

효율적인 여성인력 활용을 위한 정책 제언

최세림 · 강신혁*

I. 들어가는 말

저출산·고령화로 인한 생산인구 감소에 대비하기 위해서는 효율적인 여성 인적자원 활용이 필수적이다. 우리나라는 여성들이 높은 인적자본을 갖고 있음¹⁾에도 불구하고 그 자원을 제대로 활용하고 있지 못하기 때문이다²⁾.

흔히 M자 곡선이라고 말하는 우리나라 여성의 연령대별 고용률 추이는 이전보다는 완화되고 있지만, 여전히 20대 후반 고용률 최고점 이후 30대 중반에 고용률 하락 저점이 발생하는 형태를 나타내고 있다. 우리나라의 M-커브 현상은 특정 연령대 여성이 대규모로 노동시장에서 이탈하는 여성인력 활용의 양적 문제점을 드러낸다. 뿐만 아니라 노동 생애에서 30대에 생산성 성장이 가장 급격하게 일어날 수 있다는 점에서 이 시기에 집중적으로 여성인력이 이탈하고 있다는 것은 상당한 수준의 잠재적 손실이 발생하고 있음을 의미한다. M커브가 일본을 포함한 대부분의 선진국에서는 더 이상 관찰되지 않는다는 점에서 여성 고용과 관련된 새 정부의 과제가 여성 노동 생애 단절 예방 및 이를 통한 여성인력 활용의 효율성 개선과 관련되어야 함을 알 수 있다.

본 기고문에서는 여성 노동 생애 단절 현상과 관련된 주목할 만한 현황을 간략히 소개하고, 새 정부가 여성 인적자원의 효율적 활용을 위해 고려해볼 수 있는 구체적인 정책과제에 대하여 제안하고자 한다.

* 최세림=한국노동연구원 연구위원(schoi@kli.re.kr), 강신혁=한국노동연구원 부연구위원(shinkang@kli.re.kr).

- 1) OECD가 올해 발표한 자료에 따르면 우리나라 25~34세 여성 인구 중에서 고등교육을 마친 비율은 약 76.3%로서 OECD 국가 평균(약 52.3%)은 물론 미국(약 56.9%)과 비교해도 매우 높다. 또한 국제 학업성취도를 측정하는 지표인 PISA 조사 결과에서도 여학생 학업성취도 수준은 어느 OECD 국가와 비교해도 낮지 않음을 보인다.
- 2) 우리나라 여성고용률과 경제활동참가율은 2020년 기준 약 56.7/59.1%로써 OECD 전체 평균(약 59.0/63.8%), 미국(약 62.2/67.8%), 일본(약 70.7/72.5%) 등 OECD 주요 선진국보다 낮다. 또한 2018~2020년 평균 남성 중위임금과 여성 중위임금 간 차이는 약 31.5%로써 OECD 국가 중 가장 높은 수치를 보인다.

II. 현황 및 주요 이슈

1. 여성 노동시장 이탈 문제의 집단별 이질성

지금까지의 경력단절여성에 대한 대책은 경력단절여성과 잠재 경력단절여성의 이질성에 관하여 충분히 고려하지 않았다. 대표적으로, 여성 교육수준별 M자 곡선의 형태가 이질적이라는 점을 들 수 있다. 대졸 미만 여성들은 20대 고용률이 높지 않고, 경력단절 등이 일어나는 30대 초반에 고용률이 더욱 하락하였다가, 30대 후반부터 급격하게 높아져 30대 후반에는 연령대별 최고 수준의 고용률을 달성하며 앞단의 봉우리가 낮은 M자형 곡선 형태를 나타낸다. 반면 대졸 여성의 경우 노동시장 진입 초기 고용률은 매우 높다. 그런데 경력단절기 이후 고용률이 완전히 회복되지 않고 계속해서 고용률이 낮아져, 앞단의 봉우리가 높은 M커브 형태가 나타난다. 석사 이상 고학력 여성은 M자형 곡선이 거의 나타나지 않는다³⁾.

위와 같은 현상은 집단별 생애 노동 참여 행태의 차이에서 비롯될 수 있다. 대졸 미만 여성의 경우, 자녀 출산 시점이 상대적으로 이르고 처음부터 경제활동 참여를 하지 않거나, 노동시장에 참여하여도 인적자본 투자가 요구되는 직업이 아닌 단순노무직이나 서비스업으로 진입하여 애초에 노동시장 정착도가 높지 않다. 또한 시장 임금 대비 자녀 돌봄 비용이 높아, M자형 곡선의 최저점이 매우 낮게 나타난다. 하지만, 유보임금이 낮아 출산-양육기 이후 고용률이 빠르게 높아지는 형태가 나타난다.

반면, 대졸 여성의 경우, 노동시장 이행 초기 고용률로 미루어 볼 때 노동 정착도가 높고, 높은 인적자본을 축적하였지만⁴⁾ 일-가정 양립이 어려운 근무환경으로 인해 이탈한다. 이들은 유보임금이 높고, 경력단절 이전 특화된 인적자본 혹은 직무가 존재할 수 있다. 하지만 애초에 이탈 원인이었던 일-가정 양립 문제가 없으면서 동시에 경력을 이어나갈 수 있는 일자리가 많지 않기에 복귀가 원활하지 않다.

즉, 집단별로 경력단절 양상이 다르기 때문에 이를 효율적으로 해결하기 위해선 집단별로 다른 방안이 필요하다. 하지만 경력단절 문제에 대해 지금까지는 계층별 이질성에 대한 충분한

3) 한편, 최근으로 올수록 M자형 곡선의 저점이 높아지고 고연령층으로 이동하는 추세가 나타나며, 저학력층의 경우 코로나19의 타격으로 인해 2020년의 고용률 곡선이 이전 연도 곡선보다 낮다.

4) 여성 노동자의 생애 임금 커브도 M자 형태가 나타나는데, 대졸 여성의 생애 임금 커브를 살펴보면 M커브의 하락 이전 시점까지는 가파른 임금증가율을 나타낸다. 이러한 사실로 미루어 볼 때, 고학력 여성은 취업 후에도 지속적으로 인적자본 투자가 요구되고 그로 인해 임금이 높아지는 직종에 상대적으로 많이 포진되어 있음을 알 수 있다.

고려 없이 획일화된 지원책만 펼쳐 왔다. 새 정부가 여성 인적자원의 다양한 특성을 고려한 맞춤형 정책을 펼칠 수 있다면 더 효율적인 대응이 가능할 수 있다.

2. 유자녀 여성 인적자원 유희화 문제

고용 문제와 관련하여 여성을 특별한 정책 대상으로 지원할 수 있었던 근거는 법률 제16621호 「경력단절여성 등의 경제활동 촉진법」(이하, 경력단절여성법)에 기반한다. 최근 개정되기까지 경력단절여성법이 정의한 노동 정책에서 지원 대상은 이전에 노동시장에서 근무한 경험이 없는 여성을 포함하여 결혼, 출산, 자녀 양육 등의 이유로 노동시장에 참여하지 못했던 구직희망 여성이었다. 2008년 12월 법 제정 이후 13여 년 동안 지속적으로 경력단절여성을 지원한 결과, 실질적 정책 대상이었던 장기 경력단절여성 집단인 지금의 중장년 여성의 뚜렷한 고용률 개선이 있었다.

지금 시점에서 생산가능여성인구 중 인적자본이 효율적으로 활용되지 못하고 있는 계층은 유자녀 기혼여성이다⁵⁾. 이들 중 대부분은 구직활동을 포기한 비경활 상태이기 때문에 취업을 희망하는 경력단절여성을 지원하는 근거 법률인 경력단절여성법의 정책 대상도 아니었다. 하지만 우리나라에서 활용되지 못하고 있는 인적자원이라는 관점에서 본다면 기혼 유자녀 여성 집단은 매우 중요하다. 특히 자녀 문제로 노동시장에 참여하지 않는 여성이 집중되어 있는 30~40대 여성의 경우 상대적으로 학력수준이 높고 노동시장에서 축적한 유효 인적자본도 갖춘 집단이다. 이 인적자본을 활용하지 못하고 있는 상황은 거시경제 측면에서 자원 활용의 심각한 비효율성을 나타낸다.

경력단절여성법은 최근 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」(2021년 12월 개정)(이하, 여성경제활동법)으로 전면 개정되어 경력단절 예방 정책까지 추진하게 되었다. 새 정부는 여성 인력이 자녀 출산을 선택하더라도 노동시장에서 이탈하지 않고 커리어 성장을 이어나갈 수 있도록 제반 환경을 개선함으로써, 경력단절을 예방하고 경력 복귀가 용이하도록 관련 제도를 모두 개선하는 것이 필요하다.

5) 30~40대 여성 인구 중 결혼하여 자녀가 있는 여성의 미취업 비중은 지역별고용조사 기준, 2017년 약 77%, 2019년 약 75%, 2020년 약 73%이다.

Ⅲ. 여성 인적자원의 효율적 활용을 위한 정책과제

1. 가족친화적 일자리 확충

여성 인적자원의 노동시장 이탈 방지 및 조속한 복귀를 위해서는 다양한 방식의 유연근무가 가능한 일자리 확충이 필수적이다. 이를 위해 일자리가 근로자의 다양한 상황에 맞춰 유연성을 부여할 수 있는 가족친화적 형태로 전환 및 창출될 수 있도록 다양한 유인책 도입을 고려해야 한다. 예를 들어, 현재 작은 규모로 운영되고 있는 일자리 환경 개선 관련 장려금(예: 워라벨 일자리 장려금 등) 및 지원사업(예: 일터혁신사업 분야 중 고용문화 개선 영역)을 개선 및 확대하고, 가족 친화적 일자리에 대한 세제 및 금융 혜택도 고려할 수 있다. 또한 경력단절여성 일 경험 사업 혹은 일·학습병행제 같은 고용 연계 훈련 사업에 참여하는 기업을 대상으로 하는 조치도 필요하다. 이를테면 운영 프로그램을 가족친화적 형태로 설계하여 참여 방식에 유연성을 확보할 때⁶⁾ 인센티브를 부여하거나, 적극적 고용개선조치(AA) 기업에게 가족친화적 일자리 공급에 대한 인센티브를 부여하는 등의 유도책을 마련하는 것이다.

M자형 곡선이 나타나지 않는 선진국의 경우, 자녀 양육기 전후 상대적으로 자녀 양육에 더 집중하기를 희망하는 여성들은 일-가정 양립이 가능한 일자리(직장 내 직군 이동 혹은 다른 직장으로 이행한다. 우리나라에서도 노동시장 상황에 맞춰서 이와 같은 이행이 어렵지 않도록 환경을 조성할 수 있다면 경력단절로 인한 손실을 완화할 수 있다.

2. 맞춤형 시장친화적 브릿지 프로그램 도입

경력단절여성이 점차 고숙련-유경력⁷⁾ 집단화되고 있음에도 현재 경력단절여성 재진입 지원 프로그램이 저숙련 혹은 장기미취업 여성에게 적합한 단기 일자리 체험, 일자리 알선, 훈련 등으로 구성되어 있어 노동시장 재진입을 위한 경로로 활용되기엔 적합하지 않다. 이를 개선하기 위해선 1) 이전 경력과 숙련수준에 맞고, 2) 일시 이탈로 인해 소실된 인적자본을 회복할 기회가

6) 예컨대, 6시간제, 시간선택제, 특정 요일 재택근무제 등의 일 하는 방식에 유연성을 부여할 때 이에 대해 추가적인 인센티브를 부여하는 방식 등을 고려할 수 있다.

7) 최세림·고영우·강신혁(2021: 116, <표 4-27>)은 지역별고용조사 상반기 자료 2020년 기준 약 60% 이상이 전문대졸 이상임을, 최세림·고영우·강신혁(2021: 129, <표 4-36>)은 지역별고용조사 상반기 자료 2020년 기준, 30·40대 전문대졸 이상 미취업 여성 86%, 고졸 미취업 여성의 84.6%가 이전 직장 경험이 있음을 보였다.

주어지며, 3) 이탈의 원인이었던 일-가정 양립 문제를 해소할 수 있는 브릿지 프로그램이 필요하다.

해외사례로서, 최근 미국에서 여성친화성을 강화하기 위해 추진하고 있는 노동시장 이행 프로그램인 Apprenticeship 디자인, 혹은 영미권 민간 기업들이 고숙련 경력단절여성 활용을 위해 자발적으로 설계 및 도입한 Returnship 아이디어를 참조할 수 있다. 이를 한국 상황에 맞게 변형하여 중간관리자 이상급으로 활용될 수 있는 경력을 가진 여성들의 노동시장 재진입을 위한 브릿지 프로그램으로 개발하고 발전시켜 운영해 볼 수 있다.

상시인력 500인 이상 기업들은 적극적 고용개선조치 대상 기업으로서 여성 관리자 비율을 높여야 하는 의무를 갖고 있으나, 현장에서는 관리자로 진급할 수 있는 여성 인력 풀 자체가 부재한 경우가 많다. 또한, 상대적으로 낮은 비용으로 고숙련 여성 인력을 활용해볼 수 있는 기회가 존재한다면 이에 대한 기업 수요도 존재할 수 있다. 즉, 현재 시행 중인 노동시장 재진입 프로그램이 갖는 약점을 보완하여 기업과 구직자 모두에게 득이 될 수 있는 시장친화적 프로그램 설계가 가능할 수 있다는 것이다.

3. 여성 인적자원의 개발과 참여 유도를 위한 보편적 돌봄 인프라 구축

영유아 돌봄은, 서비스의 양적·질적 개선을 위한 지속적인 노력의 결과, 근로하는 부모에게서 점점 더 높은 신뢰를 받고 있다. 하지만 자녀가 초등학교에 입학하는 순간, 아이의 하교 시간이 1시 전후로 매우 일러지면서 여성 노동자의 2차 경력단절 위기가 발생한다. 이에 문재인 정부는 초등돌봄 인프라 개선을 위해 노력했지만, 현재도 맞벌이 부부조차 입소 경쟁을 통해서만 돌봄서비스를 이용할 수 있을 정도로 공급이 부족하다. 잠재 구직 여성의 경우 초등돌봄 인프라에 의존하여 구직활동을 하는 것은 거의 불가능한 상황이다.

이러한 상황을 반영하듯 영유아 자녀가 있는 여성의 고용률은 2016년 이후 지속적으로 개선되고, 코로나19 기간 동안에도 초등학생 자녀가 있는 여성에 비해 상대적으로 타격받지 않았다. 반면, 초등생 자녀가 있는 여성의 고용률은 상대적으로 악화되어 왔다⁸⁾. 대부분의 선진국은 초등학교 하교 시간이 늦고, 그렇지 않은 국가의 경우 희망하는 사람이 누구나 이용할 수 있는 보편적이고 질 높은 돌봄 및 예체능 교육 프로그램을 운영하고 있다.⁹⁾ 초등아동 돌봄 문제 해결은 여성 경제활동 촉진에 가장 기본이 되는 인프라를 제공하는 과제이므로 우선순위가 매우

8) 지역별고용조사 자료를 분석한 최세림·고영우·강신혁(2021)의 연구에 따르면, 2016년 이후 30·40대 미취업 여성 중 막내 자녀가 만 6세 이하 영유아인 비중이 지속적으로 감소한 반면 막내 자녀가 초등 자녀인 경우의 비중은 빠르게 성장하고 있다.

9) 최세림·윤자영·이희현(2020), p.179 참조.

높다.

이처럼 여성 노동시장 참여 유도를 위한 돌봄 인프라가 아직 완전히 갖춰지지 않은 상황에서, 고용서비스, 직업훈련 등의 정부지원 사업 중 여성 구직자를 위한 서비스들의 경우에도 돌봄 연계책이 마련되어 있지 않다. 여성을 위한 고용서비스의 돌봄 연계 부재는 자녀가 있는 고용서비스 이용 여성에게 특정 종류나 직종의 훈련, 제한된 직종으로의 이행만 가능하도록 선택지를 좁히는 장애 요소가 될 수 있다¹⁰⁾.

특히 코로나19로 인해 대규모로 장기간 이탈한 여성이 팬데믹 종식 후 노동시장에 복귀하기 위해서는 경력 이행이나 새로운 커리어 이행을 위한 훈련 및 현장 일 경험 프로그램 등의 수요가 일시적으로 커질 수 있다. 코로나19로 인해 이탈한 여성들의 원활한 노동시장 복귀를 지원하기 위해서는 최소한 초등아동 돌봄이 보편화되기 전까지만이라도 각종 고용서비스와 돌봄을 연계하여 대응할 필요가 있다.

4. 육아휴직 제도 활용 용이성 확대 및 개선 방향

지금까지 정부는 지속적으로 육아휴직 활성화를 위해 노력해왔다. 그 결과, 남성 육아휴직자 수가 2016년 이후 빠르게 증가하기 시작했고, 더불어 미취학 아동을 가진 여성 고용지표도 개선될 수 있었다.¹¹⁾

육아휴직 활성화는 여성 인적자원의 노동시장 이탈 예방을 위해 새 정부도 계속 추진해야 할 과제임을 보여준다. 다만 여전히 일정 규모 이상의 기업과 공공부문을 위주로 육아휴직이 활용되는 상황을 고려해야 한다. 즉, 상대적으로 제도 활용에서 소외되는 소규모 기업에서도 남성과 여성 모두 육아휴직을 걱정 없이 활용할 수 있도록 하기 위해 사업주의 부담을 경감하는 등의 개선이 필요하다.

또한, 인적자본의 관점에서 볼 때 과도하게 긴 육아휴직 사용이 노동시장 결착도 저하, 인적자본의 마모를 야기하고 사업주에게 큰 부담을 줄 수 있음도 고려해야 한다. 따라서 이러한 부작용을 최소화하면서 자녀 육아기 동안 육아 시간 확보를 지원할 수 있는 방식¹²⁾으로 육아휴직 제도의 설계를 개선해나가는 고민을 해야 한다¹³⁾.

10) 산업 수요가 크고 임금이 성장하는 직종에서의 직업훈련의 경우, 대체로 훈련 기간과 1회당 훈련 시간이 길다. 이는 자녀가 있는 여성에게 부담일 수 있기에 훈련에 참여하려는 여성은 자녀 돌봄 대책을 자구해야 하는 상황이다.

11) 고용노동부 공식 블로그(2021. 11. 29. 접속), https://blog.naver.com/molab_suda/222059539647

12) 예를 들어 육아기 근로시간 단축 활용 활성화를 위한 인센티브 개선과 휴직이 아닌 육아기 근로시간 단축 활용 가능 기간 확대와 같은 방식 등을 생각해 볼 수 있다.

13) Olivetti and Petrongolo(2017) 연구는 50주 이상의 과도하게 긴 육아휴직 제도는 오히려 여성 노동시장 상황에 악영향을 미칠 수 있다는 점을 지적한 바 있다.

IV. 맺음말

차기 정부는 여성 인력자원의 양적·질적 개선을 통해 인구구조 변화에 따른 생산인구 감소에 대비해야 한다. 우리나라가 보유한 양질의 여성 인력자원을 효율적으로 활용한다는 목적의식 아래 교육 수준이나 자녀 유무 같은 여성별 특성과 상황을 고려한 시장친화적 보조 정책을 시행할 수 있다면, 인구구조 변화 대비뿐만 아니라 성별 격차 해소에도 도움이 될 것으로 기대한다. **KLI**

[참고문헌]

- 고용노동부(2020), 「2020년 상반기 남성 육아휴직 맞돌봄 당연하지! 아빠의 육아휴직」, 고용노동부 공식 블로그. https://blog.naver.com/molab_suda/222059539647
- 최세림·고영우·강신혁(2021), 『양질의 여성 일자리 확충과 여성 고용률 제고방안 연구』, 고용노동부.
- 최세림·윤자영·이희현(2020), 『온종일돌봄정책이 고용에 미치는 영향』, 한국노동연구원.
- OECD(2022), Gender wage gap(indicator).
- _____(2022), Population with tertiary education(indicator).
- Olivetti, C. and B. Petrongolo(2017), “The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries,” *Journal of Economic Perspectives*, pp.205~230.