

2007. 2. 15

독일의 부모수당 도입 배경과 의의

이선주

 한국여성개발원 연구위원
 leesut@kwdi.re.kr

2007년 1월부터 독일에서 새로운 부모수당 및 부모휴가제도가 실시된다. 2006년까지 부와 모는 자녀가 출생한 후 ‘연방자녀양육급여법 Bundeserziehungsgeldgesetz, federal child-rearing benefit law’)에 따라 부모휴가기간 중 자녀양육급여를 수급하였다. 그러나 2007년부터는 ‘연방부모수당 및 자녀양육시간법’ (Bundeselterngeld-und Erziehungszeitgesetz, federal parents benefit and child-rearing time law)에 따라 부모수당을 수급하게 된다. 따라서 아래에서는 새로운 부모수당 및 부모휴가제도가 독일에서 도입된 배경을 살펴본 후 이 제도의 주요 내용을 보도록 하겠다. 그리고 마지막으로 이 제도가 가지고 있는 의의와 향후과제를 간략히 살펴본다.

1. 부모수당 및 부모휴가의 도입 배경

21세기에 접어들면서 독일의 가족정책 기조가 변화하는 경향을 보이고 있다. 이러한 변화는 독일의 경제·인구·사회학적 상황과 무관하지 않은 것이다. 2000년대 이전까지 독일은 생계부양자모델을 유지하면서 양육할 자녀가 있는 가족과 없는 가족 간의 소득재분배를 가족정책의 기본 원칙으로 하였다¹⁾. 독일의 생계부양자모델은 공사영역의 분리를 전제로 하여 사적 영역에서 양육과 보살핌노동을 제공하는 여성과 노동시장에 참여하여 가족 구성원을 경제적으로 부양하는 남성을 중심으로 이루어졌다. 그리고 자녀가 있는 가족과 없는 가족 간의 소득분배차원에서의 가족정책은 아동수당 제도(kindergeld) 등을 통해 구현되었다. 아직까지도 이 소득분배원칙은 가족정책의 중요한 원칙으로 지켜지고 있어 현재 만 18세 이하의 아동을 둔 모든 가정은 세금환급형태(tax refund)의 아동수당제도를 적용받고 있다²⁾.

1) 「Changes in the child rearing benefit (reform proposal)」, <http://www.reformmonitor.org>, 2006년 12월 22일 검색.

2) 이 제도는 독일 시민만이 아니라 독일에 합법적으로 거주하는 모든 외국인 가족에게도 적용된다. 출처: Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 「Child benefit, child-raising allowance, parental leave, maintenance advance and supplementary child allowance」, <http://www.bmas.bund.de>, 2007년 2월 9일 검색.

그런데 최근 독일의 경제·인구·사회학적 상황으로 인해 여성의 경제활동참가를 촉진하고 출산율을 증가하기 위한 정책들이 강조되면서, 생계부양자모델의 유지보다는 일과 가정을 양립할 수 있도록 하는 정책들이 강화되고 있는 추세이다. 현재 독일의 저출산 현상은 다른 유럽국가들 보다 심각한 상태에 이르고 있어 국가적 우려를 낳고 있는 상황이다. 2005년 영국에서는 인구 1,000명당 12명의 출생이 있었고, 프랑스에서는 12.7명, 아일랜드에서는 15.2명이 있었던 반면, 같은 시기 독일에서는 8.5명의 출생이 있었다³⁾.

어느 국가를 막론하고 여성의 경제활동을 촉진하는 동시에 출산율을 증가시키는 것은 사실 그렇게 쉬운 일은 아니기 때문에 이 두 정책목표를 달성하기 위해서 많은 정책적 노력, 시간과 비용이 요구된다. ‘연방부모수당 및 자녀양육시간법’은 바로 이러한 정책목표들을 달성하기 위하여 시행되는 법이라 할 수 있다. 이 법에 따라 시행되는 새로운 부모수당 및 부모휴가제도의 비용은 약 30억 유로로 추산되고 있는데, 이것은 2006년까지 시행되던 부모휴가 및 자녀양육급여제도에 비하여 약 10억 유로가 증가한 것이다⁴⁾.

2. 변화된 부모수당 및 부모휴가제도

2006년도까지는 자녀를 출산한 여성과 그 배우자는 ‘연방자녀양육급여법’에 따라 2년의 부모휴가를 가질 수 있었으며, 이 부모휴가 기간 중에 자산조사를 통해 자녀양육급여를 받을 수 있었다. 그러나 새로이 시행되는 ‘연방부모수당 및 자녀양육시간법’에 따라 2007년도에 출생한 자녀를 둔 부모는 14개월의 부모휴가를 신청할 수 있으며, 이 휴가기간 중 부모수당을 받게 된다. 이 부모수당과 부모휴가는 독일 시민만이 아니라 독일에 합법적으로 거주하는 비독일 시민도 신청 자격이 주어진다.

이 새로운 법에 의하면, 자녀가 출생한 후 자녀를 돌보기 위해서 부모휴가 중에 있는 사람은 휴가기간 중 자신의 순소득의 67%에 달하는 부모수당을 수급할 수 있다. 그러나 이 수당은 그 상한선이 정해져 있어 월 1,800유로를 초과할 수 없다. 자녀를 출산하기 전에 노동시장에 참여한 경력이 없는 사람의 경우에는 이 수당의 최저수준인 월 300유로를 수급할 수 있다.

독일 부모휴가의 특징은 부와 모가 이를 ‘동시에’ 사용하거나 함께 ‘나누어’ 사용할 수 있다는 점과 이 기간 중에 파트타임으로 일을 할 수 있다는 점이다. 새로운 부모휴가제도에 의하면 부와 모가 동시에 14개월의 부모휴가를 사용할 경우에는 부와 모가 각각 7개월 동안 부모휴가 기간을 가질 수 있도록 하고 있다. 부와 모가 부모휴가를 나누어 사용할 경우, 부모 중 한 명이 12개월 동안 부모휴가를 사용할 수 있으며, 다른 한 명이 그 나머지 2개월을 사용할 수 있다. 그런데 만일 부와 모 중에서 한 명만이 부모휴가를 사용할 경우에는

3) BBC news, 『German births decline to new low』, <http://news.bbc.co.uk>, 2007년 2월 8일 검색.

4) 『Changes in the child rearing benefit (reform proposal)』

총 기간이 12개월로 짧아지고, 나머지 2개월은 없어지게 된다. 고용과 관련해서는 고용주는 부모휴가 중에 있는 사람을 해고할 수 없도록 하고 있다.

2000년 ‘연방자녀양육급여법’이 개정되면서 2001년부터 부와 모가 동시에 부모휴가를 사용할 수 있도록 하였으며, 또한 이 휴가기간 중에 파트타임으로 일을 할 수 있는 시간도 주당 19시간에서 30시간까지로 연장되었다⁵⁾. 이러한 개정으로 인해 부모휴가 중에 부와 모 각각 주당 30시간까지 일을 할 수 있게 되던 것이다. 이 같은 내용은 새로운 부모휴가 제도에서도 변화 없이 그대로 적용되어 시행된다.

3. 부모휴가 및 부모수당제도의 의의와 향후 과제

독일의 부모수당제도 도입의 목적은 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 감소하고 있는 출산율을 증가시키는 것이며, 둘째 더 많은 남성이 부모휴가를 사용하도록 하기 위한 것이며, 셋째는 부모휴가기간을 줄임으로써 출산 후 여성이 과거보다 빠른 시간 안에 노동시장에 복귀하도록 하는 것이다.

새로운 부모수당 및 부모휴가제도의 특징 중의 하나가 부모휴가기간 중에 있는 사람은 자신의 순소득의 67%를 받도록 한 것인데, 이와 같은 부모수당을 지급하는 것은 중상위의 소득층이 부모휴가 기간 중 상실할 수 있는 임금을 보전하기 위한 것이다. 그리고 이를 통해 더 많은 사람들이 자녀를 출산할 수 있는 경제적 동기를 부여하는 것이기도 하다. 그러나 이 제도는 출산 이전의 순소득의 67%가 부모수당으로 지급되기 때문에 젊은 부모들 간에 경제적 격차를 나타낼 것이라는 우려가 있다⁶⁾.

그리고 전체 14개월의 부모휴가기간 중에 12개월을 부 또는 모가 사용할 경우 다른 한 명이 2개월을 사용할 수 있도록 한 것은 사실상 자녀양육에 남성의 참여를 증가시키기 위한 것이다. 다른 나라에서처럼, 독일에서도 부모휴가를 가지는 남성은 그렇게 많지 않기 때문에 이 제도를 통해 남성의 자녀양육참가를 북돋우는 것은 바람직한 것이라 할 수 있다. 그러나 부모휴가기간의 축소는 다른 한편으로는 여성이 가장인 대부분의 한부모 가족의 경우에 이들의 노동시장 복귀를 재촉할 것으로 예상되고 있다.

‘연방자녀양육급여법’에 따라 2006년도까지는 자녀를 출산한 여성들은 적어도 2년 동안은 부모휴가기간을 가질 수 있었기 때문에 여성들의 경력단절기간도 길어져 이들의 노동력을 효율적으로 활용할 수 없었다는 점이 지적되었다. 그래서 새로운 부모휴가제도는 부모휴가기간을 14개월로 축소하여 출산 후 여성들이 노동시장에 빨리 복귀하도록 하여 이들의 노동력을 효율적으로 사용할 수 있도록 하고 있다. 이 새로운 부모휴가제도는 또한 여성들

5) 자세한 것은 ILO, January 31 1994, 「Federal Law on Child Raising Allowance and Leave」, <http://www.ilo.org> 을 볼 것.

6) 자세한 것은 「Changes in the child rearing benefit (reform proposal)」 을 볼 것.

이 과거보다 빨리 노동시장에 복귀하게 함으로써 국가의 예산이 되는 소득세를 증가시키고, 동시에 이들의 사회보장제도에 대한 기여도를 높이고자 하는 목적도 포함되어 있다. 그러나 한편 출산 이후 여성들의 노동시장으로의 빠른 복귀는 보육시설 및 여타 다른 형태의 보육에 대한 부모들의 요구를 증가시킬 것으로 예상되고 있다. 2002년 서독에서는 전체 3세 미만의 아동 중 단지 3%만이 보육시설을 사용할 수 있었고, 동독에서는 이 보다 월등히 많은 36%가 이용할 수 있었다⁷⁾. 그러므로 이 부모휴가제도가 목적인 바를 달성하기 위해서는 3세 미만의 아동을 위한 충분한 보육시설 및 여타의 다양한 형태의 보육을 제공하는 것이 절대적으로 필요해지고 있다.

앞에서 언급한 바와 같이, 여성의 경제활동을 촉진하는 동시에 출산율을 높이는 것은 쉽지 않은 일이다. 따라서 이 두 정책목표를 달성하기 위해서는 장기적 안목으로 가족에 대한 사회투자를 꾸준히 하는 것이 필요하며, 또한 양성평등의 관점에서 자녀양육에 남성의 참여를 장려하는 것이 필요하다.

7) 「Changes in the child rearing benefit (reform proposal)」