최근 독일의 저출산 대응 정책

조 성 혜
동국대학교 법과대학 교수

Ⅰ. 독일의 저출산 현상과 그 특징
Ⅱ. 독일 저출산의 원인과 대응책의 기본방향
1. 독일 저출산의 원인
2. 저출산 대응책의 기본방향
Ⅲ. 출산장려정책의 주요 내용
1. 산전후휴가급여
2. 부모휴직급여
3. 아동수당(Kindergeld)
4. 아동수당보조금(Kindergeldzuschlag)
5. 양육기간의 공적 연금에의 추가 산입
6. 보육시설의 확충
7. 아동보육시설이용(또는 도우미사용)에 대한 법적 청구권
Ⅳ. 독일의 저출산 대응책의 분석 및 시사점
1. 부모휴직급여의 효과 여부
2. 전일보육시설의 확충
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 독일의 저출산 현상과 그 특징

독일은 1970년대 이래 합계출산율이 1.3명에서 1.5명 선으로 선진국 중 출산율이 가장 낮은 국가라고 해도 과언이 아니다. 2006년 신생아수는 67만 3,000명으로 전후 최저를 기록하였고, 합계출산율

은 1.33명으로 유럽 평균[1]을 훨씬 밑돌았다. 1965년과 2006년의 신생아수를 비교해 보면 130만 명에서 67만 3,000명으로 거의 절반으로 줄어들었다.

한편 출산장려책으로 부모휴직급여제도(Elterngeld)가 도입된 2007년에는 68만 5,000명이 출생하여 2006년(신생아수 67만 3,000명)에 비해 1만 2,000명이 증가하였다(1.5% 증가).[2] 1997년 이후 출산율이 처음으로 상승한 것이다. 그러나 2008년 신생아수는 68만 3,000명을 기록하여 다시 감소세로 돌아섰다. 다만 가임여성당 합계출산율은 1.38명(2007년 1.37명)으로 2007년도에 비하여 0.01% 증가했다.[3] 신생아수는 감소한 데 비해 합계출산율이 증가한 이유는 가임여성의 수가 줄어든 데 있다고 한다.[4]

2009년 상반기 현재 독일의 신생아수는 31만 2,200명으로 2008년 같은 기간에 비해 2만 2,000명이 줄어 6.6% 감소했고, 가임여성당(15세~49세) 합계출산율은 1.36명을 기록했다.[5]

이같은 독일의 저출산 현상을 빗대어 멸종하는 민족(aussterbendes Volk), 개인주의의 극치, 가족의 고사라고 풍자하기도 한다. 연방통계청에 의하면 저출산 현상이 현 상태로 지속될 경우 2050년이면 2명의 젊은이가 1명의 노인을 부양하게 되는 상황이 도래한다고 한다. 경제활동에 참여할 젊은 인구의 감소는 성장잠재력에 심각한 위협이 된다는 점에서 저출산에 대한 우려의 목소리가 갈수록 높아지고 있고, 더불어 자녀를 낳지 않으려는 독일 여성들, 특히 고학력 여성들[6]에 대한 비난의 수위가 높아지고 있다. 1956년 아데나우어(Konrad Adenauer) 총리는 "자녀는 어차피 낳게 되어 있다"고 했으나, 오늘날은 "여성들이 출산을 기피한다"라는 표제가 언론을 장식하고 있다.

그러나 엄밀히 말해 독일의 저출산 현상이 최근 들어 심화된 것은 아니다. 독일은 30여 년 동안 합계출산율이 1.3명 내지 1.5명으로 비슷한 수준을 유지해 왔다. 달라진 것은 인구수에 대비한 신생아수이다. 즉 평균수명이 상승함에 따라 가임여성의 비율이 줄어들면서 신생아의 비율도 함께 줄어든 것이다. 즉 근본적인 원인은 독일인의 '장수'에 있었던 것이다.

1) 2006년 유럽 중 합계출산율이 비교적 높은 나라는 벨기에(1.64명), 덴마크(1.8명), 핀란드(1.83명), 프랑스(1.98명), 영국(1.84명), 아일랜드(1.9명), 네덜란드(1.66명)이고, 낮은 나라는 그리스(1.35명), 이탈리아(1.40명), 오스트리아(1.41명), 스페인(1.37명), 체코(1.44명) 등이다.

2) Frankfurter Allgemeiner Zeitung, 2008. 6. 26.

3) Gieβner Allgemeine 2009. 9. 4.

4) 위와 같음.

5) 1964년 독일의 신생아수가 135만 7,304명을 기록한 이후 이 수치가 한 번도 갱신된 적이 없다.

6) 독일의 고학력 여성들 중 40%가 자녀가 없다고 한다.

저출산이 이미 오래 전부터 지속되어 온 현상이었음에도 불구하고 한동안 이를 심각한 사회 문제로 인식하지 못한 이유는 아동사망률의 감소와 젊은 외국인의 유입으로 인구비가 거의 균형을 이루고 있었기 때문이다. 그러나 젊은 외국인들의 유입도 (단기적으로는 효과가 있을지 모르나) 그들이 60세를 넘게 되는 시점이 되면서부터는 한계에 달하게 된다.

한편 외국인의 유입은 또다른 사회문제를 야기한다. 대표적으로 베를린의 노이쾰른(Neukülln) 지역의 외국인 비율은 70%에 달하고, 외국인 학생수는 거의 100%에 달한다고 한다. 이들이 사회 빈곤층을 형성하면서 사회부조 수혜 아동이 지속적으로 증가하고 교육이 빈곤화한다는 것이다.[7] 1965년만 해도 7세 미만의 아동 중 사회부조의 수혜자는 75명 중 1명꼴이었는데, 2005년에는 7세 미만의 아동 5명중 1명이 사회부조를 받고 있는 것으로 나타났다. 단순 계산으로 10년에 두 배씩 증가한 셈이다.[8]

결과적으로 사회보장 재정을 악화시키고 성장잠재력을 둔화시키는 저출산과 인구고령화가 더 이상 외국인 유입으로 상쇄될 수 없게 되면서[9] 출산이 젊은 여성들 개인 차원의 문제가 아니라 국가의 최우선 관심사로 탈바꿈하게 되었고, 성공적인 가족정책만이 경제성장과 지속적인 발전을 가능하게 한다는 데 독일 국민의 의견이 일치하게 되었다.[10]

전문가들은 부모휴직급여 및 보육시설의 확충이 정부의 계획대로만 추진된다면 0.2%까지는 출산율을 높여, 최소한 합계출산율을 1.6명 내지 1.7명 정도에 이르게 할 수 있을 것으로 내다보고 있다.

7) Bochert, Jürgen, Die Front liegt nicht am Hindukusch - Wie eine falsche Familienpolitik das Land ruiniert -, 2007. 11. 11., Symposium des Familiennetzwerks Deutschland, Weniger Staat - mehr Eltern: Wie Familienpolitik wieder Politik für Familien werden kann, S. 1 ff. 대연정의 집권당은 가족정책에 찬사를 보낸 반면, 야당인 녹색당은 240만 아동과 청소년들이 빈곤을 벗어나지 못하고 있고 한 부모 가정의 40%가 사회부조에 의존해 산다고 비판했다. 자민당은 보육비용을 전적으로 세금에서 감면해 줄 것을 요구했다.

8) Bochert, Jürgen, 위의 글, S. 1 ff.

9) 독일경제연구소에 의하면 적극적인 가족정책이 매년 경제성장률의 0.5%를 상승시킬 수 있다고 보고 있다.

10) Bundesministerium für Famile, Senioren, Frauen und Jugend, Wachstumseffekte einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik, S. 9 ff. 전문가들은 2050년까지 장기 계획을 세워 가족정책이 출산율, 취업률, 아동의 교육수준의 향상에 어떻게 기여하는가에 대해 집중적으로 연구하고 있다.

Ⅱ. 독일 저출산의 원인과 대응책의 기본방향

1. 독일 저출산의 원인

1) 피임약의 보급과 여성의 사회진출

독일에서 저출산의 원인은 다양하게 분석되고 있다.[11] 가장 직접적으로는 피임약의 보급에서 그 원인을 찾는다. 1970년대 초 피임약이 보급되면서 불과 5년 사이 합계출산율이 2.5명에서 오늘날의 수준으로 떨어졌다고 한다. 이 현상을 두고 디 차이트(Die Zeit)지(誌)의 편집국장인 가쉬케(Susanne Gaschke)는 '여성해방의 덫' (Die Emanzipationsfalle)이라는 저서에서 여성해방이 저출산의 근본 원인이라고 지적하고 있다.[12] 여성주의의 거센 반발을 불러일으킬 만큼 '도발적' 인 발언이긴 하나, 피임약에 의해 여성들이 자녀의 수를 조절할 수 있게 되면서 출산이 필수가 아닌 선택으로 되었고 삶의 방식이 다양해졌다는 사실은 인정하지 않을 수 없다. 자녀, 가정과 더불어 자아실현을 할 수도 있지만, 자녀 없는 자아실현 또는 독신도 개인에 따라서는 가치 있는 삶의 방식이 된 것이다.

더불어 여성이 직장에서 남성과 동등하게 경쟁하고 승진하고 경력을 쌓는 데 출산과 육아가 걸림돌이 되기 때문에 젊은 가임기의 여성이 직장에서의 성공을 위해 출산을 미루거나 기피한다.[13] 설령 아이를 낳는다 해도 1명에 그치려고 한다.

2) 경제적인 이유와 자녀교육에 대한 부담

젊은이들이 자녀를 낳고 가정을 이루려면 경제적으로 독립하지 않으면 안 된다. 대다수의 젊은이들이 결혼을 하여 가정을 이루겠다는 꿈을 갖고 있지만 직장을 구하지 못하거나, 설령 직장을 구했다 해도 생존경쟁에서 살아남기 위해 결혼과 출산을 미루게 된다. 비단 여성뿐 아니라 남성도 배우자가 맞벌이이길 원하고, 배우자가 출산과 육아로 인하여 직장을 포기하길 바라지는 않는다.

현재의 수입을 위해서뿐 아니라 사회보장청구권도 경제활동과 연계되어 있기

11) 독일이 어떠한 이유로 출산율이 감소하게 되었는지는 학문적으로는 답이 안 나온다. 전문가들은 그 이유를 간단히 설명할 수는 없다고 했다. 젊은 사람들의 행동양식을 단적으로 말하는 것은 너무 복잡하고 장기간에 걸친 관찰이 필요하다고 보고 있다.

12) Schrupp, Antje, Mythos Geburtenrate - Anmerkungen zur deutschen Demografiedebatte, http://www.antjeschrupp.de/geburtenrate.htm.

13) Stiegler, Barbara, Mutter-Vater-Kinder-Los, Eine Analyse des Geburtenrückgangs aus der Geschlechtserperspektive, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006, 5 ff.

때문에 육아로 인해 직장을 그만두면 그만한 손실을 각오하지 않으면 안 된다. 또한 아이를 키우는 비용은 감당하기 어려울 정도로 높은데 비해 육아 및 가사노동은 전혀 평가를 받지 못한다는 것도 문제이다.

독일 아동들의 교육수준은 부모의 경제적 수준에 따라 편차가 매우 심하다. 따라서 아이를 제대로 교육시킬 자신이 없다는 이유로 출산을 미루거나 기피하여 아예 출산적령기를 넘기거나, 출산을 한다 해도 본인이 진정 바라는 자녀수보다는 적은 경우가 대부분이다.

또한 독일 여성들의 이상적인 자녀수가 2명이라는 것이 저출산의 원인이라는 분석이 있다. 예컨대 미국이나 핀란드 등에도 독일만큼 무자녀 가정이 많음에도 불구하고 합계출산율은 독일보다 훨씬 높게 나타나는데, 그 이유는 자녀를 가진 가정의 자녀수가 4명 또는 5명인 경우도 많아 전반적으로 합계출산율이 높아졌기 때문이라는 것이다.[14]

3) 직장여성의 보육 문제

얼마 전까지만 해도 독일의 가족정책은 주로 경제적 지원에 머물러 있었고, 보육시설 또는 유아원에 대해서는 그리 큰 관심을 두지 않았다.

그러나 직장여성들의 경우 경제적 이유 때문만이 아니라 아이를 키울 방도를 찾지 못해 출산을 기피한다는 사실이 드러나면서 보육시설의 확충이 시급한 국가적 과제로 대두되었다. 특히 혼자 아이를 키우는 한부모 가정의 경우 아이를 맡길 곳을 찾지 못한 경우 취업을 할 수가 없어 빈곤의 악순환을 벗어날 수가 없다.

4) 남성의 의식부족

최근에는 육아를 위한 아버지의 부족 현상이 저출산의 원인이라는 주장이 일고 있다. 무자녀 여성의 절반 가까이가 아이를 위한 배우자를 찾지 못한 것이 출산을 못한 이유라고 답했다고 한다.[15] 실제로 독일 남성의 26%가 자녀를 원치 않는다고 하고, 둘째 또는 셋째를 원치 않는 쪽은 여성이 아니라 남성이라고 한다.[16] 이 같은 남성의 태도에 대해 '생식파업'(Zeugungsstreik)이라는 비판이 일기도 한다. 반면 여성들이 희망하는 자녀수는 현실의 자녀수보다 높은 것으로 나타났다.

14) Schrupp, Antje, 앞의 글.
15) 위와 같음.
16) 위와 같음.

여성의 30%가 현재보다 많은 수의 자녀를 두고 싶다고 답했고, 아이를 원치 않는다는 여성은 11%에 불과했다.[17]

2. 저출산 대응책의 기본방향

독일의 저출산 현상의 원인이 복잡한 만큼 그 대책 또한 다양하게 이루어져야 하나, 현실적인 출산장려정책은 다음과 같이 정리할 수 있다.[18]

- 양성평등의 원칙에 의한 가족정책
- 직장과 가정의 조화
- 저소득 가정의 경제적 지원
- 보육시설의 확충

출산장려정책이 출산율에 별다른 영향을 미치지 않는다는 주장도 있으나 연방정부와 베르텔스만 재단(Bertelsmann-Stiftung)의 조사에 의하면 전세계적으로 볼 때 여성의 직장과 육아의 양립을 도와줄 때 가족정책이 성공한 것으로 드러났다고 한다. 즉 여성의 취업과 출산이 양립할 수 없는 목적이 아니며, 취업과 육아의 양립을 도와주는 사회적 조건이 형성되었을 때 양 영역은 역동성을 찾게 된다는 것이다.

독일의 저출산이 심각한 국가적 문제로 부상하면서 정부뿐 아니라 기업도 가족친화적인 근로조건과 적극적인 복지혜택으로써 젊은 부부들이 출산을 하는 데 기여해야 한다는 사회적 분위기가 형성되어 있다. 이에 따라 연방가족부는 경제계와 노동계 인사들과 공동으로 기업에서의 가족친화적 제도를 모색하고 있다.

대표적인 출산지원책으로는 부모휴직급여, 아동수당, 공적 연금에서의 출산기간의 산입 등의 경제적 지원이다. 그러나 맞벌이부부의 경우 단순히 경제적인 이유에서라기보다는 아이를 키울 만한 여건이 되지 못해 출산을 기피한다는 점에서 전일보육시설의 확충이 무엇보다 시급한 국가의 과제로 등장하게 되었다.

Ⅱ. 출산장려정책의 주요 내용

1. 산전후휴가급여

독일의 모성보호법(Mutterschutzgesetz)은 1952년 2월 6일 제정되어 수차례에

17) 앞과 같음.

18) Bundesministerium für Famile, Senioren, Frauen und Jugend, Wachstumseffekte einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik, S. 9 ff.

걸친 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 이 법에 의하여 임산부는 위험한 작업에 종사할 수 없고, 사용자의 해고로부터 보호를 받으며, 유급의 산전후 휴가를 받는다.

임산부는 근로를 계속할 경우 임산부 또는 태아의 생명 또는 건강에 위험이 될 것이라는 진단이 나온 경우 취업이 금지된다. 또한 임산부는 유해하거나, 위험한 작업, 속도가 지정된 작업(컨베이어벨트)에 종사할 수 없고, 연장근로, 야간근로 및 휴일근로가 금지된다.

그리고 출산 6주 전부터는 출산 후 8주(다생아의 경우 12주)까지 취업이 금지된다. 임산부의 취업금지기간(산전 6주, 산후 8주 또는 12주)에는 지난 13주간의 평균 임금이 지급된다.

질병보험에 가입된 근로자는 모성보호기간 동안 질병금고로부터 산전후휴가급여를 지급받고, 사용자로부터는 산전후휴가급여(일일 최고 13유로)와 임금과의 차액을 보전받는다. 소규모 기업은 모성보호기간 동안 임금에 들어간 비용은 질병금고로부터 100% 보전받는다. 또한 취업금지기간 동안 및 출산 후 4개월까지는 해고가 금지된다.

2. 부모휴직급여

1) 도입배경

종전의 육아휴직급여(1986. 1. 1. 시행)는 3세 미만의 영아를 둔 부모에게 정액으로 지급되는 불이익조정급여였다. 즉 소득수준이 일정 한도를 초과하지 않는 부모는 본인의 선택에 의해 2년간(초기에는 18개월) 300유로를 지급받거나 1년간 450유로를 지급받을 수 있었다.

그러나 정액제 육아휴직제도하에서는 맞벌이부부들의 일방(대부분이 여성)이 출산과 육아를 위해 상당기간 임금 손실을 각오하지 않으면 안 되기 때문에 직장여성들의 출산율이 큰 폭으로 증가하지 않았다. 이러한 배경하에 도입된 것이 스웨덴제도를 모델로 한 부모휴직급여제도이다. 부모휴직급여의 근거법은 종전의 육아휴직법을 폐지하고 2006년 9월 30일 제정된 '연방부모휴직급여 및 부모휴직법(Bundesenlterngeld- und Elternzeitgesetz: BEEG)'이다.

부모휴직급여는 출산율이 낮은 고학력의 맞벌이부부[19]를 겨냥한 출산장려정책으로서 가정과 직장생활의 조화를 도모하고 출산 후 가족의 소득을 보장하는 동

19) 연방통계청에 의하면 2007년 현재 대졸 이상의 여성 중 27%가 무자녀였던 반면 학력이 낮은 여성들은 아이를 포기하는 비율(14%)이 현저히 낮게 나타났다.

시에 아버지의 육아휴직을 적극적으로 권장하고자 한 것이다. 즉 자녀가 영유아기에 있는 맞벌이 부모에게 정액급여 대신 임금의 67%에 해당하는 소득대체급여를 지급하여 소득감소의 위험을 줄이고 부모가 가정과 직장을 병행할 수 있도록 하여 출산율을 상승시키고자 한 것이다.[20]

2) 주요 내용

2007년 1월 1일 이후 태어난 영아에게 적용되는 부모휴직급여는 정액으로 지급되던 육아휴직급여와 달리 12개월(최장 14개월)까지 지난 12개월간 평균 순임금의 67%에 상당하는 금액이 지급되는 임금대체급여이다.

부모휴직급여의 최고액은 1,800유로이다. 14개월의 부모휴직급여는 부 또는 모가 휴직을 한 후 교대로 육아를 담당하되, 한 배우자가 최소한 2개월 간 취업을 하지 않고 아이를 돌본 경우에만 지급된다(제2조 제1항). 부모 중 한 사람만이 육아를 전담한 경우 급여는 12개월만 지급된다.

출산 전 월평균소득이 1,000유로 미만인 저소득층에게는 1,000유로를 하회하는 2유로마다 0.1%씩 부모휴직급여가 상승하여 평균 순임금의 최고 100%까지 보전된다.

출산 전 취업을 하지 않았던 부모(학생, 전업주부, 실업자 등)나 월평균 소득이 300유로 미만이었던 부모에게는 월 300유로의 급여가 지급된다. 이들에게 부모휴직급여는 소득대체급여가 아니라 불이익조정의 의미를 갖는다.

부모휴직급여를 받는 또다른 3세 미만의 유아 또는 6세 미만의 유아가 있는 경우 형제자매 보너스로 급여의 10% 또는 최소한 75유로가 추가로 지급된다.

산전후휴가기간 동안 지급되는 산전후휴가급여와 산전후휴가급여지원금은 부모휴직급여에서 공제된다. 그밖의 사회보장급여(실업급여 등)도 그 금액이 300유로를 초과하는 한 급여에서 공제된다. 부모휴직급여의 재원은 연방이 세금에서 조달한다.

근로자는 부모휴직급여를 지급받는 동안 주당 30시간까지 단시간근로에 종사할 수 있다. 상시 근로자수가 15인 이상인 사업장의 경우 단시간 근로를 할 수 없는 긴박한 경영상의 필요가 없고, 근로자가 6개월 이상 근무하였다면 근로자에게 단시간근로 청구권이 있다. 단시간근로 동안의 소득은 부모휴직급여의 지급 시 공제된다.

20) Brosius-Gersdorf, Frauke, Das Elterngeld bei Einkommensersatzleistung des Staates - Progressive Staffelung bei der Familienförderung und demographischer Wandel in Deutschland, NJW 2007, 177(178).

3) 부모휴직급여의 위헌성 여부

부모휴직급여는 임금대체급여라는 점에서 직장 여성들이 임금의 큰 손실 없이 육아에 전념할 수 있게 한다는 점에서 정액을 지급하는 종전의 육아휴직급여보다 출산장려에 기여할 것으로 보인다. 그러나 이 제도는 고학력의 중산층 여성에게는 유리하나, 저소득 또는 미취업 여성에게는 상대적으로 불리하게 작용한다는 점에서 형평성의 논란을 불러일으키고 있다. 즉 고소득층에게는 임금의 67%에 상당하는 대체급여를 주고, 저소득층에게는 300유로의 정액을 지급한다는 점이 위헌적이라는 비판이다.[21]

또한 부모휴직급여의 모델국가인 스웨덴의 경우 재원이 부모휴직보험에서 조달되는 데 반해 독일 뷰모휴직급여의 경우 재원이 (사회보험으로부터가 아니라) 세금으로부터 조달된다는 점도 문제가 있다. 부모휴직급여의 재원이 사회보험의 기금이면 급부와 반대급부의 관계에 따라 본인이 납부한 보험료에서 나오는 것이므로 고소득층에게 임금대체급여를 지급하고 저소득층에게 300유로의 정액급여를 주는 것이 문제가 되지 않는다. 그러나 그 재원이 세금이라면 단순히 출산을 장려할 목적으로 고소득층에게 높은 급여를, 저소득층에게 낮은 급여를 지급할 수 없다는 것이다. 더구나 빈부격차를 해소하기 위해 소득재분배를 하지는 못할망정 오히려 고소득층에게 더 많은 혜택을 주고 저소득층을 차별한다는 것은 사회보장의 원칙에도 반한다는 것이다.[22]

3. 아동수당(Kindergeld)

아동수당은 자녀를 둔 가정의 생계와 양육비의 부담을 경감시키기 위하여 부모(양육권자)에게 지급되는 지원금으로 자녀가 18세에 달할 때까지 지급된다. 다만 자녀가 학업, 직업훈련으로 일정한 한도를 초과하는 소득이 없는 경우는 25세가 될 때까지 지급된다. 자녀가 연방고용청에 실업으로 신고하고 구직으로 등록한 경우는 21세까지 아동수당이 지급된다. 자녀가 학업, 직업훈련 기간 중 병역의무를 이행하는 경우는 25세가 넘었더라도 아동수당을 지급한다.

아동수당은 자녀를 돌보고 양육하는 독일인 부모에게 소득과 무관하게 지급된다. 독일에 거주하는 비유럽연합의 외국인은 적법한 체류허가증을 소지한 경우에

21) 이에 대하여는 Brosius-Gersdorf, Frauke, Das Elterngeld bei Einkommensersatzleistung des Staates - Progressive Staffelung bei der Familienförderung und demographischer Wandel in Deutschland, NJW 2007, 177 ff. 참조.

22) Seiler, Christian, Das Elterngeld im Lichte des Grundgesetzes, NVwZ 2007, 129 ff.

한해 아동수당이 지급된다. 2009년 1월 1일 부터 아동수당액은 첫째 및 둘째 자녀에 대하여는 매달 164유로, 셋째 자녀에 대하여는 179유로, 넷째 자녀에게는 195유로이다. 25세 이전에 신체 또는 지적 장애로 확정되어 생계능력이 없는 자녀에게는 25세 이후까지도 아동수당이 지급된다. 그러나 자녀에게 더 이상 장애가 존재하지 않게 되거나 자녀가 스스로 생계를 책임질 수 있게 되면 청구권을 상실한다.

성인 자녀가 소득이 있는 업무에 종사할 경우는 아동수당이 지급되지 않는다. 아동수당이 지급되지 않는 소득의 기준은 현재 연소득 7,680유로이다. 이 기준은 2010년부터 8,004유로로 상승하게 된다.

4. 아동수당보조금(Kindergeldzuschlag)

2005년 1월부터 시행된 아동수당보조금은 아동수당만으로는 자녀의 양육이 곤란한 저소득층에게 지급되는 보조금이다. 아동수당과 아동수당보조금은 동시에 지급될 수 있다. 즉 부모의 소득이 생계를 유지할 정도는 되나, 미성년 또는 25세 미만의 자녀의 양육으로 인하여 생활이 곤란해질 가능성이 있는 가정에 대하여는 아동수당 외에 아동수당보조금이 지급된다.

아동수당보조금의 지급요건은 아동수당 청구권이 있고, 부모의 소득이 가족의 생계를 유지하는 데는 충분하나 자녀를 양육하기에는 부족한 경우이다. 아동수당보조금은 아동당 최고 140유로이다. 다자녀인 경우 합산하여 지급된다. 아동수당보조금은 최장 3년간 지급된다. 자녀가 월 140유로 이상의 소득이 있거나 18세 이상일 경우에는 아동수당보조금이 지급되지 않는다.

5. 양육기간의 공적 연금에의 추가 산입

공적 연금에서는 출산과 육아로 인한 불이익을 조정할 목적으로 양육기간이 연금 가입기간으로 산입된다. 즉 독일에서 자녀를 양육한 부모로서 자녀가 1992년 1월 1일 이후 출생한 경우에는 3년의 양육기간을 연금가입기간으로 인정받는다. 자녀가 그 이전에 출생한 경우는 1년을 인정받는다.

양육기간은 신청에 의해서 산입되므로 부모는 신청 전 누구에게 산입되도록 할 것인가를 결정해야 한다. 부모가 자녀를 번갈아 가면서 양육했을 경우 양육기간은 부모 중 자녀를 주로 양육한 부 또는 모에게 산입된다. 만일 부모가 산입대상자에 대한 결정을 하지 않고 신청을 한 경우 양육기간은 모의 가입기간으로 산입된다.

6. 보육시설의 확충

독일 정부는 3세 미만의 유아들의 보육이 특히 시급하다는 현실을 반영하여 보육수요에 따른 양질의 보육시설을 확충하기 위한 목적으로 보육시설확충법을 2004년 12월 제정하여 2005년 1월 1일부터 시행하고 있다. 보육시설확충법에 의하여 2010년까지 전국적으로 23만 자리의 유치원, 유아원, 영아원이 추가로 설치될 예정이다. 그중 16만 999자리는 유아원으로 예정되어 있고, 7만 자리는 영아원으로 예정되어 있다.

한편 연방가족부는 유럽사회기금(Europäischen Sozialfonds: ESF)의 후원을 받아 전국적으로 기업, 대학 등에 보육시설을 설치하여 직장생활을 하는 부모와 학생 부모 등에 대한 지원을 계획하고 있다. 특히 3세 미만의 영유아에 대한 보육시설을 새로이 설치하여 기업과 공공보육시설, 사설보육시설의 협력을 꾀하고 있다.

2009년 9월 연방가족부는 2008년 계획했던 사업을 1년 연장하여 기업 또는 보육시설이 2010년 말까지 각 주 및 지방자치단체로부터 보육시설지원금을 신청할 수 있도록 하고 있다.

연방통계청에 의하면 2009년 3월 현재 41만 7,000명의 3세 미만의 영유아가 유아원을 이용한 것으로 드러나 이용자가 전년 동기 대비 15% 상승했다고 한다. 또 각 지방자치단체는 경기 침체기임에도 불구하고 연방의 특별지원금을 신청하여 15만명의 영유아가 보육을 받을 수 있도록 시설을 확충해, 전년 대비 보육규모가 3배로 증가했다고 한다. 연방가족부장관은 이로써 보육 대기기간을 큰폭으로 단축시켜 부모의 육아로 인한 어려움을 해소시켜 줄 것으로 전망하고 있다.

연방과 각 지방자치단체는 2013년에는 3세 미만의 영유아 35%가 보육시설을 이용하도록 할 계획이다.

7. 아동보육시설이용(또는 도우미사용)에 대한 법적 청구권

2008년 말 아동보육지원법(Kinderförderungsgesetz: 2008. 11. 8. 연방하원 통과)이 시행됨에 따라 2013년부터 부모는 생후 1년이 지난 영유아를 위한 보육시설의 이용 또는 보육도우미의 사용에 대한 법적 청구권을 갖게 된다.

아동보육지원법은 독립적인 법이 아니라 보육 관련 현행 법률들의 개정을 그 내용으로 한 것으로, 아동의 인격의 발전을 강화함으로써 기회균등을 도모하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

이 법에 의해 취업 중의 부모뿐 아니라 구직 중인 부모도 보육시설의 자리를 얻을 수 있게 된다. 이로써 보육시설을 찾지 못해 취업을 할 수 없었던 한부모 가정

의 부모들이 큰 혜택을 받을 것으로 보인다.

이 법에 따라 연방정부는 다양한 보육시설과 유치원을 확충하여 5년 내에 75만 보육자리를 마련할 계획인데, 그렇게 될 경우 보육시설은 현재의 3배로 늘어나게 된다.

또한 기업에 보육시설을 설치할 요건을 갖춘 모든 보육시설 설치자는 동일하게 대우를 받아 기업 또는 개인보육시설이 대폭 증가할 것으로 보이며, 더불어 부모들은 다양한 선택권을 갖게 된다. 연방은 이 사업을 위하여 총 40억 유로를 지원할 예정인데, 그중 25억 유로를 이미 2008년 말에 지원한 바 있다. 현 추세로 향후 4년간 보육시설을 확충할 경우 이 법의 목적이 실현되는 데 큰 어려움이 없을 것으로 보인다. 나아가 보육시설의 신설, 증축, 개축, 수리, 현대화 등을 위한 비용도 지원될 것으로 보인다.

그리고 2013년부터 3세 미만의 아이를 보육시설에 맡기지 않으려 하거나 맡길 수 없는 부모에게는 매월 보육비를 지급할 예정이다.

Ⅲ. 독일의 저출산 대응책의 분석 및 시사점

1. 부모휴직급여의 효과 여부

독일이 2007년 1월 1일 종전의 육아휴직급여를 폐지하고 부모휴직급여를 도입한 목적은 육아로 인한 휴직기간 동안 임금손실을 적게 하여 출산율이 낮은 고학력 여성의 출산율을 높이고자 한 것이다. 동시에 부부가 교대로 휴직을 할 경우 급여 지급기간을 2개월 늘림으로써 남성도 육아에 적극 참여하도록 하고 있다.

2007년 독일의 출산율 상승의 원인이 부모휴직급여의 도입에 있다고 보아야 할지 여부는 아직 판단하기가 쉽지 않다.[23] 출산 후 1년간 경제적 도움을 받는다는 이유로 갑자기 젊은 부부들이 출산을 결정했다고 보기는 어렵기도 하거니와 저소득층 가정은 부모휴직급여의 혜택을 별로 받지 못한다는 점에서 더욱 그러하다. 그 밖에 가족계획을 할 때 직장에서의 경력 등을 고려하여 출산을 계속 미루고 있는 추세에 비추어서도 2007년의 출산율 상승이 부모휴직급여에 직접적 원인이 있다고 보기는 어렵다. 나아가 2008년의 출산율 감소가 부모휴직급여의 실패라기보다는 당해년도 가임여성수가 적었다는 데 원인이 있다는 분석도 있다. 그러나 합

23) 전문가들은 2007년 출산율이 1997년 이후 처음으로 상승한 원인이 부모육아휴직제도의 도입에 있다고 분석한 반면, 미디어는 2006년 월드컵의 영향이라고 보고 있다. 또 2007년 이후 출산율이 다소 높아진 것은 1960년대 출생한 베이비붐 세대가 조부모가 되어가기 시작한 데 있다는 견해도 있다. 이미 연방통계청은 2003년 이 같은 현상을 예측한 바 있다. 즉 2007년부터 2015까지 출산율이 다소 높아지는 것이 대세의 변화를 의미하는 것은 아니라는 것이다.

계출산율만을 기준으로 보면 2006년 1.33명, 2007년 1.37명, 2008년 1.38명, 2009년 상반기 1.36명으로서, 2007년 이후 출산율이 눈에 띄게 증가한 것만은 사실이다.[24]

주목할 만한 점은 앞서 언급한 부모휴직급여 관련 고소득과 저소득 간의 형평성 문제가 현실로 입증되었다는 것이다. 예컨대 1990년대 이후 비교적 높은 출산율을 보였던 서독 농촌지역의 출산율이 급격히 떨어졌다고 한다. 또 남독 또는 북독의 젊은 부부들이 동독의 부부들보다 급여를 더 많이 받은 것으로 나타났다. 부모휴직급여 수급자수로 부유한 지역과 빈곤한 지역 간의 격차가 드러난 것이다.

한편 부모휴직급여가 단기적으로 긍정적인 효과를 가져올 수도 있으나 장기적으로는 부정적인 효과를 가져올 수도 있다는 분석도 있다. 우선 단기적으로는 부모휴직급여가 출산율 증가에 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 그러나 부모휴직급여를 장기간 부여하면 사용자가 여성에게 승진 등에서 불이익을 줄 가능성이 있기 때문에, 장기간의 부모휴직이 육아와 직장을 병행하려는 여성에게 부메랑이 되어 돌아올 수 있다는 것이다.

그렇긴 하나 보육비용과 취업의 중단으로 인한 기회비용 등이 출산율에 직접적인 영향을 끼칠 수 있다는 점에서, 독일이 정액제 육아휴직급여를 폐지하고 임금대체급여인 부모휴직급여를 도입한 것은 현명한 선택이었다고 본다. 다만 그 재원이 세금으로부터 조달됨에도 불구하고 고소득가정에 대해 임금대체급여를, 저소득가정에 정액급여를 지급할 수 있느냐는 비판은 피하기 어려울 것으로 보인다.

또한 비단 출산율을 장려해야 할 대상을 맞벌이 고학력 부부뿐 아니라 외벌이 또는 저소득 부부까지 확장해야 한다는 점에서 볼 때 후자를 어떻게 부모휴직급여로 유인할 수 있을 것인가도 심각하게 고민해 보아야 할 것으로 보인다.

우리나라의 경우 아직 육아휴직급여가 정액제로 되어 있어 고소득 여성들의 경우 육아휴직을 신청하는 경우 임금손실을 감수하지 않으면 안 된다. 이 같은 문제를 해결하기 위해 현행 정액급여를 독일처럼 임금대체급여로 전환하는 방법을 고려해 볼 수도 있을 것이다. 다만 우리나라에서 더 시급한 문제는 육아휴직급여액보다는 직장에서의 불이익을 두려워하여 육아휴직을 신청하는 여성들 자체가 그리 많지 않고, 신청을 한다 해도 단기간에 그친다는 점이다. 국가와 지방자치단체는 저출산 고령화를 심각한 문제로 인식하여 적극적인 출산장려정책을 펼치려 하나, 현장에서는 여전히 출산 여성에 대한 편견과 차별대우가 사라지지 않고 있다.

24) 부모휴직급여의 신청자는 주로 33~37세의 여성이었다고 한다. 이로부터 여성들이 출산 시점을 경력을 쌓은 후로 연기하는 경향이 있음을 알 수 있다.

2. 전일보육시설의 확충

직장여성들이 출산을 미루거나 기피하는 주된 이유는 당장 아이를 낳아도 맡길 곳이 마땅치 않다는 데 있다. 특히 영아를 맡아 줄 보육시설이 턱없이 부족하다는 사실은 출산율에 치명적으로 작용한다. 이 같은 현실을 인식하여 독일은 현재 정부, 기업, 노동계 등이 모두 하나가 되어 대대적인 보육시설확충 운동을 전개하고 있다. 특히 보육시설의 확충을 위한 특별법을 제정하여 이 법에 맞추어 예산을 지출하는 모습은 우리에게도 시사하는 바가 크다.

우리나라의 경우도 영아에 대한 보육시설을 대폭 늘려야 함은 물론 보육시설의 개방시간을 이른 아침 시간부터 24시 가까이로 늘려야 할 것으로 보인다. 독일이 보육수요에 맞는 양질의 보육시설 확충을 표방한 것처럼 우리나라도 직장여성들이 진정 필요로 하는 보육시설의 조건이 무엇인가를 면밀히 조사하여 그에 맞는 보육시설을 갖출 필요성이 있다고 본다. 필요한 경우 독일처럼 특별법을 제정하여 단계적으로 이를 실현하는 방법도 검토할 만하다.

Ⅳ. 결 론

우리나라의 2008년도 합계출산율은 1.19명(2007년 1.25명보다 0.06명 감소)으로 세계 꼴찌 수준을 면하지 못하고 있다. 독일이 우려하는 2008년 합계출산율 1.38에도 훨씬 못미치는 수준이다. 우리나라의 저출산 현상은 독일처럼 30여 년간 지속되어 온 것이 아니라 2000년대 들어 급속도로 떨어졌다는 사실이 주목된다.[25] 아마도 IMF 외환위기 이후 실업의 증가와 경기침체가 직접적인 원인이 된 것으로 보인다.[26] 실업률이 높은 경기침체기에는 젊은 부부들이 가정을 이룰 만한 경제적 여력이 없다는 점에서 부모의 노동시장 참여를 겨냥한 가족정책이 실패할 가능성도 배제할 수 없다.

경기침체기에는 우선 빈곤을 퇴치하는 것이 중요하고, 빈곤에서 벗어나기 위해서는 부부가 맞벌이를 해야만 하고, 가정을 이룬 맞벌이부부가 아이를 가지려면 직장과 가정을 조화시킬 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 즉 육아를 위한 휴직을 실효성 있게 보장하고, 그 기간 동안 임금을 대체하는 급여를 받아 임금손실을 적

25) 우리나라 합계출산율은 2002년 1.17명으로 떨어진 후 지금까지 비슷한 수준을 유지하고 있다.

26) 출산율이 경기와 직접적 관계가 있는가에 관하여는 의견이 엇갈리고 있다. 일부는 경기가 나쁠수록 출산율이 떨어진다는 의견인 반면, 일부는 불경기일수록 가족에 큰 비중을 둔다는 견해이다.

게 하고, 아이를 믿고 맡길 수 있는 전일보육시설을 확충하는 것이 무엇보다 중요하다.

또한 국가나 지방자치단체뿐 아니라 노사가 공동으로 협력하여 가정과 직장을 조화시킬 수 있는 사회적 분위기를 조성하지 않으면 안 될 것이다.

더불어 여성과 남성의 역할에 대한 인식의 변화가 필요하다. 특히 여성을 육아 전담자로서가 아니라 경제활동의 주체로서 인식하는 것이 중요하다. 또한 남성이 생계책임자라는 의식을 벗어나 아버지도 육아에 적극적으로 참여해야 여성이 직장에서의 불이익을 두려워하여 출산을 기피하는 현상이 사라질 것이다.