

제33차 여성정책포럼

## 제1차 저출산고령사회기본계획 (2006~2010)과 여성

| 일 시 | 2006년 7월 11일 (화) 13:30~17:00

| 장 소 | 한국프레스센터 19층 기자회견장

한국여성개발원



# 초대의 글

안녕하십니까?

물빛 푸르른 7월, 한국여성개발원은 ‘제1차저출산고령사회기본계획(2006~2010)과 여성’이라는 주제를 가지고 『제33차 여성정책포럼』을 개최합니다. 저출산 및 고령화의 가속화로 인해 정부 및 민간 차원에서 다각도의 대응방안들이 모색되어 왔으며 그 결과로 지난 6월 7일 제1차저출산고령사회기본계획시안이 발표되었습니다.

이에 한국여성개발원은 동 기본계획이 향후 보다 발전적으로 나아갈 수 있도록 양성평등시각에서 이를 조명해 보며 그 발전방향을 제시해 보고자 본 포럼을 마련하였습니다.

바쁘시더라도 참석하시어 좋은 의견을 나눠주시길 부탁드립니다.

2006년 7월

한국여성개발원 원장 서 명 선

# 행사 일정

---

13:30~14:00 등 록

14:00~14:20 사 회 장 혜 경 (한국여성개발원 가족정책센터 소장)

개 회 사 서 명 선 (한국여성개발원 원장)

인 사 말 변 재 진 (보건복지부 차관)

14:20~16:20 패널발표 신 민 식 (저출산고령사회위원회 저출산대책팀장)

박 창 형 (저출산고령사회정책본부 고령친화산업팀장)

이 재 경 (이화여자대학교 여성학과 교수)

남윤인순 (한국여성단체연합 상임대표)

서 경 (연세의료대학교 산부인과학 교수)

홍 승 아 (한국여성개발원 연구위원)

김 종 숙 (한국여성개발원 연구위원)

석 재 은 (한림대학교 사회복지학과 교수)

박 숙 자 (경기도가족여성개발원 원장)

이 정 옥 (경북여성정책개발원 원장)

16:20~16:30 휴 식

16:30~17:00 종합토론

17:00 폐 회

---

# 목 차

저출산고령사회기본계획 .....	1
『제1차 저출산고령사회기본계획시안』에 대한 비판적 검토 .....	7 2
이 재 경 (이화여자대학교 여성학과 교수)	
『제1차 저출산고령사회기본계획시안』에 대한 의견서 .....	33
남 윤 인 순 (한국여성단체연합 상임대표)	
저출산과 여성 및 어린이 건강 .....	4
서 경 (연세의과대학교 산부인과학 교수)	
일·가족 양립 지원정책 .....	5
홍 승 아 (한국여성개발원 연구위원)	
여성인력 및 노동정책 .....	6
김 종 숙 (한국여성개발원 연구위원)	
고령사회 삶의 질 향상 기반 구축의 평가와 정책과제 .....	76
석 재 은 (한림대학교 사회복지학과 교수)	
중앙과 지자체와의 연계방안 .....	9
박 숙 자 (경기도가족여성개발원 원장)	
경북의 현황과 제언 .....	8
이 정 옥 (경북여성정책개발원 원장)	

## 저출산고령사회기본계획

## 『제1차 저출산고령사회기본계획시안』에 대한 비판적 검토

이 재 경

(이화여자대학교 여성학과 교수)

지난 해 가임 여성 1명이 낳은 평균 자녀수는 1.08명, 이는 세계에서 가장 낮은 수치이다. 낮은 출산율은 인구의 고령화 추세를 가속화시키게 되며 미래 한국사회는 침체와 쇠퇴의 길로 들어서게 될 것이라는 사회적 우려를 증폭시켜 왔다. 이에 정부는 지난 6월 8일 『제1차 저출산·고령사회 기본계획(새로마지 플랜 2010)』(이하 기본계획)을 발표하였으며, 2020년까지 OECD 국가 평균수준인 합계 출산율 1.6명을 목표로 적극적 대응에 나섰다. 출산율을 안정시키기 위한 정부의 ‘기본계획’은 출산행위를 결정하는 다양한 사회경제적 요인을 제시하고 이에 대한 종합적 대책을 모색한 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 이번 대책에서는 현상적인 문제에 대한 단기적 처방만 보일뿐 왜 이러한 변화가 진행되고 있는가에 대한 근본적인 고민이나 장기적 방향설정은 미흡하다. 이 발표에서는 ‘기본계획’에 제시된 저출산 대책을 중심으로 정책사고와 방향설정에 대해 비판적으로 검토하고자 한다.

### ◇ ‘양성평등’은 성별분업(gender division of labor)에 대한 도전 없이는 실현될 수 없다.

‘기본계획’에서는 출산·양육에 유리한 환경조성을 위해 출산·양육의 장애요인 제거와 아동·청소년의 건강한 성장을 위한 사회적 지원망 확충을 목표로 하고 있다. 또한 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화, 가족친화적·양성평등적 사회문화 조성, 건전한 미래세대 육성을 세부분야로 제시하고 있다. 특히 외국 사례에 대한 구체적 검토를 통하여 양성

평등이 출산을 안정에 기여하고 있음을 보여주고 있다. 이전의 정책담론에 비해 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 특히 ‘기본계획’에서는 ‘출산양육에 대한 사회적 책임’을 강화하기 위해 다양한 정책들을 제안하고 있다. 이러한 정책들이 모두 성공적으로 실행된다면 여성의 이중부담은 상당히 덜어질 수도 있으나, 이들 정책이 전통적 성별분업을 약화시키려는 시도를 하지 않는 한 큰 효과를 기대하기 어렵다. 자녀양육에 대한 일차적 책임을 여성에게 부과하고, 가족 내 성별분업을 유지한 채 여성들만을 대상 지원하는 정책은 ‘양성평등’을 지향한다고 볼 수 없다. ‘기본계획’에서는 양성평등을 강조하고 있기는 하지만 여성의 취업을 ‘자아실현’으로 표현하고, 남성에게 3일의 배우자 출산휴가를 주도록 함으로써 성역할에 대한 경직된 사고를 보이고 있다. 또한 ‘가족친화·양성평등 사회문화 조성’을 강조하고 있는데 가족의 의미가 ‘정상가족’의 틀을 넘어서지 못한다면 가족친화와 양성평등은 양립될 수 없는 모순적 딜레마에 빠지게 된다. 출산율이 안정된 유럽 국가들의 정책 방향은 가족과 노동시장의 성차별을 해소하고, 2인 소득가구를 지원함으로써 전통적 성별분업을 약화시키는데 있다는 점을 잊지 말아야 한다.

#### ◇ 출산은 여성만의 문제인가?

과거에는 출산을 인구문제(demographic issue)로 접근한데서 여성문제(women's issue)로 접근하기 시작하였으며, 출산을 하락은 여성과 젠더관계의 변화가 핵심적인 요인임을 부인할 수는 없다. 그러나 자녀 출산을 여성이 혼자 결정하는 것으로 볼 수 없으며, 저출산의 문제도 ‘여성문제’로만 볼 수는 없다. 최근 기혼여성의 경제활동참여가 늘어나면서 2인 소득가구가 증가하고 있다. 그러나 기혼 여성의 노동시장 참여 증가에 따라 2인 소득 가구라는 외형적 형태는 변화하고 있으나 실질적으로 가족 내 성별분업은 크게 달라지지 않고 있으며, 불안정한 성별분업은 부부간의 갈등을 촉발하기도 한다. 이미 여성의 취업으로 전통적 성역할은 변화되고 있지만 가부장적 특권을 유지하려는 남성들은 이 변화를 수용하지 않으려 한다. 따라서 ‘여성 취업이 출산율을 하락시키는’ 결과를 초래하게 된다. 흥미로운 것은 이러한 성역할 분담이 남성들의 결혼 및 자녀관에도 영향을 미친다는 점이다. 요즈음 젊은 남성들은 아버지세대와는 달리 일찍 결혼하여 평생을 가장으로 가족부양의 부담을 지고 싶어 하지 않으며, 때로는 결혼과 자녀출산을 회피하거나 시기를 늦추려고 한다. 지금까지 당연시 해 왔던 성별분업은 남녀 모두에게 부담이 되는 것이다. 따라서 남성들이 전통적 역할에서 벗어날 때 출산율은 높아질 수 있으며, 여성, 남성 모두가 정책의 대상으로 고려되어야 한다.



## ◇ 가치관의 변화가 출산율을 상승시킬 수 있나?

흔히 개인의 가치관이 행위를 결정한다고 한다. ‘기본계획’에서도 결혼관, 자녀관의 변화가 출산율 하락과 관계가 있음을 확인한다. 물론 가치관과 개인의 행위는 관련이 있으나, 다양한 사회문화적 조건과 개인의 의식이 복잡하게 결합되면서 형성되어 온 가치관이 ‘교육’이나 ‘문화운동’을 통해 수정되기는 쉽지 않다. ‘기본계획’에서는 국민들이 평균 2명 이상의 자녀를 원한다는 전제하에 출산·양육의 장애요인을 제거하면 출산자녀수를 증가시킬 수 있다고 본다. 그러나 이러한 문제인식은 개인의 삶과 자녀의 의미에 대한 고민이 부족한 것으로 생각된다. 가족계획사업시기에는 국가의 출산억제 정책이 개인의 사생활에 지나친 개입을 하였음에도 불구하고 가난에서 벗어나고자 한 여성과 가족의 이해와 경제성장이라는 국가의 이해가 공유되어 출산억제정책이 성공할 수 있었다. 그러나 지금은 출산율을 상승시키려는 국가의 이해는 개인의 삶의 질을 중시하는 젊은 남녀의 이해와 일치하는 것 같지 않다. 자녀양육은 부모의 정서적 욕구를 충족시켜주기도 하지만 동시에 많은 노동을 요구한다. 과거에는 자녀와 가족이 성인 남녀의 삶의 중심이었다면 지금은 ‘내 자신의 삶’이 중요하다. 이러한 태도를 단순히 결혼 또는 자녀에 대한 가치관의 변화나 개인의 이기심으로만 볼 수 없으며, 우리들 삶의 의미와 방식이 바뀌어 가는 것으로 보아야 한다. ‘기본계획’에서는 우리나라 젊은이들의 희망자녀수가 2명이므로 양육여건이 좋아지고 ‘자녀의 소중함’을 인식하게 되면 2명 이상 낳을 것이라는 점을 전제하고 있다. 과연 그럴까? 자녀의 소중함, 부모 됨의 기쁨이나 경험은 자녀가 하나있으면 어느 정도 충족되고 그 이후는 개인의 사정에 따라 ‘선택사항’이 된다.

## ◇ ‘정상가족’의 틀 속에서 출산율 상승은 가능한가?

‘기본계획’의 한계는 정책대상이 ‘정상 가족’의 틀을 벗어나고 있지 못하다는 점이다. 혼인율이 감소하고 남녀의 초혼연령은 지속적으로 상승하고 있으며, 따라서 출산자녀수도 감소하고 있다. 많은 연구결과에 의하면 연령이 낮을수록 ‘결혼을 반드시 해야 한다’는 의견에 동의하는 비율이 낮다. 이러한 젊은 세대의 가치관을 학교교육이나 ‘건강가정’ 교육 또는 ‘가족행복’ 캠페인을 통해서 변화시킬 수 있을 것인가? 이미 젊은 사람들 중에는 결혼해서 가족을 꾸리는 것을 중심으로 자신의 삶을 계획하기 보다는 자신이 추구하는 삶에 맞추어 결혼이나 자녀 출산을 계획한다. 외국의 사례를 보면 혼인율의 감소가 반드시 저출산을 결과하는 것이 아니라는 점이 확인되고 있으며, 법률혼에 대한 문화적 규범의 부과정도에 따라 출산율의 차이를 보이고 있다. 출산율 안정에 성공했다

고 평가되는 프랑스와 스웨덴을 보면 신생아의 절반이 독신여성이나 동거 부부사이에서 태어난다. 이는 동거, 독신부모, 이혼 등의 증가를 ‘사회문제’로 보기보다 자신의 삶을 책임지는 성인들의 다양한 삶의 방식을 허용하는 제도적 지원이 필요함을 보여 주는 것이다. 흔히 이러한 이야기를 하면 너무 급진적이라거나 사회적 혼란을 부추긴다고 비난을 사기도 한다. 그러나 결혼을 통해 충족되어 오던 친밀성의 욕구는 후기근대사회에서 구조적 변동을 일으키고 있다는 학자들의 주장이 아니라도 급변하는 젊은 세대의 삶의 방식을 성찰할 필요가 있다.

#### ◇ 양육비 지원보다 인프라 구축이 시급하다.

‘기본계획’에서는 고용불안, 청년실업, 사교육비 부담 등이 출산을 하락을 가속화 시키는 경제적 요인으로 거론된다. 이러한 원인진단은 옳다. 그러나 고용이 안정되면 결혼 연령을 앞당길 수 있고, 사교육비 부담을 줄이면 출산을 유도할 수 있는가? 비정규직에 취업하고 있는 사람들 중에는 정규직 취업이 되면 둘째 아이를 낳는 부부도 있을 것이고, 또한 사교육비의 부담이 크지 않으면 셋째 아이를 낳는 부부도 있을 것이다. 그러나 ‘경제적 요인’ 중에 간과하고 있는 것은 글로벌자본주의 경제에서 확대되고 있는 ‘소비’의 문제이다. 우리는 일상적인 삶과 자녀양육을 ‘소비’를 통해 해결하고 있다. 과거에는 구매하지 않았던 다양한 서비스를 구매함으로써 소비한다. 소비사회를 살아가는 우리는 이전 보다 많은 소득이 필요하고 이러한 현상은 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 과거와는 달리 여성들은 자녀출산이나 양육을 이유로 직장을 포기하기 원하지 않으며, 남편을 포함한 가족구성원들도 소득감소를 이유로 아내의 퇴직을 권하지도 않는다. 강조하고 싶은 것은 사교육비의 경감이 출산을 상승에 미치는 효과가 그렇게 크지 않을 것이라는 점이다. 따라서 저소득층을 제외한 중산층에까지 보육·양육비를 지원하는 것보다 보육시설 설립을 위한 장기적 투자 계획과 학교교육 정상화에 대한 계획을 우선적으로 수립하는 것이 바람직하다.

#### ◇ 남성표준 노동자 모델에 수정이 필요하다.

여성들이 혼인과 출산을 기피하는 주된 이유 중 하나는 노동시장 자체가 성별분업을 정상화하는 가족규범을 기반으로 하고 있으며, 가족의 변화에 비해 노동시장의 재조직화가 아직 이루어지지 않은 것과 관련 있다. 노동시장의 표준 노동자 모델은 돌봄의 책임으로부터 면제되어 있는 남성 생계부양자 중심 모델이다. 노동시장에 참여

하는 여성은 돌봄 노동을 수행하면서 표준 노동자 모델을 따르는 것은 불가능하며, 결국 돌봄의 역할을 기피하거나 미루는 전략을 택하게 되는 것이다. 또한 지금까지 여성이 해왔던 돌봄의 역할에 대한 가치 평가가 제대로 이루어지지 않았기 때문에 돌봄은 여성과 남성 모두에게 매력적인 일이 아니다. 가족 내 돌봄의 책임이 노동시장에서 불리한 조건이 된다면 아무도 돌봄의 책임을 지지 않으려 할 것이다. 저출산 정책은 특히 여성의 평등한 고용참여와 노동시장에서의 실질적 평등을 함께 추구하지 않는다면 그 효과를 기대하기 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 재정 부담과 고용위축을 이유로 일·가족 지원제도 도입에 반발하는 기업은 장기적으로 질 높은 노동력 확보에 실패할 가능성이 높다.

#### ◇ 급변하는 사회에서는 급진적인 정책사고가 필요하다.

출산율의 안정은 우리를 둘러싸고 있는 가부장적 질서에 도전하고자 하는 의지 없이는 이루어내기 어렵다. 아이를 낳고 기르려 하는 성인남녀, 양질의 노동력을 필요로 하는 기업, 국가의 번영을 꾀하는 정부 모두 전통적 사고에서 벗어나야 할 때이다. 출산 행위나 가족의 변화를 이끄는 젠더관계에 대한 고려 없이 저출산 현상에 대한 분석과 정책적 개입은 한계가 있을 수밖에 없다. 지금 우리사회에서 논의되고 있는 정책들이 성평등에 대한 실질적인 요구(practical needs)만을 중시하고 전략적 요구(strategical needs)를 간과하고 있음을 강조해 왔다. 실질적 요구는 현재 상태에서 삶의 조건과 상황을 개선시킬 수 있는 즉각적이고 현실적인 정책을 의미한다. 그러나 실질적 요구는 여성의 삶의 조건을 다소 개선시킬 수는 있으나 불평등한 젠더구조를 변화시키는데 한계가 있다. 한편 전략적 요구는 현재의 열악한 삶을 개선하는 동시에 궁극적으로 평등한 젠더관계를 실현시키기 위한 장기적이고 목적 지향적인 정책 방향을 말한다. 사실이 시점에서 5년 후, 10년 후에 합계출산율이 몇 명이 될 지 예측할 수 있는 사람은 낙관적으로 말하면 많지 않거나, 비관적으로 말하면 거의 없을 것이다. 20여 년 동안 빠른 속도로 출산율을 떨어지게 한 가족계획사업처럼 정부의 출산지원정책이 단숨에 출산율을 상승시킬 수는 없다는 점에 대부분의 사람이 동의한다. 따라서 단기적인 정책 효과를 노리기보다 장기적인 방향설정이 보다 중요하며, 출산율을 안정시킬 수 있을 것이다. 급변하는 사회에서는 그 속도에 준하는 급진적인 사고나 정책이 필요하지 않을까?



## 『제1차 저출산고령사회기본계획시안』에 대한 의견서

남윤인순

(한국여성단체연합 상임대표)

### I. 출산에 대한 여성주의적 인식에 대하여

#### 1. 출산은 ‘의무’가 아니라 ‘선택’이므로 ‘선택’을 위한 환경을 조성해야 한다.

우리나라는 전통적으로 자녀의 출산과 양육의 주 책임자는 여성이며, 이를 여성의 가장 기본적인 의무로 강조해 왔다. 그러나, 그동안 여성이 출산과 관련한 권리를 가졌더라도 이는 여성이 선택 가능한 권리였기 보다는 가족구성원과의 관계가 반영된 권리였기에 온전히 여성만의 권리였다고 말할 수는 없다. 지난 40년간 출산을 통제하던 국가가 이제는 출산을 장려하면서 자녀에 대한 여성의 가치관이 변하고 사회활동이 증가하면서 출산을 지연시킨다고 말한다. ‘저출산’은 출산·양육을 원하는 경우에도 출산·양육이 제약당할 수밖에 없는 사회구조적인 문제가 야기한 결과이다. 따라서 국가는 여성과 가족에게 출산여부에 대한 결정권에 맡기고 마음놓고 출산·양육을 할 수 있는 환경을 조성하는데 초점을 두어야 한다. 국가가 직접 나서서 ‘아이를 더 낳아라, 아니면 하나만 낳아라’하는 식의 개입은 매우 부당한 간섭이다.

#### 2. ‘저출산’ 대책은 직접적인 출산장려정책 차원이 아니라 적극적인 여성고용정책과 육아지원정책, 성평등한 가족정책 등 다양한 사회정책이 함께 어우러져야 성공할 수 있다.

출산율을 회복하기 위해 세계 각 나라들은 장기적이고 지속적인 노력을 해왔다. 출산

율을 어느정도 회복한 프랑스, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등은 여성고용율과 출산율(1.6명 이상)이 동시에 높다. 그러나 독일, 이탈리아는 모성권(집에서 여성이 자녀를 양육할 수 있도록 수당을 주는 방식)을 강조하는 정책 기조 아래 예산을 투입했으나 출산율이 회복되지 못했다. 우리나라의 경우 노동권과 모성권 어느 하나도 제대로 강조하는 정책이 시행되지 못하다가 최근 육아지원정책을 적극적으로 시행하고자 하지만, 출산율을 회복할 만큼 육아정책의 공공성이 확보되지 못하고 있다. 출산율이 회복된 나라의 예에서 보듯이 일과 가정을 양립할 수 있도록 적극적인 여성 고용정책과 육아지원정책, 남성의 가정내 돌봄노동 참여 지원정책이 함께 이루어져야 출산율이 회복될 수 있을 것이다.

## II. 저출산의 요인과 배경

저출산 문제는 여성의 경제활동 참여 자체에 의해 야기되는 것이 아니라 가족구성원의 일-가족 양립의 어려움으로 인해 발생하는 것이며, 가족주의적 방식으로 복지를 구축하는 방식은 여성의 출산·양육의 부담을 가중시킨다. 사회전반의 시스템이 여성의 임금노동 수행을 전제하는 방향으로 변화하는 시점에서, 출산과 이에 따르는 돌봄노동이 여전히 여성 개인의 몫으로 남아있는 이상 저출산 문제는 해결될 수 없다.

### 1. 자녀로 인한 직접비용의 증가 : 높은 보육 및 교육비용

자녀를 양육하면서 부모가 지불해야 하는 직접비용과 기회비용은 개인이 출산여부를 결정하는데 많은 영향을 미치며, 보육비와 사교육비에 대한 지출이 높은 경우 출산시기를 조절하는 중대한 원인이 되기도 한다. 조사에 따르면, 영유아가 있는 경우 40%이상이 보육비용에 대해 ‘매우부담’ 또는 ‘부담이 되는 편’이라고 응답하였다(여성가족부, 2004). 사교육비는 전 소득계층에서 부담을 느끼고 있는 상황이며, 교육수준 향상으로 대학졸업과 취업전까지의 모든 비용을 부모가 부담해야 하므로 자녀수를 조절하게 된다.

### 2. 불안정한 경제상황, 일하는 여성에 대한 차별과 낮은 모성보호

#### (1) 높은 청년 실업율

2006년 4월 실업률을 보면 전체 실업율은 3.5% 수준이나 20대의 청년층 실업률은 8.0%에 이르고 있다. 또한, 직업획득에 이르는 준비과정의 길고, 학교에서 직업으로의

이행이 쉽지 않은 경우 젊은층의 가족형성 시기는 늦어질 수밖에 없다.

## **(2) 모성보호와 여성의 일할 권리에 대한 정책 미흡**

2005년 현재 전국의 가임기(25~39세) 비정규직 여성노동자는 108만여 명으로 여성 임금 노동자의 51%에 달하고 있으나, 이들 중 고용보험 가입 사업장에 근무하는 비정규직 여성 비율은 19.2%에 불과하여(2005.10.31, 중앙일보 기사) 산전후 휴가 90일 동안의 급여 전액을 고용보험에서 부담하더라도 비정규직 여성노동자들은 이를 이용하기 힘들다. 결국 비정규직 여성노동자는 모성보호의 사각지대에 놓여있어 직장생활을 하면서 자녀 출산을 선택하기 힘들며 고용불안정 및 낮은 소득으로 인해 출산시기를 조절할 수밖에 없다. 또한 정규직 여성이라도 산전후 휴가 후 원직복직이 확실히 보장되지 않는 기업문화로 인해 출산시기를 조절할 수밖에 없다.

## **(3) 사실상 성차별인 사회규범**

### **1) 여성의 출산·자녀양육과 직장생활 병행의 어려움**

15~49세 이하 비취업 기혼여성들의 비취업 이유를 살펴보면, 자녀양육(49.0%)이 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 조사에 따르면, 전체 비취업 여성의 52.0%가 취업을 희망하고 있으나 자녀양육에 대한 사회적인 인프라가 부족하여 여성의 취업욕구를 충족시키지 못하고 있다(2003년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사, 한국보건사회연구원, 2005). 이와 같이 직장생활과 출산·양육을 병행할 수 없는 여건에서 여성들의 출산율은 낮아질 수밖에 없다.

### **2) 여성의 취업여부와 무관한 가사분담 비중**

조사에 따르면, 취업여성의 경우 취업으로 인한 어려움으로 가사부담이 40.9%로 가장 높은 비율을 차지하였으나, 맞벌이 가구 남편과 비맞벌이 가구 남편이 가사노동에 사용한 시간은 각각 32분과 31분으로, 주부취업과 관계없이 남편의 가사노동 참여시간 차이는 크지 않은 것으로 조사되었다(2005 통계로 보는 여성의 삶, 통계청). 이와 같이 결혼, 출산이 여성들에게 많은 짐을 부과하는 한, 여성들의 결혼기피, 출산 기피는 당연한 선택일 수밖에 없다.

### 3) 높은 남녀 임금격차

평균적으로 여성임금은 남성임금의 62.8%(2003, 노동부) 수준이며, 50개 기업이 금융감독원에 제출한 2000년과 2005년 상반기 보고서에 따르면 이들 기업의 남녀 직원 임금격차는 2000년 상반기 월평균 106만1천원에서 올해 상반기 월평균 162만1천원으로 52.80% 확대되어 남성과 여성의 임금격차가 심화되고 있는 것으로 드러났다(2005. 9. 20 연합뉴스). 비정규직 여성의 경우 정규직 남성의 약 40%정도의 임금을 받고 있어 임금 격차가 더욱 심각한 것으로 나타나고 있다. 여성의 낮은 임금은 여성 개인의 소득뿐만 아니라 결혼 후 가구 전체의 소득 수준에 영향을 미치므로 가구 소득이 출산양육으로 인해 발생하는 비용을 감당할 수 없을 경우 출산을 기피하게 되는 요인이 되고 있다.

## Ⅲ. 『제1차저출산고령사회기본계획시안』에 대한 의견

### 1. 총평

: ‘기본계획’은 저출산을 야기하는 근본원인에 대한 해결책 제시가 미흡하다

(1) 고용불안, 청년실업 및 여성경제활동 확대, 사교육비 완화를 위한 정책을 제시해야 한다.

‘기본계획’은 저출산의 원인으로 청년층이 처한 불안정한 고용여건, 여성의 경제활동 참여와 자아실현 욕구 증가를 뒷받침할 수 있는 가족·사회구조 및 인식의 변화 미흡을 지적하였다. 그러나 ‘기본계획’안에는 청년 실업과 고용안정을 위한 정책은 전무하며, 여성의 경제활동 참여 촉진과 노동시장에서의 여성 차별을 해소하기 위한 대책도 매우 미흡하다. 또한 저출산의 직접적 원인 중 하나인 사교육비 문제에 대한 대응방안도 ‘방과 후학교 확대’에 그치고 있어 종합적인 사교육비 경감방안이 제시되지 못했다.

따라서 고용불안과 청년실업 및 여성경제활동 확대, 사교육비 완화에 대한 세부정책은 공교육 정책과 인적자원개발계획에서 담는다고 하더라도 이에 대한 포괄적인 정책방향은 기본계획에 제시해야 한다.

(2) 저출산의 근본원인인 성차별을 해소하고 성평등한 지속가능사회로 나아가기 위한 방향을 구체적으로 제시해야 한다.

그동안 여성의 경제활동 참여가 증가하면서 더 이상 여성 혼자만 가족 돌봄을 감당하



기는 불가능해졌고 출산과 양육이 곧 노동시장에서의 차별과 배제로 연결되는 상황에서 여성들의 출산 기피는 자연스러운 현상이었다. 따라서 저출산 문제의 해결을 위해서는 출산과 양육비용을 사회가 부담할 뿐만 아니라, 노동시장에서의 여성 차별을 해소하기 위한 정책이 제시되어야 한다. 특히 여성들의 급속한 비정규직화를 막고 비정규직에 대한 차별을 해소하기 위한 정책방향이 포괄적인 수준이라도 제시되어야 하며, 학교, 가족, 지역 등 모든 사회분야에 만연해 있는 성차별 의식과 관행을 해소하기 위한 계획이 명시되어야 한다. 따라서 각 분야 성차별 해소를 위한 정책을 명시하되, 이를 위해 ‘기본계획’의 정책 비전도 ‘모든 세대가 함께 하는 성평등한 지속가능 사회’로 변경해야 한다.

## 2. 분야별 계획에 대한 입장 및 제안

### (1) 보육에 대한 공공인프라 확충계획이 매우 미흡하다

‘기본계획’안은 국공립 보육시설을 저소득층 밀집지역과 농어촌 등 취약지역을 중심으로 국공립 보육시설을 2010년까지 추가로 1,348개소를 추가 확대하여 국공립 보육시설을 총 2,700개까지 확대하겠다는 계획을 제시했다.

세계 최저에 가까운 한국의 심각한 저출산 상황과 시설대비 5.2%(2005년 12월)에 머무르고 있는 취약한 국공립 보육 인프라의 상황을 고려할 때, 현재 ‘기본계획’에 명시된 국공립보육시설 확충 수준은 정부가 국공립 보육시설 확충을 통한 보육의 공공성 확보에 대해 큰 의지가 없는 것으로 해석될 수밖에 없다.

정부는 저출산 문제의 해결은 물론, 보육의 공공성 확대를 통해 아동 보육의 질과 부모의 공보육에 대한 권리를 보장하기 위해서 국공립 보육시설을 장기적으로 이용아동대비 50%까지 확충하고, 적어도 2010년까지 아동대비 30% 수준으로 확충하는 계획을 마련해야 한다. 이를 위해 여성연합은 아래와 같이 국공립 보육시설 확충을 위한 구체적인 계획을 제시하고자 한다.

#### 1) 국·공립 보육시설 확충의 필요성

##### 가. 신규 보육 수요 충족을 위한 국공립보육시설 확대 필요

- 현재 정부는 출산을 저하로 향후 아동수가 줄어들 전망인데다 민간보육시설의 정원이 미달되고 있으므로 국공립보육시설의 추가 확대 계획을 소폭으로 설정하고 있음  
(여성가족부는 2010년까지 국공립보육시설 1,348개소 추가 확대)
- 그러나 현재 보육시설 이용비율은 32.2%(2005. 6월 기준)에 그치고 있음. 향후 여성의 경제활동참가율이 늘고 질 좋은 보육시설의 확대와 보육료 지원이 확대될 경우 보육을 희망하는 가구 수는 중·단기적으로 증가할 것임.
- 2010년 기준으로 5세 이하 아동수 통계청 추계치 2,788,587명 중 연령별 전체 추가희망이용율 7.1%(2004 보육실태조사, 여성가족부)를 적용할 때 추가수요 아동 수는 224,236명으로, 추가 보육 시설 설치가 필요함.

- 현재 전체 보육시설의 94.8%(시설대비/2005년 12월 보육통계)가 민간보육시설로 지나친 민간보육 의존도를 탈피하고 공공 보육 서비스 전달체계를 확보하기 위해 추가 보육시설은 국공립 보육시설로 확충해야 함.

#### 나. 민간보육시설에서 기피하는 취약보육서비스 제공

- 국공립보육시설은 장애아, 영아, 시간 연장형, 휴일, 시간제 등 취약 보육의 우선 제공을 의무화하여 보육소 비자의 욕구 충족 필요
  - ※ 미취학아동의 63.4%가 시간제 보육을, 영아 44.7%와 유아 39.0%가 야간보육을, 20.6%는 24시간 보육을, 24.7%는 휴일보육 희망 (2004 보육실태조사, 여성가족부)
- 법인 보육시설은 장애, 시간 연장형, 휴일, 시간제 보육에 대한 의무사항을 적용하기 어려우므로 국공립 보육시설의 기능을 대체하기 어려움.

#### 다. 지역 '거점 보육' 확보를 위한 국공립보육시설 확대 필요

- 보육 서비스는 서비스 이용자가 아동이므로 서비스 질에 대한 객관적인 판단이 불가능하므로 표준적인 보육 인프라를 구축하여 서비스 질 관리 필요
- 국공립 보육시설은 정부가 추구하는 지역별 특성이 반영된 표준보육 모델을 제시하고 민간보육시설의 서비스 질 향상을 견인하는 '거점 보육'의 역할을 통해 전체 보육시설의 질을 향상시킬 수 있음.
- 향후 정부가 추진하고자 하는 다양한 보육정책(가정보육, 시간제보육, 육아정보제공 등)을 연계하는 중간지점으로서 거점역할을 할 수 있도록 지역별로 균형 배치가 필요한.
  - ※ 서울시의 경우 국공립보육시설이 없는 동이 68개동으로 조사, 고양시의 경우 국공립이 단 6개에 불과

#### 라. 현재 국공립 보육시설에 대한 수요 충족 필요

- 현재 민간 보육시설에 비해 국공립시설에 대한 보호자의 신뢰가 크고 아동이 있는 가구 중 56.2%가 국공립 보육시설을 선호하나(2004 보육실태조사, 여성가족부), 현재 국공립 보육시설이 아동 대비 11.3%(2005년 12월 보육통계)에 불과하여 보육수요를 충족시키지 못하고 있음.
  - ※ 국공립 보육시설 선호 이유는 '비용이 저렴해서(54.1%)', '신뢰가 가서(43.1%)'가 다수를 차지(2004 보육 실태조사, 여성가족부)

### 2) 국·공립보육시설 확대 전략

#### 가. 지자체의 재원분담을 줄이기 위해 국·공립 보육시설의 부지매입비와 건축비 등 시설 설치비 총액을 중앙정부와 지방정부가 50 : 50으로 부담

- 현재 지원방식의 문제점
  - 현재 부지구입비는 지자체 전액부담, 건축비는 중앙정부와 지방정부가 50 : 50로 분담하므로 지자체가 재정 부담을 이유로 국공립보육 설치를 회피
- 개선방안
  - 재정분담방식을 총액대비 50 : 50로 변경, 지자체의 재정자립도를 반영하여 분담비율을 조정(예: 중앙 80 : 지자체 20)
  - 지자체가 국공립보육시설 설치를 회피할 경우, 중앙정부가 설치비용을 전액 부담. 이후 지방정부의 재정자립도를 감안하여 상환기간 조정
    - ※ '보조금의예산및관리에관한법률'시행령 제4조(보조금지급기준대상사업의 범위와 기준보조율) 개정 필요

#### 나. 향후 보육 수요율이 높을 것으로 예상되는 3세아 이하 반을 중심으로 국·공립 보육시설 확충

- 2~3세의 추가 보육 수요율(2세 : 49%, 3세 60.2%)이 가장 높아 향후 2~3세 보육을 위한 반 구성이 확대되어야 함
- 4~6세를 돌보는 민간보육시설이나 유치원과 아동 유치경쟁에서 벗어날 수 있고 민간보육시설의 반발도 피해갈 수 있음

#### 다. 근접성을 고려하여, 중·소규모의 국공립보육시설로 확충

- 영·유아와 부모의 접근성을 고려하여 '중·소규모(65인 이하) 국·공립보육시설'을 확충

※ 보육시설 선택 기준은 집과의 거리(25.6%), 프로그램(13.3%), 원장(10.6%)순(2004 보육실태조사, 여성가족부)

**라. 다양한 시설유형으로 설치 가능**

- 주택 리모델링 : 중·소도시의 경우 신축보다 주택 매입이 경제적
  - ※ 하남시 : 아동 30명, 대지 50평 구입비 약 1억 3천만원 소요
  - 서울 구의동 : 아동 25명, 60평 매입에 3억 6천만원 소요
- 운영난으로 시장에서 퇴출되는 민간보육시설 매입
- 국민임대주택 신축시 설치의무화
- 공동주택에 기 설치되어 있는 보육시설을 민간임대에서 지자체임대 방식으로 전환하여 공립화
- 대학 내 국공립보육시설을 설치하여 일정비율 이상 지역아동 이용
- 학교 유휴시설을 활용한 ‘보육시설 - 병설유치원 - 방과후학교’를 설치하여 지역 사회 돌봄 네트워크 구축

**마. 저출산고령사회위원회 산하 ‘국공립보육시설 확대 추진단’ 설치를 통해 정부 전 부처와 지방자치 단체의 협조 체계 구축**

**< 국공립 확충계획 이행 후 2010년까지 정부지원시설 이용아동 현황 >**

- 정부 지원시설(인건비 지원) 이용아동 비율 : 50%로 확대
  - 국공립 보육시설 이동수 대비 30%로 확대
  - 법인(12.7%)·법인외(5.7%) 시설을 이용하는 아동 수 현재 18.4% (2005년 12월 보육통계)

**<2010년 이후 국공립보육시설 확충 요구안>**

- 국공립 보육시설을 이용하는 아동비율 : 50%이상 확대

**3) 국·공립 보육시설 확충 규모(김중해 가톨릭대 교수 추계자료 인용)**

**가. 추가필요 국공립 시설 수 5,600개소, 신규 수요 223,100명**

- 여성가족부는 추가수요 20만 명 중 약 8만 명을 기존 시설에서 보육하여 현원율을 높이고, 12만 명만을 신규수요로 추산하고 있으나, 아동 1인당 면적이 협소함(기존 시설은 아동 1인당 면적기준이 영유아보육법 개정 전 기준을 적용받기 때문에 현원율이 80%일 때 적절한 공간임)을 고려하여 현원율 100% 적용은 재고해야 함.
- 교사1인당 아동수등을 고려하여, 26인 시설 500개소, 29인 시설 2,000개소, 36인 시설 600개소, 45인 시설 1,000개소, 57인 시설 1,500개소 총 5,600개소 확충 필요

**나. 확충 이후 국공립 시설의 비율 : 시설수 대비 20.7%(7,073개소)**

아동수 대비 29.8%

**<표 1> 확충이후 국공립시설의 비율**

	확충 전(2005.12)		확충 후(2010)	
	전체	국공립	전체	국공립
시설수(개소/%)	28,637	1,473(5.2)	34,237	7,073(20.7)
아동수(명/%)	989,390	111,911(11.3)	1,121,490	335,011(29.8)

**4) 소요 자원 추계**

**가. 중앙정부 부담율 50%를 반영할 때 2007년부터 2010년까지 4개년 동안 지출예산은 총 17,730억 원, 매년 약 4,432억 원 예산 소요 추산**

- 시설 확충을 위한 재원은 표준지 공시지가를 사용할 경우 총 35,460억 원 소요될 것으로 추정하며, 이중 중앙정부는 50% 부담

나. 2006년부터 2010년까지 ‘기본계획’ 반영 예산 외 추가 중앙정부 소요예산은 약 15,971억 원  
○ 현재 계획된 중앙정부 국공립확충 예산은 1,759억 원(1,348개소)임.(2006년-2010년)

다. 유휴 학교 시설 이용, 기존 주택 리모델링 등의 방법을 활용할 경우 소요예산이 감소 예상

## (2) 민간육아시설의 서비스 질 향상과 부모 보육비용 경감을 위해 차등보육료의 지원대상과 지원율을 조속히 확대해야 한다.

보육시설의 민간 의존도가 높은 상황에서 민간 보육시설의 서비스 질을 향상시키고 민간 보육시설을 이용할 수밖에 없는 부모들과 국공립 보육시설 이용 부모간의 형평성을 높여주기 위한 정책이 필요하다. 따라서 3세 이상 민간 육아시설(보육시설+유치원)의 경우, 지원을 표준보육비용으로 통합해서 정부단가를 상향 조정한 후, 차등보육료로 일원화하고 차등보육료의 지원대상과 비율을 확대하여 중간 계층의 보육료 부담이 높아지지 않도록 조정해야 한다.

현재 기본계획은 만 0~4세아 차등보육·교육비 지원 대상을 ‘09년까지 130%계증으로 확대하고 지원 비율을 보육비용의 최소 30%부터 100%까지 지원하는 방안을 제시하고 있다. 이와 같은 차등보육·교육비 지원 확대 계획은 바람직하지만, 현재 보육비용에 대한 부모 부담이 높고(보육시설 이용 부모의 60%가 보육비용이 부담이 된다고 응답, 여성가족부, 2005) 고용 불안정으로 인해 부모의 소득 불안정이 심화되고 있는 현실을 감안하여 차등보육·교육비 지원대상 확대시기를 앞당기고 보육비용 지원율도 상향 조정하는 안을 제시해야 한다.

## (3) 아동후 생애주기별 지원방안을 마련하고, 특히 공교육 과정에서 발생하는 부모 부담을 경감하기 위한 지원방안이 마련되어야 한다.

현재 기본계획은 취학전 아동의 보육 정책에 초점이 맞추어져 있고 취학 후 아동 양육비용에 대한 지원이 미흡하다. 현재의 저출산 현상은 보육의 어려움만이 아니라 취학 후 아동 양육·교육비에 대한 부담에서 기인하는 것이 크므로 이에 대한 지원책이 보완되어야 한다. 이를 위해 18세까지 아동의 생애주기별로 필요한 국가의 지원정책을 마련해야 한다.

특히 현재 초·중등 공교육 과정에서 발생하는 부모 부담부터 줄여가는 정책이 필요하다. 급식비와 학교 운영비, 교재교구비 등 공교육 과정에서 발생하는 부모 부담에 대해

서는 정부가 비용을 부담하기 위한 재정 및 실행계획을 제시해야 한다.

**(4) 학령기 아동의 방과전·후 보호와 교육 정책의 총괄조정 및 실효성 있는 정책추진을 위해 관련법을 제정하고 예산을 확충해야 한다.**

현재 정부의 학령기 아동의 방과 전후 보호와 교육 정책은 교육인적자원부(방과후학교), 보건복지부(지역아동센터), 여성가족부(시간연장형 보육), 청소년 위원회(청소년아카데미) 등 각 부처에서 분산되어 실시되고 있다. 그러나 학령기 아동·청소년의 보호 및 교육문제는 위 4개 부처 외에도 노동부, 농림부, 기획예산처등과도 깊은 관계를 갖고 있으며 일관적인 원칙하에 운영될 필요가 있으므로 국무 총리 산하에 각 부처의 학령기 아동의 보호와 교육 정책을 총괄 조정·평가할 수 있는 위원회를 설치하여 국가차원의 종합계획을 수립하도록 해야 한다.

또한 4개 부처에서 추진하는 정책의 수혜대상이 전체 서비스 대상아동의 10%에도 미치지 못하고 있으므로, 관련 시설을 확대하고 해당 시설 및 이용아동에 대한 지원을 확대하기 위해 국가 및 지자체 차원에서 예산을 대폭 확충해야 한다.

**(5) 일과 가족생활의 양립을 위한 방안을 강화해야 한다.**

**1) 산전·후 휴가급여 비정규직 확대**

전체 여성노동자 중 비정규 여성노동자가 70%를 차지하고 있는 현실을 반영하여 비정규 여성노동자에게 산전·후 휴가급여를 지원할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 현재 법적으로는 고용보험 가입대상이나 실제 고용주의 가입회피로 인해 고용보험에 가입되어 있지 않은 비정규직의 특성을 감안하여 비정규직 여성노동자가 산전·후 휴가 급여를 신청할 경우, 산재보험과 같이 당연 가입한 것으로 보고 고용보험에서 산전·후 휴가 급여를 우선 지급하고 사업주에게 고용보험 사업주 부담금을 사후 구상하는 방안 등을 고려해야 한다.

**2) 임신 초기 유산휴가 적용 확대**

현재 임신 16주 이상의 유·사산에 경우에만 임신기간에 비례하여 30~90일의 휴가를 부여하도록 되어 있으나, 16주 이하의 임신 초기 유산의 비율이 높은 점을 감안하여 임신 16주 이하 초기 유산의 경우도 모성건강 회복을 위해 임신 기간에 비례하여 ‘유산산 휴가’를 적용받도록 해야 한다.

### 3) 육아휴직 급여인상을 위한 연차별 계획 수립 필요

육아휴직 제도 도입의 실효성을 높이기 위해서는 최소한 평균임금 50% 수준까지 육아휴직 급여를 인상하는 방안이 명시되어야 하며, 이를 위해 중·장기적인 육아휴직 급여 인상안을 명시해야 한다.

### 4) 남성의 돌봄노동 참여를 확대하기 위한 구체 방안 마련 필요

가. 유급 ‘배우자 출산 간호 휴가제’ 도입

현재 ‘기본계획’에는 ‘배우자 출산간호휴가제’의 도입이 명시되어 있을 뿐, 유·무급 여부에 대한 명시가 없다. 현재 배우자 출산 간호 휴가를 무급으로 할 경우, 남성의 돌봄 권리를 등한시하는 사회 분위기와 경제적 어려움으로 인해 실제 남성들의 사용이 어려울 것으로 예상되므로 배우자 출산간호휴가제는 반드시 유급으로 추진되어야 한다. 따라서 배우자 출산 간호 휴가제를 최소 7일 도입하되, 최소 3일은 유급화 하고 유급 일수를 확대하기 위한 계획을 수립해야 한다.

나. ‘아버지 육아휴직 할당제’ 도입

육아휴직 중 일부를 아버지가 사용하도록 의무화하고 사용하지 않을 경우 소멸하는 ‘아버지육아휴직할당제’도입을 통해 가족 내 돌봄 노동에 대한 남성의 권리를 보장해야 한다.

### 5) 육아기 근로시간 단축제도 등 근로형태 유연화 지원방안 강화

‘기본계획’에 ‘08년 ‘육아기 근로시간 단축제도’ 도입이 명시되어 있다. 이 제도는 단축근로를 희망하는 노동자에 한하여 적용되는 것이지만, 현장에서 단축근로가 근로자의 의사에 반하여 사용될 소지가 있으며 단축 근로 사용으로 불이익을 받을 가능성이 있으므로 제도 도입 이전에 육아기 근로시간 단축제도 사용으로 인한 사업주의 불이익 대우를 금지하는 방향으로 법적 보완이 우선 이루어져야 한다.

### (6) 다양한 가족형태를 수용하는 가치관 확산과 다양한 가족에 대한 지원을 확대해야 한다.

- 1) 독신모의 임신·출산·양육과정 전반에 대한 부가적 지원이 필요하고, 독신모에 대한 사회적 인식을 개선해야 한다.
- 2) 의료, 주거, 보험, 교육 등 모든 사회보장 및 서비스 분야에서 사실혼 가족에 대한

모든 차별을 해소해야 한다.

- 3) 국내입양 확산을 위한 인식개선과 입양가족에 대한 양육지원을 확대해야 한다.
- 4) 외국인·혼혈·이주민 가족을 수용하는 다문화 확산과 차별없는 양육지원이 이루어져야 한다.

## **(7) 기초연금제 도입과 공공성이 확보된 장기요양보장체계를 제시해야 한다.**

### **1) 기초연금제 도입을 명시해야 한다.**

가. 가장 적절한 사각지대 해소 방안

- 미가입자, 제도적인 배제자(제도 시행 당시 고령자, 무소득 배우자)인 적용배제자의 노후생활보장
- 사실상 미가입 상태, 납부예외자 및 보험료 장기 미납자인 유사가입자의 노후생활 보장
- 연금 수급조건을 충족하지 못하여 수급권을 획득하지 못한 급여배제자의 노후생활 보장

나. 여성의 노후생활 보장 필요

- 65세 이상 노령인구 성비는 67.1%로 여성고령인구는 남성에 비해 1.5배 많으며, 65세 이상 인구 중 기초생활보장 수급자 341천 명 중 255천명이 여성수급자임(2005 고령자 통계, 통계청)
- 여성이 경제활동에 참여해도 상대적으로 낮은 교육수준으로 저임금의 임시·일용직·시간제 등 불안정 고용형태에 종사하거나 영세자영업에 하는 경우가 대부분이어서 사회보장체계의 사각지대에 놓이거나 매우 낮은 수준의 연금 수급권을 갖게 됨.
- 현행 공적연금제도가 성숙한다 하더라도 경제활동 및 현행 연금제도 설계의 특성상 공적연금을 통한 적절한 노후소득보장이 크게 개선될 것으로 보이지 않음.
- 여성의 노후소득을 일정수준 보장하고, 현행 연금제도의 사각지대를 해소하기 위해 기초연금제 도입을 검토해야 함.

### **2) 개인연금 활성화 방안 계획은 철회해야 한다.**

- ‘기본계획’은 노후소득 보장의 사각지대를 해소하여 전체 국민의 노후생활 수준의 형평성을 제고하기 위한 것으로 개인연금 활성화를 국가의 ‘기본계획’ 안에 포함시키는 것은 부적절 함.
- 고소득자가 자신의 소득으로 개인연금에 가입하여 노후 소득 안정을 추구하는 것에

대해서까지 지속적인 세제 지원을 하는 것은 다른 소득계층과의 형평성을 고려하여 ‘기본계획’에서 철회되어야 함.

**(8) 정부의 ‘노인수발보장법’을 ‘장기요양보장제도’로 변경하고 공적 서비스 성격을 강화해야 한다.**

1) ‘노인수발보험제도’ 명칭을 ‘장기요양보장제도’로 변경해야 한다.

- ‘수발’이라는 명칭은 전통적인 가족 관계 속에서 노인을 부양해 온 전근대적인 의미를 내포하기 때문에 법률 명칭으로는 중립적이지 못한 한계를 가지고 있음.
- ‘수발서비스’는 그 용어의 한계로 비전문적인 서비스로 평가 절하될 수 있고, 서비스 제공자의 노동력 가치도 저평가 될 수 있음. 따라서 ‘수발’이라는 명칭은 제공자, 이용자 모두 만족스럽지 못한 용어이므로 법안 명칭을 ‘노인요양보장법’으로 수정할 것을 제안 함.

2) 수발보험제도 본인부담금을 10%로 낮춰야 한다.

- 20%의 본인부담금은 개인의 서비스 이용회수와 필요한 서비스를 제때 이용할 수 있는 권리 등을 제한할 수 있으므로, 10%로 낮추어야 함.
- ‘수발서비스’의 우선 이용자는 돌볼 가족이 없는 노인가구일 것임. 국민연금에 의존해서 살아가야 하는 노인층의 경우 연금 급여율이 낮고, 특히 여성노인의 경우 연금 사각지대에 남아있기 때문에 본인부담금을 낼 수 없어서 ‘수발서비스’를 이용하지 못할 가능성이 높음.
- 복지 사각지대에 있는 계층이 ‘수발서비스’이용에 있어서도 또다시 사각지대에 놓일 수 있기 때문에 본인부담금은 10%로 낮추고, 이 부담금도 소득별로 차등화 하여 부담하도록 해야 함.

3) 공공인프라 확충이 선행되어야 한다.

- 노인요양에 대한 사회적인 요구가 증가하고 있는 가운데, 공공서비스가 빈약하기 때문에 민간시설의 진입이 수월하게 되며, 민간시설이 대다수 수발시설로 지정될 경우 수익발생 구조를 모색하게 될 것임.
- 노인수발보험법이 목적으로 하는 고령, 노인성 질병 등으로 타인의 도움 없이는 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 국민에게 충분한 보호와 지원을 보장하기 위해서는 재가복지 인프라 확충과 함께 일정수준 이상의 공공인프라 구축이 필요함.



- 노인요양인프라 10개년 계획에 의하면 재가수요는 23%만을 공공부문에서 충족하도록 계획하고 그 외는 민간부문을 활용할 계획으로 알려져 있으나, 민간시설이 재가서비스의 대부분을 차지할 경우 경쟁으로 인해 일정한 질을 유지하기 보다는 가격상승과 영리법인의 등장 등 부작용이 발생할 소지가 많으므로, 재가서비스 역시 일정수준 이상의 공공인프라 확충이 선행되어야 함.

\* 위 발제문은 ‘저출산·고령화사회위원회’가 개최하고자 했던 기본계획시안에 대한 공청회에서 발표할 예정이었으나 당일 공청화가 무산되어 발표하지 못한 자료입니다. 당시 발표문에는 (6) 항목이 없었으나 이번 발제문에 추가하였습니다.



## 저출산과 여성 및 어린이 건강

서 경

(연세의과대학교 산부인과학 교수)

한국은 구미 선진국과 달리 아직도 대부분의 출산이 유배우 여성에 의해 이루어지기 때문에 합계출산력의 저하는 초혼 연령의 상승과 유배우 출산율의 저하 원인으로 나누어 볼 수 있다. 이들 두가지 요인중 한국의 최근 10년간의 합계출산력 저하에는 초혼연령의 상승이 더욱 크게 기여하고 있는 것으로 나타났다. 한국 여성의 초혼연령은 1981년 23.2세에서 2004년 27.5세로 증가하고 있으며 이에 따라 임신부의 출산시 평균연령도 점점 증가하여 1981년 25.9에서 2004년에 30.1세로 꾸준히 증가하고 있다. 이와 같은 만혼은 생식의학적 측면에서 여성의 출산력 저하와 바로 연관된다. 여성은 30대 이후부터 출산력이 감소하기 시작하며 출산력 저하의 원인으로는 난소 기능 및 배란능력의 저하, 착상 능력 저하 및 자연유산의 증가 등이 주된 원인으로 알려져 있다. 따라서 현재 결혼을 연기하고 있는 여성의 겨우는 설사 나중에 결혼을 하여 혼인율이 회복되더라도 가임연령의 증가로 인한 출산력의 저하를 피할 수 없다.

만혼 및 유배우부인의 출산 연기는 필연적으로 고령임신부를 초래하게 되며 특히 최근 사회경제적 이유로 결혼을 미루고 있는 미혼자들이나 출산을 미루고 있는 유배우 부인들이 30대 후반 이후에 임신하게 되면 합계출산력의 회복에는 도움을 줄 수 있으나 고령 초임부가 크게 증가하게 되에 이에 수반된 모자보건의 문제들이 증가하게 된다.

고령임신부의 문제는 모성의 측면에서는 임신중 고혈압성질환, 당뇨, 조산, 사산, 태반 조기박리, 전치태반 등의 임신합병증이 증가하여 이로 인한 모성사망의 위험이 크게 증가하고 있다. 고령임신부의 문제는 바로 출생아의 주산기 건강과 밀접하게 연관되어 모

연령별 주산기사망율의 경우 10대 및 35세 이상 고령임산부에서 주산기사망율이 지속적으로 증가하고 있다. 고령임신부는 주산기사망 뿐만 아니라 임신 합병증으로 인한 미숙아의 출생으로 연결되어 이로 인한 신생아의 질병, 사망 및 뇌신경학적 장애가 증가할 것으로 예상된다. 특히 결혼 연령의 증가로 인한 불임치료의 일환으로 배란유도나 보조생식술을 통하여 임신하는 경우에는 다태임신이 증가하여 그로 인한 임신부의 합병증과 미숙아 발생이 증가한다. 또한 고령임신은 염색체이상을 포함한 선천성기형의 발생과 밀접하게 연관된다. 다운증후군을 비롯한 일부 염색체 이상의 경우 35세 이상의 고령 임신부에서 그 발생이 급격히 증가하고 있으며 기타 일부기형의 경우도 임신부의 연령이 증가할수록 그 발생이 높은 것으로 보고 되고 있어 이들 기형으로 인한 신생아의 질병, 사망 및 잔존 장애가 증가할 것으로 예측된다.

새로마지플랜 2010에서 발표한 임신 출산에 대한 지원 확대방안으로는 모성 및 영유아 건강관리 체계화, 불임부부 지원, 산모 도우미 지원 등의 대책을 마련하고 있다. 불임부부 지원은 출산력 회복을 위한 대책의 하나로서 보조생식술의 비용을 감당할수 없는 불임부부에게 보조생식술을 통하여 출생아를 증가시키고자 하는 대책이다. 그러나 이와 같은 대책은 남용될 경우에 그 대책의 비용효과적 효율성 및 임신부와 어린이의 건강 측면에서 우려가 된다. 보조생식술은 난관이 없는 젊은 여성 등 적절한 대상자의 경우에는 그 성적도 좋고 비교적 건강한 아기를 출생할 가능성이 높으나 40대 이후의 나이가 많은 여성이나 난소의 상태가 나쁜 경우에는 성공률이 낮을 수밖에 없기 때문에 추후 정책의 효율성을 평가해야 할 것이다. 또한 고연령 여성의 경우 보조생식술을 통하여 임신에 성공한다고 하여도 다태임신, 임신중독증 등의 임신 합병증이 증가하며 신생아의 경우도 기형아 및 저체중아의 발생이 증가하고 따라서 이로 인한 출생아의 장애 발생 가능성까지 고려한다면 적절한 고위험임신 및 신생아 집중치료시스템이 수반되지 못한 불임부부 지원대책은 비싼 대가를 치를 가능성이 있다.

모성 및 영유아 건강관리 체계화 대책으로

1. 시군구 보건소에 모자보건센터(가칭: 꿈나무센터)를 설치
2. 신생아 출생시부터 전산망을 활용한 건강정보 관리체계 구축, 표준모자보건수첩의 활용도 제고방안 마련
3. 임신 출산 포털사이트를 통해 임신부 등가임기 여성이 필요로 하는 임신,출산 및 육아관련 정보 제공
4. 가임기 여성의 생식계통 건강증진과 인공임신중절, 자연유산 등 임신 소모의 최소화를 위하여 사전예방차원의 생식건강 프로그램 개발,지원

5. 국가 필수예방접종사업 확대 추진
6. 임신부, 영유아 건강관리 및 미숙아·중증질환 아동 지원 확대방안으로 저소득층 미숙아 출생시 체중별, 재태기간별 차등의료비 지원대상을 연차적으로 확대, 영유아 성장발달 스크리닝 등 여성과 어린이 대상 건강증진사업을 운영하는 보건소를 점진적으로 확대, 신생아에 대한 난청 조기진단으로 언어발달장애 예방사업
7. 취약계층 임신 출산 및 수유기의 여성과 영유아의 영양관리를 위해 보건소의 보충 영양 관리사업을 확대
8. 신생아 영양 건강 증진을 위해 민간단체·의료기관 및 산후조리원 등과 연계하여 모유수유 캠페인 전개
9. 부적절한 인공임신중절 예방으로 모성건강 보호

등을 제시하고 있다. 이러한 모자보건대책은 기존 모자보건사업이나 시범사업에서 시행하고 있는 것들을 포함하고 있으며 일부 사업들은 그 효과가 불분명하다. 무엇보다도 한국의 경우는 임신, 출산 및 영유아 건강관리의 대부분이 민간 병원에서 이루어지고 있으며 범국가적인 차원에서 모자보건 정책이 제대로 수립되지 못한 시점에서 보건소를 통한 공공부문과 민간 의료기관간의 역할 분담도 제대로 정립되지 않고 있어 효율적인 모자보건 사업을 수행하지 못하고 있는 실정이다.

우리나라의 주산기 의료서비스는 연간 합계출산력이 3을 넘어섰던 1970년대 후반 의료보험이 도입된 후 큰 틀의 변화를 보이고 있지 않으며 건강보험체계를 통해서 이들 주산기 의료서비스가 제공됨에 따라 다른 진료항목과 마찬가지로 최소비용에 최소한의 서비스만 제공되고 있는 형편이다. 또한 건강보험이외의 보건사업을 통하여 이들 주산기 건강관리를 향상시키기 위한 공공부문의 모자보건사업도 제대로 정착되지 못하고 있는 실정이다. 최근 정부는기형아 및 저체중아 등록사업과 기형아 선별검사 보험 급여 및 정상분만 및 저체중아 치료의 본인 부담금 면제 조치를 도입하였다. 그러나 고위험 임신부 관리 및 저체중아 집중치료의 경우는 제대로 치료받지 않으면 생존하더라도 신경학적 장애를 발생할 가능성이 있기 때문에 의료의 질 유지가 중요하며 이를 위하여서는 고가의 장비 및 많은 인력이 투입되어야 한다. 그러나 현재 고위험 임신부 관리 및 신생아 집중치료 시스템은 병원의 역할 분담 및 환자 후송시스템이 체계화되지 못하였을 뿐만 아니라 의료보험의 수가도 낮게 책정되어 의료기관의 큰 적자 요인이 되고 있다. 또한 최근 이들 3차 진료기관의 분만 환자가 급감함에 따라 산과진료의 수익성이 더욱 악화되어 병원 당국에서도 우선적으로 고위험 주산기진료의 투자를 기피하거나 규모를 축소하고 있는 현실이다. 따라서 이와 같은 고위험 임신부 관리 및 의료전달체계 및 의료

보험 체계의 개선 없이 단지 건강보험의 본인 부담금만 면제하는 식의 소극적인 정책으로는 상대적으로 증가하는 고위험 임신부의 진료에 대처할 수 없다.

최근 태아 및 신생아 건강의 중요성은 전통적인 주산기 질병 및 장애 발생뿐만 아니라 부적절한 자궁내 환경에 노출된 경우 그 건강의 위험이 출생 후 성인이 되어 만성 질환으로 나타나고 심지어는 그 다음 세대에 까지 전달될 수 있다는 연구들도 보고 되고 있어 인구의 질관리에 있어서 태아 및 신생아건강의 중요성이 새롭게 인식되고 있다. 적절한 산전 및 분만관리와 주산기 관리를 통해서 미숙아 및 기형아 발생을 예방하고 그로 인한 장애아의 발생을 예방하는 것은 비용편익이 큰 보건사업일 뿐만 아니라 국가적인 차원에서도 장차 미래의 대한민국의 미래를 담당할 인구의 질을 결정한다는 점에 있어서도 가장 우선순위가 높은 투자여야 한다.

한국의 저출산 문제는 인구의 양적인 변화뿐만 아니라 인구의 질적 측면 특히 출생아의 건강 측면에서 악영향을 미칠 가능성이 많다. 이러한 문제는 한국의 출산력 저하가 지나치게 빨리 진행되었기 때문에 그 과정에서 미쳐 제대로 정착되지도 못한 교육, 보건, 사회복지 시스템에 더하여 저출산 고령화에 대한 대책이라는 부담을 새롭게 안겨주고 있다.

이러한 와중에서 우선 어느 정도의 출산력 회복을 위한 정책은 필요하다고 하더라도 기본적인 모자보건 시스템을 정비하지 못한 시점에서 출산력 증가를 직접 겨냥한 정책들은 그 효과가 불확실할 뿐만 아니라 자칫 예상하지 못한 부작용을 초래할 가능성도 있다. 따라서 저출산에 대한 모자보건 대책도 출산율 회복을 목표로 한 대책과 동시에 출생인구의 건강을 유지하고 증진시키는 모자보건 대책을 종합적으로 검토하여 재정비해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 이삼식 등. 저출산 원인 및 종합대책 연구. 저출산.고령사회위원회, 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2005
- 서경, 박문일, 김석영, 박중신, 한영자. 1995년-2000년 한국의 모성사망비 및 모성사인의 변화. 대한산부회지 2004;47:2345-50.
- 한영자, 서경, 오희철, 이상옥, 이연희, 주미현. 영아사망, 사산 원인 및 위험요인 분석. 한국보건사회연구원, 2003
- 관계부처합동. 제1차 저출산고령사회 기본계획 시안 2006-2010
- 서경, 김영옥. 태아의 자궁내 환경과 성인병. 대한지역사회영양학회지 7(6), 2002.

## 일·가족 양립 지원정책

홍 승 아

(한국여성개발원 연구위원)

### 1. 일가족양립지원정책: 시간·경제·서비스적 지원

- ☐ 일가족양립지원정책은 남녀근로자의 노동권과 부모권을 정책적으로 지원하는 것을 기본목표로 함
- ☐ 긴박한 저출산의 문제, 취업부모의 증가와 이인소득자사회로의 이전, 소위 돌봄노동의 위기(care crisis) 등의 사회변화 속에서 사회와 가족, 남성과 여성간 양육의 책임과 역할을 분담하고, 이에 대한 사회적 지원체계가 긴급히 요구됨

#### (1) 시간적 지원: 휴가정책

- ☐ 남녀근로자의 부모역할 수행을 지원하기 위한 정책으로서, 모성휴가, 부성휴가, 부모휴가/육아휴가, 가족휴가 등 다양한 개념들로 지원됨. 최근에는 “평등한 부모역할(equal parenthood)”을 강조하는 부모휴가(parental leave)의 개념으로 사용되는 추세임<sup>1)</sup>
- ☐ 각국의 부모휴가정책의 최근 경향은 다음과 같음
  - 용어의 사용에 있어서 종래의 모성휴가제도나 육아휴가제도의 개념 대신 부모휴가의 개념으로 변경, 사용되고 있음

1) 1974년 스웨덴에서 최초로 도입하였으며, 독일에서는 2001년 종전의 육아휴직제도를 “부모시간제도”로 변경하였고, 덴마크에서도 2002년 확대부모휴가제도를 도입하였음.

- 휴가기간과 급여대체율을 확대시킴으로써 관대한 제도화 노력을 기함
- 남녀의 동등한 참여를 강조하며, 특히 남성의 참여를 보다 강력하게 유인할 수 있는 제도적 노력을 기울이고 있음
- 휴가사용 시기와 사용방법에 있어서 유연성(flexibility)을 증대시켜 제도의 효과성을 높이는데 노력하고 있음

## (2) 경제적 지원; 아동수당

- ☐ 아동이 있는 가족의 경제적 부담을 국가가 분담하기 위한 현금지원제도로 데모그란트에 기반하여 보편적 급여로 제공되며, 평등성이 강조되며(자녀가 있는 가족과 없는 가족간의 형평성), 기초보장체계에 있어서 일차적인 사회보장 기제로 작용
- ☐ 정책 효과
  - 아동이 일정연령에 이를 때까지 지속적으로 지급되어야 하므로 상당정도 비용부담이 있음
  - 출산율 제고의 직접적인 효과는 미약하지만, 아동빈곤 완화 효과는 분명하다고 보고됨(Smeeding, 2000; Esping-Andersen, 1999, 2002)
- ☐ 재원확보의 문제와 효율적 재원분배의 문제에 관하여 심층논의가 필요함

## (3) 서비스 지원; 보육서비스

- ☐ 오늘날 보육서비스는 다각적인 측면에서 요구되고 있음. 저출산의 당면과제에 직면해 서는 미래인구의 성장을 위한 국가와 사회의 적극적인 책임이 강조되며, 여성취업사 회에서는 여성의 노동권과 부모권을 위한 필수적인 기반이 되며, 이인소득자/이인양 육자 사회로의 변화과정에서 전통적인 성별분업을 완화시키고 극복할 수 있는 전제조 건이기도 함
- ☐ OECD 국가들의 경우 (준)공공재의 성격으로 보편적 서비스로 제공되고 있으며, 접근성이 높고 대상 포괄성이 큰 특성을 가짐



## 2. 「제1차저출산고령사회기본계획시안」

### (1) 산전후휴가제도 개선

□ 휴가급여 지원확대: 현행 90일의 휴가기간 중 연장된 30일의 휴가급여만을 고용보험에서 지급하는 대신 우선지원대상기업에 대해서는 90일에 대한 통상임금을 고용보험에서 전액 지급하도록 하여 사회분담 노력을 확대하였음('06년 시행)

※ 점차적으로 휴가급여의 사회보험 지원을 확대하여 전사업장, 전기간에 대한 급여의 사회보험화 지향

### (2) 유사산휴가제도 도입 및 유급화

□ 임신 16주 이후 유산 또는 사산한 근로자를 대상으로 유급 휴가제도를 도입하였음(급여조건은 산전후휴가급여 지원조건과 동일함)('06년 시행)

### (3) 배우자출산간호휴가제도

□ '08년부터 3일간 무급으로 배우자출산간호휴가제도를 도입함

※ 남성의 휴가참여의 가장 중요한 요인은 휴가기간의 급여보전 요건이므로 유급화로의 전환이 필요함

### (4) 육아휴직제도

□ 자격요건을 만1세에서 만3세까지로 확대하였으며('08.1.1. 출생아부터 적용), 급여도 월 40만원에서 50만원으로 인상하여('07년) 제도의 정비와 강화가 있었음

□ 제도의 실효성을 높이기 위한 구체적인 방안들이 도입되거나 강화되었음

- 정보제공 서비스: 산전후휴가, 육아휴직 중인 여성근로자를 대상으로 급여신청 및 지원금 지급과정 등에 대한 안내서비스 제공(해피메일 시스템을 개발운영)
- 대체인력채용지원요건 완화 및 지원금 인상
- 경력단절 여성근로자에 대한 출산여성재취업장려금 확대
- 비정규직 여성근로자를 위한 출산후계속고용지원금 신설('06.7.1 시행)
- 육아기 근로시간 단축제도 도입

※ 육아휴직제도의 활성화를 위하여 다음과 같은 점들의 보완이 필요함

- 개별 근로자의 접근성 낮음(대상의 포괄성, 급여수준의 관대성 노력 필요함)
- 휴가급여의 현실화 필요함
- 복직보장에 대한 법적 보장성 강화 필요함
- 남성참여 유인책 필요함(부할당제도 도입 등)
- 제도의 유연성 필요함: 부분육아휴직제도, 휴가사용 시기의 선택 부여 등
- 기업주에 대해서도 육아휴직 활성화를 위한 지원정책 확대가 필요함(가족친화기업 경영 및 환경조성)
- 자동갱신조건 도입

## (5) 보육서비스

□ 보육·교육비 지원확대로 대상층이 확대되었음

- 만 0~4세아 차등보육·교육비 지원대상 및 지원비율 확대: '06년 평균소득 70%에서 '09년 130%까지 단계적 확대하여 대상 아동비율을 '06년 50%에서 '09년 80%로 증대시킴
- 만 5세아 무상보육·교육비 지원확대: '09년 도시근로자가구 평균소득 130%이하 가구까지 확대하여 대상 아동비율을 '06년 60%에서 '09년 80%로 증대
- 두자녀 이상 가구에 대한 보육·교육비 지원확대: '09년까지 도시근로자 평균소득 130%이하 가구까지 확대하고 지원단가 인상

□ 서비스 제공

- 국공립 보육시설 확대: 저소득층 밀집지역과 농어촌 등 취약지역을 중심으로 다양한 국공립 보육시설을 연차적으로 확대 설치

※ 국공립 보육시설에 대한 수요, 선호도에 비해 접근성과 수용능력이 부족함  
현재의 1645개소에서 '10년 2700개소로, 지금의 2배 수준으로 증가할 계획을 제시하였으나 국공립보육시설의 제공비율을 보다 적극적으로 확대할 필요 가 있음

- 민간 육아지원시설 서비스 개선: 민간보육시설의 보육비용 및 질 개선을 위하여 '06년부터 기본보조금제 도입, 보육시설 평가인증제 실시 등 시설운영의 투명성 제고

- ※ 민간 보육시설 중 소규모(66.6%), 신생시설(36.3%), 임대시설(47.9%)의 비율이 많아(여성부, 2005 보육교육실태조사) 민간보육시설에 대한 지원 및 관리가 필요함. 우리나라의 경우도 민간서비스의 질적규제와 옴부즈만제도 등의 도입 필요함
- ※ 민간공급수준이 높은 미국과 벨기에에서는 보조금지급을 통하여 철저한 관리 감독을 실행하고 이를 통한 보육서비스의 질적 강화를 꾀함(Bussemaeker & Kersbergen, 1999; Helburn & Vergmann, 2003)

- 서비스의 다양화와 질적 개선: 시간연장, 종일 유치원, 시간제 보육시설 등에 대한 지원 확대

※ GDP 대비 보육·교육 예산 2002년 0.13%  
2005년 0.28%

※보육·교육예산

2005년 1조 9700억 - 여성가족부(보육) 1조 3500억+교육부(유아교육) 6300억  
여성가족부 보육예산 ('05) 1조 3500억(국비 6000억/ 지방비 7350억)  
( '06) 1조 7286억(국비 7910억/ 지방비 9376억)

자료: 여성가족부 <보육발전 종합계획>(2006-2010)

## 참고문헌

여성부(2005). 보육·교육실태조사

여성가족부(2005). 보육발전 종합계획(2006-2010)

홍승아·장혜경(2006). 한국의 부모휴가 정착방안연구. (발간예정)

Bussemaker, J. and K. van Kersbergen(1999). "Contemporary Social-Capitalist Welfare States and Gender Inequality" in Sainsbury(ed). *Gender and Welfare State Regimes* Oxford: Oxford UP.15-46

Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press

----- (ed). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press

Helburn, S. and B. Bergmann(2003). *America's Child Care Problem: The Way Out*, N.Y.: Global Publishing

Neyer, G. (2003). "Family Policies and Low Fertility in Western Europe" MIPDR Working Paper 2003-021

(부록 1) 가족/부모휴가의 분류

영역			특징	비고
가족휴가 (family leave)	부모휴가 (parental leave)	모성휴가 (maternity leave)	출산/입양 전후 모(母)에게 제공되는 출산관련 휴가	
		부성휴가 (paternity leave)	출산/입양 후 부(父)에게 제공되는 출산관련 휴가	
		부모휴가/육아휴가 (parental leave/ care leave)	아동양육 관련휴가	※ 부할당제(daddy quota) : 부(父)가 사용할 수 있는 기간을 별도로 설정해 둠 ※ “use-or-lose” : 부(父)에게 할당된 기간을 비양도성 권리로 규정하여, 부가 사용하지 않으면 자동으로 휴가사용권리를 상실하도록 함
		아동간병휴가 (leave for sick children)	아동간병이 필요한 경우 제공되는 휴가	
	가족사 관련 휴가 (leave for family reasons)	그 외 가족구성원에 대한 부양 및 간병이 필요한 경우		

자료: 홍승아·장혜경(2006)

(부록 2) 국가별 부모휴가 정책

국 가	모성휴가	부성휴가	부모휴가	급여대체율(%)	아동연령
덴마크	14주	2주 (1999~2002)	52주 (2002)	60(100)	9세
핀란드	18주	3주	44주	66	
노르웨이	4주	4주 (paternity quota)	44주/52주	100/80	5세
스웨덴	2개월	2달(+10일)	480일	80	8세
벨기에	15주	10일 (2002)	3개월	82	4세
독일	14주	×	3년 (2001)	정액	8세
룩셈부르크	16주	2일	1년	100 / 정액	
네덜란드	16주	2일	6개월	100 / 무급	
캐나다	15주	×	1년 (2001)	55	
영국	26주 (+무급26주)	2주 (2003)	13주 (2003)	90 / 정액	15세
미국		×	12주	무급	1세

자료: 해당국가 관련사이트 및 통계자료.

(부록 3) 법정부성휴가

국가	기간	임금대체율	남성사용유인책
덴마크	2주 (2002년 확대개편) (추가제공)	60%이지만 대부분의 경우 단체협약을 통해 고용주가 충당하여 100%로 지급받음	Use-or-lose (1999년 도입) 양도불가능 조건
핀란드	3주 (부모휴가에 포함)	저소득층 70%, 중간소득층 40%, 고소득층 25% (평균 66%)	25일로 확대할 것을 제안중임
노르웨이	4주 (부모휴가에 포함)	100% / 80%	
스웨덴	2달(2003년 확대) +10일(별도제공)	종전임금의 80%	Use-or-lose (1993년 도입) 양도불가능 조건
벨기에	10일	100%	Use-or-lose (1995년 도입) 양도불가능 조건
독일	유급 부성휴가 없음		
룩셈부르크	2일	100%	개별수급권리
네덜란드	2일	100%	양도불가능 조건
프랑스	2주 (2002년 도입)	유급	
오스트리아	10일	유급	
캐나다	유급 부성휴가 없음		
영국	2주 (2003년 도입)	무급	개별수급권리 양도불가능 조건
미국	유급 부성휴가 없음		

자료 : 해당국가 관련사이트 및 통계자료.

(부록 4) 유럽 국가들의 아동수당(2000~2002)

국가	수급권기반	차등적용	
		아동수	아동연령
오스트리아	보편적	○	○
덴마크	보편적	×	○
핀란드	보편적	○	×
프랑스	보편적(두번째자녀이상에게 적용)	○	○
독일	보편적	○	×
네덜란드	보편적	○ <sup>2)</sup>	○ <sup>2)</sup>
노르웨이	보편적	×	○ <sup>3)</sup>
스웨덴	보편적	○	×
영국	보편적	○	×
벨기에	고용에 기반	○	○
그리스	고용에 기반, 소득비례	○	×
이탈리아	고용에 기반, 소득비례	○ <sup>1)</sup>	○
포르투갈	고용에 기반, 소득비례	○	×
스페인	고용에 기반, 소득비례	×	

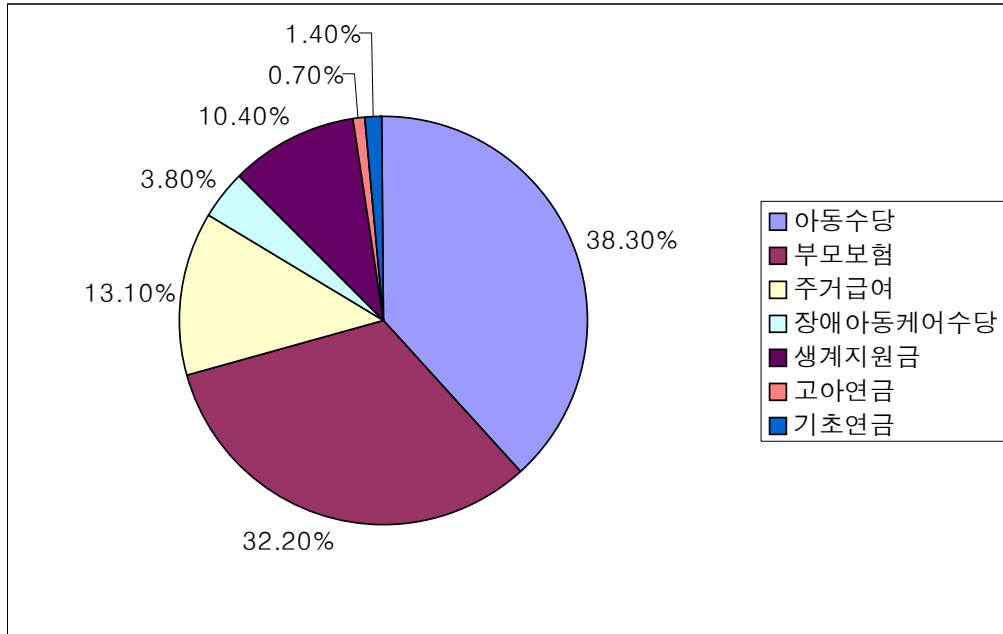
주: 1) 가구원수에 따라 차등적용함

2) 1995년이전 출생아에 한함

3) 1~3세 아동에게는 영아보충지원(infant supplement)으로 제공됨.

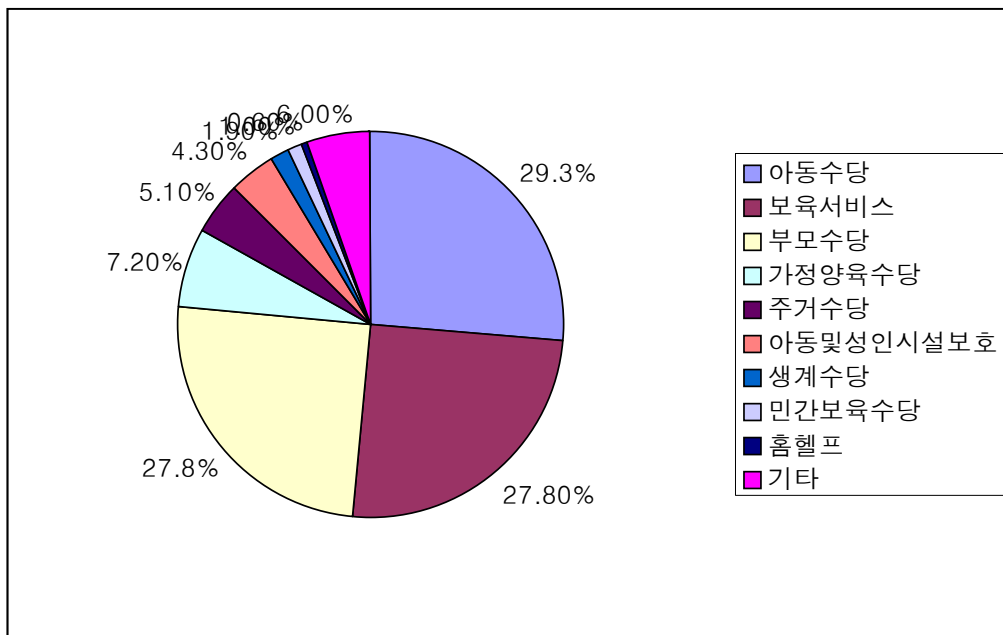
자료: MISSOC 2001, 2002, Neveer, 2003에서 재인용

(부록 5) 스웨덴 가족정책(1998)



자료: National Social Insurance Board, 1998

(부록 6) 핀란드 가족정책



자료: Ministry of Social Affairs and Health, 2005

(부록 7) 산전후휴가 지원실적

	2002	2003	2004	2005
수혜자수(명)	22,711	32,113	38,541	41,104
지급액(억원)	226	335.7	416.1	460

자료 : 노동부

(부록 8) 육아휴직급여 지원실적

(단위 : 명)

년도	지급액 (백만원)	인원			1인당 월지급액 (만원)	산전후가 사용자 중 육아휴직 비중(%)
		전체	여성	남성		
2003	10,576	6,816	6,712	104	30	21
2004	20,803	9,304	9,123	181	40	24
2005	28,242	10,700	10,500	200	40	26

자료 : 노동부

(부록 9) 대체인력채용장려금

(단위 : 명, 백만원)

	사업장	인원	지급액
2004	6	6	500
2005	55	58	6,400
2006. 5	43	65	4,600

자료 : 노동부

(부록 10) 여성재고용촉진장려금 지급실적

(단위 : 명, 백만원)

년도	인원	지원금액	1인당 지원기준
2002	172	232	월 30만원, 6개월
2003	118	159	
2004	75	106	월 30~40만원, 6개월
2005	79	123	

자료 : 노동부

(부록 11) 산전후휴가급여 및 육아휴직급여 지급 실적

(단위 : 명, 백만원)

구 분		산전후휴가급여		육아휴직급여		
		인원	지급액	전체인원	여성	남성
년도별	2002년	22,711	22,602	3,763	3,685	78
	2003년	32,133	33,522	6,816	6,712	104
	2004년	38,541	41,610	9,303	9,122	181
	2005년	41,104	46,041	10,700	10,492	208
	2006년					
	1월	3,440	3,859	990	969	21
	2월	6,943	7,802	1,869	1,827	42
	3월	4,300	5,489	1,007	994	13
	4월	3,946	6,859	934	919	15
	5월	4,547	8,868	1,197	1,169	28

자료: 노동부



## 여성인력 및 노동정책

김 종 숙

(한국여성개발원 연구위원)

### 1. 여성인력활용의 방향

#### 가. 배경

- 여성인력은 국민소득 2만불 시대의 달성을 위한 새로운 성장동력으로서 우리 경제성장과 사회발전을 위하여 중요한 역할을 해야 함
  - 저출산 및 고령화의 도래는 생산가능인구의 규모를 축소시키고 노동력의 노후화를 가져오므로 경제의 활력을 증진시키기 위한 여성인력의 활용은 시대적인 요구임
- 경제의 양극화가 가속화되며 여성들의 경제적 취약성이 부각됨. 여성의 빈곤화를 방지하기 위한 정책으로서 일을 통한 빈곤의 극복이 필요한 상황임

#### 나. 여성인력활용의 비전 및 목표

- 여성인력활용 종합계획에 의하면 여성인력 활용 극대화를 통한 선진경제로의 진입을 비전으로 함
  - 여성경제활동참가율을 2010년까지 55%로 끌어올리고자 함. 이를 가능하게 하기 위하여 향후 약 60만개의 여성일자리가 신규로 창출되어야 함
- 여성일자리 창출 정책과 여성인력활용을 위한 인프라 구축 사업이 활발히 추진되어야 함

## 다. 세부과제

- 다양한 부문의 여성일자리를 확대함
  - 사회서비스 분야의 여성일자리 창출, 국가전략 및 특성화 분야의 일자리 창출, 공공부문 일자리 창출, 중소기업 여성취업 확대 및 창업지원 등을 통하여 여성취업을 증가시키도록 함
- 여성능력개발 및 고용기회확대
  - 여성청년층의 진로지도 강화, 직업정보 및 상담제공, 근로여성능력개발 및 고용여건개선, 고용보험재직자 직업훈련 확대, 고용상 성차별 시정 및 예방활동 강화, 경력단절여성 직업훈련 및 고용기회 확대
- 여성인적자원개발 인프라 확충
  - 고학력 여성을 위한 여대생커리어개발센터, 여성인력개발센터 등 여성직업훈련기관 지원, 지역사회맞춤형 일자리 창출, 여성취업지원을 위한 지원단 활동 등을 지원함.
- 직장가정 양립할 수 있는 기반조성
  - 육아지원서비스와 보육료 교육비 지원확대, 보육시설 확충 등, 모성보호제도 강화, 출산후 계속고용 및 재취업 장려금 지급 등, 양성평등한 양육문화 확산, 탄력적 근로형태 및 가족친화적 기업문화 조성 등 추진

## 2. 저출산고령화 기본계획의 여성인력 활용방향과 정책과제

### 가. 배경

- 저출산고령화라는 인구변화의 결과로 나타나는 생산가능인구의 감소, 평균근로연령 상승 등에 기인하는 경제의 활력감소를 타개하기 위한 수단으로 여성인력 활용을 제안하고 있음
- 일과 가정의 양립 곤란으로 인한 저출산 현상을 극복하기 위하여 일과 가정을 양립하게 하는 출산 및 양육지원제도, 육아휴직 제도 등을 확충하고자 함
- 노인의 사회참여를 증진시키기 위한 노인적합형 일자리 창출 등을 제안하고 있음. 기타 학교교육-직업훈련-노동시장 간의 연계속에서 인적자원개발을 추진하고자 함

## 나. 정책과제 검토

### 1) 여성인력 활용부문

- 저출산고령화로 인한 경제활동인구의 감소 및 취업인구의 고령화로 인한 경제활력의 손실을 막고 성장동력 확보를 위한 수단으로 여성인력의 활용을 모색하고 있음
- 적극적 조치의 강화
  - 고학력여성인력의 낮은 경제활동참가를 제고하기 위하여 적극적 조치를 1000인 이상 사업장과 과학기술분야, 공공부문 등에 걸쳐 포괄적으로 추진하고자 함
- 직업능력개발 및 취업지원, 제도화
  - 여성친화적 공공훈련프로그램 개발 및 시설 확충, 훈련방식의 다양화 등을 통하여 여성직업능력개발을 확대. 맞춤형취업지원을 위한 대상별 취업지원다양화, 자격제도 및 경제활동촉진법 등 법제 정비 등 추진

### 2) 여성인력 활용을 위한 인프라 부문

- 모성보호의 강화를 통한 일과 가정의 양립 추진
  - 산전후 휴가급여를 중소기업 우선적으로 확대, 유산 및 사산급여, 배우자출산휴가 추진
  - 육아휴직 활성화를 위한 요건완화, 급여인상, 대체인력 지원확대
- 탄력적 근로형태의 확산
  - 선택적 근로시간, 단시간일자리보급, 재택근로 관련 제도 정비
- 경력단절 후 복귀 지원
  - 여성재고용촉진, 출산후계속고용촉진, 전업주부 노동시장 복귀프로그램, 취업정보제공 등

### 3) 기타 노동시장 정책 부문

- 노인의 사회참여를 위한 노인적합형 일자리 창출 부문
  - 지자체, 노인복지회관, 시니어클럽, 대한노인회 등을 통한 일자리창출 사업 추진
  - 고령인력활용을 위한 연령차별금지, 정년제도 개선, 연공급 임금체계 개선, 고령자 고용촉진, 취업알선, 직업훈련, 작업장 환경개선 등
- 외국인근로자 관련 정책
  - 외국인 근로자 취업기회 확대를 위한 절차개선, 체류지원, 해외우수인력확보, 외국

인고용허가제 정착을 위한 제도 등

○ 인적자원 경쟁력 제고

- 학교 및 노동시장 연계강화, 재직자직업훈련 강화, 중소기업직업훈련 확대, 평생학습기반구축 등을 추진하고 있음

### 3. 향후의 정책방향 제언

#### 1) 여성인력활용정책과 저출산고령화대책

- 여성인력의 활용이 저출산고령화 정책에서 어떤 위치로 자리매김 할 것인가가 중요함
  - 여성인력의 활용은 저출산고령화로 인한 인력부족을 타개하기 위한 대안임과 동시에 일과 가정의 양립, 가구의 경제적 지위 확보 등으로 출산을 제고할 수 있는 효과적인 수단이며 고령사회의 노인빈곤문제를 해소할 수 있는 대안으로 자리매김할 수 있음
  - 즉 여성인력의 활용은 저출산 고령화의 문제와 유기적으로 결합해야하는 수단이자 목표임
- 여성의 경제활동참여를 촉진하는 정책 중 출산과 관련하여 여성의 경력단절을 사전적으로 차단할 수 있는 정책이 향후에는 더욱 중요할 것으로 보임
  - 우리나라 여성들의 경제활동참가율은 출산 및 양육시기의 단절, 40대의 노동시장 복귀로 특징지어짐. 향후에는 단절을 막고 이미 단절된 집단의 재취업을 통하여 경제활동참가율을 제고시키도록 해야함
  - 평균학력이 고학력화되며 단절후 노동시장으로 복귀하지 않는 L곡선이 고착화될 가능성이 있으므로 향후의 노동시장 정책은 청년층의 일자리를 지원하는 정책에 보다 초점을 맞추어야 할 것임
  - 청년층의 경우 첫직장 진입에서 경력형성과정을 면밀하게 파악할 필요가 있음. 예를 들어 비정규직으로 노동시장에 진입하는 청년층에 대한 적극적인 훈련 및 취업의 질을 제고하는 프로그램을 강화할 필요가 있음. 또한 취업으로 이행한 집단의 경우 경력형성을 지원하는 프로그램 및 제도를 통하여 여성근로자들이 노동시장에서 이탈하지 않도록, 취업을 통한 benefit이 cost 보다 커지도록 지원하여야 함
  - 따라서 청년층에 특화된 다양한 지원들을 통하여 청년집단의 노동시장 이탈을 막을 수 있도록 하는 세분화된 정책추진이 향후 필요할 것임

- 고령화로 인한 여성들의 경제적 취약성을 방지할 수 있는 적극적인 중장년 여성인력 활용정책이 필요함
  - 현재 우리나라 중장년 여성의 경우 학력수준이 낮고 노동시장 경험이 적은 집단이 대다수를 차지하고 있음. 남성보다 기대여명이 긴 여성들의 경제적 취약성은 고령 사회의 도래에 따라 사회보장비용을 증가시킬 것으로 예상됨.
  - 현재의 고령자 고용관련 정책은 은퇴나 임금제도 등에 집중되어 있음. 여성중장년 집단의 경우 임시일용직 중심, 판매직이나 단순노무직 종사자의 비중이 높아 은퇴나 임금피크와는 상당부분 거리가 있어 일반적으로 여성중장년 집단과 무관한 정책들이 대부분인 것으로 나타나 향후 여성집단의 빈곤화를 방지할 수 있는 정책의 보완이 필요할 것임
  - 여성고령자 정책은 적극적 노동시장 정책을 통하여 일자리를 확대하고 취업을 지원할 수 있도록 하는 방안이 필요함. 사회서비스 부문 및 사회적 일자리의 확대, 여성근로자의 생산성 향상을 위한 훈련프로그램의 정교화 등을 통하여 고령화에 대비하여야 할 것임

## 2) 여성인력 활용기반구축과 저출산고령화 대책

- 현재 제안한 모성보호의 강화에 덧붙여 비임금근로자의 모성을 보호할 수 있는 방안  
에 대한 고려 역시 필요할 것임
  - 보조금제도는 일반적으로 고용증가의 효과가 중장기적으로는 미미한 것으로 알려져 있음. 보조금 제도의 실효성을 제고하기 위하여 보조금의 효과가 장기간에 걸쳐 나타나 실질적인 모성보호가 되도록 하는 방안을 보다 면밀하게 검토할 필요가 있음. 특히 육아휴직의 실효성 강화, 대체인력 지원, 탄력적 근로형태의 확산 등이 비정규근로자의 비중이 높은 여성들에게 실효성을 갖게 하기 위하여 근로의 형태와 결합한 방식으로 추진되어야 할 것으로 보임

## 3) 기타 노동시장 정책 부문

- 노인취업제고를 위한 다양한 경로와 방법의 적용이 필요함
  - 고령자 고용촉진을 위한 고용보험 사업의 경우 여성의 수급비중이 낮은 대표적인 사업으로 나타남. 고령자 고용촉진이 고용보험 외에 다양한 채널을 통하여 이루어져 비제도권에 대다수 분포한 여성고령자의 취업촉진을 위한 경로를 확보할 필요가 있음



## 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축의 평가와 정책과제

석 재 은

(한림대학교 사회복지학과 교수)

정부는 지난 6월 제1차 저출산고령사회 기본계획(2006~2010)인 새로마지플랜 2010을 발표하였다. 이를 통하여 향후 우리 사회의 발전에 지대한 영향을 미치게 될 핵심 과제인 ‘저출산고령사회’에 대한 국가적 비전이 무엇이고 그 대응책을 어떻게 마련하고자 하는가를 살펴볼 수 있었다. 한편에서는 저출산고령사회에 대한 사회적 위기의식의 인식을 재확인하는 내용이 담겨져있고, 다른 한편에서는 우리가 직면한 저출산고령사회에 있으면 좋음직한(?) 정책내용의 백화점식 나열이 있었다. 정작 가장 핵심이라 할 수 있는 저출산고령사회의 정책내용들이 가능하게 하는 사회작동의 메카니즘에 대한 부분은 빠져 있었다.

저출산고령사회가 가져온 사회적 수요와 공급의 변화에 대응하여 우리 사회를 구조적으로 어떻게 변화시켜야 하는가, 또한 어떠한 방식으로 변화시킬 것인가, 어떻게 사회적 합의를 구할 것인가에 대한 핵심 비전이 빠져 있었다. 저출산고령사회에 대응하는 국가적 당위명제만 있을 뿐, 여러 가지 선택가능한 대응 방향이 정리되어 있지도 않았고, 더욱이 이러한 정책 방향 중 우리 국가가 선택하고자 하는 국가적 비전 및 방향, 그리고 그 이유에 대한 논의는 찾아볼 수 없었다. 한마디로 저출산고령사회 비전이 부재하였다고 평가된다. 다시 말하면, 하드웨어 없이 소프트웨어만 있는 모양새였다. 우리가 구현해야 할, 그리고 구현할 수 있는 하드웨어에 대한 정확한 인식 없이 어정쩡하게 만들어진 소프트웨어는 무용지물이 되기 쉽다.

우리가 직면하게 될 저출산고령사회가 지금까지 살아온 사회와 여러 측면에서 질적으

로 다른 사회구성, 사회운용시스템을 필요로 하는 질적으로 상이한 사회라는 인식을 공유한다면, 우리 사회, 우리 국가가 이 시점에서 준비해야 하는 것은 저출산고령사회를 맞이하여 우리가 어떻게 자원을 생산하고 배분할 것인가에 대한 생산-배분 메카니즘을 새롭게 짜는 작업부터 수행해야 한다. 예컨대, 고령사회 삶의 질 향상을 위한 기반 구축에 있어서도 소요될 재원확보를 위한 사회적 생산-배분 방안, 국가의 역할, 정책의 우선순위 등이 선행적으로 논의되어야 한다.

저출산고령사회가 우리에게 새롭게 극복하고 도전해야 하는 위기인 이유는 저출산고령사회로 인하여 지금까지 우리 사회가 견지해 온 생산-분배 방식의 변화가 필요하기 때문이다. 저출산고령사회는 생산인구 감소와 비생산인구(의존인구)의 증가를 가져온다. 이에 대한 대응방식은 첫째, 생산인구를 유지, 증가시키는 방안; 둘째, 비생산인구(의존인구)를 감소시키는 방안; 셋째, 생산량이 줄어든 만큼 생산인구 및 비생산인구가 누리는 1인당 분배량을 감축하는 방안; 넷째, 생산기술 혁신으로 생산인구 1인당 생산량을 증가시켜 생산인구 및 비생산인구의 1인당 분배량을 유지, 증대하는 방안이다. 네 번째 생산기술 혁신방안은 정책적으로 통제가능한 요인이기 보다는 정책외부요인으로 통제가능하지 않으므로 논외로 한다면, 나머지 세가지 접근이 가능하다.

먼저, 첫 번째 방안인 생산인구를 증가시키는 방안은 생산인구를 재정의하는 방안이다. 여성경제활동참가율의 증가, 노인인구의 경제활동참가율증가, 외국인노동자 유입을 통한 생산인구 증가 등을 들 수 있다. 두 번째 방안은 비생산인구(의존인구)를 재정의하는 방안이다. 노인인구의 건강수명 연장 및 노인인구의 경제활동참여 증대를 통한 비생산인구(의존인구) 감소가 대표적 방안이다. 셋째, 줄어든 생산량만큼 근로연령계층 및 노령계층의 1인당 분배량을 함께 감소시키는 정책개혁을 하는 접근이다. 조세개혁을 통하여 근로연령계층의 부담을 증가시키는 한편, 연금개혁을 통하여 노령계층이 분배받는 부분을 감소시키는 방안도 바로 이러한 접근방안의 일환이다. 이상의 세가지 방안을 개별적으로 혹은 복합적으로 선택하여 정책계획을 수립하되, 이들 정책의 혼합의 수준을 설정하는 것 역시 정책 선택이다. 여기에 바로 국가가 해야 하는 역할, 시장이 해야 하는 역할, 가족이 해야 하는 역할 등이 재정의되고 역할분담이 다시 이루어진다. 이와 같은 고려가 뒷받침되지 않고 단순히 필요하다고 생각되는 정책들을 나열한 것은 뿌리가 없어 그 소용가치에 한계가 많다. 이러한 점들을 고려할 때, 금번 계획안은 국가가 지금 이 시점에 무엇을 우선적으로 고민해야 하는가에 대한 정확한 인식의 결여라 아니할 수 없다.

고령사회 삶의 질 향상 기반 구축관련 정책범주는 다음 세가지 영역으로 구분된다: 첫째, 안정적인 노후소득보장; 둘째, 건강한 노후를 위한 보건의료서비스 제공; 셋째, 활



발한 사회참여 여건조성. 따라서 세가지 정책영역에서 정책비전 및 계획수립의 적절성을 다음의 기준들로 고려하며 평가해보고자 한다: 1) 문제인식 및 진단이 정확한가; 2) 목표 설정이 적합한가; 3) 정책수단(전략)이 적절한가: 목표와의 정합성; 목표달성을 위한 구체적 전략; 형평성; 효율성; 기술적 실현가능성;재정적 실현가능성; 정치적 실현가능성; 4) 영향(기대효과) 평가

## 1. 안정적 노후소득 보장

노후소득보장의 주축으로서 국민연금의 정책과제는 재정안정화, 사각지대 해소, 형평성 확보, 기금운용 효율화 등으로 요약된다. 특히 쟁점이 되는 것은 재정안정화와 사각지대 해소의 문제이다. 금번에 제안된 저출산고령사회 기본계획에 담고 있는 안정적 노후소득보장 관련 정책내용은 ‘안정적 노후소득보장’이라는 목적함수를 상정하였음에도 불구하고, 변화하는 여건들을 충분히 고려하지 못함으로써 안정적 노후소득보장이라는 목적을 달성하기에 부정합적인 제도들을 제안하고 있다고 평가된다. 특히 이러한 문제 진단의 비정확성과 목표, 수단의 부적합성으로 인하여 여성의 노후소득보장이 현재는 물론 미래에도 사각지대에 놓여지게 되어 있음을 볼 수 있다.

변화하는 사회여건속에서 연금개혁의 원칙들을 정리해 보면, 크게 세가지로 정리될 수 있다. 첫째, 고령사회 및 저성장 경제하에서 지속가능성 확보가 필요하다. 둘째, 노동시장 유연화로 각출에 입각한 사회보험 방식에 의한 보장방식이 보편적 보장방식으로서의 한계를 가짐으로 보다 보편적인 보장이 가능한 방법의 모색이 필요하다. 셋째, 가족구조 변화로 남성생계부양자 모델에 입각한 가족단위 보장에서 개별단위 보장으로의 변화가 필요하다.

현행 공적연금 사각지대 문제는 변화하는 **경제사회적 여건과 정합적이지 않는 국민연금제도에 의해 제기되는 구조적 문제**라고 할 수 있다. 즉, 사각지대 문제는 변화하는 **경제사회여건으로 인하여 당초 기대한 제도목표의 달성이 가능하지 않게 됨으로써 발생하는 구조적 문제**라는 특성을 지니고 있다. 따라서 국민연금제도가 성숙하여 본격적인 연금수급이 이루어진다 하더라도 각출에 입각한 사회보험방식의 연금급여에서 배제되는 사람들은 상당수 발생할 것으로 예상된다. 이 중 상당수가 여성일 것이라는 것도 명확하다. 따라서 공적연금의 사각지대 문제는 경제사회적인 변화에 정합적인 공적연금의 구조적 개혁이 없이는 사각지대 문제를 해결하기 어렵다. 이는 공적연금 사각지대 실태

및 원인의 파악을 통해 재확인이 가능하다.

공적연금으로부터의 배제발생 경로는 다음의 세가지로 구분할 수 있다. 그 첫째로, **구조적 배제**를 들 수 있다. 국민연금제도는 경제활동참여자를 중심으로 소득있는 사람들을 가입대상으로 삼고 있으므로 소득이 없는 사람들은 가입대상에서 원천적으로 배제되고 있다. 즉 현행 국민연금이 1인 1연금이 아니라 1소득자 1연금의 형태를 가지고 있기 때문에 소득자가 아닌 경우에는 원천적으로 국민연금제도의 당연가입자격을 갖지 못한다. 예컨대, 전업주부는 국민연금의 당연가입에서 제외되는 대표적 사례이다. 물론 전업주부의 경우에도 국민연금 임의가입 기회를 제도적으로 개방하여 놓고 있으나, 이를 적극적으로 이용하는 경우는 극소수에 불과하다. 또한 현행 연금가입체계는 지역가입자의 경우 세대주 가입을 원칙으로 하고 있어 무급가족종사자, 부부자영자 중 비세대주는(주로 여성) 당연적용에서 제외되어 있다.

두번째와 세번째 경우는 **관리운영상 배제와 자발적배제**가 혼재되어 나타나는 배제유형이다. 국민연금 가입대상으로 제도권내에 포괄되어 있으나, 실제 국민연금 수급에 필요한 각출기록을 쌓아가지 못하는 부류이다. 그 중 두 번째 경우는 실업, 사업중단 등의 이유로 소득활동을 실질적으로 중단하고 있어 납부예외자로 신청하였거나 가입자 변동과정에서 소득신고를 하지 않은 경우이다. 마지막으로 세 번째 경우는 국민연금의 가입 대상이면서 소득신고는 하였으나 실제로 보험료를 납부하지 않는 경우이다.

미래연금수급자의 공적연금 사각지대를 정리하면, 2005년말 기준으로 20~59세 연령 계층 인구가 28,876천명이 있는데, 이중 공적연금 수급자격을 갖추어 나가는 사람은 42.9%인 12,395천명에 불과하며, 나머지 57.1%인 16,481천명은 어떤 이유에서든(당연가입 제외, 납부예외자 및 소득미신고자, 보험료 미납자) 연금수급을 위한 자격을 갖추어 나가지 못하고 있는 계층이다. 20-59세 총인구 중 공적연금의 잠재적 사각지대 구성을 살펴보면, 공적연금 적용제외대상인 경우가 36.0%인 10,397천명이며, 국민연금 납부예외자인 경우가 16.1%인 4,635천명이고, 보험료 미납자가 5.0%인 1,449천명이다. 이렇게 볼 때, 국민연금과 공적직역연금 등 공적연금이 성숙하여 본격적으로 연금수급이 이루어지게 되더라도 미래 노령계층의 상당수가 공적연금의 사각지대에 놓여질 것으로 예상된다.

<그림 1> 20~59세 총인구 대비 공적연금의 사각지대 현황(2005. 12)

20~59세 총인구 28,876천명 (100.0%)				
비경제활동인구 7,853천명 (27.2%)		경제활동인구 21,023천명 (72.8%)		
비경제활동인구 7,853천명 (27.2%)	실업자 762천명 →	(2.6%)	(6.2%)	(불완전취업자) 취업자 공적직역연금가입 ←(1,782천명) 20,261천명(70.2%) 1,354천명↓
공적연금 적용제외대상 10,397천명(36.0%)		국민연금 적용대상 17,125천명 (59.3%)		4.7 %
		국민연금 납부예외자 4,635천명 (16.1%)	국민연금 소득신고자 12,490천명(43.3%)	4.7 %
		국민연금보험료 미납자 1,449천명→	5.0 %	국민연금 보험료납부자 11,041천명 (38.2%) 4.7 %
공적연금의 잠재적 비수급자 16,481천명 (57.1%)		공적연금의 잠재적 수급권자 12,395천명 (42.9%)		

자료: 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 2005; 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계연보』, 2005; 사학연금관리공단, 『사학연금통계연보』, 2005; 통계청 홈페이지, 인구 및 경제활동인구조사 통계자료를 이용하여 필자가 작성.

성별로 공적연금 사각지대를 구분하여 살펴보면, 성별 격차를 명확히 확인할 수 있다. 남성의 경우 공적연금 수급자격을 갖추어 나가는 사람은 59.3%인 8,497천명인 반면, 여성은 26.8%인 3,902천명에 불과하였다. 따라서 남성의 잠재적 사각지대는 40.7%, 여성의 잠재적 사각지대는 73.2%에 달하였다. 즉 미래수급세대의 경우에도 여성의 연금수급 가능성이 희박하고 사각지대에 놓여질 확률이 높은 것으로 나타났다. 이는 현재 수급세대의 경우에도 여성수급자가 현저히 낮은 이유와 마찬가지로, 1소득자 1연금체제로 운영되는 현행 연금제도체계하에서 취약한 여성의 경제활동이 연금제도의 혜택에서도 그대로 반영이 되기 때문으로 보여진다. 남성과 여성의 공적연금 수급의 큰 격차를 만들어내는 것은 여성의 높은 비경제활동인구비율, 불완전취업, 무급가족종사, 비세대주 등으로 인한 구조적 배제에 의한 부분이다.

<그림 2> 20~59세 총남성인구 대비 공적연금의 사각지대 현황(2005. 12)

20~59세 총인구 14,318천명 (100.0%)				
비경제활동인구 1,982천명 (13.8%)	경제활동인구 12,336천명 (86.2%)			
비경제 활동인구 1,982천명 (13.8%)	실업 자 483 천명 → (3.4 %)	취업자 11,852천명(82.8%) 공적직역 연금가입 902천명↓		
공적연금 적용제외대상 2,354천명(16.4%)	국민연금 적용대상 11,062천명 (77.3%)			6.3%
	국민연금 납부예외자 2,751천명(19.2%)	국민연금 소득신고자 8,311천명(58.0%)		6.3%
	국민연금보험료미납 자 716천명→	5.0 %	국민연금 보험료납부자 7,595천명 (53.0%)	6.3%
공적연금의 잠재적 비수급자 5,821천명 (40.7%)		공적연금의 잠재적 수급권자 8,497천명 (59.3%)		

<그림 3> 20~59세 총여성인구 대비 공적연금의 사각지대 현황(2005. 12)

20~59세 총인구 14,557천명 (100.0%)				
비경제활동인구 5,870천명 (40.3%)	경제활동인구 8,689천명 (59.7%)			
비경제활동인구 5,870천명 (40.3%)	실업 자 279 천명 → (1.9 %)	(13.0%)	(불완전취업자) 취업자 공적직역연금가입 ←(1,894천명) 8,409천명(57.8%) 451천명 ↓	
공적연금 적용제외대상 8,043천명(55.3%)		국민연금 적용대상 6,063천명 (41.7%)		3.1 %
		국민연금 납부예외자 1,883천명 (12.9%)	국민연금 소득신고자 4,179천명(28.7%)	3.1 %
		국민연금보험료미납자 728천명→	5.0 %	국민연금 보험료납부자 3,451천명 (23.7%) 3.1 %
공적연금의 잠재적 비수급자 10,655천명 (73.2%)		공적연금의 잠재적 수급권자 3,902천명 (26.8%)		

자료: 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 2005; 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계연보』, 2005; 사학연금관리공단, 『사학연금통계연보』, 2005; 통계청 홈페이지, 인구 및 경제활동인구조사 통계자료를 이용하여 필자가 작성.

## 2. 건강한 노후를 위한 보건의료서비스 제공

건강한 노후 보장을 위한 정책목표를 달성하기 위하여, 정부는 노인의 건강수명 연장을 위한 건강증진 프로그램의 마련과 함께 후기고령인구의 증가와 함께 필연적으로 증가할 거동불편 기능장애 노인의 증가에 대비한 노인수발보험의 도입을 계획하고 있다. 그러나 노인수발보험 도입을 통해 달성하고자 하는 정부의 정책목표가 분명하게 정리되지 않음으로써, 또한 국민의 욕구 및 기대와 정부의 정책설계가 부합하지 않음으로써, 노인수발보험이 당초 기대했던 목적을 달성할 수 있을 것인가에 대한 회의적 평가를 내리게 된다.

노인요양을 사회적 위험으로 인정한다면, 구체적으로 어떤 위험을 사회적 위험으로 볼 것인가? 이는 노인요양보호의 사회적 대응체계의 방향성에 대한 선택이다. 제도의 목적이 재정적 파탄의 방지를 위한 위험분산인가 아니면 가족보호의 대안 마련인가, 혹은 장기요양보호 욕구를 가진 노인의 온전한 삶의 질 보장인가? 또는 장기요양보호 대응기제 도입에 의한 고비용 의료의 대체를 통하여 사회적 비용을 효율화하는 것인가? 물론 대부분의 경우 이러한 목적들이 복합적으로 적용되겠지만, 그 사회가 어떠한 목적에 보다 중점을 두고 정책을 설계하고 있는가 하는 점은 그 사회의 노인요양정책의 성격 및 방향성을 크게 규정짓게 된다.

이에 따라 국가가 노인요양의 직접적 욕구 충족에 개입하기 보다는 가족, 시장, 비영리민간 등 다른 공급주체들이 욕구 충족을 위한 역할을 원활히 담당할 수 있도록 지원하고 여건을 조성하는 정도의 역할을 할 수도 있고, 혹은 국가가 장기요양보호 욕구 충족을 위한 재원의 사회연대적 마련까지만 개입하고 직접적인 서비스 제공은 개입하지 않는 역할을 할 수도 있다. 그리고 국가가 장기요양보호에 대해 재원조달은 물론 직접적인 서비스 제공까지 모두 관여하고 총괄하는 역할을 담당할 수도 있다. 또한 사회적 비용의 효율화 및 서비스의 연속성에 정책목표가 있다면 가능한한 장기요양보호를 의료 대체 모델로서 구축하는 것이 필요하며, 약화된 가족보호의 보완 및 대체 혹은 사회적 지원에 그 목표를 둔다면 사회적수발 모델로 구축하는 것이 필요하다. 따라서 이러한 정책선택은 실질적으로 노인요양 욕구에 대한 직접적 서비스 제공에 있어 국가, 시장, 비영리민간, 가족이 어떻게 역할을 분담하는가, 또한 장기요양보호에서 의료영역과 복지영역이 어떻게 역할분담을 설정하고 있는가의 측면에서 정책선택의 방향을 가늠할 수 있다.

## 가. 노인수발보험 수급자격

우리 나라의 노인수발보험제도의 할당 원칙은 연령을 노령으로 제한하거나 혹은 기능장애 원인이 노인성인 경우로 제한하는 한편, 중증도가 상당히 높은 경우에만 수급자격을 한정함으로써, 수급대상이 극히 소수로 제한되는 특징을 갖는다. 이와 같이 노령 및 노인성 장애와 매우 높은 중증도로 수급자격을 엄격히 제한하지만, 소득계층에 따라서는 구분하지 않고 보험료를 납부하는 건강보험 가입자와 공공부조 대상을 통합 관리함으로써 소득계층 통합적인 제도체계를 채택하고 있다. 또한 수발등급 평가시 객관적인 평가판정도구에 의한 요양인정점수에 의해서만 등급이 결정됨으로써, 개별적인 수발지원 여건 등과 관계없이 객관적인 등급판정에 의해 이용가능한 급여수준이 결정되는 체계를 채택하고 있다.

이러한 할당원칙과 관련하여 크게 두가지 쟁점이 제기되고 있다. 첫 번째 쟁점은 노인 및 노인성장애로 제한하지 말고, 장애인 등 수발필요 모든 연령계층으로 수급자격을 확대하여야 한다는 것이다. 시민단체, 장애인단체 및 몇몇 의원입법 등에서 국민수용성 및 형평성을 이유로 장애인을 포함한 수발제도로 만들어야 한다고 강력히 문제제기를 하고 있다. 보험료는 연령에 관계없이 걷으면서 수급은 노인에게만 제한하는 것에 대해 장애인 및 장애인 가족이 형평성 차원에서 수용하지 못할 것이라는 점이다. 이에 대해 정부는 준비된 계획에 따라 노인을 대상으로 한 제도의 선시행을 주장하며, 장애인에 대해서는 별도의 그에 상당하는 대응을 고려하고 있다고 주장한다. 정책우선순위상 수발 욕구가 급증하는 노인에 한정하여 먼저 노인수발보장제도를 정착시킨 후, 장애인은 사회서비스 제도로 포괄하겠다는 구상이다. 본 구상의 장점은 제도도입이 비교적 용이하고, 정책의 시급성을 고려하여 조기도입이 가능하며, 필요재원 규모가 비교적 작다는 점이다. ekse점은 정책우선순위 결정에 대한 국민형평성 문제, 유사한 역할 수행에 이원화된 서비스 전달체계 구축으로 인한 중복, 누락 등 비효율성 문제 등을 지적할 수 있다. 반면, 노인에만 한정할 것이 아니라 장애인 등 장기 수발을 필요로 하는 모든 사람에 대한 제도로 확대해야 한다는 주장의 장점은 국민형평성 확보, 효율적 서비스 전달체계 구축 가능성을 들 수 있다. 단점으로는 조기 제도도입 어려움, 지금까지 노인을 대상으로 한 제도도입 모형 대폭적 수정 필요, 제도도입에 준비시간 필요, 필요재원 규모 증대 등을 들 수 있다.

이 문제와 관련하여 본 연구자는 다음의 점을 고려할 때, 우선 노인을 대상으로 한 제도시행이 이루어지는 것이 필요하다고 생각된다. 첫째, 오랫동안 수발제도가 노인을 대

상으로 준비되어 있기 때문에 장애인을 포함하는 경우 제도시행 시기에 상당한 차질을 가져올 수 있다. 둘째, 장애인의 경우 단순한 일상생활지원 뿐만 아니라 교육, 재활, 직업 등이 더욱 중요하므로, 장애인을 중심으로 필요한 서비스가 통합적으로 제공될 수 있도록 장애인복지법, 장애인보호특별대책 등을 통한 대응이 현재로서는 보다 효과적이다. 셋째, 수발제도가 장애 그 자체가 아닌 기능장애를 지원하는 것이므로 장애인들이 기대하는 만큼 수급자로 인정받을 수 있는 수급규모는 그리 크지 않을 수 있다. 넷째, 노인 대상으로 한 제도가 정상계도에 오르면 수요자 중심의 서비스 전달체계 구축 측면에서 장애인을 수발제도내로 통합하는 것을 검토할 필요가 있다.

할당원칙과 관련한 두 번째 쟁점은 노인의 3% 수준인 중등증으로 수급자를 제한하지 말고, 경증을 포함하여 수급범위를 확대하여야 한다는 것이다.

정부는 우리의 경제수준 및 부담능력을 감안하여 가장 욕구가 큰 최중증(65세 이상 노인의 약 3.1%)에 한정하여 노인수발보험을 적용할 것을 계획하였다. 그 장점은 비용부담이 작고, 욕구 우선순위에 따른 효율적 자원배분이 이루어진다는 점이다. 단점은 국민공감대 확보의 어려움, 이의제기 등 국민수용성에 심각한 문제 발생 우려 등을 들 수 있다.

최중증 뿐만 아니라 경증을 포함하여 국민이 수발이 필요하다고 생각할 때 실질적으로 도움을 받을 수 있는 제도로 자리매김하는 방안의 장점은 국민수용성 확보와 예방, 재활, 요양, 수발 등을 일관된 정책내에 설계할 수 있다는 점이다. 장기적으로 보다 비용효율적이라는 점도 지적된다. 단점은 단기적으로는 비용부담이 높다는 점이다.

이 문제와 관련하여 본 연구자는 다음과 같은 고려에서 수급대상 범위를 확대해야 한다고 생각한다. 첫째, 보험료는 전국민에 대하여 부과하면서 대상은 수발욕구를 가진 노인 중에서도 일부분만 포괄하겠다는 것에 대해 국민공감을 형성하기 어렵다. 사회보험의 보편적 급여권리 원칙과 중증도에 따른 수급자격 선별 원칙간에 충돌이 발생하여 국민의 사전 이해와 합의를 구하지 않고 제도가 도입되는 경우 민원이 상당수 제기될 가능성이 높다.

둘째, 예방 및 경증에 대한 조기개입이 중증으로의 진행을 지연시킴으로써 장기적으로는 보다 비용효과적일 것이다. 국가는 수발보험으로 최중증을 커버하고, 지자체는 경증 및 예방사업을 담당하는 식으로 이원화된 대응을 하자는 정부의 구상은, 지자체의 재정력 등을 고려할 때, 사회연대적 전국민적 재원조달이 이루어지지 않으면 경증 및 예방사업에 대한 자원투입이 제대로 될 수 없다는 점을 간과한 것으로 판단된다. 일본이 개호보험 시행 5년을 평가하면서 가장 역점을 두고자 하는 것이 예방사업이다. 예방

에 대한 투자가 장기적으로 비용효과적이라는 것이 명확하기 때문이다. 따라서 노인수발보험에서 노인수발기금을 만들어 예방사업 및 경증의 자립·재활을 지원하는 것은 매우 중요하다고 생각된다.

셋째, 재가보호의 강조가 세계적 흐름이고, 우리 역시 이를 강조하고 있다. 그러나 최종 증만 커버하는 경우 시설보호 중심의 보호가 주를 이루게 될 것이다. 또한 서비스 수요의 제한으로 다양한 욕구상태에 따른 서비스의 연속성이 확보되기 어렵고, 서비스 수요의 안정적 확보가 어려워 민간서비스공급자의 참여도 매우 신중해 질 것으로 판단된다.

넷째, 독일의 경우 수발보험 수급자가 2003년 기준 189만명으로 노인인구 대비 13% 수준이며, 일본의 경우도 개호보험 수급자가 2004년 기준 379만명으로 노인인구 대비 14% 수준이다. 이들 국가의 고령화율이 17-18% 수준이고 우리 나라의 고령화율이 9.5%인 것을 감안하면, 적어도 이들의 절반수준인 노인인구의 7% 정도는 포괄하는 제도로 가져가야 할 것이다.

#### 나. 노인수발보험 급여형태: 현물과 현금

급여형태와 관련하여 노인수발보험법(안)에서는 현물을 원칙으로 하고 보완적으로 현금을 인정하고 있다. 현물급여에는 재가수발급여 및 시설수발급여가 있으며, 특별현금급여는 가족수발비, 특례수발비, 요양병원수발비 등이 있다. 제도설계에서 현물을 원칙으로 한다는 점에서 제도 목적 이외의 오용 가능성 배제에 무게를 두고 있는 것으로 보여진다. 또한, 일본과 마찬가지로 시설인프라가 미비한 상황에서 현금급여를 도입하게 되면 결국 가족의 수발부담, 특히 여성의 수발부담으로 귀착되게 될 것이라는 여성계의 우려도 기여한 것으로 보여진다. 그러나 현금급여 혹은 바우처를 도입하여 오용을 통제하는 경우, 서비스 수요자의 선택권을 강화하면서 서비스공급자의 욕구반응성을 더욱 제고할 수 있다는 점도 고려해 볼 필요가 있다. 또한 현금급여의 경우 운용방식에 따라 여권주의자(*feminist*)의 주장대로 비공식 수발에 대한 사회적 가치를 인정하고 보상하는 것을 명시화할 수도 있는 반면, 가족수발은 가족의 연대, 의무, 사랑으로 이루어진다는 전통적 가족주의(*familialism*) 가치관에 기반하여 작동될 수도 있다. 이와 같은 차이는 가족문화, 가족돌봄 전통이 가장 큰 영향을 미치는 변수일 것으로 보여진다. 현금급여의 실시 초기에는 금전적 보상이 비공식적 수발을 지속게 하는 중요한 변수로 작용하지는 않을 것이다. 하지만 가족돌봄제공자에 대한 금전적 보상과 서비스 지원이 가족돌봄의 잠재력을 강화하고 가족보호 제공을 지속하게 하는 중요한 동인이 될 것임은 분명해 보인다.



가족돌봄에 대한 보상이 공식화된다는 것은 가족수발 노동이 공식적으로 보상받게 됨을 의미한다. 가족돌봄제공자가 공식적 서비스 제공자로서 변모하게 되는 것이고, 장기요양시장이 가족영역까지 확대되는 것을 의미한다. 여권주의자의 철학과 일치하는 부분이다. 반면, 현금급여가 결과적으로 가족돌봄제공자에게 주어진다 하더라도 명확히 공식적으로 가족수발에 대한 대가로 주어지지 않는 경우 가족돌봄의 전통 속에서 가족수발의 유지, 지속을 지원하는 의도가 강하다.

### 3. 활발한 사회참여 여건조성

첫째, 노인을 위한 일자리사업의 막연한 양적 규모 제시보다는 현행 일자리 지형의 분석과 새로운 일자리 지형의 전망속에서 노인일자리 수요의 정확한 분석이 이루어져야 하며, 그러한 바탕위에 노인일자리 창출방안을 모색하는 것이 필요하다.

둘째, 현행 노인일자리사업은 취로형 공익형이 대부분이며 소득보조방식의 연장선하에 있다. 노인일자리 사업이 생산적노인근로를 통한 사회서비스 공급의 주역으로서 자리매김할 수 있는 것인지, 혹은 여전히 소득보조방식의 연장선상에서 운영될 것인지에 대한 노인일자리 사업의 정체성을 명확히 하는 것이 필요하다.

셋째, 노인일자리 사업이 생산적노인근로에 초점을 두는 방식으로 옮겨간다면, 노인일자리사업의 운영주체, 임금 및 근로기간 측면에서 노인일자리 안정적 운영 등이 구조적으로 확보되어야 할 것이다.

넷째, 사회서비스의 제도화, 농촌지역과 도시지역의 시설 및 인력 등 서비스 인프라 차이 등을 고려하여 노인일자리 사업의 실질적인 실현방안 및 계획이 마련되는 것이 필요하다.



## 중앙과 지자체와의 연계방안

박 숙 자

(경기도가족여성개발원 원장)

### 1. [제1차저출산고령사회기본계획시안]에 대한 전반적 의견

#### 가. 산전후휴가기간 동안의 소득보장 주체 및 대체인력 지원체계와 관련하여

- 저출산의 원인을 진단하는데 있어서 기본계획에서는 결혼·출산이 집중적으로 이루어지는 25-29세 여성의 경제활동 참여가 빠르게 증가하고 있으며, 그리고 이들 청년층(25~29세) 여성의 결혼연기 사유의 13.7% 및 출산중단 사유의 9.5%가 자아성취 욕구로 나타나 높은 비율을 차지하고 있음을 지적하고 있음.
- 그러나 해결책에 있어서 이들의 자아성취 욕구를 만족시키면서도 결혼과 출산으로 유도할 만한 대책은 별로 제시되어 있지 않음. 이와 관련된 대책으로 기본계획에서는 직장보육시설 설치 및 운영지원 확대, 산전후휴가급여 등 지원확대, 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화 등을 제안하고 있음. 그런데 이러한 대책들에도 불구하고 출산한 여성들이 산전후휴가를 떠나는 90일간, 또는 육아휴직을 떠나는 기간동안의 소득보장 및 대체인력 문제에 대해 누가 얼마만큼 보장해 줄 것인가에 대한 내용이 언급되어 있지 않음.
- 관련법 개정에 의해 2006년부터 일부사업장에 대해서는 산전후휴가급여에 대한 고용보험의 혜택이 30일에서 90일로 연장되었으나 영세사업장이 아닌 경우 이의 혜택을 받기가 어려우며, 고용보험에서 지급하는 30일의 산전후휴가급여 부분도 상한액이 설정되어 있어(135만원) 실제 통상임금과의 차액은 모두 사업주가 부담하도록 되어 있

음. 또한 산전후휴가나 육아휴직 기간동안의 대체인력 지원체계가 국가차원에서 마련되어 있지 않음.

- 따라서 사업주의 입장에서는 여성고용을 기피하게 되며, 일단 직장을 얻은 미혼여성들은 이러한 상황을 파악하고서 결혼과 출산을 기피 또는 연기하는 것으로 판단됨. 따라서 출산후의 보육에 대한 지원정책도 중요하지만 일단 결혼과 출산을 기피하지 않도록 지원하는 정책이 우선되어야 할 것임. 이를 위해서는 산전후휴가기간 동안의 소득보장에 대한 책임을 사업주로부터 국가가 떠안아야 하며, 휴가기간중의 대체인력 활용에 대한 지원체계도 국가적 차원에서 마련해 주어야 할 것임. 기본계획에는 이러한 부분이 반드시 포함되어야 할 것으로 생각됨.

#### 나. 국공립 보육시설 확대계획과 관련하여

- 기본계획에서는 부모들이 선호하는 국공립 보육시설을 2006년 1,645개소에서 2010년까지 2,700개소로 확대하되, 저소득층 밀집지역과 농어촌 등 취약지역을 중심으로 연차적으로 확대 설치한다는 방안을 제시하고 있음.
- 그러나 국공립 보육시설을 신규로 설치하는 것은 새로 건설되는 국민임대주택단지이거나 기존의 보육시설이 매우 부족한 지역, 그리고 민간보육시설에서 운영하기 힘든 영아 및 장애아 등을 위한 시설로 한정시켜야 할 것으로 보임. 왜냐하면 현재 민간보육시설의 경우 정원조차 충족시키지 못하고 있는 시설이 많은 실정이므로 국공립 보육시설을 신규설치할 경우 민간보육시설의 운영상 어려움을 더욱 가중시키게 될 것으로 예상됨.
- 이제까지 여성가족부는 국공립보육시설을 확대하기 위해 예산도 확보하였으나 신규설치문제가 제대로 집행되기 어려운 실정인 것으로 파악되고 있음. 이는 지방자치단체도 마찬가지임. 따라서 현재의 민간보육시설을 살리면서 국공립 보육시설을 확대하는 계획이 상당히 구체화되어야 할 것이나 기본계획에는 역시 피상적으로만 제시되어 있음. 물론 보육시설에 대한 평가인증제를 통해 민간보육시설의 질적 향상을 어느정도 꾀할수는 있겠으나 부모들의 신뢰성 차원에서, 그리고 보육의 공공화라는 차원에서 볼 때 국공립보육시설을 확대하는 것은 필수적이므로 어떻게 민간보육시설과의 충돌을 피하면서 국공립시설을 확대할 것인가에 대한 구체적이고 현실적이 대안이 정부차원에서 제시되어야 할 것임.

## 2. 정책 효과성 제고를 위한 추진체계 구축에 대한 의견

- 정책이 제대로 추진되기 위해서는 무엇보다 추진체계 구축이 관건임. 그리고 정책을 집행하기 위해서는 예산과 인원이 뒷받침되어야 함. 이런 면에서 볼 때 기본계획에서는 2006~2010년 중 총 투자규모를 32조 746억원으로 계획하고 있으나 구체적인 재원조달방안에 대해서는 매우 미흡한 실정임. 또한 정책을 집행할 인력확보에 대한 내용이 전혀 포함되어 있지 않음.

### 가. 중앙 및 지방자치단체간 정책 연계 강화와 관련하여

#### (1) 전담 추진기구의 설치 필요

- 추진 계획에 의하면 중앙·지자체간 정책공동체 구축을 통해 저출산·고령사회 대응을 위해 자체 정책역량을 강화해 나갈 수 있도록 지원하고, 지자체별로 저출산 현황 및 고령화 정도에 대응하는 맞춤형 정책수립을 지원하며, 저출산 고령화 대응 전담조직, 인력 및 소요재원 확보를 지원하는 것으로 되어있음. 그러나 구체적인 방안은 제시되지 않았음.
- 현재 여성가족부에서 가족정책기본계획을 수립할 때에도 저출산 및 노인정책에 대한 부분은 제외되어 있음. 이는 아마도 정부의 18개부처가 참여한 저출산·고령사회위원회에서 기본계획을 마련하기 때문에 제외한 것으로 보임. 그런데 저출산·고령사회위원회는 집행기능이 없기 때문에 결국은 보건복지부, 여성가족부를 비롯한 18개부처에서 나누어 집행해야 할 것으로 판단됨. 이 경우 기본계획의 집행을 총괄하고 추진상황을 체크해야 하는 전담부서가 확실하게 마련되어야만 제대로 추진이 가능할 것으로 생각됨.
- 이러한 중앙에서의 어려움은 지방자치단체로 가면 더욱 심각해 짐. 중앙에서의 부처간 업무분장이 지방자치단체에서는 부서간 업무분장으로 나타나지만 취약한 지자체의 경우 인력부족으로 인하여 제대로 부서가 마련되지 못하고 따라서 업무가 제대로 추진되지 못하고 있음. 여성가족부가 탄생한 지 1년이 지났지만 아직 일부 지자체의 경우 여성가족정책국(또는 가족여성정책국)으로 독립되지 않은 경우가 많으며, 가족정책을 담당하는 부서조차 계 또는 팀 단위 수준으로라도 마련되지 못한 지역이 많은 것이 현실임.

- 따라서 저출산·고령사회 정책을 총괄적으로 책임지고 이끌어가면서 부서간의 협조를 얻어내고 추진상황을 점검하기 위해서는 전담부서를 새로 만드는 것이 필수적임. 지자체에서는 각 부서간에 나누어서 분담하는 형태로 하는 경우 인식이 부족한 부서에서는 제대로 추진되기 어려움. 이는 여성정책기본계획의 추진이 지방자치단체에서 유명무실해 지는 경향이 있는 것과 마찬가지로임. 여성발전기본법에 의하면 지자체에도 여성정책책임관을 지정하게 되어 있으나 제대로 이루어지지 않고 있어서 여성정책 추진이 부분적으로만 진행되고 있는 것과 유사한 결과를 얻게 될 것으로 우려됨.
- 즉, 저출산 고령사회 정책을 총괄적으로 기획하고 부서별 진행사항을 주기적으로 점검할 수 있도록 각 지자체 별로 전담부서를 만드는 것이 최상의 방법이나 이것이 불가능할 경우 행정부지사나 기획관리실장과 같이 지자체내 모든 부서를 총괄할 수 있는 권한이 주어진 사람이 책임지고 운영할 수 있도록 하는 추진체계 마련이 필요함. 그리고 중앙과 지자체간의 주기적인 회합 역시 필수적임.
- 또한 기초자치단체의 경우 아직 여성정책 전담부서도 없는 경우가 많으므로 저출산 고령사회 정책을 제대로 추진하기 위해서는 무엇보다 인력보강을 통해 추진팀을 새로 만들 수 있도록 해 주는 것이 우선되어야 한다고 봄.

## (2) 지역 거점기관으로서의 보건소 확대 강화

- 저출산 문제를 해결한다고 무조건적인 출산률 제고만을 지원하는 것은 바람직하지 않으며 건강한 태아를 출산하고 산모의 건강과 안전한 출산이 이루어질 수 있도록 지원하는 정책이 요구됨. 또한 연장된 노년기를 건강하게 보낼 수 있도록 하는 노인의 건강증진 등의 지원사업이 고령사회에서는 확대되어야 할 것으로 생각됨. 그리고 이러한 지원정책들이 제대로 추진되기 위해서는 지역에 거점기관이 반드시 설치되어야 할 것임.
- 이를 위한 거점기관은 현재 있는 지역보건소를 최대한 확대하고 기능을 강화하는 것이 필요하다고 봄. 현재 보건소에서 다양한 사업을 시행하고 있으나 보건소에 대하여 저소득층 위주의 기관이라는 인식이 강하기 때문에 모든 주민이 이용하는 기관으로, 그리고 찾아오는 사람만을 대상으로 하는 것이 아니라 서비스대상을 찾아서 서비스를 제공하는 시스템을 구축하는 것이 필요함.
- 즉, 기존의 보건소 수를 확대하고 인력을 보강함으로써 제대로된 서비스를 제공해 줄

수 있도록 공공의료서비스 기관으로서 모든 주민이 활용하는 체계를 구축해야 할 것임.

#### 나. 지자체의 맞춤형 정책수립 지원 우선

- 기본계획에 의하면 지자체별로 저출산 현황 및 고령화 정도에 대응하는 맞춤형 정책 수립을 지원하는 것으로 되어 있음. 사실상 지자체별로 가임기 여성의 분포나 고령인구의 분포가 매우 다르기 때문에 필요한 정책들도 지역특성에 맞춤형으로 이루어져야 하는 것은 당연함.
- 그런데 대부분의 지자체 시범사업은 지자체의 예산으로 시작을 하여 그 성과가 나타날 경우에 중앙의 정책으로 확대되는 경우가 많음. 그러나 지자체의 경우 예산확보의 문제 등으로 신규사업을 맞춤형으로 시작하기 어려운 경우가 대부분이므로 오히려 지자체가 시범사업을 신규로 추진하고자 할 경우 중앙에서 지원을 통해 그 효과성을 검증하고 성과가 있는 경우 이를 전국으로 확대하도록 중앙의 정책으로 수용하는 형태로 운용하는 것이 더 필요하다고 생각함.





## 경북의 현황과 제언

이 정 옥

(경북여성정책개발원 원장)