

이슈브리프



- 미래 여성인재 육성에서의 장애요인과 해결방안

문미경 | 한국여성정책연구원 선임연구위원

- 여성임원 할당제 도입사례와 시사점

유정미 | 삼성생명 보험연구소 책임연구위원

- 노인장기요양정책과 돌봄노동

정영애 | 서울사이버대학교 사회복지학과 교수

미래 여성인재 육성에서의 장애요인과 해결방안

문 미 경

한국여성정책연구원 선임연구위원

1. 들어가며

2013년 2월 25일, 한국 최초로 여성 대통령이 취임했다. 유교문화의 가부장적 전통이 강한 우리나라에서 여성 대통령이 나온 것이다. 우리 사회 곳곳에서 양성평등이 이루어져 이런 결과가 나온 것인가? 이에 대해 “그렇다”고 명쾌하게 답할 수 있는 근거가 매우 빈약하다. 공공과 민간부문에서의 여성관리직 비율을 보면 그렇다.

우리나라의 여성인력 활용과 관련한 제반여건은 과거에 비해 많이 나아졌고, 현재도 나아지고 있다. 정부에서 도입하여 실시하고 있는 적극적 조치(Affirmative Action)이나 일·가정양립지원에 관한 법률, 그리고 여성관련 지원 정책들은 여성의 경제활동참가율을 지속적으로 확대하는데 기여하고 있다. 그러나 문제는 아직까지 관리직에서의 여성 비율이 남성에 비해 현저히 떨어진다는 점이다.

그렇다면, 현재 우리나라의 여성 관리직 현황은 어느 정도이고, 여성들이 관리직으로 진출하기 어려운 원인은 무엇이며 이를 해결하기 위해 우리는 어떻게 하여야 하는가?

2. 미래 여성인재 개념

여성가족부는 공공부문 정부위원회나 공직활동에 여성참여가 활발하게 이루어지도록 하기 위해 다양한 분야에서 활동하고 있는 여성인재들을 발굴하고 있다. 또한 국가 정책에 성평등한 의견을 반영하고자 2011년부터 여성인재 기준을 제시하고, 이에 맞는 이들을 발굴해 오고 있다. 여성가족부에서 제시하고

있는 여성인재 기준은 아래와 같다(〈표 1〉참조).

여성가족부가 발굴한 인재 인력 풀(pool)에 속한 사람들은 정부 각종 위원회의 여성위원 위촉, 여성관련 분야 의견수렴 및 자문, 양성평등 사회교육 및

여성관련 정부 정책 교육 강사 또는 자원봉사 참여, 시정홍보 등 수요가 있는 다양한 분야에서 역할을 수행한다.

〈표 1〉 여성가족부 여성인재 DB 수록대상 및 추천직위

항목	내 용
수록대상	<ul style="list-style-type: none"> - 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적용을 받는 공공기관의 기관장/임원/과장급 - 대학의 조교수 이상 또는 박사학위 소지자, 연구기관의 연구원급 이상 - 상장법인의 임원 및 기업 경영인/과장급 - 변호사·의사·공인회계사 등 전문직 종사자 - 전문분야별 주요 법인·협회·단체 등의 임원/사무총장 이상 - 5급 이상 국가공무원 및 5급 이상 지방공무원 또는 이에 상당하는 공무원 - 기타 추천이 필요하다고 인정되는 각계 전문가(지방의회 의원, 당직자 등)
추천직위	<ul style="list-style-type: none"> - 각종 정부위원회 여성위원 - 여성관련 분야 의견수렴 및 자문 - 양성평등 사회교육 강사 - 여성관련 정부정책 교육 강사 - 여성 및 양성평등 시정홍보
근거	<ul style="list-style-type: none"> - 여성발전기본법 제6조 및 제15조 - 제3차 여성정책기본계획

여성가족부에서 제시하고 있는 여성 인재기준에 의하면, 첫째는 각 분야에서 일정수준 이상의 직위(직급)에 위치한 사람이고, 둘째는 의사결정의 권한이 있거나 결정을 할 수 있는 능력이 있는 사람이다. 셋째는 시간적 관점에서 현재뿐만 아니라 향후 핵심 인재로서 성장 가능성이 있는 잠재적 인력을 인재로 정의하고 있음을 알 수 있다. 따라서 미래 여성인재는 앞에서 언급한 여성가족부의 DB에서 제시한 인재 기준처럼 현재의 초급관리자를 포함하는 미래 핵심

인재로서 잠재적 역량을 가지고 있는 잠재인력까지를 포함하는 포괄적 개념으로 정의할 수 있겠다. 즉 각 분야에서 일정 수준 이상의 직급에 있으면서 의사결정을 할 수 있는 권한이나 능력이 있는 사람으로, 향후 핵심인재로 성장잠재력을 보유한 초급관리자 및 전문가를 말한다. 이 때, 미래의 의미는 현재의 관리자 직위에서 핵심관리자까지 진입하는 시간적 의미를 말한다고 하겠다.

3. 우리나라 여성인재 활용 현황

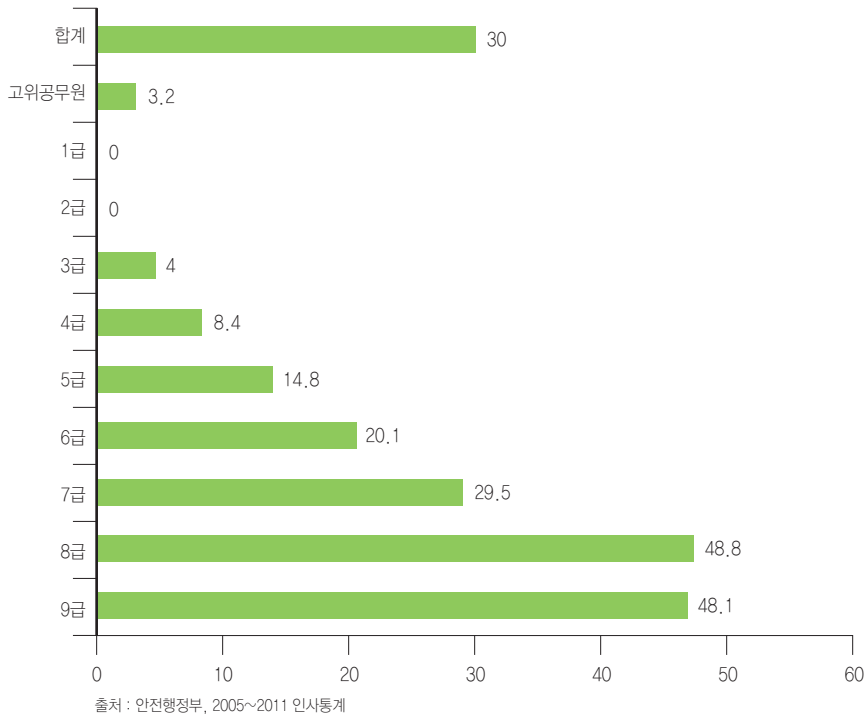
가. 정부부문

(1) 일반직 여성관리자 현황

정부부문에서의 여성인재 비율을 경력직을 대상으로 살펴보도록 한다. 경력직은 실적과 자격에 따라 임용되고 그 신분이 보장되어 평생토록 공무원으로 근무할 것이 예정되는 공무원을 말한다. 여기에는

일반직, 별정직, 기능직 있다. 경력직 공무원은 일반 노동시장에서의 정규직 개념¹⁾으로 이해할 수 있겠다.

전체 일반직 공무원 중 여성공무원이 차지하는 비율은 2011년 현재 30%이다. 이를 직급별로 살펴보면 4급은 8.4%, 3급은 4%이다. 고위공무원에서의 여성비율은 3% 수준이다. 많은 여성들이 6급 이하 직급에 몰려있고, 직급이 올라갈수록 여성비율이 낮아지고 있음을 알 수 있다.



〈그림 1〉 일반직 공무원 직급별 여성비율(2011)

(2) 특정직 여성관리자 현황

2012년 현재 특정직 공무원의 직종별 여성비율을

살펴보면, 외무공무원은 21.8%, 경찰 7.0%, 소방 6.0%, 검사 22.7%이다. 5급 이상 여성관리자 현황은

1) 여기서의 정규직과 비정규직의 구분은 정년, 승진, 휴직 등 복무에서의 차이를 근거로 함.

외무 21.0%, 경찰 0.2%, 소방 0.3%, 검사 0%이다. 비율이 상당히 낮음을 알 수 있다(〈표 2〉참조).
외무를 제외하고는 나머지 직종에서의 여성관리자

〈표 2〉 특정직 여성관리자 현황

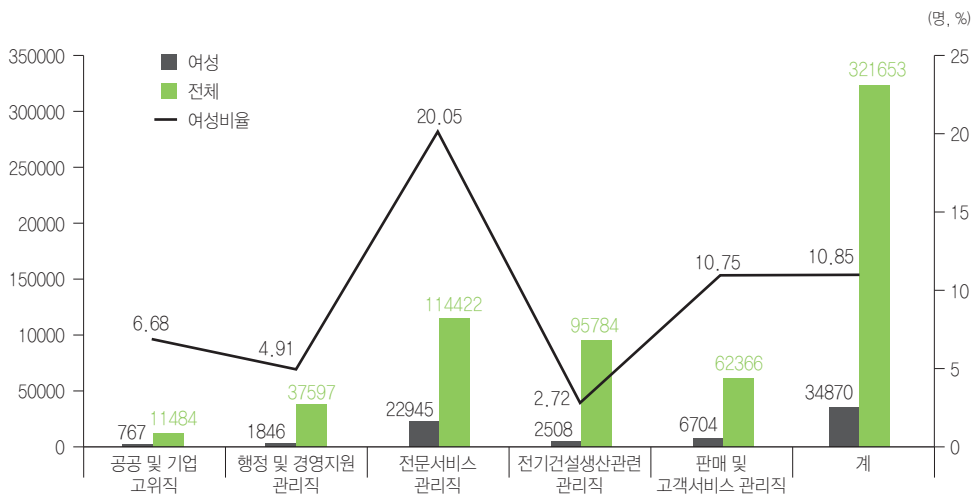
직 급		2012	
		전체 여성비율	5급 이상
특정직	외무	21.8%	21.0%
	경찰	7.0%	0.2%
	소방	6.0%	0.3%
	검사	22.7%	0%

출처 : 안전행정부 2012 인사통계.

나. 민간부문

민간부문의 경우 각 업종별로 표준직업분류상 중
분류 기준에 근거하여 관리직에서의 성별분포를
살펴보았다. 〈그림 2〉을 보면, 전문서비스 관리직 중
에서 여성의 비중이 가장 크고 절대 수도 가장 많은
것을 알 수 있다. 전문서비스 관리직 종사자 중 여성은

약 20.1%에 달한다. 그 다음으로는 판매 및 고객
서비스 관리직으로서 10.8%, 기업고위직에서는
6.7%가 여성인 것으로 나타났다. 행정 및 경영지원
관리직과 건설·전기·생산 관련 관리직에서도 여성
의 비중이 각각 4.9%와 2.7%로 상당히 낮음을 알 수
있다.



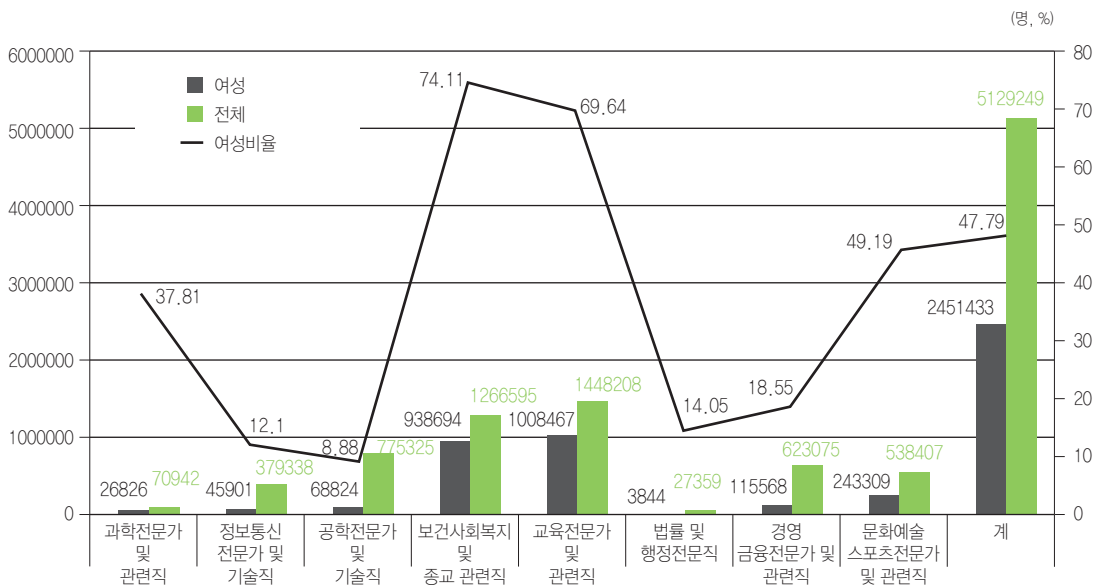
출처 : 통계청 지역별고용조사 2012년 2분기 원자료 분석

〈그림 2〉 전 업종 관리직 중분류별 성별 종사자

이슈브리프

한편 전문가 및 관련 종사자를 중분류로 세분해서 살펴보면 다음 <그림 3>과 같다. 보건사회복지 및 종교 관련직, 교육전문가 및 관련직에서 여성의 비중이 가장 높고, 절대수도 가장 많다. 보건사회복지 및 종교관련직에서는 전체 종사자 중 69.6%가 여성이며, 교육전문가 및 관련직에서는 여성이 74.1%에

달한다. 그러나 정보통신전문가 및 기술직, 공학전문가 및 기술직, 법률 및 행정전문직, 경영금융전문가 및 관련직 등에서는 여성의 비중이 평균보다 크게 밑도는 12.1%, 8.9%, 14.1%, 18.6%를 각각 기록하고 있고, 절대수도 매우 적은 상황이다.



출처 : 통계청 지역별고용조사 2012년 2분기 원자료 분석

<그림 3> 전 업종 전문가 중분류별 성별 종사자

4. 관리직 진출의 장애요인

그렇다면 왜 이렇게 관리직에서의 여성비율이 낮은 것일까? 그 원인에 대해 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다. 첫째는 조직문화적 측면이다. 주도권을 가진 남성들의 편견, 남성중심적 조직문화에서 여성에 대한 수용의 범위가 극단적으로 좁기 때문이다. 즉,

여성과 남성에 대해 여전히 공(남성)-사(여성)영역의 경직적 이분법(Halford, et. al., 1997; Halford and Leonard, 2001)적 사고로 사적영역이 공적 영역으로 유입되는 것에 대한 거부감을 나타내고 있다는 것이다. 결과적으로 이러한 상황은 여성들의 일(공)과 가정(사)영역의 상호연계성과 조화로운 양립을 어렵게 만든다. 이는 결국 관리직으로 진입하기도

전에 여성들을 지치게 만들어 경력을 단절시키거나 관리직으로의 진입을 포기하고 일정 직급에 만족하게 만드는 결과를 낳는다.

두 번째는 일-가정 양립을 지원하는 제도의 형식주의와 상징성이다. 유연근무제, 출산휴가, 육아휴직 등 여성의 경제활동 참여를 높이고, 이들의 경력을 지속적으로 유지할 수 있게 돕는 이러한 정책들은 종종 수사적이거나 구체성을 결여한 추상적·상징적 정책으로 남을 가능성이 높다(Moser, 1993). 많은 나라에서 여성정책을 실제로 시행할 의도 없이 정치적 목적으로 쉽게 만들어 냄으로 큰 틀에서의 규정은 잘 정비되어 있지만, 현장에서 실효성있게 운영되는데 필요한 실질적 기제들과는 간극을 보여주고 있다.

세 번째는, 우리 사회의 성 평등을 실현시키기 위한 control tower가 존재하지 않는다는 점이다. 영국은 기회균등위원회(EOC)가 존재하며, 미국은 인사관리처(OPM)가 책임성있게 정책결정직위에서의 여성 참여를 위한 업무를 담당한다. 이러한 기관은 독립 업무를 수행함으로써 기관에게 부여된 업무에 대한 전문성과 책임성을 확고하게 진행할 뿐만 아니라, 국가 전체적으로는 사회적 형평성을 제고하는 방향으로의 긍정적인 결과를 낳고 있다고 보여진다.

5. 해결 방안

인구의 절반을 차지하는 여성인적자원의 활용은 국가경쟁력 강화를 위해서도 필요하다. IMD(International Institute for Management Development)가 평가하는 국가경쟁력 평가 항목 중 기업 효율성 지표에 “여성인력의 활용”이 포함된 사실은 많은 시사점을 주고 있다. IMD에서 2012년에 발표한

국가경쟁력 순위를 보면, 남녀평등문화가 성숙한 국가일수록 국가경쟁력도 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 기업의 남녀평등지수와 기업경쟁력지수간의 상호의존적 관계를 나타내고 있다. 그렇다면 여성들을 관리직으로 진출할 수 있도록 우리사회가 노력해야 하는 것은 무엇인가? 첫째는 조직문화적 측면에서 가족친화 고용정책에 대한 시각과 인식의 확산, 출산휴가 및 육아휴직제도가 여성만을 위한 제도가 아니라는 점, 성역할규범이 조직에 미치는 부정적인 측면들을 부각시킬 필요가 있다. 이미 많은 기존 연구들이 시사하듯, 아무리 좋은 가족친화 고용제도나 프로그램을 도입한다 하더라도 조직의 문화나 분위기가 그 실행을 뒷받침해 주지 못하면 경영진과 고용인 모두로부터 저항을 불러일으켜 그 효과가 미미하다. 표면적으로는 가족친화 고용제도를 갖추고 있을지라도 조직의 문화에 따라 제도의 활용수준과 효과가 달라지기 때문이다. 관리자의 부정적 태도와 보수적인 조직문화는 정책의 실행과정에 역효과를 미치고, 여성들의 성공적인 관리직으로의 경력개발에 큰 장애로 작용하게 된다. 조직문화의 일대 혁신이 이루어지지 않는 한 특정 가족친화 고용정책이나 제도를 마련하여 시행한다 할지라도 구성원들의 제도 이용률은 저조할 것이다. 또한 시간, 비용, 노력의 낭비를 하게 됨으로써 조직과 구성원 양측 모두가 이익을 얻지 못하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 구성원 특히 여성들의 직장-가정 갈등을 완화하고, 직업만족도, 조직몰입도, 이직의도 등 구성원의 복지나 인적자원 성과를 증진시키기 위해서는 가족친화 고용제도의 시행만으로 불충분하며, 가족친화적 조직문화 및 근로여건의 조성을 통해 제도이용을 활성화 시켜야 한다.

이슈브리프

두 번째는 정부에 고용평등 실현을 전담하는 부서가 있어야 한다. 공공과 민간부문의 고용평등 실현만을 전담하는 부서를 독립적으로 새로 구성하여 여성과 관련한 연구 및 집행업무를 전담하게 해야 한다. 전담부서는 근무성적평정 및 보직관리, 승진 등 여성 근로자의 인사관리 운영 실태에 대한 지속적인 모니터링 과정과 결과를 기관과 기업으로부터 보고토록 해야 한다. 또한 이와 관련한 통계자료를 꾸준히 구축하여 여성근로자들의 노동시장 내 지위를 파악

하도록 해야 한다. 인사관리 운영실태 결과 인사차별이 발견될 시 적법한 불이익을 가할 수 있는 규정도 마련되어야 한다. 마지막으로, 초급 관리직에서부터 여성들에게 체계적인 리더십 훈련 교육을 실시할 뿐만 아니라 개별적 비공식적 차원에서 여러 가지 도움을 주거나 정보를 제공할 수 있는 멘토링 프로그램도 여성들이 고위직으로 진출하는데 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

여성임원 할당제 도입사례와 시사점¹⁾

유 정 미

삼성생명 보험연구소 책임연구원

‘공공기관 여성임원할당제’는 박근혜 대통령이 여성인력 양성을 위해 내놓은 선거 공약의 하나이다. 지난해 맥킨지(McKinsey) 보고서가 발표한 각국의 여성 임원비율에서 한국은 일본과 더불어 하위권을 차지하고 있었고, 한국의 여성임원 비율은 1.2%였다. 많은 사람들이 기업의 의사결정 방향의 다양성을 위해서 여성 임원 확대가 필요하다는 점에 공감하며, 이를 위한 한 방편으로 여성임원할당제 도입을 모색하고 있다.

19대 국회에는 공공기관 여성임원 확대를 위한 법안 2개가 이미 발의되어 있다. 하지만 경제부처에서 난색을 표하고 있고, 여성 인력의 풀(pool)이 형성되어 있지 않다는 비판도 있어 법 개정이 쉽지만은 않을 전망이다.

반면, EU 몇몇 국가들은 여성임원할당제를 이미 도입하여 운영하고 있고, 여성임원의 비율이 크게 증가한 결과도 보도되고 있다. 이런 시점에서 여성임원할당제의 사례와 이를 둘러싼 이슈를 살펴본 다음 여성임원할당제 도입과 관련한 시사점을 검토하고자 한다.

1. 여성 관리직 진출의 장벽

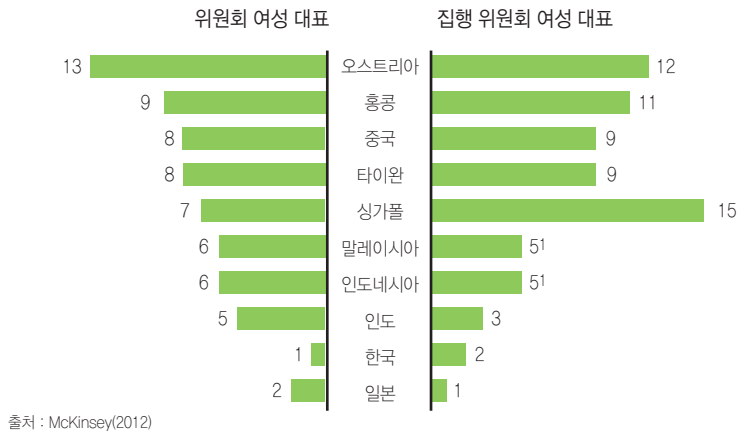
올해 3월 세계여성의 날을 맞아 이코노미스트지는 유리천장지수(Glass Ceiling Index)를 발표했다. 유리천장 지수에 포함된 지표는 5개로 성별임금격차, 관리직 여성 비율, 평균임금 대비 아동양육비용, 여성의 고등교육비율, 여성의 노동시장 참여율이다. 여기서 한국은 100점 기준에 15점을 받아 조사대상인

¹⁾ 본 원고의 내용은 삼성생명 보험연구소의 공식적 의견이 아님을 말씀드립니다.

이슈브리프

OECD 26개 국가 중 최하위를 차지했다. 한국 다음으로 일본이 낮은 순위를 차지하고 있는데(일본 35점), 한국과 일본을 제외한 24개 국가들은 지수 값이 50점 이상이다. 1위에 오른 뉴질랜드는 90점에 가깝다. 고용 평등 수준, 일과 아동양육이 가능한 조건 등을 측정하고 있는 이 지수는 여성이 노동시장에서 지속적으로 성장하기 어려운 환경의 수준을 의미한다.

실제로 우리나라는 여성의 높은 대학 진학률에도 불구하고 경제활동 참가율이 20년째 거의 정체 상태에 가깝고, 여성 관리직 비율 역시 눈에 띄는 증가 추세를 보이지 않는다. 맥킨지 보고서에서 한국의 여성 임원 비율은 이슬람 국가인 말레이시아와 인도네시아(5~6% 수준), 중국과 대만(8~9% 수준) 보다도 낮은 수준이다(MacKinsey, 2012).



〈그림〉 아시아 지역 여성 임원 비율 (2011년 기준)

이와 같은 정체 현상이 “할당제”라는 카드가 나오게 하는 배경이다. 기업의 임원은 조직의 방향에 상당한 영향력을 미칠 수 있어서 비중이 큰 직책이다. 적극적 고용조치의 한 형태인 할당제는 오랫동안 찬성과 반대의 팽팽한 대립이 있었다. 할당제에 대한 비판 의견으로는 업적주의에 위배, 대상자에 대한 낙인효과 발생, 이 제도의 성평등 효과가 상층 계급의 여성들에게만 국한된다는 점 등이 있다(김경희, 2000: 110-121). 기업은 이윤창출을 목적으로 하는 조직이고, 임원은 책임 비중이 큰 자리라서 여성임원할당제를 둘러싸고는 이러한 갈등이 더욱 첨예할 수 있다.

2. 여성임원할당제 도입 현황

이런 논쟁에도 불구하고 여러 국가들이 여성임원할당제를 법제화했거나, 법제화는 아니더라도 권장하기 위한 정책적 조치를 취하고 있다.

법제화에 기반하여 여성임원할당제를 추진하는 국가로는 노르웨이(40%), 스페인(40%), 프랑스(40%), 아이슬란드(40%), 벨기에(33%), 이탈리아(33%), 이스라엘이 있다. 이들 법령이 대상으로 하는 회사는 공기업이나 일정규모 이상의 상장기업/비상장기업이다. 여성임원할당제를 처음으로 법제화한

국가는 이스라엘인데, 1993년에 국영기업을 대상으로 과소대표된 성별의 이사를 임명 가능 하도록 했다. 덴마크는 가장 최근에 여성임원할당제를 입법화한 국가로, “유연한 할당제(flexi-quota)”를 도입하였다. 유연한 할당제는 기업이 스스로 목표를 세우고 이를 실행하기 위한 정책을 대중에게 공표하도록 하는 방식이다(Zimmermann, 2013).

노르웨이는 강력한 할당제 법을 가지고 있으며, 이를 통해 여성 이사의 수가 비약적으로 증가한 바 있다. 노르웨이는 상장기업에서 여성 이사의 비율이 40% 이상이 되지 못하는 경우 법원의 명령으로 기업을 해산에 처할 수도 있도록 했다. 강력한 법에 힘입어 노르웨이 기업에서 여성 이사의 비율은 2003년 9%에서 2012년 40%까지 증가했다.

영국은 법제화에 기반을 두지 않고 자율적 접근을 채택한 경우이며, 100대 상장기업(FTSE 100)이 여성 이사의 비율을 자율적으로 25%까지 증가시키도록 했다. 이런 권장 조치의 결과로, 2010년부터 2012년까지 FTSE 100대 기업 이사회 여성 비율은 10.5%에서 17.3%로 증가했다. 그러나 최근에 조사한 결과에서 여성임원 비율이 다시 떨어져 이런 자율적 조치가 계속 효과가 있을 것인지에 대한 논란이 있다. 하지만 영국 정부는 당분간 자율이 최선이라는 입장을 유지할 것으로 보인다(Zimmermann, 2013).

이외에 덴마크, 핀란드, 스웨덴 역시 법제화까지는 아니지만 규약이나 자발적 참여를 촉구하는 정책 조치를 통해 여성의 대표성 제고를 증진시킨 경우이다.

〈표 1〉 여성임원할당제 도입사례

국가명	발효시점	내용
유럽연합	2012년	2020년까지 비상임 이사의 40%를 여성으로 채우는 내용으로 명령(Directive), 법안 준비중
프랑스	2011년 1월	2016년까지 임원진 40% 여성할당 법 발효 (상장 기업 및 근로자 500명 이상의 비상장기업에 적용)
아이슬란드	2010년	50명 이상 고용기업에 대하여 2013년까지 양성비율의 최소 40% 고용하도록 함
이스라엘	1993년(국영기업)	정부지분 51% 이상인 회사에 대해 장관이 과소대표된 성별의 이사 임명가능
	1999년(공·사기업)	이사회 전원이 동일성별일 때 외부 인사 임명 때는 다른 성별의 이사 임명해야 함
노르웨이	2003년	국영기업은 2006년, 사기업은 2008년까지 이사 중 40%를 여성으로 임명해야 함
스페인	2007년	2015년부터 이사직 10석 중 4석을 여성에게 배분하도록 함
벨기에	2011년	젠더 다양성 법 (The Belgian Law on Gender Diversity) 최소 1/3은 남성 이상, 최소 1/3은 여성 이사로 구성
이탈리아	2011년	“이사회내 젠더 균형에 관한 법(Gender Balance on the Boards of Listed Companies)” 과소대표된 성별을 법이 정한 첫 번째 시기까지는 1/5, 두 번째 시기까지는 1/3 임명
영국	2010년	이사진 구성 때 성별을 포함한 다양성을 고려하도록 함
미국	2010년	할당제에 관한 법령은 없지만 다양성을 고려하여 위원회를 구성하고 있는지 밝혀야 함. 다양성에 대한 정의는 제한되지 않으며 성별, 출신, 인종, 교육수준 등이 모두 포함될 수 있음

자료 : Women on Boards(2011), 공공기관의 운영에 관한 법률 개정안 검토보고서(2013)

유럽 국가들이 할당제 도입에 보다 적극적으로 나서는 것은, EU 집행위원회(EU Commission)과 유럽 의회가 여성 대표성을 제고하고 성평등을 강화하기 위해 각 국가의 책임 있는 조치를 강하게 촉구하기 때문이다. 2011년 유럽의회는 각 국가에 기업의 여성 이사 비율을 2015년까지 최소 30%, 2020년까지 최소 40%를 확보하도록 요구했다. 또한 해당 목표를 위한 노력이 진전을 보이지 않는다면 법제화를 통해 법적 강제성을 부여하겠다고도 경고한 바 있다. 2012년에 EU 집행위는 보다 명확하게 행정 명령을 내놓았으며, 그 내용은 상장기업은 비상임 이사 수의 40%를 과소대표된 성으로 채워야 한다는 것이다. 이외에도 기업이 “2015년까지 임원의 30%, 2020년까지 임원의 40%를 여성으로 뽑겠다”는 서약서를 자발적으로 작성하도록 하는 캠페인을 진행한다. (eironline, 2012. 11)

Women on the Board Pledge for Europe

"I pledge to reach the target of 30% female board members by 2015 and 40% by 2020 by actively recruiting qualified women to replace outgoing male board members."

EU 여성임원 확대 캠페인 기업이 작성하는 서약서 배너

3. 여성임원할당제의 성공과 한계

여성임원할당제의 성공사례로 거론되는 대표적인 국가는 노르웨이이다. 노르웨이에서는 2002년에 6.8%였던 여성이사 비율이 2011년에는 44.2%까지 늘어났다. 앞에서 언급한 바와 같이 여기에는 노르웨이의 할당제 법령이 상당히 높은 수준의 처벌규정을 두고 있는 것을 배경으로 한다. 그 결과 노르웨이는

목표 시점인 2008년에 대상 기업이 모두 여성 임원 40%이상을 확보해 목표를 달성했다고 보고된다.

이 과정에서 반대가 없었던 것은 아니다. 노르웨이 기업 연합회는 이사회에 여성이 증가하는 것이 토크니즘을 강화시킬 뿐이고, 능력있는 남성 이사들이 능력이 떨어지는 여성 때문에 밀려나게 된다고 비판했다. 이에 적절한 여성들을 채용 수 없다는 염려를 불식시키기 위해, 이사 후보가 될 만한 여성을 교육시키고 이들에게 네트워킹을 만들어주는 미래 여성 프로그램(The Female Future Programme)이 수립되었다. 그리고 프로그램을 수료한 600명의 여성들 중 60%가 이사회에 결합했다. 즉, 많은 우려에도 불구하고 할당제가 도입되었고 10년 만에 여성 임원의 수가 5배 이상 증가되었다.

오스트레일리아 역시 또 다른 성공사례로 거론되는 국가이다. 하지만, 오스트레일리아는 할당제를 법제화하지 않고 “보고하거나 설명하라”식의 접근으로 추진한 경우이다. 2010년부터 오스트레일리아는 이 전략을 도입하면서 각 기업이 이사회 및 고위관리직의 여성 비율을 공개하고 목표의 진전에 대해 보고하도록 했다. 여성 임원을 2012년까지 25%, 2015년까지 40% 임명하는 것이 목표로 제시되었다. 각 회사는 변화를 추구하지 않을 수도 있다. 하지만 그렇지 않은 경우, 연차보고서에 왜 그런 결정을 할 수 밖에 없었는지에 대해 설명해야 한다. 이런 전략이 발표된 후 새로 임명되는 여성 이사의 비율이 큰 폭으로 증가했다. 2009년에는 신규 임명 이사의 5%만이 여성이었던데 반해 2011년에는 27%에 이르게 되었다. 도입된지 오래되지 않았기 때문에 이것의 효과를 속단하기는 어렵지만 새로운 흐름이 빠르게 수용되고 있는 추세이다. 호주의 사례는 기업들이 할당제가

법제화될 것을 우려해서 신속하게 자율 추진에 동참한 사례로 평가되기도 한다.²⁾

노르웨이와 오스트레일리아는 여성 이사의 비율만을 보면 괄목할 만한 성과가 있었던 셈이다. 하지만 그 성과의 한계에 대해서, 그리고 할당제가 초래한 부작용에 대한 지적도 있다.

먼저 할당제가 주로 집행(executive)이사 보다는 비집행(non-executive) 이사 확보에 적용되었고, 비집행이사는 실질적인 의사결정권을 행사할 수 있는

자리는 아니라는 점이다. EU 집행위원회의 명령도 비집행이사의 40%를 여성으로 임명해야한다고 주문하고 있으며, 노르웨이, 프랑스 등 할당제가 성공했다고 평가받는 국가 역시 목표치가 집행이사를 중심으로 적용되지는 않는다. 노르웨이는 비집행이사 중 여성의 비율이 46%에 달하고 있지만 집행이사 중 여성은 17%이다. 프랑스의 경우도 비집행이사 중 여성은 27%이지만 집행이사 중에는 8%에 불과하다.

〈표 2〉 기업 내 여성 CEO 및 집행/비집행 이사 비율 : 유럽의 할당제 도입국가 중심

	기업수		CEO		Executives		Non-executives	
	대상 기업	보고된 기업	여성(%)	남성(%)	여성(%)	남성(%)	여성(%)	남성(%)
노르웨이	19	19	0	100	17	83	46	54
아이슬란드	9	9	0	100	8	92	37	63
핀란드	23	23	0	100	14	86	29	71
프랑스	36	36	0	100	8	92	27	73
스웨덴	26	26	4	96	19	81	27	73
영국	47	47	6	94	11	89	23	77
네덜란드	20	20	10	90	7	93	22	78
덴마크	18	18	0	100	11	89	17	83
벨기에	19	19	0	100	10	90	14	86
스페인	34	34	3	97	6	94	14	86
이탈리아	38	38	0	100	4	96	13	87

자료 : European Commission 2012, 9.

또한, 이사 자리에 적합한 능력을 갖춘 여성이 얼마 안 된다는 것이다. 노르웨이의 사례를 연구한 미시건 대학교 연구팀은 할당제를 도입으로 나이가 어리고 경험이 부족한 여성 인력이 이사를 채우게 되어 이사회 역량이 약화되었다고 평가한다(Ahern &

Dittmar, 2011).

여성 임원 비율 확대보다 중요한 것은 일-가족 양립을 가능하게 하는 프레임을 만들어내는 것이라는 점 역시 여성 이사 할당제의 한계를 지적하는 이유이다(Worlcrunch, 2012. 11. 18). 노동시간을 유연

2) 노르웨이와 호주의 성공 사례는 영국의 비영리단체 Women on Boards가 펴낸 2011년 보고서를 참조했음.

하게 사용하는 것이 가능하고, 보육을 위한 사회적 시설들이 잘 갖추어져있고, 남성들이 돌봄을 나누어서 할 수 있는 문화를 조성하는 것이야말로 유리천장을 해소시키는 근본적인 접근이라는 이유이다. 원론적인 주장이기는 하지만 여성임원할당제의 성평등 효과가 과대 포장되는 것을 경계한다는 점에서는 적절한 지적이다.

이런 지적들이 일정부분 타당성이 있지만 그렇다고 이런 비판이 할당제 무용론의 근거가 되지는 않는다. 다만 여성임원할당제의 효과는 한계가 있으며, 동시에 여성 인력 풀의 부족 문제와 같이 보완해야할 점이 있다는 것을 보여준다. 여성들이 새롭게 기업의 이사로 훈련되기 시작한 것의 긍정적 효과가 더 큰 지, 지금 이사회 운영에 문제로 나타나는 부정적 효과가 더 큰 지는 좀 더 추이를 지켜봐야할 것이다.

한편, 지난 4월 독일에서는 유럽 국가에서 처음으로 할당제 법이 부결되는 사건이 있었다. 독일 의회가 할당제 법령을 통과시켰지만 정부가 이 법의 비준을 거부했기 때문이다. 이렇듯 유럽에서도 할당제에 대한 합의가 모든 국가에서 같은 수준에서 이루어지고 있는 것은 아니다.

4. 여성임원할당제 도입과 관련한 시사점

현재 국회에는 여성임원 확대를 위한 두 개의 법이 발의되어 있다. 모두 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정안인데, 특정 성별에 임원이 집중되지 않도록 과소대표되는 성의 최소 비율을 정하자는 취지의 법안(정몽준 의원 대표 발의), 임원추천위원회에 여성

위원이 30%이상이 되도록 개정하자는 취지의 법안(유승희 의원 대표 발의)이다. 정몽준 의원이 대표 발의한 법안은 3년 내에 특정 성별이 임원 정수의 100분의 85이상, 5년 이내에 100분의 70이상이 되지 않도록 하는 조항의 신설을 제안한다. 또한 여성임원할당제 논의는 공공기관(공기업, 준정부기관) 뿐만 아니라 사기업 역시 적극 고려해야할 정책적 과제로 논의되기 시작했다.

앞으로 한국사회가 여성 임원 할당제의 방식 및 수준에 대한 사회적 합의를 형성해 가야 한다는 점에서, 다른 국가에서의 사례를 통해 몇 가지 시사점을 얻어본다.

먼저 한국의 기업환경을 고려한 목표 수립의 과제가 있다. 한국의 경우 이사회의 구성 및 역할이 유럽 국가의 사례와 다른 측면이 있다. 실질적으로 우리나라의 사기업에서 이사회는 경영 방향에 대한 결정보다 자문과 감사의 역할을 담당한다.³⁾ 집행임원제가 논란이 되고 있기는 하지만 현재로서는 대표이사가 상임이사를 임명하고 경영을 실질적으로 주도하는 방식이 주를 이룬다. 공공기관은 사기업에 비해서는 이사회의 비중이 크지만, 상임이사는 역시 기관장이 임명하고 비상임이사는 임원추천위원회를 통해 정해진다. 유럽 국가의 사례에서 보았듯이 노르웨이 등 대부분의 국가에서 여성임원은 비상임 이사를 중심으로 증가하였다. 이 부분이 한편으로는 할당제 효과의 한계이지만, 다른 한편으로는 기업 경영에 대해 훈련되어 있는 여성인력이 부족한 상황에서 현실적으로 가능한 합의 수준이기도 하다. 즉, 한국에서 여성임원 할당제가 사회적 합의를 이루어 나가기 위해서는 한국에서 임원 임명 방식, 이사회 구성과

3) 상법 제393조는 이사회의 권한을 다음과 같이 정한다. "① 중요한 자산의 처분 및 양도, 대규모 재산의 차입, 지배인의 선임 또는 해임과 지점의 설치·이전 또는 폐지 등 회사의 업무 집행은 이사회의 결의로 한다. ②이사회는 이사의 직무의 집행을 감독한다."

역할 등을 고려해서 적절한 목표를 만들어야 한다. 상임임원 또는 집행임원의 경우 실무를 주관해야 하는 상황에서 기업 내부의 여성 인력 풀이 어느 정도 형성되어 있지 않는 한 외부 영입 인력의 비율이 비약적으로 증가하기는 어렵다.

또한 여성인력 풀이 부족하다는 비판에 대응할 수 있는 방법이 강구되어야 한다. 경영에 대한 정보는 정치에 대한 정보보다 공개가 훨씬 덜 공개되어 있기 때문에, 경영전략에 대한 식견 및 전문성을 갖추고 있는 전문가가 빠르게 양성되기 쉽지 않다. 이러한 한계에 대응하여 노르웨이가 여성 인력 훈련 프로그램을 운영했던 것처럼 여성 전문가 풀의 형성 및 훈련에 대한 과제가 있다.

끝으로 할당제 논의에서 무엇보다 경계되어야 할 것은 그것의 효과가 과장되는 것이다. 여성 임원 증가가 실제로 담보해낼 수 있는 조직의 성평등성

확대는 기대보다 크지 않을 수 있다. 특히 임원이 비상임이사를 중심으로 확대된다고 하면 그 영향력은 더욱 제한적일 것이다. 이에 보다 중요한 것은 내부의 파이프 라인을 강화하는 것이다. 지금 시점에서 여성 임원할당제 도입보다 훨씬 급진적인 정책은 성별임금격차, 여성의 노동시장 참여율, 평균임금 대비 아동양육비용과 같은 유리천장 지표를 개선하기 위한 계획을 보다 엄격히 관리하는 것일 수도 있다.

여성임원할당제가 도입된다면 기업 조직 내에 성차별적 관행 해소, 균형 잡힌 경영전략의 수립 등에 기여할 수 있을 것이다. 하지만 그 효과가 지나치게 부풀려지는 것은 경계할 필요가 있다. 또한 여성임원할당제에 대한 사회적 합의를 형성하기 위해 한국의 기업 환경에 적합한 방식과 목표가 설정되어야 한다.

참·고·문·헌

김경희(2000), "고용평등과 적극적 조치", 조순경 역음, 『노동과 페미니즘』, 이화여자대학교 출판부.

Ahern, Kenneth R. and Amy K. Dittmar(2011), "The Changing of the Boards: The Impact on Firm Valuation of Mandated Female Board Representation" Reserch Report.

Deloitte(2011), Women in the boardroom: A Global Perspective.

McKinsey and Company(2012), Women Matter: An Asian Perspective – Harnessing female talent to raise corporate performance.

Women on Boards(2011), Women on Boards 2011, UK

Zimmermann, Allyson(2013), "Take 5: Questioning Quotas", Catalyst Blog

"Compulsory quota for women board members"(eironline, 2012)

"The Glass Ceiling Index" (The Economist, 2013. 3. 7.)

"Why New EU Quotas For Women Executives Are No Threat To Male Domination"(Worldcrunch, 2012. 11. 18)

<http://ec.europa.eu>

<http://www.eurofound.europa.ed>

노인장기요양정책과 돌봄노동

정영애

서울사이버대학교 사회복지학과 교수

1. 노인돌봄과 장기요양보험제도

저출산·고령화, 가족 구조의 변화, 여성의 사회 참여요구 증가 등 사회적 변화로 인해 돌봄에 대한 수요는 급격히 증가하는 반면, 그동안 가족 내에서 무급으로 이루어지던 돌봄은 점차 축소되어 돌봄의 위기가 중요한 사회적 과제로 등장하게 되었다.

2008년부터 시행되기 시작한 장기요양보험제도는 노인돌봄에 대한 국가사회적 책임과 돌봄 수혜자의 사회적 권리를 인정한 의미있는 정책의 발전이다. 제도가 시행되어 오는 동안 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인들에게 신체 및 가사활동을 지원함으로써 편안한 노후생활을 보장하고, 가족의 수발 부담을 완화시켜 주는 등의 긍정적 효과를 거두어 왔다. 현재 약 34만명이 장기요양 등급판정을 받았으며, 제도이용자는 약 32만명이다. 이 제도는 관련 일자리 창출, 건강보험 재정절감 등 여러 부가적 효과도 거둔 것으로 평가되고 있다.

그러나 장기요양보험제도가 초기 인프라 확충과 양적 성장을 발판으로 향후 질적인 발전과 지속가능성을 확보하기 위해서는 그동안 제기되어 온 여러 문제들에 대한 깊이 있는 검토와 대안모색이 시급한 상황이다. 특히, 직접적 대인서비스를 중심으로 하는 장기요양보험제도 내에서 그동안 상대적으로 부차적인 것으로 취급되어온 돌봄의 문제에 초점을 맞추는 일이 중요하다. 즉, 노인돌봄을 직접 담당하고 있는 요양보호사에 대한 적절한 지위와 근로조건을 보장함으로써 노인돌봄 서비스의 질을 높이는 문제와 동시에 돌봄노동 자체의 가치를 인정하고, 재평가하기 위한 노력이 요구된다. 아울러 제도에서 배제된 노인들에 대한 돌봄과 이들을 돌보는 사람들에 대한 정책을 어떻게 수립해 나갈 것인지에 대해서도 진지한

검토가 필요하다. 이를 통해 급속한 고령화가 진행되는 상황에서 장기요양보험제도의 재정적 균형을 유지하면서도 사회적 연대, 보편주의적 노인돌봄이라는 제도의 취지를 달성해 나갈 수 있을 것이기 때문이다.

2. 장기요양보험제도 내의 돌봄노동

현재 장기요양보험제도의 핵심 인력인 요양보호사는 24만여명(2011.6)으로 자격취득자 중 24.2%만이 장기요양기관에서 종사하고 있다. 요양보호사의 업무는 대체적으로 무제한적 민간시장의 경쟁구조 하에서 고용형태 불안정, 저임금, 열악한 근로환경, 육체적·정신적으로 과중한 업무강도, 높은 이직률 등으로 특징지어지는 ‘정부주도의 값싸고 불안정한 일자리’로 간주되고 있다. 오히려 노인요양보험제도 도입 이후 요양인력의 학력이나 노동조건은 더 악화되었다는 평가도 많다(전병유, 2010).

선진국들의 경험을 통해보면 요양보호 일자리의 저임금과 낮은 근로조건이 지속될 경우 요양보호사 인력공급은 점차 줄어들게 것이며, 일자리의 질의 하락과 함께 요양보험제도에 대한 만족도 저하나 지속가능성에도 심각한 우려가 제기될 것으로 예상된다.

이러한 문제를 해결하고자 요양보호사 양성 및 자격관리 강화, 근로조건 개선 및 경력관리 시스템 마련 등과 관련된 많은 논의들이 이루어져 왔다. 이에 따라 정책들이 지속적으로 추진되어 2010년부터 요양보호사 자격취득에 시험제를 도입하고, 자격증을 단일화하였다. 요양보호사 보수교육을 의무화했으며, 과잉설치로 많은 문제를 야기했던

요양보호사 교육기관 설립 신고제를 정부 지정제로 변경하였다. 방문요양시설의 설치기준도 강화했으며, 종사자 처우개선을 위해 수가인상 및 처우개선비도 지급하고 있다. 이러한 노력을 통해 장기적으로 요양보호사의 근로조건과 임금구조가 개선될 뿐 아니라, 업무 만족도 증가, 요양보호사에 대한 사회적 인식 제고, 요양대상 노인들의 심리적, 신체적 기능 향상에 도움이 될 것으로 기대할 수 있다.

그러나 이 과정에서 돌봄노동자로서 요양보호사의 근로조건 개선이나 지위향상을 지향하는 일이 돌봄 노동 자체의 중요성과 가치를 제고시키는 노력으로 이어지는지 검토될 필요가 있다. 즉, 현재 요양보호사의 지위향상을 위한 논의들 중 상당부분은 요양보호사들에게 노인들에 대한 가사와 신체 수발과 같은 돌봄서비스보다는 ‘의료’, ‘재활’, ‘보건’, ‘행정’ 등 사회적으로 인정되는 전문성을 추가로 확보할 것을 요구하고 있다. 또한 정부에 대해서는 이와 관련된 자격기준 및 교육 훈련 프로그램 프로그램의 강화, 추가 직위 도입을 제안하고 있다. 이러한 시도들을 통해 상위 돌봄 노동자의 ‘사회적’ 전문성은 확보되었지만, 돌봄노동 자체의 본질적 요소들은 한층 더 평가절하시킬 가능성이 크다. 또한 ‘일반적인’ 돌봄 역할을 담당하고 있는 다수(여성) 인력을 여전히 ‘비전문’ ‘무자격자’로 간주하는 현재의 평가기준은 재강화될 것이다. 즉, 요양보호사라는 직업의 근로 조건이나 사회적 지위는 높아질 수 있겠지만, 돌봄 노동에 대한 사회적 가치평가의 변화는 기대하기 어렵게 된다(정영애, 2012).

돌봄은 특정한 의존집단에 한정된 요구가 아니라 누구나 생애주기에 걸쳐 경험하는 보편적이고 본질적인 욕구이다. 노인돌봄은 여성이면 누구나 할 수 있는 저임금, 미숙련 노동이 아니라, 노인이 살아

오면서 채워지지 않은 잠재적 욕구들에 대한 이해와 성찰, 관심과 배려, 신뢰와 책임 등의 태도가 병행되어야 하는 관계적 노동이다. 돌봄노동자의 전문성 역시 돌봄 대상의 다양한 상황 및 개별적 요구에 대한 대처능력 등 돌봄수급자의 욕구에 대한 민감한 반응 능력이라 할 수 있다. 따라서 ‘여유와 너그름’, ‘사명감’, ‘착한 심성’, ‘인내’, ‘대인관계의 원만함’ 등과 같은 특성들은 지식이나 기술 이상으로 훌륭하게 평가되어야 할 전문성, 숙련의 요소이다.

아울러 이러한 전문성의 요소들이 실제로 인정되고 함양될 수 있는 사회구조적 조건의 변화를 만드는 일 역시 매우 중요하다. 현 요양보호 일자리의 저평가 업무 특성 및 이에 참여하는 사람(여성노동력)에 대한 저평가와 일하고자 하는 사람이 처한 구조적 상황들이 복합적으로 작용한 결과이다. 따라서 요양보호사를 둘러싼 현실적 상황이 변화되지 않는 상황에서 요양보호사의 전문성을 논의하는 것은 한계가 있다. 최근 장애인 돌봄영역처럼 상대적으로 전문성이 인정되는 영역의 경우, 상대적으로 근로조건도 좋고, 남성의 비중이 높다. 노인돌봄분야에서도

남성돌봄노동자의 참여확대를 통한 성별구조변화는 업무의 효과를 높일 수 있을 뿐 아니라, 돌봄노동의 사회적 평판을 변화시키는 데도 도움이 될 것이다.

3. 장기요양보험제도 밖의 노인돌봄

등급외자에 대한 돌봄지원서비스의 확대

장기요양보험제도는 전 국민이 가입한 국민건강보험제도를 통해 노인장기요양보험료를 수납하는 보편적 방식으로 재원을 마련하고, 소득수준과 관계 없이 장기요양의 욕구를 지닌 노인들에게 서비스를 제공한다는 점에서 보편주의 복지이념을 지향하는 제도라고 할 수 있다. 그러나 실제로는 엄격한 심사 과정을 통해 수급자의 자격요건을 선별하고 있으며, 5%정도의 중증 요양보호가 필요한 노인들만을 제도 내에 포함하고 있다. 이러한 수급대상의 범위는 다른 나라들과 비교하면 매우 제한적이다.

〈표〉 각국의 장기요양 보장현황(선우덕 외, 2012:157)

	한국(2012)	독일(2011)	일본(2011)	OECD(2008)
노인인구 중 인정자	5.7%	14.5%	18.5%	10%

그동안 장기요양보험제도 수급대상자 확대에 대한 요구가 지속적으로 있어왔고, 또 복지부의 업무계획이나 새로마지 플랜 2015, 장기요양기본계획 등에도 관련내용들이 포함되어 있다. 한 가지 예로, ‘노인장

기요양보험법 시행령’ 개정안(2013. 7)은 장기요양 3등급 인정점수의 하한선을 현행 53점에서 51점으로 낮췄다.

그러나 이러한 소극적 수급대상자 확대노력의

이면에는 절대적인 장기요양 대상예상자 및 요양 수요의 기하급수적 증가에 대한 예측이 있다. 2050년에는 65세 이상 인구비율이 38.2%로 세계최고 수준에 이를 전망이고, 가구규모의 감소와 함께 독거 노인 및 노인부부가족 등 가족돌봄의 가능성은 더욱 줄어들 것으로 예상된다.

이러한 상황에서 장기요양서비스에 대한 수요 증가에 잘 대처하기 위해서는 결국 보험제도 수입의 상당부분을 차지하고 있는 보험료의 인상이 필요하다. 그동안의 재정수지 균형은 지출규모의 확대에 따라 보험료 수입을 지속적으로 인상해 왔기 때문에 가능했던 것이다. 그러나 보험료부담계층인 현역근로세대의 감소 및 경제적 불안정 등으로 인해 향후 지속적인 보험료 인상이 가능할 것인지는 불확실하다.

특히 보험제도는 수혜자와 부담자가 직접적으로 일치하지 않는 구조이므로, 제도의 수혜를 받지 못한 부담자들의 비중이 클수록 급여액 증가를 위한 보험료 인상에 대해 동의를 얻기는 어려울 것이다. 장기요양보험제도를 제외한 노인돌봄사업 역시 대부분 저소득 취약계층의 노인을 대상으로 시행되고 있어, 중산층 이상 등급외자의 경우 정부의 노인돌봄 정책에 대한 무관심이나 소외감이 클 가능성이 높고, 재정부담 확대와 관련해서도 사회적 연대보다는 갈등이 증폭될 여지가 크다. 물론 재정수입원을 다원화하거나 국고지원 비중을 높이는 방안들도 고려할 수 있겠지만, 전반적인 복지확대를 둘러싼 계층 간, 집단 간 역학관계 속에서 장기요양보험 예산을 추가확보하는 것은 쉽지 않을 것으로 여겨진다.

이런 상황에서 정부는 요양보험정책의 기본 추진 방향을 이용자의 기능상태 및 보호욕구 등을 고려한

서비스제공을 우선적으로 고려하되, 효율적이면서 효과적인 서비스전달로 재정의 안정화를 도모하여 장기적으로 지속가능한 제도로 운영하고자 하고 있다. 결국 적정한 장기요양인정 대상자비율은 보험 재정규모, 피보험자 가입자의 보험료부담능력, 사회보험 및 조세의 통합적인 국민부담률 수준, 국고지원 수준 등을 고려하여 설정해야 한다. 따라서 향후 보험재정의 안정 및 노인의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 장기요양 대상자의 적용범위 확대에 대한 신중한 판단이 요구된다(선우덕 외, 2012).

그러나 이를 다른 관점에서 볼 때, 재정의 수지균형 및 장기적으로 안정적인 제도를 운영하기 위해서는 제도에 우호적인 수급자의 규모를 키우는 것이 더 효과적일 수 있다. 경증이하의 대상자로 수급자를 확대시켜 관리할 경우, 초과재정을 발생시킬 수도 있으나, 장기적으로 장애의 발생을 사전적으로 지연 또는 예방할 수 있으므로 요양보호의 수요를 축소시킬 수 있다. 뿐만 아니라 적극적으로 경증 또는 그 이전 단계까지 서비스를 확대 시행하는 것은 제도에 대한 관심과 만족도를 높이고, 추가적 재정마련을 위한 사회적 합의를 이루는 데도 도움이 될 수 있을 것이다. 우리나라 요양보험제도의 모델이 되었던 일본의 경우 심각한 고령화로 요양보험(개호보험)제도의 재정이 지속적으로 증가하는 상황에서 오히려 경증의 요개호 고령자를 포함시킨 '신예방급여'를 신설하고, 요지원·요개호의 우려가 있는 고령자를 대상으로 하는 개호예방사업인 '지역지원사업'을 개호보험제도에 새롭게 포함시켰다(장지연, 2010).

또한 현재의 기준 하에서 등급기준을 유지하면서 등급외자로 제도 밖에 놓이게 되는 경증 요양보호 대상자들에게도 부분적인 수급기회를 주는 방안도 고려해 볼 수 있다. 즉, 현재처럼 등급심사 결과에

따라 ‘전부 아니면 전무(all or nothing)’가 되는 구조가 아니라, 노인의 기능상태에 따라 서비스 종류, 이용시간, 자기부담비율을 차등적으로 적용함으로써 등급외자도 제도를 이용할 수 있는 기회를 확대하는 것이다. 등급외자의 경우, 현재 제공되고 있는 생활 지원서비스 및 건강증진서비스 등 예방적 보건복지 서비스가 중심이 될 것이다. 동시에 가족이 일시적으로 노인을 돌볼 수 없을 때 믿고 맡길 수 있는 주야간 보호시설 및 단기보호서비스의 확충과 일시 돌봄자 파견 또는 비용지원 방안 등도 적극적으로 고려할 수 있을 것이다. 특히 주야간보호서비스는 장기요양 대상자로 하여금 사회적 교류를 가능하게 해 주므로 신체적, 인지적 기능의 유지에도 도움이 된다. 그러나 우리나라에서 주간보호서비스는 2008년 10%에서 2011년 6월 6.5%로 오히려 축소되어 왔다. 향후 공공성을 지닌 주야간 및 단기보호시설의 적극적 확대와 훈련 프로그램 개발·시행 등이 필요하다.

가족돌봄자 지원 및 지역공동체와의 협력

대부분의 국가에서 복지제도의 확대와 함께 가족이 무급으로 담당하던 돌봄노동이 사회화됨에 따라 노인돌봄에 대해서도 수당지급 및 다양한 서비스가 제공되고 있다. 우리나라에서도 장기요양보험제도 외에 2000년대 이후 가사간병방문사업이나 노인돌봄종합서비스사업, 치매치료 관리비 지원사업 등이 시행되고 있다. 그러나 이러한 제도들은 대부분 대상자가 일상생활과 사회활동이 어려운 저소득 취약계층이나 월평균 소득 일정 수준이하 가구의 중증 요양보호 수요자들을 대상으로 제한적으로 이루어지고 있다.

즉, 우리 사회에서 국가에 의한 돌봄정책의 주요

대상은 가족돌봄이 불가능한 저소득층 노인이며, 노인돌봄에 대한 책임은 기본적으로 가족에게 있다는 인식이 여전히 지배적이다. 부분적인 노인돌봄 정책이 수립되는 과정에서도 정책의 주요 초점은 수요대상 노인이며, 노인돌봄자에 대한 고려나 지원방안은 중요한 논의대상이 되지 못하였다.

예를 들어, <치매환자와 즐겁게 사는 법>이라는 치매노인 요양 매뉴얼에 의하면, 밥을 계속 달라고 조르거나, 화장실이 아닌 딴 곳에서 대소변을 보거나, 심지어 대소변을 만지는 경우, 한밤중에 가족들을 깨워 큰소리로 불필요한 이야기를 하는 경우에도, “환자의 말이 사실과 달라도 무시하거나 야단치면 안됩니다”, “왜 야단맞고 있는지를 이해하지 못하므로, 화를 내거나 소리치지 말고, 자존심에 상처를 주지 않도록 배려해야 합니다”, “지금은 한밤중이예요, 조용히 하고 내일 얘기하세요 이렇게 하면 안됩니다. 이치에 맞지 않더라도 듣는 자세가 중요합니다. 계속 반복하여 같은 질문을 하면 몇 번이라도 웃으면서 느긋하게 대답해야 합니다”와 같은 방식으로 대응하도록 하고 있다(○○구 치매지원센터, 2013). 그러나 24시간 365일 지속되는 가족돌봄의 어려움을 이상적이고 모범적인 매뉴얼대로 따른다는 것은 실제로 불가능하다. 오히려 이러한 매뉴얼이 가족돌봄자들에게 죄의식과 가족간 갈등을 확대시킬 가능성도 크다. 또한 이러한 매뉴얼이나 대중매체를 통해 소개되는 희생적 노인돌봄의 사례와는 달리 현실에서 우리나라 노인가족의 빈곤이나, 자살율은 OECD 국가에서 최고 수준에 이르고 있다.

현재의 노인장기요양보험제도에서 돌봄이 필요한 모든 노인을 제도 내로 포괄하는 것은 불가능하다. 즉, 제도 밖에서 요보호노인의 가족이 이들을 돌보거나 여의치 못할 경우 방치될 수밖에 없는 상황이다.

설령 수급자가 된다 하더라도 시설보호가 아닌 경우, 가족돌봄자의 역할은 불가피하다. 따라서 제도 밖에서 노인돌봄을 담당하는 돌봄자에 대한 사회적 지원에 대한 논의가 적극적으로 이루어져야 할 것이다. 노인돌봄지원 수당, ‘연금 크레딧(pension credits)’ 제도, 가사지원서비스 등의 재가 휴식지원 서비스, 주·야간 보호시설 활용과 같은 지역사회 휴식지원 서비스 등 가족의 돌봄을 지원하는 제도나 서비스들이 활성화되어야 할 것이다. 최근 아동보육과 관련해서는 예산도 급격히 증가하고, 관련 서비스도 상당부분 확대되고 있다. 노인돌봄과 관련해서도 자녀에 대한 육아휴직과 마찬가지로 장기요양을 필요로 하는 가족원을 돌보고자 하는 근로자에 대한 가족부양 휴가제를 제도화하거나, 노인돌봄을 위한 단축근로제 등 가족친화정책이나 일가족양립정책의 핵심 내용에 노인돌봄을 위한 내용들도 비중있게 포함되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 장기적으로 볼 때, 가족에 의한 돌봄환경은 점차 열악해질 것으로 예상된다. 평균 가구원 수의 감소 및 독거노인가구, 고령자가족, 별거가족, 무자녀가족의 확대 등 가족구조의 변화는 가족돌봄의 비공식 자원이 점차 줄어든다는 것을 보여주고 있다. 정부에서는 가족요양보험제도의 비용절감을 위해 재가생활이 가능한 이용자가 장기입소 시설에서 생활함으로써 발생하는 폐단을 최소화하고 급여자출의 낭비를 제거하는 등 재가서비스의 비중을 높이려고 노력하고 있지만, 실제로 베이비붐 세대의 부모를 위한 공적서비스 이용희망에 관한 설문에서 이용희망자 71% 중 시설서비스의 경우가 48%인데 비해, 재가서비스는 22%에 그치고 있다. 시설서비스의 상대적 선호는 비공식케어자인 가족원이 재가서비스가 제공되지 않는 나머지 시간을 감당하기

어려워하기 때문인 것으로 보여진다(선우덕 외, 2012).

따라서 공식적인 요양보호수급대상자 범위의 확대 노력과 함께, 사각지대에 해당하는 노인돌봄을 보완적으로 책임질 지역 차원에서의 요양, 의료, 복지기관 등 ‘지역사회돌봄네트워크’ 구성이 요구된다. 아울러 가족 외의 공공 돌봄자원(자원봉사자나 대체복무자 등)을 확보하기 위한 노력 등 새로운 돌봄위기에 대응하기 위한 준비가 요구된다.

4. 맺는말

노인장기요양보험제도가 입안될 당시의 계획은 수급자의 수를 확대하고, 3등급에서 4등급 경증 대상자까지 제도 내로 포괄하려는 것이었다. 그러나 현실적으로 지난 6년간 수급자의 수나 범위는 크게 확대되지 못하였고, 등급 지정 과정에 대한 국민들의 불신과 불만족도 커지고 있다. 아울러 이 과정에서 돌봄의 중요성이나 가치에 대한 인식 전환이 이루어지기보다 노인돌봄이 저임금비숙련의 여성노동영역으로 간주되며, 돌봄노동자로서 요양보호사의 열악한 처우를 결과하게 되었다. 이는 요양보험제도 밖에서 상당수의 노인돌봄을 담당하고 있는 무급가족돌봄자에 대한 사회적 인정이나 보상도 미비한 상황에 머물게 한다.

그러나 급속한 인구구조변화와 실질적인 선별적 복지수혜구조 하에서, 현재의 노인장기요양보험제도가 지향하는 질적 수준의 제고나 요양보험제도의 지속가능성은 공식 비공식 돌봄자들에 대한 배려와 지원, 돌봄가치에 대한 인식의 전환 없이는 점점 더 위기에 봉착하게 될 것이다. 가족의 구조 및 가치

이슈브리프

변화에 따른 가족돌봄의 한계를 보완하기 위해 시도
되어야 하는 사회공동체적 대안 역시 돌봄의 가치에
대한 재평가와 사회적 인정이 전제되지 않는다면
불가능한 일이다.

참·고·문·헌

선우덕 외, “제1차 장기요양기본계획수립방안 연구”, 보건복지부,
한국보건사회연구원, 정책보고서 2012.

장지연, “고령화 사회의 돌봄노동에 대한 진단과 전망 : 노인요양보호
사의 노동권 실태와 개선 방안을 중심으로”, 전국여성노동조합,
2010.11.

전병유, “우리나라 노인요양사 인력 문제와 대안적인 요양인력모델의
모색”, 한국사회정책, 17집 3호, 2010.

정영애, “돌봄노동 가치 재평가에 관한 연구: 노인장기요양보호사
업무를 중심으로”, 사회정책학회 춘계학술대회, 2012.6.