

# 이슈브리프



- 최저임금제와 여성

차인순 | 국회여성가족위원회 입법심의관

- 한부모가족의 돌봄공백과 대응방안

김은지 | 한국여성정책연구원 연구위원

# 최저임금제와 여성

차인순

국회여성가족위원회 입법심의관

양극화에 대한 문제의식이 깊어지면서 최저임금제도에 대한 사회적 관심도 커지고 있다. 최저임금은 2000년 이후로 여성 노동자들의 주 관심사 중 하나이기도 하다. 2014년도 최저임금이 5,210원으로 결정되는 과정을 지켜보면서 여성의 임금 불평등을 극복해 나가는 방안의 하나로 최저임금제도를 생각해 본다.

## 1. 최저임금제도란?

지난 6월 발표된 <고용율 70% 로드맵>에 의하면, 정부는 적정 최저임금 수준을 위한 로드맵을 2013년에 마련하고, 2014년부터 최저임금 위반 사업주에 대한 경제적 제재를 강화할 예정이라고 한다. 최저임금의 중요성을 고려하면 반가운 일이다.<sup>1)</sup>

최저임금제도는 1986년 12월 제정된 「최저임금법」에 근거한다. 1987년에 이듬해의 최저임금을 결정하면서부터 시작되었다. 현행법 제4조에 따르면 최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 결정된다. 사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에게 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 하고 이를 어길 시에는 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다. 최저임금은 고용노동부장관이 최저임금위원회에서 심의를 요청하고 위원회가 심의하여 의결한 최저임금안에 따라 매년 8월 5일까지 결정한다. 최저임금위원회는 근로자를 대표하는 위원 9명, 사용자를 대표하는 위원 9명, 그리고 공익을 대표하는 위원 9명, 총 27명으로 구성된다.

1) <고용률 70% 로드맵>, <전략4> 일자리를 위한 사회적 책임과 연대 강화, 단위과제 4-2 차별해소를 통한 고용의 질 제고 중 최저임금 준수, 2013. 6. 4 고용부 등 관계부처 보도자료.

이러한 최저임금의 결정을 놓고 해마다 4월에서 6월이면 노·사간의 밀고 당기기가 계속된다. 최저임금 인상의 폭을 더 높여야 한다고 보는 측은 최저임금 인상을 통해 양극화 및 불평등의 축소와 내수 진작을 기대한다. 반면 최저임금의 인상폭을 최소화해야 한다고 보는 측은 최저임금을 인상하면 고용 감소 효과가 발생할 것이고 이로 인해 양극화가 심해질 것을 주장한다.<sup>2)</sup>

이러한 상반된 입장은 비단 우리나라에서만 나타나는 것은 아니다. 하지만 최근 양극화뿐 아니라 취업난과 고용불안이 심화되면서 제도와 제도의 취지를 근본적으로 되돌아보아야 한다는 논의도 점점 깊어지고 있다. 특히 여성경제활동 참여 수준과 성별임금 격차가 지난 20여년간 크게 개선되지 못하고 있는 점에 비추어 볼 때 최저임금에 대한 본격적인 관심이 요청된다.

## 2. 여성 임금 불평등과 최저임금

유엔여성차별철폐협약(CEDAW) 제11조는 고용 분야에서 성평등의 기초위에서 동일한 권리를 확보할 목적으로, 수당을 포함하여 동등한 보수를 받을 권리 및 노동의 질의 평가에 있어서 동등한 처우, 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 처우를 받을 권리에 대한 조치를 요구하고 있다.<sup>3)</sup> 하지만 협약에도 불구하고 이러한 임금에서 평등 원칙이 우리 사회에서

충분히 보장되고 있다고 보기 어렵다. 유엔여성차별철폐위원회도 2011년 대한민국 제7차 이행보고서 심사하면서, 남성과 여성 사이의 상당한 임금의 차이를 우려한 바 있다.

금년 통계청 발표에 따르면, 2012년 성별임금격차는 32%로, 남성임금 100을 기준으로 할 때, 여성이 68에 불과하다.<sup>4)</sup> 이것은 5인 이상 사업체를 대상으로 월평균임금을 조사한 결과이기 때문에 상대적으로 열악한 5인 이하 사업장의 근로자까지 포괄한다면 격차는 더 벌어질 것으로 쉽게 예상할 수 있다.

여성의 임금 불평등의 원인은 여러 가지가 있겠지만 주요하게 지적되는 것이 경력단절 문제이다. 김주영(2009)은 고학력 여성의 증가가 미미하게나마 성별 임금격차를 줄이는 요인으로 작용하고는 있으나 전체적으로 볼 때 경력단절로 인한 근속기간의 차이가 성별임금격차의 매우 중요한 원인으로 작용하고 있다고 보고 있다. 또 20대 후반에서 30대 초반의 고용율의 하락폭이 더욱 심화되고 있으므로 성별 임금격차의 문제를 푸는데 경력단절 문제의 해소가 과거보다 더 중요해지고 있다고 지적했다.<sup>5)</sup>

하지만 이것이 전부는 아니다. 성별임금격차에서 여전히 말 그대로 직접적 성차별이 존재한다. 김은하·백학영(2012)의 연구에 따르면, 저임금 노동시장에서 여성은 자신의 생산성 수준보다 낮은 임금보상을 받고 있으며, 여성 근로자의 능력과 가능성은 노동 시장에서 적절하게 반영되지 않고 있다.<sup>6)</sup> 개인적 특성과 근로조건 변수를 모두 상제한 순수한 성별

2) 김유선의(2004), 〈최저임금제가 저임금 근로자 및 근로조건 등에 미친 영향 평가〉, 노동부 보고에 의하면 지난 15년간 최저임금은 여성고용에 긍정적 영향을 미친 것으로 나타나는 반면 2012년 6월에 최저임금위원회가 연구용역으로 분석한 〈최저임금 적용효과에 관한 설문조사 분석 보고서〉에 의하면 최저임금 인상에 따른 부담으로 고용이 감소한 경우는 조사대상의 6.92%이며, 최저임금 적용에 따른 감원이나 정리해고된 근로자가 있는 경우는 0.82%로 나타났다.

3) 유엔여성차별철폐협약 제11조 제1항(d)

4) OECD는 다른 기준의 다른 수치를 제시한다. OECD에 의하면 우리나라의 성별임금격차 39%로 회원국 중 가장 그 격차가 심하다. 국내통계 32%와 다른 이유는 전일제를 대상으로 중임금으로 계산한 결과이다.

5) 김주영(2009), “성별임금격차와 여성의 경력단절”, 한국노동연구원, 〈월간 노동리뷰〉, 2009년 7월 호 pp.38-51

6) 김은하, 백학영(2012), “성별 저임금 근로자의 위험과 임금격차”, 한국노동연구원 〈노동정책연구〉, 제12권 제2호 pp.75~104

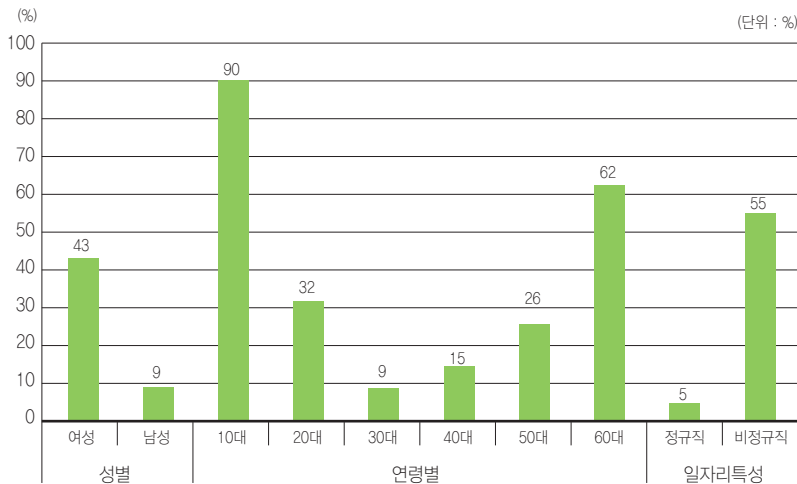
변수만으로 분석했을 때에도 여성의 저임금 위험이 남성의 2배라고 한다. 이는 지금도 노동시장에서 오직 여성이라는 이유만으로 차별을 받고 있다는 것을 가리킨다.

OECD 2012년 보고서도 주시하듯 현재 25세~29세 연령층 여성의 경제활동 참여율이 71%를 넘고, 성별임금격차도 젊은 연령층에서 10% 정도로 줄어 들었다.<sup>7)</sup> 실질적으로 일·가정양립지원제도가 사회의 모든 부문에서 보편적으로 운영되어 이 수준을 적절히 유지할 수 있다면, 임금격차 문제도 상당 부분 해소를 기대할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재 정책의 강도나 우리 노동시장의 상황으로 볼 때 시간을 요하는 것으로 보인다. 따라서 여성 노동력의 다수가 분포되어 있는 최저임금선을 끌어 올리는 것이 여성노동자의 생활안정과 임금격차 축소에 더 현실적일 수

있다.

KDI 분석에 의하면 2012년 현재 우리나라 최저임금은 평균임금 대비 36~41% 수준이며, 환율과 국가 구매력 차이를 고려했을 때 OECD 국가 중 하위 3분의 1 집단에 포함된다고 한다.<sup>8)</sup> OECD 권고가 50%임을 감안할 때, 최저임금이 낮은 편에 속한다는 것 그 자체로도 문제이고 또 여성이 남성에 비해 압도적으로 더 영향을 받고 있다는 것도 문제다.

정형욱(2011)에 따르면 전체 최저임금근로자수에서 여성이 차지하는 비율은 62.5%로 3분의 2에 해당한다.<sup>9)</sup> 최저임금의 120%까지 확대해서 살펴보면 아래표에서와 같이 전체 여성근로자의 43%가 이에 해당되며, 남성은 9% 정도이다. 나아가 최저임금도 못 받는 노동자는 208만 8,000명으로 이는 전체 임금근로자의 11.8%로 적지 않은 숫자이다.<sup>10)</sup> 여성,



[그림1] “최저임금~최저임금×1.2”의 임금을 받는 이들의 비율

\* 출처 : 김수현(2013), 재인용<sup>11)</sup>

7) Closing the Gender Gap Act Now!, OECD 2012.

8) 그런데 현재 최저임금비율에 대한 통계는 OECD, 통계청, 고용노동부 모두 산정기준부터 다르다. 국제비교를 위한 최저임금이 정확히 계산되어 있는 통일된 자료가 현재 국내에 없다고 한다. 유경준(2013), “최저임금의 정점 논의와 정책방향”, KDI FOCUS, 통권 32호

9) 정형욱(2011), “최저임금제도를 통해 본 여성저임금 현실과 개선방안”, (재)경기도가족여성연구원, <이슈브리프> 제33호 11~06

10) 김수현(2013), “최저임금도 못받는 노동자 208만 8천명”, 새사연, 분노의 숫자 시즌2 (5) 최저임금제도와 최저임금도 못받는 노동자들, 2013. 7. 11

11) 김수현(2013), “보이지 않는 최저임금 줄다리기”, 새사연 이슈진단, 2013 6.27, 7쪽 그림 4

청년, 고령일수록 여기에 해당한다. 김수현(2013)에 따르면 남성의 경우 7.6%만이 최저임금 미만을 받는 것에 비해 여성은 17.4%가 최저임금 미만을 받고 있다. 정형옥(2011)의 연구에서도 최저임금 미만율은 남성이 8.3%인데 비해 여성은 18.9%로 비슷하게 나온다.

이처럼 남성에 비하여 여성의 다수가 최저임금 전후에 다수 분포하는 현실은 최저임금의 문제가 10대 청소년과 고령자의 문제이자, 비정규직의 문제이기도 하지만 세 부분을 포함하여 전반적으로 ‘여성’이 처한 불평등의 문제이기도 하다는 점을 잘 보여준다. 따라서 최저임금의 적절한 수준까지의 인상은 여성 노동자들의 실질적 임금인상의 효과를 가져와 성별임금격차 또한 줄여나가는데 유효한 전략이 될 수 있다.

### 3. 제도 개선의 쟁점과 과제

#### 최저임금 결정기준과 대상 확대 여부

2013년 7월 15일 현재 국회에 제출되어 있는 「최저임금법」 일부개정법률안들은 최저임금제도에 대한 개선 방안들이 담겨져 있다. 총 14건의 개정안에 대해 일부는 논의를 시작했고, 나머지는 아직 미상정 상태이다.<sup>12)</sup> 이들 중 최저임금 결정기준을 보강하는 방안과 최저임금위원회의 논의 주체 개선 부분, 그리고 적용대상을 확대하자는 제안들이 눈에 띈다.

최저임금 수준과 관련해서는 최저임금 결정기준에 물가상승률 또는 경제성장률을 추가하자는 제안이 있고, 전체노동자 평균 정액급여 또는 평균임금의

50% 이상이 되도록 하거나 소득분배 상황이 개선될 수 있는 합리적 수준으로 결정하자는 방향이 제안되었다. 의사결정과정과 관련하여서는 공익위원의 중립성을 보다 강화하고 최저임금위원회에 소상공인이나 청년층의 의견을 반영하는 방안 그리고 적용대상 확대에서는 지금까지 적용배제 되었던 장애인과 가사사용인을 포함하자는 제안이 있다.

낮은 최저임금과 최저임금도 못받고 있는 초저임금 집단을 고려할 때, 제안들은 대부분 여성의 저임금 상태 개선과 직, 간접적으로 관련된다고 볼 수 있다. 무엇보다도 적용제외 대상이었던 장애인에 대하여 적용을 원칙으로 하자는 제안은 많은 난관이 예상되지만 그럼에도 불구하고 해결해나가는 것이 바람직해 보인다. 최저임금의 취지가 최저임금의 보장임에도 다른 정책적 고려 없이 장애로 인해 근로능력이 낮은 경우 최저임금에서 제외하는 것은 악용될 소지를 남기고, 또 의도하지 않게 장애인들의 경제적 자립을 어렵게 만들고 불평등을 강화하는 효과로 작용했을 수 있다. 특별히 열악한 여성장애인의 상황을 고려할 때 더욱 그러하다. 또한 가사사용인을 그 적용대상으로 확대하자는 제안도 의미 있다.

덧붙여 지난 6월 국회 본회의에서 의결된 「여성발전기본법」 개정안의 내용 중 정부가 위원회를 구성할 때 한 성이 60%를 초과할 수 없다는 규정을 최저임금위원회의 구성에도 반영할 필요가 있다. 여성 저임금 현실의 심각성을 제대로 반영하기 위하여 공익위원측, 노동자측, 사용자측 성별 구성을 재검토해야 한다.

<sup>12)</sup> 7월 15일 현재 문재인 의원안, 이목희 의원안, 심상정의원안, 전병헌의원안, 김현의원안, 유성엽의원안, 윤명희 의원안, 강창일의원안, 박대출 의원안, 김광진의원안, 김춘진의원안, 유승희의원안, 김성태의원안, 김상민의원안 등 총 14건.



### 최저임금제도 성별영향분석평가 필요해

「헌법」제32조제1항에 의하면 국가는 적정임금의 보장에 노력하여야 한다.<sup>13)</sup> 「최저임금법」의 입법 목적이 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 보장하는 것인 만큼 최저임금이 사실상 저임금의 가이드라인이 되는 것은 아닌지 실제 운용에 있어 입법 목적에 대한 항상적 성찰이 필요할 것으로 보인다. 노사의 줄다리기가 없을 수 없겠지만, 이것이 바로 최저임금위원회에서의 토론과 결정의 기준이 되어야 한다.

우리에게 잘 알려진 네덜란드 사례가 시사적이다. 네덜란드의 경우, 근무시간에 따라 최저임금이 달리 적용되고 있는데, 네덜란드 정부의 2013년 최저임금 공시에 의하면, 주당 36시간의 경우, 9.42 유로, 38시간의 경우, 8.92유로 그리고 주당 40시간의 경우, 8.48 유로로 차등 기준을 적용하고 있다.<sup>14)</sup> 주당 36시간의 최저임금이 주당 40시간의 최저임금보다 높은 이유는 그야말로 최소한의 생활보장이라는 최저임금의 기본 목적에 충실해서 일거라고 추측해본다.

최저임금제도가 도입된 지 25년이 흘렀음을 고려할 때 최저임금제도가 여성과 남성의 생활안정과 고용의 질 개선에 어떠한 영향을 미쳐왔는지 성별영향분석 평가를 실시 해 볼 필요가 있다.<sup>15)</sup> 뉴질랜드처럼 이러한 분석이 최저임금위원회에서 참고자료로 쓰인다면 더할 나위 없이 좋겠다.

### 심의과정 투명성 제고해야

투명성은 좋은 정책(Good Policy)의 기본이다. 투명성을 위해 일차적으로 중요한 것은 회의관련 자료를 제때에 공개하는 것이다. 2014년도 최저임금이 왜 5210원으로 결정되었는지 알고 싶지만 알 수 없다는 지적이 있었다.<sup>16)</sup> 맞는 말이다. 최저임금위원회는 홈페이지를 통해 최저임금에 대한 정보를 알리고는 있으나, 사후에 심의·의결 경위 보고서를 올리는 식이다.<sup>17)</sup> 관련 회의 자료가 회의가 진행될 당시 전혀 올라와 있지 않은 것도 문제다. 최저임금 당사자들의 알 수 없는 회의 진행은 정보민주주의 사회에 걸맞지 않다.

국회가 홈페이지를 통하여 의안, 검토보고, 그리고 회의록까지 모두 공개하는 것과 마찬가지로 최소한 최저임금을 결정하기 위해 법 제4조가 명시한 근로자 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율등과 관련된 자료, 노동자측·사용자측·공익위원 등 의견과 회의자료, 결과 및 회의록 등 의사결정 과정과 내용을 홈페이지를 통해 적시에 공개할 필요가 있다. 이를 위해서는 정해진 날짜에 요구안과 자료가 올라오는 것도 중요하다.

## 4. 결론을 대신하여

좋은 거버넌스에서 좋은 정책이 나온다. 당사자와 정책적 이해관계자들이 관심을 가지고 정보와 의견을

13) 헌법 제32조 ①모든 국민은 노동의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.

14) January 2013. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

15) 정형욱(2011)도 같은 제안을 한 바 있다.

16) 서복경, 〈최저임금, 왜 5210원인가?〉, 석간 내일신문, 2013 7. 8

17) www.minimumwage.go.kr, 2013년 7월 15일 검색.

공유하고 보탬 때, 더 좋은 결과가 나올 수 있다. 우선적으로 최저임금의 심의와 의결 과정은 열려있어야 한다.

이를 위한 대전제는 한편으로는 여성 등 다양한 사회집단들의 경제 불평등 문제의 축소에 중지를 모으는 연대와 합의의 정신이 먼저 약속되어야 한다는 점이다. 그것이 바로 최저임금 결정의 실질적 방법론이기도 하다. 다른 한편으로는 상호불신을 초래할 수 있는 부정확하거나 일관되지 못한 통계자료의 문제도 정리되어야 하며, 논란이 되고 있는 통상임금의 산입범위의 문제도 최저임금의 비율과 인상 수준에 영향을 미치기 때문에 대법원의 판결을 존중하여 관련 법제도가 신속히 정비될 필요도 있다.<sup>18)</sup>

최저임금은 적절히 인상된다면 여성의 임금불평등 문제를 비교적 단기간에 직접적으로 개선해 나가는 한 가지 방법이 될 수 있다. 성불평등도 양극화를 달리는 작금의 상황에서 여성노동자들의 다수가 최저임금 전후에 몰려있다는 사실이 공유되면 될수록 기존 역차별 논의의 오류도 더 잘 드러날 것이다. 다만 최저임금 인상을 통한 여성 임금불평등의 개선은 현실적이고 필요하지만 불평등한 노동시장에서의 사후적 조치라는 한계를 가진다는 점도 잊지 말아야겠다. 보다 근본적인 것은 여성 임금불평등 구조를 바꾸어내는 것이다. 최저임금 논의를 계기로 임금에서의 성차별 문제의 해결에 한걸음 진전이 있기를 고대해본다.

18) 지금까지 포함되지 않았던 상여금과 수당 등이 통상임금의 범위에 포함될 경우, 최저임금비율은 낮아지게 된다.

# 한부모가족의 돌봄공백과 대응방안\*

김은지

한국여성정책연구원 연구위원

## 1. 한부모가족의 증가와 돌봄공백의 위험

가족의 구조적 변동에 따라 아이를 혼자 키우면서 생계와 돌봄을 책임지는 한부모가족은 점차 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 최근의 인구주택총조사(2010)에서는 한부모가구는 총 159만가구에 달하는 것으로 집계되고 있으며, 전체 열 가구 중 한 가구에 해당할 정도로 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 혈연가구 및 1인가구 대비 한국의 한부모가구 비율은 1995년 7.5%에서 2010년 9.3%까지 증가하였고, 1995년 1.3%였던 부자가구가 2010년에는 2.0%까지 증가하여 비중이 커지고 있는 상황이다. 이와 같은 한국의 한부모가구 비중은 이제 OECD 국가들과 비교해도 낮은 수준이 아닌 것으로 나타나고 있다. OECD 국가들의 평균 한부모가구 비율은 9.4% 수준인데 비하여, 한국은 9.3%로 거의 평균에 가깝다(김은지의, 2012).

이와 같이 증가하고 있는 한부모가구는 ‘신사회위협(New Social Risks)’ (Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005)을 가장 첨예하게 경험하는 집단으로, 한부모가족은 부모 양쪽이 수행하던 생계부양 및 자녀돌봄의 역할을 한명의 부모 또는 모가 동시에 수행하여야 하므로 일가족양립의 어려움이 가장 첨예하게 부각된다. 뿐만 아니라 한부모가족의 대다수를 차지하는 여성가구주들은 노동시장 불평등 증가로 인한 빈곤문제에 가장 취약한 상황이다(김은지 · 황정임, 2012에서 재인용). 이와 같은 일가족양립의 어려움과 빈곤으로 인한 자원부족의 문제는 한부모가족 아동에 대한 돌봄공백의 위험을 증가시키고 있다.

\* 본고는 ‘김은지의(2013)『한부모가족 실태조사』, 여성가족부’의 일부를 발췌, 재정리한 것임

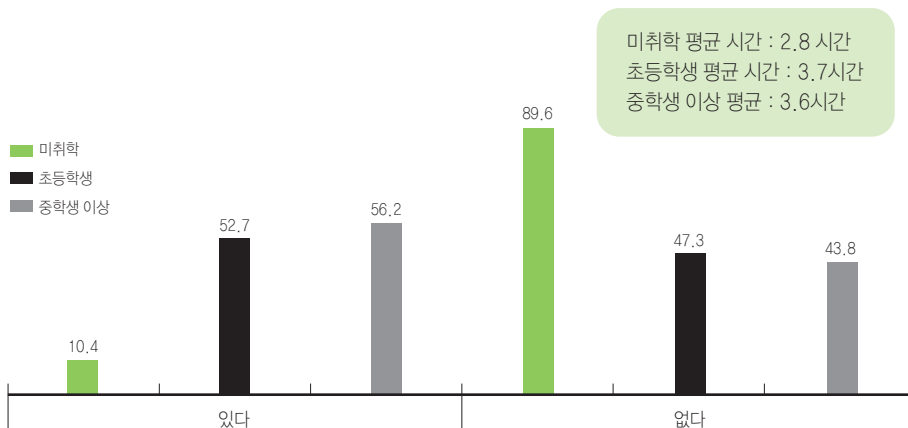


본 연구에서는 여성가족부의 2012년 「한부모가족 실태조사」(김은지외, 2013)<sup>1)</sup>의 결과를 바탕으로 한부모가족 아동에 대한 돌봄공백 현황을 살펴보고, 돌봄공백에 대한 정책적 대응방안을 제안하고자 한다.

## 2. 한부모가족의 돌봄공백: 보호자없는 '나홀로 아동'

한부모가족의 아동은 다른 아동들에 비해 상당한 시간을 돌보아주는 어른이나 보호자 없이 보내고 있는 것으로 나타나고 있었다. 2012년 「한부모가족 실태조사」에 따르면, 한부모들은 '자녀가 평소에 돌봐주는 어른 없이 지내는 시간이 있습니까?' 라는 질문에 미취학아동을 둔 한부모의 10.4%, 초등학교

자녀를 둔 한부모의 52.7%, 중학생이상의 자녀를 둔 한부모의 56.2%가 '있다' 라고 응답하고 있었다. 스스로를 돌볼 능력이 충분하지 않은 미취학아동의 경우에도 열 명 중 한 명이 어른없이 있는 시간이 있으며, 평균적으로 하루 2.8시간을 어른없이 지내고 있는 것으로 나타나고 있어, 이들 아동의 안전 문제가 심각한 상황인 것으로 판단된다. 또한 여전히 돌봄이 필요한 초등학교 아동의 경우에도 절반 이상이 돌보아 주는 어른 없이 있는 것으로 나타나고 있었고, 그 평균시간은 하루 3.7시간에 달하였다. 마지막으로 청소년인 중학생 이상의 경우에도, 청소년들의 생활 적응과 정신건강문제가 사회적 문제로 대두되고 있는 상황에서 어른 없이 혼자 지내는 시간이 긴 것은 바람직하지 않은 것으로 보인다. 청소년 자녀 열명 중 여섯명이 하루평균 3.6시간을 어른없이 보내고 있는 것으로 나타나고 있었다.



자료 : 여성가족부 「한부모가족 실태조사」(김은지외, 2013: 90)

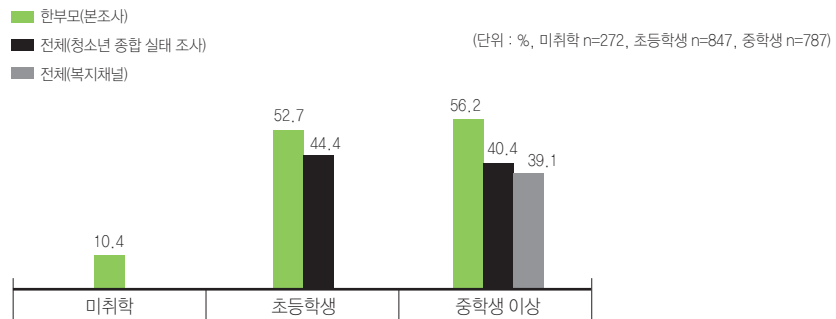
〈그림1〉 자녀가 돌봐주는 어른없이 보내는 시간

1) 「한부모가족 실태조사」는 전국의 한부모가족에 대한 대표성 있는 조사로서, 통계청의 2010년 '인구주택총조사'의 원자료 분석에 기반하여 전국의 한부모가족 가구주 2,500명을 대상으로 조사하였다. 구체적인 조사 내용과 대상에 대해서는 김은지외(2013)를 참조.

## 이슈브리프

이는 유사한 문항에 대한 다른 조사결과와 비교할 때 한부모가족의 돌봄공백이 심각할 수 있음을 보여주는 결과이다<sup>2)</sup>. 미취학아동에 대한 비교수치는 없었지만, 초등연령대 아동 및 중학교이상 연령대 아동에 대한 유사한 문항과 비교한 결과, 한부모가족 자녀들이 돌봐주는 어른없이 보내는 비율이 높은 것으로 나타나고 있었다. 「2011 청소년종합실태조사」에서 초등학교 고학년예에 대해 평일 방과후 돌봐주는 어른 없이 지낸다고 응답한 비율은 44.4%수준으로(여성가족부, 2012) 「한부모가족 실태조사」보다 낮았다.

또한 중학생 이상 연령대의 경우, 「2011 청소년종합실태조사」에서 평일 방과후 돌봐주는 어른없이 지낸다고 응답한 비율은 40.4%(여성가족부, 2012), 「2012 한국복지패널 아동부가조사」에서 방과 후 귀가하면 성인 보호자가 없다는 응답은 39.1%(한국보건사회연구원·서울대 사회복지연구소, 2012) 「한부모가족 실태조사」보다 낮았다. 수치를 엄밀하게 비교하기는 어렵지만, 대체로 한부모가족 아동들은 다른 아동들에 비해 돌보아 주는 어른 없이 시간을 보낸다는 응답이 높은 것으로 나타나고 있었다.



〈그림2〉 자녀가 돌봐주는 어른없이 보내는 시간(다른 조사와 비교)

특히 돌봐주는 어른없이 보내는 시간은 다른 가구원이 없는 순수 한부모가족(모자가구, 부자가구), 한부모가 일하는 경우에 높은 것으로 나타나고 있었다. 아래 <표1>에서 나타나는 것처럼, 미취학아동의 경우 사례수가 적어 통계적으로 유의하지는 않으나, 대체로 모든 아동연령대에서 가구원이 없는 모자 단독 또는 부자단독가구에서 발생률이 높았고, 기타 가구원이 있는 경우 혼자 있는 시간은 현격히 적었다.

또한 취업한 한부모의 경우 종사상지위와 관계없이 자녀가 혼자있는 시간 발생률이 높았다. 즉 기타가구원이 없이 자녀와 단독으로 가구를 형성한 한부모가족, 특히 취업한 한부모의 경우 자녀를 혼자 있게 하는 시간이 길었으며, 이는 이들 가구에서 돌봄공백으로 인한 자녀 안전의 문제가 발생할 수 있음을 보여준다.

2) 「한부모가족 실태조사」와 다른 조사들의 결과들은 설문대상과 설문문항이 완전히 동일하지 않기 때문에 조사결과와의 비교는 상대적 수준을 확인하는 정도로만 해석되어야 하며, 엄밀한 수치 비교는 무리가 있다. 「청소년종합 실태조사」의 경우 부모(양육자)가 아닌 자녀를 대상으로 한 응답이며, 초등학생은 초등학생 전체가 아닌 초등학생 고학년만을 대상으로 하고 있다. 또한 질문문항도 「한부모가족 실태조사」의 경우 하루 단위로 몇 시간을 혼자 있었는지를 묻고 있는데 비해, 「청소년종합 실태조사」는 주 단위로 며칠을 혼자 있었는지 묻고 있다. 「한국복지패널 아동부가조사」또한 부모(양육자)가 아닌 자녀를 대상으로 한 응답이다. 단 질문문항은 하루 단위로 보호자 없이 보내는 시간을 묻고 있어 「한부모가족 실태조사」와 비교적 유사하다.

〈표 1〉 자녀가 돌봐주는 어른없이 보내는 시간(가구구성, 종사상지위별)

자녀 연령대	분류	있다	없다	합계(n)	평균(n)	t/F(df)
미취학 연령대 자녀	전 체	10.4	89.6	100.0(272)	2.7(28)	
	가구 구성					
	모자	14.5	85.5	100.0(88)	2.8(13)	0.217(3)
	모자+ 기타	3.4	96.6	100.0(96)	2.5(3)	
	부자	22.7	77.3	100.0(15)	3.2(3)	
	부자+ 기타	12.2	87.8	100.0(73)	2.4(9)	
	종사상 지위					1.483(3)
	상용근로자	10.4	89.6	100.0(117)	2.4(12)	
	임시/일용/특수	17.9	82.1	100.0(85)	3.0(15)	
	자영업/무급가족	1.0	99.0	100.0(20)	2.0(0)	
	비취업	1.4	98.6	100.0(50)	1.0(1)	
초등학교 연령대 자녀	전 체	52.7	47.3	100.0(847)	3.6(446)	
	가구 구성					
	모자	63.9	36.1	100.0(373)	3.5(238)	3.971(3)**
	모자+ 기타	30.0	70.0	100.0(139)	3.4(42)	
	부자	78.7	21.3	100.0(148)	4.0(116)	
	부자+ 기타	26.8	73.2	100.0(187)	3.0(50)	
	종사상 지위					0.327(3)
	상용근로자	54.1	45.9	100.0(335)	3.5(181)	
	임시/일용/특수	60.7	39.3	100.0(274)	3.7(166)	
	자영업/무급가족	53.4	46.6	100.0(141)	3.7(75)	
	비취업	24.2	75.8	100.0(97)	3.5(23)	
중학생 이상 연령대 자녀	전 체	56.2	43.8	100.0(1,787)	3.6(1,005)	
	가구 구성					
	모자	67.0	33.0	100.0(930)	3.7(624)	3.624(3)**
	모자+ 기타	28.4	71.6	100.0(225)	3.6(64)	
	부자	67.9	32.1	100.0(384)	3.4(261)	
	부자+ 기타	22.8	77.2	100.0(247)	3.0(56)	
	종사상 지위					1.840(3)
	상용근로자	60.0	40.0	100.0(609)	3.4(365)	
	임시/일용/특수	61.4	38.6	100.0(684)	3.7(420)	
	자영업/무급가족	60.4	39.6	100.0(249)	3.5(150)	
	비취업	28.0	72.0	100.0(245)	3.9(69)	

자료 : 여성가족부「한부모가족 실태조사」(김은지외, 2013: 92~94)

### 3. 한부모가족의 아동돌봄: 불충분한 인적 네트워크와 높은 기관이용률

한부모가족 아동들이 보호자없이 많은 시간을 보내게 되는 것은, 한부모가족의 인적 네트워크가 충분하지 않은 것과도 연결된다. 사실 자녀양육을 둘러싼 인적 네트워크의 불충분성은 한부모가족만의 문제는 아니며, 가구의 규모가 작아지고 3세대 이상 한 가구에 거주하는 비율이 줄어든 사회에서 아이를 키우는

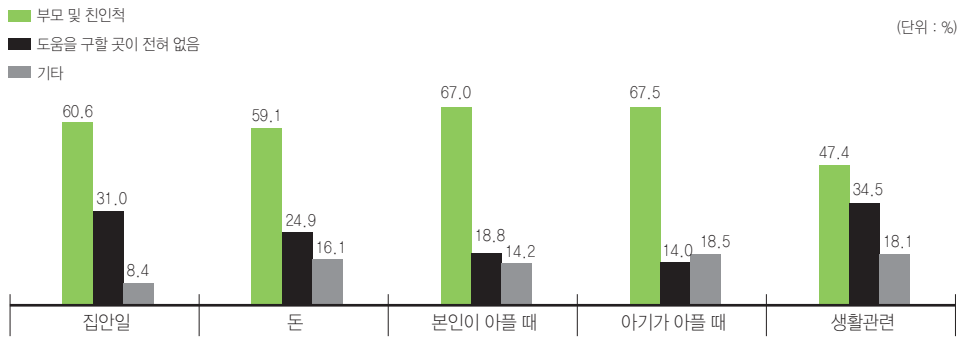
유자녀가족 일반이 겪고 있는 문제이다. 그러나 혼자서 양육과 생계를 동시에 해결해야 하는 한부모가 느끼는 인적 네트워크의 불충분성은 양부모가족과는 비교할 수 없으며, 특히 암암리에 존재하는 한부모에 대한 왜곡된 시각은 한부모들의 네트워크를 더욱 취약하게 만드는 원인이 된다.

2012년 「한부모가족 실태조사」에 따르면, 한부모들은 도움이 필요할 때 과반수가 부모 및 친인척의 도움을 얻고 있는 것으로 나타나고 있다. 집안일 60.6%,

## 이슈브리프

돈이 필요할 때 59.1%, 본인이 아플 때 67.0% 아이가 아플 때 67.5%, 생활관련 47.4%가 부모 및 친인척의 도움을 얻고 있다고 응답하였다. 그러나 동시에 도움을 구할 곳이 전혀 없다는 응답도 매우 높았다. 집안일에서는 31.0%, 돈이 필요할 때는 24.9%, 본인이 아플

때는 18.8%, 아이가 아플 때 18.5%, 생활관련해서는 18.1%가 도움을 구할 곳이 전혀 없다고 응답하여, 한 부모가족의 사회적 지지망이 매우 취약한 것으로 나타나고 있다.

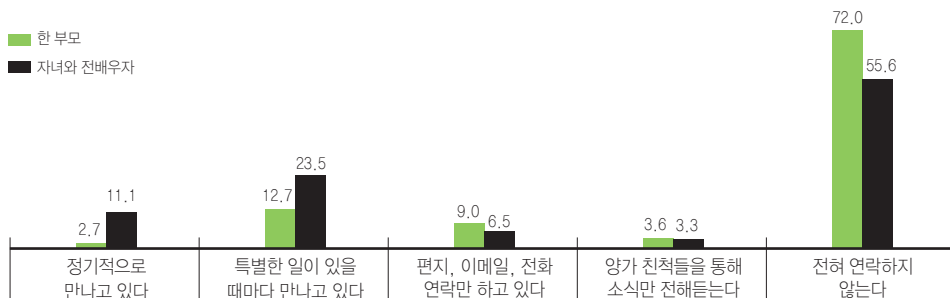


자료 : 여성가족부「한부모가족 실태조사」(김은지외, 2013: 294-295)

〈그림3〉 한부모가족의 네트워크 : 도움이 필요할 때 주로 도움을 주는 사람

네트워크의 불충분성을 강화시키는 또다른 요인은, 비양육부모와의 관계 단절이다. 서구의 경우, 이혼 이후에도 비양육부모가 자녀에 대한 정기적인 면접을 하는 경우가 적지 않으며, 양쪽이 동일하게 자녀를 번갈아가며 양육하기도 한다. 그러나 한국사회에서는 이혼 이후 비양육부모와는 관계가 거의 단절되는 것으로 나타나고 있다. 「한부모가족 실태조사」의

결과에 따르면, 한부모와 전 배우자와의 교류정도는 ‘전혀 연락하지 않는다’가 72.0%로, 연락도 하지 않는 경우가 대다수였다. 자녀와의 연락빈도는 한 부모와의 연락빈도는 높았지만, 여전히 ‘전혀 연락하지 않는다’가 55.6%로 절반 이상이 아무런 교류가 없는 것으로 나타났으며 ‘정기적으로 만나고 있다’는 11.1%에 그치고 있었다.

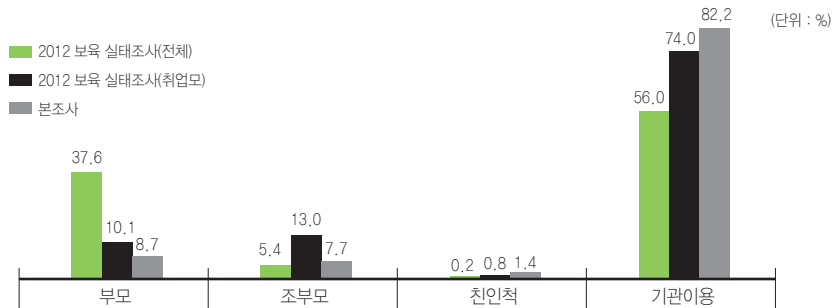


자료 : 여성가족부「한부모가족 실태조사」(김은지외, 2013: 191, 193)

〈그림4〉 한부모 및 자녀와 전배우자의 교류 정도

한부모들은 이와 같이 비상시의 사회적 지지망이 충분하지 않은 가운데, 자녀양육을 위해 기관을 많이 이용하고 있는 것으로 나타나고 있었다. 한부모들이 자녀를 주로 어떤 유형으로 돌보고 있는지를 자녀의 연령별로 나누어 살펴보면, 미취학 자녀의 경우 보육 시설(어린이집)과 유치원 등 기관을 이용한다는 응답

이 82.2%로 대다수를 차지하고 있었다. 이를 2012년 「보육실태조사」의 결과에 나타난 다른 자녀들과 비교할 경우, 기관이용율은 전체 아동의 경우 56.0%, 취업모의 경우 74.0% 수준으로 한부모보다는 낮은 수준이었다.

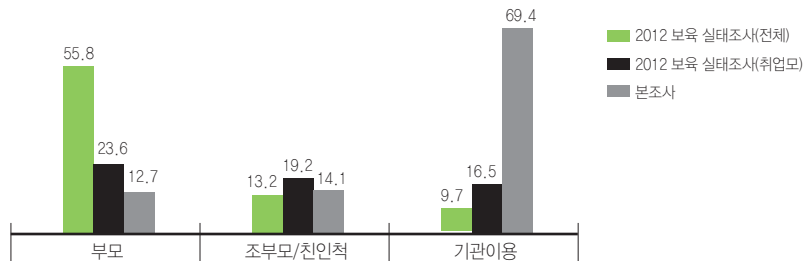


자료 : 여성가족부「한부모가족 실태조사」(김은지외, 2013: 73-74)

〈그림5〉 주 돌봄유형(미취학자녀) : 2012년 보육실태조사와 비교

만 7세에서 13세 미만의 초등학생 자녀가 있는 경우, 미취학 아동에 비해 한부모가족의 기관이용율은 높지 않았다. 아이를 주로 돌보는 유형으로 초등 돌봄교실이나 방과후 교실, 지역아동센터를 이용한다는 응답은 37.6% 수준이었고, 학원이라는 응답도 31.8%였다. 학원까지 포함하여 기관을 통해 아이를

주로 돌본다는 응답은 69.4%였다. 시점의 차이는 있지만 이러한 결과를 2009년 보육실태조사 결과와 비교해보면<sup>3)</sup>, 일반가구 초등학생의 기관이용율은 9.7%, 취업모의 경우 16.5%로 나타나 한부모가족 보다 낮은 비율을 보여주었다.



자료 : 자료: 여성가족부「한부모가족 실태조사」(김은지외, 2013: 76-77)

주 : 기관이용비율은 초등돌봄교실, 방과후 교실, 지역아동센터, 학원을 모두 포함하였음

〈그림6〉 주 돌봄유형(초등자녀) : 2009년 보육실태조사와 비교

2) 2012년 보육실태조사에서는 초등자녀는 조사대상으로 포함하지 않았다. 이에 본 연구에서는 2009년 보육실태조사의 결과와 비교하였다. 현재의 시점과는 상당히 차이가 있어 엄밀하게 비교하기 어렵고, 상대적 수준으로만 해석하였다.



## 5. 돌봄공백을 촘촘히 메꾸는 정책 필요

본 조사 결과에서 확인할 수 있듯이 한부모가족의 돌봄공백은 상당한 수준이었다. 미취학아동의 경우에도 10명 중 1명이 보호자없이 혼자 보내는 시간이 있는 것으로 나타나고 있었으며, 초등학생 및 중학생이상 연령대의 경우에도 일반 아동에 비해 혼자 있는 비율이 높았다. 한부모가족의 돌봄공백을 메꾸어 줄 사회적 지원망 또한 상당히 열악한 가운데, 한부모가족은 아동돌봄을 위해 주로 기관을 이용하고 있는 것으로 나타나고 있었다. 한부모가족의 숫자가 증가하는 가운데, 한부모가족의 돌봄공백은 그 심각성을 더해갈 것으로 예측된다.

이에 따라 한부모가족이 경험하고 있는 돌봄공백을 촘촘히 메꾸는 정책이 요청된다. 실제로 한부모가족의 많은 미취학아동은 기관보육을 이용하고 있었는데, 이는 한편으로 기관보육이 상당히 확대되었음을 보여주는 결과이다. 그럼에도 불구하고 돌봄공백이 존재하고 있는 것으로 나타나고 있어, 휴일, 야간 보육 등 취약 보육을 확대하고, 점진적인 비용 부담 완화를

지속해 나가는 등 접근성을 보다 제고할 필요가 있다.

한편 초등학생 자녀들의 경우 미취학아동에 비해서는 상대적으로 기관이용율이 낮았고, 학원과 같은 영리기관을 이용하는 주돌봄유형으로 응답한 비율도 높았다. 이는 현행 자녀 양육 지원이 상대적으로 영유아에 집중되어 있어 초등학생 연령대의 자녀 교육을 지원하는 서비스 및 인프라가 충분하지 않음을 보여주는 결과일 수 있다. 따라서 미취학아동에 대한 보편적 지원이 이루어진 것처럼, 초등학생 아동을 위한 보편적 돌봄지원체계를 구축해나갈 필요가 있다. 이를 위해 초등돌봄교실 등 방과후학교와 지역아동센터 돌봄체계를 강화할 필요가 있다.

나아가 보육·교육시설과 기관을 통한 돌봄서비스는 상당히 확대되었으나, 시설보육이 장시간근로나 일시보육 등 긴급한 수요에 대응하는 데에는 한계 또한 존재하고 있다. 이에 따라 사회적 지지망이 열악한 한부모들의 경험할 수 있는 시설보육의 사각지대를 채워주기 위해 아이돌보미 서비스와 같은 개별 보육을 안정적으로 제공할 필요성 또한 제기된다.

### 참·고·문·헌

- 김은지·장혜경·최인희·김소영·선보영(2013) 「한부모가족 실태조사」, 여성가족부.
- 김은지·최인희·김혜영(2012). 「가족변화의 현황 및 전망과 국제비교」, 경제·인문사회연구회.
- 김은지·황정임(2012). 「저소득한부모가족 아동양육비 지원방안 연구」, 한국여성정책연구원.
- 여성가족부(2012). 「2011 청소년종합실태조사 결과보고서」.
- 통계청(2010), 인구주택총조사.
- 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소(2012). 「2012 한국복지패널 기초분석보고서」.
- Bonoli, G.(2005). "The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States", Policy & Politics, 33(3):431-449.
- Taylor-Gooby, P.(2004). *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press.