

## 여성고용문제 해결로 경제회복 앞당기자

유엔 여성(UN Women), 스웨덴과 아르헨티나의 고용정책 성공사례 소개

2013.03.05 | 최정은 | jechoi06@saesayon.org

1. '고용률 70% 달성' 을 위한 최소한의 과제
2. 재정위기와 젠더 고용 영향
3. 스웨덴과 아르헨티나의 여성고용정책
4. 시사점

새사연 추천보고서는 국내외 우수 보고서를 소개합니다.

Jayati Chosh(2013) "Economic crises and women's work: exploring progressive strategies in a rapidly changing global environment", UN Women.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회,  
새사연이 그리는 미래입니다. 더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연,  
이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



## 1. '고용률 70% 달성' 을 위한 최소한의 과제

박근혜 정부가 내세우는 '국민행복시대' 는 새 정부가 약속한 '고용률 70% 달성' 과 무관하지 않아 보인다. 고용률을 70%로 끌어올리기 위해서는 무엇보다 현재 50%에도 미치지 못하는 여성의 고용률을 개선해야 한다. 한국 여성의 고용률이 낮은 이면에는 여성의 상당수가 비정규직 노동자라는 한계, 그리고 결혼으로 인한 30대 여성의 경력단절 문제가 자리하고 있어 양적·질적으로 여성의 일자리 개선이 필요하다.

전 세계적으로 국내외 경기가 나쁜 시기에 여성 고용 환경의 악화가 일반적 현상이다. 세계적 금융위기나 경제위기에 여성이 가장 먼저 일자리를 잃었고, 저임금에 더 나쁜 일자리로 옮겨졌다. 그렇다면 경기 침체기에 시작된 박근혜 정부의 여성 고용 문제에 대해 긍정적인 해결을 기대할 수 없는 것일까.

그러나 경제위기를 맞은 세계 국가들에서 하나같이 여성고용이 악화된 것만은 아니다. 국가가 어떻게 대응하는가에 따라 여성 일자리 문제뿐만 아니라 국가 경제 상황까지 상당한 차이를 보인다.

최근 유엔 여성(UN Women)이 펴낸 '경제위기와 여성의 일' (Jayati Chosh, 2013, "Economic crises and women's work: exploring progressive strategies in a rapidly changing global environment", UN Women)은 여성의 고용에 초점을 뒀던 경제회복 시기를 앞당기면서 여성의 고용환경도 확연히 개선한 사례를 검토하고 있다. 특히 1990년대 스웨덴과 2000년대 아르헨티나는 경제위기를 맞았으나 여성 노동자를 보호하고 육성하는 정책을 펴 결과적으로 지속가능하고 평등한 경제회복을 일궈냈다는 평가는 받는다.

알려진 대로 우리의 젠더평등 수준은 세계적으로 최하위권이다. 스웨덴이나 아르헨티나의 성공사례가 우리 정부가 어떤 방향으로 움직여야 하는지에 대한 좋은 판단 기준이 될 수 있기를 바라는 마음으로 이 보고서의 핵심적인 내용을 정리해 본다.

## 2. 재정위기와 젠더 고용 영향

### 1) 유럽위기의 젠더 고용 영향

○ 유럽의 위기는 지금도 계속되고 있어 경제위기가 고용에 끼친 영향을 평가하기 이를 수 있으나 단기적으로 위기 이전의 회복은 기대하기 어렵고, 또한 재정압박이

심해지면서 앞으로 유럽의 고용사정은 더 나빠질 것으로 예상됨.

-경제위기 시 뒤따르는 긴축재정 대응책은 경제 활동을 위축시켜 실질 임금과 고용을 줄이고 생계마저 위협. 유럽의 상당 국가들에서 예금은행의 운영이 어려워지면서 생산 활동에 대한 투자도 위축. 특히 유로존 고용의 2/3 이상을 책임지고 있는 중소기업에 미칠 영향은 더 큰 의미로 해석 됨.

○ 유럽위기와 젠더고용의 영향 측면에서 여성이 경제위기의 영향을 덜 받은 것처럼 보이는 이유를 들여다볼 필요가 있음.

-그리스, 아일랜드, 포르투갈, 스페인 등 남유럽국가들(GIPS 나라)에서 여성의 노동시장 참여율은 2007년과 2010년 사이에 2.6%p 증가했고, 남성은 0.2%p 하락. 이는 침체기에 생계에 타격을 입으면서 상대적으로 여성의 경제 활동이 장려 된 것에 따른 결과로 보임.

-남성 노동자가 입은 피해가 더 큰 것처럼 보이는 데는 이유는 남성의 실업 증가율이 여성 실업 증가율 보다 높는데 있음. 아일랜드의 경우 여성의 실업률은 90년대에 남성보다 높았고, 2008년~2009년 경제위기 동안에 전반적인 실업률도 여성이 더 높았음. 단지 아일랜드 남성의 실업률이 여성 실업률 보다 더 가파르게 증가해 남성 고용에 악영향을 미친 것으로 느껴짐.

-동아시아의 젠더임금격차는 97~98년 이후 더 차이가 나지만 유럽에서는 다른 과정을 보이기도 함. 그리스나 아일랜드에서는 임금격차가 감소하고, 포르투갈과 스페인에서는 젠더임금격차가 증가. 직업적으로 보면 2008년과 2009년 위기는 은행과 금융 분야에 타격을 줬는데 금융 분야는 단연 남성의 고용이 높은 분야. 하지만 대부분의 여성 노동자는 이미 임금 분포상 바닥권이라 덜 영향을 받은 것일 뿐. 여성노동자 임금은 이미 낮은 상황에서 머물거나 다소 낮아진 상황에서 남성노동자 임금의 하락폭이 커지면서 임금격차는 줄어든 것처럼 보이는 착시 현상.

-여성에게는 비임금 노동의 피해도 부과. 긴축정책과 고용주의 임금삭감 시도는 일과 가정생활의 조화를 위축시킴. 이는 전형적으로 여성 노동자에게 부정적인 영향을 미침. 많은 남성이 일자리를 잃으면서 임금 노동에 여성이 더 많이 진출한 면도 있으나, 사회의 젠더 구조에서 일의 유무와 상관없이 여성에게 가사 책임과 돌봄 경제에 대한 부담 가중. 결국 이러한 구조는 여성들에게 임금과 비임금 노동의 '이중부담'으로 돌아옴.

○ 유럽의 17개국 중 13개국에서 노동유연화개혁이 진행되면서 해고는 더 쉽게 이뤄졌음.

-노동유연화 개혁으로 결국 경제회복 전까지 어떤 일자리도 만들지 못함.

-중요한 지점은 노동시장에 사회 보호를 지원하는 공적인 프로그램 개입은 단순히 복지적 수단만이 아니라는 사실. 이는 경기 하강을 막거나 줄이고 빠른 경제회복을 위한 중요한 경기대응완충(counter cyclical buffer)이라는 점에 주목해야 함.

## 2) 1997~1998년 아시아위기 이후 고용패턴

○ 1997~1998년 동아시아의 경제위기는 유럽의 경제위기와 여러 면에서 닮아있지만 다른 측면도 있음.

-다른 측면의 하나는 위기 그 자체의 영향이고, 또 하나는 위기 이후의 영향

-수출 중심의 경제에 비교적 금융 자유화가 진전된 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 한국, 태국이 경제위기를 맞음. 과도한 수출 주도 성장이 다른 개도국들과의 경쟁으로 어려움을 겪게 되고, 금융자유화로 인해 더욱 상황은 악화됨.

○ 경제위기를 겪은 후 대다수 나라에서 일자리 참여율 하락

-말레이시아는 남성 고용률이 2003~2005년, 3년 사이에 평균 79%에서 77%로 하락. 한국의 경우 남녀 고용률은 모두 하락.

-또한 각 나라에서 남성들의 시간제 일자리 고용율은 낮아졌지만, 여성의 고용율은 증가.

○ 전반적으로, 2008년 위기 이후 재정 대응으로 정부는 복지예산을 삭감. 정부 예산은 GDP의 2%까지 떨어지고, 2008년 예산의 8%에 이르기도 함

## 3) 종합

○ 경제위기에 정부의 재정적 대응이 여성 고용에 부정적 영향을 미침.

-130여개 개도국을 연구한 것을 보면, 2008~2009년과 비교해 120개 나라는 지출을 늘렸고, 반대로 10개국은 같은 기간 재정지출을 줄임. 상당 기간에 걸쳐서는 70여개 국가는 공공지출을 평균 3%까지 높이고, 60여개 국가는 지출을 그만큼 줄임 (Ortiz&Cummins, 2012)<sup>1)</sup>

-위기 이후에 재정확대기에는 전형적으로 기반투자를 강조하지만, 이것이 항상 여성들에게 유리한 것만은 아니었음. 반대로 재정축소기에는 여성고용을 줄이고, 상품과 서비스를 줄이면서 가사노동이나 비임금 돌봄 노동자로서 여성의 역할이 강조 됨.

○ 특히 개발도상국가의 예산 삭감은 여성에게 악영향을 미침. 정부는 삶에 영향을 주거나 삶의 조건(영양, 상수도, 건강과 교육 등)에 영향을 주는 중요한 분야에 공적 지출을 늘리기 어려워지면서 예산을 삭감. 이러한 정책 선택은 여성에게 부정적 영향을 끼치는데, 여성은 비임금 노동자이자 시민으로서 제대로 된 권리를 누리지 못하게 됨.

1) Ortiz,I.,Chai and M. Cummins(2011), Austerity Measures Threaten Children and Poor Households: Recent evidence in public expenditures from 128 developing countries. UNICEF Social and Economic Policy Working Paper, New York:UNICEF.

○ 2008~2009년 동안 재정 대응을 국제노동기구(ILO)가 평가(2009년)한 것을 보면 다음의 사실에 주목. 여러 나라들이 아래의 대책을 통해 2009년 70만~110만개의 일자리를 창출.

-사회공공기관 지출을 늘리고, 보조금을 제공, 중소기업에 노동수요 창출을 위해 세금을 삭감.

-공공고용서비스와 교육프로그램, 실업자나 구직자를 지원할 노동시장 중개시설 확장.

-실업자나 노인 등에 대한 혜택을 늘리고 소득지원을 위해 현금이전이나 사회보조 프로그램 제공.

-노동자와 고용주가 속한 기관에 의한 사회적 대타협 시도.

### 3. 스웨덴과 아르헨티나의 여성고용정책

#### 1) 1990년대 스웨덴

○ 1990년대 스웨덴은 재정과 실물 경제위기의 이중고를 겪음. 80년대 금융규제완화로 상당의 자본이 유입되어 대출 붐이 이어지면서 소비, 투자, 자산거품이 증가. 그러다 90년대 거품 붕괴와 붐이 가라앉으면서 자본이 빠져나가고 광범위한 은행파산과 고용 하락, 투자 감축 성장 하락으로 스웨덴은 90년대 심각한 침체를 맞음.

○ 스웨덴은 단기조치로 빠르게 수출 경쟁력을 회복. 그러나 중요한 지점은 수출주도성장만이 경제 확장의 유일한 수단이 되어서는 안 된다는 점. 재정정책을 시행해 내수를 창출해야 함.

-이는 노동시장과 사회복지 정책이 여성에게 영향을 줄 수 있고, 경기대응 완충에도 중요. 재정지출과 공공지출을 반대하기 보다는 스웨덴처럼 경제위기 시에는 대응에 필요한 초기 비용과 다른 지출을 확장해 고용 효과를 높일 수 있음.

-이름난 스웨덴의 복지체계는 스웨덴 모델의 핵심이며 여성을 위한 공공고용을 확대하고 돌봄경제, 가사 등 비임금 노동을 줄이는데 일조. 스웨덴은 고용 프로그램이나 적극적 노동시장정책을 확장해 재정위기에 가장 취약한 여성을 보호하고, 실물 경제를 빠르게 회복시킴.

○ 청년고용보장 프로그램이 주요. 스웨덴의 청년(18~24세)이 청년 특성화 활동에 고용되어 구직을 돕거나 가능한 교육을 받을 수 있게 함. 초기 이 정책은 평가, 교육, 직업 안내, 구직 활동 등을 포함. 이러한 활동은 노동 경험과 교육, 훈련, 사업 시작을 돕고 고용력 회복을 도움. 이 프로그램에 여성 참여가 거의 절반을 차지. 청년실

업은 사실 유럽뿐 아니라 대다수 국가들의 해결과제로, 특성화된 프로그램이 효과적일 수 있음을 시사.

- 스웨덴의 경기회복 프로그램은 여성을 배제시키지 않음.
  - 스웨덴은 가족정책으로 부모휴가임금과 아동보육 보조금을 주고 경제위기시에도 이 정책을 유지해 여성 노동자들에게 혜택을 제공.
  - 임금 바닥층에 계속해서 강한 사회보호와 안전망을 제공. 이 정책으로 빈곤 출현이나 위기 시 불평등 확산을 막아 내수를 창출해 경기 대응에 효과적.

- 스웨덴 성공의 또 다른 요인은 임금 협상에서 사회적 대화를 유지했다는 점.
  - 사실 재정위기에도 이 같은 대화채널을 지속하면서 임금을 올려 노동자를 보호하고 국내 제조업 경쟁력을 향상. 결과적으로 재정위기에도 생산과 고용이 빠르게 회복됨.

## 2) 2000년대 아르헨티나

- 노동시장의 역동성을 높이고, 사회보호체계를 확장해 전체고용이 증가하고, 질 좋은 일자리도 창출. 2002~2009년 사이 70%까지 공식 고용이 증가.
  - 가장 최근의 위기에도 아르헨티나의 경제는 성장이나 고용 측면에서 상당한 회복력을 보임. 실업률은 변하지 않고, 실질 임금은 낮아지지 않음.(한편 이러한 결과로 인플레이션 형태의 새로운 문제가 발생)

- 이는 적극적 노동시장정책과 거시경제를 결합해 대응한 결과로 판단 됨.
  - 2003년 정부는 경제정책 모델을 변화시켜 질과 생산성, 공정성을 담보하는 일자리를 늘리고 사회보호를 확대해 삶의 질을 끌어올림. 법적·행정적으로도 반영되어, 2004년에 아르헨티나는 노동규율과 관련해 25,877개의 법안을 통과시킴. 고용, 생산성, 최소임금을 위한 국가위원회가 최저임금 결정. 결과적으로 2002년 34%에서 44%로 국가임금부담을 올림. 모든 노동자에게 좋았지만 특히 여성들이 단체교섭의 이익에서 배제되지 않은 것이 특징.

- 아르헨티나는 사회보호보장을 두 배로 늘려 연금과 사회보장을 확장. 전체 노인의 84%가 연금 보장을 받음, 사회보장이 아이와 어른에게로 확대돼 1997년 37% 보장에서 2009년 86%로 증가. 정부의 사회보장 지출은 2008년 GDP의 1/4를 차지할 정도. 이는 소득분배에 직접적 효과를 냄. 아르헨티나는 세계에서 가장 불평등한 나라로 70년대 중반이래 가장 소득 불평등도가 높았으나, 최근의 변화로 소득재분배를 나타내는 지니계수는 2002년과 2009년 사이에 16%나 향상 됨.



## 4. 시사점

### 1) 거시경제 전략

-금융위기는 국민의 삶과 노동조건에 다양한 영향을 줄 수 있고, 경제위기 이후 정부의 전략에 따라 그 영향이 달라질 수 있음. 스웨덴이나 아르헨티나의 사례처럼 임금과 비임금 노동자인 여성들에게 더 좋은 고용환경을 보장하는 시도가 더욱 필요.

-광범위한 거시경제나 관련 분야에서의 고용 창출, 질 좋은 사회서비스에의 보편적 접근을 강조할 필요가 있음.

-경제를 압박하는 재정긴축은 경제위기 문제를 더 키울 수 있음이 명백. GDP 성장과 재정예산 위축은 경제회복을 더 어렵게 하고 재정지표 향상에도 역효과를 냄.

-선진국은 단체임금협상 등 제도적으로 노동시장에 영향을 줄 수 있지만, 개도국은 제도가 빈약해 다음의 5가지 중요한 요소들을 통해 임금주도성장이 가능. ① 고용에 집중해 경제 성장 과정 만들기-열악한 일자리나 미개발 지역에 직접 지원, ② 농부나 소규모 생산자의 제도금융에의 접근성을 향상시켜 비공식 생산의 생존력 보장, ③ 공적고용을 늘리고, 임금협상력을 향상시켜 젠더평등을 진전시킬 기회로 활용, ④ 건강 지출이나 견고한 사회보장프로그램으로 사회보장 향상, ⑤ 영양, 주택, 건강, 교육 등 서비스에 대한 공적 전달을 집중하고 늘리기.

-거시경제 전략에 따라 빈곤을 줄이고, 소득재분배를 향상시키고, 비공식 노동조건을 올려 성장과정에 긍정적인 영향을 줄 수 있음을 인식.

### 2) 적극적 노동시장정책

-적극적인 노동시장정책에는 다양한 분야가 존재.

-구직지원프로그램, 조언, 모니터링, 인터뷰기술 지원 등 노동시장서비스 분야가 있음. 제한적이지만 적극적인 젠더 관련 노동시장정책으로는 첫째, 여성의 능력, 시간, 교육조건을 감안한 정책. 둘째, 실업자의 직업능력 향상을 돕는 교실과 같은 교육. 셋째, 회사가 부여하는 고용 인센티브. 넷째, 공공분야에서 직접고용프로그램을 운영하는 방식으로 공공재나 서비스를 생산하는 공적 일자리와 활동을 직접 창출.

### 3) 사회보호대책

-아르헨티나의 사례를 통해 보았듯 노동보호는 고용, 임금이나 생산성에 긍정적인 효과를 낸.

-2011년 국제노동컨퍼런스에서는 사회 안전보장을 강조. 국제노동기구는 경제위기 시 취약계층이 가난을 극복하고 사회적으로 배제되지 않도록 기본임금보장과 필수 사회서비스에의 접근성 측면에서 강조. 기본임금보장은 다양한 사회이전으로 노인과 장

애인에 대한 연금, 아동수당, 실업자와 워킹푸어에 대한 임금지원과 고용보장, 건강, 교육, 식품안정, 주거, 상수도 등의 필수적 사회서비스에 대한 보편적 접근성 확대.

4) 자영업의 생존력 고양

-소규모 생산이나 가족 중심 자영업은 생산성 향상을 위해 기술력을 지원하고 제도 금융의 도움으로 시장 확장을 도울 필요가 있음. 특히 공식적인 금융시장은 소규모 생산자 특히 여성 생산자를 배제하는 경향이 커 실질적인 지원이 중요.

5) 비임금노동 부담 덜기

-경제위기는 비임금 노동자에게 부담을 가중시키고 특히 여성의 부담이 가중 됨. 이러한 악영향을 고려해 재정긴축 대응책을 피하고, 기본적인 편익과 사회서비스를 위한 공공지출을 확대해야 함. 🏠

2013년 새사연의 ‘추천 보고서’ 목록

2013년 3월 5일 현재

아젠다	발간 일	제목	작성자
추천 보고서	2/18	헬리콥터 머니: 선진국 양적완화정책 평가	여경훈
추천 보고서	2/21	성장과 분배의 관계 다시 생각하기	김병권
추천 보고서	2/27	국제 비교로 한국사회 불평등 들여다보기	이은경
추천 보고서	3/4	소득불평등은 어디에서 발생하는가?	여경훈
추천 보고서	3/5	여성고용문제 해결로 경제회복 앞당기자	최정은