

# 인구구조 변화의 또 하나의 대응, 시대에 맞는 가족 돌봄 지원 방안으로

이 은 주\*

우리나라 노동관계법상 '가족'을 대상으로 하는 돌봄 지원제도로는 대표적으로 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 '남녀고용평등법'이라 한다)에 의거한 가족 돌봄 휴직과 가족 돌봄 휴가, 가족 돌봄 등을 위한 근로시간 단축제도가 있다. 2007년도에 가족 돌봄 휴직이 도입되었고, 비교적 최근인 2019년도에 가족 돌봄 휴가와 가족 돌봄 등을 위한 근로시간 단축제도를 마련하면서 휴직과 휴가, 근로시간 단축 형태의 돌봄 제도가 구성되었다. 가족 돌봄 지원제도는 근로자가 돌봄 책임으로 인해 불가피하게 퇴직하거나 불필요한 휴직을 선택하지 않도록 하여 고용을 안정시키고, 동시에 돌봄 공백을 최소화하는 장치로, 근로자의 일·생활 균형을 위해 무엇보다 중요한 제도이다. 그러나 제도가 도입된 지 짧지 않은 시간이 흘렀음에도 아직 제도에 대한 인지도와 활용률은 현저히 저조한 상황이다.

고용노동부의 『2023년 기준 일·가정 양립 실태조사』에 따르면, 제도를 '잘 알고 있다'는 응답이 가족 돌봄 휴직은 23.7%, 가족 돌봄 휴가는 23.4%, 가족 돌봄 등을 위한 근로시간 단축이 20.5%에 그쳤다. 이는 육아휴직에 대해 '잘 알고 있다'고 응답한 비율이 55.7%인 것과 비교할 때, 가족 돌봄 지원제도 전반에 대한 인식 수준이 현저히 낮다는 점을 보여준다.<sup>1)</sup> 또한, 지난해에 진행된 한 설문조사<sup>2)</sup>에 따르면, 제도 사용이 어렵다는 응답이 정규직은 51.3%, 비정규직은 70.5%, 300인 이상 사업장은 41.6%, 5인 미만 사업장은 72.1%를 보인바, 비정규직이 정규직에 비하여, 사업장 규모가 작을수록 제도 활용이 어려운 상황임을 짐작할 수 있다.

급속히 진행되고 있는 고령화, 저출생, 혼인율 감소 등에 따른 인구구조의 변화는 돌봄의 영역에도 영향을 미치고 있다. 예를 들어, 고령화로 인하여 돌봄이 필요한 노령의 인구는 빠르게 증가하는 반면에 저출생에 따른 인구 감소로 돌봄을 수행할 수 있는 사람은 점차 줄어들고 있다. 또한, 최근 우리나라 가족구조의 변화 동향은 가구의 소규모화, 가구 구성의 다양화, 1인 가구 및 노인가구의 증가, 아동 가구의 감소로 정리<sup>3)</sup>할 수 있는데, 이에 따라 개인이 담당해야

\* 한국노동연구원 부연구위원(lej@kli.re.kr).

1) 고용노동부(2024), 『2023년 기준 일·가정 양립 실태조사』.

2) 직장갑질119가 글로벌리서치에 의뢰한 '가족돌봄휴가·휴직 사용 자율성' 설문조사로, 만 19세 이상 직장인 1,000명을 대상으로 온라인에서 진행하였다(2024년 2월 2~13일).

할 돌봄의 몫은 더 커지면서 돌봄 수요는 이전보다 증가하고, 요청되는 형태도 다원화되고 있다. 그럼에도 가족 돌봄 지원제도의 활용률이 여전히 낮은 까닭은 고용 형태 및 사업장 규모에 따른 제도 사용의 어려움도 있지만, 제도 자체의 한계점에 기인하기도 한다.

현행법상 가족 돌봄 지원제도가 갖는 주요 한계점은 다음과 같다. 우선 법에서 규정하는 가족 돌봄의 대상이 되는 '가족'의 범위가 좁게 설정되어 있어, 오늘날의 다양한 가족 형태를 충분히 반영하지 못하고 있다. 현재 돌봄 대상으로 인정되는 가족의 범위는 '조부모, 부모, 배우자, 배우자의 부모, 자녀 또는 손자녀'로, 2019년 법 개정을 통해 '조부모'와 '손자녀'가 추가되어 가족의 범위가 확대되었지만, 여전히 법률혼 및 혈연관계에 기반한 전통적인 가족의 개념에 머물러 있다. 그러나 우리나라는 1인 가구 비율이 빠르게 증가하고<sup>4)</sup> 비친족 가구 비율도 빠르게 증가하면서 이미 다양한 가구 구성을 보이고 있으며, 결혼 및 출산에 대한 사회적 인식과 가치관이 변화함에 따라 가족에 대한 관념도 바뀌고 있다.<sup>5)</sup> 다음으로, 소득 보전 문제가 있다. 가족 돌봄 지원 제도는 원칙적으로 모두 무급이기 때문에, 돌봄 사유가 발생하더라도 소득 보전이 이뤄지는 연차휴가 등 다른 제도를 우선하여 사용하는 것이 일반적이다. 아울러 제도 이용 보장 측면에서도, 사업주가 근로자의 신청을 거부할 수 있는 예외 사유가 지나치게 많고, 그 내용의 정당성 또한 재검토가 필요한 실정이다.

이번 노동리뷰 12월호 특집에서는 일본·스웨덴·네덜란드·독일, 네 개 국가를 대상으로, 인구구조 변화에 따른 가족 돌봄 수요에 대응하기 위하여 각국이 어떠한 형태의 지원제도를 운영하고 있는지 살펴보았다. 나아가 이러한 해외 사례에서 도출된 시사점을 바탕으로, 우리나라 가족 돌봄 지원제도가 일·생활 균형에 실질적으로 도움이 될 수 있도록 법제도적 개선 방안을 제안하였다.

해외 사례 중, 유일한 아시아 국가인 일본은 법에서 정하고 있는 돌봄 대상 '가족'의 범위가 우리나라와 동일하고, 저출생과 급속한 고령화라는 사회적 문제 역시 공통으로 겪고 있지만, 최근 몇 년 사이 자녀 양육을 포함한 가족 돌봄 지원 수준을 제도 개편을 통해 빠르게 강화해 왔다는 특징이 있어, 현행 제도 체계와 변화 양상은 우리나라에 중요한 시사점을 제공한다.

이어서 스웨덴과 네덜란드는 가족 돌봄 지원제도에서 돌봄 대상 가족으로 인정하는 범위가

3) 통계개발원(2022), 『한국의 사회동향 2022』, p.63.

4) 통계청의 「장래가구추계 : 2020~2050년」에 따르면, 우리나라 평균 가구원 수는 1990년 3.7명에서 2005년 2.9명으로 줄었으며, 2023년에는 2.2명까지 감소하였다. 나아가 2050년에는 1.9명으로 줄어들 것으로 예측되어, 한 가구당 인원이 2명에 미치지 못하는 수준이 될 전망이다. 또한, 세대별 가구 수도 1세대 가구 비율이 2000년 약 1.1%에서 2020년 기준, 약 31.2%로 대폭 상승하였고, 비친족 가구 비율도 지난 2000년에는 약 1.1%에 불과하였지만, 2050년에는 약 3.0%로 증가할 것으로 추계되었다.

5) 지난해 여성가족부가 발표한 「2023 가족실태조사」에 따르면, 결혼하지 않고 독신으로 사는 것에 동의한다는 응답이 47.4%, 비혼 동거에 동의한다는 응답이 39.1%, 혼인 및 혈연관계가 아니어도 생계와 주거를 공유하면 가족이라는 응답이 69.7%에 이르는 것으로 나타났다.

비교적 넓은 국가라는 점에 주목할 필요가 있다. 두 국가는 1970년대 이후, 우리나라보다 이른 시기에 이미 비혼 동거, 재혼 가족, 동성 커플, 1인 가구의 확산을 경험하였고, 그 결과 가족 형태의 다양화가 제도에 상당 부분 반영되어 왔다. 실제로 스웨덴은 세계적으로 혼인율이 낮은 국가 가운데 하나이며, 네덜란드는 법적 혼인 외 동거 등록제나 동성결혼 합법화를 일찍이 도입함으로써 법률혼 중심의 가족 개념이 상대적으로 약화된 국가이다. 이러한 배경 속에서 두 나라의 가족 돌봄 지원제도는 ‘일하는 사람이 돌봄 책임을 감당할 수 있도록 지원하는 것’을 주된 목표로 설정하고, 법적 가족관계 여부보다는 실질적 돌봄 필요성을 더 중요한 기준으로 삼아 제도를 설계해 왔다.<sup>6)</sup>

마지막으로 독일은 통일 이후 여성의 고용률이 상승하면서 일과 돌봄의 양립 문제가 본격적인 사회적 의제로 부상하였고, 이에 대응하기 위하여 가족 돌봄 휴가와 근로시간 제도가 단계적으로 도입·정비된 국가이다. 특히 여성 고용 확대와 일·가정 양립이라는 이중 과제를 동시에 해결하고자 하는 방향에서 제도가 설계되었다는 점이 특징이다.

우리나라는 여전히 ‘돌봄은 가족의 책임’이라는 인식과 ‘사업주 부담 최소화’라는 정책 기조의 영향 아래, 가족 돌봄 지원제도가 적극적인 제도 개선 없이 무급 중심 구조에 머물러왔다. 그 결과 제도 활용률은 낮게 유지되고 있으며, 최근 저출생 위기 극복을 위한 정책적 대응 강화와 사회 전반의 일·생활 균형 강화 흐름 속에서 자녀 돌봄 지원은 빠르게 확대되고 있는 반면, 가족 돌봄 지원제도는 여전히 미흡한 수준에 머물러 있다. 그러나 뒤에서 살펴볼 국가들이 이미 경험해 온 사회적 변화와 인식 전환이 오늘날 우리나라에서도 본격적으로 진행되고 있는 만큼, 이제는 이러한 변화와 추세를 반영한 정책적 패러다임 전환이 요구된다. 즉, 자녀 양육뿐만 아니라 가족 돌봄 역시 출산을 제고, 가정 내 양육·돌봄 부담을 통한 성평등 실현 등 중요한 사회적 가치를 실현하기 위한 투자라는 관점에서 재평가되어야 한다. 이제는 가족 돌봄 지원의 범위와 수준을 확대하고, 시대 변화에 부합하는 방향으로 제도 개선이 이뤄져야 할 때이다. **KLI**

6) Eurostat 웹사이트(<https://ec.europa.eu/eurostat/>) 참조.