

Working Paper 2005-03

외국의 여성 · 가족 · 육아 정책의 발전상에  
나타난 사회보장제도의 문제점과 해결방안

박 의 경  
문 은 영  
송 은 희

한 국 보 건 사 회 연 구 원

이 보고서는 한국보건사회연구원 연구부대사업인  
『해외사회보장제도·정책연구』의 연구용역 결과보고서입니다.

## 목 차

제1장 서론 .....	1
제2장 일본의 한부모 가구주에 대한 소득보장정책 .....	3
제1절 서론 .....	3
제2절 일본 한부모 가구의 증가추이와 빈곤실태 .....	4
제3절 한부모 가구주 가구에 대한 소득보장정책 .....	8
제4절 정책적 함의 .....	14
제3장 스웨덴의 복지정책: 저출산과 고령사회를 중심으로 .....	16
제1절 문제의 제기 .....	16
제2절 스웨덴의 복지정책 .....	21
제3절 시사점 및 정책대응 .....	28
제4장 결론 .....	32
참고문헌 .....	34

## 표 목 차

〈표 2-1〉	일본 여성 가구주 비율(2000) .....	5
〈표 2-2〉	일본 핵가족 유형별 변화 추이 .....	6
〈표 2-3〉	일본 여성 한부모가구의 증가추이와 발생 요인(1978~2003) .....	6
〈표 2-4〉	한부모 가구 연간수입현황(2000) .....	7
〈표 2-5〉	생활보호수급 가구수와 가구유형별 비율 .....	10
〈표 2-6〉	가구유형별 아동부양수당 수급가구 수(1975~2001) .....	12
〈표 3-1〉	합계출산율 국제비교 .....	18
〈표 3-2〉	주요국의 인구고령화 속도 .....	19
〈표 3-3〉	스웨덴의 합계출산율 변화 및 국내총생산(1인당) .....	23
〈표 3-4〉	OECD 국가의 사회복지지출 .....	26
〈표 3-5〉	스웨덴 예상인구 변화 .....	27
〈표 3-6〉	예상인구변화와 연령별 경제활동참여비율(2002) .....	27

## 제1장 서론

본 연구는 여성·가족·육아정책의 발전상에 초점을 맞추어 외국의 사회보장제도의 한계점과 해결방안을 분석하고자 한다. 구체적 사례 국가는 일본과 스웨덴이며 각 국가별로 가족정책, 여성가구주정책, 육아정책에 초점을 맞춰 변천과 이유를 설명하고 사회보장제도의 발전에 있어서 각 국가가 직면한 문제점과 그에 대응하는 해결방안을 논의한다. 특히 저출산과 고령화 사회 문제를 이미 경험하고 있는 일본과 스웨덴의 사례를 살펴봄으로써, 한국에서 동일한 문제에 대한 대책을 세울 수 있도록 예비하고자 하는 것이 본 연구의 또 다른 목적이다. 일본과 스웨덴은 특히 아시아와 유럽의 최선진국이자, 복지국가로 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 사회복지의 사각지대에 존재하는 일본 여성가구주의 문제나 저출산과 고령화 사회에 대응하는 복지선진국 스웨덴의 정책을 살펴보면서 우리 사회를 돌아볼 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

고도 성장기를 거쳐, 대부분의 국민이 중류계급화한 일본에서, 빈곤은 ‘보이지 않는 문제’로 간주되어 왔다. 이 안에서 여성 빈곤 문제는 ‘예외적인 소수’의 문제로 다루어져 왔다. 일본에서 빈곤의 문제는 생계를 부담하는 자 즉 가구주의 문제로 표출되는데, 남성 가구주가 압도적 사회인 일본에서 여성빈곤은 남성중심 가구의 빈곤에 부차적으로 따르는 것으로 실제로 표면화되지 못하는 경향이 있어왔다. 즉 일본에서 여성 빈곤이란, ‘예외적인 소수’의 문제이고, 주요 문제로서 빈곤연구에서 언급되지 않았다. 어느 한 국가에서 일부가 빈곤에서 헤어날 수 없다면, 국가는 이의 해결을 위해 노력해야 한다는 점에서, 보이지 않는 문제를 일단 드러내고, 예외적인 소수의 문제를 중심적 사회문제로 다루어줄 필요가 있다고 본다.

저출산과 고령화의 가장 기본적인 문제점은 경제활동인구가 그들의 노후를 부양하기에 필요한 만큼의 자녀를 낳지 않음으로 인해, 노후 보장을 둘러싼 세대간 갈등의 극대화를 초래할 우려가 있다는 점에서 정치·경제·사회·문화 전반에 심각한 문제를 파생시킨다는 사실이다. 즉 고령화 사회는 단순히 노인 인구가 많다는 의미보다는 노인 인구 비중이 증가하면서 정치·경제·사회적인 구조에 있어서도 많은 변화를 수반하는 것을 의미하는바, 노

후가 온전하게 보장되는 선진국을 제외하고는 대부분의 국가에서 노인들은 기본적으로 생계유지와 주거부족 등의 경제적 어려움을 겪고 있는 현실을 직시할 필요가 있다. 따라서 노인 인구 급증에 따른 복지 정책적 지원은 물론, 장기적으로 정치·경제·사회 등 제반 측면을 포함한 종합적인 대책을 준비해야 할 것이다. 특히 연금, 의료제도, 복지서비스 등 기존의 제도가 저출산·고령화 사회에 정합되지 못함으로써 발생하는 제반 문제와 관련하여 스웨덴의 사례를 통해 저출산 및 고령사회 대응을 위한 복지정책의 방향에 대한 시사점을 모색하고자 한다.

## 제2장 일본의 한부모 가구주에 대한 소득보장정책

### 제1절 서론

고도 성장기를 거쳐, 대부분의 국민이 중류계급화한 일본에서, 빈곤은 ‘보이지 않는 문제’로 간주되어 왔다. 이 안에서 여성 빈곤 문제는 ‘예외적인 소수’의 문제로 다루어져 왔다. 일본에서 빈곤의 문제는 생계를 부담하는 자 즉 가구주의 문제로 표출되는데, 남성 가구주가 압도적 사회인 일본에서 여성빈곤은 남성중심 가구의 빈곤에 부차적으로 따르는 것으로 실제로 표면화되지 못하는 경향이 있어왔다. 즉 일본에서 여성 빈곤이란, ‘예외적인 소수’의 문제이고, 주요 문제로서 빈곤연구에서 언급되지 않았다.

1980년대 후반부터 일본에서도 여성과 빈곤의 관계가 연구되면서, 특히 그 대상은 ‘여성 한부모 가구’ 혹은 ‘모자 가구’(母子世帯)에 집중되고 있다.<sup>주1)</sup> 전에는 ‘결손가정’이라는 차별적 단어를 사용했으나, ‘독신 가구’, ‘모자 가구’ 등 그 대상이 구체적인 단어 사용이 증가했고 이런 용어는 1980년대 들어서 동경도 등의 행정보고서에 서서히 등장하면서 공용어로서 정착되었다. 일본 빈곤 연구의 대상자 분류에 있어 성별 통계는 명확치 않다. 빈곤자의 분류로는 고령자 가구, 장애인 가구, 노숙자 등 분류방식이 존재하지만 한부모 가구를 제외하고는 모두 성과 관계없이 분류되어 있다. 따라서 여성빈곤의 추이를 전체적으로 파악하는 것은 어렵지만, 한부모 가구에 국한하여 분석이 가능하다. 정부의 공식통계와 자료상으로는 여성빈곤이 가시화 되지 않는다고 발표하고 있다. 오히려 생활보호 대상에 해당되는 한부모 가구 비율은 매년 감소 추세에 있는 것으로 밝히고 있다. 이는 성별에 근거한 통계 분석 자료의 부족과 일련의 복지 축소 정책과 관련이 있는 것으로 해석할 수 있다.

---

주1) 일본에서는 한부모 가구를 공식적으로 모자세대(母子世帯), 부자세대로 분리하여 칭하고 있다. 본 글에서는 전자를 여성 한부모 가구, 후자를 남성 한부모 가구로 칭하도록 하겠다. 한국에서도 편모가족, 편부가족, 모자가족, 부자가족 등의 용어를 혼용하여 사용하고 있으나, 여성계와 학계에서 ‘한부모 가족’이라는 가치중립적인 용어를 사회적 편견을 없애기 위해 의도적으로 사용하기 시작했다. 본 글에서는 한부모 가구중에서도 여성 한부모 가구의 문제에 초점을 맞춘 관계로 내용상에서 성별을 구분하여 사용하였다.

일본의 여성빈곤 연구가인 스기모토키요(杉本貴伐瑩)는 빈곤의 여성화 현상을 여성 가구주가 급증하고 그것을 원조하는 적절한 사회복지정책이 수반되지 않기 때문에 발생하는 현상으로 지적하고 미국의 경우 한부모 가구의 증가현상과 복지 정책의 부재 문제가 동시에 발생했기 때문에 여성빈곤 현상이 급속히 진전되었지만, 일본의 경우는 한부모 가구의 발생이 저조하여 여성빈곤이 급진전 되지는 않았다고 밝혔다. 그러나 그것을 억제하고 있는 원인이 일본적 가족관이나 차별적 사회 정책 때문이라면, 가까운 기간 내에 일본에서도 빈곤의 여성화 현상은 보다 현실화될 것이라고 강조했다. 그는 일본에서 다른 여타 선진국과는 달리 빈곤의 여성화가 보다 표면화되지 않는 이유를 다음과 같이 일본적인 특성에 기인한다고 밝혔다.<sup>주2)</sup> 첫째는, 일본적인 가족 관계로서 여성 한부모 가구주가 자신의 부모나 친척과 동거하고 있어, 독립된 가구를 구성하고 있지 않기 때문에 가시화되지 않음을 지적했다. 둘째로는, 여성 가구주를 위한 공적원조의 부재와 그 배경에 깔려 있는 여성관 때문으로 분석했다. 복지 제도는 일정한 가족관을 축으로 구축되는데, 일본의 경우 여성 한부모 가구는 배우자를 사별한 가구를 지칭하며 이는 일반적인 가족관에서 보면 예외의 경우인 것이다. 그렇기에 배우자를 사별한 경우 연금제도에 포함된 유족 연금의 대상이 되지만 이혼에 의해, 혹은 비혼모인 여성 가구주는 공적원조에서 엄격히 제한되며, 이는 이혼과 비혼모의 발생을 억제하게 되는 이중적 억압이 된다고 주장한다.

본 연구에서는 일본의 여성 한부모가구주의 빈곤실태에 대한 일본의 대책과 그 문제점을 젠더적 시각에서 고찰해 보고자 한다.

## 제2절 일본 한부모 가구의 증가추이와 빈곤실태

일본은 선진 서구국가들에 비해 수치상으로 저조하기는 하지만 다양한 가족 형태가 확산되고 있고 또한 그것이 사회문제화되어가고 있다. 일본의 경우에도 이혼율이 증가해 가는 추세이며 독거노인의 수가 증가하는 등 가족유형의 변화를 감지할 수 있다. 현재 여성 가구주의 증가 현상은 전 세계적인 추세로서 일본에서도 이러한 현상은 예외가 아니다.

일본 국위사회보장·인구문제연구소의 통계자료에 의하면 일본 여성 가구주의 구성비율은 1990년 17.0%, 2000년 20.2% 로 발표되나, 여성 가구주의 수는 증가 추세에 있음을

주2) 杉本貴伐瑩, 『社會福祉のジェンダー構造』(東京;勁草書房, 2004). pp.76~77.

알 수 있다. <표 2-1>의 2000년도 여성 가구주의 가구 유형별 비율을 보면, 독신가구가 62.8%로 상당히 높게 나타나며, 한부모 가구의 경우 27.3%에 해당된다. 독신가구의 경우 전체가구 대비 여성가구주 가구 구성 비율이 45.9%(남성가구주 가구 54.1%)로서 비교적 남녀가구수의 차이가 저조한 반면, 한부모 가구의 경우, 여성 한부모 가구수의 비율은 전체가구에서 71.8%로 나타나고 있어 한부모가구주의 상당수가 여성 가구주임을 알 수 있다.

<표 2-1> 일본 여성 가구주 비율(2000년)

(단위: %)

	전체가구 대비 여성가구주 가구 구성비율	여성가구주의 가구형태별 구성비율
독신가구	45.9	62.8
부부가구	0.8	0.7
부부와 자녀가구	0.8	0.6
한부모와 자녀가구	71.8	27.2
기 타	12.4	8.5
총	20.2	100.0

출처: 國威社會保障・人口問題研究所, 『人口の 動向 日本と 世界-人口動態統計』 (2003).

일본의 여성 가구주 유형분류에서는 독신가구의 비율이 큰 비중을 차지하지만, 본 연구에서는 여성빈곤 문제를 다룸에 있어 남성가구주에 비해 여성 가구주가 집중되어 있는 한부모 가구의 빈곤에 초점을 맞추었다. 후생노동성의 『국민생활기초조사, 2002』에서는, 모자세대(母子世帯)로 칭하는 여성 한부모 가구를 “현재 배우자가 없는 65세 미만의 여성과 20세 미만의 자녀로만 구성된 가구”라고 정의했다. 후생노동성의 『전국모자가구조사결과개요, 2001』에서는 여성 한부모 가구를 “아버지가 없는 아동(만 20세 미만의 자녀로서, 비혼일 것)이 어머니에 의해 양육되고 있는 가구”라고 정의하고 있다.

<표 2-2> 일본 핵가족 유형별 변화 추이

(단위: %)

	1970	1980	1990	2000
부부 가구	17.3	20.7	26.0	32.3
부부와 자녀가구	72.5	69.8	62.6	54.6
여성 한부모가구	8.7	8.1	9.6	11.1
남성 한부모가구	1.5	1.4	1.8	2.0

출처: 國威社會保障・人口問題研究所, 『人口の 動向 日本と 世界-人口動態統計』 (2003).

1970년대 이래 일본 사회의 전통적이고 인내하는 가족적 특징은 변화하고 있으며 그 가운데 한부모 가구는 증가 추세에 있다. <표 2-2>의 일본 핵가족 유형별 변화 추이를 보면, 여성 한부모 가구가 남성 한부모 가구에 비해 증가추세에 있음을 알 수 있다. 핵가족 중에서 여성 한부모 가구는 1970년대에 8.7%였으나, 1990년대에 9.6%, 2000년도에 11.1%로 증가했다. 이에 비해 남성 한부모 가구는 1970년대 1.5%에 해당되었으나, 2000년도에도 2.0%에 지나지 않아 여성 한부모 가구와 5배 이상 차이가 난다.

<표 2-3> 일본 여성 한부모 가구(母子世帯)의 증가추이와 발생 요인(1978~2003년)

년 도	총가구수(천가구)	사 별(%)	이혼(%)	비혼모(%)	기 타(%)
1978	633.7	49.9	37.9	4.8	7.4
1983	718.1	36.1	49.1	5.3	9.5
1988	849.2	29.7	62.3	3.6	4.4
1993	789.9	24.6	64.3	4.7	4.2
1998	954.9	18.7	68.4	7.3	4.2
2003	1,225.4	12.0	79.9	5.8	2.2

출처: 厚生勞動省, 『平成10年度 全國母子世帯調査結果の 概要』 (1998); “平成15年度 全國母子世帯等調査結果報告.” <http://www.mhlw.go.jp/>(2005. 3.28. 검색).

실제로 <표 2-3>의 년도 별 여성 한부모 가구의 총가구수의 변화를 통해 그 증가 추이를 볼 수 있다. 1978년 여성 한부모 가구는 63만 명에 달했으나 2003년도에는 거의 두 배에 달하는 122만 명으로 증가했다. 또한 한부모 가구의 발생 요인이 년도 별로 변화하고

있음이 명확하다. 사별의 경우는 1978년 49.9%이었으나 계속 감소되어 2003년도에는 12.0%로 줄어든 반면, 이혼의 경우는 1978년 37.8%에서 1998년 68.4%, 2003년 79.9%로 증가되고 있어 이혼에 의한 여성 한부모 가구의 문제가 더불어 확대되고 있음을 파악할 수 있다. 즉 일본 여성한부모 가구는 지속적으로 증가해 오고 있으며 그 발생요인도 사별에서 이혼의 요인이 크게 증폭되고 있다. 이렇게 가족구조가 변화하는 가운데 여성의 노동 시장 참여를 저지하는 요인으로 작용하는 여성의 고정역할 강조와 성별역할 이데올로기는 결국 여성빈곤의 주요한 요인으로 꼽을 수 있다.

일본의 한부모 가구가 다른 가구에 비해 빈곤한 원인으로는 기본적으로 그들의 가구소득에 기인한다. 특히 여성 한부모 가구는 남성 한부모 가구 보다 수입이 더 적게 나타나며, 이혼으로 인한 한부모 가구의 수입은 가장 열악한 것으로 발표되고 있다.

<표 2-4> 한부모 가구 연간수입현황(2000년)

(단위: 명, 만¥)

	여성 한부모 가구			남성 한부모 가구	일반 가구
	총	사별	이혼 등		
평균가구원 수	3.16	3.25	3.15	3.33	2.95
직업을 가진 평균가구원 수	1.05	1.14	1.04	1.30	1.42
가구의 평균수입(만¥)	229	288	216	423	658
가구원1인당평균수입(만¥)	73	89	69	127	223

자료: 厚生労働省, 『國民生活基礎調査』 (2000)

<표 2-4> 일본의 『국민기초생활조사』에 의하면, 2000년 여성 한부모 가구의 연간수입은 가구 평균 229만 엔으로, 남성 한부모 가구 423만 엔에 비해 절반에 가까운 수준이며, 일반가구의 658만 엔의 약 1/3에 해당된다. 여성 한부모 가구의 가구유형별 수입을 보면, 사별의 경우 288만 엔이지만, 이혼의 경우 216만 엔으로 특히 이혼한 여성 한부모 가구의 수입이 더욱 낮은 것으로 나타났다. 또한 한부모 가구는 직업을 가진 평균가구수가 남성 한부모 가구나 일반가구에 비해 가장 저조하고 가구원의 1인당 평균수입도 가장 저조한 것으로 나타나고 있다.

### 제3절 한부모 가구주 가구에 대한 소득보장정책

일본의 소득보장을 위한 복지정책으로 사회보험으로서의 연금, 불충분한 소득을 보충해주는 공적부조 그리고 특정대상의 경제적 어려움을 완화해 주는 수당 또는 보조금 제도를 들 수 있다. 따라서 여성 한부모 가구에 해당되는 복지정책으로 사별에 의해 미망인에게 지급되는 유족연금과, 이혼에 의한 한부모 가구주에게 혜택을 주는 생활보호 및 아동부양수당을 들 수 있다.

연금은 사회보험의 일종으로 일반국민들이 노령, 장애, 사망 등의 사회적 사고로 인해 소득을 상실하게 되었을 경우 일정수준의 소득을 유지하게 해주는 소득보장제도이다. 일본 유족연금의 경우 사별에 의한 여성 한부모 가구가 그 수급 대상에 해당된다. 일본은 연금대상자가 전국민을 포함하고 있어 사별한 여성 한부모 가구의 경우 최저생계비에 가까운 수준의 연금혜택을 받고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 생활보호의 경우 국민소비수준의 향상과 지역격차를 반영한 최저생계비로 자산기준을 정하기 때문에 최저생계비 이하에 있는 한부모 가구에게 혜택이 돌아간다. 생활보호의 경우 연금대상자는 제외되기에 대체로 이혼에 의한 여성 한부모 가구주 가구가 수급대상이 되고 있다. 아동부양수당은 부모의 이혼 등으로 인해 18세 미만의 아동 또는 20세 미만의 장애상태인 아동을 배우자 없이 양육하는 여성 한부모 가구주에게 지원된다.

일본 여성 한부모 가구의 경우 위의 연금, 생활보호, 아동부양수당 중 한 가지 제도의 혜택을 받을 수 있다. 즉 세 가지 제도는 비교적 상호보완적으로 기능할 수 있다. 이러한 일본의 여성 한부모 가구주 가구에 대한 소득보장 제도의 확보에도 불구하고 복지정책에 반영된 가족관과 여성 한부모 가구주에 대한 예외적인 취급 때문에 실제로 여성 한부모 가구주 가구는 복지정책에서 수혜 규제를 받고 있는 실정이다. 여성 한부모 가구 중에서도 사별에 의한 가구는 유족연금의 혜택을 받고 있으나 이혼 혹은 비혼에 의한 가구는 연금수혜 혜택에서 아예 제외되어 생활보호 혹은 아동부양수당의 혜택을 받을 수는 있으나 그나마 수혜 요건이 까다로워 결국 복지의 혜택에서도 배제되는 상황이다. 아래에서는 여성 한부모 가구주 가구를 위한 소득보장 정책 중 생활보장제도와 아동부양수당에 국한하여 일본의 복지혜택에서 소외되는 여성 한부모 가구주 가구의 문제와 이들 가구 발생 자체를 억제하는 정책을 젠더적 관점에서 비판적으로 고찰해 보겠다.

## 1. 한부모 가구에 대한 공적부조

일본의 사회정책은 사실상 ‘가족중심’, ‘대기업위주’, ‘남성분위’의 토대위에서 발전해 나갔고 그 사회목표의 배후에는 심각한 여성빈곤의 사회현실이 숨겨져 있다. 일본복지정책은 시기별로 강조점에 있어서 차이는 있으나 일관되게 가족단위와 남성분위라는 특성은 유지해 왔다고 평가된다. 일본사회가 고도 성장기로 접어들어 1970년대 초반 서구 선진 복지국가를 따라잡기 위해 도입된 ‘복지원년’에서도 실제로 정책기조의 최우선은 자본축적에 주안점을 둔 성장이었다. 일본의 복지선진국을 향한 방향전환의 획기적 계기가 된 것은 1987년으로 이른바 ‘강력한 남성부양자국가’의 기본전제가 수정 보완 없이 그대로 반영되었다고 하겠다.<sup>주3)</sup>

일본에서 저비용 복지를 가능하게 한 주요한 배경은 기업복지와 가족복지의 기여가 있기 때문이다. 기업은 종신고용, 고용안정을 보장하기에 실업수당을 제도화할 필요가 적었으며 가족이 자녀와 노부모 부양기능을 수행하기 때문에 자녀양육, 노부모 부양에 대한 사회적 개입은 불필요할 것으로 인식되었다. 정부가 복지에 개입하는 경우는 가족과 시장기제가 실패하거나 부족할 때에 한하여 국고 보조의 형태로 이루어졌다.<sup>주4)</sup> 그렇기에 약한 공공복지, 강한 기업복지와 가족복지의 여성의 사회구조적 불평등 문제를 재생산하고 있다. 특히 예외적인 상황으로 취급되는 여성 한부모 가구주에게는 더욱 불리하게 작용되고 있다.

일본의 공적부조의 특징은 급부비의 비중이 사회보험체계와 비교했을 때 상당히 적을 뿐 아니라 국가의 국민소득이나 국내총생산에 해당하는 경제규모에 대한 비율도 절대적으로 작고 또 수급자 비율도 적다.<sup>주5)</sup> 이러한 공적부조 중에서 생활보호는 한부모 가구주 가구가 수혜를 받을 수 있으나 비교적 적은 예산지원으로 인해 규제 사항이 많은 편이다. 일본의 생활보호 수급가구 수는 전반적으로 1970년대를 지나면서 증가하다가 1985년 이래 감소 추세였고 2000년대 이래 다시 증가추세를 알 수 있다. <표 2-5>를 보면 전체 생활보호수급가구중 2003년의 경우 고령자가구가 46.4%로 가장 비중을 많이 차지하며, 그 다음이 상병, 장애인 가구가 36.7%이고, 여성 한부모 가구는 8.7%에 해당된다. 여성 한부모

주3) 김미숙(2001), pp.300~301.

주4) 박경숙, “세계화와 일본 사회정책의 변화”, 『세계화와 복지국가』 (서울: 나남출판, 2001), p.300.

주5) 藤原千沙, 『社會福祉のジェンダー構造』 (東京:勁草書房, 2004a)

가구의 소득수준이 저조하게 나타남에도 불구하고 생활보호 대상자중 이들 가구의 수가 적게 나타나는 것은 여성 한부모 가구가 전체가구에서 차지하는 비율이 적은 것에서도 기인하지만, 고령자가구, 혹은 장애자 가구와 비교하여 수급 기준을 규제하고 있기 때문으로 일본 여성학자들은 평가하고 있다.

〈표 2-5〉 생활보호수급 가구 수와 가구유형별 비율

(단위: 명, %)

년 도	전체 수급자 수	여성한부모가구	고령자가구	상병, 장애자 가구	기 타
1975	704,785 명	9.5%	34.3%	46.1%	10.2%
1985	778,797	14.4	32.5	43.6	9.5
1995	600,980	8.6	43.7	42.3	5.5
2000	750,181	7.8	46.0	40.3	5.9
2001	803,993	8.5	46.0	37.8	7.7
2002	869,637	8.6	46.3	36.7	8.3
2003	939,733	8.7	46.4	35.8	9.0

자료: 杉本貴伐瑩, 『社會福祉のジェンダー構造』(2004) 재인용; <http://www.mhlw.go.jp/>(2005. 3.28. 검색).

일본의 국민생활기초조사(2002년)에서는, 여성 한부모 가구의 연간수입은 243만 엔에 불과하며, 고령자 가구는 304만 엔, 기타가구는 706만 엔으로 발표하고 있다. 또 소득 5분위 등급별로 봐도, 여성 한부모 가구의 52.5%가 5분위 등급(소득수준 225만 엔 이하)에 해당되고 있어 그들이 저소득층에 집중되어 있음은 명백해 보인다. 그럼에도 여성 한부모 가구의 생활보호수급 비율은 1975년 9.5%에서 1985년 14.4%로 증가했다가 1995년 이래 7~8% 수준으로 감소했음을 알 수 있다. 수급자가 감소한 1980년대에는, ‘삿포로 모친 아사 사건’<sup>주6)</sup>이 상징적인 사건으로 부각되었다. 1960년대와 70년대 계속 증가하는 생활보호수

주6) 1987년 1월 삿포로시에서 3자녀를 데리고 생활보호대상자로 병원 용역 일을 하며 생활해오던 여성 한부모 가구가 아사한 사건은 생활보호행정상의 많은 문제점을 시사해 주고 있다. 먹을 것이 풍족한 일본 사회에서 발생한 아사 사건은 일본 사회 내에서 커다란 충격과 반향을 일으켰다. 삿포로 TV는 이 사건을 프로그램 화시켜 전국적으로 방송에 내보냈고, 한 논픽션 작품에서는 이 사건을 생활보호 세대를 담당하는 행정당국에 큰 책임이 있다고 비판했다. 杉本貴伐瑩, 『ジェンダーで読む福祉社會』(有斐閣選書, 2000) p.121 참조.

급률을 억제하려는 움직임도 1980년대 초부터 시동이 걸렸다. 1984년에는 생활보호기준의 산정방식이 변경되어 보호 기준이 인하되었다. 1985년에는 생활보호의 국고부담률을 8할에서 7할로 인하하였다. 그 결과 1980년대 후반부터 수급가구 수는 감소되었고, 가구 유형에 관계없이 각각의 수급가구에 영향을 미치지만, 특히 여성 한부모 가구가 그 대상이 되었다고 볼 수 있다. 즉 국고지원금이 줄어들면서 가장먼저 타격을 받는 대상은 복지정책에서 예외적으로 다루어지는 여성 한부모 가구주 가구인 것이다.

## 2. 아동부양수당

아동부양수당은, 여성 한부모 가구가 빈곤에 처하는 위험을 방지하는 일정 역할을 해냈다고 평가받고 있음에도 정책이 의도하는 가족관을 반영하고 있는 제도이기도 하다. 그 중 하나는, 사별가구와 이혼가구의 취급에 있어 차이를 둬으로써 원조 받을 자격이 있는 사별가구의 경우 연금법의 혜택을 받지만, 이혼 혹은 비혼에 의한 여성 한부모 가구가 수급하는 아동부양수당의 지급액은, 국민연금의 유족기초연금 8만 6300엔(자녀 1인의 경우)의 거의 반액에 해당된다.<sup>주7)</sup> 앞의 <표 2-4>에서 보았듯이 사별한 여성 한부모 가구주 가구의 연간수입(288만 엔)이, 이혼·비혼에 의한 여성 한부모 가구주 가구의 연간수입(216만 엔) 보다는 많은 것이 복지정책에 반영된 가족관도 한몫 한다고 볼 수 있다.

---

주7) 杉本貴伐瑩, 『社會福祉のジェンダー構造』(東京,勁草書房, 2004), p.83

〈표 2-6〉 가구유형별 아동부양수당 수급가구수(1975~2001년)

(단위: 천, 가구, %)

년 도	총 수	생별 여성한부모 가구		사별한 여성 한부모가구	비혼의 여성 한부모가구	장애자 가구	유기 가구	기타 가구
		이 혼	기 타					
1975	251,316	128,330	2,710	32,084	24,632	21,284	34,941	7,335
1980	470,052	300,269	2,609	38,479	36,215	30,903	52,576	9,001
1985	647,606	490,891	2,500	31,948	35,224	30,000	47,280	9,763
1990	588,782	494,561	1,703	18,326	30,943	8,114	26,315	8,820
1995	603,534	526,013	1,050	11,895	34,690	4,508	17,217	8,161
2000	708,395	622,357	1,191	9,570	51,678	2,919	7,460	13,220
2001	759,197	668,952	1,249	9,327	55,063	2,859	6,862	14,885
구성비 (2001)	100.0	88.1	0.2	1.2	7.3	0.4	0.9	2.0

출처: 厚生労働省, 『平成 10年度 社會福祉行政業務報告』 (2001).

아동부양수당은 1959년에 국민연금법의 실시에 따라, ‘모자연금·모자복지연금’ 등의 유족연금이 정비됨에 따라, 사별이 아닌 이혼 등에 의한 자녀가 있는 여성 한부모 가구주에 대한 원조로서 1961년에 제정되었다. 1962년부터 시행된 이 원조에는 아버지가 장애를 가진 가구, 연금이 없는 사별한 여성 한부모 가구, 유기된 여성 한부모 가구 등도 그 대상에 포함된다. 당초에는 그리 많지 않던 수급자는, 1980년대 들어서 증가하고 1985년 64만명에 달했다. 법 제정 당시에는 이혼에 의해 여성 한부모 가구주가 된 경우가 22%에 불과했지만, 해를 거듭할수록 그 비중이 높아졌다. 이혼에 의한 여성 한부모 가구주수가 사별한 여성 한부모 가구주수를 상회한 것이 1978년이며, 계속 증가되어 결국 아동 부양수당 제도를 개정하기에 이르렀다. 이 개혁의 결과, 1985년 이후, 여성 한부모 가구가 증가했음에도 불구하고 수급자는 감소했다. 즉 1990년에는 58만, 1995년에는 60만 정도로 오히려 1985년보다 수급자수는 저조하다.

2001년에 아동 부양수당 제도가 또다시 개정되었는데, 주8) 일부는 2002년 8월부터, 또 일

주8) 아동부양수당제도의 개혁으로 수당의 총 급부비가 현행제도에서 축소되었다. 그 요점은 다음과 같다. 첫째, 소득한도액과 수당액의 개정이다. 아동부양수당은 85년 개정 이후, ‘전부지급’과 ‘일부지급’의 2계급제로 하고 있다. 여성 한부모 가구 2인가구의 경우, 2001년 수당월액은, 전년도 소득의 90.4만 엔까지는 ‘전

부는 2003년 4월 1일부터 실시되었다. 그런 일련의 개정은, 증가하는 이혼으로 인한 여성 한부모 가구를 배경으로 하고, 계속적 증가를 보이는 아동 부양수당 제도의 예산을 삭감하기 위해, 여성 한부모 가구주의 자립<sup>주9)</sup>과 자녀에 대한 아버지의 책임을 부분적으로 전가하는 방안을 마련하기 위한 개정이었다.

1990년대의 일본 내의 다양한 조사에서는 한부모 가구의 경우, 이혼한 남편이 약 10%에서 20%사이에서 아이 양육비를 지불하는 것으로 나타나고 있다. 지역격차도 있는데 1999년 오키나와 조사는 오직 10%만이 양육비를 지불하는 것으로 나타났다.<sup>주10)</sup> 1998년 개정안에서는 아버지로부터의 아동부양수당의 상당분에 해당하는 양육비를 징수하는 것이 검토되었던 것으로 보인다. 2002년 개정안으로 재등장했지만, 이혼했어도 자녀양육의 책임은 아버지에게도 있으므로 아버지가 양육비를 지불하는 것을 강화하는 것은 필요한 것이지만 양육비가 지불된 경우, 그 액수는 어머니의 수입에 환산되어 아동부양수당의 소득제한이 적용된다고 명시하고 있어 결국 여성 한부모 가구주에 대한 지원을 삭감하는 방안이 모색되고 있다.

이러한 일련의 개정 의도는, 미국의 복지개혁(아버지로부터의 양육비를 강제적으로 징

---

부지급'인 4만 2370엔이고, 소득이 192만 엔(300만 엔)까지는 '일부지급' 2만 8350엔이었다. 둘째, 소득 범위와 계산방법의 수정이다. 지금까지 아동부양수당의 수급자격조사에서는, 어머니의 전년(6월까지를 전년 도라 함)도의 노동수입을 대상으로 해서, 그 수입에서 급여소득공제(자영업인 경우는 필요경비), 미망인공제, 사회보험료공제분 등을 공제해서 소득이 인정되고 있다. 그것이 다시 수정되어, 지금까지 인정되어 왔던 미망인공제 및 미망인특별가산 적용이 일률적으로 폐지되었다. 더욱이 이혼 등에 의한 여성 한부모 가구에서 자녀의 아버지로부터 양육비 등을 지원 받고 있는 경우, 지원 받은 금액의 80%가 소득으로 인정되도록 했다. 이혼가구의 어머니는, 아동부양수당의 수급자격 인정을 받기 위해 매년 현황조사에서, 아이의 아버지로부터 전년도에 받은 금액 등의 금액을 노동수입과 함께 신고해야만 한다. 셋째, 아동수당을 받을 수 있는 시기 제한의 도입이다. 수당의 지급 개시일의 첫 날부터 기산해서 5년(또는 지급 요건에 해당하는 달의 첫날부터 기산해서 7년)을 경과했을 때, 수당액이 일정 비율에서 감액되는 것이다. 그 비율은, 2003년 4월의 개정법 시행 후 3~4년마다 규정되므로, 감액률은 최대 1/2이다. 藤原千沙, 『社會福祉のジェンダー構造』(東京, 勁草書房, 2004a) 참조.

주9) 아동부양수당에 의한 소득지원이 2002년의 개혁 이후 축소된 대신 여성 한부모 가구를 위한 자립 지원 계획이 수립되었다. 이 취업지원책은 자립지원센터 사업과 자립지원금부금 사업이 포함된다. 자립지원센터 사업은 한부모 가구주의 취업상담과 취업지원 강습회를 실시함으로써 취업 정보를 제공하고 취업지원관련 서비스를 제공한다. 2002년 현재 95개소의 자립지원 센터가 都道府縣, 지정도시, 중핵시를 중심으로 운영되고 있다. 또한 사업은 지방자치체가 사업을 실시할 경우 '모자복지단체'등에 위임되기도 한다. 藤原千沙, "兒童扶養手当の改革と就業支援策の課題" 女性労働問題研究会編. 『「構造改革」と子育て支援』(東京, 青木書店, 2004a).

주10) Curtin, J.Sea, "Japanese Child Support Payments in 2002"(<http://glocom.org/special topics/2003.8.3>).

수, 지급기한을 5년간으로 한정)과 축을 같이 하는 개혁이다. 따라서 이혼과 비혼으로 인한 여성 한부모 가구에 대한 공적원조는 억제하고, 자립시킨다는 정부의 복지에 대한 입장이 한층 더 강력하게 시행되었다. 이러한 아동부양수당제도의 동향이란 예상을 삭감하는 것 뿐 아니라, 여성 한부모 가구의 발생 자체를 억제한다는 정책의도가 반영되어진 것으로 평가할 수 있다. 이러한 억제적 정책은 한부모 가구주 가구를 정상적인 가족의 범주에서 제외시켜 정책의 초점은 이러한 가구가 발생하지 않도록 최대한 규제하면서 통제하는데 있다.

#### 제4절 정책적 함의

위의 일본 여성 한부모 가구의 빈곤 실태와 그 대책을 통해 다음과 같은 몇 가지 정책적 함의를 도출해 볼 수 있다.

첫째는 가시화되지 않는 여성빈곤 실태에 대한 대책이다. 일본정부의 공식통계와 자료상으로는 빈곤의 여성화 추세가 나타나지 않는다고 발표하고 오히려 생활보호 대상에 해당하는 한부모 가구 비율은 매년 감소 추세에 있는 것으로 밝히고 있다. 앞서 일본 여성 빈곤의 사회구조적 요인을 확인해 보았듯이 이는 일본여성 빈곤율이 실제로 저조하다기 보다는 성별에 근거한 통계분석 자료의 부족과 일련의 복지 축소 정책과 관련이 있는 것으로 해석할 수 있다. 또한 일본적인 가족관계에서 한부모 가구주가 자신의 부모나 친척과 동거하고 있어 독립된 가구를 구성하고 있지 않기 때문에 가시화되지 않는 것도 한 이유 중의 하나이다. 그나마 일본의 여성 빈곤율이 성별을 토대로 하여 명확히 드러나는 경우는 한부모 가구에 한정되는데 그 비율은 현재 지속적으로 증가 추세에 있다. 따라서 이 문제는 꼭 일본에만 국한 되는 문제가 아니며 한국의 경우에도 가시화되지 않고 빈곤가족 속에 은폐되어 있는 여성빈곤의 문제가 실질적으로 해결되기 위해서는 정확한 성별 통계 구축이 기본적으로 필요하다. 여성빈곤 가구에 대한 정확한 수치 파악이 선행되어야만 이에 대한 적극적이고 현실적인 대처가 가능하기에 국가 통계기관에서의 정확한 성별통계 구축은 우선적으로 실행되어야 한다.

둘째, 일본의 경우 여성 한부모 가구주는 예외적인 소수로 간주되며 일본의 복지제도는 일정의 가족관, 결혼관을 축으로 구축된다. 그렇기에 한부모 가구는 대체로 사별에 의한

가구를 지칭하며 이들 가구는 원조의 대상이 되어 연금제도의 혜택을 받지만, 이혼이나 비혼모의 경우는 부조의 대상이 되지 않고 공적 부조에서 엄격히 제한된다. 일본에서의 한부모 가구의 비율이 서구국가에 비해 비교적 높지 않은 것은 사실이지만 빈곤선 이하의 가구 중 한부모 가구가 차지하는 비율이 높음을 감안할 때 생활보호 수급자 수 중에 한부모 가구가 차지하는 비율은 여전히 저조하다. 이는 또한 이혼이나 비혼모의 발생을 방지하기 위한 억제 정책의 일환으로도 볼 수 있다. 그러나 사별보다는 이혼에 의한 한부모 가구의 발생률이 증가하고 있는 현실에서 보다 현실성 있는 정책의 전환이 요구된다. 즉 복지정책에서는 변화하는 가족구조를 반영해 나아가야 하며 다양한 가족 범주에 대한 개념의 재정립과 성차별적인 사회구조적 요인을 시정해 나아가기 위한 국가의 적극적인 개입이 필요하다.

셋째, 육아의 책임을 지고 있는 여성들의 경우 직업교육과 취업의 기회에서 제외되어 빈곤에서 벗어나기가 쉽지 않다. 따라서 여성 한부모 가구주를 위한 장. 단기적 차원에서 종합서비스망의 구축이 필요하다. 실제로 일본여성의 연령별 노동시장 참여현황은 분명한 M 자형 곡선으로 나타나는데 이는 대체로 육아의 시기에 해당되는 연령대에 일하기 어려운 상황을 반영하고 있다. 따라서 단기적으로는 이들이 최소한의 인간다운 삶을 유지할 수 있도록 생계비 보조와 아동수당과 같은 소득지원이 필요하며 이들 자녀의 양육을 지역공동체와 사회가 분담하고 빈곤여성의 노동시장 진입을 도와주는 직업훈련과 고용알선 시스템이 동시에 이루어질 필요가 있다. 일본 여성 한부모 가구주의 대부분이 일하고 있음에도 빈곤에 처할 수밖에 없는 요인은 육아에 대한 고충과 더불어 노동시장에 존재하는 성차별의 문제가 있기 때문이다. 이러한 불리한 상황에서 여성 한부모 가구주는 빈곤층으로 전락할 위험이 높기 때문에 여성 한부모 가구를 위해 일정한 소득보장과 더불어 보다 효율성 있는 자립지원책이 요구된다.

## 제3장 스웨덴의 복지정책: 저출산과 고령사회를 중심으로

### 제1절 문제의 제기

저출산 및 고령화 현상은 선진국에서는 지난 반세기 동안 꾸준히 나타난 문제이기 때문에 각국 나름의 사정에 따라 유연하게 대응할 수 있었지만, 우리로서는 예전에 겪어보지 못한 새로운 도전으로 다가오고 있다. 고령화 사회<sup>주11)</sup>의 주요 원인은 출산율 감소와 평균 수명의 연장에 있는데, 근원적으로 고령화는 출산율이 하락하는 저출산사회(Low Fertility Society)<sup>주12)</sup>에서 주로 발생한다. 신생아 출생은 전 세계 인구의 평균 연령을 낮추어 준다는 점에서 매우 중요할 뿐만 아니라, 저출산은 장기적으로 노동공급 감소, 연금부담 증가로 인해 국가 재정의 악화 및 젊은 세대의 부담 증가 등 사회 전체에 부작용을 초래할 소지가 있다.

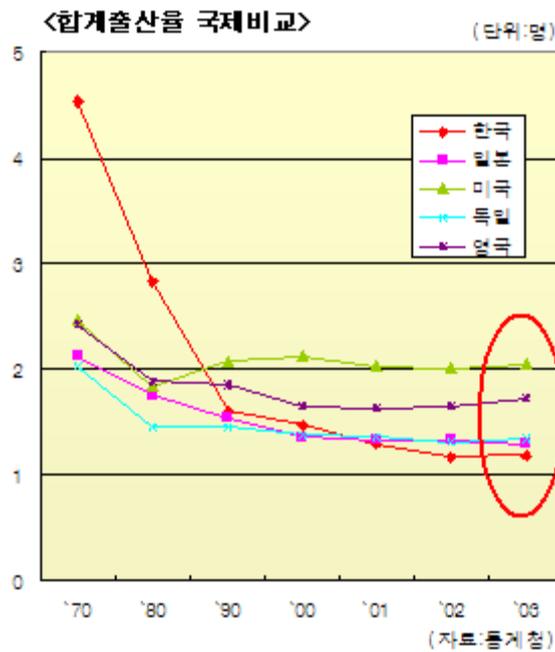
2004년 우리나라의 합계출산율은 1.16명으로 세계 최저 수준을 기록하고 있는데, 이는 OECD 국가 중에서는 물론 세계적으로도 출산율이 가장 낮은 10개국 중의 하나로 꼽힌다.<sup>주13)</sup> OECD에 따르면 우리나라의 출산율은 1950년대 5.4명에서 1990년대 들면서 OECD 평균(1.7명)보다 낮은 1.5명으로 하락했다고 분석하고 있다(OECD, 2001). 특히 우리나라는 2000년대 초반에 급격한 저출산 국면에 진입하였는바, 1980년대 후반~1990년대 초반까지 상승하던 합계출산율은 1992년 이후 하락세를 지속하다가 2001년과 2002년에 대폭 하락하였다. 2005년 11월 29일 통계청이 발표한 ‘출생아수 감소요인 분석’ 결과에 따르면 우리나라

주11) 유엔은 연령 구조에 따라 한 국가의 인구 유형을 65세 이상의 노인 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 4% 미만인 국가를 유년국가(young population), 4~7% 국가를 성년인구국(mature population), 7% 이상인 국가를 노년인구국(aged population) 등 세 가지로 구분하고 있다. 또한 고령화 사회(Aging society)는 전체 인구에 대한 노인인구의 비율이 7% 이상인 사회를, ‘고령사회(Aged society)는 노인인구 비율이 14% 이상, 초고령사회(Super-aged society)는 20%이상인 사회를 각각 지칭한다.

주12) 출산율 감소의 원인은 첫째, 미래소득의 불안정성에 기인하는 소득요인, 둘째, 자녀의 편익과 비용에 근거한 자녀 요인, 셋째, 라이프스타일의 변화에 따른 가치관 요인, 넷째, 양성 불평등을 위시한 사회·직장 요인을 들 수 있다(삼성경제연구소, 2005).

주13) 미국의 인구조회국(Population Reference Bureau)은 한국을 대만, 폴란드, 우크라이나, 체코 등과 함께 세계적으로 출산율이 낮은 10개국 중의 하나로 분류하였다(Population Reference Bureau, 2005).

라의 합계출산율은 지난 1970년 4.53에서 2003년 1.19로 3.34명이 감소했으며, 2004년은 1.16명까지 하락한 상태이다(통계청a, 2005). 이는 같은 기간 중 미국이나 일본, 영국, 독일 등 다른 선진국들의 합계출산율 하락과 비교할 경우 약 3배에서 최대 8배까지 빠른 것으로 분석됐다. 우리나라의 저출산 추세가 지속되는 경우 현재 5% 수준인 GDP 잠재성장률이 2020년에 3.6%, 2030년에 2.3% 수준으로 낮아질 것으로 전망되기도 한다(문형표·김동석, 2004).



\* 합계출산율(Total Fertility Rate, TFR): 여자 1명이 가임기간(15~49세)동안 갖는 평균 출생아수를 나타내는 지표

〈표 3-1〉 합계출산율 국제비교

연도	한국	일본	미국	프랑스	독일	이탈리아	영국
1970	4.53	2.13	2.46	2.47	2.03	2.43	2.43
1980	2.83	1.75	1.84	1.99	1.46	1.61	1.89
1990	1.59	1.54	2.08	1.78	1.45	1.33	1.85
2000	1.47	1.36	2.13	1.88	1.38	1.24	1.64
2001	1.30	1.33	2.03	1.84	1.35	1.23	1.63
2002	1.17	1.32	2.01	1.89	1.31	1.26	1.64
2003	1.19	1.29	2.04	1.89	1.34	1.29	1.73
2004	1.16	1.29	-	-	-	-	1.79
1970~2003 감소명수	3.34	0.84	0.42	0.58	0.69	1.14	0.72

자료: UN, Demographic Yearbook, 2001년판. 日本 國立社會保障・人口問題研究所, 『人口統計資料集』, 2005. 통계청, 『2004년 인구동태통계연보(총괄·출생·사망편)』.

한편, 우리나라의 고령인구 비중은 1980년 3.9%, 1985년 4.3%, 1990년 5.2%, 1995년 5.9%, 2000년 7.2% 등으로 지속적으로 늘어나는 추세를 보이고 있다. 특히 최근 5년간 고령화 속도가 빠르게 진행되고 있는바, 이는 세계에서 유래가 드문 압축적 고령화 현상으로 사회·경제적 불안 요인으로 작용하고 있다. 우리나라는 이미 2000년 총인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율이 7.2%에 달해 고령화 사회로 들어선데 이어 2005년은 9.1%를 기록할 것이라는 게 통계청의 추계다. 그리고 2018년에는 14.3%까지 올라가 고령사회에 진입하고 2026년에는 20.8%에 달하면서 초고령사회에 진입할 것으로 추정되는데, 이는 지난해 추정보다 고령사회 진입시기가 1년 앞당겨진 것이다(통계청b, 2005). 이는 고령화사회에서 고령사회까지 소요년수가 프랑스 115년, 일본은 24년 소요되고, 초고령사회에 도달하는데 일본 12년, 프랑스 41년, 미국은 15년이 소요될 전망임에 비해 최고 4배 이상 빠른 것이다.주14) 우리나라는 2017년부터 고령인구의 비중이 유년인구의 비중을 추월하며 인구

주14) 영국, 스웨덴은 이미 1975년에 고령사회가 됐으며 프랑스는 1980년, 일본은 1996년에 각각 고령사회로 진입했다. 미국은 아직 고령사회로 분류되며 고령사회는 2020년에 가서 도달할 것으로 예상되고 있다.

는 2050년에 4,234만 8천명으로 감소할 것으로 예상되는데(삼성경제연구소, 2005), 15~64세의 생산가능 인구가 부양해야 할 65세 이상 인구 비율을 의미하는 노년부양비율은 2005년 12.6%로 10년 전보다 4.3%포인트 높아졌으며 2010년 14.9%, 2020년 21.8%, 2030년 37.3%로 높아질 전망이다(통계청b, 2005).

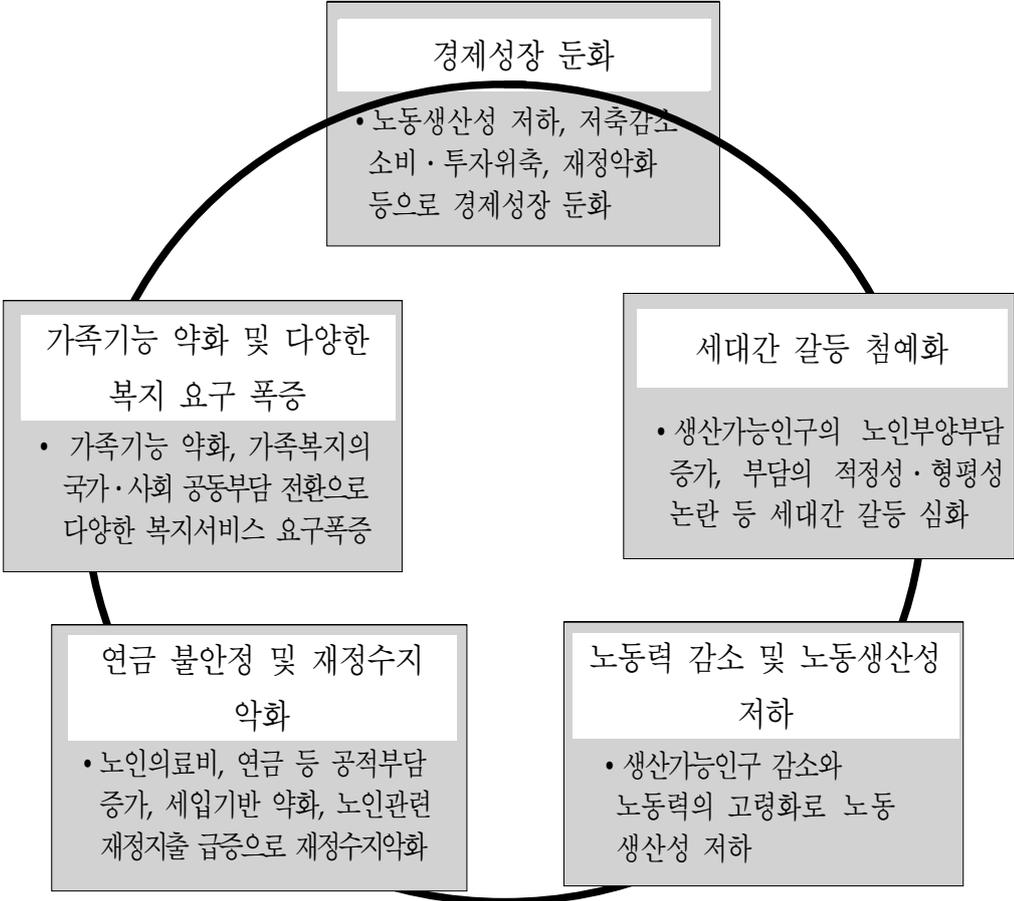
저출산과 고령화의 가장 기본적인 문제점은 경제활동인구가 그들의 노후를 부양하기에 필요한 만큼의 자녀를 낳지 않음으로 인해, 노후 보장을 둘러싼 세대간 갈등의 극대화를 초래할 우려가 있다는 점에서 정치·경제·사회·문화 전반에 심각한 문제를 파생시킨다는 사실이다. 즉, 고령화 사회는 단순히 노인 인구가 많다는 의미보다는 노인 인구 비중이 증가하면서 정치·경제·사회적인 구조에 있어서도 많은 변화를 수반하는 것을 의미하는바, 노후가 온전하게 보장되는 선진국을 제외하고는 대부분의 국가에서 노인들은 기본적으로 생계유지와 주거부족 등의 경제적 어려움을 겪고 있는 현실을 직시할 필요가 있다. 따라서 노인 인구 급증에 따른 복지정책적 지원은 물론, 장기적으로 정치·경제·사회 등 제반 측면을 포함한 종합적인 대책을 준비해야 할 것이다. 특히 연금, 의료제도, 복지서비스 등 기존의 제도가 저출산·고령화 사회에 정합되지 못함으로써 발생하는 제반 문제와 관련하여 스웨덴의 사례를 통해 저출산 및 고령사회 대응을 위한 복지정책의 방향에 대한 시사점을 모색하고자 한다.

〈표 3-2〉 주요국의 인구고령화 속도

구 분	도 달 년 도			소 요 년 수	
	7%(고령화사회)	14%(고령사회)	20%(초고령사회)	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2019	2026	19	7
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2020	115	41
미 국	1942	2013	2028	71	15

자료: 『장래인구추계』, 통계청, 2001.

## 저출산·고령사회의 위기로인



자료: 『저출산 및 고령화사회 대응을 위한 국가실천전략』, 2004.1.15.

## 제2절 스웨덴의 복지정책

### 1. 개관

덴마크, 노르웨이, 스웨덴의 스칸디나비아 3국은 뒤늦게 시작된 이들 나라의 산업화에 비하면, 상대적으로 일찍부터 각종 사회정책을 제도화하여 생활수준의 향상과 복지의 보장을 위해 꾸준한 노력을 전개해 왔다. 북유럽 3국의 각종 복지정책과 보장제도가 지니는 공통된 유형의 특성을 총괄적으로 스칸디나비아형 복지국가라고 지칭하기도 하는데, 스칸디나비아 국가들은 복지국가의 발전과 역사에 있어서 중요한 역할을 해 왔다.

그러나 21세기에 들어서면서 모든 국가들은 자본주의의 세계화에 따른 사회운용 체제의 전환, 경제 위기로 인한 고실업의 증가, 핵가족화·인구 고령화 등 사회적 여건 변화 등으로 인해 경제성장에 주력해 오던 기존 국가운영 시스템으로는 다양한 변화를 감당할 수 없는 상황에 직면하고 있다. 특히 1980년대 이후 탈산업화로 인해 노동시장의 유연화, 정치구조의 균열조짐, 이혼, 저출산율 등 가족체계의 불안정, 노동자의 동질성 약화, 인구의 고령화, 고실업 등은 새로운 변화로서 복지국가 재편의 요인이 되고 있다. 따라서 복지국가론은 전통적으로 복지국가의 성장원인을 주요 연구주제로 삼았으나, 최근 들어서는 세계화시대에 진행되고 있는 복지국가 재편에 집중하고 있다.<sup>주15)</sup>

특히 최근 유럽의 복지국가 모델에 대한 재평가가 시도되고 있는 가운데 사회적 결속과 통합을 이끌어내는 데 북유럽형 모델이 가장 적합한 것으로 평가됐다.<sup>주16)</sup> 독일 베를린에 있는 미래정책 전문 싱크 탱크인 ‘베를린 폴리스’(berlinpolis)는 최근 발간한 ‘유럽에서의

---

주15) Duane Swank(2002) 참조. 복지국가의 재편은 내부적 투쟁과정을 경험하기 때문에 다양한 방식으로 전개되고 있다. 특히 지구 경제화에 대한 복지국가의 적응양식과 관련하여 첫째, 이미 성공적으로 달성한 소득유지 프로그램을 밑바탕으로 하여 적극적인 노동시장정책, 사회서비스의 확대, 남녀평등을 중심으로 하는 ‘생산주의적’ 복지정책 또는 ‘사회투자 전략’을 통한 ‘스칸디나비아의 길(the Scandinavian route: 스웨덴, 노르웨이 등 스칸디나비아 국가들)’, 둘째, 시장원칙에 대한 강조와 긴축재정, 국가복지의 축소, 탈규제화의 활성화를 통한 ‘신자유주의의 길(the neoliberal route: 미국, 영국, 뉴질랜드 등)’, 셋째, ‘사회보장 수준을 유지하면서 노동공급 감축을 유도하는 ‘노동감축의 길(the labor reduction route: 독일, 프랑스, 이태리 등 유럽대륙국가들)’ 등으로 분류하기도 한다(G. Esping-Andersen, 1996). 스웨덴의 생산과 복지의 연계에 대해서는 안재홍 (2004) 참조.

주16) berlinpolis (2005, [www.berlinpolis.de](http://www.berlinpolis.de)) 참조 (2005년 10월 27-28일 EU 정상회담관련 특별보고서). 이 보고서는 유럽의 복지국가 모델의 미래가 유럽연합(EU)의 현안으로 부각되고 있으며 유럽을 미국이나 아시아와 구별 지을 수 있는 복지국가 모델을 확립하는 방안이 논의되고 있다고 전했다.

사회 정의'(Soziale Gerechtigkeit in Europa)라는 제목의 보고서에서 유럽 각국이 그 동안 구축해 온 복지국가 모델은 '영국형 모델', '대륙형 모델', '북구형 모델'로 대별할 수 있으며 이 중 북유럽 국가들이 발전시켜온 '북구형 모델'이 사회통합과 사회 정의 실현에 가장 성공적인 것으로 나타났다고 밝혔다. 同 보고서는 지난 1990년대 이후 유럽의 복지국가 모델은 어려움에 처해 왔으며 이에 따라 유럽연합(EU)은 경제성장의 기반 위에서 사회적 결속과 통합을 촉진할 수 있는 모델을 모색하고 있다고 밝혔다. 이 같은 논의 과정에서 독일 및 프랑스가 발전시켜온 대륙형 모델은 재원 조달을 사회보장기여금에 의존하고 있으며, 이는 필연적으로 임금 부대비용 증가를 초래하고 있다는 것이다. 이런 대륙형 모델을 운용하는 국가들은 최근 수년 동안 재원부족으로 사회보장 혜택을 삭감할 수밖에 없었다. 세금을 재원으로 하는 영국형 모델은 사회보장혜택은 빈곤을 줄이는 데 국한된다. 따라서 이 모델은 노동자의 권리 보호가 약하고 소득격차가 심하며 상대적으로 사회보장의 수준이 낮은 것으로 지적되고 있다. 북구형 모델도 사회보장 재원이 주로 세금으로 마련되는데, 특히 높은 소득세는 소득재분배 효과가 있다. 스칸디나비아 국가들은 적극적인 가족 정책으로 어린이들의 복지에 중점을 두고 있는데, 이는 여성의 취업을 장려하고 아울러 출산율도 높이는 결과를 낳고 있다는 것이다.주17)

## 2. 저출산·고령사회에 따른 대응정책

1960년대 이후 하락한 스웨덴의 출산율은 각종 가족정책들이 시행된 이후인 1980년대 중반부터 서서히 상승하기 시작하였으며, 스웨덴은 가족정책의 범주 내에서 출산 및 자녀 양육과 관련한 다양한 조치들을 시행하여 출산율을 비교적 안정적으로 유지하고 있다(보건복지부, 2004). 출산율의 상승은 제반 요인의 영향을 동시에 받으므로 이를 정책의 효과만으로 쉽게 단정 지을 수 없으나 스웨덴의 합계출산율의 변화추이와 정책시행과정을 살펴볼 때, 취업여성의 가정과 직장 양립을 지원하는 정책으로서 출산 및 육아 관련 각종 휴가정책 및 수당제도, 아동보육서비스 등의 효과는 출산율 상승에 긍정적 요인으로 작용한 것으로 보여 진다.주18)

주17) 상기 세 가지 모델을 평가하기 위해 빈곤, 교육, 노동시장, 가족 정책 등의 항목에 대한 유럽 각국의 평가 지수를 조사한 결과 북유럽 국가들이 상위권을 차지했다. 노르웨이는 전 항목에 걸쳐 1위를 차지했고 스웨덴, 덴마크, 핀란드가 그 뒤를 이었다. 그리고 영국은 10위, 프랑스는 11위, 독일은 13위를 차지했다.

특히 가족 및 아동수당제도는 1947년 ‘아동수당기본법’(Basic Child Benefits Act) 제정 이후 1948년부터 도입되기 시작하였다. 지급수준은 첫째 및 둘째 아동에게는 1인당 월 750 크로너(약 11만원)이며 전달체계는 국가사회보험위원회(아동수당 관련 중앙업무 관리), 지역 및 지방사회보험위원회(수당관련 실무 담당)이며 재원은 전액 정부에서 부담한다. 출산휴가 및 육아휴직제도는 당초 여성에게만 인정하는 형태로 출발하였으나, 성별 역할분업의 고착화라는 문제 발생으로 남성에게도 자녀양육을 위한 휴직을 인정하는 ‘부모휴가법’을 제정하였다. 보육서비스의 경우 1944년 정부보조로 시작하여 1973년 ‘취학 전 교육법’을 제정하였으며, 1977년에는 12세까지 확대하였다. 즉 스웨덴은 보편주의 원칙, 예방적 서비스, 평등과 생산지향성이라는 사회정책의 이념적 특성 하에 12세 이하의 아동을 대상으로 공적 보육(공보육)을 실시하고 있다.

〈표 3-3〉 스웨덴의 합계출산율 변화 및 국내총생산(1인당)

	1960~ 1965	1965~ 1970	1970~ 1975	1975~ 1980	1980~ 1985	1985~ 1990	1990~ 1995	1995~ 2000	2000~ 2005
합계출산율	2.32	2.16	1.89	1.66	1.65	1.91	2.01	1.56	1.64
GDP(\$)*	-	-	-	-	(’85) 12,048	(’90) 26,747	(’95) 28,141	(’00) 27,078	(’02) 27,100

\* 1995, 2000, 2002년 수치는 1인당 국내총생산(당해년가격)을 기준으로 함.

자료: 『통계로 본 세계와 한국』, 통계청, 1991., 『국제통계년감』, 통계청, 1996, 2003.

주18) 육아휴직은 친부모, 양부모, 수양부모, 사실혼의 부모, 법정양육권자로서 부양하고 있는 자 등이 모두 가지는데, 휴직기간 중 고용관계는 유지되고 사회보험에서의 피보험자 자격도 지속적으로 유지된다. 아동수당은 16세 미만 아동 1명 이상의 자녀가 있는 전체 가정을 대상으로 하는데, 학생인 경우는 20세, 정신체로 인해 특수학교에 재학 중인 경우는 23세까지 지급하고 있다. 보육서비스는 1973년의 ‘취학 전 교육법’을 바탕으로 12세 이하의 아동을 위한 교육 및 보호시설을 마련하여 특별한 지원 및 교육이 요구되는 장애아들에게 보육서비스를 제공하고 있으며, 공립가정보육시설 등을 포함한 공립 보육시설 담당비율이 상대적으로 매우 높다. 부모 보험제도로써 자녀출산이나 입양과 관련해서 부모가 받는 보상인 부모현금급여와 자녀가 아프거나 정기적으로 자녀를 돌보는 사람이 아플 때 부모가 일을 그만두고 자녀를 돌보는 경우에 지급받는 일시적 부모현금급여가 있다. 스웨덴의 저출산에 따른 관련정책(가족 및 아동수당제도, 출산휴가 및 육아휴직제도, 보육서비스 등)은 보건복지부(2004) 참조.

스웨덴은 1950년까지만 해도 65세 이상 노령인구는 전체 인구대비 6.2%에 불과했었는데, 이후 계속 증가추세를 나타내기 시작한 것은 1960년대 초반부터이다. 따라서 이때부터 노인복지정책을 본격적으로 체계화·활성화시키기 시작하였는바, 스웨덴의 복지정책의 배경에는 인구의 고령화가 뒷받침되고 있었다. 스웨덴은 1970년에 이미 65세 이상 고령인구가 12%를 넘었고, 1975년에는 14.9%를 차지함으로써 고령사회에 진입하였는데,<sup>주19)</sup> 즉, 일찍이 장수국가 대열에 들어섰다. 스웨덴은 이미 강력한 고령인구를 바탕으로 노인복지 서비스와 관련된 정책 또는 프로그램은 매우 다양한데, 특히 주택정책, 재가노인복지서비스와 관련된 정책, 노인을 모시는 가족에 대한 국가 또는 사회의 지원정책 등이 주요 정책으로 요약된다.<sup>주20)</sup> 스웨덴 노인정책의 기본법이나 정책노선은 국회와 정부의 공동책임이며, 노인층 증가에 따른 자원의 계속적인 확보와 견고한 재정계획의 운영을 위해 1998년 National Plan이 마련되었으며 노인의 주거, 노인재활, 노인고용에서 여가활동까지 다양한 분야를 포괄하여 정책을 개발·집행하고 있다(주명룡, 2002).

이같이 복지정책이 잘 되어 있는 배경에는 이 나라 국민들이 복지에 소요되는 비용을 그 만큼 많이 분담하고 있음을 의미한다. 특히 1980년대 이후 스웨덴의 사회보장비는 40.0% 선을 초과했고 전체 취업인구 중 36.0% 내외가 공공부문에 종사하는 등 정부 기능이 너무 비대한 바 국가재정의 압박요인으로 작용하면서 문제점이 제기되기 시작하였다. 즉 세계적으로 작은 정부를 지향하고 있는데, 스웨덴은 정부기능이 너무 비대함으로 인해 경제가 활성화되지 못하는 문제점을 제기하였다. 따라서 1990년대 접어들면서 스웨덴의 복지정책은 전환기를 마련하게 되는데,<sup>주21)</sup> 종전까지 65세 이상 모든 노인에게 의료와 복

주19) 스웨덴은 앞으로도 노령인구의 증가추세는 계속되어 2010년에는 19.3%, 2030년에는 24.2%가 될 전망이다.

주20) 첫째, 스웨덴 노인주택정책의 특징은 노인도 일반주민과 더불어 생활하도록 해야 한다는 소위 normalization concept에 입각해서 수립되고 있다는 점이다. 이는 노인을 지역사회에서 소외시키거나 고립시키지 않는다는 것인데, 고령사회에서 불가피하게 노인을 수용보호하기 위한 시설이 필요하므로 서비스하우징, 노인홈, 널싱홈 등도 운영하고 있다. 둘째, 스웨덴 노인복지정책 중 주목할 만 한 점은 재가노인들을 대상으로 하는 복지서비스 프로그램의 운영이다. 이는 가정도우미로 하여금 거동이 불편한 노인이 거주하는 집을 방문하여 청소, 세탁, 취사, 입욕서비스도 해드리고 병원에 가양 할 일이 있거나 기타 부득이한 사정으로 외출해야 할 상황의 노인에게는 교통편의도 제공한다. 셋째, 공적서비스 프로그램 이외에 스웨덴 정부는 가족구성원들로 하여금 자신의 부모를 보살피는 일에 더욱 많은 시간을 할애할 수 있도록 하기 위한 방편의 일환으로 가족지원정책을 펴고 있다. 이러한 정책에 의하면, 노부모를 모시고 있는 직장인이 자기부모의 노쇠현상이 매우 심하거나 외병중이어서 보살피야 할 경우 유급휴가제를 실시하기도 하고 간병기간이 장기화될 경우에는 정부가 간병기간 동안 직장에서 휴직시켜주고 유급간병인을 고용하여 부모를 보살피게 하는 제도를 실시하고 있다.

지서비스의 혜택을 주는 소위 보편주의(universal concept) 정책을 펴왔던 것에서 80세 이상 후기 고령자에게 중점적으로 복지서비스 혜택을 부여하는 방향으로의 정책전환이 이루어졌다. 이러한 정책 전환에도 불구하고 <표 3-4>에서 보듯이 스웨덴의 사회복지지출 비율이 OECD 국가 중 여전히 최고치에 달하고 있다.

앞에서 지적한 바와 같이 스웨덴의 경우, 출산율의 안정적 유지에도 불구하고 10년 이내에 젊은 층의 인구는 감소하고 노령층의 인구가 증가할 것으로 보여, 장기적으로 노년층 인구의 경제활동을 확대하지 않으면 경제에 심각한 어려움에 직면하게 될 것으로 예상된다. 따라서 이에 대한 정책적 배려가 제고되는 상황이다. 아래의 <표 3-5>를 보면 2002년으로부터 20년 사이에 65세 이상의 인구는 33%의 증가를 보이는데 20~64세의 인구는 3.5%의 증가밖에 보이지 않을 것으로 예상되며, 2002년부터 20년 사이에 의존비율(20세 이하와 64세 이상 인구가 20~64세 인구에 의존하는 비율)은 증가하여 70%에서 74%로 증가할 전망이다. 이는 결국 고령인구의 고용증대의 정책적 시사점을 제공하기도 한다.

스웨덴은 유럽국가들 가운데 특히 고령노동력을 위한 특화된 훈련 프로그램이 마련되어 있고 여기에 참여하는 비율도 높다.주22) 비용면에 있어서 프랑스가 노령층 직업관련 훈련 프로그램에 사용되는 비용이 GDP의 0.5%이고 영국은 0.1%이며 독일은 0.56%인데 비해서 스웨덴은 0.7%로 덴마크의 1.47% 다음으로 높은 국가이다. 이러한 특화된 훈련 프로그램이 스웨덴의 고령자 경제활동비율을 높이는데 일조하고 있다.주23)

---

주21) 1992년 채택된 에델개혁(Adel Reformen)은 보건의료와 복지서비스를 통합해서 하나의 체계 하에 운영함으로써 복지서비스의 질적 향상을 기하면서도 소요예산은 대폭 감축시킬 수 있다는 착상에 의해 이루어진 정책이다. 특히 에델 개혁은 직장에서 은퇴한 노인들로 하여금 보다 적극적으로 사회에 참여할 수 있도록 유인하는 다각적인 정책을 펼치고 있다. 이로써 노인들은 사회활동을 계속하여 본인의 건강유지에 도움이 되고, 사회적 고립에서 탈피하게 되고, 연금수급자인 노인인력의 활용은 복지예산의 절감이라는 효과를 낳는다.

주22) 스웨덴에서 40~49세사이의 직업관련 훈련 프로그램의 참여율은 20%인데 비해서 59세 이상의 경우에는 10%로서 유럽연합평균의 5배에 이른다(James P. Gavigan, 2003).

주23) 스웨덴 고령인구의 고용촉진과 관련한 내용은 김민정 (2004) 참조.

〈표 3-4〉 OECD 국가의 사회복지지출(SOCIAL EXPENDITURE)

(단위: % of GDP)

국가별	1999	2000	2001
Australia	18.4	19.5	18.9
Austria	27.0	26.8	26.8
Belgium	27.2	26.7	27.2
Canada	17.4	17.3	18.2
Czech Republic	19.8	20.3	20.1
Denmark	30.2	29.2	29.5
Finland	26.2	24.6	24.9
France	28.9	28.3	28.5
Germany	28.7	28.5	28.8
Greece	23.6	23.6	24.3
Hungary	20.8	20.0	20.1
Iceland	20.9	21.1	21.3
Ireland	14.2	13.6	13.8
Italy	25.6	25.6	25.8
Japan	15.6	16.6	17.5
Korea	9.8	9.1	8.7
Luxembourg	21.5	20.0	20.8
Mexico	9.0	9.9	11.8
Netherlands	23.3	22.5	22.4
New Zealand	19.5	19.2	18.5
Norway	27.0	24.3	25.2
Poland	22.2	21.9	23.0
Portugal	20.2	20.9	21.5
Slovak Republic	19.4	18.5	18.2
Spain	19.9	19.9	19.6
Sweden	30.4	29.2	29.5
Switzerland	26.7	26.0	27.0
Turkey	13.2	13.2	13.2
United Kingdom	21.7	22.2	22.4
United States	14.6	14.6	15.2

자료: OECD Homepage([www.oecd.org](http://www.oecd.org))

〈표 3-5〉 스웨덴 예상인구 변화

연령집단	2002~2010			2010~2020			2002~2020		
	여성	남성	계	여성	남성	계	여성	남성	계
0~19세	-0.1	-0.3	-0.2	+4.3	+4.3	+4.3	+4.1	+4.1	+4.1
20~64세	+3.0	+2.5	+2.7	+0.9	+0.5	+0.7	+3.9	+3.0	+3.5
65세 이상	+8.2	+17.3	+12.1	+15.4	+22.9	+18.8	+24.9	+44.2	+33.1
총계	+3.3	+4.0	+3.6	+4.6	+5.2	+4.9	+8.1	+8.7	+9.4

자료: Sweden's Action Plan for Employment, 2003.

〈표 3-6〉 예상인구변화와 연령별 경제활동참여비율(2002)

	예상인구변화 2002~2010			연령별 경제활동참여비율 2002		
	여성	남성	계	여성	남성	계
20~24세	+19.3	+19.4	+19.3	63.6	68.3	66.0
25~29세	-2.2	-2.7	-2.4	78.5	85.4	82.0
30~34세	-7.0	-7.4	-7.2	83.8	90.8	87.4
35~39세	-5.0	-6.8	-5.9	86.2	90.3	88.3
40~44세	+10.2	+9.5	+9.8	88.2	89.9	89.1
45~49세	+8.1	+8.8	+8.5	98.1	89.8	88.5
50~54세	-4.7	-4.4	-4.5	85.8	88.3	87.0
55~59세	-10.7	-11.7	-11.2	79.1	83.9	81.5
60~64세	+28.2	+27.7	+27.9	53.3	60.0	56.6
20~64세	+3.0	+2.5	+2.7	79.3	83.9	81.6

자료: Sweden's Action Plan for employment, 2003.

### 제3절 시사점 및 정책대응

#### 1. 시사점

첫째, 취약해지는 가족 기능을 사회가 일부 대신 담당해야 하는 시대적 요구와 더불어 육아휴직제도 및 친족간호휴가제도 등을 통해 가족의 아동양육 및 가족지원 기능의 정책 강화가 요청된다. 자녀출산은 해당 가족 전원에게 영향을 줄 뿐만 아니라 국가의 비용부담이라는 경제적 측면과 여성의 자아육구의 증대라는 측면에서도 고려되어야 하므로 1990년대 중반부터 우리가 관심을 가지고 추진하고 있는 육아휴직 및 보육서비스는 더욱 확대되어야 한다. 또한 보편주의에 입각한 수당의 지급은 보다 발전된 복지국가로 나아가는 방향이며 심각한 저출산에 대비하는 적극적 대책이라는 측면에서 가족수당 또는 아동수당 제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 다만 우리나라의 재정 여건을 고려, 단계별 도입에 대한 검토와 재정부담 방식에 대한 국민적 합의가 필요하다. 그리고 기타 가족정책과 관련된 다양한 프로그램이 개발·보급되어야 할 것이다. 유럽과 OECD 여러 나라에서 시행하는 가정과 일의 병립을 도와주는(reconciling work and family life) 다양한 프로그램들의 기본 이념은 다음에 입각하고 있다. 일과 가정의 병립은 개인 뿐 아니라 국가전체의 이익에도 중요한데 노동력 공급, 가정경제의 안정, 궁극적으로 현대사회에서 여러 문제에 대처할 수 있는 건강한 가정, 정부의 공공지출 감소, 자녀발달의 향상, 출산력 안정, 양성평등 등 여러 긍정적 효과가 있으며 따라서 모든 정책의 입안과정에서부터 정책이 여성취업 혹은 여성의 지위에 미칠 영향을 평가해야 한다는 것이다.

둘째, 고령화 등으로 사회복지서비스 수요가 증가하고 있으나, 관련 일자리는 선진국에 비해 미흡하므로 사회적 효용이 있는 분야의 일자리 창출로 빈곤화 방지가 필요하다. 그리고 고령화로 인한 사회 충격을 완화하기 위해 스웨덴이 경험한 고령화로 인한 사회경제적 문제(의료비, 연금, 경제문제, 사회복지서비스, 가족정책)에서 시사점이 도출된다. 스웨덴을 비롯한 선진국에서는 연금과 보건·의료면에서 가중되고 있는 사회, 가족 및 개인의 부담을 완화하기 위한 전략으로 유아기 때부터 노령기에 이르기까지 총체적으로 고령화를 대비하는 정책을 채택하고 있다. 그리고 과거와는 달리 차세대의 노인부양 부담을 경감하고, 특히 국가와 개인, 그리고 공적 영역과 사적 영역의 연계를 강화하여 사회적 비용을

줄이는 추세이다. 즉 상대적으로 경제적 안정을 누리고 있는 노인들이 스스로 보호에 필요한 비용을 충당하게 하는 방향으로 전환하고 있다. 따라서 우리 정부는 단기적·장기적으로 중장년층 유효인력의 수급계획을 세우고 구체적인 목표를 통해서 시장에서의 중장년층 고용확대에 직접적인 동인을 부여해줄 필요가 있다.

## 2. 정책대응

### 가. 적극적 출산장려정책

우리나라의 경우 저출산 추세는 지속될 전망이며, 출산장려정책에 의해 크게 변화할 것으로 기대하기는 어려우나, 외국의 경험을 참고한다면 정책 및 경제여건에 따라 출산율의 다소간 상승은 가능하다고 판단된다. 특히 장기적으로 경제성장 잠재력을 유지하고 급격한 고령화추세를 완화하기 위해 출산장려정책은 필요하다. 일단 적극적 출산장려운동을 전개하여 중·장기적으로 합계출산율이 대체출산율 수준을 유지하도록 해야 한다. 우리나라의 인구정책은 인구증가통제, 출산억제를 위한 가족계획이 중심이었는데, 1990년대 들어 인구증가율이 1% 이하로 감소되면서 출산억제정책의 강도는 약화되었으나 아직도 일반국민의 뇌리에 강하게 남아 있으면서 출산을 억제하고 있는 상황임을 유념할 필요가 있다. 특히 급속한 고령화의 진전은 출산율의 가파른 하락이 주원인이므로 고령화의 급속한 진전을 완화하기 위해서는 고착화되고 있는 부부 1자녀 출산성향을 변화시킬 필요가 있다.

### 나. 아동보육 지원 및 보육 인프라 확충

아동보육에 관한 지원은 유럽 등의 선진국의 경우 일과 가정의 병립의 방법으로 가장 우선되는 프로그램이다. 따라서 육아 보육시설에 대한 지원, 육아 휴직 확대 및 연장 출산 및 보육에 따른 불편을 해소하는 정책을 우선 시행하며 교육비 등 양육비용의 경감을 통해 양육환경을 중장기적으로 개선할 필요가 있다. 그리고 아동의 거주지역이나 부모의 사회경제적 수준 등의 여건에 관계없이 질 높은 보육서비스를 받기 위해서는 보육인프라 구축이 필수적이다. 그러나 예산 효율성을 최대화하기 위해서는 인프라구축에 국가의 직접 개입은 최소로 하고 아동보육비 지원을 확대함으로써 시장을 통한 간접 개입이 바람직하

다. 또한 비정형적인 시간대에 근무하는 부모의 자녀를 위해 야간과 공휴일에도 운영되는 시설 등이 필요하다.

#### 다. 출산휴직, 육아휴직과 가족휴직

현재 우리나라에서는 3개월의 유급 출산휴직이 주어지며 공무원 등 일부 근로자에게는 1년의 무급 육아휴직이 허용된다. 여성의 경력개발을 중시하는 입장에서는 장기간의 출산 혹은 육아휴직에 대한 부정적 입장도 있다. 즉 장기간의 육아 휴직은 여성의 노동시장에서의 위치를 약화시킬 수 있는 바, 부성휴가를 권장하여 전체 육아휴직 중 일부를 아버지에게만 허용하는 부성휴가 할당제도 고려할 만하다.

#### 라. 시간제 근무

여성의 시간제 근무에의 증가는 시간제 근무가 노동시장에서 노동력의 성별에 따른 계층화를 가져올 수 있으므로 바람직한 선택은 아니지만, 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아국가 등 여러 사회에서 일과 가정을 병립하도록 하는데 있어서 차선의 방법으로 수용하고 있다. 정책적으로 시간제 노동의 처우를 개선한다면, 적어도 일부 집단에서는 일과 가정을 병립할 수 있도록 지원하는 효과적 방법이 될 수 있을 것이다.

#### 마. 외국인 인력의 이민정책

외국인 인력의 이민관련 정책은 중장기적으로 검토할 필요가 있다. 특히 외국인 전문인력에 대해서는 개방적인 자세로 적극적으로 수용하여 고령화로 인한 인력부족에 대처하여야 할 것이다. 국제경제교류 활성화를 통한 경제성장을 추구하며 후진국의 개발에 협조하는 과정에서 제3세계 잉여노동력이나 난민의 국내유입을 허용할 수밖에 없는 경우가 발생할 것에 대비하여 제도적 장치마련이 필요하다.

#### 바. 노인복지 확충 및 정책네트워크 구축

노인복지사업의 내용도 시설보호를 중심으로 구성되어 있으며, 의료서비스 공급체계가 급성질환의 치료에 치중되어 있어 장기요양을 필요로 하는 노인들의 보건의료 욕구를 충

족시키지 못하고 있다. 따라서 빈곤층 노인의 증가를 방지하기 위해 사회보장체계의 내실화 및 역할강화가 필요하다. 한편, 공적연금 등 사회보험제도의 사각지대 발생을 방지하기 위한 제도개혁을 조속히 단행해야 한다. 아울러 공적연금제도가 성숙화 되어 선진국과 같이 노후소득보장의 주기능을 담당하기 전까지는 국민기초생활보장제도 및 무각출경로연금 등 공공부조의 역할이 중요하다. 우리나라의 전통적인 가족복지가 보다 활성화되고 가족제도의 건강성이 유지될 수 있도록 사회경제적 유인 제도를 마련할 필요가 있는데, 이를 위해서는 노인에 대한 가족의 부양부담을 최대한 줄일 수 있도록 단기보호나 주간보호 등 재가복지서비스의 강화가 필요하다. 또한 노인을 부양하는 가족에 대한 소득공제범위를 확대하고 임대주택의 우선 입주나 주택분양 시 가산점을 주는 등의 유인제도를 마련할 필요가 있다. 특히 고령사회 대책과 관련하여 부처간 특히 노동부(노동시장 내 취업 중심)-복지부(노동시장 밖의 사회적 일자리 중심) 역할 정리 및 실질적 협조체계 구축 필요하다.

#### 사. 고령자 교육 및 고용확대

고령자 취업증진의 중요한 장애요인은 산업기술의 급격한 변화에 따라 고령자의 취업능력이 빠르게 상실된다는 점으로서 고령자 고용확대를 위한 평생교육체제의 강화가 제기된다. 일반적으로 단기적 직업훈련 프로그램의 효과는 크지 않으므로 종합적인 평생교육훈련체제의 수립을 위한 지원이 필요하다. 스웨덴의 경우에는 유럽국가들 가운데 퇴직 연령도 가장 높고 고령층의 경제활동비율도 높은 편에 속하기 때문에 한국에 주는 시사점이 많다. 특히 연령별로 맞춘 교육프로그램은 고령층이 실업으로부터 벗어나는데 실질적인 도움을 주고 있다. 또한 스웨덴의 두드러진 특징은 인구의 변화, 노동력의 수급추이를 살피면서 대안마련에 부심해왔던바, 지속적인 연구와 분석, 이를 통한 대안 제시가 제도적으로 이루어졌다는 사실이다. 따라서 우리 정부는 단기적·장기적으로 고령층유휴인력의 수급계획을 세우고 구체적인 목표를 통해서 시장에서의 고용확대에 직접적인 동인을 부여해 줄 필요가 있다.

## 제4장 결론

해외 사회보장제도 및 정책 연구의 일환으로 외국의 여성/가족/육아정책의 발전상에 나타난 사회보장제도의 문제점과 해결방안이라는 과제 하에 일본과 스웨덴을 살펴보았다. 일본과 스웨덴은 각기 아시아의 선진국으로, 유럽 복지국가의 선진국으로 알려진 복지국가의 대표주자라 아니할 수 없다.

본 연구에서 아시아 국가 중에서 선진국인 일본 사례를 들어 여성빈곤문제를 파악하고 그 대안으로서의 사회복지정책을 고찰해 보았다. 고도경제발전을 이룩한 일본의 실태에 대한 분석은 아시아권에서 여성빈곤 문제를 어떻게 대처해 나가는가를 보여주는 한 사례연구로서 의미가 있으며, 선진국과 후진국을 막론하고 어디에나 드러나는 여성의 빈곤화 문제를 해결할 수 있는 국가적 관심과 대책의 수립을 촉구하였다.

일본의 여성가구주 분석을 마치면서 드러나는 중요한 점은 다음과 같다. 우선 가시화되지 않는 여성빈곤의 실태에 대한 대책마련이 시급하다. 이 문제는 반드시 일본에만 국한된 문제가 아니며, 한국의 경우에도 가시화되지 않고 빈곤가구 속에 은폐되어 있는 여성빈곤의 문제가 실질적으로 해결되기 위해서는 정확한 성별 통계구축이 기본적으로 필요하다. 나아가 보다 현실성 있는 정책의 전환이 요구된다. 복지정책에서는 변화하는 가족구조를 반영해 나가야 하며 다양한 가족 범주에 대한 개념의 재정립과 성차별적인 사회구조적 요인을 시정해 나가기 위한 국가의 적극적 개입이 필요하다. 마지막으로 육아에 대한 고충과 더불어 노동시장에 존재하는 성차별적 문제를 인지한다면, 여성가구주는 빈곤층으로 전락할 위험성이 매우 높기 때문에 이를 위한 보다 효율성 있는 자립지원책이 요구되고 있다.

스웨덴의 복지정책을 다루면서는 특히 저출산과 고령사회를 취급하고 있다. 저출산 및 고령화 현상은 선진국에서는 지난 반세기동안 꾸준히 나타난 문제이기 때문에 각국 나름의 사정에 따라 유연하게 대응할 수 있었지만, 우리로서는 예전에 겪어보지 못한 새로운 도전으로 다가서는 문제이다. 고령화 사회의 주요원인은 출산율 감소와 평균수명의 연장에 있는데, 근원적으로 고령화는 출산율이 하락하는 저출산 사회에서 주로 발생한다. 신생

아 출생은 전 세계 인구의 평균 연령을 낮추어 준다는 점에서 매우 중요할 뿐만 아니라, 저출산은 장기적으로 노동공급 감소, 연금부담 증가로 인해 국가 재정의 악화 및 젊은 세대의 부담 증가 등 사회 전체에 부작용을 초래할 소지가 있어, 대책이 시급히 수립될 필요가 있는 문제이다. 스웨덴의 경우 인구의 변화, 노동력의 수급 추이를 살피면서 대안 마련에 지속적인 관심을 가지고 부심해왔던 바, 지속적인 연구와 분석, 이를 통한 대안 제시가 제도적으로 이루어졌다는데 주목할 필요가 있다. 따라서 우리 정부도 단기적, 장기적으로 고령층 유희인력의 수급계획을 세우고 구체적 목표설정을 통해서 시장에서의 고용확대에 직접적인 동인을 부여해줄 필요가 있다고 하겠다.

이와 같은 선진국 사례연구는 우리 사회의 선행지표로 볼 수 있기 때문에, 매우 중요하다 아니할 수 없다. 지금부터라도 이러한 문제의 발생 가능성을 차단하고 차후에 발생할 수 있는 문제에 효율적으로 대응하기 위한 국가적 대책의 수립이 필요하다고 본다.

## 참고문헌

- 김미숙, 『90년대 일본여성정책의 성격에 관한 소고』, 『사회과학논총』, 제22집, 2001.
- 김민정, 『중장년층 유희인력의 활용에 따른 사회통합적 접근』, 『정책연구』, 국가안보정책연구소, 2004년 봄·여름호(통권 142호).
- 대통령비서실 고령사회대책 및 사회통합기획단 인구-고령사회대책팀, 『저출산 및 고령화 사회 대응을 위한 국가실천 전략』, 2004.1.15.
- 문형표·김동석, 『인구고령화와 거시경제』, KDI, 2004.12.
- 박경숙, 『세계화와 일본 사회정책의 변화』, 『세계화와 복지국가』, 서울: 나남출판, 2001.
- 보건복지부, 『외국의 저출산 대응 인구정책 사례집』 2005.
- 삼성경제연구소, 『저출산 시대, 어떻게 대처할 것인가?』, CEO Information 제527호 2005.11.16.
- 안재홍, 『생산과 복지의 상호연계의 정치: 이론적 논의와 스웨덴 사례의 분석』, 한국사회복지학회 춘계학술대회 발표논문, 2004.
- 주명룡, 『선진국 노권운동의 실태』, 한국노인복지학회 추계학술대회 발표논문, 2002.
- 통계청, 『통계로 본 세계와 한국』, 1991.
- \_\_\_\_\_, 『국제통계년감』, 1996, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『장래인구추계』, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『2004년 인구동태통계연보(총괄·출생·사망편)』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『출생아수 감소요인 분석』, 2005a.
- \_\_\_\_\_, 『2005 고령자 통계』, 2005b.

- 日本 国立社会保障・人口問題研究所, 『人口統計資料集』, 2005.
- 藤原千沙, 『児童扶養手当の改革と就業支援策の課題』, 女性労働問題研究会編. 『「構造改革」と子育て支援』.東京; 青木書店, 2004a.
- \_\_\_\_\_, 『女性の所得保障と公的扶助』, 大澤 眞理編. 『福祉社会とジェンダー』, 2004b.
- 赤石千衣子, 『シングルマザーの現況と課題』, 女性労働問題研究会 編. 『「構造改革」と子育て支援』, 東京: 青木書店, 2003.
- 青木紀, 『現代日本の‘見えない’貧困』, 東京: 名石書店, 2003.
- 杉本貴伐瑩, 『社会福祉のジェンダー構造』, 東京: 勁草書房, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『ジェンダーで読む福祉社会』 (東京: 有斐閣選書, 2000).
- \_\_\_\_\_, 『福祉国家と家族』, 『研究紀要』 第2号, 国立婦人教育会館 (1998).
- \_\_\_\_\_, 『福祉社会とフェミニズム』, 東京; 勁草書房, 1997a.
- \_\_\_\_\_, 『女性化する社会福祉』, 東京: 金城学院.名古屋, 1997b.
- 国威社会保障・人口問題研究所. 『人口の動向日本と世界-人口動態統計』, 2003.
- 厚生労働省, 『平成10年度全国母子世帯調査結果の概要』, 1998.
- \_\_\_\_\_, 『国民生活基礎調査』, 1998, 2000, 2002.
- 内閣部, 『男女共同参画白書』 平成16年版, 2004.
- 総務省統計局, 『労働力調査報告』, 2004.
- 厚生労働性, 『平成15年度 全国母子世帯等調査結果報告』, (<http://www.mhlw.go.jp/> 2005.11.2)

Goldberg, Gertrude Schaffner & Eleanor, Kremen ed.. *The Feminization of Poverty : Only in America?*, Praeger Publishers, 1990.

Joyce Gelb. *Gender Policies in Japan and the United States: Comparing Women's Movements, Rights and Politics*, New York; Joyce Gelb, 2003.

- National Institute of Population and Social Security Research. "Family and Household Changes in Contemporary Japan". *The Fourth Survey of Japanese Households Report*, 1999.
- Peng, Ito. "Single Mothers in Japan: Unsupported Mothers Who Work". Simon Duncal and Rosalind Edward (ed) *Single Mothers in an International Context: Mothers of Workers?*, London: UCL Press Limited, 1997.
- Curtin, J. Sean. "Japanese Child Support Payments in 2002." ([http://glocom.org/special\\_topics/2003.8.3](http://glocom.org/special_topics/2003.8.3)).
- berlinpolis, "Soziale Gerechtigkeit in Europa - Wie erfolgreich sind die Mitgliedstaaten?", 2005. [www.berlinpolis.de](http://www.berlinpolis.de)
- Esping-Andersen, G., "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy," In G. Esping-Andersen (ed), *Welfare State in Transition*, London: Sage Publications, 1996.
- Gavigan, James P., *The Learning Imperative for Europe's Ageing Workforce*, 2003.
- OECD, 『OECD 한국경제보고서』, 2001.12.
- OECD Homepage, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Population Reference Bureau. 2005. *2005 World Population Data Sheet* (August 2005).
- Swank, Duane, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Sweden, *Sweden's Action Plan for Employment*, 2003. [europa.eu.int/pol/socio/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/socio/index_en.htm)
- UN, *Demographic Yearbook*, 2001년판.

**【저 자】**

- 박의경 - 전남대학교 정치외교학과 교수
- 문은영 - 숙명여자대학교
- 송은희 - 국제문제조사연구소

Working Paper 2005-03

---

---

**외국의 여성·가족·육아 정책의 발전상에 나타난  
사회보장제도의 문제점과 해결방안**

---

---

발행일	2005년 12월 일	값	원
저 자	박 의 경 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	동원문화사		

© 한국보건사회연구원 2005

---

ISBN 89-8187-361-5 93330