



# 연구노트

- 정부 정책의 여성고용영향과 분야별 개선과제  
김종숙 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 가사서비스 노동자의 노동환경과 건강 실태  
김동식 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 가족변화 대응 가족정책 발전 방안  
홍승아 | 한국여성정책연구원 연구위원

# 정부 정책의 여성고용영향과 분야별 개선과제

김종숙 | 한국여성정책연구원 연구위원

## 1. 연구의 배경

여성고용률을 제고하는 것은 고용의 성과 뿐 아니라 다양한 측면에서의 사회적 파급효과가 커서 경제 혁신3개년 계획에서도 주요 의제로 다루어질 정도로 중요 국정과제이다. 각 부문별로 정책이 구체화되면 될수록 통합적 관점에서 정책의 지향성과 목적을 구체화하는 노력이 필요하다. 여성고용과 관련된 각종 경제적 사회적 여건, 각종 관련 정책들이 보다 정합적으로 추진되기 위해서는 각 부문별로 구조적 문제를 개선하기 위한 노력도 병행되어야 한다.

여성고용은 노동시장의 구조적인 문제 개선, 인구 및 복지정책, 교육정책 등과 무관하지 않다. 여성은 결혼과 함께 45.9%가 경력을 단절하며, 이후 임신 및 출산기에 21.2%, 자녀의 교육으로 인하여 3.7%가 단절하고 있다. 따라서 저출산정책과 같은 임신 및 출산기 정책, 자녀양육 및 교육정책은 여성고용과 밀접한 관련을 갖고 있다. 노동시장 정책은 여성고용에 직접적인 영향을 미치며 그 중에서도 OECD 국가 중 성별 임금격차가 가장 큰 우리나라에서 최저임금 등 임금정책이 여성의 고용에 중요하게 영향을 미친다. 이렇듯 여성고용과 관련된 정책들을 주요 대상으로 여성고용의 관점에서 분석, 평가하고 개선과제를 도출하는 것이 본 연구의 주된 목적이자 내용이다.

## 2. 연구의 내용

본 연구에서는 크게 세가지의 정책 영역에 대한 분석을 수행하고자 한다. 첫째는 저출산 정책의 영역에서 1) 가족 내 돌봄 역할과 여성 고용에 대해 분석하고자 한다. 어린 자녀, 노인성 질환 가족원, 중증환자, 장애인 가족원의 여부는 여성의 취업과 고용의 질에 어떠한 영향을 미치는가가 주요 관심의 대상이다. 2) 자녀양육 지원 정책의 여성고용 효과에 대하여 분석하고자 한다. 자녀양육 지원 정책을 서비스 제공, 휴가·휴직을 통한 돌봄 시간 제공, 취업을 유지하면서 자녀를 돌봄 시간 제공 등 세 가지 유형으



로 구분하여 여성고용 효과를 분석하고자 한다. 3) 돌봄 서비스 정책의 여성고용 효과를 분석한다. 아동 뿐 아니라 노인, 장애인 돌봄 지원 서비스를 포함한 돌봄 서비스 정책의 여성 고용 효과는 어떠한가를 검토한다. 4) 직장의 일-가족 양립 환경 조성의 여성고용 효과를 분석한다. 가족에 대한 책임을 가진 근로자가 일할 수 있는 근무 환경 조성은 여성 고용에 긍정적인 영향을 미칠 수 있어 직장의 일-가족 양립 환경의 효과를 분석하고자 한다.

둘째, 교육정책의 영역에서 1) 초등 저학년기의 학교현장의 문제점과 여성고용의 관련성을 분석하고자 한다. 초등 저학년시기 여성의 고용률이 여전히 낮고 일과 자녀양육의 부담이 급증하고 있어 이 시기 교육현장의 문제점을 여성고용의 관점에서 분석하고자 한다. 2) 학령기 자녀양육에 있어서의 여성의 역할과 고용간 관련성에 대한 분석을 실시하고자 한다. 교육제도나 부모의 양육시간과 비용 등 여성고용에 영향을 미치는 요인들을 발굴하고자 한다.

셋째, 고용정책의 영역에서는 최저임금제도와 여성고용을 분석한다. 1) 최저임금과 성별 임금격차의 관련성을 분석하고, 2) 최저임금의 변화에 따른 저임금 근로자 고용구조를 분석함으로써 업종이나 직종의 변화, 고용지위의 변화 등을 분석함으로써 여성고용에 미치는 영향을 분석한다. 3) 최저임금 변화로 인한 여성고용과 아동의 복지변화에 대한 분석을 통하여 여성과 가족에 미치는 영향을 파악하고자 한다.

### 3. 연구의 기대효과

본 연구를 통하여 실제 여성의 삶에 영향을 미치는 주요 정책들이 여성고용에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 실증적인 결과를 도출할 수 있을 것으로 기대된다. 여러 분야의 사회정책들이 각각의 목적을 달성함과 더불어 여성고용에 있어서도 효과적인 정책이 될 수 있도록 정책의 정합성을 높여나가는데 본 연구가 기여할 수 있을 것이다.

# 가사서비스 노동자의 노동환경과 건강 실태

김동식 | 한국여성정책연구원 연구위원

## 1. 연구의 필요성 및 목적

여성의 경제활동 참여 증가와 가족형태의 변화, 고령화의 급속한 진전에 따라 전통적 비공식 가족 내 역할로 간주되어 온 가족에 의한 돌봄기능이 약화되고, 이를 대체·보완하기 위한 외부로부터의 돌봄서비스 수요가 증가하고 있다.

가사노동은 산업화 전 기간을 거쳐 여성들이 참여해 온 가장 중요한 직종 중 하나이지만, 이 노동은 사회적 영역의 부수적이고 주변적인 노동이라는 이유로 1953년 『근로기준법』 제정 당시 제외되었다. 이로 인해 가사노동자에 대한 노동정책 및 관련 연구는 미흡하였던 것이 사실이다. 그러다 2011년 6월 16일 국제노동기구(ILO)는 제100차 국제노동총회에서 “가사노동자를 위한 양질의 일자리에 관한 협약”과 이 협약의 적용에 대한 지침이 포함된 “가사노동자를 위한 양질의 일자리에 관한 권고안”을 통과시키면서, 국내에서는 가사관리사, 산후관리사, 베이비시터 등 가사서비스 종사자의 공동체 조직인 한국가사노동자협회가 출범하였고, 한국노동자회, 한국YWCA연합회 및 국제가사노동자연맹(IDWF) 등과 함께 ILO의 가사노동자 관련 협약 비준을 촉구하였다. 이러한 결과로 정부는 그해 12월 “가사사용인 실태파악 및 보호방안 연구”를 수행하는 등 가사서비스 종사자의 노동자로서의 법적 권한 부여를 위한 정책적 분위기도 재조성되었다.

최근 정부의 고용정책 로드맵과 맞물려 가사서비스 종사자에게 4대 보험을 적용하는 근로자로서의 제도화방안이 발표되었는데, 정부가 인증한 인력소개소(알선기관)가 가사도우미를 직접 고용하고, 관련 서비스 내용이나 근로시간 등은 정부의 가이드라인을 통해 서비스의 질 개선 및 표준화 체계를 마련한다는 것이 주된 내용이다. 아직은 구체적인 정책 내용이 제시되지 않은 상태이지만, 분명한 것은 이러한 정책개선이 가사서비스 종사자에 대한 노동자로서의 권리를 보장하는 것이어야 한다. 그러나 정부의 이번 발표 이전까지는 수년 간 비공식 영역에서의 가사서비스 종사자에 대한 ‘노동자’로서의 인정이 주된 관심사이었다. 그래서 가사노동도 ‘노동’인가?, 가사노동은 일반 가사일과 다르게 ‘숙련’이 필요한가?, 가사노동은 유료시장에서 ‘얼마’의 가치로 산정해야 하는가? 등에 관한 연구가 많았다. 이제 이들을 공



식 영역에서의 노동자로 바로보고 있는 만큼, 이들이 노동하는 현장, 즉 근로환경은 어떤 특징을 지니고 있고, 이로 인해 발생하는 건강 문제는 무엇인지 등과 같이 연구의 관점에 있어서도 전환이 필요하다. 다시 말해서, 가사서비스 종사자의 직무를 비롯한 근로환경과 건강문제를 명확히 이해하는 것은, 이들을 대상으로 하는 관련(특별)법 제정 단계에서부터 가사서비스 종사자의 노동권을 보장하기 위한 개선책과 지원책을 강구하는 것이며, 이는 궁극적으로 이용자에 대한 서비스의 질 보장과도 연관되어 있다. 따라서 본 연구는 가사서비스 노동자의 근로환경을 심층적으로 분석하여 그 실태를 면밀히 파악하고, 이러한 노동환경이 건강(불평등)문제로 전이되는지 그 연관성을 확인함으로써 가사노동자의 근로환경 개선 및 건강권 보장을 위한 정책방안을 모색하고자 한다.

## 2. 연구방법

본 연구에서는 가사서비스 종사자의 근로환경 및 건강 상태를 파악하기 위해 실태조사를 실시하고 있다. 조사는 알선기관에 소속된 가사서비스 종사자 800여명을 대상으로 근로시간과 근로형태 및 유형 등 일반적인 근로환경뿐만 아니라, 가사 직무에 근거한 조사 내용과 이로 인한 신체적·정신적 및 사회적 건강 내용도 포함하고 있다. 또한, 실제 가사서비스 종사자 및 이들을 고용하고 있는 알선 기관, 그리고 서비스 이용자를 대상으로 심층면담을 진행하여, 정부의 정책방향에 대한 수요 파악 및 정책개선책을 살펴보고자 한다.

## 3. 기대 효과

여성의 사회참여 기회가 늘어나면서, 가사서비스에 대한 수요도 커지고 있다. 최근 정부의 가사서비스 종사자의 근로자성에 대한 인정은 그 동안 사적 영역으로 분류됨에 따른 서비스의 질 개선과 표준화 문제를 해결하고, 이들의 노동권을 보장하는데 기여할 것이라 기대된다. 다만, 가사노동이 일반 노동환경과 다른 특이성이 있는 만큼, 그리고 중장년의 여성이 서비스 제공자로 근무하고 있는 만큼, 젠더 관점에서 이들의 노동권과 건강권을 보장하기 위한 정책 마련은 기본일 것이다. 이런 측면에서 본 연구는 가사서비스 종사자의 근로환경 개선 및 건강권 강화를 위한 지원책 마련에 있어 기초 자료를 제공해 줄 수 있을 것으로 기대한다.

# 가족변화 대응 가족정책 발전 방안

홍승아 | 한국여성정책연구원 연구위원

## 1. 연구의 배경

2001년 여성부의 설립과 2005년 「건강가정기본법」의 제정으로 우리나라에서도 명시적인 가족정책이 시행된 지 10년이 경과되었다. 그동안 가족정책은 지속적으로 정책 범주와 내용을 양적, 질적으로 확대시켜 왔으며, 다양한 가족정책과 가족지원 서비스가 추진되어 왔다.

더불어 이러한 과정에서도 가족은 끊임없이 변화하고 있다. 우선, 가족을 둘러싼 사회경제적인 환경의 변화는 가족변화에 중요한 영향을 미치게 된다. 장기적으로 지속되고 있는 경제불황과 이로 인한 고용 불안정, 일자리 부족 등의 사회현실은 가족구성원들이 가능한 최대의 자원을 노동시장으로 투입하여 가구소득을 확보하는 노력을 하게 한다. 이제 우리 사회에서도 맞벌이부부는 보편적인 가족형태로 자리 잡아 나가고 있다.

한편, 가족구조, 가족형성, 가족관계에서도 다양한 변화들이 진행되고 있다. 첫째, 이미 한국가족은 가족규모가 지속적으로 축소되어 가고 있으며 평균 가구원수는 2.8명(2010년)에 불과하다. 이 가운데 1인 가구는 전체 가구의 1/3을 구성하고 있으며(27.1%, 2015년), 이 수치는 앞으로도 꾸준히 증가할 것으로 예상된다. 더불어 고령화사회로의 이전 속도와 비례하여 노인가구도 크게 증가하고 있다.

둘째, 만혼, 비혼의 경향으로 가족형성은 점점 늦어지고 있으며, 초혼연령, 초산연령, 평균 출산자녀수도 여기에 영향을 받아 우리사회의 저출산의 문제로까지 이어지고 있다. 또한 이혼의 증가와 함께 이혼 및 재혼, 재구성 가족에 대한 사회적 태도도 유연해지고 있다. 나아가서 가족의 정의 자체에 대한 사회적 회의가 나타나고 있다. 특히 가족을 구성하는 방식이 다양해짐에 따라서 제도의 경계를 넘나드는 가족의 정의와 범주에 대한 새로운 도전들이 시작되고 있다.

셋째, 가족관계에 있어서도 맞벌이가족의 증가와 더불어 가부장적 가족관계에서 민주적이고 평등한 부부관계로의 변화가 요구되고 있다. 동시에 취업부모의 증가와 노인부양 의식의 약화 등으로 전통적인 가족 내에서 수행되어 왔던 가족돌봄은 사회적 돌봄체계 속에서 부모권과 노동권을 기반으로 재편될 필요가 있다.



이러한 변화 속에서 가족정책은 어떻게 나아가야 할 것인가? 이 연구의 문제의식은 여기에서부터 출발한다. 과연 현재의 가족정책은 가족의 변화를 얼마나 충분히 반영하고 있는가? 가족정책의 주요 대상은 누구이며, 어떠한 대상까지를 포괄해야 할 것인가? 가족의 정책지원 요구는 어떠한 스펙트럼을 가지고 있는가? 이러한 변화 속에서 가족정책의 정의를 새롭게 재정의할 필요가 있지 않을까? 본 연구에서는 가족의 변화에 따라 가족정책의 패러다임 전환을 시도해 보고, 이를 위한 기초작업을 진행하고자 한다.

## 2. 주요 연구내용

우선, 가족정책의 패러다임과 특성을 보다 정확히 설정할 필요가 있다. 지금까지의 가족정책은 한부모가족, 다문화가족, 조손가족 등 취약가족을 중심으로 한 대상별 접근방식으로 추진되어 왔다. 대상별 접근방식으로 인하여 가족유형에 따른 정책 및 서비스의 분절과 불균형 문제가 발생하고 있으며, 여기에 더하여 가족유형은 북한이탈주민가족, 1인가구, 노년가족 등 다변화되고 있어서 대상별 접근방식만으로는 한계를 만날 수 있다. 이러한 접근방식에서는 가족정책 및 지원서비스의 수요와 욕구는 훨씬 더 다양하게 확장되어 나가야 할 필요가 있다. 여기에서 근본적인 의문은 가족정책은 대상별 특성을 관통하는 보다 보편적인 특성으로 시작되어야 하지 않을까 하는 생각이다. 따라서 가족정책의 목표 및 대상설정에서 변화가 필요하며 보편적 가족정책의 수립이 필요하다.

또한, 가족유형별 접근도 중요하지만 가족 내에서 작동하는 젠더, 세대, 계층의 변화를 읽고 가족변화와 정책수요를 입체적으로 파악할 필요가 있다. 여성경제활동의 증가와 더불어 가족형태 및 관계, 기능의 변화 속에서 새로운 젠더관계의 설정이 필요하다. 사실 사회와 가족 영역을 비교하자면, 사회 영역에서는 젠더관계가 급속도로 변화하고 있는 반면, 오히려 가족 속에서는 젠더관계는 가장 강건한 형태로 변화하지 않고 남아 있는 경향이 있다. 우리가 가장 많이 주시하는 가사노동의 성별분담이라든지, 양육에서의 성별분담은 여전히 여성편중적인 노동형태로 남아 있다. 사실 맞벌이가족이 보편적인 가족형태로 자리잡아 나가면서 가족정책의 주요한 목표는 가족 구성원의 일가정양립을 지원하는 것이 될 것이다. 이를 위해서는 국가-기업-지역사회의 연계를 통하여 가족친화적인 사회환경을 구축하고 조성해 나가는 것이 중요하다. 또한, 가족생활에서도 맞벌이 여부에 따라 경험하는 일가정양립과 관련된 스트레스에도 차이가 큰 것으로 나타나 맞벌이와 외벌이 등 가족형태에 따라 필요와 수요에 맞춘 차별적인 서비스를 제공할 필요성이 있다(최수찬외, 2009).

혹은 세대의 변수 역시 중요하다. 형태적으로는 3세대 가구의 축소, 2세대 가구 혹은 1세대 가구가 지배적인 형태로 자리잡고 있지만, 이러한 형태적 변화 속에서도 세대간 관계나 세대간 변화 역시 진행되고 있다. 사회의 개인화, 가족의 개인화와 함께 확대되고 있는 가족의식, 세대간 격차를 가족주기와 생애주기에 맞추어 각각의 시기별로 파악하고, 세대간 조화로운 가족생활을 통하여 가족관계의 질을 향상

하고 동시에 가족역량을 강화할 수 있는 방안이 필요하다. 이들 문제는 보다 넓게 보자면 우리 사회의 세대간 통합과 연대의 문제와도 연결이 되는 중요한 문제이기 때문에 보다 세심하게 살펴볼 필요가 있다.

마지막으로 계층의 변수 역시 중요하다. 지속적인 개인주의 사회로의 변화과정에서 빈곤가족의 경제적 문제와 가족돌봄 문제, 위기가족의 가족돌봄의 문제, 가족관계 및 사회적 관계망의 부족 등으로 인하여 발생하게 되는 가족문제를 예방하고 지원하는 것이 필요할 것이다. 특히 가족지원서비스의 접근방식에 있어서도 사후처방적 접근에서 가족문제, 가족위기, 가족해체가 발생하기 이전에 가족문제를 해결할 수 있도록 예방적 정책과제를 강화하는 것이 중요하다. 계층별로 수용하고 인식하고 있는 가족과 각자 기대하는 가족의 변화 모습 역시 다양하게 나타날 수 있을 것이다. 따라서 가족의 변화를 계층을 중심으로 살펴본다면 보다 다양하고 역동적인 변화를 읽을 수 있을 것이다.

### 3. 기대하는 연구결과

가족은 젠더와 세대관계를 포함한 사회, 경제, 문화적 생활의 단위로서 개인과 사회를 연결하는 중요한 집단으로 사회변화와 중요한 영향관계를 가진다. 특히 가족을 둘러싼 환경의 변화와 그 속에서의 가족규모, 가족형태, 가족구조, 가족관계 및 가치관 등의 변화로 인하여 가족정책 및 지원서비스의 중요성은 더욱 커지고 있다. 본 연구에서는 크게 세 가지 연구목표를 기대하고 수행할 예정이다.

첫째, 급속한 가족변화와 사회변화에 대한 적극적인 대응으로서 지금까지 대상별로 분절적으로 수행되어 왔던 세부정책을 보편적이고 통합적인 가족정책의 틀 속에서 재정립하고, 이 기반 위에서 보다 효율적인 가족정책의 수립 및 추진전략을 살펴보는 것이다.

둘째, 젠더·세대·계층별 분석을 통하여 가족정책의 대상과 수요를 입체적으로 파악하고 구체적인 정책과제를 발굴하여 효율적인 가족정책 추진전략 구상을 시도하고자 한다.

셋째, 이상의 연구결과를 바탕으로 가족관련 정책의 부처 간 협업과 연계 추진방안을 모색하고자 한다.