

2013 이슈페이퍼 << 연구보고서 2013-11



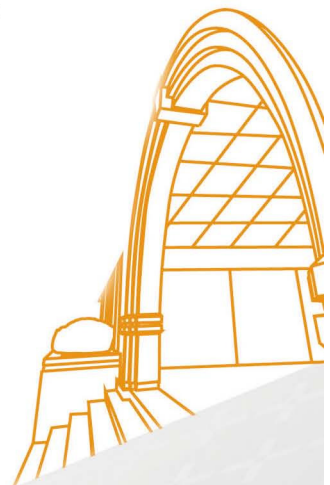
성평등 복지사회를 위한 정책수립과 정책의제 개발

수행과제명 • 젠더관점에서 본 복지패러다임 발전방안 연구


과제책임자 • 홍승아 연구위원





한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute



성평등 복지사회를 위한 정책수립과 정책의제 개발*

수행과제명  젠더관점에서 본 복지패러다임 발전방안 연구

과제책임자  홍승아 연구위원

 Tel: 02-3156-7149

 e-mail: hongsa@kwidimail.re.kr

요약

우리사회는 이인소득자/이인돌봄자사회로 변화하고 있으며, 가족과 사회를 구조화하는 복지제도에서는 이러한 변화를 적극적으로 반영해야 함. 이에 따라 복지정책에서의 젠더이슈를 추출하여 성인지적 복지패러다임 구축방안을 마련하고, 새롭게 구성되는 복지패러다임에 기반하여 구체적인 사회정책의 변화와 개선방안을 모색함.

1 배경 및 문제점

■ 지난 30여년간 복지국가 재편논의의 흐름에서 중요한 변화 중의 하나

* 이 이슈페이퍼는 다음과 같이 인용해 주십시오.

홍승아·마경희·최인희·배지영·김희진(2013). 젠더관점에서 본 복지패러다임 발전방안 연구. 서울: 한국여성정책연구원

는 사회복지정책에 양성평등 시각을 통합하는 문제제기와 이에 따른 복지논의의 지평확대였음. 그동안 진행되어온 가족과 노동시장의 변화, 저출산, 지구화 등의 변화는 이인소득자가족의 증가, 노동시장내 일하는 부모(working parents)의 증가, 평생고용시대의 종말 등 새로운 복지지형을 결과하였으며, 결과적으로 이러한 사회변화와 맞물려 전통적인 복지의 변화가 요구되고 있음.

■ 현재까지의 복지논쟁은 주로 성장과 분배, 보편주의와 선별주의 논쟁에 집중되어 있고 젠더관점에서 새로운 복지를 논의하는 것은 매우 미흡한 실정임. 이미 우리사회는 다른 선진국들의 발달경로와 유사하게 이인소득자가족모델로 변화하고 있는데, 가족과 사회를 구조화하는 복지제도에서는 이러한 변화를 적극적으로 따라잡지 못하고 있음.

■ 우리사회는 빠르게 이인소득자사회로 변화하고 있는데, 이러한 변화에 따라서 요구되는 관련 정책들의 정책 효율성은 크게 발전되지 못하고 있음.

- 예를 들어서 저출산 대응정책과 관련해서도 지금까지의 정책은 취업부모/비취업부모를 구분하지 않고 하나의 집단으로만 지원하는 정책으로 제공되어서 취업부모의 특수한 경우가 적극적으로 반영되지 못한 측면이 있음.
- 또한 일가정양립정책과 관련해서도 일하는 여성과 남성 각각의 변화욕구를 충분히 반영하지 못하여 여성과 남성 각각에게 정책 수용성이 크게 개선되지 못한 실정임.
- 이러한 현실에서 유자녀가족을 대상으로 이들의 저출산 및 일가정양립에 대한 구체적인 욕구와 정책 수용성을 파악하고 분석하여 적극적인 개선방안을 모색하는 것이 필요함.

■ 한편, 우리나라의 사회보험제도는 외국에 비해 제도수립과 성숙도가 낮은 편임. 동시에 지난 40여년간 가족과 노동시장 영역에서는 큰 변

화와 전환을 경험하였음.

- 전통적인 가부장적 가족의 점진적인 해체와 평등가족의 등장, 그리고 “남성생계부양자-여성가정주부”의 가족모델이 쇠퇴하고 맞벌이가족이 지속적으로 증가하고 있으며, 노동시장에서도 여성들의 노동참여가 증가하고 있음.
- 우리나라 복지정책의 제도적 발전과 확대의 과정은 이러한 다양한 변화와 전환을 수용하고 반영하면서 새롭게 변화해야 할 지점에 있음.
- 이에 가장 핵심적인 복지정책인 4대 사회보험제도를 젠더관점에서 분석하고 평가함으로써 여성의 직업경력, 일가정양립, 출산 및 육아의 경험, 노인돌봄 등의 변화와 요구를 적극적으로 수용할 수 있는 제도적 개선방안을 마련하는 것이 필요함.

2 조사 및 분석결과

■ 본 연구는 실태조사와 제도분석의 두가지 방법론을 적용하여 진행되었음.

- (1) 설문조사와 FGI를 통하여 유자녀가족과 전문가를 대상으로 하여 복지, 저출산, 일가정양립에 대한 의식과 태도를 살펴보고, 젠더관점의 정책평가가 중요하게 요구되는 저출산정책, 일가정양립정책, 돌봄정책을 중심으로 정책인식, 정책평가, 정책의 젠더효과, 정책개선 및 발전방안 등을 살펴보았음.
- (2) 국민연금, 고용보험, 건강보험, 산재보험 등의 4대 사회보험을 대상으로 제도분석을 실시하였으며, 각 제도의 젠더이슈를 발굴하고, 젠더분석을 실시함으로써 향후 제도발전에 있어서의 정책과제를 도출하였음.

1) 설문조사와 FGI 분석결과: 유자녀가족조사 및 전문가 조사

■ 조사대상: 13세 미만 자녀를 양육하고 있는 부모 1,000명/ 가족 및 저출산, 보육정책, 노인정책 관련 전문가 30인

■ 조사내용: (유자녀가족) 저출산, 일가정양립, 돌봄의 실태와 정책 인지도, 정책의 젠더효과 평가, 정책지원 욕구 등
(전문가) 저출산, 자녀양육지원, 일가정양립, 노인돌봄 관련 정책의 젠더효과 평가, 정책개선을 위한 과제 및 개선방안

■ 조사결과

▣ 응답자의 대부분(85.6%)이 우리나라의 저출산 현상이 심각한 사회적 이슈라고 인지하는 것으로 나타났고, 자녀의 출산 및 양육에 대한 국가와 사회의 책임이 모두 크다고 인식하고 있음.

▣ 자녀양육과 관련하여, 영아기 자녀양육은 부모가 하는 것(맞벌이 부부의 경우 부모가 육아휴직을 이용하여 직접 양육, 홀벌이가구의 경우 부모)이 가장 적절하고, 다음으로 국공립보육시설을 이용하는 것이 적절하다고 응답하였음. 유아기 자녀양육의 경우 맞벌이/홀벌이 여부에 관계없이 국공립보육시설을 통한 양육이 적절하다고 응답한 비율이 높게 나타났음.

▣ 응답자들이 현재 일과 가족생활을 병행하는데 가장 큰 어려움은 ‘자녀양육 부담’(39.7%), ‘가족과 함께 하는 시간 부족’(19.9%) 등으로 나타났음. 특히 시간부족에 대한 부담은 맞벌이가구가 홀벌이가구에 비해 높게 나타나 이들의 근로시간과 가족시간에 대한 균형적인 지원이 필요한 것으로 나타났음.

- 응답자의 약 73%가 직장 근무시간이 길거나 퇴근이 늦어 자녀를

돌봐주어야 할 때 돌보지 못해 안타까웠던 경험이 있었으며, 맞벌이가구가 홑벌이가구에 비해 이러한 경험을 했다고 응답한 비율이 높게 나타남.

■ 또한 이들은 현재의 육아에 시간과 비용이 많이 소요되고 있기 때문에 부모님의 노후 생활비를 적극적으로 지원하지 못하고, 본인의 노후를 위해 경제적 준비를 하고 있는 경우도 53%에 불과한 것으로 나타남.

- 이들은 주로 ‘본인의 공적 연금’, ‘본인의 개인연금’을 통해 노후 준비를 하고 있었으며, 현재 노후를 준비하지 않고 있다는 응답자(N=471)들의 주된 이유는 ‘소득이 낮아서 노후준비를 할 경제적인 여유가 없기 때문에’(50.5%)라는 응답이 가장 많았고, 그 다음으로 ‘자녀교육비 등 자녀양육에 지출하는 돈이 많이 때문에’(39.3%)로 조사되었음.

■ 저출산정책, 일가정양립정책, 돌봄지원정책에 대한 인지도를 살펴보면 ‘출산전후휴가’(85.3%), ‘육아휴직제도’(85.1%), ‘0~5세 무상보육’(84.1%), ‘0~5세 양육수당’(81.3%), ‘배우자출산휴가’(80.4%) 순으로 인지도가 높게 나타나 출산 및 자녀양육 지원정책에 대한 인지도가 높은 것으로 조사되었음.

■ 위 3가지 정책이 여성의 경제활동 지원에 도움을 준 정도를 조사한 결과, 0~5세 무상보육(67.3%), 0~5세 양육수당(62.3%), 출산전후휴가(62.1%), 육아휴직제도(59.8%)로 조사되어 대체로 제도가 여성의 경제활동 참여에 어느 정도 도움이 되었다고 평가되었음. 향후 여성의 경제활동을 지원하기 위해 더 확대되어야 할 정책(1순위)은 ‘육아휴직제도’(21.2%), ‘출산전후휴가’(14.8%), ‘무상보육’(12.6%), ‘육아기 근로시간단축제도’(10.8%) 순으로 조사되어, 육아휴직과 출산전후휴가에 대한 수요가 높게 나타났음.

■ 위 3가지 정책이 남성의 가족생활 참여에 도움이 된 정도를 조사한 결과, 배우자출산휴가(54.8%), 육아휴직제도(49.1%) ‘유연근무제’ (44.1%) 등으로 나타났음. 향후 남성의 가족생활 참여를 지원하기 위해 더 확대되어야 할 정책(1순위)은 ‘배우자출산휴가’(26.3%), ‘육아휴직제도’(25.9%) 순으로 조사되었음.

■ 가족돌봄의 부담완화와 관련해서는 공적 연금제도와 노인장기요양보험제도가 부모님의 부양에 도움이 되며(67.9%), 본인의 노후에도 도움이 될 것이라고(57%) 응답하였음. 또한 노인장기요양보험제도의 경우에도 전체 응답자의 3/5 이상이 부모님을 돌보는데 도움이 될 것이라고 응답하였고, 본인의 노후에도 도움이 될 것이라고 평가하고 있음.

■ 한편, 응답자들은 본인이 미래에 경제적 어려움(62.0%)과 자녀양육 관련 부담(자녀보육: 76.9%, 청소년자녀 사교육비 부담: 83.7%)을 겪을 수 있을 것이라고 응답하였고, 상당수의 응답자들이 본인이 노후에 경제적 어려움을 경험(80.6%)하거나 돌봄이 필요할 때 적절한 돌봄을 받지 못할 수 있을 것이라고 예상(73.6%)하는 것으로 조사되었음. 특히 여성응답자가 남성응답자에 비해 노후에 어려움을 겪을 것이라고 응답한 비율이 높게 나타났음.

■ 미래에 대한 불안 역시, 상당수의 응답자가 자녀양육으로 인한 부담 증가, 노후에 대한 경제적 어려움에 대해 불안한 감정을 가지고 있는 것으로 조사되었음.

- 미래에 불안을 주는 가장 큰 요인(1순위)은 ‘실직으로 인해 경제적으로 어려운 상태에 놓인다’(22.0%)라는 응답이 가장 많았고, 다음으로 ‘몸이 아픈데 병원비가 부담이 되어 적절한 치료를 받지 못한다’(14.2%), ‘어린자녀 양육, 보육으로 인한 부담이 증가할 것이다’(13.3%), ‘노후대비가 부족하여 노후 경제생활이 어려울

것이다'(11.9%) 순으로 조사되었음.

- 또한 홀벌이가구 응답자가 맞벌이가구 응답자에 비해 미래에 대한 불안감이 다소 큰 것으로 나타났음.

■ 저출산·일가정양립·돌봄정책에 대한 전문가의 정책평가 조사결과, 자녀출산과 양육지원정책이 여성의 경제활동을 지원한 효과에 관해서는 육아휴직제도(4.40점/5점)와 출산전후휴가(4.23점/5점)가 가장 도움이 된 정책으로 평가하고 있음.

- 또한 향후 여성의 경제활동 지원을 위해 강조, 확대되어야 할 정책으로도 육아휴직제도(30.0%)와 육아기근로시간단축제도(23.3%)로 나타나, 육아휴직제도가 여성의 경력단절을 예방하면서 지속적인 경제활동을 지원하는 중요한 제도로 꼽혔음. 따라서 육아휴직제도의 활성화를 위한 구체적인 정책개선 방안이 보다 적극적으로 모색될 필요가 있음.
- 자녀출산과 양육지원정책이 남성의 가족생활 참여를 지원한 효과에 관해서는 배우자출산휴가제도(3.50점/5점)가 가장 높게 나타났으며, 다음으로 육아휴직제도(3.17점/5점)로 나타나, 남성의 경우에도 휴가휴직제도가 중요한 지원요소로 꼽히고 있음을 알 수 있음. 또한 향후 남성의 가족생활 참여를 위해 더 확대되어야 할 정책으로는 육아휴직제도(43.3%)와 배우자출산휴가제도(33.3%)로 나타났음.
- 마지막으로 연금제도와 기초노령연금제도가 남성과 여성의 노후 소득보장에 도움이 된 정도를 조사한 결과, 여성의 경우에는 두 제도 모두 3.87점/5점이었으며, 남성의 경우에는 연금제도 4.10점/5점, 기초노령연금제도 3.73점/5점으로 남성의 경우 도움정도가 높은 것으로 나타났음.

2) 제도분석: 4대 사회보험을 중심으로

■ 분석대상: 국민연금제도, 고용보험제도, 건강보험제도, 산업재해보상보험

■ 분석내용: 제도변화, 각 제도의 젠더분석, 정책제언 등

■ 분석결과

■ 사회보험제도는 여성의 직업경력, 일가정양립, 출산 및 육아의 경험, 노인돌봄 등의 이슈와 가장 밀접히 연계되어 있을 뿐만 아니라 동시에 젠더관점에서의 연구를 기반으로 하여 변화와 개혁이 가장 시급히 요청되고 있는 정책영역이기도 하므로 젠더관점에서의 제도분석을 실시하였음.

[국민연금]

■ 국민연금제도 변화가 연금권의 성별 격차에 미친 효과를 『국민연금 통계연보』의 통계 자료를 활용하여 분석한 결과는 다음과 같음.

■ 첫째, 1995년, 1999년, 2003년 등의 당연가입자 범위 확대는 사각지대에 있던 여성들을 제도 내로 포괄함으로써 국민연금에 대한 접근권의 강화에 기여한 것으로 평가됨. 특히 2003년부터 단계적으로 시작된 영세사업장과 비정규직 근로자를 대상으로 한 적용범위 확대는 국민연금 가입의 성별격차 완화 효과를 가져왔으며, 2003년 이후 국민연금 가입자 중 여성의 비중은 증가하기 시작하여 2012년 현재 41.8%에 이르고 있음.

■ 둘째, 여성의 연금수급권의 측면에서 볼 때 특히 1999년 도시지역 가

입자로의 적용범위 확대는 2004년 이후 여성의 노령연금 수급 및 65세 이상 인구 대비 연금수급권자의 비중 확대에 크게 기여하였음. 또한 여성 연금 수급자 중 유족연금 수급자의 비중이 남성보다 높아 여성의 연금권은 남성에 비해 불완전하지만, 여성 중 개별수급권자의 비중은 꾸준히 증가하고 있어 개별 연금권 확보에도 긍정적인 영향을 미친 것으로 볼 수 있음.

- 셋째, 그러나 이러한 긍정적 측면들은 국민연금 제도가 충분히 성숙되지 않은 초기의 특성이 반영된 것으로 여성의 노후소득보장 및 노후소득보장에서의 성별격차 완화 효과로 이어질 것인지에 대해서는 낙관하기 어려움. 점차 감소하고 있는 추세이기는 하지만 여성 연금수급권자의 상당수가 한시적 급여 유형인 특례노령 연금 수급자이며, 완전 노령연금이 개시된 2008년 이후에도 남성과 달리 완전 노령연금수급권자의 증가는 크게 눈에 띄지 않음.

- 넷째, 더욱 중요한 측면은 수급액의 성별 격차가 2004년, 2008년 등 주요 제도 변화 시점을 중심으로 증가하고 있다는 점임. 이는 여성이 불완전한 권리일 뿐 아니라 급여수준이 낮은 유족연금 수급자 중 높은 비중을 차지하고 있으며, 노령연금 수급자라 할지라도 급여수준이 낮은 특례노령연금 수급 중에서 높은 비중을 차지하고 있기 때문임. 여성 중 노후 소득보장 수준이 높은 완전 노령연금 수급자의 비중은 남성과 달리 크게 증가하지 않고 있어 국민연금을 통한 노후 소득보장 수준에서의 성별 격차는 더욱 증가할 것으로 보임.

[고용보험]

- 고용보험의 적용범위 확대와 고용보험의 대표적 급여인 실업급여를 중심으로 1995년 도입 이후 제도 변화가 실업의 위험에 대한 사회안전망 기능에 있어서의 성별 격차에 미친 효과를 「고용보험통계연보」

의 통계자료를 활용하여 분석한 결과는 다음과 같음.

- 첫째, 고용보험은 1998년 1인 이상 전 사업장으로, 2004년 일용직근로자를 포함한 시간제 비정규직 근로자를 당연 가입대상자로 포괄하면서 확대되어 왔음. 특히 적용사업장과 근로자의 확대로 피보험자가 급격하게 증가하였으며 그동안 제도의 사각지대에 있던 비정규직 근로자 중 여성 근로자의 제도 내 진입에 효과적이었던 것으로 나타났음. 결과적으로 1996년 고용보험 가입자 중 여성의 비중은 30%에 미치지 못했으나 2011년 현재 39%로 증가하였음. 그러나 이는 초기 도입기로부터 최근까지의 경향이 성별격차가 완화되는 방향으로 전개되었다는 것이지 절대적인 수준에서 성별격차가 해소되었다고 보기는 어렵다는 점이 인식되어야 할 것임. 전체 임금근로자 대비 남성의 고용보험 적용율은 2011년 현재 65.9%에 이르지만, 여성은 55.3%로 10.6%p의 성별 격차를 보임으로써, 여성 중 45%는 여전히 고용보험 적용을 받지 못하는 사각지대에 있음.
- 둘째, 실업급여는 1998년 5인 미만 영세사업장과 비정규직 근로자를 포괄하면서 실업급여 자격조건을 완화하고 2000년 이후 정당한 자발적 이직 사유의 범위를 확대하는 방식으로 수급요건을 완화하였음. 이러한 제도 변화 역시 여성의 실업급여 수급권 확보에 기여하여 고용보험제도 내로 통합된 여성 근로자의 사회안전망을 강화하고 사회안전망에서의 성별격차를 해소하는 데 긍정적 영향을 미친 것으로 평가됨. 실업급여 수급자 중 여성의 비율은 1998년 29.2%에서 2011년 45.2%로 증가했고, 고용보험 피보험자 중 실업급여 수급자의 비중도 남성 중 10.7%, 여성 중 14.1%로 여성이 더 높게 나타나고 있음.
- 셋째, 고용보험은 원칙적으로 자발적 사유에 의한 이직에 대해 실업급여 수급자격을 부여하지 않지만, 불가피한 상황을 예외적으로 인정하고 있고 인정범위는 확대되어 왔음. 이는 실업의 특징과 과정에서의 성

별 차이를 고려한 것이며, 그 결과 2000년대 들어 실업급여 자격 인정자 중 자발적 사유에 의한 이직자의 비중이 증가했는데, 이는 특히 여성에게서 눈에 띄게 나타나고 있음. 실업급여는 실직이라는 사회적 위험에 대비하기 위한 것으로 급여 수급 자체를 긍정적으로 보기는 어렵지만, 남성과 달리 출산·양육·가족 돌봄이나 직장 내에서의 성희롱, 성폭력, 차별 등의 사유로 인해 이직이 불가피한 상황에 놓인 여성들에게 정당한 자발적 이직 사유의 확대는 실직으로 인한 소득상실 위험에 대한 안전망의 기능을 할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가됨.

- 넷째, 1995년 이후 중요한 제도적 변화는 고용보험 적용과 실업급여 수급의 측면에서 여성 사회안전망을 강화하고, 성별격차를 해소하는데 기여했지만, 실업급여 수준에서의 성별격차 해소에는 상대적으로 미흡하였음. 비록 남성대비 여성 실업급여 수급액이 1998년 30%도 채 못 되던 것이 2011년 76%에 이를 정도로 크게 증가한 것은 사실이지만, 여전히 노동시장 내에서의 성별 임금격차를 반영하고 있다는 점에서 개선이 필요함.

- 마지막으로 실업급여 유형 중 조기취업을 장려하기 위한 조기재취업 수당에서의 성별격차가 크다는 점이 지적되어야 할 것임. 2000년 이후 조기재취업 수당 지급 요건이 완화되어 여성 실업급여 수급자 중 조기재취업 수당 수급자의 비중이 증가했으나 여전히 남성 보다 낮은 수준임. 이는 여성 실업자의 실업이 남성에 비해 장기화되고 있다는 것을 의미함. 여성의 가사·양육·가족 돌봄 책임이 여성 실업의 장기화의 원인으로 판단되므로 이에 대한 지원이 필요함.

[건강보험]

- 건강보험제도에 대한 젠더적 접근은 크게 두 가지 측면에서 이루어짐. 하나는 자격 측면에서 직장가입자 ‘피부양자’ 제도에 대한 논의이

며, 다른 하나는 급여수급 측면에서 건강보험 이용에서의 젠더 차이에 대한 논의임.

- 첫째, 가입자격과 관련하여, 광범위한 건강보험 ‘피부양자’ 규정은 건강보험 가입과 급여이용에 있어서 젠더 차이 혹은 배제를 거의 발생시키지 않음. 반면 현행 건강보험제도는 ‘직장가입’과 ‘지역가입’으로 이원화된 보험료 부과체제로 말미암아 가입지위별 보험료 부담에서의 불평등이 발생하고 있으므로 직장가입과 지역가입 지위에서의 젠더차이를 살펴볼 필요가 있음.
- 둘째, 2011년 건강보험통계 상 직장가입자 및 직장피부양자의 성별 구성을 살펴보면, 먼저 직장가입자의 경우 남성의 비율이 63.3%, 여성이 36.7%인데 비해, 직장피부양자의 경우 남성의 비율이 41.7%, 여성의 비율이 58.3%로 나타나 전반적으로 여성은 보험료를 납부하는 가입자보다 피부양자 지위에 더 많이 분포하고 있는 것으로 확인됨.
- 셋째, 2009년 한국의료패널조사자료 상 취업자 8,573명의 건강보험 가입자 지위를 검토한 결과, 취업자 남성은 49.8%가 직장가입자, 27.5%가 지역가입자로 나타난 반면, 취업자 여성은 33.7%가 직장가입자, 4.6%가 지역가입자로 나타났음. 여성의 경우 취업자임에도 불구하고 32.4%가 직장피부양자, 29.3%는 지역가입자 세대원으로 분류됨.
- 넷째, 동일 자료의 5,383명의 임금근로자를 기준으로 종사상 지위에서의 성별 차이와 건강보험 가입지위를 비교 검토한 결과, 남성은 상용직 66.9%, 임시일용직 33.1%로 구성된 반면, 여성은 상용직 43.8%, 임시일용직 56.2%로 나타났음. 또한 상용직 근로자의 89.0%가 직장가입자 지위를 갖는 것에 비해, 임시일용직 근로자는 29.3%만이 직장가입자로 나타나 대조적인 결과를 보이고 있음.

- 다섯째, 여성의 경우 저임금과 불안정한 고용 지위로 인해 건강보험 직장가입에서의 배제를 경험하고 있음을 확인할 수 있음. 가구 내 직장보험료를 납부하는 구성원이 없는 여성의 경우 지역가입자로 분류되어 보험료 부담에서의 불평등을 경험하고 있음. 현재 논의되고 있는 소득중심의 단일화된 보험료 부과체계 개편은 젠더적 관점에서도 여성 근로자의 직장가입자로서의 지위를 부여하는 의미가 있음.
- 여섯째, 건강보험 급여 수급에서의 성별 차이는 의료이용 및 건강수준에서의 젠더 차이와 관련됨. 2009년도 한국의료패널조사자료를 기준으로 3개월 이상 치료를 받고 있는 만성질환 보유여부의 남녀 차이를 확인한 결과, 남성은 41.4%, 여성은 50.8%가 만성질환을 1개 이상 보유한 것으로 확인되었음. 여성의 경우 전 연령에서 만성질환 보유확률이 높으며, 남성의 경우 40대의 38.4%, 50대의 60.8%, 60대의 79.3%가 만성질환을 앓고 있는 것으로 나타나며, 여성의 경우는 40대 51.5%, 50대 76.2%, 60대 88.3%가 만성질환을 보유한 것으로 확인되었음.
- 일곱째, 전반적인 의료이용 수준에서는 남성은 입원일수 면에서 여성보다 많은 의료이용을, 여성은 외래이용횟수 면에서 남성보다 평균적으로 많은 의료이용을 하는 것으로 확인되었음.
- 결론적으로 건강보험 보장률이 개선되고는 있으나 의료이용 시 본인 부담 수준이 상대적으로 높은 우리나라의 경우 본인부담 의료비 지출이 가구에 주는 부담의 정도가 소득수준별로 다를 수 있음. 특히 가구의 성별에 따라 이러한 차이가 존재하는지 확인하기 위해 여성가구의 연령에 따른 가구의 연간 본인부담 의료비 지출 수준 및 소득대비 의료비 지출수준을 확인한 결과, 특히 30대와 70세 이상 연령에서 의료비 지출 부담이 상대적으로 높은 결과를 보이고 있음. 따라서 여성의 생애주기에 따른 의료이용 수준을 고려하여 건강보험 보장성의 수준을 늘릴 필요가 있음.

[산재보험]

- 제조업에서 서비스업 중심으로의 우리나라 산업구조의 변화는 노동 시장 내의 고용관계, 근로자가 직면하는 작업환경 등 다양한 요소의 변화를 가져왔음. 여성의 경제활동 참여가 늘고, 특히 서비스업 일자리를 중심으로 여성근로자의 비중이 높아지면서 우리나라 산재보험 제도의 적용 및 보상수준에 대한 젠더적 접근이 필요함.
- 첫째, 우리나라 산재보험제도는 1964년 광업과 제조업 분야의 500인 이상 사업장에 대한 당연적용으로 시작되어 이후 업종과 사업장 규모에 대한 포괄범위를 확대하였음. 그럼에도 불구하고, 현재에도 소규모 건축공사, 5인 미만 농어업, 가구내 고용활동과 같은 적용제외 사업이 존재하고, 근로기준법상 근로자로 분류되지 않는 다양한 고용형태의 근로자를 포괄하지 못함에 따라 경제활동인구 취업자 대비 산재보험 적용률은 60%에 미치지 못하고 있음. 특히 여성의 경우 특수형태근로종사자의 비율이 높고 영세한 사업장에서 가족종사자 지위로 일하는 비율이 높아 산재보험 적용에서의 배제가 크게 나타나고 있음.
- 둘째, 산재 발생현황의 성별 구성을 살펴보면, 남성이 80%이상이며 여성은 20%에 못 미치고 있음. 여성의 경제활동 참가율이 전체의 50%를 상회함에도 산재발생 비율이 20%에 그치고 있다는 점은 여성에게 산재가 일어나지 않기 때문이 아니라 업무상 사고와 질병으로 산재를 입증해야 하는 과정에서 여성이 배제되고 있는 현상을 반영하는 것으로 볼 수 있음. 남성은 제조업, 건설업에서의 산재발생률이 높은 반면 여성은 기타 산업으로 분류되는 서비스업에서의 산재발생 비중이 가장 높게 나타났음.
- 셋째, 하위 산업별로 업무상 사고 및 질병의 발생 비율을 검토한 결과 여성의 경우 보건업 및 사회복지서비스업, 교육서비스업, 숙박 및 음

식점업 등의 대표적인 서비스 일자리에서의 산재 발생 비율이 높게 나타났음. 이러한 서비스업종의 경우 오랜 기간 업무상 사고와 질병 간 관계에 대해 입증해 온 제조업 등의 분야와 달리 작업현장에서 개인이 직면하는 스트레스, 사회심리적 요인이 질환과 관련될 수 있으나 이에 대한 입증이 쉽지 않음.

■ 마지막으로 산재인정 이후 산재보상 수준의 경우에도 남성이 여성에 비해 유사한 질환으로 산재 인정을 받더라도 급여 측면에서 더 많은 이용을 하고 있는 것으로 확인되었음.

- 산재보험 적용과 산재 승인, 그리고 산재보상 수준에서 여성은 배제를 경험하고 있음을 확인할 수 있음. 특히 서비스업 중심으로의 산업구조 변화와 이러한 서비스업 일자리에서 주로 일하는 여성근로자의 증가는 여성의 ‘일’과 ‘건강’에 대한 심층적인 이해를 요구함. 또한 이러한 이해에 근거한 산재보상제도의 변화가 필요함.

3 정책제언

연구결과를 토대로 다음과 같은 영역별 정책과제를 제안할 수 있음.

- 우선 유자녀가족과 전문가 조사결과를 통하여 집중적인 자녀양육기에 있는 유자녀가족의 경우에는 신사회위험에 대처할 수 있는 사회안전망의 구축이 가장 시급한 문제로 나타났음.
- 이를 위하여 맞벌이가족의 일가정양립지원 강화, 남성의 가족생활 참여지원, 생애전반에 걸친 가족지원을 위한 복지체계 구축을 주요한 정책과제로 제안하였으며, 보다 구체적인 정책제언으로 육아휴직 활성화, 고용친화적 보육정책 강화, 장시간근로체계 개선, 모성보호기금 확대, 배우자출산휴가제도 활성화, 육아휴직내

아버지 할당제 도입, 경단여성의 맞춤형 취업지원 등의 6가지를 제안하였음.

- 제도분석 결과를 통하여 돌봄크레딧제도, 산재판정시 감정노동자 포괄, 노년기 여성 만성질환 관리에 대한 건강보험 급여 확대 등의 3가지를 제안하였음.

〈표 1〉 연구결과를 통하여 추출된 정책과제와 정책제언

영역	정책과제	정책제언
신사회위험에 대처할 수 있는 사회안전망 구축	맞벌이가족의 일가정양립지원 강화	1. 육아휴직 활성화 2. 고용친화적 보육정책 강화 3. 모성보호기금 확대 4. 배우자출산휴가제도 활성화 5. 육아휴직내 아버지 할당제 도입 6. 경단여성의 맞춤형 취업지원
	남성의 가족생활 참여지원	
	생애전반에 걸친 가족지원을 위한 복지체계 구축	
여성의 독립적인 사회보험수급권 확보	독립적인 연금수급권	
	소득중심의 단일화된 건강보험료 부과체계 개편	
돌봄노동의 사회적 인정	출산크레딧제도를 돌봄크레딧제도로 전환	7. 돌봄크레딧제도
사회보험 적용의 사각지대 해소	적용제외 근로자의 적용범위 확대방안 마련	8. 산재판정시 감정노동자 포괄방안
	서비스업 등의 감정노동자 적용방안 마련	
	여성 생애주기에 따른 의료비 부담수준 적용방안 마련	9. 노년기 여성 만성질환 관리에 대한 건강보험 급여 확대

1) 신사회위험에 대처할 수 있는 사회안전망 구축

① 육아휴직 활성화 방안

첫째, 대상별 이원화방식으로 일정수준의 급여보전이 보장되어 있는 정규직 임금근로자를 대상으로 해서는 기존의 정률제 급여방식으로 지

원하고, 비정규직이나 자영업자를 대상으로 해서는 정책급여방식(예, 월 50만원 등)을 지원하는 이원화방식을 제안함. 둘째, 기간별 이원화 방식으로 휴가기간에 따라 급여율을 차등화시키는 방식과 두가지 방식 중 사용자의 선택을 허용하는 선택방식 두가지 방식을 제안함.

② 배우자출산휴가제도 확대

이인소득자-이인돌봄자사회로 이진해 나가는 과정에서 필수적인 요건은 남성의 가족생활 참여임. 따라서 남성의 가족생활 참여를 적극적으로 지원하기 위하여 현재 5일로 설치되어 있는 휴가기간을 확대함과 동시에 유급기간(현재 3일)을 확대하여 휴가의 활용율을 높이는 방안이 필요함. 현재 5일의 배우자출산휴가제도는 7일, 혹은 14일로 확대할 필요가 있음(홍승아·이인선, 2012: 98-99).

③ 육아휴직내 아버지 할당제 도입

육아휴직 기간내에 남성의 의무사용 기간을 별도로 설정하여 남성의 참여에 대한 제도적 유인을 마련함과 동시에 사회문화적으로도 이를 수용하는 변화전략이 필요함. 아버지할당제 도입의 기본적인 원칙은 ① 남성할당 기간을 ‘비양도성의 개별권리’로 제공하고, ② 할당기간에 대한 급여는 소득대체율을 높여서 실질적인 경제적인 효과를 가져올 수 있도록 하며, ③ 사용율을 높이기 위하여 ‘사용 않으면 상실’(use it or lose it) 제도를 설치하는 것임.

④ 고용친화적 보육정책 강화

첫째, 보육서비스 이용시간을 종일제와 반일제로 구분하여 이용의 방식에 있어서 부모의 취업, 근로시간, 자녀수 등을 반영할 수 있도록 체계화된 산정기준이 필요함. 둘째, 보육시설 우선입소순위에 취업부모, 맞벌이가족에 대한 지원의 성격이 보다 강화될 필요가 있음.

⑤ 모성보호기금 확대

첫째, 현재 고용보험제도 내 실업급여기금으로 설치되어 있는 모성보호기금을 보다 확대하여 향후 제도 활성화를 통하여 확대될 재원을 확보하는 방안임. 둘째, 혹은 보다 장기적으로는 스웨덴이나 캐나다(퀘벡주), 아이슬란드, 슬로베니아 등과 같이 별도의 “부모보험제도”, “가족기금제도”를 구축하여 남녀 근로자의 일가정양립을 위한 지속적인 미래전망을 시작하는 것임.

⑥ 경력단절 여성지원 위한 맞춤형 지원프로그램 확산

경력단절 여성의 내부 다양성을 고려하여 이들의 특성(교육수준, 경력단절 시 일자리, 경력단절 기간 등)에 따른 맞춤형 교육 프로그램 시행을 제안함. 또한 본 연구에서는 직업훈련에 참여하지 않는 주된 이유 중 하나로 경직적인 교육시간의 문제가 제시된 바, 맞춤형 교육 프로그램 시행 시 교육운영 시간의 다양화(예: 야간, 주말과정 개설 등)도 필요할 것으로 보임. 또한 고학력의 초기 경력단절 여성을 위한 복귀 지원 프로그램에 대한 필요성(김영옥외, 2012)도 제기된 바 있으므로, 경력단절 여성의 내부다양성을 고려한 다양하고 세분화된 프로그램이 시행되어야 할 것임.

2) 돌봄노동의 사회적 인정

⑦ 돌봄 크레딧

기존의 출산크레딧을 돌봄크레딧으로 전환하여 돌봄크레딧은 출산과 양육을 하는 모든 여성을 대상으로 하며, 첫째 자녀부터 1자녀당 2년을 인정하도록 함. 장기적으로는 자녀양육 뿐 아니라 가족 돌봄 휴직 이용자까지 크레딧 대상자를 확대함으로써 무급 돌봄 노동에 대한 보상체계를 사회보험제도 내에 통합하도록 함.

3) 사회보험 적용의 사각지대 해소

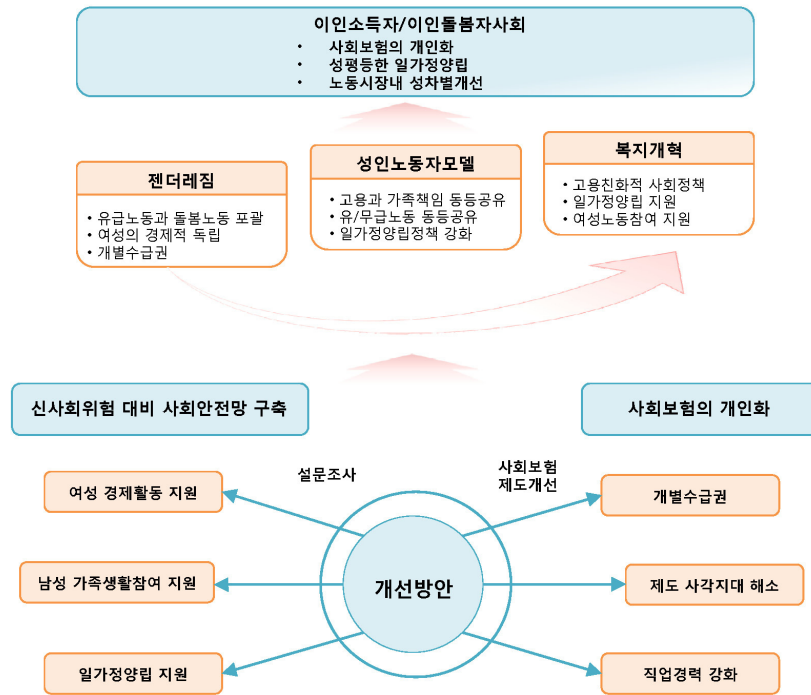
⑧ 감정 노동자 산재 인정범위 확대

현재 산업재해보험의 업무상 질병 인정기준은 제조업·건설업 등 과거 2차 산업 위주에서 크게 벗어나지 못하고 있는 현실에서 전통적인 산업 재해에는 포함되지 않았지만 최근의 서비스직 근로자를 중심으로 수행되고 있는 감정노동이나 돌봄노동에 대해서도 산재판정시 노동의 개념으로 재정의되고 재구성될 필요가 있음.

⑨ 노년기 여성 만성질환 관리 강화를 위한 건강보험 급여 확대

여성가구주 가구의 소득대비 의료비 지출 부담을 생애주기에 따라 살펴본 결과 30대 자녀를 출산하고 양육하는 과정에서 의료비의 발생과 60대 이후 노년기 여성에게 의료비 발생이 집중된다는 점을 확인할 수 있었음. 따라서 여성 생애주기를 반영한 건강보험 보장성이 보다 강화되어야 함.

이상의 논의를 기반으로 하여 젠더통합적인 복지패러다임의 발전방안은 다음과 같이 구성됨.



[그림 1] 젠더통합적 복지패러다임의 발전방안

4 기대효과

(학술적 기여도)

- 젠더관점에서의 복지정책에 대한 평가 및 젠더이슈 추출
- 정책특성별, 정책요소별 젠더효과를 검토함으로써 성평등한 복지정책 수립을 위한 기초자료 제시

(정책적 기여도)

- 성평등을 담보하는 복지정책 수립에 기여
- 저출산정책에 대한 젠더관점에서의 정책의제 개발
- 중앙 및 지방의 복지재정의 성평등적 배분을 적용함으로써 경제 발전, 복지재원의 효율적 분배, 근로유인, 사회통합에 기여
- 지속가능한 복지국가 모형개발 및 추진전략 개발

참고자료



홍승아·마경희·최인희·배지영·김희진(2013). 젠더관점에서 본 복지패러다임 발전방안 연구. 서울: 한국여성정책연구원

주관부처 : 여성가족부 가족정책과, 보건복지부 저출산정책과,
고용노동부 여성고용과

관계부처 : 여성가족부 가족정책과, 보건복지부 저출산정책과, 고용노동부 여성고용과