이슈페이퍼 2021-10

KCTU LI

문재인 정부 여성 노동 정책 총괄 평가

정경윤 민주노동연구원 연구위원

2021. 05. 06.

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.
자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉 ····· i

1. 성평등 노동정책의 국정과제와 '성평등사회' ····· 1

2. 성평등 노동정책 4년 평가

1) 성평등 노동 정책 방향 ····· 4

2) 성평등 없는 문재인 정부의 '좋은 일자리' 정책 ····· 7

3) 성평등 노동 정책의 작동은? ····· 12

4) 코로나19와 돌봄노동 ····· 22

3. 결론 ····· 25

〈참고문헌〉 ····· 27

요약

OECD 국가 중 한국의 성별 임금 격차 수준이 최하위인 것을 매년 재확인할 정도로 고용상 성차별 문제는 심각한 사회문제로 자리 잡고 있다. 성별 임금 격차 문제가 매년 심각하게 제기되는 것은 이 지표가 노동정책의 성주류화를 위한 핵심적 과제임을 보여준다. 이 과제는 2017년 2월 박근혜정권퇴진 비상국민행동이 촛불시민의 개혁 열망을 체계화하여 마련한 '10대 분야 100대 촛불개혁과제'에도 반영되었다. 같은 시기 문재인 대통령 후보 공약에서도 "성별임금격차 OECD 수준으로 완화" 등 여성 노동과 관련한 내용이 주요하게 차지했다. 그리고 대통령 당선 후 문재인 정부는 "실질적 성평등 사회 실현" 국정과제를 포함하여 '촛불시민혁명으로 탄생'한 정부로서 과거의 폐단을 일소하고 대두되는 현안에 대응하며 미래를 향한 과제 수행을 목표로 한 '국정운영 5개년 계획'을 발표했다.

문재인 정부의 국정과제에서 성평등 노동과 관련된 직접적 국정과제는 "성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화"와 "실질적 성평등 사회 실현"이다. 구체적인 내용은 여성의 차별 없는 일자리 환경과 재취업 지원을 위해 적극적 고용개선조치(Affirmative Action: AA) 적용사업장 확대, 남녀고용평등법 전 사업장 적용, 새일센터 확충과 가사·돌봄 서비스 공식화로 경력단절 극복 및 양질의 일자리 확대 등이 있고, 정부·지자체 정책의 성주류화 및 사회 전반의 실질적 성평등 실현 기반을 마련하기 위해 대통령 직속 성평등위원회 설치 등 성평등정책 추진체계 강화, 공공부분의 여성 대표성 제고, 성평등 교육 강화와 성평등 임금공시제 등을 제시했다. 그리고 성평등이 명시되어 있지 않지만 여성 노동과 관련한 국정과제에는 좋은 일자리 마련을 위한 고용영향평가 확대, 여성 집중 일자리인 양질의 사회서비스 일자리 창출, 일·생활 균형과 관련된 일·가정 양립 지원 강화, 노동기본권 신장 및 비정규직 감축 등이 있다.

문재인 정부의 국정과제에서 나타나는 성평등 노동 정책 특징은 다음과 같다. 첫째, 여성 노동 정책의 주요 대상이 결혼·임신·출산·양육을 전제로 한 경력단절 여성에 맞추어져 있다. 이는 여성의 경력단절을 성별 임금 격차의 주요 원인으로 진단한 결과라고 볼 수 있다. 둘

째, 좋은 일자리, 비정규직 감축 등 주요한 노동 관련 국정과제에서의 몰성화(gender blinded)를 들 수 있다. 대표적으로 성별 임금 격차에서 성별과 고용형태에 따른 임금차별이 여성 비정규직에게 집중되는 문제에 대한 과제는 다루지 않는다. 만약 이와 같은 문제가 기존에 제도화 되어 있는 고용의 양과 질을 분석하는 고용영향평가, 성 주류화 조치에 따른 성별영향평가, 고용 성차별 해소를 위한 남녀고용평등법 적용 등에 반영되어 있는 것이라면 이 제도들은 문재인 정부의 중요한 평가지점이 될 것이다. 셋째, 성평등 사회 실현을 위해 대통령 후보 공약과 국정과제에서의 공통된 과제로서 강력한 성평등 정책 추진체계 추진을 강조하고 있다는 점이다. 더불어 성별 임금 격차 문제 개선을 위해 의미있는 대선공약으로 꼽히는 성평등 임금공시제는 국정과제에서 간단히 언급만 하고 있다. 2018년 연구용역 이후 도입방안을 마련하겠다는 이유였다.

문재인 정부의 여성 노동 정책 평가는 국정과제 각론 중심의 이행 여부보다 앞에서 살펴본 주요 특징을 중심으로 분석하면서 전반적인 여성 노동 정책의 특징을 살펴보고자 한다. 그리고 코로나19 위기에 추진한 문재인 정부의 여성 노동 정책에 대해서도 주요 특징을 중심으로 살펴보고자 한다.

성평등 노동 정책 방향

한국의 노동법에서 성평등 노동과 관련된 법은 1987년 12월에 「남녀고용평등법」으로 제정되어 2008년 6월에 개정이 된 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 '남녀고용평등법'이라 한다)을 꼽을 수 있다. 남녀고용평등법의 명칭이 변경되기 전까지 이 법은 실질적인 '남녀고용평등' 실현 목적에 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 저출산·고령화시대에 저출산 현상이 심화되자 문제 해결 방도의 하나로 "남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률"로 남녀고용평등법 명칭이 변경된다. 남녀고용평등법의 명칭 변경은 이 법의 무게중심이 남녀의 고용상 평등에서 일·가정 양립 지원을 통한 저출산 해소로 옮겨갔다는 것을 의미한다. 또한 법 개정 이유에서 '저출산·고령화 시대에 여성 인력의 경제활동 참여'가 강조되고 남녀고용평등 실현에 대한 내용은 전혀 언급되지 않은 점, 그리고 자녀양육과 가족돌봄 관련한 법제 및 정책에서 남녀고용평등 관점보다 저출산 대응과 가족정책의 관점이 강

조되어 일·가정 양립 제도에서의 성평등 관점 자체가 미흡하거나 결여되어 있다고도 할 수 있다.

남녀고용평등법이 저출산·고령화 시대에서 여성의 경제활동 참여 증가를 주요 목적으로 개정된 후 여성 노동 정책 방향은 이명박 정부의 '일자리 창출 지원사업'을 거쳐 박근혜 정부의 '시간제 일자리 창출 정책'과 결합하며 시간제 일자리 확대를 통해 경력단절 여성의 고용 확대 방향으로 추진하게 된다. 이와 같은 여성 노동 정책은 문재인 정부에서도 유지되어 여성 시간제 노동자는 2020년 2,337천명을 기록하고 있다. 시간제 고용은 여성의 노동시장 참여율을 높일 수 있다고 해도 불완전 고용과 저임금 일자리로 노동시장에서의 성별 격차는 더욱 확대될 수밖에 없다. 시간제 일자리 정책이 유지되는 조건에서 OECD 수준으로 성별 임금 격차를 줄이겠다고 했던 문재인 대통령 후보 공약과 '실질적 성평등 사회 실현' 국정과제는 처음부터 공허했다고 할 수 있다.

한편 2008년 6월에 제정된 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」(이하 '경력단절 여성법'이라 한다)은 한국의 낮은 여성 경제활동참가율 원인을 "출산·육아 부담으로 인한 여성의 노동시장 이탈과 하향취업, 경력단절 고학력 여성의 영구이탈과 재취업의 어려움" 등으로 진단하고 여성의 생애주기에 맞게 여성인력의 경제활동을 진흥하는 정책을 수립하기 위한 목적으로 제정되어 경력단절 여성 지원 정책의 근거법으로 작용하고 있다. 경력단절 여성법은 국가가 여성의 경력단절을 개인의 단순한 선택이 아닌 사회적 문제로 인식하고 이에 대한 대책 마련을 위해 법제도적 기반을 구축했다는 의미가 있다. 하지만 이 법은 여성의 노동생애를 취업 후 결혼·임신·출산·양육으로 인한 노동시장 이탈, 그리고 재취업으로 정형화시키고 있다는 점에서 문제를 가지고 여성의 경력단절에 대해 단순히 결혼과 출산이라는 생애사건에 대해서만 고려한다. 이로 인해 성차별적인 노동시장 구조가 여성들의 경력단절을 계속해서 재생산시키고, 애초에 여성이 남성과 다르게 경제활동 핵심 연령대에 비취업자가 되는지에 대한 노동시장의 구조적인 문제에 대해 접근하지 못하는 한계가 있다.

남녀고용평등법과 경력단절 여성법이 시행되는 동안 여성들은 변화하고 있다. 대표적으로 여성 취업자의 학력 변화를 꼽을 수 있다. 여성의 사회참여에 대한 의식, 특히 경제활동

에 대한 사회의식도 크게 변하고 있다. 또한 2030 청년 여성들이 삶의 중요성에서 일을 중요하게 생각하고 생애 설계에서 결혼·출산·양육보다 일할 수 있는 노동권을 중요시한다는 한국여성정책연구원(2019년)의 연구 결과는 기존의 여성 노동 정책의 한계를 명확히 보여주는 것이라 할 수 있다. 특히 2018년 한국사회에 만연한 성차별적인 권력관계와 성폭력 문제를 드러내고 사회변화를 요구한 '미투 운동'의 중심에 청년 여성들이 있었다는 것을 고려하면 성차별적인 노동시장 구조를 바꾸기 위해 국가 정책의 전면 재검토가 필요하다.

성평등 없는 문재인 정부의 '좋은 일자리' 정책

문재인 정부에서 여성 고용률은 2017년에서 2019년까지 증가하고 코로나19 위기에서 2020년 감소한다. 여성 고용 증가는 임금노동자를 중심으로 이루어지는데, 전체 임금노동자 중 여성 비율도 2017년에서 2019년까지 증가하고 2020년 코로나19 위기에서 하락한다. 여성 임금노동자의 변화 추이를 근로형태별로 살펴보면 정규직과 비정규직 증감률이 각각 2017-2018년 +0.2%, +1.3%, 2018-2019년 -3.0%, +12.2%, 2019-2020년 -0.9%, -0.8%로, 여성 임금노동자의 증가는 비정규직 중심으로 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 2017년에서 2020년까지 성별 임금노동자 중 비정규직 비율을 보더라도 남성 비정규직 비율은 26.3%, 26.3%, 29.5%, 29.4%인데 반해 여성 비정규직 비율은 41.2%, 41.5%, 45.0%, 45.0%로 크게 차지해 2019년과 2020년의 경우 여성 2명 중 1명이 비정규직인 것으로 나타나고 있다. 게다가 코로나19 위기에서 감소한 정규직 노동자 58천명 중 여성이 44천명으로 75.9%를 차지해 코로나19 경제위기에서 여성 비정규직뿐만 아니라 여성 정규직도 안전하지 못했다는 것을 알 수 있다.

문재인 정부 4년 임기 동안 이와 같은 결과가 나타난 이유는 무엇일까? 문재인 정부는 집권 초기에 '좋은 일자리'를 강조했다. 그리고 일자리 문제 해결 핵심은 일자리를 늘리고, 노동시간과 비정규직을 줄이며, 고용의 질을 높이는 전략이라 하고 주요 사업으로 고용영향평가 확대를 추진하겠다고 한 바 있다. 고용영향평가는 2009년 「고용정책기본법」 개정으로 법적 근거를 마련하여 시행된 것으로 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 소관정책에서 일자리 증감 및 고용의 질 등에 미치는 영향을 분석하고 그 결과를 정책의 수립·시행에

반영하도록 하는 평가이다. 고용영향평가는 크게 일자리의 '양'과 고용의 '질'을 평가하는데, 그 중 고용의 질에 관한 평가항목은 임금, 근로시간, 고용형태, 고용안정, 성평등, 기타로 구분되고, 성평등 평가항목의 세부적인 평가지표는 여성고용현황(여성비중/여성관리자 비중)과 임금 격차이다.

그렇다면 문재인 정부 4년 동안 고용영향평가에서 성평등 평가항목에 대한 평가가 적극적으로 이루어졌을까? 2017년부터 2020년까지 고용영향평가가 이루어진 정책 사업은 각각 39개, 29개, 28개, 23개로 모두 119개가 평가되었으며 고용영향평가 사업 수가 지속적으로 감소하고 있다. 고용영향평가 결과를 성평등 내용과 관련하여 살펴보면 크게 세 가지 유형이 있다. 첫 번째, 여성집중 산업이나 직종의 경우 성평등 평가항목을 별도로 선택하지 않고 여성집중업종·직종의 성격을 고려하여 좋은 일자리를 위한 개선과제를 도출하는데 4년 동안 이루어진 14개(11.8%) 평가가 이에 해당된다. 두 번째는 성평등 평가항목을 선정하여 분석한 유형으로 4년 동안 12개로 10.1%에 불과하다. 게다가 성평등 평가항목에서 성별 임금 격차 평가지표를 포함한 평가는 4년 동안 9개(7.6%)로 더 줄어든다. 세 번째 유형은 성평등 평가항목 외 임금·근로시간·고용형태·고용안정 평가항목 분석에서 여성 고용률과 성별 임금 격차 현황을 반영하여 분석한 경우로 4년 동안 51개(42.9%)에 해당한다. 이 중 성별 임금 격차 현황을 포함한 것은 8개에 불과하다. 종합적으로 살펴보면 성차별적인 노동시장 구조 개선은 여성 고용률 증가와 같은 '양적 변화' 뿐만 아니라 성별 임금 격차 개선 등 '질적 변화'가 중요한데, 성평등의 질적 변화를 위한 고용영향평가는 첫 번째 유형과 성별 임금 격차 지표를 분석한 두 번째 유형을 합친 개수가 4년 동안 23개(19.3%)에 불과하고 세 번째 유형에서 성별 임금 격차 현황을 분석한 개수까지 확대해서 보더라도 31개(26.1%)만이 해당된다.

정부는 성평등 정책을 촉진하기 위해 「양성평등기본법」에 규정된 "성 주류화 조치"에 따라 제·개정을 추진하는 법령과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등에 대해 "성별영향평가"를 실시하도록 되어 있다. 그렇다면 성 주류화 목적을 위하여 정부정책에 대해 성별영향평가가 이루어졌을까? 이 제도는 애초부터 성별영향평가 대상 선정이 정부기관의 자율성에 맡겨져 있어 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사업이 대상에서 제외되는 문제가 발생하는 문제를 가지고 있고, 이 문제는 문재인 정부에서 계속 지속되고 있다.

실제 중앙행정기관의 성별영향평가 시행 현황을 보면 법률의 경우 기관별 평가대상 평균수가 2017년 33.2개, 2018년 39.9개, 2019년 39.8개 정도로 나타나고 있는 한편 사업의 경우 2017년 3.2개, 2018년 4.3개, 2019년 4.1개로 5개미만으로 적게 나타나 사업에 대한 성별고용영향평가가 제대로 진행되지 않고 있는 것을 알 수 있다. 2020년 7월 문재인 정부가 발표한 '한국판 뉴딜 정책'에 대해서도 관련한 정부부처들의 일반 성별영향평가는 진행되지 않아 좋은 일자리를 강조하고 '실질적 성평등 사회 실현'을 이루겠다고 한 문재인 정부의 부끄러운 민낯을 보여준다.

성평등 노동 정책의 작동은?

문재인 정부는 성평등 사회 실현을 위해 대통령 후보 공약과 국정과제에서 공통된 과제로 강력한 성평등 정책 추진체계 추진을 강조했다. 그리고 2017년 9월 여성가족부가 주도하여 '성평등위원회 출범 준비 태스크포스(TF)'를 구성하였으나 이후 추진되지 못하고 2019년 국무총리 소속의 양성평등위원회, 8개 부처에 양성평등위원회와 양성평등정책담당관이 설치되었다. 그렇다면 문재인 정부에서 양성평등위원회가 법에 규정된 내용처럼 추진되었을까? 2017년에서 2020년까지 국무총리 산하 양성평등위원회의 회의 개최 현황을 보면 회의 횟수는 2017년 2회, 2018년 2회, 2019년 1회, 2020년 2회에 불과하다. 회의 안건 내용을 보더라도 주요 안건으로 매년 '양성평등정책 기본계획'을 심의하여 의결하지만 대부분 서면 회의 방식으로 진행하였고, 기본계획 수립 이후 추진실적 점검, 양성평등정책 관련 사업 조정과 협력, 양성평등정책 평가 및 제도개선 등 성 주류화에 관한 사항과 관련한 내용이 없다. 사실상 국무총리 산하 양성평등위원회는 문재인 정부 4년 동안 형식적으로 운영되었다고 할 수 있다. 고용노동부 또한 양성평등위원회와 양성평등정책담당관실 사업 현황을 살펴보면 고용노동부 소관 정책의 성 주류화를 위한 사업이 없다.

성평등 노동과 관련한 법·제도는 그 목적에 맞게 시행되었을까? 성평등 노동 정책은 남녀고용평등법을 근거로 시행되는데 크게 적극적 고용개선조치 제도, 고용상 성평등을 위한 근로감독, 고용상 성차별 시정을 위한 행정구제제도로 나누어 볼 수 있다. 우선 적극적 고용개선조치 제도는 적용 대상이 확대되어 운영되고 있지만 기업이 고용현황을 임의로 기재하여

정확성을 검증할 수 없다는 점, 산업·규모별 평균 고용률만 기준삼아 여성 고용률을 살펴 특정 산업 내의 남녀고용격차를 해소할 수 없다는 점, 대상 사업체의 고용개선에 대해 지속적인 점검체계가 부재하다는 점 등의 문제를 가지고 있어 채용과 승진에서의 성차별을 알 수 있는 자료로 활용할 수 없고 차별적 고용관행을 개선하기 위한 적극적 조치로서의 목적도 달성하기 힘들다. 또한 대통령 후보 공약과 국정과제에서 제시했던 '성평등 임금 공시제'는 사라지고 적극적 고용개선조치에 반영된 기업의 남녀 임금 현황 보고는 임금차별의 원인과 근거로 드러낼 수 있는 직종별 지표를 반영하지 않아 남녀임금차별의 원인을 찾고 개선방안을 마련할 수 없는 근본적 한계를 가진다. 게다가 남녀고용평등법에 따라 적극적 고용개선조치 해당 사업주들은 차별적 고용관행 및 제도 개선을 위한 적극적 고용개선조치 시행계획과 이행실적에 대해 사업장의 노동자가 열람할 수 있도록 필요한 조치를 해야 하지만 이것이 시행되고 있는지 관리·감독조차 되지 않고 있다.

다음으로 고용상 성평등을 위한 근로감독이 제대로 추진되었는지 살펴보자. 문재인 정부는 2017년 2월 '여성일자리 대책'을 통해 2018년부터 지방노동관서별로 고용평등전담 근로감독관을 단계적으로 배치하고 성차별 근로감독 강화를 발표했다. 그리고 2018년 7월 국무회의에 보고된 '성희롱·성폭력 근절 보완 대책'에서 민간 사업장에 근로감독관을 늘리고 남녀고용평등전담 근로감독관 배치를 단계적으로 확대, 지방고용노동관서에 외부전문가가 참여하는 '성희롱·성차별 전문위원회'를 운영하겠다고 했다.

발표 이후 지방노동관서별로 고용평등전담 근로감독관 배치 현황을 살펴보면 2018년 48개 관서별로 1명씩, 2019년 47개 관서별로 1명씩, 2020년 49개 관서별로 1명씩 배치되었다. 지역관서별로 고용평등전담 근로감독관 1명이 지도·감독하는 평균 사업장 수는 2018년 12.7개, 2019년 14.9개, 2020년 9.1개로 턱없이 부족하고, 2019년 지도감독 사업장 700개에서 2020년 448개로 대폭 줄어든다. 지방노동관서별로 설치된 성희롱·성차별 전문위원회 운영 현황도 심각하다. 2018년 8월에 위원회가 지정된 후 2020년까지 위원회 구성 및 회의 개최 현황을 살펴보면 전체 48개 지방노동관서 중 위원회가 구성되어 회의가 개최된 곳은 2018년 6개, 2019년 25개, 2020년 37개로 모두 1년에 한 번씩만 회의가 개최되었다. 이 중 3년 동안 매년 회의가 개최(1회)된 곳은 5개에 불과하고, 위원회 회의가 하나도 개최되지 않은 곳은 4

개다. 사실상 성희롱·성차별 전문위원회는 가동이 되지 않고 있다고 할 수 있다. 고용상 성평등을 위한 남녀고용평등법이 제대로 작동하고 있지 못한 것은 노동과 관련한 근로감독 및 지도점검 결과를 보더라도 알 수 있다. 문재인 정부 임기 동안 성평등 노동과 관련한 지도점검 사항은 주로 성희롱, 육아휴직, 모성보호에 집중되어 있고 고용 성평등과 밀접한 관련이 있는 모집과 채용에서의 성차별, 임금차별, 교육·배치 및 승진차별, 정년·퇴직 및 해고에서의 성차별 사항은 2017년 2건(0.1%), 2018년 2건(0.1%), 2019년 4건(0.1%), 2020년 3건(0.2%)에 불과하다.

고용상 성차별에 대해 시정을 권고할 수 있는 국가인권위원회의 행정구제제도도 차별시정 권고의 불이행에 대해 강제력이 없어 수년 동안 고용 성차별의 행정구제제도의 한계에 부딪히고 있다. 이에 대해 문재인 정부는 2020년 10월 3일 남녀고용평등법에 따른 차별시정에 관한 업무를 노동위원회 소관사무에 포함하도록 한 남녀고용평등법 일부개정 법률안을 제출하였고, 2021년 3월 24일 이 내용이 반영된 「노동위원회법 일부개정법률안」이 국회 환경노동위원회를 통과한 상태다.

한편 남녀고용평등법 제24조에 따라 고용노동부장관은 사업장의 남녀고용평등 이행을 촉진하기 위해 그 사업장 소속 근로자 중 '노사'가 추천하는 사람을 '명예고용평등감독관'으로 위촉할 수 있다. 그러나 명예고용평등감독관이 위촉된 사업장의 현황을 살펴보면 남녀고용평등법에 규정된 명예고용평등감독관 제도 목적을 달성하기 힘들다고 볼 수 있다. 명예고용평등감독관이 위촉된 사업장 중 노동조합이 없는 사업장이 2017년에서 2020년까지 모두 약 70%에 해당하고, 직위 또한 주임급 이상의 간부가 4년 동안 모두 약 70% 이상을 차지한다. 감독관의 성별 분포 또한 남성비율이 70% 이상으로 높게 차지한다. 명예고용평등감독관이 위촉된 사업장 수도 2017년 5,085개, 2018년 5,240개, 2019년 5,390개, 2020년 5,404개로 증가하고 있지만, 통계청 '전국사업체조사' 결과의 사업체 수와 고용보험통계에서 고용보험이 적용된 사업장 수와 비교하면 위촉된 사업장 수 비율이 적어 명예고용평등감독관 제도가 제대로 시행되지 않고 있는 것을 알 수 있다. 사업장 규모별로 고용보험 적용 사업장 수와 비교해서 위촉된 현황을 보더라도 500인 이상 규모의 사업장 수는 증가하고 있지만 사업장 규모가 작을수록 명예고용평등감독관 위촉 수는 적어진다.

더불어 '작은 사업장'의 경우 노동법과 관련해서 보호장치가 취약하다는 심각한 문제를 가진다. 특히 여성 노동자 비율이 높은 5인 미만 사업장은 노동 관련법 사각지대에 속한다. 2020년의 경우 여성 노동자 중 22.3%로 5명 중 1명 이상이 5인 미만 사업장에 종사하고 있는 것으로 나타나고, 작은 사업장에서 종사하는 여성은 상용직에 비해 임시·일용직 비율이 높아 노동환경이나 임금 및 노동조건의 차별이 개선되기 어렵고, 노동조합의 보호와 같은 집단적인 혜택을 받지 못하는 어려움을 가진다.

코로나19와 돌봄노동

고용상 성평등과 함께 남녀고용평등법의 한 축을 차지하고 있는 '일·가정 양립'의 경우 2019년 8월 '배우자 출산휴가 기간 확대', '육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 제도 개편', '가족돌봄휴가' 신설과 2020년 9월 감염병 확산 등 대규모 재난 시 가족돌봄휴가 기간 연장, 12월 육아휴직 분할 사용 횟수 확대 등의 법 개정이 이루어졌다. 이 중 2020년에 개정된 일·가정 양립 관련 제도들은 코로나19 재난으로 인한 가족돌봄의 공백 위기에 따른 대책으로 추진된 것이다.

한국 사회에서는 여전히 여성에 대해 돌봄노동이나 가사노동의 주된 책임자로 보거나 그와 관련한 관습이 강하게 자리잡고 있다. 실제 만 8세 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 대상으로 육아휴직을 시작한 부모의 수 중 성별 비율과 육아휴직을 사용하고 육아휴직급여를 수급한 부모의 수 중 성별 비율을 보면 여성이 남성보다 압도적으로 높게 나타난다. 2020년 가족돌봄비용 긴급지원 현황을 보더라도 여성 비율이 62.2%로 남성보다 크게 차지하고 있다. 일·가정 양립에서 성평등 관점이 결여되어 있고 일·가정 양립의 문제를 주로 여성문제로 접근하는 조건에서 이와 관련한 제도들은 여성이 경력단절 위기에 놓이고 채용·승진에서의 배제와 구조조정에서 일차적인 정리해고 대상으로 되는 연결 고리로 작용할 수 있다.

남성을 생계부양자로, 여성을 육아·자녀교육·가족돌봄 전담자로 보는 구조적 환경에서 코로나19 경제위기 피해는 여성에게 극심하게 나타나고 있다. 여성 임시·일용직이 크게 감소하

여 불안전 노동의 위기를 대표적으로 보여주고, 코로나19로 인한 고용 위기가 대면 서비스 산업에 집중됨에 따라 여성이 다수 종사하는 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업 등의 여성 노동자에게 심각한 타격이 이어지고 있다. 코로나19 위기에서 드러난 이 문제들은 일시적 현상이 아니라 이미 존재했던 성불평등을 보다 선명하게 가시화한 것이다. 코로나19는 이미 성불평등이 존재했던 영역의 문제를 더욱 심화시키고 있고, 우리 사회에서 여성이 경험하고 있는 코로나의 부정적 효과는 한국사회의 성불평등한 구조와 지금까지의 정책의 한계를 명확하게 보여준다.

코로나19 시기 정부 대응은 이와 같은 문제에 대한 원인을 진단하고 개선하려고 하는 것이 아니라 오히려 정부 대책에서도 성별 격차가 심하게 나타나고 있다. 우선 '고용유지지원금'에서의 성별 격차이다. 고용유지지원제도는 일시적 경영난으로 고용조정이 불가피하게 된 사업주에게 휴업·유직 등 고용유지조치를 하는 경우 인건비를 일부 지원하는 제도로, 문재인 정부 임기 4년 동안 고용유지지원금 지원 현황을 살펴보면 남성이 여성보다 압도적으로 크게 차지한다. 이것은 전체 육아휴직자 수, 육아휴직급여 수급자, 가족돌봄비용 긴급지원 현황에서 여성이 높게 차지한 결과와 반대로 나타난다. 2020년 문재인 정부는 코로나19 위기로 인해 피해가 심한 업종을 선정하여 위기 극복과 고용을 위한 특별지원을 시행했는데 이 대응에서도 성별 격차가 나타난다. 대표적으로 '특별고용지원 업종'과 '기간산업안정기금' 지원을 꼽을 수 있다. 선정된 업종을 살펴보면 대부분 남성집중 업종을 중심으로 지원되었으며 특별고용지원 업종의 면세점을 제외하고 코로나19로 인해 타격이 큰 여성 일자리 다수 업종인 대면 서비스 업종은 포함되지 않았다.

여성 노동자들이 가사노동의 돌봄 전담자로서 고용위기에 직면하게 되었다면 공적영역에서 돌봄노동자들은 해고되거나 불안전 노동에 시달리고 코로나19 전염병의 감염 위험에 노출되었다. 문재인 정부는 국정과제에서 사회서비스 일자리에 대해 사회서비스공단 설립과 함께 양질의 사회서비스 일자리로 만들겠다고 발표한 바 있다. 양질의 사회서비스 일자리 창출에서의 핵심은 사회서비스 노동의 '공공성' 강화였다. 그러나 정부는 사회서비스 시장화를 통한 일자리 창출을 고수한 채 코로나19 시기 공적 영역의 돌봄노동 서비스지원체계, 코로나19 대응 매뉴얼, 돌봄노동자의 안전 보장 등에 대해 제대로 대응하지 않았다. 2020년 10월

“필수노동자 보호를 위한 관계부처 T/F”가 구성되었지만 이 또한 정부의 선제적 대응이 아니라 돌봄노동을 포함한 필수노동 관련 노동조합들의 요구와 필수노동의 중요성에 대해 사회적으로 이슈화된 결과였다. 이후 12월 정부는 돌봄서비스노동 등 필수노동 분야별 맞춤형 지원방안을 반영한 “코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호·지원 대책”을 발표했다. 내용 중 사회서비스원법 제정과 광역지방자치단체에 사회서비스원 설립이 반영되어 있지만 이것은 초기 국정과제로 발표했던 ‘사회서비스공단 설립’이 사라지고 대폭 축소된 결과였다.

결론

OECD 국가 중 최고 수준인 한국의 성별 임금 격차를 완화하기 위해서는 경제·산업·노동·사회 등 정부정책에 대한 성평등적 관점에 바탕을 둔 총체적 접근이 필요하다. 남성을 생계부양자, 여성을 양육과 가사노동의 전담자로 보고 가사노동과 돌봄노동을 ‘여성의 일’로 평가절하 하는 문제는 업종과 직종을 성별로 분리하고 여성이 집중된 업종·직종은 대부분 저임금 노동으로 이루어져 있는 문제와 연결된다. 그리고 노무현 정부 때 ‘비정규직법’이 제정된 이후 여성이 노동 유연화의 주요 대상이 되고 이명박·박근혜 정부의 시간제 일자리 정책을 통해 여성 고용 확대를 추진해 온 정부정책은 불안전 여성 노동 확산을 뒷받침해주고 있다.

문재인 정부는 대선 공약과 국정과제에서 성별 임금 격차 해소를 공약하고 실질적 성평등 사회 실현을 추진하겠다고 했지만, 여성 비정규직화를 촉진하는 시간제 여성 고용 정책은 고수하면서 ‘강력한 성평등 정책 추진체계’와 ‘성평등 임금 공시제’와 같은 공약과 국정과제는 실종되어 버렸다. 노동시장에서 성평등을 추구하는 정책은 시행되지 않았다. 양성평등기본법, 남녀고용평등법 등과 같이 노동 정책의 성주류화와 고용상 성평등을 위한 법·제도도 제대로 시행되지 않았다. 그리고 정부 스스로 가사·돌봄서비스 노동을 여성 맞춤형 일자리로 설정하여 성별직종분리를 강화하면서 가사노동의 공식화와 가사노동자의 노동자성 확보는 여전히 이루어지지 않고 오히려 노동법의 사각지대에 속하는 플랫폼 노동으로 확산되고 있는 실정이다. 대표적인 여성 집중 업종인 사회서비스업에 대해 양질의 사회서비스 일자리를 창출하겠다고 했던 과제들도 이루어지지 않았다. 게다가 코로나19 경제위기에 대응한 정부정책도 성별 격차를 가지며 기존의 성차별적인 노동구조가 더 심화되는 방향으로 진행되었다. 문

재인 정부에서 '성평등'은 이름만 붙여진 것이었다.

노동시장에 진입하는 순간부터 노동자의 삶은 성별에 따라 다르게 전개된다. 2020년 기준 20대 경제활동참가율이 남성 63.4%, 여성 64.3%로 성별 차이가 크게 나타나지 않지만 30대에서는 남성 92.1%, 여성은 64.1%로 큰 차이를 가진다. 여성 노동자 2명 중 1명이 비정규직인 현실, 코로나19 위기에서 여성 비정규직뿐만 아니라 여성 정규직도 안전하지 못한 현실에서 노동시장에서의 여성의 지위는 더 열악해지고 경제위기에 그 불안정성은 실직과 해고로 나타나고 있다. 결혼과 함께 이루어지는 여성의 경력단절에 대해 정부는 경력단절 여성 지원 정책을 실시하지만 노동시장에서는 경력단절 여성을 저임금 노동력으로 활용하기 좋은 '훈련된 여성'으로 볼 뿐이다.

대한민국 헌법은 "모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다."(제11조 제1항)고 평등의 원칙을 규정하고 있다. 노동에 있어서도 "여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다."(제32조 제4항)고 차별금지를 규정하고 있다. 헌법의 하위 법률로 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 헌법의 양성평등 이념 실현을 위해 국가와 지방자치단체의 책무를 규정한 양성평등기본법, 헌법의 평등이념에 따라 남녀고용평등 실현을 위해 제정된 남녀고용평등법도 있다. 하지만 성평등을 위한 헌법과 법률은 제대로 시행되지 않고 있다. 이유가 무엇인가? 페미니스트 대통령이 되겠다고 선언했던 문재인 정부는 성평등을 진보적 이미지 형성에만 활용했을 뿐 불안정한 여성 노동자의 처지는 이전 정부와 달라진 게 없다. 스스로 '촛불시민혁명으로 탄생한 정부'라고 칭했던 문재인 정부에서 기존에 있는 법·제도조차 제대로 작동하지 않은 이 같은 결과에 대해 원인을 찾기 위한 냉엄한 분석이 필요하다.

1. 성평등 노동정책의 국정과제와 ‘성평등사회’

OECD 국가 중 한국의 성별 임금 격차 수준이 최하위인 것을 매년 재확인할 정도로 고용상 성차별 문제는 심각한 사회문제로 자리 잡고 있다. 성별 임금 격차 문제가 매년 심각하게 제기되는 것은 이 지표가 노동정책의 성주류화를 위한 핵심적 과제임을 보여준다. 이 과제는 2017년 2월 박근혜정권퇴진 비상국민행동이 촛불시민의 개혁 열망을 체계화하여 마련한 ‘10대 분야 100대 촛불개혁과제’에도 반영되었다.[1] 촛불개혁과제 중 성평등 관련한 과제는 “성평등 포함 평등권 실현과 사회적 소수자 권리” 분야에서 “성별 임금 격차 해소”, “인공임신중단(낙태)죄 폐지”와 “남성생계부양자 가족 모델에 따른 복지체계 개편”을 꼽을 수 있다. 이 중 성평등 노동 개혁과제로 꼽히는 성별 임금 격차 문제는 노동을 성별로 분리하고 산업·직업·고용형태와 채용·배치·승진 등의 고용관계에서 여성들이 겪는 차별들의 농축된 결과이기 때문에 경제·산업·노동·사회 분야 등을 망라하여 성평등한 국가 정책을 추진할 수 있는 정부 의지를 필요로 한다.

같은 시기 문재인 대통령 후보는 “페미니스트 대통령”이 되겠다며 성별 차이로 인한 차별이 없도록 ‘사람이 먼저인 세상’인 성평등한 세상을 열겠다고 선언했다. 성평등 주요 공약으로 ▷실질적 성평등사회 실현 ▷일·가족·생활의 균형 ▷성별임금격차 OECD 수준으로 완화 ▷아이 키우기 좋은 환경 조성과 여성 경제활동 참여 지원 ▷젠더폭력으로부터 안전한 사회 ▷여성 건강권 보장 ▷일본군 ‘위안부’ 문제 해결 등을 발표했으며 여성 노동과 관련한 내용이 주요하게 차지했다(더불어민주당, 2017). 그리고 대통령 당선 후 문재인 정부는 ‘촛불시민혁명으로 탄생’한 정부로서 과거의 폐단을 일소하고 대두되는 현안에 대응하며 미래를 향한 과제를 수행하는 것을 목표로 한 ‘국정운영 5개년 계획’을 발표했다(국정기획자문위원회, 2017).

문재인 정부는 국정운영 5개년 계획에서 ‘국민 중심의 민주주의’의 새로운 시대정신을 강조하고 ▷평등한 기회 ▷공정한 과정 ▷정의로운 결과 등 ‘3대 국정 철학’과 ▷국민이 주인인 정부 ▷더불어 잘사는 경제 ▷내 삶을 책임지는 국가 ▷고르게 발전하는 지역 ▷평화와 번영의 한반도 등 ‘5대 국정목표’를 발표했다. 국정과제에서 노동과 관련한 주요 키워드는 “좋은 일자리”다. 소득 주도 성장을 통해 한국경제가 직면하고 있는 저성장, 일자리 부족, 사

1) 박근혜정권퇴진비상국민행동 기록기념위원회(2018; 492~496).

회경제적 불평등 문제를 해결하는 전략[2]으로 '좋은 일자리' 마련을 강조하며 '더불어 잘 사는 경제'와 '내 삶을 책임지는 국가' 등 국정목표를 달성하기 위한 각 정부부처의 국정과제들을 제시했다. 이 중 성평등 노동과 관련된 직접적인 국정과제는 "성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화"와 "실질적 성평등 사회 실현"으로, 구체적인 내용은 여성의 차별 없는 일자리 환경과 재취업 지원을 위해 적극적 고용개선조치(Affirmative Action: AA) 적용사업장 확대, 남녀고용평등법 전 사업장 적용, 새일센터 확충과 가사·돌봄 서비스 공식화로 경력단절 극복 및 양질의 일자리 확대 등이 있고, 정부·지자체 정책의 성주류화 및 사회 전반의 실질적 성평등 실현 기반을 마련하기 위해 대통령 직속 성평등위원회 설치 등 성평등정책 추진체계 강화, 공공부분의 여성 대표성 제고, 성평등 교육 강화와 성평등 임금공시제 등을 제시했다. 그리고 성평등이 명시되어 있지 않지만 여성 노동과 관련한 국정과제에는 좋은 일자리 마련을 위한 고용영향평가 확대, 여성 집중 일자리인 양질의 사회서비스 일자리 창출, 일·생활 균형과 관련된 일·가정 양립 지원 강화, 노동기본권 신장 및 비정규직 감축 등이 있다.

<표-1> 문재인 정부 국정과제 중 성평등 노동 관련 국정과제

국정목표	국정과제	주무부처	과제목표	주요내용
더불어 잘사는 경제	국민의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출	고용노동부	-일자리 중심 국정운영 인프라 구축 등	-대통령 직속 일자리위원회 설치 및 범정부적 국가 일자리 정책 집중 관리 -공공부문 일자리 창출 -고용영향평가 확대
	사회서비스 공공 인프라 구축과 일자리 확충	보건복지부	-생애주기별 사회서비스 확대 및 공공인프라 확충 통해 양질 일자리 확충	-양질의 사회서비스 일자리 창출 -사회서비스공단 설립
	성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화	**고용노동부**	**-출산·육아 등 직장 내 차별 해소 -경력단절 여성 재취업 지원**	**-AA제도 적용사업장 확대 -남녀고용평등법 전 사업장 적용 -새일센터 확충 -가사·돌봄서비스 공식화**
	좋은 일자리 창출을 위한 서비스 산업 혁신	기획재정부	-신규 시장 개척, 업종간 융합 활성화 -영세 서비스업종 생산성 향상 및 서비스 산업혁신 통한 좋은 일자리 창출 저변 확대	-영세 서비스업 생산성 제고 및 저임금 근로자 처우 개선 위한 서비스 체계 혁신 -양질 일자리 창출 위한 서비스산업 혁신 로드맵 수립 등
내 삶을 책임지는	미래세대 투자를 위한 저출산 극복	보건복지부	-결혼·출산·양육 친화적인 사회 시스템 전환 -저출산 대책 추진 위한 컨트롤타워 기능 강화	-일·가정 양립 지원 강화 (육아휴직급여, 근로시간 단축 등) -아동수당, 국공립어린이집 이용률 강화 등

2) 국정기획자문위원회(2017: 42).

국가	노동존중 사회 실현	고용노동부	-노동기본권 신장 및 취약근로자 권리 보장 -임금체불, 부당해고, 직장 내 괴롭힘 등으로부터 근로자 권익 구제 강화	-노동기본권 신장 위한 법·제도 개선 -ILO 핵심협약 비준 -근로자 이해대변제도 확충 등
	차별 없는 좋은 일터 만들기	고용노동부	-비정규직 감축 로드맵 마련 -외주근로자, 감정노동자 등 보호 강화	-사용사유제한 제도 도입 -비정규직 차별시정제도 전면 개편 -감정노동자 보호 법적 근거 마련 -'20년 최저임금 1만원 실현 등
	실질적 성평등 사회 실현	**여성가족부**	**-성평등 정책 총괄·조정기능 강화 등**	**-성평등정책 추진체계 강화 -공공부문 여성 대표성 제고 -성평등 임금공시제 등 성평등 문화 정착**
	휴식 있는 삶을 위한 일·생활의 균형 실현	고용노동부	-법정 근로시간 준수 및 근로시간 단축 -근로자의 휴식권 보장, 육아휴직 확대 등 일가정 양립 확산	-일가정 양립 위한 종합개선방안 마련 -육아·돌봄 지원 확대

- 자료: 국정기획자문위원회(2017년 7월), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.

문재인 정부의 국정과제에서 나타나는 성평등 노동 정책 특징을 살펴보면, 우선 여성 노동 정책의 주요 대상이 결혼·임신·출산·양육을 전제로 한 경력단절 여성에 맞추어져 있다. 이는 여성의 경력단절을 성별 임금 격차의 주요 원인으로 진단한 결과라고 볼 수 있다. 여성 일자리와 관련된 구체적인 국정과제로는 경력단절 여성 재취업 방도로 새일센터 확충과 가사·돌봄서비스 공식화를 제시하는데, 가사·돌봄서비스 공식화의 경우 법제화를 통해 노동자로 인정받게 되는 의의가 있는 한편 정부 스스로 가사·돌봄 노동을 '여성 노동'으로 성별 분리하는 문제를 가진다.

두 번째 특징은 좋은 일자리, 비정규직 감축 등 주요한 노동 관련 국정과제에서의 몰성화(gender blinded)를 들 수 있다. 대표적으로 성별 임금 격차에서 성별과 고용형태에 따른 임금차별이 여성 비정규직에게 집중되는 문제에 대한 과제는 다루지 않는다. 만약 이와 같은 문제가 기존에 제도화 되어 있는 고용의 양과 질을 분석하는 고용영향평가, 성 주류화 조치에 따른 성별영향평가, 고용 성차별 해소를 위한 남녀고용평등법 적용 등에 반영되어 있는 것이라면 이 제도들은 문재인 정부의 중요한 평가지점이 될 것이다.

세 번째는 성평등 사회 실현을 위해 대통령 후보 공약과 국정과제에서의 공통된 과제로서 강력한 성평등 정책 추진체계 추진을 강조하고 있다는 점이다. 대통령 직속 성평등위원회를 설치하여 성평등 정책 기본계획 수립과 이행을 총괄 관리하고, 성별영향분석 평가와 성인지 예산 성과관리를 강화하여 정부·지자체 정책의 성주류화 및 사회 전반의 실질적 성평등 실현

기반을 마련하겠다는 것이다(국정기획자문위원회, 2017; 101). 더불어 성별 임금 격차 문제 개선을 위해 의미있는 대선공약으로 꼽히는 성평등 임금공시제는 국정과제에서 간단히 언급만 하고 있다. 2018년 연구용역 이후 도입방안을 마련하겠다는 이유였다(이창근·정경윤, 2019; 74). 그 외 성평등 노동과 관련하여 국정과제로 발표한 적극적 고용개선조치 제도 등은 내용적 한계를 명확히 지닌 채 적용 대상 확대 외에 다른 개선 사항이 없어 이 제도를 통한 고용 성차별 개선은 기대하기 힘든 것이었다.[3] 그렇기 때문에 문재인 정부에서의 '실질적 성평등 사회 실현'과 관련한 평가에서 성평등정책 추진체계와 성평등 임금 공시제 실현에 대한 평가가 주요하게 제기된다.

이하 문재인 정부의 여성 노동 정책 평가는 국정과제 각론 중심의 이행 여부보다 앞에서 살펴본 주요 특징을 중심으로 분석하면서 전반적인 여성 노동 정책의 특징을 살펴보고자 한다. 그리고 코로나19 위기에 추진한 문재인 정부의 여성 노동 정책에 대해서도 주요 특징을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 성평등 노동정책 4년 평가

1) 성평등 노동 정책 방향

한국의 노동법에서 성평등 노동과 관련된 법은 1987년 12월에 「남녀고용평등법」으로 제정되어 2008년 6월에 개정이 된 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 '남녀고용평등법'이라 한다)을 꼽을 수 있다. 법 제정 당시 남녀고용평등법에 규정된 기본이념에는 "근로여성은 경제 및 사회발전에 기여하며 다음 세대의 출산과 양육에 중요한 역할을 담당하는 자"로서 여성 노동자에 대해 경제사회발전에 기여하는 중요성과 함께 여성으로서의 성역할을 법으로 규정하고 있었다. 이 조문은 2001년 8월 법 개정으로 삭제되고, 남녀고용평등법은 간접차별 규정을 포함하는 등 모성보호 및 남녀고용평등을 구현하기 위한 제도적 장

3) 적극적 고용개선조치 제도의 효과나 파급력에 대해서 지속적으로 부정적인 평가가 이루어졌다. 대표적인 문제점으로 적극적 고용개선조치에서 적용하고 있는 남녀근로자 및 관리자 현황자료의 오류, 여성 근로자 및 관리자에 대한 명확한 정의 부재, 여성고용률과 관리직 고용비율의 분리 평가 문제, 지나치게 완화된 간접차별 혐의 및 동종업종·유사규모 평균 비율의 문제, 시행계획서 제출 대상 기업 선정상의 문제점 등이 지적되었다. 이 외에도 성평등 실현에 적합한 적극적 고용개선조치 제도 실효성을 강화하기 위해 정책적 방향성을 강조하는 연구들도 있다(이주희, 2012; 최인이, 2017).

치들을 마련하는 과정을 거치며 실질적인 '남녀고용평등' 실현 목적에 초점이 맞추어져 있었다.

그러나 저출산·고령화시대에 저출산 현상이 심화되자 문제 해결 방도의 하나로 "남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률"로 남녀고용평등법 명칭이 변경된다. 남녀고용평등법의 명칭 변경은 시사하는 바가 크다. 단순히 기존의 육아휴직 규정 등의 개정을 통해 일·가정 양립 지원이 강화된 것이 아니라 이 법의 무게중심이 남녀의 고용상 평등에서 일·가정 양립 지원을 통한 저출산 해소로 옮겨갔다는 것을 의미한다(조성혜, 2013; 57). 또한 법 개정 이유에서 '저출산·고령화 시대에 여성 인력의 경제활동 참여'가 강조되고 남녀고용평등 실현에 대한 내용은 전혀 언급되지 않은 점, 그리고 자녀양육과 가족돌봄 관련한 법제 및 정책에서 남녀고용평등 관점보다 저출산 대응과 가족정책의 관점이 강조되어 일·가정 양립 제도에서의 성평등 관점 자체가 미흡하거나 결여되어 있다고도 할 수 있다(박귀천, 2020; 44).

남녀고용평등법이 저출산·고령화 시대에서 여성의 경제활동 참여 증가를 주요 목적으로 개정된 후 여성 노동 정책 방향은 이명박 정부의 '일자리 창출 지원사업'을 거쳐 박근혜 정부의 '시간제 일자리 창출 정책'과 결합하며 시간제 일자리 확대를 통해 경력단절 여성의 고용 확대 방향으로 추진하게 된다.[4] 이와 같은 여성 노동 정책은 문재인 정부에서도 유지되고 있는데, [그림-1]과 같이 여성 시간제 노동자는 2008년 858천명에서 2009년 1,061천명으로 크게 상승한 후 지속적으로 증가하여 문재인 정부에서는 2019년 2,310천명으로 증가하고 2020년 2,337천명을 기록하고 있다. 시간제 고용은 여성의 노동시장 참여율을 높일 수 있다고 해도 불완전 고용과 저임금 일자리로 노동시장에서의 성별 격차는 더욱 확대될 수밖에 없다(신경아, 2014; 106). 시간제 일자리 정책이 유지되는 조건에서 OECD 수준으로 성별 임금 격차를 줄이겠다고 했던 문재인 대통령 후보 공약과 '실질적 성평등 사회 실현' 국정과제는 처음부터 공허했다고 할 수 있다.

4) 서울신문(2013.06.05.), "[일자리 로드맵 발표] 시간제 공무원 어떻게 뽑나"
"안행부 관계자는 "성격상 전일제보다는 시간제로 운용하는 것이 더욱 효율적인 업무가 있고, 이러한 업무를 원하는 수요도 있다"면서 "출산으로 경력이 단절된 여성들이 대표적인 수요가 될 수 있다"고 말했다."

[그림-1] 2003~2020년 성별 시간제 노동자 변화추이(단위: 천명)

- 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」

한편 2008년 6월에 제정된 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」(이하 '경력단절 여성법'이라 한다)은 한국의 낮은 여성 경제활동참가율 원인을 "출산·육아 부담으로 인한 여성의 노동시장 이탈과 하향취업, 경력단절 고학력 여성의 영구이탈과 재취업의 어려움" 등으로 진단하고 여성의 생애주기에 맞게 여성인력의 경제활동을 진흥하는 정책을 수립하기 위한 목적으로 제정되어 경력단절 여성 지원 정책의 근거법으로 작용하고 있다. 경력단절 여성법은 국가가 여성의 경력단절을 개인의 단순한 선택이 아닌 사회적 문제로 인식하고 이에 대한 대책 마련을 위해 법제도적 기반을 구축했다는 의미가 있다. 하지만 이 법은 여성의 노동생애를 취업 후 결혼·임신·출산·양육으로 인한 노동시장 이탈, 그리고 재취업으로 정형화시키고 있다는 점에서 문제를 가지고 여성의 경력단절에 대해 단순히 결혼과 출산이라는 생애사건에 대해서만 고려한다(박선영, 2020). 이로 인해 성차별적인 노동시장 구조가 여성들의 경력단절을 계속해서 재생산시키고, 애초에 여성이 남성과 다르게 경제활동 핵심 연령대에 비취업자가 되는지에 대한 노동시장의 구조적인 문제에 대해 접근하지 못하는 한계가 있다(김난주, 2020; 55).

남녀고용평등법과 경력단절 여성법이 시행되는 동안 여성들은 변화하고 있다. 대표적으로 여성 취업자의 학력 변화를 꼽을 수 있다. 남녀고용평등법이 제정되었던 1987년 당시 중졸 여성 취업자가 67.1%로 제일 많이 차지했다면 2020년은 대졸이상이 45.4%를 차지할 만큼 고학력 여성 취업자의 비율이 높아지고 있다. 여성의 사회참여에 대한 의식, 특히 경제활동에 대한 사회의식도 크게 변하고 있다. 1998년 이후 통계청의 "여성 취업에 대한 견해" 사회조사 결과에 따르면 "가정일에 관계없이 직업을 가지겠다"는 응답이 급격히 증가해 직업

과 '일'을 중요시하는 사회의식이 높아지고 있는 것을 알 수 있다. 또한 2030 청년 여성들이 삶의 중요성에서 일을 중요하게 생각하고 생애 설계에서 결혼·출산·양육보다 일할 수 있는 노동권을 중요시한다는 한국여성정책연구원(2019년)의 연구 결과는[5] 기존의 여성 노동 정책의 한계를 명확히 보여주는 것이라 할 수 있다. 특히 2018년 한국사회에 만연한 성차별적인 권력관계와 성폭력 문제를 드러내고 사회변화를 요구한 '미투 운동'의 중심에 청년 여성들이 있었다는 것을 고려하면 성차별적인 노동시장 구조를 바꾸기 위해 국가 정책의 전면 재검토가 필요하다.

<표-2> '가정일에 관계없이 직업을 가지겠다'는 여성취업에 관한 견해

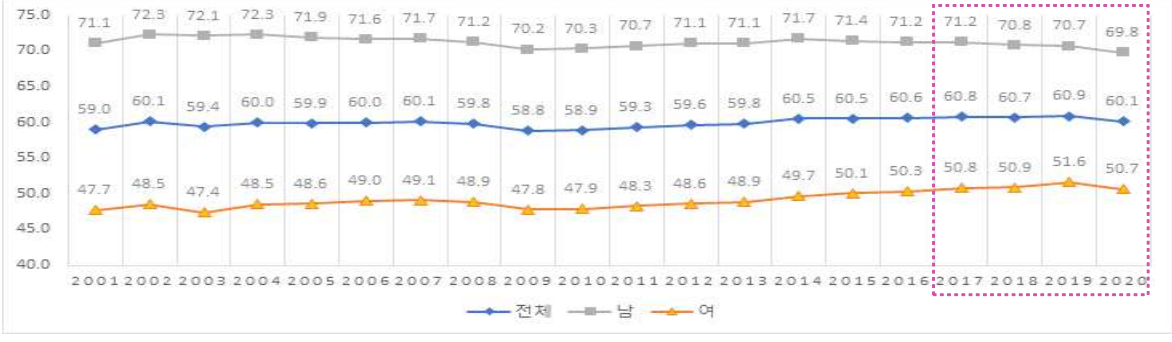
	1998년	2009년	2017년	2019년
전체	26.8%	53.5%	57.1%	61.4%
여성	30.4%	55.9%	58.9%	62.5%
남성	23.1%	50.9%	55.2%	60.3%

- 자료: 통계청, 「사회조사」

2) 성평등 없는 문재인 정부의 '좋은 일자리' 정책

문재인 정부에서 여성 고용률은 2017년 50.8%, 2018년 50.9%, 2019년 51.6%로 증가하고 코로나19 위기에서 2020년 50.7%로 감소한다. 여성 고용률은 주요 경제위기 시기 때마다 하락했다가 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

[그림-2] 2001~2020년 성별 고용률 변화 추이(단위: %)



- 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」

5) 김은지·송효진·배호중·선보영·최진희·황정미(2019).

여성 고용 증가는 임금노동자를 중심으로 이루어지는데, 전체 임금노동자 중 여성 비율이 2017년 44.1%, 2018년 44.3%, 2019년 44.6%로 증가하고 2020년 코로나19 위기에서 44.4%로 하락한다. 여성 임금노동자의 변화 추이를 근로형태별로 살펴보면 정규직과 비정규직 증감률이 각각 2017-2018년 +0.2%, +1.3%, 2018-2019년 -3.0%, +12.2%, 2019-2020년 -0.9%, -0.8%로, 여성 임금노동자의 증가는 비정규직 중심으로 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 2017년에서 2020년까지 성별 임금노동자 중 비정규직 비율을 보더라도 남성 비정규직 비율은 26.3%, 26.3%, 29.5%, 29.4%인데 반해 여성 비정규직 비율은 41.2%, 41.5%, 45.0%, 45.0%로 크게 차지해 2019년과 2020년의 경우 여성 2명 중 1명이 비정규직인 것으로 나타나고 있다. 게다가 코로나19 위기에서 감소한 정규직 노동자 58천명 중 여성이 44천명으로 75.9%를 차지해 코로나19 경제위기에서 여성 비정규직뿐만 아니라 여성 정규직도 안전하지 못했다는 것을 알 수 있다.

<표-3> 2017~2020년 성별 근로형태별 임금노동자수와 증감률(단위: 천명, %)

		2017	2018	2019	2020	2017-2018	2018-2019	2019-2020
계	임금노동자	20,006	20,045	20,559	20,446	39(0.2)	514(2.6)	-113(-0.5)
	정규직	13,428	13,431	13,078	13,020	3(0.0)	-353(-2.6)	-58(-0.4)
	비정규직	6,578	6,614	7,481	7,426	36(0.5)	867(13.1)	-55(-0.7)
	-한시적	3,725	3,823	4,785	4,608	98(2.6)	962(25.2)	-177(-3.7)
	-시간제	2,663	2,709	3,156	3,252	46(1.7)	447(16.5)	96(3.0)
	-비전형	2,112	2,071	2,045	2,073	-41(-1.9)	-26(-1.3)	28(1.4)
남	임금노동자	11,188	11,171	11,396	11,361	-17(-0.2)	225(2.0)	-35(-0.3)
	정규직	8,242	8,236	8,040	8,027	-6(-0.1)	-196(-2.4)	-13(-0.2)
	비정규직	2,946	2,936	3,356	3,335	-10(-0.3)	420(14.3)	-21(-0.6)
	-한시적	1,729	1,748	2,238	2,079	19(1.1)	490(28.0)	-159(-7.1)
	-시간제	761	737	846	915	-24(-3.2)	109(14.8)	69(8.2)
	-비전형	1,157	1,148	1,125	1,212	-9(-0.8)	-23(-2.0)	87(7.7)
여	임금노동자	8,818	8,874	9,163	9,085	56(0.6)	289(3.3)	-78(-0.9)
	정규직	5,186	5,195	5,038	4,994	9(0.2)	-157(-3.0)	-44(-0.9)
	비정규직	3,632	3,678	4,125	4,091	46(1.3)	447(12.2)	-34(-0.8)
	-한시적	1,996	2,075	2,547	2,529	79(4.0)	472(22.7)	-18(-0.7)
	-시간제	1,902	1,971	2,310	2,337	69(3.6)	339(17.2)	27(1.2)
	-비전형	954	923	920	861	-31(-3.2)	-3(-0.3)	-59(-6.4)

- 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」

문재인 정부 4년 임기 동안 이와 같은 결과가 나타난 이유는 무엇일까? 문재인 정부는 집권 초기에 '좋은 일자리'를 강조하며 더불어 잘 사는 경제와 내 삶을 책임지는 국가와 같

은 국정목표를 발표한 바 있다. 그리고 일자리 문제 해결 핵심은 일자리를 늘리고, 노동시간과 비정규직을 줄이며, 고용의 질을 높이는 전략이라 하고 주요 사업으로 고용영향평가 확대를 추진하겠다고 한 바 있다.

고용영향평가는 2009년 「고용정책기본법」 개정으로 법적 근거를 마련하여 시행된 것으로 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 소관정책에서 일자리 증감 및 고용의 질 등에 미치는 영향을 분석하고 그 결과를 정책의 수립·시행에 반영하도록 하는 평가이다. 고용영향평가는 크게 일자리의 '양'과 고용의 '질'을 평가하는데, 일자리의 양은 "해당 정책으로 인하여 예상되거나 발생한 일자리의 증감"을, 고용의 질은 "해당 정책으로 인하여 발생이 예상되는 일자리의 질 변화"를 의미한다. 고용의 질에 관한 평가항목은 임금, 근로시간, 고용형태, 고용안정, 성평등, 기타로 구분되며 평가항목별로 구체적인 평가지표는 〈표-4〉와 같다. 이 중 성평등 평가항목의 세부적인 평가지표는 여성고용현황(여성비중/여성관리자 비중)과 임금격차이다.

<표-4> 고용영향평가를 위한 고용의 질 관련 평가항목과 평가지표

평가항목	평가지표
1. 임금	명목임금 수준, 임금격차, 노동소득분배율
2. 근로시간	근로시간, 장시간 근로자 비중
3. 고용형태	정규비정규 비중, 파견·용역 비중
4. 고용안정	근속년수, 1년 미만 근로기간 근로자 비중
5. 성평등	여성고용현황(여성/관리자 비중), 임금격차
6. 기타	산업안전, 사회보험, 일자리만족도, 직업훈련 등

- 자료: 고용노동부 고용영향평가센터, 「정책고용영향평가 표준매뉴얼」

그렇다면 문재인 정부 4년 동안 고용영향평가에서 성평등 평가항목에 대한 평가가 적극적으로 이루어졌을까? 2017년부터 2020년까지 고용영향평가가 이루어진 정책 사업은 각각 39개, 29개, 28개, 23개로 모두 119개가 평가되었으며 고용영향평가 사업 수가 지속적으로 감소하고 있다. 고용영향평가 결과를 성평등 내용과 관련하여 살펴보면 크게 세 가지 유형이 있다. 첫 번째, 여성집중 산업이나 직종의 경우 성평등 평가항목을 별도로 선택하지 않고 여성집중 업종·직종의 성격을 고려하여 좋은 일자리를 위한 개선과제를 도출하는데 4년 동안 이루어진 14개(11.8%) 평가가 이에 해당된다. 두 번째는 성평등 평가항목을 선정하여 분석한 유형이다. 구체적으로 성평등 평가항목을 선택해서 분석한 평가개수를 살펴보면 2017년

0개(0%), 2018년 5개(17.2%), 2019년 4개(14.3%), 2020년 3개(13.0%)로 4년 동안 12개(10.1%)에 불과하다. 게다가 성평등 평가항목에서 성별 임금 격차 평가지표를 포함한 평가는 4년 동안 9개(7.6%)로 더 줄어든다. 세 번째 유형은 성평등 평가항목 외 임금·근로시간·고용형태·고용안정 평가항목 분석에서 여성 고용률과 성별 임금 격차 현황을 반영하여 분석한 경우이다. 이 유형은 4년 동안 51개(42.9%)에 해당하는데, 이 중 성별 임금 격차 현황을 포함한 것은 8개에 불과하다. 그 외 분석 내용에서 여성 고용 현황을 다루지 않은 평가는 4년 동안 42개로 35.3%에 이른다. 주로 남성이 다수인 업종이나 직종의 경우 이에 해당된다. 종합적으로 살펴보면 성차별적인 노동시장 구조 개선은 여성 고용률 증가와 같은 '양적 변화' 뿐만 아니라 성별 임금 격차 개선 등 '질적 변화'가 중요한데, 성평등의 질적 변화를 위한 고용영향평가는 첫 번째 유형과 성별 임금 격차 지표를 분석한 두 번째 유형을 합친 개수가 4년 동안 23개(19.3%)에 불과하고 세 번째 유형에서 성별 임금 격차 현황을 분석한 개수까지 확대해서 보더라도 31개(26.1%)만이 해당된다.

<표-5> 2017~2020년 고용영향평가 결과의 질적 평가 중 성평등 평가항목 분석 결과(단위: 개)

	전체	여성집중 업종·직종	성평등			임금·근로시간·고용형태·고용안정			그 외
			소계	여성 고용률	여성고용률 +성별임금격차	소계	여성 고용률	여성고용률 +성별임금격차	
2017	39	7	0	0	0	10	6	4	22
2018	29	2	5	1	4	14	12	2	8
2019	28	2	4	1	3	17	17	0	5
2020	23	3	3	1	2	10	8	2	7
계	119	14	12	3	9	51	43	8	42

- 주: 고용노동부 고용영향평가센터의 고용영향평가 결과 자료를 필자가 분석한 것임.

정부는 성평등 정책을 촉진하기 위해 「양성평등기본법」에 규정된 "성 주류화 조치"에 따라 제·개정을 추진하는 법령과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등에 대해 "성별영향평가"를 실시하도록 되어 있다. 성별영향평가는 「성별영향평가법」에서 평가대상, 평가시기, 평가 고려사항, 평가서 작성, 평가결과 반영 등에 대해서 규정하고 있다. 성별영향평가는 '일반 성별영향평가'와 '특정 성별영향평가'로 구분된다. 일반 성별영향평가는 중앙행정기관장과 지방자치단체 장이 주체가 되어 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 성평등에 미칠 영향을 평가하는 것이고, 특정 성별영향평가는 여성가족부장관이 주체가 되어 시행중인 법령이나 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 중앙행정기관 및 지방자

치단체 소관 정책, 그리고 공공기관의 사업 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 사업에 평가를 시행하는 것이다. 성별영향평가는 '성별에 따라 구분한 성별 통계', '성별 수혜분석', '성별영향평가결과에 따른 정책개선방안' 등을 고려하여 이루어져야 하고, 정부는 성별영향평가의 결과를 정책에 반영하여야 한다. 그렇다면 성 주류화 목적을 위하여 정부정책에 대해 성별영향평가가 이루어졌을까?

정부정책의 성평등을 강조하는 양성평등기본법의 목적과 달리 애초부터 성별영향평가법은 성별영향평가가 제대로 이루어질 수 없는 법적 한계를 가지고 있다. 성별영향평가 대상의 예외 범위가 넓고 성별영향평가 대상 선정이 정부기관의 자율성에 맡겨져 있다 보니 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사업이 대상에서 제외되는 문제들이 지속적으로 발생한 것이다. 이 문제를 개선하기 위해 2018년 3월 성별영향평가법을 개정하여 여성가족부와 협의하여 정하는 계획 및 사업 등에 대해 성별영향평가를 실시하도록 하였으나 여성가족부와의 협의가 의무적인 경우가 아니라면 기관장의 편의에 따라 성별영향평가 대상이 매우 지엽적이거나 부수적인 정책 또는 사업에 국한되는 문제가 있다(박주영, 2020; 197). 이와 같은 문제는 문재인 정부에서 지속계속 지속되고 있다. 〈표-6〉과 같이 중앙행정기관의 성별영향평가 시행 현황을 법률과 사업별로 살펴보면, 법률의 경우 기관별 평가대상 평균수가 2017년 33.2개, 2018년 39.9개, 2019년 39.8개 정도로 나타나고 있는 한편 사업의 경우 2017년 3.2개, 2018년 4.3개, 2019년 4.1개로 5개미만으로 적게 나타나 사업에 대한 성별고용영향평가가 제대로 진행되지 않고 있는 것을 알 수 있다. 게다가 법률과 사업에 대한 성별영향평가 결과 개선이 제기된 대상의 개선율이 100%도 되지 않는다. 고용노동부의 경우 성별영향평가를 한 법률 수는 2017년 57개, 2018년 52개, 2019년 73개, 사업 수는 2017개 4개, 2018년 13개, 2019년 8개로 평균치에 비해 높지만 3년 동안 사업에 대한 성별영향평가를 시행한 평균치가 약 8개 수준에 머무르고 있다.

<표-6> 법률과 사업에 대한 중앙행정기관의 성별영향평가 시행 현황(단위: 개, %)

	법률				사업			
	기관	평가대상	개선계획	개선(개선율)	기관	평가대상	개선계획	개선(개선율)
2017	40	1,329	79	64(81.0)	32	102	54	33(66.1)
2018	37	1,476	71	51(71.8)	35	152	79	56(70.9)
2019	38	1,512	73	61(83.6)	39	159	104	62(59.6)

- 자료: 여성가족부, 「성별영향평가 종합분석 결과보고서」

주요 정부 사업에 대해 성별영향평가가 이루어지지 않는 것은 대표적으로 '한국판 뉴딜 정책'을 통해서도 알 수 있다. 문재인 정부는 2020년 7월 "「한국판 뉴딜」 종합계획" 발표를 통해 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜을 추진하고 안전망을 강화한다는 내용으로 10대 대표과제와 28개 전체과제를 발표했다(관계부처합동, 2020). 이 사업의 투자비는 2022년까지 67.7조원, 2025년까지 160.0조원에 이르며 일자리 창출 계획도 2022년까지 88.7만개, 2025년까지 190.1만개에 이른다. 세부별 과제를 살펴보면 "1·2·3차 전산업으로 5G·AI 융합 확산", "교육 인프라 디지털 전환", "비대면 산업 육성", "SOC 디지털화", "녹색 선도 유망기업 육성 및 저탄소·녹색산단 조성", "R&D·금융 등 녹색혁신 기반 조성" 등 일자리 변화에 큰 영향을 미칠 내용들로 채워져 있다. 그렇다면 산업구조 변화와 일자리 변화를 가져올 한국판 뉴딜 정책을 수립할 때 성별영향평가가 이루어졌을까? 2021년 3월 여성가족부에게 한국판 뉴딜 종합계획과 관련한 각 부처별 성별영향평가에 대해 정보공개청구를 한 결과 "한국판 뉴딜 종합계획에 대해서는 2021년 디지털 일자리 분야 등을 중심으로 특정성별영향평가 추진을 검토하고 있"다는 답변을 주었다. 즉, 한국판 뉴딜 정책과 관련한 정부부처들의 일반 성별영향평가는 진행되지 않은 것이다. 좋은 일자리를 강조하고 '실질적 성평등 사회 실현'을 이루겠다고 한 문재인 정부의 부끄러운 민낯을 보여준다.

3) 성평등 노동 정책의 작동은?

문재인 정부는 성평등 사회 실현을 위해 대통령 후보 공약과 국정과제에서 공통된 과제로서 강력한 성평등 정책 추진체계 추진을 강조했다. 그리고 2017년 9월 여성가족부가 주도하여 '성평등위원회 출범 준비 태스크포스(TF)'를 구성하였으나 이후 추진되지 못하고 2019년 국무총리 소속의 양성평등위원회, 8개 부처에 양성평등위원회와 양성평등정책담당관이 설치되었다. 양성평등위원회는 양성평등기본법을 근거로 "양성평등정책에 관한 중요사항을 심의·조정"하는 기구로서 구체적으로 기본계획 및 시행계획에 관한 사항, 시행계획 등 양성평등정책 추진실적 점검에 관한 사항, 양성평등정책 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항, 양성평등정책의 평가 및 제도 개선 등 성 주류화에 관한 사항, 국가성평등지수에 관한 사항, 유엔여성차별철폐협약 등 대한민국이 체결한 여성 관련 국제조약 이행 점검에 관한 사항, 유엔 안전보장이사회 결의 1325호에 따라 수립한 국가행동계획의 이행 평가 및 개선방안에 관한

사항 등에 대해여 심의·조정한다. 정부 정책에서 실질적으로 성평등 정책이 추진되려면 정부 정책의 기본계획 및 시행계획 점검, 성평등 정책 추진실적 점검, 성평등 정책과 관련한 사업 조정, 성평등 정책 평가 등이 충실히 이루어져야 한다. 그렇다면 문재인 정부에서 양성평등위원회가 법에 규정된 내용처럼 추진되었을까?

〈표-7〉과 같이 2017년에서 2020년까지 국무총리 산하 양성평등위원회의 회의 개최 현황을 보면 회의 횟수는 2017년 2회, 2018년 2회, 2019년 1회, 2020년 2회에 불과하다. 회의 안건 내용을 살펴보면 주요 안건으로 매년 '양성평등정책 기본계획'을 심의하여 의결하지만 대부분 서면 회의 방식으로 진행하였고, 기본계획 수립 이후 추진실적 점검, 양성평등정책 관련 사업 조정과 협력, 양성평등정책 평가 및 제도개선 등 성 주류화에 관한 사항과 관련한 내용이 없다. 공공부문 여성대표성과 경력단절여성 경제활동 관련 의제는 여성가족부 소관 사업으로 안건에 포함된 것이다.

<표-7> 국무총리 산하 양성평등위원회 회의 개최 현황

연도	시기	형식	안건
2017	4월	서면	-제1차 양성평등정책 기본계획 '17년 시행계획
	12월	대면	-'16년 국가성평등지수 측정 결과 -제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022) -공공부문 여성대표성 제고계획 -분과위원회 구성·운영 보고
2018	4월	서면	-제2차 양성평등정책기본계획('18~'22) 2018년도 시행계획
	12월	서면	-제8차 UN여성차별철폐협약 심의권고 이행권고 -'17년 국가성평등지수 측정결과 -제2차 양성평등정책기본계획 '19년 시행계획
2019	9월	서면	-공공부문 여성대표성 제고계획 2019년 상반기 이행점검 결과 -유엔 안보리 결의 1325호 제2기 국가행동계획 2019년 상반기 이행점검 결과
2020	2월	대변	-제3차 경력단절여성 등의 경제활동 촉진 기본계획(안)('20-'24) -「제2차 양성평등정책 기본계획('18-'22)」'20년 시행계획(안) -유엔여성차별철폐협약 제8차 심의 권고 이행점검 결과 -'18년도 국가성평등지수 측정결과 보고
	8월	서면	-공공부문 여성대표성 제고계획 2020년 상반기 이행점검 결과 -유엔 안보리 결의 1325호 제2기 국가행동계획 2020년 상반기 이행점검 결과

- 자료: 여성가족부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

양성평등위원회의 예산 규모를 보더라도 양성평등위원회의 사업 규모를 알 수 있다. 예산

집행 금액이 2017년 525만원, 2018년 360만원, 2019년 200만원, 2020년 408만원으로 양성평등위원회의 구성수가 25명이라는 것을 고려하면 회의 운영비 정도로 추진되었다고 볼 수 있다.[6] 사실상 국무총리 산하 양성평등위원회는 문재인 정부 4년 동안 형식적으로 운영되었다고 할 수 있다.

<표-8> 국무총리 산하 양성평등위원회 예산 집행 금액(단위: 만원)

	2017	2018	2019	2020
예산집행	525	360	200	408

- 자료: 여성가족부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

고용노동부의 양성평등위원회 회의와 양성평등정책담당관실 예산 현황을 살펴보면 양성평등위원회는 2020년 3월에 처음 개최되어 같은 해에 4회 개최되었다. 〈표-10〉과 같이 양성평등정책담당관실 예산 집행의 세부내역을 보면 기존에 고용노동부 사업으로 운영해오던 '고용평등상담실 운영', '남녀고용평등강조기간 운영' 외에 양성평등위원회 운영 사업이 추가되었을 뿐 고용노동부 소관 정책의 성 주류화를 위한 사업이 없다.

<표-9> 고용노동부 양성평등위원회 회의 개최 현황

차수	시기	형식	안건
1차	2020년 3월	서면	-'20년 양성평등위원회 회의주제(안) -고용노동분야 양성평등정책 '19년 성과 및 '20년 추진계획 보고 -고용노동분야 양성평등정책 추진을 위한 과제발굴 연구 결과 보고
2차	2020년 6월	대면	-제1차 서면회의 안건 및 검토의견 종합 보고 -코로나19가 여성고용에 미치는 영향 -고용부 홍보물 성차별 점검 결과 및 고용부 성평등 홍보물 제작 가이드라인(안)
3차	2020년 9월	대면	-「직업훈련 및 취업알선에서의 성별 직종분리 현황 및 개선방안」 논의 -현장의 성별 직종분리 현황 및 완화 노력
4차	2020년 12월	서면	-고용노동부 양성평등정책 추진 주요 성과 및 계획

- 자료: 고용노동부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

6) 국무총리 산하 양성평등위원회 구성 현황(2021년 3월 기준)
-위원장(1명) : 국무총리
-부위원장(1명) : 여성가족 장관
-정부위원(13명) : 기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·법무부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·고용노동부·중소벤처기업부 장관 및 국무조정실장·인사혁신처장
-민간위원(10명)

<표-10> 고용노동부 양성평등정책담당관실 예산 집행 현황(단위: 백만원)

세부내역	2019		2020	
	예산편성	예산집행	예산편성	예산집행
합계	**1,041**	**1,033**	**1,003**	**1,002**
고용평등상담실 운영(민간보조)	934	926	866	866
남녀고용평등강조기간 운영	107	107	107	106
고용노동행정지원 기본경비 (양성평등위원회 운영)	0	0	30	30

- 주: 고용노동부 양성평등정책담당관실은 2019년 5월에 신설됨
- 자료: 고용노동부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

문재인 정부 국정과제에서의 '강력한 성평등 정책 추진체계'는 실종되고, 국무총리 산하 양성평등위원회와 고용노동부의 양성평등위원회 또한 성평등 정책을 총괄하고 조정하는 역할뿐만 아니라 정부 정책의 성 주류화를 위한 사업을 추진하지 못하고 있다. 이와 같은 조건에서 문재인 정부에서 성평등 노동 정책이 제대로 추진되었을 것이라 기대하기 힘들다.

성평등 노동과 관련한 법·제도는 그 목적에 맞게 시행되었을까? 성평등 노동 정책은 남녀고용평등법을 근거로 시행되는데 크게 적극적 고용개선조치 제도, 고용상 성평등을 위한 근로감독, 고용상 성차별 시정을 위한 행정구제제도로 나누어 볼 수 있다. 우선 적극적 고용개선조치는 2005년 12월 "각종 성차별적 인식과 관행으로 여성의 경제활동 참가율이 저조한 실정을 개선하기 위해서" 도입된 제도로서 기업의 적극적인 참여를 유도하여 채용·승진 등 성평등한 고용환경을 조성하겠다는 목적을 가지고 있다.

적극적 고용개선조치 운영은 2006년부터 공공기관과 상시 근로자 1,000인 이상 기업을 시작으로 매년 기업의 여성 고용률, 여성 관리자 고용률을 받아 산업별·규모별 평균의 여성 고용률을 정하고 평균 고용 기준에 미달하는 사업주에 대해 이행보완 또는 촉구하여 이행실적을 높이도록 하고 있다. 2006년 이후 적극적 고용개선조치 적용 대상은 2008년 500인 이상 기업, 2018년 300인 이상 지방공사·공단, 2019년 전체 지방공사·공단과 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 지정한 공시대상기업집단 300인 이상까지 확대하여 적용하고 있다. 그리고 2019년 적극적 고용개선 조치 적용 대상인 공공기관과 500인 이상 사업장에 대해 고용형태와 임금 현황까지 보고하도록 하여 남녀 임금 격차 문제에 대응하였다.

그러나 적극적 고용개선조치 제도는 기업이 고용현황을 임의로 기재하여 정확성을 검증할 수 없다는 점, 산업·규모별 평균 고용률만 기준삼아 여성 고용률을 살펴 특정 산업 내의 남

녀고용격차를 해소할 수 없다는 점, 대상 사업체의 고용개선에 대해 지속적인 점검체계가 부재하다는 점 등의 문제를 가지고 있어[7] 채용과 승진에서의 성차별을 알 수 있는 자료로 활용할 수 없고 차별적 고용관행을 개선하기 위한 적극적 조치로서의 목적도 달성하기 힘들다. 실제 적극적 고용개선 조치 적용 기업 수는 2017년 2,005개, 2016년 2,146개, 2019년 2,442개, 2020년 2,486개로 확대되고 있지만 이 사업은 위탁사업으로 운영되고 있으며 위탁기관인 노사발전재단의 담당자 수도 5~6명에 불과해 적극적 고용개선조치의 한계를 벗어나기 힘들다. 또한 대통령 후보 공약과 국정과제에서 제시했던 '성평등 임금 공시제'는 사라지고 적극적 고용개선조치에 반영된 기업의 남녀 임금 현황 보고는 임금차별의 원인과 근거로 드러낼 수 있는 직종별 지표를 반영하지 않아 남녀 임금 차별의 원인을 찾고 개선방안을 마련할 수 없는 근본적 한계를 가진다(박주영, 2020; 233). 게다가 남녀고용평등법에 따라 적극적 고용개선조치 해당 사업주들은 차별적 고용관행 및 제도 개선을 위한 적극적 고용개선조치 시행계획과 이행실적에 대해 사업장의 노동자가 열람할 수 있도록 필요한 조치를 해야 하지만 이것이 시행되고 있는지 관리·감독조차 되지 않고 있다.[8]

<표-11> 적극적 고용개선조치 위탁 사업 운영 현황(노사발전재단)

	적극적 고용개선 조치 적용 기업 수	사업 예산 금액	사업 담당자 수
2017	2,005개	775백만원	5명
2018	2,146개	875백만원	5명
2019	2,442개	875백만원	5명
2020	2,486개	872백만원	6명

- 자료: 고용노동부 「AA남녀근로자현황 분석보고서」, 고용노동부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

다음으로 고용상 성평등을 위한 근로감독이 제대로 추진되었는지 살펴보자. 문재인 정부는 2017년 2월 '여성일자리 대책'을 통해 2018년부터 지방노동관서별로 고용평등전담 근로감독관을 단계적으로 배치하고 성차별 근로감독 강화를 발표했다. 그리고 2018년 7월 국무회의에 보고된 '성희롱·성폭력 근절 보완 대책'에서 민간 사업장에 근로감독관을 늘리고 남녀고용평등전담 근로감독관 배치를 단계적으로 확대, 지방고용노동관서에 외부전문가가 참여하

7) 정경윤·박주영(2019; 121~126).
8) 민주노동연구원이 2019년 10월 정보공개청구를 통해 남녀고용평등법 제17조의6(시행계획 등의 게시)에 관한 고용노동부의 감독·관리 현황을 요청한 결과 고용노동부는 "동 조항(남녀고평법 제17조의6)의 관리감독 현황은 관리하고 있지 않음"이라고 답변하였다. 2021년 3월에 2017~2020년 동안 동일한 내용의 관리·감독 현황을 정보공개청구한 결과 "위반 사항 적발 현황 없음"이라고 답변하였다.

는 '성희롱·성차별 전문위원회'를 운영하겠다고 했다.

발표 이후 지방노동관서별로 고용평등전담 근로감독관 배치 현황을 살펴보면 2018년 48개 관서별로 1명씩, 2019년 47개 관서별로 1명씩, 2020년 49개 관서별로 1명씩 배치되었다. 지역관서별로 고용평등전담 근로감독관 1명이 지도·감독하는 평균 사업장 수는 2018년 12.7개, 2019년 14.9개, 2020년 9.1개로 턱없이 부족하고, 2019년 지도감독 사업장 700개에서 2020년 448개로 대폭 줄어든다.

<표-12> 지방노동청별 고용평등전담 근로감독관 배치와 지도감독 사업장 개수 현황(단위: 명, 개)

		합계	서울청	중부청	경기청	강원청	부산청	대구청	광주청	대전청
지방관서		49	7	5	5	5	8	6	7	6
2018	근로감독관	48	7	5	5	5	8	6	7	5
	사업장	611	187	82	95	18	93	58	40	38
2019	근로감독관	47	7	5	5	5	8	5	7	5
	사업장	700	157	100	109	24	120	58	69	63
2020	근로감독관	49	7	5	5	5	8	6	7	6
	사업장	448	88	58	60	12	70	34	58	68

- 자료: 고용노동부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

지방노동관서별로 설치된 성희롱·성차별 전문위원회 운영 현황도 심각하다. 2018년 8월에 위원회가 지정된 후 2020년까지 위원회 구성 및 회의 개최 현황을 살펴보면 전체 48개 지방노동관서 중 위원회가 구성되어 회의가 개최된 곳은 2018년 6개, 2019년 25개, 2020년 37개로 모두 1년에 한 번씩만 회의가 개최되었다. 이 중 3년 동안 매년 회의가 개최(1회)된 곳은 5개에 불과하고, 위원회 회의가 하나도 개최되지 않은 곳은 4개다. 사실상 성희롱·성차별 전문위원회는 가동이 되지 않고 있다고 할 수 있다.

<표-13> 지방노동청별 성희롱·성차별 전문위원회 회의 개최 현황(단위: 개)

	합계	서울청	중부청	경기청	강원청	부산청	대구청	광주청	대전청
지방관서	48	7	5	5	5	8	6	6	6
2018	6	4	0	0	0	1	0	1	0
2019	25	6	2	4	0	3	3	3	4
2020	37	6	4	2	5	3	5	6	6

- 주: 광주·전라지역의 지방관서 수는 제주지역이 빠진 수임
- 자료: 고용노동부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

고용상 성평등을 위한 남녀고용평등법이 제대로 작동하고 있지 못한 것은 노동과 관련한 근로감독 및 지도점검 결과를 보더라도 알 수 있다. 문재인 정부 임기 동안 성평등 노동과

관련한 지도점검 사항은 주로 성희롱, 육아휴직, 모성보호에 집중되어 있고 고용 성평등과 밀접한 관련이 있는 모집과 채용에서의 성차별, 임금차별, 교육·배치 및 승진차별, 정년·퇴직 및 해고에서의 성차별 사항은 2017년 2건(0.1%), 2018년 2건(0.1%), 2019년 4건(0.1%), 2020년 3건(0.2%)에 불과하다.

<표-14> 노동관련 근로감독 및 지도점검 현황(단위: 건)

			2017	2018	2019	2020
대상사업장			555	659	700	400
위반사업방			492	555	683	368
총위반건수			1,689	2,121	3,085	1,268
조치내용	시정조치후행정종결		1,617	2,024	3,042	1,256
	과태료		54	83	41	6
	사법처리		18	14	2	6
남녀고용평등법 위반	**모집과채용차별, 임금차별, 교육·배치및승진차별, 정년·퇴직및해고차별**		**2**	**2**	**4**	**3**
	직장내성희롱 금지		0	1	0	0
	직장내성희롱 예방교육 실시		222	375	600	218
	직장내성희롱 발생시 조치		3	9	1	0
	배우자 출산휴가 관련		0	1	0	2
	육아휴직 관련		1	10	4	213
근로기준법 위반	여성	야간, 휴일근로 제한	56	67	105	43
		시간외근로 제한	5	1	14	1
		출산전후휴가 관련	28	38	86	9
	법령요지 미게시 등		323	478	606	246
	금품체불		271	305	478	195
	근로시간 위반		36	39	77	36
	휴일 및 휴가 미부여		20	29	36	4
	취업규칙 관련		297	393	470	264
최저임금법 위반			32	38	107	54
기간제법 위반			62	50	79	15
기타 위반			331	286	418	176

- 자료: 고용노동부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

고용상 성차별에 대해 시정을 권고할 수 있는 국가인권위원회의 행정구제제도도 차별시정 권고의 불이행에 대해 강제력이 없어 수년 동안 고용 성차별의 행정구제제도의 한계에 부딪히고 있다. 이에 대해 문재인 정부는 2020년 10월 3일 남녀고용평등법에 따른 차별시정에 관한 업무를 노동위원회 소관사무에 포함하도록 한 남녀고용평등법 일부개정 법률안을 제출하였고, 2021년 3월 24일 이 내용이 반영된 「노동위원회법 일부개정법률안」이 국회 환경노동위원회를 통과한 상태다.

한편 남녀고용평등법 제24조에 따라 고용노동부장관은 사업장의 남녀고용평등 이행을 촉진하기 위해 그 사업장 소속 근로자 중 '노사'가 추천하는 사람을 '명예고용평등감독관'으로 위촉할 수 있다. 2001년 남녀고용평등법 개정으로 도입된 명예고용평등감독관은 해당 사업장의 차별 및 직장 내 성희롱 발생 시 피해 근로자에 대한 상담·조언, 해당 사업장의 고용평등 이행상태 자율점검 및 지도 시 참여, 법령위반 사실이 있는 사항에 대하여 사업주에 대한 개선 건의 및 감독기관에 대한 신고, 남녀고용평등 제도에 대한 홍보·계몽, 그 밖에 남녀고용평등의 실현을 위하여 고용노동부장관이 정하는 업무 등을 수행하도록 되어 있어 남녀고용평등법의 목적을 이해하고 성평등에 대한 관점과 태도를 갖추어야 한다.

그러나 명예고용평등감독관이 위촉된 사업장의 현황을 살펴보면 남녀고용평등법에 규정된 명예고용평등감독관 제도 목적을 달성하기 힘들다고 볼 수 있다. 명예고용평등감독관이 위촉된 사업장 중 노동조합이 없는 사업장이 2017년에서 2020년까지 모두 약 70%에 해당하고, 직위 또한 주임급 이상의 간부가 4년 동안 모두 약 70% 이상을 차지한다. 감독관의 성별 분포 또한 남성비율이 70% 이상으로 높게 차지한다. 명예고용평등감독관은 노사 공동 추천으로 위촉하도록 되어 있지만 사용자의 일방적인 선정과정에 따라 명예고용평등감독관이 위촉될 가능성이 높고, 고위관리자나 인사노무 담당자가 위촉되면 명예고용평등감독관 업무에서 사용자측이 부담스러워 하는 사안에 대해 소극적으로 대응할 수 있다. 그리고 성차별 문제나 성희롱 사건 발생시 사업장 제도나 환경을 개선하려는 것보다 사건을 무마하려거나 피해자에게 제 2차 피해를 초래하는데 주된 역할을 할 위험도 있다(박주영, 2020; 223).

<표-15> 명예고용평등감독관 위촉 사업장 중 노동조합 유무 현황(단위: 명, %)

	합계	노동조합 유무	
		노동조합 있음	노동조합 없음
2017	5,077 (100)	1,679 (33.1)	3,398 (66.9)
2018	5,232 (100)	1,734 (33.1)	3,498 (66.9)
2019	5,382 (100)	1,798 (33.4)	3,584 (66.6)
2020	5,396 (100)	1,806 (33.5)	3,590 (66.5)

- 자료: 고용노동부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

<표-16> 명예고용평등감독관 위촉 사업장 중 명예고용감독관의 직위별, 성별 현황(단위: 명, %)

	합계	직위별						성별	
		노조간부	조합원	사원	주임급	과장급	차장급이상	남	여
2017	5,085 (100)	658 (12.9)	116 (2.3)	581 (11.4)	806 (15.9)	1,297 (25.5)	1,627 (32.0)	3,783 (74.4)	1,302 (25.6)
2018	5,240 (100)	677 (12.9)	117 (2.2)	609 (11.6)	823 (15.7)	1,344 (25.7)	1,670 (31.9)	3,875 (74.0)	1,365 (26.0)
2019	5,390 (100)	703 (13.0)	119 (2.2)	624 (11.6)	844 (15.7)	1,390 (25.8)	1,710 (31.7)	3,958 (73.3)	1,432 (26.7)
2020	5,404 (100)	704 (13.0)	119 (2.2)	625 (11.6)	842 (15.6)	1,402 (25.9)	1,712 (31.7)	3,968 (73.4)	1,436 (26.6)

- 자료: 고용노동부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

명예고용평등감독관이 위촉된 사업장 수도 2017년 5,085개, 2018년 5,240개, 2019년 5,390개, 2020년 5,404개로 증가하고 있지만, 통계청 '전국사업체조사' 결과의 사업체 수와 비교하면 2017년 4,019,872개, 2018년 4,103,172개, 2019년 4,176,549개에서 각각 0.1%에 해당해 명예고용평등감독관 제도가 제대로 시행되지 않고 있는 것을 알 수 있다. 이는 고용보험통계에서 고용보험이 적용된 사업장 수를 보더라도 마찬가지다. 고용보험 적용 사업장 수 2017년 2,211482개, 2018년 2,308,327개, 2019년 2,359,526개, 2020년 2,395,603개와 비교하면 명예고용평등감독관이 위촉된 사업장 수는 각각 0.2%, 0.1%, 0.2%, 0.2%에 불과하다. 업종별로 명예고용평등감독관이 위촉된 사업장은 제조업이 40% 이상을 차지해 제일 많고 보건 및 사회복지업이 약 13%를, 그리고 나머지 업종은 한자리 비율을 차지하고 있을 뿐이다.[9)]

<표-17> 업종별 명예고용평등감독관 위촉 사업장 현황(단위: 개, %)

	합계	제조업	전기·가스·수도업	건설업	도·소매업	운수업	숙박 및 음식업	출판,영상,정보등	금융·보험업	부동산·임대업	보건 및 사회복지	기타
2017	5,085 (100)	2,098 (41.2)	64 (1.3)	104 (2.0)	293 (5.8)	329 (6.5)	118 (2.3)	154 (3.0)	194 (3.8)	50 (1.0)	675 (13.3)	1,006 (19.8)
2018	5,240 (100)	2,175 (41.5)	65 (1.2)	104 (2.0)	297 (5.7)	339 (6.5)	120 (2.3)	154 (2.9)	202 (3.9)	49 (0.9)	704 (13.4)	1,031 (19.7)
2019	5,390 (100)	2,249 (41.7)	68 (1.3)	108 (2.0)	311 (5.8)	350 (6.5)	119 (2.2)	154 (2.9)	198 (3.7)	50 (0.9)	730 (13.5)	1,053 (19.5)
2020	5,404 (100)	2,258 (41.7)	68 (1.3)	110 (2.0)	308 (5.7)	349 (6.5)	119 (2.2)	154 (2.9)	198 (3.7)	50 (0.9)	729 (13.5)	1,061 (19.6)

9) 2020년 12월 「고용보험통계」에 따르면 업종별 사업장 수가 제조업 345,308개, 전기·가스 증기 및 수도사 2,238개, 건설업 466,896개, 도·소매업 489,807개, 운수업 53,856개, 숙박 및 음식업 310,865개, 출판 영상 방송통신 및 정보서비스업 57,614개, 금융 및 보험업 12,983개, 부동산업 및 임대업 103,644개, 보건업 및 사회복지 서비스업 150,855개에 해당한다.

- 자료: 고용노동부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

사업장 규모별로 명예고용평등감독관 위촉 현황을 고용보험 적용 사업장 수와 비교해서 살펴보면 500인 이상 규모의 사업장 수는 증가하고 있지만 사업장 규모가 작을수록 명예고용평등감독관 위촉 수는 적어진다. 100인 미만 사업장의 경우 그 비율이 0.1%에 불과하고 30인 미만의 경우 위촉된 사업장 수가 너무 적어 0%에 가깝다.

<표-18> 고용보험 사업장 대비 명예고용평등감독관 위촉 사업장 비율(단위: 개, %)

		합계	500인이상	300~499인	100~299인	100인미만	30인미만
2017	고용보험 사업장	2,211,482	2,517	2,497	14,945	2,191,523	2,131,157
	명예고용평등감독관 위촉 사업장	5,085 (0.2)	1,026 (40.8)	513 (20.5)	1,878 (12.6)	1,668 (0.1)	171 (0.0)
2018	고용보험 사업장	2,308,327	2,477	2,425	14,744	2,288,681	2,228,840
	명예고용평등감독관 위촉 사업장	5,240 (0.2)	1,063 (42.9)	533 (22.0)	1,972 (13.4)	1,499 (0.1)	173 (0.0)
2019	고용보험 사업장	2,359,526	2,550	2,337	14,254	2,340,345	2,282,104
	명예고용평등감독관 위촉 사업장	5,390 (0.2)	1,103 (43.3)	542 (22.8)	2,040 (14.3)	1,705 (0.1)	203 (0.0)
2020	고용보험 사업장	1,395,603	2,582	2,381	14,281	2,376,359	2,317,548
	명예고용평등감독관 위촉 사업장	5,404 (0.4)	1,110 (43.0)	541 (22.7)	2,045 (14.3)	1,708 (0.1)	204 (0.0)

- 자료: 한국고용정보원「고용보험통계」, 고용노동부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

더불어 '작은 사업장'의 경우 노동법과 관련해서 보호장치가 취약하다는 심각한 문제를 가진다. 특히 여성 노동자 비율이 높은 5인 미만 사업장은 노동 관련법 사각지대에 속한다. 2020년의 경우 여성 노동자 중 22.3%로 5명 중 1명 이상이 5인 미만 사업장에 종사하고 있는 것으로 나타나고, 작은 사업장에서 종사하는 여성은 상용직에 비해 임시·일용직 비율이 높아 노동환경이나 임금 및 노동조건의 차별이 개선되기 어렵고, 노동조합의 보호와 같은 집단적인 혜택을 받지 못하는 어려움을 가진다(정경윤, 2021; 19).

4) 코로나19와 돌봄노동

고용상 성평등과 함께 남녀고용평등법의 한 축을 차지하고 있는 '일·가정 양립'의 경우 2019년 8월 '배우자 출산휴가 기간 확대', '육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 제도 개편', '가족돌봄휴가' 신설과 2020년 9월 감염병 확산 등 대규모 재난 시 가족돌봄휴가 기간 연장, 12월 육아휴직 분할 사용 횟수 확대 등의 법 개정이 이루어졌다. 이 중 2020년에 개정된 일·가정 양립 관련 제도들은 코로나19 재난으로 인한 가족돌봄의 공백 위기에 따른 대책으로 추진된 것이다.

한국 사회에서는 여전히 여성에 대해 돌봄노동이나 가사노동의 주된 책임자로 보거나 그와 관련한 관습이 강하게 자리잡고 있다. 실제 〈표-19〉와 같이 만 8세 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 대상으로 육아휴직을 시작한 부모의 수 중 성별 비율과 〈표-20〉과 같이 육아휴직을 사용하고 육아휴직급여를 수급한 부모의 수 중 성별 비율을 보면 여성이 남성보다 압도적으로 높게 나타난다. 그리고 〈표-21〉의 2020년 가족돌봄비용 긴급지원 현황을 보더라도 여성 비율이 62.2%로 남성보다 크게 차지하고 있다. 일·가정 양립에서 성평등 관점이 결여되어 있고 일·가정 양립의 문제를 주로 여성문제로 접근하는 조건에서 이와 관련한 제도들은 여성이 경력단절 위기에 놓이고 채용·승진에서의 배제와 구조조정에서 일차적인 정리해고 대상으로 되는 연결 고리로 작용할 수 있다.

<표-19> 전체 육아휴직자 수(단위: 명, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전체	72,769 (100)	93,859 (100)	105,072 (100)	110,615 (100)	124,593 (100)	135,459 (100)	139,071 (100)	140,531 (100)	152,241 (100)	159,153 (100)
남성	1,962 (2.7)	3,039 (3.2)	3,680 (3.5)	4,478 (4.0)	6,213 (5.0)	8,197 (6.1)	11,930 (8.6)	18,126 (12.9)	24,987 (16.4)	31,665 (19.9)
여성	70,807 (97.3)	90,820 (96.8)	101,392 (96.5)	106,137 (96.0)	118,380 (95.0)	127,262 (93.9)	127,141 (91.4)	122,405 (87.6)	127,254 (83.6)	127,488 (80.1)

- 주: 2019년은 추정치임
- 자료: 통계청, 「육아휴직통계」

<표-20> 육아휴직급여 수급자 인원수(단위: 명, %)

	2017	2018	2019	2020
전체	83,844 (100)	99,197 (100)	105,163 (100)	112,040 (100)
남성	11,387	17,665	22,298	27,423

	(13.6)	(17.8)	(21.2)	(24.5)
여성	72,457 (86.4)	81,532 (82.2)	82,865 (78.8)	84,617 (75.5)

- 자료: 고용노동부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

<표-21> 2020년 코로나19재난 시기 가족돌봄비용 긴급지원 현황(단위: 명)

	전체	남성	여성
가족돌봄비용 긴급지원	139,594 (100)	52,834 (37.8)	86,760 (62.2)

- 자료: 고용노동부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

남성을 생계부양자로, 여성을 육아·자녀교육·가족돌봄 전담자로 보는 구조적 환경에서 코로나19 경제위기 피해는 여성에게 극심하게 나타나고 있다. 여성 임시·일용직이 크게 감소하여 불안전 노동의 위기를 대표적으로 보여주고, 코로나19로 인한 고용 위기가 대면 서비스 산업에 집중됨에 따라 여성이 다수 종사하는 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업 등의 여성 노동자에게 심각한 타격이 이어지고 있다. 코로나19 위기에서 드러난 이 문제들은 일시적 현상이 아니라 이미 존재했던 성불평등을 보다 선명하게 가시화한 것이다. 코로나19는 이미 성불평등이 존재했던 영역의 문제를 더욱 심화시키고 있고, 우리 사회에서 여성이 경험하고 있는 코로나의 부정적 효과는 한국사회의 성불평등한 구조와 지금까지의 정책의 한계를 명확하게 보여준다(마경희, 2020; 14).

코로나19 시기 정부 대응은 이와 같은 문제에 대한 원인을 진단하고 개선하려고 하는 것이 아니라 오히려 정부 대책에서도 성별 격차가 심하게 나타나고 있다. 우선 '고용유지지원금'에서의 성별 격차이다. 고용유지지원제도는 일시적 경영난으로 고용조정이 불가피하게 된 사업주에게 휴업·휴직 등 고용유지조치를 하는 경우 인건비를 일부 지원하는 제도이다. 문재인 정부 임기 4년 동안 고용유지지원금 지원 현황을 살펴보면 남성이 여성보다 압도적으로 크게 차지하는데, 이것은 〈표-19〉, 〈표-20〉, 〈표-21〉의 전체 육아휴직자 수, 육아휴직급여 수급자, 가족돌봄비용 긴급지원 현황에서 여성이 높게 차지한 결과와 반대로 나타난다.

<표-22> 성별 고용유지지원금 지원 현황(단위: 명, 백만원)

	합계		남성		여성	
	지원인원	지원금액	지원인원	지원금액	지원인원	지원금액
2017	30,334 (100)	51,901	22,841 (75.3)	40,198	7,493 (24.7)	11,703

2018	33,366 (100)	69,634	27,175 (81.4)	61,048	6,191 (18.6)	8,586
2019	31,072 (100)	66,899	23,487 (75.6)	55,540	7,585 (24.4)	11,359
2020	773,411 (100)	2,278,532	470,741 (60.9)	1,336,617	302,670 (39.1)	941,915

- 자료: 고용노동부 정보공개청구 결과(2021년 3월)

2020년 문재인 정부는 코로나19 위기로 인해 피해가 심한 업종을 선정하여 위기 극복과 고용을 위한 특별지원을 시행했다. 대표적으로 '특별고용지원 업종'과 '기간산업안정기금' 지원을 들 수 있다. 특별고용지원 업종의 경우 고용노동부의 고시에 따라 조선업, 항공기취급업, 관광·공연업, 영화업 등이 지정되었고, 기간산업안정기금은 「한국산업은행법 시행령」에 따라 항공업, 해운업, 자동차 및 트레일러 제조업, 선박 및 보트 건조업, 기타 기계 및 장비 제조업, 석유 정제품 제조업, 항공기·우주선 및 부품 제조업, 화학물질 및 화학제품 제조업으로 선정되었는데, 대부분 남성집중 업종을 중심으로 지원되었으며 특별고용지원 업종의 면세점을 제외하고 코로나19로 인해 타격이 큰 여성 일자리 다수 업종인 대면 서비스 업종은 포함되지 않았다.

여성 노동자들이 가사노동의 돌봄 전담자로서 고용위기에 직면하게 되었다면 공적영역에서 돌봄노동자들은 해고되거나 불안전 노동에 시달리고 코로나19 전염병의 감염 위험에 노출되었다. 문재인 정부는 국정과제에서 사회서비스 일자리에 대해 사회서비스공단 설립과 함께 양질의 사회서비스 일자리로 만들겠다고 발표한 바 있다. 양질의 사회서비스 일자리 창출에서의 핵심은 사회서비스 노동의 '공공성' 강화였다. 그러나 정부는 사회서비스 시장화를 통한 일자리 창출을 고수한 채 코로나19 시기 공적 영역의 돌봄노동 서비스지원체계, 코로나19 대응 매뉴얼, 돌봄노동자의 안전 보장 등에 대해 제대로 대응하지 않았다. 2020년 10월 "필수노동자 보호를 위한 관계부처 T/F"가 구성되었지만 이 또한 정부의 선제적 대응이 아니라 돌봄노동을 포함한 필수노동 관련 노동조합들의 요구와 필수노동의 중요성에 대해 사회적으로 이슈화된 결과였다. 이후 12월 정부는 돌봄서비스노동 등 필수노동 분야별 맞춤형 지원방안을 반영한 "코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호·지원 대책"을 발표했다. 내용 중 사회서비스원법 제정과 광역지방자치단체에 사회서비스원 설립이 반영되어 있지만 이것은 초기 국정과제로 발표했던 '사회서비스공단 설립'이 사라지고 대폭 축소된 결과였다.[10)]

10) 문재인 정부의 필수노동 대책에서 돌봄노동자 지원에 관해서도 '시설' 중심으로 지원방안이 맞추어져 있어 작은 사업장의 돌봄노동자, '가사사용인'으로 분류되는 돌봄노동자, 고용보험과 산재보험의 사각지대에

3. 결론

OECD 국가 중 최고 수준인 한국의 성별 임금 격차를 완화하기 위해서는 경제·산업·노동·사회 등 정부정책에 대해 성평등적 관점에 바탕을 둔 총체적 접근이 필요하다. 남성을 생계부양자, 여성을 양육과 가사노동의 전담자로 보고 가사노동과 돌봄노동을 '여성의 일'로 평가절하 하는 문제는 업종과 직종을 성별로 분리하고 여성이 집중된 업종·직종은 대부분 저임금 노동으로 이루어져 있는 문제와 연결된다. 그리고 노무현 정부 때 '비정규직법'이 제정된 이후 여성이 노동 유연화의 주요 대상이 되고[11] 이명박·박근혜 정부의 시간제 일자리 정책을 통해 여성 고용 확대를 추진해 온 정부정책은 불안전 여성 노동 확산을 뒷받침해주고 있다.

문재인 정부는 대선 공약과 국정과제에서 성별 임금 격차 해소를 공약하고 실질적 성평등 사회 실현을 추진하겠다고 했지만, 여성 비정규직화를 촉진하는 시간제 여성 고용 정책은 고수하면서 '강력한 성평등 정책 추진체계'와 '성평등 임금 공시제'와 같은 공약과 국정과제는 실종되어 버렸다. 노동시장에서 성평등을 추구하는 정책은 시행되지 않았다. 양성평등기본법, 남녀고용평등법 등과 같이 노동 정책의 성주류화와 고용상 성평등을 위한 법·제도도 제대로 시행되지 않았다. 그리고 정부 스스로 가사·돌봄서비스 노동을 여성 맞춤형 일자리로 설정하여 성별직종분리를 강화하면서 가사노동의 공식화와 가사노동자의 노동자성 확보는 여전히 이루어지지 않고 오히려 노동법의 사각지대에 속하는 플랫폼 노동으로 확산되고 있는 실정이다. 대표적인 여성 집중 업종인 사회서비스업에 대해 양질의 사회서비스 일자리를 창출하겠다고 했던 과제들도 이루어지지 않았다. 게다가 코로나19 경제위기에 대응한 정부정책도 성별 격차를 가지며 기존의 성차별적인 노동구조가 더 심화되는 방향으로 진행되었다. 문재인 정부에서 '성평등'은 이름만 붙여진 것이었다.

노동시장에 진입하는 순간부터 노동자의 삶은 성별에 따라 다르게 전개된다. 2020년 기준 20대 경제활동참가율이 남성 63.4%, 여성 64.3%로 성별 차이가 크게 나타나지 않지만 30대에서는 남성 92.1%, 여성은 64.1%로 큰 차이를 가진다. 여성 노동자 2명 중 1명이 비정규직인 현실, 코로나19 위기에서 여성 비정규직뿐만 아니라 여성 정규직도 안전하지 못한 현실에서 노동시장에서의 여성의 지위는 더 열악해지고 경제위기에 그 불안정성은 실직과 해고로

있는 노동자들에 대한 대책이 여전히 미흡한 것으로 나타나고 있다.

11) 정경윤(2021; 12-16)

나타나고 있다. 결혼과 함께 이루어지는 여성의 경력단절에 대해 정부는 경력단절 여성 지원 정책을 실시하지만 노동시장에서는 경력단절 여성을 저임금 노동력으로 활용하기 좋은 '훈련된 여성'으로 볼 뿐이다.[12)]

대한민국 헌법은 "모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다."(제11조 제1항)고 평등의 원칙을 규정하고 있다. 노동에 있어서도 "여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다."(제32조 제4항)고 차별금지를 규정하고 있다. 헌법의 하위 법률로 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 헌법의 양성평등 이념 실현을 위해 국가와 지방자치단체의 책무를 규정한 양성평등기본법, 헌법의 평등이념에 따라 남녀고용평등 실현을 위해 제정된 남녀고용평등법도 있다. 하지만 성평등을 위한 헌법과 법률은 제대로 시행되지 않고 있다. 이유가 무엇인가? 페미니스트 대통령이 되겠다고 선언했던 문재인 정부는 성평등을 진보적 이미지 형성에만 활용했을 뿐 불안정한 여성 노동자의 처지는 이전 정부와 달라진 게 없다. 스스로 '촛불시민혁명으로 탄생한 정부'라고 칭했던 문재인 정부에서 기존에 있는 법·제도조차 제대로 작동하지 않은 이 같은 결과에 대해 원인을 찾기 위한 냉엄한 분석이 필요하다.

12) 2019년 통계청의 「경력단절여성등의 경제활동실태조사」 결과, "경력단절 당시 일자리를 그만둔 이유" 1순위로 "결혼 때문에" 53.1%, 2순위 "임신, 출산 때문에" 32.3%, 3순위 "자녀 육아, 교육 때문에" 11.1%, 4순위 "가족구성원 돌봄 때문에" 3.5%로 나타났다. 2016년 동일한 조사항목에 대한 질문에서 1순위 결혼 40.3%, 2순위 임신,출산 38.2%, 가족돌봄 13.1%, 미취학 자녀 양육 6.9%, 취학자녀 교육 1.5% 답변과 비교하면 2019년 조사결과에서 결혼 답변 비율이 높게 나타난 것을 알 수 있다.

참고문헌

김난주(2020), “저출산 대응을 위한 성평등 노동정책 방안”, 『초저출생 시대, 2030 여성의 삶』, 저출산고령사회위원회·한국여성정책연구원.

김은지·송효진·배호중·선보영·최진희·황정미(2019), 『저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(Ⅰ): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석』, 한국여성정책연구원.

고용노동부 고용영향평가센터, 「고용영향평가 결과」.

고용노동부 고용영향평가센터, 「정책고용영향평가 표준매뉴얼」.

관계부처 합동(2020.07.14.), “「한국판 뉴딜」 종합계획 – 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환 –”.

국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.

더불어민주당(2017), 「제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집」.

마경희(2020), “‘좋은 돌봄’을 위한 사회적 돌봄 정책 개혁”, 『고용성평등 꼼꼼히 보기』, 민주노동연구원.

박귀천(2020), “법·제도에서 성평등한 일·가정 양립이 적용되고 있는가?”, 『고용성평등 꼼꼼히 보기』, 민주노동연구원.

박근혜정권퇴진비상국민행동 기록기념위원회(2018), 『박근혜정권퇴진 촛불의 기록2』.

박선영(2020), “전문가 조사를 통해 본 「경력단절여성등 경제활동촉진법」 10년의 시행 효과 및 입법 과제”, KWDI 이슈페이퍼, 한국여성정책연구원.

박주영(2020), “고용상 성평등 행정제도의 현황과 개선과제”, 『고용성평등 꼼꼼히 보기』, 민주노동연구원.

신경아(2014), “시간제 노동과 성평등”, 『한국여성학』 30(1), p 81-112.

서울신문(2013.06.05.), “[일자리 로드맵 발표] 시간제 공무원 어떻게 뽑나”.

이주희(2012), 『적극적 고용개선조치 제도 개선 방안』, 노사발전재단.

이창근·정경윤(2019), 「문재인 정부 2년, 노동정책 평가」, 이슈페이퍼 2019-02, 민주노총정책연구원.

여성가족부, 「성별영향평가 종합분석 결과보고서」.

조성혜(2013), “남녀고용평등법의 변천에 비추어 본 실효성과 성중립성”, 『사회법연구』 제20호, p 55-89.

정경윤(2021), 「경제위기와 여성 노동자」, 이슈페이퍼 2021-02, 민주노동연구원.

정경윤·박주영(2019), 『성평등 일자리를 위한 적극적 고용개선조치 제도 개선방안 연구』, 민주노총총서 059, 민주노총정책연구원.

최인이(2017), “한국사회에서 적극적 조치의 정책적 방향성”, 『민주사회와 정책연구』통권32호, 한신대학교 민주사회정책연구원.

통계청, 「경력단절여성등의 경제활동실태조사」.

----, 「경제활동인구조사」.

----, 「사회조사」.

----, 「육아휴직통계」.

한국고용정보원, 「고용보험통계」.