

보건사회연구

HEALTH AND SOCIAL WELFARE REVIEW

- 김안나 가족친화정책의 실태 및 효과성에 대한 근로자 생애주기적 접근
- 강지원 국제비교를 통해서 본 한국의 한부모가족정책
- 배학옥 | 김유경 여성장애인의 사회적 배제와 빈곤의 실증분석
- 장윤정 일본 노인입소시설의 유니트케어(unit care) 실시에 따른
케어워커(careworker)의 소진과 케어업무 및 케어환경에 관한 연구
- 이필도 | 김미혜 표준장례비용 산정에 관한 연구
- 구인회 | 손병돈 | 외국인 이주자의 사회통합 방안 탐색:
엄기욱 | 정재훈 | 영주권자에 대한 사회복지제도 적용을 중심으로
이수연
- 박능후 | 배미원 근로빈곤층 노동이동 결정요인 분석
- 이용갑 지난 20년간 독일 공적 건강보험 개혁과 시사점 :
경쟁적 다보험자체계에서 공적 건강보험제도에 대한 국가의 역할과 책임 강화
- 최성은 과세표준소득의 세율탄력성과 소득세의 효율비용에 관한 연구
- 정인석 | 이상직 약제비 관리방안으로서 저가구매 인센티브 제도
- 김기량 | 김미경 | 한국 식품 미보장 현황 및 특성
신영전
- 서 평 최은진 : 확대되는 의료서비스시장과 소비자의 선택

국제비교를 통해서 본 한국의 한부모가족정책

강 지원

(한국보건사회연구원)

본 연구의 목적은 OECD Family database를 이용하여 비교 국가적 관점에서 가족정책을 유형화하고 이에 근거하여 한국의 한부모가족정책을 분석하는 데 있다.

먼저 포괄적인 범위에서 가족정책을 유형화한 결과 북유럽국가군(덴마크, 스웨덴)과 유럽 대륙국가군(핀란드, 프랑스, 독일), 자유방임적 영미권국가(미국, 네덜란드), 보수적인 영미권 국가(호주, 일본, 한국, 영국)로 구분되었다. 이러한 가족정책의 유형화를 통해 살펴본 결과, 한국은 다양한 가족의 형태를 수용하는 이데올로기를 가진 반면 가족정책은 매우 보수적으로 설계되고 있다. 특히 한부모가족에 대한 관심 역시 일찍부터 조망되어 온 반면 한부모가족정책은 매우 잔여적으로 구성되어 있다. 즉 갑작스런 주요 소득원의 상실로 인해 빈곤의 위협에 처한 한부모가족에 대한 소득지원제도는 미미하며 노동시장 진입을 위한 지원도 거의 없다. 또한 유아교육과 보육서비스 이용에 있어 저소득층에 우선순위가 있어 한부모가족이 소득수준에 관계없이 필요로 하는 어린 자녀의 보육 및 교육에 대한 욕구를 반영하지 못하고 있다.

이러한 분석결과를 토대로 저소득한부모가족의 소득보장제도 강화와 함께 어린 영아를 위한 보육시설 우선 입소, 돌봄 관련 휴가의 도입, 탄력근무제의 도입을 제안한다.

주요용어: 한부모가족, 가족정책, 복지레짐, 클러스터 분석

본 논문은 2009년도 한국사회복지정책학회 추계학술대회 투고 논문을 수정·보완한 것임.

■ 투고일: 2009. 9. 30 ■ 수정일: 2009. 10. 14 ■ 게재확정일: 2009. 10. 26

I. 서론

한부모가족¹⁾은 가족의 해체와 이로 인한 소득의 상실, 노동시장 지위에 따른 빈곤의 위험, 자녀 양육 및 보육문제가 압축적이고 복합적으로 나타나는 가족형태다. 주요 소득원을 상실한 한부모는 생계를 유지하기 위해 노동시장에 참여해야하는 동시에 한부모가 일하러 나간 동안 자녀를 양육해 줄 다른 부모의 부재로 인해 자녀 양육비가 추가적으로 소요된다(고은주·이진옥, 2009; Esping-Andersen, 2002). 또한 한부모가구에서 자란 청소년들은 양부모가족²⁾에서 자란 청소년들에 비해 학업 성취가 낮고, 학교에서 문제 행동을 보이는 등 인적자본 형성에 실패하며, 조숙한 성적 행위를 보이기도 한다. 실증적인 연구에서는 특히 여성 한부모 가족의 경제적 어려움이 이러한 문제를 야기하는 것으로 밝혀졌다(이용우, 2006).

한부모가족 지원정책은 가족이 처할 수 있는 이러한 복합적인 문제를 해결하고자 가족정책에 토대를 두고 있으나 한부모가족이 처할 수 있는 빈곤을 경감시키고자 소득보장정책과 고용정책을 통합적으로 제공하고 있다. 이에 더하여 한부모의 노동시장 진입을 촉진하고 건강한 자녀의 사회적 육성을 강조하고자 보육 및 교육정책의 측면도 강조되고 있다. 즉 한부모가족정책은 가족의 소득보장과 고용, 보육과 유아교육을 포함하는 포괄적인 가족정책의 틀 속에서 제공되는 것이다.

한부모가족정책은 넓은 의미에서 가족정책에 포함될지라도 한부모가족에 대한 시각과 정책목표에 따라 전통적인 가족정책과 다소 차이를 보이기도 한다. 전통적인 가족형태의 보전을 지향하는 국가(독일, 오스트리아)에서 한부모가족정책은 소득의 상실에 대한 보상과 자녀 양육에 대한 사회적 책임을 유도하지만 비사별 한부모에 대해서는 특히 사적이전을 강조하기도 한다(오스트리아). 반면에 부부간의 평등한 권리와 책임을 지향하는 국가에서 한부모가족에 대한 지원은 주로 가구의 노동시장 참여에 초점을 맞추지만(스웨덴, 핀란드) 가정에서 자녀를 양육하는 여성 한부모에게는 법적인 혼인 여부에 상관없이 상당한 소득을 제공하기도 한다(스웨덴).

일반적으로 가족정책이 소득보장정책과 일가족양립정책, 유아교육 및 보육서비스 등으로 이루어진다고 할 때(Kammerman and Kahn, 1978) 가족정책에 관한 선행연구들은 두 가지 대조적인 양상을 보이고 있다. 한쪽에서는 가족정책의 특정영역에 대한 미시적인 자료를 이용한 분석 연구가 수행되고(엄미선 외, 2006; 김은정 외, 2006; Cascio, 2007) 다른 한쪽에서는

1) 본 연구에서 한부모가족과 한부모가구는 그 미묘한 용어의 차이에도 불구하고 동일한 의미로 이용함.

2) sole-parent(한부모가족)와는 달리 couple(dual) parent에 대해서는 통용되는 용어가 없는 바, 본 고에서는 ‘양부모 가족’으로 명명함. 이 용어는 동거가족을 포함하지만 동성커플은 포함하지 않는 한계를 가짐.

다소 포괄적인 관점에서 국가간 가족정책을 비교하는 방대한 작업들이 시도되고 있다(고경환 외, 2008; 정연택, 2007; 윤홍식, 2006a, 2006b, 2007; Gauthier, 2002).

한부모가족에 대한 선행연구들은 주로 빈곤과 소득보장(고은주 외, 2009; 손병돈, 2007), 자녀의 복지 및 양육지원(OECD, 2009; 이용우, 2006; 엄미선 외, 2006), 여성의 노동공급과 유아교육서비스(Cascio, 2007; 송다영, 2006) 등 가족정책의 특정영역에 대한 분석이 주로 이루어졌고, 포괄적인 가족정책의 범위에서 한부모가족을 분석한 연구는 심창학(2003)의 연구가 있다. 그러나 우리나라를 중심으로 분석한 연구들은 향후 한부모가족정책이 지향할 바를 제시하는 데 한계가 있고, 선진국을 중심으로 비교분석을 실시한 연구에서는 한국이 배제되어 실제적인 시사점을 얻는 데 한계가 있다.

본 연구는 다양한 가족문제가 발현하는 한부모가족을 살펴보기 위해 먼저 가족정책을 분석한다. 한부모가족은 한부모(특히 여성)의 노동시장 참여와 사회안전망 수준에 따라 가족이 빈곤에 처할 위험을 극적으로 보여줄 뿐만 아니라 자녀 양육에 대한 부담을 경감하는 다양한 제도의 영향 역시 극적으로 나타난다. 즉 한부모의 노동시장 이탈은 2차소득자가 없는 한부모가족에게 소득의 상실과 이로 인한 빈곤의 위험을 더욱 크게 가중시킨다. 또한 한부모가 일할 동안 어린 자녀를 양육할 사람이 없으면 보육 및 교육 서비스 외에 추가적인 돌봄 서비스를 필요로 하게 된다.

고경환 외(2008; 2009)는 포괄적인 가족정책 분석틀을 제시하고 있는데, 이는 가족정책이 4개의 하위영역(소득보장정책, 일가족양립정책, 어린 영아를 위한 보육서비스, 3~5세 유아를 위한 유아교육서비스)으로 구성되며, 이는 2개의 축이 교차하는 형태를 가진다. 즉 전통적인 홀벌이 가족을 유지하고자 하는 노력(소득보장정책)과 맞벌이 가족을 포변화하려는 노력(일가족양립정책)이 서로 배치되는 개념이며, 각각의 정책적 선호에 따라 자녀 양육수단을 취하게 된다는 것이다. 이 때 전자가 강한 국가에서는 3~5세 유아를 위한 유아교육서비스를, 후자의 의지가 강한 국가에서는 어린 영아를 위한 보육서비스를 선택한다.

본 연구에서는 이러한 가족정책의 분석틀에 근거하여 OECD 11개 국가의 한부모가족정책을 비교하였다. 이러한 국제비교는 1980년대 이후 이혼율이 급격하게 증가하고 있음에도 불구하고 한부모가족에 대해 소극적으로 지원해 온 한국의 현실과, 우리가 지향하고 있는 가족이데올로기와 실제로 행해지는 한부모가족지원정책의 괴리감을 보여주는 데 유용할 것이다. 또한 기존의 연구들이 가족정책의 제도적 측면을 살펴볼 수 있는 데이터의 미비로 인해 주로 OECD SOCX의 지출데이터를 중심으로 분석한 반면, 본 연구는 OECD Family database에서 수집된 다양한 지표들을 통해 제도적인 분석이 가능하게 되었다는 데 의의가 있다.

II. 선행연구의 고찰

Kamerman과 Kahn(1978)은 가족정책이란 “정부가 가족을 위해 시행하는 모든 활동”이라고 포괄적으로 정의하였으나 정책의 제정과 시행 방식에 따라 명시적 정책과 묵시적 정책으로 분류하였다. 이에 따르면 명시적 정책은 보육서비스, 공공부조, 각종 조세혜택처럼 가족을 대상으로 하며 가족을 지원하는 목적을 가진 정책인 반면 묵시적 정책은 도로와 건물의 배치, 이민정책 등 특별히 가족을 위한 정책은 아니나 그 결과나 실행에 있어 가족에 대한 지원이 고려되거나 영향을 미친 정책을 뜻한다.

Meyers et al.(1999; 2000)은 명시적인 가족정책의 범위에 근거하여 EU와 OECD 국가들의 가족정책을 비교하였다. 이에 따라 공보육체계와 모성휴가제도, 양육수당과 가족에 대한 세제혜택 등을 변수에 포함시켰다. 이와 유사하게 Kamerman(1997)은 가족정책을 고용관련 정책, 소득관련 정책, 사회서비스로 분류하고 변수로서 모성부성정책과 피고용자 급여, 세금제도와 가족급여, 유아교육 및 보육서비스, 모성 및 아동 건강 등을 포함하였다.

최근 OECD는 국가간 제도들을 반영하면서 가족정책에 대한 국가간 비교 가능한 자료를 축적해놓은 Family database를 구축하고 있다. 이 데이터베이스에서 정의하고 있는 가족정책이란 “자녀가 있는 가구의 자원을 증가시키는 정책”으로 자녀를 양육하고, 출산을 저해하는 장벽을 제거하고, 일과 가족생활의 양립을 지원하며, 고용 기회에서 젠더 평등을 촉진시키는 정책이다(OECD Family database)³⁾.

본 연구에서 가족정책이란 Kamerman과 Kahn(1978)의 명시적 가족정책에 기초하지만, 국가간 비교를 원활히 하기 위해서 4개의 하위 영역으로 세분화하였다. 이에 따라 가족정책은 소득보장과 일가족양립휴가(가족휴가제도), 보육과 유아교육서비스로 구성된다. 여기서 보육과 유아교육서비스를 구분한 이유는 어린 영아에 대한 보육서비스는 여성의 노동시장 참여를 촉진하는 정책수단으로 이용되는 반면에 유아교육서비스는 가족의 보존을 위한 정책수단으로 주로 이용되기 때문이다(고경환 외, 2008; 윤홍식, 2006a; Gauthier, 2002).

선행연구의 고찰은 두 가지 측면에서 이루어졌다. 먼저 포괄적인 가족정책의 범주에서 국가간 비교연구를 수행한 연구들로는 Gauthier(2002), 윤홍식(2006a; 2006b; 2007), 정연택(2007), 장지연 외(2005), 고경환 외(2008) 등이 있고, 특정영역에서 한부모가족에 대한 분석을 시도한 연구들은 OECD(2009), Cascio(2007), 이용우(2006), 고은주 외(2009), 손병돈

3) 이에 따라 OECD Family database는 가족의 구조(Structure of families), 가족의 노동시장 지위(Labour position of families), 아동과 가족에 대한 공공정책(Public policies of children and families), 아동성과(Child outcomes)로 구성됨.

(2007) 등이 있다.

Gauthier(2002)는 직접적이고 간접적인 현금급여와 근로 부모에 대한 지원(일가족양립정책)을 변수로 국가들을 유형화한 결과 독일, 네덜란드, 프랑스 등 조합주의 국가들은 여전히 가족에 대한 직간접적인 현금 지원이 가장 높은 반면 스칸디나비아 국가들은 근로부모에 대한 지원이 다른 국가들보다 다소 높다는 것을 밝혔다.

윤홍식(2006b)은 OECD 21개국의 부모권과 노동권에 의한 클러스터 분석을 실시하였다. 이에 따르면 부모권을 기준으로 분석한 국가 유형과 노동권을 기준으로 분석한 국가 유형이 다소 차이가 있었으며, 부모권과 노동권의 통합 분석을 위해 다차원적도 분석을 실시한 결과 부모권과 노동권이 모두 높은 국가는 북유럽 국가들, 프랑스와 오스트리아는 북유럽국가들 보다는 낮으나 다른 유럽대륙 국가들보다는 월등히 높은 것으로 나타났다. 반면에 독일과 이탈리아는 부모권은 높으나 노동권은 낮은 것으로 나타났고, 영미국가들과 한국은 부모권과 노동권 모두 낮은 것으로 나타났다.

정연택(2007) 역시 OECD 29개국을 대상으로 가족정책의 지출수준과 개입 유형에 따른 국가별 유형화를 시도하였다. 그 결과 북유럽 국가들이 하나의 클러스터를 형성했으며, 그리스·이탈리아·한국·일본이 동아시아 군집으로, 미국·포르투갈·스페인이 남유럽 군집으로, 벨기에·뉴질랜드·오스트리아·영국·호주가 영연방군집을 형성한다는 것을 밝혔다.

장지연 외(2005)는 국가가 일과 가족생활의 균형을 위하여 양육문제에 개입하는 방식을 기준으로 세 가지 유형으로 구분하였다. 이에 따르면 스웨덴과 프랑스는 여성의 노동시장 참여를 촉진하고 육아휴직 기간이 짧으나 육아휴직 기간의 소득대체율은 높고 공보육 체계가 잘 구축되어 있는 반면, 어머니로서의 역할을 강조하는 독일과 네덜란드에서 가족정책은 육아휴직 기간이 길고 임금대체율 수준은 높으나 보육에 대한 투자가 미흡하고 여성의 파트타임 고용을 선호하였다. 마지막으로 미국과 영국은 양육에 대한 국가 지원이 미흡하고 보육은 시장에 의존하나 비공식적인 부문에 의존하는 것으로 나타났다.

고경환 외(2008)는 포괄적인 가족정책의 분석들을 제시하면서 OECD SOCX 지출을 변수로 클러스터 분석을 실시한 뒤 클러스터를 야기하는 제도적인 차이를 살펴보았다. 이에 따르면 2003년 지출항목을 기준으로 북유럽 국가들이 하나의 군집을 형성하는 반면 유럽대륙국가들은 2개의 클러스터로 구분되었다. 그 중 하나는 이탈리아·포르투갈·프랑스 군집이고, 다른 하나는 오스트리아·벨기에 군집이다. 마지막으로 호주·스위스·영국·미국과 함께 자유주의 군집을 형성하였다.

포괄적인 가족정책의 범위에 따른 국가간 비교 연구가 활발한 데 반해 한부모가족에 대한 연구는 주로 소득보장의 측면에서 이루어졌다. OECD(2009)의 한부모가족에 대한 국가간

비교연구는 한국을 포함하지 않으나 가족의 구조가 아동의 복지에 적지만 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한 한부모가족의 소득에 영향을 미치는 재원에 관한 국제비교에서는 모든 국가에서 공적소득이전에 의한 빈곤을 감소가 가장 높게 나타났다(고은주 외, 2009; 손병돈, 2007; 이용우, 2007). 그 다음으로는 미국과 프랑스, 핀란드에서는 공공부조프로그램에 의한 빈곤을 감소가 높게 나타난 반면 캐나다, 벨기에, 스웨덴에서는 사회보장프로그램에 의한 빈곤을 감소가 높게 나타났다(이용우, 2007).

심창학(2003)은 포괄적인 가족정책의 범위에서 프랑스의 한부모가족정책을 분석하였다. 이 때 포함된 변수로는 가족수당과 공단 중심의 가족부양 급여제도, 건강보험에서 출산 및 양육급여 등 직접적 소득이전과 조세제도를 통한 간접적 소득이전 등이 있다.

III. OECD 국가의 한부모가족정책 비교

1. 가족정책 유형화

본 연구에서는 먼저 가족정책의 분석틀을 이용하여 OECD 11개국을 4개의 클러스터로 유형화하였다. 이와 같은 유형화는 유사한 국가들의 가족정책 이데올로기를 통해 공통점과 차이점을 살펴볼 수 있다는 장점이 있다. 먼저 각국의 소득보장제도를 비교하기 위해서 공공지출 중 가족급여의 비중을 살펴보았다. 이는 현금, 서비스, 조세수단을 통해 가족급여 형태로 제공되는 공공지출이 GDP에서 차지하는 비중을 살펴본 것으로 2005년을 기준으로 작성하였다. <표 1>에서 보듯이 공공지출 중 가족급여의 비중이 가장 높은 국가는 프랑스(3.8%)이고 가장 낮은 국가는 한국(0.3%)으로 약 13배 정도 차이가 난다. 한국은 가족에 대한 소득보장제도가 없기 때문에 공공지출을 통해 가족이 빈곤에 처할 위험을 경감시킬 수 있는 정책적 수단이 부재하다는 것을 보여준다.

다음으로 여성의 노동시장 참여와 가정생활의 양립에 중요한 역할을 하는 출산 및 육아휴직의 최대급여를 비교해 본 결과,⁴⁾ 휴가기간이 긴 국가는 핀란드(173.5일), 독일(162일), 프랑스(159일) 등 유럽 국가인 반면, 유급휴가기간이 가장 짧은 국가는 미국(12일)으로 나타났다. 특히 핀란드는 출산휴가, 육아휴직제도가 잘 되어 있을 뿐만 아니라 부성휴가도 8일로 긴 편이다.

4) 이는 여성이 자녀의 출산 및 육아를 위해 사용하는 법정유급휴가의 최대 기간을 살펴본 것으로 부성휴가와 무급휴가는 제외함. 또한 일부 국가에서는 출산휴가와 육아휴직기간이 각각의 제도로써 산정되므로 이를 합산하여 계산함.

마지막으로 유아교육 및 보육서비스는 두 가지로 구분하여 살펴보았다. 일반적으로 만 3세 미만의 영아의 존재는 여성들의 노동시장 경력을 단절시키는 요인이 될 수 있다. 특히 한부모가족의 경우 비공식적인 보육 담당자가 없으면 시장에서 얻는 소득에 자녀에 대한 보육비용이 역진적 조세의 역할을 하므로 노동시장 참여를 포기하거나 시간제 혹은 파트타임 근로를 선호할 수밖에 없다. 또한 몇몇 국가에서는 어린 자녀에 대한 양육에 있어 가정의 역할을 강조한다. 이런 국가에서는 만 3세 미만 자녀에 대한 보육시설 이용률이 매우 낮은 경향이 있다. 아래의 표에서 보듯이 독일과 일본, 한국에서 만 3세 미만 자녀의 보육서비스 이용률은 매우 낮은 편이나, 덴마크, 스웨덴에서는 보육서비스 이용률이 매우 높게 나타났다.

반면에 3~5세 아동에 대한 유아교육서비스는 취학전 아동에 대한 인적자본 육성의 관심을 반영한다. 일반적으로 자녀가 의무연령 시기에 접근할수록 여성의 노동시장 재진입이 증가한다고 알려져 있다. 아래의 표에서 보듯이 프랑스에서 3~5세 아동의 경우 전적으로 유아교육서비스를 이용하고 있는 반면에 핀란드, 한국, 미국의 이용률은 매우 낮다. 특히 핀란드와 한국은 동일한 연령이 보육시설을 이용할 수 있으므로 상대적으로 과소추정된 것으로 보이는 반면 미국은 비공식적 서비스를 이용하는 비율이 높은 것으로 추정할 수 있다.

표 1. 국가간 비교를 위한 가족정책 지표들

(단위: %, 일)

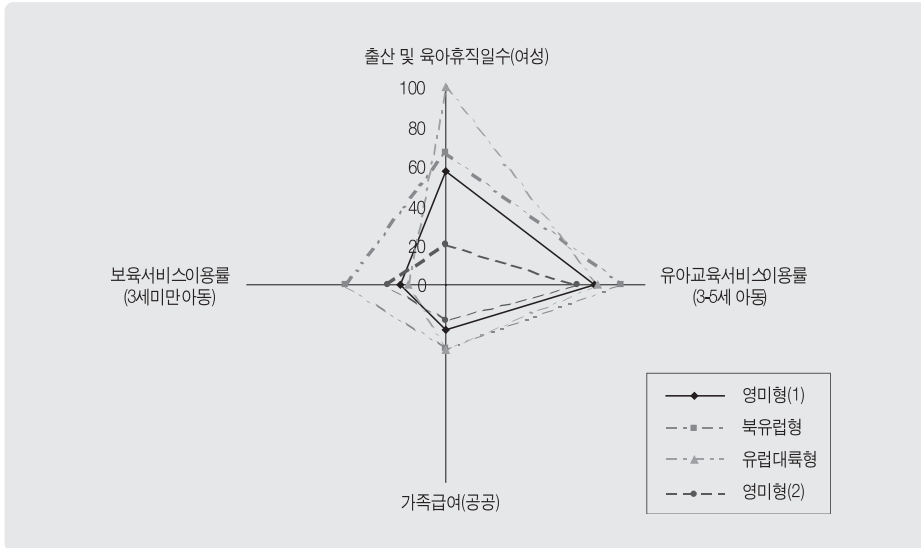
국가명	가족급여 ¹⁾ (GDP 대비)	출산 및 육아휴직 최대 휴가일 수 ²⁾	3세 미만 아동의 보육서비스 이용률 ³⁾	3~5세 아동의 유아교육서비스 이용률 ⁴⁾
호주	2.9	52.0	29.0	71.5
덴마크	3.2	50.0	61.7	89.7
핀란드	3.0	173.5	22.4	46.1
프랑스	3.8	159.0	26.0	101.9
독일	3.0	162.0	9.0	80.3
일본	1.3	58.0	15.2	86.4
한국	0.3	67.0	19.9	60.9
네덜란드	2.3	29.0	29.5	70.2
스웨덴	3.2	84.0	39.5	86.6
영국	3.6	52.0	25.8	80.5
미국	1.3	12.0	29.5	62.0

주: 각국의 데이터는 2005년 자료임.

OECD Family database에서 이들 변수는 각각 1) PF(Public Policies for Families and children)1, 2) PF7, 3)과 4)는 PF11임.

자료: OECD Family database 홈페이지.

그림 1. 클러스터 중심을 통해 본 가족정책 유형화

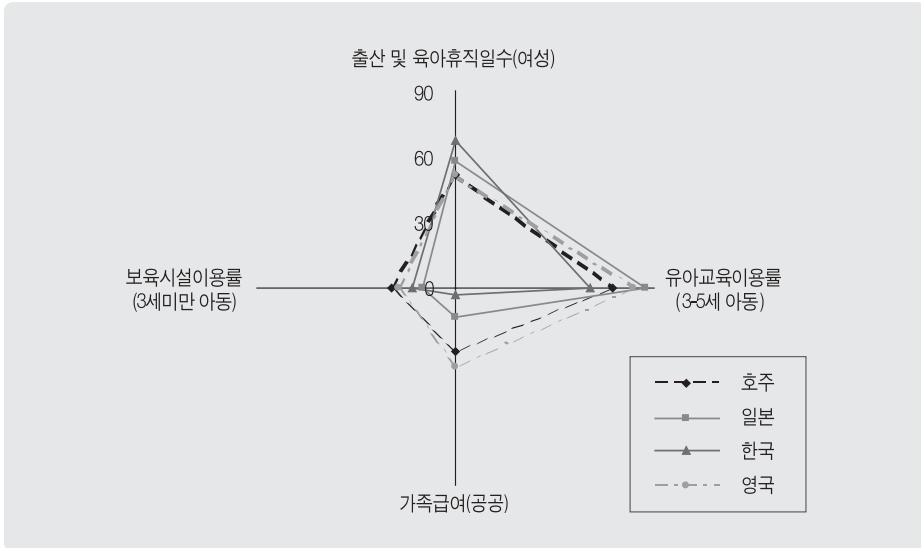


주: SPSS 12.0을 이용하여 클러스터 분석을 실시한 결과임.

이러한 지표를 통해 국가간 가족정책에 대한 클러스터 분석 실시 결과는 다음 [그림 1]과 같다. 먼저 북유럽국가군(덴마크, 스웨덴)의 클러스터는 선행연구의 결과와 유사하게 가족급여를 통한 소득보장정책과 출산 및 육아휴직을 통한 일가족양립정책, 어린 자녀에 대한 보육서비스와 취학전 아동에 대한 유아교육서비스가 균형적으로 발전한 방사항을 보여준다. 반면에 유럽대륙국가군(핀란드, 프랑스, 독일)의 클러스터 역시 선행연구의 결과와 유사하게 나타난다. 즉 1인 남성생계부양자 모델을 지향하는 유럽대륙국가에서 여성은 가정내 돌봄노동을 담당한다. 따라서 어린 영아에 대한 양육은 가정에서 행해지며, 노동시장에 참여하고 있는 여성일지라도 어린 자녀에 대한 양육은 출산 및 육아휴직을 통해 직접 제공하고 있다. 또한 가정 내에서 자녀를 양육하는 돌봄노동에 대해 사회적으로 가치있는 일로 여긴다는 것도 특징이다. 이러한 가족 이데올로기에 따라 가족급여가 제공되며 이는 노동시장 참여여부와 관계없이 가족이 빈곤에 처할 위험을 상쇄하는 역할을 한다.

이와 대조적으로 영미형국가와 아시아 국가들은 다소 혼동된 모습을 보여준다. 먼저 자유방임형의 영미권 국가군(미국, 네덜란드)의 가족정책은 상당히 잔여적으로 이루어진다. 전체적으로 가족정책에 대한 지출이 매우 낮으며, 인적자본에 대한 투자의 일환으로 취학전 아동에 대한 교육의 현신이 높으나, 만 3세 미만 어린 아동에 대한 보육서비스는 비공식적인 루트를 통해 제공되고, 출산 및 육아휴직 역시 무급으로 제공된다.

그림 2. 보수적인 영미형 국가군의 가족정책 비교



주: SPSS 12.0을 이용하여 클러스터 분석을 실시한 결과임.

반면에 다소 보수적인 영미형 국가들(호주, 일본, 한국, 영국)은 가족에 대한 소득보장정책 보다는 여성의 노동시장 참여를 선호하지만 만 3세 미만 자녀가 이용할 수 있는 보육서비스는 부족하여 비공식적 보육서비스와 함께 취학전 아동에 대한 교육열이 높게 나타난다. 즉 북유럽국가처럼 방사형의 모습을 보여주지만 전통적인 가족의 모습과 최근 증가하는 맞벌이 가구를 동시에 지지하는 한편 어느 한쪽도 제대로 지원하지 못하는 혼란된 모형을 보여준다. 이들 국가들은 종종 국가적으로 맞벌이 가족을 선호하고 일가족양립을 위한 다양한 제도들을 도입한 반면 실제 기업 및 사회문화적 환경에서 제도를 이용하는 데 장애가 있거나 상당 부분 자녀 양육에 대한 책임 비공식적으로 이루어질 가능성이 높다.

이 같은 클러스터 중심의 유형화는 클러스터 내에 존재하는 국가들의 다양성을 살펴보는 데는 한계가 있다. 이를 극복하기 위해 한국이 포함되어 있는 보수적인 영미형 국가군의 가족정책을 비교하였다. 아래의 [그림 2]에서 보는 바와 같이 동일한 클러스터임에도 불구하고 한국은 다른 국가들과 상당한 차이를 보인다. 즉 호주와 영국은 클러스터의 중심을 통해서 살펴본 바와 같이 출산 및 육아휴직일은 길지만 가족 급여는 낮고, 어린 영아에 대한 보육시설 이용률은 낮지만 유아교육서비스 이용률은 높게 나타나는 작은 방사형의 모습을 나타낸다. 일본은 이들 국가보다 어린 영아에 대한 보육서비스 이용률이 더 낮고 가족 급여는 더 적은 특징을 가지는 반면 유아교육서비스 이용률은 높고 출산 및 육아휴직일 수도 더 길다.

한국은 이들 세 국가와는 상당히 다른 양상을 보인다. 즉 어린 영아에 대한 보육시설 이용률은 매우 낮은 반면 유아교육서비스 이용률도 다른 국가에 비해 상대적으로 낮다. 이는 상당수의 3-5세 아동이 보육시설을 이용하고 있기 때문인 것으로 풀이된다. 반면에 가족 급여는 거의 없고 출산 및 육아휴직일 수는 클러스터 내에서도 가장 긴 것으로 나타났다.

2. 유형별 한부모가족정책의 비교

이러한 가족정책 유형화에 근거하여 각국의 한부모가족에 대한 다양한 제도적 특성을 살펴보았다. OECD 국가에서는 평균적으로 80%의 아동이 배우자가 있는 가족(기혼이든 동거든 관계없이)에서 생활하고 있다. 그러나 이 비율은 이탈리아에서 가장 높아 90%를 넘으나, 영국과 미국은 가장 낮아 70~75% 수준을 보이고 있다. 이 중 한부모와 생활하고 있는 아동의 비율은 캐나다, 체코, 뉴질랜드, 스웨덴, 영국과 미국에서 20% 수준을 넘는다. 이들 한부모가족의 자녀들은 대부분 어머니와 살고 있고, 2% 미만의 아동만이 아버지와 살고 있다. 특히 영국과 미국에서 어머니와 살고 있는 아동의 비율은 20%를 넘는다(OECD Family database).

이러한 한부모가족들은 주로 배우자의 갑작스런 사망이나 이혼 등 가족의 해체를 통해 빈곤의 위협에 직면하게 된다. 특히 여성이 가구주인 한부모가족의 경우 가구내 주요 소득원의 상실은 빈곤의 위협을 높인다(윤홍식, 2003). 이 때 가구주가 노동시장에 진입했다면 빈곤의 위협은 상대적으로 높지 않다. 또한 가구 소득원 상실로 인한 소득을 국가 혹은 사회에서 보전해준다면 가구의 빈곤 위협은 상당히 완화될 수 있다.

실제로 아동 빈곤에 영향을 주는 2개의 요인은 아동이 한부모와 사는가와 부모가 일을 하는가에 달려있다. 즉 한부모와 사는 아동은 2명의 성인과 사는 아동보다 빈곤할 가능성이 높고, 빈곤할 확률 역시 부모의 고용과 가장 밀접하게 연관된 것이다. 부모가 일을 하는 아동은 무직가구의 아동보다 빈곤율이 훨씬 낮다. 한부모가족 중 일하지 않는 가구의 빈곤율은 일하는 가구보다 2.6배나 더 높다. 아동이 있는 부부 중 직업이 없는 가구의 빈곤율은 1명만 일하는 가구보다 3배나 높고, 2명이상 일하는 가구보다 12배 높게 나타난다(OECD Family database).

국가별로 비교하면 아동빈곤율은 일하는 모의 비율이 높은 핀란드와 스웨덴에서 가장 낮고 미국에서 가장 높으며, 특히 가구내 성인들이 근로를 하지 않을 때 가장 높게 나타난다. 한부모가구에서 가구주가 근로하지 않을 때 빈곤율은 미국에서 92%로 매우 높게 나타나는 반면 스웨덴에서는 18%로 가장 낮게 나타난다.

표 2. 가구상황별 빈곤율의 비교

(단위: %)

클러스터	국가	아동 빈곤율	가구주 근로여부에 따른 빈곤율					
			모든 가구 빈곤율	한부모가구		부부가구		
				근로안함	근로함	모두 근로 안함	1명 근로	2명 이상 근로
북유럽형	덴마크	3	2	20	4	21	5	0
	스웨덴	4	4	18	6	36	14	1
유럽대륙형	핀란드	4	4	49	6	23	9	1
	프랑스	8	7	46	12	48	12	2
	독일	16	13	56	26	47	6	1
영미형- 자유방임	미국	21	18	92	36	82	27	6
	네덜란드	12	9	62	27	65	12	2
영미형- 보수	호주	12	10	68	6	51	8	1
	일본	14	12	60	58	50	11	10
	한국	10	9	29	26	65	10	4
	영국	10	9	39	7	36	9	1

주: 2000년대 중반을 기준으로 작성함.

자료: OECD Family database 홈페이지.

일반적으로 빈곤에서 탈출하는 가장 장기적이며 근본적인 방법은 노동시장에 참여하는 것이다. 그러나 한부모가족의 가구주가 노동시장에 참여하고 있는지를 확인할 수 있는 지표는 Family database에서 아직 개발되지 않았다. 다만 어머니가 일하는 비율이 높은 OECD 국가에서 아동 빈곤율이 낮게 보고되고 있다⁵⁾. 아래의 표에서 보듯이 25~44세 여성 고용율은 거의 모든 국가에서 50% 이상 60% 미만으로 나타난다. 프랑스가 59.7%로 가장 높고, 네덜란드, 영국 순으로 나타난 반면 일본이 50.9%로 가장 낮은 것으로 나타났다. 반면에 25~44세의 자녀가 1명 이상 있는 어머니의 고용률은 국가별 차이가 크게 나타난다. 즉 스웨덴과 덴마크, 핀란드 등 북유럽 국가에서는 75% 이상으로 나타나는 반면 한국, 일본, 독일 등의 국가에서는 50% 수준으로 나타난다.

이와 유사하게 한부모가구의 빈곤율은 어머니의 고용률이 높은 국가인 덴마크, 스웨덴과 핀란드에서 낮게 나타나는 반면 어머니의 고용률이 낮은 국가인 일본과 독일에서는 높게 나타난다. 그러나 특이하게도 한국은 모성고용률이 낮은 반면에 한부모가구의 빈곤율 역시 26%로 매우 낮은 수준을 보여준다.

5) OECD Family database의 CO(Child Outcomes) 8.4를 참조할 수 있음.

표 3. 한부모가족정책 관련 요인의 비교

(단위: %)

클러스터	국가	한부모가구 비율	아동이 있는 한부모가구 비율	여성고용률	모의 고용율 ¹⁾	한부모가구의 빈곤율
북유럽형	덴마크	5.1	18.2	54.6	77.0	6.8
	스웨덴	..	19.6	53.5	83.0	7.9
유럽대륙형	핀란드	7.6	23.0	51.3	76.0	13.7
	프랑스	8.0	19.7	59.7	60.0	19.3
	독일	5.9	18.1	55.5	55.0	41.5
영미형-자유방임	미국	9.2	28.3	53.2	67.0	47.5
	네덜란드	5.8	15.9	57.4	69.0	39.0
영미형-보수	호주	5.8	20.7	55.7	63.0	38.3
	일본	8.5	6.8	50.9	53.0	58.7
	한국	9.4	12.7	56.4	51.6 ²⁾	26.7
	영국	9.8	26.4	56.3	62.0	23.7

주: 1) 연령은 만 15~44세이며, 자녀는 만 16세 미만인 어머니를 대상으로 함.

2) 한국 지표가 없으므로 노동패널데이터(7차년도)를 이용하여 추정한 것임. 그러나 자녀가 만 19세 미만인 25~64세 어머니를 대상으로 고용율을 산정하였으므로 과다 추정되었을 가능성이 있음.

자료: OECD Family database 홈페이지(한부모가구 비율, 유자녀 한부모가구 비율); OECD Labour Statistics(여성 고용율, 모의 고용율)

스웨덴과 영국, 미국에서 어린 자녀가 있는 비사별 한부모가구는 약 20%의 높은 비율을 나타낸다. 이외는 대조적으로 유럽대륙국가들은 가장 낮은 약 4%가 비사별 한부모가구인 것으로 나타났다. 이들 국가에서 비사별 한부모가구의 평균 비율은 1994년 12%에서 2004년 17%로 증가했다. 이 때 비사별 한부모가구는 주로 부모 중 한 명이 부재한 가족으로 자발적으로 가족이 해체된 가족을 뜻한다. 즉 배우자가 있으나 부재중인 가족 혹은 이혼한 가족, 미혼모(부) 가족 등이다. 이들에 대한 통계가 중요한 이유는 이들 가구에서 자녀와 함께 살고 있는 한부모는 노동시장 참여와 자녀양육이라는 이중 부담에 시달리는 반면 자발적으로 부재중인 다른 부모는 자녀를 부양해야 할 책임을 사실상 사회에 이전하기 때문이다.

한부모가족에 대한 소득보전은 빈곤의 위험을 상당히 완화시킨다. 이는 국가의 가족정책 이데올로기에 따라서 공공이전을 통해서 제공될 수도 있고, 사적인 책임을 강화할 수도 있다. 어떠한 방법을 선택하는가와 상관없이 한부모가족이 처하는 빈곤의 위험을 경감시키는 가장 기본적인 정책 옵션이라는 점에서는 이의가 없다. 그러나 OECD 국가들에서 실제로 아동부양비를 받는 비사별 한부모가구는 50% 미만이다. 한부모가족의 비율이 높은 호주와 영국, 미국에서 자녀부양비를 받는 가족의 비율은 낮은 반면, 한부모가족의 비율이 낮은 덴마크와 핀

란드에서 자녀부양비를 받는 가족의 비율은 매우 높게 나타난다. 또한 스웨덴은 한부모가족의 비율이 높게 나타나지만 자녀부양비를 받는 비율은 100%인 것으로 나타났다.

자녀부양비는 가족을 위한 소득보전정책이 미흡한 미국과 영국에서 가장 높게 나타나는 반면, 가족수당 체계가 잘 갖춰진 스웨덴과 덴마크, 핀란드에서는 낮게 나타난다. 또한 OECD 국가의 한부모가족은 평균적으로 매월 \$399를 받고 아동 1인당 \$266을 받으며, 가구의 순소득 대비 자녀부양비 비율은 평균 16%, 가구의 이전소득 대비 평균 39%로 나타났다.

한부모가족에서 자녀의 영향은 매우 크다. 먼저 한부모가족에서 아동의 존재는 가구주의 노동시간을 단축시킬 뿐만 아니라 노동의 숙련도와 재직기간 등에 부정적인 영향을 미친다(이용우, 2006). 이러한 요인들은 가구의 소득과 직접적인 연관이 있으므로 빈곤에 처할 위험을 높인다. 다음으로 아동의 존재는 한부모가족의 욕구를 증가시키는 역할을 한다. 즉 아동을 양육하는 데 소요되는 직간접적인 경비 등 자녀의 존재로 인한 경제적 욕구를 증가시키는 것이다(이용우, 2006). 특히 부양자녀와 미취학 자녀의 수가 많을수록 여성이 가구주인 한부모 가구의 빈곤 위험이 크다.

이에 대한 논의들은 여러 선행연구에서 이미 확인되었다. 한 명의 유아에게 반일제 유아교육기관에 다닐 수 있도록 2,500파운드를 지출했을 때 저소득계층 부모의 수입을 적어도 17,000파운드 증가시키는 효과를 가져왔고(Melhuish, 2007), 저소득층 영유아를 대상으로 하는 질 높은 유아교육 프로그램에 1달러 투자했을 때 \$16.14의 사회적 편익효과(Nores, Belfield, Barnett et al., 2005)가 나타났다. 이러한 연구들은 부모의 노동시장 참여를 지속시키기 위해서라도 유아기에 대한 보육 및 교육정책이 제공될 필요가 있다는 것을 뒷받침한다.

이상과 같이 국가별 가족정책의 차이로 인해 발생하는 성과는 매우 다양하다. 어떤 국가에

표 4. 한부모가족 비율과 자녀부양비 비교

(단위: US\$, %)

클러스터	국가	한부모가족의 비율	자녀부양비를 받는 한부모가족	가구당 평균자녀부양비	아동 1인당 평균 자녀부양비	순가처분소득 대비 자녀부양비	총 이전소득 대비 자녀부양비
북유럽형	덴마크	15.7	98.8	197.0	131.6	9.2	26.3
	스웨덴	21.9	100.0	196.2	128.0	10.1	28.3
유럽대륙형	핀란드	13.0	83.4	206.9	133.4	10.7	29.5
영미형-자유	미국	21.5	33.7	502.2	333.3	19.4	53.3
영미형-보수	호주	21.2	36.9	283.2	176.7	14.2	26.1
	영국	24.6	22.8	416.3	295.7	16.9	32.6

주: 2004년을 기준으로 OECD Family database 홈페이지 PF5.2와 PF5.3의 내용을 재구성함.

자녀부양비에는 이혼수당이 포함되지 않으며 자발적 혹은 법정의 명령에 따른 부양비 모두를 포함 함.

자료: OECD Family database; Luxembourg Income Study data.

서는 가족수당 등 보편적인 소득정책의 영향으로 일하지 않고 자녀를 양육하는 한부모가족이 빈곤에 처할 가능성이 낮은 반면 다른 국가에서는 일하지 않는 한부모가족의 빈곤 위험은 매우 높다. 이러한 차이가 발생하는 원인은 각 국가에서 지향하고 있는 가족이데올로기가 다르고 이에 따라 다양한 정책 수단들을 선택하기 때문이다.

한국은 다양한 가족구조를 받아들이고 있으나 실제 가족정책은 매우 보수적이다. 이러한 가족정책에 근거하여 한국의 한부모들은 다음의 3가지 도전에 직면하게 된다. 먼저 갑작스런 주요 소득원의 상실로 인한 빈곤의 위험에 직면하는 한부모가족에 대한 소득지원제도가 매우 미약하고, 어린 영아를 대신 양육해줄 비공식적인 지원이 없다면 사실상 노동시장 진입은 매우 어렵다. 또한 출산 및 육아휴직의 상대적으로 풍부한 지원에도 불구하고 이 제도가 고용보험 체계에서 운영되므로 고용보험의 사각지대에 있는 여성의 경우는 적용되지 않는다.

IV. 한국의 한부모가족정책: 도전과 과제

유형화를 통해서 살펴본 한국의 가족정책 이데올로기는 여성의 노동시장 참여를 장려하고 이를 위해 일-가족양립지원제도를 도입했는가하면, 취학전 자녀의 보육 및 유아교육서비스의 확대를 추진하였다. 그러나 어린 영아에 대한 보육서비스 공급은 매우 낮은 편이며 취학전 유아를 위한 서비스는 어린이집과 유치원을 통해 충분히 공급되고 있다. 즉 가족 이데올로기는 전통적인 1인 부양자 모델에서 벗어나 2인 소득/부양자 모델을 지향하고 있지만 실제 정책의 선택은 가구 내 2인 소득자 중 한 명은 여전히 어린 영아에 대한 돌봄을 책임져야 하므로 파트타임 혹은 시간제 근로를 할 수밖에 없는 구조이다.

이러한 가족 이데올로기에서 한부모가족이 처한 위기는 훨씬 더 심각하다. 2007년 최저생계비를 기준으로 한부모가구의 빈곤율은 19.0%로 양부모 가구의 빈곤율 5.3%의 거의 네 배에 달하는 수치다. 특히 남성 한부모가구의 빈곤율(13.7%)에 비하여, 여성 한부모가구의 빈곤율(20.7%)이 매우 높아 한부모가구 중에서도 여성 한부모가구가 더욱 더 빈곤에 취약하다 (고은주 · 김진욱, 2009).

1. 한부모가족의 소득보장

현재 한부모가족에게 제공되는 공적 이전은 한부모가족지원정책의 취학전 아동에 대한 양육비(아동 1인당 월 5만원)와 자녀학비(고등학생 대상 입학금 및 수업료)가 유일하다. 오히려

한부모가족이 빈곤해지면 대상이 되는 국민기초생활보장을 통한 공적 이전액이 더 높다. 실제 2005년 기준 한부모가족은 1천5백만가구로 이 중 0.8%만이 한부모가족 지원대상과 국민기초수급대상, 국가보훈대상으로 지원받고 있다(보건복지가족부, 2009년 한부모가족 지원사업 안내). 따라서 대다수 한부모가족은 노동시장 참여와 자녀양육 사이에서 복합적인 문제를 가지며 언제나 빈곤에 처할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 그러나 한부모가족에 대한 공적 이전의 확대는 오히려 한부모가족의 형성을 촉진하는 결과를 가져올 수도 있다. 따라서 정부는 공공지출을 통해 한부모가족을 지원하는 데 조심스러울 수밖에 없다.

이전소득은 한부모가족의 빈곤 확률을 감소시키는 요인으로 작용하고 있으며 이것은 국가의 공적이전 급여에서 나타나는 현상일 뿐 아니라 주로 가족간에 이루어지는 사적이전소득 역시 공적이전과 거의 유사한 것으로 나타났다(고은주·김진옥, 2009). 윤홍식(2004) 또한 결혼해체 유형과 관계없이 사적이전, 공공부조, 사회보험 중 사적이전의 빈곤감소효과가 가장 컸음을 보고하였다. 이 외에도 공적이전에 비하여 사적이전의 빈곤감소 효과가 크다는 국내 실증연구들의 결과와 일치하는 것이다.

이러한 연구 결과를 토대로 한부모가족의 소득보장은 먼저 사적 소득보장체계를 이용하도록 정책을 설계해야 한다. 최근 이혼률의 급증⁶⁾으로 가족간 이전에 의한 자녀양육비에 대한 관심이 높아지고 있다. 사별로 인한 한부모가족의 성립은 개인에 대한 도덕적 해이의 책임을 물을 수 없지만 이혼 및 배우자가 있으나 가구원으로서의 역할을 다하지 않는 한부모가족에 대해서는 우선적으로 자녀양육의 책임을 요구해야 한다. 2007년 보건복지가족부는 자녀양육비 이행 확보를 위한 무료법률구조사업을 도입하였다. 그 결과 2007년 513건, 2008년 543건의 법률구조를 지원하였으며 2009년 총 325백만원의 예산을 책정하고 있다(보건복지가족부, 내부자료).

이러한 제도를 보다 효과적으로 실시하기 위해서는 부모의 이혼시 자녀양육에 대한 결정과 양육비 결정 책임, 양육비 강제 의무를 명백히 할 필요가 있다. 실제로 가족에 대한 소득보장체계가 갖추어진 국가(주로 북유럽과 유럽대륙형)에서는 양육 결정과 양육비 결정 책임은 상당 부분 부모에게 권한이 있다. 이 때 양육비 결정 역시 대부분 재량권에 맡기지만 일반적으로 양육비에 대한 조세혜택이 있어 인센티브를 제공하고 있다. 반면에 미국, 영국, 호주 등 영미형 국가에서는 자녀양육결정이 부모의 권한이라고 해도 양육비 결정과 양육비 결정 규칙은 매우 엄격하게 지침을 정하고 있다. 이들 국가에서는 양육비에 대한 조세혜택이 없다는 것도 특징이다(영국 제외).

6) 한부모가족의 형성 원인으로 살펴보면, 1985년에는 사별(52.2%)과 유배우자(30.0%)가 대부분인 반면 2005년에는 사별(36.6%)과 이혼(29.1%), 유배우(23.9%)로 나타남(보건복지가족부, 2009년 한부모가족 지원사업).

이러한 사적 소득보장체계의 역할은 사실 제한적이다. 실제로 사적 소득보장체계가 발달한 국가 중 영국과 호주, 덴마크에서 한부모가족의 빈곤율은 상대적으로 낮지만, 미국은 사적 소득보장체계의 발달에도 불구하고 한부모가족의 빈곤율이 47.5%로 매우 높다. 오히려 한부모가족의 빈곤율은 공적 소득보장체계가 잘 발달된 덴마크(6.8%)와 스웨덴(7.9%) 등 북유럽 국가형과 핀란드(13.7%)와 프랑스(19.3%) 등 유럽대륙국가형에서 낮게 나타난다. 반면에 영미형 국가 중 자유주의적 색채가 강한 네덜란드(39.0%)와 미국(47.5%)에서 가장 높게 나타난다. 한부모가족 빈곤율이 낮은 국가들의 공통점은 가족수당과 아동수당 등 공적소득보장체계가 잘 발달되어 있으며, 모의 고용률이 높을 뿐만 아니라 3세 미만 영아의 보육서비스 이용률과 3-5세 유아교육서비스 이용률이 가장 높게 나타난 국가들로 가족 정책의 하위영역이 고루 발달한 국가들이다.

한국 역시 그동안 민법에 의거하여 자녀양육에 대한 책임이 부모간의 합의를 통해 이루어졌으며 합의가 불가능할 경우 법원의 결정에 따른다. 또한 민법에는 자녀에 대한 양육비를 절반씩 부담하도록 되어 있으나 일반적으로 부모가 협의이혼 한 경우 양육비 지급에 대한 규정은 법원에서조차 조사되지 않는다(이혼신고서 기준). 또한 양육비에 대한 강제징수의 규정도 없어 자녀를 양육하는 한부모에게 전적으로 부담이 가해지는 반면 자녀와 함께 살지 않는 부모는 자녀양육에 대한 아무런 책임도 지지 않는 상황이다.

2. 한부모가족의 일가족양립

다음으로 한부모의 노동시장 참여를 장려하거나 지속하기 위해서는 일가족양립제도를 강화해야 한다. 일반적으로 출산과 육아휴직으로 인한 소득상실과 육아에 대한 부담이 여성의 고용에 가장 큰 장애가 되기 때문이다. 한국은 1987년부터 산전후휴가와 육아휴직제도를 도입하였으나 2003년부터 본격적으로 실시하여 자녀의 출산 및 육아로 인한 소득상실을 대체하는 임금을 지급하고 있다⁷⁾. 그러나 2007년 여성취업자 인구 대비 산전후휴가이용자수는 0.4%, 육아휴직이용자수는 0.2%로 이용률은 매우 저조한 것으로 나타났다(고용보험통계연보, 2008).

국가별 비교에 따르면 여성의 최대 휴가기간은 유럽대륙형 국가(핀란드, 프랑스, 독일)에서 가장 길게 나타난다. 이들 국가들은 여성의 고용률이 높음에도 불구하고 어린 자녀의 가

7) 산전후휴가급여는 급여 개시 후 30일간은 사업주가 지급하나 우선지원 대상기업은 90일간(이 중 30일은 고용보험) 지급. 급여액은 통상임금상당액(상한액 월 135만원)에 준해서 지급하나 통상임금액이 최저임금에 미달되는 경우 최저임금액 지급. 육아휴직은 생후 3년 미만의 자녀에 대한 육아를 이유로 휴직할 때 매월 50만원씩 고용보험에서 지급함(고용보험인터넷 서비스 홈페이지).

표 5. 모의 연령별 산전후 휴가급여 수급인원 비중 추이

(단위: %, 명)

	2003	2004	2005	2006	2007
전 체	32,133 (100.0)	38,541 (100.0)	41,104 (100.0)	49,539 (100.0)	60,964 (100.0)
25세 미만	4.7	4.0	3.5	3.3	3.3
25~30세 미만	56.9	55.0	51.3	48.1	46.4
30~35세 미만	34.7	36.9	40.3	42.5	43.4
35세 이상	3.7	4.1	4.9	6.0	6.9

자료: 한국고용정보원, 고용보험통계연보, 2008.

정내 보육을 매우 중요하게 생각한다는 공통점을 가지고 있다. 한국은 유럽대륙형 국가에 비해서는 짧지만 동일한 유형인 영국, 호주, 일본에 비해서는 상대적으로 긴 휴가일수를 가지고 있다. 오히려 문제는 고용보험체계에서 제공되고 있는 휴가일수를 누가, 얼마나 실제로 이용하는가이다.

통계청 경제활동인구조사에 따르면 파트타임 근로자 혹은 일용직 근로자, 무급가족종사자 등 비임금근로자의 경우 고용보험의 사각지대에 있을 가능성이 높다. 2008년 여성 취업자 9,874천 명 중 무급가족종사자 12.5%, 일용직근로자 10.0%, 주당 17시간미만 파트타임 근로자 5.3% 등 고용보험의 사각지대에 있을 것으로 추정되는 여성인구는 약 30%에 이른다.

따라서 고용보험에 적용되지 않는 여성의 출산 및 육아휴직으로 인한 소득의 상실을 어떻게 처리할 것인가에 대한 정책적 대안들이 고려될 필요가 있다. 독일, 프랑스 등 유럽국가에서는 출산크레딧을 도입하면서 출산과 양육을 개인이나 가족이 사적으로 부담하던 전통에서

표 6. 여성 취업자의 종사상 지위별 분포

(단위: 천명, %)

종사상 지위	취업자 수	비율
계	9,874	100.0
비임금근로자	3,006	30.4
자영업주	1,776	18.0
무급가족종사자	1,230	12.4
임금근로자	6,868	69.6
상용근로자	2,954	29.9
임시근로자	2,935	29.7
일용근로자	979	10.0

자료: 통계청 홈페이지.

탈피하여 사회적 비용으로 인정하고 사회가 함께 그 부담을 나눠 갖고 있다. 한국 역시 최근 연금법 개정으로 출산 크레딧제도⁸⁾를 도입하였으나 현재의 소득상실을 향후 연금 형태로 보상하므로 출산 및 육아로 인해 노동시장에서 이탈하면 곧바로 빈곤에 직면할 한부모가족의 가구주에게는 실효성 있는 정책이라고 보기 어렵다. 오히려 한부모가족의 가구주의 경우 출산 및 육아휴직으로 인한 소득의 상실을 보상해줄 수 있는 소득보장체계가 아주 어린 영아부터 보육서비스를 제공하는 공보육 체계가 요구된다.

3. 한부모가족의 유아교육·보육서비스(ECEC service)

마지막으로 현재 한국의 취약전 아동에 대한 보육 및 유아교육서비스는 충분한 공급이 이루어지고 있음에도 불구하고 한부모가족에게 어린 자녀의 존재는 노동시장 진입을 방해하는 중요한 요인임을 고려해야 한다.

기혼여성의 임금에는 가정에서 직접 자녀를 양육하지 않음으로써 지불되어야 하는 조세성 지출이 있으며, 기혼 여성의 노동시장 참여율을 높이기 위해서는 유아교육 및 보육의 공공화와 유아교육·보육비 지원이 필요하다(김현숙·성명재, 2006; 장지연 외, 2005). 고은주·김진욱(2009)의 분석에서도 부모의 보살핌이 많이 필요한 아주 어린 자녀가 있거나 자녀의 수가 많은 경우 자녀부양부담이 큰 것으로 나타났다. 즉 추가되는 1자녀로 인하여 한부모가 빈곤에 빠질 공산(odds)은 2.23배로 전체 가구와 부부가구보다 훨씬 더 크며, 3세 미만의 어린 자녀의 유무가 빈곤에 미치는 영향은 한부모가족 모형에서는 매우 강력한 설명변수가 되는 것으로 나타났다.

육아부담에 대한 역진적인 조세 성격이 여성의 노동시장 참여를 결정한다는 실증분석들이 행해지면서(김현숙·성명재, 2006) 한국에서 취약전 자녀를 대상으로 하는 보육 및 유아교육 서비스는 급격하게 확대되었다. 특히 보육 및 유아교육서비스의 공공화는 육아지원기관(어린이집, 유치원, 유아 대상 학원 등)에 대한 수요자 비용 보조의 형태로 이루어졌다. 2008년 기준 보육시설과 유치원에 다니는 아동의 약 45.8%가 유아교육비·보육료 지원을 받았으며, 2009년에는 종전보다 대상이 확대되면서 보건복지가족부는 영유아보육료 지원에 1조 282십억원의 예산을 책정하였다.

8) 출산크레딧제도는 2008.1.1 이후에 둘째 자녀 이상을 출산하는 경우에 국민연금 가입기간을 추가로 인정하여 주는 제도로서, 국민연금 사각지대를 축소하는 한편, 고령화 사회에 대비하여 출산을 장려하는 것에도 그 목적이 있음. 자녀가 2명인 경우에는 12개월, 자녀가 3명 이상인 경우에는 둘째 자녀에 인정되는 12월에 셋째 자녀 이상 1명마다 18개월을 추가하여 최장 50개월까지 가입기간을 추가 인정하는데, 이에 소요되는 비용은 국가에서 전부 또는 일부를 부담함(국민연금관리공단 홈페이지).

표 7. 보육시설 입소 우선순위

<p>○ 1순위(법 제28조, 시행규칙 제29조)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활보장법에 따른 수급자(법정) - 한부모가족지원법 제5조의 규정에 의한 보호대상자의 자녀 - 국민기초생활보장법 제24조의 규정에 의한 차상위계층의 자녀 - 장애인복지법 제2조의 규정에 의한 장애인 중 보건복지가족부령이 정하는 장애등급 이상에 해당하는 자의 자녀(장애부모) - 아동복지시설에서 생활 중인 영유아 - 부모가 모두 취업중인 영유아 <p>○ 2순위</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기타 한부모·조손 가족, 입양된 영유아 - 차등 보육료 지원대상 영유아 중 기타 지원층(3~4층)의 영유아 - 세자녀 이상 가정의 영유아 - 결혼이민자의 자녀 <p>○ 3순위</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1순위, 2순위 이외의 영유아

자료: 보건복지가족부, 2009 보육사업 안내.

보육료 및 유아교육비 지원은 가구 소득을 기준으로 대상자를 선정한다. 이는 취학전 아동에 대한 보육 및 교육은 가정환경의 차이에 관계없이 아동이 잘 자랄 권리를 사회가 인정하는 것(Esping-Andersen et al., 2002)이며, 육아지원기관 이용의 문제는 특정 계층의 문제가 아니라 자녀가 있는 모든 사람들의 보편적이고 일반적인 문제(장지연, 2005)라는 사실을 간과한 것이다. 또한 가구소득을 기준으로 대상자를 선정하게 되면서 실제로 육아에 대한 욕구가 가장 절실한 한부모가족은 빈곤에 처했을 때만 지원을 받을 수 있다. 이를 보완하고자 보육 및 유아교육서비스에 대한 욕구를 중심으로 보육시설 우선순위를 정하고 있다. <표 7>에서 보듯이 저소득 한부모가족에 대한 우선순위는 높으나 저소득층이 아닌 다수의 한부모가족은 이들의 욕구가 맞벌이 가족보다 큼에도 불구하고 후순위라는 데 문제가 있다.

이러한 정책 수단의 문제는 취학전 아동에 대한 공급이 충분한 상황에서만 효과적이라는 사실이다. 아래의 <표 8>에서 보듯이 만 5세 아동에 대한 육아지원시설 이용률은 88.8%이나 0세 아동의 보육시설 이용률은 13.0% 미만으로 매우 낮다. 특히 3세 미만 영아를 위한 보육시설이 겨우 30% 수준인 현 상황에서는 공식적인 보육시설 중심의 지원보다는 비공식적인 돌봄서비스에 대한 지원도 병행되어야 한다.

표 8. 영유아 보육 및 유아교육기관 이용률

(단위: 명, %)

연령 구분	전체 아동 ¹⁾ (A)	육아지원시설이용아동 ²⁾ (B)		이용률(B/A)
		보육시설	유치원	
총계(0~5세)	2,744,597	1,052,650	537,822	57.9
소계(0~2세)	1,331,110	426,899	-	32.1
0세	446,738	58,128	-	13.0
1세	445,796	129,629	-	29.1
2세	438,576	239,142	-	54.5
소계(3~5세)	1,413,487	62,575	537,822	42.5
3세	448,625	242,187	99,499	76.2
4세	475,449	203,204	184,178	81.5
5세	489,413	180,360	254,145	88.8

주: 1) 전체 아동은 2005년 인구센서스를 이용한 인구추계자료를 활용한 것임.

2) 보육시설은 2008년 12월 기준, 유치원은 2008년 4월 기준임.

자료: 보건복지가족부 보육통계(2008); 교육과학기술부 유치원 현황(2008).

최근 보건복지가족부는 시설보육의 사각지대를 해소하고 아동의 안전한 보호 및 가족의 아동 양육 부담을 경감하기 위해 아이돌보미사업을 도입하였다. 그러나 주로 보육시설·학교 등등·하원, 식사 및 간식 제공, 부모가 올 때까지 임시보육, 안전·신변보호 처리 등의 서비스로 제한되고 2시간을 기본으로 운영하고 있어 부모들이 원하는 실제적인 보육서비스 제공에는 한계가 있다.

V. 맺음말

한국은 호주, 일본, 영국과 더불어 다원화된 가족 이데올로기를 정책에 반영하고 있으나 실제 정책은 매우 보수적으로 설계된 국가유형에 속한다. 즉 정책은 전통적인 가족과 최근 등장한 다양한 가족 유형을 동시에 지지하고자 하지만 실제로는 어느 한쪽도 제대로 지원하지 못하는 혼란스러운 모습을 보여준다. 특히 한국은 동일한 클러스터임에도 불구하고 다른 국가들과 상당한 차이를 보인다. 다른 국가들인 소득보장보다는 노동시장 참여를 촉구하는 작은 방사항을 띄는 데 반해 한국은 소득보장제도가 미약한 트라이앵글을 보여준다. 즉 가족정책의 4가지 하위영역 중 하나의 영역은 아예 제외된 절름발이 형태인 것이다.

이러한 가족정책의 틀 속에서 한부모가족에 대한 지원은 보다 더 잔여적으로 나타난다. 즉

갑작스런 주요 소득원의 상실로 인해 빈곤의 위협에 처한 한부모가족에 대한 소득지원제도는 매우 미약하고, 어린 영아를 대신 양육해줄 비공식적인 지원이 없다면 사실상 노동시장 진입은 매우 어렵다. 왜냐하면 공식적인 부문을 이용하기에는 입소우선순위와 보육비지원에서 특별히 한부모가족에게 표적화된 지원이 없고, 특히 여성에게 조세성 경비로 작용하는 보육비를 부담할 수 있을 만큼 높은 소득을 벌기가 쉽지 않기 때문이다. 이러한 문제에 직면하여 가장 시급한 것은 사적이전에 의한 자녀부양비 지급을 강화하는 것이다.

다음으로 출산 및 육아휴직이 제도적으로 잘 정비되어 있다고 해도 고용보험 체계에서 운영되고 있어 사실상 고용보험의 사각지대에 존재할 가능성이 큰 저소득층 한부모가족에게 그 혜택은 요원한 일이다. 따라서 많은 한부모-특히 여성한부모-들은 영유아를 양육하면서 근로할 수 있는 파트타임 혹은 일용직 근로를 선택할 수밖에 없는 실정이다. 이러한 문제를 극복하기 위해 비정규직 혹은 일용직 근로자에게도 최소한의 가족간호휴가와 자녀의 입학 및 상담 등에 이용할 수 있는 학교방문휴가를 도입하는 방안, 탄력근무제의 도입이 시급하다.

마지막으로 보육시설의 충분한 공급에도 불구하고 한부모가 느끼는 보육시설의 부족은 어린 영아를 위한 보육시설과 다양한 시간에 이용할 수 있는 특수보육시설의 부족, 비공식부문의 보육제공에 대한 지원의 부족 때문이다. 실제로 만 3~5세 유아에 대한 보육시설 및 유치원 공급률이 70% 이상임에도 불구하고 어린 영아에 대한 보육시설의 공급률은 30% 수준으로 매우 대조적이다. 따라서 어린 영아를 위한 보육시설의 확대와 함께 보육시설 입소 우선순위에서 한부모가족의 욕구를 고려해야한다. 또한 보육서비스의 제공이 다양한 시간대에 이루어질 수 있도록 특수보육시설을 확대하거나 비공식부문의 보육서비스 제공을 확대할 필요가 있다. 현재 제도적으로 아동돌봄서비스를 제공하고 있으나 친인척 혹은 이웃에 대한 보육비용은 지원하지 않고 있다. 그러나 현실에서는 가족이나 이웃에 자녀를 맡기면서 비용을 지불하지 않는 경우는 매우 드물다고 할 수 있다.

강지원은 이화여자대학교에서 사회복지학 박사과정을 수료했으며, 현재 한국보건사회연구원
에서 연구원으로 재직 중이다. 주요관심분야는 가족정책, 국제비교, 사회예산이며, 현재
OECD Family database 구축방안 연구, OECD 요구 사회복지지출추계 연구 등에 참여하고
있다(E-mail: won2024@kihasa.re.kr).

참고문헌

- 고경환, 장영식, 강지원(2008). 2006년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD 국가의 가족정책 비교. 서울: 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원.
- 고경환, 강지원(2009). OECD 국가들의 가족정책 유형화와 한국에의 함의. 보건복지포럼, 148, pp.110-126.
- 고은주, 김진옥(2009). 한부모가구의 빈곤요인에 관한 연구. 사회복지정책, 36(2), pp.219-236.
- 교육과학기술부(2008). 유치원 현황.
- 김경신, 정민자, 라희문, 진미정, 박정윤(2007). 통합적 가족정책을 위한 과제 및 가족지표 개발. 서울: 대통령자문 정책기획위원회.
- 김은정, 이재인(2006). 취약계층 가족에 대한 아동양육지원정책의 현황과 개선과제: 빈곤가족, 한부모가족, 장애인가족을 중심으로. 사회복지정책, 25, pp.253-278.
- 김현숙, 성명재(2006). 여성노동공급 활성화를 위한 소득세 개편방안 연구. 서울: 한국조세연구원.
- 나 정(2003). 영유아 교육과 보육 발전 방안. 서울: 교육인적자원부 · 한국교육개발원.
- 배화옥(2007). OECD 국가간 아동복지수준 비교와 한국사회에의 시사점. 보건복지포럼, 128, pp.73-87, 서울: 한국보건사회연구원.
- 보건복지가족부(2008). 2008 보육통계.
- _____ (2009). 2009 한부모가족 지원사업 안내.
- 손병돈(2007). 가족형태별 사적 이전소득 비교-사별가족과 이혼가족을 중심으로-. 사회복지연구, 35, pp.267-290.
- 송다영(2006). 한부모가족과 여성사회권. 사회복지정책, 27, pp.171-199.
- 엄미선, 전동일(2006). 저소득 한부모가족의 양육부담과 사회적지지. 사회복지리뷰, 11, pp.75-108.
- 윤홍식(2003). 이혼 및 별거로 인한 모자가정의 빈곤화와 사회안전망의 역할. 한국사회복지학, 53, pp.51-73.
- _____ (2004). 결혼해체를 경험한 여성의 소득수준 및 빈곤실태와 공 · 사적 소득이전의 역할. 한국사회복지학, 56(2), pp.5-27.

- _____(2006a). 부모부성휴가를 통해 본 남성 돌봄 노동 참여 지원정책 비교: 경제협력개발기구 15개국을 중심으로. *한국사회복지학*, 58(2), pp.223-249.
- _____(2006b). OECD 21개국의 부모권과 노동권 보장수준을 통해 본 가족정책의 비교연구: 부모휴가와 아동보육시설 관련 정책을 중심으로. *한국사회복지학*, 58(3), pp.341-370.
- _____(2007). 노르딕 4개국 가족정책의 보편성과 상이성: 아동보육과 돌봄 관련 휴가 정책을 중심으로. *한국사회복지학*, 59(2), pp.327-354.
- 이용우(2006). 여성 한부모가구의 빈곤지위에 미치는 아동의 영향에 관한 국가간 비교연구. *사회보장연구*, 22(2), pp.105-131.
- 장지연, 이정우, 최은영, 김지경(2005). *일·가족 양립체계의 선진국 동향과 정책과제*. 서울: 한국노동연구원.
- 정연택(2007). 가족정책의 국제비교-동아시아와 남유럽 복지체계비교의 시작에서. *사회복지연구*, 34(2), pp.79-106.
- 한국고용정보원(2008). *고용보험통계연보*.
- Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles. (2002). *Why we need a new welfare states*, Oxford University Press.
- Elizabeth U. Cascio. (2007). Maternal labor supply and the introduction of kindergartens into American Public Schools. *The journal of human resources*, 44, pp.140-170.
- Kathryn Edin, Laura Lein. (1997). *Making Ends Meet: How single mothers survive welfare and low-wage work*, Russell Sage Foundation.
- Melhuish, E. (2007). *Early childhood education: Research and policy in the U.K.* Presentation to PECERA, Seoul Korea, November.
- Nores, M., Belfield, C. R., Barnett, W. S., Schweinhart, L. (2005). Updating the economic impacts of the high/scope Perry Preschool program. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 27, pp.245-261.
- Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn (eds.). (1978). *Family Policy-Government and families in fourteen countries*. Columbia University Press(New York: 1978).
- Simon Chapple. (2009). Child well-being and sole-parent family structure in the OECD: An analysis. *OECD Social, Employment and Migration working papers no*, 82.

한국고용정보원. 고용보험인터넷서비스, 모의 연령별 산전후휴가 및 육아휴직급여 이용자 수. <http://edi.work.go.kr>에서 2009. 8. 4. 인출.

국민연금관리공단. 출산크레딧 제도. <http://www.nps.or.kr>에서 2009. 8. 4. 인출.

통계청. 종사상 지위별 여성 취업자 수. <http://www.ngo.go.kr>에서 2009. 8. 3. 인출.

통계청. 근로시간별 여성 취업자 수. <http://www.ngo.go.kr>에서 2009. 8. 3. 인출.

OECD. Family database, 한부모가구 비율과 유자녀 한부모가구 비율, 아동빈곤율, 한부모가구의 빈곤율, 가구주 근로에 따른 빈곤율. <http://www.oecd.org/els/social/family/database>에서 2009. 7. 30. 인출.

OECD. Family database, 가족급여, 육아휴직율, 유아교육보육이용률, 아동양육비체계, 아동양육비 수준. <http://www.oecd.org/els/social/family/database>에서 2009. 7. 30. 인출

OECD. Labour Statistics, 여성 고용율과 모의 고용율. <http://www.oecd.org>에서 2009. 7. 31. 인출.

Korea's Policy on Single-parent Households: An International Comparison

Jiwon Kang

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

The purpose of this study is to cluster family policy from a comparative perspective using OECD family database, and to analyse the policy on single-parent families in Korea. In terms of the explicit family policy, four clusters are separated; Scandinavian, Continental Europe, English-Liberal, English- Conservative. It is shown that Korea's family ideology accepts a variety of family structures, but its policy is more conservative than the ideology. Although single-parent support programs began appearing since the 1960s, both income maintenance levels employment rates for the single- parent are still low in Korea. Based on the analysis of family policy clusters and single-parent support policies in Korea, I suggest some policy measures as follows. First of all, it is necessary to extend income maintenance programs to include low-income single parents. Secondly, to balance with family and work, it is time to make a care related holidays and school related holidays. Finally, the government should give single-parents priority in early childhood education and child care facilities.

Keywords : Sole-Parent, Family policy, Welfare regimes, Cluster Analysis

2009년 제29권 2호

보건사회연구

HEALTH AND SOCIAL WELFARE REVIEW

인쇄일 | 2009년 12월 15일

발행일 | 2009년 12월 31일

발행인 | 김용하

발행처 | 한국보건사회연구원

122-705 서울시 은평구 진흥로 268

전화 | 02-380-8000

홈페이지 | <http://www.kihasa.re.kr>

제작 | 예원기획

정가 | 5,000원

HEALTH AND SOCIAL WELFARE REVIEW

- Anna Kim** The Effect of Family-friendly Policy in a Life Course Perspective
- Jiwon Kang** Korea's Policy on Single-parent Households: An International Comparison
- Bae, Hwa-ok | Kim, Yu-Kyung** Social Exclusion and Poverty of Disabled Women
- Jang, Yun-Jeong** The Impact of Implementation of Unit Care Systems on Care Workers' Burnout, Care Work and Care Environments in Japan's Special Nursing Homes
- Lee Pil-Do | Kim Mi-Hye** A Study of Standard Funeral Service Charge
- Ku, In-hoe | Shon, Byong-Don | Um, Ki-Wook | Jung, Jae-Hoon | Lee, Soo-Youn** Social Integration of Immigrants in Korea: Examination of the Eligibility of Permanent Residents to Social Welfare Benefits
- Park, Neung Hoo | Bae, Mi Won** Determinants of the Labor Mobility of the Working Poor
- Yong-Gab Lee** Reforms of the German Public Health Insurance during the Last Twenty Years and Their Lessons for the Korean National Health Insurance
- Seng-Eun Choi** Elasticity of Taxable Income and Deadweight Loss
- In Suk Cheong | Sangjik Lee** A Study on an Incentive System for Reducing Pharmaceutical Expenditure in Korea
- Kirang Kim | Mi Kyung Kim | Young-Jeon Shin** Household Food Insecurity and Its Characteristics in Korea