화하고 있지만 가정 안에서는 1970년대와 별반 달라진 것이 없었다는 한 연구결과에서는 자녀의 수가 많을수록 오히려 아버지들의 가사노동 분담 정도가 더 낮아지는 것으로 나타났다. 설령 남성이 가사노동을 분담한다 하더라도 가정 안에서 조차도 전형적인 남성적 성격을 갖는 역할의 틀을 크게 벗어나지 못해, 청소기를 돌리거나 정원을 손질하는 등의 굵직한 일을 분담하는 반면, 여성들은 매일의 자잘한 손이 가는 일들을 도맡아 하는 것으로 조사되었다(Koppetsch/Burkart, 1999).

동독지역의 가정 내 남녀역할 분담에 있어서도 서독과 큰 차이가 나지는 않는데, 동독지역 남성들이 오히려 서독지역 남성들보다 가사분담을 하지 않는 경향이 있는 것으로 보고되고 있다. 그러나 통일 후 서독남성들처럼 직장에서 귀가하여 간단한 집안일을 도와주는 경향이 늘고 있는 것으로

로 나타냈다(Maihofer, 2001).

가사노동과는 달리 아이의 양육에 있어서는 남성들의 참여가 더 활발한 것으로 나타나고 있다. 그 예로서 많은 남성들이 양육휴가를 내고 싶어 하고, 아이양육에 적극적으로 참여하고 싶다고 응답하는 연구들이 나오고 있다(Conelius/Vogel, 1994; Rosenkranz u.a., 1998). 결론적으로, 여성의 경제활동 참가의 증가로 인해 가정 내 남녀 역할분담에 있어 변화가 일어나기 시작하였고, 남성들의 전형적인 역할의 변화를 초래하고 있지만 가정 안에서는 아직도 여성의 역할이 절대적인 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 또한 남성들의 가정 내에서 변화하는 역할은 여성의 요구에 의해서라기보다는 남성상과 아버지역할에 대한 사회적인 규범과 담론이 변화하는데 기인하는 것으로 나타나고 있다(Sauter, 1991).

특히 Sauter는 자신의 연구결과에 따라 남성상의 변화는 비단 여성의 경제활동의 변화에만 기인하는 것이 아니라 남성 스스로 자신들의 아버지상과 남성상에 대한 변화의 욕구가 증가하고 있음을 강조하고 있다. 또한 이러한 가사노동과 양육의 문제를 둘러싼 남녀 갈등을 ‘젠더투쟁’이라는 명제를 통해 설명하기도 한다(Koppetsch/Burkart, 1999).

이렇듯 전통적인 남녀역할 분담에 대한 인식과 태도변화는 일-가족 양립의 문제를 낳고 있다. 1990년대 초부터 일-가족 양립에 관한 연구가 쏟아져 나오고 있지만 이에 대한 광범위한 분석은 사실상 이루어지지 못한 실정이다. 이 문제와 관련한 쟁점은 크게 생애주기 중에 남녀 모두 일어나 가정 중 하나를 택하거나, 이 둘을 다 양립하거나 하는데 있다. 그러나 일-가족 양립을 선택하는 비중이 늘어가고 있지만, 이 문제에 현실적으로 직면하는 경우는 대부분 여성들이다. 출산 후에도 계속적으로 정규직의 일자리를 원하는 여성들은 1년 만에 직장에 돌아가야 한다. 아니면 보통 3년 후 비정규직 일을 다시 구해야 한다(Keddi, u.a. 1999). 따라서 남성들에게

일-가족 양립은 여전히 일상의 현실이 아니라 희망사항이거나 의식 차원에 머물러 있기 쉽다. 일-가족 양립에 대한 남녀 의식 차이에 관한 동서독지역 간 차이에 대한 연구는 발견하기 쉽지 않다(Maihofer, 2001).

4. 확대된 가족개념과 동성애 가구의 증가

이혼하는 가구가 증가함에 따라 재혼 내지는 동거가구가 동시에 증가함으로써 소위 “모자이크 가족”(Bernstein, 1990)이라는 가족개념의 확대가 이루어지고 있다. 즉 아이들은 이혼한 아버지가 재혼하거나 동거하게 될 경우 아버지의 파트너를 따라 함께 오는 자녀들과의 친밀감 형성의 문제에 직면하게 되며, 동시에 이혼한 자신의 엄마가 동성애의 관계를 형성하게 될 경우는 엄마의 동성파트너와의 관계를 형성해야 하는 새롭고 다양한 과제들이 주어진다. 거기에 새로운 엄마 내지는 아버지와의 관계에서 동생이 태어나거나 동성애 엄마의 파트너에게 입양한 아이가 있을 수 있는 경우 문제는 더 복잡해진다.

이혼과 재혼 또는 동거를 통해 다양하고 복잡하게 얽혀지는 가족관계에 직면하는 아동에게는 혈연적 가족의 의미보다 비혈연적 관계가 더 중요해지게 된다. 따라서 이렇게 확대된 개념으로서 가족은 생물학적 의미보다는 함께 생활하는 현실적인 공간이 된다.

독일에서는 아직까지 법적으로 차별을 받고 있고, 보호받지 못하고 있지만 동성애 부부가 증가하고 있는 추세이다. 그럼에도 불구하고 동성애 부부에 대한 공식적인 통계조차 생산되지 않고 있을 뿐만 아니라 이에 대한 제대로 된 경험적 연구조차 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이전 결혼 생활에서 아이를 가지고 동성애 부부가 된 경우는 법적으로 입양이나 양육권을 인정받지 못하고 있다. 동성애 가구에서 무엇보다도 문제가 되는

경우는 이성애 부모 밑에서 태어나 동성애자가 된 어머니나 아버지 밑에서 자라는 아이들의 성장과정에서의 성적 정체성 및 사회통합의 문제라 하겠다. 그러나 다른 한편으로는 이러한 성장배경에서 자란 아이들이 타인의 다양성을 인정하고 평등한 결혼관계나 차별에 대한 감수성이 그렇지 않은 아이들보다 더 크다는 연구결과 역시 존재한다(Thiel, 1996).

5. 미혼모 또는 미혼부의 ‘한부모 가족’의 증가

미혼모나 미혼부 가구는 독일에서 더 이상 주변부적 현상이 아니다. 1998년 독일 통계청 자료에 의하면 1,835,000명의 미혼모나 미혼부가 있는 것으로 공식 발표되었다. 1950년대까지만 해도 혼자 아이를 키우는 것은, 특히 아버지 없이 아이를 여자 혼자 키우는 것에 대한 사회적 편견이 심했을 뿐만 아니라 아이의 아버지 부재에 따른 결핍이 사회적 문제로 지적되곤 하였다. 그러나 그동안 사회학적 연구에서는 이를 ‘비정상성’으로 다루기보다 ‘한부모 가족’으로 인정받게 하기 위한 작업이 꾸준히 이루어져 왔다(Napp-Peters, 1985).

여기에서 논쟁이 될 수 있는 것은 70대의 아버지가 결혼을 통해 얻은 50대의 딸과 단둘이 사는 경우도 한부모 가족으로 봐야 하는가의 문제이다. 이런 경우에도 법적으로 한부모 가족에 속하나, 논쟁의 핵심에는 결혼하지 않고 혼자 아이를 키우는 어머니나 아버지의 경우가 해당되며 독일에서는 혼자 이이를 키우는 가구의 24%가 결혼을 하지 않은 것으로 보고되고 있다.

한부모 가족에 대한 주요한 사회학적 논의는 주로 아이를 혼자 키우는 여성에 집중되어 왔다. 이는 한부모 가족의 대부분이 미혼모의 경우이기 때문이라는 데에 기인한다. 1997년 독일통계청 조사에 따르면 한부모

가족의 83.3%가 여성인 것으로 나타났다. 그러나 1990년대 3%에 불과하던 한부모 남성이 점차 증가하고 있는데, 한부모 남성의 증가는 아이의 양육권에 대한 법적 권리의 개편을 사회적으로 쟁점화시키는 계기가 되었다. 결국 한부모 가족에서 자라는 아이들에 대한 법적 양육의 의무를 해어진 부모가 다 같이 공유하는 것으로 법이 개정되었다. 이는 동시에 혼자 아이를 키워야 하는 한부모의 경제활동을 위한 일-가족 양립의 문제와 연결되어 있는 매우 민감한 사안이기도 하다. 또한 한부모 아버지의 증가는 전통적인 남성역할에 대한 변화를 견인하는 계기가 되었다(Stiehler, 2000).

한부모는 어머니나 아버지 모두 경제적 독립을 위해 혼자서 경제활동을 해야 할 뿐만 아니라 두 부부가 함께 사는 가구와 달리 아이 양육도 혼자 떠맡아야 하는 다중의 어려움을 갖고 있다. 실제로 한부모 가족은 최저 생계비의 경계선에 있는 최저 빈곤층이나 생활보호대상자로 전락할 확률이 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 1992년 33%, 1995년 42%가 최저 빈곤층에 속하는 것으로 나타나고 있는데, 이는 같은 시기 실업자의 최저 빈곤층 비율보다 높다. 또한 1995년의 경우 한부모의 26.2%가 기초생활수급자인 것으로 나타났다. 이에 따라 한부모의 경제활동을 지원하기 위한 보육문제가 매우 중요한 정책적 현안이 되어왔다.

한부모 가족은 근대화의 산물인 핵가족 중심의 가족개념에서 벗어나 다양한 가족을 구성하는 중요한 계기가 되었다. 또한 한부모 가족은 앞서 언급한 ‘모자이크 가족’과 같은 확대된 가족을 형성하는데 중요한 역할을 하기도 한다. 결혼을 하지 않고 아이를 키우겠다고 의식적으로 결정한 미혼모나 미혼부도 나중에는 다시 결혼이나 동거형태로 가족을 구성하기도 한다. 아이를 혼자서 키우게 되면 부부가 아이를 같이 키우는 것보다 아이의 성장과정에서 더 많은 문제들에 직면하기 때문이다.



제4절 가족에 대한 정치, 사회적 요구 및 조치²⁰

1. 가족과 수입

연방정부는 1990년 5월 29일과 6월 12일 및 1992년 9월 25일의 연방헌법재판소의 결정들과 1992년 7월 7일과 1993년 5월 28일의 판결을 고려하여 가족의 부담을 경감하기 위한 다음과 같은 지침들을 우선순위에 둔다고 확정하였다.

- 무자녀 가족과 비교하여 자녀를 가진 부모가 받는 경제적 불이익의 감축
- 자녀의 최소 생계비만큼 어머니와 아버지가 지급한 생계비의 세금 면제
- 수입이 적을수록, 자녀수가 많을수록 수입 전이의 사용을 통해 충분히 더 많은 지원을 제공하는 것. 이러한 지원을 위하여 가족의 부담을 경감하는 것을 넘어 우선적으로 가족의 직업상황, 임금대체수당, 다른 사회수당 및 사회부조금이 결정적이다.

이는 자녀의 양육과 교육이 부모의 생업에 대한 참여를 제한하고 시장의 수입 분배는 부모가 몇 명의 자녀를 책임져야 하는지를 고려하지 않기 때문에, 자녀로 인해 제한되는 생업의 참여를 고려하고 자녀의 생계로 인해 발생하는 부담을 상쇄할만한 방법으로 경감하는데 기여하는 것을 가족정책의 과제로 본 것이다. 연방정부의 주도 하에 1992년부터 효력이 발생한 자녀세액공제 금액은 3,024 마르크에서 4,104 마르크로 인상되었고 첫 자녀수당은 매월 50 마르크에서 70 마르크로 인상되었다. 자녀세액공제와

.....
²⁰ (문서번호 28. 15-56p).

최소 자녀수당을 통해서 수입의 일부분은 결과적으로 자녀의 최소 생계비만큼 세액이 단계적으로 공제되었다. 이러한 방식으로 연방헌법재판소의 지침(1990년 5월 29일과 6월 12일의 결정-BVerfGE(Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 연방헌법재판소의 판결) 82, 60 및 198)에 상응하게 무자녀 가족에 대비하여 부모에 대한 공평한 과세가 보장되었다(수평적 세금의 정의(正義)에 대한 원칙).

연방정부는 통일 직후 몇 년 동안 가족정책에서 의미심장한 재정적 개선과 미래를 결정하는 조치를 단행하였다.

- 자녀수당에서 수입 경계의 재도입을 통하여 자녀수당을 부모의 필요에 따른 긴급성에 보다 강하게 맞추는 가능성이 열렸다. 제한적으로만 사용가능한 생계수단이 존재하는 경우 자녀수당은 특히 우선적으로 국가의 추가적인 이전수당들에 의존하는 가족에 집중될 수 있다.
- 다른 가족 관련 수당들(예: BAföG(Bundesausbildungsförderungsgesetz, 연방교육촉진법), 주거보조비, 생계비 선불제도)을 통해 가족에게 특별히 부담되는 상황이 고려된다.
- 양육수당의 도입으로 처음으로 어머니를 위해서 그리고 선택적으로는 아버지를 위해서 특별히 중요한 자녀의 첫 인생단계를 위한 양육행위의 금전적 인정이 체결된 노사관계를 전제하지 않고 도입되었다.
- 육아휴직과 연금법에서의 양육기간 인정을 통해서 자녀양육을 위한 직장생활 중단과 직장생활의 재개에 대한 청구권은 법적으로 보장되었고 사회적으로 지지되었다. 그로써 연금제도의 기능적 능력을 위한 자녀 양육의 특별한 중요성은 연금제도 자체에서 고려된다.

이러한 미래를 위한 조치들은 가족의 필요와 젊은 남성과 여성의 인생

설계에 맞추어져 있다.

동독과 서독에서 혼자 자녀를 키우는 여성들의 특별한 문제와 곤경을 더 적절히 처리하기 위해서 연방정부는 “문제 상황에 처한 여성을 위한 원조”라는 시범계획을 완성하였다. 그와 더불어 여성은 가사노동과 자녀양육 또는 부양으로 인해 연금보험과 관련된 권리의 구축에서 빈틈을 보이기 때문에 노후보장이 불충분하다는 인식 하에 1992년 연금개혁법의 개선을 이루었다.

1986년 도입된 자녀양육기간은 1992년 이후 출생한 사람들을 위한 연금개혁으로 1년에서 3년으로 연장되었다. 자녀양육기간은 1921년 이후에 출생한 어머니와 아버지를 기준으로 하며 연금이 상향되는 방향으로 작용하였다. 자녀양육기간은 연금의 대기기간에서 인정되며 마치 어머니가 자녀양육기간 동안 일을 하고 모든 피보험자의 평균보수의 75%를 받은 것처럼 평가된다. 동독에서 이 규정은 자녀양육기간의 인정이 단지 1927년 이후 출생한 어머니와 아버지에게 유효하다는 제한과 함께 1992년 1월 1일부터 유효하였다.

이에 더하여 1992년부터 소위 고려기간이 도입되었다. 이로써 여성들은 자녀양육이나 돌봄을 필요로 하는 사람에 대한 부양을 이유로 법적 연금보험에서 그 기간이 인정되었다. 자녀양육기간의 고려는 출생한 달부터 자녀가 만 10세가 되기까지의 기간이다. 가족 내 부양에 대한 고려는 1992년 이후 청구부터 인정되며 단지 특정한 연금법적 규정들 안에서 효력이 발생하였다. 고려기간은 줄어든 생업활동으로 인한 연금에 대한 권리를 유지하게 한다. 고려기간은 보험료 면제기간의 평가와 중대한 장애를 가지거나 직업과 생업활동이 불가능할 때 만 60세부터 받는 노령연금을 위한 35년의 대기기간 그리고 만 65세가 넘는 장기 피보험자를 위한 대기기간의 평가에서 고려되었다.

마찬가지로 최소 수입에 따른 연금은 1992년 연금개혁법을 통해 확대되었다. 낮은 의무보험료 납부기간은 특정한 전제조건 하에 1991년 말까지 평균보수에 대한 보험료의 최대 75%로 높아진다. 이러한 규정에 대해 특히 여성이 혜택을 받았다. 요양보험법의 연금법적 규정들은 1995년 4월 1일부터 여성의 노후보장을 위하여 지속적인 개선을 야기할 것이다. 집 안에서 부양을 책임지는 사람은 법적 상해보험의 보호 안으로 편입되었다. 연금보험의 보험료는 각 부양단계와 부양행위의 규모에 따라 매월 200 마르크에서 600 마르크 사이로 납부되었다.

가족부담의 경감이 가족활동의 경감으로 발전되는 것은 연방정부의 측면에서 높은 우선권을 가진다. 연방정부는 발생하는 재정적 여지를 가족을 강화하는데 사용하였고, 연방정부는 다음과 같은 기본노선을 취했다.

1. 가족에 대한 조세적 지원.
2. 수입과 자녀수를 고려한 가족을 위한 더 강화된 전이수당의 지급.
수당은 수입이 적을수록, 가족 내 자녀수가 많을수록 높아야 한다.
3. 가족 활동의 경감을 적절한 간격으로 경제적 발전에 맞추는 것

연방정부는 헌법재판소의 지침들을 따르면서 가족지원의 지속적 확장을 수요에 맞게 유연하게 설계하고자 하였다. 연방정부는 사회부조금이 자선행위가 아니라 사회보장의 한 축이라고 시사하고 있다. 자신의 생계를 자신의 수입과 재산을 통해서 보장할 수 없는 사람은 사회부조금에 대한 법적 청구권을 가진다. 단기적 또는 장기적으로 생계를 위한 사회적 부조, 특히 연속적인 사회적 부조를 받는 사람이나 가족에게 사회문화적인 최소 생계가 보장되었다. 1980년에서 1991년까지의 기간에 사회부조금(생계를 위한 원조) 수령자의 숫자는 연말에 시설 외부에서 851,000명에서 1,819,000



명으로 늘어났다. 이 수치는 7.1%에 달하는 연 상승률에 상응한다. 물론 시설 외부에서 연말에 생계를 위한 보조금을 수령한 사람들 중 만 65세 이상의 비율은 1980년 20%에서 1991년 약 8%로 낮아졌다.

독일연방공화국 내 가족의 수입 감소는 우선적으로 실업에 의해 야기되었다. 실업은 생활수준에 손실을 입힌다. 실업은 자녀를 책임지는 가족에 특별한 정도로 타격을 입힌다. 노동시장에서 얻는 수입과는 달리 사회부조금은 가족이 가족구성원의 수에 상응하게 사회문화적 최소 생활비를 실제로 사용할 수 있도록 한다. 1981년과 1986년 사이에 사회부조금을 받는 가구 중에 가족(자녀를 가진 부부, 혼자 자녀를 키우는 가족)의 비율은 24%에서 약 28%로 늘어났다. 사회부조금을 받는, 자녀를 혼자 키우는 가족의 비율은 이 시기 동안 거의 변하지 않았다. 1991년에 사회부조금을 받는 가구 중에 30% 미만이 자녀를 가진 가족이나 자녀를 혼자 키우는 가족이었다.

생계를 위한 원조를 받는 외국인 가족과 독일인 가족을 비교하면, 만 7세 이하의 자녀를 가진 가족 형태에서 수령자 구조의 눈에 띄는 역전 현상이 일어나고 있다. 1986년의 경우 만 7세 이하 아동이 있는 가족 중 생계를 위한 원조를 받은 61%가 독일인 가족이었다. 이 아동들 중 단지 39%만이 외국인 가장이 있는 부모와 함께 살고 있었다. 이에 반해 1991년의 경우는 생계를 위해 원조를 받는 만 7세 이하의 60.5%가 외국인 가장이 있는 부모 밑에서 있었고 단지 39.5%가 독일인 가장이 있는 부모와 살았다.

독일의 가족 중에 자녀를 혼자 키우는 가족(구 동독: 전체 가족의 약 1/5, 구 서독: 약 1/7)은 단연코 경제적 약자 집단이다. 이 집단에서 자녀를 가진 어머니가 압도적으로 문제가 된다. 자녀를 혼자 키우는 어머니의 어려운 경제적 상황은 여러 측면을 가지고 있다. 1993년에 구 동독지역에

서 자녀를 혼자 키우는 가족의 2/3가 그리고 구 서독지역에서 자녀를 혼자 키우는 가족의 절반 이상이 자신의 수입(노동수입, 임금대체수당)으로 과세 경계 아래 놓여 있었다고 가정할 수 있다. 이러한 계층구조에서 생업 참여에 대한 요구와 자녀양육의 요구 사이의 긴장만큼 노동시장의 경직성이 나타난다. 가족의 생계 간의 비교에서 자녀를 혼자 키우는 가족은 지출할 수 있는 가계수입에서 평균적으로 가장 높은 소비지출률(가장 낮은 저축률)을 보여준다. 자녀의 생계를 위한 비용은 사적이거나 공적인 전이(Transfer)에 의해 단지 부분적으로 충당된다. 자녀를 혼자 키우는 여성의 약 1/3이 생계비 지출을 위하여 대출을 받았다. 자녀를 혼자 키우는 많은 가족이 보완적인 성격을 지닌 사회부조금에 의존한다. 구 서독지역의 채무자 상담소에서 자녀를 혼자 키우는 가족은 과다 채무를 가진 사적 가구의 1/5을 차지한다. 자녀를 혼자 키우는 가족은 주택시장에서 가장 어려운 상태에 놓여 있다. 집을 구하는 사람들에 대한 엔미드(Enmid) 조사연구소의 설문조사는 자녀를 혼자 키우는 가족이 특히 자주 거절당한다는 결과를 보여준다. 이런 극적인 원인들은 자녀를 혼자 키우는 여성과 그 자녀를 경제적 빈곤화와 사회적 고립으로 이끈다.

연방정부는 사회적으로 곤궁한 처지에 놓인 사람들의 삶의 상태를 지속적으로 개선하기 위해 일련의 조치들에 착수하였다. 그것을 위한 중요한 출발점들은 촉진적 공고화 프로그램의 실현을 위한 법률의 테두리 안에서 연방사회부조법을 변경할 수 있도록 한다. 이 지점에서 무엇보다도 현존하는 수당들 및 원조들 그리고 어떻게 사회부조를 필요로 하는 상황이 극복될 수 있는가에 관해 준비된 매우 집중적인 상담이 언급될 수 있다. 노동할 수 있게 돕는 가능성도-특히 젊은 사람들을 위하여-이 법률에서 확대되었다. 이러한 결정들을 실현하고 적절한 노동의 기회를 창출하도록 자치지역들에게 촉구되었다.



더 나아가 수입이 적고 사회부조금에 의존하는 가족은 다른 우대를 받는데 예로 뷔르멜링 패스(Wuermeling-Pass)²¹, 노인우대증, 라디오 및 TV 수신료 면제, 전화료 할인 등을 들 수 있다. 이에 더하여 수많은 자치 지역들은 자신의 의지에 따라 자유롭게 이 범위의 사람들에게 특별요금을 제공하는데 예로 공립수영장, 박물관의 할인된 입장권, 공적 근거리 교통 시설 이용을 위한 할인된 차표를 들 수 있다.

2. 가족지원 및 상담

연방정부는 가족을 뒷받침하고 가족을 보완하는 새로운 아동청소년 지원법의 기능을 강조한다. 부모가 경제적으로 실패할 때 비로소 자녀에게 원조가 마련되었던 이전 청소년복지법에서 벗어나서, 새로운 아동청소년 지원법에서는 가족의 양육능력과 부모의 양육책임의 강화를 중요시 한다. 아동청소년지원법(SGB VIII)에 따르면 어머니와 아버지, 다른 양육권자 그리고 젊은 사람들에게 가족 내 양육의 일반 장려수당이 제공되어야 하며 이 수당은 성공적인 양육에 기여해야 한다. 이에는 특히 다음과 같은 사항이 속한다.

- 상이한 삶의 상황과 양육 상황에서의 가족의 필요와 관심 및 경험을 다루고 가족이 보육시설에서 그리고 자기도움 및 이웃의 도움의 형태로 함께 작업하는 능력을 갖추게 하며, 젊은 사람들을 혼인과 파트너 관계 그리고 자녀와의 공동생활에 대한 준비를 하게 하는 가족교육의 제공.

.....
²¹ 자녀가 많은 가족을 위한 교통비 할인 증명서를 의미.

- 양육의 일반적인 문제에서 부모를 위한 상담, 자녀의 발전을 위한 부모의 책임을 인식하고 구체적이고 개인적 그리고 가족과 관계된 문제들을 처리할 때 지원의 제공.
- 특히 부담되는 가족 상황에서 필요시 자녀의 교육적 돌봄을 포함하는 가족의 여가와 요양기회 제공.

연방정부는 가족 내 양육의 일반적인 장려기회의 제공이 특히 사설 청소년 지원기관과 또한 청소년 복지국에 의해 이루어진 것처럼 공적 청소년 지원의 운영자인 지역사회(Kreis)와 도시에 가족양육을 위한 장려기회 제공을 확장할 것을 호소하였다. 그것을 위한 비용은 사회의 미래에 대한 중요한 투자로 보았다.

‘가족보고서’에서는 높은 이혼율에도 불구하고 혼인이라는 제도가 일반적으로 의문시되거나 거부되어지지 않는다고 확신하였다. 많은 부부들이 파트너 관계에 대해 너무 높고 매우 이상적인 기대를 걸고 있으나, 이를 실현하는 것이 그들 자신에게 과한 부담을 주기 때문에 헤어지는 경우가 많다. 이 지점에서 별거와 이혼상담에 커다란 중요성이 부여된다. 그 때문에 파트너 관계, 별거 및 이혼이라는 문제에 대한 상담에서 중요한 가족법적, 가족정책적 자극들이 생긴다. 아동청소년 지원법의 새 규정의 테두리 안에서 이러한 상담은 청소년 지원이라는 과제로서 강력하게 명문화되었다. 부모가 별거하거나 이혼할 때 상담은 부모 스스로의 힘을 장려하고, 갈등해결을 위한 능력을 개선하고, 별거 그리고 이혼 뒤에도 자녀에게 최대한 부모의 역할을 보장하는데 목적을 둔다. 연방정부는 이 ‘가족보고서’에서 실제 작업과 시범 프로젝트에 대한 상담자의 자격 취득을 위한 지원책들을 만들어내게 했다.

교육과 유연성 및 지식에 대해 늘어나는 가족의 요구 및 제기되는 과제

들을 처리하기 위해서 가족은 다양한 형태로 부담을 완화할 필요가 제기되었다. 특히 개인 뿐만 아니라 가족 역시 자립적인 인생설계를 위한 기회를 만족할 만큼 사용할 수 없는 상황에서나 주변에 자립을 도와주는 인력이 충분하지 않은 상황에서, 가족은 상담과 지원을 필요로 한다. 가족이 이러한 지원과 도움 그리고 가족에 부담을 주는 상황에서 (행동의) 방향잡기에 대한 도움을 얻는 것에 기여하는 것이 가족정책의 과제이기도 하다.

많은 가족이 실업, 건강상의 문제, 파트너 관계에서의 문제 그리고 자녀 양육에서의 어려움과 같이 특정한 삶의 부담으로 인해 지나친 부담을 안게 되고 그에 대하여 폭력적으로 반응한다는 사실에 특별히 유의해야 한다. 바로 이런 상황에서 부담을 완화하고 가족을 지원하는데 기여하는 모든 것이 특히 중요한데, 그를 통해서 폭력이 없는 순간으로서 가족 내 갈등들이 줄어들 수 있기 때문이다. 가족 내 폭력과 관련하여 예방과 중재는 연방정부가 중점적으로 노력하는 분야이다. 연방정부는 예방과 원조의 전제조건들을 개선하기 위해 무엇보다도 가족노동에 대한 중심적 조치들의 테두리 안에서 시범 프로젝트, 연구 그리고 다른 주도적 조치들, 예를 들어 폭력문제의 영역에서 직업교육과 재교육을 장려한다.

연방정부는 구 서독지역에서 아동을 위한 주간보육시설에서의 교육, 보육 및 양육을 위한 가족을 보완하는 서비스의 확장과 이러한 서비스의 보장과 질적 향상에 대한 장려를 부각시킨다(‘가족보고서’ 8장). 이러한 노력들이 중점을 두는 것은 임신부 및 가족원조법의 테두리 안에서 사회법전 VIII 제 24조로서 아동청소년법에 받아들여진, 연방의 범위에서 유치원 자리에 대한 청구권의 도입이다. 이에 대해 개개의 연방주는 진전된 규정들을 갖춘 시행령을 선포했다. 그러나 유치원 자리에 대한 청구권의 충족은 만 3세 미만과 만 6세 이상의 아동을 위한 보육시설과 전일제 보육자리의

확장에 부담으로 작용해서는 안 된다고 명시하고 있다.

1990년 과도기에 연방의 원조로, 무엇보다도 구 동독의 노력을 통해 구 동독에서 전체적으로 수요에 맞게 아동보육시설들의 연결망을 유지하는데 성공했다. 구 동독의 주간보육시설에 대한 교육적 작업의 지속적 개입을 위하여 연방정부는 시범적 시도와 정보 전달자의 재교육을 장려하였다.²²

3. 지역과 지방 차원의 가족정책

‘가족보고서’는 지역과 지방차원에서 설계된 가족정책을 가족정책의 중점과제라 강조하고 있다. 지역과 지방의 가족정책의 구체적이고 법률적인 내용들은 연방과 주에서 제시하고 있는 과제들에 근거하고 있기 때문이다. 국가적 차원의 가족정책은 보완적이며 보충적 관계에 놓여 있을 뿐이다. ‘가족보고서’에는 지역의 발전조건들이 복잡하다는 것을 시사하고 있다. 예를 들어 “주택과 거주조건들”이라는 주제로 토론이 제공되면, 지역의 열악한 재정능력과 경제적 입지로 인한 구조적 취약함은 사회기반시설의 발전에 힘입어(예: 주택건설부지의 이용에 힘입어) 경제구조적인 조치들(예: 산업단지의 이용)에 집중하게 되는 동기가 된다. 그러나 투자자들은 유리한 경제적 입지와 보완적인 입지조건들-개발된 사회적 기반시설, 활성화된 주택시장 그리고 적극적인 문화영역-의 결합을 필요로 한다. 지역의 성공적인 발전은 경제적, 사회적 그리고 문화적 요소들이 함께 작용함으로써 실현될 수 있다.

도시와 주의 지방자치단체들은 사회적 계획들과 발전계획들을 통해서 인구학적 변동에 더 단호히 반응해야 하며, 세대와 관련된 지역과 지방의

²² 통일당시 구 동독의 아동과 청소년의 제반 상황에 대해서는 (문서번호 3)을 참조하기 바람.

인적자원에 대한 부양정책을 제공한다. ‘가족보고서’는 아동청소년정책, 가족정책 그리고 여성정책과 함께 세대와 관련된 여러 설계 방법들이 존재한다는 것을 시사하고 있다. 도시와 지방자치단체의 사회적 계획은 세대와 관련된 문제의 해결을 위해 일련의 세대에게 맞춰진 전문계획들-청소년지원계획, 가족장려계획, 여성장려계획 및 노후지원계획-을 선택할 수 있다.

‘가족보고서’는 지역과 지방 차원에서 조성된 가족정책이 지역살림에 추가적인 부담을 초래할 이유가 없다는 견해를 표명하였다(제 11장, 5.1). 결정적인 것은 무엇보다도 “주도성과 현명한 경영”이라는 조치들의 조절을 통한 행동의 효율성이다. 참여와 조절과 작업 분배의 과정으로서 지역적, 지방적 가족정책은 지역 내 인력을 동원한다. 그 과정은 현존하는 자원들을 활성화한다. 재정적 수단이나 물적 수단의 동원보다 더 중요한 것은 참여하는 시민들의 공동작업의 사용과 공동책임이다.

이러한 과정이 보다 널리 시행되어야 하지만 연방정부는 지역적 가족정책구조의 구축이 지난 몇 년 안에 시작되었다는 사실을 긍정적으로 평가하였다. 연방정부와 일련의 연방주들은 이러한 발전을 지지한다. 연방정부는 실무자를 위하여 하나의 실마리로서 계속 개발되는 “지역과 지방의 가족정책에 대한 안내서”를 마련하였다. 연방정부는 지역과 지방의 가족정책의 법적, 제도적 그리고 조직적 구조에 대한 정보를 불러올 수 있는 “지역과 지방의 가족정책의 연결망”의 구축을 장려한다. 그 외에도 신연방주들과 함께 연방정부는 일련의 시범 프로젝트들에서 세대와 관련된 넓은 범위의 가족노동을 포함하고 있는 “다 기능적 가족센터”에 대한 계획을 검증하였다. 연방정부는 지역과 지방의 가족정책 구조의 구축과정에 계속 자극을 주려고 의도하였다.

4. 가족법

연방법과 가족법의 전치(轉置)는 구 동독 사람들을 위한 가장 사적인 삶의 설계에 영향을 주었다. ‘가족보고서’ 제5장에서는 가족의 보호와 장려를 위한 수단으로서 가족법의 기회들을 명확히 하기 위해 처음으로 별도로 가족법을 다루었기 때문에 환영을 받았다. 동시에 보고서는 “특히 가족을 위해 두 독일 국가에서 가족법 발전의 본질적인 측면들과 구 동독으로 연방법을 전치시키는 것과 관련된 변화들과 문제들을 명확히 하고자”하였다. “구 독일연방공화국과 독일민주주의공화국에서 가족법의 발전을 위하여”라는 제목 아래 독일연방공화국에서 유효한 가족법에 대하여 DDR의 가족법이 대치(對峙)된다고 보고하였다.²³

예를 들어 가족과 직장생활의 조화는 구 서독의 법률에 의해 표현되지 않은 반면에 DDR에서는 “직장생활과 가사노동 및 자녀의 양육이 배우자들에 의해서 가족법적으로 동일한 가치가 있는 것으로 여겨졌다.” 이러한 묘사를 연방정부는 불완전하다고 평가하고 있다. 즉, 상호 간의 배려에 대한 의무와 함께 직장생활에 대한 양쪽 배우자의 권리를 확인하고 본보기로서 혼인에서 과제의 분배에 대한 합의된 결정을 확정하고 있는 구 서독의 민법전 제1356조, 제1360조가 언급되지 않았다는 것이다. 또한 DDR 전체 가족법의 바탕에 깔려 있는 “평등이 경제적 자립과 이러한 직업 활동을 전제한다”는 것과 같이 가능한 포괄적으로 여성을 국가가 주도하는 경제 및 산업기구에 포함시키는 것이 독일연방공화국의 법률제도 및 사회제도와 조화되지 않는 목표를 추구했다고 하기에는 분명하지 않다는 것이다.

DDR에서는 대학의 학업자리가-금전적 지원의 전제조건으로서 일방적

²³ 1990년 7월 20일 법률 및 통일조약에 의해 삭제되거나 변경된 규정들이 포함된 구 동독의 가정법전(FGB)의 내용에 대해서는 (문서번호 18)을 참고하기 바람.

으로 국가에 의해 분배되었거나 사회정치적으로 적절한 의무충족행위가 결여되어 있을 때 거부당했다는 사실을 언급하지 않은 채, DDR에서 장학금에 대해 모든 사람들에게 청구권의 형식으로 국가가 많은 비용을 떠맡는 것에 주의를 환기시키는 생계법의 묘사에 대해서도 연방정부는 만족하지 못했다. 그 밖에도 생계비 비율에 대한 DDR의 지난 몇 년 간의 활발한 토론에서는 미성년자의 생계와 관련된 사실이 알려졌는데, 경기 과열적 추세를 드러내지 않기 위해서 생계비 비율은 고정적으로 유지되었던 것 같다. 사회정치적 조치들, 가령 국가자녀수당의 인상을 통해서 어느 정도의 (부담) 경감이 이루어졌다.

‘가족보고서’는 독일연방공화국 가족법의 지나친 법제화와 복잡함을 지적하였다. 하지만 “법제화와 복잡함”은 특히 연방공화국의 법률이 헌법에 의해 위임된 의무의 실현에서 가족을 기본적으로 사적(私的) 자율성을 가진 인생설계의 영역으로 인정한다는 사실의 결과이다. 그에 반해 보고서에서 환영받는 “DDR에서 법적규정 감소”는 가족의 기능들을 점점 더 사회정치적 영역으로 옮기고, 그로써 해당자의 인생설계 가능성을 빼앗는 정책적 결과로 이어질 수 있다고 평가했다. ‘가족보고서’는 제 5장 3절에서 “연방법의 구 동독으로의 전치”의 중요한 효과로서 혼인과 가족설립 그리고 가족의 확대를 위한 결정이 “가족을 장려하고 보호하는데 있어서 새 법률의 지나치게 왜소한 역할과, 자유와 자기결정권 획득의 실패에 대한 실망감”이 동반되었다고 밝히고 있다. 그러나 연방정부는 이러한 평가를 공유하지 않았다. 우선적으로 이 보고서의 결과들의 전제로서 여러 가지 진술들은 문제가 있고 올바르지 않다고 판단했기 때문이다. 나아가 근본적으로 보고서에 확정된 “가족의 부담”이 도대체 전치된 가족법의 탓으로 돌릴 수 있는 것인지, 차라리 비경제적이고 비사회적인 전환의 어려움이 언급할 만한 가치가 있는 것은 아닌지에 대해 의문이 제기되었다.

연방정부의 평가에 따르면, ‘가족보고서’는 무엇보다도 BGB (Bürgerliches Gesetzbuch: 시민법)의 차별화된 규정들이 특별한 방식으로 자유주의 법치국가에서 혼인과 가족의 중요성을 고려한다는 사실을 간과하고 있다고 평가하였다. 시민법의 규정들은 사적 자율성의 여지와 함께 상당한 자유와 자기결정권의 획득을 보장하고 있다. 연방정부는 해당자들이 이 지점에서 확장된 인생설계를 환영하기보다는 부분적으로 높아진 위험을 두려워하고 있다는 사실을 인식하였다. 연방정부는 또한 자유주의 법치국가의 거의 모든 규정들처럼 BGB의 가족법이 지속적인 관찰과 경우에 따라서 개선을 필요로 한다는 것도 인식하고 있었다. 그렇지만 결론적으로 봤을 때 연방정부는 가족법에 제기되는 요구들과 관련하여 ‘가족보고서’와 일치된 입장을 보였다. 가족법이 가능한 한 자녀의 보호에 기여하고 경제적 약자의 편에 서며, 관계를 평화롭게 유지시키고 최소한 갈등을 증폭시키지 않고 심리적, 시간적 그리고 재정적 부담들을 가능한 적게 유지하며, 시민의 은밀한 사적 영역을 존중하도록 기대되어야 한다는 것이다. 그러나 연방정부는 이러한 요구들이 바로 동독의 상황과의 비교에서도 독일 연방공화국의 전치된 법률에 의해 “단지 제한적으로 성취되는 것”이 아니라 오히려 근본적으로 충족된다는 견해를 강하게 대변하였다.

새 아동청소년지원법은 가족을 지원하고 가족을 보완하는 행위에 집중함으로써 자녀의 안녕을 위한 부모의 권리 행사에 기여하고, BGB 제 1666a조가 요청하듯이 그로써 공적 원조들을 가족의 자율성에 대한 개입보다 우선하기 위한 기초를 세웠다. 그 때문에 연방정부는 ‘가족보고서’에서 부각된 가족법과 아동법을 위한 청소년 지원의 중요성을 강조한다. 연방정부는 1990년 여름에야 통과된 새 아동청소년지원법을 구 동독으로-동시에 필수적인 구조들을 만들고 사회적 변혁으로 인한 청소년지원수당에 대한 증가한 수요를 고려해야 하는 필요성과 관련 있는-전치시키는

것과 관련된 어려움을 잘 인식하고 있었다. 지역의 상급단체들에 의해 만들어졌고 연방의 수단을 통해서 1991년부터 1994년까지 장려되었던 정보, 상담 및 재교육 서비스인 청소년 지원은 근본적으로 구 동독의 청소년 복지국 직원들이 청소년 지원의 전문적이고 법률적인 기초에 진입하는 것을 수월하게 하고 이 토대를 강화하는데 기여했다. 그 사이에 정보, 상담 및 재교육서비스인 청소년 지원은 구 동독의 다른 행정분야의 확장과 변경을 위한 모범사례가 되었다.

사회지원법이 무엇을 위해 존재하는가에 대해서 통일조약의 협상당사자들은 청소년지원법과 관련해서도 통일조약의 부속서에 과도기 규정들을 마련하였는데, 이 과도기 규정들은 구 동독의 완전히 다른 출발조건들과 관련하여 구 서독의 법적, 전문적 실행수준에 단계적으로 적응하도록 한 것이다. 특히 DDR의 청소년 지원에서는 낮선 방문 또는 부분적인 재가(在家)의 성격을 띤 지원들이 1994년 12월 31일까지 낮은 구속력을 가지고 있었다. 연방정부는 이러한 맥락에서 과도기 동안 개개 수당의 작은 구속력으로 인해 가입분야의 상황에 대한 적절한 반응을 불러일으키는데 어려움이 가중되었다고 하는 보고서의 입장을 공유하지 않았다. 연방정부는 이러한 맥락에서 구 서독에서 구상된 아동청소년지원법을 너무 빨리 구 동독으로 옮기는 것에 대해 비판적인 목소리에 주의를 환기시키는데, 그로써 새롭고 대안적인 해결방법들이 위협을 받을 수 있기 때문이었다. 수당법의 구상에만 관할권이 있고 이러한 수당법을 실행하는 지역의 지역법인단체(Gebietskörperschaft)들의 재정적 조달에는 관할권이 없는 연방입법기관이 만약 삭감하지 않고 그 법률의 효력을 곧바로 발효시켰다면 필수적인 적응의 측면에서 지역의 지역법인단체들에게 과한 부담을 안기고 법률질서에 대한 신뢰를 뒤흔들었을 것이다.

‘가족보고서’의 제5장 마지막 절에서 “가족법의 지속적 발전”에 대한

입장을 밝히고 있다. 법률의 발전을 위한 자극들은 개개의 가족법적 규정들을 위헌이라고 선고한 헌법재판소의 여러 판결에서 찾을 수 있다. 통일과정이 법률의 발전을 추가적으로 촉진하였다는 평가에 동의할 수는 있으나 헌법에 합치되지 않는 규정들이 구 동독에 전치되었다고 하는 평가는 반박하고 있다. 즉, “그 규정들은 헌법과 합치했던 DDR의 규범들을 대치했을 것이다”라고 표현하는 것에 대해 이의를 제기하고 있다.

‘가족보고서’는 단호하게 가족법의 지속적인 설계를 위한 개별적이고 구체적인 제안들을 제기하지 않았다. 그 대신 진술된 “기본 방향들”은 어떻게 그러한 제안들이 오래 전부터 독일연방공화국 내에서 광범위하게 진행된 개혁토론에서 나타났는지에 대한 생각을 제시하였다. ‘가족보고서’는 헌법과 노동 및 교육법, 조세법 등에 대한 요구들을 제기한다. 이러한 넓은 범위의 요구들에 덧붙여 보고서는 “자기종결적인 가족법 편찬의 가능성을 검증하고” 즉 “전체로서의 가족법을 새로 구상하고 규정할” 필요성을 강조하였다. 여기에서는 무엇보다도 생계법과 아동법을 말하고 있다. 바로 이 지점에서 연방정부도 자신이 추구한 중요한 개혁의 시도, 즉 이제까지 추구한 개혁의도의 중점을 인식하였다. 동시에 연방정부에게는 유효한 법률의 물질적인 개선이 관건이지 입법적 입지를 옮기는 것이 문제되지 않는다고 보았다. 그렇게 법적인 공적 부양의 폐지에 대한 법률과 부양의 권리에 대한 새 규정이 BGB 제1,631조 2항의 새로운 표현을 위한 확대 금지법과 마찬가지로 제출되었다. 그러나 이것은 가령 혼인외적(婚姻外的)으로 생긴 아동의 상당한 정도의 평등권을 위한 연방정부의 노력과 마찬가지로 ‘가족보고서’에 의해 그 진가를 인정받지는 않았다.

5. 가족과 생업

연방정부는 노동이 생업활동에 국한되지 않는다는 ‘가족보고서’의 진술을 강조하였다. 의심할 나위 없이 사적인 가구에서 행해지는 노동이 사회적 생존수단의 중요한 핵심단위로 여겨질 수 있다. 사람의 행동잠재력, 즉 인적자원을 구축하는 것은 가족 안으로부터 시작된다. 즉 일상생활의 문제들을 처리하는 젊은 사람들의 능력이 가족에서 전수된다. ‘가족보고서’와 마찬가지로 연방정부는 사회적 지위와 사회적 기회가 근본적으로 생업에 의해 기초되고 가족 내의 활동은 저평가되는 위험을 인식하였다. 연방정부는 가족노동과 생업노동에 같은 가치를 부여한다. 기본적으로 어머니와 아버지가 가족과 직업에서의 삶에 대한 자신의 생각들을 실현하기 위해 여러 가지 가능성들 중에 어떤 것을 사용하고자 하는지, 즉 가족과 직업을 병행할 것인지 자녀가 일정한 나이에 이를 때까지 생업을 중단할 것인지는 그들이 결정하도록 내버려두어야 한다는 입장을 가지고 있었고, 다음과 같은 사실들에 주목하였다.

- 직장생활을 하면서 동시에 자녀를 양육하고자 하는 여성의 비율은 증가한다.
- 그러나 여전히 많은 여성들이 생업활동을 중단하고자 한다.
- 자녀로 인해 자신의 생업활동을 한동안 제한할 준비가 되어 있는 남성의 비율이 증가하고 있다.

가족과 직장의 개선된 조화는 연방정부의 핵심적인 가족정책적 및 여성정책적 과제이다. 여전히 기업의 노동시간과 불충분한 자녀보육의 기회들이 가족과 직업의 조화에 대한 중대한 장애들이다. 나아가 휴직 및 복직

가능성들이 매우 중요하다. 연방정부는 직장과 가족의 과제들을 더 잘 조화시키는 것을 가능하게 하는 중요한 법적 조치들을 취했다.

- 1986년(연방자녀수당법)의 자녀수당과 육아휴직의 승인에 대한 법률의 새로운 표현이 1992년 1월 1일에 효력을 발생한다. 그에 따라 가능한 육아휴직은 3년이다. 양육수당의 수령은 18개월에서 2년으로 연장되었다.
- 1993년 4월 20일에 연방내각에 의해 그리고 1994년 4월 21일에 독일 연방의회에 의해 통과된, 연방정부에 의해 입안된 여성과 남성의 평등권(제2차 평등법)을 실현하기 위한 법률안은 가족과 직업의 개선된 조화에 방점을 찍는다.

노동시간의 유연화와 사회보험에 의무적으로 가입해야하는 시간제 고용의 확장은 가족정책적 이유와 마찬가지로 고용정책적인 이유로 바람직하다고 판단한다. 그를 통하여 더 많은 수의 사람들이 고용되고 그것은 실업률 감소에 기여할 수 있기 때문이다. 그 때문에 연방정부는 시간제 노동의 장려를 1994년 1월의 더 높은 성장과 더 높은 고용을 위한 행동촉진 프로그램의 중심과제로 격상시켰다. 이러한 맥락에서 시간제 노동에 대한 보고서는 모든 사회 인력의 참여 하에 대중의 광범위한 적극적인 참여를 요구하였다. 그와 함께 시간제 일자리를 창출하는데 있어서 중소기업의 상담에 대한 요구를 충족시키는 것이 중요하다. 나아가 1994년 고용촉진법은 전일제 노동자가 시간제 노동을 하기로 결정하는 경우에 실업자 지원에서의 활동들을 위한 한시적인 존속보호규정을 담고 있다. 이러한 규정을 통해 노동자는 시간제 고용에서 실업 상태로 빠지는 경우 실업수당이 줄어들까봐 염려할 필요가 없다.

오늘날도 노동시장의 상황은 제공되는 시간제 일자리보다 시간제 일자리를 구하는 노동자가 현저히 많다는 것에 의해 결정된다. 연방노동청의 노동시장연구기관이 제출한 설문조사 결과에 따르면, 구 서독에서 200만 명의 전일제 노동자들이 그들의 노동시간을 예를 들어 2/3 또는 3/4으로 줄일 의향이 있다. 구 동독에서도 기본적으로 사회보험의 의무가 있는 시간제 고용계약을 체결할 의향이 존재한다. 한 설문조사에서 양쪽 배우자 모두 전일제 노동을 하는 모든 부부의 30% 이상이 한쪽 배우자가 단지 시간제 노동을 한다면 바람직하게 여긴다고 응답하였다. 이 범위의 사람들은 단독으로 450,000개의 시간제 일자리에 대한 잠재적인 수요를 보여준다. 누구보다도 여성이 시간제 일자리를 찾고 있지만, 이러한 기업 내 시간제 일자리가 단지 여성들만을 위한 고용형태로 취급되어서는 안 된다. 시간제 일자리의 가능성은 남성에게도 열려 있어야 하며 이들에 의해 더 큰 규모로 수용되어야 한다.

시간제 노동과 관련하여 기업의 여러 경영자 층 뿐만 아니라 기업차원의 노동자대표들에게도 잘못된 평가와 선입견이 존재한다. 이러한 이유로 연방정부는 통일 후 시간제 노동에 대한 집중적인 계몽교육을 진행했다. 노동자들을 위하여 시간제 노동은 아주 자주 가족의 과제와 직업 활동을 결합시킬 수 있는 기회를 제공한다. 무엇보다도 노인 수의 증가로 부양을 받아야 하는 경우도 증가할 것이기 때문에 가족의 의무는 앞으로 계속 늘어날 것이다. 통일과정에서 독일에서는 110만 명의 사람들, 즉 부양을 필요로 하는 모든 사람들 중 73%가 자택에서 돌보아지고 있었으며 이 중에서 90%가 가족구성원에 의해 부양을 받았다.

연방정부는 시간제 고용과 가족친화적 노동시장 정책적 이유로 공무원의 장기휴직을 가능한 장소와 시기에 장려한다. 1969년에 도입된 가족정책적인 시간제와 1980년에 처음으로 수용된 노동시장 정책적인 시간제는 그

이후로 중단없이 확대되었다. 공무원 사회에서 이제까지의 시간제 고용에 대한 요구는 주목할 만하다. 1992년에 구 서독에서 공무원, 사원 및 노동자의 18.3%가, 즉 거의 500만 명 중에서 935,000명 이상이 시간제 근무를 하였고, 구 동독의 수치를 합하면 그 비율은 16.3%에 달한다. 그로써 공무원 중 거의 1/5의 피고용자가 시간제 근무를 하였는데 이와 비교하여 산업경제에서 시간제 노동자의 비율은 9.4%에 머물렀다.

연방행정 분야의 긴급 프로그램의 테두리 안에서 강력해진 시간제 노동의 촉진을 통하여 여성과 남성을 위한 가족과 직장의 조화와-또한 상관에 있는 일자리를 위하여-수행과제 그리고 휴식기간 중 직업과의 연결이 수월해진다. 연방정부와 직속 하급관청들은 1994년 2월 9일부터 원칙적으로 시간제 형태의 모든 일자리를 공모하였다. 그러나 우선적으로 더 많은 시간제 일자리에 대한 노동자의 소망과 기업의 요구를 유연한 형태로 노동시간을 설계하여 서로 조화를 이루도록 협상 당사자들에게 요청한다.

노동조합 단체와 고용주 단체와의 공동작업을 통하여 연방정부는 가족에게 유리한 방향의 노동계 설계의 성공적인 예들을 제시하는 안내서를 만들었다. 대기업은 이러한 요청에 쉽게 준비하지만 중소기업에게는 정보가 부족했다. 이러한 정보의 부족을 개인적인 상담이나 실용적이고 쉽게 이해할 수 있는 자료를 통해서 줄이는 것이 중요하다. 연방정부는 1994년 1월부터 시범 프로그램을 장려하고 있는데, 이 프로그램의 테두리 안에서 가족에게 유리한 방향의 일자리 설계의 가능성에 대한 전문적인 상담이 중소기업에게 예시적(例示的)으로 제공되었다. 산업, 상공회의소 및 수공업협회의 운영자단체 안의 상담소는 시간제 노동, 유연한 노동시간, 가족 단계 후에 직장으로서의 복귀, 자녀 양육에 대한 지원 및 기업의 재교육을 위한 가족에게 유리한 방향의 규정들의 가능성에 대하여 알려주었다.

모범적인 규정들과 시설들을-가족에게 유리한 방향의 노동시간부터 기

업 내 자녀양육시설을 넘어 여성을 위한 재교육 및 재편입 프로그램에 이르기까지-갖춘 수많은 기업들이 존재하였다. 또한 모범적인 방식으로 가족에게 알맞은 해결책들을 개발하고 기업에서 그 해결책들을 실현에 옮긴 기업들을 연방 차원에서 표창하기 위하여, 연방정부는 1993년에 “가족에게 유익한 기업”이라는 연방 차원의 경쟁을 시행하였다. 경제계도 여성이 생업에 온전히 몰두하는 것에 관심을 가지고 있었다. 중장기적으로 우려되는 수준의 인구학적 변화와 전문 인력 부족은 현존하는 모든 자격을 갖춘 사람들의 잠재력을 사용해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 직장으로 복귀하고자 하는 여성들이 생업으로 재진입하는 것이 수월해져야 한다는 문제의식을 공유하였던 것이다.

여성이 생업으로 쉽게 재편입되기 위해서 1992년 7월 27일의 “임산부 및 가족지원법”과 절약, 공고화 및 성장 프로그램 등과 함께 개정된 고용촉진법의 효력이 발생됐다. 만약 전일제 수업을 하는 조치들에 참여하는 것이 감독을 필요로 하는 자녀의 양육이나 돌봄을 필요로 하는 사람들로 인해 불가능하다면 직업적 재편입에 필수적인 재교육조치들에 참여할 때 부분적인 생계수당이 교부되었다. 원래 1995년까지 마련된 부분적인 생계수당을 위한 기한은 삭제되었다. 자녀양육비용은 한 자녀당 매월 120 마르크(그 전에는 총 60 마르크)까지 연방고용청이 부담하였다. 만약 노동자가 실습기간 후에 충분한 성과를 가져올 수 있다면 자녀양육이나 가족구성원의 부양 시기 이후에 생업으로 복귀하는 노동자는 실습수당을 법적으로 청구할 수 있다.

연방정부는 직업적 재편입과 관련하여 직업적 재교육 조치들의 질(質)에 높은 중요성을 부여하는 ‘가족보고서’의 견해를 공유하였다. 개정된 10번째 고용촉진법과 함께 질적 보장을 위해 1993년 1월 1일부터 효력이 발생한 조치들은 ‘가족보고서’에서 특별히 언급된 직업적 재교육조치들의 질

을 전반적으로 개선하는데 기여하게 하였다. 이 밖에도 연방정부는 직업적 재편입을 개선하는 것을 목적으로 하는 다음과 같은 프로젝트들을 장려하였다.

- 구 서독과 구 동독에서 여성을 위한 재편입 프로그램-구 서독여성의 직업적 재편입을 위한 종래의 특별 프로그램은 1994년 1월 1일부터 구 동독의 여성도 고려될 수 있는 새 프로그램으로 전환되었다. 새 프로그램의 틀 안에서 시간제 노동이 특히 강조된다.
- “구 동독여성을 위한 정보와 상담” 모델-연방정부는 1991년 가을 이래로 구 동독의 각 주에 시범상담소를 설립하였다.
- “일자리 창출을 위한 새로운 길” 모델-자조(自助)의 활성화와 모든 참여자, 특히 선택된 지방행정구역의 행정과 재교육에 관할권을 가진 장소와 시설 그리고 단체 사이의 참여자들의 협동을 통해서 새로운 형태의 노동과 고용을 사용 가능하게 만들려는 시도가 행해져야 한다.
- 여성이 지도적 위치를 맡기 위한 자격을 갖추기 위하여 연방정부는 “여성 지도층의 더 높은 자격 취득”이라는 시범사업과 “실업자인 여성 학자들의 자격 취득”을 위한 시범사업을 실시했다. 이 시범 프로그램들도 구 동독의 특수한 상황에 맞추어져 있었다.

통일 전 DDR에서 노동연령에 속하는 여성의 91%가 생업에 종사하고 있었다. 직업 활동은 인생설계의 자명하고 포기할 수 없는 구성요소로 여겨진다. 이것은 지도적 위치에 있다는 자기에 대한 관념에도 해당된다. 이러한 조치들로 여성들은 변경된 조건들 아래에서도 책임과 지도를 떠맡을 수 있는 능력을 갖추고 강화하도록 하였다.

연방정부에게 실업의 극복은 가장 큰 도전이다. 통일 후 실업률 상승의 가장 중요한 원인은 경기(景氣) 상황적인 것이었다. ‘가족보고서’는 구 동독의 실업률의 원인들로 사회주의 계획경제 시대의 은폐된 실업률과 경제 구조와 실질자본의 노후화 그리고 전통적인 동쪽지역 시장의 상실을 꼽았다. 이것은 단지 모든 정치 분야의 조율된 대응방식을 통해서만 극복될 수 있는 문제들이었다. 연방정부는 노동시장정책이 바로 구 동독의 변혁기 상황에서 자신의 능력과 유연성을 증명했다는 입장에서 서 있었다. 연방정부는 단시간 노동과 고용촉진 조치들을 통해 고용률을 높였고 자격취득 조치들을 통해 많은 사람들에게 새로운 전망을 제공하였다. 연방정부는 그로써 1992년 연평균 200만 명 그리고 1993년 연평균 160만 명의 노동자가 실업자가 되는 것을 방지했고 또한 수많은 가족의 사회적 상황을 개선하는데 기여했다.

가족에게 미치는 실업의 영향은 실업자가 아닌 가족구성원의 수입 또는 실업의 기간에 따라 매우 다양하다. 장기간 실업의 사회적 결과들은 가족에 심각한 타격을 입힌다. 때문에 연방정부의 노동시장정책의 목적은 노동시장 정책적 수단들을 사용하여 그리고 자격취득 조치들과 고용촉진조치들을 통해서 장기 실업자의 인적 자본이 쓸모없게 되는 것을 저지하고 또한 고용주들이 장기 실업자의 채용을 보류하는 것을 가령 연방정부의 특별 프로그램인 “장기 실업자를 위한 고용원조 행동촉진”으로부터 나오는 임금비용 보조금을 통해 감소시키는 것이었다. 그렇게 함으로써 장기 실업자가 불경기 뒤에 따르는 경기회복에 참여할 가능성에 기여할 수 있게 하였다.

여성은 노동시장에서 상대적으로 불리한 위치에 있음에도 불구하고 연방정부는 구 동독의 여성들이 “통일의 피해자”라고 여기지 않았다. 물론 여성이 실업으로 인해 특별한 정도로 남성의 경우보다 더 강하게 타격을

받았지만, 노동시장 정책적 수단의 투입은 특별할 정도로 여성들에게 긍정적인 영향을 미쳤다는 것이다. 이는 여성들이 연방고용청에 의해 장려되는 재교육 조치들에 평균 이상으로 참여한다는 사실에 주목하고 있다.

6. 가족과 교육

‘가족보고서’는 가족과 교육에 대한 부분을 다루고 있는데, 가족에 대한 교육제도의 의미와 교육제도의 가족지향성의 문제 그리고 사회적 변화 과정에 적절히 반응하는 여러 교육 분야의 능력은 상이한 삶의 상황, 교육과 직업교육의 상황 그리고 제도적인 여건을 고려하여 분석가능하게 하였다. 직업교육과 재교육 그리고 학문에서 여성과 남성에게 균등한 기회 제공에 대한 기여로서 가족과 교육의 조화가 보장되는 것은 연방정부의 중심 과제이다. 이를 위해 교육 및 직업교육과 가족 및 자녀양육의 문제를 더 조화시키기 위한 구조를 창출하고 기존의 편견들과 여성들이 잠재력을 개발하는 것을 방해하는 기존의 구조들을 극복하는 것이 필수적이었다. 그렇게 함으로써만 남성과 여성 사이에 가족의 과제와 자녀양육의 과제를 동일하고 파트너 관계에 어울리도록 분배할 수 있다.

학교에 대한 작업은 ‘가족보고서’의 테두리 안에서 특별한 가치를 갖는다고 평가되어진다. 이와 함께 교육정책과 가족정책의 밀접한 조율의 필요성이 명백해진다. 8번째 청소년 보고서(1991년 12월 11일 BT-Drs.(Bundestag-Drucksache, 연방의회 인쇄물) 2/1813)에 대한 연방정부의 입장 표명에서 가족과 교육의 관계에 대한 입장들이 이미 표현되었다. 가족의 부담을 진지하게 받아들이고 사회가 해결할 수 없는 문제들을 일방적으로 가족이나 학교에 떠넘기지 않는 것이 중요하다. 학교생활의 실패, 폭력과 약물은 학교와 마찬가지로 가족에게 부담을 준다.

학교는 사회적 삶을 가능하게 해야 한다. 학교는 부모와 선생 그리고 독일인 및 외국인 학생들이 학교를 공동체 생활의 장소로 이해하는 기회를 제공해야 한다. 학교는 부모와 협동하는 공동작업을 보장해야 한다. 수요에 적절하고 가족과 밀접한, 아동과 청소년을 위한 전일제 서비스들(전일제 아동보육시설, 전일제 학교 등)은 가족 내 교육을 보완하고 지원한다. 학교제도의 가족 관련성이 수많은 요소에 의해서 결정되는데 예로서 상이한 자질과 재능에 상응한 다양한 교육 서비스, 생활 형편의 통일성을 보장하는 독일 전체에 관련된 투명한 학교제도, 교육과정의 변경, 집 근처에서 제공되는 학교 서비스 및 부모의 학교 영역에 대한 참여를 들 수 있다는 것에 ‘가족보고서’는 주의를 환기시켰고, 연방정부는 이를 환영하였다.

연방정부는 기업 내 직업교육에서 어머니의 상황을 보다 강력하게 시야에 들어오게 해야 한다는 ‘가족보고서’의 견해를 또한 공유하였다. 이로써 비교적 작은 집단이 문제가 되는 것처럼 보일지라도 젊은 어머니에게 직업교육과 자녀양육의 더 나아진 조화의 기회를 열어주는 해결방안들이 요구되었다. 이를 통하여 장기적으로 직업교육을 받지 않은 자녀를 혼자 키우는 어머니의 상황이 개선될 것으로 기대되었다. 이때 목적은 주로 사회적 보장 시스템에 의존하는 집단이 직업적 자격 취득을 통해서 도달할 수 있는 경제적 자립이었다.

또한 연방교육부는 직업교육과 모성의 조화에 대한 연구보고서를 제출하였다. 이 연구 프로젝트의 결과들은 문제점에 대해 각성시키고, 정보 상태를 개선하고, 현장에서의 구체적인 행동 가능성에 도달하기 위해 직업교육에 책임이 있는 모든 사람들과 함께 토론할 것을 제안하였다. 보장된 자녀양육과 사회교육적 돌봄에 기초한 피교육자의 지원을 통한 기본 조건들의 개선 외에도, 젊은 어머니들에게 직업교육을 계속하는 것을 가능하게 하고 동시에 자녀양육이라는 과제를 위한 시간을 충분히 제공하는 유연

한 시간 구조를 요구하였다.

그 밖에도 연방정부는 젊은 어머니들에게도 충분한 직업적 능력을 증대하는, 직업교육법에 인정된 교육직업들과 관련된 직업교육이 가능해야 한다는 견해를 대변하였다. 그를 위해 직업교육시간을 연장하기 위한 BBiG(Berufsbildungsgesetz, 직업교육법)의 테두리 안에 행동 가능성이 존재하는 것처럼 사용할 수 있다. 예를 들어 현존하는 행동가능성은 유연한 시간 설계를 위해 사용할 수 있다. 기업 내 개선된 보육 구조를 통해서 젊은 어머니들이 이미 시작한 직업교육으로 다시 돌아가는 것을 장려하는 것은 그녀들에게 인정된 교육직업의 교육과정을 수료하는 것을 가능하게 하고 그로써 더 나은 직업적 발전의 기회를 열어주는데 기여할 수 있다.

기업 내 재교육에 대한 보고서의 작업은 당시의 상황을 정확하게 묘사하고 있다. 가족의 의무들에도 불구하고 여성과 남성에게 기업 내 재교육 조치들에 참여하는 것을 가능하게 하는 조건들을 만들어내는 것은 직업적 재교육에 책임 있는 기업의 중요한 과제로 보았다. 그러한 종류의 생각들은 직원의 지속적이고 미래지향적인 발전과 작업능력을 촉진시키는 기업 문화의 발전에 확실히 도움이 될 것으로 판단하였다. 직업 재교육 영역에서도 동기과 교육선택행동, 규칙적인 참여를 위한 각각의 가족 사정의 중요성이 과소평가되어지지 않았다. 보고서에서 관찰의 핵심에 놓인 직업 재교육의 가족친화성은 중요한 기본조건이었다.

재교육 통계의 테두리 안에서 성별, 가족상황 및 사용가능한 시간, 예산에 따른 차별화된 자료조사는 상응하는 기본조건들(예: 아동보육 서비스, 집에 근접한 재교육 기회)을 갖춘 목적이 뚜렷한 서비스의 개발을 위한 기초로 사용될 수 있다. 연방교육부의 의뢰로 시행된 “독일 여성의 직업 재교육”이라는 보고서 시스템의 특별 평가는 서로 다른 삶의 상황을 더 강력하게 고려해야 할 필요성을 분명히 하고 있다. 가족의 노동으로 얻

은 경험들은 직업교육에서 더 강력하게 인정되어야 한다는 것이 강조되었다. 이러한 방향으로의 하나의 진전은 예를 들어 연방교육부의 권고로 연방직업교육청의 전문가 위원회에 의해 완성된 “노인을 위한 가족경제 전문가”라는 제목을 가진 직업교육법 제46조 2항에 따른 재교육 시험에 관한 규칙이 있다.

가족활동을 통한 지식과 경험을 직업교육과 관련된 자격으로 인정하는 것은 앞으로 다른 직업분야(예: 부양 직업)에서 검토되어야 한다고 판단되었다. 이는 여성들은 목적이 뚜렷한 재교육 조치들을 통해 직업으로 재진입할 때 직업과 무관하게 획득한 경험들을 사용할 수 있어야 하며, 이를 통해서 전문적인 직업 과제 및 수료와 관련된 자격 취득 조치들에 손쉽게 접근할 수 있게 하기 위해서이다. 특히 중요해진 가족과 관련된 서비스 분야 직업들은 출발점과 가능성을 제공하고 있다. 그러나 이러한 분야의 책임은 압도적으로 각 주의 사회 부처들의 관할 영역에 놓여 있다.

‘가족보고서’는 또한 자녀를 가진 대학생 문제를 집중적으로 다루고 있다. 연방, 주, 대학교, 학계, 경제계 그리고 단체들 사이에서 완성된, 소위 “표준지침서”에 기초한 학업과 대학개혁을 위한 권고사항들에서 학업과 자녀양육을 의미 있게 결합시키기 위해 지원하는 사회적 조치들, 예로서 보장된 자녀보육이 요구된다는 것이 고려되었다. 그에 상응하는 연방의 주도권에 따른 대학교 설립이라는 공동과제에서 특히 여성의 학문적 질(質)의 보장과 보육담당 직원의 확보를 위하여 아동보육시설을 추가적인 계획집단으로서 기본 계획에 포함시키는 가능성이 존재하였고 이에 상응하는 신청들에 대한 결정은 주(州)가 내렸다.

연방교육부는 예시적으로 대학과 학교에서 제공되는 아동보육 서비스를 질과 유연성 등의 측면에서 분석하고 기록하는 연구 프로젝트 용역을 발주하였고, 나아가 구 동독에서 대학생 거주공간의 건축, 특히 가족에게

적합한 주택의 건설을 장려하기 위해서 자체 장려 프로그램이 시작되었다. 이러한 프로그램의 테두리 안에서 연방은 1993년부터 1997년까지의 기간 동안 기존 거주공간의 개량과 현대화 그리고 독일인 및 외국인 대학생을 위하여 추가적인 거주공간을 새로 만들기 위해서 2억 5천만 마르크에 달하는 재정적 지원을 마련하였다. 그로써 연방주들은 자녀를 가진 대학생의 특별한 요구들에 알맞은 거주공간을 창출해야 했다.

연방정부는 공부하고 있는 부모의 다층적인 문제들을 동시에 의식하였다. 연방정부는 이것을 “자녀를 가진 대학생”(BT-Drs. 12/20081, 112/3491)이라는 중대 질의에 대한 답변에서 상세히 표현하였다. 특히 대학 특별프로그램 II(HSP II(Hochschulsonderprogramm II))의 조치들을 여성과 가족에 유리한 방향으로 설계함으로써, 후학 양성 분야에서 자녀를 가진 후학 여성학자들에게 매우 전문적인 학문적 과업과 자녀양육을 조화시키기 위한 특별한 자극들이 주어졌다. 1991년에 시작되었고 10년 기한으로 설정된 후학 양성 촉진을 위한 연방-주-프로그램(HSP II)의 테두리 안에서 예를 들어 접촉 장학금, 재진입 장학금 그리고 가족 단계에 있는 전문적인 여성 학자들을 위한 도급계약들이 창출되었다. 이는 박사과정 장학금과 높은 자격조건을 갖춘 후학 여성학자들을 장려하기 위한 장학금을 여성과 가족에 유리한 방향으로 설계하는 데에 중점이 있다. 그 장학금들은 상응하는 경과시간 연장이 가능한 부분 장학금으로 사용되어질 수도 있고, 자녀양육 보조금도 갖추고 있었다. 특히 두 번째 대학특별 프로그램(HSP II) 내의 여성을 지원하는 조치들의 실현에 대한 현존하는 중간보고서는 자녀를 가진 후학 여성학자들이 점점 더 많이 이러한 장려 가능성을 사용한다는 것을 보여주었다.

연방교육지원법(BAföG)에 따른 직업교육지원은 가족의 부담을 경감시키는 본질적인 요소로 작용하였다. 직업교육지원은 피교육자, 자신의 배우



자 그리고 부모가 자신의 직업교육을 위해 사용 가능한 충분한 수단을 가지지 못할 때 국가에 의해 행해지는 보조적 행위이다. 수많은 특별 프로그램들이 자녀를 가진 피교육자들의 특별한 상황을 고려하고 있다. 그럼으로써 법률은 임신이나 자녀양육으로 인해 연장된 직업교육 기간을 위한 전액보조금의 지원을 가능하게 하였다. 특별 세액공제는 자녀를 기르는 피교육자의 재정적 부담을 확실히 줄였다. 대출금을 상환할 때 자녀양육이란 이유로 대출금의 분할상환이 가능하다는 점이 근본적으로 중요하였다.

7. 가족과 거주

가족의 생활은 논란의 여지없이 본질적으로 주택과 주거환경에 의해 영향을 받는다. 거주라는 경제적 문제를 포함하여 인간적인 주택건설과 도시건설에 대한 과제는 항상 서로 다른 인구집단의 요구에 맞춰 평가되어야 하고 구체화되어야 한다. 이 점은 특히 다양한 삶의 형태와 유형 및 상이한 생활 형편과 단계에 있는 가족들에게 해당된다. 그 때문에 통일헌법이 위임한 의무에 상응하게 연방은 물론 주와 지역자치단체도 가족의 일과 부담을 주택공급의 영역에서도 고려하고 있다. 1980년대 말 이래로 구 서독에서 분명히 나타난 주택시장에서의 결핍과 구 동독의 특별한 요구들과 관련하여 연방정부는 가족에 긍정적으로 작용하고, 앞으로도 계속 진행되고 발전되는 전반적인 주택공급의 개선을 위한 효율적인 진전을 이루어왔다고 평가된다.

헌법에 명시된 과제분담에 따라 건설과 주택분야에 대한 모든 조치들을 실행하는 것은 16개 연방주와 지역자치단체 차원의 일이다. 연방은 자신의 입법권한에 기초하여 도시건설 및 계획법, 조세법, 주택건설장려법, 주택의무법, 임대차법 및 주거보조수당법의 일반적인 법적인 틀을 규정한다.

나아가 연방예산에서 나오는 상당한 규모의 재정보조를 통해 특별히 중요한 투자들, 특히 도시건설 및 주택건설을 촉진할 때도 연방주를 지원한다.

독일연방공화국에서 기본적으로 사적(私的)인 기초에서 이루어지는 주택건설은 상이한 인구집단의 필요와 능력에 맞추어진 수많은 법적, 재정적 조치들을 통해 장려된다. 사회적 주택을 건설할 때 연방주의 프로그램을 통해서 임대주택 및 자신이 직접 거주하는 주택의 창출 그리고 구 동독에서 현존하는 주택의 현대화와 보수가 장려된다. ‘가족보고서’에서 진가를 인정받은 1980년대 후반기까지의 명백히 개선된 주택공급을 넘어서 연방이 연방주의 사회적 주택건설을 전년도에 비하여 이미 1989년과 1990년에 재정보조를 각각 두 배로 늘렸고 1989년부터 프로그램 해인 1993년까지 총 138억 마르크에 달하는 연방재정보조금을 마련하였다. 여기에는 구 동독에서 “동쪽 지역의 부흥”이라는 공동작업을 위한 연방의 수단과, 현대화, 보수를 위한 그리고 기존의 임대주택에 더해 추가적으로 임대주택을 창출하기 위한 재구축을 목적으로 하는 신용대부회사의 프로그램 그리고 민영화의 틀 안에서 재산으로서의 주택 취득을 위한 다른 수단들이 속한다.

사회적 주택건설을 장려하기 위하여 연방은 가장을 위한, 즉 임산부, 젊은 부부(만 40세까지), 배우자와 떨어져서 자녀와 함께 사는 한쪽 배우자, 다자녀 가족, 노인 및 중증장애자를 위한 두 번째 주택건설법으로 유리한 전제조건들을 만들었다. 주택분야의 촉진에 대한 연방과 주의 행정적 합의에서 이 집단 사람들의 주택에 대한 특히 절박한 필요가 매우 강조되었다. 그 밖에도 연방주와 지방자치단체들은 중산층 이하의 수입을 가지고 있는 가구, 특히 원조를 필요로 하는 젊은 가족이나 대가족에게 적절한 거주공간을 공급, 지원하였다. 가족의 경제적 상황과 관련하여 지역적 차원에서 임대자가 주택을 주택공급에 사용하는 것은 적절할 수 있다(지방자치단체의 장려수단의 투입, 지방자치단체의 점유권). 이러한 맥락에서 1990년 연



방정부 측에서 만들어낸, 연방주와 지방자치단체의 이사비용 보조를 받으면서 사회주택을 손쉽게 바꾸는 기회는 자발성을 토대로 규모가 큰 주택(특히 노인들의 1인 가구)을 “비우게 하기” 위하여 그리고 또한 자녀를 둔 수입이 적은 젊은 부부의 이사(전입)를 수월하게 하기 위하여 효율적일 수 있다고 판단하였다.

가족의 다양한 요구에 상이한 주택정책적 수단들이 부응하고 있다. 사회적 보장으로서 주거보조비(임대보조금, 자신이 주거하는 주택의 경우 생활보조금)는 구 동독을 위한 주거보조비법과 주거보조비 특별법을 기초로 하여 높은 비용부담과 관련해서 수입이 적은 가구의 확실한 지원을 의미한다. 거의 30년의 역사 속에서 주거보조비제도는 언제나 가족에게 유리하게 설계되어 왔다. 특히 1981년 1월 1일부로 효력이 발생한 1980년 8월 4일의 다섯 번째 주거보조비개정법(BGBl(Bundesgesetzblatt, 민법전), I. 1159p)은 보고서에 언급된, 1970년대에 나타난 적자를 근본적으로 줄였다. 이것은 주거보조비 일람표에서 상당한 규모의 주거보조비의 인상과 4인 이상 가구의 월세와 다른 부담을 덜기 위한 최고 주거보조비로 이해된다. 이에 더해 자녀를 혼자 키우는 사람들과 함께 돈을 버는 자녀를 위하여 세액공제의 형태로 우대되었다. 그 외에도 1985년 7월 11일의 여섯 번째 주거보조비개정법(BGBl, I. 1318p) 발효 이후 1986년 1월 1일에 특정한 전제조건들 아래서 만 62세가 넘는 가족구성원을 위한 세액공제가 존재했다. 이러한 모든 조치들을 통하여 대가족 가구에게 돌아가는 주거보조비는 평균 이상으로 인상되었다.

여러 명의 가족구성원이 살고 있는 가구에서 주거보조비를 받은 후에 가처분 소득에서 차지하는, 주택을 위해 자기가 떠맡아야 할 비용의 비율은 혼자 사는 사람들의 경우보다 명백하게 적다. 주거보조비의 부담경감 효과는 증가하는 가족규모와 함께 늘어난다. 그 때문에 한 가족의 경제

적 능력과 주거면적에 대한 요구는 오늘날 이미 연방 전체에서 “주거보조비”라는 사회복지수당을 측정하는데 핵심적인 요소이다.

마찬가지로 한 가족의 주택소유는 오래 전부터 주택공급, 재산형성, 사회적 그리고 가족정책적 측면에서 정책의 특별한 핵심이다. 중산층 이하 가구에 대한 직접적인 지원 외에도 무엇보다 조세를 통한 주택소유촉진도 전체 인구와 비교하여 대가족 가구의 높은 주택 소유율에 기여한다. 이 비율은 1987년에 3인 가구의 경우 50%(1968년 약 34%)에 달했고 5인 이상 가구의 경우 약 66%(1968년 58%)에 달하며 확실히 증가하였다.

조세를 통해 자신이 직접 거주할 주택의 소유를 장려하는 것은 건축주나 주택취득자의 소득세 과세에서 시작한다. 1991년의 효과와 함께 가족을 위해서도-특히 적은 가구수입을 가진 다자녀 가구-주택소유를 위한 가능한 한 광범위한 조세우대에 대한 청구제기를 수월하게 하는 규정들이 새로이 만들어졌다. 그러한 조치들은-가까운 친척을 위한 거주공간의 창출(EStG 제 10h조), 소위 기본 장려(EStG 제 10e조)의 인상과 유연한 설계 그리고 주택의 신축을 위한 제한적인 채무이자 공제 외에도-특별한 가족 정책적 요소로서 건축자녀수당에도 해당된다. 조세를 경감하는 방식으로 충분히 사용할 수 없는 건축자녀수당의 금액을 지나간 두 과세 기간으로 소급하는 것과 또한 충분히 사용하지 않은 금액을 EStG 제10e조에 따른 공제기간의 해(年)와 뒤따르는 두 해에 이전함으로써 공제기회는 확장되었다. 이를 통하여 여러 측면에서 건축 자녀수당이 충분히 지급된다. 연방정부가 혼자서 부담한 주택건설수당의 지출은 1993년에 약 5억 8천 3백 마르크에 달했다.

두 독일국가의 통일은 주택정책을 기본적으로 주요한 새로운 과제로 삼았다. 이러한 상황에서 가장 큰 도전인 중앙통제적인 계획경제의 원칙에 따라 조직된, 자신의 효율성 측면에서 대단히 비효율적인 구 동독의 주택



건설과 분배제도를 바꾸고 단계적으로 사회적 시장경제의 개념에 따라 개발된 연방공화국의 주택제도에 일치시키는 것은 특히 좋지 않은 투자조건들과 명확하지 않은 법률관계에서 비롯된 커다란 에너지 낭비와 우선적으로 관련되어 있었다. 통일 후 몇 년 동안 내려진 결정들은 법적, 경제적, 행정적인 어려움과 장애들을 제거하거나 줄이고 가족에게도 혜택이 돌아가는 주택공급의 개선을 도출하는데 근본적으로 기여했다. 임대차개혁과 (특별) 주거보조비, 해묵은 채무에 대한 규정 및 토지재산의 이전이 강조되었다. 주택조합과 주택협회의 재정적 상황은 해묵은 채무의 해결을 통해 상당히 개선되었다. 특히 상당한 효과를 가진 부분적 경감(월세와 관련된 거주면적의 공급미터당 150 마르크에 달하는 구채무의 제거)을 통해서 구 동독의 건설회사에게 상당한 정도의 신용대출과 투자기회가 열렸다. 지역 자치단체와 조합에 속한 기존주택들 중 일부의 민영화는 구채무법에 규정된 세입자에 대한 우선 매각의무를 통해 이미 통일조약 제22조 4항에 포함되어 있는 개인적 주택건설을 위한 민영화의 목적을 고려한다.

전반적으로 구 동독에서 전개된 주택공급 확장으로의 긍정적인 발전은 특히 경과법으로서 1991년 10월 1일부로 유효한 주거보조비특별법을 통해 사회적으로 보장된 임대차개혁의 결과이다. 적절한 비용의 월세와 투자 유인들은 건설회사에게 점점 더 자신의 수입을 바탕으로 투자 프로그램들을 재정적으로 감당하는 것을 가능하게 한다. 1995년 중반부터 막데부르그의 월세에 대한 판결에 상응하게 월세 비교 시스템이 도입되도록 검토되었다.

‘가족보고서’의 우려와는 달리 상당한 규모로 수리를 필요로 하는 기존 주택들의 지속적인 노후화에 대해 1989년 말부터 이미 보수(補修) 및 현대화 조치들로 대응하였다. 특히 연대협정의 틀 안에서 축적된 600억 마르크의 대출규모를 가진, 재구축을 위한 신용기관의 주거 공간 현대화 프로그램과 “동쪽 지역의 부흥”이라는 공동작업의 틀 안에서 마련된 수단

에 주의를 기울였다. 1993년 말까지 보수 및 현대화 조치라는 프로그램에서 나온 수단으로 약 230만 개 주택을 지원하였다. 여기에는 연방과 주의 수단들로 재정적 뒷받침을 받는 주택의 장려 프로그램 틀 안에서 이루어진 광범위한 현대화 계획의 축진이 속한다. 그 밖에도 분명하게 증가하는 주택건설 허가수와 완공수가 주택건설의 장려로 인해 증가하는 승인수와 마찬가지로 눈에 띈다. 그러나 주택공급의 증가는 또한 기존의 건물을 개량하거나 확장하는 조치를 통한 거주 공간의 창출을 통해서도 야기된다(1993년 중반까지 재구축을 위한 신용기관의 프로그램과 공동작업에서 발생하는 총 44,000개 이상의 새로운 임대주택).

그 외에도 건설부지시장의 상황이 지역적으로 상당히 차이가 난다는 것은 독일 전체에 해당된다. 인구학적으로 결정되는 주택수요자의 상당한 증가 및 늘어나는 순수입에 기초하여, 특히 인구과밀지역의 건설부지 수요는 명백하게 증가했다. 이를 통해 야기된 부지가격 인상에 따라 평균적인 소득을 가진 주택건설 희망자는 자신이 원하는 곳이 아니라 중심부에서 벗어난 입지에 집을 지어야 했다. 수요에 알맞은 공급을 보장하기 위하여 건설부지의 사용과 활성화를 위한 기존의 모든 수단을 통일 전보다 더 큰 규모로 사용할 것이 지방자치단체에 요구되었다. 연방은 다양한 장려 프로그램들, 예를 들어 “거주지역의 사용”이나 “도시건설적인 개발조치”같은 프로그램들을 통해 건설부지의 활성화에 기여했다. 나아가 연방은 사회적 주택을 위한, 건축되거나 건축되지 않은 연방자체의 토지를 저렴한 가격으로 불하하였다. 장려 프로그램과 가격인하 상황에 대한 자세한 사항들은 1993년 건설보고서(토지이용법규, 주택과 도시건설을 위한 연방부처의 일련의 문서)에서 얻을 수 있다. 그러나 연방정부는 지속적인 주택건설부지의 마련을 위한 새 건설법을 제정하는 것은 필요치 않다고 판단하였다. 1993년 건설보고서는 기존의 건설부지의 활성화에 대한 문제에 대해서 다양한 지방자치단체



의 조절 수단들을 보여준다. 요약하건대 주택 정책적 수단과 기본조건들의 설계에서 가족 정책적 목적이 대단히 중요하다고 할 수 있다.

8. 가족과 건강

국민의 건강을 위한 중심적 요소로서의 가족-건강의 회복이나 유지에서든 아니면 질병의 공동 유발자로서든-은 건강정책의 실행자에 의해서 점점 더 주목받는다. 그 때문에 연방정부는 ‘가족보고서’에서 사회적 시스템으로서 가족과 그 구성원의 건강 상태 사이의 다양한 관계를 보여주는 것을 환영하였다. 건강정책에서 지난 몇 년 동안 질병 치료와 질병 예방 그리고 건강 장려에 이르기까지 결정적인 사고의 전환이 존재했다. 이러한 새로운 강조는 사회법전 V 제20조에서 표현되었다. 건강은 병들지 않았다는 그 이상을 의미해야 한다고 규정하고 있다.

그러나 가족을 자기 책임에서 면제시키지 않는 가능성에서 건강정책은 지난 몇 년 동안 예방에 대한 생각을 강화하고 효과적으로 대비하기 위하여 많은 것을 변화시켰다. ‘가족보고서’는 많은 사람들이 인정하는 방식으로 건강과 가족의 다양한 관계들을 묘사하고 있다. 가족의 일상적 행위들이 건강과 관련을 갖는 분야도 올바르게 보여주고 있다. 이것과 다른 영역에 대해서 건강계몽을 위한 연방본부는 보건부의 의뢰로 광범위한 자료를 만들어냈고 사용가능하게 했다. 독립적이고 신뢰할 수 있는, 전 국민이 이용 가능한 정보 및 건강 상담시설은 공적으로 장려된 기관으로서 이미 존재하고 있다. 가족의 장려가 일반적으로 가구의 건강촉진적인 성격도 강화한다는 점을 강조하고 있다.

연방정부가 지원하는 건강을 위한 연방협회나 국민건강요양을 위한 독일본부 같은 비국가적 형태의 기관들도 차별화된 서비스를 만들고 있다.

사회법전 V 제1조에는 피보험자가 자신의 건강에 공동책임이 있다고 명시되어 있다. 피보험자는 건강에 대해 의식하는 삶을 영위하고 건강과 관련된 대비조치들에 초기에 참여하며 질병치료와 재활에 함께 함으로써 질병과 장애의 발생을 피하거나 그 결과들을 극복하는데 기여해야 한다. 동시에 건강보험회사는 건강의 유지와 장려를 위한 계몽과 상담, 그리고 수당을 통해서 피보험자를 돕고 건강한 삶의 방식에 영향을 미쳐야 한다. 보건교육의 넓은 영역에 비의사적(非醫師的)인 직업들이 포함되어 있다. 특별한 교육 분야는 모든 직업교육과 시험규정에서 수요에 맞게 고려된다.

직업적 전문화에 대한 ‘가족보고서’의 요구와 관련하여 여성의 가족돌보미의 영국식 예에 비견할 수 있는 직업이 독일에 없고 지금까지 명백히 필요한 것으로 여겨지지 않았다는 것에 주목하고 있다. 그러한 종류의 규정에 대한 필요를 증명하려면 상응하는 사회부양적인 직업상의 창출이라는 문제가 관할 장관과 주(州)에 의해 검토되어야 한다. 사회부양적 직업들에 대한 규정의 관할권은 전적으로 주에게 있다. 가족과 밀접한 관련이 있는 주제들은 자녀의 건강 및 노인의 건강이다. 동시에 가족 내에서 인식된 양육과 돌봄의 과제에서 돌보는 사람-대부분 여성-의 문제도 관계된다. 건강장려는 광범위하게 토론되었다. 가령 건강한 식습관, 스트레스 처리 능력, 남용의 회피 및 여가시간 설계 그리고 육체적 활동이 가족의 테두리 안에서 전달되는 능력이다.

또한 중요하게 토론된 사항은 보건교육에서의 자녀 교육이다. 건강과 관련된 행동은 아동을 교육하고 아동이 정서적으로 연결되어 있는 사람들, 즉 우선적으로 부모, 여성 보육자 및 선생님의 행동에 의해 영향 받는다. 따라서 직업교육, 재교육 및 평생교육의 틀은 의식적으로 보건분야를 넘어서 확장되었고 가족과의 직접적 관련성이 창출되었다. 보건교육이라는 과제와 건강에 관련된 계몽에서 가족을 지원하려는 노력은 상이한 운영자



들-특히 국가기관, 단체, 기관, 기업 및 자기원조집단-의 활동을 불러일으켰다. 연방공화국의 다원적 시스템에 상응하게 수많은 사회집단들이 회합의 결과들을 실현하는 과제를 집중적으로 다루었다.

가족보고서에서 중독에 빠진 구성원을 가진 가족이라는 주제가 광범위하게 다루어졌다. 1990년에 연방은 주, 지방자치단체, 단체 및 본질적인 다른 사회적인 집단과 함께 국가적 차원의 마약퇴치 캠페인 계획을 결의하였다. 이 계획은 연방정부의 약물과 관련된 정책구상-이의 실현과 지속적인 개발이 진행되고 있는데-을 표현한다. 동시에 불법적인 약물만을 고려하는 것이 아니라 중독성이 있는 합법적인 수단도 포함하는 중독의 개념을 전제로 한다. 예방이라는 측면에서 건강계몽을 위한 연방본부의 “약물 남용에 관한 전문가 감정”이-연방보건부의 전집 20권으로 발행된-보여주었듯이, 가족에 중심적인 중요성이 부여된다. 부모를 위한 원조로서 건강계몽을 위한 연방본부는 여러 가지 자료들, 즉 예를 들어 “가족의 장면”이라는 책자, “우리 함께 얘기해 보자”라는 영화, 그리고 다양한 영화나 텔레비전 광고에 동반되는 인쇄매체로서 3부로 나뉜 자녀를 가진 부모를 위한 소책자를 발행했다.

연방정부의 보건정책은 오래 전부터 당사자 뿐 아니라 다른 구성원을 위한 도움을 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 중독자는 도움과 의학적 치료 그리고 재활에 대한 청구권을 가진 환자이다. 국가적 차원의 약물중독 퇴치계획은 중독자를 위한 광범위한 상담과 치료 서비스를 확대할 것을 확정한다. 연방은 특히 심각한 사회화 손상을 입은 오래된 중독자 집단이나 치료 시도를 여러 번 중단한 집단에 접근하기 위하여 자신의 책임에 상응하게 다양한 측면을 가진 모델들을 추동하고 있고 사람들이 쉽게 접근할 수 있는 서비스들에 중점을 두고 있다. 모든 치료적 도움을 줄 때 가족을 고려하는 것이 점점 더 중요하다고 강조하였다. 구 서독과 구 동

독의 상이한 중독형태의 환자의 비율을 기술하기 위해서 보건부의 의뢰로 시행된 불법 약물, 알코올음료, 약품 및 담배의 소비와 남용에 대한 조사의 최신 자료가 존재한다. 그 조사는 1990년 구 서독에서, 1992년 구 동독에서 재차 시행되었다.

국유화되고 중앙 집중화된 그리고 계획 경제적 구조로 특징지어지는 구 동독의 보건 시스템의 한 부분으로서 외래진료소나 외래병동은 예외 없이 불충분한 기술적, 물질적 설비 및 건물 상태의 지속적인 악화로 특징지어진다. 전적으로 외래진료소나 외래병동을 통한 외래 진료는 환자에게 의사를 선택할 자유의 제한을 의미한다. 어떤 의사에게 진료를 받았는지에 대한 문제는 외래진료소의 근무계획에 달려 있었다. 또 다른 단점은 이 시설에서 근무하는 의사에 대한 유인(誘引)이 결여되어 있는 것이었는데 의사는 환자를 위해 수행한 진료와 상관없이 국가의 피고용인으로서 동일한 보수를 받았기 때문이다.

‘가족보고서’는 장애를 가진 가족의 상황에 대한 설명을 출생부터 주어진 장애나 초기 아동기에 얻은 장애를 가진 사람으로 명백히 국한하고 있다. 사회법전 제10조에 따라 장애의 원인과 상관없이 (사회로의) 편입을 위하여 필요한 도움에 대한 사회적 권리를 가지고 있다는 사실이 모든 장애인 또는 장애의 위험이 있는 사람들에게 적용된다. 재활 행위의 균일화에 대한 법률에 의해서 등록된, 그들에게 유효한 법률지침의 틀 내의 사회 청소년지원국과 같은 운영자들이 개인적인 원조를 시행한다. 동시에 재활 치료 운영자의 행위는 계속적으로 서로 균일화되었다.

장애인 자녀를 둔 가족의 삶의 상황은 독자적이고 장애가 없던 성인의 경험을 가지고 있고 나아가 자신의 생업활동을 기초로 얻은 수당을 받는 “후천적 장애인”의 삶의 상황과 근본적으로 차이가 난다. ‘가족보고서’는 “가족과 건강”에 대한 고찰의 전체적인 맥락에서 장애라는 주제를 제기한

다. 보고서에 따르면 장애인 건강의 장기적인 손상으로 정의되며 그 손상의 결과로 자립적인 생활 형태와 사회적 삶의 참여가 방해받는 것이다. 그러나 장애에 대한 사회정치적인 관점에서 보면 장애의 종류나 정도와 무관하게 능력의 강조와 삶의 모든 분야에의 평등한 참여에 대한 요구가 점점 더 핵심이 되고 있다. 동시에 능력과 장애인의 개인적 원조에 대한 요구, 가능한 한 독립적으로 삶을 운영하는 것 그리고 통합을 지향하는 것이 중요하다. 장애인에게 자신의 능력과 성향에 상응하는 공동체에서의 자리가 보장되어야 한다는 표현과 함께 이미 언급한 사회법전 I 제10조에서 이러한 관점이 고려된다. 이것은 독일연방공화국의 재활 및 장애정책의 기본 원칙으로서 일반적으로 인정되고 있고 육체적, 정신적, 심리적 손상이 무엇보다도 불충분한 사회적 조건들로 인해 장애가 된다는 점이 고려되었다.

사회적 재활과 사회적 편입은 모든 재활 조치의 우선적인 목적이다. 그 목적의 충분한 실현이란 자신의 가능성 안에서 스스로 결정을 내리며 사는 법을 배우는 것이다. 이러한 배움은 가족에서 시작된다. 그것은 또한 장애의 종류와 정도로부터 발생할 수 있는 행동 가능성의 제한이 가능한 한 외부에 의해 규정되지 않아야 한다는 것을 의미한다. 그에 상응하게 가족에서의 교육과 지원은 사회의 원조구조와 마찬가지로

- 행동의 가능성을 열어두고 닫지 말아야 하고
- 장애인을 포함시키고 소외시키지 말아야 하며
- 스스로 결정을 내리게 놔두고 후견하지 말아야 한다.

‘가족보고서’는 발달장애와 지체에 대한 가능한 한 빠른 진단의 중요성을 강조하였다. 왜냐하면 치료적 개입이 더 빨리 시작될수록 효과적인 도움의 가능성도 더 커지기 때문이다. 그 때문에 90%가 넘는 장애인이 영

유아를 위한 예방적 진료에 대한 요구를 제기한다는 것은 대단히 긍정적으로 평가받았다. 그러나 장애아를 둔 부모가 힘들고 예기치 않은 삶의 상황에서 확정된 장애를 받아들이기 위해 그들에게 필요한 지원과 도움을 전달하는, 충분히 유능하고 광범위하며 무엇보다도 충분한 이해에 바탕을 둔 상담의 기회가 항상 있는 것은 아니다. 의사들은 직업교육과 재교육 그리고 평생교육에서의 상응하는 교육기회를 통해서 이러한 어려운 상담의 과제를 충실히 이행할 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

이것은 출생 전 진단 영역에도 해당된다. 임신 중에 이미 장애를 가진 자녀가 손상을 지닌 채 출산될 것이라고 진단된다면 그 진단으로 인해 어쩔 도리 없이 낙태를 결정하거나 그림으로써 그 진단이 헌법의 윤리적 원칙에 위배될 지도 모르는 선별 기제(Selektionsmechanismus)가 되지 않기 위해서 도움을 주고 격려하는 의사의 상담이 매우 중요하다. 인간유전학 영역의 의학적 연구의 지속적인 발전과 다양하게 표명된 장애인과 그의 가족의 근심거리라는 측면에서 연방정부는 오해의 소지 없이 장애인의 삶의 권리란 어떠한 경우에도 흥정의 대상이 아니라는 점을 명확히 하였다.

구 동독과 구 서독의 장애인의 비율을 위하여 ‘가족보고서’는 그에 상응하는 특별학교통계를 사용하였다. 구 동독의 경우 보완적으로 다음과 같은 점들에 주의하고 있다. 1989년에 정신적 장애아를 위해 “학교교육을 받을 능력이 없는” 아동과 청소년을 위한 400개의 재활교육 장려시설에 속한 약 15,000개의 자리가 마련되었다. 이 자리의 절반 정도가 1990년 말 이래로 대부분 정신적 장애아 학교로 개조된 주간보육시설이 존재했다. 나머지 자리는 요양시설이나 신경정신과 병원에 존재했다.

돌봄을 상당히 필요로 하는 중증장애아와 중증장애 청소년-특히 다중 장애를 가진-은 주로 병원, 요양시설, 정신과 및 장애인 시설에서 돌봄을 받았고 부분적으로 지원받았다. 이것은 1989년 약 3,600명의 아동과

청소년에게 해당되었고 이 중 약 3,000명이 국립시설에서 돌봄을 받았다. 오래 전부터 시행된 교회시설에서의 지원적 요양의 구상에 기대어 1980년대 중반 이래로 국립시설에서도 중증장애아와 중증장애 청소년을 위한 재활적인 성격을 띤 기초적인 지원이 추구되었다. 병원이나 요양시설의 조건들은 장애인 시설과는 반대로 그 곳에서 거의 지원이 이루어질 수 없을 정도로 부분적으로 열악했다. 재활교육의 목적을 가진 장려시설들도 오래 전부터 중증장애아를 위한 “재활적인 기초적 장려”라는 목적을 가지고 개설되기 시작했다.

월등히 더 많은 중증장애아들이 전적으로 가족 내에서 돌봐졌는데, 무엇보다도 주간보육을 위해서 충분한 가능성이 마련되어 있지 않아서였다. 1989년에 이것은 최소 30,000명의 아동과 청소년에게 영향을 끼쳤다. 이러한 경우에 한쪽 부모는 자녀를 돌보는 것 때문에 직장생활을 포기해야 했으므로 해당자는 매월 200 마르크의 지원을 받았다.

구 동독과 구 서독에서 장애아를 가진 어머니를 위한 가족과 직업의 양립에 대한 가능성은 제한되어 있었다. 가족과 직업의 조화를 장려하기 위한 노동시장과 관련된 가족정책적인 노력을 통해서 향후 이 집단의 어머니들에 대한 지원조치계획들을 더 강력하게 포함시키고자 했다. 왜냐하면 가족 내 요양과 보육이 단지 자신의 삶에 대한 전망을 희생함으로써 가능하다는 것은 받아들일 수 없기 때문이다. 구 서독과 구 동독에서 장애아와 비장애아가 함께 성장하고 함께 배우는 통합된 교육 및 보육시설에 대해 점점 더 많은 관심이 존재한다. 그에 견주어 특별보육이나 특별지원은 점점 더 문제시되었다. 상당한 규모로 늘어난 통합집단에도 불구하고 자리는 커다란 수요를 감당하기에 불충분하였다. 따라서 수요에 맞춰 자리를 확대하고 강화하는 것은 모든 참여자-아동, 부모, 전문 인력과 관청-에게 받아들여지기 위해 개인마다 특수한 삶의 조건과 경험에 맞추어진 계획들

을 검토해야 하는 구 동독의 주(州)에도 해당된다.

또한 ‘가족보고서’에는 가족이 일상생활에서 장애아를 돌보는 것을 통해서 해결해야 하는 특별한 문제와 부담에 대해 주의를 환기시키고 있다. 그 때문에 가족 내 공동생활에서 발생하는 부담들을 경감시키는 데 적합한 도움에 대한 커다란 수요가 존재한다. 이러한 수요에 부응하기 위하여 소위 가족의 부담을 경감시키는 원조 망(網)이 형성되었다. (원조의) 그 수가 증가하고 있지만 지역적으로 커다란 차이가 존재하며 수요에 알맞은 광범위한 서비스가 제공되지 않고 있다. 특히 본질적인 실행분야에서 불안정한 재정상태가 여전히 신속하고 지속적인 확장을 방해하는 이유이다. 그리고 연방정부는 지속적인 과한 부담과 그로부터 생겨나는 사회적 고립을 저지하기 위한 효과적인 가족부담 경감수당의 필요성을 인식하였다. 그 때문에 가족노인부는 구 서독과 구 동독의 가족부담 경감을 가져오는 원조의 구축과 확장을 위한 프로젝트를 장려하였는데, 이 프로젝트를 통하여 개인에게 맞춰진 원조, 요구되는 지역차원의 다른 원조들과의 망 연결, 가족의 수월한 접근 및 수요에 알맞은 서비스에 대한 다른 조건들을 위해 요구되는 질적 수준이 검증되었다.

연방정부는 요양보험의 테두리 안에서 이러한 지원들의 재정적 보장을 위해 노력하였으며 장애를 가진 가족구성원의 요양과 돌봄에서 발생하는 부담의 경감을 위한 독립적인 수당 청구권의 근거를 제공하는 규정들을 만들었다. 연방사회부조법에 따른 요양을 위한 기존의 가능성들과 도움을 청구하는 것 외에도 연방사회부조법의 (사회에의) 편입 원조는 장애인을 사회로 편입시키고 그들에게 우선적으로 사회생활에의 참여를 가능하게 한다는 포괄적이고 명백하게 표현된 과제를 가지고 있다. 장애아를 가진 가족을 위하여 무엇보다도 출생 때부터 시작되는 초기 지원과 그에 연결되어 취학 전에 취해지는 치료 및 교육과 관련된 조치들이 특별한 의미

를 가진다(연방사회부조법 제40조 1항 2a번). 외래 초기지원은 여러 분야를 망라하여 작업이 이루어지고 있으며 가족을 포함한 아동의 전체적인 지원을 목적으로 한다. 동시에 부모는 지원 가능성을 올바르게 이용하고 그들의 교육행동에서 자녀의 장애에 준비하는 법을 배운다. 1992년 구 서독에서 750개가 넘는 초기지원 시설들과 69개의 사회교육본부가 존재했다. 비슷한 시설들이 구 동독에서 지어졌으나 사용 가능한 시설은 충분하다고는 할 수 없다.

통합적 유치원이나 특별 유치원의 주간보육이 초기 지원에 연계되어 있다. 적합한 학교교육, 직업이나 다른 적절한 활동을 위한 교육 또는 공동체적 삶에의 참여를 위한 그 밖의 방법으로 도달 가능한 교육에 대한 도움이 학령기에 뒤따른다(연방사회부조법 제39조와 제40조 1항). 이를 위한 비용은 사회부조 운영자가 떠맡는데 부모에게는 단지 시설에서 제공되는 급식을 위한 비용만 요구될 수 있다(연방사회부조법 제43조). 편입원조의 다른 수당은 수입과 재산 상태에 달려있다. 가족을 위하여-다른 운영자에 의해 유지되는 재활과 편입을 위한 수당을 보완하면서-우선적으로 다음과 같은 도움들이 고려된다.

- 의학적, 치료적 조치들
- 기술적인 도움수단들
- 장애에 알맞은 주택의 마련과 유지
- 다양한 거주형태 내에서의 돌봄을 포함한 독립적인 삶의 운영
- 공동체적 삶에의 참여를 위한 도움

사회부조 운영자는 1992년에 편입원조 조치를 위해서 약 93억 마르크를 지출하였는데, 이 금액은 사회부조 전체 지출의 22%에 해당한다. 1991

년에 324,000명이 편입원조를 수령하였다. 만약 장애를 가진 성인 자녀(만 20세 이상)를 둔 부모가 경제적으로 대단히 좋은 상태에 놓여 있다면 그들의 생계비지급 의무 틀 안에서 편입원조 또는 요양원조 비용 일부를 지불해야 한다. 일반적으로 이러한 경우에 생계비지급 의무를 진 부모의 청구제는 견디기 힘든 적지 않은 시련일 것이다(연방사회부조법 제91조 3항). 장애를 가진 구성원을 둔 구 동독의 가족에게 연방사회부조법의 수당들이 1991년 1월 1일부터 유효하였다. 물론 사회부조의 운영자가 해당자의 법적 청구를 충족시킬 수 있기 전에 구 동독에 존재했던 것처럼 사회적 지원과 시설의 연결망이 구축되어야 하기 때문에, 몇몇 제한적인 지침들이 필요하였다.

‘가족보고서’는 성인 장애인도 비장애인과 마찬가지로 부모의 집을 떠나서 독립적인 삶을 운용할 수 있는 기회를 가져야 한다는 점을 강조하였다. 그것을 위해 필요한 도움은 사용가능해야 하고 계속 발전되어야 한다. 독립적인 삶의 운용에 대한 권리는 중증장애인에게도 해당된다. 그들이 자신의 삶의 형태를 스스로 선택하는 기회로부터 배제되어서는 안 된다. 그 때문에 가족노인부는 (장애인을) 완전히 시설에 수용하는데 대한 대안, 예를 들어 중증의 정신적 장애를 가진 사람이 도시의 한 부분에 거주하는 것을 가능하게 하는 것 같은 대안을 개발하는 계획의 검토를 장려하고 지원하였다. 그로써 장애를 가진 자녀가 성인이 되었을 때 “지속적인 부모역할”의 의무로부터 단계적으로 벗어날 수 있는 권리를 가진, 점점 늘어가는 부모의 부담을 신뢰할만하게 경감시키는 것이 장려된다. 장애인을 위한 작업장도 변경된 요청들에 새로이 맞추어져야 한다. 사회복지수당의 운영자는 장애의 종류와 정도 때문에 일반적인 노동시장으로의 편입이 불가능한 한에서 이전과 마찬가지로 작업장에서의 고용에 대한 장애인의 청구권을 실현하고자 노력하고 있고 성공을 거두고 있다. 계속해서 연방정부는 수요



에 상응하게 균일화를 위한 교부금을 수단삼아 장애인을 위한 작업장의 신설 및 확장을 하고 있다. 작업장 내 고용은 시민법적 생계 의무에 포함되지 않기 때문에 편입원조를 위하여 장애인 부모의 수입이나 재산이 아니라 단지 장애인 직원 자신의 수입과 재산이 고려되어야 한다.

대부분의 사람들은 가능한 한 오랫동안 친밀한 가족적, 사회적 환경 속에서 살기를 원한다. 이러한 기대는 상당한 정도로 가족 구성원의 희생적인 행위 덕분에 충족된다. 연방정부는 가족이 부양을 필요로 하는 구성원을 돌볼 때 이룬 성과를 인정하고 있다. 동시에 연방정부는 많은 경우에 도움과 요양의 책임이 단지 한 사람에게만 부과되고 또한 많은 경우에 가족구성원이 매우 벅차고 과한 부담이 지워졌다고 느낀다는 점을 과소평가하지 않는다. 외래 서비스는 적지 않은 규모로 원조행위에 참여하고 있다. 연방정부는 도움이나 요양을 필요로 하는 사람들을 위한 도움과 부양하는 가족구성원의 상황이 계속해서 개선되는 것을 바람직하게 여긴다. 연방정부는 이 점을 사회 전체의 과제로 간주하고 있다. 도움은 구성원에게 건강의 손상, 재정적 손실, 사회적 안전의 손실 또는 사회적 접촉의 침해로 귀결되지 않는 적절하고 장기적인 도움과 부양이 가능하도록 설계되어야 한다. 이러한 이유로 연방정부는 개개의 경우에 맞춰지고 부양을 맡은 구성원의 특별한 삶의 상황을 고려하는 도움이 필수적이라고 여긴다.

원조 시스템은 다음과 같은 기본 원칙을 지향해야 한다.

- 가족 스스로 필요하고 부담을 줄여주는 원조행위를 수행하는 것을 가능하게 하는 재정적 지원이 마련되어야 한다. 또는 그에 상응하는 원조가 현물급여 형태로 사용가능해야 한다. 동시에 관련자의 자기 책임적인 결정이나 그가 속한 가족의 결정에 높은 가치가 부여된다.

- 만약 부양자가 질병과 같은 이런 저런 이유로 도움과 부양에 지장을 받는다면, 가족은 도움과 부양으로부터 벗어난 휴가 그리고 특별한 원조에 대한 청구권을 가진다.
- 가족구성원은 원조행위를 위한 지도를 받아야 하고 그들의 문제를 처리하기 위한 심리사회적 지원을 받아야 한다.
- 수당, 원조, 서비스 및 시설에 대해 잘 모르는 경우가 종종 있다. 따라서 상담에 높은 가치가 부여된다. 상담은 가능하다면 한 곳에서 강화되어야 한다.
- 도움을 필요로 하는 사람과 가족이 받는 원조는 서로 조율되어야 하고 도움과 관련된 가족의 자체 잠재력이 고려되어야 하며 또한 그들의 필요에 유의하여야 한다. 원조가 원조기관이나 시설의 필요에 맞추어져서는 안 된다.
- 근로연령에 속하는 부양자에게 원조 및 부양과 직업의 조화가 보장되어야 한다. 도움이나 부양으로 인해 생업활동을 하지 못하는 사람에게 언제나 직장으로 돌아가는 것이 가능해야 한다. 원조행위는 사회적 보장에서 불이익을 초래해서는 안 된다.

1993년 6월 23일 요양보장법의 제출과 함께 연방정부는 이러한 요구들을 새롭게 고려하였다. 1994년 4월 22일 독일연방의회의 법률결정과 1994년 4월 29일 연방 상원의 동의로 종결된 요양보험법을 위한 국회입법절차에서 이러한 요구들이 충족될 수 있었다. 1995년 1월 1일 법정 의료보험의 조직적인 비호 하에 이루어진 사회적 요양보험의 도입을 통해서 요양으로 인한 위험에 대한 보장이 새로운 기반 위에 세워졌고 요양을 필요로 하는 사람과 가족 구성원의 상황이 결정적으로 개선되었다. 요양보험은 요양보험회사가 제공하는, 요양을 필요로 하는 사람과 가족구성원에게 요양으로



인해 발생하는 비용을 경감시켜주는 현금수당과 현물수당의 사용을 가능하게 했다. 외래 및 체류 요양의 경우 이러한 수당들은 통상적인 경우 요양으로 인한 비용을 충당하기에 충분할 정도로 책정되었다.

요양보험의 근본적인 목적은 가족 내 요양을 장기적이고 효과적으로 지원하고 강화하는 것이다. 특히 요양수당, 주간 및 야간 돌봄 수당, 휴가 돌봄 수당, 단기 돌봄 수당과 같은 보험수당들은 상당히 많은 피요양자가 바라고 있는 가족 돌봄 및 부양을 위한 기본 조건들을 개선한다. 이러한 수당들은 가족구성원들에게도 유익하다. 그들은 요양보험을 통해서 대부분 희생을 감수하고 이루어지는 요양행위에 대한 인정을 받았을 뿐만 아니라 보험수당을 통해서 실제적으로 부담을 덜 수 있다. 그들에게 일상과 자신의 삶의 설계를 위해 필수적인 기회가 창출된다. 이것은 요양을 할 의향을 강화하고 가족이 요양의 필요와 연관된 문제들을 완수하는 것을 수월하게 한다.

요양보험의 도입은 부양을 맡은 구성원이 사회적 보장에서 받을 수 있는 불이익을 제거하기 위한 중요한 진일보이기도 하다. 돌봄과 함께 생업활동을 영위하는 것이 종종 불가능하거나 직업적인 활동이 부양 때문에 충분한 정도로 유지될 수 없다. 그 때문에 요양보험은 지원 조치들 외에도 그 밖의 측면에서 요양으로 인한 불이익이 발생하지 않도록 부양을 행하는 구성원이 연금보험에서 사회적으로 보장되도록 했다. 연금보험을 위해 요양보험에 지불하는 보험료는 필요한 요양수준과 부양행위의 규모에 달려 있다. 나아가 또 다른 사회적 보장을 위하여 부양을 행하는 구성원이 무상으로 법정 상해보험의 보호 안에 포함된다.

지금까지 사회적 보장의 전체 시스템의 틀 안에서 요양이 필요할 때 요구되는 작업을 완수하는 과제가 근본적으로 가장 낮은 망(網)으로서의 사회적 부조에 맡겨졌다. 연방사회부조법에 따른 요양에 대한 원조

는 그 원조가 가족 내의 요양이 전문적으로 고려되는 곳에서 우선적으로 보장될 수 있도록 설계되었다. 그 때문에 사회복지 운영자는 가족구성원이나 요양을 필요로 하는 사람의 지인 또는 이웃의 도움을 받는 부양을 대신 떠맡는데 노력을 기울여야 한다. 부양자가 기꺼이 부양을 행할 의향을 높이기 위하여 가족 내 부양에 대한 결정들의 테두리 안에서 일련의 수당들-요양의 정도에 따라 등급이 매겨진-이 마련되었다. 도움을 필요로 하는 정도에 따라 서로 다른 금액으로 교부되는 요양수당이 특별한 중요성을 가진다. 만약 개개의 경우에 있어서 가족 내 요양이(사적인) 부양자에 의해 보장될 수 없거나 충분한 정도로 보장되지 못한다면 적절한 비용을 받는 특별한 부양인력이 사용될 수 있다. 상황에 따라서 개개의 경우의 특수함에 따라 주간 및 단기부양시설에서의 체류에 대한 재정적 지원도 고려된다. 특정한 전제조건 하에 부양자의 적절한 노령보험의 비용도 떠맡는다. 사유가 합당한 경우에 요양에 대한 원조는 생계를 계속 꾸려나가기 위한 원조를 통해 보완될 수 있다. 원조는 가구구성원의 개인적 돌봄과 생계를 꾸려나가기 위해 필요한 그 밖의 수당들을 포함한다. ‘가족보고서’에 나타난, 도움에 의존해야 하는 나이 든 구성원을 가진 가족을 위한 연방사회부조법의 원조는 장애아를 가진 가족을 위해서도 고려된다. 예를 들어 부양자가 휴양을 위한 조치들에 참가할 때 요양을 보장하는 것, 생계 원조가 있다.

연방사회부조법의 개정을 위한 여섯 번째 법률을 통하여 영유아를 위한 요양수당규정은 1991년 1월 1일 발효와 함께 개선되었다. 그로써 만 1세가 되기 전에 질병이나 장애로 인해 요구되는 특별한 감독과 돌봄이 건강한 아동에게 주어지는 감독과 돌봄의 정도를 현저히 넘는 시기부터 요양수당이 교부될 수 있다. 노인을 위한 외래, 부분적 체류 및 체류 원조 서비스의 기반시설과 관련하여 연방정부는 통일 후 몇 년 동안 기본적으로 금



정적인 발전을 이루었다. 그 사이에 개설된 수많은 상이한 원조시설들은 기본적으로 노인들의 다양한 필요에 알맞은 서비스들을 마련하였다. 외래 원조시설과 체류 시설들의 숫자와 질(質) 및 완비된 직원의 측면에서 상당한 진일보가 있었다.

제6장

통일 후 독일 가족구조의 변화가 한국 통일에 주는 시사점

제1절 북한주민의 남한으로의 대량 이주

독일의 통일과정에서 보았듯이 경제력이 취약한 지역에서의 인구이동은 자연스런 현상이 아닐 수 없다. 현재도 탈북한 새터민들의 사회통합 문제를 안고 있는 남한정부에서는 통일 후 남한으로의 대량이주를 방지할 수 있는 북한지역의 경제발전 계획을 구체적으로 세워 준비해야 할 것이다.

제2절 현 북한지역의 인구감소 및 저출산현상, 고령화, 빈곤화

독일의 통일과정에서 살펴보았듯이 통일 후 북한지역 주민의 남한으로의 대량 이주가 예상되는 바, 북한지역의 인구감소 및 저출산, 고령화에 따른 빈곤지역화 문제를 예방할 수 있는 정책적 방안이 세워져야 할 것이다.

제3절 통일비용의 부담

통일 후 동독지역 주민의 삶의 만족도가 높게 나타나고 있지만, 동독 주민과 서독주민의 사회통합을 위한 복지정책을 통해 정부가 지불해야 하

는 복지비용은 동독지역의 자체적인 경제력 기반이 취약한 상태에서 순전히 정치적인 선택이었으며, 이는 통일독일의 경제발전에 상당한 부담요인으로 작용하였다.

〈표 1-16〉에서 보는 바와 같이 동독지역의 자본주의적 재건을 위한 비용이 일시적인 것이 아니라 통일 후 지금까지도 상당한 부담으로 작용하고 있을 뿐만 아니라 그 부담이 매년 오히려 더 증가하고 있음을 알 수 있다.

표 1-16) 동독지역에 대한 서독의 재정지원 내역(1990~2003년)

(단위: 억 유로)

	1991	1995	1999	2003	1991~ 1999	1991~ 2003
총재정지원	731	961	997	1,155	8,354	12,500
부담주체별						
연방정부 및 EU	404	736	752	823	5,757	
주정부, 자치단체	26	56	61	138	470	
독일통일기금	158	-	-	-	363	
사회보험	97	169	184	194	1,366	
신탁청	46	-	-	-	353	
소요 부문별						
경제촉진	20	77	56	102	532	
사회간접자본	92	123	128	148	982	
비구속적 재정지원	204	225	245	240	1,968	
기타	87	56	56	138	613	
동독지역에 대한 연방의 조세수입	-169	-240	-261	-332	-2,050	
순재정지원	557	72.1	736	823	6,304	9,000

자료: Schroeder, Die veränderte Republik, 2006, 이정우, 2011, p. 70에서 재인용.

사회통합을 위한 통일독일의 고비용 구조는 각종 세제 및 사회보험료 인상, 그리고 국가부채의 확대 등을 초래하고 있으며, 이는 기업의 투자여력 및 인력수요를 억제하는 결과를 낳아 장기적인 경기침체와 고용불안의 요인으로 작용하는 악순환을 낳고 있다. 통일 후 한반도의 인구사회학적 이고 정치경제적인 변화에 대응하기 위해서 통일비용에 대한 철저한 예측이

필요한 것으로 보인다.

제4절 가족구조의 변동

사회주의 체제에 맞는 가족구조 및 정책적 지원체계를 가지고 있었던 동독의 해체로 통일 후 동독지역 주민들이 ‘서독적인’ 가족구조로의 변화를 경험하게 되는 것을 앞 선 가족구조의 변화 양상을 살펴보면 알 수 있었다. 그 가장 두드러진 특징은 성인 남녀의 혼인을 통해 혈연으로 맺어진 전통적 가족관계가 느슨해지고 매우 다양한 형태의 가족이 재구성 되어가고 있다는 점에 있다. 현재의 한국사회 역시 다문화 가족 및 새터민 가족, 입양 가족, 동성애 가족, 한부모 가족, 조손 가족 등 통일 후 독일이 겪었던 가족구조에 못지않은 다양한 변화조짐을 보이고 있다. 이렇게 다양화되는 가족의 변화에 알맞은 정책적인 준비가 필요할 것으로 보인다.

제5절 통합적 가족지원 정책

동서독의 통합과정에서 보았듯이 낙후된 동독지역의 경제, 생활상의 여건을 개선하기 위한 막대한 경제재건 자금 및 사회보장 자금이 투입되었다. 이는 물론 사회주의 계획경제의 산물이었던 동독의 사회체계를 서독식의 자본주의적 복지국가 방식으로 재편하기 위한 노력이기도 하였지만, 동독주민들은 빠르게 서독식의 생활에 익숙해지고 만족감을 얻었다. 하지만 비록 높은 수준은 아니지만 사회주의 사회에서 누렸던 비교적 평등한 권리를 일정 부분 잃어야 했고, 특히 여성들의 노동시장에서의 지위 하락과 일-가족 양립을 위한 지원 제도의 삭감 등 불이익을 감내해야 했다.

통일과정에서 연방정부가 수립해야 했던 가족정책은 앞서 살펴보았듯



이 생업을 위한 정책을 비롯하여 교육, 거주, 건강 등 매우 다양하게 연관되어 있다. 우리나라 역시 통일에 대비한 다층적인 가족지원정책에 대한 연구검토가 선행되어야 할 것이다.

통일전후 독일의 가족정책의 변화과정: 아동돌봄을 중심으로

가족제도는 근대화와 더불어 다른 어느 부문들보다 급속히 변모해 왔다. 그 중에서도 독일의 경우엔 통독을 전후로 한 시점인 1989년부터 1994년 사이에 가족구조에 가장 큰 변화가 일어났다. 그로 인해 가족정책의 개혁에 대해서도 이때부터 급박하게 논의가 진행되었다.

제2차 세계대전 이후부터 분단체제로 고착화된 서독(BRD)과 동독(DDR)은 1990년에 통일이 되기까지 약 40년 간 서로 다른 정치경제체제를 발달시켰기 때문에 아동돌봄에 대한 정책적 이념이나 실행원칙 그리고 실제적인 행정적, 서비스적 인프라 등이 매우 상이하게 발달되었다. 그러므로 돌봄정책에 있어서 양 독일 간에는 매우 큰 차이가 극명하게 드러났다. 통일은 정치, 사회, 경제, 문화 등 다양한 삶의 영역에서 상이하게 구축된 체제들의 수용과 조정을 의미하는 것이었기 때문에 그 과정에서 독일사회에서는 큰 진통이 있을 수밖에 없었다. 그러나 독일은 오늘날에 이르기까지 14년 동안 양 체제 간의 간극을 줄이기 위한 노력을 기울여 왔고, 현재에는 대체로 양 독일 간의 격차는 해소하고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 오늘날까지 독일의 가족영역에서 저출산문제는 아직도 가장 중요한 사회적 이슈로 자리하고 있지만, 그러한 문제를 해결하기 위한 정책적

변화는 매우 적극적으로 수행되었기 때문에 복지국가의 정책모델 중 의미 있는 사례로 간주되고 있다.

이런 배경을 감안하여 보면 통일 직전부터 현재까지 통일과정에서 나타난 아동돌봄 정책의 변화를 살펴보는 것은 통일에 대비하는 사례의 고찰이라는 측면에서 그리고 독일 가족정책의 발달사적인 맥락에서 중요한 의미를 지닌다. 그러므로 독일과 동일한 분단의 배경을 가지고 서서히 통일을 준비해 가는 우리에게도 가족정책의 방향성을 정립해 나가는 데에 여러 모로 시사하는 바가 클 것이다. 이런 맥락에서 이 장에서는 주로 아동돌봄을 위한 서비스시설정책과 아동지원 수당정책의 변화에 초점을 두고 궤적을 추적해 보고, 이를 통해 성과와 한계를 도출해 보고자 한다.

제1절 아동돌봄정책의 통합에 대한 정책적 요구들

1. 통일 전 양국의 가족정책의 원칙에 대한 비교

1) 기존 BRD의 가족정책의 원칙

독일연방공화국의 가족정책은 전통적으로 사회의 기본적 기관(기본법(GG) 제6조 1항)으로서 부부와 가족을 장려하고 보호하는 것을 바탕으로 한다. 가족정책을 심사숙고하고 계획하는 데 있어서 중심적인 정책적 사고는 기본법 제6조 2항에 규정되어 있는 ‘자녀들의 부양과 양육은 부모의 자연스러운 권리이자 그들에게 최우선적으로 주어진 의무’라는 것에 근거를 두고 있다. BRD에서 가족정책은 사회정책의 일부이다. 그리고 가족정책의 부분별 목표들은 사회적 가치관으로 채워진 상위의 원칙에 맞추어 설정하기 때문에 기본법 제6조를 넘어선 가족정책의 입헌적인 정당성이 있다.

서독에서 통일 전에 기본적으로 추구되던 가족정책의 일반적 원칙은 사회 내에서 가족에게 부과되는 과제 및 요구에 맞춰서 공식화되었다. 여기에는 아래와 같은 것들이 포함된다.

- 부부 관계에 있어서 파트너십에 기초한 구조 개발 및 부모, 자녀 관계에 있어서 자녀의 연령 및 발달 단계에 맞는 욕구를 고려
- 가정 활동과 직업 활동의 양쪽을 동시에 병행하거나 단계적으로 할 것인지에 대한 가정 활동과 직업 활동의 조정에서 일반적인 선택의 자유권 보장
- 여성과 남성의 역할 개방
- 모든 젊은 사람들은 책임 있고 공동체 생활에 적합한 인격을 위한 양육 권리가 있기 때문에 국가에서 규정하고 있는 통일된 교육상을 배제함(KJHG(Kinder und Jugendhilferecht, 아동 및 청소년 지원법) 제1조)
- 부모의 본질적인 교육 권한 및 책임의 표현으로서 부모는 양육 기관 및 학교 일에 참여할 수 있고 공동 결정을 내릴 수 있다 (BMFuS(Bundesministerium für Familien und Senioren), 1991. (문서번호 23 참고).

2) DDR의 가족정책의 원칙

독일민주공화국(DDR)의 가족정책이 관심을 가지는 일반적인 과제는 가족정책을 통해 사회주의적 사회체제를 확장시키고, 안정시키며, 강화시키는 것이다. DDR은 삶을 위해 하나가 된 부부, 상호 간의 사랑, 존경, 신뢰 및 파트너의 평등함을 바탕으로 이루어진 가족을 ‘사회주의의 발전된 사회제도’ 내에서 노동 공동체 이외에 가장 중요한 공동체로 보았다. 가족



은 그들의 기능을 수행할 수 있기 위해 가족 정책으로 안정되고 강화되어야 한다고 믿어졌다. DDR에서 가족은 인간적인 삶을 재생산하고, 개인을 '사회주의적 인간'으로 교육하고 발전시켜나가는 데 협력하는 것이 중요한 기능으로 규정되었다. 그리고 이러한 기능은 자녀들 뿐만 아니라 부부들한테도 해당되어야 한다고 인식되었다. 부부는 자신들의 능력을 개발할 수 있는 권리를 실천할 수 있고, 여성들은 자신의 직업적, 그리고 사회적 활동을 임신 및 양육과 조정하고, 계획할 수 있도록 부부 관계를 형성하도록 요구되었다(독일민주공화국 가정법 제2조와 제10조). DDR에서 '의식적으로 부모 되기'라는 원칙은 출산 통제라는 의미 뿐만 아니라 인구수를 안정시키는 의미에서 부부 및 가족이 지향해야 할 기본적인 원칙으로 수용되었다.

결론적으로 보면 독일민주공화국에서 추구하였던 이상적인 가족형태의 특징은 평등에 근거한 '여성의 새로운 사회적 위치'(독일민주공화국 헌법 제38조 2항, 가족법 제2조) 뿐만 아니라 가족과 사회의 긴밀하고 다양한 관계, 가족정책을 실현시키는 데에 있어서, 특히 자녀 교육에 있어서 국가기관, 사법기구 및 인민들이 협력한다는 것이다(가족법 제3조 2항)(BMFuS(Bundesministerium für Familien und Senioren), 1991. (문서번호 23 참고).

3) 양국의 원칙에 대한 비교

분단된 독일에서 가족정책에 대한 양 국가 간의 원칙은 위에서 볼 수 있듯이 매우 상이한 사회 철학적 기반에 근거하고 있었다. 그럼에도 불구하고 일부, 특히 가족정책을 위해 사용된 수단 및 방법에는 유사성을 보이기도 하였다.

우선 양국 정책의 유사점은 부부 및 가족의 제도적이고 기능적인 의미를 평가함에 있어서 국가정책적으로 지원과 강화가 필요한 국가 및 사회의 기본적 구성요소로 인식된다는 점을 들 수 있다. 그리고 이 뿐만 아니라 시민적 결혼이상(理想) 및 가족이상과 관련한 가족 및 사회 내에서의 여성의 역할에 대한 재평가도 원칙적으로 양국에서 공통적으로 발견된다.

위와 같은 유사성에도 불구하고 양국 정책 간의 중요한 차이점은 다음과 같은 것과 관련되어 나타난다.

우선 가족과 사회 및 국가 간의 관계에 대한 것이다. BRD의 법률에서는 가족을 지원하고 강화하는 것에 대한 국가와 사회의 의무가 분명하게 밝혀져 있다. 그러나 이러한 의무를 이행하는 데에 있어서 가족 구성원, 특히 부부 사이의 관계 형성, 가족과 구성원을 위해 선택한 삶의 목표 및 교육 과제의 실천이라는 측면에서는 가족의 자율성을 존중하고 있다. 즉, 가족의 자율성은 물론, 사적 영역에 대해 모든 사람에게 해당되는 권리를 침해하는 것은 제한된다.

이와 반대로 DDR의 가족정책은 직업적 그리고 사회적 활동에 대한 부부의 의무를 명시적으로 밝히고, 아동을 사회주의적 인간(가족법 제42조)으로 양육하고, '사회주의의 활동적인 건설자'(가족법 제3조)로 교육하는 것을 부모의 과제로 정의하였다. 그리고 사회적 조직 및 국가는 가족의 아동돌봄과 교육에 도움을 제공하며, 아동의 교육은 '사회 전체의 과제 및 목표'(가족법 제3조)라고 명시되어 있다. 그러므로 BRD와 달리 DDR에서는 가족의 자율성 및 사적 자유는 가족정책의 원칙에 있어서는 제한적으로만 인정되었다.

둘째, 가족정책적 원칙의 구체화에 대한 것이다. 독일민주공화국에서는 국가와 사회 그리고 국가와 가족의 관계를 규정할 때 남성과 여성의 역할 분배, 개인들의 자기개발과 교육적 목표와 관련되어서는 가족정책적 원칙

을 구체적으로 하고 있다.

셋째, 가족적 기능들에 대한 양국 간의 중요성에 대한 이해의 차이와 가족정책적 수단 및 방법을 선택함에 있어서의 차이이다. DDR에서는 안정적으로 최소한의 인구수에 도달할 수 있도록 출산을 장려하는 것을 가족정책의 목표로 삼았다. BRD에서도 가족정책이 인구정책의 2차적 목표와 전혀 관련이 없는 것은 아니었지만 가족정책은 1차적으로 자녀의 출산, 교육 및 부양을 위한 조건들을 향상시키고, 직업 활동과 가족 활동을 조정할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 이것을 통해서-몇몇 주의 규정을 제외하고-독일연방공화국의 가족정책적 수단과 방법은 독일민주공화국보다 출산장려주의에 덜 입각했다고 할 수 있다. 이를 명확히 드러내는 것으로 독일민주공화국에서는 아동의 출산 시에 출산수당이 지불되었고, 자녀의 출산 시에는 부부 대출을 탕감해주는 정책이 시행되었다 (BMFuS(Bundesministerium für Familien und Senioren), 1991. 문서번호 23 참고).

2. 통일과정에서 DDR의 아동돌봄정책에 대한 정치사회적 논의들과 법적인 변화

1989년에 베를린 장벽이 무너지고 실질적인 통일작업이 시작되면서 DDR과 BRD에서는 가족정책, 특히 아동돌봄정책과 관련된 통합 논의들이 활성화되었고, 그로 인해 서서히 DDR의 정책을 BRD에 맞게 변화를 시키는 작업이 본격화되었다. 다음은 그러한 과정에서 나타난 정치사회적 요구들과 변화과정을 구체적으로 살펴보고자 한다.

우선 독일의 남녀평등 사업단체는 DDR의 아동돌봄과 관련하여 1990년 3월 5일에 DDR의 원탁회의에 아동보육시설의 보장계획을 다루는 위원

회를 즉각적으로 구성하고, 남성이나 여성에게 동등하게 아동의 돌봄 및 양육 가능성을 실현시킬 수 있는 법안 작업의 실행을 요구하였다. 그런 결과, 1990년 3월 5일의 독일민주공화국 제15차 원탁회의에서는 이러한 요구를 수용하고, 이를 실행하기 위해 다음과 같이 결정하였다.

- 아동보육시설(탁아소, 유치원, 청소년 방학 숙영지 및 학교급식)에 대한 보장계획의 수요를 충족시키는 방법과 재정지원을 통해 즉각적으로 작업할 수 있는 위원회를 지체 없이 구성해야 한다. 위원회는 재정, 노동법, 교육, 사회학 전문가, 부모대표 및 사회 이해집단의 전문가들로 구성되어야 한다.
- 정부는 사회 내 각각의 주체들의 협력적 관계를 통해 사회정치적인 조치를 시행함으로써 어린이의 돌봄과 양육에 관한 여성과 남성의 평등을 가능하게 하는 법안을 작업해야 한다(Thaysen, 2000).

한편, 1990년 5월 18일에 시행된 ‘화폐, 경제 및 사회 통합 창설을 위한 국가 조약’에서는 “자유 민주주의적, 연방 법치국가적 및 사회적 기본질서”를 독일연방공화국과 독일민주공화국의 공통적 지향점으로 표명했다. 그리고 그러한 기본질서의 기본원칙들에 대립되는 사회주의 사회질서 및 국가질서의 기본원칙을 반영하고 있는 독일민주공화국의 헌법 규정들은 더 이상 사용되지 말아야 한다고 결정했다. 이를 통해 1990년 10월 3일 이후부터 독일연방공화국의 기본법은 이전 독일민주공화국의 주에게도 유효하게 발휘되기 시작하였다. 이러한 조약을 통해 아동돌봄정책의 변화도 매우 빠르게 추진되기 시작하였다.

가족 및 여성정책의 구체적인 계획 및 개발을 위해 작성된 ‘총 독일 입법가’의 통일조약 중 제31조를 보면 통일된 독일에서 가족정책적 계획은 어떠한지 하는지에 대한 내용들을 명시하고 있다. 그러나 이러한 내용을



실행하기 위한 구체적 계획들이 필요해졌고, 이러한 사실들로 인해 연방청 소년가족여성보건부(BMJFFG, Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit)의 가족문제에 대한 학술자문단은 ‘통일된 독일의 가족정책을 위한 원칙과 제안’이라는 자료에서 통일독일의 가족정책을 위한 방향을 제시했다. 이 내용은 당시의 시대적 요구에 적합하고 차별화된 가족정책적 계획에 대한 필요성을 강력하게 제시한 내용이라고 할 수 있다. 자문단은 통일을 맞아 가족정책적 기반을 평가하고, 향후를 위한 더 발전된 계획을 심사숙고하는 것이 통일과정 뿐만 아니라 유럽공동체에서의 사회정책적 개발을 위해서도 중요하다고 주장했다(BMFuS(Bundesministerium für Familien und Senioren), 1991. 문서번호 23 참고).

1990년 6월 6일에 제정된 ‘운영되는 유치원, 과학기술 및 직업교육 시설의 유지에 관한 실행 명령’에서는 구 동독지역에서 운영되는 유치원의 유지를 위해 자본회사가 이를 유지할 상황이 되지 않으면 기초 자치단체의 인수, 관리 및 재정적 지원을 규정해 놓았다(DDR 법률공보 1990 제I부 32번. 문서번호 15 참고).

1990년 6월 8일에 개최된 독일민주공화국 인민회의 여성가족위원회의 평등문제에 관한 소위원회에서는 구 동독지역 내에서의 아동보육시설, 탁아소, 유치원이 단체들의 재원의 부족으로 폐쇄되고 있으며, 기업유치원 및 탁아소도 또한 폐쇄되고 있음을 지적하고, 기초 자치단체나 필요할 경우에는 잠정적으로 기업을 통해서 아동보육시설의 유지 및 재원의 보장을 위한 노력이 기울여져야 함이 요구되었다. 그리고 이 위원회에서는 아동돌봄에 대한 법률상의 청구권을 통해 이러한 요구를 독일인 전체에 적용되는 법률로 정착시키는 것을 요구하였다. 그리고 이를 위해 아동보육의 상황을 개선하기 위한 법률상 청구권을 통해 돌봄에 대한 제안 및 재

정지원의 보장과 강화를 요구하였다. 이는 결국 법률적으로 관철되었다(BArch(Bundesarchiv)/DA 1/17537. 문서번호 11 참고).

1990년 6월 22일에는 독일민주공화국 인민회의 여성가족위원회에서 구 동독에서 과거에 해결되지 못했던 아동돌봄문제들은 대규모로 아동을 돌보는 특성을 지니는 탁아소나 장애아 및 만성질환 아동을 돌볼 수 있는 시설 인프라가 부족한 상황에서 기인되었음을 지적하고, 돌봄에 대한 아동의 권리는 의회의 특별위원회를 통해 규정되고 보장될 것을 요구하였다. 그런 결과로 인민회의 의원규칙 제22조에 따라 독일민주공화국 인민회의에서는 아동관련 요구 사항을 실현하기 위한 특별위원회(아동위원회)의 구성을 결정하였다. 이러한 특별위원회의 가장 중요한 수행과제는 다양한 법규정과 법안의 아동에 대한 영향력을 검증하고, 필요할 경우에는 규정의 변경을 제안하는 것으로 확정되었다. 특별위원회는 아동의 권리 또는 보호를 제약하거나 위협하는 상황이 발견되면 독자적으로 행동할 수 있는 권한을 부여받았다. 그리고 특별위원회는 아동의 보호를 위한 의원들의 대변인으로서의 위치로 규정되었다. 또한 이는 아동의 이익을 위해 활동하는 단체 및 기관의 협력자로서의 역할도 부여받았다. 특별위원회의 회원들에게는 인민회의에서 아동의 보호를 위한 대리인의 자격이 주어졌다(BArch(Bundesarchiv)/DA 1/17537. 문서번호 11 참고).

1990년 6월 27일에 제정된 ‘독립된 주체의 아동-돌봄 시설 운영에 관한 명령’에서는 독립적인 주체들의 탁아소와 유치원과 같은 돌봄시설에 대한 과제를 규정해 놓고 있다. 이에 의하면 돌봄시설들의 과제는 아동의 돌봄, 교육 및 양육을 포괄한다. 돌봄시설 내에서의 서비스적 지원은 교육학적으로 그리고 조직적으로 아동과 그 가족의 필요사항에 초점을 두어야 한다. 그 과정에서 독립적 서비스 주체인 아동돌봄시설은 국가 기관과 협력하도록 규정되었다. 그들은 시설의 운영에 관한 허가를 신청해야 한다.



그리고 아동돌봄 시설은 기초자치단체를 통해 재정적으로 후원되어야 한다. 아동돌봄 시설이 아동의 복리에 기여하지 않을 경우에는 국가 기관으로서의 운영허가가 철회될 수 있도록 규정되었다(DDR 법률공보 1990 제1부 41번. 문서번호 14 참고).

1990년 9월 21일에 독일민주공화국 인민회의 여성가족위원회에서는 아동보육시설의 유지와 관련된 법률안을 인민회의에 제출하였다. 위원회는 DDR에서 아동과 부모를 위해 존재하는 아동보육시설은 반드시 유지되어야 하고, 수요 및 현황 분석이 필요하며, 이는 특히 1991년의 하반기 예산계획을 수립하기 위해서 필요하다고 주장하였다. 그리고 이를 위해 기초자치단체를 통한 아동보육시설의 재정지원을 위한 모든 방법을 활용할 것을 요구하였다. 시설의 재정지원을 위한 구체적인 요구사항은 다음과 같았다.

- 통합적 돌봄 계획의 실현 시(장애아동 및/또는 외국 아동의 수용, 혼합된 집단의 조성), 사회복지국 및/또는 주 예산을 통한 재정의 마련
- 교육 전문인력에 대한 수요를 새로운 돌봄 계획에 반영시키고, 동시에 인력감소를 방지하기 위해 노동청이 재정적으로 지원하는 재교육의 시행
- 아동돌봄시설에 대한 재정을 책임지고 있는 기초 자치단체에 추가적인 인력비용이 발생하지 않도록 하기 위해 민간 직무수행 주체를 통해 외부로부터 재정을 지원하고, 민간 직무수행 인력에 대한 높은 수요 및 또는 인력부족 시 돌봄인력으로서의 수용
- 보육에 대한 관점에서도 이러한 재정지원방식이 적합하다고 여겨지며, 이로 인한 재정지원방식의 활용을 통해 어떠한 경우에도 기존의 돌봄인력의 축소가 이루어져서는 안 됨

- 부모들을 소득에 근거하여 돌봄의 총 비용을 분담시켜야 함

이와 더불어 위원회는 기업이 운영하는 아동돌봄시설은 유지되어야 함을 주장하였다. 그리고 기업들이 아동보육시설을 유지할 수 있는 상황이 되지 않으면 해당시설의 주체를 변경하여 계속 운영될 수 있도록 신탁기관에 신청할 수 있도록 하는 방안도 제안되었다. 그러나 이에 대한 해당 법률은 DDR의 법률 공보에 없으며, 그로 인해 아마도 가결되지 않은 것으로 유추된다. 그러나 이를 위한 해당 연방자금은 통일조약상에 1990년 6월 30일에 승인되었다(BArch(Bundesarchiv)/DA 1/17538. 문서번호 22 참고).

이상과 같이 DDR지역의 아동돌봄에 대한 정치사회적 요구들은 매우 강력히 나타났으며, 이로 인해 관련된 법안들도 적극적으로 신설 또는 변화되기 시작하였고, 이를 통해 통일독일의 아동돌봄정책은 서서히 정책적 수렴점을 향해 변화되기 시작하였다.

제2절 통일 전 양국의 아동돌봄정책의 비교

1990년 이래로 독일연방공화국(BRD)의 기본법은 구 독일 민주주의공화국(DDR) 지역에도 그 효력을 발휘하고 있다. 양국이 통일된 이후 독일 연방정부는 국가정책을 새로이 검토하고 조절해야 할 필요성과 직면하게 되었다. 왜냐하면 양국의 가족정책에 있어서도 구 서독은 주로 경제적 수단을 동원하여 가족생활을 지원해 왔다면, 구 동독은 국가 성립 이후 줄곧 사회교화를 목표로 하여 정책을 실행해 왔기 때문이다. 그래서 통일이 되면서 독일은 전체지역에서 하루 빨리 생활체제들이 비슷한 수준으로 조화를 이루고 발전할 수 있도록 정책적으로 뒷받침하는 것이 독일정부의 당면 과제가 되었다.

이 절에서는 양독의 통일 전 아동돌봄정책의 내용을 구체적으로 비교해 보고자 한다.

1. 아동돌봄 관련 수당정책의 비교

위에서 언급한 바와 같이 양독은 통일 이전까지 상이한 체제를 구축하고 있었기 때문에 아동돌봄에 대한 원칙도 달랐고, 그로 인해 세부적인 정책들의 내용도 매우 차이를 보였다. 아동돌봄을 지원하기 위한 양국의 수당정책을 아래의 표를 통해 비교해 보자.

표 1-17 > DDR과 BRD의 아동출산과 부양을 위한 돌봄지원정책 비교

DDR	BRD
출산수당	
<p>여성은 아이를 출산할 경우 임신부 상담소를 보험에 가입된 여성은 별도 신청 없이도 출정기적으로 방문했다면 1,000 마르크의 출산 수당 150 마르크를 일회에 한하여 받는다(수당을 한 번 받을 수 있다(국가 출산 수당 인 (RVO 제200b조) 상에 대한 규정)</p>	
양육수당	
<p>(1) 영유아를 위한 유아원에 자리를 얻지 못한 경우 어머니 또는 영유아를 돌봐주는 사람은 아이가 만 3세가 될 때까지 유급휴가를 신청할 권리가 있다(AGB 제246조). 여성 혼자서 자녀를 키우는 경우 이 기간 동안 모자 지원금을 신청할 수 있다(SVO 제 46조, (10)번 참고). 여성들이 이 유급휴가 기간 동안 자녀를 낳는 경우 12개월 동안 200 마르크 수당을 매달 받는다.</p>	<p>직업을 가질 의무가 없기 때문에 그러한 규정의 필요성이 없다.</p>
<p>(2) 심한 장애를 가진 자녀를 돌봐줄 보호시설에 자리가 없어서 가족 구성원이 직업 활동을 중단해야 한다면 기한 제한 없이 매달 200 마르크씩 지원을 받는다.</p>	

아동수당 및 세금 감면

- (3) 만 16세까지 아동수당은 아래와 같이 매 달 지급되었다.
- | 자녀 | 12세까지 | 그 이상 |
|-------|---------|---------|
| 첫째 | 95 마르크 | 115 마르크 |
| 둘째 | 145 마르크 | 165 마르크 |
| 셋째 이상 | 195 마르크 | 215 마르크 |
- 학생이 부모이거나 자녀를 둔 여성이 교육을 받는 경우 아동수당 이외에 자녀당 매달 60 마르크씩 특별 수당을 받는다. 한부모의 경우 특별 수당으로 자녀당 매달 25 마르크를 받는다.
- 원칙적으로 만 16세까지 아동수당이 지급되며 자녀가 여전히 교육을 받는다면 27세까지 아래와 같이 받는다.
- 첫째 50 마르크
둘째 130 마르크
셋째 220 마르크
그 이상의 자녀 240 마르크
- 기혼자의 경우 한 달 수입이 3,790 마르크가 넘으면 아동수당이 삭감된다. 수입이 낮은 경우 아동 조세 감면으로도 부족한 것을 보상해주기 위해 매달 46 마르크까지 추가 수당을 받을 수 있다.
- (4) 낮은 임금 수령자와 아이들이 있는 가족에게 높은 간접세 부담을 주지 않기 위해서 기초식품과 사회 정책적 중요한 산업제품을 위한 “제품과 관련된 조세” (일종의 간접세)를 낮게 한다.
- 기본 필수품에 대한 부가가치세는 부분적으로 반으로 줄이고 부가가치세가 전혀 없는 것도 있다.
- (5) 원칙적으로 BRD(Bundesrepublik Deutschland, 독일연방공화국)와 유사한 조세의무가 있는 수입을 산정하고 피고용자의 근로 소득세 부담이 낮은 경우(BRD에서는 1983년 17.1% 대신 8.2%였다) 가족상황, 자녀 수, 혼인 여부에 따라서 과세등급이 나누어졌고 한 자녀 당 세금 감면이 50 마르크까지 되었다. 두 자녀가 있는 기혼자를 위한 면세 한도가 매우 낮다 (1985년 매달 330 마르크). 세금은 즉시 단계적으로 인상되고 1,400 마르크에서는 비례적(20%)으로 상승된다. 높은 수입보다 중간 정도의 수입을 받는 사람이 상대적으로 더 조세 부담을 갖는다.
- 부부 합산 과세를 통해 자녀가 있는 가족들의 간접 특혜 (7)번을 참고.
자녀당 공제액은 매년 3,042 마르크이다.
자녀가 있는 편모, 편부를 위한 세대공제는 5,616 마르크.
주택을 짓거나 구입한 후 첫 8년 동안에는 미납세액이 매년 그리고 자녀 당 750 마르크 감소됨(건축아동수당)
기혼자가 최소 2명의 자녀와 한 세대에서 살거나 편모, 편부가 10세 미만의 한 자녀와 한 세대에서 산다면 가계 지원비를 위한 특별비용 공제는 매년 12,000 마르크까지이다.
대책비용 및 자녀로 인한 특별비용 부담과 같은 특별비용 공제도 있다.

출처: 연방가족노동부(1991). (문서번호 23 참고.)

위의 내용을 살펴보면 DDR은 BRD에 비해 출산과 아동수당에 정책의 초점을 두고 있음이 드러난다. 이는 구 동독이 상대적으로 인구정책적인 동기를 강하게 지향하고 있음을 드러내는 증거이다.

2. 보육시설에서의 돌봄서비스 정책의 비교

과거 독일민주공화국에서는 우선적인 고용정책(집안 일 이외의 직업 활동에 모든 여성들을 동원) 및 후세대의 교육적, 이념적 교육 목표로 입학 연령 전까지의 아동을 각 연령별로 종일 돌봐주고 교육시켜주는 시설을 확대해나갔다. 부모의 시간분배, 자녀를 위해 활용하는 시간 및 돌봄 시설의 이념적 확립을 고려해보면 DDR의 아동교육모델은 더 이상 가족 지향적 성격을 띤 것이 아니라 가족을 대신하는 공적/국가적 교육에 가깝다고 할 수 있었다.

이와 반대로 통일 전까지 독일연방공화국에서는 교육에 있어서 부모의 권리와 의무가 우선적이며, 가족제도 및 자녀가 있는 여성의 가족활동을 후원하는 목표를 둔 가족 지향적 돌봄과 교육은 주로 유치원 분야로만 제한되었었다. 지금까지 독일연방공화국에서는 영유아 교육, 학교 교육 이외의 아동과 청소년 돌봄 및 교육은 공적인 과제가 아니라 원칙적으로 가족 개인적인 용무로 보았다. 그런 맥락 때문에 구 서독지역에서는 유감스럽게도 유치원 분야를 위한 새로운 아동 및 청소년 지원법(KJHG)만으로는 부모 및 아동들을 위한 돌봄시설에 대한 법적 권리를 모두 현실화시킬 수는 없었다. 그렇기 때문에 구 서독 내의 각 주들은 수요에 맞게 돌봄 시설들을 확장할 의무가 있었다(KJHG 제24조).

양 국가 간의 아동을 위한 가족지향적 돌봄 및 교육 구조에서 보이는 차이점과 지원금 지급에서의 차이점을 정리해 보면 아래의 표와 같다(연방 가족노인부, 1991. 문서번호 23 참고).

표 1-18) DDR과 BRD의 아동을 위한 시설 돌봄 정책 비교)

	DDR	BDRD
(1) 1986/1987 연령별 돌봄 정도		
유아원(0세-3세)	81.1% 355,089명	1.6% + 약 1.5% 가정보육 28,353명
유치원(3세-6세)	94% 764,423명	68% 150만 명
방과 후 학교	82% 766,621명	3.5% 108,864명
6세 이하 자녀가 있는 여성의 취업률	90%	(0세-3세) 33% (3세-6세) 40%
(2) 돌봄 시간 및 점심 식사		
유아원	종일	종일: 가정보육일 경우 여성 의 직업 활동 시간에 맞춘다.
유치원	종일	10% 종일
방과 후 학교	수업을 포함해서 종일	수업 후 시간별로
점심 식사 (부모의 직업 활동시간)	모든 시설에서 (원칙적으로 종일)	종일 보육시설에서만 (자녀를 가진 직장여성의 약 50%만이 종일직)
(3) 교육의 목표, 내용 및 방법		
목표	일원론적 이념의 특징인 사회주의적 목표/가치	세계관적 정치적 다원성의 특징인 보편적 목표/가치
내용	“폐쇄적” 교육과정: 국가가 중심이 되는 강제 적이고 세분화된 내용	구속력이 없는 교육과정: 여 러 기간의 추천/가이드라인, 교육적 자율성
방법	직간접 간접	다양한 방법, 교육적 자율성
(4) 돌봄 시설의 품질/직원들의 자격		
유아원	대부분 의료적 예비교육 이 이루어짐	2% 사회교육 학자 33.5% 유치원 교사 24.9% 보육 교사 16.5% 소아과 간호사
유치원	67,400명의 유치원교사 20,660명의 보조 교사	1.8% 사회교육 학자 56.7% 유치원 교사 14.9% 보육 교사
방과 후 학교	대부분 학교 교사	5.2% 사회교육 학자 58.4% 청소년 교사 7.9% 보육 교사

(5) 교사와 아동 비율 및 단체 크기		
유아원	단체 표준 크기 18명	1:4에서 1:8까지 실제 단체크기: 8명-14명 사이
유치원	1:11.7 단체크기: 40%가 13.8명 및 19명 이상	1:12.7 단체크기는 매우 다르다. 예를 들어 바덴뷔르템베르크의 경우 평균 23.4명
방과 후 학교	학교 학급크기	제시된 자료가 없음
(6) 돌봄 시설 단체		
유아원	국립(기초 자치단체), 국가기업의 약 20%: 국민보건부	대부분 기초 자치단체에서 운영, 청소년 지원조직
유치원	국립(기초 자치단체), 기업포함: 인민 교육부	70%는 자유 운영 단체 30%는 기초 자치단체, 청소년 지원
방과 후 학교	국립(기초 자치단체), 인민교육부	대부분 기초 자치단체, 청소년 지원
(7) 돌봄 시설의 재정		
	국립: 액수는 적지만 부모의 의무비용	금액의 차이가 있지만 주의 보조금, 단체 자금 및 부모의 보육비가 합쳐진 재정. 아동 돌봄 비용에 대한 세금 고려, 한 아동 당 480 마르크
(8) 아동보육지원		
	아이를 출산한 후 유아원에 자리를 얻지 못한 혼자 아이를 키우는 여학생은 매달 125 마르크의 지원금을 받는다. 자녀가 둘 인 경우 150 마르크, 셋 이상인 경우 175 마르크를 받는다.	

출처: 연방가족노인부, 1991. (문서번호 23 참고).

아동돌봄을 위한 시설서비스정책들을 비교해 보면 평등주의적 이념을 지향하던 DDR은 상대적으로 영유아보육의 확장에 큰 성과를 보였음을 알 수 있고, 보육보다는 교육적 지향성에 방점을 두고 있었음이 드러난다. 그러나 반면에 구 서독지역은 전통적인 성역할의 수행을 지지하고, 그로 인해 여성들에게는 아동돌봄의 역할을 기대하는 정책적 지향성이 영유아보육의 미비함으로 표출되고 있음을 알 수 있다.

3. 양국 정책에 대한 평가

연방청소년가족여성보건부의 가족문제 학술자문단은 양국의 아동돌봄 정책을 비교하고, 주로 다음과 같은 3가지의 관점에서 평가를 시도하였다.

우선 아동의 권리와 욕구에 대한 부분이다. 과거 독일민주공화국에서는 정서적 관심, 지속되는 돌봄과 총체적 지원에 대한 아동의 권리와 욕구를 보장해 주기 위해 일방적으로 공적 자원을 동원하였고, 독일연방공화국에서는 주로 사적 자원을 동원하였다. 독일민주공화국에서는 종일 돌봄시설과 교육서비스를 포괄적으로 확대하였기 때문에 부모와 자녀와의 관계 및 가정교육이 소홀해지는 위험부담이 있었다. 그 뿐만 아니라 돌봄시설의 품질과 엄격하고 이념적인 것에 치중했던 적응교육은 아동의 욕구 및 개인적 인성발달을 촉진시키지 못한 한계를 안고 있었다. 이에 비해 독일연방공화국에서는 돌봄에 대한 부모의 권리와 의무를 강조하였고, 가족을 보완하기 위한 돌봄시설의 확장은 주로 유치원-일반적으로 만나질 개방-정도로만 제한되고 있었기 때문에 직장여성들(부모)의 자녀들에 대한 권리와 돌봄 욕구를 충분히 만족시킬 수는 없었다. 그러나 독일연방공화국에서의 돌봄시설에서의 여러 가지 교육적 구상방향과 교육학적 다양성은 긍정적으로 평가될 수 있었다.

둘째, 여성의 경력에 있어서 가족활동과 직업 활동의 양립에 대한 부분이다. 직업적 지향성과 가족생활을 병행할 수 있기를 희망하는 것은 현대 사회에서 여성과 남성들이 공통적으로 지향하는 것이다. 독일민주공화국에서 여성(자녀가 있는 여성)이 전일제 직업을 갖는 것은 일반적으로 확산되어 있는 현상이다. 이것이 가능했던 이유는 DDR에서는 종일제로 운영되는 돌봄시설이 확충되어 있었기 때문이다. 전일제 직업 활동의 수행은 그러

나 직업 활동과 가족 활동이라는 이중 부담을 여성에게 부가하며 가족활동에 지장을 주지만-특히 경제적인 이유로 인해-여성들이 피할 수 없는 의무가 되었다. 이에 비해 지금까지 독일연방공화국에서는 자녀가 있는 여성의 직업 활동이 (아직까지는) 일반적인 경우로 확산되어 있지는 못했다. 0세-3세의 자녀가 있는 여성의 경우에는 33%, 3세-6세의 자녀가 있는 여성의 경우에는 40%의 여성들만이 일과 가족생활을 병행할 뿐이었다. 과거 BRD에서 가족 활동과 직업 활동을 병행하는 것은 영유아 및 학생들을 위한 돌봄시설은 거의 없고, 취학 전 아동들을 위해서만 반나절제로 운영되는 돌봄시설만 있었기 때문에 더욱 어려웠다.

그런데 남성들의 가족 지향적 목표의 실현과 가족 내에서 가사일과 교육을 담당하는 의무는 독일연방공화국과 독일민주공화국에서 동일하게 모두 수행되지 않았다.

셋째, 문화적 가치와 규범 및 삶의 환경 조건들의 다원화와 관련되는 세계상(像)에 대한 부분이다. 국가기관 및 집권당의 일원론적인 이념을 고려했을 때 현대사회의 특징인 세계상으로서 문화적 가치와 규범의 다원화는 독일민주공화국에서 나타날 수 없었다. 다원화라는 관점에서 볼 때 독일민주공화국이 지향했던 일원화는 부정적으로 평가할 수 있다. 독일연방공화국에서는 다원화를 지향하는 것을 일반적으로 인정하고 그 가치를 인정했다. 그러나 BRD에서도 만약 다원화라는 원칙을 가족에게 자신들의 여러 가지 삶의 계획을 허용할 수 있는 조건들을 마련하는 것으로 규정해 본다면 이에 대해 가족정책에서 국가가 편협적으로 하는 경향이 다분했음을 부인할 수는 없다. 왜냐하면 다원화 원칙을 받아들인다는 것은 예를 들어 영유아와 학생들을 위한 돌봄시설을 수요에 맞게 확장하여 대부분의 여성들이 원하고 많은 여성들이 실현하고 있는 가족 활동과 직업 활동의 병행을 손쉽게 실현하도록 돕는 것을 의미하는데, BRD는 이러한 것을

방해하는 가족 이데올로기에서 벗어나지는 못하였기 때문이다(연방가족노인부, 1991. 문서번호 23번 참고).

4. BRD의 정책과 통합하기 위한 DDR 정책의 경과조치적 수정

독일의 양 국가는 통일이 진행되는 과정에서 자유민주주의적 연방 법치 사회의 기본 질서를 통일의 주된 방향성으로 표방하게 되었다. 이로 인해 BRD의 정책적 이념과 대립되는 독일민주공화국의 헌법 규정들, 특히 사회주의적 사회질서 및 국가질서를 조성한다는 목표는 포기되어야 했다. 그리고 DDR의 기본법은 독일연방공화국의 가족정책적 기본방향에 따라 수정되고, BRD의 기본원칙이 양국 공동의 가족정책적 계획을 수립하는 데에 주요원칙으로 추구되었다. 이러한 원칙은 특히 개인적 삶의 공간으로서 가족 뿐만 아니라 국가가 직접적으로 가족에게 간섭하는 것을 가능한 제한하는 가족의 자율성도 보호하는 기본법(GG) 제6조에 따른 가족적 보호에 해당되었다(연방가족노인부, 1991. 문서번호 23번 참고). 이에 따라 DDR에서는 다음과 같은 가족정책적 변화가 진행되었다.

1) 출산수당

자녀가 출생한 경우 모든 자녀를 둔 여성 또는 남성은-독일연방공화국의 이전 규정에 따른다. 구 독일민주공화국에서는 여성에게만 해당-일회성 출산 수당을 신청할 수 있다. 신청 조건으로 출산 전에 정기검진을 받아야 하고 부모 상담에 참여해야 한다.

2) 양육 수당

전체 독일의 가족정책으로 독일연방공화국의 양육수당법을 수용하고, 양육수당의 신청은 모성수당의 신청과 비교하여 고려되어야 한다. 즉, 모성수당은 양육수당으로 산입하고, 두 규정은 통합되었다. 이로 인해 1989년 7월 1일자로 양육수당법이 1차로 수정되었고, 그로 인해 한 가계 내에서 여러 자녀를 돌보고 교육할 때, 각 자녀 당 양육수당은 다음과 같이 변경되었다. 첫 번째는 양육수당의 신청자격이 있고, 자녀가 있는 여성 또는 남성은 다생아를 출산한 경우에도 각 자녀에 대해 양육수당을 동일하게 받을 수 있게 되었다. 두 번째는 양육수당이 지불되는 기간 내에 자녀를 출산하는 경우에도 양육수당을 지급받을 수 있게 되었다. 이것으로 양육수당은 시간적으로 중복해서 신청할 수 있으며, 양육수당의 지급기간은 단계적으로 연장되었다. 그리고 양육수당은 1990년 6월 30일 이후에 태어난 자녀들에 대해서는 18개월까지 연장되었다. 이러한 환영할 만한 개선에도 불구하고, 양육수당의 지급이 3세까지 연장됨으로써 여성들이 직업 활동을 포기할 수 있는 가능성이 커졌다는 것은 사회적으로 우려될만한 사항으로 받아들여졌고, 양육수당의 지급기간도 3년으로 연장해야 한다는 것을 의미하는 것이었다. 그러나 이것은 국가의 재정적 부담을 증대시키는 요인이 되므로 지급기간을 연장하면서 발생하는 국가의 재정적 부담을 줄이기 위해서는 부분적으로는 구 독일민주공화국의 비교될 만한 규정들을 잠정적으로 적용가능하다는 규정도 모색되었고, 다음과 같은 경우에만 지급기간을 연장할 수 있도록 하는 것도 고려할 수 있음이 학술자문단에 의해 제안되었다.

- 다생아 출산의 경우(자녀수에 따른 등급별 지급)
- 그 외에 자녀수가 많은 경우도 자녀들의 연령순에 따라 등급별 지급

- 한부모의 자녀의 경우

양육 수당은 DDR에서는 처음부터(1986년 1월 1일) 통일시까지도 변함없이 한 자녀당 매월 600 마르크였다. 7개월부터는 부모의 수입에 따라 양육 수당이 지급되며, 그를 위한 기준이 되는 소득 한계는 그 당시까지도 수정되지 않았다. 양육수당의 금액은 당시 유효했던 실제 소득조건에 따라서 5년 전에 결정된 바 있었다. 그 사이에 부모들의 소득은 실제로 증가되었는데, 한번 결정된 금액을 오랫동안 유지함으로써, 즉, 낮은 양육수당의 수준으로 인해 양육수당이 추구하는 목표인 부모의 선택의 자유, 자녀의 첫 1년 동안 부모가 돌보고 교육하는 것에 대한 지원, 가족 활동을 적합한 방식으로 인정하는 것 등은 더욱 어려워지게 되었다. 그렇기 때문에 학술자문단은 양육수당을 물가에 연동시켜 수정할 것을 제안하였다(연방가족노인부, 1991. 문서번호 23번 참고).

3) 돌봄시설

독일 연방의회는 여성의 가족활동과 직업활동의 병행, 보육 및 교육적 지원의 측면에서 취업여성(부모)의 자녀에 대한 권리와 욕구를 보장하는 것과 관련하여 기존의 구 독일민주공화국 내에 있는 돌봄시설들은 경솔하게 없애지 말고-동시에 교육적 측면의 질적인 향상을 기하면서-실제적인 수요를 고려하여 당시의 규모를 유지하고 보장해 주어야 한다고 주장했다(독일 연방 의회, 1991. 문서번호 24번 참고).

독일연방공화국에서도 아동의 돌봄에 대한 수요에 맞게 돌봄시설을 확장하는 것도 요구되었다. 독일연방공화국 내의 주들에서 현실적인 돌봄 수요에 맞게 가족 보완적 돌봄시설을 확장하려면 양독 국가 간의 극심한 차이를 극복해야 했다. 특히 18개월의 영유아(1990년 7월 1일 이후 연방



양육수당법에 따라 양육수당 지원이 끝나는 시점)를 위한 3세까지의 돌봄 시설, 종일 유치원, 방과 후 학교 및 종일 학교와 같은 시설들의 경우에 독일연방공화국의 시설들은 이러한 연령단계의 아동들을 키우는 직업여성들의 수요를 감당하기에는 턱없이 시설수가 부족하였다. 그러므로 향후 5년 안에 유아원 자리의 경우에 지금의 10배, 유치원의 종일반 자리의 경우에 두 배, 종일 학교 및 방과 후 학교 자리의 5배가 증가되어야 했다. 이렇게 해야 각 시설유형별로 15%, 20% 및 18%에 달하는 해당 연령단계의 아동들을 돌봐줄 수 있게 되었다(독일 연방 의회, 1991. 문서번호 24번 참고).

4) 교육의 질적 향상

통일된 가족정책을 정립하기 위해서는 독일민주공화국의 돌봄시설 교육이 질적으로 향상된다는 것을 전제로 해야 되고, 그에 따라 구 독일민주공화국의 돌봄 및 교육시설을 수요에 맞게 유지하는 것이 필요했다. 특히 유아원은 교육심리학적 자격이 있는 교사들만이 아동을 돌보도록 하고, 교사와 아동 관계를 향상시키고 한 반의 규모를 실제적으로 작게 하며, 공간 및 놀이 자료들을 확대시키고 가족과의 협력을 강화함으로써 기존의 ‘탁아소’ 성격을 탈피하도록 하는 것이 필요했다.

유치원에서는 무엇보다도 이념적으로 교육이 이루어지고, 교육 방법상 엄격하게 적응시키는 구시대적인 제도들을 개방적인 교육 프로그램, 개인 지원 및 전체적인 교육으로 교체되는 것이 필요했다.

방과 후 학교에서는 학교교육학적 및 사회교육학적 시도들이 이루어지는 것이 필요했다. 당시까지 독일연방공화국에서 유아원/유치원 및 방과 후 학교에서 충분한 자격을 갖추지 못한 교사들의 비율(약 40%)이 높았던 것을 고려해 보면 가족보완적 교육에 있어서 질적 향상의 필요성은 구

독일민주공화국에서 새로 편입된 주에서만 나타나는 것은 아니었다(독일 연방 의회, 1991. 문서번호 24 참고).

5) 가족 지향적 돌봄 및 양육기관의 재정

지금까지 언급한 DDR지역의 아동돌봄정책의 변화를 위해서는 당시에 BRD에서 적용되고 있던 혼합재정방식(주의 지원금, 단체들의 자금 및 부모가 지불하는 교육비) 모델의 지원으로도 자금조달이 어려울 정도로 많은 비용이 소요될 수밖에 없었다. 그러므로 이러한 모델을 계속 유지하는 경우, 개정된 아동 및 청소년 지원법에 따르면 모든 아동에게 유치원을 다닐 수 있는 권리를 보장하도록 되어 있었으나 이를 실현하는 것은 어려울 수밖에 없었다. 그러므로 통일과정에서 수요에 맞는 가족 보완적 돌봄 및 교육을 보장하기 위한 정치적 결정을 통해서 연방공화국도 아동 및 청소년 지원 분야의 비용을 부담하도록 하는 것이 요구되었다.

6) 아동돌봄시설 현황

통일 이전에 DDR에는 아동을 위한 충분한 탁아소 자리가 있었다. 이러한 시설서비스의 제공은 한편으로는 여성들이 취업을 병행할 수 있게 하기 위해서였다. 그리고 다른 한편으로는 교육면에서 가정의 영향력을 약화시키고, 의도적으로 아동의 돌봄과 교육을 국가세력에 위탁하기 위함이었다.

연방정부는 통일 조약에서 넘겨받은 의무에 부합하여 탁아소의 중요성을 고려하고 어려운 과도기에 신연방주와 기초자치단체에게 1991년 6월 30일까지 10억 마르크의 자금 조달을 지원하기로 하였다. 이에 관해 통일 조약 제31조 3항에 의거하여 연방주의 자본출자에 대한 임시적 행정합의가 이루어졌다. 여성청소년부장관은 집중적으로 탁아소의 유지를 위해 진력하

기로 하였다(독일 연방 의회, 1991. 문서번호 24번 참고)

연방의 개정된 아동 및 청소년복지법을 위한 시행령 법률안은 필요한 자리가 탁아소에 마련되어야 한다는 점을 분명히 하였다. 시행법은 유치원에 국한되는 것이 아니라 3세 이하 아동과 탁아소의 부분 돌봄에도 해당되었다. 연방정부는 1991년 1월 30일에 연방수상의 정부 성명에 상응하는 동맹협정에서 유치원 정원에 대한 청구권을 발의하고, 수요에 맞는 종일반 자리와 3세 이하를 위한 탁아소를 보장하고자 하였다. 신연방주의 종일 돌봄을 원하는 부모의 아동은 당시의 시점에서 연방주의 명시에 따라 유치원을 자유롭게 이용할 수 있게 되었다. 연방정부는 헌법의 틀 안에서 구 서독지역에서 아직 더 요구되는 탁아소의 돌봄과 교육기회를 제공하고, 신연방주가 제공하는 기존 프로그램을 수요에 맞게 유지하고 질적으로 개선하는 것을 지원하기로 하였다(독일 연방의회, 1991. 문서번호 24번 참고). 이러한 결정들에 의해 변화된 아동의 돌봄 상황은 다음과 같다.

표 1-19) 1년 간 아동 수

유아 보호 시설 연령대	총계	0-1	1-2	2-3
1989. 12. 31	626,259	195,582	210,770	219,907

유치원 연령대	총계	3-4	4-5	5-6	6세 7개월 -7세
1989. 12. 31	785,903	215,968	220,218	219,724	129,993

탁아소 연령대	총계	6세 5개월 -7세	7-8	8-9	9-10	10세 8개월 -11세
1989. 12. 31	928,346	92,852	228,430	225,735	232,609	148,720

출처: 독일 연방 의회(1991). 문서번호 24번 참고.

표 1-20) 신연방주 및 한 해 아동 수(1989.12.31)

연령대	베를린 (동부)	브란덴 부르크 주	메클렌부르크 포어폼메른주	작센 안할트주	작센주	튀링겐주
1 세 이하	16,862	32,493	25,999	34,471	54,640	31,117
1-2	18,039	35,166	27,915	37,320	58,183	34,147
2-3	18,706	36,699	29,763	38,477	61,015	35,247
3-4	18,238	36,143	28,918	37,777	59,843	35,049
4-5	18,128	37,706	29,454	38,180	61,291	35,459
5-6	17,625	37,569	29,075	38,316	61,236	35,903
6-7	18,206	37,729	29,406	39,163	62,058	36,283
7-8	18,054	38,735	30,480	39,272	64,073	37,816
8-9	17,494	38,247	29,925	39,458	63,545	37,066
9-10	17,811	39,064	31,405	40,270	65,686	38,373
10-11	16,795	37,647	30,423	38,381	63,362	36,471

출처: 독일 연방 의회(1991). (문서번호 24 참고).

표 1-21) 유아 보호 시설 (1989.12.31)

신연방주 및 베를린 (동부)	유아 보호 시설 연령 ²⁴ 의 아동 수	자리 수	등록한 아동 수
베를린/동부	53,607	32,424	29,420
브란덴부르크주	106,355	61,730	58,822
메클렌부르크 포어폼메 른 주	89,964	52,176	50,253
작센 안할트주	110,919	63,297	60,675
작센주	171,428	89,489	82,266
튀링겐주	93,986	54,087	50,518
총계	626,259	353,203	331,954

출처: 독일 연방 의회(1991). (문서번호 24 참고).

아동돌봄서비스의 제공률의 계산은 1세부터 3세까지의 아동 수를 기
초로 삼는다. 제공률은 84%를 차지한다.

.....

²⁴ DDR의 통계학적 연방정부, 1990 발행, 베를린 1990.

표 1-22) 유치원(1989.12.31)

신연방주 및 베를린(동부)	유아 보호 시설 연령대의 아동 수	유치원 자리 수 (1989.9)	등록한 아동 수
베를린/동부	64,611	78,505	60,842
브란덴부르크주	136,203	151,813	128,288
메클렌부르크 포어포메른주	112,346	123,889	104,915
작센안할트주	137,900	157,930	129,924
작센주	215,470	244,017	202,762
튀링겐주	119,373	132,266	113,138
총계	785,905	888,420	739,869

출처: 독일 연방 의회(1991). (문서번호 24 참고).

유치원에 대한 통계학적 제공율은 113%를 차지했다. 유치원 연령대 아동의 94%는 시설에 등록했다.

표 1-23) 학교 탁아소(1989.9)

신연방주 및 베를린 (동부)	탁아소 내 학생 수 연령 (1학년-4학년)	탁아소 자리 수 (1989.10.31)	등록한 아동 수 (1989.10.31)
베를린/동부	73,100	63,237	
브란덴부르크주	160,643	139,501	
메클렌부르크 포어포메른 주	132,226	155,851	
작센안할트주	162,430	113,276	
작센주	259,147	222,690	
튀링겐주	142,734	124,266	
총계	930,280	818,821	758,043

출처: 독일 연방 의회(1991). (문서번호 24 참고).

학교탁아소의 제공율은 88%를 차지하고, 아동의 81%가 탁아소를 방문했다.

1989년과 1990년에

초등학교 1학년의 92%,

초등학교 2학년의 88%,

초등학교 3학년의 81%,
초등학교 4학년의 34%의 부모는 탁아소에 들어가는 것을 희망
했다.

출처: 독일 연방 의회(1991). (문서번호 24 참고).

1학년에 등록된 탁아소 아동의 37%, 2학년의 31%, 3학년의 24%, 4학
년의 17%의 수가 일찍 여는 탁아소(학교가기 전)를 이용했다.

표 1-24) 신연방주별 자리 수(1990.9)

신연방주와 베를린 (동부)	유아 보호 시설	유치원	탁아소
베를린/동부	33,476	74,290	55,617
브란덴부르크주	60,853	149,620	127,100
메클렌부르크 포어폼메른주	51,279	116,015	92,100
작센 안할트주	62,027	157,930	125,000
작센주	88,396	234,000	178,000
튀링겐주	53,475	129,000	99,600
총계	349,506	860,855	677,417

출처: 독일 연방 의회(1991). (문서번호 24 참고).

탁아소 전체 중에서 사립 시설의 비율은 12%를 차지했다. 유치원 중에
서 사립 시설 비율도 동일하게 전체 12%를 차지했다. 다음 표에는 이러한
현황이 연방주에 따라 설명되어 있다.

표 1-25) 사립 유아 보호 시설과 사립 유치원 자리 수(1989.9)

신연방주 및	유아 보호 시설		유치원	
	자리	사립	자리	사립
베를린 (동부)	총계	자리	총계	자리
	32,424	3,604	78,505	9,752

신연방주 및	유아 보호 시설		유치원	
	시설	자리	시설	자리
브란덴부르크주	61,730	7,613	151,813	17,676
메클렌부르크 포어포메른주	52,176	5,285	123,889	13,205
작센 안할트주	63,297	8,421	157,930	20,354
작센주	89,489	10,952	244,017	32,322
튀링겐주	54,087	7,261	132,266	16,705
총계	353,203	43,136	888,420	110,014

출처: 독일 연방 의회(1991). (문서번호 24 참고).

그런데 1989년 이후 통일조약의 체결 이후에 많은 유치원, 유아 보호 시설과 탁아소가 문을 닫고 운영시간을 줄였다. 다음의 표에서는 이에 대한 자세한 상황이 제시되어 있다.

표 1-26) 연방주별 시설 폐지 현황

신연방주 및 베를린(동부)	유아 보호 시설		유치원		탁아소		총계	
	시설	자리	시설	자리	시설	자리	시설	자리
베를린(동부)	모름	모름	모름	모름	0	0	26 ²⁵	1,483
상기 지역 사립형	5	289	15	905	0	0	20 ²⁵	1,194
브란덴부르크주	모름	6,046 ²⁶	모름	13,332 ²⁶	0	0	모름	19,378
상기 지역 사립형	모름	모름	모름	모름	모름	모름	모름	모름
메클렌부르크 포어포메른 주	50 ²⁷	모름	209 ²⁷	모름	8 ²⁷	모름	269	모름
상기 지역 사립형	모름	모름	모름	모름	모름	모름		
작센 안할트주	103 ²⁸	6,064 ²⁸	88 ²⁸	5,424 ²⁸	모름	모름	모름	모름
상기 지역 사립형	모름	모름	모름	모름	모름	모름	모름	모름
작센주	32 ²⁹	9,201 ²⁹	79 ²⁹	3,629 ²⁹	0	0	101	12,629

²⁵ 1990년 1월 1일부터 1991년 2월 28일까지에 관한 명시.

²⁶ 1989년 9월 15일부터 1991년 2월까지에 관한 명시.

²⁷ 1990년 11월부터 1991년 2월까지에 관한 유아 보호 시설의 명시, 1989년 말부터 1991년까지에 관한 유치원 명시.

²⁸ 1990년 1월 1일부터 1991년 6월 31일까지에 관한 명시.

²⁹ 1989년 12월 말부터 1990년 11월 말까지에 관한 명시.

³⁰ 1990년 10월 3일 후부터의 명시.

신연방주 및 베를린(동부)	유아 보호 시설		유치원		탁아소		총계	
	시설	자리	시설	자리	시설	자리	시설	자리
상기 지역 사립형	모름	모름	모름	모름	모름	모름	모름	모름
튜링겐주	87	모름	43 ³⁰	모름	모름	모름	모름	모름
상기 지역 사립형	모름	486	35	모름	모름	모름	모름	모름

출처: 독일 연방의회(1991). (문서번호 24 참고).

신연방주는 운영시간을 수요에 맞게 변경해야 했다. 이에 해당하는 정원 수에 대해서는 오직 튜링겐주의 보고만 있다. 이곳에서 179개의 사립 유아 보호 시설이 지역의 수요에 상응하여 인가되었고 정해진 운영시간을 줄였다. 총 운영시간은 예전부터 현재까지 매일 대략 10시간에서 13시간에 달하였다(독일 연방의회, 1991. 문서번호 24 참고).

사립 시설에 대해 연방주는 자치단체 또는 복지단체에 위임하거나(예: 튜링겐주 안 66개의 사립 유치원들과 45개의 유아 보호 시설이 자치 단체 또는 복지단체에 위임되었다) 아이들이 자유로운 수용능력을 갖춘 시설에 받아들여졌다고 보고되었다(독일 연방의회, 1991. 문서번호 24 참고).

통일 조약 제31조 3항에 따라 연방은 1991년 6월 30일까지 신연방주의 탁아소 유지에 대한 비용을 지원하는 것에 관여하였다. 이러한 의무를 수행하기 위해 총 10억 마르크의 예산이 1991년에 책정되었다. 그로 인해 연방은 신연방주와 함께 체결한 이전의 행정협정을 이유로 7억 5,000만 마르크를 신연방주에 두 번에 걸쳐 송금하였고, 남은 2억 5,000만 마르크의 분할금은 최종적인 행정협정의 종결 후에 즉시 신연방주에서 자유롭게 사용하게 되었다.

1991년부터 ‘독일통일’ 자금에서 15%를 연방이 포기하고, 판매세에서 거주자에 비례하는 연방주의 몫을 분배하는 데에 신연방주와 자치단체를 참여시킴으로써, 신연방주와 자치단체에서는 1991년에 약 100억 마르크



(1994년까지 310억 마르크)를 추가적으로 사용할 수 있게 되었다(독일 연방의회, 1991. 문서번호 24 참고).

그 밖에 신연방주 내에서 1991년과 1992년에 공동작업으로 진행된 ‘동부의 약진 (Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost)’ 프로그램을 통해 총 240억 마르크가 준비되었다. 이러한 공동 작업의 틀 안에서 신연방주 내에 있는 자치단체는 복구를 위한 투자 총액으로 1991년 50억 마르크를 받았다.

1991년 6월 30일 이후부터 탁아소의 재정은 기본법의 권한 규정에 따라 담당 자치 단체의 재정책임으로 넘어갔다. 연방주는 그들의 법안 또는 지침을 통해 비용에 대한 지원을 규정했고, 예상계획안에 상응하는 총액을 첨부했다(독일 연방 의회, 1991. 문서번호 24번 참고).

제3절 통일 이후의 독일 아동돌봄정책의 변화

1. 아동돌봄정책의 새로운 방향

통일 이후에 구 동독지역의 가족들은 사회주의국가체제에서는 상상할 수 없었던 실업이라는 새로운 문제와 자본주의체제에 대한 적응이라는 새로운 도전에 직면하게 되었고, 그로 인해 구 동독지역에서는 통일과 더불어 출산율이 급감하는 현상이 나타났다. 가족정책은 이제 필연적으로 출산과 자녀양육문제에 초점을 집중하게 되었다. 당시의 기민련정부는 출산장려의 의도를 내포하는 아동돌봄정책을 강화하기 위해 아동수당의 급여수준을 높이고, 더불어 인구의 고령화에 대비하기 위한 노인장기요양정책을 체계화하기 시작하였다.

1998년에 사민당정부는 정권을 이양 받으면서 기존의 기민련의 인구정책적 개입동기를 강화하는 차원에서 가족생활과 취업의 병행 그리고 유자

녀가족의 경제적 상황개선을 가족정책의 목표로 제시하였다. 이 목표를 실현하기 위해 아동수당은 셋째 자녀까지 40 유로씩 상향조정하여 154 유로씩 지급하는 등 가족에 대한 현금급여를 확대하였다. 그리고 가족과 직장의 병행을 장려하기 위해 기존의 육아휴직제도를 2001년에 ‘부모시간(Elternzeit)’으로 개칭하여, 부모가 동시에 휴직을 할 수 있도록 하였고, 이 기간 동안 부모가 파트타임으로 근로형태를 전환할 수 있도록 함으로써 부모의 양육참여를 강화하였다.

2002년 10월에 재집권에 성공한 사민당은 가족정책의 목표를 첫째, 아동보육의 양적, 질적 개선, 둘째, 가족생활과 직업세계의 더 나은 균형 조성으로 설정하고(<http://www.bmfsfj.de>), 이를 실현하기 위해 ‘아젠다 2010(Agenda 2010)’을 발표하였다(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2003).

아젠다 2010의 내용은 가족의 경제적 자립을 우선적으로 지원하고, 특히 부부가 자녀출산이라는 옵션을 적극적으로 선택할 수 있도록 긍정적 조건을 제공하겠다는 의지를 담고 있다. 이는 저출산과 경제위기의 심화 속에서 인구정책적 시급성이 이슈화되면서 이러한 가족적 위기를 타개하기 위한 의도로 제시된 것이라고 볼 수 있다.

2. 최근의 세부 정책적 내용³¹

1) 수당정책

아동수당의 급여는 가족 내의 자녀수가 많을수록 급여수준도 높아지는데, 2009년부터 아동수당은 첫째와 둘째 자녀에게는 매월 164 유로, 셋

.....

³¹ 이 장의 내용은 이진숙·김태원(2014)의 글을 요약, 수정한 것임을 밝혀 둔다.

째 자녀에게는 170 유로, 넷째 이상은 월 195 유로가 차등적으로 지급되고 있다. 아동수당의 차등적 급여체계에는 출산장려의 의도가 내포되어 있다.

아동수당 외에 현금급여의 대표적 제도로는 기존에는 산후부터 아동수당의 지급 전까지 제공되던 양육수당(Erziehungsgeld)이 있다. 양육수당은 저출산의 심화라는 위기에 직면한 정부가 출산장려를 위해 개선을 시도한 대표적 제도로서, 이는 2007년에 부모수당(Elterngeld)으로 변경되었다. 부모수당은 급여기간이 12개월인데, 만약 아버지가 육아휴직인 부모시간(Elternzeit)을 신청하여 부모수당을 지급받거나, 한부모가 급여대상이 될 경우에는 급여기간이 14개월까지 연장될 수 있다. 부모시간이라는 부모수당을 지급받는 부모는 일주일 내에 평균 30시간 이상의 근로는 할 수 없다. 부모수당은 임금비례방식으로 급여수준이 결정되는데, 현재의 급여수준을 보면 대부분의 중산층에게는 부모가 휴직을 시작하기 전의 세후 평균소득의 67% 수준으로 지급된다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 아래의 <표 1-27>에서와 같이 부모수당은 월 최대 1,800 유로(한화 약 234만원)가 지급되며, 휴직 전의 소득이 전혀 없는 경우에도 최소 300 유로(한화 약 39만원)가 지급된다. 또한 3세 미만의 자녀가 2명인 가정 또는 6세 미만의 자녀가 3명 이상인 가정은 다자녀 보너스로 10%(최소 75 유로)를 추가로 지급받게 된다. 그리고 쌍둥이 이상의 다태아(多胎兒)에 대해서는 두 번째 아이에 대해서부터 300 유로가 추가적으로 지급된다(김기선 2007, 49; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2012).

표 1-27 > 부모수당 산정방식

세금공제 후 월평균소득(유로)	산정비율(%)	부모수당(유로)
340(또는 그 이하)	100	340(또는 최소 300)
400	97	388

800	77	616
1,000	67	670
2,700(또는 그 이상)	67	1,800

출처: 김기선(2007, 49); Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(2012).

양육수당과 부모수당을 비교해 보면 부모수당제도가 시행되기 이전에는 양육수당을 신청한 수급자의 대부분은 여성이었고, 또한 여성수급자 중 약 83%가 12개월을 온전히 사용했던 것으로 나타남으로써 독일에서 기존에는 아이의 양육은 온전히 어머니에 의해 행해졌다는 것을 알 수 있다(김기선 2007). 양육수당의 보편적 수혜에도 불구하고 이러한 성역할의 고착화가 지속되었고, 결국 이것이 저출산의 원인 중 하나로 지목되면서 부모시간과 부모수당제도는 성역할의 경계를 무너뜨리기 위한 방향으로 개선되었다(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2012). 그러므로 부모시간과 부모수당은 자녀의 양육을 위해 휴직을 하는 아버지를 위한 지원을 강화한 것이 특징이었다. 그리고 부모수당제도는 아버지가 휴직을 활용할 경우에는 2개월의 추가혜택을 부여하는 것이 골자로 설계되었다. 부모시간의 도입 이전에 육아휴직제도의 특성은 급여기간이 3년이었고, 이는 유럽 내에서도 기간이 긴 편이었다고 할 수 있다. 육아휴직이 12개월의 부모시간으로 변경된 이후에도 아래의 <표 1-28>과 같이 통계자료를 살펴보면 유럽국가들 중에서도 독일의 부모시간 허용기간은 아직도 가장 긴 축에 속하며, 아버지들의 이용기간도 가장 긴 국가들 중의 하나에 속하는 것으로 나타난다. 2007년에 독일의 아버지들은 부모시간 중 평균적으로 5.8주의 아버지휴가를 이용한 것으로 나타나는데, 이는 슬로베니아의 10.1주에 이어 두 번째로 높은 것이다. 그리고 아버지들이 사용한 아버지휴가와 전체 육아휴직기간을 모두 고려하여 환산해 보면 독일의 아버지들은 육아휴직을 11.5주 동안 사용한 것으로 나타난다. 이는 가톨



릭적 가족이상상에 기반을 두어 남성 중심적 성역할 가치관이 강하게 침착되어 있는 독일사회에서 기존의 역할가치체계가 변화되고 있음을 가시적으로 보여주는 결과라고 할 수 있다.

표 1-28) 아버지의 부모시간 이용(2008년 기준)

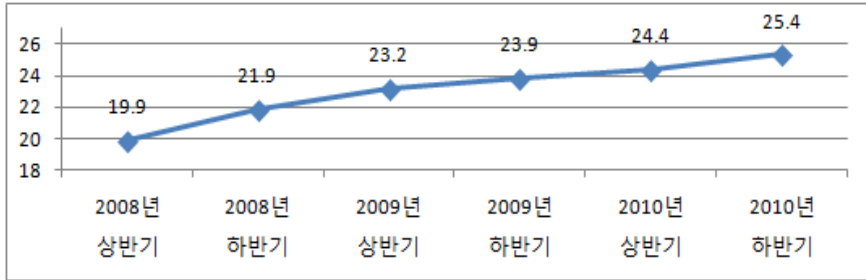
(단위:주)

	Full-rate equivalent	Paternity leave
2007 DEU	11.5	5.8
1998 ISL	10.2	2.8
SVN	2.9	10.1
1993 NOR	7.9	2.1
1980 SWE	8.0	2.0
1991 FIN	2.4	4.6
1995 PRT	2.9	0.0
1931 ESP	2.1	0.0
1984 DNK	1.0	1.0
2002 FRA	2.0	0.0
2003 GRB	0.0	2.0
1961 BLE	1.0	0.4
EST	0.0	1.4
1962 LUX	1.4	0.0
2002 HUN	0.7	0.0
CHL	0.0	0.6
2008 KOR	0.4	0.0
2000 GRC	0.3	0.0
2002 NLD	0.3	0.0

출처: OECD(2011).

부모시간과 부모수당의 효과는 빠른 속도로 나타나기 시작하여, 부모수당제도가 시행된 지 1년 후인 2008년 상반기에 부모수당을 신청한 전체 부모 중 아버지의 비율은 19.9%로 나타났다. 그런데 이는 아래의 그림에서 보듯이 2010년 하반기에 25.4%로 큰 폭으로 다시 상향되어 부모수당을 통한 아버지휴가가 성역할의 고착화를 완화하는 효과를 나타내고 있음을 알 수 있다(Statistisches Bundesamt, 2011).

그림 1-5) 전체 출생아 대비 아버지가 부모수당을 신청한 아동의 비율



출처: Statistisches Bundesamt(2011).

부모수당에 대한 만족경향을 보기 위해 조사 결과를 보면, 미성년자녀가 있는 부모들은 부모수당에 대해 대체로 긍정적으로 생각하는 경향이 강한데, 특히 21세 미만 자녀가 있으며 부모수당을 수급해 본 경험이 있는 부모가 부모수당에 대해 긍정적으로 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 제도 자체에 대한 평가는 긍정적으로 정리해 볼 수 있다.

표 1-29) 부모수당에 대한 평가

질문: “부모수당을 긍정적 또는 부정적으로 생각하십니까?”			
	응답자 전체	미성년자녀의 부모	부모수당을 수급한, 21세 미만 자녀가 있는 부모
	%	%	%
긍정적	69	72	85
부정적	9	11	8
결정 못함 또는 미응답	22	17	7
	100	100	100

출처: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(2012).

2) 부모시간

독일에서 자녀의 출산을 기점으로 하여 출산 전에는 6주, 출산 후에는 8주 간의 유급 산전후휴가가 주어진다. 산전후휴가가 종료되면 그에 이어

서 육아휴직(Erziehungsurlaub)이 제공되는데, 이 제도는 2001년에 부모시간제도로 변경되었다. 자녀가 3세가 될 때까지 이용이 가능한 부모시간은 주당 30시간 미만의 근로를 하는 부모를 위한 것이며, 3년째가 되는 부모시간은 고용주가 허용할 경우에는 자녀가 8세가 될 때까지 연기하여 사용하는 것도 가능하다(<http://www.bmfsfj.de>). 그런데 이 제도는 2007년에 기간이 12개월로 단축되고, 아버지가 2개월 이상 휴가를 활용할 경우에는 보너스로 2개월이 추가로 보장되도록 개선되었다.

3) 보육서비스

독일에서는 2001년의 정책개편 이후부터 영유아보육서비스의 확충을 시도하고 있으나, 3세 미만 아동에 대한 시설보육률은 아직도 매우 낮은 편이다. 독일 전체에서 순수 독일가족의 아동은 27.7%가 시설서비스를 제공받지만, 이민가족의 아동들 중에서는 12.2%의 아동만이 영유아시설서비스를 이용하고 있다.

표 1-30 > 3세 미만 아동에 대한 시설보육률

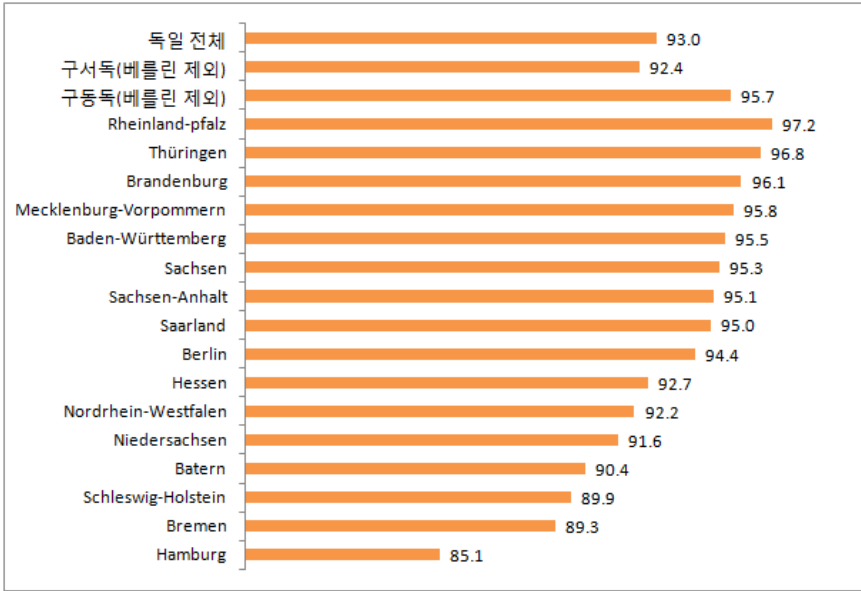
3세 미만 아동에 대한 보육율		
연방주	이민가족의 아동	비이민가족의 아동
Baden-Württemberg	13.2	20.8
Bayern	12.0	21.2
Berlin	28.8	50.4
Hamburg	17.7	35.8
Hessen	11.5	24.3
Niedersachsen	8.0	18.8
Nordrhein-Westfalen	8.7	17.4
Rheinland-Pfalz	15.7	21.9
Schleswig-Holstein	8.0	21.1
Deutschland	12.2	27.7

출처: Statistisches Bundesamt(2011).

이는 자녀의 연령이 낮을수록 어머니의 돌봄을 강조하는 전통적 성분담구조가 고착화되어 있음을 나타내는 것인데, 또한 이는 이민가족의 경우에는 아동과 부모의 독일사회로의 진입과정에 대한 어려움과 보육시설의 이용에 따른 경제적 부담이 이들의 시설이용을 가로막는 장애물로 작용하는 데에서 기인하는 결과라고 할 수 있다. 그리고 독일 내에서도 지역을 구분하여 구 동독지역과 구 서독지역을 구분하여 영유아보육서비스 이용률을 살펴보면, 주마다의 차이는 있으나 일반적으로 구 동독지역의 영유아보육서비스 이용률(0-1세 미만 이용률: 5.6%, 1-2세 미만 이용률: 48.4%, 2-3세 미만 이용률: 75.9%)은 북유럽수준과 유사할 정도로 높아서 구 서독지역과 확연한 차이를 보인다(Bundesministerium fuer Familien, Senioren, Frauen und Jugend 2012, 65). 이는 구 서독지역에서는 아직도 영유아에 대한 돌봄 가치관이 보수적이고, 시설인프라 또한 비활성화되어 있는 데에서 기인하는 결과라 할 수 있다.

영유아보육의 상황과는 다르게, 독일에서도 3-6세 사이의 아동들의 시설서비스 이용률은 타유럽국가들과 비슷하게 2011년 현재 93%로 나타나고 있다. 3세 이상의 미취학 아동들에 대한 돌봄은 순수한 돌봄의 기능만 수행되는 것이 아니라, 교육과 사회화의 기능도 기대되기 때문에 어느 나라에서든 보육시설의 이용에 큰 차이가 나타나지 않는 것이 일반화된 현실이다.

그림 1-6 > 주간 돌봄 서비스를 이용하는 3-6세 아동 비율(2011년 3월 1일 기준)



출처: Statistisches Bundesamt.(2011).

유럽국가들 중에서도 독일은 1980년대부터 가시화되기 시작한 저출산 현상으로부터 아직도 벗어나지 못하고 있는 대표적인 국가이다. 독일은 저출산 문제를 해결하기 위해 전통적으로는 현금급여중심의 정책을 펴왔는데, 이를 통해 저출산 문제를 해결하기에는 역부족이었다. 그런 상황에서 부모에게 일과 가족생활을 양립하도록 하는 것이 저출산 문제를 해결하기 위한 핵심열쇠임을 감지하고, 독일정부는 2001년부터 출산정책의 초점을 아동돌봄 지원을 비롯한 일-가족 양립조치의 강화로 선회하였다.

독일에서 2001년부터 출산장려정책의 초점이 일-가족 양립 지원으로 맞춰지면서 출산율은 조금씩 회복되어 현재까지 1.4명 선이 유지되고 있다. 이는 아버지휴가의 강화를 비롯한 일-가족 양립에 대한 정책적 지원이 출산의 장려에 분명히 긍정적인 영향을 미치고 있음을 반증하는 결과라 하겠다. 하지만 이러한 정책적 성과에도 불구하고 그것이 출산정책의 성공이

라고 단언하기에는 어려운 점이 있다. 왜냐하면 독일은 최근의 출산율 상승경향에도 불구하고, 아직도 OECD국가들 중 출산율이 가장 하위권에 속하는 국가 중 하나이기 때문이다. 그리고 북유럽국가들의 여성들에 비한다면 특히 영유아 자녀가 있는 독일 여성들의 일-가족 양립상황은 아직은 활발하지는 못하기 때문이다.

따라서 현재 독일이 직면하고 있는 저출산 문제를 더욱 효과적으로 완화하기 위해서는 영유아 아동을 위한 돌봄서비스를 더욱 확대하고, 보육시설의 이용가능성을 제고하기 위한 조치를 강화하는 것이 필요하다. 그리고 아버지들의 부모시간 이용을 더욱 활성화시키기 위한 유인책을 모색하는 것도 숙고되어야 할 것이다. 또한 이 밖에 자녀의 돌봄에 대한 지원을 강화하는 것 이외에도 어머니들의 고용구조를 개선하기 위한 대책도 필요한데, 이는 특히 어머니들이 시간제 취업자로서의 열악한 노동자 지위에 머물기 보다는 전일제 취업자로서 견고한 노동자 지위를 확보할 수 있도록 하는 데에 초점을 두는 것이 중요할 것이다.

제4절 독일 아동돌봄정책의 성과와 한계

1953년에 독일에 가족부(Familienministerium)가 설립된 이래 현재까지 아직도 해결되지 않은 독일 가족정책의 문제점은 대략 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, ‘연관과제’로 인식됨으로써 발생하는 문제성, 둘째, 지방자치제와 연방제로 인해 중앙에서의 조절이 어려운 문제³², 셋째, 저출산 문

.....

³² 이는 물론 구 서독의 정책실행과 관련된 문제들을 의미한다. 구 서독에 비해 구 동독은 오히려 전체주의적인 국가적 특성을 발휘하여 항상적이고 시종일관된 가족정책을 구현하였다. 반면에 구 서독에서는 가족관계 부서의 정치적 위상이 불안정한 이유로 인해 부서의 창립이후 오늘날까지 그 명칭이 다음과 같이 여러 번 바뀌었다. 1953-1957: 가족문제부(Bundesministerium für Familienfragen, 이하 BM으로 약식 표기); ~1969: 가족청소년부(BM für Familie und Jugend);



제에 대한 성과의 한계가 그것이다.

1. 연관과제로 인식되는 가족정책의 문제(Querschnittscharakter)

가족정책적 업무들은 한 부서에 의해서 총괄되는 것이 아니라 여러 부처에서 나누어 수행되며, 그 때문에 가족부는 타 부처와 연관관계를 맺고 서로 보조를 맞추어 정책을 입안하고 업무를 추진해야 한다. 즉 가족정책은 순수하게 가족의 구조나 가족의 내적인 문제를 다루는 것 외에도 법적, 주택정책적, 노동정책적 그리고 교육정책적 차원 등과 연계되어 시행되는 특성이 있다. 그래서 가족정책을 정책적으로 조정할 경우에는 순수하게 가족에만 관련된 사항과, 그 밖의 다양한 정책분야들이 항상 같은 정도로 고려되어야 한다. 이러한 연관관계적 특성은 현실적으로 2가지 측면의 문제점들을 유발한다. 첫째, 국가의 여러 다른 행정 방안들에 종속되어 있으므로 가족정책이 다른 분야들과 배리되는 목표를 추구하면 가족정책이 실현되는 데 어려움이 따른다. 그로 인해 가족부의 위상 또한 늘 불안정할 수밖에 없다. 둘째, 가족정책의 대상 집단은 일반대중의 대부분을 포함한다. 그 때문에 그들이 요망하는 가족정책의 개혁방안 또한 여러 분야에 걸쳐 천차만별일 수밖에 없다. 이러한 다양성의 문제 때문에 어느 나라에서건 가족들은 특정목표를 실현시키기 위해 이익집단을 구성하기 힘든 어려움을 가지고 있다.

.....

~1986: 청소년가족건강부(BM für Jugend, Familie und Gesundheit); ~1990: 청소년가족여성건강부(BM für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit); ~1994: 가족노인부(BM für Familie und Senioren); 1995년 이후 : 가족노인여성청소년부(BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). 연방가족노인여성청소년부는 가족·노인·여성·청소년 그리고 사회근로 및 복지정책에 대한 전반적인 정책 수립·집행·평가 등의 업무를 담당하고 있다. 주요 하위부서로는 여성국, 가족국, 노인국, 아동과 청소년국 등이 있으며, 중점 사업 분야는 임신, 출산, 결혼, 이혼, 주택, 교육에 관한 정책이다.

2. 중앙조정이 어려운 문제

독일에서는 연방정부(Bund)와 지방정부(Land) 그리고 지역공동체(Gemeinde)들이 관할분야와 권한을 서로 분담하여 가족정책을 수행한다. 이는 독일의 통일 이후에 더욱 복잡한 지형을 보이고 있다. 또한 정책 결정에 직접적으로 참여하지는 않으나 고용주들이나 노동조합들 같은 사회단체들도 가족정책에 간접적으로 관여하고 있다. 가족과 현실생활 간의 복잡한 연관관계 때문에 이들이 가족정책분야에서 차지하는 비중은 점차 더욱 커지고 있다. 이러한 특성은 실제로는 가족정책을 중앙에서 통일하여 조정하는 것을 어렵게 만듦으로써 결국 가족정책의 효율성이 약화되는 결과를 가져왔다.

이상과 같은 가족정책의 특성 때문에 불만을 가진 세력은 특히 여성들로 이들은 독일 가족정책의 근본적인 문제점으로 보통 세 가지를 꼽는다: 현행 가족정책은 첫째, 현실생활에서는 벌써 많은 변화가 있었음에도 불구하고 가부장적 부양가족의 모델을 여전히 우선적인 목표 집단으로 인식하고 있고, 둘째, 가사노동을 여성들의 주임무로 규정하고 있으며, 셋째, 그럼에도 불구하고 모성 보호를 위해 사회적으로 지출되는 현물급부(Realisierung)의 규모는 축소되었다는 점이다. 즉 바꾸어 말한다면, 독일의 가족정책은 결국 성별 역할분담을 더욱 장려하는 방향으로 추진되고 있다고 여성들은 비판한다.

3. 저출산 극복을 위한 아동돌봄 서비스의 한계

독일 가족정책의 성과와 한계는 우리나라의 가족정책의 변화방향 또는 저출산 문제의 개선에 대해 다음과 같은 함의를 제공한다. 우선 우리나라



에서도 영유아보육서비스는 활성화되어 있지 못한데, 그 이유는 양질의 영유아보육시설의 부족이라는 하나의 문제와 남성 중심적 조직문화로 인해 돌봄 부담이 집중되어 있는 어머니들의 노동조건 자체가 일과 가족생활을 양립하기에는 매우 취약하기 때문이다. 따라서 우리나라의 보육서비스가 영유아를 대상으로 한 보육서비스로 초점이 이동되어야 할 필요가 있고, 더불어 직장문화가 가족친화적으로 변화되는 것이 필요하다. 두 번째로는 우리나라에서는 아버지들의 육아휴직 이용이 독일보다 매우 저조한 상황인데, 아버지들의 양육참여가 없다면 돌봄 부담을 전담해야 하는 여성들은 출산을 선택하기가 어려울 수밖에 없다. 따라서 아버지들을 위한 독립적인 돌봄휴직제도를 운영하는 것이 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

〈국문〉

- 김기선, 2007, “독일 육아수당제도 변화: 수급액 인상, 수급기간 단축.” 『국제노동동향①-독일』, 제 5권 제 11호, pp. 46-55.
- 김미경, 2000, 독일연방정부 수립 이후 노동시장 구조의 변화, 프리드리히 에버트 재단, FES-Information-Series 2000-8.
- 김미경, 2001, “독일통일이 여성노동시장에 미친 영향: 한반도 통일에의 시사점을 중심으로”, 통일연구원, 『통일정책연구』, 제 10권 2호, 2001, pp. 99-137.
- 김창권, 2010, “독일통일 이후 구 동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점”, 한독경상학회, 『경상논총』, 제 28권 1호, pp. 28-55.
- 연방가족노인부, 1991, 통일된 독일의 가족 정책을 위한 원칙과 제안: 연방 청소년, 가족, 여성 및 보건부의 가족 문제 학술 자문단의 평가, 슈투트가르트, 베를린, 쾰른: 콜함머.
- 이정우, 2011, “독일의 통일과정에서 복지국가의 역할”, 한독경상학회, 『경상논총』, 제 29권 3호, pp. 51-78.
- 이진숙, 2000, “사회과학적 토의에 비추어진 독일의 가족제도와 가족정책: 가족보고서를 중심으로”, 『가족과 문화』, 제12집, 1호, 한국가족학회, pp. 93-122.
- 이진숙·김태원, 2014, “독일의 저출산 문제와 최근 대응의 변화.” 『국제지역연구』, 제18권 제1호, pp. 3-26.

〈외국문헌〉

- BArch(Bundesarchiv)/DA 1/17537.
- BArch(Bundesarchiv)/DA 1/17538.
- Beck, U. 1996, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Gesellschaft*, Frankfurt/M.
- Beck, N./Hartmann, J. 1999, *Die Wechselwirkung zwischen Erwerbstätigkeit der Ehefrau und Ehestabilität unter der Berücksichtigung des sozialen Wandels*, in: KZfSS, Heft 4, S. 655-680.
- Bernstein, A. C. 1990, *Die Patchwork-Familie. Wenn Vaeter oder Muerrer in neuen Ehen weiter Kinder bekommen*, Zuerich.
- Blaschke, D. 1990, “*aussiedler und Uebersiedler auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt*”, *Wirtschaftsdienst*, 1990/V, 256-263.
- Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, 1999, *Statistische Taschenbuch 1998. Arbeits- und Sozialstatistik. Teil 2,5.A.*

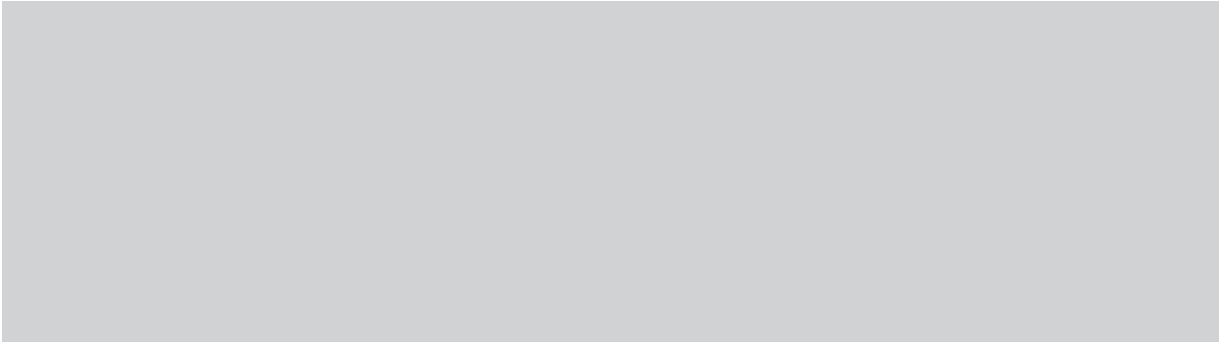
- BMFuS(Bundesministerium für Familien und Senioren), 1991, 통일된 독일의 가족 정책을 위한 원칙과 제안: 연방 청소년, 가족, 여성 및 보건부의 가족 문제 학술 자문단의 평가.-슈투트가르트, 베를린, 쾰른: 콜함머.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2003, Agenda 2010: Vorteil Familie, Material fuer die Presse.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2012, Familienreport 2011. Leistungen, Wirkungen, Trends.
- Burkart, G. 1997, Lenensphasen und Liebesphasen. Vom Paare zur Ehe zum Single und zurueck, Opladen.
- Conelius, I./Vogel, C. 1994, Innerfamiliäre Arbeitsteilung und Netzwerkhilfe in Familien mit Kindern, in: Ministerium fuer Familie, Frauen, Weiterbildung und Kunst Baden-Wuerttemberg (Hg.), Familie heute-ausgewaehlte Aufsaeetze zur Situation der Familien in Baden-Wuerttemberg, Stuttgart.
- DDR 법률공보. 1990. 제 1부 32번.
- DDR 법률공보 1990 제 1부 41번.
- Diekmann, A./Klein, T. 1991, Bestimmungsgruende des Ehescheidungsrisiko, in: Koelner Zeitschrift fuer Soziologie, Heft 2. S. 11-20.
- Frerich, J. und Frey, M. 1998, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 3: Sozialpolitik in der BRD bis zur Herstellung der Deutschland Einheit, Oldenbourg Verlag.
- Henschel, B. C., Pohl and M. Thum, 2007, "Demographic Change and Regional Labour Markets: The Case of Eastern Germany", CESifo Workingpaper 2315.
- Kaufmann, F.-X. 1995, Zukunft der Familie im vereinten Deutschland, Gesellschaftliche und politische Bedingungen, Muenchen.
- Keddi, B. u.a. 1999, Lebensthemen junger Frauen-die andere Vielfalt weiblicher Lebensentwuerfe. Eine Laengschnittuntersuchung in Bayern und Sachsen, Opladen.
- Koppetsch, C./Burkart, G. 1999, Die Illusion der Emanzipation, Konstanz.
- Kurzscherf, I. 1992, Nur noch Utopien sind realistisch, Bonn: Phal-Rugenstein Nachfolger GmbH,
- Maier, F. 1993, "Zwischen Arbeitsmarkt und Familie-Frauenarbeit in den alten Bundeslaendern", Frauen in Deutschland 1945~1992, Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung.
- Maihofer, A. u.a. 2001, "Wandel der Familie", in: Hans Boeckler Stiftung, 『Zukunft der Arbeit』, Arbeitspapier 48.
- Matznet, M. 1998, Vaterschaft heute. Klischees und sozilaer Wirklichkeit, Frankfurt/M.

- Napp-Peters, A. 1985, *Ein-Elternteil-Familien, Soziale Randgruppe oder neues Familien Selbstverstaendnis?*, Weinheim/Muenchen.
- Napp-Peters, A. 1995, *Familie nach der Scheidung*, Muenchen.
- Nave-Herz, R. u.a. 1990, *Scheidungsursachen im Wandel*, Bielefeld.
- Nehls, S. 1991, "Aktuelle Fragen der deutschen Vereinigung in Bezug auf die Frauenpolitik", 한국여성개발원, 『여성연구』 제 9권 4호.
- OECD, 2011, *Doing Better for Families*.
- Peuckert, R. 1991, *Die Instabilitaet der modernen Kleinfamilie und ihre Folge*, in: Ders., *Familienformen im sozialen Wandel*, Opladen, S. 9-32.
- Ragnitz, J. 2009, "Demografische Entwicklung in Ostdeutschland: Tendenzen und Implikationen", *DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 2/2009, 110-121.
- Rosenkranz, D. u.a., 1998, *Was machen junge Vaeter mit ihrer Zeit? Die Zeitlokation junger Ehemaeenner im Uebergang zur Elternschaft*, Forschungsbericht Nr. 2 des Staatsinstituts fuer Familienforschung an der Universitaet Bamberg.
- Sauter, S. 2000, *eine normative Katagorie in der Familienforschung? Anmerkungen zu einer Arena des Geschlechterkampfes*, in: *Zeitschrift fuer Familienforschung*, Heft 1, S. 27-48.
- Schenk, H. 1995, *Freie Liebe, wilde Ehe. Ueber die allmaehliche Aufloesung der Ehe durch die Liebe*, Muenchen.
- Statistisches Bundesamt, 2011, *Mikrozensus, Familien und Haushalte 2010*.
- Stiehler, S. 2000, *Allein erziehende Vaeter. Sozialisation und Lebensfuehrung*, Weinheim/Muenchen.
- Thaysen, U. 2000, *DDR의 중앙 원탁회의. 기록 및 문서*, Wiesbaden.
- Thiel, A. 1996, *Kinder? Na klar! Ein Ratgeber fuer Schwule und Lesben*, Frankfurt/M./New York.
- Wahl, K. 1990, *Studien ueber Gewalt in Familien, Gesellschaftliche Erfahrungen, Selbstbewusstsein, Gewaltaetigkeit*, Muechen.
- Wingen, M. 1985, *Nichteheliche Lebensgemeinschaft. Formen-Motive-Folgen*, Osnabrueck/Zuerich.

〈인터넷 자료〉

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

가족분야
통합 관련 정책문서



정책문서를 통해서 본 독일통일과 가족

(통일이 가족의 삶에 가져온 변화)

베르너 페니히 / 이은정

(독일 베를린 자유대)



들어가며

독일통일 과정에서 가족 또는 가족과 관련된 정책이 중요한 이슈가 된 경우는 1990년 10월 3일 전후로 한 번도 없었다. 동서독의 가족부가 통일조약과 통일정책에 관한 논의에 참여하기는 하였지만 주도적으로 통일정책을 만든 것도 아니다. 그러나 통일로 인해 가족정책에는 분명한 변화가 있었다. 이 장에서는 바로 이러한 변화에 초점을 맞추게 될 것이다. 물론 1990년 통일 이후 관찰할 수 있는 육아수당, 아동보육수당, 외에 탁아시설 등과 같은 가족지원정책이 통일 때문이 아니라 오히려 인구변동과 같은 극히 일반적인 사회변동에 따라 변할 수밖에 없었다고 할 수도 있다. 그러나 통일 이후에 구 동독지역의 인구구조가 급격히 변동했다는 점을 감안하면 가족정책의 변화 또한 충분히 통일정책의 맥락에서 생각해 보아야 한다는 것이 분명해진다. 그런 의미에서 이 장에서는 먼저 1989년 평화적 혁명을 전후해서 동독의 가족정책을 살펴본 후 이어서 1989년~1990년 개혁과도기 동독정부에 의해 도입된 새로운 가족정책을 설명할 것이다. 과도기 동독정부가 추진한 모든 정책의 핵심적인 요소는 다가올 통일에 대비하여 동독의 제도를 서독의 제도에 맞추는 작업이었다. 이러한 정책이 궁극적으로 어떤 평가를 받고 있는지에 관해서 이 장의 세 번째와 네 번째 장에서 설명하겠다.

1989년 평화적 혁명을 전후로 본 동독의 가족개념

분단된 40년 동안 동독과 서독에서는 서로 다른 가족개념을 갖고 있는 상이한 사회질서가 형성되었다. 동독에서는 가족이 국가로부터 자유롭거나 국가를 비판적으로 볼 수 있는 개인의 사적인 영역에 존재하는 것이 아니라 사회주의 체제 내에서만 존재하였다. 1965년에 도입된 가족법 전문에는 가족은 중요한 사회적 의미를 지니며 개인이 사회주의 사회의 구성원으로서의 인격과 태도를 습득할 수 있도록 지원하고 도와주는 공동체라고 정의되었다. 이 전문에는 다음과 같이 쓰여 있다.

“독일 민주주의공화국의 사회적 관계는 가족의 사회적 존립을 위한 확고한 기반이다. 사회주의 건설과 함께 만들어진 사회적 조건은 가족관계를 인간에 대한 착취, 여성에 대한 사회적 법적 멸시, 물질적 불안정함 그리고 부르주아사회에서 드러나는 다른 여러 가지 문제로 인해 발생하는 왜곡과 기형으로부터 해방시킨다. 독일 민주주의공화국의 사회주의적 발전을 통해 새로운 형태의 가족관계가 형성되었다. 동지적 인간관계에 의거한 착취로부터 해방된 창조적 노동, 모든 삶의 영역에서 동등한 여성의 권리 그리고 모든 주민을 위한 교육의 기회보장 등은 가정을 꾸리



고 가족이 지속적으로 행복한 삶을 누리기 위한 전제조건이다. 부부와 가족 간의 조화로운 관계는 어린 세대의 인격형성에 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 인간의 삶의 즐거움과 개인적 행복에도 많은 영향을 준다.“

사회주의 체제에서 가족이 갖는 특별한 의미를 강조한 동독 가족법의 전문은 1990년 7월 20일 새로운 법이 도입되면서 삭제되었다. 1990년 동독의 과도기 개혁정부에 의해서 개정된 새로운 가족법이 도입되었지만 이 법은 1990년 10월 2일까지만 그 효력을 발휘하였다. 다시 말해 약 3개월 정도 짧은 기간 동안만 개혁된 새로운 가족법이 적용되었다. 1990년 10월 3일 이후에는 독일연방공화국, 즉 서독의 가족법이 신연방주에도 동일하게 적용되었다. 그럼에도 불구하고 동독 과도기에 개혁정부와 최고인민회의가 그들에게 주어진 짧은 시간 내에 가족정책과 관련하여 근본적인 민주화를 이루기 위해 어떤 노력을 기울였는지 살펴보는 것은 충분히 의미가 있는 일이다.¹ 이 시기에는 동독정부가 공동체 속에서 가족을 보호하기 위해서 노력하였던 시기이다. 그러한 노력이 1990년 7월에 개정된 새 가족법의 1조에 그대로 반영되었다.

“1조. (1) 가정은 사회의 기본적인 단위이다. 부부와 가정은 국가에 의해 특별히 보호되어야만 한다. 법적인 지위와 관계없이 가정을 이루는 모든 아동, 여성과 남성이 가족으로서 그리고 부부로서 존중 받을 권리가 있으며 국가로부터 지원받을 수 있는 권리가 있다.“

개정된 가족법의 3조에는 자기책임과 공동체와 관련된 부분에 대해 다

¹ 동독 가족법 개정에 관한 법 (1차 가족법개정법) (문서번호 17). 통일조약과 1990년 7월 20일의 개정에 의해 변경된 가족법의 내용 (문서번호 18).

음과 같이 언급되어 있다:

“모든 시민은 가족의 모든 성원이 발전할 수 있도록 가족관계를 구성한다. 그것은 천부적인 권리이며 자녀가 공동체 속에서 스스로 책임지는 삶을 살아갈 수 있는 준비가 된 성인으로 성장할 수 있도록 교육하는 것이 부모의 최우선적인 과제이다. 아동이 이렇게 성장하도록 하는 것은 동시에 사회 전체의 과제이다.”

1990년에 개정된 가족법은 1965년의 가족법 중에서 몇 가지 영역을 그대로 수용하였다. 그리고 부분별로는 양성평등 조항에서 볼 수 있는 것처럼 비교적 동일한 내용을 유지하면서 강조점이 차이가 있는 경우도 있었다.

표 2-1) 가족법의 개정 내용 비교

1965년 12월 도입된 구 가족법	1990년 7월 20일 도입된 가족법
10조 (1) 부부는 동등하게 가사와 육아를 담당해야만 한다. 부부 간의 상호관계는 여성이 어머니이면서 동시에 직장생활과 사회활동을 병행할 수 있도록 이루어져야 한다.	10조 (1) 부부는 가사와 육아에 책임을 진다. 부부관계는 부모로서 직장생활을 할 수 있도록 만들어져야 한다.
(2) 부부생활 중에 직업을 갖지 않았던 파트너가 직장을 갖기로 결정하거나 직업교육 또는 다른 사회활동을 하게 될 경우 상대 파트너는 파트너가 그런 활동을 할 수 있도록 동지적으로 지원한다.	(2) 부부생활 중에 직장생활을 하지 않던 파트너가 직업을 갖거나 연수를 받게 될 경우 다른 파트너는 이 결정을 존중하고 도와주도록 한다.

동독의 가족법과는 달리 독일연방공화국의 가족법에서는 사적 영역과 공적 영역이 분명히 구분되었다. 그 원인은 무엇보다 가족의 개념 자체가 동독과 달랐던 것에서 찾아야 한다. 독일 연방정부가 1994년에 발간한 가족보고서²⁾에 따르면 가족관계는

“인간 공동생활의 역동적인 형태로 변화할 수 있으며 공동체의 사

.....

²⁾ 연방정부의 5차 가족보고서-통일독일의 가족과 가족정책-인적자원의 장래 (문서번호 28).



회적 경제적 조건과 문화적 가치관과 태도에 의해 영향 받는다³.

이 문장만을 보면 독일연방공화국의 가족개념도 가족을 사회적 공동체의 한 단위로 간주하는 것처럼 보인다. 그러나 실제로는 가족의 사적인 성격에 가장 우선점을 둔다. 그 점에서는 동독의 가족개념과 정반대에 있다고 할 수 있다. 1994년의 가족보고서에 다음과 같이 쓰여 있다.

“독일연방공화국에서 가족문제는 개인의 사적인 영역에 속하는 것으로 개인적인 결정을 국가는 존중해야 하며 단지 그를 위한 기본 틀만을 만들어 주어야 한다.”⁴

반면에 동독에서는 당과 국가가 가족에게 제공한 기본 틀 중에 많은 것들이 주민들에게는 통제와 제한으로 받아들여졌고 다른 일부는 당연히 국가가 제공해야만 하는 지원으로 받아들여졌다. 그러나 1990년 통일 이후 동독 체제 하에서 주민들이 대부분 당연한 것으로 여겼던 가족을 위한 국가적 지원이 중단되고 그런 지원을 대체할 프로그램이 미처 마련되지 않거나 또는 극히 부분적인 지원만이 제공되자 구 동독지역의 주민들은 자신들이 통일로 인해 불이익을 받는다고 생각하게 되었다.

3 연방정부의 5차 가족보고서-통일독일의 가족과 가족정책-인적자원의 장래 (문서번호 28, IVp).

4 연방정부의 5차 가족보고서-통일독일의 가족과 가족정책-인적자원의 장래 (문서 28, Vp).

1989년 11월부터 1990년 10월, 개혁과도기에 동독정부가 추진한 가족정책의 개혁과 현황보고

개혁과도기라고 불리는 1989년 11월 9일부터 1990년 10월 2일까지의 시기, 다시 말해 베를린 장벽이 붕괴된 후부터 형식적인 통일이 완성되기까지의 시기에 동독정부는 가능하면 많은 분야에서 현황을 파악하고 개혁을 추진하기 위해 노력하였다. 현황을 파악하는 과정에서 기존의 사회주의 체제에서 일반 시민이 잘 알 수 없었던 동독 사회의 현황이 드러나게 되었고, 동독의 모든 것들이 부정적인 것은 아니었다는 사실이 확인되기도 하였다.

1990년 3월 중앙원탁회의는 동독의 아동, 청소년과 가족에 관한 현황 파악을 위한 보고서에 관해 논의하였다. 이 보고서는 동독 장관회의 의장실 산하 청소년체육청에서 제작한 것으로 해당부처와 기관이 그에 필요한 자료를 제공하였다.⁵ 이 자료에는 동독의 가족 현황에 관해 다음과 같은 내용이 포함되어 있다:

“지난 몇 년 동안 해마다 100,000쌍이 넘는 부부가 이혼하였다. 그 중에는 약 70,000쌍의 18세가 되지 않는 미성년 부부가 포함되어 있다. 1970년대에 결혼한 부부의 경우 70%, 1980년대

⁵ 동독의 아동과 청소년 현황 (문서번호 3).

에 결혼한 부부는 약 60% 정도 부부관계를 유지하였다. 현재 태어나는 신생아의 30%는 혼외관계에서 태어나며 첫 아이의 경우 약 50%가 혼외관계에서 태어난다. 모든 청소년의 15%가 현재 편모 슬하에서 자라며, 다른 15%는 계모 또는 계부와 살고 있다(13% 계부). 현재 고학년에 재학 중이거나 직업교육을 받고 있는 청소년의 약 50%가 계모 또는 계부를 포함한 부모의 부부관계를 확실히 긍정적으로 평가한다. 그러나 스트레스, 갈등 그리고 시간의 부족함 등으로 인해 일상적인 가정생활이 부정적으로 영향을 받는 가정이 늘어나면서 많은 수의 아동과 청소년들이 “가족의 따뜻한 품”을 통해 보호받지 못하고 있다(약 40%). 눈에 띄는 것은 가족의 따뜻함을 원하는 청소년들의 기대와 필요 그리고 부모들이 자신의 삶을 실현하려는 욕구의 증대 사이에 커다란 괴리가 발생한다는 것이다. 자녀가 있는 많은 여성들도 오늘날 가족의 이해와 요구에 따라 자신이 원하는 것을 포기하려고 하지 않는다.⁶

이 보고서는 가족과 관련된 현황보고와 함께 나아가 아동교육과 유치원 등과 같이 국가기관이 제공하던 지원책이 없어질 경우 발생할 문제에 대처할 수 있는 방안을 고려하고 있다. 그런 방안으로 다음과 같은 제안을 하였다.

- 과도기 동독의 급격한 물가 상승으로 인해 어려움을 겪고 있는 유 자녀 가정을 위해 1990년 초에 자녀양육수당을 인상할 것.⁷
- 1990년 과도기 동독정부는 직업교육과 학교교육을 포함한 교육영역과

⁶ 동독의 아동과 청소년 현황 (문서번호 3, 44p).

⁷ 자녀수당금 추가비 보장 규정 (문서번호 1).

탁아와 관련된 분야에서는 기존의 프로그램을 유지하기 위해 노력할 것.⁸

- 탁아를 위한 국영시설이 감축되는 것을 부분적으로 보완하기 위해 1990년 6월에 민간 단체들이 탁아시설을 신설 운영할 수 있는 규정을 도입할 것.⁹
- 청소년 지원을 위한 정책의 경우 핵심적인 내용을 변화시킬 필요가 있었다. 그를 위해 1990년 7월에 동독정부가 “민주적 청소년을 위한 재단”을 건립하였다. 이 재단을 위한 재정은 기존에 국가에 의해 관리되던 “청년 사회주의자를 위한 기금”으로 충당하였으면 그 금액은 약 이천만 마르크였다.¹⁰

나아가 1990년 7월 1일자로 실현된 화폐통합으로 인해 청소년 가족 정책도 다양하게 변경될 수밖에 없었다. 예를 들어 새로이 결혼하는 젊은 신혼부부를 위한 용자금의 더 이상 지급되지 않았다. 이러한 정책은 통일이 실현되고 나면 어차피 변경되어야만 하는 것들이었다. 그렇지만 기존의 용자금의 경우, 용자금의 규모 또는 상환해야 할 금액을 자녀의 수에 따라 경감해 주기도 하였다. 자녀 양육비의 경우 1990년 여름부터는 서독 마르크와 동독 마르크를 1:1로 환산하여 동일한 금액을 서독 마르크로 지불해야만 하게 되었다. 그것은 결과적으로 양육비의 인상을 의미하였다.¹¹

.....

⁸ 사업장 유치원의 존속에 관한 지침 (문서번호 10).
양육비 채무에 관한 규정 (문서번호 16).
⁹ 사립탁아시설운영규정 (문서번호 14).
¹⁰ 민주적 청소년 재단의 설립 (문서번호19).
¹¹ 양육비 채무에 관한 규정 (문서 16)

통일 이후의 새로운 경험과 구체제 하의 가족정책에 대한 평가

1990년 10월 3일 통일 이후 구 동독지역 즉 신연방주의 가족은 교육과 여가에서 그들이 오랫동안 익숙해져 있던 기존의 많은 기구와 제도들이 사라지는 것을 보게 되었다. 그 동안 국가에 의해 무상으로 제공되던 많은 것들이 더 이상 무상이 아니라 비용을 지불해야만 하고 또는 스스로 조직해야만 하게 되었다. 국가가 지원해준다고 하더라도, 동독 사회주의체제 하에서 이루어졌던 것처럼 모든 것을 국가가 보장해 주는 것은 아니었다. 시장경제체제 하에서 개인이 이니셔티브를 갖고 이런 활동은 조직하기 위해서는 재원이 필요하였다.

통일 이후 동독에 존재하던 청소년클럽과 다른 시설들이 더 이상 존재하지 않는 상태에서, 신연방주의 높은 실업률로 인해 물적 조건은 열악해지고, 청소년과 가족을 위한 현실적인 대안은 거의 존재하지 않았다. 물론 동독시절에도 가족들이 개별적으로 스스로 도울 수 있는 방안을 강구하기도 하였다. 그러나 통일 이후에는 대량실업으로 인해 이러한 도움을 조직하기 위한 사회적 주변조건들이 급격하게 변화하였다. 그런 환경에 잘 적응하는 것이 쉬운 일은 아니었다.

동독 사회주의체제 하에서 국민과 국가의 관계는 대부분의 주민들에게

는 어려운 긴장관계였다. 그들은 대부분 이런 긴장관계에 익숙해 있었고 그것에 대처할 방법도 알고 있었다. 실제로 동독 사회주의체제에서 주민들과 국가 간의 관계는 이중적인 면을 갖고 있었다.

- 주민들은 국가를 일자리를 포함한 모든 것을 제공해 주는 일종의 보호장치로 보면서 다른 한편으로는 이러한 정책으로 인해 스스로가 국가에 의해 통제와 감시를 당한다고 보았다.
- 국가의 요구에 부합하는 태도를 보일 경우 유치원, 학교, 대학교 그리고 (자신이 원하는 것보다는 국가가 필요로 하는 직종이기는 하지만 어쨌든) 직장의 일자리까지 확실한 자리를 보장받을 수 있었지만 다른 한편으로 동독 주민들은 대부분 동독의 체제를 불신의 눈으로 보았다.

신연방주의 주민들은 통일 이후에 “서독“의 체제 하에서 자유롭게 자기를 실현할 수 있을 것이라고 기대하면서, 동시에 동독의 사회주의체제 하에서 보장받았던 사회적 혜택을 그대로 누릴 수 있을 것이라고 기대하였다. 그들에게는 자본주의체제 하에서 필요로 하는 자기 이니셔티브 또는 자기책임과 같은 개념이 존재하지 않았다. 더욱이 고용청이나 사회복지과에 가서 도움이나 지원을 신청하는 것은 서독 주민들보다 더욱 수치스러운 것으로 받아 들였다. 무엇보다 자신이 아무런 실책도 없는데 짧은 과도기 동안 단기간이 아니라 장기간 일자리를 상실하게 된다는 것은 상상하지도 못한 일이었고 그로 인해 신연방주 사회의 일반적인 분위기가 좋지 않았다.

알렌스바흐 여론조사 연구소는 독일 연방정부 경제부의 위탁으로 1992년 12월에 진행한 연구조사의 결과를 바탕으로 신연방주의 사회적 분위기를 다음과 같이 설명하였다:

“(통일 이후) 경제와 사회체제의 근본적인 변화와 함께 동독체제 하에서는 일자리를 상실할 수 있는 위험성이 있다는 것조차



인지하지 못하던 사람들이 대거 실직하게 되었기 때문에 신연방주에서의 실업은 서독에서와는 전혀 다른 의미를 갖고 있을 뿐만 아니라 그것이 주는 파장도 완전히 달랐다. 그에 더해 문제를 더욱 심각하게 만든 것은 동독에서 직업인들에게 직장이 갖는 본질적인 의미였다. 그들에게 직장은 일종의 개인적 안전감의 원천이자 감정적 고향과도 같은 것이었다. 그들이 갖는 직장에 대한 감정적 유대감은 서독의 직장인들이 갖는 그것보다 훨씬 강하였다. (통일 초기) 구조조정 과정이 시작되던 단계에 구 동독지역의 주민들은 신연방주의 경제건설이 훨씬 짧은 기간 내에 이루어질 것이라고 생각했었다. 그렇기 때문에 많은 사람들이 실업 또한 구조조정 과정에서 일어나는 단기적인 피할 수 없는 현상이라고 보았고 받아들였다. 그러나 이제 (구 동독지역) 주민들은 언제까지 구조조정이 지속될 것인지에 대한 그들의 기대를 전체적으로 수정하였을 뿐만 아니라 실업 자체를 다르게 평가하고 있다.¹²

실제로 동독의 제도와 통일 이후 변화된 새로운 제도에 관한 비교는 통일된 지 25년의 시간이 흐른 지금도 격렬한 논쟁을 불러 일으킨다. 특히 가족과 사적 영역에 관련된 동독 사회주의체제 하에서 사적 영역이 어떻게 통제 받았고 얼마나 자율적이었으면 실제로 사적 영역이 얼마나 존재하였는가 하는 것과 동독체제의 무엇이 지금보다 더 좋았는가 하는 질문들이 던져진다.

그러한 질문은 실제로 통일과정에서 이루어진 모든 정책에 관해서 던져진다고 해도 과언이 아니다. 이와 관련하여 개혁과도기 동독 내각의 군축

¹² 신연방주의 실업문제-알렌스바흐 여론조사연구소의 조사보고서 (문서번호 27. 1p).

국방부 차관을 지낸 베르너 아플라스차관이 한 발언을 주목할 필요가 있다. “나는 지금도 우리가 정치적으로는 모든 것을 제대로 했고 경제적으로는 모든 것을 잘못 했다고 본다.”¹³ 통일 당시에는 던져지지 않던 근본적인 질문들이 통일이 실현되고 난 후에 오히려 더 자주 던져지고 있다. 그런 질문은 대체로 다음과 같이 요약된다.

- 동독의 경제와 인프라가 얼마만큼 열악하였는가?
- 동독의 국유재산이 얼마만큼 가치가 있었는가?
- 통일 당시 무엇이 절대적으로 필요했으며 그러한 기준은 누가 만들었는가?
- 어떤 조치들이 피할 수 없는 것이었는가?
- 무엇이 그렇게 신속하게 처리되었어야만 했는가?
- 어떤 것들이 더 바람직한 방향으로 이루어질 수 있었는가?
- 무엇이 실현 가능하였고 실질적으로 어떤 대안이 있었는가?

동서독 간의 상이한 정치적, 사회적, 경제적 경험과 문제를 접근하는 방식으로 인해 이런 질문에 대해 일반적으로 받아들여질 수 있는 답을 찾는 것은 거의 불가능할 것이다. 그럼에도 불구하고 분명한 것은 1989년과 1990년에 발생한 급격한 변화가 많은 가족들에게도 영향을 미친 통일의 충격을 가져왔다는 것이다. 연방정부가 발표한 5차 가족보고서 “분단된 독일의 가족과 가족정책-인적자원의 장래”¹⁴를 보면 통일의 충격이 가족에게 준 영향이 다음과 같이 설명되어 있다.

“실업, 산업의 붕괴, 고령의 근로자가 정규직을 획득할 수 있는

.....

¹³ Ablaß, Werner E. 2011. Von der NVA zur Bundeswehr-Herbst 1989 bis 2. Oktober 1990. In: Bücking, Hans-Jörg/Heydemann, Günther. Hrsg. 2011. Streitkräfte im Nachkriegsdeutschland. Berlin Duncker & Humblot, 176p.

¹⁴ 연방정부의 5차 가족보고서-통일독일의 가족과 가족정책-인적자원의 장래 (문서 번호28).

기회의 부재, 토지와 대지의 재분배, 교육과 학문, 경찰, 군사, 안보 분야에 근무하는 전원에 대한 정치적 이념적 청산, 행정의 방향성 상실과 불충분한 민주주의 발전으로 인해 구 동독지역 주민들이 통일쇼크를 받았다. 그리고 그것은 동서와 동독의 세대, 지역 그리고 지방자치단체 간에 그리고 이웃과 사업장, 친구 간에 분배와 인정 배제를 위한 갈등을 유발하였다.¹⁵

이 보고서는 통일로 인한 변화가 구 동독지역의 주민들에게 충격적으로 받아들여지고 있는 이유를 설명하기 위해, 분단 시기, 특히 1970년 이후 동서독이 어떻게 서로 상이하게 발전하였는지 설명한다.

“1970년대 중반 서독에서는 일자리로 인한 근심과 함께 소득의 증가, 환경오염 그리고 모든 연령그룹과 사회적 그룹에서 가족의 소비수준에 대한 요구가 증대한 반면 동독에서는 비교적 낮은 수준이었고 정치적 도그마로 가득하였지만 그래도 모든 남성과 여성이 일자리를 가질 권리와 함께 광범위한 탁아시설의 혜택을 받을 수 있었다. 환경오염과 같은 주제는 반체제운동을 하던 그룹만이 관심을 가졌을 뿐이었다. 동독 경제와 사회의 비효율성, 정치적 억압과 사회주의적 인격과 사회 건설의 유토피아에 대한 의심 등으로 인해 가정 내에서도 불만과 부담이 팽창하였다. 그 결과 비판적 의식이 강해지고 개인적, 사회적 관계에 변화를 가져올 준비가 되어 있는 사람이 증가하였다.

1990년 이후 서독에서는 소득, 주거, 일자리, 환경, 자녀교육, 건강 그리고 장애 등과 같은 일상적인 문제에 대한 근심과 함께 소비에 대한 욕구도 커졌다는 의미에서만 가족의 일상적인 삶

¹⁵ 연방정부의 5차 가족보고서-통일독일의 가족과 가족정책-인적자원의 장래 (문서번호 28. 110p).

에 변화가 있었다. 그럼에도 불구하고 이들의 일상적인 삶은 당연히 개인적 삶의 행복, 큰 주택, 빠른 자동차, 더 많은 휴가, 더 많은 장난감 또는 유흥 그리고 확대되고 장기화된 교육에 대한 높은 기대로 가득 차 있었다. 실현될 수 없는 높은 소득과 소득 이전에 대한 기대와 요구로 인해 일상생활의 스트레스가 증가하고 삶의 위기가 오는 경우 이들은 사회적 약자를 위한 지원 정책을 거부한다. 소비수준의 상향 추세를 따라갈 수 없는 사람의 수가 증가하면서 사회보장 프로그램의 지원을 받고 사회적으로 상향 이동하는 것이 아니라 하향 이동하는 사람도 발생하였다. 이러한 경험을 통해 이들은 사회보장혜택을 받는 것을 일종의 권리로 간주하고, 그것도 삶의 계획을 수립하는데 하나의 고려 대상으로 포함시킨다.

반면에 신연방지역의 주민은 사회보장제도를 통해 지원받는 것 또는 실업수당을 받는다는 것이 이전에는 생각할 수 없었던 새로운 것으로 (그런 처지가 되는 것을) 아주 우울해 하거나 쓸모 없는 사람이 된 것처럼 생각하였다. 1990년의 통일로 인해 이와 같은 사회적 괴리감이 광범위하게 형서 되었을 뿐만 아니라 신연방주의 가정은 그 이전에는 알지 못했던 본질적으로 새로운 일상적인 삶의 문제에 부딪히게 되었다. 이제는 일상적인 삶을 유지하기 위한 그 어떤 것도 확실하게 보장될 수 있는 것이 없었다.”¹⁶

경제활동과 실업에 관한 통계를 만들 경우에는 자녀를 둔 여성이 직업을 갖는 편이 물론 더 바람직해 보일 수 있다. 그러나 이런 통계들을 통해서만 직장 위치가 거주지로부터 아주 멀리 떨어져 있는 경우, 예를 들어 신연방

.....
¹⁶ 연방정부의 5차 가족보고서-통일독일의 가족과 가족정책-인적자원의 장래 (문서번호 28. 113p).



지역의 튜링겐주에 거주하는 여성이 서독의 바이에른주로 출퇴근해야 하기 때문에 그로 인해 그녀의 가족이 겪어야만 하는 여러 가지 어려움을 보여 줄 수 없다. 연방정부의 가족보고서는 이러한 문제를 고려하지 않은 채 직장을 찾는 젊은이들의 높은 이동성만을 언급하고 있다.

이 가족보고서에 제시된 리스트를 통해 우리는 신연방주의 가족과 싱글맘의 삶이 통일 이후에 얼마나 빨리 급격하게 변화되었는지 볼 수 있다. 그를 통해 경제적인 통계에서 보여주는 평균치가 실질적인 삶에서 개인이 부딪힌 구체적인 변화를 알려주지 못한다는 것도 알 수 있다. 물론 이런 문제는 서독지역에서도 찾아 볼 수 있다. 그러나 구 동독지역의 가족과 싱글맘에게는 이러한 변화가 훨씬 더 심각한 결과를 가져왔다.

“1990년의 통일은 신연방주의 가족에게 다음과 같은 변화를 가져다 주었다:

모든 형태의 사회적 의무와 함께 그들이 이전에 누렸던 특권과 사회적 보장 그리고 사회적 권위가 해체되었다.

특권과 사회적 기능의 상실로 인한 사회적 지위의 격감을 수용해야만 했다.

서독지역과 비교할 때 신연방주의 소비자물가 수준은 동일한 반면에 신연방주의 가정은 서독의 가정보다 소득이 훨씬 낮다.

가정 이외의 기관을 통해 무료로 제공되던 여가를 포함한 다양한 사회적 프로그램이 일시에 폐지되었다.

시장을 통해 제공되는 상품의 수준은 서독지역과 동일한 반면 제공되는 상품을 실제로 소비할 수 있는 기회가 줄었다.

동독체제에서 익숙해진 생존방식의 경험이 통일 이후의 시장경제에 적합한 일상적인 행위를 하는데 어려움을 초래하여 시장과 상품 그리고 수요의 투명성이 부족하다.

평균적으로 볼 때 신연방주의 개별 가정 또는 가족의 생활수준은 1990년 이전과 비교할 때 통일 이후 더 낮아졌다. 물론 단순한 수치를 통해 조사된 평균치는 일자리를 찾기 위한 기회, 사회적 하락 또는 생존을 위한 자원을 활용하는 데서 가족이 갖는 광범위한 조정력을 보여주지 않는다.

1990년대 가정 형성의 장애요인...

1990년대에 독일에서 가정을 꾸리려는 사람들이 부딪힌 문제들은 물론 각 지역별로 그 정도의 차이는 있었지만 전체적으로 다음과 같았다.

- 주거공간의 부족과 높거나 상승하는 임대료로 인해 젊은 가정이 적절한 주택을 얻을 수 있는 기회가 감소하였다.
- 젊은 남성과 여성, 자녀가 있는 여성과 남성이 노동시장에서 갖는 상이한 기회, 특히 젊은 여성은 노동시장에서 불이익을 당했다.
- 영아와 유아를 돌보아 줄 시설이 절대적으로 부족하였다.
- 형법 218조에 따라 낙태가 사실상 형사처벌의 대상이 되었음에도 태어나지 않은 생명을 보호하기 위한 부속조치들이 제대로 작동하지 않았기 때문에 여성들이 많은 부담을 지게 되었다.

이러한 상황에서 젊은이들에게는 그들의 가족관계를 전혀 고려하지 않은 채,

- 직업을 위해 높은 이성성을 보이고
- 많은 직업자격을 취득하거나 취득할 준비가 되어 있고
- 높은 교육효과를

발휘할 것이 요구된다.

이렇게 많은 것을 젊은이들에게 기대하였지만 실제로 가정을 만들고자 할 때 지원을 제공할 준비는 전혀 되어 있지 않았다.

이와 관련한 논의가 유치원의 정원에 관한 논의로 고착된 것 또한 문제를 축소하는 결과를 가져왔다. 부모들이 필요로 하는 것은 아이가 출생해서 성인이 될 때까지 도움을 줄 수 있는 사회적 장치들이다. 거기에는 공간적으로 주택 또는 직장 근처에서 아이를 돌보는 것도 포함된다. 그것은 부모 중의 한 쪽이 아이를 위해 직업을 갖지 않는다거나 파트타임으로 근무할 경우에도 해당된다. 왜냐하면 아이들이 성장하기 위해서는 자기와 동일한 연령의 친구도 필요로 하기 때문이다.

이런 시설들과 사회적 네트워크가 절대적으로 필요한 이유는 핵가족화와 함께 모든 사람들이 일상적으로 부딪히는 이동성의 문제가 커지고, 행정과 서비스의 전문화와 중앙집중화 경향이 강해지며 나아가 교육 요양과 양로의 필요성이 확대되기 때문이다.”¹⁷

이런 여러 가지 문제를 해결하기 위해서는 많은 자원과 인력이 필요하였다. 그러나 연방정부의 가족부와 다른 기관들이 그렇게 많은 자원과 인력을 보유한 것이 아니었다. 그럼에도 불구하고 이들은 가능한 한도 내에서 지원할 수 있는 정책을 실현하기 위해 노력하였다. 예를 들어 소득세 중에 자녀공제율을 높이고 아동수당을 증액하고 여성을 위한 연금산정에서 육아기간을 더 길게 측정하고 모자보건법을 개정하는 것과 같은 정책이 도입되었다.

탁아시설의 경우 아래의 표에서 볼 수 있는 것처럼 동독이 서독보다 훨

¹⁷ 연방정부의 5차 가족보고서-통일독일의 가족과 가족정책-인적자원의 장래 (문서번호 28, 114p).

썬 더 많이 보급되었고 통일된 후에도 신연방주가 훨씬 더 상황이 좋았다. 그러나 통일 이후 이러한 시설을 운영하는 기관의 조건이 변하면서 신연방주의 탁아시설 보급률도 악화되었다. 특히 사업체에서 운영하던 유치원의 경우 많이 폐쇄되었다. 문서번호 24에서는 사업체와 또는 유사한 시설에서 운영하던 유치원이 얼마나 감소되었나 볼 수 있다. 이 표에서 눈에 띄는 것은 ‘정보없음’이라고 표시된 부분이다. 실제로 사민당이 “1991년에 신연방주의 유치원, 방과후학교 등의 현황”에 관하여 질문하였을 때 연방정부는 신연방주의 유치원과 탁아시설이 얼마만큼 감소하였는지 어떤 구체적인 답도 하지 못했다. 그리고 그를 위해 어떤 대안이 도입되었는지에 대해서도 구체적인 답을 하지 못 하고 “공적인 수요에 부합하게” 하였다고 막연하게 답변하였을 뿐이다.

표 2-2) 탁아소보급률-동서독 비교

연방주	총 수용인원	1세에서 3세 유아의 수	보급률 (%)
동베를린	32,424	53,607	60.5
브란덴부르크	61,730	106,355	58.0
메클렌부르크-포어포메른	52,176	89,964	58.0
작센 안할트	63,297	110,909	57.1
작센	89,489	171,428	52.2
튀링겐	54,087	93,986	57.5
신연방주 합계 1989	353,204	626,259	56.4
서독 합계 1990	38,153	1,414,080	2.7

출처: 연방정부의 5차 가족보고서-통일독일의 가족과 가족정책-인적자원의 장래 (문서번호 28. 190p).

표 2-3) 유치원보급률-동서독 비교

연방주	총 수용인원	3세에서 6세 어린이의 수	보급률
동베를린	78,505	64,611	121.5
브란덴부르크	151,813	136,203	111.5
메클렌부르크-포어포메른	123,889	112,346	110.3
작센 안할트	157,930	137,900	114.5

연방주	총 수용인원	3세에서 6세 어린이의 수	보급률
작센	244,017	215,470	113.2
튀링겐	132,266	119,373	110.8
신연방주 합계 1989	888,420	785,903	113.0
서독 합계 1990	1,552,027	1,981,115	78.3

출처: 연방정부의 5차 가족보고서-통일독일의 가족과 가족정책-인적자원의 장래 (문서번호 28.190p).

탁아시설과 같이 아동보육과 관련된 다양한 변화는 1990년대 초반 낙태문제와 함께 독일 여론과 의회에서 격렬한 논쟁을 불러 일으켰다. 이런 논쟁의 핵심을 1991년 6월 13일 사민당 의원들이 제출한 질문에 대해 연방 정부가 제출한 답변을 토론하는 과정에서 분명하게 드러났다:

“메르켈 장관이 신연방주의 유치원과 방과후학교의 현황에 관한 질문에 서면으로 답하면서 탁아시설의 수요가 감소하는 이유로 출생률의 감소, 실업률 그리고 가족의 이사 등이 있다고 설명합니다. 이러한 설명을 그대로 받아들이기로 합시다. 그렇지만 이러한 설명이 현재의 심각한 상황을 충분히 설명해 주는 것은 아닙니다. 우리 모두 지금의 상태를 그대로 두려는 것은 아니지 않습니까? 아니면 정부 여당의 동료 여러분들은 출생률이 감소하는 것을 그대로 보고만 있을 작정입니까? 신연방주에서는 임신률이 벌써 40% 줄었습니다. (사민당석의 찬성 소리)

그리고 형법 218조를 봅시다.

폴리클리닉의 한 파트로 신연방주에서 임신상담을 담당하였던 시설들이 과도기 재정 부족으로 인해 전부 폐쇄된 상황에서 이제 탁아시설마저도 폐쇄하겠다는 것입니까?

제가 생각하기에는 지금의 상황이 마치 동독의 것이 서독보다 좋았던 것들도 그것이 단지 동독 것이었기 때문에 (사민당 자민당 석으로부터 박수와 환호) 더 이상 존속해서는 안 된다고 고

집하는 것으로 보입니다. 정부 여당은 무엇을 수용하는 것이 의미가 있고 필요한지에 대해 정확하게 살펴볼 준비가 되어 있지 않습니다. 지금 정부가 추진하는 임신상담시설에 관한 정책과 탁아시설에 관한 정책을 보면 가족친화적이지도 않을 뿐만 아니라 아동친화적이지도 않습니다. 그리고 기독교적 또는 자유주의적인 것은 더욱 아닙니다.”¹⁸

.....

¹⁸ 신연방주의 유치원과 탁아소 그리고 취약아동을 위한 방과후 보호시설-연방의회 논의 (문서번호 25. 2442p).

책임소재에 관한 논란과 새로운 정책변화에 대한 요구

구 동독지역의 산업경제의 기반이 붕괴하면서 이 지역의 탁아시설의 수가 감소하였고 자녀가 있는 많은 여성들이 일자리를 상실하였다. 이런 문제에 직접 부딪힌 사람들은 문제의 원인을 통일 이후 너무 성급하게 기업을 폐쇄하고 민영화를 추진한 경제정책에서 찾았다. 반면 가족부장관이었던 앙겔라 메르켈은 1991년 연방의회의 회의에서 “많은 여성이 일자리를 잃게 된 것은 연방정부의 책임이 아니라 이전의 동독정부가 실행한 잘못된 구조정책의 책임입니다”라고 반론을 펼쳤다.¹⁹

이 회의에서 야당은 동독 시기와 비교할 때 신연방주의 탁아시설이 감소하고 있다고 비난하였다. 그와 함께 실업률이 급증하고 있고-당시 신연방주에서는 여성의 56%가 실업상태였다-전반적으로 경제적인 상황이 좋지 않으며 자녀를 맡기기 위한 비용이 증가하고 있다고 강조하였다. 이러한 문제가 발생하는 근본적인 원인은 연방정부의 가족정책이 근본적으로 서독의 보수적인 가족-여성 개념에 근간을 두고 있기 때문이라고 비판하였다.

반면에 정부 여당연합은 탁아시설이 감소한 이유는 동독 시절에 과대

¹⁹ 신연방주의 유치원과 탁아소 그리고 취약아동을 위한 방과후 보호시설-연방의회 논의 (문서번호 25. 2450p).

한 공급이 있었기 때문이며 동독의 탁아시설의 질이 열악하였다고 강조하였다. 많은 여성이 직장을 잃었기 때문에 탁아시설에 대한 수요도 감소하였으며, 이렇게 줄어든 수요에 따라 시설을 감축하는 것은 당연한 일이라고 반박하였다. 나아가 연방정부가 재정적인 지원을 해 왔으며 그런 의지를 표명하였다고 강조하였다. 이미 통일조약에서 신연방주의 탁아시설을 유지하며 (1991년 6월 30일까지의) 과도기에 탁아시설을 위해 7억 5천만 마르크의 재원을 지출하는 외에 2억 5천만 마르크도 지원하기로 합의하였다고 설명하였다.

연방의회에서 진행된 이 논의를 통해 연방정부의 가족정책에서 우리는 중요한 모순점을 발견하였다. 한편에서는 실업률의 증가와 출산율의 감소로 인해 탁아시설에 대한 수요가 줄었다고 한다. 그리고 직장을 잃은 여성들이 시간이 많기 때문에 스스로 아이를 돌볼 수 있다고 한다. 그러면서 다른 한편으로는 이들 여성들이 일자리를 찾기 위해서 더 많이 노력해야만 한다고 요구한다.

이 회의에서 연방정부를 구성하는 여당연합은 동독이 40년 동안 통치하였던 지역에서 신속한 개선을 기대하는 것은 무리라고 주장하였다. 반면에 야당은 여당연합의 이러한 논지는 단지 핑계일 뿐이며 문제의 핵심은 그들이 제대로 된 문제의식을 갖고 있지 않다는 것이라고 하였다. 그보다 본질적인 문제는 가치관이라고 보았다.

여당과 야당 모두 자신의 논지를 뒷받침하기 위해 수치를 제시하였고 서로 상대방 수치의 객관성에 대한 의심을 제기하거나 그것을 다르게 해석하였다. 연방정부와 야당의 질의응답으로 구성된 이 회의의 주제는 분명히 “신연방주의 유치원을 비롯한 방과후학교 등의 탁아시설 현황”이었다. 그러나 토론은 대부분 연방의회의 토론에서 자주 관찰할 수 있었던 것처럼 통일로 인해 발생한 문제와 직접적인 연관 없이 진행되었다.

연방정부의 가족부장관이었던 앙겔라 메르켈은 연방정부가 연방주와 기초자치단체에 재정적 지원을 제공한다는 것을 강조하고, 유치원 인력부족 문제를 언급하였다. “연방정부는 각 주정부와 사회복지단체 그리고 지자체의 복지단체들과 함께 실무그룹을 구성하여 이 문제를 구체적으로 논의하기로 하였습니다.”²⁰ 메르켈 장관은 그 외에 어떤 구체적인 제안도 장기적인 발전계획도 제시하지 않았다. 그러나 그녀는 이 회의에서 언급된 문제들을 잘 이해하고 있었고 적어도 연방의회의 논의 자체를 지루하게 보는 다른 의원들과 달리 논의에서 제기될 질의에 대해 성실하게 답변한 편이었다.

그럼에도 불구하고 연방의회의 회의를 통해 다시 한번 확인된 것은 동독의 변혁을 주도하였던 개혁세력이 추구하였던 변화가 통일된 독일연방공화국의 일상적인 정치 틀에서 실현될 수 있는 여지가 전혀 없다는 것이었다. 1989-1990년 동독의 개혁세력들은 정치, 경제교육을 포함하는 사회 모든 분야에서 개혁이 필요한 것은 과감히 개혁하고 자신들이 긍정적으로 평가한 제도는 유지하고자 하였다. 그러한 노력은 이 시기에 작성된 많은 선언문을 통해서 그리고 실무그룹의 회의록을 통해서 볼 수 있다. 체제의 근본적인 변화를 추구하는 혁명적인 요구들도 있었지만 사회주의 체제에서 명목상으로는 존재하고 실질적으로는 존재하지 않았던 형식과 절차 그리고 내용에 관한 요구들도 많이 있었다. 예를 들어 1990년 3월 중앙원탁회의의 “교육-청소년” 실무그룹이 작성 배포한 문서를 보면 이들이 기존의 시설과 프로그램을 지속적으로 유지하기 위해 노력하는 것을 알 수 있다.²¹ 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 1989년 11월 20일에 동독정부가 서명한 국제 아동권리헌장에 따라

²⁰ 신연방주의 유치원과 탁아소 그리고 취학아동을 위한 방과후 보호시설-연방의회 논의 (문서번호 25. 2450p).

²¹ 원탁회의-교육과 청소년에 관련된 13개의 제안서 (문서번호 4).

헌법의 내용을 개정하고 동독의 다른 법률도 그에 부합하도록 개정한다. 나아가 원탁회의는 아동을 법적 주체로 규정하도록 한다(이와 관련해서는 아동의 법적 권리를 요구하는 단체가 제출한 문서번호 5 참조).

- 실무그룹은 교육기관의 민주화와 아동문화기금의 설치를 요구한다.
- 5,000명에 달하는 기존의 청소년지도원을 직업훈련과 연수를 통해 여가프로그램 교육사로 전향할 수 있도록 하는 방안을 모색한다.
- 각 사업체는 아동과 청소년을 위한 직장여가센터를 지속적으로 운영하도록 한다. 이에 소요되는 비용은 기초단체가 제공한다.
- 학교급식의 지원은 절대적으로 유지한다.
- 실습과 이론을 병행하는 고등교육은 일반교육의 일환으로 유지하며 학교와 사업체가 공동으로 운영한다. “학생들의 직업훈련은 사회영역을 포함한 모든 영역에서 이루어져야만 한다.”²²

중앙원탁회의의 “양성평등” 실무그룹이 작성한 문서에도 기존의 제도를 유지하면서 개선하는 방안을 모색하고자 노력하는 것을 볼 수 있다.²³

이 실무그룹이 요구하는 것은 다음과 같다:

- 수요에 부합하는 탁아시설을 제공하고 충분한 재정을 보장하기 위한 위원회를 구성한다.
- 정부는 자녀교육과 양육에 남성과 여성의 동등한 권리를 보장하기 위한 법안을 작성해야만 한다.
- 직업양성을 위한 훈련기회를 제공함에 있어 더 이상 전통적인 남성, 여성의 역할상에 맞추어서 여성들에게 선택의 기회를 제한하지 않

²² 원탁회의-교육과 청소년에 관련된 13개의 제안서 (문서번호 4. 8p).

²³ 중앙원탁회의 의결제안: 탁아시설 위원회 (문서번호 7).

는다.

- 성과의 개념을 새롭게 규정하며 달성한 성과에 부합하지 않는 소득 격차는 제거되어야만 한다.
- 정년퇴직 연령과 가사노동 기간을 산정함에 있어서 남성과 여성이 동일한 조건을 갖도록 한다.
- 양성평등 원칙과 관련하여 교과서의 내용이 그에 부합하지 않을 때에는 그것을 개정할 필요가 있다.

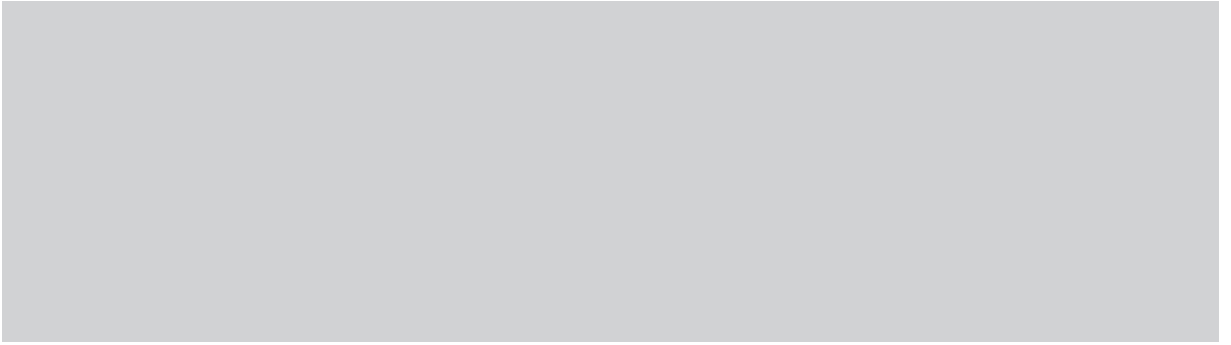
1990년 10월 3일 형식적 통일이 완성된 후 시간이 지날 수록 동독에 있었던 사회보장 체계의 요소들을 객관적으로 평가하는 것이 용이하게 되었다. 의료체계에 있어서 동독의 폴리클리닉 시스템이 통일과정에서는 서독 의사들의 강력한 반대로 인해 폐지되었다. 서독 의사들이 반대한 이유는 의학적인 이유에서가 아니라 금전적인 문제 때문이었다. 그러나 현재 서독 지역을 비롯한 독일 전역에서 여러 명의 개업의사들이 공동으로 병원을 운영하는 추세이다. 이런 공동병원 시스템은 실제로 동독의 폴리클리닉의 기본정신을 따르는 것이다. 나아가 동독 체제 하에서 제공되던 어린이를 위한 의료체제도 새롭게 재평가되고 있다. 어린이 보건 건강에 관한 비교연구를 수행한 한 학자는 다음과 같이 결론짓는다.

“독일이 통일된 지 20년이 지난 후에야 우리는 아동의학과 같은 동독의 보건체계의 다양한 요소들이 장점이 있었다는 것을 인식하기 시작하였다. 사회적으로 취약한 가정의 아동들이 예방 의학적인 조사에 응하지 않는 것과 학교아동을 위한 보건제도가 줄어들었기 때문에 건강의 문제를 제때 인식하지 못하고 치료가 늦어져서 결국 더 높은 발병율이 발생하게 되는 것이다.”²⁴

²⁴ 아동보건-동서비교와 과거 20년 의 변화 (문서번호 35).

이러한 조사결과는 왜 신연방지역의 주민들이 동독을 보는 시각이 더 이상 비판적이지만은 않은지 잘 보여준다고 할 수 있다.

가족분야
통합 관련 정책문서



가족분야 통합 관련 정책문서



문서 목록

문서	제목	일자	담당자/기관	출처
1	자녀수당금 추가비 보장 규정	1990년 1월 4일	동독 내각, 모드로우 수상	DDR Gesetzblatt 1990, Teil I Nr. 2
2	동독 내각 수상실 소속 청소년체육청에 관한 결정	1990년 1월 25일	내각회의, 청소년체육청	DDR Gesetzblatt 1990, Teil I Nr. 5
3	동독의 이들과 청소년 현황	1990년 3월 5일	중앙원탁회의, 청소년체육청, 교육부, 보건사회부, 내무부, 검찰, 교육학아카데미, 중앙청소년연구소	Thaysen, Uwe (Hrsg.): Der zentrale Runde Tisch der DDR, Wortprotokolle und Dokumente, Wiesbaden, 2000: Westdeutscher Verlag.
4	원탁회의-교육과 청소년에 관련된 13개의 제안서	1990년 3월 5일	동독 중앙원탁회의, 교육청소년 실무그룹	Thaysen, Uwe (Hrsg.): Der zentrale Runde Tisch der DDR, Wortprotokolle und Dokumente, Wiesbaden, 2000: Westdeutscher Verlag.
5	자녀양육권 문제의 해결을 위한 시민단체의 공개서한	1990년 3월 5일	교육부 장관, 자녀양육권 문제 해결을 위한 시민단체	Thaysen, Uwe (Hrsg.): Der zentrale Runde Tisch der DDR, Wortprotokolle und Dokumente, Wiesbaden, 2000: Westdeutscher Verlag.
6	교육청소년 실무그룹	1990년 3월 5일	중앙원탁회의, 교육청소년 실무그룹, 한스 모드로우 수상	Thaysen, Uwe (Hrsg.): Der zentrale Runde Tisch der DDR, Wortprotokolle und Dokumente, Wiesbaden, 2000: Westdeutscher Verlag.
7	중앙원탁회의의 의결제안: 탁아시설 위원회	1990년 3월 5일	중앙원탁회의, 양성평등 실무그룹	Thaysen, Uwe (Hrsg.): Der zentrale Runde Tisch der DDR, Wortprotokolle und Dokumente, Wiesbaden, 2000: Westdeutscher Verlag.

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
8	최고인민회의 가족여성성상임위원회에 대한 가족여성부장관의 보고	1990년 5월 9일	동독 가족여성부장관 슈미트	Bundesarchiv, BArch/DA 1/17537
9	최고인민회의 가족여성성상임위원 2차회의 보고서	1990년 5월 10일	동독 최고인민회의 가족여성성상임위원회 위원장 비베	Bundesarchiv, BArch/DA 1/17537
10	사업장 유치원의 존속에 관한 지침	1990년 6월 6일	동독 내각, 드 메지예르 수상	DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 32
11	경제회폐 사회통합에 관한 최고인민회의 가족여성성상임위원회의 입장표명	1990년 6월 8일	동독 최고인민회의 가족여성성상임위원회 위원장 비베	Bundesarchiv, BArch/DA 1/17537
12	자녀수당금의 인상-최고인민회의 가족여성성상임위원회의 제안	1990년 6월 21일	최고인민회의, 가족여성성상임위원회	Bundesarchiv, BArch/DA 1/17537
13	아동위원회의 설치-최고인민회의 가족여성성상임위원회의 제안	1990년 6월 22일	최고인민회의, 가족여성성상임위원회	Bundesarchiv, BArch/DA 1/17537
14	사립탁아시설 운영규정	1990년 6월 27일	동독 내각, 수상 드 메지예르	DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 41
15	탁아시설의 유지에 관한 규정	1990년 7월 4일	동독 내각, 수상 드 메지예르	DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 32
16	양육비 채무에 관한 규정	1990년 7월 4일	동독 내각, 수상 드 메지예르	DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 46
17	동독 가족법 개정에 관한 법(1차 가족법개정법)	1990년 7월 20일	동독 최고인민회의	DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 52
18	통일조약과 1990년 7월 20일의 개정에 의해 변경된 가족법의 내용	1990년 7월 20일	동독 국가회의	Selbsterstellte Zusammenführung der im Titel aufgeführten Gesetze
19	민주적 청소년 제단의 설립	1990년 7월 20일	동독 청소년체육장관 슈버트	DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 60
20	새로운 아동청소년지원법과 청소년지원조직법의 도입에 관한 법	1990년 7월 20일	동독 최고인민회의 의장, 베르그만-폴	DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 49
21	통일조약 31조와 32조-가족 여성 그리고 사회적 세력에 관한 규정	1990년 8월 31일	내무부 장관 쇼이블레, 동독 국무총리 클라우제 당시의 국무장관	Bundesgesetzblatt 1990 II S. 889
22	탁아시설의 유지-최고인민회의 가족여성성상임위원회가 지방기초 단체에 전하는 시행수칙	1990년 9월 21일	최고인민회의, 가족여성성상임위원회	Bundesarchiv, BArch/DA 1/17538

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
23	통일독일의 가족정책을 위한 기본방안과 제언. 가족문제 전문회의의 평가서	1991년 1월 1일	연방정부 가족노인부, 학술지문회의	Bundesministerium für Familie und Senioren, Verlag Kohlhammer, Stuttgart.
24	신연방주의 유치원과 탁아소 그리고 취학아동을 위한 방과 후 보 호시설-연방의회 의 질문에 대한 연방정부의 답변	1991년 6월 4일	연방정부, 시민당	Deutscher Bundestag, Drucksache 12/661
25	신연방주의 유치원과 탁아소 그리고 취학아동을 위한 방과 후 보 호시설-연방의회 논의	1991년 6월 13일	연방의회 소속 모든 정당	Deutscher Bundestag, Parlamentsprotokoll 12/31
26	신연방주 주민들의 정서와 문제점-알렌스버흐 여론조사연구소	1991년 12월 10일	연방정부 경제부, 알렌스버흐 여론조사연구소	Institut für Demoskopie Allensbach, Probleme und Stimmungslage der Bevölkerung in den neuen Bundesländern. Eine aktuelle Bestandsaufnahme im Herbst 1991.
27	신연방주의 실업문제-알렌스버흐 여론조사연구소의 조사보고서	1992년 12월 1일	연방정부 경제부, 알렌스버흐 여론조사연구소	Institut für Demoskopie Allensbach, Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern, Allensbach am Bodensee 1992.
28	연방정부의 5차 가족보고서-통일독일의 가족과 가족정책-인적자 원의 장래	1994년 6월 15일	연방의회, 연방정부	Deutscher Bundestag, Drucksache 12/7560
29	동독시기와 과도기 이후의 파트너-부모자녀관계	2004년 5월 3일	연방정치교육원	Scheller, Gitta: Partner-und Eltern-Kind-Beziehungen in der DDR und nach der Wende. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: 19/2004: S. 33-39.

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
30	생산자본을 고려한 민간 기업의 재산의 형성과 배분	2005년 1월 18일	유럽경제연구소, 베스트하이데	Westerheide e. a. (2005): Die Entwicklung und Verteilung des Vermögens privater Haushalte unter besonderer Berücksichtigung des Produktivvermögens, Bundesministerium für Arbeit und Soziales
31	가족과 자녀를 원하는 소망-BUG연구조사	2005년 12월 1일	연방인구조사연구소	Höhn e. a. (2005): Kinderwünsche in Deutschland. Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik, Robert-Bosch-Stiftung, S. 46-70.
32	통일 이후 신연방주의 여성이 대거 바덴뷔텐베르크주로 이주	2008년 4월 1일	바덴뷔텐베르크주 통계청, 센서스 프로젝트그룹, 부비	Statistisches Monatsheft Baden- Württemberg 4/2008
33	구 동독지역의 이동 청소년 지원 체계의 전환	2010년 7월 1일	예나대학, 사회학연구소, 힐데브 란트	Hildenbrand, Bruno (2010), Universität Jena (unveröffentlicht)
34	독일통일 20년 동서지역 간의 이주관계	2010년 9월 1일	라인란트-팔츠주 통계청장 이클러	Statistisches Monatsheft Rheinland-Pfalz 9/ 2010
35	이동보건-동서비교와 과거 20년의 변화	2010년 9월 10일	로버트코흐연구소, 하이드룬 칼	Heidrun Kahl (2010) in: "Freidenker" Nr. 3-10 September 2010, S. 28-35, 69, Jahrgang.
36	소득과 재산-빈부격차의 증가. 동서비교	2011년 1월 1일	연방정치교육원	Bundeszentrale für politische Bildung, 2011

문서 요약

문서요약(문서번호 1~36)



문서 번호 1 자녀수당금 추가비 보장 규정
1990년 1월 4일

담당자 / 기관_ 동독 내각, 모드로우 수상

내용_

이 문서는 동독 내각회의가 자녀수당금 추가비를 보장하기 결정한 것이다. 이 규정을 통해 아동복의 소매 판매가격 상승으로 인해 늘어나는 부모들의 경제적 부담을 덜어주고자 하였다. 12세 이하의 어린 자녀를 둔 가정에 추가로 지급되는 자녀수당은 자녀 한 명당 45마르크, 12세 이상의 자녀가 있는 경우 자녀 한 명당 65마르크였다. 이 추가비는 우선 경리실을 통해 현금으로 지급하고 차후에는 정규적인 자녀수당에 흡산하여 지급하도록 하였다.

출처_ DDR Gesetzblatt 1990, Teil I Nr. 2

문서
번호 2

동독 내각 수상실 소속 청소년체육청에 관한 결정
1990년 1월 25일

담당자 / 기관_ 내각회의, 청소년체육청

내용_

이 문서는 동독 내각의 산하기관 청소년체육청 신설에 관한 결정이다. 이 결정으로 기존의 청소년청과 육체문화와 체육을 위한 국가사무국은 해체되고 그에 관한 규정도 효력을 상실하게 되었다.

출처_ DDR Gesetzblatt 1990, Teil I Nr. 5



문서
번호 3

동독의 아동과 청소년 현황
1990년 3월 5일

담당자 / 기관 중앙원탁회의, 청소년체육청, 교육부, 보건사회부, 내무부, 검찰, 교육학아카데미, 중앙청소년연구소

내용

이 문서는 동독의 과도기에 원탁회의가 아동과 청소년의 현황을 파악하고 정책을 심의하기 위해 청소년체육청, 교육부, 보건사회부, 내무부, 검찰, 교육학아카데미, 중앙청소년연구소 등이 제출한 자료를 근거로 작성한 것이다. 이 문서는 다음과 같은 주제들을 다루고 있다:

- 청소년 인구 파악
- 청소년의 사회적 상황
- 청소년 정책의 실천 현황
- 청소년의 물질적 삶의 조건에 관한 수치
- 청소년의 정치적 현황에 관한 정보
- 아동 청소년의 여가활동

출처 Thaysen, Uwe(Hrsg.): Der zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokolle und Dokumente. Wiesbaden, 2000: Westdeutscher Verlag.

문서
번호 4

원탁회의-교육과 청소년에 관련된 13개의 제안서
1990년 3월 5일

담당자 / 기관_ 동독 중앙원탁회의, 교육청소년 실무그룹

내용_

이 문서는 중앙원탁회의에 설치된 교육청소년 실무그룹이 원탁회의에 제출한 것이다. 13개의 제안서의 내용을 보면 다음과 같다:

1. 유엔 청소년현장의 승인
2. 아동, 부모, 교사와 교육자를 위한 심리적 사회심리적 상담지원
3. 교육기구의 민주화
4. 정치적 이유로 인해 해직된 교사와 교육자의 복직
5. 교사와 교육자의 슈타지 연루 여부에 대한 검증
6. 대학 교원직의 수를 감축하지 않음
7. 교사와 교육자직을 위한 직접 지원제도 도입
8. 교육과 문화를 위한 지원기금 설치
9. 교사의 권리에 관한 유네스코 현장의 반영
10. “교사의 집” 유지
11. 학교급식 보조를 지속적으로 유지
12. 전인교육수업을 보장
13. 교육예산의 공개

출처_ Thaysen, Uwe(Hrsg.): Der zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokolle und Dokumente. Wiesbaden, 2000: Westdeutscher Verlag.



문서 번호 5 자녀양육권 문제의 해결을 위한 시민단체의 공개서한
1990년 3월 5일

담당자 / 기관_ 교육부 장관, 자녀양육권 문제 해결을 위한 시민단체

내용_

이 문서는 부모의 이혼으로 인해 양육권 갈등의 대상이 된 아동의 권리를 보호하기 위해 만들어진 시민단체가 작성한 공개서한이다. 이 단체는 공개서한을 통해 부모가 이혼하는 경우 내려지는 모든 결정에서 자녀의 권리를 우선적으로 보호하는 것에 대한 공개적인 토론을 시작할 것을 교육부장관에게 요청하였다.

나아가 단체는 법원에서 이혼을 결정하는 경우 항상 양성평등의 관점에서 결정을 내리는 것이 아니라고 지적하였다. 법원 판결을 통해 이혼이 결정될 경우 95%가 아버지가 양육권을 받지 못한다고 하였다. 이 단체는 다음과 같이 세 가지 사항을 요구하였다:

- 관할 기관에 의한 가족법 해당 조항의 개정
- 전문적 지식이 있는 판사의 배정: 가정법원제도 도입과 가족 간의 법적 갈등을 다룰 수 있는 독립된 자격을 가진 전문가 제도 도입
- 유엔의 아동권리헌장에 부합하도록 가족법의 근본적인 개정

출처_ Thaysen, Uwe(Hrsg.): Der zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokolle und Dokumente. Wiesbaden, 2000: Westdeutscher Verlag.

문서
번호 6

교육청소년 실무그룹
1990년 3월 5일

담당자 / 기관_ 중앙원탁회의, 교육청소년 실무그룹, 한스 모드로우 수상

내용_

이 문서는 중앙원탁회의에 설치된 교육청소년 실무그룹이 원탁회의에 제출한 것으로 아동 청소년에게 도움이 될 사안을 지킬 것을 제안한다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 정부와 의회 그리고 선거에 참가하는 모든 정당 단체는 아동 청소년의 기본적인 권리를 보호해야 한다는 것을 선언해야 한다.
- 국가 예산에 아동 청소년 단체를 위한 예산을 반영
- 아동 청소년 단체를 위한 자원과 시설 그리고 가치를 보호하기 위한 위원회 구성
- 아동이 이용할 수 있는 모든 시설을 보호하기 위한 조건 마련

출처_ Thaysen, Uwe(Hrsg.): Der zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokolle und Dokumente. Wiesbaden, 2000: Westdeutscher Verlag.

문서
번호 7

중앙원탁회의 의결제안: 탁아시설 위원회
1990년 3월 5일

담당자 / 기관_ 중앙원탁회의, 양성평등 실무그룹

내용

이 문서는 원탁회의에 설치된 양성평등 실무그룹이 원탁회의에 탁아시설과 관련한 위원회의 설치를 제안하는 것이다. 실무그룹의 제안은 다음과 같이 요약된다:

1. 탁아시설을 확보하기 위한 계획을 수립할 위원회의 즉각적인 설치
2. 육아와 아동교육을 여성과 남성이 동등하게 담당할 수 있도록 해주는 법안 마련
3. 직업교육에서 양성의 비율에 균형을 맞출 수 있는 방안 강구
4. 성별 간의 소득 격차가 없는 새로운 임금체계 마련
5. 정년 연령과 가사노동을 위한 휴가 계산에서 남성과 여성 모두에게 동일한 조건 제공
6. 교육시설을 통해 전달되는 성역할에 대한 포괄적인 분석

출처 Thaysen, Uwe(Hrsg.): Der zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokolle und Dokumente. Wiesbaden, 2000: Westdeutscher Verlag.

담당자 / 기관_ 동독 가족여성부장관 슈미트

내용_

이 문서는 자유총선거를 통해 구성된 동독의 민주정부 가족부 장관 크리스타 슈미트가 최고인민회의 상임위원회에서 보고한 것을 정리한 것이다. 그 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다:

1. 가족여성부의 구성은 다음과 같다: 부처에는 3개의 국을 설치하며 총 직원은 100명이다. 각 국의 과제는 a. 내부 행정, 인사, 예산 그리고 기타, b. 가족, 노인 그리고 사회 보장, c. 양성평등, 이 사안은 양성평등 담당 차관을 두어 그 중요성을 강조하도록 한다. 양성평등을 실현하는 문제와 관련해서는 다른 부처와 협력하는 것이 필수적이다.
2. 현재 입법 준비 중인 사안: 중요한 사안은 가족을 위한 경제적 사회적 보장 장치를 마련하는 것이다. 그것은 여성, 싱글부모, 다자녀 가정의 구성원들을 해고조치로부터 보호하는 것을 포함 경제활동 여성과 비경제활동여성을 위한 모자보건 조치도 포함된다. 나아가 동독 주민의 많은 수가 적은 소득과 연금 또는 실업수당으로 인해 국가로부터 도움을 필요로 하게 될 것이기 때문에 가능한 한 빠른 시일 내에 사회부조방안이 마련되어야만 한다. 동시에 교육부와 협조를 통해 탁아시설을 유지할 수 있는 방안을 찾아야만 한다. 특히 탁아시설과 같은 경우 지방자치제도의 도입에 따라 그 관할권이 지자체로 이전되기 때문에 각 관할 지역과 함께 새로운 정책을 개발하는 것도 중요하다. 태어나지 않은 생명을 보호하는 것 또한 중요한 과제이다. 임신중절에 대한 결정을 내리기에 앞서 남녀 모두가 충분한 자문받을 수 있는 시설을 확충해야만 한다.
3. 유리한 사회적 조건의 형성을 위한 협조: 양성평등을 실현 외에도 가족여성부의 정책은 의회, 협회 그리고 시민단체와 조율해야만하며, 양성평등담당관의 네트워크를 구축해야만 한다. 나아가 사회부조와 관련해서는 서독의 가족부와 긴밀히 협력해야만 한다.

출처_ Bundesarchiv, BArch/DA 1/17537

문서
번호 9

최고인민회의 가족여성상임위원 2차회의 보고서
1990년 5월 10일

담당자 / 기관_ 동독 최고인민회의 가족여성상임위원회 위원장 바베

내용_

이 문서는 인민회의 가족여성상임위원회의 2차 회의의 보고서이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

1. 양성평등위원회를 구성한다.
2. 다음 회의에서는 차관이 화폐통합 이전과 이후에 다양한 형태의 가구당 순소득을 비교하는 보고서를 제출하도록 한다.
3. 위원회에 소속된 각 당의 담당위원을 지명하도록 한다.
4. 서독 연방의회의 청소년가족여성보건 상임위원회에 교류를 요청한다.
5. 임신중절 허용 기간에 대한 규정과 관련하여 연방의회 소속 정당의 여성정책담당 대변인들과 교류를 요청한다.
6. 다음 회의에서는 임신중절 허용기간 결정에 관한 제안서, 가족여성부가 유치원과 관련된 모든 문제를 관할하는 규정을 내각회의에 제출하는 제안서, 그리고 가족부 장관이 통일조약 협상에 참여하는 것을 내각회의에 제의할 제안서를 작성하기로 하였다.

출처_ Bundesarchiv, BArch/DA 1/17537

문서
번호 10

사업장 유치원의 존속에 관한 지침
1990년 6월 6일

담당자 / 기관_ 동독 내각, 드 메지에르 수상

내용_

사회주의 체제의 동독은 각 사업장에 유치원과 같은 탁아시설을 운영하였다. 체제전환시기에 이러한 복지시설을 사업장의 존속 여부에 대한 논의가 시작되었다. 이 문서는 과도기 민주정부의 내각이 사업장의 유치원, 교육시설과 연수시설이 제공하던 복지혜택을 유지하기로 결정한 것을 보여준다. 이 결정에 따르면 이러한 시설을 운영하던 단체나 기관이 더 이상 운영할 능력이 없을 경우 기초단체에 의해 운영권이 인수되며 기초단체가 재정을 담당하게 되었다.

출처_ DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 32

경제화폐 사회통합에 관한 최고인민회의 가족여성상임위원회의 입장표명
1990년 6월 8일

담당자 / 기관_ 동독 최고인민회의 가족여성상임위원회 위원장 바베

내용_

이 문서는 동서독 통일조약의 1단계인 화폐경제사회통합조약에 관한 인민회의 가족여성 상임위원회의 입장을 표명한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

본 상임위원회는 이 조약에서 여성문제가 부수적인 사안으로만 다루어진 것을 유감스럽게 생각하며 다음과 같은 사항을 수용하기를 요구한다.

1. 한부모, 모자보건, 육아휴가 그리고 특히 다자녀 가정에 대한 지원을 위한 재원이 지속적으로 보장되어야 한다.
2. 육아기간 동안 일자리를 상실한 여성들이 경우 그에 대한 이익을 제기할 기간이 지났다고 하더라도 직장복귀를 위한 소송을 제기할 수 있도록 허용한다.
3. 1989년 11월 20일에 제정된 아동의 권리에 대한 유엔협약은 승인되어야 한다.
4. 탁아시설은 지자체와 사업장에 재정이 부족하다고 하더라도 지속적으로 예산이 지원되어야 한다. 모든 아동이 탁아시설의 자리를 보장받을 권리를 갖을 수 있게 해주는 것이 바람직하다.
5. 여성이 가정과 직장생활을 병행할 수 있기 위해서는 그를 위한 틀이 만들어져야 하며 그 점은 가족계획정책에도 반영되어야만 한다.
6. 노후, 실업 또는 장애과 같은 상황에 부딪혔을 때 기본적으로 필요한 것을 사회부조를 통해 보장되어야만 한다.
7. 여성들이 낙태문제를 스스로 결정할 수 있도록 해 주어야만 한다. 다양한 프로그램을 통해 임신부를 지원할 수 있도록 해야만 한다.
8. 이와 관련하여 새로운 법안을 제출한다.

출처_ Bundesarchiv, BArch/DA 1/17537

문서
번호 12

자녀수당금의 인상-최고인민회의 가족여성상임위원회의 제안
1990년 6월 21일

담당자 / 기관_ 최고인민회의, 가족여성상임위원회

내용_

이 문서는 최고인민회의의 가족여성상임위원회는 최고인민회의에 국가가 지급하는 자녀수당금을 자녀 한 명당 매달 25마르크 인상할 것을 제안하는 것이다. 가족여성상임위원회는 부부 모두 소득이 있는 경우와 한 명만 소득이 있는 부모가 받는 세금면제 혜택을 받는 금액 산정기준을 제시하여 이러한 제안의 타당성을 설명하였다.

출처_ Bundesarchiv, BArch/DA 1/17537



문서 번호 13 아동위원회의 설치-최고인민회의 가족여성상임위원회의 제안
1990년 6월 22일

담당자 / 기관_ 최고인민회의, 가족여성상임위원회

내용_

이 문서는 최고인민회의 가족여성상임위원회가 아동 문제를 담당할 특별위원회를 설치할 것을 최고인민회의에 제안한 것이다. 아동위원회를 설치하려는 이유는 아직 해결되지 않는 문제들이 산적해 있기 때문이었다. 예를 들어 탁아시설의 아동 집단보육, 장애아와 만성적 질병을 앓는 어린이를 돌볼 수 있는 시설 미비, 여가시설의 미비와 아동병원의 개선필요 등이다. 이러한 것을 문제점으로 지적하는 근거는 1989년 11월 20일에 제정된 아동의 권리에 대한 유엔헌장이었다.

출처_ Bundesarchiv, BArch/DA 1/17537

문서
번호 14

사립탁아시설 운영규정
1990년 6월 27일

담당자 / 기관_ 동독 내각, 수상 드 메지에르

내용_

이 문서는 동독의 민주정부 내각이 발표한 사립 유치원과 탁아시설의 과제에 관한 규정이다. 이 규정은 아동의 보호와 교육에 관한 다양한 과제를 포괄적으로 담고 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

이들 시설은 교육적 조직적으로 아동과 그 가족의 필요로 하는 것에 고려해야만 한다. 그 과정에서 사립시설은 국가관청과 협조해야만 한다. 그를 위해서 먼저 탁아시설운동을 위한 신청서를 제출해야만 한다. 탁아시설은 기초단체로부터 재정적 보조를 받을 수 있다. 그러나 탁아시설이 아동 복지를 위해 봉사하는 것이 아닐 경우 국가관청에 의해 운영허가가 취소될 수 있다.

출처_ DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 41



문서 번호 15 탁아시설의 유지에 관한 규정
1990년 7월 4일

담당자 / 기관_ 동독 내각, 수상 드 메지에르

내용_

이 문서는 동독 민주정부의 내각이 동독의 각종 사업장에서 운영하던 탁아시설의 운영 방침을 규정한 것이다. 동독의 모든 기업, 협동농장, 지방관청 그리고 산업협회와 기술자 협회는 자체적으로 탁아시설을 운영하였다. 체제전환 과정에서 기업의 운영권이 변경되면서 사업장에서 제공하던 각종 복지서비스의 존속 여부가 문제가 되었다. 탁아시설의 경우, 지역의 기초단체로 그 운영권이 이전되었다. 이 규정은 사업체의 운영권이 양도과정에 대한 포괄적인 지침이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

지역의 기초단체 또는 다른 기관이 탁아시설의 운영을 담당하게 될 경우, 탁아시설의 보조 직원들은 기초단체에 의해 급여를 지급받으며 직급은 새로이 규정된다.

탁아시설의 재정은 공공이익을 위한 것으로 인정되어 지원받을 수 있고, 그 비용은 서독의 조세규정에 따라 시설의 운영비용으로 처리될 수 있다.

이 규정의 위반하는 경우 불법으로 처벌받을 수 있다.

출처_ DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 32

문서
번호 16

양육비 채무에 관한 규정
1990년 7월 4일

담당자 / 기관_ 동독 내각, 수상 드 메지에르

내용_

이 문서는 1990년 7월 1일 이전, 즉 화폐통합 이전에 지불되었어야만 했던 양육비 채무에 관한 규정이다. 새로운 규정에 따라 1990년 7월 1일 이전에 채무된 양육비는 화폐교환비율 1:1로 산정하여 전액 지불하도록 한다.

출처_ DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 46



문서 번호 17 동독 가족법 개정에 관한 법(1차 가족법개정법)
1990년 7월 20일

담당자 / 기관_ 동독 최고인민회의

내용_

이 문서는 동독 가족법 개정안이다. 1990년 7월 20일의 개정에 따라 1965년 12월 20일에 발효되고 1975년 6월 19에 개정된 법안이 다시 수정되었다.

출처_ DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 52

담당자 / 기관_ 동독 국가회의

내용_

이 문서는 동독의 가족법 중에 1990년 7월 20일에 개정된 내용과 1990년 8월 31일에 조인될 통일조약으로 변경될 내용을 설명한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

가족법 전문에 가족은 사회의 가장 작은 세포이며 국가의 모든 행위는 사회주의적 사회 건설에 이바지해야 한다고 적혀있다. 이 전문은 통일조약에 따라 삭제된다.

가족법 1장에서 가장 많이 수정된 것은 이념적 색채를 띤 조항들이다. 1조의 경우 예를 들어 국가가 국민에게 “사회주의 건설의 역군”이 되어야 한다고 요구하는 것은 국가에 대한 의무라는 표현으로 대체되었다.

2장에서도 부부가 국민에 대한 국가의 요구와 이념화라는 표현이 삭제되었다.

가장 많이 개정된 부분은 24조 이하 이혼과 관련된 조항들이었다. 동독에서는 이혼과 관련된 조항이 아주 적었다. 그 이유는 이혼은 “부부관계를 지속하는 것을 사회를 위해서 그 의미를 상실하였을 때”에만 가능하였기 때문이다.

부모와 자식의 관계에 대해 규정한 3장의 경우 교육적 사회주의 이상을 추구한다는 조항이 교육의 자유 민주주의 사고로 수정되었고 이혼법의 개정에 따라 그에 부합하는 새로운 조항이 도입되었다.

친족관계와 후견인 관계를 다루는 마지막 장에서 89조 2항과 97조 3항은 삭제되었다. 이 조항은 부모가 사망할 경우 친척이 없을 경우에는 공동체가 후견인이 될 수 있다는 내용이었다. 통일조약은 이런 경우 청소년관리국이 후견인이 된다고 규정하였다.

출처_ Selbsterstellte Zusammenführung der im Titel aufgeführten Gesetze



문서 번호 19 민주적 청소년 재단의 설립
1990년 7월 20일

담당자 / 기관_ 동독 청소년체육장관 슈버트

내용_

이 문서는 동독 민주정부의 청소년체육부 설립하는 민주적청소년재단에 관한 규정이다. 이 재단의 재정은 이천만 마르크에 달하는 “사회주의 청소년“ 기금을 사용한다. 이 문서에는 이 재단의 역할이 다음과 같이 설명되어 있다:

재단의 과제는 동독에서 이루어진 청소년 사업 중 다음과 같은 사항을 지원한다.

- 정치교육과 정치적 책임
- 청소년들의 경제활동과 노조와 직업단체 활동에 참여
- 교육받는 청소년의 이익대변
- 환경보전 보건 평화 인권 등 공공이익을 위한 목표를 위한 활동에 참여
- 문화적 후진 양성과 비상업적 문화행사
- 국제적인 청소년 교류

출처_ DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 60

문서
번호 20

새로운 아동청소년지원법과 청소년지원조직법의 도입에 관한 법
1990년 7월 20일

담당자 / 기관_ 동독 최고인민회의 의장, 베르그만-폴

내용_

이 문서는 새로운 아동청소년지원법과 청소년지원조직법의 도입에 관한 법이다. 이 법을 통해 교육이 부모의 권리이자 의무로 규정되었다. 그 내용은 다음과 같이 요약된다:
국가가 부모가 그들의 의무를 수행하도록 하고 이런 의무수행을 지원하기 위해 청소년 지원 프로그램을 제공한다. 그를 위해서는 사회복지와 청소년 보호와 같은 청소년 사업의 내용이 정해져야만 하고 아동, 청소년, 청년의 개념을 명확히 구분해야만 한다.
청소년지원 프로그램은 지방기초단체 차원에서 이루어지며 나아가 사립단체에 의해 이루어질 수도 있다. 두 기관이 협력하는 것이 바람직하다. 모든 지방기초단체는 청소년국을 설치하며 이 조직의 업무는 청소년복지위원회가 담당한다. 나아가 청소년국의 업무가 전문인력에 의해 이루어지고 그들이 지속적으로 연수와 현장업무상담을 받을 수 있도록 해 주어야만 한다. 사립 청소년사업기관과 자원봉사자의 경우 필요한 전문적 조건을 갖추어야만 하면 그들도 공적 지원을 받을 권리가 있다.

출처_ DDR Gesetzblatt 1990 Teil I Nr. 49



문서 번호 21 통일조약 31조와 32조-가족 여성 그리고 사회적 세력에 관한 규정
1990년 8월 31일

담당자 / 기관_ 내무부 장관 쇼이블레, 동독 국무총리 클라우제 당시의 국무장관

내용_

이 문서는 통일조약 중에서 가족에 관련된 내용이다. 31조와 32조의 내용은 다음과 같다:

31조.

- 1) 양성평등법의 발전
- 2) 가정과 직장생활을 더 잘 병행할 수 있도록 법적 틀 개발
- 3) 취학아동의 보호를 위한 시설 도입 및 이를 위한 재정의 일부를 1991년 6월 30일까지 연방정부가 부담
- 4) 낙태와 관련하여 전독일적인 규정의 도입

32조.

가입지역에서 청소년보호와 복지사업을 하는 사립복지단체를 구축하는 것을 지원한다.

출처_ Bundesgesetzblatt 1990 II S. 889

문서
번호 22

탁아시설의 유지-최고인민회의의 가족여성상임위원회가 지방기초단체에 전하는 시행수칙

1990년 9월 21일

담당자 / 기관_ 최고인민회의, 가족여성상임위원회

내용_

이 문서는 동독에서 자유총선거를 통해 선출된 최고인민회의의 가족여성상임위원회가 지방의회에 보낸 공문으로 탁아시설의 유지를 위한 방안을 제안하고 있다. 그리고 상임위원회가 탁아시설의 유지와 관련하여 최고인민회의에 법안을 상정하였다고 설명한다. 그러나 이 시기 동독의 법률관보에는 이런 법이 통과되었다고 발표되지 않았다. 그것은 이 법안이 의결되지 않았음을 의미할 수 있다. 이 문서에서 상임위원회가 제안하는 것은 다음과 같다:

탁아시설의 유지를 위해 연방정부가 재원을 지원한다는 것이 1990년 6월 30일자의 통일조약 문안에 포함되었다. 최고인민회의는 나아가 지방자치단체의 부담을 덜어줄 수 있는 방안을 모색하고 있다. 기존의 탁아시설은 가능하면 유지하도록 해야 한다. 1991년도 예산을 결정하기 위해서는 탁아시설의 수요와 현황에 관한 분석이 이루어져야 할 것이다. 사회정책실, 고용안정실, 공익근무실 등의 협조를 얻을 수 있는 방안을 포함하는 통합적인 운영방안을 만들어야 할 것이다.

출처_ Bundesarchiv, BArch/DA 1/17538



문서
번호 23

통일독일의 가족정책을 위한 기본방안과 제안. 가족문제 자문회의의 평가서
1991년 1월 1일

담당자 / 기관_ 연방정부 가족노인부, 학술자문회의

내용

이 문서는 통일 직후 연방정부 가족노인부의 학술자문단이 작성한 가족정책을 위한 제안서이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

통일된 이후 구 동독지역과 서독지역에 균등한 삶의 조건을 만드는 헌법과제와 관련하여 가족정책에도 경제정책과 동일하게 노력을 기울여야만 한다는 것이 이 제안서의 핵심이다. 이 제안의 타당성을 검증하기 위해 학술자문단은 이 문서의 제 1장에서 먼저 분단 시기 동독과 서독의 가족정책을 분석 비교한다. 2장에서는 장래 가족정책이 가야할 방향을 모색한다. 나아가 가족정책의 기본방침이라고 할 수 있는 가족을 위한 재정지원, 가족친화적인 노동시장정책과 가족을 위한 조세제도, 가족을 도와주기 위한 아동교육과 탁아시설 그리고 가족상담제도 등을 자세히 설명하고 있다.

출처_ Bundesministerium für Familie und Senioren, Verlag Kohlhammer, Stuttgart.

문서
번호 24

신연방주의 유치원과 탁아소 그리고 취학아동을 위한 방과 후 보호시설-연방의 회의 질문에 대한 연방정부의 답변

1991년 6월 4일

담당자 / 기관_ 연방정부, 사민당

내용_

이 문서는 신연방주의 유치원과 탁아시설에 대한 사민당의 질의에 대해 연방정부에서 답변한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

구 동독지역에는 아동을 위한 보호시설이 전국적으로 충분히 존재했었다. 그렇기 때문에 여성들이 경제활동하는 것에 제약을 받지 않았다. 동독에서는 여성의 90%가 경제활동에 참여하였다. 나아가 동독 당국은 아동교육에서 가정의 영향을 최소화하고 국가에 의해 영향받도록 하고자 노력하였다.

통일로 인해 많은 수의 유치원과 탁아소가 폐쇄되었다. 그로 인해 많은 여성들이 직업을 포기해야만 하였고 “가사의무”를 전담할 수밖에 없게 되었다. 그러나 구 동독지역의 부모들이 원하는 것이 탁아시설의 일반적인 축소가 아니라 질적인 개선 그리고 다양한 형태의 탁아시설 사이에 선택할 수 있는 가능성을 갖는 것이라는 사실이 1990년 10월 3일 이후 분명해졌다.

이 문서는 나아가 신연방주의 탁아시설에 관한 통계자료를 포함하고 있다.

출처_ Deutscher Bundestag, Drucksache 12/661

신연방주의 유치원과 탁아소 그리고 취학아동을 위한 방과 후 보호시설-연방의
회 논의

1991년 6월 13일

담당자 / 기관_ 연방의회 소속 모든 정당

내용_

이 문서는 신연방주의 탁아시설에 관해 연방의회에서 열린 논의에 대한 보고서이다. 이 논의를 통해 기민당과 사민당 간의 상이한 입장이 분명히 드러났다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

사민당은 탁아시설의 폐쇄로 인해 점차 특혜를 받은 집단만 탁아시설을 이용할 수 있게 되었다고 보았다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 모든 수요자들이 저렴하게 이용할 수 있는 양질의 탁아시설을 전국적으로 충분하게 보급해서 부모들이 직업활동을 할 수 있는 기회를 주고 가정생활과 직장생활을 병행할 수 있도록 해 주어야 한다고 하였다. 이를 위해 소요되는 비용은 연방정부가 부담해야 한다고 보았다. 이러한 조치가 필요한 이유는 무엇보다 신연방지역에서 특히 여성의 실업율이(56.1%) 계속 상승하기 때문이라고 하였다. 여성들이 자녀를 맡길 곳이 없으면 노동시장에서 일자리를 찾는 것이 더 이상 불가능하다는 것이 사민당의 논지였다.

반면에 기민당은 서독의 상황도 고려해야 한다고 보았다. 서독에서도 탁아시설에 대한 수요가 높다는 것이다. 그렇기 때문에 구 동독지역과 기존의 탁아시설을 유지하는 것 외에 독일 전역에 충분한 인프라를 구축하는 것이 중요하다고 하였다. 그를 위해 연방과 연방주 지방자치단체가 모두 함께 노력할 필요가 있으며 부모들도 일정한 부담을 지는 것도 필요하다고 보았다.

출처_ Deutscher Bundestag, Parlamentsprotokoll 12/31

문서
번호 26

신연방주 주민들의 정서와 문제점-알렌스바흐 여론조사연구소
1991년 12월 10일

담당자 / 기관_ 연방정부 경제부, 알렌스바흐 여론조사연구소

내용_

이 문서는 여론조사기관인 알렌스바흐 연구소가 연방정부 경제부의 의뢰로 신연방주 주민들의 정서를 조사한 것이다. 이 조사는 신연방주 주민을 상대로 진행된 인터뷰에 근거를 둔 표본조사이며, 인터뷰에서는 노동시장 시장경제 등과 같은 다양한 문제에 관한 질문이 던져졌다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다:

통일 이후 특히 화폐통합으로 인해 많은 사업장이 폐쇄된 결과 구 동독지역 주민들의 감정이 많이 악화되었다가 이제 천천히 개선의 조짐이 보이고 있다. 분위기가 서서히 개선되는 원인은 무엇보다 아직 폐쇄되지 않은 기업의 상황이 개선되고 있기 때문이며 전지역에서 진행되고 있는 건설공사로 인해 경제가 눈에 띄게 회복되었기 때문이다.

가족과 관련된 정부는 특히 가족과 삶의 만족도에 관한 통계자료를 통해 볼 수 있다.

출처_ Institut für Demoskopie Allensbach. Probleme und Stimmungslage der Bevölkerung in den neuen Bundesländern. Eine aktuelle Bestandsaufnahme im Herbst 1991.



문서 번호 27 신연방주의 실업문제-알렌스바흐여론 조사연구소의 조사보고서
1992년 12월 1일

담당자 / 기관_ 연방정부 경제부, 알렌스바흐 여론조사연구소

내용_

이 문서는 연방정부 경제부의 의뢰를 받아 여론조사기관인 알렌스바흐연구소가 신연방주에서의 실업문제에 관한 조사결과이다. 이 조사는 인터뷰와 19,000명을 대상으로 진행된 설문조사를 바탕으로 이루어졌다. 설문조사의 내용은 신연방주의 실업자와 그 가정이 실업으로 인해 겪는 물질적 심리적 영향 그리고 실업을 보는 각 개인의 태도 등이었다. 이 결과는 실업자 자신의 경제적 형편, 수입원, 가구별 재정적 형편, 일자리로 인한 염려 등의 주제별로 구분하여 표를 통해 볼 수 있다.

시장경제로의 전환과 많은 동독기업의 폐쇄로 인해 발생한 실업은 구 동독지역에서 가장 큰 문제이다. 실질적인 실업율은 공식적으로 알려진 것보다 훨씬 더 높으며 주민들이 커다란 상실감을 갖게 만들었다. 특히 많은 여성들이 실업문제에 부딪히게 되었다. 설문조사에 답한 사람의 삼분의 이가 실업자였다. 구 동독 주민들은 처음에는 경제적 전환이 훨씬 신속하게 이루어질 것이며 높은 실업률도 일시적인 현상일 뿐이라고 생각하였다. 그러나 이제는 많은 사람들이 실업이 지속적인 문제라고 보고 있다.

출처_ Institut für Demoskopie Allensbach. Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern. Allensbach am Bodensee 1992.

문서
번호 28

연방정부의 5차 가족보고서-통일독일의 가족과 가족정책-인적자원의 장래
1994년 6월 15일

담당자 / 기관_ 연방의회, 연방정부

내용_

이 문서는 연방정부가 연방의회에 제출한 가족에 관한 5차 보고서이다. 총서에 수록된 부분은 총 376쪽에 달하는 이 보고서에서 특히 신연방주의 가족현황에 관한 부분만 발췌한 것이다. 이 보고서는 가족정책과 관련된 다양한 주제와 그 현황을 다루고 있다. 나아가 독립적 전문가위원회의 의견과 연방정부의 소견이 포함되어 있으며 서문에서는 이 보고서에 대한 연방정부의 입장을 읽을 수 있다.

5차 가족보고서는 통일 이후 최초로 작성된 가족보고서이다. 이 보고서의 목적은 통일된 독일의 가족현황에 대한 포괄적인 정보를 전달하기 위한 것이라고 서문에 쓰여 있다. 그를 위해 구 동독과 서독 지역의 주민구조와 가구구조 그리고 가족구조를 볼 수 있게 하였다.

이 보고서는 나아가 동독과 서독의 가족법 변천사를 정리하였고 동독의 가족법이 폐지되면서 신연방주의 부부관계와 부모와 자녀 간의 관계와 관련된 법적 조건이 어떻게 변화하였는지 설명하고 있다. 그리고 신연방주의 개별적인 세대 간의 삶의 조건을 분석되었다.

독립적인 전문가위원회가 주로 조사한 것은 부모의 양육의무, 상속법, 혼외자녀의 친권과 부부간의 재산에 관한 문제이다. 이 외에 전문가위원회에서 다루지 않은 문제에 관해서는 정리된 동독의 가족법 개정을 설명하고 있는 문서번호 18번을 보면 알 수 있다. 전문가위원회에 따르면 신연방주에 새로운 가족법이 도입되면서 가장 본질적으로 변한 것은 가족의 기능이 확대된 것이다. 부모가 전적으로 자녀교육을 책임지며, 아동을 위한 국가의 행위는 부모의 교육의무를 지원해 주는 것에 한정되게 되었다.

출처_ Deutscher Bundestag, Drucksache 12/7560

문서
번호 29

동독시기와 과도기 이후의 파트너-부모자녀관계
2004년 5월 3일

담당자 / 기관_ 연방정치교육원

내용_

이 문서는 독일연구재단의 지원을 받아 진행된 연구프로젝트 “개인화의 동력이 된 변혁
“의 연구결과를 발표한 논문이다. 이 연구는 질적 인터뷰를 토대로 진행되었다. 그 내용
을 요약하면 다음과 같다:

신연방주에서는 통일 이후 파트너관계와 가족관계가 감정적 만족도를 주는 중요한 원
천으로 간주되는 경향이 강화되었다. 신연방주 주민의 많은 수가 통일 이후 사적영역의
기능이 확대되는 것을 경험하였고 동시에 직장에서의 탈연대화과 합리성이 강화되는 것
을 경험하였다. 그 결과 감정적으로 의지할 수 있는 파트너쉽, 부부 그리고 가족에 대한
요구가 증가한 것을 볼 수 있었다. 그러나 동시에 구 동독지역 여성들에게서는 그들이
동독에서 완전고용과 직장에서의 양성평등을 통해 보장받았던 독립성과 자율성이 더
이상 보장되지 않을 경우에는 전통적인 가족적 사회관계를 거부하는 경향이 강화되는
것도 볼 수 있었다.

출처_ Scheller, Gitta: Partner-und Eltern-Kind-Beziehungen in der DDR und nach
der Wende. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: 19/2004: S. 33-39.

문서
번호 30

생산자본을 고려한 민간 가구의 재산의 형성과 배분
2005년 1월 18일

담당자 / 기관 유럽경제연구소, 베스터하이데

내용

이 문서는 연방정부 보건사회복지부의 의뢰를 받아서 유럽경제연구소가 진행한 구 동독과 서독의 재산분포에 관한 조사이다. 이 조사에서는 현금, 부동산, 소비재와 기업의 재산으로 분류하여 진행되었다. 그리고 사회재산으로 규정된 법적 연금과 기업연금의 액수에 대한 조사도 진행되었다. 교육을 통해 받는 혜택 등은 인력자본으로 구분하여 조사되었다.

출처 Westerheide e. a. (2005): Die Entwicklung und Verteilung des Vermögens privater Haushalte unter besonderer Berücksichtigung des Produktivvermögens, Bundesministerium für Arbeit und Soziales

담당자 / 기관_ 연방인구조사연구소

내용

이 문서는 연방인구조사연구소가 구 동독지역과 서독지역에서 자녀를 갖기 원하도록 만드는 요인이 무엇이며 그를 위해 국가로부터 어떤 형태의 지원을 받기를 원하는지에 관해서 조사한 결과물이다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다:

독일여성들은 유럽 다른 국가의 여성들과 비교할 때 상대적으로 포괄적인 국가지원을 기대하고 있다. 그 중에서도 구 동독지역의 여성과 서독지역 여성의 응답이 비교적 크게 차이가 난다. 예를 들어 구 동독지역의 여성들의 경우 23%만 한 명의 자녀가 있는 엄마가 전일제로 근무하게 되면 아이가 힘들어할 것이라고 생각하는 반면 서독지역의 여성은 43%가 그렇게 생각한다. 그에 상응하게 구 동독지역의 여성들이 충분한 탁아시설이 마련되기를 기대하는 경향이 훨씬 강했다.

가장 중요한 조사결과는 빈부격차가 지속적으로 커지고 있으면 재산이 점점 더 불균등하게 배분되고 있다는 사실이다. 전체 국민 중에 상위 20%가 총 재산의 삼분의 이를 소유한 반면, 전체 국민 중 하위 50%가 갖고 있는 재산은 총재산의 4%에 달할 뿐이다. 구 동독지역과 서독지역 간에도 심각한 격차가 있다. 예를 들어 구 동독지역의 가구 당 보유 재산은 60,000유로로 현금과 부동산 재산이 평균 149,000 유로인 서독지역의 가구의 재산의 40% 수준에 달했을 뿐이다. 물론 이러한 격차가 서서히 줄어들고 있다고 하지만 여전히 그 격차가 크다.

출처 Höhn e. a. (2005): Kinderwünsche in Deutschland. Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik, Robert-Bosch-Stiftung, S. 46-70.

문서
번호 32

통일 이후 신연방주의 여성이 대거 바덴뷔텐베르크주로 이주
2008년 4월 1일

담당자 / 기관_ 바덴뷔텐베르크주 통계청, 센서스 프로젝트그룹, 부빅

내용_

이 문서는 바덴뷔텐베르크주 통계청의 인구센서스 프로젝트팀 담당자인 미하엘 부빅이 작성한 보고서이다. 이 조사를 통해 바덴뷔텐베르크주로의 이주, 특히 신연방지역에서 바덴뷔텐베르크주로 이주한 사람의 수를 파악하였다. 나아가 연령별 성별로 구분하여 이주동향을 파악하였다.

1991년과 2006년 사이에 바덴뷔텐베르크주로 이주해 온 사람의 수가 이 지역을 떠난 사람의 수보다 많았다. 특히 작센주에서 많은 사람이 이 지역으로 이주해 왔다. 특히 1991년-1992년에 그리고 2000년-2002년 사이에 많은 사람이 이주해 왔다. 그 이후에 이주자의 수가 약간 감소하였다. 반면에 신연방주로 이주하는 사람의 수는 천천히 증가하였다. 부빅은 그 원인이 신연방주의 경제상황이 점차로 서독지역과 유사해지기 때문이라고 보았다. 연령별 성별 이주경향을 보면 특히 젊은 여성이 높은 이동성을 보이는 것을 알 수 있다.

출처_ Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2008



문서 번호 33 구 동독지역의 아동 청소년 지원 체계의 전환
2010년 7월 1일

담당자 / 기관_ 예나대학, 사회학연구소, 힐데브란트

내용_

이 문서는 예나대학교의 부르노 힐데브란트교수가 청소년지원의 문제점에 관해 조사한 연구결과이다. 그것을 요약하면 다음과 같다:

동독에서는 청소년지원을 필요로 한다는 것을 아직 사회주의가 완전히 발전하지 못했기 때문에 발생하는 문제이며 사회주의가 구축되면 그냥 사라질 것이라고 보았다. 그렇기 때문에 동독에서는 청소년지원을 담당할 수 있는 전문적인 능력을 갖춘 사람이 없었고 그런 일은 주로 자원봉사자들이 담당하였다. 1990년에 도입된 새로운 법에 의해 청소년지원업무를 담당하기 위해서는 전문적인 대학교육을 통해 자격이 요구되었다.

청소년지원업무에서 결정적으로 중요한 것은 담당자들이 새로운 제도를 그저 따라가는 것이 아니라 그것을 내면화하는 것이다. 이 점은 독일통일과정에서 많이 간과되었다. 대부분의 경우 새로운 제도를 이식해 주면 신연방지역이 그것을 그대로 따라오는 방식으로 독일통일을 완성시킬 수 있을 것이라는 사고방식을 갖고 있었다. 그러나 문제는 제도의 이식이 아니라 그것을 내면화한 행위자들이 전면에 나설 때 비로소 가능성이 생기고 발전이 실현될 수 있는 것이다.

출처_ Hildenbrand, Bruno (2010), Universität Jena (unveröffentlicht)

담당자 / 기관_ 라인란트-팔츠주 통계청장 이클러

내용_

이 문서는 라인란트-팔츠주 통계청의 “인구, 지역, 사회보장, 보건, 법률“ 국의 국장 군테 이클러가 작성한 것으로 그는 이 글에서 라인란트-팔츠와 구 동독지역의 신연방주들 간의 이주관계를 분석하였다. 그에 따르면 독일통일과 함께 많은 사람이 구 동독지역에서 서쪽으로 이주해 왔다. 라인란트-팔츠와 같이 구 동독지역으로부터 지리적으로 멀리 떨어진 지역의 경우 당연히 이주자들이 주로 선택하는 지역에 속하지 않았다. 그럼에도 불구하고 1989년에서 2009년까지 166,000명이 구 동독지역에서 라인란트-팔츠로 이주해 왔다. 동일한 시기에 라인란트-팔츠에서 구 동독지역으로 이주한 사람의 수는 70,000명이다. 2001년 이후에는 구 동독지역에서 서쪽으로 이주하는 사람의 수가 지속적으로 감소하고 있다.

(인구이동에 관한 다양한 도표 포함)

출처_ Statistisches Monatsheft Rheinland-Pfalz 9/ 2010

담당자 / 기관_ 로버트코흐연구소, 하이드룬 칼

내용

이 문서는 세계적인 병리학연구소인 로버트코흐연구소에서 동서독일의 아동보건을 비교 조사한 연구결과이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

동독과 서독의 아동보건정책과 지원사업을 비교하면 동독이 서독에 비해 다양한 분야에서 우월하였다는 것을 확인할 수 있다. 1) 예방접종비율의 경우 동독이 서독보다 지속적으로 우위에 있다. 2) 동독에서는 발전장애가 있는 아동들이 지속적으로 지원받았다. 3) 동독에서는 지속적인 예비검진이 제도화되었다. 4) 동독의 전문가들이 질적으로 훨씬 좋았다. 5) 탁아시설이 전국적으로 충분히 존재하였다.

통일 이후 서독의 체제가 수용되면서 아동보건 상태가 열악해졌으며 이 문제는 현재까지 일부 개선될 수 있었을 뿐이다. 아동보건을 담당할 직원의 수가 제한되어 있기 때문에 충분한 조사를 할 수도 없다. 아동보건의 열악해졌다는 것을 구체적으로 보여주는 지수는 예를 들어 구 동독지역에서 알레르기를 갖고 있는 아동의 비율이 높아졌으며 예방접종비율이 낮아졌고 발달장애를 보이는 아동이 늘었다는 것이다.

동시에 아동건강이 사회계층의 차이에 따라 차이가 커졌다. 그 결과 사회적으로 열악한 계층의 아동 건강상태가 나쁜 것을 자주 확인할 수 있다. 그 이유는 많은 경우 부모들이 조기검진의 필요성을 인식하지 못하거나 스스로 건강을 관리해야만 한다는 의식이 없기 때문이다.

그렇기 때문에 연방정부가 2008년에 “아동건강지원을 위한 전략”을 세웠지만, 그것만으로는 여전히 문제점이 많다고 칼박사는 지적하였다.

출처 Heidrun Kahl(2010) in: “Freidenker” Nr. 3-10 September 2010, S. 28-35, 69. Jahrgang.

문서
번호 36

소득과 재산-빈부격차의 증가. 동서비교
2011년 1월 1일

담당자 / 기관_ 연방정치교육원

내용_

이 문서는 연방정치교육원이 동서 간의 소득과 재산을 조사한 연구결과이다. 그에 따르면 서독에서 경제기적으로 소득이 기하급수적으로 증가하기 시작한 1950년대 이후 동서 간의 소득격차가 존재하였다. 동독은 급격히 성장하는 서독의 소득수준을 따라 갈 수 없었다. 그것은 통일과 함께 신연방지역에는 소득과 재산이 별로 많지 않은 가난한 독일인들이 살게 되었다는 것을 의미한다. 비록 통일 이후 동서 간의 소득격차가 감소되었고 구 동독사회 내에서도 사회적 분화가 증가하였다고 하지만 동서지역 간의 차이는 여전히 남아 있으며 지난 몇 년간 보유재산의 격차는 오히려 더 증가하였다고 한다. 동시에 양쪽 지역에서 모두 소득에 대한 만족도가 감소하였고 빈곤율은 증가하였다.

출처_ Bundeszentrale für politische Bildung, 2011

발간등록번호

11-1250000-000110-01

