

현안분석 2004-22

고령사회법제 ⑧

# 고령사회의 가정지원법제 연구

김정순 · 조성혜



# 고령사회의 가정지원법제 연구

A Legislative Study on Family Support Schemes  
in Aged Societies

연구자 : 김 정 순(연구위원)

Kim, Jeong-Soon

조 성 혜(대전대 법학과 교수)

Cho, Sung-Hae

2004. 11.



## 국문요약

우리나라는 급속도로 진행되고 있는 인구 고령화와 함께 출산율 또한 세계에서 유례가 없을 정도로 빠르게 하락하고 있다.

그런데 우리나라를 비롯한 대부분의 국가들이 저출산과 인구고령화 문제를 동시에 안고 있기에 국가는 한꺼번에 두 가지 정책을 세워야 하는 어려움이 있다. 고령자에 대한 부양은 물론이거니와 출산에 대한 장려뿐 아니라 고용, 육아, 교육 등의 다양한 측면에서 지원책을 마련해야 하므로 매우 복잡한 양상을 띠게 된다.

최근 인구 고령화가 중요한 사회적 이슈로 대두됨에 따라 고령화의 원인, 실태 및 대응책 등에 대한 관심도 날로 높아지고 있다.

아직 초고령 사회로 진입한 나라는 없으나 대다수의 선진국들은 수십 년 전부터 인구·가족정책, 노동시장정책, 사회보장, 재정정책 등으로 고령화를 막기 위한 대비를 해 온 반면 우리나라는 최근 들어서야 여기에 대한 대책마련에 나서고 있는 실정이다.

이러한 배경 하에 본 연구는 고령사회에 대응하기 위한 가정지원법제의 내용 및 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 검토하는 것을 목적으로 한다.

고령사회의 가정지원법제는 크게 두 가지로 나누어 생각할 수 있다. 하나는 인구고령화의 근본적인 원인인 저출산을 둔화시키기 위한 가정과 직장을 양립하는 가정친화적 노동·사회보장법제이고, 다른 하나는 고령자에 대한 가정 내 부양의 지원법제이다. 그러므로 고령사회의 가정지원법제는 출산장려정책인 동시에 가정에서 노인을 돌볼 수 있는 시스템을 구축하도록 지원해주는 제도를 함께 포함한다.

이를 위하여 우선 우리나라의 인구고령화의 현황 및 원인에 대하여 살펴본다. 그리고 출산 및 육아지원, 보육제도지원, 가사 및 가족의 간호에 대한 지원, 가정과 직장을 양립할 수 있는 변형근로제, 단시간 근로, 근

로시간 단축형 육아휴직 문제 등을 중심으로 현행 가정지원 관련 법제의 현황 및 문제점을 검토한 후, 고령사회의 가정지원법제가 나아가야 할 방향을 모색한다.

키워드 : 고령사회, 가정지원, 보육, 산전후휴가, 육아휴직, 노인부양, 사회보장, 고용

## Abstract

While Korea has become the aged society, its birth rate has drastically decreased as well.

Most of countries like Korea have difficulties in establishing policies as they have problems of both low birth rate and the aged society. Governmental policies should focus on various aspects of social problems including childbirth encouragement, employment, childcare, education, etc.

As the society pays great attention to the situation of the aged society, people in Korea are also interested in reasons, development, counter-measures, etc.

Although no country has entered into the high level of the aged society yet, most of industrialized countries have prepared and developed for few decades some policies in terms of population, labor market, social welfare, economy, etc. in order to prevent to become an aged society. However, Korea has recently prepared such counter-measures.

Under such circumstances, this paper aims to review the legal system and problems with regard to family support in order to cope with the situation of the aged society and suggest some improvements.

The legislation of family support in the aged society deals with family-friendly legislation and family support legislation. The latter relates to family supports or benefits to families who care the aged and the former relates to

labor and social welfare legislation encouraging working women to reduce low birth rate, a fundamental cause of the aged society. Therefore, such legislation of family support in the aged society includes systems which purpose to raise the birth rate and to care the aged in their home.

This paper will review the status and reasons of the aged society in Korea. It will also review the legislation and its problems involving support for childbirth and childcare, housework and nursing, flexible working hours, short-time working, maternity leave, etc. and devise an improvement in family support legislation.

**Key Words : Aged Society, Family Support, Maternity Leave, Childcareleave, Elderly Aged, Social Security, Employment**

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 연구의 목적 및 내용 .....	11
제 1 절 연구의 목적 .....	11
제 2 절 연구의 내용 .....	13
제 2 장 인구고령화 · 저출산의 현황 · 원인 및 문제점 .....	15
제 1 절 현 황 .....	15
1. 인구고령화의 현황 .....	15
2. 저출산의 현황 .....	17
제 2 절 원 인 .....	19
1. 서 론 .....	19
2. 출산율 하락의 원인 .....	21
제 3 절 인구고령화의 문제점 .....	29
제 3 장 현행 가정지원 관련 법제의 현황 및 문제점 .....	33
제 1 절 서 론 .....	33
제 2 절 헌법상의 근거조항 .....	34
제 3 절 건강가정지원법 .....	35

1. 입법배경 .....	35
2. 주요 내용 .....	37
3. 결 어 .....	41
제 4 절 출산 및 육아의 지원 .....	43
1. 산전후 휴가 .....	43
2. 육아휴직 .....	45
3. 보육시설 .....	48
제 5 절 가사 및 가족 간호에 대한 지원 .....	51
1. 공무원의 경우 .....	51
2. 일반근로자들의 경우 .....	54
제 6 절 한 부모 및 재가노인요양에 대한 지원 .....	55
1. 한 부모 가정 .....	55
2. 재가노인요양 .....	55
제 4 장 가정지원법제의 개선방안 .....	57
제 1 절 출산 및 육아에 대한 지원 .....	57
1. 산전후 휴가 및 육아휴직 .....	57
2. 보육시설의 다양화 .....	58
3. 저학년 아동의 보육 흡수 .....	62
4. 출산장려금 및 임대아파트 우선 공급 .....	62
5. 연금에서 육아기간의 산입 .....	63
6. 아동수당 .....	65
제 2 절 변형근로시간제 및 근로시간 단축 .....	66

1. 선택적근로시간제 .....	66
2. 단시간근로(근로시간단축형 육아휴직) .....	67
제 3 절 가사 및 가족 간호에 대한 지원 .....	69
1. 가사휴가(가족간호휴직) .....	69
2. 공적 노인요양보호제도 .....	70
제 4 절 가정친화적 기업문화의 진작 .....	82
1. 남성에 대한 양성평등교육 .....	82
2. 가정친화적인 직장문화 .....	83
제 5 장 결 론 .....	87
참고문헌 .....	89

## 제 1 장 연구의 목적 및 내용

### 제 1 절 연구의 목적

2004년 현재 우리나라의 총인구 중 65세이상 고령인구의 비율은 8.7%로, 2003년 8.3%에 비해 0.4%p 증가하였고 10년 전인 1994년 5.7%에 비해서는 3.0%p 증가하였다.

우리나라는 평균수명 연장 및 출산율 감소로 인해 2000년 고령인구 7.2%로 고령화 사회에 접어들었으며, 2019년에는 14.4%로 고령사회에 진입하고, 2026년에는 20.0%로 초(超)고령사회에 도달할 전망이다. 고령화 사회에서 고령사회로 가는 데 19년, 고령사회에서 초고령 사회로 들어서는 데 7년밖에 걸리지 않는다. 우리나라 고령화의 특징은 그 속도가 유례 없이 빠르다는 점이다. 외국의 경우 고령화 사회에서 고령사회로 도달하는 데 프랑스는 115년, 스웨덴은 85년, 미국은 72년, 독일은 40년, 일본은 24년 걸렸다. 고령사회에서 초고령화 사회로 진입하는 데 프랑스는 40년, 스웨덴은 39년, 미국은 16년, 독일은 38년이, 일본은 12년이 소요될 전망이다. 고령화속도가 매우 빠르다는 일본도 우리나라보다는 고령화 속도가 더딘 것으로 나타났다.<sup>1)</sup>

우리나라는 인구고령화와 함께 출산율 또한 세계에서 가장 빠르게 하락하고 있다. 2003년 합계출산율(15~49세의 가임여성이 낳는 평균 자녀 수)은 1.19로 2002년의 1.17보다 조금 높아졌으나 여전히 세계최저를 기록하고 있다.

한편 고령화 사회로 들어서면서 개인주의적 가치관이 만연하여 노인에 대한 호 문화도 급격히 퇴색되어가고 있다. 노인들이 중풍이나 치매 등 질병을 비관해 스스로 목숨을 끊거나 혼자 병사한 채 발견되는 사례들이 속출하는 등 불행한 죽음을 맞는 노인들이 급증하고 있다. 고령화 사회에서는 핵가족화, 여성 취업률 증가 등으로 인해 가족이 노인의 장기요양

---

1) 일본의 인구고령화 문제에 대하여는 An ageing society, [http://www.aph.gov.au/Senate/committee/fadt\\_ctte/completed\\_inquiries/1999-02/japan/report2/c05.pdf](http://www.aph.gov.au/Senate/committee/fadt_ctte/completed_inquiries/1999-02/japan/report2/c05.pdf) 참조.

을 담당할 능력이 감퇴한다. 가족에게도 노인요양이 고통스럽고, 노인으로서도 가정에서 요양하기 어려운 경우가 많아 공적 노인요양보장이 시급한 사회적 과제로 대두하게 되었다.

저출산이 지속되면 유소년 인구의 비중이 줄어들고 평균수명의 상승으로 총인구 중 노인인구의 비중이 상대적으로 높아지는 인구고령화 현상이 촉진된다. 노인은 신체적·정신적으로 질병에 걸릴 확률이 높고 노동능력이 감소되어 의료보험, 연금 등 사회보장에 부담을 증가시킨다.<sup>2)</sup> 반면 이들을 부담할 젊은 인구는 줄어들어 수혜자와 부담자간 세대간의 갈등이 발생한다. 노동시장에 고령자의 비중이 높아질수록 생산성이 떨어져 전반적으로 국가경쟁력을 위축시킨다. 그러나 고령자들이 일을 하지 않으면 그만큼 그 부담이 연금 등 노인복지 재정으로 가중된다. 일하지 않는 고령자들이 늘어나고 일하는 젊은 층이 줄어들면 세입기반이 약화되는 반면 연금수급자는 증가함으로써 노인복지비용이 상승하게 되고 이는 다시 재정수지를 악화시켜 경제성장에 악영향을 끼치게 된다.<sup>3)</sup>

지난 몇 십 년 간 대다수의 선진국에서도 젊은 층 인구가 감소하고 고령자수가 증가함에 따라 연금생활자의 비중의 높아지면서 고령자의 복지 의존도가 커다란 경제적 부담으로 작용하게 되었다.<sup>4)</sup> 고령자는 생산에 참여하지 않고 소비하는 세대이므로 저축을 통한 투자확대도 어려워진다. 즉 인구고령화는 노동공급의 감소, 노동생산성의 저하, 저축률의 하락, 소비의 위축, 투자의 위축, 재정수지의 악화 등을 초래하여 경제성장의 둔화로 이어지게 된다.

그런데 우리나라를 비롯한 대부분의 국가들이 저출산과 인구고령화 문제를 동시에 안고 있기에 국가는 한꺼번에 두 가지 정책을 세워야 한다.<sup>5)</sup> 고령화 대응정책을 세우는 데 가장 큰 어려움은 비용의 조달이다.

2) Day, Lincoln H., The future of low-birthrate populations, Routledge: London and New York, 1992, p. 36.

3) 김원중, "OECD 국가들의 인구고령화 파급효과 및 대응전략", 『OECD FOCUS』 제3권 제5호, 외교통상부·대외경제정책연구원, 2004. 9, 47-59면 및 49면 이하.

4) 이삼식, "출산을 저하의 사회복지적 함의", 『복지동향』 통권 49호, 참여연대사회복지위원회, 2002. 11, 54-58면 및 55면.

5) OECD의 고령사회 대응책에 대하여는 정형우, "고령사회에 대응한 OECD의 노동·복지 정책", 『나라경제』 제15권 제9호, KDI 경제정보센터, 2004.9, 74-77면 참조.

고령자에 대한 요양은 물론이거니와 인구고령화 현상을 둔화시키려는 저출산 대응법제도 고용, 보육, 교육, 주택정책 등에 걸쳐 다각적인 지원을 요구한다.

최근 인구 고령화가 중요한 사회적 이슈로 대두됨에 따라 고령화의 원인, 실태 및 대응책 등에 대한 관심도 날로 높아지고 있다. 정부는 범정부적 대처를 위해 지난 2003. 10. 24 청와대에서 ‘고령화대책 및 사회통합기획단’을 발족시켰으며 2004. 1. 19 ‘저출산·고령사회대응을 위한 국가실천전략’을 수립·발표하였다.

정부가 출산율을 높이기 위한 정책을 펴겠다고 나선 것은 급속한 고령화의 속도를 조금이나마 늦추어보겠다는 의도이나, 출산율을 높이려는 정책적 개입은 출산율을 낮추기 위한 정책보다도 훨씬 성공하기 어렵다는 것이 전문가들의 견해이다.

이러한 배경 하에 본 연구는 고령사회에 대응하기 위한 가정지원법제의 내용과 문제점이 무엇인가를 살펴보고 이에 대한 개선방안을 검토하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 내용

고령사회의 가정지원법제는 크게 두 가지로 나누어 생각할 수 있다. 하나는 인구고령화의 근본적인 원인인 저출산을 둔화시키는 가정친화적 노동·사회보장법제이고, 다른 하나는 거동이 불편한 노인들에 대한 가정내 장기요양을 지원하는 법제라 하겠다. 그밖에 이혼율 상승 등으로 인한 전통적 가족해체, 즉 한 부모 가정 및 소년소녀가장가정에 대한 보호도 가정지원법제에 포함된다고 할 수 있겠으나 고령사회 특유의 현상이라고 할 수는 없으므로 이 보고서에서는 주제와 관련된 부분에 한하여서만 간단히 언급한다.

인구고령화의 주 요인이 저출산이라는 점에서 제2장에서는 우선 우리나라의 인구고령화·저출산의 현황, 원인 및 문제점에 대하여 살펴본다.

제3장에서는 현행 가정지원 관련 법제의 현황 및 문제점을 살펴보기로 한다. 현행 가정지원 법제는 헌법상의 기본조항을 기초로 작년 말 제정

## 제1장 연구의 목적 및 내용

된 건강가정지원법과 출산 및 육아에 대한 지원, 자녀의 양육을 지원하는 보육시설, 가사 및 가족의 간호에 대한 지원, 한 부모 가정, 재가노인 요양 등에 대한 지원 등 노동·사회법상의 규정을 그 현황과 문제점을 중심으로 검토한다.

제4장에서는 제3장에서 검토한 현행법제의 문제점을 기존 법제의 개선 및 새로운 법제의 도입을 중심으로 검토하기로 한다.

제5장 결론에서는 앞서의 내용을 요약하고 고령사회 가정지원법제가 나아가야 할 방향을 간단히 언급하기로 한다.

## 제2장 인구고령화·저출산의 현황·원인 및 문제점

## 제1절 현황

## 1. 인구고령화의 현황

2004년 현재 우리나라의 총인구 중 65세이상 고령인구의 비율은 8.7%로, 2003년 8.3%에 비해 0.4%p 증가하였고 10년 전인 1994년 5.7%에 비해서는 3.0%p 증가하였다.

우리나라는 이미 2000년에 고령인구 7.2%로 고령화 사회에 진입했고, 2019년에는 14.4%로 고령사회에 접어들 것이며, 2026년에는 20.0%로 초(超)고령사회에 도달할 전망이다.<sup>6)</sup> 고령화 사회에서 고령사회로 가는데 19년, 고령사회에서 초고령 사회로 들어서는 데 7년밖에 걸리지 않게 된다.<sup>7)</sup> 우리나라 고령화의 특징은 그 속도가 유례없이 빠르다는 점이다. 외국의 경우 고령화 사회에서 고령사회로 도달하는 데 프랑스는 115년, 스웨덴은 85년, 미국은 72년, 독일은 40년, 일본은 24년 걸렸다.<sup>8)</sup> 고령사회에서 초고령 사회로 진입하는 데 프랑스는 40년, 스웨덴은 39년, 미국은 16년, 독일은 38년이, 일본은 12년이 소요될 전망이다.<sup>9)</sup> 고령화속도가 매우 빠르다는 일본도 우리나라보다는 고령화 속도가 더디게 나타났다.

아직 초고령 사회로 진입한 나라는 없으나 대다수의 선진국들은 수십년 전부터 인구·가족정책, 노동시장·사회보장·재정정책 등으로 고령화

6) 농어촌의 경우 이미 65세 이상 인구비율이 1990년에 9.0%로 고령화 사회에 진입하였고, 2000년에는 14.7%로 고령사회에 들어섰다. 2003년 시·군·구별 65세 이상 인구비율은 경남 의령군과 남해군이 각 24.7%, 경북 의성군 23.6%, 군위군 23.5% 등의 순으로 높았으며, 총 30개의 시·군·구가 이미 20%를 초과하여 이미 초고령 사회에 진입한 것으로 나타났다. 통계청, 2004 고령자 통계, 7면 참조.

7) 최성락, “저출산·고령사회에 범정부적으로 적극 대처”, 『나라경제』, 2004. 3, 50-54면.

8) 이원덕, 장지연, 고령화시대의 노동시장 정책, 한국노동연구원, 2002. 5, 48-86면 및 50면 이하, <http://www.kli.re.kr/news/seminar>.

9) 고령화 및 미래사회위원회, 인구·고령사회대책팀, 저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략, 2004. 1. 15, 2면 이하.

를 막기 위한 대비를 해 온 반면 우리나라는 최근 들어서야 인구고령화의 심각성을 인식하고 그 대책마련에 부심 중이다.<sup>10)</sup>

<인구 고령화 속도 국제 비교>

고령인구 비율 국가	도달년도			증가 소요년수		2002년 65세이상 인구구성비(%)
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%	
프랑스	1864	1979	2019	115	40	16.3
노르웨이	1885	1977	2021	92	44	14.9
스웨덴	1887	1972	2011	85	39	17.2
호주	1939	2012	2030	73	18	12.7
미국	1942	2014	2030	72	16	12.3
캐나다	1945	2010	2024	65	14	12.7
이탈리아	1927	1988	2008	61	20	18.6
영국	1929	1976	2020	47	44	15.9
독일	1932	1972	2010	40	38	17.3
일본	1970	1994	2006	24	12	18.4
한국	2000	2019	2026	19	7	7.9

자료: UN, 『The Sex and Age Distribution of World Population』, 각년도  
 일본 국립사회보장·인구문제연구소, 『인구통계자료집』, 2003  
 OECD, 『OECD Health Data』, 2004

노년부양비(65세이상 인구/15~64세 인구)는 2004년 현재 12.1%로 1994년 8.1%에 비해 4.0%p 증가하였고 앞으로도 평균수명 증가 등에 따라 2020년 21.3%, 2030년 35.7%로 높아질 전망이다. 2004년 현재 노령화지수는 43.3%로 유년인구(0~14세) 100명당 노인인구는 43명이지만, 2030년에는 186.6%로 크게 올라갈 전망이다.<sup>11)</sup>

10) Longman, Phillip, The empty cradle, Phillip Longman: New York, 2004 참조.

11) 통계청, 2004 고령자 통계, 8면.

## &lt;노년부양비 및 노령화지수&gt;

	1970	1980	1990	1994	2004	2010	2020	2030
노년부양비(%)	5.7	6.1	7.4	8.1	12.1	14.8	21.3	35.7
노령화지수(%)	7.2	11.2	20.0	23.9	43.3	62.0	109.0	186.6
노인 1명당 생산가능인구(명)	17.7	16.3	13.5	12.4	8.2	6.7	4.7	2.8

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2001

주: 노년부양비 = (65세이상 인구/15~64세 인구) × 100

노령화지수 = (65세이상 인구/0~14세 인구) × 100

노인 1명당 생산가능인구 = (15~64세 인구/65세이상 인구)

OECD는 우리나라의 경우 노인부양비가 세계 어느 나라보다 급격히 증가할 것으로 전망하고 있다. 현재는 노인부양비가 OECD국가 중에서는 비교적 낮은 수준에 있지만 2025년경에는 OECD 평균과 비슷한 수준이 될 것이며, 2050년에는 일본 다음으로 세계에서 두 번째로 높은 노인부양비를 기록하게 될 것이라고 한다. 2002년에는 생산가능인구 10명이 노인 1명을 부양하였으나 2020년에는 5명이 노인 1명을 부양하고, 2040년에는 2명이 노인 1명을 부양하게 된다고 한다.<sup>12)</sup>

## 2. 저출산의 현황

한편 우리나라는 급속도로 진행되고 있는 인구 고령화와 함께 출산을 또한 세계에서 가장 빠르게 저하되고 있다. 통계청이 발표한 ‘2003년 출생·사망 통계 보고서’에 따르면 지난해 태어난 출생아 수는 49만3500명으로 1970년 통계를 시작한 이래 가장 적다. 2003년 합계출산율(15~49세의 가임여성이 낳는 평균 자녀 수)은 1.19로 2002년의 1.17보다 조금 높아졌다. 그러나 가임여성이 줄어든 결과 신생아 수는 오히려 1천 100명이 감소하였다.

12) 최성락, 앞의 글, 52면.

우리나라의 출산율은 1960년에는 6.0명이었다. 1970년대만 해도 합계 출산율 3.5명으로 높았던 것이 가족계획 사업이 본격화되며 83년에는 대체출산율(일정 시점의 인구 구조를 유지하기 위해 필요한 수준)인 2.1명까지 떨어지더니 1990년 1.59명, 2000년 1.47명, 2001년 1.30명으로 계속 감소해 왔다.

<연령별 출산율 및 합계출산율>

(단위 : %, 평균 출생아수)

	연령별 출산율 <sup>1)</sup> (여성천명당)							합계출산율 <sup>2)</sup>
	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	(가임여성1명당)
1970	19.3	192.8	320.1	205.4	105.8	46.0	13.1	4.53
1980	12.9	141.4	244.1	106.6	30.6	8.5	2.0	2.83
1990	4.2	83.2	169.4	50.5	9.6	1.5	0.2	1.59
1992	4.7	82.8	188.9	65.1	12.6	1.8	0.2	1.78
1995	3.6	62.9	177.1	69.6	15.2	2.3	0.2	1.65
2000	2.5	39.0	150.6	84.2	17.4	2.6	0.2	1.47
2001	2.2	31.6	130.1	78.3	17.2	2.5	0.2	1.30
2002	2.6	26.6	111.3	75.0	16.7	2.4	0.2	1.17

자료: 통계청, 『인구동태통계연보』 각년도

주: 1) 연령별 출산율(%)=(모의연령별 출생아수/당해연령별 여자인구)×1,000

2) 합계 출산율=(연령별 출산율의 합/1,000)×5

현 출산율수준이 지속될 경우 우리나라의 인구는 2017년 4,925만명으로 절정에 이른 후 지속적으로 감소하여 2010년에는 1,621만명으로 되고, 생산가능인구(15세~64세)도 2010년대를 정점으로 지속적으로 감소하여 사회전체적으로 조로현상이 발생할 것으로 전망된다.<sup>13)</sup>

13) 최성락, 앞의 글, 51면; 고령화 및 미래사회위원회, 앞의 보고자료, 3면.

## &lt;평균수명 추이&gt;

(단위 : 세)

	1981	1991	1999	2001	2010	2020	2030	2050
계	66.2	71.7	75.6	76.5	78.8	80.7	81.5	83.0
남 자	62.3	67.7	71.7	72.8	75.5	77.5	78.4	80.0
여 자	70.5	75.9	79.2	80.0	82.2	84.1	84.8	86.2
차 이(여-남)	8.3	8.2	7.5	7.2	6.7	6.5	6.5	6.3

자료: 통계청, 『장래인구추계』 2001, 『2001년 생명표』

## 제 2 절 원 인

## 1. 서 론

인구 고령화는 의료기술의 발전으로 평균수명이 연장되는 데도 원인이 있지만, 출산율의 하락이 가장 직접적인 요인이다.

인구학적으로 인구구성의 균형은 항구적으로 인구의 증가나 감소가 없는 상태(항구적인 균형상태)를 가장 이상적인 형태라고 한다. 그러나 저개발국은 인구가 계속 증가하고 선진국은 지속적으로 감소하는 현상을 보여 지구상 인구구성비상 항구적인 균형상태를 보이는 국가는 없다.

산술적 계산만으로는 남녀가 결혼하여 아이를 둘 낳으면(출산율 2.0) 현재의 인구가 유지될 수 있다고 할 수 있을 것이다. 그런데 평균수명이 전반적으로 상승하였다는 사실과 결혼 이전에 사고나 질병으로 사망하는 경우를 감안한다면 출산율 2.0만으로는 인구구성이 균형을 이루기는 어렵다. 따라서 2.1이 되어야 현상을 유지할 수 있다 하겠다(대체출산율).<sup>14)</sup>

인구증가율은 대체로 경제발전과 반비례한다. 소득이 상승하고 생활수준이 높아질수록 출산율은 떨어진다는 것이다. 경제가 발전할수록 질병, 노령, 사망 등의 사회적 위험에 대한 보장이 잘 되어 있고 그럴수록 국민

14) 조병희, “저출산과 사보험”, 『사회비평』 제35권, 2003. 2, 190-191면.

들은 자신의 위기를 보장받기 위하여 자녀를 낳아야 할 필요성을 덜 느낀다. 우리나라는 1970년대만 해도 산아제한정책을 펼쳤으나 출산율이 계속 저하되자 1996년 공식적으로 산아제한정책을 중단하였다. 불과 30여년 사이에 우리나라가 세계 최저출산국이 되었다는 사실은 한편으로는 우리나라가 선진국의 대열에 끼게 되었음을 방증하는 것이기도 하다. 그러나 저출산과 인구고령화는 사회보장, 노동시장, 경제성장에 심각한 악영향을 끼칠 수 있다는 점에서 우리는 경제의 비약적 발전에만 흡족하고 있을 여유가 없다.

평균수명의 상승으로 고령인구는 계속 증가하는데 이들을 부양할 젊은 세대가 차츰 줄어들어 당장 연금재정이 위기에 처해있다. 게다가 다수의 젊은이들은 경기침체의 여파로 일자리를 찾지 못해 생산적 경제활동에 참여하지 못하고 있다. 실업이 장기화되고 고용이 불안해지자 누가 강요하지 않아도 젊은이들 스스로 결혼과 출산을 늦추거나 기피하여 혼인연령과 초산연령이 동반 상승하게 되었다. 직장을 가져 가정을 이룬 부부들도 자녀를 둘 이상 낳을 생각을 안 하게 된다. 자녀교육에 들어가는 비용을 감당하기가 어렵기 때문이다.

저출산의 원인에 대하여는 다양한 설이 끊임없이 제기되었다.<sup>15)</sup> 일부는 여성해방의 영향으로 피임이 보편화되고 여성의 경제활동인구가 증가하면서 출산율이 저하되었다고 주장한다. 일부는 여가와 개인의 자유시간이 증가하면서 출산율이 하락하였다고도 한다.<sup>16)</sup> 확실한 것은 여성교육 수준의 상승으로 취업여성이 증가함에 따라 육아와 직장생활을 양립하기가 어려워지면서 출산율이 급격히 저하되었다는 사실이다. 여성의 취업은 젊은이들의 혼인연령에도 직접적 영향을 미쳐 초혼연령은 해가 갈수록 높아지고 있다. 나아가 자기성취 욕구를 충족시키고자 하는 등 젊은이들의 가치관이 변한 것도 저출산의 요인으로 작용했다 할 수 있다. 그밖에 외

15) 저출산의 원인에 대하여는 박숙자, “저출산현상의 원인과 대책방향”, 『동덕여성연구』 제8호, 동덕여자대학교 한국여성연구소, 2003, 121-145면 참조.

16) Sterben die Deutschen aus?, Die Rhetorik des Aussterbens und ein Alternativszenario, <http://www.single-dasein.de/kritik/debatte-aussterben.html>.

환위기 이후 장기실업 등의 경제적 요인도 출산율 하락에 직접적인 영향을 미쳤다 할 것이다.<sup>17)</sup>

아래에서는 이러한 원인들을 좀더 자세히 살펴보기로 한다.

## 2. 출산율 하락의 원인

### (1) 결혼관의 변화

최근 수년 사이 젊은이들이 결혼을 필수가 아닌 선택으로 생각하는 등 부정적인 결혼관도 출산율 저하의 요인으로 작용하였다고 할 수 있다.

2002년 통계청의 조사 결과 결혼을 반드시 해야 한다는 답변은 25.6%, 하는 것이 좋다가 43.5%, 해도 좋고 하지 않아도 좋다가 27.2%로 나타났다. 결혼을 필수로 여기지 않는 경향은 여성(78.1%)의 경우가 남성(70.5%)보다 심하게 나타났다.<sup>18)</sup>

이러한 가치관은 초혼연령의 상승에도 기여하였다. 남성의 평균초혼연령은 1970~1990년의 비교적 긴 기간 동안에 27세 정도를 유지하고 있었으나 2000년에 29.3세로 상승하더니 2003년에는 30.1세를 기록하였다. 여성의 경우에도 1970~1990년에 24세 정도이다가 2000년에 26.5세로 상승하여 2003년에는 27.3세를 기록하고 있다. 초혼연령의 상승은 여성의 가임기간을 축소시킴으로써 출산율 하락에도 영향을 미쳤다.

2000년 들어 초혼연령이 급격히 상승한 것은 외환위기 이후 경기침체, 청년실업의 증가, 비정규직의 증대 등의 요인이 크게 작용한 것이라 할 수 있다.<sup>19)</sup>

17) 장혜경, “저출산 시대의 여성정책 방향”, 『여성정책포럼』 Vol. 5, 한국여성개발원, 50-54면 및 51면.

18) 통계청, 2000년 사회통계조사보고서.

19) 임일섭, “세계 최저 출산율, 어떻게 대응해야 하나”, 『LG주간경제』 제786호, 2004. 6, LG경제연구원, 27-31면 및 29면.

<혼인형태별 평균연령>

(단위 : 세)

연 도	평균 초혼연령			평균 이혼연령			평균 재혼연령		
	여성	남성	남녀차	여성	남성	남녀차	여성	남성	남녀차
1985	23.4	26.4	3.0	31.3	35.6	4.3	-	-	-
1990	24.8	27.8	3.0	32.7	36.8	4.1	34.0	38.9	4.9
1995	25.4	28.4	3.0	34.6	38.4	3.8	35.6	40.4	4.8
2000	26.5	29.3	2.8	36.6	40.1	3.5	37.5	42.1	4.6
2002	27.0	29.8	2.8	37.1	40.6	3.5	37.9	42.2	4.3
2003	27.3	30.1	2.8	37.9	41.3	3.4	38.3	42.8	4.5

자료: 통계청, 『인구동태통계연보(혼인, 이혼편)』, 각년도

기혼여성이 자녀를 반드시 가져야 한다는 태도도 1991년 90.3%를 보이던 것이 1997년 73.7%, 2000년 58.1%로 하락하여 2003년에는 54.5%로 급격히 낮아졌다.<sup>20)</sup>

미혼자들의 경우 남성 24.9%가, 여성 35.1%가 자녀가 필요하지 않다고 답하였다. 미혼자가 결혼 후 자녀가 없어도 된다는 이유는 남성의 경우 양육의 경제적 부담(45.5%), 부부의 애정만으로도 충분(41.6%)을 든 반면, 여성의 경우 부부의 애정만으로도 충분(43.6%), 양육의 경제적 부담(38.1%)을 들었다.

미혼자가 생각하는 가장 이상적인 자녀수는 2명이 남성의 경우 66.3%, 여성의 경우 59.5%로 가장 높았으며, 다음으로 1명(남성 26.7%, 여성 32.5%)으로 나타났다.<sup>21)</sup>

20) 김승권, “저출산의 원인과 안정화 대책”, 『보건복지포럼』 2003. 12, 7-21면 및 13면; 이삼식, “인구고령화와 인구대책”, 2004. 11. 19. 『인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제』 심포지엄 발제문, 16면.

21) 위와 같음.

## (2) 사회·경제적 요인

## 1) 경제적인 요인

외환위기 이후 장기간의 경기침체, 청년실업, 비정규직 근로자의 증대, 주택가격의 상승 등은 미혼 남녀가 결혼하여 자녀를 낳고 가정을 이루는데도 커다란 장애요인으로 작용하였다.

## &lt;경제활동참가율 및 실업률&gt;

(단위 : %)

	전 체		여 성		남 성	
	참가율	실업률	참가율	실업률	참가율	실업률
1970	57.6	4.4	39.3	2.8	77.9	5.3
1995	61.9	2.1	48.4	1.7	76.4	2.3
1996	62.1	2.0	48.9	1.6	76.2	2.4
1997	62.5	2.6	49.8	2.3	76.1	2.8
1998	60.6	7.0	47.1	5.7	75.1	7.8
1999	60.6	6.3	47.6	5.1	74.4	7.2
2000	61.0	4.1	48.6	3.3	74.2	4.7
2001	61.3	3.8	49.2	3.1	74.2	4.3
2002	61.9	3.1	49.7	2.5	74.8	3.5
2003	61.4	3.4	48.9	3.1	74.6	3.6

자료: 통계청, 『경제활동인구연보』 각년도

여성부에서 2003년 실시한 전국가족조사 결과에 의하면 미혼자 중 결혼을 계획하고 있지 않은 남성이 28.0%, 여성이 29.6%를 기록하고 있다. 결혼계획이 없는 주된 이유로는 남성의 경우 결혼할 수 있는 경제적 기반 부족(35.7%)이 가장 높았고, 이어서 자신의 일에 열중하기 위해(21.4%), 결혼해야 한다고 생각하지 않기 때문(14.8%), 결혼으로 인한 책임·의무가 부담(8.6%) 순으로 나타났다. 여성의 경우 자신의 일에 열중하기 위해(26.2%)가 가장 높았고, 이어서 결혼해야 한다고 생각하지 않기 때문(24.4%), 결혼할 수 있는 경제적 기반 부족(20.1%), 결혼으

로 인한 책임·의무가 부담(9.3%) 순으로 나타났다.<sup>22)</sup> 남녀 공통으로 결혼할 수 있는 경제적 기반 부족과 자아성취욕구가 결혼에 대한 소극적인 태도에 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

즉 미혼자들의 경우 불투명한 장래에 대한 두려움 등으로 인한 비자발적인 미혼(46.3%)이 결혼지연 또는 미혼의 가장 큰 이유로, 남성(51.1%)과 여성(35.8%)의 편차가 심하게 나타난 것이 특징이다. 자발적 미혼은 여성( 51.8%)이 남성(30.4%)보다 현저히 높아 여성이 남성에 비해 혼인에 대한 가치를 낮게 부여하고 있음을 알 수 있다.<sup>23)</sup>

또 경제사정이 자녀 출산을 결정하는 데 중요한 요인이 되는 것으로 나타났다.<sup>24)</sup>

금년 12월 2일 경남발전연구원이 최근 출산장려방안마련을 위해 도내 20~39세 남녀 605명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에서 전체의 75.3%가 자녀 출산을 결정하는 데 경제적 이유가 큰 요인으로 작용한다고 응답했다.<sup>25)</sup>

## 2) 가사 및 육아의 부담

여성의 자아실현욕구와 경제활동참가율은 계속 높아지고 있는데 양육과 가사노동에 대한 부담은 여전히 여성의 몫으로 남아있는 현실도 출산에 대한 기피 요인으로 작용하고 있다.

22) 이삼식, 앞의 발제문, 14면 재인용.

23) 김승권, 앞의 글 14면; 그밖에 김승권, “인구 및 가족정책의 당면과제와 발전방향”, 『보건복지포럼』, 통권 제62호, 한국보건사회연구원, 2001. 12, 16-30 참조. 지난 12월 8일 대한가족보건복지협회에 따르면 지난 10월 20일부터 11월 29일까지 네티즌 575명(남178명, 여397명)을 대상으로 실시한 설문조사에서도 전체 응답자의 45%가 경제적 부담을 결혼 연령이 늦춰지는 가장 큰 이유로 꼽았다. 성별로는 남성 응답자의 76%가 경제적 부담을 가장 큰 요인으로 꼽았으며 다음으로 출산, 양육으로 인한 자아성취 욕구 상실 17.4%, 업무공백, 해직 등 직장생활에서의 불이익 6.2% 순으로 각각 나타났다. 반면 여성의 경우 응답자의 44%가 자아 성취욕구 상실이라고 응답했으며 다음으로 경제적 부담이 31.2%, 직장생활에서의 불이익 16.4%의 순으로 각각 파악됐다. <http://www.yonhapnews.co.kr>.

24) 출산율저하의 사회·경제적 측면에서의 검토로는 최경수, “출산율 문제, 사회·경제적 측면에서 접근해야”, 『나라경제』 제14권 제9호, KDI 경제정보센터, 2003. 9, 58-61면 참조.

25) 연합뉴스 2004. 12. 2, <http://www.yonhapnews.co.kr>.

통계청에 의하면 2002년 가사분담 실태는 아내가 주도하는 가정이 88.9%, 공평하게 분담하는 가정이 8.1%, 남편이 주도하는 가정이 3.0%로 나타나고 있다. 아내가 전적으로 책임지는 경우는 1998년 44.9%에서 37.9%로 낮아진 반면, 공평하게 분담하는 경우는 5.7%에서 8.1%로, 남편이 주로·아내도 분담은 2.0%에서 2.5%로 증가하였다.

#### <가사분담 실태>

(단위 : %)

	함께사는 부 부 중 부 부 인	부인이 주 도	부인전적 책 임	부인주로 남편분담	공평하 게분담	남편이 주 도	남편주로 부인분담	남편전적 책 임
1998	100.0	92.0	44.9	47.1	5.7	2.2	2.0	0.2
2002	100.0	88.9	37.9	51.0	8.1	3.0	2.5	0.5

자료: 통계청, 『2002년 사회통계조사보고서』

가사분담에 대한 견해로 여성은 아내가 주도한다는 견해가 61.3%, 공평하게 분담이 35.9%, 남성은 아내가 주도가 70.8%, 공평하게 분담이 25.2%로 나타났다.

남편이 주도해야 한다는 견해는 남성이 3.9%로 오히려 여성 2.8%보다 높게 나타났다.

#### <가사분담 견해(2002)>

(단위 : %)

	함께사는 부 부 중 부 부 인	부인이 주 도	부인전적 책 임	부인주로 남편분담	공평하 게 분 담	남편이 주 도	남편주로 부인분담	남편전적 책 임
15세이상인구	100.0	65.9	7.2	58.7	30.7	3.3	2.8	0.5
여 성	100.0	61.3	5.1	56.2	35.9	2.8	2.4	0.4
남 성	100.0	70.8	9.5	61.4	25.2	3.9	3.3	0.7

자료: 통계청, 『2002년 사회통계조사보고서』

나아가 가정과 직장을 양립할 수 있는 출산휴가, 육아휴직, 보육시설 등 법제도적 지원이 불충분한 것도 출산을 하락의 중요한 이유이다.

2002년 만 10세 이하 자녀가 있는 가구의 낮 동안 또는 방과 후 양육 실태는 자녀의 부모가 62.8%, 가족·친인척이 1.8%, 학원이 11.2%순으로 나타났다.

“자녀를 누가 돌보는 것이 좋다고 생각하십니까”라는 질문에 자녀의 부모가 84.0%, 가족·친인척은 5.9%, 보육시설과 학원이 각각 3.9%로 나타났다.

<자녀 양육실태 및 견해(2002)>

(단위 : %)

		10세이하 자녀	자녀의 부모	가족, 친인척	파출부, 가정부, 이웃사람	유치원	보육 시설	학원	집에 그대로둠	기타
자녀양육 실태	15세이상 여성	100.0	62.8	11.8	0.7	4.3	6.4	11.2	2.7	0.1
자녀양육 견해	15세이상 여성	100.0	84.0	5.9	0.1	2.0	3.9	3.9	0.2	0.1

자료: 통계청, 『2002년 사회통계조사보고서』

한편 여성경제활동참가율은 꾸준히 증가하여 2004년 10월 현재 50.6%를 기록하고 있다(통계청 자료 참조).

우리나라 여성들의 경제활동참가율을 연령별로 비교해 보면 10대에서 20대 초반까지 급상승을 하다 20대 후반에서 30대 초반에는 다시 낮아졌다가 30대 후반부터 증가하여 40대 초반에 가장 높은 수준을 보이는 M자형 그래프이다.<sup>26)</sup> 20대 후반에서 30대 초반에 경제활동참가율이 급

26) 통계청 자료 참조. 반면 선진국들의 경우 여성의 연령별 경제활동참가율은 30-40대의 여성들이 가장 높게 나타난다. 즉 10대 여성의 경제활동참가율은 매우 낮으며 20대를 거쳐 30-40대로 갈수록 높아졌다가 50대로 접어들면서 낮아지는 역 U형 그래프를 나타낸다. 임일성, 앞의 글, 30면.

격히 떨어지는 이유는 출산과 육아부담으로 인한 것으로 분석된다. 즉 우리나라 여성들은 20대 후반으로 접어들면서 출산 및 육아와 경제활동 중 양자택일을 해야 하는 상황에 직면하게 되는데 일부는 전자를 선택하고 일부는 후자를 선택하게 된다. 출산과 육아를 택할 경우 여성의 경제활동참여율을 떨어뜨리는 요소로 작용하고 후자를 택할 경우 출산율을 떨어뜨리는 데 기여한다. 그런데 여성이 자아실현욕구가 증대하게 됨에 따라 출산과 육아보다는 경제활동을 선택하는 여성들의 수가 갈수록 늘어나고 있다.

#### <여성의 연령별 경제활동참가율>

(단위 : %)

	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60+
1980	34.4	53.5	32.0	40.8	53.1	56.7	57.3	53.9	46.2	16.9
1985	21.1	55.1	35.9	43.6	52.9	58.2	59.2	52.4	47.2	19.2
1990	18.7	64.6	42.6	49.5	57.9	60.7	63.9	60.0	54.4	26.4
1995	14.5	66.1	47.9	47.6	59.2	65.7	60.6	58.8	54.1	28.7
2000	12.4	60.9	55.7	48.6	59.1	63.7	64.7	55.2	51.1	30.1
2001	12.6	61.7	57.5	48.9	59.7	63.5	64.3	56.5	50.6	29.9
2002	11.7	62.4	59.4	49.8	59.3	63.8	64.0	58.0	49.6	30.1
2003	11.3	61.5	60.5	49.8	58.2	64.0	61.5	55.5	49.0	27.8

자료: 통계청, 『경제활동인구연보』 각년도

2002년 여성의 취업장애요인은 육아부담이 38.8%로 가장 높게 나타났다. 이어서 사회적 편견, 차별적 관행 및 제도가 22.8%, 불평등한 근로여건이 12.4%를 차지하고 있다.

여성응답자는 육아부담(41.1%)이 압도적으로 높았고 연령별 육아부담은 30대가 53.7%로 가장 높게 나타났다.

그런데 여성들의 경제활동참여율이 갈수록 높아지고 자아실현욕구가 증가하고 있음에도 불구하고 가정과 직장을 양립할 수 있는 현실적 여건이 성숙되어 있지 않기 때문에 여성들로서는 직장을 포기하지 않기 위해 출

산을 기피할 수밖에 없다. 보육시설이 보육수요에 못 미치기 때문에 여성들은 스스로 자녀를 양육하거나 아예 출산을 기피함으로써 가정과 직장의 양립으로부터 오는 갈등을 차단하려는 것이다.

<여성취업 장애요인(2002)>

(단위 : %)

	계	사회적편견 차별적관행 및 제도	여 성 의 직업의식및 책임감부족	불평등한 근로여건	일에 대한 여성자신의 능력 부족	구인정보 를구하기 어 렵 다	육 부 아 담	가 부 사 담	기 타	잘모르 겠 다
<2002>	100.0	22.8	6.3	12.4	2.3	2.0	38.8	8.9	0.1	6.4
<여 성>	100.0	21.7	4.5	13.2	2.0	2.4	41.1	9.2	0.1	5.8
15~19세	100.0	36.6	4.8	17.7	1.2	1.2	24.5	7.6	0.1	6.3
20~29세	100.0	25.3	4.6	18.1	1.1	1.9	42.2	4.9	0.1	1.9
30~39세	100.0	18.5	4.2	10.3	1.7	2.8	53.7	7.0	0.1	1.7
40~49세	100.0	22.9	6.1	14.8	2.9	3.5	33.8	12.5	0.1	3.4
50~59세	100.0	20.0	4.5	12.6	2.9	2.4	40.9	10.9	0.0	5.7
60세이상	100.0	14.3	2.8	7.4	2.1	1.8	40.4	13.2	0.0	18.0
<남 성>	100.0	24.0	8.1	11.5	2.6	1.6	36.3	8.6	0.1	7.1
15~19세	100.0	32.2	5.7	11.3	2.7	1.5	23.5	7.2	0.0	16.0
20~29세	100.0	29.7	9.4	12.1	2.1	1.1	33.7	6.1	0.1	5.7
30~39세	100.0	21.1	9.1	9.7	1.8	1.3	46.7	6.3	0.1	3.9
40~49세	100.0	21.9	9.0	12.9	3.2	2.3	34.4	11.1	0.1	5.1
50~59세	100.0	23.4	7.7	13.5	4.1	1.8	32.5	10.9	0.1	6.0
60세이상	100.0	19.0	5.3	10.1	2.5	1.7	37.0	11.2	0.1	13.0

자료 : 통계청, 『2002년 사회통계조사보고서』 통계자료 □ 156쪽

3) 교육비의 부담

나아가 자녀에게 들어가는 높은 교육비도 출산율을 떨어뜨리는 것으로 나타났다. 통계청이 금년 11월 22일 발표한 “사회통계조사결과” 매달 20만원이 넘는 사교육비 부담이 저출산으로 이어지고 있어 고령사회 위기 극복을 위해서는 교육 정상화가 시급한 것으로 지적되었다. 지난 2000년 가구당 월평균 12만 9000원을 기록했던 학원·보충교육비는 올해 23만 2000원으로 79.8%가 증가했다. 교육비에 대한 부담 역시 2000년 72%의 가구가 부담스럽다고 답했으나 올해는 77.2%로 5%이상 늘었

다. 이런 부담은 30~50대에서 특히 높게 나타났다.<sup>27)</sup> 사교육비 부담이 소득에 상관없이 전 가구에 큰 부담으로 작용하고 있고 소득수준이 높을 수록 양육 및 교육비 증가가 출산율 저하의 원인이라는 응답 비중이 증가했다.<sup>28)</sup>

삼성경제연구소가 같은 날(11월 22일) 발표한 조사결과에 따르면 조사대상 가구의 60%가 출산율 하락 원인으로 양육비와 교육비 증가를 지목했다. 특히 출산시기에 접어든 30대 가구에서 양육 및 교육비 부담을 출산저하 원인으로 꼽은 비율이 65%가 넘었다.

### 제 3 절 인구고령화의 문제점

인구의 고령화는 노동인력 중에 청년의 비중은 낮아지고 고령자의 비중은 높아진다는 것을 의미한다. 우리나라에서도 이미 근로자의 평균 연령이 갈수록 높아지고 있다고 한다. 금년 10월 25일 노동부가 지난해 상용 근로자 5명 이상 사업체 6,344곳의 근로자를 대상으로 분석한 결과 55세 이상 근로자의 비율은 7.7%로 1990년(3.0%)의 2.5배 규모로 늘었다고 한다. 전체 취업자 중 50대와 60대 취업자 비중은 99년 13.9%와 9.2%에서 지난 8월 말 현재 14.9%와 10.3%로 각각 높아졌다. 근로자의 평균 나이 역시 90년 32.6세에서 지난해 37.1세로 계속 높아지고 있다.<sup>29)</sup> 일반적으로 청년층은 새로운 기술과 지식에의 적응력이 높은

27) 30대 가구 72.6%와 40대 가구 81.1%가 교육비에 대해 부담을 느끼고 있었으며 50대 역시 대학등록금 등의 이유로 77.9%가 교육비 압박을 받는 것으로 조사됐다. 또 초·중·고등학교에 다니는 자녀 비율이 높은 30대와 40대 83%와 70%가 각각 보충교육비를 부담 원인으로 꼽아 사교육 문제가 심각함을 뒷받침했다. 머니투데이 (경제신문) 2004. 11. 22, “교육비 부담이 저출산, 노령사회로 이어진다”, <http://www.moneytoday.co.kr>.

28) 중3 아들과 초등학교 5학년 딸을 둔 한 주부는 아이 둘에 봉투만 8개인 학원비로 매달 200만원씩 든다고 한다. 두 아이를 키우다 보니 어쩔 수 없이 치진다는 불평이 나오는 것은 한명만 낳아 최고로 키우는 ‘명품 교육’ 선호 사상 때문이다. 명품교육은 걸음마 때부터 ‘지능발달 기관교육→영어유치원→사립초등학교→해외 연수→유학’의 단계를 거친다. 웬만한 집 빼고는 자식 둘을 명품교육시키기는 불가능하다는 것이다. 중앙일보 2004.09.22 18:32, 하나도 벅차다, 남들만큼 가르치자니 한명도 ‘헉헉’ <http://news.joins.com/society>.

29) ‘사오정’ ‘오록도’란 유행어가 등장할 만큼 조기 퇴직이 성행하고 있는 데도 고령 근로자가 오히려 늘어나는 이유는 크게 두 가지라고 한다. 첫째, 전체 인구 구조가 노

데 반해 고령층은 그렇지 못하여 노동시장에 고령자의 비중이 높아질수록 생산성이 떨어진다. 그러나 고령자들이 일을 하지 않으면 그만큼 그 부담이 연금 등 노인복지 재정으로 이전된다. 일하지 않는 고령자들이 늘어나고 일하는 젊은 층이 줄어들어 세입기반이 약화되는 반면 연금수급자는 증가함으로써 노인복지비용이 상승하게 되고 이는 다시 재정수지를 악화시켜 경제성장에 악영향을 끼치게 된다.<sup>30)</sup> 즉 생산가능인구의 감소 및 노인인구의 증가로 인하여 국민부담이 증가하고 저성장으로 인해 과이가 줄어들면 이의 분배 및 재분배를 둘러싼 세대간 갈등이 첨예화된다.

고령화 사회로 들어서면서 개인주의적 가치관이 만연하고 여성의 사회참여가 증가함으로써 가족의 부양기능도 약화되고 있다. 노인들이 중풍이나 치매 등 질병을 비판해 스스로 목숨을 끊거나 혼자 병사한 채 발견되는 사례들이 속출하는 등 불행한 죽음을 맞는 노인들이 급증하고 있다. 돌봐주는 사람 없이 혼자 살며 치매를 앓아오던 80대 노인이 변사체로 발견되는가 하면 치매에 걸린 어머니를 자식이 때려 숨지게 하기도 하고 치매의 배우자를 돌보는 90대 노인이 아내를 목졸라 숨지게 한 후 스스로 목숨을 끊기도 했다. 부모를 부양해야 한다는 전통적 가치관이 무너지면서 경제력이 없거나 거동이 불편한 노인들이 죽음으로 떠밀리고 있다.<sup>31)</sup> 통계청 자료에 따르면 2003년 전체 자살인구 1만 932명 중 노인

---

령화하고 있다는 것이다. 같은 기간 총인구 중 55세 이상 비율은 90년 11.5%에서 지난해 16.3%로 커졌다. 둘째, 퇴직한 고령자가 재취업하는 경우가 많아지고 있는 반면 신규 채용은 오히려 줄어들고 있다는 것이다. 노동부 담당자에 의하면 기업들이 신규 인력보다 경력직 채용을 선호해 청년층의 취업 비중이 줄고 있는 데다 청년층은 생산직 취업을 기피해 고령화 현상이 심해지고 있는 것이라고 한다. 중앙일보 2004. 10. 25, “일터가 늙어간다... 근로자 중 55세이상 13년새 2.5배”, <http://news.joins.com>.

30) 한국조세연구원 최준욱 연구위원은 2004. 11. 19 ‘인구고령화 협동연구 제1차 심포지엄’에서 발표한 ‘인구 고령화와 재정’이란 보고서에서 “급격한 고령화로 2020년대부터는 재정부담이 크게 늘어나고 그 결과 국민들의 조세부담률(국민부담률)이 가중될 것”으로 내다보았다. 그는 노인인구에 대한 공공지출비중은 국내총생산(GDP)대비 4.54%에서 2050년에는 28.5 %로 늘어나고 전체 공적연금지출도 GDP대비 10.9%에 달해 우리나라보다 고령화가 심한 일본(GDP대비 8.5%)보다 더 큰 어려움을 겪을 것으로 전망했다. 문화일보, 2004. 11. 19, ‘고령화’로 잠재성장률 갈수록 하락, <http://www.munhwa.com>.; 이와 비슷한 논문으로 최준욱, “인구구조 고령화의 재정영향”, 『재정포럼』, 2004. 5, 6-21면 참조.

31) 국민일보 2004. 10. 13, “노인들 ‘불행한 죽음’ 급증”, <http://www.kmib.co.kr>.

은 33.04%인 3612명으로 3명 중 1명이 노인인 것으로 나타났다. 노인 자살 비율은 1998년 20.06%에서 2000년 25.17%, 2002년 31.29% 등 지속적으로 증가하고 있는 추세다. 자식이 늙은 부모를 봉양하겠다는 의식은 희미해지는데, 노인들은 자립할 기반이 마련되어 있지 않다.

지난 몇 십 년 간 대다수의 선진국에서도 젊은 층 인구가 감소하고 고령자수가 증가함에 따라 연금생활자의 비중의 높아지면서 고령자의 복지 의존도가 커다란 경제적 부담으로 작용하였다. 고령자는 생산에 참여하지 않고 소비하는 세대이므로 저축을 통한 투자확대도 어려워진다. 즉 인구 고령화는 노동공급의 감소, 노동생산성의 저하, 저축률의 하락, 소비의 위축, 투자의 위축, 재정수지의 악화 등을 초래하여 경제성장의 둔화로 이어지게 된다. 고령화가 급속히 진행되면서 우리 경제의 잠재성장률<sup>32)</sup>이 현재의 4~5%수준에서 2040년대에는 1%에도 미치지 못할 것으로 전망되고 있다.<sup>33)</sup>

32) 잠재성장률은 물가에 부담을 주지 않은 상황에서 모든 생산요소를 투입해 최대한 이끌어낼 수 있는 성장률로, 잠재성장률이 떨어진다는 것은 곧 경제의 성장잠재력이 약화된다는 것을 의미한다.

33) 한국개발연구원(KDI) 김동석 연구위원은 앞의 심포지엄에서 발표한 ‘인구고령화와 잠재성장률’이란 보고서를 통해 우리 경제의 잠재성장률은 2000년대(2003~2010년) 4.56% 수준에서 2010년대 4.21%, 2020년대 2.91%, 2030년대 1.60%, 2040년대 0.74%로 점차 하락할 것으로 분석했다. 이는 출산율이 지난해(2003년)와 같은 1.19명, 총요소생산성증가율(노동·자본 등 생산 요소 투입에 따른 생산성증가율)이 현재의 1.5%수준을 유지한다는 가정하에 나온 전망치이다. 그는 기술혁신을 통해 총요소생산성 증가율을 2.0% 수준으로 끌어올리더라도 잠재성장률은 2000년대 5.10%, 2010년대 4.82%, 2020년대 3.56%, 2030년대 2.25%, 2040년대 1.38% 수준에 머물 것으로 전망했다. 문화일보, 2004. 11. 19, 앞의 기사.

## 제3장 현행 가정지원 관련 법제의 현황 및 문제점

## 제1절 서론

경제가 성장함과 더불어 삶의 질이 향상되고 여성의 경제활동참여율이 높아지면서 남성이 생계를 책임지고 여성이 가사와 육아를 전담하는 전통적인 남녀의 역할분담의 시스템은 붕괴되었다. 여성의 교육수준이 높아지면서<sup>34)</sup> 여성들도 남성들과 대등하게 경쟁하여 사회에서 경력을 쌓게 되었다. 설령 학력이 높지 않다 하더라도 대부분의 여성들이 가정에 머무르는 것에 만족하지 않고 취업을 희망한다. 경기 침체가 장기화되면서 청년실업이 늘어나자 남녀 구분 없이 일자리를 찾는 것이 급선무가 되었고 과거 젊은이들의 가장 큰 관심사였던 결혼도 직업보다 후순위로 밀리게 되었다. 직장을 구한 후에야 결혼을 한다는 생각이 자리 잡으면서 초혼 연령도 자연스럽게 높아지고, 결혼도 필수에서 선택사항으로 바뀌게 되었다.

결혼을 한다 해도 어렵게 직장을 구한 여성들이 출산과 육아로 인하여 직장을 쉽게 포기하려 하지 않는다. 그러나 보육시설이 부족하여 아이를 맡아줄 부모나 친척이 없는 부부들에게는 출산이 곧 직장포기와 연결될 수 있다. 실제로 맞벌이부부가 출산을 하게 되면 대개는 여성이 직장을 그만둔다. 그러다 보니 자기성취욕구가 강한 여성들은 출산으로 직장을 포기하느니 출산을 미루거나 포기하겠다는 생각을 하게 된다. 또한 육아 비용 및 교육비 지출 등에 대한 압박감도 출산을 지연시키는 요소로 작용하게 된다.<sup>35)</sup> 각자가 ‘합리적 선택’에 의하여 결혼이나 출산을 늦추거나 기피한 것이 저출산으로 이어진 것이다.

34) 통계청 자료에 의하면 2003년 여학생의 대학 진학률은 77.5%로 1990년 31.9%보다 2배이상 증가하였으며, 특히 4년제 대학의 진학률(56.1%)은 1990년(19.4%)에 비해 3배정도 늘어났다.

35) 출산을 저하의 원인에 대하여는 장혜경, “가족정책 차원에서 출산장려책 모색돼야”, 『나라경제』 제14권 제9호, KDI 경제정보센터, 2003.9, 65-67면 참조.

고령사회의 가정지원법제는 결국 직장생활과 가정을 양립할 수 있는 여건을 만들어 이러한 저출산 현상을 둔화시키고 나아가 치매나 중풍 등 만성노인질환을 앓고 있는 노인들에 대한 간호로 어려움을 겪고 있는 가정을 지원하는 데 목적을 둔다 하겠다.

따라서 아래에서는 헌법의 가정지원법제 관련 조항을 기초로 하여 가정지원법의 기본법이라고 할 수 있는 건강가정지원법의 내용을 검토 한 후 가정과 직장생활을 양립시키는 데 기여하는 노동·사회보장법의 내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

## 제 2 절 헌법상의 근거조항

헌법에 가정지원법제에 관한 명시적 조항은 없다. 다만 헌법 제34조의 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”(제1항), “국가는 사회복지·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”(제2항), “국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다”(제3항) 및 “신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다”(제4항) 등의 사회복지에 관한 규정은 고령사회의 가정지원법제의 기초를 마련한다고 하겠다.

또한 헌법 제36조의 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다”(제1항), “국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다”(제2항) 및 “모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다”(제3항)는 규정은 산전후 휴가와 육아휴직이 대부분 여성에게 적용된다는 점에서 가정지원법제의 근거조항이라고 할 수 있다.

나아가 헌법 제32조 제4항의 “여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다”는 규정도 간접적으로는 가정지원법제와 관련되어 있다. 왜냐하면 가정지원법제의 중요부분을 차지하고 있는 가정과 직장생활의 양립지원은 남녀평등이 전제되지 않고는 실현되기 어렵기 때문이다.

## 제 3 절 건강가정지원법

### 1. 입법배경

농경사회에서 산업사회를 거쳐 정보화 사회에 들어서면서 우리나라는 급격한 사회변동을 겪게 되었다. 핵가족화, 산업화, 도시화, 정보화는 가족 구성원 개인뿐 아니라 가족상호관계, 가족의 기능 및 역할에도 지대한 영향을 미쳤다. 가족이 부부와 자녀 중심으로 바뀌고, 미풍양속이었던 효 문화가 퇴색하고, 자식들의 노인 부양 기능이 약화되고, 전체로서의 가족보다는 구성원 개개인의 이익이 우선시되는 풍조가 만연하게 되었다. 소자녀에 대한 고급화된 양육, 독신자 증가, 이혼의 급증으로 인한 한 부모 가정 및 소년소녀가장의 증가, 노인단독가구의 증가 현상이 나타나며 전통적 의미의 가족이 차츰 해체되어 가고 있다. 나아가 생계를 비판한 동반자살, 노인유기, 노인자살, 가정폭력 등으로 치달으며 가족이 정서적 안정처가 아니라 범죄의 온상이 되기에 이르렀다.

이같이 가족문제가 더 이상 개인과 가족의 책임으로 돌릴 수 없을 정도로 총체적 위기 상황에 직면하자 국가가 적극적으로 개입하여 포괄적인 지원체계를 구축하고자 제정한 법이 건강가정기본법이다.<sup>36)</sup>

건강가정기본법이 제정되는 과정은 그리 순탄하지 않았다. 대한가정학회와 한나라당이 마련한 “건강가정육성기본법(안)”을 사회복지공동대책위원회가 “가족지원기본법(안)”으로써 적극적으로 저지하고 나섰기 때문이다.

가족지원기본법(안)을 주장하는 측은 건강가정육성기본법이 최근의 가족위기의 원인을 개인의 무책임과 도덕성의 결여 문제로 인식하고 가족을 ‘건강한 가족’과 그렇지 않은 가족으로 이분하고 있고, 또 그 주된 임무를 검증되지도 않은 ‘건강가정지도사’에게 부여하고 있다고 비판하고 나섰다. 반면 가족지원기본법은 현재의 가족문제를 전통적 가족기능의 회복이라

36) 이 법의 제정 배경에 관하여는 김승권, “건강가정기본법의 제정배경과 기대효과”, 『사회법 연구』 제2호, 2004. 6, 175면 이하; 김인숙, “건강가정지원법(안) 제정의 배경과 내용”, 한국사회복지학회 정책토론회, 무너지는 ‘한국사회와 가족, 복지인프라 구축’이 시급하다, 2003. 10. 7 발제문 참조.

는 관점에서 접근하기보다 다양한 가족형태의 실재를 인정하고 이에 대한 국가지원의 필요성을 강조하였다는 점과 그 실천의 중심에 있는 전담 인력을 다양한 집단에게 개방하였다는 점이 건강가정육성기본법과 근본적으로 다르다는 주장이다.<sup>37)</sup>

또 건강가정육성지원법이 개인과 가족에 대해 건전한 가정의례, 가족윤리, 가정생활교육 등과 같이 국가의 계도와 교육을 통해 건강가정을 육성하는 것을 그 주요한 대안으로 적시하고 이혼하고자 하는 부부에 대해 이혼전의 상담기간 설정을 강제하고 있는데 이는 개인의 사적 영역에 대한 국가의 개입으로 인권침해의 소지가 있다는 것이다. 반면 가족지원기본법은 가족의 위기에 대한 예방은 물론이고 위기에 처한 가족에 대해 구체적 지원책을 강구함으로써 국가와 사회의 적극적 지원을 적시하고 있다는 것이다. 예컨대 이혼가족에 대한 지원의 내용을 보면 이혼 후 양육비를 부담하지 못하는 부 또는 모를 대신해서 국가가 양육비를 선급함으로써 결혼 해체를 통해 발생할 수 있는 한 부모가정의 빈곤문제에 대해 국가가 적극적인 역할을 수행하고 있다는 것이다.<sup>38)</sup>

이에 대해 가정학회 측은 가족지원법을 주장하는 측의 건강가정법의 거부가 사회복지사의 영역이 축소되는 데 대한 집단이기주의적 발상이라며, 양 법안의 내용이 거의 80%이상이 동일하고 사실상 누가 발의한 것 인가는 중요하지 않다고 주장했다. 또 건강가정지도사는 가족학, 가족상담 및 치료, 아동학, 노인학, 부모교육, 발달심리학, 가정경영학, 가정생활설계, 시간관리와 여가생활, 가정경제학, 가계재무상담, 소비자행동론, 식생활관리, 영양교육 및 상담, 주거학 및 주택관리, 의생활관리, 가정기기관리 등 가정생활 전반에 관해 교육과 훈련을 거친 전문가이며, 이처럼 가정에 관한 다양한 측면의 교육과 훈련을 받은 지도사의 기능을 가정생활에 관련된 전문교육을 받지 않고 현행 제도로 양성된 사회복지사가 대신할 수 없다고 주장했다.

37) 윤희식, “왜 우리는 가족지원기본법(안)의 법제화를 요구하는가?”, 『사회복지』 2003. 겨울호, 122-129면 및 123면.

38) 위와 같음.

이러한 난관을 거쳐 양측의 의견을 조정해 2003. 12. 29 탄생한 법이 가족정책에 관한 기본법으로서의 건강가정지원법이다(시행일 2005. 1. 1).<sup>39)</sup>

건강가정기본법은 제정 후에도 여전히 논란이 끊이지 않고 있다는 점에서 아래에서는 건강가정기본법의 주요 내용을 원문에 충실하게 살펴보기로 한다.

## 2. 주요 내용

### (1) 목 적

건강가정지원법은 건강한 가정생활의 영위와 가족의 유지 및 발전을 위한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 가정문제의 적절한 해결방안을 강구하며 가족구성원의 복지증진에 이바지할 수 있는 지원정책을 강화함으로써 건강가정 구현에 기여하는 것을 목적으로 한다(제1조).

### (2) 용어의 정의(제3조)

법 제3조는 이 법에서 사용하는 용어를 다음과 같이 정의하고 있다.

- ①“가족”이라 함은 혼인·혈연·입양으로 이루어진 사회의 기본단위를 말한다(제1호).
- ②“가정”이라 함은 가족구성원이 생계 또는 주거를 함께 하는 생활공동체로서 구성원의 일상적인 부양·양육·보호·교육 등이 이루어지는 생활단위를 말한다(제2호).
- ③“건강가정”이라 함은 가족구성원의 욕구가 충족되고 인간다운 삶이 보장되는 가정을 말한다(제3호).
- ④“건강가정사업”이라 함은 건강가정을 저해하는 문제(이하 “가정문제”라 한다)의 발생을 예방하고 해결하기 위한 여러 가지 조치와 가족의 부양·양육·보호·교육 등의 가정기능을 강화하기 위한 사업을 말한다(제4호).

---

39) 건강가정지원법은 지난 해 7월 한나라당 박종웅 의원이 발의하고 보건복지부가 마련해 국회를 통과했다.

(3) 다른 법률과의 관계(제6조)

국가는 건강가정사업과 관련되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

(4) 가족 가치(제7조)

가족구성원은 부양·자녀양육·가사노동 등 가정생활의 운영에 함께 참여하여야 하고 서로 존중하며 신뢰하여야 한다.

(5) 혼인과 출산(제8조)

모든 국민은 혼인과 출산의 사회적 중요성을 인식하여야 하며(제1항), 국가 및 지방자치단체는 출산과 육아에 대한 사회적 책임을 인식하고 모성보호와 태아의 건강보장 등 적절한 출산환경을 조성하기 위하여 적극적으로 지원하여야 한다(제2항).

(6) 가족해체 예방(제9조)

가족구성원 모두는 가족해체를 예방하기 위하여 노력하여야 하며(제1항), 국가 및 지방자치단체는 가족해체를 예방하기 위하여 필요한 제도와 시책을 강구하여야 한다(제2항).

(7) 가정에 대한 지원(제21조)

국가 및 지방자치단체는 가정이 원활한 기능을 수행하도록 지원하여야 하며(제1항), ①가족구성원의 정신적·신체적 건강지원, ②소득보장 등 경제생활의 안정, ③안정된 주거생활, ④태아검진 및 출산·양육의 지원, ⑤직장과 가정의 양립, ⑥음란물·유홍가·폭력 등 위해환경으로부터의 보호, ⑦가정폭력으로부터의 보호, ⑧가정친화적 사회분위기의 조성, ⑨그밖에 건강한 가정의 기능을 강화·지원할 수 있는 관련 사항을 규정하고 있다(제2항).

그리고 국가 및 지방자치단체는 취업여성의 임신·출산·수유와 관련된 모성보호 및 부성보호를 위한 유급휴가시책이 확산되도록 노력하여야 하며(제3항), 또한 모·부자가정, 노인단독가정, 장애인가정, 미혼모가정, 공동생활가정, 자활공동체 등 사회적 보호를 필요로 하는 가정에 대하여 적극적으로 지원하여야 한다(제4항).

#### (8) 자녀양육지원의 강화(제22조)

국가 및 지방자치단체는 ①자녀를 양육하는 가정에 대하여 자녀양육으로 인한 부담을 완화하고 아동의 행복추구권을 보장하기 위한 보육 및 방과후 서비스, 양성평등한 육아휴직제 활용을 적극적으로 확대하여 나아가야 하며(제1항). ②가사노동의 가치에 대한 사회적 인식을 제고하고 이를 관련 법·제도 및 가족정책에 반영하도록 노력하여야 한다(제2항).

#### (9) 가족부양의 지원(제25조)

국가 및 지방자치단체는, ①영·유아 혹은 노인 등 부양지원을 요하는 가족구성원이 있는 가정에 대하여 부양부담을 완화하기 위한 시책을 적극적으로 강구하여야 하며(제1항), ②질환이나 장애로 가족 내 수발을 요하는 가족구성원이 있는 가정을 적극 지원하며, 보호시설을 이용할 수 있도록 전문보호시설을 확대하여야 한다(제2항). 또한 ③가족구성원 중 장기요양을 필요로 하는 질병이나 사고로 간병을 요할 경우 가족간호를 위한 휴가 등의 시책을 마련하여야 한다(제3항).

#### (10) 민주적이고 양성평등한 가족관계의 증진(제26조)

국가 및 지방자치단체는 ①부부 및 세대간에 가족갈등이 있는 경우 이를 예방·상당하고, 민주적이고 양성평등한 가족관계를 증진시킬 수 있도록 가족지원서비스를 확대하고, 다양한 가족생활교육·부모교육·가족상담·평등가족홍보 등을 추진하여야 하며(제1항), ②가정폭력이 있는 가정의 경우 가정폭력피해자와 피해자 가족에 대한 개입에 있어 전문가의 체계적인 개입과 서비스가 이루어지도록 노력하여야 한다(제2항).

(11) 가정생활문화 발전(제28조)

국가 및 지방자치단체는 ①건강가정의 생활문화를 고취하고 그에 대한 지원정책을 수립하여야 하며(제1항), ②건강가정의 생활문화인 가족여가 문화, 양성평등한 가족문화, 가족단위 자원봉사활동, 건강한 의식주 생활 문화, 합리적인 소비문화, 지역사회 공동체문화, 그밖에 건강가정의 생활 문화와 관련된 사항을 지원하여야 한다(제2항).

(12) 가정의례의 확립(제29조)

개인과 가정은 건전한 가정의례를 확립하도록 노력하여야 하며(제1항), 국가 및 지방자치단체는 건전한 가정의례를 확립하기 위한 지원정책을 수립하여야 한다(제2항).

(13) 가정봉사원(제30조)

국가 및 지방자치단체는 건강한 가정을 유지하기 위하여 필요한 경우에는 가정을 방문하여 가사·육아·산후조리·간병 등을 돕는 가정봉사원을 지원할 수 있으며(제1항), 가정봉사원은 보건복지부령이 정하는 바에 따라 교육을 받아야 한다(제2항). 국가 및 지방자치단체는 가정봉사원에게 예산의 범위 안에서 일정금액을 지급할 수 있으며(제3항), 기타 가정봉사원의 지원에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다(제4항).

(14) 이혼예방 및 이혼가정지원(제31조)

국가 및 지방자치단체는 이혼하고자 하는 부부가 이혼 전 상담을 받을 수 있게 하는 등 이혼조정을 내실화 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하는 한편(제1항), 이혼의 의사가 정해진 가족에 대하여 이들 가족이 자녀 양육·재산·정서 등의 제반문제를 준비할 수 있도록 도움을 주는 지원 서비스를 제공하도록 하여야 한다(제2항). 또한 이혼한 가족에 대하여 양육비에 대한 집행력의 실효성을 강화하고 그 적용대상을 확대하도록 하여야 한다(제3항).

(15) 건강가정교육(제32조)

국가 및 지방자치단체는 건강가정교육을 실시하여야 하며(제1항), 건강가정교육내용에는 ①결혼준비교육, ②부모교육, ③가족윤리교육, ④가족가치실현 및 가정생활관련 교육 등의 사항이 포함되어야 한다(제2항). 건강가정교육에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다(제3항).

(16) 건강가정지원센터의 설치와 건강가정사제도의 도입(제35조)

국가 및 지방자치단체는 가정문제의 예방·상담 및 치료, 건강가정의 유지를 위한 프로그램의 개발, 가족문화운동의 전개, 가정 관련 정보 및 자료제공 등을 위하여 중앙, 시·도 및 시·군·구에 건강가정지원센터를 둔다(제1항).

건강가정지원센터에는 건강가정사업을 수행하기 위하여 관련분야에 대한 학식과 경험을 가진 전문가(이하 “건강가정사”라 한다)를 두어야 하며(제2항), 건강가정사는 대학 또는 이와 동등 이상의 학교에서 사회복지학·가정학·여성학 등 보건복지부령이 정하는 관련교과목을 이수하고 졸업한 자이어야 한다(제3항).

센터의 조직·운영 및 건강가정사의 자격·직무에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하며(제4항), 센터의 운영은 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 민간에 위탁할 수 있다(제5항).

### 3. 결 어

건강가정기본법은 해체되어 가는 가정을 다시 살리고 출산율을 상승시키고자 개별적으로 존재하였던 가족 관련 법제를 하나의 기본법으로 통합시켰다는 점에서는 의의가 있다.

다만 개별 규정간에 상호 모순되는 가치들이 병존하고 있고 전근대적인 조항들이 많아 21세기 우리 사회에 실재하는 가정(가족)을 있는 그대로 인정하지 않고 있다는 점이 문제로 부각된다. 예컨대 민주적이고 양성평

등한 가족관계의 증진(제15조 제2항 제4호 및 제26조), 양성평등한 가족관계(제28조) 등 가족 내의 양성평등을 중요시하면서도 가부장제의 유산이라고 할 수 있는 가정의례(제29조)의 확립을 강조한다는 것은 모순적이다.

또 “건강가정”<sup>40)</sup>(제3조 제3호)이라는 가치를 앞세우고 가족해체를 예방하고(제9조), 이혼을 예방한다는(제31조) 것은 해체된 가족, 이혼가정 등은 건강하지 않은 가정이 된다는 반대해석을 가능하게 한다.<sup>41)</sup> 이혼이 부부나 자녀에게 큰 고통을 수반하는 것은 사실이나, 그렇다고 이혼가정이 불행하고 건강하지 않은 가정이라고 말할 수는 없다. 또 이혼하지는 않았으나 폭력을 일삼는 알코올 중독의 배우자와 동거하는 가족을 이혼한 한 부모가정의 구성원보다 건강하다고 할 수도 없다. 이혼하지 않은 가정이라 해도 상호간의 신뢰, 인간의 존엄성이 무시되는 가정은 이혼한 가정보다 행복하거나 건강하지 않다.

그밖에 이혼 전 상담을 의무화하고 국민을 이혼을 상담을 강제함으로써 막아보겠다는 것도 성인인 당사자들의 의사, 판단력을 무시한 처사라 하겠다. 이미 파탄에 이른 혼인관계가 상담을 강제한다고 정상화되지는 않

40) 건강가정이라는 용어와 관련 정부와 일부 가족학 연구자들은 “범안 문구에 대한 오해일 뿐이며, 건강가정기본법은 다양한 가족에 대한 지원책을 포함하고 있어 이들에게 통합적 복지서비스를 제공할 수 있다”고 주장한다. 한겨레 2004. 11. 15, ‘건강가정기본법’ 논란 전말, <http://www.hani.co.kr>.

41) 여성계는 이 법이 정부가 가정·가족 문제에 ‘차별적으로’ 개입한다고 보아 반대하고 나섰다. 금년 초 한 여성단체가 주최한 건강가정기본법 진단토론회에 참석한 여성 학자들은 이 법이 “특정한 가족 유형에서 벗어난 가족들을 불안정한 것으로 암시하고 있고, 모든 국민이 혼인·출산의 중요성을 인식해야한다(제8조)고 선언함으로써 다양한 삶의 방식 선택을 차별하고 있으며, 가족 문제에서 가족 바깥의 원인은 무시한 채 정부의 지원으로 이를 해결할 수 있다고 보고 있다”고 비판했다. 일부 여성학 연구자들은 지난 10월 초 국가인권위에 제출한 진정서에서, 이 법이 국가인권위법 제30조 차별금지 조항과 헌법 제10조·11조에서 보장하고 있는 국민의 행복추구권·평등권을 위배하고 있다고 주장했다. 즉, 건강가정기본법 제3조의 ‘가족’ ‘가정’ ‘건강가정’의 규정이 이러한 삶의 형태를 만족시키지 못하는 개인을 배제하고 있고, 제23조, 제30조(정부가 건강가정을 위해 가정봉사원을 지원할 수 있게 한 조항) 등에서는 특정 가족·가정을 우선적으로 복지 수혜자로 인식하고 있어 “혼인여부에 의한 평등권 침해의 차별행위”라는 것이다. 한국여성민우회 가족과성상담소, 건강가정기본법을 진단, 검토하는 토론회(2004년 3월 24일), 건강가정기본법에 대한 의견서 <http://sangdam.info>.

는다. 이혼하려 해도 상대방의 거부로 법적으로만 혼인관계를 유지하는 수많은 사람들에게는 이혼이 해방이라는 사실을 간과해서는 안 된다.<sup>42)</sup> 상담의무는 오히려 당사자들의 치부를 강제로 들추어내도록 하여 수치심만 자극하는 역효과를 가져올 수 있다.<sup>43)</sup> 국가는 이들의 후견인 역할을 하겠다는 발상으로부터 벗어나 이혼 후의 경제적 자립 및 양육 문제 등에 대하여 적극적으로 개입하여 이들에게 실질적인 도움을 주는 데 최선의 노력을 다하여야 할 것이다.

그리고 건강가정교육(제32조)을 실시한다는 것도 과거 가정의례준칙, 국민교육헌장 등을 만들어 무지한 국민을 계몽하려는 의도와 마찬가지로 전근대적이고 시대착오적이다. 국가는 우리 국민이 더 이상 국가의 계도를 받을 정도로 몽매하지 않다는 사실을 인식해야 할 것이다.

## 제 4 절 출산 및 육아의 지원

### 1. 산전후 휴가

#### (1) 산전후 휴가의 내용

근로기준법 제72조에 의하여 사용자는 임신중의 여성에 대하여 산전후를 통하여 90일의 보호휴가를 주어야 한다. 휴가 중 최초 60일은 유급으로 한다.

산전후 휴가중 최후 30일간의 휴가 기간에는 피보험자가 산전후 휴가 종료일 이전에 고용보험법 제32조의 규정에 의한 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상이고, 산전후 휴가 종료일부터 6월 이내에 휴가를 신청하면 산전후 휴가급여를 지급한다. 다만, 이 기간 이내에 대통령령이 정

42) 세계일보 2004. 7. 11, “주제토론-21세기 가정의 패러다임<20>건강가정기본법 보완하자”, “가정위기 원인 넓고 깊게 봐야”, 송다영(호서대)교수와 윤홍식(전북대)교수 대담, <http://www.segye.com>.

43) 이혼상담과 관련한 비판에 대하여 김화중 전 보건복지부 장관은 출산율이 계속 하락해가는 대한민국이 없어지게 될 위기이므로 이혼 절차가 좀 번거롭거나 인권의 침해의 소지가 있다 해도 상담을 통해 이혼을 막을 수밖에 없는 상황이라는 입장을 밝혔다. KBS 1라디오 “라디오 정보센터 백지연입니다” 2004. 3. 29, 김화중 보건복지부장관 인터뷰 내용 중.

하는 사유로 산전후 휴가급여를 신청할 수 없었던 자는 그 사유 종료 후 30일 이내에 신청하여야 한다(고용보험법 제55조의7).

산전후 휴가급여의 상한액은 통상임금에 상당하는 금액이 135만원을 초과하는 경우에는 135만원, 통상임금에 상당하는 금액이 피보험자의 휴가개시 전 1월간의 소정근로시간에 휴가개시일 당시 적용되던 최저임금법에 의한 시간단위에 해당하는 최저임금액을 곱한 금액보다 낮은 경우에는 최저기준월액이 지급된다(시행령 제68조의8).

최저임금은 매년 노동부장관이 고시하며 2003년 9월~2004년 8월의 최저임금액은 시간급 2,510원, 일급 20,080원(8시간), 월급 567,260원(226시간)이다.

## (2) 문제점

근로기준법상 산전후의 휴가가 60일에서 90일로 늘었고 무급인 최후 30일간도 산전후휴가급여를 고용보험으로부터 지급받을 수 있으나, 임신 및 출산은 여성에게 여전히 적잖은 부담으로 작용하고 있다. 임신부에 대한 보호 규정이 아무리 잘 되어 있다 하더라도 해당 임신부가 실제로 그 혜택을 제대로 받을 수 없다면 보호규정은 무의미하게 된다.

한국여성노동자협회가 운영하는 ‘평등의 전화’의 경우 모성보호 상담이 2001년 236건이었으나 지난 해(2003년)에는 494건으로 늘었다고 한다. 상담 가운데 67%는 임신·출산에 따른 해고나 강제 퇴직, 법정 수준 이하 출산휴가 등의 호소라고 한다. 법으로는 90일 출산휴가를 보장하지만 현실은 법과 유리된 채 존재하고 있고 여성의 출산과 육아를 돕자고 만든 법이 오히려 이들을 직장에서 내몰고 있다는 것이다.<sup>44)</sup>

기업은 여전히 60일간의 급여를 부담해야 하고 출산휴가 기간이 늘어난 만큼 대체인력 등의 비용이 증가했다는 주장이다. 최근 늘어난 여성 실업자도 임신 등으로 퇴직할 수밖에 없는 여성 근로자와 무관하지 않다

44) 여성부 남녀차별개선위원회는 2004년 10월 11일 회사가 육아휴직중이거나 출산 및 육아휴직에서 복직한 여직원에게 퇴직을 강요한 것은 남녀차별로 결정하고 회사에 대해 향후 출산휴가 및 육아휴직에서 복직하는 직원에게 즉시 업무에 종사할 수 있도록 조치하고, 거주지에서 가까운 곳에서 근무할 수 있도록 제도를 개선할 것을 권고하였다.

는 것이다.<sup>45)</sup> 적지 않은 여성근로자들이 해고가 두려워 임신 사실을 숨기거나 출산휴가를 받는다 해도 50일 이상 받지 못하는 것이 현실이다.<sup>46)</sup>

이 같은 사실이 시사하듯이 임신부에 대한 두터운 법적 보호만이 여성근로자에게 유리한 것만은 아니다. 이른바 “부메랑”효과로 여성을 보호하고자 한 법규가 오히려 여성의 채용을 기피하는 원인을 제공할 수 있다. 사업주는 여성의 출산으로 인한 업무의 공백, 비용부담 등을 피하고자 아예 여성근로자를 채용하지 않거나 비정규직 (여성)근로자를 고용하여 비용을 절약하려 할 수 있다. 비정규직 근로자라고 출산휴가를 사용하지 못하는 것은 아니나 이들은 고용상태가 불안하기 때문에 가능하면 사용자에게 부담을 주는 행위를 자제하려 하고, 출산휴가 등의 권리도 스스로 포기하는 경우가 대부분이다.

요즈음 같이 일자리가 절대적으로 부족한 경기침체기에는 정규직 근로자 역시 비정규직 근로자와 마찬가지로 출산휴가 등의 법적 권리를 당당히 요구하기가 어렵다.

## 2. 육아휴직

### (1) 육아휴직의 내용

남녀고용평등법 제19조에 의하여 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로자는 영아가 생후 1년이 되는 날까지 영아의 양육을 위하여 휴직(육아휴직)을 신청할 수 있다(제1항 및 제2항).<sup>47)</sup>

45) 중앙일보 2004. 10. 3, 시능뿐인 출산 지원제도, “출산휴가 법대로 쓰면 사표 내 래요”, <http://news.joins.com>.

46) 금년 7월 14일 여성노동연대회의 주최로 국회의원회관에서 열린 ‘산전후휴가 90일 사회분담 2005년 실시 방안 마련 토론회’에서는 여성근로자들의 임신 및 출산권 보장을 위한 개선과제, 산전후휴가 급여의 사회보험 적용 확대 방안이 논의된 바 있다. 이 자리에서는 산전후휴가 기간 90일 중 60일분의 임금을 기업이 부담하고 있기에 기업의 부담이 크고 이런 상황이 여성 노동자에게 불리하게 작용하고 있다는 지적이 있었다. 즉 임신, 출산이 해고 및 퇴직압력이나 불이익한 인사 조치로 악용되고 있고 100만여 명에 이르는 특수고용 노동자들의 경우 고용보험 가입대상자가 되지 못하기 때문에 임신출산관련법의 사각지대에 놓여 있다는 것이다.

47) 공무원복무규정 제20조에 의하면 ①임신중의 여자공무원에 대하여는 그 출산의 전

사실상, 남성근로자는 최대 12월, 여성근로자는 최대 10.5월 (산전후휴가 90일과 중복되는 기간 제외)까지 사용이 가능하다.

만 1세 미만의 영아를 입양한 근로자의 경우 당해 영아를 입양한 날부터 육아휴직을 실시할 수 있고, 육아휴직급여의 지급대상이 된다.

사업주는 육아휴직을 이유로 해고 그 밖의 불리한 처우를 해서는 안 되며 육아휴직 기간 동안 당해 근로자를 해고하지 못한다(제3항). 나아가 사업주는 육아휴직 종료 후에는 휴직전과 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 한다. 육아휴직 기간은 근속기간에 포함된다(제4항).

남녀고용평등법 제19조의 규정에 의한 육아휴직을 30일(근로기준법 제72조의 규정에 의한 산전후휴가기간 90일과 중복되는 기간을 제외한다) 이상 부여받은 피보험자중 육아휴직개시일 이전에 고용보험법 제32조의 규정에 의한 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상이고, 동일한 자녀에 대해서 피보험자인 배우자가 육아휴직(30일 미만은 제외한다)을 부여받지 않고 있는 자로서, 육아휴직개시일 이후 1월부터 종료일 이후 6월 이내에 신청하면 육아휴직급여를 지급한다. 다만, 이 기간 내에 대통령령이 정하는 사유로 육아휴직급여를 신청할 수 없었던 자는 그 사유 종료 후 30일 이내에 신청하여야 한다(고용보험법 제55조의2).

육아휴직급여액은 월 40만원으로 한다(시행령 제68조의3 제1항).

노동부장관은 고용보험의 피보험자인 근로자에 대하여 남녀고용평등법 제19조의 규정에 의한 육아휴직을 30일(근로기준법 제72조의 규정에 의한 산전후휴가기간 90일과 중복되는 기간을 제외한다) 이상 부여하고 육아휴직이 종료된 후 30일 이상 그 근로자를 피보험자로 계속 고용하는 사업주에 대하여 육아휴직장려금을 지급한다(고용보험법시행령 제23조 제1항 제1호).

육아휴직장려금은 2004년 기준 1개월에 1인당 20만원이다.

---

후를 통하여 90일의 출산휴가를 허가하여야 하며(제2항), ②여자공무원은 매 생리기와 임신한 경우 검진을 위하여 매월 1일의 여성보건휴가를 얻을 수 있다(제3항). 그리고 ③생후 1년 미만의 유아를 가진 여자공무원은 1일 1시간의 육아시간을 얻을 수 있다(제4항).

## (2) 문제점

육아휴직은 가정과 직장생활의 양립을 지원하는 대표적인 법제이다. 그러나 문제는 산전후 휴가와 마찬가지로 육아휴직도 실제로 근로자들이 적극적으로 사용하지 않으면 의미가 없다는 것이다.<sup>48)</sup>

올 들어 지난 8월까지 육아 휴직 사용자는 모두 6800여명으로 지난해와 비교하면 35% 가까이 증가했고 남성 근로자의 사용도 늘고 있다고 한다.<sup>49)</sup> 그러나 산전후휴가를 사용한 근로자는 3만2000여명의 20% 정도에 머무는 데 그치고 있다고 한다. 경기침체와 구조조정이 일상화되는 상황에서 육아 휴직을 사용하기에는 눈치가 보이고 당장 경제적인 문제도 크기 때문이라는 것이다. 휴직을 하게 되면 한 달에 40만원 밖에 못받기 때문에 맞벌이하다 수입이 절반으로 줄면 생활이 어려워진다는 것도 휴직을 사용하지 않는 이유이다.<sup>50)</sup>

따라서 육아휴직급여를 지급한다고 하여 영아를 둔 부부들이 휴직을 사용하리라고 기대할 수는 없다. 특히 경제사정이 어려운 시기에는 육아휴직급여가 출산장려에 기여한다고 볼 수 없다. 출산을 기피하는 이유가 육아휴직급여의 유무 또는 급여액의 수준이 아니라 휴직을 받음으로써 받게 될 불이익이기 때문이다.

결과적으로 산전후 휴가나 육아휴직은 근로자들 스스로가 득이 되지 않는 행동을 자제한다는 점에 문제가 있다. 근로자들이 출산 시 휴가 또는 휴직을 사용할 수 있게 하는 제도적 지원도 불경기와 실업이라는 현실 앞에서는 무력하다 하겠다.

48) 여성의 노동시장에서의 불이익은 다른 나라에서도 마찬가지이다. 이에 대하여는 Womem in the Labor Market, <http://free.ngo.pl/temida/labor.htm> 참조.

49) 금년 9월 27일 노동부의 발표에 따르면 올들어 지난달까지 고용보험 피보험자 가운데 생후 1년미만의 영아 양육을 위해 육아휴직을 사용한 남성은 모두 104명으로 집계됐다. 한겨레 2004. 9. 27, <http://www.hani.co.kr>.

50) CBS연속기획 2004. 10. 16, “미래 경쟁력 위해 육아휴직 적극 장려해야”, <http://www.cbs.com>.

### 3. 보육시설

#### (1) 영유아보육법의 주요 내용

영유아보육법은 보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 하여 가정복지증진에 기여함을 목적으로 제정되었다(제1조).

이 법에서 “영유아”라 함은 6세 미만의 취학전 아동을 말한다(법 제2조 제1호).

“보육시설”라 함은 보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 영유아를 보호하기 어려운 경우에 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 시설을 말한다(제2조 제2호).

국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다(제3조 제2항).

보육시설의 종류로는 ①국가와 지방자치단체가 설치·운영하는 국·공립보육시설, ②국가 또는 지방자치단체와의 자가 설립·운영하는 민간보육시설, ③사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 직장보육시설, ④개인이 가정 또는 그에 준하는 곳에서 설치·운영하는 가정보육시설 등이 있다.

국·공립보육시설은 저소득층 밀집지역, 농어촌지역 등 취약지구에 우선적으로 설치하여야 한다(제7조 제1항). 민간보육시설, 직장보육시설 또는 가정보육시설을 설치·운영하고자 하는 자는 시장, 군수에게 신고하여야 한다.

영유아보육법에 의하여 직장보육시설을 설치하여야 하는 사업장<sup>51)</sup>은 상시 여성근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업장(대상아동을 보육하고 있는 여성근로자가 없는 사업장을 제외한다)으로 한다(시행령 제14조).

51) 직장보육시설과 관련 남녀고용평등법 제19조는 근로자의 취업을 지원하기 위하여 사업주에게 수유·탁아 등 육아에 필요한 보육시설(이하 “직장보육시설”이라 한다)을 설치하도록 규정하고 있다(제1항). 직장보육시설을 설치하여야 할 사업주의 범위 등 직장보육시설의 설치 및 운영에 관하여는 영유아보육법에 위임하고 있다(제2항).

보육시설의 입소대상은 영유아를 원칙으로 한다. 다만 여성부장관, 시·도지사 또는 시장·군수는 중앙보육위원회 또는 지방보육위원회의 의결을 거쳐 입소대상자를 12세까지 연장할 수 있다(제16조).

영유아의 보육에 필요한 비용은 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 국민기초생활보장법에 의한 수급자와 여성부령이 정하는 저소득층자녀의 보육에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 그 전부 또는 일부를 부담하여야 한다(제21조).

그러나 취학직전 1년의 유아에 대한 보육은 무상으로 하되, 예산의 범위 안에서 행정구역상 읍·면 지역에 거주하는 유아, 도서·벽지교육진흥법 제2조의 규정에 의한 도서·벽지지역에 거주하는 유아에 대하여 우선적으로 실시한다(제21조의2 및 시행령 제23조의2). 그 밖의 자에 대한 무상보육의 실시는 예산의 범위 안에서 순차적으로 확대한다(시행령 제23조의2 제2항).

직장보육시설을 설치한 사업주는 그 보육시설의 운영 및 수탁보육중인 영유아의 보육에 필요한 비용의 100분의 50이상을 보조하여야 한다(시행령 제25조).

## (2) 보육시설의 현황

여성부에 의하면 2004년 현재 보육아동 중 영유아(0~5세)는 360만 명이고 보육시설이용 영유아수 90만명(전체의 25.0%)이라고 한다.

보육시설은 총 25,319개소로 국공립 1,344개소(5.3%), 민간 23,741개소(93.8%), 직장 234개소(0.9%)이다.<sup>52)</sup> 이 수치로부터 보육시설의 대다수가 민간시설이고 국공립 및 직장보육시설은 각각 미미하거나 극소수에 불과함을 알 수 있다.<sup>53)</sup>

직장보육시설은 상시 여성근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업장의 사업주에게 설치의무를 부과하고 있기 때문에 비교적 규모가 큰 기업의 근로자들만이 혜택을 받을 수 있다.

보육시간별 유형은 종일제, 반일제, 시간제, 시간연장 보육 등이 있다.

52) 여성부, 영유아 보육정책 자료, <http://www.moge.go.kr> 참조.

53) 위와 같음.

보육시간은 시설마다 다소 차이가 있으나 오전반은 대개 8시 전후부터 오후 2시 정도이고, 종일반은 8시부터 오후 6시이다.

### (3) 문제점

지난 6월 보건복지부로부터 보육업무를 이관받은 여성부는 2008년까지 국가의 보육비용에 대한 정부 부담율을 50%까지 끌어올릴 계획이라고 한다. 이를 위해 올해 4천억원 규모이던 보육예산을 내년도에는 6천억으로 확대 편성한다고 한다.<sup>54)</sup>

그러나 사실상 우리 정부의 영유아 보육 관련 예산은 주요 선진국의 절반에도 못 미친다고 한다.<sup>55)</sup>

직장보육시설은 근로자들이 아이를 직장 가까이 두고 볼 수 있다는 장점이 있으나 ‘300인 이상’의 여성근로자를 사용하는 사업장으로 제한하였기 때문에 사실상 대다수 근로자들은 그 혜택을 받지 못한다는 점에서 실효성이 떨어진다. 또한 이 조항이 300인 이상의 ‘여성근로자’를 설치기준으로 한 것은 여성만을 육아전담자로 간주하였다는 점에서 양성평등에 반한다.

보육시설은 부모 또는 보호자의 손이 가장 많이 가는 만 6세까지의 영유아를 돌봐주는 역할을 하기 때문에 영유아를 둔 취업부모들에게 더할 수 없이 큰 도움을 준다. 그러나 보육수요에 비해 공급이 워낙 부족한 실정이라 혜택을 받는 가정은 아직 일부에 불과하다.

그밖에 설령 자녀를 보육시설에 맡긴다고 해도 시설의 종료시각이 대개는 공무원들의 퇴근시간 정도이기 때문에 퇴근이 늦은 직장의 부모는 저녁 내지 밤 시간 동안에 아이를 맡아줄 곳을 또 찾아야 한다. 아니면 아이 때문에 직장에서 다른 동료들보다 일찍 퇴근하여야 하나 조직생활에서 장기적으로는 어려운 일이다.

54) 연합뉴스 2004. 11. 9, <http://www.yonhapnews.co.kr>.

55) 현진권, “보육재정의 확충과 시장규제”, 『재정포럼』, 2004. 8, 31-44면 및 33면. 우리 정부가 영유아 보육과 교육에 투입한 예산은 2002년 7966억원으로 국내총생산(GDP)의 0.13%였다. 이는 영유아 지원에 정부가 큰 구실을 하는 스웨덴의 0.59%에 비추어 턱없이 부족한 것은 물론, 민간 역할이 강조되는 미국의 0.36%에 비추어도 절반 이하의 수치다. 영유아 보육시장에서 차지하는 정부 재원의 비중 역시 우리나라는 28%에 그쳐, 미국(41%)과 일본(53.4%), 스웨덴(83%) 등과 현격한 차이를 보인다 한다.

현실적으로 부족한 보육시설의 공백을 많은 부분 사교육기관(학원)이 메워주고 있다. 유아를 대상으로 하는 각종 학원들은 맞벌이 부부에게 자녀의 보육이 필수적이라는 점을 인식하여 이들에게 단순한 교육뿐만 아니라 일반 보육시설과 유사하게 간식과 중식을 제공하며 보육의 기능을 담당하고 있다. 보육시설 또한 부모들의 욕구를 충족하기 위하여 단순한 보육을 넘어 학원에서 담당하고 있는 교육의 기능까지 함께 하고 있다. 즉 보육 또는 교육의 내용 면에서는 보육시설과 학원과의 경계가 점차 무너져가고 있다. 학원, 보육시설, 유치원의 차이라면 시설기준과 교사의 자격증 소지 여부라 하겠다.

정부가 내년 보육예산을 대폭 확충함에 따라 그 혜택을 받는 0~5세 저소득층 어린이가 늘어나는데, 유치원이나 어린이집에 다니는 저소득층 어린이들만이 혜택을 받을 수 있어 유아 미술학원 운영자들이 거세게 반발하고 있다. 미술학원 운영자들은 정부가 유치원과 어린이집에 다니는 저소득층 유아에게만 무상교육 지원을 확대하는 것은 형평에 맞지 않으며 미술학원에 다니는 저소득층 유아에게도 무상교육 혜택을 달라고 요구했다. 이들은 보육시장을 3등분하고 있는 유치원, 어린이집, 미술학원 중 미술학원에만 지원을 하지 않겠다는 것은 형평에 맞지 않는다고 상대적으로 저렴해 저소득층이 많이 이용하는 (미술)학원도 지원대상에 포함해야 한다고 주장했다.<sup>56)</sup>

## 제5절 가사 및 가족 간호에 대한 지원

### 1. 공무원의 경우

육아 및 가족의 간호를 위한 휴직의 근거규정인 국가공무원법 제71조 제1항을 보면 다음과 같다.

“②공무원이 다음 각호의 1에 해당하는 사유로 휴직을 원하는 경우에는 임용권자는 휴직을 명할 수 있다. 다만, 제4호의 경우에는 대통령령이 정하는 특별한 사정이 없는 한 휴직을 명하여야 한다. ...

56) 정부는 미술학원이 사실상 보육기관의 역할을 하고 있지만, 보육기관으로서의 시설 기준을 갖추지 못한 데다, 법적으로도 학원법에 의해 설립된 만큼 유아교육법에 의해 지원하는 것은 곤란하다는 입장을 취하고 있다. 조선일보 2004. 12. 1, <http://www.chosun.com>.

제3장 현행 가정지원 관련 법제의 현황 및 문제점

4. 자녀(휴직신청당시 1세미만인 자녀에 한한다)를 양육하기 위하여 필요한 때
5. 사고 또는 질병등으로 장기간의 요양을 요하는 부모, 배우자, 자녀 또는 배우자의 부모의 간호를 위하여 필요한 때 ...
- ③ 임용권자는 제2항 제4호의 규정에 의한 휴직을 이유로 인사상 불리한 처우를 하여서는 아니 되며, 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 휴직기간의 5할에 해당하는 기간을 호봉간의 승급에 필요한 기간에 산입한다”.

유아휴직과 가사휴직의 기간과 관련하여서 국가공무원법 제72조는 다음과 같이 규정하고 있다.

“휴직기간은 다음과 같다. ...

7. 제71조제2항제4호의 규정에 의한 휴직기간은 1년 이내로 한다.
8. 제71조제2항제5호의 규정에 의한 휴직기간은 1년 이내로 하되, 재직기간 중 총 3년을 초과할 수 없다.” ...

위 조항에 의하면 임용권자는 공무원이 자녀(휴직신청당시 3세 미만인 자녀)를 양육하기 위하여 필요하거나, 여자공무원이 임신 또는 출산하게 된 때(제2항 제4호)에는 휴직을 명하여야 한다.

지방공무원법 제63조의 규정도 위와 같다.<sup>57)</sup>

또 사고 또는 질병 등으로 장기간의 요양을 요하는 부모, 배우자, 자녀 또는 배우자의 부모를 간호하기 위하여 필요한 때도 휴직을 명하여야 한다(제2항 제5호).

그런데 아래 표에서 보는 바와 같이 육아휴직 및 가사휴직의 경우에는 연봉을 지급하지 아니한다.<sup>58)</sup> 다만 임신중의 여자공무원에 대하여는 그

57) 교원에 대한 관련 규정은 교육공무원법 제44조와 사립학교법 제59조이다. 교육공무원법 제44조에 의하여 임용권자는 교육공무원이 자녀(휴직신청당시 1세 미만인 자녀에 한한다)를 양육하기 위하여 필요하거나 여교원이 임신 또는 출산하게 된 때(제1항 제4호)는 본인이 원하는 경우 휴직을 명하여야 한다. 사립학교법에도 비슷한 규정이 존재한다. 즉 임면권자는 자녀(휴직신청당시 1세 미만인 자녀에 한한다)를 양육하기 위하여 필요하거나 여교원이 임신 또는 출산하게 된 때는 본인이 원하는 경우 휴직을 명하여야 한다(제59조 제1항 제7호). 위 4개의 법 조항에는 공통적으로 임용(면)권자가 휴직을 이유로 인사상 불리한 처우를 하여서는 안 된다고 규정되어 있다.

58) 공무원보수규정 제47조(휴직기간중의 연봉감액)는 신체정신상의 장애로 인한 장기요양을 위하여 휴직한 공무원에게는 그 기간 중 연봉월액의 6할을 지급하고(다만, 결핵성질환으로 인하여 휴직한 경우에는 그 기간 중 연봉월액의 7할을 지급한다), 공무원상 질병으로 인하여 휴직한 경우에는 연봉월액의 전액을 지급하며(제1항), 외국유학 또는 1년 이상의 국외연수를 위하여 휴직한 공무원에 대하여는 그 기간중 연봉월액의

출산의 전후를 통하여 90일의 출산휴가가 부여된다(국가공무원복무규정 제20조 제2항).

<공무원의 청원휴직>

종류	고용 휴 직	유 학 휴 직	연 수 휴 직	육 아 휴 직	가 사 휴 직	해외동반휴직
근거	법제71조제2항제1호	법제71조제2항제2호	법제71조제2항제3호	법제71조제2항제4호	법제71조제2항제5호	법제71조제2항제6호
요건	국제기구·외국기관·국내외 대학 또는 국내외 연구기관에 임시로 채용된 때	해외유학을 하게 된 때	중앙인사관장기관의 장이 지정하는 연구교육기관 등에서 연수하게 된 때	3세 미만(신청 당시)인 자녀를 양육 또는 임신, 출산하기 위하여 필요한 때(친생자, 양자 포함)	장기간 요양을 요하는 부 모 배우자 자녀 배우자의 부모의 간호를 위하여 필요한 때	외국에서 근무·유학 또는 연수하는 배우자를 동반하게 된 때
기간	채용기간 단, 민간기업, 그 밖의 기관은 3년 이내	3년 이내 2년 연장가능	2년 이내	1년 이내	1년 이내 (재직기간중 총3년 초과불가)	3년 이내 2년 연장가능
제직 경력 인정	· 승진연수 : 산입 · 경력평정 : 산입	· 승진연수 : 5할산입 · 경력평정 : 5할산입	· 승진연수 : 제외 · 경력평정 : 제외 · 승급제한	· 승진연수 : 제외 · 경력평정 : 제외 · 승급제한	· 승진연수 : 제외 · 경력평정 : 제외 · 승급제한	· 승진연수 : 제외 · 경력평정 : 제외 · 승급제한
결원 보충	6월이상 휴직시 결원보충 가능	6월이상 휴직시 결원보충 가능	6월이상 휴직시 결원보충 가능	6월이상 휴직시 결원보충 가능	6월이상 휴직시 결원보충 가능	6월이상 휴직시 결원보충 가능
봉급	지급안함	봉급 5할 지급(3년 이내)	지급안함	지급안함	지급안함	지급안함
수당	지급안함	5할 지급(3년 이내)	지급안함	지급안함 단 육아휴직수당은 월20만원지급	지급안함	지급안함
비고	복직일에 휴직기간을 승급기간에 산입(비상근인 경우 5할)	· 2년범위내 연장가능 · 복직일에 휴직기간을 승급기간에 산입		· 출산휴가 별도 신청 가능 · 복직일에 휴직기간의 10할을 승급기간에 산입	· 휴직신청서 · 간호대상자의 진단서 · 주민등록등본 등 휴직사유 입증서류	2년 범위내 연장가능

4할을 지급할 수 있다고만 규정하고 있다(제2항). 이 조항은 2000. 1. 8 개정되어 종전의 신체정신상의 장애시 7할, 결핵시 8할, 외국유학시 5할을 지급하던 봉급수준을 하향조정 한 것이다.

## 2. 일반근로자들의 경우

일반 근로자들의 경우 근로기준법상 휴직에 관한 상세한 규정은 없다. 다만 근로기준법 제30조 제1항(“사용자는 근로자에 대하여 정당한 이유없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉 기타 징벌을 하지 못한다”)이 유일하게 휴직에 관하여 언급하고 있을 뿐이다. 이 조항에서의 휴직은 해고 등과 같은 징계사유의 하나로 사용자의 일방적인 조치로 행해지는 직권휴직이다.

근로자들이 원하여 부여하는 휴직(청원휴직)은 단체협약이나 취업규칙에 그 사유, 기간, 임금지급 여부가 상세히 규정되어 있다. 휴직시 임금은 대부분이 무급이다.

가족간호와 관련하여는 근로기준법상의 비상사지불 조항이 주목된다. 근로기준법 제44조는 “사용자는 근로자가 출산, 질병, 재해 기타 대통령령으로써 정한 비상한 경우의 비용에 충당하기 위하여 청구하는 경우에 지급기일전이라도 기왕의 근로에 대한 임금을 지급하여야 한다”라고만 규정하고 있다. 동법 시행령(제20조)에 의하면 이 조에서 “비상한 경우”라 함은 근로자 또는 그의 수입에 의하여 생계를 유지하는 자가 ①출산하거나 질병 또는 재해를 입었을 경우, ②혼인 또는 사망한 경우, ③부득이한 사유로 인하여 일주일이상 귀향하게 되는 경우 등을 말한다고 한다.

이 조항 본문이 시사하듯이 비상사지불 규정은 근로자가 비상한 경우에 유급휴가를 청구할 수 있다는 의미가 아니라 이미 제공한 근로에 대한 임금을 지급기일 전이라도 지급한다는 것일 뿐이다. 따라서 근로자가 본인이나 가족의 질병, 부상 등으로 출근할 수 없을 경우 사용자에게 (유급)휴가를 청구할 수 있다는 의미는 아니다. 다만 단체협약이나 취업규칙 등에 병가, 특별휴가 또는 경조휴가 등의 규정을 두는 경우는 임금을 지급할 수 있다 하겠다.

## 제 6 절 한 부모 및 재가노인요양에 대한 지원

### 1. 한 부모 가정

최근 이혼의 급증으로 배우자 없이 혼자 자녀를 양육하는 한 부모가정이 증가하는 추세를 보이고 있으나 한 부모가정에 대한 사회적 인식은 여전히 부정적이다. 한 부모 가정의 가장 큰 어려움은 이혼(또는 사별 등)에 대한 준비도 없이 한 부모 가정의 가장이 된 모 또는 부의 경제적 자립이라 하겠다.

국가 또는 지방자치단체는 모·부자복지법 제12조에 의하여 복지급여의 신청이 있는 경우 생계비, 아동교육지원비, 직업훈련비 및 훈련기간중 생계비, 아동양육비 등의 복지급여를 실시할 수 있다. 다만, 이 법에 의한 보호대상자가 국민기초생활보장법 등 다른 법령에 의하여 보호를 받고 있는 때에는 그 범위 안에서 이 법에 의한 급여를 하지 아니한다(동조 단서).

이 규정이 시사하는 바와 같이 제도적으로 한 부모 가정에 대한 경제적 지원은 저소득층에 국한된 것으로 사실상 국민기초생활보장법상의 보호와 크게 다르지 않다.

한 부모가정에 대한 지원은 결국 가정과 직장의 양립 지원과 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 왜냐하면 한 부모 가정의 가장 큰 문제가 경제적 자립이라는 점에서 한 부모들이 육아에 대한 부담 없이 경제활동을 할 수 있도록 지원해주는 것이 가장 급선무이기 때문이다.

### 2. 재가노인요양

일반적으로 노인에게 발생하는 3대 고통으로 빈곤, 질병 및 소외를 든다. 이중 빈곤은 공적연금이나 국민기초생활보장 등의 공공부조가 있고, 질병에 대하여는 건강보험과 의료급여 체제가 갖추어져 있고, 소외에 대하여는 노인들에 대한 각종 여가지원, 평생교육프로그램 등이 제공되고 있다.

노인의 질병은 노령으로 신체·정신적 기능이 저하되어 발생하기 때문에 그 기능을 보완해주는 직접적인 보건의료서비스 외에 간병수발 등과 같은 지속적이고 장기적인 요양서비스가 필요하다. 그러나 고령화 사회에 진입함에 따라 노인의료비 부담이 건강보험 재정에 큰 부담으로 작용하고 있어 건강보험에서 간병수발 기능을 담당하기를 기대할 수는 없게 되었다. 지금까지 우리나라의 노인수발은 여성(며느리, 아내, 딸 등)의 몫이었다. 그러나 핵가족화와 여성의 사회진출 증가로 여성이 가정에서 노인을 수발하기를 기대할 수는 없는 상황이 되었다.

현재 노인에게 대한 장기요양서비스는 노인복지법에 의하여 시설보호중심의 장기요양서비스가 주를 이루고 있다. 그러나 노인요양시설 자체가 절대적으로 부족한 터라 대부분의 노인들이 국가적 요양보호를 제대로 받지 못하고 있다.

재가보호서비스는 장기요양시설에 입소하지 않고 노인이 가정에서 생활하는 데 요양보호를 해 주는 것을 말한다. 재가보호서비스의 유형에는 노인복지법에 의해 재가복지시설에서 제공되고 있는 재가노인복지서비스(가정봉사원서비스, 주간 및 단기보호서비스)와 의료법 또는 지역보건법에 의해 주로 보건소를 중심으로 제공되고 있는 가정간호서비스로 구분된다.

가정봉사원 서비스는 정신적 또는 신체적인 이유로 혼자서 일상생활을 영위하기 어려운 노인이 있는 가정에 가정봉사원을 파견하여 취사, 시장보기, 청소 및 주변정돈, 생활필수품 구매 등과 같은 노인의 일상생활에 필요한 각종 서비스를 제공하는 것을 말한다.

부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애 노인 등을 낮 동안 주간보호소에 입소시켜 필요한 각종 서비스를 제공한다.

또한 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애인들에 대해서는 단기보호소에 단기 입소시켜 필요한 각종 서비스 제공한다.<sup>59)</sup>

59) 선우 덕, “노인장기요양서비스의 현황과 발전방향”, 『보건연구정보센터』 2002. 제5호, 1-25면, 10면; <http://www.hyodotown.com/zd/e.htm>.

## 제 4 장 가정지원법제의 개선방안

### 제 1 절 출산 및 육아에 대한 지원

#### 1. 산전후 휴가 및 육아휴직

해고시 남녀차별의 금지(근로기준법 제31조의 제2항) 및 임신부에 대한 해고 금지(근로기준법 제30조 제2항)에도 불구하고 기업들이 구조조정 과정에서 관행적으로 여성을 우선 해고하는 데다, 최근에는 출산휴가 제도 확대에 따라 여성근로자들이 회사에서 퇴사를 강요받는 경우가 흔하다.

이러한 폐단을 막기 위해서는 산전후 휴가비용을 사업주에게 부담시킬 것이 아니라 그 비용을 사회 전체가 책임지게 하는 방법을 고려할 수 있다. 즉 출산휴가(90일간) 급여를 모두 정부 재정이거나 고용보험에서 지원하는 것이다. 다만 이러한 개선안이 실업자 지원이라는 고용보험 취지에 어긋난다는 비판도 있다. 또 고용보험의 보험료 중 근로자가 기여하는 부분은 실업급여에 국한되어 있는데 고용보험에서 출산휴가급여까지 부담한다면 사업주에게 지나친 부담을 주는 것 아니냐는 의문이 일 수도 있다.<sup>60)</sup> 정부는 2006년부터 산전후휴가비용을 60일분까지 공적 기금에서 부담하는 방안을 추진하고 있다.<sup>61)</sup>

그리고 고용보험은 계속 가입 여부를 묻지 말고 최근 1년간 180일만 되면 출산휴가비를 주도록 해야 여성들에게 실제로 혜택이 된다. 육아휴직의 요건도 마찬가지이다. 현행 규정에 의하면 고용보험에 180일 이상 계속 가입해야 출산휴가비가 나오기 때문에 이직이 잦은 비정규직 여성은 법의 보호를 받기가 어렵다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 여성의 전유물로 여겨지던 출산·육아 부담을 사회가 떠맡고 가정에서도 부부가 공동으로 분담하도록 해야

60) 반드시 그 이유라면 고용보험의 보험료를 노사가 반분하도록 법을 개정하면 된다. 아니면 출산이 건강보험에서 담당하는 사회적 위험이라는 점에서 출산휴가와 육아휴직급여를 건강보험에서 취급하는 방안도 있다.

61) <http://www.welfare.pe.kr/board/view.php>.

할 것이다. 예컨대 아내가 출산했을 경우 남편도 7~10일 이내의 출산휴가를 사용하는 방안이 고려될 수 있다. 현재 프랑스, 노르웨이, 네덜란드, 스웨덴 등 국가에서는 10~14일정도 가족의 출산간호휴가를 허용하고 있다.<sup>62)</sup>

또 공무원들처럼 임신한 여성근로자들이 태아검진을 받기 위해 임신기간 중 한 달에 한 번씩 휴가를 부여하는 방안도 검토해야 할 것이다.

그밖에 여성 근로자가 대다수를 차지하는 비정규직 근로자의 보호도 시급하다. 계약직 근로자들은 임신 사실이 알려지면 퇴직을 종용받기 때문에 한 달이라도 더 다니기 위해 이를 숨기다 유산하는 경우도 있다.<sup>63)</sup>

한편 일본 군마(群馬)현 오오타(太田)시는 남자 직원에게 연간 6차례(42일)의 유급 육아휴가를 의무화했다고 하여 주목된다. 이 시는 현재 자녀가 생후 만 세 살이 될 때까지 육아휴직을 얻을 수 있도록 했으나 이 육아휴직이 무급인데다 승진이나 보너스 책정 등에 부정적 영향을 주는 것으로 인식돼 남자 직원이 신청한 사례가 없었다 한다. 오오타시는 내년 1월부터 남자 직원들에 한해 출산자녀가 만 한 살이 될 때까지 연속 1주일씩, 총 6차례의 유급휴가를 의무적으로 갖도록 했다. 여성들은 육아휴가 대상에 포함되지 않는다.<sup>64)</sup>

## 2. 보육시설의 다양화

### (1) 보육시설의 확충

우리나라 보육시설은 대개가 민간보육시설 위주로 구성되어 있어 국가의 역할은 미미한 수준에 그치고 있다. 그런 이유로 대다수의 여성문제 및 보육 관련 전문가<sup>65)</sup>들은 국공립보육시설이 확충되어야 한다는 점을 지적하여 보육의 공공성을 요구하고 있다.

62) [http://www.homenote.co.kr/main\\_data\\_200004a/pregnant.htm](http://www.homenote.co.kr/main_data_200004a/pregnant.htm).

63) 중앙일보 2004. 10. 3, “시늬 뿐인 출산지원제도”, <http://news.joins.com>.

64) 연합뉴스 12월 2일, <http://www.yonhapnews.co.kr>.

65) 김경희, “영유아보육의 현황과 개선방안”, 『입법정보』 제100호, 국회도서관 2003. 10. 31; 남윤인순, “아동과 여성이 행복한 보육정책 발전방안”, 『저출산 시대 보육발전을 위한 범여성계 대토론회』, 2003. 7. 21일 발표문.

직장보육시설의 경우도 300인 이상의 여성근로자를 사용하는 사업장이 라는 요건이 매우 엄격하기도 하거니와 보육의 책임을 '여성'에게만 부과하였다는 점에서는 남녀 차별적 조항이라는 비판이 많았다. 이를 반영하여 직장보육시설 설치 기준을 현행 '여성근로자 300인 이상 작업장'에서 '남녀를 포함한 300인 이상'으로 변경하여 직장보육시설이 크게 늘어날 전망이다.<sup>66)</sup>

그런데 근로자 300인 이상의 사업장도 여성 근로자 300인과 마찬가지로 상당히 규모가 커야 한다는 점에서 소규모 사업장에 종사하는 다수의 근로자들은 직장보육시설의 혜택을 받을 수 없다. 그렇다고 직장보육시설의 설치의무를 소규모사업장으로까지 확대 적용한다는 것은 사업주에게 지나친 부담이 될 수 있다는 점에서 무조건 수혜 근로자 측면만을 고려할 수는 없을 것이다.

가장 시급한 것은 일반 근로자들이 언제 어디서라도 아이를 마음놓고 맡길 수 있는 보육시설을 늘리는 작업이라 할 것이다. 우리나라의 취업여성들의 절실한 문제는 시설의 운영주체라기보다는 집이나 직장 가까운 곳에 아이를 믿고 맡길 수 있는 보육시설이 있다는 것이다.<sup>67)</sup>

국공립시설 및 직장보육시설의 확충도 중요하지만 보육시설의 절대적인 숫자를 늘림으로써 보육을 필요로 하는 모든 부모들이 자녀 때문에 직장생활에 지장을 받는 일이 없도록 해야 할 것이다.

국공립시설이 국가에서 운영하는 곳이라 비용부담도 적고 신뢰할 수 있는 측면도 있으나 전국의 보육시설을 국공립으로 전환하지 않는 한 어차피 민간보육시설에 많은 부분 의존하지 않을 수 없다. 민간시설이라 할지라도 시설기준을 엄격히 하고 저소득층 자녀에게 국공립과 마찬가지로의 수준에서 대폭 보육비 감면 혜택을 준다면 사실상 큰 차이는 없다고 본다.

가정보육시설은 국공립 또는 민간보육시설만큼 규모나 보육교사의 질이 우수하다고 할 수는 없겠으나 집 근처의 가정집에 비교적 시간 구애를

66) 한겨레 2004. 6. 10, www.hani.co.kr.

67) 보육정책 전반에 관하여는 고령화 및 미래사회위원회, 미래인력양성 및 여성의 경제활동참여확대를 위한 육아지원정책 방안, 2004. 6. 11. 참조.

덜 받고 아이를 맡길 수 있다는 점에서 아이에게나 부모에게나 심리적인 안정감을 가져다준다는 장점을 가지고 있다. 그밖에 연장근무를 자주 하는 부모들의 경우 출퇴근시간이 정해진 국공립보육시설보다 가정보육시설(또는 민간보육시설)에 아이를 시간 외로 부탁하기가 쉽다는 점도 무시할 수 없다.

## (2) 시간연장·24시간 보육시설

대다수 보육시설이 오전 8시부터 오후 6시~7시 30분까지라는 점에서 늦게 퇴근하는 근로자들의 경우 보육의 부담을 완전히 덜 수 없다. 따라서 늦은 시간 언제라도 아이를 맡길 수 있는 시간연장 보육시설을 확충해야 한다.

가정해체 등으로 인하여 한 부모 가정이 증가하고 야간에도 근무하는 직종이 생기면서 24시간 보육에 대한 요구는 날로 증가하고 있다. 또한 취업여성 뿐 아니라 비취업여성의 요구에 부합하는 야간·공휴일·시간제 보육서비스의 제공도 함께 고려되어야 할 것이다.<sup>68)</sup>

또한 보육시설의 방학기간 또는 명절에도 일을 해야 하는 부모들이 있음을 감안해 대체인력을 활용하는 등 연중무휴로 보육시설을 열도록 해야 할 것이다.

일본의 경우 정부는 94~99년 저출산율 해소를 목표로 하는 보육대책인 5개년 에인젤플랜을 가동했다. 에인젤플랜의 주요내용은 0~2살의 저연령층 보육, 저녁 6시 이후의 연장보육, 일시보육 등을 확대한다는 것이었다.<sup>69)</sup> 이어 정부는 2000년부터 1차 에인젤플랜에 휴일보육·다기능보육시설 확대와 재택어린이 보육을 지원하고 부모의 보육부담을 줄이는 등의 내용을 더한 ‘뉴에인젤플랜’을 수립해 추진 중이다.<sup>70)</sup>

68) 이에 대하여는 한국여성개발원, 보육정책 종합대책 수립 방안 연구, 2002. 10, 109면 이하.

69) 양연숙, “소자화 현상에 따른 일본의 자녀양육지원정책 및 보육서비스의 현황과 과제”, 『한국영유아보육학』 제34집, 한국영유아보육학회, 2003. 9, 23-41면 및 28면 이하.

70) 최근 일본의 저출산 대응법제에 대하여 자세히는 박선영, “일본의 고령사회의 저출산 대응법제에 관한 개관”, 『고령사회의 저출산에 대비한 법적 과제』, 한국법제연구원 전문가 워크샵(2004. 11. 29) 발제문, 9-22면 참조.

그러나 에인젤플랜이 여성의 사회진출에는 기여했지만 출산을 저하는 막지 못했다고 한다. 그 이유는 여성의 노동환경과 장시간 노동문제 등은 기업과 함께 풀어가야 할 문제였는데 이를 반영하지 못했고 결혼과 출산에 대한 가치관의 변화를 고려하지 못한 데 따른 것이라고 한다. 보육소가 전체적으로 늘긴 했지만 수요에 부응하지 못했고, 늦은 시간까지 아이를 맡아주길 원하는 일하는 여성의 요구가 1~2시간의 연장보육으로 충족된 것처럼 가려졌다는 것이다.<sup>71)</sup>

일본 보육정책의 실패 원인을 교훈 삼아 우리나라는 보육시설의 개방시간을 전천후로 늘려 부모들이 야간근로나 휴일근로시 아이 때문에 전전공공하는 일이 없도록 해야 할 것이다.

### (3) 보육비 지원 및 교사 처우개선

보육시설의 공공화 방안으로 보육시설의 유형과 무관하게 시설 유지 지원금을 충분히 지급하고, 교사들 급여에 대한 지원금을 늘려주고, 저소득층 자녀들에게 국공립여부를 불문하고 전폭적인 보육비 감면 혜택을 주는 방안을 검토해야 할 것이다.

또한 열악한 근무환경에서 중노동에 시달리는 민간시설 보육교사들의 처우를 개선해주고 근로시간을 교대로 운영함으로써 시설의 활용도를 높일 필요성이 있다.

나아가 직장과 가정을 양립하는 근로자가 저소득층만이 아니라는 점에서는 일반 근로자들에게도 일정한도의 보육비 혜택을 주는 것이 바람직하다고 본다.<sup>72)</sup> 지금까지는 지방자치단체에서 대개 보육시설에 자녀를 맡기는 경우에 한해 보육비를 지급해왔으나 앞으로는 영아를 집에서 돌보는 비취업모 가정에도 양육비를 지급하여 사회 전 계층이 보육의 혜택을 누리도록 해야 할 것이다.

71) 한겨레 2004. 7. 7, <http://www.hani.co.kr>.

72) 가정의 보육비 부담에 관하여는, 김지경, 자녀의 교육 및 보육시설 이용에 따른 가계의 지출과 경제적 부담, 한국노동연구원, 『KLIPS Research Brief』 No. 10/2004, 1-12면 참조.

### 3. 저학년 아동의 보육 흡수

보육시설은 유아를 대상으로 하기 때문에 초등학교 저학년 아동들의 경우 방과 후 아이를 맡길 곳이 마땅치 않다. 초등학교 저학년은 점심시간 직후 하교하게 되는데 직장을 가진 부모를 둔 아이들은 갈 곳이 없다. 물론 불규칙적이거나 저학년 아동을 보육하는 시설이 없지는 않고 초등학교에서 자체적으로 방과후 교실을 운영하기도 하나 종료시각이 4~5시라는 점에서 그 후 아동들이 갈 곳이 없다. 부모가 그 이전에 퇴근하면 문제없으나 통상적으로 야근을 하거나 일상적으로 퇴근이 늦은 부모들의 경우 또다시 아이들을 여러 학원에 보내는 수밖에 없다.

이러한 문제를 인식하여 저학년 아동을 대상으로 보육을 담당하는 방과후 교실이 더욱 활성화되어야 한다고 본다. 초등학교 내의 방과후 교실은 교사들이 담당하고 있고 학교라는 울타리 안에 있다는 점에서 신뢰가 가지만 늦은 시간까지 일하는 부모들에게는 그다지 큰 도움이 되지 못한다는 점에서 방과후 교실 역시 학교 외의 전문 보육시설에서 전일로 담당하는 것이 바람직하다고 본다. 이 경우도 영유아의 보육과 마찬가지로 시간제 또는 시간연장제 보육시설의 늘리는 방안을 검토해야 할 것이다.

다만 영유아와 초등학생을 한 장소에서 보육하는 것이 적당하지 않을 경우는 영유아만을 대상으로 하는 시설과 초등학교 아동만을 대상으로 하는 시설로 분리하여 운영할 수도 있을 것이다.

### 4. 출산장려금 및 임대아파트 우선 공급

최근 인구가 줄어들거나 초고령사회에 진입한 지방자치단체들(전남, 경남, 충남도의 일부지역)이 인구를 늘릴 목적으로 출산한 가구에 대하여 10~30만원의 출산장려금을 지급하고 있다.

그밖에 출산을 앞둔 여성농민의 노동력을 덜어 주기 위해 농가도우미가 영농작업을 대행하고 있다. 가임여성의 농촌 이탈 방지를 위한 전략이기도 한 이 시책은 농촌여성이 출산 전 90일부터 출산후 90일까지 읍.

면.동사무소에 비치된 ‘농가도우미 신청서’를 작성, 제출하면 인력 지원을 통한 영농 대행이 이뤄진다.<sup>73)</sup>

그러나 한국개발연구원(KDI)은 15일 ‘인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제’ 보고서에서 “최근 출산을 저하는 직장을 포기해야 하는 등 출산에 따른 기회비용이 크기 때문”이라며 “출산장려금과 같은 출산지원 정책보다는 보육서비스 지원 등 복지정책에 역점을 뒀야 한다”고 주장했다.<sup>74)</sup>

한편 정부는 이르면 내년부터 아기를 낳는 모든 산모에게 20만원의 출산장려금을 지급하는 방안을 검토하고 있다.

또 세 자녀 이상 가정에 대해 국민주택 규모 아파트의 분양순위를 한 단계 상향조정하고 저소득층과 차상위층 가운데 세 자녀 이상 가정에 임대아파트를 우선 공급하는 등 출산 유도를 위해 주택정책을 적극 활용하는 방안도 검토하고 있다. 이와 함께 셋째 자녀 출산시 분만비용 전액을 지원하거나 저소득층 자녀의 무상교육 대상을 확대하는 등의 다양한 출산장려책도 검토되고 있다.<sup>75)</sup>

## 5. 연금에서 육아기간의 산입

출산과 육아가 여성에게 불이익이 되지 않도록 하기 위해 전업주부인 여성들의 (유족)연금 등을 산정할 때 육아기간을 연금기간에 산입하도록 함으로써 무임금가사노동으로 인한 불이익이 보전하는 방법이 있다. 여성을 가정으로 돌아가라는 의미가 아니라 일반적으로 생각하듯 전업주부의 노동이 가치가 없어 여성들이 가사와 육아를 경시하고 또 그러한 이유로 출산을 거부하는 일은 발생하지 않도록 하기 위한 방안이다.

73) 연합뉴스 2004. 11. 15, “초고령사회 진입, 경남 출산장려 ‘始動’”, <http://www.yonhapnews.co.kr>.

74) 출산장려금과 직접적인 출산지원정책은 대부분 많은 예산을 필요로 하지만 효과는 크지 않다는 것이다. 따라서 정부는 여성들이 출산 후에도 일을 할 수 있는 분위기를 조성하는 ‘가족친화적인 정책’에 역점을 뒀야 한다고 권고했다. 동아일보 2004. 2. 15, “청년층 고용 촉진돼야 출산 증가”, <http://www.donga.com>.

75) 동아일보 2004. 1. 18, “2005년부터 아기 낳으면 20만원 준다”, <http://www.donga.com>.

독일 연금법에서는 1992. 1. 1 이후에는 만 3세까지, 1991. 1. 1 이전에는 만 1세까지 자녀를 양육한 기간을 육아기간으로 산입한다. 자녀양육기간은 국가가 보험료를 납부한 기간으로 간주되어 서독은 매월 22.86 Euro, 동독은 매월 22.70 Euro가 연금이 상승하게 된다. 육아기간은 남녀를 불문하고 산입하되 일방의 배우자에게만 지급된다. 만일 양 배우자가 아이를 공동으로 양육했을 경우에는 양 배우자는 누구에게 육아기간이 산입되어야 하는가를 결정하여야 하고 아무런 의사표시가 없을 경우에는 모친에게 육아기간이 산입된다. 육아기간은 입양아에게도 동일하게 적용된다.

이와 비슷한 연금법 개정안이 우리나라에서도 논의되고 있다. 이른바 출산 크레딧(Credit)제도라 하여 육아의 사회적 비용을 인정하여 60세 이후에 받을 노령연금액을 인상하는 제도이다. 즉 자녀를 한 명(둘) 낳으면 국민연금 보험료 1(2)년 납부를 인정해 주는 방안이다. 이렇게 되면 연금 보험료를 20년 간 납부했을 경우 1년을 가산, 21년 납부한 것이 돼 연금 수급액이 그만큼 늘어나게 된다. 아이를 둘 낳을 경우 2년간의 보험료 납부기간을 추가, 수급액 혜택이 그 만큼 더 늘어나게 된다. 보건복지부는 열린우리당과 당정 협의 과정에서 이를 논의하여 국민연금법 개정안에 포함시키는 쪽으로 의견을 모아가고 있는 것으로 전해졌다.<sup>76)</sup>

한편 출산크레딧 제도 도입을 앞두고 저출산 문제의 근본 해결책이 될 수 없다는 비판 여론과 육아에 따른 비용을 일부 보전할 수 있는 의미 있는 개정안이라는 주장이 팽팽히 맞서고 있다. 일부는 인센티브를 주는 것이 나쁘지는 않지만 합리적인 인센티브를 줘야 한다면서 교육, 보육, 빈곤과 연결된 저출산 문제에 대한 장기적인 해결 없이 출산을 직접 지원하는 것은 효과가 별로 없을 것이라고 주장하는 반면, 일부는 출산크레딧 제도는 출산에 대한 사회적 기여를 인정하고 육아휴직 사용을 활성화시킬 수 있는 제도라며 반드시 도입돼야 한다는 주장이다.<sup>77)</sup>

76) 연합뉴스 2004. 11. 4, <http://www.yonhapnews.co.kr>.

77) 여성신문 2004. 11. 15, <http://www.womennews.co.kr>.

## 6. 아동수당

출산을 기피하는 원인이 육아에 필요한 비용이 많이 든다는 데도 중요한 원인이 있음은 의문의 여지가 없다. 근로자들에게 고용보험에서 육아 휴직급여를 지급하는 것은 근로자들에게만 해당되는 것이므로 전업주부나 자영업자들은 그 혜택을 받을 수 없다. 따라서 직업의 유무를 불문하고 아이를 기르는 모든 가정에 아동수당을 지급하면 육아로 인한 부담이 한층 줄어들 수 있다고 본다. 또한 다출산의 장려하는 의미에서 자녀의 수가 늘어날수록 수당을 높여주면 한 자녀 가정이 주를 이루는 추세를 두 세 자녀 가정으로 올리는 효과를 기대할 수 있다.

외국의 아동수당 입법례를 보면 다음과 같다.

독일에서 아동수당은 독일에 거주하는 모든 부모에게 지급된다. 아동수당은 생부모뿐 아니라 양부모 또는 조부모에게도 지급된다. 아동수당은 가정 내에 아동이 거주하는 모든 가구에 지급된다.

첫째, 둘째 및 셋째 아동에게는 매 아동당 154 유로가 지급된다.

넷째 이상의 아동에게는 매 아동당 179 유로가 지급된다.

아동수당은 신청과 함께 자동으로 매월 아동이 18세에 달할 때까지 지급된다. 그 이후의 연령에게는 아동이 초중고교 교육이나 대학교육을 받아 소득이 없는 경우에 한해 지급되며 27세 이후에는 더 이상 지급되지 않는다.

프랑스는 16세 이하인 자녀가 2명 이상인 가족에게 가족수당을 지급한다. 최근에는 ‘신생아 환영수당(PAJE)’을 도입하여 자녀가 3세가 될 때까지 매월 160유로를 지급하고, 출산보너스로 자녀 1명당 800유로를 지급하고 있다.<sup>78)</sup>

스웨덴은 16세 미만 아동이 있는 전체 가정을 대상으로 아동수당을 매월 지급한다. 학생은 20세까지, 정신지체로 인한 특수학교 재학생에게는 23세까지 지급한다.<sup>79)</sup>

78) 한지혜, “프랑스의 저출산 대응제도와 법”, 『고령사회의 저출산에 대비한 법적 과제』, 한국법제연구원 전문가 워크샵(2004. 11. 29) 발제문, 27-42면 참조.

79) <http://educare.gyeonggi.go.kr>.

## 제 2 절 변형근로시간제 및 근로시간 단축

### 1. 선택적근로시간제

영유아를 장시간 보육시설이나 남의 손에 맡기는 것을 바람직하다고 보지 않는 부모들은 차라리 자신이 양육을 하겠다는 생각에 직장을 그만 두곤 한다.

선택적 근로시간제는 이미 근로기준법에 정착된 변형근로제이다. 선택적 근로시간제란 반드시 근로하여야 할 시간대를 정하고 그 시간만 지키면 된다는 조건으로 출퇴근시간을 자유로이 하는 제도이다. 만일 이 시간제를 적극 활용하면 영유아를 둔 (여성)근로자들이 7시에 출근하여 중식시간 제하고 오후 3시에 퇴근하면 8시간 근무를 하는 것이다. 물론 더 이른 시간에 일을 시작하여 더 빨리 퇴근할 수도 있을 것이다. 이들이 출근함과 동시에 유아를 가까운 시설에 반일반으로 맡기고 퇴근하며 아이를 데려오면 온종일 아이를 시설에 맡기지 않아도 된다. 또는 종일반에 맡긴다 하더라도 퇴근시간이 어린이집 종료시각보다 늦어 업무에 지장을 초래하는 예는 없을 것이다.

저학년 아동의 경우도 마찬가지이다. 저학년 아동들의 경우 교내 저학년 방과후 교실을 활용한 후 퇴근과 동시에 아이를 데려오면 시간이 거의 맞는다.

다만 사내 회식이 있다든가 일이 밀려 연장근무를 해야 하는 예외적인 상황에 어떻게 대처하는가가 문제이다. 그럴 경우에는 앞서 설명한 시간 연장형 또는 24시간 개방 어린이집 등에 시간제로 아이를 맡기는 방법을 고려해 볼 수 있을 것이다. 다만 보육시설이 회사에서 멀지 않은 곳에 있어야 이동시간을 절약할 수 있을 것이다.

정부는 금년부터 국장급 이하 전 공무원을 대상으로 가정친화적 조직 문화 조성, 근무시간을 탄력적으로 운용함으로써 자기계발 기회 제공, 공동근무시간의 밀도 있는 활용 및 불필요한 초과근무 축소로 조직관리의 효율성 도모, 정시 출퇴근 문화 및 여가 선용으로 직원사기 증진을 목적으로 ‘탄력적근무시간제’를 도입하기로 했다 한다. 근무시간을 크게 전직원이 동시에 근무하는 공동근무시간(Core Time)과 출·퇴근을 선택할 수

있는 유동근무시간인 탄력근무시간(Flexible Time)으로 나누어 1일 법정근무시간(8시간) 범위 안에서 근무하는 제도이다. 공동근무시간(Core Time)에는 전직원이 동시에 근무하고, 탄력근무시간(Flexible Time)에는 자율적으로 출퇴근 시간을 조정하는 것이다. 부서간 업무협조 및 민원인의 불편을 최소화하기 위해 오전 10:00~12:00, 오후 13:00~17:00까지는 전 부서원이 동시에 근무하는 공동근무시간으로 지정하고 간부회의 등 각종 회의는 공동근무시간대에 개최한다. 출근시간은 08:00~10:00까지 1시간 단위로 선택하고, 퇴근가능 시간은 출근시간에 따라 17:00~19:00까지로 하며, 공무원은 A형(08:00~17:00)과, B형(10:00~19:00) 중 근무시간을 선택할 수 있다.<sup>80)</sup>

그러나 이 제도는 출퇴근 시간은 2시간 내외로 조정하는 정도에 그쳐 가정과 직장을 양립하려는 근로자들에게 실질적으로는 큰 도움을 주지 못한다 할 것이다. 앞서 일본의 보육정책 실패 원인에서도 언급했듯이 전시행정으로 근로시간을 1~2시간을 조정하는 정도만으로 획기적인 변화를 기대할 수는 없다.

## 2. 단시간근로(근로시간단축형 육아휴직)

근로자들이 육아휴직을 신청하기를 꺼리는 이유는 휴직으로 인하여 직장과의 관계가 멀어짐으로써 승진시 불이익을 당하거나 해고를 당할 것이 두렵기 때문이다. 이들이 해고 등에 대한 불안 없이 직장과의 관계를 양립할 수 있는 길을 열어주게 되면 출산과 육아로 인해 (여성이) 직장을 포기하는 일은 훨씬 줄어들 것으로 본다.<sup>81)</sup> 예컨대 맞벌이 부부의 경우 여성

80) 정부의 변형근로시간제는 엄밀히 말하면 탄력적근로시간제가 아니라 근로기준법상의 의미로 선택적근로시간제(출퇴근시간의 자율 조정)이다. 근로기준법상 탄력적근로시간제(근로기준법 제50조)라 함은 일정한 단위기간을 평균하여 1주간의 근로시간이 40시간을 초과하지 아니하는 범위안에서 특정주에 40시간을, 특정일에 8시간을 초과하여 근로하게 하는 것을 말한다. 반면 선택적근로시간제(근로기준법 제51조)라 함은 사업 및 종업시각을 근로자의 결정에 맡기기로 하여 1월이내의 정산기간을 평균하여 1주간의 근로시간 40시간을 초과하지 아니하는 범위안에서 1주간에 40시간을, 1일에 8시간을 초과하여 근로하게 하는 것을 말한다. 여성부 정보공개자료 참조.

81) 이에 대하여 자세히는 홍완식, “근로시간단축형 육아휴직 제도 - 독일과 일본의 입법례를 중심으로”, 『입법정보』 제94호, 국회도서관, 2003 참조.

(또는 남성)이 영아를 보육시설에 맡기고 오전근무만 하고 퇴근하는 방법을 고려할 수 있다. 한쪽 배우자인 남성(또는 여성) 전일 근로를 하게 되면 한 쪽 배우자가 휴직함으로써 상실하는 임금의 액도 훨씬 줄어들 것이다.

또 다른 방법은 두 배우자가 반나절씩 번갈아 가며 시간제근로를 하는 방법도 생각할 수 있다. 이 경우 수입은 한쪽 배우자가 전일로 근로하는 것에 비해 줄어들긴 하나 대신 영아를 남의 손에 맡기지 않고 전적으로 부모가 양육할 수 있다는 점이 장점이라고 하겠다. 양 배우자는 직장과 떨어지지 않아 직장의 내부사정도 잘 알게 되고 해고 등의 불안감도 덜 수 있다.

시간제 근로는 임금이 그만큼 줄어들고 직장 내에서 주변적 지위로 밀려 승진 등에서 불이익을 받을 수 있다는 단점이 있다. 이러한 불이익이 없도록 법으로 영유아를 둔 부부(여성)에게 일정기간 시간제근로를 허용하고 그 기간이 지나면 원상복귀하도록 하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

그런데 지난 11월 9일 노동부가 발표한 바에 따르면 2003년 8월 통계청의 ‘경제활동인구조사’시 함께 이뤄진 비정규직 임금 근로자 실태 조사 결과, 전체 비정규직 근로자 460만 6,000명 가운데 남성은 49.6%인 228만 6,000명인데 비해 여성은 50.4%인 232만명으로 집계되었다.

단순 성비로 따지면 여성이 다소 많은 것에 불과하지만 정규직 대비 비정규직비율은 남성(정규직 599만 7,000명)이 38.1%인데 반해 여성(정규직 354만 5,000명)은 65.4%로 27.3% 포인트나 높았다. 경제활동인구에서 여성이 차지하는 비중은 남성보다 훨씬 낮으며 여성 취업의 경우 남성에 비해 단시간 근로, 용역·파견 근로 등이 많다.

노동부 관계자에 의하면 여성 비정규직 근로자의 비중이 높은 것은 여성들이 결혼과 육아 등으로 경력이 단절된 채 재취업에 나서고 있는 점이 가장 큰 원인이고 이로 인해 일하는 가치가 비슷해도 남성에 비해 임금 등을 차별 받는 경우도 자주 발생하고 있다고 한다.<sup>82)</sup>

단시간 근로에 여성의 비율이 높다는 것은 여성이 남성에 비해 가사와 육아로 인한 부담으로 경제활동에 참여하기가 어려운 데 기인한다. 여성

82) 한국경제 2004. 11. 9, <http://www.hankyung.com>.

단체 등에서 비정규직 문제는 곧 여성문제라고 주장하는 것은 그만큼 여성들이 노동현장에서 차별 받고 있다는 의미이다. 출산과 육아의 부담으로 여성이 경제활동으로부터 완전히 배제되는 것보다는 단시간 근로로라도 참여하는 것이 바람직하다고 할 수 있으나 여전히 여성이 직장과 가사로 이중부담을 안고 있고 직장에서도 비정규직이라는 이유로 차별을 받고 있다는 사실을 잊어서는 안 될 것이다.

### 제 3 절 가사 및 가족 간호에 대한 지원

#### 1. 가사휴가(가족간호휴직)

위에 언급한 바와 같이 공무원에게는 재직 중 총 3년을 초과하지 않는 범위에서 1회의 휴직기간을 1년 이내로 가사휴직을 부여하고 있다(제71조 제2항 제5호). 그러나 가사휴직 기간 동안 봉급이 지급되지 않기 때문에 경제적으로 문제가 따른다. 그렇다면 공무원에 대한 규정이 일반근로자들보다 월등하게 유리하다고 할 수는 없다. 왜냐하면 근로자들도 단체협약이나 취업규칙에 의하여 휴직을 할 수 있기 때문이다.<sup>83)</sup>

근본적으로는 공무원이건 근로자이건 장기간의 걸친 근로관계의 장애가 아니라 비교적 단기간에 걸친 장애시 유급으로 휴가를 사용하게 하는 것이 중요하다고 본다.

물론 일반 근로자들의 경우 사용자의 배려의무에 의하여 개인사정에 의한 휴가를 받을 수도 있다. 그러나 법정권리가 아니기 때문에 실무에서는 불규칙적으로 사용된다는 것이 문제이다. 따라서 근로기준법에 근로자들이 자녀나 노부모 등 가족이 질병에 걸려 간호를 필요로 할 때(자신의 질병 포함)<sup>84)</sup> 등 근로관계에 장애가 발생한 경우 일정 기간 동안 유급으로 휴가를 사용할 수 있는 제도를 마련할 필요가 있다.

83) 다만 공무원들의 경우 유급 병가 규정이 있어 개인의 질병으로 인한 장애시에는 보호가 두텁게 되어 있다고 하겠다.

84) 공무원의 경우처럼 가족간호휴직제도를 도입하는 방안도 검토될 수 있다. 이에 대하여 자세히는 김엘림·장영아, “가족간호휴직제도의 법제화방안 연구”, 『여성연구』 50, 한국여성개발원, 1996. 6, 5-21면 참조; 김승권, “출산 안정을 위한 제도적 보완을”, 『나라경제』 제14권 제9호, KDI 경제정보센터, 2003. 9, 62-64면 참조.

다만 이러한 규정이 있다 해도 근로자가 불이익을 받을 것을 두려워하여 산전후 휴가나 육아휴직처럼 제대로 사용할 수가 없다면 유명무실해질 수도 있다.

## 2. 공적 노인요양보호제도

### (1) 공적 노인요양제도의 필요성

우리 국민의 건강 수명은 65세라고 한다. 그런데 65세 이상의 노인 10명중 9명 정도가 장기간 치료·요양을 요하는 당뇨, 관절염, 고혈압 등의 만성질환을 한가지 이상 앓고 있다고 한다. 또한 전체 노인인구의 32%가 식사, 목욕 등 일상생활에 꼭 필요한 활동에 곤란을 겪는 중증장애상태에 있으며, 모든 일상적 활동이 어려운 노인도 3.5%에 달하고 있다 한다.<sup>85)</sup>

이렇게 거동이 불편한 노인성질환을 앓고 있는 노인에 대한 수발을 가족에게만 맡겨두는 데는 한계에 도달해 사회가 일정 부분 떠안지 않으면 안 될 상황에 이르게 되었다.<sup>86)</sup>

그러나 유료 노인요양시설은 이용비가 너무 높아 중산층이나 서민층이 이용할 수 없는 실정이고,<sup>87)</sup> 늘어나는 노인인구에 비하여 요양병원수는 턱없이 부족한 상태이다. 동시에 노인의료비가 급격히 증가하여 1990년 2,391억원(10.8%), 1995년 7,281억원(12.2%), 2001년 3조 6,356억원(19.3%)을 기록하였고, 노인인구비율 10%수준인 2010년에는 전체 의료비의 약 30% 차지할 것으로 전망되고 있다.<sup>88)</sup>

85) 윤동성, “노인요양보험, 다각도의 방법 모색”, <http://www.hello-senior.or.kr>.

86) 경향신문 사설, 2004. 10. 13, “노인자살 급증 뭘 의미하나”, <http://www.khan.co.kr>.

87) 노인요양의 비용은 요양시설의 경우 32-70만원이고, 유료요양·요양병원의 경우 100-250만원이라고 한다. 공적노인요양보장추진기획단, 공적노인요양보장체계최종보고(2004. 2. 18), 3면.

88) 위와 같음.

## &lt;65세이상 요양보호 대상자 증가전망&gt;

(단위 : 명)

	시 설			재 가				
	최중증	중 증	합 계	최중증	중 증	경 증	(경증)치매	합 계
2003	22,573	55,265	77,837	22,504	102,797	197,656	195,672	518,629
2007	26,781	65,566	92,347	27,171	124,113	238,642	236,242	626,171
2010	29,388	71,950	101,338	30,062	137,322	264,040	261,389	692,812
2020	41,480	101,554	143,033	43,472	198,575	381,817	377,983	1,001,847

주: 치매환자이면서 최중증 및 중증 장애인은 최중증 및 중증대상자에 포함  
 자료: 한국보건사회연구원(2001년) 추정

이러한 현실에 대응하여 정부는 고령으로 거동이 불편하거나 불가능한 노인들에게 장기간에 걸쳐 간병·수발·목욕 등 일상생활을 지원하고 간호 등을 해주기 위한 공적노인요양제도의 구체적인 실행방안 등을 마련하고 있다. 2003년에는 ‘공적노인요양보장추진기획단’을 설치하고 금년 2월에는 공적노인요양보장체계에 관한 최종보고서가 발표되어 기본적인 제도 골격이 제시되었다. 또 금년 3월 ‘공적노인요양보장제도 실행위원회 및 실무기획단’을 구성하여 지난 8월 11일에는 보건복지부 주최 노인요양보장체계 시안에 관한 공청회가 열렸다. 이날 정부가 제시한 새로운 노인요양보장체계는 일본의 개호보험제도와 유사한 사회보험방식의 노인요양보험제도이다.

<주요국의 장기요양서비스제도>

	일 본	독 일	영 국	스 웨 덴
제도명	공적개호보험 (’00. 4)	수발보험 (’95. 1)	별도제도 없음 (국가보건서비스 일부)	별도제도 없음 (의료보장 일부)
관 리 체 계	사회보험방식, 시정촌	사 회 보 험 방 식 , 질병금고	일반조세방식, 시군구	일반조세방식, 시군구
급 여 대 상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 65세이상노인 (1호)</li> <li>• 40 ~ 64 세 : 15 개 노인성질환 대상(2호)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6개월이상 요양 이 필요한 전국민</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남성은 65세이상, 여성은 60세이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 65세이상 저소득 거동불편자</li> </ul>
재 원 조 달	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험료 : 45%</li> <li>• 정부지원 : 45% - 중앙 22.5 - 지방 22.5</li> <li>• 본인부담 : 10%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험료 : 100%</li> <li>• 본인부담 : 숙박비·식비는 전액 본인부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가보건서비스 재원에서 부담</li> <li>*본인부담금 2%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부보조금(지방세 등) 및 본인부담금</li> <li>*대부분 정부보조</li> </ul>
보 험 료 부 과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로자 : 0.9% - 노사 각 50% 분담</li> <li>• 자영자 : 정액 - 본인 100%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로자 : 1.7% - 노사 각 50% 분담</li> <li>• 자영자 : 본인 100%</li> <li>• 연금자 - 본인과 연금보험자 50%씩 분담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 별도 보험료 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 별도 보험료 없음</li> </ul>
서 비 스 종 류 · 급 여 형 태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 재가서비스</li> <li>• 시설 보호 - 특별양로노인홈, 노인보건시설, 요양병동 등</li> <li>• 현물방식 (예외적으로 현금 인정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 재가서비스</li> <li>• 시설보호 - 노인집합주택, 요양홈, 노인 종합시설 등</li> <li>• 현물 및 현금방식 (현금 80% 수준)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 재가서비스</li> <li>• 시설보호 - 노인홈, 노인 보호주택, 요양원 등</li> <li>• 현물 및 현금 혼용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 재가서비스</li> <li>• 시설보호 - 양로원, 그룹홈, 요양원, 노인병원 등</li> <li>• 현물방식</li> </ul>

## (2) 노인요양보장체계 시안의 주요 내용

보건복지부 공적노인요양보장제도 실행위원회가 지난 8월 11일 공청회에서 제시한 공적노인요양보장체계 시안의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>89)</sup>

제도의 명칭은 노인이 제도의 주 대상임을 명확히 하고 요양이라는 개념에 부합하다는 근거하에 “노인요양보험제도”로 한다.

재원조달방식은 일본의 개호보험제도와 유사하게 사회보험방식과 조세방식을 혼합한 형태로서 보험료와 조세는 80%로 하고, 그 중 조세는 총재정의 30~40% 수준으로 설정하고, 이용자부담은 20%로 한다.

가입자(피보험자)는 전 국민(건강보험가입자)을 대상으로 한다.

요양급여 수급권자 대상으로는, 제1안은 65세 이상 노인+45~64세 노화 및 노인성질환 대상자로 하고, 제2안은 65세 이상 노인+45~64세 노화 및 노인성질환 대상자+중증장애인으로 한다. 이 중 64세 이하의 수발이 필요한 중증장애인을 포함할지의 여부는 논란이 있으나 우선은 포함하지 않고 제도 안정 이후에 검토하도록 한다.

제도운영방식은 다른 사회보장제도와 독립된 ‘노인요양보험(보장)제도’를 창설하고 관리운영주체는 급여관리 및 재정관리 주체의 일원화로 관리운영의 책임성·효율성 제고가 가능한 건강보험공단으로 한다. 따라서 보험료 부담은 건강보험료와 함께 일괄 징수한다.

요양급여의 범위는 간병·수발 등 일상생활 지원, 요양관리, 간호, 재활, 기타 복지지원서비스로 하고, 급여의 종류로는 시설서비스(노인요양시설, 노인전문요양시설, 공립치매요양병원), 재가서비스(방문간병 및 수발, 방문목욕, 방문간호, 방문재활, 재가요양관리지도 및 지원, 주간보호, 단기보호, 복지용구대여 및 구입 지원, 그룹홈, 케어플랜 작성 지원서비스 등)로 현물서비스 제공을 원칙으로 한다. 다만 요양병원 및 요양병상, 치료적 간호서비스는 건강보험 요양급여로 제공하기로 하되 요양병원의 간병비는 노인요양보험에서 부담하는 것을 검토한다.

89) 이에 대하여 자세히는 보건복지부 공적노인요양보장제도 실행위원회, 노인요양보장체계 시안에 관한 공청회 자료집(2004. 8. 11) 및 보건복지부 공적노인요양보장추진기획단, 공적노인요양보장체계 최종보고(2004. 2. 18) 참조.

노인요양보험 도입시기는 2007년부터 건강보험 요양급여로 단계적 실시 후 2010년 독립제도로 전환하는 방안과, 2007년 7월부터 독립제도로 단계적 시행하는 방안, 2007~2009년까지 3년 동안 본 가업과 동일한 실질적 시험사업 후 2010년 본 사업을 시행하는 방안 등이 논의되고 있다.

### (3) 경과 및 문제점

그러나 위의 시안 공청회 후 노인요양보험을 당초 발표보다 3년 늦춘 2010년에 도입하는 방안이 검토되고 있다. 또 건강보험에서 비용을 끌어다 노인요양보험 재원으로 사용하는 방안이 추진되고 있어 수익자부담 원칙에 어긋난다는 논란도 예상되고 있다.

보건복지부는 그러잖아도 경제가 어려운데 국민들에게 또 다른 사회보험료를 강제 부과할 경우, 저항이 뒤따를 수 있다는 점을 감안했다는 것이다.

보건복지부와 공적노인요양보장제도실행위원회에 따르면 노인요양보험 시행 방안으로 3가지 안이 논의되고 있다.

1안은 2007년부터 3년간은 건강보험에서 노인요양보험을 담당하고, 2010년에 제2의 사회보험으로 발전시킨다는 것이다. 2안은 2007년 7월부터 노인요양보험제도를 본격 시행하는 내용이다. 마지막 3안은 2005년부터 2009년까지 시범사업을 벌인 뒤 2010년부터 독립적인 노인요양보험제도를 도입하겠다는 것이다.

복지부는 당초 지난 2월 노인요양보험시행 계획을 발표할 때만 해도 2007년에 시행한다고 밝힌 바 있다. 그러나 이번에 새로 포함된 1안과 3안에서 보듯 노인요양보험의 본격 도입시기를 3년 가량 미루는 데 무게를 두고 있다는 분석이다.

하지만 건강보험 재정에서 노인요양보험 재원을 충당기로 한 1안이 채택될 경우 반발은 커질 것으로 보인다. 건강보험재정이 올 들어서 2조원이 넘는 흑자를 기록하고는 있지만, 실제 노인요양보험의 혜택을 받는 사

람과 재원부담자가 일치하지 않는 모순이 생기기 때문이다. 보건복지부는 이 같은 불만을 감안해 노인요양보험의 대상에 65세 이상 노인뿐 아니라 45~64세 노인성질환 대상자도 포함시키기로 했다고 설명한다. 더욱이 3안의 경우는 사실상 제도 시행 연기라는 비난에 부딪히면서 정책의 신뢰성마저 잃을 수 있다는 게 보건복지부의 고민이다.

가장 큰 문제는 국민적 합의 부분이다. 지역·직장 의료보험을 통합해 건강보험을 탄생시키면서 일었던 사회적 갈등과 국민연금에 대한 불신이 여전한 상황에서 또 다른 사회보험료를 강제할 경우 적잖은 반발이 예상된다. 특히 국민연금에 대한 불신과 재정위기가 심각하고, 의료보험 재정이 불안한 현실에서 성급한 노인요양보험제도의 도입은 국민에게 또 다른 경제적 부담으로 전가될 수 있기 때문이다.

무엇보다 앞서 언급한 보험 수급자와 가입자가 일치하지 않는 문제가 크다. 건강보험 가입자, 즉 전 국민을 대상으로 보험료를 징수할 경우 20세 이상의 피보험자들이 보험료를 내지만 수급권자는 65세 이상(45~64세까지는 노화·노인성질환자 등)이다.

또 노인요양보험제도 수급 대상에 64세 이하의 중증 장애인을 제외하면 보험료를 낸 사람이 중증 장애인 자녀를 두고도 보험혜택을 못 받는 결과를 가져와 반발이 심할 것이라는 우려가 있다.

이 외에도 노인요양보험제를 시행하기 위한 병상과 요양시설의 확보도 시급히 해결해야 할 문제이다.<sup>90)</sup>

#### (4) 일본과 독일의 노인요양보험제도 사례

##### 1) 일본의 개호보험제도

###### 가) 도입과정

일본은 1980년대 중반에 들어서면서 고령화 속도가 빨라지고 거동이 불편한 노인에 대한 개호(Care, 케어)방법에 관해서 후생성이 중심이 되어 장수사회대책대강(1986년)을 발표하게 되었다.

90) 세계일보 2004. 10. 6, “준비 안 된 고령화 사회, 표류하는 노인정책”, <http://www.segye.com>.

1988년 ‘복지비전’을 수립한 일본은 1989년 12월 노인 보건복지추진 10개년 전략으로 일명 “골드플랜”(Goldplan)을 발표하였다. 이 계획은 2000년도를 목표로 해 10년 동안 단기입소 5만 병상, 방문간호원 10만 명, 주간서비스센터 1만여 곳 등 재가복지서비스를 비약적으로 확충함과 동시에 특별양호노인시설 24만 병상, 노인보건시설 28만 병상 등 대폭적인 시설확충을 목표로 하였다.

그러나 정부의 예상과 달리 고령화속도와 노인의 개호문제가 더욱 심각해지자 일본은 골드플랜을 수정할 수밖에 없었다. 1990년 사회복지관계 8법을 개정하고, 95년 신골드플랜을 책정하여 고령자 개호서비스의 정비 목표를 상향조정함과 동시에 새로이 추진할 시책의 기본적 체계를 명시하였다.

1997년에는 증가하는 와상노인문제를 해결하기 위하여 그동안 가족이 부담해 왔던 간병문제를 사회적으로 책임지는 공적 개호보험제도인 개호보험법<sup>91)</sup>을 제정하여 2000년 4월부터 시행하게 되었다.<sup>92)</sup> 독일이 수발보험이 도입되기까지 약 20년이 걸린 것에 비하여 일본의 경우 비교적 짧은 기간에 제도를 창설하였다.

#### 나) 개 요

개호보험의 운영주체는 시정촌 및 특별구이며 중앙정부, 도도부현, 의료보험자, 연금보험자가 시정촌을 재정면과 사무면에서 공동 지원하는 중층적인 제도이다.<sup>93)</sup>

피보험자는 제1호피보험자와 제2호피보험자로 구분된다. 제1호피보험자는 65세 이상 노인이 되며 수급권자는 요개호자(와상, 치매노인) 및 요지원자(허약고령자)이고, 제2호 피보험자는 40세 이상에서 64세까지의 의

91) 개호보험의 주요 내용에 대하여는 名取良太, “介護保険の政策過程－市町村レベルの課題と展望－”, 『都市問題』 91 (11), 東京市政調査會, 2000; 尾形裕也, “介護保険制度をめぐる諸問題－概要－”, 『季刊社會保障研究』 Vol.36 No.2, 國立社會保障・人口問題研究所, 2000 등 참조.

92) 최병호, “한국에서의 장기요양보험 도입전망과 과제”, 『RAI 학술토론회 자료』, 2001. 10. 6, 1-29면 및 8면.

93) 위와 같음.

료보험가입자로 수급권자는 초기치매자, 뇌혈관장애 등 노화에 기인하는 질환자가 된다.

재원의 구성은 총 급여비용의 50%는 피보험자가, 나머지 50%는 공적부담으로 되어있다. 피보험자분 50%는 제1호피보험자가 17%, 제2호 피보험자가 33%를 부담하며, 공적부담의 경우 중앙정부, 도도부현, 시정촌이 각각 2:1:1(25%, 12.5%, 12.5%)로 부담하도록 되어있다.<sup>94)</sup>

개호서비스 이용시 본인부담은 1할의 정률부담으로 되어있으며, 시설입소의 경우 식비에 있어서는 의료보험과 간이 이용자 부담이 있다. 또한 1할 부담이 고액인 경우 부담의 상한이 설정되어 있다(고액개호서비스비).

보험료는 제1호 피보험자(65세 이상인 자)의 경우 시정촌별 소득단계별 정액보험료로 되어있으며, 징수는 노령, 퇴직연금 수급자의 경우 연금에서 특별징수(원천징수)하고, 그 외는 시정촌이 개별 징수한다.

제2호 피보험자(40~64세 의료보험가입자)의 경우 전국 균일금액으로 하되, 건강보험피보험자는 사업주가, 국민보험피보험자는 공비에서 각각 50%를 부담하도록 되어있다.

#### 다) 보험급여

개호서비스의 종류는 크게 2종류로 나누어 볼 수 있다. 먼저 현재 살고 있는 집에서 의사·간호사·전문 간병인의 방문을 통한 서비스 즉 재택 서비스와 개호복지시설에 입소하여 서비스를 받는 시설 서비스가 있다. 그러나 많은 사람들이 시설 서비스를 희망함으로 인하여 입소대기자가 증가하는 것이 커다란 문제점으로 나타나고 있다. 또한 입소 대기자의 증가는 시설증가를 요하게 되며 이는 보험료 인상의 중요한 요인으로 지적되고 있다.

개호의 인정은 ‘개호를 필요로 하지는 않지만 사회적인 지원이 필요한 상태’ 요지원으로부터 ‘가혹한 개호를 필요로 하는 상태’인 요개호5의 여섯 단계로 나누어져 있다. 이 가운데 시설의 입소는 요개호1의 단계부터 허가된다. 하지만 요개호1의 단계는 일상생활의 대부분은 스스로 할 수

94) 보건복지부, 일본출장보고서, 일본의 개호보험제도, 2004. 7 참조.

있지만 일부의 개호지원이 필요한 상태로 재택 서비스만으로도 충분한 단계이다.

현재 특별 양로 노인 홈 등은 신청한 순서대로 입소하고 있어 자택에서 생활이 곤란한 노인들이 무한정 대기하는 경우가 많아 후생성에서는 필요도가 높은 사람을 우선적으로 입소시키는 방안을 강구하고 있다.

정부는 시설증가에 따른 재정부담을 줄이기 위해 앞으로는 입소기준을 강화하고 재택 서비스의 활용을 적극 권장할 방안을 강구하고 있다.

## 2) 독일의 수발보험

### 가) 도입과정

독일은 이미 1932년에 고령화 사회에 진입하고 1974년에 고령사회로 들어서 노인인구 증가에 따른 노인요양이 이미 오래 전부터 심각한 사회 문제로 대두하게 되었다. 그러나 출산을 감소와 핵가족화, 노인 단독가구가 증가하면서 노인에 대한 가족의 수발을 기대할 수 없는 상황에 처하게 되었다. 인구고령화가 심화되면서 입원요양자들이 날로 증가함에 따라 질병보험 또한 재정위기에 직면하게 되었다.

이에 1978년 노인수발을 위한 사회보장의 필요성이 처음으로 제기되었고, 1989년 ‘의료보험개혁법’에 의해 질병보험에서 일부 수발급부 실시하게 되었다.

그 후 1993년 장기노인수발보험법안 제출되어 1994년 4월 의회를 통과하였다.

수발보험은 질병·연금·실업·산재보험의 4대 보험 외에 5번째 사회보험으로 도입되어 1995년부터 시행되었다.<sup>95)</sup> 1995년 1월부터 보험료를 징수하였고, 같은 해 4월부터 재가서비스를 실시하였다. 시설서비스는 1996년 7월부터 실시하게 되었다.<sup>96)</sup>

95) 수발보험의 전반에 대하여는 Dietz, Berthold, Die Pflegeversicherung, Westdeutscher Verlag: Wiesbaden 2002 참조.

96) 보건복지부, 독일출장보고서, 독일의 수발보험제도, 2004. 7, 4면 참조; Pflegeversicherung, <http://www.jkk-hamburg.de/Produkte/Pflegeversicherung>.

나) 개 요

수발보험은 강제보험이므로 모든 질병보험 가입자들이 가입대상이다. 질병에 대하여 사보험에 가입한 자들은 요양에 대하여도 사보험에 가입하여야 한다.

재원은 보험료로 조달되고 보험료는 근로자의 경우 총수입의 1.7%(초기 1%)로 노사가 반분하고 자영업자는 본인이 전액 부담한다.

소득이 560 DM 미만인 자녀와 배우자는 가족보험에 의하여 보험료납부가 면제된다.

사회부조수급자로서 질병보험보험료를 사회부조청에 의하여 지급된 자는 요양보험비용을 사회부조청으로부터 지급받는다.

실업자는 연방고용청으로부터 보험료를 지급받는다.

연금수급자들에 대하여는 연금보험공단이 사용자부담부분의 보험료를 납부한다.

재택요양은 현금급여, 현물급여 및 양자의 혼합으로 이루어져있다. 현물급여를 일부 사용하지 않을 경우 현금급여로 받을 수 있다(현물대체제도).

시설요양은 현물급여로만 지급한다. 다만 식비 및 숙박비는 급여대상에서 제외한다.<sup>97)</sup>

관리는 질병금고에서 질병보험과 요양보험 업무를 처리한다. 다만, 재활 서비스는 질병금고가 관리한다.

다) 보험급여

수발보험에서는 재가요양을 시설입소 요양보다 우선한다.

수발을 필요로 하는 자라 함은 신체적, 정신적 질병 또는 장애로 반복적으로 돌아오는 일상생활을 영위하는 데 중대하거나 심대한 정도의 도움을 필요로 하는 자를 말한다.

수발의 필요성에 대한 확정은 세면 및 목욕, 요리 및 섭생, 이동, 가사 등의 4분야로 나누어 검토한다.<sup>98)</sup>

97) 보건복지부, 독일출장보고서, 앞글, 5면 이하 참조.

98) <http://www.janus-online.de/sorgen/pflegevers.htm>.

#### 제 4 장 가정지원법제의 개선방안

- 세면 및 목욕: 세수, 목욕, 양치, 머리손질, 면도, 용변
- 섭생: 음식의 장만 및 섭취
- 이동: 기상 및 잠자리 들기, 옷 입고 벗기, 걷기, 일어나기, 계단오르내리기, 집 나가고 들어오기
- 가사: 장보기, 요리, 청소, 설거지, 빨래, 난방

질병보험의 의료팀은 수발이 필요한가 아닌가, 또 어느 정도로 필요한가 등을 피보험자의 신청에 의하여 그의 자택에서 검사하여 이에 대한 의견서를 작성한다.

요양급여는 신청에 의하여서만 지급된다. 급여를 요양개시 후 1개월 이상 지난 후에 신청한 경우 급여는 신청한 달 첫 날부터 지급되고 그렇지 않을 경우는 신청요건이 충족된 시점부터 지급된다.

수발보험의 급여는 1단계의 재가요양(단기요양 및 일일요양) 및 2단계의 입원요양이 있다.

재가요양의 경우 요양비와 요양급여는 요양의 등급에 따라 다르다. 다른 한편 요양은 현물급여와 현금급여로 구분된다. 현물급여는 허가된 수발인력에게만 지급된다.

수발의 등급은 다음과 같다.

- 1등급(경증 요양보호대상): 세면, 섭생 이동에 있어서 매일 한 영역에서 두 번 이상의 도움을 필요로 하거나 여러 영역에 걸쳐 한 번 이상의 도움을 필요로 하고 가사에서 한 주에 여러 차례 도움을 필요로 하는 경우를 말한다.

시간소요는 매주 하루 평균 90분에 달해야 하고 이중 기본요양에 45분 이상이 소요되어야 한다.

- 2등급(중증 요양보호대상): 세면, 섭생, 이동에 있어서 매일 세 번 이상 다양한 시간대에 도움을 필요로 하고 매주 가사에 가외의 도움을 여러 차례 필요로 하는 경우를 말한다.

시간소요는 3시간 이상이어야 하고 이중 기본요양에 2시간 이상 소요되어야 한다.

- 3등급(중증요양보호대상): 세면, 섭생, 이동에 있어서 매일 매시간 야간에도 도움을 필요로 하고 매주 가사에 가외의 도움을 여러 차례 필요로 하는 경우를 말한다.  
시간소요는 5시간 이상이어야 하고 이중 기본요양에 4시간 이상 소요되어야 한다.<sup>99)</sup>

<외래 및 재가요양>

요 양 등 급	현 물 급 여	현 금 급 여
1등급 경증 요양보호대상자	총 384 유로 내의 요양	205 유로
2등급 중증 요양보호대상자	총 921 유로 내의 요양	410 유로
3등급 중증 요양보호대상자	총 1,432 유로 내의 요양	665 유로
최 중 증	총 1,918 유로내의 요양	

<부분시설 입소요양>

요 양 등 급	요 양 비 용
1등급 경증 요양보호대상자	총 384 유로 내의 요양
2등급 중증 요양보호대상자	총 921 유로 내의 요양
3등급 중증 요양보호대상자	총 1,432 유로 내의 요양

<입소요양>

요 양 등 급	요 양 비 용
1등급 경증 요양보호대상자	총 1,023 유로 내의 요양
2등급 중증 요양보호대상자	총 1,279 유로 내의 요양
3등급 중증 요양보호대상자	총 1,432 유로 내의 요양
최 중 증	총 1,688 유로 내의 요양

99) <http://www.stockmar-pflege.de/pflegev.htm>.

## 제 4 절 가정친화적 기업문화의 진작

### 1. 남성에 대한 양성평등교육

가정지원법제가 성공하기 위해서는 금전적인 지원도 필요하지만 무엇보다 시급한 것은 사회 전반에 걸쳐 출산과 육아가 여성의 경제활동만큼 중요하다라는 인식을 심어주는 것이다. 아직 우리 사회에는 출산과 육아는 여성의 일이라는 인식이 뿌리 깊이 박혀 있어 여성들의 출산 거부가 마치 여성들의 이기주의인 양 비판적 시각으로 접근한다. 이러한 남성의 가부장적 사고방식을 근절하지 않고는 여성의 출산 기피 현상을 막기 어렵다. 임신과 출산은 남성이 여성을 대신할 수 없지만 육아는 남녀 누구나가 담당할 수 있다. 그러나 현실적으로 가사와 육아에 남성이 적극적으로 참여하는 경우는 드물다. 육아로 인하여 시간제 근로를 하는 여성들은 많아도 남성들은 거의 없다. 양성평등이 어느 정도 이루어졌다고 해도 여전히 직장여성들은 직장 일 외에 육아와 가사로 이중고에 시달리고 있다. 남녀차별을 더 절실하게 느끼는 여성은 전업주부보다는 직장여성이라 할 수 있다. 맞벌이 부부의 경우 똑같이 직장생활을 하는데 남성들은 집안 일에 전혀 신경 쓰지 않고 직장 일을 해 나가는 반면 여성들은 늘 육아와 가사에 시달리며 전쟁 같은 하루 하루를 보낸다.

남성의 보수적인 사고방식을 타파하기 위해서는 개인 차원에서의 권고 등으로는 부족하다고 본다. 범 국민운동으로서 남성들을 계도시키지 않으면 수 천 년 내려온 남성위주의 사고방식이 뿌리뽑히지 않는다. 남성들은 교육수준, 직업, 사회적 지위와 여부와 무관하게 여성은 가정, 남성은 사회라는 사고방식에 젖어있다. 이러한 의식을 근본적으로 '개조'하기 위해서는 다소 전근대적으로 들릴지는 모르나 직장내 성희롱 예방교육을 실시하듯이 직장내 양성평등교육의 실시를 의무화하여야 할 것이다.<sup>100)</sup> 나아가 자연스럽게 가사 및 육아를 남녀 공동의 임무로 받아들이는 사회전반적인 의식 개혁이 필요하다.

100) 한국여성개발원, 보육정책 종합대책 수립 방안 연구, 134면.

이러한 관점에서 한국양성평등교육진흥원에서 전국의 공무원들을 대상으로 성 인지적 능력(gender sensitivity) 향상을 위한 교육을 실시하고 있다는 소식은 매우 고무적이다.<sup>101)</sup>

## 2. 가정친화적인 직장문화

직장과 가정의 양립이 무엇보다 중요한 계층은 경제활동이 생계를 유지하기 위한 필수적 수단인 한 부모 가정이라 하겠다. 또한 육아로 인하여 직장을 떠났던 여성들이 직장을 복귀하는 데도 가정친화적인 직장문화는 무엇보다 중요하다. 그러나 아직 우리나라에서는 기업 차원에서의 가정과 직장의 양립에 대한 관심은 저조한 편이다. 대개는 가정친화적인 직장문화를 필요로 하는 근로자들의 수가 적거나 기업 자체에서 육아나 가사는 개인의 일로 치부해버리기가 십상이다. 그러나 가정친화적인 인사정책은 근로자 개개인들에게뿐 아니라 기업 차원에서도 효율적이고, 생산성을 향상시키는 데도 크게 기여할 수 있다.

근로시간과 장소의 자율화 예컨대, 시간제근로, 선택적 근로시간제, 재택근무, 원격근무 등의 유연화된 근무환경 등은 근로자들이 육아와 가사의 부담 없이 직장 일을 할 수 있다는 장점이 있다.<sup>102)</sup>

그밖에 육아로 인한 휴직시의 근로자의 직업향상훈련이나 보육시설의 제공 또는 안내 등은 해당 근로자들에게 큰 도움이 될 뿐 아니라 기업에도 필요하고 유익한 제도라 하겠다.

사업장에서는 다음과 같은 가정친화적 조치를 고려해 볼 수 있다.

- 가정과 직장에서 부부의 역할분담을 위한 근무환경의 조성(예컨대 보육시설, 사원주택 등)
- 가정과 직장을 병행할 수 있는 광범위한 선택권

101) 조선일보 2004. 11. 17 A25면, 교사·공무원·군인들의 ‘양성평등교육’ 현장백대 “성인지능력? 뭐니까 그게” 참조.

102) 가족친화적인 기업문화 전반에 관하여는, 김태홍·고인아, 가족친화적인 고용정책의 현황과 활성화 방안, 한국여성개발원, 2001. 7, 33면 이하 참조.

#### 제 4 장 가정지원법제의 개선방안

- 가정친화적 근무환경을 통한 기업의 경쟁력 제고
- 지역별, 교육분야별, 산업별, 기업규모별 가정과 직장의 양립에 어긋나는 근무환경의 개선
- 양성에 대한 균등처우

가정친화적 근무환경을 조성하기 위한 바람직한 기업문화로서 가정과 직장을 위한 노사협정을 고려해 볼 수 있다.

회사는 이러한 가정친화적 근무환경을 조성하기 위하여 보육시설, 육아교실, 상담소, 텔레마케팅 등의 구체적인 주소와 연락처 등을 제공하여야 할 것이다.

독일의 가정과 직장을 위한 노사협정의 한 예를 소개하면 다음과 같다.

<X사와 Y직장협의회<sup>103)</sup>의 가정과 직장의 조화를 위한 협정(안)<sup>104)</sup>>

제 1 조 (전문) (1) 회사와 직장협의회는 직장내 및 직장의 이해관계의 조정이 장래에 특별한 의미를 갖는다는 데 대하여 의견을 같이한다. 이 협정은 가정과 직장의 양립과 가정친화적인 근로조건을 조성하는 데 목적을 둔다.

(2) 육아를 위하여 일시적으로 휴직한 여성 및 남성 근로자들에게는 복직과 함께 시간제근로의 보장을 위하여 단체협약상의 급여를 보충적으로 지급하도록 한다.

(3) 회사는 시간제근로의 일자리와 그 유형을 확대하여 제공하도록 한다. 이를 위하여 회사는 원칙적으로 일체의 근로를 시간제근로의 형태로 제공하도록 한다.

제 2 조 (적용범위) (1) 이 협정은 고위직근로자, 직업훈련생, 수습근로자 및 보조근로자를 제외한 모든 근로자들에게 적용한다.

(2) 이 협정은 이 협정 시행시 산전후휴가를 받고 있거나 법정 육아휴직 상태에 있는 여성 및 남성 근로자에게도 적용된다.

제 3 조 (육아기간) (1) 법정 육아휴직 이후 복직까지의 기간은 육아기간으로 지정한다.

103) 노동조합이 산업별로 조직된 독일의 경우 직장협의회(Betriebsrat)가 사업장의 인사, 복지 경제 문제 등과 관련하여 사용자와 협의하는 기구인데 우리나라의 노사협의회와 기능이 유사하다. 다만 우리나라의 경우 노동조합이 기업별로 조직되어 있어 노사협의회가 유명무실한 상황이므로 사용자와 노동조합과 노사협정을 체결하는 것이 현실적이라 하겠다.

104) <http://home.nickoty.de/schmengler/hbv/bv/bv-fam.htm>.

- (2) 육아기간은 여성 또는 남성 근로자들이 다음의 시기에 청구할 수 있다.
  - 자녀가 만 7세에 달할 때까지
  - 육아기간에 둘째 자녀를 출산한 경우 첫째 자녀가 만 10세에 달할 때까지
- (3) 사내 부부인 경우에는 각 배우자는 육아기간을 교대로 사용할 수 있다.
- (4) 회사는 가능한 범위내에서 육아기간에 있는 여성 또는 남성 근로자와 우선적으로 질병 또는 휴가로 인하여 결원이 생긴 일자리를 대체하기 위한 기간제 업무보조근로계약을 체결할 수 있도록 노력한다.
- (5) 육아기간에 있는 여성 또는 남성 근로자는 기업의 직업향상훈련을 청구한 현직에 있는 근로자와 동일한 대우를 보장받는다. 육아기간 이후 복직이 가능하게 되면 휴직시와 동등한 일자리를 제공하도록 한다.

제 4 조 (시간제근로) 자녀를 양육하면서 회사에서 업무를 수행하고자 하는 여성 또는 남성 근로자는 시간제근로를 청구할 수 있다. 시간제근로에 관한 합의는 시간제근로의 서면청약을 한 후 3개월 이내의 적절한 시기에 이루어지도록 한다. 이 규정은 전일근로로 전환할 경우에도 준용한다.

제 5 조 (복직) 회사는 법정 육아휴직 후 육아를 위하여 휴직을 하는 여성 또는 남성 근로자들에게 복직 신청승낙에 대한 서명을 요구할 수 있다. 복직승낙과 육아기간의 청구는 법정 육아휴직 기간의 만료 후 3개월 이내에 서면으로 신청하여야 한다.

제 6 조 (근속기간) 육아기간 후 복직된 경우 육아기간 전의 기간과 육아기간은 근속년수에 산입된다.

- 제 7 조 (보칙) (1) 회사와 직장협의회는 이 협정의 해석 및 적용과 관련한 다툼이 있을 경우 즉시 합의규정을 위한 협의를 할 의무가 있다. 개별적인 문제에 관하여 합의가 이루어지지 않은 경우 조정기구에 자문을 구할 수 있다.
- (2) 이 협정은 서명날인함으로써 효력을 발한다.
  - (3) 이 협정은 연말 전 6개월의 기간 동안 전부 또는 일부를 해지할 수 있다. 협정의 해지는 서면으로 이루어져야 한다. 새로운 협정이 체결되기 전까지는 이 협정의 규정이 계속 적용된다.
  - (4) 협정의 유효기간에 관하여 서면으로 명시되지 않은 경우 이 협정에 의하여 다른 협정이 효력을 상실하지 않는다. 그러나 그로 인하여 모순되는 규정이 있는 경우 모순되는 규정은 적정 기간 내에 개정한다.
  - (5) 이 협정의 일부 규정이 실정법에 반하여 무효로 된다 하여도 이 협정의 다른 규정은 효력을 유지한다. 무효로 된 규정은 회사와 직장협의회의 의사에 합치하는 방향으로 조정하도록 한다.

## 제5장 결론

평균수명의 상승과 출산율의 하락으로 현재 지구촌 대부분의 국가들이 겪고 있는 사회적 위험이 인구고령화이다.

저출산·고령화는 잠재성장률의 저하로 이어진다는 점에서 우리 사회의 지속적인 발전을 도모하기 위해서는 현재의 낮은 출산율을 적정수준으로 끌어올리지 않으면 안 된다. 저출산 현상은 장기간에 걸쳐 국민의 식과 경제·사회 구조가 변화한 결과이기 때문에 저출산 대책은 단순한 인구부양정책을 넘어 결혼, 가족, 자녀에 대한 국민들의 가치관을 바꾸는 것이어야 한다.

우리나라는 여성 경제활동참가율이 50%에 달할 정도로 여성의 사회진출은 크게 늘었으나 가사노동이나 자녀양육의 책임은 여전히 여성의 몫으로 남아있다. 여성들의 자아실현과 경제활동참여욕구는 계속해서 증대하는데 남성들의 가사노동이나 자녀양육에의 참여는 비례하여 상승하지 않고 있다. 여성들은 직장과 가정을 양립하기 위해서는 ‘슈퍼우먼’ 역할을 계속하거나 아니면 출산을 기피할 수밖에 없다.

그런데 모성을 보호하고 직장과 가정생활의 양립을 지원하는 산전후휴가 및 육아휴직은 그 제도적 취지에도 불구하고 휴가 또는 휴직 후 고용상의 불이익 때문에 제대로 활용되고 있지 못하다. 보육시설은 출산율 저하에 가장 걸림돌이 되고 있는 육아문제를 해결하는 열쇠라고 하겠으나 보육수요에 공급이 턱없이 부족한 상태이고 개방시간이 제한되어 있어 맞벌이 부부들에게 실질적으로 큰 도움을 주지 못하고 있다.

노인에 대한 부양은 여전히 개인(여성) 책임에 맡겨져 있어 거동이 불편한 노인이나 치매노인들이 경제적인 이유 등으로 방치되고 있는 실정이다. 그러나 핵가족화와 여성의 사회진출증가로 인하여 가족의 노인부양은 점점 더 어렵게 되어가고 있다.

여성의 출산과 육아로 인한 부담을 경감시키기 위해서는 산전후휴가 비용을 사회가 부담하고 육아휴직을 정착시키고, 나아가 야간·휴일·시간제근로 등 다양한 근무형태에 맞는 전천후의 보육서비스를 보장해야

할 것이다. 아울러 육아비용에 대한 지원(아동수당 등), 교육비의 경감, 공교육의 내실화 및 주택가격 안정화 정책 등으로 경제적 이유로 출산을 기피하는 일이 없도록 해야 할 것이다.

저출산의 원인이 다양하고 복합적인 만큼 정부는 여성으로 하여금 아이를 낳고 싶은 의욕을 꺾게 하는 제도적 장치들을 없애는 작업에 초점을 맞추어야 할 것이다.

나아가 노인수발로 인한 가정의 부담을 경감시키고 건강보험의 재정 파탄을 막기 위해 공적 노인요양제도를 조만간 도입해야 할 것이다.

고령사회에 대비한 가정지원법제는 단순한 노인복지 차원의 정책이 아니다. 인구고령화를 둔화시키기 위한 사회전반적인 대책을 강구하지 않으면 저출산의 대세는 막기 어렵다.

## 참고문헌

## 1. 국내자료

- 고령화 및 미래사회위원회, 미래인력양성 및 여성의 경제활동참여확대를 위한 육아지원정책 방안, 2004. 6. 11
- \_\_\_\_\_, 저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략, 2004. 1. 15
- 김경희, “영유아보육의 현황과 개선방안”, 『입법정보』 제110호, 국회도서관, pp. 1-15, 2003. 10. 31
- 김승권, “건강가정기본법의 제정배경과 기대효과”, 『사회법연구』 제2호, 한국사회법학회, pp.175-216, 2004. 6
- \_\_\_\_\_, “출산 안정을 위한 제도적 보완을”, 『나라경제』 제14권 제9호, KDI 경제정보센터, pp.62-64, 2003. 9
- \_\_\_\_\_, “인구 및 가족정책의 당면과제와 발전방향”, 『보건복지포럼』 통권 제62호, 한국보건사회연구원, pp.16-30, 2001. 12
- \_\_\_\_\_, “저출산의 원인과 안정화 대책”, 『보건복지포럼』 통권 제86호, 한국보건사회연구원, pp.6-21, 2003. 12
- 김엘림·장영아, “가족간호휴직제도의 법제화방안 연구”, 『여성연구』 50, 한국여성개발원, pp.5-21, 1996. 6
- 김원중, “OECD 국가들의 인구고령화 파급효과 및 대응전략”, 『OECD FOCUS』 제3권 제5호, 외교통상부·대외경제정책연구원, pp. 47-59, 2004. 9
- 김지경, “자녀의 교육 및 보육시설 이용에 따른 가계의 지출과 경제적 부담”, 한국노동연구원, KLIPS Research Brief No. 10/2004, 1-12
- 김태홍·고인아, 가족친화적인 고용정책의 현황과 활성화 방안, 한국여성개발원, 2001. 7

참고문헌

- 박선영, “일본의 고령사회의 저출산 대응법제에 관한 개관”, 『고령사회의 저출산에 대비한 법적 과제』, 한국법제연구원, pp.9-22, 2004. 11. 29
- 박숙자, “저출산현상의 원인과 대책방향”, 『동덕여성연구』 제8호, 동덕여자대학교 한국여성연구소, pp.121-145, 2003
- 보건복지부, 독일출장보고서(독일의 수발보험제도), 2004. 7
- \_\_\_\_\_, 일본출장보고서(일본의 개호보험제도), 2004. 7
- 보건복지부 공적노인요양보장추진기획단, 공적노인요양보장체계 최종보고, 2004. 2. 18
- 보건복지부 공적노인요양보장제도 실행위원회, 노인요양보장체계 시안에 관한 공청회 자료집, 2004. 8. 11
- 선우 덕, “노인장기요양서비스의 현황과 발전방향”, 『Web Health Research』 Vol.5, 보건연구정보센터, pp.1-25, 2002.11
- 양연숙, “소자화 현상에 따른 일본의 자녀양육지원정책 및 보육서비스의 현황과 과제”, 『한국영유아보육학』 제34집, 한국영유아보육학회, pp. 23-41, 2003. 9
- 윤동성, “노인요양보험, 다각도의 방법 모색”, <http://www.hello-senior.or.kr>.
- 윤홍식, “가족지원기본법(안)과 건강가정육성기본법(안)의 주요쟁점 검토: 왜 우리는 가족지원기본법(안)의 법제화를 요구하는가?”, 『사회복지』 통권 제159호, 한국사회복지협의회, pp.122-129, 2003. 겨울
- 이삼식, “인구고령화와 인구대책”, 『인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제』, 한국개발연구원 심포지움, 2004. 11. 19
- \_\_\_\_\_, “출산을 저하의 사회복지적 함의”, 『복지동향』 통권 49호, 참여연대사회복지위원회, pp.54-58, 2002. 11
- 이원덕·장지연, “고령화시대의 노동시장 정책”, 한국노동연구원, pp.48-86, 2002. 5, <http://www.kli.re.kr/news/seminar>

- 임일섭, “세계 최저 출산율, 어떻게 대응해야 하나”, 『LG주간경제』 제786호, LG경제연구원, pp.27-31, 2004. 6
- 장혜경, “가족정책 차원에서 출산장려책 모색돼야”, 『나라경제』 제14권 제9호, KDI 경제정보센터, pp.65-67, 2003.9
- \_\_\_\_\_, 저출산 시대의 여성정책 방향, 『여성정책포럼』 Vol. 5, 한국여성개발원, pp.50-54, 2004
- 정형우, “고령사회에 대응한 OECD의 노동·복지 정책”, 『나라경제』 제15권 제9호, KDI 경제정보센터, pp.74-77, 2004.9
- 조병희, “저출산과 사보험 - 합리적 선택과 사회적 선택의 정치학”, 『사회비평』 통권35호, 나남, pp.190-203, 2003 봄호
- 최경수, “출산율 문제, 사회·경제적 측면에서 접근해야”, 『나라경제』 제14권 제9호, KDI 경제정보센터, pp.58-61, 2003.9
- 최병호, “한국에서의 장기요양보험 도입전망과 과제”, 『장기요양보험과 RAI』, 한국RAI연구회 창립2주년 기념학술세미나, 2001. 10. 6
- 최성락, “저출산·고령사회에 범정부적으로 적극 대처”, 『나라경제』, KDI 경제정보센터, pp.50-54, 2004. 3
- 최준욱, “인구구조 고령화의 재정영향”, 『재정포럼』 제95호, 한국조세연구원, pp.6-21, 2004. 5
- 통계청, 2004 고령자 통계, 2004. 10
- 한국여성개발원, 보육정책 종합대책 수립 방안 연구, 신보육정책:꿈나무플랜, 2002. 10
- 한국여성연구소, 보육정책의 새로운 관점 정립 및 개선 방안 연구, 2003. 8
- 한지혜, “프랑스의 저출산 대응제도와 법”, 『고령사회의 저출산에 대비한 법적 과제』, 한국법제연구원, pp. 27-42, 2004. 11. 29
- 현진권, “보육재정의 확충과 시장규제”, 『재정포럼』 제98호, 한국조세연구원, pp.31-44, 2004. 8
- 홍완식, “근로시간단축형 육아휴직 제도 - 독일과 일본의 입법례를 중심으로”, 『입법정보』 제94호, 국회도서관, 2003

## 2. 외국자료

An ageing society, [http://www.aph.gov.au/Senate/committee/fact\\_ctte/completed\\_inquiries/1999-02/japan/report2/c05.pdf](http://www.aph.gov.au/Senate/committee/fact_ctte/completed_inquiries/1999-02/japan/report2/c05.pdf)

Day, Lincoln H., The future of low-birthrate populations, Routledge:London and New York, 1992

Dietz, Berthold, Die Pflegeversicherung, Westdeutscher Verlag: Wiesbaden 2002

Longman, Phillip, The empty cradle, Phillip Longman:New York, 2004

Womem in the Labor Market, <http://free.ngo.pl/temida/labor.htm>

名取良太, “介護保険の政策過程－市町村レベルの課題と展望－”, 『都市問題』 91 (11), 東京市政調査會, 2000

尾形裕也, “介護保険制度をめぐる諸問題－概要－”, 『季刊社會保障研究』 Vol.36 No.2, 國立社會保障・人口問題研究所, 2000