



정책자료 2020-02

2020 인구포럼 운영

이윤경

이선희·변수정·김은정·김혜수·진화영



【연구책임자】

이윤경 한국보건사회연구원 연구위원

【공동연구진】

이선희 한국보건사회연구원 전문연구원

변수정 한국보건사회연구원 연구위원

김은정 한국보건사회연구원 부연구위원

김혜수 한국보건사회연구원 연구원

진화영 한국보건사회연구원 연구원

정책자료 2020-02

2020 인구포럼 운영

발행일 2020년 12월

발행인 조흥식

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 (주)삼일기획

발|간|사

저출산·고령화를 포함한 인구구조 변화와 그에 따른 파급효과는 사회 전 분야에서 광범위하게 나타나며, 이를 해소하기 위한 정부의 정책적 대응 역시 다양한 차원에서 이루어진다. 현재까지 정부는 총 세 차례의 저출산·고령사회 기본계획을 수립함으로써 인구변화의 대응을 꾀한 바 있다. 나아가 지난 2018년 저출산·고령사회 정책 로드맵 발표를 통해 기존 정책적 대응의 한계를 지적하고 패러다임의 재구조화를 실시하였다.

패러다임 변화의 핵심은 국민 개개인의 삶의 질 향상에 있다. 기존 정부 정책은 사회 현실과의 대응 불일치, 정책의 신뢰성과 효과성의 결여, 인구문제 대응에 대한 사회적 합의 해소 등에서 한계를 경험하였다. 그러므로 향후 지향할 정책의 방점으로, 국민의 삶의 본질과 정책 대안간의 유기적 연결을 설정한 것이라 볼 수 있다.

인구포럼은 이러한 배경 하에서 2014년부터 시작되어 올해로 7년차를 맞이하였다. 인구문제 전반에 대한 다학제적 논의를 통해 사회의 주요 쟁점을 파악하며, 나아가 상생할 수 있는 정책 대응 방안을 강구하는 토론의 장으로서 자리매김 하였다.

특히 올해 이루어진 세 차례의 인구포럼은 2021년부터 시작되는 제4차 저출산·고령사회 기본계획 수립 준비의 시기이자, 전 세계가 COVID-19를 비롯한 감염병 확산의 문제를 경험한 시기에 수행되었다는 점에서 더욱 뜻깊다.

올해 6월에 이루어진 제1차 인구포럼에서는 ‘젠더관점에서 저출산 대응을 위한 사회구조 분석’에 대해 논의하였다. 저출산 대응과 관련하여 기존 수치 중심의 출산율 제고가 아닌 구성원의 삶의 질이 정책적 화두로 떠오른 바 있다. 이에 기존 정책 대응 한계와 향후 개선 방안 모색을 위해

유관 전문가와의 밀도 있는 논의가 진행되었다.

7월에 수행된 제2차 인구포럼에서는 '세대 공감'을 주제로 하여 정책 수요자의 시각에서 제안한 정책 아이디어 공모전 수상과 다양한 영역에서의 세대 연대 증진방안에 대해 논의하였다. 특히 소득과 일자리, 사회 문화 영역 등 세대 갈등 문제가 제기되는 영역을 중심으로 그 현상을 진단하였다. 나아가 지속가능한 사회발전을 위해 세대 통합적 관점에서 인구정책의 발전 방향을 마련하는 자리로 이루어졌다.

12월에 수행된 제3차 인구포럼은 '감염병 확산에 따른 국내외 노인 돌봄 환경 변화와 대응방안'에 대해 다루었다. 전 세계가 COVID-19를 비롯한 감염병 확산으로 인해 어려운 상황에 처하였으며, 취약계층을 중심으로 한 돌봄 문제는 우리사회가 조속히 해결해야 할 난제이다. 이중 노인을 중심으로 하여 감염병 확산이 국내외 노인 돌봄 현장에 미치는 변화와 대응현황을 파악하였다. 관련하여 학계 및 현장 전문가와의 토론을 통해 정책 개선방안을 모색하는 자리로 진행하였다.

향후에도 인구포럼은 연구 성과 확산은 물론 인구문제와 관련한 정부 정책, 관련 사회 대응에 대한 대국민 접점의 기제로써 운영할 것이다. 마지막으로 본 포럼에 참석해 주신 각계 전문가 분들과 본 원 연구진께 깊은 감사의 말씀을 올린다. 아울러 전문가들의 의견은 본 원의 공식 견해가 아님을 밝힌다.

2020년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식



제1장 2020 인구포럼 개요	1
제1절 2020 인구포럼 개요	3
제2절 제1차 인구포럼 개요	4
제3절 제2차 인구포럼 개요	6
제4절 제3차 인구포럼 개요	8
제2장 제1차 인구포럼: 젠더관점에서 저출산 대응을 위한 사회구조 분석	11
제1절 여성의 고용 안정성과 출산율	13
제2절 저출산기본계획에 대한 젠더 분석-저출산 담론의 재구성을 위하여	26
제3절 종합 토론	49
제3장 제2차 인구포럼: 세대 공감	53
제1절 기초강연	55
제2절 소득·일자리에에서의 세대 갈등과 대안	66
제3절 사회문화에서의 세대 갈등과 대안	84
제4절 종합 토론	105
제4장 제3차 인구포럼: 감염병 확산에 따른 국내외 노인 돌봄 환경 변화와 대응방안	121
제1절 Policy responses to COVID-19 in long-term care for senior in Canada	123

제2절 Underfunded and unprepared: Older people's services in England in the COVID-19 pandemic	134
제3절 COVID-19 확산에 따른 노인 돌봄 환경 변화와 대응 현황	139
제4절 종합 토론	161
부록	177
[부록 1] 세대 연대를 위한 정책 아이디어 공모전	177

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 2020 인구포럼 진행 일정	4
〈표 1-2〉 제1차 인구포럼 세부일정	5
〈표 1-3〉 제2차 인구포럼 세부일정	7
〈표 1-4〉 제3차 인구포럼 세부일정	10
〈부표 1〉 공모전 결과	178

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

2020 인구포럼 개요

- 제1절 2020 인구포럼 개요
- 제2절 제1차 인구포럼 개요
- 제3절 제2차 인구포럼 개요
- 제4절 제3차 인구포럼 개요

제 1 장 2020 인구포럼 개요

제1절 2020 인구포럼 개요

1. 운영 목적

- 인구포럼은 인구문제 전반에 대한 다학제적 논의를 통해 사회의 주요 쟁점을 파악하며, 나아가 상생할 수 있는 정책 대응 방안을 강구하는 토론의 장으로서 운영됨.
- 연구 성과 확산은 물론 인구문제와 관련한 정부 정책, 관련 사회 대응에 대한 대국민 접점의 기제로써 활용
- 특히 2020년은 2021년부터 시작되는 제4차 저출산·고령사회 기본계획 수립 준비의 시기이자, 전 세계가 COVID-19를 비롯한 감염병 확산에 따른 문제를 경험한 시기임.
- 내실있는 기본계획 수립과 포스트 코로나 시대를 염두에 둔 전방위적 논의 등 다양한 사회변화에 선제적으로 대응하기 위한 논의의 장을 마련할 필요성이 제기됨.
- 이에 총 세 차례의 포럼을 기획 및 운영하였으며, 이를 통해 변화하는 사회문제에 대한 대응과 실효성 있는 정책 개선 방안을 강구하고자 함.

2. 진행 일정

〈표 1-1〉 2020 인구포럼 진행 일정

진행회차	주제	일시 및 장소
제1차 인구포럼	- 젠더관점에서 저출산 대응을 위한 사회구조 분석	- 2020. 6. 3.(수) - 한국보건사회연구원 세종실
제2차 인구포럼	- 세대 공감(共感)	- 2020. 7. 23.(목) - 유튜브 생중계
제3차 인구포럼	- 감염병 확산에 따른 국내외 노인 돌봄 환경 변화와 대응방안	- 2020. 12. 4.(금) - 유튜브 생중계

주: 2020년의 경우, COVID-19 확산으로 인해 제2·3차 프로그램은 무관중으로 진행함. 단 보다 활발한 교류를 위해 우리 원 유튜브 생중계 방식으로 프로그램 진행 방식을 변경함.

제2절 제1차 인구포럼 개요

1. 개요

□ 주제: 젠더관점에서 저출산 대응을 위한 사회구조 분석

□ 개최목적

- 급변하는 사회구조로 인해 기존 정책 대응방식의 한계를 체감함. 이에 지난 저출산·고령사회 기본계획 재구조화를 통해 정책 대응 패러다임의 변화를 꾀함.
 - 저출산 대응과 관련하여 기존 수치 중심의 출산율 제고가 아닌 구성원의 삶의 질이 정책적 화두로 떠오름.
 - 이에 기존 정책 대응 한계와 향후 개선 방안 모색을 위해 유관 전문가와의 심도있는 논의를 진행할 필요성이 제기됨.

□ 일시 및 장소

- 일시: 2020년 6월 3일(수), 14:00
- 장소: 한국보건사회연구원 세종실

□ 주요내용

- (주제 발표 1) 여성의 고용 안정성과 출산율
- (주제 발표 2) 저출산·고령사회 기본계획에 대한 젠더분석: 저출산
담론 재구성을 위하여
- 자유토론

□ 참석자

- 한국보건사회연구원 인구정책연구실장 외 관련 전문가 20명 내외

2. 세부일정

□ 제1차 인구포럼 세부일정

〈표 1-2〉 제1차 인구포럼 세부일정

시간	내용
13:50 ~ 14:00	행사 등록
14:00 ~ 16:00	주제 발표: 젠더관점에서 저출산 대응을 위한 사회구조 분석 [주제 발표1] 여성의 고용안정성과 출산율 - 발표자: 신경아 교수 (한림대학교) [주제 발표2] 저출산·고령사회 기본계획에 대한 젠더 분석: 저출산 담론의 재구성을 위하여 - 발표자: 김영미 교수 (동서대학교)
16:00 ~ 17:00	자유토론
17:00 ~	- 폐 회

제3절 제2차 인구포럼 개요

1. 개요

□ 주제: 세대 공감(共感)

□ 개최목적

○ 지속가능한 사회발전을 위해 세대 통합적 관점에서 인구정책 발전 방향을 모색할 필요성이 제기됨.

- 세대 연대를 위해 소득과 일자리, 사회문화 등의 다양한 영역에서 세대 갈등 현상을 진단하고 향후 나아갈 방안 마련이 긴요함.

- 나아가 정책 당사자의 목소리에 귀기울이고 수요자 중심 정책 발굴을 위해 '세대 연대 증진을 위한 정책 아이디어 공모전'을 실시하고, 그에 대한 결과 공유의 장으로써 함께 활용함.

□ 일시 및 방식

○ 일시: 2020년 7월 23일(목), 13:00

○ 방식: 유튜브 생중계

□ 주요내용

○ (공모전 시상) 세대 연대 증진을 위한 정책 아이디어 공모전 시상

○ (기조강연) 인구변화와 대응

○ (주제 발표 1) 소득·일자리 영역에서 세대 갈등과 대안

- (주제 발표 2) 사회문화 영역에서의 세대 갈등과 대안
- 지정토론 및 종합 토론

□ 참석자

- 서형수 대통령직속 저출산·고령사회위원회 부위원장, 조홍식 한국보건사회연구원 원장, 인구정책연구실장 외 관련 전문가 30명 내외

2. 세부일정

□ 제2차 인구포럼 세부일정

〈표 1-3〉 제2차 인구포럼 세부일정

시간	내용	
13:00~13:10	개 회 사	조홍식 한국보건사회연구원 원장
13:10~13:30	축 사	박능후 보건복지부 장관
		남인순 저출산·인구절벽대책 특별위원회
13:30~14:00	시 상	세대 연대 증진을 위한 정책 아이디어 공모전 우수작 시상 및 발표
14:00~14:30	기 조 강 연	서형수 저출산고령사회위원회 부위원장
14:30~15:30	전문가 발제	
	좌 장	정경희 한국보건사회연구원 선임연구위원
	(발 제 1)	소득일자리에서의 세대 갈등과 대안: 이철승 서강대 교수
	(발 제 2)	사회문화에서의 세대 갈등과 대안: 정순돌 이화여대 교수
15:30~16:00	휴 식	
16:00~17:00	지정토론 및 종합 토론	
	좌 장	정경희 한국보건사회연구원 선임연구위원
	지정토론 및 종합 토론	김영미(연세대학교 사회학과 교수) 손희영(예술공동체 스키네 대표) 은 석(덕성여자대학교 사회복지학과 교수) 임숙영(보건복지부 인구정책총괄과장) 정초원(복지국가 청년네트워크 대외협력국장) 최유석(한림대학교 사회복지학부 교수)
17:00	폐 회	

제4절 제3차 인구포럼 개요

1. 개요

□ 주제: 감염병 확산에 따른 국내외 노인 돌봄 환경 변화와 대응방안

□ 개최목적

○ 전 세계가 COVID-19를 비롯한 감염병 확산으로 인해 어려운 상황에 놓임. 특히 취약계층을 중심으로 한 돌봄 문제는 우리사회가 조속히 해결해야 할 난제로 사회 안전망 강화에 대한 논의가 시급함.

- 이중에서도 노인은 기존 시설 중심의 돌봄 서비스 제공으로 인한 집단 감염 위험 노출 증가와 대면 서비스 제공 제약으로 인한 돌봄 서비스 공백 등의 문제에 직면해 있어 우리사회의 관심이 필요한 상황임.

- 이에 COVID-19를 비롯한 감염병 확산이 노인돌봄 현장에 미치는 변화에 관하여 국내외 대응현황을 파악하며, 학계 및 현장 전문가를 모시고 정책 개선방안을 논의하는 자리로써 운영함.

□ 일시 및 방식

○ 일시: 2020년 12월 4일(금), 14:00

○ 방식: 유튜브 생중계

□ 주요내용

- (세션 1) 감염병 확산에 따른 해외 노인돌봄 환경 변화
 - 발표 1: Policy Responses to COVID-19 in Long-Term Care for Seniors in Canada (캐나다의 COVID-19 관련 장기요양 및 노인 돌봄 정책적 대응)
 - 발표 2: Underfunded and unprepared: Older people's services in England in the COVID-19 PANDEMIC (COVID 19 팬데믹 상황 하에서 영국 노인 복지서비스)
- (세션 2) 감염병 확산에 따른 국내 노인돌봄 환경 변화
 - 감염병 확산에 따른 노인장기요양기관의 돌봄 환경 변화와 대응방안 조사 결과

□ 참석자

- Patrik Marier Professor(Department of Political Science, Concordia University), Caroline Glendinning Professor (Social Policy, University of York)¹⁾, 한국보건사회연구원 인 구정책연구실장 외 관련 전문가 20명 내외

1) 해외 연사의 경우, 각국에서 기 촬영한 영상을 통해 포럼에 참석함.

2. 세부일정

□ 제3차 인구포럼 세부일정

〈표 1-4〉 제3차 인구포럼 세부일정

시간	내용		
14:00~14:10	개회	개회사	조흥식 원장 (한국보건사회연구원)
14:10~14:20		축사	박능후 장관 (보건복지부)
			김민석 의원 (국회 보건복지위원회 위원장)
14:20~14:40	Session 1		감염병 확산에 따른 해외 노인돌봄 환경 변화
	S e s s i o n 1	발표1	Policy Responses to COVID-19 in Long-Term Care for Seniors in Canada (캐나다의 COVID-19 관련 장기요양 및 노인 돌봄 정책적 대응)
			Patrik Marier (Professor, Department of Political Science, Concordia University)
	14:40~15:00	발표2	Underfunded and unprepared: Older people's services in England in the COVID-19 PANDEMIC (COVID 19 팬데믹 상황 하에서 영국 노인 복지서비스)
Caroline Glendinning (Emerita Professor of Social Policy, University of York)			
15:00~15:10	휴식	휴식	
15:10~15:30	Session 2		감염병 확산에 따른 국내 노인돌봄 환경 변화
	S e s s i o n 2	발표	엄기욱 교수 (군산대학교)
			감염병 확산에 따른 노인장기요양기관의 돌봄 환경 변화와 대응방안 조사 결과 발표
15:30~16:30	종합토론	이윤경 연구위원 (한국보건사회연구원)	
		엄기욱 교수 (군산대학교)	
		김우중 과장 (보건복지부 요양보호정책과)	
		조용형 협회장 ((사)한국노인장기요양기관협회)	
		임재경 사무총장 ((사)한국노인복지중앙회)	
김양희 협회장 (한국재가노인복지협회)			
남정태 협회장 ((사)한국주야간보호협회)			
이민홍 교수 (동의대학교 사회복지학과)			
16:30	폐회	폐회	



제2장

제1차 인구포럼: 젠더관점에서 저출산 대응을 위한 사회구조 분석

제1절 여성의 고용 안정성과 출산율

제2절 저출산기본계획에 대한 젠더 분석
-저출산 담론의 재구성을 위하여

제3절 종합 토론

제 2 장

제1차 인구포럼: 젠더관점에서 저출산 대응을 위한 사회구조 분석

제1절 여성의 고용 안정성과 출산율²⁾

여성의 고용불안정과 출산율

신경아(한림대 사회학과)

저출산사회와 국가 정책

The Rostock Debate on Demographic Change" held at the Max Planck Institute for Demographic Research on 21 Feb. 2006

- "Should governments in Europe be more aggressive in pushing for gender equality to raise fertility?"

Toulemon, Laurent(2011), *preliminary questions* :

- ✓ 출산율은 높아져야 하는가?
- ✓ 정치적 수단은 적당한 것인가?
- ✓ 그것들은 효과적인가?
- ✓ 이 주제와 관련해 전문가의 견해는 어떤 근거로 자격이 있는가?

2) 발표자: 신경아 교수 (한림대학교)

저출산사회와 국가 정책

The Rostock Debate on Demographic Change" held at the Max Planck Institute for Demographic Research on 21 Feb. 2006

- "Should governments in Europe be more aggressive in pushing for gender equality to raise fertility?"

Toulemon, Laurent(2011), *preliminary questions* :

- ✓ 출산율은 높아져야 하는가?
- ✓ 정치적 수단은 적당한 것인가?
- ✓ 그것들은 효과적인가?
- ✓ 이 주제와 관련해 전문가의 견해는 어떤 근거로 자격이 있는가?

- 새로운 가족 형태(동거 커플, 독신 가족 등)와 출산율 사이의 관계는 일직선적인 것은 아니다.
- 동거 가족의 출산율이나 이혼이 좀 더 많은 국가, 또는 결혼과 출산이 지연되는 국가가 최근 가장 높은 합계출산율을 보이고 있다.
→ 그러나 이것이 입증된 것은 아니다. 개인의 행동으로 출산율 향상을 판단할 수 없다.
- 유럽의 경험적 증거들은 성별 불평등이 낮은 나라에서 출산율이 높다는 것을 증명.
"성평등의 증대는 자녀출산과 양육의 기회비용을 줄이고 출산율을 높인다."
--거시적 증거: 여성의 노동력 참여나 성평등이 높은 나라들은 출산율이 높다
여성의 노동력 참여수준(FLFP)이 높을수록 출산율(TFR)도 높다.
반대로, 일과 가족생활의 양립이 어려운 수준에서 이 둘 모두 낮다.
→ 남부유럽 국가에서 FLFP가 낮으며, TFR이 급격히 저하

한국사회에서 국가의 출산통제정책과 그것의 그림자

- 한국의 저출산 문제는 발전주의와 성장주의라는 국가주의 담론에 의해 전유
- 90년대 이후의 저출산 현상은 결혼연령 상승이 주요 원인. IMF 위기 이후 20,30대 여성들에게 저출산은 일과 가족을 병행하기 위해 여성들이 선택할 수 있는 강요된, 합리적 선택.
- 어머니노릇을 국가의 경제개발과 가족의 계층상승을 위해 어머니 자신과 자녀를 도구화하는 방식이 아니라, 어머니와 자녀 사이의 관계 맺음과 돌봄 교류를 통해 양쪽 모두의 인간적 성숙으로 보는 관점의 변화에서 저출산 문제의 해결이 가능할 것.

* 배은경(2010), "현재의 저출산이 여성들 때문일까?: 저출산 담론의 여성주의적 전유를 위하여", 『젠더와 문화』제3권 2호, pp.37-75.

성평등 관점에서 저출산 대책 수립의 필요성

- '사람중심' 정책에서 사람은 누구인가?
 - 저출산 대책에서 '여성'의 위치는 어디인가?
 - 저출산 대책에서 '남성'의 위치는 어디인가?
- 여성은 출산과 양육의 책임을 진 존재로, 남성은 출산과 양육에서 보이지 않는 또는 주변적인 존재로 설정
- '사람중심' 정책이란 '여성과 남성이 주체'인 정책
 - 여성과 남성이 존중과 협력을 통해 선택과 결정, 실행하는 과정을 지원하는 정책
 - 성인지적 관점(gender sensitivity)을 정책의 기획, 수립, 집행의 전 과정에 도입
 - 전통적 성역할고정관념에서 벗어나 '여성과 남성이 모두 일하고 함께 돌보는 사회'

성평등 관점에서 저출산 대책 수립의 필요성

• 사회운영원리의 전환

- 한국사회가 경험하고 있는 저출산 문제는 인구학적 현상을 넘어 그동안 취해온 사회발전양식과 밀접한 관련.
- 물질적 성장우선주의, 복지 부족, 경쟁 심화, 신자유주의적 시장중심, 일중심의 장시간 노동사회에서 개인들이 생존을 위해 적응해 온 결과

→ 사회운영원리의 근본적 전환 필요(우해봉, 2018)

개인의 행복 추구 차원이 중심

성장/발전 중심 사고에 **돌봄의 가치와 철학**을 도입

저출산 담론을 “**모성경험의 사회적 인정**” 관점에서 재구성할 것(배은경, 2012)

“아이는 왜, 어떻게 키워야 하나?” “모든 인간은 돌봄을 주고 받는 존재”

노동의 불안정성과 여성

- 노동의 불안정성(precariety of labor)이란 노동이 불확실하고(uncertain) 불안한 또는 보호받지 못한(insecure) 상태로 변화하는 것을 의미한다. 과거 노동에 주어졌던 고용계약의 지속성이나 법적 보호가 사라진 상태
- 비정규(non-standard) 비전형(atypical) 고용(employment)의 증가와, 좀 더 다차원적인 노동의 불안정, 즉 여러 가지 노동보호(labor protection)의 결여 상태를 가리킨다. 불안정 노동은 단기 계약과, 노동조건에 대한 통제력 부재, 고용보호법, 단체교섭, 사회보장 등의 부재, 저임금 또는 빈곤선 부근의 임금을 갖는 일자리의 특성을 지닌다(Rodgers & Rodgers, 1989).
- 노동의 불안정성은 다차원적인데, 확실성(예측가능성), 노동보호의 효과성, 노동과정 등에 대한 통제력, 소득패키지의 적절성 등이 복합적으로 작용하여 결정된다(Vosko, 2006).

프레카리아트 노동과 여성

- 프레카리아트는 두 차원의 의미를 갖는다. 첫째, **계급 지위(class standing)로서 불안정 노동자들이다.** 임금노동자와 연봉계약자사이의 경계가 무너진 사회에서 노동자에게 주어졌었던 7가지의 권리들-노동시장 접근성, 고용, 직무, 노동 안전, 숙련 축적, 소득, 단체협상권-에 대한 보장을 박탈당한 사람들이다.
- **계급 성격(class characteristics)으로서 불안정성이다.** 스탠딩은 이들에게는 노동에 기반을 둔 정체성(work identity)이 결여되어 있다고 본다. 그들은 일과 관련된 사회적 집합지역의 전통도 없고 안정적 관행이나 도덕률, 공통의 행위규범, 호혜성이나 박애주의 등으로 연결된 직업공동체에 소속되었다는 느낌도 없다(스탠딩, 2014: 33). 따라서 이들은 독특한 심성을 갖게 되는데, 단기적 사고에 익숙하며 장기적 심사숙고에 대해서는 집단적으로 무능력하다.
- 프레카리아트에 진입하는 사람들은 “사실상 누구든” 가능하지만(스탠딩, 2014: 127), 대부분을 차지하는 것은 여성, 청년, 가난한 고령자, 소수 종족, 장애인, 이주민, 그리고 일부의 범죄자들이다.

젠더/모성-불안정성 연계

- 노동의 불안정성도 성별에 따라 다르게 주어진다.
- ✓ **젠더-불안정성 연계(gender-precarity nexus)**
- ✓ **모성-불안정성 연계(maternity-precarity nexus)**
- 노동시장에서 ‘여성’이라는 범주에 속함으로써 연계 되는 불이익과 ‘모성’ 역할을 수행함으로써 연계 되는 불이익이 겹쳐지면서 발생한 현실이다. 또 이런 이중적 불이익은 소득이 낮고 고용이 불안정한 저소득 빈곤계층에서 더 크게 나타날 것이다.
- 프레카리아트 이론에서 황금시대로 간주하는 1950-60년대 포디즘 시대의 고임금은 사실 여성을 포함한 타자들에 대한 배제와 이를 둘러싼 자본과 남성노동조합의 결탁이 있었기에 가능한 것이었기 때문이다(Casas-Cortés, 2014: 219).

• 구조적/ 상황적 불안정성

• 한국사회에서는 현재 여성들의 증대한 도전이 진행 중인 것으로 보인다. 모성-불안정성 연계의 지연 또는 회피 전략이다. 최근 M자형 참여유형의 연령분포가 오른쪽으로 이동하면서 최저점과 최고점의 연령이 높아지고 있다. 이것은 여성들이 결혼이나 출산 시점을 늦춤으로써 이로 인한 불이익을 지연시키려는 전략의 결과이다. 또 2018년 1.0 아래로 떨어진 세계 최저의 출산율도 모성 수행으로 인한 노동의 불안정성에서 벗어나려는 실천이 가져온 결과다. 여성의 삶에서 출산과 돌봄을 늦추거나 수행하지 않음으로써 모성-불안정성 연계를 우회하거나 회피하는 전략이다. 출산과 육아로 인한 퇴직률이 모성 수행 노동자의 50% 수준에 달하는 사회에서, 모성-불안정성 연계를 해체하려는 정부의 노력이 부족하고 효과도 미미한 상황에 대응하기 위해 여성들 스스로 선택해 온 전략이다.

젠더/모성-불안정성 연계

• 노동의 불안정성도 성별에 따라 다르게 주어진다.

✓젠더-불안정성 연계(gender-precarity nexus)

✓모성-불안정성 연계(maternity-precarity nexus)

▪ 노동시장에서 '여성'이라는 범주에 속함으로써 연계 되는 불이익과 '모성' 역할을 수행함으로써 연계 되는 불이익이 겹쳐지면서 발생한 현실이다. 또 이런 이중적 불이익은 소득이 낮고 고용이 불안정한 저소득 빈곤계층에서 더 크게 나타날 것이다.

▪ 프레카리아트 이론에서 황금시대로 간주하는 1950-60년대 포디즘 시대의 고임금은 사실 여성을 포함한 타자들에 대한 배제와 이를 둘러싼 자본과 남성노동조합의 결탁이 있었기에 가능한 것이었기 때문이다(Casas-Cortés, 2014: 219).

프리캐리야트 노동과 여성

- 프리캐리야트는 두 차원의 의미를 갖는다. 첫째, **계급 지위(class standing)로서 불안정 노동자들이다**. 임금노동자와 연봉계약자사이의 경계가 무너진 사회에서 노동자에게 주어졌었던 7가지의 권리들-노동시장 접근성, 고용, 직무, 노동 안전, 숙련 축적, 소득, 단체협상권-에 대한 보장을 박탈당한 사람들이다.
- **계급 성격(class characteristics)으로서 불안정성이다**. 스탠딩은 이들에게는 노동에 기반을 둔 정체성(work identity)이 결여되어 있다고 본다. 그들은 일과 관련된 사회적 집합지역의 전통도 없고 안정적 관행이나 도덕률, 공통의 행위규범, 호혜성이나 박애주의 등으로 연결된 직업공동체에 소속되었다는 느낌도 없다(스탠딩, 2014: 33). 따라서 이들은 독특한 심성을 갖게 되는데, 단기적 사고에 익숙하며 장기적 심사숙고에 대해서는 집단적으로 무능력하다.
- 프리캐리야트에 진입하는 사람들은 “사실상 누구든” 가능하지만(스탠딩, 2014: 127), 대부분을 차지하는 것은 여성, 청년, 가난한 고령자, 소수 종족, 장애인, 이주민, 그리고 일부의 범죄자들이다.

"페미니즘이 한국을 구할것... 변화는 순식간에 온다"

인양홍 기자 myounghong@khan.com



발행: 2015.10.04 13:32



세계적인 통계학자인 한스로스링이 '세계인-아시아인'을 교차로 하는 2015년 동아시아의 미래를 2015년 10월 4일 서울에서 그의 강연에 한국의 인구정책에 대해 의견을 밝히고 하고 있다(사진=홍정환)

“저출산 극복은 인구정책만으로 되는 것이 아니다. 페미니즘을 통해 적극적인 양성평등이 이뤄질 때 변화가 시작된다. 한국의 출산율 감소는 정도를 넘어선 것처럼 보이지만, 이대로 한국이 사라지도록 한국인들이 두지는 않을 것이다. 한국인들이 의지만 갖는다면 그 변화는 순식간에 온다” (Hans Rosling, 2015)

news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=20151004133217

전환 전략: ① 노동시장과 가족에서 실질적 성평등의 추진

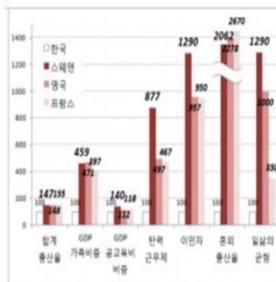
- '모든 개인은 성별에 관계없이 노동자이자 양육자의 책임과 권리를 갖는다'는 사회적 패러다임으로의 전환
- 여성'뿐만 아니라 '남성'도 가족의 생계부양은 물론 출산과 양육의 동등한 책임과 권리를 지닌 존재로 명시
- 정치,경제,사회,문화 전반에서 여성과 남성의 격차를 해소
- 남녀 모두 임금고용과 가족돌봄에 대한 동등한 접근기회를 가지며 생애과정 전반에 걸쳐 지속
- '모든 아동은 국가가 키우고 지역사회가 돌본다' 는 보육의 국가 책임을 최우선적 과제로 추진, 아동 돌봄은 개별 가족이 아니라 지역사회 공동체와 국가의 책임임을 천명

전환 전략 : ② 단기적·적응과 완화

- 저출산 현상을 완전히 해소하기보다 완화(mitigation)하고 적응(adaptation)해 나가야 한다.

- 스웨덴, 프랑스 등 출산율 회복에 성공한 국가들의 공통점은 비혼출산과 이민정책
- 한국의 비혼출산율은 1.9%(2016)
- 비혼출산에 대한 견해(2018)에서 미혼 남녀의 75.0% 이상이 부정적
- 해소보다는 적응과 완화에 초점
- 여성의 노동력 참여 확대는 적응과 완화 두 가지 목적을 모두 충족

출산관련 요인의 상대적 비교



주: 우리나라를 100으로 볼 경우의 상대적인 수준임
현대경제연구원(2014), p. 14

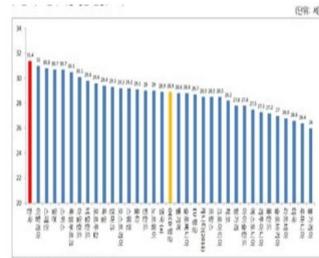
전환 전략: ③ 장기적 - 다양한 가족형태의 인정과 차별금지

- 한국은 출산이 혼인에 결박된 구조. 출산율이 높은 국가의 경우 출산과 혼인이 분리

→ 20대의 친밀성의 권리, 가족구성권을 보장하고 출산의 결혼구속성을 완화

- 프랑스, 스웨덴 등은 초산연령 < 출산평균 연령 < 초혼연령
한국 초산연령 > 초혼연령
- 고출산 국가의 경우 자녀 양육이 결혼관계 밖에서 이루어질 수 있고 그것이 보편화. 복지국가체제와 성평등, 양육의 사회화로 2인 부모 가족 밖에서 출산과 양육이 가능한 사회
- 한국에서는 결혼관계 밖에서 아이를 키우는 일이 매우 어려움. 경제적, 문화적으로. 복지국가, 돌봄 사회화의 수준이 약하고 양육이 가족과 가족 내 여성의 책임으로 존재

- 여성의 평균 초산연령(2016)



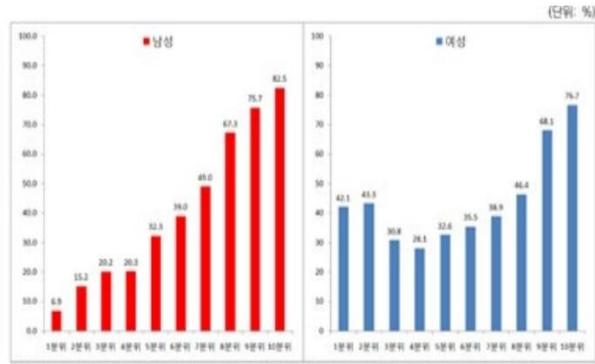
주: 영미권, 유럽, 아프리카, 북미, 아시아, 오세아니아, 중남미, 중동, 기타
 자료: OECD, Family Database(<http://www.oecd.org/ineq/family/database.html>) 최종발표일 2019.4.22

전환 전략 : ④ 사회계층별 접근

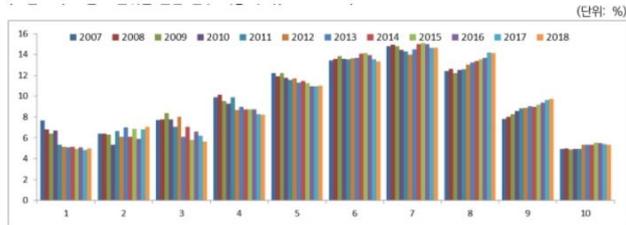
- 한국사회에서는 사회계층에 따라 혼인율과 출산율이 깊은 상관관계에 있음. 소득수준이 높고 학력수준이 높을수록 혼인율과 출산율이 높으며, 반대로 저소득 저학력 계층의 혼인율과 출산율이 낮게 나타남.
- 저소득 저학력 계층 구성원들의 결혼과 출산 선택 가능성을 높이는 것이 가장 시급한 과제임. 주거비용과 보육비, 사교육을 지원하는 것은 물론, 이런 비용 부담 자체를 줄여가야 함.(국공립 시설 확대와 청년세대 주거비 지원 등은 저소득층 구성원에게 효과적임.)
- 혼인과 출산 선택이 사회계층별로 불균등하게 진행. 사회적 불평등이 혼인 격차에 이어 출산 격차로 연속해서 증첩적 영향을 미침(박선권, 2019)

→ 저소득계층의 삶의 안정성을 보장하여 결혼과 출산 선택 가능성을 높여 가야 함.

• 임금수준별 기혼자 비율(20-30대 임금근로자, 2016. 3.)



• 국민건강보험료 분위별 분만 건수 (2007-2018)



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
소득결속	2.71	2.9	3.22	5.1	5.33	5.48	5.72	4.78	5.02	5.31	5.59	5.92
1	7.67	6.78	6.42	6.68	5.34	5.16	5.08	5.13	4.94	5.07	4.85	4.99
2	6.42	6.39	6.29	5.33	6.63	6.09	7.03	6.1	6.84	5.92	6.78	7.04
3	7.7	7.74	8.38	7.79	7.08	8.02	6.08	7.05	5.78	6.61	6.19	5.65
4	9.91	10.15	9.53	9.3	9.87	8.69	8.97	8.74	8.75	8.73	8.27	8.23
5	12.2	11.92	12.2	11.74	11.58	11.69	11.32	11.43	11.23	10.94	10.94	11.02
6	13.41	13.56	13.85	13.59	13.53	13.64	13.68	14.1	14.11	13.94	13.53	13.33
7	14.8	14.92	14.78	14.42	14.27	13.97	14.5	14.98	15.09	14.97	14.66	14.63
8	12.41	12.63	12.2	12.52	12.58	13.02	13.24	13.35	13.51	13.66	14.17	14.13
9	7.81	8	8.26	8.56	8.85	8.9	9.04	8.99	9.17	9.36	9.62	9.72
10	4.96	5.01	4.86	4.96	4.93	5.33	5.34	5.35	5.56	5.49	5.39	5.33

주: 2019.3월 청구분까지의 결과임. 소득결속은 의료급여수급권자 등 보험료가 없는 대상자 수치임
 자료: 국민건강보험공단 제출자료, "연도별 분만건수", 2019.4. 재구성 출처: 박선권, 2019

- 기혼여성(15-49세)의 소득계층별 출생아 수 (2015)

(단위: % 명)

구분	0명	1명	2명	3명	4명 이상	계	(명)	평균
전체(2015)	7.1	24.4	55.9	11.6	1.0	100.0	(11,009)	1.75
전체(2018)	6.9	26.4	53.3	12.1	1.3	100.0	(11,207)	1.75
가구소득(단위: 100만원)								
60% 미만	10.6	32.7	42.8	11.4	2.4	100.0	(1,123)	1.64
60~80% 미만	7.7	30.3	49.9	10.4	1.8	100.0	(1,834)	1.69
80~100% 미만	6.8	27.9	51.2	12.8	1.2	100.0	(2,073)	1.74
100~120% 미만	6.9	23.8	55.9	12.3	1.0	100.0	(1,878)	1.77
120~140% 미만	7.4	23.2	56.1	12.3	1.0	100.0	(1,468)	1.77
140~160% 미만	6.2	24.2	55.4	13.2	1.0	100.0	(992)	1.79
160% 이상	3.8	23.4	59.3	12.3	1.2	100.0	(1,836)	1.84

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

주: 1) 가구소득은 2018년 2/4분기 가계당 월평균 소득(약 453만 원)을 100% 하여 분석하였음

2) 무응답은 분석에서 제외되었으며 가중치 적용으로 합이 일치하지 않을 수 있음.

자료: 2015년 이상식 외, (2015), 2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사. 세종: 한국보건사회연구원.

출처: 이소영 외(2018), 「2018년 전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사」, 한국보건사회연구원.

전환 전략 : ⑤ 노동시간 유연성의 제도화와 실효성 강화

- 현재 정부는 노동시간 단축을 적극적으로 시행하고 있으나 주52시간 노동제의 확대가 어려움에 봉착해 있고, 육아기 근로시간 단축도 제한적으로 사용됨.
- 기혼여성 대상 조사결과 2명 이상의 자녀를 이상적인 자녀수로 생각하고 있으나 시간 제약으로 노동시장을 이탈하는 것으로 나타남. (출생아수는 1.75명, 기대자녀수는 1.92명, 이상자녀수는 2.16명)

→ 따라서 근로자가 주도하고 선택권을 지닌 노동시간 유연성 제도를 대폭 확대해 나갈 필요가 있음.

- 이것은 여성대상 시간제 일자리 창출(채용형)로 가서는 안 되며, 전환형 시간제 등 노동시간 유연성의 선택 기회를 확대하는 방향
- 이를 위해서는 스웨덴의 예테보리 시의 사례처럼 정부 차원에서 근로자 주도 노동시간 유연성 모델을 개발하고 사례를 연구하여 사회적 공감대를 열고 확산해 나가야 함.

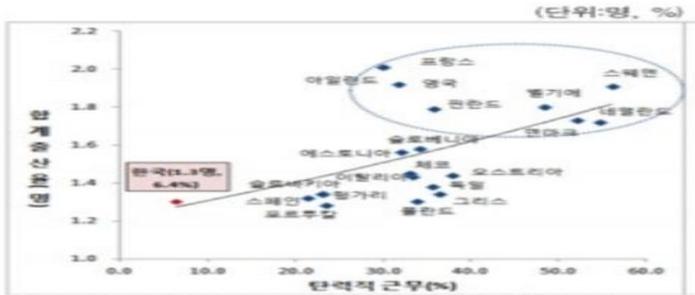
기혼여성(15-49세)의 이상적인 직장 형태와 적정 자녀수

(단위: %, 명)

구분	전일제			시간제			비취업			계	(명)
	무자녀	1명	2명+	무자녀	1명	2명+	무자녀	1명	2명+		
전체(2015)	5.3	14.9	15.4	0.6	15.8	37.2	0.2	1.0	9.3	100.0	(11,009)
전체(2018)	7.3	10.9	9.6	1.2	19.5	41.7	0.4	1.5	8.0	100.0	(11,207)
거주지($\chi^2=74.4$)											
대도시	8.7	11.6	8.4	1.3	20.3	39.9	0.3	1.5	8.1	100.0	(4,802)
중소도시	6.6	10.7	10.6	1.2	19.6	42.0	0.4	1.4	7.6	100.0	(4,802)
농촌	4.9	9.1	10.2	1.4	16.9	46.4	0.4	1.6	9.1	100.0	(1,602)
연령($\chi^2=144.0$)											
30세 미만	10.0	13.2	7.8	0.9	25.2	35.4	-	1.2	6.4	100.0	(571)
30-34세	9.0	13.2	7.7	1.4	21.8	37.5	0.5	1.7	7.2	100.0	(1,541)
35-39세	7.4	11.9	8.1	1.0	21.3	41.2	0.2	1.7	7.2	100.0	(2,643)
40-44세	6.7	9.6	9.4	1.4	18.7	44.1	0.4	1.0	8.6	100.0	(2,861)
45-49세	6.4	9.7	11.8	1.3	17.0	43.0	0.4	1.6	8.8	100.0	(3,592)
교육수준($\chi^2=43.2$)											
고졸 이하	7.3	9.4	9.5	1.5	18.4	42.3	0.3	1.6	9.6	100.0	(4,189)
대졸 이상	7.2	11.7	9.6	1.1	20.2	41.3	0.4	1.4	7.1	100.0	(7,018)
현직 자녀수($\chi^2=1514.3$)											
0명	14.6	15.0	5.2	2.1	26.7	27.8	0.7	2.0	5.9	100.0	(773)
1명	7.0	18.7	5.4	1.3	34.0	24.5	0.3	3.4	5.4	100.0	(2,973)
2명	6.8	7.2	12.1	1.0	13.6	49.7	0.3	0.7	8.6	100.0	(5,980)
3명 이상	5.9	7.6	10.2	1.7	10.6	50.9	0.7	0.2	12.1	100.0	(1,480)
취업 여부($\chi^2=288.5$)											
취업	7.4	12.1	12.6	1.1	17.3	41.5	0.3	1.1	6.6	100.0	(6,559)
비취업	7.1	9.1	5.4	1.5	22.6	42.0	0.4	1.9	10.1	100.0	(4,648)
가구소득($\chi^2=158.5$)											
84% 미만	8.4	10.7	8.1	1.8	20.6	40.3	0.6	1.7	7.9	100.0	(1,123)
80%-80% 미만	7.7	9.8	7.4	1.4	20.9	41.4	0.5	1.7	9.2	100.0	(1,834)
80-100% 미만	6.1	10.1	6.9	1.4	22.3	43.1	0.2	1.8	8.0	100.0	(2,073)
100-120% 미만	7.5	10.3	8.6	1.4	19.4	42.5	0.2	1.6	8.5	100.0	(1,878)
120-140% 미만	6.8	13.1	11.6	1.1	16.9	42.5	0.5	1.0	6.6	100.0	(1,408)
140-160% 미만	6.4	11.7	11.9	0.6	20.0	40.8	0.4	0.7	7.5	100.0	(992)
160% 이상	8.1	11.0	13.8	0.9	16.3	40.3	0.2	1.3	8.0	100.0	(1,836)

* <0.05, ** <0.01, *** <0.001
 주: 1) 가구소득은 2018년 2/4분기 가계당 월평균 소득(약 453만 원)을 100%로 하여 분석하였음.
 2) 무응답은 분석에서 제외되었으며 가중치 적용으로 합이 일치하지 않을 수 있음.
 자료: 2015년을 이상식 외. (2015). 2015년 전국 출산률 및 가계소득 분기 실태조사. 서울: 한국보건사회연구원.

• 출산율과 탄력근무제



자료: OECD(2009), Eurostat(2012), 통계청(2012)
 주: 탄력근무제는 '일정기준내에서 종업원이 자율적으로 근무시간 조정가능'과 '종업원 결정에 전적으로 따름'의 비중 합계, 아이슬란드는 자료부재로 제외.

출처: 현대경제사회연구원(2014)

전환 전략 : ⑥ 통합적 접근

◆출산지원, 보육, 교육, 주거, 고용, 연금 등 관련 정책의 통합적 접근

- 결혼 지원관련 국가 정책 선호

- 신혼집 마련 39.3%
- 청년고용 안정화 20.8%
- 청년실업문제 해소 20.5%
- 결혼으로 인한 직장 불이익 제거 12.1%
- 장시간 근로 등 직장문화 개선 6.9%

→교육수준이 낮을수록 신혼집 마련, 청년실업문제 해소에, 교육수준이 높을수록 결혼으로 인한 직장 불이익 제거나 장시간 근로 등 직장문화 개선 지적

(이소영외, 2018)

참고문헌

- 김영미(2018), “저출산고령사회 기본계획에 대한 젠더 분석: 저출산 담론의 재구성을 위하여”, 『비판사회정책』 59, 103-152.
- 박선권(2019), “저출산 관련 지표의 현황과 시사점”, 『NARS 현안분석』 58, 국회입법조사처.
- 배은경(2010), 『현대 한국의 인간 재생산-여성, 모성, 가족계획사업』, 시간여행.
- 우해봉(2018), “저출산 시대의 인구정책: 평가와 향후 방향”, 『한국인구학』 41(2), 31-59.
- 이소영 외(2018), 『2018년 전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사』, 한국보건사회연구원.
- 정성호(2018), “저출산 대책의 패러다임 전환을 위한 과제”, 『한국인구학』 41(3), 41-63.
- 정성호(2018), “저출산 대책의 패러다임 전환에 대한 비판적 검토”, 『공공사회연구』 8(2), 36-64.
- 현대경제연구원(2014), “저출산의 해법, 유럽에서 배운다”, 「지속가능 성장을 위한 VIP 리포트」.

제2절 저출산기본계획에 대한 젠더 분석 - 저출산 담론의 재구성을 위하여³⁾

2020. 6. 3.
한국보건사회연구원 인구포럼

저출산 기본계획에 대한 젠더 분석
- 저출산 담론의 재구성을 위하여

김영미
(동서대 사회복지학과)

❖ 이 발표문은 아래의 글을 참고하여 정리, 재구성한 자료임.

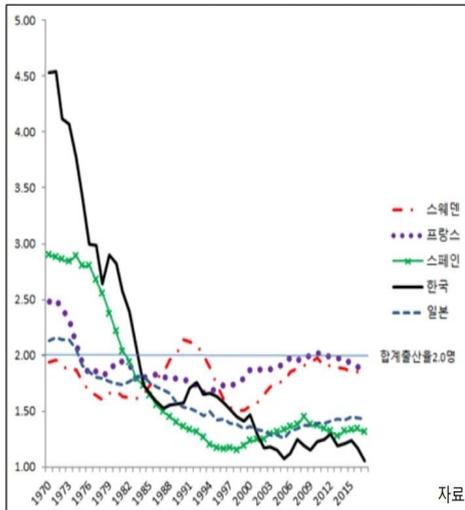
➤ 김영미(2018), “저출산 고령사회 기본계획에 대한 젠더 분석 - 저출산 담론의 재구성을 위하여“, 비판사회정책, 제 59호, pp. 103-152.

3) 발표자: 김영미 교수(동서대학교)

기본계획 수립, 보완

- 2006. 1차 저출산 고령사회 기본계획(2006-2010)
- 2008. 11 1차 기본계획 보완판
- 2011. 2차 저출산 고령사회 기본계획(2011-2015)
- 2016. 3차 저출산 고령사회 기본계획(2016-2020)
- 2019. 2 3차 기본계획 보완판

❖ 주요국의 합계출산율 추이 (1970-2017년)



자료 : OECD, Family Database 자료. SF_2_1 Fertility Rates

문제제기

- 저출산 대책 수립, 시행 이후 출산율은 회복되지 않고, 2018년 합계출산율 0.98명, 2019년 0.92명으로 1명 이하로 하락.
- “10여년 동안 150조원 이상 지출했는데, 왜 출산율은 회복되지 않는가?”
- 그런데, 출산율 수치 이면에 놓인 개인(특히, 여성), 가족의 삶의 조건은 변화했는가? 변화된 삶의 조건과 상황을 바라보는 국가와 사회의 관점은 변화했는가?

문제제기

- 그간 저출산 위기 담론은 저출산 상황에 대한 문제인식이 적절한지, 그에 따른 목표 설정은 타당한지, 제시된 정책들은 적절한 문제인식을 반영하고 있는지 등 기본적 문제제기도 어렵게 했음.
- “저출산 현상의 지속은 고령화 가속화, 그로 인한 노동생산성 저하, 잠재성장률 하락, 사회보장 부담 증가, 재정수지 악화로 이어져, 국가경쟁력 약화 초래(대한민국정부, 2006)” => 출산 장려로 귀결
- 하지만, 출산 장려가 이 문제의 적절한 혹은 유일한 해결책인가? 합의된 실증적 근거가 있는가?

문제제기

- 국가는 개인의 사적인 삶에 어디까지 개입할 수 있는가?
- 정책당사자의 의사(will)와 선호를 고려하지 않고, 그 결과 개인의 인권과 자유를 침해한다면, 그러한 국가 개입은 정당한가?
- 사회구성원들의 경험, 욕구(need), 선호와 가치를 반영하지 못한 정책은 효과성을 담보하기도 어려움.
- 청년들의 인구위기담론에 대한 회의적 반응, 출산장려에 대한 반감

젠더분석

- 그동안 한국의 저출산 담론은 저출산을 인구 수, 인구구조, 경제성장, 국가발전과 연결해 왔음.
 - ⇒ 국가정책의 수단이 아니라 목적인, 남녀 개인의 존재 간과.
- 현재 한국의 저출산 상황은 단순한 인구구조의 변화가 아닌, “남녀 파트너십을 둘러싼 가족구조, 노동시장 등 젠더관계의 변화”를 반영한 것.
 - ⇒ 변화된 젠더관계에 대한 인식, 요구(need)를 반영하지 못하는 정책은 실효성도 낮고, 개인의 권리와 자유를 침해할 수 있음.
 - ⇒ 현재 저출산 대책에 대한 젠더 관점의 평가, 분석이 필요

재생산권

- 저출산에 대한 젠더 논의의 중심에 재생산(reproduction) 개념 존재
- 임신, 출산에만 한정되지 않고, 섹슈얼리티, 임신, 피임, 낙태, 출산, 양육 등 재생산 전반을 아우르는 개념.
- 재생산에서 임신, 출산만을 따로 떼어 사고하는 것은, 재생산 이슈를 여성의 문제로 국한하고 여성의 신체와 섹슈얼리티를 통제하고자 하는 의도 내포.

재생산권

- 재생산은 개인들 간의 관계에서 사적으로 이루어지지만, 늘 공적인 이슈
- 역사적으로 재생산은 가족과 친족, 국가 등 공동체의 미래와 연결되어 사고, 인구문제로 규정되면서 정치적 도구로 활용.
- 과거 가족계획사업은 여성의 임신, 출산, 섹슈얼리티 등 재생산에 대한 적극적 개입.
- 피임 규제, 낙태 불법화, 남녀에게 이중적 성 규범 적용 => 성 불평등 지속
- 저출산 문제에 대한 국가 개입 역시 성 중립적(gender neutral)이지 않음.

재생산권

- ❖ 1994년 카이로, 국제인구회의(International Conference on Population and Development)
- ‘인권’의 문제로 재생산 권리 개념 제안
- “인구, 개발정책이 특정한 인구학적 목표(인구 수 조절, 국가발전)에 초점을 맞추는 것에서 개별 여성과 남성의 욕구, 열망, 권리에 초점을 맞추는 방향으로 전환되어야 하고, 재생산 권리를 포함해 인권, 성평등, 여성권한 강화, 삶의 질 향상이 정책의 근본이 되어야 한다(UN, 1994;2004).”고 선언.
- “인구학적 목표가 표적(targets)이나 할당(quotas)의 형태로 부과되어서는 안된다” 명시(UN, 1994; 2004).

재생산권

- ❖ 1994년 카이로, 국제인구회의(International Conference on Population and Development)
- **재생산권리**, “자유롭고 책임감 있게 자녀의 수, 간격 및 시기를 결정할 수 있는 권리, 그것을 실행하는 데 필요한 정보와 수단을 가질 권리, 최고 수준의 성 건강과 재생산 건강을 확보할 권리(UN, 1994; 2014)”
- **성 건강**: 단지 질병이나 기능 저하, 장애가 없는 상태를 가리키는 것이 아니라 섹슈얼리티와 관련된 신체적, 정서적, 정신적, 사회적 복지 상태. 강압, 차별, 폭력으로부터 자유로운 상태에서 즐겁고 안전한 성 경험을 가질 수 있어야 함.

분석틀 : 재생산권 보장

재생산권 보장의 차원	저출산 정책 분석범주	저출산 정책에 대한 쟁점분석 내용
정책목표로서의 재생산권 보장	정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> 개인의 재생산권 보장이 일차적인 목표로 설정되어 있는가?
재생산에 대한 자기결정권 보장	정책 내용	<ul style="list-style-type: none"> 가족계획에서 자녀출산의 횟수, 간격, 시기를 자유롭게 선택할 권리를 보장하고 있는가? 원하지 않는 임신을 종결할 권리를 여성에게 보장하고 있는가? 자유롭게 모성을 선택할 권리를 보장하고 있는가?
재생산에 대한 양질의 정보 및 서비스에 대한 접근권과 충분한 지원 보장		<ul style="list-style-type: none"> 임신, 출산, 낙태, 불임, 피임 등 재생산에 대한 충분한 정보와 서비스 제공을 보장하고 있는가? 체외수정 등 가족계획 관련 서비스 제공 시, 인권과 여성건강을 고려한 기준 준수를 명시하고 있는가? 자유로운 모성 선택을 위한 적극적인 사회·경제적 지원을 보장하고 있는가?
보편적 재생산권 보장	정책 대상	<ul style="list-style-type: none"> 재생산권을 결혼지위, 연령, 건강상태 및 장애여부, 인종, 성적 지향 등과 무관한 보편적 권리로 인정하고 있는가?
성평등한 재생산권 보장		<ul style="list-style-type: none"> 재생산권을 남녀의 동등한 권리로 인정하는가? 젠더평등한 재생산권 실현을 위해 남성의 책임을 강조하고 있는가?

재생산 관련 정책

	1차 (2006-2010)	2차 (2011-2015)	3차 (2016-2020)
중점 과제	출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	결혼, 출산, 양육부담 경감	난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현
세부 과제	<ul style="list-style-type: none"> 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충 임신·출산지원 확대 - 모성 및 영유아 건강관리 체계화, 불임부부 지원, 산모도우미 지원, 국가 필수 예방접종사업 확대 추진, 부적절한 인공임신중절의 예방사업 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 가족형성에 유리한 여건 조성 임신·출산에 대한 지원 확대 - 임신·분만 취약지역에 대한 의료지원 강화, 임신·출산비용 지원 확대(난임시술비 지원), 모성 및 영유아 건강관리 강화, 산모신생아 도우미 지원 출산·양육비용 지원 확대 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충 	<ul style="list-style-type: none"> 임신·출산 사회적책임시스템 구축 - 출산 의료비 대폭 경감, 안전한 분만환경 조성, 난임부부 종합지원체계 구축, 산모·신생아 지원 확대, 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화, 여성건강 증진 강화(여성청소년 건강서비스 패키지), 결혼·출산친화적 세제 개선 다양한 가족에 대한 포용성 제고 - 한부모 가족 지원체계 강화, 비혼·동거 가족에 대한 사회적·제도적 차별 개선, 포용적 가족관 형성, 다문화가족의 안정적인 정착을 위한 맞춤형 서비스 확대

01

재생산권 보장이 일차적 정책목표로 설정되어 있는가?

기본계획의 비전, 목표

	비전	목표
1차 1차 보완	모든 세대가 함께 하는 지속발전 가능사회	2006-2010 저출산 고령사회 대응기반 구축 2011-2020 출산율 회복, 고령사회 성공적 대응
2차	저출산 고령사회 성공적 대응으로 활력있는 선진국가로 도약	2011-2015 점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립 2016-2030 OECD 평균 수준 출산율 회복, 고령사회 효과적 대응
3차	모든 세대가 함께 행복한 지속발 전사회 구현	아이와 함께 행복한 사회 합계출산율 1.21(2014년) → 1.5명(2020년)
3차 보완	모든 세대가 함께 행복한 지속 가 능사회	삶의 질 향상 성 평등 구현 인구변화 적극 대처

1) 출산장려 위해 관리, 규제되는 개인의 재생산

- 저출산 대책의 목표는 출산율 회복, 특정 목표치 출산율 달성.
- **개인의 재생산 '권리 보장' 대신 '출산 장려'**
- 임신, 출산은 여성의 문제로만 여겼고, 정책의 주요대상은 여성의 몸과 재생산.
- 결혼과 출산을 '장려'해야 할 대상으로 보는 시각 속에, 여성은 출산주체가 아니라 출산이 당연한 과업이자 책임인 '가임기 여성'으로 대상화.
- 출산지도 논란 ; 여성들은 정책의 수혜자로 느끼기보다는, 국가의 출산율 증대 목표를 위해 관리, 동원, 통제되는 대상으로 느낌.

1) 출산장려 위해 관리, 규제되는 개인의 재생산

- ✓ 2차 기본계획 : 기본방향, “출산장려와 함께, 여성의 지위향상 및 양질의 노동력 확충 등 여타 사회경제적 효과까지 있는 일가정양립 부문에 대한 정책적 노력을 강화” 명시.
“출산장려 우수지역 인센티브 제공” 대책으로 제시.
- ⇒
- ✓ 3차 기본계획 : 합계출산율 1.5명 달성 핵심목표 & 성과지표 설정.
- ⇒ 목표치 달성과 개인과 가족의 삶에, 삶의 질 향상이나 젠더관계 증진은 어떻게 연결되는가? 목표 설정과정에 개인 남녀와 커플의 재생산 관련 욕구, 열망, 가치는 반영되었는가?

1) 출산장려 위해 관리, 규제되는 개인의 재생산

- ✓ 3차 기본계획: “난임시술 지원을 통해 2014년 합계출산율이 0.03명 상승하는 효과가 발생했고, 난임 지원 등 효과성 높은 대책에 집중 투자해 출산율 제고효과를 극대화”
- ⇒ 재생산에 대한 권리 인정, 여성 건강에 대한 고려는 없음.
- 1960, 70년대 가족계획사업 / 2000년대 이후 저출산 대책
- 목표달성의 방향이 바뀌었을 뿐, 국가 주도로 목표치를 설정하고, 각종 경제적 유인책으로 행동 변화를 유도하고 대대적인 홍보, 캠페인으로 계몽 목적의 인식개선운동을 전개했던 방식은 유사하게 재현

02

재생산에 대한 자기결정권을 보장하고 있는가?

2) 재생산에 대한 자기결정권을 제약하는 다양한 힘의 존재

- ① 자녀출산의 횟수, 간격, 시기를 자유롭게 선택할 권리를 개인, 커플에게 보장하고 있는가?
- ② 원하지 않는 임신을 종결할 권리를 여성에게 보장하고 있는가?
- ③ 자유롭게 모성을 선택할 권리를 보장하고 있는가?

2) 재생산에 대한 자기결정권을 제약하는 다양한 힘의 존재

- “가가호호 아이 둘셋, 하하호호 희망한국” (2009년)
- “아이 좋아 둘이 좋아”(2014년)
- 이상적 자녀수를 설정하고, 홍보와 정책지원을 통해 국민인식전환, 행동변화 촉진. 과거 가족계획사업의 연장선
- ✓ 1970년대 “세 자녀 갖기”, “아들 딸 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자”
- ✓ 1980년대 “하나씩만 낳아도 삼천리는 초만원”, “잘 키운 딸 하나 열 아들 안 부럽다”

2) 재생산에 대한 자기결정권을 제약하는 다양한 힘의 존재

- 재생산에 대한 자기결정권에서 원하지 않는 임신을 종결할 권리 즉, 낙태권은 가장 핵심적이지도 논쟁적
- 1953년 형법 제정 당시부터 임신중절을 범죄행위, 처벌대상으로 규정
- 1960년대부터 90년대 중반까지 가족계획사업, 국가가 앞장서서 임신중절
- 하지만 1차 기본계획, “인공임신중절 예방대책 마련” 필요성 제시.
- 1차 보완판, “부적절한 인공임신중절의 예방사업 강화” 도입. 모자보건법 개정 통해, 피임시술 사항 삭제. 불임극복 지원사업 신설.

2) 재생산에 대한 자기결정권을 제약하는 다양한 힘의 존재

- 한국 사회의 낙태 관련 담론은 종교계가 중심이 되어 생명윤리를 주요 근거로 한 반대 담론이 대세. 출산장려 강조되는 상황에서 낙태권은 공적 논의에서 언급조차 되지 않았음.
- 3차 기본계획, “포기되는 출생에 대한 사회적 보호” 정책과제 포함. 인공임신중절을 생명존중의식의 부족으로 발생한 문제로 보았음.
- 하지만 연간 17만 명, 누적수로 따지면 엄청난 수의 한국 여성들이 낙태를 하는 것이 생명존중가치의 부족 때문이라고 할 수 있을까?

2) 재생산에 대한 자기결정권을 제약하는 다양한 힘의 존재

- ✓ 3차 기본계획 ‘임신유지율’ 성과지표.
- 낙태의 책임을 온전히 여성에게만 부과하는 것
- 낙태에 대한 선택, 결정권이 여성에게 전적으로 있는 것처럼 착각하게 함.
- 임신종결 결정과정에 다양한 사회적 힘들이 존재함을 간과.
- 한국사회에서 여성에게 부과하고 있는 책임, 성별분업규범 제약으로 인해, 일과 가족, 삶 속에서 자율성과 평등을 갈망하면서 같등하고 고군분투하며 어쩔 수 없이 임신을 중단할 수밖에 없는 여성들, 출산과 낙태에 대한 결정에서 남편, 가족의 압력에서 자유롭지 못한 여성들의 현실 간과.

2) 자유로운 모성 선택권을 방해하는 힘들

- 재생산에 대한 자기결정권에는 자유롭게 모성을 선택할 권리도 포함.
- 법적 혼인관계 중심의 정상가족 이데올로기에 따른 사회적 편견, 불충분한 사회경제적 지원은 자유로운 모성 선택권을 방해함.
- ✓ 3차 기본계획, “포기되는 출생에 대한 사회적 보호, 다양한 가족에 대한 포용성 제고“
- ✓ 비혼여성의 섹슈얼리티와 임신, 출산에 대해 터부시해왔던 통제적 가치규범을 어떻게 변화시킬 것인지 대책 부재, 미혼부모에 대한 적극적 사회경제적 지원 미흡.

2) 자유로운 모성 선택권을 방해하는 힘들

- 기본적인 재생산권조차 보장받지 못하고 있는 상황에서, 과연 ‘포기’의 주체는 비혼 여성일까, 아니면 포기 상황으로 가게 만든 사회일까? 비판적 성찰 필요.
 - 이런 성찰 없이는 초저출산으로 국가 소멸을 우려하는 한국 사회에서, 여전히 수백 명의 아동을 해외입양 보내는 역설적 상황은 사라지지 않을 것임.
- ✓ 2002년 : 합계출산율 1.17명, 국외 입양아동 수 2,436명
- ✓ 2010년까지 1,000명 이상. 2016년 334명 국외 입양

03

재생산에 대한
자기결정권 실현을 위한 적극적 지원을
보장하고 있는가?

3) 불충분한 정보와 서비스로 인한 자기결정권 실현 제약

- 자유롭고 책임감 있게 재생산 권리를 향유하기 위해서는
- 원치 않는 임신과 성병을 예방할 수 있는 피임에 대한 정보와 수단을 제공받을 권리, 성 재생산 건강에 관한 정보, 교육, 상담을 받을 권리, 안전하고 효과적인 가족계획 방법에 대한 정보와 전문적인 서비스를 받을 권리, 건강하게 임신하고 출산할 수 있도록 의료서비스와 지원을 받을 권리, 불임에 대한 적절한 치료를 받을 권리, 안전한 낙태 서비스를 보장받을 권리 등을 제공받아야 함(Cook et al., 2003; UN, 1994; 2014)

3) 불충분한 정보와 서비스로 인한 자기결정권 실현 제약

- 재생산은 생애주기 전반에 걸쳐 나타나는 과정임에도, 한국의 저출산 정책은 출산과 직결되는 정책에만 관심
- (1) 원치 않는 임신과 성병 예방을 위한 피임교육과 서비스 지원 미흡.
- 2009년, 모자보건법 개정, 모자보건사업 범주에서 피임수술 관련 사항 삭제.
 - 청소년을 무성적 존재로 간주해 섹슈얼리티 통제. 청소년의 섹슈얼리티는 일탈, 문제로 간주하고 위험관리 대상으로만 간주.

3) 불충분한 정보와 서비스로 인한 자기결정권 실현 제약

(2) 불임(난임)지원 위주의 대책

- 가족계획 관련 상담, 정보, 교육, 서비스 통해 출산의 수, 터울, 시기를 자유롭게 결정하고, 필요한 경우 불임치료, 낙태시술 받을 권리를 보장받아야 하나, 불임(난임)시술에 한정.
- 재생산 건강, 안전보다, 합계출산율 제고에 얼마나 기여했는지 초점
- 매년 지원 확대. 하지만 이 사업이 여성의 건강, 태어난 아이의 건강에 미치는 부정적 영향은 간과

3) 불충분한 정보와 서비스로 인한 자기결정권 실현 제약

- 시술 과정의 부작용, 후유증 발생
- “만혼, 고령임신으로 인한 불임 증가”를 저출산 원인으로 지목하고 있지만, 사실 저출산 현상의 얼마만큼이 의료적 대처가 필요한 불임에 기인한 것인지, 불임의 어떤 조건에서 체외수정 시술이 필요하고 효과가 있는지는 정확하게 연구된 바 없음(하정옥, 2012).
- 재생산기술에 관한 캐나다 공식위원회, “입증되지 않은 시술이나 처치를 서비스로 제공하는 것은 비윤리적이며, 여기에 공공자원을 투여하는 것은 무책임 ”

3) 불충분한 정보와 서비스로 인한 자기결정권 실현 제약

- 시술과정에서의 육체적, 심리적 고통과 부작용, 후유증, 임신으로 연결되지 않았을 때의 심리적 충격과 압박감이 개인 여성에게 남겨짐
- 독일, [인공수정 의료조치에 대한 의사 및 사회보험연방위원회 지침] : 자녀를 원하지만 어려움을 겪는 이들에 대해 의학적, 심리적, 사회적 측면까지 고려해 면밀히 상담하고, 시술에 따른 건강상 위험과 정신적, 심리적 부담, 자녀를 가질 수 있는 다른 대안에 대해 충분히 설명함으로써 선택하게 함.
- 한국의 불임(난임)지원사업, 비용의 일부 지원할 뿐, 시술로 인한 모든 문제와 책임은 개인 여성에게 전가.

04

재생산을 보편적 권리로
인정하고 있는가?

4) 법적 혼인관계에 한정된 재생산권

- 기본계획에 포함된 결혼, 출산지원정책들의 대상은 대부분 '법적 혼인관계'로 제한
- 저출산 기본계획 밑바탕에 깔려 있는 인식은, 결혼 장려 -> 출산 장려
- ✓ 1차 기본계획, “결혼연령이 높아질수록 가임기간 단축, 불임 증가, 출산에 대한 부담 가중 등으로 출생아수 감소“
- ✓ 3차 기본계획, “만혼, 비혼을 개인 선택의 문제로 간주하고, 인식, 문화 개선에 소극적이었고, 일자리, 주거, 결혼비용 등 결혼기반 조성 노력이 미흡 ”

4) 법적 혼인관계에 한정된 재생산권

- 결혼 장려를 정책목표로 설정하고 개입하는 것이 타당한가? 현재 청년들의 삶의 조건, 상황, 의사, 선호에 부합하는가?
- 2015년 전국 출산력 및 가족보건복지 실태조사, 비혼 남녀의 결혼, 출산 관련 태도
- ✓ 남성 74.5%, 여성 64.7% 결혼 의사 있음
- ✓ 결혼과 무관하게 자녀를 갖는 것, 남성의 23.9% 여성의 16.9% 찬성
- ✓ 자녀를 갖는 것이 사회에 대한 의무, 남성의 54.7%, 여성의 60.2% 반대

4) 법적 혼인관계에 한정된 재생산권

- 2015년 전국 출산력 및 가족보건복지 실태조사, 30세 이상 남녀의 비혼 사유
- ✓ 결혼의 일차적 장애요인으로 파악하고 집중해결 의지를 피력한 청년, 신혼부부 주거문제에 대해, 남성의 8.3%, 여성의 0.5%만이 비혼 사유로 꼽았음.
- ✓ 일자리 문제의 경우, 남성의 9.9%, 여성의 2.9%가 비혼 사유로 꼽음.
- ✓ 비혼 사유로 가장 많이 꼽은 것은, 본인의 기대치에 맞는 사람을 만나지 못해서(남성의 17.2%, 여성의 32.5%)
- ✓ 여성 비혼 사유 ; 결혼보다 내가 하는 일에 더 충실하고 싶어서(9.2%), 결혼생활과 직장일 동시 수행 곤란(7.7%), 결혼제도가 남편 중심(4.3%)

4) 법적 혼인관계에 한정된 재생산권

- 남성 중심의 결혼구조, 이를 중심으로 존재하는 강력한 정상가족규범 vs 평등, 자율성, 자유의 가치를 내면화 한 청년(특히, 여성) 간의 가치 갈등 속에서
- 현재의 저출산이 초래된 것이라면, 국가가 규정한 가치를 일방적으로 장려하고 경제적 인센티브를 제공함으로써 장애물을 없애는 방식으로 문제를 해결하려는 것은 실효성을 담보할 수 있을 것인가?

05

재생산을 남녀의 동등한 권리로 인정하고 있는가?

5)남녀 동등한 재생산권 인정과 실현에 대한 관심 부재

- 현재 기본계획에서 남성의 재생산권은 고려되지도, 언급되지도 않음.
- 임신, 출산은 여성만의 일로 간주하고 남성은 암묵적으로 배제

(1) 불임(난임)지원사업

- 불임(난임)지원사업의 추진배경 및 원인으로 “여성의 만혼, 고령임신과 출산” 언급. 성별화된 고정관념 드러냄.
- 실제 상당수 불임의 원인이 남성에게 있고, 남성의 몸과 관련된 사항들(환경, 생활습관, 체중 등)이 불임과 관련성이 높음(최진호, 한정열, 2016).

5)남녀 동등한 재생산권 인정과 실현에 대한 관심 부재

(1) 불임(난임)지원사업

- 남성 요인에 의한 난임이 의심되더라도, 여성을 원인불명으로 진단해 여성에게 빨리 시술을 시도하는 것이 효과적이라고 판단해 병원에서 권장(황나미 외, 2016)
- 불임의 원인이 남성에게 있어도 시술을 포함해 불임을 해결하기 위한 노력이 여성에게 더 많이 요구되는 현실은, 그 일차적 책임을 여성에게 전가하는 가부장적 규범을 반영
- 과거 가족계획사업에서도 마찬가지

5)남녀 동등한 재생산권 인정과 실현에 대한 관심 부재

(2) 3차 기본계획, 자궁경부암 예방접종(HPV) 만 12세 여아에게만 지원

- 인유두종 바이러스(HPV)는 성별에 관계없이 감염될 수 있고, 여성에게만 문제를 일으키는 것이 아님.
- 생식질환(자궁경부암, 음경 및 구강암, 항문암 등) 예방을 위한 의료지원이 남녀 모두에게 필요하고, 2차 성징 출현과 관련된 고민과 질환 상담이 남녀 청소년 모두에게 필요하나, ‘여성’만
- 카이로 행동강령 ; 남자 청소년에 대한 피임, 성평등 교육 적극 실시 강조
- 호주 ; 07년 HPV 국민예방접종, 13년 남성 접종 추가

저출산 담론 재구성을 위한 제언

- 그간 한국의 저출산 대책은 출산율 제고라는 국가적 목표 달성을 위해 개인의 인권, 자유, 자신의 신체와 삶에 대해 스스로 통제하고 결정할 수 있는 권리, 건강권으로서의 재생산권을 침해하거나 소홀히 다루어왔음.
- 저출산 문제에 대한 사회적 대응은 필요하고 중요함.
- ✓ 하지만 그 이유는, 저출산 문제가 남녀가 관계를 맺고 아이를 갖고 낳고 키우며 살아가며 신체적, 정신적, 사회적으로 완전히 안녕한 상태를 누리는 **‘삶의 문제, 관계의 문제’**와 연결되기 때문임.
- ✓ 일과 결혼, 임신, 출산, 양육을 둘러싸고 끊임없이 갈등하고 고군분투하는 **여성의 인권, 자유의 문제**이자 **젠더 형평성의 문제**이기 때문임.

- 저출산 문제를 바라보는 국가의 관점과 태도의 변화가 필요함.
 - (1) 저출산 대책에서 출산율 제고 목표 폐기. 정책 투입(input)이 성과(output)으로 이어진다는 관점 폐기. 재생산에 대한 권리 보장 목표 설정
 - (2) 재생산에서 여성의 자기결정권 인정. 재생산 건강권 적극 보장. 2019년 4월, 낙태죄 헌법 불합치 판정 이후, 형법 및 모자보건법 개선 필요.
 - (3) 저출산 담론이 전제하고 있는 정상가족규범 해체. 결혼지위와 무관하게 재생산권 보장.
 - (4) 재생산권을 남녀가 동등하게 보장받아야 할 권리로 인정. 남성의 적극적 권리 공유, 책임분담 유도하기 위한 대책 필요.

제3절 종합 토론

□ (좌장) 박종서 (한국보건사회연구원 연구위원)

□ 논의 결과

○ 저출산·고령사회의 분리 또는 통합

- 저출산 및 고령사회 정책의 불완전한 동거가 지속되는 상황에서 두 사안을 모두 검토하되, 선택과 집중이 필요한 시기임.
- 각 영역에 집중하면서 향후 분리 시기 및 방향을 논의해야 함. 이때 사회보장정책과의 차별성을 고민하고 젠더 형평성, 평등(equality, equity) 차원에서 인구와 성평등을 동시에 논의해야 함.

○ 관련 용어의 순화 및 정책적 적용

- 정책 대상자인 국민들이 이해하도록 젠더, 재생산권 등의 개념을 순화하여 제시하고, 관련 용어들의 상세한 설명과 교육, 홍보 등을 통한 접근이 필요함.
- 기존 용어에 익숙한 계층은 국가의 통제 속에 성역할 분리규범이 반영된 정책을 수립하려는 경향이 강한 반면, 청년층은 좋고 싫음이 명확하며 젠더 문제에 관심이 많음.
- 패러다임 전환과 하위 정책과의 연계가 미흡한 상황에서 국민이 체감할 수 있는 정책 구현을 위해서는 기본계획 관련 용어를 적극적 표현으로 수정 및 변경해야 함.

○ 저출산 고령사회의 불편한 동거와 젠더에 관한 시각

- 출산을 낮추는 것에 대한 시각: 성평등 지향(고출산) vs. 성평등 기여(저출산)

- 여성이 일하지 않아야 출산율이 증가한다는 반비례 관계를 반영하여 일과 출산, 양육을 선택지로 제시함. 이는 아이를 양육하면서도 일할 수 있는 여건을 조성하는 해외와는 상반됨.
- 한국은 지원정책을 충분히 마련하지 않고 선택을 강요하는, 일하지 않으면 출산도 하지 않고, 일과 출산 모두 하지 않는다는 역설적인 상황이 지속됨. 향후 근로자를 위한 출산 여건 조성을 기본 방향으로 설정하되, 출산율 해석과 회복 필요성에 대한 논의가 지속되어야 함.

○ 성평등, 재생산권의 논의 및 반영

- 임신과 출산, 피임, 낙태 등은 여성에게 선택권을 부여할 수 있다는 측면에서, 다소 민감한 주제이지만 4차 기본계획에서 분명히 논의되어야 함. 연구자의 입장에서도 적극적으로 제안해야 함.
- 국가에서 개인으로 패러다임의 전환이 진행되는 가운데 관련 논의들을 적극적으로 수용하고 정책으로 구현 가능한지 검토해야 함.
- 저출산고령사회라는 테마는 그대로 유지하되, 국가와 가족, 개인으로의 변화 속에서 적극적으로 의견을 개진한다면 국가의 정책 신뢰도를 회복할 수 있을 것임.
- 젠더와 출산은 독립적으로 추진되어야 하지만, 젠더에 대한 시각이 기본계획 내 깊숙이 반영되어 있음. 특히 4차 기본계획의 전반적인 틀을 성평등 중심으로 구성하려는 상황에서 가시적인 결과가 도출되지 않으면 역효과를 불러올 수 있음. 향후 개인이 직면할 문제에 적절히 대응할 수 있도록 설계방

식에 대한 고안이 선행되어야 함. 따라서 성평등은 저출산 기본계획의 기저 관점으로써 깔려 있어야 하며, 적극적으로 의견을 개진해야 함.



제3장

제2차 인구포럼: 세대 공감

제1절 기초강연

제2절 소득·일자리에서의 세대 갈등과 대안

제3절 사회문화에서의 세대 갈등과 대안

제4절 종합 토론

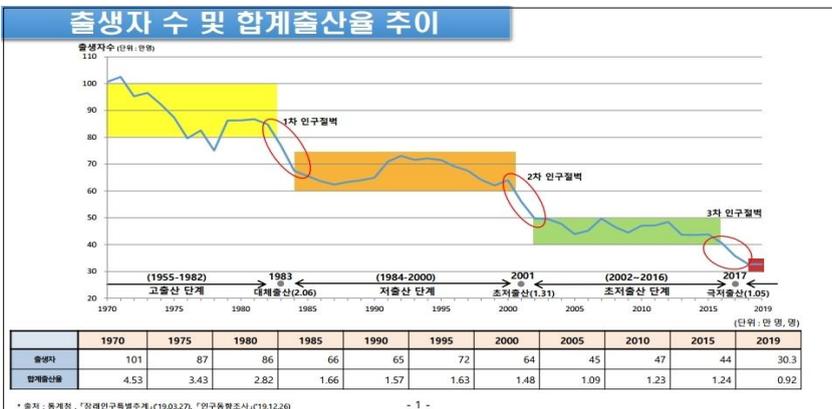
제3장 제2차 인구포럼: 세대 공감

제1절 기초강연

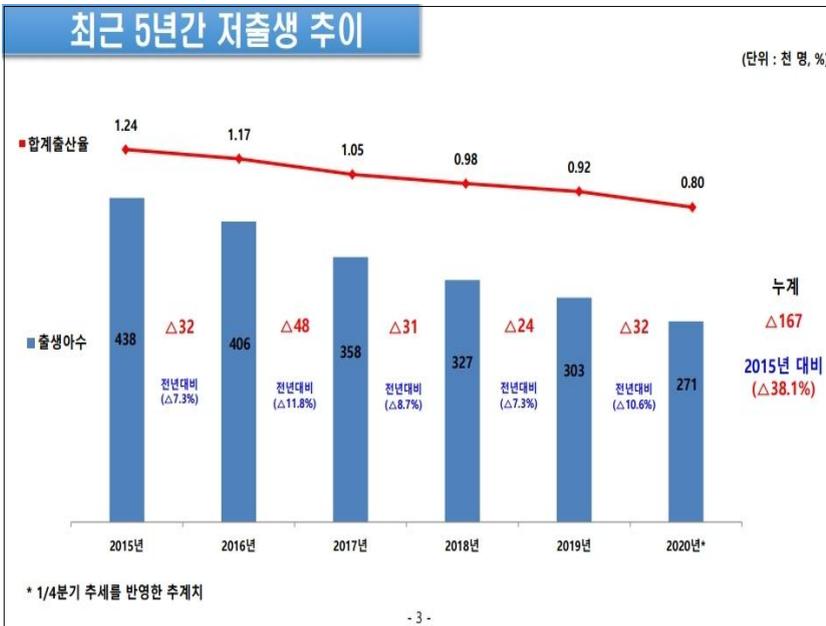
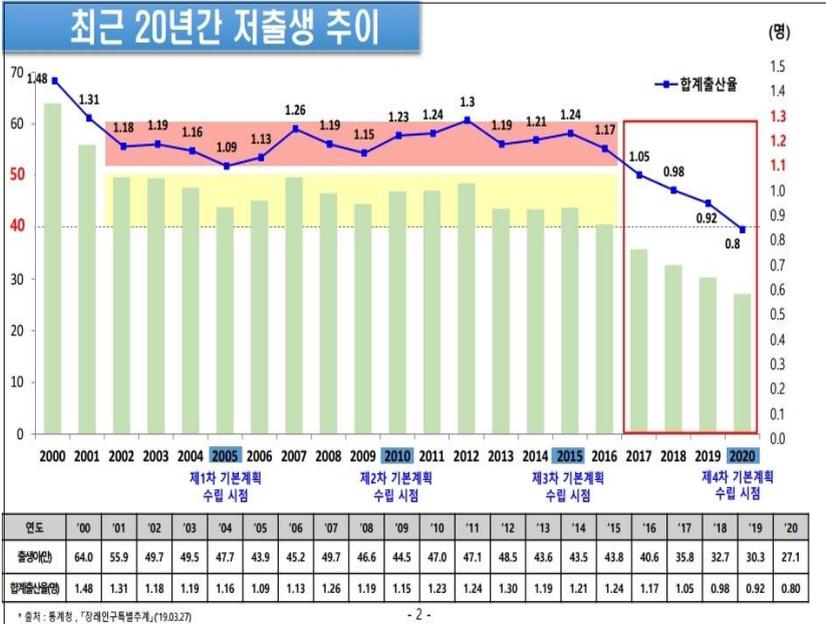
1. 인구변화와 대응4)

인구변화와 대응


부위원장 서형수



4) 발표자: 서형수 부위원장 (대통령 직속 저출산·고령사회위원회)



결혼에 대한 태도

(단위: %)

구분	항목	2008	2010	2012	2014	2016	2018
전체	반드시 해야 한다	23.6	21.7	20.3	14.9	12.5	11.1
	하는 것이 좋다	44.4	43.0	42.4	41.9	39.3	37.0
	해도 좋고, 하지 않아도 좋다	27.7	30.7	33.6	38.9	42.9	46.6
	하지 않는 것이 좋다	2.4	2.8	1.5	1.6	2.5	2.5
	하지 말아야 한다	0.5	0.5	0.3	0.4	0.6	0.5
	잘 모르겠다	1.4	1.3	1.9	2.2	2.2	2.3
	남자	반드시 해야 한다	27.4	24.6	23.0	16.3	13.4
하는 것이 좋다		47.2	45.9	46.0	45.2	42.9	40.8
해도 좋고, 하지 않아도 좋다		21.9	25.7	27.7	34.4	38.9	42.3
하지 않는 것이 좋다		1.8	2.2	1.1	1.3	1.9	1.9
하지 말아야 한다		0.4	0.4	0.2	0.4	0.6	0.4
잘 모르겠다		1.3	1.2	2.0	2.4	2.3	2.7
여자		반드시 해야 한다	20.0	18.8	17.7	13.5	11.7
	하는 것이 좋다	41.6	40.3	38.9	38.8	35.9	33.2
	해도 좋고, 하지 않아도 좋다	33.3	35.6	39.4	43.2	46.7	50.8
	하지 않는 것이 좋다	3.1	3.4	1.9	2.0	3.2	3.1
	하지 말아야 한다	0.5	0.6	0.3	0.4	0.6	0.7
	잘 모르겠다	1.5	1.3	1.8	2.0	2.0	1.9

* 출처: 통계청, 사회조사(2018)

- 4 -

결혼에 대한 태도

(단위: %)

구분	계	해야한다	반드시 해야 한다	하는 것이 좋다	해도 좋고 하지 않아도 좋다	하지 말아야 한다	하지 않는 것이 좋다	하지 말아야 한다	잘 모르겠다
남자	100.0	52.8	12.0	40.8	42.3	2.2	1.9	0.4	2.7
여자	100.0	43.5	10.3	33.2	50.8	3.8	3.1	0.7	1.9
미혼남자	100.0	36.3	5.2	31.0	54.8	3.6	2.9	0.6	5.3
미혼여자	100.0	22.4	2.7	19.7	67.2	7.2	5.4	1.7	3.3
13~19세	100.0	28.4	3.7	24.6	58.5	4.9	4.0	0.9	8.3
20~29세	100.0	33.5	5.1	28.4	58.4	5.3	3.8	1.5	2.9
30~39세	100.0	36.2	4.7	31.4	58.7	3.6	3.2	0.4	1.6
40~49세	100.0	41.9	5.6	36.3	53.9	2.9	2.4	0.5	1.3
50~59세	100.0	55.7	11.7	44.0	40.7	2.0	1.8	2.0	1.5
60세 이상	100.0	71.2	25.8	45.4	25.6	1.6	1.4	0.2	1.6
초졸이하	100.0	62.5	24.5	38.1	30.8	2.4	2.1	0.3	4.3
중졸	100.0	51.1	14.6	36.5	41.7	3.3	2.9	0.4	3.9
고졸	100.0	45.6	9.2	36.3	48.6	3.6	2.8	0.7	2.2
대졸이상	100.0	44.4	7.1	37.3	51.8	2.7	2.2	0.5	1.0
미혼	100.0	30.2	4.1	26.0	60.3	5.1	4.0	1.1	4.4
배우자있음	100.0	55.9	13.0	42.9	41.0	1.9	1.7	0.3	1.1

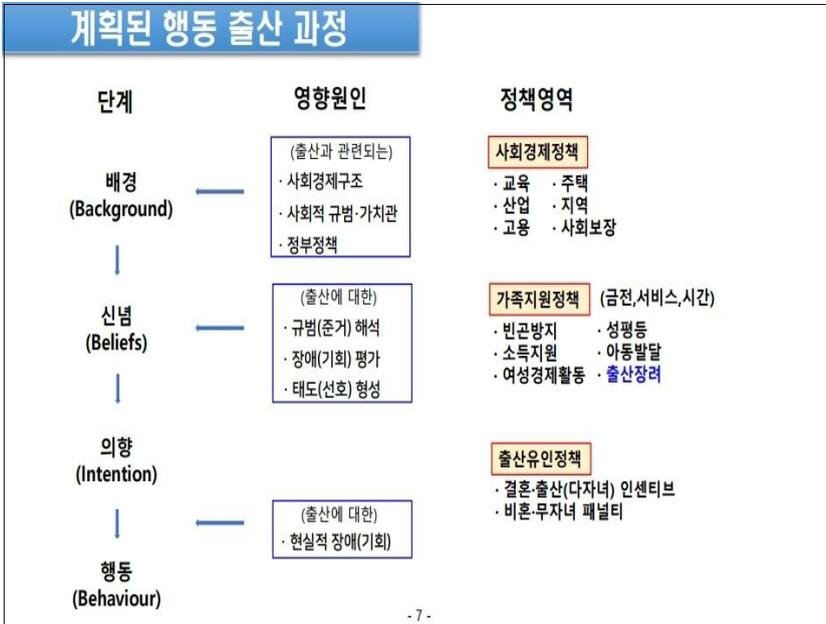
* 출처: 통계청, 사회조사(2018)

- 5 -

자녀에 대한 태도 - 결혼하면 자녀를 가져야 한다 (단위: %)

구분	계	동의	동의		반대	약간 반대	전적으로 반대
			전적으로 동의	약간 동의			
남자	100.0	72.6	25.7	46.8	27.4	21.0	6.4
여자	100.0	66.6	25.1	41.5	33.4	22.7	10.7
13-19세	100.0	46.4	8.8	37.7	53.6	35.7	17.9
20-29세	100.0	51.5	11.1	40.4	48.5	31.8	16.7
30-39세	100.0	59.9	14.3	45.5	40.1	29.3	10.8
40-49세	100.0	67.1	19.6	47.5	32.9	24.8	8.1
50-59세	100.0	81.0	32.3	48.7	19.0	15.0	3.9
60세 이상	100.0	88.2	46.7	41.5	11.8	8.9	2.9
미혼	100.0	51.5	11.0	40.4	48.5	33.1	15.4
배우자있음	100.0	76.4	30.2	46.2	23.6	17.6	6.0
월평균 소득 100만원 미만	100.0	79.2	39.5	39.7	20.8	15.4	5.4
100-200만원 미만	100.0	73.5	30.1	43.3	26.5	19.1	7.4
200-300만원 미만	100.0	70.1	25.2	44.9	29.9	22.3	7.6
300-400만원 미만	100.0	68.0	23.2	44.8	32.0	23.5	8.5
400-500만원 미만	100.0	67.5	21.7	45.8	32.5	23.7	8.9
500-600만원 미만	100.0	65.6	19.5	46.1	34.4	23.2	11.2
600만원 이상	100.0	63.7	19.9	43.8	36.3	24.6	11.7

* 출처: 통계청, 사회조사(2018)



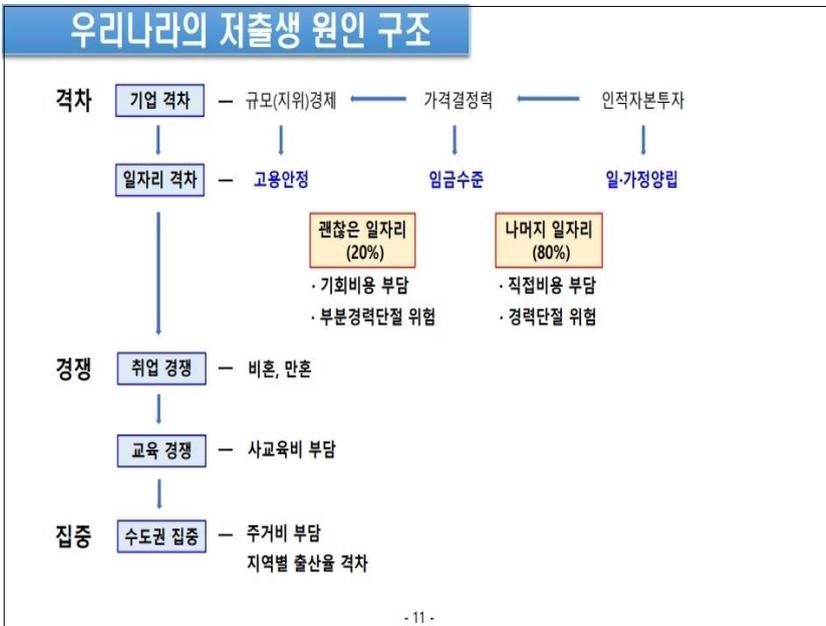
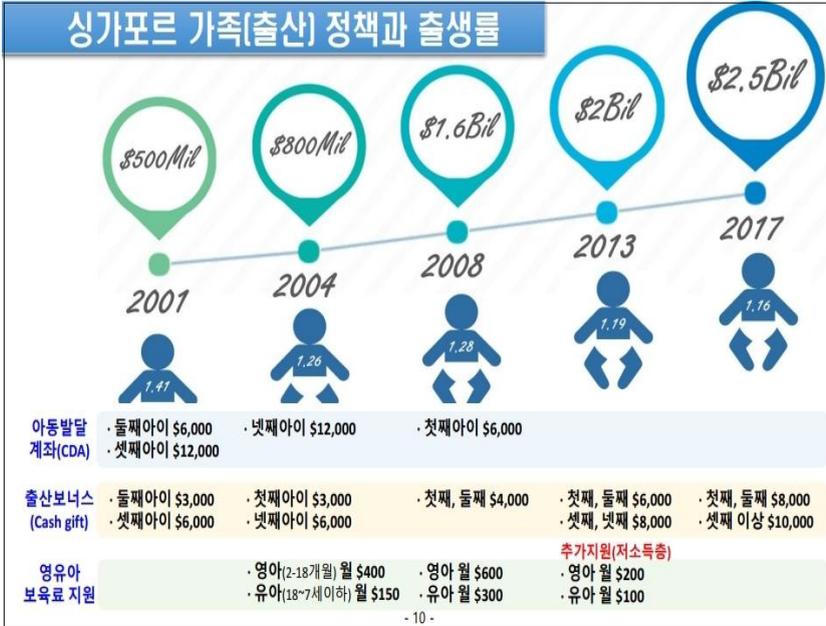
정책목적을 고려한 저출산 예산 분류 (2020년)

(단위: 억원)

직접지원 (합계)			간접지원 (합계)		
190,221			211,686		
서비스 120,140 (63%)	0-2세 영유아 보육료 지원	62,639	주거 179,932 (85%)	청년·신혼부부 주거비 지원(대출지원)	93,992
	누리과정(3-5세) 예산 지원	40,316		청년·신혼부부 전세 및 매입 임대	49,423
	초등돌봄교실 운영 및 시설비 등	3,858		행복주택	28,795
	아이돌봄지원(맞벌이가구)	3,844		기타	7,723
	기타	9,483			
현금 62,525 (33%)	아동수당	30,767	고용 16,420 (8%)	사회보험사각지대 해소 (특고/예술훈 고용보험 적용, 두루누리 사회보험)	11,490
	가정양육수당 지원 사업	12,216		국민취업지원제도(한국형 실업부조)	2,771
	육아휴직급여(아빠육아휴직 보너스 포함)	11,949		중소기업 출산육아기 고용안정지원 (재고용 지원금, 육아휴직 등 부여 지원금, 대체인력 지원금 등)	936
	출산후기급여	3,082		기타	1,222
	기타	4,511			
의료비 7,555 (4%)	예방접종 지원	5,080	교육 등 15,332 (7%)	고교무상교육	13,882
	산모·신생아 건강관리서비스 지원	1,435		교육급여	1,016
	난임지원	539		기타	434
	기타	501			

싱가포르 가족(출산) 지원 정책

	현금지원	세제지원	휴가제도	주거지원	의료지원	기타																								
공통	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 보육료 지원 영아(2~18개월) 월 \$600 유아(18~7세이하) 월 \$300 저소득층 추가보조 영아 월 \$200 유아 월 \$100 	<ul style="list-style-type: none"> 12세 이하 자녀 조부모 양육공제(GTR) \$3,000 	<ul style="list-style-type: none"> 출산전후휴가(16주) 7세 이하 자녀돌봄휴가 (연 6일-유급) 2세 이하 자녀돌봄휴가 (연 6일-무급) 	<ul style="list-style-type: none"> 유자녀 부부 주택지원 -BTO 특별공급 30% 할당 -SBF 특별공급 50% 할당 생애첫주택 보조금 \$80,000 (resale 아파트의 경우 \$120,000) 	<ul style="list-style-type: none"> Medisave 제도 출생아계좌 \$4,000 산모패키지 출산 전 의료비 \$900 출산비 \$750-\$2,150 입원비 \$450(월) 난임지원 ART 비용지원 (\$7,700까지) ACP 비용지원 (\$15,000까지) 자녀 예방접종 및 건강검진비 전액 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 가족친화 기업 보조금 유연근무 제도 도입 기업에 인센티브 \$70,000 대중교통 시스템 육아 친화적 개편 																								
자녀순위별	<table border="1"> <tr> <th>아동발달 경과</th> <th>출산 보너스</th> <th>자녀공제</th> <th>취업여성 자녀 공제(후수입의)</th> </tr> <tr> <td>첫째아</td> <td>\$6,000</td> <td>\$8,000</td> <td>\$5,000</td> </tr> <tr> <td>둘째아</td> <td>"</td> <td>"</td> <td>\$10,000</td> </tr> <tr> <td>셋째아</td> <td>\$12,000</td> <td>\$10,000</td> <td>\$20,000</td> </tr> <tr> <td>넷째아</td> <td>"</td> <td>"</td> <td>"</td> </tr> <tr> <td>다섯째 이상</td> <td>\$18,000</td> <td>"</td> <td>"</td> </tr> </table>	아동발달 경과	출산 보너스	자녀공제	취업여성 자녀 공제(후수입의)	첫째아	\$6,000	\$8,000	\$5,000	둘째아	"	"	\$10,000	셋째아	\$12,000	\$10,000	\$20,000	넷째아	"	"	"	다섯째 이상	\$18,000	"	"					
아동발달 경과	출산 보너스	자녀공제	취업여성 자녀 공제(후수입의)																											
첫째아	\$6,000	\$8,000	\$5,000																											
둘째아	"	"	\$10,000																											
셋째아	\$12,000	\$10,000	\$20,000																											
넷째아	"	"	"																											
다섯째 이상	\$18,000	"	"																											



기업 격차

단위: (가목)는 %

		대기업	중견기업	중기업	소기업
기업수(개)		2,236 (0.3)	4,430 (0.6)	69,491 (9.8)	632,459 (89.3)
종사자	전체(천명)	2,068 (20.2)	1,369 (13.3)	3,058 (29.8)	3,767 (36.7)
	기업당(명)	925	309	44	6
매출액	전체(조원)	2,314 (47.3)	746 (15.2)	1,091 (22.3)	745 (15.2)
	기업당(억원)	10,347	1,683	157	12
	종사자당(백만원)	1,119	545	354	199
영업 이익	전체(조원)	182 (64.1)	40 (14.0)	48 (16.9)	14 (4.9)
	기업당(억원)	815	90	7	0.2
	종사자당(백만원)	88	29	16	3
	대기업대비	100.0	32.9	18.2	3.4

* 통계청, 2018년 기준 영리법인 기업체 행정 통계

- 12 -

일자리 격차

구 분	근로자 수(천명)	비중(%)	비 고
합 계	23,076	100.0	
1. 임금근로자	18,578	80.5	
1.1 고임금근로층 (월보수 400만원 이상, 중위 578만원) - A	4,644	20.1	대기업정규직(2,252) 공공부문정규직(1,743)
1.2 중임금근로층 (월보수 225-400만원, 중위 291만원) - B	4,644	20.1	대기업 비정규직(409) 중소기업 정규직(9,771) 공공부문 비정규직(708) 중소기업 비정규직(3,553)
1.3 저임금근로층 (월보수 130-225만원, 중위 173만원) - C	4,644	20.1	
1.4 한계근로층 (월보수 130만원 미만, 중위 62만원) - D	4,644	20.1	중소영세(10인미만) 비정규직(4,574)
2. 실업자 - E	4,498	19.5	
2.1 구직실업자	(1,073)	(4.6)	공식실업자
2.2 비구직실업자	(1,740)	(7.5)	잠재구직자
2.3 비임금근로자(노동시장 편입대상)	(1,685)	(7.3)	자영업자(5,638)와 무급 가족종사자(1,101)의 1/4

* 통계청, 2019년 귀속분 근로소득 원분위자료 2020.3월 서행수익환산 제출

- 13 -

고령사회 대책

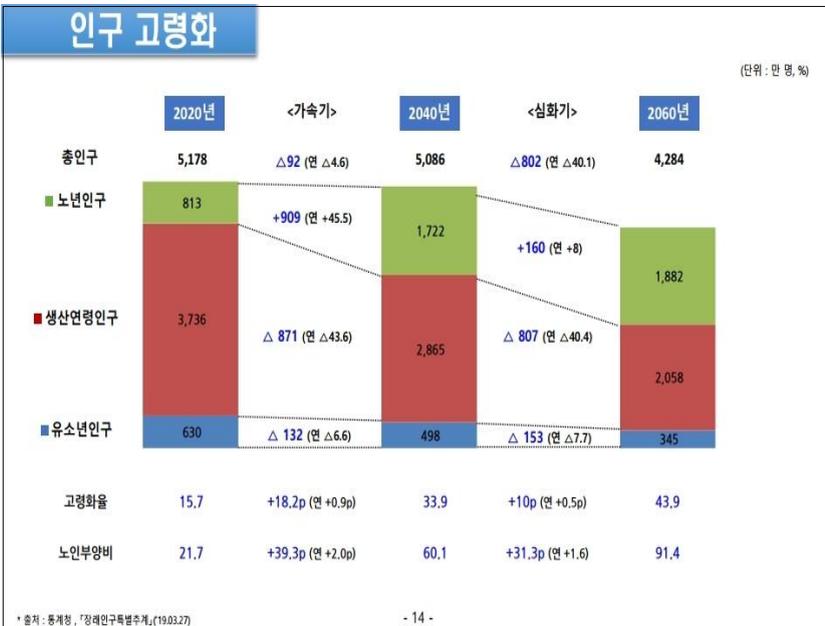
목표

- 인구의 질적 재생산 (* 저출산 대책, 인구의 양적 재생산)
- 주 생산층(부양층)의 생산력 ≥ 주 소비층(피부양층)의 소비력

방안

- A. 주 생산인구층 확대
 - A-1. 주 생산인구층의 규모 (정년·노인연령기준)
 - A-2. 주 생산인구층의 고용률 (청년·여성 경제활동 참여율)
- B. 주 생산인구층 생산성 제고 (제4차 산업혁명, 평생교육)
- C. 주 소비인구층 소비성 억제 (노인의료비, 장기요양비, 주거비)

- 15 -



고령사회 대책

목표

- 인구의 질적 재생산 (* 저출산 대책: 인구의 양적 재생산)
- 주 생산층(부양층)의 생산력 \geq 주 소비층(피부양층)의 소비력

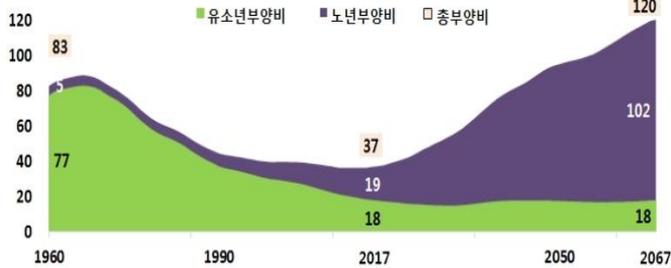
방안

- A. 주 생산인구층 확대
 - A-1. 주 생산인구층의 규모 (정년·노인연령기준)
 - A-2. 주 생산인구층의 고용률 (청년·여성 경제활동 참여율)
- B. 주 생산인구층 생산성 제고 (제4차 산업혁명, 평생교육)
- C. 주 소비인구층 소비성 억제 (노인의료비, 장기요양비, 주거비)

- 15 -

부양비 (유소년 0-14세 기준, 노년 65세 이상 기준)

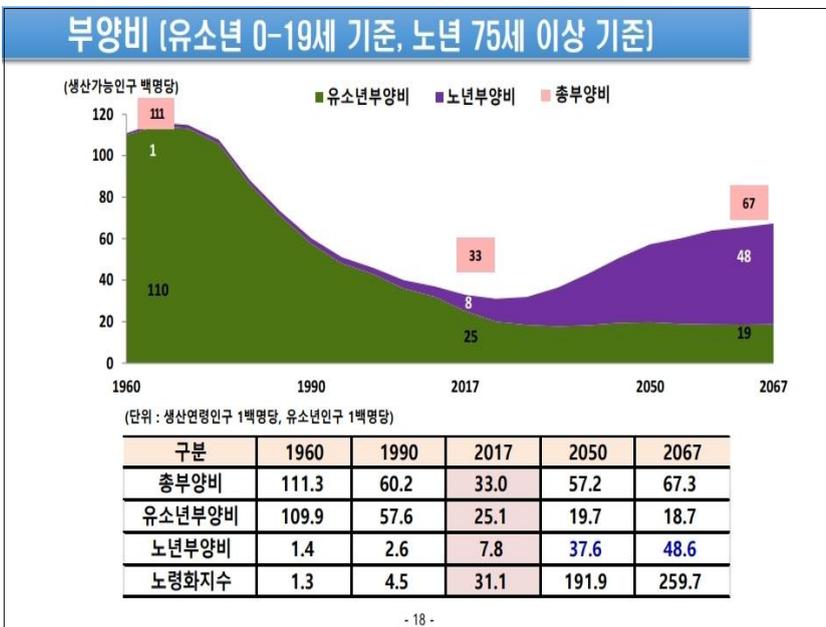
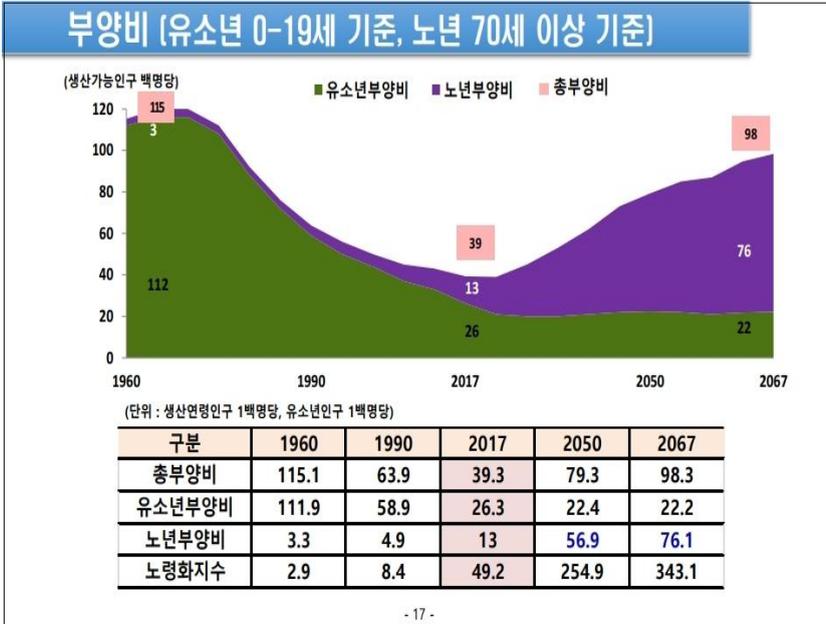
(생산가능인구 백명당)



(단위 : 생산연령인구 1백명당, 유소년인구 1백명당)

구분	1960	1990	2017	2050	2067
총부양비	82.6	44.3	36.7	95	120.2
유소년부양비	77.3	36.9	17.9	17.4	17.8
노년부양비	5.3	7.4	18.8	77.6	102.4
노령화지수	6.9	20	105.1	447.2	574.5

- 16 -



마무리

- 저출산·고령화의 속도와 강도는 현재의 우리 사회경제시스템의 존립 가능성 자체를 위협할 수 있음.
- 완화대응(저출산대책)과 적응대응(고령사회대책)의 조응이 중요함.
(완화와 적응 양쪽 대응방안에 사회경제시스템의 변화가 포함되어야 함)
- 정책추진 거버넌스(현재는 복지부, 기재부 분리)를 조속히 통합해야 함.
- 저출산·고령화 문제에 대한 인식 공유와 공동해결을 위한 **사회협약이 필요함.**
- 장기적 안목으로 접근하되 **적기대응이 절실함. (향후 10년)**
- 국제기준 가족지원예산을 OECD 평균 수준으로 높여야 함.
(현재 GDP의 1.5% → 2.4%)

- 19 -

격차해소 관건

동일노동

↓
동일직무

동일임금

↓
동일보상 (임금, 근로조건)

기업규모:	대기업 - 중소기업
산업분야:	제조업 - 서비스업
고용형태:	정규직 - 비정규직
성 별:	남성 - 여성
근속기간:	청년 - 장년 - 노년
근로시간:	풀타이머 - 파트타이머

- 20 -

제2절 소득·일자리에서의 세대 갈등과 대안⁵⁾

소득·일자리에서의 세대갈등과 대안

이철승
서강대학교

세대 계급 위계 1의 Puzzle

- 민주주의 투쟁을 주도한 세력(시민사회진영)은, 광주와 87년 민주화, 97년 정권교체, 그리고 2016년의 '촛불혁명'을 통해, 발전주의 개발독재정권에 의해 주도되었던 위로부터의 산업화 전략과 권위주의적 통제 시스템을 공식적인 민주주의의 영역에서 일정 정도 몰아낸 듯함.

→ 민주주의가 공고화되고, 민주화 세대가 권력의 정점에 등장했지만, 우리 사회는 더욱 심화된 '불평등 구조'를 가진 사회가 되었음

- 민주화와 세계화(경제적 개방)는 한국 사회에 더 많은 소통, 더 많은 자유, 더 공정하고 평등한 분배 구조를 가져올 것이라 기대했건만, 도대체 왜 우리는 더 격화된 입시경쟁과 취업경쟁, 심화되고 고착화된 경제적 불평등으로 인해 고통받고 있는가?

5) 발표자: 이철승 교수 (서강대학교)

세대 계급 위계 1의 주요 주장

이론적 가설 1: 민주화와 세대 간 권력자원의 불평등

이론적 가설 2: 세계화와 시장권력의 형성

이론적 가설 3: 네트워크 위계로 인한 불평등의 확대와 소외

세대 계급 위계 2의 연구질문

- 2010년대 중반 이후 악화되고 있는 청년실업의 원인 규명.
- 한국경제가 구조적 장기불황의 초엽에 진입하고 있기 때문인가?
- 2010년대 들어 가속화되고 있는 한국기업 실적악화의 근원은 무엇인가?
- 한국사회 노동시장 이중화의 한 양상인 비정규직의 확대 및 고착화의 원인은 무엇인가?
- 이 모든 것은 세계화, 탈산업화와 자동화, 인공지능의 확산 때문인가?

세계화와 탈산업사회론?

- 청년 실업은 성숙한 경제의 탈산업화 경향 및 자동화로 인한 세계적-구조적 불황 탓
 - 이러한 현상은 일본과 서유럽의 많은 나라들에서 관찰되는 것이기 때문에 우리나라만의 문제가 아니라고 강변
 - 결국, 청년실업과 비정규직은 어쩔 수 없는 세계화의 '숙명'이라는 것
-
- 청년실업과 비정규직 차별의 수준은 국가별로 상이
 - 2017년 프랑스 21%, 이탈리아와 스페인, 그리스 각각 33%, 37%, 43% 기록
 - 독일과 네덜란드 청년실업률 10% 이하
 - 일본은 완전고용에 가까운 노동시장 (4%)
 - 비정규직 차별의 정도 또한 국가별로 상이

3층의 구조적 변동 (Three Layers of Structural Transformation)

2000s
노무현 정권



2010s

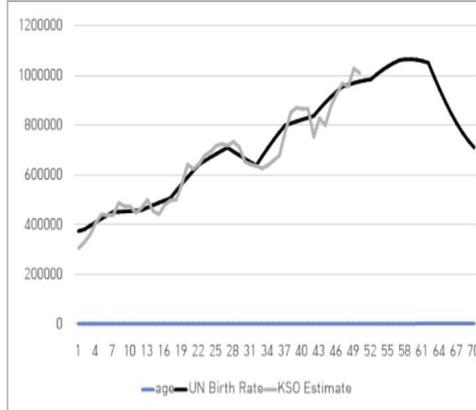
기업의
비용위기



기업의
생존전략:

청년고용
축소,
비정규직 및
외주 확대

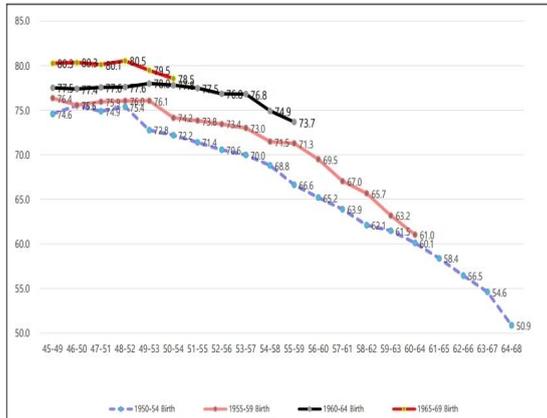
1. 인구구조의 변동과 기업의 인구구조



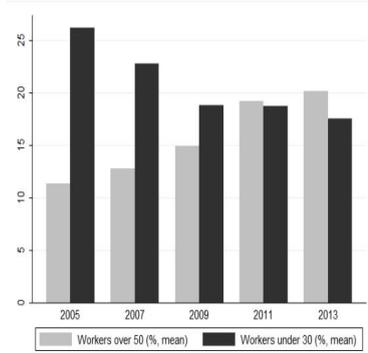
Y axis unit: Number of person; X axis unit: age

Note: Built based on 「Survey of Population trends」 of Korean Statistical Office (KSO), 1981-2019. United Nations - World Population Prospects, 1950-2020.

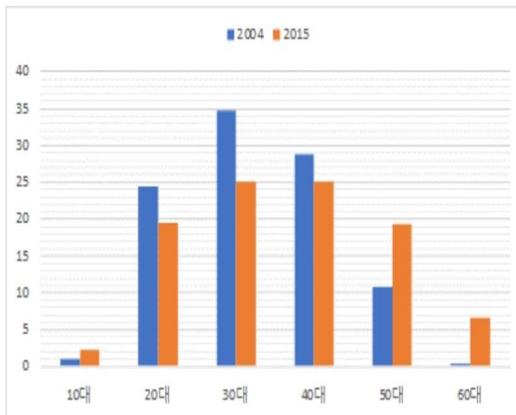
<Figure 4> Employment Rates by Cohorts-Age (2004-2016)



<Figure 3> Trends of Firm-level Proportions of Workers over 50 and Workers under 30, 2005-2013.



결합노동시장 지위 상승 연령별 분포(%) (세대 계급 위계 1)



2. 연공제의 제도화: 이론

- 동아시아의 연공제의 이론적 기반
 - 효율성 이론 혹은 인적 자본론
 - 지연된 보상 이론
- 지연된 보상 이론의 전제:
 - 노동자 입장에서는 (임금을 상회하는 생산성을 보여주는 시기에) 고용주가 미래에 계약을 파기하지 않을 것이라는 신뢰가 전제되어야 → 노조가 임금상승투쟁 및 청년연장으로 파괴
 - 고용주가 특정 시기 이후 근로자의 생산성이 저하되어도 기존의 계약을 파기하지 않아야 → 고용주가 조기퇴직강제로 파괴

3. 세대 네트워크의 성장: Definitions

- 강한 세대 네트워크: 특정 세대(386 세대)를 중심으로 노동조합(및 정당, 시민단체) 내부와 그 주변에 직접적으로 연결되어 있는 공식-비공식적 코호트(cohort) 기반 네트워크의 총체.
- 약한 세대 네트워크: 공식 이익단체에 속해 있지 않은, 일상의 동문, 동향, 종교 및 문화 단체의, 동년배 중심의 소규모 네트워크들 (이철승 2019a).
- 세대 네트워크는 특정한 자연 혹은 정치-경제적 격변(시기 효과)을 동일 연령대에 함께 겪으며 사회화된 코호트 집단.
- ‘세대의 기회’ 와 ‘인식된 기회(perceived opportunities)’.
- 인식된 객관적 기회를 선취하기 위해 또래 집단 네트워크를 조직하고 동원하는 ‘전위집단’ -- 세대 네트워크의 중심

3. 세대 네트워크의 성장: 한국형 패턴교섭

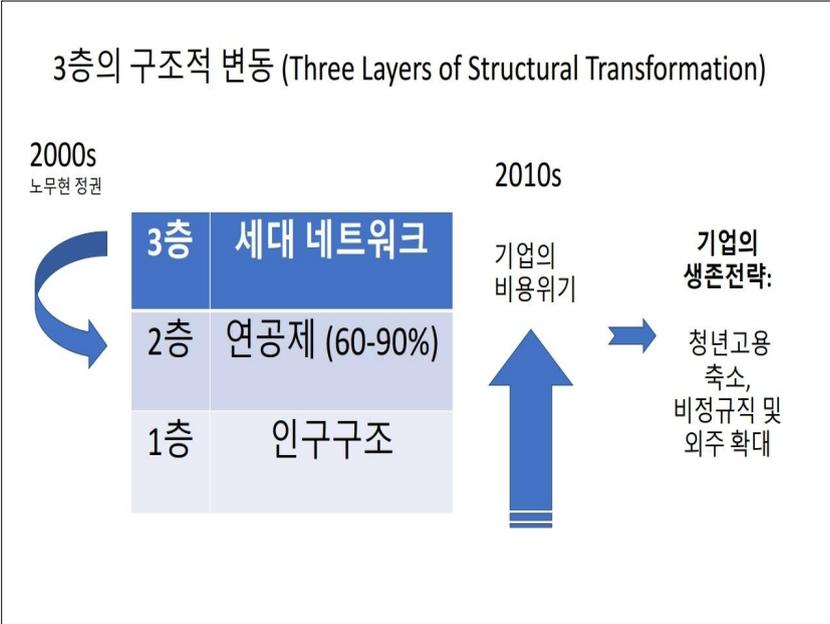
- '전투적 경제주의'와 '(한국형) 경쟁적 패턴교섭'에 기반하여 높은 임금상승률을 지역과 산업을 넘어 확산시킴

e.g. 울산 태화강 북쪽과 남쪽

- 이로 인해 연공제 하의 임금테이블의 상승곡선의 기울기가 가파르게 조정

Summary: Causal Process

- '세대네트워크+연공제'
 - 임금테이블 기울기 변화
 - (인구구조 변동으로 인한) 기업의 비용 상승 압력
 - 비정규직 착취/청년고용 축소'



Competing Hypotheses

- 비정규직 증가: 자본의 전지구적 재구조화/유연화 전략 (e.g. Fissured Workplaces)
- 청년고용 감소:
 - (1) 세계화 및 탈산업화/자동화
 - (2) 교육 수준 상승 → 유보임금의 상승

고정효과모델(fixed effects models)

$$Y_{it} = \alpha_i + X_{it}'\beta + \epsilon_{it}$$

2SLS

$$\text{Stage1: 55세이상노동자비율} = \delta Z + \sum \beta_k X_k + \epsilon$$

$$\text{Stage2: 비정규직비율} = \theta_{2SLS} \text{55세이상노동자비율} + \sum \beta_k X_k + \epsilon$$

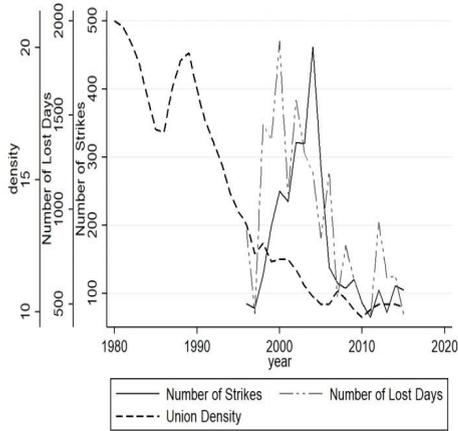
$$\text{Stage2: 청년노동자비율} = \theta_{2SLS} \text{55세이상노동자비율} + \sum \beta_k X_k + \epsilon$$

[정규직 초임(도구변수) → 50(55)세 이상 고령노동자 비율 → 인건비 비중 → 비정규직 비율/청년 고용 비율]

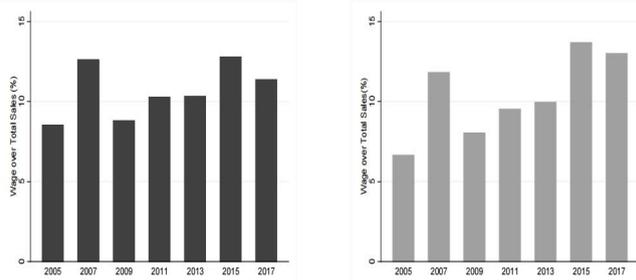
Hypotheses

- H1. 2005년에서 2017년에 이르는 기간 동안, 베이비 부머 및 386 코어 세대(1958~64년 출생세대)는 연공제의 중층에서 상층으로 이동하며, 이전 세대(1950년대 초중반 출생 세대)에 비해 더 높은 비율로 살아남으며, 기업의 노동력 구조를 노령화시켰다.
- H2-1. 베이비 부머 및 386 코어세대(57, 58~63, 64년생)가 과대 대표된 기업일수록, 전체 매출액 대비 인건비 비중이 높을 것이다.
- H2-2. 기업 내에서 베이비 부머 세대 및 386 코어 세대가 과대 대표될 수록, 또한 동시에 평균급여의 수준이 높을수록, 전체 매출액 대비 인건비 비중이 높아졌을 것이다.
- H3-1. 베이비 부머 및 386 코어 세대가 더 많이 대표된 기업일수록 비정규직 및 파견 직을 더 많이 사용하고 청년 세대를 덜 고용할 것이다.
- H4. 베이비 부머 및 386 코어 세대가 더 많이 대표되고, 연공제의 호봉 임금 테이블 기울기가 급격한 기업일수록, 비정규직을 더 사용하고, 청년 세대는 덜 고용할 것이다.
- H5. 노사협의회 노동측 대표의 연령이 베이비부머 코호트일 경우, 연공제 기울기가 높은 기업에서 청년고용을 줄이는 정도는 더욱 심화될 것이다.

<Figure 2-2> Trends in Union Density and Strike Activities (1996-2015)



<Figure 5> Firm-level Wage Cost Trends (over Total Sales) (2005-2017)
 5-1. Small to Medium Size Firms (500 Workers ↓) 5-2. Large Size Firms (500 Workers ↑)



<Figure 6> Proportion of Irregular Workers by Firm Size and Age, 2016

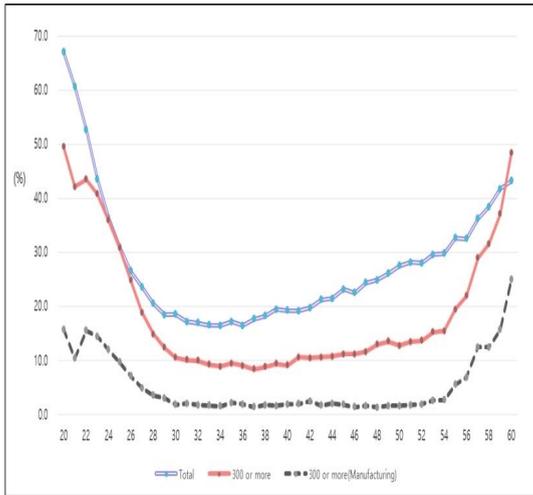


표 1. 기업 내 50(55)세 이상 근로자와 30(35)세 이하 근로자 비중의 증감에 대한 회귀분석 결과 (고정효과 모델 분석)

	(1) Proportion Over Age 50 (2005-13)	(2) Proportion Under Age 30 (2005-13)	(3) Proportion Over Age 50 (2007-13)	(4) Proportion Under Age 30 (2007-13)
Year Linear Trend	1.102*** (20.34)	-1.059*** (-14.03)	1.196*** (16.06)	-0.856*** (-8.647)
Firm Size (Natural Log)	-0.000355 (-0.721)	0.000344 (0.502)	0.0000428 (0.0637)	0.000924 (1.033)
Foreign Share (%)	0.0120 (0.881)	0.0186 (0.984)	0.00926 (0.579)	0.0146 (0.684)
Union Density	0.0207 (1.505)	0.00551 (0.287)	-0.0232 (-1.335)	0.00983 (0.425)
Average Wage (Natural Log)	-0.345 (-1.154)	1.007 [†] (2.418)	-0.0279 (-0.0784)	1.176 [†] (2.485)
Export (% of Total Share)			-0.000810 (-0.0607)	-0.0139 (-0.786)
Constant	-2197.4*** (-20.24)	2145.1*** (14.18)	-2386.1*** (-15.98)	1736.4*** (8.739)
Observations	6479	6479	5249	5249
R ²	0.094	0.046	0.078	0.024

t statistics in parentheses

[†] p < 0.10, * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

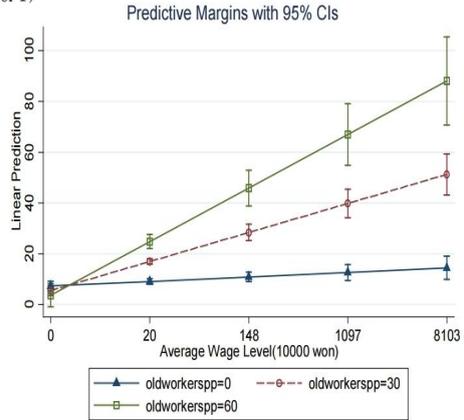
<Table 2> Regression Results predicting Proportion of Wage Costs (over Sales) with Proportion of Workers over Age 50(55) Cross-sectional OLS, WPS 2005 to 2017

	(1) Wage over Sales 2005	(2) Wage over Sales 2007	(3) Wage over Sales 2009	(4) Wage over Sales 2011	(5) Wage over Sales 2013	(6) Wage over Sales 2015	(7) Wage over Sales 2017
Proportion over age 50(or 55)	0.0913* (2.159)	0.118** (2.738)	0.0788* (2.274)	0.0823** (3.158)	0.0916** (3.162)	0.210*** (7.082)	0.174*** (6.145)
Firm Size (Natural Log)	-0.000649* (-2.573)	-0.000829** (-2.724)	-0.000586 (-1.000)	-0.00107*** (-3.456)	-0.00120** (-2.979)	-0.00179** (-3.158)	-0.00200** (-3.256)
Foreign Share (%)	0.00483 (0.429)	-0.0173 (-1.147)	0.0131 (0.936)	0.00157 (0.100)	-0.000473 (-0.0302)	-0.0414* (-2.375)	-0.00545 (-0.298)
Union Density	-0.0426*** (-4.920)	-0.0608*** (-5.559)	-0.0476*** (-4.532)	-0.0402*** (-3.971)	-0.0485*** (-4.126)	-0.0582*** (-4.979)	-0.0734*** (-6.792)
Average Wage (Natural Log)	1.286*** (6.527)	2.084*** (6.825)	1.611*** (6.364)	1.859*** (6.918)	1.603*** (5.887)	3.036*** (8.799)	2.652*** (9.453)
Export (% of Total Sales)		-0.0203 (-1.568)	-0.0263** (-3.268)	-0.0109 (-1.172)	-0.0283** (-3.163)	-0.00412 (-0.359)	-0.0113 (-1.227)
Constant	0.473 (0.421)	10.85** (3.109)	4.991* (2.438)	4.255* (2.149)	0.731 (0.393)	-2.148 (-1.208)	-3.287* (-1.657)
Observations	1228	1328	1309	1325	1274	2079	1943
R ²	0.394	0.473	0.411	0.449	0.448	0.555	0.485

	(1) FE Wage over Sales 2007-13	(2) FE Wage over Sales 2007-13 Small to Medium Fir ms	(3) FE Wage over Sales 2007-13 Large Firms	(4) OLS Wage over Sales 2015	(5) OLS Wage over Sales 2017
Proportion over age 50	-0.178*** (-9.209)	-0.142*** (-6.275)	-0.213*** (-4.954)	-0.223** (-3.174)	-0.0771 (-1.309)
Average Wage (Natural Log)	3.135*** (14.36)	3.578*** (13.90)	3.967*** (7.872)	0.894* (2.340)	1.335*** (4.029)
Over 50 # Average Wage	0.0620*** (10.06)	0.0456*** (6.437)	0.0864*** (5.620)	0.161*** (6.357)	0.0905*** (4.261)
Firm Size (Natural Log)	0.00250*** (6.815)	0.0196*** (7.027)	0.00153*** (3.592)	-0.00172** (-2.880)	-0.00200** (-3.147)
Foreign Share	-0.00757 (-0.866)	-0.0121 (-1.172)	0.00513 (0.339)	-0.0363* (-2.092)	-0.00703 (-0.365)
Union Density	-0.00672 (-0.707)	-0.000544 (-0.0508)	-0.00354 (-0.179)	-0.0515*** (-4.387)	-0.0680*** (-6.167)
Export (% of Total Sales)	0.0157 (2.153)	0.0220** (2.680)	-0.00579 (-0.413)	-0.0108 (-0.915)	-0.0141 (-1.536)
Constant	-0.459 (-0.583)	-3.898*** (-3.683)	-4.075* (-2.122)	3.599* (1.969)	1.023 (0.510)
Observations	5246	4226	1014	2079	1943
R ²	0.158	0.137	0.220	0.582	0.503

표 3. 기업 내 50(55)세 이상 근로자 비중과 평균임금이 인건비 증감에 미치는 영향의 대한 회귀분석 결과(고정효과 모델 및 횡단면 OLS 모델)

<Figure 7> Visualization of the Effects of Proportion of Workers over Age 50(55) on Wage Costs (over Sales), Conditioned by Average Wage Level (Based on Table 3 Fixed Effects Model 1)

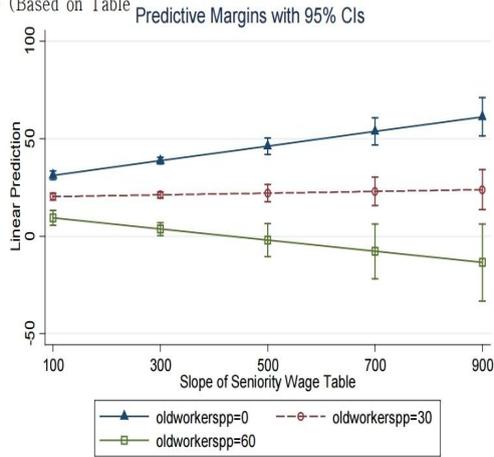


	(1) Proportion Irregular Workers	(2) Proportion Indirectly Employed	(3) Proportion Irregular Workers	(4) Proportion Indirectly Employed	
Proportion over age 50	-0.0476 (-1.460)	-0.0591 (-0.352)	0.0232 (1.185)	-0.0129 (-0.128)	Results Predicting the Effects of Proportion of Workers over 50(55) on Proportions of Irregular Workers and Indirectly Employed Workers, Fixed Effects Models, WPS 2005-2013
year=2007 # Over 50	0.00647 (0.186)	-0.198 (-1.107)			
year=2009 # Over 50	0.103** (2.956)	0.0498 (0.277)			
year=2011 # Over 50	0.119*** (3.471)	0.0577 (0.328)			
year=2013 # Over 50	0.126*** (3.634)	0.0948 (0.532)			
Firm Size (Natural Log)	0.00351*** (6.244)	0.000650 (0.224)	0.00276*** (4.641)	0.000515 (0.168)	
Foreign Share	-0.0223 (-1.439)	-0.0109 (-0.136)	-0.0183 (-1.181)	0.00254 (0.0319)	
Union Density	-0.0452** (-2.876)	0.115 (1.426)	-0.0490** (-3.110)	0.114 (1.408)	
Average Wage (Natural Log)	-1.403*** (-4.103)	4.799*** (2.730)	-1.381*** (-4.037)	4.786*** (2.728)	
Firm Size # Over 50			0.0000699*** (2.786)	-0.0000263 (-0.204)	
Constant	12.78*** (10.16)	4.958 (0.766)	208.0 (1.602)	1663.67 (2.498)	
N of Cases	6479	6479	6479	6479	
Within R ²	0.030	0.006	0.024	0.003	

<Table 5> Regression Results Predicting the Effects of Proportion of Workers over 50(55) on Proportions of Irregular Workers and Indirectly Employed Workers, Cross-Sectional OLS Models, WPS 2015 & 2017	(1)	(2)	(3)	(4)
	Proportion Irregular Workers 2015	Proportion Indirectly Employed 2015	Proportion Irregular Workers 2017	Proportion Indirectly Employed 2017
Proportion over age 55	0.198*** (4.764)	-0.0205 (-0.132)	0.197*** (4.983)	0.600* (2.279)
Firm Size (Natural Log)	0.00280** (2.693)	0.00608* (1.966)	0.00175 (1.402)	-0.00285 (-1.088)
Foreign Share	0.0601* (2.383)	0.105 (1.350)	0.00147 (0.0737)	0.0405 (0.748)
Union Density	-0.0360* (-2.346)	-0.146 (-1.309)	-0.0261* (-2.068)	-0.111* (-1.798)
Average Wage (Natural Log)	0.0203 (0.0433)	7.550* (1.882)	0.274 (0.589)	9.495** (2.723)
Export (% of Total Sales)	-0.0339** (-2.751)	-0.185** (-3.266)	0.0252 (1.435)	-0.163* (-1.956)
Constant	-2.105 (-0.755)	-16.22 (-1.637)	-5.456** (-2.671)	-27.01 (-1.545)
Observations	2079	2079	1944	1944
R ²	0.259	0.063	0.180	0.036

<Table 6> Regression Results Predicting the Effects of Proportion of Workers over 50(55) on Proportions of Irregular Workers and Indirectly Employed Workers, Cross- Sectional OLS Models, WPS 2015	(1)	(2)	(3)	(4)
	Proportion Irregular Workers 2015	Proportion Youth under 35 2015	Proportion Irregular Workers 2015	Proportion Youth under 35 2015
Union Density	-0.0338* (-2.094)	-0.0648*** (-4.206)	0.00473 (0.452)	-0.0611** (-3.164)
Average Wage (Natural Log)	0.0183 (0.0392)	0.370 (1.013)	0.790* (1.744)	0.257 (0.450)
Firm Size	0.00280** (2.607)	0.00119 (1.485)	0.000649* (1.707)	0.000134 (0.133)
Foreign Share (%)	0.0543* (2.249)	-0.0368* (-1.675)	0.00744 (0.455)	-0.0203 (-0.750)
Export (% of Total Sales)	-0.0335* (-2.576)	0.0675** (3.043)	-0.0221* (-2.163)	0.0575* (2.215)
Proportion over age 55	0.0329 (0.207)	-0.255*** (-3.803)	-0.0253 (-0.268)	-0.112 (-0.703)
White collar Wage slope (20 years)	-0.0179* (-2.249)	0.0375*** (5.099)		
White slope20 # oldworkers 55	0.000690 (0.947)	-0.00110*** (-3.815)		
Blue collar Wage slope (20 years)			-0.0147* (-2.501)	0.0361* (2.438)
Blue slope20 # oldworkers 55			0.000137 (0.347)	-0.00159* (-2.114)
Constant	2.058 (0.596)	18.29*** (5.289)	3.239* (1.725)	21.30*** (4.533)
Observations	1969	1969	1079	1079
r ²	0.243	0.260	0.131	0.164

<Figure 8> Visualization of the Effects of Seniority Wage Table Slope on the Proportion of Young Workers (under 35), Conditioned by the Share of Old Workers (over 55) (Based on Table 6 Model 2)



<Table 7> Regression Results Predicting the Effects of Proportion of Workers over 55 on Proportions of Irregular Workers and Indirectly Employed Workers, Cross-Sectional OLS Models, WPS 2015

	(1) Proportion Irregular Work- ers 2015	(2) Proportion Youth under 3 5 2015	(3) Proportion Irregular Work- ers 2015	(4) Proportion Youth under 3 5 2015
Average Wage (Natural Log)	-0.934 (-1.321)	1.222* (2.188)	0.295 (0.517)	0.810 (0.936)
Firm Size	0.00512*** (4.825)	0.00366*** (3.558)	0.00201 (1.482)	0.000997 (0.325)
Foreign Share (%)	0.0711* (1.896)	-0.0250 (-0.816)	0.0261 (0.835)	0.0269 (0.725)
Export (% of Total Sales)	-0.0450** (-2.347)	0.105*** (3.808)	-0.0251* (-1.931)	0.0886** (2.666)
Core Boomer 5863 (=1)	-4.617 (-0.667)	11.77 (1.516)	-4.274*** (-3.711)	19.45* (1.854)
White collar Wage slope (20 years)	-0.0149* (-2.103)	0.0426*** (5.412)		
Coreboomer5863=1 # White slope20	0.0144 (0.467)	-0.0784* (-2.405)		
Blue collar Wage slope (20 years)			-0.0168*** (-3.386)	0.0368** (2.804)
coreboomer5863=1 # Blue slope20			0.0261** (2.919)	-0.121** (-2.623)
Constant	7.822* (2.140)	9.501* (2.381)	5.027* (2.410)	12.24* (2.505)
Observations	1396	1396	740	740
r2	0.261	0.126	0.140	0.0755

	Proportion Irregular Workers 2015, All Firms	Proportion Youth under 35 2015, All Firms	Proportion Irregular Workers 2015, Company Corporations Only	Proportion Youth under 35 2015, Company Corporations Only
Proportion over age 55 (Instrumental Variable)	0.247 (1.592)	-0.392** (-3.084)	0.407* (2.587)	-0.349* (-2.665)
Firm Size (Natural Log)	0.00458*** (4.229)	0.00208* (2.484)	0.00547*** (4.718)	0.00210* (2.302)
Foreign Share (%)	0.0478* (1.750)	-0.0145 (-0.656)	0.0537* (1.918)	-0.0127 (-0.556)
Union Density	-0.0501** (-3.065)	-0.106*** (-7.347)	-0.0653*** (-3.653)	-0.111*** (-7.038)
Average Wage (Natural Log)	-0.147 (-0.196)	1.017* (1.864)	0.385 (0.499)	1.018* (1.825)
Manufacturing (=1)	-0.066*** (-7.813)	-2.093* (-1.648)	-8.567*** (-5.699)	-1.177 (-0.834)
Export (% of Total Sales)	-0.0474** (-3.082)	0.0611** (2.581)	-0.0346* (-2.122)	0.0591* (2.460)
Constant	11.18* (2.183)	32.74*** (8.185)	5.502 (1.041)	31.60*** (7.561)
Observations	2044	2044	1858	1858
R ²	0.177	0.219	0.182	0.213
Anderson LR statistic (identification/IV relevance test) ^a	62.49 (0.000)	62.49 (0.000)	56.70 (0.000)	56.70 (0.000)
Durbin-Wu Hausman Endogeneity Test Robust Score (chi2)	.176725 (p=0.6742)	.325382 (p=0.5684)	.31104 (p=0.5770)	.677421 (p=0.4105)

< Table 8 > Two Stage Least Square (2SLS) Regression Results with Instrumental Variable (IV) Predicting the effects of Proportion of Workers over 55 on Proportions of Irregular Workers and Workers under 35 (Cross-sectional Models, 2015)

발견 요약 1

- 다른 모든 산업 및 기업 특수적 변인들을 통제한 상황(고정효과 모델)에서, 기업에서는 2005년부터 2013년까지 지속적으로 50대 이상 장년 고령층이 증가되었으며(매년 1.1%), 반대로 30대 이하 청년층은 감소하였다(매년 -0.8%에서 1.1%).
- 2005년부터 2017년까지 횡단면 회귀분석 결과, 50세(2013년까지) 혹은 55세(2015년과 2017년) 고령노동자 비율이 높은 기업에서 인건비 비중이 더 높았음.
- 평균임금이 높은 기업들 중 높은 고령자 비율은 기업의 인건비 비중에 더 강한 상승압박으로 작용 (동일 기업 내부에서도, 다른 기업 비교에서도 동일한 결과)
- 50대 이상 고령화 비중이 낮은 기업들은 비정규직을 줄였지만, 그 비중이 높은 기업들은 비정규직의 비율을 더 높였음

발견요약 2

- 기업 규모가 클수록 비정규직비율이 높아졌는데, 고령화비중은 이러한 경향을 더욱 심화시켜 대기업과 높은 고령화 비중이 맞물린 기업에서 비정규직 비율은 더욱 높았음
- 높은 고령자 비율과 기업의 높은 평균임금은 각각 독립적으로 간접고용비율(파견직)을 증가시키는 역할
- 화이트칼라와 블루칼라 모두 55세 이상 비중이 낮은 기업에서는 연공임금의 기울기가 높을수록 청년고용을 증가시켰으나, 55세 이상 비중이 높은 기업에서는 거꾸로 연공임금의 기울기가 높을수록 청년고용을 줄였음.
- 노동측 협상 대표가 386 코어세대가 아닌 경우, 가파른 연공급 기울기는 청년고용을 늘리는 효과를 가졌지만, 386 코어세대가 협상대표로 나설 경우, 높은 연공급 기울기를 가진 기업일수록 청년고용을 줄였음

기업의 50대 문제

- 50대 노동인구의 과잉이 강력한 연공제(그로 인한 높은 임금상승률과 평균임금)와 결합될 경우, 과도한 인건비 지출로 인해 기업 수익구조가 악화
- 퇴직을 앞둔 근로자일수록, 새로운 숙련과 기술의 취득에 소극적이거나 비협조적일 가능성
- 50대 근로자들이 기업 구조의 중상층에 과잉대표되면, 유사한 지적·문화적 경험을 가진 세대가 유사한 정보와 유사한 사고방식으로 의사결정

비판들

- 인구·연공·세대의 착종현상으로 인한 청년고용위기와 비정규직의 만연 문제가 (일본의 예를 들며) 베이비부머 및 386 세대의 은퇴와 함께 자연스럽게 해결될 것이라 예측

--> 반비판: 상층 386 세대(네트워크)가 (2000년대에) 만들어 놓은 극도로 가팔라진 연공 임금제의 기물기와 그로 인한 불평등의 영속화 간과

→반비판: 이 세대가 노동시장에서 물러나도, 이들이 구축한 정규직 위주의 연공제 시스템과 이중노동시장은 그대로 잔존.

나가며: 왜 386 세대의 과대대표와 장기생존이 문제되는가? (불평등의 세대)

- 첫째는, 거대한 베이비붐 세대의 위계체제 상층 독점이 장기화되고, 그로 인해 유교연공사회의 대전제인 세대 간 '세대교체'의 룰이 무너지고 있음. 386 코어 세대가 정치권력과 기업조직, 상층 노동시장 모두에서 이 전 세대보다 더 큰 규모로 장기생존하고 있다는 증거 제시
- 둘째, 세대 네트워크 내부에 속한 386 세대 상층리더들과, 그에 속하지 못하는 동세대 하층 및 다른 세대들 간의 정치·경제적 권력자원의 갭이 커지면서, 세대 내, 세대 간 불평등은 갈수록 악화
- 2000년대 이후 악화된 386 세대 내부, 그리고 386 세대와 다른 세대 간에 증대되고 있는 소득 불평등: '세대의 정치'가 '위계구조'로 전화되면서 발생한 결과
- 최고의 응집성과 연계성을 가진 세대 네트워크가 국가와 경제, 시민사회의 상층 권력을 장악하면서, 동시에, 그 '세대 네트워크'가 '위계체제'와 결합하면서, 민주화 세대 상층 간 조직 내부 및 조직 간의 지대추구행위의 가능성

제3절 사회문화에서의 세대 갈등과 대안⁶⁾

2020 인구포럼: 세대 공감[共感]

사회문화에서의 세대갈등과 대안

2020. 7. 23

정순돌 (이화여자대학교 사회복지학과 교수)



CONTENTS

1. 사회문화영역에서 세대갈등 이해
2. 사회문화영역에서 세대갈등 양상
3. 사회문화영역에서 세대갈등 원인
4. 사회문화영역에서 세대갈등 해법
5. 결론



⁶⁾ 발표자: 정순돌 교수 (이화여자대학교)

1. 사회문화영역에서 세대갈등 이해

CONTENTS

3

세대와 세대갈등

- 계급, 지역갈등과 함께 세대갈등은 한국 사회 3대 갈등의 하나 (박재홍, 2010)
- 비슷한 연대에 태어나 공통적인 **문화적** 또는 **역사적** 사건들을 경험하면서 사는 사람들을 **세대**라 함 (박재홍, 2003)
- 세대차이가 너무 커져서 원만한 세대 관계가 유지될 수 없을 때 **세대갈등** 발생 (Bengtson, Furlong, & Laufer, 1974)
- 20세기 초반에는 제한된 교통수단과 좁은 행동반경 때문에 서로 다른 세대들이 비슷한 경험을 할 수 있었고 현대사회에 비해 세대갈등은 크지 않았음 (Higgs & Gilleard, 2010)
- 사회변화의 속도가 빠르게 진행될수록 세대 간 공유하는 **역사, 문화적** 경험의 차이가 벌어져 더 큰 폭의 세대차이를 가져올 수 있고 이것이 세대갈등의 원인으로 작용할 수 있음 (구자숙 외, 2000; 김윤정 외, 2004). 또한 **고령화**도 원인이 될 수 있음

4

세대갈등의 영역

- 세대갈등의 영역을 가족, 경제, 복지, 정치, 사회문화로 나누어 볼 수 있음

〈표 2〉 주제별 세대갈등 주요 기사 내용

주제	주요내용
경제	정년연장에 따른 신규 채용 감소, 세대 간 일자리 경쟁, 노인복지 증대에 따른 증세 등
사회·문화	세대 차이에 의한 대화 단절, SNS 접근성 차이 등
정치	세대별 지지정당 및 지지후보 차이, 세대 간 투표율 차이 등
가족	가족 내 부모-자녀, 조부모-손자의 의사소통과 인식 차이 등

출처: 이재경(2018)

5

세대갈등의 측면

- 세대갈등의 측면 (Riley, 1985)
 - 관념적: 기본가치와 목표, 결혼관, 성공관 등
 - 배분적: 청년실업과 노인일자리 등
 - 권력적: 나이로 인한 권위약화, 젊음 중시 문화 등으로 기존세대에서 신세대로 가던 권력의 일방향이 약화되면서 갈등
- 한국 사회 세대갈등을 권력, 이념, **문화갈등**으로 분류할 수 있음 (박재홍, 2010)
 - 이념갈등은 젊은 세대는 진보, 나이든 세대는 보수라는 이분법에서 시작
 - 성장주의대 소비주의
 - 집단주의 대 개인주의
 - 권위주의대 탈권위주의

6

사회문화영역에서의 세대갈등

- 문화영역에서의 세대분열은 1970년대 시작
 - 세대간 가치관 갈등과 비슷하게 이해됨
 - 1970년대 출생코호트를 그 이전 세대와 다르게 구분: 경제적 풍요, 정보화와 지구화, 동구사회의 몰락, 억압적 교육환경과 자율화, 대중소비문화의 발달, 관심과 욕구의 다원화. 이들은 소비지향적, 개인지향적, 탈권위주의적
- 세대담론은 70년대 청년문화, 90년대 신세대담론, 2002년 대선전후 정치세대담론, 2007년 이래 경제적 세대담론(88만원 세대)
 - 전자 2개는 문화세대적 담론임

7

사회문화영역에서의 세대갈등

- 미시적 수준에서 문화영역에서의 세대갈등은 가정, 학교, 직장에서 일어남
 - 가치관 차이: 부모의 권위주의, 자녀의 개인주의
 - 의사소통방식: 자기표현 방식
 - 학교: 학업성취에 대한 부모의 높은 기대
 - 직장: 연공서열
- 문화갈등의 순기능과 역기능 (박재홍, 2010)
 - 역사적 경험과 사회로 인해 발생, 의식과 정서 행위양식 차이 존재하기 마련
 - 젊은세대가 기성세대의 규범, 가치관, 세계관을 그대로 순응한다면 발전곤란
 - 문화영역 세대갈등의 역기능: 문화격차확대는 상호의사소통 방해, 세대간 반목은 상호활동의 출현과, 세대교류와 공동활동기피를 낳음. 공동체 목표추구방해, 사회화와 문화전승기능약화를 낳음

8

2. 사회문화영역에서 세대갈등 양상

CONTENTS

9

연령집단별 세대갈등인식

- 집단간 세대갈등인식수준에 차이가 없었음 (정순돌, 정주희, 김미리, 2016)

변수	집단	N	M	SD	F(p)	사후검정
세대갈등인식	청년층	476	3.67	.74	.866 (.421)	-
	중년층	369	3.63	.76		
	노년층	155	3.59	.76		

- 아직 우리나라에서는 심각한 세대갈등의 양상은 나타나지 않고 있지만, 향후 갈등으로 나타날 가능성이 있음을 보여주는 결과임
- 세대갈등 인식수준에서 연령집단간 차이가 있다는 연구도 있음

10

연령집단별 세대갈등인식

■ 연령집단별 서로 다른 세대에 대한 인식수준

- '2019 서울서베이' 조사결과 분석, 15세 이상 865만명
- 세대갈등 인식이 연령 그 자체에서 기인하는 인식과 편견들로부터 시작될 수 있음을 보여줌

연수	집단	23세미만	24-38세	39-53세	54-68세	69세 이상	Welch값
청년세대	열심히 살고 있는 세대	3.76	3.66	3.56	3.48	3.46	148.941***
	소비성향이 강한 세대	3.02	3.11	3.21	3.28	3.33	111.657***
	남 못하는 세대	2.85	2.96	3.04	3.13	3.16	115.330***
중장년세대	우리사회 이끌어나가는 핵심세대	3.58	3.58	3.63	3.65	3.60	11.536***
	노력에 비해 큰 혜택을 누리는 세대	2.94	2.95	2.93	2.95	2.93	0.890
	다른 세대에 대한 배려없는 세대	2.81	2.85	2.80	2.85	2.84	5.587***
노년층	다른 세대보다 경험없고 지혜로운 세대	3.38	3.34	3.37	3.44	3.50	40.911***
	다른 세대보다 정부지원율 더 많이 받는세대	3.14	3.20	3.21	3.18	3.09	20.063***
	정치적 영향력이 너무 큰 세대	2.97	3.00	3.00	3.04	3.03	5.274***

출처: 서중녀(2020) 에서 재구성

연령집단별 세대갈등인식

■ 20대와 70대에 대한 견해

- 각기 자기 집단에 대해 더 긍정적인 이미지를 가지고 있음을 보여줌 (정순돌, 정주희, 김미리, 2016)
- 청년세대와 노년세대의 갈등이 가장 심함 (정순돌, 이수영, 2020)

		노년층(c)	155	9.59	2.36	(.000)		
세대 간 인식	20대에 대한 견해	청년층(a)	476	28.09	7.37	8.813*** (.000)	bc < a	
		중년층(b)	369	26.82	6.38			
		노년층(c)	155	25.55	6.65			
	70대에 대한 견해	청년층(a)	476	27.72	5.44	28.627**		ab < c
	중년층(b)	369	28.28	5.44	*			
	노년층(c)	155	31.47	5.39	(.000)			

출처: 정순돌, 정주희, 김미리(2016)

사회문화영역 세대갈등의 양상

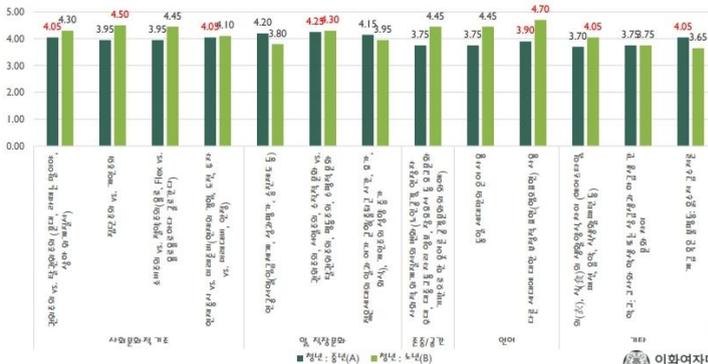
■ 사회문화영역 세대갈등의 측면 (정순돌, 이수영, 2020)

	시각
사회문화적 기초	1. 권위주의 vs 탈권위주의 2. 집단주의 vs 개인주의 3. 소비주의 vs 절약주의 4. 현재중시 vs 미래중시
언어	1. 동일세대의 은어사용 2. 다른 세대에 대한 부정적 표현 사용
존중문화	1. 노인공경문화(예절)의 변화
가족	1. 결혼 가치관 2. 가족내 관습(제사, 차례 등) 3. 가족중심주의 vs 개인주의: 4. 가족내 위계질서 5. 돌봄에서 나타나는 세대갈등: 돌봄과 부양, 상속과도 관련(효도각서)
일, 직장문화	1. 연공서열 2. 수직적 vs 수평적 3. 워라벨
사이버공간	1. 디지털 디바이드

13

사회문화영역 세대갈등의 양상

문화적 측면에서 세대갈등 (정순돌, 이수영, 2020)



14

사회문화영역 세대갈등 양상

■ 언어: 혐오표현 (정순돌, 안순태, 김주현, 2019)

- 적대감 고취하는 표현, 바람직하지 않은 존재로 낙인찍기 위한 표현, 예) "꼰대"
- 정신적 고통주는 괴롭힘 표현, 타인을 모욕하고 비하, 멸시, 수치심 유발하는 표현, 예) "냄새난다", "구석에 처박혀 있어"
- 신체적으로 괴롭히는 표현, 예) "툼딱"
- 고통을 야기하는 환경을 조성하는 표현 예) "태극기(정치적 환경)", "연금증"
- 증오선동, 폭력과 같은 구체적 행동을 조장하는 표현

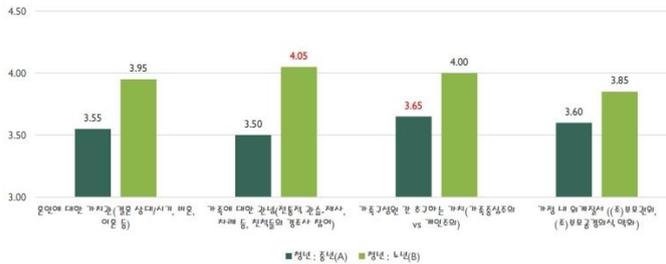
■ 총 20,747건의 수집된 댓글분석

- 키워드분석: '노인네', '툼딱', '꼰대', '할배', '할매', '개돼지', '늪은이' 등
- 클러스터분석: "노인복지", "세대갈등", "취약집단", "정치" 등

15

사회문화영역 세대갈등의 양상

가족영역 세대갈등의 측면 (정순돌, 이수영, 2020)



16

주요국의 세대갈등 양상

- 미국의 경우 세대간 갈등이 크게 존재하지 않음
- 캐나다도 세대간 형평성의 문제가 발생하지 않음, 가족수당과 함께 유니버설 소득 프로그램을 통해 연령과 관계없이 소득보장, 의료보장 실시
- 유럽의 경우 세대간 갈등의 문제가 나타나고 있음
- 나라 별 세대 간 갈등의 측면

	경제적 지원 및 노인부양	공적연금과 사적연금자들 사이의 갈등	조기퇴직 증지에 대한 반대 & 느린 경제성장에 대한 불만족
프랑스	○	○	x
독일	○	x	○
이태리	x	x	○
캐나다	x	x	x

17

3. 사회문화영역에서 세대갈등 원인

CONTENTS

18

세대갈등의 원인

■ 세대계층론이 세대갈등과 관련해 제시하는 네 가지 갈등원인(손병권 외, 2019)

- 공통의 **역사적 경험부재**에 따른 의식의 차이,
- 경제불황에 따른 경제적 갈등,
- 정치적 이념성향의 차이,
- **세대 간 소통부재**

■ 70대와 20대

- 70대, 20대, 70대 전후세대, 20대 N포세대, **소통부재가 세대갈등의 주요원인**
- 70대와 70대 전후세대 모두 역사적 공감대 부재를 주요 원인으로 지적
- 20대와 N포세대 모두 정치적 이념성향의 차이를 주요 원인으로 지적
- 70대 전후세대와 20대 N포 세대의 경제불황에 따른 갈등과 세대 간 소통부재라는 두 원인에 대한 의견격차가 컸음

사회문화영역 세대갈등의 원인

- 일반: 의사소통 양식 차이, 시대변화에 따른 생활양식 차이, 교육 수준 차이
- 언어: 의사소통 기회 부족, 기성세대에 대한 젊은세대의 편견과 불신
- 일, 직장: 수직적 조직문화와 과도한 개인주의



사회문화영역 세대갈등의 원인

-가족: 상이한 시대환경에 따른 다른 가족문화 경험과 성역할에 대한 인식차이

구분	세대: 중년(A)	세대: 노년(B)
상이한 시대환경에 따른 다른 가족문화 경험	3.95	4.80
가족 문화 변화와 역할 구분 등에 대한 인식 차이	3.95	4.75
모자, 부양자와의 차이	4.20	4.75
성역할에 대한 인식 차이	4.50	4.80

-청년들이 기댈 곳은 가족밖에 없으나 가족도 힘들어지고, 고령화로 인해 갈등은 더 심화. 세대간 이전과 상호돌봄을 통한 갈등해소는 어려움 (이재경, 2018)

21

이화여자대학교
EWHA WOMANS UNIVERSITY

사회문화영역 세대갈등의 원인

- 세대갈등의 원인은 노화불안(고령화)과 노인차별경험(노인공경)과도 관련이 있음 (이선희, 김미리, 정순돌, 2019)
- * 세대갈등인식은 다음의 3 집단별로 차이가 나타남
 - 노화불안 저수준·탈 노인차별형 3.0점,
 - 노화불안 중수준·소극적 노인차별형 2.9점,
 - 노화인식 양가감정·적극적 노인차별형 2.4점
- * 점수가 높을수록 세대갈등을 낮게 인식함을 의미함. 따라서 탈 연령주의적 모습을 나타내는 노화불안 저수준·탈 노인차별형에서 세대갈등인식이 가장 낮게 나타남. 반면 노화인식 양가감정·적극적 노인차별형에서는 세대갈등 인식이 타집단에 비해 비교적 높게 나타남

22

이화여자대학교
EWHA WOMANS UNIVERSITY

4. 사회문화영역에서 세대갈등 해법

CONTENTS

23

세대갈등의 해법은 노인정책의 중요한 이슈가 됨

- 세대공존: 1995. 2006 White House Conference on Aging; WHCoA
 - 고령화 정책은 **세대 간 유대를 쌓을 수 있는 방향**으로 나아가야 함
 - 전문가들은 21세기에 유례없이 빠르게 진행되는 고령화는 세대 간 상호의존의 중요도를 증가시킬 것이라고 결론지음
 - 노화는 삶의 연속성 중 한 부분, 모든 사람이 거쳐가는 생애주기, **고령자에 대한 삶의 보장**은 고령자, 자식, 손자녀의 삶도 포함 (Carpenter, 2004)
 - 정책패러다임 **고령자(aged)에서 고령화(aging)에 대응하는 정책으로 전환**
 - 고령화 사회에 대비한 미래지향적인 모습 보여줌(Zaino, 2005)
- 인구학적 변화, 더욱 많아질 노인인구의 건강, 안전, 행복을 책임지기 위해 세대통합이 가능한 창의적인 정책 시스템 개발 필요 (Hodge, 2004)
- 2005 WHCoA 6개의 아젠다 중 하나로 social engagement 언급: 노인들을 지역사회에 통합, 세대 간 의사소통 촉진 계획 수립 및 개발

24

세대통합

- 세대통합이란 여러 세대가 하나의 공동체를 구성한다는 개념으로서 각 세대가 **다른 세대의 다양성을 인정하는 포용력**, 즉 세대 간 공감능력을 통해 서로 협력하며 **공동체 의식**을 가진 상태 (함인희, 2013; 홍영란 외, 2013)
 - 새로운 사회의 가치로 다른 사람에 대한 관심과 공동체 의식을 들 수 있음. 미래세대 새로운 가치 창출을 위해서도 다른 세대의 다양성을 인정하는 포용력과 공동체 의식은 매우 중요한 과제임
- 세대교류가 활발할수록 세대통합에 대한 인식이 높아짐
 - **상호간 소통과 양보** (정순돌, 박채리, 2017)
 - **효의식, 가족교류, 사회교류**와 세대통합인식의 관계는 연령집단에 따라 유의미한 차이가 있는 것으로 확인되었다.
 - 청년층은 가족교류와 사회교류, 중년층은 효의식, 가족교류, 사회교류, 노년층은 효의식과 사회교류가 세대통합인식에 유의미한 영향을 미침 (정순돌 외, 2018)

세대통합을 위해 우선시할 정책 및 프로그램

- 소득보장의 충실화가 가장 중요
- 세대이해교육, 고령친화기업 확대, 세대공유 인프라 증진, 고령자 시민교육 이 상대적으로 중요도가 높은 정책들이었음 (최혜지, 이형미, 정순돌, 2018)

<표 6> 제도별 하위요소의 중요도 및 전체 중요도

1단	중요도	2단	중요도	순위	중요도	총순위	CI
복지 고충	.309	소득보장 충실화	.422	1	.190	1	.155
		고령친화기업 확대	.378	2	.116	3	
		고령친화적 작업환경 구축	.200	3	.061	7	
교육 제도	.290	고령자 시민교육	.237	2	.068	5	.063
		세대이해교육	.409	1	.118	2	
		평생교육	.237	2	.068	5	
		고령자 대학교육 기회확대	.117	4	.093	14	
문화 및 언론 제도	.200	연령차별적 표현사용 규제	.297	1	.099	8	.058
		세대감동지 내용에 대한 보도지침 마련	.201	4	.090	12	
		고령자 부경지 인식개선 운동	.284	2	.096	10	
세대공존 환경	.201	고령자의 비교명사를 향한 인식개선 운동	.217	3	.093	11	.064
		노인친유시설 개발	.102	4	.020	15	
		세대공유인프라 증진	.417	1	.083	4	
		어울림터 마련	.183	3	.096	13	
		장애없는 이동환경	.298	2	.099	8	

사회문화영역에서 세대갈등 해법 (정순돌, 이수영, 2020)

	개입방안
사회문화적 기초	1. 다른 세대의 생활양식, 문화에 대한 이해교육 2. 세대통합적 문화공간 확대 3. 세대간 공유할 수 있는 문화 프로그램 개발 4. 사회경제적 안정성 확보
언어	1. 언어표현에 대한 바람직한 온라인 환경 조성 2. 올바른 언어사용 교육(학교, 직장 등) 3. 부정적 언어표현에 대한 시민교육, 캠페인 실시
존중/공간	1. 기성세대에 대한 이해교육 2. 공공장소에서의 에티켓 교육
가족	1. 가족관계 교육 실시(가족 이해증진, 가족기능 강화 프로그램) 2. 다른 세대(부모/자식)의 자기결정권 존중 교육 3. 부모돌봄 경제적 지원 확대 4. 부모돌봄 사회서비스 확대
일, 직장문화	1. 권위주의 철폐 2. 연공서열주의 철폐 3. 조직문화 개선 4. 고령세대가 지닌 전문성 활용을 위한 정책 및 프로그램 개발

세대공동체교육 (세대이해 프로그램)

■ 세대이해교육

- 여러 세대가 함께 어우러져 공동체 안에서 참여할 수 있는 교육
- 교육을 통해 서로 다른 세대에 대해 이해, 서로에게 도움 줄 수 있음
- 노인세대, 중간세대, 아동 및 청소년 세대가 교육 분야에 따라 학습자도 될 수 있고 교육자 또한 될 수 있는 유연성을 가짐
- 노인세대: 권위주의를 버리고 급변하는 사회에 대한 새로운 지식 얻기
- 젊은세대: 아직 경험하지 못한 생애주기에 대해 이해하고 지식의 폭을 넓히기, 기성세대에 대한 이해

■ 고령자 시민교육

- 선배시민교육
- 노인을 위한 교육, 노인과 노화에 관한 교육, 노인에 의한 교육으로 나누어짐

세대이해프로그램사례: 세대공감을 위한 어르신 모니터링단 2018, 2019

- 노인세대와 청년세대의 bilateral 세대공감프로그램 공동 기획 및 활동
- 서울시 복지재단, 서울시 노인복지관협회, 이대 연령통합연구소 협력
- 서울시 노인40명과 대학생 20명 위원 활동
- 세대이해교육과 함께 어르신 정책에 대한 세대상호간 점검 (2018)
- 노인은 청년세대를 청년은 노인세대 이해의 쌍방의 관점에서 활동 (2019)
- 엄마의 공책 영화 상영(세대이해), 세대공감 프로젝트 메모로 강연



세대공존을 위한 공식교육 체계 개선

- 고령친화대학 (Age-friendly University)
 - **더블린시티대학교**, 대학이 지닌 다양한 유·무형의 자원과 인프라를 지역 고령자에 개방, 고령화 문제 해결과 지역사회 발전에 기여
 - 고령화와 관련된 연구기능 강화·확대, 고령친화적 소양과 자질을 함양할 수 있는 학생교육, 고령자와 대학이 상호 호혜적 고령친화대학 운영 상생발전 지향
 - **애리조나주립대**, 지난 2013년부터 대학이 보유한 전문성과 인프라 활용, 복지·보건·교육·여가·문화·일자리·스포츠 등 지역 노인에게 제공
 - 매년 지역노인 3만 5000명에게 온라인 강좌 제공 평생교육 지향, 고령화 연구·산학기능 극대화로 수익창출 모델 개발
 - **배재대** 2017년 아시아 최초 '연령통합대학 국제네트워크(Age-Friendly University Global Network)'에 가입 (mediaboot(<http://www.mediaboot.co.kr>))
- 공식교육시스템에서 고령자와 젊은 세대가 함께 대학교육 (정순돌, 2019)

서로 다른 집단에 대한 부정적 언어사용 개선

- 연령차별적 언어에서 긍정적 언어로
- 혐오표현 규제
 - 노인혐오표현에 대한 감수성 제고
 - 언론보도시 인권감수성 가이드라인 마련, 보도지침
 - 노인혐오표현에 대응하는 노인역량 강화
 - 노인에 대한 사회적 차원에서의 인식 개선 캠페인

31

세대연대를 위한 공간

- Intergenerational Contact Zone (Kaplan, Thang, Sanchez, & Hoffman, 2020)
 - psycho-socio-techno-spatial environment perspectives
 - how it enters into intergenerational activity and experiences
- 사례
 - Cultural institutions: museums, libraries
 - Community cooking site; 공유주방
 - Everyday Spaces: a Bus Stop
 - Forest Education and hands-on-experience through historical interpretation
 - Cohousing communities, 프랑스의 'One Roof, Two Generations'
 - Intergenerational digital game platforms
 - Participatory mapping strategies for evaluating the voices of youth and older adults in public discourse around the design of public spaces

32

가족관계 개선 및 재정립

- 가족관계 개선 및 재정립
 - 가족이 지니는 가치와 역할에 대한 재조명 필요
 - 세대 간 갈등 완화
 - 사회 전반의 세대통합 수준 증가
 - 올바른 가족관계 정립
 - 부모에게 높은 수준의 경제적 지원을 바라는 심리-세대통합역량 증진에 걸림돌
 - 고령화 사회에 대비한 부모 세대의 노년기 준비의 필요성
 - 가족 내 세대 간 의견 충돌 시 상호의견을 존중하고 타협하는 경험

33

일, 직장 젊은이에게 배우기: 역멘토링(REVERSE MENTORING)

- 기업들이 젊은 세대에 주목하기 시작한 것은 최근의 일
- 역멘토링은 GE 잭 웰치 회장이 도입
- 두가지 방식으로 운영:
 1. 임원들이 젊은 세대의 얘기들는데 초점-경청에 의의를 둠
 2. 임원과 젊은 세대가 한 팀을 이루어 맛집탐방같은 새로운 문화 체험-세상이 바뀌었으니 나도 바뀌어야 한다는 절박한 심정
 - 젊은이에게 실질적인 권한을 주었을 때 효과가 극대화됨
- 젊은이에 대한 오해
 1. 워라밸만 좋아한다?
 2. 성과로 연결없이 보여주기식, 일에 권한이 주어지지 않을 때 젊은이들은 싫증 느낌
 3. 젊은세대활용시 새로운 시도자체에 만족하는 것을 넘어 그 방식도 고려해야

34

일, 직장 젊은이에게 배우기: 역멘토링(REVERSE MENTORING)

■ 구찌

- 젊은이로 구성된 그림자 위원회, 임원과 젊은 직원이 함께 하는 점심회동을 운영하여 조직과 기업을 회춘시켰다는 평가받음

■ 롯데쇼핑

- 2020. 4. 부터 여러 부서 젊은이 20인으로 구성된 **비밀상담소** 운영. 각 부서 팀장급 이상이 중요 결정 내리기 전 찾아와 의견을 구함. 예를 들면 새로운 점포의 이름, 어떤 카페를 입점시킬지 등. 여기서 낸 의견은 조언에 그치지 않고, 최종 결정을 뒤집을 만큼 의사결정에 실질적인 영향을 미침
- 경영진과 젊은 사원간 얘기가 가능한 라이브 방송, 익명 게시판 정기적 운영
- 24-39세 임직원중 12명 연구원 선발 밀레니얼 트렌드 테이블(MIT)제도 운영
3개월간 요즘 뜨는 문화를 전수하는 멘토역할: 프로젝트빔을 활용한 인테리어가 돋보이는 이태원 맥주집, 옛날감성을 살린 서울 익선동 오락실 등 핫플레이스 방문, 컨셉트 아이디어 제안

35

일, 직장 젊은이에게 배우기: 역멘토링(REVERSE MENTORING)

■ LG유플러스

- 20대직원이 50대 임원과 함께 성수동 카페거리를 다님
- 회사 밖에서 회사 내 이슈를 벗어나 다양한 주제로 대화
요즘 것들의 취업준비
물어보면 낯대되는 질문
트렌디한 패션 코드

36

5. 결론

CONTENTS

37

결론

- 세대갈등에서 권력과 이념갈등을 부정적으로만 볼 필요는 없음
 - 사회의 부조리나 구조적 모순을 드러내 주고,
 - 해결책 찾는 과정에서 미래의 대안적 전망 모색
 - 그러나, 갈등이 지나치게 첨예화하고 장기화되어 불신의 골이 깊어져 사회 통합에 심각한 문제가 초래될 때 문제가 됨
- 세대에 대한 프레임에 주의
 - 꼰대보수, 낙인, 고립화, 차별과 배제로 가면 안됨 (김종수, 2019; 전상진, 2018)
 - 어떤 코호트도 이질적임
 - 일방적 세대담론: 특수한 역사적 사건이나 사회문화적 특성을 무시한 채 세대의 특수성만을 지나치게 단순화, 이를 세대의 상징과 아이콘으로 제시, 객관적 분석 결여 (박길성, 2013)

38

결론

- 세대갈등의 중요한 비판 중 하나
 - 이것이 주로 담론에 의존하고 있고 실제적이고 경험적인 데이터가 없다는 것(Bengtson & Oyama, 2007)
- 세대간 형평성 패러다임은 세대간 상호의존, 즉 세대공존(generational interdependence)의 대안을 제시함
 - 한 세대가 얻는 이익은 다른 세대의 희생으로 만들어지는 것이 아니며, 서로 다른 세대는 경쟁하기보다 공동의 이익을 추구한다는 것임
 - 미국과 같이 개인주의가 발달한 사회에서는 지역사회가 사회적 약자에 대한 책임을 가져야 한다는 것이 크게 호소력이 있는 것은 아님 (Bengtson & Oyama, 2007)
 - 그러나 한국과 같이 가족주의 전통이 강하고 공동체의식이 강한 전통을 가진 사회에서는 매우 호소력이 큼

39

결론

- 세대간 다양성을 존중해 주어야 함
- 세대공존과 연대를 위한 실제적인 해결방안을 제시해 주어야 하며, 이를 정책과 연결시킬 수 있어야 함
 - 특히 사회문화적 차원에서 직장에서의 세대공존문화, 가족에서의 새로운 세대연대가 이루어져야 함
 - 공간적 측면에서 세대연대를 위한 고령친화도시, 세대간 컨택존 등과 같은 대안마련 필요
 - 세대공동체교육과 공식적 교육 차원에서의 노력필요

40

참고문헌

- 구자숙·김명연·한준, 2000, "기업조직에서의 세대격차", 『한국심리학회지: 사회 및 성격』, 14(3): 1-19.
- 김윤정·강민·이창식, 2004, "청년 중년 노년세대별 노인에 대한 태도", 『한국가정관리학회지』, 22(1): 65-75.
- 김종수, (2019), 21 세기 한국 사회의 세대 논쟁: 세대 갈등에서 세대 게임으로!, 『비교문화연구』, 56, 45-63.
- 미디어 붓 mediaboot(<http://www.mediaboot.co.kr>)
- 박길성 2013, 한국 근현대사 연구동향: 갈등으로 본 한국사회 -〈사회는 갈등을 만들고 갈등은 사회를 만든다〉, 『현대사광장』, 2:104-111.
- 박재홍, 2003, "세대 개념에 관한 연구", 『한국사회학』, 37(3): 1-23.
- 박재홍, 2010, "한국사회의 세대갈등", 『한국인구학』, 33(3): 75-99.
- 박치환, (2019), 신세대 (YZ 세대) 외의 세대공존 문제. 『인문학연구』, 116, 117-150.
- 서종태(2020). 서울시 세대갈등 과제: 서울시미 세대간 인식차이를 중심으로. 2020년 한국사회정책학회 춘계학술대회 발표자료집
- 손병래, 박경미, 유성진, & 정한울. (2019). 세대갈등의 원인 분석: 세대계층론을 중심으로 본 20 대와 70 대의 갈등 원인. 『분쟁해결연구』, 17(2), 5-37.
- 이선희, 김미리*, 정순돌 (2019). 11월. 청년세대의 연령주의 유형화 및 연령주의 유형과 세대갈등. 노인복지정책 인식의 관계. 한국노년학 39, 825-846
- 이재경(2018). 세대갈등의 양상, 원인, 대안 모색 한국의 렌트(주거)사회를 중심으로. 경제와 사회 18-48p.22
- 정순돌 (2019). 주요국의 연령별 고령화정책 현황. 국민경제자문회의 보고서
- 정순돌, 박재리* (2018). 3월. 가족 및 고령친화환경 요인과 가족 내 세대교류의 관계: 연령별 집단비교. 한국가족복지학, 59, 27-53.
- 정순돌, 안순태, 김주현 (2019). 노인형오차별실태조사. 여성노인정책연구소 보고서
- 정순돌, 이수영(2020). 청년, 중년, 노년세대의 세대간 갈등영역과 원인 그리고 개입방안. 2020년 한국사회정책학회 춘계학술대회 발표 자료집

참고문헌

- 정순돌, 임정숙, 홍영란, 박난숙, & 최성문. (2018). 세대통합인식에 영향을 미치는 요인: 연령집단 간 비교를 중심으로. 『한국노년학』, 38(1), 125-142.
- 정순돌·정주희·김미리, 2016. "연령주의와 연령통합이 세대갈등인식에 미치는 영향-연령집단별 비교를 중심으로-"『한국사회복지학』, 68(4): 5-24.
- 전상진, 207, 세대개입. 문학과 지성사
- 최혜지, 이형미, 정순돌, 2018. 연령통합적 사회구축을 위한 노인복지정책의 중요도 분석. 노인복지연구 73(1), 9-30.
- 협인회. (2013). 세대 갈등의 현주소와 세대 통합의 전망. 『한국정책학회 기획세미나』, 2013(1), 47-69.
- 홍영란. (2013). 세대통합을 위한 교육, 정보제공 개선 전략 연구 (I) 실태 진단 및 정책 분석. 『연구보고 RR 2013-19』
- Bengtson, V. L., Furlong, M. J., & Laufer, R. S. (1974). Time, Aging, and the Continuity of Social Structure: Themes and Issues in Generational Analysis I. 『Journal of Social Issues』, 30(2), 1-30.
- Bengtson, V.L. and Oyama, P.S., 2007. Intergenerational solidarity: Strengthening economic and social ties. 『New York: United Nations Headquarters』.
- Blanchard, R. D., Bunker, J. B., & Wachs, M. (1977). Distinguishing aging, period and cohort effects in longitudinal studies of elderly populations. 『Socio-Economic Planning Sciences』, 11(3), 137-146
- Carpenter, Mae. "Executive Summary" in Caucus Priority Issues Report: Westchester County Pre-White House Conference on Aging 2004-2005 Mini Series: (September 2004) Available online: <http://www.westchestergov.com/seniornews>
- Higgs, P. and Gilleard, C., 2010. "Generational conflict, consumption and the ageing welfare state in the united kingdom", 『Ageing and Society』, 30(08): 1439-1451.
- Hodge, Paul. "Living Younger Longer: Baby Boomer Opportunities," Remarks before the 2005 White House Conference on Aging Policy Committee Report, (October 1, 2004) Available online: <http://www.whcoa.gov/about/policy/meetings/meetings.asp>
- Riley, J. (1985). 『The Unbelonging』. Womens PressLtd.
- Zaino, J., 2005. Disparate generations: Intergenerational accord and aging policy—a preliminary data review. 『Journal of Pastoral Counseling』, 40, 8-27.

제4절 종합 토론

1. 참석자

□ 참석자

- 좌 장: 정경희 선임연구위원(한국보건사회연구원)
- 발제자: 이철승 교수(서강대학교), 정순돌 교수(이화여자대학교)
- 토론자
 - 김영미 교수(연세대학교), 손희영 대표(예술공동체 스케네), 은석 교수(덕성여자대학교), 임숙영 과장(보건복지부), 정초원 국장(복지국가 청년네트워크), 최유석 교수(한림대학교)

2. 논의 결과

□ [토론자] 김영미 교수(연세대학교)

- 소득·일자리에에서의 세대 갈등과 대안에 관한 의견
 - 발제에서의 문제의식에 전적으로 동의하며 가설에 대한 논쟁을 통해 한국사회의 불평등의 본질에 대한 이해가 깊어질 것이라 생각함.
- 다만 주장에 대한 근거에 몇 가지 의문을 제기하고자 함.
 - 1) 계수값의 유의성에 대한 의문
 - 회귀분석 결과 '50대 이상 비율이 높은 기업일수록 30대 이하 고용률이 낮고 비정규직 비율이 높다'라고 주장하기에는 계수값이 매우 작음.

- 2) 주효과와 상호작용 효과의 해석에 대한 의문
 - 386 코어 세대 비율과 30대 이하 고용률 간 관계, 연공급 기율기의 조절효과 분석에서 연공급 기율기의 부적(-) 상호작용 효과에 중점을 두어 해석하고 있음.
 - 그러나 30대 이하 고용률에 대한 386 코어 세대 비율의 주효과는 통계적으로 유의하지는 않지만 정적(+) 효과를 보이고 있으므로 연공급 기율기의 부적(-) 상호작용 효과를 적극적으로 해석하기 어렵다고 판단됨.
- 3) 계수효과 외에 Endowment(부존량) 효과에 대한 논의 필요
 - '20대에 연봉 3천만 원으로 시작하여 50대에 1억 원으로 마무리 한다'라는 주장에 대해 실제 노동시장에서 1억 원 이상의 연봉을 수령하는 50대가 얼마나 있을지 의문임.
 - 계수효과로 보면 연공급 기율기가 가파를수록 비정규직 고용률, 30대 이하 고용률에 부정적인 효과가 나타남. 굉장히 중요한 결과이나 효과가 나타나는 집단의 비중에 대한 고려도 필요함.
 - 이는 분해분석방법 등을 통해 쉽게 검증이 가능할 것으로 보임.
- 4) 경제적 불평등 심화의 원인을 특정 집단에 기인한 것으로 볼 수 없음.
 - 경제적 불평등의 고통으로부터 자유로운 세대는 없음.
 - 연구 시 어떠한 문제의 원인을 특정 집단, 특히 권력/지배 집단에 두는 것에 이끌리기 쉬움. 그러나 현실에서 그러한 집단은 잘 발견되지 않음.

- 의인화된 집단을 상정하는 것은 오히려 현실의 문제를 파악하기 어렵게 할 것임.
 - 5) 연공급에 대한 문제제기는 굉장히 시의적절함.
 - 경제적 불평등에 대한 연공급의 부정적 효과에 대한 연구는 이미 진행된 바 있음.
 - 숙련에 대한 평가, 직무 평가에 대한 고민과 더불어 세대공생을 가능하게 할 임금구조 개편에 대한 숙의가 필요한 시점임.
 - 6) 불평등 문제 해결에 있어 특정 세대보다는 노동소득률 감소의 원인에 중점을 두어야 함.
 - 1990년대 후반 이후 전체 자본 중 노동소득의 비중이 줄어들고 있는 것이 불평등 문제의 가장 큰 맥락임.
 - 386세대 네트워크가 노동소득률 감소에 기여한 바가 있는지를 밝힐 필요도 있겠지만, 노동소득률이 왜 줄어들었는지를 밝히는 것이 우선시 되어야 할 것임.
 - 7) 임금구조 개편에 대한 신중한 접근 필요
 - 사람들은 노동소득률이 줄어든 상태에서 연공제에 겨우 적응하였음. 현 시점에서 연공제를 폐지할 경우 불안, 갈등이 야기될 것임.
 - 임금구조 개편은 보다 큰 사회적인 개편, 복지의 강화와 연동되어야 가능할 것임.
- 사회문화 영역에서의 세대 갈등과 대안에 관한 의견
- 2019년 서울 서베이 조사결과 연령집단 간 세대 갈등인식의 차이가 크지 않았음.

- 세대 간 소통과 갈등에 대한 논의에서 특정 의견이 과대 대표되고 있는 것은 아닌지 생각해 볼 필요가 있음.
- 들려지지 않은 목소리를 경청하는 것에서 세대 공감의 노력이 시작될 것임.
- 사회문화영역에서도 세대 간 인식 및 태도의 차이가 크게 느껴지지 않음.
 - 세대 간 갈등의 원인이 서로 다른 문화적 가치를 추구하기 때문인가? 아니면 같은 가치를 추구하기 때문인가?를 질문하고자 함.
 - 서구의 경우 탈물질주의 혁명이 있었고 이후 세대간 상이한 문화적 가치를 향유하는 특성이 분명함. 반면 우리나라는 세대를 초월하여 물질주의, 성취지향성, 가족주의를 공유하고 있음.
- 세대 간 갈등 해소 방안에 대한 의견
 - 우리나라의 경우 돌봄과 생계의 공공성이 취약하여 가족의 역할이 과부화 되어있는 상태임. 따라서 세대 간 갈등이 가족 내 이해의 형태로 나타날 수 있음. 교육보다는 가족을 둘러싼 물질적 관계를 전환하는 것이 선행되어야 가족관계(세대 갈등)도 개선될 수 있을 것임.

□ [좌장] 정경희 선임연구위원 (한국보건사회연구원)

- 이철승 교수 발제(소득일자리에서의 세대 갈등과 대안)에 대해 경험적 근거에 대한 검토의 필요성, 결과 해석 시 구조적 모델에 대한 초점이 필요하다는 의견을 개진함.

□ [토론자] 손희영 대표(예술공동체 스케네)

- 발제 중 고령화 정책이 세대 간 유대를 형성할 수 있는 방향으로 나아간다는 내용에 공감하며, 거시적 관점에서 벗어나 현장의 이야기를 전달하고자 함.
- 문화예술교육 특성 및 문제점
 - 노인 대상의 문화예술교육은 90%이상이 공적 자금으로 운영되며, 문화예술교육 참여자는 노인복지관에서 시간을 보낼 수 있는 노인, 새로운 취미나 활동을 시도하고자 하는 욕구가 있는 노인임.
 - 문화예술교육을 통해 개인의 삶의 질이 향상된다는 측면에서 공익적인 의미가 있으나, 참여자/집단의 향유와 만족에만 머물러 있다는 점에 아쉬움을 느낌.
 - 세대 간 상호적 관계 형성 방안에 대한 고민이 있음.
- 세대 간 공존을 가능하게 하는 문화예술교육에 대한 고민이 필요함.
 - 노인 세대와 다른 세대가 함께하는 활동은 주로 봉사, 체험 성격으로 어느 한 세대가 주도하는 경향이 존재함.
 - 또한 세대 간 활동이 도움 제공자-수혜자의 고정된 역할로 이해되고 있어 세대 간 관계가 일방적으로 형성됨.
- 세대가 공동의 이익을 추구해야 한다는 발제의 내용을 통해 모든 세대가 주체가 될 수 있는 교육 방안을 고민할 필요성을 재확인함.

□ [좌장] 정경희 선임연구위원 (한국보건사회연구원)

- 정순돌 교수 발제(사회문화에서의 세대 갈등과 대안) 중 세대 간 이해를 제고하기 위한 현장의 경험을 공유하였음. 또한 세대 공존을 위한 프로그램을 확장하기 위한 기제 마련의 필요성을 제시함.

□ [토론자] 은석 교수 (덕성여자대학교)

- 세대 갈등과 세대 구분 방식에 대한 의견
 - 세대 갈등의 실증적 측정 부재로 지표화 필요
 - 세대 갈등이라는 표현을 널리 사용하고 있으나 사회과학적/실증적으로 측정되지는 않음. 무엇을 세대 갈등이라고 하는지 불명확한 상황임.
 - 대체로 연구에서는 인식격차를 세대 갈등의 대리지표로 사용해왔음.
 - 향후 학계에서 노동시장에서의 지위, 정치적 대표성 등을 포함하는 지표를 생성할 필요가 있음.
 - 세대 구분 방식에 따른 문제점: 생애주기별 구분 방식 vs. 만하임의 구분 방식
 - 대중/언론은 '386 세대'와 같은 만하임의 세대 구분 방식을 선호하나 세대 명칭에 대해 해당 코호트의 동의를 얻지 못할 가능성이 큼.
 - 만하임 구분 방식의 큰 문제점은 특정 코호트의 경우에는 세대 네이밍(명칭을 부여하는 것) 자체가 불가능할 수 있다는 점을 간과하는 것임. 세대 명칭 부여에 신중할 필요가 있음.

○ 소득일자리에서의 세대 갈등과 대안에 관한 의견

- 문제제기에 상당 부분 동의하며, 4가지 측면에서 의견을 제기하고자 함.
- 연구가설이 '386 코어 세대 외 나머지 세대는 386 코어 세대의 전횡에 대응할 수 있는 능력이 제한적이었다.', '세대론적 관점에서 386 세대 이후 코호트는 세대 동원 및 형성에 실패했다.'라는 전제를 가지고 있는 것으로 이해됨. 이러한 전제가 맞는지 질문하고자 함.
- 386 세대의 고유성에 대한 의문
 - 다소 안정된 선진국가의 경우 50대 초중반의 생애주기 임금이 가장 높고 주요 직책 비중도 큰 편임. 이는 일정 부분 자연스러운 현상이 있다는 것을 의미
 - 현재 30대 이하 노동자 비율, 비정규직 비율의 문제가 '최고의 응집성을 보이는 386 세대'에 기인한 것으로 보는지, 다른 코호트가 동일한 생애주기 단계에 있었다면 상이한 생존 전략을 선택했을 것이라 생각하는지 의문임.
- 노조 대표의 연령보다는 노조 구조의 파편화에 중점을 둘 필요가 있음.
 - 일 연구에 따르면 조합주의 속성이 발달할수록 고령자 중심의 복지정책 문제(복지정책 영역 불평등 문제)가 완화된다는 결과가 나타났음.
 - 문제의 핵심은 노조 대표의 연령보다는 파편화된 노조 구조에 있다고 생각함.

- 사회적 합의 구조에 대한 논의 필요
 - 일자리라는 시장 자원의 분배뿐만 아니라 세대 간 복지 자원(조세 부담, 가족 내 부담 등)의 분배 문제까지 모형에 포함한다면 다른 각도에서 살펴볼 수 있을 것이라 생각함.
 - 추후 식별 전략에 대한 자세한 내용을 듣기를 희망함.

○ 사회문화에서의 세대 갈등과 대안에 관한 의견

- 주요국의 세대 갈등 양상을 어떠한 자료를 통해 파악하였는지 질문하고자 함.
 - 특히 미국의 경우 세대 간 갈등이 크게 존재하지 않는다고 표현한 근거도 궁금함.
 - Preston은 1980년대 초반 미국의 노인복지 지출과 아동복지 지출 간 상쇄(trade-off)가 존재함을 제기하였고 정치/언론에서 많은 논쟁이 이루어졌음.
- 세대통합 방안에 대한 의견
 - 노화에 대한 생애주기 차원의 강조에 전적으로 동의함. 손자녀/노부모 동거 여부에 따라 복지인식이 다르게 나타나는 연구 결과를 발견한 바 있음.
 - 노후소득보장의 내실화가 굉장히 중요한 방안이라 생각함.
- ‘올바른 가족관계’ 표현에 대한 질문
 - 올바른 가족관계라는 표현을 어떻게 상정하고 있는지 궁금함. 또한 개인적으로 복지국가의 탈가족화 정책 강화를 통해 가족이 살아날 수 있다는 견해를 가지고 있는데 이에 대한 의견을 묻고 싶음.

□ [좌장] 정경희 선임연구위원 (한국보건사회연구원)

- 이철승 교수 발제(소득일자리에서의 세대 갈등과 대안)에 대해 만하임식 세대규정이 가지고 있는 한계에 대한 언급과 더불어 4가지 의문을 제기하였음. 정순돌 교수 발제(사회문화에서의 세대 갈등과 대안)에 대해 선진국 평가에 대한 기준과 ‘올바른’이라는 표현의 의미에 대한 질문이 있었음.

□ [토론자] 임숙영 과장 (보건복지부 인구정책총괄과)

- 세대 공감, 갈등에 대한 논의
 - 저출산에 관한 세대 간 인식 차이: 기성세대와 정부, 청년세대의 상반된 입장
 - 소득활동 중단, 쉬거나 사직, 자녀 돌봄 및 사교육비 지출, 경쟁적인 교육환경에 직면하는 등 현재 청년세대가 직면한 어려움에 대한 기성세대들의 인식 차이를 보여줌.
- ‘결혼’에 대한 인식 변화: 청년세대의 인식 변화에 대해 어떻게 접근할 것인지 고민임.
 - 보건복지부에서는 국민들의 출산에 관한 관점을 파악하여 저출산 영역의 보편적인 대안을 모색하고자 ‘인문학적 포럼’을 시행하고 있음. 이 포럼에 참여하는 전문가들은 발전주의 폐해를 지적함과 동시에 과도한 경쟁을 지양하고 삶의 질 제고를 위한 인식 개선이 필요하다는 의견을 제기함.
- 주요국의 세대 갈등 양상 및 예산 확대
 - 한국은 저출산 영역에 많은 예산을 투자하는 것에 비해 실질적인 변화가 나타나지 않음.

- 예산을 투자하기 위한 스펙트럼을 넓힐수록 다양한 분야가 포함되어 예산을 과다 지출하는 경향이 있는데, OECD와 비교하면 평균 수준에 못 미치는 예산을 지출하고 있음.
- 사회안전망 강화는 세대 갈등 완화의 중요한 기제로, OECD 수준으로 예산을 확대하여 집중적으로 투자할 계획임.
 - 캐나다의 경우, 보편적인 가족수당이 발달하여 세대 간 갈등이 표출되지 않음.
 - 선진국은 만 18세까지 아동수당을 지급하는 반면, 한국은 만 7세까지 지급하는 등 지급 연령이 상이함.
 - 4차 기본계획: 가족 관련 지출을 OECD 수준으로 확대하고, 사회안전망 등을 강화하여 점차 심화되는 저출산 국면을 전환 또는 완화하는 방향으로 계획 중임.

□ [좌장] 정경희 선임연구위원 (한국보건사회연구원)

- 출생 및 출산에 관한 세대 간 인식의 차이가 상당하며, 보건복지부에서는 인식의 차이/변화에 대해 인문학적으로 접근하고 있음을 언급함.

□ [토론자] 정초원 국장(복지국가 청년네트워크)

- 부양 문제 책임에 관한 세대의 분리 가능성
 - 삶이 불안정한 청년들은 역사상 가장 좋은 스펙을 지녔지만 가장 빈곤한 세대이며, 특정 세대에게 책임을 전가함으로써 스스로 옹아매는 경향이 있음.
 - 고소득을 유지하며 부모 부양과 자녀 양육을 담당하는 586세대는 위계 사다리에서의 추락을 방지하기 위해 일자리를 고수

하려는 경향이 강함. 특히 부모 세대의 불안정은 청년세대에게도 연결되는데, 부모의 상황을 곁에서 살펴본 청년들은 부모 부양의 문제가 본인의 삶과 불가분의 문제임을 인식함.

- 젊은 세대들의 인식 변화, 우리 사회에 혐오 표현이 완전한 것은 세대 간에만 국한되는 문제는 아님.
 - 전 연령층에 고르게 분포한 세대 갈등은 사회경제적 부담, 가족에게 떠맡기는 부양 문제, 사회안전망의 부재 등에서 비롯됨.
 - 세대 갈등의 본질은 권력 구조의 핵심에서 모든 자원을 독점하고 세습하는 것으로 소수의 기득권층이 형성한 위계질서를 공고히 하기 위한 수단으로 작동함.
 - 청년 실업, 은퇴를 앞둔 부모의 불안감 모두 중요함.
 - 가족 형태가 다양해지면서 특정 세대의 책임으로 전가할 수 없는 부양 문제는 부양에 참여하는 개인을 동등한 주체로 인정해야 함. 나아가 세대 간 갈등으로 축약할수록 사회안전망을 강화하는 주체인 정부가 방관하는 현상을 야기하므로, 사회문제를 더욱 직시하고 각 세대를 집단화하여 내면을 구체적으로 살펴보아야 함.
- 우리 사회에 만연해 있는 혐오 표현의 발생 메커니즘을 살펴보고, 혐오 표현 자체에 대한 문제를 제기하여야 함. 특히 일터와 분리하여 쉽타라는 휴식 공간에서 진행되는 역멘토링이 청년세대에게 어떤 의미로 다가올지 고민해야 함.
- 연공제를 타파하기 위해 청년세대와 50대의 대안은 무엇이며, 세대 갈등 양상과 사회보장제도 발전과의 연관성을 구체화할 수 있을지에 대한 의문이 있음.

□ [좌장] 정경희 선임연구위원 (한국보건사회연구원)

- 사회안전망에 대한 고민을 토대로 세대 간 다양성을 존중하고, 세대공존 및 연대를 위한 방안을 제시하여야 한다는 의견을 제시하였음.

□ [토론자] 최유석 교수 (한림대학교)

○ 소득일자리에서의 세대 갈등과 대안에 관한 의견

- 불평등, 제도 분석에만 집중하면 손해 및 혜택의 대상을 등한시하는 측면이 있는데, 분석대상인 586세대에게 공정한가?
 - 연공제 도입의 책임 주체: 내부 승진 및 평생고용이 결합하여 나타난 일본식 연공제가 한국에 도입되었고, IT, 서비스 업종에서 연공제의 실효성이 나타남. 특히 연공제 시스템의 효과성이 완화된 상황에서 연공제의 도입이 50대 모두의 책임인지, 고용주와 근로자가 함께 공모하여 나타난 것인지 명확하게 제시할 필요가 있음.
- 2000년대 이후 소득불평등이 완화된 것은 노동소득이 약화된 배경과 맞물려 있는데, 권력자원의 불균형에서 비롯된 것으로 추정됨. 역으로 생각해보면, 노동조합 운동의 파업 및 투쟁을 통해 한국은 1980~90년대 이후 노동소득의 분배가 상당히 개선됨.
 - 386세대는 권모술수 및 정치력, 실력 등을 발휘하여 사회를 바꾸는 데 기여함으로써, 다수의 혜택을 받고 있음. 특히 이들은 본인의 이익을 위해 인건비를 삭감하고 경영에 압박을 가하는 등 성취를 위해 노력하였지만, 인건비 비중이 증가함.

- 인건비 비중의 증가는 노동소득 분배 증진에 기여하였지만, 이들의 인건비 증가를 부정적으로만 볼 수는 없음. 무엇보다 586세대가 뛰어난 업적을 성취한 비결과 이들의 책임 범위를 명확하게 규정해야 함.

○ 사회문화에서의 세대 갈등과 대안에 관한 의견

- 세대 갈등의 인지·정서적 측면, 갈등 및 혐오 감정은 설문조사를 통해 포착하기 어려움. 인터넷 댓글을 통한 포착이 비교적 용이하나, 댓글은 대표성으로 인해 표집의 한계가 있음.
- 인지적, 합리성, 교육적 차원에 한정하여 살펴보았지만, 세대 통합의 가치를 고려해보면 약자에 대한 배려 등을 포함한 도덕적 차원에서의 통합 등을 다각적인 차원에서 고민해볼 필요가 있음.

□ [좌장] 정경희 선임연구위원 (한국보건사회연구원)

- 이철승 교수 발제에 대해 도덕적 차원에 관한 논의를 추가하여 균형점을 어떻게 찾을 것인지에 대해 언급하였고, 정순돌 교수 발제에 대해서는 정성적 접근의 논의가 추가될 필요가 있다는 제언이 있었음.

□ [발제자] 이철승 교수 (서강대학교)

- 성별/계급 갈등 해결 방안과 세대 갈등 해결 방안의 차이에 대한 의문
 - 성별/계급 갈등에 대해 조화롭게 해결하자는 의견이 없으나, 세대 갈등 문제에 대해서는 세대 간 조화롭게 해결해야 한다는 의견이 많음. 이에 대해 동의하지 않음.

- 불평등과 불공정성을 시정하려는 노력이 선행된 후에 조화/공존에 대한 언급이 가능할 것
- 본 발제의 주장은 386 세대가 이중노동시장 구조의 원인이라는 것이 아니라 이중노동시장 구조를 악화시켰다는 것임.
 - 경제적 불평등으로부터 자유로운 세대가 없다는 의견에는 동의하나, 현재는 50대가 너무 많이 가져가고 있기 때문에 나눌 필요가 있다고 생각함.
 - 임금구조 개편의 대안은 임금 상승폭을 줄여(기울기를 낮추어) 보다 많은 정규직 일자리를 창출하는 것임.
- 연공급 개혁 관련 의견
 - 연공급을 폐지하면 불안을 양산할 것이라는 의견에는 동의함. 그러나 연공급은 불합리함.
 - 개인주의/자유주의를 품고 있는 새로운 세대에게는 모두가 동일한 연봉을 받는 연공제가 오히려 불합리하고 불공정한 제도일 수 있음. 따라서 연공급에 약간의 유연화가 필요함.
- 임금구조 개편이 더 큰 복지문제와 결부하여 논의되어야 한다는 의견에 동의함.
 - 노동과 복지가 결부된 다른 대안들은 '노동-시민 연대는 언제 작동하는가'라는 저서를 참고하였으면 함.
 - 복지 문제와 관련해서는 연금 문제도 심각한 문제라고 생각함. 연금 불입률 상향 제안 시 제기되는 노조의 반대가 세대 네트워크에 따른 불공정성의 한 예가 될 수 있을 것

○ 세대 개념 관련 의견

- 세대라는 개념, 표현은 굉장히 불분명/불확실함.
- 본 발제에서의 세대 개념은 세대와 계급과 어느 정도 결부된 개념으로 정통적인 세대 개념(만하임식 접근, 인구학의 코호트 접근)으로 논의한 것은 아님.
 - 마지막으로 성장하지 않는 경제에서 세대 간 일자리 경쟁은 제로섬 게임이라는 주장을 강조하고자 함.

□ [발제자] 정순돌 교수 (이화여자대학교)

- 본 발제는 사회문화적 영역에 집중하였으므로 소득보장, 계층에 대한 논의는 제외하였으나 중요한 측면임.
- 우리나라 세대 갈등 수준에 대한 의견
 - 현재 다수의 조사 결과 세대 갈등 수치가 높지 않은 것이 사실임.
 - 그러나 사회보장을 둘러싼 세대 간 갈등에 대한 논의는 빈번하게 제시되고 있음(중장년 vs 젊은 세대). 그에 비해 국내에서 오케이 부머에 대한 부분은 약하게 나타나고 있어 세대 갈등 수준에 대해 계속해서 살펴볼 필요가 있음.



제4장

제3차 인구포럼: 감염병 확산에 따른 국내외 노인 돌봄 환경 변화와 대응방안

제1절 Policy responses to COVID-19 in long-term care for senior in Canada

제2절 Underfunded and unprepared:
Older people's services in England in the COVID-19 pandemic

제3절 COVID-19 확산에 따른 노인 돌봄 환경 변화와 대응 현황

제4절 종합 토론

제 4 장

제3차 인구포럼: 감염병 확산에 따른 국내외 노인 돌봄 환경 변화와 대응방안

제1절 Policy responses to COVID-19 in long-term care for senior in Canada⁷⁾



1

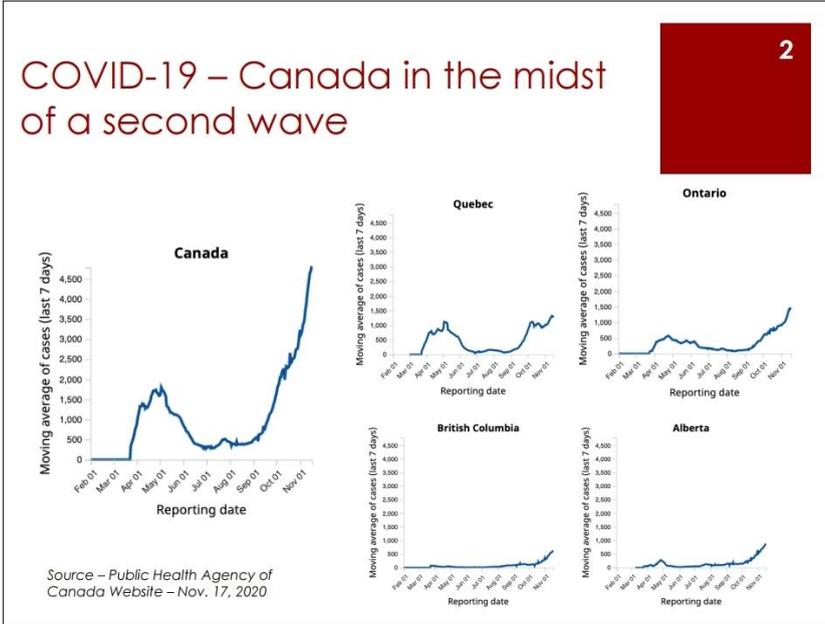
Policy Responses to COVID-19 in Long-Term Care for Seniors in Canada

Professor Patrik Marier,
Department of Political Science
Concordia University
Scientific Director, CREGÉS
Lead Researcher, VIES

 Centre for Research and Expertise
in Social Gerontology

 
vieillessements
exclusiens societales
societales

7) 발표자: Professor Patrik Marier (Department of political science, Concordia university)



COVID-19 Cases and Deaths Concentrated in Senior’s Housing

3

Table 6. Total number of COVID-19 outbreaks, cases, and deaths by outbreak setting in Canada as of 7 November 2020^a

Outbreak setting	Total number of outbreaks reported	Total number of cases reported	Total number of reported deaths	Outbreaks Reported in past 7 days
Community	101	2 594	28	5
Corrections/shelter/congregate living	233	2 928	65	16
Food/drink/retail	438	1 311	2	6
Healthcare	262	3 691	307	18
Industrial (including agricultural) ^b	211	7 039	18	14
Long term care and retirement residences	2 026	28 764	7 366	97
Personal Care ^c	29	249	0	3
School & Childcare Centre ^d	762	2 721	0	68
Other ^e	280	3 127	6	24

Source: Publicly reported data as of 7 November 2020

Source – Public Health Agency of Canada Website – Nov. 17, 2020

Health Care and Long-Term Care in Canada

4

- Health care is a **provincial responsibility** in Canada
 - 13 different systems (10 provinces, 3 territories).
- There is a **federal transfer program** that comes with provincial obligations outlined in the Canada Health Act.
 - Federal government covered 35% of health care costs in the 1970s, but not only provide 23% today.
- In most provinces, health ministries are responsible for long-term care policies (New Brunswick is a notable exception).
- Municipalities play a marginal role in LTC

Primary focus on Quebec

5

- Second most populous province (8.5 million inhabitant, 22.5% of Canadian population)
- As of today, the ones experiencing the most severe COVID-19 outbreak
 - Highest rate of cases (**1500** per 100 000)
 - Canadian average is 828 per 100 000
 - Highest death rate (**79** per 100 000)
 - Canadian average is 29 per 100 000
- Note – COVID-19 is currently spreading across the country and these numbers are evolving.

Explaining the difficulties in Long-Term Care with COVID-19

6

- Canada has had one of the worst death rate for seniors living in nursing homes (Estabrooks et al., 2020)
 - Quebec has had the worst rate in an international study (Hsu et al., 2020).
 - Reports of negative impact also in home care.
- **Why?** Multiple explanations have emerged:
- Elements related to the pandemic itself, such as the timing of school holidays in Qc.
- Others directly related to governmental actions: Lack of preparation – Reports for instance that Quebec was late to order masks.
- **The primary issue remains the structural marginalization of long-term care, which has made it extremely difficult to implement protocols emanating from public health agencies.**

Long-Term Care (LTC) – A Policy Area at the Margins

7

- **An “extended service” in the Canada Health Act.**
 - Contrary to hospital and medical care, there are no provincial obligations.
 - LTC ignored in major health care commissions (CHA, 2009).
- **Policy Feedback – Hospital centered model.**
 - LTC occupies a marginal place in a curative model (health reform).
 - LTC problems framed as an *alternate level of care* issue.
- **Multiple provincial assessments have revealed most notably:**
 - Lack of resources to fulfill the requirements of LTC programs.
 - Staff shortages.
 - Informal caregivers must manage unrealistic expectations
- **Budget cuts to long term care** in the aftermath of the 2008 economic crisis
 - Quebec – the number of nursing home beds per older adult (65+) **shrunk by 17%** between 2010 and 2017.
- Canada does not rank favorably in international comparisons.

8

COVID-19 and Long-Term Care

■ Human resources – Staff shortages

- Nursing home workers already under duress **prior** to COVID-19.
- Inability to assign workers to a single nursing home.
- Lockdowns – Crisis revealed the "hidden role" of informal caregivers.
 - During the crisis – calls to volunteers, medical specialists and even the army. Use of temporary work agencies. Media reported cases of symptomatic workers pressured to return to work.
 - Currently benefiting from a wave of new orderly recruits, but still unable to ensure that workers operate within a single nursing home.
 - Wider access to COVID-19 tests and protective equipment, but there are still obvious shortcomings (especially when it comes to testing).
 - Better recognition of the role provided caregivers, including a better access (restrictions in place if in a red zone or if a nursing home exceeds a number of COVID patients).

9

COVID-19 and Long-Term Care

■ Strategy initially focused on intensive care units in hospitals while neglecting nursing homes (Borgès da Silva, 2020)

- Restricted access to proper protective equipment in nursing homes.
- Quebec restricted the movement of nursing home residents to hospitals.
 - Change in leadership within the Ministry of Health.
 - Better concerted efforts within - and across - nursing homes to separate patients into three specific COVID-19 zones (cold, lukewarm, and hot).
- Nursing Home Managers.
- Nursing Home directives updated on Oct. 28, 2020
 - Introduce the concept of "social bubbles" to facilitate more social exchanges, including daily activities such as lunch, among small groups of residents.
 - "Social bubbles" can only be deployed in cold zones.
 - Aim to improve the capacity to welcome caregivers (with restrictions).

10

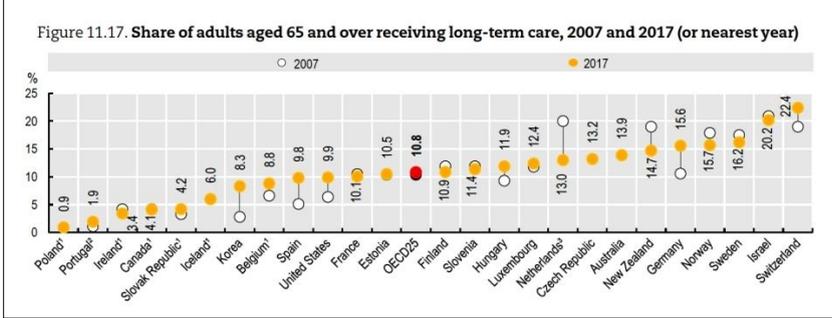
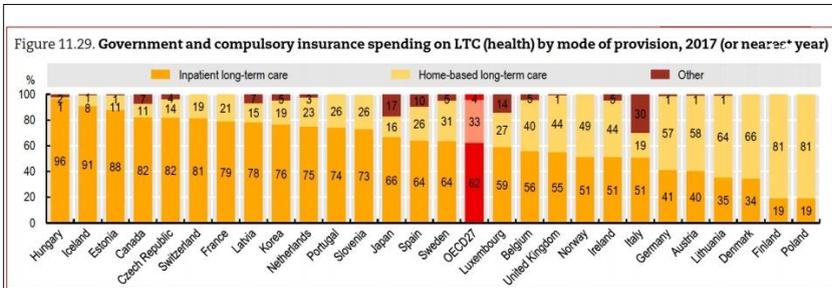
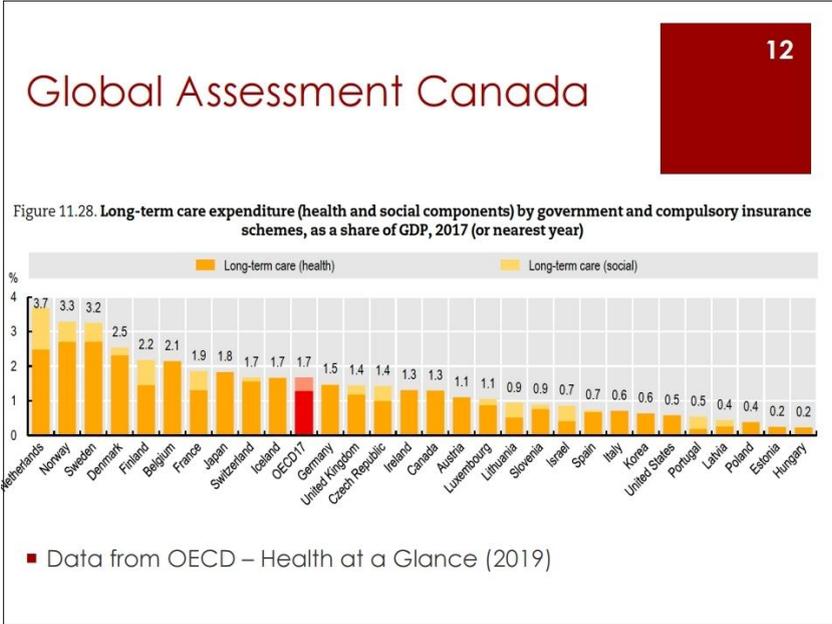
Conclusion

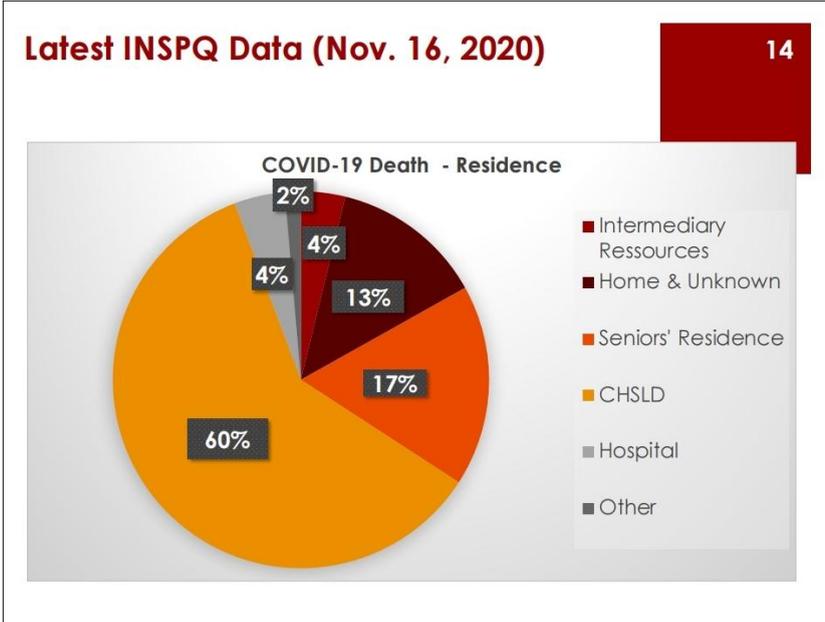
- COVID-19 has laid bare important underlying issues in the field of long-term care.
- The ongoing crisis represents a “focusing event” where long-term care is atop political agendas (Béland and Marier, 2020).
 - Increasing calls for federal standards
- ... but at the same time, the spotlight has moved away from home care.
- In some provinces, most notably Ontario, it has resulted in policy debates on the role of the private sector.

11

Thank you!

- **Questions?**
- patrik.marier@concordia.ca





- ### Useful links
- 15
- Public Health Agency of Canada - <https://www.canada.ca/en/public-health.html>
 - Provincial Health Agencies
 - Québec: INSPQ - <https://www.inspq.qc.ca/en>
 - Ontario: PHO - <https://www.publichealthontario.ca/>
 - British Columbia: BC CDC - <http://www.bccdc.ca/health-info/diseases-conditions/covid-19>
 - Alberta: AHS - <https://www.albertahealthservices.ca/>

COVID-19 Canadian Snapshot -Total case per province

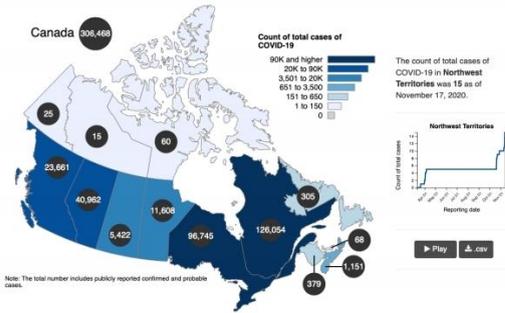
16

Current situation

Count of total cases of COVID-19 in Canada as of November 17, 2020

Last data update 2020-11-17 19:01 EDT

☛ Hover over provinces and territories to see total cases, active cases, recovered cases, number of people tested or deaths in Canada over time. Click the play button to animate the map.



This information is based on data from our provincial and territorial partners. It is current as of November 17, 2020, 7 pm EDT. For the most up to date data for any province, territory or city, please visit their web site.

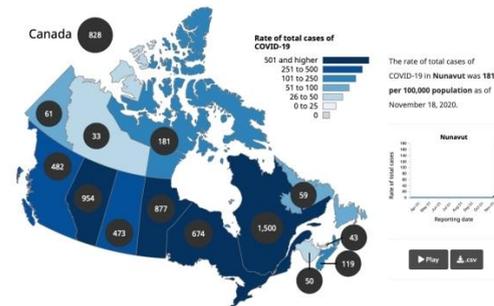
Source – Public Health Agency of Canada Website – Nov. 17, 2020

COVID-19 Canadian Snapshot -Total case per province

17

Figure 1a. Rate of total cases of COVID-19 in Canada as of November 18, 2020

☛ Hover over provinces and territories to see total cases, active cases, recovered cases, number of people tested or deaths in Canada over time. Click the play button to animate the map.



Source – Public Health Agency of Canada Website – Nov. 18, 2020

COVID-19 Canadian Snapshot – Number of deaths per province

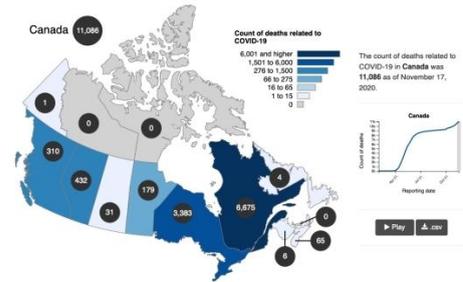
18

Current situation

Count of deaths related to COVID-19 in Canada as of November 17, 2020

Last data update: 2020-11-17 19:01 EDT

Hover over provinces and territories to see total cases, active cases, recovered cases, number of people tested or deaths in Canada over time. Click the play button to animate the map.



This information is based on data from our provincial and territorial partners. It is current as of November 17, 2020, 7 pm EDT. For the most up to date data for any province, territory or city, please visit their web site.

Source – Public Health Agency of Canada Website – Nov. 17, 2020

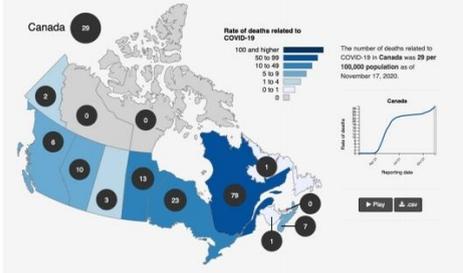
COVID-19 Canadian Snapshot – Rate of deaths per province

19

Rate of deaths related to COVID-19 in Canada as of November 17, 2020

Last data update: November 17, 2020, 7 pm EDT

Hover over provinces and territories to see total cases, recovered cases, number of individuals tested or deaths in Canada over time. Click the play button to animate the map.



Source – Public Health Agency of Canada Website – Nov. 17, 2020



**Centre for Research and Expertise
in Social Gerontology**

Integrated Health
and Social Services
University Network
for West-Central Montreal

Québec 

20

The Centre for Research and Expertise in Social Gerontology (CREGÉS)

The CREGES brings together researchers, practitioners-researchers, students and collaborators from different practice environments around the same mission: **to improve services and professional practices aimed at older adults.** This mission is based on the development of social research, the development, testing and validation of Leading-edge practices, the social services and health intervention and technology assessment unit (ÉTMISSS) and on teaching and knowledge transfer activities.

- 22 University Researchers
 - 7 Universities
 - 15 social sciences/humanities disciplines.
- 4 Researcher Practitioners
- 8 collaborators from practice settings
- 68 students
- Currently over 20 employees (5 ministerial mandates)



McGill
UNIVERSITY



Université
de Montréal



UQAM



Concordia

LTC Provincial Differences

21

- Wide differences across the provinces –different systems
 - NB within Social Development ministry (others in health)
- Partisanship matters – Provinces with the largest share of private beds linked to reforms from Right Wing parties
 - Canada – 37% Nursing Homes owned by private sector
 - Eg. Ontario (Harris) – 58% facilities private sector, 24% non-profit and 16% municipalities (Ontario LTC Association, 2019).
 - Quebec – 17% of beds in private residential facilities (83% public).
- Still, prior to the pandemic, role of the private sector was steadily growing everywhere.
 - COVID-19 is a "focusing event" putting this back into question.
- Based on some recent projection – expect that the number of beds needed will increase from 75 100 (2010) to 196 900 (2050) in Qc.
 - Costs \$3.2 billion to \$8.4 billion

제2절 Underfunded and unprepared: Older people's services in England in the COVID-19 pandemic⁸⁾



**UNDERFUNDED AND UNPREPARED:
OLDER PEOPLE'S SERVICES IN ENGLAND
IN THE COVID-19 PANDEMIC**

**Caroline Glendinning
Emerita Professor of Social Policy**

**Context 1:
The health/long-term care service divide**

- Health (NHS hospitals, GPs, nursing, therapies):
 - Nationally managed
 - Nationally funded - general taxation
 - Free at point of use
- LTC (care and nursing homes, domiciliary care, specialist housing with care):
 - Commissioned by local authorities from local market (for-profit and non-profit providers)
 - Funded from central + local taxation, user fees (>50%)
 - Very tight means- and assets-tests restrict eligibility for publicly funded care

LTC sector largely private – provision and funding

8) 발표자: Emerita Professor Caroline Glendinning (Social policy, university of York)

Context 2: 'Austerity' policies 2010 -

- Post-crash public spending cuts
- Growing older population (especially 85+)
- 2010-18 49% cut from local authorities' funding
- Outcomes:
 - £8bn pa shortfall in funding for LTC
 - 1 in 7 older people report unmet care needs
 - Workforce crisis in recruitment and retention – low pay endemic
 - Providers failing – 'care deserts'
 - Family caregiving increased

English LTC poorly equipped for pandemic

Impacts of pandemic on LTC

- 28,000 patients discharged from hospital to LTC homes without testing – 'an appalling error'
- Acutely ill residents - staff lacked training, homes unable to isolate
- LTC services struggled to access PPE + inflated prices
- Limited access to testing for LTC staff and residents
- Temporary/'agency' staff spread Covid between LTC facilities
- Visitors banned from LTC homes – devastating impacts on residents and families

Outcomes 1: Mortality among LTC residents

- Mortality undercounted:
 - Covid LTC deaths not recorded
 - Lack of testing in LTC
 - Indirect impact – isolation, deconditioning
- Devastating mortality in LTC homes:
 - to end May LTC = >40% all Covid deaths/55% excess mortality

Amnesty International – violation of human rights to life, health, non-discrimination, private and family life

Policy responses to pandemic (up to September)

Protect the NHS!

- Legislation
 - Removed barriers to rapid hospital discharge
 - » Full assessments, choice of destination
 - Suspended routine LTC service inspections
- Extra funding April – May
 - £6.6bn for NHS and LTC services
 - £3.2bn for all local authority services
 - £600m specifically for LTC
 - LTC leaders – funding not enough

Outcomes for LTC sector

- LTC staff overwhelmed
 - Lack testing and PPE – acute anxiety
 - Low pay – can't afford self-isolation
 - Psychological impact of resident deaths
 - Higher mortality rate than NHS staff
- Acute financial pressures
 - £6.6bn extra costs April – September
 - Extra staffing costs, PPE, cleaning
 - Lower occupancy rates
 - Widespread closures expected

Widespread lack of knowledge about LTC across government and NHS

What is to be done?

Radical funding reform urgently needed

Immediate priority:

- Restore budget cuts, volume and quality of services to 2010-11 baseline, improve LTC staff pay - £12.5bn investment by 2023-24.

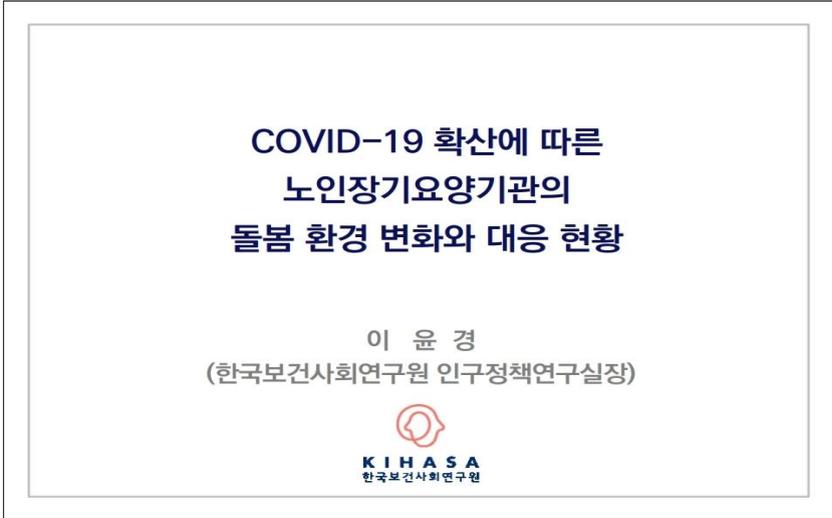
Longer term:

- Devise fairer, more sustainable funding and delivery arrangements, taking into account demographic trends.

Reforming English LTC – a history of failure

- 1990s onwards – repeated proposals, reports – lack political leadership
- Responses to growing funding crisis – short-term and piecemeal
- Possible options:
 - 'Cap'/limit on individual lifetime payments
 - Free personal care
 - Reforming assets and means tests so fewer have to 'spend down'
- Rethinking relationships between NHS, local authorities and private LTC market – need for better co-ordination?

제3절 COVID-19 확산에 따른 노인 돌봄 환경 변화와 대응 현황⁹⁾



목 차	
I 들어가며	1
II 조사 개요	4
III 조사 결과	7
① 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정	8
② 방문요양 기관 및 주야간보호기관	23
IV 종 합	39

9) 발표자: 이윤경 연구위원 (한국보건사회연구원)

I. 들어가며

I. 들어가며 PART.01

▶ COVID-19는 국민의 일상생활 및 국가 경제, 사회 전반에 영향

- ✓ 이진 감염병과 달리 전염범위가 광범위하고 장기화됨에 따라, 사회적-경제적 파급효과가 더 큰 상황
- ✓ 개인위생, 사회적 거리두기 준수 등의 성숙한 국민의식, 신뢰도 높은 의료시스템 등을 바탕으로 긍정적으로 대응하고 있으나, 취약계층 중심으로 한 돌봄 문제 가시화

▶ COVID-19 확산으로 취약계층, 이 중 노인 돌봄에 대한 사회적 문제 대두



시설 중심 돌봄 서비스 제공으로 집단 감염 위험 노출

- 노인요양시설(병원)의 집단 감염 사례를 통한 집단 시설 감염 취약성 부각





대면 접촉 서비스 제공 제약으로 인한 거동 불편노인의 돌봄 서비스 공백 및 사회적 고립 증대

- 사회적 거리두기 추진으로 인한 기존 재가서비스 전달방식 한계 대두
- 노인 단독가구 증가 추이 고려시 돌봄 서비스 공백, 사회적 고립 가중 우려



병(의)원 이용 등 일상생활 유지 관련 활동 제약

- 독거노인, 거동불편 노인 등과 같은 취약노인일 경우 자립 약화 등의 문제로 확대될 우려

I. 들어가며

PART 01

▶ 복지시설을 중심으로 COVID-19 확산 방지를 위한 대응 진행 중

- ✓ (~'19) 노인복지시설 및 인권보호 및 안전관리지침('17) & 장기요양기관 안전관리 매뉴얼('19)을 통해 감염병 관리를 위한 종합적이고 구체적인 대응 방법 제시
- ✓ ('20.2~) 코로나19(COVID-19) 확산에 따라 중앙정부의 공통 지침 배포

('20.2~) 코로나19(COVID-19) 관련 한시적 장기요양급여 제공기준 (~7차)



코로나19 장기화 사태에 대비해, 장기요양기관이 수급자 및 종사자 감염예방을 위해 급여제공시 참고 사항 기재
- ('20.6. 기준) 제7차 지침까지 배포된 상황
* 의무배치 사회복지사 지원금 특례, 5등급 한시적 일반 방문요양 인정 특례, 월 한도액 추가산정기준 특례, 방문형 종사자 장기근속장려금 산정 특례, 방문간호지시서 유효기간 연장 특례 종료

('20.2~) 코로나19(COVID-19) 상황별 대응방안 시나리오 : 장기요양기관용(입소, 재가용)



- 단계별 대응 절차, 접촉 당사자 조치, 종사자 및 수급자(보호자) 조치, 보건소 조치 이행, 장기요양기관 조치, 수급자 전원 조치, 비접촉 면회 운영방안 및 운영사례 등 명시 / - ('20.11.) 제7판(개정안)까지 배포된 상황

('20.7~) 코로나19(COVID-19) 손실보상 청구



- 정부, 지자체의 폐쇄, 업무정지, 소득 조치를 이행한 요양기관, 일반 영업장 등 대상으로 진행

('20.10.) 코로나19(COVID-19) 관련 평가지표 한시적 적용방법 (~4차)

감염병 위기경보 수준 '경계이상' 단계시 평가지표별 적용 / 주의 이하 단계일 경우 변경된 익월부터 정상적용

3

II. 조사 개요

II. 조사 개요
PART. 02

✓ ‘감염병 확산에 따른 노인장기요양기관 돌봄환경 변화 및 대응 방안 모색’ 조사 개요

조사 필요성

- ✓ 코로나 19 확산으로 주요 취약계층으로서 노인 돌봄에 대한 문제 가시화
- 이 중에서도 신체적, 인지적 기능저하가 뚜렷한 노인(노인장기요양보험 등급자) 대상 서비스 제공기관의 돌봄 환경 변화를 파악함으로써, 장기화된 사태에 대한 선제적 대응 필요

모집단 전국 노인장기요양기관 8,858개소 (*19년말 운영시설 기준)
(요양시설, 노인요양공동생활가정, 주간보호기관, 방문요양기관)
* 표집틀 : 보건복지부. (2019). 노인복지시설 현황집. (19년말 운영시설 기준)

표본수 전국 노인장기요양기관 800개소 (모집단의 약 10%, 지역 할당)
* 요양시설 및 공동생활가정(497개소), 재가노인복지시설(303개소)

조사방법 구조화된 설문지를 이용한 이메일 조사 / 시설장(또는 이에 준하는 시설대표) 응답

조사기간 2020. 10. 19. ~2020. 10. 30.

조사내용 1) 기관 기본 현황 2) 기관 운영 변화 3) 기관 대응 현황 및 어려움 4) 향후 지원 방안

5

II. 조사 개요
PART. 02

✓ ‘감염병 확산에 따른 노인장기요양기관 돌봄환경 변화 및 대응 방안 모색’ 조사 항목

1. 기관 현황 일반현황(지역, 정원 등), 운영 주체

2. 기관 운영 변화

- 1) 기관 및 서비스 운영 변화 : 기관 재정 / 이용자 규모 / 서비스 운영 / 종사자 규모 / 외부 접촉
- 2) 종사자 근로상황 변화

3. 기관 대응 현황 및 어려움

- 1) 기관 자체 매뉴얼 활용 여부
- 2) 기관 자원의 대응 방안 : 기관 측면 / 입소자(이용자) 측면 / 종사자 측면 / 서비스 측면 / 외부 접촉 측면
- 3) 기관 자원에서 경험한 어려움 : 기관 운영 측면 / 입소자(이용자) 서비스 제공 측면 / 종사자 측면 / 기타
- 4) 정부 및 지자체의 별도 지원 및 매뉴얼 제공 여부 & 구체적 지원사항

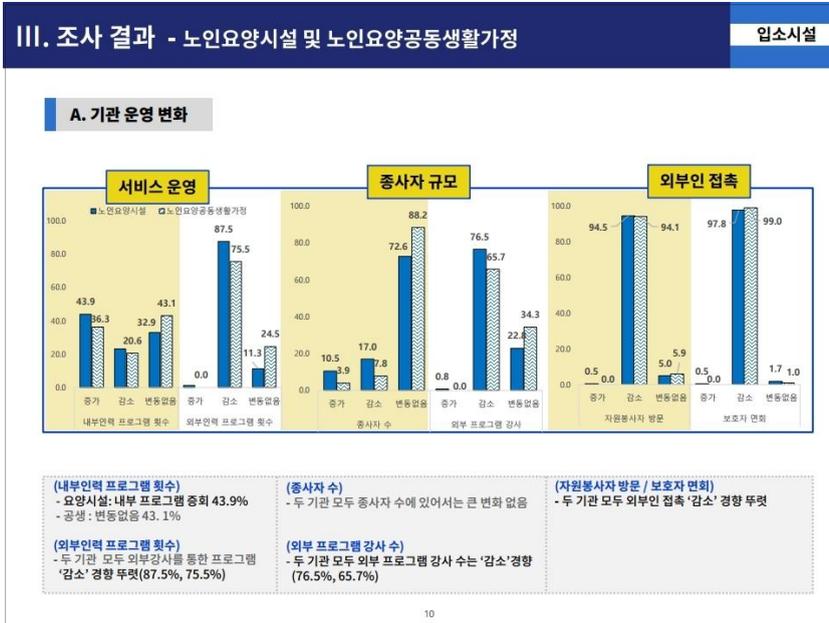
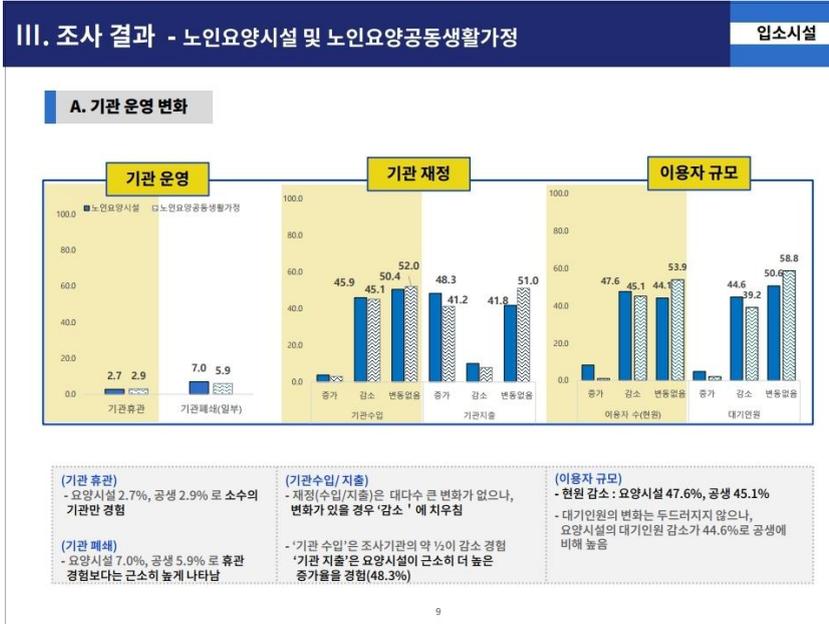
4. 향후 지원방안

- 추가적으로 필요한 지원 우선순위 : 방역 예산 및 물품/기타 예산 / 인력 및 서비스 / 지침 및 매뉴얼 / 한시적 기준 / 서비스 제공 / 제반환경

6

III. 조사 결과

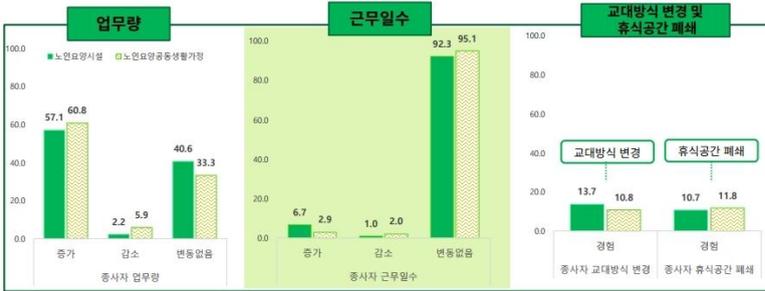
[노인요양시설 &
노인요양공동생활가정]



III. 조사 결과 - 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정

입소시설

B. 종사자 근로상황



(종사자 업무량)

- 두 기관 모두 종사자 업무량 '증가'
- 요양기관 57.1%, 공생 60.8%

(종사자 근무일수)

- 두 기관 모두 종사자 근무일수 자체는 변동 없음
- 기존과 동일한 근무일수라는 점을 감안시, 업무일수 1일 내 해야 할 업무량이 상대적으로 증가한 것으로 해석 가능

(교대방식 변경 / 휴식공간 폐쇄)

- 교대방식(로테이션) 변경 & 휴식공간 폐쇄 경험은 두 기관 모두 약 1/10 기관만이 경험

III. 조사 결과 - 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정

입소시설

C. 기관 대응 현황

* 기관 대응 현황은 1) 기관 시설 측면 2) 입소자 측면 3) 종사자 측면 4) 서비스 제공 측면 5) 외부 접촉 측면에서 파악



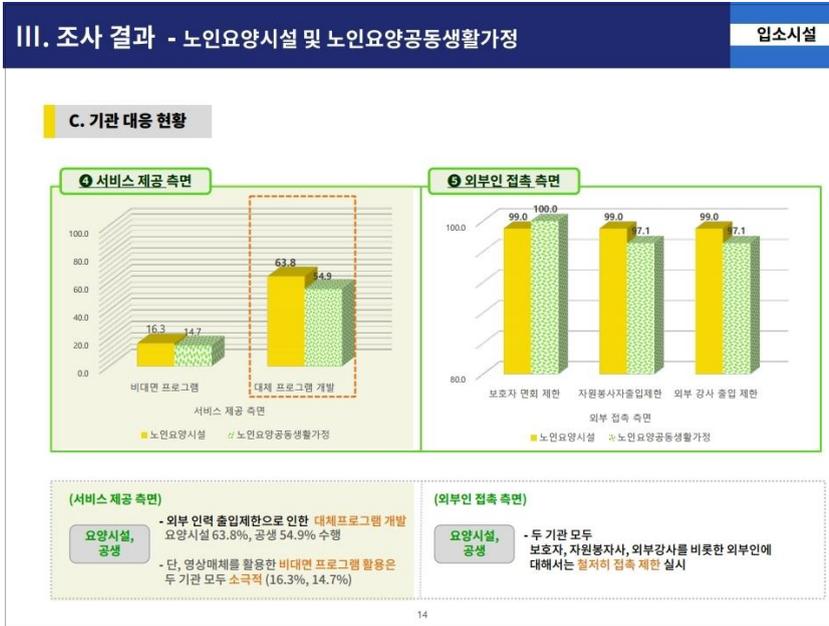
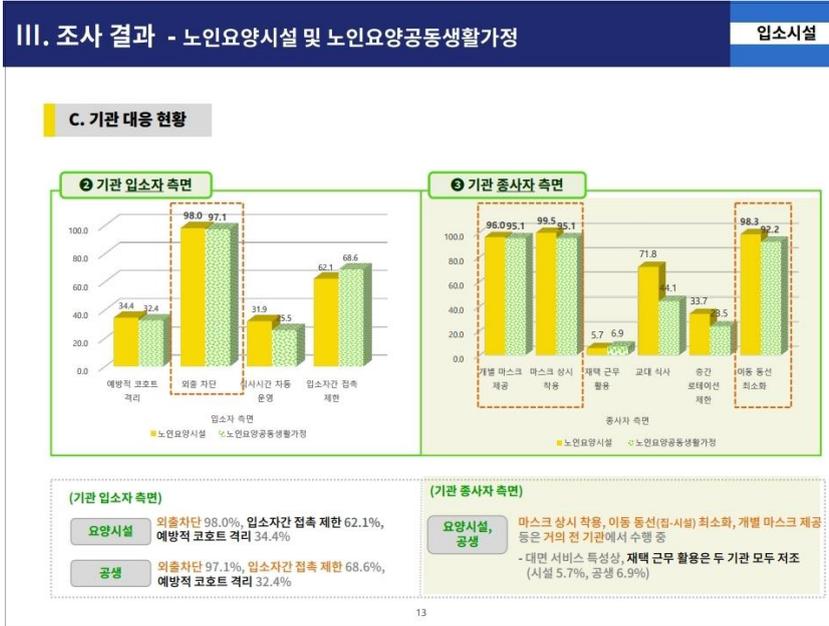
(기관 자체 매뉴얼)

- 기관 자체적으로 매뉴얼 제작 및 활용 중
- 요양기관 76.6%, 공생 66.3%

(기관 시설 측면)

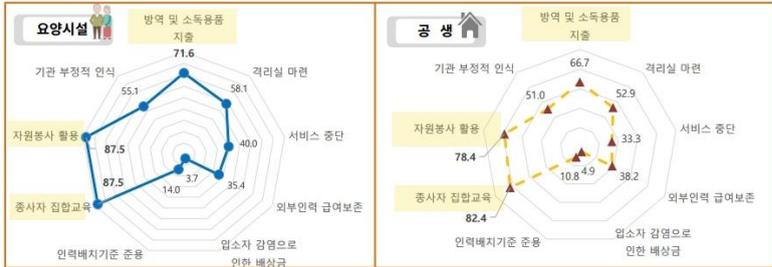
요양시설 소독횟수 증회 99.3%, 비접촉 면회실 83.5%, 자가격리 구역 설치 81.3%의 순

공생 소독횟수 증회 99.0%, 비접촉 체온기 69.6%, 비접촉 면회실 65.7%의 순



III. 조사 결과 - 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정 입소시설

D. 대응과정의 어려움: 기관 운영 차원

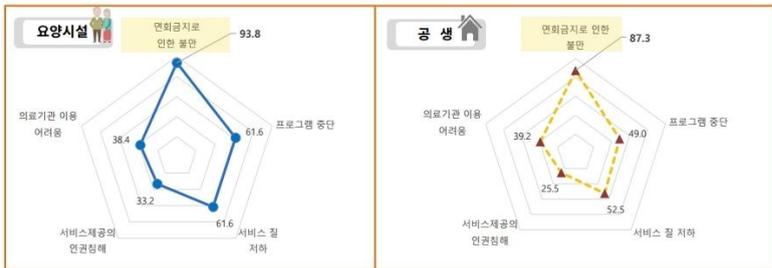


(기관 운영 차원의 어려움)

- 공통적으로 **자원봉사 인력 활용 / 종사자 집합교육 제한, 방역 및 소득용품 지출** 등의 순으로 어려움 경험
- * (요양시설) 자원봉사 인력 활용 / 종사자 집합교육 제한 87.5%, 방역 및 소득용품 지출 71.6%
- * (공생) 종사자 집합교육 제한 82.4%, 자원봉사 인력 활용 78.4%, 방역 및 소득용품 지출 66.7%
- 집단 시설의 감염 노출 등으로 인해 '기관에 대한 부정적 인식'으로 인한 어려움도 조사기관의 약 1/2이 경험

III. 조사 결과 - 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정 입소시설

D. 대응과정의 어려움: 서비스 제공 차원



(서비스 제공 차원의 어려움)

- 공통적으로 '**면회금지료 인한 입소자/보호자의 불만**'을 가장 큰 어려움으로 지적(93.8%, 87.3%)
- * 이외 (요양시설) 외부강사를 통한 프로그램 중단, 대체 프로그램 등으로 인한 서비스 질 저하 61.6%
- * (공생) 대체 프로그램 등으로 인한 서비스 질 저하 52.5%, 외부강사를 통한 프로그램 중단 49.0% 등 경험
- 대다수 서비스 질 저하에 노출되어 있으며, 의료기관 이용의 어려움으로 인해 입소자의 건강 악화 등도 어려움으로 지적(38.4%, 39.2%)

III. 조사 결과 - 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정 입소시설

D. 대응과정의 어려움: 종사자 근로 여건 차원



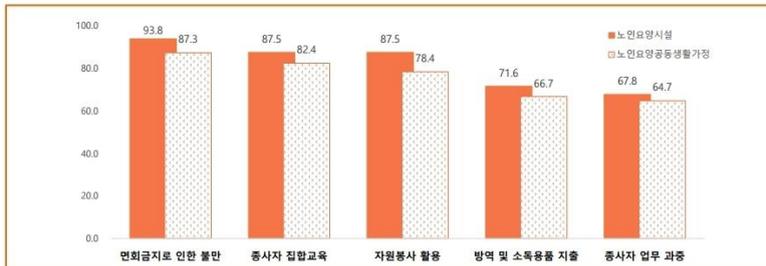
(종사자 근로 여건 차원의 어려움)

요양시설, 공생

- '감염병 대응과 관련한 종사자의 업무 과중/ 대체 프로그램 개발'로 인한 어려움 순으로 인식
 - 상대적으로 종사자 인원 감축이나, 기관 휴원(폐쇄)으로 인한 종사가 근로기준 마련의 어려움은 적은 것으로 나타남

III. 조사 결과 - 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정 입소시설

D. 대응과정의 어려움 (종합)



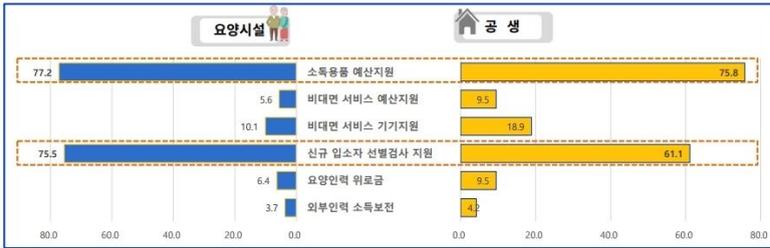
공통적으로



1) 면회금지로 인한 불만 2) 종사자 집합 교육 제한 3) 자원봉사 활용 4) 방역 및 소독용품 지출 증가 5) 종사자의 업무 과중 등의 순으로 감염병 대응의 어려움을 인식

III. 조사 결과 - 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정 입소시설

E. 정부 및 지자체의 감염병 대응을 위한 지원 : 예산/물품지원

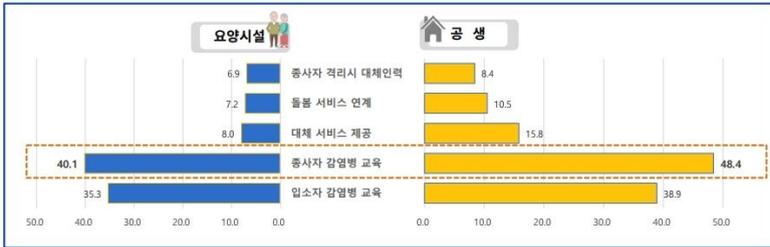


(예산/물품 지원)

- 소독용품 예산 지원, 신규 입소자를 위한 선별 검사 지원에 집중 (요양시설 77.2%, 75.5% / 공생 75.8%, 61.1%)
- 종사자와 관련한 예산 지원(요양인력 소득보전을 위한 위로금 지급, 외부 강사 등에 대한 소득보전)은 미미한 수준
- 비대면 서비스 지원은 상대적으로 기기와 관련한 지원은 이루어지고 있으나(요양시설 10.1%, 공생 18.9%) 별도의 예산 지원은 부족

III. 조사 결과 - 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정 입소시설

E. 정부 및 지자체의 감염병 대응을 위한 지원 : 서비스 지원



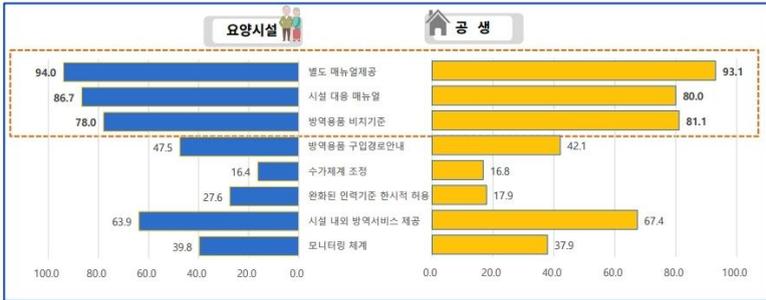
(서비스 지원)

- 감염병 교육(종사자, 입소자)에 집중하여 서비스 지원 (요양시설 40.1%, 35.3% / 공생 48.4%, 39.0%)
- 종사자 격리 등으로 인한 대체 서비스 제공과 돌봄 서비스 연계 등은 실질적 서비스 지원은 10% 이내로 매우 미흡

III. 조사 결과 - 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정

PART. 03

E. 정부 및 지자체의 감염병 대응을 위한 지원 : 매뉴얼(가이드라인) 및 기타 제반환경 지원



(매뉴얼 및 기타 제반환경 지원)

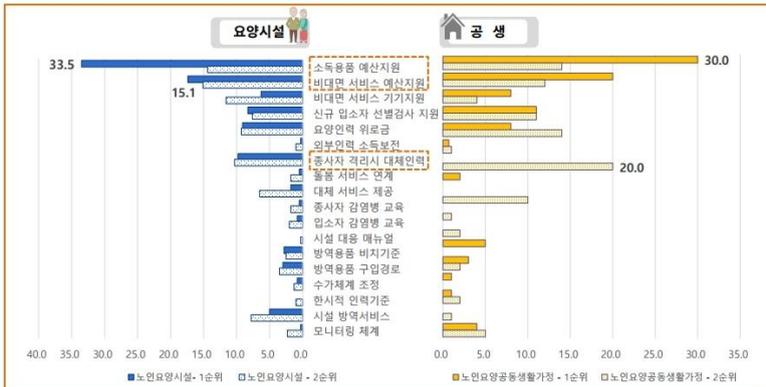
- 지자체 차원의 별도 매뉴얼, 또는 시설 대응 매뉴얼, 방역용품 비치기준 등에 대해서는 높은 수준의 지원 제공
- 단, 장기화된 사태를 고려한 원화된 인력기준의 한시적 허용이나 수거체계 조정 등에 대한 지원은 저조한 것으로 나타남

III. 조사 결과 - 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정

입소시설

F. 감염병 대응을 위한 추가 필요 지원

- 최우선으로 필요한 지원은 두 기관 모두 '마스크 등 소독용품의 구입 또는 이를 위한 예산 지원' 희망
- 2순위로 필요한 지원은 **요양시설은 비대면 서비스를 위한 예산 지원**이 자차, **공생은 중사자 격리시 대체인력** 지원을 희망



[방문요양 & 주야간보호기관]

III. 조사 결과 - 방문요양 및 주야간보호기관 재기관

A. 기관 운영 변화



(기관 휴관)
 - 입소시설에 비해 운영중단을 높음
 - 기관간 편차 존재하여, 주야간보호기관은 48.5%가 휴관 경험 방문요양 기관은 14.3%

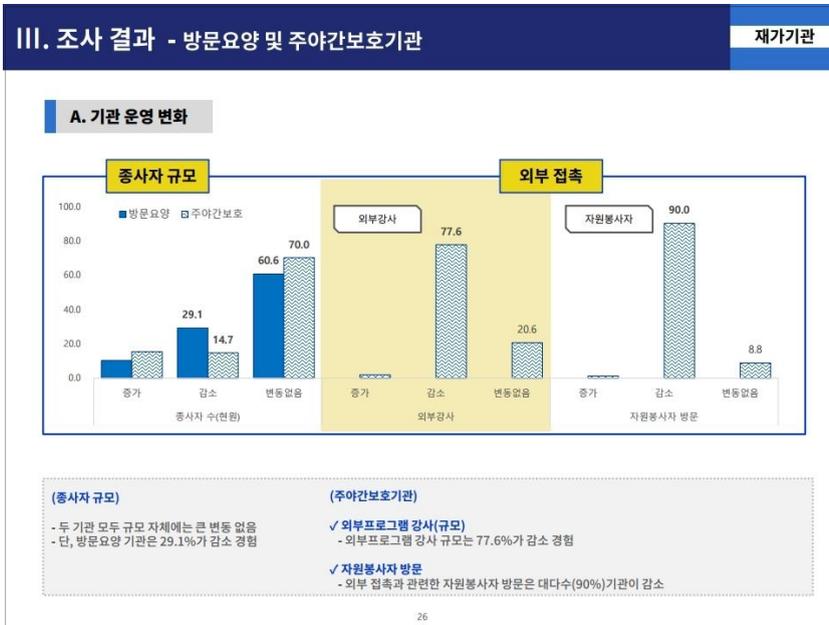
(기관 (일부) 폐쇄)
 - 입소시설에 비해 기관 폐쇄 경험 많음
 - 방문요양 13.5%, 주야간보호 11.8%

(기관수입)
 - 과반수 이상의 기관이 기관수입 감소를 경험
 - 주야간보호기관은 조사대상 3/4 (75.3%) 감소

(기관지출)
 - 기관간 상이한 양상
 - 방문요양은 약 1/3의 기관이 변화가 없으며(45.7%), 약 1/3은 지출증가
 - 주야간보호기관은 지출 증가(41.8%)를 더 많이 경험

(이용자 규모)
 - 원원 감소가 두드러진 변화 양상
 - 방문요양 52.8%, 주야간보호 64.1%

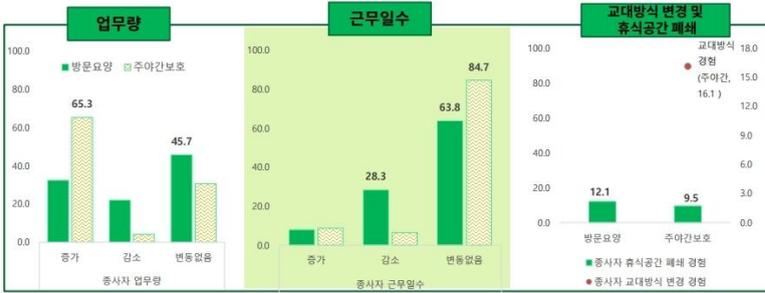
(대기인원 규모)
 - 방문요양은 크게 변화가 없거나(54.4%), 감소 순으로 나타남
 - 주야간보호기관은 대다수 대기인원 감소 (57.4%)



III. 조사 결과 - 방문요양 및 주야간보호기관

재가기관

B. 종사자 근로상황



- (종사자 업무량)**
 - 주야간보호기관 종사자 업무량 '증가' (65.3%)
 - 방문요양기관은 변동없음 45.7%로 우세
- (종사자 근무인수)**
 - 두 기관 모두 종사자 근무인수 자체는 큰 변동 없음
 - 단, 방문요양기관 종사자의 근무 인수 감소 28.3% 이는 전반적인 서비스 제공 횟수 감소와 맞물리는 결과로 해석
- (휴식공간 폐쇄)**
 - 휴식공간 폐쇄 경험은 약 1/10 기관만이 경험
 - (교대방식 변경(주야간보호기관만 해당))
 - 교대방식 변경 경험은 약 16.1% 기관이 해당

III. 조사 결과 - 방문요양 및 주야간보호기관

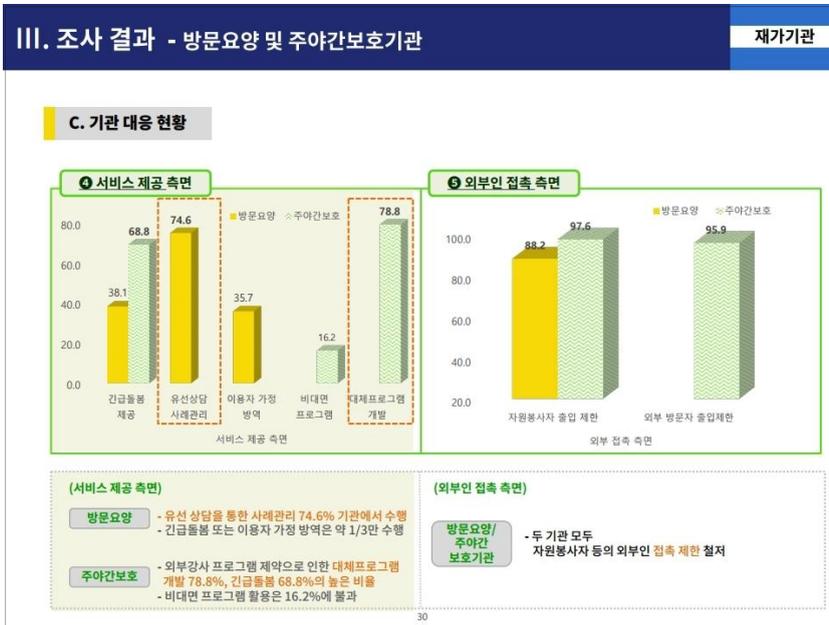
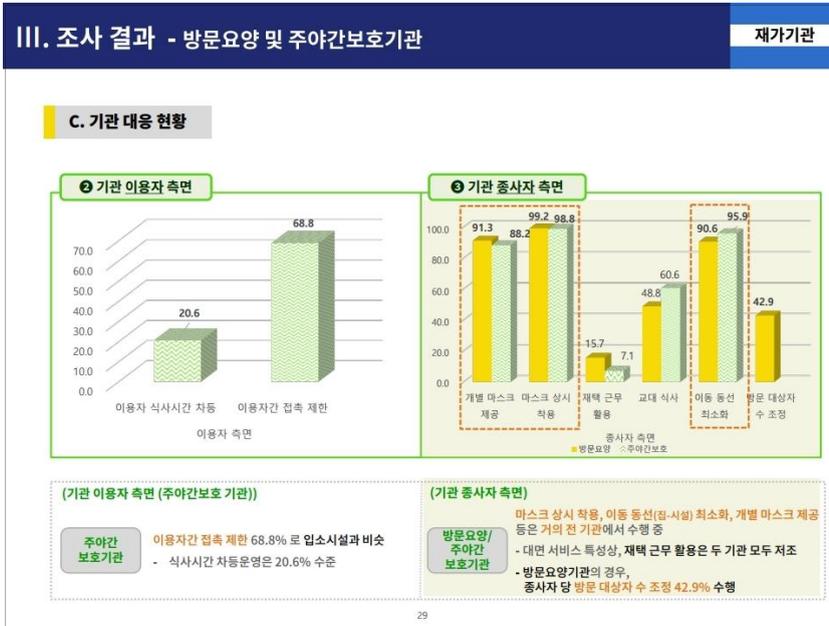
재가기관

C. 기관 대응 현황

* 기관 대응 현황은 1) 기관 시설 측면 2) 이용자 측면 3)종사자 측면 4) 서비스 제공 측면 5) 외부 접촉 측면에서 파악



- (기관 자체 메뉴얼)**
 - 기관 자체적으로 메뉴얼 제작 및 활용 중
 - 방문요양 74.8%, 주야간보호 75.1%
- (기관 시설 측면)**
 - 방문요양, 주야간보호 소독횟수 증회, 비접촉 체온기 비치, 전문업체 소독 등의 손으로 시설 차원의 대응
 - 주야간보호기관의 경우, 약 41.2%의 기관은 입소자 가림막 설치



III. 조사 결과 - 방문요양 및 주야간보호기관

재가기관

D. 대응과정의 어려움: 기관 운영 차원



(기관 운영 차원의 어려움)

- 공통적으로 **종사자 집합교육 제한**의 어려움을 최우선으로 지적(방문요양 94.5%, 주야간보호 87.1%)
- (방문요양) 방역 및 소독용품 지출 59.1%, 이용자의 서비스 중단으로 인한 기관 운영 어려움 48.0% 등의 순
- (주야간보호) 자원봉사 활용 어려움 86.5%, 방역 및 소독용품 지출 78.8%, 필요수인력 등에 대한 급여보존 어려움 65.3% 등의 순
- 주야간보호 기관의 경우, '기관에 대한 부정적 인식'으로 인한 어려움도 조사기관의 약 1/2이 경험 & 장기간으로 기관에 미칠 영향 시사

III. 조사 결과 - 방문요양 및 주야간보호기관

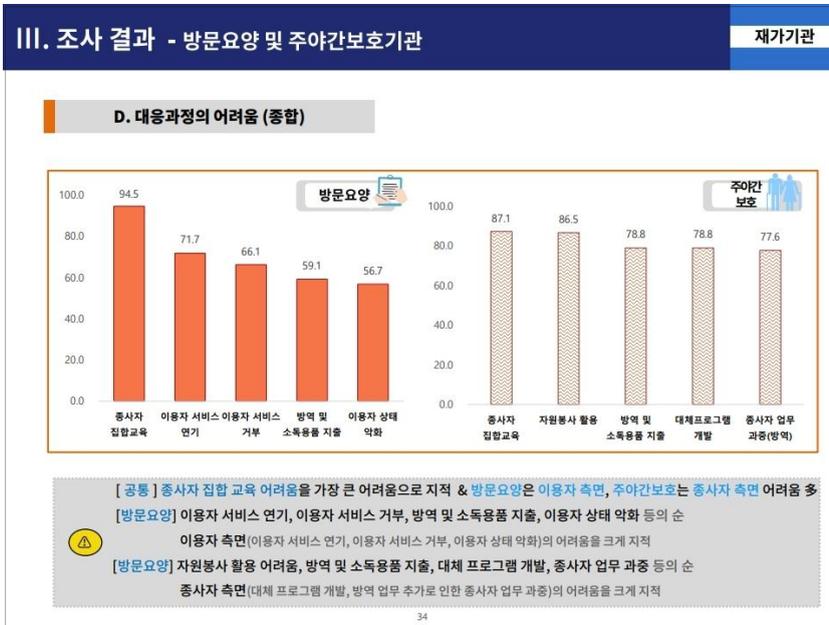
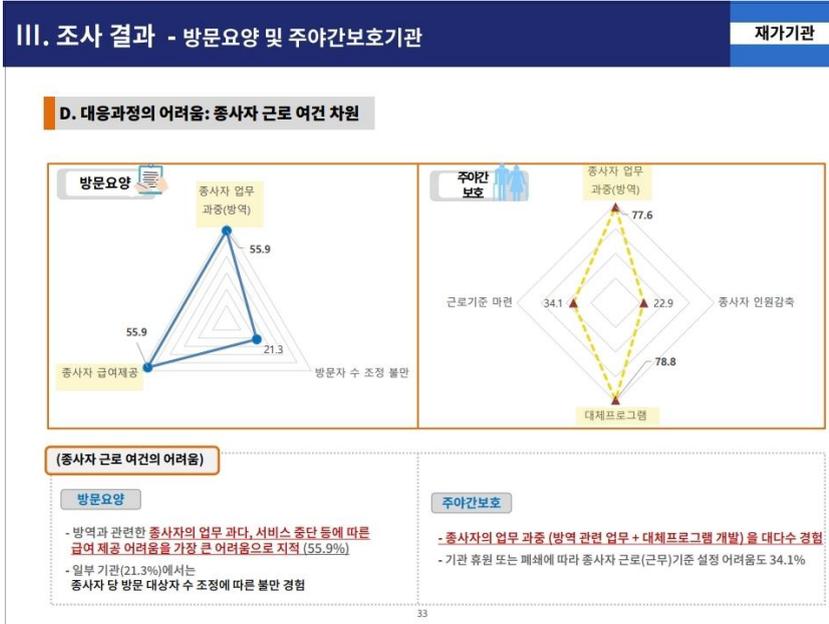
재가기관

D. 대응과정의 어려움: 서비스 제공 차원



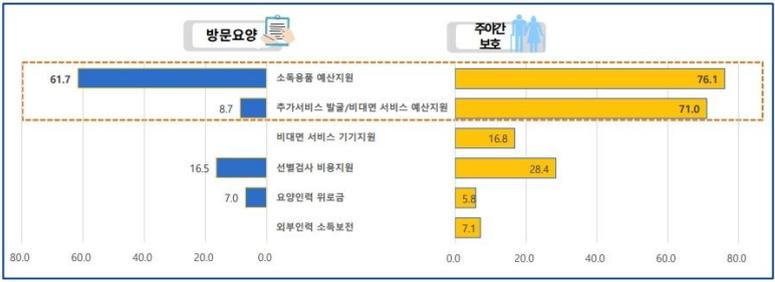
(서비스 제공 차원의 어려움)

- | | |
|--|---|
| <p>방문요양</p> <ul style="list-style-type: none"> - 감염우려로 인한 이용자의 서비스 연기(71.7%) 가장 큰 어려움으로 지적 - 이용자 또는 보호자의 서비스 거부(66.1%), 서비스 지연 등으로 인한 이용자 상태 악화(56.7%)도 많은 기관이 경험 중 | <p>주야간보호</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대체 프로그램 전환, 서비스 제공 축소로 인한 서비스 질 저하(66.3%), 프로그램 중단에 따른 이용자의 불만(61.2%) 등의 순 - 이용자 간 접촉 및 교류 차단으로 인한 이용자의 불만 경험도 38.8% 보고 |
|--|---|



III. 조사 결과 - 방문요양 및 주야간보호기관 재가기관

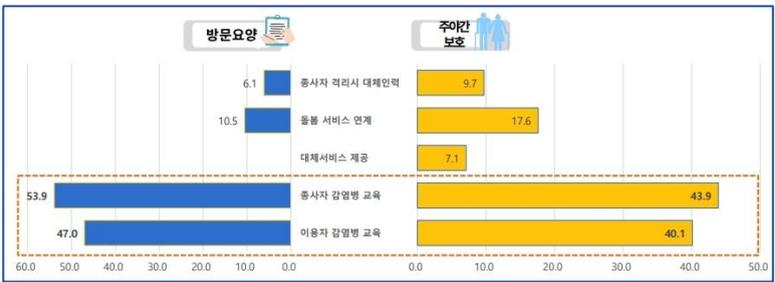
E. 정부 및 지자체의 감염병 대응을 위한 지원 : 예산/ 물품지원



(예산/ 물품 지원)
 - 소독용품 예산에 집중 (방문요양 61.7% / 주야간보호 76.1%) & 종사자와 관련한 예산 지원(요양인력 및 외부 강사 등 소독보전)은 미미한 수준
 - 주야간보호 기관의 비대면 서비스를 위한 예산지원(71.0%) 높은 편 vs. 방문요양 기관의 이용자 가정 방역 등에 관한 예산 지원은 저조한 수준(8.7%)

III. 조사 결과 - 방문요양 및 주야간보호기관 재가기관

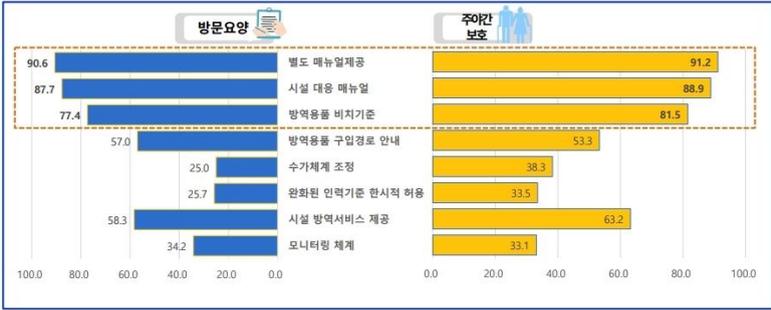
E. 정부 및 지자체의 감염병 대응을 위한 지원 : 서비스 지원



(서비스 지원)
 - 감염병 교육(종사자, 입소자)에 집중하여 서비스 지원 (방문요양 53.9%, 47.0% / 주야간보호 43.9%, 40.1%)
 - 종사자 격리 등으로 인한 대체 인력 지원은 두 기관 모두 10% 이내로 매우 미흡 & 긴급 돌봄 서비스 지원은 상대적으로 주야간보호에서 높은 편(17.6%)

III. 조사 결과 - 방문요양 및 주야간보호기관 재가기관

E. 정부 및 지자체의 감염병 대응을 위한 지원 : 매뉴얼(가이드라인) 및 기타 제반환경 지원



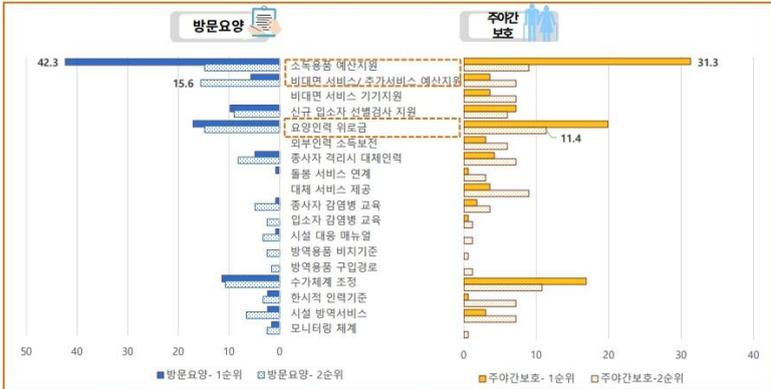
(매뉴얼 및 기타 제반환경 지원)

- 지자체 차원의 별도 매뉴얼, 시설 대응 매뉴얼(방역), 방역용품 비치기준/ 구입경로 등 감염병 대응을 위한 환경 구축 차원에서 높은 수준의 지원
- 한시적 인력기준의 허용이나 수가체계 조정 등에 대한 지원은 상대적으로 주야간보호 기관에서 더 높게 조사

III. 조사 결과 - 방문요양 및 주야간보호기관 재가기관

F. 감염병 대응을 위한 추가 필요 지원

- 최우선으로 필요한 지원은 두 기관 모두 '마스크 등 소독용품의 구입 또는 이를 위한 예산 지원' 희망
- 2순위로 필요한 지원은 방문요양 기관은 비대면 서비스를 위한 예산 지원이 차지, 주야간보호 기관은 요양인력 위로금 등의 소득 보전을 희망



IV. 종합

IV. 종합
PART_04

조사결과 종합

A. 기관 운영 변화

입소시설		재가기관
휴관 및 폐쇄 경험 소수	기관운영	휴관 경험 48.5% (주야간보호), 서비스 제공 축소 (방문요양 51.0%)
변동 적음	기관재정	수입 감소 (기관 공통) / 지출 증가 (주야간보호)
감소 경향	이용자 규모	현원 감소 두드러짐 (방문요양 52.8%, 주야간보호 64.1%)
변동 적음(외부강사 감소)	종사자 규모	변동 적음(외부강사 감소)
업무량 증가	종사자 근로여건	업무량 증가 (주야간보호)
내부 프로그램 증회/ 외부 프로그램 감회	프로그램 진행	내부 프로그램 증회/ 외부 프로그램 감회
외부 접촉 차단 철저	외부 접촉	외부 접촉 차단 철저

40

IV. 종합
PART. 04

조사결과 종합

B. 기관 대응 현황

입소시설		재가기관
자체 매뉴얼 다수 보유	➔ 매뉴얼 구축	자체 매뉴얼 다수 보유
감염 예방을 위한 물리적 환경 집중(소독, 세안기 등)	➔ 시설 측면	감염 예방을 위한 물리적 환경 집중(소독, 세안기 등)
외출 차단, 입소자간 접촉 제한 실시	➔ 입소자(이용자)측면	이용자간 접촉 제한(주야간보호 68.8%)
마스크 착용 및 개별 마스크 지급, 재택근무 저조	➔ 종사자 측면	마스크 착용 및 개별 마스크 지급
대체 프로그램 개발(외부프로그램 채택)	➔ 서비스 측면	유선상담 사례관리(병문요양 74.6%), 대체 프로그램, 긴급돌봄(주야간보호 78.8%, 68.8%)
보호자, 자원봉사자 등 외부 접촉 차단 철저	➔ 외부 접촉 측면	자원봉사자 등 외부 접촉 차단 철저

41

IV. 종합
PART. 04

조사결과 종합

C. 어려움 및 추가 필요지원

입소시설		재가기관
자원봉사 활용, 종사자 집합교육, 방역 비용 지출 부담 다	➔ 기관 운영 측면	자원봉사 활용, 종사자 집합교육, 방역 비용 지출 부담 다
연회급지로 인한 이용자(보호자) 불만 야기 다	➔ 서비스 측면	서비스 연기(병문요양), 프로그램 중단 등에 따른 질 저하(주야간보호)
방역 관련 업무 과다, 대체 프로그램 개발 과중 다	➔ 종사자 근로	방역 관련 업무 과다, 대체 프로그램 개발 과중 다
방역 비용 지원, 신규 입소자를 위한 선별 검사 지원, 감염병 관련 교육에 지중	➔ 현재 지원 중	방역 비용 지원, 신규 입소자를 위한 선별 검사 지원, 감염병 관련 교육에 지중
(1순위) 방역 비용 지원 (2순위) 비대면 서비스 예산 지원(사보) 격리시 대체인력 지원(공생)	➔ 추가 지원	(1순위) 방역 비용 지원 (2순위) 비대면 서비스 예산 지원 (병문요양), 요양인력 위로급 등 소득보전 (주야간보호)

42

제4절 종합 토론

1. 참석자

□ 참석자

- 좌 장: 엄기옥 교수(군산대학교)
- 발표자: 이윤경 연구위원(한국보건사회연구원)
- 토론자
 - 김우중 과장(보건복지부), 이민홍 교수(동의대학교), 김양희 협회장(한국재가노인복지협회), 남정태 협회장(한국주야간보호협회), 임재경 사무총장(한국노인복지중앙회), 조용형 협회장(한국노인장기요양기관협회)

2. 논의 결과

□ [좌장] 엄기옥 교수(군산대학교)

- 감염병 확산에 따른 노인장기요양기관의 어려움을 크게 3가지 입장으로 정리할 수 있을 것임.
 - 1) 이용자 입장: 외부와의 단절, 특히 가족과의 관계에 있어서의 단절로 인한 고통
 - 2) 직원 입장: 업무 부담 증가, 코로나19 감염 방지를 위한 일상 생활에서의 불편, 외출 및 외박 제한으로 인한 어려움
 - 3) 운영자 입장: 시설 내 집단감염 발생 시 수반될 문제들에 대한 우려와 책임감, 재정적 측면에서의 어려움

□ [토론자] 김양희 협회장(한국재가노인복지협회)

○ 감염병 확산에 따른 노인돌봄의 사회적·제도적 환경 급변

- 감염병 확산에 따라 가장 큰 희생을 치르고 있는 곳이 취약계층인 노인과 노인 돌봄 기관이라고 해도 과언이 아님.
- 2008년 노인장기요양보험제도의 도입을 통해 요보호 노인에게 장기요양서비스를 제공하고 있으나, 최근 코로나19의 확산으로 인해 노인돌봄의 사회적·제도적 환경이 급변하고 새롭게 형성되고 있음.
- 특히 재가노인지원서비스, 노인맞춤돌봄서비스를 비롯한 다양한 재가서비스의 역할이 더욱 중요해짐.

○ 감염병 확산에 따른 노인장기요양기관 운영의 어려움

- 1) (주·야간보호) 이용자 결원으로 인한 운영비 지출의 어려움
 - 코로나19 확산 초기 각 기관마다 20~50%의 이용자 결원이 발생하였음.
 - 이용자 수 감소로 수가가 낮게 책정된 상황에서 종사자 인력을 유지함에 따라 운영비 지출의 어려움이 발생함.
- 2) 돌봄 인력의 업무 부담 증가
 - (주·야간보호) 그간 자체 인력 외에 외부 강사 및 자원봉사자를 통해 다양한 프로그램을 진행해왔으나 코로나19 확산으로 인해 외부 인력의 활용이 불가능해짐.
 - 이에 따라 내부인력(요양보호사, 간호사, 간호조무사, 물리치료사 등)의 업무 부담이 증가함.
- 3) 예상치 못한 방역에 대한 예산 지출

- 마스크, 가림막, 소독액 등의 방역용품 구비와 수차례의 송영 차량 방역에 따른 재정 부담 및 종사자 업무 부담 발생
- 4) 신규 입소자 감소 및 잦은 결원 문제
 - 신규 입소 시 코로나19 선별 검사를 받아야 하는데 지자체에 따라 검사비용 지원 여부가 달라 개인이 비용을 부담해야 할 경우 신규 입소의 장벽이 됨.
- 5) 시설 간 자체 프로그램 공유 필요
 - 외부 강사 활용이 어려워지면서 시설 내 자체 프로그램 운영에 편차가 나타남.
 - 시설 간 프로그램 공유를 통해 예산 절감 및 프로그램 질 향상 효과를 기대할 수 있을 것임.

○ 정책적 대응방안

- 1) 협회나 관계 당국의 감염병 대응 매뉴얼 마련 및 배포를 위한 노력 필요
- 2) 노인장기요양기관에 대한 재난지원금 필요
 - 특히 요양보호사 위로금과 같은 긴급재난지원금을 통해 최소한의 생활유지가 가능하도록 지원체계가 구축되어야 함.
- 3) 방역체계 대책 강화 필요
 - 지자체 내 시니어클럽, 노인일자리를 통한 방역인력 배치 가능
- 4) 확진자 또는 자가격리자 발생 시 긴급돌봄대상에 대한 케어 방안 강구 필요
 - 주·야간보호 시설 이용이 불가능할 경우 이용자가 가정에서 참여할 수 있는 콘텐츠 및 프로그램 개발 필요

- 5) 종사자 유급병가·휴가 및 상병수당 도입 필요
 - OECD 36개 회원국 중 미국과 한국만이 유급병가·휴가와 상병수당을 제도화하지 않음.
 - 질병, 부상 등으로 발생하는 소득손실을 보상해주는 상병수당 제도를 통해 종사자의 최소한의 기본적인 생활을 보장해야 함.
 - 특히 상병수당 제도화 시 배제될 가능성이 높은 소상공인, 특수고용노동자, 영세자영업자, 소규모 사업장 노동자를 보호할 수 있는 공적 제도 마련이 필요함.
- 6) 유급가족돌봄휴가 필요
 - 돌봄의 사회적 기능이 어려워짐에 따라 그 책임이 오롯이 가족, 특히 여성에게 전가되고 있음.
 - 철저한 방역과 돌봄가족에 대한 안전장치를 통해 공적 돌봄시설이 정상적으로 운영되도록 노력해야 함.
 - 또한 2단계 거리두기 기간동안 성별에 관계없이 모든 국민이 유급가족돌봄휴가를 이용할 수 있는 권리를 보장해야 함.

○ 결론

- 돌봄환경에 있어서 ‘돌보는 자’와 ‘돌봄을 받는 자’가 건강한 것이 가장 중요하며, 이를 위해 예방적 복지가 실현될 수 있도록 시스템 구축이 필요함.
- 현재는 아프면 쉴 수 있는 사회적 환경이나 기관의 제도가 미흡하므로 소득보전 제도 등 근로자가 마음 편히 치료에 전념하고 종사할 수 있도록 보완해야 함.

- 지역사회 내 돌봄인프라 확충 필요
 - 현재 시설에서는 자발적 코호트 격리를 통해 외부와 단절된 생활을 하면서 어려움을 겪고 있고, 재가기관의 경우에는 가정과 센터를 오고감에 따라 이용자, 보호자, 종사자가 감염 우려에 대한 스트레스를 겪어내고 있음.
 - 재가기관에서 서비스 공급량을 늘리고 근로자 확보 방안을 마련하여 다양하고 원활한 서비스 제공이 가능하도록 해야 함.

□ [토론자] 남정태 협회장(한국주야간보호협회)

- 한국주야간보호협회 산하 기관에서는 방문요양 및 방문목욕, 주·야간보호, 공동생활가정의 3가지 사업을 운영하고 있으며, 현장에서 경험한 어려움을 중심으로 토론을 진행하고자 함.
 - 1차 팬데믹 이후 방문요양 및 방문목욕의 경우 이용자 인원이 감소했지만 큰 규모는 아니었으며, 공동생활가정의 경우에는 전혀 변동이 없었음.
 - 반면 주·야간보호의 경우 이용 인원의 30% 정도 결원이 발생하여 큰 어려움을 겪음.
- 코로나19 확산에 따른 주·야간보호에서의 어려움
 - 1) 인원 감소로 인한 수입 감소
 - 2) 수입 감소에 따른 직원 휴가(직원 1인, 1개월간)
 - 고용안정지원금 등의 제도를 활용하려 했으나 대상 기준을 충족하기 어려웠음.
 - 3) 직원의 업무과중

- 외부강사 활용 제한과 방역 등 추가 업무로 인한 직원 업무 과중 발생
- 4) 기관 내 코로나19 확산 시 기관이 져야할 책임 문제
 - 협회 차원에서 보건복지부에 휴관·휴원 권고를 요청하였으나 초기에 받아들여지지 않았고 이후 확진자가 급증하면서 휴관·휴원 권고가 내려짐.
- 5) 종사자 퇴직 시 구인의 어려움

○ 감염병 확산에 따른 기관 지원 정책의 한계점

- 정부 차원에서 휴원에 따른 비용보전방안이 마련되었으나 한시적 지원에 그쳐 현장에서 체감한 비용보전효과는 낮았음.
- 수입의 감소 중 가산금의 감소는 겉으로 크게 드러나지 않아 한시적 지침에서 이를 다루기에 한계가 있었음.
- 기관은 고시에 따라 인력 기준을 충족해야 하는데 응급 상황(확진자 발생 또는 발생 위험이 있을 때)에 대한 예외 규정이 미비함.
 - 현재 고시에 천재지변에 대한 예외 조항은 있으나 코로나19와 같은 감염병 확산의 상황은 이에 해당되지 않으므로 별도 조항이 필요함.

○ 감염병 확산 방지를 위한 시설의 효과적 조치

- 사회적 거리두기 2.5단계 시점에 직원에게 동선을 작성하도록 하였고 종교 활동, 지인과의 만남 등 위험 상황에 대한 노출이 줄어들어 감염병 예방에 효과를 보임.

□ [토론자] 임재경 사무총장(한국노인복지중앙회)

○ 크게 다섯가지 측면에서 개선방안을 제시하고자 함.

- 1) 노인 인권 문제
 - 외출 차단, 입소자 간 접촉 제한, 가족과의 만남 차단 등 조치에 따라 이용자의 우울감, 불안이 증가하고 보호자의 불신이 커지게 됨.
 - 지금까지 시설 차원에서 가능했던 조치는 ‘차단’과 ‘격리’뿐이었으나 통제만이 능사인지 점검해볼 필요가 있음.
 - AI를 통한 교류 체계와 이를 위한 장비 지원 방안을 모색해야 할 시점임.
- 2) 종사자 보상체계 및 대체인력 투입방안에 관한 연구 필요
 - 종사자의 업무부담이 증가하는 상황에서 통상임금으로 모든 수입을 결정하는 현 체계로는 종사자가 이용자에게 알맞은 서비스를 지속적으로 제공하기 어려움.
 - 응급 상황에서의 대체인력에 대한 인건비 지원방안, 자격기준, 서비스 변경방안 등 탄력적 기준 및 매뉴얼 마련 필요
- 3) 비대면 서비스 인정범위 제시 필요
 - 외부 인력을 활용한 프로그램이 80% 이상 감소한 현 상황에서 모든 프로그램을 내부 인력을 통해 진행하기에는 한계가 있음.
 - 온라인 프로그램 개발에 대한 요구가 존재하며, 외부 전문가 운영 프로그램이나 지역사회 교류를 온라인으로 진행하여 시설 평가 등에 반영하도록 해야 함.

- 온라인 프로그램 운영을 통해 이용자의 우울감 해소, 종사자 업무부담 완화 등의 효과를 기대할 수 있음.
- 4) 물리적 환경구조에 따른 감염관리·대응 방안에 대한 세부적 연구 필요
 - 시설 규모, 시설 내부 구조(거실형 구조, 복도형 구조 등)에 따라 상이한 감염관리·대응 방안이 적용되어야 함.
 - 소규모 시설의 경우 대규모 시설에 비해 코로나 감염자 발생 시 확산속도가 빠른 것으로 확인됨.
 - 작은 거실형 공간에 이용자 밀도가 높은 주간보호의 경우 확산속도가 더욱 컸으며 거실형 소규모 시설의 경우 대규모 시설에 비해 확진자 수가 많은 것으로 나타남.
 - 현재 방역수칙은 대규모 시설에 적합한 수칙으로 보이며, 작은 거실형 구조의 소규모 시설에 적합한 감염관리·대응 매뉴얼을 마련하기 위한 연구가 필요함.
- 5) 국가 차원의 대응 시스템 정비 필요
 - 상황에 따라 지자체별로 다르게 판단·대응하여 혼선을 빚는 경우가 빈번히 발생하고 있어 지자체별 상황 대응 방법에 대한 국가 차원의 컨트롤 타워가 필요함.
 - 또한 미래에 직면할 다양한 상황에 대비하기 위해 구체적인 매뉴얼 연구가 필요한 시기임. 현장 경험 및 경력을 갖춘 전문가와 함께 현장의 구조에 맞는 대응 기준을 마련할 필요가 있음.

□ [토론자] 조용형 협회장(한국노인장기요양기관협회)

- 코로나 19 팬데믹 상황에서 또다른 감염병이 나타났을 때 대처할 만한 능력이 있을지 의구심이 듭.
- 비대면(Untact) 시대에 대면이 불가피한 노동자의 상황과 대응 방안 모색이 필요함.
 - 필수 노동자는 일상생활 및 사회기능을 유지하기 위해 매우 중요한 역할을 수행함. 이들이 없으면 모든 서비스가 중단되어 없어서는 안 될 존재임.
 - 비대면 시대에 대면이 불가피한 노동자들은 재택근무 자체가 불가하며 업무에 대한 피로감과 스트레스가 극대화됨. 특히 동선의 제약으로 인한 어려움은 어떻게 대처할 수 있을지 의문임.
 - 파트너로 생각한다면, 이들에 대한 격려와 보상기준이 마련되어야 하며, 문제 발생 시 서비스 공백을 메울 수 있는 인력 충원이 필요함.
- ‘좋은 돌봄, 노동’은 사람만이 협력하여 해결할 수 있는 문제
 - 정부는 기관에게만 책임을 전가하기보다는 상호 노력 및 상생할 수 있는 기준을 마련하고, 정부와 지자체, 기관, 보호자가 함께 노력하여 이 위기를 극복해야 함.
 - 코로나 상황에서 요양원의 피해가 적은 것은 기관이 사업장을 지키기 위해 많은 노력을 기울이고 근로자의 희생이 있었기 때문에 가능함. 이를 기회로 삼아 ‘사람’ 중심의 사회복지체계를 구축하도록 노력해야 함.
- 한국방호협회와 MOU를 체결하여 규모별 방역지침을 마련하였으나, 향후 체계적 지원대책 수립을 위해 몇 가지 제안함.

- 1) 요양원 내 환자가 발생 시 환자 관리의 어려움
 - 병원 이동이 어렵기 때문에 의료법 개정을 일부 포함하여, 촉탁의 지도 하에서 요양원 간호사가 일부 의료행위(수액주사 투여 등)를 할 수 있도록 허용해야 함.
- 2) 요양보호사, 어르신에게 열감(증상)이 나타났을 때 정부가 코로나 검사를 무료로 할 수 있도록 예산지원
 - 즉각적인 검사가 이루어지지 않는다면, 다른 기저질환의 악화로 인해 생명의 위협을 느끼는 문제가 발생할 수 있기 때문임.
- 3) 비접촉 면회 시대에 적합한 면회실 마련
 - 사회적 거리두기 단계별 상이한 기준: 1~2.5단계(제한적 면회), 3단계 이상(면회 금지)
 - 기관 방문 시 열감 체크, 손소독, 비접촉 면회실 입실 순으로 진행됨. 영상을 통한 면회 또는 요양원에 방문하여 창문을 통해 어르신을 면회하는 것을 참고하여 시설 내 비접촉 면회실을 마련한다면, 세균 설비가 되어 있는 곳에서 어르신을 안전하게 대면할 수 있을 것임.
- 4) 종사자 휴게공간 마련
 - 기관에 감염 또는 의심환자가 발생하거나, 코호트 격리 시 종사자의 기거공간이 부족한 상황임. 요양원을 신설할 때 이러한 부분을 일정 부문 감안하여 시스템을 마련해야 함.
- 5) 종사자에 대한 충원과 보상대책 마련
 - 코로나19 상황이 장기화되면서, 종사자들의 근무에 대한 스트레스가 심각해짐.

- 최근 장기요양기관 종사자 특별수당 지급안이 상정됨. 다만 의회에서는 법안 상정을 두고, 이들의 처우개선이 반드시 필요할지(면회객 감소에 따른 종사자의 업무 부담 감소로 간주)에 대한 부정적인 시각이 제기된 바 있음.
- 필수 노동자가 대면할 수밖에 없는 상황에서 현장의 사회복지사, 요양보호사 등은 돌봄 수행에 있어서 없어서는 안 될 역할을 수행하고 있음. 그럼에도 불구하고 여전히 장기요양기관을 바라보는 국민들의 시각이 부정적인 것에 대한 우려가 있음.
- 정부 차원에서 지자체와의 협의를 통해 지원대책을 마련하고 지자체별 편차에 의해 대응하지 못하는 부분을 최소화할 수 있도록 일정한 기준을 세우도록 노력해야 함.

□ [토론자] 이민홍 교수(동의대학교)

- 제도적 차원: 노인복지법 및 노인장기요양보험 시행령, 시행규칙, 고시 등을 통한 지원제도
 - 1) 노인장기요양기관 감염관리 전달체계 구축
 - 2) 노인장기요양기관 감염관리 담당인력 배치 및 감염관리료 장기요양수가 신설: 노인장기요양기관이 돌봄을 안정적으로 제공하기 위해서는 감염관리 관련 인력배치, 수가 신설이 반드시 도입되어야 함.
- (의료법 시행규칙 제46조3항) 감염관리 업무를 수행하는 사람을 150명상 이상의 병원에서 1명 이상 배치: 감염관리 전담간호소 확보

- 감염관리 전담간호사를 확보하도록 하여 병원감염에 대한 대책, 발생 감시, 관리 교육, 간병인 증상여부 확인 및 기록 등의 역할 수행
 - 2019년 1월부터 간호인력 확보 수준에 따라 입원환자 1일 당 1회 요양급여를 신설하여 지급
 - 노인장기요양기관 감염예방활동을 위한 손소독제, 일회용 가운, 마스크, 장갑, 소독액 등에 소요되는 비용도 미포함
- 3) 노인장기요양기관 감염관리 평가지표 강화
- 건강보험공단에서 실시하고 있는 한국의 48개 평가지표 중 3개 지표가 감염과 관련성이 높음. 2개 지표만 감염관리 행위와 관련되어 시설 입장에서 중요하지 않은 행위로 간주하는 경향이 있음. 이에 노인장기요양기관의 감염 관련 항목 추가와 중요성(배점) 증가를 고려해야 함.
 - (감염관리 평가지표) 해외 사례: 호주
 - ✓ 노인요양법 제52조 2항을 근거로 장기요양시설의 인증 평가항목 중에서 감염관리 표준 인증 항목 8개(감염관리 정책/프로그램, 감염관리자 지정, 감염감시 및 모니터링, 감염관리 예방전략 등의 시설 감염관리 인프라 구비 역량)와 관련 항목 7개(감염관리의 시설 서비스 질 관리의 15항목으로 구성됨)
- 4) 감염예방 및 관리 적합형 노인장기요양기관 시설 기준 마련
- 현재 4인 기준, 1인당 2평 기준을 침실 기준으로 활용하고 있음. 이에 시설 기준을 4인 기준에서 1인 기준으로 낮추고, 1인당 침실 면적을 2평 이상 정도로 확보해야 물리적 감염

관리가 가능할 것임. 식사 관리 또한 마주보지 않고 식사할 수 있는 환경(아일랜드 형)을 조성하는 것이 감염 예방에 도움이 될 것임.

- (개인적 차원) 노인장기요양기관 자발적 노력: 전담 케어, 개별 케어, 직원방역 케어 역량 강화, 기관 차원에서 사생활을 누릴 수 있는 환경 조성, 의료전문자원봉사자 확보, 가족과 노인의 만남 방식 마련

□ [토론자] 김우중 과장(보건복지부)

- 코로나19 상황 속에서 장기요양기관 대응 현황에 대한 조사는 시기적으로 적절하며, 현실적인 문제제기와 개선방안을 논의할 수 있는 귀한 자료임.
- 발제 내용에서 보았듯이, 우리나라는 캐나다 등 외국과 상황은 비슷하지만 결과는 다르게 나타남. 우리나라는 시설 내 감염자 수가 많지 않음. 이는 시설 운영자와 종사자의 헌신과 노력 덕분이며, 방역이 성공적 또는 문제를 최소화하고 있다는 평가를 받고 있음.
- 제도의 우선순위 결정
 - 삶의 철학에 따른 차이: 개인과 공공, 기본적인 욕구 제한과 안전, 개인의 고통 수용 및 부각 정도, 건강상태, 노인과 청년, 기관과 개인의 책임
- 노인장기요양기관의 어려움에 대한 의견
 - 마스크와 방호물품, 검사 등 지원은 국가가 전면적으로 책임지기 어렵다는 점은 공공연한 사실이나, 지속적으로 지원 노력을 수행할 계획임.

- 코로나19 상황에서 인력운영 등은 보완할 필요가 있고, 한시적 임금 및 인력기준 또한 재검토가 필요함.
- 서비스의 질을 유지하기 위해 효과적인 직원 교육방법, 내실화된 온라인 콘텐츠 개발 노력과 함께 정부 차원에서 우수 자체 프로그램을 공유 및 개발하여 보급할 것임.
- 기본적인 방역 매뉴얼은 구축이 되었으나, 장기요양 부분은 또 다른 면이 있다는 것을 본 인구포럼을 통해 알게 됨. 입소자와 보호자에게 정서적 안정을 제공하기 위한 방안이 현재보다 발전될 수 있도록 재검토할 것이며, 규모별, 서비스 유형별 대응 방안 또한 마련하도록 노력할 계획임.

○ 요양기관의 이미지와 역할 개선 노력

- 현재 요양기관과 시설은 개인사업, 이익을 추구한다는 이미지가 강함. 본래 요양기관의 역할은 건강이 저하된 노인들이 여생동안 최대한 삶의 만족감과 존엄을 지키기 위한 서비스 제공기관임에도 입소를 기피하고 싶은 이미지를 갖고 있어 이에 대한 이미지 개선 노력과 함께 향후 어떻게 개선할 것인지에 대한 발전적 논의가 필요함.

□ [좌장] 엄기욱 교수(군산대학교)

- 코로나19 사태의 장기화로 인해 의료인의 헌신과 희생에 대한 사회적 평가와 반응은 긍정적임. 한편 코로나19 감염을 예방하는 측면에서 크게 기여하고 있는 노인장기요양기관 종사자들에 대한 사회적 평가와 지지가 앞으로 이루어져야 할 것임.

- 노인장기요양기관 종사자들에게 많은 지지와 격려를 보내는 것이 우리나라 국민의 또다른 의무가 아니지 않을까 생각함. 코로나19 사태가 하루빨리 종식되어 장기요양서비스 이용자들이 일상적인 삶을 되찾을 수 있는 날이 조속히 올 수 있도록 노력해야 함.



[부록 1] 세대 연대를 위한 정책 아이디어 공모전

1. 개요

- 공모명: 세대 연대를 위한 정책 아이디어 공모전
- 공모 주제
 - 주요 정책에서의 세대 갈등 문제를 완화하고 세대 연대를 증진시킬 수 있는 정책 아이디어 제안(자유주제)
- 응모 기간: 2020. 6. 15. ~ 7. 10.
- 심사 절차
 - 심사 일정: 2020. 7. 14. ~ 7. 16.
 - 심사 방법
 - 원내 및 원외 심사위원 4명 배정(원내 2인, 원외 2인)
 - 4인의 합산 점수를 기준으로 고득점 응모작 총 4편 선별

2. 공모전 결과

〈부표 1〉 공모전 결과

구분	제안 정책명	제안내용(요약)
최우수	다세대 어울림 지원 방안	<ul style="list-style-type: none"> - 도시재생사업과 세대통합적 주민참여를 결합하여, 커뮤니티 기반의 돌봄제공 및 마을공동체 활성화 아이디어를 제안함. • 행정복지센터를 통한 다세대 어울림 정책 지역 선정 및 다세대 어울림 정책 유형 발굴 • 지역주민 의견 소통 기구로서의 주민참여위원회를 통한 다각적인 활동 진행 - 지역사회 참여를 통한 세대 갈등 해소, 공동체 가치관의 재구조화 등의 정책적 효과가 기대됨.
	공유경제기반 세대공존 활성화 방안	<p>세대간 주거 공유(홈쉐어링) 프로그램에 대한 구체적인 이행방안을 제시함으로써, 유관 제도의 장애요인을 극복하고 주거공유에 대한 세대간 이해를 증진시킬 수 있는 아이디어를 제안함.</p> <p>고령층의 고립감 해소 및 세대간 화합을 증진시킬 수 있는 정책적 효과가 기대됨.</p>
우수	우리동네 주거보안관	<p>동네(실질적으로 주된 교류가 이루어지는 지역 단위)에 오래 거주한 주민을 대상으로 동네 주거보안관 양성교육을 실시하고 세대간 주거 정보 전수 및 주거환경 개선에 대한 공동의 논의의 장 마련이라는 아이디어를 제안함.</p> <p>지역 내 세대 교류 증진 및 지역 정보 공유를 통한 마을공동체 활성화의 정책적 효과가 기대됨.</p>
	세대연대! 우리동네도 할 수 있어!	<p>주민공동시설인 경로당과 어린이 놀이터를 연계하여 다양한 세대 교류 프로그램을 개발하고 활성화함으로써 세대 통합의 장을 구축하는 정책적 아이디어를 제안함.</p> <p>노인의 사회 기여로 인한 이미지 개선 및 지역사회 중심의 세대 교류 확장이라는 정책적 효과를 기대할 수 있음.</p>