

이슈브리프



- 아동학대 예방을 위한 외국의 부모교육 프로그램
이인선 | 한국여성정책연구원 부연구위원
- 병역 의무복무자에 대한 지원 및 보상 대안 논의, 지금 어디까지 와 있나?
안상수 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 젠더 관점을 반영한 여성노인의 노후보장
장미혜 | 한국여성정책연구원 연구위원

아동학대 예방을 위한 외국의 부모교육 프로그램¹⁾

이 인 선

한국여성정책연구원 부연구위원

아동학대를 예방하는 접근법은 다양한데, 그 중 한 가지 주요한 접근법은 부모교육이다. 부모교육 프로그램은 그 초점이 부모 개인 혹은 부모-자녀의 상호관계에 맞추어져 있으며, 아동과 부모간의 관계를 향상하고 적절한 양육기술을 부모가 습득하도록 돕는데 목적이 있다. 대부분의 아동학대가 가정 내에서 부모에 의해 이루어지고 있음을 고려하면 아동학대의 예방을 위해서는 무엇보다 부모를 대상으로 한 예방교육이 중요하다. 여기서는 효과적인 해외의 부모교육 프로그램을 살펴보고 우리나라에의 시사점을 생각해 보고자 한다.

1. 외국의 대표적인 부모교육 프로그램

외국의 대표적인 부모교육 프로그램은 부모집단의 특성에 따라 ‘일반부모를 대상으로 하는 교육/취약 집단에 대한 교육/고위험집단에 대한 교육’의 3가지 기준으로 구분하여 정리해 볼 수 있다.

일반부모 대상 교육 프로그램

일반부모를 대상으로 하는 교육들은, 부모들이 부모역할을 잘 수행하고 자녀를 건강하게 훈육하는 방법에 대한 훈련/교육 프로그램이다. 이들은 교육의 주요 목적으로 아동학대 예방을 내세우지 않지만, 일반적인 부모들이 부모역할을 잘 수행할 수 있게 함으로써 잠재적으로 아동학대를 예방하는 효과를 갖는 것으로 기대한다.

일반가구 부모교육 프로그램에는 Incredible

1) 본고는 ‘이인선 외(2013) 『아동학대 예방을 위한 부모교육 제도화 및 활성화 방안 연구』, 보건복지부’의 일부를 발췌, 수정한 것임.

Years, Systematic Training for Effective Parenting (STEP), Safe Child, 24/7 Dad 등이 있다. Incredible Years는 모듈별로 0세에서 12세까지의 아동을 둔 부모를 대상으로 세분화된 프로그램이 제공되며, STEP은 0-12세, Safe Child는 0-18세의 전체 아동, 24/7 Dad 역시 전체 연령대 아동의 부모를 대상으로

하고 있다. 이 중 24/7 Dad 프로그램은 아버지를 대상으로 하고 있다는 점에서 특징적이다. 일반가구 부모교육에 해당하는 이들 프로그램은 일반적인 양육상의 기술, 아이와의 의사소통, 아동 발달과 학교 적응을 위한 포괄적인 내용을 다루고 있다.

〈표 1〉 일반부모 대상 교육 프로그램²⁾

프로그램	자녀연령	내 용
Incredible Years	0-5세	양육 능력의 강화와 학령기 아동의 학교생활에 대한 부모의 개입을 권장하고 아동의 학업, 사회적 · 감정적 능력 강화와 행동문제 감소를 추구
	6-10세	
	11-18세	
STEP: Systematic Training for Effective Parenting	0-5세	0-5, 6-12, 12~, Spanish의 4개 구성. 비행-동기화-훈육으로 이어지는 단계 구성으로 부모의 양육 기술과 자신감 향상
	6-10세	
	11-18세	
Safe Child	0-18세	남성의 양육 참여, 여성 교육과 역량 강화를 통한 폭력의 극복, 양육 기술 교육
24/7 Dad	0-18세	가정 내에서의 아버지의 역할과 관련된 모든 내용을 다룸. 부모의 역할, 부모 건강, 아동 건강, 종교, 학교생활 등.

취약집단 대상 교육 프로그램

취약집단에 대한 교육은 아동에 대한 올바르지 않은 양육이나 학대가 발생할 가능성이 있는 집단에 대한 훈련/교육 프로그램이다. 주로 이혼가정, 다문화 가정, 10대부모 등을 대상으로 하며, 일부 프로그램은 저소득가구가 대상자 자격으로 함께 제시되기도 한다. 이들 역시 부모교육의 주요 목적으로 아동학대 예방을

언급하지는 않지만, 부모역할에 대한 훈련과 교육을 통해 아동들이 가정에서 더 잘 양육될 수 있도록 지원 한다는 점에서 아동학대 예방을 위한 프로그램으로 기능할 수 있다.

취약집단 부모교육 프로그램은 일반적으로 약간의 문제행동을 보이는 아동의 부모 혹은 저소득가족 외에 이혼부모, 10대부모, 다문화가족 등을 대상으로 한다. 취약집단 부모교육 프로그램은 인구집단에

2) 프로그램 내용은 각 프로그램 홈페이지에서 해당 내용을 발췌 · 요약하여 작성함

이슈브리프

따라 매우 다양한 프로그램이 존재한다. 이들 중 대표적인 것은 Triple P, Strengthening Families, Nurturing Parenting Program(NPP), Safe Child 프로그램 등이다. 가족의 구조나 환경이 취약한 가

구의 부모 혹은 문제행동을 보이는 아동의 부모를 주 대상으로 하여 자녀의 연령에 맞추어 구분된 프로그램이 제공된다.

〈표 2〉 취약집단 부모교육 프로그램³⁾

프로그램	대 상	내 용
Strengthening Families program	3-5세, 6-11세, 12-16세의 고위험군 아동(비행 행동 등), 10-14세의 일반 아동, 농촌지역 흑인, 도시 지역 흑인, 아메리카 원주민, 히스패닉, 하와이 등 특수 민족집단 대상 프로그램 포함	효과적 훈육, 긍정적 가족 커뮤니케이션 - 적극적 듣기, 비판과 냉소 줄이기, 규칙과 질서를 위한 가족 모임, 보상/처벌과 시간 제한 등을 활용한 효과적이고 일관성 있는 훈육 등
Triple P: Positive Parenting Program	0-12세, 10대의 가벼운 혹은 중간 정도의 문제행동을 보이는 아동. 비만 등 건강문제 혹은 우울, 폭력 등의 문제를 가진 가족 대상 프로그램 포함.	긍정적 양육 기술, 문제행동 대응법, 부부간 커뮤니케이션, 건강 관리, 10대 다루기, 기타 다양한 목표집단에 대응하는 커리큘럼 제공
NPP : Nurturing Parenting Program	일반인구집단, 고위험군, 위험 발생 집단 및 군인, 소수 민족, 비만아 가족 등 다양한 문제를 가진 가족 대상	Nurturing Parenting의 철학, 기술 및 일반적인 양육 지식과 함께 개별 가족들의 특수한 문제에 대응하는 맞춤형 교육
Safe Child	0-1세 아동의 초산 부모, 폭력성을 보이는 부모, 분노조절에 문제가 있는 부모 등	부모의 공감능력 키우기, 의사소통 강화, 스트레스와 분노조절 능력 개선 관련 내용으로 아동과 부모가 같이 참여. 아버지·어머니 분노조절, 스페인어 가족을 위한 별도의 프로그램 제공.

고위험집단 대상 교육 프로그램

고위험집단에 대한 교육은 아동학대가 발생한 가구, 즉 아동학대 가해 부모들, 약물 또는 알코올 중독 부모의 가정, 여러 이유로 친권이 박탈된 부모 등에 대한 교육이다. 아동학대의 발생은 부모의 자녀 양육 방법의 문제 뿐 아니라 가족을 둘러싼 다양한 환경의 영향을 받을 수 있으므로, 앞서 언급한 것처럼 아동학대 부모와 발생 가족에 대한 전반적인 개입을 목표로 하며 이 중 하나로 부모훈련/교육을 포함

한다.

대표적인 프로그램으로는 IFPS, Multisystemic Therapy Program, PAW 등이 있다. 이들 중 일부는 학교, 기관, 종교시설 및 기타 교육장소에서 진행되거나 가정방문을 기반으로 하는 사례관리 프로그램들이다. 아동학대 및 방임에 대한 일반적인 교육, 약물 등의 문제해결을 위한 교육 뿐 아니라 위기에 처해 있으며 아동학대와 방임, 가정폭력 등이 현재 일어나고 있는 가족에 대한 사례관리가 필요하기 때문일 것으로 보인다.

3) 프로그램 내용은 각 프로그램 홈페이지에서 해당 내용을 발췌·요약하여 작성함

〈표 3〉 고위험집단 부모교육 프로그램⁴⁾

프로그램	자녀연령	대 상	내 용
Multisystemic Therapy Program/ Charlston, SC	아동학대의 경우 6-17세	청소년범죄자 가정 또는 아동학대, 정신질환, 약물 문제, 성적 학대 등의 문제행동 부모	부모를 중심으로 하되 가족 전체에 대해 양육상의 문제 해결을 위한 치료 및 교육 제공. 분노조절, 약물중독 치료, 가족 문제 해결 능력, 의사소통 문제해결 등
IFPS: Intensive Family Preservation Services	0-15세	학대 및 폭력으로 인한 심각한 상해의 위험이 있다고 판단되거나 아동이 가정에서의 분리될 위기에 처한 가정	주거, 교통, 일시보호, 가사관리, 수입/지출관리, 분노조절, 문제해결능력, 갈등조정능력 교육 등
PAW: Parenting Adolescents Wisely/Athens, OH	6-18세	문제행동아동, 계부모, 한부모, 가정폭력	가족 의사소통 강화, 문제해결능력 강화, 부모-학교 의사 소통 개선, 학교 출석 및 학업 능력 강화, 학교생활 규율위반 감소 등

2. 효과적인 부모교육 프로그램의 특징 및 우리나라에의 시사점

상당수의 이들 부모교육들은 독자적인 프로그램으로 존재하며, 부모와 아동의 다양한 인구집단을 고려한 세부적이고 체계적인 교육을 제공한다는 점이 특징이다. 이러한 부모교육들은 아동학대가 발생한 이후에 가족에 개입하는 것보다는 예방을 위한 부모교육의 중요성을 강조하고 있다. 따라서 아동학대가 발생한 부모의 교육에만 초점을 두기보다는 전 인구집단을 대상으로 부모교육을 제공하고, 아동학대 부모 대상으로는 가정방문을 통한 개별 교육이나 사례관리 등 보다 집중적인 지원을 제공한다.

교육방법에 있어 대부분의 프로그램은 부모가 배운 내용을 현장 혹은 집에서 아동과의 상호작용을 통해 실제로 연습하고 체화하도록 한다. 이를 위해, 일방적인 강의보다 아동과의 놀이 및 상호작용, 부모그룹 안에서의 피드백과 토론 및 역할놀이 등을

적극적으로 활용한다.

이들 프로그램은 프로그램의 내용 구성이 체계화되어 있고, 개입의 내용과 순서들이 명확히 정리되어 있다는 점도 특징이다. 교육 강사에 대해서는 자격요건을 갖추고 있거나 자체적으로 교육을 진행할 활동을 훈련시켜 전문가들이 집단프로그램을 진행하도록 하고 있다. 이를 통해 프로그램에서 제공되는 교육내용과 교육의 질이 일정 수준으로 유지되도록 하고 있다. 이와 함께, 일정하게 고안된 교재와 DVD 등을 이용하여 체계적이고 표준적인 교육을 제공하며, 가정에서 자가 학습이나 과제로 사용할 수 있는 도구를 갖추고 있다.

우리나라에서도 이와 같이 부모 및 자녀, 가족의 특성과 자녀 연령에 따라 체계적인 프로그램과 효과적인 교육 방법, 교육 자료를 개발하여 갖추고, 교육강사 양성과 이후 지속적인 관리 등을 통해 부모교육의 질이 양질로 유지되고 프로그램의 내용이 동일하게 전달될 수 있도록 해야 할 것이다.

4) 프로그램 내용은 각 프로그램 홈페이지에서 해당 내용을 발췌·요약하여 작성함

이슈브리프

또한 외국의 프로그램의 예와 같이 대상 부모와 가족의 특성을 고려하여 부모교육 지원과 프로그램 참여 유도 방법을 차별화하는 것이 효과적일 것이다. 프로그램에 따라 일반적인 부모교육에는 홍보를 통한 자발적인 참여 유도 방법이 가능하겠으나, 취약한 부모나 학대 위험이 높은 부모는 자발적 참여를 기대하기 보다는 위험요인 사정을 통해 참여대상자를 선별하는 것이 필요하다.⁵⁾ 일반적인 부모교육 프로그램들이 부모와 아동의 행동변화에 초점을 맞추고

있고 그들을 둘러싸고 있는 환경변화에의 개입에는 중점을 두지는 않기 때문에 부모의 스트레스, 빈곤 등과 같은 부정적 양육행동에 영향을 줄 수 있는 환경으로 돌아가면 부모와 아동의 관계는 다시 악화될 수 있다. 따라서 취약부모나 학대 위험이 높은 부모, 이미 학대가 발생한 가정에서는 부모 및 가족이 처한 위기상황 및 위험요인에 대한 개입, 포괄적인 사례 관리 등을 통해 가족의 역량을 강화하는 접근을 취하는 것이 바람직할 것이다.

5) Holzer, P. J., Higgings, J. R., Bromfield, L. M., Richardson, N., & Higgins, D. (2006). The effectiveness of parent education and home visiting child maltreatment prevention programs, *Child Abuse Prevention*, 24.

병역 의무복무자에 대한 지원 및 보상 대안 논의, 지금 어디까지 와 있나?

안 상 수

한국여성정책연구원 연구위원

들어가며

군가산점제도가 1999년 12월 23일 헌법재판소의 위헌결정으로 폐지된 이후, 군 의무복무에 대한 지원과 보상이 필요하다는 사회적 논의는 14년이 흐른 현재까지도 여전히 진행형이다. 병역의무를 이행한 사람에 대한 지원과 보상 논의의 중심에는 항상 군가산점제 재도입 찬반에 관한 논란이 따랐고, 찬반양론의 팽팽한 논쟁이 전개되는 양상이 거듭되었다. 논란의 초기 양상은 가산점 재도입에 따른 평등권 및 공무담임권 침해라는 위헌적 요소의 해소 여부에 초점이 맞추어졌으나, 논쟁이 반복되는 동안 군가산점제 재도입이 아닌 병역의무를 이행한 사람 모두에게 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있는 대안적 지원이나 보상 방안이 무엇일까에 대한 논의로 다양화, 다변화되는 등 상황 변화가 점차 감지되고 있다. 따라서 이 글에서는 군가산점제 재도입과 관련된 쟁점 부분은 간략히 다루는 대신 군 의무복무 중인 군인 및 제대군인에 대한 지원과 보상에 초점을 맞추어 현재 이들에게 주어지는 지원과 보상이 무엇이며, 군가산점제 재도입 이외의 대안으로 어떤 방안들이 최근 새롭게 제안되고 있는지를 중심으로 살펴보고자 한다. 중·장기복무 제대군인에 대한 지원 및 보상은 제대군인지원에 관한 법률에서 따로 적용되고 있고, 그 내용이나 성격이 상이할 수 있으므로, 여기에서는 논의의 대상을 5년 이하의 병역의무복무 이행자들에 한정하여¹⁾ 다루기로 한다.

1) 5년 이상의 중·장기복무 제대군인의 경우, 「제대군인지원에 관한 법률」에 따라 취업보호 대상자로 규정하고, 취업보호실시기간의 채용시 우대, 취·창업지원, 의료, 주택공급, 대부, 주택지원 등에 관한 사항을 따로 정하고 있음.

1. 군가산점제 재도입에 관한 최근 이슈

군가산점제가 헌법재판소의 위헌결정이 내려진 후, 17대~18대 국회에서 총 4차례의 의원발의가 있었고, 국방부와 국가보훈처는 이에 대해 찬성하는 일관된 입장을 밝히고 있다.²⁾ 이들 발의안들은 공통적으로 군가산점의 크기와 가산점의 적용을 받는 응시 횟수, 채용인원의 범위를 조정하는 방식, 즉 채용시험의 과목별 득점의 2~3%의 가산점 부여와 채용인원의 20% 이내 적용 및 가산점 부여 횟수와 기간을 대통령령으로 정하는 내용을 골자로 하는 「병역법개정안」 또는 「제대군인지원에관한법률개정안」의 형태로 제출되었으나, 모두 임기만료로 인해 자동 폐기된 바 있다. 새로운 임기의 이번 제19대 국회가 출범한지 얼마 지나지 않은 지난 2012년 11월 27일 새누리당 한기호의원을 대표발의자로 한 11명의 새누리당의원원이 「병역법일부개정안」에 관한 발의안을 제출함으로써³⁾ 군가산점제 재도입 문제는 다시 사회적 이슈로 등장하게 된다. 이 개정발의안은 2013년 6월 20일 임시국회 국방위원회 제1차 법률안심사소위에 상정되어 토의가 이루어졌다. 이 자리에서 군복무 이행으로 인한 학업중단, 사회진출 지연, 경제활동 중지 등 사실상의 불이익에 대한 보상이 필요하다는 이유에 근거하여 국방부측 관계자들은 개정안 발의안에 대해 찬성의견을 개진하고 있는 상태이나, 심사소위의 의원들 간에도 군가산점 재도입의 필요성에 찬성하는 측과 ‘위헌적 요소 불해소’,

‘여성, 장애우 및 군에 가지 못하는 남성의 배제에 따른 국민갈등 유발’, ‘제대군인 일부에게만 혜택이 돌아간다는 한계점’, ‘여성 및 장애인 등의 사회적 약자 보호에 관한 국제규약 위반’⁴⁾ 등의 이유를 들어 반대의를 표명하는 측간의 합의점을 찾지 못하였다.

또한 이번 한기호 의원 등의 병역법일부개정발의안 내용 가운데, 취업지원실시기관⁵⁾에서 실시하는 채용시험 응시자가 가산점 적용여부를 사전 취사선택하게 하고, 가산점 혜택을 받아 합격한 인원에 대해서는 군복무자에게 주어지는 호봉이나 근무경력에 인정받지 못하도록 하여, 군복무로 인한 이중혜택을 방지하는 내용을 포함하고 있어 가산점제도 재도입에 따른 위헌적 요소의 해소 여부에 관한 논쟁점은 별개로 향후 상당한 논란도 예상된다. 즉 첫째는 그간 군복무기간에 대한 지원과 보상이 전무하다는 취지에서 군가산점제도 재도입을 주장하면서도, 일일 20명 이상을 고용하는 공·사기업체 및 기관에서 병역의무 이행자에게 주어지는 호봉 및 근무경력기간 인정이 군복무에 대한 혜택일 수 있다는 점을 간접적으로 시인하는 논리적 불일치를 담고 있다는 점이다. 둘째는 동일한 군복무에 대해서 비가산점 채용시험합격자는 입사 후 호봉 및 경력기간 인정으로 보상하는 대신 가산점 혜택을 받은 20%의 합격자는 호봉 및 경력기간에 산입하지 않고, 취업기회 제공으로 보상하는 것이 형평성에 부합하는가에 대한 의문이 제기될 가능성이 있다. 셋째는 채용시험 합격자가

2) 안상수 (2012). 군가산점제 재도입 추진의 전개와 주요 이슈. 『젠더리뷰(한국여성정책연구원)』, 여름호, pp.41-42. 참조.

3) 병역법일부개정법률안(한기호의원 대표발의), 2012. 11. 27. 의안번호 1902806.

4) 유엔의 여성차별철폐협약과 장애인권리협약을 지칭함

5) 취업지원실시기관이라 함은 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제30조(취업지원 실시기관)가 정하고 있는 ① ‘국가기관, 지방자치단체, 군부대, 국립학교와 공립학교’, ② ‘일상적으로 하루에 20명 이상을 고용하는 공·사기업체(公·私企業體) 또는 공·사단체(公·私團體)’, 다만, 대통령령으로 정하는 제조업체로서 200명 미만을 고용하는 기업체는 제외, ③ ‘사립학교’를 말한다.

입사한 후, 경력기간 인정 여부는 인사상의 여러 기준으로 활용될 개연성이 높다는 점에서 이 과정에서 발생하는 가산점 비수혜자와 수혜자 간의 차이를 실무적으로 어떻게 조율할 것인가 하는 여러 난제들이 앞을 가로막을 것으로 보이기 때문이다.

II. 병역 의무이행자 전역 후 지원제도 현황

현재 병역의무 이행자에 대한 지원 또는 보상은 복무기간 내 이루어지는 것과 제대 이후 주어지는 것으로 구분해 볼 수 있다. 먼저 제대 이후의 지원과 보상은 취업지원실시기관에서 「채용시험 응시 상한 연령을 복무기간에 따라 3세 범위에서 연장하는 제도」와 「복무기간만큼의 호봉이나 근무경력을 인정해 주는 제도」가 대표적이며, 이외에 「군 복무 국민 연금 지원 제도」가 있다.

병역법에서는 채용시험의 응시 상한 연령 연장(제74조의2 제1항)⁶⁾에 대해서만 그리고 제대군인지원에 관한 법률(제16조①항과③항)⁷⁾에서는 「응시 상한 연령 연장」과 함께 「호봉이나 근무경력 인정」을 함께 규정하고 있다. 제대군인에 관한 법률 제16조 ③항에는 동점자의 경우 우선 합격에 관한 조항이 있으나, 의무복무 제대군인은 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률상의 취업보호대상자가 아니기 때문에 적용대상이 아니다. 또한 호봉 및 복무기간 경력인정은 “~ 할 수 있다”라고 규정하고 있어 의무 사항이 아니라 권장사항인 탓에 취업지원실시기관이 모두 이를 반영하고 있지는 않고 있다. 국가보훈처의 2009년 용역보고서인 「연금 비대상 제대군인의 기업내 근무영역 확대방안 연구」에 따르면, 국가기관 등(사립학교 포함) 94.4%, 공기업 93.6%, 일반기업체 69.5%가 군 경력을 인정해 주고 있는 것으로 보고하고 있다(표 1. 참조).

〈표 1〉 제대군인의 군 경력 인정 실태

구분	합계 (A+B=C)	소계 (A)	군 경력 인정 업체수				군경력 불인정 업체수(B)	군경력 인정 비율 (A/C)
			전부 인정	의무병	하사관	장교		
국가기관 등	2,215	2,090	2,016	65	6	3	125	94.4
공기업	1,811	1,696	1,583	90	10	13	115	93.6
일반 기업체	8,825	6,129	4,904	571	126	528	2,696	69.5
합계	12,851	9,915	8,503	726	142	544	2,936	77.2

• 자료 : 국가보훈처(2009). 국가보훈발전기본계획(2009~2013)

이정표 등(2009). 연금 비대상 제대군인의 기업내 근무영역 확대방안 연구, 29쪽, 국가보훈처 용역보고서.

6) 병역법 제74조의2(채용 시의 우대) ① 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제30조에 따른 취업지원 실시기관의 장은 소집 등에 의한 승선근무예비역 또는 보충역 복무(…)를 마친 사람이 채용시험에 응시하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 3세의 범위에서 응시상한연령을 연장하여야 한다.

7) 제대군인지원에 관한 법률 제16조(채용 시 우대 등) ① 취업보호실시기관이 그 직원을 채용하기 위하여 응시연령을 정하여 채용시험을 실시하는 경우 그 채용시험에 응시하는 제대군인(「병역법」 제26조제1항 각 호의 업무에 복무하고 소집해제된 사회복무요원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 세 살의 범위에서 응시연령 상한을 연장하여야 한다.

③ 취업보호실시기관은 해당 기관에 채용된 제대군인의 호봉이나 임금을 결정할 때에 제대군인의 군 복무기간을 근무경력에 포함할 수 있다.

④ 취업보호실시기관이 채용시험의 합격자를 결정할 때에 합격예정 인원을 초과하여 동점자가 있는 경우 이 법에 따른 취업보호대상자를 취업보호대상자가 아닌 사람보다 우선하여 합격자로 결정하여야 한다.

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 국가기관 및 공기업체의 대다수는 제대군인지원에 관한 법률 제16조③항의 규정에 따라 군복무기간을 호봉 및 근무경력으로 인정해 주고 있는 반면에 일반 사기업체의 경우, 약 30%가량이 이를 인정해 주지 않고 있다. 이들 법은 1999년 군가산점제도가 폐지 이후, 채용시험에서 각 과목별 5%의 가산점이 주어지던 것을 헌법재판소의 위헌결정에 따라 이를 대체할 목적으로 개정되었고, 응시 상한 연령의 연장만으로는 충분한 보상이 되지 못한다는 취지에서 호봉과 경력기간을 함께 인정해 주려는 제도로 운영되어 왔다. 이후 국회 국방위원회, 국방부, 국가보훈처 등의 관련 부처를 중심으로 의무 복무 이행자에 대한 보상으로써 적극적인 취업 우대를 위한 방안 고려 그리고 호봉과 경력인정이 의무사항이 아니라 권고사항이라는 점, 취업지원실시기관 일부가 이를 인정해 주지 않는 점 등을 들어 군가산 점제 재도입을 추진하려는 움직임이 일고 있다.

한편 병역의무 이행자에 대한 지원은 사회보장 차원에서 「군 복무 국민연금 지원 제도」가 현재 시행 중에 있다. 국민연금 지원제도는 일명 「군 복무기간 크레딧 제도」라고도 알려진 제도로서 병역의무 이행자의 복무기간만큼 국민연금 가입기간이 짧아 연금 혜택이 감소하는 문제점을 보완하기 위한 것으로 현재 6개월을 가입기간에 산입해 주고, 그에 필요한 재원을 국가가 부담하고 있다.⁸⁾ 이 제도는 군 의무복무자에게 제대 이후 국가가 직접 재정을 투입하여 보상하는 유일한 제도라 할 수 있으며, 2008년 1월

1일 이후에 입대하여 병역의무를 이행한 현역병 및 6개월 이상 복무한 공익근무요원에게 노령연금 수급권을 취득하는 경우 보험료를 납부하지 않아도 6개월의 가입기간을 인정해 주는 제도이며, 출산 크레딧 제도⁹⁾와 함께 시행되고 있다. 하지만 복무기간이 약 2년 정도인데 비해서 산입기간이 6개월에 불과하다는 점에서 복무기간을 전부 인정해야 한다는 요구 또한 만만찮다(박선영 등, 2007; 김선택 등, 2010; 김용기, 2011 참조).

국가보훈처는 의무복무 제대군인을 대상으로 군복무 중 공상자로 신체검사 등외판정을 받은 경상자에 한하여 보훈병원 및 위탁병원을 통해 진료 가능성이 있도록 하고 있으며, 군복무 관련성이 낮은 중증질환자에 대한 의료지원을 2008년 7월부터 시행하여, 본인 부담의 50%를 감면해 주는 제도를 운영하고 있다(유은정, 이영민, 2011, 14쪽 참조).

III. 의무복무 중의 지원제도 현황

앞서 제대 후 지원제도 현황을 다루었으나 여기에서는 군 복무기간 중에 이루어지는 지원 내용을 알아 보겠다. 복무 중의 지원은 중단 없는 학업과 자기개발 기회를 제공하는 것, 경제적 손실 경감, 취업지원, 건강 등의 처우 개선에 초점이 맞추어져 있고, 현재 복무 중의 대표적인 지원 제도들로서 「복무 중 학점 취득」, 「국민건강보험료 국가부담」, 「군 교육훈련과정 학점 인정」, 「검정고시 지원」, 「상시학습 지원」,

8) 국민연금법제18조(군 복무기간에 대한 가입기간 추가 산입) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(현역병, 사회복무요원 등을 말함)가 노령연금 수급권을 취득한 때에는 6개월을 가입기간에 추가로 산입한다. ② 생략, ③ 제1항에 따라 가입기간을 추가로 산입하는데 필요한 재원은 국가가 전부를 부담한다.

9) 2008년 1월 1일 이후 자녀를 출산하여 2자녀 이상 되는 가입자 또는 가입자였던 여성이 노령연금을 받게 되었을 때 자녀수에 따라 보험료 납부기간을 추가적으로 인정하는 제도로서 국민연금을 납부하지 않고 계시거나, 납부하셨던 적이 있으셨던 여성이 국민연금을 받게 되실 때에, 출산에 따른 가입기간을 추가로 인정받는다. 출산과 양육으로 인하여 소득활동이 감소되어 연금수령을 위한 가입기간을 충족하지 못하여 연금을 수령하지 못하게 되었더라도 출산 크레딧 제도로 가입기간을 추가로 인정받게 되어 노령연금을 지급받을 수 있게 되는 것이다.

「취업지원 인프라 구축」, 「일반 사병 대상 일반건강 검진 실시」 등의 제도가 시행 또는 시범 운영되고 있다. 이들 제도는 군복무에 대한 보상 차원의 지원 제도로 보는 관점도 있으나, 사실 복무 중에 이루어지는 대다수 지원은 군인 처우 개선이나 건강권 강화, 복지제도 강화를 위한 제도들로 이해하는 것이 바람직할 것이다. 군가산점제를 대체할 수 있는 보상방안 논의에서 군대생활 환경 개선이 지속적으로 문제제기가 된 것은 그 동안 군대문화와 관행이 인권 침해적 요소가 많았고, 군복무에 대한 지원 및 보상 논의보다는 복무환경 개선이 더 시급하다는 지적에 기인 바가 크다.¹⁰⁾ 그럼에도 군가산점제 재도입 논란이 지속되어 오는 동안 절대적 가치의 보상이란 가능하지도, 존재할 수도 없는 것이기에 다양한 대안들을 모색하는 과정에서 군대문화와 관행 개선에도 일조할 수 있는 논의들로 인식의 폭이 확대되어 왔다는 사실은 부인하기 어렵다.

1) 학업 연속성 보장을 위한 제도

군가산점제 폐지와 재도입 논란이 가속화된 초기 시점부터 복무 중 학업 중단과 자기계발 기회의 상실은 군생활에서 커다란 불이익일 뿐만 아니라 향후 취업기회의 축소로 이어질 수 있다는 점에서 이를 개선·보완하는 대안들이 설득력을 갖추게 되었다. 이러한 움직임이 법제화로 발전한 것은 먼저 「원격 수업 수강을 통한 학점취득 인정제도」라 할 수 있다. 이 제도는 2007년 1월 19일 시행되는 병역법 제73조에 처음으로 반영됨으로써 복무 중에도 학업을 지속할 수 있는 법적 기반을 갖게 되었고, 같은 해 4월 고등교육법 23조, 시행령 15조를 통해 학기당 3학점,

연간 6학점을 취득할 수 있는 법령 정비를 완료하였다. 이에 따라 「대학 원격강좌 학점취득 인정 제도」와 「군 특기병 교육훈련과정 학점 인정 제도」로 발전하였다. 이 제도의 활용 현황을 보면, 2012년 현재 기준 84개 대학에서 원격강좌를 개설하고 있고, 점차 대학 수를 늘어 나갈 예정이다(국방백서, 2012). 또한 군 교육훈련과정을 교육과학부의 평가인증을 거쳐 대학 학점으로 인정받는 제도가 운영되어, 22개 병과 학교 87개 과정이 인정을 받았으며, 이 과정을 수료한 의무복무 병사들이 국가평생교육진흥원으로부터 2~3학점을 취득하였고, 이것을 학점을 인정하는 대학이 2012년 현재 187개 대학으로 늘어났다(국방백서, 2012).

이외에도 「검정고시지원」은 고졸 미만 학력을 가진 의무복무 이행자들을 지원하기 위한 제도로써 부대별 학습장소 제공, e-러닝 콘텐츠 제공, 학습지도 가능한 장병 활용 등이 이루어지고 있다(국방백서, 2012). 또한 「국가기술자격 취득 활성화」를 위해서 한국산업인력공단과 한국방송통신전파진흥원으로부터 84개 국가기술자격 종목을 위탁받아 군 내에서 연 2회의 검정을 시행하는 등 자격취득을 활성화하고 있다(국방백서, 2012). 2009년부터는 전문적인 직무능력을 갖추어 취업 준비에 도움을 주기 위한 장병 1인1자격 취득을 추진하고, 2012년부터는 장병 전원이 1개 이상의 자격을 취득하도록 하고 있다(국방백서, 2010).

2) 처우개선 및 건강권 보장을 위한 제도

병사들에 대한 지원은 열악한 봉급수준이나 휴가비를 인상해주거나 현실화해 주는 것을 포함해서

10) 박선영, 안상수, 김영택, 곽용수, 장명선(2007). 군복무에 대한 사회통합적 보상체계 마련을 위한 정책방안 연구: 군가산점제 부활 논쟁을 계기로, 한국여성정책연구원 보고서, p. 92.

병영생활을 획기적으로 개선해 나가는 등의 처우를 바꾸어 가는 것 그리고 복무 중의 건강을 유지할 수 있도록 보장하는 제도 등이 중요할 것이다. 이에 국방부는 2011년부터 군대 내 언어폭력 근절, 올바른 언어 사용을 촉진하기 위한 노력으로 「병영생활 행동강령」을 제정 시행하고 있다. 또한 교육훈련과 휴식을 명확히 구분하기 위하여 일과표 개선, 입대 동기단위의 병영생활관 편성을 확대, 외출·외박 확대를 통한 복무만족도 제고를 위한 노력을 기울이고 있다.

복무 중의 병 봉급이나 위험근무 수당, 휴가비 등을 현실화 하려는 노력으로 국방부는 2012년 상병 기준 월 97,000원으로 인상하고, 정기 휴가 시 휴가비 20% 인상, 위험근무수당 인상, 함정 출동가산금을 신설한 바 있다(국방백서, 2012). 봉급이나 여비가 중앙경리단을 통한 나라사랑카드계좌로 지급이 일원 화됨에 따라 부가서비스의 하나로 휴가·외박 등 영의 활동 중 상해·사망사고 발생 시 보험금을 지급받을 수 있는 상해보험서비스가 2010년 3월부터 이루어져(국방백서, 2010년), 2011년 7월부터는 보험지급금 규모를 확대하였다(국방백서, 2012).¹¹⁾ 이와 병행하여 휴가 장병을 대상으로 놀이공원, 축구 및 농구 경기 관람 등을 무료로 이용하도록 하고, 휴가 중인 병사들도 민간 콘도를 회원 가격으로 저렴하게 이용할 수 있게 하는 방안을 모색 중인 것으로 알려지고 있다(국방백서, 2012).

병사들의 삶의 질을 향상시키기 위한 노력과 함께 병사들의 건강권 보장은 군인 자신뿐만 아니라 그 가족들에게도 큰 관심사일 것이다. 이에 국방부는 전입 신병 대상의 주치의 개념을 도입하여, 대대급

군 의관과 일대일 건강 상담을 의무화하여 질병을 조기에 발견하고 진료를 실시하거나 상급기관에 진료를 의뢰하는 제도를 운영하고 있다. 또한 2012년 국방백서에 따르면, 입대한 병사들이 건강한 상태로 사회에 복귀할 수 있도록 군 복무의 중간 시점인 상병 시기에 국민건강보험 기준에 준하는 건강검진을 2012년부터 시범 시행하고 2013년부터 전면적으로 확대 시행할 예정이다.

최근 기획재정부에서 발표된 ‘2014년부터 달라지는 병영생활’에 관한 보도자료¹²⁾에 의하면, 병영생활관 리모델링을 통해 침상형으로 바꾸고, 단열·방수, 내부 마감재 교체 및 화장실을 개선하며, 장병들이 자기계발과 휴식을 한 곳에서 해결할 수 있도록 생활 밀착형 복합 복지시설인 “병영문화쉼터”를 ‘13년부터 단계적으로 설치할 계획이라고 밝히고 있다. 병영문화쉼터는 장병들의 공부, 체력단련, 여가활동 등을 한 곳에서 One-Stop으로 해결할 수 있도록 사이버 지식정보방, 이발소, 도서관, 체력단련장 등 다양한 용도로 활용할 수 있도록 설계된 시설이다.

3) 군 복무 중 취업지원을 위한 제도

앞서 학업연속성을 지원하는 것 역시 궁극적으로는 취업과 연계된 지원의 성격을 지닌다고 할 수 있으나 여기에서는 취업을 직접적으로 지원하는 제도를 알아보았다. 현재 복무 중에 있는 병사들을 지원하는 제도는 「청년고용촉진특별법」 제17조에 따른 지원이 유일하고, 2018년 말까지만 한시적으로 적용되는 법이다. 제17조의 법률 조항을 보면, “정부는 군 복무 중인 청년의 제대 후 취업·복직 등을 위하여 필요한

11) 2010년 3월 시행 시기에는 상해보험금 최고지급액이 1천만 원에 그쳤으나, 2011년 7월부터는 최고지급액 6천만 원 보장으로 바뀌었다.

12) 「2014년 달라지는 우리 장병들의 병영생활」 기획재정부 홈페이지 자료, 2013년 11월 13일.

행정지원체제·훈련체제 및 예산지원체제 등의 인프라를 구축할 수 있다. 이 경우 전역 3개월 전부터 병영 내 취업교육, 특별휴가 등 원활한 사회복귀 또는 취업기회 부여를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이 법을 근거로 2009년부터 2010년까지 고용노동부는 단기 복무 장병들을 대상으로 취업캠프를 열어 고용시장 분석, 진로상담, 모의면접 등의 프로그램을 진행하였으나, 2011년 이후에는 정부 예산이 반영되지 않아 지속적으로 시행하지 못하고 있다(김용기, 2011, 98쪽 참조).

4) 의무복무 중인 군인에 대한 재정적 지원

2009년부터 ‘일반 학자금 대출’을 받은 후 입대한 현역병에게 복무기간 중 이자 상환을 유예해 주는 제도가 시행되어 오다가 2012년부터는 교육과학기술부와 국방부가 협의를 거쳐 ‘취업 후 학자금 상환 대출’을 받은 현역병사에게도 확대 되어 「복무 중 학자금 대출금 이자 국가부담」 제도를 시행하고 있다(국방백서, 2012). 이 제도의 주요 골자는 ‘취업 후 학자금 상환 대출’과 ‘일반 학자금 대출’ 방식 중 ‘일반 학자금 대출’의 경우 2009년부터 「군 복무 중 이자 납부 유예」 제도가 먼저 시행되다가, 2012년부터는 ‘취업 후 학자금 상환 대출’을 받은 현역 병사에게도 복무기간 중, 발생하는 대출 이자에 대해서 국가가 이를 대신 부담하겠다는 취지인 것이다. 또한 최근 의무복무 중인 군인에 대한 재정 지원의 일환으로 「국민건강보험료 지원 제도」가 시행되게 된다. 2013년 6월 병역법 개정을 통해 국민건강보험료 지원에 관한 77조 3항을 신설하고, 2014년 1월 1일부터 지원 대상이 현역병뿐만 아니라 상근예비역 및 공익근무요원에게도 적용하도록 하고 있다.

5) 사병 급여 현실화

현역병에 대한 처우개선의 일환으로 급여가 현재보다 상향조정될 것으로 보인다. 독일의 의무병들의 경우, 40~50만원 수준의 급여를 받고 있는데 비해서 우리나라의 경우, 이등병이 97,000원, 병장이 129,600원으로 상대적으로 열악하다. 이에 따라 기획재정부와 국방부가 사병급여 현실화라는 목표를 갖고 2014년 병 봉급을 15% 인상하기로 하였고(기획재정부, 2013), 매년 이러한 기초를 유지하여 2017년까지 사병급여 2배 인상을 단계적으로 추진할 계획이다(중앙일보, 2013. 11. 9).

결론 및 논의

이상에서 보는 바와 같이, 현재까지 병역 의무복무 군인에 대한 지원과 보상을 위해 어떤 제도들이 시행되고 있는지를 복무 중 그리고 복무 이후로 나누어 개략적으로 살펴보았다. 중·장기복무자의 경우, 제대 군인지원에 관한 법률의 적용을 받는다는 점에서 이 법률의 혜택을 받지 못하는 의무복무 군인에 대한 지원 내용 현황을 정리해 볼 수 있었다는데 의의가 있고, 19대 국회의원 발의를 통해서 그리고 국방부, 국가보훈처, 병무청 등에서 군가산점제 재도입과 더불어 의무복무 제대군인에 대한 정년연장의 필요성까지도 주장하고 있는 시점이기에 더욱 중요한 의미를 갖는다. 군가산점제 폐지를 찬성하고, 재도입을 반대하는 쪽에서는 이러한 논의가 불불을 때마다, 의무복무 제대자에 대한 보상은 필요하지만, 군가산점제의 재도입은 군에 갈 수 없는 사람에 대한 차별 대우라는 것이고(정진성, 2001, 17쪽), 우리 사회가 관심을 가질 여력이 없는 소수집단의 문제

(교육정도가 낮은 집단, 전과자 및 장애자¹³⁾, 고아, 귀화자, 혼혈인¹⁴⁾, 여성 등)를 더욱 악화시킬 우려를 내포하고 있다는 지적(유은정, 이영민, 2011, 8쪽 참조)을 누차 반복해 왔다. 즉 군가산점제 재도입에 대해 반대만을 주장하는 것이 아니라, 학업의 연속성 유지와 처우 개선을 위한 병영생활환경개선을 함께 주장해 왔고, 국가재정이 투입되더라도 의무복무 제대 군인 모두에게 실질적인 혜택이 돌아 갈 수 있는 방안을 제시하는 노력을 병행해 왔다(예컨대, 박선영 등, 2007; 김선택 등, 2010). 이러한 주장의 밑바탕에는 대안 없는 반대만을 일삼는다는 오해를 불식시키려는 의미가 컸지만, 군가산점제를 대체할 보상 대안 논의가 자칫 여성 및 소수자 집단의 고용평등 환경을 심각히 저해하는 쪽으로 결론이 날 가능성을 미연에 방지하고자 하는 의미도 크게 작용하였을 것으로 보인다. 이런 점에서 본다면, 최근 등장하고 있는 군의무복무자에 대한 정년연장 논의는 군가산점제와는 일면 다르다고도 할 수 있겠지만, 원천적으로 군복무가 어려운 사람들에게 또 다른 차별 문제(헌법에서 중요한 가치를 부여하고 있는 ‘고용상의 남녀 평등’이나 ‘장애인에 대한 차별금지’를 저해하는 문제)를 야기할 수 있다는 점에서 명목상으로는 다를 지언정 군가산점제 재도입과 다른없는 제도일 수 있다는 우려를 피하기는 어려울 것이다.

또한 군가산점제 재도입에 관한 한기호의원 발의안에 대한 논의에서 가산점제가 극소수의 의무복무자에게만 혜택이 돌아가는 제도이므로 부적절하다는 반대쪽 입장이 군가산점제 재도입을 찬성하는 쪽에서는 엉뚱한 방향으로 정당화되는 양상도 나타나고

있다. 즉 한기호의원 발의안이 취업지원실시기관의 채용시험에 응시하는 전체가 수혜자가 될 수 있으므로 군가산점제가 일부에게만 혜택을 주는 제도가 아니라, 다수의 제대군인에게 주어지는 보상으로서의 실효성이 충분하다는 논리이다. 그러나 반대쪽 입장에서 보면, 군가산점제의 본질이 소수집단의 평등권 및 공무담임권을 침해하는 제도라는 점에서 재론의 여지가 없으므로, 이전의 가산점제도처럼 의무복무제대 군인 소수에게만 혜택이 주어지는 가산점제도를 고수할 것이 아니라 다수에게 실질적인 혜택을 줄 수 있는 다른 대안을 적극적으로 모색할 것을 촉구하는 의미가 강하다. 그런데 군가산점제 혜택범위가 극소수에 불과하다는 지적이 군가산점제 재도입을 주장하는 쪽에서 이를 오해하여 취업지원 실시기관에게까지도 포괄하여 가산점 수혜자의 범위를 오히려 넓힘으로써 마치 군가산점제 재도입의 합리성을 갖춘 것으로 이해하는 것은 본말이 전도된 해석의 오류를 범하였을 뿐만 아니라 매우 자의적인 접근을 하고 있다는 지적을 피하기 어렵다.

어찌되었든 군가산점 폐지 이후, 의무복무 제대군인 다수에게 실질적인 혜택을 줄 수 있는 대안적 보상이 필요하다는 반복된 논의는 해를 거듭할수록 군가산점제도 재도입 이외의 대안을 마련하여야 한다는 국민적 공감대 확산의 계기가 되었다. 법무처의 주요 관심사로 등장하여 그 동안 정부의 재정적인 한계라고만 여겨져 대안 논의에서 아예 제외되었던 영역에서까지도 새로운 대안들이 모색되는 커다란 진전이 이루어지고 있다. 예컨대, 병역의무기간 전부를 국민연금 가입기간에 산입(최영희 의원발의, 2008; 송영근

13) 정진성, “군가산점제에 대한 여성주의 관점에서의 재고”, 한국여성학, 17(1), 15쪽.

14) 2010년 이전까지 해당되는 것을 말하며, [법률 제9946호, 2010.1.25., 일부개정, 시행 2010.7.26.] 인종·피부색 등으로 인하여 병역을 수행하는데 심각한 영향을 받을 것으로 인정되는 사람에 대하여 보충역 또는 제2국민역으로 편입하도록 하는 규정을 삭제함(법 제65조제1항제3호 삭제).

의원발의, 2013; 이언주 의원발의, 2013), 사병 급여 현실화 추진(국방부, 기획재정부, 2013)이 이루어지고 있고, ‘제대지원금’(김금래 의원발의, 2008), ‘취업 시 복무기간에 상당하는 기간 소득세 면제’ 등의 논의가 수면위로 부상하고 있다. 또한 대안의 유형도 다변화되어 ‘군복무 부적응 사병 맞춤형 지원’(여성가족부, 2013), ‘군장병의 청소년수련시설 이용지원’(여성가족부, 2013), ‘한부모 가족 아동 보호연령 연장 추진¹⁵⁾’(여성가족부), ‘병영도서관과 지역 공공도서관 간 도서통합시스템 구축을 통한 병영 독서 활성화’(국방부, 지자체, 2013), ‘청년의 나이’ 연장(고용노동부) 등의 대안이 제시되거나 추진하고 있는 상황을 맞이하고 있다.

이와 같이 병역 의무복무 군인 및 제대군인에 대한 지원과 보상 논의가 활발하게 진행되는 가운데서도 의무복무 제대군인에 대한 ‘군가산점제 재도입’, ‘복무기간만큼의 정년연장’ 그리고 ‘취업보호실시기관의 군 경력 및 호봉 인정’에 관한 논의도 여전히 함께 진행되고 있는 상황이어서, 어떤 지원 및 보상이 비제대군인들도 수용할 수 있으면서 병역의무 이행자에게도 실질적인 혜택이 될 수 있는 합리적 보상인가에 대한 합의가 전제되지 않고 있다는 문제점은 여전히 주요한 갈등의 불씨로 남아 있다. 더구나 ‘군가산점제’, ‘정년연장’, ‘취업보호실시기관의 군 경력

및 호봉 인정’, ‘제대지원금 지급’, ‘사병 급여 현실화’ 추진 등이 동시다발적으로 논의되고 있는 상황에서 과연 병역의무복무자에 대한 지원과 보상 규모가 과연 어디까지여야 하는가에 대한 합의 또는 가르마가 필요한 시점이라 생각된다. 이러한 주장이 인생의 중요한 시기에 병역의무이행으로 인해 희생한 시간과 기회의 상실의 크기와 깊이를 결코 폄하하거나 과소 추정하려는 의도를 가진 것이 아니다. 군가산점제 재도입을 포함한 ‘정년연장’, ‘취업보호실시기관의 군 경력 및 호봉 인정’, ‘제대지원금 지급’, ‘사병 급여 현실화’ 등의 보상 대안을 고려하는데 있어서 그 대안이 “군복무에 대한 보상으로서의 상징성뿐만 아니라 그 보상으로 인해 불이익을 받을 수 있는 사회적 약자들에게 미치는 부정적인 의미의 상징성도 함께 고려한 우선순위¹⁶⁾가 정해질 필요가 있으며, 이러한 바탕 위에서 병역의무이행자 지원 및 보상 대안에 관한 모처럼의 활발한 논의가 생산적인 논의로 전개될 수 있다고 보고 있기 때문이다. 정부 3.0을 계기로 그 어느 때보다도 부처 간 협업이 강조되는 시기니만큼 각 부처가 갖고 있는 정보공유를 통하여 각 대안이 갖는 효과와 부작용을 시뮬레이션하여 비교해 볼 수 있는 적절한 시기를 맞이하고 있다는 점에서 대안의 우선순위에 대한 보다 심층적인 분석이 활발히 이루어질 수 있기를 기대해 본다.

15) 2013. 8.14. 한부모가족지원법 개정안 제출: “병역의무를 마친 한부모 가족 아동의 경우, 지원 대상 연령을 병역의무이행 기간만큼 연장”하는 내용

16) 유은정, 이영민(2011). 헌법이론과 실무: 제대군인 가산점제. 헌법재판소 헌법재판연구원. 114쪽

참 · 고 · 문 · 헌

- 국가보훈처(2009). 국가보훈발전기본계획(2009~2013)
- 국방부(2011). 2010년 국방백서, 국방부.
- 국방부(2013). 2012년 국방백서, 국방부.
- 기획재정부(2013). 「2014년 달라지는 우리 장병들의 병영생활」 기획재정부 홈페이지 자료. http://www.mosf.go.kr/news/news02.jsp?boardType=general&hdnBulletRunno=62&sub_category=127&hdnFlag=1&hdnDiv=182&&actionType=view&runno=4018876(2013. 11. 13.)
- 김선택(2010). 군가산점제 부활, 헌법적, 정책적으로 타당한가?: 군복무에 대한 합리적 지원방안의 필요성. 公法研究, 40(2), 251-290.
- 김용기(2012). 기본의무로서의 병역의무와 의무이행자에 대한 합리적 보상방안. 고려학대학교 대학원 석사학위청구논문.
- 박선영, 안상수, 김영택, 곽용수, 장명선(2007). 군복무에 대한 사회통합적 보상체계 마련을 위한 정책방안 연구: 군가산점제 부활 논쟁을 중심으로
- 안상수(2012). 군가산점제 재도입 추진의 전개와 주요 이슈. 「젠더리뷰 (한국여성정책연구원)」, 여름호, pp.41-42.
- 유은정, 이영민(2011). 헌법이론과 실무: 제대군인 가산점제. 헌법재판소 헌법재판연구원.
- 이정표 등(2009). 연금비대상 제대군인의 기업내 근무영역 확대 방안. 국가보훈처 용역보고서.
- 중앙일보(2013). http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=13089245 (2013.11. 9.)

젠더 관점을 반영한 여성노인의 노후보장¹⁾

장 미 혜

한국여성정책연구원 연구위원

저출산 현상과 맞물리면서 급격히 고령화 사회로 변화하고 있는 한국 사회에서 노인의 빈곤문제는 중요한 사회적 현안 문제로 대두되고 있다. 노인 빈곤의 문제는 빈곤상태에 있는 노인의 범위가 전체 노인인구의 40%를 넘어서는²⁾ 매우 광범위한 수준이라는 점과 절대적인 빈곤의 수준이 심각하다는 두 가지 특성을 보이고 있다. 저소득층과 여성들 사이에 넓은 사각지대가 존재하며 급여수준도 낮은 국민연금제도는 저소득 노인 인구층의 빈곤을 해소해주기에는 역부족이다. 65세 이상 노인 국민연금 수급률에 대한 장기전망도 2015년 35.7%, 2020년 41.0%, 2030년 50.2%에 머물고 있어 보편적인 노후소득 보장제도로써 한계를 보이고 있다(보건복지부, 2013). 이러한 문제점을 보완하기 위해 이제 막 시작한 기초노령연금은 노후소득을 대체하기에는 절대액이 부족한 실정으로, 현재의 노인세대들은 우리 사회에서 빈곤층으로 전락할 수 있는 제도적 안전장치로부터 소외되어 있는 대표적인 집단이라고 볼 수 있다. 2008년도에 도입되어 노인가구의 약 70%가 수혜를 받고 있는 기초노령연금의 1인당수급액은 1인가구의 최저생활비에 훨씬 미달하는 액수만을 지원받고 있다. 서구 사회의 경우 노후 소득보장체계가 발전하면서 노인 빈곤율이 개선되고 있는데 반해 우리나라의 노인 집단의 빈곤율은 경제적 상황이 나아지고 있음에도 불구하고 개선되기보다는 오히려 악화되고 있다는 특성을 보인다(여유진 외, 2012).

1) 이 글은 2012. 한국여성정책연구원 <여아와 여성이 안전한 지역사회 환경조성방안 IV>, 2013. 보건사회연구원 <여성노인의 노후빈곤 현황 및 대응정책>의 연구결과와 일부이다.

2) 전체 노인의 빈곤율은 노동패널을 분석한 자료에서는(김옥금, 2007) 53%, 노후보장패널자료를 분석한 이번 연구에서는 전체 노인중 43.5%가 빈곤층인 것으로 추정되고 있다.

노인빈곤의 문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있는 한국 사회의 현실을 보면 전통적인 부모부양과 효에 대한 가치관이 와해되고 부모와 자식 간의 관계에 관한 사회적 규범이 빠르게 변화해가고 있다는 것과 밀접한 연관성을 지니고 있다. 자녀 세대들은 부부와 자녀의 핵가족을 가족의 중심으로 생각하고 핵가족의 범위를 벗어나는 가족구성원의 부양을 짐스러워하고 있다. 많은 노인들이 신체적으로 쇠약해지고 질병을 앓고 있기 때문에 경제적 생산 활동은 커녕 일상생활을 하기에 불편한 상황에 처해 있고, 가족으로부터 아무런 돌봄도 받지 못하고 방치되어 있으나 이를 뒷받침 해줄 제도적 기반은 이제 도입상태에 있다. 아직 생활비에 못 미치는 지원을 받고 있거나, 부양가족이 있다는 이유로 최소한의 지원조차 받지 못하기 때문에 국가와 가족으로부터 이중적인 소외된 상태에 놓여 있는 것이다. 노후생활을 하기에 충분한 저축이나 재산을 가지고 있다고 응답한 80대 이상 여성노인의 비중은 16.9%에 불과한 것으로 나타나고 있다(장미혜 외, 2012).

이처럼 한국사회에 만연되어 있는 노인 빈곤의 원인은 1) 노인빈곤의 원인은 개인적으로 노동시장에서의 은퇴로 인한 근로소득의 감소내지는 중단, 2) 노후의 소득감소에 대비할 수 없는 생애 내에 누적되어온 자산소득이나 사적연금의 부족, 3) 건강이 허락된다고 해도 노인에게 주어진 일을 할 수 있는 기회가 적어서, 4) 가족이나 친척 등으로부터의 지원의 부족, 5) 국민연금, 특수직연금, 기초생활보장급여, 기초노령연금 등 제도적으로 지원해주는 공적이전소득액의 절대액 부족, 혹은 지급자격으로의 미달 등으로 인해 수급대상자가 되지 못하는 점이 복합적

으로 작용한 결과라고 볼 수 있다.

노인빈곤 문제가 심각한 가운데 여성노인의 빈곤은 더욱 심각함에도 불구하고 우리나라의 여성노인들의 빈곤은 빈곤계층 전체와 구별되는, 한국 사회의 급격한 변화로 인한 이들 세대만이 지닌 고유한 특성에 충분히 주목되지 않아왔다. 은퇴로 인한 근로소득의 감소는 남성노인과 여성노인이 모두 함께 겪는 빈곤의 원인으로 지목되고 있다. 하지만 대부분의 여성노인들은 생애기간 동안 지속적으로 연금수혜를 받을 수 있는 공식적인 일자리를 유지하고 있는 남성들과 달리, 소득이 중단된 이후 일할 수 있는 기회가 없기 때문에 소득의 공백을 메꾸어 줄 별다른 수단 없이 노후를 보내게 된다는 점에서는 차이를 보이고 있다.

현재 연령이 65세 이상인 여성노인들이 태어나고 성장한 시대적 특성이 이들의 노후의 삶에 한국사회의 산업화과정이 응축되어 반영되고 있다. 이들 여성노인의 첫 번째 세대적 특성은 여성들의 경제활동 참여가 늘어나면서 가족구성원들이 가정에서 노인을 돌보기 힘든 시대에 노후를 맞이한 첫 세대라는 점이다. 혼자서 일상생활을 할 수 없는 여건임에도 불구하고 시설에 입소하지 못하고 가족의 돌봄 없이 혼자서 생활하는 여성노인이야말로 가장 대표적인 취약계층이라고 할 수 있다.

여성노인 빈곤의 특수성은 단순한 소득의 중단 뿐만 아니라 생애사적으로 누적되어온 소득과 자산 소득의 젠더 간 불평등이 중요한 이유로 작용한 결과라는 점이다. 이들이 경제활동이 가능하던 시기에 한국사회는 산업화 되어가는 과도적 시기였기 때문에 여성을 위한 일자리는 제한되어 있었다. 뿐만 아니라 많은 여성노인들이 고등교육의 수혜가 확대되기

이전에 태어나고 성장하였기 때문에 교육수준이 낮아서 이들이 일할 수 있는 직종은 제한적일 수밖에 없었다. 많은 여성노인들이 일을 할 수 있었던 자신의 생애기간 동안 무급가족종사자로서 혹은 비공식적 이거나 간헐적으로 일할 수밖에 없다. 이러한 노동시장경력의 단절로 인해 여성노인들은 공적연금의 수혜자격에서 배제되고 노후를 대비해서 사적으로 축적해온 연금이나 저축액도 남성노인에 비해 적다.

전반적으로 현재 한국 사회 여성노인의 빈곤은 교육기회와 소득수준의 세대간 불평등, 성별불평등, 생애기간 내의 소득불평등이 누적되어온 총체적 결과라고 할 수 있다. 미래에 노인인구 중 교육수준이 높고 자식에게 의존하지 않고 스스로의 노후를 대비하는 베이비부머세대가 차지하는 비중이 늘어나면 여성노인빈곤의 양상은 변화할 것이다. 그러나 현시점에서 노인인구의 대부분은 경제적으로 잘 준비하지 못한 상황에서 그들이 기대했던 것보다 긴 노후를 보내고 있기 때문에 심각한 노후빈곤을 경험하고 있다. 현재 어느 때보다 빈곤상태에서 각종 질병에 시달리고 있으면서 가족구성원으로부터 제대로 보호받지 못하고 있는 여성노인들을 위해 최저생계비를 보장해줄 수 있게 하기 위한 연금개혁과 기초생활비의 지원, 안전하고 저렴한 주거시설 제공, 가족의 무관심과 방임을 대신해 줄 돌봄 서비스의 개입과 같은 대책이 필요한 실정이다.

여성노인의 관점에서 본 연금 개선방향³⁾

우리나라의 노후소득 보장체계는 기본적으로 소득

활동과 기여금 납부를 전제로 급여가 제공되기 때문에 경제활동 참여 기회가 매우 제한적이고, 전통적인 가족돌봄자(무급 가족종사자) 역할을 해왔던 대부분의 여성노인은 현행 노후소득 보장체계의 사각지대에 놓일 가능성이 높다. 여성은 소득기간이 짧고 수명은 길어, 자녀양육 등 돌봄에 대한 충분한 보장이나 제도적 배려 없이 소득 및 기여와 급여를 연계시키는 개혁은 여성에게 불리할 수밖에 없다. 노령계층에 대한 기초소득보장을 위한 기초노령연금제도는 개인단위로 지급되는 현금이기 때문에 국민연금제도의 사각지대를 보완해주고 여성노인의 빈곤을 감소시키는데 효과가 있지만, 아직 기본적인 생활을 보장해주기에는 그 절대액이 부족한 실정이다. 이러한 점을 감안할 때 고용여부나 고용기간만 반영된 현재의 국민연금제도의 수급기준의 보완이 필요하며, 예산의 제약이 있겠지만 연금급여율의 설정 시 연금가입기간이 짧다고 하더라도 실질적 연금급여액이 최저생활을 보장해주는 방향으로 나아가는 방향으로의 개혁이 필요하다. 이때 시간제나 자영업 종사자의 비중이 높고 남성들에 비해 임금수준이 낮은 여성노동의 특성을 반영하고, 돌봄노동의 가치를 고려하는 방안을 검토해야 한다.

그리고 마지막으로 1997년 도입된 분할연금은 혼인기간이 5년 이상인 경우, 혼인기간에 축적된 연금권에 대해 균분하여 부부간에 권리를 갖도록 하고 있다. 도입 당시 여성이 재혼하는 경우 분할연금을 받지 못하는 것으로 되었던 것은 2007년 법 개정으로 수정되어 재혼한 경우에도 분할연금 수급권이 인정되고 있다. 분할연금의 실질적 수급권은 배우자의 노령연금수급권이 발생했을 때 발생

3) 이 부분은 석재은(2012) “한국의 연금개혁과 젠더레짐의 궤적 : 젠더통합 전략을 통한 젠더평등을 향하여” 한국여성학 28(3): 95-144.에서 발췌 인용하였음.

한다. 따라서 배우자가 조기 사망 및 수급기간요건 미충족으로 노령연금수급자격을 획득하지 못하였을 경우 분할연금 수급권은 적용되지 못한다. 연금재정에 중립성을 유지하고자 노령연금수급권의 발생시점에서 분할연금 수급권이 발생하도록 설계한 것은 여성의 독립적 연금수급권 지원에 미흡하다. 선진국에서도 분할연금의 급여분할 시점은 급여수급 시점이 아니라 이혼시점 혹은 혼인기간 동안 지속적으로 분할 관리하고 있다. 혼인기간 동안 지속적으로 급여를 분리하는 것은 행정낭비가 될 수 있으므로, 분할연금 사유가 발생한 이혼 시점에서 혼인기간 동안의 연금권을 분할하는 방식을 취하는 것이 보다 합리적인 개선책일 수 있을 것이다.

여성노인을 위한 일자리 제공

현재 정부에서 실시하고 있는 노인 공동작업장, 취업알선센터, 고령자인재은행, 노인인력지원기관, 노인 일자리 박람회 등의 노인일자리 창출 정책에 대한 본 조사결과, 많은 노인들이 인지하지 못하고 있지만 특히 여성노인들의 인지도는 더욱 떨어지고 있는 것으로 나타났다. 실제 일자리를 찾아서 근로 활동을 하고 있는 노인들은 여러 가지 장애요인으로 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났는데, 그 중 하나가 취업정보의 부족 등을 제시하고 있다. 따라서 노인 일자리에 대한 제도적 장치를 확립하는 것도 중요하지만 동시에 실제 정책에 대한 인지도가 낮은 여성 노인들이 이를 적극적으로 활용할 수 있는 홍보활동도 매우 중요할 것이다. 이를 위해서는 노인들이 자주 이용하는 보건소, 경로당, 주민자치센터, 반사회

등에 노인일자리 정책이나 사업에 관련한 브로셔를 제작하여 배포하여야 한다. 이를 통해 노인들이 ‘어디에 가면 일자리관련 정보를 구할 수 있다’라는 인식을 심어주어야 한다.

여성노인의 취업촉진을 위한 사회기반을 조성하기 위해서 기업에 대해 인센티브를 제공하는 방안을 적용할 수 있다. 고령화사회에서 여성노인들은 노인 인구의 많은 비율을 차지하고 있기 때문에 여성노인들에 대한 경제적 구제책은 상당히 의미 있는 작업일 것이다. 인센티브 방법은 여성차별을 제거하기 위한 방안으로 여성을 일정비율 고용한 기업에 대해서는 정부조달계약 시 인센티브를 제공하는 식의 기존 정책에서 시사점을 얻을 수 있다. 일정비율 노인을 고용한 기업에 대해 정부조달계약 시 인센티브를 제공하는 것이 필요하다.

저소득층 노인가구에 대한 주거비 지원

노인 1인 가구의 대부분이 법률적으로 지정하고 있는 시설기준에 미달하는 주택에 살고 있음에도 불구하고 주택개조를 위한 지원을 받은 노인가구가 거의 없는 것이 현실이다. 즉, 노인들이 실질적인 수혜를 받을 수 있는 주거 개조비 지원이 이루어져야 한다. 재원조달을 위해 노인장기요양보험의 지원 항목에도 개조비용을 포함하거나, 역모기지제도 내에 주택개조지원비를 포함시키는 방법을 강구해볼 수 있을 것이다. 그리고 대부분의 노인들이 소득이 적다는 점을 감안하여 노인편의시설을 갖춘 주택개조비용을 융자해주고 매월 분할 상환하도록 하는

제도를 도입할 수도 있다.

주거빈곤상태에 있는 저소득층 노인가구에 대한 실질적인 주거비 보조가 이루어지기 위해 (1) 기초생활수급대상인 노인가구가 임대료를 체납하였을 경우 입주자가 지불하지 못한 부분에 대한 임대료를 일정 부분 보조해줄 수 있는 제도가 필요하며, (2) 일정소득 이하의 노인 단독가구에 일정 부분의 월세를 국고에서 보조해주는 방법을 강구해볼 수 있다. (3) 마지막으로 일정한 소득수준 이하의 고령자로 보증인이 없을 때 지방자치단체가 임대료 지불을 보증해줄 수도 있을 것이다. 이는 주택 소유주가 갖는 불안감을 줄여주고, 주택 임차인에게는 안정된 주거환경을 확보할 수 있도록 지원할 것으로 기대된다.

OECD 국가 중 노인자살을 1위를 기록하면서 우리 사회의 모든 노인들이 힘들게 삶을 살아가고 있는 반면 우리보다 고령화사회의 역사가 긴 서구사회에서는 복지체제를 통해서 노인들의 빈곤문제가 해결되면서 보다 긍정적이고 적극적인 노년기에 관심을 기울이기 시작하고 있다. 사람들은 단순히 오래 사는 것이 아니라 노화의 과정에서 겪는 신체적, 정신적 변화에 잘 적응하면서 만족한 삶의 질을 유지하고, 가능한 병으로부터 최소한의 고통만 받으면서 인지적 능력과 신체적인 능력을 갖춘 건강한 상태로

(healthy ageing), 활기차게(active ageing) 적극적으로 활동하고(positive ageing) 보다 풍요롭고 affluent) 성공적으로(successful ageing) 나이를 먹어가기를 원한다(Hung외, 2010). 현재 노년 초기에 접어든 여성노인들은 교육수준이 높아졌고 바로 이전 세대의 노년기를 보아왔기 때문에 노후준비를 하기 시작하고 있다. 시간이 흐르면 한국 사회의 여성 노인들도 장기적으로는 서구 사회의 노인들처럼 적극적으로 노화의 과정에 대처하게 될 것이다(active ageing). 젊고 활기찬 노년세대의 등장으로 노동과 여가의 경계가 사라지게 될 미래에 대비해서 장기적으로는 노인들이 가능한 한 다른 사람에게 의존하지 않고 생활할 수 있도록 할 수 있는 연금지급 확대, 필요한 의료서비스 제공, 노인편의시설이 갖추어진 주거시설 공급 등과 같이 선진국이 이미 수행하고 있는 정책대안들이 시행되어야 할 것이다. 그보다 시급한 것은 빈곤상태에서 각종 질병에 시달리고 있으면서 가족구성원으로부터 제대로 보호받지 못하고 있는 현재의 여성노인들을 위한 최저생계비의 지원, 안전하고 저렴한 주거시설의 제공, 가족의 돌봄을 채워 줄 의료서비스의 개입과 같은 대책이 마련되어야 한다.

참 · 고 · 문 · 헌

- 국민연금공단(2013). “2012년 국민연금 통계연보”
- 보건복지부(2013). “2012년 기초노령연금”
- 보건복지부(2013). “2013년 국민기초생활보장사업안내”
- 보건복지부(2013). “2013년 의료급여사업안내”
- 석재은(2012). “한국의 연금개혁과 젠더레짐의 궤적: 젠더통합 전략을 통한 젠더평등을 향하여” 한국여성학 28(3): 95-144.
- 여유진, 김미곤, 권문일, 최옥금, 최준영(2012). “현세대 노인의 빈곤 실태 및 소득보장방안 연구.” 한국보건사회연구원.
- 윤홍식, 김혜영, 이은주(2005). “절대 및 차상위 빈곤선을 통해본 여성 가구주 가구의 빈곤지위 결정에 관한 연구: 저소득 여성가구주 가구를 중심으로.” 사회보장연구 21(3): 263-293.
- 장미혜 외(2012). “여아와 여성이 안전한 지역사회 환경 조성방안 (Ⅳ): 여성노인의 안전실태와 정책적 대응방안.” 한국여성정책연구원.
- Hung Li-Wen; Kempen G. I. J. M.; Vries N. K. DE(2010). “Cross-cultural comparison between academic and lay views of healthy ageing: a literature review”, Ageing and Society 30(8), pp. 1373-1391.
- Knight, Tess A. Ricciardelli. Lina. (2003). “Successful Aging: Perceptions of adults aged between 70 and 101 years.” International Journal of aging and human development, 56(3): 223-245.
- Warehrer, K. and S. Crystal. (1995). “The impact of coresidence on econmic well-being of elderly Widows.” Journal of Gerontology; Social Sciences, 50(4), pp.250-258.