

연구보고서 2006-14

## 인구전환기에 대응한 사회제도 개선방안

김미숙

황나미 윤석명 선우덕 조애저

최성은 최혜지 김경래 홍 미

한국보건사회연구원

## 머리말

우리나라는 현재 세계 최저의 합계출산율을 기록하고 있고, 인구의 고령화도 가장 빠른 추세에 있다. 1960년대에 6.0에 이르던 합계출산율은 가족계획사업의 성공으로 지속적으로 감소하여, 1984년에는 인구대체수준인 2.1명이 되었고, 2005년에는 '1.08'에 이르는 세계 최저의 합계출산율을 기록하였다가 2006년엔 다소 상승하여 '1.13'을 기록하고 있지만, 우리나라의 출산 수준은 여전히 낮은 상황이다.

인구고령화 속도도 세계에서 가장 빠르게 진행되어(일본: 24년, 독일: 40년 소요), 고령화사회(노인인구 7%)에서 고령사회(노인인구 14%)에 이르는 기간이 불과 18년이 될 것으로 예상된다(2000년→2018년).

저출산 및 인구고령화는 전체 사회에 사회경제적 도전과 위기를 가져온다. 저출산은 노동인구의 감소를 초래하고 이로 인해 경제가 침체될 위험이 있다. 인구고령화로 인해 의료비, 연금, 사회복지서비스 비용 등 사회경제적인 비용이 급상승할 것으로 전망된다. 이로 인해 국가는 복지비 지출과다로 인해 사회는 정당성의 위기에 봉착할 수 있다. 본격적인 저출산 고령사회에 종합적으로 대응하기 위해서는 기존의 저출산 및 고령사회 대비 각종 사회제도에 대한 검토 및 분석을 통한 제도개선과 의식개혁이 필요하다.

그동안의 저출산과 인구고령화에 대한 연구는 각 제도별로 산발적으로 이루어져 저출산 및 인구고령화에 대비한 총체적인 시각으로써의 접근이 미약하여, 사회정책의 방향을 설정하고 정책의 책임 주체를 명확히 하며 정책의 실효성을 제고하기 위한 인프라를 구축하는데 어려움이 있었다.

따라서 각 사회제도인 임신 및 출산관련 제도, 아동관련제도, 가족제도, 여성관련 제도, 노인관련제도, 조세제도 등의 차원에서 어떻게 인구고령화와 저출산 시대에 대응하고 있으며, 이를 대비하는데 장벽이 되는 요인이 어떠한 것인지

를 검토할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 저출산 고령시대에 대비하여 기존 법 및 사회제도를 검토하여 사회적 위기를 극복할 수 있는 효과적인 사회제도를 정비하는 것을 연구 목적으로 한다. 구체적으로는 저출산 및 인구고령화와 관련하여 제도별 법제도, 정책현황과 문제점을 고찰하여, 향후 지향되어야 할 사회제도를 마련하였다.

본 연구를 통해서 법 및 정책의 사회적 구속력 및 실효성 강화를 통한 저출산 고령사회 문제에 효과적으로 대처하고, 사회제도의 보완을 통해 사회의 위험요소를 최대한 배제하여 출산률을 제고하고 인구고령화로 인한 사회경제적 부담을 완화할 수 있는 기반을 구축할 수 있을 것으로 기대한다. 본 연구는 본 연구원의 김미숙 연구위원의 책임 하에 황나미 연구위원, 윤석명 연구위원, 조애저 부연구위원, 최성은 부연구위원, 서울여자대학교 사회사업학과 최혜지 교수, 본 연구원의 김경래 선임연구원, 그리고 홍미 연구원의 공동 연구로 진행되었다. 연구진의 노고에 깊이 감사드린다.

본 연구가 진행되고, 보고서가 작성 및 출판되는 과정에는 많은 분들의 노력이 있었다. 정책간담회를 통해서 연구의 내용에 대한 유익한 의견을 제시해 준 전문가 분들께 감사한 마음을 전한다. 아울러 바쁜 일정 가운데도 본 원고를 꼼꼼하게 검토하여 유익한 도움을 주신 한양대학교 사회학과 김두섭 교수, 이화여자대학교 사회학과 조성남 교수, 이화여자대학교 사회복지학과 홍백의 교수, 본 연구원의 이삼식 부연구위원과 김성희 부연구위원에게도 감사한 마음을 전한다.

2006년 12월

한국보건사회연구원

원장 김 용 문

## 목 차

요 약 .....	15
제1장 서론 .....	68
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	68
제2절 연구내용 .....	69
제3절 연구방법 .....	70
제2장 사회제도에 대한 이론적 고찰 .....	71
제1절 사회제도의 개념과 유형 .....	71
제2절 인구전환기와 사회제도 .....	72
제3절 연구 기본틀 .....	74
제3장 임신·출산 및 양육 관련 보건의료법률 현황과 개선방안 .....	76
제1절 기본시각 .....	76
제2절 보건의료 법체계 및 유형 .....	77
제3절 출산장려 및 차세대 인구자질 향상 관점에서의 인공임신중절 관련 법 정비 .....	78
제4절 출산 지원 및 차세대 인구 자질 향상을 위한 사업대상 및 범위 확대 ..	81
제5절 저출산 극복 및 출산안정 도모를 위한 법규 신설 .....	86
제6절 임신 및 출산장려 제도 활용을 위한 사회적 여건조성 .....	88
제7절 결론 .....	89
제4장 아동보육서비스제도 현황과 개선방안 .....	90
제1절 보육제도 .....	90
제2절 방과후 아동보육서비스제도 .....	107

제5장 생애주기별 가족법제도 현황과 개선방안 .....	127
제1절 가족형성기 관련제도 .....	128
제2절 가족유지기 관련제도 .....	134
제6장 가족친화 및 양성평등제도 .....	162
제1절 가족친화의 의미 .....	162
제2절 주요 가족친화제도 .....	163
제3절 제도개선방안 .....	184
제4절 요약 및 정책적 함의 .....	187
제7장 노후소득보장제도 .....	188
제1절 기본시각 .....	188
제2절 국민연금제도 .....	190
제3절 노후소득보장 사각지대 해소방향 .....	196
제4절 (초)고령사회를 대비한 노후소득보장제도 개편방향 .....	207
제8장 노후생활기반제도 .....	215
제1절 노후주거제도 .....	215
제2절 고령 친화적 교통제도 .....	232
제3절 노인사회참여제도 .....	246
제9장 조세제도 .....	263
제1절 인구변동 관련 현행 조세제도 .....	263
제2절 인구변동 관련 세제개편대상 소득세제도 .....	272
제3절 해외 사례 .....	276
제4절 개선방안 및 정책제언 .....	286
제10장 결론 .....	289
참고문헌 .....	293

## 표 목 차

〈표 3- 1〉 미국 캘리포니아주법의 ‘모성, 아동 청소년 건강’의 내용	83
〈표 3- 2〉 ‘모자보건법’의 사업 대상 및 사업범위	85
〈표 4- 1〉 보육료 지원 관련 영유아보육법의 주요 내용	92
〈표 4- 2〉 연도별 보육료 지원 변화추이	93
〈표 4- 3〉 2007년 영·유아 보육료 지원계획	94
〈표 4- 4〉 2007년 보육사업안내 주요 변경내용(보육료 지원)	95
〈표 4- 5〉 보육시설지원 관련 영유아보육법령의 주요 내용	99
〈표 4- 6〉 보육시설 및 아동 수 증가 추이	100
〈표 4- 7〉 보육시설 유형별 현황	101
〈표 4- 8〉 공동주택보육시설 현황	102
〈표 4- 9〉 2007년 변경된 보육사업 국공립보육시설 확충 내용	102
〈표 4-10〉 연도별 시설지원 재정 변화추이	104
〈표 4-11〉 보건복지부 소관 지역아동센터의 재원별 분포	110
〈표 4-12〉 여성가족부 소관 방과후 보육시설(어린이집) 현황	112
〈표 4-13〉 교육인적자원부 소관 초등학교 방과후 학교 운영현황(2005년)	114
〈표 4-14〉 부처별 방과후 활동 운영현황	117
〈표 4-15〉 유형별 방과후 보육서비스 근거법, 전달체계, 대상 및 내용 비교	118
〈표 4-16〉 복지국가 유형별 방과후 아동보육서비스 관련법, 예산지원, 전달 체계	122
〈표 5- 1〉 한국인의 평균수명 및 사망자수 추이	135
〈표 5- 2〉 한국인의 기대여명, 0세 및 40세~80세 각 5세 구간 (2005)	136
〈표 5- 3〉 연령계층별 구성비 추이	138
〈표 6- 1〉 산전후휴가제도 관련 법규	164

〈표 6- 2〉	산전후휴가에 대한 지원 관련 법규 .....	166
〈표 6- 3〉	산전후휴가급여 수급자 및 지급현황 .....	167
〈표 6- 4〉	산전후휴가급여 수급자 연령 및 교육수준별 분포: 2005년 .....	167
〈표 6- 5〉	산전후휴가급여 수급자 직종 및 사업체 규모별 분포: 2005년 .....	168
〈표 6- 6〉	고용형태 및 기업체규모별 산전후휴가 사용기간 .....	169
〈표 6- 7〉	산전후휴가기간 미사용 사유 .....	170
〈표 6- 8〉	산전후휴가 기간 중 업무대행 방법 .....	170
〈표 6- 9〉	대체인력 활용을 위한 제도적 보완 .....	170
〈표 6-10〉	육아휴직제도 관련 법규 .....	172
〈표 6-11〉	육아휴직급여 수급자 및 지급현황 .....	174
〈표 6-12〉	육아휴직률 .....	174
〈표 6-13〉	육아휴직급여 수급자 연령 및 교육수준별 분포: 2005년 .....	175
〈표 6-14〉	육아휴직급여 수급자 직종 및 사업체 규모별 분포: 2005년 .....	175
〈표 6-15〉	가족간호휴직제도 관련 법규 .....	178
〈표 6-16〉	직장보육시설 설치 관련법규 .....	180
〈표 6-17〉	직장보육시설 설치를 저조에 관한 사업장 담당자 및 이용자 의견 ·	182
〈표 6-18〉	생리휴가 및 육아시간 관련 법규 .....	183
〈표 7- 1〉	현행제도 유지시 국민연금 수지균형보험료율 .....	193
〈표 7- 2〉	연도별 국민연금 지역가입자 및 납부예외자 규모추이 .....	194
〈표 7- 3〉	지역가입자 보험료 미납내역 .....	194
〈표 7- 4〉	한나라당 기초연금(윤건영의원 발의)에 대한 소요재정 추계 ···	199
〈표 7- 5〉	연도별 공적소득보장 수급자 규모 추정치 .....	201
〈표 7- 6〉	노인의 계층별 분포 .....	202
〈표 7- 7〉	국민연금 전체 가입자 중 연금수급권 미획득자 규모 전망 .....	202
〈표 7- 8〉	사각지대 개념 및 규모 .....	203
〈표 7- 9〉	복지수요 잠재층을 고려한 노후소득사각지대 해소 대안 .....	204
〈표 7-10〉	국민연금 전가입자 소득평균월액(즉 A값)대비 10%의 기초연금 제공시 소요비용산정 .....	205

〈표 7-11〉	대안 1(국민연금 수급자 증가율로 복지수요 잠재층 비율을 재조정) .....	205
〈표 7-12〉	대안 2(국민연금 수급자 증가율로 복지수요 잠재층 비율을 재조정) .....	205
〈표 7-13〉	대안 1-1(복지수요 잠재층 비율을 고정) .....	206
〈표 7-14〉	대안 2-1 (복지수요 잠재층 비율을 고정) .....	206
〈표 7-15〉	2028년 이후 소득대체율을 40%로 하향 조정할 경우의 가입기간, 소득수준별 예상 소득대체율(1999년 가입자 기준, 2027년까지는 50% 소득대체율 유지) .....	209
〈표 7-16〉	2028년 이후 소득대체율을 35%로 하향 조정할 경우의 가입기간, 소득수준별 예상 소득대체율(1999년 가입자 기준, 2027년까지는 50% 소득대체율 유지) .....	211
〈표 8- 1〉	주거급여의 주택 개·보수 .....	219
〈표 8- 2〉	대상별 노인 주거 개선 사업 내용 .....	219
〈표 8- 3〉	편의시설의 종류 .....	222
〈표 8- 4〉	최저 주거 기준 .....	223
〈표 8- 5〉	주거급여 대상자별 급여 내용 .....	225
〈표 8- 6〉	지역별 이동편의 시설 확충 실적 및 계획 .....	235
〈표 8- 7〉	장애인 교통관련 제도 재정소요 추정 및 연차별 투자계획 .....	237
〈표 8- 8〉	철도의 공공서비스의무에 대한 법적 근거 .....	240
〈표 8- 9〉	편의 증진 기준 .....	242
〈표 8-10〉	교통약자 이용편의 증진법 상의 노인 관련 규정 .....	243
〈표 8-11〉	고령자 고용촉진 장려금 .....	250
〈표 8-12〉	노동부 관할 고령자 인력 지원 기관 업무 비교 .....	252
〈표 8-13〉	고령자 고용지원 관련 법 조항 및 내용 .....	254
〈표 9- 1〉	현행 소득세제하의 인적 공제액 .....	264
〈표 9- 2〉	맞벌이 부부의 소득공제액 .....	265
〈표 9- 3〉	현행 소득세제상의 소득공제(인적공제, 특별공제) .....	266

〈표 9- 4〉	현행 소득세제상의 세액공제 .....	267
〈표 9- 5〉	현행 상속공제 .....	269
〈표 9- 6〉	중소기업특별세액감면내용 .....	271
〈표 9- 7〉	가구원수별 소득공제액 .....	272
〈표 9- 8〉	맞벌이 부부의 소득공제액 .....	273
〈표 9- 9〉	체육시설의 종류 (체육시설 설치 이용에 관한 법률 시행령) ·	274
〈표 9-10〉	근로소득 세액공제 (EITC) 환산표(2003) .....	280
〈표 9-11〉	초과소득에 따른 근로소득 세액공제의 감축(2003) .....	280
〈표 9-12〉	소득세 과세최저한의 내역 .....	281
〈표 9-13〉	일본의 인적공제제도의 종류 및 공제액 .....	282
〈표 9-14〉	소득세 공제 (2003~2004) .....	284
〈표 9-15〉	근로세액공제 및 자녀세액 공제율과 구간 .....	285
〈표 9-16〉	소득공제 대상 의료비 .....	288

## 그림목차

[그림 2- 1]	출산율 및 인구고령화율 추이 .....	73
[그림 2- 2]	연구기본틀 .....	75
[그림 3- 1]	현행 보건의료 관련법 체계 .....	78
[그림 4- 1]	교육인적자원부의 방과후 학교 비전 .....	113
[그림 7- 1]	현행 노후소득보장체계 .....	189
[그림 7- 2]	한국인의 평균수명 증가추이 .....	190
[그림 7- 3]	총인구 및 인구구조 변화에 따른 부양비 변화추이 .....	191
[그림 7- 4]	현행제도를 유지할 경우의 국민연금 재정전망 .....	192
[그림 7- 5]	65세 이상 노인의 공적소득보장 수혜비율 ('05년말 기준) ...	195
[그림 7- 6]	한나라당에서 제안한 기초연금제도의 구조 .....	198
[그림 7- 7]	소득대체율을 40%(또는 30%)로 하향 조정할 경우의 국민연금 재정전망(2027년까지는 50% 소득대체율 유지) ...	208
[그림 7- 8]	2028년 이후 소득대체율을 35%(+ 가급연금 5%) 경우의 국민연금 재정전망(2027년까지는 50% 소득대체율 유지) ...	210
[그림 7- 9]	(초)고령사회를 대비한 점진적인 제도개선 방향 .....	213
[그림 7-10]	(초)고령사회에서의 바람직한 노후소득보장체계 .....	214
[그림 8- 1]	노인일자리 사업 추진도 .....	248
[그림 8- 2]	경로당 활성화 프로그램 사업 추진 체계 .....	261

Abstract

## Reforms of Social Institutions in the Era of Rapid Population Change

The purpose of this study is to find ways to reform social institutions in the era of population change. Up until now, policy measures for the population ageing and low population growth were not comprehensive and integrated ones, that this study tried to come up with inter-related policies in various aspects of social institutions. including pregnancy and delivery systems, child care services, family system, family friendly policies, elderly welfare policies, and tax system.

We tried to examine how each institution tackle the population change, and what are its shortcomings and ways to overcome it. In particular, acts, measures, policies were closely looked at and we suggested several counter policy measure in each social institutions.

We expect that this study would ease the shock of rapid population change through intensifying the legal binding force in those social institutions and thus minimizing social risks, that would lead Korea to the stage where the economic and social burden from the low fertility and population ageing is not threaten to the whole society.

## 요약

### 제1장 서론

#### 1. 연구의 필요성 및 목적

- 그동안의 저출산과 인구고령화에 대한 연구는 각 제도별로 산발적으로 이루어져 저출산 및 인구고령화에 대비한 총체적인 시각으로써의 접근이 미약하여, 사회정책의 방향을 설정하고 정책의 책임 주체를 명확히 하며 정책의 실효성을 제고하기 위한 인프라를 구축하는데 어려움이 있었음.
  - 따라서 각 사회제도인 가족제도, 사회문화, 경제제도, 사회복지제도, 보건의료제도 등의 차원에서 어떻게 인구고령화와 저출산 시대에 대응하고 있으며, 이를 대비하는데 장벽이 되는 요인이 어떠한 것인지를 검토할 필요가 있음.
- 본 연구에서는 저출산 고령시대에 대비하여 기존 법 및 사회제도를 검토하여 사회적 위기를 극복할 수 있는 효과적인 사회제도를 정비하는 것을 연구 목적으로 함.
  - 구체적으로는 저출산 및 인구고령화와 관련하여 제도별 법제도, 정책현황과 문제점을 고찰하여, 향후 지향되어야 할 사회제도를 마련하였음.
  - 본 연구를 통해서 법 및 정책의 사회적 구속력 및 실효성 강화를 통한 저출산 고령사회 문제에 효과적으로 대처하고, 사회제도의 보완을 통해 사회의 위험요소를 최대한 배제하여 출산률을 제고하고 인구고령화로 인한 사회경제적 부담을 완화할 수 있는 기반을 구축하도록 함.

## 2. 연구내용

□ 본 연구는 총 10장으로 구성되었음.

- 1장 서론에 이어 제2장에서는 한국의 인구변동실태를 제시하였음.
- 제3장에서는 임신, 출산, 자녀양육과 관련한 보건의료제도를 살펴보고, 제4장에서는 아동 양육과 관련하여 보육제도와 방과후 보육서비스제도에 관한 현행법 및 제도 내용, 문제점, 개선방안을 짚어보았음.
- 제5장 생애주기별 가족법제도에서는 생애주기별로 현행법에 나타난 출산과 관련된 가족제도의 현황, 문제점 개선방안을 살펴보고, 제6장 가족친화 및 양성평등제도에서는 자녀출산, 양육, 휴직, 보육시설 등과 관련된 제도를 살펴보았음.
- 제7장의 노후소득보장제도에서는 국민연금의 현황과 문제점, 노후소득의 사각지대 문제 등을 고려하여 안정적인 노후소득원을 제공할 수 있는 방안을 모색하였고, 제8장의 노후생활기반제도에서는 노인을 위한 주거제도, 고령친화적 교통제도, 노인사회참여제도를 살펴보았음.
- 제9장의 조세제도에서는 저출산 및 인구고령화 관련 조세제도의 내용과 개선방향을 살펴보았음.
- 마지막으로 제10장에서 정책제언과 결론을 다루었음.

## 3. 연구방법

□ 본 연구의 연구방법은 크게 세 가지로 나뉨.

- 첫째, 문헌고찰로서 저출산 및 고령사회에 대비한 현행법, 외국법 및 제도, 정부 및 각종 위원회 및 국책연구기관 저술 등을 참조함.
- 둘째, 공무원, 학계전문가, 인구변동 관련 기관의 실무자와의 정책간담회를 통해서 인구전환기의 사회제도 개선 방안에 대한 의견을 수렴함.
- 마지막으로 세 차례의 workshop을 개최하여 연구의 초기부터 마무리에 이르는 전 과정에서 전문가의 의견을 수렴하였음.

## 제2장 사회제도에 대한 이론적 고찰

### 1. 사회제도의 개념과 유형

□ 사회제도란 사전적 정의로는 (1) 공통된 가치와 절차를 가지고 있는 사회의 기본적 욕구를 해결하는 사회관계의 조직화된 체계로 정의되고, 또한 (2) 인간이 중요하다고 생각하는 어떤 목적을 달성하기 위한 규범의 조직이라고 정의됨.

□ 사회제도의 유형

- 일반적으로 모든 사회의 기본적인 제도에는 권력행사와 관련된 정치제도, 재화, 용역의 생산, 분배와 관련된 경제제도, 예술, 희극, 오락과 사상의 형성 및 가치 전파와 관련된 문화제도, 성의 규제와 어린이 보호 및 양육에 안정된 틀을 제공하고 사회구성원을 충원시키는 기능을 가지는 가족제도를 꼽고 있음.
- 그 외에 종교제도, 예술제도, 교육제도, 언어제도 등이 있으며 이들은 서로 조화를 이루며 전체 사회를 유지함.

### 2. 인구전환기와 사회제도

□ 최근 우리나라의 인구변동의 최대 화두는 급속한 저출산과 이로 인해 동시에 발생하고 있는 인구고령화로 집약됨.

- 합계출산율은 1981년의 2.66에서 계속 하락하여 2006년에는 1.13을 보이고 있는 반면, 노인인구비율은 급속도로 증가하여 1980년 3.1%에서 2000년 7.2%, 2006년 9.5%로 나타났음.
- 인구피라미드에서 노인층이 비대해 지고, 생산층 및 유소년층이 줄어들게 되면 각종 사회문제를 유발하게 되기 때문임.

□ 사회문제에는 다양한 것들이 지적되고 있는데 여기에는 저축감소로 인한

사회투자 축소, 경제성장 둔화, 실업률 증가, 노인부양 과다, 노동력 감소, 과도한 의료비 등 복지비 지출과다, 사회적 분위기 침체 등이 지적됨.

- 아울러 부족한 노동인력을 보충하기 위해서는 여성, 중고령자, 외국인 노동자 등이 노동시장에 투입되어야 하는데, 이를 뒷받침할 법적 및 정책적 인프라가 부족한 상태임.
- 사회제도는 급속한 인구구조의 변화에 신속하게 대응하기 어려운 상황임.
  - 인구전환으로 인한 충격을 최소화하기 위해서는 각종 사회정책이 적절한 시기에 마련되어야 하는데, 여기에는 법안의 마련 및 상정, 정책 도입 전 전문가 및 국민의 의견수렴, 정책 모의적용 등에 절대적인 시간이 필요함.
- 인구전환시대에 초래될 수 있는 다양한 사회문제를 완화할 수 있기 위해서 모순되고 시대에 맞지 않거나 역행하는 정책이나 법을 발견하여 수정안을 마련하고 새롭게 도입해야 할 제도들을 파악해야 함.

### 3. 연구주제 기본틀

- 본 연구에서는 2006년에는 관계부처 합동으로 마련된 「제1차 저출산·고령사회기본계획」에서 선정된 추진과제를 중심으로 개선이 필요한 제도를 추출하였음.
  - 제1차 저출산·고령사회기본계획에서 추진과제로 선정된 것은 출산과 양육에 유리한 환경 조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, 저출산·고령사회의 성장동력 확보임.
  - 우선, 출산·양육에 유리한 환경조성 과제와 관련해서는 네 개의 사회제도가 선정되었음. 첫째는 임신출산 관련제도로 임신·출산·양육관련 보건의료법률제도 현황과 개선방안에 관한 것이고, 둘째 아동보육관련제도로 영유아를 위한 보육제도와 아동을 위한 방과후 보육서비스제도의 전달체계 효율화 방안마련임. 셋째, 가족친화 및 양성평등제도로 법제도 및 정책의 현황과 문제점을 정리하였고, 넷째 가족의 생애주기별 법률

상의 현황과 문제점을 파악한 뒤, 개선방안을 마련하였음.

- 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축 과제와 관련해서는 2유형의 제도가 선정되었음. 첫째는 노후소득보장제도로 공적연금제도, 노후소득보장 사각지대 해소, 사적소득보장제도 확충 방안을 살펴보고. 둘째, 노후생활기반 구축과 관련해서 노후주거제도, 고령친화적 교통제도, 노인사회참여제도의 법제도 현황과 개선방안을 짚어보았음.
  - 마지막으로 모든 과제와 연관되어 있는 조세제도 개선방안으로 여기서는 소득공제관련법과 저출산·인구고령화시대에 개선이 필요한 조세제도를 고찰하였음.
- 본 연구에서 다룬 주제는 각 사회제도 내에서 시행되고 있는 법률과 정책으로 커다란 사회제도의 하위제도들을 다루었음.
- 주제에 따라서는 보다 광범위한 제도를 다룬 반면, 어떤 주제는 매우 미시적이고 세부적인 주제를 담고 있어서 분석의 차원이 일률적이지 않은 점이 있음.

### 제3장 임신·출산 및 양육 관련 보건의료법률 현황과 개선방안

#### 1. 기본시각

- 본 절에서는 임신·출산 및 양육에 영향을 미치는 보건의료 영역의 법률을 고찰하여 출산율 제고와 차세대 인구의 자질 향상 및 건강한 자녀양육 기반을 구축할 수 있는 개선방안을 제시하고자 함.

#### 2. 임신·출산 및 양육 관련 보건의료 법률

- 우리나라 헌법은 국민의 보건에 관한 권리를 헌법상 권리로 선언하고 국가에게 국민 보건 보호의무를 부여하고 있음.

- 국민보건에 관련된 법령 중에서 임신·출산 및 양육과 관련되고 모성 및 어린이 건강과 관련된 법령은 ‘모자보건법’이 기반이 되고 있음.
  - 모성 또는 영유아의 전염성 질환 예방 및 건강에 관련되어서는 ‘전염병 예방법’, ‘후천성면역결핍증예방법’ 등의 별도의 법으로 제정하여 관리하고 있으며 이들의 건강증진은 ‘국민건강증진법’이 관련이 깊음.
  - 근로모성의 권리와 관련된 법률은 여성보호 3법으로 통칭되는 ‘근로기준법’, ‘남녀고용평등법’, ‘고용보험법’이 있는데 산전후 휴가 등 근로여성의 사회부담과 관련된 건강 내용이 명시되어 있음.

### 3. 출산장려 및 차세대 인구자질 향상 관점에서의 관련 법 현황 및 개선

#### □ 인공임신중절수술의 허용시기

- ‘모자보건법시행령’ 제15조에는 인공임신중절수술의 허용한계를 임신한 날로부터 28주 이내에 있는 자에 한하여 할 수 있다고 명시되어 있음.
- 임신 16주에 태아는 사람다운 형태를 갖추고, 이미 심장박동이 시작되어 생명체로 인정되고 있다. ‘한국표준질병사인분류’에서는 태아의 사망을 임신 22주 이후로 정의하고 있음.
- 수정 후 배아(embryo)가 생명체인가에 대한 논란이 제기되고 있는 가운데 임신 22주 이후의 출산아가 의료기술의 발전에 힘입어 생존하는 현실을 고려하면, 임신 28주 이내에 법적 허용범위 내에서 인공임신중절을 시행할 수 있도록 하는 법령은 생명경시 풍조를 조장함에 따라 적절한 시기가 되지 못한다고 평가할 수 있음.
- 인공임신중절 허용시기는 단지 태아의 생명권이라는 윤리적 문제에서 접근할 수는 없는 당사자인 임부의 양육선택권을 중시할 수 있다는 측면에서 보다 유연한 제도를 마련할 수 있을 것임.
- 무엇보다도 시술 의료인의 합당한 적법 의료행위를 위해서 인공임신중절 시술의 허용시기는 재고되어야 할 당면과제임.

□ 인공임신중절시술에 따른 법적 조치

- ‘형법’(제269조, 제270조)에서 인공임신중절은 당사자인 여성은 물론, 촉탁을 받아 인공임신중절을 시술한 의료인의 경우에도 벌금 또는 일정기간 징역에 처하도록 명시되어 있음.
- ‘모자보건법’ 역시 여성 또는 배우자가 우생학적·유전학적 정신장애자나 신체질환·전염성 질환이 있는 경우, 강간·준강간에 의한 임신, 그리고 모체의 건강을 심히 해하거나 해할 우려가 있는 경우 등에 시술을 행하도록 제한하고 있음.
- 그러나 2005년 연구결과에 의하면 미혼여성으로부터 연간 14만건의 인공임신중절이 시행되고 기혼여성도 21만건이 시술되고 있어, 우리 사회에서 성은 누릴 수 있는 권리로 인식되고 있는 반면, 사후 초래되는 임신의 책임과 태아의 생명권은 간과되고 있는 풍토임.
- 한편, 남아출산을 위해 성감별을 통한 인공임신중절 또한 무시할 수 없어 셋째아 이상 출생아의 출생성비(출생여아 100에 대한 출생남아수)가 2002년 141, 2003년 137, 2004년 133명으로 정상적인 출생성비가 105 수준임을 감안할 때, 이 수치를 초과하는 수만큼 여아(태아)의 인공임신중절 시술이 시행되고 있는 실정임.
- 따라서 원치 않는 자녀 또는 성별이라는 이유로 인공적으로 임신이 중단되는 사태가 공공연히 이루어지고 있는 현실에 비추어 볼 때, 단지 출산중단을 목적으로 실시하는 인공임신중절에 관한 방지 또는 법적 조항을 제도적으로 일관되도록 할 필요가 있음.

4. 출산 지원 및 차세대 인구 자질 향상을 위한 사업대상 및 범위 확대

□ 공공부문 사업대상의 확대

- ‘모자보건법’에는 ‘모성과 영유아의 사망 감소와 질병예방, 건강유지 및 증진’을 목표로, 국가와 지방자치단체는 모성과 영유아의 건강을 유지·

증진하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며 사업대상은 모성과 영유아로 명시하고 있음.

- 출산기피가 자녀에 대한 가치관의 변화와 가정 및 사회의 양육여건 미비라는 점에서 볼 때, 모성과 영유아를 대상으로 하는 모자보건서비스를 통해서 출산지원 및 차세대 인구자질 향상을 위한 서비스 제공에 한계가 있음.
- 따라서 현 ‘모자보건법’의 대상을 유배우 가입자로 확대하여 남성을 포함하는 법률로 개정하여 임신 및 출산지원을 할 수 있는 제 사업의 근거와 재원확보 기반을 구축, 사업추진범위를 확대하여야 할 것임.
- 일본의 ‘모자보건법’(제 10조)에는 임신, 출산 또는 육아에 관한 보건지도를 행할 대상자에 청소년과 임신부의 배우자를 포함시키고 있으며, 미국의 주법에서는 모성 및 아동건강과 함께 청소년 건강을 포함하여 주산기에서부터 영유아 및 청소년기까지의 건강증진을 공공부문의 책임으로 명시하고 있음.

#### □ 모자보건 사업내용의 개선

- ‘의료봉사’ 사업에서 ‘출산지원 및 차세대 인구자질 향상을 위한 보건의료 및 건강관리사업’ 개정
  - ‘모자보건법’ 제2조에는 모자보건사업영역을 임신부 및 영유아에게 전문적인 ‘의료봉사’를 하는 사업으로 명시하고 있어, 여성 및 아동의 출산지원과 생식건강 증진·유지를 위한 시대적 요구 추세에 전혀 부응하지 못하고 있는 규정이라 지적할 수 있음.
  - 사업인력도 의사·조산사·간호사의 면허를 받은 자 또는 간호조무사 자격자로 모자보건요원을 규정하고 있음.
  - 최근 건강한 어린이의 발육과 정상적인 인지·언어·정서적 발달에 대한 욕구 증대 부응하여야 할 것인 바, 모자보건사업 내용과 동시에 사업인

력도 영유아 성장 또는 발달 지연 및 이상상태의 교정 및 치료에 종사하는 인력인 영양사, 심리치료사, 언어치료사, 음악치료사, 작업치료사 등 전문 의료 및 재활서비스 제공인력과 건강증진서비스 제공인력 등을 포함하는 보건의료 인력으로 개정하여야 할 것임.

○ 사업내용 중 ‘가족계획사업’ 내용의 삭제

- 「모자보건법」 사업내용에는 임신부, 영유아 및 미숙아 등에 대한 보건관리와 보건지도 이외에, 인구조절에 관한 지원 및 규제, 피임기술에 관한 사항, 가족계획에 관한 교육, 홍보 및 연구, 가족계획에 관한 정보 수집 및 관리, 피임기술, 교육·연구·홍보·통계관리 등으로 가족계획을 포함하고 있음.
- 이는 곧 인구억제정책이 이루어졌던 1970년대부터 1990년대 중반까지의 가족계획사업이 그대로 존치하고 있어 초저출산 시대의 출산장려정책 방향과는 상치됨. 이에 따라 인구억제와 관련된 내용을 삭제하고 출산 지원을 위한 교육, 연구 및 홍보, 정보수집 및 관리, 통계관리 등으로 수정, 보완할 필요가 있음.

5. 저출산 극복 및 출산 안정을 위한 법규 신설

- 불임대상자의 출산 지원을 위한 제도적 장치 마련
  - 2006년부터 정부에서는 불임대상자의 출산지원을 위해 연 14,000여명에게 시험관아기 시술에 국한된 불임부부 의료비 지원사업을 실시함.
  - 2006년도 의료비 지원사업을 통해 불임대상자 중 6,200명의 출산이 예상되는 바, 불임치료를 통해 출산율을 제고하기 위해서는 불임을 질환으로 간주하여 인공수정 등 비급여 시술에 대한 건강보험의 적용을 확대하고, 불임 예방 및 조기진단을 위한 법적 근거를 마련하여 공공부문의 역할을 강화할 필요가 있음.
- 미숙아 및 저출생체중아 집중치료시설(NICU)의 지원을 위한 제도적 장치 마련

- 「세계보건기구」는 유아사망의 37%가 신생아기에 기인된 원인이었으며 그 원인 중에 36%가 미숙아 출생과 선천성 이상으로 파악됨
- 극소 저출생체중아의 생존율은 1996년 65.8%, 2002년에는 77.5%로 향상되었으며, 저출생 체중아의 생존율은 91.6%에서 93.9%로 향상되었음. 이를 토대로 2002년도 분만건(494,625명) 중 저출생체중아의 추정치는 36,108명이며, 신생아 집중치료의 발전으로 추가 생존한 출생아의 추정치는 1996년에 비하여 2002년도에는 830명으로 추산됨.
- 현재 대부분의 종합병원에서는 「신생아집중치료실」이 설치되어 있으나 실제 의료장비 및 관련 전문인력의 투입은 활용성과 수익성이 낮다는 이유로 투자가 이루어지고 있지 않는 실정임.
- 따라서 낮은 출생률로 인한 생산인구를 증가하기 위해서는 미숙아에 대한 건강투자의 가치제고가 요구됨. 즉, 현재 비급여 집중관리서비스에 대해서는 보험수가를 신설하고 수익이 발생되지 않아 지역적으로 시설이 불충분한 고가장비에 대해서는 부분적인 국고지원이 이루어 질 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있음.

#### 6. 임신 및 출산장려 제도의 활용을 위한 사회적 여건조성

- 임신, 출산 및 양육의 여건은 전반적인 보건의료 법률 또는 제도가 한 부분 연관됨과 동시에 사회의 구조적, 문화적, 법률적, 여러 영역과 관련됨.
- 「여성발전기본법」에는 지방자치단체 또는 사업주는 여성의 임신·출산 및 수유기간 동안에 이들을 특별히 보호하며 이를 이유로 하여 불이익을 받지 아니하도록 하여, 지방자치단체 또는 사업주의 취업여성의 임신·출산 및 수유와 관련한 보호서비스를 강조하고 있음.
  - 모성보호 관련 3법(「근로기준법」, 「남녀고용평등법」, 「고용보험법」)에는 여성이 가정과 사회를 병행하여 건강하게 경제활동을 할 수 있도록 여성 건강을 보호할 수 있는 제도적 장치를 마련하였음.
  - 산업장에서 노동관계법에 규정된 모성 보호내용을 보장받고 활용하기에

는 사실상 용이하지 않으므로 산전후 휴가, 유·사산 휴가 등의 최근 마련된 출산장려 및 양육을 위한 제도가 활용되기 어려운 실정으로서 법적 근거와 함께 공식적인 관리채널을 강화하여 활용될 수 있는 사회적 여건 조성 및 기반 마련이 더욱 중요함.

## 제4장 아동보육서비스제도 현황과 개선방안

### 1. 보육제도

- 최근 저출산·가족구조의 변화 등으로 가족 내의 자녀양육 기능이 약화되면서 보육수요의 증가가 급속하게 일어남. 이와 같은 아동양육환경의 변화에 따라 보육의 공공성을 강화하고 보육서비스의 질적 수준을 향상시키고자 정부는 제1차(2006-2010) 중장기 보육계획을 발표하였음.
  - 중장기 보육계획의 주요 정책과제는 공보육 기반 조성을 위한 국공립보육시설의 확충과 민간시설에 대한 기본보조금제도 도입, 부모육아부담 경감을 위한 차등보육료 지원 대상 확대임.
  - 주요사업으로는 표준보육비용을 반영한 기본보조금 제도 도입과 표준보육과정령 제정 및 프로그램 개발, 보육시설의 평가인증 확대, 시설운영의 투명성 확보와 보육료 지원대상자 선정기준 간소화 방안을 강구하여 보육서비스 관리감독 강화, 그리고 국공립보육시설 확충과 차등보육료 지원대상 확대임.

### 2. 보육료 지원제도

- 1990년대 보육재정은 압도적으로 보육시설지원에 집중되었고, 그것도 인건비지원에 집중되었으나 2002년 이후 저소득층 지원만이 아니라 5세아 무상보육이 본격적으로 시행되면서 아동별 보육료 지원이 증가하게 되었음.

### 가. 관련법

- 1996년 1월6일 영유아보육법 시행규칙 개정으로 소득수준, 재산 등을 고려하여 저소득층 자녀의 보육료를 감면받을 수 있도록 지원하였고 1997년에는 5세아 무상보육제도를 신설하여 단계적으로 무상보육을 확대, 2003년부터는 장애아동의 보육료도 지원하여 보육료 지원범위가 점차 확대됨.
- 이와 더불어 2004년부터 소득수준에 따른 3계층 차등보육료제도가 도입, 2005년에는 4계층으로 차등화한 차등보육료 지원이 실시되었고 2007년에는 차등보육료 지원이 4계층에서 5계층으로 변경되었으며 그 대상범위가 더욱 확대되었음.

### 나. 실시현황

- 현재 정부는 보육시설을 이용하는 모든 아동에게 소득계층에 따라 보육료를 차등 지원하고 있으며 이와는 별도로 민간보육시설에 다니는 모든 영아에 대하여 연령별로 일정한 금액을 기본보조금으로 지원하고 있음.
- 아동별 보육료 지원현황을 보면 보육료 지원은 매년 꾸준히 증가하고 있으며 2006년 아동별 보육료 지원금이 438,554천원으로, 2005년 267,088천원에서 64.2% 증가함.
  - 유형별로 보면 차등보육료 273,284천원, 5세아무상보육 128,430천원, 장애아무상보육 27,720천원, 두 자녀 보육 9,120천원이 지원됨.
  - 지원대상 아동 수는 저소득차등보육료 463,867명, 두 자녀 이상 보육료 63,745명, 만5세아무상보육료 139,031명 및 장애아동지원 14,093명 등 전체 680,736명의 아동에게 보육료 지원이 이루어졌음.
- 2007년도 보육료 지원계획을 보면 저소득층 만 0~4세아에 대한 차등보육료 지원계층을 4층에서 5층으로 확대하였고 차등보육료 및 만5세아무상보육료·두 자녀 이상 보육료의 지원대상을 도시근로자 평균소득 70% 이하에서

100% 이하까지로 확대하였음.

- 차등보육료 지원아동은 407천명('06년)에서 563천명으로, 만5세아 무상보육료 지원아동은 154천명에서 152천명으로 확대하고 장애아무상보육은 15천명('06년)에서 17천명('07년)으로 확대할 계획임.
  - 2005년 처음으로 시작된 두 자녀 이상 보육료는 두 자녀 이상이 동시에 육아시설을 이용하면 연령별 보육료 지원단가의 50%가 지원됨.
- 보육의 공공성을 강화하고 모든 아동에게 양질의 보육서비스를 제공하기 위해 도입한 기본보조금 제도는 민간보육시설의 서비스 수준을 개선하고 부모의 비용부담을 경감하기 위해 표준보육비용과 부모부담 보육료의 차액을 정부가 부담하는 제도임.
- 2007년 영아기본보조금 지원인원을 2006년의 191천명에서 200천명으로 확대 지원, 지원단가 역시 0세는 249천원에서 292천원으로, 1세는 104천원에서 134천원으로, 2세 69천원에서 86천원으로 인상할 계획임.
  - 아울러 기본보조금 지원이 교사의 급여수준 향상과 우수교사채용과 연계될 수 있도록 민간시설 교수 보수수준을 단계적으로 개선할 것임.

#### 다. 문제점

- 현재 차등보육, 만5세아 무상보육 등 육아비용에 대한 국가 지원의 확대에도 불구하고 대상이 저소득층으로 한정되어 지원에 대한 체감도가 낮아 부모의 육아비용에 대한 부담은 여전히 많은 것으로 나타나고 있음.
- 영아기본보조금 제도를 시행하는 데 있어서 문제점은 다음과 같음.
- 첫째, 기본보조금 제공을 위해선 중앙정부와 지방정부가 이에 상응하는 많은 예산을 확보해야 하는데 지역간의 재정자립도 격차가 심한 현실에서 지역간 재정자립도 차이를 고려한 분담비율의 조정이 필요함.
  - 둘째, 민간육아지원기관의 운영 투명성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 미흡함.

- 셋째, 시설의 재정지원 규모를 이용 아동수 기준으로 결정할 경우, 정원에 크게 미달되거나 아동수가 일정하게 유지되지 않는 상황에서는 기관 운영의 안전성을 확보하기 어려움.
- 넷째, 민간시설에 다니는 아동을 중심으로 기본보조금을 지원할 경우 기관을 이용하지 않고 친인척에 의해 양육되거나 미술학원 등을 다니는 아동에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있음.
- 또한 민간(개인)보육시설에 국한되어 지원되기 때문에 현재의 민간위주로 되어 있는 보육시설 구조를 고착화시키거나 민간(개인)보육시설의 확충을 조장시켜 보육의 공공성을 약화시킬 수 있음.

### 3. 보육시설 지원

#### 가. 관련법

- 영유아보육법에서는 중앙보육위원회 구성, 보육시설의 종류와 보육시설이 갖추어야 할 시설기준 기타 필요한 사항과 보육교사 및 보육시설 종사자의 자격, 보육시설의 운영, 영·유아의 보육에 필요한 비용의 부담과 보조, 세계지원 등에 관하여 규정하고 있음.
  - 1991년 법에서는 시설지원대상을 국공립 시설과 법인시설에 한정하였으나 2004년 시설지원의 범위도 모든 시설로 확대함으로써 민간시설 지원의 법적 근거를 마련하였음.
  - 2005년 12월 영유아보육법과 동법 시행규칙의 일부 개정으로 시설장의 국가자격증제 도입과 보육시설운영위원회 설치 의무화하고 보육시설 설치 사전상담제를 실시함.

#### 나. 실시현황

- 2006년 말 기준으로 보면 시설수 29,233개이고 이용 아동수 104만명으로, 1990년 영유아보육법 제정 이후 보육시설 수가 15배 이상 증가하였고 이용

아동 기준으로는 약 22배 증가하는 등 보육사업이 규모 면에서 급격히 팽창하였음.

- 2006년도 보육시설의 유형별 현황을 보면 국공립·법인 시설이 전체 시설 중 14.3%이고 이용아동 기준으로는 28.2%에 달하고 있지만 우리나라의 유치원, 보육시설은 민간 위주로 확충되어 있음.
  - 보육시설 이용 아동의 11.0%만이 국공립시설에 다니고 그 이외는 모두 민간이 설치한 시설을 이용함.
  
- 정부의 제1차 중장기보육계획을 보면 국공립 보육시설의 수를 2005년 1,352개소에서 2010년까지 2,700개소로 확충한다는 계획임.
  - 시설을 신축하거나 민간시설 매입, 공공기관 유휴 공간 활용, 공공청사 복합화 사업 또는 공동주택 보육시설을 국공립으로 전환하는 방법 등 다양한 방안을 통하여 국공립 보육시설을 확충해 나가고자 함.
  - 특히 공동주택 보육시설을 지자체가 운영권을 가지고 국공립보육시설로 운영하기 위해서는 민간에 유상 임대되어 수익시설로 사용되고 있는 공동주택 보육시설을 복리시설로 환원하기 위한 조치가 필요함.
  - 또한 공동주택 보육시설을 지자체에 무상 임대할 수 있는 근거조항 신설 등 공동주택 보육시설을 국공립으로 전환하기 위한 주택법 시행령 및 공동주택관리규약의 개정을 추진하고 있는 중임.
  
- 보육시설별 지원 현황을 보면 종사자인건비, 민간시설 교재비, 보육시설 차량운영비, 보육행정시스템 구축 등 보육시설의 운영을 지원하고 있으며 보육시설 기능 보강과 보육정보센터 운영·평가인증제·교사자격관리 등의 보육인프라 구축을 위한 지원을 하고 있음.
  
- 2006년 시설별 지원금액은 297,193천원으로 2005년에 비해 14.4% 증가하였으나 연도별 지원금액을 보면 증가율이 점차 감소하고 있음.
  - 2006년에 국공립·법인시설의 종사자 27,000명과 장애아전담 등 11,132

명, 33,287개 민간영아반에 대해 종사자 인건비를, 24,640개소에 민간시설 교재교구비를, 3,421개소에 보육시설 차량운영비를, S/W개발 등 보육행정시스템 구축을 위해 예산을 집행하였음.

#### 다. 문제점

- 현재 국공립시설의 부족으로 보육서비스 수준이 상대적으로 낮은 민간시설에의 의존율이 높고, 다양한 보육서비스 제공이 미흡하며 국민이 체감하는 서비스의 질적 수준이 낮은 것으로 평가되고 있음.
- 지방분권에 따른 업무의 지방이양 등으로 지방자치단체의 재정 여건이 어렵고 기존 보육시설의 반발 등으로 국공립시설의 부족을 해결하기 위한 정부의 계속되는 확충 노력에도 불구하고 신축이 부진한 상황임.
- 영유아의 육아지원시설 이용률이 2005년 46.6%에 불과하고 특히 영아 이용률은 19.6%에 지나지 않는데 이는 보육서비스의 수준이나 다양성이 수요자의 기대를 충족시키지 못하는 데서 원인을 찾을 수 있음.

#### 라. 개선방안

- 보육수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 국공립시설을 확충하기 위해서는 지역별 수급현황에 따른 현실적이고 합리적인 중장기 보육시설 확충 계획을 수립하여 체계적으로 실시해 나가야 함.
  - 국공립보육시설의 신축비 지원이 현실화되어야 하며 각 지역의 재정 자립도와 기존 보육시설과의 관계를 감안해서 매칭펀드 방식을 유연하게 차별화하는 것이 바람직함.
- 기본보조금의 도입으로 보육의 공공성이 강화되기 위해서는 보육시설 운영의 투명성과 사회적 책임성·공공성을 높여야 함.
  - 이를 위해서는 보육행정전산망 구축 및 재무회계 관리 강화 등 예산투

여에 대한 관리감독을 통하여 정부의 규제 및 지도 역할이 중요함.

- 보육서비스의 질적 수준 향상을 위한 보육시설 평가인증제가 2005년 도입되었고 평가인증사무국이 설치·운영되고 있음.
  - 보육서비스에 대한 효과적인 질 관리시스템을 마련하고, 부모들이 보육시설을 합리적으로 선택할 수 있도록 정보를 제공하기 위해 보육시설의 평가인증이 더욱 활성화되어야 함.
- 정부는 보육서비스 수준을 향상시키고 아동의 건전한 성장과 발달을 지원하기 위하여 표준보육과정을 도입하여 보육시설에서 운영될 수 있도록 지도하고 있음.
- 보육서비스의 질 향상을 위한 보육교사의 전문성 확보는 꾸준히 제기되고 있는 문제이고 근무여건이 열악하여 우수 교사 확보에 어려움이 있음.
  - 보수의 현실화, 호봉인정, 복지제도 도입, 복리후생비 지급 등 다양한 측면에서 보육교사의 근무환경이 개선될 수 있도록 해야 하며 보육교사 전문성 향상을 위한 보수교육을 다양한 방식으로 추진하여야 함.

#### 4. 방과후 보육서비스 제도

##### 가. 방과후 아동보육서비스제도의 개념

- 방과후 아동보육은 아동을 안전하게 보호하고 전인적 발달을 도모하는 데에 주목적을 두고 있음.
  - 우리나라에서는 방과후 아동보육서비스 혹은 아동보육 프로그램을 제공하는 기관은 지역아동센터(보건복지부), 종합사회복지관(보건복지부), 어린이집(여성가족부), 청소년공부방, 청소년 아카데미(국가청소년위원회), 방과후 학교(교육인적자원부), 민간공부방 등임.

#### 나. 방과후 아동보육서비스 전달체계와 문제점

- 방과후 아동복지서비스를 제공하는 기관으로는 중앙의 보건복지부 아동복지과, 여성가족부 보육지원팀, 교육인적자원부 학교정책추진단, 청소년위원회 복지지원팀 등이 있고, 시도, 시군구, 읍면동에서는 교육인적자원부를 제외하고는 대부분 사회복지과에서 담당하고 있음.
- 다양한 부처와 기관에서 방과후 아동보육서비스를 제공하는 것이 문제가 되지는 않으나,
  - 부처간 및 서비스 제공기관 간의 연계나 협력체계 혹은 각 기관을 아우르는 기관이 부재하여 서비스의 중복, 프로그램의 차별성, 기관설치 적절장소 등에 대한 협의가 없이 산발적으로 서비스가 제공되고 있음. 이로 인해서 자원의 낭비와 수혜자의 혼선 등 비효율적인 서비스 전달이 초래되고 있고, 서비스의 혼선이 있음.
  - 아울러 시설의 수가 수요에 비해서 턱없이 부족한 형편임.

#### 다. 복지국가 유형별 방과후 아동보육서비스 전달체계

- Esping-Andersen(1989)의 복지국가 유형분류를 기준으로 네 국가(스웨덴, 독일, 미국, 일본)를 선정하였음.
- 네 국가 모두 방과후 아동보육서비스를 위해서 근거법을 규정하고 있고, 전달체계가 단일함.
  - 하나의 정부부처에서 이를 관장하고 있는 통합된 전달체계 구조를 갖고 있음. 차이가 있는 점은 담당하는 부처가 스웨덴과 미국은 교육부이고, 독일과 일본은 보건복지부라는데 있음.
  - 지방정부의 역할이 매우 큼. 중앙정부는 프로그램을 제시하는 기능을 담당할 뿐, 예산배정, 감독, 인가 등은 모두 지방정부에서 담당함.

라. 방과후 아동복지서비스 전달체계 효율성 제고방안

중앙 부처간 역할 분담 및 연계체계 구축

- 전달체계간의 연계는 범정부 차원에서 조직화하여 부처간 역할을 차별화하고, 연계체계를 구축하여 방과후 보육서비스가 보다 유기적으로 제공될 수 있도록 해야 할 것임.
- 이를 위해서 각 부처간 중복 업무를 조정하고, 수혜자에게 적합한 서비스를 제공하는 역할을 담당하는 총괄기구를 설치토록 함.

법적 근거 마련

- 우리나라의 방과후 보육제도는 별도의 법적 근거가 없이 기존의 법에 일부 삽입되어 있는 정도임. 이 사업의 시급성과 중요성을 인식하여 법의 구속력이 있도록 단독법이 제정되어야 할 것임.

정부와 민간 간의 협력체계 구축

- 우리나라에서는 정부부처간 연계체계가 미흡할 뿐 아니라 정부와 민간 간의 연계체계도 미약한 실정임.
- 정부에서는 이러한 미신고 방과후 아동보육시설에 대한 양성화 정책을 실시하고, 이 기관들과 유기적인 연계체계를 구축하여 부족한 서비스를 충당하도록 해야 할 것임. 이때 지역복지협의체를 활용하여 공공과 민간 간의 연계를 원활히 할 수 있도록 해야 할 것임.

제5장 생애주기별 가족법제도 현황과 개선방안

1. 가족형성기 관련 제도

가. 가족의 범위 재정립- 의제가족 제도의 도입

헌법과 법률의 규정

- 헌법에서 가족의 본질(개념)과 범위에 관해서는 구체적으로 언급하고 있지 않고 있음.

□ 문제점

- 현행 민법은 가족의 개념을 법률혼과 출산을 전제로 한 혈연중심으로 규정(민법 제779조)하고 있음. 기존의 혈연중심주의를 고수한다는 것은 시대적 흐름과 요구를 외면하는 것임.
- 혼인과 혈연에 의하지 않는 임의적 가족형성권리를 국민의 기본적 권리인 가족권의 하나로 인정하여 신분, 재산관계 등에서 각종 법적 보호를 받을 수 있는 제도의 마련이 필요함.

□ 개선방안

- 민법 제779조의 혈연중심의 가족형태에 “의제가족(또는 의가족)”의 개념을 삽입함.

## 2. 가족유지기 관련제도

### 가. 가족의 부양의무 완화 및 국가책임 강화

□ 가족의 부양부담 급증

- 노인인구에 대한 경제활동인구의 부양부담은 급속도로 증가하고 있으며, 경제적으로 자녀, 노부모, 본인노후자금 마련 등 3중고를 감당해야 하는 상황이 도래할 것으로 보임.

□ 부양의 성질과 법률의 규정

- 민법은 생활무능력자의 보호의 책임을 1차적으로 가족에게 부과하고 있으며(사적부양 우선), 국민기초생활보장법은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 경우에 한하여 2차적으로 국가가 부양책임을 지는 것으로 하고 있음(공적부양 보충).

□ 문제점

- 형제자매를 넘어서 생계를 같이 한다는 이유만으로 민법상의 친족에게 까지 부양의무를 지우는 것의 타당성도 또한 재검토되어야 함.

□ 개선방안

- 부양의무에 관하여 선언적 의미의 조항만 남겨두고, 생계를 같이 한다는 이유만으로 친족에게 부양의무를 부담하게 하는 것은 오히려 부양의지를 반감시킬 수 있으므로 폐지함이 바람직함. 그리고 국가의 적극적인 조치를 통하여 가족에게 부양의 부담을 덜어줌으로써 가족을 보호하는 헌법적인 요청을 충족시켜야 함.

나. 노부모 대상 사기 방지

□ 재산의 사전증여와 부양해태

- 노부모의 사망에 의한 상속보다 사망전 사전증여가 일반화되어 있는 것이 현실에 비추어 노부모를 대상으로 한 자녀의 재산탈취행위가 상당할 것임을 유추됨.
- 노부모에게 사기 또는 준사기를 행한 경우 재산을 환수하여 노부모에게 돌려줄 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않고, 추후 노부모 사망시 상속인으로서 상속결격사유, 법정상속분에 전혀 불이익이 없음.

□ 관련 현행법

- 형법 제347조는 사기죄에 대하여 규정하고 있으나, 제354조에 의해 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있음.
- 민법 제1004조는 상속인의 결격사유로 규정하여 상속인이 되지 못하게 하고 있으나, 노부모 재산사취에 관하여는 어떠한 규정도 없음.

□ 문제점

- 가족간 금전적인 행위에 대해서는 불벌태도를 취하고 있으며, 재산사취는 부모의 노후의 생존자체를 위협하는 것으로 보완책 마련이 시급함.

- 노부모의 재산을 사취하여 생존을 위협하는 행위에 관하여는 아무런 규정도 마련되어 있지 않음.

□ 개선방안

- 노부모를 상대로 사기를 행한 경우 친족상도례에서 제외시켜 형벌을 가하고 재산을 환수하여 돌려 줄 필요가 있으며, 형량 또한 일반사기죄에 비해 가중시키는 방안을 고려해야 함.
- 민법상에서도 노부모대상 사기의 경우 상속결격사유로 규정하여 상속인이 되는 것을 원천적으로 차단하거나, 또는 상속인의 자격은 유지하게 하되 사기금액만큼 상속분에서 공제하는 방법을 고려할 수 있음.

다. 노인대상 사기의 형량강화

□ 노인대상 사기 현황

- 현재 노인사기는 사기판매, 노인도박, 성 강매가 주를 이루고 있고, 노인의 정신적·신체적 취약성을 이용한 사기 범죄의 발생빈도수가 높아지고 있음. 노인대상 사기는 전체적인 금액면에서는 소액일 수 있지만, 자립능력이 없는 노인개인에게 미치는 피해가 결코 적지 않음.

□ 관련 현행법

- 형법 제347조는 사기에 대하여, 제348조는 준사기에 대하여 규정함.

□ 문제점

- 고령자의 경우 대체로 시간이 지남에 따라 판단능력의 감퇴·회복이 반복되는 가운데 서서히 약화되는 특징을 가지고 있어 범죄의 표적이 될 가능성이 크므로 이에 대한 보완책 마련이 필요함.
- 준사기에 의한 처벌을 위해서는 심신미약 또는 심신장애의 판단이 선행되어야 하나, 판단자체가 용이하지 않음. 생존위협 측면에서도 형량자체가 높게 설정되어 있다고 볼 수는 없음.

□ 개선방안

- 65세 이상 노인에 대한 사기 또는 준사기의 경우 최하 몇 년(예: 3년) 이상의 징역에 처하도록 하여 노인대상범죄의 원천 봉쇄가 요구됨.

라. 노부모 학대 예방

□ 노부모 학대 실태

- 국가인권위원회가 2003년 전국 노인 1천3백49명을 상대로 한 면접조사 결과에 의하면 3명에 1명꼴인 37.8%가 1차례 이상 정서적, 육체적 학대를 경험했다고 응답함.

□ 관련 현행법

- 「가정폭력범죄의처벌등에관한특별법」 제2조 제1호에 가정폭력의 정의를, 동조 제3호에 가정폭력의 유형을, 이하 규정에서 신고, 응급조치, 조사, 보호처분, 배상 등에 관하여 체계적으로 규정하고 있으며, 가정폭력 방지및피해자보호등에관한법률은 국가의 책무, 상담소 및 보호시설의 설치운영, 치료보호 등에 관하여 규정하고 있음.

□ 문제점

- 학대받는 노인들을 보호할 법적 장치나 관련시설 등 사회적 시스템은 마련되어 있지 않고 있음.
- 가정내의 폭력(특히 외부에 잘 드러나지 않는 노부모 학대)은 가정내에서 스스로 해결해야 할 문제로 치부하거나, 처벌에 있어서 비교적 관대할 필요가 있다는 사회정서상의 한계를 가지고 있음.

□ 개선방안

- 학대받는 노인들을 보호할 제도적 장치를 보완하고, 보호시설의 확충 등 학대받는 노인을 보호하기 위한 시스템을 마련해야 함.
- 노인학대에도 관심을 기울이도록 사회적 공론화가 진행되어야 할 것으로 보며, 상담소를 확충하여 활성화고, 노인들의 심리상태와 언행에

관하여 제대로 파악하여 대처할 수 있는 훈련된 상담원을 배치함.

#### 마. 가족 주거공간 임차의 실질적 보호

##### 현황

- 노인을 위한 실질적인 주거안정의 보장이 이루어지지 않고 있음.

##### 관련 현행법

- 주택임대차보호법 제3조 제1항의 대항요건과 임대차계약증서상의 확정 일자를 갖춘 임차인은 민사소송법에 의한 경매 또는 국세징수법에 의한 공매시 임차주택의 환가대금에서 후순위권리자 기타 채권자보다 우선하여 보증금을 변제받을 권리가 있음.

##### 문제점

- 주택임대차보호법은 국민의 주거생활의 안정을 보장함을 목적으로 하여 제정되었으나 주거임차에 관한 실질적인 보호가 이루어지지 않음.

##### 개선방안

- 우선변제를 받을 수 있는 임차인의 범위를 삭제하여 모든 주택임차인이 보호범위내에 포함되게 하여 우선변제금액(서울의 경우 1600만원)만이라도 보호받을 수 있도록 해야 함.
- 2차적으로는 우선변제금액을 상향조정하여 현실화할 필요가 있음.

## 제6장 가족친화 및 양성평등제도

### 1. 가족친화의 의미

#### 가족친화제도의 정의

- 가족친화 제도는 직장에서의 요구와 부모로서의 요구의 조정을 의미하

며, 근로자들이 직장과 가정에서의 일을 조화롭게 병행할 수 있도록 기업이 지원하는 내부의 제도를 말함.

## 2. 주요 가족친화제도

### 가. 산전후휴가제도

#### □ 관련 법

- 근로기준법 제72조 제1항에 따르면 사용자는 임신 중의 여성에 대하여 산전·후를 통하여 90일의 보호휴가를 주어야 하며, 이 경우 휴가기간의 배치는 산후에 45일 이상이 포함되어야 한다고 규정되어 있음.
- 2001년 11월 모성보호 관련법을 개정하면서 산전후휴가는 종전의 60일에서 90일로 연장되었으며, 산전후휴가에 대한 지원은 남녀고용평등법 제18조에서 규정하고 있음.

#### □ 실시현황

- 노동부 자료(2006)에 의하면, 산전후휴가급여 인원은 2002년에 22,711명에서 점차 증가하여 2005년 41,104명으로 2002년에 비해 81.0%가 증가한 것으로 나타남.
  - 지급액도 점차 증가하여 2002년 22,602백만원에서 2005년 46,041백만원으로 2002년에 비해 103.7%가 증가하였음.
- 사업체 규모별로는 500인 이상의 대규모 사업체의 경우 40.9%로 가장 높은 비율을 보였음.
- 산전후휴가기간은 출산 후 복직하여 근무 중인 여성근로자의 58.2%만이 90일을 사용하고 나머지 41.8%가 법적 보장기간보다 적게 사용한 것으로 나타남.

#### □ 문제점

- 산전후휴직의 법적 보장기간의 활용을 권장함에 있어 고용형태와 기업

체 규모별 차이를 고려해야 할 필요성이 있음.

- 또한 근로자의 입장에서 산전후휴가를 사용할 경우 동료가 업무를 대신 수행하게 됨으로서 동료에 대한 부담감 때문에, 그리고 복직에 대한 불안감 때문에 산전후휴가를 사용하지 못하는 경우도 나타나고 있음.
- 회사의 관행상, 그리고 관련법에 대한 무지 등이 산전후휴가 미사용 이유가 되고 있으며, 산전후휴가 후 업무복귀에 있어 인사상 불이익에 대한 우려를 하고 있는 근로자가 많아 이와 관련한 기업체에 대한 제재조치나 근로자들의 우려를 불식시키기 위한 노력이 요구됨.
- 산전후휴가자를 대신할 대체인력을 활용하는데 따른 비용부담 등으로 사용자가 기혼여성의 취업을 꺼리는 요인이 되기도 함.

#### 나. 육아휴직제도

##### □ 관련법

- 「남녀고용평등법」 제19조 제1항에 따르면 사업주는 생후 3년 미만의 영아를 가진 근로자가 그 영아의 양육을 위하여 휴직을 신청하는 경우에 이를 허용해야 한다고 규정되어 있음.
- 육아휴직 기간은 1년 이내로 하고 당해 영유아가 생후 3년이 되는 날을 경과할 수 없다고 명시하고 있으며, 사업주는 육아휴직을 이유로 해고하거나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 안되며, 사업을 계속할 수 없는 경우 외에는 육아휴직 기간동안은 당해 근로자를 해고하지 못한다고 명시하고 있음.
- 사업주는 육아휴직을 종료한 후 휴직전과 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 하며, 육아휴직기간은 근속기간에 포함하도록 되어 있음.
- 육아휴직은 무급휴직으로써 사업주에게 급여지급의무가 없으며, 대신 근로자의 생계안정을 지원하기 위하여 육아휴직급여를 지급하고 있음.
  - 현재 고용보험법에 의거하여 월 40만원의 육아휴직급여가 근로자에

게 지원되고 있음.

- 노동부는 점차 확산되고 있는 육아휴직의 활용을 더욱 촉진하기 위하여 2006년부터 육아휴직에 따른 대체인력채용장려금 지원요건을 완화하고 지원금액을 2배로 인상하였음.

□ 실시현황

- 노동부 자료(2006)에 의하면, 2001년 11월 육아휴직급여제도 신설이후 육아휴직근로자수가 꾸준히 증가하여 2002년 3,763명에서 2005년 10,700명으로 증가하였으며, 육아휴직급여 지급액은 2002년 3,087백만원에서 2005년 28,242백만원으로 증가하였음.
- 산전후휴가급여 수혜자 중 육아휴직급여 수혜자 비율로 본 육아휴직률은 제도 시행초기인 2002년 16.6%에서 2005년에는 26.0%로 증가함.

□ 문제점

- 현재의 육아휴직급여는 월 40만원으로 매우 낮은 수준으로 휴가를 사용하는 근로자들은 경제적 어려움을 겪게 되고, 이로 인해 육아휴직사용을 저조하게 하는 주요 요인이 되고 있음.
- 우리나라의 현행 육아휴직제도는 전일 육아휴직형태로 업무에 복귀했을 때 업무의 숙달 및 전문성이 떨어져 효율적이지 못함.

다. 가족간호휴직제도

□ 관련법

- 가족간호휴직제도는 1994년 12월 국가공무원법의 개정에 의해 처음으로 법적으로 보장되어 1995년 1월부터 시행되고 있음.
  - 국가공무원법 제71조 제2항에 사고 또는 질병 등으로 장기간의 요양을 요하는 부모, 배우자, 자녀 또는 배우자의 부모의 간호를 위하여 공무원이 휴직을 원하는 경우에는 임용권자는 무급휴직을 명할 수 있도록 규정되어 있음.

- 휴직기간은 1년 이내로 하되, 재직기간 중 3년을 초과할 수 없음.

#### □ 실시현황

- 기혼취업여성의 모성보호제도에 대한 인지도 및 이용실태조사 결과 (2003)에 의하면, 가족간호휴가제도 시행률은 33.0%로 출산휴가제도 (92.9%)나 육아휴직제도(73.5%)에 비해 매우 저조했음.
- 직장유형별 시행률을 살펴보면, 공무원과 공공기관의 성격을 갖는 정부투자 및 기타 공공기관이 각각 58.8%와 23.5%의 시행률을 나타낸 반면, 일반 기업에 분류되는 대기업과 중소기업은 7.9%, 11.9%의 매우 낮은 시행률을 보였음.

#### □ 문제점

- 1995년 1월부터 시행되고 있는 가족간호휴가제도는 그 필요성에도 불구하고 일반 근로자들에 대해서는 아직 법제화되지 않고 있음.

### 라. 직장보육시설

#### □ 관련 법

- 「남녀고용평등법」 제21조 제1항에 따르면, 사업주는 근로자의 취업을 지원하기 위하여 수유·탁아 등 육아에 필요한 보육시설을 설치하여야 하며, 제2항은 제1항의 규정에 의한 직장보육시설을 설치하여야 할 사업주의 범위 등 직장보육시설의 설치 및 운영에 관하여는 영유아보육법에 의한다고 명시하고 있음(개정 2005. 12.30).
  - 「영유아보육법」 제14조 제1항의 규정에 의하여 사업주가 직장보육시설을 설치하여야 하는 사업장은 상시 여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상을 고용하고 있는 사업장으로 하고 있음(영유아보육법 시행령 제20조).
  - 사업장내 공해 또는 위험 시설이 있거나 보육대상 아동수의 부족 등으로 설치할 수 없는 불가피한 사유가 있을 경우 공동으로 보육시설

을 설치하거나 근로자에게 보육수당을 지급하여야 함.

□ 실시현황

- 노동부에 따르면 2006년 6월말 현재 직장보육시설 의무설치 사업장은 총 564개소로 이 중 직장보육시설을 설치하였거나 보육수당을 지급하는 등 직장보육서비스를 제공하고 있는 사업장은 183개소임.

□ 문제점

- 직장보육시설 의무설치 사업장임에도 직장보육시설 설치율이 낮고, 보육수당도 지급하지 않는 사업장도 상당수 되는 것은 설치의무사업장도 벌칙조항이 없는 권고규정이어서 강제력을 부여하지 못하며 법적 효력이 없기 때문임.

마. 기타 모성제도

□ 생리휴가제도와 육아시간 제도

- 「근로기준법」 제71조 제1항에 따르면 ‘사용자는 여성근로자에 대하여 월 1일의 생리휴가를 주어야 한다’고 규정되어 있음.
- 육아시간제도를 통한 취업여성의 모성보호는 근로기준법에 기반하고 있음.

3. 제도개선방안

□ 산전후휴가 확대

- 산전후휴가기간의 다양화로 쌍둥이 등의 출산휴가기간을 연장하거나, 산전후 기간의 분할 사용을 인정하도록 함.
- 배우자 출산간호휴가제도의 신설을 위해 「근로기준법」 제72조 임신부의 보호와 연계하여 제72조의 1 신설 또는 배우자 출산간호휴가를 조례 등에 신설하여 1주일 이내에 출산간호휴가를 보장하도록 함. 초기에는 무급으로 진행하다 단계적으로 유급으로 전환하도록 함.

- 산전후휴가 재원확보를 위해 의료보험과 고용보험에서 재원확보 또는 모성보호기금을 조성토록 함.
- 산전후휴가로 재계약을 하지 못한 여성근로자의 재취업과 근로자 재고용시 기업장려금을 확대하도록 함.
- 대체인력확보와 대체인력채용지원금 확대방안으로 시간제나 기간제 공무원제도 도입 및 대체인력채용지원금을 기업규모별로 차등 증액함.

#### □ 육아휴직제도 확충

- 현행 고용보험에서 지급하는 육아휴직급여와 육아휴직장려금 모두 상향 인상하도록 함.
- 공무원의 육아휴직 요건을 완화하여 현행 만 3세 미만 자녀가 있을 경우 육아휴직을 실시할 수 있는 요건을 취학전 자녀가 있을 경우로 완화하도록 함.
- 여성공무원의 육아휴직 기간을 최대 1년에서 최대 3년까지로 확대하도록 하고, 출산·육아에 따른 대체인력 확보 등의 제도도 보완하도록 함.
- 육아기간 동안 전일제 육아휴직보다 근로시간 단축을 희망하는 근로자를 위해 육아기 근로시간 단축제도를 도입하도록 함.
- 육아휴직 이용 유연화를 위해 육아휴직을 2회로 분할하여 사용토록 함.
- 육아휴직에 따른 기업의 부담을 완화하기 위한 방안의 하나로 대체인력의 수요·공급 연계체계를 강화하여 대체인력 활용을 지원하도록 함.
- 육아휴직자가 휴직 이후 직장생활에의 원활한 적응을 지원하기 위한 직장복귀 프로그램을 개발하여 보급하도록 하며, 결혼·임신·출산 등의 이유로 한 불이익 방지를 위해 기업체의 지도·감독을 강화하도록 함.

#### □ 보육서비스 지원 강화

- 직장보육시설 설치에 대한 사업주의 재정적 부담을 완화해 주기 위한 정부의 지원을 확대하도록 함.
- 사업주의 인식부족 및 정부의 홍보부족에 대해서는 의무사업장을 대상

으로 정부에서 제공되는 각종 혜택 및 지원에 대한 인지도의 제고가 요구되며, 아울러 사업주의 인식을 개선하기 위한 교육·홍보와 관련 공무원의 체계적이고 효과적인 지도·점검이 요구됨.

- 향후 직장보육시설의 설치나 보육수당 지급을 활성화하기 위해서는 다양한 인센티브 제도를 도입·확대하고 현실적으로 실효성 있는 방안이 확보되어야 할 것임.

#### 다양한 고용형태의 도입

- 통상근로에서 시간제근로, 시간제근로에서 통상근로로의 전환이 자유롭게 이루어질 수 있도록 보장하기 위한 조치를 강구함.

## 제7장 노후소득보장제도

### 1. 기본시각

#### 노후소득보장체계 현황

- 외형적으로는 국민연금, 퇴직연금, 개인연금으로 이루어지는 다층소득보장체계의 기본틀이 완성되었음.
- 공공부조속성의 기초생활보장제도와 경로연금이 저소득 노인과 국민연금에의 가입기회를 부여받지 못한 노인의 소득보장제도로 활용됨.

#### 현행 노후소득보장체계의 문제점

- 외형적으로는 서구 선진국들과 유사한 다층노후소득보장체계를 구축하고 있으나, 제도별로 본연의 기능을 수행하지 못함에 따라 노후소득보장의 사각지대문제가 심각한 문제로 대두되고 있음.
- 국민연금의 경우 제도 도입 당시 이미 고령층에 진입한 연령층의 경우 제도 가입기회 자체를 부여받지 못하였음.
- 2005년말 도입된 퇴직연금의 경우 퇴직금의 전환비율이 낮고, 퇴직연금의 기본이 될 퇴직금 수혜자 비율 자체가 낮은 실정임.

- 1994년부터 도입된 개인연금 역시 활성화되지 못해 일부 중산층 이상 근로자의 절세수단으로 활용되는 정도임.

## 2. 국민연금제도 현황 및 문제점

### 가. 주변여건 변화

#### 급격한 평균수명 연장

- 1960년대 50대 후반에 불과하였던 평균수명이 2006년 현재 20세 가량 연장됨에 따라 연금수급기간의 대폭 증대 및 이에 따라 재정 불안정.
- 급속한 인구고령화 및 연금제도 성숙으로 인해 적기에 제도를 개선하지 못할 경우 베이붐 세대 퇴직이후 재정 불안정 문제가 심각.

### 나. 국민연금제도의 내적인 문제점

#### '저부담·고급여'체계에 기인한 재정 불안정 우려

- 현 보험료(9%), 소득대체율(60%)을 유지할 경우 2047년 기금고갈 예상
- 보험수리적인 관점에서 재정균형에 필요한 보험료가 19% 이상인 사실에 비추어 적정부담·적정급여로의 전환 필요성 제기

#### 광범위한 연금 사각지대문제

- 현 노령층의 경우 국민연금 도입역사가 짧음에 따라 연금 가입기회를 부여받지 못함에 발생한 연금사각지대 문제에 직접적으로 노출됨.
- 근로계층의 경우 자영자를 중심으로 다수의 보험료 미납자가 발생하여 장기적인 관점에서 연금 사각지대를 다량 양산시킬 것으로 전망됨.

### 다. 현행 공적 노후소득보장제도의 한계

#### 한정된 공적소득보장제도 수혜자

- 2005년말 현재 전체 65세 이상 노인의 13.5%만이 국민연금 혜택 받음.
- 국민연금, 공무원연금 등 특수직역연금, 국민기초생활보장제도 등 공공부조제도를 포함한 전체 공적소득보장제도 수혜자비율이 전체 노인의 30.7%에 불과함.

- 공적연금제도가 성숙단계에 도달하기 이전 소득보장대책 마련 필요
  - 현노령층의 소득보장사각지대 문제와 현재 근로계층의 소득보장사각지대 문제를 분리해서 접근할 필요가 있음.
  - 특단의 대책을 마련하여 현 노령층의 노후소득보장 사각지대 문제를 해결할 필요가 있음.

### 3. 노후소득보장 사각지대 해소방향

#### 가. 개관

- 조세방식 기초연금 또는 공공부조제도 확대관련 논란
  - 현 노령층의 소득보장 사각지대 및 근로계층 중 잠재적인 사각지대 노출 문제를 근본적으로 해결하기 위해 조세방식 기초연금의 도입 필요성 제기. 즉 대한민국 국민인 이상 일정 연령(65세) 도달시 권리로서 연금을 지급받는 보편적인 제도 적용의 연금제도 도입 필요성 대두
  - 국민연금제도 성숙단계 이전의 현 노령층 중심으로 소득보장사각지대문제를 해결할 필요가 있으며, 이러한 관점에서 권리가 아닌 공공부조방식 노후소득보장제도의 확대가 효과적일 것이라는 주장 대두

#### 나. 조세방식 기초연금제도 도입시 예상되는 장단점

- 예상되는 장점
  - 보편적인 제도 적용을 통해 현 노령층 뿐 아니라 현 근로계층의 잠재적인 사각지대 문제를 일시에 해결 가능

- 권리로 부여되는 연금제도 도입을 통해 소득보장의 스티그마 문제 해소 가능
- 효과적으로 운영할 경우 다층소득보장체계의 틀, 즉 소득보장체계 주체별 제도특성을 명확하게 할 수 있음.

□ 예상되는 단점

- 본질적으로 부과방식으로 운영됨에 따라 노인인구가 급증할 제도 성숙 단계에서의 제도 유지비용이 급증.
- 특히 세계에서 가장 빠른 속도로 인구고령화와 연금제도가 성숙단계로 진입할 우리나라의 경우 여타 국가에 비해 제도 유지비용이 커질 수 있다는 문제점 대두.
- 부과방식 속성의 공적연금제도를 적립속성이 강한 제도로 전환시키고 있는 국제적인 연금개혁 동향과 거리가 있음.

다. 공공부조 속성의 소득보장제도 도입

□ 사각지대문제에 대한 인식의 차이 존재

- 노후소득보장 사각지대 문제에서의 핵심은 현 노령층의 소득보장문제에 있다는 것이 공공부조제도 도입을 찬성하는 입장에서의 기본적인 상황 인식임.
- 사회보험방식으로 운영됨에 따라 불가피하게 발생할 노후소득보장 사각지대문제는 시간을 가지고 점차적으로 해법을 모색하되, ‘발 앞에 떨어진 불’의 형국인 현 노령층의 소득보장 사각지대 문제에 전력을 집중할 필요가 있다는 입장임.

□ 국민연금 성숙도에 맞추어 공공부조 속성 노후소득보장제도의 연계 고리 강화

- 2005년 말 현재 65세 이상 노인 중 13.5%에 불과한 국민연금 수급자 비

율이 2030년경 55% 안팎까지 증가할 것으로 예상된다.

- 지금 당장은 공공부조 속성의 노후소득보장제도를 확대시키되, 국민연금 수급자 증가추이에 맞추어 점차적으로 수급자 비율을 축소시킴.
- 현 노령층의 잠재적 사각지대 문제는 소득과약 인프라 향상 추이에 맞추어 가입자의 국민연금 참여율 제고 노력과 함께 저소득 성실 가입자에 대해 보험료지원 및 사후 최저연금보장제도 도입 적극 검토.
- 이러한 노력에도 불구하고 노후소득사각지대에 노출될 현 노령층에 대해서는 수급자격은 엄격하되, 급여수준은 관대한 공공부조 속성의 노후소득보장제도를 확대시킴.
- 이 경우 가입자 본인의 자조노력 제고 및 초고령 사회에서 국가의 재정 부담을 절감시키는 효과가 예상된다.

#### 라. 시사점

##### 조세방식 기초연금 도입에는 신중

- 조세방식 기초연금제도의 경우 가장 강력한 사각지대 해소방안임에도 불구하고 고령사회에서의 급증하는 비용부담으로 인해 제도 지속 가능성이 의문시되기 때문임.

##### 자조노력에 기반한 연금제도와 공공부조제도가 공존하는 방향으로 사각지대 해소방안 모색할 필요

- 가입자 본인의 부담과 급여의 연계고리를 강화하는 방향으로 국민연금 제도를 개혁하되,
- 근로기간동안의 저소득층에 대해서는 보험료 지원 등으로 향후 사각지대에 노출될 대상 집단을 최소화하는 노력을 전개하는 동시에, 노후에 결과적으로 소득보장사각지대에 노출된 집단에 대해서는 국가의 적극적인 개입이 가능한 공공부조제도를 별도의 제도로 발전시키는 것이 바람직할 것임.

#### 4. (초)고령사회를 대비한 노후소득보장제도 개편방향

##### 가. 국민연금제도 개편방향

###### 급여의 적절성과 재정안정성을 동시에 고려한 제도개선

- 제도 도입 역사가 짧아 이론적인 소득대체율과 실제 소득대체율에 상당한 괴리가 있다는 현실을 수용하여 국민연금 소득대체율을 점진적으로 하향조정.
- 국민연금제도 도입 40년이 되는 2027년까지는 50%의 소득대체율을 유지하되, 2028년 이후 40%로 하향 조정. 이 경우 보험료 부담수준을 12~3%로 유지할 수 있어 지나친 보험료 인상을 억제시킬 수 있음.
- 국민연금 성숙단계에 발맞추어 실질소득대체율에 커다란 변화없이 국민연금제도의 재정안정을 달성할 수 있다는 장점이 있음.

###### 지나친 국민연금 보험료 인상을 자제

- 2005년말 도입된 퇴직연금(보험료 8.3%)과 개인연금이 활성화될 수 있는 여지를 남겨주기 위해 재정안정화 차원에서 지나친 국민연금 보험료 인상을 자제.
- 고령사회에서 급증할 건강보험 지출비용 등 여타 사회보험 지출추이를 감안하여 국민연금의 최대 보험료가 12~3%를 초과하지 않는 범위 내에서 재정안정화가 가능한 소득대체율 설정

##### 나. 노후소득보장체계 개편 기본방향

###### 재정안정화된 사회보험방식 국민연금제도 유지

- 본인의 기여를 통해 연금이 지급되는 사회보험방식의 국민연금제도를 유지·발전시킴.
- 가급적 빠른 시일 내에 국민적 합의를 통해 재정안정화 방안을 마련하

되, 제도개혁의 기본방향은 ‘적정부담·적정급여’체계가 되어야 함.

- 퇴직연금과 개인연금 활성화 및 국민연금과의 연계 강화
  - 확정급여방식으로 운영되는 국민연금과 달리 퇴직연금은 확정기여방식으로 유도하여 재정 불안정 요인 최소화 및 고령근로 유인을 강화함.
    - 국민연금뿐 아니라 퇴직연금제도의 성숙도를 감안하여 국민연금의 소득대체율을 조정함.
  
- 노후소득보장 사각지대 최소화 및 효과적인 공공부조제도 구축
  - 저소득층에 대한 국민연금 보험료 지원 등을 통해 사각지대 노출계층을 최소화시키는 동시에,
  - 일단 노후소득보장사각지대에 노출된 집단에 대해서는 최소한의 노후생활이 가능하도록 국가가 적극 지원함.
  - 사회보험방식 국민연금, 기업이 책임지는 퇴직연금, 개인이 책임지는 개인연금, 국가가 책임지는 공공부조제도의 유기적인 연계를 통해 비용대비 효과 만점의 노후소득보장체계를 구축함으로써 초고령사회에서도 지속 가능하며 모든 노인이 최소한의 생활을 영위할 수 있는 효과적인 사회적 안전망을 구축할 필요가 있음.

## 제8장 노후생활기반제도

### 1. 노후주거제도

#### 가. 노인 주거지원 현황

- 노인 주거기준
  - 건설교통부는 2004년 6월 “장애인·노약자를 위한 편의시설 설치 기준”을 마련함.

- 건설교통부는 2005년 12월 “노인 가구 주택 개조 기준”을 제시함. 동 기준은 노인 주거 생활의 안정성 확보를 위한 21개 기초 기준과 노인 주거의 자립성 제고를 위한 17개 유도 기준을 제시하고 있음.

노인주택 개·보수 지원

- 정부는 노인주거복지시설 신축, 증축, 개보수 지원 사업을 수행함. 지원은 주로 비용 부담과 비용 보조의 형태로 이루어짐.
- 노인개별주택의 개·보수 지원은 국민기초생활보장의 주거현물급여를 통해 이루어짐.

노인주택 공급

- 가족구조 변화에 따른 자녀·비동거 노인의 증가와 노인개별주택의 주거 환경의 낙후로 노인주택 공급의 사회적 필요성이 강조됨.

나. 노인주거지원 관련 법 현황

노인주거 기준

- 노인주거복지시설의 시설기준은 「노인복지법 시행 규칙」 제17조 1항과 「노인복지법 시행 규칙」에 규정되어 있음.
- 「장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진에 관한 법률」은 동법 8조 1항의 규정에 의해 대상시설별로 설치하여야 하는 편의시설을 종류는 시행령 제 4조에 의해 별표 2에 명시되어 있음.
- 「주택법 시행령」 제7조는 건설교통부장관이 설정·공고하는 최저주거 기준에는 가구구성별 최소 주거면적, 용도별 방의 개수, 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준, 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준 등이 포함되어야 한다고 명시하고 있음.

노인주택 개·보수

- 노인복지주거시설의 시설 개·보수 비용에 관한 내용은 「노인복지법 시행령」 제22조의 비용의 부담과 제24조 비용의 보조에 규정됨.
- 무료양로시설, 실비양로시설의 시설 개·보수는 「건축법」의 적용을 받으며 유료양로시설, 실비노인복지 주택, 유료노인복지주택의 시설 개·보수는 「주택법」의 적용을 받음.
- 공공 또는 개별 주택에 거주하는 저소득 노인을 위한 주거현물급여 주택 개보수는 「국민기초생활보장법」 제11조와 제15조, 「국민기초생활보장법시행령」 제20조, 「국민기초생활보장법」 시행규칙 제11조, 제25조, 제26조에 의해 제공됨.

□ 주택 공급

- 「노인복지법」 제8조에 국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주거 전용시설의 공급을 조장하며, 그 주거용 시설의 공급자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다고 규정함.
- 노인을 위한 공공 또는 개별 주택 공급 확대에 관련된 현행법은 없음. 다만 저소득 노인의 경우, 저소득·무주택자 또는 최저주거기준 미달 가구로 분류되어 「주택법」의 적용을 받을 수 있음.

다. 노인 주거지원 개선 방안

□ 노인주거 기준

- 노인주거시설은 개별 주택과 유사한 외관과 소규모를 지향하여 ‘내 집 같은(home-like)’ 친근감을 높이고자 함. 노인 시설 거주자의 친근감, 개인성, 개별성, 독립성, 가족 친화성, 지역사회와의 통합성을 고려하여 제시되어야 함.
- 개별 주택의 주거 기준과 관련해 “노인 가구 주택 개조 기준”이 제시되어 있으나 국민 임대 주택의 “장애인·노약자를 위한 편의 시설 설치 기준”과 함께 권고 사항일 뿐 법적 강제성은 없음. 노인이 거주하는 주택

의 질적 상태를 보장하기 위한 공동 및 개별 주택의 시설 기준에 대한 법조항이 마련되어야 함.

- 유료양로시설과 실비 및 유료노인복지주택의 공급 확대를 위해 이들 주거복지시설의 설치 및 시설 개보수에 관한 비용 보조에 관한 법적 근거가 마련되어야 함.
- 독립생활이 가능한 노인이 자립적으로 생활할 수 있는 노인공동생활 주택의 공급이 확대되어야 함. 노인공동생활주택은 주거복지시설과 차별적인 공동 주택의 형태로, 다세대·다가구 주택의 건설 기준에 공유 공간과 관리인 공간을 포함함
- 주택자산을 활용한 주거지원은 노인의 주택을 금융기관에 담보로 제공하고, 노인이 금융기관으로부터 연금형태의 생활비를 용자받는 방식으로 이루어짐.

## 2. 고령친화적 교통제도

### 가. 고령친화적 교통 제도 현황

#### 고령친화적 도로 및 교통시설

- 도로: 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」에 의해 노인 또는 장애인을 위한 편의시설을 설치해야 하는 대상 분야로 규정되어 있음.
- 교통시설: 「교통약자의 편의 증진법」에 근거하여 대표적 교통시설인 버스·여객·항공터미널과 철도·도시철도의 무장애화(Barrier free)가 추진됨.

#### 대중교통 이용 및 보행환경

- 대중교통
  - 저상버스 도입: 「교통약자 이동편의증진법」에 근거하여 저상 버스 도입이 의무화되고 있음.

- 지방자치단체는 1996년부터 주민등록상 65세 이상인 노인 중 신청자에 한해 노인교통수당을 지급하고 있음.

□ 노인 보행 환경 조성

- 보행우선지구 지정: 교통이용 약자를 포함한 모든 보행자들이 안전하고 편리하게 통행할 수 있도록 보행환경 개선을 위하여 필요하다고 인정되는 지역임.
- 보행시설물 정비: 교통이용 약자의 보행환경 개선을 위해 보행시설물을 정비하고 도로 보행에 불편을 주는 불법 장애물을 정비하고 있음.

나. 관련 현행법

□ 장애인·노약자·임산부 편의증진 보장에 관한 법률

- 1997년 제정된 「장애인 노약자 임산부 편의증진 보장에 관한 법률」은 장애인·노인·임산부 등이 생활을 영위함에 있어 안전하고 편리하게 시설 및 설비를 이용하고 정보에 접근하도록 보장함으로써 이들의 사회 활동 참여와 복지증진에 이바지함을 목적으로 함.

□ 「교통약자의 이동편의 증진법」

- 「교통약자의 이동편의 증진법」은 장애인과 노인 등 교통약자의 이동권 보장을 목적으로 2004년 12월 제정되어 2006년부터 시행됨.

□ 「노인복지법」

- 「노인복지법」 제26조는 경로우대에 관한 조항으로 국가와 지방자치단체의 수송시설을 무료 또는 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다고 규정하고 있음. 동 조항에 근거하여 노인 교통수당과 철도 및 도시철도 운임 할인제도가 시행되고 있음.

#### 다. 법적 개선 방안

##### 보행환경 제고를 위한 조항 확대

- 보행노인을 위한 도로환경 개선에 관한 내용이 확대되어야 함. 노인 보행자가 많은 지역의 보도에 연속성 유지, 노인 보행자가 많은 농어촌지역의 인도 의무설치, 횡단보도 청신호 기간 연장 등을 규정하는 조항이 추가되어야 함.

##### 실버존 도입 근거

- 「도로교통법」을 개정하여 노인들의 이용이 잦은 지역에 차량 속도를 제한하는 등의 실버존 제도 도입을 위한 근거 법령을 마련해야 함.

##### 저상 버스 확대에 관한 국고 지원 명기

- 교통 약자의 이동 편의증진법 제14조 4항에 ‘국가 및 지방자치단체가 예산의 범위 내에서’라고 규정해 국가지원의 임의성 여지를 규정할 수 정하여 국가와 지방자치단체가 운송사업자에게 저상 버스 교체비용의 어느 정도를 지원해야 하는지 명기해야 함.

##### 장애인 특별 수송 체계의 대상 확대 및 의무주체 명시

- 노인과 장애인가구가 일정 비율이상인 지방자치단체에서는 교통이용 약자가 이동편의서비스를 제공받을 수 있는 특별수송체계 구축이 지방자치단체의 의무를 규정하는 법 조항이 관련법에 추가 되어야 함.

##### 실효성 있는 시행령 및 시행 규칙 마련

- 시행령과 규칙제정 과정에 교통약자 당사자와 옹호단체가 적극 참여하여 실효성있는 시행령과 시행규칙이 마련되어야 함.

##### 법령 인용 및 강제력

- 고령 친화적 교통환경 조성을 위해, 「장애인 노약자 임산부 편의증진

보장에 관한 법률」과 「교통 약자의 이동 편의 증진법」에 규정된 내용이 「도시계획법」, 「도로법」, 「도시철도법」, 「도시교통정비촉진법」과 같은 관련 법령에 인용·시행되어야 함. 관련 법령간의 인용조항을 추가하여 도시계획, 도로계획, 도시철도계획, 도시교통정비계획에 노인 교통 편의 증진을 위한 규정들이 반영되도록 해야 함.

### 3. 노인사회참여제도

#### 가. 경제활동을 통한 사회참여

##### □ 제도 현황

##### － 취업지원 및 노인일자리사업

- 보건복지부의 노인취업지원사업은 1981년 노인능력은행의 설치로부터 시작되었으며 노인취업알선센터 운영이 대표적임. 노동부는 노인인재은행과 고용안정센터의 work-net 운영을 통해 노인 취업 알선과 정보제공 업무를 담당함.
- 2004년 시작된 노인일자리사업은 2009년까지 노인일자리 30만개 창출을 목적으로 하고 있음.

##### － 노인 고용촉진 인센티브

- 고령자고용촉진을 위한 제도로 고령자 기준고용률, 고령자 고용촉진장려금 제도 등이 대표적임. 고령자 기준고용률은 300인 이상 근로자를 사용하는 사업주가 법에서 정한 기준고용률에 따라 고령자를 고용하도록 정하고 있음.
- 고령자 고용촉진을 위한 장려금으로 고령자 다수고용촉진장려금, 고령자 신규 고용촉진장려금, 정년퇴직자 계속고용장려금이 있음.

##### □ 관련 법령

##### － 취업지원 및 노인 일자리 사업

- 노인·고령자 고용지원에 관련된 조항은 「노인복지법」, 「고령자 고용 촉진법」, 「고용정책기본법」, 「저출산·고령사회 기본법」에 포함되어 있음
  - 「노인복지법」 제2조 2항은 ‘노인은 능력에 따라 적당한 일에 종사하고 사회적 활동에 참여할 기회를 보장 받는다’고 노인의 고용권에 대해 명시하고 있음
  - 「고령자고용촉진법」은 제5조에 노동부 장관은 고령자의 고용 촉진을 위해 고령자에 관련된 구인·구직 정보를 수립하고 구인·구직의 개척에 노력하며· 등 고령자 고용을 위한 구인·구직 정보 수집 노력의 의무에 대해 명시하고 있음
- 고령자고용촉진 인센티브
- 고령자 기준고용률에 관한 내용은 「고령자고용촉진법」에 규정되어 있음.
  - 「고령자고용촉진법」 제14조 제2항과 제3항은 기준 고용률을 초과하는 사업주에게 노동부장관이 고령자 수에 비례하여 예산의 범위 안에서 일정기간 고용 장려금을 지급할 수 있다고 규정함.
- 정년제도
- 「고령자고용촉진법」 제19조에 ‘사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력해야 한다’고 규정함.

#### □ 법적 개선방안

- 취업지원 및 노인 일자리 사업
- 노인 취업 지원 사업에 대한 기관 간 부처간 업무 협조와 조정에 관한 조항이 신설되어야 함.
- 고령자 고용촉진 인센티브
- 고령자 기준고용률 제도가 실효성 있는 제도로 재생(再生)하기 위해서 기준고용률에 미달한 기업에 대해 보다 엄격한 규제를 가할 수 있는 근거 조항이 마련되어야 함.

- 고령자 고용촉진금의 예산에 대한 규정을 예산의 안정적 확보가 가능하도록 수정해야 함.
  - 「고령자고용촉진법」 시행령 제4조에서 정하고 있는 고령자 기준 고용률 적용 대상이 확대되어야 함.
- － 정년제도
- 「고령자고용촉진법」 제 19조에 의해 60세로 규정된 정년을 과학적 근거와 외국 국가 사례에 기초하여 상향 조정할 필요가 있음.
  - 현행 권고 또는 장려 조항을 규제가 가능한 의무 조항으로 전환하여 정년 연장의 실질적 의미를 살릴 수 있어야 함.
  - 채용, 훈련, 승진, 해고 등 고용과 관련된 전 과정에서 연령에 근거한 차별이 이루어지는 것을 금할 수 있는 근거법이 제정되어야 함.

나. 사회·문화적 활동을 통한 사회참여

제도 현황

- － 노인의 사회·문화적 활동 지원을 위한 제도로 지방자치단체의 노인 여가 복지 시설 설치 및 운영 지원제도와 자원봉사활동 지원 그리고 문화관광부의 노인 문화 활동 지원 프로그램이 대표적임.

관련 법

- － 「노인복지법」 제2조의 2는, 23조 24조에 규정되어 있음.  
 － 동법 시행령 18조, 36조, 37조, 47조, 22조, 24조, 25조에 규정되어 있음.

법적 개선점

- － 경로당의 다기능시설로의 전환을 위해, 「노인복지법」 시행규칙에 규정되어 있는 경로당 설비 기준을 경로당의 새로운 기능에 적합하도록 수정해야 함.  
 － 노인의 문화적 사회활동 지원에 대한 국가와 지방자치단체의 의무를 명

확히 제시하는 조항이 「노인복지법」에 신설되어야 함. 나아가 노인 문화예술 정책을 위한 독립 법을 추진할 필요가 있음.

## 제9장 조세제도

### 1. 인구변동 관련 현행 조세제도

#### 가. 부양자관련 인적소득공제제도 현황

- 현행 소득세제가 출산관련 인구변동의 유인을 제공한다고 볼 수 있는 것은 부양자관련 인적 소득공제 제도와 부양비관련 특별소득공제 제도라고 할 수 있음.
  - 부양자관련 인적공제제도로는 기본공제로 자녀 1인당 100만원씩을 공제하도록 되어 있고, 이에 추가적으로 6세 이하 자녀에 대하여 자녀양육비 추가공제 100만원을 허용하고 있음.
  - 또 부양노인에 대하여 추가적 인적 공제액 100만원을 허용하고 있으며, 부양인이 70세 이상인 경우 150만원의 추가소득공제를 받음.
  - 1인가정의 경우는 100만원을, 무자녀가정의 경우는 50만원을 추가로 공제 받음.

#### 나. 부양비관련 소득공제제도 현황

- 부양비와 관련하여서, 현행 소득세제는 가족의 보험료, 의료비, 교육비 등이 특별소득공제의 대상이 됨.
  - 소득이 없는 기본공제대상자인 자녀를 피보험자로 한 의료보험료는 전액공제가 가능하고, 보장성 보험료는 연 100만원 한도 내에서의 소득공제를 받을 수 있음.
  - 자녀에 대한 교육비도 소득공제를 받을 수 있는데, 초중고생은 연 200

만원, 대학생은 연 700만원 한도까지 소득공제를 받을 수 있음. 장애아동의 경우 지급된 특수교육비는 한도 없이 전액 소득공제 대상임.

#### 다. 현행 세액공제제도

- 현행의 소득세제는 종합소득에 합산된 배당소득 및 간편장부대상자로 소득세 확정신고를 한 부분에 대한 기장세액, 재해 손실, 외국납부세액 등에 대한 세액공제만 있을 뿐, 자녀부양비, 입양관련 수수료 등에 관한 세액공제 제도는 부재함.

#### 라. 현행 상속세제하의 상속세 인적공제

- 현행 상속세제하에서는 상속세 과세표준을 계산함에 있어서 인적공제를 허용하고 있는데, 자녀 1인당 3,000만원의 인적공제와 연로자 1인당 3,000만원의 인적공제를 허용하고 있음.
  - 미성년 자녀에 대한 추가공제로서, 20세미만의 자녀들의 20세까지 잔여 연수당 추가 500만원의 공제를 허용함으로써 유아의 경우 최고 9,500만원의 추가공제가 허용됨.
  - 인적공제와 기초공제를 합산한 공제액과 일괄공제액 중 하나를 선택하여야 함. 따라서 인적공제액이 3억 원이 초과하지 않는 경우는 인적공제가 무의미하다고 할 수 있음.

#### 마. 노인 지원 및 노후생활보장을 위한 조세지출제도

- 현행의 조세제도는 노인층에 대한 조세지원의 일종으로서 노인들의 저축상품에 대한 비과세 혜택 및 노후생활 대비를 위한 금융상품에 대한 소득공제 혜택을 주고 있음.
  - 노인·장애인에 대한 생계형 저축에 대한 비과세 혜택, 세금우대종합저축에 대한 과세특례의 노령층에 대한 특혜 및 연금저축에 대한 소득공제가 그것임.

## 1) 노인·장애인에 대한 비과세 생계형 저축(조세특례법, §88의2)

- 60세 이상 노인, 독립유공자와 그 가족·유족, 장애인·상이자, 국민기초생활보장법상의 수급자를 대상으로 하여, 생계형 저축으로 간주되는 3천만 원 범위내의 저축에 대하여 이자소득세, 배당소득세를 비과세하여 주고 있음.

## 2) 세금우대종합저축에 대한 과세특례(조세특례법, §89)

- 현재 금융기관이 취급하는 계약기간 1년 이상의 신탁·공제·보험·증권저축·채권저축 포함한 적립식저축 및 거치식 저축에 대하여 4천만 원까지 소득세율 9%로 저율분리과세하여 주고 있으며, 농어촌특별세로 0.5%를 과세하며 주민세는 비과세하고 있음.

## 3) 연금저축에 대한 소득공제 등(§86의2)

- 노후생활 보장과 관련하여 만 18세 이상인 자가 분기별 300만 원 이하 금액을 10년 이상 적립하여 55세 이후 5년 이상 연금으로 수령하는 연금저축에 대하여 불입액 전액을 소득공제하여 주고 있음.
- 소득공제대상이 되는 것은, 은행의 신탁상품과 보험회사 및 농수협, 신협 등의 공제상품, 우체국보험, 증권회사의 투신상품, 뮤추얼펀드들이 대상임.

## 4) 노인복지시설 운영업종에 대한 중소기업특별세액감면제도

- 현행 중소기업특별세액감면제도는 수도권에 소재하는 소기업과 수도권 소재의 지식기반산업관련 중소기업 및 지방소재의 중소기업에 대하여 소득세 및 법인세를 감면하여 주고 있음.
- 중소기업특별세액감면을 받기 위한 업종의 요건은 노인복지시설을 운영하는 사업 등 35개 업종에 대해 중소기업특별세액감면을 실시하고 있음.

- 요건이 충족되는 기업에 대하여서는 소기업의 경우 10%~30%의 세액감면 혜택을 주고 있으며, 중기업의 경우는 5%~15%의 세액감면 혜택을 주고 있음.

## 2. 인구변동 관련 세제개편대상 소득세제도

### 가. 소수공제자추가공제제도 폐지 및 다자녀 추가공제제도 신설

- 현행의 세제개편안에서는 다자녀가구에 유리하도록 소득세제를 개편하기 위하여 기존의 소수공제자 추가공제제도를 폐지하고 다자녀 추가공제제도를 신설할 것을 제안하고 있음.

### 나. 취약전 아동 교육비공제 대상 확대

- 근로자가 취약전 아동을 위해 지급한 수업료는 현재 1인당 200만원까지 소득공제되고 있는데, 교육비공제 대상을 더욱 확대하여 체육시설 관련 비용도 교육비 공제대상에 추가하도록 제안되고 있음.
- 또한 지자체 등이 운영하는 유아체능단도 교육비 공제 대상에 추가로 인정하기로 하고 있는 등 교육비공제 대상의 확대를 꾀하고 있음.
- 교육비 공제대상 이외에도 교습과정의 요건을 완화하고 있는데, 학원 및 체육시설의 경우에는 1주에 1회 이상 실시하는 월단위 교습과정에 대하여서도 1인당 200만원까지 교육비 공제를 허용하도록 하고 있음.

### 다. 노인수발보험료에 대한 특별공제 허용 (소득세법 §52)

- 노인의 수발보호 등을 위해 도입되는 노인수발보험제도의 운용을 세제 측면에서 뒷받침하기 위하여 현행 소득세제의 보험료 특별공제에 노인수발보험보험료를 공제대상에 추가하도록 하고 있음.

라. 역모기지 대출이자비용에 대한 소득공제 신설 (소득세법 §47②)

- 역모기지 활성화를 통한 노후생활 안정을 세제측면에서 지원하기 위하여, 역모기지 대출이자비용에 대한 소득공제를 신설하도록 하고 있음.
- 신설되는 역모기지는 부부 모두 65세 이상이고 1세대 1주택인 경우 주택공시가격 6억 원 이하인 주택담보에 대하여 연금형식의 생활자금을 지급하는 것인데, 이에 대한 대출이자비용을 연간 200만원의 한도 내에서 연금소득항목으로 공제하도록 하고 있음.
- 소득공제를 받기 위한 자격조건은 연간 종합소득 1,200만 원이하인 노인으로, 국민주택규모(85㎡)이고 주택공시가격 3억원 이하의 주택으로 제한하고 있음.

마. 역모기지보증기관의 보증보험료 수입 등을 수익사업에서 제외(법인세법 시행령 §2)

- 현행 법인세법은 비영리법인의 수익사업에서 발생한 수입이나 소득에 대하여 법인세를 과세하고 있으나, 축산업, 조경수 식재업외의 농업과 연금 및 공제업, 유치원 및 학교, 원격대학을 경영하는 교육서비스업 등은 비영리법인 수익사업의 범위에서 제외하여 이에서 발생한 수입에 대하여 법인세를 과세하지 않고 있음.
- 수익사업에서 제외되는 사업은 보증사업은 보증보험료 수입·보증손실에만 한정, 하고 그 밖의 보증기관의 자산 운용수입은 법인세를 과세하도록 하고 있음.

바. 보육시설 대체취득시 과세이연 신설 (조세특례법 §85의 5)

- 여성고용을 확대하고 보육을 지원하기 위하여 내국인이 보육시설을 처분하고 새로운 보육시설을 대체취득하는 경우 발생하는 양도차익에 대하여 3년 거치 3년 분할로 과세하는 조세감면조항의 추가임.

- 특례대상이 되는 보육시설은 영유아보육법이 정하는 직장보육시설이며 처분 후 1년 내 대체취득을 하는 경우여야 함. 과세이연에 의한 조세감면혜택은 2년에 한하고, 일몰시한은 '09.12.31로 정하고 있음.

### 3. 해외의 사례

#### 가. 미국의 인구변동요인관련 소득세제

- 미국의 경우 인구변동요인과 관련이 있는 소득세제상의 제도는 크게 부양자수에 따른 소득공제인 인적공제 (exemptions)와 자녀수에 따른 자녀세액공제(child tax credit) 및 부양비세액공제(credit for child and dependent care expenses), 교육비세액공제(education credit), 노인 및 장애인에 대한 세액공제 (credit for the elderly or the disabled), 그리고 연금형저축세액공제(retirement savings contributions credit)가 있음.
  - 미국의 경우 소득세제상의 자녀 및 부양비 그리고 노령층에 대한 세제혜택이 주로 소득공제의 형태보다는 세액공제의 형태로 제공되고 있다는 것이 대부분 소득공제의 형태로 조세지원이 이루어지고 있는 우리나라와 다른 특징이라고 할 수 있음.

#### 나. 일본의 인구변동요인관련 소득세제

##### ① 면세점

- 일본의 경우 부양자녀수와 연관된 소득세제는 크게 인적공제제도와 면세점의 경우를 들 수 있음. 면세점의 경우, 기초공제, 배우자공제, 부양공제 등 각종 공제에 따라 면세점의 금액이 변하는 구조로 되어 있어, 부양자녀수에 따라 면세점 자체가 변하게 되어있음.

##### ② 인적공제 제도

- 인적공제제도는 기초공제, 배우자공제, 부양자공제를 허용하고 있는데,

배우자공제나 부양자공제는 소득이 38만엔 이하인 배우자나 부양자가 있을 경우에 공제가 허용됨.

- 70세 이상의 부양노인이 있는 경우는 노인부양친족공제를 받음.

#### 다. 독일의 인구변동요인관련 소득세제

- 독일의 소득세법 하에서는 원칙적으로 사적인 생활과 관련된 비용의 공제를 허용하고 있지는 않으나, 예외로서 특별지출과 비경상적 부담의 공제를 허용하고 있는 등 엄밀한 의미에서는 이러한 원칙이 고수되고 있다고 볼 수는 없음. 소득공제가 허용되는 특별지출은 연금 및 연금형 저축에 대한 불입금, 보험료, 직업교육비 등이 있음.

- 독일의 경우 특이한 점은 부양자녀수에 대한 소득공제와 자녀보조금 중 하나를 선택하여야 한다는 것임.
- 한편, 독일에서는 자가주택 구입 및 건축에 대한 보조금을 지급하고 있는데, 소득상한선이 자녀수와 연동되어 있음.

#### 라. 프랑스의 인구변동요인관련 소득세제

- 프랑스의 경우 소득세의 과표가 되는 소득은 순종합소득인데, 이는 종합소득(revenue net global)에서 각종 비용을 공제한 것임. 종합소득은 각 소득별 총수입금액(revenu brut)에서 각 소득에 해당되는 비용(charges)를 공제한후 각 소득별 순소득을 합친 것임. 급여, 부동산임대소득, 양도소득 등으로 구성된 각 소득들 중 부동산 양도소득은 부양자녀수에 따른 추가공제를 허용하고 있음.

#### 마. 영국의 인구변동요인관련 소득세제

- 영국의 경우는 소득공제에 관련한 엄격하여, 필수불가결한 비용만을 공제한다는 원칙임. 영국은 부양자수에 따른 소득공제가 없는 반면, 노령층에 대하여서는 공제액이 더 큰 폭으로 허용하고 있는 것이 특징임.

#### 4. 개선방안 및 정책제언

- 우리나라의 현행 조세제도는 저출산과 고령화 등 인구변동요인에 대하여 대부분의 경우에 있어서 직접세를 통한 지원이 이루어지고 있음(부양자 및 노령층 인구에 대한 소득공제 형식의 조세지원).
- 이러한 조세지원의 경우 문제점으로 지적될 수 있는 것은 조세지원의 소득 역진성임.
  - 이러한 약점을 극복하기 위하여서는 조세체제를 통한 지원에 대한 당위성이 확보되는 경우에 한하여 추가적인 조세지원을 허용하도록 하는 것이 좋음.
    - 지원의 형태에 있어서 소득공제보다는 세액공제방식을 우선적으로 고려하는 것이 바람직함.

##### 가. 부양자녀 세액감면방안

- 현행 소득세 체계에서 부양자녀수에 따른 기본공제는 일인당 100만원이지만, 추가적인 출산에 대한 유인은 부족한 실정임.
  - 부양자녀수에 따라 누진적인 세액공제를 하여 주는 부양자녀 세액감면 제도를 도입하게 되면 출산 유인과 함께 조세지원방식의 약점을 많은 부분 극복할 수 있고, 소득세제를 좀 더 단순화 시킬 수 있게 될 것임.

##### 나. 입양 수수료 세액감면방안

- 아동을 입양하는 경우, 입양수속에 따른 제반 수수료는 2005년 기준 200만원 수준에 이르는 만큼 상당한 금액이므로 광의의 출산지원책으로서 입양 수수료에 대한 부분을 세액감면 해주는 방안도 검토할 필요가 있음.

##### 다. 산후조리원 등의 비용의 의료비 공제방안

- 여성의 출산지원의 측면에서 산후조리원도 의료비 공제 범위에 포함되도록 하는 방안도 검토의 필요성이 있음.

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 현재 세계 최저의 합계출산율을 기록하고 있고, 인구의 고령화도 가장 빠른 추세에 있다. 1960년대에 6.0에 이르던 합계출산율은 가족계획사업의 성공으로 지속적으로 감소하여, 1984년에는 인구대체수준인 2.1명이 되었고, 2005년에는 '1.08'에 이르는 세계 최저의 합계출산율을 기록하다가 2006년에는 '1.13'으로 출산율이 약간 상승하기는 하였으나 저출산은 여전하다.

인구고령화 속도도 세계에서 가장 빠르게 진행되어(일본: 24년, 독일: 40년 소요), 고령화사회(노인인구 7%)에서 고령사회(노인인구 14%)에 이르는 기간이 불과 18년이 될 것으로 예상된다(2000년→2018년).

저출산 및 인구고령화는 전체 사회에 사회경제적 도전과 위기를 가져온다. 저출산은 노동인구의 감소를 초래하고 이로 인해 경제가 침체될 위험이 있다. 인구고령화로 인해 의료비, 연금, 사회복지서비스 비용 등 사회경제적인 비용이 급상승할 것으로 전망된다. 이로 인해 국가는 복지비 지출과다로 인해 사회는 정당성의 위기에 봉착할 수 있다. 본격적인 저출산 고령사회에 종합적으로 대응하기 위해서는 기존의 저출산 및 고령사회 대비 각종 사회제도에 대한 검토 및 분석을 통한 제도개선과 의식개혁이 필요하다.

그동안의 저출산과 인구고령화에 대한 연구는 각 제도별로 산발적으로 이루어져 저출산 및 인구고령화에 대비한 총체적인 시각으로의 접근이 미약하여, 사회정책의 방향을 설정하고 정책의 책임 주체를 명확히 하며 정책의 실효성을 제고하기 위한 인프라를 구축하는데 어려움이 있었다.

따라서 각 사회제도인 임신 및 출산관련 제도, 아동관련제도, 가족제도, 여성관련 제도, 노인관련제도, 조세제도 등의 차원에서 어떻게 인구고령화와 저출산

시대에 대응하고 있으며, 이를 대비하는데 장벽이 되는 요인이 어떠한 것인지를 검토할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 저출산 고령시대에 대비하여 기존 법 및 사회정책을 검토하여 사회적 위기를 극복할 수 있는 효과적인 사회제도를 정비하는 것을 연구 목적으로 한다. 구체적으로는 저출산 및 인구고령화와 관련하여 제도별 법제도, 정책현황과 문제점을 고찰하고 가능한 경우 외국의 선진 사회제도를 벤치마킹하여, 개선이 필요한 영역을 발굴한 후 새로운 사회제도를 마련하였다.

본 연구를 통해서 법 및 정책의 사회적 구속력 및 실효성 강화를 통한 저출산 고령사회 문제에 효과적으로 대처하고, 사회제도의 보완을 통해 사회의 위험요소를 최대한 배제하여 출산율을 제고하고 인구고령화로 인한 사회경제적 부담과 충격을 완화할 수 있는 기반을 구축하도록 한다.

## 제2절 연구내용

본 연구는 총 10장으로 구성되어 있다. 1장의 서론에 이어 제2장에서는 사회제도의 개념과 인구전환기의 개념, 그리고 연구의 분석틀을 소개하였다. 제3장에서는 임신, 출산, 자녀양육과 관련한 보건의료제도의 현황, 문제점, 개선방안을 살펴보았고, 제4장에서는 아동 양육과 관련하여 보육제도와 방과후 보육서비스제도에 관한 현행법 및 정책 내용과 문제점과 개선방안을 짚어보았다. 제5장 가족제도에서는 현행 민법과 건강가정기본법 등 특별법에 나타난 출산과 관련된 가족제도의 문제점, 양성평등 관련법, 노인보호 관련법 등을 살펴보았고, 제6장 가족친화 및 양성평등제도에서는 결혼, 자녀출산, 독신, 개인별 노후생활보장 대비방안 등에 대한 가치관과 이와 관련된 현행제도를 살펴보았다.

제7장에서는 노후소득보장제도를 다루면서 국민연금제도의 현황과 문제점 그리고 개선방안, 노후소득보장 사각지대해소 방안, 노후소득보장제도 개편방안을 살펴봄으로써 노후의 생활을 대비할 수 있는 제도적 방안을 마련하였다. 제8장에서는 노후생활기반제도에서는 노인을 위한 주거제도, 고령친화적 교통제도,

노인사회참여제도를 살펴보았다. 제9장의 조세제도에서는 인구변동과 관련한 각종 소득공제제도(부양자, 부양비 관련), 세액공제제도, 교육비 공제제도, 노인수발보험료 특별공제 등과 신설되고 있는 역모기지 대출이자비용 소득공제, 보육신티 대체취득시 과제이연제도 등을 살펴보았다. 마지막으로 제10장에서는 연구의 결론부분으로 연구의 주요내용과 향후 정책 방향을 소개하였다.

### 제3절 연구방법

본 연구의 연구방법은 크게 세 가지로 나뉜다. 첫째, 문헌고찰로서 저출산 및 고령사회에 대비한 현행법, 외국의 법 및 제도, 정부 및 각종 위원회 및 국책연구기관 등에서 편찬한 정책 등을 고찰하였다. 아울러 정부간행물, 통계집 등을 통해서 인구변동 상황을 제시하였다.

둘째, 공무원, 학계전문가, 인구변동 관련 기관의 실무자와의 정책간담회를 통해서 인구전환기의 사회제도 개선 방안에 대한 의견을 수렴하였다.

마지막으로 세 차례의 **workshop**을 개최하여 연구의 초기부터 마무리에 이르는 전 과정에서 전문가의 의견을 수렴하였다.

## 제2장 사회제도에 대한 이론적 고찰

### 제1절 사회제도의 개념과 유형

사회제도란 매우 광범위하고 포괄적인 개념이다. 사회제도라는 개념이 널리 사용되고 있으나 명확한 정의가 내려지지 않은 상황이어서 통일된 뜻으로 사용되지는 못하고 있다(기딘스, 1992). 사전적 정의로는 사회제도란 (1) 공통된 가치와 절차를 가지고 있는 사회의 기본적 욕구를 해결하는 사회관계의 조직화된 체계로 정의되고, 또한 (2) 인간이 중요하다고 생각하는 어떤 목적을 달성하기 위한 규범의 조직이라고 정의되고 있다. 이처럼 사회제도란 경험적 실체가 아닌 추상적 사회관계로, 사회구성원들의 기본적인 요구와 사회적 기능을 충족시키려는 수단으로 만들어진 역할과 규범 체계라고 정의내릴 수 있다. 사회제도와 유사한 개념으로 사회구조가 있는데, 이는 항상적이고 조직적인 사회관계로서 사회를 구성하는 원칙적인 집단과 제도의 복합(제도 및 현실적, 경험적 사회관계)을 말한다(기딘스, 1992).

일반적으로 모든 사회의 기본적인 제도에는 권력행사와 관련된 정치제도, 재화, 용역의 생산, 분배와 관련된 경제제도, 예술, 희극, 오락과 사상의 형성 및 가치 전파와 관련된 문화제도, 성의 규제와 어린이 보호 및 양육에 안정된 틀을 제공하고 사회구성원을 충원시키는 기능을 가지는 가족제도를 꼽고 있다. 그 외에 종교제도, 예술제도, 교육제도, 언어제도 등이 있으며 이들은 서로 조화를 이루며 전체 사회를 유지한다.

사회제도의 기능은 다양하게 나뉘어지는데, 기능에는 유익한 결과를 주는 순기능과 그 반대의 결과를 주는 역기능이 있고 의도한 바를 나타내는 현재적 기능과 그 반대인 잠재적 기능도 있다. 사회제도는 서로 의존적인 관련을 가진다. 즉, 한 제도의 변화는 다른 제도의 변화를 초래하는 것이다. 또한 제도는 사회

의 변화에 따라서 전문화적인 분화현상을 일으키며 여러 제도로 분화하기도 한다. 가족제도가 대표적으로 농경사회에서 가족은 다양한 제도를 아우르는 포괄적인 기능을 하였는데, 산업화에 따라 가족의 기능은 축소되고 교육제도, 문화제도 등이 가족의 기능을 담당하게 되었다.

현대사회의 전문화, 관료조직화 경향에 따라 사회제도도 전문화 및 관료화되고 있다. 그리고 각 제도에는 하위 제도들이 존재하고 있고, 하위제도들도 서로 유기적으로 연계되어 있다.

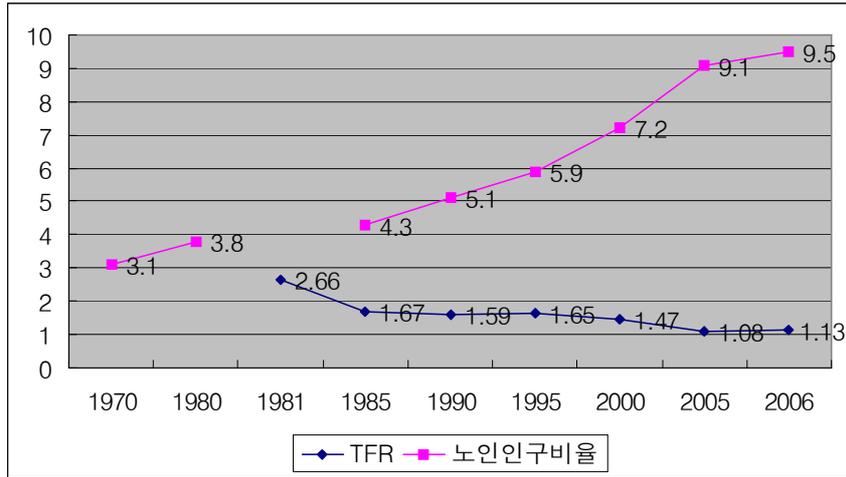
## 제2절 인구전환기와 사회제도

최근 우리나라의 인구변동의 최대 화두는 급속한 저출산과 이로인해 동시에 발생하고 있는 인구고령화로 집약된다. [그림 2-1]에 제시된 바와 같이 합계출산율은 1981년의 2.66에서 계속 하락하여 2006년에는 1.13을 보이고 있는 반면, 노인인구비율은 급속도로 증가하여 1980년 3.1%에서 200년 7.2%, 2006년 9.5%로 나타났다.

출산률의 저하는 전체인구 대비 보건의료발달로 인해 평균수명이 연장됨에 따라 증가하고 있는 노인인구의 비중을 더욱 비대화하고 있다. 즉, 출산률 저하나 노인인구 수의 증가 자체가 문제가 아니라 이로 인한 인구구조의 변화에 있다. 인구피라미드에서 노인층이 비대해 지고, 생산층 및 유소년층이 줄어들게 되면 각종 사회문제를 유발하게 되기 때문이다.

사회문제에는 다양한 것들이 지적되고 있는데 여기에는 저축감소로 인한 사회투자 축소, 경제성장 둔화, 실업률 증가, 노인부양 과다, 노동력 감소, 과도한 의료비 등 복지비 지출과다, 사회적 분위기 침체 등이 지적되고 있다(박경숙 외, 김미숙 외, 2003). 아울러 부족한 노동인력을 보충하기 위해서는 여성, 중고령자, 외국인 노동자 등이 노동시장에 투입되어야 하는데, 이를 뒷받침할 법적 및 정책적 인프라가 부족한 상태이다.

[그림 2-1] 출산율 및 인구고령화율 추이



자료: 통계청, 『한국의 사회지표』, 2006.

사회제도는 급속한 인구구조의 변화에 신속하게 대응하기 어려운 상황이다. 즉, 인구의 변화와 이에 대응한 정책마련 간의 괴리 혹은 지체가 발생하고 있다는 것이다. 인구전환으로 인한 충격을 최소화하기 위해서는 각종 사회정책이 적절한 시기에 마련되어야 하는데, 통상적으로 사회정책 수립에는 상당한 시간이 소요된다. 즉, 여기에는 법안의 마련 및 상정, 정책 도입 전 전문가 및 국민의 의견수렴, 정책 모의적용 등에 절대적인 시간이 필요하다.

일례로 「모자보건법」에서는 아직까지 인구조절에 관한 지원 및 규제, 피임시술에 관한 사항, 가족계획에 관한 교육, 홍보 및 연구, 가족계획에 관한 정보 수집 및 관리, 피임시술, 교육·연구·홍보·통계관리 등 인구억제정책이 이루어졌던 1970년대부터 1990년대 중반까지의 가족계획사업이 그대로 남아있다. 따라서 법안의 개정이 필요한데, 그러기 위해서는 일정한 적법절차를 따라야 하기 때문에 시간이 소요되는 문제가 있다.

그럼에도 불구하고 인구전환시대에 초래될 수 있는 다양한 사회문제를 완화할 수 있기 위해서 모순되고 시대에 맞지 않거나 역행하는 정책이나 법을 발견

하여 수정안을 마련하고 새롭게 도입해야 할 제도들을 파악해야 한다.

### 제3절 연구 기본틀

인구전환기에 개선이 필요한 제도에는 다양한 것들이 포함될 수 있을 것이다. 본 연구에서는 2006년에는 관계부처 합동으로 마련된 「제1차 저출산·고령사회기본계획」에서 선정된 추진과제를 중심으로 개선이 필요한 제도를 추출하였다. 제1차 저출산·고령사회기본계획에서 추진과제로 선정된 것은 출산과 양육에 유리한 환경 조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, 저출산·고령사회의 성장동력 확보이다. 본 연구에서는 연구진의 관심사와 연구 기간을 고려하여 앞의 두 과제를 중심으로 하였다(그림 2-1 참조).

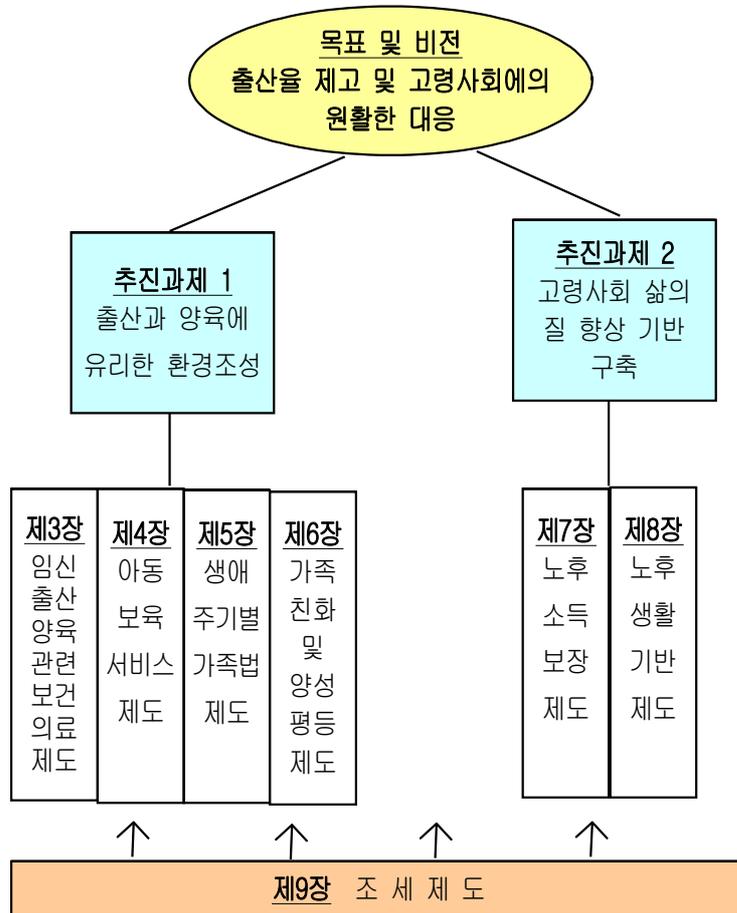
우선, 출산·양육에 유리한 환경조성 과제와 관련해서는 네 개의 사회제도가 선정되었다. 첫째는 임신출산 관련제도로 임신·출산·양육관련 보건의료법률제도 현황과 개선방안에 관한 것이고, 둘째 아동보육관련제도로 영유아를 위한 보육제도와 아동을 위한 방과후 보육서비스제도의 전달체계 효율화 방안마련이다. 셋째, 가족친화 및 양성평등제도로 법제도 및 정책의 현황과 문제점을 정리하였고, 넷째 가족의 생애주기별 법률상의 현황과 문제점을 파악한 뒤, 개선방안을 마련하였다.

고령사회 삶의 질 향상 기반 구축 과제와 관련해서는 2유형의 제도가 선정되었다. 첫째는 노후소득보장제도로 공적연금제도, 노후소득보장 사각지대 해소, 사적소득보장제도 확충 방안을 살펴보았다. 둘째, 노후생활기반 구축과 관련해서 노후주거제도, 고령친화적 교통제도, 노인사회참여제도의 법제도 현황과 개선방안을 짚어보았다. 마지막으로 모든 과제와 연관되어 있는 조세제도 개선방안으로 여기서는 소득공제관련법과 저출산·인구고령화시대에 개선이 필요한 조세제도를 고찰하였다.

이와 같이 본 연구에서 다룬 주제는 각 사회제도 내에서 시행되고 있는 법률과 정책으로 커다란 사회제도의 하위제도들을 다루었다고 할 수 있다. 주제에

따라서는 보다 광범위한 제도를 다룬 반면, 어떤 주제는 매우 미시적이고 세부적인 주제를 담고 있어서 분석의 차원이 일률적이지 않은 점이 있다. 그 이유는 주제별로 사회적 논의와 고민의 수준이 다르기 때문에 부득이 분석의 수준이 다를 수밖에 없는 한계가 있다. 본 연구의 분석틀을 그림으로 제시하면 다음과 같다.

[그림 2-2] 연구기본틀



## 제3장 임신·출산 및 양육 관련 보건의료법률 현황과 개선방안

### 제1절 기본시각

우리나라의 합계출산율은 2005년 1.08로 세계 최저 수준이다. 초저출산 추세  
가 지속되고 있는 현상에 대해 여러 연구에서는 인구학적 요인과 경제·사회적  
제 요인들이 복합적으로 영향을 미친 결과로 보고 있다.

의학적으로 임신 및 출산율은 여성의 인구·사회적 요인에 의해 영향을 받는다. 즉, 여성의 연령, 결혼(유배우)기간, 성관계(미피임) 횟수 등에 의해 결정된다(Guttmacher, 1956). 그런데, 최근에는 인위적 임신 중단을 위한 인공임신중절, 자연유산 및 사산, 불임 및 매독 등의 생식관련 질환, 그리고 이들 건강문제를 치료할 수 있는 의료기술적 질 수준과 이를 실행하게 하는 메커니즘인 법적 근거가 임신 및 출산 결정과정에 기본적으로 개입되어 있어(황나미, 2003), 출산율에 또 다른 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다.

2003년 전국 표본조사에서 유배우 부인(15~44세)의 첫 인공임신중절 실시이유가 자녀를 원치 않기 때문이 35.3%, 터울조절이 16.1%로 파악되어(김승권, 2003) 원치 않는 성별 또는 자녀에 대해서는 의료비 부담과 건강 부담에도 불구하고 인위적으로 출산을 중단한 것으로 파악되었다.

이러한 배경에는 현 의료기술 및 제도 하에서 시행이 가능하기 때문에 나타난 현상임에 따라 현 제도의 임신 및 출산 지원에 걸림돌이 되거나 미흡한 요인을 도출할 필요성이 제기된다. 개방화되고 상품화되고 있는 性 인식 속에서, 생명경시 풍조와 생식보건(reproductive health)에 대한 무관심이 의식의 밑바닥에 내재된 가운데, 의료 윤리 및 규범(norm)의 상실과 성차별적인 사회구조적 문제에서 그 원인을 찾을 수 있지만 일차적으로 법률 또는 제도적 기전의 미비에서 비롯된 것인 바, 본 절에서는 임신·출산 및 양육에 영향을 미치는 보건의

료 영역의 법률을 고찰하여 출산을 제고와 차세대 인구의 자질 향상 및 건강한 자녀양육 기반을 구축할 수 있는 개선방안을 제시하고자 한다.

## 제2절 보건의료 법체계 및 유형

우리나라 헌법은 제36조 제3항에 ‘모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다’라고 규정하여 국민의 건강생활을 보장하기 위해서 국민의 보건에 관한 권리를 헌법상 권리로 선언하고 국가에게 국민 보건 보호의무를 부여하고 있다. 이와 같이 국가의 기본권 보호의무와 관련된 문제에서는 헌법이 국가의 의무를 명시적으로 규정하고 있으며, 구체적인 국민의 보건에 관한 권리 또는 건강권은 보건의료 법률 규정에 의하여 정해진다. 따라서 국민보건사업에 관한 법률은 국민의 보건에 관한 권리를 구체화, 현실화한다는 점에서 중요한 의미가 있다(한국의료법학회, 2003).

「한국의료법학회」는 우리나라 보건의료법체계를 [그림 3-1]과 같이 보건의료기본법, 의료체계의 관리, 국가 공공보건 및 보건행정, 특정인구집단 건강관리, 관리대상 질병관리, 보건의료재원조달의 다섯 영역으로 분류하였다. 이때 ‘보건의료기본법’은 헌법에서 표현하는 이념인 국민의 건강권 인정을 그 출발점으로 삼고, 구체화시킬 중간단계의 법으로 그 하부의 법률들을 하나로 포괄하고 있는 *umbrella law*라고 할 수 있다.

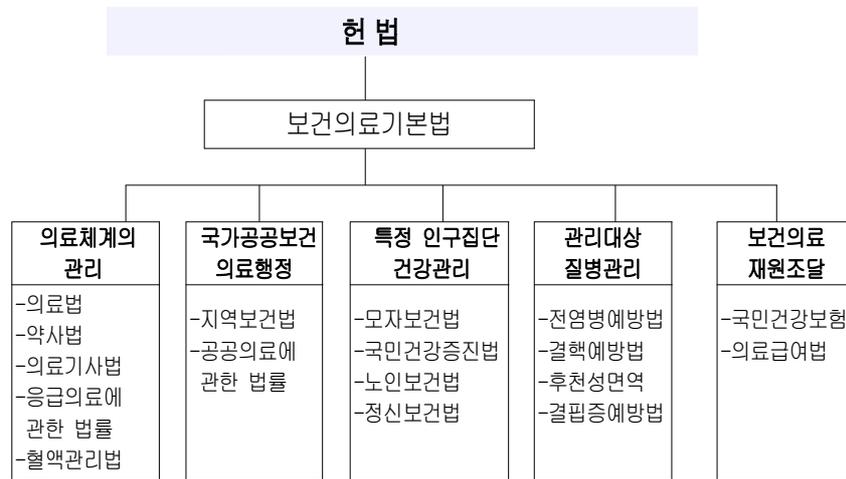
보건의료 제도 관련 법령 중에서 임신·출산 및 양육과 관련되고 모성 및 어린이 건강과 관련된 법령은 [그림 3-1]의 특정 인구집단의 건강관리에 속한 ‘모자보건법’이 기반이 되고, 이들의 건강증진은 ‘국민건강증진법’이 관련이 깊다. 또한, 모성 또는 영유아의 전염성 질환 예방 및 건강에 관련되어서는 ‘전염병예방법’, ‘후천성면역결핍증예방법’ 등의 별도의 법으로 제정하여 관리하고 있다.

임신·출산 및 어린이 건강증진서비스를 제공하는 인력에 관한 법률로는 ‘의료법’이며, 이들이 활동하는 공공부문의場に 대해서는 ‘지역보건법’과 ‘공공보

건의료에 관한 법률이 관련되어 있다.

한편, 법령체계에서 분야별로 구분할 때 ‘모자보건법’은 사회복지분야의 아동·노인·장애자·모자복지 영역에 속한다. 근로여성의 권리와 관련된 법률은 여성 보호 3법으로 통칭되는 ‘근로기준법’, ‘남녀고용평등법’, ‘고용보험법’이 있는데 산전후 휴가 등 근로여성의 사회부담과 관련된 건강 내용이 명시되어 있다.

[그림 3-1] 현행 보건의료 관련법 체계



주: 영역에 따라 몇 개의 법률만 사례로 제시함.

### 제3절 출산장려 및 차세대 인구자질 향상 관점에서의 인공임신중절 관련 법 정비

#### 1. 인공임신중절수술의 허용한계시기

‘모자보건법시행령’ 제15조에는 인공임신중절수술의 허용한계를 임신한 날로부터 28주 이내에 있는 자에 한하여 할 수 있다고 명시되어 있다.

임신 16주에 태아는 사람다운 형태를 갖추고, 이미 심장박동이 시작되어 생

명체로 인정되고 있다. ‘한국표준질병사인분류’에서는 태아의 사망을 임신 22주 이후로 정의하고 있다. 수정 후 배아(embryo)가 생명체인가에 대한 논란이 제기되고 있는 가운데 임신 22주 이후의 출산아가 의료기술의 발전에 힘입어 생존하는 현실을 고려하면(박원순, 2003), 임신 28주 이내에 법적 허용범위 내에서 인공임신중절을 시행할 수 있도록 하는 법령은 생명경시 풍조를 조장함에 따라 적절한 시기가 되지 못한다고 평가할 수 있다.

인공임신중절 허용시기는 단지 태아의 생명권이라는 윤리적 문제에서 접근할 수는 없는 당사자인 임부의 양육선택권을 중시할 수 있다는 측면에서 보다 유연한 제도를 마련할 수 있을 것이다. 그러나 무엇보다도 시술 의료인의 합당한 적법 의료행위를 위해서 인공임신중절 허용시기는 재고되어야 할 당면과제이다.

## 2. 법률간 일관성 있는 인공임신중절 허용

‘형법’(제269조, 제270조)에서 인공임신중절은 당사자인 여성은 물론, 촉탁을 받아 인공임신중절을 시술한 의료인의 경우에도 벌금 또는 일정기간 징역에 처하도록 명시되어 있다.

‘모자보건법’ 역시 여성 또는 배우자가 우생학적·유전학적 정신장애자나 신체질환·전염성 질환이 있는 경우, 강간·준강간에 의한 임신, 그리고 모체의 건강을 심히 해하거나 해할 우려가 있는 경우 등에 시술을 행하도록 제한하고 있다(주1).

그러나 2005년 연구결과에 의하면 미혼여성으로부터 연간 14만건의 인공임신중절이 시행되고 기혼여성은 21만건이 시술되고 있어(보건복지부, 2005) 우리 사회에서 性은 누릴 수 있는 권리로 인식되고 있는 반면, 사후 초래되는 임신

주1) ‘모자보건법’ 제15조의 인공임신중절수술의 허용한계는 1. 유전성 정신분열증, 2. 유전성 조울증, 3. 유전성 간질증, 4. 유전성 정신박약, 5. 유전성 운동신경원 질환, 6. 혈우병, 7. 현저한 범죄경향이 있는 유전성 정신장애, 8. 기타 유전성 질환으로서 그 질환이 태아에 미치는 위험성이 현저한 질환 등 우생학적 또는 유전학적 정신장애나 신체질환임. 또한 태아에 미치는 위험성이 높은 풍진·수두·간염·후천성면역결핍증 및 「전염병예방법」 제2조 제1항의 전염성 질환임.

의 책임과 태아의 생명권은 간과되고 있는 풍토이다. 한편, 남아출산을 위해 성감별을 통한 인공임신중절 또한 무시할 수 없어 셋째아 이상 출생아의 출생성비(출생여아 100에 대한 출생 남아수)가 2002년 141, 2003년 137, 2004년 133명으로 정상적인 출생성비가 105 수준임을 감안할 때, 이 수치를 초과하는 수만 큼 여아(태아)의 인공임신중절 시술이 시행되고 있는 실정이다.

따라서 원치 않는 자녀 또는 성별이라는 이유로 인공적으로 임신이 중단되는 사태가 공공연히 이루어지고 있는 현실에 비추어 볼 때, 단지 출산중단을 목적으로 실시하는 인공임신중절에 관한 방지 또는 법적 조항을 제도적으로 일관되도록 할 필요가 있다.

### 3. 질적 인구의 출산을 위한 인공임신중절 허용범위의 정비

2006년 6월 개정된 ‘모자보건법’ 상에는 인공임신중절 허용기준에 「전염병예방법」 제2조 제1항의 전염성 질환을 포함시켰다. 동 법 제 1항은 1군~4군 전염성 질환과 지정전염병, 생물테러전염병, 인수공통전염병으로 구분, 명시하고 있다. 즉, “제1군전염병”에는 콜레라, 페스트, 세균성 이질 등을 포함한 6종, “제2군전염병”에는 디프테리아, 백일해 등을 포함한 10종, “제3군전염병”에는 말라리아, 결핵, 인플루엔자 등을 포함한 18종이다. 과연 이들 질환이 모두 포함되어야 하는가?

한편, ‘모자보건법’ 상 임신중절 허용기준은 전술한 바와 같이 산모나 배우자의 질병 여부 등에 따라서는 엄격하게 적용되지만 태아의 이상이나 기형으로 인한 인공임신중절은 명문화되어 있지 않고 있어 허용하지 않고 있다고 해석할 수 있다.

그러나 최근 첨단 의과학 기술의 발달로 발견된 태아의 유전적 결함이나 이상으로 인해 시행되는 인공임신중절에 대해서는 제도적 장치가 미비한 상태이어서 이에 대한 명문화가 요구된다.

예를 들어, 산전검진 또는 태아 기형아 검사 등을 통해 이상이 예견되는 태아임에도 불구하고 법적으로는 인공임신중절이 허용되지 않는 상황이어서(의료

인이 이에 대한 조치를 등한시하였거나 충분한 검사를 권유하지 않아, 유전적 결함이나 이상을 미처 발견하지 못하였다고 하여) 기형 또는 선천성 이상아를 출산한 경우 의사의 책임여부가 사회문제화 될 수 있다. 의학적으로 합당하더라도 양질의 자녀를 출산하고자 하는 시대적 요구에 비추어 볼 때, 개인적 또는 사회적으로 원치 않는 출산의 결정권은 법적 논란이 제기될 수 있다. 출산 장려정책이 양적 인구의 생산과 질적 인구의 출산이라는 이 두 측면을 충족시키기 위해서는 법적 논란이 제기되지 않도록 범 사회적인 숙의가 필요하다.

## 제4절 출산 지원 및 차세대 인구 자질 향상을 위한 사업대상 및 범위 확대

### 1. 공공부문 사업대상의 확대

1973년 제정되어 수차례 개정된 ‘모자보건법’은 보건의료 제도 관련 법령 중에서 모자보건 전반 사업과 임신·출산 및 어린이 양육과 관련된 정부의 역할과 지방자치단체 및 관련기구의 책임과 임무를 명문화한 법률이다.

‘모자보건법’에는 ‘모성과 영유아의 사망 감소와 질병예방, 건강유지 및 증진을 목표로, 국가와 지방자치단체는 모성과 영유아의 건강을 유지·증진하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며 사업대상은 모성과 영유아로 명시하고 있다.

출산기피가 양육비용 부담과 가정 및 사회의 양육여건 미비라는 점에서 볼 때, 모자보건의 대상에 모성과 영유아를 대상으로 하는 데에는 서비스 제공에 한계가 있다. 따라서 현 ‘모자보건법’의 대상을 유배우 가입자로 확대하여 남성을 포함하는 법률로 개정하여 임신 및 출산지원을 할 수 있는 제 사업의 근거와 재원확보 기반을 구축, 사업추진범위를 확대하여야 할 것이다.

일본의 ‘모자보건법’(제10조)에는 임신, 출산 또는 육아에 관한 보건지도를 행할 대상에 임신부의 배우자를 포함시키고 있다.

## 2. 청소년의 생식권리(reproductive health) 강화

「유엔인구기금(UNFPA)」의 ‘인구개발에 관한 국제회의(ICPD)’에서는 효과적인 인구 자질정책으로 생식건강(reproductive health)과 생식권리(reproductive right)의 보호와 획득을 천명하면서 공공부문의 책임성 함양을 강조하고 있다.

생식건강 관리는 생식건강 상의 문제들을 예방하고 해결함으로써 생식건강과 복지에 기여하는 방법과 기술과 서비스 등을 아울러 일컫는 말로 정의된다. 또한 출산과 성병과 관련된 상담과 관리뿐만 아니라 생명 및 인간관계의 증진을 목적으로 하는 성보건이 포함된다. 이에 따라 청소년의 부모와 청소년 성문제에 대해 법적으로 교육, 지도할 책임이 있는 자의 권리와 의무 그리고 책임을 인정하는 국가는 청소년이 보건기관의 서비스를 제공받고자 할 경우 그들에게 유용한 서비스나 필요한 정보를 얻는데 제약을 받지 않도록 제공하여야 될 의무가 있다.

청소년에게 서비스를 제공하는 과정에서, 특히 성 폭력, 또는 성 학대 문제를 다룰 때, 보건기관은 그들의 문화 및 종교적 신념을 존중하고 그들의 사생활, 비밀, 인격이 침해당하지 않도록 하여야 한다. 보건기관은 청소년이 성보건에 대한 정보를 얻고 치료를 받는 과정에 있을 수 있는 법적, 규제적, 사회적 장애물을 없애야 한다. 여기에서 법률조항 명시되어야 할 성 정보는 임신 및 피임에 대한 교육과 서비스, 안전분만, 산후관리, 특히 모유수유 여성의 건강관리, 불임의 예방과 적절한 치료, 인공임신중절 후유증 처리, 출산 관련 감염 치료, 성병 및 HIV/AIDS, 그 외 생식건강 관련 질환, 인간의 성과 생식건강과 책임있는 부모가 되기 위한 적절한 정보, 교육, 상담 등이다(UNFPA, 1994).

미국 주정부의 모성, 아동 청소년 건강에 관한 법률을 살펴보면 <표 3-1>에서 캘리포니아주의 경우, 관리 대상을 주산기를 포함한 모성과 영유아를 포함한 아동, 그리고 청소년의 건강 부분을 포함시키고 있어(손명세, 1998) 시사하는 바가 크다.

〈표 3-1〉 미국 캘리포니아주법의 ‘모성, 아동 청소년 건강’의 내용

<b>Division 106. 개인 건강관리(모성, 아동, 청소년 포함)</b>	
<b>제 2부 모성, 아동, 청소년 건강</b>	
<b>제1장 일반규정</b>	<b>제4편 주산기 건강관리</b>
제1편 모성, 아동, 청소년 건강	·굴신제(sliding fee schedule) 적용
·폭행당한 여성을 위한 보호소	·고위험 산모, 영아관리
·아동의 건강에 영향을 주는 환경에 대한 조사, 정보보급	·지역적인 협력
·아동에 대한 강제적인 건강검진과 신체검사	<b>제5편 주산기 관리 지침</b>
제 2편 모성, 영유아, 아동의 영양	<b>제3장 아동 건강</b>
·영양쿠폰 보급	제1편 영유아의 사망, 질병이환 예방
<b>제2장 모성 건강</b>	·영유아 사망률, 질병이환률 역학조사
제 1편 임신에 관한 결정	·질병율과 사망률을 낮추기 위한 연구진행
·피임기구 취급허가	제2편 흑인 영아의 사망
·피임검사 의료기관	제3편 급성소아사망증후군(Sudden infant death syndrome: SIDS)
제2편 인공유산	제4편 소아응급의료센터
·인공유산 의료기관 지정	제5편 아동서비스
·강간 또는 근친상간에 의한 임신의 인공유산 허락	·장애아동에 대한 서비스
·의료진으로 구성된 위원회	제7편 납중독 예방
·모성 정신건강	<b>제4장 청소년 건강</b>
·직원의 인공유산 참여거부권	제1편 캘리포니아 청소년 가족 생활법(1988)
·유산에서 살아남은 영아의 권리	·청소년 임신
·태아에 대한 실험 제한	제2편 아동과 청소년을 위한 프로그램
제3편 지역사회 주산기 보호시설	·정신이상 아동
·산전검사, 분만, 산후조리, 영유아 관리 서비스 시행	·아동학대
	<b>제5장 치아 질병</b>

### 3. 모자보건법의 사업내용의 개선

- ‘의료봉사’ 사업에서 ‘출산지원 및 차세대 인구자질 향상을 위한 보건의료 및 건강관리사업’ 개정

‘모자보건법’ 제2조에는 모자보건사업영역을 임신부 및 영유아에게 전문적

인 ‘의료봉사’를 하는 사업으로 명시하고 있어(표 3-2 참조), 여성 및 아동의 출산지원과 생식건강 증진·유지를 위한 시대적 요구 추세에 전혀 부응하지 못하고 있는 규정이라 지적할 수 있다. 특히 최근 건강한 어린이의 발육과 정상적인 인지·언어·정서적 발달에 대한 욕구가 증대되고 있다. <표 3-1>에서 미국 캘리포니아 ‘모자보건법’에는 영양 및 구강보건 등을 포함하고 있다. 이에 따라 사업내용을 의료서비스에서 확대하여 영양, 구강보건, 시력검진, 그리고 영유아 성장발달 지연 상담 및 지도와 교정 등을 포함한 건강관리서비스로 개정하여야 할 것이다.

동 법에서는 사업인력도 의사·조산사·간호사의 면허를 받은 자 또는 간호조무사 자격자로 모자보건요원을 규정하고 있다. 사업내용과 동시에 사업인력도 영유아 성장 또는 발달 지연 및 이상상태의 교정 및 치료에 종사하는 인력인 영양사, 심리치료사, 언어치료사, 음악치료사<sup>주2)</sup>, 작업치료사<sup>주3)</sup> 등도 전문 의료 및 재활서비스를 제공하고 있기 때문에 모자보건요원의 범위를 전문상담 및 치료사 인력을 포함하는 보건의료로 포괄하여 지칭하여야 할 것이다.

---

주2) 음악을 이용해서 우울증, 자폐증 및 기타 정신적 질환을 가진 자를 치료하며, 치료대상자와 함께 각종 악기를 연주하거나 연주모습을 지켜보면서 음악적 표현 속에 나타난 환자의 상태를 파악한 다음 질병의 특성에 따라 음악적 치료요법을 수립, 시행함. 국내에서 발급하는 공식자격증이나 면허증은 없음.

주3) 작업치료란 신체적, 정신적, 발달적 과정에서 어떠한 이유로 기능이 저하된 자에게 의미있는 치료적 활동(작업)을 통해 최대한 독립적으로 일상생활을 수행하고 능동적으로 사회생활에 참여함으로써 행복한 삶을 영위할 수 있도록 치료, 교육하는 보건의료의 한 전문분야임.

〈표 3-2〉 ‘모자보건법’의 사업 대상 및 사업범위

검토 영역	모자보건법
사업 정의	<제2조, 9항> 임산부 또는 영유아에게 전문적인 의료봉사를 함으로써 신체적, 정신적 건강을 유지하게 하는 사업
사업 대상	임산부, 영유아, 신생아, 미숙아, 선천성이상아
사업 범위	<p>&lt;시행령 제2조: 기본계획의 수립의 내용&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임산부, 영유아 및 미숙아 등에 대한 보건관리와 보건지도</li> <li>- 인구조절에 관한 지원 및 규제</li> <li>- 피임기술에 관한 사항</li> <li>- 모자보건(및 가족계획)에 관한 교육, 홍보 및 연구</li> <li>- 모자보건 및 가족계획에 관한 정보 수집 및 관리</li> </ul> <p>&lt;모자보건법 제7조 모자보건기구 설치의 내용&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임산부의 산전, 산후관리 및 분만관리와 응급처치</li> <li>- 영유아의 건강관리 및 예방접종 등</li> <li>·임산부의 진단과 종합검진 및 산전, 분만, 산후 관리</li> <li>·영유아 및 미숙아 등에 대한 건강관리 및 건강 진단</li> <li>·임산부, 영유아 및 미숙아 등의 건강상의 위해 요인</li> <li>·전염병예방법 제11조 규정의 질병과 풍진, 수두, 간염, 볼거리 등 기타 보건복지부장관이 심의로 정한 질병의 예방접종</li> <li>- 피임기술</li> <li>- 부인과질병 및 그에 관련되는 질병의 예방</li> <li>- 심신장애아의 발생예방 및 건강관리</li> <li>- 보건에 관한 지도, 교육, 연구, 홍보, 통계관리 등</li> </ul>
사업추진전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>·모자보건요원</li> <li>·대한가족보건복지협회: 모자보건사업 조사, 연구, 교육 및 홍보 등의 업무를 행하기 위하여</li> <li>·모자보건기구</li> <li>·모자보건심의위원회</li> </ul>

○ 사업내용 중 ‘가족계획사업’ 내용의 삭제

‘모자보건법’ 사업내용에는 임산부, 영유아 및 미숙아 등에 대한 보건관리와

보건지도 이외에, 인구조절에 관한 지원 및 규제, 피임시술에 관한 사항, 가족계획에 관한 교육, 홍보 및 연구, 가족계획에 관한 정보 수집 및 관리, 피임시술, 교육·연구·홍보·통계관리 등으로 가족계획을 포함하고 있다. 이는 곧 인구억제정책이 이루어졌던 1970년대부터 1990년대 중반까지의 가족계획사업이 그 대로 존치하고 있어 초저출산 시대의 출산장려정책 방향과는 상치된다. 이에 따라 인구억제와 관련된 내용을 삭제하고 출산지원을 위한 교육, 연구 및 홍보, 정보수집 및 관리, 통계관리 등으로 수정, 보완할 필요가 있다.

## 제5절 저출산 극복 및 출산안정 도모를 위한 법규 신설

### 1. 불임 관련 지원에 대한 제도적 장치 마련

우리나라 불임발생빈도는 13.5%이다(황나미, 2003). 최근 만혼율의 증가로 고연령 출산경향에 따라 원하는 임신 및 출산이 이루어지지 못해 불임 극복 또는 치료 과정에서 초래되는 가족의 정신적 부담은 물론 경제적 부담으로 인해 불임은 가정해체의 원인이나 위기를 초래하는 요인으로 작용하고 있다. 이에, 정부는 2006년부터 저출산 극복을 위해 일부 불임부부를 대상으로 의료비를 지원하는 사업을 실시하고 있다.

불임은 치료를 위한 의료비 부담도 문제이지만 불임발생 관련정보의 미비와 불임 예방 및 조기진단을 위한 프로그램 부재, 건강보험제도에서 제외된 의료서비스 공급체계 등으로 인하여 조기에 발견, 치료되지 못하는 문제가 내재되어 있다. 그러므로 가족의 ‘삶의 질’ 향상과 생식건강 권리 욕구 충족을 위한 정책수립을 위해 관련 법적 근거 마련이 필요하다.

### 2. 미숙아 등 출생아 사망방지를 통한 저출산 극복

최근 소자녀 가치관의 확립으로 신체적, 정신적으로 건강한 아기를 출생하고자 하는 욕구가 증대되고 있다. 심신이 미숙하거나 저체중아로 출생한 경우, 조

기에 적시 치료를 하지 못하면 사망하거나 신경학적 합병증 등 그 후유증으로 심신이 건전하지 못한 장애아로 성장할 위험이 높아 일생동안 그 본인은 물론 가족에게 경제적, 정신적 부담으로 작용하여 국가적으로 사회적 비용을 증가시킨다.

출생후 1세 미만의 영아 사망수는 2002년 2,545명, 2003년 2,470명이었다(통계청, 2005). 영아사망의 대부분은 미숙아 및 저체중아 출생과 관련이 깊다. 일본은 1980년 ‘모자보건법’을 개정하여 주산기 의료의 지역화 및 의료정비사업을 국가 및 지방자치단체가 적시에 적절히 제공할 수 있도록 미숙아 집중치료시설에 필요한 의료시설을 정비하여 영아사망률을 세계에서 가장 낮은 수준으로 감소시킴으로써 출생아의 사망 또는 장애발생을 최소화 하였다. 이후 법적 근거에 의해 지속적인 사업을 실시하고 있는데, 신엔젤프랜에는 주산기의료네트워크의 정비(2004년 목표 47 도도부현), 소아구급의료 지원(2001년 목표 360지구)을 목표로 사업을 실시한 바 있다.

이에 지불보상체계가 취약한 현 건강보험수가체계에서는 미숙아 집중치료시설 등 의료시설 지원을 위한 법적 근거 마련이 요구된다.

### 3. 임신 신고시 임신마크 배포를 통한 사회적 모성보호기능 강화

‘모자보건법’에는 임신부로서 ‘모자보건법’에 의한 보호를 받고자 하는 경우, 본인 또는 그 보호자가 보건소 또는 의료기관에 임신 또는 분만의 사실을 신고하여야 한다(제8조). 또한 이 때, 신고된 임신부 또는 영유아에 대해서는 모자보건수첩을 발급하여야 한다(제9조)고 명시하고 있다. 이 법에서 보호받고자 하는 대상에게 배포하는 것은 모자보건수첩에 불과한데, 임부의 건강한 출산지원 여건을 조성하기 위해서는 임신신고 여성에게 보다 많은 서비스가 확대되어야 할 것이다. 특히 임신 초기는 유산 또는 태아기형 및 이상 발생 가능성이 높아 임부와 태아의 보호가 중요하다. 그러나 외관상 임신을 파악하기 어려우므로 임신을 신고한 임부에 대해서는 ‘임신표시 마크’를 배포하는 제도적 장치를 마련하고 임신 시부터 산후 6개월, 더 나아가서는 3세 미만의 영유아를 동반한

경우까지 공공 교통시설(주차장 일정비율 좌석 확보, 주차비 감액 등) 및 공공시설 편의를 증진하는(입장권 구입 대기시간 단축 등) 법률을 마련한다. 또한 취업 임신부에게는 간접흡연 금지 및 금주 여건이 마련될 수 있도록 사회적으로 보호받을 수 있는 환경을 조성하여야 한다.

#### 4. 다태 임부에 합당한 산전 휴직기간의 연장

‘근로기준법’ 제72조에는 임신 중의 여성에 대한 산전후 휴가를 90일로 명시하고 있으며, 산후 45일 이상이 되어야 한다고 명시하고 있다. 다태아를 임신 중인 여성은 조산의 가능성이 높아 고위험 임신이어서 산전에 보다 많은 보호휴가가 필요하다. 일본의 ‘근로기준법’ 제 65조(다태 임부에 합당한 산전 휴직기간의 연장)에는 다태 임부에 합당한 산전휴직의 기간을 10주에서 14주로 연장할 수 있도록 하였다(후생성, 2000).

이에 따라 다태아로 진단된 임부에 대해서는 유산·사산 등으로 초래되는 사회적 부담 경감을 위해 현 45일보다 연장할 수 있도록 관련 법 신설이 요구된다.

### 제6절 임신 및 출산장려 제도 활용을 위한 사회적 여건 조성

임신, 출산 및 양육의 여건은 전반적인 보건의료 법률 또는 제도가 한 부분 연관됨과 동시에 사회의 구조적, 문화적, 법률적, 여러 영역과 관련되어 있다. 임신, 출산 및 양육의 여건이 제도적으로 구비되어 있다하여 반드시 수혜자의 욕구를 충족시키거나 문제를 해결해 주는 것은 아니다. 이들 각종 영역에서 현실적으로 얼마나 유용성을 실제로 가져다주는가가 중요하다. 따라서 보건의료 법률 또는 근로여성 건강보호제도만으로는 출산장려 및 양육 지원 여건이 마련되었다고 간주하기 어렵다.

2006년 「저출산고령사회위원회」 조사결과에 의하면 출산한 여성 근로자의 58% 정도만이 90일간의 산전후 휴가를 사용하였으며, 42%는 직장동료의 업무

전과로 인한 부담감과 휴가 후 복직에 대한 불안, 회사의 관행 등을 이유로 휴가를 다 사용하지 못한 것으로 파악되었다.

‘여성발전기본법’에는 지방자치단체 또는 사업주는 여성의 임신·출산 및 수유기간 동안에 이들을 특별히 보호하며 이를 이유로 하여 불이익을 받지 아니하도록 하여, 지방자치단체 또는 사업주의 취업여성의 임신·출산 및 수유와 관련한 보호서비스를 강조하고 있다. 또한 모성보호 관련 3법(‘근로기준법’, ‘남녀고용평등법’, ‘고용보험법’)에는 여성이 가정과 사회를 병행하여 건강하게 경제활동을 할 수 있도록 여성 건강을 보호할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 그러나 앞서 파악한 바와 같이 산업장에서 노동관계법에 규정된 모성 보호내용을 보장받고 활용하기에는 사실상 용이하지 않은 것이 현실이다. 이 때문에 산전후 휴가, 유·사산 휴가 등의 이미 마련된 출산장려 및 양육을 위한 제도가 활용화되기 어려운 실정이어서 법적 근거와 함께 이의 실행을 위한 사회적 여건 조성 또는 모니터링이 중요하게 다루어져야 할 것이다.

## 제7절 결론

모자보건 관련법은 의료 및 치료 차원에서 생식건강을 포함한 가임기 남녀와 어린이의 건강관리 지향적인 패러다임으로 확대되고 인구자질 향상 측면으로 접근되어야 할 필요성이 증대되고 있다. 요컨대, 저출산 문제는 단순히 출산지원이라는 일방향성의 목적만이 아닌 가임기에 이르는 남녀의 생식건강 증진을 위한 접근을 동시에 추진하는 것이 비용 효과적이고 복지적이며 결과적으로 질적 인구의 생산을 기하는 길이다. 이에, 출산장려와 효과적·효율적으로 인구자질을 향상시키기 위해서는 청소년을 포함한 여성과 어린이 건강증진 및 보호를 위한 법적 기반을 확충하고, 이를 바탕으로 거시적 효율성을 증대시킬 수 있는 운영방안을 마련할 필요가 있다.

## 제4장 아동보육서비스제도 현황과 개선방안

본 장에서는 미래세대의 육성방안의 하나로서 아동을 위한 보육서비스제도와 방과 후 보육서비스에 대해서 살펴보았다.

### 제1절 보육제도

최근 저출산과 고령화, 이혼·재혼 및 가족 구조의 핵가족화, 여성의 사회참여 증가 등 가족 내의 자녀양육 기능이 약화되면서 보육수요의 증가가 급속하게 일어나고 있다. 이와 같은 아동양육환경의 변화에 따라 새로운 보육정책의 정립이 필요하게 되었고 보육의 공공성을 강화하고 보육서비스의 질적 수준을 향상시키고자 정부는 제1차(2006-2010) 중장기 보육계획을 발표하였다.

중장기 보육계획의 주요 정책과제로서, 공보육 기반 조성을 위한 국공립보육시설의 확충과 민간시설에 대한 기본보조금 제도의 도입을 제시하는 한편, 부모육아부담경감을 위해 차등보육료 지원 대상을 확대한다는 계획안을 제시하였다.

주요사업을 보면 민간보육시설의 서비스 수준을 개선하고 부모의 비용부담을 경감하기 위해 표준보육비용을 반영한 기본보조금 제도 도입과 표준보육과정령 제정 및 프로그램 개발, 보육시설의 평가인증 확대를 통한 보육서비스 질적 수준 개선, 시설운영의 투명성 확보와 보육료 지원대상자 선정기준 간소화 방안을 강구하여 보육서비스 관리감독을 강화하고자 한다. 그리고 영아반 기본보조금 도입, 차등보육료 지원확대, 만5세아·장애아 무상보육 확대, 두 자녀 이상 보육료 감면 확대 등 보육비용의 지원을 확대하고 국공립 보육시설 확충, 장애아동·농어촌 보육시설 이용기회 확대, 직장보육서비스 의무사업장 범위 확대 등을 통해 보육서비스 이용기회를 더욱 다양화시키고자 한다.

## 1. 보육료 지원제도

1990년대의 보육재정은 압도적으로 보육시설지원에 집중되었고, 그것도 인건비지원에 집중되었다. 그러나 2002년 이후 저소득층 지원만이 아니라 5세아 무상보육이 본격적으로 시행되면서 아동별 보육료 지원이 증가하게 되었다. 제1차 중장기 보육계획에서 정부는 보육정책의 기본방향을 ‘공보육 기반구축’에 두고 재정지원을 확대하여 왔으며, 보육예산을 매년 대폭 증액하면서 차등보육료 확대 지원 및 기본보조금 제도를 도입하는 등 지원방식을 시설별 지원에서 아동별 지원으로 전환해왔다.

### 가. 관련법

보육료 지원 관련법의 변천을 보면 1990년 법에서는 생활보호대상자 자녀의 보육료는 국가 또는 지방자치단체가 전액 보조하고, 기타 저소득층(의료부조자) 자녀는 일부를 보조하였다. 1996년 1월6일 영유아보육법 시행규칙 개정으로 소득수준, 재산 등을 고려하여 저소득층 자녀의 보육료를 감면받을 수 있도록 지원하였으며, 1997년에는 5세아 무상보육제도를 신설한 후 단계적으로 무상보육을 확대하기로 하였다. 그 후 2003년부터는 장애아동의 보육료도 지원하기로 하여 보육료 지원범위가 점차 확대되어 왔다. 이와 더불어 소득수준에 따른 차등보육료지원제도 도입 논의가 활발히 진행되어 2004년부터 3계층 차등보육료 제도가 도입되었으며, 2005년에는 4계층으로 차등화한 차등보육료 지원이 실시되었다. 2006년에는 보육시설 이용아동의 62%에 해당하는 61만명의 아동이 보육료 지원혜택을 받게 되었고 2007년에는 차등보육료 지원이 4계층에서 5계층으로 차등화하여 지원되며 그 대상범위가 더욱 확대되었다. 다음의 <표 4-1>은 2006년에 개정된 영유아보육법 중 보육료 지원 관련한 내용을 나타낸다.

〈표 4-1〉 보육료 지원 관련 영유아보육법의 주요 내용

구분	구 법령 (2005년)	신 법령 (2006년)	비고(적용일자)
○보육의 우선 제공 (법 제28조)	○국민기초생활수급자와 여성가족부령이 정하는 저소득층의 자녀에게 보육의 우선 제공	○보육의 우선 제공 -「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 -「모·부자복지법」에 의한 보호대상자의 자녀 -「국민기초생활보장법」에 따른 차상위계층의자녀 -일정 장애등급 이상에 해당하는 자의 자녀	○'06. 3. 30일부터 시행

자료: 여성가족부, 「보육사업안내」, 2006.

## 나. 실시현황

### 1) 차등보육료 등 지원현황

현재 정부는 보육시설을 이용하는 모든 아동에게 소득계층에 따라 보육료를 차등 지원하고 있으며 이외는 별도로 민간보육시설에 다니는 모든 영아에 대하여 연령별로 일정한 금액을 기본보조금으로 지원하고 있다.

연도별 보육료 지원 변화추이를 보면 매년 꾸준히 보육료 지원이 증가하고 있음을 알 수 있다. 2006년 아동별 보육료 지원금이 438,554천원으로 2005년 267,088천원에서 64.2% 증가하였으며 차등보육료 273,284천원, 5세아무상보육 128,430천원, 장애아무상보육 27,720천원, 두 자녀 보육 9,120천원이 지원되었다.

그리고 2006년말 기준 차등보육료 지원대상 아동을 보면 저소득차등보육료 463,867명, 두 자녀 이상 보육료 63,745명, 만5세아무상보육료 139,031명 및 장애아동지원 14,093명 등 전체 680,736명의 아동에게 보육료 지원이 이루어졌다.

〈표 4-2〉 연도별 보육료 지원 변화추이

(단위: 천원,%)

내역		2003	2004	2005	2006
아동별 지원	차등보육료	61,191	93,693	169,858	273,284
	5세아무상교육	50,903	53,449	76,895	128,430
	장애아무상보육	5,049	5,302	14,221	27,720
	두자녀보육	-	-	6,114	9,120
	소계	117,143	152,444	267,088	438,554
	(증가율)		30.1	75.2	64.2

자료: 여성가족부 「보육사업안내」 2004,2005,2006년.

2007년도 보육료 지원계획을 보면 저소득층 만 0~4세아에 대한 보육료 지원은 소득수준에 따라 차등지원하고 있는데 지원계층을 4층에서 5층으로, 지원대상은 도시근로자 평균소득 70% 이하에서 100% 이하까지로 확대하고 지원아동은 407천명(2006년)에서 563천명으로 확대할 계획이다. 정부는 앞으로 차등보육료 지원대상을 2009년 도시근로자 평균소득 130% 이하 계층까지 확대할 계획이며, 이는 보육시설 이용아동의 70% 이상이 보육료 지원을 받게 된다는 의미이다.

만 5세아 무상보육료 지원대상은 '06년 도시근로자 평균소득 90% 이하(농어촌은 100%까지 우선확대)에서 '07년 도시근로자 평균소득 100%이하까지 확대하고 지원아동은 154천명에서 152천명으로 확대할 계획이다.

부모의 소득과 관계없이 모든 장애아동에게 지원되는 장애아 무상보육 지원대상은 15천명('06년)에서 17천명('07년)으로 확대하고 2005년에 처음으로 지원되기 시작한 두 자녀 이상 보육료의 경우 2007년에도 도시근로자 평균소득 100% 이하로서 두 자녀 이상이 동시에 육아시설을 이용할 경우에 연령별 보육료 지원단가의 50%가 지원된다.

앞으로 기본보조금 및 보육료 지원확대로 보육비용에 대한 정부 재정분담률을 2005년 35.8%에서 2010년 60.0%로 선진국 수준으로 제고하고 보육시설 이용 아동 중 보육료 지원아동의 비율을 41.1%('05년)에서 80.8%('10년)까지 확대할 계획이다.

〈표 4-3〉 2007년 영·유아 보육료 지원계획

구 분	지원대상	지원수준
만0~4세아 차등보육비	도시근로자가구 평균소득 100% 이하	소득계층에 따라 정부 보육료단가의 100, 100, 80, 50, 20%
만5세아 무상보육비	도시근로자가구 평균소득 100% 이하	보육비 전액 보육시설, 월 162천원 (지역구분 없음)
두 자녀 이상 보육비	도시근로자가구 평균소득 100% 이하(둘째아부터)	보육비의 50%
장애아 무상보육비	보육시설 이용 만12세 이하 장애아	보육료 전액(월 361천원) 부모의 소득수준과 무관함

자료: 여성가족부, 「보육사업안내」, 2007.

## 2) 기본보조금 제도 도입

현재 정부는 보육의 공공성을 강화하고 모든 아동에게 균등한 보육기회와 양질의 보육서비스를 제공하기 위하여 보육료·교육비 차등 지원과는 별도로 민간보육시설에 다니는 모든 영아에 대하여 연령별로 일정한 금액을 기본보조금으로 지원하고 있다.

기본보조금 제도는 민간보육시설의 서비스 수준을 개선하고 부모의 비용부담을 경감하기 위해 표준보육비용<sup>주4)</sup>과 부모부담 보육료의 차액을 정부가 부담하는 제도이다. 이는 기존의 시설별 지원에서 아동별 지원으로 지원방식을 전환하고 아동 수에 따른 기본보조금 지원을 확대하여 보육서비스의 질적 수준 제고 및 보육료를 국공립·법인 수준으로 조정하고자 하는 것이다. 이러한 계획 하에 2006년에는 영아(만2세 이하)에 대하여 1인당 249천원~69천원까지 기본보조금을 지원하고 점차 대상을 확대할 계획이다.

2006년 기본보조금 지원기준은 표준보육비용의 80% 수준에 해당하며, 2007년은 85%로 인상하고 향후에도 매년 5%씩 인상해 나갈 계획이다. 이에 따라

주4) 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 적정비용으로 인건비, 운영비, 급식비 등으로 구성됨.

정부는 2007년 영아기본보조금 지원인원을 2006년 191천명에서 200천명으로 확대 지원하고 지원단가 역시 0세의 경우 249천원에서 292천원으로, 1세는 104천원에서 134천원으로, 2세 69천원에서 86천원으로 인상할 계획이다. 아울러 기본보조금 지원이 교사의 급여 수준 향상과 우수 교사채용과 연계될 수 있도록 민간시설 교수 보수수준을 단계적으로 개선할 것이다.

다음의 <표 4-4>는 2007년에 변경된 보육사업 중에서 보육료 지원계층 및 지원 단가와 영아기본보조금보조제도의 내용을 나타낸다.

<표 4-4> 2007년 보육사업안내 주요 변경내용(보육료 지원)

제 목	2006년도	2007년도	비 고 (변경사유 등)
1. 보육료 지원			
1) 소득 수준에 따른 차등보육			
선정 기준 <소득인정액 기준>	○1층 -기초생활수급자 등 -여성폭력피해자 보호시설(가정,성폭력) 및 모자(일시)보호시설 등에 입소한 여성의 동반자녀 ○2층 -3인 : 113만원 이하 -4인 : 140만원 이하 -5인 : 162만원 이하 -6인 : 185만원 이하 ○3층 -3인 : 156만원 이하 -4인 : 176만원 이하 -5인 : 196만원 이하 -6인 : 216만원 이하 ○4층 -3인 : 227만원 이하 -4인 : 247만원 이하 -5인 : 267만원 이하 -6인 : 287만원 이하	○1층 -기초생활수급자 등 -여성폭력피해자 보호시설(가정,성폭력) 및 모자(일시)보호시설 등에 입소한 여성의 동반자녀 ○2층 -3인 : 116만원 이하 -4인 : 144만원 이하 -5인 : 168만원 이하 -6인 : 193만원 이하 ○3층 -3인 : 165만원 이하 -4인 : 184만원 이하 -5인 : 197만원 이하 -6인 : 217만원 이하 ○4층 -3인 : 231만원 이하 -4인 : 258만원 이하 -5인 : 269만원 이하 -6인 : 288만원 이하	- 1층 법정저소득층 - 2층 최저생계비120% - 3층 도시근로자가구 월평균소득 50% - 4층 도시근로자가구 월평균소득 70% - 5층 도시근로자가구 월평균소득 100%

제 목	2006년도	2007년도	비 고 (변경사유 등)
		○ 5층 -3인 : 334만원 이하 -4인 : 369만원 이하 -5인 : 384만원 이하 -6인 : 411만원 이하	
보육료 지원단가	○ 만0세 350,000원 ○ 만1세 308,000원 ○ 만2세 254,000원 ○ 3~4세 158,000원  ※ 기본보조금 지원(민간시설) ○ 만0세 249,000원 ○ 만1세 104,000원 ○ 만2세 69,000원	○ 만0세 361,000원 ○ 만1세 317,000원 ○ 만2세 262,000원 ○ 만3세 180,000원 ○ 만4세 162,000원  ※ 기본보조금 지원(민간시설) ○ 만0세 292,000원 ○ 만1세 134,000원 ○ 만2세 86,000원	-1층 100% 지원 -2층 100% 지원 -3층 80% 지원 -4층 50% 지원 -5층 20% 지원
2) 만5세아 무상보육 선정 기준 <소득인정액 기준>	<도시지역> ○ 3인까지: 298만원 이하 ○ 4인 : 318만원 이하 ○ 5인 : 338만원 이하 ○ 6인 : 358만원 이하  <농어촌지역> ○ 3인까지: 333만원 이하 ○ 4인 : 353만원 이하 ○ 5인 : 373만원 이하 ○ 6인 : 393만원 이하	○ 3인까지: 334만원 이하 ○ 4인 : 369만원 이하 ○ 5인 : 384만원 이하 ○ 6인 : 411만원 이하	도시근로자가구 월평균소득 100%  ※ 지역구분 없음
보육료 지원단가	○ 158,000원	○ 162,000원	
3) 장애아 무상보육			
보육료 지원단가	○ 교사대 아동비율 1:3준수시설 : 350,000원 ○ 기타시설 : 해당 반별 보육료	○ 교사대 아동비율 1:3준수시설 : 361,000원 ○ 기타시설 : 해당 반별 보육료	부모의 소득수준과 무관

제 목	2006년도	2007년도	비 고 (변경사유 등)
증빙서류	○장애인 복지카드 또는 장애인등록증 ○장애진단서(만5세 이하)	○좌동	
4) 두자녀이상 보육			
선정기준 <소득인정액기준>	○3인까지: 333만원 이하 ○4인 : 353만원 이하 ○5인 : 373만원 이하 ○6인 : 393만원 이하	○3인까지: 334만원 이하 ○4인 : 369만원 이하 ○5인 : 384만원 이하 ○6인 : 411만원 이하	도시근로자가구 월평균소득 100%
보육료 지원단가	○만0세 : 105천원 ○만1세 : 92천원 ○만2세 : 76천원 ○만3~5세 : 47천원	○만0세 : 181천원 ○만1세 : 159천원 ○만2세 : 131천원 ○만3세 : 90천원 ○만4세 : 81천원	
5) 시간제 및 기준 시간 초과 보육료 등 지원	○시간연장제 보육 -1,700원/시간당	○시간연장제 보육 -2,000원/시간당	
2.영아 기본보조금 지원	○지원전제조건 -보육교사 전원 4대보험가입 및 최저 보수수준 이상 지급 -보육료 상한선 준수 -총정원 및 반별 교사대 아동정원 준수 등	○지원전제조건(추가) -재무회계규칙에 의한 회계보고 ※회계보고를 하지 않는 시설은 '06년 지원단가로 지원 -e-보육에 의한 아동·종사자관리 및 보조금 신청관리 -'07년 인상단가의 50%이상을 인건비로 집행	기본보조금이 보육서비스 질로 연계될 수 있도록 하기 위함

자료: 여성가족부 「보육사업안내」, 2007.

다. 문제점

현재 0~4세아 차등보육·교육비, 만5세아 무상보육·교육비, 농업인 영·유아양

육비 등 육아비용에 대한 국가 지원의 확대에도 불구하고 대상이 저소득층으로 한정되어 지원에 대한 체감도가 낮아 부모의 육아비용에 대한 부담은 여전히 것으로 나타나고 있다(저출산고령사회위원회, 「5개년저출산고령사회기본계획수립(1차)」, 2006).

한편 차등보육비, 만5세아 및 장애아무상보육비, 두 자녀 보육비 등 아동별 보육료 지원 외에 영아기본보조금 제도를 시행하는 데 있어서 문제점은 다음과 같다.

첫째, 아동에게 기본보조금을 제공하기 위해서는 중앙정부와 지방정부가 이에 상응하는 많은 예산을 확보해야 하는데 특히 지역간의 재정자립도 격차가 심한 현실에서 중앙과 지방의 일률적인 분담 비율은 적절하지 않으므로 지역간 재정자립도 차이를 고려하여 분담비율을 조정하여야 할 것이다. 둘째 민간육아지원기관의 운영 투명성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 미흡하여 투입되는 예산이 서비스 개선에 효율적으로 사용된다는 확신이 부족하다. 셋째, 국공립·법인보육시설의 재정지원 규모를 이용 아동수 기준으로 결정할 경우, 정원이 모두 충족되면 아무 문제가 없지만 현원이 정원에 크게 미달되거나 아동수가 일정하게 유지되지 않는 상황에서는 기관 운영의 안전성을 확보하기 어렵다. 넷째는 아동간이 형평성 문제로 민간시설에 다니는 아동을 중심으로 기본보조금을 지원할 경우 기관을 이용하지 않고 친인척에 의해 양육되거나 미술학원 등을 다니는 아동에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있다.(서문희, 2006).

또한 민간보육시설 운영의 투명성과 사회적 책임성을 높일 수 있는 법적 규정이 없는 상태에서 특정한 용도 없는 운영비 지원방식의 유아기본보조금 지원은 보육서비스의 질적 향상으로 연계된다는 보장이 없어 막대한 예산 낭비의 소지가 있다. 그리고 민간(개인)보육시설에 국한되어 지원되기 때문에 현재의 민간위주로 되어 있는 보육시설 구조를 고착화시키거나 민간(개인)보육시설의 확충을 조장시켜 보육의 공공성을 약화시킬 수 있다는 우려가 있다(표갑수, 2006).

## 2. 보육시설 지원

### 가. 관련법

영·유아에 대한 체계적이고 효율적인 보육을 실시하기 위해 영유아보육법에서는 중앙보육위원회 구성, 보육시설의 종류와 보육시설이 갖추어야 할 시설기준 기타 필요한 사항과 보육교사 및 보육시설 종사자의 자격, 보육시설의 운영, 영·유아의 보육에 필요한 비용의 부담과 보조, 세제지원 등에 관하여 규정하고 있다.

1991년 법은 시설지원대상을 국공립 시설과 법인시설에 한정하고 있으며 2004년 법은 그 목적에서 ‘부모보호가 어려운’ 아동뿐만 아니라 모든 영유아를 대상으로 함으로써 보편주의를 보다 명확히 선언하고 있으며, 시설지원의 범위도 모든 시설로 확대함으로써 민간시설 지원의 법적 근거를 마련하였다. 또한 취약대상 아동에 대한 국공립 및 법인시설의 역할을 분명히 하고 있다.

2005년 12월 영유아보육법과 동법 시행규칙의 일부 개정으로 시설장의 국가자격증제 도입과 보육시설운영위원회 설치 의무화로 보육시설운영의 책임성과 투명성을 강화하게 되었고 보육시설 설치 사전상담제를 실시하여 시설 설치에 따른 민원 불편을 해소하는데 중점을 두었다. 2006년 개정된 영유아보육법의 주요 내용 중 보육시설 관련한 부분은 다음의 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 보육시설지원 관련 영유아보육법령의 주요 내용

구분	구 법령 (2005년)	신 법령 (2006년)	비고(적용일자)
○국·공립보육시설 외의 보육시설의 설치(법 제13조, 규칙 제4조의2 내지 제5조의2)	<신 설>	○보육시설 설치 전 상담제 실시 ○인가증 게시 의무화	○인가증 게시 의무는 '06년 3월 1일부터 시행
○보육시설 설치기준(법 제15조, 규칙 제9조)	○영유아 20인 이하를 보육하는 부모협동보육시설은 가정보육시설을 설치할 수 있는 곳에 설치 가능	○영유아 20인 이하를 보육하는 직장보육시설과 부모협동보육시설은 가정보육시설을 설치할 수 있는 곳에 설치 가능	

○보육시설의 장 및 보육교사의 자격 (법 제21조)	<신설>	○시설장의 국가자격증 제도 도입	○'06. 12. 30일부터 시행
○자격증 교부 (법 제22조, 규칙 제17조)	○보육교사 국가자격증제도	○보육교사 국가자격증제도 ○보육시설의 장의 국가자격증 제도 도입	○'06. 12. 30일부터 시행

자료: 여성가족부 「보육사업안내」, 2006.

나. 현황

2006년 말 기준으로 보육 현황을 보면 시설수 29,233개이고 이용 아동수 104만명으로, 1990년 영유아보육법 제정 이후 보육시설 수가 15배 이상 증가하였고 이용아동 기준으로는 약 22배 증가하는 등 보육사업이 규모 면에서 급격히 팽창하였다. '06년 영유아보육법상 보육대상 연령 아동(6세 미만 아동)이 298만명<sup>주5)</sup>인데 이 중에서 34.9%인 1,040,361명의 아동이 보육시설을 이용하고 있으나 아직까지 다양성과 서비스 수준에서 수요자가 만족하는 시설은 부족한 편이다.

<표 4-6> 보육시설 및 아동 수 증가 추이

(단위: 개소, 명)

구분	1990	1995	2000	2002	2005	2006
시설수	1,919	9,085	19,276	22,147	28,367	29,233
이용아동수	48,000	293,747	686,000	800,991	989,390	1,040,361

자료: 여성가족부, 「보육통계(2006년12월말 기준)」, 2007.

보육시설의 설립주체는 국공립, 법인, 민간, 부모협동, 가정, 직장으로 구분되는데, 2006년도 보육시설의 유형별 현황을 보면 국공립·법인 시설이 전체 시설 중 14.3%이고 이용아동 기준으로는 28.2%에 달하고 있지만 우리나라의 유치원, 보육시설은 민간 위주로 확충되어 있다. 보육시설 이용 아동의 11.0%만이 국공립시설에 다니고 그 이외는 모두 민간이 설치한 시설을 이용한다.

주5) 통계청 장애인구추계 자료를 활용하였음.

〈표 4-7〉 보육시설 유형별 현황

(단위: 개소, 명)

구분	계	국공립	법인· 법인의외	민간	가정	직장	부모협동
시설수 (%)	29,233 (100)	1,643 (5.6)	2,541 (8.7)	12,864 (44.0)	11,828 (40.5)	298 (1.0)	59 (0.2)
아동수 정원(%)	1,280,156 (100)	128,677 (10.1)	216,422 (16.9)	713,528 (55.7)	201,046 (15.7)	18,874 (1.5)	1,609 (0.1)
아동수 현원(%)	1,040,361 (100)	114,657 (11.0)	179,359 (17.2)	582,329 (56.0)	148,240 (14.2)	14,538 (1.4)	1,238 (0.1)

자료: 여성가족부, 「보육통계(2006년12월말 기준)」, 2007.

정부의 제1차 중장기보육계획을 보면 국공립 보육시설의 수를 2005년 1,352 개소에서 2010년까지 2,700개소로 확충한다는 계획이다. 그러나 국공립 보육시설의 확충을 위한 정부의 계속되는 노력에도 불구하고 확충속도가 매우 더디서 농어촌 및 저소득층 밀집지역과 보육시설 보급률이 낮은 지역을 중심으로 하여 시설을 신축하거나 민간시설을 매입, 공공기관 유휴 공간 활용, 공공청사 복합화 사업 또는 공동주택 보육시설을 국공립으로 전환하는 방법 등 다양한 방안을 통하여 국공립 보육시설을 확충해 나갈 계획이다.

특히 공동주택 보육시설을 국공립화 할 경우 저렴한 비용과 간단한 절차로 많은 시설을 단기간에 확충하는 효과가 있다. 500세대에서 300세대 이상 공동주택 건립시 보육시설 설치 의무화를 한 주택건설 등에 관한 규정 개정으로 동규정에 따라 건립되어 운영중인 공동주택 보육시설은 약 1,500여개소에 달하며 대부분 민간에게 유상 임대되어 민간시설로 운영 중이다. 이에 따라 지자체가 운영권을 가지고 국공립보육시설을 운영하기 위해서는 민간에 유상 임대되어 수익시설로 사용되고 있는 공동주택 보육시설을 복리시설로 환원하기 위한 조치가 필요하다. 그리고 공동주택 보육시설을 지자체에 무상 임대할 수 있는 근거조항 신설 등 공동주택 보육시설을 국공립으로 전환하기 위한 주택법 시행령 및 공동주택관리규약의 개정을 추진하고 있다.

〈표 4-8〉 공동주택보육시설 현황

(단위: 개소수)

시 도	서울	부산	광주	대구	대전	울산	인천	경기	강원	충북	충남	경북	경남	전북	전남	제주	계	'07년 반영
공동주택 ('07년 신규가능)	4 (2)	3	8	2 (3)	10	11 (1)	5	36 (12)	6 (3)	10	9 (12)	7 (5)	5 (5)	5	15		179	137
공동주택 (기존시설)	194	53	46	59	89	45	21	550	44	55	69	39	32	74	128	12	1,510	100

주: ( )안은 '06년 10월 이후 입주 예정임.  
 자료: 여성가족부, 『공동주택 보육시설 국공립전환 세부추진지침』, 2007.

국공립 보육시설 확충에 관한 보육사업의 내용 중에서 2007년에 신설 또는 변경된 내용은 다음의 <표 4-9>와 같다.

〈표 4-9〉 2007년 변경된 보육사업 국공립보육시설 확충 내용

2006년도	2007년도	비 고 (변경사유 등)
<신설>	○ 공동주택 보육시설 리모델링비 지원 -신규시설 : 5,000만원/개소 -기존시설 : 3,000만원/개소	공동주택 보육시설 국공립전환 방안 마련
<신설>	○ 신축비, 리모델링비 등을 국비지원받아 '07년중 에 국공립보육시설로 개원예정인 시설에 대하여 기자재 구입비 지원 -신축 : 6,000만원 -민간매입 : 2,000만원 -신규공동주택 : 4,000만원 -기존공동주택 : 1,000만원 ○ 대체신축 및 이전신축은 지원불가 ○ 공동주택 보육시설 국공립으로 전환할 경우 입 주자대표회의 및 기존운영자와 적극 협의하여 민 원이 야기되지 않도록 함.	
<신설>	○ 국공립 전환할 경우에는 저소득층이 밀집된 지	

<p>○ 민간시설 매입이나 기존건물을 리모델링 하는 경우에는 국고지원 한도 금액(21,660만원)을 초과하지 않는 범위내에서 실행수대로 지원 &lt;신설&gt;</p>	<p>역의 보육시설을 우선함. ○ 기존 공동주택내 보육시설의 경우 국공립전환 후 최초 위탁자 선정시 기존 운영 시설장에게 가점을 부여하고, 법인체 지정을 지양하며 가급적 개인에게 위탁함. ○ 공동주택 건설사업 승인 협의시 주택건설기준등에 관한 규정과 해당 공동주택의 입주 세대수를 감안하여 적정규모의 보육시설이 설치되어 보육수요를 충족할 수 있도록 노력 하여야함. ○ 민간시설 또는 기존건물을 매입하여 국공립시설로 전환하는 경우 국비지원한도액(21,660만원)범위내에서 건물매입비 및 리모델링비 지원 ○ 민간시설 매입시 국민연금기금을 받아 설립한 보육시설을 우선 검토하도록 함</p>	<p>○ 민간시설 및 기존건물 매입을 통한 국공립시설 확충시 지원 확대</p>
---	--	---

자료: 여성가족부, 「보육사업안내」, 2007.

한편 보육예산의 47% 정도가 국공립·법인 등 정부지원시설에 집중되어 있어서 민간시설은 보육아동 1인당 수입이 정부지원시설보다 적어 보육료가 상대적으로 비싸질 수밖에 없다. 이에 따라 민간시설은 이용아동을 늘리기 위해서 보육료를 낮게 책정함에 따라 상대적으로 질이 낮은 서비스의 제공이 불가피하게 된다. 부모들은 비용이 저렴하고 신뢰할 수 있다는 이유로 국공립보육시설을 선호하나 전체 시설 중 5.6%에 불과한 상태임에도 민간시설이 많거나 재정자립도가 낮은 지역은 국공립 확충이 곤란한 실정이다.

보육시설별 지원 현황을 보면 종사자인건비, 민간시설 교재비, 보육시설 차량 운영비, 보육행정시스템 구축 등 보육시설의 운영을 지원하고 있으며 보육시설 기능 보강과 보육정보센터 운영·평가인증제·교사자격관리 등의 보육인프라 구축을 위한 지원을 하고 있다.

2006년 시설별 지원금액은 297,193천원으로 2005년에 비해 14.4% 증가하였으나 연도별 지원금액을 보면 증가율이 점차 감소하고 있음을 보여준다. 2006년

에 국공립·법인시설의 종사자 27,000명과 장애아전담 등 11,132명, 33,287개 민간영아반에 대해 종사자 인건비를, 24,640개소에 민간시설 교재교구비를, 3,421개소에 보육시설 차량운영비를, S/W개발 등 보육행정시스템 구축을 위해 예산을 집행하였다.

〈표 4-10〉 연도별 시설지원 재정 변화추이

(단위: 천원,%)

내역		2003	2004	2005	2006
시설별 지원	종사자인건비	181,489	218,693	262,243	297,193
	민간시설교재교구비	3,445	8,355	10,044	10,841
	차량운영비	711	800	1,467	5,084
	소계	185,645	227,848	273,753	313,118
	(증가율)		22.7	20.1	14.4
보육시설기능보강		6,587	20,821	50,420	34,268
보육인프라구축		1,505	2,670	4,303	5,008
민간단체지원		57	57	60	60
어린이집운영		978	1,157	4,466	-

자료: 여성가족부, 『보육사업안내』 2004, 2005, 2006년.

#### 다. 문제점

현재 보육시설 이용에 있어서 문제점은 국공립시설의 부족으로 보육서비스 수준이 상대적으로 낮은 민간시설에의 의존율이 높고, 다양한 보육서비스 제공이 미흡하며 국민이 체감하는 서비스의 질적 수준이 낮은 것으로 평가되고 있다는 것이다. 대부분의 취업모들이 필요로 하는 영아보육이나 시간연장보육은 제공하는 시설도 극히 제한되어 있을 뿐 아니라, 그 비용도 매우 높아 출산이나 육아로 여성의 경력 단절과 취업중단의 주된 원인이 되었다.

2005년도 7월 31일 현재, 국공립보육시설 신축지원사업의 현황을 살펴보면 신축 예정인 전체 400개소 중 보조금을 교부한 곳은 단 18개소로 4.5%에 불과하고 18개소의 실제 예산 집행율도 43.0%로 극히 저조한 실정이다. 더욱이 2005년도

7월 31일 현재 파악된 2004년도 신축 개소 수는 48개이나, 이들 48개소 중 실제로 2004년 말에 개원된 보육시설은 단 7개소에 불과하다(김애실, 2005).

국공립시설의 부족을 해결하기 위한 정부의 계속되는 확충 노력에도 불구하고 국공립 보육시설 신축이 부진한 이유는 첫째, 지방분권에 따른 업무의 지방 이양 등으로 지방자치단체의 재정여건이 더욱더 어렵고 둘째, 신축에 따른 부지매입 등의 부담과 정원미달로 인한 기존 보육시설의 반발 등 민원이 발생하고 있기 때문이다(표갑수, 2006).

다음으로 0세부터 5세까지 영유아의 육아지원시설 이용률은 2005년 46.6%에 불과하고 특히 영아 이용률은 19.6%에 지나지 않는다. 따라서 우리나라 보육시설 이용률은 특히 영아의 경우 매우 저조한 특성을 보인다(여성가족부, 2004년 전국보육실태조사). 그러나 영아기 자녀를 둔 여성근로자들이 육아의 어려움으로 인해 퇴직하는 것으로 나타나고 있다. 이는 보육서비스의 수준이나 다양성이 수요자의 기대를 충족시키지 못하는 데서 원인을 찾을 수 있다.

### 3. 개선방안

#### 가. 국공립 보육시설의 합리적이고 현실적인 확충 모색

보육수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 국공립시설을 확충하기 위해서는 지역별 수급현황에 따른 현실적이고 합리적인 중장기 보육시설 확충 계획을 수립하여 체계적으로 확충해 나가야 한다. 그리고 국공립보육시설의 신축비 지원이 현실화되어야 하며 획일적인 방식으로 신축하는 것이 아니라 각 지역의 재정 자립도와 기존 보육시설과의 관계를 감안해서 매칭펀드 방식을 유연하게 차별화하는 것이 바람직하다.

즉 보육수요의 체계적인 조사를 실시하고 보육시설이 설치되어 있지 않은 지역·저소득밀집지역·대도시지역을 중심으로 지역 실정에 맞게 합리적이고 효율적인 신축이 이루어져야 한다. 또한 지역별 보육대상아동과 시설 수용 가능인원 등 수급현황을 파악하여 시설이 과잉 공급되지 않도록 해야 한다.

#### 나. 기본보조금 도입 확대를 통한 보육의 공공성 강화

2006년에 시범 실시되고 있는 유아 기본보조사업은 2007년까지 운영하고 그 결과를 토대로 2008년도 본격 도입을 위한 평가를 실시할 예정이며, 향후 영아를 포함하여 모든 영유아 대상 기본보조금 지원이 되는 시점에는 재정지원 확대에 따른 보육시설의 질적 수준을 제고하기 위하여 평가인증과 연계하는 방안을 검토하고 있다.

유아기본보조금의 도입으로 보육의 공공성이 강화되기 위해서는 보육시설 운영의 투명성과 사회적 책임성·공공성을 높여야 한다. 이를 위해서는 보육행정전산망 구축 및 재무회계 관리 강화 등 예산투여에 대한 관리감독을 통하여 정부의 규제 및 지도 역할이 중요하다. 또한 보육시설별 인가증 및 보육료 게시 의무화, 보육시설위원회 설치 의무화 등 정부규제와 관리체계가 마련되어야 한다.

#### 다. 보육시설 평가인증 활성화

영유아보육법 제30조에 의하여 보육서비스의 질적 수준 향상을 위한 보육시설 평가인증제가 2005년 도입되었으며, 평가인증사무국이 설치·운영되고 있다. 평가인증제는 보육서비스에 대한 효과적인 질 관리시스템을 마련하고, 부모들이 보육시설을 합리적으로 선택할 수 있도록 정보를 제공함을 목적으로 한다. 보육시설 평가인증을 받은 시설은 2005년 650개소, 2006년에는 4,420개소이며 2007년 1, 2기가 현재 인증과정을 거치고 있고 3기는 평가신청을 마친 상태이다. 향후 모든 보육시설에 대하여 평가인증을 확대할 예정이며, 영아 및 유아에 대한 기본보조금이 본격 지원되는 시점에는 평가인증과 재정지원을 연계하는 방안이 검토되어야 한다.

#### 라. 표준보육과정 개발 도입

정부는 보육서비스 수준을 향상시키고 아동의 건전한 성장과 발달을 지원하기 위하여 표준보육과정을 도입하여 보육시설에서 운영될 수 있도록 지도하고 있다. 연령별(0세~5세) 보육프로그램과 장애아·방과 후 특수보육 프로그램 등 표준보육과정에 맞는 다양한 프로그램을 개발하여 보급하고자 한다. 현재까지

대부분의 어린이집에서는 표준화된 보육과정이 없어 유아교육과정을 가지고 종일제인 어린이집에 맞추어 사용하거나, 유아 잡지(월간유아, 꼬망세 등)를 통해 교육 안을 작성하기도 하였다. 이로 인해 보육의 질이 저하되고 특기교육이 많아질 수밖에 없었다.

그래서 정부는 국가수준의 보편적 보육내용인 표준보육과정 마련을 통해 영유아의 연령 및 발달수준에 적합한 보육서비스를 제공하기 위해 2006. 11 영유아보육법 시행규칙을 개정하여 표준보육과정을 구체적으로 정하였다. 표준보육과정의 목적 및 목표를 세우고 기본생활, 신체운동, 사회관계, 의사소통, 자연탐구, 예술경험 등 6개 영역별 보육내용과 표준보육과정의 운영방법을 정하여 여성가족부는 2007년 표준보육과정의 구체적 보육내용 및 교사지침을 마련하여 고시하였다.

#### 마. 보육교사의 전문성 확보

보육서비스의 질 향상을 위한 보육교사의 전문성 확보는 꾸준히 제기되고 있는 문제이다. 물론 국가 자격증이 도입되기는 했으나, 보육교사 1년 양성소, 전문대학, 4년제 대학 졸업생들이 모두 같은 1호봉으로 출발하여 전문성 확보가 어렵다. 그리고 보육교사의 처우가 매우 열악하여 우수인력을 확보하는 데 어려운 실정이다. 따라서 보수의 현실화, 호봉인정, 복지제도 도입, 복리후생비 지급 등 다양한 측면에서 보육교사의 근무환경이 개선될 수 있도록 해야 하며 보육교사 전문성 향상을 위한 보수교육을 다양한 방식으로 추진하여야 한다.

## 제2절 방과후 아동보육서비스제도

### 1. 방과후 아동보육서비스제도의 개념

#### 가. 방과후 아동보육서비스의 개념과 수요

방과후 아동보육은 방과후 아동지도(after school care) 혹은 아동보호(child care)의 개념과 혼용되어 사용된다. 방과후 아동보육(혹은 복지)은 아동을 복지

적 차원에서 보호해야 한다는 점이 강조되고 있는 반면, 아동지도는 보호적 서비스보다는 교육적 지도를 강조하고 있다(김재인 외, 2002). 방과후 아동보육은 학령기 아동을 대상으로 정규교육 기관에서의 일과 이외의 시간동안(학교수업을 마친후, 방학중, 학교시작 전, 휴일)에 아동을 안전하게 보호하고 연령에 적합한 활동을 제공하여 아동의 정서적·사회적·인지적 발달을 도모하는 아동복지서비스라고 정의 내려진다(김재인, 1996; 서영숙·박영애·허정경, 2000; 이옥·노성향, 1996). 그런데 실제로는 방과후에만 아동을 보호하는 것이 아니라 방과 전이나 공휴일, 방학동안에도 보호와 교육을 동시에 제공하고 있다. 서비스의 대상도 취업부모를 둔 학생 뿐 아니라 비취업부모도 대상이 되면, 아동의 연령에 있어서도 학령전 아동과 중등학교 청소년들도 포함될 수 있는 광범위한 서비스라고 할 수 있다(이옥, 1998).

비용면에서도 수익자 비용지불로 운영되는 방과후 보육서비스에서부터 정부 및 지방자치 단체의 재정지원으로 운영되는 방과후 아동보육, 학교, 재단 등 공공단체의 재정지원으로 운영되는 방과후 보육 등 다양한 형태가 존재한다.

방과후 아동보육은 아동을 안전하게 보호하고 전인적 발달을 도모하는 데에 주 목적을 두고 있다(김재인·이향란, 2004). 아동을 안전하게 보호할 책임은 일차적으로는 부모에게 있지만 부모가 여러 가지 여건 상 아동을 보호할 수 없을 때 사회가 이에 대한 책임을 져야 한다. 이는 아동양육에 부모와 사회가 연대 책임을 지는 것이다(김재인·이향란, 2004).

특히 방과후 아동보육서비스는 최근 맞벌이 부부의 증가와 이혼의 급증으로 인한 한부모 가족의 증가로 인해서 학교생활 이외의 시간대에 아동지도의 필요성이 대두되면서 아동의 안전한 보호와 건전한 발달을 도모하는 서비스의 필요성이 증대되면서 더욱 활성화하였다. 청소년위원회(2004)에 의하면 아동의 36.3%(맞벌이 가장 자녀의 57.1%)가 방과후 혼자 방치되어 있고, 월평균 가구소득 100만원 미만 저소득층 자녀의 52.1%가 특별한 방과후 활동없이 생활하고 있어 아동은 범죄에 노출되어 있고, 학습 부진 등을 초래하여 빈곤의 대물림으로 이어질 위험성이 큰 상황이다. 김미숙(2006)에 의하면 빈곤아동, 저소득층 한부모가족 아동 및 맞벌이가정의 열쇠아동(Latchkey child) 등이 총 3백여만

평에 달하는데, 이러한 아동들이 방과후 보육서비스의 잠재 수요자가 된다.

#### 나. 방과후 아동보육서비스 현황

우리나라에서 방과후 아동보육서비스 혹은 아동보육 프로그램을 제공하는 기관은 지역아동센터(보건복지부), 종합사회복지관(보건복지부), 어린이집(여성가족부), 청소년공부방, 청소년 방과후 아카데미(국가청소년위원회), 방과후 학교 혹은 교실(교육인적자원부), 민간공부방 등이 있다. 총 3,600여개의 시설에서 아동을 보호하고 있으나, 보호를 필요로 하는 아동(300여만명)에 비해서 매우 부족한 상황이다(김인순 회, 2004). 더구나 여성특별위원회의 실태조사 결과 전업주부의 27.3%가 방과후 아동보육서비스 이용을 희망하고 있어서 향후 방과후 아동보육서비스에 대한 수요는 더욱 증가할 전망이다(여성특별위원회, 2000). 다음에서는 부처별 방과후 보육서비스 현황과 문제점에 대해서 살펴보기로 한다.

##### 1) 보건복지부의 지역아동센터, 종합사회복지관

보건복지부에서는 지역아동센터에서 저소득 아동을 위한 방과후 보육서비스를 제공하고 있다. 지역아동센터는 1980년대 빈곤지역 아동에 대한 교육을 위해 실시된 ‘공부방’으로부터 출발한다. 공부방은 소외계층의 밀집지역인 빈민지역에서 빈민 주민과 아동·청소년을 대상으로 교육과 문화사업을 실시한 곳으로, 주요 목적은 지역주민과 아동들이 처한 현실과 문제를 올바르게 인식하고 이러한 문제들을 스스로 해결하여 빈민운동에 기여하는 것이다(이경림, 2003). 1990년대에는 대도시 외곽 빈민지역을 중심으로 공부방이 늘어나기 시작했고, 농어촌 지역에서는 방치된 아동을 돌보기 위해 생겨나기 시작했다(이태수, 2005).

IMF 이후에는 결식아동이 급증하면서 공부방은 더욱 증가하게 되었다. 민간이 중심이 되어 빈곤지역 아동의 교육뿐 아니라, 가정의 문제, 지역사회문제를 해결하는 역할과 함께 아동보육서비스를 제공하는 역할을 담당하였다(이태수, 2005). 그러나 공부방에서는 아동에 국한하여 보호와 학습지도, 정서지원 서비스 등을 통해서 빈곤문제를 해결하고자 하였기 때문에, 빈곤가정의 근본적인

문제는 해결할 수가 없었다.

이에 정부는 2004년 1월 「아동복지법」을 개정하여 빈곤아동의 근본적인 문제인 빈곤의 세습을 단절하고자 ‘지역아동센터’를 설립하게 되었다(김미숙, 2006). 「아동복지법」 제16조에 의하면 지역아동센터는 지역사회 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전 육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설로 되어 있다.

정부는 지역아동센터를 운영하는 각종 비영리법인(사회복지법인, 종교법인, 학교법인 등), 등록된 비영리민간단체 및 개인에 대해 개소당 월 2,000천원을 지원하고 있다. 현재 전국에 있는 지역아동센터는 총 1,709개소이다(표 4-10 참조). 정부의 지원을 받고 있는 시설은 806개소, 지자체 자체 지원을 받고 있는 시설은 112개소, 공동모금회의 지원을 받고 있는 시설은 142개소가 된다. 반면, 정부의 지원을 받지 않고 있는 시설은 548개소나 된다. 정부지원을 받지 않고 있는 시설은 미신고 시설이거나 개인이 운영하는 시설이 대부분이다.

〈표 4-11〉 보건복지부 소관 지역아동센터의 자원별 분포

(단위: 개소, %)

시도	시설수		지원여부 (중복응답)				
			국고 보조	지자체 자체지원	공동 모금회	기타	지원 없음
총계	1,709	100.0	806	112	142	402	548

주: 일일 이용인원: 43,518명, 시설당 인원수: 25.5명

자료: 보건복지부, 『내부자료』, 2006.

이와 더불어 보건복지부에서 인건비와 운영비를 일부 지원하는 종합사회복지관에서도 아동보육서비스를 제공하고 있다. 2000년 현재 전국 273개의 사회복지관에서 방과후 아동보육 프로그램을 운영하고 있다(이순형 외, 2005). 사회복지관들은 ‘아동 공부방’, ‘어린이 공부방’, ‘방과후 학교’, ‘초등학교 아동 교실’이라는 이름으로 아동을 모집하여, 15명에서 40명 정도의 아동들을 보육하고 있다(이옥·노성향, 1998).

사회복지관에서 운영하고 있는 방과후 보육시설은 주로 사회복지사 1인이 보육교사로 종사하고 있고, 대학생, 가정주부 등으로 구성된 자원봉사자들이나 사회복지실습생들이 아동들에게 각종 프로그램을 제공하고 있다. 주로 방과후 학습지도와 숙제지도, 생활지도, 자유놀이, 집단 활동 등으로 프로그램이 이루어진다(이옥·노성향, 1998). 프로그램의 주요 대상은 저소득층이고 실비의 보육비를 받고 있다. 종합사회복지관의 아동보육서비스는 학동기 아동들에게 혜택이 돌아가기에는 수가 매우 부족하고 아동의 발달과 요구를 적극적으로 수용하는 프로그램이 개발되어 있지 못하다는 비판을 받고 있다(이옥·노성향, 1998).

## 2) 여성가족부의 어린이 집

여성가족부가 지원하는 방과후 보육시설은 초등학생을 대상으로 방과후 보육서비스를 제공하는 시설인 영유아보육시설(일명 ‘어린이집’)을 말한다(여성가족부, 2006). 여성가족부는 2004년도 3월 이전에 지원이 지정된 국공립시설에 보육교사 인건비의 50%를 지급하고 있다. 방과후 보육시설 설치의 근거법은 「영유아보육법」 제24조에 보육시설운영위원회를 두도록 하고 있고, 이 위원회에서 보육시간을 심의하도록 하고 있다(법제처 홈페이지: 영유아보육법 제24조 4호, 2005년 12. 29).<sup>주6)</sup> 이 법에 근거하여 기존의 영유아 보육시설에서 학령기 아동을 위한 방과후 보육 프로그램을 제공하도록 하고 있다.

방과후 보육은 만6세미만 취학전 아동을 대상으로 하는 영유아보육과는 달리 초등학생들을 대상으로 하는 것으로, 보육시설로서의 역할보다는 맞벌이부부 등 아동을 맡길 곳이 없는 가정을 우선적으로 하여 시설 정원 범위내에서 정원의 20%를 초과할 수 없도록 하고 있다(여성가족부, 2006). 초등학생 중에서도

주6) ④ 보육시설운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. <신설 2005.12.29>

1. 보육시설 운영규정의 제정 또는 개정에 관한 사항
2. 보육시설 예산 및 결산의 보고에 관한 사항
3. 영유아의 건강·영양 및 안전에 관한 사항
4. 보육시간·보육과정의 운영방법 등 보육시설의 운영에 관한 사항
5. 그 밖에 보육시설 운영에 대한 제안 및 건의사항

초등학교 입학 전에 보육시설을 이용했던 2, 3학년 이하의 저학년이 주로 이용하고 있다. 방과후 보육시설은 2005년 12월 현재 1,415개소가 있고, 총 22,049명의 아동이 보호받고 있다(표 4-11 참조).

방과후 보육시설은 영유아 보육교사가 초등학생의 학습지도도 한다는 점에서 전문성이 낮다는 비판을 받고 있다.

〈표 4-12〉 여성가족부 소관 방과후 보육시설(어린이집) 현황  
(단위: 개소, 명)

구분	총계	국공립 보육시설	법인 보육시설	민간보육시설		가정보육 시설	직장보육 시설
				법인의외	민간개인		
시설수	1,415	118	122	210	895	68	2
아동정원	97,301	12,612	12,310	11,419	59,185	1,217	288
아동현원	22,049	2,358	2,476	5,353	11,286	547	29
종사자수	1,855	144	166	274	1,202	67	2

자료: 여성가족부, 『2006 보육사업안내』, 2006.

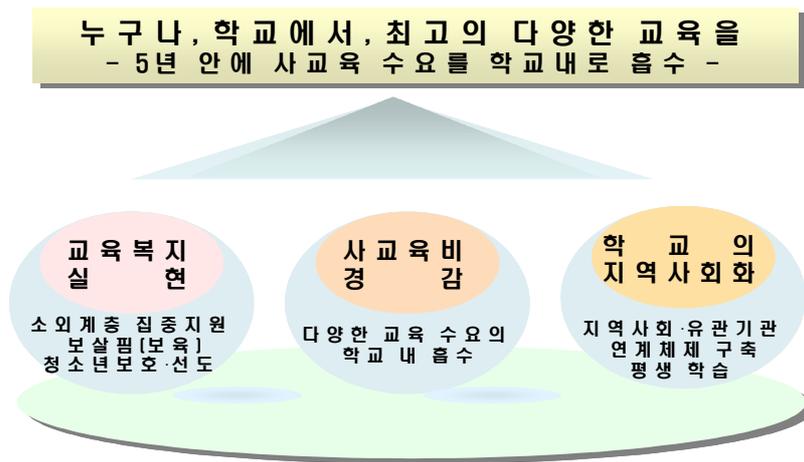
### 3) 교육인적자원부의 방과후 학교

교육인적자원부에서는 초등학교에 ‘방과후 학교’를 두고, 사회양극화 완화를 위한 교육격차 해소, 저출산·고령화 등 사회변화에 부응하는 교육서비스 제공(맞벌이 부부의 증가, 한부모가족 등 가족형태의 변화, 근로빈곤층의 증가로 인한 아동의 방치문제 심화가능성에 대응한), 사교육비 경감을 위한 교육활동 개선을 도모하고 있다(교육인적자원부, 2006). 방과후 학교는 기존에는 특기·적성 교육, 방과후 교실(초등학교), 수준별 보충학습(고등학교) 등으로 사용되었는데, 교육인적자원부(2006)에서는 2006년부터 「방과후 학교」라는 용어로 통합하였다. 2007년 방과후 학교를 위한 예산으로 2,034억원을 책정하였다(교육인적자원부, 2006).

방과후 학교의 비전은 [그림 4-1]에 제시되었듯이 교육복지의 실현, 사교육비 경감, 학교의 지역사회화이다. 운영시간을 탄력화하여 방학 및 토요일휴업일과 연계하여 운영할 계획에 있다. 방과후 학교 프로그램에는 초등보육프로그램, 연계

교육 프로그램, 성인대상 평생학습 프로그램 등이 있는데, 초등보육 프로그램은 우선적으로는 수요자가 있고 여건이 갖추어진 학교부터 저학년 위주로 운영하되, 필요에 따라 모든 학년으로 확대하도록 하였다. 주요 프로그램은 주로 학생 보살핌, 청소년 보호 및 선도, 자기주도적 학습력 신장, 인성·창의성·특기 계발 등에 두고 있고, 지역사회와 여건을 고려하되, 수요자인 학생 개개인의 선택권을 최대한 보장하도록 되어 있다.

[그림 4-1] 교육인적자원부의 방과후 학교 비전



자료: 교육인적자원부 학교정책추진단(방과후 학교기획팀), 「2006 방과후 학교 운영 계획」, 2006, p.2.

방과후 학교는 2005년 현재 총 681개 학교에서 운영하고 있고, 참여하고 있는 학생은 15,538명(전체 초등학교 학생의 0.78%)이다(표 4-12 참조). 아직까지는 매우 소수의 학교만이 이를 실시하고 있는데, 방과후 학교의 이용희망율은 초등학생의 14.1%라는 조사결과를 볼 때 매우 부족한 실정임을 알 수 있다. 그러나 다른 한편에서는 대부분의 학생들이 방과후에 학교에 머물러 있어야 하는

현 제도에 대해서 많은 거부감을 갖고 있는 것으로 알려지고 있어, 방과후 학교가 수요자 중심의 제도인가에 대해서는 향후 보다 심층적인 연구가 필요하다.

〈표 4-13〉 교육인적자원부 소관 초등학교 방과후 학교 운영현황(2005년)  
(단위: 개소, 명)

구분	운영학교수 (전체)	운영 교실수	보조 인력수	희망학생수 (전체)	참여학생수 (이용비율)	지정 시범학교수
계	681 (5,695)	875	778	19,439 (2,002,822)	15,538 (0.78%)	154

자료: 교육인적자원부, 「국정감사자료」, 2005.

#### 4) 국가청소년위원회의 청소년공부방과 방과후 아카데미

청소년위원회에서는 「청소년기본법」 제8조 1항(국가 및 지방자치단체의 책임: ① 국가 및 지방자치단체는 청소년활동의 지원, 청소년복지의 증진 및 청소년보호의 수행에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행하여야 한다.), 「국가균형발전특별법」, 「보조금의예산및관리에관한법률」 등을 근거로 하여 ‘청소년공부방’을 두고 있다(국가청소년위원회, 2006). 청소년공부방의 목적은 학습환경이 열악한 저소득층 청소년에게 쾌적한 학습공간을 제공함으로써 면학적 분위기 조성 및 청소년의 건전육성에 기여하는 것이다(국가청소년위원회, 2006).

청소년공부방은 저소득층 지역 등 청소년 면학환경 취약지역에 우선 설치 및 지원하도록 되어 있고, 접근 용이성 및 다중이용 가능 지역에 우선적으로 설치하되, 잠재적 수요 등을 고려하여 지원대상을 선정하도록 하고 있다. 운영비로 1개소당 1백만원을 지원하되(국고[국가균형발전특별회계] 50%, 지방비 50%), 시설확보를 위한 최초 설치비는 지방비로 자체 충당하도록 하고 있다(국가청소년위원회, 2006). 2006년 현재 지원이 확정된 청소년 공부방의 수는 다음 표와 같이 총 328개소이다. 총 청소년공부방의 수는 현재 파악이 되어있지 못하고, 청소년위원회에서 올해 안에 집계할 예정이다.

청소년공부방의 대상은 청소년의 법적 정의에 따라 만 9세에서 중·고등학교 학생까지이다. 청소년공부방은 현재까지 실태조사 파악이 되지 못한 사항이어서, 효과성, 접근성, 프로그램 제공 상의 문제점 등에 대한 향후 연구가 필요하다.

아울러 국가청소년위원회에서는 청소년수련관이나 청소년문화의 집 등 청소년 수련시설에 방과후 아카데미를 두고 있다. 방과후 아카데미는 국가청소년위원회의 출범과 함께 4대 핵심 주요 정책과제 중의 하나로 채택된 것으로, 대상 아동은 초등학교 4~6학년, 중 1~2년생이고, 주로 특기적성 교육과 보충학습, 급식 등 종합적인 서비스를 제공하고 있다(국가청소년위원회, 2006). 2006년 현재 전국 100개소에서 운영되고 있고, 유형에 따라 일반형, 지원형, 혼합형으로 나뉜다(국가청소년위원회, 2006). 일반형은 맞벌이 가정자녀를 중점 대상으로 하는 유형으로, 수익자부담으로 운영된다. 지원형은 기초생활 수급대상, 부모의 실직·파산 등으로 가정형편이 어려운 청소년을 중점 대상으로 하는 비행노출 예방 등의 기능을 하는 유형이다. 주로 기초생활보장 수급자가 많은 지역 및 교육복지투자우선 지역에 두도록 하고 있다. 혼합형은 유료참가 청소년과 무료참가 청소년이 혼합되어 운영되는 것으로 일반적으로 유료 참가청소년의 비율은 50% 수준으로 하고 있다.

## 2. 방과후 아동보육서비스 전달체계와 문제점

방과후 아동복지서비스를 제공하는 기관으로는 중앙의 보건복지부 아동복지과, 여성가족부 보육지원팀, 교육인적자원부 학교정책추진단, 청소년위원회 복지지원팀 등이 있고, 시도, 시군구, 읍면동에서는 교육인적자원부를 제외하고는 사회복지과, 여성복지과, 청소년체육과 등에서 담당하고 있다. 즉, 우리나라의 중앙부처는 보건복지부, 여성가족부, 청소년위원회 등으로 분화되었는데, 지방에서는 이러한 구조와 일대일의 하부구조가 조직되어 있는 것이 아니라, 과거의 중앙정부조직을 기준으로 조직된 부서를 중심으로 방과후 아동보육서비스 행정업무가 집행되고 있는 것이다. 지방에서는 아동의 연령에 따라서 보육팀, 아동팀, 청소년팀 등으로 나누어서 업무를 담당하고 있다. 일선의 실시기관은

지역아동센터, 사회복지관, 어린이집, 초등학교, 청소년공부방, 청소년아카데미 등이다.

이 기관들의 대상아동은 주로 저소득층 초등학생으로 중복되는 면이 있다. 다만 청소년공부방의 경우는 중고등학생이 포함되고, 학교에서 실시되는 방과 후 학교는 일반초등학생들에게도 서비스의 혜택이 제공된다. 어린이집의 경우는 저소득층이 아닌 중산층가정의 아동을 주 표적 집단으로 하고 있다는 점에서 차이가 난다.

그러나 전반적으로 보았을 때 각 기관의 대상은 소관 정부부처가 다르기는 하지만 프로그램의 내용면에서는 차별성이 별로 없고, 내용이 중복되고 있다. 아울러 주요 프로그램 측면에서도 차이점이 별로 차이를 보이지 않은 채 유사하게 학습지도, 급식지도 등을 중심으로 하고 있다. 따라서 수혜자가 어느 기관을 이용할 것인가에 대한 혼란이 빚어질 수 있고, 공급자의 입장에서는 서비스의 중복으로 인해 자원의 낭비를 초래할 수 있다.

다양한 부처와 기관에서 방과후 아동보육서비스를 제공하는 것이 문제가 되지 않는다. 오히려 부처의 특성을 살려서 다양한 서비스를 제공할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 차별화된 방과후 아동보육서비스가 제공되기보다는 중복되는 서비스가 중심이 되고 있고, 전달체계도 분화되고 있고, 각 부처나 지방자치단체, 그리고 서비스 제공기관 간의 연계나 협력체계 혹은 각 기관을 아우르는 기관이 부재하여 서비스의 중복, 프로그램의 차별성, 기관설치 적절장소 등에 대한 협의가 없이 산발적으로 서비스가 제공되고 있다. 이로 인해서 자원의 낭비와 수혜자의 혼선 등 비효율적인 서비스 전달이 초래되고 있다. 이에 더하여 민간공부방까지 존재하고 있어서 서비스의 혼선을 더욱 가중되고 있다.

〈표 4-14〉 부처별 방과후 활동 운영현황

구분	보건복지부	국가청소년위원회		교육인적자원부		여성가족부
사업명	지역아동 센터	청소년 방과후 아카데미	청소년 공부방	방과후 교실	방과후 학교	방과후 보육
대상아동	지역사회 아동(18세 미만)	초(4~6년) 중(1~2년)생 (만9~13세)	저소득 중·고생 (만12~17세)	초등학생 (1~3학년) (만6~8세)	초·중·공생 (만6~17세)	초등학생 (1~6학년) (만6~12세)
수용규모	30명/개소	60명/개소	25~100석	18명/교실	30명/교실	15명/개소
수용현황	23,000명	2,350명	27,333명	15,538명	85,000명	20,159명
운영시간	8시간/일 (11~19시) (토요일 운영)	5시간/일 (15~22시) (토요일 운영)	15시간/일 (8~23시간) (토요일 운영)	4시간/일 (13~17시) (토요일 운영 안함)	자율적으로 운영 (토요일 운영 안함)	4시간 이상/일 (토요일 운영)
주요기능	학습지도 및 보호, 급식 등 종합서비스 제공	특기적성 교육, 보충학습, 급식 등 종합서비스 제공	학습공간 제공(독서실)	보육·교육 프로그램 제공	특기적성 교육, 보충학습, 방과후 교실 통합 운영	보육서비스 제공
시설현황	902개소	46개소	459개소	681개소 (875교실)	48개교	1,459개소
이용자 부담	무료	월160~178천원(저소득층 무료)	일 300~500원	월5~7만원 (저소득층 무료)	과약중	0~30만원 (저소득층 무료)
지원현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>73억원(일 반회계)</li> <li>월200만원 (800개소)</li> <li>서울 20%, 지방 50%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>21억원(일 반회계)</li> <li>월560만원 (46개소)</li> <li>전액 국고 (예비비)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>16억원(균특)</li> <li>월83만원(323개소)</li> <li>서울 0% 지방 50%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>84억(지방 교육재정 * 지방비 일부 포함)</li> <li>년1,200만원(681개교)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>10억(특별 교부금)</li> <li>년2,000만원(48개교)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>4억원(일 반회계)</li> <li>교사인건 비 지원 (100개소)</li> </ul>

자료: 여성가족부, 『새싹플랜: 제1차 중장기 보육계획(2006~2010)』, p.43.

〈표 4-15〉 유형별 방과후 보육서비스 근거법, 전달체계, 대상 및 내용 비교

구분	지역아동센터	사회복지관 공부방	어린이집	방과후 학교	청소년 공부방	청소년 방과후 아카데미
주관부처	보건복지부		여성가족부	교육인적 지원부	국가청소년위원회	
근거법	아동복지법	사회복지 사업법	영유아보육법	없음	청소년 기본법	-
정부예산 지원	있음	있음	있음	있음	있음	-
전달 체계	중앙	보건복지부 아동복지과		여성가족부 보육지원팀	교육인적 지원부 학교정책 추진단	국가청소년위원회 복지지원팀
	시도	사회복지관련과		사회복지 관련과	교육청	사회복지/청소년 관련과
	시군구	사회복지관련과		사회복지 관련과	교육지청	사회복지/청소년 관련과
	읍면동	사회복지관련과		사회복지 관련과	교육지청	사회복지/청소년 관련과
	제공 장소	센터	사회복지관	보육시설 (어린이집)	초등학교	센터
주요대상	저소득층 초등학생	저소득층 초등학교 저학년	일반 초등학교 저학년	일반 초등학교 저학년	9세 이상~고등학생	
수혜자수 (10만여명)	43,518명 <sup>1)</sup>	1만여명 <sup>2)</sup>	2만여명 <sup>2)</sup>	8,500명 <sup>2)</sup>	자료없음	
대상 가족유형	수급자가족 차상위가족 한부모가족	맞벌이가족 한부모가족	일반가족 맞벌이가족	일반가족 맞벌이가족 저소득가족	저소득 가족	일반가족 저소득가족
이용료 수납여부	미수납	실비 수납	수납	실비 수납	자료없음	수납/미수납
주요 프로그램	학습지도 정서지원 급식지원	학습지도 급식지원	보육 학습지도	학습 특기/적성 교육	학습	학습 특기적성

주: 1) 보건복지부, 「내부자료」, 2006;

2) 이태수, 「지역아동센터의 역할과 활성화 방안」, 2005년도 한국아동복지학회 춘계학술대회 발표논문, 2005.

그럼에도 불구하고 빈곤아동, 저소득층 한부모가족 아동 및 맞벌이가정의 열쇠아동(Latchkey child) 등이 총 3백여만명에 달하는데(김미숙, 2006), 현재의 방과후 보육시설은 최대 약 10만여명만이 보호되고 있으므로 시설의 수가 턱없이 부족한 형편이다. 보건복지부와 교육인적자원부에서는 각기 방과후 아동보육시설을 대폭적으로 확충할 계획에 있는데, 이를 확대하기 이전에 다른 부처 시설과의 연계성, 중복성 등을 고려하여 한정된 자원을 최대한 효율적으로 사용할 수 있도록 해야 할 것이다. 아울러 과연 방과후 아동보육서비스를 모든 부처에서 산발적으로 제공하는 것이 바람직한 것인가에 대한 근본적인 검토가 필요하다.

그렇다면 외국의 방과후 아동보육서비스 전달체계는 어떻게 구성되어있는지를 다음에서 살펴본 후, 우리나라에 주는 시사점을 고찰해 보고자 한다.

### 3. 복지국가 유형별 방과후 아동보육서비스 전달체계

본 절에서는 외국의 아동보육서비스 관련법, 비용, 전달체계, 보육시설 유형 등을 살펴보았다. Esping-Andersen(1989)의 복지국가 유형분류를 기준으로 네 국가를 선정하였다. 사회민주주의 유형의 국가로 스웨덴을 선정하였고, 조합주의 국가로 독일, 자유주의적 유형의 국가로 미국과 일본을 선정하였다. 단 미국과 일본은 지역적으로 나뉘어져 있고, 일본은 아시아적인 특성을 보이기 때문에 두 국가는 나누어서 제시하였다.

#### 가. 사회민주주의 국가: 스웨덴

스웨덴에서 방과후 아동보육은 교육법(Education Act)에 근거하여 실시되고 있다. 이 법에서는 학령기 아동을 위한 방과후 아동보육의 행태와 일을 하거나 학업중인 부모를 둔 학령기 아동에게 방과후 아동보육서비스를 제공하는 것은 지방정부의 책임임을 분명히 하고 있다(김재인·이향란, 2004). 의회와 정부는 학교 운영에 관한 법과 규정을 세우는 기능을 한다. 즉, 정부는 방과후 아동보육 활동, 시간표, 교육과정, 교육내용 등에 관한 목표를 세우고, 지방정부들은 이러한 목표 내에서 학교활동을 조직하고 수행한다. 이에 대한 예산은 대부분 지방세로

충당된다. 방과후 보육서비스의 대상은 모든 아동이다. 부모는 방과후 보육비의 일부를 부담하나 비용의 상한제를 실시하여, 부모의 부담을 줄이고 있다.

스웨덴에서 방과후 아동보육을 담당하고 있는 정부부처는 교육과학부이다(The Ministry of Foreign Affairs, 2000). 이 부처에서 아동보육에 대한 전반적인 목적을 규정하고, 지방 정부는 이것을 실행하는 책임을 진다. 국립교육원은 이 양자를 관리 감독하는 기능을 한다. 특히 사후점검, 평가, 개발 연구와 감독 등을 통하여 방과후 아동보육의 목적이 국가적 수준을 달성하도록 보장하고, 이 부분의 발달을 도모한다(김재인·이향란, 2004).

스웨덴은 지방정부(총 289개)마다 교육을 책임지는 위원회를 두고 있는데, 방과후 아동보육을 담당하는 위원회는 지방의외와 긴밀한 협조하에 아동보육업무를 수행한다. 방과후 아동보육시설의 유형은 가정보육시설, 레저타임 센터, 개방형 레저타임 센터 등이다.

#### 나. 조합주의 국가: 독일

독일에서는 1922년 「청소년 복지를 위한 제국법」을 제정하여 아동들이 수업 시간 외에도 전인격적으로 유용한 존재가 되도록 하는 교육권을 보장하고 있다(김재인·이향란, 2004). 1952년에는 「유치원, 호르트 그리고 주간아동보호기관의 건립에 관한 규정」을 제정하여 방과후 아동보육시설에 관한 규정을 명시하였고, 여러 주에서 방과후 교육과 관련한 법령을 제정하였다. 여기서 호르트(Hort)란 독일의 6세~14세의 취학아동들을 위한 방과후 프로그램 전담기관을 말한다.

호르트 업무는 중앙에서는 청소년·가족·여성보건부에서 담당하고 있고, 주에서는 청소년부가, 시에서는 청소년국이 담당하고 있다. 재정지원은 시의 청소년국이 담당한다. 예산은 운영자금의 12% 정도만을 부모에게 의존하고, 대부분의 예산은 시에서 지원받는 공립보육의 형태를 띠고 있다(김재인·이향란, 2004). 시에서 운영하는 아동보육시설 이외에 종교단체, 사회단체, 기업 등에서 운영하는 곳과 개인들이 운영하는 사립 시설들이 있는데 모두 대부분의 예산은 시로부터 지원받는다.

#### 다. 자유주의 국가: 미국

미국의 학령아동에 대한 방과후 아동보육은 초등학교의 연장보육형태로 정부 지원에 의해 처음으로 시작되었다(김재인·이향란, 2004). 미국의 방과후 아동보육 관련법으로는 초등등교육법(Elementary and Secondary Education Act)이 있고, 기타 세부 법률(각 주의 방과후 아동보육관련 규정)들이 있다. 예산은 정부와 부모가 공동으로 출자한다. 보육제공 기관에 따라서는 정부의 지원없이 부모의 비용에 전적으로 의존하는 곳도 있다.

미국의 교육부에서는 학교교육의 연장으로 방과후 아동보육을 실시하기 위하여 이에 대한 예산을 지원하고 있다. 방과후 아동보육의 프로그램은 연방정부가 제시하고, 예산은 주 교육기관과 민간기구에서 지원한다. 방과후 아동보육은 초중등학교 아동을 대상으로 하기 때문에 교육부의 초중등교육실을 포괄하고 있다. 대상은 6세에서 14세까지이다. 한편, 미국은 지역사회의 여러 민간단체나 조직, 기관들이 상호 협력하여 방과후 프로그램을 운영하는 경우가 많다.

방과후 아동보육시설 유형은 크게 공립과 사립으로 나뉘는데, 대다수는 민간에 의해서 설립되고 있다. 공립 초등학교가 설립한 방과후 아동보육시설은 전체의 23%정도이고, 나머지는 비영리 민간단체의 지원으로 설립되고 있고, 다른 한편으로 영리집단이나 기업에 의해서 운영되는 프로그램도 34%나 된다(김재인 외, 2002; 임선빈, 2002).

#### 라. 자유주의 아시아 국가: 일본

일본의 방과후 아동보육서비스의 근거가 되는 법은 「아동복지법」이다. 특히 일본의 소자녀화 문제에 대한 대책으로서 아동보육서비스를 법적으로 규정하여 지원하고 있다. 아동보육서비스를 담당하는 중앙정부부처는 후생노동성 아동복지가정국이고, 도도부현, 시정촌이 이를 실시한다. 아동복지가정국은 예산작성, 집행 및 지도, 감독의 역할을 하고, 도도부현은 보육소의 인가, 지도, 감독, 보모시험 관련 업무를 담당한다. 시정촌에서는 보육소의 일선 행정업무를 담당한다. 예산은 정부가 반을 부담하고, 보육료는 가족의 사회경제적 수준에 따라 차등적으로 부과하고 있다.

일본에서 방과후 아동보육서비스는 다양한 장소에서 제공되고 있는데, 학교, 아동관, 아동센터, 민간 및 아파트, 공적시설, 공유지전용시설, 보육소, 민유지전용시설, 유치원, 단지 집회실 등이다(김재인·이향란, 2004).

마. 요약 및 시사점

이상 사회복지국가 유형별 방과후 아동보육서비스 근거법, 예산, 전달체계, 실시 장소 등에 대해서 살펴보았다. 다음 <표 4-15>에서 이상의 내용에 대해서 정리하여 제시하였다. 네 국가의 방과후 아동보육서비스에 있어서 공통점과 차이점이 있다. 유사점은 네 국가 모두 방과후 아동보육서비스를 위해서 근거법을 규정하고 있고, 전달체계가 단일하다는데 있다. 하나의 정부부처에서 이를 관장하고 있는 통합된 전달체계 구조를 갖고 있다.

<표 4-16> 복지국가 유형별 방과후 아동보육서비스 관련법, 예산지원, 전달체계

구분	스웨덴	독일	미국	일본
관련법	교육법	아동·청소년복지법 주별 방과후 아동 보육 관련법	초중등교육법 주별 방과후 아동 보육관련 규정	아동복지법
정부예산 지원	있음 극히 일부만 학부모 부담	있음 극히 일부만 학부모 부담	있음 반은 학부모 부담	있음 일부 학부모 부담
전달 체계	중앙 교육과학부(목적 규정, 지방정부에 기금 배분)	청소년·가족·여성· 보건부의 보건사회 정책국	연방교육부	후생노동성의 아동복지가정국
	지방 교육위원회 (아동 보육 실행 책임) 국립교육원 (중앙과 지방정부의 교육에 관한 업무 관리)	주 청소년부 시 청소년국	주교육부 민간조직: 협동운영조직, 전문지원 및 연구 기관, 방과후 아동 보육연맹, 학교외 시간활용을 위한 국가기관	도도부현 (보육소 인가, 지도, 감독) 시정촌 (보육소 일선행정)
공통 점	방과후 보육관련 전담부서는 통일되어 있음.			
차이 점	스웨덴, 미국: 교육부 담당. 스웨덴: 국가의 개입이 가장 적극적.		독일, 일본: 복지관련 부서 담당 미국: 민간의 개입이 가장 적극적	

자료: 김재인·이향란, 『외국의 방과후 아동보육제도 연구』, 한국여성개발원, 2004, pp.22~24에서 재구성

다만, 차이가 있는 점은 담당하는 부처가 스웨덴과 미국은 교육부이고, 독일과 일본은 보건복지부라는데 있다. 즉, 방과후 아동보육서비스를 어떻게 보느냐의 입장에 따라서 소관부처도 차이가 있는 것이다. 스웨덴과 미국을 이들 교육의 연장으로 보고 있는데 반해, 독일과 일본은 복지서비스의 일환으로 접근하고 있었다. 또 다른 차이점은 국가의 개입의 정도인데 사회민주주의 국가인 스웨덴에서는 국가의 개입이 매우 적극적인데 반해, 자유주의 국가인 미국에서는 국가의 개입은 미약하고 대신 민간의 역할이 매우 크다는데 있다. 독일과 일본은 중간 수준의 국가개입의 형태를 띠고 있다.

이상에서 살펴볼 때, 외국의 경우는 복지국가유형을 불문하고 방과후 아동보육서비스는 우리나라와는 달리 여러 부처에서 담당하는 것이 아니라 단일한 부처에서 담당하는 전달체계를 가지고 있다. 아울러 지방정부의 역할이 매우 크다는데 있다. 중앙정부는 프로그램을 제시하는 기능을 담당할 뿐, 예산배정, 감독, 인가 등은 모두 지방 정부에서 담당하고 있다.

반면 복지국가 유형별 차이를 보이는 점은 국가의 예산지원 수준과 민간의 참여정도에 있었다. 사회민주주의 국가와 조합주의 국가에서는 대부분의 예산을 국가가 제공하고 있었고 이용자인 학부모의 극히 일부만을 지불하는 형태를 띠고 있다. 반면, 자유주의 국가는 부모의 부담이 앞의 두 국가보다는 많은 편이었다. 자유주의 국가 중에서도 일본에서는 부모의 부담을 적게 하기 위해서 생활수준에 따른 차등보육료 부담제를 실시하고 있는 반면, 미국에서는 부모의 부담이 가장 많은 형태를 띠고 있다.

민간의 개입 정도는 사회민주주의 국가와 조합주의 국가는 거의 없는데 비해서, 자유주의 국가, 특히 미국에서는 민간의 개입이 매우 활발한 형태를 띠고 있다. 일본은 자유주의 국가임에도 미국보다는 민간의 개입이 낮고 대신 국가에서는 민간에서 운영하고 있는 시설을 보육서비스 제공 장소로 활용하고 있다.

#### 4. 방과후 아동복지서비스 전달체계 효율성 제고방안

급증하고 있는 방과후 아동보육서비스 욕구를 효율적으로 충족시키기 위해서는

현재와 같이 산발적으로 제공되고 있는 방과후 아동보육서비스 전달체계에 대한 재정비가 필요하다. 이를 본고에서는 아래와 같은 몇 가지 전략을 제시하였다.

#### 가. 중앙 부처간 역할 분담 및 연계체계 구축

우리나라의 방과후 아동보육서비스는 산발적으로 서비스가 제공되고 있음을 알 수 있었다. 전달체계는 체계적이지 않고, 다양한 부처에서 이를 관장하고 있어서 이용자에게 혼선과 불편함을 주고 있었고, 서비스가 중복되어 제공되고 있기 때문에 자원의 낭비 또한 상당하다고 판단된다.

최근의 부처간의 논의에 의하면 이러한 서비스의 중복과 혼선을 줄이기 위해서 그리고 여러 가지 검토를 통해서 여성가족부와 청소년위원회가 통합되어 방과후 아동보육서비스는 청소년위원회 산하 청소년수련관에서 일괄적으로 제공된다는 의견이 있다. 작은 정부, 공공과 민간의 협력체계인 거버넌스(Governance)를 지향하고, 일본의 후생노동성의 예에서 볼 수 있듯이 정부부처가 통합되고 있는 세계적인 추세에 비추어 볼 때 이러한 움직임은 필요한 것이라고 보아진다. 그러나 방과후 아동보육서비스 실정에 대한 보다 심층적인 검토를 통해서 이를 청소년수련관의 업무로 이관하는 것을 신중하게 논의해야 할 것이다.

또한 교육인적자원부에서 대대적으로 확충할 계획에 있는 ‘방과후 학교’도 재고의 여지가 많다고 본다. 특히 대다수의 초등학생들이 방과후 학교에 계속해서 남아있는 것에 대해 부정적인 입장이라는 일부 전문가의 견해를 귀담아 들을 필요가 있다. 초등학생의 방과후 학교에 대한 의식조사와 교사의 충원문제 등을 다각적으로 검토하여 이의 확충 방안을 신중하게 수립해 나가야 할 것으로 본다.

아울러 주로 저소득층 아동의 교육과 급식지원을 담당하고 있는 보건복지부는 다른 부처와 연계 하에 사업을 진행하여 수혜자의 혼란을 줄일 수 있도록 해야 할 것이다.

이러한 전달체계간의 연계는 범정부 차원에서 조직화하여 부처간 역할을 차별화하고, 연계체계를 구축하여 방과후 보육서비스가 보다 유기적으로 제공될

수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서 각 부처간 중복 업무를 조정하고, 수혜자에게 적합한 서비스를 제공하는 역할을 담당하는 총괄기구를 설치할 것을 검토하도록 한다.

#### 나. 법적 근거 마련

우리나라의 방과후 보육제도는 별도의 법적 근거가 없이 기존의 법에 일부 삽입되어 있는 정도이다. 이로 인해서인지 방과후 보육서비스에 대한 관심이나 책임성이 미약하고 서비스가 산발적으로 비체계적으로 진행되고 있다. 따라서 이 사업의 시급성과 중요성을 인식하여 법의 구속력이 있도록 단독법이 제정되어야 할 것이다. 이를 통해 보다 구체적인 서비스의 제공방안에 대해서 제시함으로써 양질의 서비스가 제공될 수 있게 될 것이다.

#### 다. 정부와 민간 간의 협력체계 구축

우리나라에서는 정부부처간 연계체계가 미흡할 뿐 아니라 정부와 민간간의 연계체계도 미약한 실정이다. 우리나라에서 민간기관은 정부에서 담당하고 있지 못하는 사회복지를 보완하는 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 그럼에도 불구하고 민간기구들은 설비의 미흡이나 종사자 기준의 미달 등으로 정부의 지원을 제대로 받지 못한 채 미신고시설의 형태로 시설을 운영하고 있다.

우리나라 사회복지 전달체계의 일선에서 미신고시설들도 분명히 핵심적이고 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 정부에서는 이러한 미신고 방과후 아동보육시설에 대한 양성화 정책을 실시하고, 이 기관들과 유기적인 연계체계를 구축하여 부족한 서비스를 충당하도록 해야 할 것이다. 이때 지역복지협의체를 활용하여 공공과 민간의 연계를 원활히 할 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 라. 연구의 한계 및 향후 연구과제

이상에서 저출산 인구고령화시대에 수요가 급증하고 있는 방과후 아동보육서

비스 전달체계 현황과 문제점, 그리고 개선방안에 대해서 효율성을 중심으로 살펴보았다. 본 연구는 효율성의 측정에 있어서 질적인 분석을 중심으로 하였고, 양적인 분석은 하지 못한 한계가 있다. 아울러 전달체계의 분석에 있어서 자료의 한계로 인해서 중앙과 지방의 역할, 지원예산액 등에 대한 충분한 파악이 어려웠다. 따라서 향후의 연구에서는 양적인 효율성 측정이 필요하고, 서비스 공급주체별로 심층적인 분석을 통해서 보다 구조적인 역할 및 주체간의 관계분석이 필요하다. 이러한 과제들에 대해서는 향후의 연구주제로 남겨 놓는다.

## 제5장 생애주기별 가족법제도 현황과 개선방안

국가를 구성하는 최소 기본단위는 개개의 국민이며, 국민을 생산하여 국가 구성원으로서의 역할을 충분히 수행할 수 있을 때까지 보호하고 길러내는 것이 가족이다. 따라서 가족은 국가 및 사회공동체의 근간으로서 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이러한 가족을 둘러싸고 보호 또는 규율하는 것이 가족제도이며, 가족제도는 가족의 구성원인 개개의 인간이 출생해서 사망할 때까지 거치게 되는 피양육, 결혼, 출산, 부양, 피부양 등 전반적인 생애과정을 다룬다.

제도라 함은 관습·도덕·법률 등 사회의 종합적 규범이며, 따라서 가족제도는 가족공동체 전반에 관한 관습·도덕·법률 등의 가족사회규범을 일컫는다. 여러 사회규범 중에서 가족제도를 가장 잘 표현하고 있는 것이 가족법이며, 가족법은 그 본질상 현실의 변화에 뒤따라 이를 반영하여 변경할 수밖에 없는 후행성의 한계를 가지고 있을 수밖에 없지만, 그 시대의 가족상과 가족제도를 가장 잘 반영하고 있다고 할 수 있다.

가족법의 중심축인 민법은 배우자, 직계혈족 및 형제자매를 기본적인 가족으로 규정하고 있고, 생계를 같이 하는 경우에 한하여 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매를 가족의 범주에 넣어 그 범위를 확장하여 가족의 범위를 정하고 있으며, 제4편과 제5편에 걸쳐 친족, 상속에 관한 기본적인 가족제도를 다루고 있다. 또한 민법 외에도 각종 일반법 및 특별법에 가족관련 규정들이 산재해 있다.

8.15 해방후 정부는 거의 전적으로 관습에 의거하여 온 우리나라 가족법을 헌법이 규정하는 인간의 존엄과 양성의 평등에 입각하여, 종전의 남계혈족본위의 가족법에 상당한 개혁을 가하였으며(김주수, 2005), 이후 급격한 산업구조의 개편 및 도시화, 서구적 가치관의 유입 등에 따른 전통적인 가족제도의 변화를 반영하여(최진섭, 2000), 2005년 3월 호주제 폐지를 골자로 가족법 구조의 전면 개편이 이루어졌다.

그러나 가족을 둘러싼 사회환경과 이데올로기는 정체해 있지 않고 계속 변화하고 있는데, 특히 최근 사회환경의 급격한 변화와 핵가족의 일반화로 전통사회에서의 가족의 공고한 안정성은 기할 수 없게 되었다. 미혼모의 증가로 인한 미혼모 및 기아의 보호 문제, 이혼율의 급격한 증가와 재혼의 증가에 따른 가족재편성과 자녀보호 문제, 고령화사회의 도래로 인한 노부모보호문제 등 우리 사회는 산적한 가족문제와 더불어 가족구조의 다양화 현상을 접하고 있다. 따라서 이와 같은 현실을 반영한 가족제도의 지속적인 보완이 필요하다.

혼인·친자·가족관계 등 가족제도에 대하여 일부는 개정이 이루어졌고, 일부는 개정안이 국회에 상정되어 계류중에 있으며, 일부는 여성가족부를 중심으로 활발한 개정논의가 진행중이다. 특히 여성·청소년 등 가족내의 상대적 약자층과 다양한 가족을 위한 가족법의 방향정립과 정책적 지원방안 등에 대해서는 많은 연구가 이루어지고 있으며 각종 지원방안이 마련되고 있다.

그러나 생활공동체로서의 가족제도, 즉 부양 등 가족내에서의 자체적 생활과 관련된 제도에 관한 논의는 상대적으로 미흡한 것처럼 보인다. 따라서 본 장에서는 생애주기별 가족관련 제도 중에서 상대적으로 논의가 덜 이뤄지고 있지만 저출산·고령화시대를 맞이하여 한번쯤 짚고 넘어가야 할 제도로써 가족생활과 관련된 제도를 중심으로 고찰하기로 한다. 먼저 가족의 범위에 관한 제도를 살펴본 후 본격적으로 부양의무, 노부모 재산사취, 노인대상사기, 노부모 학대, 주거공간 보호 등에 대해 기술하고자 한다.

## 제1절 가족형성기 관련제도

### 1. 가족의 범위 재정립- 의제가족

#### 가. 현황

##### 1) 다양한 가족의 출현

농경사회의 산물인 대가족 형태는 근대산업사회로 접어들면서 핵가족 형태로

변화하였고, 현대사회로 진입하면서 급격하고 급속한 다양화 과정을 겪고 있다. 비전형적인 한부모가족, 비(미)혼모가족, 무자녀가족(부부가족), 비동거가족(원격지 가족), 의부모가족, 국제결혼가족이 증가하고 있고, 이외에도 동거(사실혼)가구, 공동체가구, 동성애가구 등 제도적으로 가족의 범주에 들지 않는 가구형태의 다양한 대안가족 개념이 새로이 등장하고 있다. 그러나 2005년 3월 민법 개정시 가족구조에 대한 개편이 이루어졌음에도 불구하고, 혈연관계에 의한 소위 “정상가족” 이데올로기를 고수하고 있어, 이에 포함되지 않는 가족형태는 여전히 “비정상가족”, “결손가족” 또는 이방인(혼혈)가족“으로 취급되거나, 가족적 지위를 인정받지 못하고 있다. 이러한 편향적 시각의 유지는 사회통합과 국가 발전에 중대한 저해요인으로 작용할 수 있을 것이다.

민법상 또는 각 특별법상 가족의 범주에 포함되는 경우 비록 전형적인 가족 형태가 아니라 하더라도 가족공동체에게 주어지는 혜택을 받을 수 있으며, 각종 복지제도의 확충에 따라 그 수준은 점차 향상되고 있는 상황이다. 그러나 가구의 형태를 띠고 있는 대안가족의 경우에는 법률상 가족의 개념에 포함되지 않아 가족으로서 누릴 수 있는 법적 지위와 가족에게 주어지는 각종 혜택을 받지 못하고 있으며, 게다가 사회적 소수층을 형성하고 있어 사회적 관심과 배려 조차 받지 못하고 있는 실정이다.

## 2) 헌법과 법률의 규정

### (가) 헌법 및 민법상 가족의 범위

헌법은 제36조 제1항에서 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다”고 하여 명문으로 가족이라는 용어를 사용하고 있다. 그러나 가족의 본질(개념)과 범위에 관해서는 구체적으로 언급하고 있지 않고 있어 이에 관한 견해가 엇갈리고 있다.

헌법의 가족의 본질에 대한 기본적인 입장은 가족을 혈연공동체로 파악하는 입장, 경제공동체로 파악하는 입장, 애정공동체로 파악하는 입장, 사회공동체로

파악하는 입장 등으로 구분되고, 헌법학자들간 가족의 본질과 범위에 대하여 의견이 엇갈리고 있지만 일반적으로 가족은 혼인, 혈연 및 생활공동체를 기준으로 하고 있으며(이은정, 2006), 여기에 소속되어 있는 개인들을 가족의 범위 내에 있는 것으로 간주하고 있는 것처럼 보인다.

민법은 가족의 범위를 구체적으로 규정해 놓고 있는데, 민법상 가족은 ① 배우자, 직계혈족 및 형제자매, ② 생계를 같이하는 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매로 한정함으로써, 개정전 민법에서 당연히 가족으로 인정되던 시부모, 자부(며느리)는 생계를 같이 할 경우에 한하여 가족이 되고, 생계를 같이 하지 않으면 가족이 되지 않는다<sup>주7)</sup>. 그리고 가족으로 인정되지 않던 처부모, 사위는 생계를 같이 할 경우 가족이 된다. 따라서 개정 전 가족은 남계혈족 본위로 가족의 범위를 규정하고 있어 혼인한 여성의 입장에서 양성불평등이라는 문제점을 안고 있었으나, 개정 이후 가족은 이러한 문제가 해소되어 있다(이은정, 2006).

#### 나. 문제점

개정 민법은 양성불평등의 문제를 해결하였다는 데 큰 의의가 있으나, 여전히 가족의 개념을 법률혼과 출산을 전제로 한 혈연중심으로 규정(민법 제779조)하고 있다는 문제를 안고 있다. 혈연중심 가족의 안정성이 무너지고, 사회의 다양성이 급격히 증가하고 있는 추세적 흐름에서 기존의 혈연중심주의를 고수하여 가족형태의 다양성을 배척한다는 것은 시대적 흐름과 요구를 외면하는 것이라 할 수 있다.

제도란 시대적 변화를 반영하는 것이 필수적이며, 가족법은 본질적으로 그 시대의 가족상의 반영이므로 시대의 변화에 따라 변해가는 가족상을 담아 주어야 한다. 비록 법률상 가족 개념이 법적 안정성을 유지하기 위하여 통일되어야 하고 가변성을 최대한 억제할 필요가 있다는 것을 수용한다고 하더라도 혈연중

주7) 개정전 민법 제779조(가족의 범위)는 호주의 배우자, 혈족과 그 배우자 기타 본법의 규정에 의하여 그 가에 입적한 자는 가족이 된다고 규정하고 있는데, 호주제를 근간으로 하여 남계혈족 본위로 가족의 범위를 정하고 있었다.

심이 아닌 새로운 형태의 가족에 가족의 개념을 부여하지 못할 이유가 없다.

헌법은 가족의 개념을 직접 정의하지 않고 있으므로, 이에 관하여 하위의 법률인 민법에 묵시적으로 위임하였다고 볼 수 있으며, 민법상 가족의 개념이 규정되면 헌법은 이를 자동적으로 수용하는 것으로 볼 수 있다. 민법은 법률체계상 헌법에 구속될 수밖에 없기 때문에 민법은 헌법의 틀 속에서 가족의 개념을 규정하여야 한다. 따라서 민법은 헌법 제36조 제1항에 규정된 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 가족의 개념과 범위를 정하여야 한다. 2005년 3월 개정 민법에서의 가족의 범위는 ‘양성평등’의 관점에서는 그 문제점을 찾을 수 없으나, ‘개인의 존엄’과 관련하여서는 남녀간의 혼인과 혈연을 전제로 한 가족만을 인정하고 있다는 점에서 문제가 될 여지가 있다(이은정, 2006).

21세기 가족은 근대가족이 ‘혈연성’을 전제로 하는 것에 비하여 ‘비혈연성’을 인정함으로써 양성평등가족을 넘어 열린가족을 지향하려는 경향에 있다고 볼 수 있다. 미래 가족공동체가 정서적·개인적 기본 욕구가 충족되고 구성원들 간의 평등하고 민주적인 관계가 유지되며, 공동체 원리와 개인의 자율권이 함께 보장되는 방향으로 변화하는 것이 바람직하다고 본다면, 물질적, 심리적 지원이 혼인이나 혈연에 기초하여 형성된 가족을 통해서만 이루어져야 하는 것은 아니며, 그 형태가 무엇이든 결합방식이 무엇이든 장기간에 걸쳐 정서적으로 재정적으로 연루되어 서로 돌보고 지속적인 사랑과 친밀성을 제공할 경우 그것은 가족을 낳는다고 보며, 다양한 비혈연적 형태를 가족으로 받아들일 필요가 있다(이은정, 2006).

특히 사회적 약자 위주로 구성된 비혈연 공동체 가구가 증가하는 추세에서 이들이 비록 혈연으로 맺어지지 않는 상태이지만 혈연이상의 정을 바탕으로 가족 구성의 의지를 가지고 가족법의 보호를 받고 가족에게 주어지는 혜택을 받고자 하는 경우가 있다. 그러나 혼인과 혈연을 매개로 한 경우만을 가족으로 인정하는 현행법체계의 테두리하에서는 이들은 아무런 법적보호를 수반하지 않는 주민등록법상의 단순한 가구의 동거인으로만 인정될 뿐이다.

혼인과 혈연에 의하지 않는 임의적 가족형성권리를 국민의 기본적 권리인 가족권의 하나로 인정하여 신분, 재산관계 등에서 각종 법적 보호를 받을 수 있

는 제도의 마련이 필요하다. 따라서 가족의 범위<sup>주8)</sup>를 확장하여 가족의 개념을 재구성함으로써 생활공동체로서의 대안가족에 가족의 지위를 부여하여야 한다.

#### 다. 개선방안

비혈연 가족이 비록 국민중 소수를 차지하고 사회적 약자층에 속하는 경우가 대부분이지만, 그렇다고 하여 제도적 보호를 포기할 수는 없다. 따라서 민법 제 779조의 혈연중심의 가족형태에 “의제가족(또는 의가족)”의 개념을 삽입하여 이들을 특수한 형태의 가족으로서 인정해야 한다. 즉 “의형제, 의자매, 수양부모, 수양자녀” 등의 형태를 비혈연적 가족으로 인정하여 가족의 지위를 확보해주는 것이 그것이다. 호주제가 폐지되어 호적법이 대폭 정비되거나 호적법을 대체할 새로운 신분제도를 만들어야 하는 시점에서 이들 소수계층에 대한 배려를 고려할 적정시점이다.

개정민법이 가족 범위 설정에 있어 생계 즉 생활공동체를 매우 중요한 개념으로 취급하고 있는 것은 오늘날의 핵가족화에 따른 원거리가족의 일반화 현상에 따라 혈연적 유대관계가 쇠퇴해 가고 있는 시대상을 반영한 것으로 생각할 수 있으며, 결국 가족의 정의를 내림에 있어 21세기 가족에 있어 가장 중요한 것은 생활을 공동으로 하느냐의 여부로 볼 수 있다. 따라서 배우자의 직계혈족이 생계를 같이 할 경우에 한하여 가족으로 인정되고 생계를 같이 하지 않는 경우 가족으로 인정되지 않는 경우와 같이 생계를 같이하는 비혈연 형태의 가족도 가족으로서의 법적 지위를 부여할 필요가 있다.

민법은 제767조에서 배우자, 혈족 및 인척을 친족으로 정의하고 있다. 따라서 전통적인 가족의 형태에서 보다 범위가 확장된 친족의 개념속에 혈족이 포함되어 있으므로 가족에서 굳이 혼인과 혈연의 매개를 강조할 필요는 없을 것이다. 전통적인 혈연에 관하여는 친족에 맡겨두고, 가족에 대하여는 비혈연까지 그 범위를 확장해 주어도 무방하리라 생각된다.

주8) 민법상 비혈연자가 가족구성원이 될 수 있는 경우는 혼인으로 인한 배우자신분의 취득외에, 양자, 친양자 등 자식을 입양하는 경우에만 한정된다.

가족형성 방법에 있어 혼인에 의한 가족형성의 경우를 준용하여 새로운 가족 관계를 형성할 수 있도록 할 수 있다. 아직 비혈연가족 인정에 관한 사회적 공감대가 충분히 형성되어 있다고 볼 수는 없으므로 우선 1차적으로 비혈연가족 인정 제도를 도입하되, 법원의 허가를 얻도록 하면 된다. 즉, “법원의 허가를 받아 가족의 지위를 얻은 자”에 한해서 가족으로서의 법적 지위를 부여하면 될 것이다. 그리고 공감대가 충분히 형성되면 2차적으로 가족형성의 자유를 폭넓게 부여하되, 다만 악용의 우려를 제거하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있을 것이다. 호주제가 폐지됨으로 인해 만들어지게 될 새로운 신분제도가 어떠한 형태로 마련될 것인지에 관한 윤곽이 드러나 있지 않고 있지만, 현 호적제의 틀 안에서 제도적 장치의 마련을 가정한다면, 호적에 입적하는 절차를 거쳐 새로운 형태의 가족을 구성토록 하고, 다만 악용의 우려를 제거하기 위하여 혈연을 매개로 하지 않는 가족의 경우 “협의상 가족관계의 해소”는 규정하지 않음으로써 임의해소는 불가능하게 하고, 재판상 이혼의 경우와 유사한 형태로 법원의 판결로서 “재판상 가족관계의 해소”를 하도록 하면 될 것이다. (즉 가족형성은 자유롭게 하되, 가족관계의 해소는 어렵게 하게 함으로써 남용을 방지하는 것이다)

< 입법안 >

민법 제779조(가족의 범위) ①다음의 자는 가족으로 한다.

3. 법원의 허가를 받아 가족의 지위를 얻은 자

③제1항제3호의 경우 경제·생활공동체의 가구원인 경우에 한하고, 가족관계의 해소는 법원의 허가를 얻어야 한다.

## 제2절 가족유지기 관련제도

### 1. 가족의 부양의무 완화 및 국가책임 강화

#### 가. 현황

##### 1) 가족의 부양부담 급증

#### 가) 노인 생활 실태

2004 전국노인생활실태 및 복지욕구조사 자료에 따르면, 노인개인소득이 40만원 미만인 경우가 65.3%에 달하는 것으로 나타나고 있는데, 2004년 당시 최저생계비 기준이 1인가구 368,226원, 2인가구 609,842원임을 감안할 때 상당수의 노인가구가 최저생계비 수준에도 미치지 못하는 절대빈곤가구에 해당하는 것으로 보인다. 또한 노인소득이 가구소득에서 차지하는 비중이 80~100%를 차지하는 경우가 39.0%로 나타나고 있는데, 공적이전소득 뿐만 아니라 자녀 등에 의한 사적이전소득도 기대할 수 없는 경우가 상당하다는 것을 보여주고 있으며, 노인의 월평균 용돈수준이 13만 3천원이라는 것은 이러한 노인가구의 빈곤성을 대변하고 있다.

수입이 되는 일을 하고 있는 노인의 비율이 전체노인의 30.8%이고, 취업노인들이 주로 종사하고 있는 직종은 농·어·축산업이 53.9%, 단순노무 27.8%로 나타나고 있다. 취업이유를 묻는 질문에 취업노인의 69.9%가 '돈이 필요해서' 취업을 하고 있다고 답하고 있으며, 비취업노인이 취업을 하지 않는 이유는 건강이 좋지 않은 경우가 58.2%, 일자리가 없어서의 경우가 17.1%로 나타나고 있다. 비취업노인의 취업희망률은 17.5%가 일하기를 희망하는 것으로 나타나고 있는데 건강 때문에 취업을 기대할 수 없는 경우를 감안한다면 상당수의 노인이 금전적 이유로 인해 취업을 희망하고 있다고 보여진다. 그러나 경제성장의 둔화와 동반한 일자리의 감소로 노인들에게 경제활동을 할 수 있는 기회가 제공되지 않고 있으며, 기회가 제공된다 하더라도 상시적인 일자리가 아니라 공

공근로사업 등 임시적 일자리에 한정될 뿐이다.

결국 대다수 노인가구는 저소득 빈곤가구로서 기본적인 생활을 유지하기 위해 일을 하고자 하나, 건강사정 등으로 일할 수 있는 여건이 되지 않거나 일자리가 없어 소득을 창출할 방법이 없다. 그리고 자녀의 부모에 대한 사적 소득 이전이 충분히 이루어지는 경우가 많지 않아 경제적 곤궁을 탈피할 돌파구가 없는 것으로 보인다.

나) 수명의 연장과 의료비 부담

우리나라 국민의 평균수명은 지속적으로 증가하고 있다. 평균수명은 1971년 62.3세에서 2000년 75.9세, 2005년 77.9세로 지속적으로 높아지고 있으며, 2010년 79.1세, 2030년 81.9세에 달할 것으로 추정되고 있다. 또한 특정연령에 속한 자의 평균생존년수를 의미하는 기대여명(2005년 기준)을 살펴보면, 은퇴연령인 60세의 경우 남여 계가 22.2년, 남자 19.6년, 여자 24.3년으로 은퇴후 노후 생존기간이 매우 길게 나타나고 있다. 이는 경제 및 의료기술 발달과 건강에 대한 관심 증대 등에 힘입어 남녀의 모든 연령별 사망률 감소세가 지속되고 있기 때문이다.

〈표 5-1〉 한국인의 평균수명 및 사망자수 추이

	1971	1981	1991	2000	2002	2005	2010	2030	2050
평균수명 계	62.3	66.2	71.7	75.9	77.0	77.9	79.1	81.9	83.3
남 자	59.0	62.3	67.7	72.1	73.4	74.8	76.2	79.2	80.7
여 자	66.1	70.5	75.9	79.5	80.4	81.5	82.6	85.2	86.6
사망자수	238	238	250	247	247	255	287	493	736

자료: 통계청, 장래인구추계, 2005

〈표 5-2〉 한국인의 기대여명, 0세 및 40세~80세 각 5세 구간 (2005)

(단위: 세)

연 령	40	45	50	55	60	65	70	75	80
기대여명 계	40.04	35.38	30.86	26.47	22.21	18.15	14.39	11.00	8.14
남 자	36.72	32.16	27.79	23.60	19.56	15.80	12.39	9.42	7.00
여 자	43.07	38.28	33.56	28.90	24.32	19.90	15.70	11.91	8.72

자료: 통계청, 『한국인의 생명표』, 2005

수명의 연장과 더불어 노화에 따른 신체적 허약, 질병, 장애 등으로 사망시까지 타인의 도움에 의존할 수밖에 없는 의존기대수명(dependent life expectancy)도 동반하여 연장되고 있다. 노인의 경우 유병률이 높고 질병의 만성화 경향이 있어 의료비 부담이 가중되고 있으며, 이를 해소할 수 있는 경제적 능력이 수반되지 않는 관계로 건강하고 활기찬 생활을 영위할 수 없는 노인이 상당수에 이르는 것으로 추측된다.

#### 다) 수발가족의 부양부담(경제적, 신체적)

1997년 서울시정개발연구원의 조사에 의하면 장기요양보호노인을 수발하는 가족의 대다수(83.3%)가 부양부담을 느끼고 있는 것으로 나타났으며, 요부양노인에 대하여 가족부양자가 경험하는 스트레스와 부담정도가 상당히 심각한 것으로 보고되고 있다. 가족부양으로 인한 경제적 부담과 건강에의 영향, 일과에의 영향, 가족으로부터 버려진 느낌은 배우자집단이 높게 나타난 반면, 자녀집단은 올가미에 썩인 느낌이 월등히 높게 나타나 부양자 역할로 인한 갈등이 심각한 것으로 나타나고 있다(윤현숙, 2000).

부양자들 사이에 공통적으로 나타나는 신체적 부담은 만성적 피로와 부양자 자신의 건강악화와 같은 신체적 질환으로 부양자가 배우자인 경우 이러한 부담은 더욱 심각하게 나타난다(윤현숙, 2000). 주부양자가 배우자인 경우 배우자 자신도 이미 노인이기 때문에 간병 등 부양으로 인한 건강악화는 심화될 수밖에 없으며 따라서 부양자 자신이 또 다른 ‘숨겨진 환자’(hidden patient)일 가능

성이 매우 높다. 실제 부양자의 건강수준이 가족이 노인을 더 이상 집에서 돌보지 못하고 시설로 보내게 되는 결정요인 중 가장 중요한 요인으로 분석되었다(윤현숙, 2000).

한국일보 김철훈 도쿄특파원이 2006년 11월 22일 게재한 기사에 따르면, 2006년 일본에서는 간병 노인의 배우자 살인이 30건 이상 발생했는데 그 주된 사유가 “병간호에 지쳐서...” 또는 “병간호가 너무 힘들어서...”로 나타나고 있다고 하고 있으며, 그 중 한 사건에 대한 내용은 다음과 같다.

2006년 일본에서는 노인이 집에서 병간호를 하다가 배우자를 살해한 사건이 30건 이상 발생했다. 주로 남편이 아내의 목숨을 빼앗는 경우가 많았는데, 범행 후 대부분 “병간호가 너무 힘들었다” “지쳤다”고 울먹여 보는 사람의 가슴을 찔라하게 했다.

5월 26일 부인을 살해한 노인(89)의 사연은 사건의 비극성을 극명하게 보여준다. 대기업 출신으로 정년퇴직 후 연금생활을 해 온 노인은 지난해 9월부터 파킨스병에 걸린 부인(85)을 간병하는 생활을 시작했다. 부인은 우울증까지 겹쳐 한층 어려운 상황이 됐지만, 노인은 성실하게 보살폈다. 3월 노인이 길에서 넘어져 대퇴부 골절상을 입게 되자 상황이 급변했다. 병원치료에도 불구하고 걷는 것이 부자유스러워져 부인 간병이 더욱 어려워졌다. 주위 사람들은 이를 보다 못해 부인을 노인시설에 맡길 것을 권했지만 그는 “남에게 폐를 끼치느니 죽는 게 낫다”며 거부하고 동반자살을 시도했는데 부인은 사망하고 본인은 생존했다.

이 사건에 대한 법원의 판결이 눈길을 끌었다. 고베(神戸) 지방법원은 지난달 27일 열린 1심 선고공판에서 노인의 죄를 엄중하게 추궁하면서도 “부인이 병 때문에 이전과는 전혀 다른 사람이 된 것을 비판하며 동반자살을 시도한 것에는 동정의 여지가 있다”며 ‘온정 판결’을 내렸다. 징역 3년, 집행유예 5년형을 선고한 재판장은 노인에게 “계속해서 부인의 명복을 빌어달라”고 당부했다.

이 사건이 고령화사회에 접어든 우리에게 부양부담과 관련하여 시사하는 바는 매우 크다.

## 라) 경제활동인구의 부양부담 증가

평균수명 연장 및 출산율 감소로 인해 2005년 9.1%를 차지하고 있는 65세 이상 노령인구가 2018년 14.3%로 증가하여 고령사회에 진입하고 2026년 20.8%

를 차지함으로써 본격적인 초고령사회에 도달할 것으로 전망된다.

〈표 5-3〉 연령계층별 구성비 추이

(단위: %)

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
0~14세	42.5	34.0	25.6	21.1	19.1	16.3	12.6	11.2	9.0
15~64세	54.4	62.2	69.3	71.7	71.8	72.8	71.7	64.7	53.7
65세 이상	3.1	3.8	5.1	7.2	9.1	10.9	15.7	24.1	37.3

자료: 통계청, 장래인구추계, 2005

또한 15~64세 생산가능인구가 부양해야 할 유년부양비와 노년부양비 합인 총부양비는 2005년 39.3%에서 2010년 37.3%로 다소 낮아진 후 노령인구가 크게 늘어남에 따라 2030년 54.7%, 2050년 86.1%로 계속 높아질 것으로 전망되고 있다(제1차 저출산고령사회기본계획, 2006). 유년부양비는 출산력감소로 인하여 2005년 26.7%에서 2030년 17.4%, 2050년 16.7%로 계속 낮아질 전망이다. 그러나 노년부양비는 2005년 현재 12.6%에 불과하나 평균수명 증가로 인해 2030년 37.3%, 2050년 69.4%로 크게 높아질 전망이어서 생산가능인구의 노인 부양부담은 2005년 약 8명당 노인 1명에서 2050년 1.4명당 노인 1명꼴이 될 예정이다. 따라서 경제활동인구가 노인인구의 사회적 부양에 지출해야 할 부담은 시간이 흐를수록 점점 더 커질 수밖에 없고, 이로 인한 세금과 세외부담의 대폭적 증가로 가계내에서 노부모에의 소득이전액은 대폭 감소할 수밖에 없다.

최근 급속하게 진행되고 있는 핵가족화, 가족해체로 인해, 우리 사회는 노부모부양을 더 이상 전통적인 효 사상에 기댈 수 없게 되었다. 그럼에도 우리나라 공적부양체계는 매우 미흡하여(권정희, 2006), 생활보호대상자 중에서도 국가로부터 생계비 지급을 받는 절대 빈곤층이라고 할 수 있는 무의무탁한 거택보호대상자중 노인이 차지하는 비율은 35.7%로 우리나라 극빈층 인구의 1/3 이상이 노인이라는 것을 나타내 주고 있다(윤현숙, 2006). 이것은 노인의 빈곤화 현상을 극명하게 표현함과 동시에 가족내에서의 노부모부양이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것을 의미하며, 법률상 규정된 부양의무가 제기능을 발휘하기

어려운 실정을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

## 2) 부양의 성질과 법률의 규정

### 가) 부양의 성질

민법상의 부양에는 이론상 성질이 다른 2개의 태양이 있는데, 그 하나는 부모와 자녀(특히 미성숙자녀) 사이 및 부부사이의 부양이고 다른 하나는 친족사이의 일반적 부양이라고 한다. 전자는 부양을 하는 것이 그 신분관계의 본질적·불가결적 요소로서, 상대방을 부양하는 것이 바로 자기의 생활을 유지하는 것이 되고 이를 제1차적 부양의무라 한다. 후자는 사회보장의 대체물로서, 자기의 생활을 희생하면서까지 상대방을 부양하여야 하는 것이 아니라 생활에 여유가 있을 때에는 도와주라고 하는 관계이며 이를 제2차적 부양의무, 생활부조적 부양의무라고 한다.

민법은 명문으로 직접 생활유지의무와 생활부조의무를 구별하고 있지는 않다. 성년자의 노부모 부양은 부모의 미성숙자녀부양과는 달리 제2차적 부양의무에 해당된다. 노부모 부양의무를 제2차적 부양의무로 파악하는 경우에는 부양의무자인 자녀가 생활의 여유를 가질 때에 한하여 부양의무를 지게 될 뿐이어서 노부모의 생활보호가 소홀히 될 염려가 있기는 하지만(이승우, 2000), 어렸든 성년의 자녀와 노부모 사이의 부양(제974조 1호)은 소위 제2차적·생활부조적 부양으로서 부양의무가 발생하기 위해서는 요부양상태 및 부양의 여력이 라는 두가지의 요건이 필요하다.

부양의 방법에는 크게 급부부양과 동거부양이 있다. 급부부양은 금전 또는 기타 현물을 지급하는 것으로서 경제적 급부만 하고 일상생활의 배려·수발(신상감호, 신체적 부양, 개호)까지는 하지 않는 것이다. 이에 대하여 동거부양은 부양의무자가 요부양자를 가족의 일원으로서 자신의 세대내에 받아들여 경제적 급부와 함께 일상생활의 배려·수발까지 하는 것이다.

## 나) 법률의 규정

민법은 생활무능력자의 보호의 책임을 1차적으로 가족에게 부과하고 있으며(제826조 1항, 제913조, 제974조), 국민기초생활보장법은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 경우에 한하여(제3조, 제5조) 2차적으로 국가가 부양책임을 지는 것으로 하고 있다. 즉, 사적부양이 우선이고 공적부양은 보충적인 것으로 되어 있다.

부양에 관한 민법의 규정을 살펴보면, 제826조는 부부간의 부양의무를, 제913조는 친권자의 자에 대한 부양의무를, 제974조는 직계혈족 및 그 배우자간에, 그리고 생계를 같이하는 경우에 있어서의 기타 친족간 부양의무를 각각 규정하고 있다.

부양의무와 생활능력을 규정한 제975조는 피부양자가 자기의 자력 또는 근로에 의하여 생활을 유지할 수 없는 경우에 한해 부양의 의무를 이행할 책임이 있다고 규정하고 있으며, 제976조는 부양의 순위를, 제977조는 부양의 정도와 방법을 규정하고 있다.

## 나. 문제점

핵가족이 일반화되고 고령노인이 급격히 증가하고 있는 현재의 추세에서 볼 때 전통사회에서 가족이 담보하였던 노부모에 대한 사적부양은 한계가 있다. 특히 현재의 중장년층이 자녀, 노부모, 본인 노후자금 마련 등 3중고를 안고 살아간다는 사실을 감안할 때 특히 그러하다.

저출산고령화는 가족내 부양에 있어 심각한 문제를 가져올 것으로 예측된다. 베이비붐세대이후 경제활동인구는 노부모와 자녀를 동시에 부양하면서 자신의 노후생활자금까지 마련해야 하는 처지에 처해 있다. 왜냐하면 평균수명의 지속적인 연장으로 인해 부모도 생존해 있는 상태고, 만혼에 따른 고령 출산으로 인해 자녀도 자립을 하지 못하는 상황이 될 수 있을 것이며, 또한 이전 노부모 세대와 달리 자녀에게 의탁하여 노후를 보낼 처지가 되기 어렵기 때문이다.

또한 노인부양문제는 본질적으로 노인인구, 사회구조, 부양의식, 가치관 등의

변화와 산업화·현대화에 따른 노인지위의 약화에서 비롯된 것이어서 그 해결도 개인적, 가족적 차원에서는 어려운 것이 많고, 국가적 차원에서의 개입과 지원이 있어야만 가능한 것이 대부분이다(권정희, 2006). 따라서 노인에 대한 부양은 개별가족의 책임에만 전적으로 맡겨 두고 외면할 것이 아니라 국가가 적극적으로 개입하여 개인과 사회와 국가 모두의 공동책임으로 전환해야 한다.

노인부양에 대한 사회적 책임은 주로 사회보장제도와 사회복지서비스 프로그램을 통해 제공된다. 생활보호제도의 낮은 급여수준과 대상자의 제한은 생활이 어려운 국민에 대하여 최저한도 생활보장의 책임을 국가가 진다는 최저한도의 국가책임원칙에 기초한 것이다. 국가의 보호를 받으려면 자신이 보유한 자산이나 능력을 최대한 활용해야 하고, 부양의무자가 있을 때에는 먼저 그에 의한 부양을 받도록 하되, 그렇게 하고도 최저생활을 유지할 수 없을 때 국가가 최종적으로 보호를 제공할 수 있다는 것이다. 노인의 경우에도 무의탁노인이어야 하고, 법적으로 아들이 있을 경우 실제로 그들의 부양여부와 상관없이 자격을 상실한다(윤현숙, 2000). 부양의 성질에서 살펴본 바와 같이 노부모와 성년자녀 사이의 부양은 1차적 부양의무가 아닌 2차적 부양의무임에도 불구하고 국가는 이를 1차적 부양의무의 성격으로 취급하고 있는 것처럼 보인다.

우리나라의 경우 시설에 수용되어 있는 노인인구의 비율이 0.3%에 불과하며 대부분 무의무탁한 생활보호대상자를 대상으로 하고 있으며, 유료요양나 요양시설의 경우 일반적으로 고액의 비용을 지불해야 하기 때문에 이러한 비용을 지불할 수 있는 가족은 매우 제한적일 수밖에 없는 실정이다. 따라서 더 이상 가족이 돌볼 수 없는 경우 보호가능한 실비노인시설의 확충이 절대적으로 필요하다. 특히 치매나 뇌졸중 노인을 위한 전문적인 보호와 의료적 치료를 제공하는 장기요양보호시설의 제공이 요구되고 있다(윤현숙, 2000).

형제자매를 넘어서 생계를 같이 한다는 이유만으로 민법상의 친족에게까지 부양의무를 지우는 것의 타당성도 아울러 검토되어야 할 것이다. 그리고 사적 부양과 사회부양·국가부양의 담당 한계와 부양정책의 방향에 관하여도 실증적 사례에 바탕한 심도있는 논의가 이루어져야 할 것이며(이승우, 2000), 사회는 가족에게 노인보호의 윤리나 가치관만 강조할 것이 아니라, 실제로 가족이 노

인을 보호할 수 있는 조건인 지역사회보호 또는 재가보호서비스를 적극적으로 제공하는 책임을 지녀야 한다(윤현숙, 2000).

#### 다. 개선방안

과도한 부양 부담은 부양의무 해태의 차원을 넘어 존속 유기나 학대의 확산과 같은 형사적·사회적 문제를 불러올 소지가 크기 때문에 가족구성원의 부담 부담을 대폭 완화하고 이를 공적 부양 내지 사회보장제도의 강화로 보완해야 한다. 또한 치매 등 노인성 만성질환자에 대하여 전통적 개호(介護) 방법인 가족개호를 더 이상 기대하기 어렵다는 사실을 감안하여 노인요양병원·시설, 재활병원 등의 지속적인 확충이 필요하다.

현행 민법의 경우 부양의무에 관하여 전적으로 개인의 책임임을 구체적으로 명시하고 있는데, 선언적 의미의 조항만 남겨두고 삭제함을 고려할 필요도 있을 것이다. 또한 혈족, 인척을 아우르는 친족에게까지 생계를 같이 한다는 이유만으로 부양의무를 부담하게 하는 것은 오히려 부양의지를 반감시킬 수 있으므로 폐지함이 바람직하다. 그리고 국가의 적극적인 조치를 통하여 가족에게 노인부양의 부담을 덜어줌으로써 가족을 보호하는 헌법적인 요청을 충족시켜야 한다.

### 2. 노부모 대상 사기 방지

#### 가. 현황

##### 1) 재산의 사전증여와 부양해태

노부모 소유재산의 탈취를 목적으로 성년자녀가 노부모에 대하여 행한 사해행위에 대하여 통계적으로 특별히 보고된 바는 없다. 그러나 노인빈곤층 실태, 무의탁 노인 또는 유기된 노인의 증가 등을 종합해 보면 노부모를 대상으로 한 자녀의 재산탈취행위가 상당할 것임을 유추할 수 있다.

노부모 사망후 개시되는 상속보다 사망전 사전증여가 보편적으로 행해지고

있는 것이 현실이다. 상속시의 유산분쟁을 방지하기 위해 노부모 자의에 의한 사전증여가 행해질 수 있으나, 성인자녀가 노부모에 대한 부양을 조건으로 사전증여를 유도하는 경우도 흔할 것이다. 특히 농어촌에 격지 거주하는 노부부의 일방이 사망했을 경우 성인자녀가 거주하는 도시로 이주시키면서 모든 재산을 증여받는 경우가 그 일례에 해당한다.

이 경우에 있어 그 당시 진정한 부양의사 없이 부양을 조건으로 재산을 증여 받고 유기한 경우 부모를 기망하여 재물을 취득한 경우에 해당하므로 형법상 사기죄를 구성하게 된다. 이에 반하여 당초에는 부양의 의사가 있었으나 추후 부양을 지속하지 않고 유기한 경우 사기죄의 구성요건에는 해당하지 않으나, 민법상의 묵시적 계약 위반에 해당한다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 형법상 사기죄를 구성한다고 하더라도 형법 제354조의 친족상도례규정때문에 공소제기를 위하여는 피해자의 고소가 있어야 하는 바, 현실적으로 자녀를 고소하는 경우는 거의 발생하지 않는다. 또한 묵시적 계약위반 또는 부양의무의 해태를 해제조건으로 하는 해제조건부 법률행위에 해당하는 경우라 하더라도, 이를 적극적으로 문제삼는 경우는 거의 없다.

전통적 유교 정서를 바탕으로 하는 대가족제하에서 태어나 농어업을 천직으로 여기면서 혈벗고 굶주림이 일상화되던 속칭 보릿고개 시대를 살아왔으며, 특히 생사의 경계를 넘나드는 6.25동란 시절까지 경험한 현재의 노부모들에게 있어 자신들의 생활이 궁핍해졌다는 이유로 재산문제를 가지고 자녀와 분쟁을 벌이는 것은 있을 수 없는 일일 것이다. 그러나 앞서서도 살펴본 바와 같이 베이비붐세대 이후의 노인들에 있어서는 이전 노부모세대와는 처한 상황이 다르다. 산업사회의 고도경제성장기를 체험하며 살아 온 세대들에게 생존을 위협하는 상황이 발생했을 때 과거 세대와 같이 스스로 감내하는 것을 기대하기는 어려우며, 기대여명 및 의존기대수명의 증가로 은퇴후 생활비용과 개호 필요시 개호비용을 부담할 수 있는 정도의 재산은 필수적으로 유지하는 것이 요구된다.

그럼에도 불구하고 노부모에게 사기 또는 준사기를 행한 경우 피해를 당한 노부모 자신이 적극적으로 공소제기를 하지 않는 한, 재산을 환수하여 노부모에게 돌려줄 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 그리고 노부모가 추

가 잔여재산을 남기고 사망한 경우에 있어서도 민법 제1004조에 의한 상속결격 사유에 해당되지 않아 다른 상속인과 공동으로 상속에 참여할 수 있으며, 동법 제1009조상의 법정상속분에 있어서도 불이익이 전혀 없다. 이는 강취의 경우에 있어서도 마찬가지다. 다만, 강도죄의 경우 반의사불벌죄에 해당하여 노부모의 의사에 반하여 처벌하지 않을 따름이다.

## 2) 관련 현행법

형법 제347조 제1항은 사람을 기망하여 재물의 교부를 받거나 재산상의 이익을 취득한 자는 10년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있어, 노부모에 대한 사기의 경우 사기죄를 구성할 수 있으나, 제354조의 규정에 의하여 친족간의 범행에 대하여는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 규정하고 있다.

민법 제1004조는 살인, 살인미수, 상해치사, 사기·강박에 의한 상속관련 유언 방해와 유언강제, 상속관련 유언서 위조·변조·파괴·은닉한 자에 한하여 상속인의 결격사유로 규정하여 상속인이 되지 못하게 하고 있다. 그러나 사기에 의한 재산의 사전증여에 관하여는 어떠한 규정도 없다.

### 나. 문제점

부모에 대한 사기 또는 준사기의 경우는 고소가 있어야 벌할 수 있는 친고죄에 해당한다. 존속에 대한 살인, 상해 등 신체적 위해행위에 관하여는 형량을 중과하고 있으나, 가족간의 금전적인 행위에 대해서는 피해자인 노부모의 적극적 피해구제 의사가 표명되지 않는 이상 불벌태도를 취하고 있다. 부모의 부양이 당연시되던 과거와는 달리 현재 및 미래의 노부모는 자녀와 떨어져 독립주거공간에서 생활하는 것이 당연시되어 가고 있다. 그럼에도 정신적으로 미약한 노부모의 재산을 가로채는 것은 노후의 생존자체를 위협하는 것으로서 보완책 마련이 시급하다.

그리고, 상속결격사유를 규정한 민법 1004조의 경우 유언방해, 유언강제, 유

언서 위변조등에 관하여는 상속인의 자격을 박탈하고 있으나 노부모의 재산을 사취하여 생존을 위협하는 행위에 관하여는 전자보다 더 심각한 문제(전자의 경우 단순히 상속재산의 처분을 왜곡하는 재산적 행위에 해당하나, 후자의 경우 재산적 행위 외에 생존위협행위 행위가 추가되기 때문이다)임에도 불구하고 아무런 규정도 마련되어 있지 않아 타 상속결격요건과 비교하여 실질적 형평성의 훼손을 가져온다.

#### 다. 개선방안

노부모를 상대로 사기를 행한 경우 친족상도례에서 제외시켜 형벌을 가하고 재산을 환수하여 돌려 줄 필요가 있으며, 형량 또한 일반사기죄에 비해 가중시키는 방안을 함께 고려해야 할 것으로 보인다. 다만, 아직까지는 국민정서가 가족간의 범죄에 대해서 매우 관대한 쪽으로 기울고 있으므로, 입법예고기간을 장기로 하여 충분한 고지를 한 다음 적용하거나, 일반적인 입법예고기간을 적용하되, 일정기간동안 재판과정에서의 판사의 재량권에 의해 감경시킬 수 있도록 한다면 성년자녀가 범규의 변경사실을 몰라 범죄자가 되는 현상은 막을 수 있으리라 본다.

민법상에서도 노부모대상 사기의 경우 상속결격사유로 규정하여 상속인이 되는 것을 원천적으로 차단하거나, 또는 상속인의 자격은 유지하게 하되 사취액 만큼 상속분에서 공제하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

그리고 이러한 가족간의 불미스러운 사태를 예방할 수 있도록 현재 논의중인 임의후견제도를 조속히 도입하여 활성화할 필요가 있다.

#### < 입법안 >

형법 제354조 (친족간의 범행) 제328조와 제346조의 규정은 본장의 죄에 준용한다. 다만, 65세 이상 직계존속을 상대로 347조의 죄를 범한 경우에는 이를 제외한다.

민법 제1004조 (상속인의 결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 상속인이 되지 못한다.

6. 상속개시이전에 사기 또는 강박으로 피상속인의 재물의 교부를 받거나 재산상의 이익을 취득하거나 제삼자로 하여금 이를 취득하게 한 자

7. 상속개시이전에 피상속인의 재물을 강취하거나 기타 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 이를 취득하게 한 자

민법 제1009조 (법정상속분)④ 상속개시이전에 사기 또는 강박으로 피상속인의 재물의 교부를 받거나 재산상의 이익을 취득하거나 제삼자로 하여금 이를 취득하게 한 상속인은 해당액만큼 감한다

⑤ 상속개시이전에 피상속인의 재물을 강취하거나 기타 재산상의 이익을 취득하거나 제삼자로 하여금 이를 취득하게 한 상속인은 해당액만큼 감한다.

### 3. 노인대상 사기의 형량강화

#### 가. 현황

노인대상 사기는 가족내에서 직접적으로 발생하는 문제는 아니다. 그러나 동일한 거주공간 또는 격지공간에서 생활하면서 성년자녀의 근접보호를 받지 못하고 생활하는 노부모들에 대한 보호문제가기 때문에 가족외의 일이라고 치부할 수는 없다.

#### 1) 노인대상 사기 현황

노인들을 대상으로 하는 사기범죄가 위험수준에 다다랐다. 더구나 고령화사회에 접어들어 노인인구가 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 조만간 심각한 사회적 문제로 대두될 것으로 보인다. 현재 노인사기는 농촌을 중심으로 건강식품이나 의료보조기의 사기판매, 도시를 중심으로 노인도박이 주를 이루고 있으나, 격지 자녀에 대한 허위사실 고지에 의한 금품요구, 실질적 후견인 제안을 빙자한 재산사취 등의 범죄도 발생빈도수가 높아지고 있다. 특히 경제적으로 자립 능력이 없이 가족으로부터 경제적 지원을 받아 생활하는 노인들이 사기판매행위에 속아 고가의 상품을 구매함으로써 가족구성원과의 갈등을 초래하고,

변제능력이 부족으로 악덕판매업자에 시달리거나, 줄어드는 용돈으로 겪는 생활의 불편을 겪는 등 노인대상 사기는 전체적인 금액면에서는 소액일 수 있지만, 자립능력이 없는 노인개인에게 미치는 폐해가 결코 적지 않다.

다음은 “위험수준의 노인사기 강력 단속을”이라는 제하의 전북중앙신문 2006년 4월 9일자 기사내용이다.

봄철 노인들의 활동이 활발해지면서 노인을 상대로 한 각종 사기행각들이 심각한 수준에 있다는 우려다. 건강식품이나 의료보조기부터 노인도박 성매매 유혹까지 노인 대상의 사기수법이 전방위로 펼쳐지고 있다는 보고다. 특히 노인들만 사는 가정의 경우 사기범들의 방문판매가 공갈 협박 수준에 이를 정도로 위험수위에 이르고 있어 강력한 단속대책이 요구되는 시점이다.

최근 전북지방경찰청이 펼친 범죄 100일 소탕작전에만 노인사기 사건 15건을 적발했다. 주부클럽에는 반품을 요구하는 ‘만병통치약’ 사례도 100여건에 이른다. 몇 개의 사례만으로도 노인사기의 실태가 어느 정도 심각함을 들여다볼 수 있다 하겠다. 노인들이 귀가 어두운 것을 이용해 사위나 아들이라고 전화해 용돈을 타내는 일명 ‘나야, 나’ 수법도 최근 또 다시 기승을 부리면서 피해사례가 늘고 있다.

보일러 등 가정 필수품들을 바꿀 때가 됐다면 비싼 값에 판매한 뒤 정작 제품은 조잡한 것을 설치하는가 하면, 농촌지역 노인을 대상으로 한 건강보조식품의 비싼 값 판매도 여전했다. 가난한 노인들을 상대로 영세민 및 국가유공자로 지정해줘 매달 풍족한 용돈을 받게 해주겠다며 금품을 편취한 사례도 많았다.

도심에서는 주로 노인들의 쉼터인 공원이나 다리 밑 등을 무대로 도박을 유도하거나 심지어 성매매까지 강요하는 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 가족 없는 노인의 후견인을 자칭하고 재산을 통째로 맡아먹는 사기수법들도 보고되고 있다. 물론 이 같은 노인상대 사기는 우리나라만의 문제는 아니다. 미국을 비롯한 선진외국들도 장애인과 노인 등 사회적 약자를 상대로한 사기는 심각한 사회적 문제가 되고 있다. 사회적 약자를 제도적으로 보호하는 범사회적 장치가 가동되는 것은 복지의 확대 못지않게 중요한 과제다. 특히 노인들의 약점인 건강과 생명을 들먹이며, 가족도 믿지 못하게 불신을 조장하면서까지 물품을 비싼 값에 판매하는 악덕 수법들은 경찰과 행정당국의 조급의 관심만으로도 예방할 수 있는 문제라 하겠다. 노인은 모두의 미래다.

현재 벌어지고 있는 노인대상 사기의 경우 금액면에서 소액이 주를 이루고

있지만, 향후 1차베이비붐세대가 노인층으로 편입될 시점에는 이들을 대상으로 한 고액의 사기사건들이 빈번해 질 것으로 보인다. 1차 베이비붐세대는 통상적으로 6.25전쟁이후 1955년부터 1963년까지 총 9년에 걸쳐 태어난 세대를 말하며 이들 1차 베이비붐 세대의 나이는 2006년 기준으로 42~50세에 해당하며 그 인구비중은 2005년 통계청 인구센서스 결과 15.2%(약 714만명)에 달한다. 이전 세대에 비해 고등교육 수혜율이 높고, 비교적 많은 자산을 축적한 계층인 이들의 은퇴가 가속화되면 이들을 대상으로 한 투자 등 고액 금융사기가 큰 폭으로 증가할 것으로 예측할 수 있다. 미국에서도 노인들을 대상으로 한 금융사기가 기승을 부리고 있는데, 2006년 7월 18일자 이데일리의 “미, 노인대상 신종 ‘금융사기’ 기승”이라는 제하의 기사에서 투자세미나란 명목으로 이른바 공짜점심을 제공하고 투자를 강권하는 신종 금융사기의 일종인 ‘세미나 사기’가 기승을 부려 미국 증권거래위원회(SEC)가 집중조사중이라고 게재하고 있으며, 금융사기를 당한 노인들이 그렇지 않은 노인들보다 금융지식수준이 더 높다고 밝혀 정교한 방식으로 노인에게 접근하고 있다고 한다. 여기에서 위스콘신의 증권전문가인 패트리샤 스트릭은 “노인들을 대상으로 한 투자사기는 심각하고 지속적인 문제”라며 “노인들만을 대상으로 한 특화된 투자교육과 집중적인 규제 없이는 관련범죄가 지속적으로 증가할 것”이라고 우려를 표시했다.

## 2) 관련 현행법

형법 제347조(사기) 제1항은 “사람을 기망하여 재물의 교부를 받거나 재산상의 이익을 취득한 자는 10년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다”고 규정하고 있으며, 동법 제348조(준사기) 제1항은 “미성년자의 지려천박 또는 사람의 심신장애를 이용하여 재물의 교부를 받거나 재산상의 이익을 취득한 자는 10년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다”고 규정하고 있다.

여기에서 “심신장애”는 법률행위 당시의 의사무능력상태를 입증하거나, 한정치산(민법 제9조) 또는 금치산(민법 제12조)의 선고를 받은 행위무능력자여야 한다. 노인이 스스로 법률행위 당시의 의사무능력상태를 입증한다는 것은 쉽지

않으며, 행위무능력자는 법원의 선고가 있어야 하므로, 양자 모두 법률행위를 하는 노인을 보호하기에는 한계가 있다.

#### 나. 문제점

고령자의 경우 대체로 시간이 지남에 따라 판단능력의 감퇴·회복이 반복되는 가운데 서서히 약화되는 특징을 가지고 있다. 이와 같은 상황에서 고령자 스스로 정상적인 거래를 하기를 기대하기에는 무리가 있다.

판단능력이 충분하지 못한 상태에서 체결한 계약에 의하여 재산상의 불이익을 받게 될 소지는 매우 크다. 불이익이 예상되면 계약체결시의 의사무능력상태를 입증하여 계약의 무효를 주장해야 한다. 그렇지 못하면 당해 계약은 유효로 취급될 수밖에 없다(권정희, 2006). 현행 민법은 판단능력을 상실하거나 미약한 자의 행위능력을 보충하기 위하여 행위무능력자제도를 두고 있기는 하나, 노인들에 있어 이 제도의 활용도는 떨어질 수밖에 없다. 따라서 고령화사회에서 다수의 노인들에게 보편적으로 적용가능한 새로운 한정행위능력제도 마련도 고려해 볼 필요가 있다.

인구고령화로 노인인구의 비중이 지속적으로 높아져 가고 있으며, 평균수명도 계속 늘어나고 있다. WHO의 보고에 따르면 2006년 현재 한국인의 평균수명은 77세(남자73세, 여자80세)이고, 일본인의 평균수명은 82세(남자79세, 여자86세)로 나타나고 있다. 한국인의 경우 2003년 75.5세이던 것과 비교하면 3년만에 1.5세가 증가하였는데 이러한 추세라면 일본의 평균수명을 따라잡는 데는 통계청의 추계결과보다 훨씬 짧은 시일이 소요될 수도 있다. 평균수명의 연장은 생활수준의 향상과 의료기술의 발전에 힘입은 바 큰데, 현재 활발하게 연구가 이루어지고 있는 생명과학기술의 비약적인 발전가능성을 감안한다면 당초 추계치를 크게 뛰어넘는 수준에서 평균수명이 결정될 수 있을 것이다. 이러한 사실과 가능성을 감안할 경우 노인들의 장기간 자립생활을 위한 보호장치 마련의 시급성이 부각될 수밖에 없다.

인구구조에서 다수를 차지하고 있는 베이비붐세대들이 조만간 고령층으로 진

입하게 되는데, 이들은 현업에서 은퇴후 축적한 자산을 소비지출함으로 생계를 유지하게 될 것이다. 이들은 과거세대와 달리 일정수준이상의 학력과 지식을 가지고 있기 때문에 평균수명 연장에 따른 장기간 노후의 안정적 생계수단 확보를 위해 무리한 재테크를 감행할 여지가 있으며<sup>9)</sup>, 판단능력이 점진적으로 떨어진다는 점 때문에 범죄의 표적이 될 가능성이 매우 크다. 이를 대상으로 하는 사기(또는 준사기)행위가 점차 증가할 것으로 추정되는데 문제는 고령자들은 시간이 지날수록 정신능력이 감퇴된다는데 있다. 정신능력이 일반성인과 차이가 없다면, 본인의 판단과 책임에 전적으로 맡겨두는 것이 당연하지만, 차이가 있다면 특별한 배려를 해주는 것이 실질적 형평성을 구현하는 것일 것이다. 그리고 고령자에 대한 사기(또는 준사기)는 단순히 금융적인 불법행위 문제가 아니라 잔여기간동안 개인의 생계유지와 직결되는 생존의 문제이므로 그 심각성을 국가가 신중히 고려해야 한다.

물론 국내형법은 제348조에서 심신장애를 이용하여 재물의 교부나 재산상의 이득을 취득한 경우 사기와 동일하게 처리하고 있지만, 준사기에 의한 처벌을 위해서는 “심신장애“의 판단이 선행되어야 하는데 심신장애의 판단자체가 용이한 편은 아니다. 그리고 준사기로 판단한다고 하여 형량자체가 높게 설정되어 있다고 볼 수는 없다.

#### 다. 개선방안

따라서 사기 및 준사기 에서 65세이상 노인에 대한 사기의 경우 최하 몇 년(예; 3년)이상의 징역에 처한다는 엄중한 문구를 삽입하여 노인대상 사기 또는 준사기를 원천적으로 봉쇄하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

또한 이와 더불어 노인대상 사기가 가족간의 갈등과 노인의 경제적 생존을 위협하는 사회적 문제로 부각되고 있는 점을 감안하여 지방자치단체로 하여금 노인소비자를 대상으로 한 사기예방 순회교육을 실시하도록 강제할 필요도 있

주9) 현재의 고령층인 베이비붐 이전세대들의 경우도 큰 규모는 아니지만 유사사기행위(효도관광 또는 유랑극단 등에 의한 공연을 빙자한 건강보조식품 준강매)에 노출되어 있어 일부 노인의 경우 수천만원에 달하는 피해를 입고 있다.

을 것이다. 그 내용으로는 노인대상 사기 유형 및 대처방법, 주요 사례 및 피해 실태, 피해시 구제방법 등이 될 것이다.

< 입법안 >

형법 제347조 (사기) ①사람을 기망하여 재물의 교부를 받거나 재산상의 이익을 취득한 자는 10년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

②65세이상 노인을 대상으로 전항의 죄를 범한 자는 3년 이상 10년 이하의 징역에 처한다.

④제2항의 경우 그 대상이 특정 또는 불특정 다수의 노인인 경우 교부받은 재물 또는 취득한 이익 전체를 몰수한다.

형법 제348조 (준사기) ①미성년자의 지려천박 또는 사람의 심신장애를 이용하여 재물의 교부를 받거나 재산상의 이익을 취득한 자는 10년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

②65세 이상 노인을 대상으로 전항의 죄를 범한 자는 2년 이상의 징역에 처하며, 범인이 취득한 전항의 재물은 몰수한다.

4. 노부모 학대 방지

가. 현황

1) 노부모 학대 현황

2003년 11월 일본의 후생노동성은 가정내 고령자학대의 실태를 파악하기 위하여 재단법인 의료경제연구기구를 통해서 전국조사를 실시하였다. 이 조사는 개호서비스사업소와 방문간호소, 병원 등 전국의 재택개호관계기관 약 16,800개소를 대상으로 행해졌다. 조사결과에 의하면 그때까지 1년사이에 학대를 받았다고 생각되는 고령자는 약 8,000명, 피해자의 평균연령은 81.6세, 여성이 76%로 남성의 3배를 차지하는 것으로 나타났다. 학대자는 아들이 30% 이상으로 가장 많았고, 확인된 학대의 종류(복수회답)는 심리적 학대가 60%이상, 개호나 시중드는 것의 방기, 신체적 학대도 50% 이상으로 나타났으며, 피해자의 10명

중 1명이 “생명에 관계되는 위험한 상태”에서, “심신의 건강에 악영향이 있는 상태”였던 사람이 50%나 있는 것으로 밝혀졌다(우병창, 2006).

노인의 학대 유형으로는 우리나라에서는 정서적 학대, 언어적 학대, 신체적 학대, 재정적 학대 등으로 분류하고 있으며, 일본 후생노동성은 고령자 학대를 신체적 학대, 심리적 학대, 성적 학대, 경제적 학대, 간호의 방기 등 다섯가지로 정의하고 있다. 신체적 학대는 꼬집기, 무리하게 식사를 입에 넣는 것, 침대에 묶어두기. 심리적 학대는 말을 걸어왔는데도 의도적으로 무시하는 것, 모욕을 주어서 아이처럼 취급하는 것, 고함치기. 성적 학대는 키스나 성기의 접촉. 경제적 학대는 일상생활에 필요한 금전을 주지 않기, 연금이나 저금을 본인의 의사·이익에 반해서 사용하는 것. 간호의 방기는 실내에서 쓰레기를 방치하는 것, 머리카락이 마음대로 뺨치게 내버려 두기, 탈수나 영양실조인 것 등을 가리킨다(山西裕美, 우병창 재인용)

우리나라의 경우에도 국가인권위원회가 2003년 7월부터 5개월동안 전국 노인 1천3백49명을 상대로 면접조사를 실시하여 발표한 통계에 따르면 3명에 1명꼴인 37.8%가 1차례 이상 정서적, 육체적 학대를 경험했다고 응답한 것으로 조사됐다(권정희, 2006).

학대를 받고 있는 노부모를 외부에서 구호하고자 한다고 하더라도 가족이 학대 사실을 부인하거나 외부의 개입을 거부할 경우 대처가 어렵고, 학대받고 있는 고령자 자신이 자녀를 감싸서 학대사실을 숨기는 경우도 많을 것이다. 그리고 사회내에서도 가족구성원에 의한 노부모학대는 개별 가정의 내부분제로 취급하여 개입을 꺼려해 온 것이 우리의 현실이다.

## 2) 관련 현행법

가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제2조 제1호에 가정폭력의 정의를, 동조 제3호에 가정폭력의 유형을, 이하 규정에서 신고, 응급조치, 조사, 보호처분, 배상 등에 관하여 구체적으로 규정하고 있다.

가정폭력을 예방하고 가정폭력의 피해자를 보호·지원함을 목적으로 제정된

가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률은 국가의 책무, 상담소 및 보호시설의 설치운영, 치료보호 등에 관하여 규정하고 있다.

#### 나. 문제점

고령화사회에 들어서서 고령사회를 준비해야 하는 시점에서 노부모학대 문제가 심각한 사회문제로 부상할 것임이 예측되고 있지만, 학대받는 노인들을 보호할 제도적 장치나 상담소, 보호시설 등 사회적 시스템 마련은 아직 미비한 상태이다. 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률에 근거하여 설치 운영되고 있는 상담소 및 쉼터 등 보호시설은 주로 사회적 관심의 대상이 되고 있는 미성년 자녀나 배우자가 피해자인 경우에 비중을 두고 있는 것처럼 보이고, 노부모가 피해자인 경우는 관심도가 떨어지고 있는 것처럼 보인다. 노인복지 측면에서 상대적 소수를 위한 노부모 학대 예방 및 보호시스템보다 상대적 다수를 위한 생활 및 요양보호 시스템 구축에 더 비중을 둘 수밖에 없음은 인정되지만, 노부모 부양의 현실적 어려움과 수명연장에 따른 부양기간의 연장을 감안한다면 전자에 대한 대책마련도 등한시할 수 없는 문제이다.

가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법의 경우 가정폭력에 관한 조치사항을 구체적으로 규정하여 놓고 있기는 하지만, 가정내의 폭력은 가정내에서 스스로 해결해야 할 문제로 치부하거나, 가정내의 문제는 처벌에 있어서 비교적 관대할 필요가 있다는 사회정서상의 한계를 여전히 가지고 있다. 이러한 사회정서적 한계성을 극복하지 못하면 관련규정은 선언적 의미로만 남을 가능성이 크다.

#### 다. 개선방안

학대받는 노부모들을 실질적으로 보호할 수 있는 제도적 장치를 보완하고, 보호시설의 확충 등 학대받는 노부모들을 보호하기 위한 시스템을 서둘러 마련해야 한다.

아동·청소년 등 자녀나 배우자 학대에 대하여만 관심을 기울이는 것에서 탈피하여 노인 학대에도 관심을 기울이도록 사회적 공론화가 진행되어야 할 것

으로 보이며, 노인들이 자신의 고충에 대해서 진지하게 털어놓고 얘기할 수 있는 상담소를 확충하여 활성화해야 한다. 또한 노인들은 정신적 능력이 계속 감퇴되어 가는 상태이므로 이들의 말을 흘려듣거나 무시하기 쉬운데, 노인들의 심리상태와 언행에 관하여 제대로 파악하여 대처할 수 있는 훈련된 상담원을 배치하여야 할 것이다.

## 5. 가족 주거공간 임차의 실질적 보호

### 가. 현황

임대차<sup>10)</sup>는 매매와 더불어 우리의 사회·경제생활에서 매우 중요한 기능을 담당하고 있는데, 그 가운데에서도 부동산임대차는 가족의 주거공간 확보와 관련하여 특히 중요한 것이다. 타인의 부동산을 이용하는 법률적 수단으로서 임대차가 유일한 것은 아니지만, 거의 대부분 임대차에 의하고 있는 것이 우리나라의 현실임을 감안하여 임차인 보호가 실질적으로 이루어지고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

#### 1) 주택임차 현황

가족이 삶을 영위함에 있어 의식주 문제는 기본적으로 해결해야 할 선결과제이다. 먹고 입는 문제는 정도의 차이만 있을 뿐 별 어려움없이 해결하고 있다고 보여지나, 가족이 안정적으로 거주할 수 있는 주거공간 확보의 문제는 그러하지 못하다. 자기소유의 주거공간을 확보할 때까지 장시일동안 타인소유의 주택을 임차하여 생활할 수밖에 없을 뿐만 아니라, 2년을 주기로 임차계약을 갱신하든가 아니면 다른 주택을 새로 임차하여 주거를 이전하여야 한다. 이 과정에서 가계의 전재산에 해당할 수 있는 정도의 거액의 임차보증금을 임대인에게

주10) 임대차는 당사자일방(임대인)이 상대방(임차인)에게 목적물(임대물)을 사용·수익하게 할 것을 약정하고 상대방(임차인)이 이에 대하여 차임을 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약이다(민법 제618조).

지불하여야 한다. 만약 투여된 임차보증금의 회수가 불가능한 사태가 발생한다면, 일 순간에 거리로 내몰리게 되고 가족구성원의 삶 전체가 흔들리는 사태가 발생할 수 있다. 이런 점 때문에 주거문제는 가족생활 유지에 있어 가장 어렵고도 중요한 문제이다.

우리나라는 다른 나라와 달리 특유의 채권적 전세제도가 일반화되어 있다. 세간에서 흔히 말하는 “전세”는 물권인 “전세권”을 의미하는 것이 아니라 “채권적 전세인 임차권”을 의미한다. 전세권은 전세금을 지급하고 타인의 부동산을 점유해서 사용, 수익하며, 후순위 권리자, 기타 채권자보다 전세금에 관해 우선변제권이 인정되는 권리로서 전세권설정등기가 경료되어 있는 것을 말한다. 반면 채권적 전세는 차임(즉 전세보증금)을 지급하고 부동산을 사용, 수익하나 차임에 관해 우선변제권이 인정되지 않는 단순채권으로서 등기를 요하지는 않는다. 양자의 가장 큰 차이는 권리의 배타성인데, 물권인 전세권은 누구에 대해서나 배타적으로 권리를 주장할 수 있는 반면, 채권인 임차권은 오직 임대인에 대해서만 권리를 주장할 수 있다. 따라서 임차권의 경우 선순위 또는 동순위의 권리를 주장하는 제3자가 개입될 경우 임차보증금 회수에 있어 곤란한 문제가 발생하게 된다.

물권적 보호를 받을 수 있는 전세권의 설정은 용이하지 않다. 왜냐하면 전세권 설정등기를 하기 위해서는 임대인의 등기절차에의 협력이 필수적으로 요구되는데, 전세권과 같은 물권의 설정은 임대인의 입장에서 재산권행사의 제약을 가져오기 때문에 협력해주지 않는 것이 일반적이다. 그리고 주거용 주택의 전세입주자가 전세금보증보험에 가입함으로써 각종 사유로 인해 임차보증금을 반환받지 못한 경우 보증보험기관에 의해 보증금을 받을 수 있는 보증보험제도도 마찬가지로 임대인의 보험가입확인서 등을 요구함으로써 임대인의 협력없이 보험가입이 불가능하다. 이러한 실정으로 인해 특수한 경우를 제외하고는 전세권 설정등기 또는 보증보험가입의 가능성은 현실적으로 거의 없다. 따라서 주택임차인들은 임차보증금 보호를 위해 주택임대차보호법에 의존할 수 밖에 없다.

과연 얼마만큼의 가구가 주택임차자로서 생활하고 있는가를 살펴볼 필요가 있는데, 국민의 주택소유 및 임차현황에 대한 정부의 공식통계자료가 생산되지

않아 전체가구 중 임차가구의 수를 파악하는 데는 한계가 있으나, 다음의 보도 자료를 기반으로 어느 정도 유추할 수 있을 것이다.

민주노동당 심상정 의원에 따르면, "2005년 현재 주택보급률 105.9%로 집이 72만3,000가구가 남아돌고 있음에도 불구하고 국민 41.4% 1,700만명이 셋방살이 즉 전월세를 떠돌고 있다고 한다<sup>11)</sup>. 또한, 2003년 국민은행연구소의 조사 결과에 따르면, 전국 18개 도시의 2천가구를 대상으로 '주택금융수요실태'를 조사하였는데 결혼후 주택을 마련하는데 걸린 기간은 평균 7년으로 나타났으며, 99년 이후 주택구입 가구의 평균연령은 41세였다<sup>12)</sup>고 한다. 결국 국민의 40%이상이 주택임차에 의존하고 있으며 평균 7년동안 가족규모와 가계경제상황에 맞는 적절한 주거공간 확보와 투여된 임차보증금의 회수 문제를 안고 살아오고 있다고 볼 수 있다.

## 2) 관련 현행법

타인의 부동산을 이용하는 제도로는 채권으로서의 임대차와 용익물권제도를 두고 있지만, 임차인의 지위는 용익물권자에 비하여 훨씬 열악한 것이다. 그래서 임차인을 보호하기 위하여 부동산소유권은 여러 가지로 제한을 받게 되는 반면에, 부동산임차권은 여러 가지 점에서 강화되었다. 이것이 바로 부동산임차권의 물권화 경향이다. 물권화의 내용으로 일반적으로 ①대항력의 강화, ②임차권에 대한 제3자의 사실적 침해의 배제, ③임차권의 처분, ④임차권의 존속의 보장을 드는 것이 보통이다. ②와 관련하여 민법의 해석상 임차인이 점유를 취득한 경우에 점유권에 기인하여 손해의 배상과 방해의 배제를 청구할 수 있고, ③과 관련하여 임차인은 임대인의 동의없이 임차건물의 소부분을 타인에게 사용하게 할 수 있고(민법 제632조), 임대인의 동의를 얻는 경우 임차권을 양도하거나 전대할 수 있다(민법 제629조). ④와 관련하여 물권의 존속기간이 장기이고, 채권의 존속기간이 단기인데, 민법은 제651조에서 임대차의 최장기간(20

주11) 인터넷한국일보(<http://news.hankooki.com>), 2006. 11.14.

주12) 인터넷한겨레(<http://www.hani.co.kr>), 2003.04.07.

년 및 10년)을 정하고 있을 뿐, 최단기간에 대한 언급은 없는데, 주택임대차보호법이 주택임차인에게 최소한 2년간의 존속기간을 보장하고 있으므로 단기소멸시효를 가진 채권보다 존속기간이 길다.

임차권의 물권화중 가장 중요한 것이 ①대항력과 관련된 내용인데, 임차권은 물권이 아니기 때문에 제3자에 대한 대항력이 없다. 따라서 임차인이 임차물의 소유권을 제3자에게 양도한 경우에는 임차인은 제3자로부터의 반환청구에 응하지 않으면 안되게 됨으로써 이른바 “매매는 임대차를 깨뜨린다”는 원칙이 행하여지게 된다. 그러나 그렇게 해서는 임차인의 지위가 불안정하여 임차인은 임차한 목적을 완수하기 어렵고, 나아가 사회경제적 이익을 해할 염려가 많기 때문에 민법은 제621조(임대차의 등기)에서 임대차를 등기할 수 있도록 함으로써 임차인을 보호하는 장치를 마련해 놓고 있다. 동조 제1항에서 부동산임차인은 당사자간에 반대 약정이 없으면 임대인에 대하여 그 임대차등기절차에 협력할 것을 청구할 수 있다고 규정하고 있고, 동조 제2항에서 부동산임대차를 등기하면 그 때부터 임차권은 제3자에 대하여서도 효력이 있다고 규정하고 있다. 따라서 부동산임대차도 등기하면, 그 이후 부동산에 관한 물권이나 임차권을 신규로 취득한 자에 대해서도 자기의 권리를 배타적으로 주장할 수 있다. 그러나 부동산임차인은 임대인에 대하여 그 임대차등기절차에 협력할 것을 청구할 수 있는 것이 원칙이긴 하지만, 임대인이 등기절차 협력청구를 거절하거나 쌍방당사자간 등기청구권을 부정하는 반대특약을 체결할 수 있기 때문에 임차인의 법적 지위가 얼마든지 약화될 수 있다. 이 때문에 주택임차인은 여전히 불안정한 지위를 벗어나기 어려우며, 임대차의 등기 사례는 별로 나타나지 않고 있는 것으로 보인다. 이러한 문제를 민법의 임대차규정으로 해결하기에는 한계가 있어 주택임대차보호법(1981.3.5. 법률 제3379호)을 제정하여 주택임차인의 지위를 강화하였으나, 여전히 문제는 남아 있다.

주택임대차보호법은 제3조에서 임대차는 그 등기가 없는 경우에도 임차인이 주택의 인도와 주민등록을 마친 때에는 그 익일부터 제3자에 대하여 대항력이 생긴다고 규정하고 있으며, 또한 임차주택의 양수인(기타 임대할 권리를 승계한 자를 포함한다)은 임대인의 지위를 승계한 것으로 본다고 규정하여 매매에

의하여 임차권이 깨뜨려지지 않고 매수인(임차주택의 양수인)에게 대항할 수 있도록 규정하고 있다.

주택임대차보호법 제3조 제1항의 대항요건과 임대차계약증서상의 확정일자를 갖춘 임차인은 민사소송법에 의한 경매 또는 국세징수법에 의한 공매시 임차주택의 환가대금에서 후순위권리자 기타 채권자보다 우선하여 보증금을 변제받을 권리가 있다. 다만 임차인이 당해 주택의 양수인에게 대항할 수 있는 경우에는 임대차가 종료된 후가 아니면 보증금의 우선변제를 청구하지 못한다(동법 제3조의2 제1항).

임차인은 보증금중 일정액에 관하여 다른 담보물권보다 자기채권의 우선변제를 받을 권리가 있다. 이 경우에 임차인은 주택에 대한 경매신청의 등기전에 주택임대차보호법 제3조 제1항의 요건을 갖추어야 한다(동법 제8조 제1항). 그리고 임차인이 당해 주택의 양수인에게 대항할 수 있는 경우에는 임대차가 종료된 후가 아니면 보증금의 우선변제를 청구하지 못한다.(동법 제8조 제2항, 동법 제3조의2 제1항 단서). 보증금 우선변제의 순위와 보증금에 대하여 이의가 있는 이해관계인은 경매법원 또는 채납처분청에 이의를 신청할 수 있다.

이상에서 언급한 일반적인 내용보다 주택임대차보호법상 실질적 보호범위에 해당하는가 그리고 보호범위에 든다면 어느 정도 임차보증금을 우선적으로 보장받을 수 있는가가 개별가구의 입장에서는 가장 중요한 관심사인데, 우선변제를 받을 임차인 및 보증금중 일정액의 범위와 기준은 주택 가액의 2분의 1의 범위 안에서 대통령령으로 정하도록 하고 있으며(동법 제8조 제3항), 현재 우선변제를 받을 임차인의 범위는 보증금이 서울 등 수도권과밀억제권역에서는 4천만원 이하, 광역시 3천5백만원 이하, 기타 지역에서는 3천만원 이하인 임차인으로 하고 있다(동법시행령 제4조). 따라서 개별거주지역에 따라 임차보증금이 규정된 금액이하에 해당되어야 주택임대차보호법의 적용을 받을 수 있다. 그리고 동법의 적용을 받을 수 있는 자격이 있다고 인정되는 경우 우선변제받을 수 있는 “보증금 중 일정액의 범위”를 서울특별시 및 직할시에서는 1천6백만원 이하, 광역시 1천 4백만원 이하, 기타의 지역에서는 1천2백만원 이하로 하고 있다(동법시행령 제3조 제1항). 임차인의 보증금 중 일정액이 주택의 가액 2분의 1

을 초과하는 경우에는, 주택의 가액의 2분의 1에 해당하는 금액에 한하여 변제권이 있다(동법 시행령 제3조 제2항).

#### 나. 문제점

주택임대차보호법은 국민의 주거생활의 안정을 보장함을 목적으로 하여 제정되었다<sup>13)</sup>. 그러나 현행법령내에서는 가족생활의 최소한의 기본요건인 주거임대에 관한 실질적인 보호가 이루어지고 있다고 볼 수 없다. 왜냐하면 주택임대차보호법의 보호를 받으려면 법에서 규정한 보호범위에 들어야 하는데 보호범위내에 속하는 주택임차인은 극히 드문 실정이며, 보호범위내에 포함된다고 하더라도 우선변제를 받을 수 있는 금액이 너무 작다는데 있다.

보호범위에 관한 대법원의 판례를 보면, 주택임대차보호법의 보호범위에 포함되는 소액 임대차인 경우에는 임차보증금중 일정액에 한하여는 다른 어떤 선순위 권리자가 있더라도 우선적으로 변제를 받을 수 있는 권리를 갖지만, 이 금액을 1원이라도 초과하는 임대차 계약은 주택임대차보호법 제8조에 의한 우선변제권의 대상이 되지 않는다(대법원 1993.9.14 선고 92 다49539 판결)고 판시함으로써, 보호범위를 엄격히 제한하고 있다. 판례를 서울지역에 대비시킬 경우, 임차보증금(일반적으로 전세금으로 통용된다)이 4천만원이하에 해당되어야 우선변제를 받을 임차인의 범위에 들게 되고, 이때 1천600만원을 우선변제 받을 수 있는데, 4천만원에서 1원이라도 초과한 경우 우선변제권은 전혀 인정되지 않고 일반채권자의 지위만 가지게 된다.

그런데 1990년대 주택200만호 건설이후부터 보편적 주거형태는 아파트 또는 연립주택으로 변모하였고 보증금이 4천만원이하에 해당되는 주택은 극히 드문 실정이다. 따라서 저소득층 가구에 해당되지 않는 일반 중산층의 경우 우선변제를 받을 수 있는 임차인의 범위에 드는 경우가 거의 없다. 결국 국민의 주거생활의 안정을 위해 마련된 법이 제 구실을 하지 못하고 있는 것이다.

주13) 주택임대차보호법 제1조(목적) 이 법은 주거용건물의 임대차에 관하여 민법에 대한 특례를 규정함으로써 국민의 주거생활의 안정을 보장함을 목적으로 한다.

2007년 국민기초생활보장사업 안내에 의하면, 국민기초생활보장법상 기초생활보장수급자 지정을 위한 소득인정액<sup>주14)</sup> 계산에 있어 재산을 보유하고 있는 경우라 하더라도 최저주거생활보장의 목적으로 기초공제되는 기본재산액이 대도시(특별시, 광역시의 구)의 경우 3,800만원, 중소도시(도의 “시”)의 경우 3,100만원, 농어촌(도의 “군”)의 경우 2,900만원이다. 이와 비교하면 주택임대차보호법상의 보호대상이 되는 임차인은 기초생활보장수급자와 거의 동일한 범주에 속하게 되고, 따라서 기초생활보장수급가구가 아닌 일반가구는 주택임대차보호법상의 보호대상이 될 수 없다는 결론에 이른다. 즉 국민의 주거생활 안정의 목적이 그 의미를 상실하게 되는 것이다. 1981년 3월 5일 법률 제3379호로 제정·공포될 당시 포함될 수 있는 대상의 범위가 어느 정도인지는 구체적으로 확인할 수 없으나, 제1조의 제정목적인 “국민의 주거생활 안정”에 비추어 볼 때 기초생활보장수급자(구 생활보호대상자)로 한정하였을 것으로 보이지는 않는다. 또한 현재 대부분의 국민이 우선변제권의 실체를 제대로 간파하지 못한 채 확정일자와 주민등록만 있으면 모든 것이 보장되는 것처럼 임차인에게 설명하는 공인중개사의 말만 맹신하고 있음을 감안할 때 비록 잘못된 믿음일지라도 어느 정도는 충족시켜 줄 필요가 있다.

우선변제 이외의 내용을 살펴보면, 주택임대차보호법 제3조 제1항에 의하면, 임대차의 대항력은 그 등기가 없는 경우에도 주택의 인도와 주민등록을 마친 때 그 다음날부터 제3자에 대하여 효력이 생긴다라고 하여 임대차의 대항력을 규정하고 있다. 그러나 이때의 대항력은 후순위 임차인이나 임대인의 지위를 양수받은 매수인에 대하여 점유에 기인하는 대항력을 의미할 뿐이다. 그리고 제3조제1항의 대항요건과 임대차계약증서상의 확정일자를 갖춘 임차인은 민사집행법에 의한 경매 또는 국세징수법에 의한 공매시 임차주택(대지를 포함한다)의 환가대금에서 후순위권리자 기타 채권자보다 우선하여 보증금을 변제받을 권리가 있다고 규정하고 있으나, 여전히 대항요건과 확정일자를 갖춘 이후에 저당권 등 물권이 설정될 경우 임차권이 먼저 설정되었다 하더라도 여전히

주14) 소득인정액은 소득평가액(실제소득-가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품-근로소득공제) + 재산의 소득환산액((재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율)으로 계산된다.

채권이기 때문에 물권보다 후순위가 될 수밖에 없다. 따라서 이 경우에 있어서도 특별한 혜택을 받는 경우가 없게 되는 것이다.

따라서 어떠한 경우이든 보호범위의 제한없이 보증금중 일정액을 우선변제받을 수 있도록 개정함이 바람직하다.

#### 다. 개선방안

주택임대차보호법 제1조의 목적에 부합하게 국민의 주거생활안정의 실질적 보장이 이루어져야 한다. 우선변제를 받을 수 있는 임차인의 범위를 삭제하여 주택임차를 통해 가족의 생활공간을 확보하는 모든 임차가가 주택임대차보호법의 적용을 받을 수 있도록 함으로써 1차적으로 우선변제금액(서울의 경우 1600만원)만이라도 보호받을 수 있도록 한다.

2차적으로는 우선변제금액을 상향조정하여 현실화할 필요가 있다. 2001년에 우선변제금액의 상향조정이 이뤄졌으나, 현실적으로 과소금액으로 볼 수 있다. 따라서 보증금 회수불능 사태가 발생할 경우 다른 주거공간으로 이전하여 생활을 지속할 수 있을 정도의 적정 금액으로 조정할 필요가 있다고 본다.

#### < 입법안 >

주택임대차보호법 제8조 (보증금중 일정액의 보호) ①임차인은 보증금중 일정액을 다른 담보물권자보다 우선하여 변제받을 권리가 있다. 이 경우 임차인은 주택에 대한 경매신청의 등기전에 제3조제1항의 요건을 갖추어야 한다.

③제1항의 규정에 의하여 우선변제를 받을 임차인 및 (“임차인 및” 삭제)보증금중 일정액의 범위와 기준은 주택가액(대지의 가액을 포함한다)의 2분의 1의 범위안에서 대통령령으로 정한다.

주택임대차보호법시행령 제4조 (우선변제를 받을 임차인의 범위) < 삭제 >

## 제6장 가족친화 및 양성평등제도

핵가족에서 맞벌이 가족으로의 변화가 진행되면서 여성의 경제활동 증가, 저출산 및 고령사회, 결혼·출산에 의한 조기퇴직, 부양과 돌봄의 공백 증가 등 다각도의 사회환경 변화는 가정과 직장의 경계를 허물었다. 이로 인해 직장가정 간 양립의 갈등이 심화되었고, 그 결과 가족친화적 근로환경에 대한 사회적 필요성이 강하게 대두되었다. 한편 아직까지 전통적인 역할분업이 자리 잡고 있는 우리나라에서 출산과 자녀양육을 위해 직장을 그만두어야 하는 노동환경은 아직도 곳곳에 잔존해 있으며, 제도의 제공뿐만 아니라 제도의 효율성을 위해서는 기업문화로서의 환경이 조성되어야 한다.

이러한 점에서 본 장에서는 가족친화제도에 관해 관련 법·제도와 각 제도의 실시현황 및 문제점 등을 살펴보고 그에 따른 관련 법 및 제도에 있어서의 개선방안을 제시하고자 한다.

### 제1절 가족친화의 의미

가족친화 제도는 직장에서의 요구와 부모로서의 요구의 조정(reconciliation)을 의미하며, 직장과 가족의 조화는 직업적 요구와 가정적 요구가 양립하지 못함으로써 야기되는 일-가족간의 갈등(주15)을 해결하는 것이다.

따라서 가족친화적 제도란 근로자들이 직장과 가정에서의 일을 조화롭게 병행할 수 있도록 기업이 지원하는 내부의 제도를 말한다. 즉, 일-가족 두 역할이 공존하여 삶 속에서 통합하는 것이며, 이를 위해 경영주가 가족지원적인 환경

---

주15) 일-가족갈등의 가장 일반적인 유형은 시간갈등이며, 하나의 역할과 다른 역할이 중복되면서 나타나고, 또한 가족에서 기대되는 정서적 안정감이 부적절할 때 역기능적으로 나타나는 행동장애 등을 말함(이준형 외, 2005).

을 마련해 주는 것이다.

일반적으로 가족친화적 제도로서는 보육 및 가족간호제도, 휴가제도, 근무제도, 서비스 제도로 분류된다. 이러한 제도는 양성평등의 가치 강조, 삶의 질 향상, 기업의 생산성 확대 등의 효과를 나타내며, 오늘날에는 인적 전략으로서 의미가 더욱 강조되고 있다(이준형 외, 2005).

서구의 가족친화 정책은 여성근로자의 임신으로 인한 모성건강의 위험과 차별적 고용관행을 방지하고, 고용을 보호하기 위한 조항들을 명시한 ILO의 모성보호협약의 영향을 받았다. 따라서 서구의 가족친화 정책은 먼저 모성을 보호하고 여성에게 발생하는 불이익과 불평등을 배제하여 남녀 모두 평등한 대접을 받기 위한 제도적 방안을 국가적 차원에서 마련하는 것으로 발전되어 왔다. 그러나 우리나라의 경우는 성차별적인 의식과 제도의 만연으로 가사와 육아, 가정 내 간호 책임을 전적으로 여성에게 부여하고 있어 직장과 병행해야 하는 이중고의 해결방안으로서의 논의가 진행되어와 가족친화적인 정책을 취업여성인력을 위한 것으로 인식하는 경향이 많다. 그러나 이러한 정책은 여성만을 위한 정책이 아니라 가족 내의 남녀 구성원 모두를 위한 것으로, 가족친화적 정책은 남녀 모든 근로자의 삶의 질을 향상시키며, 기업의 생산성과 이윤 창출에 기여를 함으로써 국가 경쟁력을 강화시키는 역할을 한다.

## 제2절 주요 가족친화제도

### 1. 산전후휴가제도

#### 가. 관련 법

산전후휴가제도를 통한 취업여성의 보호는 근로기준법에 기초하고 있다. 근로기준법 제72조 제1항에 따르면 사용자는 임신 중의 여성에 대하여 산전·후를 통하여 90일의 보호휴가를 주어야 하며, 이 경우 휴가기간의 배치는 산후에

45일 이상이 포함되어야 한다고 규정되어 있다. 출산휴가는 1인 이상의 전 사업장에 적용되며, 근속기간, 근로형태, 직종 등에 관계없이 부여한다.

이외 임신 중인 여성이 16주 이후 유산 또는 사산한 경우에 당해 근로자가 청구한 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 보호휴가를 주도록 규정하고 있다. 다만 인공임신중절수술에 의한 유산은 제외하도록 하고 있다(주16).

#### 〈표 6-1〉 산전후휴가제도 관련 법규

구분	관련법	법조항 및 내용
산전후휴가	근로기준법	<p>제72조 (임산부의 보호)</p> <p>① 사용자는 임신 중의 여성에 대하여는 산전·후를 통하여 90일의 보호휴가를 주어야 한다. 이 경우 휴가기간의 배치는 산후에 45일 이상이 되어야 한다.</p> <p>② 사용자는 임신 중인 여성이 임신 16주 이후 유산 또는 사산한 경우로서 당해 근로자가 청구하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 보호휴가를 주어야 한다. 다만, 인공임신중절수술(모자보건법 제14조 제1항의 규정에 의한 경우는 제외한다)에 의한 유산의 경우는 그러하지 아니하다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 휴가 중 첫 60일은 유급으로 한다. 다만 남녀고용평등법 제18조의 규정에 따라 산전후휴가급여등이 지급된 때에는 그 금액의 한도안에서 지급의 책임을 면한다.</p> <p>④ 사용자는 임신 중의 여성근로자에 대하여 시간외근로를 하게 하여서는 아니된다. 당해 근로자의 요구가 있는 경우에는 경미한 종류의 근로로 전환시켜야 한다(전문개정. 2005. 5. 31).</p>

자료: 국회 법률정보센터, <http://search.assembly.go.kr/law/>

2001년 11월 모성보호 관련법을 개정하면서 산전후휴가는 종전의 60일에서 90일로 연장되었다. 이러한 개정된 법에 따라 사업주는 여성 근로자에게 90일

주16) 모자보건법 제14조 제1항의 규정에 의한 경우는 제외함. 즉, 인공임신중절수술의 허용한계로서 의사는 본인과 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 자를 포함)의 동의를 얻어 인공임신중절을 할 수 있음. 그 구체적인 내용은 첫째, 본인 또는 배우자가 대통령령이 정하는 우생학적 또는 유전학적 정신장애나 신체질환이 있는 경우, 둘째, 본인 또는 배우자가 대통령령이 정하는 전염성 질환이 있는 경우, 셋째, 강간 또는 준강간에 의하여 임신한 경우, 넷째, 법률상 임신할 수 없는 혈족 또는 인척간에 임신된 경우, 다섯째, 임신의 지속이 보건의학적 이유로 모체의 건강을 심히 해하고 있거나 해할 우려가 있는 경우 등임.

의 산전후휴가를 부여하여야 한다. 산전후휴가에 대한 지원은 남녀고용평등법 제18조에서 규정하고 있다. 이를 살펴보면, 남녀고용평등법 제18조 제1항에서 국가는 근로기준법 제72조의 규정에 의한 산전후휴가 또는 유산·사산 휴가를 사용한 근로자 중 일정한 요건에 해당하는 자에게 당해 휴가기간에 대하여 통상임금<sup>주17)</sup>에 상당하는 금액을 지급할 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 산전후휴가기간(90일) 중 초기 60일의 급여는 사용주가 부담하고 연장된 30일분의 급여는 고용보험에서 부담하도록 되어 있었다. 그러나 2006년부터는 여성근로자 고용에 대한 사업주의 부담을 덜어 주고자 통상임금 기준(월 135만원 한도)으로 중소기업의 우선지원대상기업<sup>주18)</sup>에게는 90일분의 급여 모두를 고용보험에서 지급하고, 대규모기업은 30일분을 지급하도록 제도를 확대하였다.

산전후 휴가급여를 지급받으려면 산전후휴가 종료일 이전에 고용보험법 제32조의 규정에 의한 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상이고, 휴가개시일 이후 1월부터 종료일 이후 12월 이내에 신청하도록 되어 있다. 다만, 동 기간 이내에 대통령이 정하는 사유로 산전후휴가급여 등을 신청할 수 없었던 자는 그 사유가 종료된 후 30일 이내에 신청하여야 한다고 명시되어 있다(고용보험법 제55조 제7항).

또한 여성근로자가 근로기준법 제72조 제1항의 규정에 의한 산전후휴가급여 등을 받고자 하는 경우, 사업주는 관계 서류의 작성, 확인 등 제반절차에 적극 협력하여야 한다고 명시하고 있다.

주17) 통상임금은 근로자에게 정기적·일률적으로 소정근로 또는 총근로에 대하여 지급하기로 정하여진 시간급여액·일급금액·주급금액·월급금액 또는 도급금액을 말함(근로기준법 시행령 제6조).

주18) 우선지원대상기업은 평업 300인 이하, 제조업 500인 이하, 건설업 300인 이하, 운수·창고 및 통신업 300인 이하, 그리고 기타 100인 이하 기업임.

〈표 6-2〉 산전후휴가에 대한 지원 관련 법규

구분	관련법	법조항 및 내용
산전후휴가에 남녀고용평등법 대한 지원	제18조 (산전후휴가에 대한 지원)	<p>① 국가는 근로기준법 제72조 규정에 의한 산전후휴가 또는 유산·사산휴가를 사용한 근로자 중 일정한 요건에 해당하는 자에게 당해 휴가기간에 대하여 통상임금에 상당하는 금액(이하 산전후휴가급여 등 이라 한다)을 지급할 수 있다(개정 2005. 5. 31, 2005. 12. 30).</p> <p>② 제1항의 규정에 따라 지급된 산전후휴가급여 등은 그 금액의 한도안에서 근로기준법 제72조 제3항의 규정에 의하여 사업주가 지급한 것으로 본다(신설 2005. 5. 31).</p> <p>③ 제1항의 산전후휴가급여 등을 지급하기 위하여 필요한 비용은 제정 및 사회보장기본법에 의한 사회보험에서 분담할 수 있다(개정 2005. 5. 31, 2005. 12. 30).</p> <p>④ 사업주는 여성근로자가 제1항의 규정에 의한 산전후휴가급여 등을 받고자 하는 경우, 관계서류의 작성·확인 등 제반절차에 적극 협력하여야 한다(개정 2005. 5. 31).</p> <p>⑤ 제1항의 규정에 의한 산전후휴가급여 등의 지급요건, 지급기관 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다(개정 2005. 5. 31).</p>

자료: 국회 법률정보센터, <http://search.assembly.go.kr/law/>

#### 나. 실시현황

노동부 자료(2006)에 의하면, 산전후휴가급여 인원은 2002년에 22,711명에서 점차 증가하여 2003년 32,133명, 2004년 38,541명, 2005년 41,104명으로 2002년에 비해 2005년에 81.0%가 증가한 것으로 나타났다. 지급액도 점차 증가하여 2002년 22,602백만원에서 2003년 33,522백만원, 2004년 41,610백만원, 2005년 46,041백만원으로 2002년에 비해 103.7%가 증가한 것으로 나타났다.

〈표 6-3〉 산전후휴가급여 수급자 및 지급현황

(단위: 명, 백만원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	전년비교	2002년 비교
인원	22,711	32,133	38,541	41,104	6.7	81.0
지급액	22,602	33,522	41,610	46,041	10.6	103.7

자료: 노동부, 보도자료 재구성, 2006.

2005년도 산전후휴가급여 수급자의 연령별 특성을 보면, 24세 이하는 3.5%에 불과한데 비해 25~29세가 51.3%로 가장 높은 비율을 보였으며, 30~34세가 40.3%로 그 다음 순이었다. 이는 최근 초혼연령의 상승과 함께 자녀출산 연령이 높아짐에 따른 결과로 보여진다. 교육수준별로는 고등학교 이하는 35.6%, 전문대학 이상이 52.4%(대학교 이상 29.0%, 전문대학 23.4%)로 전문대학 이상의 비율이 고등학교 이하의 비율 보다 16.8%포인트 높았다.

〈표 6-4〉 산전후휴가급여 수급자 연령 및 교육수준별 분포: 2005년

(단위: 명, %)

연령	비율	(수)	교육수준	비율	(수)
24세 이하	3.5	1,445	초등학교 이하	0.2	63
25~29세	51.3	21,070	중학교	0.3	113
30~34세	40.3	16,584	고등학교	35.1	14,445
35~39세	4.6	1,902	전문대학	23.4	9,612
40세 이상	0.3	103	대학교 이상	29.0	11,916
계	100.0	40,104	계	100.0	40,104

자료: 한국고용정책연구원, 『고용보험통계연보』, 2005, 표 재구성.

직종별로는 사무직이 59.1%로 가장 높은 비율이었으며, 그 외 서비스·판매직(10.0%), 전문가(9.6%), 기술공·준전문가(8.8%), 기능원, 기계조작원(8.4%) 등의 순으로 높은 비율이었다. 사업체 규모별로는 500인 이상의 대규모 사업체의 경우 40.9%로 가장 높은 비율을 보였으며, 300~499인 이하 사업체까지 포함할 경우는 47.1%에 이른다.

〈표 6-5〉 산전후휴가급여 수급자 직종 및 사업체 규모별 분포: 2005년

(단위: 명, %)

직종	수급자	비율	사업체 규모	수급자	비율
고위임직원 관리자	226	0.5	5인 미만	10.8	4,447
전문가	3,963	9.6	5~9인 이하	7.6	3,111
기술공·준전문가	3,603	8.8	10~29인 이하	10.7	4,390
사무직	24,304	59.1	30~49인 이하	4.6	1,883
서비스·판매직	4,125	10.0	50~99인 이하	7.4	3,020
농어업	10	0.0	100~299인 이하	11.9	4,896
기능원, 기계조작원	3,452	8.4	300~499인 이하	6.2	2,563
단순노무직	1,420	3.5	500인 이상	40.9	16,794
계	40,104	100.0	계	40,104	100.0

자료: 한국고용정책연구원, 『고용보험통계연보』, 2005, 표 재구성.

50인 미만의 소규모 사업체는 33.7%로 50인 이상 300인 미만 사업체는 19.3%에 불과해 사업체 규모에 따른 산전후휴가급여 수급자에 차이를 보인다. 이는 아직까지 산전후휴가는 대규모 사업체에서 시행하는 비율이 높고, 소규모 사업체의 시행률이 낮은 것을 보여주는 것이라 할 수 있다.

여성부(2002)의 연구에 따르면 산전후휴가를 시행하고 있는 기업은 전체조사 기업의 74.1%이며, 실시하고 있지 않은 기업도 25.9%로 나타나 여전히 법률상 규정된 제도가 기업체에서는 시행되지 않고 있음을 보여주고 있다.

저출산고령사회위원회의 연구결과<sup>19)</sup> 발표에 의하면, 전반적으로 출산여성 근로자가 산전후휴가를 제대로 사용할 수 있는 여건 조성이 필요하고, 특히 비정규직 및 100인 미만 중소기업 등 상대적으로 소외된 대상을 위한 대책 마련이 시급한 것으로 나타났다.

산전후휴가기간은 2001년 모성보호 관련법을 개정하면서 종전의 60일에서 90일로 확대되었으나 조사결과 출산 후 복직하여 근무 중인 여성근로자의 58.2%만이 90일을 사용하고 나머지 41.8%가 법적 보장기간보다 적게 사용한 것으로

주19) 전국 5개 대도시(서울, 부산, 대구, 광주, 인천)에 위치한 사업장의 여성 근로자 중 2005년 3월부터 2006년 2월까지 출산한 여성 근로자 568명과 기업체 212개소를 대상으로 실시한 결과임.

나타났다. 이를 근로자의 고용형태 및 사업체 규모별로 살펴보면, 정규직일 경우 법적 보장 기간인 90일 이상을 사용한 비율이 60.6%에 이르나 비정규직의 경우는 36.4%에 불과하였으며, 사업체 규모별로는 100인 이상의 사업체에서는 75.5%가 90일 이상을 사용하였으나 100인 미만 사업체에서는 25.9%만이 사용한 것으로 나타나 고용형태와 사업체 규모에 따라 차이가 큰 것으로 나타났다. 반면 기업체 대상 조사에서는 산전후휴가 90일을 제대로 사용하지 못하는 기업체 비율은 38.0%이었으며, 기업체 입장에서 적정하다고 생각하는 산전후휴가 기간은 90일 이내라는 응답이 52.9%로 90일 이상이라는 비율(37.5%)보다 15.4%포인트 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 근로자가 해당 제도를 활용함에 있어 법적 보장기간인 90일 사용에 대해 큰 부담으로 작용할 수 있음을 시사한다.

〈표 6-6〉 고용형태 및 기업체규모별 산전후휴가 사용기간

(단위: %)

구분	30일 미만	30~59일	60~89일	90일 이상
고용형태				
정규직	2.7	17.2	19.5	60.6
비정규직	9.1	31.8	22.7	36.4
기업체 규모				
100인 미만	5.9	22.4	45.9	25.9
100인 이상	1.9	17.0	5.6	75.5
전체	3.3	18.8	19.7	58.2

자료: 저출산고령사회위원회, 『산전후휴가 미활용 실태조사 및 노동시장 복귀 활성화 방안에 대한 연구』, 2006.

근로자가 산전후휴가를 사용하지 못한 사유로는 동료에 대한 부담감 29.4%, 복직에 대한 불안 23.5%, 회사관행 15.7%의 순이었다. 특히 근로자의 종사상 지위나 직종에 관계없이 전반적으로 산전후휴가를 사용하지 못한 사유는 동료에 대한 부담이 가장 큰 이유로 나타나고 있어 대체인력 활용이 큰 과제를 보여주고 있다. 또한 회사관행 때문이라는 이유가 15.7%나 되는 것은 내부규정을 아직 개정하지 않았거나 개정했다라도 형식적으로 운영하는 기업이 적지 않음을 보여주고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 6-7〉 산전후휴가기간 미사용 사유

(단위: %)

구분	회사의 관행상	동료에 대한 부담감	복직에 대한 불안	업무특성상 업무대행이 난이	법에 대한 무지	기타
비율	15.7	29.4	23.5	13.7	3.9	13.8

자료: 저출산고령사회위원회, 『산전후휴가 미활용 실태조사 및 노동시장 복귀 활성화 방안에 대한 연구』, 2006.

이외 산전후휴가 기간 중의 업무대행에 있어 대체인력 고용이 21.7%, 동료들의 부담이 72.1%로 나타나 동료에 대한 부담으로 휴가일수를 제대로 채울 수 없는 분위기가 있음을 시사한다. 대체인력 활용을 위한 제도적인 보완사항으로는 출산휴가기간 전체에 대한 임금보전 39.4%, 대체인력에 대한 인건비 지원 증가 39.4%, 대체인력풀을 가지고 있는 파견회사와 원활한 연결 11.7%, 대체인력이나 휴가 후 복귀인력에 대한 재교육 비용지원 6.4% 등의 순으로 나타나 임금보전이나 대체인력 인건비 지원 증가에 대한 요구가 많음을 알 수 있다.

〈표 6-8〉 산전후휴가 기간 중 업무대행 방법

(단위: %)

구분	대체인력 고용	동료들의 부담	업무의 특성상 대체인력 불가	단순직이지만 고용안함	기타
비율	21.7	72.1	3.3	1.2	1.7

자료: 저출산고령사회위원회, 『전계서』, 2006.

〈표 6-9〉 대체인력 활용을 위한 제도적 보완

(단위: %)

구분	출산휴가기간 전체에 대한 임금보전	대체인력 인건비 지원 증가	대체인력이나 휴가 후 복귀인력에 대한 재교육비용 지원	대체인력풀을 가지고 있는 파견회사와의 원활한 연결	기타
비율	39.4	39.4	6.4	11.7	3.1

자료: 저출산고령사회위원회, 『전계서』, 2006.

산전후휴가 후 업무복귀에 있어 인사상 불이익이 있었다는 응답이 8.6%, 향후 있을 수도 있다는 우려가 43.0%로 전체 응답자의 51.6%가 실제로 인사상 불이익을 경험하였거나 향후 불이익이 있을 수도 있다는 염려를 하고 있는 것으로 나타났다.

#### 다. 문제점

저출산고령사회위원회의 연구결과에서 살펴본 바와 같이 기업체 입장에서 산전후휴가 기간이 법적 보장기간인 90일 이상보다 90일 이내가 적당하다는 비율이 높아 근로자가 산전후휴가 기간을 법적 보장기간까지 사용함에 있어 큰 부담으로 작용할 수 있으며, 비정규직과 100인 미만의 중소기업이 정규직이나 100인 이상 대기업체에 비해 법적 보장기간을 활용하는 비율이 낮게 나타나 산전후휴가의 법적 보장기간의 활용을 권장함에 있어 고용형태와 기업체 규모별 차이를 고려해야 할 필요성이 있다. 또한 근로자의 입장에서 산전후휴가를 사용할 경우 동료가 업무를 대신 수행하게 됨으로서 동료에 대한 부담감 때문에, 그리고 복직에 대한 불안감 때문에 산전후휴가를 사용하지 못하는 경우도 나타나고 있다. 이외 회사의 관행상, 그리고 관련 법에 대한 무지 등이 산전후휴가 미사용 이유가 되고 있으며, 산전후휴가 후 업무복귀에 있어 인사상 불이익이 있었다는 경우와 향후 있을 수도 있다는 우려를 하고 있는 근로자가 많아 이와 관련한 기업체에 대한 제재조치나 근로자들의 우려를 불식시키기 위한 노력이 요구된다.

산전후휴가급여는 통상임금에 상당하는 금액이 월 상한액(135만원)을 초과하는 경우에는 차액은 사용주가 지급하도록 되어 있다. 이와 함께 산전후휴가자를 대신할 대체인력을 활용하는데 따른 비용부담 등으로 사용주가 기혼여성의 취업을 꺼리는 요인이 되기도 한다.

2. 육아휴직제도

가. 관련 법

육아휴직제도를 통한 취업여성의 보호는 남녀고용평등법에 기반하고 있다. 남녀고용평등법 제19조 제1항에 따르면 사업주는 생후 3년 미만의 영아를 가진 근로자가 그 영아의 양육을 위하여 휴직을 신청하는 경우에 이를 허용해야 한다고 규정되어 있으며, 이 경우 ‘근로자’의 범위는 가사분담의 양성평등 개념을 도입하여 여성근로자 뿐만 아니라 남성근로자도 자유로이 신청할 수 있도록 하고 있다.

〈표 6-10〉 육아휴직제도 관련 법규

구분	관련법	법조항 및 내용
육아휴직	남녀고용 평등법	제19조 (육아휴직) ① 사업주는 생후 3년 미만의 영아를 가진 근로자가 그 영아의 양육을 위하여 휴직(이하 “육아휴직”이라 한다)을 신청하는 경우에 이를 허용하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 제1항의 규정에 의한 육아휴직기간은 1년 이내로 하되, 당해 영아가 생후 3년이 되는 날을 경과할 수 없다. ③ 사업주는 제1항의 규정에 의한 육아휴직을 이유로 해고, 기타 불리한 처우를 하여서는 아니 되며 육아휴직 기간동안은 당해 근로자를 해고하지 못한다. 다만 사업을 계속할 수 없는 경우는 그러하지 아니하다. ④ 사업주는 제1항의 규정에 의한 육아휴직 종료 후에는 휴직전과 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 한다. 또한 제2항의 육아휴직기간은 근속기간에 포함한다. ⑤ 육아휴직의 신청방법, 신청절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
		제20조 (직장과 가정생활의 양립 지원) ① 국가는 사업주가 근로자에게 제19조의 규정에 의한 육아휴직을 부여한 경우 당해 근로자의 생계비용과 사업주의 고용유지비용의 일부를 지원할 수 있다. ② 제1항의 규정에 의한 비용의 지원요건, 지원절차 기타 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

자료: 국회 법률정보센터, <http://search.assembly.go.kr/law/>

육아휴직 기간은 1년 이내로 하고 당해 영유아가 생후 3년<sup>주20)</sup>이 되는 날을 경과할 수 없다고 명시하고 있다. 또한 사업주는 육아휴직을 이유로 해고하거나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 안되며, 사업을 계속할 수 없는 경우 외에는 육아휴직 기간동안은 당해 근로자를 해고하지 못한다고 명시하고 있다. 사업주는 육아휴직을 종료한 후 휴직전과 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 하며, 육아휴직기간은 근속기간에 포함하도록 되어 있다.

육아휴직은 무급휴직으로써 사업주에게 급여지급의무가 없다. 대신 휴직 중인 근로자가 마음 놓고 유아양육에 전념할 수 있도록 근로자의 생계안정을 지원하기 위하여 육아휴직급여를 지급하되, 그 지원 수준, 절차 등은 제도를 운영할 고용보험법에서 따로 정하도록 하고 있다. 현재 고용보험법에 의거하여 월 40만원의 육아휴직급여가 근로자에게 지원되고 있다.

노동부는 점차 확산되고 있는 육아휴직의 활용을 더욱 촉진하기 위하여 2006년부터 육아휴직에 따른 대체인력채용장려금 지원요건을 완화하고 지원금액을 2배로 인상하였다. 즉, 육아휴직기간 중에 신규로 채용한 경우를 육아휴직개시일 90일 이전부터 신규로 채용한 경우로, 대체인력지원대상자의 최소채용기간을 60일 이상에서 30일 이상으로, 육아휴직자 복귀 후 최소 고용기간 90일 이상을 30일 이상으로, 그리고 대체인력채용장려금 지원금액을 10~15만원을 20~30만원으로 인상하였다. 또한 육아휴직을 활성화하기 위해 TV 등에 지속적인 홍보를 실시하고, 모성보호 취약사업장 등을 중심으로 육아휴직 미부여 등 법 위반 여부 등에 대한 집중 지도 및 점검을 실시할 계획이다(노동부, 2006).

#### 나. 실시현황

노동부 자료(2006)에 의하면, 2001년 11월 육아휴직급여제도 신설이후 육아휴직근로자수가 꾸준히 증가하여 2002년 3,763명에서 2005년 10,700명으로 6,937

주20) 2005. 12. 30. 제 6차 개정에 의해 종전의 “생후 1년 미만의 영아를 가진 근로자”에서 “생후 3년 미만의 영유아를 가진 근로자”로 개정됨(법률 제7822호).

명이 증가하였으며, 육아휴직급여 지급액은 2002년 3,087백만원에서 2005년 28,242백만원으로 증가하였다. 또한 산전후휴가급여 수혜자 중 육아휴직급여 수혜자 비율로 본 육아휴직률은 제도 시행 초기인 2002년 16.6%이었으나 점차 증가하여 2003년 21.2%, 2004년 24.1%, 그리고 2005년에는 26.0%에 이른다.

사업장 규모별 육아휴직 활용정도는 10~30인 미만 사업장에서 2004년(608명)에 비해 2005년(797명) 비율이 31.1%로 가장 높았으며, 그 다음은 100~300인 미만 사업장(30.2%), 그리고 5~10인 미만 소규모 사업장(28.8%) 순으로 증가하였다(노동부, 2006)<sup>주21)</sup>.

〈표 6-11〉 육아휴직급여 수급자 및 지급현황

(단위: 명, 백만원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	전년비교	2002년 비교
인원	3,763	6,816	9,303	10,700	15.0	184.3
(여자)	3,685	6,712	9,122	10,492	15.0	184.7
(남자)	78	104	181	208	14.9	166.7
지급액	3,087	10,576	20,803	28,242	35.8	814.9

자료: 노동부, 보도자료 재구성, 2006.

〈표 6-12〉 육아휴직률

(단위: %)

구분	2002	2003	2004	2005
육아휴직률 <sup>1)</sup>	16.6	21.2	24.1	26.0

주: 1) 육아휴직률=산전후휴가급여 수혜자÷육아휴직급여 수혜자×100

자료: 노동부, 보도자료 재구성, 2006.

2005년도 육아휴직급여 수급자를 연령별로 살펴보면, 24세 이하는 3.1%이었으며, 25~29세가 51.4%로 가장 높은 비율을 보였으며, 30~34세가 41.0%로

주21) 노동부 자료(2006. 2)에 의한 사업장 규모별 육아휴직급여 지급현황을 보면, 5~10인 미만 사업장이 제도시행초기인 2002년에 비해 463.4% 증가한 상태로 가장 높은 증가율을 보였으며, 그 다음은 300~500인 미만 사업장 413.0%, 10~30인 미만 사업장 377.2%, 5인 미만 사업장 372.8% 등의 순으로 높은 비율이었음.

그 다음 순이었다. 교육수준별로는 중학교 이하는 0.5%, 고등학교 33.6%, 전문대학 이상이 51.2%(전문대학 20.6%, 대학교 이상 30.6%)로 전문대학 이상의 비율이 고등학교 이하의 비율 보다 17.1%포인트 높았다.

〈표 6-13〉 육아휴직급여 수급자 연령 및 교육수준별 분포: 2005년

(단위: 명, %)

연령	비율	(수)	교육수준	비율	(수)
24세 이하	3.1	337	초등학교 이하	0.2	17
25~29세	51.4	5,496	중학교	0.3	31
30~34세	41.0	4,388	고등학교	33.6	3,594
35~39세	4.1	444	전문대학	20.6	2,208
40세 이상	0.3	35	대학교 이상	30.6	3,280
계	100.0	10,700	계	100.0	10,700

자료: 한국고용정책연구원, 『고용보험통계연보』, 2005, 표 재구성.

직종별로는 사무직이 57.4%로 가장 높은 비율이었으며, 그 외 서비스·판매직 13.7%, 기능원, 기계조직원 9.7%, 전문가 9.1%, 기술공·준전문가 6.9% 등의 순으로 높은 비율이었다.

〈표 6-14〉 육아휴직급여 수급자 직종 및 사업체 규모별 분포: 2005년

(단위: 명, %)

직종	수급자	비율	사업체 규모	수급자	비율
고위임직원 관리자	61	0.6	5인 미만	12.0	1,286
전문가	972	9.1	5~9인 이하	6.9	738
기술공·준전문가	734	6.9	10~29인 이하	7.4	797
사무직	6,144	57.4	30~49인 이하	2.9	306
서비스·판매직	1,471	13.7	50~99인 이하	3.9	422
농어업	3	0.0	100~299인 이하	7.4	798
기능원, 기계조직원	1,032	9.7	300~499인 이하	4.4	472
단순노무직	283	2.6	500인 이상	55.0	5,881
계	10,700	100.0	계	10,700	100.0

자료: 한국고용정책연구원, 『고용보험통계연보』, 2005, 표 재구성.

사업체 규모별로는 500인 이상의 대규모 사업체의 경우 55.0%로 가장 높은

비율을 보였으며, 그 다음은 5인 미만 사업체 12.0%, 10~29인 이하와 100~299인 이하가 각각 7.4%로 그 다음 순이었다. 300~499인 이하 사업체는 4.4%로 사업체 규모에 따른 일관성을 보이지 않았다.

여성부(2002)의 연구에 따르면 육아휴직을 시행하고 있는 기업은 전체조사기업의 45.2%에 불과하여 제도정착에 문제점이 있음을 보여주었다. 특히 취업여성을 대상으로 한 조사결과에서도 육아휴직제도의 존재여부는 59% 정도가 모르고 있는 것으로 나타나 사용하기에 용이한 제도가 아니라는 점이 낮은 관심도를 통해 간접적으로 드러나고 있다.

한국노동조합총연맹(2002)에서 현재의 직장 분위기, 담당업무, 지원금액, 가정형편을 고려할 때 현실적으로 출산이후 육아휴직 신청이 가능한지에 대해 조사한 결과를 살펴보면 절반이 넘는 응답자가 '아니다'라고 응답하여 제도 시행에 많은 문제가 있음을 알 수 있다. 여성부(2002)의 연구에서도 육아휴직을 사용하는 것이 신경 쓰인다가 44.2%로 나타난 것은 이와 같은 사실을 반영하고 있다. 무엇보다 비정규직의 경우는 28.2%만이 육아휴직 신청이 가능하다고 답해 정규직(46.0%)에 비해 육아휴직 사용이 훨씬 더 어려운 것으로 나타났다. 육아휴직을 사용하지 못한 이유로는 상사 및 동료의 눈치가 보여서(16.1%), 지원금액이 적어서(14.7%), 원직복직이 되지 않을까 두려워서(13.3%), 주위에 신청하는 사람이 없어서(7.7%), 복직시 업무 적응문제(3.9%), 승진 등 인사상 불이익(3.2%) 등이었다(한국노동조합총연맹, 2002).

육아휴직제도 사용에 관한 이와 같은 문제들을 극복하기 위한 방안으로는 대체인력사용으로 육아휴직이용자의 부담감 경감(21.5%), 급여증액(19.9%), 육아휴직사용자 해고금지 및 근로조건 변경금지 장치마련(19.1%)등이 높은 지지를 받았다. 한국노동조합총연맹(2002)의 연구결과에서도 육아휴직제도 사용에 관한 문제를 극복하기 위한 방안을 육아휴직급여 인상이라고 응답한 비율(22.2%)이 높게 나타났으며, 다음으로 원직복직 보장(21.8%), 대체인력 확보(17.5%), 육아휴직을 당당하게 사용하는 직장분위기(11.7%), 승진 등 인사상 불이익 금지(4.9%) 등의 순으로 나타났다.

#### 다. 문제점

육아휴직급여는 고용보험법에서 대통령령으로 정하게 되어 있다. 그러나 현재의 월 40만원의 육아휴직급여는 매우 낮은 수준으로 휴가를 사용하는 근로자들은 경제적 어려움을 겪게 되고, 이로 인해 육아휴직사용을 저조하게 하는 주요 요인이 되고 있다(김경희, 2005).

우리나라의 현행 육아휴직제도는 육아휴직자가 휴직기간 중 전혀 근로에 종사하지 않는 전일 육아휴직형태 밖에 없다. 따라서 근로에 전혀 종사하지 않고 육아에 전념한 근로자는 업무에 복귀했을 때 업무의 숙달 및 전문성이 떨어져 효율적이지 못할 뿐만 아니라 장기간의 휴직으로 소득보장이 되지 못하여 육아휴직을 이용하는데 어려움을 겪고 있다. 또한 탄력적인 근무제도가 도입되고 있지 않아 특히 어린 자녀를 둔 기혼여성의 경우 직장생활을 유지하기 어렵게 하는 요인이 되고 있다(김경희, 2005).

소득세법 시행령 제38조에서는 근로소득의 범위에 고용보험법에 의해 고용보험기금에서 지급받는 육아휴직급여 및 산전후휴가급여를 과세 대상으로 포함하고 있다. 이는 다른 사회보험 급여를 비과세로 하고 있는 것과 비교해 볼 때 형평에 맞지 않으며, 모성보호(양성평등) 측면에서 개선이 요구되는 사항이다. 따라서 고용보험법에 의한 육아휴직급여 및 산전후휴가급여를 비과세 대상으로 포함시키도록 할 필요가 있다.

### 3. 가족간호휴직제도

#### 가. 관련 법

가족간호휴직제도는 1994년 12월 국가공무원법의 개정에 의해 처음으로 법적으로 보장되어 1995년 1월부터 시행되고 있다. 국가공무원법 제71조 제2항에 따르면 사고 또는 질병 등으로 장기간의 요양을 요하는 부모, 배우자, 자녀 또는 배우자의 부모의 간호를 위하여 공무원이 휴직을 원하는 경우에는 임용권자는 무급휴직을 명할 수 있도록 규정되어 있다. 휴직기간은 1년 이내로 하되, 재

직기간 중 3년을 초과할 수 없다고 규정하고 있다.

핵가족화의 진전으로 가족의 질병발생시 간호가 불가피한 사정을 고려하고 공무원가족의 건강과 안녕에 대한 국가의 사회보장적 관심을 제고하기 위해 우리나라 최초로 남녀 모두에게 적용되는 가족간호휴직제도가 신설되었다(김엘림, 1995).

〈표 6-15〉 가족간호휴직제도 관련 법규

구분	관련법	법조항 및 내용
가족간호 휴가제도	국가 공무원법	제71조 (휴직) ② 공무원이 다음 각 호의 1에 해당되는 사유로 휴직을 원하는 경우에는 임용권자는 휴직을 명할 수 있다. 다만, 제4호의 경우에는 대통령이 정하는 특별한 사정이 없는 한 휴직을 명하여야 한다. 1. 국제기구, 외국기관, 국내외의 대학, 연구기관, 다른 국가기관 또는 대통령이 정하는 민간기업 그 밖의 기관에 임시로 채용될 때 2. 해외유학을 하게 된 때 3. 중앙인사관장기관의 장이 지정하는 연구기관이나 교육기관 등에서 연수하게 된 때 4. 자녀(휴직신청당시 3세 미만인 자녀에 한한다)를 양육하기 위하여 필요하거나, 여자공무원이 임신 또는 출산하게 된 때 5. 사고 또는 질병 등으로 장기간의 요양을 요하는 부모, 배우자, 자녀 또는 배우자의 부모의 간호를 위하여 필요한 때 6. 외국에서 근무, 유학 또는 연수하게 되는 배우자를 동반하게 된 때 ③ 제2항 제1호 중 민간기업 그 밖의 기관에 임시로 채용될 경우의 휴직제도 운영에 관하여 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소 규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정한다(신설 2002. 1. 19). ④ 임용권자는 제2항 제4호의 규정에 의한 휴직을 이유로 인사상 불리한 처우를 하여서는 아니된다.

자료: 국회 법률정보센터, <http://search.assembly.go.kr/law/>

나. 실시현황

기혼취업여성의 모성보호제도에 대한 인지도 및 이용실태조사 결과(2003)에 의하면, 가족간호휴가제도의 시행률은 33.0%로 출산휴가제도(92.9%)나 육아휴직제도(73.5%)에 비해 매우 저조했으며 제도가 시행되고 있는 경우에도 그 이

용률은 6.6%에 불과하였다. 특히 가족간호휴가제도의 시행률이 매우 낮은 것은 현재 이 제도가 국가공무원법에만 규정되어 있기 때문에 일반기업에서의 시행률이 높지 않기 때문인 것으로 보여진다.

실제로 직장유형별 시행률을 살펴보면, 공무원과 공공기관의 성격을 갖는 정부투자 및 기타공공기관이 각각 58.8%와 23.5%의 시행률을 나타낸 반면, 일반기업에 분류되는 대기업과 중소기업은 7.9%, 11.9%의 매우 낮은 시행률을 보였다(김승권 외, 2003)<sup>주22)</sup>.

#### 다. 문제점

1995년 1월부터 시행되고 있는 가족간호휴가제도는 그 필요성에도 불구하고 일반 근로자들에 대해서는 아직 법제화되지 않고 있다. 즉, 남녀고용평등법에 가족간호휴직제도에 관한 규정이 없어 기업에서 근무하는 일반 근로자들이 일정기간 사고 또는 질병 등으로 장기간의 치료를 요하는 가족의 간호를 위해 휴직이 필요할 때 휴가를 하기 어려운 실정이며, 핵가족화, 인구고령화 등의 사회적 변화 요인에 의해 취업여성들이 가족의 간호를 위해 취업을 중단하게 되는 경우가 발생하고 있다. 따라서 직장과 가족의 양립지원을 위해서 일반 사업장 또는 기업에서도 가족간호휴가제도가 실행될 수 있도록 남녀고용평등법에 관련 법 조항을 마련해야 할 것이다.

### 4. 직장보육시설

#### 가. 관련 법

직장보육시설 설치에 관한 규정은 남녀고용평등법에 기초하고 있다. 남녀고용평등법 제21조 제1항에 따르면 사업주는 근로자의 취업을 지원하기 위하여

주22) 기혼취업여성의 모성보호제도에 대한 인지도 및 이용실태조사 결과(2003)로서, '전국기업체총람'에서 계통표본추출을 통해 일반사업체 50개소와 관공서, 투자기관, 출연기관 등 공공기관 30개소를 임의 선정하여 총 529명의 기혼여성이 응답완료한 결과임.

수유·탁아 등 육아에 필요한 보육시설을 설치하여야 하며 제2항은 제1항의 규정에 의한 직장보육시설을 설치하여야 할 사업주의 범위 등 직장보육시설의 설치 및 운영에 관하여는 영유아보육법에 의한다고 명시하고 있다(개정 2005. 12.30).

〈표 6-16〉 직장보육시설 설치 관련법규

구분	관련법	법조항 및 내용
직장보육시설 설치	남녀고용 평등법	제21조 (보육시설) ① 사업주는 근로자의 취업을 지원하기 위하여 수유·탁아 등 육아에 필요한 보육시설(이하 “직장보육시설”이라 한다)을 설치하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 직장보육시설을 설치하여야 할 사업주의 범위 등 직장보육시설의 설치 및 운영에 관하여는 영유아 보육법에 의한다. ③ 노동부장관은 근로자의 고용을 촉진하기 위하여 제1항의 규정에 의한 직장보육시설의 운영에 필요한 지원 및 지도를 하여야 한다.
		제22조 (복지시설 설치) ① 국가와 지방자치단체는 근로여성성을 위한 교육·육아·주택 등 공공 복지시설을 설치할 수 있다. ② 근로여성성을 위한 제1항의 복지시설의 기준과 운영에 관하여 필요한 사항은 노동부장관이 정한다.
직장보육시설 설치	영유아 보육법	제14조 (직장보육시설의 설치) ① 대통령이 정하는 일정규모 이상의 사업장의 사업주는 직장보육시설을 설치하여야 한다. 다만, 사업장의 사업주가 직장보육시설을 단독으로 설치할 수 없을 때에는 사업주 공동으로 직장보육시설을 설치·운영하거나, 지역의 보육시설과 위탁계약을 체결하여 근로자 자녀의 보육을 지원하거나 또는 근로자에게 보육수당을 지급하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 보육시설의 설치·위탁계약 및 보육수당의 지급에 관하여 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다(개정 2004. 12.31, 2005. 3. 24)

자료: 국회 법률정보센터, <http://search.assembly.go.kr/law/>

영유아보육법 제14조 제1항의 규정에 의하여 사업주가 직장보육시설을 설치하여야 하는 사업장은 상시 여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상을 고용하고 있는 사업장으로 하고 있다(영유아보육법 시행령 제20조). 그러나 사업장내 공해 또는 위험 시설이 있거나 보육대상 아동수의 부족 등으로 설치할

수 없는 불가피한 사유가 있을 경우 공동으로 보육시설을 설치하거나 근로자에게 보육수당<sup>주23)</sup>을 지급하여야 한다.

#### 나. 실시현황

노동부에 따르면 2006년 6월말 현재 직장보육시설 의무설치 사업장은 총 564개소로 이 중 직장보육시설을 설치하였거나 보육수당을 지급하는 등 직장보육서비스를 제공하고 있는 사업장은 183개소이며, 2003년 105개소, 2004년 132개소, 2005년 141개소 등으로 해마다 꾸준히 증가하고 있다. 보육서비스 내용을 살펴보면, 직장보육시설을 설치한 곳이 104개소로 56.8%이며, 보육수당 지급은 50개소로 27.3%, 인근 지역보육시설에 위탁 보육하는 곳이 29개소로 15.8% 등이다. 전체 직장보육시설 의무설치 사업장 중 직장보육시설을 설치한 비율을 보면 18.4%에 불과하며, 보육수당 등을 지급하는 사업장까지 포함할 경우에도 32.4%밖에 되지 않는다. 노동부가 직장보육시설 의무설치 사업장이 직장보육시설을 설치하지 않는 이유를 조사한 결과, 재정적 부담, 아동수 부족, 장소부족 등이 주요 요인으로 나타났다(노동부, 2006b).

2003년 조사결과<sup>주24)</sup>에서도 사업장 담당자의 경우 직장보육시설 설치율이 저조한 이유로 비용부담(28.6%), 정부의 지원부족(22.2%), 보육시설 설치·운영상의 어려움(12.7%), 사업주의 인식부족(10.6%), 이용대상자 부족(7.9%) 등이 지적되었다.

직장보육시설 이용자의 경우에는 정부지원 부족을 지적한 비율이 38.0%로 가장 높았고, 그 다음으로는 사업주의 인식부족을 지적한 비율(21.4%)이 높았다.

주23) 보육수당을 지급하는 경우에는 보육시설을 이용하는데 필요한 비용의 50% 이상을 지급하여야 함.

주24) 김유경 외, 『직장보육시설의 규제순응도 제고 및 운영개선방안 연구』를 위한 ‘직장보육시설 설치·운영에 관한 규제순응도 조사 -사업주용’(2003) 조사결과임.

〈표 6-17〉 직장보육시설 설치율 저조에 관한 사업장 담당자 및 이용자 의견  
(단위: 명, %)

구분	사업장 담당자	시설 이용자
사업주의 인식부족	10.6	21.4
정부 홍보부족	3.7	3.2
정부 지원 부족	22.2	37.3
비용부담	28.6	15.3
설치운영의 어려움	12.7	14.3
이용대상자 부족	7.9	7.5
기타	14.2 <sup>1)</sup>	0.9
계(수)	100.0(189)	100.0(308)

주: 1) 모름이 포함됨

자료: 김유경 외, 『직장보육시설의 규제순응도 제고 및 운영개선방안 연구』, 2003.

#### 다. 문제점

직장보육시설에 대한 인지도 중 상시 여성 300인 이상을 고용한 사업주는 보육시설을 설치하여야 한다는 조항은 65.9%의 인지율을 보였지만, 직장보육시설을 설치하지 못할 경우 보육수당을 지급하여야 한다는 조항은 47.6%의 낮은 인지율을 보였다. 이와 같은 결과는 직장보육시설이 설치되지 않은 회사의 여성근로자의 상당수가 실제로 보육수당을 지급 받고 있지 못할 가능성이 높음을 시사한다(김승권 외, 2003).

위에서 살펴본 바와 같이 직장보육시설 의무설치 사업장임에도 직장보육시설 설치율이 낮게 나타나고 있으며, 보육수당도 지급하지 않는 사업장도 상당수 되는 것으로 보인다. 이는 설치의무사업장도 별칙조항이 없는 권고규정이어서 강제력을 부여하지 못하며 법적 효력이 없기 때문이다.

#### 5. 기타 모성제도

기타 모성제도로서는 생리휴가제도와 육아시간 제도가 있다. 생리휴가를 통한 취업여성의 보호는 근로기준법에 기초하고 있다. 근로기준법 제71조 제1항에 따르면 ‘사용자는 여성근로자에 대하여 월 1일의 생리휴가를 주어야 한다’

고 규정되어 있다. 생리휴가는 5인 이상의 전 사업장에 적용되며, 소정근로일수의 개근과 관계없이 여성에게 특수한 생리현상에 기초하여 주어지는 것이므로 당해 월의 소정근로일수의 개근 여부, 일용근로자, 임시직근로자, 격일제근로, 주5일제근로 등 고용형태 및 근로형태와 관계없이 부여해야 한다.

또한 생리휴가는 근로일에 근로제공의무를 면하는 휴가이므로 근로자가 휴가일을 지정하여야 하고, 휴가일을 월 1일 지정하는 경우 사용자는 이에 대해 휴가를 부여해야 한다. 특히 생리휴가는 미사용 시 이를 수당으로 대체하여 지급하기 위한 제도는 아니므로, 사용자가 휴가를 부여하지 않고 수당으로 대체한 경우<sup>주25)</sup>는 제71조에 위반된다(여성부, 2002).

〈표 6-18〉 생리휴가 및 육아시간 관련 법규

구분	관련법	법조항 및 내용
생리휴가	근로기준법	제71조 (생리휴가) 사용자는 여자인 근로자에 대하여 월 1일의 생리휴가를 주어야 한다.
육아시간	근로기준법	제73조 (육아시간) 생후 1년 미만의 유아를 가진 여성근로자의 청구가 있는 경우에는 1일 2회 각각 30분 이상의 유급수유시간을 주어야 한다.

자료: 국회 법률정보센터, <http://search.assembly.go.kr/law/>

육아시간제도를 통한 취업여성의 모성 보호는 근로기준법에 기반하고 있다. 근로기준법 제73조에 따르면 직접 출산이나 혼인 유무를 불문하고 생후 1년 미만의 유아를 가진 여성근로자는 1일 2회 각각 30분 이상의 유급수유시간을 사업주에게 청구하여 사용할 수 있다.

주25) 즉, 생리일에 출근하게 하고 특별수당을 지급함으로써 사실상 취업하게 하는 것은 제 71조에 위반됨.

### 제3절 제도개선방안

#### 1. 산전후휴가 확대

첫째, 산전후휴가기간의 다양화로 쌍둥이 등의 출산휴가기간을 연장하거나, 산전후 기간의 분할 사용을 인정하도록 한다. 둘째, 배우자 출산간호휴가제도의 신설을 위해 근로기준법 제72조 임신부의 보호와 연계하여 제72조의 1 신설 또는 배우자 출산간호휴가를 조례 등에 신설하여 1주일 이내에 출산간호휴가를 보장하도록 한다. 초기에는 무급으로 진행하다 단계적으로 유급으로 전환하도록 한다. 셋째, 산전후휴가 재원확보를 위해 의료보험과 고용보험에서 재원확보 또는 모성보호기금을 조성토록 한다.

넷째, 산전후휴가로 재계약을 하지 못한 여성근로자의 재취업과 근로자 재고용시 기업장려금을 확대하도록 한다. 다섯째, 대체인력확보와 대체인력채용지원금 확대방안으로 시간제나 기간제 공무원제도 도입 및 대체인력채용지원금을 기업규모별로 차등 증액 지급토록 한다.

#### 2. 육아휴직제도 확충

첫째, 현행 고용보험에서 지급하는 육아휴직활용지원금에는 육아휴직근로자에게 지급하는 육아휴직급여와 육아휴직 근로자가 재직하고 있는 사업주에게 지급하는 육아휴직장려금제도가 있다. 앞에서 살펴본 조사결과에 의하면 육아휴직급여 및 육아휴직장려금 모두 현 상태보다 상향 인상해야 한다는 의견이 많았다. 즉, 육아휴직급여는 50~60만원, 육아휴직장려금은 40만원이 적정하다는 의견이 가장 많았다. 따라서 2005년 이후 40만원이 지급되고 있는 육아휴직급여는 2007년 50만원으로 인상하고, 육아휴직장려금은 월 20만원에서 40만원으로 인상하도록 한다. 특히 근로자의 입장에서 볼 때, 육아휴직을 실시하지 않는 주요 이유 중의 하나가 '경제적인 이유' 때문임을 고려할 때 적정수준으로의 육아휴직급여 인상은 육아휴직을 활성화하는데 어느 정도 기여할 수 있을 것으로 보인다(이규용 외, 2004).

둘째, 공무원의 육아휴직 요건을 완화하여 현행 만 3세 미만 자녀가 있을 경우 육아휴직을 실시할 수 있는 요건을 취학전 자녀가 있을 경우로 완화하도록 한다. 또한 여성공무원의 육아휴직 기간을 최대 1년에서 최대 3년까지로 확대하도록 한다. 이 외 출산·육아에 따른 대체인력 확보 등의 제도도 보완하도록 한다(관계부처 합동, 2006).

셋째, 육아기간 동안 전일제 육아휴직 보다 근로시간 단축을 희망하는 근로자를 위해 육아기 근로시간 단축제도를 도입하도록 한다.

우리나라의 현행 육아휴직제도는 육아휴직자가 휴직기간 중 직무에 전혀 종사하지 않는 전일휴직 형태로만 운영되고 있다. 현실적으로 육아휴직기간 동안 직무에 전혀 종사하지 않기 때문에 근로자와 사업주 모두 손실을 감수해야 한다. 즉, 사업주는 장기간의 육아휴직 기간 동안 근로자를 전혀 활용할 수 없게 되며, 그 근로자에 상응하는 대체인력을 확보해야 하고, 그에 대한 비용을 부담해야 한다. 그렇지 않을 경우 사업주는 업무추진에 지장을 받게 되고 이를 만회하기 위해 다른 근로자에 대한 노동강도를 강화하게 될 것이다(이규용 외, 2004).

육아기 근로시간 단축제도는 직무의 특수한 사정과 근로자의 개인 사정과 의사 등 제반 사정을 고려하여 노사합의에 의해 일정한 기간 또는 1주간의 근무시간을 융통성 있게 단축하고, 그 기간이 만료되면 다시 정규근무로 복귀하는 육아휴직 형태라 할 수 있다. 동 제도는 전일휴직제의 문제를 보완할 수 있고, 무엇보다 남성근로자의 육아에의 참여를 용이하게 할 수 있는 제도로 평가되어 많은 국가에서 전일휴직 형태와 병행 운영되고 있다.

이외 공무원의 경우 육아휴직 이용의 유연화를 위해 육아휴직을 2회로 분할하여 사용토록 한다.

넷째, 육아휴직에 따른 기업의 부담을 완화하기 위한 방안의 하나로 대체인력의 수요·공급 연계체계를 강화하여 기업의 대체인력 활용을 지원하도록 한다. 이를 위해 여성인력 정보 풀(pool)을 구축하여 기업의 대체인력 지원을 강화하고, 공무원의 경우 원활한 대체인력 충원을 위해 대체인력뱅크제를 운영하도록 한다(관계부처 합동, 2006b).

다섯째, 육아휴직자가 휴직 이후 원활한 직장생활에의 적응을 지원하기 위한 직장복귀 프로그램을 개발하여 보급하도록 하며, 결혼·임신·출산 등의 이유로 한 불이익 방지를 위해 기업의 지도·감독을 강화하도록 한다.

### 3. 보육서비스 지원 강화

직장보육시설 설치에 대한 사업주의 재정적 부담을 완화해 주기 위한 정부의 지원이 확대되어야 할 것이며, 사업주의 인식부족 및 정부의 홍보부족에 대해서는 의무사업장을 대상으로 정부에서 제공되는 각종 혜택 및 지원에 대한 인지도의 제고가 요구되며, 아울러 사업주의 인식을 개선하기 위한 교육·홍보와 관련 공무원의 체계적이고 효과적인 지도·점검이 요구된다.

또한 향후 직장보육시설의 설치나 보육수당 지급을 활성화하기 위해서는 다양한 인센티브 제도를 도입·확대하고 현실적으로 실효성 있는 방안이 확보되어야 할 것이다.

### 4. 다양한 고용형태의 도입<sup>주26)</sup>

첫째, 통상근로에서 시간제근로, 시간제근로에서 통상근로로의 전환이 자유롭

주26) ILO의 시간제 근로자에 관한 노동조건은 시간제근로자 및 임시근로자의 사회보장의 적용을 포함한 근로조건은 가능한 한 각각 통상근로자 및 상용근로자의 근로조건과 동등하여야 함(가족부양책임이 있는 근로자에 대한 권고 제165호, 1981)고 규정하고 있으며, 시간제근로와 통상근로의 전환에 있어서는 ① 국내법과 관행에 따라 통상근로에서 시간제근로, 시간제근로에서 통상근로로의 전환이 자유롭게 이루어질 수 있도록 보장하기 위한 조치를 강구해야 하고(협약 제10조), ② 조건이 허용되는 한 근로자들은 임신, 자녀양육, 장애 또는 질병에 걸린 직계가족의 간호 등 정당한 사유가 있으면 시간제근로로 전환했다가 다시 통상근로로 복귀할 수 있어야 한다(권고 제20조). 또한 ③ 사용자는 기업 내에서 실현가능한 통상근로에서 시간제근로, 시간제근로에서 통상근로로의 전환에 대한 근로자의 요청을 존중해야 하며, 양자간 전환을 촉진하기 위해 해당 사업장에서 실현가능한 시간제근로와 통상근로로 일자리에 대한 시의 적절한 정보를 근로자에게 제공해야 하고(권고 제28조), ④ 근로자가 통상근로에서 시간제근로, 시간제근로에서 통상근로로의 전환을 거절했다고 해서 이것이 고용종료의 정당한 사유가 될 수 없으며, 다만, 사업장의 경영상 필요에서 비롯되는 국내법과 관행에 일치하는 다른 사유가 있을 때는 그러하지 아니하다(권고 제19조)고 규정하고 있음.

게 이루어질 수 있도록 보장하기 위한 조치를 강구한다. 즉, 조건이 허용되는 한 근로자들은 임신, 자녀양육, 장애 또는 질병에 걸린 직계가족의 간호 등 정당한 사유가 있을 경우 시간제근로로 전환했다가 다시 통상근로로 복귀할 수 있도록 한다.

#### 제4절 요약 및 정책적 함의

기혼여성들의 경우 가사 및 육아부담 등으로 인해 경제활동참가에 제약을 받는 것으로 나타나고 있으며, 현재 취업 중인 기혼여성의 경우에도 가정생활과 직장생활 양립에 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 가족친화적인 제도로써 산전후휴가제도, 육아휴직 제도, 가족간호휴직제도 등의 경우 휴가시 지급되는 급여가 적거나 사업주가 근로자에게 지급해야 되는 급여의 부담이 높은 경우 기업이 제도 자체의 시행을 꺼리는 경우가 많다. 그 결과로 근로자, 특히 아직까지 출산이나 육아, 가족부양 등의 부담을 안고 있는 여성근로자들의 경우 일과 가정 중 하나를 선택하도록 강요받게 된다. 따라서 이들 여성들이 가정과 직장을 병행할 수 있도록 가족친화적인 제반 제도의 여건이 뒷받침되어야 한다.

즉, 출산에 대한 남성의 참여를 제도적으로 보장하여 남녀가 함께 하는 출산문화를 조성하기 위한 배우자 출산간호휴가제 도입, 육아휴직 요건 완화, 육아휴직 급여 등의 인상, 육아휴직 중 대체인력 채용 지원요건 완화 및 지원금 인상, 육아기 근로시간 단축제도 도입, 근로형태 유연화 등을 통해 기업의 가족친화제도의 적극적인 시행 및 근로자의 활용을 확대해야 할 것이다. 또한 기업이 가족친화적 제도를 실천하도록 다양한 인센티브 등을 주어 분위기를 조성하여야 할 것이다.

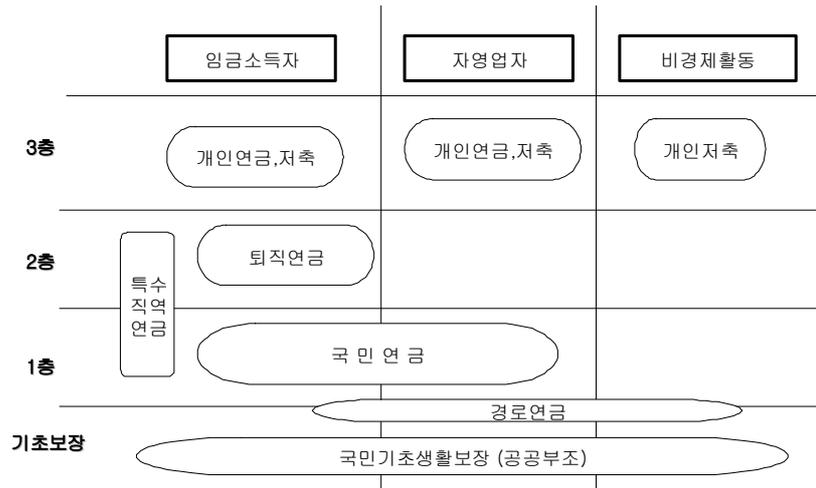
## 제7장 노후소득보장제도

### 제1절 기본시각

현재 우리나라는 공공부조 속성의 국민기초생활보장과 경로연금, 사회보험 방식의 국민연금, 퇴직(연)금과 개인연금으로 이루어지는 사적연금제도를 통해 외견상 다층노후소득보장체계를 구축하고 있다. 1988년 10인 이상 사업장 가입자를 대상으로 도입된 국민연금제도는 점진적인 제도 확대과정을 거쳐 1999년 4월 소위 전 국민연금시대에 접어들었다. 그러나 사회보험방식으로 운영됨에 따라 불가피하게 발생하고 있는 제도 적용의 사각지대 문제와 국민연금에의 가입기회를 부여받지 못함에 따라 발생한 현 노령층의 국민연금 사각지대문제가 중요 쟁점사항으로 대두되고 있다. 이러한 상황에서 수급자 범위 및 급여 수준에서 국민기초생활보장제도와 경로연금이 현 노령층의 연금사각지대를 보완하기에는 상당한 한계가 있다.

한편 퇴직금제도를 노·사 합의가 있을 경우 현행 퇴직금제도를 퇴직연금으로 전환할 수 있는 퇴직연금제도가 2005년 12월 도입되었음에도 퇴직연금으로 전환이 가능한 퇴직금제도의 적용자 비율이 전체 경제활동인구의 과반수를 넘지 못하고 있으며, 퇴직금제도의 혜택이 부여되는 근로자들도 목돈 필요성의 이유를 들어 퇴직연금으로의 전환에 매우 소극적인 실정이다. 이와 함께 1994년 도입된 개인연금제도 역시 중산층 이상의 여유 근로계층의 절세수단으로 이용될 뿐 진정한 의미에서의 노후소득보장제도로 자리잡지 못하고 있다. 이에 따라 외형상으로는 다층소득보장체계를 구축하고 있음에도 불구하고 상당수 노인들이 노후소득보장 사각지대에 노출되고 있어 실질적인 의미에서의 다층소득보장제도와는 상당한 괴리감이 있음을 부인하기 어려운 것이 우리의 노후소득보장체계 현실이라 할 수 있다.

[그림 7-1] 현행 노후소득보장체계



이러한 와중에서 세계에서 유례를 찾아보기 어려울 정도로 급속하게 인구 고령화가 진행되고 있는 우리나라의 경우 노후소득의 적절성과 제도 유지비용 등을 종합적으로 고려한 효과적인 노후소득보장체계 구축이 시급한 상황이다.

수년간 논란만 이어왔을 뿐 제대로 된 개혁을 하지 못하고 있는 국민연금 제도 개혁의 기본방향이 지금보다는 덜 받는 방향으로 설정된 상황에서 노후에 안정적인 생활의 영위를 위해서는 노후소득원의 다원화가 매우 절실하다 할 것이다.

이 같은 우리의 현실을 감안하여 본 절에서는 국민연금의 현황과 문제점, 노후소득의 사각지대 문제 등을 종합적으로 고려하여 초고령사회에서도 지속 가능하고 대다수 노인에게 안정적인 노후소득원을 제공할 수 있는 방안을 모색해보도록 한다.

## 제2절 국민연금제도

1988년에 도입된 국민연금제도는 1999년 4월 도시지역 자영자에게 확대·적용됨으로써 제도도입이후 10여년만에 전국민연금제도의 틀을 갖추게 되었다. 그러나 이같은 외형적인 발전에도 불구하고 ‘저부담·고급여’ 구조에 기인한 장기적인 관점에서의 재정 불안정, 제도적용의 사각지대 문제, 자영자에 대한 소득과약의 어려움 및 이들의 소득 하향신고에 기인하는 직장 가입자와의 가입자 간 형평성 문제가 제도의 안정적인 정착에 커다란 걸림돌로 작용하고 있다.

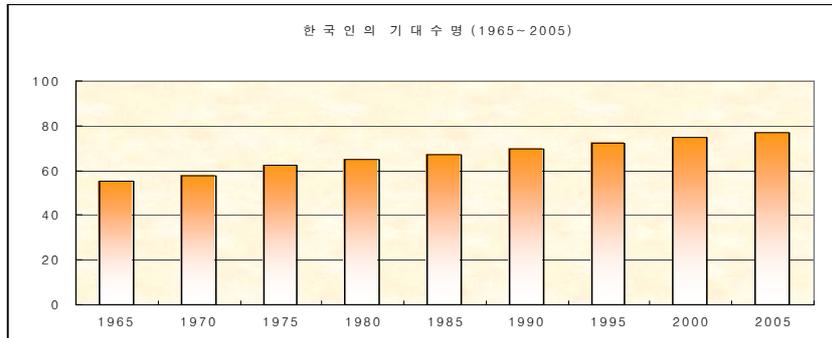
### 1. 국민연금제도의 현황-주변 여건변화와 재정안정 측면을 중심으로

#### 가. 급격한 평균수명 연장

1960년대 초반 우리나라 국민의 평균수명은 50대 후반에 불과하였다. 1960년 이후 45년이 경과하는 동안 평균수명이 20년 연장되었으며, 국민연금이 도입된 ‘80년대 후반기준으로도 채 20년이 못되는 짧은 기간동안에 평균수명이 10여년 연장됨에 따라 제도 외적인 측면에서 제도도입 당시와는 비교하기 어려울 정도의 재정 불안정 요인이 발생하였다.

[그림 7-2] 한국인의 평균수명 증가추이

(단위: 세)



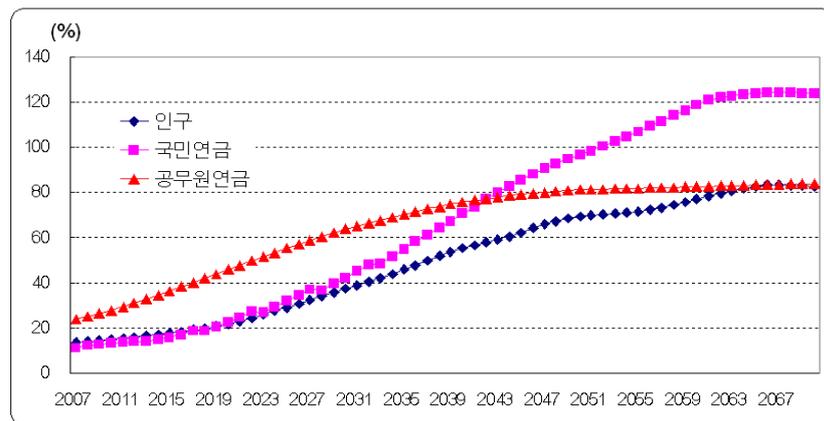
자료: 통계청

세계 최초로 공적연금제도를 도입할 당시 독일의 연금 수급개시연령이 70세였던 반면, 당시 독일 국민들의 평균수명은 40세였으며 60세까지 생존한 국민들의 평균기대여명이 5년에 불과하였다. 선진국에서 평균적으로 퇴직 후 약 5년이라는 짧은 기간동안 연금을 수급하리라는 가정 하에 도입된 연금제도가 의학기술의 발달 등으로 인해 20년 가까이 연금수급기간이 연장되는 상황으로 바뀌어버린 것이다.

나. 급속한 인구고령화에 따른 부양비 변화추이

주지하다시피 '88년에 국민연금제도를 처음 도입한 이후 점진적인 제도 확대 과정을 거쳐 '99년 도시지역 자영자에게 확대 적용됨으로써 우리나라는 외형적으로 11년이란 초단기간에 전 국민연금시대를 실현하였다. 이처럼 급속한 연금제도 확대를 통해 사회구성원 모두에게 명목상으로 연금제도를 적용하였다는 긍정적인 측면의 이면에는, 연금제도에 내재된 '저부담·고급여' 속성으로 인해 베이비붐 세대가 본격적으로 퇴직하는 시점부터 엄청난 재정 불안정에 직면할 것이라는 부정적인 측면도 내포하고 있다.

[그림 7-3] 총인구 및 인구구조 변화에 따른 부양비 변화추이



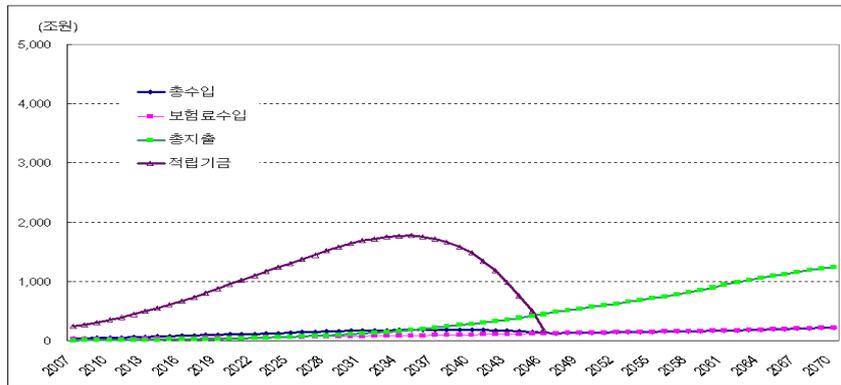
자료: 한국보건사회연구원 연금보험팀, 2007.

특히 급속한 인구고령화로 인해 세계에서 유례를 찾아보기 어려운 정도로 급격하게 연금제도 부양비가 악화되어, 즉, 제도유지비용이 급격하게 증가하여 장기적으로는 인구구조 변화에 기인하는 노령부양비 악화정도를 훨씬 상회하는 결과를 초래할 것으로 전망되고 있다. 이렇게 악화된 연금제도부양비와 노령부양비가 시사하는 바는 ‘저부담·고급여’ 속성의 공적연금제도, 극단적으로는 순수부과방식 공적연금제도가 장기적으로 지속 가능하기가 어려울 것이라는 점이다.

다. 인구고령화와 연금제도 성숙이 동시에 발생함에 따른 재정 불안정 심화

현행 국민연금제도를 유지할 경우 2036년에 수지적자로 전환되어 2047년에 기금이 소진될 것으로 전망되고 있다. 기금이 소진된다 하여 국민연금 가입자들의 수급권이 박탈되는 것은 아니나, 별도의 재정안정화 조치없이 현행제도를 그대로 유지할 경우 2047년 이후 부과방식으로 전환된 국민연금제도는 2070년 경 39.1%의 부과방식 보험료 부담을 요구하는 상상하기 어려운 정도의 고비용 제도가 될 것으로 전망되고 있다.

[그림 7-4] 현행제도를 유지할 경우의 국민연금 재정전망



주: 2005년 불변가격, 적립률은 당해연도 총지출대비 전년도 적립기금을 뜻함.  
 자료: 한국보건사회연구원 연금보험팀, 2007.

국민연금제도의 ‘저부담·고급여’ 속성은 현행제도 유지시 소득등급별 보험수리적으로 균형을 달성할 수 있는 보험료를 산정해 볼 때 보다 명확해진다. 동일한 소득등급 내에서도 가입기간 차이에 따라 수지균형보험료율의 차이가 발생하나, 2008년부터 국민연금에 가입하여 40년 동안 평생 평균소득자에 해당하는 가입자의 수지균형보험료는 19.5%에 달하고 있다. 현재 국민연금 보험료가 9%인 것에 비추어 수지균형에 필요한 보험료의 50%에도 미달하는 보험료를 징수하고 있는 현행 국민연금제도가 장기적인 재정 불안정에 노출되는 것은 너무나 당연하다 할 것이다.

〈표 7-1〉 현행제도 유지시 국민연금 수지균형보험료율

가입시점 가입기간	2008년			
	40년	30년	20년	10년
B=0.14A(22만원)	79.5%	79.1%	79.3%	76.9%
B=0.5A(79만원)	29.3%	29.2%	29.2%	28.3%
B=A(159만원)	19.5%	19.4%	19.5%	18.9%
B=1.5A(239만원)	16.3%	16.2%	16.2%	15.7%
B=2.27A(360만원)	14.1%	14.0%	14.0%	13.6%

자료 : 한국보건사회연구원 연금보험팀, 2007.

## 2. 국민연금제도의 문제점-노후소득보장의 사각지대 중심으로-

### 가. 국민연금

이미 언급한 것처럼 1999년 4월 도시지역 자영자에 대한 확대적용으로 국민연금제도가 외형상으로는 큰 발전을 이룩하였음에도 불구하고 다수의 납부예외자가 발생하고 소득을 신고한 가입자 중 실제 보험료를 납부하는 가입자의 비중도 절반에 불과하여 연금사각지대 문제가 사회문제로 대두되고 있다. 이렇게 국민연금 가입대상자이면서도 보험료 납부예외 상태이거나 체납으로 인하여 실질적으로 제도에 들어오지 못하는 지역가입자가 계속 이러한 상태로 잔류할 경우 추가적인 사각지대 발생이 불가피할 것으로 전망된다.

〈표 7-2〉 연도별 국민연금 지역가입자 및 납부예외자 규모추이

(단위 : 천명, %)

구 분		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
계		10,822	10,419	10,180	9,994	9,964	9,413	9,124
납부 예외	인원	5,513	4,446	4,476	4,250	4,565	4,683	4,634
	(비율)	(50.9)	(42.7)	(44.0)	(42.5)	(45.8)	(49.7)	(50.8)
	전가입자 대비 비율	33.9	27.4	27.5	25.8	26.6	27.4	27.1

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 2006.

〈표 7-3〉 지역가입자 보험료 미납내역

(단위: 천명)

계	실(휴직)	사업중단	생활곤란	주소(소계)불명	기타
4,664	3,383 (72.5%)	424 (9.1%)	180 (3.9%)	524 (11.2%)	153

주: 기타는 병역, 학생, 시설수용, 입원 등 사유임.

자료: 국민연금관리공단, 내부자료 2006.2월

## 나. 공적소득보장 전체의 사각지대

2005년 현재 65세 이상 노인 4,365천명<sup>주27)</sup> 중 어떤 형태로든 공적형태의 소득보장제도 혜택 수혜자가 약 1,344천명으로 65세 이상 전체 노인대비 30.7%에 불과한 실정이다. 이에 따라 65세 이상 노인의 69.3%가 공적소득보장제도로부터 배제되어 있다.

세계에서 유래를 찾아보기 어려울 정도로 압축 경제성장을 달성함에 따라 핵가족제도로의 급진전으로 인한 대가족체계의 붕괴, 이에 따라 자식이 부모를 부양하는 전통적인 사적소득보장체계가 붕괴하고 있는 반면, 공적소득보장제도가 이를 효과적으로 대체하지 못하고 있다. 이러한 상황임에도 불구하고 다수의 노인들이 공적인 소득보장체계의 혜택을 받지 못하고 있는 이유는 주요 선진국들과 비교시 일반 국민들을 대상으로 하는 국민연금제도의 짧은 제도도입

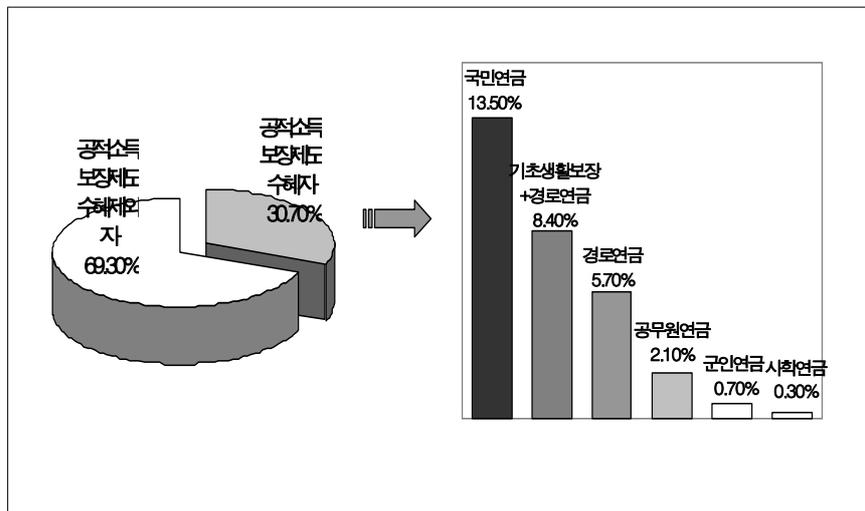
---

주27) 2005년 통계청 인구주택총조사 기준임.

역사에 기인하고 있다. 즉, 1988년 10인 이상 사업장을 대상으로 국민연금제도가 도입되어 제도 도입이후 11년만인 1999년 4월 도시지역 자영업자에게도 국민연금제도가 확대 적용되었음에도 제도 도입 당시 이미 장년층인 일반 국민들의 경우 국민연금에의 가입기회 자체를 부여받지 못하였기 때문이다. 이에 따라 65세 이상 전체 노인 중 국민연금과 공무원연금 등 특수직역연금을 합한 공적연금 수급자 비율이 2005년 현재 16.6% 수준에 불과한 실정이다.

이러한 문제를 인식하여 국민연금에의 가입기회를 부여받지 못하였던 연령층의 저소득 노인(1933년 7월 1일 이전 출생자)을 보호하기 위해 경로연금제도를 도입하였으나, 엄격한 수급자격으로 인해 65세 이상 전체 노인의 14.2%인 66.5만명이 경로연금을 수급하고 있으며 급여수준 역시 3.5만원~5만원에 불과하여 실질적인 의미에서 노후소득보장제도로 자리잡지 못하고 있다.

[그림 7-5] 65세 이상 노인의 공적소득보장 수혜비율 ('05년말 기준)



자료: 보건복지부, 「국민연금 개혁방향」, 『노사정위원회 발표자료』, 2006.

확실한 노후소득원이 없음에도 부양의무제도와 재산기준에 의해 수급자를 선

정하는 기초생활보장과 경로연금 두 제도 중 어느 하나에도 적용받지 못하는 노인계층이 다수 존재함에 따라, 현 노령층의 노후소득보장사각지대 해소문제가 중요한 정책과제로 대두되고 있다.

현 노령층의 노후소득보장 사각지대 문제 외에도 근로계층에 해당하는 연령층에서도 여러 이유로 인해 국민연금 보험료를 납부하지 못하는 가입 대상자들이 다수에 이르고 있어 특별한 대책이 없을 경우 이들 역시 노인이 되었을 경우 노후소득보장 사각지대에 노출될 것이라는 우려가 높아지고 있다.

구체적으로 2005년 12월말 현재 실업 및 생계곤란 등으로 인한 국민연금 납부예외자가 463만명으로 전체 국민연금 가입대상자 1700여만명의 27%에 달하고 있어 장래의 추가적인 노후소득보장 사각지대 발생이 불가피한 실정이다. 이에 따라 보험료를 납입한 가입자에게만 국민연금을 지급하는 현행 사회보험 방식 국민연금제도의 기본틀을 바꾸자는 주장들이 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 문제제기에 대해서 대다수 연구자 및 정책 담당자들이 문제 해결의 시급성에 대해 100% 공감하고 있으나, 구체적인 해법에 대해서는 상당한 차이가 존재하고 있다. 사각지대를 원천적으로 해소할 수 있는 제도를 도입하지는 주장에서부터 우리의 경제·사회적 주변 여건을 종합적으로 검토하여 초고령사회에서도 지속 가능한 방향으로의 현행 제도를 수정·보완할 필요가 있다는 주장들이 팽팽하게 대립하고 있기 때문이다.

### 제3절 노후소득보장 사각지대 해소방향

국민연금에의 가입기회를 부여받지 못한 현 노령층의 노후소득보장사각지대 문제와 함께 사회보험방식으로 운영됨에 따라 불가피하게 발생하는 잠재적 사각지대 해소차원에서 보편적인 제도 적용의 기초연금제도 도입 논의가 활발하게 전개되고 있다. 사각지대 해소 차원에서는 대한민국 국민에 대한 권리로서 노인에게 본인들의 기여와 상관없이 연금을 지급하는 조세방식의 기초연금제도 만큼 효과적인 제도는 없을 것이다. 문제는 조세방식 기초연금제도가 제도 속

성상 100% 부과방식(Pay-as-you-go)으로 운영됨에 따라 고령화가 진전된 2020년 이후의 미래 경제활동세대에게 지나치게 높은 부담을 전가한다는 것이다. 즉 전 세계 주요 국가들이 고령사회 도래에 따른 연금 부양압력을 해소하기 위해 연금개혁에 나서고 있는 상황에서 순수한 부과방식 연금제도를 도입하는 것이 올바른 정책방향인 것인가에 대한 정책적 논란이 끊이지 않고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

이러한 문제를 인식하여 현실과 명분을 적절히 조율한 정책방안이 제시되고 있다. 그것은 다름 아닌 국민연금제도가 성숙단계에 진입하기 이전까지는 공공부조 속성의 노인소득보장제도를 대폭 확대하되, 국민연금제도가 성숙단계에 진입하여 연금 수급자가 증가하는 추이에 맞추어 이같은 제도의 수혜자 폭을 줄이는 정책제안이다. 이 경우 현 노령층의 빈곤문제를 어느 정도 완화시키고 노인인구가 급증하는 초고령사회 도래시 근로계층의 부담을 덜어줄 수 있다는 장점이 있다.

그러나 공공부조제도 확대 제안에 대해 제도 속성의 모호함을 들어 권리로서 부여되는 기초연금 도입이 제도 설계차원에서 보다 명쾌할 것이라는 비판도 끊이지 않고 있다. 본 절에서는 각각의 제도 도입시 예상되는 재정전망을 비교함으로써 초고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 바람직한 노후소득 사각지대 해소방안을 모색해보도록 한다.

## 1. 조세방식 기초연금제도

### 가. 제도개요

조세방식 기초연금이란 근로기간동안의 연금 보험료 납입여부와 상관없이 대한민국 국민인 이상 일정연령(일례로 65세 이상)의 노인에 대해 일정액의 연금을 지급하는 제도이다. 본인의 보험료 납입내역과 상관없이 연금을 지급하는 관계로 노인의 빈곤문제를 근본적으로 해결할 수 있다는 장점이 있다. 조세방식 기초연금의 장단점을 보다 구체적으로 파악하기 위해 한나라당이 제안하였던 조세방식 기초연금제도를 분석해보도록 한다.<sup>주28)</sup>

[그림 7-6] 한나라당에서 제안한 기초연금제도의 구조

재원	보험료 (7%)	○ 소득비례연금 지급 - 40년 가입시 소득대체율 20%	
	조세	○ 기초연금(균등연금) 지급 - 60세부터 지급	○ 기초연금(기초노령장애연금) 지급 - 65세부터 지급(20년 이상 국내거주) - 18세이상 장애인(1~3급, 10년 이상 국내거주)
대상	<국민연금 수급자>		<국민연금 미수급자>

- 주: 1) 국민연금의 균등연금액 = 기초노령연금액 = 기초장애연금액  
 2) 기초연금의 급여수준은 경과조치로 2005년부터 매년 증액하여 2028년에 가입자전체평균소득의 20%에 도달

2004년 총선이후 한나라당에서 제안하였던 기초연금의 골격은 18세 이상 모든 국민을 가입 대상으로 하되, 가입기간과 상관없이 누구나 일정연령(65세)이 되거나 장애인이 되면 가입자전체평균소득(현행 국민연금제도의 A값)의 20%를 본인의 기여와 관계없이 세금을 재원으로 정액의 연금을 지급하는 제도이다. 기초연금의 재정방식은 부과방식으로 운영되며 재원은 부가가치세로 조달한다는 것이 최초 한나라당이 제안하였던 보세방식 기초연금의 주요 골격이다.

주28) 민주노동당 역시 조세방식 기초연금제도 도입방안을 제안하고 있다. 민노당의 경우 국민연금 소득대체율을 현행 60%에서 40%로 20% pt 하향 조정하는 대신, 15% 소득대체율의 조세방식 기초연금 도입을 제안하고 있다. 민노당안이 한나라당안보다 소득대체율 차원에서 5% pt 낮은 관계로 본문에서는 더 높은 소득대체율의 기초연금제도 도입을 제안한 한나라당안을 중심으로 검토해보도록 한다.

<표 7-4> 한나라당 기초연금(윤건영의원 발의)에 대한 소요재정 추계  
(단위: 천명, 조원)

연도	대상자수 (65세이상 인구)	총비용			
		경상가		불변가(2006년 기준)	
		100% 수급	80% 수급	100% 수급	80% 수급
2008	5,021	10.8	8.7	10.2	8.2
2010	5,354	14.4	11.5	12.8	10.3
2020	7,821	54.9	43.9	36.3	29.0
2030	11,899	178.3	142.6	87.7	70.2
2040	14,941	364.7	291.7	133.5	106.8
2050	15,793	627.9	502.3	171.0	136.8
2060	14,583	900.3	720.3	182.5	146.0
2070	12,925	1,239.2	991.4	186.9	149.5

주: 상기 표에서 알 수 있는 것처럼 조세방식 기초연금제도를 도입할 경우 지금 당장은 재정 부담 측면에서 별다른 문제가 없을 수도 있으나, 베이붐세대가 본격적으로 퇴직하는 2020년대 중반이후에 총비용이 급격하게 증가하여 후세대에 전가시키는 부담이 매우 커진다는 문제가 있다.

자료: 한국보건사회연구원 연금보험팀, 2006.

<표 7-4>에서도 알 수 있는 것처럼 고령화가 진전된 2030년대 이후 기초연금 지출액이 급증할 것으로 전망된다. 이는 인구고령화에 따른 연금 재정 불안정 문제에 대처하기 위해 과거보다 본인의 보험료 납입내역과 연금급여의 고리를 강화시키고 있는 주요 국가들의 최근 연금개혁 동향과도 부합되지 않는다는 비판이 제기되고 있다.

조세방식 기초연금제도가 노인의 노후소득보장 사각지대 해소 차원에서 가장 효과적인 정책대안임에도 불구하고 정책 당국이 쉽사리 제도 도입을 수용하지 못하는 이유가 바로 여기에 있다 할 것이다. 이에 따라 사각지대 해소의 정책 효과를 어느 정도 기대할 수 있는 다른 형태의 소득보장제도 도입방안이 거론되고 있다. 이는 다름아닌 공공부조 성격의 노후소득보장제도라 할 수 있다. 이하에서는 이러한 유형의 제도 중 우리나라에서 거론되고 있는 제도의 특징, 제도 운영 방향에 대해 검토해 보도록 한다.

## 2. 공공부조방식의 노후소득 사각지대 해소방안

### 가. 제도개요

현 노령층의 노후소득사각지대 발생 주요 원인이 일반 국민대상의 국민연금 제도 도입 역사가 일천함에 따라 발생하고 있다는 현실 인식을 바탕으로 제도 개선방안을 모색하는 것이 다름 아닌 공공부조방식의 노후소득보장제도 도입방안이라 할 수 있다. 조세방식 기초연금제도가 도입취지 및 사각지대 해소 차원에서는 그 어느 제도보다도 강력한 효과를 지니고 있음에도 제도가 성숙단계에 진입할수록 제도 유지비용 증가 및 이에 따른 후세대 부담이 지나치게 높아질 것이라는 점을 우려하여 모양새에서 다소 문제가 있더라도 노후소득보장사각지대 해소라는 급한 불부터 꺼보자는 것이 공공부조방식 접근방법의 기본 원칙이라 할 수 있다.

즉 권리로 부여되는 조세방식 기초연금에 비해 공공부조 성격이 강한 제도를 도입함으로써 향후 국민연금제도가 성숙단계에 진입하여 노령층의 사각지대에 노출되는 비율이 감소하는 추세에 비례하여 공공부조 속성의 제도 수혜자 비율을 감소시키자는 것이다. 보다 구체적으로 언급하면 지금 당장은 국민연금제도 도입역사가 짧아 국민연금 수급자 비율이 2007년 기준으로 65세 이상 노인의 15%에 불과할 것으로 전망되고 있으나, 국민연금제도가 성숙단계에 진입함에 따라 수급자 비율이 급격하게 증가할 것이라는 특성을 반영한 제도개선방안이라 할 수 있다. 실제로 65세 이상 노인의 국민연금 수급자가 비율은 2010년 26.4%, 2020년 40.9%, 2030년 58.3%로 급격하게 증가할 것으로 전망되고 있다.

이 같은 사실은 국민연금제도가 성숙단계에 도달하기 이전까지 한시적인 제도로서의 공공부조 속성의 사각지대 해소책을 마련하는 것이 노후소득보장 사각지대 해소와 후세대 부담 경감이라는 두 가지 정책 목표 모두를 충족시킬 수 있는 정책대안이 될 것이라는 믿음에 근거하고 있다.

〈표 7-5〉 연도별 공적소득보장 수급자 규모 추정치

수 급 률	연도	2007	2008	2009	2010	2020	2030
		인구수(천명)	4,822	5,021	5,192	5,354	7,821
	국민연금 수급률	15.1%	18.9%	22.4%	26.4%	40.9%	58.3%
	기초보장 수급률	8.4%	8.4%	8.4%	8.4%	8.4%	8.4%
	특수직역연금 수급률	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%
	총 공적소득 보장률	26.6%	30.4%	33.9%	37.9%	52.4%	69.8%

자료 : 보건복지부 내부자료, 2006

공공부조방식의 소득보장제도 도입시 주요 논점은 전체 노인 중 수급자 비율 및 급여수준에 있다 할 것이다. 수급자 비율과 급여수준이 높을수록 노후소득 보장기능이 강화될 수 있다는 장점이 있는 반면, 재정소요가 많다는 점에서 적정한 수준의 타협이 불가피하다.

나. 공공부조방식 노후소득보장제도를 도입할 경우 사각지대 개념 및 규모 추정

노후소득보장사각지대는 국민연금제도 외부, 즉, 현 노령층의 사각지대와, 국민연금제도 가입대상자 중 향후 국민연금 수급권을 확보하지 못할 국민연금 내부의 사각지대, 즉 장래의 노령계층 사각지대 문제로 대별할 수 있다. 먼저 국민연금제도 외부 사각지대 현황(현재의 노령계층)을 보다 구체적으로 살펴보도록 한다. 공적소득보장제외자 중에서 경제적 생활여건이 취약한 계층만을 사각지대의 범위에 포함시킬 경우 국민기초생활보장제도 수급권자는 국가의 책임 하에 최저생활이 보장되고 있으므로 노후소득보장의 사각지대에서 제외시키는 것이 타당하다. 이 경우 노인기초보장 수급가구와 생활실태가 유사하여 노인복지수요 잠재층으로 나타난 노인인구의 33.5% 또는 49.3%를 사각지대로 간주할 수 있을 것이다.

<표 7-6> 노인의 계층별 분포

구분	수급가구	노인복지수요잠재층			일반층	전체
		계 (I+II)	I	II		
노인인구비율	8.2% <sup>1)</sup>	49.3%	33.5%	15.8%	42.5%	100.0%

※ 부양의무자 기준은 고려하지 않은 것임

주 1) 수급률은 '04년 실태조사 결과임('05년도 실적치 8.4%와 0.2% 차이 있음)

2) 수급가구 : 국민기초생활수급가구

노인복지수요잠재층 I: 소득이 최저생계비의 160% 미만이고 소득인정액이 160% 미만

노인복지수요잠재층 II: 소득이 최저생계비의 160% 미만이고 소득인정액은 160% 이상

일반층 : 소득 160% 이상

자료: 한국보건사회연구원('05년도 「차상위계층 실태분석 및 정책제안」), 복지부 “국민연금 개혁 방안 토론회 참고 보고서”에서 재인용.

다음으로 국민연금제도 내부 사각지대(장래의 노령계층), 즉 현재 국민연금에 가입하고 있는 계층 중에서 향후 연금수급권 확보에 필요한 가입기간 10년을 채우지 못하는 집단을 추정해보도록 한다. 국민연금 내적인 사각지대 규모는 납부예외율 및 징수율 가정에 따라 상당한 차이가 발생할 수 있으나, 국민연금 장기재정추계에서 사용되는 가정(납부예외율 48%, 징수율 75%)을 채택할 경우 전체 가입자의 22.6%에 달할 것으로 전망되고 있다.

<표 7-7> 국민연금 전체 가입자 중 연금수급권 미획득자 규모 전망

구분	납부예외율 30% 징수율 85% 가정	납부예외율 48%, 징수율 75%(현행 유지) 가정
특례노령 포함	17.4%	22.6%

지금까지 논의된 국민연금 외적 및 내적인 사각지대 개념 및 이에 따른 사각지대 규모는 <표 7-8>과 같다.

〈표 7-8〉 사각지대 개념 및 규모<sup>주29)</sup>

구 분	제도외부 사각지대	제도내부 사각지대
개 념	현재 노인계층 중 차상위 실태조사에서 노인복지수요 잠재층으로 파악된 집단	현재 가입자 중 향후 최소연금 가입기간 10년을 채우지 못하는 집단
규 모	노인인구 대비 33.5%(162만명) 또는 49.3%(238만명)	가입자 대비 22.6%(345만명)

다. 공공부조방식을 통한 노후소득보장 사각지대 해소방안

1) 사각지대 대상자 범위 설정

65세 이상 인구 중 노인복지수요잠재층(I), 즉 소득이 최저생계비의 160% 미만이고 소득인정액이 160% 미만인 집단으로 전체 노인인구 대비 33.5%, 을 사각지대로 규정할 경우를 구체적으로 분석해 보도록 한다. 이러한 기준을 채택할 경우 현재 경로연금 수급자(65세 전체 노인인구의 5.7%, '05년 269천명, 월 최고 35,000원의 경로연금액 수급)가 추가적인 노후소득보장 사각지대에 포함된다. 한편 국민기초생활보장제도와 경로연금을 동시에 수급하고 있는 집단(전체 65세 노인인구의 8.4%)에 대해서는(사각지대 해소를 위해 별도의 선별적인 연금제도를 도입할 경우) 현재 지급되는 경로연금을 폐지한다는 조건 하에서는 추가적인 노후소득보장의 사각지대로 간주할 수 있을 것이다.

상기 분류기준을 따를 경우 노후소득보장 사각지대 범위는 전체 65세 이상노

주29) 국민연금제도 내적인 사각지대 문제는 다른 차원에서의 해석도 가능하다. 근로기간 동안 저소득 또는 무소득에 기인한 사각지대 노출계층과 정책당국의 적극적인 홍보노력과 독려에도 불구하고 개인적인 모럴 해저드에 기인한 사각지대 노출계층에 대해서는 별도의 대처전략이 필요할 것이기 때문이다. 현행 제도를 유지하면서 점진적으로 사각지대를 해소 하자는 견해는 가급적 근로기간 동안의 모럴 해저드 최소화, 즉 경제활동 기간 중에 있는 근로자 또는 자영자에게 '기여내력과 상관없이 무조건적으로 연금을 지급할 경우 대다수 경제활동참여자로 하여금 노후소득원 준비에 도덕적 해이감을 야기할 가능성이 높을 것이라는 우려'를 고려하기 때문이다.

인인구 중 최하 39.2%에서 최대 47.6%까지 증가할 수 있을 것이다. 한편 65세 이상 인구중 노인복지수요잠재층(Ⅱ), 즉 소득이 최저생계비의 160% 미만이고 소득인정액은 160% 이상인 집단(전체 65세 이상 노인인구 대비 15.8%)을 사각지대로 포함시킬 경우, 63.4%까지 증가할 수 있을 것이나, 이 경우 사각지대의 범위가 너무 광범위하게 정의된다는 비판이 제기될 가능성이 매우 높다.

## 2) 사각지대 해소범위 대안별 소요비용 비교

대안별 소요비용을 분석하기 위해 나름대로 합리적이라 할 수 있는 4가지 대안을 검토해보기로 한다. 보사연 『차상위계층 실태분석 및 정책제안』 자료를 활용하여 복지수요 잠재층으로 설정하는 방법과 국민연금 수급자 증가율로 이를 수정하는 방법을 병행할 경우 4가지 대안을 상정해 볼 수 있다.

<표 7-9> 복지수요 잠재층을 고려한 노후소득사각지대 해소 대안

대안	복지수요 잠재층 범위	전망방법
대안 1	39.2%	국민연금 수급자 증가율로 재조정
대안 2	47.6%	국민연금 수급자 증가율로 재조정
대안 1-1	39.2%	39.2% 고정
대안 1-2	47.6%	47.6% 고정

주: 대안1: 39.2% =33.5%+ 5.7%(경로연금), 대안2: 47.6% =33.5%+14.1%(공공부조)

상기 대안별로 국민연금 전가입자 평균소득의 10%에 해당되는 액수를 공공부조 성격의 기초노령연금으로 지급할 경우 예상되는 소요액은 <표 7-10>과 같다.

〈표 7-10〉 국민연금 전가입자 소득평균월액(즉 A값)대비 10%의 기초연금  
제공시 소요비용산정

(단위 : 조원)

연도	대안 1	대안 2	대안 1-1	대안 1-2	한나라당안(65세 이상 노인인구 모두에게 지급시)
2007	4	5	4	5	9
2010	5	6	5	6	14
2020	10	13	13	16	53
2030	23	30	34	41	171

주: 동일한 대상 노인인구에(즉, 65세 이상 전체 노인이 아닌 복지수요 잠재층에 대해) 동일한 연금액을 지급하는 극단적인 경우를 가정하여, 본 연구에서 제안하는 안(대안 1과 대안 2)과 한나라당에서 제시한 기초연금도입안(대안 1-1과 대안 1-2)을 간접적으로 비교할 수도 있다. 환언하면 본 연구에서 제안하는 사각지대 해소안은 국민연금제도가 성숙단계에 진입함에 따라 국민연금 수급자수가 증가하는 비율만큼 사각지대 해당노인의 비율이 감소하는 반면, 조세방식의 기초연금을 제공하는 한나라당안의 경우 해당 수급자수의 비율이 고정된다는 차이점이 있다.

상기 언급된 대안별 노후소득보장 사각지대 해소 추이는 다음과 같다.

〈표 7-11〉 대안 1(국민연금 수급자 증가율로 복지수요 잠재층 비율을 재조정)

연도	특수지역연금	국민연금	기초생활보장	복지수요잠재층	공적노후소득보장
2007	3.1%	15.0%	8.4%	39.2%	65.7%
2010	3.1%	26.4%	8.4%	35.5%	73.4%
2020	3.1%	40.9%	8.4%	31.5%	83.9%
2030	3.1%	58.5%	8.4%	26.2%	96.2%

〈표 7-12〉 대안 2(국민연금 수급자 증가율로 복지수요 잠재층 비율을 재조정)

연도	특수지역연금	국민연금	기초생활보장	복지수요잠재층	공적노후소득보장
2007	3.1%	15.0%	8.4%	47.6%	74.1%
2010	3.1%	26.4%	8.4%	43.9%	81.8%
2020	3.1%	40.9%	8.4%	39.9%	92.3%
2030	3.1%	58.5%	8.4%	34.6%	104.6%

주: 이 경우 공적노후소득보장 수혜자의 비율이 100%를 초과하고 있다. 이같은 사실은 복지수요 잠재층의 비율이 국민연금 수급자수 증가로 인해 추가적으로 하향 조정될 수 있음을 시사하고 있다. 또다른 측면에서는 사회보험방식으로 운영됨에 따라 한계선상에서 최저생계비 이하의 연금액을 지급받는 계층의 경우 추가적인 소득지원이 필요함을 암시하는 것일 수도 있다.

〈표 7-13〉 대안 1-1(복지수요 잠재층 비율을 고정)

연도	특수직역연금	국민연금	기초생활보장	복지수요잠재층	공적노후소득보장
2007	3.1%	15.0%	8.4%	39.2%	65.7%
2010	3.1%	26.4%	8.4%	39.2%	77.1%
2020	3.1%	40.9%	8.4%	39.2%	91.6%
2030	3.1%	58.5%	8.4%	39.2%	109.2%

〈표 7-14〉 대안 2-1 (복지수요 잠재층 비율을 고정)

연도	특수직역연금	국민연금	기초생활보장	복지수요잠재층	공적노후소득보장
2007	3.1%	15.0%	8.4%	47.6%	74.1%
2010	3.1%	26.4%	8.4%	47.6%	85.5%
2020	3.1%	40.9%	8.4%	47.6%	100.0%
2030	3.1%	58.5%	8.4%	47.6%	117.6%

라. 공공부조방식(현행 국민연금제도 틀 안에서 노후소득보장 사각지대를 해소하는 방안의 장단점)

#### 1) 장점

고령사회 대비 차원에서 미래세대에 대한 부담전가 규모를 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 구체적으로 본인의 기여내력에 의거하여 연금을 지급받는 관계로 ‘보험료 부담·연금수급’의 연계고리가 명확하다. ‘적정부담·적정급여’체제로 국민연금제도를 전환시킬 경우 미래세대에 대한 부담 전가규모가 대폭 축소될 수 있다. 즉 국민연금제도가 성숙단계에 진입함에 따라 자연스럽게 감소할 노령계층의 사각지대 규모를 명시적으로 반영할 수 있어 국민연금 수급자 증가수만큼 사회수당형 기초연금 수급자수 감소로 인한 정부재정 압박요인의 감소효과가 기대된다.

#### 2) 단점

공공부조형 노후소득보장제도 대상폭 제한에 따른 (상대적인) 정치적 수용성

약화가 예상된다. 즉 수급대상자에서 제외된 계층의 집단적인 반발을 어떻게 무마할 것인가가 정책과제가 될 것이다. 또한 사회보험방식의 국민연금과 선별적인 공공부조형 노후소득보장제도의 혼합운영에 따른 제도운영의 복잡성과 무기여 소득보장제도 도입에 따른 사회보험방식 국민연금에의 참여유인 약화가 우려된다.

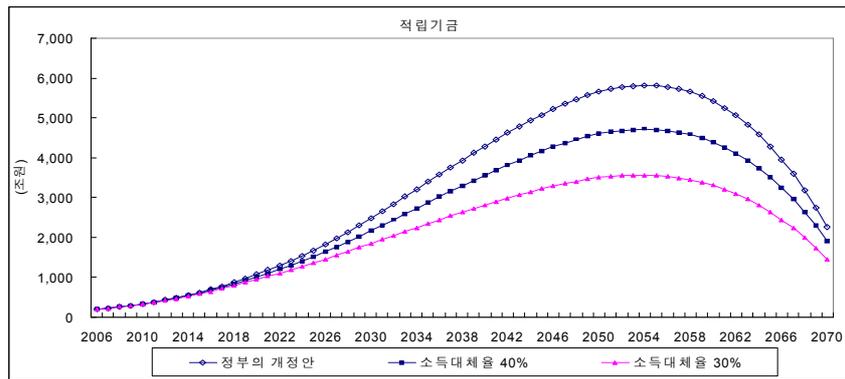
#### 제4절 (초)고령사회를 대비한 노후소득보장제도 개편방향

##### 1. (초)고령사회에 대비한 국민연금제도 개편방향

국민연금 재정불안정 및 실현 가능한 소득대체율 문제를 고려한 바람직한 연금개혁방향으로는 국민연금의 실질적인 소득대체율 증가를 추이에 맞추어 국민연금 소득대체율을 추가로 조정하는 방안이 될 것이다. 2003년 국회에 제출된 국민연금 재정안정화 방안, 즉, 소득대체율 50%, 보험료 부담 15.9%의 국민연금법 개정안은 국민연금제도가 성숙단계에 돌입하기 전(2028년 전후)까지 유효한 정책처방이라 할 수 있다. 2005년 12월 도입될 퇴직연금과 국민연금이 성숙단계에 도달하기 이전인 2027년까지는 50% 소득대체율의 국민연금제도를 유지하되, 2028년 이후부터는 추가적으로 10% pt 하향 조정한 40% 소득대체율의 국민연금제도가 현실적인 정책처방이라 할 수 있을 것이다. 이 경우 재정안정화에 필요한 보험료율이 13% 미만에 머무를 수 있게되어 높은 보험료 부담 및 이로 인해 파생될 과도한 적립기금 문제 역시 상당부분 해소가 가능할 것이다.<sup>주30)</sup>

주30) 2028년 전후의 시대적 사회적 상황이 이보다 더 큰 폭의 소득대체율 하락, 구체적으로 20% pt 하향 조정하는 30% 소득대체율의 국민연금제도를 수용할 수 있을 경우에는 장기적으로 재정안정화에 필요한 보험료율이 11% 미만에 머무를 수 있어, 후세대에 대한 부담전가 및 과도한 적립금 문제에 대한 긍정적인 효과가 더 한층 높아질 수 있을 것이다.

[그림 7-7] 소득대체율을 40%(또는 30%)로 하향 조정할 경우의 국민연금 재정전망(2027년까지는 50% 소득대체율 유지)



주: 2070년말 적립배율 2배라는 동일한 재정건전성 조건을 충족하기 위한 '소득대체율·필요보험료' 조합 가정 하의 적립기금 추이

이 같은 정책대안 채택시 재정안정에 필요한 보험료 수준(40% 소득대체율 적용시 12.9%, 30% 소득대체율 적용시 10.4%)은 후세대의 부담 범위 내에 있다고 판단되는 반면, 소득대체율의 추가적인 하락에 기인한 급여의 적절성에 관한 비판이 제기될 수 있을 것이다. 이같은 비판의 타당성 여부를 검증하기 위해 2027년까지 50% 소득대체율, 2028년 이후 40% 소득대체율을 적용할 경우에 예상되는 소득대체율을 시산한 내용이 <표 7-15>에 수록되어 있다.

〈표 7-15〉 2028년 이후 소득대체율을 40%로 하향 조정할 경우의 가입기간, 소득수준별 예상 소득대체율(1999년 가입자 기준, 2027년까지는 50% 소득대체율 유지)

(단위 : %)

가입기간	1/4 분위	2/4 분위	평균소득	3/4 분위	4/4 분위
10년	18.46	15.62	13.32	11.85	9.54
20년	36.59	30.94	26.38	23.45	18.88
30년	53.50	45.23	38.54	34.26	27.57
40년	67.42	56.98	48.54	43.13	34.68

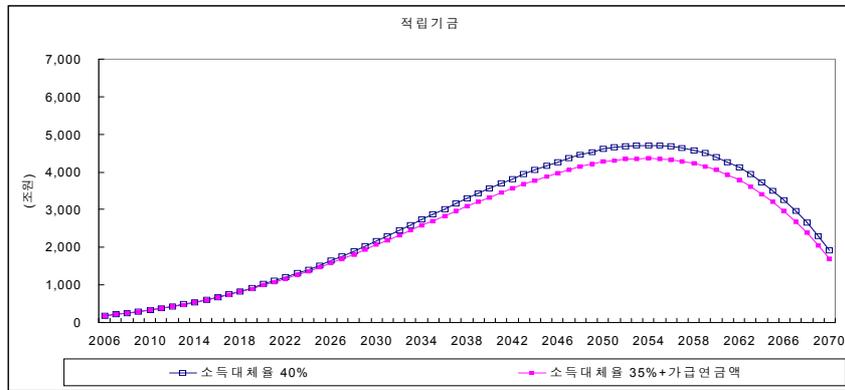
1999년 국민연금 가입자의 경우에는 약 40%(30년 가입시)와 50%(40년 가입시)의 소득대체율이 예상되고 있어, 이미 제도 도입이후 20여년이 경과한(2028년) 퇴직연금으로부터 기대되는 10% 이상(20년 가입시), 25% 이하(40년 가입시)의 추가적인 소득대체율을 감안할 때 연금급여의 적절성 차원에서도 사회적으로 수용 가능한 수준일 것으로 판단된다. 즉, 제도 지속가능을 위해 필요한 보험료 부담 및 연금급여의 적절성 기준 모두가 상당부분 충족될 수 있다는 것이다.

한편 향후 예상되는 사회·경제적 여건변화를 고려한 추가적인 정책대안도 고려해 볼 수 있다. 지금 당장은 여성의 경제활동참가율이 낮아 ‘1가구 1연금’ 가구가 상당한 비중을 차지하고 있으나, 향후 여성의 경제활동참가율이 남성과 유사한 수준으로 증가할 2030년 이후에는 (적어도 잠재적인 차원에서) ‘1가구 1연금’ 가구의 비중이 현격하게 낮아질 것이라는 점을 주목하자는 것이다. 이러한 측면을 감안한 또 다른 현실적인 정책대안으로는 2028년 이후 소득대체율을 35% 수준으로 하향 조정하되, 전업주부에게 지급될 가급연금<sup>31)</sup>을 현실화(가령 5% 지급)시킴으로써 급격한 소득대체율 하락에 따른 ‘1가구 1연금’ 가구의 충격을 완화하는 방안이다. 급격한 소득대체율 하락에 따른 ‘1가구 1연금’ 가구의 충격완화를 위해 가급연금으로 보완하는 상기 연금제도 개선방안은 전업주부에게 지급될 가급연금이 향후 여성의 경제활동참가율 제고에 따라 상당부분

주31) 가급연금은 국민연금 가입자가 연금수급권을 취득할 당시 수급권자에 의하여 생계를 유지하고 있는 자에게 주는 가족수당 성격의 부가급여이다.

급여지급에서 제외될 수 있어, 장기적인 관점에서의 재정절감 기대효과와 함께 여성의 경제활동 제고라는 향후 예상되는 환경변화에 효과적으로 부응할 수 있다는 측면에서 효과적인 정책대안이 될 것이다.<sup>주32)</sup>

[그림 7-8] 2028년 이후 소득대체율을 35%(+ 가급연금 5%) 경우의 국민연금 재정전망(2027년까지는 50% 소득대체율 유지)



주32) ‘1가구 1연금’ 가구의 전업주부에게 지급될 가급연금이 여성의 경제활동 유인을 억제하는 방향으로 운영되는 것에 대해서는 많은 주의가 요망된다 할 것이다. 이러한 맥락에서 가급연금 활성화 방안에 따른 추가적인 소득보전은 최소한의 생활을 위해 필요한 수준으로 극히 제한적으로 운영되어야 할 것이다. 가급연금 활성화에 따른 소요재원을 최소화하기 위해, 장기적으로 소득과악 인프라가 효과적으로 구축된다는 전제 하에서 ‘1가구 1연금’ 가구 중 일정소득 이하의 계층에게만 지급하거나, ‘1가구 1연금’ 가구인 경우에도 고소득층에게는 가급연금을 지급하지 않는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

<표 7-16> 2028년 이후 소득대체율을 35%로 하향 조정할 경우의 가입기간, 소득수준별 예상 소득대체율(1999년 가입자 기준, 2027년까지는 50% 소득대체율 유지)

(단위: %)

가입기간	1/4 분위	2/4 분위	평균소득	3/4 분위	4/4 분위
10년	18.46	15.62	13.32	11.85	9.54
20년	36.59	30.94	26.38	23.45	18.88
30년	53.33	45.09	38.42	34.15	27.48
40년	65.53	55.38	47.17	41.92	33.71

주: 소득대체율 35%(+ 5% 가급연금) 제도 적용시 예상되는 소득대체율은 평균소득자의 경우 30년 가입시 43.42%, 40년 가입시 52.17%가 될 것이다. 그러나 가급연금액이 가입자 평균소득의 5%로 지급되는 관계로 평균소득 이하 가입자에게는 5% 이상, 평균소득 이상 가입자에게는 5% 이하의 소득대체율이 적용되어 추가적인 소득재분배 기능이 작동될 수 있을 것이다.

[그림 7-8]과 <표 7-16>의 주에 기술된 내용을 통해 알 수 있는 것처럼 가급연금을 활성화하는 정책대안을 적절하게 운영할 경우 보험료 부담수준 및 적립금 규모에서 소득대체율 40%(2028년 이후) 정책대안에 비해 (초)고령사회에 보다 효과적으로 대처할 수 있는 정책대안이 될 수 있을 것이다.

## 2. (초)고령사회에 대비한 노후소득보장체계 구축방향

지금까지 OECD 국가 중 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행될 것으로 예상되는 우리나라의 바람직한 국민연금 개혁방향 및 사각지대 해소방안 대안들을 검토하였다. 여타 선진국과 달리 경제성장 및 국민연금제도 확대가 초단기간 내에 이루어진 우리나라의 경우, 향후 도래할 고령사회에 효과적으로 대처하기 위한 국민연금제도 개선방향, 나아가서 노후소득보장체계 구축방향에 관한 적절한 외국의 사례를 찾기가 매우 어렵다는 사실을 인지할 필요가 있다. 주요 선진국들은 인구가 증가하고 고도 경제성장이 이루어지는 시기에 점진적으로 ‘저부담·고급여’ 연금제도를 확대시켜 온 반면, 우리나라의 경우에는 그 반대의 경우에 국민연금의 수급자가 급속하게 증가할 것으로 전망되고 있기 때

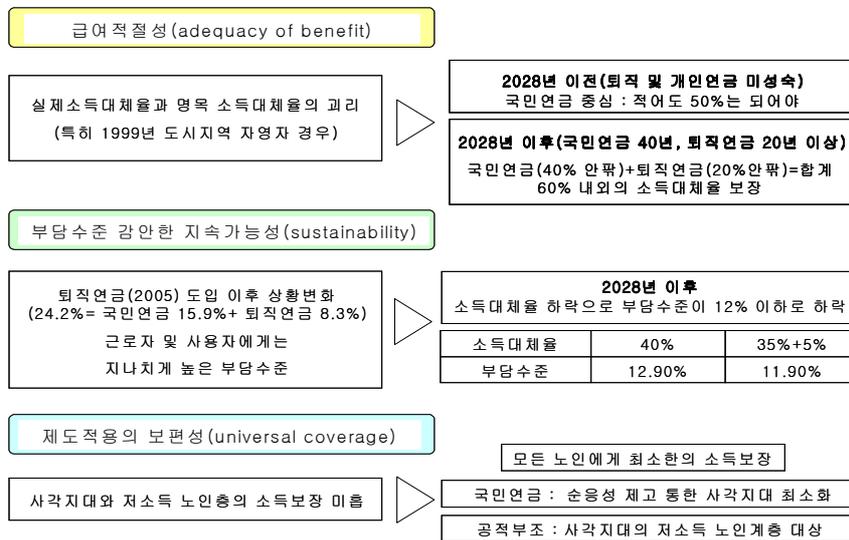
문이다. 이같은 한국적 특성을 고려한 바람직한 연금개혁 방향으로서는 다음아닌 점진적인 제도개선(gradual parametric reform)이 될 것이라는 것이 상기 언급된 여러 분석결과를 통해 얻을 수 있는 시사점이라 할 수 있을 것이다. 특히 한국적 특수성을 감안할 경우 국민연금제도와 퇴직연금제도의 성숙단계에 발맞추어 점진적으로 소득대체율을 하향 조정해나가는 정책대안이 급여의 적절성 및 미래세대에 전가할 부담규모의 최소화 차원에서 가장 바람직한 개혁대안이 될 수 있을 것이다.

이러한 문제인식은 사회보험방식으로 운영함에 따라 불가피하게 발생될 현행 국민연금제도의 사각지대 해소, 현 노령계층의 노후빈곤문제 해소차원에서 조세방식의 기초연금 도입이 필요하다는 정책대안과는 상반된 입장을 보이고 있다. 이와 관련하여 전 세계 연금개혁에 대해 커다란 영향을 미쳤던 세계은행의 보고서(Averting the Old-age Crisis, 1994년) 발간이후 전 세계적인 연금개혁 과정 및 개혁방향을 재평가하고있는 세계은행의 또다른 보고서(Old-age Income Support in the 21st Century, 2005년)에 기술된 내용을 참고할 필요가 있을 것이다. 2005년 세계은행 보고서에서는 사회 여건이 허락하는 범위 내에서 지속적으로 모수적인 개혁(parametric reform), 즉 점진적인 개혁을 시도하는 것이 결과적으로는 체계적인 연금개혁에 다다를 수 있는 가장 효과적인 정책수단이 될 수 있음을 지적하고 있다. 우리나라의 경우 장기적으로 현재 60%인 소득대체율을 50%(2027년까지)로 하향 조정한 뒤 추가적으로 40% 또는 35% 내외(2028년 이후)로 하향 조정할 경우 이처럼 슬림(slim)화된 국민연금이 사실상 기초연금으로 자리잡게 되며, 국민연금의 소득대체율 하락을 퇴직연금에서 보충하는 동시에 퇴직연금 등 사적연금이 활성화될 수 있는 여건을 마련해 줄 수 있다는 측면에서 장기적으로 세계은행 보고서에서 지적한 효과가 기대될 수 있다는 점을 강조하고자 한다.

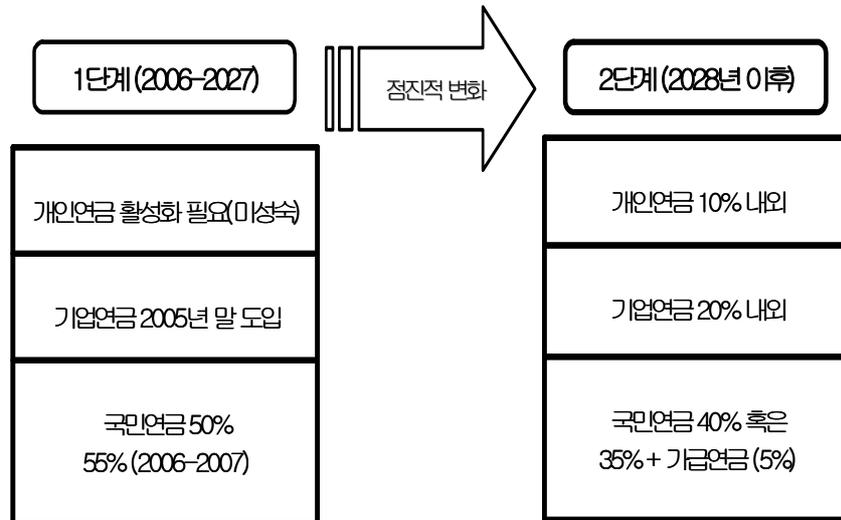
이같은 국민연금에 대한 점진적인 개혁노력에도 불구하고 여전히 노후소득보장의 사각지대로 남게 될 사회적 취약계층에 대해서는, 1차적으로 제도 순응성(compliance)을 제고할 수 있는 각종 사회적 인프라 구축에 총력을 기울임으로써 사각지대 규모를 최소화할 필요가 있을 것이다. 이러한 노력에도 불구하고

노후소득보장의 사각지대에 남아있는 집단에 대해서는 철저한 자산조사(또는 소득조사)에 바탕을 둔 적절한 노후소득보장(선별적인 공공부조제도)을 정부 일반재정으로 지원할 경우 지원대상 규모의 최소화에 따른 정부재정 지출의 급격한 증가를 억제할 수 있을 것이다. 요약하면, 자신의 능력으로 노후를 준비할 수 있는 집단에 대해서는 고령사회에서도 지속 가능한 노후소득보장체계에 편입시켜 안정적인 노후소득원을 확보하도록 하되, 여러 가지 이유로 인해 이러한 제도에의 편입이 불가능한 저소득층에 대해서만 정부재원을 집중 지원할 경우 연금정책과 사회정책의 분리를 통한 제도의 지속가능성 확보 및 노인빈곤층 지원에 소요될 정부지출 역시 최소화시킬 수 있다는 것이다. [그림 7-9]와 [그림 7-10]은 이같은 추론 하에 (초)고령사회에서도 작동 가능한 바람직한 노후소득보장체계의 골격을 제시하고 있다.

[그림 7-9] (초)고령사회를 대비한 점진적인 제도개선 방향



[그림 7-10] (초)고령사회에서의 바람직한 노후소득보장체계



## 제8장 노후생활기반제도

노후생활기반제도는 노인의 물리적·제도적 환경을 주제로 한다. 노인의 일상이 이루어지는 주거공간과 사회적 공간은 노인의 삶의 질을 결정하는 일차적 환경이다. 사회적 공간은 특히 노인의 생활이 영위되는 물리적 장이며 동시에 사회적 상호작용이 이루어지는 사회적 장이라는 양면적 특성을 갖는다. 물리적 장으로써의 사회적 공간은 노인에게 자유로운 이동을 보장할 수 있어야 하며 사회적 장으로써의 사회적 공간은 노인에게 적절한 역할과 지위를 제공할 수 있어야 한다. 이와 같은 이유에서 본 장은 노후생활기반제도를 노후주거제도, 교통제도, 사회참여제도를 중심으로 살펴보았다. 논의의 전개는 세부 주제에 관한 제도적 현황을 살펴보는 것으로 시작하였다. 이어 현행 제도가 근거하고 있는 법과 법의 문제점을 고찰한 뒤, 법적 개선점을 논의하였다.

### 제1절 노후주거제도

노인<sup>주33)</sup>에게 주거는 물리적 공간과 환경만을 의미하지는 않는다. 노인에게 주거는 가족의 역사와 가족간의 애정을 포함하는 심리적이고 정신적이며 역사적 공간이다. 노년의 삶에 주거가 갖는 중요성에 근거하여 노후주거제도는 주요하게 다루어져야 한다. 또한 노인과 장애인은 일상생활수행능력의 제약이라는 공통된 특성을 갖고 있다. 이에 따라 대부분의 노인관련 주거제도는 적용대상을 노인으로 제한하기보다 노인과 장애인 모두를 대상으로 포함한다. 따라서 본 장에서 고찰하는 노후주거제도의 일부는 노인에게만 국한된 제도이기보다 노인과 장애인 모두를 대상으로 하고 있다. 본 절에서는 노후주거제도를, 고령자 주

---

주33) 본 장에서 65세 이상인 자를 지칭하는 용어로 주로 노인을 사용하였다. 그러나 법의 명칭이나 규정상 고령자로 명기된 경우, 이에 근거하여 고령자로 표기하였다.

거기준, 고령자 주택 개·보수 지원, 고령자 주택 공급을 중심으로 살펴보았다.

## 1. 노인 주거지원 현황

### 가. 노인 주거기준

#### 1) 국민 임대 주택 “장애인·노약자를 위한 편의 시설 설치 기준” - Barrier-free 주택공급

건설교통부는 국민 임대 주택에 입주하는 장애인과 노약자의 생활 편의성 증진을 목적으로 2004년 6월 “장애인·노약자를 위한 편의시설 설치 기준”을 마련했다. 동 기준은 국민 임대 주택에 최초 입주하는 입주자 가족 중 65세 이상의 노인이나 3급 이상의 중증 지체장애인, 시각 장애인, 청각 장애인이 포함된 경우, 분양 계약 시 입주자 가족의 신청에 의해 사업 시행자가 11가지 편의 시설을 설치하도록 규정하고 있다. 건설교통부는 대한 주택 공사에게 2004년 7월 1일 이후 사업 승인 분부터 동 기준을 적용해 줄 것을 요청하고 있으며, 지방자치단체는 국민 임대 주택에 관한 자체 사업이나 산하 지방 공기업이 건설하는 국민 임대 주택에도 적용될 수 있도록 필요한 조치를 취하도록 권고하고 있다 (건설교통부, 2004).

#### ■ 장애인·노약자를 위한 편의 시설

- |                                 |                                    |                                 |
|---------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 좌식 욕실  | <input type="checkbox"/> 미끄럼 방지 타일 |                                 |
| <input type="checkbox"/> 좌식     | <input type="checkbox"/> 싱크대       | <input type="checkbox"/> 출입문 확장 |
| <input type="checkbox"/> 시각 경보기 | <input type="checkbox"/> 음성유도신호기   | <input type="checkbox"/> 점자 시티커 |
| <input type="checkbox"/> 단차 없애기 |                                    |                                 |

#### 2) 노인가구 주택개조 기준

건설 교통부는 노인 가구 주택의 안전성과 편의성 증진을 목적으로 2005년

12월 “노인 가구 주택 개조 기준”을 제시했다. 동 기준은 주택 내부에서 발생할 수 있는 노인의 안전사고 예방에 지침이 될 수 있는 주택 내부 환경 개선에 관한 권장 기준이다. 동 기준은 노인의 신체적 특성, 주생활과 주택 특성, 개조 욕구에 관한 분석 결과를 토대로, 노인 주거 생활의 안정성 확보를 위한 21개 기초 기준과 노인 주거의 자립성 제고를 위한 17개 유도 기준을 제시하고 있다 (건설 교통부, 2005c).

또한 시·군·구에 주택 개조 지원을 위한 상담 창구를 설치·운영하도록 권장하고 있으며, 2006년 11월 현재 건설 교통부 주거복지 지원팀이 주관하여 “노인 가구를 위한 주택 개조 기준 매뉴얼 개발”위한 연구가 진행 중이다.

<p>■ 노인 가구 주택 개조 기준 항목</p> <p>□ 기초기준</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 단차제거</li> <li>○ 보조발판</li> <li>○ 미끄럼 방지시설</li> <li>○ 비상연락장치</li> <li>○ 욕조 및 세면대 주변 안전 손잡이 설치</li> <li>○ 목욕용 의자설치</li> </ul>
--

나. 노인 주택 개·보수 지원

1) 노인 주거 복지 시설 개·보수 지원

(가) 양로시설 개·보수 지원

정부는 노인 주거 복지 시설 이용자들에게 쾌적한 주거 환경을 보장하고 시설을 효율적으로 이용하고자 시설 신축, 증축, 개보수 지원 사업을 수행하고 있다. 지원은 주로 비용 부담과 비용 보조의 형태로 이루어진다. 2005년 정부는 양로시설 5개소의 개축과 9개소의 개·보수를 지원했다(보건복지부, 2005d). 그

러나 2006년에는, 2008년 ‘노인수발보협제도’ 시행에 따른 요양 인프라 확대를 중심으로 시설 지원이 진행되면서 노인 주거 시설인 양로시설과 노인 복지 주택의 개축 또는 개·보수 지원이 미진했다.

#### (나) 실비 및 유료 노인 복지 주택 개·보수 지원

양로시설에 비해 노인 복지 주택에 대한 지원은 상대적으로 미약하게 이루어지고 있다. 2005년과 2006년 신·개축이 이루어진 실비 또는 유료 노인 복지 주택은 1 개소도 없는 것으로 나타났다(보건복지부, 2005d).

#### 2) 노인 개별 주택 개·보수 지원

##### (가) 저소득 노인에 대한 주거급여

노인 개별 주택의 개·보수 지원은 국민 기초 생활 보장의 주거현물급여를 통해 이루어진다. 주거현물급여 집수리 사업의 대상자는 1) 자기 주택을 소유한 국민기초 생활보장 수급대상 노인 2) 자가가구에 해당하지 않으나 수선 및 점검서비스가 필요하다고 시·군·구청장이 인정한 노인 가구 3) 국민기초생활 보장 수급자가 아닌 차상위 계층의 가구로 본인이 자재비를 부담하는 경우 등이다. 급여의 범위는 한 가구당 상한액 150만원이며 수선의 범위는 아래의 <표 8-1>에 제시된 바와 같다. 지붕, 벽, 기둥 불량 등 구조적 위험으로 실제 주거에 장애가 있는 부분에 대하여 사업의 우선순위를 두며 주택의 안전성을 기준으로 긴급성을 판단한다(보건복지부, 2006c).

〈표 8-1〉 주거급여의 주택 개·보수

우선순위	내 용
1. 구조안전	지붕, 벽, 기둥이 불량하여 등 붕괴 위험이 있을 경우
2. 화재위험	전기배선, 가스안전, 누수 등으로 화재위험이 있을 경우
3. 건강관련	단열, 난방, 급수·배수, 습기, 채광 및 환기가 불량하여 건강상 문제가 염려되는 경우
4. 노인·장애인 관련	문턱제거, 안전대 설치 등 노인과 장애인 편의를 도모하기 위한 수선
5. 생활편의 및 미관	도배·장판이나 샷시, 커튼 등 환경개선을 위한 수선

자료: 보건복지부, 「자활사업안내 보고서」, 2006, p. 139

(나) 노인주거 개선사업단 운영

노인주거 개선사업단은 노인들의 주거 환경 개선과 노인 일자리 제공을 목적으로 구상되었다. 노인 관련 단체를 중심으로 시·군·구 단위로 노인 주거 개선 사업단을 구성하여 운영하고 있다. 노인 주거 개선 사업의 지원대상은 노인 단독 가구 등 취약 노인 가구를 우선 지원 대상으로 하며 지원 순위와 지원 범위는 <표 8-2>와 같다(보건복지부, 2006d).

〈표 8-2〉 대상별 노인 주거 개선 사업 내용

	노인 주거 개선 사업 내용
지원 대상	<input type="checkbox"/> 1순위 : 65세 이상 노인 1인 단독 가구 <input type="checkbox"/> 2순위 : 75세 이상 노인 부부 가구 <input type="checkbox"/> 3순위 : 65세 이상 노인 부부 가구 <input type="checkbox"/> 4순위 : 65세 이상 일반 노인 가구
지원 범위	<input type="checkbox"/> 형광등 교체, 창문 보온 등의 비교적 간단한 조치를 요하는 부문 <input type="checkbox"/> 수도수리, 보일러 수리, 도배, 장판수리 등 비교적 전문적 기술을 요하는 부문 <input type="checkbox"/> 전기, 가스 등 보다 전문적 기술과 비용이 많이 소요되는 부문

자료: 보건복지부, 「노인복지사업안내」, 2006, pp.194~195.

## 다. 노인 주택 공급

가족 구조 변화에 따른 자녀-비동거 노인의 증가와 노인 개별 주택의 주거 환경의 낙후성으로 노인을 위한 주택 공급의 사회적 필요성이 강조되고 있다. 이와 같은 배경에서 노인 공동주택의 개발과 확대를 위한 노력들이 구체화되고 있다. 우선 건설교통부는 고령친화적 주거환경 조성을 목적으로 “노인용 공동주택 설계지침”을 개발 중에 있다(건설교통부, 2006d). 대한주택공사 주택 도시 연구원은 “고령사회에 대응한 국민임대 노인주택 모델 개발 및 실용화 방안”에 관한 연구를 최근 완료되었다(박준영·최은희·권혁삼·유병열, 2006). 노인용 공동 또는 공공 주택은 현재 연구와 개발의 단계에 머물고 있으며 실질적인 노인용 공동 또는 공공 주택의 건설과 보급은 좀더 시일이 걸릴 것으로 보인다.

## 2. 노인 주거지원 관련 법 현황

노인주거지원 관련법 또한 노인만을 대상으로 한 법과 노인뿐 아니라 주거관련 유사욕구를 지닌 모든 사람을 대상으로 한 법으로 구분된다. 본 장에서는 분석의 대상이 되는 법률 법 적용의 대상자에 따라 제한하지 않고 노인만을 대상으로 한 법과 일반인 전반을 대상으로 한 법 모두를 고찰하였다. 구체적으로 「장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진에 관한 법률」, 「주택법」, 「건축법」, 「국민기초생활보장법」, 「도시 및 주거환경정비법」의 내용 중 노인주거와 관련된 내용을 분석하였다.

### 가. 노인 주거기준

#### 1) 노인 주거복지시설 기준

##### (가) 「노인복지법」과 「노인복지법 시행규칙」

노인 주거 복지 시설의 시설 기준은 「노인 복지법 시행 규칙」 제17조 1항과 「노인 복지법 시행 규칙」 별표 2에 다음과 같이 규정되어 있다. 노인 주거

복지 시설의 구조와 설비는 일조·채광·환기 등 입소자의 보건위생과 재해 방지 등을 충분히 고려하도록 한다. 복도·화장실거실 등 입소자가 이용하는 설비는 휠체어 등의 이동이 가능한 공간을 확보하고, 손잡이 시설 부착, 바닥 미끄럼 방지 등 노인의 활동에 편리한 구조를 갖추도록 하고 있다. 또한 소화용 기구를 비치하고 비상구를 설치하도록 정하고 있다. 입소자가 건강한 생활을 영위하는데 필요한 도서관, 스포츠·레크리에이션 시설 등 적절한 문화·체육 부대시설을 설치하되 지역사회와 시설간의 상호 교류 촉진을 통한 사회와의 유대감 증진을 위하여 입소자가 이용하는데 지장을 주지 않는 범위 안에서 외부에 개방하여 운영할 수 있도록 하고 있다. 「노인복지법 시행규칙」 별표 2 제3호는 실비 노인 복지 주택과 유료 노인 복지 주택의 경우 거실, 사무실과 숙직실을 포함한 관리실, 식당 및 조리실, 오락실 및 체력 단련실, 의무실, 식료품점 또는 매점, 비상 재해 대비 시설, 경보장치 등을 설치하도록 규정하고 있다.

## 2) 공동주택

### (가) 「장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진에 관한 법률」

동 법은 장애인·노인·임산부 등이 생활을 영위함에 있어 안전하고 편리하게 시설과 설비를 이용하도록 보장하여 이들의 복지증진에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 동법 7조는 공동주택을 법 적용을 받는 대상시설로 규정하고, 아파트, 세대수 10세대 이상의 연립주택, 세대수 10세대 이상의 다세대 주택을 공동주택으로 정의하고 있다.

동법 8조 1항의 규정에 의해 대상시설별로 설치하여야 하는 편의시설을 종류는 시행령 제 4조에 의해 별표 2에 명시되어 있다. 공동주택에 설치해야 하는 편의 시설의 종류는 장애인(노약자) 등의 통행이 가능한 접근로, 장애인(노약자) 전용 주차구역, 높이 차이가 제거된 건축물 출입구, 장애인(노약자) 등의 출입이 가능한 출입구, 장애인(노약자) 등의 통행이 가능한 복도, 장애인(노약자) 등의 통행이 가능한 계단·장애인(노약자)용 승강기, 장애인(노약자)용 에스컬레이터,

휠체어 리프트 또는 경사로, 장애인(노약자)용 화장실 및 욕실, 점자블록, 시각 및 청각 장애인 경보·피난 설비, 장애인(노약자) 등의 이용이 가능한 부대시설 및 복리 시설 등이다. 편의시설 종류별 설치기준은 <표 8-3>에 제시되었다.

보건복지부 장관은 편의시설의 설치·운영에 관한 업무를 총괄한다. 국가와 지방자치 단체는 민간의 편의시설 설치에 따른 부담 경감과 설치 촉진의 책임을 갖으며 이를 위해 금융 지원과 기술 지원 등 필요한 조치를 강구하도록 규정하고 있다. 법인이나 개인이 법에서 정하는 편의 시설을 설치한 경우에는 당해 시설의 설치에 소요된 금액에 대하여 조세특례제한법, 지방세법 등 조세관계 법령이 정하는 바에 의해 조세를 감면하도록 하고 있다. 편의 시설 설치에 실패한 자로서 시정 명령을 받고 시정 기간 내에 이를 이행하지 않은 자는 동법 제25조 규정에 따라 5백만원 이하의 벌금을 부과할 수 있다.

<표 8-3> 편의시설의 종류

- 
- 장애인 등의 통행이 가능한 접근로
  - 장애인 전용 주차 구역
  - 높이 차이가 제거된 건축물 출입구
  - 장애인 등의 출입이 가능한 출입구
  - 장애인 등의 통행이 가능한 복도
  - 장애인 등의 통행이 가능한 계단·장애인용 승강기
  - 장애인용 에스컬레이터
  - 휠체어 리프트 또는 경사로
  - 장애인용 화장실 및 욕실
  - 점자블록
  - 시각 및 청각 장애인 경보·피난 설비
  - 장애인 등의 이용이 가능한 부대시설 및 복리 시설
- 

출처 : 「장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진에 관한 법률 시행령」 별표 2.

3) 개별 주택

(가) 「주택법」

「주택법」 제3조는 국가와 지방 자치 단체는 주택정책을 수립·시행함에 있어 국민의 쾌적하고 살기 좋은 주거생활이 가능하도록 해야 함을 국가의 의무로 규정하고 있다. 동 법 제5조 2항은 건설 교통부 장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최저 주거 기준을 설정·공고하여야 한다고 밝히고 있다. 또한 동 법 동 조항의 규정에 의하여 「주택법 시행령」 제7조는 건설 교통부장관이 설정·공고하는 최저주거기준에는 가구구성별 최소 주거면적, 용도별 방의 개수, 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준, 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준 등이 포함되어야 한다고 명시하고 있다.

〈표 8-4〉 최저 주거 기준

가구원수	표준 가구구성	실(방) 구성	총면적(m <sup>2</sup> )
1인 (노인)	노인 1인 가구	1 DK	18-25 (5.5-7.6평)
6인 (노인 포함)	노인 부모+부부+자녀2	4 DK +8m <sup>2</sup>	67 (20.3평)

주: 1) K: 부엌, DK: 식사실 겸 부엌

2) 숫자는 침실 또는 침실 활용이 가능한 방의 수 (예: 4DK는 침실 등 방 4개, 식사실 겸 부엌)

출처: 저출산·고령사회위원회(2006). 저출산·고령사회 기본계획(새로마지 2010) 시안에 관한 공청회 자료집, p. 32.

나. 주택 개·보수

1) 주거 시설

(가) 「노인복지법」

노인복지주거시설의 시설 개·보수 비용에 관한 내용은 「노인복지법 시행

령」 제22조의 비용의 부담과 제24조 비용의 보조에 규정되어 있다. 노인 복지 주거 시설의 시설 개·보수는 시설의 설치비용으로 국가와 지방자치단체가 부담하거나 또는 보조할 수 있다. 그러나 유료 양로시설과 유료 노인 복지 주택은 비용 부담과 비용 보조의 대상 시설에서 제외되어 비용 부담 또는 비용 보조를 받을 수 없다.

#### (나) 「건축법」 과 「주택법」

노인복지 주거시설의 개·보수에 관한 구체적인 사안은 시설의 종류에 따라 「건축법」 또는 「주택법」의 적용을 받는다. 무료 양로시설, 실비 양로시설의 시설 개·보수는 「건축법」의 적용을 받으며 유료 양로시설, 실비 노인복지 주택, 유료 노인복지 주택의 시설 개·보수는 「주택법」의 적용을 받는다.

#### (다) 「소방법」

노인주거복지시설은 「소방법」의 적용을 받는다. 「소방법」 제 8조는 노인주거 복지시설의 신축, 증축, 개축, 재축, 대수선 및 구조 또는 용도 변경시에 권한을 가진 행정기관의 허가와 사용검사를 관할 소재 소방서장의 동의를 받아야 한다고 규정하고 있다. 동 규정은 「건축법」 제 25조 1항, 「주택건설촉진법」 제 33조에도 명시되어 있다.

### 2) 공공 및 개별 주택

#### (가) 「국민기초생활보장법」

공공 또는 개별 주택에 거주하는 저소득 노인을 위한 주거현물급여 주택 개보수는 「국민기초생활보장법」 제11조와 제15조, 「국민기초생활보장법 시행령」 제20조, 「국민기초생활보장법」 시행규칙 제11조, 제25조, 제26조에 의해 제공된다. 「국민기초생활보장법」 제11조는 주거급여로 주거 안정에 필요한

유지 수선비와 대통령령이 정하는 현물급여를 제공한다고 밝히고 있다. 「국민 기초생활보장법」에 의한 주거급여 대상자와 대상자별 급여의 내용, 그리고 지급절차는 <표 8-5>에 제시되었다.

<표 8-5> 주거급여 대상자별 급여 내용

종 류	대상자	급 여	지급절차
유지 수선 비	주택소유자로서 그 주택에 거주자	<input type="checkbox"/> 수급자가 거주하는 주택의 유지에 요한 점검 또는 수선을 실시하는 것	- 점검은 3월마다 실시하되, 주택 상태에 따라 점검주기 변경가능 - 점검결과에 따라 신청을 받아 실시 - 수선의 범위 및 신청방법 등에 관하여 필요한 사항은 복지부장관이 정함
	타인의 주택에 무료임차자	<input type="checkbox"/> 이것이 불가하거나 적당하지 않는 경우 점검 또는 수선에 필요한 금품지급	- 점검 및 수선을 공공 또는 민간 기관, 단체에 의뢰하여 실시할 수 있음(자활후견기관 또는 자활공동체에 우선적으로 의뢰)

다. 주택공급

1) 주거시설 확대 및 공급

「노인복지법」 제8조에 국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주거 전용시설의 공급을 조장하며, 그 주거용 시설의 공급자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다고 규정하여, 노인 주거 시설 공급에 대한 국가와 지방 자치 단체의 책임을 명확히 하고 있다. 그러나 노인 주거시설 확대 및 공급에 관한 국가와 지방 자치 단체의 역할을 「노인복지법」 제45조와 「노인복지법 시행령」 제22조에 따라 비용부담자와 비용보조자로 제한되고 있다.

「노인복지법」 제45조 2항은 노인 복지 시설의 설치·운영에 소요되는 비용을 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 지방 자치 단체가 부담한다고 규정하고 있으며, 「노인복지법 시행령」 제22조 2항은 노인복지시설의 설치운영에

소요되는 비용은 당해 노인복지시설을 설치한 국가 또는 지방자치단체가 부담한다고 규정하고 있다. 그러나 「노인복지법 시행령」 제 24조 1항의 1에서 국가 또는 지방자치단체가 설치·운영에 소요되는 비용을 보조할 수 있는 노인 주거 시설은 무료양로시설, 실비양로시설, 또는 실비노인복지주택으로 제한되며 유료양로시설과 유료노인복지 주택은 제외된다.

유료 양로 시설과 유료노인복지주택의 공급 활성화를 위한 정부의 지원과 이에 직접적으로 관련된 법은 없다. 그러나 유료 노인 복지 주택의 건축물 용도가 「노인복지법」 제55조 2항의 건축법에 대한 특례에 따라 노유자 시설로 분류되어 국토·도시 계획상 용도지역에 따른 입지 제한이 적어 상대적으로 부지 확보가 용이한 점이 있다. 또한 「지방세법」 제 9조 규정에 따라 지방세(취득세·등록세) 감면은 시·도의 조례대로 정하도록 위임하고 있다. 「경기도 도세감면 조례」의 경우, 동 조례 9조에서 유료 양로 시설과 유료 노인 복지 주택은 취득세와 등록세의 100분의 50을 경감하도록 규정하고 있다.

## 2) 공공 주택 및 개별 주택 공급

### (가) 「주택법」 과 「도시 및 주거환경정비법」

노인을 위한 공공 또는 개별 주택 공급 확대에 관련된 현행법은 없다. 다만 저소득 노인의 경우, 저소득·무주택자 또는 최저주거기준 미달 가구로 분류되어 「주택법」의 적용을 받을 수 있다. 「주택법」 제3조의 4항은 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에게는 국민주택규모의 주택이 우선적으로 공급될 수 있도록 할 것이라는 규정을 두고 있다. 동 법 제5조의 3항은 국가 또는 지방자치단체는 최저주거기준에 미달되는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등 혜택을 부여할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 건설교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 최저주거기준에 미달되는 가구가 밀집한 지역에 대하여는 우선적으로 임대주택을 건설하거나 「도시 및 주거환경정비법」이 정하는 바에 따라 우선적으로 주거환경

경정비사업을 시행할 수 있도록 하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다고 규정하고 있다.

### 3. 노인 주거지원 개선 방안

#### 가. 노인 주거 기준

##### 1) 주거 복지 시설 기준

생활의 보조를 필요로 하는 노인 주거 시설의 주거 지침에 관한 선행연구들은 일반적으로 다음과 같은 설계 기준을 제시한다(Regnier, 1993). 제시된 설계 기준을 통해 알 수 있듯이, 노인 주거 시설은 개별 주택과 유사한 외관과 소규모를 지향하여 ‘내 집 같은 (home-like)’ 친근감을 높이고자 한다. 또한 주거 공간의 개인성, 개별성, 독립성, 가족 친화성, 지역사회와의 통합성을 강조한다. 우리나라 노인 주거 복지 시설의 시설 및 설계 기준도 노인 시설 거주자의 친근감, 개인성, 개별성, 독립성, 가족 친화성, 지역사회와의 통합성을 고려하여 제시되어야 한다.

- 생활 지원을 목적으로 하는 노인 주거 시설은 외관이 주택과 같이 설계되어야 한다.
- 가급적 공간의 크기가 작게 지각되도록 설계되어야 한다.
- 적절한 프라이버시와 이의 보완이 보장되어야 한다.
- 거주실이 개별화되어야 한다.
- 독립성, 상호의존, 자주성을 기르도록 설계되어야 한다.
- 건강유지를 위한 물리적 운동, 정신적 반응을 촉진할 수 있는 건물의 수용성을 확보해야 한다.
- 거주인의 편의를 위해 시설과 가족이 책임을 공유할 수 있도록 설계되어야 한다.
- 지역사회와의 통합이 가능하도록 지역사회와의 접촉을 극대화하도록 설계되어야 한다.

## 2) 공동 주택 및 개별 주택 기준

앞서 살펴본 바와 같이 「주택법」과 「주택법 시행령」에 의거하여 건설교통부 장관이 최저 주거 기준을 설정·공표하고 있으나 최저 주거 기준은 개별주택과 공동주택을 포함한 모든 유형의 주택에 공히 적용되는 기준으로 볼 수 있다. 그러나 「주택법」과 「주택법 시행령」에 의거한 최저 주거 기준은 모든 국민의 주거권에 근거한 원론적 기준으로써의 성격이 강하며 주거환경에 대한 노인의 차별적 욕구에 기반한 주택 기준은 아니다.

Barrier-free 주택 공급을 위해 마련된 국민 임대 주택 “장애인·노약자를 위한 편의 시설 설치 기준”은 공동주택에만 적용되는 제한성이 있다. 개별 주택의 주거 기준과 관련해 “노인 가구 주택 개조 기준”이 제시되어 있으나 국민 임대 주택의 “장애인·노약자를 위한 편의 시설 설치 기준”과 함께 권고 사항일 뿐 법적 강제성은 없다. 따라서 무엇보다도 노인이 거주하는 주택의 질적 상태를 보장하기 위한 공동 및 개별 주택의 시설 기준에 대한 법조항이 마련되어야 한다.

### 나. 주택 개·보수

「국민기초생활보장법」의 주거현물급여 대상자가 아닌 일반 노인의 주택의 질적 상태 개선을 위한 개조지원이나 범위를 규정한 법이 없다. 특히 주거 환경이 상대적으로 열악한 농어촌 지역의 노인 주거 환경 개선에 관한 대책이 시급하다. 노인의 생활 기능을 고려한 주택 개조를 유도하기 위해 금융기술지원이 제도화 되어야 한다. Barrier-free 주택의 공급을 확대하기 위해 Barrier-free 주택에 금융지원이나 세제혜택을 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

영국의 경우, 주거 환경이 낙후된 지역을 개량지역으로 선정해 주택 개보수를 위한 보조금이나 융자금을 제공하고, 소득세에서 주택 개보수에 소요된 비용의 일정부분을 감면하는 세제혜택을 부여하고 있다(주택종합대책, 2006). 주택 개보수에 관한 구체적인 지원책으로 개량 보조금(Improvement Grant)를 들 수 있다. 개량 보조금 제도는 주택 개보수 비용에 대한 정부 보조금에 관한 제도로, 개량 보조금을 받은 가구는 목욕시설, 세면대, 싱크대, 온냉수 공급시설,

수세식 화장실 등을 정부 기준에 맞추어 개량해야 하며 개량후 주택 시설이 환경성 기준에 부합해야 한다(주택종합대책, 2006).

#### 다. 주택공급

##### 1) 주거 복지시설

「노인복지법」은 노인 주거 시설의 공급과 확대에 관한 국가 및 지방 자치 단체의 역할을 무료 양로 시설, 실비 양로 시설, 실비 노인 복지 주택의 설치·운영에 관한 비용 부담과 비용 보조로 축소하고 있다. 유료 양로 시설, 실비 노인 복지 주택, 유료 노인 복지 주택은 국가나 지방 자치 단체의 비용 보조 대상에서 제외되어 설치 및 운영에 대한 국고 보조를 기대할 수 없다. 따라서 국고 보조를 받지 못하는 시설 중 상대적으로 경제력이 높은 노인을 대상으로 경영이익을 기대할 수 있는 고비용의 유료 양로 시설과 유료 노인 복지 주택을 제외한 실비 또는 저비용의 양로시설과 노인 복지 주택 신설이 매우 저조하다. 유료 양로 시설과 실비 및 유료 노인 복지 주택의 공급 확대를 위해 이들 주거 복지 시설의 설치 및 시설 개보수에 관한 비용 보조에 관한 법적 근거가 마련되어야 한다.

##### 2) 공동 및 개별 주택

###### (가) 노인공동생활 주택의 공급

독립생활이 가능한 노인이 자립적으로 생활할 수 있는 노인 공동생활 주택의 공급이 확대되어야 한다. 노인공동생활 주택은 미국의 지원 주택, 영국과 스웨덴의 보호 주택, 그리고 일본의 생활 지원 서비스 노인 주택과 유사한 개념으로 노인 주택의 한국적 도입으로 이해할 수 있다. 노인 공동생활 주택은 주거 복지 시설과 차별적인 공동 주택의 형태로, 다세대·다가구 주택의 건설 기준에 공유 공간과 관리인 공간을 포함하고 노인의 신체적 심리적 욕구를 수용한 설계를 바탕으로 해야 한다(주택종합계획, 2006).

#### (나) 주택자산을 활용한 주거지원 방식

경제적 이유로 노인이 자가를 포기하거나 주거 보수를 포기하지 않도록 주택 자산을 활용한 주거 지원이 이루어져야 한다. 주택 자산을 활용한 주거 지원은 노인의 주택을 금융기관에 담보로 제공하고, 노인이 금융기관으로부터 연금형태의 생활비를 용자받는 방식으로 이루어진다. 미국의 리서스 모기지가 대표적 예라 할 수 있다.

#### 4. 노인 주거지원 확대를 위한 법 개·제정안

##### 가. 주거 기준

##### 1) 주거 복지 시설 기준

「노인복지법 시행규칙」 별표 2의 1 공통사항 규정에 의하면, 실비 노인 복지 주택과 유료 노인 복지 주택의 규모는 30세대 이상으로 제시되어 있다. 이는 노인 복지 주택의 대규모 지향성을 보여주는 규정으로 소규모의 ‘친근성’을 강조하는 노인 복지 시설의 세계적 방향성과 차이를 보인다. 또한 30세대 미만의 소규모 시설은 「노인복지법」상 노인 복지 주택에 해당하지 않으므로 「노인복지법 시행규칙」에서 제시하는 시설 및 설비 기준에 적용받지 않는 법 적용의 사각지대를 야기할 수 있다. 따라서 노인 복지 주택을 규모별로 분류하고 각 규모별 시설과 설비 기준을 재정의 하는 법적 노력이 요구된다.

「노인복지법 시행규칙」 별표 2의 1 공통사항에 ‘복도·화장실·거실 등 입소자가 통상 이용하는 설비는 휠체어 등의 이동이 가능한 공간을 확보하여야 하며’로 규정하고 있으나 구체적인 기준이 제시되지 않아 이동 공간에 대한 설비 규정이 시설장의 개인적 해석에 의존하게 되는 임의성을 보여준다. 보다 객관적이고 명확한 기준 제시로 법 적용에 임의성 개입의 가능성을 최소화해야 한다.

「노인복지법 시행규칙」 별표 2의 1 공통사항에 노인 주거 복지 시설은 도

서관, 스포츠·레크리에이션 등 적절한 문화·체육부대시설을 설치하고 지역사회에 개방하도록 규정하고 있다. 동 규정은 대규모 시설만을 고려한 규정으로 소규모 주거 복지 시설에는 재정적 부담으로 작용하기 쉽다(김정근, 1995). 노인 주거 복지 시설의 다양화가 요구되는 만큼 소규모 시설은 지역사회에 존재하는 기존 문화·체육 시설들과의 연계를 통해 거주 노인들의 욕구를 해결할 수 있도록 하는 등의 새로운 조항이 요구된다. 또한 문화·체육 시설들을 소유하고 있는 노인 주거 복지 시설이 지역사회에 시설을 개방하여 거주 노인들의 지역사회 통합을 촉진하도록, 지역 사회 개방을 유인할 수 있는 관련 조항이 추가되어야 한다.

## 2) 공동 및 개별 주택 기준

‘장애인·노약자를 위한 편의 시설 설치 기준’과 ‘노인 가구 주택 개조 기준’을 만족하지 못하는 신설 주택의 주택허가를 금지하거나 기존 주택이 개·보수할 경우 설치 기준을 준수하도록 강제할 수 있는 법적 근거가 마련되어야 한다.

「주택법」 제3조와 「주택법 시행령」 제7조에 근거하여 제시된 ‘최저주거기준’이 노인의 주택 환경 개선을 위한 실질적 기준으로 사용될 수 있도록 ‘최저주거기준’의 적용에 관한 내용을 담고 있는 조항이 필요하다. ‘최저생계비’가 생계비 보조를 필요로 하는 대상의 자격 결정 기준으로 사용되는 것과 같이 ‘최저주거기준’이 주거 개선-요구호자를 선정하는 기준으로 사용될 수 있어야 한다. 또한 주거개선-요구호자에 해당하는 노인의 주거환경 개선을 위해 어떤 서비스가 제공될 수 있는지를 규정한 연계 조항이 요구된다.

### 나. 주택 개·보수

일반 노인의 주택의 질적 상태를 개선하기 위한 개조 지원의 내용과 범위를 규정한 법안이 마련되어야 한다. 농어촌 지역 노인의 주거 환경이 상대적으로 열악한 만큼 노인의 거주지, 주택유형, 기능상태 등을 고려한 노인 주거지원에

대한 기본법이 제정되어야 한다. 또한 Barrier-free 주택을 건축하는 주택업자에게 금융지원이나 세제혜택을 부여할 수 있는 근거 조항을 마련하여 Barrier-free 주택의 확대를 꾀해야 한다.

#### 다. 주택 공급

노인을 위한 주택의 공급을 확대하기 위해 주택 건설과 주택 공급의 근거가 되는 「주택건설촉진법」의 일부 조항이 수정되어야 한다(이승우, 2002). 우선 노인주택과 일반 주택을 구분하기 위한 개념 정의와 시설기준에 관한 조항이 마련되어야 한다. 국민 주택기금 운용도에 대해 규정하고 있는 동 법 10조의 4를 개정하여 노인 주택을 구입하려는 노인이나 노인 주택을 건설하는 건설업자가 국민주택기금을 이용할 수 있도록 해야 한다. 동 법 제 31조에 규정하고 있는 주택의 규모별 공급비율에 노인 주택을 포함하여, 신규주택단지 조성시 일정 비율을 노인 주택에 공급하는 방안이 검토될 수 있다.

### 제2절 고령 친화적 교통제도

노인·장애인·임산부 등 교통이용 약자는 전체 인구의 약 25%에 해당한다. 인구 고령화와 장애 발생 요인의 증가에 따라 교통이용 약자도 꾸준히 증가하고 있다. 그러나 차량 소통 중심의 시설 투자로 교통수단과 교통시설에 대한 이동 편의 시설은 부족한 실정이다. 2004년 870명의 교통이용 약자를 대상으로 한 연구에 의하면 약 49%가 이동시 심각한 불편을 경험하는 것으로 보고하고 있다(건설교통부, 2006a). 저출산·고령사회에 대응하기 위해서 노인·임산부 등의 교통이용 약자를 위한 고령 친화적 교통정책이 적극적으로 추진되어야 한다.

이동권 보장에 대한 법률은 일반적으로 노인, 장애인, 임산부 등 이동에 장애가 있는 대상을 포괄적으로 다루고 있다. 따라서 고령 친화적 교통제도는 「노인복지법」과 함께 노인을 포함한 일반적인 교통약자를 대상으로 한 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」과 「교통약자 이동 편의

증진법」을 중심으로 고찰하였다.

### 1. 고령 친화적 교통 제도 현황

교통 환경은 다양한 요인들로 구성되어 있다. 고령 친화적 교통 환경의 조성은 교통 환경의 다양한 요인들이 함께 개선되어질 때 가능해진다. 본 절에서는 교통 환경의 요인을 도로 및 교통 시설과 대중교통 이용 및 보행환경으로 구분하여, 고령 친화적 교통 제도 구축을 모색해 보았다.

#### 가. 고령친화적 도로 및 교통시설

##### 1) 도로

도로는 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」에 의해 노인 또는 장애인을 위한 편의시설을 설치해야 하는 대상 분야로 규정되어 있다. 동 법은 다음에 정리된 4개의 조항을 통해 장애인·노인·임산부 등 교통약자의 도로 편의성을 증진하고자 한다. 정리된 조항 중 ‘보도와 차도의 경계구간은 턱 낮추기를 하거나 연석 경사로를 설치’해야 한다는 의무사항만이 노인의 도로 편의성과 직접적 연관을 갖는다.

#### □ 도로관련 규정

- 보도상의 점자블록 설치
- 횡단보도에 연접한 보도와 횡단안전지대에 점자블록 설치
- 보도와 차도의 경계구간은 턱 낮추기를 하거나 연석 경사로를 설치
- 도로에 연접 또는 부설하는 주차장에는 장애인 전용 주차구역을 구분 설치

##### 2) 교통시설

「교통약자의 편의증진법」에 근거하여 대표적 교통시설인 버스·여객·항공

터미널과 철도·도시철도의 무장애화(Barrier-free)가 추진되고 있다. 교통이용 약자의 교통시설 이용편의 증진을 위해 2층 이상의 복층 교통시설은 장애인용 승강기, 장애인용 에스컬레이터, 휠체어리프트 또는 경사로를 설치해야 한다. 건설교통부는 2002년부터 약 8000억원의 예산을 투자하여 지하철 역사의 이동편의 시설을 확충하고 있으며 연차별 계획에 따라 2008년까지 설치를 완성할 계획이다. 2008년 완공을 목표로 하고 있는 인천국제공항 2단계 공사를 통해, 인천국제공항의 이동편의 시설 설치를 완료할 계획이다. 또한 2009년까지 철도 역사 141개중 28개 역사의 이동 편의 시설 설치를 완료할 계획이다.

2008년까지 전국 401개 역사에 3640개의 시설 설치를 목표로 하고 있으며, 2005년 말 현재 3005개 시설이 설치되어 82.5%의 목표달성률을 보이고 있다. 이동편의시설 설치율을 지역별로 살펴보면, 광주광역시가 설치율 100%를 보이는데 이어 서울이 99.5%의 설치율을 보인다. 이어 대구광역시가 73.9%, 인천광역시가 63.9%에 달하며 부산광역시가 53.1%로 가장 낮은 설치율을 보이고 있다. 서울시의 경우 2005년 210,000개 민간시설의 편의시설 확충 또는 정비가 이루어졌다. 서울시는 연도별 중점 정비시설을 지정하고 시민 촉진단 실태 점검을 통해 편의시설이 갖춰지지 못한 민간시설에 개선 명령을 내리고 있다(서울시, 2006).

〈표 8-6〉 지역별 이동편의 시설 확충 실적 및 계획

시 도	대상 역수	시 설 명	목 표	'05실적	실적 누계	비율 (%)	설치계획			
							계	'06	'07	'08
계	401	계	3,640	261	3,005	82.5	681	142	120	419
		엘리베이터	957	107	678		279	48	64	167
		에스컬레이터	1,720	57	1,318		402	94	56	252
		휠체어리프트	943	97	989		-	-	-	-
		수평자동보도	20		20		-	-	-	-
서울	263	계	2,032	228	2,022	99.5	56	52	-	4
		엘리베이터	571	88	543		28	26	-	2
		에스컬레이터	969	43	941		28	26	-	2
		휠체어리프트	474	97	520		-	-	-	-
		수평자동보도	18		18		-	-	-	-
부산	73	계	976	32	518	53.1	458	11	93	354
		엘리베이터	287	18	59		228	7	57	164
		에스컬레이터	411	14	181		230	4	36	190
		휠체어리프트	278		278		-	-	-	-
		수평자동보도	-				-	-	-	-
대구	30	계	288		213	73.9	75	7	7	61
		엘리베이터	16		5		11	7	3	1
		에스컬레이터	154		90		64		4	60
		휠체어리프트	118		118		-	-	-	-
		수평자동보도	-				-	-	-	-
인천	22	계	255	1	163	63.9	92	72	20	-
		엘리베이터	48	1	36		12	8	4	-
		에스컬레이터	133		53		80	64	16	-
		휠체어리프트	72		72		-	-	-	-
		수평자동보도	2		2		-	-	-	-
광주	13	계	89		89	100	-			
		엘리베이터	35		35		-			
		에스컬레이터	53		53		-			
		휠체어리프트	1		1		-			

자료: 건설교통부, 「장애인 두 번 올린 정부 제하기사 관련 보도 해명」, 2005.

## 나. 대중교통 이용 및 보행환경

### 1) 대중교통

#### (가) 저상 버스 도입

「교통약자 이동 편의증진법」에 근거하여 저상 버스 도입이 의무화 되고 있다. 2005년 현재 76대의 저상버스가 운행 중이며, 건설교통부 계획에 의하면 2009년까지 3,962대, 2013년까지 8,939대의 저상 버스가 단계적으로 도입될 것으로 전망된다. 동 수치는 전국 시내버스의 30%에 해당하는 것으로 분석된다 (김도현, 2006).

특히 「대중교통 기본계획 2007-2011」은 노인과 장애인 등 교통약자의 이동권 지원을 위해 2011년까지 전국 시내버스의 50%를 저상버스로 확대할 것으로 밝히고 있다(건설교통부, 2006a). 특히 저상버스의 확대 도입을 위해 저상버스 운행 효율화를 위한 “도로 이동 편의시설 설치·관리 매뉴얼” 제작이 추진되고 있으며, 그 일환으로 매뉴얼에 대한 지방자치단체 의견조회가 실시되었다 (건설교통부, 2006b).

「대중교통 기본계획 2007-2011」은 “교통복지지표”를 개발하여 이를 근거로 지방자치단체의 교통복지시책을 평가하고, 평가 결과에 따라 저상 버스 국고 보조 등에 차등을 두어 지방자치 단체의 교통이동 약자의 편의 증진을 촉진하고자 한다. “교통복지지표”는 건설 교통부 주관 하에 현재 개발 중에 있으며 2006년 말 완성될 것으로 기대된다.

#### (나) 권역별 특별 수송 서비스 체계 구축 및 교통 정보 전달 체계 구축

권역별 특별 수송 서비스 체계 구축은 보건복지부가 주관하여 수립된 “장애인복지발전 5계년계획”에 근거하여 이루어지고 있다. 동 제도는 장애인·노인·임

산부 등 이동에 장애를 가진 자의 이동권 확보를 목적으로 한다. 특별교통수단이란 심각한 이동상의 제약을 가진 장애인 또는 노인의 이용을 지원하기 위하여 운영되는 특수 차량을 의미한다.

서울시의 경우 2006년 현재 12개 노선 25대의 장애인 셔틀버스가 운행 중이다. 운행 시간은 오전 7시부터 오후 7시까지이며 공휴일은 운행하지 않는다. 장애인 콜택시는 1급과 2급의 중증 장애인만을 대상으로 한 제도로 장애인만이 제한적으로 이용할 수 있는 이동 편의 지원 서비스이다. 일반 장애인노인의 경우 택시 요금의 40%, 국민기초생활 수급 대상 노인의 경우 무료로 콜택시 서비스를 이용할 수 있다.

서울시의 경우 2006년 100대의 장애인 콜택시를 120대로, 165대의 저장·굴절 버스를 165대에서 365대로 확대할 계획이다. 2006년 장애인 전용 셔틀 버스 확충에 84억, 장애인 콜택시 확충에 580억을 투자하여 총 664억이 장애인 특별수송 서비스에 투자될 계획이다(서울시, 2006).

□ 도시규모별 특별교통수단 목표	
° 인구 100만 이상	- 40대 이상
° 인구 30만이상 100만 미만	- 25대 이상
° 인구 30만 미만	- 10대 이상

〈표 8-7〉 장애인 교통관련 제도 재정소요 추정 및 연차별 투자계획

(단위: 억원)

단위 사업명	계	2005	2006	2007
□ 권역별 특별수송서비스체계 구축	2,235.4	429.4	664.4	799.1
° 장애인 전용셔틀버스 확충	295.4	57.4	84.4	111.1
° 장애인콜택시 확충	194	372	580	688
□ 장애인 교통정보전달체계 구축	40.6	17	5	5
° 장애인 콜시스템망 구축·운영	16.6	3	3	3
° 장애인 위치정보 등 Code화	24	14	2	2

## (다) 노인 교통수당

지방자치단체는 1996년부터 주민등록상 65세 이상인 노인 중 신청자에 한해 노인교통수당을 지급하고 있다. 교통수당 지급은 신청한 월 또는 신청자가 65세가 되는 생월(生月)부터 분기별로 지급된다. 지급액은 지방자치단체 별로 상이하나 월 20회 탑승하는 금액을 기준으로 한다. 서울시의 경우 일반 노인에게는 12,000원, 경로연금 수급 노인에게는 월 14,000원을 지급한다(서울시, 2006).

## (라) 대중교통 요금 할인 제도

65세 이상 노인에게는 각종 대중교통 요금 할인 혜택이 부여된다. 무궁화호는 정상요금의 30%, 통일호와 비둘기호는 50%가 할인된다. 수도권 도시철도는 무임이며 항공기와 여객기는 정상요금의 10%가 할인된다. 대중교통 요금 할인 제도는 노인 교통수당과 함께 경로우대를 목적으로 실행되었으나 실질적으로 노인의 대중교통 이용을 확대하는 결과를 낳았다.

## (마) 노인을 위한 보호좌석 지정

노인의 대중교통 이용 편의 증진을 위해 도시철도와 일반버스를 중심으로 노약자 보호석을 지정하고 있다. 교통이용 약자를 위한 대중교통 편의 증진 제도의 확대로 2005년 교통약자의 지하철 이용실적이 245,317,000명으로 전년대비 10% 증가한 것으로 평가되었다(건설교통부, 2005b)

## 2) 노인 보행 환경 조성

## (가) 보행우선지구 지정

보행우선지구란 교통이용 약자를 포함한 모든 보행자들이 안전하고 편리하게 통행할 수 있도록 보행환경 개선을 위하여 필요하다고 인정되는 지역이다. 보행우선 지구로 지정된 구간에서는 보행자의 편의 증진을 위해 다음의 조치가

이루어져야 한다.

2006년 현재 보행우선구역 시범선정을 위한 현황 조사 분석이 실행되고 있으며 사업지별 비용·편익 추산이 진행되고 있다(건설교통부, 2006b). 2007년부터 보행환경이 열악한 주택밀집 주변지역을 중심으로 보행우선 구역을 선정하여 보행환경 개선 사업을 추진해갈 계획이다(건설교통부, 2006a). 보행우선지구와 별개로 보행자 전용도로에 대한 계획과 시설기준 지침이 마련되었다.

□ 보행자 우선 지구내의 조치사항

- 일정구간내 차량 통행 금지
- 일정구간내 차량 정차 및 주차 금지
- 차량의 운행 속도 제한
- 차도 폭의 축소 또는 보도 폭의 확대
- 보행시설물의 정비 또는 휴식시설의 확충

(나) 보행시설물 정비

교통이용 약자의 보행환경 개선을 위해 보행시설물을 정비하고 도로 보행에 불편을 주는 불법 장애물을 정비하도록 하고 있다. 대표적으로 공공건물과 주거시설을 중심으로 건물입구의 단차와 턱 제거사업이 시행되고 있다(설재훈, 2006). 교통약자 이동 편의 증진 5개년 계획에 의하면 2007년까지 국도 147km에 보도를 새로 만들고 육교 7개소를 설치할 계획이다(건설교통부, 2006a)

〈표 8-8〉 철도의 공공서비스의무에 대한 법적 근거

구 분	감면내용	감면율	근거법령
여 객	◦ 국회의원	무 입	◦ 국회법
	◦ 전직대통령	무 입	◦ 전직대통령 예우에 관한 법률
	◦ 어린이(6~12세)		◦ 아동복지법
	◦ 노인(65세 이상) - 무궁화호 - 통일호, 비둘기호 - 수도권 전철	30% 50% 무 입	◦ 노인복지법
	◦ 장애인 (1~3급 장애인, 보호자1명 포함) - 무궁화, 통일호, 비둘기호 - 수도권 전철	50% 무 입	◦ 장애인복지법
	◦ 피구호자 - 통일호, 비둘기호 - 새마을호, 무궁화호 ◦ 학생할인(통일호, 비둘기호) ◦ 재소자(통일호, 비둘기호)	30% 25% 10% 10%	◦ 아동복지법, 생활보호법, 소년원법, 갱생보호법, 윤락행위방지법
	◦ 국가유공자(상이군경), 국가보훈자	무 입	◦ 국가유공자 예우에 관한 법률
	◦ 전투경찰, 경비교도 - 무궁화, 통일호, 비둘기호 ◦ 군인, 군무원, ◦ 국제연합군 개인사무 여행 ◦ 학생정기권(통일호 이하) ◦ 일반정기권(통일호 이하) ◦ 전철정액승차권 - 학생(1, 2만원) - 일반(1, 2만원)	10% 10% 10% 35% 20% 20% 10%	◦ 부처별 훈령, 철도청 내부규정

자료: 건설교통부, 『철도산업구조개혁에 따른 공공성확보(PSO) 방안』, 2002.

## 2. 관련 현행법

고령 친화적 교통제도에 관한 규정을 포함하고 있는 법령은 「장애인·노약자·임산부 편의증진 보장에 관한 법률」, 「교통약자의 이동편의증진법」 그리고 「노인복지법」 등이다. 세 법령을 고령 친화적 교통 환경에 관한 내용을 중심으로 살펴보았다.

### 가. 장애인·노약자·임산부 편의증진 보장에 관한 법률

1997년 제정된 「장애인·노약자·임산부 편의증진 보장에 관한 법률」은 장애인·노인·임산부등이 생활을 영위함에 있어 안전하고 편리하게 시설 및 설비를 이용하고 정보에 접근하도록 보장함으로써 이들의 사회활동 참여와 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다. 동 법은 장애인·노인·임산부등 생활을 영위함에 있어 이동과 시설이용에 불편한 사람들이 비장애인등이 이용하는 시설과 설비를 동등하게 이용하고 정보에 자유롭게 접근할 수 있는 접근권에 관한 권리를 규정하고 있다.

동 법은 편의시설을 설치해야 하는 대상 사업을 도로, 공원, 공공건물, 공중이용시설, 공동주택, 교통수단, 통신시설의 6개 분야로 분류하고, 장애인의 이동 편의 증진을 위한 각 분야별 시설 규정을 동 법 시행령과 시행규칙에 구체적으로 밝히고 있다.

동 법은 장애인이 안전하고 편리하게 시설 및 설비를 이용하고 정보에 접근하도록 각종 시책을 마련하는 것이 국가와 지방자치단체의 의무이며, 국가와 지방자치단체는 시설 설치를 위한 금융적 기술적 지원을 제공해야 한다고 규정하고 있다. 동 법은 시설 기관은 편의 시설 설치 계획을 5년마다 수립하고, 보건복지부장관은 제출된 계획을 종합하여 편의시설 증진에 관한 국가종합계획을 수립하도록 규정하고 있다. 동 법에서 규정하고 있는 고령 친화적 교통환경 조성 과 관련된 내용은 다음과 같다.

〈표 8-9〉 편의 증진 기준

구분	규정 내용
도로	<ul style="list-style-type: none"> <li>° 턱 낮추기</li> <li>° 연석 경사로 설치</li> </ul>
교통시설 및 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>° 장애인용 승강기, 에스컬레이터, 휠체어 리프트, 경사로 설치</li> <li>° 승강 설비 설치</li> <li>° 승차 공간 확보</li> <li>° 장애인 이용 가능 철도 및 도시 철도 차량</li> <li>° 좌석 지정</li> </ul>

#### 나. 「교통약자의 이동편의 증진법」

「교통약자의 이동편의 증진법」은 장애인과 노인 등 교통약자의 이동권 보장을 목적으로 2004년 12월 제정되어 2006년부터 시행되고 있다. 동 법은 총칙에서 장애인 및 노인의 이동권을 하나의 보편적인 기본권으로 명시하고 있다는 점에서 큰 의의를 갖는다. 동법 제3조에서 ‘장애인등 교통약자는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여 장애인등 교통 약자가 아닌 사람들이 이용하는 모든 교통수단 여객시설 및 도로를 차별 없이 안전하고 편리하게 이용하여 이동할 수 있는 권리를 갖는다고 명시하고 있다.

교통약자의 이동권 보장을 위해 동법은 제6조에 건설교통부는 교통약자의 이동권 증진을 위해 매 5년마다 ‘교통약자의 이동 편의 증진 계획’을 수립하도록 명시하고 있다. 지방자치단체는 동법 제7조의 규정에 따라 각 지방별 교통약자의 이동 편의 증진 계획을 수립하도록 규정하고 있다. 지방정부에 의해 수립된 교통약자의 이동 편의 증진 계획은 상급행정기관의 심의를 거치도록 정하고 있다. 동 법에서 주목할 점은 교통약자 이동 편의 증진 계획 수립에 저상버스 도입 계획을 반영하고 계획에 따라 도입하도록 의무화하고 있다는 점이다. 동 법의 내용 중 고령 친화적 교통환경 조성과 관련된 규정은 <표 8-10>정리된 바와 같다.

〈표 8-10〉 교통약자 이용편의 증진법 상의 노인 관련 규정

구분	규정 내용
교통시설 무장애화 (Barrier-free)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 교통수단 여객시설의 이동편의 시설 설치 기준 마련</li> <li>◦ 교통수단 여객시설의 이동편의 시설 설치 의무화</li> <li>◦ 저상버스 도입</li> <li>◦ 도시철도의 교통약자 전용 차량 운행</li> </ul>
보행환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 보행 시설물정비</li> <li>◦ 보행우선지구 지정</li> </ul>
특별교통수반 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 장애인 콜택시</li> </ul>

다. 「노인복지법」

「노인복지법」은 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 1981년 제정되었다. 「노인복지법」 제26조는 경로우대에 관한 조항으로 국가와 지방자치단체의 수송시설을 무료 또는 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다고 규정하고 있다. 동 조항에 근거하여 노인 교통수당과 철도 및 도시철도 운임 할인제도가 시행되고 있다.

3. 제도의 문제점

가. 보행 환경 조성

「장애인·노약자·임산부 편의증진 보장에 관한 법률」과 「교통약자의 이동편의 증진법」에서 보행 환경 조성을 위해 규정하고 있는 내용은 주로 휠체어 이용이 많은 장애인의 보행 환경 개선을 우선한 것으로 볼 수 있다. 신체적 기능 저하에도 불구하고 도보 보행이 가능한 노인들을 위한 보행환경 개선을 위한 보다 구체적인 법 조항이 마련되어야 한다.

#### 나. 저상 버스 도입

「교통약자의 편의증진법」에서 주목할 조항은 저상 버스의 의무적 도입을 명기하고 있는 제14조 3항이다. 그러나 제14조 4항에서 국가와 지방자치단체가 예산의 범위 내에서 버스 운송사업자에게 재정 지원을 해야 한다고 규정하고 있어 저상 버스 도입 예산에 관한 국가와 지방자치단체의 기여 수위를 모호하게 한다. 경제적 수익성을 기대하기 어려운 상황에서 민간 버스 운송사업자들이 저상 버스 도입에 미온적 태도를 보일 것으로 예측되는 만큼 국고 지원의 불투명성은 저상 버스 도입의 예산확보 문제를 야기할 것으로 보인다.

#### 4. 법적 개선 방안

##### 가. 보행환경 제고를 위한 조항 확대

보행 노인을 위한 도로환경 개선에 관한 내용이 확대되어야 한다. 예를 들어 노인 보행자가 많은 지역의 보도에 연속성 유지, 노인 보행자가 많은 농어촌 지역의 인도 의무설치, 횡단보도 청신호 기간 연장 등을 규정하는 조항이 추가되어야 한다(설재훈, 2006).

##### 나. 실버존 도입 근거

노인들의 통행이 많은 노인 복지 시설, 노인 의료 시설, 노인 교육 시설 주변을 실버존 지역으로 지정하는 실버존 제도 도입을 위한 법적 근거가 마련되어야 한다. 「도로교통법」을 개정하여 노인들의 이용이 잦은 지역에 차량 속도를 제한하는 등의 실버존 제도 도입을 위한 근거 법령을 마련해야 한다(설재훈, 2006).

##### 다. 저상 버스 확대에 관한 국고 지원 명기

저상 버스 도입을 위한 국가와 지방자치단체의 지원율이 명기되어야 한다.

저상 버스 도입은 복지적 성격이 강한 사업인 만큼 국가 복지 증진의 의무를 지고 있는 국가와 지방자치단체가 저상 버스 도입 예산에 안정적이고 지속적으로 기여해야 한다. 이를 위해 교통약자의 이동편의증진법 제14조 4항에 ‘국가 및 지방자치단체가 예산의 범위 내에서’라고 규정해 국가지원의 임의성 여지를 수정하기 위해 국가와 지방자치단체가 운송사업자에게 저상 버스 교체비용의 어느 정도를 지원해야 하는지 명기해야 한다.

#### 라. 저상 버스 도입 민간 운송업자에 대한 세제 지원

국고 지원을 감안한다 해도 저상 버스 도입에 따른 재정적 부담으로 민간 운송업자의 참여를 유도하는데 한계가 있을 것으로 예견된다. 저상 버스 도입이 계획대로 추진되기 위해서 민간 운송업자의 참여가 절대적인 만큼 이들의 참여를 이끌어 낼 수 있는 유인정책이 필요하다. 저상버스 구입비용에 대한 금융지원, 저상버스 구입에 소요된 비용을 소득세 과세 대상소득에서 차감하는 등의 세제지원 등의 유인책을 고려해 볼 수 있다.

#### 마. 장애인 특별 수송 체계의 대상 확대 및 의무주체 명시

장애인 특별 수송 체계의 대상을 교통이용의 약자인 노인으로까지 확대하는 법적 근거가 마련되어야 한다. 노인과 장애인가가 일정 비율이상인 지방자치단체에서는 이들 교통이용의 약자가 이동 편의 서비스를 제공 받을 수 있는 특별 수송 체계를 구축하도록 지방자치단체의 의무를 규정하는 법 조항이 관련 법에 추가 되어야 한다.

#### 바. 실효성 있는 시행령 및 시행 규칙 마련

2006년 현재 건설교통부는 교통약자의 이동 편의증진법에 관한 시행령과 시행규칙 제정을 추진하고 있다. 시행령과 규칙 제정의 과정에 교통약자 당사자와 옹호 단체가 적극적으로 참여하여 실효성 있는 시행령과 시행 규칙이 마련 되어야 한다(김도현, 2006).

## 사. 법령 인용 및 강제력

고령 친화적 교통환경 조성을 위해, 「장애인·노약자·임산부 편의증진 보장에 관한 법률」과 「교통 약자의 이동 편의증진법」에 규정된 내용이 「도시계획법」, 「도로법」, 「도시철도법」, 「도시교통정비촉진법」과 같은 관련 법령에 인용·시행되어야 한다. 관련 법령간의 인용조항을 추가하여 도시계획, 도로계획, 도시철도계획, 도시교통정비계획에 노인 교통 편의 증진을 위한 규정들이 반영되도록 해야 한다.

## 제3절 노인사회참여제도

인간은 사회 활동을 통한 역할과 지위를 근거로 자아 정체감을 형성한다. 사회로부터 분리된 노인에게 사회 참여의 기회를 제공하여 노년기에 적합한 역할과 지위를 유지하도록 지원하는 것은 노인 자신과 사회 모두에 긍정적인 영향을 갖는다. 본 절에서는 노인의 사회 참여를 촉진하기 위한 방안을 경제활동을 통한 사회참여와 사회활동을 통한 사회참여의 두 차원에서 고찰해 보았다.

### 1. 경제활동을 통한 사회참여

다양한 사회·경제적 제도들이 노인의 경제활동참여에 영향을 미친다. 본 절에서는 취업지원 및 노인 일자리 사업, 노인 고용 촉진 인센티브, 정년제를 중심으로 노인의 경제활동참여를 증진하는 방안을 고찰하고자 한다.

#### 가. 제도 현황

##### 1) 취업지원 및 노인 일자리 사업

##### (가) 취업지원

노인 취업 지원에 관련된 제도는 보건복지부와 노동부에 의해 시행되고 있

다. 보건복지부의 노인 취업 지원 사업은 1981년 노인능력은행의 설치로부터 시작되었으며 노인 취업 알선 센터 운영이 대표적이다. 노인 취업 알선 센터는 대한 노인회에 의뢰하여 수행되고 있으며 2005년 현재 전국에 264개의 센터가 설치·운영되고 있다. 노인 취업 알선 센터의 사업 내용은 취업지원사업의 기본 계획 및 실행계획 수립, 노인취업정보 네트워크 관리, 취업상담 및 알선 사업, 노인인력 수요업체 발굴 및 관리, 노인 교육 등이다. 2005년 대한 노인회 취업 지원센터 서울 연합회는 7,805명의 구직등록자 중 4,399명을 취업시켜 56.4%의 취업률을 보이고 있다(윤형호·최태림, 2006).

노동부는 노인 인재 은행과 고용 안정 센터의 work-net 운영을 통해 노인 취업 알선과 정보제공 업무를 담당한다. 노인 인재 은행은 1993년부터 설치되기 시작했으며 2005년 현재 전국 45개소로 확대되었다. 노인 인재은행은 노인에 대한 구인·구직 등록, 직업지도 및 취업알선 업무를 수행한다. 고용 안정 센터는 2005년 현재 전국에 112개소가 설치되었다(윤형호·최태림, 2006).

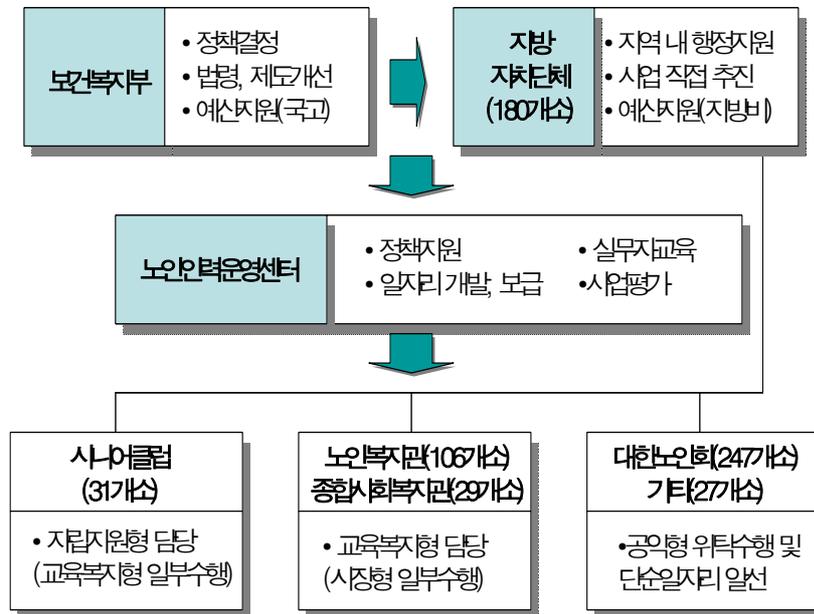
#### (나) 노인 일자리 사업 및 노인 적합직종 개발

2004년 시작된 노인 일자리 사업은 2009년까지 노인 일자리 30만개 창출을 목적으로 하고 있다. 노인 일자리 사업은 보건복지부, 노인 인력 개발원, 지방 자치단체, 수행기관이 역할을 분담하여 이루어진다. 보건복지부는 노인 일자리 사업의 기본 계획 수립, 사업의 총괄 및 조정, 제도 관리의 역할을 수행한다. 노인 인력 개발원은 노인 일자리 사업의 기획과 홍보, 총괄 지원, 신규 프로그램 개발 및 평가를 담당한다. 지방 자치 단체는 실행 계획 수립, 재정 지원, 수행기관의 관리 감독 업무를 담당한다. 일선에서의 노인 일자리 사업은 민간 수행 기간에 의해 수행된다(윤형호·최태림, 2006). 노인 일자리 사업은 공익형, 교육복지형, 자립 지원형의 세 유형으로 구분되며, 지방 자치 단체는 공익형, 시니어 클럽은 자립 지원형, 노인 복지관은 교육복지형을 담당한다. 2006년 노인 일자리 사업은 공익형이 60%, 교육복지형이 25%, 자립지원형이 15%를 구성하도록 계획되어 있다(보건복지부, 2006b). 노동부는 노인 적합 직종 지정을 통해

노인 일자리 창출 업무에도 관여하고 있다(윤형호·최태림, 2006).

[그림 8-1] 노인일자리 사업 추진도

**노인일자리사업 추진체계도**



자료: 윤형호·최태림, 2006, p.86.

2) 노인 고용 촉진 인센티브

(가) 고령자 기준고용률

고령자 고용 촉진을 위한 제도로 고령자 기준 고용률, 고령자 고용 촉진 장려금 제도 등이 대표적이다. 고령자 기준 고용률은 300인 이상 근로자를 사용

하는 사업주가 법에서 정한 기준 고용률에 따라 고령자를 고용하도록 정하고 있다. 2004년 12월 현재, 고령자 고용률이 기준 고용률에 미달한 사업장은 1660개 기업중 928개로 55.9%를 차지하는 것으로 나타났다. 기준 고용률 미달 사업장을 살펴보면, 1000인 이상 사업 70.8%, 999인에서 500인 사이의 사업장 54.1%, 499인에서 300인 사이의 사업장 49%로 규모가 큰 사업장에서의 고령자 고용률이 저조한 것으로 나타났다. 업종별로는 금융보험업 88.8%, 통신업 85%, 제조업 64.3%로 나타났으며 광업, 운수업, 전기도시가스 수도업은 고령자 고용률이 기준 고용률을 초과하는 것으로 나타났다(한국노동연구원, 2005).

#### (나) 고령자 고용촉진 장려금

고령자 고용촉진을 위한 장려금으로 고령자 다수 고용 촉진 장려금, 고령자 신규 고용촉진 장려금, 정년 퇴직자 계속 고용 장려금이 있다. 고령자 다수 고용 촉진 장려금은 고용기간이 1년 이상인 55세 이상 고령자를 매분기 월평균 근로자수의 업종별 지원 기준 고용률을 초과하는 사업장에 지급하는 제도이다. 업종별 지원 기준률은 제조업 4%, 부동산업 42%, 사업지원 서비스업 17%, 기타 업종이 7%이다. 고령자 다수 고용 촉진 장려금의 지원 수준은 지원 기준을 초과 고령자 1인당 분기별로 15만원씩 5년간 지원한다. 고령자 신규고용 촉진 장려금은 준고령자 또는 고령자로 고용안정센터 등에 구직 신청 후 실업기간이 3개월을 초과한 자를 고용한 경우, 또는 고용안정센터에 구직 신청 후 실업기간이 1개월을 초과하고 제조업에 채용되거나 동행 면접에 의해 채용되는 경우에 해당할 때 지급된다. 지급액은 신규 고용 1인당 최초 6개월은 월 30만원씩 이후 6월은 월 15만원씩 지원한다. 정년 퇴직자 계속 고용 장려금은 정년을 57세 이상으로 정한 사업장에서 18개월 이상 계속 근무한 후 정년이 도래한 자를 퇴직 시키지 않거나 정년 퇴직후 3개월 이내에 재고용한 경우에 지급되며 지급액은 계속 고용 1인당 30만원을 6개월간 지급한다<sup>34)</sup>(노동부, 2005). 임금 보조금 및 장려금은 고령자의 직장 만족도와 생산성 향상 고용창출 효과의 간접 효

주34) 500인 이하 제조업은 12개월간 지원한다(노동부, 2005).

과가 있으나 낮은 수준의 보조금으로 활용도는 낮은 것으로 평가된다(김정환, 2006).

〈표 8-11〉 고령자 고용촉진 장려금

사업명	지원대상	지원수준
고령자 다수고용	○고용기간이 1년 이상인 55세이상 고령자를 매분기 월평균 근로자수의 업종별 지원기준율 이상 고용 ※ 지원기준율: 제조업 4%, 부동산업 42%, 사업지원 서비스업 17%, 기타업종 7%	○지원기준율 초과 고령자 1인당 분기 15만원씩 5년간 지원 -매분기당 근로자수의 15% (대규모기업 10%)한도
고령자 신규고용	○다음 각호에 해당하는 준고령자(50~54세) 또는 고령자(55세 이상)를 피보험자로 새로이 고용 - 고용안정센터 등에 구직 신청후 실업기간이 3개월을 초과할 것 - 고용안정센터에 구직신청후 실업기간이 1개월을 초과하고 제조업에 채용되거나 동행면접에 의해 채용되는 경우 등에 해당할 것	○신규고용 1인당 최초 6개월은 월 30만원씩 이후 6개월은 월15만원씩 지원(500인 이하 제조업은 12개월간 월30만원씩 지원)
정년퇴직자 계속고용	○정년을 57세 이상으로 정한 사업장에서 18개월 이상 계속 근무한 후 정년이 도래한 자를 퇴직시키지 않거나 정년퇴직후 3개월 이내에 재고용(다만, 계속고용기간이 1년 이하인 경우나 계속고용전 3년 이내에 정년을 단축하는 경우 등은 제외)	○계속고용 1인당 월 30만원을 6개월간 지원(500인 이하 제조업은 12개월간 지원)

자료: 노동부, 『2006년 업무지침 계획』, 2005, p.259

### 3) 정년제도

2004년 12월 말 현재 근로자 300인 이상 대기업 1660개소의 95.4%가 정년제를 실시하고 있는 것으로 나타났다. 단일 정년제를 실시하고 있는 사업장은 70.9%, 직급별 정년제는 11.3%, 그리고 직종별 정년제는 11.5%가 실시하고 있는 것으로 분석되었다. 정년제도를 도입하고 있는 기업 중, 정년을 55세로 정하

고 있는 기업이 43.6%로 가장 높게 나타났다. 이어 58세가 21.8%, 60세 이상을 정년으로 정하고 있는 기업은 15.2%에 불과했다. 이들 기업의 평균정년은 56.8세이나 체감 정년은 49세인 것으로 조사되었다(한국 노동 연구원, 2005). 정년 후 정년 퇴직자를 계속 고용하는 제도를 운영하고 있는 사업장은 42.6%에 달하는 것으로 나타났다(한국노동연구원, 2005).

#### 나. 관련 법령

고령자 고용 지원에 관한 법적 근거는 「고용정책기본법」 제16조 고령자 등의 고용 촉진의 지원에 관한 규정에서 찾아 볼 수 있으며, 동 법 동 조항 3의 ‘고령자의 고용촉진에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다’는 규정에 근거하여 수립된 「고령자고용촉진법」과 「노인복지법」 등이다.

##### 1) 취업지원 및 노인일자리 사업

고령자 고용지원에 관련된 조항은 「노인복지법」, 「고령자고용촉진법」, 「고용정책기본법」, 「저출산·고령사회 기본법」에 포함되어 있다. 「노인복지법」 제2조 2항은 ‘노인은 능력에 따라 적당한 일에 종사하고 사회적 활동에 참여할 기회를 보장 받는다’고 노인의 고용권에 대해 명시하고 있다. 동 법 제23조 1의 1은 국가와 지방 자치 단체는 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구해야 하며 근로 능력이 있는 노인에게 일할 기회를 제공하도록 노력해야 한다고 밝히고 있다. 또 제23조 1의 2에서는 국가와 지방 자치 단체는 노인의 취업 활성화를 위해 노인취업알선 기관 등에 필요한 지원을 할 수 있다고 밝히고 있다. 제23조의 2는 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리의 개발·보급·훈련을 담당할 일자리 전담 기관의 설치·운영에 대해 정하고 있다. 노인 일자리 전담 기관의 설치·운영에 대한 구체적 규정은 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

「고령자고용촉진법」은 제5조에 노동부 장관은 고령자의 고용 촉진을 위해 고령자에 관련된 구인·구직 정보를 수집하고 구인·구직의 개척에 노력하며‘ 등

고령자 고용을 위한 구인·구직 정보 수집 노력의 의무에 대해 명시하고 있다. 동 법 제9조는 고령자의 능력에 따른 직업지도와 취업알선에 대한 정부의 의무와 행정기구 설비 등에 대해 밝히고 있다. 동 법 제 10조는 고령자 고용 정보 센터의 운영에 대해 규정하고 있으며 고령자 고용 정보 센터는 고령자에 대한 구인·구직 등록, 직업지도 및 취업알선의 업무를 수행한다고 정하고 있다. 동 법 제 11조는 고령자 인재 은행의 지정과 수행 사업에 대해 정하고 있다. 동 법 제15조는 고령자와 준고령자 적합 직종 선정에 관한 내용을 담고 있다.

「고용정책기본법」 제16조 1은 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 곤란한 자의 고용 촉진을 위하여 적합한 직종을 개발하고 고용정보의 제공 등 필요한 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다.

〈표 8-12〉 노동부 관할 고령자 인력 지원 기관 업무 비교

	고령자 고용 정보 센터	고령자 인재 은행
수행 업무	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 구인·구직 등록</li> <li>◦ 직업 지도 및 취업 알선</li> <li>◦ 직장 적응 훈련 및 교육</li> <li>◦ 인사·노무관리와 작업환경 개선 등에 관한 기술적 상담 교육 지도</li> <li>◦ 홍보 및 기타</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 구인·구직 등록</li> <li>◦ 직업 지도 및 취업 알선</li> <li>◦ 직업상담 및 재취업상담</li> </ul>

## 2) 고령자 고용촉진 인센티브

### (가) 고령자 기준 고용률

고령자 기준 고용률에 관한 내용은 「고령자고용촉진법」에 규정되어 있다. 동 법 제2조 4항은 기준 고용률이란 사업장에서 상시 근로자를 기준으로 사업주가 고령자의 고용촉진을 위해 고용해야 할 고령자 비율로 정의 하고 있다.

「고령자고용촉진법」 시행령 제3조는 기준 고용률을 제조업 2할, 운수업, 부동산 및 임대업 6할, 그 외의 사업은 3할로 정하고 있다. 또한 동 법 시행령 제 4조에 300인 이상의 상시 근로자를 둔 사업장 사업주가 적용 대상임을 밝히고

있다. 동 법 제12조와 제13조는 사업주는 기준 고용률 이상의 고령자를 고용하도록 노력해야 하며, 기준 고용률에 미달한 사업주는 기준 고용률 이행에 관한 계획을 작성·제출하도록 정하고 있다.

#### (나) 고령자 고용촉진 장려금

고령자 고용 촉진 장려금에 관한 내용은 현금지원과 세제를 통한 지원으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 우선 고령자 고용을 위한 현금지원은 「고령자 고용 촉진법」과 「고용보험법」에 근거하고 있다. 「고령자 고용촉진법」 제14조 제2항과 제3항은 기준 고용률을 초과하는 사업주에게 노동부장관이 고령자 수에 비례하여 예산의 범위 안에서 일정기간 고용 장려금을 지급할 수 있으며 지급 기준은 노동부 장관이 정한다고 규정하고 있다. 「고용보험법」 제18조는 ‘노동부 장관은 고령자등 노동시장의 통상적인 조건하에서는 취업이 특히 곤란한 자의 고용을 촉진하기 위하여 고령자 등을 새로이 고용하거나 기타 이들의 고용 안정에 필요한 조치를 취하는 사업주 또는 사업주가 취하는 고용안정 조치에 해당된 근로자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다’고 정하고 있다. 동 법 시행령 제22조 1항에 고령자 고용 촉진 장려금 지급 요건을 <표 8-13>에 제시된 세 요건으로 정하고 있다. 동 법 시행령 제 22조 2항에는 근로자수 및 고령자수를 산정함에 있어서 일용근로자, 소정 근로시간이 대통령령이 정하는 시간 미만인 자, 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 의한 공무원, 「사립학교교직원연금법」의 적용을 받는 자는 제외한다고 정하고 있다. 3항에는 사업주가 고령자 고용 촉진 장려금을 받는 기간은 5년을 초과할 수 없으며 매 분기당 지급액은 사업장 근로자 수의 15<sup>주35)</sup> 할을 넘길 수 없다고 정하고 있다.

고령자 고용 촉진을 위한 세제 지원은 「고령자고용촉진법」 제14조 제1항에 규정되어 있다. 제1항은 기준 고용률을 초과한 사업주에게 「조세특례제한법」이 정하는 바에 따라 조세를 감면해 주도록 정하고 있다.

주35) 대규모 기업이 경우에는 100분의 10

## 3) 정년제도

우리나라의 정년제는 「고령자고용촉진법」 제19조와 제20조에 규정되어 있다. 동 법 제19조에 ‘사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력해야 한다’고 규정하고 있다. 또 동법 20조에 ‘대통령령이 정하는 일정 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주로서 정년을 현저히 낮게 정한 사업주에 대하여 정년 연장에 관한 계획을 작성하여 제출할 것을 요청할 수 있다’고 규정하고 있다. 「고령자고용촉진법」 시행령 제7조는 동법 20조의 적용을 받는 대상 사업장을 ‘상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장’으로 정하고 있다.

〈표 8-13〉 고령자 고용지원 관련 법 조항 및 내용

법	조항	관련 내용
고용정책 기본법	고령자고용촉진 (제16조)	·고령자 등의 고용촉진을 명시 ·고령자 적합직종, 직업능력개발, 고용정보제공
고령자 고용촉진법	취업지원 (제10,11조)	·고령자고용안정센터 운영 ·고령자인재은행 지정
	기준고용률 (제12,14조)	·300인 이상 근로자를 사용하는 사업장은 상시 근로자수의 3% 이상의 고령자를 고용 ·기준고용률 이상의 고령자를 고용하는 기업에게 세금감면 및 보조금 혜택 제공
	고령자우선고용직종 (제15조)	·고령자 적합한 직종을 선정 (2003년 6월 공공부문 70개, 민간부문 90개 업종 선정)
	정년연장(제19조) 및 정년자 재고용(제21,22조)	·고용주가 정년을 정하는 경우 그 정년은 60세 이상이 되도록 노력 ·정년퇴직자 재고용 및 재고용 보조금
고용보험법 시행령	전직지원 장려금 (제18조)	고용조정·정년 또는 근로계약기간 만료로 인하여 이직예정 고령자 지원
	고용촉진장려금 (제22조)	·고령자다수고용촉진장려금 ·고령자신규고용장려금 ·정년퇴직자계속고용장려금 ·임금피크보전수당
노인복지법	노인사회참여 및 일자리 (제23조)	·노인지역봉사활동, 노인 적합 직종개발, 노인취업관련기관 등에 대한 지원 명시 ·노인일자리전담기관 운영
저출산고령사회기본법	고령자 고용 및 소득보장 (제11조)	·노인에게 적합한 일자리 창출

자료: 윤형호·최태립, 2006.

## 다. 법적 문제점

### 1) 취업지원 및 노인 일자리 사업

노인취업지원을 위한 관련법의 문제는 노인 취업 지원을 위한 기관과 부처간의 업무 중복과 이의 조정에 관한 관련 조항이 없다는 점이다. 고령자 고용정보센터와 고령자 인재 은행은 고령자를 대상으로 구인·구직 등록과 직업지도 및 취업알선의 동일 업무를 중복적으로 수행하고 있다. 노인 취업 알선 센터의 경우 노인을 대상으로 한다는 점에서 고령자 고용정보센터나 고령자인재은행과 대상자 면에서의 작은 차이가 있기는 하나, 구인·구직 등록과 직업지도 및 취업알선 등의 동일 업무를 수행하고 있다는 점에서 중복성의 문제를 피할 수 없다. 이와 같이 기관 간 그리고 부처간 업무의 중복성이 두드러짐에도 불구하고 업무 조정·협조에 관련된 조항이 없어 기관 간 그리고 부처간 업무의 조정과 협조를 이끌어내기 어렵다.

또한 노인취업지원과 노인 일자리 사업에 관한 현행법은 전담 인력의 자격, 교육, 배치, 업무에 대해 명시하고 있지 않다. 「고령자고용촉진법」 제9조 제3항에 고령자의 직업지도와 취업알선을 담당하기 위하여 소속 공무원 중에서 직업 지도관을 임명한다고 밝히고 있으나 직업 지도관의 자격, 역할 등에 대한 구체적 규정은 결여되어 있다. 그 외에 노인취업지원과 일자리사업에 관여하는 다양한 인력의 분류와 각 인력별 자격, 교육, 배치, 역할 등에 관한 조항이 없어 이들 인력에 대한 전문성 확보가 어렵다.

### 2) 고령자 고용촉진 인센티브

고령자고용촉진 인센티브 제도가 안고 있는 문제는 고령자 고용 기준에 관한 조항이 사문화 되고 있다는 점이다. 고령자 고용 기준율을 「고령자 고용촉진법」 시행령에서 제시하고 있으나 이에 대한 강제력이 없어 기준율 제시의 의미가 상실되고 있다. 또한 고령자 고용 기준율을 충족하지 못한 사업장의 사업주는 고령자 고용에 관한 계획서를 제출하도록 정하고 있으나 이를 지키지 않

은 사업주에 대해서도 계획서 제출을 강제하거나 제재할 수 있는 근거가 없다.

「고령자고용촉진법」 제4조 제2항에서 고령자 고용 촉진을 위한 고용 지원금은 예산의 범위 안에서 지급할 수 있다고 규정함으로써 고령자 고용지원금 재원의 안정성을 담보하지 못한다는 문제를 안고 있다. 재원의 불안정성은 재원의 부족으로 연계되어 고용 촉진을 위한 고용 지원금이 고용 촉진의 실효를 기대하기 어려울 정도의 낮은 금액으로 책정되는 문제를 낳는다.

고령자 기준고용률 적용 대상의 제한성의 문제이다. 적용 대상의 범위인 상시 근로자 300이상의 사업장은 2006년 5월 현재 1862개소에 불과하다(노동부, 2006). 1000인 이상 대규모 사업장중 고령자 기준 고용률을 초과한 기업이 29.2%인데 반해 499인에서 300인 사이의 사업장은 51%로 사업장의 규모가 작을수록 고령자 고용률이 높아진다. 그러나 고령자 고용률이 상대적으로 높을 것으로 기대되는 상시근로자 300인 미만의 사업장이 고령자 기준고용률 적용 대상에 제한되어 사실상 실효를 기대할 수 있는 적용 대상을 제도에서 제외하는 결과를 낳고 있다.

### 3) 정년제도

우리나라는 「고령자고용촉진법」 상에 정년 연령을 60세로 정하고 있다. 이는 정년제 규정을 갖고 있는 외국의 사례와 비교해 낮은 수준이라 할 수 있다. 영국의 경우 2006년 말부터 정년을 65세 이상으로 규정하고 있다. 핀란드는 68세로 정하고 있으며 독일은 65세 이상으로 정하고 있다. 일본은 98년부터 60세 이상으로 정하고 있으나 2013년까지 65세로 조정하도록 하고 있다(OECD, 2004). 「고령자고용촉진법」 상의 정년이 법적으로 사회적 정년<sup>36)</sup>의 성격을 갖는다는 시각에서 「고령자고용촉진법」에서 정년으로 정하고 있는 60세를 경

주36) 과학·경험적 기초를 전제로 경제활동 능력의 상실을 의미하며 그 나이에 도달함에 따라 근로관계가 종료되는 것을 정당한 입법으로 받아들이는 것이다. 대지적 개념으로 기업 정년제가 있으며 이는 정년이 당사자 합의를 통해 설정되며 경제활동 능력 상실의 의미를 내포하는 것이 아니라 당해 기업의 근로자 지위를 더 이상 유지할 수 없음을 의미한다(박종희, 2005, pp.122-123)

제활동을 유지하기 어려운 정신적 육체적 연령으로 규정할 수 있는가의 문제이다. 인간이 경제활동 상의 어려움을 경험하게 되는 한계 연령은 노년학자들에 의해 일반적으로 65세로 합의 되어왔다. 따라서 현재 각 기업별로 선택하고 있는 정년은 과학적 근거에 의한 것이기 보다 기업 차원의 노무관리 운영상 근로 관계가 존속할 수 있는 기간을 정한 것으로 볼 수 있다(박종희, 2005).

또한 「고령자고용촉진법」의 제19조 정년에 관한 조항은 사업주가 노력하여야 한다는 권고조항의 성격을 갖는다. 동 법 제20조에 의하면 정년을 현저히 낮게 책정한 사업주에 대해서도 ‘정년 연장에 관한 계획’을 제출하도록 요청하고 계획 변경을 권고할 수 있다고 정하고 있다. 이는 정년에 관한 조항이 의무성이 없으며, 정년제도의 운용은 기업에 의존하고 있음을 의미한다. 독일의 경우 65세 미만의 정년에 대한 불법 판정 판례가 있으며 일본은 65세로의 조정을 의무화하고 있다. 싱가포르의 경우 정년을 위반한 사용자는 \$5,000의 벌금이나 6월 미만의 징역에 처하도록 정하고 있다(김정한, 2006). 이와 같은 외국 사례와 비교해 볼 때 정년제에 대한 우리나라의 접근이 매우 미온적임을 알 수 있다.

## 라. 법적 개선방안

### 1) 취업지원 및 노인 일자리 사업

노인 취업 지원 사업에 대한 기관 간 부처간 업무 협조와 조정에 관한 조항이 신설되어야 한다. 업무의 조정과 협조가 근거 조항의 신설만으로 이루어질 수 있는 것은 아니지만 기본원리 또는 선언적 측면에서 갖는 의의는 크다고 할 수 있다. 또한 노인 취업 지원과 일자리 사업의 전문화를 위한 관련 인력의 전문성 담보를 위한 조항이 구체화되어야 한다. 고령자 취업 지원과 일자리 사업을 위한 전문전담인력을 역할에 따라 세분화하고 자격, 배치, 역할, 재교육 등에 관한 규칙을 마련함으로써 노인 취업 지원과 노인 일자리 사업의 전문화 증진을 기대할 수 있을 것이다.

## 2) 고령자 고용촉진 인센티브

고령자 기준고용률 제도가 실효성 있는 제도로 재생(再生)하기 위해서 기준고용률에 미달한 기업에 대해 보다 엄격한 규제를 가할 수 있는 근거 조항이 마련되어야 한다. 예를 들어 기준고용률 이행에 관한 계획서를 제출하고도 특정 회수 이상 계획 이행에 실패한 기업에 대해 일정액의 벌금을 부과하는 등의 벌칙이 규정되어야 한다. 특히, 기준고용률 이행에 관한 계획서를 제출하지 않는 기업에 대해 법적 제재가 가능하도록 계획서 제출을 의무조항으로 수정하고 이를 이행하지 않은 기업에 대한 벌칙이 추가되어야 한다.

고령자 고용 촉진금의 예산에 대한 규정을 예산의 안정적 확보가 가능하도록 수정해야 한다. 따라서 현재 「고령자고용촉진법」 제14조의 ‘예산의 범위 안에서 일정기간 고용 지원금을 지급할 수 있다’를 재원 부담의 주체와 재원 부담률 등 고용 지원금 재원 마련에 대한 규정을 담고 있는 내용으로 수정되어야 한다. 또는 「고용보험법」 상의 고용기금의 특정 비율을 고령자 고용 촉진 기금으로 할애하거나 또는 별도의 고령자 고용 촉진 기금을 창설하기 위한 법적 근거가 마련되어야 한다.

끝으로 「고령자고용촉진법」 시행령 제4조에서 정하고 있는 고령자 기준고용률 적용 대상의 확대이다. 현행법상 상시 근로자 300명 이상으로 규정된 제도 적용 대상자를 규모가 작은 사업장도 적용 대상에 포함될 수 있도록 연구조사에 근거하여 특정 규모 이상의 사업장으로 확대하여야 한다.

## 3) 정년제도

50대 고령 근로자의 퇴직 사유 중 정년으로 인한 퇴직이 2.9%에 그치는 만큼 정년 연장이 고령자 고용에 갖는 당장의 의미를 찾기 어려울 수 있다(장지연, 2003). 그러나 가파른 인구 고령화 추세가 생산인력구조에서 뚜렷이 관찰되고 인구고령화의 속도가 늦춰질 것으로 기대하기 어렵다는 점에서 정년 연장은 향후 고령자고용의 보호기제로 작용할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 「고

령자고용촉진법」 제19조에 의해 60세로 규정된 정년을 과학적 근거와 외국 국가 사례에 기초하여 상향 조정할 필요가 있다.

그러나 정년보장이 법적 강제성을 갖지 못하는 상태에서 정년연장은 실질적 의미를 갖기 어렵다. 현행 권고 또는 장려조항을 규제가 가능한 의무조항으로 전환하여 정년 연장의 실질적 의미를 살릴 수 있어야 한다. 적용대상도 확대되어야 한다. 현재 상시근로자 300이상의 사업장만을 대상으로 한 시행령을 수정하여 정년제의 적용을 받는 사업장이 단계적으로 확대되고 추후에 전 사업장에 적용될 수 있도록 해야 한다. 무엇보다도 고용에서의 고령자 차별을 금지하는 고령자고용차별금지법(가칭)의 제정이 조속히 이루어져야 한다. 채용, 훈련, 승진, 해고 등 고용과 관련된 전 과정에서 연령에 근거한 차별이 이루어지는 것을 금지할 수 있는 근거법이 제정되어야 한다.

## 2. 사회·문화적 활동을 통한 사회참여

### 가. 제도 현황

노인의 사회·문화적 활동 지원을 위한 제도로 지방자치단체의 노인 여가 복지 시설 설치 및 운영 지원제도와 자원봉사활동 지원 그리고 문화관광부의 노인 문화 활동 지원 프로그램이 대표적이다. 노인여가복지시설에는 노인복지회관, 경로당, 노인 교실, 노인휴양시설이 있다. 2004년 현재 노인여가복지시설 현황에 의하면 노인복지회관 152개소, 경로당 51289개소, 노인교실 819개소, 노인요양소 3개소가 설치·운영되었다(보건복지부, 2005). 노인여가복지시설에서 제공하는 프로그램은 크게 건강(요가, 에어로빅), 전통문화(민요, 사물), 교양(원예, 바둑), 사회참여(동아리, 자원봉사) 프로그램으로 구분된다. 노인자원봉사활동으로 노인 교통안전지킴이, 노인일자리사업과 연계한 노인주택개조 지원, 그리고 노인지역봉사단활동이 있다. 경로당은 접근성과 이용 면에서 잠재력을 갖추고 있으나 운영 프로그램 및 지원 체계의 부족으로 단순한 사랑방 형태로 진행되어 왔다(보건복지부, 2006c). 보건복지부는 경로당을 일반 노인이 이용하는 다기능

공간으로 전환하기 위해, 시·군·구별 경로당 순회 프로그램 지도자 배치와 경로당 활성화 협의체 설치를 골자로 하는 경로당 운영 혁신 신규 사업을 진행하고 있다. 경로당 활성화 사업의 운영 혁신 체계는 [그림 8-2]에 제시된 바와 같다.

문화관광부는 노인의 사회·문화적 활동을 촉진하기 위해 문화 바우처, 문화 학교, 그리고 각종 프로그램 개발 사업을 추진하고 있다. 2006년 5월부터 26억 원의 예산을 투자하여 노인과 장애인등 소외 계층을 위한 문화 바우처 사업을 운영하고 있다. 중앙에 문화나눔추진단을 두어 지역별 바우처 주관 사업자의 활동을 지원하고 표준화된 운영모델을 만들어 나간다는 계획이다(문화관광부, 2006). 문화관광부는 전국 문화원 연합회와 함께 실버 문화 학교 프로그램을 운영하고 있다. 2005년에는 전국에 13개 실버 문화 학교가 운영 되었다. 문화관광부는 또한 한국 레크리에이션 협회에 의뢰하여 ‘노인 등의 특수대상을 위한 레크리에이션 프로그램’을 개발하고 있으며, 한국문화관광정책 연구원에 의뢰하여 ‘노인문화 예술교육 프로그램 운영방안 연구사업’을 진행했다.

#### 나. 관련 법

노인의 사회·문화적 활동을 통한 사회참여와 관련된 규정은 「노인복지법」에서 찾아볼 수 있다. 「노인복지법」 제2조의 2는 ‘노인은 (중략) 사회적 활동에 참여할 기회를 보장 받는다’고 명시하여 노인의 사회 참여에 대한 권리를 분명히 하고 있다. 동 법 제23조는 국가와 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위해 노인의 지역봉사 활동기회를 넓힐 기회를 우선적으로 제공하도록 노력해야 하며, 지역봉사기관, 노인복지관계기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다고 정하고 있다. 동 법 제24조는 지역봉사지도원 위촉과 업무에 대한 규정을 두고 있다. 시행령 제18조는 지역봉사지도원의 활동을 지원하고 예산의 범위 안에서 활동비를 지급할 수 있다고 정하고 있다. 동 법 제36조는 노인여가복지시설의 종류와 이용 대상 및 절차에 대해 제37조는 설치에 관해 규정하고 있다. 동 법 47조는 노인여가복지시설의 설치·운영 비용을 국가가 보조할 수 있다고 밝히고 있다. 노인여가복지시설의 비용부담은 시행령 제22조에, 비용 보

조는 시행령 제24조에 구체적으로 명시되어 있다. 동 법 시행규칙 제24조에는 여가복지시설의 이용대상자와 이용절차를 제25조에는 설치신고에 대해, 제26조에는 시설기준에 대해 규정하고 있다.

[그림 8-2] 경로당 활성화 프로그램 사업 추진 체계



자료: 보건복지부, 『노인보건복지사업안내』, 2006, p.200.

#### 다. 법적 문제

현재의 경로당 시설은 경로당 운영 혁신 사업을 통해 이루고자 하는 경로당 활성화 프로그램 진행에 부적절하다. 그러나 경로당 설비 기준에 대해서는 「노인복지법」 시행규칙 별표 7에 ‘거실 또는 휴게실이 20제곱 미터 이상이어야 한다’ 라고만 정하고 있어 경로당 운영 혁신 사업이 본격화 될 경우 공간이용의 문제가 발생할 가능성이 있다. 경로당 활성화 프로그램은 지역사회 내

노인복지회관, 보건소, 교육기관 등의 협력을 필요로 한다. 그러나 이들 기관에 경로당 프로그램 진행에 필요한 협조를 요구할 수 있는 근거 법령이 없다. 끝으로 무엇보다도 노인의 문화적 사회활동 지원에 대한 국가와 지방자치단체의 의무를 명시한 법령이 없다는 점 또한 문제이다.

#### 라. 법적 개선점

경로당의 다기능 시설로의 전환을 위해, 「노인복지법」 시행규칙 별표 7에 규정되어 있는 경로당 설비 기준을 경로당의 새로운 기능에 적합하도록 수정해야 한다. 지역사회 내 노인복지회관, 보건소, 교육기관 등이 경로당 프로그램 운영에 협조할 수 있도록 요청할 수 있는 근거 조항이 마련되어야 한다.

노인의 문화적 사회활동 지원에 대한 국가와 지방자치단체의 의무를 명확히 제시하는 조항이 「노인복지법」에 신설되어야 한다. 나아가 노인 문화예술 정책을 위한 독립 법을 추진할 필요가 있다(노대명, 2006).

## 제9장 조세제도

인구변동과 관련한 조세제도는 주로 출산과 양육 및 노인층에 대한 경제적 유인을 제공하는 조세지원제도를 들 수 있다. 아동의 양육과 노인층에 대한 경제적 유인을 제공하는 조세지원은 부가가치세 등 간접세에 비하여 주로 직접세를 통하여 이루어지는 경우가 많고, 특히 소득세제를 통하여 개인에 대한 경제적 유인을 제공하는 경우가 많다. 이는 직접세가 개인의 행동양식에 대한 직접적인 경제적 유인을 주는 반면, 간접세의 경우는 보다 많은 경제주체에 영향을 주게 됨으로 기대효과가 좀 더 복잡해질 수 있다는 측면과도 관련이 있다. 예를 들면 부가가치세를 통한 조세지원들의 경우는 해당기업들의 가격설정 과정과 맞물려 있는 등 여러 경제 주체의 반응들이 연관되어 있어 개인에 대한 유인창출이라는 측면에서는 실효성이 떨어질 수 있다. 다음의 절에서는 현행 우리나라의 조세제도 중 인구변동과 관련된 제도 및 조세감면 현황 등을 살펴보고, 현행 세제개편안에서 제안되고 있는 인구변동관련 제도개편안을 참조하며, 해외사례를 검토하고, 현재 저출산 고령화 등의 인구변동과 관련한 문제들을 극복하기 위하여 조세제도를 통한 지원을 피하고 기존의 조세제도의 문제점을 개선하는 방안을 제시하고자 한다.

### 제1절 인구변동 관련 현행 조세제도

#### 1. 부양자관련 인적소득공제제도 현황

현행 소득세제가 출산관련 인구변동의 유인을 제공한다고 볼 수 있는 것은 부양자관련 인적 소득공제 제도와 부양비관련 특별소득공제 제도라고 할 수 있다. 부양자관련 인적공제제도로는 기본공제로 자녀 1인당 100만원씩을 공제하

도록 되어 있고, 이에 추가적으로 6세 이하 자녀에 대하여 자녀양육비 추가공제 100만원을 허용하고 있다. 또 부양노인에 대하여 추가적 인적 공제액 100만 원을 허용하고 있으며, 부양인이 70세 이상인 경우 150만원의 추가소득공제를 받을 수 있다. 자녀가 없는 가정이나 1인 가정의 경우는 소수공제자 추가공제를 받을 수 있도록 되어 있는데, 1인가정의 경우는 100만원을, 무자녀가정의 경우는 50만원을 추가로 공제 받는다. <표 9-1>은 현행 소득세제하의 인적 공제액을 가구수에 따라 분류하여 보고 있다.<sup>주37)</sup> 만약 부부가 맞벌이일 경우는 세수통계상으로 부부 각 사람이 1인 가구로 분류되게 되어 자녀수에 상관없이 소수공제자 추가공제를 받게 된다. 예를 들어 맞벌이 부부가 무자녀인 경우는 세수상 두 명의 일인가구로 취급되고, 자녀가 1명인 경우는 2인가구와 1인가구로, 또 자녀가 3인인 경우는 3인가구와 1인가구로 취급되므로 5인가구라 하더라도 소수공제자 추가공제를 받게 된다. 또한 맞벌이 부부의 경우는 배우자가 부녀자공제를 받을 수 있다. 맞벌이부부의 가구원수별 인적 공제액의 예시는 <표 9-2>와 같다.

<표 9-1> 현행 소득세제하의 인적 공제액

기본공제 대상자	1인	2인	3인	4인	5인
· 가구당	200	250	300	400	500
(기본)	(100)	(200)	(300)	(400)	(500)
(추가)	(100)	(50)	-	-	-

주37) 위의 표들은 6세 이하의 자녀에 대한 자녀양육비 추가공제를 고려하지 않은 것이긴 하지만, 출산으로 인한 소득공제액의 경우는 동일한 조건이기 때문에 이를 배제하여 놓고 본 것이다.

〈표 9-2〉 맞벌이 부부의 소득공제액

기본공제 대상자	2인	3인	4인	5인
· 가구당	450	500	550	650
(기본)	(200)	(300)	(400)	(500)
(추가)	(200)	(150)	(100)	(100)
(부녀자공제)	(50)	(50)	(50)	(50)

이상의 경우를 분석하여 보면, 현행의 인적소득공제만을 놓고 보았을 때 무자녀가정이 자녀를 출산하는 경우 소득공제액이 맞벌이가구의 경우는 450만원에서 500만원으로 50만원이 증가하고, 홑벌이가구의 경우는 250만원에서 300만원으로 50만원 증가한다. 홑벌이가구의 경우 자녀가 1인 이상인 경우 다음 자녀 출산으로 인한 소득공제액증가는 100만원인 반면 무자녀인 상태에서 출산할 경우의 소득공제액증가는 50만원으로 출산에 대한 경제적 유인은 상대적으로 적은 편이다. 현행 1천만 원 ~ 4천만 원 이하 소득에 적용되는 소득세율 17%를 가정하였을 경우, 홑벌이 가구의 경우를 놓고 볼 때 무자녀가정의 경우 출산에 따른 세금 감소분은 85,000원이 되나, 한자녀 이상인 경우 출산에 따른 세금 감소분은 170,000으로 한자녀 이상의 경우보다는 상대적으로 출산에 따른 세금감소의 폭이 적다는 것이다. 한편 맞벌이부부의 경우는 2인 자녀에서 추가 출산을 하는 경우 세금감소의 폭이 상대적으로 높아 세 번째 출산에 대한 경제적 유인이 더 강하도록 되어있다.

## 2. 부양비관련 소득공제제도 현황

부양비와 관련하여서, 현행 소득세제는 가족의 보험료, 의료비, 교육비 등이 특별소득공제의 대상이 된다. 소득이 없는 기본공제대상자인 자녀를 피보험자로 한 의료보험료는 전액공제가 가능하고, 보장성 보험료는 연 100만원 한도 내에서의 소득공제를 받을 수 있다. 자녀에게 지출된 의료비가 연급여액의 3%를 초과하는 경우 500만원 한도 내에서 소득공제를 받을 수 있다.

〈표 9-3〉 현행 소득세제상의 소득공제(인적공제, 특별공제)

구 분		내 용
인 적 공 제	기 본 공 제	○ 본인, 배우자, 부양가족 1인당 100만원씩 공제
	추 가 공 제	○ 경로우대자 : 100만원(70세 이상 150만원) ○ 장애인 : 200만원                      ○ 6세 이하 : 100만원 ○ 부녀자세대주 : 50만원
	소 수 공 제 자 추 가 공 제 *	○ 기본공제대상인원이 당해 거주자 1인인 경우 100만원, 당 해 거주자포함 2인인 경우 50만원을 추가공제
특 별 공 제	보 험 료 공 제 *	○ 본인 또는 소득이 없는 가족명의로 계약한 보험으로서 피 보험자를 기본공제대상자로 한 보험료 - 의료보험료·고용보험료 : 전액공제 - 보장성보험료 : 연 100만원 한도 - 장애인전용보험료 : 연 100만원 한도
	의 료 비 공 제 *	○ 기본공제대상자를 위하여 지출한 의료비 - 연급여액의 3% 초과분(500만원한도, 당해거주자·경로우대 자·장애인은 한도 없음)
	교 육 비 공 제 *	○ 학생 또는 보육시설 영유아 취학전이동을 위하여 지급한 입학금, 수업료, 학원수강료 - 근로자본인 : 대학원까지 전액공제 - 배우자, 자녀, 형제자매 : 유치원·영유아, 취학전이동, 초· 중·고생은 연 200만원, 대학생은 연 700만원 한도 ○ 장애인을 위하여 지급한 특수교육비 : 한도없음
	주 택 자 금 공 제 *	○ 무주택자·국민주택규모이하 1주택소유자의 주택마련저축 불입금액 또는 무주택자의 주택임차 차입금상환액 : 저축 불입액 또는 상환액의 40% 소득공제 ○ 세대주의 국민주택규모이하의 주택을 취득하기 위한 장기 주택저당차입금의 이자 전액(연 1,000만원 한도)
	기 부 금 공 제	○ 법정기부금 : 전액공제 ○ 자기명의로 지출한 지정기부금 - 소득금액의 10% 범위내
	결 혼 이 사 장례비공제 *	○ 총급여액 2,500만원 이하인 근로자로서 다음 각호의 사유 당 각각 100만원 -기본공제 대상자의 혼인 -기본공제 대상자의 장례 -당해 거주자의 주소의 이동
	표 준 공 제	○ 연 60만원(근로소득자는 연 100만원) -근로소득자는 실액공제와 표준공제중 선택 -종합소득자는 표준공제만 적용

주: \*는 근로소득자에게만 적용되는 공제항목임.

자료: 재정경제부, 『조세개요 2006』, 2006.

또한 자녀에 대한 교육비도 소득공제를 받을 수 있는데, 학생이나 보육시설 영유아 및 취학전 아동을 위하여 지급한 입학금, 수업료, 학원수강료에 대해 초·중고생은 연 200만원, 대학생은 연 700만원 한도까지 소득공제를 받을 수 있다. 장애아동의 경우 지급된 특수교육비는 한도 없이 전액 소득공제 대상이다. <표 9-3>은 우리나라의 현행 소득세제상의 소득공제제도를 보여주고 있다.

### 3. 현행 세액공제제도

현행의 소득세제는 종합소득에 합산된 배당소득 및 간편장부대상자로 소득세 확정신고를 한 부분에 대한 기장세액, 재해 손실, 외국납부세액 등에 대한 세액공제만 있을 뿐, 자녀부양비, 입양관련 수수료 등에 관한 세액공제제도는 부재하다. 현행 소득세제상의 세액공제제도는 <표 9-4>에 제시되어 있다.

<표 9-4> 현행 소득세제상의 세액공제

구분	공제대상	세액공제액
1. 배당세액공제	종합소득금액에 배당소득금액이 합산된 경우(즉, 기본세율이 적용되는 법인세가 과세된 소득을 재원으로 하는 배당소득)	$\begin{cases} \text{㉠ 배당소득수입금액} \times 15\% \\ \text{㉡ 한도액} = \frac{\text{종합소득산출세액} \times \text{배당소득금액}}{\text{종합소득금액}} \end{cases}$ ⇒ ㉠, ㉡ 중 적은 금액
2. 기장세액공제	간편장부대상자로서 소득세 확정신고를 한 자	$\begin{aligned} & \text{기장된 종합소득금액(산립소득금액)} \\ & \text{산출세액} \times \frac{\times 10\%}{\text{종합소득 또는 산립소득}} \\ & * \text{조특법 §122의2 규정에 의한} \\ & \text{성실신고사업자는 20\% 적용} \\ & \bullet \text{한도: 100만원} \end{aligned}$
3. 근로소득세액공제	갑종근로소득이 있는 거주자	(1) 일반근로자의 경우 근로소득산출세액 50만원 이하분×55% + 근로소득 산출세액 50만원 초과분×30%(한도 : 연간 50만원) (2) 일용근로자의 경우 $[(\text{일 급여액} - \text{일 } 80,000 \text{원}) \times 8\%] \times 55\%$



〈표 9-5〉 현행 상속공제

구 분	항 목	공 제 내 용	한 도
①기초공제		2억 원	
②인적공제	- 배우자공제 - 자녀공제 - 미성년자공제 - 연로자공제 - 장애자공제	법정상속지분내 실제상속받은 가액 1인당 3,000만원 500만원×20세까지의 잔여연수 1인당 3,000만원 500만원×75세까지의 잔여연수	최소 5억, 30억한도
③일괄공제		5억	
④가업상속공제		가업상속재산가액	1억 원
⑤영농상속공제		영농상속재산가액	2억 원
⑥금융재산 공 제	순금융재산가액이 - 2,000만 원 이하 - 2,000만원~1억 원 - 1억 원초과	순금융재산=(금융재산-금융 부채) 전액 2,000만원 순금융재산가액×20%	2억 원
⑦재해손실 공 제	신고기한이내에 화재·폭발·자연재해 등으로 인하여 상속재산이 멸실·훼손된 경우 당해 손실가액을 상속세 과세가액에서 공제		

자료: 재정경제부, 『조세개요, 2006』, 2006.

### 5. 노인 지원 및 노후생활보장을 위한 조세지출제도

현행의 조세제도는 노인층에 대한 조세지원의 일종으로서 노인들의 저축상품에 대한 비과세 혜택 및 노후생활 대비를 위한 금융상품에 대한 소득공제 혜택을 주고 있다. 노인·장애인에 대한 생계형 저축에 대한 비과세 혜택, 세금우대 종합저축에 대한 과세특례의 노령층에 대한 특혜 및 연금저축에 대한 소득공제가 그것이다.

가. 노인·장애인에 대한 비과세 생계형 저축(조세특례법, §88의2)

60세 이상 노인, 독립유공자와 그 가족·유족, 장애인·상이자, 국민기초생활보장법상의 수급자를 대상으로 하여, 생계형 저축으로 간주되는 3천만 원 범위내의 저축에 대하여 이자소득세, 배당소득세를 비과세하여 주고 있다.

나. 세금우대종합저축에 대한 과세특례(조세특례법, §89)

현재 금융기관이 취급하는 계약기간 1년 이상의 신탁·공제·보험·증권저축·채권저축 포함한 적립식저축 및 거치식 저축에 대하여 4천만 원까지 소득세율 9%로 저율분리과세하여 주고 있으며, 농어촌특별세로 0.5%를 과세하며 주민세는 비과세하고 있다. 그러나 만 60세 이상의 남자와 만 55세 이상의 여자에 대하여서는 6천만 원까지 저율분리과세 및 주민세 비과세 혜택을 주고 있다.

다. 연금저축에 대한 소득공제 등(§86의2)

노후생활 보장과 관련하여 만 18세 이상인 자가 분기별 300만 원 이하 금액을 10년 이상 적립하여 55세 이후 5년 이상 연금으로 수령하는 연금저축에 대하여 불입액 전액을 소득공제하여 주고 있다. 이때 소득공제를 받을 수 있는 불입액의 한도는 연 300만원이며, 불입액중 소득공제분은 연금액을 수령시에 연금소득으로 간주되어 과세되므로, 엄밀한 의미에서는 과세이연의 형태라고 할 수 있다. 모든 종류의 연금저축이 소득공제대상이 되는 것은 아니며, 은행의 신탁상품과 보험회사 및 농수협, 신협, 신협, 우체국보험, 증권회사의 투신상품, 뮤추얼펀드들이 대상이다.

라. 노인복지시설 운영업종에 대한 중소기업특별세액감면제도

현행 중소기업특별세액감면제도는 수도권에 소재하는 소기업과 수도권소재의 지식기반산업관련 중소기업 및 지방소재의 중소기업에 대하여 소득세 및 법인세를 감면하여 주고 있다. 또 추가적으로 소득세·법인세 감면분에 대하여 농어

촌특별세를 비과세하는 혜택을 주고 있다. 수도권은 수도권정비계획법이 지정하는 서울, 경기, 인천지역을 포함한 지역을 지정한다. 소기업의 범위로는 종업원수가 100명이하인 제조업, 50명 이하인 광업·건설업·물류산업·여객운송업, 10명 미만인 기타 사업을 일컬으며, 지식기반산업으로는 엔지니어링사업, 부가통신업, 연구 및 개발업, 정보처리 및 기타컴퓨터운영 관련업을 포함한다. 중소기업특별세액감면을 받기 위한 업종의 요건은 노인복지시설을 운영하는 사업 등 35개 업종에 대해 중소기업특별세액감면을 실시하고 있다. 업종요건은 다음의 <표 9-6>에 제시되어 있다.

요건이 충족되는 기업에 대하여서는 소기업의 경우 10%-30%의 세액감면 혜택을 주고 있으며, 중기업의 경우는 5%-15%의 세액감면 혜택을 주고 있다. 상세한 세액감면의 내역은 다음의 표에 제시된 바와 같다. 2008년 12월 31일로 일몰되도록 규정되고 있기 때문에 2년의 한시적인 세액감면혜택을 예상할 수 있다.

<표 9-6> 중소기업특별세액감면내용

(단위: %)

본 점 소재지	사업장 소재지	업 종	기업 구분			
			소 기업		중 기업	
수도권	수도권	· 도·소매, 의료업 등	10	가	-	
		· 기타업종	20	나	-	
		- 지식기반산업	20	나	10	마
	지방 *수도권 간주	· 도·소매, 의료업 등	10	가	-	
		· 기타	20	나	-	
		- 지식기반산업	20	나	10	마
지방	수도권	· 도·소매, 의료업 등	10	가	-	
		· 기타	20	나	-	
		- 지식기반산업	20	나	10	바
	지방	· 도·소매, 의료업 등	10	가	5	라
		· 기타	30	다	15	바
		- 지식기반산업	30	다	15	바

자료: 재정경제부, 『2006 조세개요』, 2006.

## 제2절 인구변동 관련 세제개편대상 소득세제도

### 1. 소수공제자추가공제제도 폐지 및 다자녀 추가공제제도 신설

현행의 세제개편안에서는 다자녀가구에 유리하도록 소득세제를 개편하기 위하여 기존의 소수공제자 추가공제제도를 폐지하고 다자녀 추가공제제도를 신설할 것을 제안하고 있다. 기존의 소수공제자 추가공제제도가 근로자 가구만을 대상으로 하고 있는 반면, 다자녀추가공제제도의 대상은 근로자뿐만 아니라 사업자를 포함하도록 함으로서 적용대상을 넓히도록 하고 있다. 다자녀가구 추가공제제도를 도입하였을 경우, 기본공제대상자인 자녀가 2인까지는 50만원을 소득공제받을 수 있고, 자녀가 3인 이상인 경우는 추가 1인당 100만원이 소득공제 대상이다. 다음의 <표 9-7>은 다자녀 추가공제제도를 도입하고 소수공제자 추가공제제도를 폐지하는 경우 가구원수별 소득공제액을 보여주고 있다.

<표 9-7> 가구원수별 소득공제액

기본공제 대상자	1인		2인		3인		4인		5인	
	현행	개정	현행	개정	현행	개정	현행	개정	현행	개정
· 가구당	200	100	250	200	300	300	400	450	500	650
(기본)	(100)	(100)	(200)	(200)	300	(300)	400	(400)	500	(500)
(추가)	(100)	-	(50)	-	-	-	-	(50)	-	(150)

이를 살펴보면, 자녀가 1인인 3인가구의 경우는 소득공제액에 변화가 없고, 자녀가 2인인 경우 현행보다 50만원을 더 소득공제 받으며, 자녀수가 2인 이상인 경우는 추가 자녀수에 대하여 각각 100만원을 소득공제받게 함으로써, 자녀수가 3인인 가구는 현행보다 150만원을 추가적으로 소득공제 받게 된다. 이는 세 자녀 가구의 경우, 연소득 4천만원이하를 기준으로 255,000원에 해당하는 절세효과를 의미한다. 반면 자녀수가 2인 이하인 경우는 소득공제액이 현행보다 줄어들게 되는데, 무자녀가구는 현행보다 100만원이, 1인가구는 50만원이 줄어들게 된다. 이 제도를 도입하게 되면 자녀수의 증가에 따라 경제적 유인이 점

진적으로 증가하게 되는 구조를 지니게 된다.

맞벌이 부부의 경우는 현재 소득공제액이 홑벌이가구의 경우보다 높은 수준이었으나, 개정이후는 홑벌이가구와 소득공제액상의 차이가 없어진다는 점을 제외한다면, 다자녀 추가공제제도의 도입은 출산에 대한 경제적 유인을 주게 된다고 할 수 있다. <표 9-8>은 맞벌이 부부의 가구원수당 현재 소득공제액수와 다자녀추가공제제도 도입이후의 소득공제액수를 제시하고 있다.

<표 9-8> 맞벌이 부부의 소득공제액

맞벌이가구원	2인		3인		4인		5인	
	현행	개정	현행	개정	현행	개정	현행	개정
· 가구당	400	200	450	300	500	450	600	650
(기본)	(200)	(200)	(300)	(300)	400	(400)	500	(500)
(추가)	(200)	-	(150)	-	(100)	(50)	(100)	(150)

## 2. 취학전 아동 교육비공제 대상 확대

근로자가 취학전 아동을 위해 지급한 수업료는 현재 1인당 200만원까지 소득공제되고 있는데, 교육비공제 대상을 더욱 확대하여 체육시설 관련 비용도 교육비 공제대상에 추가하도록 제안되고 있다. 체육시설 설치·등록에 관한 법률이 정의하고 있는 모든 체육시설에 대한 비용을 교육비 공제대상에 포함하도록 하고 있는데, 체육시설에 대한 자세한 내용은 <표 9-9>와 같다. 이중 체육도장은, 권투, 레슬링, 태권도, 유도, 검도, 우슈 등 6개 종목으로 정의되어 있으나, 합기도 및 국선도 등의 유사 체육시설도 인정하기로 하고 있다. 또한 지자체 등이 운영하는 유아체능단도 교육비 공제 대상에 추가로 인정하기로 하고 있는 등 교육비공제 대상의 확대를 꾀하고 있다.

〈표 9-9〉 체육시설의 종류 (체육시설 설치 이용에 관한 법률 시행령)

구 분	체육시설 종류
운동종목	골프장, 골프연습장, 궁도장, 게이트볼장, 농구장, 당구장, 라켓볼장, 럭비풋볼장, 롤러스케이팅장, 배구장, 배드민턴장, 벨로드롬, 볼링장, 봅슬레이장, 빙상장, 사격장, 세팍타크로장, 수상스키장, 수영장, 무도학원, 무도장, 스쿼시장, 스키장, 승마장, 썰매장, 씨름장, 아이스하키장, 야구장, 양궁장, 역도장, 에어로빅장, 요트장, 육상장, 자동차경주장, 조정장, 체력단련장, 체육도장*, 체조장, 축구장, 카누장, 탁구장, 테니스장, 펜싱장, 하키장, 핸드볼장 기타 국내 또는 국제적으로 행하여지는 운동종목의 시설로서 문화관광부장관이 정하는 것
시설형태	운동장, 체육관, 종합체육시설

교육비 공제대상 이외에도 교습과정의 요건을 완화하고 있는데, 현재 1일 3시간 이상, 1주 5일 이상 실시하는 교습과정에 한하여서만 교육비 공제를 허용하고 있는 기준을 완화하여, 학원 및 체육시설의 경우에는 1주에 1회 이상 실시하는 월단위 교습과정에 대하여서도 1인당 200만원까지 교육비 공제를 허용하도록 하고 있다.

### 3. 노인수발보험료에 대한 특별공제 허용 (소득세법 §52)

노인의 수발보호 등을 위해 도입되는 노인수발보험제도의 운용을 세제측면에서 뒷받침하기 위하여 현행 소득세제의 보험료 특별공제에 노인수발보험보험료를 공제대상에 추가하도록 하고 있다. 현재 국회 보건복지위에 계류 중인 노인수발보험법(안)에 따라 근로자가 부담하는 보험료를 소득공제에 포함하도록 하고, 사업자인 경우는 본인의 노인수발보험료와 노인수발보험법(안)에 의하여 사용자로서 부담하는 보험료를 필요경비 대상에 추가하도록 하는 것을 골자로 하고 있다.

#### 4. 역모기지 대출이자비용에 대한 소득공제 신설 (소득세법 §47②)

역모기지 활성화를 통한 노후생활 안정을 세제측면에서 지원하기 위하여, 역모기지 대출이자비용에 대한 소득공제를 신설하도록 하고 있다. 신설되는 역모기지는 부부 모두 65세 이상이고 1세대 1주택인 경우 주택공시가격 6억 원 이하인 주택담보에 대하여 연금형식의 생활자금을 지급하는 것인데, 이에 대한 대출이자비용을 연간 200만원의 한도 내에서 연금소득항목으로 공제하도록 하고 있다. 소득공제를 받기 위한 자격조건은 연간 종합소득 1,200만 원이하인 노인으로, 국민주택규모(85㎡)이고 주택공시가격 3억원 이하의 주택으로 제한하고 있다.

#### 마. 역모기지보증기관의 보증보험료 수입 등을 수익사업에서 제외(법인세법 시행령 §2)

현행 법인세법은 비영리법인의 수익사업에서 발생한 수입이나 소득에 대하여 법인세를 과세하고 있으나, 축산업, 조경수 식재업외의 농업과 연금 및 공제업, 유치원 및 학교, 원격대학을 경영하는 교육서비스업 등은 비영리법인 수익사업의 범위에서 제외하여 이에서 발생한 수입에 대하여 법인세를 과세하지 않고 있다. 현행 세제개편안은 역모기지의 활성화를 위하여 역모기지 보증기관의 보증보험료 수입을 수익사업에서 제외하여 보증보험료 수입에 대한 법인세를 비과세하도록 하고 있다. 이때 수익사업에서 제외되는 사업은 보증사업은 보증보험료 수입·보증손실에만 한정, 하고 그 밖의 보증기관의 자산 운용수입은 법인세를 과세하도록 하고 있다.

#### 5. 보육시설 대체취득시 과세이연 신설 (조세특례법 §85의 5)

여성고용을 확대하고 보육을 지원하기 위하여 내국인이 보육시설을 처분하고 새로운 보육시설을 대체취득하는 경우 발생하는 양도차익에 대하여 3년 거치 3년 분할로 과세하는 조세감면조항의 추가이다. 특례대상이 되는 보육시설은

영유아보육법이 정하는 직장보육시설이며 처분 후 1년 내 대체취득을 하는 경우여야 한다. 과세이연에 의한 조세감면혜택은 2년에 한하고, 일몰시한은 '09.12.31로 정하고 있다.

### 제3절 해외 사례

#### 1. 미국의 인구변동요인관련 소득세제

미국의 경우 인구변동요인과 관련이 있는 소득세제상의 제도는 크게 부양자수에 따른 소득공제인 인적공제 (exemptions)와 자녀수에 따른 자녀세액공제 (child tax credit) 및 부양비세액공제(credit for child and dependent care expenses), 교육비세액공제(education credit), 노인및장애인에 대한 세액공제(credit for the elderly or the disabled), 그리고 연금형저축세액공제(retirement savings contributions credit)가 있다. 미국의 경우 소득세제상의 자녀 및 부양비 그리고 노령층에 대한 세제혜택이 주로 소득공제의 형태보다는 세액공제의 형태로 제공되고 있다는 것이 대부분 소득공제의 형태로 조세지원이 이루어지고 있는 우리나라와 다른 특징이라고 할 수 있다. 다음에서는 각각의 조세지원에 대하여 상술하기로 한다.

#### 가. 인적소득공제(exemptions)

미국 소득세제하에서는 총소득(adjusted gross income, AGI)에서 본인 및 배우자, 그리고 부양가족수에 따른 인적소득공제를 제한 후 과표기준이 책정된다. 인적공제는 우리나라의 기본공제와 비슷하나, 고소득층에 대하여 단계적으로 낮은 공제액을 허용하고 있는 것이 특징이다. 가구원수에 따라 일인당 \$3,300의 소득공제를 허용하고 있는데, 만약 총소득(AGI)이 \$112,875(부부가 따로 세금보고를 하는 경우, 2006년 기준)을 넘는 가정에 대하여는 각각 공제액의 차등을 두고 있다. 소득공제를 받기 위한 피부양자 조건은 납세자와 인척관계에 있거

나 동거인이어야 하고, 납세자가 피부양자를 위한 경비를 50%이상 지출하여야 한다. 19세 이상이나 24세 이하의 학생이 아닌 피부양자의 총소득이 인적공제액(3,300달러)을 초과하지 않아야 한다.

#### 나. 자녀세액공제 (child tax credit)

미국의 경우 세액공제는 환급이 가능한 세액공제와 환급되지 않는 세액공제로 구별되는데, 환급되는 세액공제의 경우는 공제액이 과세액을 초과할 경우 초과분이 환불되는 것이고, 환급되지 않는 세액공제는 초과분 환불이 되지 않는 것이다. 자녀세액공제는 공제액이 과세액을 초과하더라도 초과분 환불이 되지 않는다. 자녀세액공제를 받기 위한 요건은 미국시민의 자녀가 17세 이하여야 하고 미혼이며, 맞벌이부부의 경우 한쪽 배우자만의 부양인으로 등록되어야 한다. 자격요건이 되는 자녀 1인당 \$1,000 (2006년 기준)의 세액공제를 받을 수 있는데, 이 자녀세액공제는 부부합산의 경우 \$110,000까지의 소득, 독신자의 경우는 \$75,000달러까지의 소득에, 부부가 따로 세금보고를 하는 경우는 \$55,000달러까지의 소득에 대하여 적용되고, 이 금액을 초과하는 부분의 소득에 대하여서는 1,000달러당 50달러 씩 혜택이 줄어든다.

#### 다. 부양비 세액공제 (child and dependent care credit)

자녀나 부양자를 위하여 지불하는 보육비등의 비용은 세액 공제의 대상이 된다. 부양비 세액공제는 13세 이하의 자녀나 일할 능력이 없는 배우자나 일할 능력이 없는 부양인에 대하여, 가정 유지를 위하여 최소 50%의 비용을 제공하는 경우에 자격요건이 된다. 세액공제의 대상이 되는 비용은 가정관리, 간호, 요리, 탁아 비용이나 혹은 6명 이상을 돌보는 탁아소 위탁 비용에 한한다. 부양가족 1인당 \$3,000, 2인 이상은 \$6,000 달러 한도 내에서 위탁비용의 35%가 허용된다. 근로소득보다 많은 위탁비용은 인정되지 않는데, 맞벌이 부부의 경우는 소득이 적은 편의 근로소득보다 위탁비용이 큰 것은 인정되지 않도록 하고 있다. 회사에서 자녀위탁을 위한 지원금을 따로 받았을 경우, 이중 최대 \$5,000까

지는 총소득(AGI)에서 공제를 할 수가 있는데, 이중혜택을 방지하기 위하여 회사지원금액은 세액공제에서 감하도록 되어있다.

부양비 세액공제는 누진적으로 설계되어 있는데 총소득(AGI)이 \$15,000를 초과하는 경우는 초과분의 \$2,000달러당 1%씩 세액공제액이 감소하도록 되어 있다. 최소 공제비율은 20%로서 총소득(AGI)이 \$43,000를 초과하는 사람은 20%를 적용받는다.

라. 노인 및 장애인에 대한 세액공제 (credit for the elderly or the disabled)

65세 이상의 노인과 장애인은 근로소득을 포함한 모든 소득에 대한 세금의 15%를 세액공제 받을 수 있다. 이때 세액공제의 상한선은 독신가구의 경우 \$5,000, 부부합산의 경우는 \$7,500가 한도액이다. 이 세액공제항목의 경우 소득이 \$17,500이상인 경우 (부부합산이며 한명의 배우자만이 해당될 때는 \$20,000 이상의 소득, 부부합산이며 두 명의 배우자 모두 해당될 때는 \$25,000이상의 소득)는 세액공제혜택을 받을 수 없다.

마. 교육비 세액공제 (education credit)

부양자녀를 위한 교육비를 세액공제받을 수 있다. 교육비 공제는 HOPE credit라는 프로그램과 Lifetime learning credit이라는 프로그램이 있는데, HOPE program은 중등교육 이상의 학비에 대하여 교육과정 첫 2년간 2006년 기준 \$1,650 까지 세액공제를 받도록 하고 있다. 또한 교육비관련 제반경비의 \$10,000까지에 한하여 교육경비의 20%를 lifetime learning credit로 세액공제받을 수 있다.

바. 퇴직연금형 저축에 대한 세액공제(retirement savings contributions credit)

퇴직연금의 일종인 Roth IRA에 대한 저축액 및 401(k)형 연금저축, 403(b)형 연금저축, 정부의 457, SEP, SIMPLE Plan에 대한 불입액, 501(c)(18)(D)형 연금

저축에 대한 불입액등에 대하여 세액공제를 받을 수 있다. 단 부부합산으로 세금보고를 하는 경우만이 해당이 되며, 2006년 현재 17세 이상인 자 혹은 학생 인자는 해당이 되지 않는다. 또한 총소득(AGI)가 \$25,000이상인 독신, \$37,500이상인 가장, \$50,000이상인 부부합산자는 연금형 저축에 대한 세액공제를 받을 수 없다.

#### 사. 근로세액공제(EITC)

근로세액공제는 세액공제액이 근로소득을 초과하였을 경우라도 환급이 가능한 세액공제의 유형이다. 근로세액공제는 저소득층의 근로욕구를 지원하기 위한 제도로 근로자의 근로소득에 따라 세액공제를 하여주는데, 이때 자녀수에 따라 공제 가능한 근로소득의 상한선 및 잠정 세액이 틀러지기 때문에 부양자녀수와 관련한 세제로 다루기로 한다. 세액공제의 혜택은 근로소득과 총소득(AGI)을 기준으로 자녀가 있는 개인과 일부 독신자에게 주어지는데, 자격요건이 되려면, 납세자와 반년 이상 같이 거주한 19세 이하의 자녀나 손자이어야 한다. 학생의 경우라면 24세 이하까지 자녀로 분류되고, 불구자 자녀가 있는 경우는 나이에 제한 없이 부양자로 인정된다. 자녀가 없는 경우는 미국 내에서 반년 이상 거주하고 25~64세로 다른 사람의 부양가족이 아니면 자격이 주어진다.

근로소득 세액공제 금액은 자녀의 수에 따라 다른 비율로 적용되어 세액공제 금액이 달라지는데, 2003년의 경우 자녀가 한명도 없는 경우는 4,990달러의 소득액까지 7.65%의 비율로 세액공제를 받고, 1명인 경우 7,490달러의 소득액까지 34%의 비율로 세액공제를 받도록 하고 2명이상인 경우 10,510달러까지의 소득액에 대하여 40%의 세액공제를 받도록 하고 있다.

〈표 9-10〉 근로소득 세액공제 (EITC) 환산표(2003)

(단위: 달러, %)

자녀수	한계비율	공제가능한 최대근로소득	잠정세액공제 '06년도 감면액 (억원)
0	7.65	4,990	382
1명	34.0	7,490	2,547
2명 이상	40.0	10,510	4,204

자료: K. Murphy and M. Higgins, Concepts in Federal Taxation, 2003 eds, Thomson Co., 2003, US, 조세연구원 (2004), 주요국의 조세제도에서 재인용

근로소득 세액공제는 근로소득과 총소득(AGI) 중 큰 쪽을 기준으로 보아 소득상한액을 초과하는 경우는 세액공제의 대상이 되지 않게 된다. 세액의 감축이 발생하는 소득구간과 감축비율 및 소득 상한액은 근로자인지 기타 납세자인지의 여부와 자녀수에 따라 달라지게 되는데, 그 자세한 내용은 다음의 표와 같다.

〈표 9-11〉 초과소득에 따른 근로소득 세액공제의 감축(2003)

(단위: 달러, %)

자녀수	감축 출발점	감축비율	감축 종료점
부부합산			
0	7,240	7.65	12,230
1명	14,730	15.98	30,666
2명 이상	14,730	21.06	34,692
기타 납세자			
0	6,240	7.65	11,230
1명	13,730	15.98	29,666
2명 이상	13,730	21.06	33,692

주: 초과소득에 따른 출발 및 종료점은 근로소득과 조정된 총소득 중 큰 금액임.

자료: K. Murphy and M. Higgins, Concepts in Federal Taxation, 2003 eds, Thomson Co., 2003, US 조세연구원, 『주요국의 조세제도』, 2004에서 재인용.

2. 일본의 인구변동요인관련 소득세제

가. 면세점

일본의 경우 부양자녀수와 연관된 소득세제는 크게 인적공제제도와 면세점의 경우를 들 수 있다. 면세점의 경우, 기초공제, 배우자공제, 부양공제 등 각종 공제에 따라 면세점의 금액이 변하는 구조로 되어 있어, 부양자녀수에 따라 면세점 자체가 변하게 되어있다. 예를 들면 2002년의 경우, 독신가구는 114만 4천엔이 소득세 과세의 최저한인 면세점인데, 자녀가 2인인 가구의 면세점은 384만 2천엔으로, 부양자수에 따른 차이가 상당하다고 할 수 있다.

〈표 9-12〉 소득세 과세최저한의 내역

(단위: 천엔)

구분	독신	부부	부부+ 자녀1인	부부+자녀2인		
				특정부양1	특정부양없음	
면세점	1,144	2,200	2,833	3,842	3,466	
내역	급여소득공제	650	840	1,030	1,308	1,220
	기초공제	380	380	380	380	380
	배우자공제	-	380	380	380	380
	배우자특별공제	-	380	380	380	380
	부양공제	-	-	380	380	760
	특정부양공제	-	-	-	630	-
	사회보험료공제	114	220	283	384	346

자료: 婚垣光隆(2002), 『圖說日本の税制』, p. 65. 조세연구원, 『주요국의 조세제도』, 2004에서 재인용.

나. 인적공제 제도

인적공제제도는 기초공제, 배우자공제, 부양자공제를 허용하고 있는데, 배우자공제나 부양자공제는 소득이 38만엔 이하인 배우자나 부양자가 있을 경우에 공제가 허용된다. 부양자녀의 경우는 소득세에서 38만엔, 주민세 33만엔을 소득공

제 받으며, 16세 이상 23세 미만의 자녀는 소득세에서 63만엔, 주민세에서 45만엔을 소득공제 받는다.

70세 이상의 부양노인이 있는 경우는 노인부양친족공제를 받을 수 있는데, 소득세에서 48만엔을, 주민세에서 38만엔을 소득공제 받을 수 있고, 동거노친 가산공제를 소득세 10만엔, 주민세 7만엔을 받을 수 있다. 납세자가 노인인 경우 노년자 공제를 받는다.

〈표 9-13〉 일본의 인적공제제도의 종류 및 공제액

(단위: 만엔)

항목		소득세	(참고)주민세
기초공제		38	33
배우자공제	가. 공제대상배우자	38	33
	나. 노인공제대상배우자(70세 이상)	48	38
배우자특별공제 <sup>주38)</sup>		(최고)38	(최고)33
부양공제	가. 부양친족	38	33
	나. 특정부양친족 (16세 이상 23세 미만)	63	45
	다. 노인부양친족(70세 이상)	48	38
동거노친 등 가산		+10	+7
동거특별장애자 가산		+35	+23
노년자 공제		50	48
장애자, 寡婦, 寡夫, 근로학생공제		27	26
특별장애자		40	30
특별寡婦가산		+8	+4

자료: 한국조세연구원, 『주요국의 조세제도』, 2004에서 재인용

### 3. 독일의 인구변동요인관련 소득세제

독일의 소득세법 하에서는 원칙적으로 사적인 생활과 관련된 비용의 공제를 허용하고 있지는 않으나, 예외로서 특별지출과 비경상적 부담의 공제를 허용하

주38) 2004년도부터 폐지

고 있는 등 엄밀한 의미에서는 이러한 원칙이 고수되고 있다고 볼 수는 없다. 소득공제가 허용되는 특별지출은 연금 및 연금형 저축에 대한 불입금, 보험료, 직업교육비등이 있다.

독일의 경우 특이한 점은 부양자녀수에 대한 소득공제와 자녀보조금중 하나를 선택하여야 한다는 것이다. 부양자녀수에 따른 소득공제는 한 자녀당 2,904유로를 공제받도록 하고 있는데, 부부합산의 경우는 이의 두 배를 소득공제 받을 수 있다. 반면, 자녀보조금은 세 번째 아이까지는 한 자녀당 매달 154유로의 자녀보조금을 지급하는데, 자녀보조금을 받게 되면 부양자 소득공제는 받을 수 없게 된다. 독신가장이 한명 이상의 자녀를 양육할 경우는, 특별히 2,340유로의 가계소득공제를 제공하고 있다.

한편, 독일에서는 자가주택 구입 및 건축에 대한 보조금을 지급하고 있는데, 소득상한선이 자녀수와 연동되어 있다. 1995년 12월 31일 이후 시작된 건축물이나 1995년 12월 31일 이후에 체결된 계약건물에 한하여 자가주택보조금이 지급되는데, 독신자의 경우 81,807유로 이하의 소득을, 부부의 경우 163,614유로 이하의 연소득을 가진 가정에 대하여 지급되고 있다. 자녀 1인당 30,678유로씩 연소득의 한계가 높아진다.

#### 4. 프랑스의 인구변동요인관련 소득세제

프랑스의 경우 소득세의 과표가 되는 소득은 순종합소득인데, 이는 종합소득(revenue net global)에서 각종 비용을 공제한 것이다. 종합소득은 각 소득별 총수입금액(revenu brut)에서 각소득에 해당되는 비용(charges)를 공제한후 각 소득별 순소득을 합친 것이다. 급여, 부동산임대소득, 양도소득 등으로 구성된 각 소득들 중 부동산 양도소득은 부양자녀수에 따른 추가공제를 허용하고 있다. 부동산 양도소득은 먼저 기초 공제액으로 930유로가 공제되고, 배우자 공제 3,070유로를 공제받고, 기타 부양가족의 수에 따라 1,530유로를 추가공제 받을 수 있다.

각 소득별 순소득을 합한 종합소득에서 공제될 수 있는 비용들 중 인구변동요인과 관련이 있는 항목들은 부양료공제, 노인 생활보조비공제와 특별공제가

있다. 부양료는 노약자 또는 유약자에 대하여 법령이 요구하는 부양료를 지급하는 것으로 이는 소득공제의 대상이 된다. 노인생활보조비의 경우는 납세자와 동거하는 75세 이상의 노인에게 대한 생활보조비를 소득공제받을 수 있는데, 이때 생활보조비를 받는 노인의 소득은 연간 6,560유로 이하여야만 한다. 이외에도 납세의무자가 65세 이상이거나 장애인인 경우에는 추가적인 인적공제가 가능한데, 소득금액이 9,520유로 이하인 경우에는 1,540유로를, 소득금액이 9,520유로부터 15,400유로인 경우에는 800유로를 공제한다. 납세의무자가 결혼하여 배우자도 동일한 조건을 만족하는 경우 한도액은 2배로 증가한다.

#### 5. 영국의 인구변동요인관련 소득세제

영국의 경우는 소득공제에 관한 엄격하여, 필수불가결한 비용만을 공제한다는 원칙이다. 영국은 부양자수에 따른 소득공제가 없는 반면, 노령층에 대하여서는 공제액 더 큰 폭으로 허용하고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다. <표 9-14>는 영국의 소득세 공제항목을 보여주고 있다. 2002년 회계연도 기준으로 개인소득공제는 65세 이하일 경우 4,615파운드로 동결하고, 75세 이하 노령자의 경우는 6,610파운드, 75세 이상 노인은 6,720파운드까지를 허용하고 있는 등 노령층에 대한 우대책이 눈에 띈다.

<표 9-14> 소득세 공제 (2003~2004)

(단위: 파운드/1년)

항목	2002~03	2003~04
기본공제		
- 65세 이하	4,615	4,615
- 65~74세	6,100	6,610
- 75세 이상	6,370	6,720
부부공제		
- 2000년 4월 6일 이전 65세	5,465	5,565
- 75세 이상	5,535	5,635
최소금액	2,110	2,150
연령관련공제상한	17,900	18,300
맹인공제	1,480	1,510

자료: HM Treasury, Budget Report 2003. 조세연구원, 『주요국의 조세제도』, 2004에서 재인용

세액공제에 있어서는 부양자수에 따른 혜택을 주고 있다. 세액공제는 총소득에서 소득공제항목의 금액을 차감함으로써 일차세액을 구한 뒤 최고소득 세액공제(top slicing relief), 벤처기업투자조합, 대출금이자, 부부, 배우자 잉여 이전분, 근로여부, 자녀 등의 요소를 감안한 조정을 거친다. <표 9-15>에서 볼 수 있듯이 근로세액공제에 있어서 2자녀 이상인 경우 자녀보육비조로 1주당 200파운드까지 세액공제를 받을 수 있도록 하고 있고, 자녀세액공제 자녀당 1,445파운드의 세액공제를 받으며, 장애인 자녀는 2,155파운드의 세액공제를, 그리고 추가 장애인 자녀 1명당 865파운드의 세액공제를 받도록 되어 있다.

<표 9-15> 근로세액공제 및 자녀세액 공제율과 구간

항목	파운드/1년
근로세액공제	
- 기본요소	1,525
- 부부요소	1,500
- 30시간 요소	620
- 장애근로자 요소	2,040
- 추가장애근로자 요소	865
- 자녀보육 요소(최고액, 2자녀 이상)	200파운드/1주
자녀세액공제	
- 가족 요소	545
- 자녀 요소	1,445
- 장애자추가 요소	2,155
- 추가장애자녀 요소	865
공통특성	
- 첫째 소득구간	5,060
- 둘째 소득구간	50,000

자료: HM Treasury, Budget Report 2003. 조세연구원, 『주요국의 조세제도』, 2004에서 재인용.

## 제4절 개선방안 및 정책제언

이상에서 살펴보았듯이 우리나라의 현행 조세제도는 저출산과 고령화 등 인구변동요인에 대하여 대부분의 경우에 있어서 직접세를 통한 지원이 이루어지고 있다. 형태별로 보았을 때는 많은 경우 부양자 및 노령층 인구에 대한 소득공제 형식의 조세지원을 하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 조세지원의 경우 문제점으로 지적될 수 있는 것은 조세지원의 소득 역진성이다. 일례로 현행 소득공제제도는 가구원 수 및 부양자수에 따른 보조를 지급하고 있어서, 현행방식대로 조세지원이 되는 경우는 해당 공제액에 대하여 고소득층이 더 많은 혜택을 받는 소득재분배 역행이라는 조세지출제도의 약점을 그대로 가지고 가게 된다. 따라서 이와 같은 맥락에서는 같은 금액으로의 재정지출을 통한 지원이 더 효과적인 경우도 많이 발생하게 된다. 기존의 추가적인 조세지원책의 마련보다는 직접적인 재정지출이 더 효율적일 수도 있다. 이러한 약점을 극복하기 위하여서는 조세체계를 통한 지원에 대한 당위성이 확보되는 경우에 한하여 추가적인 조세지원을 허용하도록 하고, 지원의 형태에 있어서는 소득공제보다는 세액공제방식을 우선적으로 고려하는 것이 바람직하다고 보여진다. 다음에서는 조세제도를 통한 몇 가지 인구변동지원방안을 제시하고자 한다.

### 1. 부양자녀 세액감면방안

앞서 살펴보았듯이 현행 소득세 체계에서 부양자녀수에 따른 기본공제는 일인당 100만원이지만, 추가적인 출산에 대한 유인은 부족한 실정이다. 현행의 소수공제자추가공제제도 까지 고려하면 출산유인은 더 떨어진다고 볼 수 있다. 현재 2006년 세제개편안에서 제시되고 있는 소수공제자추가공제제도 폐지와 다자녀가구추가공제제도 도입은 어느 정도 출산유인을 더하는 구조로 바람직하여 보이기 는 하지만, 맞벌이 부부가 누렸던 세제혜택을 많은 부분 경감함으로써, 이들 집단의 반감이 강할 것으로 예상된다. 또한 소득이 많을수록 세부담 감소가 더 많아지고 세제구조가 복잡해지는 등 소득공제를 통한 지원방식의 문제점이 있다. 부양자녀수에 따라 누진적인 세액공제를 하여 주는 부양자녀 세액감

면제도를 도입하게 되면 출산 유인과 함께 조세지원방식의 약점을 많은 부분 극복할 수 있고, 소득세제를 좀 더 단순화 시킬 수 있게 될 것이다. 또한 납세자의 입장에서도 소득공제보다는 세액공제의 경우 지원에 대한 체감률이 높아지게 될 것으로 기대되기 때문에 출산유인을 준다는 측면에서는 더 바람직 할 것으로 보여진다.

## 2. 입양 수수료 세액감면방안

아동을 입양하는 경우, 입양수속에 따른 제반 수수료는 2005년 기준 200만원 수준에 이르는 만큼 상당한 금액이나, 이데 대한 국가의 보조는 현재 전혀 없이 전액 입양가정이 부담하고 있는 실정이다. 장애아동의 경우는 입양가정에 양육보조금 및 의료비를 지원하고 있지만, 일반아동 입양가정에는 여타의 지원이 없다. 미혼모 출산 자녀들이 입양아수의 대다수를 차지하고 있는 등의 실정을 감안하여, 광의의 출산지원책으로서 입양수수료에 대한 부분을 세액감면 해주는 방안도 검토할 필요가 있다.

## 3. 산후조리원 등의 비용의 의료비 공제방안

자녀출산후 산후조리원등에서 산후조리를 하는 경우가 늘어나고 있는데 산후조리원은 의료법에서 정한 조산원에 해당되지 않기 때문에 의료비 공제가 되지 않고 있다(표 9-16 참조). 여성의 사회진출이 활발해 지고, 가족의 구조가 보다 핵가족화중심화 되어있기 때문에, 산후조리 역시 예전처럼 가족에 의존하기 보다는 산후조리원등 시설의 도움을 얻는 경우가 많이 발생하게 되는데, 출산지원의 측면에서 산후조리원도 의료비 공제 범위에 포함되도록 하는 방안도 검토의 필요성이 있을 것이다.

## 〈표 9-16〉 소득공제 대상 의료비

공제되는 의료비
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보철, 틀니, 질병 예방차원의 스케일링, 치열교정비(저작기능장애 진단서가 첨부) (법인46013-787, 1998.3.30)</li> <li>- 시력교정을 위한 의료비 (법인46013-1124, 1996.4.12), 질병예방을 위한 근시 교정시술비</li> <li>- 초음파와 양수검사비, 출산관련 분만비용 공제가능</li> <li>- 불임으로 인한 인공수정을 위한 검사·시술비(법인46013-2394, 2000.12.16)</li> <li>- 선천성구순열(언청이)수술 (법인46013-3443, 1996.12.11)</li> <li>- LASIK(레이저각막절삭술) 수술비용 (재경부소득46073-203, 2000.12.28)</li> </ul>
공제되지 아니하는 의료비
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애자의 언어 재활을 위한 사설학원에 지출한 비용 (법인46013-3172, 1998.10.28)</li> <li>- 온열치료기를 의료용품점에서 구입하여 사용 (법인46013-2400, 1998. 8.25)</li> <li>- 건강진단, 미용·성형수술비, 건강증진 약품구입비</li> </ul>

자료: 국세청

## 제10장 결론

저출산 및 인구고령화는 전체 사회에 사회경제적 도전과 위기를 가져온다. 저출산은 노동인구의 감소를 초래하고 이로 인해 경제가 침체될 위험이 있다. 인구고령화로 인해 의료비, 연금, 사회복지서비스 비용 등 사회경제적인 비용이 급상승할 것으로 전망된다. 이로 인해 국가는 복지비 지출과다로 인해 사회는 정당성의 위기에 봉착할 수 있다. 본격적인 저출산 고령사회에 종합적으로 대응하기 위해서는 기존의 저출산 및 고령사회 대비 각종 사회제도에 대한 검토 및 분석을 통한 제도개선과 의식개혁이 필요하다.

그동안의 저출산과 인구고령화에 대한 연구는 각 제도별로 산발적으로 이루어져 저출산 및 인구고령화에 대비한 총체적인 시각으로써의 접근이 미약하여, 사회정책의 방향을 설정하고 정책의 책임 주체를 명확히 하며 정책의 실효성을 제고하기 위한 인프라를 구축하는데 어려움이 있었다.

이에 본 연구에서는 각 사회제도인 임신 및 출산관련 제도, 아동관련제도, 가족제도, 여성관련 제도, 노인관련제도, 조세제도 등의 차원에서 어떻게 인구고령화와 저출산 시대에 대응하고 있으며, 이를 대비하는데 장벽이 되는 요인이 어떠한 것인지를 검토하였다. 저출산 고령시대에 대비하여 기존 법 및 사회제도를 검토하여 사회적 위기를 극복할 수 있는 효과적인 사회제도를 정비하는 것을 연구 목적으로 하였다.

연구 결과 우리나라의 현행 사회제도는 다양한 문제점을 노정하고 있음을 발견하였다. 제도별 문제점과 개선방안을 요약하면 다음과 같다.

임신출산제도에서는 첫째, 임신 28주 이내에 법적 허용범위 내에서 인공임신중절을 시행할 수 있도록 하는 법령은 생명경시 풍조를 조장하고 있다. 시술 의료인의 합당한 적법 의료행위를 위해서 인공임신중절 시술의 허용시기는 재고되어야 할 당면과제이다.

둘째, 원치 않는 자녀 또는 성별이라는 이유로 인공적으로 임신이 중단되는 사태가 공공연히 이루어지고 있는 현실에 비추어 볼 때, 단지 출산중단을 목적으로 실시하는 인공임신중절에 관한 방지 또는 법적 조항을 제도적으로 일관되도록 할 필요가 있다.

셋째, 출산기피가 양육비용 부담과 가정 및 사회의 양육여건 미비라는 점에서 볼 때, 모자보건의 대상에 모성과 영유아를 대상으로 하는 데에는 서비스 제공에 한계가 있다. 따라서 현 ‘모자보건법’의 대상을 유배우 가입자로 확대하여 남성을 포함하는 법률로 개정하여 임신 및 출산지원을 할 수 있는 제 사업의 근거와 재원확보 기반을 구축, 사업추진범위를 확대하여야 할 것이다.

넷째, ‘모자보건법’은 모자보건사업영역을 임신부 및 영유아에게 전문적인 ‘의료봉사’를 하는 사업으로 명시하고 있어, 여성 및 아동의 출산지원과 생식건강 증진·유지를 위한 시대적 요구 추세에 전혀 부응하지 못하고 있는 규정이라 지적할 수 있다. 특히 최근 건강한 어린이의 발육과 정상적인 인지·언어·정서적 발달에 대한 욕구가 증대되고 있으므로, 사업내용을 의료서비스에서 확대하여 영양, 구강보건, 시력검진, 그리고 영유아 성장발달 지연 상담 및 지도와 교정 등을 포함한 건강관리서비스로 개정하여야 할 것이다.

마지막으로 산업장에서 노동관계법에 규정된 모성 보호내용을 보장받고 활용하기에는 사실상 용이하지 않은 것이 현실이다. 이 때문에 산전후 휴가, 유·사산 휴가 등의 최근 마련된 출산장려 및 양육을 위한 제도가 활용화 되기 어려운 실정이어서 법적 근거와 함께 공식적인 관리채널을 강화하여 활용될 수 있는 사회적 여건 조성 및 기반 마련이 더욱 중요하다.

두 번째는 아동양육환경을 보육서비스와 방과후 보육서비스로 나누어서 살펴 보았다. 보육서비스에 있어서는 국공립보육시설을 확충하되 획일적인 방식이 아닌 각 지역의 재정자립도, 기존 보육시설과의 관계를 감안해서 유연하게 차별화하여야 함을 강조하였다. 둘째, 본 고에서는 국공립 확충을 통한 공보육 강화와 함께 민간시설 보육서비스 향상을 위한 비용을 정부가 기본보조금 형태로 지원하고 지원된 비용이 보육서비스 개선으로 연계되도록 질 관리를 강화해 나갈 것을 주장하였다. 셋째, 민간(개인)보육시설에 국한되어 지원하는 유아기본

보조금 제도는 현재의 민간위주로 되어 있는 보육시설 구조를 고착화시키거나 민간(개인)보육시설의 확충을 조장시켜 보육의 공공성을 약화시킬 수 있다는 우려가 있으므로, 이를 재검토할 필요가 있음을 지적하였다.

방과후 보육서비스에서는 첫째, 범정부 차원에서 방과후 관련 부처간 역할을 차별화하고, 연계체계를 구축하여 방과후 보육서비스가 보다 유기적으로 제공될 수 있도록 해야 할 것을 제안하였다. 이를 위해서 각 부처간 중복 업무를 조정하고, 수혜자에게 적합한 서비스를 제공하는 역할을 담당하는 총괄기구를 설치할 것을 검토하도록 해야 한다. 둘째, 우리나라의 방과후 보육제도는 별도의 법적 근거가 없이 기존의 법에 일부 삽입되어 있는 정도이므로 이 사업의 시급성과 중요성을 인식하여 법의 구속력이 있도록 단독법이 제정되어야 할 것이라고 보았다. 마지막으로 지역복지협의체를 활용하여 공공과 민간의 연계를 원활히 할 수 있도록 해야 할 것이라고 하였다.

다음으로 가족제도의 차원에서는 가족을 시기별로 구분하여 접근한 후 문제점과 개선방안을 살펴보았다. 첫째, 가족의 형성기와 관련하여 가족의 범위 재정립·의제가족에 있어서 민법 제779조의 혈연중심의 가족형태에 “의제가족(또는 의가족)”의 개념을 삽입할 것을 건의 하였다. 둘째, 가족유지기에는 노인부양에 국가가 적극적으로 개입하고, 노인요양병원·시설, 재활병원의 설치를 확대하여야 하는 등 노인부양의 사회적 책임을 위한 법제도 정비를 제안하였다. 셋째, 가족해체기에는 생명연장장치를 제거했을때 생존할 수 없다면, 장치의 제거로서 소극적 안락사를 할 수 있도록 허용할 것을 제안하였다. 단, 이때 안락사 남용의 위험성은 안락사 자체를 금지함으로써 해결할 것이 아니라 안락사의 남용방지를 위한 보장책을 통하여 해결하는 방안을 강구함이 타당하다고 보았다.

여성의 사회참여 활성화를 위한 가족친화적 제도와 양성평등제도에 있어서는 첫째, 산전후휴가기간의 다양화로 쌍둥이 등의 출산휴가기간을 연장하거나, 산전후 기간의 분할 사용을 인정하도록 할 것을 제안하였고, 둘째, 현행 고용보험에서 지급하는 육아휴직급여와 육아휴직장려금 모두 상향 인상하도록 하였다. 셋째, 직장보육시설 설치에 대한 사업주의 재정적 부담을 완화해 주기 위한 정부의 지원을 확대하도록 하였다. 넷째, 통상근로에서 시간제근로, 시간제근로에

서 통상근로로의 전환이 자유롭게 이루어질 수 있도록 보장할 것을 강조하였다.

노후소득보장제도와 관련해서는 현행 국민연금제도의 현황과 문제점을 짚어 보았고, 공적연금제도에서 이탈한 복지사각지대의 문제를 살펴보았다. 노후소득 보장을 확보하기 위한 연금제도 개혁방안에 대해서 알아보았다.

노후생활기반관련 제도에서는 노후 주거제도의 개선, 교통제도의 확충, 경제 및 문화적 사회참여를 위한 제반 제도의 정비안을 제안하였다.

마지막으로 조세제도와 관련해서는 현행 소득공제제도는 가구원 수 및 부양 자수에 따른 보조를 지급하고 있어서, 현행방식대로 조세지원이 되는 경우는 해당 공제액에 대하여 고소득층이 더 많은 혜택을 받는 소득재분배 역행이라는 조세지출제도의 약점을 그대로 가지고 가게 되며 이와 같은 맥락에서는 같은 금액으로의 재정지출을 통한 지원이 더 효과적인 경우도 많이 발생하게 됨을 직시하여, 조세체제를 통한 지원에 대한 당위성이 확보되는 경우에 한하여 추가적인 조세지원을 허용하도록 하는 것이 좋다고 보았다. 구체적 방안으로 부양자녀 세액감면, 입양수수로 세액감면, 산후조리원 등의 의료비 공제방안을 제안하였다.

이상에서 다양한 저출산 고령화 사회의 사회적 제도개선방안을 살펴보았다. 본 연구에서 다룬 것 이외에도 다양한 사회제도 상에서 인구전환 상황을 수용하지 못한 채 과거의 관행을 답습하고 있는 불합리한 제도들이 즐비해 있다. 향후에는 본 연구에서 다루지 못한 모순되거나 낙후된 제도를 중요성과 시급성을 고려해서 추출한 뒤 이에 대한 개선방안에 주력해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 건설교통부, 「대중교통기본계획(2007-2011)」, 2006a.
- 건설교통부, 「주요정책과제 3/4분기 추진실적」, 2006b.
- 건설교통부, 「보행자전용 도로 계획 및 시설 기준에 관한 지침」, 2006c.
- 건설교통부, 「고령자용 공동주택 설계지침」, 2006d.
- 건설교통부, 「장애인 두 번 울린 정부 제하기사 관련 보도 해명」, 2005a.
- 건설교통부, 「주요업무 자체평가보고서」, 2005b.
- 건설교통부, 「노인주택 개조 기준」, 2005c.
- 건설교통부, 「주택건설기준 개선을 위한 연구」, 2004.
- 건설교통부, 「철도산업구조개혁에 따른 공공성확보(PSO) 방안」, 2002.
- 국가청소년위원회, 「2006년도 청소년공부방 운영지침」, 2006. 2.
- 국가청소년위원회, 『청소년 백서』, 2006.
- 관계부처합동, 『제1차 저출산고령사회기본계획(안), 2006~2010』, 2006.
- 관계부처합동, 『제1차 건강가정기본계획(2006~2010)-함께 가는 가족 2010』, 2006b.
- 교육인적자원부 학교정책추진단(방과후 학교 기획팀), 「2006 방과후 학교 운영 계획」, 2006.
- 교육인적자원부, 「국정감사자료」, 2006.
- 국민건강증진법, 시행령, 시행규칙
- 국회 법률정보센터, <http://search.assembly.go.kr/law/>
- 권정희, 「고령화 사회의 노인보호에 대한 법적 고찰」, 『가족법연구』 제20권 1호, 2006.

- 김경화, 「자의퇴원으로 인한 치료중단과 안락사」, 『형사법연구』, 제17호, 2002.
- 김경희, 「직장과 가정의 양립지원제도」, 『입법정보』, 제189호, 2005. 12.
- 김도현, 「교통약자의 이동편의 증진법 내용 및 향후 쟁점과 과제」, 서울: 인터넷 참여연대, 2006.
- 김미숙, 「지역사회 빈곤아동 지원정책 고찰: 지역아동센터 정책을 중심으로」, 『보건복지포럼』, 제114호, 2006. 4. pp.78~90.
- 김승권 외, 『저출산 대비 인구정책 개발 및 범정부추진체계 수립 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.
- 김승권·조애저 외, 『2003년 전국 출산력 및 가족보건실태조사보고』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 김엘림외, 『가족간호휴직제도의 법제화방안 연구』, 1995.
- 김유경 외, 『직장보육시설의 규제순응도 제고 및 운영개선방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.
- 김영중, 『사회복지행정』, 서울: 학지사, 2004.
- 김재인·서영숙·이옥·김인순·이향란, 『방과후 아동보육의 합리적 제도화 방안』, 보건복지부, 2002.
- 김재인·이향란, 『외국의 방과후 아동보육제도 연구』, 한국여성개발원, 2004.
- 김정근, 「노인생활지원 시설주거 설계와 법규정에 관한 연구」, 『대한건축학회논문집』, 11권, 3호, 3~18, 1995.
- 김정환, 「안전하고 활기찬 노후생활기반조성」, 저출산·고령사회위원회, 『저출산·고령사회기본계획』, 2006.
- 김재인·서영숙·이옥·김인순·이향란, 『방과후 아동보육의 합리적 제도화 방안』, 보건복지부, 2002.
- 김재인·이향란, 『외국의 방과후 아동보육제도 연구』, 한국여성개발원, 2004.
- 김주수, 『민법개론』, 삼영사, 2005.

- 노대명, 「안전하고 활기찬 노후생활기반조성」, 저출산·고령사회위원회, 『저출산·고령사회기본계획』, 2006.
- 노동부, 「2006년도 상반기 주요정책과제 추진실적 점검결과」, 2006.
- 노동부, 「2006년도 업무지침계획」, 2006.
- 노동부, 보도자료, 2006.
- 노동부, 『월간노동』, 2006b.
- 모자보건법, 시행령, 시행규칙
- 문경아, 「안락사에 대한 생명의료윤리학적 고찰」, 성균관대학교 석사학위 청구논문, 2002.
- 문화관광부, 「주요업무 자체평가보고서」, 2005.
- 박종희, 「고령화 사회에서의 노동법적 과제」, 『노동법학』, 제20권, 113~155, 2005.
- 박준영·최은희·권혁삼·유병열, 「고령사회에 대응한 국민임대 노인주택 개발 및 실용화 방안」, 2006.
- 박차상, 『한국사회복지 행정론』, 서울: 대학출판사, 2000.
- 보건복지부, 「내부자료」, 2006.
- , 『2006년도 아동복지사업 안내』, 2006.
- 보건복지부, 「2006년도 상반기 주요정책과제 추진실적 점검결과」, 2006a.
- 보건복지부, 「노인 일자리 사업 안내서」, 2006b.
- 보건복지부, 「자활사업안내 보고서」, 2006c.
- 보건복지부, 「노인보건복지사업안내」, 2006d.
- 보건복지부, 「노인복지시설현황」, 2005.
- 보건복지부, 내부자료, 2006.
- 서울시, 「주요업무계획」, 2006.
- 서문희, 「보육·유아교육 기본보조금의 내용과 과제」, 『육아정책포럼』, 창

간호, 2006.

서영숙·박영애·허정경, 「방과후 아동지도 시설유형별 교육환경 비교」, 『한국아동복지학』, 2004, 21권, 1호, 1998, pp.141~21.

설재훈, 「제 5차 교통안전기본계획 목표조정 및 정책방안 연구」, 서울: 교통문제연구소, 2003.

손명세, 『모자보건사업과 법의 개정방향』, 모자보건사업발전 10개년 계획수립을 위한 연찬회, 1998.

송근원·김태성, 『사회복지정책론』, 서울: 나남출판, 2004.

여성부, 『개정된 모성보호 관련 법제의 실시현황과 효과분석』, 2002.

여성가족부, 『새싹플랜: 제1차 중장기 보육계획(2006~2010)』, 2006.

\_\_\_\_\_, 『2006년도 보육사업 안내』, 2006.

\_\_\_\_\_, 『2007년도 보육사업 안내』, 2007.

우병창, 「일본의 가정폭력에 대한 대처와 그 동향」, 『가족법연구』, 제20권 1호, 2006.

윤현숙, 「노인부양: 가족의 책임인가, 사회의 책임인가」, 『가족법연구』, 제14호, 2000.

윤형호·최태림, 「서울시 고령자 취업지원 체계에 관한 연구」, 서울: 서울시정개발연구원, 2006.

이경림, 「한국지역사회운동과 지역아동센터 공부방의 이해」, 제1회 빈곤가족 아동과 함께하는 지역사회복지사 기초교육 자료집, 서울: 부스러기사랑 나눔회, 2003.

이규용, 남재량, 박혁, 김은지, 『육아휴직 활용실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 2004.

이미정·윤숙현, 「우리나라 영유아보육정책의 변천과 발전방안」, 『한국보육학회지』, 2006, 6권, 1호, pp.81~98.

- 이상희, 「중앙정부 수준에서의 보육행정 과제와 전망」, 2006년도 한국영유아 보육학회 추계학술대회발표논문, 2006.
- 이순형·이소은·이완정·이혜승·이영미·성미영·권기남, 『21세기 방과후 아동 보육』, 서울: 교문사, 2005.
- 이승우, 「고령화사회에 있어서의 노인주거보장의 현실과 법적과제」, 『가족법연구』, 제8권, 131~148, 2002.
- 이승우, 「노친부양소고」, 『가족법연구』, 제14호, 2000.
- 이옥, 「방과후 아동지도의 이론적 기초」, 한국아동복지학회 학술대회 발표 자료, 1998.
- 이옥·노성향, 『방과후 아동보육론』, 서울: 창지사, 1998.
- 이은정, 「가족의 범위」, 『가족법연구』, 제20권 1호, 2006
- 이정호, 「한국사회복지 행정조직체계의 개선방안에 관한 연구」, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 1987.
- 이준형, 이은영, 최득진, 『가족친화적 기업제도에 관한 연구』, 국회여성가족 위원회, 2005. 12:
- 이태수, 「지역아동센터의 역할과 활성화 방안」, 2005년도 한국아동복지학회 춘계학술대회발표논문, 2005.
- 임선빈, 「미국의 방과후 아동지도」, 방과후 아동지도사를 위한 워크샷, 한국 방과후아동지도학회, 2002.
- 임웅, 「안락사 허용론」, 『형사법연구』, 제16호 특집호, 2001.
- 장영인, 「보육재정 지원방식의 쟁점분석과 과제-시설별지원과 아동별지원 간의 쟁점을 중심으로」, 『한국영유아보육학』, 2006, 45권, pp.251 ~ 279.
- 장지연, 「우리나라 정년제의문제와 대안」, 『대한은퇴자협회 공청회자료 집』, 2003.
- 재정경제부, 『2005 조세개요』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『2006 조세개요』, 2006.

- 저출산·고령사회위원회, 『저출산·고령사회 기본계획』, 2006.
- 전염병예방법, 시행령, 시행규칙
- 정현미, 「안락사의 형법적 허용한계」, 『형사법연구』, 제16호 특집호, 2001.
- 조세연구원, 『주요국의 조세제도』, 2004.
- 최성재·남기민, 『사회복지행정론』, 서울: 나남출판, 2001.
- 최진섭, 「친족법의 미래의 과제」, 『가족법연구』, 제14호, 2000.
- 통계청, 장래인구추계, 2005.
- \_\_\_\_\_. [www.kosis.nso.go.kr](http://www.kosis.nso.go.kr)
- 표갑수, 「공보육을 위한 보육정책의 쟁점분석과 과제」, 『한국영유아보육학』, 2006, 45권, pp.305~337.
- \_\_\_\_\_, 「사회복지와 영유아보육정책의 과제」, 2006년도 한국영유아보육학회 추계학술대회발표논문, 2006.
- \_\_\_\_\_, 「정부의 중장기 보육계획의 주요쟁점과 개선방안」, 『한국영유아보육학』, 2006, 46권, pp.71~91.
- 한국노동연구원, 「사업체 실태조사」, 2004
- 한국고용정보원, 『고용보험통계연보』, 2005.
- 한국노동조합총연맹, 『출산휴가,육아휴직 사용실태조사 보고서』, 2002
- 한국보건사회연구원, 『2005 전국노인생활실태 및 복지욕구조사』, 2005
- 한국의료법학회 보건의료법학편찬위원회, 보건의료법학, 동림사, 2003
- 한봉희, 『가족법』, 푸른세상, 2005.
- 현외성, 『사회복지정책강론』, 서울: 양서원, 2003.
- 황나미·김기숙(역), 『일본의 모자보건』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 황나미 외, 『우리나라 불임 및 불임관련 의료이용 실태와 문제해결을 위한 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 후생노동성, 『사회보장심의회 자료』 통계자료, 2004.

- Alcok, P., Erskine, A., and May, Margaret, *The Student's Companion to Social Policy*, Blackwell Publishing, 2003.
- Esping-Andersen, GØsta, "The Three Political Economies of the Welfare State," *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26(1), 1989, pp.10~36.
- Friedlander, W. A., and R. Z. Apte, *Introduction to Social Welfare*, 5th ed., New Jersey: Prentice-Hall, 1980.
- Guttmacher, A. F., Factors affecting normal expectancy of conception , *JAMA*, 161, 1956.
- Gilbert, Neil, and Paul Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Boston: Allyn and Bacon, 2005.
- Gilbert, Neil, and Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, 2nd(ed), Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1974.
- Rehnier, V, *Assisted Living*, Van Nostrand, N.Y., 1993.
- The Ministry of Foreign Affairs, *The Swedish Government at Work*, 2000.
- Walker, Robert, *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*, Glasgow, UK: Open University Press, 2005.

연구보고서 2006-14

---

인구전환기에 대응한 사회제도 개선방안  
Reforms of Social Institutions in the Era of Rapid  
Population Change

---

발행일	2006년 12월 일	값 8,000원
저 자	김 미 숙 외	
발행인	김 용 문	
발행처	한국보건사회연구원	
	서울특별시 은평구 불광동 산42-14 (우: 122-705)	
	대표전화: 02) 380-8000	
	<a href="http://www.kihasa.re.kr">http://www.kihasa.re.kr</a>	
등 록	1994년 7월 1일 (제8-142호)	
인 쇄	예원기획	

© 한국보건사회연구원 2006

---

ISBN 978-89-8187-404-9 93330