

가족정책과 젠더관점의 결합을 위한 연구 : 서구복지국가의 케어정책 체제를 중심으로

김 혜 경*

초 록

이 논문은 최근 가족정책의 성공에 핵심변수로 부상하고 있는 젠더관계가 가족 관련 정책들에 어떻게 결합되어왔는지를 유형화시켜보고, 그것을 둘러싼 여성주의자들 내부의 논쟁점을 살펴보면서 한국에서의 가족정책이 추구해야 할 성평등적인 방향을 모색해보고자 하는 것이다. 최근의 여성주의 복지정책 연구자들은 일국의 사회정책이 임금노동에 기초한 사회권만이 아니라 양육노동에 기초한 권리를 어떠한 방식으로 정책체제에 포함시키느냐의 여부를 둘러싸고 복지국가의 유형 논의를 새로운 차원으로 확대시켜왔다. 이 글에서는 젠더정책체제에 대한 고정적 유형화보다는 연속선의 개념을 사용하여 국가별 사례를 분석해보고자 했는데 독일과 미국, 프랑스 등 삼국의 사례를 중점분석하였다. 각국은 여성의 모성권을 강조하는 남성부양자 모델(독일), 그리고 노동권을 강조하는 이인소득자모델(미국), 그리고 모성권과 노동권의 절충을 시도하는 중도적 모형의 사례(프랑스)로 파악되었기 때문이다. 그리고 이들 국가의 구체적인 정책적 특징에 대한 논의를 바탕으로 그러한 정책체제가 갖는 여성주의적 논란과 함의를 살펴보았다.

I. 서 론

이 글은 최근 가족정책의 성공에 핵심변수로 부상하고 있는 젠더관계가 서구의 가족관련 정책들에 어떻게 결합되어왔는지를 유형화시켜보고, 그것을

* 한국여성개발원 가족·보건·복지연구부 연구위원(가족사회학 박사)

둘러싼 여성주의자들 내부의 논쟁점을 살펴보면서 한국에서의 가족정책이 추구해야 할 성평등적인 방향을 모색해보고자 하는 연구이다. 최근 서구 복지국가에 대한 여성주의적 논의를 살펴볼 때 가족과 관련한 주요한 정책적 논의는 변화하는 가족형태와 여성취업의 증가에 대한 대책으로 효율적인 자녀양육지원방안을 모색하는 것에 모여진다고 보인다(Drew et als, 1998; Jenson & Sineau, 2001; 김수정, 2002 등). 물론 양육에 대한 구체적인 지원의 방식과 원칙은 국가별로 매우 상이하며, 특히 젠더에 대한 해당사회의 문화적 가치와 규범과 결합해있는데, 여성들의 사회적 노동참여를 강조하는 경우와, 모성역할을 지원하는 경우로 대별되어 나타나기도 한다.

2001년 우리나라의 조사에서도 가족정책 중 중요한 과제로 제시된 것은 일차적으로는 가족내 평등문화의 정착(43.2%)이었으나 그 다음으로 41.8%가 노인부양, 자녀양육 등 보살핌노동의 사회적 분담이라고 제기되었다(전문가 225명을 대상설문, 김양희외, 2001)¹⁾. 물론 호주제와 같이 가부장적 가족문화를 정당화하는 법제도적 기반을 갖춘 한국사회의 정책과제로서 가족내 평등문화의 정착이란 무엇보다도 지속적으로 추구되어야 할 사항일 것이다. 그러나 여성취업의 급증과 핵가족규범의 확산이라는 급격한 사회문화적 환경의 변화를 고려할 때 보살핌노동, 특히 자녀양육에 대한 사회적 분담의 과제는 다른 어떠한 문제보다 시급한 해결책을 요구하는 문제라고 할 수 있다. 이 글에서는 가족정책 중에서도 사회적 임금노동과 가정내의 보살핌노동이 젠더와 관련하여 배분되는 양식에 초점을 맞추어 살펴보고자 하며, 그것을 위해 서구복지국가의 젠더정책체제의 유형별 구분을 토대로 독일, 프랑스, 미국 등의 사례를 논의하고자 한다.

1) 가족정책관련 전문가를 대상으로 한 2002년의 조사에서도 가족정책의 우선순위는 노령화와 노인부양문제, 이혼과 한부모가정의 증가, 그리고 맞벌이가정의 보육문제로 지적되었다(이여봉·이미정, 2002).

II. 가족정책과 젠더관점의 결합유형을 둘러싼 이론적 논의

젠더와 관련해서 볼 때 지금까지의 서구 복지국가의 가족·여성관련 정책들은 여러 가지 한계가 있는 것으로 평가되어왔는데, 대체로 남성가장에 의한 가족부양의 형식을 지원 내지 유지하는 특성, 즉 남성생계부양자규범을 내재한 문제점이 있는 것으로 지적되어왔다. 예컨대 루이스와 오스트너는 기존의 복지국가의 유형을 남성부양자 규범의 강약정도에 따라서 세가지로 분류하기도 하였는데 여기서 영국·독일·영국·네덜란드는 남성부양자규범이 강한 유형으로, 프랑스는 온건한 유형으로, 그리고 스웨덴·덴마크는 남성부양자규범이 약한 복지국가로 분류되었다(Lewis and Ostner, 1991). 이에 비해 세인스버리는 생계부양자규범이 정책화되는 수준과 함께, 양육자와 양육노동의 가치가 정책적 개입의 대상이 되는 정도를 결합하여 새로운 유형화를 시도하기도 하는데, 아래와 같은 세가지의 젠더정책체제가 그것이다(Sainsbury, 1999). 여기서 분류의 기준은 성별분업에 대한 이데올로기, 수급권의 특성, 수급권의 기초, 수급권자, 세금제도, 고용정책, 돌봄의 영역에 대한 사회화의 수준 등이다.

<표 1> 복지국가 젠더정책체제의 유형분류 : Sainsbury(1999).

체제의 성격	남성 생계부양자 (male breadwinner)	성별역할 분리 (separate gender roles)	개인으로서의 임금노동자-보살핌노동자 (individual earner-carer)
이데올로기	엄격한 성별노동분업 남편=취업자(earner) 부인=보살핌노동자 (carer)	엄격한 성별노동분업 남편=취업자(earner) 부인=보살핌노동자(carer)	역할공유 아버지=취업자이자 보살핌노동자 (carer) 어머니=취업자이자 보살핌노동자 (carer)
수급권	배우자간 불평등	성별역할에 의한 차이	평등
수급권의 기초	부양maintenance원칙	가족책임	시민권 또는 거주민으로서의 권리
복지 수혜자	가장 피부양자에 대한 보완	가족 부양자로서의 남성 보살핌노동자로서의 여성	개인

체제의 성격	남성 생계부양자 (male breadwinner)	성별역할 분리 (separate gender roles)	개인으로서의 임금노동자-보살핌노동자 (individual earner-carer)
과세	결합과세 피부양자에 대한 공제	결합과세 부부 모두 피부양자 공제	분리과세 동등한 공제
고용·임금 정책	남성에 우선	남성에 우선	양성을 목표로 함
돌봄의 영역	주로 개별적	주로 개별적	강력한 국가 개입
해당국가	독일, 네덜란드, 미국	노르웨이	스웨덴, 핀란드

자료 : D. Sainsbury, 1999, "Gender, Policy Regimes, and Politics," in Sainsbury ed., *Gender and Welfare State Regime*, Oxford Univ. Press, p. 78.

위의 표에서 나타나는 바와 같이 “남성생계부양자” 모델은 남편이 생계부양의 책임을 맡고, 여성이 가정을 돌보는 책임을 맡는 것과 같은 성별분업적인 가족정책을 추구하고 있으며, 그것을 위해서 고용정책에서 남성우선성이 유지되고, 복지 수급권은 남성의 임금노동(사회적 기여)에 대한 보상으로서 주어진다. 맞벌이 부부의 경우 소득을 합산하여 세금이 책정되는 등 여성취업에 대한 유인책이 낮다. 자녀양육 등 돌봄(care)의 영역은 주로 개별가정의 책임이며 이에 대한 사회적 시설화의 수준은 낮다. 이에 비해 남녀가 각기 모두 노동자인 동시에 양육자가 될 수 있을 것으로 가정하고 그것을 지원하기 위한 정책을 수립하는 “성별역할분리” 유형은 성별역할분리의 이데올로기를 가진다는 공통점이 있으나 남성생계부양자 모델이 여성보다는 남성의 임금노동 참여를 제고하는 사회정책을 중심으로 하는 것과는 달리, 임금노동과 양육노동의 가치가 동일하게 평가되며 둘다 복지수급권의 기초가 된다는 점에서 성별을 차별이 아닌, “차이”의 근거로만 적용한다고 볼 수 있다. 마지막 유으로 가족원으로서가 아닌 개별 시민으로 접근하며, 남녀 모두에게 노동권은 물론, 양육권을 보장하는 정책을 추구하는 특성을 갖는 것으로 지적된다. 이러한 유형분류에서 함의하는 것처럼, 양육노동에 대한 사회적 가치평가와 정책화는 취업노동에 대한 복지정책의 수립 못지 않게 중요한 사회적 시민권의 확장대상이라고 할 수 있다.

그러나 젠더관점의 유형분류는 매우 다양하게 시도되고 있으며, 더욱이

각국의 정책방향이 역사적으로 변화하면서 분류의 초점과 해당국가가 달라 지기도 한다. 그러므로 R. Crompton(1999), J. Gornick(2002) 등은 고정화된 유형분류보다는 변화의 흐름을 추적할 수 있는 유연한 틀을 마련하는 것이 보다 필요하다고 주장한다. 즉 후기산업사회의 복지국가가 취하고 있는 고용과 양육의 양립정책의 변화양상을 두고 볼 때 정태적 유형분류보다는 “연속선(continuum)”의 접근이 유용하다는 것이다.

<표 2> 복지국가 젠더정책체제의 발전유형

(연 속 선)				
<=====		>=====		
전통적 젠더분업		미약한 젠더분업		
I. 유형 : 남성부양자모델	II. 유형 : 남성부양자모델의 일부 변형	III. 유형 : 이인소득자/보살핌노동자 대체모델		IV. 유형 : 성평등 모델
남성부양자/여성보살핌노동자체제	이인소득자/여성시간제노동자체제	이인소득자/국가의 보살핌노동 체제	이인소득자/시장구입의 보살핌노동 체제	이인 소득자/이인 보살핌노동자 체제
	영국, 네덜란드, 독일	핀란드	프랑스	미국, (영국)

자료 : Rosemary Crompton(1999); Pfau-Effinger(1999); Janet Gornick(2002) 등을 참조하여 재구성함²⁾

위의 표에서처럼 실질적인 분류의 축은 여성취업의 형태(전일제 혹은 시간제)와 보육의 형태(공공보육 혹은 시장구매 보육)로, 각 사회는 그 두가지 축의 결합방식에 따라 다음과 같은 진화하는 네단계 중 하나에 속하거나, 혹은 복수적으로 귀속되며, 아니면 단계간 이행이나 변화 속에 놓여있게 된다. 여기서 I, II 유형의 성격은 III, IV유형에 비해 상대적인 동일성을 가진 것으

2) Pfau-Effinger(1999)은 자신의 이전의 연구(1998)를 기초로 독일, 네덜란드, 핀란드 삼국의 사례를 중심으로 젠더정책체제의 근대화모형을 역사적으로 제시하였고, Crompton(1998)은 이와 유사한 틀을 가지고 그림으로 도식화하였으며(p. 205), Gornick(2002)은 Crompton(1998)의 그림을 기초로 국가사례와 연결지어 논의하면서 제 IV유형에 대한 비전을 강하게 제시하였다. 한편 여기서 프랑스의 사례는 필자가 첨가한 것이다.

로 분류되는데, 즉 II유형은 성별분업적 전통이 강력한 I유형의 사회로부터 약간의 변형만 일어난 것으로 파악된다. 특히 영국이나 네덜란드, 독일과 같이 여성들이 보다 많은 시간을 가정에서 보살핌노동을 수행하면서 임금노동에는 시간제 형태로 참여하는 비율이 높은 경우 이 유형에 속한다. 이에 비해 III유형의 이인소득자모델에서는 남녀가 모두 전일제 노동자로 일하는 경향이 있으며 보살핌노동은 가족이외의 방식으로 대체된다. 그것은 다시 두 가지로 나뉘어지는데 하나는 국가가 대체하는 경우이고, 다른 하나는 시장을 통한 서비스구입으로 대체하는 것인데 각기 대표적인 사례는 핀란드와 미국이다(R. Crompton, 1999; Pfau-Effinger, 1999; Gornick and Meyers, 2002). 그러나 필자가 보기에 프랑스와 같은 경우는 국가가 직접적으로 보살핌의 대체자로 나서는 대신, 개별 가정들로 하여금 다양한 보육서비스를 구매하게 한 뒤 그에 대한 보상방식(고용보육인에 대한 임금지원)을 취한다는 점에서 III 유형에서도 중도적인 경우로 이해되었다³⁾. 한편 여기서 기존의 분류체제와 달라 우리의 관심을 끄는 것은 미국의 위치로, 미국은 흔히 남성 부양자모델로 분류되기도 했으나 여기서처럼 이인소득자 모델에 속한 것으로 분류되기도 한다. 실제로 미국이 1996년 워크페어로의 복지개혁(PRWORA : 개인책임과 노동기회 조정법)과 함께 남녀 모두에게 노동이 강조되는 체제로 변화한 상황을 고려한다면 이러한 해석은 부분적으로는 적합성이 있다고 보인다. 실제로 미국의 모델은 남녀 모두 노동중심적으로 일원화된 체제를 가지고 있다는 평가가 적지 않게 발견된다(Orloff, 2002; Gornick and Meyers, 2002, Mosesdottir, 1999 등).

Gornick(2002)은 위의 유형 중 IV유형이 장기적으로 남녀 모두의 삶의 질을 근본적으로 개선할 수 있으리라는 의견을 개진한다. 남녀가 모두 이인소득자로 사회노동에 참여하되, (어린) 자녀의 양육을 가족에서 보다 많이 수행하는 특징을 갖는 이러한 유형은 사실 남녀가 모두 임금노동시장에 전일제로 종사하지 않을 때라야만이 가능한 것이다. 실제로 Pfau-Effinger는 네덜란드의 사례에서 희망을 보고 있는데, 거기서 시간제 노동은 남녀 모두에 의해서 바람직한 노동모델로 이해되고 있다고 지적된다(Pfau-Effinger,

3) 자세한 내용은 다음 절의 각국 사례 부분 중 프랑스 부분을 참고할 것.

2000). 혹은 지금처럼 노동자의 권리를 제한하는 시간제 노동이 아니라 “좋은” 시간제노동(“good” part-time work)에 대한 비전이 제시되기도 한다 (O'Reilly and Fagan, 1998 : 23, Crompton, 1999 : 297 재인용)⁴⁾.

III. 가족정책과 젠더관점의 결합유형별 사례 : 독일, 미국, 프랑스를 중심으로

지금까지 살펴 본 바와 같이 최근의 복지국가의 관심은 여성취업증가에 대한 대책으로 효율적인 자녀양육지원방안을 모색하는 것에 모여진다고 할 수 있다. 그러나 양육지원을 어떠한 방식으로 하는가, 성별분업에 대해서는 어떠한 입장을 취하고 있는가는 국가마다 차이가 있다. 그것은 크게 보아 모성권을 강조하는 경우와 노동권을 강조하는 경우로 대별되는 사례로 구분해 볼 수 있을 것이다. 이 글에서는 이러한 강조점을 고려하여 독일, 미국, 프랑스 등의 세가지의 대표적인 사례국가를 살펴보고자 한다. 여기에는 여성의 가정역할과 남성의 가장역할을 지원하는 남성부양자 모델을 취하고 있는 독일, 가족에 대한 특별한 명시적인 정책을 취하지 않되, 남녀 모두의 노동을 통한 자립을 강조하는 미국식의 여성정책, 마지막으로 전통적으로 “일하는 어머니”상을 추구하며 여성의 노동권에 대한 보호를 추구해왔으나 최근의 경제적 변화 (고실업 등) 속에서 약간의 절충적 정책을 시도하는 프랑스의 사례가 포함된다.

4) 그러나 네덜란드에 대한 평가는 매우 다양하여 부정적 평가도 많은데, 특히 시간제노동자의 비율이 높은 것과 관련되어 있다. 네덜란드는 여성은 물론 남성들 가운데서도 시간제 노동자가 많은데, 1998년 현재 네덜란드 남성 중 시간제노동자 비율은 67%로 유럽에서 가장 높다(OECD, 1998 : 92).

1. 여성의 모성권을 강조하는 “남성부양자모델”의 경우 :

독일의 사례⁵⁾

독일은 남성부양자모델을 중심으로 하고 있는 대표적인 사례로 분류된다. 고용정책과 사회보험의 체계가 남성의 생애(biography)를 중심으로 구성되어 강력한 남성가장 정책체계를 가지고 있을 뿐 아니라, 동시에 확고한 아동수당제도와 주부연금제도 등 여성의 보살핌 노동을 지원하는 정책적 노력이 그것을 대변한다. 특히 전통적인 캐톨릭의 영향으로 인해 가족보존의 가치가 강조되며, 여성은 가정에 머물 것이 기대된다. 이러한 문화적 전통 속에서 실제로 여성들 가운데서도 어머니가 전일제 고용 형태로 취직하는 것이 바람직하다고 보는 여성은 전체의 8%에 불과하다고 한다(Pfau-Effinger, 1999 : 69). 그리고 여성의 노동력을 대신하여 이민자를 활용하기 위해 상대적으로 관대한 이민정책을 추구해왔다(Mosesdottir, 1999). 그 결과 남성이 가장 역할을, 여성이 모성역할을 중심으로 시간제노동을 병행하는 가족부양체계를 유지해왔다(Pfau-Effinger, 1999).

먼저 모성역할에 대한 사회적 보상의 측면에서 보면 여성의 자녀양육기간에 대한 사회적 보상의 차원에서 독일은 일종의 주부연금, 혹은 모성임금제도를 마련하였다. 소위 “주부연금제. Anerkennung eines Erziehungsjahres in der Rentenversicherung)”는 출산휴가를 받거나 자녀양육을 위해 취업을 중단 또는 포기할 경우 연금보험료의 각출없이 자녀양육기간(또는 자녀의 수)에 비례하여 노후연금을 지급하는 조치이다. 이 조치에 의해 취업경험이 없거나 취업을 중단한 어머니들이 부분적이지만 연금보험체계에 포함될 수 있었고, 전업주부도 그들의 자녀양육 능력에 근거하는 사회보장의 혜택을 누릴 수 있게 되었다. 아동을 양육하느라 직업을 포기한 어머니에게는 한 자녀당 3년간의 연금헛수가 인정된다. 그러나 이처럼 제도화된 주부연금, 혹은모성임금은 이것을 성별분업의 재생산기제로 보고 채택하지 않고 있는 나라들의 사례와 비교해볼 때 매우 대조적이라고 할 수 있다⁶⁾.

5) 이하 독일의 사례는 필자가 공동연구자로 참여한 장혜경외(2002)의 연구에서 이진숙박사가 집필한 독일부분의 일부(pp. 71-73)에서 발췌한 것이다. 이외에 Mosesdottir(1999); Pfau-Effinger(1999, 2000) 참조.

독일의 가족에 대한 개입정책을 명시적으로 보여주는 것은 바로 가족과 자녀에 대한 (경제적) 보호정책이다. 독일에서 가족정책은 기본법 제 6조 1항(Art.6, Abs.1, GG)에 따라 사회의 가장 근간인 혼인과 가족제도를 보호하고 장려하려는 의도에서 출발한다. 하지만 구체적인 정책구상 시에는 가족의 주체적인 책임을 우선적인 기준으로 삼는다. 이같은 소위 “원조의 원칙 또는 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)”에 따라서 가족정책이 입안되고 가족들이 “자조”할 수 있는 능력이 생기도록 지원을 한다. 그러나 이는 노르딕 국가의 사회정책들이 갖는 탈가족적 지향에 비하면 상대적인 보수성을 보여주고 있다.

현실적으로 독일의 가족정책은 자녀양육과 보살핌노동으로 인한 가족의 빈곤화 등의 가족문제와 긴밀한 관계를 맺고 있다. 독일에서는 자녀가 있는 가족 유형들이 가장 큰 빈곤집단을 형성하고 있다. 그 한 예로 한 자녀를 가진 부부가구는 단지 1%만이 생계비 보조를 받고 있는 반면, 3자녀 이상의 경우엔 6%로 그 수치가 증가한다. 이를 볼 때 자녀가 경제적 부담요소로 인식되는 현실이므로 자녀양육비용이란 부담을 경감시키는 것이 오늘날 독일 가족정책의 가장 시급한 문제로 제기된다. 이러한 상황에서 일차적으로는 자녀를 가진 가족의 경제적 부담을 완화해주고자 하는 정책을 추구하는데 “가족부담조정(familienlastenausgleich)”, 나아가 부담이 아닌, (자녀양육이라는)성과의 차원에서 “가족성과”에 대한 보상을 추구한다⁷⁾. “가족부담조정”의 원리는 시장경제에 따른 소득분배를 가족정책적 관점에서 교정(재분배)하기 위한, 소위 이차적 소득분배의 도구의 역할을 한다⁸⁾.

6) 뒤의 4장 1절의 모성임금논쟁의 의미를 참고할 것.

7) “가족부담조정”은 1996년 1월 1일부터 강력하게 개선되었으며, 용어도 가족부담조정에서 “가족성과보상(Familienleistungsausgleich)”으로 바뀌었는데, 이 제도는 근본적으로 다음과 같은 목표를 지향한다 : i) 사회 전체를 위한 가족의 기능들을 긍정적으로 인정하고, ii) 자녀가 없는 부부가구와 자녀를 둔 가족간에 생활 수준의 차이가 지나치게 커지지 않도록 양육비용의 부담을 가능한 한 덜어 주고, iii) 가족 내에서 부양자가 한 사람일 경우에도 최저 생계비를 초과하는 소득이 보장될 수 있도록 한다.

8) 조세감면의 혜택이 큰데 구체적으로 자녀세금공제는 최저생계수준인 기존의 연간 6912마르크에다가 자녀양육공제액 3024마르크가 더 해져서 자녀를 키우는 가정의 경제생활 지원을 훨씬 강화하였다. 한편 아동수당은 자녀수에 비례하여 증가하는데 첫째·둘째·셋째 자녀에게는 매월 154 유로가, 넷째·다섯째 자녀에게는 매월 179 유로가 지급된다.

한편 최근들어 독일에서는 기혼여성의 취업과 저출산의 문제에 대한 대책으로 성별분업의 완화를 위한 정책이 수립되기도 했다. 대표적으로 부모시간(Elternzeit)제도가 그것으로 독일정부는 2001년 이후 출생한 자녀를 직접 양육하고 있는 여성과 남성근로자들의 자녀가 3세에 도달할 때까지 이 제도를 사용할 수 있도록 하였다. 부모시간제도는 종전의 육아휴직제도가 바뀐 것으로, 기본적으로 아버지들을 자녀양육에 참여하도록 유도하기 위해 고안된 프로그램이라 할 수 있다.

2. 노동권을 강조하는 “이인소득자(dual-earner)”모델의 경우 : 미국의 사례⁹⁾

미국은 서구 복지국가의 유형분류에서도 국가보다는 시장의 역할을 중시하는 대표적인 자유주의 유형의 복지국가로 분류되고 있다. 특히 1994년 총선에서 공화당이 의석을 석권하면서 노동을 통한 복지(워크페어)의 이념이 극대화되고 있는데, 바로 1996년부터 시행된 “개인책임과 노동기회 조정법(PRWORA)”이 그것이다. 젠더의 관점과 연결시켜 볼 때 이러한 변화는 여성의 시민으로서의 지위확대를 위한 기본방향에 커다란 전환점이 되고 있다고 할 수 있다.

PRWORA 복지정책 방향 속에 나타난 가족정책 개혁은 크게는 (양부모) 가족강화와 여성의 노동참여 촉진이라는 두가지 방향으로 압축될 수 있다¹⁰⁾. 가족강화를 통한 복지정책의 방향은 직접적으로는 비혼(非婚)가정의 아버지를 확인하여 자녀에 대한 부양책임을 귀속시키는 자녀부양강제제도(CSE), 결혼예비교육이나 상담 등을 고무하는 결혼장려 프로그램들, 그리고 각종 이혼방지교육 프로그램의 강화사례를 들 수 있다.

한편 노동참여촉진이라는 방향은 지난 60년간 계속되어 온 소득유지 정책

-
- 9) 미국의 사례는 필자가 공동연구자로 참여한 장혜경외(2002)의 연구에서 김혜경이 집필한 미국부분에서 일부 발췌, 수정한 것이다.
- 10) 그러나 구체적인 정책대안들은 주(state)마다 매우 다르게 나타나는데, 복지개혁이 추구하는 주의 자율성은 사실은 복지정책에 대한 국가적 책임(연방정부)의 분산과 이양(주정부)을 의미하는 것이기도 하다.

인 AFDC(요부양아동 가족보조)가 TANF(빈곤가족 한시지원)로 대체되게 된 것에서 가장 강력하게 드러난다. 먼저 AFDC는 1935년 제정된 사회보장법에 의해 시작된 공공부조 프로그램으로 부모의 사망·무능력·부재로 인해 부모가 아동을 양육할 수 없는 경우 연방정부와 주부정부의 재정으로 급여를 제공해주는 공공부조제도였다. 폐지 직전 1995년의 통계를 보면 전체 9명의 아동 중 한명(930만명), 그리고 490만 가족(1,360만명)이 부조대상자일 정도로 광범위하였다. 1996년 AFDC는 TANF(빈곤가족 한시지원)로 대체되는데, AFDC가 독신모에 대해 거의 일생동안 보장되었던 현금지원제도인 것에 비해 이것은 복지수급기간이 통산 5년으로 한정된 “한시적” 복지제도로, 주에 따라 이보다 짧은 기간만이 허용하기도 한다. 이러한 변화는 그간 자녀에 대한 보살핌노동을 근거로 비교적 안정적인 복지수급권을 누려왔던 한부모 가정 여성들의 삶에 많은 영향력을 끼치게 되었다. 또한 노동장려책은 조세제도와 연계되어 발전하는데, 특히 근로소득세액 환급공제(EITC) 제도가 급속히 발전하였다. 이미 EITC는 80년대 중반 이래 수급자수나 급여액에 있어서 AFDC를 훨씬 앞서게 되었으며, 2001년의 경우 연방정부는 피부양자 1인당 2,900달러의 세금 감면혜택을 제공하고 있다¹¹⁾.

그 결과 2000년 현재 여성의 노동력 참여는 유럽연합이나 OECD 평균을 상회하는 71%에 이르고 있으며, 자녀가 있는 모든 기혼여성들의 2/3이상은 노동력에 참여하고 있다. 더우기 자녀의 나이가 6세 이하인 일하는 어머니들의 2/3가 전일제 일을 하고 있는 실정이다¹²⁾. 그러나 이처럼 여성취업이 증가하는 속에서도 여전히 보육문제의 해결은 개별가정과 여성에게 놓여지고 있다. 노동과 가족생활의 양립이란 주제는 공적담론에서는 중요한 이슈일지 모르나 실제로 어느 것도 법률로 규정된 것은 없다. 오히려 양질의 노동력을 확보하기 위한 기업의 가족/노동 양립지원정책이 국가의 지원정책보다 다양하게 전개되고 있다고 할 수 있다. 미국의 가족지원정책, 특히 부모휴가제와 같은 제도는 OECD 국가 중에서도 두드러지게 낮아서 선진국들 가운데서도

11) EITC는 기본적으로 저소득층을 위한 환급제도이며, 한 명의 자녀가 있는 가족은 2,353불을, 두 명이상의 자녀가 있는 가족은 3,888불을 상환받을 수 있다.

12) [http : //www.childpolicy.org/clearinghouse.htm](http://www.childpolicy.org/clearinghouse.htm).

일종의 예외나 극단치로 평가되기도 한다¹³⁾. 거의 유일하게 가족과 노동생활의 양립을 지원할 수 있는 제도로 1993년 제정된 “가족의료휴가제도(FMLA : the Family and Medical Leave Act)”가 있으나 그나마 무급이며¹⁴⁾, 다만 일부 주에서 장애수당 관련 제도를 활용하여 여성의 출산, 초기 양육기 동안 일정한 수당을 받을 수 있도록 하고 있다.

자녀양육에 대한 지원정책은 여성의 취업에 대한 지원의 의미로서 보다는 “교육”의 차원에서 접근되고 있다. 즉 초기 어린이시기(early childhood)에 대한 교육투자의 경제적 효율성이 강력하게 제기되면서 소위 “ECEC(Early Childhood Education and Care)”의 중요성이 부상하고 있는 것이다¹⁵⁾. 보육과 관련한 서비스는 취약계층 아동의 일부에게는 제공되지만 보편주의적인 아동수당이나 자녀와 관련한 가족수당은 없다. 정부가 지원하는 보육서비스의 수혜대상과 충족률은 영아로 내려갈수록 낮아져서 1세 미만 아동의 절반 이상이 친척에 의해 보육되고 있으며 22%는 가족에 의해, 9%는 센터에 기반을 둔 기관에 의해 보육되고 있다(1997년). 그리고 2살 된 아동의 19%만이 센터에 다니는 데 비해서, 3살이 되면 41%가 센터에 기반을 둔 기관에 다닌다. 보육관련 비용의 재원구성을 보면, 개별가계가 59%로 절대적인 비용을 담당하고 있으며, 이외에 연방정부가 27%, 주정부가 14%를 담당하고 있다. 그 결과 개별가계가 사용하는 보육비는 연평균 4,000달러에 이른다고 한다. 이처럼 과다한 보육비 부담 속에서 여성들의 취업은 단속적이기 쉬우며, 특히 저소득층 기혼여성들의 고용불안정성이 더욱 심각해져 육아책임을 가진 이들 여성들이 시간제 취업, 불완전 고용상태로 내몰리는 현상이 발견된다(Hartmann, 2001; Boushey, 2001 : 46 재인용).

13) *Social Policy Report*, 2000 Vol XIV No 2. 다만 아동에 대한 관심과 지원은 비록 그것이 빈곤층에 제한된 것이긴 하나 상대적으로 다른 제도보다는 발전하는 과정 중에 있다고 보인다.

14) 1993년 이전까지는 여전히 임신과 출산이란 단지 “장애(disability)”의 한 범주로서 보호받을 뿐, “모성”으로서의 특별한 의미를 부여받지 못했다(Kamerman, 2000, *Social Policy Report* 12).

15) “ECEC(Early Childhood Education and Care)” 체계의 하위유형은 정부지원 헤드 스타트, 시장구입 서비스, 그리고 공립학교(유치원)로 구분된다.

3. 모성권과 노동권의 절충 시도 : 프랑스의 사례¹⁶⁾

프랑스 가족정책은 20세기 초, 여성의 모성역할에 대한 인정과 보상이 가족수당 중심으로 탄생한 이래 1930-1950년대에는 가족수당이 제도적 해계모니를 띠었다. 가족수당에 대한 대안적 논의가 활성화되어 상이한 권리 자격에 기초한 대안적 프로그램들이 등장한 것은 60년대 중반 이후이며, 1970년대 이후부터 양육책임으로 인해 발생하는 기혼 여성노동자들의 노동시장에서의 불이익을 감소시키고 여성의 경제적 독립성을 증가시키기 위한 노동연관적 프로그램인 보육지원 정책이 활성화되었다. 여기서의 모델은 “노동하는 어머니(working mother)”로서, 이러한 배경에는 첫째, 상당히 긴 기간동안 여성들이 경제활동을 해온 역사적 전통, 둘째, 60년대 말 이래 80년대 초까지 여성노동력에 대한 수요를 증대시킨 노동시장 변화와 같은 경제적 배경, 셋째, 여성의 평균교육수준의 지속적인 향상과 같은 사회적 조건, 그리고 넷째, 페미니즘의 확산과 같은 문화적 영향력이 존재하였다(Fagnani, 1998 : 59). 여성고용에 대한 광범위한 사회적 합의가 존재하였고, 어린 자녀가 있는 여성들의 취업에 대해서도 관대하였다. 그러나 80년대 중반이래 세계화의 확산과 청년층의 실업이 증가되는 속에서 젊은 어머니들의 육아휴직에 대한 보상제도가 강화되는 등 이전까지의 “노동하는 어머니”의 모델이 일정한 위협을 받는 상황에 놓여있다.

즉 70년대 이래 가족의 변화에 부응하는 것으로 인식된 기존의 여성노동에 대한 우호적인 정책은 고용(실업)문제와 복지예산문제를 동시에 해결해야 하는 상황에 부딪힌 것이다. 그 결과 공공적인 시설보육의 지원보다는 개별적인 가정보육 지원에 힘을 실은 프로그램들이 만들어지게 된다. 즉 가정에서 개별적으로 고용하는 보육인의 임금 중 일정비용을 지원하는 제도가 그것이다. 1986년도에 제정된 가정보육지원수당(AGED) 및 1991년도에 추가 도입된 등록보육사 고용보조금(AFEAMA)은 그 대표적인 예라 할 수 있다.

16) 프랑스의 사례는 필자가 공동연구자로 참여한 장혜경외(2002)의 연구에서 김현주박사가 집필한 프랑스 부분에서 일부(pp. 111-12) 발췌, 수정한 것이다. 이외에 김수정(2002), Fagnani(1998) 참고.

각기를 조금 구체적으로 보면 먼저 가정보육지원수당(AGED)은 부모 모두가 경제활동을 하면서 6세 이하의 자녀양육을 위해 한 명 이상의 고용인을 둔 경우 지급되는 것으로, 수혜여성의 3/4가 전문관리직에 종사할 정도로 계층적 성격이 뚜렷한 프로그램이다. 이에 비해 등록보육사 고용보조금(AFEAMA)은 등록된 보육사가 있는 가정보육시설에 아동을 맡길 경우 해당가족에 보육비용을 지원해주는 것이다. 이것의 특징은 저소득층 여성에게는 보육노동자로서의 지위를 개선하는 동시에, 중간층 이상의 일하는 여성에게는 개별화된 보육을 보다 공식적으로 저렴하게 사용할 수 있는 기회를 제공한다. 이 제도의 수혜자 수는 1998년 현재 48만명으로 주로 중산층의 가정에서 시설보육에 대한 대안으로 선택하는 경향이 있다.

그러나 이처럼 여성의 취업을 지원하는 정책과는 달리 1985년도에 제정되고 86년 수정된 유급육아휴직제도(APE)는 직업활동을 완전히, 혹은 부분적으로 그만 둔 어머니나 아버지를 대상으로 지불함으로써 일종의 “모성임금”의 성격을 갖는 것으로 평가되는 등 논란의 소지가 많은 제도이다¹⁷⁾. 1994년 APE는 둘째아이를 가진 가족들에게로 확대되었으며, 1996년에는 둘째아이가 있는 가정은 한달에 약 2,964프랑을 수혜받았다. 이러한 제도는 노동시장상황이 악화되면서 많은 젊은 여성들의 관심을 끌어당기는 제도로 부상하였으며, 그 결과 1997년 말 APE의 수혜자는 5십만명에 달하게 되었다. 특히 3살이하의 자녀를 가진 어머니들의 경제활동참가율은 1994년의 69%로부터 97년 53%로 급격한 감소를 보였다(Fagnani, 1998 : 63)

앞에서 살펴본 AGED, AFEAMA 등 개별가정에서의 보육인 고용비용에 대한 지원제도는 여성의 모성으로서의 역할과 노동자로서의 역할 모두를 지원하고자 했던 프랑스 사회당의 정책이 경제침체와 사회보장비용의 부담이 증가하는 속에서 취할 수밖에 없었던 매우 정교한 조정책으로 보인다(김수정, 2002 : 132-42). 즉 사회당은 육아휴직수당을 통해 증대하는 청년층의 실업부담의 덩어리를 피하고자 하는 동시에, 가정보육을 지원함으로써 시설의 보육노동자들에 대한 복지비용을 절감하는 전략을 추구했으며, 동시에 계층별로 차별화된 노동시장에의 참여 전략을 채택함으로써 모성주의로 환원하지

17) 뒤의 “모성임금” 논쟁부분 참조.

도 않는 절충을 보였다고 분석된다(김수정, 앞글). 그러나 보모와 같은 "가족적 직업(family jobs)"의 대량창출, 그리고 그것의 여성으로의 충원 등의 현상은 성별분업의 강화에 대한 사회적 우려를 자아내고 있는 것도 분명한 사실이다(Fagnani, 1998 : 61-62).

IV. 결합유형을 둘러싼 주요쟁점

지금까지는 서구의 가족관련 정책들은 모성권과 노동권 양자에 대한 보호 방식에 있어서 각기 일정한 차별성을 보이는 세가지 사례국가를 중심으로 구체적인 정책내용을 살펴보았다. 이 절에서는 가족정책과 젠더시각과의 결합을 둘러싸고 90년대 후반 이후 진행된 가족과 관련된 여성주의 복지정책론의 주요쟁점들을 정리해봄으로써 각기의 의미와 한계를 되짚어보고자 한다. 대부분의 논의에서 핵심적 관심사는 결국 젠더동일성과 젠더차이성의 정치학에 모여진다고 보인다. 이것은 일반적으로는 임금소득자 : 보살핌노동자(earner : carer)라는 개념으로 구분되지만, 그외에도 고용중심 : 보살핌중심(employment perspective : care perspective)이라는 개념으로(Gornick and Meyers, 2002)¹⁸⁾, 또는 가족/노동 이원체계 : 노동중심 일원체계라는 방식으로 구분되기도 한다(Orloff, 2001). 이러한 구분은 현재 여성들이 주로 담당하고 있는 보살핌 노동에 대해 국가와 시장이 어떠한 방식으로 개입, 탈가족화를 추구하고 있는가에 따른 것이다. 그리고 그 핵심에는 여성의 시민권자로서의 지위확보의 방식을 남성시민의 그것과 유사한 방식으로 접근하는가(일원론, 보편주의), 그렇지 않은가 하는 문제, 즉 젠더 차이성과 젠더 동일성의 정치학의 문제가 내재해 있다는 공통점을 지닌다. 이러한 현상은 이론적으로는 80년대 이후 여성학 이론의 패러다임을 뒤바꾼 캐롤 길리건의

18) Gornick(2002)에 의하면 고용중심의 시각은 여성의 시민권에의 완전한 접근은 노동시장 접근성에 달려있으며, 노동시장에서의 성평등을 해방의 기초라고 본다. 이에 비해 보살핌노동 중심의 시각은 시민을 임금노동자와 동일시하는 주류의 시각을 거부하며, 대신 여성의 고유한 보살핌노동의 가치와 권리를 인정하고 보상하는 것을 포함하는 새로운 시민권 개념을 주장한다.

여성주의 도덕론이나 초도로우의 모성담론이 여성주의 복지이론에도 일정한 영향을 미친 결과라고 해석될 수 있을 것이다. 그러나 동시에 그것은 신자유주의의 확산이 가져온 노동유연화와 가족임금제의 붕괴현상 속에서 여성취업의 증대가 결과한 이인 소득자 모델(dual earner model)의 보편화라는 현실적 성역할구조의 변화를 반영하는 것이기도 하다.

1. “모성임금(mother's wage)” 논쟁과 그 의미

모성권은 노동권과 더불어 가족정책의 핵심사안임과 동시에 여성의 지위변화와 직결된 문제이기도 한다. 그러나 모성역할에 대한 체계적이고 장기적인 보상은 그것이 여성의 노동시장에서의 지위향상을 수반하지 않는 한 여성의 가정으로의 안주와 도피를 부추기는 역할을 하기에 충분하다. 바로 이러한 이유로 해서 스웨덴의 사민주의 정당은 양육수당의 제도화를 거부하고 있으며, 프랑스 여성주의자들의 “모성임금(mother's salary)”에 대한 반대입장 역시 이러한 맥락에 놓여있는 것이다.

가족은 프랑스에서는 중요한 정치적 이슈가 되어왔다. 1994년 봄 “가족법” 제정과정에서 특히 유급육아휴직제의 연장의 방식을 둘러싸고 매우 다양한 이견이 표출되는 등 논란이 제기되었다. 즉 한편에서는 자녀출산이후 어머니의 고용은 일정 기간 중지되어야 한다는 입장이 가족단체들을 중심으로 제기되었고, 이에 비해 여성주의자들과 사회당은 여성들이 전문적 직업생활과 가족생활을 조화시킬 수 있도록 자녀보육에 대한 재정지원을 늘리고 공보육을 확대해야 한다고 주장하였다(Fagnani, 1998 : 62). 왜냐하면 유급육아휴직제도(APE)의 암묵적인 전제가 여성이 양육을 책임지는 것이며, 실제로도 이 제도의 사용자 중 여성들이 98%이상이었으므로 결국 유급육아휴직 제도는 여성을 가정으로 돌려보내는 함정으로 이해되었기 때문이다¹⁹⁾. 더욱이 이들 육아휴직사용자들은 승진상의 제한을 받거나, 재고용이 불안하며, 특히 사기업의 경우 육아휴직제도의 사용은 해고의 한 근거로도 이용된다

19) 스웨덴의 육아휴직은 남성사용이 장려되고, 휴가기간이 짧으며, 여성들의 복직률이 높다는 점에서 프랑스와 차이가 난다고 지적된다(김수정, 2002 : 137, 주 25).

(Fagnani, 1998 : 64)

그럼에도 불구하고 프랑스 의회는 스웨덴이나 덴마크 등 스칸디나비아 국가와는 달리 양성평등의 문제에 대해서는 별 관심을 두고 있지 않았으며, 아버지의 육아휴직제도와 같은 성중립적 정책수립을 위한 노력을 하지 않고 있다. 이들 정치가들이 암묵적으로 전제하고 있는 것은 오히려 여성들의 양육책임이며, 결국 그것은 여성들의 노동시장으로부터의 퇴장, 그리고 실업부담의 감소를 내포하고 있는 것으로 비판받기도 했다(Afsa, 1996, Fagnani, 1998 : 62 재인용).

이처럼 모성임금의 성격을 띤 양육수당, 유급육아휴직제도에 대한 국가의 태도는 집권정당의 성격과 직결되어 있다. 1991-94년 스웨덴 연립정부는 자유당의 주장에 따라 1-3세 아동을 둔 부모에게 정액제 아동양육수당(child care allowance)을 지급하는 정책을 마련했지만, 이것은 여성의 사회적 노동 참여 지원을 기본목표로 하는 사민당의 가족정책 노선과 위배되는 정책이었기에 1994년 사민당이 집권하자마자 바로 폐기되었다. 즉 여성은 임금노동 분야에서 남성에 비해 상대적으로 저임금을 받기 때문에 아동수당의 강화는 바로 여성들의 임금노동에 대한 포기로 연결될 수 있으며, 이것은 장기적으로는 보살핌노동의 여성화라는 젠더관계 재생산을 낳는다고 보았기 때문이다. 이후 1995년 사민당 정부는 아동수당의 감액을 제안하고, 뒤이어 셋째·넷째 자녀에 대한 보충수당 감소 및 점차적인 폐지를 결정하였으며, 결국 1996년 이후 출생한 아동에 대한 보충수당은 사라지게 되었다(Bergqvist and Nyberg, 2002 : 298-99, 유해미, 2003 : 33 재인용).

그러나 모성임금, 보살핌 노동에 대한 보상은 여전히 임금노동보다 작으며, 여전히 그 역할은 여성들이 맡고 있다는 점에서 결국 “성별로 분화된 시민권”에 기반을 둔 복지정책은 성별분업과 성차별을 확대재생산한다는 비판을 받고 있다(Jenson, 1997 : 184, 유해미, 2003 : 14-15 재인용).

2. 노동중심 일원론과 그 문제

미국의 가족·여성정책의 축이던 AFDC의 폐지와 그것을 대체하는

TANF, 그리고 EITC 체제로의 변화는 여성주의적 복지정책론자들 사이에 상이한 해석과 태도를 불러일으키고 있다. 즉 한편에서는 최근의 복지개혁이 성불평등을 제도화한 것이라고 비판하는 반면, 다른 한편에서는 그것이 오히려 여성을 모성으로 규정하는 성별분업을 제거할 수 있는 단초를 제기하고 있다고 긍정적으로 평가하기도 한다. 그러나 기본적으로 미국의 여성주의자들은 80년대 이래 지속된 복지개혁의 향방에 대해서 그렇게 적극적으로 개입하지는 않은 것으로 보인다(Kamerman, 1997 : 394-406). 미국의 여성주의자들은 기회균등법과 적극적 조치를 통과시킴으로써 노동시장에서의 평등을 확보하고자 하는 데는 노력을 기울인 것으로 보이지만 어린이와 가족에 관련한 복지정책에 대해서는 상대적으로 적극적이지 않았던 것으로 보인다. 최근의 복지개혁에 대해서도 여성계의 입장은 별로 분명하게 표시되지는 않은 것으로 평가된다(Orloff, 2001 : 19).

그 가운데 일부의 대표적인 의견의 차이를 구분해보자면 예컨대 Mink는 AFDC의 폐지와 (가정밖의) 노동 의무규정은 여성의 보살핌노동을 기반으로 한 복지 수급권을 박탈함으로써 여성의 불평등을 제도화시켰다고 비판한다. 특히 독신모에 대한 노동강제 규정은 양부모 가족에서의 여성의 모성권 유지에 비해서 불공평한 처사라고 지적한다(Mink, 1998). 이에 대해 반대하는 사람들의 논리는, 이미 미국사회에서는 가족임금제가 붕괴되었기 때문에 (전업)주부와 가장으로 이루어진 부부모델은 설득력이 없으며, 현실적으로 여성의 노동참여는 예외적 상황이 아니라 하나의 규범이 되어 버릴 정도로 보편화되었음을 강조한다. 대표적으로 Orloff는 이제 복지정책의 체계는 성별분업에 근거한 “가족/노동 이원체계”로부터 남녀 모두에게 취업노동을 요구하는 “노동중심 일원체계”로 전환하였다고 본다(Orloff, 2001 : 19). 물론 여기서 차이는 남녀만이 아니라, 성 내부적으로도 상당한 층화를 보인다고 지적된다. 역사적으로 미국은 남녀간의 “차이”보다는 “같음”을 추구하는 전략을 통해 여성의 자율성(가족을 선택, 혹은 거부할 수 있는 경제력)을 확보할 수 있었음을 강조한다.

이러한 노동중심 일원론적 사고는 이미 Orloff(1993)의 (여성의) 독자적인 가구형성권에 대한 언급에서도 예견되어 있었다고 보인다. 나아가 “탈상품

화”를 보완하는 개념으로 사용된 유급노동에의 접근권 및 독자적인 가구형성권이라는 개념적 맥락은 임금노동을 통한 해방의 가능성, 나아가 “탈가족화(defamilialization)”의 의미를 함축하고 있었다. 이와 유사한 맥락에서 영미권 논자들은 탈가족화의 필요성을 강조하는 것으로 보인다. 예컨대 루이스는 가족이 보살핌노동을 하지 않을 권리, 남성과 동등한 자격으로 임금노동에 참여할 권리라는 의미에서 탈가족화의 필요성을 이야기한다. 즉 여성들이 완전한 시민권에 도달하지 못하는 이유는 보살핌노동에 대한 책임 때문이므로, 여성들이 임금노동을 하는 동안 보살핌노동을 대신할 수 있는 질 높은 국공립보육시설을 제공해야 한다고 주장한다(Lewis, 1997 : 173-74, 유해미, 2003 : 15재인용).

그러나 근본적으로 노동중심 일원론적 접근은 “전일제 남성노동자”를 모델로 하고 있다는 한계가 있다고 보인다. 취업을 요구하면서도 여전히 보육시설이나, 가정과 노동생활을 병립하게 하는 유급 부모휴가제도가 구비되지 않은 결과, 결국 육아책임을 가진 여성노동자들이 시간제 취업, 불완전 고용상태로 내몰리기 현실(Hartmann, 2001; Boushey, 2001 : 46 재인용)은 그러한 사정을 잘 드러내준다.

3. “제3의 길”? : 젠더동일성과 젠더차이성의 정치학을 넘어서

여성의 삶을 모성을 중심으로, 혹은 임금노동을 중심으로 양자택일적 방식으로 접근하는 것이 과연 올바른 선택일 것인가? “제3의 길”을 주장하는 일부의 논자들은 여성운동이 추구해왔던 가족정책들은 결국 모성의 가치를 강조하는 젠더차이성의 정치학이거나, 혹은 남성적 임금노동자의 삶의 패턴을 여성에게로 보편화하는 젠더동일성의 정치학, 어느 한편으로 회귀할 수 밖에 없었다고 비판한다. 아직 본격적인 논의의 단계로는 보이지 않으나 이들의 주장을 단순하게 정리하자면 “남성 노동패턴의 여성화,” “여성 노동패턴의 (남성에의) 보편화”라는 명제로 요약될 수 있을 것이다(Esping-Andersen, 2002; Gornick and Meyers, 2002). 즉 이들은 양육노동과 임금노동을 병행해온 여성들의 삶에서 오히려 사회적 시민이자, 가족내의 보호자

라는 풍요로운 시민적 삶의 가능성을 엿본다. 그리하여 이 두가지를 병행하는 여성의 삶이 남성의 삶에까지 확산될 수 있는, 근본적인 가치관과 패러다임의 변화까지를 고려하고 있다고 보인다. 이와 관련하여 N. Fraser의 언급은 일정한 시사를 주고 있는데, 그는 여성운동이 그간 추구해온 차이와 동일성의 관점은 둘 다 충분치 않으며, “제3의 가능성”이 모색되어야 한다고 제안한다. 즉 후기산업사회의 복지국가에서 성평등은 여성의 삶의 패턴이 남성들에게도 일정한 표준, “규범(norm)”이 되는 그러한 삶의 전략을 취하는 것이어야 한다고 지적한다(N. Fraser, 1994 : 611).

남녀 모두가 임금노동자인 동시에 자녀양육자가 되어야 한다고 하는 Gornick 등은(“dual earner/ dual carer” 모델) 보다 적극적으로 제3의 길의 입장을 취한다. 즉 이들은 부부의 전일제고용으로 가구소득모형이 이중소득자로 변화했으되 국가에 의해 보육서비스가 전면화되는 핀란드나, 혹은 전일제고용의 결과 보육서비스를 시장상품으로 구입하는 미국과 같은 젠더정책체제는 보살핌노동과 임금노동 양자의 진정한 결합을 방해하는 제한적인 방식이라고 비판한다(Gornick and Meyers, 2002). 특히 어린 자녀에 대한 부모의 직접적인 양육을 중시한다. 즉 부모 모두 자녀의 연령에 따라 노동시간을 조절할 필요가 있는데, 예컨대 1살 미만의 경우, 부모 중 한사람이 전적으로 돌보는 방식을, 두 살까지는 부모가 함께 양육에 참여하되, 둘다 임금노동을 병행하는 방식이 구체적으로 제안되기도 한다.

한편 본격적인 젠더논의라고는 볼 수 없지만 최근 에스핑 안데르센은 자신의 이전의 복지정책체제 유형론을 근본적으로 개선하여 지금껏 복지의 주요책임소재가 되어온 가족의 존재를 인정하고 탈가족화라는 복지정책의 방향을 발전시키면서 새로운 젠더계약의 틀을 제시한다(Esping-Andersen, 2002 : 21). 즉 그것은 성별분업의 완화와 직결되어 있는 것으로서, 남성의 삶이 보다 여성적 삶의 양식에 근접하는 것(“feminized” male biography)이다. 실제로 그의 이러한 제안은 아버지의 가사노동과 자녀양육에 대한 참여가 정책적으로 의무화되는 복구의 사례들을 참고로 한 낙관적인 제안으로도 보인다. 그러나 의무적인 부성휴가제도를 도입한 스웨덴²⁰⁾에서조차도 여전히 여성과

20) 소위 “아버지의 달(daddy month)”이라고 하여, 자녀출산 직후 4주간의 부성휴가를 의

남성의 노동은 공공영역과 사적영역으로 분리되어 있으며, 현실적으로 여전히 여성들은 자녀가 취학연령에 이를 때까지 시간제노동에 종사하는 분리적 특성을 보이는 문제가 지적되기도 한다(Persson, 1990, L. Mosesdottir, 1999 재인용).

V. 우리나라에서의 가족정책과 젠더관점의 결합을 위한 방향모색

한 사회의 복지정책방향은 기본적으로 해당 사회의 경제적 조건과 복지정책의 역사적 전통, 문화적 특성 및, 다양한 정책관련 행위자들의 노력에 의해서 틀지워진다. 그러나 현단계 한국가족이 처한 경제적 현실은 신자유주의의 파도가 뒤덮고 있는 다른 나라들의 상황에서 크게 예외적인 것도 아니며, 문화적으로 겪고 있는 가족가치관의 변화 역시 가족제도가 겪는 후기근대적 변화양상 일반과 크게 다르지도 않는 것으로 보인다. 다만 급속한 산업화와 여성교육의 신장 등의 사회경제적 기반 변화에 비해서 가족을 둘러싼 가부장적 가치가 상당히 강력한 힘을 발휘하고, 복지제도의 취약한 기반으로 인해 개별 가족이 당면하는 문제들이 사회적으로 보호받지 못하는 점이 두드러진다는 등의 차이점이 있을 것이다.

그러므로 일단 한국의 가족정책의 방향은 다른 나라들이 모색해온 가족정책의 선진적 방향에서 일정한 시사를 받아야 할 필요성이 있으며, 특히 선진적 노력들이 핵심적으로 담고 있는 젠더시각을 적극적으로 도입하고자 노력해야 할 것이다. 이것은 곧 여성의 노동권과 양육권(모성권)이 함께 보호될 수 있는 사회정책의 정립, 혹은 시민권 개념의 확장이라는 명제를 지향하는 것이다. 즉 그것은 일차적으로는 여성들이 보살핌노동을 하지 않을 수 있는 권리(임금노동에의 참여권)를 의미한다. 그리고 그것은 보육서비스의 사회화(비시장적 탈가족화)를 동반해야 하는 것이다. 그러나 우리가 여기서 함께 고민해야 할 것은 여전히 강력한 노동시장에서의 성별위계이다. 바로 그

무적으로 할당하며("daddy quota"), 사용하지 않는 휴가는 자동으로 폐기된다. 1998년에는 해당되는 아버지 중 절반정도가 이 제도를 사용했다(Jenson, 2001 : 유태미, 2003 : 31 재인용).

러한 문제 때문에 많은 여성들이 가정내의 보살핌노동을 불가피한 “선택”으로 받아들이게 된다. 그러므로 현상태에서 여성운동의 요구는 여성의 노동권 요구, 즉 가족친화적 노동시장환경을 구성하기 위한 노력과 동시에 모성권의 요구, 즉 보살핌노동에 대한 “적절한” 보상을 받을 권리까지를 포함하여야 할 것이다. 혹은 이와 반대로 가정내의 강력한 성별분업의 전통과 여성의 과도한 가정책임이 여성의 노동시장에의 적극적인 참여를 제한하는 원인이기도 하다. 한국사회의 가부장적 문화와 호주제 등의 법적인 유제들이 문제가 되는 것이 바로 이러한 구체적인 지점들에서이다.

마지막으로, 그러나 한걸음 더 나아가서 우리는 보다 새로운 인간적 삶의 가능성과 복지정책의 패러다임 변화도 생각해 볼 수 있을 것이다. 즉 양육역할에 대한 사회적 개입노력은 단순히 탈가족화라는 명제만이 아니라, 지금까지 양육노동과 임금노동을 병행해온 여성들의 삶이 보여준 사회적 시민이자 동시에 가족내의 보호자라는 풍요로운 삶의 가능성을 남성의 삶의 모델에까지 확산시킬 수 있는, 근본적인 가치관과 패러다임의 변화까지를 고려할 수 있다는 점이다. 물론 이러한 삶을 가능케 하는 새로운 노동패턴은 전일제노동자의 그것이 아니기가 쉽다. 그러므로 시간제 노동이 곧 비정규직, 임금삭감의 의미를 갖는 한국의 노동현실에서 이것은 요원한 이야기일 수도 있다. 그러나 여성들이 주도하는 진정한 가족변화의 방향과 대안적 가족정책에 대한 논의는 판 자체를 새로 짜는 근본적인 변화의 비전까지를 그려볼 수 있어야 할 것이다.

참고문헌

- 김경희·백진아·엄규숙 (1999), “복지정책이론의 여성주의적 재구성을 위한 시론,” 한국사회학회 발표문.
- 김수정 (2002), “복지국가 가족지원체계의 구조변화에 관한 일연구,” 서울대학교 사회학과박사논문.
- 김양희외 2001, 한국여성개발원, 21세기 성주류화를 위한 국민여론, 전문가 조사.

- 김혜경 (2003), “가족정책의 방향과 추진체계,” 한국여성개발원 『여성정책포럼』 창간호.
- 2002, “가족/노동의 갈등구조와 가족연대전략을 중심으로 본 한국가족의 변화와 여성,” 한국가족학회 가족과 문화.
- 박영란 · 황정임 · 김진경 (2001), (사회보험제도의 여성수급현황 및 개선방안연구), 한국여성개발원.
- 변화순 (1995), “가족정책연구의 관점과 쟁점, 자리매김”, 한국여성개발원 『여성연구』 49.
- 백, 올리히 · 엘리자베트 백-게른샤임(1999). 사랑은 지독한 혼란. 강수영외 역, 새물결.
- 유해미 (2003), “아동양육정책의 재편과 시민권의 변화 : 스웨덴의 사례를 중심으로,” 한국여성연구소 편, 페미니즘연구3호.
- 이여봉 · 이미정 (2002), “한국의 가족변화와 가족정책” 가족관련 4개 학회 공동주최 가족정책 특별심포지움 발표문.
- 장혜경외 (2002), 외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전담부서의 체계화방안 연구, 한국여성개발원.
- 조흥식외 (2002), 가족복지학, 학지사.
- 통계청, 인구주택총조사보고서.
- 한국여성개발원 (2002), 제4차여성취업실태조사.
- Boushey, H., C. rocht, B. Gundersen, J. Bernstein(2001), *Hardships in America : The Real Story of Working Families, Economic Policy Institute*, Washington, DC.
- Crompton, Rosemary (1999), Discussion and Conclusions, R. Crompton ed., *Restructuring Gender Relations and Employment : The Decline of the Male Breadwinner*, Oxford, Oxford U.P.
- Daly, M, & J. Lewis (2000), The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States, *British Jl of Sociology* 51(2).
- Daly, M. (1997), Welfare States under Pressure : Cash Benefits in European Welfare States over the Last Ten Years, *Journal of*

European Social Policy 7(2).

- Fagnani, J. (1998), Recent Changes in Family Policy in France : Political Trade-offs and Economic Constraints, Drew • Emerek • Mahon eds 1998, *Women, Work, and the Family in Europe*. Routeledge.
- Esping-Anderson, G. et als (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford.
- Fraser, N, (1994), After the Family Wage : Gender Equity and the Welfare State, *Political Theory* 22(4).
- Gornick, J., and M. K. Meyers (2002), Supporting a Dual-Earner /Dual-Carer Society : What can Government Do? in *Earning and Caring : What Government Can Do to Reconcile Motherhood, Fatherhood, and Employment*.
- Jenson, J and M. Sineau (2001), Comparing Programs : Commonality and Variety, J. Jenson and M. Sincau (eds)., *Who Cares? : Women's Work, Childcare and Welfare State Redesign* University of Toronto Press.
- Kamerman & Kahn (1989), Family Policy : Has the U.S. learned from Europe?, *Policy Studies Review* Vol. 8.
- Lewis, Jane and Illona Ostner(1991). Gender and the Evolution of European Social Policies, Center for European Studies : Harvard U.
- Lewis 1997, Gender, Welfare, Regimes : Further Thought, *Social Politics* 4
- Kamerman & Kahn (1997), *Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the U.S.* : Clarendon Press.
- Mosesdottir, Lilja (1999), Pathways towards the Dual Breadwinner Mode 1 : The Role of the Swedish, German and the American States, A Paper Presented at the COST 13 Workshop.
- Pfau-Effinger (1999), The Modernization of Family and Motherhood in Western Europe, R. Crompton (ed.), *Restructuring Gender Relations and Employment : The Decline of the Male Breadwinner*,

Oxford : Oxford U.P.

_____(2000), Changing States and Labor Markets in the Context of European Gender Arrangements, A Paper Presented at the COST 13 Workshop. ([http : socsci.auk.dk/cost/gender/ working papers/moses.pdf](http://socsci.auk.dk/cost/gender/workingpapers/moses.pdf))

Persson, I. (1990), The Third Dimension - Equal Status Between Swedish Women and Men, in I. Persson (ed.), *Generating Equality in the Welfare State : The Swidish Experience*, Oslo : Norwegian U.P.

Sainsbury, D. (1999), Gender, Policy Regimes, and Politics, in Sainsbury (ed.), *Gender and Welfare State Regime* : Oxford Univ. Press.

Integrating the Gender Perspective Into Family Policy : A Study on the Care Policy in Western Welfare States

Hyekyung Kim *

This study examines the ways in which the gender perspectives are integrated in the family policy of western welfare state and tries to search for the ways the family policy in Korea should take on, focussing on the feminist discourses on the welfare state types.

The recent feminist discourses on the welfare policy have tried to broaden the conceptual scope of the citizenship and the nature of the beneficiaries in the social welfare system. They have argued that the application of the social welfare system should be based on the contribution not only by the wage labor but also by the caring work of women.

This study tried to understand the role of the state from a gender perspective, reviewing the transformative process of the western welfare state. The globalization process and the change of family patterns have made the dual-earner system of the family in more common. Under this condition the state has applied the gender-related policy either focussing the role of women on carer or on worker. Therefore, this study reviews three countries which represent different types of gender policy regime. Those countries include as follows : Germany with male-breadwinner model which emphasized the women's caring role, and U.S. with the dual-earner model which stressed the women's labor market participation, and lastly, France in the middle between U.S. and Germany. Based on the review of the caring policies of three countries and the feminist critics on them, this study identifies dilemma of securing both rights for women, namely the right of carer and that of the worker, but also stresses the importance of compatibility of the rights.

* Fellow, KWDI