

가족정책 확대와 미취학자녀가 있는 여성의 학력별 취업률 추이에 대한 탐색적 연구

허수연*

【목차】

- I. 서론
- II. 가족정책과 성 평등?
- III. 가족정책의 여성 계층별 영향
- IV. 한국의 가족정책 발달
- V. 여성 학력별 취업률 추이
- VI. 소결

<국문초록>

본 연구는 성 평등 수준을 나타내는 핵심지표인 여성 취업률의 변화 추이를 살펴보고 이 가운데 특히 미취학자녀가 있는 여성의 취업률과 이들의 교육수준에 따른 취업률 변화 추이를 살펴보면서 최근 급격히 확대되어 온 가족정책의 영향을 탐색적으로 살펴보는 데 그 목적이 있다.

한국노동연구원의 노동패널자료(1998년~2015년)를 활용하여 25세 이상 65세 미만 여성의 취업률, 학력별 취업률, 미취학자녀가 있는 여성의 취업률, 그리고 미취학자녀가 있는 여성의 학력별 취업률 변화추이를 살펴본 결과 전반적인 여성의

* 한양대학교 창의융합교육원 조교수 e-mail: syeonh@hanyang.ac.kr

취업률은 조금씩 그리고 천천히 상승하고 있으며 학력별 취업률 격차 역시 수렴하는 양상을 보이고 있었다. 그러나 미취학자녀가 있는 여성의 취업률은 여전히 매우 낮으며 유급휴가정책의 확대와 무상보육정책 시행 이후에도 뚜렷한 개선을 나타내지 못하고 있는 사실 역시 나타났다. 또한 미취학자녀가 있는 여성의 경우 학력별 취업률 격차가 크게 나타나 고학력 여성의 취업률이 중간학력 여성에 비해 높게 나타나는 양상 역시 지속되고 있었다.

한국의 가족정책은 제도적 개선과 예산의 증가에도 불구하고 실효성 낮은 휴가정책과 민간 중심의 보육서비스 제공 등의 문제로 인해 어린 자녀가 있는 여성의 취업률을 제고하는 데 명백한 효과를 가져 오지 못하였으며 여성 내부의 계층간 취업률 격차를 개선하는 데에도 크게 기여하지 못한 것으로 해석된다.

주제어: 가족정책, 여성 취업률, 미취학자녀가 있는 여성 취업률, 여성 학력별 차이

I. 서론

여성의 유급노동 참가는 남성으로부터의 경제적 독립을 위한 기반을 조성함으로써 성 평등의 중요한 전제조건이 되며 특히 복지국가에서 노동과 관련된 다양한 사회권의 접근성을 확보하는 기본 수단이 된다. 또한 저출산 고령화의 문제나 불안정한 가구소득과 같은 신 사회적 위기 상황에 효과적으로 대응하는 중요한 기능을 할 수 있다.

이에 2000년대 이후부터 정부는 성 평등의 제고와 저출산 문제의 해결이라는 목표를 가지고 다양한 가족정책 지원을 확대하고 관련 예산을 증가시켜 여성의 경제활동참가를 촉진하고 여성과 남성 모두의 일-가족양립을 지원하기 위해 노력하여 왔다. 그러나 지속적인 제도의 확대와 예산의 투입에도 불구하고 사회 전반에 걸쳐 정책의 효과는 매우 미약하게 나타나고 있다. 통계청의 경제활동인구조사 자료에 따르면 여성의 고용률은 조금씩 증가하고 있으나 뚜렷한 변화를 논할 수준에 이르고 있지 못하며 2015년 현재 남성의 고용률이 71.1% 인데 비해 여성 고용률은 49.9%로 여전히 21.2%p의 높은 성별 격차를

보이고 있다. 더욱이 여성의 경제활동참가율을 연령구간에 따라 살펴보면 여전히 M자형 패턴, 즉 자녀 출산 및 육아 시기인 30대에 경력이 단절되었다가 이후 완만하게 상승하는 양상 역시 크게 변하지 않고 있다(김태홍 외, 2016). 김중숙(2013)은 2000년대 이후 여성 취업률이 어느 정도 상승한 배경은 주로 50대 이상의 중장년 여성이 노년기를 앞두고 경제적 안정을 목적으로 노동시장에 진출한 결과이며 어린 자녀가 있는 여성의 취업률이 의미있게 개선되었다고 보기 어려운 점을 지적한 바 있다.

여성의 노동시장 참가를 통한 경제적 독립은 어느 연령 계층에 있어서나 중요한 문제이지만 우리 사회와 같이 대다수 여성이 자녀를 출산 및 양육하는 과정에서 노동시장으로부터 이탈되고 이로 인해 경력단절의 문제가 생애 전반적인 성 불평등 및 소득 불평등, 나아가 연금수급 등의 사회권 불평등으로 이어지는 상황에서 자녀가 있는 여성의 취업률 제고는 특히 중요한 사회적 이슈라 할 수 있다.

한편 그동안 여성 취업률에 관한 지표들은 대부분 여성을 동질적 집단으로 분류하는 한계를 가지고 있다. 여성의 노동시장 참가여부를 결정하는 가장 중요한 요소는 어린 자녀의 양육여부이고 특히 6세 미만 미취학 자녀가 있는 여성의 경우 일-가족양립 정책의 핵심 대상이 되는 만큼 어린 자녀가 있는 여성의 취업률이 가족정책의 확대와 함께 어떠한 추이와 변화를 나타내는지 확인하는 작업이 필요하다.

이와 함께 최근 가족정책과 성평등에 관한 선행연구에서 가장 큰 이슈가 되고 있는 주제는 가족정책이 성평등과 여성 내부의 계층 간 평등에 어떠한 영향을 미쳤는가의 논의이다. 가족정책은 정책의 목표와 하위정책들을 어떻게 구성하는지에 따라 여성의 취업에 서로 다른 영향을 미칠 수 있으며 동시에 여성의 계층 간 격차를 확대 또는 조정할 수 있다는 논의들을 볼 때(Cantillon, 2011; Herd, 2005; Hook, 2015; Korpi et al., 2013; Randal, 2002; Shalev, 2009) 한국 사회에서 가족정책의 확대가 어린 자녀가 있는 여성의 노동시장 참가와 여성 계층 간 노동의 선택에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석 역시 필요하다.

이에 본 연구는 한국노동연구원의 노동패널 자료를 활용하여 1998년부터 2015년까지 미취학자녀가 있는 여성의 취업률 추이와 학력계층별 추이의 변화를 살펴보고 가족정책의 확대 속에서 그 의미를 탐색적으로 분석하고자 한다.

연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 가족정책과 성평등에 관련한 이슈들을, 3장에서는 가족정책이 서로 다른 여성 계층에 대해 어떠한 영향을 미치는가에 대한 논의들을 선행연구를 중심으로 제시한다. 4장에서는 한국의 가족정책 가운데 보육정책과 휴가정책을 중심으로 제도의 발달을 시기에 따라 정리하고 5장에서는 1998년부터 2015년까지의 기간 동안 미취학자녀가 있는 여성의 취업률과 학력별 취업률 추이를 분석하여 제시한다. 끝으로 6장에서는 소결을 통해 연구결과를 기반으로 한 정책적 함의를 제시한다.

II. 가족정책과 성 평등?

최근 복지국가들의 변화에 있어 가장 두드러진 수렴현상 가운데 하나는 전통적 복지지출의 정체 또는 감소에 비해 뚜렷하게 나타나는 가족관련 지출의 증가이다. 대부분의 산업화된 복지국가들은 저 출산 및 고령화와 같은 인구구조의 변화, 가족의 해체, 노동시장 불안정성의 증대와 같은 신사회적 위험(new social risks)에 대처하는 동시에 성 평등의 제고를 목적으로 적극적으로 가족정책을 도입해 왔고 이에 관련된 예산을 확대하고 있다. 에스핑-안데르센(Esping-Andersen, 1999)은 가족이 복지국가 재편의 핵심이라 지적하면서 여성의 노동시장 참가와 이를 지원하기 위한 가족지원정책이 복지국가의 생산성과 지속가능성을 담보한다고 지적한 바 있다.

한편 가족정책은 단순히 성 평등의 제고만을 목적으로 하지 않는다. 가족정책은 이름 그대로 가족의 다양한 기능(특히 돌봄 기능)을 지원하는 정책 개입인 만큼 사회가 가족의 어떠한 기능을 어떠한 방식으로 지원하는가가 중요한 이슈가 된다. 이 때 성 평등과 관련된 핵심 주제는 가족정책이 여성의 돌봄(모성권)을 강조하는가, 아니면 돌봄의 사회화를 통해 여성의 노동을 강조하는가이며 이에 따라 여성의 유급노동참여로 대표되는 성 평등 양상은 상이하게 나타날 수밖에 없다.

이에 대표적인 가족정책으로 보육서비스, 휴가정책(leave policy), 아동관련 현금급여 정책 등이 노동시장에서의 성 평등, 특히 여성의 유급노동참가에 미치는 영향에 대해서는 학자들 간 이견이 존재한다. 예를 들어 3세 미만 아동을 대상으로 하는 보육서비스는 출산과 양육으로 인한 여성의 유급노동 단절을

막을 수 있는 가장 효과적인 수단이며, 보육비용에 대한 정부의 지원은 여성이 실제로 보육서비스를 이용할 수 있는 기회를 높여 여성의 노동권을 보장하는 대표적인 정책이다(Korpi, 2000). 또한 법적인 권리로 보장되는 유급 휴가제도(출산휴가 및 육아휴직, 간병휴가 등)는 ‘일’과 ‘가족’을 양립가능하게 함으로써 여성의 노동에 긍정적인 영향을 미친다(Barett et al., 2000; Ferrarini, 2006). 반면 아동을 돌보기 위한 장기간의 휴가를 허용할 경우 휴가를 주로 사용하게 되는 여성근로자의 경력이 손상되고 고용주로 하여금 여성노동자에 대한 통계적 차별을 가지게 하는 문제를 가져올 수 있으며, 노동시장으로부터의 이탈 또는 보육시설을 이용하지 않을 것을 전제로 지급하는 양육수당은 여성의 돌봄자로서의 역할을 정책적으로 지원함으로써 여성의 노동을 저해할 수 있다(Korpi and Englund, 2007; Mandel and Semyonov, 2005).

이에 Lambert(2008)는 가족정책을 여성에 대한 ‘노동장려 정책’과 ‘돌봄장려 정책’으로 나누어 분석해야 할 필요가 있다 주장하였는데, 그에 따르면 단기간의 유급휴가(52주 이하)와 공보육서비스 지원은 여성의 노동을 장려하는 정책이며 양육수당의 지급 및 장기간의 휴가정책(52주 이상)은 여성의 노동시장 이탈을 유인하고 전통적 모성 역할을 지원하는 정책으로 분류된다.

이러한 논의를 종합하여 볼 때 가족정책은 그 자체로 성 평등을 촉진시키지 않으며 가족정책을 분석함에 있어 하위 정책이 여성의 노동자로서의 역할과 돌봄자로서의 역할에 어떠한 영향을 미치는 지에 대한 분류가 필요하다.

Ⅲ. 가족정책의 여성 계층별 영향

앞 절에서 기술한 바와 같이 가족정책이 성 평등에 미치는 영향은 가족정책의 세부적 구성과 내용에 따라 다를 수 있다. 한편 최근의 연구들은 가족정책이 성 평등 뿐 아니라 여성 내부의 계층에 따라 상이한 영향을 미치고 있음을 제시하면서 계급 평등에 있어 새로운 이슈를 가져오고 있다. 여성은 단일한 동질 집단이 아닌 만큼 여성이 속한 계층 또는 직업지위에 따라 가족정책의 영향이 달라지며 그 결과 여성 계급 간 또는 가구 간 평등에 서로 다른 결과를 가져올 수 있다는 것이다.

대표적으로 Shalev(2009)은 가족정책이 특정 계층 여성의 이해를 더 반영하

고 있다고 비판하였으며 이와 유사하게 Herd(2005)는 가족정책이 여성의 계층적 지위에 따라 오히려 불평등을 양산하고 있다고 지적하였다. 또한 Cantillon(2011)은 일-가족 양립에 대한 공공 지원이 주로 고소득 맞벌이 가구에 집중되고 있음을 비판한 바 있다. 특히 휴가제도의 사용에 있어 대기업 노동자들은 유급부모휴가에 대한 접근성이 상대적으로 더 좋기 때문에 중소기업 노동자들에 비해 휴가 사용률이 더 높으며 그 결과 육아로 인한 경력단절의 위험을 덜 겪게 된다(Cantillon, 2011).

보육서비스에 있어서도 여성 계층 간의 차이가 나타나고 있는데 Ghysels and Van Lancker(2011)의 연구에 의하면 분석대상 모든 국가에서 저학력 어머니에 비해 고학력 어머니가 더 적극적으로 보육서비스를 이용하는 양상이 발견된다. 특히 보육서비스가 시장을 중심으로 제공되는 사회에서 보육비용의 증가는 계층화된 보육서비스 이용양상을 가져온다(Randal, 2002, 송다영(2010) 재인용). 보육비용의 증가는 고소득층에게는 서비스 질의 제고와 선택의 자유를 의미하나 저소득층에게는 보육에 대한 접근성 제한으로 인한 노동의 포기를 유인하기 때문이다(김영순, 2006).

현금지원 가족정책으로서 양육수당 역시 여성의 계층 간 불평등을 조장할 수 있다. 프랑스에서 양육수당이 노동시장에서 일을 하지 않는 조건을 전제로 지급된 결과 주로 저임금 일자리에 종사하는 여성들이 노동시장으로부터 이탈하는 성 평등에 역행하는 결과를 가져온 바 있다(송다영, 2010).

한편 Hook(2015)은 여성의 계급에 따른 가족정책 영향의 상이성이 국가마다 다르게 나타날 수 있음을 제시하였다. 그는 여성의 계급을 나타내는 대리변수로 교육수준을 사용하여 실증 분석한 결과 보육서비스가 시장화된 사회에서 교육수준의 차이에 따른 여성 노동시장 참가 격차가 확대될 수 있음을 밝혔다. 반면 여성의 노동을 장려하는 가족정책이 발달한 국가에서 계층에 따른 차이는 다소 있지만 저학력의 자녀가 있는 여성의 취업률이 상대적으로 높게 나타나는 결과를 확인하면서 가족정책의 구성에 따라 여성에 그리고 여성이 속한 계층에 미치는 영향이 달라질 수 있음을 제시하였다. 이와 유사하게 Korpi et al.(2013)은 모든 국가에서 고학력 여성의 노동시장참가율이 높지만 여성의 고용을 적극 지원하는 가족정책이 발달한 국가에서는 중간 학력 이하 여성의 노동시장 참가가 더 활발하다는 사실을 보여주었다.

이상의 선행연구들을 종합하여 보면 가족정책은 성 평등 뿐 아니라 여성 내부의 계층에 따라 서로 다른 영향을 미칠 수 있으며 가족정책의 정책적 효과는 성 평등과 계층 간 평등을 둘러싼 복합적인 지형을 양산한다고 할 수 있다.

IV. 한국 가족정책의 발달

한국은 경제성장 수준에 비해 지연된 국가복지개입 수준을 유지하여 왔고 복지에 대한 국가의 비(非)개입주의가 전통적 가부장주의(가족주의)와 결합한 결과 성 평등 지향을 목적으로 하는 가족정책¹⁾의 도입은 1987년 이후에야 이루어지게 되었다.

먼저 휴가정책은 1987년 ‘남녀고용평등법’이 제정되면서 산전후휴가(현 출산전후휴가)의 법적 실효성이 확보되었으며 육아휴직제도가 새롭게 도입되었다가 이후 1995년 휴가의 사용 대상이 남성(배우자)에게까지 확대되면서 육아휴직이 비로소 부모휴가의 개념으로 등장하였다. 초기에 산전후휴가는 근로기준법에 근거하여 9주간의 휴가기간에 대해 고용주가 급여의 100%를 지급하도록 명문화되어 있었으며 육아휴직은 남녀고용평등법에 1년 미만의 영아에 대해 신청할 수 있도록 명시되어 있었으나 육아휴직급여에 대한 조항이 마련되지 않아 제도의 실효성은 담보되지 않았다.

한편 휴가정책은 2001년 모성보호법-근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법-의 도입으로 인해 전기를 맞이하여 산전후휴가기간이 60일에서 90일로 확대되었고 이 가운데 30일의 급여를 고용보험을 통해 지급하기 시작하였으며 육아휴직 급여 역시 고용보험에서 지급하게 되어 비로소 실질적인 유급휴가가 정착되었다. 제도 도입 초기 육아휴직 급여는 월 20만원에서 이후 점차 상향 조정되다가 2007년에는 월 50만원으로 확대 지급되었다. 그러나 육아휴직 급여는 실제 임금을 대체하는 효과가 매우 낮으며 공무원 및 고용보험에 가입한

1) 본 연구에서는 한국의 가족정책 가운데 양육수당에 대한 분석을 제외하고 있다. 양육수당은 2013년 어린이집을 이용하지 않는 영유아 가족에 대해 선별적 지원 방식을 통해 도입되었다가 현재 모든 어린이집 미이용 영유아 가족에 대해 최대 월 20만원까지 지원하는 제도로 확대되었으나 양육수당의 금액이 저임금 여성의 노동시장 참가를 저해할 수준이라 판단하기는 어려워 분석에서 제외하였다.

(여성) 노동자 위주로 사용되어 실질적인 휴가사용률은 매우 저조하였다.

2007년에는 육아휴직기간이 43주에서 52주로 확대되었고 2011년에는 정액 급여체계가 정률급여(급여의 40%)로 변경되어 급여의 소득대체율이 높아졌으나 급여의 상한선이 100만원으로 한정되어 있어 휴가를 통한 실질 생활 보장에 는 여전히 한계가 잔존하였다. 이후 육아휴직은 2014년 만 8세 이하 자녀를 가진 근로자가 사용할 수 있도록 조정하여 근로자의 유연한 휴가사용을 지원 하였으나 제도의 실효성 문제는 지속되고 있다. 육아휴직급여의 낮은 소득대체율과 고용보험 가입기간을 채우지 못한 많은 비정규직 노동자의 휴가사용 배제, 직장 내에서 휴가를 사용하기 어려운 분위기, 여성 중심의 휴가 사용 등의 문제는 휴가정책의 근본 목표인 성 평등한 노동참여를 실질적으로 달성하기 어렵게 하는 요인으로 남아있다(윤홍식, 2007).

보육정책의 발달과정은 다음과 같다.

1991년 제정된 영유아보육법은 영유아에 대한 보육의 사회적 책임을 처음 명시하였으며 보육의 목적 가운데 하나가 여성의 사회참여와 고용촉진에 있음을 규정한 의의가 있다. 그러나 법 제정 당시 공보육 시설에 대한 국가의 의지가 매우 미약했으며 보육관련 예산이 낮아 ‘보편적 보육서비스’는 사실상 명목상의 의미만을 가지고 있었다. 영유아보육법의 제정으로 인해 직장보육시설에 대한 법적 근거가 마련되었지만 실제 시설을 설치 및 운영하는 기업 역시 극히 드물었다.

김영삼 정부는 ‘영유아 보육사업 확충계획(1994-1997)’을 마련하였지만 이로 인한 보육예산의 증가는 공공 보육시설(국공립 어린이집)보다는 민간 보육 시설의 확대를 가져왔다. 또한 보육시설 설치를 인가제에서 신고제로 바꾸고 보육종사자의 자격을 완화하는 등의 양적 확대 정책을 취한 결과 전반적인 보육서비스의 질이 낮아지는 위험을 초래하였다.

이후 노무현 정부는 2004년 영유아보육법을 전면 개정하여 기존의 선별적 지원을 모든 아동을 대상으로 하는 보편적 제도로 확대·개선하고 보육의 주무 부처를 여성부로 이전하면서 보육관련 조직과 예산을 대대적으로 개편하였다. 2006년에는 ‘제 1차 중장기 보육계획: 새싹플랜’을 도입하여 여성의 성 평등한 노동참가를 제도적으로 지원하기 위한 목표 하에 보육료 지원 확대와 국공립 시설 확충, 보육서비스의 질 제고 등을 추진한 결과 보육예산은 2000년 1,495억

에서 2007년 1조 435억으로 무려 7배가 증가하였으며 차등보육료 지원 대상도 소득 하위 70%까지 확대되어 보육의 보편성이 크게 강화되었다(김종숙 외, 2015).

2013년 보편적 복지에 대한 정치 논쟁이 선거를 중심으로 가속화되면서 전 계층의 모든 영유아(0-5세)에 대한 ‘무상보육’이 시작되었다. 그 결과 2014년 현재 보육예산은 5조 2,740억에 이르며 영유아의 보육시설 이용은 급증하였으나 국공립 보육시설의 확대가 적극적으로 병행되지 못한 채 민간보육시설 중심의 시장화된 서비스의 문제는 여전히 남아있다. 또한 무상보육의 대상이 ‘맞벌이 가구’가 아닌 모든 가구로 확대되면서 오히려 ‘일하는 엄마’를 둔 아이가 충분한 보육서비스를 받지 못하는 상황이 발생하고 있으며(노혜진, 2014) 보육의 질적 문제, 즉 ‘믿고 맡길 수 있는 보육시설’의 부족 현상은 여전히 여성이 경력단절 없이 일과 가족을 양립하는 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

V. 여성 학력별 고용률 추이

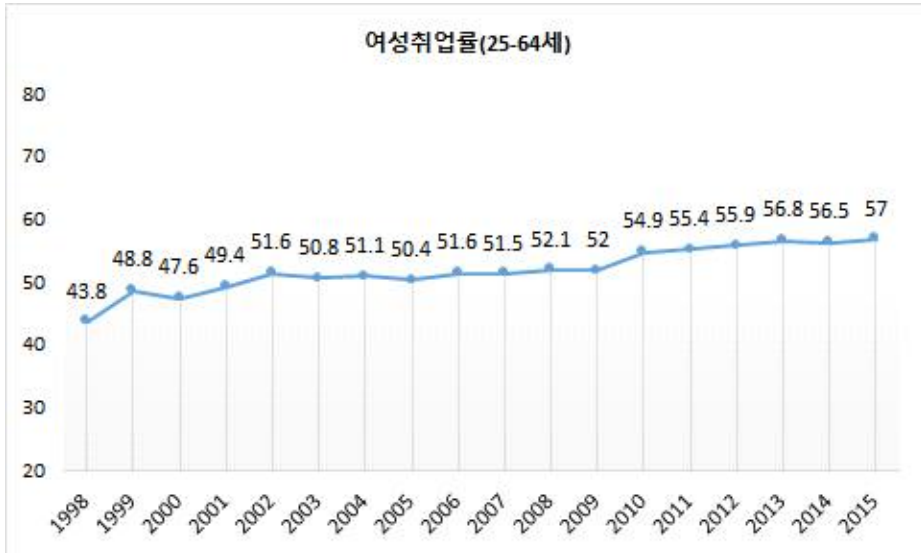
앞 절에서 정리한 바와 같이 가족정책은 ‘성 평등’만을 지향하지 않으며 또한 그 결과가 모든 여성 계층에게 동일하게 작용하지 않을 수 있다. 한국의 대표적 가족정책으로서 휴가정책과 보육정책은 제도적 확대와 정부의 예산증가로 인해 최근 급격한 변화를 경험하였지만 제도가 목표로 지향하는 성 평등과 여성의 유급노동 참여가 실질적인 성과로 이어졌는지는 아직 낙관적으로 보기 어렵다. 휴가정책은 주로 공무원 및 고용보험에 가입되어 있는 여성노동자를 중심으로 활용되며 휴가사용권리가 있는 노동자에게 있어서도 실질 휴가사용률은 여전히 낮다. 보육서비스 역시 여성 계층 간 이용양상에 차이가 나타나는 현실이 보고되는 만큼(노혜진, 2014) 가족정책의 확대가 성 평등이라는 본연의 목적 달성에 어느 정도 부합하고 있는지에 대한 분석이 필요하다.

이에 본 절에서는 한국노동연구원의 노동패널자료(1차~18차)를 활용하여 1998년부터 2015년까지 여성의 취업률로 대표되는 성 평등의 변화가 어느 정도 나타났는지 살펴보고자 한다.

먼저 25세 이상 65세 미만 여성 취업률의 변화를 보면 지금까지 많은 선행연구들이 제시하여 왔듯이 여성의 취업률이 확대된 것은 분명하나 변화의 폭은

미약하다(<그림 1>).

<그림 1> 여성 취업률의 변화 추이



자료: 노동패널 1차~18차

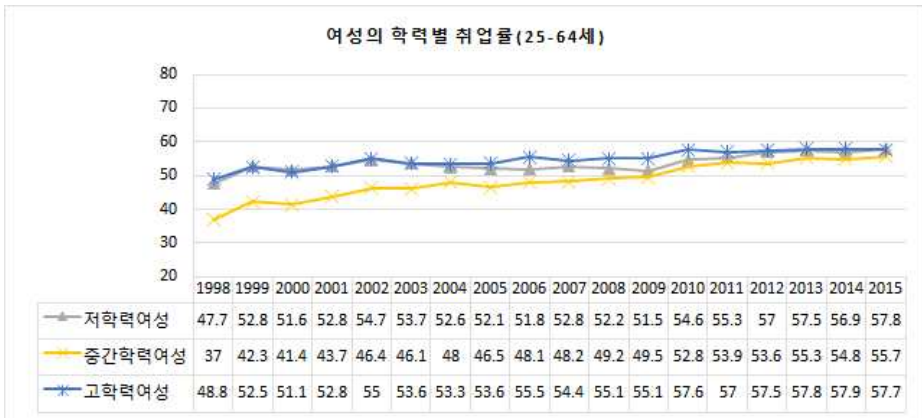
<그림 1>에 의하면 전반적인 여성 취업률은 1998년 43.8%에서 2015년 57%까지 약 13.2%p 상승하였으나 그 간 여성의 교육수준과 같은 인적자본의 확대에 비하면 여전히 낮은 수준에 머무르고 있다.

다음 <그림 2>는 여성의 계층을 나타내는 대리(proxy) 지표로서 교육수준²⁾별 취업률의 변화추이를 나타낸다. <그림 2>에 의하면 1998년에는 저학력 여성과 고학력 여성이 중간수준 학력의 여성에 비해 높은 취업률을 나타내 중간 학력 여성의 취업률은 37%에 불과한 데 비해 저학력과 고학력 여성은 각각

2) 가족정책의 여성 계층별 영향에 대한 선행연구들(korpi et al., 2013; Hook, 2015)은 여성의 계층을 나타내는 대리지표로 교육수준을 사용하고 있는 바 본 연구에서도 동일하게 계층을 중심으로 취업률 차이를 분석하였다. 한편 교육수준은 중학교 졸업 이하는 저학력으로, 고등학교 졸업은 중간 학력으로, 전문대졸 상은 고학력으로 구분하였다.

10%p 정도 더 높은 취업률을 보이고 있다. 그러나 이후 학력 간 취업률 격차는 점차 줄어들어 최근에는 거의 유사한 수준으로 수렴하는 양상을 보인다. 고학력 여성과 저학력 여성의 취업률도 일정 부분 증가하였지만 중간학력 여성의 취업률이 가장 크게 증가한 양상을 확인할 수 있다.

<그림 2> 학력별 여성취업률의 변화



자료: 노동패널 1차~18차

한편 가족정책의 영향을 가장 민감하게 받을 수 있는 6세 미만 미취학 자녀가 있는 여성의 취업률은 전반적인 여성의 취업률에 비해 더욱 심각하게 낮은 수준을 보이고 있다(<그림 3> 참조).

<그림 3>에 의하면 미취학자녀가 있는 여성취업률은 1998년 27.1%에서 2015년 41.6%까지 확대되었으나 전반적 여성취업률에 비해 약 15%p 수준이 낮다. 한국의 전반적인 여성취업률이 크게 개선되지 않는 원인으로는 무엇보다 어린 자녀를 돌보는 여성의 낮은 취업률이 여전히 작용하고 있는 것으로 보인다. 이러한 사실은 앞 절에서 제시한 바와 같이 한국 가족정책의 외연적 확대가 여성의 실질적인 유급노동 참여와 같은 성 평등에 큰 실효성을 거두지 못하고 있음을 증명하는 자료라 할 수 있다. 예를 들어 2001년 유급휴가급여가 보장되기 시작하고 2004년 차등보육료를 중심으로 국가의 보육비용 지원이 시

작되었음에도 불구하고 미취학자녀가 있는 여성의 취업률은 분명한 변화를 보이고 있지 않으며 2013년 모든 영유아에 대한 무상보육이 시작되었으나 취업률의 변화는 미미하다.

<그림 3> 미취학자녀가 있는 여성취업률의 변화추이



자료: 노동패널 1차~18차

그렇다면 미취학자녀가 있는, 즉 일-가족 양립이 가장 어려운 대상이 있는 여성의 계층 간 차이는 어떠한가? 미취학 자녀가 있는 여성의 교육수준별 취업률의 변화는 다음 <그림 4>와 같다.

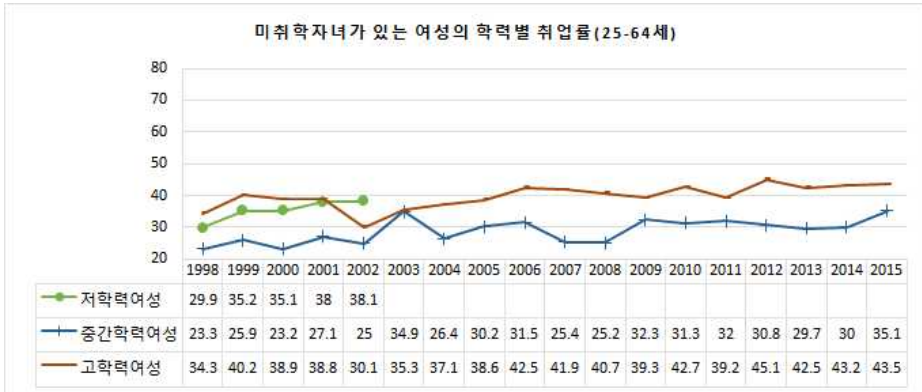
<그림 4>에 의하면 미취학자녀가 있는 여성의 학력에 따른 취업률의 격차가 뚜렷하게 발견된다. 2002년까지³⁾ 저학력의 미취학자녀가 있는 여성과 고학력의 미취학자녀가 있는 여성의 경우 중간학력 수준에 비해 훨씬 더 높은 취업률을 보이고 있다. 이는 저학력 여성의 경우 어린 자녀가 있지만 생계를 위해 적극적으로 노동시장에 참가한 결과로 보이며, 고학력 여성의 경우 노동시장

3) 본 자료에서 미취학자녀가 있는 저학력 여성의 고용률은 2002년까지 제시되어 있다. 2003년부터는 중학교 졸업 이하의 미취학자녀가 있는 여성의 수가 극히 적은데(100명 이하) 이는 사회 전반적인 교육수준의 향상으로 인한 결과로 보인다. 이에 2003년 이후로는 의미있는 자료값의 제시가 어렵기 때문에 분석에서 제외하였다.

으로부터 이탈하는 비용이 상대적으로 높기 때문에 고용을 지속하며 자녀 돌봄은 사적 시장이나 개인 자원을 통해 해결한 결과로 해석된다.

한편 어린자녀가 있는 여성의 교육수준별 취업률 차이의 추이는 최근에 와서 다소 좁혀졌으나 여전히 상당한 격차를 유지하며 나타나고 있다. 2015년까지 미취학자녀가 있는 중간학력 여성의 취업률은 35.1%, 고학력의 경우 43.5%로 약 8.4%p의 격차를 보인다. 일반적인 여성의 학력에 따른 취업률 격차가 크게 줄어든 데에 비해 (<그림 2> 참조), 미취학자녀가 있는 여성의 경우 휴가정책의 확대와 보육서비스의 보편적 제공에도 불구하고 유급노동의 참여가 여성이 속한 계층에 따라 다르다는 사실을 보여주는 것이라 할 수 있다.

<그림 4> 미취학자녀가 있는 여성의 학력별 취업률 변화추이



자료: 노동패널 1차~18차

VI. 소결

본 연구는 성평등을 나타내는 핵심지표인 여성 취업률의 변화를 추적하고 이 가운데 특히 미취학자녀가 있는 여성의 취업률과 이들의 학력별 취업률의 변화양상을 살펴보면서 최근 급격히 확대되어 온 가족정책의 여성 고용에 대

한 영향을 탐색적으로 살펴보는 데 목적이 있다. 한국노동연구원의 노동패널 자료(1998년~2015년)를 활용하여 25세 이상 65세 미만 여성의 취업률, 학력별 취업률, 미취학자녀가 있는 여성의 취업률, 그리고 학력별 미취학자녀가 있는 여성의 취업률의 변화추이를 살펴본 결과는 다음과 같다.

첫째, 선행연구와 공공지표를 통해 제시된 바와 같이 우리나라의 여성 취업률은 그 간의 교육 등 인적자본의 성장에도 불구하고 여전히 매우 낮은 수준을 나타내고 있다.

둘째, 여성의 학력에 따른 취업률 차이는 뚜렷하게 감소하여 2015년에는 거의 수렴상태로 나타나고 있다. 2006년 이전에는 중간 학력의 여성 취업률이 상대적으로 매우 낮게 나타나고 있었으나 이후 학력에 따른 여성 취업률의 차이는 거의 나타나지 않는다.

셋째, 일과 가족의 양립 어려움을 가장 크게 경험하게 되는 6세 미만의 미취학 자녀가 있는 여성 취업률은 전반적인 여성 취업률에 비해서도 매우 낮다. 이러한 양상 역시 최근에는 어느 정도 개선이 되었다고 할 수 있으나 그 간 무상보육을 비롯한 가족정책의 확대에 비해 그 효과는 매우 미미한 수준이다.

마지막으로 미취학 자녀가 있는 여성 취업률에 있어 학력에 따른 격차가 확인되었다. 일반 여성에 있어 학력별 취업률 차이가 거의 사라지고 있는 상황 속에서 이러한 사실은 일과 가족(돌봄)을 병행하는 어려움이 여성 계층에 따라 다르게 나타날 수 있다는 사실을 유추하게 한다.

이와 같은 연구결과는 무엇을 의미하는가?

앞 절에서 제시한 바와 같이 선행연구들은 가족정책이 반드시 성 평등이라는 결과를 가져오지는 않으며 그 영향 또한 가족정책의 구성에 따라, 그리고 여성이 속한 계층에 따라 달라질 수 있음을 제시하여 왔다. 그렇다면 한국의 가족정책은 어린 자녀가 있는 여성에게, 그리고 그 여성이 속한 계층에게 어떠한 영향을 미치고 있는가? 여성 취업률 변화만으로 정책의 효과를 논하기에는 한계가 있으나 가족정책 제도에 대한 분석은 일정 정도의 함의를 제시하여 준다.

한국의 가족정책은 여성의 고용을 더 지원하는가? 아니면 어머니로서의 전통적 모성역할을 더 지원하는가? 정책의 하위 구성만으로 보면 표면적으로 여성의 고용을 더 지원한다 할 수 있다. 적절한 기간의 유급휴가정책과 보편적인

보육비용 지원은 명백히 여성고용 장려 정책이라 할 수 있다. 물론 양육수당의 도입은 전통적인 여성역할을 지원하는 성 평등에 역행하는 정책이라 할 수 있지만 낮은 수당 지급액은 아직 여성의 고용을 위협할 수준이라 보기 어렵다.

그렇다면 여성의 고용을 지원하는 가족정책의 예산이 급격히 확대되었음에도 불구하고 왜 자녀가 있는 여성의 취업률이 여전히 낮게 나타나는가? 이는 예산의 증가와 외형적 확대에도 불구하고 끊임없이 논란이 되는 제도의 실효성에 원인이 있는 것으로 보인다.

무엇보다 출산전후휴가와 육아휴직제도는 자녀를 양육할 수 있는 돌봄권과 동시에 소속된 일자리에 다시 복귀할 수 있는 노동권을 법적으로 보장하는 제도이지만 낮은 급여 대체율과 급여 상한선 제한으로 인해 실질적인 ‘유급’ 휴가로서의 위상을 가지고 있지 못하며 이마저 유급휴가의 사용은 고용보험에 가입되어 있는 노동자를 중심으로 이루어지는 만큼 보편적 접근성은 매우 낮다고 할 수 있다. 휴가정책의 제도적 문제는 또한 여성의 계층 간 불평등으로 이어진다. 저소득 노동자는 낮은 휴가급여수준으로 생계를 유지할 수 없기에 휴가사용을 선택하기 어려우며 주로 비정규직 노동자들로 구성된 고용보험 미가입자에게는 이마저 허용되지 않는 선택사항이 된다⁴⁾. 또한 고용보험 중심의 유급휴가정책은 임금근로자가 아닌 영세 자영업자에게도 역시 해당되지 않는 지원책일 뿐이다. 결국 유급휴가정책은 실질 사용이 어려우며 상대적으로 취약한 계층에게 그 실효성이 더욱 떨어진다 할 수 있다.

다음으로 무상보육이라는 이름하에 확대된 보육정책 역시 여성의 고용을 장려하기에는 제도적 한계가 뚜렷하다. 송다영(2010)과 Hook(2015)이 제시한 바와 같이 보육서비스의 확대가 시장을 중심으로 제공되던 서비스의 이용이 여성의 계층에 따라 차별화되는 문제가 발생한다. 무상보육의 실시에도 불구하고 어린 자녀가 있는 가정의 자녀양육비용부담은 크게 개선되지 않았는데 그 이면에는 대부분의 어린이집이 양육자에게 추가보육비용을 요구하고 있는 사실과 떨어진 양육비용 부담이 자녀의 사교육비지출 확대로 이어지는 현실이 숨어있다(이상록·조은미, 2016; 최정은, 2017). 또한 무상보육이 ‘일하는 엄마’에게 선별권 또는 우선권을 주지 않고 모든 가정에게 일률 제공되면서 오히려

4) 여성의 고용보험 가입률은 2015년 임금근로자의 61.9%이지만, 비정규직일 경우 42.3%에 불과하다(김태홍 외 2016).

맞벌이 가구의 자녀가 보육서비스로부터 소외되거나 노동시간과 보육서비스 시간이 맞지 않아 돌봄의 공백이 발생하는 문제가 지속되고 있다. 이러한 문제에 대응하기 위해 ‘맞춤형 보육서비스’가 도입되었으나 맞벌이 가구의 보육어려움은 여전히 크게 해소되지 않고 있다. 이와 함께 수시로 발생하는 ‘어린이집 사고’는 ‘믿고 맡길 수 있는 보육서비스’의 부재로 이어져 돌봄의 대안이 풍부하지 않은 중산층 이하 계층에서 일과 가족의 양립 어려움이 가중되고 있다(김영미, 2014).

결론적으로 한국의 가족정책이 여성의 취업에 긍정적으로 기여하고 정책의 목표를 달성하기 위해서는 휴가정책의 실효성 제고와 공보육서비스의 확대가 무엇보다 우선되어야 한다. Korpi et al.(2013)에 따르면 공보육서비스와 충분한 휴가제도는 모든 교육수준 여성의 노동시장참가를 높이는 반면 양육수당과 같은 전통적 가족정책은 특히 중간학력 여성의 취업에 부정적인 영향을 가져올 수 있다. 따라서 본 연구 분석에서 나타난 바와 같이 중간학력 여성의 낮은 취업률을 제고하기 위해서는 여성의 노동지위를 구별하지 않는 휴가정책의 도입과 현실적인 휴가급여의 지원, 맞벌이 또는 일하는 한부모 가구에 대한 공보육서비스의 적극적인 확대 등의 제도적 개선이 필요하며 동시에 중간학력 이하의 여성 노동을 저해할 수 있는 양육수당 제도에 대해서는 정책의 영향에 대한 재검토가 필요하다.

한편 본 연구 결과는 여성의 취업률 변화를 바탕으로 탐색적으로 이루어진 분석인 만큼 정책의 직접적인 효과에 대해서는 추후 종단방법을 활용한 보다 면밀한 분석이 필요하다. 또한 가족정책 뿐 아니라 한국사회에서 두드러지게 나타나는 긴 노동시간, 가족친화적이지 못한 기업분위기, 가족 내 성역할 불평등, 아직도 견고하게 남아있는 성역할태도와 이러한 요인들의 계층 간 차이를 종합 분석할 필요가 있다.

참고문헌

- 김영미. 2014. “젠더와 계급의 교차성 관점에서 본 일-가족 양립정책”. 『사회과학연구』 31(2): 1-26.
- 김영순. 2006. “블레이어정부 이후 영국 여성 사회권의 권리자격 변화 : 보육 지원제도를 통해 본 노동자로서의 사회권을 중심으로”. 『한국정치학회보』 40(2):171-191.
- 김종숙·마경희·권소영·윤자영·안주희. 2015. 정부정책의 여성고용 영향과 분야별 개선과제(1). 한국여성정책연구원.
- 김태홍·김영옥·김나영·최재성·이선행. 2016. 정부정책의 여성고용 영향과 분야별 개선과제(2). 한국여성정책연구원.
- 노혜진. 2014. “행위주체별 자녀 돌봄시간의 배열과 계층간 차이”. 『사회복지정책』, 41(3): 213-238.
- 노혜진 2016. “한국 가족정책의 계층화”. 『사회복지연구』, 47(3): 35-60.
- 송다영. 2010. “자유선택” 정책설계 내 계층과 젠더 문제”. 『한국가족복지학』, 28(4): 347-378.
- 이상록·조은미. 2016. “아동보육지원의 확충과 소득계층간 양육 불평등”. 『사회과학연구』 32(1): 141-169.
- 윤홍식. 2007. “노르딕 4개국 가족정책의 보편성과 상이성: 아동보육과 돌봄 관련 휴가정책을 중심으로”. 『한국사회복지학』, 36, 31-59.
- 최성은. 2011. “보육료지원과 기혼여성의 노동공급에 관한 연구”. 『사회보장연구』, 27(2): 85-105.
- Barrett, A. T., D.A. Callan, D.O’Neill, H.Russell, O. Sweetman and J. McBride. 2000. How Unequal:Men and Women in the Irish Labour Market. Dublin: Economic and Social ResearchInstitute.
- Cantillon, B. 2011. The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. Journal of European Social Policy, 21(5): 432-449.
- Esping-Anderson, G. 1999. Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford University Press.

- Ghysels, J., and Van Lancker, W. 2011. The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 472-485.
- Herd, P. 2005. Reforming a Breadwinner Welfare State: Gender, Race, Class, and Social Security Reform. *Social Forces*, 83(4):1365 - 1394.
- Hook. J. L. 2015. "Incorporating 'class' into work - family arrangements: Insights from and for Three Worlds". *Journal of European Social Policy*, 25(1) 14 - 31.
- Korpi, W. 2000. "Faces of inequality: gender, class and patterns of inequalities in different types of welfare states." *Social Politics* 7(2): 127-191.
- Korpi, W. and S. Englund. 2007. The Nordic gender paradise lost? Gender inequalities in employment, work segregation, wages, and political representation in different types of welfare states, Annual meeting paper of RC 19 in Florence, Italy.
- Korpi, W., Ferrarini, T., and Englund, S. 2013. "Women's opportunities under different family policy constellations: Gender, class, and inequality tradeoffs in Western countries re-examined." *Social Politics* 20(1): 1-40.
- Lambert, P. A. 2008 The comparative political economy of parental leave and child care: Evidence from twenty OECD countries. *International Studies in Gender, State and Society* (Fall): 315-344.
- Mandel, H. and M. Semyonov. 2005. "Family Policies, Wage Structures, and Gender Gaps: Sources of Earnings Inequality in 20 Countries. *American Sociological Review* 70: 949-967.
- Randall, V. 2002. Child Care in Britain, or how do you restructure nothing?. in Michel, S., and Mahon, R(eds). *Childcare Policy at*

확대와 미취학자녀가 있는 여성의 학력별 취업률 추이에 대한 탐색적 연구 135

the Crossroads(pp. 219-238). London : Routledge.

Shalev, M. 2009. "Class Divisions among woman." In Janet C. Gornick and Marcia K. Meyers (eds.). Gender Equality: Transforming Family Divisions of Labor. Verso.

[논문접수 2017. 10. 14; 심사 2017. 10. 30; 게재확정 2017. 11. 11]

<Abstract>

Exploratory Study on the Expansion of Family Policies and Women's Employment in Different Classes

Huh, Soo Yeon*

This study aims to examine women's employment rate as a core index of gender equality in the era of expansion of family policies in Korea. Especially the study focuses the employment rate change of women with child under age 6 and employment rate gap within women's education levels. To analyze the pattern of women's employment change, Korean Labor and Income Panel Study data (from 1998 to 2015) was used.

According to the results, women's employment rate was arise slightly and slowly and employment gap within women's education levels became clearly narrow. However, employment rate of women with child under 6 was still very low, and employment gap within education levels in these groups was quite wide. Although family policies-like paid leave and universal 'free' child care service- were expanded during last 15 years, women with child under 6 had still problems in participating labor market, and of them with less educated level had more serious problems.

Key words: Family policy, Women's employment, Employment of women with child under age 6, Class difference in women.

* Assistant professor, Center for Creative Convergence Education, Hanyang University