

정책자료 2007-08

## 2007년 저출산·고령사회포럼

한국보건사회연구원  
저출산고령사회연구센터



## 편저

- 
- ◆ 조남훈 / 한국보건사회연구원 저출산고령사회연구센터 소장
  - ◆ 오영희 / 한국보건사회연구원 기획평가팀장
  - ◆ 김경래 / 한국보건사회연구원 선임연구원
  - ◆ 유혜영 / 한국보건사회연구원 연구원
  - ◆ 김해란 / 한국보건사회연구원 연구원
-



## 발간사

세계에서 가장 빠른 속도로 진행되고 있는 우리나라의 저출산·고령화 현상이 향후 사회경제적 발전에 미치는 영향은 매우 심각한 것으로 평가되고 있으며, 이에 대처하기 위하여 정부는 제1차 「저출산·고령사회 기본계획(2006-2010)」을 수립하고 2006년 8월부터 지방자치단체를 통하여 강력히 추진해 왔습니다.

그러나 우리나라는 1962년부터 오랫동안 지속해 온 가족계획 위주의 출산억제정책에 관한 관습과 제도에서 하루속히 탈피하여 과거와는 정반대의 출산장려정책의 추진해야 하는 매우 어려운 현실에 처해 있습니다. 특히 저출산 및 고령화 대책에 관한 경험과 지식이 미흡한 우리나라의 현실에서 우리나라의 전통적 규범과 문화적 특성에 적합한 정책을 개발하고, 출산 및 고령 친화적 사회 환경조성을 위한 노력은 지속적으로 추구해 나아가야 할 것입니다.

우리 연구원에서는 2007년 8월부터 매월 저출산·고령화와 관련된 주제로 “저출산·고령사회 전문가 포럼”을 운영해 왔으며, 이 포럼의 목적은 저출산 및 고령화와 관련된 정책과제에 대한 각계각층의 의견을 수렴하여 합리적 정책개발 및 사업운영 개선방안을 모색하기 위한 것으로 지난 한해동안 많은 성과를 이룩했습니다.

이 자료집은 2007년 중 개최된 포럼의 주제발표와 토론 내용을 수록한 것으로 향후 저출산·고령화 대책의 추진에 귀중한 참고자료로 활용되기를 기대합니다. 끝으로 이 포럼에 참여해 주신 주제발표자 및 토론자 여러분께 깊은 감사를 드리며, 여기에 수록된 내용은 발표자 및 토론자의 개인 의견일 뿐 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀드립니다. 감사합니다.

2008년 4월  
한국보건사회연구원  
원 장 김 용 문

## 주제별 발표자

	주 제	발표자
6차	외국의 저출산 대책 동향과 시사점	최숙희 (삼성경제연구소 정책연구본부 수석연구원)
7차	저출산 대응 지방정부의 역할과 전략	이삼식 (한국보건사회연구원 저출산정책팀장) 정봉한 (부산광역시청 저출산대책팀) 오문순 (경기도 교육청 학교설립과 사무관)
8차	출산·가족친화 기업경영 확산방안	유계숙 (경희대학교 생활과학부 교수)
9차	미래세대를 위한 학교인구교육의 발전 방향	김태헌 (한국교원대학교 일반사회교육과 교수) 차우규 (한국교원대학교 초등교육과 교수)
10차	노인장기요양보험제도 도입에 따른 노인복지시설의 대응전략: 한국의 변화 전망과 일본의 경험	선우덕 (한국보건사회연구원 장기요양정책팀장) 후지이 마모루 (사회복지법인 산이쿠카이 업무5부장)
11차	최근의 출생 동향과 정책적 함의	박경애 (통계청 인구동향과장)
12차	여성·가족 패널조사의 특성과 활용	박수미 (한국여성정책연구원 가족연구실 연구위원)
13차	저출산·고령화 대책을 위한 지방자치단체 조직의 효율화 방안	김필두 (한국지방행정연구원 정책연구실 수석연구원)
14차	국제결혼가정의 한국사회 적응실태와 대응전략	김필두 (한국지방행정연구원 정책연구실 수석연구원)

## 목 차

제6차: 외국의 저출산 대책 동향과 시사점 .....	13
[회의록] 의견 및 토론 .....	32
제7차: 저출산 대응 지방정부의 역할과 전략 .....	41
주제발표 1. 지방자치단체의 저출산 대응 실태와 개선 방안 .....	43
주제발표 2. 저출산 대응 모범 사례 I (부산시) .....	79
주제발표 3. 저출산 대응 모범 사례 II (경기도) .....	89
[회의록] 의견 및 토론 .....	98
제8차: 출산·가족친화 기업경영 확산방안 .....	111
[회의록] 의견 및 토론 .....	160
제9차: 미래세대를 위한 학교인구교육의 발전 방향 .....	177
주제발표 1. 학교인구교육내용의 개선방향 .....	179
주제발표 2. 결혼·출산 관련 가치관 정립 방향 .....	205
[회의록] 의견 및 토론 .....	223
제10차: 노인장기요양보험제도 도입에 따른 노인복지시설의 대응전략:	
한국의 변화 전망과 일본의 경험 시사점 .....	241
주제발표 1. 노인복지시설 경영환경의 변화 요인 .....	243
주제발표 2. 일본개호보험도입에 따른 노인복지시설의 대응(사례발표) .....	259
[회의록] 의견 및 토론 .....	288

제11차: 최근의 출생 동향과 정책적 함의 .....	295
[회의록] 의견 및 토론 .....	335
제12차: 여성·가족 패널조사의 특성과 활용 .....	349
[회의록] 의견 및 토론 .....	372
제13차: 저출산·고령화 대책을 위한 지방자치단체 조직의 효율화 방안 .....	383
[회의록] 의견 및 토론 .....	414
제14차: 국제결혼가정의 한국사회 적응실태와 대응전략 .....	423
[회의록] 의견 및 토론 .....	451



## 표목차

〈표 7- 1〉 전국에서 조출산율(‰)이 낮은 기초자치단체 순위 현황(2005년) ……	45
〈표 7- 2〉 지역별 출산중단(단산) 이유(2005년) ……	46
〈표 7- 3〉 시·도별 총 혼인건수 대비 국제결혼건수 비율 ……	47
〈표 7- 4〉 시·도별 인구증감 현황(2005년) ……	49
〈표 7- 5〉 시·도별 노인인구(65세 이상) 비율 변동 추이 ……	50
〈표 7- 6〉 노인인구(65세 이상) 비율에 따른 시·군·구 분포(2005년) ……	51
〈표 7- 7〉 저출산 관련 지방자치단체장의 인식도에 관한 견해 ……	53
〈표 7- 8〉 지방자치단체의 저출산 대응 인구정책 추진조직 형태 ……	54
〈표 7- 9〉 지자체의 저출산대응 인구정책 업무량대비 투입인력의 충분성에 관한 견해 ……	54
〈표 7-10〉 저출산 대응 인구정책 예산의 충분성에 관한 응답자의 견해 ……	55
〈표 7-11〉 저출산 대응 인구정책 추진 관련 조례 제·개정 여부 ……	55
〈표 7-12〉 저출산 대응 인구정책관련 지역사회자원의 참여 정도에 대한 견해 ……	56
〈표 7-13〉 단기적인 관점에서의 저출산 대응 인구정책의 효과성 분석 지표체계	72
〈표 8- 1〉 실태조사대상 기업의 특징 ……	117
〈표 8- 2〉 실태조사 대상 근로자의 특징 ……	117
〈표 8- 3〉 출산·가족친화 지원제도의 유형 ……	124
〈표 8- 4〉 탄력근무제도에 대한 기업의 인식 ……	128
〈표 8- 5〉 휴가·휴직제도에 대한 기업의 인식 ……	128
〈표 8- 6〉 보육 및 돌봄지원제도에 대한 기업의 인식 ……	129
〈표 8- 7〉 근로자 지원제도에 대한 기업의 인식 ……	130
〈표 8- 8〉 경제적 지원제도에 대한 기업의 인식 ……	130
〈표 8- 9〉 기업의 탄력근무제도 시행현황 ……	131
〈표 8-10〉 기업의 휴가·휴직제도 시행현황 ……	132

〈표 8-11〉	기업의 보육 및 돌봄지원제도 시행현황 .....	133
〈표 8-12〉	기업의 근로자 지원제도 시행현황 .....	134
〈표 8-13〉	기업의 경제적 지원제도 시행현황 .....	135
〈표 8-14〉	근로자의 가족친화제도 이용현황 .....	135
〈표 8-15〉	면접대상 출산·가족친화 우수기업의 특징 .....	144
〈표 8-16〉	기업의 출산·가족친화도 평가지표 타당화를 위한 실태조사대상 기업의 특징 ·	147
〈표 8-17〉	기업의 출산·가족친화도 평가지표의 타당도와 신뢰도 .....	148
〈표 8-18〉	대기업과 중소기업의 출산·가족친화도 지표점수 비교 .....	151
〈표 9- 1〉	1979년과 1998년 사이의 가치관 변화 .....	185
〈표 9- 2〉	가족가치관의 일반적 경향 및 세대별 차이 .....	186
〈표 9- 3〉	인구교육관련 교과서 분석범위 및 분석내용 .....	188
〈표 10- 1〉	재가급여 내용 .....	247
〈표 10- 2〉	시설급여 내용 .....	247
〈표 10- 3〉	현물대여급여 내용 .....	247
〈표 10- 4〉	현금급여 내용 .....	248
〈표 10- 5〉	인원배치 국가기준 .....	263
〈표 10- 6〉	특별양호노인홈(淸風園) 실태 .....	264
〈표 11- 1〉	여성의 평균초혼연령 및 출산순위별 평균출산연령 .....	301
〈표 11- 2〉	출산순위별 합계출산율과 템포조정합계출산율 .....	302
〈표 11- 3〉	모(母)의 연령별 출생아 수 .....	304
〈표 11- 4〉	주 출산연령층의 모의 연령별 출산율 .....	306
〈표 11- 5〉	모의 연령 및 출산순위별 출생구성비 .....	307
〈표 11- 6〉	모의 연령 및 출산순위별 출생아수의 전년대비 증감 .....	308
〈표 11- 7〉	모의 연령 및 출산순위별 출산율 .....	309
〈표 11- 8〉	여성의 연령별 유배우율과 미혼율 .....	310
〈표 11- 9〉	모(母)의 연령별 유배우 출산율 .....	310
〈표 11-10〉	주요 혼인력 지표 .....	311

〈표 11-11〉	성 및 연령별 유배우 이혼율 .....	312
〈표 11-12〉	전국 및 시도의 출산순위별 출생성비 .....	315
〈표 11-13〉	동거기간별 전년대비 출생아수 증감 .....	316
〈표 11-14〉	동거기간별 첫째아 출생구성비 .....	316
〈표 11-15〉	동거부터 출산까지의 소요기간 및 전년대비 증감 .....	317
〈표 11-16〉	월별 출생아수의 전년대비 증감 및 증감율 .....	318
〈표 11-17〉	월별 혼인년도와 출생년도가 같은 출생구성비, 2004~2006년 .....	318
〈표 11-18〉	시도별 출생구성비, 여성인구(15~49, 25~34) 구성비, 합계출산율 및 모(母)의 연령별 출산율 추이 .....	321
〈표 11-19〉	여성의 교육수준별 합계출산율, 출생구성비 및 인구구성비 추이 .....	325
〈표 11-20〉	여성의 직업유무·직업종류별 합계출산율, 출생구성비 및 인구구성비 추이 .....	326
〈표 13- 1〉	수원시 주민생활지원국 팀별 업무분장내용 .....	393
〈표 13- 2〉	공주시 주민생활지원과 팀별 업무분장내용 .....	396
〈표 13- 3〉	수원시 장안구 주민생활지원과 팀별 업무분장내용 .....	402
〈표 13- 4〉	함평군 주민생활지원과 팀별 업무분장내용 .....	403
〈표 13- 5〉	광역자치단체의 저출산·고령화 관련 조직 .....	408
〈표 13- 6〉	기초자치단체의 저출산·고령화 관련 조직 .....	409
〈표 13- 7〉	영국의 참고 사례 .....	411
〈표 14- 1〉	외국인과의 혼인 현황 .....	428
〈표 14- 2〉	한국 남자와 혼인한 외국 여자의 국적 .....	430
〈표 14- 3〉	농림어업종사자(남자)와 외국 여자와의 혼인 .....	431
〈표 14- 4〉	농림어업에 종사하는 한국 남자와 혼인한 외국 여자의 국적별 혼인 건수 .....	432
〈표 14- 5〉	외국 여자와 혼인한 한국 남자의 혼인종류별 구성비 .....	432
〈표 14- 6〉	부부의 평균 혼인 연령차 .....	433
〈표 14- 7〉	외국 여자와 혼인한 한국 남자의 혼인종류별 평균 혼인연령 .....	433
〈표 14- 8〉	한국 여자와 혼인한 외국 남자의 국적별 혼인 .....	434
〈표 14- 9〉	외국 남자와 혼인한 한국 여자의 혼인종류별 구성비 .....	435
〈표 14-10〉	부부의 평균 혼인 연령차 .....	435

## 그림목차

[그림 7-1]	시·도별 합계출산율 변동 추이, 1997~2005 .....	44
[그림 7-2]	출산양육지원센터를 통한 출산·양육관련 통합서비스 제공체계 .....	68
[그림 7-3]	산업장 가임기 및 자녀양육 근로여성을 위한 서비스 연계 체계도	70
[그림 8-1]	출산·가족친화 기업경영, 근로자 중심 기업문화 간의 관계 .....	122
[그림 8-2]	미국의 출산·가족친화 기업경영의 발전과정 .....	125
[그림 8-3]	출산·가족친화 기업경영의 발전과정 .....	126
[그림 10-1]	장기요양등급 판정 흐름도 .....	249
[그림 10-2]	일본 개호보험급여의 범위 .....	255
[그림 11-1]	모(母)의 연령별 첫째아 출생아 수 .....	305
[그림 11-2]	모(母)의 연령별 둘째아 출생아 수 .....	305
[그림 11-3]	동거기간별 첫째아 출산 구성비 추이 .....	317
[그림 11-4]	월별 출생아수 .....	319
[그림 11-5]	시도별 연령별 출산율의 전국대비 시도별 비율 .....	323
[그림 12-1]	자료수집방법 및 부가조사 .....	359
[그림 12-2]	여성·가족패널 조사 내용의 개념도 .....	360
[그림 12-3]	주요 설문 항목 구조 .....	362
[그림 13-1]	주민생활지원서비스 조직 현황; 대도시형(수원시) .....	392
[그림 13-2]	주민자치국 조직 현황; 중소도시형(공주시) .....	396
[그림 13-3]	주민생활지원과 조직 현황; 일반구형(수원시 장안구) .....	402
[그림 13-4]	주민생활지원과 조직 현황; 일반시·군형(함평군) .....	403
[그림 13-5]	주민생활지원담당 조직 현황; 읍면동형(수원시 장안구 파장동) .....	406
[그림 13-6]	주민생활지원담당 조직 현황; 읍면동형(안동시 풍산읍) .....	406
[그림 13-7]	주민생활지원담당 조직 현황; 읍면동형(서산시 팔봉면) .....	407
[그림 14-1]	외국인과의 혼인 추이 .....	429

## 제6차 저출산·고령사회포럼

- 외국의 저출산 대책 동향과 시사점 -

- 일시: 2007년 1월 25일 (목) 16:00 ~ 18:30
- 장소: 한국보건사회연구원 본관 2층 대회의실
  
- 좌장: 조남훈 (저출산·고령사회연구센터 소장)
- 주제 발표 및 토론자
  - 주제발표
    - 최숙희 (삼성경제연구소 정책연구본부 수석연구원)
  - 지정토론
    - 김현숙 (한국조세연구원 전문연구위원)
    - 박수진 (한국경제신문 경제부 기자)
    - 신민식 (보건복지부 저출산대책팀장)
    - 윤홍식 (전북대학교 사회복지학과 교수)
    - 이삼식 (한국보건사회연구원 저출산정책팀장)
    - 최은영 (충북대학교 아동복지학과 교수)



외국의 출산율 제고대책 동향과 시사점  
- EU와 일본사례를 중심으로

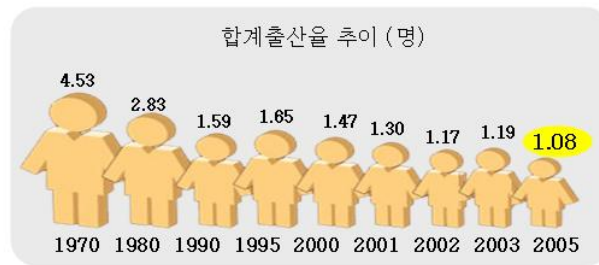
최속희 수석연구원  
삼성경제연구소

목 차

1. 저출산 현황과 원인
2. EU 사례
3. 일본 사례
4. 시사점
5. 한국의 현주소
6. 저출산 해결방안

## 1. 저출산 현황과 원인: 세계 최저수준

- 2005년도 합계출산율이 세계최저 수준인 1.08
  - 한국은 OECD 국가 중에서는 물론, 세계적으로 출산율이 가장 낮은 10개국 중 하나
- 대체출산율 2.1에 크게 미치지 못하는 수준일 뿐만 아니라 OECD국가들의 평균인 1.6명보다도 훨씬 낮은 수준



3

## OECD 주요국의 합계 출산율(TFR)

국가	미국	프랑스	핀란드	영국	일본	독일	스페인	폴란드	한국	OECD 평균
TFR	2.01	1.89	1.72	1.64	1.25	1.31	1.25	1.24	1.08	1.60

주 : 한국과 일본은 2005년, 나머지 국가 및 OECD 평균은 2002년 기준

자료 : 통계청, KOSIS; OECD, *Society at a Glance: OECD Social Indicators*, 2005

4



## 2. 저출산 현황과 원인

- 외환위기 이후 경제적인 구조변화 발생
- 사회·문화적으로는 가족관련 가치관에도 큰 변화

소득 요인	자녀 요인	가치관 요인	사회·직장 요인
· 미래 불확실성 증가 · 졸업후 취업까지의 기간 연장	· 자녀양육비 증가 · 자녀에 의한 노후 부양 등에 대한 기대 감소 · 주택비용(특히 도시지역) 증가	· 자기만족 위주의 가치관(만혼, 독신) · 동거 및 이혼 증가로 가정의 안정성 하락	· 육아에서 여성의 책임 · 직장과 가정의 양립이 어려움

5

## 저출산 요인 및 사용자료(1990~2004년)

분류	세부 내용	사용 자료	단위	평균	표준편차
자녀 요인	교육	가계소비 대비 연간 교육비	%	10.04	1.16
	주거	가계소비 대비 연간 주거비	%	8.45	1.15
		결혼 후 내 집 마련 소요기간	년	7.83	0.82
소득 요인	고용의 불안정성	임시직 비중	%	26.30	3.00
사회·직장 요인	양성 불평등	남성임금 대비 여성임금 비율	%	60.05	4.30
	고학력 사회	평균 교육연수	년	10.31	0.40
가치관 요인	자기만족	평균 초혼연령 (남성)	년	28.87	0.85
		평균 초혼연령 (여성)	년	25.94	0.91
	가정의 안정성	이혼 증가율	%	8.74	9.98

## 저출산 요인에 대한 추정결과

사회·직장 요인 > 자녀 요인 > 소득 요인 > 가치관 요인

독립변수	추정치	표준오차	t값	P값
상수항	1.480 ***	0.019	79.51	<.0001
자녀 요인	-0.122 **	0.051	-2.39	0.044
소득 요인	-0.113 *	0.059	-1.92	0.091
사회, 직장 요인	-0.181 **	0.071	-2.56	0.034
가치관 요인	-0.053	0.033	-1.63	0.143

7

## 2. EU 사례: 성공

- 가정과 직장의 양립: 여성 고용 신장과 출산을 제고
  - 여성 고용률의 증가는 여성의 재정 안정성을 높여 출산 여부 결정에 긍정적인 효과를 발휘
  - 파트타임 고용 등을 통한 근무시간의 유연성은 보육 구조의 부족을 보완하여 출산율에 긍정적인 영향
- 보육의 양질 개선: 출산율 제고, 여성 고용 촉진과 자녀투자 양립
  - 공공 보육시설의 활용도가 높을수록 출산율에 긍정적인 영향

8

## 2. EU 사례: 성공

- 기업이 가정과 직장의 양립에 결정적인 역할을 수행
  - 여성이 가정과 직장 생활을 병행해 나갈 수 있는 환경은 직장에서 조성되기 때문
  - 가족을 위한 다양한 휴가, 탄력근무제, 자발적인 파트타임 근무제 등 가정과 직장의 양립에 절대적인 탄력적인 제도의 중요성이 부각
  - 스웨덴의 출산율 제고 정책의 성공요인은 아동수당이나 세제 지원보다도 일과 가족의 양립을 지원하는 정책(보육과 휴직)
    - 모든 정책이 ‘평생 노동시장 참여 지원’이라는 사회 전반적인 태도와 연계

9

## 2. EU 사례: 프랑스

- 셋째 낳기와 직장양육의 균형 유지에 중점
  - 프랑스는 1인당 1.89명(2002년)의 출산율로 EU 국가 중 두 번째로 높은 수준을 기록
  - 셋째부터는 지급되는 보조금액이 커지는 등 자녀 셋 낳기를 권장하고 직장양육의 균형을 유지하는 데 중점
  - 프랑스 출산율 제고의 특징은 특정 정책이 효과가 있었기 때문이 아니라 일과 가정생활의 균형을 이룰 수 있는 전체적인 사회 분위기 조성에 성공했기 때문

10

## 2. EU 사례: 노르웨이

- 출산·부모휴가와 양질의 공공보육센터 보급
  - 노르웨이의 가족 정책 또한 출산율 제고에 목표를 두는 대신 **남녀평등 및 자녀와 가족의 전반적인 생활의 질 개선에 초점**
  - 가장 성공적인 프로그램은 출산·부모휴가와 양질의 공공보육센터 보급
    - 보육센터는 공공 또는 개인이 운영하는 형태이지만 모두 정부의 보조
    - 현재 보육비의 40%는 주(州) 정부가, 나머지는 지자체와 부모가 분담

11

## 2. EU 사례: 덴마크

- 부모휴가, 사회 환경 조성, 공공보육센터의 질적 제고
  - 최대 1년간 쉴 수 있는 유급 부모휴가, 양육과 직장을 병행할 수 있는 환경 조성, 부모가 일하는 동안 아이를 돌봐줄 공공보육센터의 질적 제고 등으로 요약
  - 덴마크 공공보육센터의 질은 교사 수준과 재정지원 수준 등을 고려할 때 세계적으로 높은 편
    - 기본적으로 자녀가 있는 모든 가정은 보육센터 보조를 받을 수 있고, 부모는 보육비의 3분의 1 이상을 내지 못하도록 규정

12

### 3. 일본 사례: 정책내용

- 일본은 1995년 엔젤플랜, 2000년 新엔젤플랜, 2005년 新新엔젤플랜을 5년 주기로 시행
  - 엔젤플랜을 통해 양육에 대한 공적 지원을 강조하였고, 보육 서비스 제공을 확대하고자 주력
  - 新엔젤플랜은 육아휴가법과 아동수당법 개정을 통해 소득대체 수준을 높이고 3세 이하 미취학아동까지 아동수당을 확대
  - 新新엔젤플랜은 양성평등을 주요 과제로 설정하고, 젊은이의 경제적 독립과 남성의 육아휴직, 기업의 가족 지원 등을 장려

13

### 3. 일본 사례: 실패

- 세금공제와 현금급여: OECD 국가 중 낮은 수준
  - 자녀가 있는 가정에 대한 지원의 경우 일본은 평균 임금의 4.2%(2003), OECD 평균은 11.7%%
- 보육시설 활용 가능성: 52%로 최하위 수준
  - 선진국의 3~6세 아동의 보육센터 이용비율은 70% 이상
- 출산휴가 및 부모휴가 규정: 남성의 양육활동을 독려하는 제도 전무
  - 1997년에 부모휴가제를 도입, 남성의 사용비율은 남성은 2.4%(1999년)에 불과

14

### 3. 일본 사례

- 2005년에 기업이나 지방공공단체의 행동계획 책정과 육아에 대한 지원이 중심인 ‘新新엔젤플랜’을 시작
  - 1) 남성이 가사와 육아에 소비하는 시간(현재 1일 평균 48분)을 선진국과 같은 수준(1일 2시간 정도)으로 늘리고
  - 2) 장시간 노동(주 60시간 이상)하는 30대 남성의 비율을 현재보다 23% 줄이며
  - 3) 남성과 여성의 육아휴직 취득률을 각각 10%(현재 0.3%)와 80%(현재 64%)로 개선

15

### 3. 일본 사례: 정부와 지자체

- 新新엔젤플랜을 통해 출산율 증가를 도모 중
    - 사회전반에 걸친 의식 개혁과 자녀와 가족중심의 사회기반 조성에 주력
    - 연장근무 단축, 아동연령에 따른 보육시설 확대, 일과 자녀양육의 밸런스를 촉진하는 다양한 제도를 구상중
  - 육아지원의 흐름은 민영화하는 방향으로 전개
    - 미타카 市の 무레 보육원이 민영화 보육시설의 본보기: 고도모노 모리(어린이 숲)이라는 주식회사가 보육시설을 운영
    - 공보육시설에 비해 인건비 절감 효과가 상당히 큼
- ⇒ 민영화를 통한 인건비 절감은 보육교사의 다양성 확보 부작용 초래

16

### 3. 일본 사례: 지자체

- 세타가야 區는 육아환경 개선에 중점
  - 의료비 무료화, 육아상담시스템 정비, 교육수준 향상, 범죄율 하락을 통해 육아환경 개선
  - 역앞에 보육시설을 설치하여 직장에 다니는 부모의 편의를 도모
  - "아소비 기지"는 초등학교 안에 놀이기지가 마련되어 아동관의 역할을 담당
    - 아소비기지는 세타가야 구에서 시작하여 일본 전역으로 확대할 예정
    - 기존의 아동관은 육아센터의 역할로 전환
  - 세타가야 구립 어린이·육아종합센터를 통해 육아정책을 추진

17

### 3. 일본 사례: 지자체

- 우라야수 시에서 운영하는 시립 아동센터
    - 오전 9시~오후 3시까지는 주로 취학전 아동을 둔 엄마가 아동과 같이 센터에 와서 놀이
    - 오후 3시 이후에는 취학아동이 방과후에 놀이
    - 아이들과 부모들에게 안전하게 놀 수 있고, 네트워크의 장이 될 수 있는 공간을 마련
      - 보육시설을 이용하지 못하는 부모에 대한 지원
- ⇒ 일본은 맞벌이 부부와 개호·치매 등으로 자녀를 돌볼 수 없는 가정 중심으로 보육서비스를 제공하여 외벌이 부부는 제외, 보육이 개인에 의존하며 사회화 미흡

18

### 3. 일본 사례: 기업

- 시세이도는 일과 가족의 양립을 위한 프로그램을 운영 (일본내 기업의 우수 사례)
  - "THE SHISEIDO WAY"(1997년) 도입, 육아휴직제도는 정부의 법(1992년)보다 먼저 실시
  - 양성평등촉진활동(Positive Action, 2000년), "갱거루 시오도메(보육시설)" 운영(2003년)
  - 2005년부터는 "남녀공동참여활동"의 일환으로 20가지 계획을 추진중
    - 기업문화의 발전, 리더양성, 근로형태 개선, 일과 육아의 양립 지원 등 4개 분야로 나누어 20가지 액션을 추진

19

### 3. 일본 사례: 기업

- 니치레이는 직장과 가정의 양립을 위한 WLB를 운영하여 근로와 가정활동을 지원
- 기업의 사회적 책임의 일환으로서 여성활약 추진 (Positive Action)
  - 여성관리자 등용우대조치로 3년간(2000~2002년) 10~15명을 관리직으로 승진시켜 40명을 목표
  - 신입직원 채용시 우수여성인력의 선호도가 증가하는 효과: 신입직원 중 여성 비율이 10%에서 40%로 증가
- ⇒ 일본기업 사례는 출산율 제고 중점이 아닌, WLB차원에서 추진
- ⇒ 양성평등 기업문화 조성 미흡: 남성의 육아휴직 사용 비율이 0.3%(2002년)에 불과하나, 북유럽 국가에서는 30.0% 수준

20



## 4. 시사점

- 선진국의 사례에서도 양성평등 수준이 높은 국가일수록 출산율이 높게 나타나며, 이를 반영한 대책을 마련
  - 가사 및 육아 등 가정 일은 여자가 맡아야 한다는 생각이 강한 일본, 스페인, 이탈리아는 공통적으로 출산율이 낮음
    - 2004년 발표된 일본의 '新新엔젤플랜'은 양성평등을 주요과제로 설정
  - 프랑스, 덴마크 사례에서 볼 수 있듯이 양성평등을 지향하는 사회·문화적 기반 조성 여부가 출산율 제고에 기여

21

## 선진국 저출산 극복의 Key

- 1970년대부터 저출산, 고령화 문제를 경험한 선진국은 이를 극복하기 위한 해법을 내놓았지만 결과는 국가별로 상이하게 나타남
  - 출산율 회복 : 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 프랑스, 벨기에, 미국, 캐나다 등
  - 출산율 하락 : 스페인, 이탈리아, 그리스, 일본 등
- 저출산 극복 여부를 결정 짓는 두 가지 요인
  - 사회·문화적으로 양성평등의 기반이 조성되어 있는가의 여부
  - 여성의 경제활동 참여를 뒷받침할 수 있는 제도 및 인프라 구축 여부

22

## 5. 한국의 현주소: 양성평등 환경

- 3개 정책분야 모두 OECD 평균 대비 취약
- 출산을 제고에 핵심이 되는 양성평등 환경 조성이 미흡
  - 일자리가 부족할 경우 남성에게 우선권이 있다고 인식하고 있는 비율이 타 OECD 국가에 비해 높게 나타남
    - 남성의 '일자리 우선권'에 대한 긍정대답 비율이 14%로 OECD 평균(12%)을 상회
  - 전체 인력 대비 파트타임 비율이 낮을 뿐 아니라, 파트타임 인력 중 여성 인력의 비율은 59.0%(2004년)로 OECD 국가 중 최저
    - OECD 평균(72.2%), 오스트리아(86.9%), 독일(82.8%) 등

23

## 5. 한국의 현주소: 자녀비용 경감

- 사교육비가 차지하는 비중이 지속적으로 상승하는 가운데 OECD 국가 중 최고를 기록
  - 한국의 사교육비는 국내총생산(GDP)의 2.9%로 OECD 국가 중 1위를 차지한 반면 공교육비는 4.2%로 23위
- 자녀 출산으로 받는 혜택이 미흡하여 자녀를 키우는 데 드는 비용은 전적으로 부모의 부담
  - 두 자녀 맞벌이 부부의 순소득과 무자녀 맞벌이 부부 사이의 순소득 차이가 소득대비 0.48%에 불과
  - 분석 대상인 OECD 20개국 평균은 8.21%로 두 자녀 출산 맞벌이 가정에 대한 직·간접 혜택이 많음을 시사

24

## 5. 한국의 현주소: 보육환경

- 공공보육 시설의 미흡 등으로 출산 전후 여성의 직장생활 유지가 어려운 상황
  - 국공립 보육시설을 선호하고 있지만 전체 보육시설 중 국공립 시설의 비중은 오히려 감소
    - 국공립 보육시설 비중 : 6.7% (2000년) → 5.2% (2005년)
  - 3세부터 취학 전 아동의 공공보육시설 이용률 역시 26%로 분석대상 국가 중 최하위
    - 프랑스의 경우 99%로 최고 수준인 반면 일본은 34%로 한국과 유사한 문제점을 노출

25

## 4. 대책 효과분석

- 출산율을 제고시키기 위한 대책의 유형은 크게 양성평등 환경조성, 자녀비용 경감, 보육환경 개선으로 구분
  - 이미 저출산 문제를 경험한 선진국은 세 가지 유형의 정책을 적절히 혼합하여 출산율 제고를 시도

구분	내용
양성평등	· 남녀간에 일자리가 평등하게 주어지는가?
환경조성	· 육아가사 부담을 가진 여성이 취업하기 쉬운 고용형태가 제공되는가?
자녀비용 경감	· 다자녀 가정에 대한 비용 지원이 이루어지고 있는가? · 육이를 위해 직장을 그만 둘 경우, 가계 소득은 얼마나 줄어드는가?
보육환경 개선	· 공공보육 시설 규모나 서비스의 질을 제고하기 위한 정책이 있는가? · 부모가 양육에 필요한 시간을 확보할 수 있는 제도가 있는가?

26

## 저출산 대책요인 및 사용자료 (분석대상: OECD 20개 국가)

	변수명	내용	단위	평균	표준편차
자녀 비용 경감	직접비용	대리변수: 두 자녀를 가진 맞벌이 가정과 무자녀 맞벌이 가정의 순소득 차이*를 기존 소득 대비로 표시	%	8.21	3.94
	기회비용	대리변수: 맞벌이 가정과 부부 중 한 사람만 일하는 가정의 소득차이를 기존 소득 대비로 표시	%	74.03	38.88
사회 · 직장 환경 조성	파트타임	전체 여성 고용자 중 파트타임 고용자의 비중	%	73.21	7.40
	부모휴가	자녀 양육을 위해 사용할 수 있는 부모의 휴가 기간	주	51.82	41.98
	남성일자리 우선권**	일자리에 있어 남성일자리우선권 더미(dummy)변수(남성일자리우선권이 낮은 경우 = 1)	0과 1	0.55	0.51
보육 환경 개선	보육시설이용	3세부터 취학 전까지 아동의 공공보육시설 이용률	%	71.80	21.48
	유급출산휴가	출산휴가 기간 중 유급 비율	%	81.89	24.84

## 대책별 출산율의 영향 정도

출산율에 대한 영향력:

사회·직장 환경 조성 > 자녀비용 경감 > 보육환경 개선

자녀비용 경감	사회·직장 환경 조성		보육환경 개선	
	직접·기회 비용	파트타임 비중	남성일자리 우선권	보육시설 이용
-0.205	0.071	0.247	0.046	-0.049

주: 각 대책이 10%p 증가 시(단 남성일자리우선권의 경우는 0에서 1로 변화 시) 출산율을 얼마나 증감시키는지 의미한다.

## 6. 저출산 해결방안

- 양성평등 환경 조성에 중점을 두고 보육시설 개선과 자녀비용 경감을 보완과제로 하는 전방위적 종합대책 마련
- 여성이 가정과 직장을 양립하기 위해 필요한 사회환경의 개선에 주력
  - 실증분석 결과에 의하면 양성평등 환경조성은 출산율 제고에 가장 큰 기여를 할 수 있는 정책수단
- OECD 평균 대비 격차가 큰 보육시설의 양적 확대·서비스 개선 및 자녀비용 지원을 보완 대책으로 추진

29

## 6. 저출산 해결방안

**출산율 1.6명 달성**



## 6. 저출산 해결방안: 사회·직장 환경의 개선

- 정책목표 ① : 육아휴직제도의 활용도 제고
  - 생후 1년 미만의 영아의 경우 육아휴직제도가 바람직
  - 여성뿐만 아니라 남성도 부모휴가 등의 육아휴직제도를 적극 활용할 수 있는 사회분위기를 조성
- 정책목표 ② : 파트타임 근무 및 탄력 근무제의 활성화
  - 여성이 직장과 가정을 양립하기 위해서는 파트타임 근무제와 탄력근무제의 활성화가 기본 전제
- 정책목표 ③ : 가족친화적인 기업문화 조성을 위한 인센티브 강구
  - 적절한 대체인력을 공급할 수 있는 ‘대체인력뱅크’와 같은 네트워크가 구축, 대체인력의 숙련도를 높이기 위한 직업훈련 강화

31

## 6. 저출산 해결방안:

### 보육시설 서비스의 양·질적 제고

- 정책목표 ① : 민간 보육시설의 지원을 국·공립수준으로 확대
  - 민간 보육시설과 국공립 보육시설 간 격차를 해소하여 공공시설 만으로는 수용이 어려운 보육 수요를 충족
- 정책목표 ② : 영아보육시설을 활성화
  - 0~2세 영아 보육률을 높일 수 있는 영아보육 활성화 대책이 요구
- 정책목표 ③ : 취학아동의 방과후 과정을 다양화
  - 취학아동을 둔 여성이 직장과 가정을 병행할 수 있도록 하기 위해서는 방과후 과정의 확대가 필수적

32

## 6. 저출산 해결방안: 자녀비용 경감

- 정책목표 ① : 다자녀 가구에 대한 혜택 확대
  - 현재 자녀 1인당 100만원인 유자녀 가정의 소득세 기초공제를 대폭 확대하고, 교육비 및 양육비를 소득공제에서 세액공제로 전환
  - 공공시설 이용 시 할인 혜택 부여 등과 같이 생활 속에서 체감할 수 있는 우대제도를 운영
- 정책목표 ② : 1인 가구 혜택 축소
  - 적어도 독신자에게 상대적으로 유리한 제도는 폐지되어야 하고, 사회적 책임을 분담한다는 취지에서 다소간의 책임은 감수

33

## 6. 저출산 해결방안: 정책방향

- 家·社·政이 참여하는 전방위 종합대책이 필요
  - 저출산은 더 이상 개인의 문제가 아니라 사회 전체가 공동으로 해결해야 할 문제라는 인식의 확산이 필요
  - 양성평등 환경조성, 자녀비용 경감, 보육환경 개선 모두를 고려한 전방위적 종합대책이 강구되어야 함
- 강도 높은 정책 추진(Big Push)이 필요한 시점
  - 한국의 출산율이 OECD 평균인 1.6명 수준으로 회복되기 위해서는 각 정책 영역에서 최소 OECD 평균 수준 이상의 정책을 실시할 필요
  - 특단의 조치 없이는 출산율 제고를 기대하기 어려움

34

## [회의록] 의견 및 토론

### ○ 보육시설 확충

- 2006년 6월 현재 6세 미만 아동의 단지 32.1%만이 보육시설을 이용하고 있는 실정을 감안하면, 한국의 보육정책은 국공립시설 확대와 함께 절대적인 양의 증대가 필요함. 모든 시민이 일할권리가 보장되는 사회의 실현이 저출산 문제 해결의 주요한 대응방안이라면 이를 획기적으로 증대시킬 필요가 있으며, 스웨덴과 같이 지방정부의 역할을 강제할 필요가 있음. 민간보육시설 확대는 현재로서는 부적절하며 국공립확대에 주력하고, 민간의 참여가 필요할 경우 법인으로 제한할 필요가 있음(이러한 정책을 지속적으로 편다 해도 영리추구 민간시설이 50%이상 상회함, 스웨덴은 민간시설 15%, 영리추구 시설은 3%에 불과함).
- 현재의 보육시설이 턱없이 부족하다고 보기는 어렵고 단지 활용률이 다소 낮음. 일반적으로 보육시설의 운영시간이 오전 8시부터 오후 7시까지로 맞벌이부부의 출퇴근 시간에 맞춰져 있어 보육시설에 자녀를 맡기는 것이 충분히 가능하나, 자녀를 보육시설에 맡기는 것보다 조부모, 주변친지 등 추가적인 보육자의 보호에 맡기는 사례가 더욱 많기 때문에 활용율이 떨어지는 것으로 보임.
- 정부 정책이나 복지 정책은 도시저소득층의 보육, 장애인, 이주여성의 아동 보육 등에 맞춰져 있음. 국공립보육시설을 이들을 대상으로 우선 지원하고 있어 일반인들이 국공립보육시설을 이용하는 것이 용이하지는 못한 상황임. 따라서 일반인을 위하여 실제 활용이 가능한 보육시설이 필요한데, 이 같은 사각지대는 국공립 보육시설 확충으로 해결해 나가야 할 것으로 생각됨.
- 일본 육아지원의 흐름으로 민영화를 지적하고 있는데, 노인요양(수발)과 비교해 볼 때 민영화나 민간의 공급은 낮은 편이며, 준 시장(quasi-market) 체제에서도 공공의 개입도가 높은 편으로 보는 것이 적합함.



## ○ 보육서비스

- 보육서비스와 육아휴직을 동일 선상에서 평가하고 제언하고 있는데, 재고할 필요가 있음. 첫째, 육아휴직은 여성의 노동시장 이탈시기를 늘림으로써 임금 및 직무기술 발전, 나아가 승진 및 사회보험 수급액 등에 부정적인 영향을 주고 있음이 최근 OECD 및 EU의 중단 연구에서 밝혀지고 있음. 둘째, 육아휴직과 보육서비스는 둘 다 동시에 많이 제공되면 될수록 좋은 정책이라기보다는, 영아 보육서비스를 제도화하고 확장할 경우 영아대상 육아휴직의 필요성이 낮아지는 관계에 있음. 셋째, 보육서비스는 현금이 아닌 현물서비스로서의 장점 이외에도 어머니의 노동시장 이탈을 수반하지 않는다는 우수성을 지님. 즉, 휴직정책과 보육정책의 효과가 상이함. 따라서 정책의 우선순위를 놓고는 많은 논쟁이 가능하고, 또 필요함.
- 노르웨이의 보육서비스를 제시하면서(slide 9) 공급주체보다 정부의 재정보조가 더 중요한 것처럼 기술하고 있음. 북유럽의 경우, 교사 교육 및 프로그램 질 모두 공공 통제의 대상이 되고 있고, 개인보육은 주로 부모협동 보육이며, 민간시설도 영리시설보다는 비영리시설이 다수를 차지하고 있음. 이러한 점에서 개인보육이 정부의 통제나 규제 밖에 있는 한국과는 매우 상황이 다름.
- 덴마크 사례에서 좀 더 강조되어야 할 점은, 보육서비스가 아동의 생후 6개월부터 체계화되어 있다는 점임. 그리고 덴마크는 휴직에 대한 활용도와 정책 우선순위가 낮고, 보육정책 활성화를 통해 어머니의 전일제 근무를 지원하고 있는 대표적인 국가임.
- 출산율 자체를 높이는 것만큼, 이미 태어난 아동의 양질의 양육과 보호도 중요함. 어찌면 “띠”나 특정 “해”의 혼인 및 출산효과가 높은 한국의 상황에서 출산율은 계속 낮아지기보다 fluctuation을 보일 수도 있으며, 가임여성수가 감소하고 있기때문에 출산율 자체는 올라갈 가능성도 있음. 학대, 폭력, 사망, 빈곤, 건강, 발달기회 박탈 등으로부터 아동을 차단하고 보호하여 건강하고 생산적인 미래 노동력으로 성장하도록 하는 일도 마찬가지로 중요함.

### ○ 조세·재정 정책

- 재원확대 방안을 마련해야 함. 최근 서구에서 복지국가 재편 과제로 떠오르고 있는 사회투자 국가 등은 복지재원의 이전 문제가 중심과제가 되고 있는데 반해 한국은 복지자원 확대가 중요한 과제임. 비활성화인구의 활성화를 통한 세수기반을 확대하고, 불필요한 조세감면제도 폐지하고, 사회투자를 위한 국민들의 투자를 증대시킬 방안이 적극적으로 검토되어야 함.
- 서비스 확대가 한국사회에서 중요한 사회정책의 구성요소로 등장할 수 있었던 중요한 배경 중의 하나로 한국사회가 직면한 저출산 현상이 자리 잡고 있다는 것을 부정하기는 어려움. 이것은 두 가지 의미를 동시에 내포하고 있는데 사회서비스정책이 저출산 문제를 계기로 확대, 발전할 수 있는 우호적인 조건에 위치해 있을 수 있다는 점이고, 다른 하나는 사회서비스의 확대와 발전이 저출산과 관련된 문제로 제한 될 수도 있다는 것을 의미함. 아무것도 없는 상황에서 예산의 투입과 제도의 도입은 어쩌면 가뭄에 단비와 같은 존재가 될 수 있을 것임. 그러나 예산 확대와 제도도입이 양질전화를 이루어내지 못한다면 상징적 의미 이상의 가치를 가지기 힘들. 또한 사회서비스의 목적이 한국사회의 불평등 완화를 통한 모두가 일하고 돌보는 평등한 사회의 실현이 아니라 저출산과 같은 현상적 목적에 맞추어진다면 가족정책을 통한 보편적 돌봄과 생계부양은 어쩌면 요원한 과제일 수 있음. 일본의 경우처럼 지난 20년 동안 예산 확대, 제도도입과 개선을 통해 저출산 대응정책을 지속적으로 시행했지만 정책의 직접적 목적인 저출산 현상을 완화시키지 못했으며, 보편적 돌봄과 생계부양이 보장되는 사회로 진입하지도 못했음. 오히려 일본에서 가부장적 남성계부양자 모형은 아직도 강건하게 존치되고 있음. 즉, 가족정책의 핵심적 지향점 중에 하나로 보편적 돌봄과 생계부양의 실현을 받아들인다면 현재와 같이 저출산 문제를 계기로 가족정책을 확대하는 것은 ‘독배’를 마시는 것과 같을 수 있기 때문임. 또한 최근 프랑스의 합계출산율이 꿈의 출산율이라고 하는 2.0명을 넘어섰지만 이를 근거로 프랑스의 정책이 성공적이었다고 볼 수는 없음. 출산율 향상이라는 현상적 목표

로 제한한다면 성공적일 수 있지만 프랑스가 복지국가 재편의 과제를 수행하는 데 있어 어려움을 겪고 있고, 사회적 배제, 불평등, 양극화 문제 등이 개선되지 못한 상황에서 출산율 문제를 다른 사회복지문제가 분리해서 사고하기 어려움.

- 작년엔 새로마지 플랜이 발표되었는데 사업예산을 보면 5년동안 19조원을 투입한다는 것인데 겨우 GDP의 0.4% 수준에 불과하고, 여전히 유럽 등의 선진국에 비하면 매우 낮은 수준임. 20년 후면 초고령화사회가 될 전망인데 신속하고 과감한 투자가 필요하며, 투자라고 하면 재원에 대해 임시 투자 세금은 고려해볼 만 함. 임시투자세금은 투자하면 세금을 감해주는 것인데 저출산 문제가 직업과 연결되기 때문에 그것을 활성화하고 저출산 문제 펀드로 재투자하거나 출연하는 방식을 제안할 수 있음.
- 민간기업의 경우 사회 공헌을 하고 싶어도 못하는 경우가 많음. 조세 감면 대신 일정부분 사회공헌 펀드에 출연하는 방법도 고려될 수 있음. 그러면 중복투자나 쓸데없는 투자도 제고할 수 있을 것임.
- 정부의 정책을 보면 기획예산처, 보건복지부, 여성가족부, 청소년위원회 등 각 부처에서 시행하는 정책이 중복되는 것들이 많음. 예를 들어 출산 도우미도 중복되고 있다. 중복 투자를 막고 효율적으로 운영하는 방안을 고민할 필요가 있음.
- 저출산 문제를 해결하기 위한 인센티브로 세제 감면을 얘기하는데 조세감면은 많은 분야에서 끊임없이 얘기하는 것임. 이것을 정면돌파하기 위해서는 결국 다른 분야의 세금 인상 밖에 방법이 없는데, 이것은 정치적으로 풀기 어려운 점이 많음. 그렇다면 세출 구조조정이 되어야 하는데 복지 부분에 재정을 투입하는 것에 대해서는 어느정도 정책적 방향은 잡혀 있는 상태이고 재정을 효율적으로 운영하는 문제가 남아 있음.
- 공급주체보다 재정지원을 강조하는 기술은 한국의 해결방안을 제시하면서도 반복되고 있는데(slide 25, 27), 상당히 논란의 여지가 있음. 한국의 현재 상황에서는 취약지역과 취약계층을 중심으로 국공립 시설을 확충해 가면서, 평가인증제도를 통해 질 낮은 시설을 시장에서 퇴장토록 하고, 질 담보가 이루어진 이후에 공공의 지원을 강화하는 것이 순서가 맞음. 지나치게 과잉공급되어 있는 민간시

설에 무조건 공공투자를 확대하는 것은 바람직하지 않음.

- 프랑스의 정책은 아동수당 등 경제적 지원이 많이 되는 정책이고 이에 대한 비판론도 강함. 2005년 4월 발표 이후를 보면 저출산 대책에 개혁이 일어나고 있는 상황임. 셋째야 정책에 대한 것에서 한 자녀 가구에 대한 정책으로 재원의 분배에 대한 논의가 이루어지고 있는 것은 좀더 심도 깊은 논의가 필요할 것임. 많은 인구 학자들이 출산력 저하와 세제 지원 등의 정책과의 상관성에 대해 연구하고 있지만 아직은 효과가 없는 평가가 주류를 이루고 있음. 자녀를 낳고 기르는 것이 개인이나 가족에게 부담될 수밖에 없는 구조적인 환경에서는 이것이 저출산 문제가 가지고 있는 정책적 한계가 아닌가 함. 차차 국가와 사회가 이 부분을 떠안고 부담해 나가면서 풀어야 할 것임.

#### ○ 노동정책

- 산업화된 서구의 경험을 돌이켜 살펴보았을 때 출산력은 결국은 세 가지 정책방향과 밀접한 연관성을 가지고 있는 것으로 나타나고 있음. 첫째는 돌봄노동의 사회화를 통해 여성의 역할을 가족 내로 국한시키지 않고 시장과 가정에서 남성과 동등한 지위와 역할을 부여하려 했다는 점임. 여성에게 재생산 노동의 사회화는 여성이 출산과 양육으로 대표되는 재생산 노동의 부담을 경감함으로써 직장과 가족생활이 상호배제적인 선택의 문제가 아니라 양립 가능한 대안으로 자리매김 하게 된 것임. 출산과 양육이 더 이상 노동시장에서 여성의 삶을 왜곡시키는 요인으로 작용하지 않았다는 점임. 두 번째는 첫 번째 요인의 동전의 다른 면과 같은 것으로 재생산 노동의 사회화를 가능하게 했던 적극적 노동시장 정책이라고 할 수 있을 것임. 재생산 노동의 사회화는 기존에 가족에서 사적으로 이루어졌던 재생산 노동을 대체할 사회적 일자리의 창출을 요구했고, 공급측면의 적극적 노동시장정책(완전고용정책)은 바로 재생산 노동을 사회화시킨 공적 서비스부분의 고용 확대로 이어졌음. 앞서 노동시장의 요구에서 언급했듯이 단순히 노동시장의 요구를 수동적으로 기다리기보다 적극적으로 그 요구를 만들어 나갔

다는 점임. 마지막으로 보편주의 문제로 정리될 수 있을 것임. 노르딕 국가들이 1990년 초 중반의 경제적 위기에도 불구하고 부모권과 노동권 지원의 걱정수준을 유지하고, 2000년대 들어서 가족정책을 더욱 확대할 수 있는 주요한 근거는 노르딕 국가들의 가족정책이 보편주의에 근거했기 때문임. 특정정당이 다수당이 되었던 경험이 거의 없는 노르딕 국가들의 상황에서 제도의 보편주의적 확대는 사회적 합의를 이끌 수 있는 유력한 대안이 될 수 있었을 것임. 특히 매 시기마다 노르딕 국가들이 새로운 사회적 위협에 대응하기 위해 다양한 사회적 연대를 모색하고 계급과 계층을 초월해 부·모가 유력한 압력집단을 형성한 것은 가족정책의 보편적 성격을 강화하는 중요한 동인이었다는 점을 주목할 필요가 있음. 특히 한국과 같이 진보와 보수의 대립과 정책을 둘러싼 이해집단의 대립이 첨예한 사회에서 정책의 보편성 확대는 역설적이게도 정책의 유지와 성패를 좌우하는 중요한 토대가 될 것임. 결국 한국가족정책이 저출산 현상의 ‘독배’를 마시지 않기 위해서는 가족정책이 지향하는 목적을 분명하게 제시할 필요가 있으며, 가족정책의 보편성을 확대, 강화할 필요가 있는 것임.

- 저출산 현황과 원인(slide 5)에서 좀 더 거시적인 측면이 추가될 수 있을 것임. 신자유주의 경제체제 하에서 노동시장 이탈이 가져오는 미래 불안은 가중되고 있고, 사회보호(social protection)의 약화와 더불어 많은 부분이 개인의 책임이 되고 있음. 노동시장 재진입 장벽이 높은 한국의 경우 이러한 불안정과 불확실성의 두려움은 더욱 심각하기 때문에 노동시장 attachment의 중요성이 점점 커지고 있음. 이는 가족(형성 및 유지)과 노동시장 유급노동의 양립이 힘들 때 출산포기를 선택할 가능성이 높아짐을 의미함.
- EU의 성공사례(slide 6) 및 한국 정책제언(slide 26)에서 파트타임 고용을 강조하고 있는데, 여성의 시간제 근무를 증가시키는 방향의 정책추진은 진정한 이인소득자 모형(dual earner model)으로의 전환으로 보기 어려우며, 자녀 양육을 여성의 책임으로 보는 기존의 논의와 차이가 없는 셈임. 어머니의 근로시간을 줄여 일과 가족을 양립할 것을 기대하기 때문이며, 더구나 전일제 상용직이 아닌 모든 형태의 비정형 근로에 대해 차별이 존재하는 한국의 상황에서 이러한 논의는 매

우 주의해야 함. 시간비례 임금을 법제화하고, 사회보험 가입 등에서 혜택을 동등하게 한다고 해도, 시간제로 근무한 여성의 노후소득이 줄어드는 영향은 피할 수 없을 것이며, 특정 정책의 파급효과 역시 충분히 감안하여야 함.

- 유럽 내에서도 네덜란드처럼 여성에게 시간제 근무형태 위주의 고용을 추진하는 국가가 있는가 하면, 덴마크처럼 남녀 모두 전일제 근로를 할 수 있게 하여 이 인소득자 모형을 지향하면서 동시에 사회서비스를 통한 가족지원을 체계화시키는 나라도 존재함. 단순히 여성의 고용율이 올라가는 것이 중요한 것이 아니라, 특정 고용형태로 인해 누적되는 임금차이와 노후 소득불안정이 또 다른 사회문제를 낳을 수 있다는 점을 총체적으로 인식하는 것이 필요함.
- 한국 사회에 통용될 수 있는 보편성과 특수성을 봐야함. 일-가족양립과 파트타임 문제를 보편적으로 적용하기 어려움. 파트타임 증대로 노동 유연성을 확보하고, 이를 통해 보육부족을 보완한다는 것이 실제적으로 출산율 증대에 긍정적이라는 경험적 결과를 찾기 어려움. 더욱이 이러한 정책을 취하는 국가(독일-미니잡, 영국-반일제 보육(3~5세) 등)들에서 여성과 아동빈곤율이 높다는 사실을 주목해야 함. 고용과 경제적 안정이 출산율의 전제라는 점을 기억할 필요가 있음. 예를 들어 1990년 2.14명이던 출산율이 1996년 1.6명까지 하락한 스웨덴의 사례는 이를 반증하는 대표적인 예임.

#### ○ 이질적 역사, 문화 환경 고려

- 많은 서유럽의 사례를 들고 있는데 국가별로 분류해서 접근하는 것이 필요함. 서구 유럽이나 우리나라를 포함한 동아시아 국가들은 다른 역사적, 문화적 환경을 가지고 있음. 유럽 내에서도 그리스, 스페인 등과 같은 국가는 카톨릭이 강하고 가부장적인 전통적인 문화가 비교적 강한 반면에, 프랑스, 스웨덴 등은 카톨릭을 벗어나 사회문화적으로 많이 변화하였음. 따라서 그리스, 스페인 등과 같이 가부장적 전통을 가지고 있고 여성의 사회 활동이 비교적 제약되는 유럽의 국가들과 동아시아는 유사한 문화 환경을 가지고 있다고 볼 수 있음. 이들 국가들이 초저

출산을 보이는데, 특히 우리나라가 유독 저출산 현상을 보이는 것은 IMF 이후 경제 불안정, 고용 불안정이 나타남과 동시에 자녀 사교육비 부담이 높아지면서 1980년대 중반 이후 인구대체수준이었던 합계출산율이 급격히 떨어진 것임. 다른 국가의 사례를 볼 때는 그 나라의 전통과 문화를 같이 보고 비교해야 함.

#### ○ 정책의 체감도 제고

- 출산을 미루고 있는 사람들을 감동시킬만한 대책이 나와야 함. 새로마지 플랜은 골고루 분배하는 식의 종합대책으로 감동이 없으며, 19조원을 투입해서 한다고 하지만 출산을 미루고 있는 중산층에게는 돌아가는 것이 없음. 자녀 보육비용을 절감한다고 하다 한계가 있는 실정이고 사회협약을 체결하여 양성평등 등 사회 환경을 조성한다고 하는데 호지부지 넘어가기 쉬운 부분임. 좀더 적극적으로 감동시킬 만한 대책 마련에 부심해야 함.

#### ○ 추진조직의 협업과 비효율성 제거

- 저출산 문제에 대한 종합 대책 추진을 위해 조직체계를 일원화할 필요가 있음. 보건복지부는 복지부 나름대로, 여성가족부는 보육정책 중심으로 나름의 정책에 공을 들이고 있는데, 서로 협의가 돼서 아이디어를 공유하고 중복 사업을 규제 해나가야 함. 사업이 각 부처별로 진행되다 보니, 특히 공무원 조직에서 이런 사업은 영역 싸움이 돼서 진척이 어려움. 이것을 체계적으로 정비하여 내실을 기하고 재원 문제 등 현실적인 문제를 적극적으로 해결해 나가야 함.
- 정부 조직의 역할 관계에 대해서 지적해 주셨는데, 사실상 유사정책으로 혹은 각 정책이 각각 시행되다보니 비효율적인 부분이 많은 것이 사실임. 또 저출산 자체가 내용이 워낙 광범위해서 그런 경향이 강함. 여러 연구에서 밝혀진 바와 같이, 저출산의 요인 분석만 봐도 그 영역이 경제, 사회, 가치 등 많은 영역에서 서로 얽혀있음. 앞으로 이러한 비효율의 문제를 풀어가는 것도 과제로 남아 있음.

## ○ 기타(양성평등, 가치관 등)

- 전반적으로 발제문에 노동시장에서의 남녀평등, 보살핌 노동에서의 남녀평등 등이 충분히 녹아들지 않았음. 종합대책은 출산율 제고를 위해서만 선정되어서는 안 되며, 전반적인 양성평등, 취업 및 고용지속성에의 영향, 노후에 미치는 파급 효과 등을 모두 감안하는 것이어야 함. 이렇게 맞물려 있는 문제영역에 대해 좀 더 비판적으로 인식하고 감안해야 하며, 정책 제언도 좀 더 면밀히 재검토되어야 할 것으로 생각됨.
- 발제자가 일본의 사례를 검토하고 시사점을 도출하는 과정에서는 양성평등이 강조되고 있음에도 불구하고, 정책제언은 그러한 문제제기를 정확히 반영하고 있다고 보기 힘들. 특히 가정과 직장의 양립을 여성의 문제로만 언급한 점에서 그러함(slide 24, 26, 27).
- 다자녀 가구에 혜택을 확대하는 것은 필요하나, 1인 가구에 불이익(penalty)이 주어져서는 안 됨. 개인의 선택을 강제하는 것이 바람직하지 않기 때문임.
- 발표내용을 보면 ‘가치’요인이 상당히 빈약하게 다루어지고 있음에도 불구하고 전반적으로 ‘가치관’의 요인이 부각되고 있는 것 같아 혼란스러움. 예를 들어 양성평등을 사회적 환경 문제라고 보았는데 이것도 사실은 가치의 문제가 아닌가, 그런 점에서 ‘가치관’을 둘러싼 의미가 명확하지 않음. 또 고령, 즉 연령적 요인인 간과되고 있음. 여성의 사회진출이 많아지고 만혼이 많아지면서 생식보전이 많이 열악해진 요인도 있는 것으로 생각됨. 서구적인 가치관이나 피임법이 보급되면서 많은 사회, 인구학자들은 현재와 같은 저출산 현상을 거의 예견했음.
- 동거 및 이혼 등의 증가를 가정안정성의 위해로 바라볼 수 있는지에 대한 문제와 이러한 현상이 저출산의 원인이라고 지적하는 것은 적절하지 않을 수도 있음. 서구에서 출산율이 높은 대부분의 국가에서 혼외 출산율이 높고, 동거율이 높다는 것은 주지의 사실임.



# 제7차 저출산·고령사회포럼

- 저출산 대응 지방정부의 역할과 전략 -

■ 일시: 2007년 2월 27일 (화) 15:00 ~ 18:30

■ 장소: 한국보건사회연구원 본관 2층 대회의실

■ 좌장: 조남훈 (저출산·고령사회연구센터 소장)

■ 주제 발표 및 토론자

- 주제발표

이삼식 (한국보건사회연구원 저출산정책팀장)

“지방자치단체의 저출산 대응 실태와 개선 방안”

정봉한 (부산광역시청 저출산대책팀)

“저출산 대응 모범 사례 I: 부산시”

오문순 (경기도 교육청 학교설립과 사무관)

“저출산 대응 모범 사례 II: 경기도”

- 지정토론

강도태 (보건복지부 인구여성정책팀장)

김동섭 (조선일보 사회부 기자)

김애령 (국무조정실 여성정책과장)

김필두 (한국지방행정연구원 수석연구원)

엄연숙 (서울특별시청 저출산대책반장)

정재욱 (창원대학교 행정학과 교수)

최 순 (동아대학교 사회·사회복지학부 교수)



## 지방자치단체의 저출산 대응 실태와 개선 방안<sup>1)</sup>

이삼식 (한국보건사회연구원 저출산정책팀장)

### I. 시작하는 말

우리나라의 합계출산율은 1983년에 인구대체수준(2.1명)으로 감소하였으며, 그 후에도 감소세가 지속되어 2000년대에 들어 약 1.0명 수준의 세계적인 초저출산현상이 지속되고 있다. 저출산으로 인한 노동공급 부족, 노동력 고령화, 노동생산성 저하 등이 예상되고 있으며, 노인인구 증가로 연금, 건강보험 등 사회보험의 안정성 위협받고 있다. 저출산·고령화에 효율적·체계적으로 대응하기 위해서는 무엇보다도 저출산 대응 인구정책의 개발 및 집행에 있어서 중앙정부와 지방정부간의 적절한 역할 분담이 필요하다.

현실적으로 지방자치단체별로 지역 실정에 맞는 독자적 정책 추진의 한계성이 존재하며, 지방자치단체는 중앙부처의 지시나 방침을 단순히 집행하는 경우가 많고, 중앙정부는 정책수요·자원·재정·부담능력 등 지역별 차이를 고려한 정책 개발이 미흡한 실정이다. 또한 지방자치단체의 독자적 지원시책들도 체계적이거나 포괄적이지 못한 실정이다.

이와 관련하여, 본 고에서는 지방자치단체에서 저출산 대응 인구정책을 체계적·효과적으로 개발·추진하기 위한 방안을 강구하고자 한다. 이를 위해 우선적으로 지역

1) 본 고는 2006년 보건복지부 연구용역으로 수행한 「지방자치단체 저출산 대응 인구정책 효과성 분석 및 우수정책 개발 촉진방안」의 결과 중 일부를 요약한 것이다.

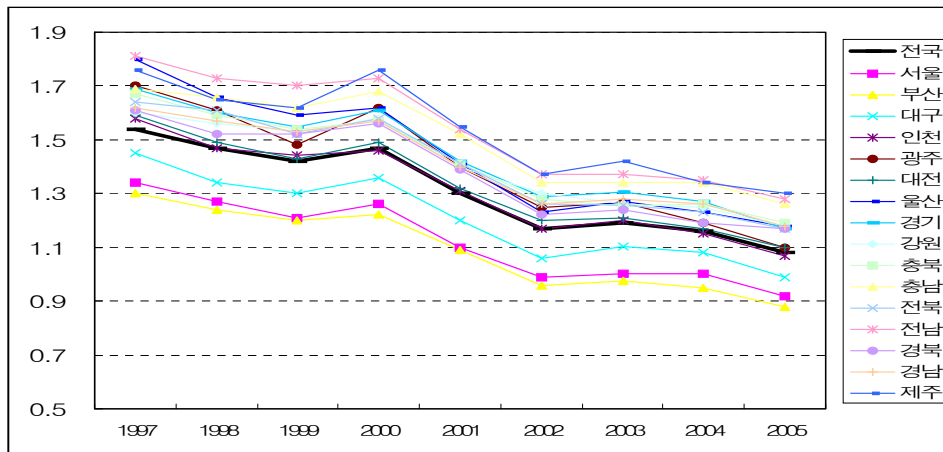
인구를 진단하여 저출산 대응 지역밀착형 인구정책의 필요성을 제기하고자 한다. 이어서 지방자치단체의 저출산 대응 실태를 분석하고, 이를 토대로 지역밀착형 저출산 대응 인구정책 촉진 방안을 제안하고자 한다.

## II. 지역인구 진단

### 1. 인구변동요인 진단

합계출산율 수준은 모든 시·도에서도 예외 없이 급격하게 감소하고 있는 것으로 나타난다(그림 7-1참조). 2005년 기준으로 전국 수준인 1.08 이하의 합계출산율을 보인 시·도는 부산(0.88), 서울(0.92), 대구(0.99), 인천(1.07), 경남(1.08) 등이며, 광주와 대전의 합계출산율도 1.1로 전국 수준과 유사하게 나타난다.

[그림 7-1] 시·도별 합계출산율 변동 추이, 1997~2005



2005년 기준으로 조출산율이 전국 평균(9.3%) 미만 수준을 보인 기초자치단체의 비율은 65.0%에 이르고 있다. 조출산율 수준의 분포는 시·도별로 큰 차이가 존재한다. 구체적으로 전국 평균미만 수준의 기초자치단체 비율이 50% 이상인 시·도는 부

산(93.8%), 경북(91.3%), 전북(85.7%), 전남(81.8%), 대구·충남·경남(각 75.0%) 순이다. 조출산율이 전국 평균미만인 기초자치단체 비율이 50%미만인 시·도는 제주(0%), 경기(16.1%), 대전·울산(40.0%) 등 4지역에 불과하다. 조출산율이 가장 낮은 기초자치단체가 집중된 지역으로는 경북, 경남, 부산, 대구로 모두 영남지역이다. 조출산율이 가장 낮은 지역으로는 경남 남해군(4.7%), 경북 청도군(5.2%), 광주 동구(5.5%), 충북 괴산군(5.5), 부산 영도구(5.6%) 순이다(표 7-1 참조).

〈표 7-1〉 전국에서 조출산율(%)이 낮은 기초자치단체 순위 현황(2005년)

순위	지역	조출산율(%)	순위	지역	조출산율(%)	순위	지역	조출산율(%)
1	남해군	4.7	11	부산 동구	6.0	21	봉화군	6.3
2	청도군	5.2	12	창녕군	6.0	22	진도군	6.4
3	광주 동구	5.5	13	합천군	6.0	23	광주 남구	6.4
4	괴산군	5.5	14	대구 중구	6.2	24	부안군	6.4
5	부산 영도구	5.6	15	고성군	6.2	25	청송군	6.4
6	예천군	5.7	16	부산 금정구	6.2	26	상주시	6.5
7	의성군	5.8	17	영덕군	6.2	27	보성군	6.5
8	부산 중구	5.8	18	부산 서구	6.2	28	인천 강화군	6.6
9	고창군	5.8	19	부산 동래구	6.3	29	부산 강서구	6.7
10	의령군	6.0	20	문경시	6.3	30	임실군	6.7

지역간 저출산 원인 구조는 수준에서 다소 차이가 있으나, 인구학적으로 초혼연령 상승, 사회경제적으로 고용·소득 불안정, 일·가정 양립 곤란, 육아지원 기능 미흡, 자녀양육비용의 부담 증가 등으로 공통적으로 나타난다. 자녀 출산 및 양육 관련 가치관도 지역간에 유사하게 나타난다. 예로, 미혼여성의 결혼에 대한 긍정적인 태도는 도시의 경우 48.9%, 농촌의 경우 50.3%이며, 기혼여성의 자녀에 관한 긍정적인 태도는 도시 63.3%, 농촌 68.6%로 나타난다(한국보건사회연구원, 2005). 기혼여성들이 출산을 중단한 이유로는 농촌에서 양육·교육비용부담, 소득부족, 육아시설 부족 등이 상대적으로 높고, 도시에서는 부부만의 생활영위, 직장차별, 주택마련 등이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 7-2〉 지역별 출산중단(단산) 이유(2005년)

(단위: %)

구분	전국	도시	농촌
소득·고용불안정	17.1	16.8	18.5
양육·교육 비용 부담	29.8	28.9	33.0
육아인프라 부족	2.1	2.0	2.5
일·가정 양립곤란	1.7	1.7	1.5
여가 및 자아성취 곤란	3.1	3.3	2.3
출산건강 문제	4.9	4.8	5.3
자녀수 충분	32.2	33.0	29.3
고연령	5.5	5.8	4.5
기타	3.6	3.8	3.1
계	100.0	100.0	100.0
(명)	(2,811)	(2,204)	(605)

자료: 한국보건사회연구원, 『2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사』, 2005.

2005년도 조사망률(인구 1,000명당 사망자수)은 5.2로, 전국수준 이하로 나타나 시도들은 서울·울산(3.9), 대전(4.0), 경기(4.1), 광주(4.2), 인천(4.4), 대구(4.6) 등이며, 전국수준 이상으로 나타나 시도들은 부산(5.3), 전남(8.9), 경북(7.8) 등이다. 이와 같은 조사망률 차이는 사망수준보다는 인구구조의 차이에 기인한 것으로 볼 수 있다. 즉, 인구고령화가 심각한 지역일수록 노인층 비율이 높아, 조사망률도 높게 나타나는 것으로 해석된다.

국내이동만을 감안한 순이동률(전입율-전출율)이 음(-)인 경우에는 인구의 유출을 의미하며, 반대로 정(正)적인 경우에는 인구의 유입을 의미한다. 전입율과 전출율은 전체 인구 1천명당 전입인구 또는 전출인구로 산정한다. 순이동률이 부로 나타난 시·도는 서울, 부산, 대구, 광주, 울산, 강원, 충북, 전남·북, 경북, 제주로 11개 시·도에 이른다. 인천, 대전, 경기, 충남, 경남 등 5개 시도는 전입인구가 전출인구를 초과하였다.

〈표 7-3〉 시·도별 총 혼인건수 대비 국제결혼건수 비율

(단위: %, 건)

구분	여자					남자						
	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년		
전국	3.1	3.6	6.3	8.2	9.9	31,180	1.6	1.6	2.1	3.2	3.8	11,941
서울	3.3	3.6	6.5	9.2	10.7	7,637	2.3	2.0	2.6	4.1	5.4	3,870
부산	3.1	3.6	6.7	7.0	7.4	1,408	1.9	1.6	2.2	2.7	3.0	569
대구	1.8	2.1	4.4	6.0	7.7	1,014	0.7	0.7	1.1	1.8	2.0	266
인천	3.2	3.8	7.4	9.8	12.2	2,015	1.3	1.1	1.8	3.2	4.2	697
광주	1.9	2.1	4.1	6.8	6.4	498	0.5	0.5	0.9	1.5	1.4	109
대전	2.3	2.5	4.6	6.7	8.6	779	0.7	0.5	1.0	2.0	2.5	225
울산	1.8	2.3	4.2	5.5	8.1	560	0.4	0.5	0.7	1.2	1.8	126
경기	3.3	3.6	6.4	8.5	10.1	7,341	1.2	1.2	1.8	2.8	3.6	2,621
강원	3.0	4.1	7.0	7.4	9.1	769	0.6	0.8	1.0	1.9	1.8	155
충북	2.9	4.5	7.9	9.5	11.0	920	0.5	0.5	1.0	2.6	2.0	168
충남	3.7	4.6	7.1	9.0	11.4	1,378	0.5	0.5	0.7	1.3	1.8	212
전북	4.3	4.2	7.0	11.8	13.6	1,385	0.6	0.7	0.8	2.7	2.1	212
전남	3.7	4.6	7.8	10.6	13.3	1,327	0.4	0.5	0.7	1.8	1.2	119
경북	2.4	3.3	5.9	7.4	10.2	1,489	0.5	0.5	0.7	1.1	1.2	170
경남	2.5	2.6	4.4	5.9	8.8	1,636	0.7	0.6	0.7	1.4	1.4	252
제주	2.0	2.9	6.0	8.1	6.8	231	2.6	2.4	2.7	4.6	2.9	97

자료: 통계청, 『인구동태통계』, 각 연도.

최근 한국사회에서 국제결혼이 급격히 증가하고 있으며, 주된 이유로는 결혼적령기에 있는 농촌남성들이 결혼할 여성들을 찾지 못하고 있기 때문이다. 국내에 거주하는 여성 결혼이민자의 출신국은 중국(중국동포가 거의 반절을 차지), 일본, 필리핀, 베트남, 태국, 몽골, 러시아 등이다. 신부가 외국인인 국제결혼건수는 2001년 10,006건, 2003년 19,214건, 2004년 25,594건, 2005년 31,180건 등으로 급격한 증가세에 있다. 신랑이 외국인인 국제결혼건수도 2001년 5,228건에서 2005년 11,941건으로 증가하고 있다. 처나 남편이 외국인 국제결혼 총수는 2001년 15,234건에서 2005년 43,121건으로 증가하였다.

총 혼인건수 대비 국제결혼건수의 비율을 살펴보면, 외국인 처 기준이나 외국인 남편 기준 모두 급격하게 증가하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 2001년 4.7%(외국인 처 3.1%, 외국인 남편 1.6%)에서 2005년에는 무려 13.7%(외국인 처 9.9%, 외국

인 남편 3.8%)로 증가하였다. 즉, 2005년 결혼 100쌍 중 약 14쌍이 국제결혼이다. 국제결혼은 외국인의 이주를 의미하며 다소 시간적 차이가 있으나 후세대의 규모에도 영향을 미쳐 장기적으로는 지역 인구의 규모와 구조에 상당한 영향을 미치게 될 것이다. 국제결혼 비율은 외국인 처 기준으로 전북(13.6%), 전남(13.3%), 인천(12.2%), 충남(11.4%), 충북(11.0%), 서울(10.7%), 경기(10.1%) 순으로 높았다. 처와 남편 모두를 합한 국제결혼 비율은 인천(16.4%), 서울(16.1%), 전북(15.7%), 전남(14.5%), 경기(13.7%), 충남(13.2%) 충북(13.0%) 순으로 나타났다.

2005년 조출산율과 조사망률의 차이인 자연증가율은 전남에서만 음(-)일 뿐, 나머지 시도는 양(+)으로 나타났다. 사망자가 출생아를 역전하여 음(-)의 자연증가율을 보인 기초자치단체수는 총 89개(38.0%)에 이르고 있다. 시·도별로 서울, 대전, 울산, 제주에는 전혀 없고, 충북 5, 충남 10, 전북 10, 전남 16, 경북 18, 경남 11, 강원 7 등에 집중되어 있다. 부산도 16개 구 중 5지역이 음(-)의 자연증가율은 나타났다.

인구성장률이 마이너스로 나타나고 있는 시·도는 부산, 대구, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북 등으로 대부분 유출인구가 유입인구를 초과하기 때문이다. 자연증가율과 순이동률 모두 음(-)으로 나타난 시·도는 전남이 유일하다. 인구성장률이 음(-)으로 나타나는 시·군·구는 154지역(65.8%)이다. 시도별로는 서울 15, 부산 12, 대구 6, 인천 4, 광주 3, 대전 2, 울산 3, 경기 7, 강원 15, 충북 10, 충남 10, 전북 12, 전남 19, 경북 19, 경남 15, 제주 2 등이다. 자연증가율은 양(-)이나 이동률이 음(-)인 시·군·구는 87지역이며, 반대로 순이동률이 양(+)이나 자연증가율이 음(-)인 시·군·구는 10지역에 불과하다. 자연증가율과 순이동률 모두 음(-)으로 나타난 시·군·구는 79지역에 이르며, 특히 충남, 전남·북, 경남·북에 집중되어 있다. 이들 지역에서는 인구규모 감소와 인구구조 고령화가 가속될 것으로 보인다.



〈표 7-4〉 시·도별 인구증감 현황(2005년)

구분	인구성장률	시군구	음(-)의 자연증가율	음(-)의 인구성장률	자연증가+ 순이동 -	자연증가 - 순이동 +	자연증가 - 순이동 -
전국	0.41	234	89 (38.0)	154 (65.8)	87	10	79
서울	0.00	25	0 ( 0.0)	15 (60.0)	19	-	-
부산	-0.86	16	5 (31.3)	12 (75.0)	7	-	5
대구	-0.64	8	1 (12.5)	6 (75.0)	5	-	1
인천	0.90	10	2 (20.0)	4 (40.0)	4	2	-
광주	0.00	5	1 (20.0)	3 (60.0)	2	-	1
대전	0.79	5	0 ( 0.0)	2 (40.0)	4	-	-
울산	0.57	5	0 ( 0.0)	3 (60.0)	4	-	-
경기	2.27	31	3 ( 9.7)	7 (22.6)	7	2	1
강원	-0.65	18	7 (38.9)	15 (83.3)	9	-	7
충북	-0.09	12	5 (41.7)	10 (83.3)	6	1	4
충남	0.45	16	10 (62.5)	10 (62.5)	2	1	9
전북	-1.25	14	10 (71.4)	12 (85.7)	3	1	9
전남	-1.13	22	16 (72.7)	19 (86.4)	5	1	15
경북	-0.37	23	18 (78.3)	19 (82.6)	2	1	17
경남	0.48	20	11 (55.0)	15 (75.0)	5	1	10
제주	0.37	4	0 ( 0.0)	2 (50.0)	3	-	-

자료: 통계청, 「인구주택총조사 결과」, 2005.

## 2. 지역인구 규모 및 구조 진단

총인구 대비 노인인구 비율(고령화 수준)을 시·도별로 살펴보면, 2005년 현재 전남이 17.7%로 가장 높고, 다음으로 경북 14.4%, 충남 14.3%, 전북 14.2% 순으로 이들 시·도는 이미 고령사회로 진입하였다. 노인인구 비율이 7% 미만인 시도는 울산(5.4%)이 유일하였다. 나머지 시·도는 고령화사회에 진입하였지만 아직 고령사회로의 진입까지는 다소 시간이 있는 것으로 분석되었다. 다만, 이들 지역 중 강원(12.9%), 충북(12.1%), 경남(10.9%), 제주(10.1%)가 다른 지역에 비해 고령화 수준이 상대적으로 높아 곧 고령사회로 진입할 것으로 보인다.

시·도별 고령화 속도는 대체적으로 대도시에서 상대적으로 늦고, 군(郡)지역을 포

함하고 있는 도(道)지역에서 상대적으로 빠른 것으로 전망된다. 전남의 경우 이미 2010년에 초고령사회로의 진입이 예상되고 있으며, 전북과 경북도 2010년대 후반에 초고령사회로 진입할 것으로 전망되고 있다. 나머지 시·도들은 20년대에 초고령사회로의 진입이 예상된다.

〈표 7-5〉 시·도별 노인인구(65세 이상) 비율 변동 추이

(단위: %, 년)

구분	고령화 수준(노인인구 비율(%))						특정 노인비율 도달 시기				
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
전국	3.8	4.3	5.1	5.9	7.2	9.3	2000	2018	2026	18	8
서울	2.5	2.9	3.5	4.2	5.3	7.3	2005	2019	2027	14	8
부산	2.3	2.6	3.5	4.5	6.1	8.7	2000	2016	2023	16	7
대구	2.7	3.1	3.9	4.5	5.9	8.0	2003	2018	2025	15	7
인천	2.9	3.3	4.0	4.4	5.5	7.1	2005	2021	2027	16	6
광주	3.1	3.4	4.1	4.6	5.5	7.1	2005	2021	2029	16	8
대전	3.0	3.3	4.1	4.5	5.4	7.0	2006	2022	2029	16	7
울산	2.9	2.9	3.1	3.3	4.0	5.4	2011	2021	2027	10	6
경기	3.7	4.0	4.5	4.8	5.7	7.3	2005	2023	2029	18	6
강원	4.2	5.1	6.7	8.0	9.8	12.9	1992	2008	2021	16	13
충북	5.2	6.0	7.3	8.1	9.6	12.1	1990	2003	2023	13	20
충남	5.5	6.3	7.9	9.9	11.9	14.3	1998	2005	2024	7	19
전북	4.8	5.7	7.4	9	11.1	14.2	1990	2005	2017	15	12
전남	5.5	6.1	7.9	10.6	13.4	17.7	1988	2001	2010	13	9
경북	5.5	6.8	8.4	9.6	11.4	14.4	1986	2005	2018	19	13
경남	4.8	5.4	6.4	7.4	8.9	10.9	1994	2014	2023	20	9
제주	5.1	5.1	6.0	6.7	8.2	10.4	1996	2015	2025	19	10

자료원: 통계청, 「특별인구추계」, 2005.

시·군·구별 고령화 수준을 살펴보면, 전국 234 시·군·구 중 노인인구 비율이 30% 이상이 되는 시·군·구는 16지역(6.8%)이며, 초고령사회의 기준이 되는 20%부터 30% 미만 사이에 있는 시·군·구는 44지역(18.8%)으로 총 60개 시군구(25.6%)가 초고령사회로 이미 진입하였다. 노인인구 비율 14%를 초과하여 20% 미만이 되는 시·군·구는 37지역(15.8%)이었다. 따라서 고령사회에 이미 진입한 시·군·구는 총 97지역으로

전체 시군구 중 41.4%에 이르렀다. 아직 고령화사회(노인인구 비율 7%)로 진입하지 않은 시·군·구는 49지역에 불과하였다. 한편, 노인인구 비율이 30% 이상으로 가장 높은 시군구들은 충북 괴산군, 전북 장수군, 임실군, 순창군, 전남 곡성군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 함평군, 경북 군위군, 의성군, 청도군, 예천군, 경남 의령군, 산청군, 합천군으로 나타났다. 초고령사회로 이미 진입한 시·군의 분포는 인천 2지역, 충북 5지역, 충남 5지역, 전북 8지역, 전남 16지역, 경북 13지역, 경남 10지역 등으로 나타났다.

〈표 7-6〉 노인인구(65세 이상) 비율에 따른 시·군·구 분포(2005년)

(단위: 수)

구분	시군구 수	노인인구비율				
		0~7%미만	7%~14%미만	14%~20%미만	20~30%미만	30%이상
전국	234	49	88	37	44	16
서울	25	11	14			
부산	16	2	13	1		
대구	8	2	6			
인천	10	5	3		2 <sup>1)</sup>	
광주	5	3	2			
대전	5	3	2			
울산	5	4	1			
경기	31	11	16	4		
강원	18		7	11		
충북	12	1	4	2	4 <sup>2)</sup>	1 <sup>3)</sup>
충남	16	2	2	7	5 <sup>4)</sup>	
전북	14		3	2	6 <sup>5)</sup>	3 <sup>6)</sup>
전남	22	1	3	2	11 <sup>7)</sup>	5 <sup>8)</sup>
경북	23	1	5	4	9 <sup>9)</sup>	4 <sup>10)</sup>
경남	20	2	6	2	7 <sup>11)</sup>	3 <sup>12)</sup>
제주	4	1	1	2		

주: 1)강화군, 옹진군, 2)보은군, 옥천군, 영동군, 단양군, 3)괴산군, 4)금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 예산군, 5)정읍시, 김제시, 진안군, 무주군, 고창군, 부안군, 6)장수군, 임실군, 순창군, 7)나주시, 담양군, 구례군, 강진군, 해남군, 무안군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 8)곡성군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 함평군, 9)상주시, 문경시, 청송군, 영양군, 영덕군, 고령군, 성주군, 봉화군, 임실군, 10)군위군, 의성군, 청도군, 예천군, 11)합안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 함양군, 거창군, 12)의령군, 산청군, 합천군

자료: 통계청, 『2005년 인구 및 주택 총조사』, 2005.

### 3. 지역인구 진단 결과의 시사점

현실적으로 지방자치단체간 인구상황은 동일하지 않으므로, 중앙정부에서 기획된 정책을 모든 지역에서 획일적으로 적용하기에는 무리가 있다. 지역의 제 인구특성들을 고려한 종합적이고 장기적인 지역인구계획을 수립하고, 이를 토대로 지역밀착형 저출산 대응 인구정책을 추진할 필요가 있다.

농촌지역의 출생아수 급감은 저출산 현상과 가임인구 초과전출의 이중적 원인에 기인한다. 따라서 가임인구의 배출요인(push factor)을 극소화하고 타 지역으로 유출된 가임인구의 흡입요인(full factor)을 극대화하는 인구이동정책에도 중점을 둘 필요가 있다. 노인인구 비율이 높은 지역은 생산층 인구가 상대적으로 적어 출산에 유리한 지역사회환경을 조성하는데 필요한 인력이 부족하는 등의 인구문제가 나타날 전망이다. 따라서 고령화 지역에서는 출산관련 환경조성에 노인인력 활용을 극대화하는 노력도 필요하다.

## Ⅲ. 지방자치단체의 저출산 대응 실태

### 1. 저출산 대응 환경적 제약 요인

#### 가. 지역사회 분위기 미흡

지방자치단체장이나 지방의원들의 저출산 심각성에 대한 인식정도는 높은 편이나, 지역별로는 대도시(구 지역) 지도자들의 인식정도가 상대적으로 낮다. 즉, 심각한 것으로 인식하는 비율(매우 심각 포함) 89.8%(매우 심각 36.7%), 광역자치단체장 89.8%, 기초자치단체장 90.1%(구청장 84.6%, 시장 90.0%, 군수 94.9%)로 나타났다.

대도시에는 인구가 많을 뿐만 아니라, 젊은층 인구가 계속 유입해오고 있어 저출산 문제에 대한 심각성 정도를 상대적으로 덜 느끼고 있는 것으로 해석된다. 또한 저출산 대응관련 지역사회 분위기 조성을 위한 지방자치단체장의 활동은 극히 미흡

한 실정이다. 지방자치단체 선거('06. 5. 31) 이후 저출산 대응 관련 지자체장 활동의 경우 지자체 주관 행사는 전체 1.1회, 광역 2.6회, 기초 0.9회(구 1.3회, 시 0.9회, 군 0.7회), 중앙정부행사참여는 전체 0.4회, 광역 0.6회, 기초 0.4회(구 0.4회, 시 0.2회, 군 0.4회)로 나타났다.

〈표 7-7〉 저출산 관련 지방자치단체장의 인식도에 관한 견해

(단위: %, 지자체)

구분	매우 심각한 문제로 인식	심각한 문제로 인식	별로 심각 않은 문제로 인식	전혀 심각않은 문제로 인식	계(지자체)
전국	36.7	53.1	10.2	-	100.0(177)
광역자치단체	56.3	31.3	12.5	-	100.0( 16)
기초자치단체	34.8	55.3	9.9	-	100.0(161)
대도시(구)	28.8	55.8	15.4	-	100.0( 52)
중소도시(시)	38.0	52.0	10.0	-	100.0( 50)
농촌(군)	37.3	57.6	5.1	-	100.0( 59)

자료: 이삼식 외, 『지방자치단체의 저출산 대응 인구정책 추진실태조사』 결과, 2005.

#### 나. 조직체계 미흡

현재 대부분 지방자치단체의 저출산 대응 관련 조직은 기존의 특정 부서에 업무를 추가하는 형태이다. 즉, 광역자치단체에서 절반정도가 조직개편 후 총괄부서 신설 37.5%, 기존 조직 중 총괄부서 지정 12.5%, 전담인력제 12.5%, 기존체계 유지 37.5%였다. 기초자치단체 대부분은 조직개편 후 총괄부서 신설 4.6%, 기존 조직 중 총괄부서 지정 5.95%, 전담인력제 11.2%, 기존체계 유지 78.3%였다. 그 결과 여러 부서에서 분산하여 업무를 단편적이고 평면적으로 처리하고 있으며, 부서간의 유기적인 협력정도도 미흡하며, 지역사회자원과의 유기적인 협력 강화를 위한 조직체계도 미흡한 실정이다.

〈표 7-8〉 지방자치단체의 저출산 대응 인구정책 추진조직 형태

(단위: %, 지자체)

구분	조직개편 후 총괄부서 신설	기존 조직 중 총괄부서 지정	기존 조직내 전담인력제	기존 조직체계 유지	전체(지자체)
전국	7.7	6.5	11.3	74.4	100.0(168)
광역자치단체	37.5	12.5	12.5	37.5	100.0( 16)
기초자치단체	4.6	5.9	11.2	78.3	100.0(152)
대도시(구)	2.0	11.8	11.8	74.5	100.0( 51)
중소도시(시)	8.7	2.2	8.7	80.4	100.0( 46)
농촌(군)	3.6	3.6	12.7	80.0	100.0( 55)

자료: 이삼식 외, 『지방자치단체의 저출산 대응 인구정책 추진실태조사』 결과, 2005.

#### 다. 인력 부족 및 전문성 부족

인력 부족으로 ‘찾아가는 행정’의 효율적 업무수행을 하는 것이 곤란한 실정이며, 인력 충분성(매우 충분+충분) 미흡, 광역지자체 5.1%(매우 충분 1.1% 포함), 기초지자체 5.7%(매우 충분 1.3% 포함), 구 3.9%, 시 6.0%, 군 6.9%로 나타났다. 또한 전문성 부족은 교육·훈련 기회 부족, 겸무 수행 등에 기인하고 있다.

〈표 7-9〉 지자체의 저출산대응 인구정책 업무량대비 투입인력의 충분성에 관한 견해

(단위: %, 지자체)

구분	매우 충분	충분	부족	매우 부족	계(지자체)
전국	1.1	4.0	54.9	40.0	100.0(175)
광역자치단체	-	-	43.8	56.2	100.0( 16)
기초자치단체	1.3	4.4	56.0	38.4	100.0(159)
대도시(구)	-	3.9	51.0	45.1	100.0( 51)
중소도시(시)	2.0	4.0	60.0	34.0	100.0( 50)
농촌(군)	1.7	5.2	56.9	36.2	100.0( 58)

자료: 이삼식 외, 『지방자치단체의 저출산 대응 인구정책 추진실태조사』 결과, 2005.

#### 라. 재정 기반 미약

총예산 중 인구정책예산비중과 인구정책예산 중 지방자치단체예산비중 모두 낮은 실정이며, 예산 충분성(매우 충분+충분) 미흡, 광역지자체 0%, 기초지자체 14.4%(매우

충분 2.5% 포함): 구 11.6%, 시 14.0%, 군 17.2%로 나타났다. 이는 재정자립도 취약, 저출산 대응 인구정책에 대한 낮은 우선순위 부여 등에 기인하는 것으로 보인다.

〈표 7-10〉 저출산 대응 인구정책 예산의 충분성에 관한 응답자의 견해  
(단위: %, 지자체)

구분	매우 충분	충분	부족	매우 부족	계(개)
전국	2.3	10.8	56.3	30.7	100.0 (176)
광역자치단체	-	-	68.8	31.3	100.0 ( 16)
기초자치단체	2.5	11.9	55.0	30.6	100.0 (160)
대도시(구)	5.8	5.8	50.0	38.5	100.0 ( 52)
중소도시(시)	2.0	12.0	58.0	28.0	100.0 ( 50)
농촌(군)	-	17.2	56.9	25.9	100.0 ( 58)

자료: 이삼식 외, 『지방자치단체의 저출산 대응 인구정책 추진실태조사』 결과, 2005.

#### 마. 법적 기반 미약

지방자치단체의 재정자립도가 낮고, 한편 지방자치단체에서 저출산 대응 인구정책에 대해 우선순위를 낮게 부여하고 있으며, 관련 조례를 제·개정한 경우에도 대부분 장려금 지원 등 극히 단편적인 시책에 대한 최소기준만 규정할 뿐, 저출산·고령사회 기본법에 제시된 포괄적 규정 미흡한 실정이다. 조사 완료된 지방자치단체 중 27.3%(광역 13.3%, 기초 28.7%)만이 저출산 대응 인구정책 관련 조례를 제·개정한 것으로 나타났다.

〈표 7-11〉 저출산 대응 인구정책 추진 관련 조례 제·개정 여부  
(단위: %, 지자체)

구분	제·개정함	제·개정하지 않음	계(지자체)
전국	27.3	72.7	100.0 (172)
광역자치단체	13.3	86.7	100.0 ( 15)
기초자치단체	28.7	71.3	100.0 (157)
대도시(구)	2.0	98.0	100.0 ( 50)
중소도시(시)	45.8	54.2	100.0 ( 48)
농촌(군)	37.3	62.7	100.0 ( 59)

자료: 이삼식 외, 『지방자치단체의 저출산 대응 인구정책 추진실태조사』 결과, 2005.

## 바. 지역사회자원 참여 미흡

자발적 참여를 유인하기 위한 인센티브 제공, 홍보·교육 부족 등 노력 미흡한 실정이며, 지역사회 자원의 참여 정도(매우 적극적+적극적) 미흡, 광역지자체 6.3%(매우 적극적 0% 포함), 기초지자체 16.3%(매우 적극적 3.1% 포함), 구 15.7%, 시 20.5%, 군 13.6%로 나타났다.

〈표 7-12〉 저출산 대응 인구정책관련 지역사회자원의 참여 정도에 대한 견해  
(단위: %, 지자체)

구분	매우 적극적	적극적	소극적	매우 소극적	계(지자체)
전국	2.9	12.6	58.9	25.7	100.0 (175)
광역자치단체	-	6.3	75.0	18.8	100.0 ( 16)
기초자치단체	3.1	13.2	57.2	26.4	100.0 (159)
대도시(구)	3.9	11.8	58.8	25.5	100.0 ( 51)
중소도시(시)	4.1	16.3	59.2	20.4	100.0 ( 49)
농촌(군)	1.7	11.9	54.2	32.2	100.0 ( 59)

자료: 이삼식 외, 『지방자치단체의 저출산 대응 인구정책 추진실태조사』 결과, 2005.

## 2. 저출산 대응 정책적 제약요인

### 가. 사업 종류 제약 및 포괄적·종합적 접근의 한계성 존재

지방자치단체 자체적으로 사교육비 경감 대책, 근로여성의 모성보호 및 일-가정 양립 제고, 보육·육아 지원 등을 추진하는 보다 근본적인 원인을 해결하려는 노력 부재하다. 이는 기존 사업에만 한정하여 추진하는 경향이 있으며, 새로운 사업의 경우 다른 지역에서 실시하고 있는 사업을 확일적으로 도입한 실정이다.

추진 사업 대부분은 출산장려금, 자녀양육비 등에 대한 부분적 지원과 임신부·영유아 건강관리사업 등에 한정되어 있으며, 추진 사업간 유기적인 연계 노력의 부족으로 효율성이 의문시 되고 있다. 또한, 사업 대상이 저소득층 위주로 책정되어, 중산층 이상 가정의 출산을 제고를 위한 보편적 접근에 한계성이 존재한다.



#### 나. 지역 실정에 적합한 신규정책 개발 미흡

지역사회 환경 변화에 적합한 정책 부재로 저출산 현상의 근본적인 치유가 곤란하며, 지방자치단체에서 직접 추진하고 있는 사업 중 일부는 지역실정에 부적합하거나 주민욕구 충족에 미흡한 수준이다. 지방자치단체의 각종 제도 및 관행에 대한 개선 노력 부족, 지역사회 내 결혼 및 출산의 장애요인 색출 및 개선 노력 부재, 가족친화적 기업문화 부재로 여성의 결혼 및 자녀출산과 직장양립 곤란 등으로 나타나고 있다.

#### 다. 지역사회 추진주체의 자발적 참여 유도 미흡

가족친화적 직장문화 조성을 위한 언론매체 홍보, 가족친화기업사례 발굴 노력 부재하며, 다양한 형태의 가족 욕구 파악 및 제도적 지원 미흡, 정책에 대한 홍보 부족으로 주민의 적극적인 참여 유도가 곤란하다.

#### 라. 지역 진단 부재

지방자치단체 자체의 저출산 원인 분석 및 해결책 제시를 위한 실태조사 등 노력이 부족한 실정이다.

### IV. 지역밀착형 저출산 대응 인구정책의 활성화 방안

#### 1. 지역밀착형 저출산 대응 인구정책의 중요성

지방자치의 ‘자주적인’ 개념을 강조하여 그 지방의 사회문화 환경과 주민 욕구에 적합하여야 할 것이며, 결혼, 임신, 출산 및 자녀양육과 관련한 지역주민의 욕구를 보다 신속하고 효율적으로 파악하여 대처하기 위해서는 거리적·정서적으로 멀리 떨어져 있는 중앙정부보다 지방자치단체가 더 적합하기 때문이다. 현재 중앙정부 차원에서 추진하고 있는 정책들 대부분은 서비스 수요, 지역사회자원, 인프라, 재정여건, 이용자 부담능력 등에 있어서의 지역간 차이를 충분히 고려하지 못하고 획일적으로 접근하는 경향이 있어 지역주민의 특수한 욕구에 대응하기에는 일정한 한계성 존재한다.

티부모형(Tiebout model)에 입각하여 지역의 인구상황 특히, 저출산·고령화 현상에 적절하게 대응하여 지역사회 지속과 주민의 삶의 질을 제고하기 위해서는 우선적으로 지방자치단체 스스로가 노력하여야 하며, 지방자치단체가 주민의 생활권 보장을 통해 출산 및 자녀양육의 용이성 제공이 필요하다.

## 2. 저출산 대응 인구정책 촉진을 위한 지역사회환경 조성 방안

### 가. 지방자치단체장 관심도 제고 방안

지방자치단체장과 지방의회의원들의 관심도를 제고하며 실질적인 정책 추진으로 연계시킬 수 있는 방안들을 제시하면 다음과 같다.

- ① 중앙정부 차원에서 지방자치단체장과 지방의회의원 대상 교육·홍보 등을 체계적으로 추진한다. 저출산·고령사회위원회 위원장인 대통령이 주재하고 광역자치단체장이 참가하는 “저출산·고령사회 대응 광역자치단체장 연석회의(가칭)”를 상례적으로 개최하며, 각 광역자치단체장이 주재하고, 기초자치단체장이 참여하는 “지역단위 저출산·고령사회 대응 기초자치단체장 연석회의”를 상례적으로 개최한다.
- ② 저출산·고령사회위원회 정부 간사인 보건복지부 장관은 매년 평가대회를 개최하여 우수 지방자치단체를 선정하고 우수 사례를 전국으로 확산한다. 광역자치단체별로도 우수 기초자치단체 선정 및 우수사례 보고대회 정례 개최하며, 지방자치단체의 적극적 참여를 유도하기 위해 우수 지방자치단체에 대한 인센티브를 제공하도록 한다. 지방자치단체 개최 저출산 대응 인구정책관련 지역대회(공청회, 설명회 등)에 예산 우선 배정하며, 저출산 대응 인구정책의 예산 지출 마련 필요성을 제기한다.
- ③ 행정자치부의 지방자치단체 평가에 있어서 저출산 대응 인구정책관련 사업 등에 보다 높은 가중치를 두도록 유도한다.
- ④ 각급 지방자치단체 지방의회에 저출산 대응 특별조직을 설치하도록 적극 유도한다.
- ⑤ 지방자치단체장은 최고관리자로서 지역의 인구문제 해결을 통한 지속가능한

발전 및 지역주민의 삶의 질제고 등 비전을 제시하고, 조직구성원의 적극적인 참여를 유도하여 목표 달성을 도모한다. 이와 관련, 지방자치단체장은 교육을 강화하여 조직관리자와 조직구성원 모두의 이해와 협조를 제고하는 등 조직 내 인구문제 해결을 위한 분위기를 확산시키는 노력을 강구하도록 한다.

#### 나. 효율적 조직체계 구축 방안

저출산 대응 인구정책의 총괄조직 설치에 시장·도지사 또는 시장·군수·구청장 직속 특별기구로 신설하며, 직속특별기구는 기존 국·과에서 수행하는 저출산 대응 업무들을 총괄·조정하는 기능을 수행하도록 한다. 조직 형태는 T/F팀으로 광역자치단체의 경우 과(課), 기초자치단체의 경우 계(係) 수준으로 설치한다.

상설조직으로 광역자치단체에 과(課) 수준의 저출산 대응 총괄조직 설치하며, 조직의 경직성으로 인하여 신설 과(課)의 설치가 곤란한 경우 T/F팀 설치, 국·과간의 업무 조정 등을 위해 관련 회의체를 구성하도록 한다. 그러나 현실적으로 국·과간의 업무조정보다 중앙부처의 지시 전달, 지방자치단체 내 업무 취합 등의 단순 기능만을 수행하는 한계성이 존재한다. 또한 저출산 대응 인구정책의 수립, 실시, 모니터링, 평가·환류 등을 효율적으로 추진하기 위해서는 전담총괄조직을 설치하는 동시에 이를 지원하기 위해 지방자치단체장 자문기구로 “저출산 대응 지역자문위원회(가칭)”를 설치하도록 한다.

#### 다. 인력 확보 방안

저출산 대응 인구정책을 수행하여야 할 인력의 충분성과 전문성을 확보하기 위한 방안들은 첫째, 적절한 인력규모 확보 방안이 필요하다. 이는 직무 분석을 토대로 중장기적 인력수급계획을 수립하는 등 체계적 인력 확충이 필요하며, 인력규모로 광역자치단체의 경우 과(課)수준(12명 정도), 기초자치단체의 경우 계(係)수준(5명 내외)(※담당공무원 설문조사 결과 반영)이며, 인력이 부족한 경우 지방자치단체 현원에 대한 직문분석을 통해 재배치 강구가 필요하다. 둘째, 인력의 전문성 제고 방안

으로서, 중앙정부 차원에서의 전문적 교육·훈련(재교육 포함)을 제공하며, 지방공무원연수원·민간교육기관 등에 저출산 대응 인구정책관련 교육과정 신설을 의무화하고, 관련 교재 및 교육자재 등을 개발하여 보급해야 한다.

#### 라. 안정적 자원 확보 방안

현실적으로 재원확보방안은 모든 지방자치단체에 획일적으로 적용될 수 없다. 즉, 각 지역의 특성에 적합한 재원확보방안을 강구할 필요가 있으며, 여기에서는 각 방안의 이론적 근거와 장·단점을 제시하기로 한다.

- ① 기업활동과 관련된 소득 및 이윤과세, 소비활동과 관련된 소비과세 관련 세원을 지방세체계에 흡수·보강할 수 있는 지방세원의 확충 방안 및 국세 세원의 지방세 이양방안이 마련되어야 할 것이다.
- ② 지방세에 대한 새로운 세원을 발굴하기 위하여 중앙정부가 지방세법, 지방자치법, 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 등을 개정할 필요가 있다.
- ③ 지방세 탄력세율제도의 도입 확대
- ④ 세외 수입의 관리를 강화하기 위하여 사용료·수수료의 증대, 공유재산의 생산적 관리, 경영수익사업의 효율적 추진하도록 한다.
- ⑤ 지방세감면 조례 제정의 자율권 부여하며, 국고보조금이 지방정부 단위에서 현 재보다 융통성 있게 활용될 수 있도록 보조 대상을 확대한 「포괄보조금제도」(block grant) 도입을 강화하도록 한다. 일부 사례조사 응답자는 지방자치단체장의 관심도에 따라 포괄보조금제도가 오히려 저출산·고령사회관련 사업에의 예산 배정의 가능성을 줄인다는 견해를 제시하고 있다. 또한 지방채 발행(단, 부정적 효과에 대한 충분한 고려 필요), 지방세의 불합리한 면세 규모 최소화, 중복예산투자의 감소를 도모하여 필요한 예산 확보, 지역사회자원과의 협조를 통한 기금, 기부금 조성 등이 필요하다.

#### 마. 법적 기반 구축 방안

저출산 대응 인구정책을 효율적·체계적으로 추진하는데 장애가 되는 지방자치단체의 기존 제도(조례 등)를 개선하도록 한다. 개선 여부는 사회적 형평성, 소요 비용, 시급성, 타 제도와의 관계, 상위 법령에의 저촉 여부, 주민생활 등에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 결정하며, 지역 실정에 적합한 것으로 저출산에 효율적·체계적으로 대응하기 위해 필요한 새로운 제도를 조기에 도입하도록 한다.

#### 바. 지역사회 참여 촉진 방안

지역사회자원의 적극적인 참여를 촉진하기 위한 방안으로서 인구정책의 효과성을 극대화하기 위해 주민과 긴밀한 관계를 유지하고 있는 지역사회 자원을 발굴하여 유기적인 협조체계 구축되어야 한다. 즉, 민간주도의 자발적인 ‘저출산 대응 민관협의체’가 지역 특성에 맞게 구성될 수 있도록 여건 조성 및 적극적 지원을 제공하며, 정책파트너십 구축 및 정책공동체 형성을 바탕으로 각 사회주체들의 책임과 역할, 정책추진과제에 대한 ‘사회적 합의’ 도출하도록 한다. 아울러 지역단위 저출산 대응 인구정책의 수립 과정에서 간담회, 공청회 등을 통해 지역사회자원의 정책수요와 의견을 적극적으로 수렴하여 반영하며, 지역사회자원 대상 교육·홍보 실시, 중앙의 공청회, 설명회 등에의 참여기회 등을 제공하도록 한다.

다음으로, 국공립시설 운영 등 국가 및 지방자치단체 사업의 민간위탁시 합법적 범위 내에서 우선권 부여 등 다양한 인센티브를 제공하며, 지역사회 내 기업(회사, 사업체)의 적극적인 참여를 유도하기 위한 방안을 강구하도록 한다. 즉, 출산·육아를 지원하는 기업(직장)에 대해 다양한 인센티브 및 지원 제공, 타지역 또는 관내 기업의 모범사례를 적극적으로 홍보하여 다른 기업의 참여 유도, 지역사회 내 경제단체 간 협의체 구성을 유도하며, 우수 기업에 대한 포상 및 지원 등을 협조하도록 한다.

마지막으로, 지역사회 언론기관과의 유기적인 협조체계를 강화하여, “저출산 대응 지역사회 언론간담회” 등 주기적 개최, 언론기관과 공동으로 각종 프로그램 개발 등 추진하며, 주민 및 관련 종사자 대상 각종 행사를 지역사회자원들과 공동으로 개최하도록 한다.

#### 사. 지역주민의 적극적 참여 제고 방안

우선적으로 대주민 홍보를 강화하여 사회적 분위기를 조성하여, 정책에 대한 협조를 강화하며, 공청회, 지역간담회 개최 등을 통해 정책수립과정에서의 주민 참여를 적극적으로 도모한다. 정책 대상, 수혜내용, 이용방법 등에 관한 지식 부재로 일반국민의 정책 참여가 저조할 가능성이 존재하므로 접근성 제고를 위한 대책을 강구하여야 한다.

#### 3. 지방자치단체의 저출산 대응 인구정책 수립 방향

지방자치단체가 자체적으로 저출산 대응 인구정책(사업)을 개발하고 추진하는데 있어서 효율성을 제고할 수 있는 기본 방향들을 제시하고자 한다.

##### 가. 장기적인 관점에서의 종합적인 정책 수립 및 체계적·지속적 추진

지역인구 진단에 기초한 중장기종합계획을 수립한다. 중앙정부의 저출산·고령사회 기본계획과 유기적으로 연계·추진하고, 정책에 대한 평가체계 구축을 통한 정책 개선 노력을 한다.

##### 나. 지역 실정에 적합한 인구정책 수립 및 추진

지역 실정에 적합한 저출산 대응 인구정책을 정립시킨다. 지방자치단체는 중앙정부의 정책방향을 토대로 지역사회 특성과 지역주민 욕구에 적합한 정책 개발·추진 하며, 지역사회 구성원으로서 개인·가족이 안심하고 건강하게 자녀를 출산·양육할 수 있는 지역사회환경을 조성하기 위한 정책을 추진시킨다. 이는 결혼, 임신, 출산, 양육 등의 과정에서 발생하는 주민의 기본적 욕구를 충족시키기 위한 정책 추진, 주민의 사회경제생활과 연계된 저출산 원인(장애요인)을 제거하기 위한 정책 추진, 저출산 대응 사회기반을 조성하기 위해 전반적인 사회문화 환경의 변화를 유도할 수 있는 정책 추진 등이다. 또한 지역주민 모두가 공감하고 체감할 수 있는 정책 개발이 이루어져야 한다. 이는 재원의 한계를 극복하는 동시에 모든 계층에 수혜를 제공

하기 위해 저예산·보편적 정책 개발이 필요하며, 외국인, 다양한 가족형태 등에 대한 사회적 수용성을 제고하기 위한 정책 추진, 인구과다유출 지역의 경우, 인구흡입요인을 조성하는 동시에 배출요인을 제거하기 위한 정책 추진 등이 이루어져야 한다.

#### 다. 정책추진관련 지역사회 인프라 조기 구축

지역 실정에 적합한 시설 및 서비스 모델 개발 및 표준화 등을 추진하며, 인프라는 인구변동과 연동하여 탄력적으로 확충하여 예산낭비를 최소화 및 이를 통한 정책에 대한 주민의 신뢰성이 구축되어야 한다.

### 4. 지역밀착형 저출산 대응 인구정책의 촉진 방안

#### 가. 저출산 대응 기술지원단 운영

##### 1) 중앙정부 차원의 기술지원단 운영

##### ○ 조직 및 운영

- 저출산·고령사회기본법에 의거하여, 중앙정부는 공무원, 전문가, 시민사회단체 관계자로 구성된 “저출산 대응 인구정책 중앙기술지원단(가칭)” 운영
- 중앙기술지원단은 중앙정부의 관련부처(보건복지부)에서 직접 운영하고, 연구기관 또는 대학에 설치하여 운영
- 중앙기술지원단의 조직 형태는 지원단장 하에 3개 팀으로 구성하되, 인력은 공무원, 전문가, 시민단체(NGO) 관계자 등으로 구성(과건, 위촉 등 형태)

##### ○ 역할

- 중앙정부와 지방자치단체 정책간의 일치와 조화를 도모하기 위한 노력 강구 (예: 연찬회, 설명회 등 개최)
- 지방자치단체의 관련조례 제정을 지원하기 위한 표준안 제공
- 지역실정에 적합한 시설 및 서비스 개발(모형 등)
- 중앙정부에서 의뢰하는 컨설팅 제공

- 광역자치단체 기술지원단 지원
- 전문교육훈련전략(수급계획 포함) 수립, 전문 교·자재 등을 개발하여 중앙 및 지방 연구기관에 제공
- 전문가 육성(지방공무원교육원을 포함한 교육기관의 전문강사진 제공) 등
- 홈페이지 개설 등을 통한 온라인 및 오프라인 지원(지자체 우수사례 등 각종 정보를 게재하여 광역자치기술지원단은 물론 각급 지방자치단체 및 관련기관 등에 제공)

## 2) 광역자치단체 기술지원단 운영 방안

### ○ 조직 및 운영

- 저출산·고령사회기본법에 의거하여, 광역자치단체는 공무원, 전문가, 시민사회 단체 관계자로 구성된 “저출산 대응 인구정책관련 광역자치단체 기술지원단 (가칭)” 운영
- 동 지원단은 광역자치단체에서 직접 운영하고, 연구기관·대학에 설치하여 운영
- 광역단체기술지원단의 조직 형태는 지원단장 하에 3개 팀 설치

### ○ 역할

- 기초자치단체의 저출산 대응 인구정책 수립에 관련된 기술적 지원 제공
- 지방자치단체 인구정책 경진대회 개최

## 나. 저출산 대응 선도 지방자치단체 프로젝트 추진

### 1) 개요

지방자치단체가 저출산 대응 지역사회 분위기 조성 및 정책의 효율성 제고를 위하여 지역사회자원과 유기적인 협력을 통해 사업(프로젝트)을 추진하고, 이에 대해 중앙정부는 재정적·기술적 지원을 제공하도록 한다. 긴급성이 요구되는 사업(프로젝트)을 지역 특성에 적합하게 개발, 일부(선도) 지방자치단체에서 우선적으로 개발하여 시범사업 실시, 시범사업 결과를 토대로 모형을 구축하고, 이를 전국 지방자치단체로 확산시킨다.



## 2) 추진과정

- “저출산 대응 선도 지방자치단체 프로젝트”에 참여할 지방자치단체 공모 및 응모
- 중앙정부는 심사위원회(관계 공무원, 연구기관 및 학계 전문가, 시민사회단체 관계자 등)를 구성하여, 사업계획서 심사
- 심사 결과를 토대로 동 프로젝트에 참여할 기초자치단체들을 최종 선정
- 최종적으로 선정된 기초자치단체는 관련예산을 배정받아 자체적으로 사업 추진

## 3) 프로젝트 추진방향

- 지역사회 내 공공기관, 기업, 민간단체, 시민사회 등 지역사회자원을 유기적으로 연계하여 주민의 출산·자녀양육관련 지원을 추진한다.
- 지방자치단체는 지역사회자원에 일정한 역할을 부여하는 동시에 지역사회자원의 적극적인 참여를 유도하기 위해 인센티브를 제공한다.
- 지역사회환경, 주민의 욕구, 참여 가능한 자원 등을 종합적으로 고려 프로젝트를 결정한다.

## 4) 프로젝트 개발

### ○ 목표 설정

- 상위목표: 출산율 제고
- 중위목표: 결혼, 출산 및 자녀양육 관련 지역사회 내 장애요인 제거, 관련 지표(영아사망률 등) 개선, 저출산 대응 인구정책의 효과성 제고
- 하위목표: 지역실정에 적합한 인구정책 개발, 저출산 대응 지역사회 협조체계 구축, 지방자치단체 담당인력의 역량 제고, 다른 지역으로의 사업 확산 등

### ○ 기초 진단

#### i) 지역사회 진단

- 경제사회적 특성: 지리여건, 생활수준, 경제활동(참가율, 산업, 직업) 등
- 인구학적 상황: 규모·구조, 출생률 감소, 결혼률 감소, 인구유출 증가 등

- 지역사회 내 결혼 및 출산 장애요인
  - ii) 저출산 대응에 필요한 서비스 규명 및 수요 파악
    - 새로운 서비스 규명: 서비스 종류, 수요도, 대상자 특성 및 규모, 긴급성 등
    - 기존 관련서비스의 질적 수준 진단: 접근성(정보 포함), 주민만족도 등
    - 새로운 서비스에 대한 수요 충족을 위한 인프라(조직, 인력, 예산, 장비 등) 파악
  - iii) 이용 가능한 지역사회자원의 현황 파악
    - 자원의 종류, 자원별 제공 가능한 서비스, 참여 가능성(정도) 내지 협조도
  - 프로젝트 결정
    - 지원(서비스) 내용, 지원 대상 및 규모, 제공체계, 제공방법 등
    - 참여 대상 지역사회자원 결정
  - 추진조직 및 인프라 구축
    - 조직 구축: 전담조직 설치, 기존 조직의 기능 전환, 자문위원회 구성 등
    - 인력 확보 및 훈련, 예산, 시설, 장비 확보 등
  - 평가체계 구축
    - 사업계획 평가
    - 사업수행 평가: 사업구조적 측면(사업인력 및 조직, 시설 및 장비, 예산 등), 사업과정적 측면(대상자 접근, 제공서비스 및 추서관리, 사업결과 등)
  - 사업결과 활용: 공청회, 사업설명회 등을 통해 우수사업 전파
- 5) 프로젝트 예시

#### 프로젝트 I : 자녀 출산 및 양육관련 통합서비스 제공체계 구축 사업(안)

- 배경
 

저출산 극복을 위한 보육, 보건, 복지, 행정 등 관련 서비스가 기초자치단체의 각 해당기관이나 단체에서 개별적으로 이루어지고 있다. 이에 따라 개인이나 가정에서 출산 및 양육과 관련한 다양한 정보 및 서비스를 접근하는데 한계성이 존재한다. 정보 부재로 서비스 수급 조건에 해당하는 대상자들이 서비스의 존재 유무조차 모르

고 제대로 된 서비스를 적기에 받지 못하고 있는 실정이다. 특히, 맞벌이부부의 경우 수혜대상 서비스 각각을 접촉하여 적기에 관련 서비스를 받는 것은 현실적으로 곤란하여 서비스 포기까지 이어질 가능성이 존재한다. 결과적으로 정부 및 지방자치단체에서 막대한 예산을 들여 저출산 극복을 위한 다양한 부문에서 각종 지원 시책들을 추진하고 있음에도 불구하고 그 실효성을 담보하는 데에 한계성이 존재하며, 출산·양육 친화적 지역사회환경 조성에도 지장을 초래하게 된다.

○ 목적

‘출산양육지원센터(가칭)’을 설치, 지역사회에서 제공하고 있는 출산·양육관련 보육·보건·복지·행정부문의 서비스에 대한 통합적 안내·접수 및 서비스 연계 기능 수행

○ 출산·양육관련 서비스 정보망 구축 및 제공 방안

— ‘출산양육지원센터’에서는 출산·양육관련 서비스를 공급하고 있는 자원들과 연계하여 각 자원과 관련 서비스에 관한 정보를 종합화하여 구축(DB 등)

— ‘출산양육지원센터’에서 주민에 결혼·임신·출산·양육관련 서비스 정보 제공

○ 지역사회 내 활용 가능한 자원과 연계한 one stop 서비스 지원 방안

— ‘출산양육지원센터’에서 주민의 서비스 이용 신청을 일괄적으로 접수·판정 후, 그 내용을 해당 자원에게 통보, 이용희망자에게 관련서비스를 직접 제공하도록 연계

— 이를 통해 주민들은 각자가 이용 가능한 서비스에 관한 정보를 획득할 수 있을 뿐 아니라, 관련 서비스 이용을 1회의 접촉 기회로 요청할 수 있어 서비스 접근성 제고 효과 기대

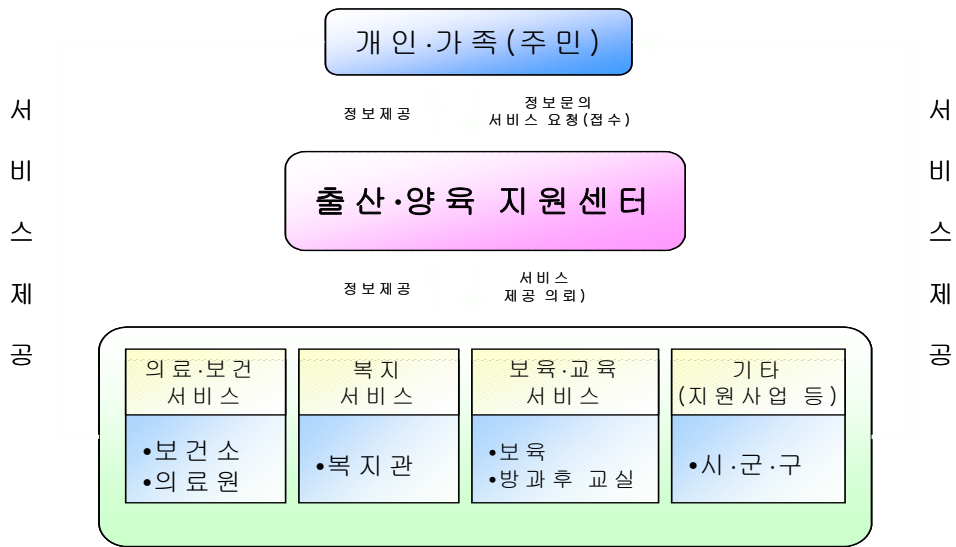
— 이러한 체계를 결혼신고, 출생신고 등 호적(주민등록) 시스템 등과 연계할 경우, ‘출산양육지원센터’에서는 주민의 요구와 상관없이 미리 수혜대상 개인·가족에 연락하여 관련 서비스에 대한 정보를 제공하고 이용 기회를 증가시킬 수 있음.

※ ‘기다리는 대민서비스 제공’에서 ‘찾아가는 대민서비스 제공’체제로 전환 가능

○ 사후관리 방안

— 정보 및 서비스를 제공받은 개인 또는 가정을 대상으로 만족도를 조사하는 등 사후관리를 통해 관련 정보 및 서비스 제공의 질적 개선 도모

[그림 7-2] 출산양육지원센터를 통한 출산·양육관련 통합서비스 제공체계



**프로젝트 II: 사업장-지역사회자원 연계를 통한 근로자의 모성보호 및 출산·양육 지원 체계 구축 사업(안) - 산업도시형 모델**

○ 배경

대기업 근로자에 비해 영세한 중소기업에서 일하고 있는 근로자(특히, 여성근로자)의 경우, 기업의 지원 부재·부족, 경제적 부담, 시간적 제약 등으로 인해 모성보호(생식보건)와 자녀 출산 및 육아와 관련하여 더 많은 어려움에 처해 있다. 특히, 영세중소기업에서 비정규직 등 여성근로자의 결혼·임신·출산은 인사상 불이익(해고 등)의 주요 원인으로 작용하고 있기에, 결과적으로 영세 중소기업 근로여성의 모성보호, 출산·육아지원, 일-가정 양립 등은 사각지대로 남아 있다.

○ 목적

지역사회 내 사업장(기업)과 자원간의 연계를 통한 근로자의 모성보호 및 출산·양육 지원체계 구축

○ 대상 서비스

- 근로여성의 임신·출산관련 검진, 예방, 치료 등 모성보호서비스
- 근로여성의 일-가정 양립 지원을 위한 보육시설 이용의 경제적 및 물리적 편의성 제공 등 육아지원서비스
- 근로여성 자녀의 안전·건강 보호를 위한 응급보호시스템 구축 등 자녀보호서비스
- 근로여성의 출산·육아관련 교육·정보서비스
- 기업 대표 및 임원의 인식 개선을 위한 교육서비스 등

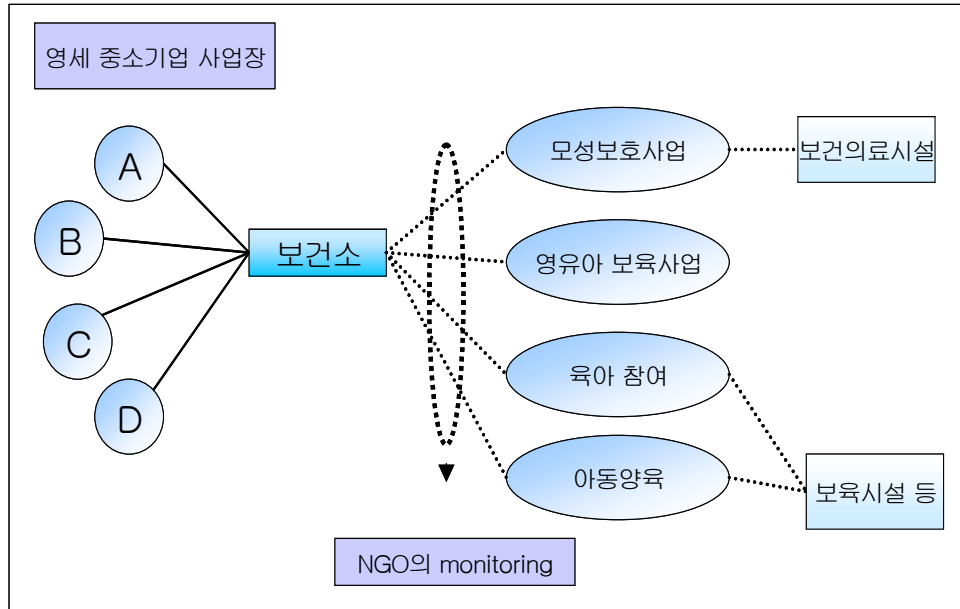
○ 산업장 가임기 및 자녀양육 근로여성을 위한 서비스 연계체계 구축 방안

- 보건소를 중심으로 지역사회자원간의 협조체계를 구축하여, 산업장의 근로여성에게 대상서비스 제공
  - 보건소에서는 근로자-지역사회자원간 연계 및 비용 보조
  - 기업은 근로자에게 프로그램 참여기회 제공, 일정 서비스에 대한 비용 보조 등
  - 시설(보육·의료등)에서는 근로자에 관련 서비스 제공 및 비용 감액 등
  - 민간단체 등에서는 기업과 근로여성의 적극적 참여를 유도하는 동시에 관련 서비스의 질적 제고를 위한 모니터링 실시

○ 지역사회자원(기업, 민간단체, 언론기관, 의료시설, 보육시설 등)의 참여 유도 방안

- 지역사회-기업-근로자간 상생적 협력체계의 중요성 강조, 프로젝트가 근로자와 지역주민 등에 미치는 파급효과 설명
- 프로젝트 내에서 기업 측 부담의 최소화
- 참여 기업에 대한 인센티브 제공
  - 세제혜택, 부지선정 등의 편의제공, 기업숙원사업 지원 등
  - 기업의 생산품에 대한 ‘지자체 출산 및 가족친화적 로고’ 부착 등을 통한 지방특화 상품으로 홍보기회 제공
  - 지방자치단체 조달물품 구입시 참여기업의 생산품 우선구매 등

[그림 7-3] 산업장 가임기 및 자녀양육 근로여성을 위한 서비스 연계 체계도



### 프로그램 III: 농촌사회에서의 보육과 고령자일자리 연계체계 구축 사업(안) - 농촌형

#### ○ 배경

- 젊은층의 향도이농현상 지속으로 육아를 지원해 줄 수 있는 젊은 인구의 부족
- 보육시설 부족, 지역적 분산 등으로 농촌가정의 접근성 제약
  - 결과적으로 농촌에서 일손부족 등으로 인하여 여성은 계속적으로 농사일 등에 종사하여야 하나, 자녀를 맡길 인프라가 부족한 실정

#### ○ 한편, 농촌에서 결혼적령기 여성의 향도이농현상으로 인하여, 농촌남성이 외국인 여성과 결혼하는 국제결혼가정이 급격히 증가하고 있는 추세

- 국제결혼여성은 인프라(시설, 인력 등) 부족, 경제적 부담 등으로 스스로 육아 전담
  - 이에 따라, 국제결혼가정 자녀에 대한 보육의 질적 수준이 낮은데다가, 폐쇄적인 보육환경으로 인하여 자녀의 사회화 곤란(성장과정에서 사회적응 및 통합 곤란)

## ○ 내용

- 보건소에서 읍·면사무소를 통해 농촌가정(국제결혼가정 포함)의 보육서비스 수요 파악
- 보육서비스 제공이 가능한 고령자 공모: 선발기준(건강, 경험 등), 보상내용 제시
- 선발된 고령자들을 대상으로 자녀 보건·보육서비스관련 교육·훈련 제공
  - 보건소 및 복지관 전문가(직원), 민간전문가, 민간보육시설 종사(경험)자 등 활용
- 훈련된 고령자를 통해 대상가정에게 보육서비스 제공
  - 국제결혼가정에 대해서는 보육서비스뿐만 아니라 상담서비스, 보건서비스, 사회문화적응관련 교육서비스 등을 보건소와 연계하여 통합적으로 제공
- 민간단체 등을 통한 사업 모니터링 및 서비스 평가 실시

## ○ 기대효과

- 고령사회 대응 관련 고령인력 활용도 제고, 고령인구를 활용한 농촌지역의 보육·양육 문제 해결, 사회 통합을 위한 문화도우미(노인인구 멘토)로 역할 등

## 다. 저출산 대응 인구정책관련 역량개발 지원 방안

중앙정부 차원에서 지방자치단체의 저출산 대응을 위한 인력 확보 방안들은 지방자치단체 담당인력의 전문성을 제고하기 위한 체계적인 교육·훈련프로그램을 마련하여, 상시적으로 운영하며, 훈련기관 등에 관련 교육·훈련프로그램을 다양화(교육수준, 교육기간별 등)하여 개설하도록 한다. 즉, 지방자치단체의 담당인력의 교육이수(연 1회 이상) 의무화 하도록 하며, 이와 관련, 교육과정 개발, 전문적 강사인력 양성 등을 추진한다.

## 라. 평가시스템에 의한 인센티브 제공 방안

지방자치단체에서의 저출산 대응 인구정책을 촉진하기 위한 또 다른 방안으로 평가시스템을 활용하는 방법을 제시할 수 있다.

- ① 저출산 대응 인구정책에 대한 평가틀 구축 및 평가지표 개발
- ② 개발된 평가지표 등을 토대로 전문기관에서 평가 실시

- ③ 평가기관에서 평가단의 점수를 종합하여, 지방자치단체별 절대평가와 상대평가 결과산출
- ④ 중앙부처는 평가기관에서 제출한 평가결과를 토대로 저출산 대응 인구정책 추진의 우수 지방자치단체를 선정

〈표 7-13〉 단기적인 관점에서의 저출산 대응 인구정책의 효과성 분석 지표체계

영역	지표	세부지표	지표의 척도화
A. 정책의 외부적 환경 부문(투입부문)	A1.리더십	◦ 기관장의 관심도	저출산에 대한 심각성 인식정도(5점척도)
		◦ 지방의회의 관심도	저출산에 대한 심각성 인식정도(5점척도)
	A2.조직의 체계성	◦ 효율적인 수행조직 구축	조직체계(전담과 이상 신설=5, 총괄 계수준=4, 총괄조직 단순지정=3, 전담인력제=2, 기존 조직체계 유지=1)
		◦ 관련 부서간 연계성	저출산대응 관련부서간 협력도: 5점척도
	A3.인력의 효율성	◦ 인력의 충분성	전체 업무량대비 실제 담당인력의 충분정도: 5점척도
		◦ 인력의 전문성	교육·훈련 횟수
	A4.재정의 적정성	◦ 예산 충분성·안정성	저출산 대응 인구정책 예산의 충분정도: 5점척도
		◦ 예산의 독자성	저출산 대응 인구정책 예산 중 지자체 자체예산 비율
	A5.지역사회 참여도	◦ 지역사회 자원의 참여도	지역사회회원의 참여정도: 5점척도
		◦ 대주민 홍보	대주민 홍보·교육 실적(횟수)
B. 정책의 내재적 속성 부문(성과부문)	B1.충분성	◦ 정책의 지속가능성	정성평가(전문가에 의한 질적 평가): 5점 척도
		◦ 정책의 대상 범위	정책의 수혜대상 규모
	B2.적절성	◦ 정책의 고유성	정성평가(전문가에 의한 질적 평가): 5점 척도
		◦ 지역주민육구 적합성	정성평가(전문가에 의한 질적 평가): 5점 척도
	B3.접근성	◦ 주민의 접근성 (전달체계의 효율성)	정성평가(전문가에 의한 질적 평가): 5점 척도
		◦ 대주민 홍보효과 (계획수립의 주민 참여도)	정성평가(전문가에 의한 질적 평가): 5점 척도
	B4.종합성	◦ 정책의 포괄성	정성평가(전문가에 의한 질적 평가): 5점 척도
		◦ 타 정책과 연계성	정성평가(전문가에 의한 질적 평가): 5점 척도
	B5.효율성	◦ 비용 대비 효과성	정성평가(전문가에 의한 질적 평가): 5점 척도
		◦ 전국 확산 가능성	정성평가(전문가에 의한 질적 평가): 5점 척도

5. 저출산 대응 인구정책의 확산 방안

가. 일본 이시카와현(Ishikawa Prefecture) 사례

이시카와현(총인구 117만명으로 우리나라 광역자치단체 수준)은 중앙정부의 차세



대법(Next Generation Law)에 의거, “이시카와 엔젤플랜 2005(Ishikawa Angel Plan 2005)”를 제정하여 지역사회 전체를 대상으로 각종 시책 전개하고 있다. 동 현에서 추진하고 있는 시책(프로그램)들은 독특한 요소들을 포함하고 있어 전국적으로 확산시키고 있다.

#### 1) Premium Passport 사업

‘육아 친화적 기업추진협의회’(아동양육지원재단에 의해 운영)에서 지역 기업들로 하여금 육아지원에 적극적으로 참여할 수 있도록 의식을 촉진하여 육아지원의 지역사회 분위기를 조성하기 위해 2006년 1월부터 Premium Passport 사업을 추진하고 있다. 사업 대상으로는 셋 이상 미성년자녀를 둔 가구는 패스포트 신청가능(유효기간이 1년으로 매년 신청)하며, 2006년 1월부터 1만 7,000 대상가구 중 60%가 패스포트를 신청 받았다. 회사는 연 5,000엔을 납부하고 심벌마크를 받는다(‘06년 1,212개 지역 지점과 상점 참여). 이시카와현 측은 패스포트 발행과 가맹점 모집 등 역할을 수행하였다. 참여 회사·상점은 패스포트 소지자에게 특별할인과 서비스(음료, 특별선물 등)를 제공하며, 이시카와 아동양육지원재단의 사업보급관련을 추진하였다.

2006년 1월 동 사업이 개시된 후에 상당히 많은 사람들이 관심을 보였고, 많은 현에서 동 사업의 도입을 고려하고 있다. 예를 들어, 후쿠오카, 사가, 나가사키, 오이타, 구마모토, 기후 현들은 2006년 가을에 유사한 프로젝트를 도입할 계획에 있다. 일본 정부는 이시카와현의 프리미엄 패스포트 사업을 전국적으로 확산시키기 위해, 지자체에 보조금 지급, 노하우 제공, 협찬기업 홍보 등의 지원대책을 마련하기로 했다.

#### 2) 주간육아센터 프로그램(My Daycare Center Program)

임신한 여성은 주간보호센터에 등록되어 영아양육방법을 교육받는다. 출산 후 산모는 상담서비스와 3회의 무료 주간보호서비스를 받을 수 있다. 동 프로그램은 2005년 10월에 시작된 것으로, 이시카와현은 다른 자치단체에도 확대할 계획에 있다.

### 3) 긴급육아지원네트워크(Emergency Support Network)

부모가 갑작스러운 초과근무나 업무상 출장 등으로 인하여 자녀를 일시적으로 돌볼 수 없을 경우 등록된 구성원이 대신해서 유아를 돌보기 위한 육아지원체제로 볼 수 있다. 이를 위해 긴급지원센터(본부)를 설치하고, 지역 내 9개 지원센터(지부) 설치(1개 센터에 연락시 조정관이 지원회원을 지정)하였다.

- 긴급지원 사업(긴급시 1시간 맡아주기, 숙박하기)
  - 갑작스러운 잔업, 숙박 출장 등의 발생시 일시적인 아이 돌봄
  - 탁아소 등에 맡기기 곤란한 경우의 일시적인 돌봄
    - ※ 아동은 원칙적으로 지원회원의 자택에서 돌봄(단, 당사자간 합의시 예외 가능)
    - ※ 이용회원은 시간당 700원을 지원회원에게 지불
- 긴급지원 체계
  - 이용회원은 지원이 필요한 경우, 조정관에게 신청(접수시간: 평일 오전 9시).
  - 지원 신청을 받은 조정관은 지원 내용, 일시 등을 지원회원에 연락
  - 지원회원은 지원 후, 활동기록을 기입해 이용회원의 확인을 받음.
- 긴급지원센터의 활동
  - 이용회원과 지원회원 확대를 위한 홍보 실시
  - 이용회원과 지원회원 모집 및 등록
  - 지원회원(일반시민, 보건사, 조산사, 간호사, 보육사 등의 유자격자) 확보
  - 이용회원과 지원회원간의 연결
  - 관계기관 등과의 정보교환 및 협력도모를 위한 네트워크회의 설치
  - 적절한 지원 기능 확보를 위한 연수회 실시 등

#### 나. 우수 지방자치단체 사례 확산 방안

지방자치단체에서 독자적으로 수행하고 있는 저출산 대응 인구정책(프로그램)은 지역의 특성과 주민의 욕구를 감안한 정책으로 중앙정부 차원에서 마련하고 있는 정책에 못지않게 중요한 의미를 가지고 있다. 따라서 중앙정부 차원에서는 지방자치

단체로 하여금 해당 지역과 주민의 특수성을 고려한 정책 개발 및 실행을 권장할 필요가 있는 것이다. 그 일환으로 현재 또는 향후 지방자치단체에서 자체적으로 실시하고 있는 저출산 대응 인구정책(프로그램) 중에서 실효성이 높아 우수한 것으로 판단되는 정책들에 대해서는 장단점 분석을 통해 모델화하고, 이를 다른 유사 지역에 파급시키는 노력이 매우 중요하다.

이와 관련하여, 중앙정부에서는 연례적으로 지방자치단체 시책들 중 우수정책사례를 발굴하고, 이에 대해 전국적인 설명회 또는 워크숍에서 시상하고 그 내용을 발표하게 함으로써 다른 지역에 확산시키는 노력이 필요하다. 또한, 홈페이지를 개설하여 상시적으로 우수 지자체 사례를 발굴하는 동시에 이를 확산시키도록 한다.

우수 지방자치단체 정책은 한시적으로 구성된 평가단이 앞서 제시한 평가틀에 입각하여 지방자치단체 및 정책사례를 평가하여 최종적으로 선정하도록 하여야 할 것이다. 한편, 우수 사례로 선정된 지자체에 대해서는 중앙정부 차원에서 각종 인센티브를 제공하여야 할 것이다.

## V. 맺는 말

저출산 대응은 중앙정부 차원에서의 노력이 중요하며, 이에 못지않게 지방자치단체에서의 노력도 매우 중요하다. 국가 정책 대부분과 마찬가지로 저출산 대응 인구정책들도 지방자치단체를 통해 구현된다. 중앙정부나 지방자치단체가 기획한 모든 정책들은 지역의 특성과 주민의 욕구에 적합할 경우 자연스럽게 주민들에 의해 수용되어 그 실효성이 담보될 수 있을 것이다. 본 고에서는 지역밀착형 저출산 대응 인구정책을 활성화하기 위한 방안들을 환경적 제약요인들에 대응한 정책에 유리한 환경조성 방안, 정책 내재적 한계요인에 대응한 인구정책 개선방안, 지역밀착형 정책 촉진방안으로 구분하여 제시하였다.

우선 저출산 대응 인구정책에 유리한 환경 조성방안들로 첫째, 저출산 관련 지방자치단체장 및 지방의원의 관심도를 제고시키기 위해 중앙정부 차원에서 지방자치

단체장과 지방의회의원 대상 교육·홍보를 강화시킨다. 둘째, 저출산 대응에 효율적인 조직체계를 구축하기 위하여, 저출산 대응 총괄조직을 설치하도록 한다. 셋째, 저출산 대응관련 인력을 확보하기 위해 직무 분석을 토대로 중장기적 인력수급계획을 수립하여 장기적·체계적으로 필요인력을 확충하도록 한다. 넷째, 저출산 대응을 위한 안정적인 재원을 확보하기 위한 노력을 경주한다. 다섯째, 저출산 대응 인구정책에의 장애가 되는 제도를 개선하는 동시에 저출산에 효율적, 체계적으로 대응하기 위해 필요한 새로운 제도를 조기에 도입하도록 한다. 여섯째, 저출산 대응에의 지역 사회 참여를 촉진하기 위하여 주민과 밀접한 관계를 유지하고 있는 지역사회 자원을 발굴하여 유기적인 협조체계를 구축하도록 한다. 일곱째, 지역주민의 참여를 제고하기 위해 대주민 홍보를 강화하여 사회적 분위기를 조성하고, 공청회, 지역간담회 개최 등을 통해 정책수립과정에서의 주민 참여를 적극적으로 도모한다.

이어서 지방자치단체에서의 저출산 대응 인구정책에 관한 개선방안으로 첫째, 정책의 목표를 지역사회 구성원으로서 개인·가족이 안심하고 건강하게 자녀를 출산, 양육할 수 있는 사회 환경 조성에 중점을 둔다. 둘째, 지역 인구문제 진단을 통해 지역 실정에 적합한 정책을 중장기적으로 추진하도록 한다. 셋째, 지역 실정에 적합한 인구정책을 개발하되, 중앙의 저출산·고령사회기본계획과도 유기적으로 연계·추진하도록 한다. 넷째, 주민 모두가 공감하고 체감할 수 있는 정책을 개발하도록 한다. 특히, 저출산 대응 기반을 조성하기 위해 전반적 사회문화 환경을 변화시킬 수 있도록 다양한 정책을 추진하도록 한다.

지역밀착형 저출산 대응 인구정책을 촉진하기 방안으로는 첫째, 저출산 대응 기술지원단(중앙, 광역 단위)을 운영하여, 지방자치단체의 저출산 대응 인구정책 수립에 관련된 기술적 지원을 제공한다. 둘째, 저출산 대응 선도 지자체 프로젝트를 추진한다. 셋째, 지방자치단체의 저출산 대응 역량개발을 지원하기 위해 중앙 차원에서 체계적인 교육·훈련프로그램을 마련하여, 상시적으로 운영한다. 넷째, 평가시스템에 의한 인센티브 제공 방안을 도입하도록 한다.

## 참고문헌

- 김종해, 「지방자치와 지역사회의 쟁점」, 『상황과 복지』, 제4호, 1998.
- 김진수, 『광역자치단체 복지재정의 비교분석과 정책의 차별성에 관한 연구』, 연세대 석사학위논문, 2000.
- 박상태, 「인구정책」, 『한국의 인구』, 통계청, 2003.
- 백종만, 「한국사회복지에서 중앙정부와 지방정부간 역할 변화」, 『한국사회복지학회 춘계학술대회 한일공동심포지엄』, 2003.
- 윤춘모, 「지방자치단체의 사회복지전달체계 개선방안에 관한 연구: 성남시 공공사회 복지서비스전달체계를 중심으로」, 연세대학교 석사학위 논문, 2005.
- 이삼식·신인철·조남훈 외, 「저출산 원인 및 종합대책 연구」, 저출산고령사회위원회·보건복지부·한국보건사회연구원, 2005.
- 이삼식, 「지방의 인구학적 현상변화와 정책에의 함의」, 『지방자치정보』, 150, 한양대학교 지방자치연구소, 2004.
- 이삼식 외, 『지방자치단체 저출산 대응 인구정책 효과성 분석 및 우수정책 개발 촉진 방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2006.
- 이인재, 「지방자치시대 중앙정부와 지방정부의 사회복지 재정에 관한 연구」, 『한신 사회복지연구』, 4호, 1996.
- 전수일·봉민근, 『지방자치와 복지행정』, 서울:홍익재, 1995.
- Gilbert, N. and Specht, H., *Dimensions of Social Welfare Policy*, Egelwood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1974.
- Grant et al., *Low Fertility and Population Ageing: Causes, Consequences, and Policy Options*, 2004.

Jessop, B., "Towards A Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, No. 40, Spring 1993.

<http://www.pref.ishikawa.jp/kousei/shoushika/shoushi.html>

<http://www.i-oyacom.net/prepass/index.html>

<http://www.ishikawa-rofukukyo.jp/kinsapo/index.html>

<http://www.i-oyacom.net/main.html>

<http://www.pref.ishikawa.jp/kousei/shoushika/shoushi.html>

<http://www.ishikawa-rofukukyo.jp/kinsapo/index.html>

## 저출산 대응 모범 사례 I (부산시)

정 봉 한 (부산광역시청 저출산대책팀)

<b>발표순서</b>	
I	기본현황
II	그 동안 추진사항
III	부산광역시 주요 출산장려정책
IV	다자녀가정 우대제♥가족사랑카드

1





## I. 기본현황



- 2005년 출생아수 : 25,459명 ▷ 전국 출생아수 438,062명의 5.8%
  - '80년대 : 8만명선에서 5만선으로 급격 감소('80년 80천명 → '89년 58천명)
  - '90년대 : 5만명선에서 4만명선으로 감소('90년 56천명 → '99년 41천명)
  - '00년대 : 4만명선에서 3만명선으로 감소, '03년이후 3만명 미만 유지
- 2006년 출생아수 : '90년대이후 15년만에 증가(잠정)



## II. 그 동안 추진사항



## II. 그 동안 추진사항



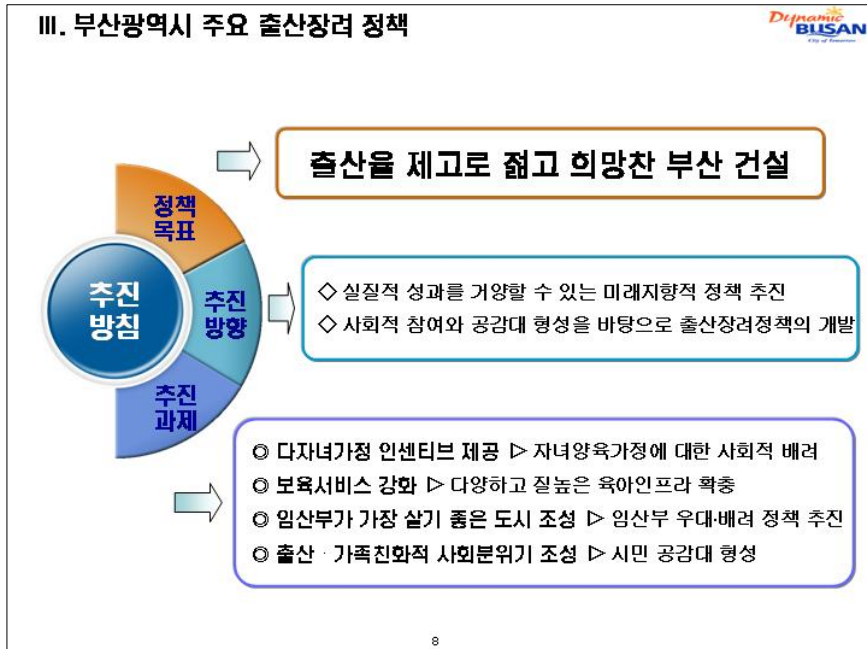
- '06. 6. 25 저출산·고령화 대응 T/F팀 구성·운영(외부전문가 포함 29명)
- '06. 7. 5 전담조직 신설(여성정책담당관실내 저출산대책팀)
  - ▷ 3명(5급 1, 6급이하 2) → '06.11월 5명(5급 1, 6급이하 4)
- '06. 7. 14 「출산율 제고 방안 모색」을 위한 정책토론회 개최
- '06. 8. 18 출산장려 슬로건 공모·선정(676건 응모, 5건 선정)
  - ▷ 최우수작 : 결혼은 행복 약속, 출산은 미래 약속
- '06. 9. 12 「출산장려·고령화 대응 종합대책」 수립·시행
  - ▷ 출산장려 5개 분야 25개 사업, 고령화대응 3개 분야 13개 사업
- '06.10.13 「출산율 제고를 위한 혁신 워크숍」 개최
- '06.11. 1 다자녀가정 우대를 위한 가족사랑카드제 시행(10.30 협약체결)
- '06.12.18 '06 공공부문 출산장려 직장문화개선 경진대회 우수기관 선정
  - ▷ 저출산고령사회위원회 주관
- '06.12.23 「임산부 우대·배려 계획」 수립·시행
  - ▷ 4개 분야 16개사업

6



## III. 부산광역시 주요 출산장려정책

7



### Ⅲ. 부산광역시 주요 출산장려 정책

#### 1. 다자녀가정 인센티브 제공

**다자녀 우대제 시행**

- 3자녀 이상 가정에 대해 「가족사랑카드」 발급
- 은행, 제조업체, 보육시설, 유치원, 학원, 사진관, 이·미용실, 요식업체 등 지역업체의 자발적 동참을 통해 일상생활 전반에 걸쳐 다양한 혜택 제공
- ※ 문화시설 무료이용, 각종 강좌 무료수강을 위해 「시 산하기관 운영조례」 개정

**다자녀양육 가정에 대한 주거안정 지원**

- 도시공사 임대 아파트 우선 입주권 부여 : '06.11.1부터 시행
- 재개발구역 임대주택 우선 순위 배정 : 관련 조례 개정 추진중

**“다자녀 모범가정” 및 “출산친화기업” 선발 시상**

- 다자녀 모범가정 10세대 및 출산친화 3개기업 선발·시상(매년 3월)
- 상패수여, 기념촬영, 언론홍보, 사례집 발간 및 각종 市주요행사 우선 초청 등

9

**DYNAMIC BLSAN**  
City of Excellence

### III. 부산광역시 주요 출산장려정책

#### 2. 보육서비스 강화

**공립 보육시설 년차별 확충**

- 초등학교내 어린이집 공립화, 민간시설 매입 등을 통해 2012년까지 2배 확충  
- '06년 114개소 → '12년 228개소('06년도 13개소 완료, '07년도 15개소)  
※ 공립시설 보육아동 비율 : '06년 13.8% → '12년 30%

**자녀보육료 부담 경감**

- 둘째이후 자녀 특별보육료 지원 : 보육시설 이용시 생후 24개월까지 매월 10만원
- 저소득층 보육시설이용 아동간식비 지원 : 9,000여명, 821백만원

**보육시설 지원 강화**

- 민간보육교사 복지수당 상향 지원 : '06년 월 3만원→'07년 4만원→'09년 5만원
- 보육시설 환경개선 지원 : 장비구입·시설개선비(영아보육시설 시범실시)

10

**DYNAMIC BLSAN**  
City of Excellence

### III. 부산광역시 주요 출산장려정책

#### 3. 임산부가 가장 살기 좋은 도시 조성

**임산부가 생활하기 편리한 환경 조성**

- 임산부 우대(전용)창구 개설 : 시 및 구군, 행정기관, 은행, 역 터미널 등
- 임산부 우선 계산대 설치 및 임산부 도우미제 운영 : 대형 할인마트 등
- 임신복·유아용품 나눔코너 개설, 119 구조구급시 임산부 특별 배려


**임산부의 건강 보호를 위한 의료서비스 강화**

- 태아기형 및 갑상선 기능검사 : 간단한 체혈 검사로 태아기형 유무 확인
- 임산부 철분제 지원 : 임신 20주 전후 임산부 대상 1~3개월분 철분제 지원

**임산부를 우대하고 배려하는 직장분위기 조성**

- 임산부 당직근무 제외 및 비상근무 배려 : '07. 1월부터(공공기관 우선시행)
- 출산 직원 축하용품 제공 및 임산부 휴식공간 확보

11



### III. 부산광역시 주요 출산장려정책

#### 4. 출산·가족친화적 사회분위기 조성

출산 축하금 인상 지급

- 셋째이후 출생아 전원(부모소득 무관) : '06년 1인당 10만원 ⇒ '07년 20만원(총 4억원)
- 읍·면·동사무소 신청·지급 : 5일이내('06년대비 32일 단축)

대중교통내 「임산부석」 지정

- 시내버스(2,613대) : 대당 2개 좌석을 임산부 전용좌석 지정 ▷ 「임산부석」 스티커 부착
- 지하철 전동차(776량) : 좌석표시 교체 ▷ 노약자·장애인 좌석 ⇒ 노약자·장애인 임산부 좌석


미취학 동반자녀 대중교통비 면제 확대

- 시내버스 및 지하철 승객동반 교통비 면제 : 동반자녀 1인 ⇒ 동반자녀 2~3인으로 확대
- 버스조합·부산교통공사와 협의 ▷ 관련규정 개정, '06.11.1부터 시행

시민공감대 형성

- 대학생 등 청년층 대상 저출산 대응 정책토론회 개최 : 연1회 이상
- 출산장려 TV홍보 캠페인 : 방송3사별 영상물 자체제작, '07.3월부터 방송사별 3~4월간 방영

12



### IV. 다자녀가정 우대제♥가족사랑카드

13

## IV. 다자녀가정 우대제♥가족사랑카드





우대제란?

2000년 이후 셋째 이상 자녀를 출산한 다자녀가정에 대해 실질적이고 다양한 혜택을 제공하기 위한 출산장려정책

의 의

지역기업(기관·단체)의 자발적 동참을 통해 시행하는 전국최초의 비예산 출산장려정책

시행시기


2006년 11월 1일부터

시행방법

-부 산 시 : 다자녀가정 확인증 「가족사랑카드」 발급  
-참여업체 : 「가족사랑카드」를 소지한 가족 전원에게 할인 등 혜택 제공

14

## IV. 다자녀가정 우대제♥가족사랑카드



### ◆ 그동안 추진사항


- ◆ '06. 7~10월 : 참여희망기업(기관·단체) 협조 공문 발송 및 방문 협의  
▷ 지방일간지 2개사 지면 광고 실시 및 언론홍보
- ◆ '06. 7월 : 다자녀가정 현황 조사 ▷ 대상세대 : 1만여세대
- ◆ '06. 9. 4 : 참여업체 대표자 간담회 개최(33개업체 참여)  
▷ 참여업체별 혜택제공 규모 및 문제점 등 검토
- ◆ '06.9.26~10.17 : 가족사랑카드 접수(1차) ▷ 카드발급 4,156세대(21,549명)
- ◆ '06.10.30 : 참여업체와 협약체결(시장 ↔ 260개업체)
- ◆ '06.11. 1 : 다자녀가정 우대를 위한 「가족사랑카드제」 시행
- ◆ '06.12. 8 : 「가족사랑카드」 특허 출원(디자인 업무표장)
- ◆ '07. 1.24 : 「가족사랑카드」 디자인 특허 등록

※ 가족사랑카드 및 참여업체는 연중 계속 접수

15

**IV. 다자녀가정 우대제♥가족사랑카드**

**◆ 가족사랑카드**



**발급 대상**  
부산시민으로서 2000년이후 셋째 이상 자녀를 출산한 가정중 카드발급 희망 가정(신청세대에 한함)

**발급 신청**  
연중계속, 19세이상 세대원, 거주지 읍면동사무소

**카드 발급**    세대당 1매 (매주 발급)

**카드발급절차**

```

    graph LR
      A[신청서 접수  
(읍면동)] --> B[취합 및  
명부 제출  
(구군)]
      B --> C[카드제작  
(시)]
      C --> D[교 부  
(구군)]
      D --> E[본인수령  
(읍면동)]
      E --> A
    
```

16

**IV. 다자녀가정 우대제♥가족사랑카드**

**◆ 참여업체 모집**

- ◆ 모집방법 : 업체별 협조공문 발송 및 업체 방문 협의, 구군, 관련협회 협조
- ◆ 참여홍보 : 신문광고 등 언론홍보, 시 홈페이지 배너설치, 시보·구보 광고 등
- ◆ 추진절차 : 협의(시↔업체) ⇒ 참여 승낙서 제출(업체) ⇔ 참여 인증서 교부(시)

**※ 업종별 인센티브 내용**

- ◆ 금융기관 : 출생기념통장 출시, 대출금리·수수료 우대 및 면제
- ◆ 제조유통 : 의류·유제품·가구 등 물품 구매시 할인
- ◆ 보육시설·유치원·학원 : 입학금, 보육료, 교육비, 학원비 등 감면·할인
- ◆ 사진관 : 가족·웨딩·베이비사진 등 촬영료 할인
- ◆ 서비스업 : 음식점, 이·미용업소, 목욕탕 등 이용시 할인
- ◆ 문화시설 : 문화공연, 박물관, 미술관 등 관람료 면제
- ◆ 각종강좌 : 여성회관, 여성문화회관 주관 각종 강좌 우선 선발 및 수강료 면제

17

**Dynamic BLSAN**  
City of Excellence

#### IV. 다자녀가정 우대제♥가족사랑카드

##### ◆ 참여업체 및 카드발급현황

구분	'06.11.1현재	'07.2.16 현재	비고
참여업체	260개 업체	770개 업체	증 510개 업체 (3배증가)
카드발급	세대 수	4,155세대	증 5,350세대 (2.3배 증가)
	세대원수	21,549명	49,204명 (증 24,835명 (2.3배 증가))

##### ◆ 참여업체 업종별 현황(770개업체)

금융 기관	제조 업체	유통 업체	보육시설 유치원	학원	이미용 목욕업	사진관	요식업 서비스	의료 기관	문화 시설	기타
1 192개 지점	5 222개 대리점	20 2개 지점	246	30	127	120	89	118	8	6

18

**Dynamic BLSAN**  
City of Excellence

#### IV. 다자녀가정 우대제♥가족사랑카드

##### ◆ 추진상 애로사항

- ◆ 업체의 자발적 참여로 추진되는 시책으로서 참여업체 지속적 확대 곤란
  - 업종의 다양성 요구 및 지역 편중에 대한 불편
- ◆ 「가족사랑카드」는 다자녀가정임을 확인하는 단순 기능
  - 신용카드 등과 제휴하여 기능 개선을 통한 이용자 편의 도모

##### ◆ 금후추진계획

- ◆ 가족사랑카드 기능 개선 : 전자카드화로 기능 강화(5월 시행 목표, 업체선정중)
- ◆ 참여업체 확대 : 관련협회 및 구·군 협조, 참여업체 지속 발굴
  - ※ 본사 차원의 참여 확산을 위해 중앙부처 적극 협조 필요
- ◆ 인증스티커 제작 : 참여업체 입구에 부착, 이용자 편의도모 및 업체자긍심 고취
- ◆ 참여업체 인센티브 부여 : 공용주차장 무료이용, 표창 및 시 행사 초청 등 격려

19



## 저출산 대응 경기도교육청의 사례

오 문 순 (경기도교육청 학교설립과)

### I. 저출산 시대의 새로운 도전

저출산의 사회경제적 원인은 복합적이거나, 직접 원인은 혼인연령 상승 및 기혼여성의 출산율 감소에 있으며, 기혼여성의 출산기피 요인 중에는 자녀양육비용에 대한 경제적 문제가 가장 큰 것으로 나타났다.<sup>2)</sup>

그래서 정부는 경제문제에 착안하여 경제 지원책으로 19.3조원을 편성하여 보육 및 교육비 지원에 사용하겠다고 밝혔다. 그러나 저출산의 문제는 경제적 지원만으로 해결될 수 있는 일이 아니라는 것을 일본의 저출산 정책의 실패에서 알 수 있었다. 일본은 1980년대 후반부터 보조금 지급, 보육시설확대 등 저출산을 극복하기 위해 다양한 정책을 실시하여 왔으나 적절한 원인분석과 정책의 집중력 부재로 인해 출산율 제고에 실패하였다. 일본이 오랜 저출산을 극복하기 위한 정책의 실패 끝에 내린 결론은 육아책임을 여성에게만 돌리는 보수적 가치관이 가장 큰 원인이라는 것이었다. 우리나라도 역시 일본과 매우 흡사한 사회·문화 구조를 가지고 있다. 물론 근래에 들어 많이 변화되고는 있으나 아직도 미흡한 점이 많다. 저출산 고령화의 해법은 단기적인 출산율 제고정책보다는 교육과 인적자원개발을 컨셉으로 한 장기적이며 새로운 도전이 필요하다. 그 도전의 시작을 알아보자.

2) 한국인구학회('05), 한국여성개발원('04) 등 연구조사 결과.

## II. 저출산에 대응한 경기 교육정책

### 1. 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감

#### 가. 영유아 교육비 지원 확대

저소득층 자녀의 유아교육 기회를 보장하여 교육의 기회를 균등하게 하고 유아교육 기회 제공을 통한 소득계층간의 위화감 해소 및 학부모의 유아교육비 부담 완화를 위해 만 5세아 무상교육비 지원, 만 3~4세아 차등교육비 지원, 두 자녀이상 교육비 지원 확대를 추진하고 있다.

#### 나. 저소득층을 위한 바우처 제도 도입

저소득층의 초·중·고등학교 학생에게 사회 양극화 완화와 저출산·고령화 등 사회 변화에 부응하는 교육서비스를 제공하여 사교육비 부담을 줄여주기 위한 바우처 제도를 도입하여 시행한다. 2007년 시범학교 운영을 통해 점차 일반학교로 확대해 나갈 계획이다.

#### 다. 방과 후 학교 확대 등 사교육비 부담 경감을 위한 지원

초등학생의 보육 프로그램 교육활동을 통한 전인적 성장기회를 마련하고 여성의 사회 진출에 따른 여성인력 활용 극대화 및 사교육비 경감을 위해 2004년부터 방과 후 학교 초등 보육 프로그램을 운영하고 있다.

### 2. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충

#### 가. 희망아가방 설치 필요성 증대

학령아동 감소로 발생하는 초등학교 유휴교실을 활용하여 영아전담보육시설을 설치하는데 그 보육시설을 희망아가방으로 브랜드화 하고자하는 것이다. 학교는 유휴교실을 무상으로 사용토록 허가하면 지방자치단체에서는 리모델링하여 공립보육시

설로 운영을 하는 방법이다. 그럼으로써 수요자인 주민에게는 희망아가방, 유치원중  
일반, 초등학교로 이어지는 one stop 서비스를 제공하고, 학교는 유휴교실을 주민의  
시설로 유용하게 활용할 수 있으며, 지방자치단체는 적은 예산으로 공보육시설을 확  
충할 수 있다는 이점이 있다. 더구나 영아전담 보육시설과 장애아 보육시설은 취약  
보육시설로 우선 설치대상이며, 민간보육에서 부담을 갖고 기피하고 있어 더욱 공보  
육시설로의 설치가 필요하다고 판단한다. 현재 우리교육청은 지자체 및 여성가족부  
등과 시행을 위한 협의를 진행 중이다.

#### 나. 유치원 종일제 확대

맞벌이 자녀의 증가로 교육과 보육의 통합서비스에 대한 요구가 증대되고 있어  
이에 부응할 수 있는 유치원 종일제 운영 확대 시행의 필요성이 제기되고 있다. 이  
에 따라 종일제 운영 시설의 환경 개선과 종일반 운영 프로그램 개발, 종일반 전담  
인력 배치 등을 통해 유치원 종일제 운영을 확대해 나가고 있다.

### 3. 건전한 미래세대 육성

#### 가. 학교 폭력 예방·근절대책 강화

학교폭력은 일반적으로 가정과 사회의 복합적 문제로 발생되고 있으며, 대중 매체  
(영화, 비디오테이프, 만화 등) 및 인터넷의 영향으로 청소년들 사이에서는 폭력을 이  
용한 문제해결 방식이 만연하고 있는 것이 현실이다. 대중 매체 및 인터넷의 폭력성  
은 학생의 지나친 장난 및 폭력에 대한 심각성이 얼마나 큰 사회적 문제인가를 인식  
하지 못하게 만들고 있다. 학교폭력을 근절하기 위해서는 사회, 학교, 가정 등이 총체  
적으로 철저한 예방을 위해 노력하는 것이 중요하다는 것이 사회 전반적인 의견이다.

이에 따라 경기도교육청은 학교 폭력 예방·근절 지원 추진체 운영의 활성화, 피해  
자 보호 및 가해자 선도 강화, 학교폭력 피해신고 및 상담의 활성화, 학교폭력 예방  
을 위한 교육·홍보 및 단속강화를 지속적으로 추진하여 경기도 내의 학교폭력 근절  
을 위해 노력하고 있다.

#### 나. 학교의 건강관리기능 강화를 위한 여건 조성

보건봉사활동, 학교보건교육 및 일차적인 보건봉사·환경위생 관리 등 학교보건의 중심적 기능을 수행할 수 있는 보건시설을 마련하고, 학생 및 교직원의 건강 유지·증진에 기여하기 위해 정기적인 흡연예방교육 및 금연지도를 강화하고 환경을 개선하여 지속적인 교육을 추진하고 있다.

#### 4. 저출산·고령사회의 성장동력 확보

##### 가. 여성 교장·교감 임용목표제 확대

여성의 경제활동 참여 촉진을 위한 적극적 여성고용정책을 강화시키기 위하여 여성 교장·교감 임용목표제를 확대해 가고 있다(2006. 9. 1 현재 19.3% 달성, 07년 목표: 19.7%).

#### 5. 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축

##### 가. 선진형 스포츠클럽 육성 및 자율체육활동 활성화

체육교육의 다양성 확보를 위한 수요자 중심 운영체제를 구축하기 위한 학교별 자율체육활동 체험교실을 운영하고 체육영재 저변 확대를 위한 스포츠체험교실을 운영한다.

#### 6. 출산율 제고를 위한 사회 분위기 조성

##### 가. ‘희망이즈’ 캠페인 전개

희망이즈는 희망과 EASE의 합성어로서, EASE는 편안함, 안정이란 뜻으로 직장과 사회를 가정처럼 편안하게 만들어 구성원들의 출산과 육아가 편안하게 이루어질 수 있도록 하자는 우리교육청이 제창한 의식변화 캠페인이다.

희망이즈 캠페인은 전국 최초의 저출산 대책 캠페인으로 비문서·비지시·비업무의 자

을적인 캠페인으로 전개되고 있으며, 인터넷카페와 블로그를 통해 지속적인 홍보활동을 하고 있다. 또한 매주 희망메시지를 작성하여 경기도교육청 홈페이지 릴레이 팝업창을 통해 소속 기관에 전하고 있다. 희망이즈의 확산은 우리사회가 나아가야 할 변화의 방향과 미래에 대한 희망이다. 우리 모두 자발적인 참여를 통해 희망이즈가 이 사회에 자리매김 할 수 있도록 하여야 한다.<sup>3)</sup>

1) “희망이즈” 캠페인의 실천의지

EASE는 각 스펠링마다 아래와 같은 실천의지를 담고 있다.

“E”	☞ “Equality”	둘이 함께 하는 양성평등
“A”	☞ “Affection”	웃음이 가득한 잔잔한 사랑
“S”	☞ “Safety”	가정처럼 안정된 분위기
“E”	☞ “Enjoyment”	기쁨이 넘치는 즐거운 일터

가) 남녀가 동등한 양성평등 가치관 형성

우리나라 남성들은 유교적 가치관에서 비롯된 고정된 관념 즉 출산과 보육은 여성들의 몫이라고 생각하는 그릇된 가치관을 가지고 있다. 이러한 가치관은 남성들이 여성들에 비해 우월하다는 편협된 가치관을 생성했고 은연중에 이 사회에 뿌리 깊게 자리하고 있다. 그것이 여성들의 출산을 기피하는 중요한 요인이 되고 있다는 것을 우리는 인식해야 한다. 그러나 대다수의 우리나라 국민들은 그것을 인식하고 있지 못하다. 이러한 인식을 변화시키고자 하는 것! 그것이 “희망이즈”이다.

나) 저출산이 미래사회에 미치는 영향 인식

우리나라의 저출산이 지속될 경우 노인 1명에 대한 생산가능인구(15~64세)의 부양 부담은 2020년 4.6명 2050년에는 1.4명이 될 것으로 예측되고 있다. 이와 같이 노인에게 대한 생산가능인구의 부담이 가중될 경우 노인에게 대한 연금·의료 등 사회적 부

3) 희망이즈 카페(<http://cafe.daum.net/ease2020>) 참고.

양부담 급증과 그로 인한 세대 간 갈등의 심화가 우려된다. 뿐만 아니라 급속한 저출산·고령화는 우리사회의 지속발전 가능성과 세대 간 통합에 심각한 문제를 야기하는 등 사회경제전반에 큰 충격으로 작용할 전망이다. 이렇듯 저출산의 문제는 우리나라의 존폐에 중요한 역할을 한다하여도 과언이 아니다. 이러한 문제 인식을 같이 하고 해결해 나가기 위한 것, “희망이즈”의 이념이다.

#### 다) 출산과 육아를 공감하는 직장분위기 확산, 가정 친화적 직장문화 조성

현재 직장여성들 대부분이 출산을 꺼리는 이유, 그것은 아마도 출산 후 직장에 대한 불안감 때문일 것이다. 어느 여성 기자의 이야기다. 결혼 후 한 여성은 모기업의 촉망받는 기자였다고 한다. 그러나 출산을 위해 휴가를 다녀와 보니 자신의 자리에 다른 사람이 앉아 있었다고 한다. 그 후 여기자는 그 기업에서 나와야만 했다. 물론 허구일 가능성도 있는 이 이야기는 우리에게 분명 강한 메시지를 보내고 있다. 아직 까지도 우리의 일터는 출산과 육아를 공감하고 있지 못하다는 것이다. 일선 교육현장인 학교에서도 출산과 육아를 공감한다고는 하지만 수유실 같은 보육 보조시설이 완벽하게 마련되어 있지 않은 것만 보아도 우리 사회가 얼마나 출산과 보육을 냉대하고 있는지를 알 수 있다. “희망이즈”는 이러한 사회·일터를 가정 친화적 형태의 근로문화로 안내하는 안내자의 역할을 수행하는 중차대한 역할을 하고 있음이다.

#### 라) 기대 자녀수(평균 2.2명)<sup>4)</sup>에 대한 이해 확산

우리나라 성인 남녀들을 대상으로 결혼 후 아이를 얼마나 낳을 것인가에 대한 질문에 평균 2.2명의 아이를 낳겠다는 결과가 나타났다. 이것을 기대자녀수라고 하는데 이 수치대로라면 우리나라의 출산율이 급격히 떨어지는 것은 이상한 일이 틀림없다. 그것을 느끼고 이해하여 실천토록 하는 것, 이것 또한 “희망이즈”의 몫이다.

---

4) 동덕여대 한국여성 연구소 조사 자료

#### 나. 희망의 출산 축하 카드 전달

경기도교육청 소속 전 기관에 근무하는 교직원의 출산을 축하하는 교육감 카드를 전달함으로써 기관장의 적극적인 관심표명과 출산의 기쁨을 더불어 공유하여 저출산 문제를 극복하고, 희망이즈 캠페인의 이념을 몸소 실천하고 있다(연 4,000명 정도).

#### 다. 민간 기업과 공동 전개 협약식 체결

저출산 문제의 심각성을 인식하고 이에 대응하기 위하여 민간 기업과 희망이즈 캠페인을 공동 전개하고자 우선 농협경기지역본부와 협약식을 체결하였다. 경기도교육청에서는 홍보비용 절감과 저출산 위기에 대한 적극적 대처로 위상이 제고되며, 농협에서는 새로운 상품 개발에 의한 고객유치 및 국가정책에 참여함으로써 기업 이미지를 상승시키며, 사회적으로는 전 국민의 의식변화를 유도하여 저출산 문제 해결에 앞장서고 있다. 차후 타 기업, 교육기관, 공공기관 등으로 확대해 나갈 계획이다.

#### 라. 교육연수 기관을 통한 교육과목 개설

관내 교육연수기관인 율곡교육연수원, 예절교육원, 유아체험교육원 등을 통해 교육과목을 개설하여 저출산의 심각성과 대응방안, 희망이즈 캠페인을 홍보하여 연수생들은 물론 학생들 교육으로 이어질 수 있도록 하고 있다.

#### 마. 동영상 '내 삶의 행복 바이러스 희망이즈' 제작 홍보

희망이즈 캠페인 홍보를 위해 동영상을 제작, 관내 초·중·고등학교 및 직속기관 등에 배포하여 학생, 학부모, 교직원 교육에 활용토록하고, 홈페이지에 탑재하여 누구나 열어볼 수 있도록 하였으며, 경기도 평생학습축제와 전국 평생학습축제에도 참여하여 전국을 대상으로 홍보 활동을 벌였다.

## 7. 미래교육환경에 적합한 학생수용계획 수립

### 가. 저출산 대응을 위한 미래학교 플랜 2020 수립

저출산은 학령인구의 지속적인 감소를 예고하고 있으며 이에 대한 신속한 대응이 필요한 시점이다. 미래학교 플랜 2020이란 급변하는 도시 변화와 교육환경의 변화를 조화롭게 유지하여 미래사회에 대응하자는 프로젝트이다. 경기도내 31개 시·군의 도시기본계획과 연계하여 학령인구의 수를 예측하고 이를 토대로 중·장기적 학생수용계획을 수립하여 학교설립 추진과정의 위험 요인을 사전에 차단하고 교육수요자의 만족도를 높이는 데 목적을 두고 있다.

### 나. 학교입지계수 개발로 학교설립의 최적화

경기교육은 대규모 택지개발 등으로 지속적인 학생 수 증가 요인이 발생하여 학생수용대책을 최우선 순위에 두고 학교 신설을 추진하고 있다. 그러나 저출산 등의 사회적 현상과 도시개발 등에 의한 지역 교육환경의 급격한 변화로 학교신설 패러다임의 방향전환이 필요한 시점이다. 이에 맞추어 학교입지계수를 개발하여 학교설립 판단의 객관화와 과학화를 통해 최적의 학교설립에 필요한 학교설립 판단자료를 계량화하는 작업을 진행하고 있다. 학교입지계수란 인구수 대비 학생수 및 학생수 대비 학교수를 지역별로 계량화하여 경기도 기준 '1'과 비교하여 상대적인 지역의 학생밀도와 학교밀도를 측정하여 이를 합한 계수의 평균치를 구하여 구한 값을 말한다. 학교입지계수는 학문적 연구를 실용화하여 학교설립의 판단 및 검증에 활용될 수 있을 것으로 기대되며 지역별 학교입지계수를 다양하게 유형화하여 기존에 획일적으로 적용하던 학생점유율의 적용문제를 개선할 수 있을 것으로 기대된다.



### Ⅲ. 저출산 시대의 새로운 명품 만들기

저출산을 극복하기 위해 정부에서는 저출산·고령사회위원회를 출범시켰다. 또한 각 정부부처에서도 저출산·고령사회를 극복하기 위한 대책을 수립하여 발표하였다. 우리가 겪고 있는 저출산의 주요 요인을 한가지로 설명하기는 어렵지만 사회 전반적인 경제가 활성화 되고 가치관의 변화와 양성평등이 실현될 수 있다면 국가의 미래가 달린 저출산은 완화 될 수 있으리라 믿는다.

우리 경기도교육청에서도 앞에서 언급하였듯이 미래학교 플랜 2020, 학교입지계수 개발, 희망이즈 캠페인 전개 등 저출산 시대를 대처하기 위해 전국 최초의 다양한 사업을 전개하고 있다. 이 중 ‘희망이즈 캠페인’과 ‘희망아가방’은 저출산을 이겨내기 위한 경기도교육청의 명품으로 반드시 태어날 것이다.

## [회의록] 의견 및 토론

### ○ 저출산대응정책 추진방향

- 2006년부터 정부에서는 저출산·고령화 사회에 대비하기 위한 체계적인 대응체계를 구축해왔음. 하나는 사회협약 체결이 있었고, 또 새로마지플랜 2010을 수립하여 양대 추진체계가 마련되었음. 사회협약(06.6)의 후속조치와 이행상황을 점검하고, 특히 질 높은 육아인프라 확충과 육아지원 강화대책 마련(기본보조금 시범사업, 국공립보육시설 30% 확충 등)에 초점을 두어왔음. 즉 이전부터 문제 인식은 있었으나 범정부적인 추진체계를 갖추고 본격적으로 시작한 것은 작년부터임. 그렇기 때문에 지자체에 과급되기에는 아직은 시간이 짧으며, 여건 조성이 되기에는 어려움이 많을 것으로 보임. 그럼에도 불구하고 기본 방향과 관점을 정립해나갈 것인가 하는 것이 문제임.
- 저출산대책의 핵심방향은 모든 여성이 아이를 낳도록 하는 것이 아니라 ‘아이를 갖고 싶은 사람이 가질 수 있도록 육아지원 정책과 환경’을 구성하는 것임. 여성들이 일과 가정을 양립할 수 있다는 것은 그 나라의 복지수준이나 여러 가지 제도의 수준을 말해주기 때문에 어려운 문제이고 정책임.
- 일본 등 선진국의 저출산 정책은 초기에는 육아(보육)지원 강화 및 인프라 확충 정책에 집중하며, 점차 청년층 일자리 확충 및 교육 강화, 근무방식의 재편 등으로 영역을 확장, 다각화 되는 추세임. 성별분업을 완화하기 위해 여성의 노동 참여를 장려하고 여성이 일과 가족을 양립할 수 있는 정책의 시행에 초점을 둠.
- 출산·가족친화적 분위기 조성도 지자체에서는 관심이 미흡한 수준이고, 도시의 기업과 농촌의 기업의 인식 수준도 차이가 많음. 그래서 그런 기회를 만들어서 접근하는 방법도 필요하다고 생각함.

- 출산가족 친화적인 기업에 대해 인센티브를 주는 것과 관련하여 기업이 자사의 이미지 제고 측면에서 상당히 선호하는 경향이 있으므로 기업이 자율적으로 하는 것이 바람직하다고 봄. 지자체도 각 지역의 기업체들과 그런 관계를 맺는 것이 좋을 것으로 판단함.

○ 지방자치단체의 정책활동

- 지방의 여건에서는 지역의 특성이나 재정자립도가 상당히 다름. 앞으로 지자체는 정부와 동일한 수준의, 혹은 그와 연계된 유사한 하부조직을 만들고 구성하면 달라지겠지만, 현재로서는 가시적인 정책, 즉 일단 보여주는 정책에 초점을 두고 있는 것 같음. 이러한 측면에서 발표문(21쪽 이하)의 지역의 육아지원 거점이 필요하다는 견해에 매우 공감하며, 출산양육지원센터(프로젝트I)와 사업장-지역사회 자원 연계(프로젝트II), 보육과 고령자일자리 연계체계 구축(프로젝트III) 등의 계획이 갖는 지역사회의 변화에서 갖는 의미는 매우 시사적이라고 생각함.
- 부산시와 경기도 교육청의 작지만 소중한 노력들을 높이 평가함. 부산시의 가족사랑카드를 우수한 정책으로 판단되고(서울시도 유사한 사업을 추진하고 있음), 경기도 교육청의 희망 아가방의 경우 얼마나 많은 사례를 가지고 있는지 모르지만 그러한 서비스가 서울시에서 더 필요한 것이 아닌가 생각함. 초등학교가 좋은 접근도를 가지고 있는데 방과후 학교라든가 초등학교 병설 유치원이나 어린이집이 그러한 서비스를 제공하지 않기 때문에 서울시에서는 보육시설을 확보하는 문제가 서울시의 심각한 문제로 대두되고 있음. 경기도의 성공적인 사례가 서울시의 교육청에도 전파되어서 교육청과 지방자치단체가 함께 저출산 정책을 펴나갔으면 하는 바람이 있음.
- 부산시 발표사례에서 한걸음 더 나아가 기업체 자체의 출산친화적 분위기 조성, 시군구 단위의 시책 개발, 결혼 촉진과 임신부, 여성건강, 아동건강, 양육 등 보다 저출산 대응 정책의 범위를 확대하고 보다 체계화 해나가는 것이 효과적일 것임.
- 경기도 교육청에서 벌이는 사업에 추가하여 교재 개발 등에도 힘써주면 좋겠음.

학생들을 가르치고 교사들을 훈련시킬 수 있는 교재가 매우 필요하며 이에 대한 요구와 제안이 있음. 그리고 교사들의 실무연수를 할 수 있는 과정이 만들어질 필요가 있음. 과정을 만들기 힘들다면 과목을 개설한다든지, 또 인구교육에 대한 조사 연구가 없는데 이런 부분에 대한 지원 및 움직임이 있어야 함.

- 서울시에서는 정부에서 하는 저소득층 혹은 일반적인 복지정책은 그대로 같이 추진하고, 더 나아가 중산층을 대상으로 하는, 즉 양육 부담을 덜 느끼는 계층이 적극적으로 출산을 하도록 하는 정책을 고려하고 있음. 그렇다보니 가장 관리 가능한 면이 수당이라든지 하는 경제적 지원보다 일과 가정의 양립 지원에 포커스를 둘 수밖에 없음. 그래서 고용이 많이 이루어지는 기업들이 어떻게 대응하고 있는지를 심층인터뷰를 통해서 그들이 직면하고 있는 저출산의 문제와 근로자들이 직면한 문제를 함께 토론함으로써 그들이 원하는 정책과 서울시가 하고자 하는 정책의 합의점을 찾아서 방안을 마련하고 있음.

#### ○지역적 특성을 고려한 차별적 대응(농촌형)

- 농촌과 도시는 상당히 다른 경향을 보이므로 저출산 문제를 해결하기 위하여는 농촌과 도시를 구분하여 접근하여야 함. 농촌은 대체로 3가지 문제에 봉착해 있는데 하나는 저출산, 다른 하나는 고령화, 그리고 인구감소에 직면하고 있음. 농촌은 도시보다 아직도 출산율이 비교적 높은 편에 속하므로 저출산 문제보다는 고령화, 인구감소가 더 심각한 문제임. 기초단체들은 지역인구 감소에 골몰하고 있는데 인구감소는 그 원인이 저출산 때문이라기보다 도시로의 인구유출에 따른 것으로서 교부금의 감소로 이어짐. 현재까지 지자체에서 인구감소에 대응하여 실시해온 실적을 보면 관내 공무원들이 도외지에 나간 사람을 끌어 모으기 한 것이 대부분으로, 그것이 성공했다고 볼 수 없으며, 인위적으로 인구를 증가시키는 것은 한계가 있음을 여실히 보여주는 사례임.
- 저출산은 미시적인 접근 보다 큰 그림에서 접근할 필요가 있음. 핵심은 고향에 돌아올 젊은이를 만드는 것과 현재 있는 젊은이들을 지키는 것임. 우리나라 고출

산 지역을 살펴보면 화천, 양구 등 휴전선 주변의 군사지역과 거제, 여천 등의 공업지역임. 즉 우리나라의 고출산 지역은 다른 특별한 이유가 있어서가 아니라 젊은이들 즉 젊은 군인들과 젊은 근로자들이 많다는 것 때문임. 그렇다면 농촌지역에서 군사지역이나 공업지역처럼 젊은이들을 유치할 무언가가 있어야 하는데 현실적으로 쉽지 않음. 따라서 오히려 현재 남아있는 사람들을 그나마 어떻게 유지할 수 있는가 하는 것이 더욱 중요함. 하지만 농촌지역의 현실은 더욱 암담함. 군지역에서 1년에 태어나는 신생아수가 200명이 채 되지 않는 지역이 상당히 많은데, 1년에 200명이 안 된다는 것은 한 개 군에 1~2개 초등학교만 있으면 된다는 것임. 현재 한 개 군에 7-8개의 읍면이 있지만, 읍면단위의 학교의 존립이 불가능하고 군 단위의 1~2개 초등학교만 존재하게 될 것임.

- 그렇다면 현재 농촌에 있는 사람만이라도 지키려면 어떻게 해야 하는가? 최소한 고등학교 때까지는 유지가 되어야 언젠가는 돌아올 사람이 되어서 그 지역에서 언젠가 아기를 낳고 정착을 하지 않겠는가 생각하며, 따라서 지방자치단체에서 교육사업에 주력하는 것이 중요하다고 판단함. 여러 사람들이 지자체에 저출산을 전담하는 과 등을 신설하여 힘을 육성해야 한다고 주장하지만, 가임여성이나 출산할 단계에 있는 인구가 적기 때문에 이들을 위한 조직을 꾸릴 필요성조차 느끼지 못하고 있는 것이 현실임.
- 저출산·고령화에 대응하여 조직을 개편한다면 현재의 사회복지 계통을 생애주기별로 나누어서 육아팀, 아동팀, 청장년팀, 노인팀 등으로 만들어서 전반적으로 상호보완적인 관계를 가질 수 있도록 할 필요가 있음. 발제자도 언급하였지만 경상도의 어느 지역은 아동시설과 노인시설을 묶어놓아서 상호보완하도록 만들어 두었음. 이처럼 모든 것이 유기적으로 움직일 수 있도록 해야 함. 현재는 노인복지, 청소년복지, 부녀복지 등으로 나누어서 모든 예산도 단락적으로 나누어서 사용하고 있는데 이것을 융통성 있게 움직일 수 있도록 하기 위해 대과단위를 만들고 생애주기별로 나누어서 운영하는 방안을 고려해야 함.

## ○지역적 특성을 고려한 차별적 대응(도시형)

- 도시형의 경우, 농촌과는 다른 양상을 보임. 말하자면 저출산은 주로 도시의 문제인데 핵심은 만혼과 결혼 후 출산 기피라고 할 수 있으며, 만혼의 경우 국가 정책으로 접근하기 어려운 부분이 큼. 우리나라 만혼은 그 원인이 여러 가지가 있겠지만 여성의 교육 수준이 높아지면서 사회 진출하는 연령이 높아졌고 사회 생활을 하는 여성이 늘어났기 때문임. 또 중요한 것은 부모들의 의식과 관련이 있는데, 이들은 대부분 해방둥이들인데 자신들은 자수성가해서 대부분 큰 평수의 아파트에 살고 있는데 자식에게 좁은 평수의 아파트에서, 현재의 생활수준에 미치지 못하는 생활을 하기를 원하지 않는 부모들도 많이 있으며, 따라서 굳이 일찍 결혼하기를 권하지 않음. 이런 부분에서 정부가 개입할 수 있는 여지가 많지 않음. 만혼이 성행하는 서울 강남지역을 예로 들면, 강남은 만 35세 인구 중에서 결혼을 하지 않은 인구가 절반을 넘고 있으며, 19세 이상인구에서 대학졸업자도 70%를 넘고 있음. 이것을 정부가 개입해서 변화시킬 수 있는 여지는 별로 없음. 결혼후 출산을 기피하는 것도 마찬가지임.
- 해결방안을 찾기 위해 우리나라에 진출해 있는 외국기업의 사례를 연구해볼 필요가 있음. 이들 기업은 여성들이 결혼해서 아기를 낳으면 1시간 일찍 퇴근할 수 있게 해준다거나, 가족의 날을 만들어서 전원이 일찍 퇴근하게 해주거나, 한달에 한번씩 유급 특별휴가를 주는 식의 제도를 운영하고 있음. 이러한 외국계 기업의 제도는 우리나라 기업환경에서 정착시키기가 쉽지 않은데, 우리나라 기업인들은 직원이 가정보다 직장을 우선시하고 회사에 충성하기를 원하기 때문에 어려움. 반면 외국 기업들은 오히려 회사와 가정을 양립할 수 있도록 가치관의 중심을 가정에 두도록 만들고 있음. 그래서 이러한 부분에 정부가 개입한다고 하면 공단이나 기업들이 여성이나 가족을 위한 제도를 시행할 경우 세금 등에 인센티브를 제공하는 것이 더 효율적이고 실제적일 것이라고 생각함.
- 그 다음에 도시형에서 문제가 되는 것이 정부 정책이 대부분 저소득층에 대한 복지정책이라는 것임. 저출산 문제는 사실상 중산층이 문제인데, 저소득층에 제

공할 정책 예산도 부족하기 때문에 중산층을 위한 정책은 시행되기 어려움. 그렇지만 저출산 문제를 해결하기 위해 중산층을 위한 시책이 필요하고, 그중 가장 시급하다고 생각하는 것이 보육시설이라고 생각함. 아이를 키우면서 맡길 곳이 없어서 전전긍긍하는 상황을 해소해야하기 때문임.

- 도시형의 지자체에서 저출산 문제를 놓고 개입할 수 있는 부분이 많지는 않지만, 출산에 따른 혜택이 셋째아 이상으로 제한되어 있는 정보와 달리, 예산이 있는 도시의 지자체는 둘째아에게 혜택을 주는 정책을 도입하는 것이 필요함. 지자체들이 정부를 따라가는 복지정책보다는 자치단체들이 타겟을 명확히 해서 실질적으로 접근해 가는 것이 필요하고, 이것이 성공해야 우리나라의 저출산 문제가 해결될 수 있을 것으로 보고 있음.

#### ○ 육아지원 지역협력 시스템의 구축

- 지역에서 육아를 지원하는 체계를 만드는 것이 중요함. 지역 육아네트워크는 사실상 지방정부만의 힘으로는 어렵고, 지역민의 자발적인 노력, 전문가 등의 활용에 의해서만 가능하다고 보며 다양한 선행요건의 검토가 필요함. 기본 인프라를 (재)활용하는 방안, 육아지원제도를 정비하는 문제(정부의 역할), 관련 지방(여성)조직과 육아지원 활동가의 육성, (지역의 특성, 재정자립도 등을 고려한) 채용배분계획 등도 중요한 검토 요소가 될 것임.
- 무조건 보육환경을 추상적으로 좋게 한다는 것보다도 제도적 여건의 고려가 필요한데, 예를 들면 1) 새로운 주택단지 개발시 보육시설 부지를 제공, 2) 유치원과 보육시설을 지역의 육아지원센터로 활용 3) 육아지원 자원활동가의 육성 등, 4) 지역의 보육수요 및 시설 등 가능한 육아인프라의 파악과 분석, 5) 지역민을 위한 보육시설의 질관리시스템 구축 등을 들 수 있음. 특히 택지를 개발한다거나 할 때 보육시설 부지 확보가 매우 어렵기 때문에 개발 초기부터 국공립 보육시설에 대한 우선적인 고려가 이루어져함.
- 지자체는 관주에서 탈피하여 세심한 육아지원, 주민들과 함께 자기 충족적인 육

아지원 지역사회 모형과 시책을 개발할 수 있는 능력을 강구할 필요가 있음.

- 발표에서 경기도 교육청의 희망아가방 사업은 보육시설과 유치원의 각 영역을 넘어서는 매우 창의적인 사업이나 관계부처, 각 시설간 이해관계 등의 난관 극복이 과제로 보임. 부산시에서는 초등학교 내의 어린이집을 국공립화한다고 하였는데, 다른 시도의 경우 이러한 정책을 펴는 곳이 없음. 따라서 타 시도들이 보육과 교육을 공동으로 할 수 있는 모델로서 실험적인 모델이라고 생각함. 다양한 서비스를 제공하고 보육 수요를 확장하기 위해서는 보육시설과 유치원의 협력방안이 필요한데 경기도와 부산시는 그런 점에 주력하고 있다는 점에서 앞서가고 있다는 생각이 들고, 현실적으로 정말 어려움이 많을 것으로 예상되나, 보육과 육아의 협력 모델은 반드시 필요한 사업이라고 생각함.
- 보육시설 질관리시스템과 관련하여 현재 평가인증제를 시행하고 있지만 초기 상태이고 정보 제공 수준에 머물러 있기 때문에 지자체는 그 부분에 필요한 인력을 확충해야 할 것으로 보이며, 안전, 영양 등 전문 인력 확충을 통해 주민들에게 신뢰를 획득해야 함.
- 부산시의 경우 다양한 출산장려 시책을 많이 개발하여 매우 고무적이긴 한데 다만, 임신부 지원 등 아이를 가진 사람을 중심으로만 지원하는 문제와 지자체의 일회성 행사가 상당히 많은 비중하는 한계가 나타나고 있음.
- 앞으로 지자체는 육아지원 지역협력시스템을 어떻게 구축할 것인가? 육아로 인한 지역민의 부담을 어떻게 경감할 것인가? 육아친화 지역 생활환경을 어떻게 향상시킬 것인가? 육아문제를 고민하는 사람들의 의견을 청취하고 지원할 것인가 등에 대한 성찰적 고민을 해야 할 것임.
- 시민사회나 민간 부분의 기여라는 것이 중요한 요소인데 네트워크를 구성하는 것이 중앙정부와 지방정부가 같이 노력해야 함. 중앙정부의 각 부처와 기업, 시민사회가 가능한 대안을 마련하는 것이 지금 우리 사회가 당면한 문제를 해결하는 가장 빠른 길이 아닌가 생각함.



## ○ 중앙과 지방의 분업체계 구축

- 저출산·고령화 대책은 직접적으로 주민의 일상생활을 직접 관장하는 지방정부의 적극적인 협조가 이루어지지 않은 상태에서는 실효를 거두기가 어려움. 따라서 이 부문의 정책 수립과 정책수단을 기획하고 집행하는 전 과정에서 중앙정부와 각급 지방정부 간에는 지역사정에 따라 다양한 정책수단이 동원되지만 이러한 정책수단 간에는 서로 긴밀한 연계체계가 구축되어 있어서 하나의 국가정책으로 통합될 수 있는 정교한 분업화가 특히 요구되는 것임. 따라서 중앙정부와 지방정부간 효율적인 분업체계의 구축이 전제되어야 함.

## ○ 지역인구 분석, 정책목표 설정, 정책수단 선택 및 기술지원단 운영

- 지방자치는 지방정부가 계획수립(planning)과 집행의 자율성을 갖는 정치체제라고 개념화해 볼 수 있음. 그러나 지방정부가 이러한 기능을 제대로 수행하기 위해서는 몇 가지 전제조건이 충족되어야 함. 지방정부가 자체적으로 (1) 계획수립의 밑그림을 그릴 수 있는 충분한 자료가 있어야 하며, (2) 자료를 수집하여 분석하고, 분석된 자료의 의미를 해석하고, 이를 계획수립과정에 반영할 수 있는 전문 인력을 확보해야 하며, (3) 수립된 계획을 집행하는데 필요한 자원이 확보되는 경우, 비로소 가능하게 됨. 이러한 관점에서 볼 때, 발표문에서 제시된 지역밀착형 저출산 대응 인구정책이 제대로 입안되어 시행되기 위해서는 중앙정부는 물론 지방정부가 최소한 다음과 같은 세 측면에 대한 이해를 공유할 경우 가능함.

## (1) 자료의 충분한 분석

지방정부가 지역특성에 맞는 저출산대응전략을 구축하기 위해서는 지역인구에 대한 적절한 분석이 이루어져야 함. 그러나 지역인구는 전국적인 차원에서 다루는 인구와는 달리 개방형인구의 특성을 지니고 있으며, 동시에 이용가능한 인구 자료의 제약으로 인해 인구현상을 분석하고 이해하는 과정에서 이용되는 각종 지표가 제한적일 수밖에 없음. 따라서 제한된 인구지표를 기초로 지역인구현실을 진단하기 위해

서는 좀 더 정밀한 인구학적 분석이 이루어질 경우 비로소 가능해짐. 예컨대, 대부분의 지역에서 출산수준은 집합적 수준에서 측정된 합계출산율과 조출생률을 통해서 추정되고 있음. 이 경우 부산의 합계출산율과 조출생률이 다른 6개 대도시와 비교하여 가장 낮기 때문에 이를 기초로 성·연령 및 배우 상태별 인구구조의 차이를 고려하지 않은 상태에서 부산여성의 출산율이 7개 대도시 가운데서 가장 낮다고 바로 결론을 내릴 수는 없음. 최소한 연령구조를 표준화한 상황에서 지표를 재구성하여 관찰해 보지 않을 경우, 이들 지표는 비교되는 지역 인구의 성이나 연령, 또는 배우자 상태별 인구구조의 차이를 반영하는지, 실제로 여성의 출산수준이 낮기 때문에 나타난 결과인지 여부에 대해서는 아무 것도 파악할 수 없음. 그리고 저출산과 고령화문제를 다루는 실무자가 각종 인구지표에 대한 전문적인 이해도가 떨어질 경우 현실과는 다른 진단을 하게 되고, 그 결과 효과성이 없는 정책수단을 더 선호할 가능성을 배제하지 못함.

## (2) 자료 및 환경에 대한 종합적 판단

저출산·고령화문제를 해결하는데 도움이 될 수 있다고 간주되는 아이디어 차원의 수단이 모두 저출산 대책이 되지는 않음. 아이디어 차원에서 적합하다고 생각되는 정책수단도 인구정책이 추구하는 목표는 물론, 그 아이디어를 정책수단으로 도입하였을 경우 어떤 집단이 목표가 되는 인구집단이 될 것인지 여부 등을 종합적으로 평가하여 적합하다는 판단을 내릴 수 있을 경우에만 저출산 목표를 달성하는데 타당성이 있는 정책수단이 될 수 있을 뿐임. 예컨대, 합계출산율이 1.08명인 현 시점에서 저출산 정책의 수용할 수 있는 정책목표는 당연히 합계출산율 수준을 높이는 데 두게 됨. 따라서 소정의 합계출산율 목표수준을 달성하기 위하여 직접적인 목표를 어디에 둘 것인가를 먼저 생각해 보아야 함. 이 단계에서 우리의 현실에서 가능한 인구학적 변수의 조정목표, 즉 미혼인구에게 결혼의 동기를 부여하여 어느 수준까지 초혼연령을 낮추던가, 결혼생활중인 사람들에게 추가자녀출산을 권장하는 것 등이 행동적 차원에서 중앙정부와 지방정부가 선택해야 하는 인구정책의 목표가 될 수 있음. 그러므로 아무리 기발한 아이디어라 하더라도 이와 같은 목표의 달성과 무관

한 경우, 또는 그 아이디어가 인구정책의 수단으로 활용될 경우 예상되는 목표(표적)집단이 출산을 권장하기에 부적절한 인구집단이 되는 경우, 그 아이디어는 저출산을 유도하기 위한 인구정책의 수단으로 활용하기는 어려움.

### (3) 자원과 정책에 대한 종합적 고려

1980년대 이전처럼 고출산 상황에서 개개인으로 하여금 저출산을 유도하기 위한 인구정책은 출산행동자체만을 통제하는데 초점이 모여지기 때문에 정책수단이 출산 조정정책(fertility influencing policies)의 차원에서만 다루어도 비교적 쉽게 효과를 나타내게 됨. 그러나 저출산 상태에서 있는 사람을 대상으로 보다 높은 출산율을 나타낼 수 있도록 유도하는 정책은 출산행동을 결정해주는 복잡한 인과적 메카니즘을 고려해야 하기 때문에 출산조정정책에 의존하기 보다는 각급 인구대응정책(population responsive policies)에 더 많이 의존할 수밖에 없으며, 이 경우 인구대응정책의 영역에서 동원될 수 있는 정책수단은 대부분 당초 의도했던 방향과는 다른 방향으로 작용할 개연성을 배제할 수 없음. 예컨대, 일하는 여성 또는 가족친화적인 기업활동의 일환으로 도입을 검토하고 있는 보육시설의 확충이나 보육지원은 분명히 일하는 여성으로 하여금 자녀양육의 부담을 덜어주는 면이 있음. 그러나 이 제도를 도입하는 과정에서 역기능적인 측면에 관한 세밀한 검토를 토대로 사전에 안전판을 구축하지 않은 상태에서 이 제도가 시행될 경우, 오히려 출산율을 저하시키는 방향으로 작용할 가능성도 있음. 따라서 개개인의 출산행동과 관련된 이론적인 바탕이 약한 비전문인의 판단을 기초로 도입된 저출산대책은 소기한 의도와는 다른 결과를 나타낼 수 있음.

— 이상과 같은 세가지 문제점을 감안할 때, 지역밀착형 저출산 대응 인구정책의 활성화방안은 원론적인 측면에서 적절한 정책구상의 하나로 받아들일 수 있음. 특히 이 가운데서 핵심이 되는 될 수 있는 내용은 지역밀착형 저출산 대응 인구정책 추진방안의 하나로 제시한 중앙정부 및 광역자치단체 차원의 기술지원단의 운영과 관련된 내용임. 이 방안은 인구현상 및 저출산 대책수립과 관련하여 지방

수준의 비교적 낙후된 잠재적 능력을 보완해 줄 수 있는 방안이 될 수 있음. 그러나 이 기구는 공무원, 전문가, 시민단체 관계자 등을 중심으로 구성하는 것으로 되어 있음. 이 경우 공무원 시민단체 관계자도 인구와 관련하여 비교적 전문적인 지식과 식견을 갖춘 사람들일 수 있다는 점을 암암리에 함축하고 있음.

- 이 점을 감안할 때, 중앙과 각 시도를 중심으로 과연 그와 같은 자격을 갖춘 인력풀을 확보할 수 있을 지 우려됨. 특히 인구 및 저출산과 관련된 사회현상에 관해 사람들은 누구나 스스로 나름대로 전문적인 안목을 가진 것으로 생각함. 이 상황에서 전문적인 지식을 가진 소수의 사람과 다수의 비전문인이 함께 동등한 입장에서 문제를 토의하여 결정하는 상황에서는 비전문가의 주장대로 결정되는 경우가 많음. 더욱이 인구대응정책의 차원에서 결정되는 저출산 해소를 목적으로 채택되는 각종 인구정책수단은 대부분 이해관계가 첨예하게 대립될 수 있는 사안과 연계될 가능성이 높으며, 따라서 이 상황에서 여러 유형의 사람들로 구성된 지원단이 올바른 정책결정을 돕고 제대로 기능을 수행할 수 있을지 우려됨. 그러나 이와 같은 문제는 (1) 지원단 운영의 초기단계에서 일정기간 중앙정부 및 광역자치단체 차원의 기술지원단 운영에 필수요원이 되는 전문인력의 충원과 훈련을 위한 프로그램을 선행하여 실시하고, (2) 지원단에 포함된 전문요원과 비전문요원간 활동영역을 엄격한 분업체계를 구축하여 지원활동을 한다면 어느 정도 극복이 가능할 수 있을 것으로 생각함.

#### ○ 기타

- 지자체의 사업들이 왜 중요한가를 봤을 때 인구 상황이 지역별로 다르고 그 원인도 매우 다르기 때문에 지역 중심의 정책개발이 중요하다고 생각함.
- 지자체의 전담 조직이 구성되어 있느냐가 중요한 것이 아니라 종합적인 의견을 가지고 있느냐 하는 것이 중요함. 전담 조직이 아니더라도 그러한 기능조정엔 있어야 할 것임. 또한 정확한 지역 진단과 지역 실정에 맞는 정책을 강조했는데 지자체 경진대회라든지 하는 것에서도 기획과정, 욕구조사과정도 보려고 하고 있

고, 한정된 재원 하에서 지역사회의 자원, 네트워킹을 효율적으로 운영한다면 어느 정도의 성과는 기대할 수 있을 것으로 봄.

- 중앙정부의 정책은 사실상 저소득층을 대상으로 하는 정책이라 볼 수 있음. 재원의 한계로 인해 재정적인 부담이 가는 정책은 실제로 저소득층에 집중되어 있는 것이 사실이고, 출산 문제에 직면한 모든 사람들에게 경제적 지원을 한다는 것이 사회 정의 측면에서 마땅한지, 이것에 대해서 재원을 투입하는 것에 대한 사회적 합의가 어느 정도 되어 있는지에 대한 불확실성도 중앙정부에서 그만큼 밖에 재원 투입을 하지 못하는 한계가 있지 않은가 생각함. 그런 상황에서 지자체에서 중앙정부와 달리해서 중산층이나 저소득층을 대상으로 특별한 정책을 시행하기가 쉽지 않은 것이 현실임. 저출산의 심각성에 대해서는 어느 정도 인식을 같이 하고, 그것을 국내의 출산을 통해 해결하자는데 어느 정도 인식을 같이 하고는 있으나 실제로 얼마만큼 희생을 하고 재원을 배분해야 하는지에 대한 뚜렷한 합의가 없는 것이 현실임.
- 시책이 중산층 이상으로 가야한다는 점은 많은 분들이 인식을 공유하고 있고 보육 정책도 점차 확대해가려고 하고 있으며 많은 논의가 이루어지고 있으나, 이 부분에 대해서는 사회적 합의가 더 있어야 할 것임.



## 제8차 저출산·고령사회포럼

- 출산·가족친화 기업경영 확산방안 -

■ 일시: 2007년 3월 21일 (수) 15:00 ~ 18:30

■ 장소: 한국보건사회연구원 본관 2층 대회의실

■ 좌장: 조남훈 (저출산·고령사회연구센터 소장)

■ 주제 발표 및 토론자

- 주제발표

유계숙 (경희대학교 생활과학부 교수)

- 지정토론

김영권 (대웅제약 인사혁신TF팀장)

남중락 (대구광역시 보건복지여성국 저출산고령화대책과장)

신민식 (보건복지부 저출산대책팀장)

이삼식 (한국보건사회연구원 저출산정책팀장)

임찬빈 (한국노동연구원 부설 뉴패러다임센터 컨설팅총괄팀장)

장혜경 (한국여성개발원 가족정책센터소장)

최숙희 (삼성경제연구소 정책연구본부 수석연구원)





# 출산·가족친화 기업경영 확산방안

유계숙 (경희대학교 생활과학부 교수)

## I. 서론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

한 국가의 인구규모는 국가경쟁력을 뒷받침하는 중요한 요인이다. 우리보다 앞서 저출산·고령화, 여성의 노동진출 확대를 경험한 선진국들은 출산율을 제고하고, 기업경쟁력을 강화하기 위한 정책 마련에 정부와 기업 모두가 총력을 기울이고 있다. 우리나라의 합계출산율은 2005년 현재 1.08로 세계 최저 수준일 뿐만 아니라 저출산·고령화 속도도 예상보다 훨씬 빠르게 진행되고 있다. 이미 저출산·고령화에 따른 노동력 감소로 우리나라의 잠재 성장률은 2000년대 5.10%에서 2020년대에는 3.58%, 2040년대에는 1.26%로 하락할 것으로 추정되고 있다.

이처럼 인적 인프라 위기의 심각성을 인식하여 최근 우리 사회는 다소 늦은 감이 있지만, 2006년 제1차 저출산·고령사회 기본계획인 ‘새로마지 플랜 2010’을 발표하고, 경제계, 노동계, 종교계, 여성·시민사회단체 및 정부 등 사회 각 분야 전 부문이 망라되어 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약을 체결하기에 이르렀다. 이 협약에서 경제계는 출산 및 아동양육에 우호적인 기업문화 조성, 직장 보육시설 확충 및 이용률 제고, 여성 고용 활성화 방안 등을 제시했고, 노동계는 양성평등 문화의 확산을 위한 교육 및 홍보 강화, 기업 차원에서의 직장보육시설 확충노력, 지역사회와 함께 하는 자원봉사운동의 대대적 전개 등을 부문별 실천사항으로 발표했다.

현재의 저출산 현상은 우리 사회의 경제적 부담, 사회적 가치관의 변화, 반(反)출산친화적 근로환경 등 경제·사회·문화적 요인이 모두 작용한 결과로서, 향후 이러한

요인들을 고려하여 정책과 기업경영을 전개해나갈 필요가 있다. 통계청의 2006년 5월 고용동향에 따르면, 우리나라 15세 이상 여성 취업률은 49.8%로 전체 여성 중 절반 가까이가 취업한 것으로 나타났다. 이처럼 전반적인 여성의 경제활동 참여는 증가하고 있는 반면, 출산과 양육의 부담이 집중되는 30대 초반의 여성 취업률은 20대보다 확연히 떨어지며, 경력단절 현상도 나타난다. 이는 우리 사회가 전통적으로 육아와 가사의 일차적 책임을 여성에 지우고, 여성근로자가 일과 출산·양육을 병행하도록 지원하는 기업문화가 부족하기 때문이다. 1990년 이후 한국의 저출산 요인을 회귀분석을 통해 추정된 결과, 여성의 경제적 역할 증대, 양성 불평등, 육아와 직장의 양립 어려움 등 사회·직장 요인이 저출산에 가장 큰 영향을 준 것으로 나타났다. 우리와 유사한 성역할관을 가진 일본의 경우, 여성취업률은 증가하나, 전통적인 남녀 역할의 분리 때문에 여성이 일과 양육을 병행하기 어려운 환경으로 인하여 출산율 제고에 성공하지 못하고 있다. 반면 서구 선진국들은 일찍이 출산휴가, 부모휴가, 보육서비스 등 다양한 출산·가족친화적 정책 및 기업경영을 통하여 여성취업률과 출산율 모두 높은 수준을 유지하고 있다(최숙희·김정우, 2005). 여성인력의 경력단절은 결국 여성의 경제적 지위를 떨어뜨리고 숙련된 고급 여성인력의 감소에 따른 기업경쟁력의 저하로 이어질 수 있다. 따라서 현재와 같이 저출산·고령화가 심화되는 상황에서 인력을 확보하고 기업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 여성근로자의 장기재직을 통한 지속적 경력발전과 전체 여성인력의 효율적 활용을 도모하고, 출산·양육·노인부양·가사 등 여성이 전통적으로 담당해온 책임을 남녀근로자와 기업이 함께 나누고 지원하는 출산·가족친화적 기업경영이 필요하다.

한편, 경제성장에 따른 소득증대와 생활수준의 향상은 삶의 질에 사람들의 관심을 집중시키고 있으며, 일을 위해 가족의 희생을 기꺼이 감수하던 과거와 달리 오늘날 우리나라 근로자들의 가치관은 일 중심에서 일과 가족을 모두 중시하는 방향으로 변화하고 있다. 한국생산성본부(1995)가 실시한 조사결과에 의하면, 직장을 가정보다 우선시한다는 문항에 40대의 50.4%가 ‘그렇다’고 응답한 반면, 30대는 43.5%, 20대는 27.6%로 나타나 젊은 세대의 일과 가족에 대한 가치관이 윗세대와 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 이처럼 일과 가족에 대한 세대 간의 가치관 차이는 직장 내에서 세

대 간 갈등요소로 등장하고 있으며, 일-가족의 조화를 중시하는 젊은 세대의 가치관은 직장문화 및 인사제도에 변화를 가져오고 기업에서 다양한 가족친화적 프로그램을 적극 도입하는 계기가 되고 있다. 일례로 미국의 경우, 탄력근무제(flextime)의 도입 비율은 1996년 31%에서 2003년 71%로 2배 이상 증가하였다. 이처럼 선진기업이 가족친화 경영을 적극 도입하는 이유는 그것을 통해서 근로자들의 사기를 향상시키고, 우수인재를 보다 많이 확보·유지할 수 있으며, 기업이미지와 생산성을 제고하고, 이직 및 스트레스와 사고 예방에 도움이 되기 때문이다(성상현·배성오·노현탁, 2004).

미국이나 유럽, 일본 등의 선진기업들은 이미 오래전부터 근로자의 일-가족 조화와 자녀출산 및 양육을 지원하는 각종 제도들을 기업의 경쟁력 차원에서 실시해왔다. 또한 최근에는 기업의 경쟁력 강화를 위하여 근로자들의 일-가족 관련 욕구를 파악하고, 그에 대한 적절한 대응책을 마련해줌으로써 기업에 대한 신뢰와 자부심을 느낄 수 있도록 기업문화 차원의 변화를 추구하는 경영전략(예: 훌륭한 일터, GWP)을 모색하고 있다. 아울러 주요 선진국들은 기업들이 가족친화적 제도를 적극적으로 도입, 시행하도록 유도하기 위한 각종 정책을 시행하고 있다. 즉 기업의 가족친화적 제도를 평가할 수 있는 지표를 개발하고, 이를 기초로 기업을 평가하여 우수기업에 대한 표창을 실시하고 있다. 뿐만 아니라 일부 유럽 국가들은 기업을 포함한 민간파트너와 함께 일-가족의 조화를 촉진하기 위한 다양한 캠페인을 전개하여 가족친화적 제도 운영과 관련된 점검 항목을 개발하고, 모범사례를 수집·발간하고 있다(김태홍·고인아, 2001).

그러나 현재 국내 기업의 상황을 살펴보면, 출산·가족친화 경영이 기업경쟁력을 강화할 수 있는 경영전략이라는 인식이 부재하며, 비용부담에만 초점을 두고, 생산성 증가나 이직률 감소, 기업홍보 및 이미지 개선 등 이익의 측면은 간과하기 때문에 아직은 기업들이 자발적이고 적극적으로 관련제도들을 도입하는 분위기가 형성되지 못한 실정이다. 또한 출산·가족친화적 제도의 수혜자가 여성근로자라는 고정관념 때문에 여성비중이 낮은 기업에서는 제도의 도입 필요성을 느끼기 어려우며, 여성인력에 대한 평가절하 의식이 남아있어 여성근로자에 대한 기업의 전략적 투자를 기대하기 어렵다. 특히 기업문화가 아직도 경직되어있기 때문에 기업문화의 일대혁

신이 이루어지지 않는다면, 근로자들이 고용불안으로 인하여 제도가 있어도 이를 적극적으로 사용하기 어렵다. 기업이 출산·가족친화 경영을 도입하는 궁극적인 목표는 근로자의 삶의 질을 높이면서 기업의 경쟁력도 제고하는 Win-Win 체제를 구축하는 것이며, 국가차원에서는 저출산·고령화 대책이 되기도 한다(강우란·배노조·정지영, 2006).

따라서 본 연구에서는 저출산·고령화가 심화되는 현시점에서 근로자 개인과 그 가족, 기업, 그리고 우리 사회 모두에게 이익이 되는 출산·가족친화적 기업경영을 확산시킬 수 있는 방안을 마련하고자 다음과 같은 연구문제를 분석하였다. 첫째, 국내기업의 인사담당자와 근로자들을 대상으로 설문조사를 통하여 출산·가족친화 기업경영에 대한 인식과 시행 및 이용현황, 출산·가족친화 기업경영 도입의 장애요인 등 전반적인 실태를 분석하였으며, 둘째, 출산·가족친화 기업경영 우수사례 기업체들을 대상으로 심층면접을 통하여 특징요소를 도출하고 이를 기초로 출산·가족친화도 평가를 위한 지표를 개발하였다.

## 2. 연구개요

### 1) 국내기업의 출산·가족친화 경영실태 설문조사

본 연구를 위해서 출산·가족친화 기업경영 실태를 파악하기 위하여 국내기업의 인사담당자와 근로자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이를 위해 2006년 7~9월간 전국적으로 11회(서울 3회, 지역 8회) 실시하였던 “출산친화 사회분위기 조성을 위한 기업체 홍보·인사담당자 설명회”에 참석한 147개 업체 및 본 연구에서 출산·가족친화도 평가지표 개발을 위한 우수기업 심층면접 대상으로 선정된 30개 기업의 인사담당자 177명과 575명의 근로자를 대상으로 방문 및 우편설문조사를 실시하여 최종적으로 98개 기업의 자료와 291명의 근로자 자료가 분석되었다.

〈표 8-1〉 실태조사대상 기업의 특징

(N = 98)

기업의 특징	구분	빈도(%) 또는 평균(표준편차)	기업의 특징	구분	빈도(%) 또는 평균(표준편차)
기업규모 (빈도, %)	대기업(300인 이상)	54(55.1)	기업소재 지역구분 (빈도, %)	서울, 경기	64(65.3)
	중소기업(300인 미만)	44(44.9)		충청 영남 호남 제주	7( 7.1) 14(14.3) 5( 5.1) 8( 8.2)
기업 업종 구분 (빈도, %)	소비재 제조업 생산재 제조업 건설업 유통서비스업 금융업	29(29.6) 37(37.8) 3( 3.1) 21(21.4) 8( 8.2)	이직률(%)		7.0(6.96)

〈표 8-2〉 실태조사 대상 근로자의 특징

(N = 291)

근로자의 특징	구분	빈도(%) 또는 평균(표준편차)	근로자의 특징	구분	빈도(%) 또는 평균(표준편차)
성별(빈도, %)	남성	185(63.6)	월수입	근로자의 월평균수입(만원)	321.04(314.1)
	여성	106(36.4)		근로자 가족의 월평균수입(만원)	554.87(873.7)
연령(빈도, %)	20세 미만	1( 0.3)	기업규모 (빈도, %)	대기업 중소기업	232(79.7) 59(20.3)
	20세~29세	50(17.0)			
	30세~39세	212(72.9)			
	40세~49세	28( 9.6)			
결혼상태 (빈도, %)	미혼	19(6.5)	소속기업의 업종(빈도, %)	소비재 제조업	70(24.1)
	기혼	270(92.8)		생산재 제조업	76(26.1)
	별거 및 이혼	1( 0.3)		건설업	22( 7.6)
	사별	1( 0.3)		유통서비스업	88(30.2)
				금융업	34(11.7)
기혼근로자의 결혼 지속연수	(년)	6.37(4.00)	직종 (빈도, %)	사무직 생산직 결측치	260(89.3) 25( 8.6) 6( 2.1)
전체 근로자의 실제 자녀수	(명)	1.37(.77)	직위 (빈도, %)	중간관리직 일반직 결측치	127(43.6) 156(53.6) 8( 2.7)
입사 후 출산한 자녀수	(명)	1.24(.80)	고용형태 (빈도, %)	정규직 비정규직 결측치	278(95.5) 6( 2.1) 7( 2.4)

\* 응답자에 따라 사례 수에 차이가 있음.

## 2) 기업의 출산·가족친화도 평가지표 개발을 위한 우수기업 심층면접

기업의 출산·가족친화도 평가를 위한 지표를 개발하기 위하여 2006년 7~8월간 국내 30개의 기업을 선정하여 심층면접을 실시하였다. 면접대상 기업체 선정 준거는 노동부 선정 고용평등 우수기업에 선정된 기업, 여성부에서 시행하는 육아데이 참여 기업, 한국능률협회에서 한국에서 가장 존경받는 기업으로 선정된 기업, 언론매체를 통해 가족친화 모범기업 사례로 소개된 기업들을 중심으로 하였으며, 2005년 기준 상장·비상장 기업 중 매출액 기준 상위 100개 기업을 선정하여 소비재 제조업(유한킴벌리, 린나이코리아, 아모레 퍼시픽, 남양유업, 제일모직, 대웅제약, 한국 MSD, P & G, 대상, 현대자동차), 생산재 제조업(GS 칼텍스, SK(주), 삼성토탈, 하이닉스, ASE 코리아, 삼성전자반도체), 건설업(동문건설, 현진에버빌), 유통서비스업(삼성테스코, 대교, 아시아나 항공, 한국 IBM, 한국 HP, 롯데쇼핑, 한화유통, 웅진), 금융업(삼성카드, 우리은행, 기업은행, 삼성증권) 등 5개 업종을 안배한 후 최종적으로 30개 기업을 선정하였으며, 각 기업의 인사담당자를 대상으로 방문과 서면작성을 통하여 심층면접을 실시하였다.

## II. 문헌고찰

### 1. 출산·가족친화 기업경영의 개념

‘훌륭한 일터(GWP)’ 운동의 창시자인 로버트 레버링은 기업이 근로자를 배려하고, 개방적 의사소통을 통해 근로자의 요구를 경청하며, 기업의 성과를 노사가 공유하면, 근로자는 자신이 기업의 중요한 존재라는 인식과 함께 자부심과 주인의식을 갖고 직장생활을 할 수 있다고 강조하였다. 기업의 가장 중요한 자산은 근로자로서, 고객이나 사업파트너 등 외부 가치보다 근로자와 기업문화라는 내부 가치를 중시하며, 사람의 중요성을 알고 존중하는 근로자 중심의 기업문화가 존재할 때 비로소 일하기에 훌륭한 직장이라고 할 수 있다. 미국의 경제전문지 ‘Fortune’에서 매년 발표하는 ‘훌륭한 일터(GWP)’로 선정된 기업들은 근로자들을 배려하는 다양한 제도나

프로그램을 통하여 자녀출산·양육과 일-가족 조화를 지원함으로써 일반기업에 비해 업무성과가 높고, 낮은 이직률에 따른 비용 절감을 통하여 재무성과가 우수한 공통점을 갖고 있다(Burchell & Vickberg, 2006). 기업의 생존과 미래가 인력의 질에 달려 있음을 고려할 때, 우수인력 확보를 통한 기업경쟁력을 높이기 위해서는 근로자들이 출산·양육친화 제도나 가족친화 제도를 자유롭게 이용할 수 있도록 근로자 중심 기업문화가 우선적으로 조성되어야 한다(이관웅, 1999).

현재까지 가족친화 기업경영의 개념은 시기나 학자에 따라 다양한 정의가 제시되어왔다. 우리보다 먼저 저출산·고령화를 경험한 미국, 유럽 등 선진국에서는 이미 1980년대부터 일-가족 조화를 위한 가족친화적 기업경영에 대하여 활발한 논의와 연구가 이루어져 왔으며, 특히 노동시장에서 남성과 여성의 동등한 지위와 권리를 보장하고, 여성노동력의 체계적인 보호 및 육성을 추구하는 ILO의 모성보호 협약이 제정된 이래, 각국의 기업들이 가족친화적 경영을 적극 도입하여 시행해왔다. 1980년대 초 미국과 유럽의 기업에서 가족친화제도를 도입하게 된 배경은 기혼여성 근로자들의 임신, 출산, 자녀양육에 대한 요구를 충족시켜주기 위하여 모성보호 및 보육관련 제도에 초점을 둔 출산·양육 지원제도에서 출발하였다. 즉 초기의 가족친화 기업경영의 개념은 출산휴가, 육아휴직 등 휴가·휴직제도와 직장보육시설 설치·운영, 방과 후 프로그램 설치·운영, 보육비 지원 등 보육관련제도와 같이 기혼여성 근로자들의 모성보호와 자녀양육을 지원하는 출산·양육친화 기업경영의 성격을 취했다. 이후 1980년대 후반 들어 탄력근무제도의 확산과 함께 출산·양육친화 기업경영의 개념은 보다 광의적 개념의 가족친화 기업경영으로 변화하였다.

Simkin & Hillage(1992)는 경제발전과 생활수준의 향상으로 일-가족생활의 조화가 중요해짐에 따라 “근로자가 가족에 대한 책임과 일에 대한 책임을 조화시킬 수 있도록 기업이 지원하는 공식적·비공식적 제도”를 통칭하여 가족친화 기업경영이라고 정의하였으며, Forth, Lissenburgh, Callender, & Millward(1996)는 가족친화 기업경영을 “어린 자녀를 둔 근로자와 노부모를 돌봐야 하는 근로자 등 양육과 돌봄에 대한 지원을 포괄하여 다양한 요구를 지닌 근로자들을 지원하는 제도”로 정의하였다. 또한 Harker(1996)는 “조화, 균형, 통합”의 측면에서 가족친화 기업경영을 정의하였는데,

여기서 “균형”이란, 기업이 근로자에게 탄력적인 제도를 시행함으로써 근로자를 확보, 유지하고 이직률이 감소하게 되어 제도의 시행에 따른 비용을 보완하는 균형을 의미한다. Harker(1996)가 정의한 “조화, 균형, 통합”의 측면에 있어서 가족친화 기업 경영의 네 가지 요소는 다음과 같다. 첫째, 가족친화 기업경영은 일과 가족의 요구를 모두 충족시키며, 둘째, 남녀 근로자 모두가 가족의 책임을 공유하는 양성평등을 지향하고, 셋째, 근로자에게 비차별적이고 수용할만한 근로조건을 제공하며, 넷째, 노사의 상호 요구 간에 조화가 이루어지는 경영방식이다. 한편 Moss(1996)는 “조화”라는 용어가 근로자와 고용주 간의 이해가 충돌되는 부분을 절충해준다는 의미에서 “기업, 근로자, 그리고 이들이 돌보는 가족들 간의 요구와 관심의 조화를 모색하는 과정”으로서 가족친화 기업경영을 정의하였다.

이처럼 가족친화 기업경영은 남녀 근로자가 자녀양육의 책임을 공유하고, 어린 자녀를 둔 여성근로자만이 아니라 모든 근로자들의 요구를 지원하는 정책으로 포괄적이고 통합적인 정의를 내리는 것이 바람직하다(Harrison, 2000). 최근 OECD(2002)는 가족친화 기업경영의 개념을 “가족의 자원과 아동발달에 적절한 환경을 조성함으로써 근로자의 일-가족생활의 조화를 촉진하고, 자녀를 둔 근로자에게 일과 양육에 관한 선택의 폭을 넓혀주며, 양성 평등한 고용기회를 촉진하는 제도”라고 정의하였다. 이러한 정의는 출산·양육친화 기업경영과 가족친화 기업경영을 통합한 “출산·가족친화 기업경영” 개념의 필요성을 시사한다. 특히 저출산 문제와 여성인력의 중요성이 대두되고 있는 우리나라의 현 상황을 고려할 때, 근로자의 일-가족 조화를 위한 가족친화 기업경영과 함께 남녀 근로자의 출산·양육을 지원함으로써 우리 사회의 출산율을 제고하는 출산·양육친화 기업경영은 둘 다 필요하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 가족친화 기업경영과 출산·양육친화 기업경영의 개념을 통합하여 “출산·가족친화 기업경영”이라는 용어를 사용하고자 한다.

출산·가족친화 기업경영의 정의와 관련하여 고려해야할 또 하나의 개념은 기업의 사회적 책임을 반영한 사회공헌활동이다. 현대의 기업들은 사회공헌을 중요한 기업 경영 목표로 내세우고 있으며, 최근에는 대기업을 중심으로 ‘나눔 경영’이 확산되고 있다. 과거 이윤추구만을 목적으로 했던 기업과 달리 “사회공헌 잘하는 게 핵심 경

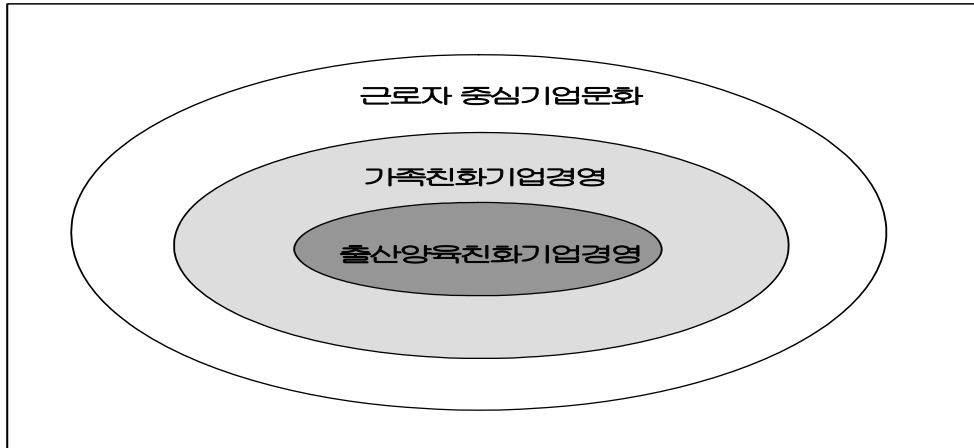


쟁력이다”, “소비자는 기업의 이미지를 산다”와 같은 구호들이 나올 정도로 사회공헌은 각 기업들의 중요한 경영전략이 되고 있다. 즉 우리 사회가 다원화되고 복잡해지면서 기업의 사회공헌활동은 시혜적 차원을 넘어 경영전략적 차원으로 변화하고 있으며, 그에 따라 기업의 목표도 바뀌고 있다. 기업의 사회공헌은 기업의 이미지 제고, 광고효과 등의 기능을 함으로써 소비자에게 한층 더 친근하게 다가갈 수 있으며, 이는 기업의 발전으로 이어질 수 있다. 점차 많은 기업들이 사회적 기대에 부응하는 것이 곧 자기기업의 성장이며, 사회적 책임을 지는 기업이야말로 소비자에게 선호될 수 있다는 사실을 인식하고 있다(경실련, 2002; 김성수, 2003). 따라서 우리 사회의 저출산·고령화 문제를 해결하기 위해 저소득층이나 불임부부의 출산·양육을 지원하는 등 기업이 하는 사회공헌활동은 근로자 개인과 가족 뿐 아니라 기업과 우리 사회 모두가 윈-윈-윈(Win-Win-Win) 할 수 있는 출산·가족친화 기업경영의 일환으로 정의할 수 있다.

이상에서 살펴본 개념들을 종합하여 본 연구에서는 “출산·가족친화 기업경영”의 개념을 다음과 같이 통합적으로 정의한다.

“출산·가족친화 기업경영이란, 남녀 근로자가 다양한 프로그램, 정책, 훈련 및 기업문화를 통하여 직장과 가정 일을 조화롭게 수행하고, 자녀출산과 양육에 어려움이 없도록 지원하는 ‘주도적 기업경영 전략’이며, 다양한 출산·양육·가족 관련 사업을 통하여 지역사회에 기여하는 ‘사회공헌활동’이다. 출산·가족친화 기업경영을 통하여 근로자는 임금인상에 준하는 조화로운 삶을 영위할 수 있고, 기업은 경쟁력이 강화되며, 우리 사회는 저출산 및 고령화 문제를 해결할 수 있다. 결국 출산·가족친화 기업경영이란, 근로자와 그 가족, 기업, 그리고 우리 사회 모두가 이익을 얻는 ‘상생 경영’이다.” 그리고 출산·양육친화 기업경영과 가족친화 기업경영 및 근로자 중심 기업문화 간의 관계를 도식화하면 [그림 8-1]과 같다.

[그림 8-1] 출산·가족친화 기업경영, 근로자 중심 기업문화 간의 관계



그림에 제시된 바와 같이 여성 근로자의 모성보호, 자녀를 둔 남녀 근로자의 양육 지원, 사회의 출산율 제고에 기여하는 출산·양육친화 기업경영은 다양하고 포괄적인 제도 및 프로그램을 통하여 근로자의 일-가족 조화를 촉진하는 가족친화 기업경영의 하위 개념이며, 출산·가족친화 기업경영이 확산되기 위해서는 모든 근로자의 욕구를 배려하는 근로자 중심 기업문화가 전제되어야 한다.

## 2. 출산·가족친화 지원제도의 유형

출산·가족친화 기업경영으로 시행되는 제도들은 매우 방대할 뿐만 아니라 다양하며, 학자들마다 상이한 방식으로 제도들의 유형을 구분하고 있다. Galinsky, Friedman, & Hernandez(1991)는 미국의 188개 기업을 대상으로 실시한 조사에서 각 기업이 시행하는 제도들을 총 망라하여 다음과 같은 7가지 유형으로 출산·가족친화 기업경영 관련제도들을 구분하였다. 이들의 분류는 다른 연구자들의 유형 분류에 비해 상대적으로 가장 포괄적이며, 관련 제도가 추구하는 목표를 잘 반영하고 있다.

첫째 유형은 탄력근무제도(Flexible Work Arrangement)로서, 여기에는 탄력근무제, 파트타임제, 업무공유제, 원격·재택근무제가 있다. 둘째는 휴가 및 휴직제도(Leaves)

로 산전·후 휴가제, 육아휴직제, 아버지 출산휴가제, 유사산휴가제, 태아검진휴가제, 가족간호휴가제 등이 이에 속한다. 셋째 유형은 경제적 지원제도(Financial Assistance)로 선택적 복리후생제, 노후보장보험, 입양비 지원, 자녀양육·교육비 지원, 각종 바우처 지급 등이 포함된다. 넷째 유형은 사회공헌활동(Corporate Giving/Community Service)으로 국가·지역사회의 출산·가족친화 프로그램의 시행을 위한 기금 지원, 근로자 복리후생기금 조성 등이 포함된다. 다섯째 유형은 보육 및 돌봄 지원제도(Dependent Care Services)로 보육정보 제공 및 기관 프로그램 알선, 노인 돌봄 상담 및 기관 프로그램 알선, 직장 내 또는 인근지역에 보육시설 설치, 여러 기업이 참여하는 컨소시엄 형태의 보육시설 설치, 간병 및 응급상황 시 보육 지원 프로그램, 방과 후 프로그램, 여름 캠프, 양육 및 돌봄을 위한 박람회 등이 이에 속한다. 여섯째 유형은 일-가족 스트레스 관리제도(Work-Family Stress Management)로 근로자 지원 프로그램(EAPs), 건강증진 프로그램, 이주지원 서비스, 일-가족 관련 세미나, 일-가족 관련 지지집단 형성, 일-가족 관련 뉴스레터 발행 등이 포함된다.

마지막으로 일곱째 유형은 경영혁신(Management Change)으로 가족친화 기업경영 관련 훈련, 일-가족문제 코디네이터 배치, 가족친화 기업경영 핸드북 발간 등이 포함된다. 이상의 유형 중 경영혁신은 미국이나 유럽과 같이 출산·가족친화 기업경영이 성숙단계에 진입한 선진국에서 시행하고 있는 제도로서, 출산·가족친화 기업경영이 시작단계에 있는 우리나라의 기업에서는 거의 찾아볼 수 없는 제도 유형이다. 따라서 본 연구에서는 이상에서 살펴본 7가지 유형에 기초하여 출산·가족친화 지원제도의 유형을 한국 실정에 맞춰 다음의 <표 8-3>과 같이 6가지 유형으로 구분하고자 한다.

〈표 8-3〉 출산·가족친화 지원제도의 유형

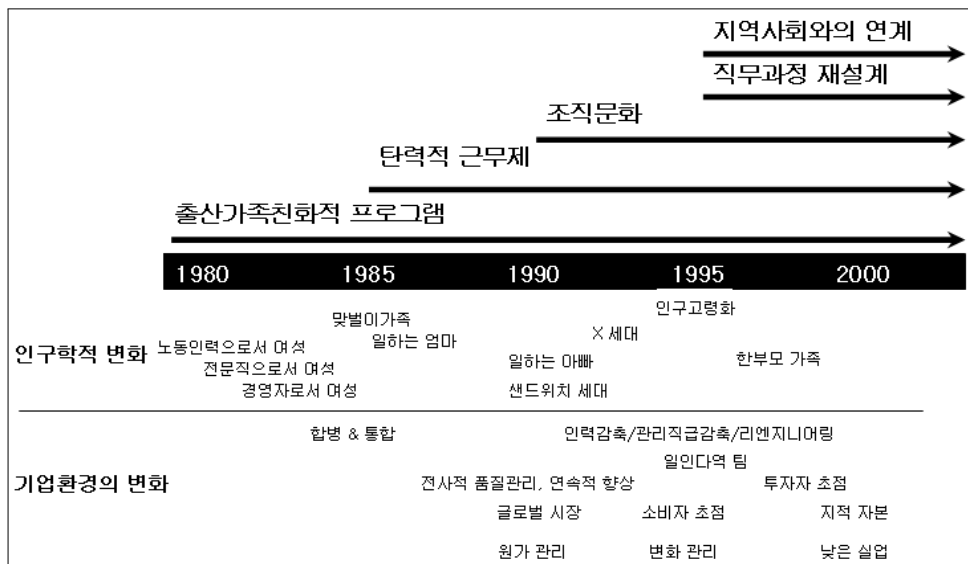
유형	세부제도·프로그램 및 활동	유형	세부제도·프로그램 및 활동
탄력근무 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원격· 재택근무</li> <li>· 일시적 업무 전환</li> <li>· 시차출퇴근</li> <li>· 집중근로시간</li> <li>· 직무공유</li> <li>· V-시간</li> <li>· 자율근무</li> <li>· 단계적·부분적 퇴직</li> <li>· 자녀육아기 근로시간 단축</li> </ul>	근로자 지원제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 온라인 커뮤니티, 사이버 멘토링</li> <li>· 자기개발 및 평생학습지원</li> <li>· 해외유학 및 어학연수를 위한 휴직 프로그램</li> <li>· 체력 단련장 운영</li> <li>· 건강관리실 설치</li> <li>· 영양·건강상담</li> <li>· 가족문제 및 스트레스에 대한 상담</li> <li>· 가족문제 전담관리자 배치</li> <li>· 생애교육프로그램</li> <li>· 가족대상 상담</li> <li>· 가족대상 교육프로그램</li> <li>· 가족대상 사보발행</li> <li>· 가족 초청 잔치</li> <li>· 가족주말농장 운영</li> <li>· 사원자녀 대상 인턴쉽 기회 제공</li> <li>· 사원가족 대상 주말캠프</li> <li>· 세무, 법률 상담소 운영</li> <li>· 가사활동지원</li> <li>· 주택관련</li> <li>· 기타 가족문제 관련 정보 및 지원</li> </ul>
보육 및 돌봄 지원제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직장보육시설 설치·운영</li> <li>· 보육 및 육아정보 안내 및 상담</li> <li>· 질병, 야근, 출장에 따른 특별 보육 지원</li> <li>· 방과 후 아동지도제도 운영 및 지원</li> <li>· 탁노 서비스</li> <li>· 위탁간호서비스</li> <li>· 장애가족을 위한 특별지원</li> <li>· 산모휴게실 및 수유편의시설 설치</li> <li>· 수유시간 부여</li> <li>· 임신근로자 야간휴일 근로 금지</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육비 지원</li> <li>· 출산장려금 지급</li> <li>· 유·사산 휴가 급여 지원</li> <li>· 자녀 학자금 지원</li> <li>· 보육비·간병비 지원</li> <li>· 의료비 대출</li> <li>· 경조금제도</li> <li>· 주택마련비용 지원</li> <li>· 입양비 지원</li> <li>· 재정설계 지원</li> <li>· 단체할인 지원(놀이공원 및 여행할인, 보험할인)</li> <li>· 휴양시설 이용 지원</li> </ul>
휴가 및 휴직 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산전·후 휴가</li> <li>· 아버지 출산휴가</li> <li>· 육아휴직</li> <li>· 태아검진휴가</li> <li>· 유·사산휴가</li> <li>· 가족간호휴가</li> <li>· 무급 사사휴직</li> <li>· 복직보장 무급휴직</li> <li>· 휴가공유·양도·적립</li> </ul>	경제적 지원 제도	

### 3. 출산·가족친화 기업경영의 발전과정

출산·가족친화 기업경영의 발전과정과 현행 정책은 각 국가가 처한 인구·경제적 환경에 따라 차이가 있다. 유럽은 사회보장제도에 근간을 두고 개인과 가족의 보호

를 위해 기업과 정부가 출산·가족친화정책을 공동으로 주도하는 반면, 미국은 유럽에 비해 시행 역사가 짧으며, 캐나다와 유럽 국가들은 기업과 정부가 공동으로 지원하는 반면, 미국은 기업이 보다 주도적으로 지원하는 경향이 있다(Rein, 1989). 미국의 출산·가족친화 기업경영의 발전과정을 기업환경 및 인구학적 변화와 함께 제시하면 [그림 8-2]와 같다(Galinsky & Johnson,1998).

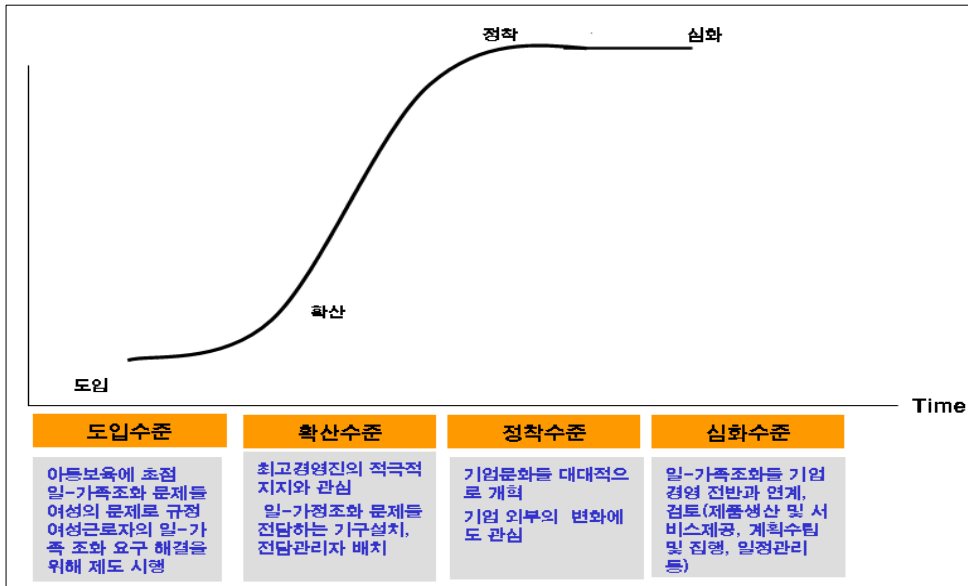
[그림 8-2] 미국의 출산·가족친화 기업경영의 발전과정



자료: Galinsky E.& Johnson, A.A., *Reframing the Business Case for Work-Life Initiatives*, 1998.

Galinsky, Friedman, & Hernandez(1991)는 기업이 근로자의 일과 가족문제에 관심을 갖고 그에 대한 지원책을 마련하는 태도와 전략은 예측할 수 있는 방식으로 전개해 간다고 보았으며, 대기업들이 상대적으로 출산·가족친화 기업경영을 잘 시행하고 있을 것이라는 가정 하에, 1991년 미국의 218개 대기업을 대상으로 각 기업에서 시행하고 있는 출산·가족친화 기업경영에 대해 연구하였다. 그 결과, 출산·가족친화 기업경영의 발달 수준에 따라 도입수준, 확산수준, 정착수준, 심화수준으로 구분하였다(그림 8-3 참조).

[그림 8-3] 출산·가족친화 기업경영의 발전과정



이들은 또한 출산·가족친화 기업경영의 수준을 평가하는 지표를 개발하여 미국의 188개 기업을 진단한 결과, 대부분의 기업이 도입수준에 머무르고 있거나 또는 도입수준 이전 단계에 있는 것으로 나타났다. 정착수준의 기업은 단지 4개의 기업뿐이었다. 국내기업의 경우, 법정 출산·가족친화제도마저도 상당수 기업들이 적극적으로 시행하고 있지 않으며(임인숙, 2003), 대다수 국내 기업의 출산·가족친화 기업경영은 도입수준에 속하는 것으로 추정된다(최성일·유계숙, 2006).

한편 출산·가족친화 기업경영과 관련한 국내연구는 2000년 이후 본격적으로 시작되었으며, 출산·가족친화 기업경영의 필요성과 방향, 미국이나 유럽과 같은 선진국 제도현황에 대한 고찰연구가 주를 이루고(안병철, 2004; 정영금, 2002), 출산·가족친화 기업경영의 실태에 대한 실증적 연구는 매우 드물다. 김태홍·고인아(2001)는 국내 기업의 출산·가족친화 기업경영의 현황과 활성화에 대한 연구를 통해서 기업체의 제도운영 현황과 근로자의 제도에 대한 수요를 조사하였다. 이들의 연구결과에 따르면, 국내 기업 대부분은 출산·가족친화 기업경영의 필요성을 인식하나, 이와 같

은 제도를 정부가 중심이 되어 실시하기를 희망하며, 육아문제로 인해 퇴직하는 근로자의 규모가 과거보다 줄어들기는 했으나 여전히 상당수의 기업에 존재하는 것으로 나타났다. 또한 근로자들의 과반수는 출산·가족친화 기업경영을 당장 도입할 필요가 있는 것으로 응답하였다. 박천호·김상목(2001)에 따르면, 국내 공직분야가 민간 기업에 비해 좀 더 다양한 출산·가족친화정책 및 프로그램을 시행하고 있으나, 여전히 선진국에 비해 출산·가족친화 수준이 낮은 형편이므로 탄력근무제도 및 복직보장 무급휴직제 등을 우선적으로 도입할 필요성이 있는 것으로 지적하였다. 출산·가족친화 기업경영과 경력몰입 간의 관계를 살펴본 강혜련·임희정(2001)의 연구에 따르면, 기혼 직장여성들의 일·가족 갈등이 경력몰입에 부정적인 영향을 미치나, 소속 기업이 출산·가족친화 기업경영을 적극적으로 시행한다면 크게 완화되는 것으로 나타났다. 또한 기업의 조직문화가 출산·가족친화적일수록 기혼 여성근로자의 일·가족 갈등은 감소하는 것으로 나타났다(강혜련·최서연, 2001). 따라서 향후 국내기업은 양성평등의 관점에서 근로자가 일과 가족을 조화시킬 수 있는 근로환경을 조성하고, 이러한 환경이 출산·가족친화적인 사회로 이어진다는 인식하에 노사, 그리고 남녀모두가 참여하는 환경조성운동 혹은 문화운동이 이루어져야 할 것이다(정영금, 2004).

### Ⅲ. 출산·가족친화 기업경영의 실태

#### 1. 출산·가족친화 기업경영에 대한 인식

##### 1) 탄력근무제도에 대한 기업의 인식

탄력근무제도에 대한 기업의 인식 수준을 살펴보기 위하여 인사담당자들의 응답을 분석한 결과, 원격·재택근무를 제외한 대부분의 탄력근무제도에 대하여 기업의 인식 수준은 낮은 것으로 나타났다. 특히 근로자에게 일정 기간 근무시간을 단축하도록 하고, 이에 상응하는 임금을 삭감하는 제도인 V-시간에 대해서는 인사담당자의 13.3%만이 ‘알고 있다’고 응답했다.

〈표 8-4〉 탄력근무제도에 대한 기업의 인식

(단위: 빈도, %)

탄력근무제도의 유형	모르고 있음	알고 있음
원격 및 재택근무	26(26.5)	72(73.5)
가족문제가 있는 근로자의 일시적인 업무 전환	71(72.4)	27(27.6)
시차출퇴근제	47(48.0)	51(52.0)
집중근로시간	69(70.4)	29(29.6)
직무공유	71(72.4)	27(27.6)
V-시간	85(86.7)	13(13.3)
자율근무	72(73.5)	26(26.5)
단계적·부분적 퇴직	75(76.5)	23(23.5)
자녀육아기 근로시간 단축	58(59.2)	40(40.8)

## 2) 휴가·휴직제도에 대한 기업의 인식

휴가·휴직제도에 대하여 기업의 인사담당자들이 어느 정도 알고 있는지 살펴본 결과, 산전후휴가, 육아휴직, 아버지 출산휴가, 유사산휴가에 대해서는 대부분의 인사담당자들이 알고 있는 것으로 응답하였다. 반면 휴가 공유·양도·적립, 복직보장 무급휴직, 태아검진휴가에 대한 인식 수준은 낮은 것으로 나타났다.

〈표 8-5〉 휴가·휴직제도에 대한 기업의 인식

(단위: 빈도, %)

휴가·휴직제도의 유형	모르고 있음	알고 있음
무급 사사휴직	56(57.1)	42(42.9)
복직보장 무급휴직	61(62.2)	37(37.8)
산전후휴가	9( 9.2)	89(90.8)
아버지 출산휴가	27(27.6)	71(72.4)
육아휴직	13(13.3)	85(86.7)
태아검진휴가	60(61.2)	38(38.8)
유사산휴가	36(36.7)	62(63.3)
가족간호휴가	55(56.1)	43(43.9)
휴가 공유·양도·적립	75(76.5)	23(23.5)



## 3) 보육 및 돌봄지원제도에 대한 기업의 인식

보육 및 돌봄지원제도에 대한 인사담당자들의 인식 수준을 분석한 결과, 산모휴게실 및 수유편의시설 설치, 직장보육시설 설치·운영, 수유시간 부여에 대해서만 높은 인식 수준을 나타냈고, 기타 제도들에 대한 인식은 부족한 것으로 나타났다.

〈표 8-6〉 보육 및 돌봄지원제도에 대한 기업의 인식

(단위: 빈도, %)

보육 및 돌봄지원제도의 유형	모르고 있음	알고 있음
직장보육시설 설치·운영	30(30.6)	68(69.4)
보육·육아정보 안내 및 상담	66(67.3)	32(32.7)
질병·야근·출장 시 특별보육지원	77(78.6)	21(21.4)
방과 후 아동지도 운영 및 지원	74(75.5)	24(24.5)
탁노 서비스	79(80.6)	19(19.4)
위탁간호 서비스	82(83.7)	16(16.3)
장애가족을 위한 특별지원	76(77.6)	22(22.4)
산모휴게실 및 수유편의시설 설치	22(22.4)	76(77.6)
수유시간 부여	40(40.8)	58(59.2)
임신근로자 야간·휴일 근로금지	61(62.2)	37(37.8)

## 4) 근로자 지원제도에 대한 기업의 인식

근로자 지원제도에 대한 기업 인사담당자들의 인식 수준을 분석한 결과, 근로자 지원제도 전반에 대하여 3분의 1정도의 담당자들만이 ‘알고 있다’고 응답함으로써 여타 가족친화제도에 비하여 근로자 지원제도에 대한 기업의 인식 수준이 가장 낮음을 알 수 있다.

〈표 8-7〉 근로자 지원제도에 대한 기업의 인식

(단위: 빈도, %)

근로자 지원제도의 유형	모르고 있음	알고 있음
온라인 커뮤니티·사이버 멘토링	64(65.3)	34(34.7)
자기개발·평생학습 지원	56(57.1)	42(42.9)
유학·어학연수를 위한 휴직프로그램	64(65.3)	34(34.7)
체력단련장 운영	61(62.2)	37(37.8)
건강관리실 설치 및 근로자 영양건강 상담	63(64.3)	35(35.7)
가족문제 및 스트레스 상담	64(65.3)	34(34.7)
가족문제 전담관리자 배치	74(75.5)	24(24.5)
생애교육프로그램	67(68.4)	31(31.6)
근로자가족대상 상담	76(77.6)	22(22.4)
근로자가족대상 교육프로그램	51(52.0)	47(48.0)
근로자가족대상 사보·초청잔치·주말농장	62(63.3)	36(36.7)
사원자녀대상 인턴쉽 기회 제공	77(78.6)	21(21.4)
사원가족을 위한 여름·주말캠ป์	62(63.3)	36(36.7)
세무·법률상담소 운영	67(68.4)	31(31.6)
가사 지원·주택 및 가정문제 관련정보제공 및 지원	73(74.5)	25(25.5)

## 5) 경제적 지원제도에 대한 기업의 인식

경제적 지원제도에 대한 기업의 인식 수준을 분석한 결과, 보육비 지원에 대해서는 대부분의 인사담당자들이 아는 것으로 응답하였으나, 그 밖의 제도들에 대해서는 대체로 낮은 인식 수준을 나타냈다.

〈표 8-8〉 경제적 지원제도에 대한 기업의 인식

(단위: 빈도, %)

경제적 지원제도의 유형	모르고 있음	알고 있음	경제적 지원제도의 유형	모르고 있음	알고 있음
보육비 지원	30(30.6)	68(69.4)	경조금제도	56(57.1)	42(42.9)
출산장려금 지급	62(63.3)	36(36.7)	주택마련비용 지원	57(58.2)	41(41.8)
유사산휴가 급여 지원	65(66.3)	33(33.7)	입양비 지원	84(85.7)	14(14.3)
자녀학자금 지원	57(58.2)	41(41.8)	재정설계 지원	83(84.7)	15(15.3)
탁아·간병비 지원 및 의료비 대출·지원	67(68.4)	31(31.6)	단체할인 지원	67(68.4)	31(31.6)
			휴양시설 이용 지원	59(60.2)	39(39.8)

이상에서 살펴본 바와 같이 출산·가족친화 기업경영에 대한 기업의 인식 실태를 요약해보면, 인사담당자들은 산전후휴가, 육아휴직, 보육비 지원 등을 제외한 출산·가족친화제도 전반에 대하여 잘 알지 못하고, 탄력근무제도나 보육 및 돌봄지원제도, 근로자 지원제도에 대해서는 미흡한 인식수준을 가지고 있으며, 다섯 가지 유형의 가족친화제도 중 경제적 지원제도에 대한 인식수준이 상대적으로 가장 높았다.

## 2. 기업의 출산·가족친화제도 시행현황

### 1) 기업의 탄력근무제도 시행현황

기업의 탄력근무제도가 어느 정도 잘 시행되고 있는지 인사담당자들의 응답을 분석한 결과, 탄력근무제도가 없는 기업이 대다수로 매우 저조한 시행현황을 나타냈다. 여러 제도 중 직무공유, 가족문제가 있는 근로자의 일시적인 업무 전환을 (매우) 잘 시행하고 있는 기업이 각각 39%, 26.4%로 그 중 상대적 시행률이 높았으며, 시차출퇴근제나 원격·재택근무가 시행되는 기업은 10% 정도에 불과한 것으로 나타났다. 그리고 2008년 도입을 추진 중인 자녀육아기 근로시간 단축은 응답기업의 10.5%만이 '(매우) 잘 시행되고 있다'고 답함으로써 기업의 탄력근무제도 시행현황은 전반적으로 상당히 미흡한 수준임을 알 수 있다.

〈표 8-9〉 기업의 탄력근무제도 시행현황

(단위: 빈도, %)

탄력근무제도의 유형	제도 없음	있으나 시행저조	잘 시행됨	매우 잘 시행됨
원격 및 재택근무	65(75.6)	10(11.6)	9(10.5)	2( 2.3)
가족문제가 있는 근로자의 일시적인 업무 전환	20(52.6)	8(21.1)	8(21.1)	2( 5.3)
시차출퇴근제	68(80.0)	3( 3.5)	10(11.8)	4( 4.7)
집중근로시간	39(95.1)	1( 2.4)	0( 0.0)	1( 2.4)
직무공유	24(58.5)	1( 2.4)	14(34.1)	2( 4.9)
V-시간	34(91.9)	0( 0.0)	1( 2.7)	2( 5.4)
자율근무	37(92.5)	1( 2.5)	1( 2.5)	1( 2.5)
단계적·부분적 퇴직	39(97.5)	0( 0.0)	0( 0.0)	1( 2.5)
자녀육아기 근로시간 단축	71(82.6)	6( 7.0)	6( 7.0)	3( 3.5)

## 2) 기업의 휴가·휴직제도 시행현황

기업의 휴가·휴직제도 시행현황을 살펴보면, 산전후휴가를 제외한 거의 모든 휴가·휴직제도의 시행이 미흡한 수준으로 나타났다. 여성근로자의 모성보호규정인 육아휴직이나 유사산휴가의 경우, ‘제도가 없거나’ ‘있어도 시행이 저조하다’고 응답한 기업이 각각 47.3%, 47.7%에 달했으며, 아버지 출산휴가, 가족간호휴가, 태아검진휴가가 ‘(매우) 잘 시행된다’고 응답한 기업은 각각 30.1%, 25%, 21.7%에 그침으로써 기업의 휴가·휴직제도 시행에서 보다 많은 개선이 필요함을 알 수 있다.

〈표 8-10〉 기업의 휴가·휴직제도 시행현황

(단위: 빈도, %)

휴가·휴직제도의 유형	제도 없음	있으나 시행저조	잘 시행됨	매우 잘 시행됨
무급 사사휴직	2( 4.7)	13(30.2)	17(39.5)	11(25.6)
복직보장 무급휴직	10(23.3)	10(23.3)	14(32.6)	9(20.9)
산전후휴가	5( 5.4)	15(16.3)	22(23.9)	50(54.3)
아버지 출산휴가	35(42.2)	23(27.7)	8( 9.6)	17(20.5)
육아휴직	16(17.6)	27(29.7)	22(24.2)	26(28.6)
태아검진휴가	60(72.3)	5( 6.0)	13(15.7)	5( 6.0)
유사산휴가	26(29.5)	16(18.2)	28(31.8)	18(20.5)
가족간호휴가	57(67.9)	6( 7.1)	16(19.0)	5( 6.0)
휴가 공유·양도·적립	33(84.6)	3( 7.7)	3( 7.7)	0( 0.0)

## 3) 기업의 보육 및 돌봄지원제도 시행현황

보육 및 돌봄지원제도가 기업에서 어느 정도 잘 시행되고 있는지 인사담당자의 응답을 분석한 결과, 임신근로자의 야간·휴일 근로금지를 제외한 거의 모든 보육 및 돌봄지원제도의 시행이 저조한 수준으로 나타났다. 특히 여성근로자의 모성보호규정인 수유시간 부여나 직장보육시설 설치·운영의 경우, ‘제도가 없거나’ ‘있어도 시행이 저조하다’고 응답한 기업이 각각 77.6%, 76.7%에 달했으며, 52.8%의 기업은 권장 사항인 산모휴게실 및 수유편의시설을 설치하지 않은 것으로 나타났다. 한편 응답

기업의 3분의 1가량은 보육·육아정보 안내 및 상담을 제공하고 있으며, 장애가족을 위한 특별지원, 질병·야근·출장 시 특별보육지원, 위탁간호 서비스, 탁노서비스, 방과 후 아동지도 운영 및 지원 등 특별한 요구가 있는 가족성원들을 가진 근로자들을 지원하는 제도는 시행 수준이 극히 미미한 것으로 나타났다.

〈표 8-11〉 기업의 보육 및 돌봄지원제도 시행현황

(단위: 빈도, %)

보육 및 돌봄지원제도의 유형	제도 없음	있으나 시행저조	잘 시행됨	매우 잘 시행됨
직장보육시설 설치·운영	61(70.9)	5( 5.8)	8( 9.3)	12(14.0)
보육·육아정보 안내 및 상담	25(62.5)	4(10.0)	6(15.0)	5(12.5)
질병·야근·출장 시 특별보육지원	32(82.1)	3( 7.7)	3( 7.7)	1( 2.6)
방과 후 아동지도 운영 및 지원	40(95.2)	2( 4.8)	0( 0.0)	0( 0.0)
탁노 서비스	37(94.9)	1( 2.6)	0( 0.0)	1( 2.6)
위탁간호 서비스	35(89.7)	2( 5.1)	2( 5.1)	0( 0.0)
장애가족을 위한 특별지원	32(82.1)	1( 2.6)	3( 7.7)	3( 7.7)
산모휴게실 및 수유편의시설 설치	47(52.8)	17(19.1)	10(11.2)	15(16.9)
수유시간 부여	51(60.0)	15(17.6)	8( 9.4)	11(12.9)
임신근로자 야간·휴일 근로금지	12(28.6)	2( 4.8)	8(19.0)	20(47.6)

#### 4) 기업의 근로자 지원제도 시행현황

근로자 지원제도가 기업에서 어느 정도 시행되고 있는지 인사담당자의 응답을 분석한 결과, 여러 가지 제도 중 자기개발·평생학습 지원이 가장 잘 시행되는 것으로 나타났다. 그리고 응답기업의 50% 가량은 온라인 커뮤니티·사이버 멘토링, 근로자가족대상 사보·초청잔치·주말농장, 체력단련장 운영을 ‘매우’ 잘 시행하고 있다’고 답하였으며, 30~40% 정도의 기업은 사원가족을 위한 여름·주말캠프, 건강관리실 설치 및 근로자 영양건강 상담, 근로자가족대상 교육프로그램을 ‘매우’ 잘 시행하고 있다’고 답하였다. 한편 가족문제 전담관리자 배치, 근로자가족대상 상담, 사원자녀대상 인턴쉽 기회 제공은 매우 미흡한 시행 수준을 나타냈다.

〈표 8-12〉 기업의 근로자 지원제도 시행현황

(단위: 빈도, %)

근로자 지원제도의 유형	제도 없음	있으나 시행저조	잘 시행됨	매우 잘 시행됨
온라인 커뮤니티·사이버 멘토링	9(22.0)	9(22.0)	12(29.3)	11(26.8)
자기개발·평생학습 지원	4( 9.5)	8(19.0)	14(33.3)	16(38.1)
유학·어학연수를 위한 휴직프로그램	21(48.8)	10(23.3)	7(16.3)	5(11.6)
체력단련장 운영	14(33.3)	6(14.3)	8(19.0)	14(33.3)
건강관리실 설치 및 근로자 영양건강 상담	19(45.2)	5(11.9)	8(19.0)	10(23.8)
가족문제 및 스트레스 상담	24(58.5)	7(17.1)	4( 9.8)	6(14.6)
가족문제 전담관리자 배치	30(76.9)	2( 5.1)	4(10.3)	3( 7.7)
생애교육프로그램	26(65.0)	6(15.0)	5(12.5)	3( 7.5)
근로자가족대상 상담	32(80.0)	3( 7.5)	3( 7.5)	2( 5.0)
근로자가족대상 교육프로그램	52(62.7)	6( 7.2)	15(18.1)	10(12.0)
근로자가족대상 사보·초청잔치·주말농장	15(36.6)	4( 9.8)	14(34.1)	8(19.5)
사원자녀대상 인턴쉽 기회 제공	34(85.0)	5(12.5)	1( 2.5)	0( 0.0)
사원가족을 위한 여름·주말캠프	18(41.9)	4( 9.3)	11(25.6)	10(23.3)
세무·법률상담소 운영	28(66.7)	6(14.3)	5(11.9)	3( 7.1)
가사지원·주택 및 가정문제관련정보 제공, 지원	23(54.8)	10(23.8)	5(11.9)	4( 9.5)

## 5) 기업의 경제적 지원제도 시행현황

기업의 경제적 지원제도 시행현황을 살펴본 결과, 경조금제도와 자녀학자금 지원, 휴양시설 이용 지원의 시행은 매우 우수한 것으로 나타났다. 그리고 응답기업의 69.1%가 주택마련비용 지원을 '(매우) 잘 시행한다'고 답하였으며, 30~40% 정도의 기업은 유사산후가 급여 지원, 단체할인 지원, 탁아·간병비 지원 및 의료비 대출·지원을 '(매우) 잘 시행하고 있다'고 답하였다. 한편 응답기업 중 근로자에게 입양비를 지원하는 기업은 단 한 곳도 없었으며, 출산장려금 지급이나 재정설계 지원의 시행 수준도 매우 미흡한 것으로 나타났다.

〈표 8-13〉 기업의 경제적 지원제도 시행현황

(단위: 빈도, %)

경제적 지원제도의 유형	제도 없음	있으나 시행저조	잘 시행됨	매우 잘 시행됨
보육비 지원	48( 57.8)	5( 6.0)	10(12.0)	20(24.1)
출산장려금 지급	26( 63.4)	2( 4.9)	3( 7.3)	10(24.4)
유사산휴가 급여 지원	19( 46.3)	2( 4.9)	8(19.5)	12(29.3)
자녀학자금 지원	2( 4.8)	0( 0.0)	8(19.0)	32(76.2)
탁아·간병비 지원 및 의료비 대출·지원	22( 56.4)	5(12.8)	2( 5.1)	10(25.6)
경조금제도	0( 0.0)	0( 0.0)	6(14.0)	37(86.0)
주택마련비용 지원	6( 14.3)	7(16.7)	11(26.2)	18(42.9)
입양비 지원	40(100.0)	0( 0.0)	0( 0.0)	0( 0.0)
재정설계 지원	35( 87.5)	1( 2.5)	3( 7.5)	1( 2.5)
단체할인 지원	20( 50.0)	3( 7.5)	6(15.0)	11(27.5)
휴양시설 이용 지원	4( 9.5)	4( 9.5)	9(21.4)	25(59.5)

## 3. 근로자의 출산·가족친화제도 이용현황

근로자들이 기업의 가족친화제도를 어느 정도 이용하는지 살펴본 결과, 휴가·휴직 제도의 이용률이 71.0%로 가장 높았고, 경제적 지원제도는 절반가량(51.9%)의 근로자들이 이용하는 것으로 나타났다. 반면, 탄력근무제도(11.5%), 보육 및 돌봄지원제도(21.0%), 근로자 지원제도(25.2%)의 이용률은 매우 저조하였다.

〈표 8-14〉 근로자의 가족친화제도 이용현황

(단위: 빈도, %)

가족친화제도의 유형	이용하지 않음	이용함
탄력근무제도	207(88.5)	27(11.5)
휴가·휴직제도	75(29.0)	184(71.0)
보육 및 돌봄지원제도	181(79.0)	48(21.0)
근로자 지원제도	169(74.8)	57(25.2)
경제적 지원제도	113(48.1)	122(51.9)

이상에서 살펴본 바와 같이 기업의 출산·가족친화제도 시행현황과 근로자의 이용 실태를 요약해보면, 산전·후 휴가와 경제적 지원제도 일부를 제외하고는 거의 모든 제도의 시행이 전반적으로 미흡하며, 근로자의 출산·양육친화제도 이용률도 매우 저조한 것으로 나타남으로써 향후 이들 제도에 대한 적극적 도입과 홍보가 필요함을 시사하였다.

#### 4. 출산·가족친화 기업경영의 장애요인

국내 출산·가족친화 우수기업 30개 업체의 심층면접사례를 통하여 출산·가족친화 기업경영의 도입 장애요인을 질적 분석한 결과는 다음과 같다.

##### 1) 기업 관점에서의 장애요인

- 제도 시행에 따른 업무재편의 어려움(R사)

탄력근무제를 하는 것은 아직까지 저희 쪽에서는 어려운 부분이 있습니다. 왜냐하면 제조업 쪽에서는 공정이 일정하게 이뤄지고 있는데 특정 어느 한 사람이 빠지면 그만큼 상대적으로 보충인원이 필요하게 되므로 별도의 근무 제도를 시행하고 있지는 않습니다. 아직까지는 탄력근무제와 관련하여 요구하는 직원도 없었습니다.

- 탄력근무제 시행 시 업무 비효율성 증가(S3사)

탄력근무제의 경우 일부 연구소에서 특정 프로젝트를 하는 사람들의 경우에는 탄력근무제를 운영할 수 있도록 하고 있습니다. 부서장의 재량에 따라 활용 가능합니다. 하지만 그렇게 많지 않습니다. 왜냐하면 오히려 여기 일이라는 게 자기 혼자만 할 수 있는 일이 아니다 보니까 다른 부서와 연결이 되어있다 보니까 자기만 시간을 별도로 운영해가지고는 오히려 비효율이 많습니다.

- 제도 시행에 따른 비용부담(S4사)

저희도 보육시설에 대해서 심도 있게 생각하고 있습니다. 기업입장에서 아쉬움이



라고 한다면 실제로 탁아를 맡길 수 있는 대상인원이 많지 않을 수 있습니다. 특히 본사 같은 경우에. 근데 소수의 인원을 위해 한 기업에서 투자를 한다는 것은 부담이 많거든요.

- 제도를 뒷받침하는 시스템이나 인적자원의 부족(A1사)

회사에서 육아보조금을 많이 주거나 제도로써 육아문제를 풀려고 하는데, 현재로서는 그게 문제가 아니라 사회적으로 육아를 봐줄 수 있는 사람이 있거나 탁아시설이 많아서 남녀가 같이 양육할 수 있는 문화가 되어야 하는데 회사에서 아무리 월급을 많이 주어도 지금 상황이 내가 아이를 봐야하고, 육아책임이 여성에게 많이 있는 현실점에서는 여성에게 급여를 많이 주는 것이 근본적인 해결이 되지 않는다는 거죠. 그리고 일반 사기업이 공무원처럼 정년을 보장하지 않는 이상 사실 1년 이후에 복직을 한다는 것은 내가 맡았던 업무를 다른 동료에게 넘겨준다는 것 밖에 안 됩니다. 그렇기 때문에 개인입장에서도 조직입장에서도 부담스러운 것이 사실입니다. 자기를 대체할 다른 사람이 없으니까요. 사실, 그런 면에 있어서 본인들도 이것을 해주기를 바란다고 말하지 못하더라고요.

- 대체인력의 부족(A2사)

기업에서 제일 중요한 부분은 돈입니다. 인력이 충분하다고 하면 제도를 시행하는데 전혀 어려움이 없습니다. 보통 육아휴직을 쓰시는 분들은 경력이 4~5년 정도이기 때문에 굉장히 업무가 숙련된 분들인데 이분들이 빠졌을 때 신규인력으로 대체한다고 해서 해결될 수 있는 것은 아닙니다. 문제는 4~5년 사람이 많다면 상관이 없어요. 따라서 모든 제도를 설계할 때 자원의 제약이 근본적인 문제입니다. 법적인 제도도 하지 말라는 거나 막는 것은 없지만, 정부가 하는 시책에 장애요소는 없는데, 대신 운영하는데 있어서 자본이 더 들어가야 한다는 거죠.

- 출산·가족친화적이지 못한 기업문화(S3사)

남성 직원이 육아휴직을 사용할 때 직장분위기가 아직은 익숙하지 않습니다. 법적

으로 되어있는 부분이기 때문에 막을 수는 없는 상태입니다. 익숙해져가는 과정이 아닐까 싶습니다. 아직은 익숙하지 않습니다. 남자가 육아휴직을 간다고 할 때 그 직원이 갖고 있는 특수한 사정이 있는 경우라면 “아, 이걸 그렇게구나”라고 인정이 되지만, 특수사정이 아니고 일반적으로 “와이프도 있는데 굳이 또 네가 휴직을 해야 되나”라는 분위기가 생길 수는 있을 것 같습니다. 정확히 와이프하고 남성 직원과의 관계를 봤을 때 남성 직원이 육아휴직을 할 수밖에 없겠다 했을 때 차선의 선택으로 육아휴직이 인정되는 분위기이지 뭐 남자가 육아휴직을 가겠다고 하는 것이 인정되는 분위기는 아직 아닌 것 같아요. 아직 익숙하지는 않아요.

- 제도 시행에 대한 홍보와 근로자의 인식 부족

회사 내에 상담실을 설치했을 때 상담을 받는 것 자체가 우리나라 정서상 꺼리거나 그럴 수 있는데 그런 부분이 나타나지는 않았습니니다. 처음에는 상담센터가 있다는 것을 알리기 위해서 출장지원을 했습니다. 상담원들이 기숙사 여사원들 교대근무자들을 모아놓고 교육도 했고 상담만 하는 것이 아니라 성희롱 예방이라든지 부모와 자식들 간 대화 프로그램도 하고 그러거든요.

- 제도의 시행으로 인한 근무시간의 부족(N사)

2004년까지 가정의 날이라고 해서 퇴근시간에 방송해서 목요일 날은 야근 없이 퇴근해서 가정으로 바로 귀가할 수 있게끔 했습니다. 회식 잡지 않고요. 하지만 주 5일 근무가 되다보니까 근무시간이 많이 부족해서 없어지게 되었습니다. 그리고 그렇게 해도 일이 있어서 가지 못한다고 하는데요.

- 업종 특성상 카페테리아 제도 시행의 어려움(S2사)

카페테리아 제도의 경우에도 아직은 도입할 계획이 없습니다. 사실 장치산업의 경우에는 장기 근속자를 우대해주어야 합니다. 그렇기 때문에 카페테리아 제도 시행하면 직급별로 도움은 되겠지만 효용성이 그다지 없을 것 같습니다.

## 2) 근로자 관점에서의 장애요인

## • 제도에 대한 근로자의 낮은 요구도(G사)

제가 인사부에 온지 한 6년이 되는데 인사부에 와서 제일 처음 하려고 했던 것이 탄력근무제였는데 조사를 해봤습니다. 탄력근무가 아니라 조사 결과 80% 이상이 10시에 출근해서 7시에 퇴근하는 게 되더라고요. 이러다보니까 출근시간만 한 시간 늦추는 모습이 되고, 예를 들어 일반적으로 이야기하는 코어 타임(core time)에 근무하는 모습으로 설계가 어렵더라고요. 그래서 ‘아직은 분위기가 아니다’고 결정했습니다. 아직은 탄력근무제에 대한 요구가 없어요. 계속 조사를 하는데 최근까지도 요구가 없었습니다.

## • 양육은 여성의 몫이라는 남성근로자들의 인식(H4사)

대체로 맞벌이 부부의 경우 출산하고 나서 남성분들이 주로 생계를 책임지시는 분들이 많으세요. 내가 가장으로서의 책임을 져야 한다는 게 한국남성들이 갖고 있는 생각인 것 같아요. 아직까지는 사고 자체를 모르겠어요. 요즘 신세대들은, 신입사원들의 사고는 잘 모르겠는데 기존의 과장급 이상 분들은 대부분 그때 나이에 애들이 생기니까 아직까지는 내가 책임져야한다는 생각이 많이 때문에 그런 점에서 육아휴직을 신청하는 것을 힘들어하시는 것 같아요.

## • 제도 이용 시 승진 및 복직관련 불이익 예상(S2사)

현실적으로 남직원의 육아휴직은 발생하기 어렵습니다. 그 이유네요, 결국은 맞벌이 부부의 경우인데 와이프가 직장에 나가기 때문에 대신에 육아를 하겠다는 취지인데, 아직은 기업정서상 그렇게까지 되기 어려운 것 같습니다. 현실적으로 신청을 해오면 처리해주겠지만, 당사자도 쉽게 신청할 수 없을 것 같습니다. 왜냐하면 휴직 자체가 여성 산전산후휴가 보장은 관계없지만 남성이 육아휴직을 했을 때 인사규정이 모호한 점이 있습니다. 남성이 육아휴직을 했을 경우에 근무기간 산입이 명문화되어있지 않고, 따라서 정서상 여자직원의 산전·후 휴가처럼 똑같이 봐주지는 않을

것 같습니다. 남자직원에 대한 세부지침이 미비한 거죠. 그리고 예를 들어 1년 휴직을 하게 되면 나중에 승진이나 연수에 영향을 미치기 때문에 직장생활하면서 쉬운 결정은 아닐 것 같습니다.

- 제도 시행 시 근로자 간 형평성의 문제(D4사)

저희 회사가 지금 18층짜리인데 9층, 8층까지는 외부에서 쓰고 있고 10층부터는 저희전체 직원이 쓰고 한 600명이 근무를 하거든요. 그 중에서 한 300명이 여성 직원이고 기혼이 한 반절인데 실제 아이를 가임 할 수 있는 신혼초기의 또 아니면 2~3살 정도 되는, 사실 100명 미만이에요. 그 100명 미만을 위해서 회사가 큰 투자를 해야 되는 것이 맞는지에 대한 판단이 아직 남아있고, 그다음에 조직은 항상 형평이라는 것을 따라요, 영업현장에서 굉장히 고생하는데 본사는 수십억 들여서 가임 여성들, 우리 여성근로자들을 위해서 이렇게 한다는 것이 남성근로자들과 본사에 근무하지 않는 근로자들에게는 형평성의 문제가 발생하게 되는 것이죠. 이걸 조직 내부의 문제입니다.

- 제도 시행 시 근로자 간 형평성의 문제(A3사)

사실 본사에 근무하는 직원이 1,000명밖에 되지 않아요. 나머지는 각각 지방공항, 승무원, 조종사이기 때문에 하늘에 계신 분이 많고 그러다 보니까 노조와 합의해서 보육비를 지급하는 것을 더 좋다고 해서 보육비 지급 쪽으로 가고 있는 거거든요. 항상 그 부분이 미궁인거예요. 보육시설을 지어야 하는데, 지으려다 보니까 수혜자는 여기 천명으로 제한되어 있고, 천명이라고 해도 여직원은 사실 반 정도밖에 되지 않고, 그러면 승무원 공항 사람들은 아이를 어떻게 맡길 것인가 하는 형평의 문제가 있어서 임원들이 그 부분에 대해서 고심하고 있다고 들었습니다.

- 제도 이용 시 급여감소 문제(S4사)

남자직원들이 그런 생각을 하고 계신데, 목구멍이 포도청인지라, 예를 들면 산전 후휴가만 하더라도 60일이 넘으면 잔여 30일치에 대해서는 국가에서 보조해주는 지

원금 규모가 본인이 직장생활을 할 때보다 그만큼 충분하지 않지만 어느 정도 규모는 되어야하지 않습니까? 지금 육아휴직을 했을 때 장려금이 적다보니까 하고 싶어도 하지 못하고, 그렇다고 해서 회사에서 그것보다 돈을 더 대주면서 육아휴직을 하라고 할 수는 없으니까 휴가를 더 할 수 있는 분위기인데도 하지 못하는 거죠.

### 3) 사회적 관점에서의 장애요인

- 제도 시행에 따른 사회적 인식 부족(A1사)

여직원, 남직원 차이라기보다 한국의 조직사회 특성이라고 생각합니다. 우선 동료를 생각해야 하고 “내가 회사를 못나오게 되었을 때에 업무가 중단되지 않는가” 등의 어려움이 있어서 육아휴직을 사용하고 적극적으로 신청하기가 어렵는데. 이는 한국사회의 특성이라고 생각합니다. 육아휴직 제도는 정부에서 만들었지만, 그것을 받아들여서 적극적으로 활용하기 위해서는 한국사회 문화가 일보다는 가정이 먼저라는 의식으로 바뀌어야지, 그러기 전에는 활용이 어려운 것 같아요. 따라서 남자직원의 경우 육아휴직을 쉽게 사용하기 어려운 부분이 있고요.

### 4) 다자적 관점에서의 장애요인 - 보육시설 설치·운영과 관련된 장애요인

- 원거리 직장에 자녀를 통원시키는 어려움(A1사)

지금 직장보육시설 쪽으로 해서 정부에서 많이 기업에 요구를 많이 하고 있는데 기업체에서 직장보육시설을 설치를 해봐도 본인들이 어려워서 맡기지 못하는 경우가 많습니다. 왜냐하면 일단 애를 집에서 데리고 나오려면 대중교통을 이용할 수 없습니다. 자가운전을 해서 애를 데려와야 하고, 자기가 야근이 있거나 해도 그 시간이 되면 직장보육시설이 한 시간 더 연장해서 애를 봐주기는 하는데 야근이 있거나 일이 있거나 뭐하면 피치 못하게 애 때문에 퇴근을 해야 하고, 근무시간 외 회식자리 등에서 애 때문에 빠져야하는 경우가 생깁니다. 그런 것 때문에 자기 시어머니나 친정어머니에게 맡긴다고 하는 여성직원이 많습니다.

- 원거리 직장에 자녀를 통원시키는 것의 어려움(H4사)

저희가 아직 수요조사를 안했어요. 왜냐하면 수요조사를 해서 내가 가고 싶다고 해도 실질적으로 접근처를 가장 선호하잖아요. 여자나 남자 같은 경우에 애를 데리고 와서 일하고 데려가기에는 상당히 어려운 점이 있는 게, 교통체증이 심하잖아요. 그리고 자가용이 있어야 한다고요. 물론 자가용은 다 있겠지만, 여러 가지 제약점이 상당히 많기 때문에 그것보다는 접근처에서 애들도 늦게까지 잠잘 수 있고 그때 쯤 해서 맡기고 퇴근해서 데려오거나 할 수 있기 때문이죠.

- 보육교사 채용의 어려움/야간보육 시 아동의 안전사고 발생 위험 존재(S3사)

저희 기업 보육시설 같은 경우 보육시간은 7시부터 8시까지 하고 있습니다. 사업장 직원 경우 교대근무를 하기 때문에 그분들의 경우 자신의 스케줄과 보육시설 운영시간이 맞지 않아서 이용이 어렵다고 하시는 분이 계시기는 합니다. 시간을 연장해줄 것을 요구하는 게 한 가지 불만입니다. 하지만 보육교사들이 그렇게 하는 분들이 없습니다. 그런 분들을 구할 수가 없습니다. 보육교사가 교대근무를 하고 싶어 하는 보육교사를 구할 수가 없습니다. 아이들 입장에서든 시간 관계상 위험성이 존재하기 때문에 야간 보육하는 것도 어렵습니다.

- 기업주변에 위탁을 할 수 있는 보육시설의 부족(H4사)

보육시설과 관련해서 위탁도 있고, 저희가 할 수 있는 선에서 설치할 수 있는 안을 다 오픈해서 연구했는데요. 사실상 상당한 비용이 들더라고요. 하지만 설치비용뿐 아니라 위탁을 하더라도, 위탁을 하고 싶어도 마땅한 곳이 별로 없어요. 도심에 이렇게 많은 사무 빌딩이 있음에도 불구하고 어느 정도 우리 수준에, 우리가 봤을 때 잘 되어 있다고 할 수 있는 곳이 제한되어 있고, 다른 경쟁기업은 기업 간 좋은 컨소시엄을 해서 직장보육시설을 설치했는데, 그것은 극히 드문 사례인 것 같아요. 그 기업에서 할 수 있었던 이유는 본사에서 지원을 받아서 했던 부분이거든요. 그런 본사의 지원이 없다고 했을 때, 기업에서 모든 것을 다 부담하기에는 상당한 어려움이 있습니다.

- 질 높은 직장보육시설 설치로 인해 지역사회 위화감을 조성한다는 비판적인 여론(G사)  
저희 지방 공장에는 직장보육시설을 있다가 없었습니다. 왜 없었냐 하면 지역사회에서 말이 많아 가지구요. 지역사회에서 “니들만 튀느냐?” 그래서 왕따 같은 분위기가 났습니다. 저희가 유치원도 있고 이런 것들이 있었는데, 저희 사택이 있죠. 지방에 큰 산업공단이 있는데, 당시에 저희 회사만 스쿨버스 타고 유치원에 가서 뭐 한다 해서.. 그게 한 10년 전의 일입니다.

#### 5) 기타 예상하지 못한 부정적인 영향

출산·가족친화 기업경영은 기업에 긍정적인 성과뿐만 아니라 부정적인 영향도 미칠 수 있다. 심층면접 기업들이 우선적으로 지적하는 가장 큰 문제는 출산·가족친화 기업경영을 시행한 후, 경제적인 비용부담이 증가하게 된다는 점이다. 특히 보육시설의 설치에 다른 제도에 비하여 상대적으로 많은 재정적 부담을 안겨주며, 시설의 설치에서 끝나는 것이 아니라 보육시설의 관리 및 운영을 하기 위해서는 지속적인 지원이 필요하기 때문에 기업에서 도입을 망설이게 된다. 실제로 직장보육시설을 설치하였으나, 종업원 수가 적거나 자녀를 동반하여 원거리를 통원해야 하는 어려움 등의 이유로 직장보육시설을 이용하는 근로자의 수가 부족한 상황이 발생할 수 있다. 이러한 이유로 일부 기업에서는 직장보육시설 설치가 투자 대비 효율성이 불확실하다는 점을 근거로 제도의 실시를 반대하기도 한다.

두 번째, 탄력근무제와 관련한 것으로 재택근무제를 도입할 경우, 정상 근무를 하는 경우에 비해서 연속적 근무로 인한 업무가 증가한다는 점과 직장 내 다른 부서원들과의 대인관계 네트워크가 저하되는 점이 부정적인 영향으로 지적되고 있다.

세 번째, 생산직 근로자들에게 교대근무제를 실시할 경우 나타나는 부정적 효과이다. Y사에서는 근로자들에게 보다 많은 시간을 제공하고 자기개발 및 학습을 통해 생산성을 증가시키려는 목적을 갖고 4조 2교대제를 실시하였으나, 제도의 시행 초기에는 근로자들이 남는 시간을 효율적으로 활용하지 못하고 일찍 출근하는 현상이 나타나기도 했다. 이러한 문제는 제도의 시행 초기에 나타난 과도기적 현상으로 이후 지속적인 홍보와 교육을 통해서 근로자들이 자기개발과 평생학습에 휴무시간을

투자하는 제도의 정착이 이루어졌다.

네 번째, 모성보호법의 시행으로 인한 부정적 성과로서, 엄격한 법제도의 적용으로 인해 임신을 하거나 출산을 한 여성근로자의 경우, 정상적인 임금을 받지 못하게 될 뿐 아니라 임신부 야근방지 규정으로 인해 끝마쳐야 할 업무를 제대로 마치지 못하는 상황이 발생하게 되어 결과적으로 여성근로자의 경력개발을 저해할 수도 있다는 것이다. 실제 일부 기업에서는 정상적인 급여를 받는 것에 비해 휴가나 휴직 시 지원받는 금액이 부족하다는 경제적인 이유로 휴가나 휴직 기간을 단축하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 출산·가족친화 기업경영을 도입하는데 있어서 장애요인을 분석한 결과, 제도 시행 시 비용부담, 대체인력 부족 및 업무재편의 어려움, 제도 시행관련 정부지원 미비, 제도 시행 시 근로자 간 형평성 문제 등이 출산·가족친화 기업경영의 도입에 장애가 됨을 알 수 있다. 이러한 결과는 미국의 188개 기업을 대상으로 가족친화적 경영의 도입 이유를 분석한 Galinsky와 동료들(1991)의 연구결과와 정확하게 일치하는 것이다.

#### IV. 기업의 출산·가족친화도 평가지표 개발

##### 1. 출산·가족친화도 평가지표 개발

본 연구에서 기업의 출산·가족친화도 평가지표 개발을 위하여 국내 30개 우수기업을 선정하여 면접한 결과, 면접기업 중 업종별로 대표적인 가족친화 우수기업의 특징은 <표 8-15>에 제시되어 있다.

<표 8-15> 면접대상 출산·가족친화 우수기업의 특징

업종 및 기업명		특 징
소비재 제조업	대응계약	- 업무와 육아 병행 가능한 재택근무(주간 1회 출근, 90% 임금 지급) - 시차출퇴근제 - 수유시설 - 매월 4째 토요일 가족과 함께하는 주말프로그램 운영



〈표 8-15〉 계속

업종 및 기업명		특 징
소비재 제조업	한국 MSD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산전후 휴가기간 중 마지막 30일에 급여 100% 보전</li> <li>- 월 0.5일의 임신부 검진휴가 부여</li> <li>- 만1세 미만 영아를 둔 여성근로자에게 일7시간의 근무시간 단축제 운영</li> <li>- 임신 중 혹은 만1세 미만 영아를 둔 여성근로자에게 파트타임 근무제도 운영</li> <li>- 금요일 단축근무제(family day)</li> <li>- 다양한 선택을 할 수 있는 탄력근무제(근무시간연동제) 및 융통성 있는 업무설계의 운영</li> <li>- 수유시설</li> </ul>
	런나이 코리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CEO의 강력한 의지에 의하여 88년 국내 최초 직장보육시설 설치</li> <li>- 87년부터 90일의 산전후휴가 부여 및 휴가기간 중 100% 임금 지급</li> <li>- 근로자 자녀대상 기업방문프로그램 운영</li> <li>- 근로자의 자녀수에 제한 없이 학자금 지원(고교까지 전액 및 대학 70% 지원)</li> <li>- 8시 출근, 5시 반 퇴근제 운영</li> <li>- 남성근로자의 아버지 역할 적극 지원(아버지가 자녀를 데리고 직장에 출근 하도록 하겠다는 CEO의 의지에서 직장보육시설 설치, 여성근로자의 3배가 넘는 남성근로자의 직장보육시설 이용률)</li> </ul>
생산재 제조업	GS 칼텍스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 출산 시 의료비 전액지원 및 국내 최고수준의 의료비, 자녀 학자금 지원</li> <li>- 육아데이 제도 운영</li> <li>- 남성근로자의 육아휴직 사용 사례</li> <li>- 근로자 자녀대상 기업방문프로그램 운영</li> <li>- 수유시설</li> </ul>
생산재 제조업	삼성전자 반도체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국 8개 사업장에서 모두 38개 모성보호실과 서울·기흥·화성·수원·구미 등 5개 지역에 어린이집 운영</li> <li>- ‘행복한 워킹맘 사이트’를 통해 여성근로자의 임신, 출산, 육아 지원</li> <li>- 수유시설</li> <li>- 여성할당 고용정책 및 여성인력개발센터(Women’s Dream Plaza) 운영</li> <li>- 직원 및 직원가족을 위한 열린상담센터 운영(EAP)</li> <li>- 전 직원이 명확하게 공유하는 근로자중심의 기업문화 형성</li> </ul>
동문건설 (건설업)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- CEO의 강력한 의지에 의하여 여성근로자 비율 낮은 업종임에도 불구하고 적극적인 출산장려제도 시행</li> <li>- 다자녀 출산 독려를 위한 파격적 출산장려금 및 자녀 학자금 지급</li> </ul>
삼성증권 (금융업)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 출산·양육관련 법정제도의 철저한 준수</li> <li>- 남성근로자 육아휴직 사례</li> <li>- 근로자 자녀대상 경제교육 실시</li> <li>- 수유시설</li> <li>- 직장보육시설 운영</li> <li>- 여성할당 고용정책</li> </ul>

〈표 8-15〉 계속

업종 및 기업명		특 징
유통 서비스업	아시아나 항공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법정기준 이상의 적극적 모성보호제도 운영(육아휴직 120일)</li> <li>- 산전후 휴가기간 중 법정기준 이상의 급여 지급</li> <li>- 임신한 여성근로자에게 태교음악 지원</li> <li>- 임신 6개월 미만의 유·사산 시, 1개월 유급휴직 부여</li> <li>- 복직에 불이익이 없는 70%대의 높은 육아휴직 이용률</li> <li>- 월 7만원의 보육비 지원</li> <li>- CEO의 강력한 의지에 의하여 여성고용확대 및 양성평등적 인사제도 운영</li> <li>- 사내결혼 장려</li> </ul>
	한국 IBM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 탄력근무제(시차출퇴근제, 재택근무 등) 운영</li> <li>- 공동 직장보육시설 운영</li> <li>- 육아데이 제도 운영</li> <li>- 사무실내 산모교실과 수유시설 설치, 운영</li> <li>- 'Workforce diversity' 프로그램을 통하여 다양성과 형평성을 고려한 출산·양육 친화 제도 운영</li> <li>- 제도와 관련하여 다양한 의사소통 채널 및 정기적인 Work &amp; Life issue Survey</li> </ul>
	대교	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CEO의 강력한 의지에 의하여 컨소시엄 형태의 공동 직장보육 프로그램 개발 및 전국 지사망을 통한 직영 보육시설 운영(푸른보육경영의 푸르니 어린이집)</li> <li>- 어린이 교통안전 캠페인 실시</li> <li>- 신혼부부 축하연 및 부모님 효도여행</li> </ul>

면접결과를 통해 얻은 자료를 질적 분석하여 출산·가족친화 우수기업의 특징적 요소를 파악하고 이를 기초로 출산·가족친화도 평가를 위한 10가지 지표를 다음과 같이 도출하였다. 즉 '출산 및 양육 관련 모성보호법의 준수', '여성근로자를 중심으로 한 육아휴직 이용률', '여성고용과 관련한 기업의 정책 시행 여부', '탄력근무제를 비롯하여 업무설계·배치·변경에 대한 시행', '근로자의 자기개발 및 학습기회·인사 평가제도', '최고경영자의 철학', '다양한 출산·양육 및 가족친화 제도의 시행', '기업 문화', '제도에 대한 홍보 및 정보제공', '제도에 대한 평가와 감독 및 성과사례'가 출산·가족친화도 평가를 위한 10가지 지표이다.

2. 기업의 출산·가족친화도 평가지표 타당화를 위한 기업체 실태조사

본 연구에서는 면접조사결과에서 도출된 기업의 출산·가족친화도 평가를 위한 10가지 지표의 타당도와 신뢰도를 확보하기 위하여 각 지표를 전반적 미비(1점), '대체로 부족(2점)', '보통(3점)', '우수(4점)', '최상(5점)'의 5점 리커트 척도로 정량적 평가를 할 수 있도록 기업의 출산·가족친화도 평정척도 총 10문항(총점 10-50점)을 구성하였고, 전국의 82개 기업 인사담당자를 대상으로 질문지를 통하여 척도의 타당도와 신뢰도를 검증하였다. 또한 추가적 타당성을 확보하기 위하여 10가지 평가지표별로 기업규모에 따른 가족친화도의 차이를 검증하고자 42개 대기업과 40개 중소기업을 비교 분석하였다.

〈표 8-16〉 기업의 출산·가족친화도 평가지표 타당화를 위한 실태조사대상 기업의 특징 (N = 82)

기업의 특징	구분	빈도(%)또는 평균(표준편차)
기업규모(빈도, %)	대기업(300인 이상)	42(51.2)
	중소기업(300인 미만)	40(48.4)
기업 업종 구분(빈도, %)	소비재 제조업	23(28.0)
	생산재 제조업	29(35.4)
	건설업	2( 2.4)
	유통서비스업	20(24.4)
	금융업	8( 9.8)
기업소재 지역구분(빈도, %)	서울, 경기	52(63.4)
	충청	5( 6.1)
	영남	12(14.6)
	호남	5( 6.1)
	제주	8( 9.8)
전체 근로자 중 여성비율(%)*	4.07~78.37	36.52(21.37)
연간 총매출액(억원, 2005년 기준)**	1881~183300	30770.62(45937.60)
대졸 초임 연봉(만원)*	2270~4193	3188.68(377.01)
연간 정기 휴가일수**	15~35	22.42(5.61)
이직률(%, 2005년 기준)***	0~30	6.43(6.56)

주: 응답한 기업의 수: \* 28개, \*\* 26개, \*\*\* 59개 업체.

<표 8-17>은 기업의 출산·가족친화도를 측정된 10문항을 주성분 분석하고 신뢰도 계수를 산출한 결과이다. 직각회전(Varimax)을 사용하여 주성분 분석을 실시한 결과, 1개의 요인만이 추출되었고, 이 요인은 기업의 출산·가족친화도 변량의 70.26%를 설명하였다. 즉 본 연구에서 제시한 10가지 평가지표는 기업의 출산·가족친화도를 나타내는 하나의 요인으로서 타당도가 매우 높음을 알 수 있다. 또한 기업의 출산·가족친화도 평가지표의 신뢰도를 검증하기 위해 신뢰도 계수(Cronbach's alpha)를 산출한 결과 .95로 신뢰도 역시 매우 우수한 지표임을 알 수 있다.

<표 8-17> 기업의 출산·가족친화도 평가지표의 타당도와 신뢰도

(N = 82)

지표	요인부하값
관련법 준수	.89
높은 육아휴직 이용률, 남성이용사례	.86
적극적 여성고용	.83
탄력근무제 및 업무설계	.70
자기개발 기회 및 객관적 인사평가	.79
최고경영자의 선도적 역할	.80
출산·가족친화 프로그램 운영	.86
사람중심 기업문화	.87
제도의 적극적 홍보 및 의사소통	.91
제도의 평가감독 및 성과사례 개발	.86
Cronbach's Alpha	.95
전체변량(%)	70.26

다음으로 기업의 출산·가족친화도 평가지표의 추가적 타당성을 확보하기 위하여 일련의 t-검증을 통해 기업규모에 따른 출산·가족친화도 지표점수를 비교하였다. 10가지 지표의 전체 평균과 표준편차를 산출한 결과는 <표 8-18>에 제시되어 있다.

82개 응답기업의 출산·가족친화도 평가지표점수의 평균은 전반적으로 '보통' 수준에서 '대체로 부족' 수준에 속하는 것으로 나타났다. 이를 구체적으로 살펴보면 10가지 지표 중 '자기개발 기회 및 객관적 인사평가', '적극적 여성고용', '사람중심 기

업문화’, ‘관련법 준수’, ‘최고경영자의 선도적 역할’, ‘출산·가족친화 프로그램 운영’은 보통 수준으로 나타난 반면, ‘탄력근무제 및 업무설계’와 ‘높은 육아휴직 이용률, 남성이용사례’, ‘제도의 적극적 홍보 및 의사소통’, ‘제도의 평가감독 및 성과사례 개발’은 대체로 부족한 수준으로 나타났다. 10가지 지표 중 ‘자기개발기회 및 객관적 인사평가’ 수준이 상대적으로 가장 높게 나타난 것은 현재 국내 기업에서 인적 자원의 중요성, 즉 지식근로자와 업무성과의 중요성이 강조되고 있음을 시사하는 결과로 해석된다. 그리고 ‘적극적 여성고용’과 ‘사람중심 기업문화’ 지표의 수준이 상대적으로 높게 나타난 것은 저출산·고령화 사회에 접어들면서 국내기업들이 여성인력의 중요성을 인식하고 변화하는 근로자의 가치관에 부응하는 것으로 해석할 수 있다.

‘관련법 준수’와 ‘출산가족친화 프로그램의 운영’지표의 경우 보통 수준으로, 이는 한주희(1997)의 주장과 마찬가지로 기업 경쟁력 확보를 위해 적극적으로 기업의 출산·가족친화정책을 도입하여 실시하고 있는 미국 기업의 사례와 달리 국내기업의 경우 여전히 수동적으로 관련법을 준수하려는 분위기가 지배적인 것으로 해석할 수 있다. 그 외에 ‘탄력근무제 및 업무설계’ 지표의 경우 2.61로 가장 낮은 수준을 보이고 있는데, 이는 선진국의 기업들이 다양한 출산·가족친화정책 중에서 탄력근무제의 시행을 핵심적인 내용으로 삼고 있는 것과 대조적인 상황이다. 현재 국내 기업들은 업무재편이나 대체인력 확보의 어려움으로 인해서 탄력근무제를 시행하기보다 기존의 인력에 의한 직무공유를 선호하는 것으로 보인다.

‘최고경영자의 선도적 역할’ 지표가 보통 수준을 상회하고 있는 것은 출산·가족친화정책의 도입기에 머무르고 있는 국내 기업의 현 상황을 고려해볼 때 매우 고무적인 결과라 할 수 있다. 선진기업의 성공사례에서도 찾아볼 수 있듯이 기업의 출산·가족친화정책의 도입과 확산을 위해서는 일-가족 조화를 위한 근로자의 요구도 필요하지만 무엇보다도 최고경영자의 도입의지가 중요하며, 제도의 시행에 따른 ROI(return on investment)보다도 우선적으로 조직문화를 혁신하고자 하는 주도적인 역할이 필요하다. Friedman과 Johnson(1997)의 연구결과에 따르면, 출산·가족친화정책의 도입기에 있는 기업들은 일과 가족을 별개의 영역으로 간주할 뿐만 아니라 최고경영자가 출산·가족친화정책의 시행에 거부감을 갖거나 그 필요성을 인식하지 못하는 것으로

나타났다. 그러나 본 연구에 참여한 응답 기업의 최고경영자들이 출산·가족친화정책의 도입이 필요하다는 인식을 보통 수준 이상으로 하고 있다는 결과는 앞으로 국내 기업의 출산·가족친화정책의 전망을 밝게 한다.

‘높은 육아휴직 이용률, 남성이용사례’ 지표의 경우 법정 제도임에도 불구하고 보통 수준으로 다른 제도에 비해 상대적으로 미흡한 것으로 나타났다. 이는 우리나라 기업들이 아직까지는 여성근로자를 중심으로 육아휴직을 시행하고 있으며, 상당수의 기업들이 육아휴직을 자유롭게 이용할 수 있는 기업문화가 조성되어있지 못한 점과 관련이 있을 것으로 보인다. 우리나라는 1995년 고용평등법 2차 개정으로 남성도 육아휴직의 사용이 가능하도록 하였지만 실제로 남성의 이용률은 극히 낮아, 2003~2005년까지의 노동부에서 조사한 이용실적을 성별로 살펴보면, 육아휴직 이용자의 98% 이상이 여성인 반면, 남성 이용자의 비율은 2%미만으로 나타난다. 이는 상대적으로 노동시장의 주변적 지위를 구성하고 있는 여성들이 상대적 고임금층인 남성보다 휴가를 사용하는 비율이 집중적으로 높은 현실과 남성의 양육역할을 적극적으로 수용하지 못하는 사회문화적 배경에 기인한다(홍승아, 장혜경, 2006). 따라서 법정제도로써 육아휴직의 시행 여부는 근로자들의 제도 이용과 직접적인 상관이 낮은 것으로 보이며, 오히려 기업의 규범적 특성과 관행, 구성원들의 성역할 의식과 태도 등 조직문화가 제도의 이용을 확산시키는데 보다 중요할 수 있다.

‘사람중심 기업문화’지표의 경우 보통 수준을 상회하는 것으로 나타난 반면에 ‘제도의 적극적 홍보 및 의사소통’지표와 ‘제도의 평가감독 및 성과사례개발’지표는 보통 수준에 다소 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 국내 기업의 경영진과 중간관리자들이 기업의 출산·가족친화정책의 필요성을 인식하고 도입을 준비하는 등 전반적 분위기는 어느 정도 조성된 것으로 볼 수 있지만, 실제 제도의 도입과 정착을 위해 필요한 구체적인 제도의 홍보 및 사내외 의사소통, 제도에 대한 평가감독을 시행할 수 있는 전체적인 시스템 구축은 아직 준비되지 못한 것으로 풀이할 수 있다. 따라서 향후 기업의 경영진과 중간관리자를 대상으로 이에 대한 교육, 홍보, 컨설팅이 필요하다.

〈표 8-18〉 대기업과 중소기업의 출산·가족친화도 지표점수 비교

(N = 82)

지표	평균(표준편차)			t값
	전체	대기업(n=42)	중소기업(n=40)	
관련법 준수	3.36(1.28)	3.98(1.00)	2.65(1.21)	5.40***
높은 육아휴직 이용률, 남성이용사례	2.94(1.25)	3.50(1.06)	2.25(1.15)	5.11***
적극적 여성고용	3.49(1.18)	3.81(1.02)	3.13(1.24)	2.71**
탄력근무제 및 업무설계	2.61(1.20)	2.93(1.18)	2.30(1.14)	2.46*
자기개발 기회 및 객관적 인사평가	3.50(1.03)	3.81(0.97)	3.15(1.00)	3.03**
최고경영자의 선도적 역할	3.29(1.08)	3.55(0.97)	3.03(1.13)	2.23*
출산·가족친화 프로그램 운영	3.04(1.34)	3.76(1.14)	2.20(1.07)	6.39***
사람중심 기업문화	3.49(1.22)	3.98(1.07)	2.93(1.14)	4.30***
제도의 적극적 홍보 및 의사소통	2.98(1.14)	3.40(0.96)	2.50(1.11)	3.95***
제도의 평가감독 및 성과사례 개발	2.94(1.27)	3.38(1.27)	2.43(1.08)	3.66***
지표총합(10점-50점)	31.62(10.04)	36.10(8.62)	26.40(9.12)	4.95***

\* p &lt; .05 \*\* p &lt; .01 \*\*\* p &lt; .001

중소기업과 대기업의 출산·가족친화도를 비교한 결과, 10가지 지표 모두에서 대기업이 유의미하게 더 높은 수준으로 나타났다. 이는 대기업의 경우, 근로자의 자녀출산 및 일·가족 조화를 지원하는 제도에 대한 요구나 그에 부응하는 기업의 투자가 상대적으로 많고, 인력충원 여건도 중소기업에 비하여 보다 유리하기 때문으로 해석된다. 이는 기업의 규모가 클수록 기업의 출산·가족친화 정책을 보다 적극적으로 활용한다는 선행연구(Ingram & Simons, 1995)와도 일치하는 것이다.

10가지 지표별로 구체적으로 살펴보면, 대기업의 경우 ‘탄력근무제 및 업무설계’를 제외한 모든 지표가 보통 수준이며, ‘관련법 준수’와 ‘사람중심 기업문화’는 우수한 수준에 근접한 것으로 나타났다. 그 외에도 ‘적극적 여성고용’, ‘자기개발 기회 및 객관적 인사평가’, ‘출산·가족친화 프로그램 운영’ 지표 또한 비교적 우수한 것으로 나타났다. 그러나 ‘탄력근무제 및 업무설계’는 중소기업과 마찬가지로 보통수준에 못 미치는 것으로 나타났는데, 이는 국내 대기업도 중소기업과 마찬가지로 대체 인력 확보나 업무설계시스템이 필요한 탄력근무제의 시행과 근로자들의 업무분담·공유·재편을 위한 설계가 미흡한 수준이며, 기업의 규모 이외에 교대제가 가능한 업종 및 직종(예, 제조업, 생산직)에 따라 ‘탄력근무제 및 업무설계’의 수준에 차이가

있음을 시사하는 결과이다.

한편 중소기업의 경우 ‘적극적 여성고용’, ‘자기개발 기회 및 객관적 인사평가’, ‘최고경영자의 선도적 역할’ 지표만 보통 수준에 속하고 있으며, 그 밖의 지표들은 대체로 부족한 수준으로 나타났다. 특히 ‘출산·가족친화 프로그램 운영’과 ‘높은 육아휴직 이용률 및 남성이용사례’, ‘탄력근무제 및 업무설계’는 각각 2.20, 2.25, 2.30으로 다른 지표에 비해 미흡한 수준으로 나타났으며, ‘관련법 준수’도 2.65로 나타남으로써 법정제도의 이행도 잘 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 중소기업의 경우 대기업에 비해 근로자의 복리후생에 대한 투자규모가 상대적으로 작을 뿐 아니라 출산·가족친화제도의 시행에 필요한 정보나 인프라도 상대적으로 부족함을 시사하는 결과이다. 따라서 향후 중소기업과 대기업을 차별화한 출산·가족친화 정책을 시행할 필요가 있으며, 특히 중소기업을 위한 지원책 마련이 시급하다고 하겠다.

## V. 논의 및 제언

본 연구의 주요 결과를 중심으로 논의와 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다.

실태조사 결과, 기업 인사담당자와 근로자 모두 출산·가족친화제도에 대한 인식이 나 시행 및 이용현황은 미흡한 수준이었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 법정 휴가·휴직제도나 보육비 등 일부 경제적 지원제도를 제외한 출산·가족친화제도 전반에 대한 인식이 미흡한 수준이며, 정서적 지원과 정보·서비스를 제공하는 근로자 지원제도, 탄력근무제도, 자녀양육·노인부양·가족간호 등을 돕는 보육 및 돌봄지원제도에 대한 인식이 매우 부족하였다. 또한 산전후 휴가와 경제적 지원제도를 제외한 모든 제도의 시행이 전반적으로 미흡하며, 근로자의 출산·양육친화제도 이용률도 저조하게 나타남으로써 앞으로 저출산율을 제고하기 위해서는 이들 제도에 대한 적극적 홍보와 도입이 필요함을 알 수 있다.

한편 출산·가족친화 우수기업을 대상으로 심층면접을 실시한 결과를 살펴보면, 도



입장장애인으로 제도 시행 시 비용부담, 업무재편의 어려움이나 비효율성 등이 가장 많이 지적되었다. 이는 국내기업의 상당수가 출산·가족친화 경영을 근로자와 기업, 사회가 상호 이익을 얻을 수 있는 경영전략으로 접근하기보다 기업이 근로자를 위해 비용을 들여 제공하는 복리후생제도의 일환으로 인식하고 있으며, 출산·가족친화 기업경영의 정착을 위해서 최고경영자의 의지와 선도적 역할이 필수적임을 시사하는 것이다. 실제로 기업이 90일의 산전·후 휴가를 실시할 경우 임금의 100%를 60일간 부담하거나, 육아휴직 시행에 따른 대체인력 확보 문제, 직장보육시설 설치비용 등은 현 경제상황에서 기업에 부담이 될 수 있고, 재정 및 인력자원이 상대적으로 부족한 중소기업에서는 제도 도입에 매우 큰 장애요인으로 작용한다. 따라서 출산·가족친화 기업경영의 확산을 위해서는 제도시행기업 및 우수기업에 대한 세제혜택이나 보조금 지원, 포상 등의 제도 마련이 필요하다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 출산·가족친화제도의 경영적 성과뿐만 아니라 출산율 제고나 삶의 질 향상 등 사회적 성과에 대하여 최고경영진을 비롯한 기업성원 모두에게 적극적인 홍보를 통하여 궁극적으로 출산·가족친화적 기업문화를 조성할 필요가 있다.

출산·가족친화 기업경영의 도입장애요인과 관련하여 한 가지 특징적인 사실은 직장보육시설 설치·운영과 관련한 장애요인이 근로자, 기업, 사회적 관점 모두에서 중복되어 나타나고 있다는 점이다. 근로자의 관점에서는 직장보육시설을 이용하기 위해 어린 자녀와 함께 출퇴근하는 것이 큰 애로점이며, 특히 교대근무를 하는 근로자들은 근무시간이 보육시설 이용시간과 맞지 않을 경우 시설 이용이 어렵다. 기업의 관점에서는 직장보육시설 설치비용의 부담뿐만 아니라 직장 밖에 설치할 경우 위치선정의 문제, 교사채용과 적정한 보육인원의 유지, 양질의 보육프로그램 운영과 안전사고의 문제 등이 지적되었으며, 사회적 관점에서는 직장보육시설 설치 시, 지역 사회 민간보육시설의 반대에 부딪히는 경우도 발생하였다. 이러한 장애요인은 결국 기업의 보육시설 설치·운영 시행율을 저하시키는 주원인이 되므로 각 기업에서는 직장보육시설에 대한 근로자 요구도 조사를 통하여 보다 많은 근로자들의 이용률을 높일 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 예컨대 특정 기업 단독으로 직장보육시설을 설치·운영하기보다는 지리적 근접성이나 업종의 유사성 등을 고려하여 여러 기

업이 컨소시엄을 구성하여 보다 많은 지역에 공동 직장보육시설을 설치·운영하고, 정부는 이를 중개, 지원하는 제도가 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 또한 직장보육시설 설치·운영이 용이하지 않은 기업에서는 양질의 민간보육시설과 연계하여 자사 근로자에게 바우처(voucher)를 제공하는 방안도 필요하다.

국내의 출산·가족친화 우수기업을 심층면접한 결과, 10가지 특징이 도출되었고, 이를 양적으로 지표화하여 전국 82개 기업을 대상으로 출산·가족친화도를 파악한 결과, 자기개발 기회 및 객관적 인사평가, ‘적극적 여성고용’, ‘사람중심 기업문화’, ‘관련법 준수’, ‘최고경영자의 선도적 역할’, ‘출산·가족친화적 프로그램 운영’은 보통 수준이었으며, ‘탄력근무제 및 업무설계’와 ‘높은 육아휴직 이용률 및 남성이용사례’, ‘제도의 적극적 홍보 및 의사소통’, ‘제도의 평가감독 및 성과사례 개발’은 대체로 부족한 수준으로 나타났다. 10가지 지표 중 ‘자기개발 기회 및 객관적 인사평가’ 수준이 가장 높게 나타났는데, 이는 외환위기 이후 거스를 수 없는 세계화의 흐름 속에서 국내 기업의 노동여건 변화에 따라 성과중심 인사평가와 인적자원 및 근로자의 능력개발이 중시되고 있음을 시사하는 것이다. 또한 ‘적극적 여성고용’이나 ‘사람중심 기업문화’ 지표도 비교적 양호한 수준으로, 이는 ‘인재전쟁’시대를 맞이한 국내 기업들이 여성인재에 관심을 갖고 이들을 확보하기 위한 전략으로 출산·가족친화 경영을 도입한다고 볼 수 있다. 미국의 경우에도 1980년대 출산·가족친화 기업경영이 도입될 당시, 선도적 기업에서 여성고용에 관심을 갖고 근로자 중심 기업문화가 조성되기 시작했던 배경은 현재 국내의 상황과 유사하다고 할 수 있다.

한편 ‘관련법 준수’와 ‘출산·가족친화적 프로그램의 운영’이 보통 수준에 그친 결과는 현재 국내 기업들이 경영전략적 차원에서 능동적으로 출산·가족친화제도를 도입·운영하기보다 관련법 준수에 그치는 수동적 분위기가 보다 만연되어 있는 것으로 해석할 수 있다. 특히 ‘탄력근무제 및 업무설계’의 경우, 10가지 지표 중 가장 부족한 수준으로 나타났는데, 이는 현재 국내 기업에서 법정근로시간 외에 초과근무가 아직도 많이 이루어지고 있으며, 내부인력 충원율이 부족하고, 업무설계 전담팀이 부재한 상황에서 업무설계 및 재편이 어려운 현실을 반영한 결과이다. 그리고 ‘높은 육아휴직 이용률 및 남성이용사례’, ‘제도의 평가감독 및 성과사례 개발’, ‘제도의 적

극적 홍보 및 의사소통' 지표도 대체로 부족한 수준으로 나타났는데, 이는 국내 기업들이 출산·가족친화제도를 기업의 경영목표와 통합하여 전면적으로 시행하기보다 관련제도의 부분적 시행에 그치고 있으며, 그것도 대부분 최고경영진의 의지에 의한 Top-down 방식의 도입으로 중간관리자나 근로자와 원활한 의사소통이 이루어지지 못한 초보적 단계에 있음을 반영하는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 출산·가족친화 기업경영의 확산을 위해서는 최고경영진의 도입 의지가 중요하지만, 제도의 시행에서 중간관리자의 지지 역시 반드시 필요한 요소이다. 예컨대 중간관리자가 출산·가족친화제도에 대한 이해가 부족하거나 배타적인 가치관을 지니고 있는 경우, 근로자들이 자유로운 분위기에서 제도를 이용하는 것은 기대할 수 없다. 따라서 출산·가족친화 기업경영이 성공하기 위해서 최고경영진은 자사의 기업철학과 가치에 근거하여 출산·가족친화 기업경영의 도입배경과 성과를 모든 성원들에게 명확히 이해시켜야 한다. 또한 지지적인 기업문화 조성을 위해 기업성원 모두에게 지속적인 홍보와 교육 및 평가감독이 필요하며, 특히 새로운 제도를 도입할 경우, 이에 대한 시행방침과 이용방법에 대한 정보를 근로자에게 정확히 전달하고 중간관리자에게는 새로운 제도 시행에 따른 대응방법을 교육시켜야 한다.

기업의 규모와 업종에 따라 10가지 지표를 비교하였을 때, 예상한대로 경제적 여건이 유리한 대기업의 수준이 모든 지표에서 중소기업에 비해 높게 나타났으며, 기업의 업종에 따라 운영되는 제도에도 차이가 있었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 탄력근무제도는 개별 업무수행이 가능한 소비재 제조업과 유통서비스업에서 상대적 시행률이 높은 반면, 생산재 제조업과 건설업, 금융업의 경우에는 업무 특성상 탄력근무제의 시행률이 낮았다. 휴가·휴직제도나 보육 및 돌봄지원제도는 여성비중이 높은 기업에서 보다 활성화되고 있으며, 업종에 관계없이 법정 산전후휴가와 육아휴직은 대체로 준수하는 경향을 보였고, 직장보육시설 설치·운영은 최고경영진의 경영철학이나 여성근로자 비율, 기업의 규모가 보다 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 상당수의 대기업에서는 자녀학자금과 의료비 등 경제적 지원제도를 시행하고 있으며, 근로자 지원제도의 경우, 업종에 따른 차이보다 자녀 및 가족 초청행사, 상담센터 등 각 기업의 경영여건에 따라 특징적인 프로그램을 시행하고 있으며, 그에 대한

근로자와 가족들의 만족도도 높게 나타났다. 이상의 결과를 고려할 때, 각 기업들이 출산·가족친화 경영을 도입하여 성공적으로 정착시키기 위해서는 모든 제도를 망라하여 일괄적으로 시행하기보다 자기기업의 규모와 업종 및 여건에 맞는 제도를 선택하여 집중적이고 지속적인 시행을 하는 것이 바람직하다. 또한 대기업과 중소기업이 협조체제를 구축하여 제도를 시행하는 방안(예, 대기업 1사를 중심으로 몇 개의 중소 협력업체가 참여하는 공동보육시설 설치·운영)을 모색하고, 비용대비 효과가 높은 제도의 발굴(예, 사내식당의 음식을 저렴한 가격에 판매하는 ‘Meals to go’ 프로그램 등 근로자와 가족들의 생활편의를 위한 제도) 등이 필요하다.

현재 국내 기업 환경의 변화와 관련하여 주목할 사항은 여성노동인력의 증가와 함께 과거에 비해 기업 내 인력구성이 다양화하고 있다는 점이다. 따라서 모든 근로자를 대상으로 출산·가족친화제도를 일괄적으로 시행하게 될 때 형평성의 문제가 발생할 수 있다. 심지어 최근 모성보호제도 강화와 유자녀기혼근로자 중심 프로그램의 시행으로 기업 내에서 남성인력이나 미혼근로자에 대한 역차별 문제가 대두되기도 한다. 따라서 이러한 형평성 문제가 발생되지 않기 위해서는 미혼근로자 대상 프로그램(체력단련, 평생학습 지원, 결혼준비교육프로그램 등), 임신·출산한 근로자 대상 프로그램(산전·후 휴가, 육아휴직, 출산장려금, 부모준비교육프로그램 등), 자녀육아기 근로자 대상 프로그램(시차출퇴근제, 직장보육시설 이용, 보육비 지원, 부모교육 프로그램 등) 등 근로자의 가족생활주기에 따라 적합한 제도를 선택할 수 있도록 다양한 프로그램을 마련하는 카페테리아 제도의 시행과 이에 대한 정부의 지원, 그리고 지역사회 및 민간단체와의 연계가 필요하다. 특히 출산·가족친화 기업경영의 확산을 위해서 출산·가족친화제도와 관련정책을 연구, 개발하고, 기업경영 관련정보를 제공하거나 홍보하며, 경영진이나 인사담당자들을 대상으로 컨설팅과 교육을 담당하는 지원센터 등의 설치가 수반되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강우란·배노조·정지영, 「경영의 새 화두: 일과 생활의 균형(WLB)」, 『CEO Information』, 제558호, 삼성경제연구소, 2006.
- 강혜련, 「주요 선진국의 가족친화적 기업정책 비교연구」, 『경영논총』, 17(2), 1999, pp.7~30.
- 강혜련·김태홍·김진호, 「가족친화적 환경과 기업 정책」, 『경영연구』, 1, 2001.
- 강혜련, 임희정 「성취동기와 가족친화제도가 기혼여성의 직장-가정 갈등과 경력몰입에 미치는 조절변인의 효과」, 『한국심리학회지 : 여성』, 5, 2, 2001, pp.1~14.
- 강혜련·최서연, 「기혼여성 직장-가정 갈등의 예측변수와 결과변수에 관한 연구」, 『한국심리학회지: 여성』, 6(1), 2001, pp.23~42.
- 경실련, 『윤리경영이 경쟁력이다』, 예영 커뮤니케이션, 2002.
- 김성수, 「유한킴벌리의 사회적 책임과 사회공헌 활동」, 『기업윤리연구』, 2, 2003, pp.97~139.
- 김태홍·고인아, 『가족친화적인 고용정책의 현황과 활성화 방안』, 한국여성개발원 연구보고서, 2001.
- 박천호·김상목, 「한국 정부조직의 여성친화성 실태 및 강화방안에 관한 실증적 연구: 공무원의 인식과 선호를 중심으로」, 『한국행정연구』, 10(3), 2001, pp.190~212.
- 성상현·배성오·노현탁, 「격동기, 사람이 경쟁력이다: 글로벌 인사 7대 트렌드」, 『CEO Information』, 제460호, 삼성경제연구소, 2004.
- 안병철, 「기업의 가족친화적 제도에 대한 일 고찰: 등장배경, 도입목적, 현황을 중심으로」, 『사회복지정책』, 19, 2004, pp.71~83.

- 이삼식·신인철·조남훈, 『저출산 원인 및 종합대책 연구』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 이관웅, 『신뢰경영』, 엘테크, 1999.
- 임인숙, 「한국 기업의 가족친화적 제도의 한계」, 『가족과 문화』, 15(3), 2003, pp.63~86.
- 장지연·전병유, 『여성의 경제활동 참가 제고를 위한 정책과제』, 한국노동연구원, 2005.
- 정영금, 「가족일 통합을 위한 가족친화적 정책의 필요성과 방향」, 『한국가족자원경영학회지』, 6(2), 2002, pp.143~155.
- 정영금, 「가족친화적 정책을 통한 일-가족 균형에 관한 연구」, 『한국가정관리학회지』, 22(5), 2004, pp.91~100.
- 최성일·유계숙, 「일-가족 조화를 위한 가족친화적 기업정책의 발달단계에 관한 연구」, 『한국가정관리학회지』, 24(4), 2006, pp.51~73.
- 최숙희·김정우, 「외환위기 이후 저출산의 원인 분석」, 『Issue Paper』, 삼성경제연구소, 2005.
- 한국생산성본부, 『산업인력의 근로의욕 실태조사』, 1995.
- 홍승아, 「복지국가 모성정책의 유형과 결정요인에 관한 연구」, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 2005.
- 조선일보, 「남성육아휴직 출생률 높인다. 북유럽 국가서 효과」, 2005년 7월 1일.
- Burchell, M. & Vickberg, S., “Fundamentals of the great place to work”, Great Place To Work conference, GPTW Institute, 2006.
- Forth, J., Lissenburgh, S., Callender, C. and Millward, N., *Family-friendly working arrangement in Britain*, London: Department for Education and Employment, 1996.
- Friedman, D.E. & Johnson, A.A., “Moving from Programs to Culture Change : the Next Stage for the Corporate Work-Family Agenda”, Parasuraman, S & J. H. Greenhaus(ed), *Work and Family*, Praeger, 1997.

- Galinsky, E., Friedman, D. E., & Hernandez, C. A., *The corporate reference guide to work-family programs*, Families and Work Institute, 1991.
- Galinsky, E., & Johnson, A. A., *Reframing the Business Case for Work-Life Initiatives*, New York: Families and Work Institute, 1998.
- Harker, L. “The family-friendly employment in Europe”, in Lewis S. and Lewis J. (Eds), *The work-family challenge: Rethinking employment*, London: Sage Publications, 1996.
- Harrison, J., *Family-friendly work-life balance*, Irish Business and Employers Confederation, 2000.
- Ingram, P. & Simons, T., “Institutional and resource dependence determinants of responsiveness to work-family issues”, *Academy of Management Journal*, 38, 5, 1995, pp.1466~1482.
- Moss, P., “Reconciling employment and family responsibilities: A European perspective”, in Lewis S. and Lewis J. (Eds), *The work-family challenge: Rethinking employment*, London: Sage Publications, 1996.
- OECD, *Babies and bosses: Reconciling work and family life*, OECD, 2002.
- Rein, M., “The social policy of the firm and the state. Paper prepared for the panel on employer policies and working families”, Committee on Women’s employment and related social issues, commission on behavioral and social sciences and education, national research council, Washington, D.C., 1989.
- Simkin, C. & Hillage, J., *Family-friendly working: New hope or old hope*, Institute for Manpower Studies, Brighton, 1992.

## [회의록] 의견 및 토론

### ○ 여성인력의 활용과 출산·가족친화적 기업경영 (대응제약의 사례)

기업의 지향점은 그 구성원인 직원을 육성, 성장시켜 조직의 성과를 창출해내고 이를 통해 생존해가는 것임. 그런데 사회가 감성사회로 가고 커뮤니케이션 능력이 상당히 요구되는 이 시대에 여성인력의 활용은 기업 성과에 큰 영향을 미침. 우수 인재의 채용과 운용을 통해서 어떻게 기업의 발전을 도모할 것인가를 고민하는 과정에서 여성 인력의 채용 확대가 자연스럽게 이루어졌음. 즉 여성배려차원에서의 의도적 접근이 아니라 기업성과 창출에 있어서 여성의 활용이 긴요하다는 데 시발점이 있음. 여성 인력의 활용에 있어서 가장 큰 문제는 출산, 육아 문제이고, 이를 해결하지 않고는 직원의 육성과 기업의 성장에 약점으로 작용할 수 있다는 결론에 이르게 되고, 이의 해결차원에서, 개별적 자유계약을 통해서 재택근무, 출근시간의 탄력적 운용 등을 도입하였으며, 이러한 노력의 결과가 선순환 효과를 가져와 직원과 기업에 긍정적 효과를 미치고 있음.

제도도입보다 제도가 담고 있는 의식을 인식하고 공유하는 것이 중요하다고 생각함. 제도는 상징적으로 표출되는 것에 형식적인 것에 불과하므로 제도로 문화를 얘기할 수는 없으며, 단지 제도의 상징성을 통해서 문화의 공유와 보급이 확대되는 것임. 따라서 제도보다는 기본적인 방향과 방침 등의 의식이 한 방향으로 향해져 문화를 형성하고 공유하도록 해야 함. 여성들이 두려워하는 것은 경력단절이나, 복직후 업무수행에 대한 심리적 불안감 등인데 이런 의식과 문화를 바꾸자는 것에 초점을 두고 있으며, 다양한 제도의 도입과 시행에 주안점을 두고 있지는 않음.

정부에서 보급하는 정책은 기업 입장에서는 규제나 비용 등 부담으로 인식하게 됨.



정부 정책이 여성이 제대로 일하기 위한 환경을 만들어 줌으로써 출산장려를 유도하는 것이라면 기업 성과와도 일맥상통한다고 볼 수 있음. 즉 방향성은 같은데 단지 그런 인식이 기업에 전파가 되지 않은 부분이 있음. 근본적인 부분이 전파되지 않고 ‘어떤 회사에서 이런 이런 제도를 하니까 여러분들도 해야 합니다’, ‘보육원 지어야 합니다’, ‘이거 해야합니다’고만 하면 기업에서는 부담으로 받아들일 수밖에 없음. 이러한 논리와 인식을 바꾸면 정책성고가 있을 것으로 생각함.

대웅제약은 지주회사체제로서, 지주회사는 관리와 지원을 해주는 역할을 수행하는 곳으로서 200여명의 직원중 여성인력이 65%를 차지하고 있으며, 우수인력을 채용하다 보니 자연적으로 여성인력의 비중이 높아지게 되었음. 이와 달리 대웅제약의 경우에는 여성인력의 비중이 30%정도에 불과하며, 그 이유는 영업분야(600여명)에서는 아직도 여성 인력을 꺼려하는 경향이 있기 때문으로 보임. 그러나 향후에는 이에도 많은 변화가 있을 것으로 생각하는데, 왜냐하면 작년에 장영실상 수상했던 사람이 여성이었고, 회사의 핵심이라 할 수 있는 개발 인력 담당 총책임자가 여성이기 때문임. 핵심적인 역할을 담당하는 부서에서 여성들이 두각을 나타내다보니 핵심부서 여성인력비율이 29%에서 58%까지 증가하였음. 이런 변화가 일어나고 있다는 것은 재택근무를 하고 출산휴가를 갔다 오고 필요에 따라서는 근무시간이 유연한 시간제를 사용하도록 한 것이 회사의 성장과 성과에 무관하지 않았다는 반증임. 그리고 변화 관리 프로세스에서 가장 중요한 것이 커뮤니케이션이라고 생각함. 충분히 공유되지 않고는 변화가 성공할 수 없기 때문에 장려정책이 성공하기 위해서는 정부 정책과 기업이 결국 동일한 것을 지향하고 있다는 것을 홍보함으로써 인식을 같이 해 나가는 것이 필요함.

기업내 보육시설을 짓는 것이 현실적으로 쉽지 않음. 대웅제약도 설치하려고 시도는 했었는데 회사까지 아이를 데리고 오기가 쉽지 않다는 등의 이유로 직원들의 선호가 많지 않았음. 오히려 지역에 보육시설을 짓는 것이 바람직할 것으로 생각되고 비용은 기업이 부담하는 것이 맞을 것을 생각함. 이러한 네트워크 구성을 통해 기안하고 기획해서 거기에 기업의 참여를 이끌어나가는 방안도 필요함. 또 하나는 실제 베이비시터 등 사람을 구하기가 쉽지 않음. 교육대학, 유아교육 등을 전공하는 학생

들의 학점을 이런 현장에 대한 실습제로 해서 인력풀을 구성하는 것도 아이디어가 될 수 있고, 현실적인 방안이 될 수 있을 것임.

기업에서 저출산·고령사회에만 포커스를 두고 교육한 사례는 없음. 단지 회사의 핵심가치가 무엇인가, 직원들이 일할 맛 나는 일터는 무엇인가 하는 부분의 한 요소로서 교육이 이루어지고, 모든 인력이 능력을 발휘할 수 있는 균등한 기회를 제공해야하는데 여성인력의 기본적인 특성이 있기 때문에 이런 제도가 필요하다는 내용이 들어감.

기업체 활성화를 위한 홍보 방안과 관련하여 기업의 경영전략과 구체적인 경영성과와 연계해서 홍보될 때 더욱 확산될 수 있을 것으로 생각함. 또한 프로그램 개발이나 양질의 강사 육성부분도 공감되는 부분임. 또, 대기업과 중소기업의 구분, 홍보 대상에 따른 윈윈 포인트나 인센티브를 무엇으로 잡을 건지에 대한 고민이 더욱 되어야 할 것임.

#### ○ 대구광역시의 출산가족친화 기업경영 확산정책

대구시는 대구시의 출산율은 0.99명으로 전국 평균을 밑도는 수준이고, 1월 8일자로 저출산고령화대책과를 신설해서 저를 포함해서 15명이 근무하고 있음.

대구시 인구는 2,513천명으로 전국의 5.1%이며 경제활동인구는 1,218천명임. 지역의 산업구조는 총사업체수 179,780개소, 종사자수는 714,703명이며 이중 서비스업이 69.5% 제조업 21.2%, 건설업 8.7% 기타 0.6%를 각각 차지하고 있음. 또한 제조업(5인 이상 사업장)의 경우 업체수 6,920개소, 종업원 수가 121,591명이며, 이중 중소기업(300인 미만)이 99.8%를 차지하고 있음.

출산·가족 친화 기업경영은 근로자가 자녀출산과 양육에 어려움 없도록 일과 가정의 양립을 이룰 수 있도록 노·사간 협력을 통해 새로운 기업문화를 창출하는 경영이며, 이를 통하여 기업과 근로자가 상생하고, 출산을 통한 미래의 인적자원을 확보하는 중요한 기능을 가지고 있으며, 이에 대한 기업의 인식전환이 필요함. 저출산 현상이 지속될 경우 장래 인적자원 감소로 인한 노동수급의 불균형을 초래하여 경제성장과 기업경영에도 악영향을 줄 것으로 예측되고 있음. 따라서 저출산 문제는

기업과 무관하지 않으며, 저출산 대응과 극복을 위해 기업의 역할의 중요성이 점차 부각되고 있는 상황임. 그러나 지역기업의 경우 출산·가족 친화 기업경영의 필요성에 대한 인식이 전반적으로 부족하며, 특히 영세한 중소기업이 많아 이로 인한 비용 부담의 증가라는 측면에서 출산·가족 친화 기업경영의 순기능 보다는 역기능에 대한 인식이 강한 것이 현 실정임.

출산·가족친화 기업경영의 확산과 성공이 곧 국가 저출산 대책의 성패와 깊이 연관 되어 있을 기업주에게 각인시키는 것이 중요함. 출산·가족 친화 기업경영의 장점에 대한 인식변화와 새로운 기업분위기 조성을 위해, 기업을 대상으로 하는 출산시책 홍보와 교육이 필요하며, 이를 위해 중앙정부 차원의 지원(예산, 프로그램 개발, 교육강사 확보 등)으로 지역 기업인들에 대한 교육을 수시로 실시하여 인식전환의 계기를 마련할 필요가 있음. 대구시의 경우도 다른 지역과 마찬가지로 저출산 문제(2005년도 합계출산율 0.99명)에 직면하여 다양한 시책을 강구하고 있으나, 예산문제 등 지방정부로서의 정책시행상 한계에 직면해 있음.

출산·가족 친화 기업경영은 근로자와 기업이 Win-Win하는 방안이며, 나아가 지속 발전 가능한 국가건설에 큰 역할을 하므로 이의 확산과 발전을 위해서는 중앙정부와 지방정부의 지원과 역할이 매우 중요할 것임.

지원 방안으로는 직장보육시설을 설치하고자 하는 기업(자체 또는 기업간 컨소시엄 구성 등)에 대해서 시설비 보조 또는 세제 혜택부여가 필요함. 직장보육시설을 기업체 내에 설치하는 것이 가장 바람직할 것으로 생각되나, 직장 내에 설치하는 것도 어려움이 많을 것으로 보임. 또 직장 외에 설치하는 경우에는 지역 이기주의 등 때문에 지역 주민들의 강력한 반발이 생기기도 함. 대구시의 경우 시청 내에 두고 있지는 않고 동사무소에 공간을 만들어서 시공무원이나 지역주민이 모두 보육시설을 이용할 수 있도록 하고 있음.

또 다른 지원 방안으로는 “건강가족기본법”, “남·여고용평등법” 등 모성보호 및 출산·양육 관련법의 정비 또는 통합신설 등을 검토하여 출산관련 정책을 효율적 추진해야 하고, 또한 대기업 보다는 중소기업이 재무구조의 취약, 기업환경이 열악하므로 중소기업 출산지원에 대해 특히 관심제고가 필요함. 이와 관련하여 영유아보육법 제

14조(직장보육시설의 설치 등), 동법 시행령 제20조, 규칙 제8조에서는 상시 여성근로자 300인이상 또는 근로자 500인 이상 사업장에 대해서만 보육시설 및 보육료 지원 의무사항 부과하는 제도도 있으나 중소기업의 경우에는 더 많은 지원이 필요함. 출산관련 연구기관에서는 기업 실정(대기업, 중소기업 등)에 맞는 출산 지원 프로그램(탄력근무제도, 재택근무제도, 육아휴직제도, 경제적 지원제도 등)을 만들어 보급토록 하고, 이를 위한 각 기업의 CEO의 인식과 역할이 중요하므로 이들에 대한 교육과 지원을 강구하기 위해 노동부·국세청 등 기업관련 기관의 관심과 협조가 필요함.

대구시 주요 출산 지원시책으로는 금년도부터 셋째아 이상 출산 가정에 대해서는 출산축하금(30만원)을 지원할 예정임. 금년도 약 2만명 정도 출산하는 것으로 예상하고 30만원 예산을 짰는데 이것만 해도 6억원 정도 소요됨. 원래는 둘째아 이상을 하려고 했는데 너무 엄청난 예산이 소요돼서 이렇게 결정하였음. 또한 다자녀 가정에 대한 출산 지원시책으로 다자녀 가정 우대카드제를 금년도 하반기부터 시행 계획임.

기업 부문으로의 확산을 통한 출산장려 시책의 일환으로 매년 출산·가족 친화기업을 선정하여 격려하고, 이의 확산을 통해 민·관 모든 부문에서 출산분위기가 조성되도록 노력하고 있음. 시범적으로 시 직원을 대상으로 매주 금요일을 “가정의 날”로 정하여 조기 퇴근하도록 하고 있으며, 업무 등으로 소홀한 가정에 일찍 퇴근하여 가족과 함께 보내도록 함에 따라 반응이 좋을 뿐만 아니라 업무의 능률도 향상될 것으로 기대됨. 시행초기에는 6시 정각에 퇴근하는 것이 상사들 눈치를 보아야 하는 입장에서 정시퇴근하기 힘들다는 지적이 있었고 이를 해소하기 위해 건물 전체를 소등하고 작업도구인 컴퓨터 등을 끄도록 해서 분위기를 만들었으며, 지금은 많이 정착되었음.

한편 대구시의 저출산 원인분석 및 대책마련 조사·연구를 대구·경북연구원에 의뢰하여 실태조사하고 있음. 또 출산 가족친화적 사회분위기 조성을 위하여 임신부 및 일반시민 등을 대상으로 금년에 제2회 태교음악회를 개최할 계획이고, 100대 스타기업 지정·운영을 목표로 금년에 24개 기업을 지정·운영하고 있으며 공무원 임용 시험(면접시)에 저출산·고령화에 따른 사회·경제적 심각성을 깨달을 수 있도록 저출산·고령화 관련 질문을 하도록 하고 있음.

일선에서는 광역자치단체나 기초자치단체에서는 저출산고령화 총괄조직이 없을 뿐아니라 있더라도 이원화되어 있는 것이 일반적임. 즉 고령화 관련 정책은 고령쪽에서, 저출산 관련 부문은 여성복지 쪽에서, 어떤 경우에는 보건소에서 하고 있음. 이런 조직을 통해서도 효과적인 정책 시행이 어렵기 때문에 조직 구성이 우선되어야 함. 또한 자영업자를 하는 분들이 1년에 한번씩 교육을 하도록 되어 있으나, 대구시의 경우에는 2만 9천여개의 자영업체가 있으나 마땅한 교육 자료나 프로그램이 없는 실정임. 저출산·고령사회연구센터나 복지부에서 그러한 자료나 프로그램을 개발해서 출산친화적인 환경이 정착될 수 있도록 해주길 바람.

#### ○ 경영진의 의지와 경영철학

- 문화는 사람들의 인식 변화에서 시작함. 일반적으로 기업 문화는 경영자의 철학이나 신념, 가치관이 어떻게 가시화되고 체득화되고 신념화되는가에 따라 강한 기업 문화로 갈 것인지 여부가 결정되는데 출산가족친화 기업경영도 마찬가지임. 출산·가족친화적 기업문화로의 일대변혁을 위해서는 최고경영자의 관심과 경영전략으로서의 실천의지가 매우 중요하며, 중간관리자들의 지지적 태도가 필수적임. Johnson & Jonson사의 인사담당자는 가족친화프로그램을 운영하는 단계에서 가장 큰 장애물로 중간관리자의 비협조적인 태도였다고 지적한 바 있음. 따라서 가족친화적 기업문화를 형성하기 위해서는 최고경영자와 인사노무담당자, 중간관리자들에 대한 인식을 제고하기 위해 교육과 컨설팅이 전제되어야 함.
- 우리나라의 가족친화 기업경영 현황을 보면, 많은 기업들이 가족친화 기업경영을 도입할 경우 초래되는 비용부담 때문에 도입을 유보하고 있는 것으로 나타나고 있으나(발표자료상 비용부담증가 우려의 응답률 64.3%), 제도도입기업은 기업의 생산성향상(90.7%), 우수인력확보(95.2%)에 도움이 된다고 생각하고 있음. 따라서 가족친화 기업경영이 실천되기 위해서는 그것을 비용문제로만 보지 않는 경영진의 의지가 가장 중요한 변수가 될 수 있을 것으로 생각함. 발표 자료에서도 가족친화경영 도입에 있어서 경영진의 의지가 중요하다는 것에 53.5%가 동의하고 있음.

### ○ 출산·가족친화 기업경영과 성과와의 연계

- 가족친화 기업경영이 경영전략 및 성과와 연계되는 부분에 대한 논의는 부족함. 예를 들어 고객서비스의 질, 불량률/클레임 건수, 이직률, 산재율, 출산율, 조직몰입도, 종업원 만족도, 취업선호도 등 기업성과에 미치는 영향에 대한 다각적이고 체계적인 분석과 제도의 도입, 도입시 장애요인과 해결과정, 노사관계, 조직분위기, 교훈점 등을 포함한 구체적인 사례발굴의 조사 및 연구에 대한 투자가 필요함. 현재와 같이 단순하게 특정 기업이 특정 제도를 활용함으로써 경영성과가 좋아지고 애사심과 근무만족도가 높아졌으므로 기업경영을 가족친화적으로 변경해 보라는 식일 경우 어떤 기업이 비용을 투자해서 핵심적 경영전략으로 활용할 것인가? 따라서 실질적 성과에 대해서 세밀하고 구체적인 연구가 필요하고 그 결과를 알리고 홍보하는 노력이 동반되어야 할 것임.

### ○ 각종 제도의 정착과 인프라 구축

- 출산휴가 후 자녀가 1세가 될 때까지 부모 중 한 명이 부모휴가를 쓸 수 있음. 출산휴가를 3개월 사용하는 경우 육아휴직은 9개월을 사용할 수 있고, 고용보험을 통해 월 50만원의 육아휴직금을 지급받을 수 있음. 고용보험 가입자를 대상으로 한 노동부의 조사에서 출산휴가자가 육아휴직을 사용한 비율은 2005년에 26.0%인 것으로 조사되었음. 최근 들어 육아휴직 사용자가 증가하는 추세이지만, 육아휴직제도가 정착되어 있는 국가와 비교하면 상당히 저조한 수준임. 스웨덴에서는 여성의 84.9%가 196일 이상의 육아휴직을 사용하고 있는 것으로 조사되었음.<sup>5)</sup> 북유럽에서 여성경제활동 참가율이 높을수록 출산율도 높아지는 이유가 바로 여기에 있다 하겠음.
- 우리나라의 경우 2004년의 조사 결과, 보육시설에 맡겨지는 0세 영아는 0.8%에 불과한 반면, 가족에게 위탁되는 경우가 19.6%인 것으로 조사됨. 이에 따라 0세

5) 스웨덴 여성의 휴직일수는 321일 이상이 43.5%, 261~320일이 28.5%, 196~260일이 12.9%로 조사되었다.

영아의 대부분이 부모의 양육에 전적으로 의존하고 있음을 알 수 있음. 0세 영아를 둔 직장 여성의 경우 가사와 직장을 병행하기가 쉽지 않고, 결국 퇴사를 결심하게 하는 직접적인 계기가 되고 있는 것임. 따라서 영아를 둔 여성이 향후 지속적으로 직장 생활을 영위하기 위해서는 육아휴직제도가 현재보다 활성화되어야 할 것임. 영아는 육아에 비해 탁아비용도 훨씬 많이 들 뿐만 아니라 정서상으로도 부모와 긴밀한 접촉을 필요로 하는 시기임. 그러므로 가능한 한 부모가 영아에게 많은 시간을 할애할 수 있도록 뒷받침하는 것이 바람직함. 또한 여성뿐만 아니라 남성도 부모휴가 등의 육아휴직제도를 적극 활용할 수 있는 사회 분위기를 조성해야 함. 육아휴직이 잘 활용되지 않는 이유는 무엇보다도 업무 복귀에 대한 불확실성이 크고, 육아휴직금이 50만원에 불과하기 때문임. 따라서 육아휴직을 신청하게 되더라도 업무 복귀를 보장해주는 장치가 있어야만 제도 본래의 취지를 살릴 수 있을 것임. 실제로 스웨덴은 부모보험을 통해서 적극적으로 남성의 육아휴직을 지원하고 있음. 출산 후 1년간은 육아휴직을 통해 자녀양육에 전념하고, 그 이후 복직해서 자녀를 보육시설에 맡기는 대신 근무시간을 단축해 일하다가, 다시 몇 년 후에는 통상의 근로시간으로 회귀하는 것이 일반적인 경향임.

- 프랑스에서는 직장 여성이 출산을 하면 8주 동안의 출산휴가를 받을 수 있으며, 월급은 정부가 지급하도록 되어 있음. 따라서 기업은 아무런 경제적 부담이 없으므로 출산휴가를 가려는 여성에게 불이익을 줄 이유가 없는 것임. 이에 2002년부터는 남성에게도 2주간의 출산휴가를 부여하고 있으며, 70%의 프랑스 남성이 출산휴가를 받고 있습니다. 또한 출장이나 외출 시 자녀를 돌봐줄 보모를 요청할 수도 있는데, 이때 보모수당은 역시 정부가 지원함.<sup>6)</sup>
- 파트타임 근무 및 탄력근무제가 활성화되어야 함. OECD 국가에서 여성 근로자 중 파트타임 비중이 73.2%(2004년)이나, 한국 여성의 파트타임 비율은 59.0%임.<sup>7)</sup> 여성이 직장과 가정을 병행하기 위해서는 파트타임 근무제와 탄력근무제의 활성화가 기본적인 전제가 되어야 함. 이는 보육시설이 원활히 공급되고, 취학아동의 방과후

6) “아기 낳기는 정부하기 나름”, 『시사저널』, 2006. 2. 14., pp. 54~55.

7) <표> 여성 근로자의 파트타임 고용 비중(2004년)

수업이 다양화되어 체계를 갖추더라도 기본적으로는 직장에 다니는 부모의 근무 시간에 탄력성이 부여되어야 직장가정이 양립할 수 있기 때문이다. 하지만 우리나라의 경우는 정규직에 근무자의 상황에 맞게 탄력적인 파트타임제가 없고, 임시직이나 계약직으로 파트타임제가 있을 뿐이다. 즉, 정규직의 경우 일을 계속 하거나 일을 그만두거나 하는 두 가지 극단적인 방법의 선택 밖에 없기 때문에 결과적으로 출산율을 제고하는 방향으로 유도하는 것이 어렵지 않았나 생각함.

- 여성 고용 확대와 일-가정 양립을 위한 각종 제도가 탄력근무제를 활성화하기 위해서는 우선적으로 대체인력 문제가 해결되어야 할 것임. 현 인력을 대신할 적절한 대체인력을 구하는 것이 어렵고, 대체인력을 구하더라도 업무 적응 기간 동안의 업무공백 차질에 대해 기업이 부담을 가지고 있는 것이 현실임. 특히 중소기업의 경우에는 근로자 1인이 담당하는 업무가 포괄적이고 타부서와의 협력을 요구하는 업무가 많아 대체인력으로도 감당하기가 어려움. 또한 생산 공정상 업무가 연계되는 작업의 경우에는 파트타임이나 탄력근무제의 시행에 무리가 따르게 됨. 따라서 적절한 대체인력을 공급할 수 있는 ‘대체인력뱅크제’<sup>8)</sup>와 같은 네트워크가 구축되어야 하고, 대체인력의 숙련도를 높이기 위한 직업훈련도 강화되어야 할 것임. 대체인력 활용에 따른 적임자 모색 비용과 업무 차질을 최소화하기 위해서는 대체인력의 투입 기간을 연장하여 휴직예정자와 대체인력 간에 업무 인수인계를 원활히 할 수 있는 기간을 명확히 표시하는 것도 바람직함. 또한 휴직자가 업무에 복귀하기 이전에 일정 기간 동안 해당기업이나 직업훈련원 등에서 보수교육을 이수하도록 하여, 업무의 효율성을 높일 수 있도록 지원하는 방안도 생각해볼 수 있을 것임.

구분	여성고용 중 %	전체고용 중 %	구분	여성고용 중 %	전체고용 중 %
호주	40.8	67.1	노르웨이	33.2	74.1
덴마크	24.3	64.5	스페인	17.2	81.0
프랑스	23.6	80.6	스웨덴	20.8	69.5
아일랜드	35.1	78.8	영국	18.8	68.3
일본	41.7	67.4	미국	31.2	78.6
한국	11.9	59.0	OECD 평균	25.4	73.2

자료: OECD, OECD Employment Outlook, 2005.

- 8) 여성 대체인력뱅크제는 직장 여성의 출산휴가 및 육아휴직 기간에 업무공백을 대체할 수 있는 여성 인력을 확보해 휴가자가 복직할 때까지 업무를 대신하는 제도이다.



- 마지막으로 출산·가족친화 기업경영 확산방안으로 고려되어야 할 것은 보육시설의 질적·양적 개선 문제임. 의무직장보육시설을 통한 보육시설의 확대보다는 지역을 중심으로 보육시설을 양적·질적으로 개선하는 것이 적용 범위를 확대한다는 측면에서 효과가 더 클 것임. 또한 기업이 납부하고 있는 고용보험료의 일부를 그 기업이 속해 있는 해당 지역의 지역보육에 지원금의 형태로 할당하는 방안도 가능할 것임.

#### ○ 기업에 대한 인센티브

- 휴직제도, 탄력근무제, 그리고 파트타임 제도 등은 모든 기업이 준수해야 하는 강제규정이 아니라 개법기업 차원에서 자율적으로 시행하는 규정이기 때문에, 잘 정비된 법체계에 비해 실효성이 낮은 것이 현실임. 이러한 실효성 문제는 기업이 이러한 제도들을 시행할 인센티브의 유무에 달려 있다 하겠음. 기업은 성과와 비용을 고려할 수밖에 없음. 직장보육시설이 기업에서 잘 이루어지지 않는 것도 바로 이 이유에서라고 할 수 있을 것임. 결국 사회문화조성에 있어서 기업의 역할이 중요할 수밖에 없으며, 이렇게 파생된 것이 가족친화적 기업경영이라는 개념이라 할 수 있음. 이는 출산율 제고를 위해 여성뿐만 아니라 아버지들도 함께 참여해야 한다는 ‘가족’의 개념까지 확산된 것이 현 추세임.
- 가족 친화적인 기업문화를 조성하기 위해서는 기업의 적극적인 참여가 핵심이고, 따라서 기업의 참여를 촉진할 수 있도록 다양한 인센티브 제도를 강구해야 함. 출산·가족 친화적인 기업을 운영하는 것은 결국 개별 기업이 주체가 되는 것이므로 이러한 기업의 부담을 경감시켜주는 것이 곧 자녀를 키우는 근로자의 부담을 덜어주는 것과 직결된다 하겠음. 현재 정부가 기업에 주고 있는 인센티브로는 여성 근로자가 출산할 경우에 파견되는 산업현장 대체인력에 대해 1인당 20만~30만원을 지원하는 것뿐임. 따라서 대체인력에 대한 지원금을 현재의 20만~30만원에서 더 확대하거나 월급의 일정 비율로 인상하거나, 대체인력 고용에 따른 임금 등에 대해 법인세를 감면하는 방안을 고려할 수 있을 것임. 그리고 수출유공

기업에 대해 일정 기간 동안 세무조사를 면제해주는 제도처럼, 출산·가족 친화적인 기업문화 조성에 기여가 큰 기업에 대해 일정 기간 동안 세무조사를 면제해주는 방안도 고려해볼 수 있겠음. 또한 여성인력의 고용을 늘리고 모성보호에 힘쓰는 기업에 대해 탁아시설 건립액의 일정 비율을 지원하거나 탁아시설 운영비용을 세액 공제하는 방안도 제시될 수 있으리라 생각함.

#### ○ 휴먼웨어 육성

— 사회적 인프라는 대체로 하드웨어적인 측면이 강하지만, 그것을 움직이는 것은 결국 사람인데 휴먼웨어에 대한 배려나 관심이 적은 것 같음. 보육시설과 관련하여 보육시간을 연장할 경우 야간에도 아기를 돌봐줘야 하는데 적은 임금을 받고 종사할 사람이 누가 있을 것인가 하는 부분이고, 미래에 가장 유망한 직종으로 언급되고 있는 사회복지사의 경우에도 적은 보수와 열악한 근무환경 등 매우 어려운 여건에 처해 있음. 따라서 인프라 확충만 강조한다고 국민 모두가 행복하게 생활할 수 있는 복지사회가 구현되지는 않음. 휴먼웨어를 잘 육성하고 처우를 잘 해주어야 하드웨어와 잘 융합해 갈텐데, 정책적으로 접근하기 쉬운 하드웨어 부문에만 집중하고 있어 양자의 균형이 맞지 않는다는 아쉬움이 있음.

#### ○ 지자체와 대기업의 솔선수범

— 중소기업이 우리경제에서 차지하는 비중이 매우 높고, 종업원 수에 있어서도 전체 고용인원의 상당수를 차지하는 현실에서 출산·기업친화적 기업경영을 확산하기 위해서는 중소기업에 초점을 맞춰야 하는데, 아직 우리사회는 출산가족친화 기업경영 문화가 성숙되지 않았기 때문에 이의 확산을 위해서는 시간이 좀 필요하지 않겠는가 생각함. 대기업은 대기업 나름대로 기업문화를 선도해 나가는 역할을 하고, 공공기관이나 지자체도 제도적 장치를 통하여 기업에만 강제할 것 시킬 것이 아니라 자체조직부터 솔선수범해서 시행해 나가야함.

## ○ 중소기업에 대한 컨설팅 지원

- 대기업에 비해 상대적으로 출산·가족친화 제도의 설계와 운영, 기업문화 조성 능력이 부족한 중소기업에 대해서는 컨설팅 지원이 있어야 함. 컨설팅유형으로는 출산·가족친화경영에 대한 이해가 부족하거나 상세한 안내가 필요한 기업을 대상으로 정부지원제도 및 관련 법규준수를 포함한 자문 서비스 형태의 컨설팅과 개별기업의 특성과 상황에 맞는 실행가능한 제도의 설계, 운영에 초점을 둔 맞춤형 변화관리 컨설팅으로 나누어 이루어져야 함. 발제의 내용에서도 지적인 바와 같이 모든 제도를 망라하여 일괄적으로 시행한다고 해서 출산가족친화 기업경영이라고 할 수는 없음. 따라서 회사의 제도, 인력의 특성 및 규모, 활용 가능한 자원 등에 대한 전반적인 고려와 구성원들이 가장 필요로 하는 것을 파악하여 투자대비 효율이 높고 만족도를 효과적으로 높일 수 있도록 지원해야 함.
- 가족친화경영프로그램을 도입해서 실제 우수한 경영성과를 창출해 내고 있는 기업들이 어떠한 인적자원관리시스템을 갖추고 있는가 면밀히 분석해서 단지 가족친화경영프로그램의 도입에만 그치는 것이 아니라 인적자원관리 전반에 걸친 종합적인 제도 설계가 이루어 질 수 있도록 할 필요가 있음.

## ○ 사회적 분위기 및 기업문화 조성

- 가족친화경영에 있어서는 우선 사회문화 분위기 조성이 가장 결정적인 영향 요인이 됨. 선진국의 사례에서처럼 여성의 경제활동이 높을수록 출산율이 높은 것이 일반적임. 따라서 여성들이 사회참여가 계속 증가하는 상황 속에서 여성 고용율과 출산율을 동시에 제고할 수 있는 방안은 아무래도 가사와 직장을 병행할 수 있는 사회적 여건을 조성하는 것이라 하겠음.
- 출산·가족친화 기업경영 확산방안과 관련하여 구체적으로 살펴보면, 첫 번째, 사회분위기 조성 문제임. 사회·직장 환경 조성을 위해서는 ‘남성일자리우선권’, ‘파트타임’과 ‘부모휴가’제도를 개선하는 것이 우선적으로 요구된다 하겠음. 남성 위주의 가정 및 사회 분위기를 개선하여 OECD 평균 수준의 양성평등이 제도화될

수 있도록 대책을 강구할 필요가 있음. 만약 사회·직장 환경이 개선된다면 0.25명의 출산율 증가를 기대할 수 있다고 함. 사회·직장 환경 조성은 결국, 여성이 가정과 직장 생활을 병행하기 위해 필수적으로 요청되는 사회 환경 개선과 직결된다 하겠음. 남성에게 일자리의 우선권을 주는 문화에서, 또 파트타임이 원활하지 않거나 부모휴가제도가 정착되지 않은 상황에서 여성이 직장과 양육을 병행하기는 어렵음. 일본 사례에서도 보듯이 사회 전반에 걸쳐 육아에 걸림돌이 되는 문화 및 관습은 개선되어야 할 것임. 그리고 OECD 국가에 비해 현저히 낮은 수준에 머물고 있는 여성 근로자의 파트타임 비중을 개선하지 않고서는 출산율 제고에 성공하기 힘들 것임. 한 조사에 의하면 파트타임 비중이 10%p 증가할 때 출산율은 0.07명 향상될 수 있다고 함.

- 우리 사회는 압축적이고 빠른 변화를 겪고 있으며, 이러한 현상은 기업뿐만 아니라 사회 전반의 제도와 관행을 전면적으로 변혁할 것을 요구하고 있음. 특히 이러한 인구구조의 변화는 노동인구의 감소로 인해 우리경제의 성장잠재력 약화로 이어져 국가경쟁력에 심각한 영향을 미치게 됨. 다소 늦은 감은 있지만 출산·가족친화 기업경영 확산에 대한 논의가 이루어지고 정부의 지원정책이 속속 발표되고 있다는 점은 매우 고무적이라 생각함. 출산·가족친화 기업경영은 한마디로 표현하면 ‘가화만사성(家和萬事成)’과 ‘가사불이(家社不二)’가 되도록 기업 및 사회문화적 요인을 일과 가정의 양립환경으로 기업의 문화를 바꾸고자하는 것임.

#### ○ 홍보교육

- 제도적인 부분에 있어서는 산전후휴가, 육아휴직제도, 직장보육시설 지원 등 법적 제도화를 한 경우 등은 인지도가 높고 시행률도 높으나 태아검진휴가, 가족간 휴가와 같이 인지도가 낮은 제도는 시행률도 저조한 것으로 나타나고 있음. 이와 같이 시행도가 낮은 가족친화제도는 제도적 여건뿐만 아니라 기업, IT기반, 조직문화 등 사회경제적 여건변화가 함께 수행되어야 함.
- 교육을 하려면 프로그램이 있어야하고 강사나 장소 등 하드웨어적인 부분이 필요

함. 현재 교육은 정부 정책이나 사례를 가지고 하는 것이 대부분인데, 이를 탈피하여 재미있고 흥미와 관심을 유발하며 이슈화할 수 있는 체계적이고 양질의 프로그램을 개발해서 제공해야 함. 이를 위해서는 역시 휴먼웨어적인 측면에 투자가 필요한데, 양질의 강사 육성과 처우를 통해 이부분의 확산을 이끌어가야 할 것임.

#### ○ 기타

- 저출산·고령화 사회가 심화되면서, 경제활동 인구가 줄어들 수밖에 없는 상황에서, 여성과 고령 인력의 경제활동 참여가 향후 중요한 요인이 된다는 것은 자명한 일임. 이러한 측면에서 기업은 여성 근로자의 일과 가사의 병행을 통한 출산율 제고에 중요한 역할을 담당하고 있음. 따라서 정부의 유인정책들에 따라서 기업들이 이익과 비용을 상정하여 움직인다는 사실을 주지하여, 기업들로 하여금 출산·가족친화적인 기업경영을 잘 할 수 있도록 하는 정부의 정책적인 배려가 무엇보다 중요함.
- 한국 상황에서 출산·가족친화적인 기업경영에 대한 각 주체들의 인식이 어디에 있는가하는 것임. 각 영역의 핵심 주체들로는 국가, 근로자, 기업을 들 수 있을 것임. 국가의 입장에서 보면 국가 경쟁력 제고 측면에서, 출산·고령화 사회의 심화에 따른 성장잠재력의 둔화에 대비하여 여성인력의 활용방안이 모색되어지는 것 같음. 근로자의 입장에서는 여성근로자를 중심으로 일과 가사의 양립 문제를 해결하기 위한 방향으로 접근이 이루어지고 있는 것 같음. 한편, 기업차원에서는 일과 가사의 균형과 조화를 도모하여 이를 어떻게 기업의 이익제고와 연결시킬까 하는 등의 이해관계들이 얽혀 있는 것 같음. 이런 이해관계들을 바탕으로 저출산·고령화 문제에 대한 대책 마련에는 모두 이견이 없으나, 문제는 이를 바라보는 도구적·이해적인 측면에는 각 주체들이 차이점을 가지고 있다고 생각함. 이러한 측면에서 한가지 짚고 넘어가고자 하는 것은, 기존의 제도들이 여성 중심으로 편향되어 있어 남성의 동등함 참여를 위한 제도적인 접근은 간과되고 있는 것이 아닌가 하는 것임. 따라서 출산·가족친화적인 제도나 정책을 볼 때 보육

뿐만 아니라 육아 문제에 있어서 남성들이 함께 참여할 수 있는 방안들이 함께 모색되어야 한다고 생각함.

- 현재 시행중인 제도들의 내용들을 보면 OECD나 EU 등의 선진국의 많은 지표들을 지향하고 있는 것이 현실임. 하지만 여기서 고민해야 할 것은 과연 이러한 개념과 지표들을 가지고 한국적 상황에 맞는 개념과 지표들을 어떻게 모색을 해야 하는가 하는 점임. 단지 그러한 지표들을 중심으로 우리의 실정에 맞게 현실을 체크하는 것이 맞는 것인지, 물론 이것이 시작이기는 하지만, 이런 방법으로 접근하는 것이 과연 우리한테 맞는 것인가 하는 점임. 즉, 현 우리상황에 대해 명확한 진단을 어떻게 해야 할 것인가에 대한 진지한 고민이 이루어져야 할 때라고 생각함. 기업마다, 직종마다, 산업마다, 기업규모마다 적절한 지표를 만들어야 하는 것이 바람직함.
- 사회공헌 활동도 포함될 수 있다 했는데, 이 문제에 대해서는 굉장히 많은 고민이 필요하다고 생각함. 왜냐하면 우리가 가족친화라는 개념 속에 핵심적으로 그려내는 철학과 이상은 기업이 바라보는 철학과 이상 사이에 차이가 존재한다고 생각함. 그것은 기업의 복지측면에서, 또는 사회공헌측면에서 기업의 이미지 쇄신 차원에서 볼 수 있다고 생각함. 물론 개인 차이는 있겠으나 기업이 이념과 고용정책을 어떻게 보고 있으며, 근로자의 생활에 밀접한지, 기업의 생산성에 밀접한지, 그리고 기업의 이윤과 밀접한지와 관련하여 구체적으로 고민을 해야 할 필요가 있다고 생각함. 우리가 흔히 도구로 활용하고 있는 것 중에 ‘스왓(SWOT)분석’이 있음. 가족친화제도나 환경에 대해 강점과 약점, 그리고 기회요인과 위험요인이 무엇인지 한국적인 상황에 맞게 정밀하게 분석을 한 다음에 그것을 가지고 우리의 현 시점을 정확히 파악하는 것이 중요하다 생각함. 이를 통해 올바른 개념 정립과 적절한 지표를 일관화하는 것이 바람직하지 않은가 생각함.
- 우리나라의 발전과정을 역추적하여 살펴볼 필요가 있다고 생각함. 지식정보화사회와 도래와 함께 정보의 고도화를 경험하게 되는데 그런 사회변화의 시점에서 각 기업들이 근로자와 근로자의 가족들을 위한 정책들을 역으로 되짚어서 그 지점들을 정리하고, 그 가운데서 몇 개의 기업들이 그러한 제도들을 시행하였는지,

근로 여성들은 몇 명이었는지, 그 내용에는 어떠한 제도들이 있었으며, 시행된 적이 있었는지 등 역추적 해 볼 필요가 있음. 따라서 이러한 과정을 통해서 추진 촉진 요인과 장애요인을 함께 모색함으로써 적절한 정책적 개입 시점과 경영전략을 모색할 수 있으리라 생각함.

- 출산가족친화 기업경영은 대기업형과 중소기업형으로 분리해서 살펴보아야 할 것임. 대기업은 잘할 수밖에 없고, 중소기업은 너무 어려운 구조를 가지고 있다는 것은 누구나 인정하는 한계임. 따라서 각 기업들에 맞는 개념과 각 기업들이 가질 수 있는 제도의 유형들이 한국적 상황에 적합하여야 한다고 생각함. 우리나라는 외국과는 달리 중산층의 붕괴 및 가족이나 산업의 양극화 현상이 출산·가족친화적인 기업경영에 있어 중요한 장애요인이 되고 있음. 결국, 사회현상을 정확하게 진단하고 그 안에 있는 기업들의 위치와 역할들이 정확하게 모색되지 않으면, 우리가 지금 이념적으로 추구하고 있는 출산·가족친화적인 기업 경영의 확산과 이용은 상당히 어려움을 겪을 것이라 생각함.
- 가족친화경영은 기업, 근로자, 국가적으로 모두 순기능을 발휘할 것으로 기대되나 실태조사 결과 기업의 비용부담 우려, 낮은 인식수준, 사회적기반 취약이 한계요인으로 확인되었음. 따라서 기업이 이런 부담을 최소화할 수 있는 대안을 발굴하는 것이 필요한데 이를 위해 몇가지 정책 추진 방향을 설정할 수 있을 것임. 우선 기업이 최소 비용으로 가족친화경영 제도를 자율적으로 도입하도록 해야함. 이를 위해 상기 내용에 대한 교육·홍보, 컨설팅 지원, 가족친화기업 인증제도 시행, 자율평가, 중소기업 재정지원, 우수사례 확산을 추진하는 것이 필요함. 둘째, 사각지대 해소를 통해 가족친화경영 지원기반 확충해 나가야함. 이를 위해 중소기업 및 산업단지 등 취약부문 보육시설 확충 등을 추진하고, IT·주택·교통 등 사회적 지원기반과 휴가·근로시간 제도 보완하며, 모성보호의 사각지대화가 우려되는 비정규직 근로자를 위한 실질적인 수혜방안 마련도 고민되어야 할 것임.
- 10년 정도 저출산 대응 정책을 시행하였던 일본도 아동수당, 보육시설도 확대하였으나, 직장가사가 병행이 되는 사회가 안되는 상황에서는 출산을 제고가 되지 않는다는 결론을 내렸음. 그리하여 일본에서도 新新엔젤프로젝트에서는 사회

환경 개선을 강조하고 있음. 양성평등을 주요 과제로 설정하고, 남성의 육아휴직과 기업의 가족 지원 등을 장려하고 있음. 일본은 2005년에 기업이나 지방공공단체의 행동계획 책정과 육아에 대한 지원이 중심인 '新新엔젤플랜'을 시작하였는데, 그 주요 내용은 1)남성이 가사와 육아에 소비하는 시간(현재 1일 평균 48분)을 선진국과 같은 수준(1일 2시간 정도)으로 늘리고, 2)장시간 노동(주 60시간 이상)하는 30대 남성의 비율을 현재보다 23% 줄이며, 3)남성과 여성의 육아휴직 취득률을 각각 10%(현재 0.3%)와 80%(현재 64%)로 개선하는 것이었음.



## 제9차 저출산·고령사회포럼

- 미래세대를 위한 학교인구교육의 발전 방향 -

■ 일시: 2007. 4. 27 (금) 15:00 ~ 18:00

■ 장소: 한국보건사회연구원 본관 2층 대회의실

■ 좌장: 조남훈 (저출산·고령사회연구센터 소장)

■ 주제 발표 및 토론자

- 주제발표

김태현 (한국교원대학교 일반사회교육과 교수)

“학교인구교육내용의 개선 방향”

차우규 (한국교원대학교 초등교육과 교수)

“결혼·출산 관련 가치관의 정립 방향”

- 지정토론

강도태 (보건복지부 인구여성정책팀장)

권부경 (청주 상당고등학교 사회과 교사)

김순주 (교육인적자원부 교원양성연수와 교육연구사)

김한곤 (영남대학교 사회학과 교수)

박수미 (한국여성개발원 고급여성인력혁신전략센터 연구위원)

박효정 (한국교육개발원 학생·학부모연구실장)

이삼식 (한국보건사회연구원 저출산정책팀장)



## 학교인구교육내용의 개선방향

김 태 현 (한국교원대학교 일반사회교육과 교수)

### I. 서론

우리나라의 출산수준은 1980년대 중반 대체수준에 도달한 후 계속 빠르게 감소하여 2003년과 2005년의 합계출산율이 각각 1.19명과 1.08명으로 OECD 국가 중 가장 낮은 수준이 되었다. 출산수준의 감소와 함께 사망률의 감소로 인구의 노령화는 세계에서 가장 빠르게 진행되고 있다.

이러한 인구현상 변화의 원인은 사회와 개인의 가치관의 변화에서 찾을 수 있다. 정부의 강력한 인구증가억제정책의 수행이 산업화, 도시화와 함께 수행됨으로써 개인의 가치관이 빠르게 변화하였다. 그 중에서도 출산과 직접 관계가 있는 결혼과 자녀에 대한 가치관의 변화는 혼인 연령의 상승, 미혼인구의 증가, 이혼의 증가, 자녀 필요성에 대한 가치관의 약화 등으로 나타났다.

개인의 가치관의 변화는 개별적인 지원이나 단기간의 관심으로 이루어지는 것이 아니다. 과거(1960년대와 1970년대) 출산억제를 위해 소자녀관을 형성하기 위한 노력을 상당기간 유지하면서 성과를 거둔 것과 같이 장기적인 목표 하에 지금부터 초·중등학생에 대한 교육을 통한 가치관의 변화를 시도하여야 할 것이다(김태현, 2005).

현재의 저출산과 인구 고령화 현상이 커다란 사회적 이슈로 등장하고 있지만, 아직 체계적인 학교교육이 이루어지지 않은 실정이다. 장차 미래 사회의 주역이 될 아

동과 청소년을 대상으로 자신의 삶에 대한 계획을 세우는 측면에서 결혼과 가족, 노인에 대한 이해를 기본으로 질 높은 삶을 준비할 수 있는 능력을 키워야 한다. 저출산과 인구 고령화 사회를 대비하는 준비과정으로서 결혼과 출산, 양육, 성역할, 가족의 의미와 역할, 노인에 대한 올바른 이해나 인식 형성을 위해 보다 구체적이고 체계적인 학교교육이 필요하다. 학교교육으로서의 인구교육은 미래의 개인생활 준비와 대비를 위한 과정이며, 지적인 측면뿐만 아니라 가치 태도 측면에서 학생들의 가치관의 변화를 기대할 수 있다는 점에서 저출산·고령화 사회 문제에 대한 해결방안을 모색하는 데 기여할 것이다. 특히, 학교교육을 실천하는 데 교과서가 전부는 아니지만, 학습 교재가 중심적인 위치를 차지하고 있다는 점에서 중요하다(김태현·박강용 외, 2006).

따라서 첫째, 청소년 가치관의 중요성을 논의하고, 둘째, 청소년 가치관의 실태를 파악하며, 셋째, 현행 중학교 교과서에 수록되어 있는 인구관련 내용의 실태를 분석하고, 넷째, 교과내용 개선방향을 제시하였다.

## II. 청소년의 가치관 정립의 중요성

청소년은 의존, 불안정, 미성숙 등을 주된 특징으로 하는 아동기에서 독립, 안정, 그리고 성숙을 특징으로 하는 성인기로 옮겨가는 이행단계에 있다. 일반적으로 가치관은 청소년기에 형성되고 체계적으로 발달하는 것으로 알려져 있다. 그 중에서도 특히 청소년 후기는 가치관이 형성되어 개인의 신념으로 자리잡는 시기이다. 성인으로서의 삶은 청소년들이 이 시기를 얼마나 성공적으로 보냈느냐에 따라 결정된다. 따라서 미래 세대인 청소년들이 이 시기에 가족과 결혼에 관하여 어떠한 가치관을 형성하느냐 하는 것은 매우 중요하다. 청소년 시기에 경험하는 것들은 성인기의 경험에 의미를 부여하는 중요한 역할을 담당한다. 청소년의 가치관 정립이 중요한 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다(김태현·손준중 외, 2006).

첫째, 가치의 다양성이다. 가치는 개인의 경험적 산물이다(남궁달화, 2002). 사람마다 생각하는 것이 다르고 차이가 존재하기 때문에 우리가 살고 있는 사회에서 개인

이나 집단에 따라 가치 판단의 근거가 되는 가치관은 매우 다양하다.

둘째는 가치의 안정성이다. 가치는 비교적 일반적이고 지속적이며 안정적인 평가의 내적 기준이다. 가치관은 일생 동안 매우 안정적인 모습을 보이는 경향이 있다(Hitlin & Piliavin, 2004). 청소년 가치관은 성인 세대에 비하여 유동적이고 외부의 영향을 많이 받는다. 특히 교사와 부모와 같이 청소년을 둘러싼 유의미한 타자의 영향이 가치관 형성에 중요한 영향을 미친다. 청소년기에 누구와 상호작용하고 무엇을 경험하느냐 하는 것이 어떠한 가치관을 형성하느냐에 상당한 영향을 미치며, 개인이 일생 동안 어떤 가치 판단을 할 것인가를 가늠할 수 있는 중요한 조건이다.

셋째는 가치의 책무성이다. 사람들은 모든 상황에서 갈등하지 않고 한결같이 일관되게 가치를 선택하는 것은 아니다. 개인 행위자들은 대부분 경쟁하는 가치들 중에서 보다 바람직하다고 판단되는 특정한 가치에 주목하게 되고, 그러한 가치에 따라 선택 행위를 하게 된다(Hitlin & Piliavin, 2004). 이때 개인은 그러한 선택 행위로 인하여 자신이 지게 될 책무성을 고려하게 되고 동시에 의사결정으로 인하여 초래될 갈등을 최소화하고자 한다. 개인이 사회적 및 경제적 동기를 고려하여 선택을 결정하는 까닭에 가치 판단은 상황에 따라 일관적이지 않은 모습을 보이기도 한다.

청소년들이 가치관을 형성하는데 영향을 미치는 요인들을 간단히 살펴보면 먼저, 가족 요인이 있다. 일반적으로 청소년은 부모를 비롯한 성인 세대의 가치관으로부터 많은 영향을 받는 것으로 알려져 있다. 가치관의 세대 간 전수는 부모, 즉 성인에서 자녀, 즉 청소년으로 진행되는 일방적인 형태로 인식되었다. 가족 내에서 이루어지는 대부분의 가치사회화는 자녀가 부모의 태도나 기대를 내면화하는 것을 가정하였다(Pinquant & Silbereisen, 2004). 전통적으로 자녀는 부모와 비슷한 가치관을 공유하는 것으로 가정되었다. 이러한 관점은 청소년의 핵심 가치들이 가정 내에서 학습된다는 것을 당연하게 받아들인다고 본다. 조소연·오윤자(2001)의 연구에 따르면 미혼 성인 자녀의 가족주의 가치관에 어머니의 가족주의 가치관이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

다음으로 성에 따른 가치관의 차별적 형성이다. Holland와 Thomson(1999)에 따르면 여성 청소년이 남성에 비하여 약물 등에 대해 보수적인 입장을 보였으나, 이혼, 혼외

성관계, 동성애 등 성에 대한 태도에서는 반대의 결과를 나타냈다. 김경신(1998)도 청소년기에는 남성이 여성보다 더 전통적인 가치관을 지닌다는 점을 밝히고 있다. 이러한 사실은 청소년의 가치관이 성에 따라 분화되어 있음을 암시하는 것들이다.

셋째, 서로 다른 사회적 환경의 영향을 받는다. 청소년의 사회적 환경에는 사회계급, 교육수준, 거주지역 등이 있으며, 이들은 가치관 형성에 의미 있는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회적으로 지위가 높은 여성이 그렇지 않은 여성에 비하여 첫 아이를 더 늦은 나이에 출산한다. 출산율에 영향을 미치는 자녀에 대한 여성의 가치관, 기회비용, 피임효과 등과 같은 요인에 있어서 사회경제적 특성별로 차이가 있다. 특히 여성의 교육수준은 출산율과 밀접한 상관관계를 가지고 있다.

넷째, 정부의 관련 정책이다. 인구구조와 관련하여 가족계획 정책은 그 대표적인 예이다. 교육받은 사람은 자녀 출산을 포함하여 삶을 계획적으로 사는 사람이라는 식의 인식은 다자녀 출산 가족이나 여성을 무식한 사람으로 폄하하는 분위기를 낳기도 한다. 오래된 가족계획은 자식에 대한 부정적인 생각의 원인으로 작용하기도 하다. 이밖에도 마스크, 인터넷, 교사 등은 청소년 가치관 형성에 영향을 미치는 유의미한 요인이 되고 있다.

### III. 초·중등학생의 결혼 및 자녀관의 실태

#### 1. 초·중등학생의 결혼 및 자녀관

초·중등학생의 결혼 및 자녀관 실태조사결과(이삼식 외, 2006)에 의하면, “결혼에 대해 어떻게 생각하세요”라는 질문에 대해 초·중등학생들의 16.8%가 ‘반드시 해야 한다’고 응답하였다. 이것은 2002년도 15세 이상의 인구를 대상으로 조사한 결과(김승권 외, 2005)에서 나타난 25.6%보다 낮았다. 초등학생이 14.2%, 중학생이 15.8%, 고등학생이 18.9%로 나타나 학년이 올라갈수록 결혼을 반드시 해야 한다는 응답이 많아짐을 알 수 있다. 남학생(22.8%)은 여학생(10.4%)보다 두 배 더 많이 결혼을 반드시 해야 한다고 응답하였다. 또한 ‘해도 좋고 하지 않아도 좋다’와 ‘하지 않는 게

났다'라고 응답한 학생이 남학생 21.5%에 비해 여학생은 41.3%로 결혼의 필요성에 대해 여학생이 19.8%포인트나 높게 부정적인 태도를 보였다. 결혼제도가 여성에게 더 많은 부담과 기회비용 손실을 요구하는 현실적인 여건을 여학생이 더 많이 인지하고 있음을 알 수 있다(김태현, 2007).

초·중등 학생들은 '결혼할 생각이 있다'가 전체 92.3%로 대부분의 학생이 결혼 의향을 갖고 있다. 남자는 94.9%, 여자는 89.4%로 남자의 경우가 5.5%정도 높게 나타났다. 결혼에 대해 전반적으로 남학생이 여학생에 비해 긍정적인 경향이 높았다. 학생 본인의 결혼 의사에 대하여 학교급간에는 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

청소년의 가치관 형성에 영향을 주는 가장 중요한 요인은 가족이다. 학생들의 결혼에 대한 가치관은 실제 가족 내에서 결혼 생활을 영위하고 있는 부모에 의해 영향을 받는다고 할 수 있다. 부모의 사이가 좋을수록 학생자신도 결혼을 하겠다는 의사를 가지는 비율이 높다. 부모의 관계가 매우 좋거나, 좋은 경우 결혼할 생각이 있는 응답자수는 93%를 넘었으나 부모의 사이가 나쁠 경우 80%대로 낮아졌다. 이러한 결과는 부모의 결혼생활이 학생들에게 직접적인 영향을 미쳐 결혼에 대한 태도를 형성한다.

## 2. 초·중등학생의 자녀에 대한 인식

“사람들은 어른이 되면 반드시 자녀가 있어야 한다고 생각하세요?”라는 질문에 대하여 ‘있는 것이 없는 것보다 나을 것이다’라는 학생들의 응답이 48.2%로 가장 많았다. ‘꼭 있어야 한다’라는 응답을 합하면 75% 이상의 학생들이 자녀의 필요성에 대해 긍정적인 인식을 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 성별로도 유의미한 차이가 있었는데, ‘꼭 있어야 한다’는 응답에서는 남학생(30.8%)이 여학생(23.0%)보다 높았고, ‘없어도 상관없다’는 견해에서는 여학생(21.8%)이 남학생(13.2%)보다 높게 나타나 자녀의 필요성에 대해서는 성별로 큰 차이가 있음을 알 수 있다(김태현·손준중 외, 2006; 김태현, 2007).

학교급별 자녀 필요성 인식에서도 차이가 나타나, 초등학교에서 고등학교로 갈수록 자녀가 ‘꼭 있어야 한다’는 응답이 줄어들고 ‘없어도 상관없다’는 응답이 늘어

났다. 결혼의 필요성은 학교급이 올라갈수록 긍정적이었으나 자녀의 필요성에 대한 의식은 반대로 나타났다.

“장래에 자녀를 둘 생각이세요?”라는 질문에 대한 학생들의 응답을 살펴보면 ‘반드시 자녀를 가지고 싶다’가 33.8%, ‘가능하면 가지고 싶다’가 49.1%로, 83%의 학생들이 자녀를 갖고 싶다고 인식하고 있었다. 그러나 이는 2005년도 미혼남녀를 대상으로 조사한 결과(미혼 남성 93.1%, 미혼 여성 88.7%)보다 낮은 것이다(김승권 외, 2005). 오히려 성인보다 학생들이 자녀를 갖겠다는 비율이 낮게 나타난 것은 저출산 시대를 맞고 있는 우리에게 시사하는 바가 크다.

자녀출산의향에 있어서는 남녀별로 차이가 있었다. ‘반드시 자녀를 가지고 싶다’에서는 차이가 크지 않았으나 ‘가능하면 가지고 싶다’에서는 남자(50.1%)가 여자(47.9%)보다, ‘별로 가지고 싶지 않다’에서는 여학생의 비율(8.6%)이 남학생(4.9%)보다 높게 나타났다.

학교급별로도 유의미한 차이가 나타났는데, ‘반드시 자녀를 가지고 싶다’는 응답의 경우 초등학생 26.0%, 중학생 31.1%, 고등학생 39.8% 등으로 초등학생에서 고등학생으로 갈수록 응답률이 증가하고 있다. 이러한 결과가 초등학생들이 아직 결혼과 자녀에 대한 생각이 구체적이지 못해서 나타난 결과인지, 아니면 세대 차이를 반영하는 결과인지는 추후 연구가 필요하다.

이상의 실태조사결과를 요약하면 남학생보다 여학생들의 결혼과 출산에 대한 가치관은 부정적이었다. 학교급별로 결혼관과 출산의향에 대해서는 고등학생이 가장 긍정적이었으나, 자녀의 필요성에 대해서는 초등학생이 가장 긍정적이었다. 종합하면, 초등학생의 경우 결혼과 자녀에 대한 가치관 형성이 아직 불안정하다고 한다면, 학년이 올라갈수록 결혼과 자녀에 대한 가치관은 긍정적인 면이 강하였다.

### 3. 청소년과 성인 가치관의 유사성과 차이점

가치관의 세대 차이는 연령집단에 따라 경험하게 되는 역사적 사건의 차이, 그리고 문화 및 사회변화의 다름에 기인하는 것으로 이러한 차이는 세대의 정서, 의식구조, 행동 및 생활양식의 차이를 초래하게 된다. 기성세대와 신세대, 성인세대와 청소년



년세대라는 표현들은 모두 이러한 연령집단을 지칭하는 것들로 이러한 세대 간에는 가치관, 윤리의식, 사회 및 미래관에 대한 분명한 차이가 발견되고 있다(Ashford & Timms, 1992). 그러나 한국 사회는 다른 나라에 비하여 세대간의 가치관 차이가 점점 더 심화되는 것으로 나타났다(나은영, 1997; 정태연·한광희, 2001). 실제로 한국인의 가치관에 관한 연구를 살펴보면, 남녀 간의 성별 차이는 줄어드는 반면에 연령에 따른 세대 차이는 큰 폭으로 증가하였다(나은영·차재호, 1999).

나은영 등(2005)에 따르면 청소년은 성인에 비하여 1970년대 말에 비하여 1990년대 말에 국가보다 자신과 가족을 우선하고 있으며, 자신의 생각을 보다 적극적으로 표현하였다(표 9-1 참조). 김명언 외(2000)에 따르면 청소년은 성인보다 가치관이나 역할행동에 있어서 보다 진보적이고, 직업선택에 있어서도 안정적인 직업보다는 연예인이나 운동선수 등과 같이 인기 있는 직업을 더욱 부러워하였다. 이에 비하여 성인은 성역할이나 부모자녀관계 및 부부관계에 있어서 전통지향적인 보수성이 강하고, 자기효능감이 높을 뿐만 아니라 사회변화에 대한 적응도가 낮은 것으로 나타났다. 가족 및 결혼에 대한 세대 간 가치관의 차이도 그 중의 하나이다.

〈표 9-1〉 1979년과 1998년 사이의 가치관 변화

(단위: %, 명)

구분	떠받들어야 할 것				윗사람이 틀릴 때				함께 행복하려면				
	나라		자신과 가족		모른 척		지적		인내		시정 요구		
	1979	1998	1979	1998	1979	1998	1979	1998	1979	1998	1979	1998	
성별	남자	66.7	28.3	33.3	71.7	13.0	9.4	87.0	90.6	19.0	34.2	81.0	65.8
	여자	50.7	27.9	49.3	71.8	39.0	16.4	61.0	83.3	52.0	33.6	48.0	66.4
연령 세대차	20-29	51.0	7.8	49.0	82.0	12.3	8.2	87.7	91.3	34.0	19.2	66.0	80.8
	50-59	66.3	36.5	33.7	62.9	17.3	20.4	82.7	79.6	58.0	47.3	42.0	52.7
	세대차	15.3	28.7	-15.3	-19.1	5.0	12.2	-5.0	-11.7	24.0	28.1	-24.0	-28.1

자료: 나은영, 『청소년의 결혼·출산·양성평등 관련 가치관 실태조사』, 2005, 재구성.

정명숙과 김혜리(2005)에 따르면, 가족주의와 관련하여 노인이 성인 및 중고등학생 보다 보수적이고 전통적인 가치관을 가지고 있다. 고등학생과 대학생이 중학생에

비하여 가족중심 가치관이 약화된 것으로 나타났다. 결혼에 대한 가치관에 있어서도 비슷한 결과를 보였는데, 결혼을 중시하는 태도는 ‘노인>성인>청소년’의 순서로 나타났다. 이러한 사실은 가족과 결혼에 대한 가치관에 있어서 나이가 어릴수록 가족이나 결혼의 중요성이 줄어드는 세대차이가 존재한다는 것을 암시한다. 그러나 전체적으로 가족 및 결혼을 중시하는 생각은 비교적 높은 수준을 보이고 있다. 정태연·한광희(2001)도 한국의 의식구조에서 청소년과 성인 세대 간에는 가치관에 있어서 유사점이 존재하지만, 그럼에도 불구하고 차이가 더욱 크다는 연구 결과를 제시하고 있다. 김경신(1998)은 노년, 중년, 청소년 세대의 가족가치관을 체계적으로 비교·분석하여 <표 9-2>와 같은 결과를 제시한 바 있다. 청소년 세대의 경우 결혼과 가족의 중요성을 제외하고 다른 가치관에서 모두 중간점(3점) 이하를 보여 노년 및 중년 세대와 비교하여 전통적 가치관이 약화되었음을 알 수 있다.

<표 9-2> 가족가치관의 일반적 경향 및 세대별 차이

	노년		중년		청소년		F
	M	SD	M	SD	M	SD	
결혼의 필요성	4.45	0.69	4.05	0.70	3.51	0.51	112.95***
이혼·재혼관	3.79	0.99	3.20	1.02	2.31	1.06	154.42***
자녀의 필요성	3.98	0.75	3.41	0.74	2.91	0.85	131.77***
가족관(부양 및 효도관)	3.39	0.55	3.01	0.51	2.88	0.46	75.87***
가족의 중요성	4.23	0.59	4.05	0.57	3.76	0.68	45.17***
가족주의 가치관	3.91	0.54	3.47	0.48	3.02	0.51	219.34***

주: \*\*\*p<.001, 평균의 경우 3점이 중간점임.  
 자료: 김경신, 『가족가치관의 세대별 비교연구』, 1998.

## IV. 중학교 인구관련 교육내용의 실태

### 1. 분석범위 및 방법

중학교 교과서 분석의 범위를 우선 영역으로 인구, 가족 및 성평등으로 구분하였다. 인구, 가족 및 성평등의 영역은 하위수준의 부문들로 구분하였다(표 9-3 참조). 인구영역은 인구규모, 인구구조, 인구분포, 인구변동요인, 인구자질 등의 부문으로, 인구변동요인은 출생, 사망 및 이동을 포함하였다(김태현·박강용 외, 2006). 가족영역에는 가족형성(결혼), 가족규모(자녀), 가족형태(구조), 가족해체(이혼), 세대간 관계 등의 부문을 포함한다. 성평등 영역에는 가족 내에서의 성평등과 일반사회에서의 성평등을 포함한다. 전자는 주로 가족 내에서의 성분업적 역할규범에 관한 내용을 그리고 후자는 주로 일반사회에서의 성차별 관행에 관한 교과서 내용에 중점을 두었다.

인구교육의 궁극적인 목적은 각급학교 학생들의 가치관 변화를 바람직한 방향으로 유도하여 중장기적으로 인구변동 요인(결혼, 출산)에 영향을 미치도록 하는 것이다. 또한, 저출산 및 인구 고령화 현상의 파급효과에 대한 지식을 제공하고, 미래에 직면할 각종 문제들에 동참하여 대응하도록 하는 인식을 제고하기 위한 것이다. 저출산 및 인구 고령사회에 대한 적절한 대응은 국가나 사회뿐만 아니라 개인과 가족 차원에서 중요하기 때문이다. 따라서 교과서의 내용이 저출산·고령화 현상의 파급효과와 그 심각성에 대해 충분하고 정확한 지식 제공 및 인식 제고를 도모하고 있는지, 인구변동요인으로서 결혼과 출산과 관련된 지식과 가치관에 대해 교과내용이 국가와 사회가 지향하고 있는 방향으로 또는 편견 없이 가치중립적으로 지향하고 있는지에 대해서 검토하였다.

〈표 9-3〉 인구교육관련 교과서 분석범위 및 분석내용

분석 범위		분 석 내 용	
영역	부문	현 상(fact)	가 치
인구	인구규모	전국, 지역, 특정집단의 인구규모 및 변동 추이, 제 사회현상과의 관계, 관련정책 등	과대인구, 과소인구, 적정인구 등에 관한 인식 및 태도
	인구구조	성, 연령, 혼인상태 등 인구·사회경제적 특성별 인구구조와 변동 추이, 제 사회현상과의 관계, 관련정책 등	제 인구구조 변동이 사회경제에 미치는 심각성에 관한 인식 및 태도
	인구분포	인구집적(과밀), 인구분산(과소), 도시화, 농촌 인구 비율 등 지역간 인구분포와 변화, 인구 분포에 따른 사회경제적 영향, 관련정책 등	인구집중에 대한 우려 등에 대한 인식 및 태도
	인구변동요인	출생, 사망, 이동의 수준과 그 변화, 사회 현상과의 관계, 관련 정책 등	인구변동요인 변화가 사회경제에 미치는 영향의 심각성 등에 대한 인식 및 태도
	인구자질	성교육, 성문제(성병·에이즈 등), 혼전임신 등의 현황과 문제점, 관련정책 등	이성교제, 성활동, 혼전임신, 에이즈 등에 관한 인식 및 태도
가족	가족형성(결혼)	결혼문화, 결혼건수, 결혼률 등의 현황, 관련정책 등	결혼의 필요성, 독신, 동거, 미혼모 등에 관한 인식 및 태도
	가족규모(자녀)	자녀수의 변화, 사회현상과의 관계, 관련정책 등	자녀관(자녀의 필요성, 효용가치, 선호 자녀수 등)
	가족형태(구조)	핵가족, 확대가족, 탈가족, 미혼모, 입양 등 현황과 문제점, 사회현상과의 관계, 관련정책 등	다양한 가족형태에 대한 인식 및 태도 등
	가족해체(이혼)	이혼, 별거 등의 현황과 변동 추이, 사회 현상과의 관계, 관련정책 등	이혼에 대한 인식 및 태도
	세대간 관계	자녀세대, 부모세대, 노부모세대 등의 역할관계 및 갈등	세대간 관계에 대한 태도 등
성평등	가족 내	가족 내 부부간 가사 및 자녀양육의 분담 실태, 사회현상과의 관계, 관련정책 등	성분업적 역할규범에 대한 태도 등
	일반사회	노동시장 등에서의 여성 차별의 실태, 사회현상과의 관계, 관련정책 등	여성차별관행에 대한 인식 및 태도 등

## 2. 인구관련 중학교 교과내용의 실태

### 가. 교과서에 수록된 인구관련 내용

인구, 가족 및 성평등 관련 교과내용은 사회, 기술·가정, 도덕, 체육, 환경, 국어, 과학 교과목 순으로 비중있게 다루어지고 있다. 인구영역과 관련된 교과내용은 주로 사회 교과목에서 다루어지고 있고, 기술·가정 교과목에서는 거의 다루어지고 있지

않다. 가족 및 성평등 영역과 관련된 교과내용은 기술·가정 교과목과 사회 교과목에서 주로 다루고 있으나 상대적으로 사회에 비하여 기술·가정 교과목에 더 치중되어 있다. 인구, 가족, 성평등 영역의 교과내용이 특정 학년에 편중되어 있어 교육의 연속성이 다소 결여되어 있다고 볼 수 있다. 이는 국가 수준의 교육과정에서 추구하고 있는 학습 목표에 따라 교과서가 집필되기 때문인 것으로 보인다. 특히, 교과서에서 진술되는 교육내용이 본문과 본문 이외의 도표, 삽화, 사진, 그림, 읽기자료, 탐구활동 등의 영역에서 진술 빈도가 높다. 가르치고자 하는 내용을 기존의 학문적 지식의 이해를 목표로 하는 설명형인 경우에는 본문에서, 지식 생성을 강조하는 발견이나 탐구형인 경우에는 본문 이외의 도표, 삽화, 사진, 그림, 읽기자료, 탐구활동 등으로 교육 내용을 저자의 판단에 따라 집필되기 때문이다. 특히 제7차 교육과정에서는 사고력, 창의력, 정보활용 능력 등을 높이고, 후속 학습에의 전이효과나 미래생활에 적용 가능성이 높은 내용을 중심으로 학생들의 자기주도적 능력을 함양하기 위해 본문의 설명정보보다는 본문 이외의 탐구형이나 발견형의 교과 내용 제시방식을 선택한 것으로 보인다(김태현·박강용 외, 2006).

사회교과목의 경우, 1학년 과정 「지역과 사회탐구」와 「중부지방의 생활」 단원이 대체적으로 인구규모와 인구분포와 관련한 교과내용을 포괄하고 있고, 2학년 과정에서는 「현대사회와 민주시민」, 「개인과 사회발전」, 「사회생활과 법 규범」의 단원에서 성평등에 대한 내용을 주로 다루면서 부분적으로 가족형성에 대한 교과내용을 다루고 있다. 3학년 과정에서는 「인구성장과 도시발달」과 「현대사회의 변화와 대응」, 「시장경제의 이해」의 단원에서 인구와 가족 그리고 성평등에 대한 교과내용을 포괄적으로 다루고 있다.

가정교과목의 경우에는 1학년 과정 「나와 가족생활」 단원이 인구자질, 가족 및 성평등 영역과 관련한 교과내용을 포괄하고 있다. 그러나 2학년 과정의 교과내용 중 인구, 가족 및 성평등 영역들을 직접적으로 포괄하고 있는 단원은 없다. 2학년 과정에서는 가족형성(결혼), 가족형태, 가족규모 및 성평등(가족내, 일반사회)에 대한 교과내용이 그림자료와 비텍스트에 일부 포함되고 있으며, 인구영역(인구규모,

인구구조, 인구분포, 인구변동요인, 인구자질), 가족영역 중 가족해체와 세대관계에 관한 교과내용은 전혀 없다.

3학년 과정에서는 인구영역과 관련된 교과내용이 다루어지지 않고 있다. 가족영역으로는 주로 가족형성, 가족형태 및 가족규모가 교과내용으로 포함되어 있다. 반면, 가족영역 중 세대간 관계는 일부 그리고 가족해체(이혼)는 교과내용으로 전혀 다루어지지 않고 있다. 성평등 영역으로는 가족 내 성평등과 사회적 성평등 모두가 교과내용으로 다루어지고 있으나, 사회적 성평등보다 가족내 성평등에 상대적으로 치중되어 있다. 한편, 모든 학년 공통으로 저출산 현상의 심각성이나 원인 등이 교과내용으로 다루어지지 않고 있다.

도덕 교과목의 경우에는 1학년 과정 『삶의 의미와 도덕』 단원이 대체적으로 가족형성, 가족형태, 가족규모, 성평등과 관련한 교과내용을 포괄하고 있고, 3학년 과정에서는 『가정·친척·이웃 생활과 도덕 문제』와 『학교 생활과 도덕 문제』의 단원에서 가족형태와 가족 규모, 그리고 가족내 성평등과 일반사회의 성평등에 대한 내용을 주로 다루면서 부분적으로 가족해체와 세대간 가족관계에 대한 교과내용을 다루고 있다.

그 외의 교과목에서 다루고 있는 인구관련 내용은 삽화나 보조자료 등에서 일부 내용만 다루고 있다.

#### 나. 영역별 구체적인 내용

##### ① 인구영역

인구영역은 크게 인구규모, 인구구조, 인구분포, 인구변동요인, 인구자질 등으로 구분할 수 있는데, 각 세부영역의 내용들이 다뤄지는 범위는 과목별로 차이가 있다. 즉, 인구규모, 인구구조, 인구분포, 인구변동요인 등과 관련된 내용은 사회와 환경 과목에서 주로 다루어지고 있는 반면, 성교육과 성문제 등 인구자질관련 내용은 주로 체육과 가정에 포함되어 있다(김태현·박강용 외, 2006).

중학교 1학년 사회과목은 한국지리, 세계지리, 세계사 등 크게 3부문으로 구분할 수 있다. 부문별 특성에 따라 인구관련 세부영역은 많은 차이가 있다. 한국지리 부

문에서는 한국의 인구규모, 인구구조, 인구분포 등의 변화와 이를 통해 파생되는 사회현상 및 문제점에 대한 지식 전달 수준에 머무른다. 인구영역 중 규모, 구조 및 분포를 중심으로 내용을 기술하고 있으며, 특히 인구분포에 대한 설명이 주를 이루고 있다는 것이다.

도시지역은 환경오염과 교통 체증 문제를, 농어촌 지역은 일손 부족과 경제적 낙후 등의 문제를 안고 있다. …(중략)… 이러한 문제들은 급격한 산업화와 도시화, 인구의 급격한 증가, 개발 위주의 경제정책, 환경에 그릇된 인식 등으로 인해서 발생하는 것으로, 사회 전반에 나타나기도 하고 특정 지역 사회에서만 나타나기도 한다(중1 사회, 2006, 고려출판, p.22).

산업화로 인한 인구의 도시 집중, 그리고 이러한 도시화로 인한 교통, 고용, 주택, 환경 등의 문제에 대해 집중적으로 기술하고 있다. 인구이동 및 도시화는 근대화 과정과 수도권인 인구집중현상 등을 설명하기 위해 어느 정도 필요하나, 현재 한국사회가 당면하고 있는 현안과제가 저출산 및 고령화라는 인구구조의 문제임을 고려할 때, 출생, 사망 등의 인구변동요인 자체와 이들 요인의 상호작용에 의한 인구구조의 변화 및 사회·경제적 파급효과에 대한 내용이 필요할 것이다.

인구고령화의 문제를 인구구조의 측면이 아닌 단순히 노인인구수의 증가에 초점을 두어 접근하고 있다. 이로 인해 노인을 사회 부담만을 가중시키는 부정적인 대상으로 인식하도록 할 뿐만 아니라, 인구고령화에 대한 대책을 노인복지정책에 국한하여 접근하는 한계를 가지고 있다.

고령화 사회에서는 노인의 질병과 고통 문제가 해결되어야 한다. 그렇지 않으면 ‘늙고 병든 인구’만 늘어나, 사회적으로 큰 짐이 될 뿐이다. 이런 점에서 고령화 사회에서 가장 시급히 해결되어야 할 문제는 노인 의료 체계이다(중3 사회, 2002, 디딤돌, p.115).

다음으로 성교육, 성문제, 혼전임신 등 인구자질에 대한 내용은 주로 체육, 가정, 과학과목에 수록되어 있다. 여기에서 다뤄지고 있는 내용들은 크게 남녀의 생식기 구조와 기능, 임신, 피임, 임신중절 및 성윤리 등에 관한 것이다. 그러나 대부분의 내용이 남녀의 생물학적인 성을 이룬 위주로 다루거나 피상적인 수준이므로 청소년들이 고민하고 있는 문제들을 다루는데 극히 제한적이었다.

남자의 경우는 정자를 생산하는 고환, 음경이 발달함에 따라 사정을 할 수 있게 되는데, 이는 신체적인 면에서 아버지가 될 수 있음을 의미한다. 여자의 경우는 골반이 커지고 월경이 시작되며 가슴이 커지는데, 이 역시 신체적인 면에서 어머니가 될 준비가 되었음을 뜻한다(중1 체육, 2001, 금성출판사, p.168).

가정과목의 경우 1학년 과정의 대단원 『나와 가족의 이해』에서 관련 교과내용의 대부분을 다루고 있다. 인구관련 영역의 경우, 인구변동요인 중 평균수명에 대한 내용이 한번 제시된 것을 제외하고는 모든 교과서에서 인구자질(성교육·상담, 성문제 등)에 대한 내용을 주로 다루고 있다. 성교육·상담의 내용으로는 2차 성징으로 나타나는 신체적·정서적 변화에 대한 설명, 이성교제, 임신 및 출산, 피임, 성충동 조절을 위한 방법 등이 보편적으로 제시되어 있다. 성문제와 관련된 내용으로는 과거에 비해 청소년들이 성적으로 유해환경에 노출이 많아진 점, 10대 임신의 문제점, 인공임신중절의 폐해 및 성병, 에이즈, 성폭력 등의 내용을 포함하고 있다. 성교육·상담에 대한 내용의 경우, 대부분 청소년기에 이성에 관심을 갖고 이성교제를 원하는 것은 지극히 정상적인 신체적·정서적 발달의 결과로 설명하고 있다. 그러나 일부 교과서에서는 이성교제의 실태를 매우 부정적으로 묘사하고 있는 경우가 있다. 청소년들에게 부정적 측면을 너무 강조하다 보면 오히려 역효과를 가져올 수도 있다.

건전하지 못한 이성 교제는 청소년의 발달을 저해할 뿐만 아니라 학업에 소홀하게 되어 우리들의 미래에 큰 지장을 초래한다. 특히 이 시기의 남자 청소년들은 성적 충동이 매우 강하기 때문에 자칫 잘못하면 순간의 실수로 일생을 그르칠 우려가 있다. ... (중략) ... 그리고 자신의 인생은 자신이 귀중하게 생각함으로써 가치 있는 방향으로 나아가게 되는 것임을 깨닫고, 이성과의 깊은 교제로 인해 불행한 사태가 발생하지 않도록 유의해야 한다(중1 가정, 동화사 2001(2006 인쇄), p.26).

초기 순결의 중요성을 강조하던 성교육 내용에서 다양한 성태도를 수용하는 내용을 담고 있고 개방적인 태도를 키울 수 있는 수업방식을 제시하고는 있으나, 여전히 교과서에 편파적인 내용이 제시된 경우가 있다. 이러한 편파적인 성의식이나 태도에 기초하여 기술된 교재는 학생들로 하여금 폐쇄적이고 편중된 성의식을 갖게 하는 위험요소가 될 수 있다.



현대에서 서구의 개방적인 성 문화가 유입되면서 우리의 성에 대한 가치관도 크게 흔들리는 경향을 보이고 있다. 더욱이 성을 상업적 수단으로 삼는 문화가 확산되고 있어 점차 성의 순수성과 고귀성이 상실되어 가는 모습도 보이고 있다(중1 체육, 2001, 금성출판사, p.170).

## ② 가족영역

가족영역을 크게 가족형성, 가족규모, 가족형태, 가족해체, 세대간 관계로 구분하여 교과서 수록내용을 살펴보았다. 산업화, 도시화 및 전통적 가족가치관의 변화 등에 의해 핵가족화가 급속히 진행됨에 따라 교과서의 가족에 대한 설명이나 삽화 자체도 1~2명의 소자녀를 가진 부부중심의 핵가족 형태를 중심으로 구성되는 경향이 강하다. 그리고 핵가족 외에도 노인가족, 소년 소녀 가족 등의 새로운 가족형태를 소개하고는 있으나, 결혼한 부부와 자녀로 구성된 가족을 ‘가족’이라 지칭하는 반면, 그 외의 가족 형태는 완전하지 못한 가족으로 보는 경향이 크다.

올해 일흔 여덟의 한 할머니는 취로 사업장에서 일을 합니다. 이혼한 아들이 집을 나가서, 중학교와 초등학교에 다니는 두 손녀와 함께 살고 있습니다(중2 사회, 2001, 교학사, p.150).

가족형성을 법률혼에 국한하여 접근함으로써, 동거부부, 한부모가정, 입양가정 등 새로운 형태의 가족형성의 변화를 충분히 수용하지 못할 뿐만 아니라, 결혼의 중요성에 대한 교과내용도 부족하다.

결혼, 상속, 재산 처분 등의 권리는 개인적인 법률관계를 통해 인정되는 권리이다(중2 사회, 2001, 고려출판, p.195).

출생, 결혼, 사망 신고를 하지 않으면 불이익을 당할 수도 있다(중2 사회, 2001, 디딤돌, p.174).

성인 남녀가 서로 사랑하고 건전한 관계를 유지하다 보면 결혼을 하여 한 가정을 이루게 된다. 결혼을 하면 행동을 통하여 사랑의 결실인 새 생명의 탄생을 보게 된다(중1 체육, 2001, 금성출판사, p.170).

부모와 자식, 젊은 세대와 노년세대 사이에서 발생하게 되는 세대갈등의 현상 및 이로 인한 문제점에 대해서 교과내용이 구성되어 있으나, 그 원인에 대한 체계적인 분석이나 해결하기 위한 방안에 대한 교과내용은 피상적이거나 선언적인 수준에 그치는 경우가 많다.

세대 차이 때문에 부모와 자녀 간에 갈등이 나타날 수도 있다. 그러나 세대 차이는 자연스런 현상이라는 것을 인정하고, 서로 대화하고 이해하면 충분히 극복할 수 있다(중2 사회, 2002, 교학사, p.142).

가정 교과목의 경우, 1학년 과정에서는 가족 형태 및 규모가 그림 자료로 많이 제시되어 있고, 세대간 관계와 관련된 내용이 본문에 포함되어 있으며, 가족형성(특히 결혼)과 관련된 부분도 일부 교과내용으로 다루고 있다. 그러나 가족형태로는 전반적으로 확대가족에 비해 핵가족을 제시하는 비율이 높고 자녀수는 둘이 대부분이다. 자녀수로 한 명을 묘사하고 있는 경우도 1/3정도이나, 3자녀가 등장한 교과내용은 거의 없다. 세대간 관계에서는 청소년기의 정서적 변화에 따라 나타날 수 있는 가족간 갈등에 대해 설명하고 바람직한 가족간 의사소통 방향을 제시하고 있는데, 부모와의 갈등 관계에서 갈등 및 대화의 상대자는 대부분 어머니로 묘사되고 있다. 교과서에 따라서는 대화 상대자가 모두 어머니인 경우도 있는데, 이런 경우 청소년들에게 부모와의 관계에서 왜곡된 인식을 심어줄 수 있으므로 어머니와 아버지의 역할과 비중이 적절히 조화를 이루어야 할 것이다.

중학교 1학년인 민영이는 늘 어머니가 오빠를 먼저 챙기는 것이 불만이다. 그러던 어느 날 오빠는 늦잠을 자고 준비물을 챙기지 못하고 주변이라 일찍 학교에 갔다. 오빠가 집으로 전화를 걸어 민영이에게 준비물을 갖다달라고 부탁을 한다. 민영이는 뽀로통해서 늘 준비물을 안 가져간 오빠가 교실까지 가져오게 시키는 것이 불만이라고 말한다. 엄마가 준비물을 가져다 주지 말라고 하자 “엄마는 참, 오빠는 오늘 주변이에요. 올 수가 없어요.” 오빠의 준비물을 챙겨드는 민영이를 보며 엄마는 빙그레 미소를 짓는다(중1 기술·가정, 흥진PM, 2001, p.28).

가족형태에 대한 교과내용은 본문에서 핵가족과 확대가족에 대한 객관적 설명이 주를 이루고 있고, 삽화에서는 다른 학년과 달리 핵가족 분류에 편부모 가정을 포함시키거나 노인가구를 제시하는 등 다양한 가족 형태를 다루고 있다. 그러나 전반적으로는 2자녀 핵가족(부부+2명의 미혼자녀) 형태가 교과내용의 주를 이루고 있다. 현대사회는 이혼 등으로 한부모가정이 급격히 증가하고 있어, 다음과 같이 다양한 가족형태에 대한 제시가 필요하다.

가족의 형태는 조부모, 부모, 자녀로 구성된 확대 가족, 부모와 자녀로 구성된 핵가족으로 나누어 생각할 수 있다. 핵가족 중에는 자녀가 있는 부부가족, 자녀가 없는 부부 가족, 자녀가 있는 편부모 가족, 주말에 만나는 주말 가족 등이 있다(중3 가정, 두산출판사, 2001, p.168).

### ③ 성평등 영역

가정과목 1학년 과정에서는 본문에 주로 사회적 의미에서의 성평등과 관련된 교과내용이 제시되어 있다. 대부분 교과서에서 청소년들은 2차 성징의 시기를 맞이하면서 신체적·정서적 변화를 겪게 되는데, 이때 성 역할관이 형성되며 전통적인 성역할 고정관념에서 탈피하여 개인의 특성과 능력, 자신이 원하는 것을 추구하며 사는 것이 바람직하다고 기술하고 있다. 반면, 2학년과 3학년 과정에서는 성역할과 관련된 교과내용을 본문에 포함하지 않고, 가사 및 양육을 가족간에 공동으로 분담하는 그림을 제시하고 있다. 이들 삽화에는 사회에서의 성평등에 비해 가족 내 성평등적 역할에 대한 내용이 월등히 많은 것으로 나타난다. 일부 참고자료의 경우 본문에서 고정된 성분업적 역할관의 탈피와 가사의 가족간 공평분담의 중요성을 강조하고 있는 반면, 삽화에서는 가전제품 덕분에 여성이 여유를 즐긴다는 식의 묘사가 있어 내용에 일관성이 없는 부분도 있었다. 가전기기의 발달이 가정문화에 변화를 가져온 것은 사실이나, 그로 인하여 여성이 가사노동으로부터 해방되었다는 내용은 수정되어야 할 것이다.

다른 교과목에서도 아래에 제시된 인용문에서와 같이 양성불평등한 사회를 바람직하지 못한 것으로 규정하고, 이를 개선하기 위한 노력이 필요함을 강조하고는 있다. 그러나 교과내용으로 제시된 개선방안 자체가 남녀 차별적 가치관을 내재하고 있거나, 부적합한 내용들이 다수를 이룬다.

모든 사회는 남자와 여자로 이루어져 있기 때문에 서로가 존중하고 의존하면서 살아가야 한다. (중략)… 그러기 위해서는 어릴 때부터 남자다움과 여자다움을 모두 갖추도록 기르고, 차별적인 법과 제도들을 고쳐나가는 노력이 필요하다(중2 사회, 2002, 교학사, p.151).

남녀 차별에 따른 사회적 불평등을 해결하기 위해서는 출세와 경쟁적 대립의 가치관으로부터 벗어나 서로를 위한 봉사와 공존의 가치관을 갖도록 해야 한다(중2 사회, 2001, 지학사, p.163).

남녀간의 역할이나 가족상을 표현하는 교과내용은 다소 변화된 모습을 보여주고 있다. 그러나 교과서에 수록된 삽화 및 사진의 내용으로 여성은 가사노동과 육아, 남성은 밖에서 낚시 등의 여가를 즐기거나 집안 수리 등 기술적인 업무를 하는 것으로 표현하는 등 여전히 성분업적 역할을 강조하는 교과내용이 잔존하고 있다.

## V. 인구교육내용의 개선방향

### 1. 초·중등학생의 결혼·가족·출산 친화적 가치관 정립의 원칙과 방향

초·중등학생의 가치관 정립이란 넓은 의미에서 가치관 교육을 통한 가치관 형성으로 이해할 수 있다. 일반적으로 가치관 교육이란 “교사가 아동과 학생들이 가치를 형성하고 가치를 판단하여 가치관을 수립할 수 있도록 그들을 도와주는 일”(남궁달화, 2002)이다. 가치라는 것이 개개인의 신념에 기초한 것이기 때문에 특정한 가치를 직접적으로 가르칠 수 있는 것은 아니다. 따라서 초·중등학생의 가치관 정립이란 구체적인 ‘가치’를 정립시키는 것이 아니라 ‘가치에 관하여’ 교육하는 것을 말한다. 이런 점에서 저출산·고령화 사회에서 초·중등학생들로 하여금 가족과 결혼에 대하여 친화적인 가치관을 갖도록 한다는 것의 진정한 의미는 결혼과 가족에 관한 특정 가치관을 초·중등학생들이 갖도록 교육시키는 것을 의미하는 것은 아니다. 다만, 초·중등학생을 대상으로 그들이 결혼·가족·출산에 친화적인 가치관을 형성할 수 있도록 가치를 판단하고 가치관을 정립할 수 있도록 교육적으로 지원하는 일이라고 할 수 있다. 이런 점에서 초·중등학생의 결혼·가족·출산에 친화적인 가치관 정립의 원칙과 그 방향을 다음과 같이 설정할 수 있다(김태현·박강용 외, 2006).

#### 가. 가치관 정립의 원칙

초·중등학생을 대상으로 하는 가치관 정립의 목표는 초·중등학생들을 정신적·육체적으로 더욱 건강하게 만드는데 도움을 주는 것이어야 한다. 초·중등학생들이 결혼·가족·출산의 소중한 가치를 적극적으로 이해하도록 하고, 이러한 가치관이 초·중

등학생 개인은 물론이고 모든 사회 구성원의 행복을 증진하는데 기여한다는 것을 인식하도록 하여야 한다. 이를 위하여 초·중등학생이 친사회적 가치를 습득하고, 결혼·가족·출산 친화적 가치관 정립을 통하여 사회적 책무성을 기르도록 하여야 한다.

#### 나. 가치관 정립의 방향

우선 결혼·가족·출산 친화적 가치관 정립은 인구 구조의 변동과 관련하여 장기적 관점에서 그 방향이 모색되어야 한다. 인구가 감소하니 출산을 장려하는 것이 당연하다는 ‘계몽적 태도’를 초·중등학생들에게 전달하는 것으로는 기대하는 성과를 거두기 어렵다. 단순히 출산억제 혹은 출산장려에 관한 구체적인 내용을 제시하고 가르치는 것은 가치관 교육의 역기능만 초래할 가능성이 있다. 가치관의 변화는 많은 시간을 필요로 하므로 장기적인 인구구조의 변동을 전망하고 거시적인 사회발전의 틀 안에서 가치관 교육이 이루어져야 한다.

다음은 초·중등학생에게 초점을 맞춘 가치관 정립이어야 한다. 전통적인 가치관 교육은 성인, 교사 중심으로 성인 세대가 가치 있는 것으로 판단한 내용을 선정하여 그것을 초·중등학생들에게 전달하는 방식을 취하였다. 그러한 새로운 접근 방법은 가치의 내용 보다는 가치화 과정을 중시하며, 교사나 성인보다는 가치를 실제로 선택하고 그것에 따라 행동하는 초·중등학생에 초점을 맞추어 가치관 교육이 실시되어야 한다.

셋째로, 가치관 교육에 대한 통합적 접근이 필요하다. 개인의 가치를 구성하는 핵심 개념 중의 하나인 신념과 선호도는 오랜 기간에 걸쳐 누적된 개인적 경험과 학습의 결과이다. 초·중등학생들은 자신을 둘러싸고 있는 문화와 사회제도와 지속적으로 상호작용하면서 자신의 신념을 형성하게 된다. 개인의 가치관의 대부분은 경험적으로 혹은 논리적으로 검증되거나 우위가 결정되는 성질의 것이 아니다. 가치관 교육은 특정한 가치를 전달하는 것이 아니라 초·중등학생이 중심이 되어 다양한 가치를 통합적으로 이해하고, 그것을 바탕으로 판단할 수 있도록 돕는 가치화 과정을 중시하여야 한다.

넷째로, 초·중등학생의 가치관 교육은 성인, 즉 부모 및 교사를 대상으로 하는 가치관 교육과 병행되어야 한다. 부모와 교사의 가치관은 초·중등학생의 가치관 형성

에 중요한 영향을 미친다. 가족과 결혼에 대한 가치는 가족이나 학교, 이웃, 종교 등을 통하여 세대에서 세대로 전수된다. 부모와 교사는 출산억제정책과 가족계획이 정당화되던 시절에 태어난 세대이기 때문에 적극적인 출산 가치관을 가질 가능성이 낮은 것이 일반적이다.

다섯째로, 초·중등학생의 가치관이 구체적인 행동으로 이어질 수 있는 실천 전략을 수립하여야 한다. 초·중등학생들에게 결혼·가족·출산에 친화적인 가치관을 정립하고, 이러한 가치관과 일치하는 행동체계를 갖출 수 있도록 구체적인 실천방안을 수립하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 초·중등학생 세대의 결혼·가족·출산 관련 행동 특성을 체계적으로 분석하고 그에 따른 대처 방안을 마련할 필요가 있다.

## 2. 초·중등학생의 결혼·가족·출산 친화적 가치관 정립 방안

### 가. 결혼·가족·출산의 가치에 친화적인 사회적 분위기 형성

사회적으로 저출산 문제의 심각성이 증대되고 있으나, 결혼·가족·출산에 대한 사회적 분위기는 여전히 소극적인 수준에 머물러 있다. 결혼과 가족 관련 가치관에 친화적인 문화를 형성하고, 그것이 초·중등학생들로 하여금 결혼과 가족에 친화적인 가치관을 형성할 수 있기 위해서는 사회적 의식개혁 운동이 추진될 필요가 있다. 결혼과 출산의 소중함을 인식할 수 있도록 사회의식을 개선하기 위해서는 효율적인 가치관 전달 방법을 모색할 필요가 있다. 이를 위한 구체적인 방안으로 다음과 같은 것들을 제시할 수 있다.

먼저 결혼과 출산 등에 대한 부정적 인식과 자녀 양육에 대한 심리적 불안을 해소할 수 있도록 결혼·가족·출산에 친화적인 사회적 의식개혁과 제도개혁을 추진한다. 사회적 의식개혁은 결혼·가족·출산에 친화적인 가치를 유지하는 것이 개인과 사회의 책임이라는 점을 이해하고, 이러한 가치를 실행하는데 장애가 되는 다양한 사회의 제도적 관행을 해소하는 제도개혁을 수반하여야 한다. 이를 위하여 결혼·가족·출산의 사회적 의미에 대한 교육을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

다음으로 결혼·가족·출산에 친화적인 가치관 정립을 도울 경제 및 사회적 지원

정책을 확대·실시한다. 결혼과 가족에 친화적인 가치관에 따라 행동함으로써 발생하게 될 불이익을 극복할 수 있는 사회정책을 수립하고 이를 경제정책과 통합하는 노력이 필요하다. 예를 들어, 양육비 및 교육비 지원은 그 적절한 예이다.

그리고 출산으로 인한 불이익에 대해 불만과 두려움을 해소하는 방안을 수립한다. 초·중등학생들이 미래 삶에 대하여 불안하거나 확신을 가지지 못할 경우 결혼·가족·출산에 대하여 부정적인 태도를 보일 가능성이 많다. 특히 출산을 담당할 여성의 경우 출산이 또 다른 불이익의 원인이 된다면 출산을 선택할 가능성이 낮다. 초·중등학생들이 현재의 삶이 즐겁고 미래의 삶에 대한 불안과 근심이 적을수록 출산과 가족 친화적 가치관을 가질 가능성이 크다.

넷째로, 양성 평등과 여성에 대한 권한부여를 촉진함으로써 결혼·가족·출산에 친화적인 가치관을 형성한다. 가정, 학교, 그리고 직장에서 양성 평등 문화를 조성하는 것은 초·중등학생의 가치관 형성에 결정적인 요인이 된다. 양성 평등에 실제로 도움이 되는 다양한 제도 개혁을 추진하여야 하며, 동시에 일과 육아가 균형을 이룰 수 있도록 출산과 아동 양육에 대한 사회적 책무성을 강화하는 방안을 수립하여야 한다. 초·중등학생들에게 가사노동과 아동양육이 여성의 전유물이 아니라 개인과 사회의 공동 책임이라는 인식을 강화하는 가치관 정립 방안을 추진할 필요가 있다.

#### 나. 결혼·가족·출산에 관한 친화적인 학교 문화 조성

가치관 정립과 관련하여 학교의 역할은 이미 발달하기 시작한 초·중등학생의 가치를 보충하는 것이다(Halstead & Taylor, 2000). 학교는 사회적으로 통용되는 일련의 가치를 제시하고 학생들로 하여금 경험하게 함으로써 사회화 역할을 담당하게 되는 것이다. 생명과 가족의 중요성에 대한 이해를 촉진하고, 결혼·가족·출산 친화적인 사회·학교문화를 조성하기 위하여 다음과 같은 방안이 추진될 필요가 있다.

우선, 결혼·가족·출산에 친화적인 가치관을 다룬 교육과정을 개발하고, 교과서를 개편하여 적극적으로 교육하는 방안을 수립한다. 학교에서의 가치관 교육은 크게 형식적 교육과정, 잠재적 교육과정 그리고 상호작용을 통하여 이루어진다. 결혼·가족·출산에 친화적인 가치관을 정립하기 위해서는 학교의 교육과정과 풍토가 이들 가치

관에 보다 친화적이고, 윤리적 환경으로 변화하는 것이 필수적이다(Haydon, 2004).

다음은 초·중등학생의 결혼·가족·출산에 친화적인 가치관 정립에 필요한 다양한 교수·학습 자원(교재개발과 교수학습방법)을 개발한다. 가치관 형성은 초·중등학생의 개인적 수준의 덕성에 기초하여 저절로 일어나는 것이 아니라 가치에 관한 교육 활동을 통하여 가능하다. 가치관 형성에 필요한 다양한 교육적 자원을 풍부하게 마련하는 것이 필수적이다.

그리고 인구교육을 위한 체계적 연구와 지원체제를 구축하고, 이를 통하여 결혼·가족·출산에 친화적인 가치관을 정립하도록 한다. 인구교육은 적절한 교육내용의 개발, 체계적인 교과서, 그리고 훈련받은 교사를 필요로 한다. 이를 위해 정부와 민간이 공동으로 참여하는 인구교육 연구팀을 만들어 인구교육의 구체적인 교육내용을 개발하고, 교재를 편찬하며, 인구교육을 담당할 교사의 재교육 프로그램을 개발·운영할 필요가 있다. 뿐만 아니라 교사와 학부모 그리고 일반 시민을 대상으로 하는 인구교육도 추진될 필요가 있다. 체계적인 인구교육을 통하여 결혼·가족·출산에 관한 다양한 정보와 그 의미를 체계적으로 전달하여 초·중등학생들이 이해하도록 함으로써 자신들의 가치관을 정립할 수 있는 계기를 제공할 수 있다.

넷째로, 결혼·가족·출산 친화적 가치를 정립하는데 필요한 생활기술을 개발한다. 생활기술이란 초·중등학생들로 하여금 자기가 가지고 있는 지식이나 믿고 있는 가치를 구체적인 행동으로 바꿀 수 있는 능력을 말한다(UNESCO, 2002). 생활기술에는 비판적 추론, 위험 분석, 자신의 행동 통제, 심화된 지식 및 기술의 습득, 상호 보상관계의 확립, 자신의 물리적, 사회적, 상징적 환경의 개선 등이 포함된다. 초·중등학생들은 이러한 생활기술을 체계적으로 습득함으로써 가치갈등과 가치판단 상황에서 적극적으로 행동할 수 있다.

## VI. 요약 및 제언

초·중등학생은 미래사회를 책임질 세대이다. 이들은 전통을 계승, 유지, 발전시키고, 다른 한편으로는 변화와 혁신을 주도하는 역할을 담당하게 된다. 청소년 시기는 모든 것이 완성되고 안정된 상태가 아니라 성장해 가고 있는 성인기로의 이행기이



다. 가치관도 마찬가지이다. 청소년은 다양한 가치갈등과 혼돈을 경험하고 있다. 이런 점에서 청소년기는 성인기의 삶을 결정하는 매우 중요한 단계인 것이다.

사회적으로 문제가 되고 있는 저출산과 고령화와 관련해서 청소년은 중요한 관심의 대상이다. 청소년기에 결혼·가족·자녀(출산)와 관련하여 어떠한 경험을 하였느냐 하는 것이 일생동안 비교적 안정적으로 유지하게 될 결혼 및 가족가치관으로 형성될 가능성이 크다. 이런 까닭에 청소년의 출산과 관련된 가치관 교육이 중요하다. 특히, 저출산은 인간이 의도적으로 선택한 행위의 결과라는 점에서 출산력을 회복하기 위해서는 청소년들이 결혼과 자녀(출산)에 대해서 친화적인 가치관을 갖도록 할 필요가 있다.

청소년들은 과거에 비해 국가보다 자신과 가족을 우선하고 있으며, 자신의 생각을 보다 적극적으로 표현한다. 청소년의 성과 연령 등에 따라 가치관에 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉, 여성의 가치관이 더 부정적이었으며, 고등학생들이 초·중학생들보다 결혼과 출산에 더 친화적이었다. 이러한 사실은 청소년을 대상으로 하는 결혼과 가족친화적 가치관 교육이 청소년의 집단별·개인적 특성을 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있음을 암시한다.

청소년의 결혼 및 가족 친화적 가치관 정립은 성인 세대의 가치관 교육과 병행하여 진행될 필요가 있다. 청소년은 사회와 고립되어 생활하지 않으며, 늘 사회 속에서 부모와 교사 등과 같이 성인들과 어울려 생활한다. 따라서 청소년은 성인 세대와 다양한 모습으로 가치갈등을 경험하게 된다. 출산억제정책의 대상자였던 청소년의 부모세대들은 직간접적으로 결혼과 가족에 대한 자신들의 경험을 청소년들에게 전달하는 역할을 담당한다. 따라서 청소년을 대상으로 하는 가치관 정립 노력은 이러한 점들을 종합적으로 고려하여 이루어져야 한다.

청소년의 가치관 정립이란 가치관 교육을 통한 가치관 형성을 의미한다. 이때 중요한 점은 청소년의 가치관 정립이 구체적인 ‘가치’를 정립시키는 것이 아니라 ‘가치에 관하여’ 교육하는 것을 말한다. 따라서 저출산·고령화 사회에서 청소년들로 하여금 가족과 결혼에 대하여 친화적인 가치관을 갖도록 한다는 것의 진정한 의미는 청소년을 대상으로 그들이 결혼·가족·출산에 친화적인 가치관을 형성할 수 있도록 가치를 판단

하고 가치관을 정립할 수 있도록 교육적으로 지원하는 일이라고 할 수 있다.

가치관은 그 형성이나 변화가 단기간에 이루어지는 것이 아니라 오랜 시간을 두고 서서히 진행된다. 청소년 가치관 정립은 장기적인 관점에서 인구구조의 변동에 관한 엄밀하고 체계적인 전망에 기초하여 결혼과 가족 그리고 생명의 소중한 가치를 차분하게 설득하고 공감대를 형성하여야 한다. 이렇게 하는 것이 바로 청소년을 대상으로 하는 결혼 및 가족 친화적 가치관 정립의 올바른 방향이라 할 수 있다.

## 참고문헌

- 김경신, 「가족가치관의 세대별 비교연구: 노년, 중년, 초·중등학생 세대를 중심으로」, 『대한가정학회지』, 36(10), 1998, pp.145~160.
- 김명언 외, 「청소년과 성인간의 세대차이와 유사성」, 『한국심리학회지: 사회문제』, 6(1), pp.181~204, 2000.
- 김승권 외, 『인구전환기의 한국사회 가치관 및 가족변화와 대응방안』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 김태현, 「가치관 변화와 저출산」, 『보건복지포럼』, 102, 2005, pp.16~24.
- 김태현, 「초·중등학생의 결혼 및 자녀가치관 정립방안」, 『보건복지포럼』, 124, 2007, pp.15~24.
- 김태현·박강용 외, 「저출산시대에 대비하는 중학교 교과서의 인구관련 내용 개선방향」, 『교육과정평가연구』, 9(2), 2006, pp.231~260.
- 김태현·손준중 외, 『초·중등학생의 결혼 및 자녀 가치관 정립방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 나은영, 『사회심리학적 관점에서 본 인간 커뮤니케이션과 미디어』, 서울: 한나래, 2005.
- 남궁달화, 『가치탐구교육론』, 한국학술정보원, 2002.
- 이삼식 외, 『2006년 전국 청소년 결혼·출산·성평등 가치관 조사』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 정명숙·김혜리, 「삶에 대한 가치관과 초·중등학생의 일상행동에 대한 지각에서 세대간 차이점과 유사점」, 『한국심리학회지: 발달』, 18(1), 2005, pp.115~135.
- 정태연·한광희, 「20대가 지각한 초·중등학생과 성인과의 세대차이」, 『한국노년학』, 21(1), 2001, pp.1~14.

- 조소연·오윤자, 「부모의 가족가치관 및 관련변수가 미혼성인자녀의 가족가치관에 미치는 영향」, 『대한가정학회지』, 39(12), 2001, pp.271~284.
- Ashford, S. and Timms, D., *What Europe thinks: A study of Western European values*, Dartmouth: Aldershot, 1992.
- Hitlin, S. and J. A. Piliavin, “Values: Reviewing a Dormant Concept”, *Annual Review of Sociology*, 30, 2004, pp.359~393.
- Holland, J. & R. Thomson, “Respect-Youth values: identity, diversity and social change. Children 5-16”, Research Briefing, 3, 1999, <http://www.hull.ac.uk/children5to16programme/>.
- Pinquart, M. & Silbereisen, R. K., “Transmission of Values from Adolescents to Their Parents: The Role of Value Content and Authoritative Parenting”, *Adolescence*, 39(153), 2004.
- UNESCO, *Learning to be: A holistic and integrated approach to values education for human development: Core values and the valuing process for developing innovative practices for values education toward international understanding and a culture of peace*, Bangkok: UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau for Education, 2002.

주제발표 2

## 결혼·출산 관련 가치관 정립 방향

차 우 규 (한국교원대학교 초등교육과 교수)

### I. 들어가며

최근 우리나라는 출산력 감소에 따른 급속한 고령화라는 심각한 문제를 겪고 있다. 9) 2004년 기준으로 우리나라의 합계 출산율이 1960년 6.0명, 1983년 2.08명, 1998년 1.5명, 2004년 1.16명, 2005년 1.08로 매년 줄어들고 있으며, 가임여성의 평균출산율은 1.16명으로 OECD국가 평균의 1.6명에도 못 미치는 세계 최저 수준으로 나타나고 있다. 연간 출생아 수에 있어서도 우리나라는 2005년 1.18명으로 그 동안 세계 최저치였던 체코 1.18명 보다 낮은 것으로 나타나고 있다(윤인경 외, 2006).

그런데 한 사회의 인구 규모와 성장, 이동과 분포 등의 인구 문제는 그 나라의 인구 정책과 사회 변화 및 국민들의 가치관 등과 밀접하다. 최근 우리 사회에 심각하게 대두된 저출산의 원인은 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하여 이루어진 결

9) 주요국의 인구 고령화 속도

구분	소요년수	
	고령화 사회 도달	초고령화 사회 도달
한 국	18	8
일 본	24	12
독 일	40	38
미 국	72	16
프랑스	115	40

자료: 관계부처 합동, 『제1차 저출산고령화사회기본계획(안) 2006-2010』, 2006, p.3.

과이다. 여성의 경제활동 증가와 고학력, 독신과 초혼 연령의 증가, 피임기술 발달로 인한 성과 출산의 분리, 양육비와 사교육비의 부담, 육아정책제도의 미흡, 핵가족화 등과 같은 사회정책·구조·제도적 측면뿐만 아니라, 부부 중심의 가족 가치관, 변화하는 이성관과 결혼관 및 자녀관 등과 같은 가치관의 측면 등도 저출산의 주요 원인으로 작용하고 있다.

저출산 문제 해결을 위해서는 여러 가지 요인들이 검토되고 처방되어야 하지만, 그 중에서도 가족·결혼·출산·성 등에 대한 긍정적 가치관·태도가 무엇보다 중요하며, 인구추세 변화는 장기간 소요된다는 점에서 자라나는 학생들에 대한 교육적 처방이 매우 효과적이라고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 저출산과 관련해 청소년들의 가족·결혼·출산·성 가치관 등을 중심으로 문제가 될 수 있는 점들과 이에 대한 적절한 교육 대응 방안을 살펴보고자 한다.<sup>10)</sup> 청소년 가치관 교육을 통해 인구 문제를 해결하기 위해서는 구체적으로 어떤 실천 노력들이 필요할까? 인구 문제에 중요한 영향을 미치고 있는 결혼관, 출산관, 자녀관, 부부관 등과 관련된 논쟁들을 살펴보고, 이에 대한 건강한 가치관의 정립 방향을 함께 고민해 보는 토론의 단초를 마련하고자 한다.

## II. 가족·결혼·출산·성 관련 교육내용의 선정 방향

우리나라 초·중학교 학생들이 출산 문제를 개인적인 차원을 넘어 국가와 사회와의 관련 속에서 고려하고 가족 친화적인 가치관을 형성할 수 있도록 하기 위해서는 그에 적합한 교육내용이 선정·조직되어야 한다. 이를 위해서는 출산에 대한 올바른 판단력과 함께 출산에 대한 긍정적인 가치관을 형성할 수 있도록 도와주는 교재를 개발해야 한다. 또한 우리의 가족이기주의, 혈연중심주의 등을 벗어날 수 있는 방향으로 내용을 선정하고, 다양한 가족의 형태(입양 가정, 재혼 가정, 한 부모 가정, 외

10) 본 연구에서는 최근의 조사 연구인 '2006년 전국 청소년 결혼·자녀·평등 가치관 조사', '출산·가족친화적 가치관 형성을 위한 초·중등 교육내용 개선 방안 연구', '미래 세대의 결혼·출산 친화적 가치관 정립을 위한 종합 연구'(한국보건사회연구원, 2006) 등의 자료들을 종합적으로 검토하였다.

국민과 결혼한 가정 등)도 정상적인 가정에 포함되는 것으로 인식할 수 있도록 교재를 구성하는 것이 필요하다.

### 1. 내용의 선정 기준

출산 및 가족 친화적 가치관을 정립하기 위한 내용을 선정함에 있어서는 다음과 같은 기준을 참고하여야 할 것이다.

첫째, 학제적 접근의 필요성을 들 수 있다. 오늘날의 복잡한 가치문제를 어느 한 관점이나 이론에 국한 시킬 경우 보다 포괄적인 문제 인식과 보다 합리적이고 바람직한 문제 해결책을 강구하는데 명확한 한계가 있을 수 있다(Noddings, 1998; Kurtines et al., 1995).

둘째, 특수성과 보편성의 조화가 필요하다. 이는 서구적 가치와 전통적 가치에서 어느 하나만을 배타적으로 강조해서는 안 된다는 의미를 내포하고 있다. 우리의 전통적인 가치도 중요하지만, 세계적인 문화 흐름도 중시해야 한다. 우리는 인류 전체의 공존공영의 대기치 아래 보편적인 세계적 가치와 특수적인 지역적 가치의 조화를 슬기롭게 실현해야 할 책무를 가지고 있다(진교훈, 2003).

셋째, 개인과 공동체 가치와의 조화가 필요하다. 즉, 자유주의의 가치를 소중히 여기고 자율성 신장과 선택 가능성 확장에 관심을 둔다 할지라도, 공동체의 유지와 존속을 위한 시민적 태도도 함께 준수되어야 한다는 것이다.

넷째, 특정 세대 및 집단의 가치와 이해가 편파적으로 반영되지 않도록 한다. 출산 및 가족 친화적 가치관 정립과 관련된 내용들은 세대 간 혹은 집단 간 관점의 차이가 비교적 큰 편이다. 따라서 교육 내용 선정 시 특정 세대와 집단의 관점을 취할 경우 편파성 논란이 크게 제기될 수 있으며, 사회 혼란을 조장할 우려도 크다.

### 2. 자료의 제시 방식

교재에 포함될 자료는 문자만이 아니라 도표, 만화나 사진 자료 등을 풍부히 포함시켜 학습자의 흥미를 유도하는 자료, 새로운 볼거리와 읽을거리를 많이 포함시킨

자료, 놀이와 체험 중심의 활동 자료, 문제 및 실험 상황을 제시하는 탐구자료, 구체적인 행동지침 제시형 혹은 실천 유도형 자료, 다짐과 상호 격려를 위한 암송형 자료, 가정과 연계된 활동을 유도하는 자료, 학습지 중심의 정리 자료 등 학습 목표에 따라 적절하고 다양한 자료들이 제공되도록 한다.

특히, 학교급별 차이를 고려하여 초등학교용 교재는 좀더 학생들에게 쉽고 재미있게 다가갈 수 있도록 사진이나 삽화 및 만화 자료 등을 많이 포함시키도록 하고, 출산 및 가족 친화적 가치관에 관련된 기초적인 이해와 판단을 할 수 있도록 구성한다. 그리고 중학교용 교재는 학생들에게 쉽고 재미있게 다가갈 수 있도록 하는 데는 초등학교와 큰 차이는 없으나, 가치갈등 문제 등도 포함해 다양한 가치관과 가치판단 등에 대한 이해 및 포용적인 사고를 할 수 있도록 한다.

### 3. 내용의 지도 원리

학생들의 출산에 대한 올바른 판단력과 긍정적인 가치관을 형성할 수 있도록 도와주기 위해서는 다음과 같은 지도 원리에 근거해야 할 것이다(차우규 외, 2003).

첫째, 인지적 측면만을 편파적으로 다룰 것이 아니라, 가능한 한 정서와 행동적 변화도 동시에 일으킬 수 있는 통합적 접근이 필요하다. 가치관 정립은 아는 것으로만 그쳐서는 곤란하며, 이를 토대로 올바로 느끼고 공감하며 행동으로 실천할 수 있는 의지가 동시에 병행되어야 한다.

둘째, 결혼·출산 관련 가치관 정립을 위한 교육적 노력은 특정 교과만으로는 어려우며, 여러 교과들이 연계되어 통합적으로 지도될 수 있도록 해야 한다.

셋째, 학생 지도 시 텔레비전이나 인터넷 방송 등과 같은 언론 기관에서 다루어지는 내용들을 적절히 관련시킴으로써 생동감 있고 살아있는 수업이 될 수 있도록 한다.

넷째, 학생의 개인차를 고려하기 위해 수업방법을 다양화한다. 다양한 학생들로 구성된 학급에서 학생 개개인의 특성을 고려한 수업 방법은 보다 효과적인 학습을 가져오며, 학생 개개인의 잠재 능력을 최대한 개발하는 데 큰 도움을 줄 것이다.

다섯째, 학생들의 다양한 체험을 유도한다. 한 예로, 여러 가지 자연 현상이나 사



회 현상을 학생 스스로 직접 관찰하거나 조사하면서 그 원인과 결과를 밝혀내고 그 과정에서 자신의 생활 경험을 넓혀 나가는 학습 방법처럼 ‘행함으로써 배우는 학습 (learning by doing)’이 되도록 한다.

여섯째, 학생에게 재구성의 기회를 제공한다. 학생들에게 제공되는 교재는 그들의 인지 구조에 따라 새로이 재구성되고, 이것이 또한 환경에 영향을 미칠 수 있도록 개발되고 활용 한다.

### III. 결혼·출산 관련 가치관 정립을 위한 교육내용

가치관은 개인의 행동을 구속하는 평가적 표준이나 이념 및 신념 등으로 규정된다(정원식, 1969). 가치관은 한 개인뿐만 아니라 사회집단의 특성일 수도 있다. 따라서 공동 의식을 형성하는 데 중요한 요인이 되며, 사회의 각종 활동을 영위해 나가는데 필수불가결한 규율을 제공하게 된다(김경신, 1998). 최근의 많은 연구들은 한국인의 가치관이 집단주의적 가치관에서 ‘개인주의적 가치관’으로, 권위주의적 가치관에서 ‘평등주의적 가치관’으로, 숙명적 자연관에서 ‘정복 지향적 자연관’으로, 인본주의적 가치관에서 ‘물질주의적 가치관’으로 변천하고 있으며, 한편으로는 두 대립하는 가치관 사이에서 혼동을 경험하고 있다고 한다. 특히, 우리나라는 미국, 일본, 중국 등 다른 여러 나라에 비해 사회의 변화 속도가 빠르고, 그로 인해 세대 차이도 그 어느 나라보다 더 크게 나타난다(나은영·차재호, 1999)고 한다.

최근 우리 사회에서의 가족·결혼·출산·성 관련 가치관<sup>11)</sup>은 어떻게 나타나고 있는가? 그리고 이는 과거와 달리 어떤 변화를 나타내고 있는가? 이러한 변화의 모습 속에서 나타나는 주요 쟁점이나 문제는 무엇인가? 이를 다양한 가족 형태의 이해와 수용, 결혼과 출산의 필요성·소중함에 대한 인식, 자녀양육 책임에 대한 개인·가족·사회 간 공유 인식, 그리고 양성불평등이 결혼·출산에 미치는 영향 등으로 나누어 살펴보고자 한다.

11) 결혼·출산 관련 가치관 정립은 이와 관련된 당사자와 주어진 상황에 대한 올바른 이해를 바탕으로, 상대방에 대한 공감 능력 및 더 넓은 관계의 망 속에서 그 문제를 판단할 수 있는 능력이 수반될 때 비로소 가능하다.

## 1. 다양한 가족 형태의 이해와 수용

우리 사회는 전통 사회에서 유교의 가치이념에 입각한 가족 개념과 가족 가치관이 전수되어 왔으나, 오늘날에는 개인주의의 영향으로 다소 근대성을 띤 수정된 가족 개념과 가족가치관이 확산되고 있다. 즉, 현대의 도시 가족은 친자 중심의 전통적인 가족 개념에서 부부 중심의 근대적 가족 이념으로 변모해 가는 경향이 있으며, 전통적인 의식과 근대적인 의식이 공존하는 이원적 의식 구조를 가진 과도적 단계에 있다고 할 수 있다(이삼식 외, 2006). 또한 젊은 세대에서는 전통적 가족 가치관이 많이 약화되고 있지만, 영역에 따라 아직도 전통적인 가치가 많이 남아 있다(조소연·오윤자, 2001).

우리 사회의 가족 형태는 이미 과거와는 많이 달라져 있다. 한부모 가족, 입양 가족, 미혼부모 가족, 재혼 가족, 조부모 가족, 국제결혼 가족<sup>12)</sup> 등 다양한 가족의 모습을 우리 주변에서 쉽게 볼 수 있다. 이제 우리 사회도 가족을 고정적인 모습으로 그리기에는 너무나도 많이 변화하였다. 따라서 위와 같은 새롭게 달라진 다양한 가족 형태를 우리가 어떻게 이해하고 받아들여야 하는가 하는 문제가 중요하게 부각되고 있다.

우리 사회의 빠른 다양화는 단일 민족, 단일 문화를 중심으로 하는 한국 사회와 한국인의 사고에 좀더 다양성이 고려되어야 하는 것은 아닌지에 대한 의문을 들게 한다. 또한 사회 구성원의 다양화에 따라 우리 사회는 필연적으로 교육과 같은 분야에서 해결해야 할 여러 과제를 안게 되었다. 예를 들어, 다양한 가족 형태에 대한 일반인들의 편견으로 국제결혼을 한 가정의 자녀에 대한 집단 따돌림 현상이 심각해졌다거나, 많은 수의 외국인 근로자 자녀들에 대한 교육이 제대로 이루어지지 않고 있다거나, ‘새터민’ 청소년의 학교 부적응 등 많은 문제들이 야기되고 있다<sup>13)</sup>.

12) 조영달 외(2006)의 연구에 의하면, 2005년 국제 결혼이 전체 결혼 신고의 13.6%(43,121건)에 다다르고 있으며, 외국인 근로자도 급증하여 2005년에는 345,679명에 이르고 있다. 또한 ‘새터민’도 빠르게 증가하고 있는 추세이다. 이와 같은 민족적, 인종적 혼재 현상은 한국 사회가 개방화되고 경제 규모가 세계 10위권을 넘나들면서 일어나게 된 결과이다.

13) 한 조사에 의하면, 미혼모에 대한 사회적인 냉대 및 보호 부족으로 미혼 여성의 혼전 임신 대부분이 인공임신중절(낙태)로 귀결된다(한국보건사회연구원, 2006).

“언제부턴가 낯선 이들이 우리 가까이에 자리를 잡기 시작했다. 그들은, 우리 선배들이 그랬던 것처럼 그들의 가족과 국가를 위해 아메리칸 드림에 버금가는 코리안 드림을 갖고 그들의 조국을 떠나와서는 우리의 일터로, 우리의 가정으로 들어왔다. …(중략)… 이들은 우리 사이에 들어와서 살 뿐만 아니라, 아이들을 낳고 길러서 우리 아이들과 같은 학교에 보내게 되었다. 이른바 다문화 가정, 즉 국제결혼 가정의 자녀(6,000여명, 2005년 기준)와 외국인 가정의 자녀(17,000여명, 2005년 기준), 새터민 가정의 자녀(800여명, 2005년 기준)들이 우리 아이들과 같이 자라고 있다. 하지만 안타깝게도 모두가 귀한 자식이고 소중한 생명이지만 이들의 하루하루는 그리 편안해 보이지 않는다. ‘왕따’를 당하면서도, 좌충우돌하면서도, 학교에 다니고 있는 아이들은 그나마 나은 편이다. 이들 중 상당수는 학교 밖에서 맴돌고 있거나 학교를 아예 등지고 있는 형편이었다.”(윤희원, 2006)

이와 관련하여 서구에서는 두 가지 중요한 정책 흐름이 있다. 하나는 과거에 ‘용광로(melting pot)’ 정책이라고 하여 다양한 인종과 민족을 그 사회의 주류 사회에 수용하고 흡수하려는 흐름이 있다. 즉, 용광로를 거치는 동안 다양한 인종과 민족은 그 사회의 주류 문화에 동화되어 거기서 태어난 사람과 같이 전환되기를 기대하는 것이다. 다른 하나는 ‘샐러드 볼(salad bowl)’ 정책이라고 하여 민족이나 인종을 이루는 각 집단이 그 나름의 가치관과 지식의 형성 과정을 지니고 있으며, 사회가 다양한 집단의 문화를 인정하고 이를 품을 수 있을 때에 그 사회 역시 변형할 수 있다는 입장이다. 즉, 각각의 야채가 그 자체로 그릇에 담겨 있지만 같이 있어 더욱 맛을 내게 하는 것과 같다는 것이다(Araboglou, 1996; 조영달 외, 2006).

이제 우리 사회도 다문화 가정의 자녀들의 교육 소외를 막고, 다양한 문화의 인정과 포용을 통하여 우리 사회의 역량을 결집하고 키워나가는 것이 필요하다고 본다. 이를 위한 노력의 하나로, 이슬람 문화권에서 온 학생은 돼지고기를 먹지 않기 때문에 돼지고기가 있을 경우 대체 음식을 제공한다든지, 특정 음식을 금기시하는 아동을 미리 파악하여, 특정 음식이 식단에 포함되어 있을 경우 미리 알려주는 것도 한 예가 될 수 있다. 다문화 가정의 자녀들도 우리의 일반 아이들처럼 편견 없이 편안하게 자라고 교육받을 수 있을 때, 비로소 국제결혼 가정의 부모들도 안심하고 우리나라에서 자녀를 낳아 기를 수 있을 것이다.

## 2. 결혼과 출산의 필요성·소중함 인식

결혼관이란, 결혼과 배우자 선택에 대한 태도 및 가치관을 말하는데, 결혼에 대해 어떠한 가치를 두고 어떠한 태도를 보이는가는 결혼을 언제 하는가와 관련이 있다. 개인의 자유를 중시하는 사람일수록 결혼에 대해 덜 긍정적인 태도를 보이며, 결혼이 중요하지 않다는 태도를 가진 경우에 결혼이 늦어지는 것으로 나타난다(이삼석 외, 2006). 또한 언제 결혼할 것인가 하는 결혼 시기의 결정은 일견 매우 개인적 문제인 듯 보이나, 실제로는 그 개인이 위치한 사회의 거시적, 역사적 상황에 의해 직접적 영향을 받는다. 한 예로, 결혼하기에 적절한 나이, 자녀를 가질 나이 등에 대해 사회 구성원들이 대개 동의하는 그런 ‘기대연령’이 존재한다는 것이다(한경혜, 1993).

우리 사회에서 결혼에 대한 기대연령의 증가는 여성들의 만혼·고령 출산의 증가를 초래하였고, 그 결과 임신소모율(자연 유산, 사산 등)이 1994년 8.6%에서 2005년 10.4%로 증가하였다. 그리고 기혼 여성(20~44세)의 임신 중 인공임신중절이 약 25%에 달했다(한국보건사회연구원, 2006).<sup>14)</sup>

최근의 추세를 살펴보면, 결혼관 또한 가족 중심에서 ‘개인 중심’으로 바뀌어 가고 있고, 결혼은 필수가 아닌 ‘선택’으로 받아들여지고 있어, 생활 능력이 있고 불편이 없으면 안 해도 괜찮다는 식의 결혼의 필요성에 대한 부정적 태도도 증가하고 있다(김경신·이선미). 이와 관련하여 우리 사회는 최근 결혼의 필요성 인식에 있어서 급격한 감소 추세를 보이고 있다.<sup>15)</sup>

사회가 점차 발전하고 도시화됨에 따라 자녀를 재산적 가치로 여겼던 전통적인 가족제도에서 유지되던 다산(多産) 현상도 점차 사라지고 소자녀 가치관 형성과 출산력 저하라는 현상을 가져왔다.<sup>16)</sup> 그렇다면 부모됨의 선택에 영향을 미치는 부정적 동기는 무엇일까? 이와 관련하여 권용은·김의철(2004)은 다음과 같은 요인들을 지적

14) 임신중 인공임신중절의 이유로는 여성 건강 문제가 8.8%, 태아 이상이 14.2%로 나타났다.

15) 한국보건사회연구원(2006)의 조사 결과에 의하면, 미혼여성(20-44세)의 긍정적 결혼관은 1998년 63.3%에서 2005년 49.1%로 감소하였다.

16) 한국보건사회연구원(2006)의 조사 결과에 의하면, 기혼여성(20-44세)의 ‘자녀의 필요성’은 1997년 73.7%에서 2005년 23.4%로 급감하는 것으로 나타났다.

하고 있다. 즉, 사회적·개인적 제약, 부모로서의 능력에 대한 회의, 재정문제, 자녀 양육에 대한 걱정·책임, 교육 및 직업상의 제약, 임신의 불편함, 장애아를 낳을 가능성, 비관적 세계관, 정서적 미숙, 인구 문제에 대한 우려 등이다.

이와 달리, 사람들이 부모가 되려는 이유로는 무엇이 있을까? 이와 관련하여 라빈(Rabin, 1965)은 4가지를 제시하고 있다: (1)숙명적인 이유(자녀를 갖는 것이 그들이 존재하는 이유이다) (2)이타주의적 이유(부모가 되어 자녀에 대한 관심과 애정을 표현하고 싶다) (3)자기 도취적 동기(아기를 갖기에 적당할 만큼 나는 성인으로 성숙했다, 즉 성인의 동족의식 형성) (4)도구적 이유(자녀가 부모를 대신해 어떤 목적을 이루어줄 것이다).

이렇게 본다면, 최근 우리 사회의 저출산 문제는 사람들이 부모가 되려는 이유를 촉진하고, ‘부모됨’을 꺼리게 되는 부정적 동기를 하나하나씩 제거해 나가며, 그리고 청소년의 건전한 성문화 형성 및 생명 존중 정신을 함양하는 일이 필요하다고 본다. 물론 이에겐 법, 경제, 사회, 문화, 교육 등 제반 분야가 종합적으로 영향을 미칠 것으로 보이지만, 무엇보다 교육을 통한 올바른 가치관 정립이 더 근본적이고 중요하다고 본다.

그렇다면, 최근 우리의 청소년들에게 급증하고 있는 아래의 결혼관과 관련해, 우리는 과연 어떤 입장에서 어떤 내용으로 교육해야 하는가?

- ① 마땅한 사람을 만나지 못하면 결혼을 꼭 할 필요는 없다
- ② 직장을 구하지 못하거나 안정된 직장을 가지지 못하면 결혼을 늦추거나 안 할 수도 있다
- ③ 내가 하고 싶은 일이나 공부를 위해 결혼을 늦추거나 안 할 수도 있다
- ④ 독신의 삶을 즐기기 위해서는 결혼을 안 할 수도 있다
- ⑤ 결혼생활이 부담스러우면 결혼을 안 할 수도 있다
- ⑥ 결혼생활을 유지할 정도로 수입이 충분해야 결혼할 수 있다

### 3. 자녀양육 책임에 대한 개인·가족·사회 간 공유 인식

우리 사회는 자녀 양육 책임에 대해 개인·가족·사회 간의 공유가 제대로 이루어져 있는가? 최근 우리 사회는 여성들의 사회 진출이 급격히 증가함에 따라 자녀 양

육과 가사에 대해 개인·가족·사회 간 공유를 기대하고 있으나, 현실적으로는 전통적 성역할의 분화<sup>17)</sup>가 계속 유지됨에 따라 저출산의 주요 원인이 되고 있다.

또한 우리 사회는 출산 및 육아를 위한 가족친화적 기업문화가 잘 형성되어 있는가? 우리나라에서 결혼 전 후 1년 이내에 직장을 그만두는 비율이 60.6%이며, 그 주된 이유가 ‘일과 가사의 양립 곤란’(21.5%)이라는 것을 미루어 볼 때 우리 사회는 아직도 출산 및 육아를 위한 가족친화적 기업문화가 제대로 형성되지 못하고 있음을 알 수 있다. 이런 문제가 근본적으로 개선되기 위해서는 취업 여성이 결혼·출산과 취업 중 선택을 강요받지 않도록 직장 일과 자녀 양육 간의 양립을 제고하기 위한 정책이 정착되고, 가정과 직장 모두에서 가족친화적 문화가 형성되어야 한다. 이렇게 되면 많은 젊은이들이 결혼·출산에 대해 긍정적인 가치관을 갖게 되고 초혼 연령이 낮아질 것이며 기혼 여성의 출산도 유의미하게 증가될 것이다.

성역할 태도도 여성이 직업이나 자녀 양육을 병행하는 능력이나 경향성을 결정하는데 중요한 역할을 한다. 한 예로, 성 역할 태도가 평등할수록, 그리고 가정 밖에서 일하는 것에 대해 긍정적인 태도를 갖고 있을수록, 임신이나 출산 후 직장에 복귀할 가능성이 크다(한유미·곽혜경, 2004).

또한 혼전 임신이나 미혼모에 의한 임신의 경우, 이것이 도덕적으로 바람직하다거나 권장할 사항은 아니지만, 일단 임신한 산모와 태아, 그리고 출산한 아이에 대해서는 그/그녀의 생명과 인권이 잘 보호되고, 이들의 양육이 잘 보장될 수 있도록 개인뿐만 아니라 가족 및 국가 사회의 지속적 관심과 배려가 있어야 할 것이다. 혼전 임신이나 미혼모에 의한 출산은 본인이 원해서 이루어진 경우가 있는가 하면, 본인이 원치 않은 상태에서 이루어진 경우도 있다. 후자의 경우, 출산 전후에 아이의 생명과 양육이 제대로 보장되지 못하고 인권이 침해될 가능성이 크다. 출산된 아이의 생명과 양육은 부모에게 일차적 책임과 권리가 있으며, 부모의 능력이나 의지 부족으로 양육이 어려울 경우 국가와 사회가 공동 책임을 져야 할 것이다.

또한 우리 사회에서도 미혼모, 인공임신중절(낙태), 성폭력 등과 같은 사회적 문제

17) 부인의 가사·자녀양육시간은 평일기준 320분(5시간 이상)으로 남편의 69분(약 1시간)보다 약 4시간 더 투입되고 있는 것으로 조사되었다(한국보건사회연구원, 2006).

가 청소년들에게서도 적지 않게 발생하고 있다. 그런데 이러한 청소년 성문제는 저출산 현상의 주요 원인이 되기도 한다. 왜냐하면, 청소년기에 성문제를 경험한 여성은 생식기 질환을 겪을 가능성이 크며, 이는 후에 후천성 불임증의 원인이 되어 출산율 저하를 유도하기 때문이다(이삼식 외, 2006). 따라서 청소년의 건전한 성문화 형성은 지속적인 출산율 증가와 임신소모율 감소를 가져올 것이다.

그렇다면, 최근 우리의 청소년들에게 나타나고 있는 아래의 자녀관과 관련해, 우리는 과연 어떤 입장에서 어떤 내용으로 교육해야 하는가?

- ① 결혼은 원하지만 자녀는 원치 않는다
- ② 자녀는 원하지만 내가 낳지 않은 아이를 입양하는 것은 원치 않는다
- ③ 자녀의 양육도 중요하지만 부모의 생활이 더 중요하다
- ④ 결혼 전 혹은 동거 중에 자녀를 낳을 수 있다
- ⑤ 미혼녀 혹은 동거녀가 낳은 아이도 사회가 돌봐야 한다
- ⑥ 건강하지 않고 장애가 심한 태아를 인공임신중절할 수 있다
- ⑦ 원치 않은 임신으로 생긴 태아를 인공임신중절할 수 있다

#### 4. 양성 평등적 가치관 함양

자녀는 성장 과정에서 부모에게서 많은 것을 보고 배운다. 자신의 가정생활에서 양성 불평등한 문화를 겪었다면, 여성의 경우, 결혼·출산에 대해 아주 부정적인 가치관을 갖기 쉽다. 따라서 가정에서의 양성 평등적 문화를 유지하는 것은 자녀의 양성 평등적 가치관 형성에 유의미한 영향을 끼칠 것이다. 그리고 가정뿐만 아니라, 학교와 직장에서 양성 평등 문화를 조성하는 것은 초, 중등학교 학생들의 가치관 형성에 결정적이다.

출산으로 인한 불이익을 보완하는 제도적 노력과 함께 사회적으로 성평등 문화를 조성하고, 미혼 여성들이 결혼과 출산에 적극적인 태도를 갖도록 정서적 지원을 강화하여야 한다. 그리고 초·중등학교 학생들에게도 가사 노동과 아동 양육이 여성의 전유물이 아니라 가정과 사회의 공동 책임이라는 인식을 강화하는 가치관 정립 방

안을 추진할 필요가 있다.

직장에서의 양성 평등적 가치관의 실천 사례를 한 가지 소개하면 아래와 같다.

“내가 미국 대사관 험프리 장학생으로 2년간 미국 유학을 한 후, 주미 상무관으로 파견되었을 때였다. 에디터를 채용하기 위해 이력서를 검토하면서 나는 이상한 점을 발견했다. 아무리 봐도 응시자의 사진과 성별 표시가 없었다. 처음엔 사진이 없어 좀 답답했으나 두 가지 주요 항목이 빠진 그들의 이력서에는 내가 지금까지 미처 인식하지 못한 깊은 뜻이 담겨 있었다. 바로 사람을 외모와 성별로 판단하지 않겠다는 의지의 표현이었다. 나는 무릎을 탁 쳤다.

‘사소하게 보이는 곳에서도 보이지 않는 차별이 있을 수 있구나. 정말 필요한 인재를 못 보고 지나칠 수도 있겠구나.’

선진국에서의 이런 경험들로 인해 나는 생각의 지평을 넓힐 수 있었다.

그 후 나는 A회사 사장을 맡으면서 나는 또 한 번 놀라운 일을 겪었다. 사장으로 부임했을 즈음 지금까지 A회사에서는 여성 직원이 결혼하면 바로 축탁직으로 신분이 바뀐다는 사실을 알게 되었다. 축탁직이란, 계약직과 비슷한 개념으로 비정규직 노동자를 뜻한다. 단지 결혼했다는 이유로, 능력 있는 사원을 그런 식으로 대우한다는 게 참으로 이해할 수 없었다. 회사 일에 적응도 되었고 한참 정력적으로 일할 수 있는 시기에 중요한 인력들이 이렇게 사장되는 일이 무척이나 안타까웠다.

나는 2000년 10월 A회사 사장에 취임한 후 11월에 축탁제를 공식적으로 폐지했다. 이제 우리 회사에서는 결혼이나 임신 때문에 비정규직으로 내몰리거나 해고되는 일은 없다. 이로 인해 여직원들은 지위에 대한 안정성을 확보하고 회사에 대한 자긍심을 가지고 일할 수 있게 되었다.

A회사는 현재 비정규직을 제외한 전체 직원 중 45%가 여성으로, 다른 회사보다 여성 인력 비율이 높다. 물론 아직까지는 고위직이나 임원급에 여성이 거의 없다. 하지만 나는 늘 사람이 필요하면 여성 적임자를 염두에 둔다. 현재 홍보마케팅 부서나 연구소 등에 여성 인력들이 많이 배치되어 있는데 여성 특유의 섬세함과 창의력을 발휘해 각자의 몫을 푹푹히 잘 해내고 있다.

많은 비정규직 판매 여사원을 고용한 우리 회사로서는 여성 인력을 효율적으로 관리하는 것이 중요한 일 중에 하나다. 우선 판매 여사원들이 많기 때문에 책임자로 여성



차장을 영입했다. 인사와 교육 등에 많은 권한을 주어 여성 리더가 자연스럽게 하부 조직을 통솔하게 만들었다. 그리고 판매 여사원들이 자신의 의견을 표현할 수 있는 창구를 마련해 주었다. 홈페이지에 이른바 ‘수다방’을 만들어 그들의 힘든 점과 건의 사항 등을 자유롭게 올려 놓을 수 있게 했는데 반응이 좋았다.

판매 여사원들의 주인 의식과 성취 의욕을 높이기 위한 방법을 고민하다가 그들에게도 직급을 주어야겠다고 생각했다. 우리 회사의 경우 ‘판매 대리’라는 직급이 있다. 사람이 없으면 충원하고 한달에 한 번씩 사원 교육도 맡기며 여러 가지 중요 업무를 주었는데, 일단 직급이 주어진 사람들은 더 많은 책임감을 가지고 업무에 임할 수 있게 된다. 미국 교포들을 위한 프로모션 행사에 한국 판매 사원들이 파견되어야 할 경우 우수 사원을 뽑아 포상의 형태로 해외 경험의 기회도 주었다. 순하고 안전한 ‘아웃사이더’가 되지 말라.

조직 내의 ‘양성 평등’ 실현은 말처럼 쉬운 일이 아니다. 여전히 여성들의 일은 특정 업무에 집중되어 있다. 유통이나 영업은 전통적으로 남성의 영역으로 취급된다. 대리점 사장이나 자영업자들처럼 업무상 상대해야 할 사람들 역시 거의 남자다. 영업소에 여성을 보내고 싶어도 남성 문화가 지배적인 ‘터프’한 곳으로 자원해서 가고자 하는 여성들이 없었다. 유통 쪽 바이어의 경우, 여성들이 늘어나는 추세라서 한 명을 넣어 봤는데 적응하지 못하고 결국 사라지는 것을 보았다. 여성 개인의 능력만 가지고는 적응하기 힘든 것이 현재 한국의 상황이다. 최소한 몇 명의 여성들이 팀을 이루어 일을 할 수 있는 환경이 조성되기까지는 여전히 많은 시간이 필요하다고 생각한다.

우리나라 직장은 여자들을 주요 의사결정 과정에서 제외시키고 ‘마이너리티’로서 적당하게 배려해 주는 선에서 끝나는 회사와 적극적으로 여성 인력을 활용하려는 회사 두 가지 부류로 나눌 수 있다. 물론 나는 후자 쪽이다. 하지만 여성이기 때문에 무조건 선택할 수는 없다. 기업 CEO로서 인재를 등용하는 원칙은 그 분야에서 탁월한 능력을 발휘할 사람을 찾아야 한다는 것이다.

물론 여성이 남성과 평등하게 일할 수 있는 문화가 정착되기 위해 아직도 헤쳐나가야 할 난관들이 많다. 가장 대표적인 문제가 출산과 육아다. 나는 개인적으로 여성들이 일터로 나오면 나올수록 남성들이 짊어져야 할 부담도 줄고 결과적으로는 남성의 경쟁력은 물론 우리 사회의 경쟁력도 높아진다고 생각한다. 이를 위해서는 정부에서 육아 문제에 전면적으로 나서야 한다. 초등학교에 유치원을 의무화하여 사설 유치원에 의존

하는 상황을 개선하고 아파트 단지 내 보육 시설을 의무화하여 일하는 엄마들의 부담을 덜어 주어야 한다. 사실 잘 들여다보면 모든 문제를 ‘원샷’으로 해결할 수 있는 ‘키’가 바로 ‘육아’에 있다.

소문난 축구광인 나는 환갑이 다 된 나이지만 지금도 직원들과 함께 공차는 일을 즐긴다. 축구의 매력은 개인기보다는 하나의 목표를 향해 일사불란하게 움직이는 협력 플레이에 있다. 경영도 축구와 같다. 남성과 여성이 함께 기업의 이익이라는 하나의 목표를 향해 움직이려면 각자의 장점을 십분 발휘하면서도 함께 가야 한다. 남녀간 파트너십의 성공적인 조율은 기업이라는 배가 순항하기 위해 꼭 필요한 조건이다.

또한 이제 로컬 기업으로는 생존하기 어려운 시대다. 국제적으로 어필하여 세계인의 입을 상대로 도전해야 한다. 이런 무한 경쟁 시대에 새로운 신화를 만들려면 사명감이 나 집념 없이는 작은 것도 이룰 수가 없다. 이것은 성별에 상관없이 모두에게 적용된다.

- 박인구, 現 (주)동원F&B 대표이사 -

만약, 우리의 청소년들에게서 아래와 같은 양성관이 나타난다면, 우리는 과연 어떤 입장에서 어떤 내용으로 교육해야 하는가?

- ① 임신 및 출산을 이유로 직장 여성을 해고시키는 것은 정당하다
- ② 자녀 양육 및 가사는 여성의 주된 역할과 책임이다
- ③ 가사 및 육아는 남편뿐 아니라 모든 가족이 함께 공유해야 한다

#### IV. 교과서에의 반영과 향후 과제

교육인적자원부와 보건복지부의 적극적 관심과 지원 하에, 2006년도에는 각 교과에서 저출산·고령화 사회 대비 교육을 반영하기 위해 초, 중등학교 교과서 수정·보완 작업을 실시하였다.<sup>18)</sup> 그 중 도덕과의 사례를 간략히 소개하면 다음과 같다.

18) 교육인적자원부는 초·중등학교용 교과서 보완 지도자료(다문화이해교육/저출산·고령화대비, 2006.10) 이 외에도 실과, 기술·가정과, 도덕과, 사회과 등 관련 교과에서 각 교과의 특성을 고려해 저출산·고령화대비 교육 내용을 수정·보완하는 기초 작업을 실시하였다.

첫째, 한 자녀 가정 추세를 막기 위해 두 자녀 이상의 가정, 대가족 등을 담은 삽화를 적절히 포함시키려고 하였다.

둘째, 가정에서의 자녀 양육이나 교육에 아버지와 조부모도 적극 참여하는 모습을 담으려고 하였다. 즉, 여성들의 자녀양육 및 교육부담이 출산기피의 원인이 되고 있는 현실에서 대가족 제도에서의 손자녀 양육 사례를 내용으로 다룰 필요가 있고, 가정에서의 양성평등, 아버지의 양육 참여, 아버지 학교, 아버지와와의 데이트 이후에 자녀들이 쓴 편지 등 교육과정에서 나온 관련 자료들 실음으로써 부모, 특히 아버지의 자녀 양육 및 교육에서의 역할과 책임에 대한 인식을 강화할 필요가 있다고 보여진다.

셋째, 임신부에게 자리를 양보하는 등 태아의 생명과 건강을 소중히 하는 사람들의 배려를 표현하려고 했다. 그 외에도, 아동, 노인, 혼혈아, 장애인 등의 생명 존중을 다루려고 했다. 특히, 우리 사회에 아직도 남아있는 남아선호사상에 의한 인공중절 수술과 더불어 장애 편견으로 인한 치료 가능한 장애 태아의 불법적 인공중절 수술 문제 등으로 태아의 생명권이 침해되는 문제를 다룰 필요가 있다.

넷째, 외국인과 혼인하는 모습을 비롯해, 혼혈아가 포함된 가족의 모습과 혼혈아가 포함된 행복한 모습의 학교생활도 포함시키려고 했다. 그리고 외국인과의 결혼, 임신, 출산이 증가하고 있는 현실을 고려하여 혼혈아, 외국인, 국내·외 입양아에 대해 개방적이고 배려하는 태도를 다루려고 했다.

다섯째, 개별 가정에서의 출산 기피 현상이 사회와 국가에 미치는 부정적인 영향을 다루려고 했다. 즉, 경제 안보를 위협하는 요인으로서 새로이 등장한 저출산 현상과 그로 인한 결과인 인구감소, 소비감소, 생산 가능 인구의 사회적 부담비용 증가, 경제성장의 정체 가능성 등의 문제점들에 대한 인식을 형성하는 내용을 다루었다.

그리고 ‘새교육과정’에서 저출산·대비 교육 내용을 반영하기 위한 방안도 이미 연구하였고, 이제는 ‘새교육과정’에 따른 교과용 도서 개발 시 저출산·고령화 대비 교육 내용을 유의미하게 적극 반영하는 일이 남아있다.

각 교과에서 부분적으로 저출산·고령화 대비 교육 내용을 다루는 것은 한계가 있다. 각 교과의 특성을 전제로 일부 저출산·고령화 대비 교육 내용을 반영하는 것이

기 때문에 체계적이고 종합적인 접근이 어렵기 때문이다. 따라서 보건복지부에서는 이런 문제를 해결하기 위해 초등학교, 중학교 재량활동 시간에 활용할 수 있는 저출산·고령화 대비 인구 교과서를 인정교과서로 개발하려고 준비 중이다.

이미 저출산 현상이 심각해진 상황에서 다소 때늦은 감이 없는 것은 아니나, 지금이라도 이렇게 범정부적으로 관심을 갖고 적극 대처하고자 노력하는 것은 매우 뜻깊은 일로 보인다. 이젠 정부와 학계, 그리고 일반 시민과 청소년 등이 다 함께 저출산 문제의 심각성을 이해하고, 올바른 가족관과 결혼관, 자녀관, 양성평등의식과 생명존중의식 등의 형성을 위해 적극 동참해야 할 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 관계부처합동, 『제1차 저출산·고령화사회기본계획(안) 2006-2010』, 2006.
- 권용은·김의철, 「자녀 가치와 출산율」, 『아동교육』, 13(1), 2004.
- 김경신, 「가족가치관의 세대별 비교연구: 노년, 중년, 초·중등학생 세대를 중심으로」, 『대한가정학회지』, 36(10), 1998.
- 나은영·차재호, 「1970년대와 1990년대 간 한국인의 가치관 변화 및 세대차 증감」, 『한국심리학회지: 사회와 성격』, 13(2), 1999.
- 윤인경 외, 『저출산·고령화사회 대비 학교교육 프로그램 개발 연구(기술·가정)』, 한국교원대학교, 2006.
- 윤희원, 「다문화사회로 거듭나기」, 『중등학교용 교과서 보완 지도자료(다문화이해 교육/저출산·고령화 대비)』, 교육인적자원부, 2006.
- 이삼식 외, 『미래세대의 결혼·출산 친화적 가치관 정립을 위한 종합 연구』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 정원식, 『정의의 도덕』, 배영사, 1969.
- 조소연·오윤자, 「부모의 가족가치관 및 관련 변수가 미혼 성인 자녀의 가족 가치관에 미치는 영향」, 『대한가정학회지』, 39(12), 2001.
- 조영달 외, 「한국 사회의 다양화와 다문화 교육」, 『초등학교용 교과서 보완 지도자료(다문화이해 교육/저출산·고령화 대비)』, 교육인적자원부, 2006.
- 진교훈, 『현대사회윤리 연구』, 울력, 2003.
- 차우규 외, 『도덕교육학신론』, 문음사, 2003.
- 차우규 외, 『저출산·고령화사회 대비 학교교육 프로그램 개발 연구(도덕)』, 한국교원대, 2006.

한유미·곽혜경, 『현대 한국사회의 출산율 저하와 여성 사회 참여』, 『한국생활과학  
학회지』, 13(1), 2004.

Araboglou, A., “The Challenge of Multicultural Education: Prospects for Our Schools”,  
*Critical Issues in Teaching Social Studies*, Edited by B. G Massialas & R. F.  
Allen, Wadsworth Pub. Co., 1996.

Kurtines, W. et al., *Moral Development: an introduction*, Boston: Allyn and Bacon, 1995.

Noddings, N., *Philosophy of Education*, Colorado: Westview Press, 1998.

Rabin, L., “The Generation of Gap: wearing it well”, *The Time*, 1965. 07. 29.

## [회의록] 의견 및 토론

### ○ 인구교육에 대한 체계적 이해와 접근

- 2006년에 보건복지부에서 시범적으로 학교인구교육 활성화를 위해 교사대상 자율연수 및 토론회 개최, 고등학생 대상 논술공모 사업 등을 실시한 바 있음. 이런 사업을 추진하는 과정에서, 일선 교사들의 인구교육에 대한 이해가 상당히 부족한 것으로 나타났음. 물론 공무원들의 경우도 마찬가지로 볼 수 있겠지만, 저출산·고령화에 대해 체계적으로 이해를 하고 가르칠 수 있는 교사이 얼마나 많을까 하는 고민을 하게 됨.
- 초등학교 사회과목에 인구관련 내용이 있음. 그 하나를 예로 들면, 인구분포와 지리가 밀접한 연관이 있어 해안가나 평야지역에 인구가 많다는 정도의 내용이 있었는데, 이런 부분들에 있어서 직접적으로 지리과가 연관이 있지만 그 외에도 도덕, 가정, 사회 등 모든 분야에 인구문제가 분산되어 있음. 따라서 교육을 시키는 교사들이 교육을 받는 학생들에게 전체를 이해하고 접근해 줘야하지 않을까 하는 생각함.

### ○ 통합적·학제적 접근

- 발표에서 학제적 접근, 통합적 접근과 관련한 내용을 많이 언급하고 있는데, 정책추진 주체나 인구교육에 관심을 가진 전문가들에 있어서도 학제적 접근이 필요함. 정책추진기관 측면에서는 교육부, 여성가족부, 보건복지부가 모두 관련이 있고, 학문 분야도 여러 분야가 관련되어 있음. 따라서 공급자 입장에서도 학제적, 통합적으로 접근하고 상호간 협조와 노력이 매우 중요할 것으로 생각됨. 저출산 대응 학교 인구교육의 추진이 초기인 점을 고려할 때, 조기에 활성화시키

기 위해서는 정부기관 및 연구기관, 전문가 등의 적극적 관심과 협조가 무엇보다 중요하다고 생각함.

- 교육이나 교재내용도 인구구조의 변동과 관련하여 장기적이고 거시적 관점에서의 방향 모색, 초·중등학생에게 초점을 맞춘 가치관 정립, 통합적·학제적 접근, 특수성과 보편성의 조화, 개인과 공동체 가치의 조화 등 많은 논의와 협의를 거쳐 이루어져야 함. 따라서, 복지부에서는 금년에 학생 눈높이에 맞춘 참고 교재 개발, 교사용 학습지도서 개발, 학교 인구교육 교사 양성을 위한 저출산·고령사회 대비 특수분야 직무연수 프로그램 개발·보급과 교사들이 가급적 많이 인구문제에 대해 접할 수 있는 토론회·교육 등의 기회가 확대되도록 노력하고 있음. 또한, 지역별 인구교육 교과연구회 구성·활동을 지원할 계획이며, 학교 인구교육 관련 내용이 활발히 논의될 수 있도록 세미나 및 토론회 개최와 함께 학생들의 관심도 제고를 위한 논술공모대회도 개최할 계획임.

#### ○ 인구교과서를 통한 교과적 접근

- 현재 인구교육은 여러 교과에서 단원별로 이루어지고 있음. 즉, 인구교육에 있어서는 단원접근법을 사용한다고 할 수 있는데, 이는 인구교육이 여러 교과에 분산되어 실시되고 있음을 의미하며, 따라서 체계적이고 종합적인 접근이 어렵다는 것을 의미함. 범교과적으로 주도하는 것이 필요할 수 있겠고 학제적인 접근도 필요하겠지만, 그리고 보건복지부에서 인정도서를 만들고 있다고도 언급하였지만, 인구교과서를 통한 체계적인 지도가 필요하지 않은가, 즉 교과적 접근을 하는 것이 어떻겠는가 하는 생각을 함.
- 저출산·고령사회의 시급성에 따라 인구교과를 설치해야 한다는 의견과 관련하여, 분과적인 교과특성 때문에 문제가 있다고 생각함. 이러한 접근은 통합적 접근을 함에 장애가 됨은 물론 위험한 접근이라고 생각됨. 각 분야별로 인구교육, 문화예술포육 등 요구가 너무 많은 상태이며, 새로운 교육을 요구하는 쪽에서는 그것만을 위해 처음부터 끝까지 무언가를 만들어서 하기를 원하는데 교육 시스템을 감안한 접근이 필요할 것으로 보임.



- 고등학교 및 대학에서의 인구교육 역시 매우 중요하다고 생각함. 이들을 대상으로 하는 교육은 가치관의 확립이라는 차원에서는 효과가 덜 할 수 있으나, 대학생들은 연령적으로 결혼관이나 출산관, 부부관 등에 더욱 가까이 있는 사람들임. 그래서 결혼과 출산에 보다 더 가까운 연령에 해당하는 대학생들에게 인구현상에 대한 올바른 이해를 돕고 결혼과 출산에 대한 가치관 정립 및 인식전환을 도울 수 있는 인구관련 교양 및 전공강좌의 공동개발 및 개설을 통하여 운영할 필요가 있으며 인터넷 강의도 한 방안이 될 수 있을 것임.

#### ○ 교육내용과 방향

- 학교 인구교육에 무엇을 담아낼 것인가 하는 것도 합의가 되어야 하며, 또한 어떻게 시행할 것인가 하는 것도 많은 논의가 이루어져야 하는 부분으로 굉장히 어려운 부분임.
- 미래 세대들이 본격적으로 경제활동을 하는 시기는 더욱 심화된 저출산·고령화의 영향을 받을 것으로 예상되므로 장래 진로선택, 장래 경제활동 등에도 도움이 될 수 있도록 경제적인 측면의 교육도 필요할 것으로 생각됨. 이런 부분에 대한 것들이 교육이 되고, 공급자 입장에서나 수요자 입장에서 준비가 있어야 할 것 같음.
- 인구문제와 관련되는 부분이 결혼, 가족형태, 가족형태 중에서 다문화, 새터민 등 범위가 너무 광범위함. 범위를 어느정도까지로 한정하고, 어떻게 해 나가야 할 것인가 하는 것이 앞으로의 과제가 아닌가 하는 생각이 듦.
- 새교육과정에서 언급된 인구관련 내용을 살펴보면, 초등학교 4학년 사회과목에 성역할, 양성평등, 인구구성, 고령사회, 저출산 문제, 노인문제, 문화의 다양성, 소수자의 권리 등 여러 가지 인구관련된 문제를 포괄적으로 다루고, 초등학교 6학년 사회에서는 인구분포를 다루며, 이어 중학교에서는 지리영역에서 인구 분포, 인구 성장, 인구 이동, 성비 불균형, 인구 문제, 인구 노령화를 다루고 있음. 고등학교 사회문화 과목만 보면 ‘현대사회와 사회변동’ 영역에서 인구 구조, 인구 변천 과정, 산업화, 도시화의 내용과 더불어 제시되고 있음. 초등학교 4학년에서는

인구와 관련된 여러 가지 내용을 다루고 있는데 반해, 학교급이 올라갈수록 오히려 주제가 줄어들어 가는 것이 아닌가 하는 느낌을 받고 있음.

- 인구교육의 Scope와 Sequence의 선정, 즉, 인구교육의 내용선정(scope)과 내용배열(sequence)을 어떻게 할 것인지 하는 것에 대한 전문가들의 깊이 있는 논의와 합의가 이루어져야 하고, 물론 그 전에 인구교육의 목표 등이 선행되어야 할 것임. 인구교육은 본질적으로 가치교육이라 볼 수 있고, 가치라는 것 자체가 개인마다 다른 것이 특징인데, 사회적 합의를 도출하지 않으면 안 되는 딜레마에 있는 것임. 이 때문에 인구교육을 어떻게 해야 하는가 하는 답을 찾기가 상당히 어려우며, 방법적인 차원에서 딜레마 학습이라든지, 가치 갈등모형이라든지, 토론학습 등을 통해서 학생들이 나름의 가치관을 형성하도록 하는 정도의 방법 외에는 한계가 많음. 가치교육이기 때문에 인구교육이 매우 어렵고, 교사의 능력 부분이 아니라 교사가 가지고 있는 인구 가치관 자체가 문제인 부분이 많기 때문에 학교에서 어려움을 겪고 있는 것이라는 생각이 듦.

#### ○ 인구교육 방향

- 인구교육 방향을 어떻게 설정할 것인가 하는 것에 대해 소극적 접근(Negative적 접근)과 적극적 접근(Positive적 접근)으로 나누어 접근할 수 있음. 소극적 접근에서는 요즘 교육부에서 말하고 있는 3불정책과 마찬가지로 인구교육을 할 때 피해야 할 3가지 요소를, 적극적 접근에서는 인구교육을 위해 요구되는 필요조건을 얘기할 수 있음.
- 피해야 할 소극적 접근의 하나는 출산장려교육으로서, 이는 피해야 함. 저출산·고령화 현상이 향후 우리 사회에 미치는 영향과 결과에 대한 문제의식을 일깨우는 것은 바람직하나, 저출산 문제를 해결하기 위하여 출산장려정책을 적극적으로 권장하는 교육은 회피되어야 함. 즉, 출산장려 정부 정책은 있을 수 있지만 그것을 교육에 가져와서 아이를 많이 낳아야 한다는 식의 또다른 하나의 가치관을 주입하는 교육은 피해야 할 것임. 교육은 학문적 요구, 사회적 요구, 학습자 요구

를 반영하는 활동이기에 사회적 요구를 무시할 수는 없음. 그렇다고 해서, 인구교육이 현재의 당면문제를 해결하기 위해 어느 한 입장을 선택(출산장려)하여 이루어지는 것은 바람직하지 않음. 왜냐하면, 본질적으로 인구교육은 장기간에 걸쳐 이루어지는 가치교육의 성격을 갖기 때문이며, 더욱이 학생들은 현재 출산을 담당하게 될 당사자가 아니며, 출산하기까지는 어느 정도 시차가 존재하며 미래의 상황이 어떻게 변화할지 알 수 없기 때문임. 따라서 하나의 입장을 선택하여 교육하기 보다는 균형있는 관점을 제공함으로써, 바람직한 인구관을 형성하여 자신의 삶을 풍요롭게 할 수 있도록 하는 것이 중요함.

둘째, 획일적 교육은 피해야 함. 기존에 연구된 전국적 통계자료를 보면 초중고 학생들의 결혼관, 자녀관이 부정적으로 보고된 예가 많음. 그러나 실제 고3 교실에 단순한 의식조사를 해보면 그렇게 부정적이지 않다는 생각이 듦. 엄밀한 연구의 결과가 아니기 때문에 단순비교할 수는 없지만, 왜 그런 현상이 발생하는 것일까를 생각해보면 학생들의 인구관에 지역적 편차가 클 수 있다는 개연성을 발견할 수 있음. 만약, 이것이 사실이라면 인구교육을 할 때, 여러 변수를 고려해야 함을 시사한다고 할 수 있음. 예를 들어 혼혈아가 많은 지역의 학생들은 결혼, 가족 등에 대해 다른 가치관을 가지고 있을 수 있기 때문임. 따라서 지역·계층적 차이나 개인적 차이를 고려한 교육이 이루어져야 할 것임. 또한 학습자의 계층적 배경이나 성향, 수준 등을 고려하여 인구내용을 재구성하거나 딜레마 학습, 토론 수업과 같은 학습방법의 선택이 이루어져야 함.

셋째, 학교교육 만능주의 시각을 경계해야 함. 학교에서 이루어지는 인구교육은 가치관의 형성기에 있는 청소년을 대상으로 한다는 점에서 매우 중요한 것은 사실이나, 가치관 형성에 영향을 미치는 것은 학교교육이 전부가 아님. 인구교육이 본질적으로 가치교육인 점을 감안할 때, 가치관 형성에 영향을 미치는 가정교육이나 사회교육 등과 연계해서 이루어져야 학교교육의 효과가 극대화 될 수 있음. 또한, 생애주기에 따른 적절한 대응교육이나 제도적 지원이 이루어져야 함. 왜냐하면 학교교육을 통해 형성된 긍정적 인구관이 결혼이나 출산에 직면한 당사자가 되었을 때, 부정적인 현실적 장벽에 부딪히게 되면 가치관에 혼란이 오거나

변화될 가능성이 많음. 즉, 결혼과 출산을 기피하거나 회피하는 방향으로 가치관이 변할 가능성은 더욱 크다고 생각됨. 따라서 학교교육도 중요하지만, 청소년기에 추상적으로 형성된 긍정적 인구관이 지속내지는 유지될 수 있을 정도의 대책이 생애주기에 맞게 제공되어야 함.

- 적극적인 관점으로는 첫째, 교사가 변해야 함. 모든 학교교육은 교실에서 시작해서 교실에서 완성됨. 교사의 인구관이 어떠한가? 교사가 얼마나 의미있게 인구문제에 관심을 갖고 있는가? 교사의 마인드(mind)가 인구교육의 성패를 좌우한다고 해도 과언이 아님. 그것은 행정적 관리나 제재의 대상이 아니라 교사들이 정확한 현실인식을 통해 자발적으로 동기부여를 할 수 있도록 할 수 있는 대책이 필요함을 의미함.
- 둘째, 사회가 변해야 함. 학교교육은 사회내에서의 생활과 연계되고 강화되거나 약화됨. 당면과제를 해결하기 위해 정부의 정책을 홍보하거나 언론을 통한 담론의 형성 등 사회적 분위기가 무르익게 되면, 학교교육에서 자연스럽게 인구문제에 관심을 갖고 접근할 수 있으며, 가정에서도 대화의 주제가 될 수 있고, 청소년들이 의식적이든 무의식적이든 인구관 형성에 동기유발이 될 수 있음. 이와 같은 사회풍토의 조성은 매우 중요한데, 교육내용과 사회문화간 괴리현상이 발생할 경우 가치관의 혼란을 초래하게 됨. 따라서 이러한 괴리현상을 예방 또는 극복할 수 있도록 사회문화를 주도하는 주체들의 변화노력이 필요함. 예를 들면, 교과서에서는 다양한 가족유형으로 제시하고 있는 동거가족을 언론에서는 부정적으로 고발하는 듯한 프로그램이 방송된다면 가치관의 혼란이 올 수 있으므로 사회적 합의속에서 혼란을 방지하기 위한 노력이 필요함. 그리고 결혼과 출산에 대해 윤리적 잣대로 재단하기 보다는 동거, 미혼모, 입양, 혼혈 문제 등 현실을 반영한 사회적 인식의 전환이 함께 이루어질 때 교육현장에서도 수월하게 다룰 수 있을 것임.
- 마지막으로 인구교육은 평생교육의 차원에서 접근되어야 함. 인구교육은 삶의 질을 향상시키기 위한 교육이며 인간으로 살아가기 위해 알아야 하는 것들을 가르치는 교육이라고 생각함. 따라서 인구교육은 개인의 생애를 통해 각각의 시기에 적절한 교육과 사회적 지원을 통해 행복한 삶을 영위할 수 있도록 하는데 초점을 두고 이루어져야 함.

## ○ 포괄적 교육내용과 교과목별 내용적 균형

- 교과과정상의 형식적 측면에서 볼 때, 첫 번째, 중학교 교과과정에도 고등학교의 기술·가정에 준하는 내용이 포괄되어 다루어질 필요가 있음. 중학교에 비해 고등학교 교과서의 내용이 성평등한 가족문화·고용문화에 근접하게 분석되는 것은 고등학교의 기술·가정 교과내용이 포괄되어 있기 때문임. 도덕과 사회과목에서 특히 전통에 관한 논의를 하는 경우에는 ‘가족문화’, ‘고용문화’에 관해 전통적인 방식을 이상으로 제시하여 현대의 특성을 하나의 일탈이나 부정적인 것으로 조망하는 측면이 상당수를 차지하고 있음.
- 교과서의 과목별 균형이 이루어질 필요가 있음. 같은 내용이 도덕교과서에서 다루어지는 경우와 기술·가정에서 다루어지는 경우 접근방식과 문제의 구성, 더 나아가 대안을 제시하는 내용에서 편차가 커서 학습하는 청소년들의 입장에서 일관성을 견지하기 어려울 수 있음. 또한 가족문화·고용문화의 내용이 기술·가정과 같은 ‘가정’을 초점으로 하는 교과목에만 편중되는 것도 한계로 지적되어야 할 것임. 현재 사회에서 요청되는 일과 가정의 양립은 가정을 사회와 구분된 하나의 범주로 상정하는 것을 넘어서는 것도 포괄하기 때문임. 기술·가정의 교과목이 통합되었지만, 내용면에서 기술과 가정이 유기적으로 조화를 이루고 있지 않고, 가족문화와 관련된 내용은 ‘가정’ 과정에 국한되어 있음. 기술과 가정을, 가정을 기술과 연결시키는 유기적인 시각으로 가정, 가족문화가 사회문화와 연계된다는 재구성이 필요하다 하겠음.

## ○ 교과서 수정 및 교과 개편 과정

- 교과서는 1년에 한번 인쇄함. 매년 교과서를 새로 인쇄하기 때문에 과거 2001년, 2002년판 교과서는 현장에서는 사용되지 않고 있고, 2007년 판이 현재 학교에서 사용되고 있음. 2007년판 교과서의 수정보완내용은 2008년판에 반영하고, 수정보완사항은 인터넷 포털 사이트를 통하여 틀린 내용을 즉시 게시하여 오류를 바로 잡고 있음. 이 포털 사이트가 2005년에 시범운영되기 시작해서 비로소 운영되고

있고 회원으로 가입한 일선교사에게 그 내용을 전자메일로 발송하고 있음. 그래서 지적했던 많은 내용들은 2006년 교육부 정책연구를 통해서 틀린 내용들에 대해서 검토를 하고, 수정을 했음.

- 저출산·고령사회 내용 및 범위와 관련하여, 한국보건사회연구원과 보건복지부에서 이루어진 사회변화 등에 대한 연구를 초·중등학교 교과서에 반영하려면 초·중등 교육 전문가가 다시 검토하고 반영하는 단계를 거쳐야 함. 왜냐하면 학교 급별로 학생들의 발달수준을 고려하여 적절한 교육방법이나 내용을 선택해야 하기 때문임. 그리고 통합적인 접근이 필요하다는 많은 지적이 있지만, 현재 우리나라의 교육은 교과구분에 의한 교육이 되고 있으며, 따라서 교과가 가지고 있는 특성과 내용, 목적에 맞게 적절하게 담으려는 노력이 현실적으로 중요한 것인데, 많은 연구내용들이 이러한 부분과 연결이 되지 않고 있는 것으로 보임.
  - 교육부에서 2007년 2월에 새로운 교육과정을 개정했는데, 7차 교육과정이 1997년에 개정을 한 것이므로 10년만에 개정이 이루어졌음. 그러나 이는 빠르게 변화하는 시대에 맞지 않는 시스템인 탓에, 필요한 경우 개정하는 수시 개정 체제로 변경하였음. 교육과정을 개정하기 위해서는 현 교육과정에 대한 평가 1년, 새로운 교육과정개발 1년, 개발된 교육과정의 적절성 평가 1년 등 3년이 걸림. 3년의 준비과정을 통해서 새 교육과정을 만들었고, 그 과정에서 각 교과별 교수, 교사, 학생들의 많은 의견을 반영하였음.
  - 개정된 교육과정에 따라 교과서를 집필하여 2009년부터 초등학교 1, 2학년에 적용하고 2012년까지 고3까지 적용하게 됨. 교과서를 집필하는데는 2년이 걸리며, 따라서 교과서를 집필하는 선생님들에 대해 이런 관심과 인식을 제고시킬 수 있는 노력들을 교육부가 나서서 해야하므로, 지원과 지도를 바람.
- 또, 생애주기별 교육이나 결혼·가족 가치 등에 대한 교육은 교과로서는 가정과가 있어서 새로 고시된 교육과정 내용을 보면 초등학교 5학년에 ‘나의 성장과 가족’, 6학년에 ‘일과 진로’, 중학교 1학년에 ‘청소년의 이해’, ‘가족의 이해’, ‘변화하는 가족’, ‘생애설계와 진로탐색’, ‘미래의 가족생활’, ‘가족생활과 복지’ 등 새로운 단원이 많이 들어갔음. 그동안의 연구를 참고해서 교육부가 자체 전문가들

에게 수준과 범위를 정해서 들어간 새로운 영역임. 이런 것들이 당장에는 눈에 나타나지 않습니다만, 교육부가 이런 노력들을 하고 있다는 것을 적극 지켜봐 주시고 지원해주기 바람.

- 발표와 토론 과정에 교사들의 인식이 부족하다는 의견이 많았는데, 관련 교과와 교사들은 굉장한 관심을 가지고 있으며, 특히, 사회나 가정 교과와 교사들은 저출산·고령화사회에서 어떤 역할을 해야하는지 문제의식을 가지고 적극적으로 임하고 있는 상태이며, 시대변화에 따라 인식부족부분은 향후 더욱더 개선될 것이라고 생각함. 교육부도 교육과정을 새로 개정을 했기 때문에 전국의 교사, 교장, 교감, 장학사들을 대상으로 집중적으로 연수할 계획임. 교육과정이 각 학년별로 안정적으로 정착될 때까지 지속적으로 교육·연수를 실시할 것임. 저출산·고령화에 대한 문제인식이라든지 준비하는 시간이 짧았음에도 불구하고 이렇게 수준이 높아진 것처럼 교육부, 복지부, 연구원의 노력이 가치관 및 인식변화를 할 수 있는데 선도적인 역할을 할 것으로 생각함.
- 보건복지부에서 인정교과서를 만들 예정이라고 하는데 우려가 되는 부분이 있음. 현재 시스템에서 교과서는 교과용도서규정(대통령령)에 국정도서, 검정도서, 인정도서가 있음. 인정도서는 교육부 장관이 저작권을 가지고 있는 국정도서와 검정을 통해서 통과시키는 검정도서가 없는 경우, 즉, 없는 교과에 대해 인정도서를 하는 것이고 인정권한은 시도 교육감이 가지고 있는 것임. 따라서 보건복지부가 시도 교육감의 인정을 받는 것 자체가 조금 맞지 않는 것 같고, 교과서 자체는 교육부가 인정하는 것이기 때문에 시스템상 적절하지 않음. 따라서 용어를 선택할 때 많은 고민이 필요할 것 같으며, 교과관련 업무를 하는 교육부와의 충분한 협의가 이루어져야 할 것으로 생각됨.

#### ○ 관계자 교육과 협력체계 구축

- 학교인구교육은 학생들만을 대상으로 하는 것이 아님. 학생, 교사, 학교를 운영하는 교장, 교감, 장학사, 교육감, 지역사회 학부모 등이 모두 유기적으로 협력할

때 인구교육이 효과적인 성과를 나타낼 수 있을 것으로 생각함.

- 전국의 16개 시도에 교육청이 있고 관할 교육청에 교육감이 있음. 앞으로 학교 인구교육을 어떻게 할 것인가, 내용을 무엇을 담을 것인가도 중요하지만, 교육청의 교육감 및 각 관할 교육청 교육청장들에게 초저출산 현상의 심각성과 학교인구교육의 중요성 및 필요성에 대해 오리엔테이션을 시키는 것이 정말 중요하다고 생각함. 아무리 좋은 내용을 아무리 좋은 방법으로 해놓았다고 하더라도, 일선에서 그것을 운영하고 권한을 가지고 계신 분들이 그것에 대해 오리엔테이션 되어 있지 않으면 그 교육은 잘 이루어지지 않음.
- 교육청의 장학사, 학교의 교장, 교감, 교사들에게 인구교육 연수교육 프로그램이 필요하다고 생각함. 이러한 과정을 통하여 관할 기관장의 적극적인 협조와 충분한 이해를 이끌어 낼 수 있다면 보다 효율적으로 일선 학교에서 학교인구교육을 실시할 수 있을 것임. 그래서 학교인구교육을 실시하기 이전에 그것을 실시하기 위한 현장에 계신 분, 즉 교육청의 장학관과 장학사 그리고 일선 학교의 교장 및 교감 선생님을 대상으로 하는 학교인구교육 연수 프로그램을 개발하여 문제의 심각성, 중요성, 필요성에 대해 교육할 필요가 있다고 생각함.
- 교육체계가 교과 중심으로 나누어져 있고 통합에 대한 논의도 있지만, 학교 인구교육을 제대로 실시하기 위해서는 그것을 책임지고 전담할 분야는 정해져야 한다고 생각함. 그런 맥락에서 그것을 담당하고 있는 교사들에 대한 연수프로그램이 이루어져야 할 것임. 일선 학교에서 학교인구교육을 담당할 교사들을 대상으로 일정기간 정기적으로 학교인구교육 워크숍을 개최하며, 각 지역교육청에서 방학을 이용하여 일반 교사들을 대상으로 실시하는 교사연수프로그램에 인구전문가를 초빙하여 인구교육을 실시하는 방안도 있음.
- 학교에는 운영위원회가 있고 학부모회가 있으며, 이들은 일년에 2번은 정례적 회의를 하는데, 이런 모임도 잘 활용할 수 있는 계기가 될 수 있다고 생각함. 학부모회 및 학교운영위원회 등과 같은 학부모들을 대상으로 하는 행사를 통하여 청소년들의 결혼 및 자녀관을 정립하는데 매우 중요한 역할을 담당하는 학부모 대상의 인구교육을 실시함으로써 청소년들의 결혼 및 자녀관을 정립하는데 기여하도록 해야 함.



- 각 지역별로, 시도 교육청을 중심으로 지역사회의 인구전문가를 포함하는 학교인구교육자문위원회를 구성하여 학교인구교육이 원활하고 효율적으로 이루어지도록 하는 방법도 제안함. 또한 각 지역마다 인구관련 전문교육을 담당할 수 있는 인구전문가풀을 만들어 활용할 필요가 있음. 그리고 학교인구교육을 실시하는데 필요한 교재 개발이 하루 속히 이루어져야 함. 학교인구교육에 관한 이론 및 강의교재개발 그리고 효율적인 인구교육을 위한 방법 등을 연구하고 논의하기 위한 가칭 “학교인구교육학회”를 결성하는 것도 고려할 필요가 있음.

○ 사회문화 조성

- 인구교육은 학교를 대상으로 해서만은 효과가 제한적임. 학교인구교육의 필요성 및 중요성에 대한 사회적 공감대를 형성하기 위하여 마스크를 적극 활용할 필요가 있으며 정기적으로 학교인구교육 관련 세미나 및 토론회를 개최하는 방법이 있을 것임. 이를 통해 분위기를 조성하고 사람들의 인식 전환이 함께 가야할 것임.

○ 가치관의 개념과 형성, 변화

- 교육은 기본적으로 가치 지향적으로서 모든 교육내용 및 교육활동에는 가치 교육이 내재되어 있다고 할 수 있음. 가치란 개념 정의를 하는 사람에 따라 조금씩 의미가 다르긴 하나 사람들의 개인적 또는 사회적 삶에서 옳거나 소중한다고 믿는 신념으로서, 사회 구성원들에게 기존 의식의 전환이나 발상의 전환 등 올바르게도 새로운 가치관을 형성하게 하는 등 삶의 방향을 이끌어가는 기준이라고 할 수 있음. 또한 청소년 시기는 자신의 정체성 형성뿐만 아니라 삶의 가치관 정립에 많은 영향을 받는 시기이며, 미래 자신의 직업과 삶의 방향을 설정하는 준비 시기임. 이 시기에 형성된 가족 친화적인 가치관과 생명에 대한 존중 사상은 가족과의 올바른 관계를 형성하여 자신의 미래 삶에 도움이 되도록 설계해 보는 것에 기초가 됨. 이러한 점에서 청소년들의 가치관 정립의 중요성, 초·중 등 교육, 특히, 인구교육을 통한 가치관의 변화가 이루어져야 함.

## ○ 가치관 정립

- 어떤 사회현상 또는 사회문제의 해법으로서 가치관 정립을 논하는 것은 피할 수 없는 일이면서도 동시에 많은 어려움을 내포하고 있음. 그것은 크게 두 가지 측면에서 그러한데 첫째는 과연 가치관 정립·변화가 해당 사회문제 해결에 유의미한 효과를 지니는가에 대한 회의적인 의문이고, 둘째는 어떤 내용과 방향의 가치관을 콘텐츠로 할 것인가에 대해서 합의하기 어렵다는 점이라 할 수 있음. 첫 번째 태도 및 가치관과 행위와의 관계에 대한 근본적인 의문에 대해서는 논외로 하고, 다음으로 청소년들에게 권유할 만한 바람직한 가치관의 내용에 대해서 간단히 언급하도록 하겠음.
- 저출산·고령사회에 직면한 현재, 고령사회는 예정된 미래로서 우리가 적응해야 할 하나의 사회형태라고 볼 수 있는 반면에, 저출산 부분은 우리가 노력으로 조금 다른 방향으로 바꿀 수 있는 단계에 직면하고 있다고 생각함. 그런데, 여러 다양한 저출산 원인에 대한 합의가 아직 설정되지 못한 실정이라 할 수 있음. 일례로, 발표 중에 현재 저출산 원인의 주된 이유가 여성의 사회현상 참여 증대로 인해 초래되었다고 하였는데, 사실 우리 사회는 상당기간 동안 여성의 경제적 참여가 진척되지 못한 국가로 분류되고 있음. 우리나라는 작년에서야 겨우 여성의 노동시장 참여율이 50%를 넘었음. 따라서 그러한 표현보다는 여성의 사회참여가 늘어나야 하는데, 늘어나지 못하는 상황 때문에 저출산이 야기되었다고 보는 것이 더 적절하다고 생각함. 따라서, 교과서를 통해서 청소년의 가치관 교육 내용 중에는 성평등한 가족·고용 문화 조성이 아주 중요한 가치로 다루어져야 한다고 생각함. 양성평등 문화가 아직까지 전혀 공유되어 있지 못하며, 여러 요인들 중에서 하나의 요인으로 취급되기 보다는 강조되어야 할 아주 중요한 요소라 생각함.
- 저출산과 관련된 주요 요인으로 ‘노동시장 상황’과 ‘결혼, 출산, 가족을 둘러싼 가치관 변동’을 들 수 있음. 후자의 측면에서 성평등한 가족문화·고용문화 조성이 주요 가치관 정립의 목표가 되어야 한다고 생각함. 작년 한국보건사회연구원

의 “미래세대의 성평등한 가족문화·고용문화 조성을 위한 연구”에서 청소년 교과 내용을 분석한 결과 다양한 측면에서 내용수정과 보강이 필요하다는 점이 확인되었음. 중학교와 고등학교 과정만을 비교하면, 중학교 내용에 비해 고등학교 교과 내용이 한결음 더 진전하고 있는 것으로 보임. 그러나 전체적으로 성평등한 가족문화·고용문화를 위한 서술이 당위적인 차원에서 그쳐, 대안으로 제시하는 내용이 두드러지지 못했음.

- 가치관은 순수하게 보이고, 어려운 문제로 보임. 특히 교육내용 부분에서 고민해 봐야하는 것이 개인주의적 가치관임. 청소년들이 사회에 나갔을 때 저출산과 자신들과 어떻게 연계가 되는지 그것을 접합시키는 노력도 필요할 것으로 생각됨.

#### ○ 가치관 형성을 위해 고려해야 할 사항

- 학교교육을 통해 출산·가족 친화적 가치관을 형성시키는데 고려해 보아야 할 사항에 대해 몇 가지 제시하고자 함.
- 첫째, 저출산·고령사회에 대비하여 학교에서 정규 교육과정은 물론 교과 외 활동을 통해서도 출산·가족 친화적 가치 교육을 강화하는 방안이 모색되어야 할 것임. 현재 초·중등교육에서의 명시적 가치 교육은 정규 교육과정을 통하여 이루어지고 있음. 그동안 출산·가족 관련 가치 교육은 많은 양은 아니지만 계속해서 교육과정 및 교과서 내용에 반영되어 왔다고 할 수 있음. 가족 친화적 가치는 우리 민족의 전통 가치로서 상시 다루어져 왔던 가치 덕목이지만, 출산 관련 가치는 1970년대 이후 산아제한을 지향하는 인구교육과 같이 적극적으로 개입하여 특정 가치를 형성하도록 주입교육의 성격을 나타내었던 적도 있음. 따라서 저출산·고령화 사회를 대비한 학교교육에서의 가치 교육은 사회, 도덕, 가정 등 관련 교과는 물론 인구교육을 통해 과거 특정 가치를 주입하는 교육이 아니라 출산·가족 관련 문제를 개인적인 차원을 벗어나 사회와 국가와의 관계에서 고려하여 올바른 판단을 할 수 있도록 하여야 할 것임. 또한 저출산·고령화 사회의 문제점을 인식하여 이에 대한 적절한 대응을 하였을 때와 하지 못했을 때

의 미래 사회를 예측하며, 현재의 저출산·고령화 사회를 촉발시킨 여러 가지 사회제도, 고용제도 및 문화, 교육 내용 등에 대하여 인식할 수 있도록 해야 할 것임. 그리고 이러한 인식을 바탕으로 출산, 가족 관련 문제 상황에서 올바른 가치 판단을 할 수 있는 능력을 형성하도록 해야 할 것임. 따라서 가족·출산 친화적 가치관은 교과 교육과정을 통해서도 교과 교육목표에 따라 출산·가족 관련 내용을 직접 다룰 수도 있고, 교과 교육목표를 달성하기 위한 교수·학습 자료의 소재로 활용할 수도 있을 것임. 또한 교과외 활동을 통한 가치 교육은 특별 활동과 창의적 재량활동 시간을 활용할 수도 있을 것임.

- 둘째, 학생들의 가족·출산 친화적 가치관 형성을 위해서는 교사들의 인식과 태도가 변화되어야 하며 이를 위해서는 저출산·고령화 사회에 대한 인식 제고는 물론 교육 내용에 대한 교수 방법 등에 대한 연수가 실시되어야 함. 가치관이란 정규 교육과정을 통해서만 형성되는 것이 아니라 잠재적 교육과정을 통해서도 형성됨. 어쩌면 잠재적 교육과정에 해당되는 요인들이 학생들의 가치관형성에 더 지대한 영향을 미친다고 볼 수 있음. 따라서 학생들에게 잠재적 교육과정에 해당된다고 볼 수 있는 교사들의 인식과 태도가 학생들에게 지대한 영향력을 미친다는 점에서 볼 때, 학생들에게 출산·가족 친화적 가치교육을 실시하는 교사의 인식과 태도 변화가 함께 이루어져야 할 것임. 최근 출산·가족 친화적 가치관 형성과 관련하여 초·중등교사들의 인식을 조사한 결과(박효정 외, 2006), 저출산·고령화 사회의 도래에 대해 거의 모든 교사들이 심각성을 인식하고 있으며 이 문제에 대비하여 학교교육 내용이 개선될 필요가 있고, 더 나아가 출산·가족 친화적 가치 교육이 필요하며 강화되어야 한다고 인식하고 있었음. 그러나 대부분의 교사들은 무엇을 어떻게 가르쳐야 하는지 모르겠다는 반응이 많았으며, 특히, 교직경력, 성별, 출산경험 여부, 담당교과 등 교사특성에 따라 출산·가족 친화적 가치 교육에 대한 인식에 상당한 차이를 보였음. 따라서 교직경력이 적거나 출산경험이 없는 교사들은 물론 전체 교사들을 대상으로 연수가 실시되어야 할 것임. 교사 연수는 저출산·고령화 사회에 대한 인식을 제고할 뿐 아니라 출산·가족 친화적 내용을 가르치는 데 필요한 교수방법의 향상에도 기여할 것임.

- 셋째, 앞에서 제시한 바와 같이 출산·가족 친화적 가치 교육의 필요성에 대해서는 교사들이 충분하게 인식하고 있지만 현재는 수업을 진행할 때 사용할 수 있는 보조 지도 자료가 충분하지 못한 실정임. 따라서 학습자의 흥미와 수준을 고려하면서 시대성과 현실성을 반영한 다양한 보조 지도 자료의 개발과 보급이 시급하다 하겠음. 교육내용 개발 시 당위성만을 강조하면 식상해지기 때문에 학습자의 특성, 교과 성격 등을 충분히 고려한 교육내용 및 교육방법이 구안되어야 할 것임. 즉, 교과의 성격과 교과 내용 요소에 따른 수업 방법이 다소 다르겠으나 저출산·고령화 사회에 대한 인식이나 현상을 개선하는데 필요한 가치교육을 위해서는 학생들이 스스로 구성해나갈 수 있는 살아있는 규범 및 지식을 담을 수 있는 교육내용과 방법을 지향해야 할 것임. 따라서 학생들의 적극적인 참여를 통해 자신의 감정, 느낌을 자유롭게 표현할 수 있도록 하는 학생 참여 또는 학생 주도적인 수업 방법의 적용이 필요함. 또한 이러한 내용을 전개함에 있어 관련 있는 다양한 영화나 비디오 자료의 제시와 역할극의 활용 등 다양한 방법을 활용함으로써 사회 현안 문제에 대한 체감적 효과도 기대해 볼 필요가 있을 것임.

○ 가치관 정립에 있어서 고려해야 할 사항

- 가치관의 정립한다는 것은 무척 어려운 일임. 당의성이나 필요성, 어떤 큰 그림은 우리가 제시할 수 있으나, 이런 큰 그림들을 어떻게 학교 교과서에 담아서 학생들에게 접근할 것인가 하는 것이 맹점이라 할 수 있음.
- 학교교육의 가치를 우리가 어떻게 논의할 것인가에 대해 더욱 집중할 필요성이 있다고 생각함. 저출산 사회라 하여 양적인 측면에서 출산율을 높이기 위한 방안만을 교과서에 담는다는 것도 문제가 있으며, 역으로 고출산이 되어버리면 또 다른 역현상이 야기되어 지속적인 ‘순환’의 문제가 불거지게 될 것임. 따라서 가치관을 심어주기 위한 교육은 보다 가치중립적이 되어야 마땅하다고 생각함. 따라서 보다 발전적인 논의를 위해서, 교과서에 어떤 내용을 담을 것인가에 대해 인문학자와 사회학자는 물론 여성학자들과 교육학자들이 다같이 고심하여 표현력이

나 삽화 등에 대해 보다 심도있는 논의가 포괄적으로 이루어지길 바람.

- 다음으로, 현재 인구교육과 가치관의 문제가 혼재되어 사용되고 있다고 생각함. 인구교육이란 무엇이며, 결혼·가족에 따른 가치관이 교육은 무엇인가에 대해 명확한 정의가 아직 정립되어 있지 않다고 생각함. 또한 학생들의 부담 측면에서, 어떤 체계로 형태로 이끌어 갈 것인지 추진체계에 대해서도 고민이 필요하다고 생각함.

#### ○ 성평등한 가족문화

- 다음으로 내용 측면에서는 첫째, 전반적인 서술에서 여전히 전통적 성역할 고정 관념에 의거한 교육내용이 상당한 비중을 차지하기 때문에, 성평등한 가족문화·고용문화 자체에 대한 접근은 취약한 편이라고 할 수 있음. 덧붙여 당위적인 서술을 피해 청소년들이 문제를 고민하고 해결하게 하는 방안도 함께 고려되면 좋을 것으로 생각됨. 특히 삽화나 그림에서 서술과 모순 되는 내용이 포함되어 있는 부분에 대해서는 세심한 주의와 배려가 더욱 요청됨.
- 둘째, 가족의 형식적 측면을 둘러싸고 다양한 가족을 포괄적으로 소개하고 내용을 담을 필요가 있음. 전통가족 대 핵가족이라는 대비는 현대 사회를 포괄적으로 설명하기에는 다소 내용이 뒤쳐진 것으로 생각됨. 다양한 가족형태를 제시함으로써 청소년들이 가족문화 자체를 경직되지 않고 열린 자세로 바라볼 수 있게 하는 기본 인식들이 형성되면 좋을 것으로 생각합니다. 열린 자세로 가족을 바라보게 되면 가족문화에서 진행될 다양한 관계를 일차적으로 남녀 성별구도를 넘어서서 고민할 수 있게 되리라 생각함.
- 셋째, 가족 내에서의 관계에 대해 가사노동 분담문제를 적극적으로 언급하고 대안을 제시하는 것은 상당히 바람직하며 이러한 경향은 지속되어야 할 것임. 그러나 이와 더불어 차세대에게 이런 평등관계를 어떻게 전수할 것이며, 더 포괄적으로 고령화 시대의 도래를 고려할 때, 노인세대와는 어떻게 관계 맺기를 할 것인지도 다루어지면 좋을 것임. 즉 청소년의 현재, 그리고 가족을 구성할 미래만 고려하는 것에서 벗어나 고령인구에 대한 대책을 가족과 관련하여 장기적으로 어떻게 재

구성할지에 대해서도 함께 다루는 것이 정책의 측면과도 연계될 수 있으리라 생각함.

- 넷째, 3인 가족 혹은 4인 가족 내의 성평등한 가사노동 분담을 기본으로 한 성평등한 가족문화를 넘어 사회적으로 성평등한 가족문화가 정착될 수 있도록 하는 열린 대안이 제시될 필요가 있음. 하나의 가족문화를 ‘정상’으로 바라보거나 단일한 가족형태를 고착화하는 방향이 아니라 다양한 형태의 다양한 구성의 다양한 내용의 성평등한 가족문화가 가능함을 원칙적으로 제시하는 서술이 포괄되면 좋을 것으로 생각됨. 이런 측면이 원칙적으로 인정되어야 여성의 혹은 어머니의 직장생활과 가정의 양립, 남성의 혹은 아버지의 직장생활과 가정의 양립 문제를 성평등하게 접근할 수 있으며, 이를 통해 사회적으로 성평등한 가족문화·고용문화가 자리 잡을 수 있을 것으로 보임.

#### ○ 학교교육을 통한 가치관의 변화 유도

- 가치관의 변화는 다각적인 교육적 접근을 통해 시도될 수 있으나, 특히 학교교육을 통한 개입이 가장 효과적인 방법이라 할 수 있음. 이는 과거 가족계획 방법이 교육을 많이 받은 층에서 먼저 받아들여지고 어느 정도 시간이 경과한 후에 점차 교육 수준이 낮은 집단으로 침투해 들어간 바 있다는 사실로 미루어 볼 때도, 학교교육을 통하여 관련 지식이나 행동을 함양시키는 일이 매우 중요하다 하겠음.

#### ○ 학교인구교육 발전을 위한 인프라 구축

- 학교 인구교육이 발전하기 위해서는 교육내용의 구성 이외에 학교인구교육이 활성화되기 위한 다양한 여건에 대한 탐색이 필요함. 학교 인구교육이 활성화되기 위한 여건으로는 국가적 차원에서 학교 인구교육을 활성화하기 위한 공론화 장이 마련될 필요가 있으며, 학교인구교육의 다양한 교재 개발, 교사 연수, 인구교육 연구의 활성화 등 다양한 인프라 구축이 요구됨.

## ○ 기타

- 교육의 주체를 누구로 할 것인지에 관한 것임. 부서를 만든다는 것이 매우 어려운 일이지만, 그럼에도 불구하고 일의 우선 순위를 생각했을 때, 그러한 역할을 핵심적으로 수행하는 부서가 있어야 한다고 생각함. 학교인구교육사업이 일시적이 아니고 장기적이고 체계적으로 시행되어 향후 초저출산 문제를 극복하는데 기여하기 위해서는 보건복지부와 교육인적자원부의 긴밀한 협조 아래 학교인구교육을 전담하는 부서 혹은 전담 공무원제의 도입이 우선적으로 이루어져야 함.
- 학교인구교육을 효율적이고 성공적으로 수행하기 위해서는 인구교육의 중요성을 인지하고 학교인구교육을 성공적으로 실시하고자 하는 정부 관련 부처 및 책임 공무원들의 의지 및 지원이 절실함. 이를 위해서 학교인구교육에 대한 논의와 의견을 수렴할 수 있는 여건을 관련된 부서에서 지원하는 방법도 장기적으로는 인구교육의 활성화를 위해서 필요할 것임.



## 제10차 저출산·고령사회포럼

－ 노인장기요양보험제도 도입에 따른 노인복지시설의 대응전략:  
한국의 변화 전망과 일본의 경험 －

■ 일시: 2007년 5월 23일 (수) 14:00 ~ 18:00

■ 장소: 한국보건사회연구원 본관 2층 대회의실

■ 좌장: 조남훈 (저출산·고령사회연구센터 소장)

■ 주제 발표 및 토론자

－ 주제발표

선우덕 (한국보건사회연구원 장기요양정책팀장)

“노인복지시설 경영환경의 변화 요인”

후지이 마모루 (사회복지법인 산이쿠카이 업무5부장)

“일본 개호보험도입에 따른 노인복지시설의 대응(사례발표)”

－ 지정토론

이서영 (서울사이버대학교 노인복지학과 교수)

김병한 (서울 동명노인복지센터 원장)

전찬우 (노인의료복지시설 감천장 원장)

최영호 (보건복지부 노인요양운영팀장)



## 노인복지시설 경영환경의 변화 요인

선우 덕 (한국보건사회연구원 장기요양정책팀장)

### I. 서론

- 인구고령화의 진전으로 노인인구가 급증하고 있고, 이에 따라 고령자의 보건복지 욕구도 점차적으로 크게 상승하고 있음. 이 중에서도 고령자의 간병수발 또는 장기요양보호의 욕구가 어느 다른 욕구보다도 시급하게 표출되고 있고, 정부는 이에 대응하고자 지난 2000년도부터 장기요양보호정책을 추진하고 있음.
- 그동안 장기요양보호정책과 관련한 정부의 정책추진과정은 2003년 공적노인요양보장추진기획단을 설치운영하기 시작하면서, 가시화되었으며, 2005년 7월부터는 제도도입을 목적으로 1차 시범사업을 실시하였고, 2006년 4월부터는 2차 시범사업을 실시한 바 있고, 2007년 5월부터는 3차 시범사업이 진행 중에 있음.
- 이러한 일련의 장기요양보장정책의 사업을 추진하고 있는 가운데, 2007년 4월 2일 노인장기요양보험법안이 국회에서 통과되었고, 4월 27일에 노인장기요양보험법이 공포되었으며, 2008년 7월부터 본격적으로 노인장기요양보험제도가 실시될 예정으로 있음.
- 이와 같은 노인장기요양보험제도는 그동안 사회복지서비스를 조세로 운영하던 방식에서 벗어나 보험방식으로 제공한다는 의미를 지니고 있음. 이러한 사례는 선진국가의 일본과 독일에서 찾아볼 수 있음.

- 결국, 국가의 예산을 중심으로 운영되던 사회복지서비스 제공 시설들이 경영실적에 따라서 시설의 운영형태가 바뀌는 시대에 접어들었다는 것을 의미함.
- 본고에서는 노인장기요양보험제도의 주요 내용을 바탕으로 시설운영에 영향을 줄 수 있는 검토해 보고, 그 대안을 정리해서 제시해보는 것으로 하고자 함.

## II. 시설운영에 영향을 줄 수 있는 노인장기요양보험의 주요내용

### 1. 서비스이용자의 자격 변화

- 본 제도의 가입자는 국민건강보험가입자 및 의료급여제도 가입자(국민기초생활보장 수급권자)로 하고 있어, 그동안의 저소득·빈곤계층 중심에서 전국민으로 보편화된다는 것임.
  - 다시 말하면, 가입자가 어떠한 양식에 따라 서비스를 받고자 하는 경우에는 일정한 절차에 따라서 서비스수급신청을 하게 되고, 서비스를 이용하면 되는 체제임.
  - 기존의 사회복지법인 시설의 경우에는 국민기초생활보장제도의 수급권노인이나 빈곤저소득계층을 주 대상으로 하고 있었고, 운영비용도 국가가 예산으로 지원해주고 있었음.
  - 또한, 이용자가 시설을 선택할 수 있는 것이 아니라 지자체가 지정한 시설에 입소하는 형태로 이루어져 이용자나 시설운영자나 모두 피동적인 상태에 있었음.
  - 그러나 보험제도하에서는 행정담당자가 시설의 입소를 조치하는 것이 아니라 이용자가 직접적으로 시설을 선택하고 서비스를 자유롭게 계약, 이용하는 형태로 전환된다는 것임.

### 2. 서비스이용자의 상태 변화

- 장기요양보험제도의 가입자는 자동적으로 보험급여를 받기 위해서는 연령조건, 질병조건, 기능조건을 충족하여야 하는데, 특히, 기능조건에 의해 입소대상자의

상태에 큰 변화가 발생함.

- 연령조건은 원칙적으로 65세 이상이어야 하나, 65세미만인 경우에는 별도의 기준인 질병조건에 합치되어야 한다는 것이고, 질병조건은 노인성질환에 의한 신체 및 정신인지기능의 제한이 있어야 한다는 것이고(참고로, 일본은 치매, 중풍 등을 포함하여 총 16개 질병을 선정해 놓고 있음), 기능조건은 연령이나 질병조건이 충족된다고 하더라도 자동적으로 급여신청만으로 보험급여를 받을 수 있는 것이 아니라 기능상태가 일정수준 이상의 장애정도를 나타내어야 한다는 것임.
- 여기에서, 기능상태가 최소한 6개월 이상 동안 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정되는 상태이어야 함.
- 따라서, 시설입소자의 기능상태가 지금보다는 중증의 상태를 보일 가능성이 높고, 특히 중풍이나 치매노인이 대부분을 차지할 가능성이 높음. 이 중에서 치매노인의 경우에는 가정에서 돌보는 것이 점차적으로 어려워지고 있기 때문에 가족이 가정이 아닌 시설이나 병원에서 입소(원) 보호, 또는 통원보호를 하게 할 가능성이 높음.

### 3. 서비스유형 및 비용지불의 변화

- 보험급여의 유형에는 시설급여와 재가급여로 구분되어 있는데, 구체적으로는 서비스, 현금 및 현물급여로 되어 있는데, 서비스에는 시설 및 재가에서 제공되는 급여로 구성되어 있고, 여기에서 가정을 방문하여 제공하는 서비스 중에, 방문재활급여는 사정에 따라 포함이 가능함.
  - 이외에 현금급여에는 재가 고령자, 또는 요양시설 및 요양병원에 입(소)원해 있는 고령자를 대상으로 지급하는 것이고, 현물급여에는 재가 고령자를 대상으로 복지용구 등 물건의 이용에 따른 비용을 지급하는 것임.
- 이와 같은 서비스를 제공하는 데에도 별도의 조건이 붙어 있는데, 이는 다음과 같음.
  - 월 한도액 지급기준: 시설서비스인 경우에는 월 한도액을 전액 시설운영자에게 지급하는 반면에, 재가서비스의 경우에는 월 한도액 범위내에서 이용자의 선택에 따라 일정액을 지급함.

- 보험서비스비용의 이용자본인 일부부담금기준: 시설 및 재가서비스비용의 일부를 이용자 본인이 부담하여야 하는데, 즉, 시설서비스비용의 20%, 재가서비스비용의 15%를 부담하여야 하고, 그 나머지는 시설 및 재가급여로 지급함. 그런데, 의료급여수급권자, 차상위저소득자, 천재지변 등의 일시적 재난자 등에게는 본인일부부담금의 1/2을 경감시킬 수가 있고, 비보험서비스의 이용자본인 전액 부담금기준: 월 한도액을 초과하는 서비스비용 또는 보험급여에 해당하지 않는 서비스에 대한 비용은 이용자가 전액 부담함.
- 그동안 시설에서는 국고지원하에 필요한 서비스를 제공하고 있었고, 제공된 서비스에 대해서도 국가가 관여하지 않았었지만, 보험제도하에서는 제공되는 서비스의 유형에 대해서 설정해 주는 것으로 되어 있음.
  - 다시 말하면, 보험재정에 압박을 줄 수 있는 특정의 서비스, 또는 보험제도의 취지에 부합하지 않는 서비스를 비보험급여화하거나, 일정수준을 초과하는 서비스양에 대한 비용부담을 비보험화하는 현상이 발생할 것임.
  - 따라서, 시설에서는 보험급여로 제공되어야 하거나 제공될 수 있는 서비스의 범위를 정확하게 파악해 둘 필요가 있고, 이용자에게도 정확하게 설명을 해주어서 오해의 소지가 발생하지 않도록 하여야 할 것임.
- 서비스 제공에 소요되는 비용의 지불도 기존의 인두당 지불에서 기능상태의 중증도별 차등 지불하는 방식으로 전환됨. 이는 중증도일수록 직접적 또는 간접적인 서비스제공량(서비스강도 포함)에 차이가 있다는 것을 전제로 함.

〈표 10-1〉 재가급여 내용

급여내용	내용
방문요양	장기요양기관 소속의 장기요양요원이 수급자의 가정 등을 방문하여 신체활동 및 가사활동 등을 지원하는 장기요양급여
방문목욕	장기요양기관 소속의 장기요양요원이 목욕설비를 갖춘 장비를 이용하여 수급자의 가정 등을 방문하여 목욕을 실시하는 장기요양급여
방문간호	장기요양기관 소속의 간호사 등 <b>장기요양요원이 의사, 한의사 또는 치과의사의 지시서</b> (이하 “방문간호지시서”라 한다)에 따라 수급자의 가정 등을 방문하여 간호, 진료의 보조, 요양에 관한 상담 또는 <b>구강위생</b> 등을 제공하는 장기요양급여
주·야간보호	수급자를 하루 중 일정한 시간 동안 장기요양기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여
단기보호	수급자를 보건복지부령이 정하는 범위 안에서 일정기간 동안 장기요양기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여

〈표 10-2〉 시설급여 내용

급여내용	내용
요양시설	장기요양기관이 운영하는 「노인복지법」 제34조의 규정에 따른 노인의료복지시설(노인전문병원은 제외한다) 등에 장기간 동안 입소하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 요양시설: 입주자 10인 이상의 시설</li> <li>○ 노인요양공동생활가정: 입주자 5인 이상 10인 미만의 시설</li> </ul>

〈표 10-3〉 현물대여급여 내용

급여내용	내용
복지용구대여비	특정의 복지용구를 대여하는데 소요되는 비용의 일부를 지급

〈표 10-4〉 현금급여 내용

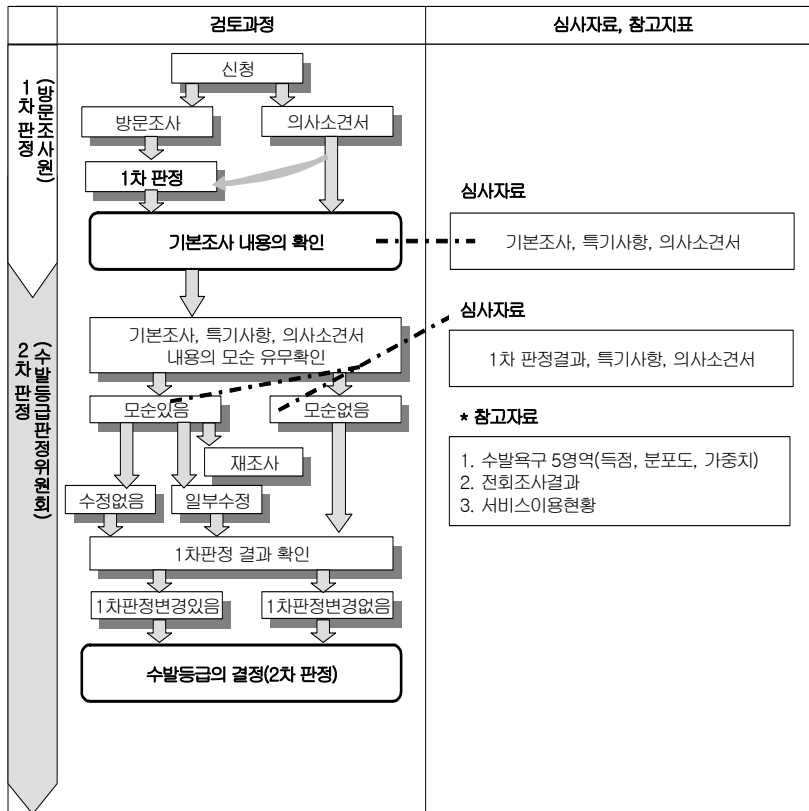
급여내용	내용
가족요양비	다음에 해당하는 자에게 비용의 일부를 지급 1. 도서·벽지 등 장기요양기관이 현저히 부족한 지역으로서 보건복지부장관이 정하여 고시하는 지역에 거주하는 자 2. 천재지변 그 밖에 이와 유사한 사유로 인하여 장기요양기관이 실시하는 장기요양급여를 이용하기가 어렵다고 보건복지부장관이 인정하는 자 3. 신체·정신 또는 성격 등 대통령령이 정하는 사유로 인하여 가족 등으로부터 장기요양을 받아야 하는 자
특례요양비	수급자가 장기요양기관이 아닌 노인요양시설 등의 기관 또는 시설에서 재가급여 또는 시설급여에 상당한 장기요양급여를 받은 경우 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 장기요양급여비용의 일부를 지급
요양병원간병비	요양병원에 입원한 때 대통령령이 정하는 기준에 따라 장기요양에 소요되는 비용의 일부를 지급

#### 4. 서비스신청 및 대상자선정방법의 변화

- 동 제도에서는 서비스를 받기 위해서는 신청에서부터 대상자선정에 이르기까지 일련의 과정을 거치도록 하고 있음.
  - 먼저, 보험자인 국민건강보험공단이나 시군구청에 신청서와 의사소견서를 첨부하여 신청하도록 하고 있고, 공단이나 시군구청은 이에 따라 서비스수급자격을 파악하기 위하여 방문조사를 실시하고, 등급판정위원회를 열어 최종적으로 요양등급을 판정함.
  - 이러한 일련의 과정을 거쳐서 결정된 등급에 이의가 있는 경우에는 재조사 등의 조치를 취할 수 있는 이의신청을 할 수 있음.
  - 이와 같이 서비스신청은 기존과 같이 이루어질 수 있지만, 그 신청창구가 시군구에서 국민건강보험공단으로 바뀐다는 것이고, 첨부된 서류에 의해서만 입소판정을 받던 체제에서 입소적격여부를 파악하기 위한 방문조사를 실시한다는 점이 크게 다른 점임.



[그림 10-1] 장기요양등급 판정 흐름도



5. 관리운영체계의 변화

□ 장기요양보험제도의 관리운영주체는 국민건강보험공단과 시군구 기초자치단체로 하는데, 국민건강보험공단은 장기요양보험제도의 보험자의 역할을 수행하고, 다음과 같은 업무를 관장함.

- ① 장기요양보험가입자 및 그 피부양자와 의료급여수급권자의 자격관리
- ② 장기요양보험료의 부과·징수
- ③ 장기요양인정신청인에 대한 조사

- ④ 등급판정위원회의 운영 및 장기요양등급 판정
  - ⑤ 장기요양인정서의 작성 및 표준장기요양이용계획서의 제공
  - ⑥ 장기요양급여의 관리 및 평가
  - ⑦ 수급자에 대한 정보제공·안내·상담 등 장기요양급여 관련 이용지원에 관한 사항
  - ⑧ 재가 및 시설 급여비용의 심사 및 지급과 특별현금급여의 지급
  - ⑨ 장기요양급여 실시내용 확인
  - ⑩ 장기요양사업에 관한 조사·연구 및 홍보
  - ⑪ 노인성질환예방사업
  - ⑫ 이 법에 따른 부당이득금의 부과·징수 등
  - ⑬ 그 밖에 장기요양사업과 관련하여 보건복지부장관이 위탁한 업무
- 특히, 공단은 장기요양급여의 관리·평가를 실시할 수 있음. 즉, 장기요양기관이 실시하는 장기요양급여 내용을 지속적으로 관리·평가하여 장기요양급여의 수준이 향상되도록 노력하여야 하고, 장기요양급여의 실시 기준·절차·방법 등에 따라 적정하게 장기요양급여를 제공하였는지를 평가한 후 그 결과를 공개하는 등 필요한 조치를 할 수 있음.
  - 시군구는 장기요양보험제도의 지원업무를 실시하는 것으로 볼 수 있음. 즉, 장기요양기관을 설치·운영하고자 하는 자는 소재지를 관할구역으로 하는 시장·군수·구청장으로부터 지정을 받아야 함.

### Ⅲ. 노인장기요양보험제도와 노인복지시설의 대응

#### 1. 노인복지시설의 운영목적에 따른 경영대책

- 지금까지의 노인요양 및 전문요양시설은 일단 입소하면, 병원으로 이송되기 이전까지는 가정으로 복귀하지 않고, 사망하기까지 생활하는 주거장소로 운영되어 왔음.
- 이는 기존의 생활보호법 시기부터 적용된 생계급여방식의 일환으로 시설보호를 제공하였기 때문인데, 다시 말하면, 재택보호가 불가능한 생활보호대상자를

대상으로 시설보호를 해왔다는 것임. 이것이 곧 사망할 때까지 거주하게 하는 요소로 작용하였던 것임.

- 그러나, 장기요양보험제도하에서의 노인요양 및 전문요양시설은 사망시까지 거주하는 시설이 아니라 수시로 상태에 따라 입·퇴소가 자유롭게 이루어지는 시설을 의미함. 그렇지만, 소득수준별로 보면, 그 유형이 달라질 것으로 보임.
  - 예를 들면, 기존의 국민기초생활보장제도 수급권노인은 종신거주를 할 것으로 보이지만, 그 이상의 소득수준 노인에게는 소득과 기능상태, 가족과의 관계 등에 의해 몇 개월, 또는 몇 년을 거주할 수 있다는 것임. 이에 따라 시설운영자의 입장에서는 안정적인 경영을 위해서는 경영계획을 연간, 분기별, 월간 등으로 세워야 할 것임.

## 2. 노인복지시설의 서비스비용지불방식에 따른 경영대책

- 노인장기요양보험제도에서는 서비스제공에 따른 비용의 지불방식으로 장기요양 서비스수가의 개념을 도입하고 있음.
  - 이는 기존의 노인복지법에 근거한 입소노인 1인당, 또는 시설당 연간 운영비용을 정부가 지원하는 방식을 바꾸어, 시설을 입소 또는 이용하는 노인의 기능상태별로 비용을 차등하여 지불하겠다는 것임. 이는 건강보험제도에서의 진료수가개념과 동일함.
  - 이러한 비용지불방식의 전환은 시설로 하여금 운영방식을 고민하게 만들 수 있음. 즉, 기존의 방식하에서 경증 및 중등증 정도의 노인을 대상으로 시설을 운영하던 시설인 경우에는 상대적으로 총량적으로 적은 금액을 지불받게 되고, 역으로 중등증 및 중증 정도의 노인을 대상으로 시설을 운영하던 시설인 경우에는 상대적으로 많은 금액을 지불받게 될 것이기 때문에 시설운영자로 하여금 어느 정도수준의 기능상태를 보인 수발대상자를 중점적으로 보호할 것인가를 생각하게 만들 것임.
- 그런데, 우리나라의 경우, 시설인프라가 워낙 낮은 수준이어서 소비자가 선택할

수 있을 정도, 또는 공급자가 대상노인을 선택할 수 있을 정도가 되지 못할 것임. 또한, 정부의 노인장기요양보험제도 시안에 의하면, 5개의 장기요양등급 중에서 1~3등급에 해당하는 중등증이상의 노인을 보험급여대상으로 하겠다는 내용을 고려하면, 공급자인 시설운영자가 소비자를 선택할 수 있는 여지는 없을 것으로 보임.

- 그리고, 재가노인복지기관의 경우에는 기존의 시설당 연간일정액을 지원하던 방식에서 벗어나 요양시설 및 전문요양시설의 서비스수가와 동일하게 장기요양등급별로 비용을 차등 지불받게 되어, 시설운영에 도움이 되겠지만, 노인장기요양보험제도 시안에 따른 급여대상 등급만을 보면, 과연 재가복지기관을 이용할 수 있는 대상자가 어느 정도일 것인가 하는 점임.
  - 다시 말하면, 1~3등급의 대부분은 중등증 이상으로 기능상의 장애정도가 무거워 자립적인 생활기능 자체가 어렵고, 특히 이동기능이 매우 떨어지는 대상자이기 때문에 재가복지기관으로의 통원이 용이하지 않다는 것임.
  - 결국, 주간보호시설의 경우, 아무리 장기요양등급별 차등수가를 적용한다고 하더라도 이용자가 부족하면, 시설운영자체가 어려울 것임. 따라서, 주간보호서비스 등 재가서비스에 한하여 3등급이외의 경증대상자도 이용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.
- 그리고, 장기요양서비스수가를 건강보험진료수가의 개념으로 적용한다면, 장기요양서비스수가 속에는 건물이나 기계장비의 사용에 따른 자연적인 소모비용을 보전해주는 감가상각비용을 계상하여야 할 것임. 이러한 경우에는 기존 정부로 운영지원을 받고 있는 무료 및 실비시설은 기능장비 보강 등의 지원대책은 폐지될 수 있음. 이 때, 시설운영자는 시설이나 기계장비의 노후화에 따른 보수개축비용을 별도로 비축, 준비하지 않으면 안될 것임.

### 3. 노인복지시설의 표준화에 따른 경영대책

- 노인장기요양보험 급여지불 및 비용부담의 근거가 기능상태의 차이와 소득수준에 달려 있다는 점을 감안하면, 기존의 노인복지법에 의거한 무료, 실비 및 유료

시설의 개념이 폐지될 것임. 다만, 서비스이용에 따른 비용부담측면에서 국민기초생활보장제도 수급권자(무료시설 입소대상자)나 차상위 저소득계층(실비시설 입소대상자)의 경우에는 서비스비용의 전부 또는 일부를 정부가 지원해주게 되어, 이용에 따른 부담은 현행과 거의 차이가 없음.

- 그런데, 중산계층이 시설을 선택한다고 할 때, 과연 어떠한 기준을 고려할 것인가 하는 것임. 일단, 시설간 이용비용의 격차가 크지 않는다면, 서비스의 질이 높은 시설을 선택할 것임. 이 경우, 서비스의 질을 보장받기 위해서는 서비스를 제공하는 시설자체의 표준화가 이루어져야 하겠음. 이러한 시설의 표준화가 선결되어야 하는 이유는 서비스수가의 책정과도 관련이 있기 때문임.
- 특히, 중요한 것은 대규모가 아닌 중·소규모의 시설이 앞으로 크게 확대될 것으로 보이는데, 현행 노인복지법에 의한 시설기준은 최소한의 기준이고, 입소 인원 50인 이상 시설에 맞추어져 있어서 그 이하의 시설에 대한 기준은 명확하지 못한 실정임.
- 또한, 중·소규모 시설의 경우는 기존 주택을 리모델링하는 경우가 많을 것으로 표준화 설정이 필요하다고 볼 수 있음. 이 때 시설 표준화의 핵심은 서비스의 표준화에 달려 있다고 볼 수 있음. 즉, 질적인 서비스는 각종 시설설비나 장비뿐만 아니라 종사자의 수준 등에 의해 결정되기 때문에 서비스자체의 유형뿐만 아니라 서비스제공에 영향을 끼칠 수 있는 요소에 대한 기준을 마련하여야 할 것임.
- 앞으로 노인장기요양보험제도가 도입되고 노인계층이 제도를 이용하기 시작하면, 다양한 형태의 시설들이 나타나게 될 것인데, 법적으로는 보험급여시설로 지정을 받은 시설에 한하여 비용지불을 하도록 하고 있지만, 실제적으로는 지정을 받지 못하였다고 하더라도 장기요양서비스제공에 따른 비용지불은 얼마든지 받을 수 있음.
- 예를 들면, 장기요양보험서비스 제공시설로 지정을 받은 경우에는 제도로부터 직접적으로 비용청구에 의한 지불이 이루어지지만, 지정받지 못한 시설은 복지시설이 아닌 공동주택의 개념하에 주택의 소유자는 입주자로부터 월세형식의 비용을 징수하고, 입주자에게는 재가복지기관으로부터 방문형 장기요양서비스

를 제공받도록 하게 함으로써 충분하지는 못하지만 장기요양서비스욕구를 충족시킬 수 있다는 점임.

- 여기에서 일본의 사례를 살펴보면, 법적으로 시설서비스를 제공하여 비용지불을 받을 수 있는 시설로 특별양호노인홈(개호노인복지시설), 노인보건시설(개호노인보건시설) 및 개호요양형 의료시설의 3종에 불과하고, 입주생활거주시설이지만, 시설서비스가 아닌 재가서비스제공시설로 분류되어 있는 것이 특정시설입주자생활개호시설, 양호노인홈 등이 있음.
- 그런데, 전자의 경우 기존에는 유료노인홈과 케어하우스에 한정하였지만, 2006년 4월부터는 후생노동성령 기준에 부합하는 일정 이상의 거주수준과 생활지원·개호서비스를 제공하는 시설로 완화되었고, 특정시설입주자생활개호시설 자체적으로 서비스를 제공하지 않고, 외부의 개호서비스사업자와 연계하여 제공할 수도 있음.
- 한편, 노인(전문)요양시설에서는 시설내 설비를 리모델링할 필요성이 있음. 현재의 국고지원시설인 경우에는 개인실이 아닌 4인실 이상을 기준으로 하고 있는데, 향후 유료이용의 장기요양보험대상자는 최소한 2인실 또는 개인실을 요구할 것이기 때문임.
- 또한, 거주노인의 삶의 질을 제고시킨다는 측면에서 유니트케어시스템을 전제로 운영을 하여야 이용자로부터 시설선택을 받을 수 있을 것임. 최근 일본의 사례를 보더라도 동일한 비용부담이라고 한다면, 좀 더 삶의 질을 고려한 시설을 선택하고, 그렇지 못한 시설의 경우는 점차적으로 도태되어가고 있는 것으로 지적하고 있음.

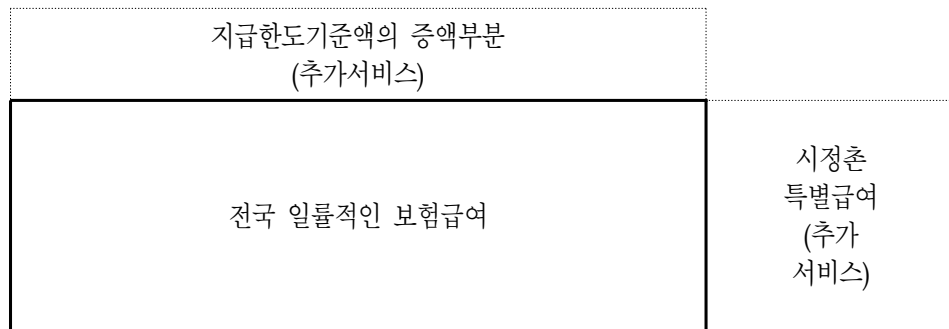
#### 4. 노인복지시설의 추가서비스제공에 따른 경영대책

- 노인장기요양보험제도에서의 보험급여(현물급여)는 시설 및 재가급여로 구성되어 있지만, 각 급여내에는 제공되는 다양한 서비스들이 포함되어 있음.
- 예를 들면, (전문)요양시설급여의 경우 신체수발서비스, 간호서비스, 물리치료

서비스 등등, 방문급여에는 신체수발서비스, 가사지원서비스, 목욕서비스 등등을 말함. 이와 같이 시설에서 제공되는 모든 유형의 서비스가 보험급여액 산정에 포함되는 것이 아니라 일부는 기본적으로 포함되어야 하는 서비스이고 일부는 전액 이용자가 부담하여야 하는 추가서비스에 해당한다는 것임. 다만, 제도상으로 어느 정도의 범위까지 추가서비스로 인정할 것인가가 남아있는 실정임.

- 이미 유료노인(전문)요양시설에서는 다양한 형태로 시설 나름대로의 서비스를 제공하고 있으며, 제공되는 서비스의 내용과 양에 따라서 비용을 차등 부담시키고 있음. 그런데, 장기요양보험제도에서는 현재 유료노인(전문)요양시설에서의 서비스내용을 모두 포괄하지는 못할 것임.
- 따라서, 건강보험제도에서의 비보험급여와는 그 정도가 미약하겠지만, 이용자의 의향도 존중하여야 할 것이기 때문에 그 범위를 제시해주어야 할 것임.
- 예를 들면, 일본의 개호보험제도에서도 이를 감안하여 두 가지 형태의 비보험급여서비스를 제시하고 있음. 그 하나는 보험급여로 인정된 서비스의 양을 추가시키는 경우이고, 또 하나는 비보험급여의 일환으로 서비스를 추가시키는 경우를 말하는데, 모두 이용자 본인이 전액 부담하는 것으로 되어 있음.

[그림 10-2] 일본 개호보험급여의 범위



- 이러한 경우에도 경영상의 문제는 남을 수 있겠음. 즉, 비보험급여부분의 범위를 크게 잡으면, 소득수준이 높은 대상자는 좋겠지만, 그렇지 못한 대상자는 보험급여범위내에서만 서비스를 받게 됨으로써 입소자간 갈등을 초래하게 하여 오히려 시설을 운영하는데 어려움을 겪을 수도 있다는 점임. 따라서, 정부에서는 그 범위의 폭을 크게 해서는 안 되고, 시설경영자의 측면에서도 무한정의 서비스개발은 지양하여야 할 것임.

##### 5. 장기요양서비스관련 위기관리에 따른 경영대책

- 장기요양서비스를 받고 있는 고령자는 시설내에서 얼마든지 넘어지기도 하고, 침대에서 떨어지는 경우도 빈발하고 있어 많은 사고가 발생하기 마련임. 일단 사고가 발생하면, 사고에 대한 책임문제가 뒤따르게 되어 법정소송으로까지 확대될 가능성도 있음.
- 이와 같이 장기요양서비스제공에 동반되는 위기(리스크)는 경영상의 위기와 수발사고라는 이용자위기로 구분되고 있음.
  - 과거 국고지원방식의 노인복지제도에서 사회보험방식의 장기요양보험제도로 전환되면, 장기요양서비스제공자는 위기관리의 중요성을 깨달아야 하는데, 그 이유는 과거 국고지원시설은 거의 대부분이 정부가 사업을 위탁한 사회복지법인이 운영하는 시설이어서 만약에 사고가 발생되어도 위탁자인 정부가 조정자 역할을 하는 경우가 많았다는 것임.
  - 그러나 장기요양보험제도에 의한 시설경영은 운영자의 자유재량이 커지는 반면에 경영책임도 커지게 된다는 것임. 이제는 사회복지법인의 운영시설은 다른 민간영리시설과 경쟁을 하여야 하고, 이용자의 수발사고나 종사자의 사고에 대비한 손해배상보험 등에 대한 기존보다 면밀한 대비가 요구되는 것임. 이외에도 이를 대비한 직원(종사자)에 대한 교육을 보다 철저하게 실시하여 할 필요가 있음.



#### IV. 결론

- 노인장기요양보험제도가 안정적으로 장기간 지속가능한 제도로 정착하기 위해서는 적절한 시설환경에서 적절한 서비스를 제공해 줌으로써 비용효율적인 제도운영이 뒤따라야 할 것임.
- 특히, 필요이상으로 서비스를 요구하거나 제공하는 경우에는 궁극적으로 가입자이든, 국가든지 간에 막대한 비용부담이 초래하는 것으로 이어지기 때문에 이에 대한 관리체계가 필요함.

#### 참고문헌

- 노인장기요양보험법안(2007.2.22, 국회상임위원회 통과안).
- 보건복지부, 『노인수발보험제도의 안정적 실행을 위한 정책토론회 자료집』, 2007.2.1.
- 보건복지부, 『노인수발보험제도 도입을 위한 시범사업 운영평가대회 자료집』, 2007.2.2.
- 선우덕 외, 『노인수발보험 시범사업(1차) 평가연구』, 한국보건사회연구원 정책보고서, 2006. 5.



## 일본 개호보험도입에 따른 노인복지시설의 대응(사례발표)

후지이 마모루 (藤井 衛, 일본동경도 사회복지법인 산이쿠카이 업무5부장)

### I. 시설화의 변화(I)

1. 일본의 노인복지시설은 그 유래가 1932년의 양로원부터 출발한다. 경제적으로 어려운 노인이 입소하는 시설이었다. 1963년에 노인복지법이 제정되고, 양로원이 양호노인홈이 되었고, 신규로 특별양호노인홈(주로 심신의 장애가 심해서 상시 개호를 필요로 하는 노인으로 부양자가 없는 노인을 대상)과 경비노인홈(신체적으로는 자립상태이지만, 주거가 궁핍한 노인을 대상)이 개설되었다. 당시에는 수용이 큰 목적이었고, 1개 방당 6명에서 8명이 생활하는 형태로 병원과 유사한 모습이었다.
2. 시설 개설에 대해서 보면, 건설에 필요한 사업비는 중앙 1/2, 지방자치단체(도도부현 및 시정촌)가 1/4, 자기자금이 1/4의 비율로 조달되고 있다. 국고보조금을 민간단체가 특별히 운용할 수 있도록 사회복지법인법이 제정되었고, 독지가로부터의 상당한 기부금을 기본자금으로 하는 공익법인, 즉, 사회복지법인이 설립되었다. 사회복지법인의 설립인가는 도도부현지사(2개 도도부현이상인 경우는 후생노동대신)가 내주는 것으로 되어 있다. 시설을 건설하는 경우, 토지는 자기소유를 원칙으로 하고 있다. 이러한 상황을 배경으로 특별양호노인홈을 비롯하여 사회복지시

설화에는 사회복지법인만이 국고보조금을 받고, 추진할 수 있었다.

그러나, 최근(개호보험도입전후)에는 사회복지법인과 민간단체간의 equal fitting이 문제가 되어, PFI(Private Finance Initiative)방식, proposal 방식, NPO단체가 민간시설을 임대차해서 개호서비스를 제공하는 것도 가능하도록 완화시켰다. 이에 따라 사회복지법인이 시설을 건설하는 경우, 토지를 임대차하여도 된다.

3. 노인복지법 제정후, 30여년이 경과하였고, 골드플랜이 제정되어 초고령사회를 맞이한 가운데에 시설화가 급속도로 진행되었다. 그리고 시설의 노후화와 협소화를 해소하기 위한 재건축이 진행되었다. 또한, 노인거택생활원조사사업으로 단기입소생활개호(short-stay), 노인테이서비스사업, 노인개호지원센터사업 등이 특별양호노인홈에 병설할 수 있도록 하였기에 증개축도 이루어지게 되었다.
4. 1990년대의 시설화 특징은 유럽국가의 시설과 유사하였고, 시설기준도 4인실을 최대로 하고, 2인실이나 1인실이 설치되었다. “안심하고 생활할 수 있는 시설”, “고령자가 인간다운 생활을 보낼 수 있는 재택생활 중시”를 슬로건으로 하여 거실내에 화장실과 세면실, 가족과 지낼 수 있는 담화실, 이미용실, 치과의무실, 식당, 이용자간의 교류의 장, 기능훈련실, 기능훈련용구 및 근력향상훈련기기(과워 리하비리테이션), 지역교류공간, 다과실이나 개호자교실을 개최하여 개호의 기술 지도를 실시하는 등 “여유”가 있는 시설화가 이루어졌다. 거실을 비롯하여 면적 기준도 마련되었다(1인당 10.46㎡). 이 기준은 개호보험도입후에도 변함이 없다.
5. 2000년대에는 개호보험서비스가 재택서비스를 중시하고, 탈시설화를 부르짖게 됨에 따라 국고보조금의 각출도 기존의 면적(건물규모)에 대한 보조금에서 병상당 보조금으로 바뀌어 대폭적인 감소가 나타났다. 자기자금이 3/4이 필요하게 되어 1980년대와 비교해 보면, 그 현상이 역전되었다.

## II. 시설화의 변화(II)

1. 사회복지법인의 인가를 받기가 어려운 적도 있었고, 일본에서는 1개의 법인에 1

개의 시설을 운영하는 형태가 주류를 차지하고 있다(현재, 일본의 특별양호노인 홈은 5,500개). 도도부현의 지도에 따라 입소정원 50명이 표준이다. (이는 후술하는 내용을 참조바람). 입소정원을 기준으로 시설규모를 나누면, 정원 50명, 80~100명, 100명이상이다. 개호보험이전에는 어느 시설이라도 한번 입소하면, 죽을 때까지 퇴소하는 법이 없는 종착지로 알려져 있었다.

2. 개호보험도입후의 변화에 주목할 것이 있는데, 이는 시설의 다양화가 일어나고 있다는 것이다. 즉, “생활중시형” + “재택복귀형”이라는 것이 있는데, 이는 시설을 “종착지”로 하는 것이 아니라 개호서비스에서는 재택개호가 중시되고 있기 때문에 입소후, 요개호도가 개선되어 가정으로 복귀하여도 안심하고 방문개호, 방문간호, 방문재활, 거택요양관리지도(방문진료, 약제사에 의한 투약지도, 치과 방문진료 등)를 조합하여 이용하면 가정에서도 터미널 케어를 받을 수 있다는 것을 의미한다. 시설에 있어서도 다직종이 협력해서 터미널케어를 실시할 수 있다.
3. 개호보험도입전에서도, 특별양호노인홈에서 당연히 터미널케어를 실시하고 있었다(그러나, 노인보건법에 의한 노인보건시설은 재활에 중점을 둔 재택복귀시설임). 그러나, 지역에 따라 간호직원내에서 정간호사의 배치가 곤란한 경우가 있다. 지금, 일본에서는 간호사가 병원에서도 부족한 실정이다. 이 때문에 개호와 의료의 연계가 중시되고 있으며, 시설내에서의 24시간 간호직원체제 또는 방문간호와의 연계에 따라 24시간체제가 마련되어 있으면, 시설내에서 터미널 케어를 실시하는 것도 가능하게 되었다. 물론 입소시에 이용자본인과 그 보호자간에 동의가 있지 않으면, 실시할 수 없다(또한, 터미널 케어를 실시하는 경우, 30일간에 한하여 1일당 160단위의 가산이 있음).
4. 2차대전 이후 황폐된 혼란 속에서 부흥의 노력이 이루어지고 급속도의 경제성장에서 다양한 고생을 하면서 생활을 해온 고령자들은 비로소 삶의 풍요로움을 만끽하는 생활을 누리게 되었다. 이러한 배경에는 인간다운 다양한 생활양식이 존재하고 있다는 데 있다. 이러한 생활경력을 충분히 이해하지 않으면, 인간다운 생활을 보낼 수 있는 개별원조계획(care plan)을 세울 수 없고, 신뢰받지 못하는 서비스라 해도 과언이 아니다. 가족과의 관계, 이웃과의 관계, 과거의 직업관

계를 중요시하면서 개별원조계획을 세워야 한다. 인생말년에 자기 방에서 지냈다는 경험을 중요시한 생활을 시설에서도 보낼 수 있도록 개인실을 설치하는 것은 이러한 생활경력을 중요시하려고 한다는 관점에서 나온 것이다.

앞으로 2, 3년후에 다가올 제2차 베이비붐세대들의 대량퇴직을 두고 있고, 생활의 풍요로움을 만끽한 세대의 고령자가 입소하게 되면, “개인실이 아니면, 입소하지 않겠다”라는 의견도 나오지 않을까 예상된다. 핵가족화의 결과, 자녀들이 자신의 방을 갖는 것이 일본의 일반적인 생활양식이라 말할 수 있다. 시설내에서도 PC에 LAN을 설치하지 않으면 안 된다.

5. 시설규모를 대별하면, 3가지 유형이 있다고 전술하였는데, 새로운 시설화의 파도가 있다. 그것은 동경도내에서는 어려운 것이지만, 농어촌에서는 3세대가족이 동거했던 민가가 공가로 비워져 있다. 이러한 민가를 장애턱을 없애는 등 리모델링해서 주간에는 10명 정도의 공동생활을 중심으로 한 데이서비스를 제공하고 야간은 3, 4명이 숙박도 할 수 있는 유형이다. 소위, 소규모이면서도 다양한 기능을 가지고, 지역에 밀착된 서비스시설이다. 대도시에서는 단독으로 설치된 경우와 기존의 특별양호노인홈 부지에 병설로 설치되는 경우가 있다.
6. 사회복지법인이나 기타 단체가 자유롭게 시설화를 추진할 수는 없다. 어디까지나 개호보험자(시정촌 또는 광역연합)의 복지계획에 따라 요개호자와 개호보험재정의 관계에서 필요한 시설의 건설이 인정된다.
7. 주식회사에 의한 개호제공 유료노인홈이 난립해 있는 것도 사실이다. 이런 시설은 개호보험법에 규정된 기준은 없다. 이 시설을 운영하기 위해서는 신고를 하고 지정을 받을 수 있다. 이 시설을 이용하는 경우는 자기자산(자기부담액)에 따라 자유롭게 선택할 수 있다. 앞으로 고령자의 주거가 다양해지고 특별양호노인홈이나 다른 복지시설만을 대상으로 하는 것이 아니라 주거의 선택폭이 넓어졌다고 말할 수 있다.

### Ⅲ. 서비스의 인원배치(입소자100인)

1. 노인복지법에 규정된 인원배치기준과 개호보험법에 규정된 배치기준은 도도부현에 따라 다르다. 여기에서는 국가기준을 표시한다(이용자 100인당).

〈표 10-5〉 인원배치 국가기준

직종	노인복지법	개호보험법	비고
시설장, 관리자	상근으로 1인	상근으로 1인	동일부지내의 관리자 겸임가능
생활상담원	상근으로 1인	상근으로 1인	전임
개호지원전문원		상근으로 1인	전임
개호원	상근으로 22인	상근으로 31인	숙직 1인(비상근)
간호사	상근으로 3인	상근으로 3인	출산휴가대체를 비상근 가능
영양사	상근으로 1인	상근으로 1인	개호보험에서는 관리영양사
기능훈련지도원	상근으로 1인	상근으로 1인	PT, OT, 마사지사
조리원 등	상근으로 4인	적당수	업무위탁도 가능
사무원	상근으로 2인	적당수	

2. 개호보험법에서는 개호원의 증원배치(9명, 단, 도입시는 경과조치로3:1, 3.5:1, 4.1:1의 3가지 유형이 설정됨)와 더불어 개호지원전문원(케어매니저)이 전임으로 개별원조계획을 다직종 공동으로 수립하는 것에서부터 평가, 수정까지의 과정을 담당하고 있다. 이용자나 가족에게 개별원조계획의 설명과 동의를 얻는 것, 경과 과정을 보고하는 전문직은 노인복지법에 규정되어 있지 않은 직종이다. 이러한 배경에는 의료법에 준하고 설명과 동의, 경과기록의 중요성이 있기 때문이다.
3. 개호보험이 도입된 후 요개호도의 중증 이용자부터 우선적으로 입소할 수 있도록 변화였다. 조치시대는 시설입소 신청순이었다. 이용자는 시설을 선택할 수 있지만, 시설은 이용자를 선택할 수 없다. 후생노동성의 입소지침에도 (요개호도가 중한 이용자로부터)로 정해져 있기 때문에 입소자의 평균 요개호도가 4.0을 넘는 수준이 되었다. 그런데, 동경도의 시설평균은 간호사의 증원배치 및 개호원에 비상근을 추가해도 이용자 2.4명에 개호, 간호직원 1명수준이 되어 있다.

4. 개호보험도입 직후 관리영양사는 체제배치 가산이었지만, 개호보험법은 5년마다 개정되어, 2007년 4월부터 영양 케어매니지먼트가 도입되었다. 영양 케어매니지먼트는 관리영양사가 아니면 실시할 수 없다. 그러나 노인복지법시대에 고용된 영양사를 계속적으로 고용하는 시설도 있기 때문에 영양사의 체제배치가산은 인정되지만, 가산단위에 차이가 있게 되었다(관리영양사12단위/일, 영양사10단위/일, 영양 케어매니지먼트 12단위/일).
5. 의사는 상근, 비상근 모두 가능하지만, 산이쿠카이법인은 모든 시설에 상근의사를 배치하고 있다. 상근의사를 배치한 경우만 배치가산이 있다. 비상근의사 또는 주치의가 정기적으로 건강진단을 실시하는 것으로도 무방하다. 그러나 개별원조계획, 영양 케어매니지먼트, 개별기능훈련, 운동기능향상, 구강기능향상, 터미널케어 의사의 연계협력이 없으면 수립할 수 없다. 이러한 관점에서 의사와의 연계가 필수적이라 할 수 있다. 시설의 의사는 진단을 할 수 있어도 처방전을 발급할 수 없기 때문에 투약이 불가능하다. 반드시 주치의에게 상황보고를 하고, 주치의의 처방전에 따라 투약치료를 할 수 있다.
6. 조리원에 대해 거의 모든 노인복지시설이 의료와 복지시설의 급식전문업자에게 위탁하는 사례가 많아지고 있다. 그 이유는 노무관리를 생략할 수 있기 때문이다. 조리경력이 있는 인재를 구할 수 없기 때문이다. 아웃소싱은 다른 간접부문인 관리사무원 등도 가능하다.
7. 이상 전문한 내용을 이해하기 위해서는 당 법인의 특별양호노인홈 실태를 살펴본다.

〈표 10-6〉 특별양호노인홈(淸風園) 실태

요개호도	조치	신규	ADL	자립	일부개조	전면개조	질환별	
요개호1	1	5	식사	66	16	22	뇌혈관	25
요개호2		7	배설	18	47	39	인지증	9
요개호3	4	18	입욕	11	49	44	정신과	32
요개호4	10	31	이동	34	31	39	심질환	6
요개호5	9	25					고혈압	7
평균	3.82						당뇨병	8



#### IV. 서비스이용방법의 변화 I-①

1. 일본의 복지는 이용자가 신청하는 것을 원칙으로 되어 있다(신청주의). 고령자에 있어서는 시군구청까지 가는 것이 쉽지 않기 때문에 주변에서 상담이나 신청이 가능하게 하는 것이 요구된다. 노인복지법의 노인거택개호지원센터가 그 기능을 담당하고 있었다. 개호보험법에서도 재택개호지원센터로 종합상담창구나 곤란한 사례의 개호서비스제공계획 작성을 담당하고 있었다. 개호보험도입후의 제도개정으로 “지역포괄지원센터”로 주로 개호예방지원사업을 담당하게 되었다. 따라서, 재택개호지원센터는 없어진 것이 아니라 개호보험상의 기능을 하고 있지 않은 존재가 되어 버렸다.
2. 노인복지법상의 서비스는 조치비와 지방자치체의 위탁비로 운영되고 있었다. 특히, 노인데이서비스사업과 노인방문개호는 위탁비였다. 사회복지법인 중에도 시설서비스와 노인데이서비스를 제공하는 경우는 시설서비스는 조치비, 노인데이서비스는 위탁비로 운영된다. 그리고 경영의 변화에 대해서도 전술했지만, 지자체가 건설한 시설에서 사회복지법인이 위탁을 받아서 서비스를 제공하는 경우 시설서비스도 노인데이서비스도 위탁비로 운영하고 있었다. 이는 공설민영이라 부른다. 공설민영은 개호보험도입후도 계속해서 위탁비로 운영되고 있다. 이는 “매월 정해진 수입으로 가계를 이끌어가는 주부와 같다고” 말할 수 있다. 따라서 아이들은 자유롭게 불만없이 원만한 가정생활을 보낼 수 있었다. 즉, 직원은 다른 시설에 비해 증원배치이고 취미활동이나 일용품비의 개인부담등도 지자체가 부담하고 있기 때문이다. 인건비도 지방공무원에 준하는 수준으로 예산화되어 있다. 또 조치시대에서는 사무비에 포함되는 인건비는 공무원에 준하는 임금체계였다. 동경도는 이러한 임금체계에 도의 독자적인 가산이 있었다. 이것이 개호보험도입후의 큰 문제였다.
3. 조치시대의 서비스는 이용자가 선택할 수 없었다. 지자체가 서비스를 정하던 시대였던 것이다.
4. 개호보험시대는 계약을 존중하는 시대로 변했다. 이용자가 서비스제공기관을 선

택할 수 있다. 아직 5년밖에 지나지 않았기 때문에 모든 국민이 그러한 내용을 충분히 알고 있지는 않지만, 서비스제공사업자는 제3자 평가를 받아서 그 결과를 공표하여야 한다. 기타 스스로 개호서비스내용에 대해 공표하도록 하고 있다. 공통의 항목이 있기 때문에 서비스내용이 해당하는가 하는 것을 공표한다. 방법은 각 도도부현이 제공하는 인터넷에서 정보를 얻을 수 있다. 각 시설에서도 독자의 인터넷을 프로그래밍해서 적극적으로 정보를 공개하고 있다. 그리고 서비스이용 안내서 및 계약을 체결하기 이전의 중요사항 설명서 등에도 기재해서 공표하고 있다. 각 보도기관도 개호보험 부당청구사건에 대해 보도하고 있다. 이와 같이 시민이 서비스를 선택할 수 있도록 한 시대가 된 것이다.

5. 지금까지 시설을 운영하는 책임자였던 시설장을 비롯해서 경영의식을 전면에 내세우는 개혁이 요구되었다. 단순히 수입을 올리는 것이 아니라 어떻게 하면 수입이 올라갈까 하는 것을 직원이일체가 되어 전략을 생각하게 되었다.
6. 개호보험서비스는 재택서비스와 시설서비스로 크게 나누어진다. 어느 서비스를 이용하면 좋은가를 전문적으로 상담하기도 하고 개호서비스이용계획을 작성하기도 하는 전문기관으로써 개호지원전문원의 자격을 지닌 직원을 배치한 “거택개호지원사업소”가 있다. 이용자의 상담내용에 따라서 전문직원이 각종 정보를 분석해서 그 사람에 맞는 서비스제공계획을 작성한다. 여기에서도 이용자와 거택개호지원사업소간에 계약이 필요하다.
7. 지금, 큰 문제는 스스로 서비스를 선택할 수 있는 시대라고 말하면서 인지증의 고령자나 말에 의한 커뮤니케이션이 곤란한 고령자와 계약이 성립하는가하는 문제이다. 성년후견인제도나 지역권리옹호 등을 충분히 시민에게 침투시키는 것도 문제이다. 그리고 2007년 4월부터 장애인자립지원법이 제정되어 고령자서비스와 같은 종류의 서비스를 이용할 수 있게 되었다. 특히, 40세 이상으로 특정질환으로 인정된 자는 개호보험서비스도 이용할 수 있다. 그렇다면, 40세대부터 100세대까지 반세기나 다른 연령의 사람들이 동일한 서비스로 만족할까 하는 문제이다. 내가 시설장을 하고 있었던 시설에서 최고 연령 107세 여성의 장녀는 84세로 노인데이서비스센터를 다니는 자이다. 한편, 58세남성은 뇌질환장애의 결과,

일부개조가 필요한 신체장애자이다. 이 사람의 의식중에는 그러한 자들은 내 부모와 동일한 나이라는 의식도 있고, 취미활동 등에는 일체 참여하지 않고 PC조작을 습득해서 오로지 이메일이나 디지털카메라로 사진촬영을 즐기고 있었다. 세대 차이, 생활경력의 차이, 장애수용의 정도차이에 따라 각각 다양한 가치관(생활방식)을 지니고 있음을 배웠다.

## V. 서비스이용방법의 변화 I-②

1. 예를 들면, 조치비시대에서는 어느 달 중반에 퇴소한 사람이 있었고, 다음 입소자가 월말에 입소하면, 다음 달에는 대략 1개월분×2인분의 조치비가 입금된다는 것이다. 조치비시대의 최후 1인당 조치비 평균액은 29.5만엔이었기 때문에 정원대로 매월 입소자가 있는 경우, 100%의 수입이 있다는 것이다. 당시의 개인부담의 최고액은 24만엔이었다. 70세대의 입소자이고 전후 대기업과 일류서비스기업에서 근무하여 연금액이 많은 사람, 임대주택이나 점포를 보유하고 있어서 매월 일정한 수입이 있는 자이다. 이와 같이 수입 또는 자산보유액에 따라서 납입하는 것을 응능부담이라 한다. 조치비시대에서는 반드시 자산조사가 이루어지고 응능부담액이 결정된 것이다. 자산조사는 고령자를 부양하는 양호자도 대상이 된다. 시설입소자의 소득뿐만 아니라 부양의무가 있는 옹호자의 소득도 합산해서 부담액이 정해진다. 대단히 번잡한 조사를 받는 형태였다. 개호보험에서는 피보험자만의 소득이 대상이기 때문에 개호보험서비스는 이용하기 쉬운 것이라 말할 수 있다.
2. 양호노인홈과 특별양호노인홈간의 차이는 전술하였는데, 여기에서는 좀 다르게 설명하면, 양호노인홈은 자립된 자로 생활곤궁자가 입소대상자이다. 특별양호노인홈은 심신에 어떠한 장애가 있고, 항상 개호가 필요하기 때문에 ①생활곤궁자이고, ②심신에 장애가 있고, ③일상적으로 개호가 필요하다고 한다면, 특별양호노인홈의 입소대상이 된다. 따라서 고령자 중에는 1971년의 국민연금제도가 시작되었을 때 소정의 보험료를 납입할 수 없었던 미납자, 그리고 납입기간이 25년

미만인 자가 있다. 이들을 구제하기 위해서 노령복지연금이라고 하여 최저액이지만, 매월 연금이 지급되고 있다. 일본에서는 연간 80만엔이하의 수입(연금 포함)이 있는 자는 과세대상이 되지 않는다. 고령자는 연령과 함께 부득이하게 수입이 한정된 계층이 설정되어 있다. 거기에서 수입(소득단계별)에 따른 응능부담(개호보험료와 서비스이용 개인부담분(서비스전체의 10%))으로 되어 있다. 특별양호노인홈에 입소하면, 그 사람의 소득단계가 알려지게 된다. 따라서, 직원들에게는 반드시 비밀을 지킬 의무가 주어지고 있다. 이러한 비밀유지의무는 시설을 퇴직하여도 지켜야 한다.

3. 개호보험에서는 개호보수액은 실적으로 급여된다. 갑작스런 변화에 따라 입원하는 이용자, 정월이나 추석에 외박하는 이용자가 반드시 나타나기 때문에 침상을 비워두지 않으면 안된다. 따라서, 이용자가 100%이 되지 않는다. 그러나, 직원배치는 100%를 채우지 않으면 안된다. 따라서, 100%의 수입을 챙길 수가 없다. 입소정원의 90%~95%정도가 평균적이다. 이러한 평균액을 1%에서 2% 올리는 노력이 개호서비스의 질을 향상시키는 것으로 이어진다. 이용자나 그 가족으로부터의 요망, 때로는 고충, 거택개호지원사업소로부터의 정보, 자원봉사자나 지역주민의 말에 겸허하게 귀를 기울이고 끊임없이 개선의 노력을 하지 않으면 가동률을 올릴 수 없다. 그래서 직원 한 사람 한 사람이 서비스향상에 참여한다는 의식을 가지고 있는 것이 고객만족도를 높이고, 입소가동률을 상승시키는 것이다.
4. 향후 10년이 지나면 정말로 서비스내용을 보고 선택받는 시대가 되리라 생각한다. 전통이나 조직의 크기로 경영이 잘된다고 평가할 수 없을 것이라 생각한다.
5. 초치시대의 응능부담은 이용자로부터 행정에 직접 납입하는 구조였다. 이것은 위탁의 경우도 동일하다. 그러나 개호보험에서 서비스비용의 10%를 본인부담하는 것과 식비와 수도광열비, 개인실이용료 등 시설서비스이용자는 4.5만엔~7만엔정도가 직접 이용자로부터 시설에 납입하게 된다. 이 금액을 모으면, 큰 금액이 되어 이용자에게는 부담도 되기 때문에 매월 자동이체제도를 만들거나, 예치금제도로 시설이 책임을 지고 매월 관리를 하던가, 회계처리시스템과 연동시켜 미납을 체크하는 시스템과 방지시스템과 징수대응책을 세우는 것이 중요하다.

6. 개호보험에서는 요개호도에 따라 서비스의 이용한도액이 정해져 있다. 보험료액은 소득에 따라서 일정하게 서비스비용은 요개호도에 따라서 일정하게 지급한다는 것으로 개호보험료액이 낮아도 이용한도액이 높은 서비스도 선택할 수 있다는 응익부담이 되어 있다는 것이 특징이다.

## VI. 서비스제공방법의 변화(I)

1. 민설민영이란, 사회복지법인의 인가를 받은 법인이 시설을 짓고 사업을 전개하는 것을 말한다. 사회복지법인은 전후 GHQ의 지도에 따라 세금을 민간이 사용하기 위해서 엄격한 인가기준이 만들어지고 당시 독지가에 의해 설립인가를 받은 법인이 기본금과 토지와 건물의 부동산을 활용해서 전쟁고아의 구제, 슬럼화된 동네에서의 보육사업이나 모자가정의 지원 등 다양한 분야의 사회복지발전에 기여한 것이었다. 사회복지법인법이 제정되고, 전후 사회복지사업은 사회복지법인에 의해 발전해 왔다고 해도 과언이 아니다. 오랫동안 사회복지에 관련된 법인일수록 독자적인 노하우를 쌓고 있다.
2. 공설민영이란, 지자체가 건설해서 사업의 운영을 사회복지법인에 위탁해서 사업을 전개하는 것을 말한다. 법인에 사업계획을 맡기면서 지자체의 의향도 고려하지 않고 운영하기 어려운 시설도 있다.
3. 민설민영과 공설민영의 차이는 어디에 있는가 하면, 민설민영은 존속하기 위해서 한정된 준비금(인건비, 수선적립금, 비품교체) 밖에 인정되지 않는다. 그래서 적립된 자금은 자유롭게 이용할 수 없다. 반드시 이사회의 승인을 받고 도도부현지사에 신청해서 승인을 받지 않으면 이용할 수 없다. 조치비에 잉여가 있는 경우는 반환하여야 한다. 당시, 1월부터 3월이 되면, 식사에 생선회나 불고기가 제공되었다고 하는 말을 듣는 것은 잉여금을 만들지 않기 위해서 식사로 이용자에게 환원시키는 방법일 것으로 생각된다. 한편, 공설민영은 법인이 지닌 운영 노하우를 법인전입금으로 인정하는 것만 되고, 수지차액으로 잉여금이 발생한 경우는

지자체에 반환되었다. 그러나 공설민영은 건물유지관리비나 수선비, 비품교체는 모두 지자체의 예산으로 충당된다. 공설민영의 특징으로는 인원배치기준은 국가와 동경도의 배치기준에 웃돌게 배치한다는 것이다.

4. 지정관리자제도는 2005년도부터 시행되고 2007년도에는 공설시설의 전부가 지정관리자를 선정하게 되었다(동경도내에는 62개 시설이 있다). 지정관리자에 응모할 수 있는 것은 사회복지법인만이 아니라 주식회사, NPO법인, 기타 공익법인, 유한회사도 가능해졌다. 지금까지 수탁받은 법인도 새롭게 지정관리자의 선정에 운영방법을 제안하게 되었다. 5년간의 계획을 세워서 개호보수수입만으로 운영할 수 있는 사업계획을 제안한다. 다행히 동 법인은 4개소에서 공설민영의 운영을 하고 있지만, 모두 지정관리자로 선정되어 1년이 지난 상태이다. 이때부터 BEST의 개호보다도 ONLY ONE의 개호라는 캐치플레이가 유행하였다. ONLY ONE이 되는 것은 예를 들면 식사내용이기도 하고, 야간에도 목욕할 수 있고, 지역과의 연계로 각종 행사를 실시하든가, 자원봉사자를 육성해서 다양한 활동을 하든가, 지금까지 해왔던 것이 종합적으로 제안된 것으로 생각되었다.
5. 현재, 동경도내에서 지방에 있는 사회복지법인이 지자체의 사업계획에 법인독자적인 계획을 제안해서 사업을 실시할 수 있는 기안(Proposal)방식이 있다. 시설은 지자체가 건설하여도 사회복지법인이 임대계약을 맺고 20년간 사업을 전개하는 방법이다. 동경도내에서 지방의 3개 사회복지법인이 사업을 전개하고 있지만, 역시 지방의 쪽이 인재도 얻기 쉽고 사회복지법인의 인지도도 낮기 때문에 이용자 신청이 계획한 대로 이루어지지 못하고 관리직이나 간부직원이 지방부터 도내로 주택을 빌리면 예상이상의 임대료가 들고 적자로 전략하는 사례가 있다. 동경도내의 법인이 응모할지는 사업예산에 엄격한 면도 있고, 20년 앞을 전망하는 것은 곤란한 상태이기 때문에 제안응모를 망설이고 있다.

## VII. 서비스제공방법의 변화(II)

1. 조치시대에 도도부현의 현지도가 있었다. 관리부문(법인정관에 기반으로 회계, 계약사무, 인사배치상태, 고용서무관계), 생활부문(노인복지법에 기반으로 한 상담업무, 개호간호, 급식, 기능훈련)으로 구분되어 지도를 받았다. 구두에 의한 지도와, 문서에 의한 지도(문서로 개선책을 보고), 가장 엄격한 개선권고로 되어 있는데, 개선권고는 받은 적이 없다.
2. 그러나, 개호보험법에 의한 현지도는 개호보험청구가 개호보험법에 준하고 있는가를 인원배치(적절한 자격을 지닌 직원배치)출근상태, 케어플랜 기록을 조회하여 과오가 없는가, 배치하여야 할 직원이 퇴직해 있는데도 서비스책임자로 배치되어 있지 않은 채 청구되고 있지 않은가, 근무시프트에 의한 야간의 직원배치수에 부족한 일은 없는가 다각적으로 감사를 받고 구두에 의해 지도 또는 문서에 의한 지도, 개호보수청구에 과오가 있으면, 반환하여야 한다. 그리고 가장 엄격한 지정의 취소에 이르는 권고도 있다. 최근 일본의 대규모 서비스사업자가 방문개호로 서비스에 해당하지 않는 서비스를 청구하기도 하고, 서비스관리책임자가 고용되지 않았는데도 고용한 것처럼 청구하기도 하고, 자격이 없는 중간호사가 정간호사로써의 보수액을 부당청구한 사실이 발생한 사건이 있었다. 그래서 수년간에 걸친 다액의 반환금의 지도를 받은 주식회사가 있다. 사업소의 지정을 취소받은 경우, 5년간은 새롭게 지정을 받을 수 없다.

## VIII. 경영의 변화(I)

1. 조치비는 공무원임금체계를 원용하고 있었는데, 이것이 개호보험보수의 틀내에서 경영할 수 있는가가 우선적인 과제였다. 개호보수예상액은 두세번 바뀌어서 개호보험이 시작하는 3월에 겨우 발표되었다. 무엇을 기준으로 하여 보수단위가 산출되었는가는 공표되어 있지 않다. 시간에 따라 보수단위가 정해진다는 것뿐이다.

2. 임금을 대폭적으로 인하하는 것은 직원의 생활을 위협한다. 퇴직자가 발생하기 어렵다는 예상도 했었다. 그러나 동경도내에 있는 시설직원은 다른 현과 달라서 우대받고 있다는 것을 알았다. 현재의 급여를 보장하고 임금체계를 연공서열에서 직능급과 업적급을 조합해서 운영하는 체계로 개정되었다.
3. 공설민영의 4개 시설이 지정관리자로 선택받기 위해서는 2~3년에 걸쳐서 인원배치로 우대받고 있는 분을 비상근화하는 것이나 위탁업무의 개정에 따라 위탁비의 삭감, 기타 관리비의 삭감에 노력하였다.
4. 향후 사회복지법인은 수지차액을 이익으로 인식하고 법인으로 자립하는 것이 중요하고, 개호보험제도가 시작되기 이전에 모든 노후화 시설의 리모델링을 끝낸 것도 자립을 고려한 조치였다. 수익을 주식회사는 배당하고, 과세의 대상도 되지만, 사회복지법인은 배당이나 과세도 없다. 이러한 특징을 살려서 수익을 사회복지를 위해 이용하는 것이 중요하다고 생각한다. 2010년에는 소자화대책으로 직업 여성을 원조하기 위해서 보육원을 개설하는 계획을 추진하고 있는 중이다.

## IX. 경영의 변화(II)

1. 개호보수가 예상보다도 단가가 높고, 체제가산도 있고 수입상태는 좋았다. 그러나 3년 후에는 12%의 감액, 그 3년 후에는 다시 2.4%의 감액이 이루어졌다. 그 결과 개호보험도입시의 인건비율은 법인전체로 60%이하였지만, 6년째에는 14.4%의 감액이 되어 60%를 넘는 상태로 변화였다. 개호보수가 3년마다 개정되는 것은 의료보수가 2년마다 개정되는 것과 연동해서 정합성을 도모하려고 한 것이다.
2. 노인보건법에서도 각종 신청사무, 보고서 작성, 조사서류의 작성, 경리사무 등 매월 또는 매년 정형적으로 작성하는 서류가 많다는 것이다. 경리사무는 회계기준이 개정되고 서비스마다에 경리구분을 하지 않으면 안 된다. 본인이 소속해 있었던 시설에서는 8개의 경리구분이 있었다. 기타 개호보수청구사무, 개별원조계획의 작성, 영양 케어매니지먼트의 작성, 개별원조계획의 작성부터 평가, 개정과 피드



백 등 사용하는 정형적인 양식은 전자파일화되어 있다. 사회복지의 세계에서는 IT화가 가장 뒤떨어진 직장이었다. 그러나 현재에는 의료서비스와 같이 IT화가 크게 추진된 직장이 되었다. 입력사무만이라면 매일 단시간에 시간제직원을 고용해서 인건비의 삭감에도 공헌할 수 있다.

## X. 개호보험제도에 대한 방침<sup>19)</sup>

1. 당 법인의 방침을 설명하면 다음과 같다. (별첨의 파워포인트자료를 참조바란다.)

### 가. 인재육성제도

당 법인의 인재육성제도이다. 이 제도를 수립하기 위해서 2년을 필요로 하였다. 컨설턴트도 의뢰하였고, 비용은 2,400만엔을 들었다. 동경도내의 사회복지법인의 절반은 인사고과제도를 도입하고 있다. 인사고과제도에는 다양한 제도가 있다. 이번 회의는 그 설명을 할 수 없지만, 개요만을 설명한다.

### 나. 임금체계의 개정

파워포인트에서 설명한 대로이다. 임금체계의 검토에는 10여개월이 필요하였다. 그리고 전문가에 의한 컨설턴트도 받았다. 파워포인트에서 설명하였지만, 2~3개를 부가하여 보면 다음과 같다.

1. 지금 일본에서 가장 큰 과제는 공통적으로 개호노동자의 확보와 인재양성이다. 특별양호노인홈의 증설도 향후 지속될 것으로 생각된다. 내가 사는 요코하마시(360만명)에서도 6천명의 고령자가 특별양호노인홈의 대기자이다. 특별양호노인홈 이외에도 다양한 시설화가 진행 중에 있고, 점점 개호노동자의 부족이 이어지고 있다. 개호뿐만 아니라 의료와 관계하는 의사와 간호사의 부족도 있다. 일본의

19) 당 법인의 방침 및 시설경영의 표준화, 서비스내용의 변화, 경영에서 본 개호보험제도의 과제는 파워포인트 자료를 참조하기 바람.

병원에서는 지방에 따라서는 의사부족 때문에 폐쇄되는 병원도 나오고, 출산을 받는 병원이나 개업의원의 출산시의 리스크가 크기 때문에 산과의사가 꺼리기도 해서 큰 사회문제가 되고 있다. 최근의 신문에서는 의사부족을 보충하기 위해서 대학입학정원을 늘리는 안도 보도되고 있다. 좋은 개호제공유료노인홈의 건설이 급피치로 진행되고 있는 것도 원인이라 생각된다.

2. 요개호도가 증증화되는 배경에는 고령자의 질병이 복합적인 점도 있다. 일본인 특유의 질병은 뇌혈관장애에 의한 것이고 어떠한 심신장애를 동반하기도 하고 결국 암이면서 고령이기 때문에 발병이 급속도로 진행되지 않고 급변하는 케이스, 고령자이기 때문에 발열이 일어나기 어려운 등 질병을 발견하기에는 상당한 지식과 경험이 필요하다. 85세를 넘으면 인지증상이 출현할 비율이 높아진다고 한다. 세계제일의 장수국이고 평균수명이 85세를 넘는 고령자가 많은 일본에서의 특유한 과제이기도 하다.
3. 개호보험에서 중시되는 재택개호부문의 인재확보도 큰 과제이다. 재택에서 요개호도 5 이상의 고령자도 그리고 재택의료를 받으면서 재택에서 지내는 고령자도 있다. 제도의 목적을 달성하는 것은 영원한 문제이지만, 지역에서의 의료, 보건, 복지의 네트워크를 쌓고 정말로 안심하고 살 수 있는 마을이 될수 있도록 개호보험제도만에 의지하는 것이 아니라 모든 사람이 원하는 행복이야말로 복지이기 때문에 냉정한 제도의 틈을 메꾸는 운영이야말로 인간의 마음을 따뜻하게 하는 복지네트워크의 운영이라고 생각한다. 제도상은 콘프라이언스를 준수하고, 사람과 사람의 연결을 중요하게 하고 싶다.
4. 여기에서 일본어 몇 개를 적어보겠는데, 일본에서 ‘미루’라고 발음하는 것에는 다양한 의미를 지니고 있다. 즉, 둘러보다, 진찰하다, 간호하다, 간병들다, 관찰하다, 조사하다 등이다. 이상 모두 발음은 동일하지만 각각 기능이 있다. 모든 직원은 둘러보는 것이고, 의사는 진찰하는 것, 간호사는 간호하는 것, 간호사와 개호원은 같이 간병하는 것, 개호원은 관찰하는 것, 영양사나 개호지원전문원은 조사하는 것이기 때문에 다직종협동이 나의 지론이다. 이것을 지역에도 다양한 전문직이 있기 때문에 복지네트워크로 연결해 가는 것을 살리고 싶다.

## 개호보험도입에 따른 특별양호노인홈 시설경영의 변화

—사회복지법인 산육회 사례를 중심으로—

후지이 마모루  
(사회복지법인 산이쿠카이 업무5부장)  
fujii@san-ikukai.or.jp

### 시설의 변화 I

- |  |  |  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• 보조금<br/>정부 1 / 2, 지방자치단체 1 / 4, 본인부담 1 / 4</li><li>• 본인 자금조달은 공적 자금차입 (장기 저금리) 우선</li><li>• 은행차입 (허가 인가제)</li><li>• 특별양호노인홈은 사회복지법인에 한정</li><li>• 사회복지법인설치 인가가 엄격함</li><li>• 토지소유 또는 무상대여 가능</li></ul> |  | <ul style="list-style-type: none"><li>• 보조금<br/>침대수로 변경 (비용경감)</li><li>• 본인자금의 부담 증가</li><li>• 본인 자금조달은 공적 자금 차입과 은행자금 차입이 가능 (허가 인가제 완화)</li><li>• PFI방식도입</li><li>• Proposal방식</li><li>• NPO단체 참여</li><li>• 주식회사 참여</li><li>• 토지 건물 임대가능</li></ul> |
|--|--|--|

## 시설 변화 II

- |   |  |  |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 수용중시 (마지막 종착점)</li> <li>• 정원 50명이 표준</li> <li>• 대규모화 (입소대기자제로)</li> <li>• 입소시설중심</li> <li>• 도도부현 복지계획에 따른 입소정원 설정</li> <li>• 특별양호노인홈은 사회 복지법인에 한정</li> <li>• 노인보건시설은 의료법인과 기타</li> </ul> |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활중시형 + 재택복귀형<br/>터미널케어 중시 (가산점 대상)</li> <li>• 개호와 의료의 결속 중시<br/>중도화 + 간호사 24시간대기</li> <li>• 개별방 중시<br/>프라이버시 보호중시</li> <li>• 소규모화 + 지역밀착형<br/>재가중시</li> <li>• 다기능화<br/>복합서비스 거점</li> <li>• 보험자의 복지계획에 따른 이용정원 설정</li> <li>• 개호를 병행 하는 유료 노인홈 증가</li> </ul> |
|---|--|--|

## 시설 renewal 사례 1

- 민간경영으로 일본최초 시설 (1963년개설)  
renewal
- 특별양호노인홈 + 주간서비스 + 그룹홈 + 진료소 + 방문간호 S T 를 병설 (복합서비스제공사업소 = 지역복지거점)

## 시설renewal 사례 2

- 의료 · 보건 · 복지의 협력에 의한 복합서비스거점
- 같은 토지안에서 특별양호노인홈 + 노인보건시설 + 양호형의료시설 + 일반병원 + 케어하우스 + 주간서비스 + 주간케어 + 방문간호 S T + 방문개호 (사회복지협회) 를 병설
- 사무센터,급식센터,상담센터를 통합하여 전문성을 높이는 업무의 효율화·합리화를 추구

## 시설renewal 사례 3

- 입소자170명을 신형 unit케어 (2인방) + 독방 unit케어 + 종래형 혼합시설
- 같은 토지안에서 주간서비스 + 진료소 + 방문목욕 (신설) + 노인개호지원센터 + 재가개호지원 사업소 →주간서비스 satellite 개설
- 시설중심에서 재가중시형의 과도기
- 보조금 경감조치시기에 있지만 지방공공단체에 의한 특별보조금

## 시설 renewal 사례 4

(행정요청 (추천) 에 의해 신설)

- 노인복지사업 실적이 인정된 2 곳은 시로 부터 요청을 받아 민간민영 2시설 (동경·시즈오카) 신설
- 특별양호노인홈 + 단기입소생활개호 + 주간서비스 + 재가개호지원사업소를 병설
- 단기입소생활개호가 20침대, 50침대, 지역요망에 대응하는 시설

노후화된시설을 renewal 함으로서, 「선택하는」기준의 통일을 추진.

지역성과 다양한 노인 생활스타일에 대응하는 서비스 제공

## 시설서비스 인원배정 (입소자 100명)

- |  |  |  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 상근이고 필수</li> <li>• 관리자 1명</li> <li>• 생활상담원 1명</li> <li>• 헬퍼, 간호사</li> <li>• 상근계산으로 이용자 34명 (그 중, 간호사 3명)</li> <li>• 영양사 1명</li> <li>• 기능훈련지도원 1명</li> </ul> |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 상근이고 필수</li> <li>• 관리자 1명</li> <li>• 생활상담자 1명</li> <li>• 개호지원전문인 1명</li> <li>• 헬퍼 + 간호사</li> <li>• 상근계산으로 이용자 34명 (그 중, 간호사 3명)</li> <li>• 관리영양사 또는 영양사 1명</li> <li>• 기능훈련지도원 1명</li> </ul> |
|--|--|--|

### 시설서비스 인원배정 (입소자 100명)

- 의사는 상근 비상근 가능
- 조리사, 사무원은 필요한 인원



- 의사가 상근인 경우 체제가 산점
- 조리사, 사무원은 필요한 인원 (대행도 가능)

기본방침



시설서비스 경영지표 참고

- ① 정원 80명에서 100인명이 안정
- ② 정원 50명규모는 보조금이 필요

- 수입 60%를 인건비에 충당
- 이용자의 중증현상에 따른 개호·간호직 증가배치
- 이용자 2명에 직원 1명
- 별도자료 직원배치 일람과 경영분석표 참조


### 서비스이용 방법의 변화 1-①

- 재가개호지원센터가 상담 또는 신청대행
- 위탁사업이기 때문에 직원은 경영의식이 희박해도 문제없음
- 행정의 서비스를 결정·지정




- 재가개호지원사업소가 상담창구, 재가서비스 계획작성 (계약사항)
- **직원의 경영의식이 문제**
- 케어마니저 1명이 35건 담당
- $35\text{건} \times 8500\text{엔} = 297000\text{엔} / \text{월}$  (연보수 3564000엔을 초과하면 적자)
- **이용자가 서비스를 선택**
- 실제로는 재가개호지원사업소에서 상담한후 결정
- **서비스이용시 계약** (= 어떠한 서비스 계획에도 동의가 필요 = 보수경감 대상)

### 서비스이용 방법의 변화 1-②

- |   |   |  |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조치비 (매월 처음, 입소한 인원수에 따라서 고정적인 수입)</li> </ul>       |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험금부 (서비스 이용율에 따라서 변동)</li> <li>• 개호보수청구 2개월 후에는 금부금 입금 (서비스를 이용할 당시는 차입금이 필요)</li> <li>• 개인납부금 미납방지</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인납입금은 정부에 납부</li> </ul>                           |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이익부담 (개호보험료)</li> <li>• 이용자본인 소득에 한정 (가구분리 발생)</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 능력부담 (민즈테스트조사)</li> <li>• 보호자의 재산도 조사대상</li> </ul> |   |  |

### 서비스제공 방법의 변화 1

- |  |   |   |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간설치/운영방식</li> <li>• 공사설치/운영방식</li> </ul> |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간설치/운영방식</li> <li>• 지정관리제도도입 (NPO, 주식회사도 가능)</li> <li>• 위탁제도 폐지 (지정관리제도로 이행)</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회복지법인인가기준에 자금이 필요</li> </ul>             |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회복지법인 인가기준 완화</li> <li>• NPO법인인정 완화</li> <li>• Best 보다는 Only One</li> </ul>             |



### 서비스제공 방법의 변화 II

- |  |  |  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인보험법에 의한 실시지도 (지도·개선 권고)</li> <li>• 보존식품 실시 지도 있다</li> </ul> |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 케어매너지먼트중시</li> <li>• 개호보험법에 따른 실시지도 (개호보수의 계약자에 반납권고, 지정취소 = 엄격화)</li> <li>• 케어매너지먼트실시의 경우는 보존식품 제도 폐지 (연간 60 만엔 절약)</li> </ul> |
|--|--|--|

### 경영의 변화 I

- |  |  |   |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 운영이 문제된다</li> <li>• 정부가 정한 임금체계</li> <li>• 위탁제도는 정산방식 (초월금제도로 연도예산은 연도내에 소비)</li> <li>• 도도부현 또는 시구정촌으로 부터 독자 보조금 제도 (격차시정)</li> <li>• 사회복지법인 폐지의 경우 재산은 국가에 반납</li> </ul> |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>경영이</b> 문제가된다 (이익여부가 중요)</li> <li>• 법인독자의 인사고과제도와 <b>임금체계</b></li> <li>• 지정관리자로 선발된 경우 수익차는 법인수입으로 인정</li> <li>• 민간과 같이 equal fitting 이면서 사회복지법인만 <b>비과세</b></li> </ul> |
|--|--|---|

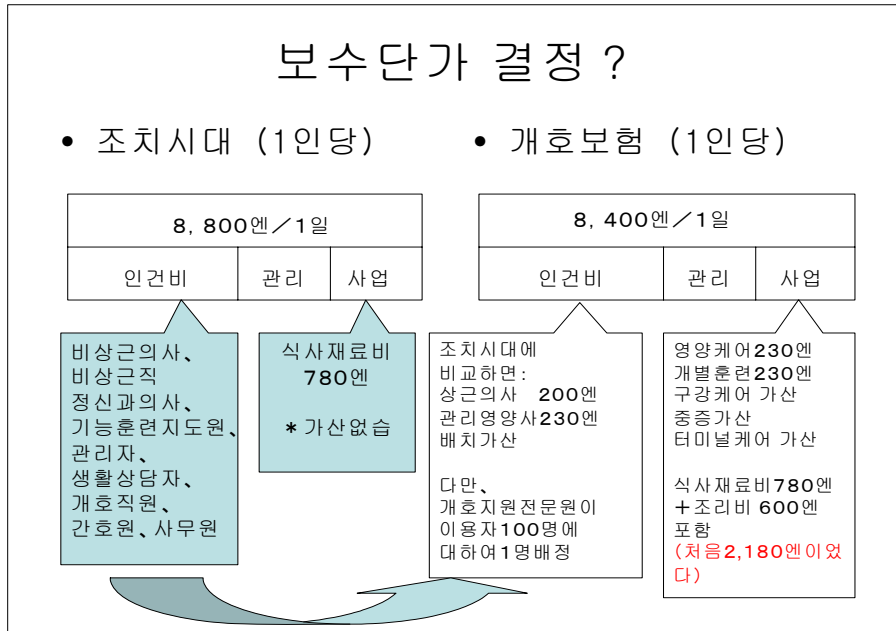
### 경영의 변화 II

보수는 실적주의이기 때문에 계획은 정원의 90%에서 95%로 설정하여 결산 실적을 98% 정도로 하는 노력은 직원들 노력에 달려있다.(1인당 수입을 보면 참고가 된다)

- 진료보수와 개호보수의 일관성
- 번잡한 사무에 대응하여 IT화
  - 신고서·보고서류 작성, 조사서류, 경리구분에 의한 회계처리 복잡
  - 개호보수청구사무, 개호프랜작성, 개호·간호, 생활기록 등

### 경영의 변화 II

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사례</li> <li>• 조치비시대 (1999년도 결산)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사례</li> <li>• 개호보험시대 (2002년도 결산)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위탁사업 사례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개호보험시대 그 외 2 (2005년도 결산)</li> </ul>



### 개호보험에 관한 방침

- 인재육성제도
- 인명을 다루는 직장에서 일하는 직원은 자격으로 보장된 전문직 집단으로서 다양한 직종과 협동하여 매일매일 전진하는 의료·보건·복지서비스의 질을 향상하는데 노력한다
- 개인능력향상을 평가할수 있는 제도구비
- 법인독자의 임금체계 수정
  - 조치비에 포함되어 있는 인건비는 공무원에 준한 임금체계로 지불해야 했다. 그 결과 의료현장에서 일하는 직원보다 복지직원 임금이 높은 모순이 생겼다. 같은 법인에서 일하는 직원은 같은 임금체계에서 지급되도록 개선한다
  - 보조금에 의존하는 시대에서 자립한 사회복지법인으로 되는 시대에 대한 준비
- 시설경영의 표준화
  - 변동기 때는 2개월간 개호보수수입이 없는 상황을 전제로 하여 경영을 생각한다.
  - 사회복지법인회계기준에 의한 경영처리를 행한다 (기업회계처리가 도입된다)
  - 종전에 인정되지 않은 법인회계초월금, 감가상각비, 보수적립금, 퇴직급여수당, 상여인출금, 계획적인 공적자금차입변납 등 경영기반을 구축.

## 인재육성제도

- **직능자격제도의 도입**
  - 업무수행목표 (습득목표, 역할목표, 개발목표, 개선목표) + 정서평가 + 능력개발목표를 본인신고에 의하여 계획
  - 1년을 전기와 후기로 구분하여 상기목표와 정서적인 평가를 본인이 평가 + 직속상관과 근무평가면접 및 목표면접으로 평가한다 = 결과는 상여금에 반영
  - 법인통일의 직능요망서 작성 = 업무표준화
  - 승진제도 (좌천 없음) 확립 = 단위제 연수 + 필기시험 + 레포트 + 면접
- **연수제도의 정비**
  - 법인연수 : 신입직원연수 + 단위제 + 직종별연수 + 계층별연수 (일반직, 지도감독직, 관리직) + 해외연수 등
  - 시설내연수 : 감염병예방, 구강케어, 개호기술, 사고방지, 방재훈련 등
  - 법인외부연수 : 개호지원전문자 현재 임기자 연수, 그 외


## 임금체계 수정

- **연공서열형 임금체계 수정**
  - 조치비 임금은 공무원체계 (직종별, 성적평가 없음)
  - 의료와 복지는 자격별로 임금체계가 틀림 → 동일화가 필요
  - 연령에 따른 승급제도 수정. 공사 격차시정 보조금 폐지에 따른 독자적인 임금체계로 전환.
  - 직능급과 업적급 2종류로 분류 (업적급은 관리직)
  - 연령급 + 직능급 다만, 49세로 연령급은 승급정지
  - 새롭게 도전하는 정신이 없으면 승급, 승진 없음
- **의료보수 (2년간), 개호보수 (3년간) 은 보수단가를 일정하게 예치하여 감당할 수 있는 임금체계**
  - 법인인건비 총액 계산. 연간승급율은 2~3년후 인건비총액을 예측하여 계산. 저당적금을 한다.

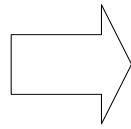
## 시설경영의 표준화

- **의료·보건·복지 협동**
  - 시설에 진료소 병설
  - 상근의사 배정 + 간호직을 기준이상 배정
  - 협력의료기관과 개별의사의 정보교환 노력
  - 중증이용자도 입소시킨다 (경관영양, 위관증설, balloon catheter, 인공항문증설자 등 의료행위가 필요한 이용자 입소)  
= 다른 시설과 특징적인 서비스 제공으로 차별화
- **복합서비스제공 거점**
  - 인사이동에 의한 업무수행능력 향상을 계획한다.
  - 복지용구대여서비스 이외의 재가서비스 전부를 제공한다.
  - 제도의 허점을 메울 수 있는 서비스제공에 힘쓴다.

## 서비스내용 변화 I

- |   |   |   |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인의 삶의보람 (노인복지의 이념·경애의 정신)</li> <li>• 개별적인 생활지원 (인생의 종점)</li> <li>• 존경성, 자립지원, 개호, 선택, 참가, 인권 존중</li> <li>• 시설서비스, 방문개호·간호, 주간서비스</li> </ul> |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 케어매네지먼트 도입</li> <li>• 존경성, 자립지원, 개호, 선택, 참가, 인권 존중</li> <li>• 재가서비스 중시 (서비스 다양화)</li> <li>• 개호서비스정보 공개</li> <li>• 제3자평가 심사결과 공개</li> </ul> |
|---|---|---|

## 서비스내용 변화 II



- 고충관리 시스템 설치
- 서비스 제공업자는 6년에 1번씩 변경신청제
- 개호사고·처리대응 (가족이 권리주장)
- 노인학대 (긴급조치대응)
- 타직종과 협동 (정보 교환)
- 각종가산점이 체제가산점에서 개별가산점으로 이행

## 경영관점에서 본 개호보험제도 과제

- 헬퍼 배치·인재양성
  - ① 중증화와 더불어 인력배치 기준을 상회하는 배치
  - ② 서비스 제공사업자의 다양화와 서비스 이용자 증가
  - ③ 이직율: 근무연수 3년만에 약 25%
  - ④ 사회경제상황에 좌우되는 응모자의 급격한 감소
  - ⑤ 더럽다, 힘들다, 위험하다 (3K) 때문에 피하는 개호직종
  - ⑥ 소자화에 따른 인재부족 점차적으로 심각
  - ⑦ 간접부분 (관리) 의 합리화 추진

### 경영관점에서 본 개호보험 과제

- 요보호자의 중증화에 따른 개호지식과 기술
  - ①이용자의 중증화와 타직종과의 협동 (팀케어) 중시
  - ②인지증케어에 대한 대응과 전문지식 습득을 요구
  - ③터미널케어에 대응
  - ④생활의 장소 + 의료와 협동
  
- 재가에서 인정된 의료행위를 개호시설에서도 인정요구
  - ①가족이 하는 의료행위를 개호직원도 가능 하도록
  - ②긴급시 대응할 수 있는 의료행위
  
- 제도의 허점을 메울 수 있는 서비스 창출
  - ①주민에 의한 지역복지 네트워크
  - ②봉사활동에 의한 복지네트워크

## [회의록] 의견 및 토론

### ○ 노인장기요양보험제도의 도입

- 장기요양보호를 필요로 하는 노인인구가 증가하는 고령사회에서 노인장기요양보험제도는 노인, 가족, 사회전체에 큰 영향을 미치는 주요한 과제임. 이에 따라 정부에서는 국민들의 노후불안 해소 및 활력 있는 사회실현을 위해 이 제도의 도입을 위한 법률을 제정하여 금년 4월2일 국회에서 통과되었고(4월27일 공포) 내년부터 실시한다는 전제하에 준비를 매우 서두르고 있음.
- 노인장기요양보험제도의 도입으로 가장 큰 변화를 겪어야 할 대상은 노인복지시설일 것은 필연적인 사실임. 현재의 주로 국민기초수급자에게 제공되는 제한적서비스에서 전 국민을 대상으로 하는 보편적서비스로 전환됨에 따라, 기존의 시설운영체제와는 전혀 다른 경영환경으로 전환되어야 하기 때문임. 이에 대비하여 노인복지시설은 그 준비를 철저히 하지 않으면 많은 혼란이 초래 될 것으로 사료됨.

### ○ 시설인프라 구축

- 주제발표의 일본 사회복지법인 산이쿠카이의 후지이마모루 부장께서 처음에 거론했듯이, 시설화의 변화 차원에서 시설인프라의 구축은 고령자복지서비스체제 확립에 있어서나 사회보험에 의한 복지서비스 제공 체제로의 전환에 있어서 가장 고려되어야 할 문제점이라고 생각됨.  
일본은 노인복지법제정(1963년)후 40여년이 지났고, 고령화 사회(1970년)에서 고령사회(1994년)를 거치는 과정에서 골드플랜(1990년~1999년)과 신 골드플랜(1995년~1999년)을, 그리고 골드플랜21(2000년~2004년)을 실시하여 고령자 개호관련 서



비스의 양적 질적 확보를 위해 지속적이고 계획적으로 준비하여 왔음. 또한 개호 보험제도의 실시(2000년)까지도 7년여의 준비기간이 있었으며, 특히 법의 국회통과(1997년 12월)에서 실시(2000년 4월)까지도 2년 이상의 소요기간이 있었음.

- (1) 1994년 3월, 21세기복지비전 발표: 고령사회복지비전간담회에 의한, 누구라도 개호를 받을 수 있는 새로운 체계 구축에 대한 제언
- (2) 1994년 12월, 고령자 개호/자립지원시스템연구회에 의한 보고서: 개호관련 기존 제도의 재편성으로 사회보험방식에 의한 새로운 체계 창설의 제언
- (3) 1995년 7월 : 사회보장제도심의회의 권고→노인보건복지심의회의, 여당 3당의 관계팀에 의한 검토
- (4) 1996년 11월 국회제출 : 약 1년간에 걸친 국회심의
- (5) 1997년 12월 임시국회에서 가결 성립
- (6) 2000년 4월 실시

- 이러한 정책적인 장기적 준비단계를 거치면서 후지이씨가 말씀하신 시설의 노후화와 협소화의 해결, 생활중시형과 재택복귀형, 6-8인실에서 4인실이하 또는 unit화, 개인실로의 전환, 그리고 재택서비스와 시설서비스의 원활한 연계, 복합화된 종합시설환경 등 지금의 우리나라 현실과는 차원이 다른 시설인프라를 구축할 수 있게 되었던 것임. 특히 1989년과 1990년의 대대적인 노인복지관계법의 개정으로 저비용 고효율적인 재가복지사업의 충실화와 시설서비스와의 연계강화를 적극적으로 추진하였음.
- 이에 비하면 우리나라의 경우, 장기요양보험제도의 실시를 위한 근본적인 인프라라고 할 수 있는 재가복지서비스의 확보와 보다 인간적이고 그 사람다움(Only one)을 강조할 수 있고 서비스의 질적 효과성을 높일 수 있는 소규모 다기능이나 가정형공동생활(그룹홈), 그리고 복합노인요양시설인 One-Stop서비스체계 등의 실시는 이제부터가 시작인 점이 일본의 개호보험 실시의 시점과는 너무나도 다른 점이라고 생각함. 즉, 우리의 현실은 장기요양보험이라는 사회보험제도의 실시를 원활하게 하기 보다는 풍부하게 해주는 시설 등의 인프라가 현저하게 부족한 상황이며, 특히 시설 수는 예상 필요수요의 절반에 그치는 등 시설확충에

따른 문제의 해결이 시급하다고 할 수 있음. 따라서 지금 우리가 해야 할 일은 충분한 시설서비스와 재가서비스의 개발/확보와 이들 인프라를 효율적으로 활용할 수 있는 복합윈스톱시스템을 구축하여 서로의 회전율과 효율성향상을 위한 노력이라고 생각하며, 이것이 다음에서 말하는 시설운영의 재원확보에 중요한 요소인 시설이용자의 대기자확보와 서비스 공급의 다원화라는 장점으로 연결될 것임.

#### ○ 운영재원 확보

- 지금까지의 노인복지시설에 있어서의 재원은 충분하지는 않았지만 보조금이라는 안정된 수입이 있었기 때문에 대부분의 시설이 이에 안주해왔다고 볼 수 있음. IMF때 기업에서는 살아남기 위하여 경영합리화인 인력을 down sizing도 하고, 인건비를 대폭 삭감하는 등 철저한 구조조정을 통해 희생하였음. 그러나 사회복지시설은 특별한 위험에 처하지 않아, 현재에 머물러 왔으나, 노인장기요양보험제도의 도입이 노인복지시설에 있어서는 IMF일수도 있음. 예를 들어 보조금은 시설에서 연간 예산계획을 세워 입주자전원을 1등급으로 계산하여 월별로 계산하여 선지급하는 방식이었으나, 보험제도상에서는 입주자 병세 판정등급에 의하여, 일일계산하여 신청하는 사후정산방식임. 입주자가 입원, 외박 등으로 시설을 비운다면, 당연히 삭감되어 재정구조에 영향을 미칠 것임.
- 일본의 개호보험시작 시 개호보수청구가 2개월 후에나 급여를 받을 수 있어, 2개월, 60일치 운영자금을 차입으로 해결하였다고 하는데, 우리도 같은 시행착오를 겪지 않으려면 각 시설에서는 운영자금 확보를 위한 기간이 필요하며, 또한 단순회계에서 복식회계에 의한 Cash-Flow 등도 시설운영자는 알 수 있도록 되어야 할 것임. 단순비교이지만, 일본은 당초 개호보험급여가 높게 책정되어(현재 개호보수가는 시행 3년후 12%감액, 다시 3년 후 2.4%, 합14.4%를 감액한 상태) 시설에서 예산의 인건비가 차지하는 비율이 60%이하였지만, 우리나라 시설에서의 예산의 인건비 비율은 75~80%로 고정비가 높고, 변동비인 사업비등에 활용할 예산이 절대적으로 부족한 실정인데도 불구하고, 1·2차 시범사업시 요양급여로 제시

된 금액은 이보다 더 적은 저가로 책정되어 있음.

- 시설운영에 가장 부담을 주는 임금체계의 수정과 결정은 기존에 사용하던 일률적인 호봉제에서 인력에 능력을 정확하게 파악하고, 평가할 수 있는 평가체계를 만들어, 실시한 후 검증한 후에 성과급, 능력급, 연봉제등을 도입하여야 하며 지금부터라도 준비하고, 검증하여야 함. 단순업무와 간접적인 부문인 경우 노동의 유연성 도입과 위탁대행 할 수 있는 업체도 발굴하여야 할 것임.

#### ○ 케어인력 확보와 서비스의 질 향상

- 노인장기요양보험제도의 도입은 사회복지사업에서 휴먼서비스업으로 전환하는 필연적 계기가 되어, 조치제도적인 수동적형태의 제한적서비스에서, 계약제에 의한 서비스의 보편화로 바뀌게 됨. 이는 지금의 입소자가 보험료와 서비스 이용료를 지불하는 이용자로 바뀌게 된다는 것으로 케어서비스의 질적 향상 요구는 필연적으로 될 것임.
- 한편 노인장기요양보험제도 시안에 의하면, 장기요양등급 중에서 최중증인 1~3등급에 해당하는 노인을 대상으로 입소하겠다는 내용을 고려하면, 시설의 입소자의 중증 정도는 더 심화 될 것으로 예상됨. 또한 이용자 중심체제로 바뀌면서 이용자의 욕구는 개인에 따라 더욱 다양해지고 복잡해질 것이기 때문에 이에 맞는 세분화된 전문 직종이 개개인에게 적합한 케어플랜을 작성하고 함께 협력하여 서비스 제공을 실시하지 않으면 안 될 것임. 이에 따라 케어인력 및 간호 인력의 증원배치는 필수사항이 될 것이며, 현재를 기준으로 생각해 볼 때 입소자 2명당 1명 케어인력 배치와 케어매니저의 배치가 필요하게 될 것임. 또한 의료분야와 케어,복지분야의 전문가가 함께 연계하고 협력함으로써 케어에 필요한 정보를 함께 공유하는 Team-approach가 반드시 필요하게 될 것임.
- 그렇게 하기 위해서는 시설에서도 직종별 직무분석 및 표준화작업과, 케어서비스 난이도조사, 케어매니지먼트 중시와 이용하기 편한 s/w툴 개발, 케어기술이 향상된 전문케어인력 양성교육 등에 투자할 수 있도록 지금부터 준비하여야 할 것임.

또한 이용자나 가족들의 권리주장이나, 리스크발생(안전사고, 감염예방, 방재, 인권옹호)과 손해배상 등에 대비하여 예방 및 법적대응도 염두에 두어 리스크매니지먼트의 도입도 준비되어야 할 사항임.

#### ○ 정보화 및 경영합리화

- 경영의 개선 및 요양서비스 기반을 정립하기 위하여서는 경영합리화가 필요함. 이러한 변화는 갑자기 시행할 수 있는 것이 아니므로, 지금부터라도 시설에서는 전 직원이 위기의식을 서로 공유하고, 그러한 분위기 속에서 변화를 위한 T/F팀 등을 구성하여, 비전설정과 이념, 법인역할의 정립 등을 재수립하여 업무수행능력을 고효율구조로 전환되도록 추진하는 분위기 조성(업무분장, 전결제도정비, 품질서비스 인증, 개선을 위한 제안 제도, 공모제, 역량강화노력을 위한 인센티브 및 포상제, 문서관리, 회계정보시스템네트워크화 등)에 힘써야 한다고 생각함. 또한 사회복지시설에 대한 사회적 지원(자원봉사자, 후원자)의 축소가 예상되므로 지역사회와의 관계강화를 위하여 복지욕구 대응을 위한 시설개방, 주차장개방, win-win할 수 있는 지역네트워크시스템 구축도 필요할 것임.
- 노인장기요양보험제도 도입에 대비한 노인복지시설의 변화노력은 이제부터이며, 영리조직도 서비스 공급주체로 진입할 경우에는 사회복지의 정체성이나 존재의 의의와 확고한 철학과 이념이 없이는 새로운 창출이나 유지는 불가능 할 것으로 보임. 일본의 경우 개호보험제도는, 노인복지법이 1963년에 제정되었고, 국민연금(기초노령복지연금)도 1961년도에 도입되어 40년이 지난 시점이라는 점과 초고령사회를 맞이한 시점이라는 점, 또한 충분한 검토를 거친 후인 2000년에나 시행되었음. 이에 비해 우리나라는 금년 4월에 노인장기노인요양보험제도가 공포되었다고는 하지만, 1) 현재시설인프라 구축면에서 보면 인구 2,000만이 사는 수도권 지역과 대도시지역에서의 적정시설확보가 매우 어려운 실정이며, 2) 서비스의 질 향상을 위한 전문케어인력확보 방안도 기존인력 1만 4천명인데 비해 신규인력을 3만 4천명을 1~2년 안에 확보하는 하지 않으면 안 되는 상황임. 인력확

보를 위한 이론적 교육은 사이버 매체 등을 통하여 가능할 수 있을지는 모르나 케어복지서비스는 실천이 매우 중요한 점을 생각할 때, 실습할 장소 등이 턱없이 부족할 것으로 사료됨.

#### ○ 시설경영의 자립화와 서비스의 질 확보

- 장기요양보험제도 도입에 따라 노인복지시설이 앞으로 경영전략을 어떻게 변경·수립해야 하는가 하는 것인데 크게 두가지로 요약될 수 있을 것 같음. 하나는 시설경영의 자립화이고 다른 하나는 서비스의 질 확보임. 각 문제를 일본과 비교해보면, 일본의 조치제도는 시설 인프라의 강점을 살릴 수 있는데 우리나라의 경우 강점을 살릴 수 있는 인프라 자체가 없는데 강점만을 내세우고 있다는 점이 문제인 것 같음. 둘째 서비스의 질과 관련하여 일본은 시설표준화를 요구하고 있음. 공설민영이 지정관리를 받았는데(지정관리 기간은 5년임) 서비스 질이 개선되지 않으면 지정이 취소하는데, 시설에서 보자면 강력한 대응인 것임. 우리나라도 앞으로 이러한 문제에 대해서 구체적인 논의가 더 필요할 것으로 보임.

#### ○ 감천장(노인요양시설)의 사례

- 감천장은 80명 정원의 노인요양원으로 예전에는 60~70명 정도가 현원이 유지되었으나 장기요양보험의 시범사업시설로 선정되고 장기요양보험의 홍보에 힘입어 일반 고령자도 시설에 갈 수 있다는 홍보가 많이 되어서 입소자가 증가하여 5월 현재 80명 정원이 모두 차고 대기자까지 발생하고 있음. 대기자 현황은 수급권자와 일반고령자를 합하여 현재 남자 14명, 여자 28명임.
- 시범사업을 하면서 두가지 문제점이 나타났는데, 등급판정의 불명확성과 제공서비스 성격의 모호 문제임. 요양원이 65세 이상의 고령자 중 병증(노인성 질병을 가진 사람)이 입소하는 곳이라 증상이 호전되면 나가야 한다는 불안감을 입소 고령자들이 많이 느끼고 있음. 특히 시범사업을 하면서 건강 상의 이유보다 생활공간이 없는 고령자들이 많아지면서 시설을 떠나야한다는 불안감이 형성되고

있음. 이러한 현상은 등급판정에서 확연히 드러났는데, 저희 요양원에서는 입소자를 대상으로 건강보험공단과는 별도로 자체 등급 판정을 매겨보았음. 그 결과 아주 흥미로운 결과가 나타났음. 1차 등급판정의 경우 자체 판정상 1등급은 1명, 2등급은 5명, 3등급은 13명, 4등급은 13명 등외자는 22명이었고, 건강보험공단의 판정에 따르면 1등급은 없고, 2등급은 5명, 3등급은 13명, 4등급은 18명, 등외자는 27명이었음. 1차 등급판정이 있고 몇몇 고령자들을 중심으로 판정에 따라 시설에서 나가야한다는 정보가 유통된 것 같음. 그러자 2차 등급판정에서는 흥미로운 결과가 나왔음. 자체 등급 판정에 따르면 1등급은 9명, 2등급 9명, 3등급 12명인데 건강보험공단의 등급 판정에 따르면 1등급은 9명, 2등급은 17명, 3등급은 33명이었음. 건강보험공단에서는 질의응답을 통해 2~3시간만에 등급 판정을 하지만, 감천장은 노인 한분 한분께 질의응답은 물론 팔을 들어보고 거동을 지켜보며 2~3일이 걸려 판정을 함. 즉 이러한 결과는 등급판정의 방법의 문제를 보여줌. 이와 같이 시설에서 나가기 두려운 노인들이 충분히 할 수 있는 행위들을 하지 못한다고 응답할 때의 문제를 어떻게 해결할 수 있을지 의문임.

- 입소자들의 불안감을 해소하고 안정적인 서비스를 제공하기 위하여 노력중이고, 이를 위해서 직원들, 케어인력을 확보하고 질적 향상을 도모하여 개별서비스의 향상을 기대하고 있음. 이렇게 서비스를 향상시키려고 하니 또 다른 문제에 봉착하였음. 즉 요양원의 직원들이 사회복지사로서 사회복지서비스를 해야 하는 것인지, 병증이 있는 고령자를 대상으로 하는 수발서비스로 갈 것인지 하는 문제임. 이 두가지 사회복지서비스와 수발서비스는 성격도 다르거니와 분명히 분리되어야 한다고 생각함. 저희 요양원은 수가나 수익을 위한 사업자가 아님. 어찌되었든 장기요양보험이 도입되면 이러한 서비스가 양적으로 많이 필요한데 우리나라는 그러한 인프라도 아직 구축되어 있지 않은 상태라 문제가 많을 것으로 예상됨.

# 제11차 저출산·고령사회포럼

- 최근의 출생 동향과 정책적 함의 -

- 일시: 2007년 6월 7일 (목) 15:00 ~ 18:30
- 장소: 한국보건사회연구원 본관 2층 대회의실
  
- 좌장: 조남훈 (저출산·고령사회연구센터 소장)
- 주제 발표 및 토론자
  - 주제발표
    - 박경애 (통계청 인구동향과장)
  - 지정토론
    - 김태현 (한국교원대학교 일반사회교육과 교수)
    - 이규식 (연세대학교 보건행정학과 교수)
    - 이삼식 (한국보건사회연구원 저출산정책팀장)
    - 이성선 (보건복지부 저출산대책팀장)
    - 이승욱 (서울대학교 보건대학원장, 보건학과 교수)
    - 최 순 (동아대학교 사회·사회복지학부 교수)





## 최근의 출생 동향과 정책적 함의<sup>20)</sup>

박경애 (통계청 인구동향과장)

### I. 서론

저출산에 대한 사회적 공감대가 형성되면서 다양한 출산장려정책이 마련되었다. 새로마지플랜 2010(제1차 저출산·고령사회기본계획)이 2006년 7월에 발표되었고, 2007년의 새로마지플랜 2010(보건복지부, 2007a; 2007b)에 의하면, 아동의 성장 단계에 따른 맞춤형 지원 추진, 가임기 여성 및 임산부·영유아 모자보건 지원, 인식변화를 위한 홍보 추진, 출산·양육 장애요인 발굴 및 제도개선 적극 추진, 일하는 부모의 출산·양육을 위한 지원, 자녀양육 가정의 특성을 고려한 다양한 지원 등이다. 지방자치단체도 출산·양육 지원대책을 수립하여 추진 중인데, 주로 셋째아 이상 출산에 대한 장려금지원이 대부분이다.

지속적으로 감소하던 합계출산율이 2005년 1.08에서 2006년 1.13으로 증가하면서, 이 증가가 출산장려정책의 효과가 나타난 것이라고 보는 사람들이 있는가 하면, 일부에서는 출산율의 증가는 일시적인 현상일 수 있다고 보고 있다. 다양한 출산장려정책을 추진 중이므로, 그동안 추진한 정책효과가 2006년의 출생아수와 출산율 증가로 나타났고 향후에도 출산력 증가가 지속될 것으로 기대하기 쉽다. 그러나 보다 합리적인 출산관련 정책을 마련하기 위해서는 정책 수립 및 평가의 지표가 되는 출산율 측정의 특징 및 최근의 출생동향에 대한 올바른 이해가 선행되어야 한다. 따라서, 인구동태신고에 의해 작성되는 출생통계에 나타난 최근의 출생동향을 중심으로

---

20) 논문의 내용은 집필자 개인의 의견으로 통계청의 공식견해를 나타내는 것은 아니며, 2006년 출생통계 잠정치에 근거한 분석이므로 확정치와 다를 수 있습니다.

정책적 함의를 논의하고자 한다.

1983년 합계출산율이 2.08로 대체출산율 이하로 감소한 이후의 제2차 출산력 저하 원인에 대해서는 혼인상태의 변화, 출산연령의 상승 등의 원인이 지적되었고(전광희, 2003; 2006), 결혼과 자녀에 대한 가치관의 변화가 강조되었으며(김태현, 2005; 은기수, 2004; 이삼식의, 2005), IMF위기 이후 경제적 요인의 중요성도 강조되었다(김두섭, 2007). 또한, 사회경제적 변화와 세계화에 수반된 노동시장의 불안정, 가족형성의 지연과 약화, 양성평등 관념의 확장 추세는 가족형성과 첫 출산시기를 지연시키고, 낮은 유배우율은 출산력을 저하시키는 것으로 보았고(김두섭, 2005), 이러한 이론적 틀을 바탕으로 2000년 센서스를 활용하여, 대졸자 비로 측정한 양성평등 관념과 임신 및 일용직비로 측정한 노동시장불안정성은 유배우비로 측정한 가족형성을 매개로 하여 저출산을 이끌고 있다고 분석하기도 하였다(유삼현, 2006).

Park(2006a)는 인구센서스, 인구동태통계 및 각종 표본조사결과를 활용하여 개인주의와 사회경제적변화가 성역할, 가족형성 및 자녀의 가치 변화를 통해 출산에 영향을 주며, 1985년 이후의 출산력 감소는 여성의 교육수준 및 노동시장참여 증가, 혼인 및 출산의 연기, 자녀의 성선택, 이혼과 재혼의 증가, 자녀양육 및 교육부담의 복합적인 결과로 보고 있다. 1990~2000년 동안의 합계출산율 변화는 유배우 출산율 변화보다는 혼인상태의 변화가 훨씬 더 중요한 영향력을 주었으며(Choe, Retherford and Kim, 2004), 국제적으로 비교할 때 한국에서 자녀양육과 경제활동을 조화시키기 어려운 점이 조사되었고(Choe, Bumpass and Tsuya, 2004; KNSO, 2005), 출생성비가 최근에도 띠의 영향을 받는다는 연구도 이루어졌다(Lee and Paik, 2006).

사회경제적 요인별 차별출산력도 2000년까지의 센서스 분석을 통해서 파악되었다. 전광희(2003)는 시부 그리고 대졸 여성의 출생아수가 낮음을 보여주었고, 김태현의 (2006)도 이혼의 증가, 3세대이상 가구의 감소, 도시거주자의 증가, 대학이상 교육을 받은 부인의 증가, 전문/사무직 증가가 출산수준을 낮추는 것으로 분석하였다. 출생진도비에 의한 합계출산율 계산을 통해서 전문대졸업 이상의 교육수준을 가진 여성은 그 이하 교육을 받은 여성보다 출산율이 낮고(Park, 2006a), 서울, 부산 등 대도시 지역에서 출산율이 낮음이 분석되기도 하였다(Park, 2006b). 위 연구들의 공통점은

다양한 인구·사회·경제적 요인 및 가치관의변화가 혼인 및 출산의 여부 및 시기에 영향을 주어 출산수준에 영향을 준다고 보는 점이다.

출산율의 변화와 저출산 원인은 어느 자료를 활용하여 어떤 수준의 분석을 하는가에 따라 각각 다른 정책적 함의를 찾을 수 있다. 본고에서는 가장 완벽하고, 신속하게 전 국민의 출생동향을 살펴볼 수 있는 인구동태신고에 의한 출생통계를 활용하여, 구체적으로 다음의 네 가지 질문을 고찰하고자 한다. 첫째, 혼인연령 및 출산연령의 변화가 출산율 변화에 어느 정도 영향을 주었는가?, 둘째, 여성인구 및 혼인건수의 변화가 출생아수에 어느 정도 영향을 주었는가?, 셋째, 시도별, 교육수준별 및 직업유무·종류별 차별 출산력이 어느 정도인가? 넷째, 다양한 정책의 효과성이 최근의 출생통계에 어느 정도 반영되어 있는가?

## II. 최근의 출생동향

### 1. 출산순위별 합계출산율

2006년 합계출산율은 약 1.13으로 추정되었는데<sup>21)</sup>, 2005년의 1.08보다 0.05 증가한 것이다(통계청, 2007a). 매년 감소세를 보이던 합계출산율이 2002년 말띠해에 여성의 출산을 기피함에 따라 합계출산율이 다소 낮았다가 2003년에 0.02 반등한 이후 3년 만에 증가한 것이다. 출산수준을 파악하기 위하여 연령별 출산율의 합계인 기간(period) 합계출산율(TFRasfr)이 가장 널리 사용되고 있다. TFRasfr는 자료획득 및 계산이 용이하여 보편적으로 사용되고 있으나, 출산연령이 상승 또는 하락 시에는 TFRasfr이 현실을 잘 반영하지 못하는 한계를 지닌다. 즉, 이 지표가 구성하고 있는 코호트들의 출산태포의 변화에 의하여 출산율이 교란되며, 그것이 그대로 은폐되어

21) 통계청에서는 2006년부터 신속한 자료의 수요 요구에 부응하여 5월에 잠정치를 발표하고, 8월에 확정치를 발표하고 있다. 잠정치는 출생발생년도 익년 2월까지 신고된 자료 중 기준년도에 발생한 자료를 기초로 미신고분 보정 및 3~4월분 신고 자료를 추정하여 집계한다. 확정치는 익년 4월까지 신고된 자료와 미신고분을 보정하여 작성한다. 세분화된 자료일수록 잠정치와 확정치간 차이가 크게 날 수 있으므로 이용시 유의하시기 바랍니다.

나타난다(Bongaarts and Feeney, 1998; Kohler, Billari, and Ortega, 2002, 전광희, 2006). 이러한 한계점을 극복하기 위하여, 코호트 합계출산율(cohort TFR)이나, 템포조정 합계출산율(TFRtafr)을 활용하고, 개인의 출산행위를 근거로 계산된 출생순위별 출생진도비를 이용한 합계출산율(TFRpppr)을 활용하기도 한다.

코호트 TFR은 방대한 자료가 요구되고, 기간합계출산율의 템포효과를 조정한 템포조정합계출산율(TFRtafr)은 전년대비 출산순위별 출산연령 증감분만 감안하여 합계출산율을 계산하므로 계산은 매우 간단하나 출산에 미치는 기간(period)별 영향이 큰 집단에는 적용하기 어려운 한계가 있다(Bongaarts and Feeney, 1998). 출생진도비를 이용한 합계출산율 TFRpppr은 방대한 센서스 자료를 필요로 하며 계산이 매우 복잡하나, 실제 미시적 자료를 활용하여 템포효과의 영향을 받지 않는 출산율을 얻을 수 있는 특징이 있다.

한편, 우리나라 여성의 평균초혼연령 및 평균출산연령은 지속적으로 높아져 왔다. 2006년의 초혼연령은 10년 전보다 2.3세 높아졌고, 매년 0.2~0.3씩 높아지던 초혼연령이 2005~2006년 사이에는 0.1세로 초혼연령 상승이 둔화되었다. 2006년 출산 모(母)의 평균출산연령은 30.4세로, 전년에 비해 0.2세 높아졌고, 10년전에 비해 2.3세가 높아졌다. 첫째아 출산연령은 29.2세로, 전년대비 0.3~0.2씩 늘어나던 첫째아 출산연령은 2006년에 0.1 증가하여 첫째아 출산연령 상승이 다소 둔화되는 모습이다. 둘째아 이상의 출산연령은 전년대비 증가하는 양상을 보여준다. 10년 전(96년)과 비교해 볼 때, 첫째아는 26.7세에 비해 2.5세 증가하였으나, 둘째아는 2.4세, 셋째아는 1.8세, 넷째아 이상은 1.1세 증가하여, 출산순위가 높아질수록 평균출산연령의 상승 정도는 서서히 증가하는 양상을 보인다(표 11-1 참조).

이렇듯 우리나라의 출산연령은 지속적으로 증가하고 있고, 그 변화정도가 출산순위에 따라 연도별로 다소 차이를 보이므로, 2006년의 출생아수 및 출산율 증가가 일시적인 현상인지 아닌지에 대한 관심 집중으로 템포조정 합계출산율을 고려하지 않을 수 없다.

〈표 11-1〉 여성의 평균초혼연령 및 출산순위별 평균출산연령

(단위: 세)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006p	
평균초혼연령	25.5	25.7	26.1	26.3	26.5	26.8	27.0	27.3	27.5	27.7	27.8	
모의 평균 출산 연령	전체평균	28.1	28.3	28.5	28.7	29.0	29.3	29.5	29.8	30.1	30.2	30.4
	첫째아	26.7	26.9	27.2	27.4	27.7	28.0	28.3	28.6	28.9	29.1	29.2
	둘째아	28.9	29.1	29.3	29.4	29.7	29.9	30.2	30.5	30.8	31.0	31.3
	셋째아	31.7	31.9	32.0	32.1	32.2	32.5	32.7	32.9	33.1	33.3	33.5
	넷째아+	34.3	34.3	34.3	34.4	34.5	34.8	34.9	34.9	35.3	35.3	35.4

1996년~2000년 사이에 TFRasfr와 TFRpppr은 연도에 따라 0.08~0.28 차이를 보였고 (Choe and Park, 2006), TFRasfr과 TFRtafr 사이에는 0.26~0.55 차이를 보였다(표 11-2 참조). 특히 2000~2004년 동안에는 TFRasfr와 TFRtafr간 차이가 0.44~0.55로 상당히 컸으나, 2005~2006년 동안에는 0.26~0.30으로 줄어들었다. 기간합계출산율인 TFRasfr, TFRtafr, TFRpppr를 비교시 TFRasfr이 가장 적은 수치를 보이고, 연도에 따라, 즉, 기간 효과 및 출산연령에 따라 실제 출산율이 달라진다는 점을 강조하고자 한다.

따라서, 출산율의 상승이 일시적인 기간효과를 어느 정도 반영하는지 검토해야 할 필요가 있고, 출산연령이 생물학적 특성상 계속적으로 상승할 수 없으니까 출산연령 상승이 둔화되면 어느 시점에선가 TFRasfr이 현실을 왜곡하여 반영하는 정도가 적어 지면서 TFRasfr이 올라갈 수 있음에 주목해야 한다. 즉, 개인이 출산을 언제 하느냐에 따라 거시적 지표인 TFRasfr는 다르게 나타나는데, 개인이 출산을 늦출수록 TFRasfr은 현실보다 낮게 나타나지만, 어느 시점에선가 미루었던 개인의 출산이 집중되어 나타나면 TFRasfr는 올라가게 된다.

2005년 템포조정합계출산율이 1.34로 최저치로 낮아졌으나 2006년에는 1.42로 높아졌다. 즉, 2006년에 전년대비 합계출산율이 0.05 증가했으나 템포조정합계출산율은 0.09 증가했다. 이는 첫째아 출산연령의 상승 둔화 및 둘째아 이상 출산연령 상승 지속에 의한 복합적인 결과 즉, 미루던 첫출산이 이루어지거나, 둘째아 출산을 연기 함으로 인해서 TFRasfr 증가에 공헌했음을 뜻한다. 생물학적 특성이나 외국의 경험을 비추어 볼 때, 향후에 출산연령이 더 이상 많이 상승하기 어렵다고 판단되므로 출산연령 변화만으로도 합계출산율은 어느 정도 올라갈 수 있다<sup>22)</sup>.

〈표 11-2〉 출산순위별 합계출산율과 템포조정합계출산율

(단위: 여자 1명당 명)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006p
합계출산율 (A)	1.58	1.54	1.47	1.42	1.47	1.30	1.17	1.19	1.16	1.08	1.13
첫째아	0.77	0.75	0.72	0.72	0.70	0.62	0.58	0.60	0.61	0.57	0.60
둘째아	0.67	0.65	0.60	0.57	0.62	0.54	0.48	0.48	0.45	0.41	0.43
셋째아	0.13	0.14	0.13	0.12	0.14	0.12	0.10	0.10	0.10	0.09	0.09
넷째아이상	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
템포조정합계출산율(B)	1.88	1.91	1.86	1.73	2.02	1.74	1.68	1.62	1.67	1.34	1.43
첫째아	0.91	0.96	0.95	0.92	1.01	0.88	0.85	0.85	0.84	0.71	0.73
둘째아	0.80	0.76	0.75	0.66	0.83	0.69	0.68	0.64	0.69	0.51	0.57
셋째아	0.15	0.16	0.15	0.14	0.17	0.15	0.13	0.12	0.12	0.11	0.11
넷째아이상	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.01	0.01
B-A	0.29	0.36	0.39	0.31	0.55	0.44	0.50	0.44	0.51	0.26	0.30

주: 템포조정합계출산율은 통계청(2007a) 자료를 활용 넷째아이상까지 세분화하고 소수점 4자리까지 활용하여 저자가 직접 계산.  
자료: 통계청, 2007a.

여성의 출산평균연령 상승 정도가 출산순위별로 다르므로, 출산순위별 합계출산율을 비교하여 보면(표 11-2 참조), 2006년에 전년대비 첫째아는 0.03, 둘째아는 0.02 증가하였고, 셋째아와 넷째아 이상은 변함이 없다. 출산순위별 템포조정 합계출산율의 경우 첫째아는 0.02, 둘째아는 0.06이 증가하고, 셋째아와 넷째아 이상은 변함이 없다. 첫째아 출산율은 첫째아 출산연령상승 둔화로 인하여 합계출산율 변화보다 템포조정합계출산율 증가폭이 다소 적고, 둘째아 출산에서 전년대비 출산연령이 또 다시 증가하여 합계출산율간 차이가 크게 나타나고 있다. 또한 1999~2000년, 2005~2006년이 둘째아 출산에서 출산연령의 변화에 따른 영향이 비교적 큼을 알 수 있다. 이는 연기하던 출산을 밀레니엄베이비붐이나, 출산 및 자녀양육 환경 개선에 대한 기대감

22) 봉가르츠는 프랑스, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국, 대만에 대하여 템포조정합계출산율을 계산하여, 만산화가 평균 0.25명 정도 합계출산율을 낮추는 효과가 있다고 밝히고 있다 (Bongaarts and Feeney, 1998). 전광희(2006)는 우리나라는 출산순위별 출산연령은 더 이상 올라가지 않을 가능성이 크고, 합계출산율과 템포조정합계출산율이 0.5까지 차이가 나므로, 합계출산율은 최소한 1.6명으로까지 상승할 개연성이 크다고 주장하고 있다.

등이 작용하여 즉, 기간요인에 따라 둘째아 출산율이 영향을 받을 수 있음을 시사한다. 환언하면, 첫째아를 가진 부부에게 둘째아를 가지도록 권장하는 것이 다른 집단에게 영향을 주는 것보다 비교적 용이하다는 것을 의미하기도 한다.

셋째아 이상의 출산율은 2006년에 2005년과 같은 수준인 점을 보면, 대다수의 지자체가 실시 중인 셋째아 이상 출산시 출산장려금을 주는 정책이 출산율을 높이는 데 큰 효과를 가져오지 않았거나, 그 효과가 발휘되기에는 아직 시기상조라고 해석할 수 있다. 셋째아 이상 출산에 영향을 주기 위해서는 더 많은 재원을 투자하거나, 더 많은 재원을 투자해도 큰 효과가 없을 가능성이 크다고 사료된다.

또 하나 주목할 점은 1985년 이후 둘째아 출산율은 연도에 따라 등락폭이 다소 많은 영향을 받는데 반해, 첫째아는 그 영향력이 둘째아보다 비교적 적고, 셋째아 이상의 경우 거의 변화가 없다는 점이다. 2006년의 출산율을 어느 시점과 비교하느냐에 따라 출산율 감소폭이 다소 다르게 나타나지만, 전반적인 추이는 첫째아와 둘째아의 출산율은 빠르게 감소하고 있고, 셋째아의 출산율은 변화가 없다. 이러한 출산순위별 출산율은 우리나라의 15~44세 유배우부인의 이상자녀수가 연령 및 교육수준과 상관없이 1980년 중반이후 2.2~2.3명인 점(이삼식외, 2005)을 감안해 보면, 유배우부인의 경우 이상자녀수에 도달하지 못하고 무자녀, 첫째아 또는 둘째아 출산에 멈추고 있음을 시사한다. 따라서, 둘째아를 가진 부인이 셋째아를 출산하지 못하는 장애요인을 파악하여 출산지원책을 마련하는 것보다는 우선 첫째아와 둘째아 출산을 지원하는 정책마련이 우선시 되어야 할 것이다.

## 2. 모의 연령별 출생아수 및 출산율

2006년 한 해 동안 태어난 총 출생아 수는 약 45만 2천명으로 2005년 43만 8천명보다 약 1만 4천명 증가한 것으로 추정되었다. 2000년에 밀레니엄 베이비 붐의 영향으로 20,458건 증가한 이래 6년만에 증가하게 된 것이다. 출생아수의 증가에 모의 연령별 공헌도를 살펴보기 위하여 모의 연령별 출생아수를 살펴보면, 2006년 30대 초반(30~34세) 연령층의 출생아 수는 19만명으로 2005년보다 1만 1천명 증가하였고,

30대 초반은 총 출생아수 증가의 79%를 차지한 것으로 나타났다. 30대 후반(35~39세)에서도 7천명 증가하여, 30대 출산이 출생아 수 증가를 주도하였다. 반면, 20대 초반(20~24세)과 20대 후반(25~29세) 연령층의 출생아 수는 전년대비 각각 약 2천명, 1천명 감소하였다. 특히 20대 후반의 여성인구는 2005년부터 전년대비 계속 증가했음에도 불구하고 출생아수는 감소하였다(부표 11-1, 부표 11-2 참조). 이는 여성의 교육수준 향상과 경제활동참가율 증가, 초혼연령 상승에 따라 출산이 늦추어지고 있기 때문으로 보인다.

〈표 11-3〉 모(母)의 연령별 출생아 수

(단위: 천명, %, %p)

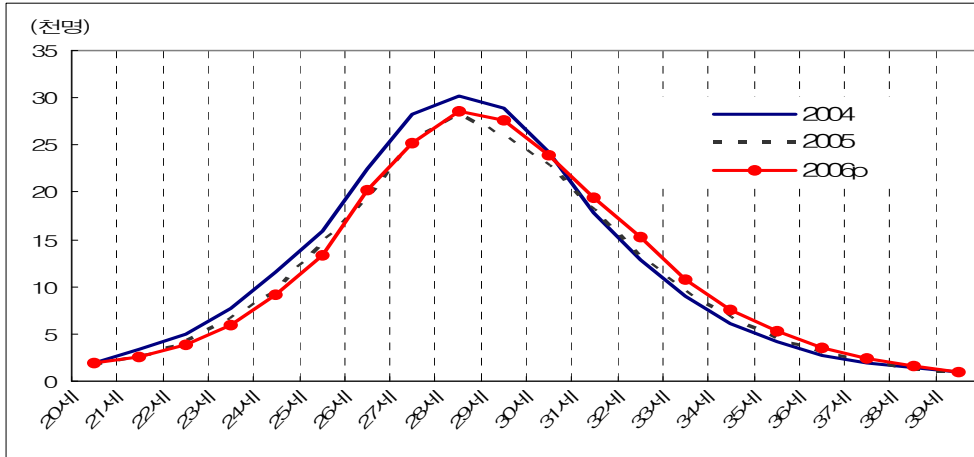
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (A)	2006p (B)	B-A
총 출생아 수		696	678	643	616	637	557	495	493	476	438	452	14
	증감	-25	-17	-35	-27	20	-80	-63	-1	-17	-38	14	52
	증감율	-3.5	-2.5	-5.2	-4.1	3.3	-12.5	-11.2	-0.2	-3.5	-8.0	3.3	11.3
모의 연령별 출생아 수	20-24세	124	111	94	83	74	61	52	47	39	33	31	-2
	25-29세	376	368	347	331	329	274	227	220	199	176	174	-1
	30-34세	149	151	153	157	184	175	170	180	188	179	190	11
	35-39세	33	35	35	34	37	36	34	36	40	41	48	7

2006년 출생 중 모(母)의 연령별 출생구성비를 보아도 30대가 20대보다 높게 나타났다. 또한 20대 모(母)의 구성비는 줄어들고 있는 반면, 30대 모(母)의 구성비는 계속 늘어나고 있는 추이다. 2006년의 경우 30대 초반에서 42.1%, 20대 후반에서 38.6% 태어났고, 30대에서 52.6%, 20대에서 45.4%가 태어난 것이다.

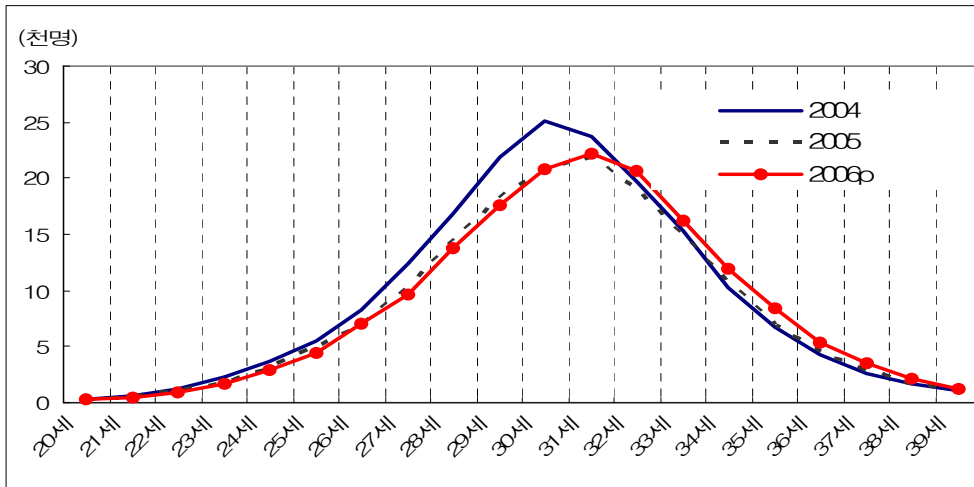
모의 연령 및 출산순위별 출생아수를 각 세별로 살펴보면(그림 11-1, 그림 11-2 참조), 2006년에는 전년대비 첫째 아는 28세부터 증가하기 시작하여 29~33세에 출생아수가 집중하여 증가하였고, 둘째아의 출산은 30세부터 증가하기 시작하여, 31~35세에 천 건 이상씩 증가함으로써, 20대 후반의 출산이 30대 초반으로 연기되어 이루어졌음을 알 수 있다.



[그림 11-1] 모(母)의 연령별 첫째아 출생아 수



[그림 11-2] 모(母)의 연령별 둘째아 출생아 수



모의 연령별 출생아수가 연령별 여성인구 크기의 영향을 받으므로 모의 연령별 출산율을 보면, 2006년 30대 초반 연령층의 출산율은 90.4명으로 2005년 82.4명보다 8.0명 높아져, 처음으로 모든 연령층 중 가장 높은 출산율을 보였다. 30대 후반 연령

층의 출산율도 21.5명으로 2005년 19.0명보다 2.5명 높아졌다. 반면, 20대 후반 연령층은 1970년 이후 가장 높은 출산율을 보였으나 꾸준히 낮아져 2005년 92.3명보다 2.1명 낮아진 90.2명으로 나타났다.

〈표 11-4〉 주 출산연령층의 모의 연령별 출산율

(단위: 해당연령 여자인구 1천명당 명)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006p
20~24세	58.8	54.5	48.0	43.5	39.0	31.6	26.6	23.7	20.4	17.9	17.7
25~29세	167.6	161.5	153.4	148.1	150.6	130.1	111.3	112.3	104.6	92.3	90.2
30~34세	71.1	73.2	73.2	72.9	84.2	78.3	75.0	79.9	84.2	82.4	90.4
35~39세	15.5	16.0	15.8	15.4	17.4	17.2	16.7	17.3	18.6	19.0	21.5

### 3. 모의 연령 및 출산순위별 출생아수 및 출산율

출산순위별 출생아 수를 보면, 2006년 첫째아의 출생은 23만 3천명으로 2005년보다 약 9천명 증가하여, 출산순위 중 첫째아의 출생이 전체 출생아수 증가의 65%를 차지한 것으로 나타났다. 둘째아는 17만 3천명, 셋째아 이상은 4만 3천명으로 2005년보다 각각 5천명, 1천명이하 증가한 것에 불과하다. 출산순위별 출생구성비를 보면 2006년 첫째 아의 출생 구성비는 52.0%로 2000년 47.2% 이후 계속 증가하고 있는데, 2005년 대비 첫째아의 구성비는 0.2%p 증가하였다. 반면, 둘째 아의 출생 구성비는 38.5%로 2000년 42.4% 이후 계속 감소하고 있다. 셋째아 이상 역시 2000년 10.4%이후 감소 추세를 보인다. 2005년 대비 2006년에 둘째아와 셋째아 이상의 구성비는 각각 -0.1%p씩 감소하였다.

모의 연령 및 출산순위별 출생구성비를 살펴보면, 연령층별 첫째아 출생 구성비는 30대 초반 연령층의 40.6%, 20대 후반 연령층의 66.2%로 2005년보다 각각 1.2%p 증가하였다. 주 출산연령의 첫째 아 출생 구성비는 연령별로 모두 증가하였다. 연령층별 둘째 아 출생 구성비는 20대~30대 초반은 감소하였으나, 30대 후반은 43.3%로 2005년보다 1.4%p 증가하였다. 즉, 첫째아 출산이 연기되면서 30대에 출산이 집중되는 양상을 보여준다.

〈표 11-5〉 모의 연령 및 출산순위별 출생구성비

구분		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006p	
총 출생	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
	첫째아	48.4	48.4	48.9	50.1	47.2	47.6	48.7	49.6	51.1	51.8	52.0	
	둘째아	42.6	41.9	41.2	40.1	42.4	42.3	41.3	41.0	39.3	38.6	38.5	
	셋째아 이상	9.0	9.7	9.8	9.8	10.4	10.1	10.0	9.5	9.6	9.6	9.5	
모의 연령별	20~24세	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		첫째아	75.2	74.7	74.7	75.6	73.4	73.0	73.0	73.7	76.7	77.1	78.0
		둘째아	23.5	23.9	23.7	22.8	24.6	24.9	24.6	24.0	21.5	21.0	20.1
		셋째아 이상	1.4	1.4	1.7	1.6	2.0	2.1	2.3	2.2	1.9	1.9	1.9
	25~29세	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		첫째아	51.1	52.1	54.2	56.5	54.7	56.0	58.4	60.4	63.4	65.0	66.2
		둘째아	44.1	42.9	41.0	39.0	40.7	39.7	37.5	35.8	32.8	31.4	30.2
		셋째아 이상	4.8	5.0	4.8	4.6	4.7	4.3	4.1	3.8	3.8	3.7	3.6
	30~34세	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		첫째아	23.1	24.3	25.7	27.4	27.2	29.6	32.6	34.4	37.6	39.4	40.6
		둘째아	57.2	55.2	54.5	53.4	54.4	54.2	52.6	52.4	50.3	49.0	48.6
		셋째아 이상	19.7	20.5	19.8	19.2	18.5	16.2	14.7	13.2	12.1	11.6	10.8
	35~39세	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		첫째아	23.9	23.7	23.8	25.4	24.0	25.9	26.5	27.6	28.1	29.0	29.0
		둘째아	39.6	39.4	40.1	38.9	39.6	39.2	40.2	40.9	41.2	41.9	43.3
		셋째아 이상	36.5	37.0	36.2	35.7	36.3	34.8	33.3	31.4	30.7	29.1	27.7

모의 연령 및 출산순위별 출생아수 증감을 보면, 2005년에는 모든 연령층에서 전년대비 출생아수가 감소했지만, 특히 20대 후반의 출생아수의 감소가 전체 출생아수 감소의 61%를 차지하여 가장 두드러졌다. 그러나, 2005~2006년의 변화에서는 20대 후반의 첫째아 출산에서 몇백명 증가하였고, 둘째아의 출산은 감소하여 20대의 출생아수가 감소하였다. 반면, 30대에서는 출산순위와 상관없이 출생아수가 증가하였는데, 30대 초반에서는 첫째아가 7천명, 둘째아가 5천명 증가하였고, 30대 후반에서는 첫째아 2천명, 둘째아가 4천명 증가하여, 30대가 출생아수 증가를 주도하였다.

이와 같이 2006년에 20대 후반에서 첫째아 출산이 몇백명 증가했을 뿐, 대부분의 출산이 30대에서 증가한 것이 출생아수 증가의 주된 원인이다. 특별히 왜 2006년에 이러한 현상이 나타났는지는 여성의 연령별 초혼건수 증감을 통해서 유추해 볼 수

있다(부표 11-2 참조). 20대 후반의 초혼건수가 2004~2005년에 약 7백건 증가했고, 2005~2006년에는 13천건 증가했다. 30대 초반의 초혼은 1998년 이후 계속 증가하였으며, 2005~2006년 동안 6.3천건 증가하였다. 30대 후반의 초혼도 1.7천건이 늘었다. 재혼까지 고려한 전체 혼인건수의 경우에도 성 및 연령별 증감패턴은 초혼과 같은 추이를 보여주나, 재혼의 감소로 20대후반과 30대초반의 혼인건수는 초혼건수증가보다 오히려 적다(통계청, 2007b; 부표 11-2 참조). 요약하면, 30대 초반의 초혼 증가가 2006년의 출생아수 증가의 주요 원인이 된 것이다. 20대 후반의 초혼이 2006년에는 많이 증가하였으나, 2006년의 출산증가로는 이어지지 못한 상태이다. 따라서 이들이 본격적인 출산을 하게 되는 2007년에는 출생아수가 크게 증가할 것으로 예상된다.

〈표 11-6〉 모의 연령 및 출산순위별 출생아수의 전년대비 증감

(단위: 천명)

구분	출생아수												전년대비 증감							
	2004				2005				2006				2004-2005			2005-2006				
	계	첫째아	둘째아	셋째아+	계	첫째아	둘째아	셋째아+	계	첫째아	둘째아	셋째아+	계	첫째아	둘째아	셋째아+				
전 연령	476	241	186	45	438	225	168	42	452	233	173	42	-38	-16	-18	-4	14	9	5	1
20-24세	39	30	8	1	33	25	7	1	31	24	6	1	-6	-5	-1	0	-2	-1	-1	0
25-29세	199	126	65	8	176	114	55	6	174	115	52	6	-23	-12	-10	-1	-2	1	-3	0
30-34세	188	70	94	23	179	70	87	21	190	77	92	20	-9	0	-7	-2	11	7	5	0
35-39세	40	11	16	12	41	12	17	12	48	14	21	13	1	1	1	0	7	2	4	1

모의 연령 및 출산순위별 출산율을 보면, 30대 초반에서 첫째아 출산율은 2005년 32.5에서 2006년 36.6으로 증가하고, 둘째아 출산율은 40.3에서 43.8로 증가하고, 셋째아 이상 역시 9.5에서 9.7로 증가하여 30대 초반과 후반 각각의 출산율은 출산순위와 상관없이 증가하였다. 마찬가지로 30대 후반 연령층의 출산율 역시 출산순위와 상관없이 2006년에 2005년에 비해 모두 증가하였다. 반면에 20대에서는 출산순위와 상관없이 출산율이 감소하였다. 앞에서, 20대 후반의 첫째아 출생아수가 2005~2006년에 몇 백명 증가한 것을 보았는데, 이는 이 연령층의 혼인건수 및 여성인구 증가에 의한 것이지, 출산율 자체는 낮아졌음에 주목해야 한다.

〈표 11-7〉 모의 연령 및 출산순위별 출산율

(단위: 여자 1명당 명, 여자 1000명당 명)

구분	2005			2006			2006~2005 증감		
	첫째아	둘째아	셋째아+	첫째아	둘째아	셋째아+	첫째아	둘째아	셋째아+
합계출산율	0.57	0.41	0.10	0.60	0.43	0.10	0.03	0.02	0.00
20~24세	13.7	3.8	0.4	13.5	3.5	0.3	-0.2	-0.3	-0.1
25~29세	59.8	28.9	3.4	59.4	27.1	3.2	-0.4	-1.8	-0.2
30~34세	32.5	40.3	9.5	36.6	43.8	9.7	4.1	3.5	0.2
35~39세	5.5	7.9	5.5	6.2	9.3	5.9	0.7	1.4	0.4

## 4. 유배우율과 출산율

## 가. 유배우 출산율

우리나라에서 출산은 대부분 합법적인 혼인상태에서 이루어지고, 1990~2000년의 출산율 저하에는 유배우 출산율보다는 혼인상태의 변화가 더 중요한 영향을 주므로 (Choe, Rutherford and Kim, 2004), 주 출산연령층(20~39세)의 유배우상태 변화를 살펴보기로 한다. 여자 유배우율은 1980년 이후 꾸준히 감소하고 있다. 20대 후반의 여자 유배우율은 1980년 84.9%에서 2005년 40.1%, 2006년 39.3%로 감소를 보였고, 30대 초반의 여자 유배우율은 1980년 94.3%에서 2005년 78.2%, 2006년 77.9%로 감소하였다.

역으로 여자의 미혼율은 모든 연령층에서 증가하였으나, 2006년 20대 후반에서 59.9%이던 미혼율이 30대 초반에서 19.3%로 낮아지고, 30대 후반에서는 7.7%로 낮아지게 된다. 이는 아직은 혼인을 30대로 미루는 것이지, 미혼이 보편화된 것이 아님을 뜻한다. 35~39세 여성의 경우, 아일랜드는 2006년 미혼율이 26.6%, 미국은 2006년 16.7%, 일본은 2000년 13.8%인 점을 감안하면, 우리나라의 미혼인구는 향후에도 계속 증가할 개연성이 크다. 미혼자들이 지속적으로 증가함으로 출생아수 증가를 위해서는 유배우자들의 출산율을 높이는 것 못지않게, 미혼자들의 출산에 대해서도 사회적 편견 제거 및 대책 마련이 필요함을 시사한다.

〈표 11-8〉 여성의 연령별 유배우율과 미혼율

(단위: %)

구분		1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006p
유배우율	20 - 24세	33.7	27.8	19.5	16.7	10.7	6.2	6.0
	25 - 29세	84.9	80.9	77.3	69.9	59.1	40.1	39.3
	30 - 34세	94.3	93.3	92.4	91.4	86.9	78.2	77.9
	35 - 39세	93.4	93.3	92.8	92.2	90.7	86.9	86.7
미혼율	20 - 24세	66.1	72.1	80.5	83.3	89.1	93.7	93.8
	25 - 29세	10.9	18.2	22.1	29.5	40.1	59.1	59.9
	30 - 34세	1.7	3.1	5.3	6.8	10.7	19.0	19.3
	35 - 39세	0.5	1.0	2.4	3.2	4.3	7.6	7.7

한편, 30대 초반에서 출생아수가 가장 많이 증가했는데, 유배우 출산율 역시 30대 초반에서 가장 큰 증가를 보여 1996년 77.9에서 2005년 105.5, 2006년에는 116.3으로 크게 증가하였다. 20대 후반의 유배우 출산율은 1996년 245.3에서 2005년 229.1, 2006년 228.7로 약간 감소하고, 20대 초반의 유배우 출산율은 1996년 382에서 2005년 287.8, 2006년 292로 크게 감소하였다. 15~49세 전체의 유배우 출산율은 감소 추세이지만, 2006년은 2005년과 비교하여 여성인구 천명당 1.9명 증가하였다.

〈표 11-9〉 모(母)의 연령별 유배우 출산율

(단위: 해당연령 유배우 여자인구 1천명당 명)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
15~49세	84.6	81.8	77.2	74.0	76.1	66.7	59.6	60.1	58.6	54.8	56.7
20~24세	382.0	386.2	371.5	369.0	362.4	326.6	307.9	306.5	295.2	287.8	292.0
25~29세	245.3	244.1	239.6	240.2	253.6	234.0	215.9	234.9	238.3	229.1	228.7
30~34세	77.9	81.0	81.8	82.6	96.5	91.2	89.4	97.1	104.9	105.5	116.3
35~39세	16.8	17.4	17.2	16.9	19.1	19.0	18.7	19.5	21.2	21.9	25.0

#### 나. 이혼과 재혼의 영향

감소하던 남자 및 여자 초혼건수가 2005년부터 증가하기 시작하였는데, 남녀 모두 2004~2005년 변화에는 남녀 각각 1.7천건, 1.6천건 증가한 반면, 2005~2006년 변화에

는 쌍춘년의 영향으로 남자 21.2천건, 여자 24.1천건이나 증가했다. 연령별로는 30대의 지속적인 초혼건수상승이 2006년 출생아수 증가에 가장 큰 공헌을 했고, 2006년에 20대후반에서 이루어진 초혼은 2007년의 출생아수 증가로 나타날 예정인 것은 앞에서 이미 살펴보았다.

〈표 11-10〉 주요 혼인력 지표

(단위: 천건, %)

연도	혼인 건수 (A)	여자 초혼 건수 (B)	B/A	남자 초혼 건수 (C)	B/A	이혼 건수 (D)	여자재혼			남자재혼			외국인 혼인 건수(E)	E/A	외국인 이혼 건수(F)	F/C
							건수	20-39		건수	20-39					
								건수	비중		건수	비중				
2002	306.6	253.0	82.5	258.5	84.3	145.3	52.6	32.9	62.5	47.2	21.2	45.0	15.9	5.2	1.9	1.3
2003	304.9	247.6	81.2	253.3	83.1	167.1	55.8	33.3	59.8	50.2	20.9	41.7	25.7	8.4	2.2	1.3
2004	310.9	245.4	78.9	252.5	81.2	139.4	63.6	33.4	55.6	56.7	21.0	37.0	35.4	11.4	3.4	2.4
2005	316.4	247.0	78.1	254.2	80.3	128.5	66.7	36.1	54.1	59.8	21.3	35.6	43.1	13.6	4.3	3.3
2006	332.8	271.0	81.5	275.4	82.8	125.0	59.8	32.8	54.9	55.7	19.9	35.7	39.7	11.9	6.3	5.0

이혼이 출산율을 저하시키는 것으로 알려져 있는데(김태현, 2006; Park, 2006a), 1970년 이후 2003년까지 이혼은 급속도로 증가하였다. 그러나 2003년을 정점으로 이혼건수 및 조이혼율, 연령별 이혼율, 유배우 이혼율 모든 지표에서 하락하고 있다. 남자와 여자의 연령별 유배우 이혼율을 보면, 20대 초반을 제외하고 전연령층에서 2003년 이후 감소추세이다. 초혼과 이혼 양상을 종합하면 전반적으로 내국인의 계속 감소하던 초혼은 2005년부터 약간 증가하기 시작했고, 2006년은 쌍춘년의 영향으로 급증하였으나, 초혼이 향후에도 지속적으로 증가하리라고 기대할 수는 없다. 초혼이 증가하고, 이혼이 감소하는 등 가족의 안정성이 확대됨에 따라 가족형성에 대한 긍정적 기대감은 출산을 높이는 요인이 될 것이므로, 가족의 형성 및 안정성 제고를 위한 사회적 노력이 계속 경주되어야 할 것이다.

〈표 11-11〉 성 및 연령별 유배우 이혼율

(단위: 해당연령 성별 유배우자 인구 1천명당 명)

구분		유배우이혼율					전년대비 증감율				
		2002	2003	2004	2005	2006	2001~02	2002~03	2003~04	2004~05	2005~06
남 자	전연령	12.6	14.5	12.0	11.0	10.6	0.8	1.8	-2.4	-1.0	-0.4
	20~24	47.5	46.8	43.5	45.4	47.5	2.8	-0.8	-3.3	1.9	2.1
	25~29	24.2	26.3	22.9	21.9	20.1	2.7	2.1	-3.3	-1.1	-1.7
	30~34	17.8	20.7	17.4	16.4	15.6	1.3	2.9	-3.3	-1.0	-0.8
	35~39	17.6	19.9	16.8	15.5	14.7	1.6	2.4	-3.2	-1.3	-0.7
여 자	전연령	12.6	14.5	12.0	11.0	10.6	0.8	1.8	-2.4	-1.0	-0.4
	20~24	41.3	42.9	42.1	44.3	41.9	3.9	1.5	-0.8	2.2	-2.3
	25~29	21.6	24.7	21.7	20.6	18.3	2.1	3.1	-3.1	-1.1	-2.3
	30~34	17.5	20.5	17.2	16.0	15.1	1.4	2.9	-3.2	-1.2	-1.0
	35~39	17.0	19.1	15.9	14.7	14.1	1.3	2.1	-3.2	-1.2	-0.6

계속 증가하던 재혼은 2006년에 전년대비 남자는 4.1천건, 여자는 6.9천건이 각각 감소했다. 여자 재혼이 전체 혼인에서 차지하는 비중은 2002년 17.2%에서 2005년 21.1%로 증가하였으나, 2006년에는 18%로 감소하였다. 남자 재혼도 2002년 18.9%에서 2005년 16.7%, 2006년 15.4%로 감소하였다. 남녀 재혼 중 20~39세에 이르는 주출산연령층의 재혼 역시 절대건수는 감소 추세이고, 전체 재혼건수에서 이 연령층이 차지하는 비중 역시 남녀 모두 감소 추세이어서 재혼이 출산에 미치는 영향은 당분간 감소할 것으로 보인다.

#### 다. 외국인과의 혼인 및 이혼

한국인 남자 또는 한국인 여자가 외국인과 혼인하는 국제혼인이 전체 혼인에서 차지하는 비중이 2002년 5.2%에서 2005년 13.6%로 커지다가, 2006년 11.9%로 감소하였고, 국제혼인건수 자체도 2006년에는 오히려 감소하였다(통계청, 2007b). 국제혼인의 경우 이혼할 가능성이 높아지는 것으로 판단되는데, 전체 이혼건수 중 외국인과 혼인한 부부의 이혼이 전체 이혼에서 차지하는 비중이 2002년 1.3%에서 2006년 5%로 증가하였고, 이혼건수 역시 계속 증가하여 2006년에 6천건을 넘었다.



한국인 남편과 외국인 처가 이혼 당시 20세 미만의 자녀가 있는 경우는 2006년 309건으로 한국인 남편과 외국인 처가 이혼한 전체 건수의 7.7%에 해당된다. 한국인 처와 외국인 남편이 이혼시 20세 미만 미성년 자녀를 둔 경우는 209건으로 한국인 처와 외국이 남편이 이혼한 전체건수의 9.7%를 차지한다.

동거기간별 이혼을 보면, 2006년 한국인 남편과 외국인 처가 동거기간 4년 이내 이혼하는 비중이 한국인 남편과 외국인 처의 전체 이혼 중 90.6%를 차지하며, 한국인 처와 외국인 남편의 이혼은 전체건수의 61%에 해당된다. 따라서, 2006년에 이혼한 한국인과 외국인 부부의 평균 동거기간은 한국인 남편과 외국인 처 부부가 3.2년, 외국인 남편과 한국인 처 부부가 5.8년으로, 한국인 부부의 평균 동거기간 11.8년의 절반보다 짧다. 또한 외국인과의 혼인해서 이혼한 경우 평균동거기간이 계속 짧아지고 있고, 4년이내 이혼하는 구성비도 계속 증가하고 있다. 환언하면, 대다수의 외국인과의 혼인은 무자녀이거나, 자녀가 없이 이혼으로 빨리 끝나는 추세이다.

따라서, 국제혼인이 출산율을 증가시키는 영향은 전국 차원에서 당분간은 크지 않을 것으로 판단된다. 다만, 주혼인연령층의 성비 불균형이나 가치관의 변화, 세계화 및 지구화 등의 추이를 감안할 때 국제혼인은 증가할 수밖에 없으므로, 국제결혼이 출산율 제고와 연결될 수 있도록 국제결혼 및 다문화가정의 안정화를 지원할 수 있는 대책이 더욱 강화되어야 할 것이다.

## 5. 성별, 동거기간별, 월별 출생아수

### 가. 성별 출생아수: 출산순위별 출생성비

출산율이 낮아지면서 1980년 중반부터 출생시 성비불균형이 심화되기 시작하여 1990년에는 116.5, 1993~1994년에는 115를 기록한 후 점차 안정을 찾아가기 시작하였다. 셋째아와 넷째아 이상의 경우 지역에 따라 2~3배까지 남아가 많이 태어났으나, 점차 개선되어 2006에 셋째아는 121.8, 넷째아는 132.6까지 감소하게 되었다. 시도별 출생성비불균형 차이는 감소추세에 있고 2032년에 106이라는 전국수준으로 수렴할 것으로 전망되지만, 대구, 울산, 경북, 경남 등 영남권은 다른 지역에 비해 아

직도 높은 수준이다(통계청, 2007d). 1996~2005년의 출산순위별 출생성비자료를 회귀 모형을 적용하여 미래의 출산순위별 출생성비를 추정해 본 결과, 2025년에 첫째아, 둘째아는 105~106에 도달하나, 셋째아 이상은 여전히 높은 120~124 수준에 이를 것으로 전망됨(통계청, 2006)에 따라, 셋째아 이상의 출생성비불균형 문제는 여전히 주요 이슈가 된다.

남아선호사상이 출산력의 저하를 막는 요인이라고 주장하는 시각에서 본다면, 셋째아 이상의 경우 출생성비불균형이 아직도 크기 때문에 셋째아 이상에서 남아를 낳기 위한 추가 출산이 이루어지고 있고 남아를 낳기 위한 출산이 대부분의 지자체가 실시하는 셋째아 이상 출산장려금 지원으로 강화될 수도 있다.

그러나, 전국의 첫째아 출생성비는 2005년의 104.8에서 2006년에는 105.6으로 오히려 높아지고, 둘째아 이상은 출산순위별로 모두 낮아졌다(표 11-12 참조). 이는 셋째아 이상에게 지급하는 20~30만원의 출산장려금 지원이 큰 영향력을 발휘하지 못했음을 뜻하는 것으로 풀이된다. 오히려, 미루던 첫째아 출산 계획이 소자녀관 및 남아선호관과 맞물려 첫째아마저 남아가 더 태어난 결과인지 아니면, 일시적인 현상인지 좀더 관찰이 필요하다.

성별·출산순위별로 나타나는 차별적 자녀선호는 한국의 출산력 저하의 템포를 가속화하는데 기여했다는 주장이 일반화되고 있다(김태현, 1993; Park and Cho, 1995). 또한 출생시 성비는 도시와 광역시가 농촌보다 높고, 지역의 사회경제적 수준이 높을수록 높으며, 불교의 경우 남아선호도가 높은 것으로 분석되었다(Kim, 2006). 이런 관점에서 본다면, 저출산 가치관 하에서 차별적 자녀선호가 첫째아의 남아출산으로 출생성비불균형을 심화시키고, 둘째이상부터의 출산을 더욱 억제하는 요인이 될 수도 있을 것이다.

〈표 11-12〉 전국 및 시도의 출산순위별 출생성비

(단위: 여아 100명당 남아수)

연도	총출생아				첫째아	둘째아	셋째아	넷째아 이상
	전국 계	시도						
		최고	최저	최고-최저				
1985	109.5	대구 121.0	전남 105.8	15.2	106.0	107.8	129.0	146.8
1990	116.5	경북 130.7	경기 111.3	19.4	108.5	117.0	188.9	209.3
1995	113.2	경남 119.2	광주 107.5	11.7	105.8	111.7	177.2	204.3
2000	110.2	경북 113.6	제주 105.6	8.0	106.2	107.4	141.7	167.5
2005	107.7	울산 113.2	전남 105.2	8.0	104.8	106.4	127.7	132.6
2006p	107.4	울산 111.8	충북 104.5	7.3	105.6	106.0	121.8	121.7

## 나. 동거기간별 출생아수

출산순위별 출생아수를 보면, 동거기간과 상관없이 첫째아 출생아수가 2005년대비 2006년에 모두 증가하였다. 반면, 동거기간 2~3년과 5~6년인 경우 둘째아이상은 2006년에 2005년 대비 오히려 감소했고, 3~5년인 경우에는 둘째아에서 약 천명 증가했고 6년 이상인 경우 약 2천명 증가했다. 동거기간 6년 이상의 경우 셋째아이상의 출산이 몇 백명 증가하였다. 이는 동거기간, 즉 혼인시기에 따라 첫째아와 둘째아를 낳는 연령이 다름을 시사하는 것으로 해석된다.

모의 평균 출산연령은 산모의 연령별 분포도에 따라 결정된다. 즉 출산템포효과만이 아니라 출산순위별 출생아수 감소에 의해서도 영향을 받으므로, 실제 동거하기 시작한 때부터 출산하기까지의 소요기간을 살펴보기로 한다. 동거 후 1년이 되기 전에 첫째 아를 낳는 비율은 2004년 이후 증가하기 시작했다. 반면 동거후 1년 이상 2년 미만 출산 비율은 꾸준히 줄어들고 있다. 따라서 동거 후 2년이 되기 전에 첫째 아를 낳는 비율은 71.8%로 전년에 비해 높아졌으며, 1996년 이후 꾸준히 감소하던 비율이 2006년 증가로 반전되었다. 2~3년 동거 후 출산하는 구성비는 2005~2006년 오히려 감소하였고, 기타 동거기간별 첫째아 출생아 구성비는 계속해서 증가추세이다. 즉 4년 이상 동거후 첫째아 출산이 늘어나고 있다. 따라서 첫 출산이 동거 1년 안에 이루어지거나, 4년 이후에 하는 사람들의 비중이 높아지는 것을 의미한다.

〈표 11-13〉 동거기간별 전년대비 출생아수 증감

(단위: 명)

출산순위	계**	1년 미만	1년	2년	3년	4년	5년	6-9년	10년 이상	
2004년	계	-17,419	6,937	-14,227	-3,801	-6,903	-135	-1,082	1,818	43
	첫째아	-991	6,417	-8,924	-554	-6	996	-15	549	62
	둘째아	-14,671	382	-4,415	-3,250	-6,560	-1,135	-908	1,088	-96
	셋째아	-964	115	-781	-2	-294	-4	-157	213	-130
	넷째아 이상	14	-1	-115	-5	-45	1	-2	-31	201
2005년	계	-37,990	-4,940	-9,547	-5,339	-5,774	-7,139	-1,482	-3,100	-726
	첫째아	-16,372	-4,879	-8,488	-2,495	-495	-471	402	-97	-116
	둘째아	-17,697	-156	-1,062	-2,910	-5,040	-5,860	-1,501	-1,114	-153
	셋째아	-3,437	-3	-29	22	-269	-798	-362	-1,819	-247
	넷째아 이상	-206	44	3	28	3	-16	-22	-79	-210
2006년p	계	14천	6천	2천	-0천	2천	1천	-1천	3천	1천
	첫째아	9천	6천	2천	0천	0천	0천	0천	1천	0천
	둘째아	5천	0천	0천	-0천	1천	1천	-0천	2천	0천
	셋째아	1천	0천	0천	-0천	0천	0천	-0천	1천	0천
	넷째아 이상	0천	-0천	0천	-0천	0천	-0천	0천	0천	0천

〈표 11-14〉 동거기간별 첫째아 출생구성비

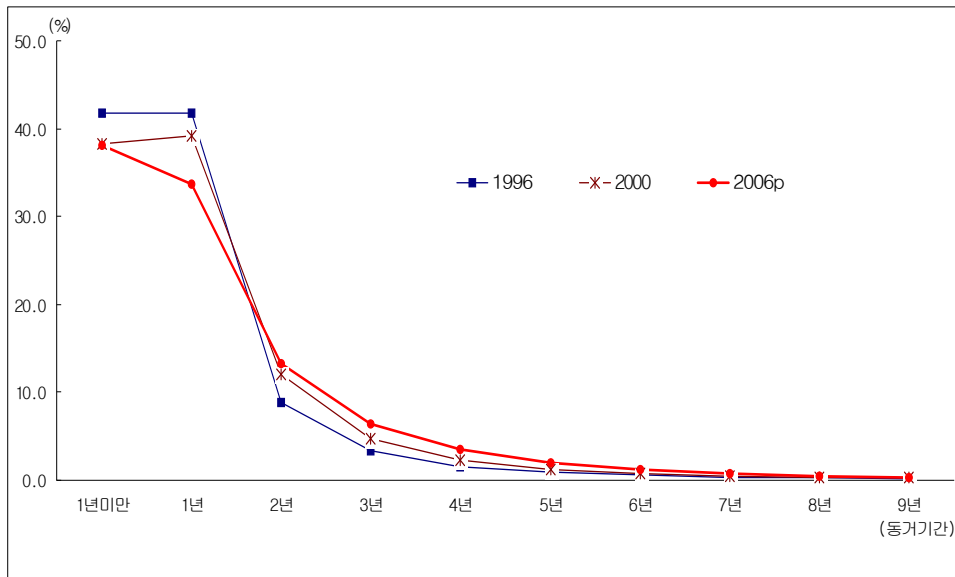
(단위: %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2년미만	83.4	82.6	81.0	79.9	77.5	76.5	74.4	72.6	72.0	71.4	71.8
1년미만	41.7	40.6	39.5	40.2	38.3	36.7	35.3	33.6	36.5	37.1	38.1
1년	41.7	42.0	41.5	39.7	39.2	40.0	39.1	39.0	35.5	34.3	33.7
2-5년	14.7	15.5	17.0	18.0	20.3	21.1	24.0	24.8	25.2	25.6	25.0
2-3년	12.2	12.9	14.4	15.1	16.8	17.2	18.7	20.2	20.1	20.2	19.6
4-5년	2.5	2.6	2.6	2.9	3.5	3.9	4.3	4.6	5.1	5.4	5.4
6-9년	1.4	1.4	1.5	1.6	1.7	1.9	2.0	2.1	2.3	2.4	2.6
10년이상	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6

주: 동거기간 미상 제외.

동거후 2년 안에 출산하는 비율이 2006년에 증가하였으므로, 동거후 출산시 까지의 소요기간을 출산순위별로 보면, 동거부터 첫째아 출산까지의 평균기간은 2004년 1.77년에서 2005년 1.76년, 2006년 1.75년으로 계속 줄고 있는 반면, 둘째아 이상의 기간은 늘어나고 있다. 즉, 혼인을 미루다가 첫째아 출산은 서두르는 경향이 있는 것으로 보이며, 둘째아 이상은 늦게 가지는 경향이 있음을 시사하고 있다.

[그림 11-3] 동거기간별 첫째아 출산 구성비 추이



<표 11-15> 동거부터 출산까지의 소요기간 및 전년대비 증감

(단위: 년)

	소요기간			전년대비증감	
	2004	2005	2006p	2004-2005	2005-2006p
계*	3.43	3.41	3.41	-0.02	0.00
첫째 아	1.77	1.76	1.75	-0.01	-0.01
둘째 아	4.49	4.51	4.54	0.02	0.03
셋째 아 이상	7.85	7.89	7.91	0.04	0.02

### 다. 월별 출생아수

출생아수는 계절성을 보인다(그림 11-4 참조). 2006년 2월부터 쌍춘년이 시작되므로, 2006년의 월별 출생아수가 1월에는 전년대비 감소한 반면 2월부터는 증가한 점에서 볼 때 쌍춘년의 영향이 있다고 해석할 수 있다. 그러나 의식적으로 쌍춘년에 혼인했을 경우, 즉 2월 이후 혼인할 경우 출생은 10월 이후부터 가능한 것으로 가정하고, 10~12월 석달동안 태어난 출생아수가 당해년의 출생아수에서 차지하는 비중을 보면, 2004년 3.42%, 2005년 3.73%, 2006년 3.90%로 2004년에서 2005년은 0.31%p, 2005년~2006년은 1.7%p 증가하여 쌍춘년의 효과가 컸다고 단정짓기 어렵다. 마찬가지로 2월 이후 혼인이 11~12월의 출생으로 이어졌다고 가정해보거나, 12월의 출생아수로 이어진다고 가정해 보아도 전년 동월대비 증가폭을 고려할 때 쌍춘년 효과를 지지하기 어렵다.

〈표 11-16〉 월별 출생아수의 전년대비 증감 및 증감율

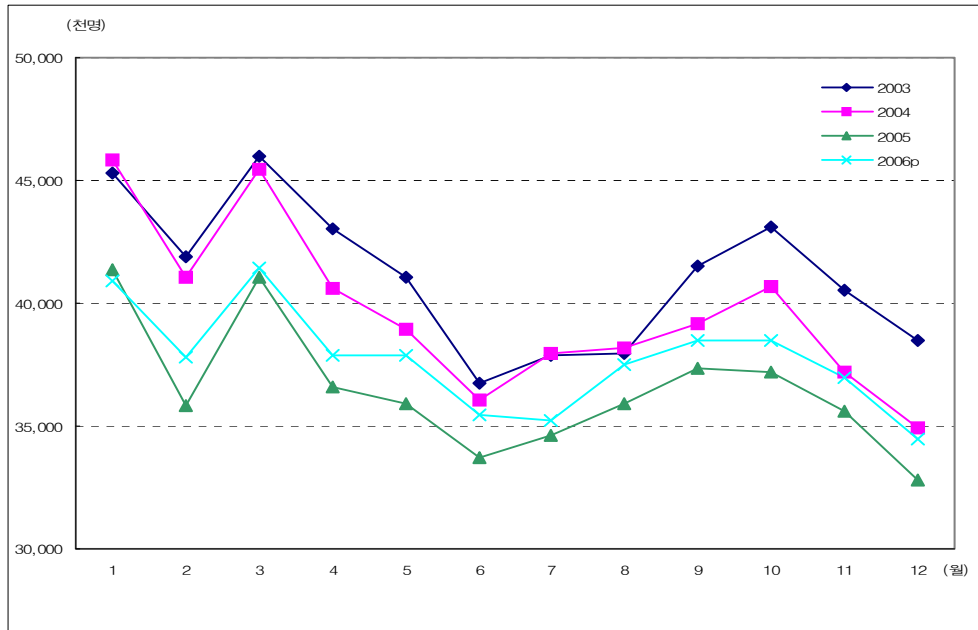
(단위: 명, %)

		계	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
증감	2004~03	-17,419	497	-814	-551	-2,415	-2,136	-714	77	293	-2,340	-2,428	-3,295	-3,593
	2005~04	-37,990	-4,440	-5,218	-4,349	-3,968	-2,976	-2,367	-3,341	-2,273	-1,819	-3,495	-1,643	-2,101
	2006p~05	14천	-0	2천	0	1천	2천	2천	0	2천	1천	1천	1천	2천
증감률	2004~03	-3.5	1.1	-1.9	-1.2	-5.6	-5.2	-1.9	0.2	0.8	-5.6	-5.6	-8.1	-9.3
	2005~04	-8.0	-9.7	-12.7	-9.6	-9.8	-7.6	-6.6	-8.8	-5.9	-4.6	-8.6	-4.4	-6.0
	2006p~05	3.3	-1.2	5.3	0.9	3.4	5.5	5.2	1.8	4.3	3.1	3.5	3.9	5.0

〈표 11-17〉 월별 혼인년도와 출생년도가 같은 출생구성비, 2004~2006년

	출생아수	계	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2004	476,052(100)	5.6	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.4	0.5	0.6	0.9	1.1	1.4
2005	438,062(100)	6.2	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.7	1.0	1.2	1.5
2006	452천(100)	6.6	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.4	0.5	0.6	0.8	1.1	1.3	1.5

[그림 11-4] 월별 출생아수



혼인년도와 출생년도가 같은 해에 이루어진 월별 출생아수가 전체 출생아수에서 차지하는 구성비를 보면, 2003년 이후 계속해서 전체 누적건수 비중도 증가하고 있고, 특히 6월 이후에는 그 추세가 뚜렷하게 증가 추세이므로 쌍춘년 영향으로 출생아수가 증가했다고 해석하기 어렵다.

그러나, 2006년에 이루어진 혼인은 쌍춘년 영향으로 전년보다 증가율이 3배이상을 기록하였는데, 2007년에서야 본격적인 출산이 가능하므로, 쌍춘년과 황금돼지해에 대한 기대감은 2006년의 혼인건수 증가 및 2007년의 출생아수 증가로 이어질 가능성이 높다. 이미 지적한 바와 같이 20대 후반 여성인구의 증가는 2007년까지 지속되므로 이들의 출산이 본격적으로 이루어지는 2008년까지는 여성인구 수의 변화에 의해서 출생아수가 증가할 가능성이 높다.

### III. 사회경제적 차별출산력

#### 1. 시도별 출산율

1990년 이후의 시도별 합계출산율은 서울, 부산, 대구 등이 낮게 나타났는데, 이는 이들 지역 여성의 초혼연령이 다른 시도보다 높아 20~29세의 출산율이 상대적으로 낮은데 기인하는 것으로 풀이된다(통계청, 2007d). 시도별 합계출산율 차이(최고~최저)는 1970년대 초반 1.91에서 1990년대 초반까지는 0.34로 급격하게 감소했으나, 1990년대 후반 기간 중 0.48로 증가했다가, 2000~2005년에는 0.45로 다소 감소하고 있다. 최고와 최저치의 비를 살펴보면 1995~2000년 1.38에서 2000~2005년 0.96으로 감소하고 있다(표 11-18참조).

모의 연령별 출산율 추이를 시도별로 보면, 30세 미만 연령층에서 지속적으로 낮은 출산율을 보이고 있는데, 이는 최근 들어 계속된 혼인연령 상승 및 혼인 감소에 기인한다. 30세 이상에서는 연령별 출산율이 다소 증가를 보이고 있는데, 이는 늦어진 결혼에 따른 30대의 출산 증가에 기인한 것으로 분석된다. 시도별로 최고치와 최저치의 차이를 보면, 1995~2000년과 2000~2005년 평균이 모든 연령에서 감소하고, 최고치와 최저치의 비도 20대를 제외한 모든 연령에서 감소 또는 같은 수준을 유지하고 있으나, 20대의 최고/최저치의 비는 증가하였다.

시도별 연령별 출산율을 전국평균 출산율 비로 나누어 보아도 전반적으로 출산이 늦어지면서 30~34세 연령층에서는 시도별 상대적 차이가 감소하여 2034년에 전국수준에 수렴할 것으로 보이나, 다른 연령층에서는 시도별 상대적 차이가 일정 수준을 유지, 또는 증가하고 있다(통계청, 2007d; 그림 11-5 참조). 이는 시도별 사회경제적 요인 및 가치관의 차이 등에서 혼인연령, 유배우율의 차이에 의해 출산율이 차이가 나는 것으로 보인다.

시도별로 전국의 출생아수에서 차지하는 비중 역시 출산정책에서 심각하게 고려되어야 한다. 서울과 경기도가 1995~2000년 출생아수의 42.4%를, 2000~2005년 출생아수의 43.7%를 차지하고, 인천까지 포함한 수도권은 출생구성비는 기간별로 각각



48%, 49%를 차지한다. 15~49세의 여성인구 역시 서울과 경기가 1995~2000년 전국 가임여성인구의 41.8%를, 2000~2005년에는 43.3%를 차지하고, 인천까지 포함한 수도권 지역의 가임여성인구의 구성비는 기간별로 각각 47%, 49%를 차지한다. 25~34세 여성의 경우 수도권이 1995~2000년 50.4%, 2000~2005년 51.4%를 차지한다. 즉, 우리나라의 출생아수는 서울과 경기, 더 나아가 수도권에 의해서 좌우된다. 이 지역에서의 출산율에 영향을 주는 원인을 집중적으로 파악하여 대책을 마련하는 것이 출생아수 및 출산율 증가에 보다 합리적인 접근이 될 것이다.

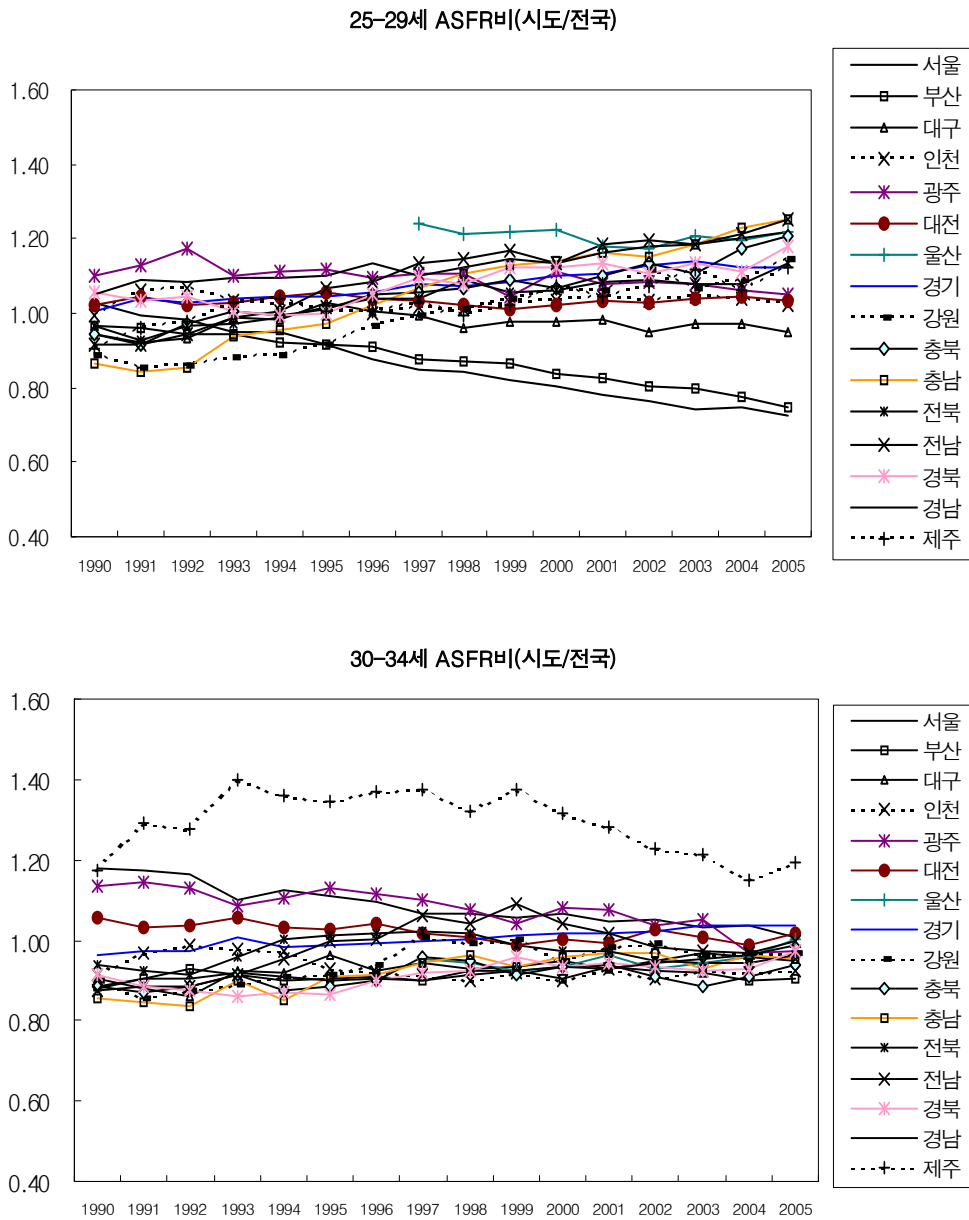
〈표 11-18〉 시도별 출생구성비, 여성인구(15~49, 25~34) 구성비, 합계출산율 및 모(母)의 연령별 출산율 추이  
(단위: %, 여자 1명당 명, 여자 1000명당 명)

1995-2000년	출생 (%)	여성인구 대비%		TFR	모의 연령별 출산율						
		15-49세	25-34세		15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49
전국	100	100	100	1.51	3.0	47.4	159.4	72.9	16.6	2.6	0.2
서울	21.6	24.1	24.0	1.29	1.5	29.1	132.5	75.9	16.5	2.3	0.2
부산	7.0	8.8	7.9	1.26	1.7	31.9	138.1	65.0	13.5	2.0	0.1
대구	5.2	5.6	5.5	1.41	1.9	38.3	157.8	68.7	13.8	1.9	0.2
인천	5.6	5.3	5.9	1.53	3.2	57.3	161.2	67.4	15.2	2.4	0.2
광주	3.2	2.9	2.9	1.64	3.0	50.2	173.8	80.1	18.6	2.8	0.2
대전	3.0	2.9	2.9	1.55	3.1	49.4	164.7	73.6	16.9	2.9	0.2
울산	2.7	2.3	2.4	1.68	2.0	59.0	187.0	71.3	14.4	2.3	0.2
경기	20.8	17.7	20.5	1.69	3.6	63.6	174.5	75.3	17.8	2.9	0.2
강원	2.9	3.1	2.8	1.56	4.2	54.9	161.0	70.3	17.7	3.2	0.3
충북	3.1	2.9	2.8	1.62	4.2	61.9	170.0	68.3	16.7	2.8	0.3
충남	3.6	3.6	3.2	1.69	5.3	64.2	177.7	69.5	17.5	2.9	0.2
전북	3.9	4.0	3.5	1.61	4.6	53.7	168.5	73.0	18.4	2.8	0.2
전남	4.1	4.0	3.4	1.74	5.0	62.5	181.4	76.8	19.3	3.1	0.3
경북	5.4	5.5	5.2	1.56	3.0	51.2	172.2	67.3	15.0	2.4	0.2
경남	6.5	7.3	7.5	1.58	2.8	52.7	174.6	69.0	14.8	2.4	0.2
제주	1.2	1.1	1.1	1.74	3.6	46.9	165.8	99.4	27.4	4.7	0.4
최고-최저	20.4	23.0	23.0	0.48	3.8	35.1	54.5	34.4	13.9	2.8	0.3
최고/최저	18.0	21.9	21.8	1.38	3.5	2.2	1.4	1.5	2.0	2.5	4.0

〈표 11-18〉 계속

2000~2006년	출생 (%)	여성인구 대비%		TFR	모의 연령별 출산율						
		15~49세	25~34세		15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49
전국	100	100	100	1.26	2.4	28.3	121.8	80.4	17.5	2.5	0.2
서울	20.5	22.8	23.9	1.07	1.6	16.3	94.0	84.2	18.8	2.4	0.2
부산	6.2	8.1	7.3	1.04	1.5	17.5	99.0	73.6	14.4	1.8	0.1
대구	5.0	5.4	5.3	1.16	1.6	21.0	118.5	76.5	14.4	1.8	0.2
인천	5.4	5.5	5.5	1.26	2.5	31.6	126.4	73.6	15.6	2.3	0.3
광주	3.2	3.0	3.0	1.34	2.9	30.6	132.4	83.8	18.2	2.7	0.2
대전	3.1	3.1	3.1	1.28	2.6	27.3	125.9	80.7	17.2	2.5	0.3
울산	2.4	2.3	2.3	1.35	2.0	29.9	146.0	75.9	14.8	2.1	0.3
경기	23.2	20.5	22.0	1.38	2.8	36.1	136.2	82.4	18.0	2.7	0.3
강원	3.0	3.0	2.7	1.36	3.2	36.4	131.4	78.0	18.7	3.0	0.3
충북	3.0	2.9	2.8	1.35	3.3	38.1	135.5	73.5	17.0	2.8	0.3
충남	3.8	3.5	3.3	1.44	4.1	43.9	142.6	76.9	17.7	2.9	0.3
전북	3.8	3.7	3.5	1.35	3.6	37.0	131.4	76.9	17.5	2.7	0.3
전남	3.9	3.6	3.2	1.47	4.0	41.9	143.8	80.3	19.7	2.9	0.3
경북	5.2	5.2	5.0	1.32	2.2	32.0	136.9	75.0	15.5	2.3	0.2
경남	6.5	6.2	6.1	1.35	2.1	32.8	142.8	75.9	15.2	2.1	0.2
제주	1.3	1.1	1.1	1.49	2.9	33.8	130.8	99.5	28.2	4.6	0.4
최고-최저	19.2	21.7	22.8	0.45	2.6	27.6	52.0	26.0	13.8	2.8	0.3
최고/최저	15.8	20.7	21.7	0.96	2.7	2.7	1.6	1.4	2.0	2.6	4.0

[그림 11-5] 시도별 연령별 출산율의 전국대비 시도별 비율



## 2. 교육수준별 출산율

센서스 자료를 활용하여, 출산연령의 템포효과가 제거된 출생진도비에 의한 합계 출산율을 계산해 본 결과, 1970~2000년 동안 전문대학졸업 이상의 교육수준을 가진 여성이 그 이하 교육수준을 가진 여성보다 출산율이 낮게 나타났다. 1970년 이후 1990년대 초반까지는 전문대졸 이상의 교육수준과 그 이하 교육수준 여성간의 출산율이 점차 감소하여, 1990년대 초반에 1.71과 1.81을 보여주었으나, 1990년대 후반 들어 1.45와 1.75로 교육수준별 합계출산율 차이가 다소 벌어졌으며, 전문대졸 이상의 학력을 가진 여성의 출산율이 더 많이 낮아졌다(Park, 2006a). 2000년까지의 센서스 자료를 활용하여, 전광희(2003)는 대졸 이상의 출생아수가 적고, 김태현외(2006)도 대학교육 이상의 교육을 받은 여성이 많을수록 출산율이 낮아지는 것으로 분석하였다.

인구동태신고자료를 활용하여 교육수준별 출산율을 살펴보기는 쉽지 않다. 신고자료의 특성상, 교육수준을 상향 응답하는 경향이 있는 것으로 보이며 센서스자료의 교육수준별 특성을 이용하여 인구추계를 해서 교육수준별 출산율을 계산해야 하기 때문에, 센서스에서의 누락이나 중복이 교육수준에 따라 동일해야 하나 교육수준별 오차율을 알 수 없으며, 인구동태신고와 센서스 양 자료간 교육항목에 대한 응답 패턴이 상이하여 오류가 나타나기도 한다. 뿐만 아니라 교육수준에 따라 혼인 및 출산연령이 다르기 때문에 템포조정효과를 분석해야 하고, 코호트별 교육수준이 다른 점도 통제해야 하는데, 사실상 이 모든 요인을 감안하기가 쉽지 않다. 이러한 한계점이 있음에도 불구하고, 인구총조사의 교육수준별 인구구성비로 교육수준별 인구를 추계하여 합계출산율 계산해 보았다.

전문대졸 이상 여성의 합계출산율이 고등학교 졸업 이하의 여성보다 더 높게 나타났다. 2000년의 경우에도 전문대졸 이상의 출산율이 교육수준이 낮은 여성보다 높게 나타나, 2000년까지 센서스 자료를 활용할 때 교육수준이 높으면 출산율이 낮은 결과(김태현, 2006; 전광희, 2003; Park, 2006a)와 대조를 이룬다. 이는 2000년을 기점으로 교육수준별 출산율이 시대에 따라 달라지고 있음을 시사하는 것일수도 있다. 즉, 2000년 이후 고졸이하의 여성층이 출산하기에 더 어려운 상황이었을 수도 있으나, 자

료의 특성과 방법론상 한계 등이 내포되어 있으므로, 출산율에 대한 교육수준의 효과는 각종 자료와 다양한 방법을 통하여 더 많은 분석이 이루어져야 할 것이다.

고등학교를 졸업한 여성이 15~49세 가임여성인구의 49%, 전문대졸 이상이 33%를 차지하므로, 고등학교 졸업이하를 묶어서 보면, 2000년 1.47, 2005년 1.04로 전문대졸 이상 여성의 출산율이 더 높고, 2000년 대비 2005년 감소 정도는 고졸이하가 0.43, 전문대졸이상이 0.45로 전문대졸이상에서 출산율이 더 많이 감소하였다. 2005년 25~44세 여성의 경우 전문대졸 이상의 여성이 54.6%를 차지하고, 전문대졸이상이 출생아수의 55.5%를 차지하므로, 고학력 여성의 교육수준을 세분화하여 계산해야 하나, 출생신고 항목의 분류자체가 전문대졸이상으로 한정되어 있다. 교육수준별 출산율은 대졸이상 집단을 세분하여 연구되어야 할 것이다.<sup>23)</sup>

〈표 11-19〉 여성의 교육수준별 합계출산율, 출생구성비 및 인구구성비 추이

(단위: 여자 1명당 명, %)

구분	연도	전체	미취학~ 중학교				고등학교	전문대학 이상
				미취학	초등학교	중학교		
합계출산율	2000	1.47	1.22	0.33	1.07	1.32	1.51	1.64
	2005	1.08	1.13	0.31	1.15	1.24	1.06	1.19
출생구성비	2000	100	4.2	0.1	0.7	3.4	58.2	37.6
	2005	100	2.4	0.0	0.4	1.9	42.1	55.5
여자(15-49세)	2000	100	26.4	0.7	7.0	18.7	50.9	22.8
인구대비구성비	2005	100	18.1	0.4	4.3	13.4	48.9	33.0
여자(25-34세)	2000	100	5.2	0.3	0.9	4.0	56.8	38.0
인구대비구성비	2005	100	2.0	0.2	0.4	1.5	43.4	54.6

### 3. 직업 유무 및 종류별 출산율

교육수준별 출산율과 마찬가지로 인구총조사와 인구동태신고 자료간 응답유형의 차이, 인구총조사의 직업수준별 누락 및 중복정도 등의 문제, 직업별로 혼인 및 출산연령이 다름으로 인해서 오는 템포조정, 코호트별로 직업유무 및 참여정도가 다름

23) 이를 위해서 통계청에서는 출생신고서의 교육항목 개정 작업을 추진 중이다.

으로 인해서 오는 코호트별 분석 등 인구동태신고자료에 의한 직업별 출산율에 대해서는 보다 많은 검증과 다른 분석 방법을 적용하여 세부적인 분석이 필요하나, 교육수준별 출산율과 마찬가지로 인구총조사의 직업별 인구구조를 주민등록인구에 적용하여 직업별 인구추계를 한 다음 합계출산율을 계산해 보았다.

2000년과 2005년 모두 미취업자의 출산율은 취업자의 출산율보다 월등히 높았으며, 취업자의 경우 농림, 임업 및 어업숙련종사자의 출산율이 가장 높고, 기능원 및 단순노무자 집단에서 가장 낮게 나타났다(표 11-20 참조). 2000~2005년의 변화를 보면, 미취업자의 출산율은 감소한 반면 취업자의 출산율은 약간 증가하였다. 직업종류별로 보면, 농업, 임업 및 어업숙련종사자의 출산율이 크게 증가했는데, 2000년 이후 농촌에서 국제결혼이 크게 증가한 탓으로 보인다.

가임여성인구 대비 직업별 인구구성을 보면, 2005년 취업자는 42.8%이나 이들의 출생아수가 전체 출생아수에서 차지하는 비율은 21.7%에 불과하다. 위에서 언급한 바와 같이 자료의 특성과 한계로 인하여, 다른 수준의 분석을 통해서 직업종류가 출산율에 미치는 영향이 심층적으로 연구되어야 할 것이다. 다만, 일하는 여성 및 그들의 출생아수가 증가하고 있으므로, 일하는 여성의 출산율 제고가 사회 전체의 출산율을 증가시킬 수 있음은 확실하다.

〈표 11-20〉 여성의 직업유무·직업종류별 합계출산율, 출생구성비 및 인구구성비 추이  
(단위: 여자 1명당 명, %)

구분	합계출산율		출생아 수 구성비		여자인구대비 구성비			
	2000	2005	2000	2005	15~49세		25~34세	
					2000	2005	2000	2005
전체	1.47	1.08	100	100	100	100	100	100
미취업자	2.30	1.68	86.2	78.3	59.4	57.2	57.4	50.8
취업자	0.47	0.49	13.8	21.7	40.6	42.8	42.6	49.2
의회의원, 고위임직원, 관리자 전문가, 기술공 및 준전문가	0.56	0.44	4.7	6.7	8.8	11.1	13.5	18.0
사무종사자	0.79	0.78	5.9	10.7	8.3	9.8	11.5	15.9
서비스 및 판매종사자	0.26	0.32	2.0	3.3	14.1	13.2	12.0	10.6
농업, 임업 및 어업숙련종사자	1.34	1.81	0.6	0.5	2.4	1.6	1.1	0.6
기능원, 장치, 기계조작조립 단순노무종사자	0.18	0.14	0.5	0.5	7.1	6.9	4.5	4.1

#### IV. 논의 및 결론

2006년은 전년과 비교하여, 연령별 출산율, 유배우 출산율, 출산순위별 출산율 모두 30대의 출산율만 증가하였고, 20대의 출산율은 감소하여 30대가 출산율 증가를 주도하였다. 2006년에 여성의 초혼연령과 첫째아 출산연령 상승 폭이 다소 둔화되었고 둘째아이상의 출산연령은 지속적으로 상승하였는데, 합계출산율이 출산순위별 출산연령에 따라 왜곡되어 나타나므로 템포조정합계출산율을 계산해 본 결과, 2005년 1.34에서 2006년 1.42로 증가하였다. 2006년 합계출산율이 상승한 것은 초혼과 첫째아 출산의 연기가 다소 주춤해지면서 30대에서 첫째아 출산율이 높아졌을 뿐만 아니라 둘째아 출산율도 상승한데 기인한다.

출생아수 역시 30대에서 출산순위와 상관없이 증가하였고, 20대 후반에서는 첫째아 출산만 몇 백명 증가했을 뿐 20대 전체의 출생아수는 감소하였다. 즉, 30대의 첫째아와 둘째아의 출산이 2006년 출생아수 증가의 주요 원인이다. 20대 후반 여성의 초혼건수가 2006년에 많이 증가하였으나 2006년의 출산 증가로는 아직 이어지지 못한 상태이므로, 이들이 본격적인 출산을 하게 되는 2007년에는 출생아수가 크게 증가할 것으로 예상된다.

주 출산연령층인 20~39세의 여성인구가 최근 계속 감소하여 출생아 수 감소요인으로 작용하였다. 2006년은 30대 초반의 여성인구는 다소 감소하였으나, 초혼건수 증가로 30대 초반의 출생아수 및 출산율이 증가하였다. 20대 후반의 여성인구 증가는 2007년까지 지속된 후에 감소할 전망이고, 20대의 출산율과 유배우 출산율은 지속적으로 감소추세이므로, 20대후반에 혼인·출산할 수 있는 분위기가 조성되지 않는 한 출생아수가 계속해서 증가하리라고 전망하기 어렵다. 다만, 2006년과 2007년에는 20대 후반의 여성인구가 증가하므로 이들의 혼인이 증가하고 2006~2008년까지는 출산이 일시적으로 증가할 수 있음을 시사하지만, 그 이후의 출생아수 및 출산율 증가는 미지수이다.

출산순위별 출산율을 보면, 첫째아와 둘째아는 급속도로 저하되는데 반해, 셋째아 이상은 변화가 없으며, 둘째아 출산이 출산연령조정의 영향을 많이 받는 것으로 나

타났다. 이는, 셋째아 이상을 출산하도록 장려하는 것보다는 첫째아, 둘째아를 낳을 수 있도록 사회적 분위기 형성이 더 효과적임을 시사한다. 1985~2000년 동안의 가족의 크기 변화를 보면, 무자녀나 세자녀 이상의 가족의 비율은 계속 감소하고, 한 자녀나 두자녀 가정의 비율은 연도에 따라 등락을 보인다(Choe and Park, 2006). 이는 혼인을 안 하거나, 혼인해도 출산을 안 하는 부부가 늘어나고, 둘째아 출산을 연기·기피하는 가정이 늘고, 셋째아 이상의 자녀를 갖는 부부가 계속 줄어드는 것은 시대적 조류임을 뜻한다. 따라서, 첫째아 출산을 유도하고, 첫째아를 둔 사람들에게 둘째아를 출산하도록 유도하는 정책이 셋째아 이상을 출산하도록 유도하는 정책보다 더 현실적인 것이다.

첫째아 출산을 증가시키기 위해서는 유배우율을 증가시켜야 하나, 유배우율은 계속 감소추이이다. 2006년 연기하던 초혼이 많이 이루어졌고, 혼인이 연기될 뿐 미혼이 아직은 보편적이지는 않지만 미혼율은 계속 증가하고 있다. 따라서, 미혼인구의 결혼 및 자녀관 확립을 위한 교육 및 홍보 강화, 미혼상태에서의 임신 및 출산에 대한 사회적 편견 배제 및 입양제도 활성화, 사회적 양육방법 마련 등의 대책수립이 필요하다.

혼인에서 첫출산까지의 기간은 점차 빨라지고, 둘째아와 셋째아 이상을 가지는 기간은 늘어나면서, 첫째아는 30대초반에, 둘째아는 30대후반에 가장 많이 출산한다. 혼인연령과 출산연령이 계속 높아지면서, 모의 연령이 증가함에 따라 선천성이상아 발생률이 증가하고, 특히 35세 이상 모에서의 발생률이 35세 미만 모에 비해 2배 높게 나타나는 점(보건복지부, 2007b), 저체중아 출생비율이 전체연령에서는 4.3%인데, 35세 이상에서 6.1%로 증가하는 점(통계청, 2006a)을 감안할 때, 첫출산과 둘째아 출산이 35세 이전에 이루어짐으로써 고령임신·출산에 수반된 임신소모를 줄일 수 있는 정책이 더욱 효율적이다.

남녀 모두 이혼과 재혼이 감소함에 따라 이혼이 출산력 감소에 기여하고, 재혼이 출산력 증가에 기여하던 상호 상쇄효과가 단기적으로는 줄어들 것으로 전망된다. 국제결혼이 증가 추세이고 농촌 지역에서 국제결혼의 비율이 높아지고 있다. 농어업종 사자의 출산율은 높은 편이고, 국제결혼한 부부의 이혼 비율 역시 높은 상황이나, 국제결혼은 더욱 증가할 수밖에 없다. 따라서, 국제결혼이 출생아수 및 출산율 증가



로 이어지기 위해서는 국제결혼에 대한 준비, 적응 등 다문화가정 지원 정책이 더욱 강화되어야 할 것이다.

2006년의 첫째아 출생성비가 2005년보다 더 높아져, 소자녀관과 남아선호사상이 첫째아 남아를 출생시킴으로써 출산율을 더 낮추는 작용을 하거나, 셋째아이상 출산장려정책이 남아선호도가 강한 지역의 출생성비를 높이는 효과를 가져올 수도 있다. 따라서 출생성비불균형에 대한 사회적 경감식을 고조시키고, 태아성감별에 대한 법적 대응, 여성의 지위향상 등의 정책 강화나 홍보도 늦추어서는 안 될 것이다.

여성의 교육수준과 경제활동참여율은 지속적으로 높아지고 있으나(통계청 2006a), 대졸이상 여성의 취업률과, 여성 전체의 경제활동참여율은 선진국에 비해 낮은 편이다. 여성의 경제활동참여 증대 없이는 급속히 전개되는 고령사회의 노동력 부족문제 해결이 어려우며 선진국 진입도 어렵다고 판단되기 때문에, 출산과 고용을 둘 다 증가시키는 정책이 요구된다. 우리나라에서 직업을 가지고 있는 여성의 출산율은 미취업자보다 낮고, 직업종류별로 농림어업종사자의 출산율이 다른 직종보다 높은 것은 직장과 가정생활을 조화시키기 어려움을 증명한다. 여성이 결혼·출산에 대해 남성보다 더 비관적인 태도를 가지는 이유도 차별적 고용관행, 노동시장에서의 경력단절 및 육아, 가사, 직장생활의 조화를 이루기 어려운 사회적 환경 때문에 기회비용이 증가하기 때문이다. 직장과 가정을 조화롭게 병행하여 여성의 고용과 출산율을 동시에 높일 수 있도록 보육인프라확충, 탄력적 근무형태와 확대, 노동시장 진퇴의 유연성, 육아휴가, 양육비 지원, 육아지원서비스 등의 정책이 필요하다.

아울러, 가정의 민주화가 필요하다. 2004년 맞벌이든 외벌이든 상관없이 남편의 가사분담 시간은 1일 30분에 지나지 않는 상황에서(통계청, 2005), 양육 및 보육시설, 방과후 학교 운영만으로는 일하는 여성의 기회비용을 상쇄해가며 출산의지를 제고시키기 어렵다. 결혼은 반드시 해야 한다고 응답한 대졸 이상 졸업 여성이 2002년과 2006년 모두 21%에 머물러 있다(통계청, 2006). 결혼의 필요성과 가치를 못 느끼는 것은 현 결혼제도가 여성에게 더 불리하기 때문이므로, 양성이 평등하고 가족친화적 문화가 조성되지 않는 한, 각종 출산장려정책은 결국 출산하는 여성과 일하는 여성으로 여성의 삶을 양극화시킴으로써 출산율 제고에 한계가 있을 것이다.

결혼 및 가족에 대한 가치관 확립도 필요하다. 혼인과 출산은 개인적 선택의 문제이지, 국가정책을 위해서 출산이 이루어지지 않는 시대이다. 국가가 금전적 보상으로 출산을 유도하는 것은 한계가 있으므로, 개인이 혼인과 출산을 선택할 수 있도록, 출산과 자녀, 모성 및 부성, 가족의 의미에 대한 가치관 정립과 교육이 필요하다. 가족형태는 다양해지고, 호주제 폐지에 따라 모의 성을 따른 출생아의 증가, 혼외자의 증가 등 가치관에 커다란 변화가 예상된다. 결혼·출산·가족에 대한 확고한 개념화가 부재하고, 여기에 실업이나 불완전고용 등 경제적 불확실성이 겹쳐지면 혼인 및 출산의 연기와 기피는 더욱 심화될 수도 있다.

유배우 출산을 저하 원인 중의 하나는 자녀양육 및 사교육비에 대한 경제적 및 심리적 부담 때문이다. 자녀가 더 이상 노후의 보험 역할을 하지 않고 소비재로 전락된 상황에서, 자녀에 대한 교육적 열망과 투자는 교육제도나 취업제도의 근본적인 개혁 없이는 사라지지 않을 것이며, 이로 인한 부담은 중산층의 저출산으로 나타날 것이다. 특히, 자녀의 입시 결과가 여성의 성공여부를 가늠하는 잣대가 되는 문화에서는 대다수 여성들은 부모가 된다는 것에 대한 자신감마저 박탈당하고, 출산 의지와 행위는 위축되기 마련이다. 따라서 자녀 양육 및 교육의 경제적 및 심리적 부담을 줄이기 위해 방과 후 학교, 양육 및 교육비 지원 등의 복지정책이 절실히 필요하다. 보다 더 근본적인 대책은 부모/자녀관계에 대한 가치관 정립, 양육과 교육의 사회적 책임, 자녀의 능력별 교육과 취업기회 제공 등의 인력개발정책을 통해서 부모의 역할에 대한 부담이 줄어들어야만 혼인과 출산 증가가 지속될 것이다.

## 참고문헌

- 김두섭, 『IMF 결제위기와 한국출산율의 변화』, 집문당, 2007.
- \_\_\_\_\_, 「한국의 제2차 출산력 변천과 그 인과구조」, 『인구와 사회』, 1(1), 2005, pp.23~53.
- 김태현, 「가치관 변화와 저출산」, 『보건복지포럼』, 통권 102호, 2005, pp.16~24.
- \_\_\_\_\_, 「저출산 수준과 감한 남아 선호관이 사회에 미치는 영향」, 『한국인구학회』, 16(2), 1993.
- 김태현·이삼식·김동희, 「인구 및 사회경제적 차별출산력-인구센서스 자료 분석을 중심으로」, 『한국인구학』, 29(1), 2006, pp.1~23.
- 보건복지부, 「금년도 저출산 3.4조원, 고령사회대비 3.9조원, 총7.3조원 지원키로-정부와 지방자치단체 팔 걷고 나선다」, 2007.1.31. 보도자료, 2007a.
- \_\_\_\_\_, 「출생아수 및 합계출산율 당초 예상보다 크게 증가」, 2007.5.8. 보도자료, 2007b.
- \_\_\_\_\_, 「선천성이상아 조사 결과」, 2007.5.17. 보도자료, 2007c.
- 은기수, 『가치관과 혼인 및 출산 전국가족조사에 따른 한국가족의 현실과 정책전망』, 여성가족부, 2004.
- 이삼식외, 『2005년도 전국 결혼 및 출산동향조사』, 저출산고령사회위원회·보건복지부·한국보건사회연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『인구고령화의 전개와 인구대책』, 보건사회연구원, 2004.
- 전광희, 「한국의 혼인력과 출산력: 추이와 전망」, 『통계』, 32(1/2), 대한통계협회, 2006, pp.60~90.

- \_\_\_\_\_, 『출산력』, 『한국의 인구』, 김두섭·박상태·은기수 편, 통계청, 2003, pp.81~113.
- 통계청, 『2006년 출생통계 잠정결과』, 2007.5.8. 보도자료, 2007a.
- \_\_\_\_\_, 『2006년 혼인통계결과』, 2007.3.27. 보도자료, 2007b.
- \_\_\_\_\_, 『2006년 이혼통계결과』, 2007.4.19. 보도자료, 2007c.
- \_\_\_\_\_, 『시도별 장래인구추계 결과』, 2007d.
- \_\_\_\_\_, 『2005년 인구동태통계연보(총괄·출생·사망편)』, 2006a.
- \_\_\_\_\_, 『2005 경제활동인구연보』, 2006b.
- \_\_\_\_\_, 『2005 사회통계조사보고서』, 2006c.
- \_\_\_\_\_, 『2004 생활시간조사보고서』, 2006d.

- Bongaarts, John and G. Feeney, “On the quantum and tempo of fertility”, *Population and Development Review*, 24(2), 1998, pp.271~291.
- Choe, Minja Kim and Kyung Ae Park, “Fertility decline in South Korea: Forty years of policy-behavior dialogue”, *Korea Journal of Population Studies*, 29(2), 2006, pp.1~27.
- Choe, Minja Kim, R. Retherford and S. K. Kim, “Very low fertility in South Korea: Patterns and Prospects”, Paper presented at the 2004 Annual Meeting of the Population Association of Korea, 2004.
- Kim, Doo-Sub, “Religion and regional variations in sex ratio at birth in Korea”, *Population and Society*, 2(1), 2006, pp.61~88.
- Kohler, Hans-Peter, F. C. Billiari and J. A. Ortega, “The emergence of lowest-low fertility in Europe during the 1990s”, *Population and Development Review*, 28(4), 2002, pp.641~680.

Park, Chai-Bin and Cho Nam Hoon, "Consequences of son preference in low-fertility society: Imbalance of the sex ratio at birth in Korea", *Population and Development Review*, 21, 1995, pp.617~639.

Park, Kyung Ae, "Fertility decline in Korea: Trends, determinants, and policy implications", *Population and Society*, 2(2), 2006a, pp.77~113.

\_\_\_\_\_, "Fertility decline in South Korea: A comparison between census and vital statistics", A paper presented at the KNSO seminar on February, 2006b.

#### 인터넷 자료

Central Statistics Office Ireland, Dept. of the Taoiseach (Prime Minister),  
<http://www.cso.ie/census>.

Statistics Bureau of Japan, Ministry of Internal Affairs and Communications,  
<http://www.stat.go.jp>.

US. Census Bureau, Department of Commerce(<http://www.census.gov>).

〈부표 11-1〉 가임여성인구 및 전년대비 증감

(단위: 천명)

연도	계	20~39	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49
2000	13,716	8,446	1,853	1,914	2,193	2,193	2,146	1,990	1,426
2001	13,774	8,441	1,749	1,940	2,115	2,241	2,087	2,087	1,556
2002	13,785	8,363	1,640	1,962	2,041	2,273	2,050	2,158	1,660
2003	13,758	8,278	1,553	1,974	1,962	2,259	2,082	2,173	1,753
2004	13,729	8,202	1,508	1,935	1,904	2,226	2,136	2,156	1,864
2005	13,670	8,094	1,490	1,844	1,905	2,175	2,170	2,121	1,965
2006	13,615	7,991	1,500	1,741	1,933	2,100	2,217	2,063	2,061
전년대비 증감									
2001	58	-5	-104	26	-78	48	-59	97	130
2002	11	-78	-109	22	-74	32	-37	71	104
2003	-27	-85	-87	12	-79	-14	32	15	93
2004	-29	-76	-45	-39	-58	-33	54	-17	111
2005	-59	-108	-18	-91	1	-51	34	-35	101
2006	-55	-103	10	-103	28	-75	47	-58	96
2007	-67	-112	20	-91	24	-72	29	-29	54
2008	-83	-132	29	-76	1	-63	7	-6	24
2009	-105	-146	31	-53	-38	-37	-21	17	-6
2010	-123	-149	25	-26	-75	-2	-45	29	-28

〈부표 11-2〉 여성의 연령별 초혼건수 및 전년대비 증감

(단위: 건)

연령별 초혼건수	계*	20세 미만	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45세 이상
2000	284,742	8,244	84,621	157,371	26,448	5,152	1,742	1,164
2001	266,382	6,802	72,052	150,214	29,109	5,282	1,715	1,203
2002	253,019	5,653	63,209	144,027	32,348	5,140	1,530	1,092
2003	247,614	5,019	56,953	141,363	35,993	5,497	1,648	1,124
2004	245,388	4,969	51,651	139,304	40,073	6,247	1,826	1,318
2005	246,960	5,775	46,842	140,005	43,688	7,242	1,894	1,514
2006	271,074	7,680	47,881	153,048	50,027	8,969	2,069	1,400
전년대비 증감								
2000	-26,279	-1,040	-13,228	-12,882	1,674	-285	-197	-273
2001	-18,360	-1,442	-12,569	-7,157	2,661	130	-27	39
2002	-13,363	-1,149	-8,843	-6,187	3,239	-142	-185	-111
2003	-5,405	-634	-6,256	-2,664	3,645	357	118	32
2004	-2,226	-50	-5,302	-2,059	4,080	750	178	194
2005	1,572	806	-4,809	701	3,615	995	68	196
2006	24,114	1,905	1,039	13,043	6,339	1,727	175	-114

주: 연령 미상 포함.

## [회의록] 의견 및 토론

### ○ 인구학적 변인에 따른 차별출산력 분석의 의의

- 주제발표내용은 최근의 출생동향을 분석하고, 출산율 변동의 원인을 사회경제적 차별출산력분석을 통하여 규명하려고 하였음. 인구동향을 설명하기 위하여 통계청에서 작성하고 있는 인구동태자료에서 얻을 수 있는 모든 변인(혼인, 이혼, 혼인상태, 모의 연령, 출산순위, 동거기간, 부모의 국적, 출생성비 등)과 출산율의 관계를 규명하려고 노력하였음. 이것은 인구학적 변인에 따른 차별출산력분석으로 개인의 특성에 따라 출산력의 차이를 명확하게 함으로써 저출산대책을 효율적으로 추진하는 중요한 기초연구가 될 것으로 보임.

### ○ 개인특성별 출산수준의 변화와 차이 규명의 한계

- 인구동태신고자료를 기초로 분석이 이루어졌으므로 개인의 특성별 출산수준의 변화와 특성간의 출산수준 차이의 원인을 규명하는데 한계가 있는 것 같음. 즉, 결혼지연, 출산지연, 또는 출산이 모의 연령 25~34세에 집중 등과 같은 출산행태의 객관적인 원인을 규명하는 데는 한계가 있는 것으로 보임. 그래서 앞으로 구체적인 원인, 예를 들어 왜 늦게 결혼하느냐, 출산이 왜 늦어지느냐, 출산이 왜 25~34세에 집중되는가 하는 것에 대한 구체적인 원인 분석은 그 다음 단계가 될 수 있지 않겠는가 생각됨. 즉 주어진 신고자료를 이용하여 분석한 특성별 출산율의 차이를 명확하게 밝힘으로써 차이의 원인을 규명하는 다음 단계의 연구과제를 명확하게 하겠다고 하겠음. 그런 의미에서 이 연구는 추후 연구를 위한 기초연구로서 가치가 있음.

○ 조정합계출산율과 기간합계출산율

- 연구에서 흥미로운 것 하나가 조정합계출산율(Tempo Adjusted TFR)임. 조정합계출산율(Tempo Adjusted TFR)은 기간합계출산율이 결혼시기의 지연, 출산시기의 지연 등의 영향을 직접 받으므로 이 지연요인을 제거한 합계출산율을 계산함으로써 실제 출산수준에 접근하는 개념이라고 할 수 있음. 기간출산율은 현재 주어진 상태에서의 출산율을 이야기 하는 것이기 때문에 이것을 보완하기 위해서는 코호트 출산율을 많이 이용함. 그러자면 과거와 훗날의 30년간이 포함이 되기 때문에 그것도 변화하는 것에는 자료를 넣을 수 없음. 그러나 조정합계출산율로 출산시기가 늦어지는 것을 어떻게 조정하는가 하는 실질적인 출산 수준의 변화를 볼 수 있지 않느냐 하는 이야기임. 사실상 이 자료를 가지고 실제 출산수준이 높아지느냐 아니냐를 확인하는 것이 사실임. 그런데 여기에서 문제가 하나 있는데, 출산율이 높으냐 낮으냐 하는 것에 초점을 두고 논의하는 것은 출생아수가 어떠냐하는 것과 관계가 되는 것이지 출산율과 관계가 되는 것이 아니라고 봄. 출생아수가 늘어나고 줄어드는 것에 의해 직접적인 영향을 주는 것이 출산율이니까 출산'율'을 통상적으로 거론하는 것임. 그렇게 된다고 한다면 실제 출생아수에 영향을 주는 것은 기간 출산율임. 늦게 결혼을 하든, 출산을 하든, 직장을 다니든 아니든, 아이를 봐줄 사람이 있든 없든 모든 환경적 영향을 반영하여 현실적으로 나타나는 것은 기간출산율임.
- 발제자는 조정합계출산율이 기간합계출산율에 비하여 1996년 이후 0.26명(2005)에서 0.55명(2000)이 높으므로 현재 셋째 이후 출산에 대한 집중 지원정책보다는 혼인과 첫째아 출산을 빨리 하도록 지원하는 것이 효과적이라고 하고 있으며, 이는 출산율을 높이는 직접적인 제안이라고 할 수 있음. 그러나 현실적인 저출산정책의 대상은 현실적인 요인의 영향으로 결정되는 기간합계출산율이며, 조정합계출산율은 시간적인 요인을 제거했을 때의 출산수준을 나타내는 지표라는 점에서 그 중요성이 인정됨. 기간합계출산율을 이용해야지만 혼인시기를 얼마나 빨리 당겨야 할 것인가, 결혼시키기 위해 어떤 노력을 해야 할 것인가 하는 정



책적 판단을 바르게 할 수 있다고 봄. 여기서 지적된 것처럼 조정합계출산율이 높아졌다고 해서 안도하는 것은 부적절하며 오히려 정책 자체에 부담을 주는 결과를 초래할 것임.

○ 혼인건수 증가 원인, 미혼율 증가속도

- 발제자는 2005년 30대초의 초혼 증가가 2006년도 출생아수 증가에 영향을 미쳤으며, 쌍춘년의 효과로 2006년에 혼인건수가 급격히 증가하였고, 2007년이 황금돼지해라는 문화적 요인으로 출생아수가 크게 증가할 것으로 예상하였음. 그러나 2006년도에 혼인이 증가한 것에 대한 설명이 없음. 우리나라 여성의 2005년도 평균초혼연령은 27.7세이면서 30대초의 혼인건수가 증가한 것은 아직까지 혼인이 보편적인 사회에서 IMF 이후 그동안 경제적인 요인 등으로 늦추던 결혼을 하게 됨으로써 나타난 현상이라고 할 수 있음. 그렇다면, 2006년에 혼인이 집중되고, 2007년도에 첫째아의 출산이 급등하게 되면 2007년 이후에는 미루던 혼인대상이 급감하고, 2008년 이후에는 출생아수가 다시 감소하는 현상이 나타날 수 있음.
- 우리나라 여성의 연령별 유배우율과 미혼율의 변화도 다른 인구현상과 함께 빠르게 변화함. 발제자는 앞으로 미혼율이 계속 증가할 것으로 예상하였으며, <표 11-8>에서 2006년도 잠정치도 추정하고 있음. 2006년에는 유배우율과 미혼율의 변동이 급격히 완만해지는 결과를 보이고 있음. 이것은 2005년까지는 인구총조사결과를 기초로 작성되었고, 2006년도 잠정치는 동태통계로 추정한 값이기 때문에 나타나는 현상임. 즉 자료 소스의 차이 때문에 나타나는 현상이지 늘어나는 템포가 줄어든 것은 아니라고 봐야할 것임. <표 11-8>에서 미혼율은 1995년 이후 전 연령층에서 빠르게 증가하고 있으며, 35~39세의 미혼율이 아직 10% 미만이지만 증가속도를 감안할 때 2010년에 12% 내외까지 증가할 것을 쉽게 짐작할 수 있음. 따라서 조정합계출산율로 기간출산율을 보완할 수 있지만 미혼율의 증가를 막지 못한다면 출산율의 감소를 막을 수 없을 것이며, 정책당국은 이 점을 간과해서는 안 될 것임.

## ○ 터울조절 효과

- 출생아수 증가에 30대 초반이 공헌을 했다고 지적하고 있는데, 여기에서 생각해 볼 문제가 있음. 출산율 증가의 시계열을 보면 우연히도 3년 간격으로 높아짐. 2000년에 1.47로, 3년 후인 2003년에 1.19로, 2006년 1.13으로 증가함. 증가하는 것이 많이 차이가 있는 것은 아니지만 줄어들고 있는 상황에서 이러한 증가는 매우 의미가 있는 것임. 여기에서 흥미롭게 살펴볼 만한 것은 둘째아 출산의 효과, 즉 터울조절의 효과가 어떠한지 하는 것임. 밀레니엄 베이비로 2000년에 아기를 출산한 사람이 둘째를 2003년에 낳았는지, 월드컵 효과로 첫째 아를 낳은 사람들이 2006년에 둘째를 낳았는지 하는 것을 가설을 세워 조사하는 것도 흥미로울 것임.
- 우리나라에서는 저출산의 심각성에 대한 인식이 늦어서 저출산 통계에 약간의 혼란이 있는 것 같음. 우선 발표자료의 <표 11-1>을 보면 첫째아부터 둘째아 기간이 나타나 있는데, 1996년부터 2006년까지의 자료를 보면 터울이 2.2세에서 1.9세, 2.1세로 감소하는 현상이 나타남. 또한 <표 11-14>의 동거기간별 첫째아 출산율을 보면, 2년 미만이 2006년의 경우 71.8%이고 1996년에는 83.4%임. 이들 자료를 종합해보면 결혼 연령이 늦어지고 첫출산의 간격은 늦어지는데 반해 터울은 짧아지는 경향이 나타나고 있는 것을 확인할 수 있음. 즉 결혼후 빨리 단산하는 경향이 보이고, 터울이 짧아지는데 이런 경우 모자보건의 문제에 대해서 고민할 필요가 있을 것임.
- 합계출산율의 감소 부분에 있어서 첫째아와 둘째아의 기여가 48.7%인데, 1996년 자료를 토대로 보건데 대부분 둘째아의 효과로 판단할 수 있을 것임. 또한 연도별, 시계열분석이 필요한데 사실 패턴분석은 많은 어려움이 있음. 그래서 코호트 형식의 분석을 사용하는데, 이러한 분석을 이용하여 결혼하고 첫째아를 낳고 단산하는 이유가 무엇인지 둘째아를 갖는 패턴이 무엇인지를 분석하여 규명하는 것이 필요함. 여성의 사회진출이 활발해지면서 자신의 경력에 집중하다보니 만혼이 초래되었고, 그래서 출산 조정이 이루어지고 있는 것으로 유추는 할 수 있

으나 정확한 자료와 분석을 통해 원인을 조망하는 것이 필요하다고 생각함.

#### ○ 국제결혼과 출산율

- 국제결혼과 출산율의 관계에 있어, 발제자는 관련자료가 부족하여 혼인건수를 토대로 언급하고 있는 것 같은데, 출생자료에 모의 국적이 추적가능하다면 출산율에 미치는 효과를 추정할 수 있을 것임. 과거에는 결혼 자체를 못했는데 결혼을 하면 바로 아이를 낳는다고 하면 2006년 출생아수 증가에 유의미한 영향을 미칠 것으로 생각됨. 또한 국제결혼자의 이혼율이 높은 것은 사실이나, 그 수치를 내국인의 이혼율과 비교하는 것은 바람직하지 않다고 판단됨. 국제결혼은 최근 몇 년 사이에 일어난 일이지 이것이 전체와 연결될 수는 없는 문제임. 따라서 굳이 비교한다면 동일한 기간의 내국인과 비교해야 할 것이며, 단순히 내국인의 이혼율 대비 외국인의 이혼율을 비교하는 것은 무리가 있는 것으로 보임.

#### ○ 일본과 한국의 출생동향 비교

- 일본과 한국의 차이를 보면, 2006년 합계출산율이 한국은 1.25, 일본은 1.30이고 2005년은 한국이 1.08, 일본이 1.13이었음. 이러한 차이가 나타나는 것은 한국 사람들의 결혼시기가 20대 말, 30대 전후에 집중되어 있음에 반해, 일본은 20대 초반부터 30대 중후반까지 폭넓음. 다른 하나는 우리나라는 결혼하면 첫째아와 둘째아를 빨리 낳고 출산을 종료해 버리지만, 일본에서는 2자녀에서 종료하지 않고 셋째, 넷째도 있음. 즉 다양성이 있다는 것임. 이는 셋째아 이상에 지원을 하면서 셋째아를 낳도록 지원할 것이 아니라 첫째를 빨리 낳도록 하고 둘째를 낳도록 지원하는 것이 효과가 있을 것이라는 발표내용과 관계가 있음. 결혼을 서른이 돼야 한다는 인식, 이것이 변화하면 기간 출산율도 당겨지고 조정출산율도 높아질 것임. 따라서 결혼적령기가 서른이 아니라 25세라고 인식을 바꿀 수 있는 방법을 모색할 필요도 있음. 그 다음 출산도 개인에 따라 셋, 넷 낳는 것이지 하나, 둘 낳고 끝내야한다는 인식을 바꾸지 않고 셋을 기대할 수 있겠느냐 하는 것

임. 이것은 우리의 가치와 관계되는 것으로서, 결혼적령기에 접어드는 세대에게 이러한 가치를 가질 수 있는 환경을 만들어 줄 때 출생이수가 늘어나게 될 것임.

- 일본에서는 국민 운동으로 이러한 가치 변화를 시키려고 하고 있음. 우리나라에도 이러한 변화운동이 필요함. 그 구체적인 대상으로는 2차 베이비부머인 26~28세의 인구가 많은데 이들을 어떻게 끌어줄 것인가 하는 것이 중요함. 또한 80년대 말 기존의 가족계획정책과 지원을 중단하면서 일시적으로 증가한 91~95년생들도 많은데 이들의 가치를 어떻게 심어줄 것인가 하는 것이 중요함. 그래서 학교에서 가치관이 형성되기 이전에 친사회적으로 다양한 가치관을 심어주어야 할 것이고 국민운동으로서 이러한 가치변화 운동이 필요함.

#### ○ 출산율 추세변환 가능성

- 2005년까지 떨어지던 합계출산율이 2006년에 증가하여 매우 고무적임. 2006년의 출산율 증가가 일시적인 현상일까 아니면 이러한 증가 현상이 하나의 추세가 되어 2007년 이후에도 지속될 것인지는 아직 지켜보아야 할 문제임. 발제자는 2006년도에 쌍춘년의 효과로 결혼건수가 증가하였으며, 2007년은 황금돼지 해이기 때문에 적어도 2007년도에는 증가하지 않겠느냐는 조심스럽게 예측을 하고 있음. 아마 2007년까지의 추세는 예측대로 될 전망이나, 그 이후 계속 증가여부는 2007년도의 결혼수를 보아야 예측 가능할 것 같음. 물론 2007년 이후의 출산율에 대하여 낙관론을 펴는 견해도 있음.
- 경제학적 관점에서는 경기순환 얘기하면서 최저점 애길 하는데, 2006년도의 합계출산율 1.08이면 출산율이 떨어지는 최저점에 이르지 않았나 하는 생각도 듬. 일본도 1970년대 출산율이 대체수준이던 것이 그 이후 계속 하락하여 2003년 1.29에 이어 2005년 1.25를 저점으로 하여 2006년도에는 1.31로 약간 증가하고 있음. 일본의 출산율 증가에 대하여 출산율이 최저점을 벗어나지 않았나하는 견해도 있는 것 같음. 그러나 최저점을 벗어났는지 여부는 속단하기 어렵고 향후 몇 년의 추세를 보아야만 판단할 수 있을 것 같음. 다만 우리나라의 출산율이 세계에

서도 가장 낮았기 때문에 인간 속성으로 보아 그 이하의 저출산이 되겠느냐는 희망적인 관측을 할 수 있을 것 같음. 일본에서는 출산율이 1970년대 이후 높아진 것은 장기 불황의 늪에서 벗어나 취업이 용이해지고 취업한 사람도 고용이 안정되어 결혼이 증가하고 출산이 늘었다는 분석을 제시하기도 함.

#### ○ 2006 출산율 증가현상의 정책적 활용 신중

- 2006년의 일시적 출산율 회복현상을 가지고 이를 어떻게 정책적으로 활용하는가 하는 것은 문제임. 즉, 1년간의 출산율 증가현상을 놓고 원인 분석을 정확히 하여 정책에 활용코자 하는 생각은 하지 않는 것이 좋을 듯함. 왜냐하면 1년의 통계치를 놓고 원인 분석을 하여 이를 토대로 정책을 편다는 것은 무리가 따르기 때문임. 그러나 발제자는 이 문제에 접근하기 위하여 다양한 원인분석을 하고 있음. 발제자가 분석한 출산율 증가 현상을 보면 초혼 연령이 다소 낮아졌고, 첫째아 출산 연령도 낮아졌으며, 30대에서 출산율이 높아졌으며, 둘째아 출산율이 높아진 점을 들고 있음. 특히 30대의 지속적인 초혼 건수 상승이 2006년 출산율 증가에 크게 기여한 것으로 평가하고 있음. 출산 순위별로는 첫째아 출산 증가가 65%를 차지하며, 다음이 둘째아이며, 셋째 이후는 큰 의미가 없음을 밝히고 있음. 초혼이 증가하고 이혼이 감소하는 것은 가족의 안정성 측면에서 출산율에 긍정적이라는 평가를 하고 있음. 외국인과의 결혼은 2006년 출산율 상승에는 큰 효과가 없음을 논의하고 있음. 결국 2006년도의 출산율 증가는 한가지 현상이라기 보다 다양한 효과가 혼합되어 나오는 것으로 해석할 수 있음. 2006년도의 출산율 상승은 쌍춘년 효과에 대하여 연초에 증가한 결혼건수가 10~12월의 출산 증가로 나타나지 않은 것을 놓고 효과가 없다는 분석도 있지만 만약 2007년도의 출산으로 연결된다면 쌍춘년과 황금돼지 효과도 고려되어야 할 요소가 아닌가 여겨짐. 물론 1년간의 실적을 놓고 원인 분석하는 것은 그 자체가 무리이지만 발제자는 2006년도의 출산 증가에 쌍춘년 효과가 없는 것처럼 얘기하고 내년에 나타날 것으로 관측하였으니 2006년도의 출산증가는 결국 정부가 출산을 장려하

기 위한 여러 가지 대책을 발표한 것이 큰 요인이 되었지 않을까 조심스럽게 추론할 수 있음. 저출산을 문제점으로 크게 인식하지 못하던 국민들이 정부가 앞장서서 저출산 문제를 제기하고 지원책이 어떻다는 등의 시책을 논의하자 자녀 출산에 대한 인식이 높아진 점을 무시할 수 없을 것임.

#### ○ 출산율 회복을 위한 제언

- 2006년의 출산 회복 추세를 어떻게 이어나가느냐 하는 것은 매우 중요한 것임. 비록 2006년도에 출산율이 다소 회복되지 않았더라도 계속 추진해야만 할 과제임. 출산 회복을 위하여 다음과 같은 네 가지 측면을 강조하고자 함.
  - 첫째, 결혼과 출산에 대한 가치관의 정립을 위한 노력이 필요함. 20대 후반에 결혼 및 출산 증가가 필요하다고 생각함. 20대에 결혼을 기피하고 왜 30대로 넘어가는가 하는 문제임. 물론 여성의 사회참여가 많아지고 경제 불황도 원인이 되지만, 중요한 원인은 배우자 선택의 어려움이 따른다는 것임. 여성이 20대 후반에 결혼하려고 하면 상대인 남성은 20대 후반에서 30대 초반의 남성인데, 제대로 된 안정적인 직장을 가지고 있지 못하거나 아직 학업을 끝마치지 못한 경우가 많음. 따라서 20대 남성들의 사회진출 시기를 앞당기면, 보다 과학적인 연구가 필요한 부분이지만, 결혼 증가에 좋은 영향을 줄 것이라고 생각함.
- 여성들의 경우에는 역시 가치관의 문제가 중요한 것 같음. 출산은 사회적 문제가 되지만 출산행위는 가정 단위로 이루어지는 가정의 문제이기 때문에 아이가 없는 가정의 문제를 부각시키는 전략이 필요할 것임. 즉 자녀가 없는 가정의 문제점들을 부각시켜 자녀 출산이 가정생활에도 유리함을 주지시키는 교육이 필요할 것임. 최근에 공익광고 등을 통해 자녀가 가장 큰 보람이고 희망이라는 메시지가 전달되고 있기는 하지만 국가에서는 이 문제를 너무 거시적으로만 접근했던 것이 사실임. 과거 다자녀 출산 시대에서 소자녀 출산 시대로의 전환에서는 소자녀 가치관의 형성을 위하여 자녀에 대한 비용인식을 확산시켰음. 이제 소자녀에서 역으로의 운동이 필요한 시대임. 따라서 자녀에 대한 가치관이나 결혼에

대한 가치관 형성을 위하여 가족의 중요성, 결혼의 의미, 자녀의 의미를 정립하는 노력이 필요함. 물론 단기간에 가치관 변화를 유도하기는 어려우나 소자녀 가치관 형성을 위한 노력만큼 노력을 기울인다면 불가능하지도 않을 것임.

이러한 접근에서는 사람들의 라이프 스타일도 고려되어야 함. 특히 사람들의 건강수명이 연장되었다는 점을 염두에 두고 건강수명의 연장에 대한 라이프 스타일의 변화를 연구하면서 자녀에 대한 가치관의 변화를 유도하는 연구가 필요함. 여기에는 사회학, 철학, 역사학, 경제학 등의 다학제적인 접근이 필요함. 보다 구체적으로 초·중·고등학교 교육에서의 가족관에 대한 교과교육(도덕, 사회과목 등)이나 초·중·고등학교에서 어린이를 이해하는 교육이나 자녀 양육에 관한 의식에 대한 교육 및 개발, 학생들의 영유아 접촉 기회의 확대, 가정교육 포럼의 육성 지원, 특히 지도층 인사들의 자녀관 확립이 중요함.

- 둘째, 일과 가정의 양립을 지원이 필요함. 발제자가 발표한 차별출산율을 보면 대도시 지역일수록, 직장을 갖는 여성일수록 출산율이 낮음을 보고하고 있음. 이것은 대도시 지역일수록 직장을 갖는 여성이 많기 때문으로 풀이됨. 따라서 직장과 자녀 양육을 병행할 수 있도록 하는 시책이 무엇보다 중요하고 발제자가 언급한 것처럼 가정에서의 민주화가 중요할 것임.

그런데 우리나라는 OECD 국가 가운데 사교육비 1위를 차지하고 있음. 이것은 자녀양육이 그만큼 어렵다는 것을 의미함. 이렇게 높은 사교육비가 요구되는 한 출산율을 높이는 것은 어려울 것임. 출산 장려를 위해서도 교육 개혁이 절실히 필요함. 교육개혁은 미래의 인간자본 육성을 위해서도 필요하지만 저출산 문제 해결에도 불가결한 요소임.

그리고 최근 국제이동권리기관인 세이브더칠드런이 발표한 자료를 보면 우리나라는 ‘어머니로서 살기 좋은 나라’ 순위가 세계 140개 국가 가운데 46위에 그치고 있는데, 우리나라 여성들이 어머니로 살기가 쉽지 않다는 느낌을 갖는 한 출산을 장려하기 어려운 측면이 있음. 따라서 일과 가정을 양립할 수 있도록 다음과 같은 여러 가지 조치들이 필요할 것임. 기업체가 자발적으로 일과 가정을 양립하는데 앞장 설 수 있는 여건을 조성(직장인근의 보육시설의 설치와 보육시설

의 공동 활용)한다든지, 육아휴직제도의 내실화, 남성들의 육아에의 참여를 촉진하는 프로그램의 개발 보급, 여성의 임신·출산·육아에 따른 경력의 단절을 보완할 수 있는 대책의 마련, 임금의 재조정 등을 통하여 재고용 보장(역시 경제 성장이 요구됨), Tele work의 장려, 취학전 아동에 대한 보육이나 교육의 내실화(공공과 민간분야의 조화를 통한 내실화), 지역주민의 힘을 활용하기 위하여 지역내 민간단체의 지원, 안심하고 자녀를 낳고 양육하는 분위기 조성, 소아의료체계의 내실화, 자녀 건강에 대한 지원, 주산기 의료체계의 내실화 등을 고려해 볼 수 있을 것임.

- 경제적 불안감 제거를 위한 노력이 필요함. 일본이 2006년도에 출산율을 회복한 데 대하여 많은 학자들이 청년층의 취업에 대한 자신감이 결혼으로 연결되어 출산율이 회복되었다는 주장을 하고 있음. 우리나라에서도 일부 학자가 지적하고 있지만 출산은 경제적인 안정과 직결될 수 있음. 따라서 경제의 지속적인 성장을 통한 안정적인 일자리 제공도 매우 중요함. 결혼 적령기에 있는 젊은 사람들이 직장을 잡는 시기를 앞당김으로써 젊은 층의 취업에 대한 앞날의 불안을 없애 준다면 출산이나 결혼에의 두려움을 제거할 수 있을 것이기 때문에 일자리 창출이 매우 중요함. 결혼적령기의 남성들은 대학을 나와도 취업이 어려운 탓에 대학원 진학, 휴학후 어학연수, 공무원 시험 준비 등으로 몇 년간 시간을 허비하는 등 사회진출이 늦어짐으로서 결혼은 생각조차 할 수 없는 상황이고, 결혼 적령기의 여성들은 결혼보다는 사회진출에 더욱 신경을 쓰니 혼인시기가 늦어지고 혼인율이 낮아질 수밖에 없음. 따라서 경제개혁을 통하여 일자리를 많이 창출할 수 있도록 경제구조를 바꾸고 경제가 호황기가 되도록 노력해야 함. 경제구조 개혁을 통하여 일자리가 많이 창출되면 남자들이 일찍 결혼코자 할 것이며 여자들도 직장을 빨리 잡고 결혼을 서두를 것임.
- 가치관이나 사교육비 문제, 주거 문제 등은 저출산 문제로 보기에 너무 거시적인 주제여서, 정책적으로 추진하기에는 적절성의 정도가 떨어진다는 느낌이 듦. 따라서 보다 직접적이고 현실적으로 접근할 수 있는 것이 출산관련 경제적 부담의 경감과, 일과 가정의 양립일 수 있을 것임. 경제적 부담(특히 다자녀 가구에



대한 보육부담의 경감) 등을 위하여 19조 중에서 10조를 보육에 투자할 정도로 보육에는 많은 투자를 하고 있으며, 일과 가정의 양립을 위하여 각종 휴가제도, 출산휴가, 부의 육아휴가 등의 활성화를 시도하고 있음. 사회 시스템이 야근, 회식 등 직장에 투자하는 시간이 매우 많은 문화가 정착되어 있기 때문에 남성이 가정에서 보내는 시간이 적은 상황인데, 이를 바꾸지 않고는 가정에 투자하는 것 자체가 어려움. 따라서 제도 개선과 홍보를 통한 일과 가정의 양립 노력이 다각적으로 펼쳐지고 있음.

#### ○ 출생통계시스템의 개선 필요

- 합계출산율 변화원인을 조기에 규명하고 즉각적으로 정책에 반영하기 위해서는 출생통계시스템의 변화가 필요함. 출생통계를 익년도 5월에 잠정치를 발표하고 확정치를 8월에 발표하는 것이 보편적인데, 그나마 작년부터는 시기를 앞당겨 확정치를 5월에 발표하는 것으로 알고 있음. 그런데 이는 정책 반영에 있어 많은 어려움을 가져옴. 출생아수를 기초로 사업계획을 수립하고 예산을 책정해야 하는데 통계가 5월이나 8월에 발표되면 정책과 매칭을 하기 힘들고 즉각적인 대응이 어려움. 또한 8월에 발표하면 국민의 관심이 떨어져서 정책에 대한 국민들의 호응을 받기도 어려움. 따라서 출생통계를 앞당길 수 있는 시스템 개선을 논의할 필요가 있음.
- 또 하나는 출생통계가 출생신고에 의거해서 발표하다보니, 개인의 경제활동 등에 대한 것이 나타나지 않고 사회경제적인 원인 같은 것은 반영이 어려움. 인구사회변동과 인구경제적 변동이 함께 제시되어야 정책 활용도가 높아지는데 매칭이 안되는 문제가 발생하고, 이 때문에 통계청의 발표 이후 전문가들이 각각 다른 해석을 내놓고 있는 상황임. 그렇다보니 정책에 대한 불신감도 높아지고 정책적으로 어떠한 해석이 맞는 것인가를 판단하는 것이 매우 어려움.
- 이와 관련하여 왜 통계청 자료에만 의존하느냐는 지적을 할 수 있을 것임. 예를 들어 병원에서 통계를 받으면 되지 않느냐는 지적을 할 수 있는데, 2005년 출생아의 98% 가량이 병원에서 출생하고 있기 때문에 자료의 유의성은 높으나 우리

나라 의료체계가 공공보다 민간에 의존해 있는 상태에서 민간에 출생 통계를 요구하기는 현실적으로 어려우며, 병원에서 출생 통계에 관해 제대로 협조를 해주지 않으면 자료 예러가 많이 발생하게 됨. 다른 하나는 행정자치부의 전산망을 생각해 볼 수 있으나, 이를 타 부처에서 사용하기는 매우 어려운 부분이 있으며, 신고와 입력 지연에 따른 누락이 많이 발생함. 그 자료를 이용하여 출생아수를 9천명 미만으로 발표하였는데, 이것은 통계청의 자료(1만 4천명)와는 상당히 다른 결과임. 따라서 통계청에서 출생신고시스템 변경에 대한 검토를 해주었으면 함.

#### ○ 노동시장의 변화에 따른 출산율 변동

- 세계적으로 일본, 유럽, 러시아 등에서 출산율이 증가하고 있음. 이들 국가들을 보면 초혼 연령, 출산 연령이 안정화 되어 있음. 발제자가 <표 11-1>에서 제시했듯이 우리나라의 초혼연령이 최근 0.2세, 0.3세 등 좁은 간격으로 둔화되고 있다는 것으로 보임. 이것은 노동시장의 변화, 세계적 경기흐름과 연결될 수 있지 않느냐 하는 생각이 듦. 일본의 경우에도 출산율이 줄어들다가 작년에 약간 증가하는 것으로 나타났는데 이것이 일본의 ‘잃어버린 10년’의 여파가 아니겠느냐 하는 경제학자들의 해석이 있음. 우리나라에서도 IMF 이후 2007년까지 보면 10년이 지났음. 그동안의 노동시장의 변화와 경기가 출산율과도 연결되지 않았겠느냐 하는 생각이 듦.

#### ○ 기타

- 결론부분에 좋은 제언이 많이 있는데, 분석 내용과 관계가 모호한 것이 있음. 예를 들어 가정의 민주화라든지 가족의 가치관이라든지 양육부담 등은 분석한 내용과는 차원이 조금 다름. 일반적으로 이런 부분을 인식하고는 있지만 이것이 출생아수 증가에 어떠한 영향을 주었는지 하는 것에 대한 것에 대해서는 답을 주지 못함. 동태 통계자료에서 이와 관련된 문항을 추가할 것인가 하는 것을 고민해야 할 것으로 보이고, 매크로한 연구만 할 것이 아니라 하나하나에 직접적

으로 답을 줄 수 있는 연구를 해야하지 않는가 하는 메시지라고 생각함. 또한 복지부에서는 직접적인 행정적인 재정적인 지원에 발벗고 나서야 할 것임. 즉 필요하다고만 할 것이 아니라 환경을 조성하는 것이 중앙정부의 몫일 것임.

- 인구동태 자료 등의 집합적 자료는 변화만을 이야기 해줄 수 있을 뿐이며, 그 자료 자체가 원인이나 원인에 대한 해답을 줄 수 있는 것은 아님. 그것은 이론적인 토대에서 분석하고 추론할 수 있는 것들임. 그렇다면 출산율 저하의 원인이 무엇이나는 질문을 해보았을 때, 그 원인은 사망률에 대한 반응이 아닌가 하는 생각을 함. 즉 사망률이 떨어지니까 출산율이 떨어진다는 것임. 사람들이 사망률이 떨어진다고 인식하는 시점부터 출산율이 떨어짐.
- 대학을 졸업한 여성들이 지속적으로 늘어나고 있는데, 이들이 졸업 후 결혼을 할 것인가 말 것인가 하는 것을 결정하는데 결혼을 하면 노동시장에 진입했다가 일시적으로 노동시장으로부터 벗어나는 것이 불가피함. 하지만 재진입이 어렵고 불안감이 높기 때문에 이러한 불안감을 해소하지 않는 한 결혼을 선택하기가 어렵고 결국 결혼을 늦출 수밖에 없음. 이런 문제에 대한 대안을 생각해 봐야 함.
- 저출산 대응 정책을 만드는 과정에서 간과하는 것이 있음. 즉 뭐든지 좋으니까 아기만 낳아달라는 식의 접근을 하는 경우가 있는데 이는 반드시 회피되어야 함. 그리고 인구의 질적인 측면도 고려해야 하는데, 예를 들어 30대, 30대 후반에 자녀를 낳는다면 모자보건 등의 문제가 생기게 마련이고 이는 결혼시기를 앞당기는 것으로 해결해야 할 것임.
- 저출산 문제와 관련해서 통계지표를 사용하는데, 통계지표는 분명 한계를 가지고 있음. 따라서 한계를 가지고 있는 지표로서 모든 것을 해결해 보려는 시도는 문제가 생길 수밖에 없음. 예를 들어 인구동태 자료를 토대로 집계해서 합계출산율을 구성한다고 해도 집합적 수준에서의 자료임. 즉 지표로서 변화를 관찰하는데 유용할 뿐이지 그 안에서 대안이 될 수 있는 행동, 저출산의 원인을 찾으려고 한다면 해석상에 생태학적 오류를 범하게 될 수 있음. 그렇기 때문에 그것은 다른 차원의 문제로 보다 심층적이고 과학적인 접근이 필요함.
- 매년 합계출산율이 발표가 되는데 자료의 질적인 문제가 중요할 것 같은데 그

부분에 대한 것은 거론되지 않는 것 같음. 예를 들어 과소 집계된다든지, 에러가 해마다 달라질 수도 있는데 그런 언급은 찾아볼 수 없음. 발표하신 자료에도, 적지만 55세 60세 이상의 어머니가 100건 미만의 적은 수지만 꽤 있음. 입양이 있을 수 있겠다는 생각도 해봤지만, 확신할 수는 없는 것이고 이런 측면에서 보았을 때 자료의 오류 부분도 검토되어야 할 것으로 생각됨.

# 제12차 저출산·고령사회포럼

- 여성·가족 패널조사의 특성과 활용 -

- 일시: 2007년 8월 9일 (목) 15:00 ~ 17:00
- 장소: 한국보건사회연구원 신관 제1회의실
  
- 좌장: 조남훈 (저출산·고령사회연구센터 소장)
- 주제 발표 및 토론자
  - 주제발표  
박수미 (한국여성정책연구원 가족연구실 연구위원)
  - 지정토론  
김태현 (한국교원대학교 일반사회교육과 교수)  
송석현 (고려대학교 통계학과 교수)  
이삼식 (한국보건사회연구원 저출산정책팀장)  
전광희 (충남대학교 사회학과 교수)  
최은영 (충북대학교 아동복지학과 교수)



# 여성·가족 패널조사의 특성과 활용

박수미 (한국여성정책연구원 가족연구실 연구위원)

## 1. 여성·가족패널조사자료 구축의 필요성

한국 사회는 초기 산업화 단계를 넘어서서 이제 인권과 사회적 투자의 측면에서 복지정책이 논의되는 사회로 이행하고 있다. 그만큼 우리 사회 구성원들의 삶의 질은 변화되었고 그에 따른 정책적 요구도 증대할 뿐만 아니라 다변화되기에 이르렀다. 특히 여성과 가족을 둘러싼 사회규범의 변화와 사회성원들의 정책적 수요 증가 현상이 두드러진다. 따라서 여성의 생활세계와 가족의 구조 및 변화에 대한 동태적 실태 파악이 매우 시급하며 이를 기반으로 한 보다 섬세한 정책적 대응이 그 어느 때보다 절실한 상황이다. 이런 점은 최근 한국사회를 관통하고 있는 사회적 화두, ‘저출산·고령사회’ 논의와도 밀접하게 연관된다. ‘저출산·고령화’로 대변되는 급격한 인구구조 및 가족구조의 변화는 두 가지 중요한 정책적 함의를 갖고 있다. 하나는 노동력 공급 부족에 따른 여성의 경제활동 참여에 대한 요구가 증대될 것이라는 점이다. 또 다른 하나는 가족 형성과 해체를 둘러싼 빠른 가족구조의 변화가 사회성원, 그 중에서도 여성의 의식구조 및 행위 변화와 맞물리면서 가족정책이나 복지정책 등 다양한 정책 수립시 이에 대한 이해가 반드시 선결되어야 한다는 점이다.

이와 같은 환경변화에 입각하여 한국여성개발원에서는 여성과 가족에 대한 심층적 이해를 돕기 위해 여성·가족 종단자료 구축을 기획하기에 이르렀다. 시간의 흐름에 따라 변화하는 여성과 가족에 대한 정보를 수집, 축적하기 위해 패널조사 형식으로 조사를 기획하였다. 패널조사는 동일 표본에 대하여 일정한 조사 주기로 반복적인 추적 조사를 하는 것으로서, 개인의 생애과정에 따른 변화상과 시대 변화상, 특

정 정책의 효과성 분석에 매우 용이한 조사방법이다. 여성과 가족에 대한 지속적이고도 포괄적인 자료 구축의 필요성에 대해서 좀 더 상술하면 다음과 같다.

급변하는 인구구조의 변화는 가족의 변화, 관계구성의 변화, 삶의 양식의 변화를 의미한다. 특히, 일과 가족에 대한 가치관의 변화와 노동시장의 불안정성 증대는 개인이 ‘가족’에게 부여하는 의미나 의존성에 이중성을 갖게 하고 있으며, 이는 ‘가족’이 노동시장구조와 갖는 연계성을 더욱 밀접하게 만들고 있다. 즉, ‘가족’은 여성의 삶의 기획과 행동양식에 심대한 영향을 미치는 독립변수인 동시에 영향을 받는 종속적 영역임이 그 어느 때보다도 가시화되고 있다. 나아가 이러한 관계의 밀접성은 사회 전체 구조 변화 및 정책 집행에 있어 매우 중요한 변수로 작용하고 있다. 따라서 ‘여성집단의 의식 변화’ 및 ‘가족(구조)의 변화’와 ‘노동 및 가족관련 정책’의 상호 관련성에 대한 미시적인 추적 자료를 구축함으로써 정책적 판단의 기초자료로 활용할 필요가 있다.

또한 인구구조 및 산업구조의 변화 속에 있는 현 시점은 경직된 공·사영역 분리 시스템이 한계에 달한 상태임에 주목해야 한다. 사회 전 영역에서 공·사영역 분리 규범이 해체되고 ‘생산노동과 재생산노동’, ‘일과 가족’, ‘일과 생활·여가’가 통합되는 새로운 패러다임을 요구하고 있다. 따라서 지금까지 공·사의 두 영역을 아우르며 생산노동과 재생산노동을 수행해 온 ‘여성’에 주목함으로써 사회변화에 대한 적극적인 대응책의 실마리를 마련할 수 있을 것이다.

한편, 2005년 여성부가 여성가족부로 확장됨에 따라 여성정책은 또 한 번의 변화를 맞이하고 있다. 여성가족부가 여성정책과 가족정책의 주관부처로 자리매김 됨에 따라 상호관련을 가지고 이루어져야 하는 여성과 가족정책이 통합적으로 운영되는 기반을 조성하게 되었다. 이에 따라 포괄적인 여성 및 가족정책의 수립을 위한 기초 자료 구축이 더욱 시급히 필요하게 되었으며 본 패널자료의 구축은 이러한 여성가족정책의 발굴과 정책 보완을 위한 중요연구로 자리매김 할 것이다.

이와 같이 여성과 가족에 대한 체계적인 자료 구축의 요구가 있는 가운데, 관련 자료 제공의 실태를 살펴보면 다음과 같다. 현재 “패널조사가 거품이나 패션이나” 할 정도로 다양한 패널조사가 진행되고 또 계획 중에 있다. 패널조사는 그 특성상



막대한 예산과 지속적인 패널관리를 요할 뿐만 아니라, 패널조사자료를 제대로 활용하기 위해서는 상당한 기간이 경과되어야 한다. 따라서 새로운 패널조사를 기획하고 시행하는 데에는 조사의 어려움에 상응하는 이유가 있어야 할 것이다. 이런 측면에서 본원이 기획하고 있는 여성·가족패널조사의 필요성을 기존패널조사와의 차별성 속에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기존의 국내에서 축적된 여러 패널자료들은 대부분 고유의 정책목적에 따라 여성·가족정책 및 관련 연구를 지원하는 데 한계를 가지고 있다. 기존에 이루어진 각종 패널들은 주로 노동시장을 중심으로 인력정책수립에 기초자료를 제공하는 데 초점이 있거나 혹은 일정한 생애주기집단만을 표적 집단으로 삼아 집중분석함으로써 하위집단 분석에 적합한 조사내용을 담고 있다. 따라서 기존의 패널조사 연구는 가족구조의 변화와 여성의 문제를 통합적으로 파악하는 데는 상대적으로 관심이 적었다고 볼 수 있다. 더욱이 가족을 단위로 가족의 형식과 내용을 본격적으로 종단화한 자료는 전무한 실정이다. 견고한 가족주의로 특성화된 한국가족에 분명한 변화의 조짐이 보이며 ‘가족의 위기’상황이라는 쟁점까지 부각된 상황에서, 여성을 중심으로 급격하고도 근본적인 가족의 변화를 매해 추적 조사할 필요성이 강하게 제기되고 있다.

둘째, 기존에 이뤄진 다양한 패널조사에서도 부분적으로 여성 및 가족실태가 파악되고 있음에도 불구하고 여성의 생활세계와 가족의 구조 및 변화를 심층적으로 파악하기에는 여성 표본이 태부족인 상황이다. 여성은 생애주기에 따라 ‘가정영역’과 ‘노동영역’을 빈번하게 이동 또는 병행하는 특성이 있기 때문에 최근 화두가 되고 있는 ‘일-가정 양립’ 실태를 통합적으로 살펴보기 위해서는 일정한 규모의 패널을 확보하는 것이 관건이다. 그러나 분석 초점이 상이하고 조사대상이 협소한 기존 패널조사에서 잦은 경제지위변동으로 특성화되는 여성의 유효표본수를 확보하기란 매우 어려운 실정이다. 이에 여성·가족패널조사는 여성의 생애주기 변화와 가족의 구조 및 변화를 통합적으로 살펴볼 수 있는 규모의 여성패널을 확보함으로써 기존의 패널조사가 지닌 한계를 극복하고자 한다.

셋째, 여성과 가족의 역동적 측면을 포착하기 위해서는 성 인지적 관점이 녹아든

조사도구가 반드시 필요하다. 기존의 조사도구들은 남성근로자모형을 중심으로 노동 시장 수급구조를 파악한다거나 일, 가족, 여가의 조사내용도 몰성적(gender blind)으로 이뤄져 왔다. 그러나 많은 사람들이, 특히 많은 여성들이 살아가는 일의 세계, 가족생활 세계 등은 기존의 분류틀에서 포착할 수 없는 복잡성과 모호성을 지니고 있다. 따라서 여성들이 일을 하고 가족생활을 영위하면서 이 두 영역을 통합해 가는 미시적인 측면들을 제대로 드러내기 위해서는 조사대상 특성에 적합한 조사도구의 개발이 요구된다. 이에 여성·가족패널조사는 ‘일과 가족’, ‘노동과 여가’, ‘시장노동과 돌봄노동’, ‘경제활동-실업-비경제활동’, ‘자영업과 무급가족종사’ 등의 기존 범주 개념을 넘어서서 현실세계의 연속적인 측면과 통합성을 드러낼 수 있는 조사도구 개발을 연구의 주요 목적으로 삼았다.

넷째, 일과 가족생활의 통합자로서의 여성역할에 대해 꾸준히 연구해 온 한국여성개발원의 축적된 연구내용을 패널조사구축으로 수용, 발전시킬 수 있다는 장점을 들 수 있다. 그 동안 한국여성개발원에서는 ‘여성취업실태조사’를 일정 간격으로 제4차까지 실시하여 여성의 경제활동과 그를 둘러싼 제반 환경과의 상호 관계를 분석하면서 다양한 정책적 함의를 끌어내는데 공헌한 바 있다(노미혜외, 1986; 노미혜외, 1992; 김태홍외, 1997; 김태홍외, 2002). 그러나 이 조사는 일정시점에서 여러 연령의 여성 집단들이 가지는 특성을 보여주는 횡단면 자료이므로 그들이 시간이 지나면서 표출하는 특정시점간의 행동이나 의식의 전환과정(transition process)에 대한 동태적 정보를 제공해주지는 못한 한계점이 있다. 또한 이 조사의 주요 내용이 여성의 경제활동 실태와 그에 영향을 미치는 요인들에 대한 분석에 중점이 있었기 때문에 최근에 나타나고 있는 가족구조 및 의식의 변화와 그에 따른 사회적 변화들이 여성의 경제활동과 생애주기 구성에 미치는 영향의 상호역동성을 보여주기에는 미흡하였다. 이에 따라 ‘여성·가족패널조사’를 통하여 여성 개인과 가족의 변화를 패널 자료형태로 조사·구축함으로써 급격한 변화의 중심에 있는 여성과 가족, 그리고 그 속에서의 여성노동과 일상의 변화실태를 가시화하여 학문적, 정책적 기초자료로 제공할 필요가 있다. 예를 들어 패널자료가 구축되면, 여성정책의 핵심 사항인 여성의 경제활동 참여촉진 및 경제적 자립 증진, 여성빈곤화 방지 등의 정책수립을 위한 기초 자료로

활용할 수 있으며, 이와 함께, 가족의 변화 방향을 파악하고 가족의 객관적 사항과 문제에 의거한 가족정책수립을 가능하게 하는 기초자료로 활용할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 패널자료가 구축되면, 향후 ‘보육정책’, ‘일-가정 양립지원정책(가족친화적 사회환경조성법)’, ‘출산지원정책’, ‘경제활동 촉진정책’ 등 다양한 정책들이 여성의 생애전략이나 삶의 질에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 세밀한 정보를 제공함으로써 정책의 합리적인 수립과 평가를 가능하게 할 것으로 기대한다.

지금까지 살펴본 것과 같이 현재 한국 사회의 여성과 가족 관련 변화, 정책 추진 체계의 변화 그리고 조사환경의 변화에 부응하기 위하여 여성·가족패널조사 연구과제가 진행되었다. ‘여성·가족패널조사’ 연구는 2007년 여성가족패널 본조사 실시를 목표로 2006년에는 ‘조사연구의 방향’ 및 ‘조사내용 설정’, ‘조사 설계’, ‘질문지 구성’, ‘예비조사’ 등을 수행하였다.

## 2. 여성·가족패널조사의 특성

### 가. 조사 규모 및 방법

이 조사의 모집단은 대한민국에 거주하는 만 19세 이상 65세 미만 여성으로서 전국 8,500가구에서 조사적격대상인 만 19세 이상 65세 미만 여성 10,000명을 조사하여 이를 원표본(original sample)으로 하였다.

⇒ 예비조사 결과 조사대상에 배우자가 포함됨으로써 많은 어려움이 나타났다. 첫째, 조사대상에 남편이 포함됨으로써 조사 거부율이 매우 높아졌다. 따라서 조사에 성공하여 최종 조사대상에 포함된 가구는 상대적으로 조사에 협조적이며 부부관계가 원만한 가구일 가능성이 높아짐으로써 표본선택편의의 우려가 있다. 둘째, 조사원의 설득을 통해 상대적으로 어려운 조사를 시도한 경우 부부관계 등 민감한 설문 항목에서 여성 응답자들의 응답 결과가 보다 긍정적으로 편향되는 게 발견되었다. 그밖에 조사원의 의견에 따르면 어렵사리 조사를 마치고 돌아갔을 때 조사를 못마

땅하게 생각한 남편과 부인 사이에 갈등의 소지를 남길 수도 있다는 점도 무시할 수 없었다. 더욱이 패널조사의 특성상 패널조사대상과의 래포(rapport) 형성이 매우 중요하다는 점을 고려할 때 1차년도 조사를 무리하게 진행하는 것은 재고해 볼 필요가 있다는 데 연구진과 실사팀간에 어느 정도 공감대가 형성된 상태이다.

현재 대안으로서 계획하고 있는 조사대상과 규모는 다음과 같다. 단일코호트 추적이 아닌 가구내 해당 연령 만 19세~64세 여성 전원에 대한 추적조사를 원칙으로 하여 여성 표본 10,000명에 대한 조사를 실시한다. 1차 조사에 포함된 이 여성들이 원표본(original sample)으로 이들이 분가하여 새로운 가구를 형성하면 그 가구사항도 조사대상에 포함된다. 배우자에 대한 조사는 2차 조사 시점에서 재고하기로 한다.

※ 여성·가족패널조사의 조사대상과 추적원칙에 대한 논의는 다음과 같은 과정을 거쳐서 잠정 확정된 것이다. 2006년 다음과 같은 세 가지 안건을 중심으로 기획자문위원단 회의와 연구진회의를 거쳐 예비조사에 적용된 조사대상과 조사원칙을 결정한 바 있다. 논의된 세 가지 안건과 여성가족패널 예비조사의 확정된 조사 대상은 아래와 같다.

#### ■ 1안: 여성 집단만을 대상으로 전 연령 추적

- 한 가구의 19세 이상 64세까지의 성인 여성을 모두 표집(고교 재학단계 배제를 기준)
- 여성인구 특성상 65세 이후에도 농촌지역에서 경제활동을 하는 인구가 있으나, 본 조사가 장기간동안의 추적조사임을 감안할 때 차년도부터는 포함되는 고령 인구가 자연히 증가할 것이므로, 1차년도에는 경제활동 인구 기준으로 제한한 것이 비용 효과적인 측면에서 바람직할 것으로 보임.
- 관찰단위는 개인이지만, 조사단위는 가구를 중심으로 설정
- 가구특성 조사는 가구대표자 질문지로 확보
- 질문지 종류: 가구대표자, 학생용, 취업자용, 비취업자용

#### <장점>

- 기존 패널에서 확보하지 못한 여성표본사이즈의 확대

- 여성내부의 차이 및 특성에 대한 다양하고도 심층적인 분석이 가능하게 됨.
- 회고자료를 통하여 여성 생애주기별 변화과정을 1차시기부터 분석 가능

<단점>

- 남성집단의 부재 등으로 인한 비교 분석의 한계가 있고, 여성에 대한 타 가구 구성원의 영향에 대한 분석은 여성 응답자의 주관적 인식에 기반을 둘 수밖에 없는 점(다른 거시 통계나 패널조사결과 등으로 보완)
- 일반 여성 전체를 대상으로 하므로 정책효과 등에 대한 심층 분석은 당분간 어려움.

■ 2안: 여성집단을 중심으로 하면서 특정 가구 과대표집(이혼 여성가구)

- 한 가구의 19세 이상 64세까지의 모든 성인 여성
- 이혼여성 가구 집단을 일정 비율 과대표집하여 추적

<장점>

- 기존 패널에서 확보하지 못한 여성표본사이즈의 확대
- 향후 발생하게 될 다양한 특정 가구의 변화에 대한 분석 가능
- 주요 정책 대상 집단의 실태 및 변화양상에 대한 추적 및 분석 가능
- 이제까지 특정집단에 대한 조사가 없었다는 점에서 독자성 확보

<단점>

- 체계적 표집방법의 어려움 발생
- 실사과정의 어려움과 비용 증가
- 질문지가 여러 종류가 됨으로써 공통으로 묶일 수 있는 항목의 제한

■ 3안: 가구원 전체를 대상으로 추적

- 여성, 배우자, 가구 구성원 모두(원가구원 중심 추적)

<장점>

- 남녀, 전 연령을 포괄하므로 집단 비교 분석 가능
- 가족관계의 역동성에 대한 객관적 자료 확보 가능

- 일반적인 가구 패널 형식과 동질성 확보

<단점>

- 여성표본 사이즈의 절대적 감소로 인한 여성의 삶의 다양성 분석 미흡
- 노동패널 등 기존 패널과의 다른 독자성 확보 미흡(대안: 가족관계 및 의식관련 문항 보강으로 차별화)
- 실사과정에서의 비용 증가

■ 2006년 여성가족패널 예비조사에 확정된 조사 대상:

가구내 19세~64세 여성 전체와 조사대상 여성의 배우자를 추적조사함.

- 가구내 19세-64세 여성이 원표본(original sample)임.
- 위 원표본을 중심으로 이들을 추적조사하는 것을 원칙으로 하되 이들이 생애과정 속에서 형성하는 가구내 배우자를 조사대상에 포함시킴.
- 기본적인 추적원칙은 개인조사임. 그러나 원표본이 속한 가구의 여성가구원이 해당 연령 19세에 진입하면 원표본으로 추가하는 방안도 검토중임. 이 추적원칙이 채택되면 기본적인 추적 원칙은 가구조사의 성격을 지닐 것임(예비조사 후 최종 확정할 예정).
- 한국여성의 삶을 전체적으로 조망한다는 연구 목적에 부응하여 농가도 조사대상에 포함시킴.
- 한국여성의 포괄적인 생활세계를 파악한다는 점과 현실적 표본추출방안을 고려할 때 특정집단 과대표집은 고려하지 않고 있음. 다만 일정한 조사주기에 특정집단에 대한 부가조사를 계획하고 있음.

⇒ 이와 같은 논의과정을 거쳐 잠정 합의된 예비조사대상에 대하여 예비조사를 실시하였다. 예비조사결과를 바탕으로 최종 조사대상과 표본추출 가구수를 확정하였다.

나. 표집 틀

본 조사의 표집 틀은 2005년도 인구주택총조사에서 추출된 조사구를 기준으로 한다. 인구센서스조사 90% 표본 가운데에서 2,000개 조사구를 선정하고 각 조사구에서

4~5개 가구를 추출한다. 본조사 시점과 조사구 확정 시점간의 2년간의 차이를 보완하기 위하여 2,200개 조사구를 선정하여 현장에서 조사구에 대한 사전조사를 실시할 계획이다.

거주지역에 의거한 다단계 층화확률추출법에 의거하여 표집한다.

다. 자료수집 방법 및 부가조사

1차년도에는 CAPI(Computer Assisted Personal Interviewing) 방식으로 조사한다.

초기에는 핵심항목을 위주로 조사하고, 3년 주기로 일정 주제에 대한 부가조사를 실시하는 방안을 고려중이다.

- 【예시】 1차년도: 결혼력/출산력/취업력/부모배경 등 생애사(life history) 정보
- 2차년도: 건강/여가/섹슈얼리티
- 3차년도: 교육 및 직업훈련
- 4차년도: 가족가치/사회의식 등

[그림 12-1] 자료수집방법 및 부가조사



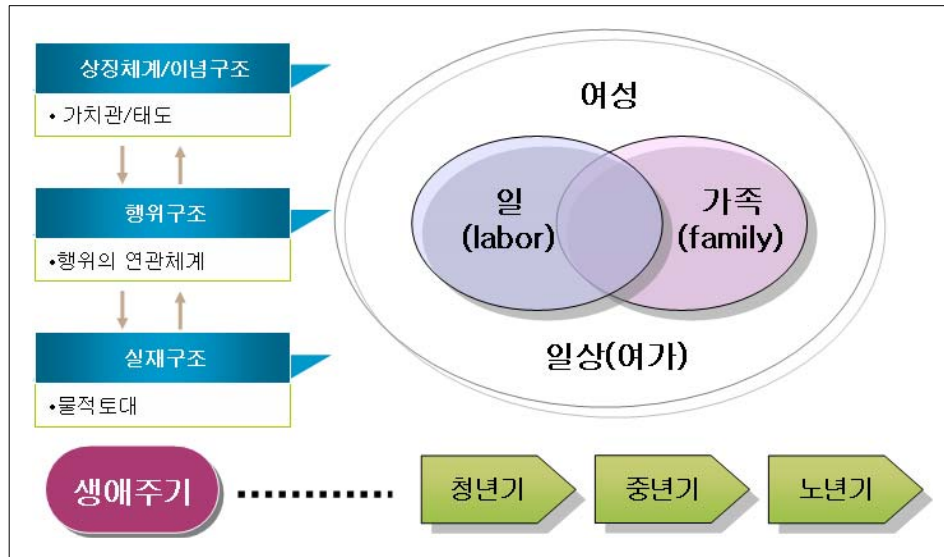
### 3. 여성·가족패널 조사내용 구성도

#### 가. 여성·가족패널조사 영역의 개념화

‘여성가족패널’ 조사의 영역은 다음 [그림 12-2]와 같이 개념화될 수 있다.

우선 여성개인을 둘러싼 환경을 크게 일(경제활동), 가족, 그리고 더 큰 범주의 일상생활(여가)로 나눌 수 있으며, 이 세 가지 영역 속에서 자신의 삶의 방식을 다양하게 꾸려가는 여성집단의 생활세계를 드러낼 수 있도록 한다. 예컨대 여성 개인에 있어서 ‘일(경제활동)’을 주로 하는 집단, ‘가사노동을 주로 하는 집단’, ‘일과 가사노동을 비슷한 비중으로 하는 집단’, 나아가 이런 집단을 기·미혼에 따라서 혹은 연령이나 지역에 따라서 다시 세분화할 수 있을 것이며, 각 집단별로 의식과 행위양식, 가족관계의 변화 요인과 흐름을 포착할 수 있을 것이다. 경제활동과 가사노동을 뺀 나머지 일상에서의 여성의 여러 활동들 또한 여타의 영역에 영향을 받고 영향을 주는 의미 있는 생활영역이다.

[그림 12-2] 여성·가족패널 조사 내용의 개념도





세 가지 영역은 여성의 일생을 지나면서 다양한 방식으로 변형되고 재구조화되는 특징을 지닌다. 따라서 여성의 생애주기(life cycle) 이동을 패널조사의 한 축으로 삼는다. 여성의 삶의 방식은 출생시기부터 시작하여 노년기에 이르기까지 남성과 다른 신체적, 환경적 특성을 가지고 구성되며, 특히 결혼과 출산, 양육, 부양 등 여러 생애 사건들(life events)에 의하여 큰 영향을 받게 되기 때문에 여성의 생애주기에 있어 중요시기(critical period)나 사건을 고려한 조사 항목들을 추출하는 것이 매우 중요하다.

또한, 이러한 삶의 영역들과 양식들에서 나타나는 개인의 행위 구조와 양식은 기본적으로는 개인의 물적 토대에 의하여, 다른 층에서는 이념이나 가치관 등에 의하여 매우 역동적으로 상호작용하고 있으며 이 부분이 조사의 주요 영역이 되어야 한다. 이러한 영역과 생애사건들이 동일 개인의 생애에 있어서 어떠한 변화와 역동성을 보이는지, 나아가 세대를 지나가면서 누적적으로 어떠한 변화를 보이는지 추적조사하는 것이야말로 패널조사의 가장 중요한 특징이 될 것이다.

여성·가족패널조사의 영역별 조사 내용을 추출하기 위한 정당화 방법으로 여성가족정책을 수립함에 있어서 주요 정책쟁점이 무엇인지를 먼저 검토할 필요가 있다. 이를 위하여 관련 선행 문헌 및 각종 관련 주요 국가정책들- ‘여성정책기본계획’, ‘가족정책기본계획’, ‘여성인력종합개발계획’, ‘저출산·고령사회기본계획’, ‘국가인적자원개발기본계획’-에 대한 검토의 기반 위에 다음과 같이 몇 가지 주요 핵심 영역을 설정하였다. 각 영역에 대한 현재 주요 정책쟁점을 검토하고, 향후 ‘여성·가족패널’ 조사를 통하여 추적 분석할 수 있는 주요 연구주제를 설정하였다. 나아가 각 쟁점에 대하여 패널조사를 통하여 기여할 수 있는 정책적, 학술적 측면을 검토하였다.

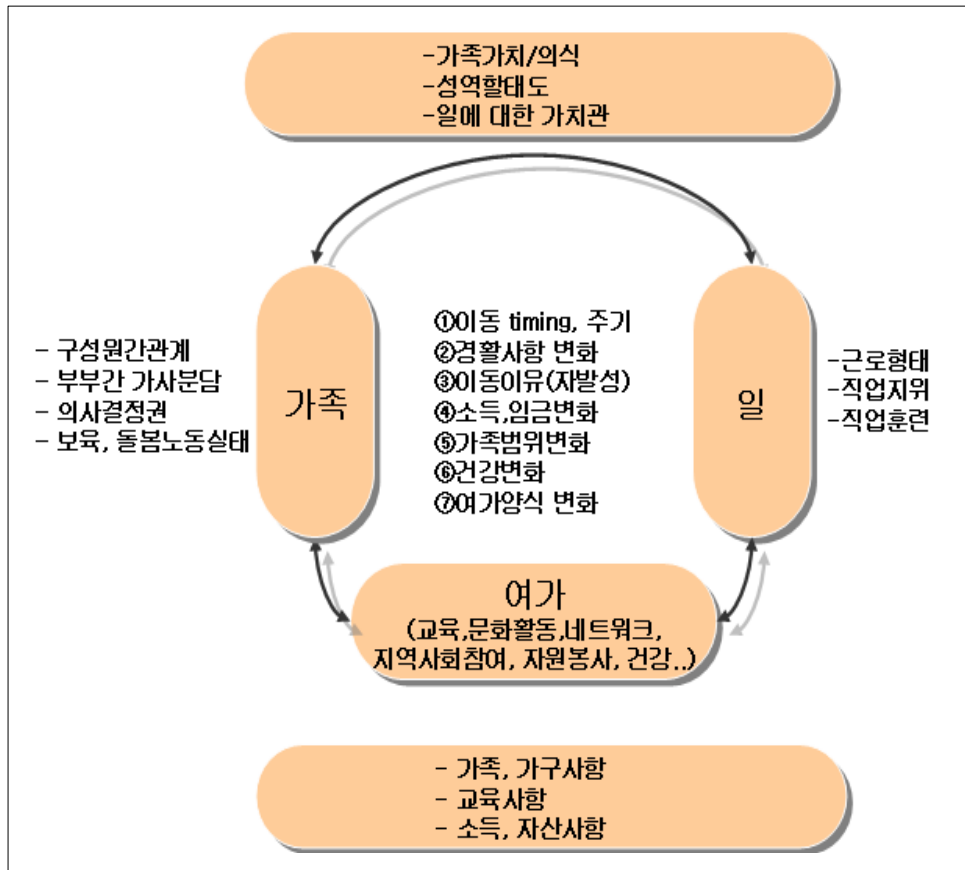
#### 나. 여성·가족패널조사의 주요 설문 항목 구조

여성과 가족, 여성과 일, 여성과 일상 및 여가의 세 가지 영역에서 추출되어지는 주요 설문 항목은 다음 [그림 12-3]과 같이 구조화될 수 있다.

이 세 가지 영역은 상호 관계 속에서 영향을 받으면서 여성 개인과 가족 구성원들의 행위양식에 다양성을 부여할 것으로 본다. 1차년도 조사(WAVE1)에는 결혼, 출산, 취업에 대한 회고적 조사내용을 포함함으로써 조사대상의 전반적인 생애사를 파

악하고 1차년도 조사결과의 중단적 성격을 확보한다.

[그림 12-3] 주요 설문 항목 구조



#### 4. 여성·가족패널조사 조사내용

##### 가. 여성·가족패널조사 설문지

여성·가족패널조사의 조사내용은 위에서 말한 것처럼 여성의 일, 가족, 여가생활에 대한 것이다. 이와 같은 조사내용을 설문화하는 과정에서 설문 항목은 여성의 결

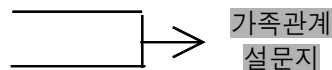
혼 지위, 취업 지위에 따라 다음과 같은 6가지로 분류되었다.

- ① 기혼취업여성 설문 항목
- ② 기혼비취업여성 설문 항목
- ③ 미혼취업여성 설문 항목
- ④ 미혼비취업여성 설문 항목
- ⑤ 남편 설문 항목
- ⑥ 가구 사항 설문 항목

이러한 6가지 분류 기준을 중심으로 여성의 일, 가족, 여가생활에 대한 조사내용은 다음과 같은 네 가지 질문지 형태로 재구성되었다.

이와 같이 질문지가 재구성된 가장 큰 이유는 위의 6가지 분류 기준이 조사목적 을 중심으로 연구자의 입장에서 구성되었다면, 새롭게 재구성된 아래 4가지 설문지는 응답자가 응답하기 편리하도록 조사내용을 서사체(narrative)로 변형했다는 점을 들 수 있다. 따라서 설문지의 흐름에 따라 무리한 형태의 결혼, 출산, 취업 관련 생애사(life history) 조사 문항들을 이야기 형식의 문항으로 풀어서 응답자들의 생애과정 에 따라 재배치하였다. 또한 가족관계에 대한 질문도 응답자 자신을 중심으로 부모관계, 부부관계, 자녀관계로 확대, 전환되도록 하여 전체적으로 응답자들의 지루함과 어려움을 완화하려고 노력했다.

- ① 가구용 설문지
- ② 여성개인용 설문지
- ③ 남편용 설문지
- ④ 일자리용 설문지



예비조사에 활용된 이 질문지의 응답원칙은 다음과 같다. 조사원이 조사대상가구에 들어가서 조사대상인 19세~64세 여성과 그들의 배우자에게 설문조사를 한다. 가구용 설문지는 조사대상 여성 가운데 가구대표용 응답에 적합하다고 여겨지는 기혼 여성이 응답함을 원칙으로 하되, 단독가구인 경우엔 해당 여성이 응답한다. 위의 ‘여성개인용 설문지’와 ‘남편용 설문지’는 가족관계, 기타 여가생활을 묻는 설문지로서

‘여성개인용 설문지’는 가족생활 전반에 걸친 방대한 내용으로 구성된 반면, ‘남편용 설문지’는 남편에게 별도로 물어야 할 사항만을 간추려 소략화한 것이다. 반면 ‘일자리용 설문지’는 여성과 남성에게 동일한 설문지로 조사하게끔 구성하였다. 따라서 2인 이상 가구에서 위 설문지로 조사를 할 경우 적어도 한 여성은 ‘가구용 설문지’와 ‘여성개인용 설문지’, ‘일자리용 설문지’에 모두 응답해야 하는 부담이 있다. 이번 예비조사의 목적이 설문문항의 타당도와 난이도, 조사시간, 응답자의 반응 등을 탐색하기 위한 것이었기 때문에, 이와 같은 무리한 조사를 강행하였다. 그 결과 어떤 가구조사시엔 한 여성이 무려 3시간 30분 동안 조사에 응답하기도 했다. 이와 같은 조사방식은 그 자체 지양되어야 할 것이어서 본조사 질문지 확정시엔 반드시 고려할 사항이다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 장시간의 조사가 가능했다는 점은 우리 연구진들에게 향후 진행될 본격적인 여성·가족패널조사에 고무적인 일로 받아들여졌다.

#### 나. 여성·가족패널조사의 설문 항목

조사의 목적 및 조사원칙을 중심으로 여성·가족패널조사 예비조사에 활용된 설문지의 주요 설문항목을 살펴보면 다음과 같다. 설문항목을 모두 열거하기보다는 조사항목 중분류 수준에서 특기할 사항만을 중심으로 살펴보겠다.

##### 1) 가구용 설문지

###### 가구원 및 가족사항

가구주는 특별한 개념 정의 없이 응답자에게 판단하도록 맡긴다. 가구원은 조사시점을 기준으로 조사대상 가구에 거주하는 가족 및 친인척 모두를 포함하며 인척관계가 아닌 동거인, 사실혼 관계의 동거인도 포함한다. 뿐만 아니라 응답자가 가족이라고 인식하지만 일시적 방문, 학업, 군복무 등의 이유로 현재 같이 살고 있지 않은 출타가구원에 대한 조사도 실시한다.

###### 주거 상태

주거형태와 자산가치 등에 대한 조사와 함께 주거지의 명칭, 주거 기간 등

가구 소득

소득 계산의 시점은 2005년 12월부터 2006년 11월까지 한다.

- 근로소득, 사업소득, 금융소득, 부동산 소득, 이전 소득, 기타 소득에 대해 조사
- 사회보험 수령 여부 조사
- 국민기초생활보장법 대상 여부 조사

가구 소비

항목별 생활비 지출 규모와 저축액, 각 가족원의 소득 기여도

자산과 부채

일반적인 자산 및 부채 조사에 덧붙여 가구 경제 상태에 대한 주관적 평가, 가장 부담되는 생활비목 등에 대한 설문문항이 포함되어 있다.

2) 가족관련 설문지

응답자의 성장과정

패널조사의 1차웨이브이기 때문에 응답자의 성장과정에 대해 자세히 물어보았다. 이 부분은 2차웨이브부터는 생략될 것이다. 응답자의 청소년기(15세 무렵)가족사항, 가구사항, 집안 분위기, 부모의 취업사항 등에 대한 조사를 함으로써 부모의 인적자본의 영향, 사회화 과정 등에 대한 논의의 검증 자료로 삼고자 하였다.

학교생활

고등학교 이상 상급학교에 진학하지 않은 이유, 대학교 이상 학력자에게 대학 및 전공에 대한 만족도를 물어봄으로써 이후 취업이행과정, 생활만족도 등과 연관지어 살펴보고자 한다.

졸업후 직장경험

‘취업력(job history)’에 대한 조사가 이 부분에 들어감으로써 다음 시점에 이어질 ‘결혼력’, ‘출산력’, ‘결혼 및 출산을 전후한 취업력’ 조사와 연결하여 패널의 생애사 자료를 구축하고자 한다.

미혼 응답자만 응답하는 섹션

분가 의향, 결혼 의향, 이상적인 결혼연령, 결혼에 대한 가치관 조사 등 저출산 사

회에서 특히 관심을 갖는 항목에 대해 조사한다.

□ 첫 결혼당시의 직장경험

여성들의 결혼을 전후로 한 첫 경력단절 경향을 파악하고자 한다. 이 조사를 통해 1차 웨이브에서 코호트 비교, 향후 패널추적조사를 통해 변화 추이를 파악할 수 있을 것이다.

□ 현재의 혼인상태

유배우상태, 별거상태, 이혼상태, 사별상태, 미혼상태를 구분하여 계속해서 해당 질문지로 이동한다. 원칙적으로 기혼여성은 유배우/별거/사별/이혼여성을 의미하며 어느 경우이든 가족생활 경험을 공유할 때는 해당 질문대상에 누락되지 않도록 주의하였다. 다만 정보의 중요성보다 조사내용의 민감성이 더 큰 문제가 될 것으로 판단되는 항목은 소략화하였다. 예를 들어 이혼여성의 경우 자녀양육을 매개로 한 전배우자와의 관계 등에 대한 질문은 최소화하고 이 부분에 대한 조사는 차후 조사로 미루었다.

□ 결혼과 부부생활

결혼만족도, 부부관계에 대한 평가, 부부간 의사결정권에 대한 평가, 부부가 함께 한 활동, 갈등의 내용과 정도 등에 대해 다소 많은 설문문항을 포함시켰다. 예비조사 결과에 대한 요인분석, 문항간 상관관계 분석, 응답 편포 정도 검토 등을 통해 설문문항을 정리할 것이다.

□ 가사노동

가사노동사항은 주로 부부간 가사분담이 얼마나 공평하게 이뤄지는지를 중심으로 구성되었다. 그러나 독신자나 부모세대와 함께 사는 경우, 가사노동을 유급화시킨 가구도 응답할 수 있도록 문항을 포괄적으로 구성하였다. 또한 주요 가사노동자로 하여금 자신의 노동가치를 화폐단위로 평가하도록 함으로써 무급노동의 재평가, 위성계정 설정 등에 대한 논의와 연결시켜 보려고 하였다.

□ 일시적으로 떨어져 사는 배우자

주말부부, 기러기 가족 등 다양한 주거형태의 가족에 대한 기초자료를 구축함으로써 한국사회 가족구성의 변화 추이에 대한 단서를 파악하고자 한다.

사실혼 응답사항

사실혼 상태에 있는 응답자들이 맞닥뜨린 어려움 등에 대해 조사함으로써 가족정책자료로 삼고자 한다.

별거중인 경우

별거가족의 실태에 대해 자세히 물어봄으로써 가족지원정책의 단서를 찾고자 한다.

이혼경험자

이혼전후의 갈등관리 과정, 이혼후 자녀양육 관련 사항, 이혼전후의 취업상태 변화 등 이혼자의 이혼후 사회적·경제적·정서적 문제를 파악하고 이를 해소할 수 있도록 설문문항이 구성되었다.

사별 응답사항

사별자의 어려움, 재혼계획 등에 대해 조사한다.

출산경험과 자녀

예비조사의 경우 최대 5번째 출산까지 질문하였으며 출산의향에 대해서도 조사하였다.

첫째 자녀 출산 당시의 직장경험

여성의 두 번째 경력단절기간인 첫째아 출산 전후의 취업상태 변화를 집중적으로 탐색한다.

둘째 자녀 출산 당시의 직장경험

여성의 경력단절이 보다 집중화되는 시점은 첫째아 출산후보다 둘째아 출산후라는 경험적 연구들이 있으며 이를 검증하기 위하여 출산순위별로 취업 변화를 조사하고 있다.

자녀교육(미취학 자녀)

미취학 자녀의 보육실태를 중심으로 조사하였다.

자녀교육(초·중·고 재학중)

사교육 실태와 부모자녀간의 관계를 중심으로 조사하였다. 자녀와 나누는 대화의 빈도, 대화의 내용, 자녀에 대한 걱정거리, 자녀생활태도에 대한 훈육 실태 등을 조사하였다.

미혼성인 자녀와의 관계

자녀와의 정서적·경제적 지원 및 갈등관계에 초점을 맞췄다.

기혼성인 자녀와의 관계

분가 또는 동거 이유, 손자녀 돌봐주기에 대한 사항, 경제적 지원관계 등을 조사한다.

본인의 부모님과의 관계

배우자의 부모님과의 관계

본인의 형제 및 그 배우자와의 관계

배우자의 형제 및 그 배우자와의 관계

장애인 또는 장기요양환자

본인 또는 배우자의 부모님에 대한 노인부양 사항을 제외하고 장기간의 돌봄노동을 필요로 하는 환자에 대한 돌봄노동실태를 조사한다.

가족관련 가치관

결혼에 대한 태도, 성역할 태도, sexuality 등에 대한 의식조사를 한다.

개인 특성/건강/여가

노후생활

노후생활에 대한 대비가 되어 있는지, 자녀와의 동거를 원하는지 등에 대해 조사한다.

### 3) 일자리용 설문지

현재의 경제활동

현재의 취업특성을 조사하여 종사상지위를 구분하고 해당 설문문항으로 이동할 수 있도록 한다. 이때 임금근로자와 비임금근로자로만 구분한다.

임금근로자용 설문문항

일반적인 임금근로자용 설문문항에 더하여 여성·가족패널조사 설문지의 특성은 비정규직 구분을 위해 보다 상세한 설문문항을 포함하고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 모성권과 관련한 설문문항과 직장의 여성인원비율, 노조 관련 질문, 이직 의향 등에 대한 질문이 포함되어 있다.

비임금근로자용 설문문항

여성가족패널예비조사에서 비임금근로자에 대한 설문문항을 대폭 보완하여 여성노동의 특성을 부각시킬 수 있도록 구성하였다. 여성노동을 둘러싸고 가장 문제가



되는 쟁점은 첫째, 비경제활동자에 대한 기존 분류체계의 타당성에 대한 것이며 둘째, 자영업자와 무급가족종사자를 포함한 종사상지위의 모호성에 대한 것이다. 이를 극복하기 위하여 이번 조사의 설문문항은 통계청 분류 기준에 입각한 기존의 종사상지위 구분 항목을 포함하되, ‘비경제활동자/경제활동자/실업자’와 ‘자영업자/무급가족종사자’의 연속성에 입각한 새로운 문항들을 개발하였다. 예를 들어 여성의 경우 비경제활동자와 실업자의 스펙트럼 현상을 포착하기 위해서 ‘취업의향’, ‘취업능력’, ‘구직의향’, ‘구직기간’, ‘구직포기 이유’ 등을 보다 자세히 물음으로써 기존 통계청 구분의 실업률과 새로 구성된 지표의 실업률을 비교하고자 한다. 마찬가지로 자영업자/무급가족종사자의 구분과 관련하여서도, 사업체의 정의, 실제 경영자, 노동시간, 주된 업무 등을 자세히 조사함으로써 새롭게 자영업자/무급가족종사자 비율을 구성해 보고자 한다.

일 만족도

주된 일을 제외한 일에 대한 조사

미취업자에 대한 조사

여성의 실망실업사항, 빠르게 비경제활동자로 전환되는 과정을 집중적으로 탐색한다.

이전 일자리

1차년도 조사에서 응답자들의 생애사를 구성하기 위하여, ①졸업후 첫 직장, ②결혼전후 직장, ③첫째아 출산전후 직장, ④둘째아 출산전후 직장과 이어진 ⑤‘현재 일자리의 바로 전 일자리’에 대한 질문이다. 이와 같은 논리대로 ⑥번째 취업력에 해당하는 정보는 바로 ‘현재 일자리 사항’이 될 것이다. 따라서 ‘이전 일자리 사항’은 응답자의 경우에 따라 위의 다른 국면의 일자리와 겹칠 수도 있다.

교육 및 훈련

사회보험

직장생활과 가정생활

직장생활과 가정생활이 상호 투과된다는 이론에 입각하여 여성과 남성에게 이 두 영역이 어떤 방식으로 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치는지 살펴본다. 또한 여전히 여성이 일하는 것에 대하여 남편의 태도가 중요하기 때문에 이에 대한 조사를 함으

로써 향후 기혼여성노동에 대한 태도의 변화 추세를 파악하고자 한다.

차별사항

일터에서 벌어지는 다양한 유형과 지점의 차별을 조사하고 성희롱 여부도 조사한다.

모성보호제도

모성보호제도에 대한 정책적 관심이 특히 높아지는 시점에서 모성보호제도의 활용 실태와 장애요인에 대해 조사한다.

## 5. 2007년 여성·가족패널조사 추진 일정 및 내용

### 가. 일정

1월~3월 : 1차년도 예비조사 결과 분석

3월~6월 : 본 조사 설문지 내용 수정·보완 및 확정

5월~7월

- CAPI 설문 프로그램 개발 및 예비조사 실시: 연구진들이 확정된 종이설문내용을 CAPI 방식에 맞게 재구조화하는 프로그래밍 작업 및 설문 flow에 대한 CAPI 방식 예비조사 2회 이상 실시.

- 통계청 승인 절차

4월~8월

- 1차년도 표본추출 및 조사대상의 탈락 등 문제점을 보완한 조사방식 확정
- 조사구 의뢰 및 조사구 사전 점검

9월~12월 : 패널 표본 선정과 본 조사 실시

9월~12월 : data cleaning 작업(본 조사와 동시 진행)

7월~12월 : 기초분석 보고서 발간(예비조사 결과 분석 보고서)

기타 사항

- 패널 포럼(연중 4-5회 예정): 패널분석방법 및 표집·가중치부여방안 학습
- 「여성가족패널 브리프」 정기적으로 발간(3월, 9월 반년간지)
- 패널관리를 위한 패널소식지 등 홍보물 제작·배포
- 패널에 대한 이동 사항 확인 등 중간 점검

나. 연구 방법

- 기획자문위원단 운영
- 패널포럼 진행(4~5회 예정)
  - 8월 10일 오후4시 제1차 패널포럼: 이진국교수(오하이오주립대) 발표 “국제 패널연구 동향과 고령화 패널 분석 결과”
- 질문지 전문가 워크숍 운영
- 패널조사연구기관 연구자 협의체 구성 및 운영
- 해외 패널조사연구기관 방문, 자료수집 및 협동연구 모색

## [회의록] 의견 및 토론

### ○ 패널조사의 의의

- 여성노동정책, 가족정책, 양성평등정책, 일-가족 양립정책 등의 분야에서 데이터의 활용가능성을 높이는 데에는 패널데이터가 가장 효과가 클 것으로 보임.
- 일-가족 양립에 대한 것이 다른 패널조사와 차별화되는 것으로 보였음. 생애주기 관점을 견지하면서 일-가족 양립, 일-생활 균형의 시각이 통합된 조사로서, 의미가 큰 것으로 생각됨.

### ○ 생계부양자 구분의 필요성

- 장기간에 걸친 조사내용이 정책과 밀접한 연관을 갖기 위해서는, 이인생계부양자(dual earner)가구와 일인생계부양자(one earner, either husband or wife)가구를 명확히 분리하여 접근할 필요가 있음. 생계부양자가 몇 명인지, 아내인지 남편인지에 따라 일-가정 갈등의 양성과, 부부관계 및 빈곤위험, 정책요구 등이 상이하기 때문. 이를 통해 정책의 차별화를 위한 요긴한 정보를 담을 수 있을 것으로 보임.

### ○ 실업과 취업향목

- 실망실업의 포착가능성이 포함되어 있는 것은 매우 바람직한 것으로 판단됨. 여성의 경우 남성과 달리, 실업-경계실업-순수비경제활동 등의 이행이 빈번 혹은 명확히 구분되지 않는 모호함을 지니고 있기 때문에, 이에 대한 분석이 시계열적으로 가능해 진다면 매우 흥미로운 연구가 가능해 질 것임. 그리고 나아가, 이러한 노동관련 변수와 가족 변수를 맞물려 함께 분석할 수 있다는 점도 특장점

이 될 수 있을 것으로 보임.

- 핵심항목의 취업사항에서는 반드시 여러 가지 유연 근로시간의 현황이 포함되어 있으면 좋겠음. 그 이유는 일-가족 양립, 일-생활 균형을 달성하기 위한 정책도구에 있어서 노동시장의 중요성을 파악하고 강조하기 위한 것임.

#### ○ 패널조사를 활용한 일-가족 양립

- 기존의 일-가족 양립 관점이 일의 세계를 중심에 두고 제도적 지원을 통해 어떻게 부모가 가족 돌봄과 일을 병행해 나갈 것인가를 고민하는 것이었으며, 노동시장 자체를 변화시켜야 할 필요성에 대해서는 커다란 문제제기나 연구가 이루어지지 못했음. 그러나 노동시장 역시 가족 친화적으로 재편되어야 할 필요가 있음. 최근 유럽에서는 초과 근로시간을 저축했다가 육아라든지 등으로 추후에 필요한 때 사용하는 안 등 노동시장 자체에 변화를 꾀하는 제도가 생기고 있음. 따라서 총 근로시간, 교대제 유무, 초과근로시간의 빈도와 양, 시간제 근무와 전일제 근무의 전환 가능성, 실제 이용여부, 탄력적 근로시간과 선택적 근로시간, 재량적 근로시간, 근로시간 계정 등 다양한 유연 근로시간 제도의 실시여부 및 이용여부가 파악될 필요가 있음. 이러한 제도는 근로자의 일-가족 양립뿐만 아니라, 사회활동 참여나 추가 자격취득 혹은 취업훈련 등 일-생활 균형을 달성하는데 매우 중요한 제도임.
- 최근 유럽연합(EU)에서는 사업장에서 유연 근로시간 제도를 확산하기 위한 노력과 더불어 제도시행에 대한 대대적인 사업장 조사를 실시하고 있음. 이러한 문제의식은 국제노동기구(ILO)의 질 좋은 근로시간(decent working time) 개념으로 이어지면서 일-생활 균형의 새로운 가능성을 열어가고 있음. 발표문 13페이지에 제시하고 있는 조사내용의 개념도에 일-가족-일상이라고 하는 세 가지 삶의 영역이 포함되어 있는데, ‘일’ ‘가족’을 제외한 제 3의 영역은 기술습득·훈련·사회참여·여가 등 좀 더 포괄적으로 정의되는 것이 좋겠다는 의견을 가지고 있었는데, 그런 내용이 많이 보장된 것 같음.

## ○ 방과후 프로그램

- 미취학 자녀의 보육실태를 중심으로 조사하는 것으로 설계되었고, 항목수가 너무 많아 설문 항목을 줄이고 있는 상황이라고 발제자가 설명하고 있지만, 방과 후 프로그램항목도 추가하는 것을 고려하였으면 함. 지역아동센터(보건복지부), 청소년 방과 후 아카데미, 청소년 공부방(청소년 위원회), 방과 후 보육(여성가족부), 방과 후 학교(교육인적자원부) 등 방과 후 프로그램이 많이 시행되고 있고 그로 인해 여성의 시간, 가족, 일상 등에 대한 변화가 불가피할 것인데 방과후 프로그램 항목을 추가하여 살펴볼 필요가 있다고 판단됨. (발제자: 발표자료로 축약을 하다보니 오해가 생긴 것 같은데 자녀와 가족에 대한 내용이 많이 들어가 있고, 방과 후 프로그램에 대한 내용도 실제 조사에는 들어가 있음).

## ○ 조사대상(배우자, 노인, 미성년자) 및 초점

- 이 조사는 가족을 단위로 가족형식과 내용을 종단화한 자료를 얻어 분석함으로써 여성의 생활세계를 연구하는 것을 목적으로 하고 있음. 따라서 가족 구성원의 생활세계를 함께 조사함으로써 개인의 생활세계를 바르게 분석할 수 있을 것임. 그런데 배우자 조사가 배제되고 있는 점을 지적할 수 있음. 발제자가 예비조사에서 배우자가 질문지를 찢어버리는 사태도 있었다고 했는데 왜 찢었는지에 대한 것을 생각해볼 필요가 있음. 이 조사가 여성에 대한 조사이고 여성의 행복에서 남편은 중요한 부분이라고 생각됨. 그것을 어떻게 여성의 말만 가지고 정확히 분석할 수 있을지 의문이고, 남편에 대한 조사는 간략하게 하더라도 빼어낼 수는 없는 것이라고 생각함. 남편의 가족의식, 가족내외의 활동, 아내에 대한 의식과 태도, 가정에서의 역할, 자녀와의 관계 등의 실태와 변화를 이해한다면 여성의 생활세계를 바르게 이해할 수 있을 것임.
- 패널조사 대상이 19세에서 64세로 정해져 있어 65세 이상의 노인에 대한 조사는 이루어지지 않는데 이들도 여성이고 가족구성원임. 이들을 제외하게 되면 노인 문제는 없어져버린 것처럼 묻혀버리는 것 같음. 우리나라가 앞으로 보다 많은

신경을 써야 하는 부분이 노인문제이고, 이들은 65~74세의 중고령자, 75세 이상의 후기고령자임. 따라서 여성·가족패널조사에 65세 이상의 노인을 방치해서는 안될 것으로 보임. 표본 확충을 통해 중고령자에 대한 분석이 필요하다고 봄. (발제자: 샘플의 연령에 대한 문제제기와 관련하여, 사실상 윗선을 높이는 것은 불가능함. 정책연구기관이기 때문에 user를 고려하지 않을 수 없는 부분이 있어서 오히려 연령대를 64세까지로 넓혀서 문제가 되고 있으며, 고령화 부분에 대해서는 고령패널에서 별도 조사가 이루어지고 있음)

- 조사대상 연령집단은 고등학교 졸업 후인 19~64세의 여성임. 65세 이상에 대한 조사도 필요하나 패널조사이므로 앞으로 자연스럽게 이 연령대가 포함되는 것으로 볼 수 있는데, 표본으로 진입하는 19세에 대한 1차 조사에서 그 이전의 배경에 대한 것은 회고조사로 하는 것인지 궁금함. 또 회고조사로 한다고 하였을 때, 그 내용이 충분히 정확하게 조사될 수 있을지도 의문임. 따라서 15~18세에 기본조사를 하고 19세부터 본조사를 실시하는 방안도 고려할 수 있을 것임.
- 국내 패널조사들은 현재 열 몇 개가 넘게 실시되고 있는데, 그중에서 여성·가족패널이 가장 광범위한 조사가 아닌가 하는 생각함. 연금패널, 고령패널, 아동패널 등이 특정 연령이나 특정 대상을 하고 있는데 반해, 여성·가족패널조사는 19~64세로 연령 범위가 넓고 가구조사를 실시하는 것으로 설계되어 있음. 그래서 이 패널조사가 어떤 부분에 초점을 두고 있는가 하는 부분이 흐려진 것 같음. 또한 여성·가족 부분에 초점을 두고 일·가족 양립, 가족분야에 대해 조사하겠다는 것인데 남편과 아동이 포함되지 않은 조사를 가족패널이라고 할 수 있을지 의문이 듦. 가족폭력이라든가 여러 가족내 사건들이 있는데 그런 부분들이 조사에서는 도외시되고 있는 것 같음. 여성·가족에 여러 상황복합적인 요소들이 누락되어 있는 것 같음.

#### ○ 패널조사 기간 간격 유지 및 부가조사 내용의 고정

- 패널조사의 특징은 정규적(regular interval)이라는 것임. 그런데 여성·가족패널조사

는 1차조사 후 2차조사는 연간격이고 그 후는 격년간격으로 변경되는데 패널조사의 특성상 간격을 유지하는 것이 바람직할 것으로 보임(발제자: 미국 가족조사는 3년 단위로 하고 있으나, 정규(regular interval)조사는 조사 특성에 따라 분기별로도 할 수 있음. 가족패널은 격년이 적당하다는 의견이 많았으나, 자문위원회에서 처음부터 격년으로 하면 안된다는 다수의견에 따라 간격을 결정함).

- 패널조사에서 본조사 뿐만아니라 부가조사도 중요함. 1차조사에서는 결혼, 출산력조사, 2차조사에서는 이동, 가족력조사, 3차조사에서는 교육, 직업훈련조사, 4차조사에서는 건강, 여가, 섹슈얼리티조사를 한다고 했는데, 다른 조사와 중복되지 않는 범위에서 매년 조사하는 것이 바람직할 것으로 생각됨. 특히 커뮤니티 내에서의 여성의 삶과 같은 것은 커뮤니티가 부각되면서 많은 변화가 이루어지고 있는 것 같음. 다만, 우리나라에서 정책 추진에 있어서 중복, 과잉 투자가 항상 문제가 되는데 업무의 분업에 대해서도 특별히 신경을 써야할 것임.
- 여성·가족패널조사를 처음엔 연 단위로 하다 격년 단위로 하겠다고 했는데 패널조사는 그렇게 하면 안됨. 매년 실시하여 individual dynamics를 잡아야지 패널조사의 가치가 살아날 것임.

#### ○ 표집방법

- 표집방법에 대한 것인데, 인구센서스의 90%(표본조사대상 10%를 제외한 전수조사만 하는 대상)에서 2,000개 조사구를 선정하는 것으로 하고 있음. 이 경우 통계청의 10% 표본센서스 대상을 기초로 표본조사구를 추출하는 것이 더 바람직할 것임. 또한, 한 조사구에서 4~5가구를 추출하는데, 추출방법이 궁금함. 힘들면 빼고 편의대로 표집하는 현장사례가 발견되는 경우가 있는데 조사의 수월성 또는 추출상의 편의에 따라 표본가구를 정하지 않도록 해야 함.

#### ○ 표본의 대표성

- 출타 중인 여성에 대한 조사로는 일시적 방문, 학업, 군복무 등으로 현재 같이



살고 있지 않은 출타가구원의 유무만 조사하고 있지만 이들의 구성비가 일정정도 된다면 그 집단만의 특성이 있을 수 있음. 여성의 대학진학률이 80%에 육박하고 있기 때문에 지방의 경우 학업이나 취업을 위한 이동인구가 많아 이들의 특성이 배제될 수 있고, 표본의 대표성에도 문제가 될 수 있음.

- 기술적인 부분에서는 센서스 90%에서 전수조사로 한다고 했는데, 대개 국내 패널조사가 전수조사를 하고 있는데 특별한 이유가 있는지 궁금함. ED당 5가구를 추출하는데 ED내에서 가장 잘 응답해주겠다고 하는 표본만 추출하는 것과 같이 편의에 의한 추출은 아닌지, 이런 경우 대표성의 문제가 제기될 수 있음.

#### ○ 샘플 디자인

- 샘플링이 매뉴얼화 되어야 한다고 생각함. 샘플링은 한두사람의 전문가로부터 자문을 받아서 10장 내외로 쓸 문제가 아님. 또한 교수마다 특성이 있고 기준이 다르기 때문에 표준화된 지침서가 만들어져서 적용되어야 할 필요성이 있음. 패널조사에서 대개 전형적으로 산업, 가구 등 카테고리를 나누고 다단계층화표집을 하는데 각 항목별로 웨이트의 명확한 계산이 제시되지 않음. 다단계층화표집을 하다보면 층화계층(기준)이 30~40개 밖에 안나옴. 그러면 당연히 여기에 대표성의 문제가 발생할 수 밖에 없음. 따라서 전문가 한두사람에게 의뢰해서 하지 말고 통계학자, 사회학자들이 모여서 공증받을 수 있는 수준의 샘플링 매뉴얼을 만드는 것이 필요함.

#### ○ 조사항목의 과다

- 여성·가족패널조사의 아젠다가 크게 4개 정도로 묶이는데 총 얻고자 하는 변수가 몇 개인가? (발제자: 설문항목은 490개임) 노동연구원의 고령화패널의 경우에는 변수가 1300개이고 만명을 조사함. 이게 또 누적되다 보면 엄청난 데이터가 움직이게 되고 데이터를 다루는데 많은 기술적인 문제가 발생함. 즉 얻고자 하는 정보가 너무 많아도 문제가 생길 수 있음.

— 여성·가족패널조사의 설문항목을 보면 이산적 변수들이 너무 많음. 데이터는 추후 연속변수가 되어야 분석이 가능한데, 그렇게 되면 이산적 변수들은 분석이 매우 어렵고 실제로 그런 분석을 할 수 있는 사람이 우리나라에 많지 않음. 즉 기술적으로 매우 어려워지기 때문에 이 문제에 대한 고민이 필요할 것으로 보임.

○ 패널데이터의 DB화시 연차별 ID의 연계

— 패널데이터를 올해부터 DB화 해야 함. 노동패널은 DB화 해서 CD로 판매하고 있음. 그런데 DB화 할 때 신경써야 하는 것이 ID와 ID의 연계성임. 실제로 패널 데이터를 구매해도 년단위로 작성된 데이터를 합하지(merge) 못해서 분석을 못하는 경우도 있음. 즉 1차년도 DB화 하고 차년도 DB화를 할 때, ID와 ID를 연계해서 할 필요가 있음.

○ 데이터의 탈루방지

— 패널자료와 관련하여, 노동패널은 조사를 시작한지 겨우 5년이 지났는데 벌써 40%가 탈락됐다는 말이 있음. 또 어떤 패널은 개인자료(individual)가 맞지 않음. 이걸 엄밀한 의미에서 패널조사로 볼 수 없음. 요지는 패널 추적조사에 많은 신경을 써야 한다는 것임. 특히 우리나라와 같이 인구이동이 많은 경우에는 추적 조사가 어렵고, 어려운 만큼 노력이 필요함. 그리고 미싱데이터(missing data)와 관련하여 노동패널은 1300여개의 변수를 가지고 만명조사를 하는데 여기에서 미싱을 찾으려고 하면 프로그램을 켜다 해도 프로그램이 돌아가지를 못함. 그래서 데이터 크리닝 작업 단계에서 미싱데이터에 대한 data imputation이 되어야 함.

○ 조사후 분석(데이터 핸들링), 연구 예산 확보

— 우리나라 패널조사는 조사비용에 대부분의 예산이 투입되는데, 사후 관리와 연구에 더 많은 예산이 편성되어야 함. 국내에는 솔직히 패널조사 데이터를 다루고

(handling) 분석할 수 있는 인력이 2~3명 밖에 안됨. 패널전문가라고 지칭되는 인력들은 사실 샘플링할 때 참여했던 인력이나, 이들은 실제 데이터를 핸들링할 수가 없음. 왜냐하면 실제 데이터 핸들링은 수학적 계산뿐만 아니라 프로그램을 짜고 하는 기술도 요구되기 때문임. 그래서 우리나라 패널조사의 분석은 대부분 패널조사 분석이 아니라 cross sectional analysis나 time series analysis임. 그렇다고 그 자료를 통계학자가 해석할(interpret) 수 있는 것도 아님. 분석과 해석의 단계에서는 왜 패널조사를 했는가 하는 근원적인 문제가 제기되는데, 정책에 반영하기 위해서 했다면 변수 선택(selecting), 모형개발, 정책분석에 이르기까지 조사 이후의 예산도 처음부터 필요한 것임.

- 우리나라 패널조사는 다른 국가에 비해 저예산으로 집행이 됨. 2000년부터 미국에서 패널조사가 많이 실시되고 있는데, 충분한 예산이 집행됨(누가 그 조사의 예산을 집계해서 제시했으면 좋겠음). 여성·가족패널조사가 8억~10억 내외에서 집행이 될텐데 그 정도 예산이면 예비조사 비용정도 밖에 안 될 것임.

#### ○ 조사 및 데이터 관리의 책임성 확보

- 패널조사를 담당하는 용역업체의 관리에 있어서도 문제가 있음. 외부용역업체가 패널조사에 대한 노하우는 가지고 있을 수 있지만, 한 업체에서 국가 패널 조사를 2~3개 이상 맡기는 사실상 무리임. 상업적 목적 때문에 업체에서는 조사를 할 수 있다고 적극적으로 나올 것이고, 첫조사는 3개월 만에 완료해줌. 그러나 차년도부터는 그 3개월동안 추적조사를 하지 못하게 되고, 이 때문에 보고서 집필은 늦어질 수밖에 없음. 또 패널데이터는 5년에서 7년 이후가 돼야 분석의 가치가 있으므로 연구기관에서 책임을 가지고 관리할 필요가 있음.

#### ○ 패널추적의 한계성

- 패널추적의 한계도 일정 부분 있는 것 같음. 최근에는 아기를 많이 낳지 않기 때

문에 출산이란 사건이 많아야 1번, 2번 일어나는 것인데 이에 대한 추적이 조사로 어느정도 커버될 수 있을지 걱정스러우며, 우리나라와 같이 인구이동이 많은 국가에서 가구에 대한 추적이 가능할 것인지 염려스러움. 연 25%의 가구가 이동을 하는데 이 말은 패널 샘플의 25%가 이동할 수 있다는 것을 의미하는데. 이런 부분이 조사 전부터 고민되어야 할 것임.

#### ○ 타 패널조사와의 중복성 해소

- 패널조사라고 하면 특정시점의 모집단에서 샘플 선정하여 정규적으로 추적조사를 하는 특징이 있는데 복지, 노동, 고령, 아동패널 등 패널조사가 유행처럼 너무 많아진 것 같음.
- 여성·가족패널조사의 주목적은 여성의 일·가족양립에 대한 것인데 실제적으로는 여성인 나를 중심으로 모든 것이 포함되어 있는 것 같음. 처음의 목적이 제대로 발현될 수 있도록 일·가족 양립에 대해 포커스를 맞추고 필요한 것이 있다면 추가조사로 실시하는 것이 바람직할 것으로 생각됨. 왜냐하면 이렇게 될 경우, 아동패널이나 2008년도부터 실시 예정인 인구 패널조사 간에 출산, 양육, 가족관계 등 주요 분야에서 서로 중복 조사될 수밖에 없음. 시기적으로 늦게 실시하는 인구패널조사에서 독립성을 확보해야 한다는 과제를 가지고 있으나, 앞으로 중복성에 대한 검토가 이루어질 경우 양 조사의 개편이 불가피할 것임. 양 조사가 동시에 실시될 경우와 통합할 경우를 감안한 준비가 필요하고 독립적인 조사가 이루어지기 위해서는 양조사의 차별화와 상호 보완성을 강화할 필요가 있을 것으로 보임.
- 많은 분들이 조사 내용의 중복 문제를 거론합니다만, 필수불가결하게 중복되는 것은 그대로 조사해야 함. 그렇게 되면 나중에 다른 조사와 비교하여 서로 견제하고 자료의 신뢰성을 확보하는 기준이 될 수 있고 그러한 자료들이 나옴으로써 기준이 되는 데이터가 만들어지게 되는 것임.

## ○ 기타

- 패널 조사로 자료가 생산되면 그것이 소비될 수 있는 창구도 마련되어야 함. 미국의 위스콘신대에서는 코호트 스터디(cohort study)를 하는데 1957년에 태어난 사람들을 매년 계속 추적조사해 오고 있음. 이 패널 자료를 통해 매년 박사학위 논문이 3편정도씩 쓰여지고 있음. 아무리 좋은 자료가 만들어져도 안 쓰면 소용없듯이 후속연구를 위한 자료로 활용할 수 있는 내실있는 조사를 하는 것이 바람직할 것으로 보임(발제자: 자료의 소비 측면에서도 패널조사 자료가 판매되어서 많이 쓰이고 있기는 하지만 학위논문으로 연결되거나 하지는 못하고 있는 것 같은데 본인도 그렇게 되기를 희망함).
- 연령주기별 주요생활영역과 관심영역 내용을 보면, 30대가 배우자, 결혼 등이고 50대가 자녀결혼, 교육 등인데 30대는 결혼초인 상황에서 배우자관계 등이 오히려 원만하고 좋음. 오히려 50대가 그런 관계에 문제가 있을 수 있기 때문에 조사내용의 조정도 필요할 것으로 보임.
- 일과 가족의 용어에 대한 의문점이 있음. 이 조사의 영역을 크게 일(경제활동), 가족, 일상생활(여가)로 구분하고 있음. 활동으로 나누자면 가사와 일이 되고 공간으로 나누자면 직장과 가정이 됨. 즉 일과 여가는 활동이고, 가족은 조직이므로 여성 개인의 활동을 중심으로 한다면 일, 가사, 기타생활로 구분하여야 할 것 같고, 생활세계(공간)를 중심으로 한다면 직장, 가정, 기타생활공간이 될 것임. 그러므로 <그림 12-2>와 <그림 12-3>에서 일, 가정, 여가를 경제활동, 가사노동, 기타활동으로 구분하는 것이 맞을 것 같음.
- 예비조사에서 1,500가구에서 1,000명을 조사하고 본조사에서는 8,500가구에서 만 명을 조사한다고 했는데 가구당 여성수가 너무 다른 것 같음.
- 가사노동자로 하여금 자신의 노동가치를 화폐단위로 평가하도록 할 것이라고 했는데, 종합 시장대체 비용법, 전문가 시장대체 비용법, 기회비용법 중 어떠한 방식으로 측정되는 것인지 명확히 할 필요가 있으며, 또한 발표문 6쪽에 보면, 기존의 데이터가 ‘가족구조 및 의식의 변화와 그에 따른 사회적 변화들이 여성의

경제활동과 생애주기 구성에 미치는 영향의 상호역동성을 보여주기 미흡하였다'고 평가하고 있는데, 본 연구 역시 인과적 선후관계를 파악할 만큼 충분한 문항을 포함하고 있는지 궁금함. 특히 1차 조사에서는 불가피하게 과거에 대한 회고식의 답변을 받게 되므로, 대부분의 응답자가 가족형성기에 가지고 있었을 태도나 의식에 대해서 정확히 파악하는 것이 불가능하지 않을까 염려스러운 부분이 있음.

# 제13차 저출산·고령사회포럼

- 저출산·고령사회 대책을 위한  
지방자치단체 조직의 효율화 방안 -

■ 일시: 2007년 9월 20일 (목) 16:00 ~ 18:00

■ 장소: 한국보건사회연구원 본관 2층 대회의실

■ 좌장: 조남훈 (저출산·고령사회연구센터 소장)

■ 주제 발표 및 토론자

- 주제발표

김필두 (한국지방행정연구원 정책연구실 수석연구원)

- 지정토론

박종렬 (인구보건복지협회 저출산대책사업본부장)

박희보 (경기도 성남시 주민생활지원국 복지기획팀장)

오영희 (한국보건사회연구원 기획평가팀장)

왕진호 (보건복지부 저출산고령사회정책본부 기획총괄팀장)

이규식 (연세대학교 보건과학대학 보건행정학과 교수)

이주열 (남서울대학교 보건행정학과 교수)

정중완 (경기도 성남시 주민생활지원과장)





# 저출산·고령화 대책을 위한 지방자치단체 조직의 효율화 방안

김 필 두 (한국지방행정연구원 정책연구실 수석연구원)

## I. 서론

- 현대 복지국가에서는 선·후진국을 막론하고 노인문제를 비롯한 사회복지의 핵심적인 정책과제로 중앙정부가 종합적인 정책의 기획, 프로그램 개발, 재원 조달 등 주도적인 역할을 수행하였음
- 21세기의 지방화 시대에 들어서면서 각국은 중앙권한의 지방 이양을 통하여 지방정부를 중심으로 중요한 정책을 수행하기 시작함
- 또한, 공급자 중심의 서비스 제공에서 수요자 중심의 서비스전달체계 개편이 세계적인 추세를 이룸에 따라서 수요자와 좀더 가까이에 있고 직접적인 접촉을 하고 있는 지방정부가 각종 서비스 제공의 주체가 되기 시작함
- 우리나라의 경우, 사회복지 관련 제도나 정책의 역사가 짧고, 지방자치단체의 역량이 부족하여 중앙정부에 전적으로 의존하는 경향이 있었음
- 그러나, 2005년 단체장의 주민직선제도 도입을 계기로 우리나라도 본격적인 지방자치시대로 돌입하게 됨
- 따라서 사회복지정책의 수립과 집행의 핵심적인 주체는 지방자치단체가 되어야 함
- 최근 들어 한국사회의 가장 큰 이슈는 현저하게 낮은 출산율과 급격한 고령화의 진행임
- 어느 사회이든 경제성장과정에서 출산율이 저하되고 인구구조가 성숙해 지는 인구변천을 경험하지만, 한국의 경우는 압축적인 경제성장으로 인하여 과거 선진국

- 이 경험했던 것보다 훨씬 빠른 출산율 감소와 인구의 고령화를 경험하게 됨
- 저출산·고령화 시대는 단순한 노인문제와 인구문제의 증가만을 가져 오는 것이 아니고 다양한 경제문제, 사회문제 등을 양산하게 됨
  - 저출산·고령화에 따른 각종 사회문제의 양산에 따라서 행정수요가 급격하게 증가되고 지방자치단체가 감당해야 하는 업무량은 현재의 조직과 인력으로 감당하기 어려운 상황으로 발전하였음
  - 저출산·고령화에 대한 효율적·체계적 대응을 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간의 적절한 역할 분담이 매우 중요함
  - 다만, 현실적으로 지방자치단체가 수행해야 할 기능과 역할이 중앙정부의 기능과 역할 보다 크기 때문에 이를 감당하기 위하여 현재의 지방행정 조직체계에 대한 개편이 불가피함
  - 특히, 경제·사회 등 우리나라 국민생활과 국가경쟁력 전반에 영향을 미치는 저출산·고령화문제는 핵심적인 현안과제 중의 하나이므로 지방 차원에서 적절하게 대응하기 위한 서비스 전달체계의 재정비가 필요함

## II. 저출산·고령화 현황과 문제점

### 1. 저출산·고령화 현황

- 우리나라의 출생아수는 1970년 101만명에서 1980년 87만명, 1990년 66만명, 2000년 64만명, 2005년 44만명으로 지속적으로 감소하고 있음
- 2006년 통계청의 발표에 따르면, 2005년 우리나라 합계출생율은 1.08명으로 현재 인구를 유지하기 위한 합계출산율인 2.1명(1983년)의 절반 수준에 머무르고 있음
- 미국이 2.04명, 프랑스가 1.89명, 영국이 1.79명, 일본이 1.29명 등이므로 우리나라의 합계출생율은 세계 최저 수준임
- 합계출산율은 1970년 4.53명으로 높은 수준을 유지하였으나, 35년만에 세계 최저 수준으로 떨어짐

- 현재의 추세대로 출산율이 지속적으로 감소하게 되면, 우리나라의 총인구는 2005년 현재 0.44%인 인구증가율은 점차 둔화되어, 2020년 4,996만명(인구증가율 0.01%)을 정점으로 점차적으로 감소추세로 들어 설 것이 예상됨
- 한편, 평균수명 연장으로 65세 이상 노인인구가 지속적으로 증가하여 2005년에는 437만명으로 전체인구의 9.3%를 차지하였으며, 2020년에는 782만명으로 2005년도의 약 2배, 2030년에는 1,190만명으로 2005년도의 약 3배로 증가될 것이 예상됨
- 현재의 추세대로라면, 우리나라는 2018년에 고령사회(14.4%), 2026년에는 초고령사회(20%)로 진입하게 될 전망이다
- 선진국의 경우, 고령화 사회에 도달하는데 소요된 기간은 프랑스 115년, 스웨덴 82년, 미국 72년, 영국 46년, 독일 40년, 일본 26년 등임
- 반면에 한국은 선진국 보다 훨씬 짧은 18년이 소요되었음
- 현재의 고령화 추세가 지속될 경우, 한국은 2050년에 이르면 노인인구 비율이 세계 최고수준에 이를 전망이다

## 2. 저출산·고령화 시대의 문제점

- 저출산은 부부 중심의 핵가족화를 촉진시켜서 가족에 의한 노인의 부양의무를 사회나 국가에 전가시키게 됨
- 저출산으로 인하여 자녀의 양육기간이 길어지기 때문에 자녀의 사회진출 연령과 생산활동 참여 연령이 높아져서 노동력 공급에 차질을 빚게 됨
- 자녀의 이기심과 의타심이 증가되어 개인주의적 성향과 반사회적인 성향의 증가로 인한 사회문제가 우려됨
- 80세 이상의 후기 고령 노인이 많아지면 일상생활에 있어서 동작능력(Activities of Daily Living:ADL)과 가사생활 수행능력(Instrumental Activities of Daily Living:IADL)이 저하되기 때문에 자립적인 가정생활을 계속할 수 없는 의존성 노인이 증가되고 이들의 생계보호와 장기요양 대책이 커다란 사회문제가 됨
- 선진국들의 경우엔 산업발달과 더불어 노인인구가 증가하기 시작했고 인구의 고

령화 기간이 길었기 때문에 노인문제 해결을 위한 자원조달과 서비스개발을 비교적 오랜 기간동안 점진적이고도 체계적인 방법으로 실시해 올 수 있었으나 우리나라의 경우엔 짧은 기간동안 급격한 사회의 변동과 고령인구의 급증으로 인해 각종 노인문제는 더욱 심각하게 대두되고 있음

- 현재의 저출산·고령화의 추세대로라면, 생산가능인구는 2016년 3,650만명을 정점으로 점차적으로 감소추세에 들어서게 될 것이고, 근로자의 평균연령도 '2005년 38세에서 2030년 43.1세로 증가할 것으로 예상됨
- 이에 따라서 잠재성장률은 2000년대 5.08%에서 2030년대 2.16%로 하락할 전망이다
- 노인 부양부담이 계속 증가하여 '05년에는 생산가능 인구 8.2명이 노인 1명을 부양하였으나, '20년에는 4.6명, '50년 1.4명이 노인 1명을 부양하게 됨
- 이에 따라서 노인인구 부양을 위한 생산가능 인구의 조세사회보장비 부담이 증가함에 따라 세대간 갈등을 야기할 우려가 있음
- 이러한 저출산·고령화의 추세는 생산가능인구 감소, 평균 근로연령 상승 및 저축 소비투자 위축 등으로 연결되어 경제활력이 저하되고 궁극적으로는 국가경쟁력을 약화시키게 됨

### Ⅲ. 저출산·고령사회 대책을 위한 추진과제

#### 1. 저출산과 양육에 유리한 환경 조성

##### 가. 출산과 양육에 대한 사회적 책임 강화

- 자녀양육가정의 경제적 사회적 부담 경감
- 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충
- 임신·출산에 대한 지원 확대

##### 나. 가족친화·양성평등 사회문화 조성

- 일과 가정의 양립 환경 조성

- 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성

다. 건전한 미래세대 육성

- 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성
- 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원시스템 확립

2. 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축

가. 안정적인 노후소득보장체제 구축

- 공적연금제도 내실화
- 노후 소득보장 사각지대 해소
- 사적 소득보장제도 확충

나. 건강하고 보호받는 노후생활 보장

- 노후 건강관리 기반 조성
- 노인요양보호 기반 확충
- 평생 건강증진을 위한 생활체육 활성화

다. 안전하고 활기찬 노후 생활기반 조성

- 안전한 주거공간 확보
- 고령친화적 교통환경 조성
- 활동적인 노인 사회참여 여건 조성

3. 저출산·고령사회의 성장 동력 확보

가. 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축

- 여성의 경제활동 참여 촉진
- 고령인력 활용을 위한 생산적 고령화 시스템 구축

○ 외국적 동포·외국인력의 활용 및 사회통합 기반 구축

나. 인적 자원의 경쟁력 및 활용도 제고

- 선순환적 직업능력 개발 및 평생학습체제 확립
- 산업재해 예방을 통한 노동력 손실 방지

다. 고령사회의 금융기반 조성

- 역모기지 제도 활성화
- 자산운용산업의 활성화
- 장기국채시장 육성

라. 고령친화산업을 미래 성장동력산업으로 육성

- 고령친화산업 육성 인프라 조성
- 고령친화제품 기술개발 촉진
- 고령친화제품 표준화 확대

#### IV. 저출산·고령사회 대책 추진을 위한 지방자치단체 조직 효율화 방안

##### 1. 주민생활지원서비스 관련 지방자치단체의 조직현황

가. 조직 개편 : 인력 및 업무 재배치

###### 1) 시·군·구에 주민생활지원 전담부서 설치

- 평생교육, 문화, 복지, 고용, 여성·보육지원, 주거복지, 청소년 등 주민생활지원 관련 업무를 하나의 부서로 통합
- 주민생활지원 기획, 서비스연계·조정, 통합조사, 주거복지, 자활·고용, 교육·문화 영역 중 주민생활지원을 위한 업무담당 부서의 신설 및 강화

2) 읍·면·동에 주민생활지원팀 설치

- 읍·면·동 행정인력을 조정, 주민생활지원업무로 확대 배치하여 찾아가는 서비스, 정보제공·의뢰·연계 등 주민생활지원 서비스 강화
- 주민생활지원팀은 6급 담당을 신설하고, 기존 사회복지직과 행정직이 협업하여 주민생활지원 업무 처리

3) 사회복지직 및 행정직의 배치 조정

- 시군구 주민생활지원부서의 ‘서비스조정·연계팀’, ‘통합조사팀’에는 사회복지직을 집중 배치하고, 경력있는 복지직을 담당으로 배치 권장
- 시군구 주민생활지원부서에 배치할(서비스조정·연계, 통합조사팀 등) 인력을 감안하여 기존 읍면동의 사회복지직 인력을 이관
- 읍면동에는 복지직 1인담당 기초생활보장 150~250가구 기준으로 배치(영구임대아파트단지 등 도시지역 저소득층 밀집 동의 경우 250가구 기준)

나. 주민생활지원서비스관련 주요 기능

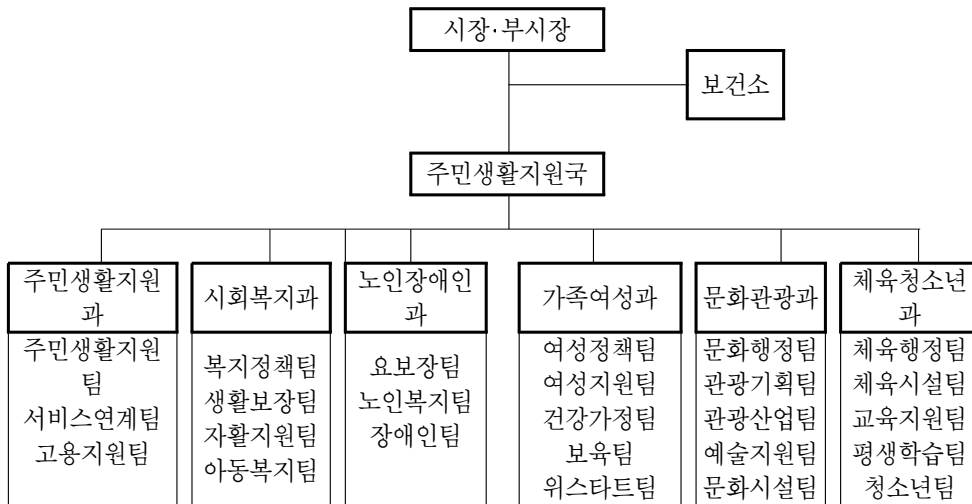
- 사회복지
  - 지역복지기획기능 강화, 서비스 연계기반 정비, 지역사회복지협의체 등 민관 협력기반 강화, 복지수요 및 자원관리 강화, 상담 및 사례관리 기능 확대, 찾아가는 복지서비스 실시, 조사의 신속성·공정성 확보
- 보건
  - 방문보건, 학교보건 등 관련기관간 연계·협력을 통한 서비스 강화
- 자활·고용
  - 고용정보 및 직업훈련 제공·알선, 자활사업 참여 활성화, 조건부수급자의 사례관리 강화
- 여성·보육
  - 보육·여성·가족복지 대상자에 대한 통합서비스 제공기반 마련, 여성고용지원 서비스 강화

- 주거복지
  - 임대주택 입주자 선정 및 주거비 지원, 주거실태 조사, 상담서비스 및 자활 프로그램 연계
- 청소년
  - 지역단위 청소년 활동지원 활성화
- 평생교육
  - 평생교육서비스 제공기반 정비, 평생학습 공동체 조성 및 초중고교의 평생교육 지원, 지역주민 여가 지원 프로그램 개발 및 연계·관리 등
- 문화체육
  - 여가·문화프로그램 정보 제공, 취약계층 문화예술 교육, 저소득층 대상 문화나눔사업 실시

다. 주민생활지원서비스관련 조직 현황

1) 대도시형 : 4개 국 이상(65개 시·구)

[그림 13-1] 주민생활지원서비스 조직 현황; 대도시형(수원시)





〈표 13-1〉 수원시 주민생활지원국 팀별 업무분장내용

과 명칭	팀 명칭	업 무 분 장
주민 생활 지원과	주민 생활지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민생활지원업무 총괄, 주민생활지원서비스 종합계획 수립·조정</li> <li>· 주요업무 및 의회업무 보고, 국서무</li> <li>· 통합서비스구축, 전산망 구축및관리, 주민생활지원서비스 문제점 및 개선방안 강구</li> <li>· 저소득층 전세자금및생활안정자금 융자, 취약계층 주거지원</li> </ul>
	서비스연 계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복지협력 업무 총괄</li> <li>· 지역복지계획 수립 및 평가</li> <li>· 지역사회복지서비스 혁신사업 추진(2인)</li> <li>· 민관협력 해피 수원공동체 업무 추진, 복지위원 관리</li> </ul>
	고용지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실업대책업무 총괄, 실업대책기본계획 수립,공공근로사업 종합기획및조정</li> <li>· 고용촉진훈련 실시계획, 취업광장(구인,구직 만남의 날) 운영</li> <li>· 실업대책세부시행계획 수립, 청년취업지원업무 추진</li> <li>· 공공근로사업 추진계획 수립및선발, 공공근로사업사업예산 운영</li> </ul>
사회 복지과	복지정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회담당 업무 총괄, 사회복지기획 및 추진</li> <li>· 현충일행사, 재해구호, 어려운 이웃돕기</li> <li>· 과서무, 예산회계, AIO, 보안</li> <li>· 사회복지관 운영 및 관리, 푸드뱅크 지원</li> <li>· 사회복지시설 유지, 보수, 신증축</li> </ul>
	생활보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생활보장담당업무 총괄</li> <li>· 국민기초생활보장 수급자 책정, 위기가정 응급구호</li> <li>· 의료급여특별회계 및 의료급여 업무 추진</li> <li>· 긴급복지 지원</li> <li>· 의료급여 수급권자 사례관리</li> </ul>
	자활지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자활지원업무 총괄</li> <li>· 기초생활보장기금 관리, 노숙인 쉼터 운영</li> <li>· 자활후견기관 운영관리, 자활사업 추진</li> </ul>
	아동복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아동복지업무 총괄</li> <li>· 아동시설지원 및 아동복지업무</li> <li>· 지역아동센터, 요보호 아동 관련 소년소녀가정, 가정위탁아동 지원</li> </ul>
노인 장애인과	요양보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 요양보장사업 종합계획 수립, 공약사항 추진 및 관리, 요양보장관련 대외업무 추진</li> <li>· 저출산고령화대책 추진, 노인장애요양보협제도시행, 요양인프라 확충 및 시설감독, 노인복지시설 설치 및 운영관리</li> <li>· 바우처사업(노인,장애인)운영, 생활도우미사업, 유급봉사원 운영, 문서접수</li> </ul>

〈표 13-1〉 계속

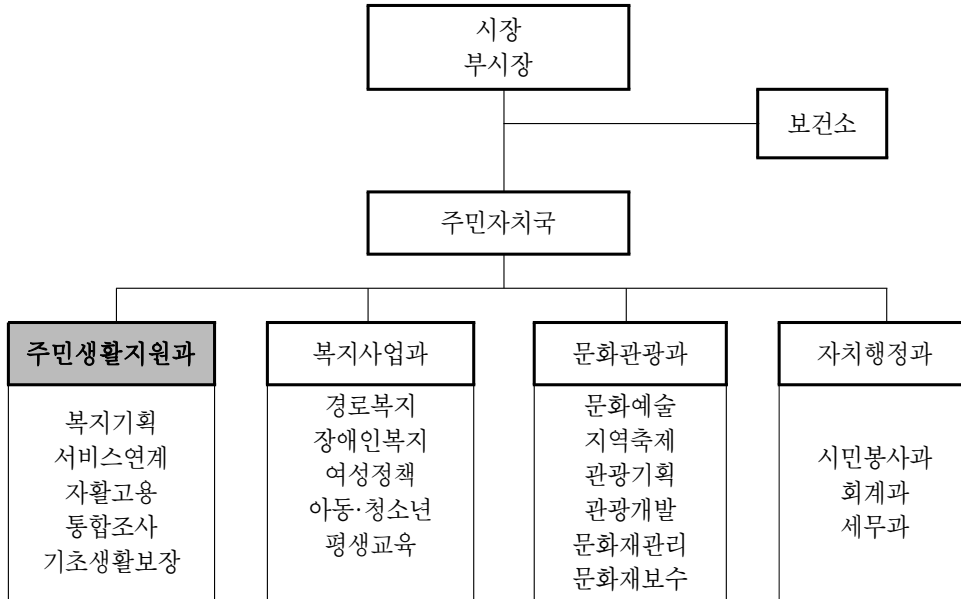
과 명칭	팀 명칭	업 무 분 장
노인 장애인과	노인복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노인복지종합계획수립, 노인복지시설 확충, 노인복지기획업무, 대외적업무</li> <li>· 노인회관 및 노인회지회 관리, 노인일자리창출사업 추진, 노인복지기금관리, 노인실버인력뱅크 운영, 시니어클럽 운영</li> <li>· 기초노령연금제도 추진, 기초노령연금행정정보조인력 관리</li> <li>· 노인복지일반예산 편성관리, 노인복지 법인관리, 노인복지시설 설치 및 운영관리, 경로당프로그램 운영관리, 노인복지회관 관리</li> <li>· 경로연금, 교통비, 장수수당 지원, 경로당 등록관리, 노인복지시설 공공근로관리, 무료급식소 운영, 가출노인 관리</li> </ul>
	장애인 복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장애인복지종합계획수립, 장애인의 날 행사 및 특수시책 추진, 장애인복지기금 및 공약사항 관리, 장애인공동작업장건립, 장애인재활복지회관 운영지원, 장애인복지기획업무 및 대외적업무</li> <li>· 장애인생활시설관리 및 입소, 사회복지법인(장애인) 및 시설 운영관리, 장애인직업재활시설 운영관리, 공공근로관리, 장애인지역사회재활시설관리, 장애인프로그램사업 관리</li> <li>· 재활복지회관 관리, 장애인단체 지원관리, 수화통역 및 심부름센터, 특별운송지원관리, 장애인정보화사업, 장애인편의시설 설치 및 관리, 주거환경개선사업 및 인공와우의료비지원</li> <li>· 장애인재활보조기구 지원, 장애인고속도로 할인카드 및 복지카드관리, 장애인자립자금, 등록진단비지원, 장애인공동주택특별공급, 재가 장애인 각종수당 지급관리, 장애인 생산품관리, 신문보급, 장애인일자리사업, 여성장애인역량강화 사업</li> </ul>
가족 여성과	여성정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성정책종합계획 수립 및 시책개발</li> <li>· 여성지위향상추진 및 여성발전기금운용</li> <li>· 여성정책 중장기계획수립, 여정주간행사, 여성백서</li> <li>· 예산 회계, AIO, 여성인력개발 및 지도자 양성</li> </ul>
	여성지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성복지업무 기획 및 종합계획 수립</li> <li>· 성·가정폭력 관련 프로그램운영 및 상담소 설치운영, 성매매방지 여성인력개발센터운영지원</li> <li>· 여성시설지원 및 사회교육 업무, 여성단체관리</li> </ul>
	건강가정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건강가정 시책개발및 업무추진 총괄</li> <li>· 건강가정지원센터 운영·지원, 아이돌보미사업,건강가정지원사업프로그램개발 운영, 가정의달, 3자녀이상세대 출산장려금지원</li> <li>· 저소득 모·부자가정 지원 및 관리, 저소득조손가정지원, 모·부자시설 운영지원, 결혼이민자지원사업</li> </ul>
	보육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육업무총괄, 보육관련 종합계획 수립</li> <li>· 국·공립보육시설보조금 및 지도점검, 보육시설확충사업</li> <li>· 법인·단체보육시설 보조금 지원 및 지도점검, 보육료조사 및 지원</li> <li>· 민간특수보육관련사업, 보육교사보수교육, 보육시설 재직·경력증명서 발급</li> </ul>

〈표 13-1〉 계속

과 명칭	팀 명칭	업 무 분 장
가족 여성과	위스타트	· We Start 수원마을 사업총괄 · 가정방문 보건서비스제공, 지역내보건연계망구축, 응급보건서비스, 아동체력 및 영양관리 · We Start 수원마을 관련업무, 복지프로그램구축, 자원봉사자 및 후원업체관리
문화 관광과	문화행정	· 문화행정담당업무총괄, · 과사무, 예산, 회계 · 미술장식심의, 문화일반 · 문화재 시설물관리·현상변경
문화 관광과	관광기획	· 관광진흥시책수립 추진 · 관광홍보, 관광시설확충및관리 · 관광안내 및 홍보·번역 · 관광사업체·관광안내소
	관광산업	· 화성문화재, 관광산업육성 · 화성행궁상설한마당, 체험관광 · 능행차연시, 시민퍼레이드 · 화성운영재단, 음반·비디오물
	예술지원	· 예술지원업무 총괄 · 국제연극제, 대규모축제 및 기획행사 추진 · 예총·민예총 업무지원, 기타문화예술업무 · 사회단체보조금, 출판인쇄, 영화
	문화시설	· 문화시설업무 총괄 · 문화시설 확충 · 역사사료 및 유물전시운영 · 박물관, 향토유적관리 · 위탁시설관리(야외음악당, 전수회관) · 서예작품및 자료전시운영
체육 청소년과	체육행정	· 체육행정업무 총괄 · 시체육회 및 프로스포츠지원 · 생활체육 지원 · 2007국제축구대회 · 실업축구단지원 · 직장운동경기부운영, 예산 · 과사무, 회계
	체육시설	· 체육시설업무 총괄 · 체육시설업 신고접수, 종합운동장 위탁운영 · 공공체육시설확충, 종합운동장시설관리
	교육지원	· 교육지원업무총괄 · 영어마을 운영지원, 수원예술고 건립 · 교육지원사업(중·고등학교) 추진, 학교 급식지원사업 · 교육지원사업(초등학교, 유치원) 추진 · 학교용지부담금, 학생표창
	평생학습	· 평생학습 담당업무 총괄 · 평생학습센터 구축, 평생학습 홈페이지 구축 · 평생학습도시 중장기 발전계획 용역 및 평가, 평생교육대학 운영
	청소년	· 청소년업무 총괄 · 청소년육성 및 청소년수련시설 운영지원 · 청소년보호업무 및 과징금 부과·징수

2) 중소도시형 : 3개 국 이하(73개 시·구)

[그림 13-2] 주민자치국 조직 현황; 중소도시형(공주시)



<표 13-2> 공주시 주민생활지원과 팀별 업무분장내용

과 명칭	담당 명칭	업 무 분 장
주민 생활 지원과	복지기획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민생활지원 분야 및 과 소관 행정의 종합계획 수립 및 조정</li> <li>· 과내 서무·문서·예산·회계관리</li> <li>· 복지관련 행정재산·시설·물품 및 차량관리</li> <li>· 지역사회복지협의체 운영지원</li> <li>· 지역사회복지욕구조사, 지역사회복지계획 수립 및 평가</li> <li>· 복지위원 위촉 및 지원업무</li> <li>· 지역사회 복지사업의 기획·개발 및 시행</li> <li>· 공주시사회복지협의회 육성 및 지원</li> <li>· 지역복지 정보의 개발·관리</li> <li>· 보훈단체 육성지원 및 시설물 관리</li> <li>· 재해 이재민 구호 및 생계지원 사업</li> <li>· 그 밖에 타과 및 담당에 속하지 아니한 사항</li> </ul>

〈표 13-2〉 계속

과 명칭	담당 명칭	업 무 분 장
주민 생활 지원과	서비스 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역복지자원의 개발·동원 연계 관리</li> <li>· 불우이웃돕기 성금모금 및 후원·결연 사업</li> <li>· 복지대상자별 서비스 연계·조정</li> <li>· 사회복지관, 재가복지봉사센터 지원 및 운영지도</li> <li>· 푸드뱅크 운영사업 지원 및 운영지도</li> <li>· 사회복지서비스 계획수립 및 서비스 실시</li> <li>· 주요 복지대상자에 대한 사례 관리</li> <li>· 복지대상자 서비스연계 프로그램 관리</li> <li>· 자원봉사센터 운영</li> <li>· 지역사회복지협의체 서비스 제공 및 연계업무</li> <li>· 자원봉사 육성지원</li> <li>· 사회복지관 시설 안전점검 계획수립 및 시행</li> <li>· 복지봉사은행 운영</li> <li>· 그 밖에 공공·민간 서비스연계 업무에 관한 사항</li> </ul>
	자활고용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자활사업 대상자 선정 및 관리</li> <li>· 자활사업(자활후견기관, 자활근로, 지역봉사, 자활 프로그램, 생업자금 융자 등) 실시</li> <li>· 자활후견기관 관리 등</li> <li>· 집수리사업 시행</li> <li>· 자활후견기관 협의회 구성 및 운영</li> <li>· 기초생활보장기금의 운용관리</li> <li>· 지역자활지원계획의 수립·운영</li> <li>· 영세민생활안정기금 운용관리</li> <li>· 저소득 주민자녀 장학기금 운용관리</li> <li>· 전세자금·생활안정자금 융자 등 안내</li> <li>· 고용촉진·직업훈련·공공근로 등 실업대책</li> <li>· 구인구직, 직업알선 및 취업정보센터 운영에 관한 사항</li> <li>· 직업소개소 관리 지도·감독</li> <li>· 영구임대주택 추천</li> <li>· 그 밖에 수급자 생활안정 및 고용 업무에 관한 사항</li> </ul>
	기초생활 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수급자에 대한 각종 급여(생계·교육·해산·장제 등)에 관한 사항</li> <li>· 수급권자(수급자·차상위)의료급여 변경에 관한 사항</li> <li>· 보장비용의 징수, 반환명령, 이의신청 등 수급자 관리</li> <li>· 교육급여 변동 확인, 지급자료 생성 및 확정</li> <li>· 수급자에 대한 연간조사계획 수립운영</li> <li>· 장애인 보장구 지원업무</li> <li>· 노숙자, 의사상자, 북한이탈주민 업무 등</li> <li>· 생활보장위원회 운영</li> <li>· 차상위계층에 관한 사항</li> <li>· 긴급복지지원에 관한 업무</li> <li>· 사회취약계층(교정시설 출소자 등) 특별보호 대책</li> <li>· 기초생활보장 수급자 및 의료급여 사례관리</li> <li>· 의료급여 대상자 자격관리 및 급여비용 자격확인</li> <li>· 의료급여 기금관리 및 운용</li> <li>· 의료급여 심의위원회 운영</li> <li>· 의료급여 연장승인 및 초과 진료비 징수</li> <li>· 그 밖에 수급자 및 의료급여 업무에 관한 사항</li> </ul>

〈표 13-2〉 계속

과 명칭	담당 명칭	업 무 분 장
주민 생활 지원과	통합조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복지대상자 보장급여 및 사회복지서비스 제공(변경) 신청조사</li> <li>· 복지대상자 및 사회복지서비스 제공 대상자 결정·통지</li> <li>· 복지대상자 생활실태 및 욕구조사</li> <li>· 보육료 감면 및 만5세아 무상보육에 관한 사항</li> <li>· 복지대상자·복지서비스 제공 대상자 관련부서 연계처리</li> <li>· 기초생활보장 수급자 결정시 가구별 자활지원계획 수립</li> <li>· 전화·방문 복지민원 초기상담 및 민원안내</li> </ul>
복지 사업과	경로복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과 소관 행정의 종합계획 수립·조정총괄</li> <li>· 과내 서무·문서·예산·회계 관리</li> <li>· 행정재산·시설·물품 및 차량관리</li> <li>· 노인복지행정의 종합 계획 수립, 조정</li> <li>· 경로연금·노인교통수당 지급에 관한 사항</li> <li>· 노인 일자리 지원</li> <li>· 노인복지증진 및 경로정신 고양</li> <li>· 노인복지시설 설치 운영 및 지도 감독</li> <li>· 무의탁 및 요보호 노인 업무 (시설입소)</li> <li>· 경로당 신축 및 유지관리 및 운영비 지원</li> <li>· 저출산·고령화 관련 업무</li> <li>· 묘지 수급 대책 수립</li> <li>· 묘지설치허가 및 납골당(묘) 설치 신고</li> <li>· 공동묘지 사용허가 및 관리</li> <li>· 그 밖에 과내 타 담당에 속하지 아니한 사항</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 노인복지기금 운용 관리</li> <li>· 무료 경로식당 운영</li> <li>· 사회복지시설 총괄 업무</li> <li>· 기타 장사 등에 관한 업무</li> </ul>
	장애인복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장애인복지행정의 종합 계획 수립 및 조정</li> <li>· 장애인복지에 관한 일반 업무</li> <li>· 장애수당·자녀교육비 등 지급 업무</li> <li>· 장애인 자립자금 지원</li> <li>· 장애인 편의시설 설치 및 관리</li> <li>· 전용주차구역 단속 및 과태료, 이행강제금 부과 업무</li> <li>· 장애인 재활보조기구 교부 등</li> <li>· 장애인 관련 단체육성 지원 업무</li> <li>· 장애인 복지기금 운용 관리</li> <li>· 장애인 시설 관리 및 보조금 지급 정산</li> <li>· 장애인 시설 수급자 확인 조사 및 사례관리</li> <li>· 장애인 등록·복지카드 발급</li> <li>· 장애인 자동차 표시, 할인카드 발급</li> </ul>

〈표 13-2〉 계속

과 명칭	담당 명칭	업 무 분 장
복지 사업과	여성정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성 및 보육정책 종합기획 조정</li> <li>· 여성관련 복지시설 지원 및 지도감독</li> <li>· 여성단체 조직 및 육성에 관한 업무</li> <li>· 여성단체 관련 교육 업무</li> <li>· 여성발전복지기금 운용관리</li> <li>· 옹진예원 운영 및 관리</li> <li>· 보육료 지원 및 시설 지도 감독</li> <li>· 보육시설 설치 및 지원에 관한 업무</li> <li>· 보육위원회 운영에 관한 사항</li> <li>· 여성 사회교육에 대한 업무</li> <li>· 여성자원봉사센터 운영</li> <li>· 건강가정기본법 관련 업무</li> </ul>
	아동 청소년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아동 및 청소년복지행정 종합기획 조정</li> <li>· 청소년 지도자 양성 및 청소년 건전육성에 관한 사항</li> <li>· 청소년 유해환경 지도·단속 및 과징금 부과 징수</li> <li>· 어려운 환경의 청소년 보호 지원</li> <li>· 학력 비인정 비정규학교 운영 지원</li> <li>· 청소년 보호법 관련 업무</li> <li>· 청소년 수련관등 청소년 시설 건립 및 운영 관리</li> <li>· 청소년 관련 단체 보호 육성 및 공부방 운영 지도</li> <li>· 그 밖에 청소년 보호·지도·육성과 관련된 사항</li> <li>· 아동복지시설 설치 운영 업무</li> <li>· 아동결연사업, 입양 업무</li> <li>· 아동안전, 미아방지, 결식아동지원, 아동학대 예방 등</li> <li>· 소년소녀가정·가정위탁·요보호아동·모부자가정 등 보호 지원</li> <li>· 결식우려아동 급식지원 업무</li> <li>· 아동 관련 행사 지원 업무</li> <li>· 그 밖에 아동·청소년 복지에 관한 사항</li> </ul>
	평생교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 평생교육 프로그램 개발·운영</li> <li>· 평생학습 공동체 조성 및 지원</li> <li>· 여가 레저 활동 육성 지원</li> <li>· 여가 레저 정보 제공</li> <li>· 학교급식 지원 업무</li> <li>· 그 밖에 평생교육 및 여가에 관련된 업무</li> </ul>



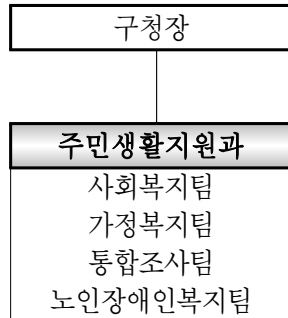


〈표 13-2〉 계속

과 명칭	담당 명칭	업 무 분 장
문화 관광과	관광개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관광종합개발계획 수립 시행</li> <li>· 관광지 지정개발 및 관리</li> <li>· 관광시설 관리 개선</li> <li>· 비지정 관광지 시설물 설치 및 정비</li> <li>· 관광지 조성사업 시행</li> <li>· 관광지 공공시설 설계 및 집행</li> <li>· 온천관련 업무</li> <li>· 관광기반시설 및 시설물 유지 관리</li> <li>· 관광객 이용시설의 설치 및 관리</li> <li>· 기타 유기장업 관련 사항</li> <li>· 종합유원시설업 관련 사항</li> <li>· 관광자원의 개발 및 보존</li> <li>· 그 밖에 관광개발에 관한 사항</li> </ul>
	문화재 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화재 발굴, 보존관리 종합계획 수립, 조정·총괄·통제</li> <li>· 문화재 지정, 해제 및 보호구역 관리</li> <li>· 천연기념물 관리</li> <li>· 향토문화유적 보호 관리</li> <li>· 문화재 매매업소 지도·단속</li> <li>· 매장문화재 관리</li> <li>· 문화재 지표조사 및 발굴조사</li> <li>· 문화재 현상 변경 허가</li> <li>· 전통사찰 보존법 협의</li> <li>· 문화재 보호법 협의</li> </ul>
	문화재 보수	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정문화재 보수·정비사업 추진</li> <li>· 문화재복원·보수정비사업</li> <li>· 박물관, 미술관건립계획 승인 및 관리</li> <li>· 전통사찰 및 충·효·연 시설보수·정비사업 추진</li> <li>· 백제문화권 문화유적 정비사업 추진</li> <li>· 문화재 안전관리 및 재해예방</li> <li>· 문화재 안내판 설치 및 관리</li> <li>· 국가·지방문화재 점검 및 보수정비계획 수립 추진</li> <li>· 그밖의 문화재 보수·정비사업에 관련된 사무</li> </ul>

3) 일반구형 : 인구 50만 이상 시(26개 구)

[그림 13-3] 주민생활지원과 조직 현황; 일반구형(수원시 장안구)

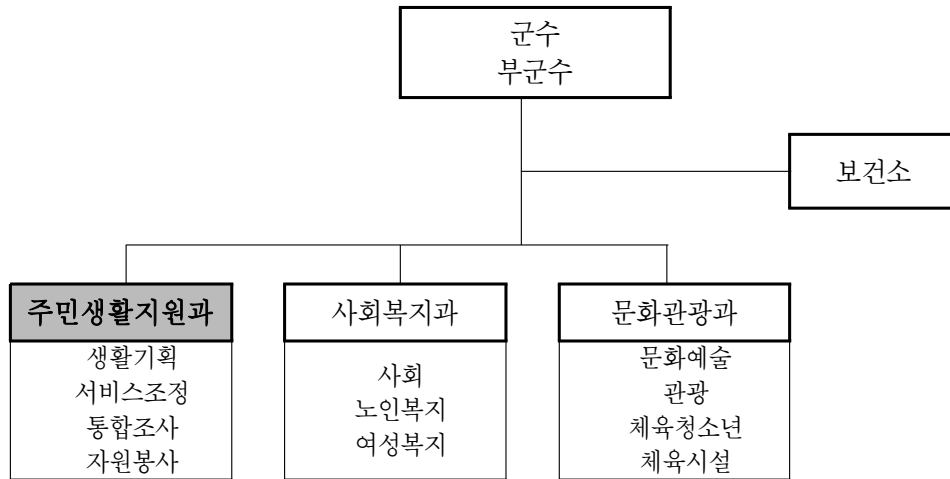


<표 13-3> 수원시 장안구 주민생활지원과 팀별 업무분장내용

과 명칭	팀	업 무 분 장
주민생활 지원과	사회복지	· 사회복지팀 업무 총괄 · 국민기초수급자관리, 저소득층전세용자지원 · 과사무, 예산, 회계 · 의료급여업무, 기초생활보장기금
	통합조사	· 통합조사총괄, 긴급지원, 조사기획확정 · 기초생활보장조사, 차상위의료급여조사 · 모부자가정조사, 경로연금조사, 사회취약계층조사 · 사회취약계층 조사업무, 장애인자립자금대여조사
	노인장애인 복지	· 인장애인팀업무 총괄 · 경로당 시설물 및 운영관리 · 노인복지, 장애인복지일반
	가정복지	· 정복지팀 업무 총괄 · 여성 및 아동복지, 여성단체관리, 모부자가정관리 · 보육일반 및 보육예산 총괄 · 저소득 보육료 지원관리, 보육시설지원 및 관리

3) 일반시·군형 : 局제 미운영 시·군(96개 시·군)

[그림 13-4] 주민생활지원과 조직 현황; 일반시·군형(함평군)



<표 13-4> 함평군 주민생활지원과 팀별 업무분장내용

과 명칭	담당 명칭	업 무 분 장
주민생활 지원과	생활기획	· 과 소관업무 기획·조정 · 과내 일반서무, 예산 · 과내 보안(충무계획)업무 · 주민생활지원서비스 종합계획 수립·조정 · 이웃돕기 후원 결연(사회복지공동모금회 사업 지원 연계 등) · 재해구호(이재민 실태조사, 구호물품 지급등) · 주민생활지원서비스 업무 총괄 · 사회복지 시책 홍보·교육 · 무연고 사망자 장제처리 및 행여자 관리 · 자원봉사계획 수립 · 자원봉사활동 개발 운영 · 자원봉사단체 지원 · 자원봉사센터 관리 · 주민자치센터 총괄업무 · 사회복지 전담공무원
	기초생활 보장	· 기초생활보장 업무전반 · 기초생활보장수급자 관리 및 각종 급여지원 · 보건 및 복지서비스 연계 · 차상위계층 및 사회취약 계층 관리 지원 · 지역육구조사 · 대상자별 서비스 제공계획 수립 및 조정연계 · 사회복지 제공 대상자 결정 및 통지 · 위기가정 및 긴급복지 지원 · 지역자원의 발굴 동원 연계 관리 · 서비스 제공 기관간 연계체제 구축 · 지역사회복지협의체 구성·운영·지원

〈표 13-4〉 계속

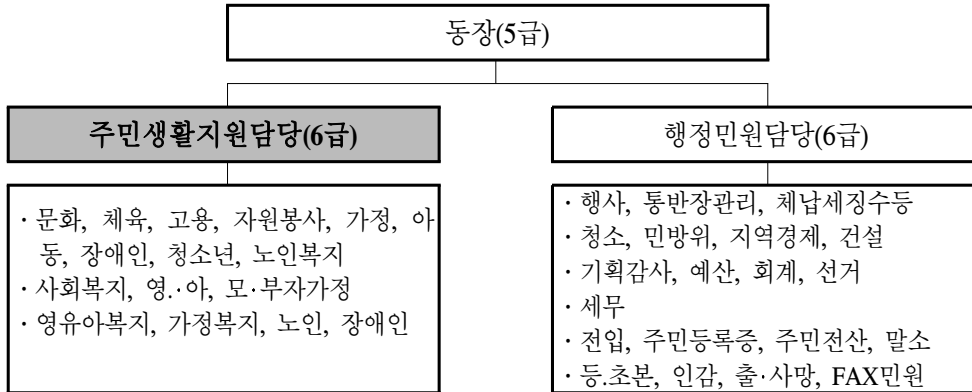
과 명칭	담당 명칭	업 무 분 장
주민생활 지원과	통합조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복지대상자 신규조사(보육료 등 일제조사는 읍면에서 조사)</li> <li>· 복지대상자 보장결정 및 급여통지</li> <li>· 신규 신청자 이의신청 처리</li> <li>· 복지 수급자 중지 및 보장변경 업무</li> <li>· 상담실 운영(각종 서비스 신청 접수 및 초기 상담)</li> <li>· 기타 총괄지원 통합조사에 관한사항</li> <li>· 복지대상자 제외시 서비스 연계 처리</li> <li>· 보건복지 행정 전산망 관리</li> <li>· 서비스 실시 연계자료의 전산화 및 관리</li> </ul>
사회 복지과	사회복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민복지 시책수립 · 사회복지시설후원금관리 · 사회복지시설지도점검총괄</li> <li>· 함평양민희생자 명예회복지원 · 한국전쟁 민간인희생자 위원회 지원</li> <li>· 복지위원 위촉및활동지원 · 보훈업무 전반</li> <li>· 의료급여수급권자 선정 및 자격관리</li> <li>· 차상위계층 의료수급권자 발굴 및 관리</li> <li>· 의료급여 상해요인 사전·사후조사</li> <li>· 의료급여중복청구·의료급여 본인부담금보상금등환급금·의료급여대불금지원</li> <li>· 의료급여 부당이득금 징수및손해배상청구</li> <li>· 의료급여 장애인보장구 지원</li> <li>· 의료급여 과다이용자 사례관리 · 의료급여 연장승인</li> <li>· 의료급여 심의위원회 운영 · 의료급여비 정산</li> <li>· 의료급여 일반·기타 의료급여 · 의료급여 중증환자 등록관리</li> <li>· 심장병 무료검진 · 5.18민주유공자 건강검진 · 의료급여 수급권 확인</li> <li>· 의료급여비용 징수(원외처방과잉약제비, 함평면역초과요법제)</li> <li>· 의료급여특별회계기금관리 · 자활근로사업비집행전반</li> <li>· 자활후견기관지원 · 자활 공동체·자활기관 협의체 지원</li> <li>· 주거현물급여(집수리)사업비 집행</li> <li>· 자활장려금 집행 · 장애인직업재활시설 운영 · 장애수당</li> <li>· 장애인의료비·장애인 편의시설·장애인 복지위원회·장애인재활보조기구</li> <li>· 장애인자녀교육비 · 장애인등록진단비 · 장애인주택개조사업</li> <li>· 장애인자립자금대여, 장애인협회 운영, 장애인 체육대회, 장애인자동차</li> <li>· 장애인 복지카드 및 고속도로 할인카드</li> <li>· 장애인복지시설(샤론의집, 신곡동산)관리</li> <li>· 사회복지기금, 일강김철기념관 관리, 일강김철선생 관련, 상해임시정부 청사 건립, 안후덕생가 관련</li> <li>· 과 예산, 일반서무, 보안업무</li> </ul>

〈표 13-4〉 계속

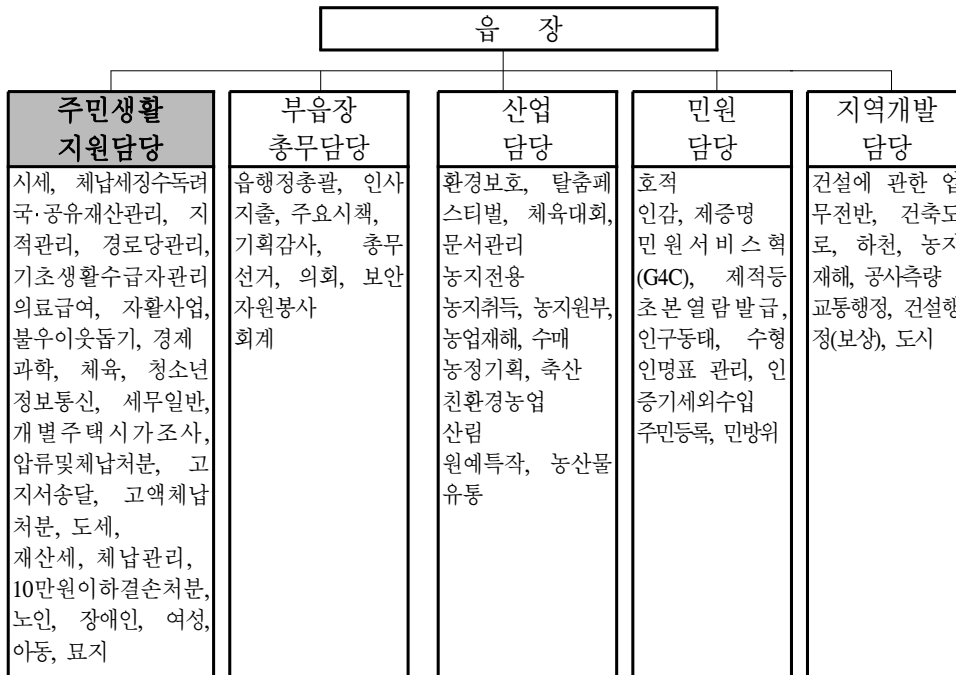
과 명칭	담당 명칭	업 무 분 장
사회 복지과	노인복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 납골시설, 설치신고 · 불법묘지단속 · 공중목욕장 설치</li> <li>· 경로당 신축 및 보수 · 경로당 등록 및 관리 · 분묘(무연)개장공고허가</li> <li>· 화장장 납골당 설치신고 · 화장장려금 지원 · 장례용품 지원</li> <li>· 경로당 운영비 지원 · 경로연금 지원 · 교통수당 지원</li> <li>· 노인복지시설 법인 관리 · 노인양로시설 지원 · 가정봉사원파견시설 지원</li> <li>· 노인복지회관 관리 · 개인운영신고시설 관리</li> <li>· 경로식당 무료급식사업 추진 · 재가노인식사배달사업 추진</li> <li>· 노인복지 기금관리 · 노인일자리사업 추진 · 노인전문요양시설 신축</li> <li>· 장수수당 지원 · 홀로사는 노인 안부살피기 사업</li> <li>· 95세 이상 장수노인 생신축하사업 · 노인의 날, 노인건강복지 축제 추진</li> <li>· 대한노인회합평군지회 관리 · 노인취업박람회 추진</li> <li>· 어버이날 행사 추진 · 노인자원봉사 사업</li> <li>· 독거노인주거환경개선사업 · 시설수급자 관리</li> </ul>
	여성복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모·부자가정 지원 및 관리 · 가정폭력상담소 운영지도</li> <li>· 여성복지기금사업 · 푸드뱅크센터 운영지도</li> <li>· 여성직업훈련 및 테마(취미교실)프로그램 운영</li> <li>· 남여공동참여 마을만들기, 여성이장마을단위부업, 여성복지 각종 예산</li> <li>· 사회복지법인 관련 (자광모자원) · 여성단체지도 · 이주여성프로그램</li> <li>· 여성상담(요보호), 모자보호시설 운영 지도 · 모자보호시설 입·퇴소 관리</li> <li>· 여성주간행사 · 각종여성위원회관리 · 여성정책 및 양성평등</li> <li>· 여성정보화능력교육 · 일반여성업무 · 소년소녀가정 등 결연업무</li> <li>· 아동복지시설 운영비및생계비 등 지원 · 지역아동센터 운영비 지원 및 관리</li> <li>· 소년·소년가정 보호비 및 위로비 등 지원</li> <li>· 가정위탁보호세대 보호비 및 위로비 등 지원</li> <li>· 아동급식지원사업(학기중, 방학중)에 관한 업무</li> <li>· 보육 및 아동위원회 운영 · 아동급식지원대상자 확정 및 관리</li> <li>· 사회복지법인(아동, 보육시설) 예·결산 공고</li> <li>· 사회복지법인(아동, 보육시설) 임원임면보고</li> <li>· 아동복지시설(지역아동센터 등) 신고 처리 · 요보호아동</li> <li>· 아동양육시설 수용아동 입·퇴소 관리 · 보육시설 운영비 지원</li> <li>· 보육료지원대상자 확정및지원</li> <li>· 아동시설 및 보육시설 운영실태및안전지도점검</li> <li>· 보육시설 인가(허가) · 사회복지시설 공익근무요원 인건비지원</li> <li>· 보육시설 종사자 관리대장 관리 · 아동복지시설 종사자 관리대장 관리</li> <li>· 시설 종사자 경력(재직) 증명서 발급 · 시설 기능보강사업</li> <li>· 청소년업무 종합 기획 · 청소년 지도육성 및 선도·보호</li> <li>· 학교폭력 예방 · 무직·무진학청소년실태조사(읍·면)</li> <li>· 청소년육성기금지원대상자조사(읍·면)</li> <li>· 청소년공부방 운영, 청소년위원회 운영, 청소년 직장체험연수, 청소년예절교실</li> </ul>

4) 읍면동 사무소

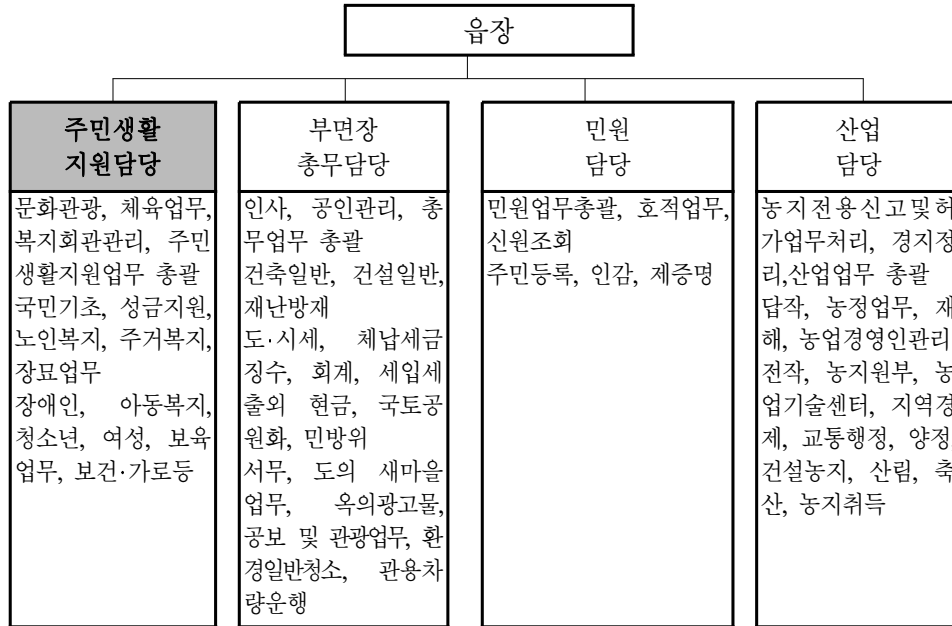
[그림 13-5] 주민생활지원담당 조직 현황; 읍면동형(수원시 장안구 파장동)



[그림 13-6] 주민생활지원담당 조직 현황; 읍면동형(안동시 풍산읍)



[그림 13-7] 주민생활지원담당 조직 현황; 읍면동형(서산시 팔봉면)



## 2. 저출산·고령화 관련 지방자치단체의 조직 현황

### 가. 광역자치단체

- 서울특별시와 경상남도의 과 수준에서 저출산고령화대책관련 조직을 설치운영함
- 나머지 시도(인천, 대전, 제주 제외)에서는 담당 수준에서 저출산고령화대책관련 조직을 설치 운영함
- 인천, 대전, 제주 등에서는 저출산고령화대책관련 조직을 설치·운영하지 않고 개별적인 단위사무로 취급하고 있음(표 13-5 참조)

〈표 13-5〉 광역자치단체의 저출산·고령화 관련 조직

시도명	관련 국(실)명	과(담당관/반)명	담당(팀)명
서울	여성가족정책관실	저출산대책반	총괄팀 가족정책팀 노인행정팀
부산	여성가족정책실	여성가족담당관실	저출산대책담당
	복지건강국	노인복지과	고령화대책담당
대구	보건복지여성국	저출산고령화대책과	총괄담당 고령사회대책담당 저출산대책담당
인천	여성복지보건국	보건정책과 가정청소년과	건강증진담당(저출산) 노인복지담당(고령화)
광주	사회복지국	노인복지과	저출산고령화대책담당
대전	보건복지여성국	복지정책과	복지지원담당
울산	복지여성국	사회복지과	저출산고령화담당
경기	복지건강국	복지정책과	저출산고령화담당
강원	복지여성국	사회복지과	저출산고령화담당
충북	복지여성국	복지정책과	저출산고령화대책담당
충남	복지환경국	복지정책과	저출산고령화대책담당
전북	복지여성국	사회복지과	저출산고령화담당
전남	복지여성국	노인복지과	저출산고령화대책담당
경북	복지여성국	보건위생과	저출산대책담당
경남	보건복지여성국	저출산대책팀	출산지원담당
제주	보건복지여성국	복지청소년과	복지정책담당

자료: 한국보건사회연구원, 『저출산·고령화대책 관리실태조사』 결과, 2007.

#### 나. 기초자치단체

- 일부 기초자치단체에서는 저출산고령화대책관련 조직을 설치운영하지 않고 개별적인 단위사무로만 취급하고 있음
  - 수원시의 경우, ‘노인복지과-요양보장팀’의 단위 사무로 “저출산고령화대책 추진업무”가 들어 있음
  - 공주시의 경우, ‘사회복지과-경로복지담당’의 단위사무로 “저출산고령화 관련” 업무가 들어 있음



- 많은 기초자치단체에는 아직 “저출산고령화 관련 업무”가 업무 분장표상에 들어 있지 않음(표 13-6 참조)

〈표 13-6〉 기초자치단체의 저출산·고령화 관련 조직

시군구명	관련 국(실)명	과(담당관/반)명	담당(팀)명
평창군 정선군		주민생활지원과	고령화정책담당
경주시 안동시 영주시 영천시	보건소	건강관리과	저출산대책담당
의성군 영덕군 성주군		보건소	저출산대책담당

자료: 한국보건사회연구원, 『저출산·고령화대책 관리실태조사』 결과, 2007.

### 3. 저출산·고령사회 대책을 위한 지방자치단체 조직 개편 방향

#### 가. 조직개편의 필요성

- 저출산·고령화 문제는 전세계적인 추세로서 선진국에서도 이미 국가적인 차원에서 대응책을 강구하고 있음
- 우리나라의 경우는 과거 선진국이 경험하지 못한 유래없이 빠른 속도로 저출산과 고령화가 진행되고 있어서 선진국 보다 더 다급한 국가의 현안과제가 되고 있음
- 저출산·고령화 문제는 단순한 인구문제와 노인문제가 국가의 경제, 사회, 문화 등 모든 부문에 영향을 미치는 문제이고 궁극적으로는 국가경쟁력에도 영향을 미치는 국가 전체적인 차원의 중대한 문제임
  - － 저출산·고령화와 관련된 중앙부처는 보건복지부를 비롯하여 노동부, 여성가족부, 교육인적자원부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 재정경제부, 법무부, 산업자원부, 청소년위원회 등 12개 부처임

- 지방자치단체의 경우, 저출산·고령화 대책과 직·간접적으로 관련이 있는 조직은 사회복지, 보건, 고용, 여성, 아동보육, 체육, 문화 등 다양하고, 이들과 관련된 업무는 지방자치단체의 핵심적인 업무들임
- 현재, 지방자치단체에서는 사회복지과, 보건소, 노인복지과, 여성정책과, 지역경제과 등에서 제각기 소관업무를 처리하고 있음
- 따라서 저출산·고령화대책 업무의 효율적 추진과 재원과 인력의 낭비요인을 줄이기 위해서는 저출산·고령화 대책과 관련된 기능을 종합적으로 조정할 수 있는 기구의 설치가 필요함

#### 나. 조직개편의 기본 방향

##### 1) 특별지방행정기관 형태

- 중앙정부(보건복지부)의 저출산·고령화사회위원회를 정점으로 하여 지방자치단체 조직과는 별도의 중앙정부 직속의 조직 설치
  - ※ 호주의 센터링크(Centrelink)조직 참조
    - 센터링크는 호주의 중앙정부가 국민에게 제공하는 거의 모든 종류의 대민서비스를 통합적으로 제공하는 정부기구임
    - 센터링크는 국민들이 개별부처가 제공하는 각각의 공공서비스를 받기 위하여 여러 관련 기관을 찾아다닐 필요없이 단 한 곳 만 찾아가면 문제를 해결할 수 있도록 하는 시스템으로 1997년에 최초로 설치됨
    - 센터링크에서는 연방정부 10개 부처를 비롯하여 25개 정부기관에서 제공하는 약 140가지 서비스를 통합적으로 제공함: 대표적인 중앙부처는 가족부, 노동부, 교육부 등임
    - 센터링크는 2003년 현재 1천여 군데의 지점 또는 콜센터를 설치하고, 2만5천여 명의 직원이 근무하며, 연간 650만명의 고객에게 140여 가지의 서비스를 제공하고 있음
- 광역자치단체 단위에 지방저출산·고령화대책위원회 설치

- 기초자치단체 단위에 지방저출산·고령화대책 추진본부(센터) 설치

2) 지방자치단체의 정규조직 형태

가) 시도

- 시도에 저출산·고령화대책추진지원과 설치
  - 광역자치단체 차원에서 중앙과 지방간의 기능 연계 및 조정
  - 재정적 지원 및 교육훈련 지원
- 시도 지방공무원교육기관에 저출산·고령화대책 관련 교육과정 설치

나) 시군구

- 조직통합적 개편(1안) : 저출산·고령화대책 관련조직의 대통합
  - 저출산·고령화대책 관련 조직을 하나 국(또는 과) 단위로 통합
  - 문제점 : 저출산·고령화대책국 또는 과의 지나친 비대화

〈표 13-7〉 영국의 참고 사례

조직	기능	인력	재원조달	민관협력
- 중앙: 보건부에 차관급 기관 설치 - 지방: 아동부, 복지부, 보건서비스부를 통합한 사회서비스국 설치 - 지역팀: 5만-10만명 인구지역 담당 - 지방의회에 사회서비스위원회 설치	- 내무부, 보건부, 교육부, 주택부 등 4개 중앙부처의 대인 서비스 통합전달 - 지방정부의 공공서비스 부서의 통합·조정 - 각 분야별 공공서비스의 효율성 제고	- 각 팀에는 10명에서 12명 정도의 인력을 배치함	- 보건부 전체 예산의 20% 정도가 지방사회서비스국을 위하여 할당됨 - 지방정부는 전체 지방정부예산의 15~17%를 사회서비스 비용을 지출	- 민간, NGO 등 다양한 케어매니저 등으로부터 서비스를 구매하여 서비스의 이용자에게 구매된 서비스를 그들의 욕구에 맞게 제공하는 시스템 구축

- 기능통합적 개편(2안) : 현행 저출산·고령화대책 관련 행정조직체제는 유지하고 현장서비스기능만 통합

- 현재의 국 혹은 과 체제를 유지
- 8대 기능 중에서 현장서비스 공급과 관련된 핵심기능만 저출산·고령화대책과로 이관(육구 및 수요조사, 서비스 연계, 통합정보관리, 민관협력, 자원봉사자관리 등)
- 문제점 : 기존의 주민생활지원과의 기능과 중복

### 3) 단체장 직속의 TF 형태

- 저출산·고령화대책은 자치단체 사무의 대부분과 연계되어 있으므로 단일한 조직을 만드는 것은 불가능함
- 다만, 문제의 심각성과 중요성을 감안하여 단체장이 항상 관심을 가지고 챙길 수 있는 단체장 직속의 TF로 설치하는 것이 바람직함

#### 가) 시도

- 시도지사 직속의 저출산·고령화대책추진위원회 설치
- 부지사가 위원장이 되고, 관련 각 국장이 위원이 됨
- 관련업무 분야별로 실무분과위원회 설치 : 실무담당자 중심
  - 광역자치단체 차원에서 중앙과 지방간의 기능 연계 및 조정
  - 재정적 지원 및 교육훈련 지원

#### 나) 시군구

- 시장·군수·구청장 직속의 저출산·고령화대책추진단 설치
- 부단체장이 단장이 되고, 관련 각 국장(혹은 과장)이 단원이 됨
- 관련업무 분야별로 실무담당자가 실무간사로 참여
- 저출산·고령화대책 관련 업무의 관련 부서 재배분
- 저출산·고령화대책 관련 서비스의 부서간 연계와 조정

#### 4) 읍면동의 개편

- 현행 주민생활지원담당내에 저출산·고령화대책 관련 업무 추가

#### 다. 중앙정부의 대책

- 저출산고령사회기본법의 수정보완
- 기본법 제25조 (저출산·고령사회정책 추진기구의 설치)
  - ① 저출산·고령사회정책의 효율적인 수립, 조정 및 평가 등 위원회의 업무를 지원하기 위하여 보건복지부에 저출산·고령사회정책 추진기구를 둔다.
  - ② 제1항의 저출산·고령사회정책 추진기구의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- “지방자치단체의 저출산·고령사회정책 추진기구의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항”에 관한 조항을 신설

## [회의록] 의견 및 토론

### ○ 전담조직의 구축 필요성 유무

- 인구정책의 효과를 극대화하기 위해서는 반드시 전담 부서가 있어야 한다고 생각하는데, 전담부서 설치와 함께 전문성을 가진 적정수의 인력 확보가 선행되어야 사업계획, 사업추진, 평가, 관리 등이 지속적으로 이루어질 수 있을 것임. 그러기 위해서는 직무분석을 토대로 중장기적인 인력수급계획을 수립하고 중앙정부, 혹은 지방자치단체 차원에서 전문적인 교육과 훈련을 제공해야 함.  
저출산 대응 인구정책 총괄을 위해서 중앙조직에서는 보건복지부에 저출산고령사회정책본부에 3국이 있고 그 밑에 15개 팀에 구성이 되어서 사업을 추진하고 있음. 그에 반해서 지방조직은 저출산 대응 인구정책을 추진할 조직 구성은 일부 지자체에서 팀을 구성해서 운영을 하고 있지만, 사실상 유명무실함. 전담인력도 없고 있다고 하더라도 잦은 인사와 교류로 담당자가 자주 교체되면서 업무연계성과 일관성이 없어지는 상황임. 그래서 중앙에서 인구정책이 수립되어 지방자치단체로 업무 추진계획이 시달되어도 저출산·고령화 관련 업무가 계획대로 추진되지 못하고, 심지어는 시달된 업무들이 국 또는 팀 간에 서로 전가하는 실정이라고 지방 출장 등을 통해 보고 들은 바 있음. 거리나 정서적으로 국민과 가까이 있는 지방자치단체가 결혼 및 임신, 출산과 양육의 분위기를 조성하고 주민의 특수한 욕구를 파악하고 대응하기 위해서는 중앙에 못지않게 지방의 시군구 단위까지 조직체계 구축과 전문성을 갖춘 상근 전문인력 확보가 필요하다고 생각함.
- 새로운 조직의 개편은 문제가 있다고 보고 현재의 조직을 어떻게 활용할 것인가에 대한 고민이 있어야 할 것이라고 봄. 저출산·고령화사업의 성격면에서 중앙의 업무는 법, 제도 등 기존의 사업과 차별이 되는데 지방자치단체의 경우 아동복지,

노인복지, 유아복지 등과 차별이 안될 가능성이 충분히 있음. 기존의 조직들을 효율적으로 이용하는 접근이 필요하지 새로운 조직을 만들면 중복은 불가피할 것임.

- 저출산 고령화 관련 사업은 아동/노인과 관련된 모든 영역과 관련되어 있기 때문에 ‘주민생활지원 서비스 조직’에서 업무를 다루는 것은 당연할 것이고, 현재의 행정 조직에서 관련된 업무를 담당하면 될 것으로 생각됨. 새로운 조직을 만드는 것도 중요하지만, 고령화에 대한 준비는 모든 국가 및 지방자치단체 활동에서 핵심적으로 고려해야 될 사항임. 따라서 중앙정부에서는 지방자치단체가 이런 부분을 인식하고, 정책수립에 반영할 수 있도록 유도하는 것이 중요하다고 봄. 이렇게 되면 중앙정부의 역할과 지방자치단체의 서비스는 구별이 가능할 것임.
- 실질적으로 저출산·고령화 업무는 기존의 사업부서에서 분할하여 수행하고 있음. 단, 그것을 모아서 총괄, 관리하는 부서가 없을 뿐임. 예를 들면 고령화 문제에 대해서는 노인복지과가, 아동, 보육관련 업무는 보육아동관련 부서가, 임산부 관련 업무는 보건소가, 청소년 관련 업무는 청소년업무 관련부서에서 개별적으로 모두 추진되어 왔음. 물론 저출산·고령화 관련 업무가 떨어지면 이것을 어느 부서에서 하느냐가 많이 논의되고 있으며, 서로 자기부서의 소관 업무가 아니라고 밀어내는 경우도 많이 발생함. 저출산·고령화라는 것이 어느 한가지만 해결되어서 되는 문제가 아니고 연계성이 많기 때문에 그것을 다 할 수 있는 과는 있을 수가 없고, 이것을 틀어쥐고 통합과 조정을 어떻게 잘 해주느냐가 핵심 포인트라고 생각함.

#### ○ 특별행정기관형 설치에 대한 의견

- 과거의 중앙집권적 행정체제 하에서라면 저출산·고령화문제를 보다 쉽게 해결할 수 있는 상황일 수 있겠으나, 현재와 같이 각 행정조직들이 지방자치화를 지향하고 각기 개별적으로 사업을 추진하고 있는 상황에서는 이 문제를 추진하는 것이 쉽지 않을 것으로 판단됨. 그래서 발제자가 언급한 바와 같이 저출산·고령화 조직체계로서 특별지방행정기구를 설치하여 시도 단위까지 일괄되게 조직체계를 운영한다면 굉장히 바람직할 수 있지 않겠느냐 생각은 하는데, 문제는 대부분의

기능들이 이미 지방자치단체에서 가지고 있는 기능들인데 그와 별도로 새로운 기구를 설치하여 운영한다면 인력과 재정에 대한 부분이 일반 국민들에게 공감을 얻을 수 있겠는가 하는 부분에 의문이 감.

- 조직개편의 기본방향에서 3) 시·도 및 시·군·구 단위에 단체장 직속의 TF형태로 저출산·고령화대책 추진위원회를 설치하는 방안을 제시하고 있음. 그러나 현실적으로 지방자치단체에 수많은 TF와 위원회가 설치되어 있으나 유명무실하게 운영되고 있는 실정임. 특히, 저출산·고령화대책은 수십년을 두고 정부의 중점과제로 수행되어야 할 핵심정책이라는 점을 고려한다면, 각급 행정단위의 여러 부서에서 추진되고 있는 인구정책을 종합적으로 기획하고 관리하는 독립부서의 신설이 필수적이라고 생각됨.
- 이와 관련하여 ‘1) 특별지방행정기관 형태’에 대한 설명으로 “중앙정부(보건복지부)의 저출산·고령사회위원회를 정점으로 하여 지방자치단체조직과는 별도의 중앙정부 직속의 조직을 설치”하여야 한다는 의견을 제시하였는데 이에 전적으로 동의함. 두번째로, ‘2) 지방자치단체의 정규조직 형태’에 대한 설명으로, (1안)의 시·군·구 조직통합적 개편에서 저출산고령화대책 관련 조직을 국 또는 과 단위로 통합해야 한다고 제시하였는데, 이는 앞서서도 언급한 바와 같이 저출산·고령화대책과 관련된 부서를 통합하는 것 보다는 저출산·고령화대책을 종합적으로 기획, 조정, 평가하는 관리부서만을 신설하여 중앙의 정책본부와 연계된 조직체계의 구축이 보다 효율적이라고 판단됨. 특히, ‘(2안)의 시·군·구 기능통합적 개편’에서 “현행 저출산고령화대책 관련 행정조직체제는 유지하고, 8대 기능 중에서 현장서비스 공급과 관련된 핵심기능만 저출산고령화 대책과로 이관”한다고 하였는데, 현재 시·군·구에는 저출산고령사회 대책과가 거의 설치되어 있지 않은 실정임. 문제점에서 지적하고 있듯이, 기존의 주민생활지원과의 기능과 중복되는 점을 감안한다면, 앞서 (1안)과 (2안)에서 언급하고 있는 조직의 중복 설치는 불필요하다고 생각함.
- 저출산·고령화 대책을 위한 추진과제들이 6페이지까지 나열되어 있는데, 이것들이 저출산·고령화 관련 세부과제로 분화되어 각 지방자치단체에서 추진되는 업



무로 정리가 될 것임. 이러한 다양한 업무가 제대로 추진되기 위해서 업무를 기획하고 관리, 평가하는 업무조직이 제대로 역할을 해야할 것인데, 발제자가 제시하고 있는 안을 살펴보면 우선 특별지방행정기관 형태로 중앙정부 직속조직으로 조직을 구성하는 안이 있음. 이것은 지금 환경부가 지방환경청을 만들어서 하는 것과 유사함. 보건복지부는 지방자치단체를 통해서 사업을 하고 있는데 저출산·고령화 관련 업무를 환경부처럼 하기에는 어려운 점이 있음. 지방청을 만들어야 하고 전국민을 대상으로 하는 업무들이기 때문임.

#### ○ 조직통합, 기능통합적 개편에 대한 의견

- 조직통합적 개편이나 기능통합적 개편은 중복의 문제는 없으나, 지방자치단체로 하여금 강제할 수 있는 성질은 아닌 것으로 판단됨. 작은 정부를 지향하고 있는 현 상황에서 가능하다면 기존의 조직체계를 얼마만큼 효율적으로 활용하여 당면 과제를 풀어나갈 수 있을 것인가가 고민이 될 수밖에 없음. 대부분의 지방자치단체에서는 본 사업의 중요성에 대한 인식이 미약한 상황으로 볼 수 있고, 사업추진을 위한 준비가 많이 되어있지 않음. 담당부서나 인력 등이 준비되어 있지 않은 상황에서, 지방자치단체가 이 부분을 해결해 나가려고 할 때 가장 고민하는 부분은 인력, 그리고 사업에 대한 예산임. 그런데 조직, 인력 부분은 총액인건비 제도로 인해 인력을 운영할 수 있는 폭이 좁을 수밖에 없고, 예산도 포괄적 사업비를 지급하다보니 지방자치단체장의 의지나 인식에 의해 그 예산들이 저출산·고령화 사업들에 효율적으로 분배될 수 있는가를 확신할 수 있는 상황이 아님.
- 시군구의 조직통합적 개편은 관련 업무를 모두 끌어 모아서 하나의 조직에서 수행하자는 것인데 이렇게 하면 조직이 너무 비대해지는데. 비대해진다는 것은 사실 업무를 수행하지 못한다는 것과 같은 의미임. 그 다음으로 기능통합적 개편이 있는데, 이것은 주민생활지원국과 기능과 서비스 대상이 중복됨. 또 저출산·고령화 대책은 여러 가지 업무가 연계되어 있어서 기존의 업무와 중복되는 부분이 많음.
- 저출산·고령화 사업이 240여개나 되고 통합서비스가 많이 이루어지고 있기 때문

에 조직통합은 힘들지 않겠느냐 하는 입장이고, 기능통합도 8대 기능중 핵심기능만 떼어낸다고 했는데, 그것도 쉽지는 않을 것으로 보임.

#### ○ 단체장 직속의 TF(Task Force)팀

- 새로운 조직을 신설하는 등 조직개편을 단행하기 어려운 현실을 감안할 때 단체장 직속의 TF안이 가장 바람직하지 않을까 생각함. 단체장 직속으로 TF조직을 둘 경우 힘이 실릴 수 있기 때문에 인력을 보다 효율적으로 관리, 지원할 수 있을 뿐만 아니라 각 단위의 하부조직들의 협력을 이끌어내고 조정하는데 상당한 힘을 발휘할 수 있을 것으로 보임. 또한, 각 단위 사업국별로 편성되어 있는 예산을 중복이나 누락없이 효율적으로 조정할 수 있을 것임. 따라서 단체장 직속의 TF를 운영할 수 있다면 저출산·고령화 문제에 효율적으로 대응할 수 있는 체계가 만들어질 수 있지 않을까 생각함.
- 단체장 직속의 TF라 하더라도 기획과 조정, 평가만을 담당하는 조직으로 구성해야 할 필요가 있음.
- 저출산·고령화가 우리사회의 중대한 문제이고 중앙정부에서 아무리 좋은 시책을 마련해도 지방정부에서 적극적으로 움직여주지 않으면 사업이 성공할 수 없을 것임. 따라서 지방조직의 필요성은 매우 중요하다고 봄. 지방조직에서는 TF팀 내지는 시장 직속하에 두기는 어렵고 부시장 직속하에 두는 것이 바람직하다고 생각함.

#### ○ 시군구의 주민생활지원과

- 주민생활지원서비스 조직현황 소개부분에서, 업무분장의 문제점이 발견되고 있음. 대도시형, 중소도시형, 일반구형, 일반시·군형 등 네 가지 유형으로 분류되어 있는데, 동일 또는 유사한 업무를 동일한 명칭을 가진 부서에서 담당하지 않고, 각기 상이한 명칭을 가진 부서에서 담당하고 있는 것으로 나타나고 있음. 즉, 대도시형의 서비스연계팀에서 하는 업무가 중소도시형에서는 서비스연계팀이 아닌 복지기획팀에서 업무를 담당하고 있는 등 지자체 유형별로 팀간 업무분장의 혼선이 빚어지고 있음.

- 주민생활지원서비스과는 지역주민을 위한 복지제공에 주안점을 두고 있기 때문에 저출산·고령화대책과 같은 인구정책의 업무내용과는 차별화되어야 함.

○ 민간단체의 역할과 활용

- 가족계획사업을 하던 경험에 비추어보면 인구보건복지협회와 같은 민간단체에 대한 정부의 지원이 필요하다고 생각함. 과거 가족계획사업 수행체계에서 정부는 종합관리 역할을 하고 가족계획연구원은 연구, 조사, 평가, 훈련을 담당하고, 가족계획협회에서는 홍보를 하는 삼각구도를 형성하였음. 현재 저출산고령화사업은 3가지 축에서 가족계획협회와 같은 민간단체의 역할이 부각되지 않고 있는데, 민간단체를 추진동력의 한 축으로 삼아 적극적 대민홍보를 담당하도록 하는 것이 요구됨. 홍보는 매체홍보와 대인홍보 2가지로 나뉘는데, 매체홍보는 신문·방송 등을 통한 홍보이고, 대인홍보는 수요자인 국민에게 서비스 통로를 안내하는 홍보임. 당시 대인홍보를 전담했던 조직이 전국 시군구 보건소 등에 배치되었던 가족계획협회 간사와 지역의 가족계획협회 어머니회였다고 할 수 있음. 그와 성격이 동일한 것이 인구보건복지협회에 운영하고 있는 새로마지 친선대사라고 생각함.
- 저출산 정책의 성공은 국민적 호응없이 어려운데, 국민적 호응을 얻기 위한 정책수단과 방법은 한계가 있다고 봄. 중앙이나 지방정부에서 지원하는 정책사업들(출산지원금을 비롯한 금품이나 물품지원 등)은 예산이 소진되면 중단할 수밖에 없는 정책임. 이에 반해 홍보는 사회적 분위기를 조성하고 장기적으로 국민의 가치관을 변화시킬 수 있는 강력한 수단임. 지원금이나 물품을 받지 않더라도 아이가 소중한 아이가 있어 행복하다는 가치관이 정립되고 그런 사회적 분위기가 조성된다면 자연스럽게 아이를 낳고 기르는 출산장려분위기는 만들어질 것임. 거부감없이 자연스럽게 국민의 저변까지 스며드는 분위기를 만드는 것은 정부가 아닌 민간단체의 역할이고, 민간단체를 뒷받침하고 지원하는 것이 정부의 역할이라고 생각함. 당시 가족계획사업의 성공은 민관의 협력이 잘 이루어졌기 때문이라고 생각하고 있는데, 저출산정책의 성공을 위해 당시 성공의 기법을 도입할 필

요가 있다고 보고 있음. 국민속에 스며들기식 홍보활동은 10년 또는 20년간 지속해야 될지도 모르지만, 장기적으로 볼 때 홍보활동을 수행할 수 있는 홍보예산이 필요하며 홍보역할을 수행하는 민간단체를 육성하고 지원하는 체계로 가야함.

- 민간단체 자원의 활용이 매우 중요함. 지자체에서 인력을 확보하는 것이 쉽지 않고 예산 편성도 어렵기 때문에 지자체에서 직접 모든 것을 할 수는 없음. 지자체에서는 기획, 평가하는 등의 주요 업무만 수행하고 민간단체를 활용하는 것이 효율적이라고 판단됨. 민간자원의 예로써 인구보건복지협회를 들 수 있는데, 이 협회는 다수의 지역지회가 설치되어 있음. 그리고 협회를 제외하고도 NGO 등 민간단체들이 많이 있으므로 이들을 잘 활용하는 것이 중요하다고 생각함.
- 중앙정부 조직 뿐만 아니라 지방조직의 필요성도 절실함. 그런데 지방조직만으로는 힘들 수 있으므로 필요한 수준에서 민간조직을 적극적으로 활용하여야 할 것으로 생각함. 가족계획사업 추진 당시 가족계획 요원을 활용했던 정도 수준까지 되어야 출산율이 상승할 수 있을 것이라고 생각함.

#### ○ 기타

- ‘다. 중앙정부의 대책’에서 저출산고령사회 기본법의 전담부서 관련 조항을 신설해야 한다고 하였는데, 이에 전적으로 동의하며, 법안이 제정된 지 2년이 지났기 때문에 그간의 경험을 토대로 법이나 시행령에 보완되어야 할 내용은 과감하게 시정되어야 할 시점이라고 생각함. 그러나 법률개정은 상당한 시간이 소요되기 때문에 지방자치단체의 조례제정을 통해서 효율적인 조직기반을 구축하는 것이 가장 시급한 과제라고 생각함.
- 합리적인 조직기반이 구축되어야 저출산·고령화대책의 효율적 관리 및 평가, 지도감독체계의 구축도 가능하고 인구정책의 효과를 극대화할 수 있을 것임.
- 발제자는 저출산 고령화 대책을 위한 지방자치단체 조직으로 ‘2007년 7월부터 전국 시군구에서 개편된 주민생활지원서비스 조직’을 제시하였음. 주민생활서비스 조직개편안은 지금 2단계까지 마무리가 되었음. 그러나 주민생활지원서비스 조직

개편의 목적은 저출산 고령화를 대비하기 위한 조직개편이라기 보다는 주민에게 윈스톱 서비스를 제공하여 복지서비스에 대한 만족도를 높이기 위한 목적으로 추진된 정책이라 할 수 있음. 즉, 기존에 흩어져 있던 주민생활지원 서비스를 하나의 조직 내로 통합하고, 서비스는 주민에게 밀착되도록 읍면동 중심으로 배치하고, 조사통계 및 행정업무는 시군구 중심으로 배치한 것이 특징임. 따라서 이 조직 개편을 저출산 고령화 대책으로 해석하는 것은 지나친 확대 해석으로 생각했는데, 발표를 들어보니 현장 상황이 이렇다 하는 것을 보여주기 위한 용도로 사용하였다는 점에서 의구심은 해소되었음.

- 조직중심의 평가에서 성과중심의 평가로 평가의 틀이 변화하고 있음. 중요한 것은 조직을 갖추고 조직명을 붙이는 것이 아니라, 필요한 기능을 어떻게 하고 있느냐임. 즉 성과를 내고 있느냐, 해야 할 활동을 제대로 하고 있느냐 하는 것이 핵심인데 이것은 평가를 할 수밖에 없고 평가는 중앙정부의 역할임. 저출산·고령화의 문제에 있어서 핵심사업(기초사업)과 그렇지 않은 사업(일반사업)을 분리하여 기초사업은 중앙정부에서 직접 운영하되, 일반사업은 지방자치단체가 자율적으로 운영하도록 하는 2원적 체제를 도입하는 것을 검토해 볼만함. 핵심사업은 중앙정부가 철저히 책임을 지고 추진하고, 지자체에서 해야 할 일반사업은 평가를 통해 마무리하는데, 중앙정부는 지방자치단체의 일반사업 운영에 대한 결과를 평가하여 관련 예산(교부금)의 차등지원을 실시함. 평가를 통한 예산 차등화를 강화해 나간다면 조직체계 구축 여부와 상관없이, 지자체의 자율성을 보장하면서 필요한 활동들을 끌어낼 수 있을 것으로 봄.
- 우리 사회가 저출산과 고령화를 동시에 겪고 있지만 저출산과 고령화는 구분해서 고민할 필요성이 있음. 물론 저출산과 고령화는 맞물려 있으며, 현재 우리 사회는 하나의 현실로 직면한 문제이지만, 효과적인 정책개발이나 조직운영을 위해서는 구분해서 살펴볼 필요성이 있음. 인구학자 맬더스는 ‘인구론’에서 인구현상을 규제의 원리, 증식의 원리, 파동의 원리를 설명한 바 있음. 파동의 원리에 따르면, 인구규모는 감소와 증가를 반복한다는 것이며 이 이론에 비추어 저출산 문제는 해결될 수 있는 부분이 있다고 낙관적으로 보고 있음. 다소 고전적인 이론

이고, 식량이라는 단일 요인으로 설명한 한계가 있지만 맬더스의 파동이론을 오늘날 저출산 문제에 접목해 보면, 저출산 문제는 자연적으로 해결될 수 있는 여지가 있음을 의미함. 즉, 현재 저출산 세대가 부모세대가 되면, 출산율이 증가될 수 있다는 해석임. 인위적인 출산율 증가 유도는 한계가 있을 수밖에 없고, 결국 저출산이 낳는 부작용과 가족의 가치를 새롭게 발견하게 되면 자연적으로 출산율이 증가하게 되는 것임.

개인적으로 저출산 문제에 대해서는 다소 낙관론적인 견해를 가지고 있기 때문에 저출산정책은 인구자질 정책으로 운영하고 정부의 정책적 액션은 고령화 중심으로 가는 것이 바람직하다고 봄. 단순히 출산율 증가를 목적으로 정책을 추진할 것이 아니라 현재 출생아를 건강하게 키울 수 있는 제도적 여건을 만들어 주는 것이 핵심이 되어야 할 것임. 아울러 저출산 문제보다는 고령화가 더 시급하고 중요하게 다루어져야 함.

- 읍면동에 대한 개편에 있어서는 저출산·고령화 대책과 별도로 읍면동이 필요한가 하는 것에 대한 고민부터 되어야 함.
- 전국 모든 지방자치단체에 동일한 사업을 추진하도록 강요할 이유는 없으며, 지역 여건에 따라서 필요한 사업을 추진하면 되는 것임. 따라서 중앙정부는 법·제도 개선 등을 통하여 우리 사회가 저출산 고령화에 대비할 수 있도록 지원하고 더불어 지방자치단체가 필요한 관련 사업을 수행하도록 유도해야 하는데, 이를 위해서는 평가를 통해 관련 예산을 차등 지원하는 방안을 고려할 수 있음.

## 제14차 저출산·고령사회포럼

- 국제결혼가정의 한국사회 적응실태와 대응전략 -

■ 일시: 2007년 10월 25일 (목) 16:00 ~ 18:00

■ 장소: 한국보건사회연구원 본관 2층 대회의실

■ 좌장: 조남훈 (저출산·고령사회연구센터 소장)

■ 주제 발표 및 토론자

- 주제발표

김필두 (한국지방행정연구원 정책연구실 수석연구원)

- 지정토론

박난숙 (여성가족부 가족정책팀장)

이삼식 (한국보건사회연구원 저출산정책팀장)

이은아 (경기도가족여성개발원 선임연구원)

전만길 (결혼이민가족지원연대 공동대표)

한국염 (한국이주여성인권센터 대표)





# 국제결혼가정의 한국사회 적응실태와 대응전략

김 필 두 (한국지방행정연구원 정책연구실 수석연구원)

## I. 서론

- 21세기의 세계화·개방화 추세에 따라서 국가 간의 인적교류를 유례없이 활발하게 진행되고 있음
  - 우리나라에 체류하는 외국인근로자 수가 급격히 늘어나고 있으며,
  - 이와 더불어 우리나라 국민과 외국인 간의 이른바 국제결혼 역시 증가하고 있음
- 국제결혼을 통하여 한국인 남성과 외국인 여성이 결혼하는 유형이 매년 증가해 감에 따라서 국내에 거주하는 여성결혼이민자수가 급증하고 있음
  - '90~'05년 사이에 한국 남성과 결혼한 외국 여성은 총 16만명에 이룸
  - 2005년에는 혼인신고 건수 중 국제결혼이 14%를 차지하기에 이르렀음
  - 2006년도 국제결혼은 총 39,690건으로 전체 결혼건수의 11.9%를 차지함
- 1990년대 '농촌총각 장가보내기' 운동의 한 방법으로 국제결혼을 추진하면서 증가하기 시작한 이러한 유형의 국제결혼은 수많은 국제결혼중개업체들이 활동하면서 이제는 제도화되는 단계에 이르렀음
- 한편 국내에 들어온 이주노동자들이 한국인과 결혼하는 유형도 증가하는 추세임
- 이와 같이 국제결혼을 통해서 형성된 새로운 유형의 가정들이 우리나라에 정주(定住)하여 우리 사회의 구성원으로 편입됨에 따라 우리 사회는 다인종·다문화 사회로 급속히 변모하고 있음
- 이와 같은 변화에도 불구하고 국제결혼을 통해 형성된 다문화가족(多文化家族)을 대하는 우리나라 국민들의 태도는 충분히 긍정적이지 못함

- 뿌리 깊은 ‘단일민족 의식’ 또는 ‘순혈주의’가 다문화가족의 생활 전반에서 다양한 편견과 차별을 고착화시켜 그들이 주류사회에 진입하는 것을 배제하고 있음
- 특히 피부색과 생김새에서 다른 혈통임이 드러나는 외국인 본인과 혼혈인임이 외모에서 드러나는 다문화가족 아동에 대한 사회 일반의 태도는 아직도 배타적
- 여기에는 국제결혼을 하는 한국인들이 대체로 사회·경제적으로 하층에 속한다는 인식도 한 몫을 차지하고 있음
- 급격한 저출산·고령사회의 도래에 의해서 우리나라의 노동력은 양적으로 감소하고 있으며, 질적으로도 저하되고 있음
- 따라서 한국인이 기피하는 일자리를 이주노동자가 대체하거나 한국인이 배우자를 외국에서 구하는 것은 우리 사회 자체의 필요에 의한 것으로 일시적인 현상이라고 볼 수 없음
- 지속적으로 증가해 가는 국제결혼가정을 우리 사회의 진정한 구성원으로 받아들이는 적극적인 사고의 전환과 제도의 개선이 필요함
- 특히, 결혼이민자와 결혼한 한국인, 이주노동자와 결혼한 한국인 및 그 자녀들로 구성되는 국제결혼가정에 대한 적극적인 지원이 필요함
  - 현재, 국제결혼가정은 언어소통문제, 문화적 차이 및 정보 부족 등으로 사회부적응, 가족갈등, 자녀양육의 어려움 등 다양한 어려움을 겪고 있음
  - 게다가 이들은 대체로 경제적 어려움을 겪는 계층에 속하기 때문에, 이러한 문제들을 극복할 수 있는 체계적인 지원이 필요함
- 국제결혼이민자 본인은 물론, 이들의 자녀 세대가 한국사회에 동화되고, 한국사회에 기여하는 훌륭한 인적 자원으로 성장할 수 있도록 돕는 것이 국가와 지방자치단체, 지역사회의 당연한 의무라고 할 수 있음
- 국제결혼가정의 정착 및 사회통합 지원을 위하여 중앙정부 차원의 종합대책이 마련되어야 하며, 이와 더불어 지방자치단체를 중심으로 한 NGO, 시민단체 등 다양한 지역사회 주체와의 상호협력체계 구축이 필요함

## II. 국제결혼가정의 실태

### 1. 국제결혼가정의 증가 원인

- 국제결혼가정이 증가하고 있는 첫 번째 원인으로는 경제적 능력을 중시하는 여성들이 경제력이 높은 전문직 남성을 선호하는 반면 상대적으로 경제력이 낮은 남성이나 농촌 총각과의 결혼을 하지 않으려는 사회풍조임
- 1992년 9월24일 한·중 수교가 시작되면서 문화와 정서가 비슷한 조선족 여성과 ‘농촌 총각 짝짓기’ 결혼을 정책적으로 지원하고 사회적인 관심을 갖게 된 것이 한·중 국제 혼인의 수 증가로 나타남
  - 2004년 통계청 자료에 의하면 한국남성과 중국여성(한족, 조선족 포함)의 결혼은 1만 3,373건으로 전체 국제결혼 커플의 69.6%였음(전만길, 2006)
- 두 번째 원인은 일부 종교 단체가 선교의 목적으로 국제결혼을 주선하는 것임
  - 그 주 대상은 일본과 필리핀 여성들임
- 셋째, 농촌총각과 베트남, 필리핀 등 동남아시아 여성들을 대상으로 국제결혼 정보 센터에서 사업적으로 매개하는 섭외혼인도 국제결혼을 증가시키는 커다란 요인이 되고 있음
- 넷째, 남성에 비해 여성이 부족한 성비 불균형이 국제결혼을 증가시키는 커다란 요인이 되고 있음
  - 남아선호 사상이 강한 우리 사회의 성비는 1990년대 이후 여아 100명당 116.5명까지 변화됨
  - 이러한 남녀 성비불균형은 2010년이 되면 5명당 1명은 결혼 대상자인 여성을 구하지 못 할 정도의 심각한 수준에 이를 것으로 예상됨
- 다섯째, 유학과 취업, 기업의 해외 이전으로 인한 해외근무, 사회적 지위가 향상되고 경제력이 좋아진 여성들이 자유로운 삶을 살고자 하는 독신생활을 고집하는 것도 국제결혼이 증가하고 있는 이유 중의 하나가 됨(전만길, 2006)

## 2. 국제결혼 현황

### 가. 국제결혼 전체 현황

- 2006년 외국인과의 혼인은 총 39.7천건으로 2000년의 12.3천건보다 3배 이상 증가 하였지만, 2005년의 43.1천건보다는 3.4천건(8.0%)이 감소함
  - 한국 남자와 외국 여자의 혼인은 30.2천건으로 전년보다 3.1% 감소함
  - 한국 여자와 외국 남자의 혼인은 9.5천건으로 전년보다 20.6% 감소함
- 2006년 “방문취업제” 시행 예고로 향후 중국교포 등의 국내 입국과 취업이 용이해 짐에 따라 매년 증가하던 외국인과의 혼인건수가 큰 폭으로 감소한 것으로 보임

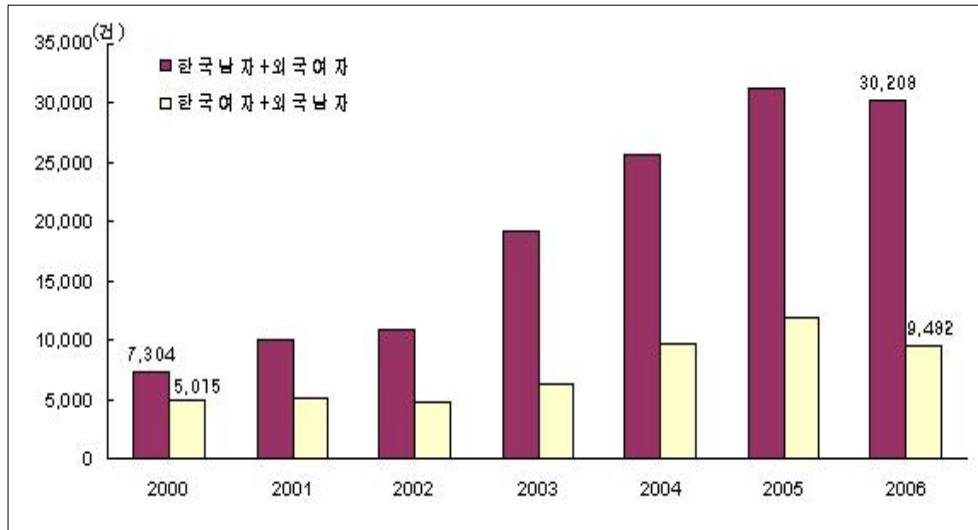
〈표 14-1〉 외국인과의 혼인 현황

(단위: 건, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
총 혼인건수	334,030	320,063	306,573	304,932	310,944	316,375	332,752
외국인과의 혼인	12,319	15,234	15,913	25,658	35,447	43,121	39,690
총혼인건수대비 구성비	3.7	4.8	5.2	8.4	11.4	13.6	11.9
증 감	1,749	2,915	679	9,745	9,789	7,674	-3,431
증 감 률	16.5	23.7	4.5	61.2	38.2	21.6	-8.0
한국남자+외국여자	7,304	10,006	11,017	19,214	25,594	31,180	30,208
증 감 률	26.5	37.0	10.1	74.4	33.2	21.8	-3.1
한국여자+외국남자	5,015	5,228	4,896	6,444	9,853	11,941	9,482
증 감 률	4.6	4.2	-6.4	31.6	52.9	21.2	-20.6

자료: 통계청, 『2006년 혼인통계결과』, 2007.

[그림 14-1] 외국인과의 혼인 추이



자료: 통계청, 『2006년 혼인통계결과』, 2007.

#### 나. 한국남자와 외국여자와의 혼인 현황

##### 1) 국적별 현황

- 한국 남자와 외국 여자와의 혼인은 총 30.2천건으로, 중국 14.6천건(48.4%), 베트남 10.1천건(33.5%), 일본 1.5천건(4.9%) 순으로 나타남
  - 베트남 여자와의 혼인은 2005년에 이어 2006년에도 높은 증가율(74.0%)을 보였고, 캄보디아는 전체 외국 여자와의 혼인의 1.3%에 불과하나 151.0%의 증가율을 보임
  - 중국 여자와의 혼인은 2005년보다 6.0천건 감소한 14.6천건 혼인하여 큰 폭의 감소율(-29.2%)을 나타냄

〈표 14-2〉 한국 남자와 혼인한 외국 여자의 국적

(단위: 건, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	구성비	전년대비 증감률
계	7,304	10,006	11,017	19,214	25,594	31,180	30,208	100.0	-3.1
중 국	3,586	7,001	7,041	13,373	18,527	20,635	14,608	48.4	-29.2
베트남	95	134	476	1,403	2,462	5,822	10,131	33.5	74.0
일 본	1,131	976	959	1,242	1,224	1,255	1,484	4.9	18.2
필리핀	1,358	510	850	944	964	997	1,157	3.8	16.0
몽 골	77	118	195	318	504	561	594	2.0	5.9
캄보디아	*	*	*	19	72	157	394	1.3	151.0
미 국	235	265	267	323	344	285	334	1.1	17.2
우즈베키스탄	43	66	183	329	247	333	314	1.0	-5.7
기 타	779	936	1,046	1,263	1,250	1,135	1,192	3.9	5.0

자료: 통계청, 『2006년 혼인통계결과』, 2007.

## 2) 농림어업 종사자와 외국여자와의 혼인 현황

- 2006년 시도별 혼인 중 한국 남자와 외국 여자와의 혼인 구성비(B/A)는 전남(15.1%), 전북(12.9%), 경북(11.7%), 충남(11.0%), 경남(10.8%), 충북(10.3%) 순이며 10%를 상회함
- 2006년에 혼인한 농림어업에 종사하는 한국 남자 8,596명 중 41.0%에 해당하는 3,525명이 외국 여자와 혼인하였으며 전년보다 5.1% 증가함
  - 이는 외국 여자와의 혼인 30,208건의 11.7% 수준이며 경기도를 제외한 8개도는 20%를 초과함
- 2006년 전체혼인건수 332,752건 중 농림어업종사자(남자)의 혼인비중은 2.6%임

〈표 14-3〉 농림어업종사자(남자)와 외국 여자와의 혼인

(단위: 건, %)

구 분	총혼인 (A)	외국녀와 혼인 男(B)	외국녀와 혼인농림男(D)	농림男 (C)	구성비 (B/A)	구성비 (D/B)	구성비 (D/C)	구성비 (C/A)
2005년								
전국*	316,375	31,180	2,885	8,027	9.9	9.3	35.9	2.5
서울	71,286	7,637	46	129	10.7	0.6	35.7	0.2
부산	18,973	1,408	50	248	7.4	3.6	20.2	1.3
대구	13,152	1,014	39	83	7.7	3.8	47.0	0.6
인천	16,515	2,015	54	156	12.2	2.7	34.6	0.9
광주	7,827	498	23	64	6.4	4.6	35.9	0.8
대전	9,035	779	23	60	8.6	3.0	38.3	0.7
울산	6,939	560	25	59	8.1	4.5	42.4	0.9
경기	72,431	7,341	274	900	10.1	3.7	30.4	1.2
강원	8,496	769	166	505	9.1	21.6	32.9	5.9
충북	8,390	920	192	415	11.0	20.9	46.3	4.9
충남	12,107	1,378	370	894	11.4	26.9	41.4	7.4
전북	10,196	1,385	319	754	13.6	23.0	42.3	7.4
전남	9,984	1,327	428	1,088	13.3	32.3	39.3	10.9
경북	14,639	1,489	482	1,105	10.2	32.4	43.6	7.5
경남	18,664	1,636	338	844	8.8	20.7	40.0	4.5
제주	3,382	231	53	276	6.8	22.9	19.2	8.2
2006년								
전국*	332,752	30,208	3,525	8,596	9.1	11.7	41.0	2.6
서울	73,924	6,168	54	149	8.3	0.9	36.2	0.2
부산	20,017	1,468	43	216	7.3	2.9	19.9	1.1
대구	13,892	1,070	41	93	7.7	3.8	44.1	0.7
인천	17,261	1,572	47	124	9.1	3.0	37.9	0.7
광주	8,487	643	26	65	7.6	4.0	40.0	0.8
대전	9,502	687	16	40	7.2	2.3	40.0	0.4
울산	7,493	620	24	69	8.3	3.9	34.8	0.9
경기	77,231	6,492	289	933	8.4	4.5	31.0	1.2
강원	8,731	795	189	517	9.1	23.8	36.6	5.9
충북	9,291	953	208	470	10.3	21.8	44.3	5.1
충남	13,373	1,472	395	958	11.0	26.8	41.2	7.2
전북	10,429	1,343	341	772	12.9	25.4	44.2	7.4
전남	10,507	1,582	598	1,272	15.1	37.8	47.0	12.1
경북	16,178	1,885	645	1,285	11.7	34.2	50.2	7.9
경남	20,789	2,240	547	1,039	10.8	24.4	52.6	5.0
제주	3,576	277	60	287	7.7	21.7	20.9	8.0

자료: 통계청, 『2006년 혼인통계결과』, 2007.

- 농림어업에 종사하는 한국 남자와 혼인한 외국 여자의 국적은 베트남, 중국, 필리핀 순임
  - 전년에 비해 베트남은 56.0% 증가한 반면, 중국과 필리핀은 각각 -27.0%, -14.1% 감소함

〈표 14-4〉 농림어업에 종사하는 한국 남자와 혼인한 외국 여자의 국적별 혼인 건수  
(단위: 건)

국적	2005					2006				
	계	베트남	중국	필리핀	기타	계	베트남	중국	필리핀	기타
건수	2,885	1,535	984	198	168	3,525	2,394	718	170	243

자료: 통계청, 『2006년 혼인통계결과』, 2007.

### 3) 한국 남자의 혼인종류별 혼인

- 외국 여자와 혼인한 한국 남자의 초혼 구성비는 2000년 75.8%에서 2006년 64.0%로 11.8%p 감소하여 재혼에 대한 초혼비는 3.1배에서 1.8배로 낮아짐

〈표 14-5〉 외국 여자와 혼인한 한국 남자의 혼인종류별 구성비

(단위: %)

혼인종류	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
초혼구성비(a)	75.8	67.4	66.8	59.0	54.1	56.2	64.0
재혼구성비(b)	24.2	32.6	33.2	41.0	45.9	43.8	36.0
비(a/b)	3.1	2.1	2.0	1.4	1.2	1.3	1.8

자료: 통계청, 『2006년 혼인통계결과』, 2007.

### 4) 부부의 평균 혼인 연령차

- 2006년 한국 남자와 외국 여자 부부의 평균 혼인 연령차는 11.5세로 2000년(6.7세)보다 4.8세 높음
  - 한국인 부부의 혼인 연령차(2.4세)보다 약 4.8배 높음



〈표 14-6〉 부부의 평균 혼인 연령차

(단위: 세)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
한국남자+외국여자	6.7	7.4	7.8	8.2	8.3	9.1	11.5
한국남자+한국여자	2.7	2.6	2.6	2.6	2.6	2.5	2.4

자료: 통계청, 『2006년 혼인통계결과』, 2007.

## 5) 외국 여자와 혼인한 한국 남자의 혼인종류별 평균 혼인연령

- 외국 여자와 혼인한 한국 남자의 평균 혼인연령은 초혼 남자가 37.1세, 재혼 남자 47.0세로 전년보다 각각 0.5세 낮아졌으나 2000년(초혼 남자 34.0세, 재혼 남자 45.0세)보다는 각각 3.1세, 2.0세 높음
- 초혼 한국 남자와 혼인한 외국 여자의 평균 혼인연령은 26.0세로 2년 전(2004년)보다 3.2세 낮아짐(2000년 이후 가장 낮은 연령을 보임)
- 초혼 및 재혼별 한국 남자와 혼인한 외국 여자와의 혼인 연령차는
  - 초혼 남자와 외국 여자 부부의 연령차는 11.1세로 2000년(6.2세)보다 4.9세 높으며, 재혼 남자와 외국 여자 부부의 연령차는 12.2세로 2000년(8.8세)보다 3.4세 높아짐
  - 초혼 남자와 외국 여자의 연령차(11.1세)보다 재혼 남자와 외국 여자의 연령차(12.2세)가 1.1세 높으며, 2000년의 차 2.6세보다는 1.5세 낮아짐

〈표 14-7〉 외국 여자와 혼인한 한국 남자의 혼인종류별 평균 혼인연령

(단위: 세)

혼인종류	구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
초혼	한국남자(a)	34.0	34.8	35.2	36.6	37.0	37.6	37.1
	외국여자(b)	27.8	28.1	28.0	28.7	29.2	28.6	26.0
	차이(a-b)	6.2	6.7	7.2	7.9	7.8	9.0	11.1
재혼	한국남자(a)	45.0	46.0	46.0	47.3	47.6	47.5	47.0
	외국여자(b)	36.2	37.2	36.9	38.2	38.8	38.3	34.8
	차이(a-b)	8.8	8.8	9.1	9.1	8.8	9.2	12.2

자료: 통계청, 『2006년 혼인통계결과』, 2007.

## 다. 한국여자와 외국남자와의 혼인 현황

### 1) 한국 여자와 혼인한 외국 남자의 국적별 혼인

- 한국 여자와 혼인한 외국 남자의 혼인은 총 9.5천건으로 전년보다 20.6% 감소함
  - 외국 남자의 국적은 일본 3.8천건(39.6%), 중국 2.6천건(27.4%), 미국 1.5천건(15.3%) 순으로 전체의 82.3%를 차지함
  - 전년과 비교하여 호주, 영국, 독일은 각각 30% 이상 높은 증가율을 보였고, 2005년에 크게 증가했던 중국과 파키스탄은 각각 48.5%, 30.6% 감소함

〈표 14-8〉 한국 여자와 혼인한 외국 남자의 국적별 혼인

(단위: 건, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	구성비	전년대비 증감률
계	5,015	5,228	4,896	6,444	9,853	11,941	9,482	100.0	-20.6
일 본	2,941	3,011	2,377	2,613	3,378	3,672	3,756	39.6	2.3
중 국	218	222	272	1,199	3,621	5,042	2,597	27.4	-48.5
미 국	1,095	1,132	1,210	1,237	1,348	1,413	1,455	15.3	3.0
캐나다	149	164	174	223	230	285	308	3.2	8.1
파키스탄	39	64	126	130	103	219	152	1.6	-30.6
호 주	74	79	89	108	136	102	139	1.5	36.3
영국	66	70	87	88	120	106	138	1.5	30.2
독 일	85	97	84	93	110	85	129	1.4	51.8
기 타	348	389	477	753	807	1,017	808	8.5	-20.6

자료: 통계청, 『2006년 혼인통계결과』, 2007.

### 2) 한국 여자의 혼인종류별 혼인

- 외국 남자와 혼인한 한국 여자의 초혼 구성비는 2000년 63.4%에서 2006년 56.5%로 6.9%p 감소하여, 재혼에 대한 초혼비는 1.7배에서 1.3배로 낮아짐

〈표 14-9〉 외국 남자와 혼인한 한국 여자의 혼인종류별 구성비

(단위: %)

혼인종류	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
초혼구성비(a)	63.4	61.6	65.3	57.6	47.1	44.3	56.5
재혼구성비(b)	36.6	38.4	34.7	42.4	52.9	55.7	43.5
비(a/b)	1.7	1.6	1.9	1.4	0.9	0.8	1.3

자료: 통계청, 『2006년 혼인통계결과』, 2007.

## 3) 부부의 평균 혼인 연령차

- 2006년 한국 여자와 외국 남자 부부의 평균 혼인 연령차는 4.1세로 2000년 6.5세보다 2.4세 낮아짐
  - 한국인 부부의 혼인 연령차(2.4세)보다 약 1.7배 높게 나타남

〈표 14-10〉 부부의 평균 혼인 연령차

(단위: 세)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
한국여자+외국남자	6.5	6.5	5.2	4.1	3.1	2.7	4.1
한국여자+한국남자	2.7	2.6	2.6	2.6	2.6	2.5	2.4

자료: 통계청, 『2006년 혼인통계결과』, 2007.

## 3. 국제결혼가정의 한국사회 적응실태 조사분석

## 가. 조사개요

- 조사기간 : 2006. 8. 5 ~ 2006. 10. 31
- 조사대상 : 한국남자와 결혼한 외국여자
- 조사내용(설문항목)
  - 출신국가, 연령, 한국거주기간, 자녀유무, 자녀교육의 어려운 점, 국제결혼 이유, 국제결혼 성립방식, 한국어 습득방법, 경제적 만족도, 인종차별만족도, 배우자만족도, 여가활동만족도, 한국생활의 어려움, 경제활동 참여여부, 어려운

일 발생 시 의존상대(기관), 정부기관 지원분야

- 조사기관 : 한국지방행정연구원
- 255명을 대상으로 설문지를 배포하여 112부가 회수되었으나(회수율 43.9%) 92부만이 유효 표본으로 처리되었음

#### 나. 분석결과

- 국제결혼이민자의 출신국가: 총 응답자 92명중 베트남(37.0%), 필리핀(25.0%), 중국(19.6%), 태국(13.0%), 몽골(4.3%), 인도네시아(1.1%) 순임
- 나이 : 총응답자 92명의 연령대별로 보면 20대(44.6%)와 30대(39.1%)가 80%이상을 차지하고 있으며, 40대(9.8%), 50대(3.3%), 10대(1.1%) 등의 순서임
- 한국거주기간 : 3-4년이 30.4%로 가장 많고, 1-2년이 27.2%, 1년 이하가 21.7%를 차지하고 있음
- 자녀유무 : 응답자의 64.1%가 자녀가 있다고 응답하고 있으며 나머지 30.4%는 자녀가 없다고 답함
- 자녀교육문제 : 자녀를 교육기관에 보내고 있다고 응답한 24명중 45.8%인 11명이 자녀가 한국어를 잘 몰라 학습효과가 느리다고 답하고 있으며, 8.3%가 친구들이 부모에 대해 놀려 상처를 받은 적이 있다고 답하고 있음
- 한국인과의 국제결혼이유 : 보다 나은 생활환경을 위해서라는 답변이 가장 많으며, 이어서 가족 및 주변의 권유로, 경제적 문제를 해결하기 위해서라고 답변하고 있음
- 국제결혼방식 : ‘아는 사람의 소개’(35.9%), ‘결혼중개업체의 소개’(25.0%), ‘종교단체의 소개’(17.4%) 순으로 답하고 있음
- 한국어교육: 본국(27.2%), 정부기관(25%), 한국대학의 언어교육기관(14.1%), 친구나 동료(7.6%), 결혼중개업체의 교육(5.4%) 순으로 답하고 있음
  - 이러한 결과로 볼 때 결혼이민자들은 본국에서 결혼 전 기초적인 한국말을 배워오거나 결혼 후 자치단체 내에 있는 교육기관에서 한국어를 배우고 있는 것으로 나타남
- 경제적 만족도: 현재의 생활수준에 대해 보통이라고 답변한 응답자가 52.2%로

가장 많으며, 상대적으로 부정적 응답자보다 긍정적 응답자가 약간 많음

- 이는 현재 생활수준에 대한 만족도보다는 본국에서의 경제적 생활수준보다 만족한다는 의미도 내포될 수 있음
- 인종차별문제: 한국인들의 본인에 대한 인종차별에 대해 보통이라고 응답한 수가 46.7%에 달하고 있으나 긍정적인 응답자보다는 부정적인 응답자수가 상대적으로 많음을 볼 수 있음
- 배우자 만족도 : 응답자의 과반수 정도가 긍정적으로 평가하고 있음
  - 본 설문에 답한 응답자가 대부분 안정된 결혼생활을 하고 있는 사람을 대상으로 하고 있거나 아니면 주위를 의식한 답변인지는 알 수 없으나 응답자의 대부분이 배우자에 대해 긍정적으로 생각하고 있음을 알 수 있음
- 여가활동 만족도: 결혼이민자들은 여가활동에 대해 보통이라고 답한 응답자수가 가장 많으며, 대체적으로 부정적 평가보다는 긍정적인 평가를 하고 있음
- 한국생활의 어려움: 언어소통(41.4%), 한국생활에 대한 정보부족(11.9%), 인종차별(10.9%), 배우자와의 갈등(8.7%), 자녀교육(7.6%), 시부모와의 갈등(6.4%), 취업(4.4%) 등의 순으로 답하고 있음
- 경제활동 참여 여부: 응답자중 경제활동에 참여하고 있는 사람은 46.7%, 경제활동에 참여하고 있지 않은 사람은 48.9%로서 결혼이민자의 약 과반수가 경제활동을 하고 있음을 알 수 있음
- 어려운 일 발생시 의존상대(기관) : 개인적으로 어려운 일 발생 시 의존대상에 대해 응답자의 63%가 공공기관에 의존하고 있다고 답하고 있으며, 그 외에 한국인 이웃(9.7%), 민간단체(8.7%), 종교단체(8.7%), 동료·친구(3.3%) 등의 순으로 답하고 있음
  - 결혼이민자들은 근로자와는 달리 불법체류자가 아니고 한국인으로 정착하기 위해 온 사람들이므로 민원문제 발생 시 공공기관에 상담하고 있음을 알 수 있음
- 정부기관지원: 국가 및 지방자치단체에서 결혼이민자를 위해 할 일에 대해 한국사회 적응 지원, 가정폭력·고충 등 민원상담, 인종·문화적 편견 차별 해소, 2세를 위한 교육여건 개선 순으로 답하고 있음

#### 다. 시사점

- 본 연구의 설문에 응답해준 국제결혼이민자들의 주요 출신국가들은 베트남, 필리핀, 중국, 태국, 몽골 등이었으며, 이들은 대부분 20~30대의 결혼 4~5년차 미만의 젊은 여성이 다수였음
- 국제결혼이 최근 5년간 급속도로 증가하였음을 반증해주는 것이고, 이들이 한국 사회에 얼마나 잘 정착하는가가 향후 주요 과제임
- 대부분의 국제결혼이민자들은 보다 나은 생활환경을 찾아 한국으로 결혼해 온 것으로 나타났으며, 대부분은 소개나 결혼중매업체, 종교단체의 알선을 통해 들어 왔음
- 국제결혼이민자들은 외국인 근로자와는 달리 불법체류자가 아니기 때문에 동료나 친구 보다는 보다 공식적인 기관, 즉 공공기관, 한국인 이웃, 종교단체나 민간단체 등으로부터 다양한 언어교육이나 지원 서비스를 받고 있는 것으로 나타났고, 경제적 만족도 및 배우자 만족도도 상대적으로 높은 편이어서 외국인 근로자보다 안정적인 상태를 나타냄
- 그럼에도 불구하고 여전히 인종차별 문제, 자녀교육의 문제 등에서 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나 지역사회 차원의 주민의식 교육이나 한국 적응 프로그램들이 보완되어야 할 필요성을 나타냄
- 특히 한국사회에 대한 적응 지원, 정보 등이 부족한 것으로 나타났고, 아울러 가정폭력이나 고충민원 상담을 해줄 다양한 기관의 마련 및 인종 문화적 편견이나 차별을 해소할 다양한 프로그램이나 여건의 개선이 필요함
- 아울러 국제결혼이민자들의 대다수가 자녀를 한국에서 출산하여 양육하고 있고, 이들이 혼혈인으로서 한국어 교육이나 학교 내 적응 문제 등에서 어려움을 겪고 있다는 점에서 2세에 대한 지원방안도 향후 지속적으로 주요한 사안이 될 것임

### Ⅲ. 국제결혼가정의 당면 문제점

#### 1. 서비스전달체계상의 문제점

- 현재 국제결혼가정 정책에 관여하는 중앙정부부처는 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부, 문화관광부 등이고, 이외에 재경부, 건설교통부 등 정부부처 등이 직·간접으로 연결되어 있음
  - 이와 같이 여러 부서에서 국제결혼가정정책에 직·간접적으로 관여하고 있지만, 종합적으로 책임지고 업무를 처리하는 중앙부처가 없으며 이에 따른 행정의 비효율성과 예산의 낭비가 초래됨
  - 중앙부처에서 지방자치단체(시도 혹은 시군)를 경유하지 않고 직접 산하단체 혹은 민간단체에 관련 사업예산을 지원하고 있어서 지방자치단체에서 정확한 지원사업의 현황 파악 곤란
  - 검증이 안되거나 외국인업무와 무관한 민간단체에 예산을 지원하여 오히려 사업의 역효과가 우려되고 예산을 낭비하는 결과를 가져옴(예를 들면, 노인장애인복지회관에 결혼이민자 지원관련 예산을 배정)
  - 외국인을 위한 행사가 다수의 기관에서 중복적·경쟁적으로 실시되므로 행사의 효과가 반감되고 예산의 낭비가 우려됨
- 지방자치단체 역시 외국인 관리·지원업무를 산발적으로 추진하고 있으나 외국인의 지역사회 통합을 위한 종합적인 통합·관리 지원은 미흡한 실정임

#### 2. 법·제도상의 문제점

- 한국은 ‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’에 가입하지 않았기 때문에 체약당사국으로서 이주노동자 가족의 권리를 보호할 의무를 지지 않음
- 외국인이 취업하고 있는 직장 등에서 한국인이 외국인을 차별 대우하더라도 특별한 제재 수단이 없음

- 체류 등 신분상의 불안
  - 국제결혼이민자라 하더라도 국적취득 전까지는 외국인 신분을 유지함
  - 영주권 또는 국적취득을 위해서는 2년간 정상적인 혼인생활을 유지하여야 한다는 조건이 붙어 있음
  - 국제결혼이민자의 자녀도 결혼이민자와 동등한 대우를 받기 때문에 국제결혼 이민자가 영주권을 취득하기 전에는 교육 등의 혜택을 받기가 어려움
- 결혼상담소에 대한 제도적인 지도감독 기능 미흡
  - 대부분의 결혼상담소는 개인사업자로 세무서에 신고만하면 되기 때문에 자격 유무를 검증하기가 어려움
  - 사단법인 한국결혼상담소협회에서 회원사인 결혼상담소의 전반적인 영업행위에 대하여 자율적으로 규제하려고 하나 효과는 미미함
  - 따라서 결혼상담소의 탈법적인 국제결혼 방지와 국제결혼 당사자를 보호하기 위한 법적 제도적 장치가 현재로서는 미흡한 실정임

### 3. 한국사회적응의 문제점

- 설문조사에서 응답자들은 한국생활에 적응하면서 겪는 가장 큰 어려움으로 언어소통문제(41.4%)를 들고 있음
  - 남편이나 시부모와의 갈등을 유발하는 가장 큰 원인은 언어소통의 부재로 인한 오해임
  - 한국어에 익숙하지 못한 외국인을 위하여 외국인의 국적에 맞는 다양한 언어로 행정과 생활에 관한 정보를 제공하고 한국생활의 애로사항을 상담할 수 있는 외국인 전용 상담창구가 부족함
  - 외국인 2세의 경우, 언어장벽으로 전반적인 학업부진과 함께 학교에서 집단따돌림의 대상이 됨
- 한국생활의 적응과정에서 겪는 두 번째 어려움으로 한국생활에 대한 정보부족(11.9%)을 꼽고 있음



- 한국생활에 필요한 본인과 자녀의 교육, 취업, 건강, 보건, 의료, 자연재해, 교통사고, 화재 등과 관련된 다양한 생활 정보를 체계적으로 제공해 주는 기관이 없음
- 배우자, 시부모 사이의 갈등을 유발하는 주된 요인이 되는 한국의 전통예절이나 모국문화와의 차이점 등에 대한 무지도 관련 정보를 체계적으로 전달해 주는 곳이 없어서 발생함
- 한국생활의 적응과정에서 겪는 세 번째 어려움으로 설문 응답자들은 인종차별(10.9%)을 들고 있음
  - 한민족, 단일민족이라는 한국인의 자부심은 외국인에 대하여 배타적으로 작용할 수 있음
  - 더군다나 한국 보다 경제적으로 열등한 동남아 국가의 외국인에 대해서는 은근히 멸시하는 경향이 강함
- 외국인의 지역사회활동 참여 부족
  - 외국인의 한국과 지역사회에 대한 인식이 부족하고 지역사회 활동에의 참여 기회가 부족함
  - 지방자치단체나 시민단체 등에서 개최하는 행사에 수동적으로 동원되는 것이 지역사회활동의 전부라고 할 수 있음
- 한국인의 외국문화 이해부족
  - 한국인이 외국인을 이해하기 위해서는 외국인의 문화와 생활습관의 이해가 필수적임
  - 특히, 청소년 등 차세대 주민들의 외국문화에 대한 이해는 매우 중요함

#### 4. 기타 문제점

- 국제결혼가정의 경제적 어려움
  - 외국인 여성을 배우자로 둔 가구의 약 절반 정도가 최저생계비 이하 소득수준에 있으며 기초생활 수급가구는 이중 11.3%임
  - 기초생활보장 수급가구의 비율이 낮은 것은 대부분 이러한 제도가 있다는 사실을 모르고 있으며 여성배우자가 국적을 취득하지 못해 제외되었음

- 또한 이들 가구의 23.6%는 건강보험 등 기초의료보장 혜택도 받지 못하고 있는데 외국인은 건강보험에 가입할 수 없는 것으로 잘못알고 있기 때문임
- 이혼율의 증가
  - 2005년 외국인 아내와 이혼한 것은 2,244건으로 2004년의 1,611건에 비해 51.7%나 증가하였으며, 이혼한 외국인 아내의 국적은 중국, 베트남, 일본 순임
  - 이혼 사유는 성격차이, 생활방식차이, 음주 등의 문제로 인한 갈등에서 시작됨
  - 이혼자 중 결혼중개업체 소개를 통한 결혼자가 90% 차지함
- 국제결혼 과정상의 심각한 피해사례 발생
  - 한국에서 돈을 벌기 위해 위장결혼
  - 결혼 일정기간 후 집에서 도주하여 유흥업소 등에 취직

#### IV. 국제결혼가정의 지원강화방안

##### 1. 국제결혼가정 지원강화의 필요성

- 국제결혼이민자들이 인간으로서의 존엄이 유지되는 건강한 가정생활을 영위할 수 있도록 하여야함
  - 국내에 체류하는 외국인도 헌법이 보장하는 ‘인간의 권리’인 ‘인간의 존엄과 가치’를 누려야함
  - 건강한 가정생활을 할 권리는 국적과 상관없이 모든 인간이 누려야 할 기본적인 권리에 속하고, 국가는 이를 보장하여야 함
- 여성국제결혼이민자를 지원하는 것은 오늘날 국제사회가 요구하는 보편적 인권의 관점에서도 필요함
  - 우리나라는 ‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’에 가입하지 않았기 때문에 체약당사국으로서 이주노동자가족의 권리를 보호할 의무가 없음
  - 그러나 경제의 전지구화로 말미암아 외국에서 생활하는 사람이 늘어나고 있고, 국제인권법의 영역이 점점 확대되고 있기 때문에 이주노동자와 그 가족의 보

호는 국제사회에서 점점 더 강하게 요구되고 있음

- 우리나라가 가입한 'UN아동권리협약'은 불법 체류 외국인근로자 자녀의 교육 권도 보장하도록 요구하고 있음
- 국제결혼가정 지원은 우리 사회의 후세대 양육을 위해서도 필요함
  - 국제결혼을 한 여성결혼이민자나 이주노동자는 단순히 외국인에 그치는 것이 아니라 한국인과 결혼해 가족을 이루어 살고 있는 우리 사회의 구성원이며, 우리 사회의 미래를 짊어지고 나갈 자녀를 출산하고 양육하는 사람들임
  - 여성국제결혼이민자나 이주노동자 및 그들의 자녀로 구성되는 다문화가족을 지원하는 것은 우리 사회의 후세대를 건전하게 양육한다는 관점에서 필요적인 것임
- 국제결혼가정 지원은 인간안보(human security)의 관점에서 필요함
  - 점증하는 국제결혼이민자 또는 이주노동자 가족의 사회통합, 특히 그 자녀들의 사회통합은 장차 우리 사회의 안위를 좌우할 수 있을 정도로 중요한 문제임
  - 2005년 프랑스와 호주에서 발생한 이민자 폭동·소요사태의 예에서 보듯이 결혼이민자 또는 이주노동자 가족을 우리 사회에 통합하지 않고 방치하면 이들이 '분쟁의 화약고'가 될 수 있음
  - 최근 영국에서 발생한 런던 지하철 폭탄 테러를 자행한 범인들이 영국 국적을 가진 파키스탄 이민2세였다는 점은 영국 사회에 큰 충격과 함께 새로운 고민 거리를 더해 주었음
  - 이러한 사태를 사전에 예방하고 우리나라의 안정적이고 지속적인 발전을 도모하기 위해서도 다문화가족 구성원의 사회통합을 촉진하는 정책을 시행하여야 함

## 2. 국제결혼가정 지원정책의 기본방향

- 국제결혼가정에 대한 지원이 필수적이라고 하더라도 그 구체적 방안은 종합적인 외국인 정책의 틀 안에서 마련되어야 함
- 다만, 국제결혼가정 문제를 단순히 외국인 정책의 일부로 취급하여서는 안 되며, 우리 사회의 구성원인 '특수하게 형성된 가족'의 문제로 파악하여야 함

- 또한, 국제결혼가정에 대한 지원정책이 이주노동자의 유입을 부추기는 잘못된 신호를 국제사회에 보내지 않도록 주의하여야 함
- 이민자들을 통합하는 방법으로 다문화주의(multi-culturism) 또는 동화(assimilation) 정책을 선택할 수 있음
  - 다문화주의 정책은 캐나다, 호주, 미국, 스웨덴 등 이민자의 비중이 높은 나라에서 채택하고 있음(다문화주의정책에서는 이민자 출신국의 언어와 문화를 유지하는 것을 지원하며, 그 예로 운전면허필기시험을 출신국 언어로 볼 수 있도록 하는 것, 대학입시 수능시험 제2외국어에 베트남, 타갈로그 등의 언어를 추가하는 것, 애국가를 외국어로 번역하여 부르는 것을 허용함. 또한, 이민자 자체 조직에 대한 지원도 실시함)
  - 상대적으로 이민자의 비중이 높지 않은 영국, 프랑스 및 독일은 동화주의 사회 통합 정책을 채택하고 있음
  - 우리나라는 현재 이민자의 비중이 상대적으로 높지 않으므로 동화주의 정책을 기본으로 하되 다문화주의의 요소를 가미하는 것이 필요함

### 3. 국제결혼가정 지원을 위한 지방자치단체의 역할강화방안

#### 가. 역할강화의 필요성

- 주민을 실질적으로 관리하고 지원하는 지방자치단체에서 외국인을 주민으로 인정하여 지원 강화
- 외국인에 대한 효율적인 행정서비스 지원
- 지역사회통합이라는 시각에서 외국인관리
- 다양한 문화적 배경을 통합하여 지역주민이 공생하는 지역사회 형성
- 지역사회의 활성화를 위해 외국인 활용 필요
  - 저출산 고령화로 농촌지역의 경우 노인인구만 존치
  - 지역산업과 경제발전을 위해 지역에서 외국인의 노동력 활용

## 나. 역할강화 방안

### 1) 전담기구 설치 및 강화

#### 가) 광역자치단체

- 전담기구 설치 : 과단위 전담부서 설치
  - 명칭(가칭) : 다문화공생지원과(팀)
  - 담당(계) : 외국인 기획·관리담당, 외국인근로자지원담당, 국제결혼가정지원담당, 혼혈인지원담당, 새터민·국내교포지원담당
- 기능
  - 외국인시책 자문기구 구성
  - 외국인 지원업무의 민간위탁·지원
  - 예산지원 : 기초자치단체, 민간기구
  - 거주외국인 지원조례·규칙 제정
  - 지역단위 ‘외국인종합지원센터’ 설치 등 운영·지원
  - 지자체거주 외국인 실태조사
  - 외국인학교 설립 등 특수시책 운영
  - 외국인 지원부서의 통합

#### 나) 기초자치단체

- 다문화공생지원팀(과) 또는 담당(계) 설치
  - 각 자치단체별로 외국인 거주자수를 참고하여 차별화하여 설치
  - 외국인 밀집거주지역 : 외국인 민원처리 전담직원 배치
  - 외국인 비밀집거주지역 : 타업무와 공동업무 수행
- 외국인지원부서의 통합
  - 근로자 지원부서와 국제결혼이민자 지원부서의 통합

#### 다) 읍면동

- 읍면동 : 다문화지원 담당 배치
  - 지역내 거주하는 외국인 수 및 비율에 따라 기초자치단체가 자율적으로 결정
  - 읍면동에 외국인거주자수가 없는 경우 설치할 필요 없음
- 주민자치센터 활용 : 읍면동 단위
  - 주민자치센터내 '다문화지원실' 설치

### 4. 다문화지원센터의 설치·운영방안

#### 가. 필요성

- 외국인들에게 종합적이고 원스톱서비스 제공
- 외국인들간의 정보교환 및 교제기회 제공
- 주민과 외국인간 화합 및 문화교류의 기회 제공

#### 나. 운영

- 설치 : 광역자치단체, 기초자치단체 중심
- 운영
  - 지역내 외국인 관련 민간단체 위탁
  - 지역내 외국어 통역가능 주부 및 대학생 등 자원봉사자 활용
- 지도감독 : 다문화지원 담당부서
- 기존의 외국인근로자지원센터, 국제결혼이민자지원센터 등과 협조·연계
- 주민자치센터에서의 다문화 지원기능에 한계가 있을 시, 기초자치단체에 설치되어 있는 다문화지원센터에서 도움을 받거나 문제 해결

#### 다. 주요 기능

##### 1) 교육기능

- 한국의 문화 이해 : 전통문화, 예절, 교양교육 실시, 노동법, 한국어 교육 등
- 생활전반에 걸쳐 다양한 기초생활적응교육 실시

- 컴퓨터, 교통질서·법규, 쓰레기 배출 및 재활용, 주택임대차 계약, 지방세 납부, 근로 및 고용, 출입국 및 체류, 자동차 매매, 운전면허 취득, 가전제품 수리, 중고가구 매매 등
  - 외국적 아동 및 혼혈 아동 학습 지도
    - 한국어 교육 및 학과공부 지원
    - 취학연령이 넘었는데도 학교에 다니지 않는 외국인 어린이
    - 외국인 학교에 다니는 어린이
    - 한국인 학교를 다니나 학습능력이 떨어지는 어린이
  - 단계별 세부 교육 추진
    - 이주단계 : 언어 및 문화 교육, 거주지역 정보, 교통·관공서·고유풍속·복지시설 이용방법, 환경, 관광지 등
    - 정착지원단계 : 내국인과의 의사소통을 위한 상식교육, 노동법 등 노사관계 교육, 체류적법절차 및 등록절차 교육
  - 국제결혼이민자 집중교육 : 농촌지역의 결혼이민자를 중심으로
    - 한글, 전통문화, 예절, 교양교육 실시로 농촌가정 적응력 향상
    - 남편교실 운영 : 부인 출신국의 기초생활언어 교육, 부인의 출신국가 및 문화 바로알기 교육, 나이차를 극복하는 방법 교육
  - 외국인이 자국 문화 소개 및 언어교육 교실 운영
- 2) 상담기능
- 생활상담 : 출산, 육아, 자녀교육, 시댁과의 갈등, 남편폭력, 사회활동, 언어문제 등
  - 국제결혼이민자 전문상담가 별도 배치
    - 지역내 시민단체에서 활동하고 있는 인권변호사 등 자원봉사자 활용
- 3) 행정서비스 기능
- 국제결혼이민자와 외국인근로자 등 지역내 모든 외국인을 종합적으로 지원할 수 있는 행정서비스 안내공간 마련
  - 행정서비스 지원 요구 시 도우미 파견지원 등

## 4) 교류기능

- 내·외국인이 자치단체 생활정보는 물론 외국의 정보를 상호교환
- 상담 및 한국어교육 등 외국인공생시설로 활용
- 외국인들의 여가선용 및 교육의 장으로 활용
- 국가별 미니문화원 설치

## 5. 다문화자치기구(외국인대표자회의)의 설치·운영방안

- 설치 : 기초자치단체
- 참가자 : 기초자치단체내 거주 외국인의 대표자(직능별 혹은 지역별 대표)
  - 지역내 거주 외국인 노동자
  - 지역내 학교(중학교, 고등학교, 대학 등)에 재학중인 외국인 학생(유학생 포함)
  - 외국인 결혼이민자
- 위원 등
  - 대표자회의 위원수 : 20명 내외
  - 위원의 임기 : 2년
  - 회장은 위원 중에서 선출(임기 1년)
- 회기 : 대표자회의에서 결정
  - 월 1회, 격월간, 분기별 등
- 협의사항
  - 지방자치단체에 대한 건의사항 : 인권문제, 애로사항 등
  - 외국인간의 친목 도모
  - 한국인-외국인간 교류문화 행사
  - 자체질서 확립을 위한 규약 등 제정 및 실천
  - 한국인-외국인 간담회 개최
  - 단체장과 외국인주민대표와의 정기간담회



## 참고문헌

- 교육인적자원부 외, 『다문화가정 지원 실천사례 나눔집』, 2006.
- 교육인적자원부, 『다문화가정 지원』, 2006.
- 법무부 외, 『여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원』, 2006.
- 법무부 외, 『외국인정책 기본방향 및 추진체계』, 2006
- 빈부격차·차별시정위원회, 『혼혈인 등 소수인종의 사회통합 지원방안』, 2006.
- 안영도, 「영주자격 외국인의 법적 지위 -화교를 중심으로」, 법무부외국인정책세미나 (영주권자 처우개선을 위한 세미나) 발표논문, 2006.
- 여성가족부, 『다문화가족지원법 마련을 위한 연구』, 2006.
- 이진숙, 「사회통합과 외국인 가족복지정책- 독일 사민당 정부 하에서의 정책변화를 중심으로」, 『한국사회복지학』, 제57권 2호, 2005.
- 통계청, 『2006년 혼인통계결과』, 2007.
- 한국지방행정연구원, 『외국인 정착지원을 위한 지방자치단체 역할 강화방안』, 2006.
- 행정자치부, 『국내거주외국인 자료집』, 2006.
- 행정자치부, 『지방자치단체 거주 외국인 현황』, 2006.
- 행정자치부, 『지역사회지원업무 추진지침(안)』, 2006
- 宮島喬, “國際と多文化の間”, 自治体國際化フォーラム, 2004.
- 山脇啓造, “外國人政策-多文化共生へ基本法制定を”, 朝日新聞, 2002. 11. 6.
- 山脇啓造, 多文化共生の學校づくり, 明石書店, 2005.

市民レベルの海外協力を考弁える国際フォーラム, 朝日新聞, 1993. 1. 12.

総務省, 多文化共生の推進に関する研究会 報告書, 2006.

総務省, 地域における多文化共生推進プラン, 2004.

<http://www.soumu.go.jp/kokusai/index.html>

<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/HOUREI/h06.html>

<http://www.clair.or.jp/forum/culture/187/index.html>

<http://www.homeoffice.gov.uk/>

[http://www.adobe.com/products/acrobat/access\\_onlinetools.html](http://www.adobe.com/products/acrobat/access_onlinetools.html)(Race Equality in Public Service)

## [회의록] 의견 및 토론

### ○ 국제결혼가정의 한국사회 적응을 위한 정부의 노력

- 국제결혼가정의 문제가 중요하다고 인식하고 정부에서 많은 정책을 펴고 있는데도 불구하고 정확하게 알려지지 않은 측면이 있는 것 같고 그 이유는 정책의 속도가 매우 빠르기 때문인 것 같음. 발제자가 작년에 조사를 했다고 했는데, 그 이후에 굉장히 많은 변화가 있었음. 작년 4월까지만 하더라도 정책이 그리 많지 않았으나, 그 이후 1년동안 많은 변화 있었기 때문에 사실과 다른 부분이 있을 수 있음.
- 서비스전달체계의 문제점으로 종합적으로 처리하는 부처가 없고, 중앙부처가 지자체를 경유하지 않고 예산지원을 하고 있다는 지적을 하였음. 그러나 작년 4월에 정부차원에서 포괄적인 차원으로는 처음으로 결혼이민자를 위한 사회통합지원대책이 마련되었음. 이때 결혼이민자 문제를 포괄적인 가족정책 차원에서 접근하자는 논의가 이루어졌고, 그래서 사회통합과 다문화가족의 복리를 증진하자는 차원에서 대책이 수립되었으며 이는 12개 부처가 참여해서 7개 과제 26개 세부과제로 구성되어 있음. 굉장히 포괄적으로 탈법적인 결혼이민방자라든지 결혼이민가족의 사회정착을 지원하는 등의 내용이 담겨 있고, 생애주기에 걸친 것으로 정리가 되고 있음. 이 대책이 발표된 회의에서 여성가족부가 총괄책임부처로 지정이 되었으며, 매 분기별 실적점검과 보완조치가 취해지고 있고, 따라서 우려하는 부분은 상당부분 해결되고 있음. 또한 부처간 지원중복도 많이 개선되었을 뿐만 아니라, 지자체와 다소 중복되는 부분도 올해 사업조정을 통해서 개선하고 있음. 예를 들자면, 농림부에서 하던 교육사업이 내년부터 여성가족부의 방문교육으로 통합되어서 추진되게 됨. 기타 보건복지부나 문화관광부에서 하고 있던 사업들도 전문성을 강화하는 방향으로 정리가 되고 여성가족부로 통합되고 있음.

지자체 차원에서도 외국인 근로자 등은 노동이나 체류문제가 주를 이루기 때문에 노동관련 부서나 국제협력 부서에서 담당하고 있지만, 결혼이민자, 다문화가족과 관련된 업무는 가족정책과 또는 여성정책과에서 하고 있음.

- 또한 결혼이민자가족지원센터를 핵심 전달체계로 설치할 했음. 올해 38개소를 설치하였으며, 내년에는 80개소로 확대할 예정임. 여기에서 보다 포괄적인 결혼이민자 지원을 하게 되는데 지자체를 통하지 않고 직접적으로 전달되는 것이 아니라 지자체를 통해 국비와 지방비가 배분이 되어 진행됨. 결혼이민자가족지원센터의 중요성은 매우 큼. 이민자 개인 뿐만 아니라 가족들의 포괄적인 복리증진사업을 다양한 방향으로 추진하고 있는데, 한글교육, 아동(자녀)교육, 배우자교육, 가족상담 등을 하고 있음. 또한 80개소로는 전체 시군구를 포괄하지 못하는 문제를 해결하기 위하여 내년부터 거점센터 5개를 설치해서 네트워크를 구축할 예정이며, 거점센터가 설치된 지역이 인근지역까지 포괄해서 지원하도록 하는 방안을 마련해 놓고 있음. 그리고 도시형, 농촌형, 복합형 모델을 개발해서 보다 효율적으로 사업을 추진할 계획임.
- 법제도 상의 문제점에 있어 신분상 불안, 결혼중개업 지도 미흡에 대해서 지적하였는데, 교육인적자원부를 통해 확인한 자료에 따르면 자녀 문제는 아동권리에 대한 국제협약 및 인권존중 차원에서 이주노동자 자녀에 대한 교육기회 확대 지침을 마련하여 각 시도에 시달하였고(예를 들어 불법체류자의 자녀까지도 취학을 허락하도록 하고 있음), 결혼이민자 자녀의 경우 내국인의 자녀와 동등하게 자녀가 취급받고 있음. 결혼중개업지도관리에 관한 사항도 관련 법률이 9월에 보건복지위원회를 통과했으며, 이것이 시행되면 결혼중개업소가 모두 등록을 모두 해야 하고, 따라서 지금보다는 훨씬 지도·감독을 잘할 수 있지 않겠는가 기대하고 있음. 법적인 차원에서 미흡한 부분을 보완하고 보다 포괄적인 가족지원을 가능하게 하기 위해서 다문화가족지원법이 장향숙의원의 발의로 여성가족위원회에 계류중이고, 이 법안이 통과되어 시행되면 포괄적이고 다각적인 지원이 가능하지 않겠는가 기대하고 있음.
- 한국사회 적응에 있어서 언어소통, 인종차별 등등을 지적하였는데, 중요한 지적

이고 이런 부분에 대한 해소가 지원정책의 핵심이 되고 있음. 언어소통 문제 해결을 위해 한국어교재를 베트남어로 발간을 했고, 올해 중국어로 추가 발간할 예정이며, 교재발간의 전문성을 강화하기 위해서 국립국어원 주도로 교재를 발간할 예정임. 정보제공을 위해서는 여성가족부가 계간지 형태로 사례조사를 통한 생애주기별 생활정보를 제공할 계획을 세우고 있음. 그리고 결혼피해 문제와 사전정보 제공의 필요성을 언급하였는데, 국제결혼당사자 보호를 위해 올해 12월에 베트남과 필리핀 대사관에 국제결혼이민관을 파견할 예정이며, 그렇게 된다면 오리엔테이션이나 언어교육 등을 보다 체계적으로 할 수 있을 것임. 그 외에 사전정보를 제공하기 위한 책자를 만들어서 배포하고 있음.

- 국제결혼가정 지원방안을 종합적인 외국인 정책의 틀 안에서 다뤄야 한다고 했는데, 결혼이민자가 속한 가족 전체의 관점에서 이 부분을 바라봐야 함. 현행 외국인정책기본법에 따르면 국적취득 이후 3년까지만 지원이 가능함. 그런데 결혼이민자의 경우에는 3년이 지나더라도 여전히 많은 어려움을 안고 있고, 그들이 낳은 자녀나 배우자가 여러 가지 취약한 점에 노출되어 있기 때문에 가족의 복리증진 차원에서, 가족구성원의 행복추구 차원에서 접근해야 함. 이런 점을 감안한다면 여기에서 제안하고 있는, 즉, 전담기구 설치를 통해 전체 외국인정책 안에서 결혼이민자 지원정책을 하는 것은 오히려 지원을 희석시키지 않을까 우려됨. 따라서 현재와 같이 여성가족정책과에서 담당하는 것이 적합하다고 생각함. 전달체계의 문제에 있어서도 결혼이민자가족지원센터를 중심으로 다른 센터들과 네트워크하면서 지원하는 것이 바람직하다고 생각함.

#### ○ 국제결혼여성의 증가추이와 출산경향

- 결혼이민자의 인권문제, 가족생활문제, 자녀양육문제 등 많은 문제들이 노정되어 있는 가운데 과연 국제결혼여성이 언제까지 증가할 것인가를 고민할 필요가 있음. 즉 장기적인 관점에서 수요와 공급의 메카니즘을 고려한 국제결혼여성의 증가추이를 살펴볼 필요가 있음. 90년대부터 국제결혼이 증가했는데, 그 시기는 저

출산이 나타나기 시작한 시기이고 특히 여성들의 초혼연령이 상승하는 시기임. 이에 따라 사회적으로 취약계층에 속한 남성들은 국내에서 결혼상대여성을 찾기가 점점더 어려워지게 되었고, 결국 이들 남성의 결혼수요에 대한 공급활로를 외국에서 찾게 되었음. 한편, 동남아에서는 코리안드림을 꿈꾸는 여성들의 결혼을 통한 한국행 욕구가 넘쳐나게 되었고, 양자의 이해관계가 잘 부합되어 결혼의 수요 공급이 교차함으로써 국제결혼이 급증하게 되었음. 그렇다면 과연 국제결혼이 향후 앞으로도 지속적으로 나타날 현상인가, 그랬을 경우 인구구조적으로 어떤 변화가 있을 것인가에 대한 검토가 필요함.

- 프랑스나 미국처럼 저출산 문제가 심각하지 않은 다문화 사회에서는 유입된 이민자들이 고출산 계층을 형성함. 미국의 경우 이민은 흑인이나 히스패닉계의 인종들이 다출산을 하는데, 미국 이민 100년사를 보면 이민자의 경우 보통 흑인은 흑인과, 히스패닉은 히스패닉과 결혼을 하는 등 같은 인종끼리 결혼을 하기 때문에 그들 고유의 문화, 고출산 문화가 그대로 유지됨. 그러나 우리나라의 경우는 미국이나 유럽사회와는 다름. 반쪽은 한국남성이고 반쪽은 외국여성이기 때문에 고출산으로 쉽게 연결되지 않을 것으로 보임. 국제결혼하는 한국남성이 대부분 사회적 취약계층에 속하는데다 높은 연령대여서 생식력이 떨어질 뿐만 아니라 자녀 낳기를 꺼리는 경향이 있고, 또 한편에서는 조선족 등 일부 외국여성들은 억압된 출산문화를 그대로 가져오기 때문에 출산을 고려하지 않는 경우가 많음. 그리고 이들의 2세인 자녀가 취학연령에 도달해 초등학교에 입학하고 있는데 이들이 노동시장이 진입했을 때 인구자질이라든가 노동시장에서 어떻게 사회적으로 수용될 것인가 하는 것이 거시적인 관점에서 고민이 되어야 할 것임.

#### ○ 국제결혼가정을 바라보는 관점

- 포럼 주제인 ‘국제결혼가정의 한국적응 실태와 대응전략’은 우리사회의 국제결혼을 바라보는 시각을 잘 보여주고 있는 것 같음. 즉 국제결혼가정이 한국사회에 어떻게 잘 적응하고 있는가가 우리의 관심이지 우리 한국사회가 국제결혼가정이

나 다문화사회로 가고 있는데 얼마나 적응하고 있는가, 어떻게 대응하고 있는가 하는 관심은 실상 지금까지 많지 않았던 것 같음. 문제는 항상 ‘그들’ 즉, 결혼으로 우리나라에 이주해 오는 여성이민자에게 있다고 바라보는 경향이 있음. 어떤 단체에 계셨던 분이 다문화사회를 어떻게 보시냐는 질문에 다문화사회란 지금까지는 소수자를 위한 것이라고 생각했는데, 사실은 소수자가 아닌 다수자를 향한 것이 다문화 사회다, 즉 다수자의 변화가 필요한 것이 다문화사회라고 하신 말씀이 기억에 남음.

- 국제결혼가정은 대부분이 결혼이민자가족임. 여성결혼이민자를 세가지 큰 축이 교차하는 집단으로 보는데, 하나는 우리사회의 다문화사회·가족의 구성원, 다른 하나는 이주여성임. 이주여성에는 이주여성근로자, 결혼이민자, 비공식으로 들어오는 여성노동자 등이 포함됨. 또 하나의 큰 축은 가부장적 가족임. 이 세가지 축이 교차하는 핵심에 있는 것이 바로 결혼여성이민자임. 그런데 이제까지의 정책이 이주여성이나 가부장적 가족보다는 다문화가족 안에서 결혼이민자가 어떻게 한국사회에 적응을 잘 하도록 지원하는가에 초점이 맞춰진 것 같음. 그래서 이제까지의 근본적인 정책이나 관점의 방향에 대해서 문제를 짚어볼 필요가 있음. 발제자는 국제결혼 가정의 한국사회 적응실태와 대응전략을 발표하면서 우리사회가 다인종, 다문화사회라고, 단일민족의식, 순혈주의가 다문화가족에 대한 편견과 차별을 고착화시켜 그들이 주류사회에 진입하는 것을 배제하고 있다는 지적을 하고 있음. 뿐만 아니라 국제결혼 이민자들이 인간으로서의 존엄이 유지되는 건강한 가정생활을 영위할 수 있도록 하여야 하며 이들을 지원하는 것이 국제사회가 요구하는 보편적 인권의 관점이라고 지원의 기본방향을 제시하고 있음. 이러한 제시는 매우 타당한 지적이며 올바른 방향이라고 생각함.
- 발제자가 지원의 필요성에서 제시한 것은 우리 사회가 다문화, 다인종 시대에 접어들었다는 것과 결혼이민자들이 인간으로서의 존엄성이 유지되는 건강한 가정생활을 영위하도록 하는 것 때문임. 이렇게 다문화공생사회와 인간의 존엄성을 말하면서 ‘자기 정체성 포기’를 전제로 하는 동화정책을 강조하는 것은 앞뒤가 맞지 않음. 동화정책 자체가 다인종, 다문화사회와는 걸맞지 않는 개념이기 때문

임. 다인종, 다문화란 다양한 인종과 문화가 공존한다는 뜻이고, 서로 다양성을 인정하는 가운데 조화를 이루는 것이 다인종, 다문화 사회에 걸맞는 삶의 양식이라는 점때문임.

- 국제결혼 가정에 대한 지원강화의 필요성을 4개 항으로 제시하고 있는데 3개 항은 매우 타당한 제기임. 그러나 인간안보의 관점에서 국제결혼가족이나 이주노동자가족을 우리 사회에 통합하지 않고 방치할 경우 호주나 영국의 예처럼 분쟁의 화약고가 된다거나 테러의 가능성이 있으므로 이를 방지하는 차원으로 사회통합 필요성을 제시하고 있음. 그런데 시의 공무원이 미등록이주노동자를 가리켜 “대한민국을 폭파할 시한폭탄”이라고 시 의회 회의석상에서 공공연히 발언하는 현실에서 자칫 여성결혼이민자나 이주노동자를 잠재적 범죄자로 간주하여 오히려 국민과의 간극을 더 높일 수 있는 우려점이 있음. 세계 인권단체에서는 인간안보의 개념에서 이주민 문제를 다루는 것은 오히려 이주민을 차별할 수 있는 위험성이 있다고 경계하고 있음.
- 우리나라의 경우 상대적으로 이민자의 비중이 높지 않으므로 동화주의 정책을 기본으로 다문화주의 요소를 가미해야 할 필요가 있다고 제시하고 있음. 그런데 동화주의 정책을 사용하고 있는 나라의 대표격인 영국과 프랑스에서 소위 ‘인종 폭동’이 일어난 점을 어떻게 받아들여야 하는가 곰곰이 생각해 보아야 함. 본인이 참석했던 독일교회여성들이 주체한 한 회의에서는 “동화주의가 외국인의 독일사회 사회통합에 도움을 주지 못했다”며 외국인에 대한 동화주의 정책에 회의적이었음. 국제사회의 흐름은 그렇다 치고 “동화주의를 기본으로 한 다문화주의 가미 정책”은 발제자가 서론에서 제기한 다인종, 다문화사회로 변모하고 있는 우리사회의 현상을 지적하면서 편견과 차별의 고착화가 가져오는 위험성을 제시하고 있고, 지방자치 단체의 역할강화 방안에서 전담기구 명칭으로 <다문화공생지원과>를 제시하면서 동화주의를 주장하는 것은 서로 모순됨. 설사 동화주의가 이주민을 한국사회에 통합하는데 도움이 된다 하더라도 그것은 한국문화가 이주민의 문화보다 낫다고 평가된다면 고려해 볼직함. 그런데 현재 한국의 가족문화는 남성중심의 가부장문화로서 이주여성의 나라보다 성평등적이지 못함. 그런데도



결혼해서 한국에 살고 있다는 이유로 한국의 가부장문화에 동화되는 것이 타당하고 또 옳은가 하는 의문이 제기됨. 오히려 여성결혼이민자의 평등적인 문화로 한국의 가족문화를 바꾸는 것이 더 타당하지 않겠는가 생각됨.

- 국제결혼가정을 한국정부와 사회에서 다문화가족이라고 부르고 다문화가족지원 정책에 나서고 있음. 다문화가족 지원정책에서 사회통합의 주 대상이 되는 것은 결혼이민자와 그 자녀들임. 여기서 중요한 것은 다문화가족의 핵심인자인 결혼이민자 특히 여성결혼이민자의 한국사회 통합문제에서 한국사회와 가족에 적응하는 적응지원정책 보다 여성 개개인의 존엄성이 유지될 수 있도록 하는 인권보호 정책이 우선되어야 한다는 것임. 여성결혼이민자들의 사회통합을 위해서 시혜적인 차원에서 한국어교육이나 한국문화 교육을 받아야 할 지원 대상으로 대상화시키기 보다는 ‘시민의 한 사람’으로 자리매김하고 이들이 시민권을 어떻게 누릴 수 있을지, 민주시민의 역량을 강화하는 쪽으로 지원정책을 세워야 함. 결혼이민자를 위한 민주시민 역량강화에서 주요한 관점은 성평등적 관점과 다문화적 관점임. 이 두 관점이 관통되지 않는다면 진정한 사회통합은 이루어지지 않을 것임.
- “국제결혼 이민자들이 인간으로서의 존엄이 유지되는 건강한 가정생활을 영위할 수 있도록 하기 위해서” 필수적인 것이 성인지적이고 성평등적인 관점이며, 이는 국제결혼가족 지원시 깊이 고려해야 할 사항임. 지자체의 <다문화공생팀>에서 이 관점을 이끌어 내기에는 현재 지자체나 정부 부처가 갖고 있는 가부장적 가치체계나 의식으로는 역부족으로 판단되므로 먼저 정부와 지자체의 관점을 바로 세울 필요가 있음. 주제가 “국제결혼가정의 한국사회 적응실태와 대응전략”으로 국제결혼 가정에 대한 지원방안을 강화한다는 것인데 발제자의 의견대로 국제결혼가정의 문제를 ‘특수하게 형성된 가족의 문제’로 파악해야 한다면 지자체 지원방안에서 전체 외국인 지원과 병행하는 것은 오히려 국제결혼 가정의 사회통합을 약화시킬 우려가 있음.

## ○ 정책지원 범위

- 국제결혼가정에 대한 정책적 지원이 필요한가, 필요하다면 어떻게 할 것인가에 대한 논의가 충분히 이루어져야 하는데, 정책적 지원이 필요하다는 것에는 동의할 함. 그런데 우선 국제결혼이 지속적으로 증가할 것인가 하는 문제를 짚어볼 필요가 있음. 국제결혼이 급증하다가 최근에, 2006년 이후로 감소하는 추세로 오고 있는데, 그 이유가 국제결혼에 대한 요구가 있었던 집단이 최근 몇 년 안에 결혼을 했기 때문에 앞으로 급증하는 국제결혼의 증가는 없을 것이라는 예측도 있음. 그러나 한국에 국제결혼가족이 있고, 한국으로 이주해 오는 외국인가족도 있기 때문에 이 문제는 다문화가족이라는 관점에서, 다양한 가족이라는 관점 안에서 다루어져야 함, 그리고 정책적 지원이 여성결혼이민자나 국제결혼자에만 초점을 맞출 것이 아니라 국내에 들어와 있는 다문화가족 전체에 대한 지원으로 이해되어야 한다는 입장임. 다문화가족에는 새터민가족이나 외국인가족이 모두 포함이 됨.
- 글로벌화의 영향으로 국제결혼도 증가하고 있는 추세인데, 국제결혼의 증가에 비례하여 새로운 문제의 발생도 증가하고 있음. 국가의 정책적 지원이 시급했던 초기에 비해 이제는 각 부처의 다양한 지원이 오히려 중복, 과잉지원, 단체목적사업이 아닌 지원 등으로 나타나 사업의 역효과를 가져오는 등 부작용이 발생하고 있음. 그리고 국제결혼 초기에는 여성결혼이민자가 문제의 중심(주로 피해자)에 있었다면, 현재는 남편과 시부모, 그 자녀들도 피해자일 수 있음을 간과해서는 안되며, 실제 현장에서 많은 사례가 나타나고 있음. 이제는 가족구성원 모두를 문제의 중심에 두고 함께 해결해 가는 등 결혼이민가족지원의 올바른 방향설정에 대한 재점검이 필요한 시점임.
- 결혼이민가족에 대한 지원과 정보가 부족하다고 밝혔는데 현재 각 부처가 경쟁이라도 하듯 많은 지원을 하고 있는 실정임. 다만 지원이 중복되거나 전문인력이 부족해 지원정도에 비해 효율성은 그다지 크다고 볼 수 없음. 그 예로 여성가족부가 지원하고 있는 결혼이민자가족지원센터 외에, 타 부처에서 지원하는 복지관

이나 민간단체가 동일한 류의 한글, 문화교육 등을 행하고 있는데, 대상자들이 교육장을 선택하며 돌아다녀 교육의 집중과 효율성이 저하되고 있음. 옥천군의 경우 결혼이민자가 약 300명 가량이 있는데 정부의 지원금이나 기업체의 지원금이 개별 복지관이나 단체로 직접적으로 들어옴. 자원은 한정되어 있는데 이러한 서비스가 난립하고 있어 대상자들 사이에서는 소위 ‘골라먹기’라고 이야기되고 있음.

#### ○ 정책추진체계와 역할

- 국제결혼가정 지원은 현재의 가족정책팀에서 다문화가족으로 접근하는 것이 맞고 이주여성의 노동문제에 대해서는 별도의 조직에서 다루어야 한다고 생각함. 경기도의 경우에는 국제통상과에 외국인지원담당(계)가 올해 초에 신설되었음. 기존에는 고용정책과에 외국인근로자담당이 있었으나, 외국인노동자가 단지 고용의 문제만이 아니라 생활·복지 등 모든 문제와 연관이 되어 있기 때문에 그 업무를 국제통상과로 이첩하면서 외국인지원담당을 만들었음. 그리고 다문화가족정책은 가족여성정책과에서 결혼이민자를 포함한 다문화가족정책을 수행하고 있는데 바람직한 정책적 접근이라고 생각함. 다문화가족은 우리사회와 유리된 별개의 집단이 아니라 우리사회내 일부의 집단이기 때문에 현재는 이들의 시급한 욕구를 충족시켜주기 위해서 결혼이민자지원센터 같은 센터가 필요하지만 장기적으로는 이들에 대한 정책도 일반인을 대상으로 한 서비스 기반에서 이루어져야 함. 이혼상태였고 한 살짜리 아이를 둔 한 결혼이민자여성이 취업을 하기를 원했으나 F2비자는 취업이 안된다고 고용주들이 받지를 않았던 예가 있음. F2비자는 취업이 가능한 비자임에도 불구하고 대부분의 고용주들이 그러한 사실을 알지 못하고 있으며, 더구나 서비스기관에서조차 이를 제대로 알지 못하고 있는 상황인데, 단순히 국적이 없기 때문에 취업이 안된다는 생각을 가지고 있음. 서비스기관에서 관련법과 제도도 제대로 인식하지 못하고 있을 뿐만 아니라 그에 적합한 서비스를 하려는 노력도 이루어지지 못하고 있음. 서비스기관에서는 단순히 결혼이민자단체나 이주민단체로 연결을 시켜주는 역할에 그치고 있으며, 관련단

체에서는 고유업무를 제외한 적절한 서비스를 제공하는 것이 한계가 있음. 즉, 관과 민의 역할 정립이 필요함.

- 추진체계에 있어서 관이 어디까지 개입할 것인가 하는 고민이 있어야 함. 국제결혼이 가족정책과 업무의 70%를 차지할 정도의 비중이 있는 문제인가 하는 생각을 함. 이것은 중요성의 문제가 아니라 비중과 형평성의 문제이며, 이에 대한 문제제기를 하는 사람이 많지 않음. 또한 서비스 기관의 중복과 관련해서, 대상자들이 지역에 있는 다양한 기관을 선택할 수 있도록 하는 것이 옳다고 보며, 단지 기관간 스스로 역할 정립하도록 하는 것이 바람직하다고 판단됨.
- 사회통합을 주장하는 입장에서 보면, 어떤 특정 계층을 위해서 독립적 조직을 새로 만든다는 것은 가치모순적인 이중구조가 아닌가 하는 생각이 듦.
- 다문화공생지원과와 같은 전담기구 설치를 통한 지원을 언급하고 있는데, 새로운 전담기구 설치를 모색보다는 현재의 서비스공급체계를 제대로 활용하는 것이 필요함.
- 서비스전달체계에 있어서 협력과 지원 체제가 갖추어져야 함. 주무부처인 여성가족부에서 총괄업무를 하고 나머지 부서에서는 고유기능을 하면 될 것임. 즉 행정자치부에서는 읍면동 자치센터를 활용해서 외국인 생활안내를 지원하고, 교육인적자원부에서는 교사, 학생, 학부모를 대상으로 한 다문화 이해교육을 하며, 농림부에서는 농촌여성결혼이민자에게 영농기술이나 일손지원과 같은 것을 교육하고, 보건복지부에서는 각 보건소나 보건진료소를 통해 임신, 출산, 가족건강지원을 해 내가면 될 것임.
- 결혼이민가족에 대하여 많은 문제가 발생하고 있기는 하지만 정부와 지자체, 민간 NGO가 협력해 총체적이고 체계적으로 통합지원한다면 결혼이민가족들이 정착하는데 커다란 도움이 될 것임. 지원금의 크기나 몇 번의 이벤트가 중요한 것이 아니라 진정으로 우리 이웃으로 인정하고 따뜻한 마음으로 함께 포용하는 열린공동체의식이 중요하다고 생각함.
- 국제결혼가정의 당면한 문제해결을 위한 서비스전달체계상의 문제로 종합적으로 업무를 처리하는 중앙부처가 없다고 하는데 2006년 4월 26일자 대통령 자문회의에서 발표한 ‘결혼이민자 사회통합을 위한 지원대책’에 의하면 여성가족부를 가

족통합 주무부처로 분명히 명시하고 있음. 그럼에도 불구하고 지원정책을 여성가족부를 축으로 진행하지 않고 각 부처가 사업실적을 과시하기 위해 저마다 지원 사업을 실시하기 때문에 주무부처가 없는 것처럼 보이고 예산의 낭비가 이루어지는 것으로 판단됨. 따라서 체류문제를 비롯한 법률문제는 법무부가 담당하고, 국제결혼가정의 한국사회 통합을 위한 지원사업은 여성가족부를 중심으로 시행되는 것이 바람직하며, 지자체의 경우 여성정책과와 가족복지과를 통해 사업이 진행된다면 일관성 있는 지원체계가 형성될 수 있을 것임.

- 국제결혼가족 지원을 위한 지방자치단체의 역할 강화방안과 관련하여, 지자체의 강화방안에 대한 전체적인 내용은 행정자치부의 외국인지원조례에서 제시한 내용을 구체화한 듯함. 주 내용은 지자체에 <다문화공생지원팀>을 만들어 모든 외국인을 관리하고 지원하자는 것인데, 이주노동자 지원부와 국제결혼이민자 지원부서의 통합은 깊이 생각해 볼 필요가 있음. 발제자는 국제결혼이민자의 지원 정책 기본방향을 제시하면서 구체적 방안이 종합적인 외국인정책의 틀 안에서 마련되어야 한다고 본 점에는 동의함. 그러나 발제자가 주장했듯이 국제결혼가정의 문제는 “특수하게 형성된 가족의 문제”로 파악해야 함. 국제결혼하여 한국에 이주한 여성들은 우리 시민 내지 국민이 될 사람들이기 때문에 정부가 이들에 대한 호칭도 국제결혼이주여성에서 결혼이민자로 변경을 했고, 이들을 한국가족 구성원의 한 축으로 통합하기 위해서 여성가족부를 주무부서로 하고 있는 것임. 이러한 측면을 고려하지 않고 지자체에서 또 다른 부서를 만들어 지원체계를 형성한다면 혼선을 빚을 우려가 있음.

#### ○ 취업 또는 경제적 지원

- 설문조사결과에서 한국어교육이 필요하고 이에 대한 욕구가 가장 높은 것으로 나타났다고 했는데 한국어교육은 결혼이민여성이 우리사회에서 살아가기 위한 기본적인 수단으로서 습득하고자 하는 욕구일 뿐, 한국어교육 자체가 가장 큰 욕구라고 단정하기는 어려움. 이들이 가지고 있는 욕구는 매우 다양함. 2006년 경

기도여성가족개발원에서 국제결혼가정 1,000가구 정도를 대상으로 한 가구실태조사에 의하면 조사대상자의 77%가 향후 취업을 원한다고 하여 취업에 대한 욕구가 가장 높게 나타났음. 그런데 발표문에서는 이들의 취업에 대한 욕구라든지 경제적인 부분에 대한 지원이나 내용이 다루어지지 않고 있음. 가족정책 분야만을 중점적으로 다루고 있어 이들의 취업에 대한 욕구나 근로자로서 누릴 수 있는 권리 등에 대한 것이 제대로 파악되지 않은 듯 함.

- 국제결혼이 2005년 이후로 감소하고 있고 과거와 같은 급격한 증가는 없을 것이라는 예측도 있다고 하는데, 그 이유가 국내 남성의 요구도 줄었지만 경제적인 목적으로 국제결혼을 하는 여성들이 결혼을 하지 않고도 우리나라에 들어올 수 있게 된 것도 주요한 원인임. 발제자도 지적했지만 국제결혼 이유가 보다 나은 생활환경, 경제적 문제 해결을 위해서라고 말해 국제결혼을 선택한 여성들 대부분이 경제문제가 중요한 이유로 나타나고 있음. 그러나 경제적인 어려움을 기타 문제점으로 제시해 어떤 문제보다도 비중있게 다루지 못한 점과 문제점에 대한 효과적인 대안제시가 없어 아쉬우며 여성결혼이민자 49%가 하고 있는 경제활동은 어느 분야에서 어떤 일을 하고 있는지 구체적으로 나타났다면 여성결혼이민자들의 삶에 대한 질적 수준을 가늠해 볼 수 있지 않을까 생각함. 결혼이민자 문제의 핵심은 경제적 자립이 될 수 있게 하는 것이라고 생각함.

#### ○ 가정폭력과 인권보호

- 언어소통 문제로 인해 가족갈등이 심하다고 했는데, 피상적으로 보기에는 언어소통 문제와 문화적 차이가 가족갈등을 유발하는 주요인으로 보일 수 있지만, 그 이면에는 가부장적 가족관계내에서의 남존여비 풍조 또는 피부색이 다른 이민족 여성에 대한 경시풍조로 인해 더욱 빈번하게 가정폭력이 발생할 수 있음. 현재의 정책기조가 이주여성의 적응부분에 초점을 맞추고 있어 이주여성의 보호가 미흡할 수 있으며 결국 인권의 사각지대에 방기될 소지가 있음. 이주여성집단의 주요 정책적 욕구가 무엇인가를 분명히 짚어볼 필요가 있음.

결혼이민자들은 생활수준이 낮은 나라에서 살아왔지만, 성평등 의식과 가족관계 내에서의 인권 등은 우리보다 나은 문화를 가지고 있기도 함. 이 때문에 가치관의 차이를 많이 경험하고 있고 이것이 문화적 차이로 대변되는데, 특히 가부장적 가치관의 차이가 많이 존재한다는 것을 인지할 필요가 있으며, 가정폭력을 방지하고 이주여성의 인권을 보호하기 위한 정책적 노력이 요구됨.

- 국제결혼가정은 언어소통, 문화적 차이 및 정보부족 등으로 사회부적응, 가족갈등, 자녀양육의 어려움 등 다양한 어려움에 직면하고 있음. 이 어려움은 국제결혼가정 전반 또는 국제결혼가정 구성원 전원이 겪는 어려움이라기보다는 결혼이민자가 직면하는 어려움이라 할 수 있음. 그리고 여기서 중요한 점이 간과되고 있는데 사회부적응이나 자녀양육의 어려움 보다 더 큰 문제인 여성결혼이민자가 겪는 인권침해 문제가 간과되고 있음.
- 국제결혼가정의 기타문제로 이혼률의 증가를 제기하면서 그 이유로 성격차이, 생활방식차이, 음주 등의 문제를 들고 있는데, 이는 부수적인 이유는 되겠지만 근본적인 사유로 보기는 어려움. 2007년 4월 15일자 대법원 등기호적국의 <국제혼인 현황>에서 국제결혼 가정의 이혼율이 2006년에 3배로 증가한 현상을 밝히면서 그 원인으로 매매혼적 결혼, 사회문화적 차이, 그 다음으로 의사소통문제를 들고 있는 것에 비추어 볼 때 괴리가 있음. 이주여성 현장에서 볼 때도 이혼 증가는 성격차이가 아니라 결혼중개업에 의한 인신매매성 혼인과 한국인의 가부장적 가족구조와 가치체계가 가장 큰 원인으로 제기됨. 또한 심각한 피해사례로 위장결혼이나 결혼 후 도주하여 유흥업에 종사하는 것에 대해서만 문제제기를 하고 여성결혼이민자들이 겪는 심각한 가정폭력 등의 인권침해나 여성들이 가출할 수밖에 없는 제반상황에 대해 침묵하는 것은 너무 한국남편 중심적 사고라 할 수 있음.

#### ○ 국제결혼가정을 위한 교육

- 국제결혼과 관련된 문제해결을 위한 교육이 선행되어야 함. 결혼이민가족들이 겪고 있는 갈등 중에서 의사소통부족, 문화차이 등 서로의 차이점을 이해하고 행복

한 가정을 이루는 데는 가족구성원과 주변사람 모두가 노력해야 된다고 생각하며 구체적인 방법으로 교육이 가장 중요한 것 같음. 따라서 ‘결혼이민가족중앙교육원’을 설립하여 국제결혼과 관련된 모든 대상에 대한 교육을 실시해야 함. 결혼이민가족 문제의 시작인 국제결혼업체에 대해 국제결혼업을 하기 위한 서류제출시 국제결혼중개업에 대한 ‘기본소양교육 이수증’을 첨부하고 매년 보수교육을 의무화해야 하며, 결혼으로 입국한 여성결혼이민자와 남편 모두에게 상대방 국가에 대한 이해 교육과 가정생활에 대한 기본교육을 이수하도록 해야 함. 국제결혼업체를 대상으로 한 교육경험에 비추어보면, 사실상 현장에서는 이러한 교육에 대한 수요가 많이 있는 편임. 국제결혼한 남성들의 경우에도 결혼 후 갈등 상황에 대한 준비없이 국제결혼이 이루어지고 있어 국제결혼에 대한 후회를 많이 하는데, 국제결혼을 하려고 하는 사람에게 미리 국제결혼의 장단점과 향후 빚어질 여러 갈등 상황에 대해서 교육을 한 후 국제결혼의 선택여부를 결정하도록 해야 함. 그래서 전국에서 실시되고 있는 부부캠프, 가족캠프, 교사나 결혼이민자가족 지원실무자, 담당공무원들의 실무교육, 정기교육 등 전문적이고 체계적인 역량강화교육을 위해서라도 이러한(중앙교육원) 교육기관이 필요함.

#### ○ 기타

- 발표는 최근 우리 사회에서 급증한 국제결혼가족의 증가 배경과 추이 등을 관련 통계 자료 등을 통해 잘 보여주고 있으며, 국제결혼가족 지원이 갖고 있는 문제점을 서비스전달체계와 법·제도, 결혼이민자의 한국적응 문제와 기타 경제적 어려움 등으로 나누어 국제결혼 가족을 이해하는데 많은 도움이 됨.
- 스웨덴의 경우 인구감소문제에 대처하기 위해서 인구정책을 도입했는데 외국의 이민을 받아들이지 않고 스웨덴 여성을 적극적으로 활용하자는 차원에서 접근했음. 양성평등이라든지 일·가정양립을 정착시켰고 그 결과 어느정도 높은 출산율을 보이고 있고, 경제성장도 지속하고 있음. 한국사회의 국제결혼도 미시적 접근보다 거시적 차원에서 다룰 필요가 있다고 판단됨.