[여성고용 현황과 활성화 대책②] 국제비교와 정책 방향성

여성고용이 저출산 문제의 해법이다

2010.2.08 | 이은경_새사연 연구원 | eundust@saesayon.org

목 차

1. 여성고용과 출산율의 상관관계

2. 외국 여성고용 특징에 따른 유형화

3. 우리나라에서의 시사점

새로운사회를여는연구원

http://saesayon.org

요약

이 글은 후기 산업사회로 접어든 사회에서 가장 첨예하게 부딪히는 문제는 저출산-여성-복지 등에 얽힌 문제라는 전제하에 앞서 같은 문제를 겪었던 나라들의 접근방법과 정책을 분석하고자 하는 목적으로 작성되었다. 먼저 OECD 데이터를 활용하여 여성고용과 관련된 지표들과 출산율의 상관관계를 분석하였다. 이를 통해 저출산에 영향을 미치는 고용관련 지표를 공공부문의 여성고용, 여성친화적 노동시장과 고용안정성, 아동보육 시스템 구축 등의 기준에 근거해 살펴보고 출산율과 여성의 고용관련 지표가 밀접한 연관성이 있다고 결론지었다.

다음으로 서구사회를 여성고용과 관련된 정책을 기준으로 하여 3가지 유형으로 구분해 각 유형별 장단점을 분석해 보았다. 서구 사회의 정책 방향성은 대체적으로 국가의 투자로 인한 사회서비스 활성화, 여성 일자리 확충과 고용조건 개선을 통한 여성고용의 활성화, 공공영역에의 여성 일자리 확충, 고용조건의 안정화에 기반한 다양한 고용형태 도입, 아동보육에의 투자 및 공공보육의 활성화 등으로 정리될 수 있다. 또한 각 국의 역사와 문화, 축적체계와 노동시장의 특성 등에 따라 강조점과 정책내용, 결과 등이 각기 상이함을 알 수 있다.

다음으로는 외국에서 핵심적으로 적용하고 있는 정책을 통해 우리나라에서의 시사점을 고찰해 보았다. 출산율과 여성고용의 두 가지 정책목표를 성공적으로 달성한 나라들의 특징은 여성의 경제활동참가율과 출산율을 동시에 높이는 정책설계를 했다는 특징이 있다.

1. 정책적 함의
통합적 정책 패키지의 중요성
사회의 특성에 맞는 정책조합
공적 영역의 활성화를 통한 여성고용의 해법찾기

2. 여성고용을 위한 핵심 정책
1) 사회서비스 활성화
2) 공공영역에서의 여성 일자리 확충
3) 고용조건의 안정화에 기반한 다양한 고용형태 도입
4) 아동보육에의 투자 및 공공보육 활성화
5) 일-가정 양립정책
6) 개인의 선호와 문화

우리사회에서 포괄적이면서도 수용 가능한 정책을 도출해내기 위해서는 이런 다양한 정책들의 실제 의미와 한국 사회에서 시행 가능한 정책과 도입방법 등에 대한 연구가 필요하다. 다음 보고서에서는 위의 각 정책들이 외국에서의 시행내용과 정책적 의미에 대해 살펴보고 한국 사회에서 가능한 고용정책의 방향성을 경력단절 극복방안, 양육서비스의 사회화, 여성 고용의 구조적 문제에 대한 국가 차원의 접근, 성차별적 문화 극복 방안 등에 기초해서 다루고자 한다.

본문

앞서 발표한 글에서도 여러 번 지적했듯이 저출산문제는 그 결과의 심각성도 중요하지만 저출산을 야기하는 이 사회의 구조적 문제를 해결해야 한다는 접근이 더욱 필요하다. 여성 고용의 문제는 저출산이 야기할 수 있는 사회경제적인 문제에 해답을 줄 뿐만 아니라 저출산을 강요하고 있는 사회구조적인 문제에 대한 답이기도 하다.

여성의 경제활동 촉진은 여성 개인에게는 빈곤을 방지하고 독립된 경제주체로서 살아갈 수 있게 하는 정책이며, 가족에게는 아동의 빈곤을 방지하고 노동시장 불안정이 높아가는 경제변화에서 가구소득을 증대시키는 주요한 도구가 된다. 그리고 사회적 차원에서는 향후 노동공급 부족을 해소할 수 있는 중요한 정책 수단이 된다. 특히 우리나라에서는 낮은 여성고용 수준을 높여야 하는 목표외에 저출산-고령화 사회의 대비와 고용없는 성장이라는 경제 상황에서 유일한 대안으로 부각되는 사회서비스 일자리 창출이라는 과제와 맞물려 있다. 이런 상황에서 다른 서구국가들이 여성고용과 저출산 문제를 해결하는데 어떤 정책을 추진했는지를 살펴보는 것은 매우 중요하다.

이 글은 후기 산업사회로 접어든 사회에서 가장 첨예하게 부딪히는 문제는 저출산-여성-복지 등에 얽힌 문제라는 전제하에 앞서 같은 문제를 겪었던 나라들의 접근방법과 정책을 분석해 보고자 한다. 먼저 OECD데이터를 활용하여 여성고용과 관련된 지표들과 출산율의 상관관계를 분석할 것이다. 이를 통해 저출산에 영향을 미치는 고용관련 지표를 공공부문의 여성고용, 여성친화적 노동시장과 고용안정성, 아동보육 시스템 구축 등의 기준에 근거해 살펴보고 출산율과 고용관련 지표가 밀접한 연관성이 있음을 보고자 한다. 다음으로 서구사회를 여성고용과 관련된 정책을 기준으로 하여 3가지 유형으로 구분해 각 유형별 장단점을 분석해 보고자 한다. 다음으로는 외국에서 핵심적으로 적용하고 있는 정책을 통해 우리나라에서의 시사점을 고찰해 볼 것이다.

1. OECD 국제 비교를 통해 본 여성고용과 출산율의 상관관계

여성의 사회진출-출산율저하-고령화-경제 성장율 둔화-복지수요 증가와 재정압박은 서구 사회가 먼저 겪었던 사회적 변화이다. 여성의 경제활동 참여, 고용율 및 실업률, 그리고 고용조건 등은 여성의 출산에 밀접한 연관이 있다.

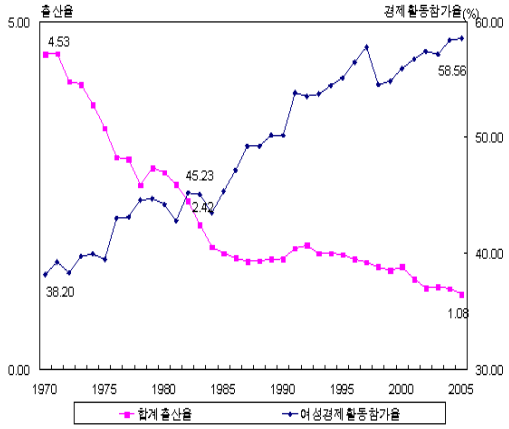
■ 1) 노동시장 참여율과 합계출산율

초기 산업화 사회에서 여성의 취업율과 출산율은 반비례하는 경향을 보인다. 전통적인 설명은 일과 가정을 조화시키기 어려운 조건 때문에 출산율과 경제활동참여는 역(-)관계에 있다는 것이었다. 여성의 사회진출이 활발해지면서 대부분의 나라에서는 출산율이 저하했고 우리 사회는 그런 특징이 매우 강하게 나타난다. 여기에 일부에서 출산율을 높이기 위해 여성고용을 확대해야 한다는 주장에 찬성하지 않는 이유가 있다. 여성이 사회진출을 많이 할수록 출산율이 떨어지는데 어떻게 저출산 대책이 여성고용의 확대가 될 수 있느냐는 것이다. 실제 우리 사회에서는 출산율과 여성고용율은 정반대의 그래프를 그리고 있고 고임금, 전문직종의 여성이 아이를 덜 낳는 것으로 나타나고 있다.(그림1)

하지만 2000년대 들어 이러한 상황이 역전되고 있다는 연구[1]들이 나오고 있고 실증적으로도 출산율과 경제활동참여율이 양(+)의 관계가 되고 있는 나라들이 많아지고 있다. 1980년대 중반부터 여성인력 활용율이 증가함과 동시에 합계출산율도 적정 수준을 유지하여, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴 등은 합계출산율이 1.8 이상이다.

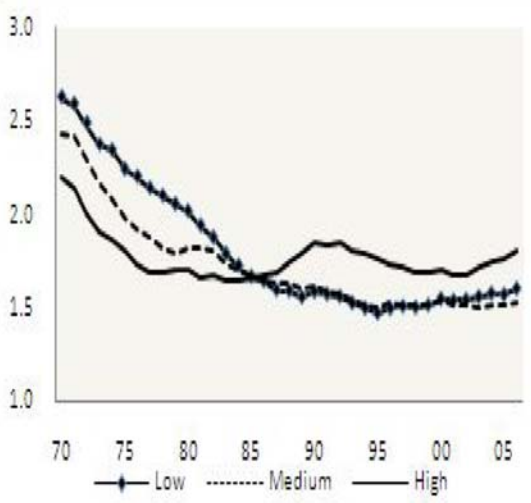
[그림 1] 출산율과 여성경제활동참가율 비교

우리나라 출산율과 여성경제활동참가율



70-05년 사이 우리나라 경활율과 출산율의 비교

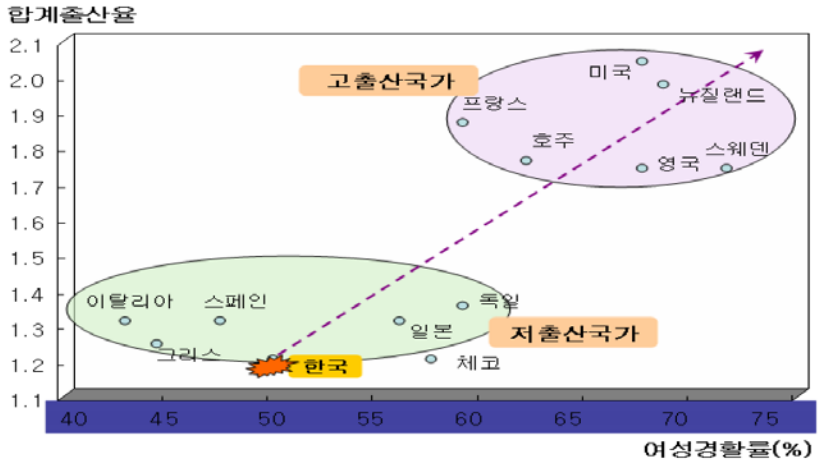
OECD경활률 그룹별 여성의 출산율



70-06년 기간 경활률을 기준으로 그룹별 출산율을 비교함

1) Ahn & Mira(2002)에 따르면 OECD국가들의 합계출산율과 여성의 노동시장 참여율이 1980년대 중반을 계기로 (+)로 변화하고 있다고 주장하고 있다.

[그림 2] 그룹별 비교를 통해 본 여성 경제활동률과 합계출산율의 상관관계



경제학에서는 여성의 경제활동 참여는 여가와 노동으로 인한 이득, 가사생산에 소요되는 비용을 둘러싼 선택의 문제로 본다. 가사생산에서 가장 중요한 것은 자녀양육이며 가사노동과 부양가족의 돌봄 등도 포함된다. 특히 영유아기 및 아동기 양육에 소요되는 자원과 경제활동으로 얻어질 수 있는 기회비용 간에 선택을 통해 경제활동을 결정하게 된다는 것이다. 따라서 여성의 임금수준과 아동보육에 소요되는 자원, 사회보장제도와 조세제도 등이 여성의 노동시장 참여를 결정하는 요인이 된다.

과거에는 여성의 노동시장 참여가 육아의 기회비용을 높이고 경제활동에 장애로 작용하기 때문에 여성의 사회진출은 출산율을 낮추는 것으로 생각되어왔으나 서구 국가들에서는 80년대 중반 이후부터 국가차원에서 일-가정 양립이 가능한 정책을 추진하면서 이 관계는 역전되고 있다. 오히려 여성의 노동시장 참여률이 높은 사회가 출산율도 높은 경우가 많아 여성의 사회활동과 양육이 대립되는 가치가 아닌 것을 보여주고 있는 것이다. 특히 표를 보면 출산율이 높은 나라들은 대체적으로 높은 여성 고용율을 보이고 있으며 최저의 여성고용률을 보이는 국가들의 출산율이 대체적으로 매우 낮은 것을 알 수 있다.(표1)

[표 1] 국가별 출산률과 고용률의 비교

국가	한국	일본	독일	스페인	평균	덴마크	스웨덴	프랑스	미국
출산률	1.13	1.32	1.33	1.38	1.65	1.85	1.85	1.98	2.10
고용률	53.1	59.3	63.2	55.5	60.3	62.7	73.2	59.4	65.9

출처 : OECD HEALTH DATA, 2009

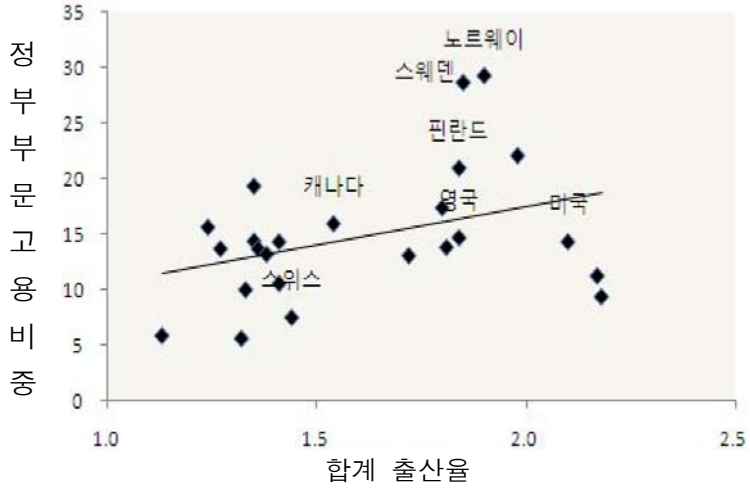
■ 2) 정부 공공기관 고용비율

여성이 경제활동을 하지 못하는 이유로는 크게 가사생산의 비용이 경제활동으로 인한 기회비용보다 커서 노동시장보다는 가사노동을 선택하거나, 일을 하려고 하더라도 일자리가 부족하여 경제활동을 못하는 등이 원인으로 지적된다. 우리나라의 경우, 여성 경제활동참여가 도소매업이나 음식숙박업 등 비임금노동(자영업)을 하는 경우가 많고 그 중에서도 노동가치를 인정받지 못하는 무급가족종사자의 비율이 높게 나타나고 있어 여성에게 맞는 일자리가 극히 부족한 현실임을 알 수 있다. 때문에 일할 의사가 있으나 일자리의 부족과 고용조건의 한계, 사회문화적인 이유로 일하지 못하는 여성들에 대한 대책이 무엇보다 중요하다.

공공부문의 일자리는 시장적 요인보다는 국가의 의지에 따른 정책의 산물이며 비교적 고용안정이 보장된다는 특징을 지닌다. 서구의 경우 여성의 사회진출을 장려하는 정책 중 공공부문의 일자리를 늘리고 공공부문의 여성고용을 급격히 증가시킨 사례가 많이 관찰된다. Huber & Stephens(1996)는 여성의 경제활동참여 증가는 여성이 노동시장에 진입하는 데 필요한 사회서비스의 수요를 증진시키는데, 이러한 사회복지서비스는 여성인력 흡수력이 크므로 다시 여성에게 일자리를 제공한다는 점을 강조하며 공공고용과 여성고용의 관계가 쌍방향으로 작용하는 특징이 있음을 밝혔다. 또한 많은 연구들은 사회민주주의 복지국가에서 국가고용이 여성에게 상대적으로 유리한 일자리를 제공했음을 보여주고 있다. 공적 영역은 임금격차와 성차별적 요인이 적어 여성에게 유리한 조건을 제공하기 때문에 국가의 고용주로서의 역할이 필요한 것이다.

[그림 2] 정부부문 고용비중과 합계출산율과의 상관관계

단위 (%/명)



출처 : 대외경제연구원, 저출산의 국제비교, 2009

(그림2)를 보면 대부분의 나라에서는 정부 공공부문의 고용비중이 클수록 출산율이 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 노르웨이 스웨덴, 핀란드 등 북유럽국가들은 공공부분의 여성고용 확대를 정책적으로 강력히 추진하여 여성의 고용율을 높이고 임금격차를 줄임과 동시에 복지서비스 영역을 공적으로 확대했다.

우리나라는 공공부문 여성 교용을 확대하고 고용의 지위를 높이기 위한 정책을 추진해왔다. 1996년 여성공무원 채용목표제를 시작으로 2001년 여성관리자 임용목표제, 양성평등채용목표제, 국공립대여교수채용목표제, 여성 과학기술인력 채용목표제를, 2006년에는 적극적 고용개선조치[2]를 시행하고 있다. 그 결과 2001년부터 공공부문의 여성 일자리는 꾸준히 증가하고 있고 여성공무원은 2008년 현재 전체공무원 대비 40.8%를 차지하고 있다.

하지만 여성 공무원의 비율은 10년 전인 1998년 29.7%에 비하여 11.1%가 증가한 수치이나 프랑스 55.9%, 뉴질랜드 54.3%, 독일 52.9% 등 여성비율이 높은 나라들에 비해서는 아직은 낮은 수준이다. 또한 지난해 인크루트의 조사에 따르면 공기업은 여성 채용비율이 22.1%에 불과해 ▲대기업(27.3%) ▲중견기업(26.9%) ▲중소기업(26.0%) 등에 비해 매우 부족한 고용수준을 보이고 있다. 정부에서 여성채용목표제 등을 실시하며 여성 채용확대를 강조하고는 있으나 아직 일반 기업에 미치지 못하고 있는 수준이다.

2) 대형 사업장과 공공기관 등에서 여성 근로자와 관리자의 고용비율이 동종업종 평균의 60%에 미달하면 계획을 세워 여성고용을 실천하도록 하는 제도이다.

또한 1997년 이후 공공부문의 비정규직화가 지속적으로 이루어져서 비정규 노동자 312,000명의 63%가 여성 비정규직이다. 이상의 내용을 보더라도 우리나라 공공부문의 여성 일자리는 부분적인 양적 확대에도 불구하고 여전히 매우 부족하며 고용조건 또한 매우 열악한 위치에 놓여 있다는 것을 알 수 있다. 정부의 공공부문 여성 고용 제고를 위한 노력이 매우 필요한 시점이다.

■ 3) 고용조건

여성실업율은 고용불안의 척도로 여성의 실업율이 높을수록 출산율을 떨어지는 경향을 보인다. 또한 비자발적 단시간 근로의 비중 역시 출산율에 악영향을 미치는 것으로 나타났다.(그림3) 우리나라의 경우, 합계출산율은 사회경제적 조건에 매우 민감하게 반응하고 있고 따라서 여성의 고용조건과도 밀접한 연관을 보이고 있다. 문제는 우리나라 여성의 고용시장이 구조적으로 매우 취약하다는데 있다. 이는 우리나라 여성 고용율이 경제위기 이후 큰 폭으로 떨어지고 있는 현상에서 단적으로 보여진다.[3] 최근 경기침체 이후 대부분의 국가에서 남성의 실직에 대처해 여성의 단시간 경제활동 참가비율이 증가하면서 여성 취업률이 증가하고 있는 것과 극명히 대비된다. 이는 우리나라 여성의 일자리가 비정규직, 무급가족고용, 자영업 등에 집중되어 있고 좋은 일자리로 진입이 어려운 조건에서 경제가 어려워지면 그 타격이 취약한 고용형태의 여성에게 집중되고 있다는 것을 의미한다.(표 2)

[표 2] 외국 성별 취업자수 및 경제활동참가율 증감

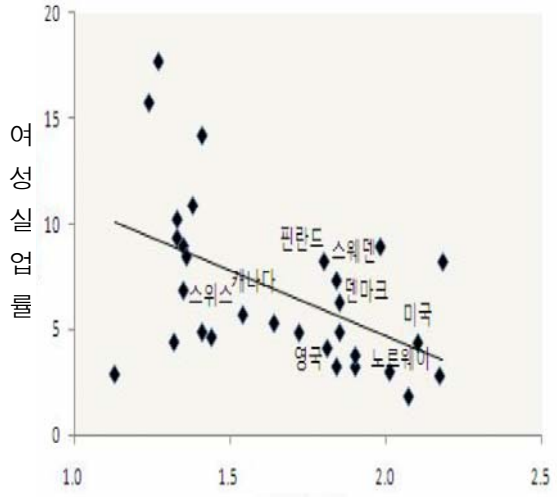
		취업자수	경제활동참가율
유럽	남	-2.0	-0.1
	여	0.3	0.6
일본	남	-3.5	-0.3
	여	-1.1	1.4
한국	남	-0.5	0.0
	여	-1.0	0.0

유럽과 일본 :2008년 1/4분기 대비 2009년 3/4분기
한국 : 2009년 1월 대비 2010년 1월 기준
출처: 주요 선진국 고용시장현황 및 향후 전망, 해외경제정보, KDI, 2010

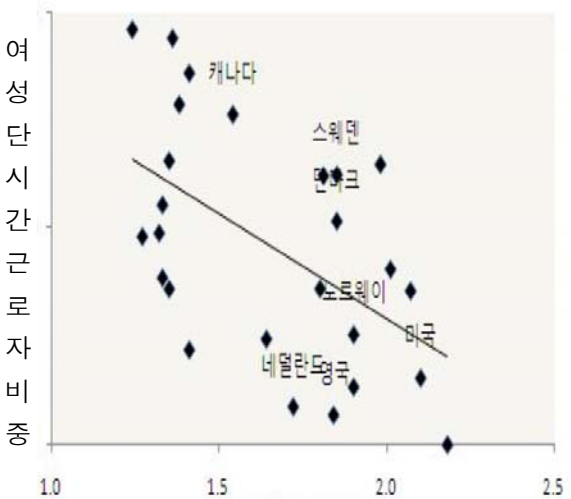
3) 실업률은 2.9%->5.0%로 증가한 반면, 고용률은 46.4%에서 45.45%로 감소함

[그림 3] 여성고용조건과 합계출산률의 상관관계

여성 실업율과 출산율의 상관관계 (단위: %, 명)



비자발적 여성단시간근로자 비중과 출산율의 관계 (단위: %, 명)

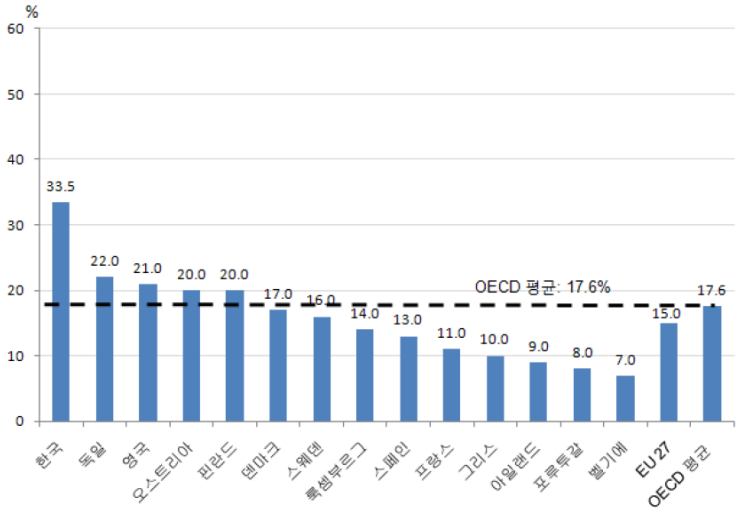


출처 : 대외경제연구원, 저출산의 국제비교, 2009

우리나라 여성의 경제활동 수준을 보면 경제활동참여율이 매우 낮은 것뿐 만 아니라 남성과의 임금차별이 심하고 고용형태 역시 비정규직, 비임금 노동자 및 무급종사자의 비율이 높게 나타나고 있다. 2010년 1월 현재 여성의 경제활동 참가율은 47.5%로 우리나라 남성의 65%에 불과하고 고용율도 45.3%로 남성(68.3%)의 67% 수준이다.

임금격차를 보면 우리나라 남녀임금차이(gender pay gaps)는 33.5%인데 비해 OECD 평균은 17.6%(2006년)이고 유럽연합 회원국 중에서 남녀임금차이가 상대적으로 높다고 하는 독일, 영국, 오스트리아 등이 20% 내외인 것에 비해서도 우리나라 여성의 임금 차별이 매우 심한 것을 알 수 있다.(그림 4)

[그림 4] 주요 선진국의 남녀임금차이 비교



출처 : 한국여성정책연구원, 여성인력관련 사회경제정책의 효과분석과 과제

여성의 고용형태를 보면 비정규직과 자영업, 일용직 등 불안정한 형태의 일자리의 비중이 높다. 특히 출산과 육아 이후 경제활동에 복귀하는 여성의 경우 안정적이지 못한 일자리 비중이 더욱 증가하는 특징을 지닌다. 2008년 현재 여성 비정규직은 전체 여성임금근로자의 40.6%를 차지한다. 그중 여성 한시적 근로자는 전체의 22.8%, 시간제근로자는 13.9%를 차지하고 있다. OECD 평균을 보면 한시적 근로자가 14.8%, 시간제 근로자는 25.3%로 한시적 근로자는 많고 시간제 근로자는 평균보다 밑돌고 있는 것으로 나타났다.(표 3)

[표 3] 한시적 근로자와 시간제 근로자의 나라별 비교

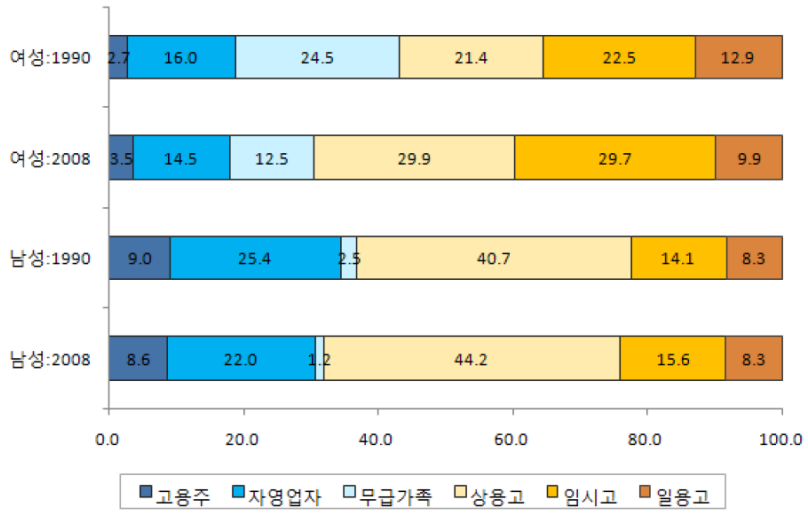
나라	한시적 근로자	시간제 근로자
우리나라	22.8%	13.9%
스페인	31.7%	
네덜란드	18.1%	60%
스웨덴	17.5%	19.7%
독일	14.8%	39.2%
덴마크	8.7%	23.7%
아일랜드	7.3%	
영국	5.9%	38.5%
평균	14.8%	25.3%

출처 : OECD HEALTH DATA, 2009

이는 우리나라의 경우 정규직과 동일한 시간을 근무하며 비슷한 직무를 담당하나 고용안정이 보장되지 않는 한시적 고용(임시직, 기간제 고용)의 비중이 큰 반면, 서구사회에서는 시간제 근로(파트타임 고용)의 비중이 큰 특징을 보여준다. 또한 외국의 경우에는 자의에 의한 유연한 근무형태를 선택하는 비율이 높다. 문제는 우리나라의 비정규직은 정규직과의 차별이 심하고 정규직으로의 전환도 매우 힘들어 비정규직에 속해있는 계층의 고용형태는 매우 취약하다는 점이다.

외국의 경우, 시간제외국의 시간제 근로가 계약기간이나 임금 차별이 없는 시간만 줄인 고용형태임에 반해 우리나라의 단시간 근로는 매우 열악하다. 정규직으로의 전환이 매우 어렵고 임금수준 역시 매우 낮아 2009년 여성 비정규직 임금수준은 980천원으로 여성 정규직 임금(1,543천원)의 63.5%, 남성 비정규직 임금(1,497천원)의 65.5%에 불과한 상황이다. 이런 상황임을 감안할 때 여성 근로자의 비정규직 비율과 고용조건은 여성의 경제활동에 심각한 문제로 대두되고 있다. 또한 장시간 근무자 비율도 매우 높아 우리나라는 여성근로자의 76%가 주 40시간 이상 일하고, 주 54시간 일하는 근로자도 27%나 되는 등 장시간근로를 하고 있는 것으로 조사되고 있어 고용안정, 동일시간 동일임금, 다양한 근무형태와 안정된 파트타임 근무를 선호하는 여성의 경제활동을 어렵게 하고 있다.

[그림 5] 연도별 남녀취업자의 종사상지위별 구성비 변화

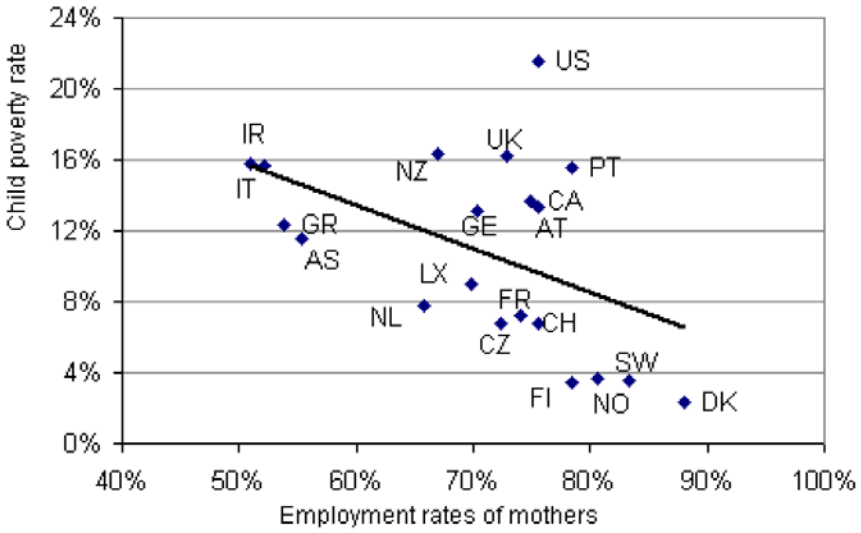


자료 : 한국여성정책연구원, 여성인력관련 사회경제정책의 효과분석과 과제

■ 4) 여성의 고용활성화와 아동보육

여성의 경제활동과 출산율을 동시에 높이기 위한 핵심적 과제는 아동보육문제의 해결이다. 특히 여성의 취업률은 대체로 높으면서 아동의 빈곤율이 높은 자유주의 국가와 여성의 취업률이 매우 높고, 동시에 아동의 빈곤율이 현격히 낮은 북유럽의 차이는 공적 아동보육 시스템이 유무에 있다. 이러한 사례는 아동의 건전한 양육을 위한 보육시스템의 확립이 국가적 차원의 정책목표가 되어야 하는 이유를 설명해 준다. 아래 그림(그림6)에서 보듯이 여성의 고용율과 아동빈곤율은 대체로 반비례하고 있으나 공공보육시스템이 부족한 대표적 국가인 미국에서 아동빈곤율이 가장 높은 것은 아동 보육의 공적 책임을 명확히 보여준다.

[그림 6] 여성고용률과 아동빈곤율의 상관관계



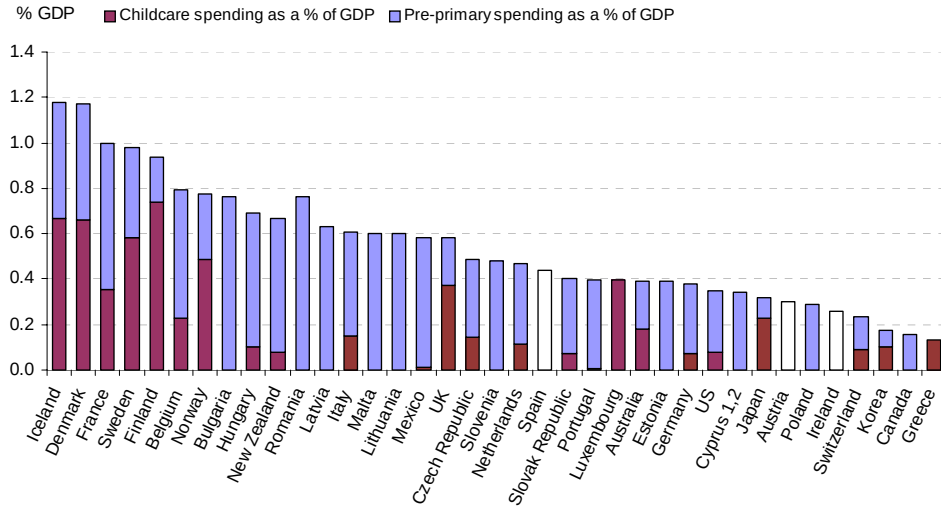
우리나라는 여성이 경제활동을 하지 못하는 가장 큰 원인으로 아동보육에 대한 부담[4]을 들고 있고 직접적 비용인 보육·교육비도 큰 폭으로 증가하고 있는 등의 이유로 출산과 육아시기인 25-35세 사이에 여성의 경력단절이 매우 심하다. 특히 이 시기 여성의 임금수준이 지속적으로 상승하고 있는 상황에서 아동보육에 대한 부담 증가는 여성의 경제활동과 출산 중 하나만을 택해야 하는 상황으로 여성들을 내몰고 있다.

전통적으로 아동은 여성의 경제활동에 장애요인으로 생각되어져 왔다. 반대로 아동의 건전한 양육을 위해서도 여성의 과도한 경제활동은 조절되어야 한다는 입장도 많다. 하지만 OECD 국가별 아동보육과 여성의 경제활동간의 상관관계를 보면 국가와 사회차원의 어떤 정책 개입이 있느냐에 따라 상이한 결과를 나타냄을 알 수 있

4) 통계청 2009년 사회동향조사결과 여성 취업 장애요인을 묻는 질문에 육아부담 45.9%, 사회적 편견과 관행 18.5%, 불평등한 근로여건 11.6%로 나타남

다. 아동보육에서 핵심 내용은 3세 이전 아동 보육 유무와 교육의 사회화, 어머니의 취업지원 정책으로 구성되는데 아동보육에 대한 사회적 지원의 유무에 따라 사회화 수준과 접근성이 높은 그룹(스웨덴, 덴마크, 프랑스, 벨기에 등)과 낮은 그룹(독일, 캐나다, 영국, 미국 등)으로 구분할 수 있다. 이 경우 사회적 지원이 충분한 나라의 경우에는 아동의 유무가 모성의 경제활동에 장애가 되지 않는 반면(덴마크, 핀란드, 스웨덴 등 의 모성 취업 불이익 0%), 독일(-117%), 네델란드(-21%), 영국(-31%) 등으로 여성 취업에 큰 장애요인으로 지적되고 있다.[5] 이런 연구 결과들은 아동의 여부가 여성의 경제활동에 어려움으로 작용하는 것은 맞으나 사회적으로 양육지원 정책이 잘 발달하면 이런 영향들이 없어지거나 오히려 긍정적으로 작용할 수 있다는 사실을 잘 보여준다.

[그림 7] 보육·유아교육서비스에 대한 공공지출, GDP 대비 비율(%), 2005(PF10.1)



주: 오스트리아, 아일랜드와 스페인의 수치는 교육 수준별로 구분할 수 없음.
자료: Social Expenditure database 1980-2005; OECD Education database; Eurostat for Non-OECD countries; US Department of Health and Human Services.

3세미만 아동의 공식적 보육에 대한 공공지출은 덴마크, 프랑스, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이와 스웨덴 같은 국가에서 가장 높고, 아동 1인당 지출 역시 이들 국가에서 상대적으로 높다.(그림) 아동의 공식적 보육에 대한 공공지출 비용이 큰 나라들이 여성의 경제활동율과 출산율이 높고 아동빈곤율이 낮은 나라임을 알 수 있다.

2. 외국의 여성고용의 특징에 따른 유형화

5) Marcia K. Meyers and Janet Gornick "Public or Private Responsibility? Early Childhood Education and Care, Inequality, and the Welfare States", Journal of Comparative Family Studies, 2003

서국국가들은 제조업이 둔화되고 서비스 산업이 성장하는 사회변동의 상황에서 사회서비스 분야의 발달정도 및 역할에 따라 여성고용의 형태가 다양하게 형성되어 왔다. 대부분의 사회에서는 GDP가 1만 불에서 2만 불로 진입하는 기간 중에 전체 취업자의 증가율보다 여성고용의 증가율이 눈에 띄게 증가[6]하였으며 가장 많이 확대된 부문은 사회서비스 영역과 사업서비스 영역이다.[7] 복지국가의 체제(Regime)와 성격에 따라 여성고용의 질 차이도 크게 다르게 형성해 왔는데 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 2002)이 지적한 바와 같이 점증하는 여성의 경제활동 참여는 후기산업사회의 성격을 규정하는 결정적인 요인이며 각 사회별로 여기에 어떻게 대처하느냐에 따라 국가의 성격을 규정할 수 있으며 어떤 전략을 택했는지에 따라 각국의 사회상은 다양하게 나타난다.

■ 스웨덴, 핀란드 등 북구유럽

먼저 여성의 경제활동을 강하게 추동하는 전략을 택한 사회들이 있다. 국가 차원에서 사회서비스에 대한 투자를 늘려 사회서비스 일자리를 많이 만들고 여성이 사회서비스 일자리에 많이 취업하도록 유도하였다. 여성의 사회진출을 통해 부족한 노동력을 활용하고 사회서비스 발전을 통해 성장동력을 개발하며 사회서비스의 활성화자체가 복지공급으로 작용하여 복지수요에 대응하는 전략을 택한 것이다. 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 북유럽국가들이 대표적으로 높은 여성고용율과 낮은 임금격차로 여성 고용의 천국이라 불릴 만큼 남성고용과의 차이가 거의 없다.

아동보육에 있어 광범위한 육아휴직제도와 공적 보육 시스템은 잘 발달되어 있으나 긴 육아휴직과 유연한 근무형태는 여성의 직종을 몇 몇 직종으로 국한하고 관리직으로의 진입을 가로막는 기능을 하기도 한다. 또한 아동의 보육을 하지만 이 나라들에서도 각 나라별로 차이는 존재하는데 여성의 노동권을 강조하는지, 아동의 보육을 부모가 담당해야 한다는 사고가 강한지 등의 사회적 특성에 따라 정책방향도 달라진다. 스웨덴의 경우에는 상대적으로 긴 휴직을 통한 아동의 보육권을 보장하고 덴마크에서는 짧은 휴직기간과 아동의 전일보육을 담당하는 시스템 구축을 통한 여성의 노동권을 보다 강조하는 등의 특성을 지닌다.

이상의 국가들은 여성고용과 아동보육, 경제의 선순환이라는 목표를 동시에 달성하고 있다는 평가를 받고 있으나 대부분의 여성이 단시간근로, 공적 사회서비스에 종

6) 네덜란드의 경우 동 기간 여성 취업자의 증가율이 77.5% 가까이 증가하였으며, 캐나다는 45.9%, 미국은 30.6%, 노르웨이는 26.8%, 스웨덴 16.8%, 덴마크 14.8%의 증가율을 보였다

7) OECD 국가별 사회서비스 분야의 여성 취업자 수의 증가율 폭은 전체 여성 취업의 증가율과 같은 양상을 보이며, 전체 여성 취업자의 증가율보다 30%p에서 3.3%p까지 높았다.

사하다보니 관리직이나 임원급으로 올라가는 비중이 낮은 한계를 지닌다. 즉 여성이 남성과 비교해 보았을 때 수직적, 수평적으로 직종이 분리되는 특성을 지닌다. 이 유형의 나라들은 적극적 고용개선 정책을 집행하지 않고 또한 관대한 육아기 휴가휴직제도를 통해 여성의 경제활동 참여와 아동보육을 동시에 꾀하고 있는 반면, 장기간 일자리를 비우게 되면서 여성의 직종분리를 고착화하는 결과도 내고 있다.

■ 미국, 영국 등 자유주의 국가

반면 미국 영국 등 자유주의 국가에서는 아동수당과 공적 아동보육 시스템, 유급육아휴직 등 양육에 대한 국가의 제도적 지원이 거의 없다. 그러나 노동시장에서 차별을 엄격하게 금지하는 제도와 적극적 고용조치를 통해서 노동시장을 합리화하고 여성을 노동시장에 통합하고 있는 특징을 지닌다. 이 국가들은 상당수준의 여성고용율을 보이고 있으나 북유럽유형에 비해서는 낮고 반면 상대적으로 수직적, 수평적 직종분리는 적다.

상대적으로 낮은 세율과 여성의 시간제 근로를 통한 일·가정양립이 가능하여 높은 여성고용율과 적정한 출산율을 유지하고 있고 유연한 근무형태를 적극적으로 사용하고 있다. 적극적 고용개선 조치는 나라별로 상이한데 미국의 경우는 적극적 고용개선 조치를 통해 여성의 노동시장에서의 권리를 보호해주는 반면, 캐나다 등에서는 임금형평법을 통해 임금차별을 줄이는데 방점을 찍고 있다. 육아휴직제도에서도 나라별로 차이를 보이는데 영국과 캐나다는 적극적으로 도입을 하고 있는 반면 미국은 소극적이며 유연한 근무제도의 도입은 확산되는 추세이다. 하지만 임금격차와 고용안정이 없는 미국의 경우에는 근로빈곤층의 확대가 심각한 문제가 되고 있기도 하다.

이 유형의 국가들과 북유럽 국가들 간의 차이는 보육에 있어서 제일 크게 나타난다. 사회시스템이 수익자부담의 시장경제에 기초해 있기 때문에 계층간 격차가 심각해 부모 소득수준이 아동보육의 질로 직결되고 있으며 이는 미국의 경우에 심각한 수준이다. 미국의 경우, 영리보육시설이 1980년대 이후 급증하여 보육공급의 절반 이상을 차지하고 있으며 저소득층에 대한 보육서비스도 공적 서비스보다는 간접적인 세금감면이나 바우처를 이용하고 있다. 따라서 여성의 고용수준이나 출산율은 그리 낮지 않은 반면, 사회정책의 양극화제고 효과가 미비하여 저소득 가족의 양극화 문제가 심각하고 아동빈곤율이 매우 높은 특징을 지닌다.

이 유형의 국가를 자유주의적 복지국가라 통칭하고 있는데 여성의 출산율과 경제활동 참여가 높은 편이나 가족정책 지표, 여성 사회경제적 지표 등에서 북유럽국가들에 비해 취약한 구조로 평가된다. 시장메커니즘의 기본적 역할을 인정하여 복지는

가장 취약한 계층에 한정되는 엄격한 선별주의 원칙을 갖고 있다. 반면 노동시장이 유연하고 저비용의 민간보육이 활성화되어 있어 공보육의 부족을 채우고 있다. 또한 이민정책을 적극적으로 추진하여 이민제도의 적극적 도입으로 출산율제고, 노동력 조달 등의 효과를 내고 있으나 이민자 사회의 확대로 인한 사회문제도 증폭되고 있다.

■ 독일 등 대륙유럽국가

독일, 오스트리아 등 대륙 유럽국가는 합계출산율이 1.3~1.6명의 비교적 낮은 수준에서 정체된 나라들로 선진국 중 가장 낮은 여성고용율과 출산율을 나타내고 있다. 산업사회에서 여성고용의 문제점을 나타내는 지표로 생애주기별 패턴의 변화를 주로 꼽는데 이는 30대 여성의 경제활동 포기로 인한 M자형 커브로 표현된다. 대부분의 국가에서 GDP 1만 불에서 2만 불의 시기에 이런 M자형 커브가 상당부문 완화되는 것을 볼 수 있으나 이들 국가들은 여전히 자녀양육시기 노동시장에서의 퇴출되는 비중이 높다.

이 유형의 국가들은 대체로 보수주의적 복지국가로 설명되는데 그 특징은 카톨릭 문화의 영향으로 복지의 공급주체가 주로 국가로 민간이나 기업복지의 역할은 상대적으로 약하며 교회 등 지역사회의 역할이 크고 전통적인 가족의 기능을 유지하는데 중점을 둔다. 복지제도는 사회보험을 중심으로 설계되었는데 무급노동을 수행하는 주부를 남성이 부양하는 전형적인 남성부양자모델로 여성이 가족 내에서 주부의 역할에 머물 것을 권장하는 방향으로 사회정책이 추진되어왔다.

여성의 남성에 대한 의존강화, 성역할의 전통적인 개념 유지 등의 보수주의적 체제를 유지하고 있고 이러한 이유로 3세 미만 아동에 대한 보육서비스가 미비하다. 전통적인 가족의 소득보장에 대한 지출이 높고(가족에 대한 현금지원율이 유럽에서 매우 높다) 여성의 노동시장 참여는 중요한 정책대상이 아니다. 반면, 육아휴직기간이 길어 어린 영아에 대해서는 가족 내 돌봄 서비스를 주로 이용하여 보육시설에 대한 국가적 투자는 미흡하나 유아를 대상으로 하는 서비스는 매우 발달되어 있다.

독일의 경우 여성에게 어머니의 역할을 강조하며, 자녀가 어린 시기에는 어머니가 자녀양육에 전념하고 이후에 직업으로 복귀하도록 하는 구조가 고착화되어 대졸여성의 40%가까이가 취업을 포기할 정도로 일-가정의 양립이 어려운 것으로 알려져 있다.[8] 이상의 내용을 볼 때, 사회정책이 주로 소득이전의 기능을 담당했을 뿐이지

8) 출산율이 낮고(2003년 기준 1.35), 무자녀 여성 취업률은 77%임에 비해, 2자녀 이상 여성의 취업률은 56%(스웨덴은 81%)에 불과하며, 3세 미만 아동이 있는 취업모의 비율이 낮다(30.5%)

여성의 고용창출에 기여하지 못하고 있으며, 현금보장 수준은 낮지 않으나 여성 교용 활성화 정책과 보육인프라 구축의 미흡으로 출산율과 여성고용이라는 목표를 달성하지 못하고 있는 것으로 평가받고 있다. 그 결과 사회적으로 저출산과 여성 노동시장 참여 저조가 문제가 되고 있어 2002년 사민당이 집권한 이래 '지속가능한 가족정책'이란 모토 아래 자녀출산을 가능하게 하는 사회적 조건을 창출하는데 중점을 둔 정책적 변화를 추진하고 있다

■ 프랑스 등

프랑스는 일반적으로 독일, 오스트리아 등과 함께 보수주의적 복지국가 유형에 속한다고 알려져 있으나 가족정책에 있어서는 다른 특징을 지닌다. 유럽연합 국가 중 가장 출산율이 높은 국가로 상대적으로 가족정책이 발달한 국가이면서 또한 높은 출산율과 여성경제활동참가율을 보이고 있다. 2006년에는 합계출산율이 1.98명으로 매우 높은 출산율을 기록했으며 또한 여성의 경제활동 참가율도 73.4%이다. 가족 정책에 대한 지출이 OECD국가 중에서 제일 높은 국가로 GDP의 3.4%를 가족정책에 쓰고 있다.

프랑스 가족정책의 특징은 아이를 낳고 기르는데 모든 지원을 아끼지 않는다는 것이다. 유럽국가 중에서도 가장 낮은 출산율로 고민하던 프랑스에서는 가족정책과 아동수당 등을 통한 출산에 대한 직접 지원에서 출발하였고 아이를 낳은 여성이 사회생활을 원활히 할 수 있는 지원으로 가족정책의 범위를 확장해 왔다. 이는 이론적으로는 수정 남성부양자모델로 불리며 벨기에도 여기에 포함한다. 비교적 공보육체계가 잘 갖추어져 있으면서도 자녀의 직접 양육에 대해 인센티브를 제공하는 것이 특징이다.

이 유형의 국가들은 초기부터 출산과 아동양육에 대한 지원을 강화하였고 산업화가 진행되면서 어떤 형태의 아동보육에 대해서도 전폭적인 지원을 하고 있다는 점이 특징이다. 즉 부모의 직접 양육과 사회적 보육 모두에 대한 지원을 하고 있다. 아동수당이나 조세제도, 가족수당을 통한 지원과 공적 보육시스템을 구축하고 있으며 동시에 양육자의 상황과 욕구에 부응하는 다양한 종류의 보육서비스의 제공을 통해서 질과 접근성, 비용, 그리고 형평성이라는 아동보육의 핵심목표를 잘 달성하고 있다.

일하는 여성의 경우에도 고용조건의 안정화에 기반한 근무유연제와 충분한 육아휴직제도, 부성휴가 등의 다양한 제도 연계를 통해 임신과 출산 육아가 여성의 경제생활에 지장을 주지 않도록 정책을 수립하고 있다.

3. 우리나라에의 시사점-여성고용을 위한 핵심 정책사례

■ 통합적 정책 패키지의 중요성

위에서 기술하였듯이 출산율과 여성고용의 두 가지 정책목표를 성공적으로 달성한 나라들의 특징은 여성의 경제활동참가율과 출산율을 동시에 높이는 정책설계를 했다는 특징이 있다. 특히 성역할, 사회 체계, 기존 노동시장의 질서를 재편할 수 있는 사회적, 경제적, 문화적 측면의 종합적 대응을 추진했다는 공통점을 갖는다. 특히 여성노동시장 정책과 함께 일·가정 양립 지원정책, 출산 및 가족정책, 조세 및 사회급부 정책의 영역에서 정책 조합을 통해 포괄적 접근을 하고 있다. 이러한 점은 우리 사회 역시 한 분야의 단절적 정책이 아닌 사회경제정책 즉, 여성고용에 직·간접적으로 영향을 미치는 조세정책, 사회보험정책, 보육정책, 출산정책의 정책 패키지로 포괄적 정책 패키지를 고민해야 함을 시사한다.[9)]

■ 사회의 특성에 맞는 정책조합

또한 외국사례를 보면 사회를 유형화하는데 여성과 돌봄노동, 가족의 문제가 개입되면 전통적인 사회구분방법이 잘 맞지 않는 것을 알 수 있다. 이는 여성과 가족을 둘러싼 문제가 그 사회에 새로운 도전으로 작용하며 사회경제적 이슈만이 아닌 문화적, 성역할적 전통에 크게 영향받고 있음을 보여준다. 또한 정도의 차이는 있으나 여성들이 여전히 육아와 가사노동을 전담해야 하는 어려움과, 시간제 근로로 인해 경력개발과 지위향상에 있어서 남성들보다 불리한 점, 보육시스템의 부족 등의 문제점은 여전히 갖고 있었다. 서구사회 대부분의 정책적 노력은 이 부분에 집중되어 있으며 각 국가들은 지속적으로 노동시장에서의 남녀차별 제거, 공보육 확충 등의 노력을 하고 있다. 따라서 서구 사회를 분석하는 것이 어느 유형의 국가로 체질을 바꾸자는 논의가 되어서는 안된다. 외국 사례에서 보듯이 유형별 장단점은 있으나 그 사회의 사회·경제·문화적 특성이 명확하기 때문에 어떤 정책이 도입되더라도 그 사회에 맞게 조응한다는 것을 알 수 있다. 한국 사회에서도 한국적 상황에 맞는 정책이 필요하다.

■ 공적 영역의 활성화를 통한 여성고용의 해법찾기

현재 우리사회는 여성고용과 출산율, 아동 보육 등이 총체적인 어려움에 빠져 있다.

9) 우석진(2007)에 의하면 주요 선진국의 육아휴직, 보육지원, 근로세액공제, 아동세액 등의 정책을 한국에 적용해서 분석한 결과, 정책조합(policy mix)에 따라 여성노동 공급을 -0.77% 감소에서 7.1% 증가시키는 등 다양한 효과를 내는 것으로 나타남.

뿐만 아니라 고령화-저출산으로 인한 사회구조의 변화를 급격히 겪으면서 경제성장율 둔화와 복지수요의 증가라는 사회적 어려움이 다른 사회에 비교해도 매우 빠르게 다가오고 있다. 이런 상황을 돌파할 수 있는 것은 정부 역할의 강화와 공적 영역의 확대뿐이다. 앞서 살펴보았듯이 여성고용이 출산율과 사회전반의 문제를 해결하기 위해서는 좋은 일자리, 안정된 고용조건, 충분한 아동보육 시스템과 직장내 모성보호 등의 변화가 수반되어야 한다. 그리고 이런 사회적 변화가 민간영역에서 자율적으로 수행된 나라도 없다는 것을 알 수 있다.

대부분의 나라에서는 국가의 정책 개입과 공공부문의 일자리 확대, 적극적 가족-사회정책의 집행을 통해 사회의 구조변화에 대응해 왔으며 공적 부문의 성과에 따라 현 사회의 지표에 차이를 보이고 있다. 또한 미국 등 자유주의적 나라에서도 보편적 가족 정책을 집행하지 않았을 뿐이지 시장기제를 활용해서 그 사회에 필요한 정책들은 강력하게 추진했다. 또한 우리보다 높은 경제적 수준과 적극적인 외국인력의 유입이 그런 나라들의 구조개혁의 원동력이었다. 하지만 한국사회는 그러한 돌파구를 찾기 어려운 조건이다.

또한 우리사회는 경제 영역에서의 정부의 역할이 매우 크다. 금융위기를 수치상으로나마 빠르게 극복할 수 있었던 힘도 정부의 강력한 재정집행과 사업추진 덕분이었으며 4대강을 비롯한 건설에 정부 재정을 모두 쏟아 붓는 것도 경제성장을 위한 국가의 비중이 크기 때문이다. 우리 사회에 필요한 것은 국가의 역할에 대한 논란이 아니라 국가가 해야 할 역할에 대한 사회적 합의이다. 그 방향은 공공부문의 안정적 일자리 확대와 정부의 정책개입 강화, 공적 보육시스템 등 적극적 공적 인프라의 구축을 통한 출산율과 여성고용을 동시에 달성하는 것이 되어야 한다.

■ 여성고용을 위한 핵심 정책

서구 사회의 정책 방향성은 대체적으로 국가의 투자로 인한 사회서비스 활성화, 여성 일자리 확충과 고용조건 개선을 통한 여성고용의 활성화, 공공영역에의 여성 일자리 확충, 고용조건의 안정화에 기반한 다양한 고용형태 도입, 아동보육에의 투자 및 공공보육의 활성화 등으로 정리될 수 있다. 또한 각 국의 역사와 문화, 축적체계와 노동시장의 특성 등에 따라 강조점과 정책내용, 결과 등이 각기 상이함을 알 수 있다.

1) 사회서비스 활성화
2) 공공영역에서의 여성 일자리 확충
3) 고용조건의 안정화에 기반한 다양한 고용형태 도입
4) 아동보육에의 투자 및 공공보육 활성화

새로운 시선
새사연 saesayon.org

5) 일-가정 양립정책
6) 개인의 선호와 문화

우리사회에서 포괄적이면서도 수용 가능한 정책을 도출해내기 위해서는 이런 다양한 정책들의 실제 의미와 한국 사회에서 시행 가능한 정책과 도입방법 등에 대한 연구가 필요하다. 다음 보고서에서는 위의 각 정책들이 외국에서의 시행내용과 정책적 의미에 대해 살펴보고 한국 사회에서 가능한 고용정책의 방향성을 경력단절 극복방안, 양육서비스의 사회화, 여성 고용의 구조적 문제에 대한 국가 차원의 접근, 성차별적 문화 극복 방안 등에 기초해서 다루고자 한다.

새사연 saesayon.org