

# 독일의 보육서비스 확대와 보육교원노조의 단체교섭 현황

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 독일

이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

## ■ 머리말

산업별 노동조합체계를 바탕으로 단체협약을 체결하고 있는 독일은, 각 산업별로 다소 차이를 나타내고 있긴 하지만 해당 산업분야의 소위 '단체교섭 시즌'에 임금협약 체결이 이루어지는 것이 일반적이다. 단체교섭 시기나 기간에 대해 법적 또는 제도적으로 규율이 이루어지고 있는 것은 아니고, 단지 단체협약의 유효기간에 관한 법리에 기초하여 교섭 시즌이 자치적으로 형성되어 있는 것이다. 독일의 경우에는 일반적으로 여름 휴가철과 겨울의 크리스마스, 연말 휴가기간을 마지노선으로 하여 봄철과 가을철에 이러한 단체교섭이 집중적으로 이루어지고 있다. 따라서 교섭이 원활하게 진행되지 못하여 교섭기간이 장기화되는 경우에도 일반적으로는 이러한 마지노선을 넘기지 않는 것이 일반적인 모습이다. 하지만 독일의 사회복지 및 보육서비스 종사자들이 소속된 노동조합이 진행하고 있는 2015년 임금교섭은 이미 지난 2월 말부터 시작되었으나 여덟 차례의 공식적인 교섭을 거친 8월 말까지도 타결되지 못한 채 양측의 대립이 계속되고 있다. 이러한 상황은 노조 측의 임금인상 요구를 사용자 측이 받아들이지 않은 가운데 양측이 합의안을 도출하지 못하고 있는 양상으로 단순화해 볼 수도 있지만, 여기에는 정부의 일과 가정생활의 양립을 위한 정책, 독일의 전문인력 부족 해소를 위한 여성의 경제활동 참여 확대 요구 등을 배경으로 제기된 보육시설 및 보육서비스의 확대에 대한 논의가 자리하고 있다.

## ■ 독일 보육교원의 단체교섭 현황

### 단체교섭 당사자

독일의 집단적 노사관계는 산업별 노동조합(Industriegewerkschaft)과 사용자단체(Arbeitgeberverband)를 당사자로 하는 산업별 단체협약(Flächentarifvertrag)을 중심으로 운영되고 있으며, 이는 독일 협약자치(Tarifautonomie)의 기본적인 체계를 구성하게 된다.<sup>1)</sup> 이와 같은 산업별 단체협약체계는 최근 단체교섭이 장기화되고 있는 사회복지분야 및 취학 전 아이들을 대상으로 하는 보육서비스 업종에서도 마찬가지이다. 다만 이번 교섭과정에서 하나로 연대하고 있는 사회복지분야 종사자와 보육서비스업종 종사자가 소속된 노동조합의 경우에는 DGB(독일 노동조합 총연맹) 내에서도 교육/학술노조(GEW)와 통합서비스노조(ver.di) 산하에 분산되어 있으며, 단일노조체계를 형성하고 있는 것은 아니다. 여기에 분야의 특성상 dbb(독일

〈표 1〉 DGB 소속 산업별 노동조합 현황(2014년)

노동조합	설립연도	조합원 수(명)	주요 분야
금속노조(IG Metall)	1949	2,269,281	금속, 전기, 철강, 섬유, 의류, 세탁, 목재가공, 자동차, 전자, 위생 등
통합서비스노조(ver.di)	2001	2,039,931	공공서비스, 상업, 은행 및 보험, 보건, 교통, 항만, 미디어, 사회복지, 교육서비스, 인쇄, 소방 등
광산/화학/에너지노조(IG BCE)	1997	657,752	화학, 제약, 광산, 에너지 등
건설/농업/환경노조(IG BAU)	1996	280,926	건설, 건물청소, 농업 등
교육/학술노조(GEW)	1948	272,309	교사, 보육교사, 대학교원
철도/교통노조(EVG)	2010	203,875	철도, 선로교통
식품/요식업노조(NGG)	1865	205,908	식품, 제분, 숙박, 식당
경찰노조(Polizeigewerkschaft)	1950	174,869	경찰
DGB	1949	6,104,851	

자료: DGB(2015).

1) Dribbusch, Heiner/Birke, Peter, Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, 2012. 3, S. 7

공무원노조 총연맹)에 소속된 노동조합도 이번 교섭과정에 함께 참여하고 있는 상황이다.

이번 교섭과정에 참여하고 있는 ver.di, GEW 및 dbb 소속 노동조합원의 수는 약 24만 명에 달하고 있다. 단지 유치원이나 보육시설에 종사하는 보육교사만이 참여하는 것이 아니라 사회 복지사, 노인상담사, 전문 직업상담사 등 총 18개의 직업분야가 이번 교섭과정과 연계되어 있는 것이다. 여기에 이번 교섭을 통해 체결될 단체협약의 적용을 받게 될 비조합원 수까지 합하면 이번 임금협약의 영향을 받게 되는 인원은 약 75만 명 수준으로 늘어나게 된다.

반면 사용자 측에서는 지자체 사용자연합(VKA)이 이번 교섭을 위해 하나의 교섭단체를 구성하여 협상에 임하고 있다.

임금인상률만이 협약의 대상이 되는 소위 '임금교섭'의 경우에는 동시에 교섭이 진행되는 하나의 산업분야 내에서도 지역별 경제수준 격차를 고려하여 교섭 단위가 분리되는 경우가 대부분이지만, 이번 사회복지분야 및 보육교원의 단체교섭은 임금그룹의 개편이 교섭내용에 포함되면서 전체 연방이 하나의 교섭 단위로 진행되고 있다.

## 교섭 진행과정

가장 다수의 조합원이 포함되어 있어 이번 단체교섭을 주도하고 있는 통합서비스노조(ver.di)는 해당 임금협약의 해지 기한인 2014년 12월 31일, 즉 협약의 효력이 만료되고 새로운 임금협약이 적용되는 2015년 3월 1일의 3개월 전에 교섭 상대방인 지자체 사용자연합(VKA)에 공식적으로 임금협약 해지를 통보하였다. 하지만 이미 통합서비스노조(ver.di)는 협약의 해지 기한이 도래하기 약 3개월 전인 9월 말 내부조직인 연방협약위원회(Bundestarifkommission)에서 협약의 해지를 결의하며 해당 분야의 임금협약 개정을 통합서비스노조(ver.di)의 2015년 중점 교섭대상으로 선언한 바 있다.<sup>2)</sup> 사실 통합서비스노조(ver.di)에 속한 사회복지분야 및 보육교원 진영에서는 이미 지속적으로 임금협약을 주제로 한 컨퍼런스를 진행해 왔다. 2014년 11월 중순 열린 '제8차 사회복지분야 및 보육교원 전문인력의 ver.di 임금협약 컨퍼런스'를 통해

2) 통합서비스노조(ver.di) 전단, "EINGRUPPIERUNGSVORSCHRIFTEN ZUM 31. DEZEMBER 2014 GEKÜNDIGT!", 2014. 9. 26, <http://www.soziale-berufe-aufwerten.de/w/files/medien/flugblatt-kuendigung-s-und-e-26-09-2014.pdf>

서도 임금그룹의 재편을 비롯하여 임금인상 요구안을 구체화하는 작업은 계속되었다.<sup>3)</sup> 이러한 내부적 논의를 거친 후 2014년 12월 18일 통합서비스노조(ver.di)의 연방협약위원회에서는 협약 해지결정과 함께 2015년 단체교섭을 위한 기준항목들을 결의한 바 있다.<sup>4)</sup>

단체협약의 유효기간 만료일을 3일 앞둔 2015년 2월 25일, 통합서비스노조(ver.di), 교육/학술노조(GEW), 공무원노조(dbb)의 교섭대표들과 사용자 측인 지자체 사용자연합(VKA)은 하노버(Hannover)에서 첫 번째 교섭을 진행하였지만 아무런 결실을 맺지 못한 채 마무리되었다.<sup>5)</sup> 상반기 내에 교섭 타결을 목표로 4월 말까지 5차에 걸쳐 집중적으로 교섭을 진행하였지만 양측의 입장은 좀처럼 타협점을 찾지 못한 채 교섭기간이 흘러갔다. 2차부터 5차 교섭의 개시일에 앞서 노조 진영에서는 지역별로 경고파업을 진행하는 등 사용자를 부분적으로 압박하는 수단을 사용하였지만 별다른 소득은 없었다.

사용자 측은 5차 교섭과정에서 구속력이 없는 ‘제안(Vorschlägen)’ 형식의 개선안을 노조 측에 전달하였지만 노조는 이 안을 받아들이지 않았다.<sup>6)</sup> 오히려 노조 측의 협약개정 요구안에 대응하여 수정안을 제시한 것이 아니라 구속력도 담보되지 않는 제안형식으로 사용자 측의 협약안이 전달되면서 양측의 대립은 더욱 심화되었다.<sup>7)</sup>

결국 노동조합 진영의 대표노조인 통합서비스노조(ver.di)의 연방교섭위원회는 무기한 파업을 위한 조합원 투표를 제안하게 되고 4월 28일에서 5월 5일까지 조합원 투표가 진행되었다.

3) 통합서비스노조(ver.di) 단신, “Bsirske: ver.di will bessere Bezahlung für Erzieherinnen durchsetzen”, 2014. 11. 24, <http://www.verdi.de/themen/geld-tarif/soziale-berufe-aufwerten/+ +co+ +51e81f48-73d2-11e4-9c69-52540059119e>

4) (Hrsg.)ver.di, Info SuE Ausgabe 04/15, 2014. 12. 19, <http://www.soziale-berufe-aufwerten.de/w/files/medien/flyer-04-btk-beschluss-forderung.pdf>

5) 통합서비스노조(ver.di) 단신, “Aufwertung der Sozial- und Erziehungsberufe: Verhandlungsaufakt ohne Ergebnis”, 2015. 2. 25, <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/+ +co+ +127d5f46-bd04-11e4-876b-5254008a33df>

6) 슈피겔(Spiegel) 지, “Tarifverhandlungen für Erzieher abgebrochen: Unbefristete Streiks in Kitas rücken näher”, 2015. 4. 21, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kita-streiks-drohen-tarifgespraeche-fuer-erzieher-ohne-ergebnis-a-1029828.html>

7) 통합서비스노조(ver.di) 단신, “Sozial- und Erziehungsdienste: Arbeitgeber verschärfen Tarifkonflikt — Darstellung der VKA als verfälschend zurückgewiesen”, 2015. 4. 23, <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/+ +co+ +32732d66-e992-11e4-a7c0-52540059119e>

75%의 찬성으로 무기한 파업의 결의가 가능한 가운데 투표 결과는 93.44%의 찬성으로 파업이 결의되었다.<sup>8)</sup> 5월 8일부터 시작된 조합원들의 파업은 노조 추산 20,000명에서 출발하여 교섭이 재개되기 전인 5월 28일 50,000명까지 증가하기에 이르렀다.

교섭은 6월 1일 베를린에서 재개되었다. 이 제6차 교섭에는 지자체 사용자연합(VKA)의 의장인 토마스 뵐(Thomas Böhle)과 노동자 측 교섭대표를 담당하고 있는 통합서비스노조(ver.di)의 위원장 프랑크 브질스케(Frank Bsirske)도 함께 참여하였다. 6월 4일까지 이어진 마라톤 협상에서 양측은 다시금 입장 차이를 좁히는 데 실패하며 결국 조정절차(Schlichtung) 신청에 합의하게 되었다.<sup>9)</sup> 조정기간은 단체협약의 유효기간과 마찬가지로 양측이 쟁의행위를 시행할 수 없는 평화의무(Friedenspflicht)가 적용되기 때문에 파업은 우선적으로 중단되었다.

조정위원회는 6월 23일 첫 중재안을 제시하였다. 노조 측의 의견을 일정 부분 반영하여 급여그룹의 개편과 급여인상 내용이 포함된 가운데, 통합서비스노조(ver.di)의 연방협약위원회는 조합원의 의견을 확인하여 중재안을 받아들일지의 여부를 결정하기로 하였다.<sup>10)</sup> 이에 따라 5주 동안 교섭은 다시금 중단되었고 노조 측은 조합원들에 대해 설문을 실시하고 토론회를 개최하는 등의 기간을 가졌다. 8월 13일로 예정된 교섭 재개일자를 앞두고 8월 8일까지 마무리된 조합원 투표에서 69.13%가 중재안을 거절해야 한다는 의견을 나타내며 사실상 교섭은 결렬된 것이나 마찬가지인 상황이 되었다.<sup>11)</sup> 이 투표 결과를 통해 예상된 바와 같이 8월 13일에 열린 제 8차 교섭 역시 아무런 소득 없이 종료되었고, 9월 초인 현재까지도 새로운 중재안은 발표되지 않은 가운데 양측의 대립은 계속되고 있다.

8) 통합서비스노조(ver.di) 단신, “Tarifkonflikt Sozial- und Erziehungsdienst: 93,44 Prozent der ver.di-Mitglieder in Urabstimmung für unbefristeten Streik ab Freitag”, 2015. 5. 6, <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++475690ca-f3be-11e4-8b34-5254008a33df>

9) 슈피겔(Spiegel) 지, “Einigung auf Schlichtung: Kita-Streik endet vorerst”, 2015. 6. 4, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kita-streik-endet-nach-einigung-auf-schlichtung-a-1037062.html>

10) 통합서비스노조(ver.di) 단신, “Sozial- und Erziehungsdienst: Bundestarifkommission beschließt Mitgliederbefragung über die Schlichtungsempfehlung”, 2015. 6. 26, <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++3660ded2-1c05-11e5-a62a-5254008a33df>

11) 통합서비스노조(ver.di) 단신, “Aufwertung des Sozial- und Erziehungsdienstes: Ablehnung des Schlichterspruchs ist Handlungsauftrag für Fortsetzung des Streiks”, 2015. 8. 8, <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++8d8470aa-3de0-11e5-8ca5-5254008a33df>

## 단체교섭의 쟁점

이번 단체교섭에서 노동조합 측이 주장하는 내용을 가장 간단하게 요약하면 사회복지분야 및 보육서비스 분야 종사자에 대한 ‘평균 약 10% 수준의 급여인상’이다. 매년 진행되는 각 산업분야별 임금교섭에서는 일반적으로 물가인상률에 준하여 임금인상을 요구하고 적정한 수준에서 협약이 체결되었던 것에 비추어보면 10% 수준의 임금인상 요구는 이례적인 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 임금인상률은 단지 전년도와 비교하여 급여액을 조정하는 형식의 요구가 아니라, 사회복지분야 및 보육서비스 종사자에게 적용되는 임금그룹의 개편을 통해 종합적인 측면에서 더 높은 수준의 임금인상 효과를 가져가겠다는 것이다.

사회복지분야 및 보육서비스의 경우에는 해당 분야의 운영자가 지자체 등 공적 성격을 가지는 것이 기본적인 체계이므로 공무원 또는 공공서비스 종사자에게 적용되는 단체협약(TVöD)이 급여기준표 형식의 기초가 된다. 공무원 또는 공공서비스 종사자에 대한 단체협약(TVöD)은, 예를 들어 연방 단위, 주 단위, 지자체 단위, 경찰, 병원 등 협약 단위별로 별도의 급여그룹표를 작성하고 있으며, 기본적으로 직종은 15개의 급여그룹으로 분류되고 하나의 급여그룹은 6개의 급여단계로 구성되는 형식을 취하고 있다. 사회복지분야 및 보육서비스 종사자의 경우에는 이러한 일반적인 형식과 달리 2009년 임금협약상 급여그룹의 개정을 통해 별도의 ‘급여그룹 S(Entgeltgruppe S)’로 묶어 총 18개의 급여그룹으로 재편한 바 있다.

노동조합에서 요구하고 있는 임금협약의 개정안을 살펴보면,

- ① 급여그룹S의 급여그룹표 개편을 통해 임금수준을 평균 약 10%까지 인상될 수 있도록 하고,<sup>12)</sup>
- ② 모든 급여그룹에서 시용기간을 급여단계 산정을 위한 기간에 포함시키며,
- ③ 보육서비스 종사자의 급여그룹 산정을 위한 기준이었던 보육시설의 아동 수, 그룹 수, 직원 수를 보육시설 운영에 대한 기준표를 만들어 대체하고,

12) 보육시설 종사자의 급여그룹 개정 요구사항은 ① 국가 자격증을 보유한 보육교사 및 그에 준하는 근로자의 급여그룹을 S5에서 S6로 상향조정하고, ② 기존에 급여그룹 10부터 13에 속하였던 국가 자격증을 보유한 교원, 양호교사 및 그에 준하는 수준의 근로자를 급여그룹 11부터 18까지 편성될 수 있도록 분류기준을 수정하는 것을 내용으로 한다.

〈표 2〉 사회복지 및 보육서비스 분야 급여그룹표(2014. 3. 1~2015. 2. 28)

(단위 : 유로)

노동조합	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계
S 18	3,364,50	3,476,63	3,925,25	4,261,69	4,766,37	5,074,78
S 17	3,029,84	3,336,45	3,700,94	3,925,25	4,373,83	4,637,39
S 16	2,953,63	3,263,56	3,510,28	3,813,09	4,149,53	4,351,41
S 15	2,844,74	3,140,18	3,364,50	3,622,44	4,037,39	4,216,82
S 14	2,812,08	3,029,84	3,308,42	3,532,70	3,813,09	4,009,35
S 13	2,812,08	3,029,84	3,308,42	3,532,70	3,813,09	3,953,26
S 12	2,703,20	2,975,41	3,241,13	3,476,63	3,768,21	3,891,58
S 11	2,594,32	2,920,97	3,062,51	3,420,57	3,700,94	3,869,16
S 10	2,528,98	2,790,30	2,920,97	3,308,42	3,622,44	3,880,37
S 9	2,518,09	2,703,20	2,866,52	3,168,23	3,420,57	3,661,69
S 8	2,420,09	2,594,32	2,812,08	3,123,37	3,414,95	3,644,85
S 7	2,349,32	2,567,09	2,741,32	2,915,52	3,046,19	3,241,13
S 6	2,311,21	2,528,98	2,703,20	2,877,40	3,035,28	3,211,97
S 5	2,311,21	2,528,98	2,692,31	2,779,41	2,899,19	3,106,55
S 4	2,104,34	2,376,54	2,518,09	2,637,87	2,714,08	2,812,08
S 3	1,995,46	2,224,12	2,376,54	2,528,98	2,572,54	2,616,10
S 2	1,913,79	2,017,24	2,093,45	2,180,56	2,267,66	2,354,78

자료 : Öffentlichen-Dienst Infoportal(2015).

④ 자격기준을 성취하지 못한 해당 분야 종사자의 급여그룹 편성방식을 개선해야 한다는 것이다.

이러한 노동조합의 요구에 대해 사용자 측이 구속력 있는 수정된 협약안을 제시하지는 않았다. 교섭과정에서 제안형식으로 이루어진 사용자 측의 제시안에 대해 노조는 만족할 만한 수준의 내용도 아니고 구속력도 없었다는 이유로 유효한 협약안(Angebot)으로 인정하지 않은 것이다. 하지만 사용자 측에서는 해당 제안에 대해 노조의 다양한 요구를 반영한 충분한 수준의 개

선안이었지만 노조 측이 타협적인 자세를 보이지 않았다고 비판하였다.<sup>13)</sup> 사용자가 제시한 안을 살펴보면 직업재교육의 수료를 전제로 1단계 내지 2단계 더 높은 급여그룹으로 올라갈 수 있도록 하여 최대 443유로까지의 급여인상이 가능하도록 하고, 보육교사의 경우에는 200유로까지, 보육시설 관리자의 경우에는 430유로까지 급여를 인상하는 내용이 포함되어 있다.<sup>14)</sup>

이와 같이 양측의 대립이 지속되며 결국 조정절차에 돌입하였고, 조정위원회는 6월 23일 첫 조정안을 제시한 바 있다. 해당 내용을 간단히 살펴보면 보육교원(유치원 교사)의 급여그룹(S 8a & S 8b)을 신설하고, 급여단계 승급기준 근로기간을 단축하고 있다.<sup>15)</sup> 보육시설 종사자에 대해서는 급여액의 인상을, 보육시설 운영자의 경우에는 급여그룹 조정을 통해 급여를 인상하는 내용이 포함되어 있다. 이러한 중재안을 거부한 노동자 측에서는 이번 중재안이 사회복지 및 보육시설 종사자의 노동이 저평가되어 있는 상황을 개선하는 수준의 임금인상이 아니라는 입장을 보였다.<sup>16)</sup>

## ■ 보육서비스 확대에 관한 정책적 논의

### 보육서비스의 확대요구

보육시설 종사자의 급여인상 및 처우개선에 대한 목소리가 여느 때보다 높아진 배경에는 다양한 요인이 존재하지만, 독일 경제가 안정적인 추세를 유지하면서 보육서비스의 확대를 요구

13) 지자체 사용자연합(VKA) 단신, “VKA schlägt deutliche Verbesserungen für Erzieherinnen vor”, 2015. 4. 21, [http://www.vka.de/site/home/vka/presse/pressemitteilungen\\_aktuelles/view-details-id-93.htm](http://www.vka.de/site/home/vka/presse/pressemitteilungen_aktuelles/view-details-id-93.htm)

14) (Hrsg.)VKA, Tarifverhandlungen für die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst Vorschläge der VKA, 2015. 4.21

15) 급여단계4의 승급기준 근로기간은 2년에서 8년이었으나 장기기준을 6년으로 단축하였고, 급여단계 5의 승급기준 근로기간은 2년에서 10년이었으나 장기기준을 8년으로 단축하였다.

16) 통합서비스노조(ver.di) 단신, “Aufwertung des Sozial- und Erziehungsdienstes: Ablehnung des Schlichterspruchs ist Handlungsauftrag für Fortsetzung des Streiks”, 2015. 8. 8, <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/+ +co + +8d8470aa-3de0-11e5-8ca5-5254008a33df>



하는 움직임이 여러 경로를 통해 나타나고 있는 것을 기본적인 요인으로 볼 수 있다. 즉 보육서비스를 요구하는 수요가 증가한 만큼 서비스 공급에 대한 가치를 높이고자 하는 움직임인 것이다.

독일은 세계 및 유럽의 경기가 장기적인 침체에서 벗어나지 못하고 있는 가운데에서도 비교적 안정적인 흐름을 유지하고 있다. 안정적인 수출실적을 바탕으로 2009년 이후에는 GDP 역시 플러스 성장을 지속하고 있다. 연방직업교육연구소(BIBB)의 노동시장에 대한 연구와 통계적 분석결과에 따르면, 독일의 인력부족 현상은 이미 출발선상에 놓여 있는 것으로 평가하고 있다.<sup>17)</sup> 독일 노동시장에서 전반적으로 인력부족 현상이 심화될 것이라는 예상과 함께 이미 나타나고 있는 전문인력 부족 현상의 우선적 해결책으로 경력이 단절된 여성의 경제활동 재개를 요구하는 상황인 것이다.

자녀가 있는 여성의 경우에는 경력이 단절되는 사례도 있고 자녀양육을 위해 근로시간을 스스로 단축, 정규직에서 시간제/계약직 근로자로 전환하여 경제활동을 이어나가는 경우도 많다. 2012년 주당 평균 근로시간 통계에 따르면, 자녀가 없는 여성 근로자의 경우 약 32시간을 일한 반면, 자녀가 1명인 경우에는 약 27시간, 2명인 경우에는 약 23시간, 3명인 경우에는 약 21시간을 일하는 것으로 나타나고 있다. 특히나 취학 전은 물론이고 학령기 자녀를 보유한 여성의 주당 평균 근로시간은 약 25시간 수준으로, 자녀양육의 부담으로 인해 여성들은 시간제 근로 수준으로 근로시간을 줄이고 있는 상황으로 해석된다(그림 1 참조).

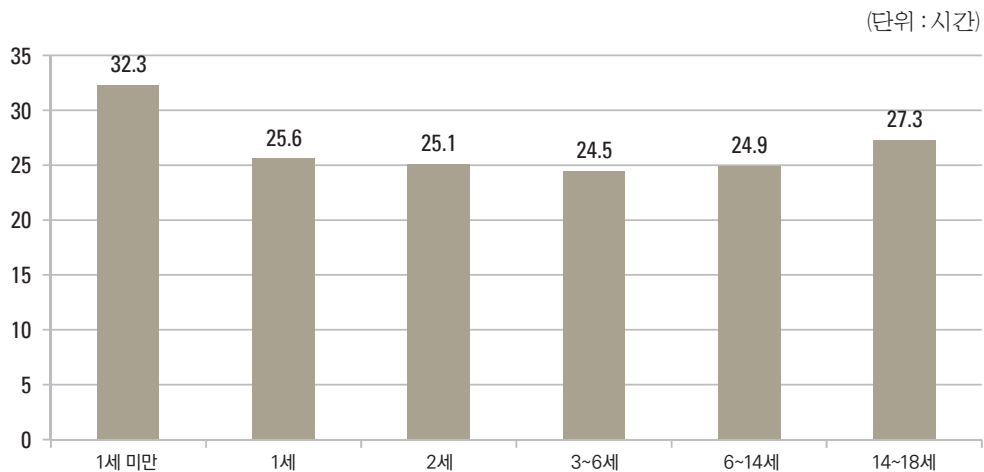
독일 경제사회연구소(WSI)의 연구결과에 따르면, 전일제 근로자는 근로시간의 감소를 원하는 반면 시간제 근로자의 경우에는 더 많은 시간의 노동을 통해 소득 규모를 늘리길 원하는 상황이다.<sup>18)</sup> 이러한 연구결과에 비추어보면 시간제근로를 선택하는 여성의 경우에도 양육의 부담이 완화될 경우에는 근로시간 연장을 선택할 가능성이 높을 것으로 예상된다.

자녀양육과 경제생활을 병행할 수 있는 고용구조에 대한 요구는 소위 ‘일과 가정생활의 양립’ 또는 ‘가정친화적 직업생활’ 등과 같은 추상적 명제의 정책들로 표현되고 있다. 그에 대

17) 연방직업교육연구소(BIBB) 단신, “Bei technischen Berufen drohen im Jahr 2030 flächendeckende Fachkräfteengpässe”, 2015. 4. 14, [http://www.bibb.de/de/pressemitteilung\\_26767.php](http://www.bibb.de/de/pressemitteilung_26767.php)

18) Holst, Elke; Seifert, Hartmut, Arbeitszeitpolitische Kontroversen im Spiegel der Arbeitszeitwünsche, WSI-Mitteilungen 02/2012, S. 145 f.

[그림 1] 자녀 연령별 여성의 근로시간(2012년)



자료 : Hans-Böckler Stiftung, WSI Gender Daten Portal(2014).

한 독일 국민들의 관심은 여타 다른 정책보다 높은 것도 사실이다.<sup>19)</sup> 이를 반영하여 일과 가정 생활의 양립에 관한 사항은 현 독일 정부의 노동정책에도 주요한 항목 중 하나로 자리잡고 있다.<sup>20)</sup> 독일 정부가 이러한 노동시장의 요구에 대해 응답하여 실질적으로 시행하고 사업으로는 연방가족부 차원에서 시작한 사업장 단위 보육시설 확충을 위한 지원정책, 보육시설 운영시간의 탄력적 운영에 대한 지원, 보육시설 확충을 위한 예산투입 등이 있다.<sup>21)</sup>

## 보육서비스 확대를 위한 정치권의 움직임

교육의 공공성과 사회적 약자에 대한 복지서비스의 국가적 책임에 대해서는 사회적 시장경제를 채택하고 있는 국가에서 특별한 이견 없이 받아들여지고 있다. 나아가 점차 고령화 사회

19) 타게스샤우(Tagesschau) 지, “ARD-Deutschland Trend im Morgenmagazin”, 2013. 9. 27, <https://www.tagesschau.de/multimedia/bilder/crbilderstrecke506.html>

20) (Hrsg.) CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag, 2013. 12. 14, S. 69.

21) 연방가족부(bmfsfj) 단신, “Gute Kinderbetreuung”, 2015. 9. 9, <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Kinder-und-Jugend/kinderbetreuung.html>

로 접어들면서 노인복지 역시 가정에서 개인적으로 책임져야 할 문제가 아니라 사회적 책임, 예를 들어 노령연금, 요양급여 등을 통해 가계의 부담을 점차 줄여나가야 할 문제로 인식되고 있다. 자녀양육의 문제 역시 노인복지와 마찬가지로 더 이상 부모의 개인적인 책임을 벗어나 사회적으로 일정 부분 책임을 부담해야 하는 영역으로 받아들여지고 있다.

사실 독일의 경우 장기적인 경기침체의 원인으로 과도한 사회보장 비용의 지출이 지적되었을 만큼 복지에 대한 국가적 책임을 강조해 왔다. 자녀양육에 있어서도 보조금 형식의 자녀수당(Kindergeld)은 1975년부터 지급되어 왔다. 하지만 통일비용의 지출과 유로화 전환으로 장기적인 경기침체를 벗어나지 못하였던 독일은 2000년대에 들어서면서 노동시장의 개혁과 함께 사회보장시스템을 개편하였고, 그 과정에서 복지서비스의 확대에 대한 주장은 힘을 얻기 어려웠다. 사민당(SPD)의 슈뢰더 정부에서 시작한 개혁정책은 2005년부터 기민당(CDU)의 메르켈 정부가 이어 받아 2013년 선거에서도 승리하며 이미 제3기에 접어든 상황이다. 개혁에 초점이 맞추어져 있었던 독일의 노동시장과 사회보장 정책은 다시금 사민당(SPD)이 정부구성에 참여하면서 개혁의 부작용을 해소하기 위한 정책들도 점차 자리를 잡아가고 있다.

보육시설의 확충과 보육서비스의 확대에 관한 논의는 지난 선거시기마다 각 정당의 중점공약 사항에 포함되어 있었다. 하지만 보육서비스의 확대는 시설 확충에 소요되는 예산 문제, 보육서비스 종사자의 부족 등으로 수요를 충족할 수 있는 수준에 이르지 못하는 못하였다. 이러한 문제의 해결을 위해 정부와 여당진영은 보육시설을 이용하지 않고 가정에서 직접 자녀를 양육하는 경우 양육비(Betreuungsgeld)를 지원하는 정책을 실시하였다.<sup>22)</sup> 최근 이러한 양육비 지원에 대해 연방헌법재판소가 기본법에 위반한다는 견해의 판결을 내렸지만,<sup>23)</sup> 이미 형성된 신뢰의 보호를 위해 적어도 내년까지는 현행과 같은 내용으로 지급이 이루어질 수 있는 상황이며, 정부 측은 법률의 개선을 통해 이미 양육비로 책정된 예산을 집행할 의지를 나타내고 있다.<sup>24)</sup>

정부 내에서도 보육서비스를 둘러싼 정책에 대해 통일된 모습을 보여주지는 못하고 있다. 연방가족부 장관인 사민당(SPD) 소속의 마누엘라 슈베지히(Manuela Schwesig)는 양육비

22) BGBl. I. S. 254, 2013. 2. 15

23) 연방헌법재판소(BVerfG), 2015. 6. 21 판결, 1 BvF 2/13

24) 슈피겔(Spiegel) 지, "Nach dem Urteil aus Karlsruhe: Betreuungsgeld könnte noch bis ins nächste Jahr gezahlt werden", 2015. 8. 4

(Betreuungsgeld)가 기본법에 위배된다는 판결을 받은 상황에서 예산을 조정하여 보육시설의 확충 및 가족정책을 위한 예산으로 조정을 부탁하였으나 재정부 장관을 맡고 있는 기민당(CDU)의 볼프강 쇼이블레(Wolfgang Schäuble)는 이에 대해 거부의 의사를 나타내며, 보육시설의 확충을 위한 예산과 양육비(Betreuungsgeld) 지원을 위한 예산은 별개임을 분명히 하였다.<sup>25)</sup>

이러한 정부와 여당 진영의 움직임과는 별개로 야당인 좌파당(Die Linke)과 녹색당(Grüne)은 보육서비스의 개선을 위해 별도의 예산을 편성하는 것을 골자로 하는 법안을 제출하였지만 여당 진영의 반대로 의회를 통과하지는 못하였다.<sup>26)</sup>

이와 같이 정치권에서도 다양한 방식으로 보육서비스를 확대하는 방향으로 정책적 논의가 진행되면서 실질적으로 보육서비스를 담당하는 해당 분야 종사자에 대한 처우 문제 역시 논의의 대상이 되고 있는 상황인 것이다.

### 보육서비스 분야의 고용실태

보육서비스와 관련된 논의는 여성 근로자와 밀접한 관련성이 있다. 실제로 보육서비스의 확대를 통해 직접적인 이익을 얻게 되는 대상이 여성이라는 측면도 그러하지만, 보육서비스 종사자 중에서 여성이 차지하는 비중이 매우 높은 분야라는 측면에서도 그렇다. 연방직업교육연구소(BIBB)의 보고서에 따르면 보육시설 종사자의 90% 이상이 여성 근로자로 운영되고 있는 상황이다(표 3 참조).

〈표 3〉 보육서비스 분야의 고용실태

	보육서비스 분야	기타 업종
여성 근로자 비율	92.5%	44.2%
시간제 근로자 비율	43.4%	23.4%

자료: BIBB(2015).

25) 슈피겔(Spiegel) 지, “Bundeshaushalt: Schäuble will Betreuungsgeld nicht für Kitas ausgeben”, 2015. 9. 2, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/schaeuble-will-betreuungsgelder-nicht-fuer-kitas-ausgeben-a-1051000.html>

26) (Hrsg.)Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht, 2015. 3. 19, Drucksache 18/4368

보육서비스 분야 업무의 특성상 여성의 비율이 높을 수밖에 없기 때문에 여성 근로자의 비율이 높은 것 자체가 문제점으로 지적될 수 있는 상황은 아니지만, 여성 근로자의 비율이 높은 만큼 시간제 근로자의 비율도 높게 나타나고 있다는 사실은 문제가 될 수 있다. 즉 여성 근로자의 비율이 높게 나타나면서 해당 분야의 고용의 질이 다른 분야에 비해 열악하게 나타나는 상황이 문제로 지적되는 것이다.

특히 보육서비스의 확대를 위한 정책이 단지 시설을 늘리는 것에 그치는 것이 아니라 여성 근로자의 근로시간 연장을 위해 보육시설의 이용시간을 연장하거나 또는 탄력적으로 운영하는 방향으로 나아가고자 한다면 보육서비스 종사자들의 근로시간 연장 역시 필수적으로 수반되어야 하는 것이다.

이러한 상황에서 보육서비스 종사자들은 처우 개선을 위해 최대한 유리한 조건의 임금협약을 체결하길 원하는 상황이다. 조정절차를 통해 협약을 체결하기로 양측이 합의함에 따라 과업 등 쟁의행위는 잠정적으로 중단된 상황이지만 적어도 조정절차까지 교섭을 이끌어올 수 있었던 것은 이와 같은 보육서비스 확대를 둘러싼 다양한 요구가 그 배경에 있다고 하겠다. 독일의 보육관련 정책은 일과 가정생활의 양립, 전문인력 부족에 대한 해소책, 여성의 경제활동 활성화 등 다양한 분야와 연계되어 있는 문제인 만큼 향후 독일의 정책적 진행방향과 그 영향에 대해서도 지속적으로 검토가 이루어져야 할 것으로 보인다. **☞**