

기 회 E 집

기대와 우려: 2007년 여성정책을 본다

비정규직 관련법과 여성근로자

김종숙 | 한국여성개발원 고급여성인력혁신전략센터 소장

보육정책의 과제: 어디로 가야 하나

유희정 | 한국여성개발원 육아정책개발센터 정책연구팀장

제자리를 찾아야 할 여성결혼이민자 정책

김이선 | 한국여성개발원 연구위원

일과 가족생활의 조화로운 양립은 가능해지는가

김혜영 | 한국여성개발원 연구위원

비정규직 관련법과 여성근로자

김 종 숙 한국여성개발원 고급여성인력혁신센터 소장

들어가며

지리하게 국회에 계류 중이던 비정규직 법안¹⁾이 지난 2006년 11월말 드디어 본회의를 통과하여 비정규직 근로자의 근로조건에 실질적인 영향을 미치는 법으로 출범하게 되었다. 2001년 7월 노사정 위원회에서 비정규직 대책 특위를 구성하며 논의를 시작하여 2006년 법안 통과에 이르기까지 무려 5년 이상에 걸친 논의와 조정과정을 거쳤다. 2003년 7월 노사정위원회가 비정규직 논의결과를 정부에 이송하였고 2004년 9월 정부는 비정규직 법안을 국회에 제출하였다. 국회에서는 2004년과 2005년 세 차례에 걸쳐 처리를 유보하였으며 2006년 2월 국회의 환경노동위원회를 통과하며 본회의 통과라는 마침표를 찍게 된 것이다. 동 법은 2007년 7월부터 종업원 300인 이상 기업을 시작으로 순차적으로 적용된다.

이렇듯 어려운 조정과정을 거쳐 비정규직 관련법이 처리된 배경에는 무엇보다도 노동계와 기업, 정부의 비정규직 근로자를 보는 상이한 관점과 쟁점이 있었다고 볼 수 있다. 실상 우리나라 노동시장에서의 비정규직 문제는 비정규직 자체 뿐 아니라 내부노동시장, 기업의 인사관리시스템 등 노동시장 구조와 노사관계의 문제 등 포괄적인 사항을 포함한다. 결과적으로 비정규직 문제의 처리는 비단 비정규직 근로자의 근로조건 뿐 아니라 전체 노동자의 근로조건 및 기업의 인사관리 체계를 변경시키는 중요한 기제로 작용을 하게 된다. 기업과 노동계는 비정규직 관련법의 중요성을 인식하고 각자 자신의 입장을 법안에 보다 유리하게 반영하고자 노력해 왔으며 정부와 노사정위원회 역시 이러한 양자의 입장 속에서

절충을 취하고자 하였다. 노동계와 기업들은 비정규직 관련법 통과 이후 변화될 노동시장의 흐름에 대한 다양한 예상을 내놓고 있으며 멀지 않아 동 법은 빠르게 노동시장 여건과 근로자의 노동수요, 공급을 변화시킬 것으로 예상된다.

그렇다면 과연 여성근로자는 어떤 변화를 경험하게 될 것인가? 여성근로자는 남성근로자와 유사한 변화를 겪게 될 것인가, 아니면 상이한 변화를 경험하게 될 것인가? 여성근로자만이 겪는 특징적인 영향은 무엇이 있을 것인가를 살펴보는 것은 현 시점에서 매우 필요하다. 여성근로자 중 비정규직 비중이 높다는 규모면에서의 중요성 뿐 아니라, 생애주기과 여성의 노동시장 경험간에 나타나는 여성근로자의 보편성과 특수성이 비정규직 관련법을 통하여 어떠한 형식과 내용으로 발현되는가를 파악한다면 향후 여성노동시장 변화에 중요한 시사점을 제공할 것이기 때문이다.

본 글에서는 비정규직 관련법의 주요내용을 근로자 대상별로 간략하게 살펴보고 이들의 규모를 파악해보고자 한다. 이어서 비정규직 관련법의 실행 이후 나타날 변화를 각 근로유형 집단별로 간략하게 전망해보기로 한다.

비정규직 관련법의 주요 대상 근로자

비정규직 관련법의 주요 대상을 분류하면 크게 기간제근로자, 단시간근로자, 파견근로자로 구분할 수 있다. 주요 내용은 기간제근로자의 근로계약 갱신에 따른 조항, 단시간근로자의 초과근로시간에 대한 규제, 파견근로자의 파견기간, 근

1) 지난해 말 국회를 통과한 법은 “기간제및단시간근로자보호등에관한법률”(제정 2006.12.21 법률 제8074호, 시행일 2007.7.1)과 “파견근로자보호등에관한법률”(일부개정 2006.12.21 법률 제8076호, 시행일 2007.7.1)이다. 본 글에서는 비정규직 관련법으로 통칭한다.

로계약갱신, 파견허용업무 등이며 차별금지조항이 있어 모든 대상에 공통으로 적용하도록 하고 있다.

기간제근로자의 근로계약 갱신 내용은 사용자의 기간제근로자의 사용기간을 2년으로 제한하고 사용자가 기간을 초과하여 사용할 경우 무기근로계약으로 간주하여 정규직이 된다는 것이다. 단시간근로자의 초과근로는 법정근로시간 이내에서 이루어진 초과근로라 하더라도 12시간 이내로 사용을 제한하여야 한다는 것이다. 파견근로의 경우 다소 복잡한 내용을 포함하고 있는데 파견기간은 현행대로 최대 2년으로 하며 기간제근로자와 마찬가지로 파견근로자를 2년 이상 고용할 경우 직접고용을 의무화하고 파견금지업종에서 파견근로자를 고용할 경우에는 즉시 직접고용해야 한다. 논란이 되었던 파견허용대상업종은 현행과 같이 포지티브 방식을 유지하나 시행령에서 현재보다 허용업종을 증가시킬 수 있도록 하는 장치를 마련하였다.

그렇다면 동 법의 대상이 되는 여성 비정규직 근로자는 과연 어떠한 집단인가를 규정해볼 필요가 있다. 과연 우리나라 노동시장에서 비정규직으로 불리는 여성근로자는 누구인가?

비정규직 근로자가 누구인가라는 물음에 어떤 기준을 제시할 것인가를 고민하지 않을 수 없다. 말 그대로 비정규직은 정규직이 아닌 근로자를 의미한다. 그렇다면 정규직은 누구인가? OECD의 분류에 의하면 일자리의 성격을 임시고(temporary jobs)와 상용고(permanent jobs)로 나누는데 이 때 계약기간이나 업무의 완료, 일시적으로 대체한 경우의 종료 등이 임시고를 정의하는 기준이 되며 이 임시고가 기본적으로 우리나라의 비정규직에 해당한다고 볼 수 있을 것이

다. 이러한 분류기준에 따르면 우리나라의 임시직은 약 51.6%에 달한다고 선행연구에서 추정된 바 있다(김태홍, 2001). 미국의 비정규직 근로자에 대한 정의에서는 일자리 성격과 근로자의 상황을 종합적으로 고려하여 정규직(standard workers)과 비정규직(non-standard workers)으로 구분한다. 고용계약이 정해져 있지 않더라도 일시적으로 근무할 수밖에 없을 경우 한시적 직업(temporary jobs)으로 구분하고 한시적 근로자(temporary workers)는 예상 근로기간이 1년 미만이거나 향후에도 계속 일할 수 있는 기간이 1년 미만인 근로자를 포함한다(Polivka, 1996).

우리나라에서도 비정규직 규모에 대한 논란이 지속되어 왔다. 최경수(2001), 남성일(2001), 남기곤(2002)의 연구에서는 OECD와 BLS(Bureau of Labor Statistics)의 기준을 적용하여 규모를 추정하였다. 결과적으로 상용직과 임시일용직 중 기간의 정함이 없는 경우를 모두 정규직의 개념으로 보면 비정규직의 규모는 보수적으로 추정되는 경향이 있다. 이와 달리 김유선(2001, 2003)의 추정이나 정형욱(2004)의 정규직 정의는 근로계약의 정함이 없어 특별한 사정이 없는 한 정년의 적용을 받고 전일제로 일하며 고용사업주와 사용사업주가 동일하며 근무 장소가 고용사업주와 직접 관계된 사업장에서 근로하는 근로자를 의미한다. 결과적으로 정규직의 범위가 전술한 연구들에서 규정한 범위에 비하여 적고 정규직이 아닌 비정규직의 규모는 보다 많게 추정된다.

국가통계를 작성하는데 있어서도 다양한 고용형태의 출현에 따라 기존의 분류방식인 상용고, 임시고, 일용고의 분류보다 확대된 분류방식을 필요로 하게 되었고 경제활동인구

표 1 성별 비정규직 근로자 분포

단위: 천명

	임금 근로자	비정규직	한시적 근로자	기간제	시간제	비전형근로				
						파견	용역	특수고용	재택	일용
전체	15,351	5,457	3,626	2,722	1,135	131	498	617	175	667
남성	8,909	2,705	1,914	1,466	345	65	269	186	15	437
여성	6,442	2,752	1,712	1,255	790	65	229	431	160	230

자료: 통계청, 경제활동인구 부가조사 원자료, 2006.

조사 부가조사에서는 한시적근로자, 시간제근로자, 비전형근로의 크게 세 가지 범주 하에 비정규근로자를 구분한다. 한시적근로자 내에서 기간제근로자가 존재한다. 한시적근로자는 고용의 지속성을 가늠하기 위한 구분으로 근로계약기간을 정한 자 혹은 정하지 않았다 하더라도 비자발적 사유로 계속근무가 어려운 자를 의미한다. 기간제근로자는 일정한 기간을 정한 근로계약에 의하여 근로하고 있는 근로자를 지칭하는 말로 한시적근로자의 범위가 다소 포괄적이다. 즉 국가통계에서는 <표1>과 같이 비정규직을 구분하고 있다.

위의 <표1>과 같이 경제활동인구조사 부가조사에서 나타나는 여성근로자 중 비정규근로자의 비중은 42.7%에 이른다. 본 분류기준이 김유선(2001)이나 정형욱(2004)의 분류기준에 의거했을 때보다 정규직을 넓게 해석한다는 점을 가정하면 우리나라 여성임금근로자의 반수 이상이 비정규직이라는 점을 쉽게 짐작할 수 있을 것이다.

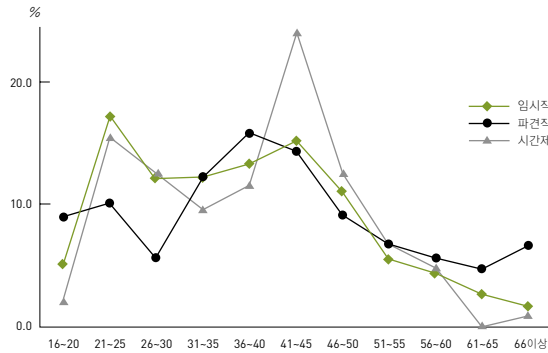
표에서 나타난 비정규직의 규모를 보다 면밀히 살펴보면 비정규직 관련법이 기간제근로자, 시간제근로자, 파견근로자를 대상으로 하고 있다는 점에서 얼마나 여성근로자의 근로조건과 밀접한지 알 수 있다. 기간제근로자는 2006년 8월 현재 남성은 146만6천 명, 여성은 125만5천 명에 이른다. 비

중을 살펴보면 남성은 남성 임금근로자의 16.4%, 여성은 여성 임금근로자의 19.5%에 이른다. 시간제근로자의 각 성별 임금근로자 중 비율은 남성의 경우 3.9%, 여성은 12.3%에 달한다. 절대수에서도 여성 시간제근로자는 남성 시간제근로자의 두 배 이상을 차지하고 있다. 파견근로자는 남성근로자와 수적으로 유사한 규모이지만 남성은 남성 임금근로자의 0.7%, 여성은 여성임금근로자의 1.0%를 차지한다. 따라서 비정규직 법은 근로자 규모면에서 볼 때 남성근로자보다 여성근로자의 근로조건에 더 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

다른 한 축에서 여성비정규직 근로자에 동 법이 미칠 영향을 보면 여성근로자의 특성과 관련이 있다. 잘 알려진 바와 같이 현재 우리나라 여성노동시장의 특성은 여성의 생애주기에 따른 노동시장 진입, 이탈, 재진입과 밀접한 관련을 가지고 있다. 특히 40대 출산 및 육아기 이후의 노동시장 진입이 주로 비정규직의 형태로 이루어져 있어 여성의 생애주기에 대한 고려가 동 법을 이해하는데 매우 중요하다. 실제로 기간제근로자의 임신 및 출산으로 인한 재계약 거부 등과의 관련성에 대해서는 많은 논의가 이루어진 바 있다.

다음의 <그림1>은 여성비정규직 근로 유형별로 연령의 분포를 살펴본 것이다. 임시직과 파견근로자, 시간제근로

그림 1 다양한 여성비정규직의 연령별 분포



자료: 통계청, 경제활동인구부가조사 원자료, 2006.

자의 M자 곡선이 매우 뚜렷하게 나타남을 알 수 있어 여성들의 출산 및 양육과 비정규 제 유형들이 밀접한 연관을 맺고 있음을 알 수 있다.

따라서 임시직근로자가 주를 이루는 기간제근로자법과 파견근로에 대한 법을 이해하고 여성근로자에게 미칠 영향을 평가함에 있어 이러한 여성노동시장의 특성들이 반드시 고려되어야 할 것이다.

비정규직 관련법이 여성 근로자에게 미칠 영향

앞서 기술한 바와 같이 우리나라 비정규직 근로자의 유형별 규모 및 여성근로자의 특성에 맞추어 비정규직 관련법이 각각 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대해 논의해 보기로 한다.

기간제 여성근로자

기간제근로자는 그간 근로기준법 제 23조의 근로계약에 관련된 사항의 적용을 받아왔다. 근로계약기간을 정하지 않는 것을 원칙으로 하며 특별한 사정이 없는 한 기간제의 경우도 1년을 초과하지 못하게 하였다(김종숙 외, 2005). 그동안 기간제근로자와 관련된 법적 적용의 쟁점은 크게 기간제근로자의 근로사유문제²⁾, 기간제근로기간제한문제이다. 여성근로자와 관련해서는 기간제근로기간제한문제와 임신 및 출산과 관련된 재계약거부문제가 가장 큰 문제로 지적되어 왔다.

기간제근로자법에서 다룬 문제는 가장 주요하게 기간제근로제한의 문제이며 계속 근로한 기간이 총 2년을 초과하지 않는 범위 내에서 기간제근로자를 사용할 수 있다. 동법의 통과 이후 가장 빈번하게 제기되는 문제는 이로 인하여 기간제근로자의 반복고용갱신이 불가능하게 되고 이직이 불가피하게 되어 고용불안이 심화될 것이라는 예측이다. 이러한 주장은 실제로 가시화될 가능성이 높은 것으로 보인다. 2005년 한국여성개발원이 수행한 여성임시직근로자 실태조사 결과에 의하면 전체 조사대상자 1천553명 중 44%가 현재 근로하는 직장에서 재계약한 경험이 있는 것으로 나타났다. 재계약을 한 집단을 대상으로 살펴보면 평균 재계약회수는 2.9회에 달해 약 3회의 반복계약갱신을 하고 있는 사례가 많았다(김종숙 외, 2005). 재계약 경험자 중 가장 재계약을 한 비중이 높은 경우는 업종별로는 제조업으로 3.6회, 기업규모로는 종업원 수 100인 이상에서 3.5회, 직종별로는 생산·기능직에

2) 기간제근로자법에서 중요한 문제인 기간제근로자의 근로사유문제는 관련법에서 특별한 경우 2년을 초과하여 사용하도록 하고 있다. 그 내용을 보면 첫째, 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우, 둘째, 휴직, 파견 등으로 결원이 발생하여 당해 근로자가 복귀할 때까지 그 업무를 대신할 필요가 있는 경우, 셋째, 근로자가 학업, 직업훈련 등을 이수함에 따라 그 이수에 필요한 기간을 정한 경우, 넷째, 고령자고용촉진법 제2조 제1호의 규정에 의한 고령자와 근로계약을 체결하는 경우, 다섯째, 전문적 지식, 기술의 활용이 필요한 경우와 정부의 복지정책, 실업대책 등에 의하여 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령이 정하는 경우, 여섯째, 그밖에 제1호 내지 제5호에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우로 하고 있다. 기존에 노동계가 주장한 기간제근로사용에 대한 사유를 전체적으로 제한하는 것이 아니고 특수한 경우에 2년을 초과사용하도록 하는 것으로 규정하고 있다. 결과적으로 기간제근로자의 사유를 제한하는 규정은 사실상 없는 것으로 나타나고 있다.

서 5.2회인 것으로 나타났다. 동 법의 결과로 1년을 기준으로 2회의 계약을 하게 되면 정규직으로 고용해야 하므로 기업들은 2회의 계약 후 다른 인력의 신규채용을 선호할 것이므로 현재 기간제 근로자의 노동이동은 더욱 빈번해질 가능성이 있다. 특히 반복계약이 이루어진 부문이 비교적 인력수급이 원활한 100인 이상 기업들임을 고려한다면 정규직화보다는 신규고용을 선호할 가능성이 높아 노동계에서 주장하는 고용 불안의 심화는 가능성이 상당히 높을 것으로 예상된다.

다만 위의 조사 결과, 반복경신이 가장 많은 제조업 종이나 생산 및 기능직 근로자 등 일부 업종 및 직종에서는 현재 인력수급에 어려움이 많은 대표적인 부문이기 때문에 기간제근로자법의 통과로 인하여 정규직 전환을 할 가능성도 있다. 그렇게 되면 그러한 부문에서는 비정규직 관련법이 가지는 긍정적인 효과를 보게 됨과 동시에 기업으로 하여금 보다 장기적인 인력운용을 견인하는 효과도 있을 수 있을 것이다. 전술한 부문이 아니더라도 정규직으로 고용할 경우의 편익이 빈번한 인력신규고용의 비용을 상회하게 되면 장기적으로는 2년 기간제근로 후 정규직화의 채용유형으로 자리매김할 가능성도 있다.

이러한 유형화는 직종별, 기업규모별로 상이하게 나타날 가능성이 있다. 빈번한 신규인력채용으로 인한 기업의 비용이 직종별로 기업규모별로 상이할 것이기 때문이다. 일반적으로 신규채용 및 훈련에 많은 비용이 투입되는 직종은 기업의 핵심직종인 것으로 알려져 있으며 단순반복업무를 수행하는 직종일수록 인력대체의 비용이 낮고 신규채용 및 훈련에도 낮은 비용이 투입되는 것으로 알려져 있다. 따라서 이러한 비용

투입의 분포에서 전문가 집단은 이미 정규직 고용비중이 높으며 단순노무직의 경우 정규직화의 유인이 낮을 것이다. 결과적으로 중간직종에 위치한 집단을 대상으로 계속고용의 가능성이 발생할 것이며 기업의 인력운용이라는 큰 틀에서 기업들은 이들의 계속고용을 유지하나 분리된 직군을 신설하는 방식으로 새로운 적응을 해나갈 것으로 예상할 수 있다. 이미 이러한 기업의 대응은 규모가 큰 기업을 중심으로 가시화되고 있으며 결과적으로 또 다른 다양한 고용형태의 출현이 가능해질 것이다. 이러한 변화들은 체계적인 인력운용을 하고 있는 대기업에서 중소기업으로 확산될 것으로 예상된다.

문제는 이러한 변화가 여성근로자를 중심으로 일어날 가능성이 높다는 점이다. 기간제근로자가 여성근로자 중 차지하는 비중 등 여성 기간제 근로자의 규모면에서 기간제근로 유형의 변화는 여성근로자의 노동이동과 이로 인한 고용불안에 더욱 직접적인 영향을 미칠 것이다. 동시에 업종이나 직종분포에 있어 여성근로자는 여전히 비핵심업무 분포가 높은 것으로 알려져 있다. 단순노무직 뿐 아니라 고학력 젊은 세대 여성들이 비교적 단순한 사무를 담당하는 사무직근로자군에 집중적으로 분포되어 있어 이들이 2년 내에 계약해지되어 노동시장 내에서 반복적으로 직업을 이동하는 직군이 될 것인가, 기업의 직접고용대상이 될 것인가에 따라 사무직 기간제근로자의 고용유형이 결정될 것으로 예상된다. 직접 고용이 이루어지지 않는다면 기간제근로자법이 존재한다 하더라도 기간제근로자로 한번 고용되면 정규직으로 가는 가교(bridge)가 아닌 기간제 근로자의 함정(trap)으로 작용하게 되므로 노동시장 전체의 고용유형에 커다란 영향을 미칠 것이다.

특히 여성근로자의 경우 혼인, 임신, 출산이라는 생애 주기상의 사건들이 노동시장 진입 후 얼마 되지 않아 발생하는 경향이 있고 이러한 사건들과 고용상황과는 밀접한 연관이 있는 것으로 알려져 있다. 불안정한 고용형태를 반복적으로 유지할 경우 개개인의 여성근로자는 생애전체에서 기대되는 수익이 현저하게 떨어지게 되므로 노동시장 이탈을 더욱 쉽게 결정할 수 있게 된다. 고학력 여성들이 노동시장을 이탈하는 원인에는 여러 가지 가설들이 적용되어 왔다. 가정 내 성별분업구조, 유사한 인구학적 속성을 지닌 남편과의 결혼으로 인한 상대적으로 높은 소득수준, 일과 가정의 양립을 어렵게 하는 기업문화, 가부장적 가치관 등 많은 원인들이 그것이다. 과거의 고학력 여성들은 주로 정규직으로 고용되어 근로하다가 임신 및 출산으로 인한 양육문제 등으로 노동시장을 이탈하는 경향이 많았다면 향후에는 기간제근로자로 반복적인 노동시장 내 이동을 거치다 혼인 등 생애사건들과 함께 노동시장을 이탈하고자 하는 근로자군이 오히려 더 증가할 수 있음을 주목할 필요가 있을 것이다. 이를 방지하고자 정부는 '비정규직 여성근로자 출산 후 계속고용지원금제도'를 시행하고 있으나 지원금의 규모가 작고 대상에 상당한 제한요건들이 있어 실적이 저조한 것으로 평가되고 있다.

단시간 여성근로자

일반적으로 단시간근로자는 크게 두 가지 기준으로 구분한다. 현재 우리나라에서처럼 통상근로자에 비하여 소정근로시간이 짧은 근로를 모두 단시간근로로 보는 상대적인 기준에

의한 구분과, 절대적인 시간을 정하고 이보다 짧은 시간을 근로할 경우 단시간근로로 보는 독일 및 프랑스의 구분이 있다. 우리나라에서 통상근로자에 비하여 소정근로시간이 짧은 점이 기준이 되다 보니 연장근로 등으로 인하여 실근로시간이 같더라도 소정근로시간이 짧은 경우 단시간근로자에 해당하는 문제점들이 지적되어 왔다(김종숙 외, 2005).

근로기준법 시행령 별표1의 2인 “단시간근로자의 근로조건결정기준등에관한사항”에 보면 ‘사용자는 단시간근로자에 대하여 소정근로일이 아닌 날에 근로시키거나 소정근로시간을 초과하여 근로시키고자 할 경우에는 근로계약서, 취업규칙 등에 그 내용 및 정도를 명시’하도록 하고 있으나 실질적으로 초과근로시간에 대한 제한은 존재하지 않았다.

이번에 통과된 기간제및단시간근로자보호등에관한 법률에는 사용근로자가 단시간근로자를 초과근로 시키고자 할 경우 해당 근로자의 동의를 얻어야 하며, 초과근로시간을 1주당 12시간 이내로 제한하도록 하고 있다. 단시간근로자는 사용자가 이 규정에 의한 동의를 얻지 않고 초과근로를 시키는 경우에 이를 거부할 수 있음을 명시하고 있다. 비정규직 관련법은 그간 노동계 등에서 주장해온 사항들이 반영되어 단시간근로자로 채용하여 초과근로를 시키고 결과적으로 전일제 근로자와 유사한 형태로 고용하는 것을 막고자 함이다.

경제활동인구조사 부가조사에 의거하면 2006년 8월 현재 전체 시간제근로자는 113만5천 명이고 이중 남성이 34만5천 명, 여성이 79만 명으로 나타나 여성이 절대 다수를 차지하고 있다. 결과적으로 단시간근로에 대한 법은 남성보다는 여성근로자에게 더욱 큰 영향을 미치게 될 것으로 짐작할

그림 2 교육정도별 시간제근로자

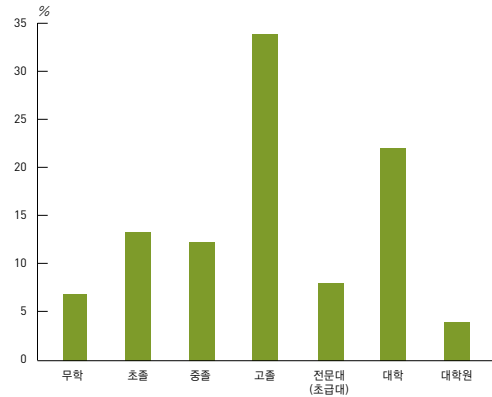


그림 3 연령별 시간제근로자

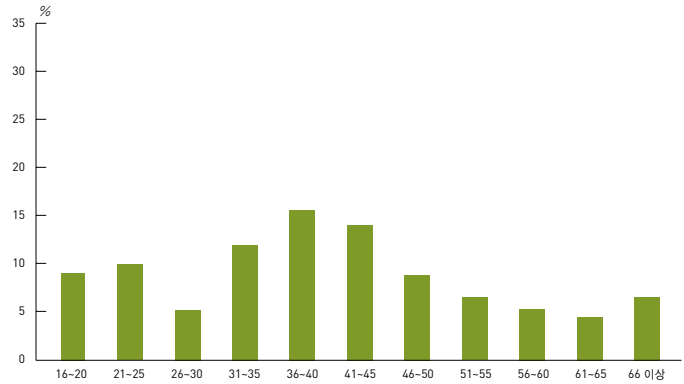


그림 4 산업별 시간제근로자

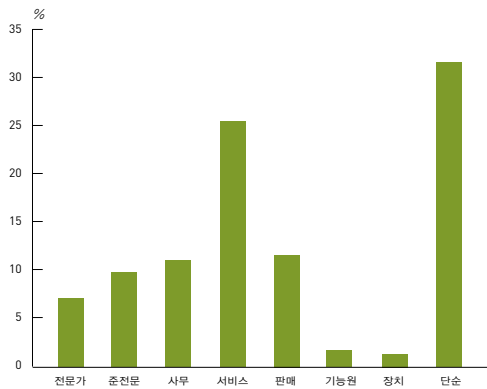
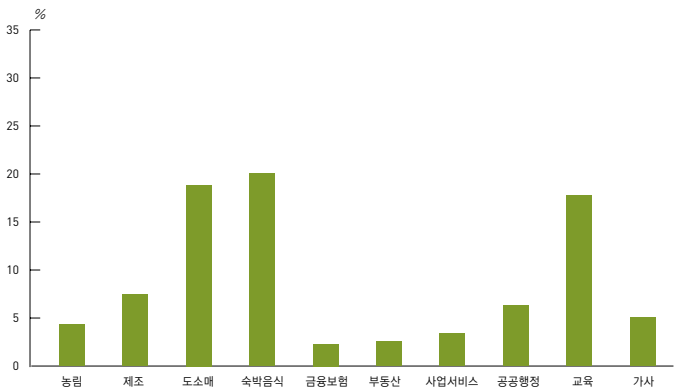


그림 5 직종별 시간제근로자



자료: 통계청, 경제활동인구부가조사 원자료, 2006.

수 있다. 또한 시간제근로는 위의 그림에서와 같이 40대를 전후로 30대 후반에서 40대 초반에 걸쳐 가장 높은 분포를 나타내는 고용형태이다. 가사 및 육아와 병행하고자 하는 수요가 많은 근로형태임을 의미한다.

이를 반영하기 위하여 동 법 단시간근로자사항에서는 사용자가 가사, 학업 그 밖의 이유로 근로자가 단시간근로를

신청하는 때에는 해당 근로자를 단시간근로자로 전환시키도록 노력하여야 함을 명시하고 있다. 이 사항은 시간제근로전환 청구권 제도의 도입과 맥을 같이 하는 것으로 동 제도의 근거법이라고 볼 수 있다. 동 제도는 2008년 시행을 목표로 준비 중에 있으며 그 내용은 사용자에게 시간제근로에서 통상근로, 통상근로에서 시간제근로로의 전환 등에 대한 정보제공의무를

부과하고, 일정기간 이상 근속한 근로자에게 학업, 질병 등의 사유에 의한 “시간제근로전환청구권”을 인정하도록 하는 방안이다. 이를 통하여 시간제근로를 취업지위가 아닌 취업시간에 의한 개념으로 전환하고자 하는 것이 주요 목적이다.

그럼에도 불구하고 동 제도와 이를 위한 법적 근거는 시간제근로자의 권리가기보다는 이미 전일제로 근로하는 통상근로자의 권리이며 이들이 일시적으로 시간제근로자가 되더라도 차별적 처우를 받지 않으며 사유가 종료되었을 경우 통상근로자로 전환되는 것을 의미한다. 따라서 현재 시간제로 근로하는 대다수의 여성근로자들이 동 법의 마련으로 인하여 시간제에서 통상근로로 전환하기에 어려움이 있음은 쉽게 예상할 수 있다.

이미 시간제로 취업하고 있는 근로자를 통상근로자로 실질적으로 전환할 수 있는 것은 동 법 제7조에서 명시한 ‘사용자는 통상근로자를 채용하고자 하는 경우에 당해 사업 또는 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 단시간근로자를 우선적으로 고용하도록 노력해야 한다’는 조항이다. 동일한 업무를 담당하는 통상근로자의 채용에 시간제근로자를 우선 채용하도록 권고한 동 법은 특정집단에게 특히 현재 여성근로자가 단시간근로로 종사하는 다수의 업종 및 직종이 주변화되는 것을 방지하는 대안으로 기존 연구에서 제안된 바 있다. 이는 독일과 프랑스에서 실시하고 있는 “단시간근로및기간제근로에관한법률”의 내용과 유사하다.

강제조항이 없고 기업체의 노력여부를 파악할 수 있는 방법이 구체적으로 주어지지 않아 실제로 단시간근로자가 통상근로자화할 수 있는가에 대한 실효성 여부는 향후에도 논란이 될 것으로 보인다. 현재 기업의 채용과정이 통상근로자

와 단시간근로자 간에 큰 차이가 있고, 단시간근로자들이 수행하는 업무가 통상근로자들과 분리되어 있으며, 단시간근로자를 주로 활용하는 업무가 단순반복 업무를 중심으로 하는 경우가 많으며, 고학력의 단시간근로자들이 주로 종사하는 업무는 소속된 업종특성상 통상근로자를 사용하지 않는 경우가 많은 등 동 법이 실질적으로 단시간근로자의 통상근로자화를 유도하는 데 실효성을 갖기 위해서는 단시간근로자 유형별로 다양한 추가 정책방안이 보완될 필요가 있음을 보여준다.

파견근로자

파견근로자가 일반적으로 가지는 문제점은 파견근로자 역시 기간제근로자와 같이 고용의 연속성을 유지할 수 없다는 점과 파견업주와 사용업주가 상이한 데서 오는 고용관계상에서의 문제점들이다. 금번 통과된 파견근로자보호법은 파견근로자를 2년 이상 고용할 경우 직접고용을 의무화하고, 파견금지 업종에서 파견근로자를 고용할 경우에는 즉시 직접고용할 것을 명시하였다. 논란이 되었던 파견허용대상업종은 현행과 같이 포지티브 방식을 유지하나 시행령에서 현재보다 허용업종을 증가시킬 수 있도록 하는 장치를 마련하여 향후 파견허용업종의 확대에 따라 여성파견근로자의 확대가 불가피한 것으로 보인다. 그간 파견법에 있어서의 쟁점은 파견허용업종의 문제, 파견기간제한, 고용의제조항 문제로 정리되어 왔으며 금번 통과된 파견법은 이러한 쟁점을 고루 담고자 하였음을 알 수 있다. 파견허용업종을 제외한 파견기간제한 및 고용의제조항은 기간제근로자의 경우와 유사한 것으로 나타나 여

성근로자에게 미치는 영향도 유사한 것으로 보인다. 가장 첨예하게 의견이 대립되었던 파견허용업종문제는 시행령으로 넘겨진 상태로 여전히 논의를 계속하고 있다. 현재의 파견업종은 다음의 <표2>로 정리할 수 있다.

위의 26개 파견허용업종을 살펴보면 비서 및 타자원, 전화교환, 조리사, 보조, 간병인, 가정개인보호 등 여성집중직종이 다수 포함되어 있음을 알 수 있다. 1998년 파견근로자보호등에관한법률이 제정된 당시에는 산업구조 및 노동시장의 여건변화에 따라 기업이 근로자를 활용하기 용이하게 하기 위하여 제조업의 직접생산공정업무를 제외하고 전문적인 지식, 기술 또는 경험을 필요로 하는 업무에 제한하도록 하였다.

그럼에도 불구하고 현재 파견근로자의 사황을 개괄해보면 규모는 남성과 여성이 비슷한 것으로 나타나나 여성 파견근로자의 연령별 분포를 보면 뚜렷한 M자 곡선을 보여 여성의 생애주기와 밀접한 연관성을 보인다. 결국 파견근로자가 노동시장을 이탈하고 재진입하는 여성들에게 매우 빈번하게 발생하고 있다는 점을 보여주는 근거이다. 경력단절된 여성들이 전반적으로 숙련도 및 전문적인 기술보유면에서 경력을 지속해 온 여성들이 비하여 상대적으로 부족한 현실에서 파견근로자의 사용이 이러한 법의 취지하에 이루어져 온 것은 아니라는 비판이 일반적이다. 따라서 파견허용업종을 확대할 경우 보다 많은 여성들이 파견근로자로 편입되어 파견근로자가 가지는 제반의 문제점을 가지게 될 것으로 예상하고 있다. 이러한 주장이 설득력을 가지는 것은 파견근로가 종래의 취지인 단기적, 간헐적, 계절적인 노동수요에 대응하기 위한 것이 아닌 실제로 상시적으로 있는 업무에서 다수 발생

표 2 근로자파견대상업무

한국표준 직업분류	대상업무	비고
213	컴퓨터 전문가의 업무	
241	사업 전문가의 업무	
243	기록 보관원, 사서 및 관련 정보 전문가의 업무	사서(24321)의 업무를 제외한다
2444	언어학자, 번역가 및 통역가 업무	
31141	전신·전화통신 기술공의 업무	보조업무중 난청지역에 수신상태를 확인·점검하는 업무에 한한다
3118	도안사의 업무	
3121	컴퓨터 보조원의 업무	
31317	녹화장비 조작원의 업무	보조업무에 한한다
31325	라디오 및 텔레비전 방송장비 조작원의 업무보조업무	보조업무에 한한다
33409	달리 분류되지 않은 기타 교육 준전문가의 업무	
3431	관리비서 및 관련준전문가의 업무	
347	예술, 연예 및 경기 준전문가의 업무	
411	비서, 타자원 및 관련 사무원의 업무	자료입력기 조작원(4113)과 계산기조작원(4114)의 업무를 제외한다
414	도서, 우편 및 관련 사무원의 업무	
4215	수금원 및 관련 근로자의 업무	
4223	전화교환 사무원의 업무	전화교환사무원의 업무가 당해 사업의 핵심업무인 경우를 제외한다
5113	여행 안내요원의 업무	
5122	조리사의 업무	관광진흥법 제3조의 규정에 의한 관광숙박업의 조리사업무를 제외한다
5131	보모의 업무	
51321	간병인의 업무	간호조무사의 업무를 제외한다
5133	가정 개인보호 근로자의 업무	
52204	주유원의 업무	
832	자동차 운전원의 업무	제2조제2항제5호 및 제6호의 업무를 제외한다
91132	전화 외판원의 업무	
91321	건물 청소원의 업무	
91521	수위의 업무	

주 : 한국표준직업분류는 통계청고시 제1992-1호에 의한 것임.

하고 있으며 법으로 금지된 제조업 생산부문 등에서 조차 발생하고 있는 현실이라는 점에 있다. 파견허용업종의 확대는 또 다른 분야로의 이러한 문제점의 확대재생산을 가져올 것이라는 예상을 가능하게 한다.

정리하며

본 글에서는 2006년 11월에 통과된 비정규직 관련법의 내용을 개괄하고 동 법이 근로자, 특히 여성근로자에게 미칠 영향을 진단해보는 것을 목적으로 하였다. 기본적으로 비정규직 문제는 여성근로자의 문제라고 할 정도로 여성 임금근로자 중 비정규직 근로자가 차지하는 비중은 남성근로자와 비교할 때 매우 높은 현실이다. 법에서 중점적으로 다루어진 기간제근로자, 단시간근로자, 파견근로자의 여성비중도 남성에 비하여 매우 높은 것으로 나타나 동 법의 시행이 성별로 상이한 영향을 미칠 것임은 쉽게 짐작해 볼 수 있을 것이다. 중요한 것은 동 법에 해당되는 근로자가 많고 적용에 따라 파급효과도 다르게 나타나지만 이에 그치지 않고 근로자의 속성에 따른 고용형태에 따라서도 영향을 미친다는 점이다. 가장 중요한 점은 여성의 생애주기상 나타나는 노동시장의 경력단절과 비정규근로가 매우 밀접한 관련을 맺고 있으며 이러한 여성근로자의 특성들이 기간제근로, 단시간근로, 파견근로라는 유형을 가능하게 한 중요한 원인이라는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 이들이 노동시장에서 어떻게 자리매김하는가는 여성노동시장 전체의 고용을 결정하는 중요한 요인이므로 동 법이 시행되는 2007년

이후 2년이 경과한 시점에 반드시 노동시장에서의 비정규근로자 고용관행에 대한 점검과 평가가 필요할 것이다.

본 글에서 살펴본 바로는, 법이 목표로 하는 비정규근로자의 남용을 방지하고 이들의 정규직화를 유도할 수 있는 가능성도 있으나 동시에 임신이나 출산 등 여성근로자가 처하는 고유의 상황이 이들의 고용지위를 더욱 악화시킬 가능성도 배제할 수 없는 것으로 보인다. 따라서 비정규직 관련법 뿐 아니라 비정규직 고용개선 종합계획 등 정부의 정책적 뒷받침도 반드시 이루어져야 할 것이다. 특히 사업장규모별, 업종이나 직종별로 다양한 고용유형이 창출되고 활용되고 있음을 신속하게 파악하고 이들의 근로조건이 악화되지 않도록 하는 보다 실질적인 비정규대책이 필요할 것으로 전망된다.

참고문헌

- 김유선. 2001. 「외환위기 이후 노동자상태변화:비정규고용 임금을 중심으로」, 동향과전망. 51.
- 김유선. 2003. 「비정규직 증가원인」, 사회경제평론. 21.
- 김종숙·강민정·정형욱. 2005. 「여성비정규직 노동의 특성과 정책과제」, 한국여성개발원.
- 김태홍. 2001. 「비정규직 고용형태의 확산에 따른 여성고용구조의 변화와 정책과제」, 한국여성개발원.
- 남기곤. 2002. 「비정규노동연구: 한시간근로자의 규모와 성격」, 『산업노동연구』. 8(1).
- 남성일. 2001. 「비정형근로의 개념 및 규모 등에 대한 소고」, 『서강경제논집』. 30(2).
- 정형욱. 2004. 「비정규직 고용의 특성과 성별차이」, 『여성연구』. 2.
- 최경수. 2001. 「고용구조파악을 위한 고용형태의 분류와 규모추정」, 『노동경제논집』. 24(2).
- Polivka, A.E. 1996. "Into contingent and alternative employment: by choice?". *Monthly Labor Review*, Oct.
- 통계청. 2006. 「경제활동인구조사 부가조사 원자료」.

보육정책의 과제: 어디로 가야 하나

유 희 정 한국여성개발원 육아정책개발센터 정책연구팀장

들어가며

보육정책은 국가의 다른 정책에 비하여 빠르게 변화, 발전하고 있다. 육아지원의 중요성은 초기 여성문제로부터 발생 근거를 가진다. 왜냐하면 가장장적인 우리 사회에서 여성들은 육아문제를 해결하지 않고는 사회활동과 관련하여 무엇 하나 편안하게 할 수 없었기 때문이었다. 이는 현재까지도 지속되는 현상으로 가사 및 자녀양육에서 여성들은 여전히 불평등을 겪고 있다. 여성인력을 제한적으로밖에 활용하지 못할 경우 사회는 인력 활용 면에서 손실을 가져오게 될 것이다. 이후 저출산 문제가 빠르게 사회문제화되자 이에 대한 대책으로 육아지원 문제가 다시 집중조명을 받게 되었다. 사회 존속을 위해서는 적정인구가 유지되어야 하고, 또 국가의 발전을 위해서는 태어난 아이들이 잘 자라야 한다. 태어난 아이들이 잘 못 자란다면 국가적 손실이 클 수밖에 없기 때문이다. OECD의 여러 국가들은 이미 어린이 양육에 국가가 책임을 지고 있으며, 그 이유는 우선 여성의 경제활동참가율을 높이기 위한 것이다. 나아가 조화로운 가족의 일과 가정생활 지원, 저출산·고령화 문제에 대한 예방 및 대처, 저소득층 영유아에 대한 가난과 차별 금지, 모든 영유아들의 건강·영양·안전 보장을 위해서라고 언급하고 있다(OECD, 2006).

우리나라에서 역시 사회가 변화하여 어머니들의 취업활동이 점점 더 당연해지고 있지만, 그렇다고 어머니의 직장생활로 인한 자녀양육의 부족을 아버지들이 충분히 담당하고 있는가에서는 아직까지도 그렇지 못하다. 사회의식과 직장생활의 여건 모두에서, 또 핵가족화된 현재의 가족형태에

서 어머니와 아버지만으로 자녀양육을 담당하는데 어려움이 크다. 이런 사회적 이유들로 보육정책은 점점 더 국가의 중요 정책이 되었으며, 현재에도 사회적 자녀양육 지원이 국가의 미래발전을 위한 중요정책이 되지 않을 수 없도록 하고 있다.

보육 현황

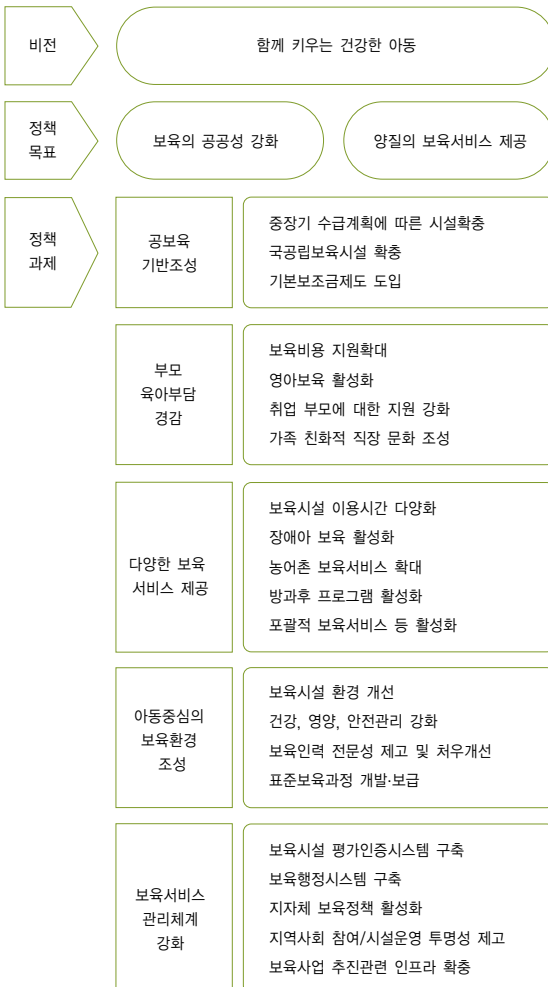
보육현황이 나타내고 있는 바와 같이 우리나라의 보육정책은 급속히 확대, 발전하고 있다.

주요정책

현 정부의 주요 보육정책은 여성가족부가 2006년 7월 발표한 「중장기 보육계획(2006-2010): 새싹플랜」이 근간이 되어 시행되고 있다.

보육정책 추진 방향

보육정책의 주요방향을 살펴보면 보육의 공공성 강화와 양질의 보육서비스 제공을 확립하기 위하여 추진하고 있음을 알 수 있다.



추진 과제

보육의 공공성 강화와 양질의 보육서비스 제공을 확립하기 위한 구체적인 과제의 방향은 다음과 같다.

기본 방향
<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역별 수급 현황에 따른 중·장기 보육시설 확충 계획 수립으로 보육수요에 효과적으로 대응 <ul style="list-style-type: none"> - 영유아 육아지원시설 이용률: '05년 46.0% ⇒ '10년 60.0% - 국공립보육시설 확충: '05년 1,352개소 ⇒ '10년 2,700개소
<ul style="list-style-type: none"> ○ 기본보조금 및 보육료 지원 확대로 보육비용에 대한 정부 재정 부담률을 선진국 수준으로 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 정부 재정분담률: '05년 35.8% ⇒ '10년 60.0% - 보육시설 이용 아동 중 보육료 지원 아동: '05년 41.7% ⇒ '10년 80.8%
<ul style="list-style-type: none"> ○ 아동별 기본보조금 지원 확대로 보육서비스 질적 수준 제고 및 부모 육아부담 경감 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 시설별 지원에서 아동별 지원으로 지원방식 전환 - 민간보육시설의 서비스 수준을 점진적으로 개선하고, 보육료를 국공립·법인 수준으로 조정
<ul style="list-style-type: none"> ○ 장애아, 취업부모 등 다양한 보육수요와 지역별 특성을 고려한 맞춤형 보육서비스 제공
<ul style="list-style-type: none"> ○ 보육시설 종사자의 전문성을 제고하고, 보육시설 환경 개선, 건강·안전관리 강화 등으로 아동 중심의 보육환경 조성
<ul style="list-style-type: none"> ○ 보육행정시스템 구축, 시설 평가인증제 및 운영위원회 활성화 등으로 보육서비스에 대한 관리 강화

주요 지표 변화

주요지표	2005		2010
보육비용 정부 재정 부담률	35.8%	⇒	60.0%
국공립보육시설 수	1,352개소	⇒	2,700개소
보육시설 이용 아동수	97만명	⇒	125만명
보육료 지원아동 비율	41.7%	⇒	80.8%
보육시설 종사자 수	131천명	⇒	180천명
민간보육시설 보육비용/ 국공립보육시설 보육비용	80% 수준(2006년)	⇒	100% 수준
평가인증대상시설	1,000개소(시범운영)	⇒	전면실시(매년 1만 개소)
영유아 육아지원 시설이용률	유아 68.6% 영아 46.0%	⇒	88.4% 60.0% 33.4%

보육현황

보육예산

중앙정부의 영유아보육예산은 2002년 2,102억원에서 2005년 6,001억원, 2006년도 7,817억원으로 증가하였으며, 2007년도 1조 446억원으로 33.6% 증액되었다.

표 1 영유아 교육·보육 예산현황 : 2002~2006년

구분	2002	2003	2004	2005	2006
여성가족부/ 영유아보육 지원	4,355 (2,102)	6,551 (3,120)	8,752 (4,050)	13,355 (6,001)	20,381 (7,817)
교육부/유아교육 지원	3,558 (209)	4,080 (257)	4,742 (345)	6,383 (871)	8,860 (1,996)
농림부/농어촌자녀 양육비	-	-	(255)	(223)	(314)
계	7,913 (2,311)	10,631 (3,377)	13,494 (4,650)	19,738 (7,095)	29,555 (10,127)

주: ()는 국비지원액임.

자료: 내정·서문희, 2005. 재인용, 교육인적자원부.「각 연도 예산현황 및 내부자료」, 보건복지부·여성부, 각 연도 「보육사업 안내」.

영유아 보호 및 교육 지원을 위한 유아교육지원 예산과 보육 지원 예산, 농어촌자녀지원예산을 통합한 총액을 살펴보면 2003년도에는 1조 631억원이었으나 2006년도에는 2조 9,555억원으로 대폭적으로 증가하고 있어 정부의 육아지원에 대한 참여 의지가 강조되고 있음을 알 수 있다.

영유아 현황

보육영유아는 2006년 6월 현재 총 1,006,842명으로 국공립 시설 112,746명(11.2%), 민간법인 및 법인 외 176,698명(17.6%), 민간개인 566,142명(56.2%), 직장보육 14,044명(1.4%), 가정보육 136,156명(13.5%)이다.

표 2 보육아동 현황(2006. 6)

단위: 명(%)

구분	계	국공립 보육시설	법인 보육시설	법인 외 보육시설	개인 보육시설	부모협동 보육시설	가정보육 보육시설	직장 보육시설
영유아수	1,006,842 (100.0)	112,746 (11.2)	121,396 (12.1)	55,302 (5.5)	566,142 (56.2)	1,056 (0.1)	136,156 (13.5)	14,044 (1.4)

자료: 여성가족부 보육지원과, 2006.11.

표 3 연도별 육아지원기관 이용 영유아 현황

단위: 명(%), %

연도	총 영유아수	총 취원아수			취원율
		보육시설 취원아수	유치원 취원아수	계	
2000	3,969,179	686,000(17.3)	545,263(13.7)	1,231,263	31.0
2001	3,854,184	734,192(19.0)	545,142(14.1)	1,279,334	33.2
2002	3,720,013	800,991(21.5)	550,256(14.8)	1,351,247	36.3
2003	3,598,194	858,345(23.9)	546,531(15.2)	1,404,876	39.0
2004	3,497,255	891,028(25.5)	541,713(15.5)	1,432,741	41.0
2005	3,158,538	941,388(29.8)	541,603(17.1)	1,482,991	47.9
2006	3,011,800	957,237(31.8)	545,812(18.1)	1,503,049	49.9

자료: 여성가족부 「보육통계」, 각 연도: 교육인적자원부 「유치원 현황」, 각 연도.

보육영유아는 매년 증가하고 있으며, 2002년 66,799명 증가, 2003년 57,354명, 2004년 71,907명, 2005년 50,360명, 2006년 6월 15,849명 증가하여 매년 영유아 수가 크게 늘고 있음을 알 수 있다. 유치원과 보육시설 취원아를 합했을 경우의 취원율은 2000년도 31.0%에서 2003년도 39.0%, 2005년도 47.9%, 2006년도 49.9%로 빠르게 높아지고 있음을 알 수 있다.

기관 현황

2006년 6월 현재 총 보육시설 수는 28,761개소로 이 중 국공립시설은 5.2%(1,507개소)이며 민간법인 및 법인 외 시설은 8.7%(2,479개소)이다. 민간개인시설은 44.7%(12,860개소)로 전년대비 0.3% 줄었으며 반면 놀이방은 40.2%(11,575개소)로 2000년 이후 매년 비율이 높아지고 있다. 직장보육시설은 1.0%(291개소)를 차지하고 있다. 이와 같이 민간개인시설이 전체 보육시설의 86.1%(24,775개소)를 차지하는 것은 우리나라 보육현장이 민간에 의존한 운영 형태를 보이는 것으로, 질 높은 보육서비스 제공 관리가 보장되지 못한다고 할 수 있다.

표 4 보육시설 설치 현황(2005~2006년)

연도	계	단위: 개소(%)						
		국공립 보육시설	법인 보육시설	법인 외 보육시설	개인 보육시설	부모협동 보육시설	가정보육 보육시설	직장 보육시설
2005	28,367 (100.0)	1,473 (5.2)	1,495 (5.3)	979 (3.5)	12,769 (45.0)	42 (0.1)	11,346 (40.0)	263 (0.9)
2006	28,761 (100.0)	1,507 (5.2)	1,484 (5.2)	995 (3.5)	12,860 (44.7)	49 (0.2)	11,575 (40.2)	291 (1.0)

자료: 여성가족부 「보육통계」, 각 년도.

서비스 수준관리

보육시설에 대한 관리·감독은 행·재정 감사가 1년에 1회 실시되고 있다. 서비스 수준 지도를 위해서는 2005년도부터 보육시설평가인증제도가 실시되고 있다. 보육시설평가인증제도는 보육시설이 빠르게 증가하고 있음에도 불구하고 서비스 수준 관리시스템이 없었음이 지적됨에 따라, 2000년도를 전후하여 평가 인증제도 도입 논의가 시작되었다. 이후 2004년 영유아보육법 개정 시 조항이 삽입되어 법적 근거를 가지게 되었다.

보육시설 평가인증은 보육현장을 일정한 지침(평가인증지표)에 따라 점검하는 제도로 개별 보육시설들의 자발적인 평가인증 참여 신청을 전제로, 보육시설의 운영수준을 평가하고 진단하여 국가가 인증서를 부여하는 제도이다. 평가인증을 신청한 보육시설은 평가인증지표 및 지침에 의한 자체점검으로 부족한 부분은 정비·보완하고, 현장관찰 및 전문적인 평가로 보육시설의 현 수준을 평가하게 된다. 평가결과에 따라, 인증 받은 보육시설을 알려 학부모들의 보육시설 선택 시에 합리적인 판단기준을 제공한다. 평가의 대상은 영유아보육법에 의하여 설치된 모든 보육시설이다. 평가인증 주기는 3년이다.

평가인증지표는 2003년 보건복지부가 개발한 『보육시설 평가인증제 모형개발』에서 제시한 평가지표를 기본모형으로 하여 수정·보완되고 있다. 그리고 2005년도 보육시설 평가인증 시범운영을 위하여 「보육시설 평가인증사무국」을 전담기구로 설치하여 운영을 시작하였다.

사업의 결과로는 2005년도 627개소의 보육시설이 인증을 통과한 것에 이어 2006년도에는 4,000여개소의 보육시설이 참여를 신청하여 진행되고 있다.

보육정책의 방향 및 비전

우리는 보육정책이 무엇에 기인하여 발전해 왔는가를 인식하고 있다. 하지만 보육이란 원칙적으로 영유아들에 대한 바른 보호와 교육이 정책목적의 우선순위가 되어야 한다. 나아가 보육정책이 적절하게 수행되어 파생되는 효과로 가정과 사회가 발전적으로 변화되어야 할 것이다. 보육정책을 통하여 영유아들이 언제, 어디서나, 안전하고 편안한 보호와 교육 서비스를 적절하게 제공받을 수 있어야 하며, 이는 가정, 사회, 국가가 함께 육아의 책임을 다함으로써 성취될 수 있을 것이다. 세부적으로는 다음과 같은 방향, 목표가 설정되어야 한다.

보육정책의 방향

첫째, 영유아들은 어느 지역에서 어떤 보육시설을 이용하든 기본적으로 일정한 수준이 보장된 서비스를 안정적으로 제공할 수 있어야 한다.

둘째, 보육시설을 이용하는 비용은 부모들이 감당할 수 있는 수준으로 책정되어야 한다. 육아비용 지원은 일차적으로 중산층 이하 자녀와 장애 자녀는 무상 지원되고, 나아가

지원 대상을 중산층 이상으로까지 확대하여 국가의 자녀양육 지원 책임을 점차 강화해 나가야 할 것이다.

셋째, 맞벌이 부부가 늘어나면서 부모들은 집 근처에서 안심하고 편리하게 이용할 수 있는 보육서비스를 희망하고 있다. 지역별 유형별 시설 분포를 살펴 수요자의 요구와 시설의 공급이 균형을 맞출 수 있도록 지원하고 지도해야 할 것이다.

보육정책의 목표 및 과제

미래의 보육은 어떤 모습이어야 하며, 보육정책은 무엇을 목표로 하여야 하는가. 보육의 직접적인 대상인 영유아들의 행복한 하루일과가 무엇보다도 보장되어야 할 것이며, 또한 학부모들의 편리성과 서비스에 대한 요구 수렴, 그리고 시설의 안정적 운영이 보장될 수 있도록 해야 할 것이다.

아이들은 현재 자신들이 원하는 일상생활보다는 성인들이 원하는 방향에 따라 키워지는 경향이 높다. 따라서 미래의 보육이란 종일 활동하는 것이 일인 아이들이 보육시설에서 편안하고 안전한 보호를 받으며 안정적으로 생활하도록 해야 할 것이다. 교사나 성인의 목적에 따라서가 아니라 자신이 원하는 대로 발달수준에 맞는 놀이를 통하여 기쁘고 편안하게 사는 법을 배워나가며 성장·발달하도록 해야 할 것이다. 특히, 취약계층의 영유아, 예를 들면 가난한 가정의 자녀, 장애아, 영아 등이 차별없이 안전하고 건강하게 보호·교육되어야 한다. 이를 위하여 모든 보육시설이 국가표준보육과정을

기초로 운영되며 과도하게 수업식 특별활동 중심으로 운영되는 시설이 없어야 한다.

부모들은 현재 자녀양육을 지원해주는 보육시설에 대하여 아직까지 믿고 맡길만한 시설이 충분하지는 않다고 생각한다. 따라서 앞으로 부모들에게 사회와 보육시설이 자신의 자녀를 어머니 마음같이 돌보아주는 것에 대하여 믿을 수 있고 안심이 되어 출산과 자녀양육이 부모들의 사회참여에 문제가 되지 않는 지원을 제공해 주어야 할 것이다. 구체적으로는 부모들은 원하는 시설을 언제든지 편안하게 접근할 수 있어야 할 것이다. 또한 보육비용이 합리적이어서 보육시설 이용에 어려움이 없어야 할 것이다. 특히, 저소득층 가정이 어려움 없이 자녀양육을 지원받을 수 있어야 할 것이다. 동시에 보육시설은 어느 시설에서도 서비스에 대한 부모 만족도가 70점 이상인 수준이어야 하고, 도시평균가계소득 130% 수준의 가정까지 보육료가 지원되며, 취약계층 영유아는 무상보육되어야 한다.

보육교사들은 현재 하루평균 10시간 19분 근무하는 것으로 나타나고 있다. 이들의 보수를 살펴보면 국공립시설의 경우 월평균 141만7천원을 수령하였고, 그러나 민간개인 보육시설의 경우 월평균 96만5천원, 가정보육시설의 경우 월평균 82만5천원을 수령하고 있다(서문희, 2006). 이는 보육교사 1호봉인 월평균 123만7천원에 훨씬 못미치는 금액이다. 이같은 보육교사들의 열악한 근무환경과 낮은 보수는 우수인력의 진입을 제한하는 등 여러 가지 문제들을 발생시켜 왔다.

보육의 공적역할에 대한 논의가 이루어지면서 공적기능을 수행할 준비가 되어 있지 못했던 시설들이 어려움을 겪고 있다. 따라서 보육교사들이 근로기준법이 정하는 수준의 근무환경을 보장받도록 해야 함은 물론이고, 정부가 고시한 임금을 보장받을 수 있어 우수 인력의 진입이 가능하도록 해야 할 것이다. 또한 보육교사 자격 및 관리시스템이 구축되어 교사 관리가 원활하게 소통될 수 있도록 해야 할 것이다.

보육시설들은 현재 시설유형에 따라 국가의 지원이 달라 민간개인시설들은 재정운영, 교사수급 등에 어려움이 있고 이를 이유로 편법 운영이 이루어지기도 한다. 또한 보육의 공적역할에 대한 논의가 이루어지면서 공적기능을 수행할 준비가 되어 있지 못했던 시설들이 어려움을 겪고 있다. 시설유형에 관계없이 동일한 지원과 동일한 지도감독 체제하에서 모든 시설들이 공공의 역할을 수행할 수 있도록 기반이 마련되어야 할 것이다. 시설의 안정적 운영을 위한 지원은 크게 재정지원 및 기타 시설의 전반적인 운영지원으로 구분된다. 우선 일정수준이 보장된 보육서비스 제공에 소요되는 영유아 1인당 비용이 분석되고 이 비용 중 부모 부담분을 제외한 나머지는 정부로부터 지원되어야 한다. 현재 지원기준이 달라 국공립·법인시설 이용 영유아의 보육비용과 민간개인시설 이용 영유아의 보육비용에 차이가 있어 형평성에서 어긋나므로 영유아 1인당 비용 통일이 이루어져야 할 것이다. 일차적으로 국공립 수준을 기준으로 한 비용 확보가 필요하다.

동시에 시설의 전반적인 운영에 대한 지속적인 지원이 필요하며, 특히 시설운영이란 시설장, 교사에 따라 좌우되

므로 이들에 대한 교육이 요구된다. 보육의 중요성에 대한 철학적 반성, 보육서비스의 수준 향상, 공개적이고 투명한 시설 운영 등에 대한 지속적인 교육을 통하여 보육의 공적역할에 대한 인식 강화가 필요한 시점이다.

보육시설들이 안정적으로 운영되는가는 시설을 누가 설치하였는가에 따라 달라진다. 국공립시설이 국가가 토지매입비와 건축비를 부담하므로 안정적으로 운영되는 것은 당연하다. 그러나 이를 개인이 부담하는 민간개인시설이 89.5% (보육영유아 70.3%)인 보육현장에서는 보육의 공공성을 강화하기 위하여 일정비율 국공립·법인시설의 확충이 요구된다. 현재 국공립·법인시설에서 보육되고 있는 영유아 30%를 50%로 높여야 한다는 것이 전문가들의 첫 번째 주장이다. 또한 민간개인보육시설의 법인화 유도, 매입 등의 방법으로도 국공립보육시설 확충이 가능하다.

서비스 수준 보장을 위한 지도 강화가 요구된다. 보육에 대한 정부지원이 다양하게 확대되고 있으며, 이는 미래 인적자원인 영유아들이 일정수준이 보장된 서비스를 제공받도록 하기 위해서이다. 그러나 모든 보육시설들이 보육의 공적기능을 적절하게 수행하고 있는가에는 의문이 제기되며, 보육현장이 안정적으로 공적기능을 수행할 수 있도록 지도 및 관리 시스템을 강화해야 할 것이다. 기본적으로 보육시설은 공공서비스를 제공하기 위하여 시설장, 교사, 학부모가 함께 운영하는 것이 바람직하다. 공공서비스를 제공하기 위하여 모든 보육시설은 보육행정전산망을 활용하고, 평가인증에 참여해야 하며, 모든 보육시설의 운영은 언제나 공개되어야 할 것이다.

향후 과제

보육의 발전을 위하여 추가적인 논의와 연구가 계속되어야 할 것이다. 특히 보육의 공공성과 관련하여 국가가 어느 수준까지 재정지원을 해야 하는가를 논의하여야 할 것이다. 특히 국가의 재정지원은 효율성에 대한 분석과 평가가 세밀하게 이루어져야 하므로 이를 점검할 시스템이 구체적으로 구축되어야 한다.

보육에 대하여 논의할 때 지금까지는 주로 보육시설을 이용하는 영유아들을 대상으로 하였다. 그러나 이미 보육의 공공성, 보편성이 사회적 합의를 이루면서 사회적으로 육아지원에 대한 요구가 점차 확대되고 있어 사회적 보육 기능에 대한 새로운 논의를 시작해야 할 시점이라고 생각한다.

우선 보육의 대상이 점차 확대되어야 할 것이다. 취업부모들의 경우 점차 취업형태가 다양해지고 있고, 종일제 보육, 휴일보육, 장애아보육 등에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있으므로 서비스의 다양화가 추진되어야 할 것이다. 또한 보육시설을 이용하지 않으나 부모가 아닌 다른 사람들에게 의하여 양육지원을 받는 대상으로 예를 들면 친인척이 돌보아주는 경우 등이 고려되어야 한다. 또는 보육의 사각지대 지원을 들 수 있으며, 일시보육, 휴일보육, 아픈 영유아를 대상으로 하는 병아보육 등을 들 수 있다. 자녀양육에 대한 지원은 보육시설 이용 영유아에 대한 지원뿐만 아니라 영유아의 가정에서 이루어지고 있는 자녀양육에 대한 지원으로까지 확대될 수 있다. 취업부부 뿐만 아니라 전업주부의 자녀양육을 지역사회 보육시설을 활용하여 지원할 수 있을 것이다. 예

를 들면, 엄마와 아이의 나들이 활동, 놀잇감 제공, 자녀양육 정보 제공, 부모간 교류의 장 나누기 등이다.

보육시설에서의 생활이 잘 이루어지고 있다 하더라도 어린이의 일차적 양육환경은 가정이다. 보육정책의 대상을 영유아의 가정으로까지 확대하여 포괄적 서비스 혹은 생태학적 접근으로 영유아 가정의 자녀양육을 지원할 수 있다. 나아가 보육이란 가정 뿐만 아니라 지역사회 안에서 일어나는 일이므로 보육시설과 지역사회의 연계는 바람직한 일로 다양하게 제안될 수 있다. 세부적으로는 지역사회가 보육시설에 도움을 줄 수 있는 전략, 혹은 보육시설이 지역사회에 제공할 수 있는 도움으로 발전될 수 있을 것이다.

영유아들이 어떻게 자라도록 지원해야 하는가에 대한 논의는 중요하면서도 어려운 문제이다. 우리나라는 어떻게 변화할 것인가? 세계의 가치는 어떻게 변화할 것인가? 미래사회를 예측하는 다양한 연구들이 발간되고 있다. 예측되고 있는 변화의 내용들이 실현된다면 영유아들은 지금 어떤 준비를 해야 하는 것일까. 즉, 미래사회의 바람직한 인간상이란 무엇일까 등이다. 김 데이토 세계 미래학회 회장은 “최근 20년간 이성적인 과학이 중요했지만 미래에는 감성적인 상상력에 기반한 창조적 산물들이 세상을 움직일 것이다”라고 주장하고 있다.

아동의 미래에 중심을 둔 보육 내용을 점검하는 연구가 계속되어야 할 것이다. 혹시 현재에 살고 있는 우리 성인이 우리 식의 보육을 제공하여 미래를 살아가는 영유아들에게 준 비가 미흡한 것은 아닐까. 성인들이 그 해답을 찾아야 하며, 영유아의 양육을 지도하는 이들의 중요한 숙제이기도 하다.

참고문헌

- 강홍렬·김문조·손상영·이주현·이지순·이호영·임혁백·최양수·최항섭·황주성, 2006. 『메가트랜드코리아』, 한길사.
- 교육인적자원부, 해당 연도, 「유치원 현황」.
- 교육인적자원부·한국교육개발원, 해당 연도, 「교육통계연보」.
- 김종해, 2005. 「보육서비스의 공공성 확대 전망과 한계」, 한국사회복지학회 2005년 춘계 학술대회 자료집.
- 김종해, 2006. 「보육서비스의 공공성 평가와 전망」, 한국보육학회 2006년 추계 학술대회 자료집.
- 나정·류숙희·고미경·성학영, 2005. 「2004년도 전국 보육·교육 실태조사(3): 유치원 실태조사 보고」, 여성부·한국교육개발원.
- 박기백·김현숙·김우철·김형준, 2005. 「표준보육·교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구」, 여성부·한국조세연구원.
- 2006. 「보육시설 종사자 직무 및 근로환경 실태 분석」, 여성가족부.
- 서문희·나정·최혜선, 2006. 「사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정 분담 방안 연구」, 육아정책개발센터.
- 서문희·이옥·백화중·박지혜·최진원, 2005. 「2004년도 전국 보육·교육 실태조사(5): 보육·교육 실태조사 총괄 보고」, 여성부·한국보건사회연구원.
- 서문희·조애자·김유경·최은영·박지혜·최진원, 2005. 「2004년도 전국 보육·교육 실태조사(1): 보육·교육 이용 및 육구 실태조사 보고」, 여성부·한국보건사회연구원.
- 신의진, 2004. 「과잉조기 인지교육이 유아의 성장발달에 미치는 영향-부모의 역기능적 양육태도로 인한 유아의 영상물과다시청을 중심으로-」, 교육인적자원부.
- 여성가족부, 2006. 「2006년 보육사업안내」.
- _____, 2006. 「새싹플랜: 제1차 중장기 보육계획(2006-2010)」.
- _____, 각 연도, 「보육통계」.
- 유희정·김은설·유은영, 2006. 「육아지원기관의 공공성 제고 방안 연구」, 육아정책개발센터.
- 이미화·장해경·김경미·황정임·김영란·김영주·김혜금·나종혜·문혁준·박금희·박응임·이숙·이완정·류양임·이수현, 2005. 「2004년도 전국 보육·교육 실태조사(2): 보육시설 실태조사 보고」, 여성부·한국여성개발원.
- 한국여성개발원, 2006. 「제1차 저출산고령사회 기본계획(2006~2010)과 여성」, 제 33차 여성정책포럼 자료.

제자리를 찾아야 할 여성결혼이민자 정책

김 이 선 한국여성개발원 연구위원

들어가며

사회 환경 변화 속에서 새로운 여성정책의제가 부상하면서 정부와 지방자치단체에서는 관련 정책을 수립, 추진하기 위해 분주히 움직이고 있다. 그 대표적 예가 여성결혼이민자 정책으로 불과 5~6년 전만 해도 중앙정부나 지방자치단체 차원에서 여성결혼이민자 또는 국제결혼 이주여성과 관련해 추진한 정책은 찾아볼 수 없다. 뿐만 아니라, 이들을 한국사회에서 관심을 둘 만한 범주로 인정하는 경향 자체가 제한된 상황이었던 점을 고려하면 변화의 속도를 실감할 수 있다.

2005년 현재 국내에는 총 인구의 1.5%에 달하는 외국인이 체류하고 있으며 그 비중은 더욱 증가할 것으로 예측되고 있다.¹⁾ 이처럼 민족구성의 변화가 가시화되는 가운데, “한국은 다양한 민족적, 문화적 배경을 지닌 집단으로 구성된 사회로 이미 전환되었다”는 진단이 자명한 사실로 받아들여지고 있으며, 그에 따라 사회 전반에 거역할 수 없는 전면적 변화가 진행되고 있고 조만간 변화의 바람은 더욱 거세질 것이라는 예측도 설득력을 얻고 있다. 다른 민족적 배경을 지닌 이들과 가족으로, 친구이자 동료로, 이웃으로 함께 사는 경험을 직접 하지 못했던 상당수의 일반 시민들에게 이러한 상황은 당혹스러운 현실을 넘어 일종의 충격으로까지 다가오고 있으며 그 만큼 사회적 대비에 대한 요구도 크게 일고 있는 것이다.

한국에 체류 중인 이주자들은 중국, 미국, 베트남, 필리핀, 태국, 일본 출신 순으로 미국과 일본을 제외하고는 한

국보다 경제적 수준이 낮은 아시아 개도국 출신자라는 공통점을 지닌다. 특히, 증가 속도 측면에서 보면 아시아 개도국 출신자들의 증가세가 다른 지역 출신을 압도하고 있다. 이들은 주로 취업과 결혼을 목적으로 입국하고 있는데, 남성들은 취업을 목적으로, 여성들은 결혼을 목적으로 입국, 체류하는 경향이 뚜렷하다.

이 가운데 세간의 관심을 불러일으키고 있는 이들은 여성결혼이민자들이다. 우선 1990년만 해도 600건 남짓 되던 외국인 여성과 한국인 남성의 결혼이 2005년에는 31,180건으로 전체 결혼의 9.9%²⁾를 차지할 정도로 놀라운 증가세를 보이며 일반적 결혼 유형의 하나로 자리 잡은 것 자체가 관심을 끌기에 충분하다. 특히, 남성농림업취업자의 경우에는 3명 중 1명이 외국인 여성과 결혼한다는 사실은 매우 놀랍다. 외국인 여성과 한국인 가족이 함께 생활하며 긴밀할 것으로 기대되는 관계를 만들어가는 상황을 그려보면서 이들에게 일차적 관심을 보이는 것은 어찌 보면 자연스러운 일이라고도 할 수 있다. 이밖에 ‘가난 때문에 팔려오다시피 결혼한 것’으로 알려진 여성, 말 설고 낮 설은 곳에서 수많은 어려움에 직면한 여성에 대한 동정의 시각도 결혼이주 여성에 대한 사회적 관심을 불러일으키고 정책을 현재까지 이끌어오는데 적지 않은 역할을 했던 것으로 보인다.

이 글에서는 최근 들어 관심이 집중되고 있는 여성결혼이민자 정책의 현주소를 비판적으로 점검하고 단순히 여성결혼이민자를 대상으로 한 정책이나 서비스가 아니라 여성결혼이민자가 완전한 주체로 활약할 수 있는 사회를 실현하기

1) 법무부, 2006. 「외국인 관련 통계 현황」.

2) 통계청, 2006. 「2005년 혼인·이혼통계 결과」.

위한 정책의 가능성을 타진하고 이를 위해 요구되는 바를 제시하고자 한다.

정책수요자로서 여성결혼이민자의 부상(浮上)

여성결혼이민자, 부정적·부수적 존재로 정책의 장에 등장

아시아 개도국 출신 결혼이주여성은 다소 부정적인 존재로 한국사회에 등장하여 정책의 관심사가 되었다. 1990년대 초까지만 해도 한국인 남성과 결혼한 외국인 여성은 대부분 미국과 일본 여성들이 중심이 되었던 것이 1992년 중국과의 수교를 계기로 한국계 중국인(소위 ‘조선족’)을 중심으로 한 중국 국적 여성과의 결혼이 주류를 이루게 되었다. 그런데, ‘결혼이주여성’ 즉 ‘중국출신 여성’이라는 사회적 통념이 자리 잡아갈 무렵, 국제결혼에서 여성은 경제적 이익을 위해서는 부도덕하고 심지어 불법적인 행위까지 불사하는 ‘파렴치한’으로 치부되는 경향이 두드러졌다. 돈벌이를 위해 한국인 남성과 위장결혼을 했다가 적발된 ‘조선족’ 여성, 결혼이라는 인륜지사 앞에서 ‘순진한’ 한국인 남성을 울리는 ‘사기꾼’ 여성들을 다루는 언론 보도가 심심치 않게 이어졌고 이들을 다룬 공중파 TV의 다큐멘터리와 드라마가 방영되기도 했다. 결국 결혼이주 여성들에게 쉽게 국적을 부여하는 법적 허점이 문제를 악화시킨다는 경계심리가 확산되었고 정부에서는 국적법 개정절차에 착수하였다.

이와 동시에 다소 감소 추세로 돌아선 국제결혼에는 또 다른 ‘아시아’ 여성이 등장하였는데, 바로 통일교를 통해, 최근에는 결혼중개업체를 통해 결혼한 필리핀, 태국, 베트남 등 동남아출신 여성들이다. 그런데, 오직 경제적 이익을 위해 도덕적, 인간적 가치를 저버린 ‘영악하고 파렴치한 조선족 여성’과 달리, 동남아출신 여성들은 자신의 삶을 꾸려 가는데 있어 최소한의 권한조차 결여된 채 끌려가는 ‘불쌍한 여성’으로 그려지기 일쑤였다. 이들은 종교단체나 상업적 중개업자가 주도하는 대로 생전 처음 본, 심한 경우에는 얼굴조차 보지 못한 남성과 애정 없이 결혼해 불행하고 비정상적인 삶을 살 것이 자명한 것으로 여겨졌다. 심지어 결혼이라는 미명 하에 이들은 매춘부, 가정부로 팔아넘겨진 것이라는 비난도 제기되었다.³⁾

결혼이주 여성을 대상으로 한 정책이 형성되기 시작한 것은 이러한 상황에서였다. 2000년대 초부터 여성가족부(당시 여성부)는 여성단체 공동협력사업의 일환으로 여성 이주노동자와 성산업 유입 이주여성 보호를 위한 민간단체 사업을 지원하기 시작했는데, 여기에 결혼이주여성 가운데 노동자와 성폭력·성매매 피해자들이 일부 포함된 것이다.⁴⁾

여성결혼이민자를 대상으로 한 정책, 태동과 함께 급성장

이주노동자나 성폭력·성매매 피해자에 대한 사업을 시행하면서 그 일부로 결혼이주여성을 포함시키는 경향은 오래 가지 않았다. 2005년을 기점으로 여성단체 공동협력사업의 지

3) 1996년 1월 필리핀 정부는 통일교의 필리핀 여성과 한국인 남성 합동결혼이 인신매매적 성격을 지니고 있다는 문제를 제기한 바 있으며(동아일보 1996. 1. 24 “통일교 합동결혼 비(비)여성 출국금지”; 동아일보 1996. 2. 28 “비(비)여성 매춘부 가정부 모집협약-통일교 한국지도자 고발”) 국내 단체들 역시 이 문제를 집중적으로 거론한 바 있다.

4) 이와 함께 충청남도와 강원도 등 일부 지방자치단체 및 산하 연구기관에서 ‘외국인주부’의 생활적응 문제에 대한 실태를 파악하기도 하였지만, 당시에는 정책으로 가시화되지는 않았다.

원 사업수가 현저히 늘어났을 뿐 아니라 인권피해여성 보호 이외에 일반적인 결혼이주 여성에 특화된 사업에 대한 지원도 이루어지기 시작한 것이다. 또한 여성단체 공동협력사업과는 별도의 여성 결혼이민자 지원사업과 결혼이민자가족을 찾아가는 민들레교실 사업을 통해 한국어교재와 모성보호가이드를 편찬하고 한국어교육과 문화유적 탐방, 문화축제 참가, 요리교실, 전통문화체험(다도, 한복체험, 민요배우기, 민속놀이배우기) 등의 문화교육, 생활상담, 출산도우미 파견 사업, 자녀교육과 가족교육, 상담 사업 등이 여성 결혼이민자에 특화되어 추진되었다. 이와 함께 중앙정부 차원에서는 처음으로 보건복지부에서 전국적인 실태 조사를 통해 결혼이주여성의 문제를 파악하는 작업에 착수했으며 정보통신부에서는 결혼이민자 정보화 교육을, 문화관광부에서는 문화 소외계층을 대상으로 한 사회문화예술교육과 지방문화원 문화체험 프로그램 등의 일환으로 여성결혼이민자 대상 한국어 교육이나 전통문화체험, 예절교육, 문화유적 답사, 예술치료 등을 시행하였다.

특히 2005년 하반기부터는 여성결혼이민자가 정부의 주요 관심대상으로 부상하여 이들이 직면한 각종 문제에 대한 대책 마련이 진행된 결과, 2006년 4월 『여성 결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안』(아래에서는 사회통합지원방안으로 약칭함)이 발표되었다. 교육인적자원부, 외교통상부, 법무부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 정보통신부, 보건복지부, 노동부, 여성가족부, 중앙인사위원회, 기획예산처, 국정홍보처, 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회 등 광범위한 부처를 포괄한 종합 대책인 사회통합지원

그림 1 「여성 결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안」 개요

비전	여성결혼이민자의 사회통합과 열린 다문화사회 실현
↑	
기본방향	차별과 복지 사각지대 해소
정책과제	
탈법적인 국제결혼 중개방지 및 결혼당사자 보호	<ul style="list-style-type: none"> 국제결혼중개업 관리법을 제정 사증발급 심사 강화 이주 전 건강 관리체계 구축
가정폭력피해자의 안정적 체류지원	<ul style="list-style-type: none"> 체류제도개선(쉼터나 시민단체 확인 인정) 가정폭력피해자 지원망 구축 (전용쉼터 설치, 종사자 언어교육, 인식교육)
한국사회의 조기 정착 지원	<ul style="list-style-type: none"> 한국어·한국문화교육 실시 (방송교육, 지역단위 교육 실시, 교재개발, 사전발간) 단계별 정착지원(입국전 한국이해교육, 정착초기 가족내 상호문화이해증진교육, 국가별 커뮤니티 형성 등)
아동의 학교생활적응 지원	<ul style="list-style-type: none"> 다문화교육 추진체계 구축 학교의 다문화교육 기능 강화 집단따돌림예방
생활안정 지원강화	<ul style="list-style-type: none"> 기초생활보장 위한 제도개선 (국민기초생활보장법 등) 저소득층 모자보건 서비스, 보건서비스 지원 취업지원(취업상담, 사회적 일자리 대상에 포함, 다문화인력으로 양성·활용)
사회적 인식개선	<ul style="list-style-type: none"> On/Off-Line 홍보 정책관계자 및 서비스 인력 다문화교육 지역사회 다문화프로그램 지원
업무추진체계 및 전달체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> 주관부처 지정 결혼이민자 가족지원센터 운영 통계, 인력 등 인프라 구축

방안은 '여성결혼이민자의 사회통합과 열린 다문화사회 실현'을 목표로 결혼-이주-정착 단계별로 여성결혼이민자와 그 가족들이 직면하는 문제, 특히 결혼과정에서 있을 수 있는 인권침해 문제와 국경을 넘은 이주에 따른 체류자격의 불안정성, 가족관계와 언어를 비롯한 생활적응문제, 빈곤문제 등을 개선하는데 초점을 두고 있다.

사회통합지원방안 발표를 계기로 그간 관련 사업을 벌여온 부처는 물론이고 그 외의 부처와 산하기관에서도 여성결혼이민자를 위한 사업을 본격적으로 추진할 체비를 갖추었다. 농림부에서는 농촌지역 여성결혼이민자를 위한 한국어 교재를 개발하고 2007년부터 여성결혼이민자를 직접 방문하여 한국어교육과 생활상담 등을 제공하는 방문교육도우미사업을 시범적으로 실시하고 있으며 행정자치부에서는 지방자치단체를 통해 관련 정책이 효율적으로 추진될 수 있도록 관련 사업을 추진할 계획을 가지고 있다.

최근 들어 여성결혼이민자 정책은 형성과 동시에 일대 전환기를 맞고 있다. 무엇보다도 관련 부처와 사업의 확대, 투입예산 등의 측면에서 정책적 관심이 급증하고 있다. 뿐만 아니라, 성폭력, 성매매 피해 구제를 중심으로 하던 데에서 벗어나 국제결혼 및 이주와 관련된 제도상 문제, 여성들이 생활에서 직면하는 어려움 등으로 정책의제가 넓어지면서 여성결혼이민자의 특수성을 바탕으로 한 정책 범주가 형성되어가고 있다는 점에서도 전환을 논의할 수 있다.

여성결혼이민자의 서비스 접근성 향상, 반면 '외화내빈' 우려도

대전에 사는 태국여성 너이씨는 5년 전 한국에 왔을 때 한 달 동안 통일교 교회에서 간단한 말을 배운 이후 작년에 처음으로 한국어를 배우기 시작했다. 그동안 배우고 싶어 여러모로 알아보았지만 교통도 그렇고 임신하고 아이 키우느라 시간을 내기 힘들었다. 그러다가 남편이 한국어 교육하는 데를 알려줘 교육에 참여하기 시작했다. 일주일에 세 번 화, 수, 목요일 세 군데에 가서 배우고 있다. 대전 시내에 있는 아시아○○센터, 터미널 가까이 성남동 사무소(대전의 한 민간단체에서 동사무소를 교육장소로 활용해 제공하는 교육임), ○○복지관. 어느 곳은 학생이 3-4명 밖에 안 되고 어느 곳은 10여명 되기도 한다. 세군데 모두 가르치는 것이 다른데, 별다른 교재 없이 진행하는 곳도 있으며 교재가 있는 경우에도 그 종류는 다르다. 이렇게 여러 군데를 다니다 보니 힘들어 줄이려는 마음도 먹고 있다.

일선 서비스 급증

정책의 변화를 누구보다 직접적으로 실감하는 이들은 여성결혼이민자들로 2~3년 전까지만 해도 이들이 접촉하는 공공기관이라고는 출입국사무소 정도밖에 없었지만 최근에는 주위에서 어렵지 않게 기관을 방문하여 서비스를 이용할 수 있게 되었다. 본원의 조사결과⁵⁾에 따르면, 전국의 광역자치단체, 기초자치단체, 광역단위 여성회관, 농업기술센터, 종합사회복지관 등 총 822⁶⁾개 기관 가운데 2005년에는 총 86

5) 김이선 외, 2006, 「여성 결혼이민자의 문화적 갈등 경험과 소통 증진을 위한 정책과제」, 한국어성개발원.

6) 2006년 신설된 종합사회복지관 1개소 포함되어 있어 2005년에는 821개소를 기준으로 함.

개 기관(10.5%)에서 여성결혼이민자를 대상으로 한 사업을 실시한 데 비해 2006년에는 242개 기관(29.4%)에서 사업을 실시하여 1년 사이 사업 시행 기관이 2배 가량 늘어난 것으로 나타났다. 특히 민간단체의 활동이 비교적 활발한 대도시와 달리 지방자치단체와 관련 기관의 역할이 중요한 지역에서는 전체 기관의 40% 이상에서 관련 서비스를 제공하고 있다. 이외에 여성가족부에서는 여성결혼이민자 대상 사업에 특화된 결혼이민자가족지원센터를 설치했으며 교육 인적자원부에서는 지역인적자원개발센터를 통해, 문화관광부에서는 지방문화원 등을 통해 여성결혼이민자를 대상으로 하는 사업을 시행하고 있는 점을 고려하면 여성결혼이민자가 실제 이용할 수 있는 기관은 더욱 늘어난다. 또한 정부의 예산지원을 통해 운영되는 민간단체의 프로그램도 이용할 수 있다.

올해에는 여성결혼이민자들이 접근할 수 있는 기관이 더욱 늘어날 것으로 보인다. 지방자치단체의 관련 사업이 증가할 것으로 예상되며, 여성가족부에서도 2006년 21개소를 지정했던 결혼이민자가족지원센터를 올해에는 37개소로 늘리고 정보통신부에서도 정보화교육기관을 확대할 계획을 가지고 있기 때문이다. 또한 기관을 통한 사업 추진 이외에 방문 서비스가 강화되면서 지리적 접근성의 한계와 가사 및 육아 부담 등의 이유로 서비스 이용에 어려움이 있었던 여성들의 서비스 접근권 역시 다소나마 개선될 것으로 보인다. 여성가족부에서는 그간 시범사업으로 시행하던 찾아가는 서비스를 본격적으로 실시하고 아동양육도우미 사업도 새롭게 도입하였으며, 농림부에서도 올해 처음으로 전국의 30개 시·군

을 대상으로 총 300명의 방문교육도우미를 파견하여 농촌지역 여성결혼이민자들의 한국어 교육과 취학 전 자녀 교육을 지원하는 시범사업을 벌이고 있다.

빈약한 정책추진 인프라로 정책지원 활용의 효율성 떨어져

이처럼 최근 들어 여성결혼이민자를 위한 서비스를 제공하는 기관은 크게 증가하고 있어 여성결혼이민자로서는 비교적 쉽게 서비스를 이용할 수 있게 되었다. 또한 시설 이용 이외에 방문형 서비스의 개발도 접근권 확보의 측면에서 긍정적으로 평가할 만하다. 그런데 늘어나는 서비스 기관 중에서, 새로운 접근방법을 통해서 제공되는 프로그램으로 눈을 돌리게 되면 긍정적 평가는 상당부분 퇴색된다.

일선 기관에서 여성결혼이민자를 대상으로 실시되고 있는 사업은 한국생활 적응 및 문화이해, 가족관계증진, 사회적 연방 형성 지원, 여성복지 증진, 상담, 취업기술교육 및 일자리 알선, 일반교육, 문화교류 등 다양한 분야에 관련되어 있으면서도 특히 일부 서비스가 집중적으로 시행되는 점이 눈에 띈다. 2006년을 기준으로 보면, 여성결혼이민자를 대상으로 지방자치단체 차원에서 서비스를 제공하는 기관 중 70% 이상의 기관에서 한국어 교육을 실시했으며 그 다음이 한국요리강습의 순이었다. 이밖에 문화유적 탐방과 전통문화 체험, 생활예절교육 등을 시행하는 기관이 비교적 많았고 가족관계 교육을 시행하는 기관도 급격히 증가하고 있다.

여기에서 특히 주목해야 할 점은 지방자치단체와 여성회관, 농업기술센터, 종합사회복지관 등 본연의 특화된 기

능을 지닌 다양한 기관이 관련되어 있으면서도 각 기관이 해당 분야에 적합한 사업을 개발하기 보다는 한국어교육과 요리 강습, 전통문화 체험 등 대동소이한 사업을 시행하고 있다는 점이다. 이러한 경향은 중앙정부차원에서도 크게 다르지 않아 여성가족부, 농림부, 교육인적자원부, 문화관광부 등 여

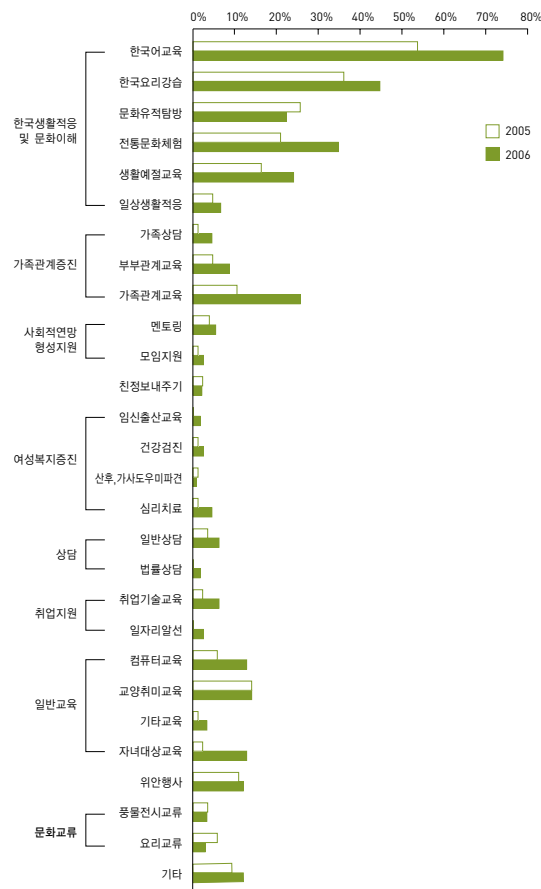
러 부처에서 공통적으로 여성결혼이민자용 한국어 교재를 개발하거나 교육을 시행하고 있으며 전통문화교육, 가족관계교육 등도 공통적으로 추진하고 있다.

결국 다양한 기관을 통해 서비스가 이루어지면서도 특정 서비스가 중복 제공되어 정작 이주여성들로서는 몇몇 서비스는 쉽게 이용할 수 없지만 또 다른 서비스는 제공받기 어려운 상황에 직면하기도 한다. 한국어교육만 보더라도 대부분이 초급 단계만 실시되고 있어 일상생활회화와 기본적인 문자체계를 어느 정도 익힌 이주여성들이 다양한 의사를 보다 정확히 표현하고 각종 활동을 해 나가는데 도움 될 만한 교육은 찾아보기 힘든 실정이다. 요컨대, 서비스 기관이 늘어나고 서비스 제공방법도 개발되는 등 외형적으로는 급격히 성장하였지만, 서비스의 내용은 많아져가는 그릇을 채우기에는 역부족이다. 그릇은 많아졌지만 안에 담긴 음식은 그대로인 식탁에서, 한 가지 음식이 여러 개의 그릇에 똑같이 담겨있는 식탁에서 풍성함을 기대하기는 힘들다.

‘외화내빈’ 현상은 한편으로 여성결혼이민자정책의 의제 형성과 정책 개발, 추진이 동시에 진행된 데에서도 그 요인을 찾아볼 수 있다. 여성결혼이민자 정책의 방향과 목표를 수립하고 정책과제를 구체화하기 위한 충분한 논의가 이루어지기 이전에 여러 부처와 기관에서 동시다발적으로 정책을 개발, 추진하면서 일반적으로 그 필요성이 인정되는 몇몇 프로그램을 중심으로 추진되는 현상이 발생한 것이다.

서비스를 제공하는 일선 차원에서는 서비스 추진을 위한 인프라, 특히 여성결혼이민자의 특수성에 대한 충분한 이해와 기본적인 언어 능력, 문화적 차이에 대한 태도 등을 지

그림2 여성 결혼이민자 대상 주요서비스



주: 해당연도 서비스 시행기관 대비 해당서비스 제공기관 비율

닌 전문 인력이 육성도 되지 않은 상황에서 프로그램이 양적으로 확대되는 양상이 역력하다. 그러다보니 여성결혼이민자들의 특수성에 기초한 프로그램을 개발, 제공하기 보다는 일반인, 농촌여성 등을 대상으로 이미 시행되던 프로그램이 여성결혼이민자로 대상만 바뀌어 제공되는 경우가 적지 않으며 심지어 사회 변화 속에서 수요가 급격히 감소하고 있는 프로그램의 새로운 수요처로 삼는 경향까지 보이고 있다. 제한된 수의 여성결혼이민자를 두고 경쟁적으로 사업을 벌이는 사례도 발견될 정도로 정책 자원이 낭비되는 경향도 없지 않다.

그 결과, 이제 막 출발한 여성결혼이민자 정책에 대해 ‘전시행정’, ‘중복투자’라는 비판의 목소리가 제기되는 이례적 상황이 벌어지기도 한다. 또한 식탁을 대하는 여성결혼이민자로서도 보다 많은 그릇이 반갑기는 하지만, 그 식탁에서는 정작 자신이 원하는 음식은 찾기 어려운 경우가 많다. 심지어 “교육 참가하라는 게 귀찮을 때가 많고 큰 도움도 안 된다”⁷⁾는 여성까지 생겨날 정도이다. 더욱 놀라운 것은 상당수의 부처와 많은 지방자치단체 및 공공기관에서 이처럼 열의를 보이고 있는 서비스가 특별한 제도적 기반을 갖추지 못하고 있다는 점이다. 현재의 서비스는 제도적 기반을 갖추지 못한 채 갑자기 커다란 산으로 자란 것처럼 어느 날 갑자기 사라질 수도 있다.

여성결혼이민자 정책은 일종의 봄처럼 성장하고 있으나, 그 이면에 정책이 제자리를 찾아가기 위해 해결되어야 할 문제들이 산재해 있다. 전문 인력을 포함한 정책추진기반을 공고히 하고 관련 부처와 기관의 기능을 특화하는 동시에

조정 및 협력 체계를 구축하여 정책자원을 효율적으로 사용할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 이와 함께 서비스의 제도화, 체계화도 반드시 해결되어야 할 부분이다.

앞으로 나아가기 위한 본질적 고민 필요

‘열린 다문화사회 실현’ 비전에 걸맞는 균형적 정책, 현장에서 실현되어야

올해 여성결혼이민자정책은 지난 1~2년 사이에 급격히 이루어진 양적인 증가를 기반으로 질적인 도약을 모색해야 할 것으로 보인다. 이를 위해서는 여성결혼이민자 정책의 방향은 어디에 있는지 확인하고 이에 비추어 현재는 ‘누구’를 대상으로 ‘무엇’을 하고 있는지를 점검하여 대안을 찾는 작업이 필요하다.

사회통합지원방안은 결혼-이주-정착과정에서 여성들이 직면하는 사회·경제·문화적 문제와 한국인의 의식과 태도, 정책추진기반 등을 두루 포함한 계획이지만, 그것이 실현되는 현실을 바라보면 사회 각 부문을 포함한 균형적인 접근은 요원한 듯 하다. 여성결혼이민자를 대상으로 시행되는 사업만 봐도 한국어교육과 한국요리강습, 전통문화체험, 생활예절교육과 같이 여성의 한국생활에 대한 적응력과 전통문화에 대한 이해를 높이는데 일방적인 주안점을 두고 있다. 또한 원만한 가족생활을 꾸릴 수 있도록 지원하는 데에도 상당한 관심을 두고 있다.

7) 국민일보 2006. 12. 17 “부처간 불협화음 ... 이주여성 정책 ‘헛바퀴’”.

이러한 사업을 통해 여성결혼이민자는 실제 생활에서 직면한 문제를 극복하는데 도움을 받을 수 있으며 이를 기반으로 다양한 사회 분야로 진출하기 위한 준비도 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 한국문화에 대한 적응과 원만한 가족생활에 대한 일방적인 강조는 자칫 자민족·자문화 중심적인 사회 분위기를 재생산하는 동시에 이주여성의 역할과 생활영역을 가족 내에 한정시켜 불균형적인 젠더구조를 강화할 우려도 있다는 점 역시 심각히 고려되어야 할 것이다.

물론 사회통합지원방안에서는 ‘열린 다문화사회 실현’을 비전으로 하고 있으며 가족내 상호문화 이해와 공무원과 시민들의 인식 개선 등을 과제로 통합하고 있기는 하다. 그러나 현실적으로는 여성의 적응 내지 동화를 촉진하기 위한 노력에 비해 여성결혼이민자에 대한 사회적 인식을 개선하고 여성들의 출신문화에 대한 가족들과 사회의 이해를 높이기 위한 노력은 찾아보기조차 힘든 실정이다. 현재 시행되고 있는 문화이해 증진프로그램으로는 수공예품이나 사진 전시, 각국의 요리 교류 등이 전부로 문화의 가시적 일부를 피상적으로 소개하는 정도일 뿐 해당 문화의 풍부한 측면을 경험하고 의미를 이해할 수 있는 계기로서는 한계가 있다. 더욱이 그나마의 기회마저도 제한되어 있고 확대될 가능성은 발견하기 어려운 실정이다. 이러한 상황에서 자칫 여러 기관에서 이주여성을 위해 많은 프로그램을 시행하는 것이 ‘열린 다문화사회’의 핵심이며 여성들을 위한 한국어, 한국문화교육으로 마치 다문화 사회가 완성된 것이라는 환상을 품게 되는 것은 아닌지 다시 한 번 고민할 필요가 있다.

‘여성결혼이민자’의 특수성에 부합하는 정책에 집중해야

그리고 무엇보다도 여성결혼이민자정책의 핵심으로 추진되는 사업들이 ‘여성결혼이민자’만을 대상으로 해야 하는 것인지도 비판적으로 검토되어야 할 부분이다. 한국사회에는 여성결혼이민자 이외에 남성결혼이민자, 여성이주노동자, 남성이주노동자 등의 이주자 집단이 존재한다. 이 가운데 이주노동자는 수적으로 여성결혼이민자를 압도하고 있다. 물론 현재의 제도 하에서 이주노동자는 정주가능성이 희박하지만 일정 정도의 언어습득과 생활적응이 필요한 것은 마찬가지이다. 또한 한국인 여성과 결혼한 외국인 남성 역시 여성결혼이민자와 유사한 어려움을 겪을 가능성이 크다. 그리고 여성이주노동자의 경우 많은 측면에 있어 여성결혼이민자와 공통된 문제에 처할 것이 분명하다.

이런 점을 고려해 주요 국가에서는 성별이나 이주목적에 관계없이 외국인 일반 또는 공식적 이민자 일반을 대상으로 관련 프로그램을 실시하면서 여성이주노동자와 여성결혼이민자 등에 대해서는 여성 일반에 대한 서비스를 확대하는 방안을 강구하는 것이 보통이다. 이에 비해, 유독 우리나라에서는 ‘여성결혼이민자’만이 정책 대상으로 부각되고 있다는 점은 주목할 만하다. 물론 정책 형성기에는 잠시나마 여성이주노동자가 부각되고 결혼이민자는 부수적으로 다루어지기도 했지만, 이제 더 이상 결혼이주자와 노동이주자를 포괄한 이주자 또는 이주여성의 공통적 의제에 대한 정책은 찾아보기 어렵다. 그런데, 모순적이게도 여성결혼이민자만을 특화한 정책과 사업명이 봇물을 이루고 있으면서도 정착 시

행되는 서비스의 핵심은 한국어교육이나 음식강습, 전통문화 및 생활예절교육, 가족관계교육 등 여성결혼이민자에게만 특별히 필요한 것은 아니다.

이주자 집단 일반이 요구하는 프로그램이 유독 여성결혼이민자만을 위한 정책으로 자리잡아 가고 있는 것은 이해하기 어려운 부분이 있다. 특히, 프로그램의 구체적인 내용을 보면 한국문화 동화를 전제로 하고 여성의 가내역할과 밀접히 연관된 내용에 집중되어 있기 때문에 우려는 더욱 커질 수밖에 없다. 혹시라도 여성결혼이민자가 “한국인 남성과 결혼해 가사노동을 담당해야 하고 자녀를 ‘한국인’으로 양육”해야 하기 때문에, 한국인 남성과 자녀에게 야기될 수 있는 문제를 완화 내지 예방하기 위해 여성결혼이민자 정책만이 유독 두드러지게 시행, 수립하는 것은 아닌지 반드시 되짚어봐야 할 것이다. 불평등한 성별 구조와 자민족중심주의, ‘한국보다 경제발전 수준이 낮은’ 개도국 출신에 대한 무시와 차별 등이 엄연히 존재하는 가운데 일선에서 시행되는 서비스가 이러한 현실을 변화시키기 보다는 문제를 가중시킬 우려는 없는지 비판적으로 검토되어야 할 것이다.

가족과 사회 일반에 대한 여성결혼이민자의 문제제기와 요구에 귀 기울여야

이러한 서비스는 여성들의 요구와 관련된 것이기는 하지만, 정책적 대응이 여성들의 전반적 요구를 포괄하기 보다는 요구의 특정한 일부분, 보다 구체적으로는 한국인 가족들의 영향이 크게 작용한 부분에 집중되어 있다는 점은 눈 여겨 보아

야 할 대목이다. 2006년 본원의 연구결과⁸⁾에 따르면, 여성결혼이민자들은 한국어 습득과 생활 적응에 관심이 있는 만큼 본인들의 모국어와 출신문화에 대한 가족과 사회의 인정을 요구하고 있으며 한국문화와 함께 자신들의 출신문화가 역시 가족문화를 구성하는 하나의 기둥이라는 점을 강조하고 있다. 또한 주부로서 가내 역할을 적절히 수행하기 위한 훈련을 필요로 하면서도 이와 동시에 여성들에게 일방적인 가사와 육아부담을 지우는 젠더구조에 문제를 제기하면서 남편에게 가사와 육아를 분담하도록 요구하고 있다. 또한 자신들의 사회적, 경제적 활동을 자연스러운 것으로 전제하고 있으며 이와 관련된 서비스에 대한 요구도 크다. 그런데 가족들은 여성들의 이러한 문제제기와 변화요구는 무시한 채, 자녀 교육에 문제를 일으키지 않는 어머니가 되기 위하여 한국어 습득에 열중하고 주부로서 가사에 충실하며 며느리로서 올바른 예절을 갖출 것만을 원하고 있는 것이다.

다문화 가족 내에서 성별 역할을 둘러싼 요구가 교차하는 가운데 한국문화에 대한 여성들의 적응에 주안점을 두고 있는 현재의 정책과 서비스는 이주여성들의 요구를 반영하는데 한계가 있다. 여성들의 많은 목소리 가운데 일부, 특히 한국인 가족들의 요구가 직접 반영된 부분에만 초점을 맞출 뿐 그 외의 목소리는 무시하는 경향이 있는 것이다. 이에 비해, 여성들에 대한 가족들의 요구는 충분히 반영되어 있어 혹시라도 정책의 목적과 관련자들의 의도와는 무관하게 ‘여성결혼이민자 정책’이라는 명목 하에 여성의 요구보다는 한국인 가족의 요구에 부응하는 결과를 내고 있는 것은 아닌지 반드시 점검할 필요가 있다. 그리고 이러한 한계를 극복하기

8) 김이선 외, 2006. 앞의 연구.

위해서는 결혼이주여성의 생생한 목소리에 귀를 기울이고 여성의 사회적, 경제적 활동 증진, 평등문화의 실천 등 여성정책 주요외제에 여성결혼이민자를 통합해야 할 것이다.

이와 함께 여성결혼이민자들은 출신사회에서 교육과 활동경험을 통해 이미 충분한 능력을 갖추고 있으며 어떤 의미에서는 이주의 과정에서 일반 한국인들이 지니지 못하는 인적·문화적 자원을 쌓았다는 점 역시 우선적으로 고려되어야 한다. 여성결혼이민자들은 한국사회와의 관계에 있어서도 도움을 받는 동시에 도움을 줄 수 있는 가능성이 크다. 그런데 현재의 정책에서 여성결혼이민자들은 무엇인가를 결여하고 있어 도움을 필요로 하고 교육을 받아야 하는 존재로만 볼뿐 완전한 사회주체로서 한국인들과 다양한 방식으로 상호 관계를 맺을 수 있도록 지원하고 그러한 계기를 마련하는 정책은 발견하기 어렵다. 이러한 경향은 다문화사회의 무엇보다 소중한 사회적 자원을 무시하는 결과로 이어질 위험이 클 뿐 아니라, 자칫 여성결혼이민자를 '무력한' 여성으로 보는 편견을 강화하고 한국인과 외국인, 특히 개발도상국 출신자들 간의 불균형적 권력관계의 재생산으로 이어질 우려도 없지 않다. 한국인은 도와주고 여성결혼이민자는 그 도움을 받는 일방적 관계의 패러다임을 극복하고 여성결혼이민자와 일반시민이 사회 각 부문에서 서로 돕고 협력하여 알찬 결실을 거둘 수 있을 때, 그 가능성을 높이기 위한 여성결혼이민자정책이 가시화될 때 비로소 진정한 '열린 다문화사회'의 뿌리가 자라날 수 있을 것이다.

일과 가족생활의 조화로운 양립은 가능해지는가

김혜영 한국여성개발원 연구위원

들어가며

최근 우리사회의 커다란 이슈로 등장한 저출산·고령화 현상은 단순한 인구학적 불균형만을 의미하는 것이 아니라는 점에서 이에 대한 해법마련이 초미의 관심사로 등장하고 있다. 저출산·고령화라는 사회적 난제를 해결하기 위해서는 다각적인 접근이 요구되지만, 특히 인구구조의 불균형과 직·간접적으로 연계되어 있는 가족변화의 흐름을 통찰할 필요가 있다.

주지하듯, 현대사회에서는 전통적인 가치체계의 원형으로 인식되어 온 집합주의나 단일한 가치규범에 의한 동조적 행위의 정당성이 크게 약화되고, 개인화된 삶의 방식이 보편화되고 있다. 따라서 가족 역시 경제적인 이유나 의무, 규범 등의 외재적 압력에 의해서가 아니라 자발적인 의사에 따라 관계의 형성과 유지, 해체가 가능한 선택적 영역으로 변화하였다. 동시에 가족은 개인들이 자신의 선택에 대한 논거를 스스로 발견하고, 자신의 선택으로 인한 새로운 긴장과 관계유지를 위한 꾸준한 노력이나 정성을 투여하는 기획의 장으로 변화해 왔다(김혜영, 2006).

더욱이 노동시장의 불안정성이 심화되고 여성의 교육수준이나 경제활동의 비중이 확대되면서 남녀를 불문하여 대부분의 개인들은 노동시장이 요구하는 자질과 경력 관리, 그리고 개인의 욕구충족에 우선순위를 두고 있다. 이런 점에서 현대의 인간관계는 매우 복잡적이고 이질적인 과정의 연속이며, 통념적인 남녀관계 역시 그 이상의 변화를 수반하고 있다. 요컨대 현대사회의 남녀관계는 사랑, 성, 결혼, 자녀 그리고 가사노동의 분담으로부터 일과 경제, 정치, 전문직과 불

평등한 사회상황까지 포함된 복잡한 양상을 보여주는 것으로, 결과적으로는 '남녀의 전쟁'으로 일컬어지는 갈등상황의 상존을 내포하게 된다(백과 백-게른샤임, 1990; 김혜영, 2006). 그 결과 결혼과 가족생활이 과거 어느 때보다도 '깨지기 쉬운' 듯 불안정해진 것도 사실이다. 따라서 불평등한 성별 배열에 기초한 가족의 구조변화와 가족생활이 주는 긴장과 부담이 줄어들지 않는다면, 현대사회에서 가족을 구성하고 유지하기란 결코 녹록치 않은 일이 되고 있다.

특히 일과 가족생활을 병행하기 위해 다양한 갈등과 마찰을 일상적으로 경험하는 맞벌이가족의 경우, 갈등을 최소화하기 위해 동원 가능한 자원을 탐색하여 행위의 우선순위를 구성하려 하지만 한국의 현실에서 선택 가능한 대안은 많지 않다. 따라서 일부 가족에서는 자녀를 위해 취업을 유보하거나 시간제 근무를 선택하기도 하고, 또 다른 가족들은 자녀출산의 시기와 수를 조절하거나 양육과 가사노동을 최소화하는 방식을 선택하고 있다. 이런 점에서 본다면, 현재 한국 사회에서 표출되는 결혼의 기피와 이혼 증가, 저출산 현상은 바로 가족 내적 요구와 노동시장의 긴장을 해결하기 위한 개별가족의 전략적 행위에 다름 아니다.

그러나 다른 한편으로는 주택구입비용의 지속적인 상승과 자녀 사교육비로 인한 가계 부담, 그리고 가구소비수준의 급증으로 인해 기혼여성의 경제활동은 과거 어느 때보다 중요한 의미와 비중을 차지하고 있다. 더욱이 가족이 규범의 영역에서 선택의 영역으로 이동하면서 가족의 안정성이 크게 약화되는 상황이고 보면, 과거와 같이 기혼여성들이 가족에 헌신하기 위해 직장경력을 쉽사리 포기할 것으로 예측하기도 어렵다.

이러한 사회환경의 변화는 결과적으로 직장에서의 경력과 가족의 내적 요구 사이에서 갈등하는 여성의 증가를 가져올 것이고, 여성의 갈등상황은 다시 개별가족의 안정성을 약화시키는 요인으로 작용하게 될 것이다. 따라서 성별이나 결혼지위를 넘어 일과 가족생활을 자유롭게 선택할 수 있는 사회환경의 구축은 향후 한국사회의 중요한 과제가 아닐 수 없다.

이런 점에서, 본고는 가족과 노동시장의 환경변화라는 맥락에서 일·가족양립지원정책의 필요성을 논의하고, 이러한 문제에 대처하는 해외정책동향의 검토를 통해 정책의 의미와 범주를 살펴볼 것이다. 또한 현재 빠르게 추진되고 있는 일·가족양립지원정책의 현황을 검토함으로써 향후 가족친화적인 사회환경의 구축을 위해 우리사회가 지속적으로 개선하거나 추구해야 할 정책이 무엇인가를 살펴보고자 한다. 특히 여성의 지속적인 고용과 출산의 자유 및 육아의 권리를 동시에 보장하려는 선진국의 정책흐름과 지원방식을 통해 한국사회의 일·가족양립지원정책의 수준을 가늠해 보고, 나아가 우리가 추진해야 할 양립지원정책의 방향과 좌표를 재고해 볼 것이다.

왜 일·가족양립지원정책인가? :

가족의 경제적 불안정성과 2인 생계부양자구조의 확대

압축적인 생존경쟁이 일상화되는 냉혹한 세계시장주의사회에서 왜, 그리고 지금 시장의 논리와 다소 거리가 있어 보이는 일·가족양립지원정책을 위해 상당한 사회적 비용을

지불해야 하는가에 대한 답은 역설적이게도 바로 그러한 시장의 변화에서 찾을 수 있다. 신자유주의적 경제논리에 따라 상품의 생산과 판매는 물론 자본과 인력, 심지어 취향과 기호의 이동이 민족과 국가의 경계를 넘은지 오래이다. 세계시장주의의 확대로 산업과 기업간 경쟁이 심화되면서 노동시장의 유연화에 대한 압력은 더욱 강화되고 있으며, 노동시장의 유연화는 곧 고용불안과 일자리 창출의 양극화라는 이면을 노정시키고 있다.

특히 고숙련-고임금, 저숙련-저임금의 일자리가 증가하면서 고숙련 노동자와 그렇지 못한 노동자들의 노동시장 내 격차가 심화될 뿐만 아니라 정규직과 비정규직의 격차는 정규직의 축소로 인해 더욱 확대되고 있다. 또한 경제구조의 격차는 소득분배의 양극화로 이어지고 있음을 확인할 수 있는데, 소득불평등을 가늠하는 지니계수는 '97년 이전 평균 0.286 수준에서 1998~2003년 0.315로 크게 높아지고 있다(통계청, 2005). 결과적으로 고용불안과 소득의 양극화는 개별가족의 경제기반을 약화시키고 가족의 계층격차로 이어질 수밖에 없다. 더욱이 현 경제상황에 비추어, 고용불안과 소득불평등은 지속되고 양극화로 인한 빈곤계층 또한 상승할 것이라는 어두운 전망이 지배적이다.

이에 비해 내구소비재의 발달과 기호품의 다양화로 인한 가족소비수준은 지속적으로 증가하고 있으며, 이로 인한 가족간 생활기회의 차이 역시 확대 재생산되고 있다. 특히 대도시의 경우에는 주택가격의 상승으로 인한 주거비용과 자녀에 대한 기대교육수준이 증가하면서 자녀교육비용 등의 가족재생산비용이 해마다 증가하고 있다. 한 연구에 의하면 연

간 지출되는 사교육비는 14조 6천억으로 세계 최고수준에 달하는 것으로 추정되지만(한국교육개발원, 2003), 학생들의 사교육참여는 지속적으로 증가해 왔다. 예컨대 1980년도에는 전국 중학교 학생의 20.3%가 사교육을 받은 반면에 1990년에는 31.0%, 1999와 2000년도에는 50% 이상, 그리고 최근 2003년도 조사에서는 무려 75.3%가 사교육에 참여하는 것으로 나타났다(양정호, 2004). 또한 이에 대해 조사대상가구의 77.2%가 자녀사교육비가 가계에 부담스럽다고 응답하고 있다(통계청, 2004).

흔히 경제적으로 취약하거나 더 나은 삶을 원하는 개별 가족들이 쉽게 취할 수 있는 전략은 생계소득자를 최대화하거나 소비를 최소화하는 방법이다. 하지만, 가족의 재생산비용을 일정수준 이하로 낮추기 어렵기 때문에 임금취득이 가능한 성인을 중심으로, 그리고 이 경우 핵가족 구조상 주로 남편과 아내가 주축이 되어 가구생계소득자를 최대화하기 위한 전략이 우선적으로 선택될 가능성이 높다. 그러나 이때 자녀양육과 가사를 전담해온 기혼여성들의 경우에는 노동시장참여로 인한 돌봄 노동의 공백을 대체하는데 소요되는 비용과 문제점들을 고려하지 않을 수 없다. 사실상 바로 이러한 점 때문에 여성들의 사회참여가 일정 수준에서 정체되는 동시에 여성들이 결혼과 출산을 기피하는 주요인으로 작용하는 것이다.

그러나, 머지않아 고령화로 인한 생산가능인구의 감소가 예견되고, 지식기반사회로의 이행에 따른 노동시장의 구조재편이 불가피해지면서 여성인력에 대한 중요성이 부각되고 있다. 특히 21세기는 정보기술발달에 따른 고도산업사회라

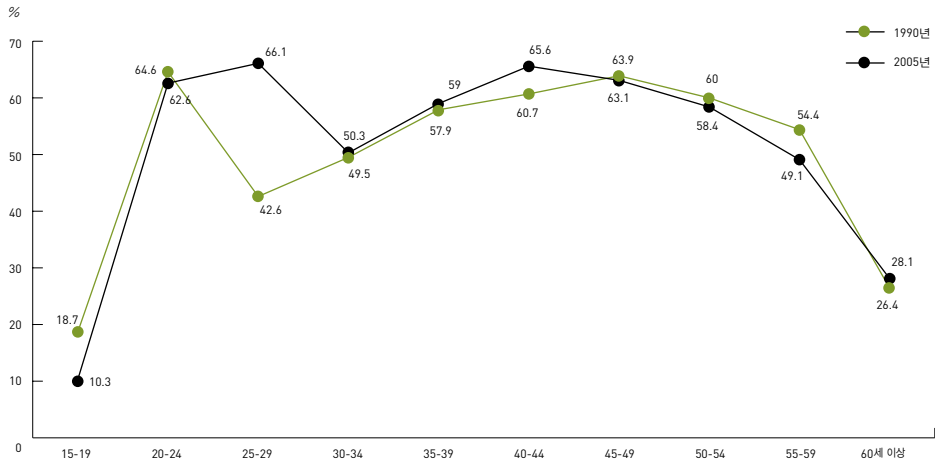
는 점에서 공공 영역에서의 여성 참여가 더욱 확대되는 추세에 있다. 실제로 한국사회에서도 여성들의 교육수준과 취업의 필요성이 증가하면서 여성의 경제활동참여는 1985년 41.9%에서 2005년 50.1%로 확대되어 왔다. 특히 기혼여성의 증가세가 두드러져 1985년 40%에 불과하던 기혼여성의 경제활동 참가율이 2005년에는 51.4%로 증가하였다(한국여성개발원, 2006). 더욱이 지금과 같은 자녀수 감소세와 고용불안이 지속된다면 기혼여성의 취업률은 더욱 높아져서 맞벌이 가족은 보편적인 가족형태의 하나로 자리매김하게 될 것이다.¹⁾ 이같은 기혼여성경제활동참가의 증가로 인해 일부 계층에서는 단순한 보조소득원의 지위에 머물렀던 여성취업이 가구전체의 소득수준을 변화시키는 주부양자 지위로 부상하는 현상이 나타나면서 가족 내 성별권위구조의 변화 또한 전망되고 있다.²⁾ 이에 비해 남성들은 노동시장의 유연화가 가속화되면서 상대적으로 생계부양자로서의 독점적 지위가 다소 약화되고 있다.

그럼에도 불구하고 한국여성의 사회참여와 경제활동은 여전히 선진국의 수준에 미치지 못하고 있다. 물론 기혼여성의 취업이 확대되면서 결혼시기 및 출산연령의 지체 및 다양화와 함께 여성경제활동참여의 지속화 경향이 나타나고 있지만, 생애주기에 따른 여성의 경력단절 현상은 크게 완화되지 않고 있다. 즉 <그림 1>에서 보듯이, 1990년에는 20~24세 여성의 참가율이 64.6%로 가장 높았다가 25~29세 연령대에서 급격히 낮아진 42.6%로 분명한 M자 커브를 확인할 수 있다. 이에 비해 2005년에는 25~29세 참가율이 66.1%로 그 전 연령대에 비해 다소 상승하다가 30~34세에 50.3%로 낮

1) 맞벌이 가족은 90년 27.4%에서 2000년 35.4%로 증가한 바 있다(여성가족부, 2006: 3).

2) 특히 소득수준이 낮은 계층일수록 가구소득에서 아내의 기여도가 높게 나타나고 있다. 소득분위별로 살펴보면, 기혼여성의 소득을 남편의 소득과 비교한 결과 최저소득가구인 1분위 부인들의 월평균 소득이 98만 원으로서 남편의 월평균 소득 54만원의 180%를 벌고 있으며, 2분위의 경우는 부부가 거의 같은 소득수준을 보이고 있는 것으로 나타났다(황수경·김기울, 2005; 장혜경·김혜영, 2005).

그림 1 연령별 여성 경제활동 참가율(1990-2005년)



자료: 통계청, 「경제활동인구연보」, 각년도.

아저 M자 커브가 우측으로 상향이동하고 있을 뿐만 아니라 M자 커브의 하락폭도 다소 감소하고 있다. 하지만 출산과 양육집중이 요구되는 시기의 경제활동참가율은 크게 떨어지는 쌍봉형은 여전히 유지되고 있다.

한편 미혼여성의 노동시장참가율은 기혼여성의 참가율과 대조적으로 안정적이다. 그러나 미혼여성이 결혼 전에 취업하여 결혼 후 일자리를 그만둘 확률은 56%임에 비해, 미혼여성이 일자리를 그만둘 확률은 20%에 불과하다. 또한 결혼 전 미취업상태였다가 결혼 후 취업할 확률은 32%로 미혼자의 취업확률 49%에 비해 크게 낮게 나타나 한국사회에서 결혼은 여전히 여성의 노동시장 유입율을 낮추는 주요한 생애사건임을 확인할 수 있다(고선주 외, 2006: 17). 여성취업에 관한 조사결과에서도 기혼여성의 취업을 가로막는 가장 큰 장

애요소는 자녀의 출산과 양육임을 지적하고 있다. 이는 결혼으로 인한 출산과 양육의 부담을 전적으로 여성에게 귀속시키는 가부장적 가족문화가 유지되고 있을 뿐만 아니라 출산과 자녀양육의 사유를 들어 여성의 노동생산성을 평가절하하는 노동시장의 차별과 편견이 작용한 결과로 해석된다.

무엇보다 여성의 취업증가는 여성노동을 필요로 하는 산업구조 및 노동시장의 수요변화, 여성의 교육 및 사회의식의 성장과 이에 더해 소자녀 출산과 가족재생산비용의 증가와 같은 가족내적 요인과 맞물려 있다. 그러나 여성의 취업이 확대되고 안정적으로 유지되기 위해서는 여성노동의 공급조건, 즉 일·가족생활이 병행가능한 사회환경의 조성이 매우 중요하다. 특히 한국사회에서 여성들은 교육수준과 취업의욕구가 높음에도 불구하고 가정과 직장의 고정된 성역할구조

로 인해 ‘경력단절’이 일반화되어 있을 뿐만 아니라 그로 인한 기회비용조차 여성 개인과 개별가족의 몫으로 고스란히 전가되어 왔다. 따라서 이제까지 개별 가족 내에서 여성의 몫으로 규정해 왔던 자녀양육과 노인부양 등의 돌봄 노동에 대한 사회적 공유와 분담방안이 마련되지 않는 한, 여성의 지속적인 사회참여확대는 요원한 과제일 뿐이다.

이런 점에서 현재 우리사회는 일·가족양립지원정책에 주목할 필요가 있다. 일·가족양립지원정책의 주요 목표는 남녀 모두 노동시장에 참여함으로써 소득의 획득과 사회활동으로 인한 성취감을 경험하고, 아울러 그들의 자녀를 위해 기꺼이 보살핌을 제공할 수 있는 가족친화적 환경을 조성하는 것이다(OECD, 2002: 10). 이를 위해서는 자녀양육에 대한 사회와 남성의 책임을 강화하고, 이에 대한 사회적 분담기제의 확보가 가장 중요한 과제로 부각된다. 따라서 일·가족양립지원정책이 효과적으로 추진될 경우, 기혼여성의 지속적인 노동시장참여를 통한 여성의 지위향상과 여성을 자녀양육자로 규정하고 차별하는 불평등한 성질서의 변화는 물론 개별 가족의 양육부담 완화와 아동복지의 향상도 기대할 수 있을 것이다.

일·가족양립지원정책의 해외동향과 지원방식

1970년대 이후 재정위기에 직면한 북유럽 복지국가들은 복지비 지출을 줄이기 위한 자구책을 마련해야 하는 위기상황

임에도 불구하고 인구의 노령화와 여성의 사회참여 확대에 따른 적절한 사회환경을 제공해야하는 이중적 어려움에 봉착해 있었다. 재정위기에 대처하기 위한 자구책은 국가의 상황과 정책기조에 따라 정책의 우선순위가 조정되거나 복지관련 지출비용이 축소되는 등 다양한 양상으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 이들 국가들은 대체로 아동빈곤문제와 효과적인 보육시스템의 구축, 일·가족 양립을 지원하기 위한 정책적 노력을 지속해 왔다.

서구복지국가의 출산율은 오래전부터 인구대체율 이하의 수준에 머물러 있었는데, 이들 국가의 대부분은 명시적인 가족정책의 목표로 적극적인 출산장려정책을 내세우기 보다는 오히려 아동과 가족에 대한 사회적 책임을 강화하고, 일·가족양립을 지원하는 정책을 통해 여성의 사회참여확대와 출산율 제고라는 두 가지 목표를 달성해왔다. 따라서 이들 국가의 대부분이 명시적인 ‘가족정책’을 표방하고 있지는 않지만, 가족정책에 포함되는 다양한 가족지원정책과 서비스전달기제를 지속적으로 구축해 왔음은 주지의 사실이다.

더욱이 최근 들어 가족지원정책은 더욱 강화되는 경향이 있는데, 이는 가족관련 이슈를 다루기 위한 계획의 수립과 이와 연동된 행정·정치 기구들이 잇달아 발족되는 유럽의 변화에 의해 확인될 수 있다.³⁾ 이러한 변화는 무엇보다 90년대 이후 세계사회가 공통적으로 인식한 성평등 정책의 중요성에 의해 촉진되어 왔는데, 일·가족양립지원정책 없이는 성평등 또한 달성될 수 없음을 명확히 인식한 결과이기도 하다. 이

3) 2003년 노르웨이는 가족정책에 대한 백서를 출간했다. 스페인에서는 저출산 위기 인식으로 2003년 3개년의 조세, 주택 정책, 가족법, 사회복지정책, 일·가족 양립에 대한 가족정책이 채택되었다. 저출산을 가족정책의 부재와 가족 특히 일하는 엄마에 대한 지원이 미비하기 때문으로 인식했다. 비록 10년간 포괄적인 가족정책을 채택하지는 않을 지라도 가족 혹은 아동을 위한 특별기구들이 마련되고 있다. 덴마크의 국가 아동 위원회(National Council for Children), 프랑스의 아동가족부(Ministry of Child and the Family), 아이슬랜드의 가족위원회(Family Council)와 아동 옴부즈맨(Ombudsman for children), 포르투갈의 평등증진과 가족을 위한 고위급위원회(High Commissioner for the Promotion of Equality and the Family), 영국의 가족에 대한 여당위원회(Ministerial Group on the Family)가 그것이다. 특히 1989년 아동권리 선언 이후 아동권리관련 이슈에 관심을 집중시킴으로써 다양한 관련제도들이 도입되거나 개선되었는데, 덴마크의 경우에는 1997년 국가 아동위원회가 창설되었고, 아이슬랜드의 경우에는 1994년 아동 옴부즈맨 지정, 캐나다의 연방/지방/기초자치정부 조가아동발달에 관한 협약(2000년), 핀란드의 조가 아동교육(보육) 정책 관련 정부 결의안(2002년) 등 지난 10년간 보육(조기교육) 관련 다양한 정책들이 활발하게 도입되었다(Gauthier, 2004: 6-7; 고선주·조영미·김유나·김혜영·류연규·이완정·조영태·전미경, 2006: 220에서 재인용).

로써 이후 유럽의 많은 국가들은 출산휴가와 부모휴가에 대한 규정을 개선할 수 있었으며, 이와 함께 직장·가족양립지원의 연장선에서 아동의 권리와 교육에 관한 개선조치까지도 활성화되는 효과를 거둘 수 있었다. 예를 들면 포르투갈에서는 국가평등계획, 스페인은 국가고용계획과 함께 일·가족양립지원 정책을, 스웨덴은 부모휴가 사용 차별 금지법 등을 명시적으로 채택한 바 있다(Gauthier, 2004: 7; 고선주 외, 2006).

OECD 보고서에 따르면, 일·가족양립지원정책은 가족의 자원과 아동발달의 적정성을 고려하여 일과 가족생활의 균형있는 조화를 촉진하고, 일과 자녀양육에 있어 부모들의 선택권을 부여하며 성평등한 고용기회를 확대하는 모든 가족친화적 정책을 지칭하는 것이다(OECD, 2002). 따라서 가족지원정책의 내용과 범주는 매우 다양하고 국가마다 상이한 양상을 보여주지만, 지원의 형식과 내용은 크게 각종 수당이나 세금공제와 같은 직간접적인 재정지원이거나 육아휴직이나 부모휴가와 같은 시간지원, 보육시설이나 프로그램 제공과 같은 서비스 제공 등으로 구분 가능하다(장혜경·홍승아 외, 2005).

재정적인 지원방식으로는 현금으로 지급되는 모든 아동 및 가족관련 현금급여를 통칭하는 것으로, 이는 주로 아동이 있는 가족의 양육비용을 보조해 주기 위해 설계된 것이다. 통상 이러한 지원은 아동이 16~17세가 될 때까지 지급하는 보편적인 아동수당에서부터 소득수준이나 자산조사 등과 연동된 아동수당과 부모가 별거·이혼했을 경우 지급하는 아동양육비, 출산할 경우 지급되는 출산수당과 출산보조금 등으로 분류가능하다. 현금급여의 지급방식은 일괄지급(lump-sum grants)과 정기적(periodic)인 지급 방식이 있으며, 현

재 88개국에서 아동 혹은 가족수당을 지급하고 있다. 그러나 일부 국가에서는 재정지원을 세제지원(세액환급 등)과 연결하거나 세제지원으로 대체하기도 한다. 세제지원 역시 자녀의 유무, 혹은 자녀의 연령이나 출생순위에 따라 조세지출을 달리 설계하는 경우가 많다(Grant et al., 2004). 예를 들면, 최근 OECD 국가 중 일부가 출산증가책의 하나로 출산 후에도 사회생활을 계속하는 여성들에게 혜택을 주기 위한 조세 법령의 개선을 실시한 바 있다. 그 외에도 보조금(subsidies)과 지원서비스(subsidized services)의 형태로 지급되기도 하는데, 주택보조금(housing subsidies)은 정기적으로 지급하거나 일시불로 지급되거나(처음 주택구매시 보조금 지급의 형식), 이자율 감면, 주거비용에 해당하는 세금환불, 주거 관련 서비스에 대한 보조금 지불 등의 지원방식도 가능하다(장혜경·홍승아·김혜영 외, 2006: 17).

휴가지원책으로는 출산전후 일정기간의 휴가를 제공하는 출산휴가와 출산후 종료 후 양육을 위한 육아휴가 혹은 부모휴가가 있으며, 최근에는 남성참여를 장려하기 위해 부성휴가가 적극 도입되는 추세이다. 그 외에도 휴가제도는 아니지만, 양육을 지원하기 위해 노동시간을 조정하고 단축하는 방안이 도입되고 있으나⁴⁾, 대체로 출산휴가의 기간 연장 과 휴가기간의 급여대체율을 높이는 방향으로 추진되고 있다. 또한 최근 북유럽 국가를 중심으로 부모휴가가 활발하게 추진되고 있는데, 부모휴가는 양육에 있어서의 양성 평등을 도모하기 위함이다. 부모의 평등한 양육참여를 목표로 하는 부모휴가에 비해 부성휴가(paternity leave) 지원은 부모휴가제도의 실제 사용율에 있어 성별격차의 불균형을 해소하기

4) 우선, 1999년 기준으로 전 세계적으로 152개 국가에서 출산휴가를 어떠한 형태로든 제공하고 있다. ILO 규정 14주를 못 미치는 국가에서부터 규정을 훨씬 넘어서는 국가들까지 다양하다. 각국에서 모성보호와 관련된 법제는 노동법, 사회보장법, 비차별법의 범주에 기반하며, 현금급여 부문은 노동법과 사회보장법에 적용된다(ILO, 1999: 2001).

위해 남성들에게 별도의 휴가를 할당하여 남성의 사용률을 높임으로써 남성의 양육책임을 분명히 하기 위한 것이다. 끝으로 탄력근무제의 도입과 같은 근무시간의 조정과 단축방안이 있는데, 이는 무엇보다 근무시간을 적절히 조절할 수 있도록 탄력적 사용을 가능하게 하는 방식과 일정기간동안 육아에 집중하기 위해 근무시간을 단축하여 육아를 지원하는 방식으로 구성되어 있다(홍승아·장혜경, 2006).

마지막으로는 서비스 방식의 지원으로 가장 대표적인 것이 보육시설이나 방과 후 프로그램 등의 서비스 제공을 꼽을 수 있다. 보육서비스는 국가 재원에 의해 공적서비스 전달체계를 통해 제공되는 공보육 서비스에서부터, 민간보육시설에 공공재원을 일부 제공하는 방식의 재정적 지원형태 등 다양하게 이루어지고 있다. 이러한 다양성은 각국의 복지정책 기조와 밀접한 연관성을 갖는 것으로 미국의 경우에는 주대상을 저소득층 아동으로 한정시켜 잔여적인 보육서비스를 제공하거나 세제상 혜택을 주어 보육비용을 경감하는 정책에 집중되는가 하면, 노르딕군의 국가들은 국가에 의한 질 높은 공보육 서비스를 제공하고 있다. 특히 90년대 이후 보육시설과 조기교육 프로그램의 공급규모가 확대되거나 보육서비스의 형태적 다양성이 두드러지는 특징이 나타나고 있지만, 다른 한편 보육시설과 조기교육의 공급증가에도 불구하고 예산 절감과 보육시설 공급의 정부 역할에 대한 견해의 차이로 인해 실제적인 증가는 다소 제한적이라는 평가를 받고 있다(OECD, 2003; 장지연 외, 2005).

한국의 일·가족양립지원정책의 현주소

최근의 우리나라에서도 가족변화에 대응하기 위한 노력의 일환으로 일·가족양립지원정책이 빠르게 추진되고 있다. 일·가족양립지원정책의 일차적 목표는 출산·양육으로 인한 노동시장의 여성차별과 남성의 제한적인 가족생활참여로 인한 성불균형의 문제를 해소하고 일과 자녀양육에 대한 개인선택권을 부여하기 위해 자녀양육의 사회적 책임을 강화하는 것이다. 이는 출산과 양육으로 초래되는 부담과 불이익이 여성 일방에게 부과되는 한, 저출산과 성불평등의 문제 해결이 요원해질 뿐만 아니라 가족과 일에 대한 개인의 선택권을 확장시킬 수 없다는 인식에 기초하는 것이다.

엄밀히 말하자면, 일·가족양립지원정책은 일과 가족생활의 균형 있는 조화를 위해 자녀양육에 있어 부모의 선택권을 보장하고 동시에 성평등한 고용기회를 확대하는 모든 가족친화적 정책을 의미하는 것이라는 점에서 다소 정책의 경계와 범주가 모호하고 광범위한 것이 사실이다. 따라서 일·가족양립지원정책을 이해하고 평가하기 위해서는 가족정책에 포함되는 다양한 영역과 고용정책과 같은 유관정책의 부분까지도 함께 살펴보는 것이 마땅하다. 그러나 본고에서는 편의상 일·가족양립지원정책을 가족정책의 하위영역으로 규정하고, 일·가족양립지원정책의 주요 범주를 여성의 경제활동지원과 남성의 가족생활참여지원이라는 다소 협소한 범주로 규정하여 자녀출산 및 양육과 관련된 휴가제도를 중심으로 살펴볼 것이다.⁵⁾

5) 직장·가정의 조화로운 양립과 선택권의 보장을 위해서는 아동 및 가족관련수당 등의 재정적 지원과 보육서비스에 대한 논의가 필수적으로 이루어져야 한다. 그러나 현재 한국사회에서는 보편적인 수당의 의미로 지급되는 아동 및 가족관련 수당은 아직 도입되지 않았다는 점에서, 그리고 보육문제는 재정과 서비스의 확충이 급속하게 이루어지고 있지만 여전히 지원 방식과 지원대상에 대한 논의가 분분할 뿐만 아니라 본지에서 별도의 독립된 주제로 다루어지고 있어 논의에서 배제하게 되었다.

여성의 경제활동과 남성의 가족생활참여를 지원하는 휴가관련정책으로는 육아휴직제도, 배우자출산휴가제와 아버지 육아할당제, 가족간호휴직제도 등을 꼽을 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 육아휴직제도만이 보편적으로 시행되어 왔고, 가족간호휴직제도의 경우에는 국가공무원법(제 71조)에 따라 가족간호휴가가 인정되는 공무원을 제외하고는 아직 법제화되어 있지 않은 상황이다. 노동부는 현재 2008년부터 아내의 출산 시 정규휴가와와는 별도로 무급의 3일간 휴가를 사용할 수 있는 배우자출산휴가제와 자녀육아기에 근로시간을 단축할 수 있는 근로시간단축제도의 도입을 골자로 한 남녀고용평등법의 개정안을 2007년 3월 현재 입법예고한 바 있다(연합뉴스, 2007년 3월 6일자).

이미 제정되어 시행중인 육아휴직제도는 기본적으로 근로자가 피고용자의 신분을 유지하면서 일정기간 자녀양육을 위해 휴직할 수 있는 제도로서 친자뿐만 아니라 양자의 경우에도 육아휴직이 인정되고 있다. 육아휴직은 유급의 휴가로서 휴직기간 중 근로자에게는 생계비용으로 육아휴직급여(월 40만원)를, 사업주에게는 육아휴직장려금(월 20만원) 및 대체인력채용지원금(월 20~30만원)을 지원하고 있다. 육아휴직급여는 2001년 신설된 이래 지급액을 꾸준히 인상해 왔으며, 육아휴직급여의 지원실적도 꾸준히 증가해 오고 있다. 육아휴직급여는 고용보험 피보험자로 단위기간 180일 이상인 근로자가 1세 미만의 영아양육을 위해 육아휴직을 30일 이상 신청한 경우에 지급받게 된다. 육아휴직기간은 육아휴직급여를 받을 수 있는 남성은 1년, 여성은 10.5개월로서, 이 때 임금의 일부로 보전되는 월 40만원의 지급액

은 2007년부터 월 50만원으로 상향조정되고, 대상자녀의 연령은 1세 미만에서 2008년 1월 이후에는 3세 미만까지로 확대 적용될 예정이다(노동부, 2006). 또한 추진되고 있는 계획안에 따르면, 만 3세 미만의 영아를 둔 남녀근로자가 육아기 근로시간 단축제를 1년 이내에서 활용할 수 있으며, 1일 또는 1주 단위로 근로시간의 2분의 1범위에서 단축근무를 할 수 있도록 되어 있다. 정부는 단축제도를 운영하는 사업주에 대해 대체인력채용 인건비의 일부를, 근로자에 대해서는 근로시간 단축에 따른 임금감소분의 일부를 육아휴직급여에 준해 지원할 계획이다.

육아휴직의 활용실태를 살펴보면, 2006년 11월 현재 육아휴직급여를 받는 총인원은 12,502명으로 집계되고 있어 육아휴직급여자가 매년 꾸준히 증가해 왔음을 알 수 있다. 한편 남성에게 육아휴직을 허용한 1995년 이래 남성육아휴직자는 불과 2명뿐이었으나 2001년 법 개정 이후 크게 늘어나 2006년 현재 2,030명에 이르고 있다. 그러나 육아휴직급여를 신청한 남성의 절대적 이용비율은 다소 낮아진 상태에서 정체되어 있어 여전히 여성에 편중되어 있을 뿐만 아니라 육아휴직제도의 이용률 자체가 매우 저조하다는 사실을 지적할 수 있다. 2003년의 연구에 따르면 25.5%의 기업만이 육아휴직제도를 실시하고 있으며, 출산한 근로자가 육아휴직신청으로 이어지는 경우는 6.5%에 불과한 것으로 나타났다(김태홍, 2003). 따라서 여성의 지속적인 경제활동참여와 남성의 가족참여를 지원하기 위해서는 현재의 육아휴직제도 사용율을 높이면서 동시에 남성의 참여기회를 확대할 수 있는 유인책이 절실하다.

이러한 문제점을 보완하기 위해, 일부에서는 아버지

표 1 육아휴직급여 지급 실적

단위 : 명(%), 백만원

연도	수급자			금액	
	전체	여성	남성	월 급여액	총 지급액
2002	3,763(100.0)	3,685(98.0)	78(2.0)	20만원	3,087
2003	6,816(100.0)	6,712(98.5)	104(1.5)	30만원	10,576
2004	9,303(100.0)	9,122(98.1)	181(1.9)	40만원	20,803
2005	10,700(100.0)	10,492(98.1)	208(1.9)	40만원	28,242
2006	13,670(100.0)	13,440(98.3)	230(1.7)	40만원	-

자료: 노동부, 2005, 2006.

육아휴직할당제의 도입을 위한 신중한 검토를 주장하고 있다. 아버지육아휴직할당제는 육아휴직의 일정기간을 아버지가 의무적으로 사용하도록 하고, 사용하지 않을 경우 소멸하게 함으로써 남성의 자녀양육참여를 제도화하는 것이다. 그 방식은 스웨덴이나 덴마크에서처럼 육아휴직기간의 일정기간을 아버지에게 할당하거나 노르웨이처럼 육아휴직기간을 확대하여 아버지에게 할당하는 방식과 오스트리아, 핀란드에서와 같이 육아휴직의 일정기간을 아버지가 이용할 경우 육아휴직기간을 연장하는 방식 등 다양하지만, 현재로서는 우리사회의 육아휴직사용실태와 노동시장여건 등을 감안한 합리적인 방안이 마련되어야 할 것이다.

아울러 현재 육아휴직의 요건 완화와 현행 육아휴직 급여액인 40만원을 50만원으로 인상할 계획이지만, 이것만으로 육아휴직사용율이 높아질 것을 기대하기 어렵다. 지속적인 육아휴직급여의 현실화와 함께 육아휴직의 분할사용과 같은 육아휴직이용의 유연화방안이 마련되고, 육아휴직 이용 후 원활한 직장복귀를 도울 수 있는 적응프로그램 등이 다각적으로 모색되어만 보편적 권리로서 육아휴직제도를 인식하고 사용하게 될 것이다. 특히 육아휴직급여가 말 그대로의 소

득을 보전할 만큼 상향조정되지 않고, 대체인력확보를 위한 사회적 노력이 이어지지 않을 경우에는 남성은 물론 여성들조차 획득 가능한 소득의 대부분을 포기하고 육아휴직을 신청할 것인지는 상당히 불투명할 수밖에 없다. 또한 육아과정에서 아버지 참여의 필요성과 중요성이 자연스럽게 수용되는 가족친화적인 사회문화가 조성되지 않는다면 아버지육아휴직할당제의 도입에도 불구하고 제도의 실효성을 거두기는 어려울 것이다.

무엇보다 여성의 경제활동참여기반을 확보하기 위해서는 출산·육아기 여성의 취업이 중단되지 않도록 지원할 필요가 있다. 현행의 산전후휴가는 180일 이상 고용보험에 가입한 자로서 출산을 전후하여 근로기준법 제72조에 의해 90일의 산전후휴가를 부여받은 근로자를 대상으로 하되, 우선지원대상기업에는 산전후휴가 90일에 대한 통상임금을 지원하고, 대규모기업에는 산전후휴가 90일 중 60일을 초과하는 기간(30일 한도)에 대하여 통상임금을 지원해 왔다(노동부, 2006). 그러나 이러한 지원제도의 사용률이 기업규모 및 정규직 여부에 따라 편차가 크게 나타나, 종업원 수가 30인 미만인 사업체 근로자의 경우 산전후휴가 신청율은 30인 이상 기업의 70%의

절반 가량에 해당되는 38.8%에 불과하다.⁶⁾ 따라서 직장의 규모와 고용지위에 따른 사각지대를 해소하여 산전후 휴가신청을 제고시킬 방안이 시급히 강구되어야 할 것이다.

특히 산전후휴가를 제대로 사용하지 못하는 주요인이 근로자의 경우에는 대체인력의 확보가 불확실한 상황에서 동료들에 대한 부담으로, 기업주의 경우에는 적정인력의 확보가 원활하지 않다는 지적이 지배적이라는 점에서 향후 대체인력의 확보를 위한 보완책 마련이 시급하다. 특히 현행 모성보호 관련제도는 그 이용율이 낮고 사각지대가 존재한다는 점에서 비정규직이나 영세사업장에서 근무하는 여성들의 출산 및 육아관련 지원이 강화될 필요성이 있다. 이는 여성노동의 성격상 대기업보다는 영세사업장에서 비정규직으로 일할 가능성이 더 높기 때문이다. 뿐만 아니라 기혼여성의 경제활동참여와 남성의 가족생활지원을 당연히 수용하고 요구하기 위해서는 가족친화적인 직장문화의 조성이 매우 중요하다. 따라서 가족친화적인 사회환경 조성을 위한 제도정비와 서비스 지원의 다각화가 추진되어야 함은 물론 이제 막 활발하게 논의되고 추진 중에 있는 자녀 돌봄의 사회적 지원과 분담방안이 지속적으로 확대되어야 할 것이다.

마치며

이제까지 우리사회는 일과 가족생활의 병행으로 경험하게 되는 크고 작은 갈등은 마땅히 개인이 감수해야 하는 몫으로 인

식하고 개인차원에서 해결책을 모색해 왔다. 그 결과 주위의 많은 여성들이 출산과 양육으로 사회활동을 중단해 온 반면, 남성들은 생계벌이자로 가족에 헌신해 왔지만 정작 가족원들과의 친밀한 소통에는 매우 서투른 존재로 인식되어 왔다. 90년대를 전후하여 성평등한 사회문화정착을 위한 법적, 제도적 노력이 나름의 성과를 거두어 온 것도 사실이지만, 여전히 일 중심, 남성중심의 문화관행과 자녀양육자로서의 여성, 생계부양자로서의 남성이라는 이분법적 성역할구조가 크게 변화되지 않은 결과이다.

그러나 노동시장의 환경 변화로 인한 극심한 취업난과 고용불안은 젊은 세대로 하여금 배우자 선택과 결혼을 기피하거나 연기하게 만들고, 결혼한 이들에게는 자녀출산을 연기하거나 자녀의 수를 조절하게 만드는 것이 오늘 우리사회의 자화상이다. 취업전쟁에서 승리하여 가족을 구성했음지라도 노동시장의 유연화가 강조되는 지금의 현실에서는 누구도 동일한 직장에서 정년을 보장받을 수 없는 형국이고 보면, 오늘 우리가족의 경제적 안정성도 장담하기 어렵다고 볼 수 있다. 따라서 시장의 상황에 따라 유연하게 대처하는 일은 남녀를 떠나 오늘을 사는 모든 개인들에게 중요한 과업이 아닐 수 없다. 이렇듯 무한경쟁의 가치가 전파되는 세계시장주의 사회에서는 남성이 생계를 책임지고 여성은 가족에서 자녀출산과 돌봄을 전담하는 성별분업체계가 효율적으로 작동되기 어렵게 되는 것이다.

이러한 사회적 여건을 고려한다면, 일·가족양립지원 정책은 개인들이 노동시장에 압도되어 가족생활을 쉽게 포기

6) 최근 저출산고령사회위원회의 조사에 따르면, 서울과 부산 등 전국 대도시 5곳에 위치한 여성근로자 가운데 지난 1년간(2005.3-2006.2) 출산한 여성근로자 총 568명과 212개소의 기업체를 대상으로 '산전후휴가 미활용실태'를 조사한 결과, 여성근로자의 58.2%만이 산전후휴가를 90일간 사용했으며 약 41.8%는 법적 보장기간보다 적게 휴가를 사용한 것으로 밝혀졌다. 특히 비정규직 및 100인 미만 사업체의 경우에는 90일미만 휴가사용자가 각각 63.6%와 74.1%에 달하고 있다. 또한 본 조사결과에 따르면, 출산 후 복귀해 근무중인 근로자의 30% 정도는 퇴직을 고려하고 있으며, 이 가운데 30.9%가 비자발적으로 퇴직을 고려하는 것으로 나타났다. 기업체의 경우에는 출산근로자가 비정규직이라도 지속적으로 채용하겠다는 기업체는 34.6%에 불과한 것으로 나타나 현실적으로 비정규직의 출산 후 재고용이 어려움을 확인할 수 있다(국정 홍보처, 국정브리핑 자료, 2007년 1월 16일).

하거나 회피하지 않는 제어장치로 기능할 수 있을 것으로 기대된다. 개인차원에서 결혼이나 자녀출산은 선택의 문제일 수 있지만, 특정한 조건으로 인해 직장이나 가정이 양자택일적으로 강요되는 지금의 상황은 분명히 개선되어야 마땅하다. 더욱이 거시구조의 차원에서는 일정정도의 사회재생산이 유지되어야만 사회의 존립이 가능하다는 점에서, 비록 늦었지만 빠르게 추진되는 일·가족양립지원정책에 거는 기대는 자못 크다. 다만, 현재 추진 중이거나 활발하게 논의되는 지원정책들은 여전히 경제적 파장이 예견되는 재정지원책보다는 과거 모성보호의 측면에서 제도화된 몇몇의 지원책을 확대하고 정비하는 수준에 머물고 있다는 점에서 아쉬움이 자못 크다.

특히 가족생활참여지원을 위해 추진 중인 다양한 휴가제도와 아버지 참여방안은 그 논의가 분분하고 반대하는 주장 역시 만만치 않지만, 논의의 시작은 곧 새로운 출발이라는 점에서 향후 관심 있게 지켜볼 사안이다. 그러나 일·가족양립지원정책의 성패는 법제화를 통한 제도의 구축만이 능사가 아니다. 육아휴직의 경우처럼 요건만 갖추어진다면 남녀 누구나 사회적 권리로서 사용할 수 있지만, 여전히 그 사용률이 저조하고 특정한 성에 편중되어 있기 때문이다. 따라서 제도가 활성화되기 위해서는 무엇보다 개인들에게 매력적인 대안으로 선택할 수 있도록 내용적인 실효성이 갖추어져야 할 것이다. 그리고 보다 중요하게는 제도의 도입뿐만 아니라 휴직이나 휴가로 인한 불이익과 사회적 거부감, 고용주의 태도 등의 개선 없이는 가족친화제도의 실효성은 확보되기 어렵다. 이런 점에서 우리는 '일·가족의 조화로운 양립'이라는 나침반을 마련하고 비로소 가족친화적인 사회환경의 구축이라

는 장도를 향해 한걸음 내딛고 있을 뿐이다. 앞으로 목표를 향해 얼마나 힘차게 걸어 나갈 수 있을 것인가는 사회구성원인 우리 모두의 몫인 셈이다.

참고문헌

- 고선주·조영미·김혜영·류연규·이완정·진미정 외. 2006. 「서울시 가족정책기본계획 수립」. 서울시.
- 김혜영. 2006. 「한국가족문화의 재고」. 『보건복지포럼』통권 115호
- 노동부. 2005. 노동부 보도자료. 2005년 10월 27일.
- 노동부. 2006. 노동부 보도자료. 2006년 4월 20일, 6월 28일, 12월 12일.
- 양정호. 2004. 「한국의 사교육비 지출양 대한 종단적 연구; 한국노동패널의 위계적 선형모형분석」. 제 5회 한국노동패널학술대회.
- 여성가족부. 2005. 여성가족부 보도자료.
- 여성가족부. 2006. 함께 가는 가족 2010: 제 1차 건강가정기본계획 (2006-2010).
- 장지연 외. 2005. 「일·가족양립체계의 선진국 동향과 정책과제」. 한국노동연구원.
- 장혜경·김혜영·김영란 외. 2006. 「가족정책기본계획수립을 위한 연구」. 여성가족부.
- 장혜경·홍승아·김혜영 외. 2006. 「주요 선진국의 자녀사회화 지원정책비교연구」. 한국청소년개발원·한국여성개발원.
- 장혜경·홍승아. 2006. 「한국의 부모휴가 정착방안연구」. 한국여성개발원.
- 한국여성개발원. 2006. 「2005년 여성통계연보」.
- 통계청. 2004. 「사회통계조사」.
- 통계청. 2005. 「2004 생활시간조사」.
- 통계청. 2005. 「가계조사」.
- 통계청. 2006. 「경제활동인구조사」(1989~2005).
- 통계청. 2006. 「인구동태통계연보 2005」.
- A. 기든스(1992). 『현대사회의 성, 사랑, 에로티시즘』. 배은경·황정미 역. 새물결. 1996.
- 백 & 백-게른사임(1990). 『사랑은 지독한 혼란』. 강수영·권기돈·배은경 역. 새물결. 1999.
- OECD. 2002. 2003. *Babies and Bosses: Reconciling work and family life*. Vol.1,2.