

가족을 우선하는 활성화정책(activation policy)* - 독일 사례를 중심으로

정 재 훈**

초 록

본 연구는 독일 활성화정책이 갖는 가족정책적 의미를 한부모가족 노동력 활성화를 중심으로 분석함을 목적으로 한다.

돌봄비용 지원, 돌봄시간 보장, 사회적 돌봄시설 구축이라는 가족정책 영역에서 독일은 전통적으로 여성의 돌봄노동 부담을 전제로 한 가족정책을 실천해왔다. 그러나 저출산 등 인구학적 변동에 따른 가족정책 대응의 전환이 2007년을 기점으로 이루어지면서 취업활동 여성의 돌봄부담 분담과 남성의 돌봄노동 참여를 강조하는 경향이 나타나기 시작하였다. 반면 한부모가족만을 대상으로 하는 활성화정책 경향은 미국 등과는 달리 관찰하기 어렵다. 다만 취업훈련, 주거보장, 의료보장, 돌봄지원 등 보편적 사회보장제도 틀에서 활성화정책이 전개되면서 한부모도 정책 대상이 되고 있을 뿐이다. 2007년 가족정책 개혁은 비활성화되어 있는 (한)부모 활성화보다 이미 취업활동을 하고 있는 (한)부모의 지속적 활성화를 정책 목표로 도입했다는 의미를 갖는다.

하르쯔 개혁으로 대표되는 활성화정책도 가족관계와 가족돌봄을 노동력 활성화보다 우선시하는 경향을 보인다. 게다가 한부모만을 대상으로 하는 활성화정책은 존재하지 않는다. 활성화정책 목표를 공유하는 가족정책 역시 존재하지 않는다. 비활성화된 인구를 취업시장으로 유인하는 정책은 가족정책 영역에서 찾아보기 힘들다.

결국 독일 활성화정책은 취업시장으로부터 비활성화되어 있는 가족돌봄 담당자를 활성화하려는 정책 목표를 가지고 있지 않으며 오히려 가족 형태에 관계없이 가족돌봄과 가족관계 유지에 기여하는 차원에서 가족정책으로서 의미를 갖는다.

주제어 : 활성화정책, 하르쯔 개혁, 가족정책, 한부모가족, 노동시장정책, 독일 가족정책.

* 본 논문은 “여유진 외(2010), OECD 국가 빈곤정책 동향 분석, 한국보건사회연구원.” 중 본 연구자가 집필한 독일 관련 내용을 토대로 재구성한 것이며, 2012학년도 서울여자대학교 사회과학연구소 교내학술연구비의 지원을 받았음.

** 서울여자대학교 사회복지학과 교수

I. 서론

1. 연구 목적과 배경

본 연구는 가족정책으로서 활성화정책의 결과를 독일 사례를 중심으로 분석함을 목적으로 한다. 이를 위하여 기존 활성화정책 개념이 갖는 한계를 제시하고, 독일 활성화정책이 가족 노동력 활성화를 통한 소득보장을 어떻게 실현하고 있으며 이 가운데 돌봄부담 문제는 어떻게 해결하고 있는지 분석한다. 가족정책과 활성화정책이 교착(交着) 지점을 연구 대상으로 하는 이유는 후기산업사회 도래 이후 복지국가 발전 혹은 변화 과정에서 부각된 가족정책과 활성화정책의 중요성에서 찾을 수 있다.

산업사회 맥락에서 생성·발전한 복지국가는 1990년대 이후 후기산업사회 전형적 특성으로서 고용 불안정, 세계화, 저출산·고령화로 대변되는 인구학적 변동 등으로 인하여 산업사회를 기반으로 했을 때 언급하는 복지국가 위기론¹⁾과는 질적으로 다른 위기에 직면하게 되었다. 그 중에서도 특히 ‘취업 남성 가장과 전업주부 여성’을 전제로 하는 복지국가 가족정책은 고용 불안정에 노출되기 시작한 남성 노동자 집단, 취업시장 진출을 본격화하기 시작한 여성, 이에 따른 지속적 저출산 현상, 인류 역사상 처음 겪어보는 대규모 고령인구 집단 출현 등으로 인하여 ‘가족 빈곤, 아동 빈곤, 노인 빈곤, 혼인관계 해체, 세대 간 갈등’ 등 다양한 형태의 가족문제를 동시 다발적으로 해결해야 하는 과제를 안게 되었다. 특히 혼인관계 해체에 따른 가족 빈곤은 산업사회 핵가족 관계에서 가사·돌봄 노동 담당자로서 여성 역할에 균열을 가져오면서 한부모가족 빈곤 대응 방안으로서 여성 취업 활성화라는 과제를 가져오는 계기가 되었다.

한편 복지국가 발전 과정에서 활성화정책은 후기산업사회 노동시장 여건 변화와 전통적 복지국가 간 긴장의 결과(Häusermann/ Palier, 2008:560)로서 그 중요성이 부각되기 시작하였다. 후기산업사회는 낮은 고용 안정성, 다양한 기술·숙련 수준 출현에 따른 중심부 노동자와 주변부 노동자 간

1) 1970년대 이후 지속적 세계경제 침체에 따라 1980년대 등장했던 복지국가 위기론을 의미한다.

(노동)계급 분화, 계층 격차 심화²⁾, 일국가 통제를 벗어난 금융자본 이동, 남녀간 노동의 재분배, 실업자의 노동시장 재진입 가능성 하락 등 특징을 보인다. 후기산업사회의 이러한 특징은 산업사회를 배경으로 형성된 복지국가와 충돌할 수밖에 없게 되었다. 이러한 긴장의 결과로서 활성화정책은 유연안정성, 근로연계(work-conciliation), 사회투자(social investment) 정책 등 개념과 밀접한 관련을 맺으면서 후기산업사회 맥락에서 복지국가의 지속가능 발전을 보장하는 수단으로서 특히 2000년대 들어서 주목받기 시작하였다.

이러한 상황에서 복지국가는 가족소득 보장, 실업급여, (재)취업훈련 등 사회보장 급여에 대한 수요 증가와 비활성화된 노동력 증가로 인한 조세 및 준조세로서 사회보험 수입 감소라는 모순 상황에 직면하게 되었다. 이러한 모순 상황에서 노동력 활성화를 위한 소위 고용친화 개혁은 필연적 정책 대응이라고 할 수 있다.

고용친화개혁(employment-friendly reforms) 흐름에서 전통적으로 가사·돌봄노동에 종사하면서 사회보장 급여와 근로의무 연계에서 일종의 면제 혜택을 받아온 ‘아이돌봄 가족’ 더 정확히 말하면 ‘돌봄노동 담당 여성’의 노동력을 활성화하는 방안도 활성화정책 일환으로서 관심 대상이 되었다. 미국, 영국, 네덜란드, 노르웨이 등 국가에서 한부모가족 여성 취업 활성화정책에 주목하기 시작한 것도(김종일, 2011) 이런 맥락에서 이해할 수 있다.

그러나 급변하는 노동시장이 요구하는 자격을 갖추지 못했기 때문에 비활성화된 집단을 대상으로 고용 질 향상보다 고용 확대 자체를 목표로 하면서 ‘사회보장 급여와 근로 의무 연계’를 기본 특징으로 하는 활성화정책이 더군다나 돌봄노동 부담을 갖는 한부모가족에게 가족소득 보장을 위한 활성화정책으로서 효과를 가질 수 있을까? 실업자 활성화를 전제로 출발한 활성화정책이 한부모 가족소득 보장이라는 목표를 달성하기 위하여 가족 내 돌봄 담당자를 노동시장으로 유도하는 활성화를 추구하면서 동시에 한부모 가족 돌봄부담 경감이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있을 것인가?

2) 20대 80대 사회, 1% 대 99% 사회 등이 이를 대변한다.

2. 연구대상으로서 독일

연구대상으로서 독일은 다음과 같은 의미를 갖는다. 우선, 고용보호 수준이 높은 전형적인 대륙형 복지국가로서 독일은 세계화, 후기산업화, 인구학적 변동에 기초한 산업사회 구조 변화에 상당한 수준으로 노출됐음에도 불구하고 자유주의 혹은 사민주의 복지레짐과 비교할 때 상대적으로 경직된 노동시장구조와 노동시장정책을 갖고 있었다. 대륙 복지국가의 특징은 성공적 산업화 과정과 국가-시장-노동운동 간 조합주의 관계가 가져다 준 비교적 평등한 임금 수준, 남성 취업노동자 중심 사회보험, 관대한 조기퇴직연금제도 등이다. 대륙복지국가로서 특히 독일은 소득보장의 관대성, 노동시장정책의 소극성, 고용보호 수준의 엄격성(김종일, 2010; 김형기, 2008)이라는 특징을 가졌다.

따라서 대륙 복지국가가 특히 후기산업사회의 도래와 세계화 과정의 진행에 따른 고용 불안정이 가속화되고 국가 재정 위기가 심화되면서 자유주의 혹은 사민주의 복지국가에 비교할 때 변화 과정에서 이른바 독일병(german disease)로 인하여 먼저 도태하는 모델이 될 것이라는 예측도 활발하게 등장하였다.³⁾ 그러나 최근 추이에서도 볼 수 있듯이 독일은 활성화정책으로서 소위 하르쯔(Hartz) 개혁을 본격적으로 시작한 2004년 당시 13%에 달하던 실업률이 2013년 9월 현재 6.6% 수준까지 하락하였으며, 따라서 같은 기간 동안 실업자 수는 약 500만 명에서 285만 명으로 감소하였다.⁴⁾

그러나 하르쯔 개혁 이후 나타난 실업률 감소 효과는 노동시장의 빛과 그림자를 동시에 보여주는 결과이기도 하다. 실업률이 감소하고 취업활동 인구가 증가하고 있지만 고용 증가의 상당 부분을 비정규직과 파견노동자 증가가 차지하고 있기 때문이다. 독일 통계청에서는 2011년 한 해에만 10만 여명의 파견노동자 수 증가가 있었던 것으로 파악하고 있다.⁵⁾

3) 독일병은 1990년대 말 각종 언론매체를 통하여 활발하게 담론화되었다.

☞ <http://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/thegermandisease/#.UINyaeSwdMs>

4) <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarkt.html>.

5) [Licht und Schatten am Arbeitsmarkt\(https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/ZahlenFakten.html\)](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/ZahlenFakten.html).

이는 하르쯔 개혁이 갖는 자유주의적 특징이 반영된 결과일 것이다. 급여 수준과 기간을 대폭 축소함으로써 보수주의 복지국가의 전통적 특징인 ‘계층화’를 포기한 결과로서 하르쯔 개혁은 독일 노동시장 자유화의 중요한 동력으로 작동하고 있다.

따라서 하르쯔 개혁이라는 자유주의적 활성화정책 도입 이후 일어난 실업률 감소라는 변화가 가족정책 영역에서 어떤 의미를 갖고 있는지 그래서 활성화정책이 가족정책 영역에서 하나의 주된 흐름으로 자리잡았다는 명제가 독일에서도 유효성을 갖는지 알아볼 필요가 있다.

전통적으로 독일 가족정책은 돌봄주체로서 가족, 특히 여성 역할을 중요시하고 사회적 보육 기회 확대에 소극적인 ‘명백한 가족중심주의(explicit familialism)’ 경향을 보여왔다(정재훈/박은정, 2012; Leitner, 2003). 스칸디나비아 북유럽국가들은 가족돌봄 부담 분담을 위한 가족 대상 지원 뿐 아니라 돌봄의 탈가족화를 동시에 지원하는 선택적 가족중심주의 경향 가족정책 경향을 보인다. 반면 독일은 국가·사회보다 가족이 돌봄주체로서 효율적으로 기능하도록 하기 위한 가족정책 차원 개입으로서 높은 수준의 현금급여, 돌봄노동에 근거한 연금 수급권 등 사회보장 권리 보장을 강조하는 동시에 낮은 수준의 공공보육·수발 시설 보급률 경향을 보이는 것으로 평가되어 왔다(Opielka, 2004:110). 이렇게 돌봄주체로서 가족 역할을 명백히 강조한다는 의미에서 독일 가족정책은 ‘명백한 가족중심주의’ 경향을 보인다고 일반적으로 평가하는 것이다.

그러나 독일은 기존 아동양육휴가(Kindererziehungsurlaub)를 2001년에 부모시간(Elternzeit) 개념으로 대체하여 남성돌봄노동 참여를 상징적으로 강조하기 시작하였다. 그리고 2007년 부모수당(Elterngeld)을 도입하여 기존 아동양육수당(Kindererziehungsgeld)의 정책제 수당 지급을 소득의 67%를 지급하는 정률제 수당 전환을 함으로써 남성 돌봄참여를 유도하는 이른바 ‘스칸디나비아 국가식’ 가족정책 전환을 하였다. 그 결과 2006년 3.5%였던 부모시간 참여자 중 남성 비율이 2011년 말에는 27.3%까지 상승하였다.⁶⁾ 이러한 정책 결과는 지금까지 ‘남성 생계부양자와

6) <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Elterngeld/Elterngeld.html>

여성 전업주부’를 이상적 가족 형태로 설정하는 보수주의 복지레짐의 대표적 사례로서 독일에서 일어나고 있는 변화의 한 단면을 보여주고 있다.

활성화정책에서 볼 수 있는 노동시장 자유화 경향과 가족정책의 스칸디나비아 국가 모델 지향은 독일이 2000년대 이후 자유주의적 노동시장 정책을 강화하면서 비전형 노동자(atypical workers) 대상 취업활동 관련 유연안전성을 향상시키면서 동시에 취업여성을 위한 보육 인프라 구축도 확대했다는 평가(Häusermann/Palier, 2008:574)를 가능하게 하고 있다. 자유주의형 복지국가가 실업자의 재상품화로, 시민주의형 복지국가가 비용 억제로써 활성화정책 방향을 잡았다면 독일은 노동시장에서는 하르쯔 개혁이라는 자유주의 노선으로 활성화정책 방향을 잡으면서 동시에 가족 영역에서는 남성 돌봄노동 참여 활성화, 사회적 보육 시설 구축이라는 시민주의 노선을 선택한 것이다. 이러한 시민주의 노선을 토대로 가족정책 역시 명백한 가족중심주의에서 선택적 가족중심주의 경향으로 전환했다는 전망 또한 조심스럽게 나오고 있다.⁷⁾

노동시장의 자유화와 가족정책 영역에서 국가 개입 확대라는 일종의 ‘(노동시장에서) 우회전 껌빡이를 켜면서 (가족 영역에서) 좌회전을 하는’ 기본 구도는 우리나라 노동시장 상황과 가족정책 변화에서도 찾아볼 수 있다. 고용·노동 부분에서는 국가 개입을 최소화하고 근로자 자기 책임을 강조하는 경향이 비정규직, 파견노동자를 양산해 내면서도 가족 영역에서는 무상보육, 무상급식 등으로 대변되는 일종의 국가 개입 확대가 이루어지고 있다.⁸⁾ 그렇다면 돌봄 영역에 대한 국가 개입 확대가 자녀돌봄 가족에게는 어떤 의미를 줄 수 있을까? 돌봄 부담을 덜어주기 때문에 가족 돌봄담당자 취업을 유도하는 정책을 전개하면서 두 마리 토끼(취업 시장을 통한 가족소득 증가와 가족돌봄 부담 분담)를 잡게 될 것인가? 이러

7) 이와 관련한 내용은 정재훈/박은정(2012) 참조.

8) 그러나, 물론, 우리나라 가족정책 변화를 시민주의형으로 보기에는 가족정책 내용과 수준이 그렇지 않다. 다만 가족정책 영역에서 과거와 비교할 때 ‘상대적’으로 높아진 국가 개입 수준을 의미하는 것이다.

한 문제에 대한 답은 돌봄부담을 덜어주는 가족정책 내용, 취업 관련 노동시장정책의 내용과 질적 수준에 따라 다양하게 나올 수 있다. 따라서 활성화정책이 우리나라에서 가족정책으로서 가질 수 있는 의미를 찾는 작업의 시사점을 우리와 유사한 상황의 독일 가족정책과 노동시장정책을 분석해 봄으로써 찾아낼 수 있을 것이다.

3. 기존 연구

활성화정책을 가족정책 차원에서 접근한 국내 기존 연구는 거의 없는 실정이다. 활성화정책 자체를 연구 대상으로 하는 경향도 지난 몇 년 사이에 등장했고(김종일, 2010; 김형기, 2008; 신광영, 2009; 정희정, 2008) 따라서 활성화정책을 이론 차원에서 다루는 연구도 그리 활발하게 이루어지지 않고 있으며 다만 정책 소개 차원에서 새로운 정책 대안으로서 의미를 갖고 활성화정책을 소개하는 정도에 그치고 있기 때문이다(여유진 외, 2009, 2010; 황덕순, 2009; Grubb, 2009; Konle-Seidl, 2009; Madsen, 2008, 2009). 따라서 활성화정책이 갖는 가족정책적 의미까지 활성화정책 연구의 외연이 확장된 상태는 아니다.

더 나아가 소득보장을 가족 단위보다 취업 활동하는 개인 단위로 설정하고 접근하는 우리나라 사회보장제도 운영 체계는 소득보장 자체를 가족정책 맥락에서 이해하는 경향을 보이지 않는다. 따라서 소득보장 프로그램으로서 활성화정책을 가족정책의 한 분야로 보는 경향이 등장하기 어렵다. 이런 상황에서 ‘한부모에 대한 활성화정책의 국제 비교(김종일, 2011)’는 거의 유일한 ‘가족정책 맥락의 활성화정책 연구’라고 할 수 있다.

이 연구에서는 한부모 수급자 대상 활성화정책이 유럽 복지국가 등에서 하나의 시대적 추세로 등장했음을 전제로 하면서(김종일, 2011:192), 이들 복지국가 체제를 돌봄 레짐(care regime) 개념에 기초하여 ‘부모-노동자 모델(parent-worker model)과 돌봄자 사회임금 모델(caregiver social wage model)로 분류하고(Lewis/Hobson, 1997), 이 복지체제 내 활성화정책이 한부모 수급자에게 체제 유형 별로 어떤 정책 수단을 동원했는지 ‘급여 체계의 엄격화(수급 조건 강화와 제재), 노동시장 프로그램

의 지향점(취업 우선 혹은 교육·훈련 강조), 근로보상 강화 프로그램 등을 중심으로 제시하고 있다(김종일, 2011: 205-210).

그리하여 미국, 영국, 네덜란드, 노르웨이 등 다양한 돌봄 레짐에서 한부모 대상 활성화정책이 수급 조건을 엄격하게 하고 취업 우선 전략을 채택하는 등 공통점을 갖고 있음을 밝히고 있다. 반면 국가 간 차이에 있어 미국의 경우 ‘극단적이라 할 정도의’ 활성화정책을 추구하였으며 이러한 과정에서 인종과 종교가 중요한 변수도 작용하였음도 제시한다. 그리하여 다른 국가에는 없는 한부모 수급자의 취업활동 의무가 활성화정책의 강력한 수단으로 작동하고 있음을 주장한다. 보편적 복지국가 체제를 경험한 영국, 네덜란드, 노르웨이에 비해 미국은 그러한 역사적 경험이 없으면서 인종·종교가 갖는 영향력이 사회 구성원들로 하여금 한부모 수급자 대상 강력한 활성화정책을 거부감 없이 받아들이는 역할을 하였다는 것이다(김종일, 2011: 215-216).

미국과 달리, 그리고, 노르웨이는 한부모 수급자에게 비교적 관대한 활성화정책을 시행하고 있으며, 네덜란드는 ‘과거와 단절된’ 부모-노동자 모델 성격을 갖는 한부모 활성화정책으로 전환했다고 결론 내린다. 미국과 비교적 유사한 영국 상황은, 그렇지만, 제이차세계대전 이후 복지국가를 경험한 이유로 인하여 미국의 TANF 같은 접근은 하지 않는다고 본다(김종일, 2011: 216-217).

이러한 연구는 서구 복지국가에서 한부모 가족 대상 활성화정책 도입의 시대적 필요성을 소개하면서, ‘복지와 근로 연계에만 초점을 맞추거나 돌봄을 젠더 시각에서만 분석하는 기존 연구 경향(김종일, 2011: 193)’의 한계를 넘어서는 ‘사회보장 급여 - 근로 의무 - 돌봄노동’을 연결하는 활성화정책 연구를 제안·시도한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

그러나 이 연구 주장대로 한부모 수급자 대상 활성화정책의 보편적 확대 경향을 그냥 받아들일 수 있을까? 더 나아가 한부모 수급자 대상 활성화정책의 의미를 어떻게 받아들여야 하는가? 한부모만을 대상으로 하는 활성화정책이 존재하는가 혹은 한부모가 아닌 부모가족의 여성 취업노동유인을 위한 활성화정책이 일반적으로 존재하는 것인가?

대체로 돌봄 담당자의 취업활동 관련 사회보장제도는 돌봄 담당자가

한부모이든 부모이든 관계없이 가족 다양성을 인정하는 토대에서 이루어진다고 볼 수 있다. 기존 연구에서도 연구 대상 4개국에서 모두 한부모를 특정 범주로 인정하지 않았다는 점을 지적하고 있지만, 그 근거를 한부모를 돌봄 담당자가 아닌 노동자로 보는 시각에서 찾고 있다: “4개국 모두 한부모(특히 독신모)라는 범주의 특수성을 인정하지 않는 방향으로 움직였다는 점이다. 이것은 한부모 활성화 자체가 돌봄자로서의 위치가 아니라 노동자로서의 위치를 중시하는 흐름이고 보면 충분히 예상할 수 있는 결과이겠다(김종일, 2011: 215).”

노동자로서 한부모를 보는 시각의 타당성이 분명히 존재하지만, 특정 범주로서 한부모를 인정하지 않는 경향은 가족 형태 다양성을 인정하는 가족정책이 일반화되었기 때문으로도 볼 수 있다. 실제 기존연구에서 언급하고 있는 돌봄레짐 제도로써 보육비용 지원, 부모휴가, 아동수당·가족수당 등은 한부모 가족이 아니라 (미성년)자녀 양육 가족 모두를 대상으로 하고 있는 것이다.⁹⁾ 기존 연구(김종일, 2011)에서 이론적 배경으로 설정한 루이스와 홉슨(Lewis and Hobson, 1997)의 돌봄레짐 분류 기준으로서 출산·양육휴가, 돌봄책임 소재에 대한 인식, 돌봄노동에 대한 사회적 보상 정도도 한부모가족이라기 보다 일반적 차원의 가족을 대상으로 하는 가족정책 내용들이다. 따라서 ‘한부모 활성화정책’ 보다는 ‘활성화정책의 한 수단으로서 가족정책’의 실체를 규명하는 작업을 기존 연구(김종일, 2011)에서는 했다고 볼 수 있다.

II. 이론적 배경과 연구문제 제기

1. 이론적 배경으로서 활성화정책 개념과 유형 관련 기존 논의

활성화정책은 근로능력이 있지만 실업상태에 있는, 이른바 ‘비활성화(inactive)’ 상태에 있는 사람이 다시 유급노동을 토대로 자립하여 적극적·능동적으로 살아갈 수 있도록 도와주는 정책(김종일, 2010: 255-256)

9) 기존연구에서 제시하는 예로서 1998년 영국 노동당 정부 국가아동보육전략(NCS)은 한부모가 아닌 아동돌봄가족 대상 사업이다.

으로 알려져 있다.¹⁰⁾ 다른 연구에서도 활성화정책은 (실업 시)소득보장제도와 (취업 지원을 위한) 적극적 노동시장정책으로 분류하고 있다(여유진 외, 2010 : 73).

이러한 개념에서 볼 때, 활성화정책은 근로의욕 향상에 따른 유급노동 확대를 정책 목표로 한다. 따라서 활성화정책은 네 가지 영역을 갖게 된다. 첫째, 급여를 통한 소득보장, 둘째, 적극적 노동시장 프로그램 등을 통한 취업지원, 셋째, 취업보상 강화, 그리고 넷째, 소득보장·취업지원·취업보상을 해주는 거버넌스 구축 등이 바로 그것이다(김종일, 2011 : 205-210).

소득보장제도 영역에서 활성화정책 주요 수단은 실업급여이다. 실업급여 수준과 지급 조건이 결국 활성화정책 수단이 된다. 실업급여 수준을 나타내는 지표로는 수급자 개인 관점에서 볼 때 실업급여 소득 대체율이 있고 거시경제 차원에서 국내총생산 대비 실업급여 지출 비율이 있다. 실업급여 지급 조건 지표로는 구직 노력을 강제하는 정도, 근로연계급여 수준, 근로윤리 강조 정도가 있다(여유진 외, 2010).

적극적 노동시장정책 영역에서 활성화정책 수단은 고용 지원과 창업 지원이 있다. 고용 지원 대상은 노동자 개인과 사용자이다. 창업 지원 대상자는 자영업자이다. 고용과 창업을 촉진하기 위한 노동시장정책으로서 활성화정책은 취업 우선시하는 프로그램과 인적·사회적 자본 개발을 우선시 하는 프로그램으로 그 특징을 분류할 수 있다. 근로보상강화 프로그램으로는 근로소득보전세제(EITC)와 근로소득공제(earnings disregard) 등이 있다(김종일, 2011:198). 여기에서 더 나아가 활성화정책은 정책 취지에 맞는 거버넌스를 필요로 한다(김종일, 2011 : 210). 실업급여를 통한 소득보장과 취업지원 프로그램 시행 주체를 어떤 형태의 거버넌스로 조직화하느냐도 활성화정책 결과의 주요 투입 요소가 되기 때문이다.

소득보장 과정의 엄격성, 노동시장정책 프로그램이 지향하는 방향, 근로보상강화 프로그램의 지향성, 활성화정책 거버넌스 조직과 운영 형태

10) “... 근로능력이 있음에도 노동시장에서 분리 또는 이탈된 채 살아가는 이른바 ‘비활성화 인구(inactive population)’를 적극적이고 능동적인 사람(active persons)으로 만드는 것이다. 이때 ‘적극적이고 능동적인 사람’이란 유급노동을 통해 자신의 삶을 스스로 꾸려나가는 사람을 가리키는 완곡한 표현이라 할 수 있다. 이때 활성화정책의 궁극적 목표는 일하는 인구의 극대화로 요약된다(김종일, 2010 : 255-256).”

에 따라 활성화정책은 요구형·영미 자유주의형과 지원형·노르딕 보편주의형으로 분류하기도 한다(김종일, 2010: 256; 김종일, 2011: 194-195).

요구형·영미 자유주의형 활성화정책은 근로 의욕 고취 수단으로서 통제를 중요시한다. 급여 수준 삭감, 근로·구직활동 의무 강조와 이에 동반하는 강력한 제재 수단, 노동시장에서의 강한 고용 유연성과 소극적 노동시장정책이 요구형 활성화정책의 주요 특징을 나타낸다. 따라서 요구형·자유주의형 활성화정책은 ‘복지근로연계(welfare to work)’를 강조하는 경향을 보인다. 반면 지원형·노르딕 국가형 활성화정책은 강한 고용 유연성에 동반하는 높은 수준의 소득보장과 적극적 노동시장정책을 특징으로 하고 있다. 이는 자유주의형에서 강조하는 ‘복지근로연계’와 달리 ‘유연안전성(flexicurity)’을 강조하는 경향을 보인다(김형기, 2008: 95; 정희정, 2008: 24).

유연안전성은 지나치게 엄격한 근로 의무 강요와 제재 수단 동원이라는 한계를 보여주는 자유주의형 모델과 높은 급여 수준에 비교하여 경직된 노동시장정책으로 인한 비효율을 낳은 대륙식 모델의 대안으로서 특히 주목받고 있다. 높은 수준의 고용 유연성·근무시간 유연성·기능적 유연성·임금 유연성을 유지하면서도 동일 일자리를 유지하는 직업 안전성, 동일 일자리가 아니더라도 고용 유지를 지속하는 고용 안전성, 실업급여 등 공적이전을 통해 소득을 유지하는 임금 안전성, 퇴직제도·출산휴가·자원봉사 등 무급근로를 통해 일과 개인의 삶을 조합할 수 있는 가능성으로서 조합 안전성을 추구할 수 있는 가능성을 덴마크를 중심으로 하는 북유럽 복지국가에서 실증적으로 보여주고 있기 때문이다(Madsen, 2008: 3-4).

2. 활성화정책 전제와 한계

자주적·능동적 삶을 살아가기 위한 전제 조건으로서 유급노동 참여를 목표로 하는 활성화정책 개념 정의에서, 그러나, 유급노동의 질적 수준 보장이 정책의 선결과제는 아니다. 활성화정책 대상이 실업자이고 양적 차원에서 실업률 감소가 활성화정책 목표일 뿐이다. 이러한 의미에서 기존 활성화정책의 전제와 한계는 다음과 같다.

첫째, 노동자로서 인간은 취업노동시장이 요구하는 자격을 갖추지 못하기 때문에 실업자가 된다(비활성화된다). 노동시장 여건 변화는 경영사정에 따른 해고가 불가피한 상황을 야기하고 따라서 능력이 저하되거나 없어진 해고 근로자를 다시 훈련시켜서 취업하도록 하는 정책이 불가피하다고 본다. 노르딕 국가들에서 주로 관찰할 수 있다고 하는 ‘지원형’ 활성화정책 주요 특징으로서 적극적 노동시장정책 강화, 재정 유인 제공, 사회서비스 확대 등을 통한 취업능력 향상(김종일, 2010:256)은 결국 ‘노동시장에서 무능력한 혹은 무능력해진 인간’을 전제로 한다.

둘째, 활성화정책은 결국 취업활동을 ‘안하는’ 사람들에게 대한 징벌적 성격을 갖게 된다. 특히 ‘요구형’ 활성화정책은 실업급여 수준 삭감 및 제공기간 단축, 근로의무 강조 및 의무 불이행시 제재 강화, 적극적 구직 활동 요구 등 규제·징벌적 요소를 강조하고 있다(김종일, 2010:256). 결국 활성화는 ‘노동의무 활성화’일 뿐이지 사회 구성원의 권리로서 삶의 활성화는 아니라고 볼 수 있다.

셋째, 활성화정책이 추구하는 목표는 고용 극대화이지 고용의 질 향상이 아니다. 그러나, 앞서 밝혔듯이, 활성화정책 목표가 적극적, 자주적, 능동적으로 살아가는 여건 조성이라고 할 때(여유진 외, 2010:66), 고용 안정이나 고용 질을 활성화정책 논의에서 제외할 수 없다. 고용이 불안정하며 고용 질 수준이 낮을 경우 실업급여 중심 사회보장제도만으로 능동적·자주적 삶을 살아가도록 여건 조성을 할 수는 없기 때문이다.

넷째, 활성화정책 대상으로서 실업자에 ‘실망실업자·자발적실업자’는 포함되지 않는다. 정책 대상 집단을 선별적으로 엄격하게 분류하는 요구형 활성화정책과 비교할 때 지원형 활성화정책은 정책이 갖는 보편적 성격으로 인하여 실망실업자 등 구직 포기자를 더욱 폭넓게 포함할 개연성은 더 높다. 하지만 지원형 활성화정책 역시 실업자로서 신고를 하고 구직 활동을 하고 있음을 전제로 한다는 본질적 성격은 요구형 활성화정책과 공유하고 있다. 따라서 요구형이든 지원형이든 실업률을 기준으로 할 때 활성화정책 대상자 집단에 상당수 실망실업자·자발적 실업은 배제된다는 한계는 여전히 존재한다.

이상 논의를 종합해 보면 돌봄부담을 갖고 있는 (한)부모의 노동시장

활성화를 추구하는 정책은 돌봄노동으로 인한 미취업 상태를 무능력에 바탕을 둔 비취업 상태로 간주하여 돌봄 책임을 수행하는 부모에게 취업을 강요하는 한계를 보인다고 할 수 있다. 더 나아가 고용 안정이나 고용 질 보장이 가족친화 경영과 어떤 관계를 갖고 있는지 아직 뚜렷한 정책 방향 제시를 기존 활성화정책 개념을 통해서도 할 수가 없다. 활성화정책 관련 기존 연구들은 노동시장 개혁 내지 변화에 초점을 맞추는 경향을 주로 보일 뿐이다. 더 나아가 돌봄노동 주체로서 가족 대상 활성화정책은 돌봄부담으로 인하여 자발적 실업을 선택한 돌봄주체에게 취업을 강요함으로써 돌봄노동과 취업노동 이중 부담 가운데 자녀양육이라는 공공재 생산의 질을 낮추는 결과를 초래할 수도 있게 된다.

3. 연구문제 제기

활성화정책과 가족정책 영역이 만나는 지점의 변화를 ‘활성화정책의 일반화’ 관점에서 보기 어려울 것이라는 논증 대상 국가로서 독일을 선택한 이유를 앞서 설명하였다. 또한 기존 활성화정책 개념이 돌봄노동의 특수성, 돌봄노동 담당자의 특수한 상황을 간과한 결과 발생하는 한계를 언급하였다. 이러한 논거에 따라 다음과 같은 연구문제 성립이 가능하다.

첫째, 독일 활성화정책의 내용과 특징은 무엇이며, 기존연구에서 지적한 대로 ‘한부모 수급자에 대한 활성화정책이 하나의 시대적 추세(김종일, 2011:192)’가 되었다는 주장이 독일에서는 유효성을 가질 수 있을까?

둘째, 미국의 TANF, 영국의 한부모뉴딜을 활성화정책과 가족정책이 만나는 지점으로 본다면, 독일에서 활성화정책과 가족정책의 교집합을 이루는 분야는 무엇이라 할 수 있나? 즉 독일에서 가족정책이 활성화정책으로서 갖는 의미는 무엇인가?

이러한 연구문제에 대한 답을 찾아보기 위하여 먼저 독일 활성화정책을 분석한 후 한부모 노동력 활성화 관련 내용을 제시한다. 둘째, 활성화정책 성격을 갖는 가족정책 변화를 분석하여 활성화정책으로서 가족정책의 의미를 도출해 보도록 한다.

III. 독일 활성화정책의 가족지원적 성격

독일에서 전개되는 활성화정책(activation policy)은 2000년대 이후 ‘제3의 길’ 개혁과 더불어 독일식 신중도(Die Neue Mitte) 노선의 결과이다. 활성화 정책은 기존의 적극적 노동시장정책(aktive Arbeitsmarktpolitik)에 뿌리를 두고 있다. 독일 연방정부는 적극적 노동시장정책은 1969년 근로촉진법(Das deutsche Arbeitsförderungsgesetz: AFG)을 계기로 표방하였으나, 그 이후 달라진 노동시장 환경에 대응하기 위하여 활성화 노동시장정책(die aktivierende Arbeitsmarktpolitik)을 추구하였다. 영어 표현인 ‘activation policy’의 독일어 표현은 ‘aktivierende Arbeitsmarktpolitik’으로서 기존의 ‘aktive Arbeitsmarktpolitik’ 즉 ‘적극적(aktiv)’인 노동시장정책에서 ‘활동하는, 활성화하는(aktivierend)’ 노동시장정책으로의 변화를 시도하게 된 것이다. 이러한 활성화정책의 탄생은 2002년부터 등장하기 시작한 하르쯔 개혁(Die Hartz Reform)에서 찾을 수 있다.

그렇다면 적극적 노동시장정책 혹은 적극적 정책에서 활성화정책으로의 내용 변화는 무엇인가? 정책 변화 과정을, 다음에서, 알아보기로 하자.

1. 적극적 노동시장정책의 필요성

1969년 소위 ‘근로촉진법(Das deutsche Arbeitsförderungsgesetz: AFG)’, 정식 명칭은 ‘고용보장과 경제성장 촉진법(Gesetz über die Leistungen und Aufgaben zur Beschäftigungssicherung und zur Förderung des Wirtschaftswachstums)’의 발효를 적극적 노동시장정책의 효시로 볼 수 있다. 근로촉진법은 1927년 제정된 ‘취업중재와 실업보험법(das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)’¹¹⁾을 대체하면서 기존 실업보험법에서와 달리 실업문제 해결이 아닌, 적극적

11) 1927년 세계 최초로 도입한 실업보험의 근거가 되는 법이다.

고용 유지와 축진을 통한 문제 예방을 추구하였다(Bogedan, 2009:1).

실업보험법에서 주로 실업급여(Arbeitslosengeld) 지급을 통한 실업 후 생계보장에 초점을 맞추었다면, 근로촉진법은 고용정책의 한 부분으로서 노동시장정책을 적극적으로 추진하기 위한 토대를 제공하려는 제정 목표를 갖고 있었다. 근로촉진법 제정을 통해 주기적·계절적·구조적 실업 문제를 해결하려는 시도를 한 것이다. 따라서 취업훈련(berufliche Bildungsmaßnahmen)에 대한 법적 권리를 보장하고 취업훈련 기간동안 현금급여 수준을 높이는 것이 법 제정의 골자이었다.

이러한 정책 전환의 배경은 1969년 근로촉진법(AFG) 제정 당시 독일은 기독교민주사회연합(CDU/CSU)과 사민당(SPD)의 대연정 체제가 붕괴하기 직전이었고 1966/67년에 잠시 찾아온 경제 불황에 시달리고 있었던 것에서 찾을 수 있다.

1990년 동서독 재통일이 이루어진 후 근로촉진법(AFG)은 구동독 지역 경제 붕괴에 따라 새로운 도전에 직면하게 되었다. 경제 붕괴와 더불어 지속된 구동독 지역의 높은 실업률과 그에 따른 대량실업자의 생계와 재취업 보장을 근로촉진법(AFG) 범위의 사업과 프로그램만으로 감당하기에는 어려운 상황이 전개된 것이다.

재통일 직후 구서독에서 6.2%, 구동독에서 10.2%이었던 실업률은 1997년에 각각 10.8%와 19.1%로 가파른 상승세를 보였다. 게다가 더 심각한 문제가 장기 실업자(Langzeitarbeitslose)의 증가이었다. 심각해진 실업문제는 그에 상응하는 재정 지출의 증가를 가져왔다. 더 나아가 사회경제적 구조 변화가 세계화 과정의 전개와 더불어 급격히 나타남으로써 근로촉진법(AFG) 역시 새로운 환경 변화에 적응해야 하는 과제를 갖게 되었다. 근로촉진법(AFG) 도입 당시 서비스업 종사자가 전체 고용 인구의 42.3%이었지만, 2007년에는 72.4%로 증가하였다. 경제 구조의 세계화, 디지털화 등이 이러한 변화의 원동력이라고 할 수 있다(StBA,2011). 그리고 이러한 변화에 대응하기 위한 조치가 하르쯔 개혁이다.

2. 하르쯔 개혁

하르쯔 IV는 하르쯔 개혁의 네 번째 단계를 지칭하는 대중적 표현이며 실업급여 II와 사회수당(Sozialgeld) 관련 개혁을 의미한다. 숫자에서 짐작할 수 있듯이 하르쯔 IV는 하르쯔 I, II, III에 이은 개혁의 네 번째 단계에 해당한다. 하르쯔 개혁은 2000년대 초반 독일에 밀어닥친 대량실업 사태와 복지국가 개혁 위기 타파에 대한 욕구가 맞물려 당시 사회민주당 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder) 정부가 신중도(Die Neue Mitte) 노선 맥락에서 추진한 일종의 독일식 ‘제3의 길’ 실천 방식이다. 슈뢰더 정부는 하르쯔 개혁을 토대로 하여 실업급여와 사회부조 수급자의 근로동기 강화와 재취업 구조 개선, 그리고 저임금 부문(der Niedriglohnsektor)의 새로운 일자리 영역화를 시도하였다.

사민당/녹색당 연립정부는 하르쯔 개혁을, 앞서 밝힌대로, 네 단계로 실천하였다. 첫 번째 단계는 ‘노동시장에서의 현대적 인력공급을 위한 제1법(Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)’이 2003년 1월 1일부터 발효되었으며, 이를 하르쯔 개혁 I이라 한다.

하르쯔 개혁 I의 특징은 노동시장에 새로운 취업 형태 도입을 원활하게 해주는 것이었다. 따라서 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit) 주관 직업교육을 강화하고 인력서비스 사무소(Personal-Service-Agenturen:PSA)의 시간제노동자 파견 업무 등 사업을 시작하였다. 하르쯔 개혁 I을 통해 특히 파견노동자의 질과 양을 늘려서 실업률을 낮추려는 시도가 있었다고 해석하겠다.

하르쯔 개혁 II도 2003년 1월 1일부터 발효되었는데, 법명 역시 ‘노동시장에서의 현대적 인력공급을 위한 제2법(Zwetes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)’이다. 두 번째 단계의 하르쯔 개혁은 주로 소위 미니직업(Minijob)이나 미디직업(Midijob)이라고 칭하는 소액임금직종에서 일자리 창출을 촉진하는 것에 목표를 두었다. 소액임금직종은 당시 임금 수준으로 월 400 유로 이하를 버는 경우를 미니직업, 400 유로에서 800유로 정도를 버는 경우를 미디직업으로 분류한다. 소액임금직종을 통한 역동적 일자리 창출을 의도하는 하르쯔 개혁 II는 이러한

맥락에서 자영업(Ich-AG)을 통한 일자리 창출도 정책 목표로 삼았다. 이러한 일자리 창출 작업을 원활하게 하기 위하여 지역사회에 고용센터(Jobcenter) 설치의 근거도 하르쯔 개혁 II법을 통해 마련하였다.

하르쯔 개혁 III의 법명도 ‘노동시장에서의 현대적 인력공급을 위한 제3법(Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)’이며 2004년 1월 1일부터 발표되었다. 이 단계에서 앞서 시작한 개혁 작업 추진 주체로서 기존 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)을 연방고용공단(Bundesagentur für Arbeit)으로 조직 개편을 하였다.

하르쯔 IV 개혁의 정식 법 명칭은 앞서와 비슷하게 ‘노동시장에서의 현대적 인력공급을 위한 제4법(Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)’이며 2005년 1월 1일부터 발효되었다. 그러나 앞서 세 단계 개혁 시도가 일자리 창출을 주요 정책 목표로 설정한다면, 하르쯔 IV 개혁은 실업급여 수급과 주로 관련이 있다.

개혁 이전 실업급여는 실업수당(Arbeitslosengeld)과 실업부조(Arbeitslosenhilfe)의 두 종류가 있었다. 전자는 실업 후 1년 동안 실업 직전 소득의 60% 정도 수준에 비례하여 급여를 제공하는 것이었고, 후자는 실업급여 수급 기간이 지나도 일자리를 찾지 못하는 경우에 원칙적으로 기간에 제한없이 최저생계 유지 급여를 받는 것이었다. 이 둘은 모두 실업보험제도에 근거를 두고 있었기 때문에, 실업부조 급여 수준이 사회부조(Sozialhilfe)와 비슷한 수준이긴 했지만, 실업부조 급여 수급 자격은 급여 신청 직전에 실업수당 수급 경력이 있어야 하고 사회부조는 그러한 경력이 없어도 된다는 차이가 있었다.

그러나 하르쯔 개혁을 통하여 실업수당은 실업급여 I로 남은 반면, 실업부조는 사회부조와 통합하여 실업급여II가 되었다고 할 수 있다.¹²⁾ 또한 실업급여 수급권자의 부양가족 대상 사회수당(Sozialgeld)을 신설하였다. 사회부조 대상자는 노인이나 근로능력이 없을 경우로 수급 자격을 제한하였다. 수급가구에서도 근로능력이 있는 경우와 없는 경우를 엄격히 구분하여 근로능력 소지자의 취업을 강조하는 것이 개혁의 근본 취지이었기 때문이다. 실업급여 분류를 바탕으로 수급자 유형 분류를 함으로써

12) 하르쯔 급여의 자세한 내용은 여유진 외(2009)를 참고할 것.

근로능력 고취 및 취업지원 과정을 세분화하는 시도를 하기 시작한 것이 하르쯔 개혁의 특징이다.

이상 내용을 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 하르쯔 개혁의 단계와 주요 내용

단 계	주요 내용
하르쯔 개혁 I	직업교육 강화. 시간제노동자 파견 완화를 통한 고용확대 도모
하르쯔 개혁 II	소액임금직종과 자영업을 통한 고용확대 시도. 고용센터 설치.
하르쯔 개혁 III	연방노동청 폐지, 연방고용공단 설치(Bundesagentur für Arbeit).
하르쯔 개혁 IV	실업부조를 실업급여 II로 대체.

1) 실업급여 I

취업활동 도중 실업자가 되었을 경우에 대개 실업 직전 세후소득의 60%를 최장 12개월 간 실업급여로 받을 수 있다. 이를 ‘실업급여 I (Arbeitslosengeld I)’이라고 한다. 부양 자녀가 있을 경우에는 직전 소득의 67%까지도 받을 수 있다.

실업급여 I 을 12개월 동안 받고 사는 동안에 취업을 하지 못했을 경우에, 2005년 전까지는 실업부조(Arbeitslosenhilfe)를 받았다. 그러나 2005년 1월 1일부터 실업급여를 ‘실업급여 II (Arbeitslosengeld II)’가 대체하였다. 실업급여 II를 계속 받으려면, 취업 능력, 취업 의지, 급여 수급이 필요한 상황, 독일 내 지속적인 거주 등 조건을 입증해야만 한다.

2) 실업급여 II

실업급여 II는 실업급여 I 수령 기간이 지난 후에도 취업을 하지 못했을 경우에 수급 자격을 갖는다. 여기에 더하여 취업활동 소득으로는 본인의 생계 유지는 되지만 부양 자녀 생계 유지가 곤란한 경우에 실업급여 II를 받게 된다. 이 경우를 추가수급자(Aufstocker) 집단으로 부르기도 한다(Prognos AG, März 2009:47).

실업급여 II는 규정급여(Regelleistung), 추가급여, 주거급여와 난방급여

등으로 구성된다. 그 외에도 일시적 필요에 따라 부채 상환 지원, 일회성 지원, 생계비 대여 등이 있다.

3) 수급자 유형 분류

고용 관련 서비스를 강화하기 위하여 우선 실업급여 I 수급자 유형을 4가지로 분류하게 되었다. 첫 번째 유형은 시장형 대상자로서 취업에 특별한 문제가 없는 사람이다. 둘째는 2-3주에 걸친 단기훈련 혹은 취업의 욕 강화 등 낮은 수준의 활성화정책을 토대로 하여도 취업이 가능한 활성화 대상자이다. 세 번째, 훈련과 보조금 지원을 받을 경우 취업이 가능한 지원 대상자이다. 네 번째는 일반적인 취업지원프로그램으로는 취업이 불가능하기 때문에 급여에 의존해서 살아가야 하는 사람들이다(황덕순, 2008:48).

실업급여II 수급자 유형은 첫째, 새롭게 취업노동시장에 진입하는 학교 졸업자 등 청년층이다. 둘째, 취업 능력이 있지만 아동돌봄 등 이유로 취업할 수 있는 여건이 되지 않는 집단이다. 세 번째, 어떤 이유이든 취업 곤란 요인을 하나 갖고 있는 집단이다. 네 번째, 취업 곤란 이유를 복수로 갖고 있는 집단이다. 다섯째, 취업활동을 하고 있음에도 불구하고 저임금 때문에 급여를 받아야 하는 사람들이다(황덕순, 2008:49). 혹은 근로를 전제로 해서 소위 ‘1유로 직업(Ein-Euro-Job)’에 종사하면서 급여를 받는 사람들도 여기에 포함된다. 유형 분류 중 한부모가족은 둘째와 넷째, 다섯째 유형에 속한다고 보겠다.

3. 활성화정책과 한부모

하르쯔 개혁에서 강조하는 활성화정책 주요 내용은 실업급여 지급 방식 변경을 통한 급여 수준 저하와 급여 수급 기간 축소, 취업을 강제하는 조치 강화, 직업훈련 등 취업지원 확대이다. 그렇다면 이러한 정책 흐름에서 한부모 수급자 대상 활성화 조치는 어떻게 이루어질까?

1) 가족관계 강조

활성화정책의 법적 토대인 사회법 2권(SGB II: Sozialgesetzbuch)은 구직자 기초생활보장(Grundsicherung)이 추구하는 우선 목표를 취업활동을 통하여 급여수급 욕구를 없애거나 급여수급 기간을 단축하는 것으로 제시하고 있다. 또한 급여수급을 통한 취업능력 향상도 주요 정책 목표이다. 그러나 이에 더하여 취업능력 있는 기초생활보장 수급자가 자녀 돌봄, 가족 수발 등 이유로 인하여 가질 수 있는 가족 내 특수한 생활관계(familienpezifische Lebensverhältnisse)를 고려해야 한다고 명시하고 있다(SGB II § 1(2)). 이는 하르쯔 개혁 이전 사회부조(Sozialhilfe)를 받던 많은 여성들이 실업급여Ⅱ 수급자로 전환되면서 갖게 되는 근로의무와 가족돌봄이 충돌하는 것을 예방하기 위한 조치로 해석할 수 있다. 즉 자녀 양육이나 수발 등 가족돌봄이 취업활동보다 우선하고 있는 것이다.

근로의무보다 가족관계를 강조하는 경향은 욕구공동체(Bedarfsgemeinschaft)¹³⁾ 개념에서 잘 나타난다. 욕구공동체는 최소한 한 명 이상 근로능력을 갖춘 수급자를 전제로 한다. 따라서 욕구공동체 구성원은 첫째, 근로능력 있는 수급자 본인, 둘째, 미성년 자녀를 돌보는 부모 혹은 부모 중 한 명, 셋째, 수급자의 배우자이다. 배우자 경우에는 혼인과 사실혼 및 동거 관계를 모두 인정해 준다. 또한 배우자가 동성일 경우에도 수급 자격 인정을 받는다. 이는 동성혼을 인정하지는 않지만 동성 배우자 관계를 인정하기 때문에 가능하다.¹⁴⁾ 넷째, 수급자 자녀이다. 25세 미만 자녀가 혼인을 하지 않았고 근로능력이 없으며 생계 유지에 필요한 비용을 스스로 조달하지 못하면서 부모와 동거하는 경우에 욕구공동체 구성원으로서 급여수급 자격을 갖는다. 다섯째, 수급자의 근로능력 없는 65세 이상 부모도 욕구공동체 구성원에 속한다(SGB II §.7).

욕구공동체 구성원으로서 받는 급여는 실업급여Ⅱ라 하지 않고 사회수당(Sozialgeld)라 칭한다. 그러나 명칭이 다를 뿐 급여 수준이나 내용 차이는 없다. 자녀가 25세 이상이 되었을 때 해당 자녀는 더 이상 욕구공동체

13) 욕구공동체 관련 내용은 여유진 외(2010) 중 필자 집필 부분을 가져온 것임.

14) 독일의 경우에는 2001년부터 동성 배우자 등록을 인정하였고, 2008년부터는 이성 부부 중 한 명이 결혼 생활 도중 성을 바꿔 동성이 되었을 경우에는 동성혼인도 인정하고 있다.

에 속하지 않는다. 25세 미만 자녀가 이미 아이를 낳아 키우고 있는 상황이 되면 동일 주거지에 두 개 욕구공동체가 형성된 것으로 간주한다. 기초보장(Grundsicherung)으로서 근로능력이 없는 집단을 대상으로 하는 사회수당(Sozialgeld) 수급자 수는 2009년 현재 1,817,600명인데 그 중 15세 미만 아동이 1,739,000명으로서 사회수당 수급자의 약 96%를 차지하고 있다(BA,2010:28).

2) 가족돌봄 강조

실업급여 수급자 유형에서, 앞서 밝힌대로, 돌봄은 중요한 취업곤란 요인이다. 따라서 활성화정책에서 강조하는 원리로서 자기책임(Zumutbarkeit)이 돌봄 담당자에게 적용되지 않는다. 사회법 2권에 따른 기초생활보장급여 수급자는 특정 예외 상황을 제외하면 자신에게 원하는 일을 해야만 하는 의무를 갖는다(자기 책임원리: Zumutbarkeit). 이때 급여 수급자를 자기 책임원리에서 벗어나게 해주는 예외 상황은 다음과 같다(SGBII § 10).

- 특정 일을 하기에 신체적·정신적·심리적 능력이 되지 않을 때.
- 지금 원하는 일을 해서 실직 전 본인이 주로 해왔던 일을 다시 시작하는 상황이 왔을 때 오히려 본인이 주로 하던 일을 못하게 되는 상황을 예측할 수 있을 때.
- 일을 함으로 인하여 아동 돌봄을 하지 못하게 될 때.
- 가족이나 동거인을 수발(Pflege)해야 하는 상황 때문에 취업을 할 수 없을 때 혹은 취업을 하게 되면 수발이 불가능할 때.

그러나 3세 이상 아동의 보육시설 이용이 법적 권리로 보장되어 있기 때문에 아동이 3세 이상 되어서 보육시설에 맡길 수 있을 경우에는 자기책임 원리를 적용한다. 이 경우 근로능력이 있는 돌봄 담당자는 고용센터가 권유 혹은 강제하는 취업을 거부할 수 없다. 2013년 8월 1일부터 만 1세 이상 3세 미만 아동의 보육시설 이용도 법적으로 보장되었기 때문에 해당 연령대 아동 돌봄 담당자도 취업 의무를 갖게 된다. 그러나 취업을 강제하기 위하여 지자체는 실업급여II 수급자가 아이를 우선적으로 보육시설에 맡길 수 있는 조치를 취해야 한다(SGBII § 16a). 따라서 법적

권리와 관계없이 보육시설을 이용할 수 없다면 돌봄 담당자에게 취업을 강제할 수 없는 상황이 되는 것이다.

3) 활성화정책 대상으로서 한부모

활성화정책은 기초생활보장 급여 수급 전제 조건으로서 취업활동을 강조한다. 그러나 활성화 조치가 가족관계 유지에 기여하는 기능 역시 강조한다. 또한 활성화 조치에 따른 취업 강제보다는 가족돌봄 수행 여건 조성을 더 우선시한다. 결국 활성화정책 대상으로서 근로능력자와 가족이 겹친다면 가족과 겹치는 영역은 활성화 조치보다는 가족관계 유지와 가족 내 돌봄기능 수행을 우선시한다고 볼 수 있겠다.

근로능력 있는 수급자가(대부분 남성) 제재를 받아 실업급여Ⅱ 수급액 중 30% 이상이 삭감될 경우에도 욕구공동체 내 미성년 아동이 있으면 지자체는 삭감된 급여를 보충할 수 있는 현물급여 혹은 현금 가치에 상응하는 서비스를 제공할 수 있기도 하다(SGBⅡ § 31 Abs.2(3)).

가족관계와 가족돌봄에 초점을 맞추고 있는 활성화정책이 한부모만을 대상으로 정책 영역을 갖고 있지는 않다. 가족관계와 가족 내 돌봄에 적용하는 원칙을 동성부부 등 가족 형태와 관계없이 다시 그대로 적용하고 있을 뿐이다. 따라서 한부모만을 대상으로 하는 활성화정책 자체는 존재하지 않는다고 볼 수 있다.

다만 기초생활보장 급여 수준 결정에서 한부모이거나 장애인, 3개월 이상 임신부일 경우에는 추가욕구(Mehrbedarf)에 따른 추가급여를 더 받는다. 7세 이하 한 명의 아동을 양육하거나 16세 미만 아동 2-3명을 양육할 경우 부부가족 수급권자가 받는 규정급여보다 한부모는 36%를 더 수령한다. 또한 네 번째 이하 자녀부터 해당 자녀가 16세 이하일 때 1인당 기본 규정급여의 12%를 더 받는다(SGBⅡ § 21(3)). 이와 같이 한부모일 경우 부부가족보다 규정급여에 가산한 급여 제공은 한부모 노동력 활성화와는 거리가 있는 규정이며 다만 한부모 가족 양육비가 부부 가족 양육비보다 더 들어간다는 현실을 반영한 조치로 이해할 수 있을 것이다.

IV. 활성화정책으로서 가족정책

1. 가족정책 영역과 활성화정책

전통적으로 복지국가에서 돌봄정책(care policy)은 고용전략과 밀접한 관계를 맺고 발전해왔다(Morel, 2007). 돌봄을 가족정책 영역 중 하나로서 이해할 때 가족 돌봄을 가능케 하는 정책적 개입 수단은 돌봄비용 지원, 돌봄시간 보장, 그리고 사회적 돌봄 인프라 구축을 통한 돌봄부담 분담으로 분류할 수 있다. 돌봄비용 지원은 돌봄으로 인하여 발생하는 비용이 소득 감소로 이어지는 상황을 예방하기 위한 조치로서 현금·현물급여를 의미한다. 돌봄시간 보장은 취업활동 근로자로서 사용자와의 관계에서 돌봄으로 인한 취업활동 중단 혹은 근무 시간 축소를 불이익 없이 할 수 있는 권리 보장을 의미한다. 돌봄 인프라 구축에 따른 돌봄부담 분담은 어린이집, 학교, 장애아 조기 치료 이용·생활 시설 등 가족 범위를 벗어나 탈가족중심주의적(de-familialistic) 차원에서 가족 돌봄 부담을 사회가 나눌 수 있는 사회적 시설 구축으로 볼 수 있다. 돌봄비용 지원은 취업활동 소득 대체 효과로 인하여 부모의 취업활동, 특히 여성취업 활동 동기를 약화시키는 효과가 있다. 반면 돌봄시간 보장과 사회적 돌봄시설 구축이 돌봄노동이 주는 제약에서 벗어나 부모의 취업활동을 가능케 하는 조치로서 활성화정책 성격을 보인다고 할 수 있다.

1) 돌봄비용 지원

돌봄비용을 직접 지원하는 대표적 가족정책 수단으로 아동수당(Kindergeld), 부모수당(Elterngeld), 수발수당이 있다.

(1) 아동수당

1955년 도입된 아동수당은 세 번째 출생 자녀부터 지급하면서 시작되었다. 아동수당은 가족생계 책임자로서 남성의 부담을 덜어주기 위한 양육비용 지원 수단으로 이해되었고 따라서 수급권자도 취업활동 부모로

제한하였는데, 따라서 취업활동을 하는 아버지가 수급권자 되는 경우가 대부분이었다. 1964년 연방아동수당법 개정예 따라 취업활동 부모 우선 수급권이 사라지고 실질적 양육자가 아동수당 수급권자가 되었다(정재훈, 2012:372-377). 이는 아동수당의 기능이 임금 보충에서 양육비용 지원으로 변화하였음을 의미한다. 그리고 이러한 변화는 양육 담당자로서 여성의 취업활동 욕구를 최소한 자극하지 않는 효과를 아동수당이 본격적으로 갖기 시작했음도 의미한다고 보겠다. 2010년 이후 2013년 현재 아동수당은 첫째와 둘째 자녀 대상 184유로, 셋째 자녀 대상 190유로, 넷째 자녀부터 215유로 수준에서 지급하고 있다.

아동 돌봄을 대가로 양육자, 결국 대부분 여성에게 지급하는 아동수당은 자녀양육 부모의 일·가정 양립을 위한 사회적 돌봄시설 구축이나 활성화정책과 병행하지 않는 이상, ‘남성 = 취업활동, 여성 = 가사·돌봄노동’ 구도를 유지하는 보수적 복지국가 특성을 유지하는 대표적 가족정책 수단이 될 수 있다(Opielka, 2004:111).

(2) 부모수당

부모수당은 부모시간 사용 기간 중 받을 수 있는데, 수령 기간은 자녀 출생 후 최대 14개월이며, 2013년 현재 월 300유로에서 1,800유로까지 수령액 차이가 난다. 월 소득의 최고 67%라는 소득비례방식으로 부모수당을 지급하기 때문이다. 부모수당 수급자의 자녀 출생 전 취업활동 소득이 없을 경우에는 최저 월 300유로를 보장해 주고, 고소득자인 경우에는 최대 1,800유로를 초과해서 지급하지 않는다. 부모수당은 과세 대상이 아니다. 부모 중 한 명이 최대 12개월 부모수당 수급을 할 수 있으며, 나머지 2개월은 다른 배우자 수급이 가능하다. 다만 부모 중 한 명이 질병으로 인하여 부모수당 수급이 불가능할 경우 다른 배우자가 14개월 부모수당 수급을 할 수 있다. 부모수당 수령액을 반액으로 할 경우에는 최대 28개월까지 부모시간을 사용할 권리를 갖는다(정재훈/박은정, 2012:13).

아동수당이 양육비용 보상 성격을 강하게 받는다면, 부모수당은 출산 후 돌봄노동으로 인하여 생길 수 있는 소득 손실을 최소화하려는 정책 의도를 갖는다. 이는 출산 후에도 취업활동 시장 복귀 동기를 지속적으로

유지할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 높아진 소득 대체율과 14개월 전 기간 수령을 위해서 배우자 한 명이 최소 두 달은 부모시간을 사용해야 하는 규정은 취업남성을 돌봄노동으로 유도하려는 정책 의도도 강하게 보여주고 있다. 반면 취업활동 소득이 없던 부모도 1986년 이후 2007년 부모수당 도입 이전까지 지급하던 정액제 양육수당(Erziehungsgeld)과 마찬가지로 월 300유로 부모수당을 수령할 수 있게 함으로써 기존 전업주부의 취업활동 욕구를 자극하는 정책적 시도를 부모수당을 통해서만 하지 않는 양상을 보이고 있다. 결국 부모수당은 취업 보상 강화 차원에서 부모 대상 활성화정책 성격은 유지하고 있지만, 전업주부 경우에는 활성화정책으로서 기능하지 못한다고 볼 수 있다.

(3) 수발수당

1995년 이후 시행 중인 수발보험(Pflegeversicherung)은 배우자, 자녀, 친인척, 동거인 등 집에서 직접 수발노동을 담당하는 사람에게 요수발자의 수발등급에 따라 일정 수준 수당을 지급하고 있다. 1995년 시행 당시 수발수당 수준은 대체로 1등급 경우 월 400마르크, 2등급 월 800마르크, 3등급 월 1,300마르크이었다(정재훈, 2002:380)

요수발자는 시설이 아니라 집에서 수발서비스를 받을 경우 등급과 본인이 사용할 수 있는 재가서비스 이용 수준에 따라 수발수당을 받아서 자신을 돌보는 사람에게 지급하게 된다. 2013년 현재 수발 0등급(치매 포함) 경우 월 120유로, 수발 1등급 235유로, 치매를 포함한 수발 1등급 305유로, 수발 2등급 440유로, 치매 포함 수발 2등급 525유로, 수발 3등급 700유로 수준의 수발수당 지급을 하고 있다. 그런데, 예를 들어, 치매를 동반하지 않는 수발 1등급 경우 재가수발서비스 중 현물급여 이용 한도는 450유로이다. 수발용품 구입 등 현물급여로 사용할 수 있는 450유로 중 절반인 225유로만 사용했다면, 이 경우 수발수당은 본래 정해진 235유로가 아니라 현물급여 사용 비율 50%와 비례하여 235유로의 절반인 117.5유로가 된다(BMG, 2013).

수발수당은 아동수당과 마찬가지로 시설수발 구조가 확대되지 않고 수발에서 오는 돌봄부담 담당자에게 직접 보상해 주는 형태로 유지되는

한 수발수당 수급자의 취업활동 동기 강화로 이어지기 어려울 뿐 아니라 취업활동과 수발이라는 돌봄노동을 병행할 수 있는 기회 또한 제공하지 않게 된다. 그런데 2011년 말 현재 약 250만 명이 수발보험 서비스를 받고 있는데, 이중 재가수발서비스 이용자는 약 176만 명으로서 전체 서비스 수급자의 70%를 차지하고 있다. 시설수발서비스 이용자는 약 74만3천 명이다(30%)(StBA, 2012:5). 결국 수발이라는 돌봄 요인이 생겼을 경우 시설 서비스를 이용하고 취업활동을 유지·시도할 수 있는 활성화정책 개입 가능성이 그리 크지 않은 현실을 보여주고 있다.

2) 돌봄시간 보장

돌봄시간 보장은 전통적으로 출산 전후 모성휴가(Mutterschaftsurlaub)와 1986년부터 시행한 아동양육휴가(Kindererziehungsurlaub)이었다. 모성휴가는 취업활동 여성을 대상으로 출산 전 6주, 출산 후 8주, 이렇게 모두 14주 기간을 보장해주고 있다.¹⁵⁾ 아동양육휴가는 처음 시행 당시 기간은 월 600마르크 아동양육수당 지급과 더불어 10개월이었으며 그후 수당 지급과 병행한 양육휴가 기간이 18개월로 늘어나기도 하였다. 그리고 무급으로 (각 주별 차이는 있지만) 24개월 아동양육휴가가 가능하였다. 그러나 소득 대체 효과도 없고 3세 미만 아동 보육시설이 거의 전무했던 상황에서 아동양육휴가는 돌봄시간만 보장해 주었을 뿐 취업활동 유인과는 거리가 멀었다. 게다가 양육휴가 후 직장 복귀를 보장하는 법적 근거도 불투명하였기 때문에 활성화정책과는 거리가 멀었다(정재훈, 2012:379-387).

이러한 한계를 극복하고 돌봄시간도 보장하면서 취업활동 유인도 강화하는 가족정책 전환이 2007년부터 시행 중인 부모시간(Elternzeit)이다. 부모시간은 미성년 자녀를 돌보는 혼인·동거 부부, 한부모, 조부모, 친척 등이 사용할 수 있다. 이때 부모시간 이용자는 주당 30시간을 초과하여 취업활동을 할 수 없다. 부모시간 사용 기간은 아동 출생 후 만 3세 이전까지이다. 부모수당 수령 기간보다 22개월에서 24개월 정도 길다(정재훈/박은정, 2012:13).

15) Gesetz zum Schutz der erwerbstätigen Mutter § 3, § 6.

부모시간이 취업활동과 관련하여 갖는 의미는 다음과 같다. 먼저, 출생 자녀가 만 3세가 될 때까지¹⁶⁾ 부모시간 사용 기간 동안 법적 고용보호를 받는다.¹⁷⁾ 부모수당 수급 기간 최대 14개월보다 고용보호 기간은 약 2년 정도가 더 긴 셈인데, 이는 부모수당 소득 대체 효과가 높지 않은 부모의 경우 무급 부모시간 사용을 쉽게 받아들이게 함으로써 취업활동 복귀를 늦추게 하는 결과를 가져올 수 있다. 반면 법적 고용보호는 출산 후 1년간 집중적 돌봄노동 후 취업노동 시장 복귀를 용이하게 해줄 수 있는 요인으로 작용하게 된다.

둘째, 부모시간 활용을 융통성 있게 할 수 있기 때문에 돌봄 부담으로 인하여 취업활동을 중단할 수 있는 요인을 최소화하고 있다. 부모 중 한 명이 12개월 범위에서 부모시간을 자녀가 만 8세가 되기 이전에 사용할 수 있다. 이때에는 물론 사용자와 합의를 해야 한다.¹⁸⁾

셋째, 부모시간 활용 기간 중 주당 30시간 범위에서 시간제근무(Teilzeitarbeit)를 할 수도 있다. 또한 시간제근무 이후에 다시 풀타임 근무를 원할 경우에 근무 시간 복귀를 할 수 있는 권리도 함께 보장하고 있다.¹⁹⁾

부모시간 기간 활용에 있어서 높은 수준의 융통성과 시간제근무 보장 및 본근무시간 복귀 보장은 돌봄 부담과 관계없이 취업활동을 유지할 수 있는 긍정적 요인으로 작용한다.

3) 사회적 돌봄시설 구축²⁰⁾

사회적 돌봄 기회 보장은 돌봄부담을 가진 부모 노동력 활성화에서 매우 중요한 요소이다. 시설수발 인프라가 재가수발 서비스와 비교할 때, 앞서 살펴본 바와 같이, 노동력 활성화에 기여할 수 있는 수준이 아닌 것처럼 독일에서는 오랜 기간 보육시설 인프라가 부모, 특히 여성의 취업

16) Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit § 15(2).

17) Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit § 18.

18) Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit § 15(2).

19) Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit § 15(5).

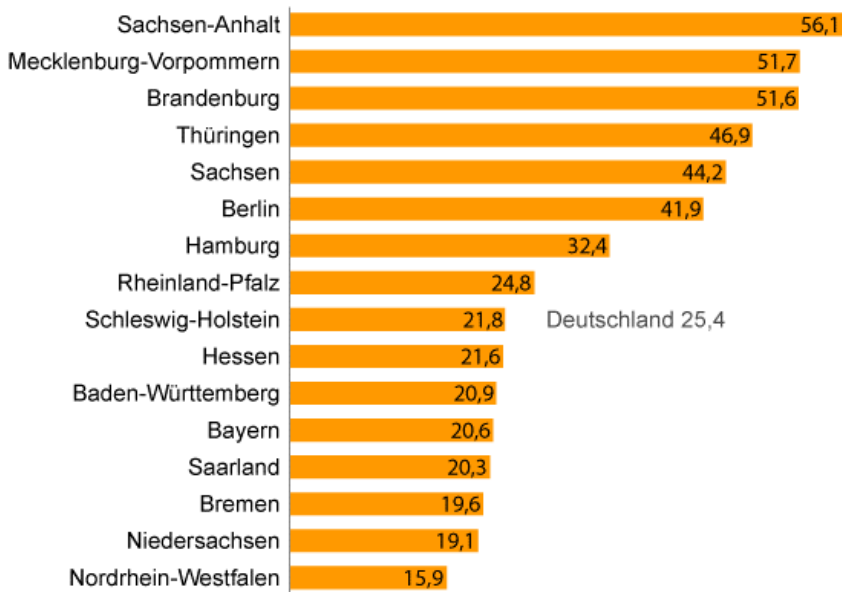
20) “한국행정연구원(2012), 사회복지전달체계 개선 방안 연구: 보육복지전달체계를 중심으로.” 중 필자 집필 ‘독일 사례’를 토대로 내용 재구성.

활동 욕구보다는 ‘아이를 돌보는 여성’의 모습을 전제로 낮은 보육율 수준을 보여왔다(IAQ, 2012: 41-42). 보육률은, 물론, 구 동서독 지역 간 격차를 보였다. 사회주의체제 보육 전통이 남아 있는 구동독 지역 3세 미만 아동 보육율은 통일 후에도 30-40% 수준을 보인 반면 구서독 지역 보육율은 2007년 이전에는 10% 수준이 채 안되었다(정재훈/박은정, 2012:15).

2008년을 기준으로 3세 미만 아동 보육율 독일 전국 평균이 17.8%인 반면 프랑스는 42%, 스웨덴 46.7%, 영국 40.8% 수준을 보였다. 이러한 현상은 전체적으로 6세 미만 아동 대상 사회서비스 공적 지출이 국내총생산에서 차지하는 비중이 2000년대에 스웨덴의 경우 약 1% 수준을 유지한 반면 독일은 0.4% 수준을 유지한 결과로 나타났다. 이는 영국이 2002년 동 비율을 0.6%에서 1.1%로 끌어올린 변화와도 대비되는 현상이다(IAQ, 2012: 44-45).

그러나 아동돌봄 사회화가 지속적 저출산 문제에 대응하는 중요한 가족정책 아젠다로 등장하기 시작하였고 2007년 부모시간·부모시간 도입 등 가족정책 전환이 일어나는 과정에서 기독교민주·사회연합(CDU/CSU)·사회민주당(SPD) 대연정 내각은 2013년까지 120억 유로의 예산을 동원하여 75만 명의 1세 이상 3세 미만 아동이 보육시설을 이용할 수 있도록 하기 위한 아동보육시설 구축 계획을 합의하였다(정재훈, 2007:72). 또한 기독교민주·사회연합/자민당(FDP) 연정은 2012년 5월 30일 ‘아동돌봄 2013(Kindertagesbetreuung 2013)’이라는 10대 정책 아젠다를 제시하여(BMFSFJ, 2012.5.30) 돌봄 사회화 가족정책 기조를 유지해 나가고 있다.

이러한 정책 전환 결과 2011년 말 현재 3세 미만 아동 보육율은 전국 평균 25.4%를 보이고 있으며, 구서독 지역 경우에도 20% 수준에 이르는 결과를 보이고 있다[그림 1].



“출처: 독일 통계청²¹⁾”

[그림 1] 각 주별 3세 미만 아동 보육률(2011년)

V. 결론

돌봄비용 지원, 돌봄시간 보장, 사회적 돌봄시설 구축이라는 가족정책 영역을 통해 독일은 전통적으로 여성의 돌봄노동 부담을 전제로 한 가족정책을 실천해왔음을 보았다. 다만 저출산 등 인구학적 변동에 따른 가족정책 대응의 전환이 2007년을 기점으로 이루어지면서 취업활동 여성의 돌봄부담 분담과 남성의 돌봄노동 참여를 강조하는 경향이 나타나기 시작한 점도 알 수 있었다. 이러한 가족정책 전환이 하르쯔 개혁 이후 활성화정책의 본격적 이행과도 맞물리면서 한부모에게는 어떤 의미를 갖게 되었을까?

이러한 문제에 우선 할 수 있는 대답은 “한부모만을 취업노동 시장으로

21) <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Aktuell/Kindertagesbetreuung.html?nn=50842>

유인하려는 가족정책은 존재하지 않는다.”이다. 다만 부모수당 지급에 있어서 부부에게 적용되는 ‘12개월 + 2개월’이 한부모에게는 그냥 14개월 전체로 적용된다는 점이 다를 뿐이다.²²⁾ 한부모는 부모수당 지급을 14개월 모두 할 수 있다는 것이다. 또한 한부모만을 대상으로 하는 활성화정책의 존재도 없는 상황이며 다만 취업훈련, 주거보장, 의료보장, 돌봄지원 등 보편적 사회보장제도 틀에서 활성화정책이 전개되면서 한부모도 정책 대상이 되고 있을 뿐이다(IAQ, 2012: 62-67). 달리 말하면 “한부모만을 대상으로 하는 활성화정책 자체도 존재하지 않는다.”는 결론을 도출할 수 있다. 다만 한부모가 일단 취업을 하고 난 후 취업노동시장에 머물 수 있는 유리한 조건을 2007년 가족정책 개혁이 가능하게 하였다고 말할 수 있다. 즉 가족정책 변화는 비활성화되어 있는 (한)부모를 활성화하는 정책 의도보다는 이미 취업활동을 하고 있는 (한)부모의 지속적 활성화를 정책 목표로 도입했다는 의미를 갖는다.

2000년대 이후 복지국가 재편기 과정에서 독일 활성화정책은 실업급여 수준 하락, 고용의 질 악화 등 결과를 가져왔다는 비판에 직면하기도 한다. 그러나 영미권 국가에서 찾아볼 수 있는 한부모를 대상으로 한 활성화정책 흐름을 독일 활성화정책에서는 찾아볼 수 없는 것이다. 오히려 가족관계와 가족돌봄을 노동력 활성화보다 우선시하는 경향이 여전히 남아 있음을 확인할 수 있다. 돌봄노동에 기인한 미취업 상태를 노동력이 비활성화된 상태로 보는 관점이 뚜렷이 드러나지 않는 것이다. 또한 한부모만을 대상으로 하는 활성화정책 역시 존재하지 않는다. 다만 한부모의 특수한 욕구를 반영한 추가급여 제공이 있을 뿐이다.

활성화정책 목표를 공유하는 가족정책 역시 존재하지 않음을 확인하였다. 2007년 이후 본격화된 취업·돌봄노동 이중부담 분담 및 성별노동분리 극복이라는 가족정책 지향은 이미 활성화된, 즉 취업활동 인구가 노동시장에서 이탈하지 않도록 개입하는 것으로 이해할 수 있다. 비활성화된 인구를 취업시장으로 유인하는 정책은 가족정책 영역에서 찾아보기 힘들다. 오히려 아동수당, 부모수당, 수발수당 등 현금급여가 아직 사회적 돌봄시설 확대를 추구하는 상황에서 현재 비활성화된 돌봄노동 담당자의

22) Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit § 4(3).

취업 욕구를 높은 소득대체율로써 억제하는 효과를 낳는다고 볼 수도 있다.

결국 독일 활성화정책은 취업시장으로부터 비활성화되어 있는 가족돌봄 담당자를 활성화하려는 정책 목표를 가지고 있지 않으며 오히려 가족 형태에 관계없이 가족돌봄과 가족관계 유지에 기여하는 차원에서 가족정책으로서 의미를 갖는다. 또한 가족정책 역시 가족 형태와 무관하게 이미 가족돌봄 담당자가 이미 활성화되어 있는 상태를 유지하는 데 기여하고 있다. 따라서 한부모 수급자만을 대상으로 하는 활성화정책이나 가족정책은 존재하지 않으며 영국의 한부모뉴딜이나 미국의 TANF와 같이 활성화정책과 가족정책의 공통영역도 독일에서 찾아보기 어려움을 확인하였다.

참고문헌

- 김종일(2010). “대륙복지국가의 활성화정책 추이에 관한 퍼지 집합 이념형 분석 2000-2007”. 사회보장연구. 제26권 제2호. 253-284.
- 김종일(2011). “한부모에 대한 활성화 정책의 국제 비교”. 社會保障研究. 제27권 제4호. 191-223.
- 김형기(2008). “경제성장과 사회통합을 위한 노동시장제도 연구_독일, 덴마크 3국 비교분석을 중심으로”. 노동정책연구. 제8권 제3호. 93-124.
- 신광영(2009). “덴마크의 유연안정성 모델- 세계화 시대의 새로운 정책모델”. 스칸디나비아연구. 제10권. 97-121.
- 여유진 외(2009). 저소득층 지원제도의 유형 및 특성 연구. 서울: 보건사회연구원 연구보고서.
- 여유진 외(2010). OECD 국가 빈곤정책 동향분석. 서울: 한국보건사회연구원.
- 정재훈(2002). “사회보험으로서 수발보험 도입 가능성 모색을 위한 연구 - 독일의 예를 중심으로”. 한국사회복지학. 제48권 제3호. 359-402.
- 정재훈(2012). “가족수당”. 한국보건사회연구원, 주요국의 사회보장제도: 독일. 372-403.
- 정재훈, 박은정(2012.03.20). 가족정책 유형에 따른 독일 가족정책 변화 분석 - 최종 원고.
- 정희정(2008). “덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델 비교”. 국제노동브리프. 제6권 제3호. 23-36.
- 황덕순(2009). “활성화 정책의 의미와 시사점”. 국제노동브리프. 제7권 제10호. 1-3.
- BA(Bundesagentur für Arbeit)(2010). SGB II. *Jahresbericht* 2009.
- BMAS(2012). *Arbeitsmarktintegration und sozio-ökonomische Situation von Alleinerziehenden*. Ein empirischer Vergleich: Deutschland, Frankreich, Schweden, Vereinigtes Königreich.
- BMFSFJ(2012). *Zehn-Punkte-Programm Kindertagesbetreuung*.
- BMG(Bundesministerium für Gesundheit)(2013). *Pflegeleistungen - Pflegegeld*.

- Bogedan, C.(2009). *40 Jahre aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*. WISO direkt Juni 2009.
- Eichhorst, W., Grienberger-Zingerle, M., & Konle-Seidl, R.(2006). Activation Policies in Germany. From Status Protection to Basic Income Support. *IZA(Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit)* DP No.2514.
- Eichhorst, W., & Konle-Seidl, R.(2008). Contingent Convergence A Comparative Analysis of Activation. *IZA(Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit)* DP No.3905.
- Finn, D.(2009). “영국의 활성화 정책”. 국제노동브리프. 제7권 제10호. 38-54.
- Grubb, D.(2009). “활성화, 복지급여, 노동시장 성과”. 국제노동브리프. 제7권 제1호. 4-13.
- Häusermann, S., & Palier, B.(2008). The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies. *Socio-Economic Review*, 6, 559-586.
- IAQ(Institut Arbeit und Qualifikation)(2012). *Arbeitsmarktintegration und sozio-ökonomische Situation von Alleinerziehenden*. Ein empirischer Vergleich Deutschland, Frankreich, Schweden, Vereinigtes Königreich.
- Konle-Seidl, R.(2009). “독일의 활성화 정책”. 국제노동브리프. 제7권 제10호. 14-26.
- Sigrid, L.(2003). Varieties of Familialism: The caring function of the family in comparative perspective. *European Societies*, 5(4), 353-375.
- Lewis, J., & Hobson, B.(1997). *Lone Mothers in European Welfare Regimes*. London : Jessica Kingsley.
- Madsen, P. K.(2008). “덴마크식 유연안정성 노동시장 개혁의 새로운 모델인가”. 국제노동브리프. 제6권 제3호. 3-12.
- Madsen, P. K.(2009). “덴마크의 활성화 정책”. 국제노동브리프. 제7권 제10호. 27-37.

- Morel, N.(2007). From Subsidiarity to 'Free Choice': Child- and Elder-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands, *Social Policy & Administration*, 41(6), 618-637.
- Opielka, M.(2004). *Sozialpolitik*, Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Schmid, G.(2006). Social risk management through transitional labour market. *Socio-Economic Review*, 4, 1-33.
- StBA(2011). *Stand der Entwicklung der Erwerbstätigkeit*.
- StBA(2013). *Pflegestatistik 2011*.

Abstract

The study on the activation policy putting a high value on families- focused on the Germany

Jung Jae-Hoon*

The purpose on this article is to analyze the meanings of family policy the German activation policy has, focused on the labor activation of a single parent family.

In the area of family policies as the support for caring expenses, guaranteeing care-work time, and establishing facilities for care as Germany has practiced the family policies on the premise the burden of women's care work traditionally. However, as it has been started that the action changes in family policy resulted from the demographic transitions such as the low fertility from 2007, the trends towards emphasis on sharing of working women's care burden and participating in men's care labour. On the other hand, different from the US, the activation policy tendency targeted only for a single parent family has been hardly discovered in Germany. Rather, a single parent family was regared just as a policy object as the activation policy was discussed in the frame of the social security system such as employment training, housing security, medical guarantee, and caring support. It is significant that the reformation of the family policy in 2007 introduced a steady activation for a working (single) parent as a policy objective. The activation policy represented Hartz reforms appears to put the stress on family relations and family caring

* Seoul Women's University(jung4202@swu.ac.kr)

rather than labour activation. In addition, there is no activation policy targeting for a single parent family, and family policy sharing the objectives of the activation policy, as well.

After all, the activation policy in German doesn't pursue the activation policy objectives for people in charge of family caring and non-active in labour market, but it has the meaning of the family policy in terms of contributing to the family relations and family caring regardless of the type of family.

Key words : Activation Policy, Hartz Reform, Family Policy, Single Parent Family, Labor Market Policy, German Family Policy.