

「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에 대한 사후적 입법평가

권 순 현



입법평가 연구 14-17-③

「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에 대한 사후적 입법평가

권 순 현

**「경력단절여성등의
경제활동촉진법」에 대한
사후적 입법평가**

**Legislative Evaluation on Economic
Activities of Career-Interrupted Women**

연구자 : 권순현(초청연구원)

Kwon, Soon-Hyun

2014. 8. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

연구의 배경

- 결혼과 출산으로 인해 여성의 경력단절이 계속되고 있음
- 여러 가지 제도에도 불구하고 여성의 고용률이 높아지지 않고 있음

연구의 목적

- 2008년 이후 시행된 경력단절여성등의 경제활동촉진법의 효과성 평가
- 경력단절 여성의 취업증진을 위한 입법대안 모색

II. 주요 내용

경력단절의 개념 및 현황

- 법에서 정의한 ‘경력단절여성등’이란 임신·출산·육아와 가족구성원의 돌봄 등을 이유로 경제활동을 중단하였거나 경제활동을 한 적이 없는 여성 중에서 취업을 희망하는 여성을 말함
- 2013년 경력단절여성 통계 발표자료에 따르면, 경력단절여성은 195만5천명으로 기혼여성 중 20.1%를 차지하며 경력단절여성이

직장을 그만둔 사유를 살펴보면, 결혼이 45.9%, 육아는 29.2%, 임신·출산은 21.2% 순서임

- 평균 6.7년의 경력단절 기간을 지나 재취업한 일자리의 월 평균 소득은 121.9만원으로 경력단절 당시 월 평균 소득 144만원의 84.7%수준에 불과

□ 법 제정 이후 여성의 취업효과

- 2008년 법제정 이후 여성의 경제활동이 증가했다는 증거는 분명하게 나타나지 않으며 여성의 고용률은 2008년 48.7%에서 2013년 48.8%로 거의 차이가 없음
- 법 제정 이후 시작된 경력단절여성의 취업지원사업을 통해 2013년 전국 연인원 20만 9천명에게 취업지원서비스 제공하였으며 이중 10만 7천여명이 취업에 성공
- 그러나 구인기업은 저학력의 단순노동자를 원하는 반면 구직자는 고졸 및 전문대졸 학력이 많고, 구인기업은 20대와 30대가 많은 반면 구직자는 40대와 50대가 많아 일자리 미스매칭 현상이 일어나고 있음

□ 개선방안

- 법에서 정의하는 경력단절여성의 개념은 직장경력 유무 및 결혼의 유무와 상관없이 임신 및 출산 등으로 인해 일하고 싶으나 현재 비취업인 여성을 모두 포함하고 있으나
- 경력단절 실태조사에서는 기혼여성만을 대상으로 하고 있으며, 동법에 의해 운영되는 새로일하기센터는 사실상 모든 구직여성

을 대상으로 하고 있어 법의 목적과 법률의 대상이 모호함

- 기존 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률」이 경제활동인구에 속하는 남녀에게 동등한 취업의 기회를 주는 것에 주력한다면 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」은 비경제활동인구에 속한 여성을 경제활동인구로 이끌어낼 수 있도록 법 조항에 차별화된 목적과 정책대상을 구체화할 필요가 있음
- 경력단절여성의 수요집단의 특성에 맞는 일자리를 연계하기 위해 새일센터를 찾는 여성들에 대한 정보를 통계화하여 활용할 수 있도록 하는 통계관리 규정이 필요함

Ⅲ. 기대 효과

여성의 고용률 증대

- 경력단절여성에 대한 실질적인 취업지원으로 방안 마련
- 비경제활동인구에 속한 경력단절여성들의 노동시장 진입

경제성장과 발전에 기여

- 여성의 인적자원 축적
- 여성의 경제활동 증가로 경제성장 제고

▶ 주제어 : 경력단절여성, 여성고용률, 재취업, 일가정 양립, 여성새로일하기사업, 일자리 미스매칭, 경력단절예방

Abstract

I . Background and Purposes

- The Continuing Problem of Career-Interrupted Women
 - The number of career-interrupted women is increasing
 - Barriers to re-entry to job market
- Evaluate the Effectiveness of the Law
 - Identify the problems of the law
 - Find the desirable directions of the law

II . Main Contents

- Purpose of the Law
 - The term career-interrupted woman means any women whose economic activities have been ever been interrupted by pregnancy, childbirth, child-care, care for a family member, or any similar reason or who has never been engaged in any economic activity but who desires now to have a job.
 - The term in fact include all women above the age of pregnancy, but the survey on actual status of economic activities of career-interrupted women are only for the married women.

- On the other hand, the career-interrupted women support centers support all women who desires to have a job, therefore the purpose of the law and the practice of the law do not match exactly.

The Performance of the Law

- The employment rate of women which was 48.7% in 2008 still stayed 48.8% in 2013, which means there has not been clear evidence for increase of the employment rate of women.
- However the career-interrupted women support centers helped over twenty thousand women in searching for jobs and among them over ten thousand women succeeded in getting their jobs.

Directions for Improvement

- The Act on Promotion of Economic Activities of Career-Interrupted Woman needs to be differentiated from the Act on Equal Employment and Support for Work-Family Reconciliation in supporting career-break women.
- The career-interrupted women support centers should help career women in various status with different age and education according to their specific needs.
- In order to provide effective support, detailed data on career-break women who use the career-interrupted women support centers should be managed and accumulated so that the information can be used for proper supporting policies for the career-break women.

III. Expected Effects

- Increase in the Employment Rate of Women
 - Effective supports for creation of jobs for women
 - Meet the needs of women in various status.
- Increase Economic Growth and Development.
 - Increase in the human capital of women
 - Increase in the economic growth through of gender equality

► **Key Words** : Career Break Women, Legislative Impact Assessment, Support for Creation of Jobs, Act on Women's Development, Work-Family Reconciliation

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 입법평가의 목적	13
제 2 절 입법평가의 범위와 방법	14
제 2 장 경력단절의 개념 및 대상	17
제 1 절 경력단절의 개념	17
제 2 절 경력단절과 노동시장 재진입	20
제 3 장 경력단절여성의 특성 및 현황	23
제 1 절 경력단절여성의 규모와 유형	23
제 2 절 경력단절의 결과	33
제 4 장 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에 대한 입법평가	37
제 1 절 사후적 입법평가 방법론	37
제 2 절 기초분석	40
제 3 절 입법 목적의 평가	42
제 4 절 목표달성도 평가	46
제 5 절 효과성 평가	50

1. 경력단절의 사회적 비용	50
2. 경력단절 관련 사업의 재정비용	52
제 6 절 경력단절여성 취업 지원센터의 비용과 편익	59
제 7 절 수용성 분석	63
제 5 장 경력단절 여성등의 경제활동 촉진을 위한 개선방안	73
제 1 절 대상의 차별화	73
제 2 절 경력단절 여성 통계 자료 구축	76
제 6 장 요약 및 결론	81
참 고 문 헌	89

제 1 장 서 론

제 1 절 입법평가의 목적

여성의 경제활동은 여성의 생애주기적 특성에 의해 남성의 경제활동과는 다른 특성이 존재한다. 이러한 특성이란 경제활동을 가장 활발하게 할 수 있는 연령대에 임신과 출산 및 육아등으로 인해 육체적 정신적 부담이 커지게 되어 생산활동으로서의 경제활동을 지속하는 것이 어렵게 된다는 것이다. 이렇게 임신, 출산 육아 등으로 여성의 경제활동이 중단되는 현상을 경력단절현상이라고 한다. 남성은 경력을 시작한 후 대부분 취업상태를 지속하는데 비해서 여성은 취업을 지속하지 못하고 비취업상태와 취업을 반복하거나 아예 노동시장에서 이탈하는 경우가 많다. 이것은 출산과 양육 등 가정을 지키는 책임이 아직 우리나라에서는 여성에게 있기 때문이다. 출산과 양육으로 노동시장을 떠난 후 재취업할 경우에 대부분 소득은 이전에 비해 떨어진다. 또한 경력이 지속되었을 때의 근속연수를 감안하면 더욱 떨어진다고 할 수 있다. 직장 여성들이 결혼 후 가사와 육아부담으로 직장을 그만 둔 경우 재취업이 어려워 실제적으로 포기하게 되는 경우가 많다. 2012년 기준 15~54세의 기혼여성 974만명 중 취업상태가 아닌 여성은 405만명이며 이중 198만명이 경력단절상태로서 직장을 그만두었다. 그 사유는 결혼이 46.9%, 육아 24.9%, 임신·출산 24.2% 순이다. 20대 후반 연령대에서의 남녀 경제활동참가율의 차이는 10%p미만이나 30대 초반 연령대에서 남성과 여성의 경제활동참가율 차이는 무려 40%p에 달하며 지난 30여년간 여성의 경제활동참가는 15%p 정도 증가한 반면 경력단절은 약 4%p만이 줄어들어 여전히 경력단절의 현상은 지속되고 있다고 할 수 있다.¹⁾

1) 김종숙(2011), 경력단절의 임금손실추정, 한국여성정책연구원, 3쪽

우리나라의 여성의 경제활동참가율은 OECD 국가들 중 낮은 수준에 머물고 있으며 특히 대졸이상 고학력 여성이 경제활동에 참여하지 않는 것은 국가적으로 인적자원의 손실이라 할 수 있다. 특히 고령화사회에 진입하여 피부양인구의 증가로 인해 부양의 부담이 증가하는 가운데 여성인력의 효율적 활용은 더욱 중요해진다.

고학력 여성의 경력단절은 개인적으로도 바람직하지 않을 뿐만 아니라 사회적 비용면에서도 교육투자비용의 과다지출이라는 문제가 제기될 수도 있다. 또한 경력단절 이후 재취업을 하더라도 저임금의 비정규직으로 취업을 할 경우 소득의 손실 뿐 아니라 여성노동시장의 구조가 왜곡되는 현상이 초래될 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 『경력단절여성등의 경제활동 촉진법』이 2008년에 제정되었다. 2010년에 국가등의 책무에 관한 조항이 일부 개정되었으나 동법은 2008년 제정 이후 현재까지 주요한 변화 없이 시행되고 있다. 따라서 본 연구에서는 성평등과 경제성장에 밀접하게 관련이 되고 있는 『경력단절여성등의 경제활동 촉진법』의 제정 배경과 그 목적을 바탕으로 법률의 시행 이후 법률의 효과가 어느 정도 나타나고 있는지 평가하고자 한다. 법률의 시행 이후 정책방향 및 지원현황과 함께 실제로 경력단절여성의 추이가 어떻게 변화하였는지 실제적인 데이터를 통해 효과를 평가하고자 한다. 또한 경력단절여성의 재취업의 장애요인들을 분석하여 법률의 목적이 달성되기 위한 구체적인 개선방안을 도출하고자 한다. 또한 여성의 경제활동 촉진 및 성평등 관련 법제들과의 체계성을 평가하여 법제개선방향을 도출하고자 한다.

제 2 절 입법평가의 범위와 방법

본 연구는 경력단절여성등의 실태를 파악함으로써 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에 대한 효과성 평가를 중심으로 한 입법평가를

하고자 한다. 법제정 이후 경력단절여성등에 대한 정책방향과 지원현황, 그리고 경력단절여성등의 통계적 추이등을 분석하여 동법이 실제적으로 경력단절여성의 노동시장 재취업에 효과를 나타냈는지를 평가해보고자 한다.

2장에서는 경력단절의 개념에 대해 살펴보고자 한다. 우선 경력단절의 개념을 국내외 선행연구를 통해 살펴보고 문헌조사에서의 개념과 법률적 개념을 비교하고자 한다. 또한 선행연구를 통해 재취업의 실제적인 의미와 법률에서의 경제활동의 개념에 대한 분석을 시도하고자 한다.

3장에서는 경력단절여성에 대한 현황을 파악하고자 한다. 경력단절의 원인, 경력단절의 규모와 유형을 살펴보고 경력단절여성의 근로유형에 따른 특성과 경력단절에 따른 개인적 손실 및 사회적 손실에 대해 기존의 문헌들을 참고하여 분석하고자 한다.

4장에서는 법 시행 이후 효과성을 평가하고자 한다. 우선 2008년 시행 이후 법의 목적이 잘 달성되고 있는지 입법의 목적에 비추어 검토해 보고 동법에 의해 실행된 제도 및 정책들의 변화와 함께 이러한 제도 변화를 통해 함께 법률의 수혜대상자인 경력단절 여성이 실제로 도움을 받았는지 통계의 변화를 통해 확인될 수 있는지를 평가해보고자 한다. 이러한 분석을 통해 경력단절여성이 실제로 도움을 받고 있는지 그렇지 않다면 그 현상과 원인은 무엇인지, 만일 재취업 장애요인이 있다면 이러한 문제의 원인이 법률에 있는지 혹은 시행과정에서 나타나는 것인지, 또한 시행과정에 문제가 있다면 법률의 재개정을 통해 개선가능한 것인지에 대한 분석을 하고자 한다. 이 장에서 마지막으로 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」의 체계성을 평가해보고자한다. 이는 동법이 여성의 경제활동과 관련된 기타 법률들과 어떤 차별성이 있으며 동법의 목적을 위해 다른 법률들과 구분된 역할 혹은 필요성이 무엇인지 살펴보고자 한다. 남녀고용평등과일가정

제1장 서론

양립지원에 관한 법률, 성별영향분석평가법, 성인지예산제도 등 성평등 관련 법제와의 비교를 통해 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」의 법제개선방안을 도출하고자 한다.

마지막으로 결론에서 법률의 효과성을 제고하기 위한 입법대안을 모색하고자 한다. 경력단절 여성의 경제활동 촉진을 위하여 동법이 어떤 특성을 지녀야 하며 법률의 목적을 달성하기 위해 법률이 대상을 구체적으로 어떻게 차별화 시켜야 하며 이를 위해서 어떤 법제도의 개선이 필요한지 살펴보고 경력단절여성의 재취업을 위해 실제로 필요한 자원이 무엇이며 이를 위한 입법대안은 무엇인지 모색하고자 한다.

제 2 장 경력단절의 개념 및 대상

제 1 절 경력단절의 개념

경력이 단절된다는 것은 일반적으로 다니던 직장을 그만두고 실직이 되어 그 기간에 지속되는 것을 뜻한다. 「경력단절여성등의경제활동촉진법」(이하 「경단법」)의 제2조에서 정의한 “경력단절여성등”이란 임신·출산·육아와 가족구성원의 돌봄 등을 이유로 경제활동을 중단하였거나 경제활동을 한 적이 없는 여성 중에서 취업을 희망하는 여성을 말한다. 일반적으로 여성의 경력단절은 임신, 출산, 육아로 인하여 취업상태에서 비취업상태로 전환한 여성들을 생각하게 되지만 「경단법」에서는 기존의 취업상태와 상관없이 여성의 생애의 특수한 시기에 나타나는 임신, 출산, 육아 등으로 인한 노동시장 이탈을 의미하여 일반적으로 생각되는 것보다는 더 넓은 범위를 포괄하고 있다. 다시 말해 이 법은 광범위하게 여성의 경제활동을 촉진하는 것을 목적으로 하기 때문에 법의 정의에서 임신, 출산, 육아로 인하여 비취업상태에 있는 여성 중 한번도 취업을 한 경험이 없는 여성도 모두 포함하고 있다. 따라서 동법은 그 정의상 ‘경력’에 초점을 두었다기 보다는 ‘여성’에 초점을 두었다고도 할 수 있다. 따라서 동법은 경력단절여성등을 대상으로 하지만 사실상 임신, 출산, 육아에 직면하여 경제활동 참여가 위축되는 ‘모든’ 여성을 대상으로 한다고 할 수 있다.

여성가족부는 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」 제7조에 명시된 대로 경력단절여성등의 경제활동 실태조사를 실시하고 있다. 2013년에 실시된 실태조사는 25~29세 여성 5,854명을 조사대상으로 하였으며 과거 취업유무, 과거 취업여성 중 결혼, 임신·출산, 육아, 가족돌봄으로 인한 경력단절 경험 유무, 경력단절 이후 재취업 유무, 경력단절이후 재취업 일자리 지속여부, 취업 유무(조사시점)에 따라 6개 유형으로

제 2 장 경력단절의 개념 및 대상

구분하여 실시되었다. 실태조사는 경력단절 이후 재취업에 성공한 취업 중인 경력단절여성까지 포함하였다.

이 중 경력단절에 해당하는 여성들은 경력단절 경험이 있는 취업자와 비취업자로 정의하였다. 구성을 보면 조사대상 5,854명 중 경력단절 경험이 있는 응답자는 3,185명으로 전체 응답자의 54.4%였다. 이는 표의 유형중 음영처리가 된 ‘다’~‘바’ 유형이 실태조사에서 정의하는 경력단절 여성에 해당한다. 이들 경력단절 여성 중에서 재취업을 하지 못한 경우는 1,073명으로 경력단절여성중에는 33.6%이며 전체 응답자중에는 18.3%를 차지한다. 재취업을 했으나 다시 비취업상태가 된 여성은 564명으로 전체의 9.6%에 해당한다.

<표 1> 취업 유무별 경력단절 경험 유무별 유형 분류

(단위: 명, %)

취업 유무	경력단절 경험 유무		응답인원	설 명	유형
현재 비취업	경력단절 경험없는 비취업자		361(6.2)	한 번도 취업한 적이 없는 비취업 여성	가
			588(10.0)	취업한 적은 있으나 결혼·임신출산·육아·가족돌봄의 이유로 일자리를 그만둔 경험이 없는 비취업 여성	나
	경력단절 경험있는 비취업자	재취업 경험 없음	1,073(18.3)	경력단절 경험이 있고 그 후 취업한 적 없는 비취업 여성	다
		재취업 경험 있음	564(9.6)	경력단절 경험이 있고 재취업한 적이 있으나 현재는 비취업인 여성	라
현재 취업	경력단절 경험있는 취업자	재취업 일자리 지속	875(14.9)	경력단절 경험이 있고 그 후 재취업한 자리에서 조사시점까지 유지하고 있는 취업 여성	마

취업 유무	경력단절 경험 유무		응답인원	설 명	유형
		재취업 일자리 비지속	673(11.5)	경력단절 경험이 있고 그 후 재취업한 일자리에 이직하여 다른 일자리에서 일하고 있는 취업 여성	바
	경력단절 경험없는 취업자		1,720(29.4)	경력단절 경험이 없는 취업 여성	사
전체 응답자			5,854(100.0)		

자료: 경력단절여성 등의 경제활동실태조사(2013); 55쪽.

경력단절 후 재취업에 성공한 여성은 1,548명으로 경력단절 여성중에는 48.6%를 차지하였고 전체 응답자 중에는 26.4%를 차지하였다.

그러나 「경단법」 제2조에 의한 경력단절여성의 개념에 의하면 경력단절여성의 유형은 달라진다. 우선 「경단법」 제2조의 정의에 의하면 한번도 취업한 적이 없는 여성 중에서도 결혼·임신출산·육아·가족돌봄의 이유로 취업을 하지 못하는 여성도 법상의 개념에는 경력단절여성에 포함된다. 그러나 ‘가’ 유형에는 한번도 취업한 적이 없는 여성들을 그 원인으로 구분하지 않고 있다. ‘마’와 ‘사’ 유형은 경력단절 경험이 있으나 현재는 취업대상으로, 개념상으로는 경력단절 여성에 해당되지만 조사시점에서 경력단절여성등의 경제활동 촉진법의 지원 대상에서는 제외되는 여성들이다. 그러나 전체적으로 경력단절을 경험했거나 현재 경력단절상태에 있는 여성 전체를 경력단절여성이라고 정의한다면 전체 5,854명의 응답자 중 경력단절의 경험이 없는 취업자는 29.4%를 제외한 70.6%의 여성이 경력단절여성이다. 즉 전체 여성의 약 70% 이상이 경력단절여성이라는 것이다. 그리고 여기서 경력단절과 지속을 나누는 기준은 취업과 비취업이다.)

2) 그러나 경력단절의 의미가 단순히 취업을 못하는 것인지, 전문적인 경력의 경로에

「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에서의 개념은 미혼과 기혼의 유무와 상관없이 임신, 출산, 육아, 돌봄노동 등의 사유로 경제활동을 중단한 여성을 의미하고 있다. 반면 경력단절여성등의 경제활동실태조사(2013)³⁾에서는 25~59세의 결혼 또는 출산 경험이 있는 여성을 대상으로 조사하고 있어 법상의 개념과 조사대상의 개념에 차이가 있다. 또한 법에 의해 시행되고 있는 새일센터 사업에서는 그 대상을 사실상 모든 여성으로 하고 있다. 따라 경력단절여성등이라는 개념은 법상의 개념과 조사 및 연구에서의 개념과 실제 정책의 시행 대상에서의 개념이 차이가 나고 있다.

제 2 절 경력단절과 노동시장 재진입

임신·출산등으로 경력단절을 경험한 여성이 노동시장에 재진입하는 것은 단지 일자리의 제공만으로 가능해지는 것은 아니다. 출산 이후의 노동시장에 재진입하는 여성에게는 육아와 가사의 부담이 존재하는데 이러한 시간을 경제활동에 할애할 경우 육아와 가사의 일부를 다시 도우미를 고용하여 해결하거나 이중부담을 해야 하는 어려움이 존재한다. 따라서 이러한 여성들에게는 수입을 위한 경제활동을 하지 않더라도 기본적으로 주어지는 노동시간이 있기 때문에 재취업을 위해서는 취업으로 인한 이익과 취업으로 인한 비용을 비교하여 순 이익이 발생할 때 노동시장에 진입하게 된다. 다시 말해 동일한 임금이 주어질 때 육아의 부담이 있는 여성과 그렇지 않은 여성에게는 그 실질임금이 다르다는 것이다. 자녀양육에 대한 부담에도 불구하고 여성들이 노동시장에 재진입하게 하는 요인은 첫째 임금이라고 할 수 있다.

서 이탈하는 것인지, 경력을 인정받을 수 있는 정규직에서의 이탈인 것인지 정확한 개념정의는 없는 상태이다.

3) 2013년 경력단절여성등의 경제활동 실태조사(국가승인통계 제01301호). 조사기간 : 2013. 5. 14 ~ 5. 28 조사대상 : 만 25세~59세 결혼, 임신 또는 출산 경험이 있는 여성 5,854명.

경력단절여성의 재취업은 노동의 공급자로서 구조적으로 취업의 장애요인을 갖고 있는 여성의 높은 유보임금과 관련이 있다. 일반적으로 남성이 노동공급에 대한 의사결정을 할 때에는 임금률, 안정성, 자신의 능력 등을 주로 고려하지만 여성의 경우 출산, 육아 및 보육 등으로 인해 여러 가지 제약조건이 따른다. 특히 영유아를 둔 여성들의 경우 육아 및 보육에 대한 부담이 노동공급에 막대한 지장을 주게 되는데 이로 인해 여성에게는 유보임금(reservation wage)이 높다. 여성들은 자기가 취업을 할 때 최소한 받아야 하겠다고 생각하는 ‘유보임금(reservation wage)’이 시장의 ‘제안임금(offer wage)’을 초과해야 경제활동에 참여하게 된다. 자녀를 둔 기혼여성이 노동시장에 참여하기 위해서 자녀를 돌보게 될 기관 또는 사람에게 맡기고 이에 대해 비용을 지불해야 하는데, 시장의 제안 임금에서 이러한 육아관련 비용을 뺀 나머지 임금이 ‘순 시장임금’이 된다.⁴⁾ 즉 어린 자녀를 양육해야 하는 육아관련 비용을 포함한 임금이 ‘유보임금’인데 ‘제안임금’이 유보임금보다 높아야 여성이 경제활동에 참여하게 된다. 노동시장 및 소득세 등 세제면에서 명시적인 법적 차별이 없다고 하여도 기혼여성의 경우 남성과 달리 양육 및 보육 등 가사활동으로 인한 경제활동 참가에 대한 고정비용이 높고, 따라서 유보임금(reservation wage)이 높다. 자녀양육으로 높아진 유보임금은 경력단절 여성의 노동시장 재진입 방해요소가 된다. 유보임금은 소득과 자산, 교육수준, 다른 가족구성원의 임금, 자녀수에 따라 다르다(장지연, 2003).⁵⁾

경력단절여성의 재취업문제는 단순히 다시 수입이 있는 경제활동을 한다는 의미에서 벗어나 어떤 일을 하고 어떻게 일을 하며 또 얼마나 지속할 수 있는가를 함께 고려해야 한다. 출산 및 육아로 인해 경력

4) 박효진·은선경(2012), “경력단절 경험을 가진 여성의 노동시장 재진입에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 미취학 자녀를 둔 여성의 일-가족양립 정책과 서비스를 중심으로” 한국가족복지학 제17권 1호, 9쪽

5) 장지연(2003), “숨겨진 선택: 기혼여성 노동자의 일과 자녀양육”, *여성연구*, 65 149-179

단절된 여성이 다시 재취업을 하게 될 때 그 직업이 이전의 직업과 비교하여 전문성, 급여, 안정성, 직위 등을 고려할 때 경력단절이 회복된 것인지, 아니면 단순히 비경제활동인구에서 경제활동인구로 전환된 사실을 의미하는 것인지에 따라 경력단절여성의 노동시장 재진입의 내용은 매우 다를 것이다. 따라서 경력단절여성의 개념과 함께 경력단절여성의 노동시장 진입이라는 것은 과연 무엇을 의미하는 지도 분명히 할 필요가 있다. 법률의 정의에 의하면 경력단절여성에는 임신 및 출산등으로 인해 한 번도 노동시장에 진입하지 않은 여성도 포함하고 있어 이 경우 노동시장의 진입은 경력단절의 회복이라기보다는 여성의 경제활동 참여의 증가로 보아야 한다. 그러나 전자 혹은 후자 모두 여성의 노동시장 진입에는 높은 유보임금이라는 특성이 존재하고 있으며 임신·출산 이후 직업을 찾는 여성에게는 기업의 제의임금은 오히려 낮아지게 되는 역설적인 문제가 있다. 따라서 경력단절여성의 경제활동 촉진은 여성의 생애주기적 노동공급 및 여성 노동시장의 특성을 파악하고 해결해가는 것이 본질적인 문제의 핵심이 된다.

제 3 장 경력단절여성의 특성 및 현황

제 1 절 경력단절여성의 규모와 유형

통계청의 “2013년 경력단절여성 통계6)”에 따르면, 2013년 15~54세의 기혼여성은 971만3천명이고, 취업을 하고 있지 않은 여성은 406만3천명이다. 이 중 결혼, 임신 및 출산, 자녀교육(초등학생) 때문에 직장을 떠난 경력단절여성은 195만5천명으로 기혼여성 중 20.1%를 차지하였다.

연령대별로 경력단절여성을 살펴보면, 15~29세가 21만9천명(11.2%)이고, 30대가 108만1천명(55.3%)으로 가장 많았으며, 40대가 53만2천명(27.2%), 50~54세가 12만3천명(6.3%)으로 나타났다. 기혼여성 중에서는 15~29세가 36.9%로 경력단절여성의 비율이 높게 나타났으며 50~54세는 6.0%로 낮게 나타났다. 비취업여성 대비 경력단절여성 비율은 30대가 가장 높게 70.1%로 나타났으며, 50~54세(16.4%)는 가장 낮게 나타났다. 기혼여성은 40대가 가장 많으나 취업여성은 30대와 40대가 비슷하고 경력단절여성은 30대가 40대의 두 배가 된다. 이것은 경력단절의 문제는 30대가 가장 심각하게 나타남을 보여준다.

경력단절여성(195만5천명)이 과거에 직장을 그만둔 시기를 살펴보면 10년에서 20년 사이가 52만8천명(27.0%)으로 가장 많았으며, ‘1년 미만’이 18만7천명(9.6%)으로 가장 적게 나타났다. 직장을 그만둔 지 ‘10~20년 미만’인 경력단절여성은 전년대비 증가하였다. 이는 다수의 여성들이 10년 이상 전에 직장을 떠난 후 다시 복귀하지 못하고 있음을 나타낸다.

6) 2013년 상반기 지역별고용조사 결과를 이용해 경력단절여성에 대한 자료를 집계한 결과로 2013년 4월 기준임.

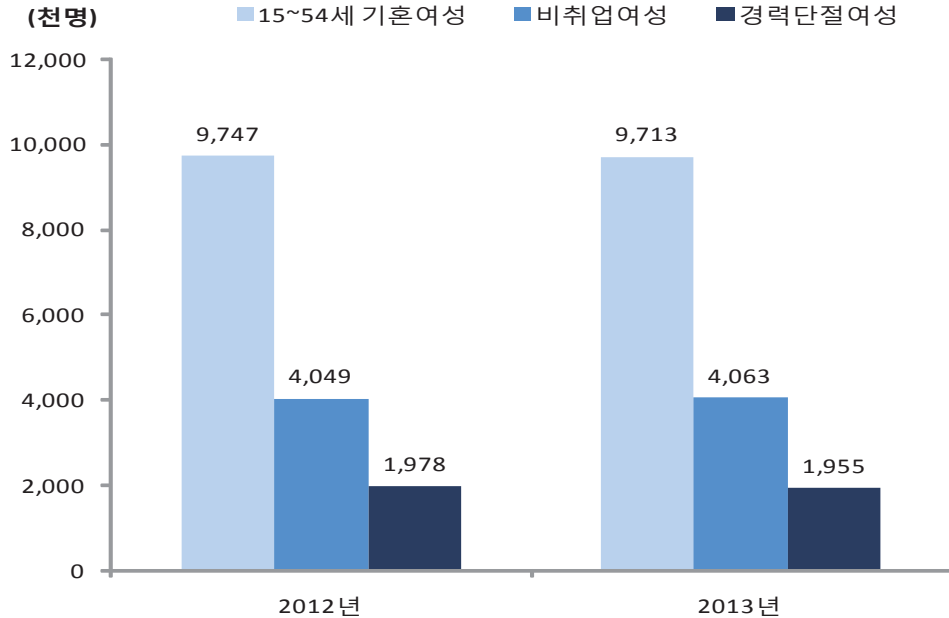
<표 2> 2012~2013년 경력단절여성 규모

(단위: 천명, %)

구 분	2012년 ⁷⁾	2013년	증 감	증감률
15~54세 기혼여성 (A)	9,747	9,713	-34	-0.3
비취업여성 ⁸⁾ (B)	4,049	4,063	14	0.3
비율(B/A)	(41.5)	(41.8)		
경력단절여성 (C)	1,978	1,955	-23	-1.2
비율(C/A)	(20.3)	(20.1)		

자료: 통계청

<그림 1> 2012~2013년 경력단절여성 규모



7) 2012년 6월 기준.

8) 비취업여성은 현재 일을 하고 있지 않은 여성, 즉 경제활동상태가 실업자와 비경제활동인구를 말함. 통계청 2013.11.27. 보도자료.

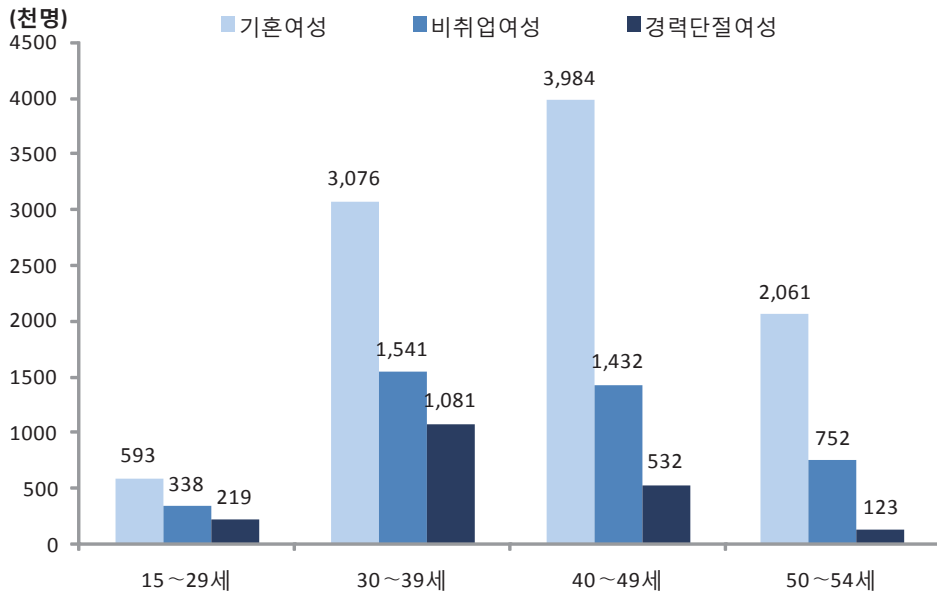
<표 3> 연령대별 경력단절여성 현황

(단위: 천명, %)

구 분	기혼여성(A)		비취업여성(B)			경력단절여성(C)			
	구성비	비율 (B/A)	구성비	비율 (C/A)	비율 (C/B)	구성비			
						비율 (C/A)	비율 (C/B)		
합 계	9,713	100.0	4,063	100.0	41.8	1,955	100.0	20.1	48.1
15~29세	593	6.1	338	8.3	57.0	219	11.2	36.9	64.8
30~39세	3,076	31.7	1,541	37.9	50.1	1,081	55.3	35.1	70.1
40~49세	3,984	41.0	1,432	35.2	35.9	532	27.2	13.4	37.2
50~54세	2,061	21.2	752	18.5	36.5	123	6.3	6.0	16.4

자료: 통계청

<그림 2> 연령대별 경력단절여성 현황



제 3 장 경력단절여성의 특성 및 현황

경력단절여성(195만5천명)이 직장을 그만둔 사유를 살펴보면, 결혼이 89만8천명(45.9%), 육아는 57만1천명(29.2%), 임신·출산은 41만4천명(21.2%), 자녀교육은 7만2천명(3.7%) 순으로 나타났으며, 경력단절사유별로 가장 높은 비율을 차지한 연령대를 살펴보면, ‘결혼’은 50~54세(73.2%)에서 가장 높게 나타났으며,

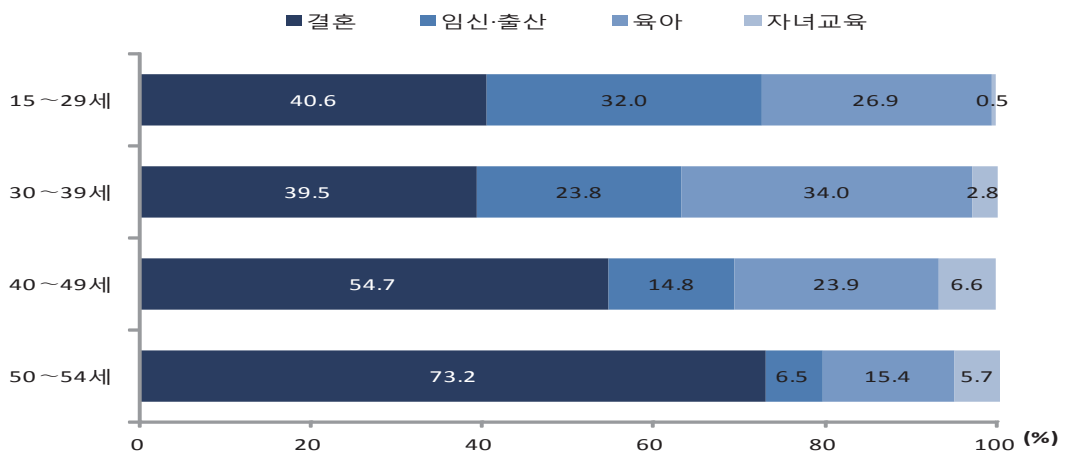
<표 4> 경력단절 사유별 연령대 현황

(단위: 천명, %)

구 분	경 력 단 절 여 성(경력단절 사유)								
		결 혼		임신·출산		육 아		자녀교육	
		천명	비율	천명	비율	천명	비율	천명	비율
합 계	1,955	898	45.9	414	21.2	571	29.2	72	3.7
15~29세	219	89	40.6	70	32.0	59	26.9	1	0.5
30~39세	1,081	427	39.5	257	23.8	367	34.0	30	2.8
40~49세	532	291	54.7	79	14.8	127	23.9	35	6.6
50~54세	123	90	73.2	8	6.5	19	15.4	7	5.7

자료: 통계청

<그림 3> 연령대별 경력단절여성 현황



‘임신·출산’은 15~29세(32.0%), ‘육아’는 30~39세(34.0%), ‘자녀교육’은 40~49세(6.6%)에서 높게 나타났다.⁹⁾

50대에서 결혼의 비율이 높게 나타나는 것은 현재의 50대가 20~30대이던 80~90년대에는 여성이 결혼과 동시에 직장을 그만두는 사례가 지금보다 많았던 것과 경력단절 발생시기가 오래전으로 임신과 출산 및 육아가 분리되지 않고 결혼이라는 대표적 사유로 인식되기 때문인 것으로 생각되며 20~30대의 경우 결혼과 임신 그리고 육아 및 자녀교육의 사유가 분리되기 때문인 것으로 생각된다.

<표 5> 직장을 그만둔 시기별 연령대 현황

(단위: 천명, %)

구 분	경력단절여성(직장을 그만둔 시기)												
	1년미만		1~3년미만		3~5년미만		5~10년미만		10~20년미만		20년이상		
	비율	비율	비율	비율	비율	비율	비율	비율	비율	비율	비율		
합 계	1,955	187	9.6	257	13.1	290	14.8	462	23.6	528	27.0	231	11.8
15~29세	219	51	23.3	71	32.4	59	26.9	33	15.1	3	1.4	-	-
30~39세	1,081	116	10.7	163	15.1	205	19.0	360	33.3	236	21.8	2	0.2
40~49세	532	18	3.4	22	4.1	25	4.7	66	12.4	275	51.7	127	23.9
50~54세	123	1	0.8	1	0.8	2	1.6	2	1.6	14	11.4	102	82.9

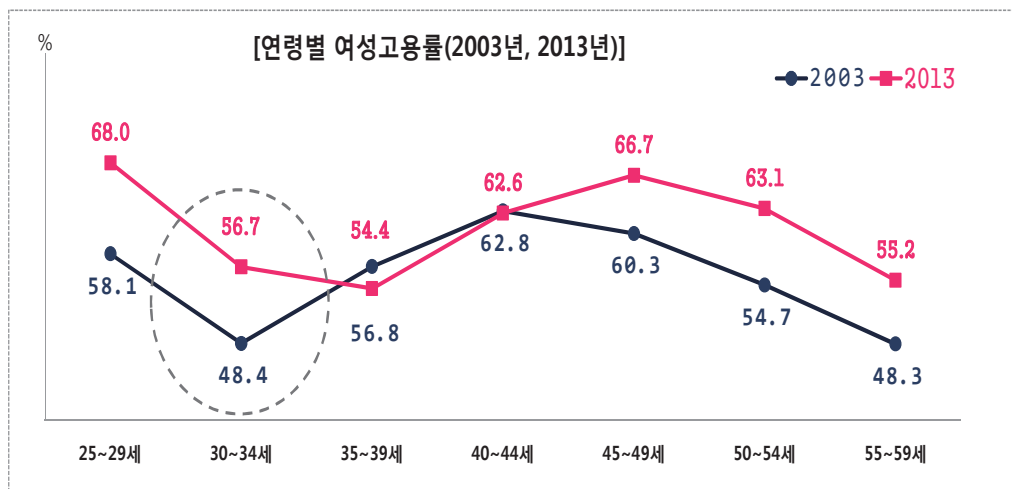
자료: 통계청

우리나라 여성들의 연령별 경제활동 추이를 보면 임신 출산 육아 등과 직면하게 되는 20~30대에서 고용률이 저점이 되는 현상이 나타난다. 2013년 25세~29세 68%에 달하는 고용률은 30대 초반에는 56.7%로 하락하여 30대 후반에서 54.4%로 더욱 하락하였다가 40대 이후에 다시 증가하기 시작하여 40대 후반에 66.7%로 최고점을 지난 뒤 50대

9) 통계청 2013.11.27. 보도자료.

이후 다시 하락하는 추세를 보인다. 이러한 현상을 M자형 구조라고 표현하는데 이러한 현상은 2003년에도 나타난 것으로 단지 M자형의 저점과 고점이 2003년에는 2013년보다 평균 5세 정도 더 빨랐다는 것이다. 이는 여성의 결혼과 출산이 늦어지고 있기 때문에 여성의 노동 시장 진입연령대도 늦어지는 것으로 생각된다.

<그림 4> 여성의 연령별 고용률

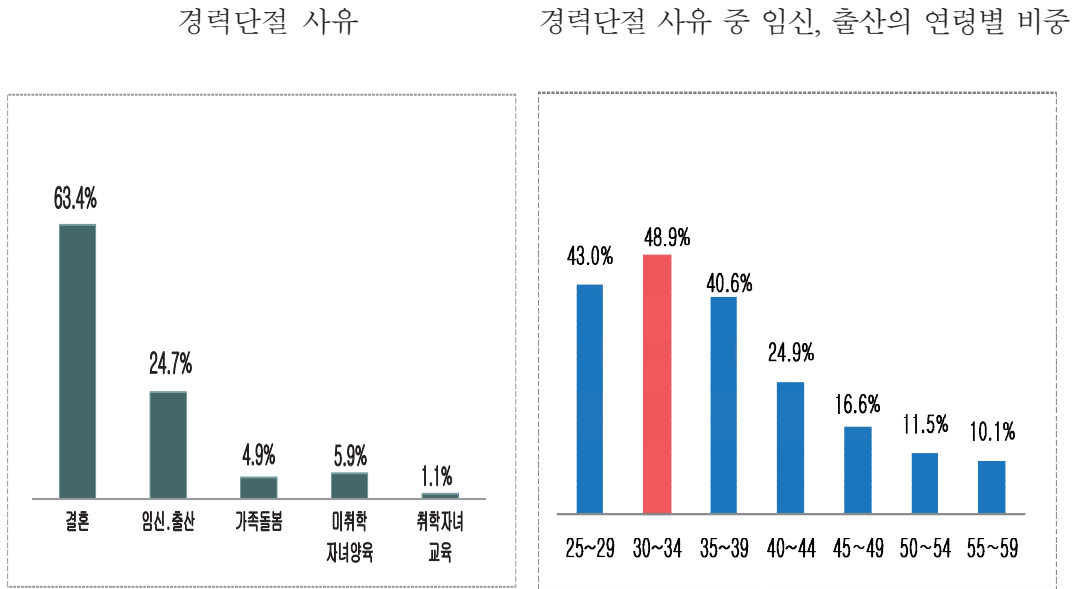


자료 : 통계청(2004, 2014), 「2003년, 2013년 경제활동인구조사」 원자료

또한 <그림 4>를 보면 40~50대 여성의 고용률이 2003년에 2013년보다 높아지기는 했지만 20대의 고용율과 비교하면 2003년에는 40대 초반의 고용률이 62.6%로 20대의 58.1% 보다 높지만 2013년에는 40대 후반에 고용률이 66.7%로 고점을 보였는데 이는 20대 후반의 고용률 68%보다 낮다. 이는 40대 여성의 재취업 일자리의 질적 저하로 인해 고학력 40대 여성들의 복귀가 잘 이루어지지 않기 때문인 것으로 생각된다. 이렇게 여성의 고학력화에 기인하여 M자 구조에서 L자 형으로 변화되어 가는 현상을 L-curve라고 부른다.¹⁰⁾

10) 김종숙(2011), 경력단절 여성의 임금손실 추정, 한국여성정책연구원, 78쪽

<그림 5> 경력단절 사유와 연령별 비중



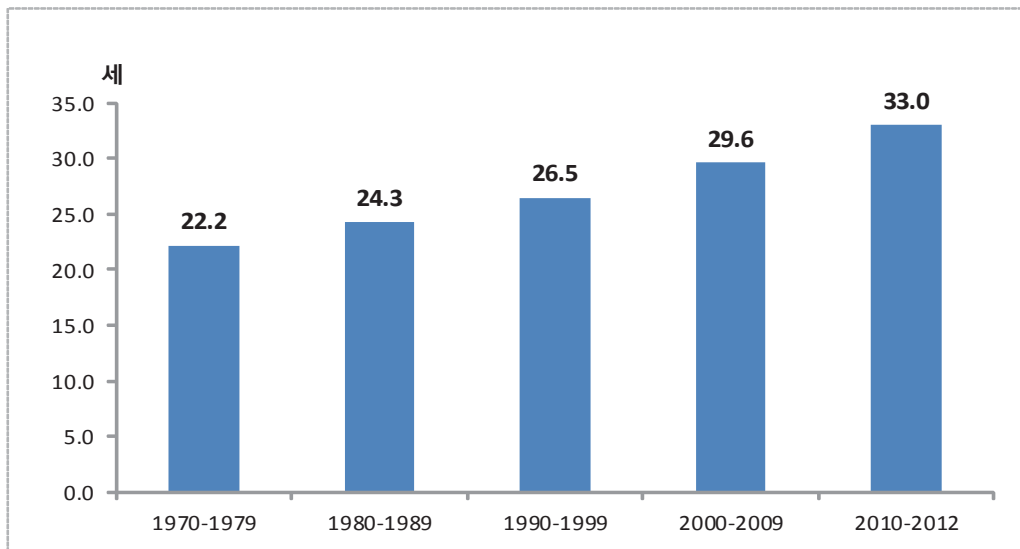
자료: 경력단절여성등의 경제활동 실태조사(2013)

여성들이 생애 처음으로 경험하는 경력단절의 사유는 결혼(63.4%), 임신·출산(24.7%), 가족돌봄(4.9%), 미취학자녀양육(5.9%), 취학자녀(1.1%) 순이고, 20~30대에서 임신·출산이 차지하는 비율은 40% 이상인데 특히 30~34세는 48.9%로 가장 높은 반면 40세 이상부터는 20.0%대로 떨어진다. 경력단절 사유가 ‘미취학자녀 양육’과 ‘취학자녀 교육’이라 응답한 여성들의 중 81.4%가 자녀양육 또는 교육 문제가 해결되었다면 일자리를 그만 두지 않고 지속하였을 것이라고 응답하였다.¹¹⁾ 이는 자녀 양육의 일·가정양립이 가능하였다면 워킹맘으로서 일을 하며 경력단절은 막을 수 있었다는 것을 말해준다.

11) 경력단절여성등의 경제활동 실태조사(2013), 270쪽.

실태조사와 법률에서 정의한 여성의 경력단절 등에 대한 사유 및 범주에서 약간의 차이가 나타나고 있는데, 먼저 동법에서는 경력단절의 사유에 ‘결혼’이 명시되어 있지 않았으나 실태조사에서는 ‘결혼’을 명시하였다.¹²⁾ 다음으로, 법률에서는 ‘경력단절여성’에 포함시켰던 임신·출산, 육아, 가족 돌봄의 이유로 경제활동을 한 적이 없는 경우라도 취업을 희망할 경우 경력단절여성의 범주에 포함하고 있으나 실태조사에서는 경제활동을 한 경험이 없는 경우에는 포함하지 않고 있다. 즉 실태조사의 ‘경력단절여성’에 대한 정의는 현재의 취업여부에 관계없이, ‘결혼, 임신·출산, 육아, 가족돌봄’을 이유로 경력단절의 경험이 있는 경우로 보다 제한적으로 보고 있다.

<그림 6> 경력단절연도별 경력단절 발생 연령



자료: 경력단절여성등의 경제활동실태조사(2013)

12) 실태조사가 결혼을 명시하고 있으나 이밖에도 결혼여부와 상관없이 임신과 출산을 포함하여 반드시 결혼을 전제로 하지 않는다. 그러나 결혼 외의 임신 출산 비중이 낮은 것을 감안하면 사실상 결혼여성이 대상이 된다고 할 수 있다.

경력단절이 최초로 발생하는 연령은 평균 27.1세이고, 경력단절을 경험한 연도별로는 1970년대 22.2세, 1990년대 26.5세, 2010년대는 33세 최근년에 가까울수록 여성의 만혼 증가와 함께 워킹맘이 늘어나는 추세로 인해 경력단절 발생 연령도 상승하고 있다.¹³⁾ 따라서 경력단절의 문제는 30대 여성층을 중심으로 일어나고 있다고 할 수 있다.

구체적으로는 여성들이 경력단절을 최초로 경험하는 일자리는 분석대상 모든 집단에서 첫 번째가 차지하는 비율이 82.5%로 가장 높은 가운데, 연령별로는 25~34세는 첫 번째 일자리에서 경력단절이 발생하는 비율이 70%미만이며 35~44세 70%이상, 45세 이상 80%이상으로 나타나 연령대가 높을수록 첫 직장만 다니고 직장을 그만두는 비율이 높게 나타났다. 학력별로는 중졸에서 대졸 이상으로 학력이 높을수록 경력단절 연령이 상승하였다.

실태조사에서 나타난 경력단절 사유 중 가장 높은 것은 ‘결혼’(63.4%)이며, 그 다음이 임신·출산(24.7%), 가족 돌봄(4.9%), 미취학자녀 양육(5.9%), 취학자녀 교육(1.1%) 순서로 나타났다. 여성의 경력단절 이유로 가장 높은 비율을 차지한 ‘결혼’은 응답자 특성별로 차이를 보였다. 연령대가 높을수록 결혼으로 인한 경력단절 비율이 높고 학력이 높을수록 이 비율이 낮아졌다. 이것은 과거에는 여성들이 결혼과 일·가정 양립을 하기가 지금보다 더 어려웠음을 말해준다. 연령대별로는, 45세 이상 연령대에서는 임신·출산으로 인한 경력단절 비율이 20% 미만으로 낮아지는 것에 비하여 25세에서 39세는 이 비율이 40%대로 높았다. 그러나 이것은 40대 이상이 임신·출산에도 불구하고 경력을 유지했다는 의미보다는 40대 이상의 연령층의 경우 이미 결혼시점에서 경력단절이 일어났기 때문에 상대적으로 임신·출산의 이유가 낮아진 것으로 생각된다.

13) 여성가족부(2013) 경력단절여성등의 경제활동실태조사, 278쪽.

<표 6> 경력단절 당시 직장을 그만둔 이유

(단위: %)

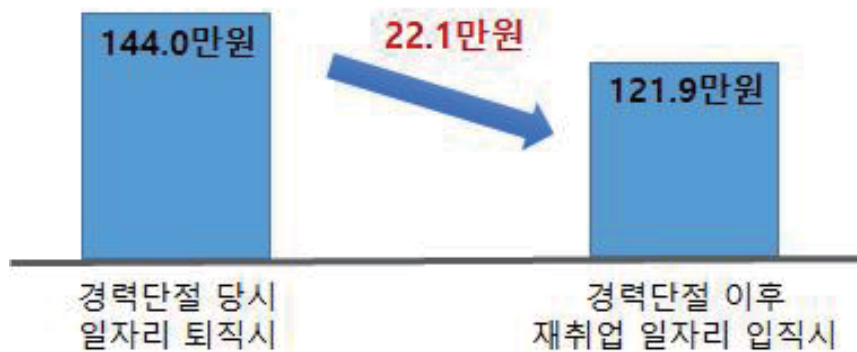
구 분		전 체	결 혼	임신, 출산	가족 돌봄	미취학 자녀 양육	취학 자녀 교육
계		100.0	63.4	24.7	4.9	5.9	1.1
연령	25~29세	100.0	50.5	43.0	2.1	4.4	0.0
	30~34세	100.0	42.6	48.9	1.9	6.4	0.1
	35~39세	100.0	45.2	40.6	4.0	9.3	0.9
	40~44세	100.0	64.3	24.9	3.1	6.7	1.0
	45~49세	100.0	71.6	16.6	4.8	5.6	1.4
	50~54세	100.0	76.1	11.5	6.8	4.2	1.5
	55~59세	100.0	75.6	10.1	10.5	1.9	1.8
교육 수준	중졸이하	100.0	75.0	11.9	10.5	1.9	0.7
	고졸	100.0	69.5	20.3	4.7	4.4	1.2
	전문대졸	100.0	56.3	31.4	3.6	8.6	0.1
	대졸이상	100.0	52.6	33.2	3.9	8.4	1.9
경력 단절 유형	비취업	100.0	58.2	27.2	6.5	6.5	1.5
	경단 후 계속 비취업자	100.0	52.7	30.6	7.4	7.5	1.9
	경단 후 재취업, 조사시점 비취업자	100.0	69.2	20.7	4.7	4.7	0.7
	취업	100.0	69.0	21.9	3.2	5.2	.8
	경단 후 재취업 일자리 지속 취업자	100.0	67.2	23.0	3.0	5.6	1.2
	경단 후 재취업 일자리 비지속 취업자	100.0	71.3	20.4	3.5	4.6	0.2

자료: 여성가족부(2013), 269~270쪽

제 2 절 경력단절의 결과

실태조사에 의하면 경력단절 이후 재취업까지의 경력단절 기간은 평균 6.7년으로 나타났다(경력단절연도 1990년대 이후 대상). 가장 높은 빈도를 나타낸 경력단절 기간은 ‘2년 이하’로 30.5%로 나타났으며, 평균 6.7년의 경력단절 기간을 지나 재취업한 일자리의 월 평균 소득은 121.9만원이다. 이는 경력단절 당시 월 평균 소득 144만원의 84.7% 수준에 불과하였고, 금액은 월 평균 22.1만원 차이가 발생하였다. 연령별 소득차이는 30~34세의 경우 51.9만원으로 차이가 가장 크게 나타났다.

<그림 7> 경력단절여성의 경력단절 전후 소득 차이



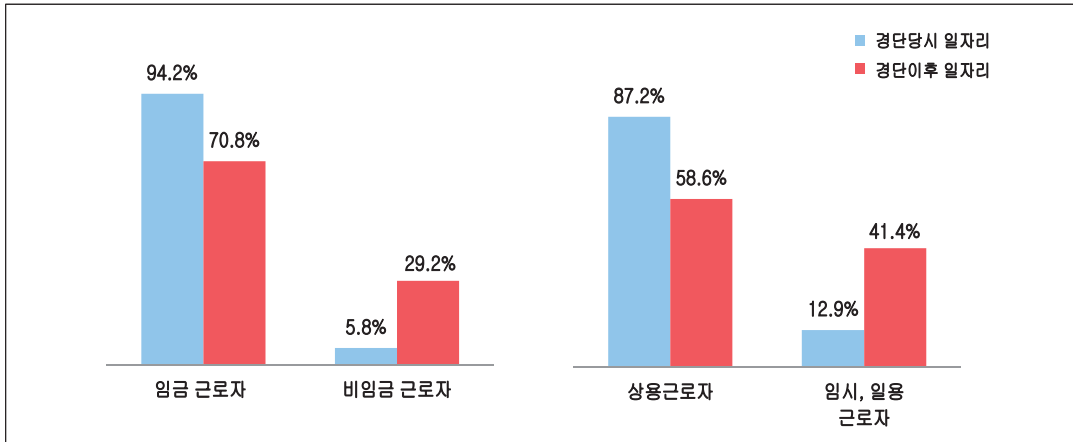
자료: 경력단절여성등의 경제활동실태조사(2013)¹⁴⁾

종사상 지위 변화를 보면 경력단절 이후 재취업한 일자리에서 급여 생활자 비중이 70.8%로 경력단절 당시 일자리(94.2%)보다 1.3배 줄어드는 가운데 정규직 비중 역시 경력단절 당시의 87.2%에서 58.6%로 감소하였다.¹⁵⁾

14) 경력단절여성등의 경제활동 크기조사(2013), 284~285쪽.

15) 여성가족부(2013), 184~185쪽.

<그림 8> 경력단절 전후 일자리 종사상 지위 변화

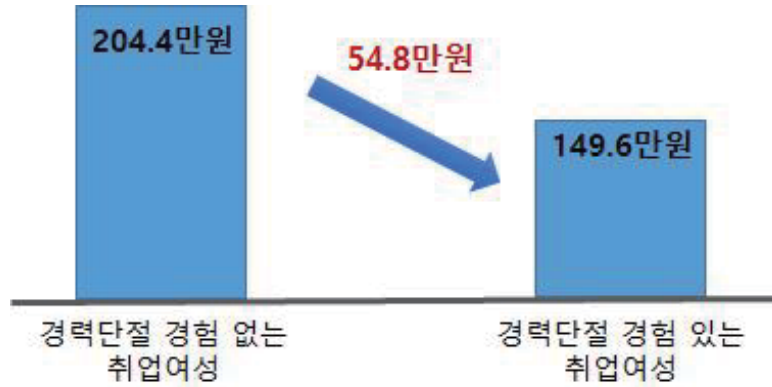


자료: 경력단절여성등의 경제활동 실태조사(2013), 274쪽.

국가 및 지방자치단체 등 공공기관에 종사하는 경우는 경력단절이 없는 여성은 17.4%였으나 경력단절이 있는 취업여성은 5.5%로 11.9%p 낮았다. 이것은 공공기관에 취업하는 경우 경력단절이 발생할 확률이 낮아짐을 나타낸다고 할 수 있다.

사업체 규모에서도 ‘100인 이상’ 사업체의 취업비중은 경력단절 경험이 없는 여성(18.4%)보다 경력단절 경험이 있는 취업여성(9.4%)이 9%p 낮고, 반대로 5인 미만 영세사업체의 취업비중은 경력단절이 없는 여성이 43.1%로 경력단절이 있는 여성의 35.1%에 비해 8%p 높다. 종사상 지위에서 임금근로자의 비중은 경력단절 경험이 없는 여성(73.9%)보다 경력단절 경험이 있는 취업여성(69.9%)이 4%p 낮고, 상용근로자의 비중은 경력단절이 없는 여성(76.4%)보다 경력단절을 경험한 취업여성(62.0%)이 14.4%p 낮았다. 안정된 일자리를 의미하는 ‘특수직역 연금가입비중은 경력단절이 없는 여성의 경우 19.4%였으나 경력단절을 경험한 취업여성은 1.8%에 불과하여 17.6%p 낮았다.

<그림 9> 취업여성의 경력단절 경험 유무별 일자리 소득(임금)차이



주 : 임금근로자, 자영업자 포함

자료: 경력단절 여성등의 경제활동 실태조사(2013), 149쪽

현재 일자리가 있는 중 경력단절 경험이 있는 여성의 월평균소득은 149.6만원으로 경력단절 경험이 없는 여성 204만원의 약 73%수준에 불과하였는데 이는 월평균 54.8만원의 차이이다. 일자리 만족도의 변화를 보면, 경력단절 이후 재취업한 일자리는 ‘임금(소득)수준’, ‘적성 혹은 전공적합성’과 ‘자기계발, 직무장래성’에 대한 만족도가 낮아졌고, 특히, ‘적성 혹은 전공적합성’의 만족도 격차가 0.3점으로 가장 커 경력단절여성들이 경력단절 이전의 적성을 살리지 못하고 취업하고 있는 것을 예상할 수 있다. 이는 경력단절로 인해 발생하는 임금손실을 의미하기도 하지만 여성들의 임금소득이 매우 낮다는 것을 보여준다. 경력단절이 없다고 하더라도 200만원 수준에 불과한데 그나마 경력단절로 인하여 여성들은 최저임금 수준에서 크게 벗어나지 못하게 된다는 것을 알 수 있다.

제 4 장 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에 대한 입법평가

제 1 절 사후적 입법평가 방법론

입법평가의 최종적 목표는 입법의 품질제고와 입법의 정당성과 책임성을 확보하고자 하는 것이다. “좋은 법령”이란 일반적으로 해당 법령이 적절한 형식적 요건을 갖추고 이해가능하며, 집행의 실효성은 물론 최소비용의 효과를 가져올 수 있는 법령을 의미할 것이다. 물론 여기에 수범자인 국민친화성을 갖추는 것은 목표이면서 입법의 당연한 결과라고 할 것이다. 이러한 좋은 법령을 위한 노력은 법령에 관한 ‘질’적 평가와 분석을 바탕으로 하고 있다. 즉, 법령의 질적 향상을 통하여 실질적 법치주의를 구현하고 이를 통해 수범자인 국민의 권리 보호를 최대화하며, 의무부과를 최소화하기 위한 방안을 모색하고자 하는 것이다. 이와 더불어 행정에 있어서 실효성과 효과성을 담보할 수 있도록 하여야 할 것이다.

입법평가를 통하여 확보할 수 있는 기능적 측면의 접근은 매우 다양하다. 이러한 관점에서 볼 때, 입법평가는 정책결정, 법령효과, 입법 합리화, 정책의 정당성·타당성·과학성, 입법의 통제성의 기능을 가지고 있음을 의미한다.

사후적 입법평가는 법령이 시행되고 일정기간이 지난 후에 법령의 효과가 나타나고 있는가에 대해 실증적으로 평가하는 것을 의미한다. 사후적 입법평가는 현행 법규정 시행 이후 의도하는 목표를 달성하고 있는지, 부작용이 나타났는지, 이러한 부작용은 중요한 것인지, 그리고 법령에 따른 국민의 부담은 가중되었는지, 그리고 개정의 필요성 또는 폐지의 필요성이 있는지 등을 분석하여 평가하는 것으로 구체적으로 효과성(효율성)이 낮거나 과도한 재정적 부담을 초래하는 법령,

현실과 맞지 않는 법령, 부작용이 큰 법령, 국민과 기업에 불필요한 부담을 주는 법령 등이 대상이 되며 이러한 분석은 당위-현재 비교, 이전-이후 비교, 법령의 시행 이후 시간적 흐름에 따른 비교, 다른 국가와의 사례 비교연구 등을 통해 실시한다.¹⁶⁾ 사후적 입법평가는 사전적 입법평가와 병행적 입법평가와 마찬가지로 구상단계, 실행단계, 평가단계로 구분되며 구상단계는 평가의 동기, 평가기준, 평가범위, 비교방법의 선택, 자료조사방식, 평가절차 등을 확정하는 단계이며, 실행단계는 자료조사와 분석이 이루어지고, 평가단계는 비교와 검증 등을 통한 평가와 그 결과의 기록으로 이루어진다.

입법평가의 일반적인 기준으로는 입법의 필요성, 입법의 효율성과 효과성(비용과 편익·효과 포함), 법령의 절차적·내용적 타당성, 법적 합성(일관성·통일성·명확성·이해가능성 등 포함), 입법이 부패·성별·기업·소비자·경제 등에 미치는 영향, 형평성, 입법의 실효성(집행가능성 및 준수가능성) 등을 들 수 있다.¹⁷⁾

사후적 평가에서는 구체적인 평가방법을 보면 목표달성도, 실효성, 비용 또는 비용편익, 수용성, 부수적 효과 등이 주요 평가기준이 된다. 그러나 사후평가의 방법은 당위와 현재를 비교하는 방법과 이전과 이후를 비교하여 평가하는 방법과는 다소 차이가 있다. 비교방법은 법제정 이후의 변화를 평가하는 것이라면 사후적 분석방법은 법제정 이후 여러 평가기준 등에서 긍정적인 변화가 나타나는지 살펴보는 것이다. 예를 들면 목표달성도 기준에서 이전-이후 비교방법에서는 이전 규정보다 현재 규정이 목표를 보다 잘 달성하는가에 비해 사후적 분석방법에서는 법규정이 목표를 지속적으로 개선하는가를 살펴보는 것이다.

16) 박영도(2007), 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원.

17) 강현철(2012), 입법평가 세부지침에 관한 연구, 한국법제연구원.

<표 7> 사후적 평가방법과 평가기준¹⁸⁾

평가방법 평가기준	당위-현재 비교방법	이전-이후 비교방법	사후적 분석방법	사례연구방법
목표달성	법규정으로 당위가치를 달성하였는가	이전 규정 보다 현재 규정이 목 표를 보다 잘 달 성하는가	법규정이 목 표를 지속적 으로 개선을 하고 있는가	우리나라 법규정이 다른 국가의 법규 정보다 목표를 더 잘 지원하는가
비 용	당위 가치가 조문화된 경 우만 고려	법 시행 이후가 종전 보다 비용 에서 더 양호한가	비용 추이가 긍정적인가	우리나라의 비용 추이가 다른 곳 과 비교하여 어 떠한가
비용편익		현행 규정이 종 전 규정 보다 비용편익관계에 서 더 유리한가	비용 편익 관 계가 긍정적 으로 전개되 고 있는가	우리의 비용편익관 계가 비교사례 보 다 더 유리한가
수용성		현행 규정이 종 전 규정 보다 더 폭넓게 수 용되는가	현행 규정이 계 속해서 수용 되는가	우리의 규정이 다 른 곳보다 수용도 가 더 높은가
실용성		현행 규정이 종 전 규정 보다 더 실용적인가	현행 규정의 적용을 확대 할 때 실용 적으로 나타 나는가	우리의 규정이 다 른 곳 보다 더 실 용적인가
부수적 효과	부수적 효과 를 감내할 수 있는가	부정적인 부수 효과가 종전 보 다 더 적은가	부정적인 부 수효과가 줄 어드는가	부정적인 부수효 과가 비교사례 보 다 더 적은가

18) 김대희·강현철·류철호,(2008), 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제 연구원, 41-42쪽.

제 2 절 기초분석

「경력단절여성등의 경제활동촉진법」은 2008년에 발의된 여성인력의 경제활동 진흥법안 중 제3장 경력단절여성등의 경제활동진흥에 관한 조항 10조~17조를 중심으로 재구성되어 제정된 법률이다. 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」은 2008년 유승희 의원이 대표발의한 ‘여성인력의 경제활동 진흥법안’의 수정안으로 통과되었다. 동법의 제정 당시 제안 이유는 다음과 같다. 우리나라 여성의 경제활동 참가율은 2008년 현재 50% 정도 수준에 불과하여 선진국에 비하여 낮은 수준에 머물러 있는데 이는 출산·육아 부담으로 인해 여성이 노동시장에 이탈하거나 자신의 능력보다 낮은 곳에 하향 취업하고, 또한 고학력 여성의 경력단절 이후 재취업의 어려움 등에 그 원인이 있다. 이와 아울러 현행 법령들은 여성의 생애주기에 맞게 여성인력의 경제활동을 진흥하는 정책을 수립·조정·총괄·평가 할 수 있도록 규정하고 있지 않아 그 실효성을 확보하기 어려우므로 이에 국가적 차원에서 여성인력의 경제활동을 진흥시킬 수 있는 체계적이고 종합적인 제도를 마련할 필요에서 동법이 마련되었다.

경력단절여성등의 경제활동 촉진법의 모태가 된 ‘여성인력의 경제활동 진흥법안’에 대한 검토의견(천병호, 2007)에¹⁹⁾ 따르면 동 법안의 범명만을 보고서는 이 법안의 주요내용이 경력단절여성등의 취업촉진과 지원이라는 것을 추측하기가 어렵게 되어 있다고 지적하고 있다. 경력단절여성이란 “출산·육아·가사 그 밖의 불가피한 사유로 경제활동을 중단하였으나 재취업의사가 있는 여성”으로 이해되는 바, 그 범위가 분명하지 않다. 경력단절여성은 직업교육훈련, 현장훈련, 취업지원, 여성취업·복지지원센터의 지원대상이 되므로, 그 대상범위를

19) 천병호(2007), 여성인력의 경제활동 진흥법안 검토보고서, 여성가족위원회

명확히 할 필요가 있다고 지적되었다.

현행 법률의 제2조에 의하면 “경력단절여성등”이란 임신, 출산, 육아 및 가족구성원의 돌봄 등을 이유로 경제활동을 중단하였거나 경제활동을 한 적이 없는 여성 중에서 취업을 희망하는 여성을 말한다. 이것은 2008년 여성인력의 경제활동 진흥법안에서 그 대상이 모호하다는 심사보고서의 지적이 해결되지 않고 그대로 남아있는 것을 볼 수 있다.

이러한 법률의 대상에 대한 문제는 지원대상에 대한 문제에도 연결된다. 여성가족부장관은 여성인력개발기관 등 여성가족부령이 정하는 기관에 경력단절여성등의 직업상담, 직업능력향상 프로그램이 실시되도록 지원할 수 있다고 되어 있는데 이러한 기관들의 지원하는 대상은 사실상 모든 일반적인 여성의 경제활동 촉진으로서 경력단절여성이 아닌 여성들을 지원대상에서 제외하지는 않는다. 따라서 이러한 지원은 경력단절여성에게 지원하려고 하는 것인지 교육훈련기관에게 지원하려는 것인지 명확하지 않다는 지적이 되었다.²⁰⁾ 현행 경력단절여성등에 대한 경제활동촉진법 제13조에서는 경력단절여성지원센터를 지정할 수 있도록 되어 있다. 그러나 2007년 검토보고서에서 지적된 문제는 현행 「경단법」에도 남아 있다고 할 수 있다.

다른 법률과의 관계에 대해 여성인력의 경제활동 진흥에 관하여 검토보고서(2007)는 다음과 같이 지적하였다. ‘여성인력의 경제활동 진흥법안’ 제3조에서 이 법은 「여성발전기본법」에서 규정하는 사항을 제외하고는 다른 법률에 우선하여 적용하도록 규정한 것에 대해 검토의견은 여성의 경제활동 진흥과 관련하여서는 「여성발전기본법」 외에도 「고용정책기본법」, 「남녀고용평등법」, 「근로자직업능력개발법」, 「인적자원개발 기본법」, 「여성기업지원에 관한 법률」 등의 법률이 있는데, 「여성인력의 경제활동 진흥법」을 이러한 법률에 우선하여 적용할 것인지

20) 천병호(2007), 18쪽.

에 대하여는 논의가 필요하다고 지적하였다.²¹⁾

현재 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에서는 다른법률과의 관계를 규정하는 조항은 없다. 그러나 현재에도 「여성발전기본법」 외에도 「고용정책기본법」, 「남녀고용평등 및 일가정지원에 관한 법률」, 「근로자직업능력개발법」, 「인적자원개발 기본법」, 「여성기업지원에 관한 법률」 등의 법률이 있는데 이들 법률과 「경단법」과의 관계는 분명하게 규정되어 있지 않다. 특히 「남녀고용평등 및 일가정지원에 관한 법률」에는 경력단절여성등에 대한 조항등이 포함되어 있어 두 법률사이의 관계가 기능적으로 분화되어 있지 않다.

또한 검토보고서(2007) 교육훈련, 현장훈련, 취업지원 등의 지원에 대해서도 그 대상범위를 명확히 하여야 할 필요가 있다고 지적하였는데²²⁾ 이러한 문제점은 현재 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에 그대로 남아 있다.

경력단절여성등의 경제활동을 촉진하기 위한 조치는 여성가족부 뿐만 아니라 고용노동부, 교육부등에서도 추진하여야 할 사항이므로 여성가족부장관만을 주체로 하는 것 보다는 국가 또는 정부로 하여금 필요한 조치를 취하도록 할 필요가 있다고 지적하였는데 이러한 점은 반영되었다.

제 3 절 입법 목적의 평가

「경력단절여성등의 경제활동촉진법」은 기본적으로 여성의 고용촉진을 위한 법률이다. 다만 그 대상을 생애주기적 특성에 의해 취업지속이 어려운 여성들을 중점적인 지원대상으로 하고 있다. 그러나 경력단절여성의 경제활동 촉진을 위한 법조항이 이제까지 없었던 것은 아니다. 여성고용과 가장 밀접하게 관련이 있는 법은 「남녀고용평등과

21) 천병호(2007), 7쪽.

22) 천병호(2007), 16쪽.

일가정 양립지원에 관한 법』일 것이다. 동 법은 1987년 제정 당시 「남녀고용평등법」으로 출발하여 2007년 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률(이하 ‘고평법’)로 변경되었다. 법명이 개정됨에 따라 법의 목적도 1987년에 “헌법의 평등이념에 따라 고용에 있어서 남녀의 평등한 기회 및 대우를 보장하는 한편 모성을 보호하고 직업능력을 개발하여 근로여성의 지위향상과 복지증진에 기여함을 목적”에서 2007년에는 “헌법의 평등이념에 따라 고용에서 남녀의 평등한 기회와 대우를 보장하고 모성 보호와 여성 고용을 촉진하여 남녀고용평등을 실현함과 아울러 근로자의 일과 가정의 양립을 지원함으로써 모든 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것”²³⁾으로 변화되어 현재까지 여성고용의 전반에 영향을 발휘하고 있다.

고평법이 직장에서 남녀의 고용 평등을 목적으로 한다면 「경단법」은 노동시장에서 불리한 출발을 하는 여성들에게 지원을 해줌으로 여성들에 대한 고용의 기회를 확대하고 이를 가정과 양립할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다고 할 수 있다. 그런데 고평법에서도 제17조에서 경력단절여성의 경제활동 촉진에 관한 조항을 포함하고 있다.²⁴⁾ 이러한 점을 생각하면 「경단법」은 그 목적이 고평법의 여러 목적 중 하나를 강조한 것이라고 생각된다.

그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 「경단법」의 대상은 그 개념 정의가 모호하여 임신과 출산 및 양육 부담을 가진 모든 여성을 대상으로 하는지, 직장을 다니다가 임신·출산으로 인하여 직장을 그만 둔 여

23) 「남녀고용평등과 일가정 양립지원에 관한 법」 제1장 제1조 목적 (전문개정 2007.12.21)

24) 제17조의2(경력단절여성의 능력개발과 고용촉진지원) ① 고용노동부장관은 임신·출산·육아 등의 이유로 직장을 그만두었으나 재취업할 의사가 있는 경력단절여성(이하 “경력단절여성”이라 한다)을 위하여 취업유망 직종을 선정하고, 특화된 훈련과 고용촉진프로그램을 개발하여야 한다. <개정 2010.6.4.>
② 고용노동부장관은 「직업안정법」 제2조의2제1호에 따른 직업안정기관을 통하여 경력단절여성에게 직업정보, 직업훈련정보 등을 제공하고 전문화된 직업지도, 직업상담 등의 서비스를 제공하여야 한다. <개정 2009.10.9., 2010.6.4.>

성을 주 대상으로 하는지, 혹은 임신·출산으로 인하여 직장을 그만둔 상태에서 일할 용의는 있으나 구직활동을 하지 않은 여성도 포함하는 것인지 분명하지 않다. 우선 법률에서 경력단절 여성은 결혼의 여부를 분명히 하지 않고 있다. 임신, 출산, 육아가 통상 결혼을 전제로 하지만 엄밀한 의미에서 모든 경우가 결혼을 동반하지 않는다. 또한 가족돌봄의 이유는 결혼과 사실상 상관이 없는 것으로 미혼인 경우에도 해당된다고 할 수 있다. 또 법률에서 말하는 경제활동을 한 적이 없는 여성은 학생 등 비경제활동인구에서 경제활동인구로 전환하려고 하는 여성들을 의미하는 것으로서 이것은 통상 경력단절이라는 단어가 주는 일반적인 이미지와는 맞지 않는 부분들이다. 즉 법률의 정의에 의하면 경력단절여성등이란 미혼과 기혼, 취업 경력이 있는 여성과 한번도 취업하지 않은 여성을 포함한다. 또한 정의에서 ‘경제활동을 중단하였거나 경제활동을 한 적이 없는 여성 중에서 취업을 희망하는 여성’으로 경력 여부에 상관이 없이 경제활동 인구 중 실업자를 지칭하고 있다.²⁵⁾

임신·출산으로 인하여 직장을 그만둔 상태에서 일할 용의는 있으나 구직활동을 하지 않은 여성들은 엄밀한 의미에서 비경제활동인구로서 「경단법」 제2조에서 정의한 경력단절여성의 개념에는 포함되지 않는다. 그러나 「경단법」 제1조는 법의 목적이 경력단절여성등의 경제활동 촉진을 통하여 여성의 경제적 자립과 자아실현 및 국가경제의 지속적 발전에 이바지함을 목적으로 한다고 명시하고 있다. 이것은 동 법의 목적이 단지 경력단절여성의 경제적 자립과 자아실현 뿐만 아니라 전반적인 국가경제의 발전도 목적으로 함을 나타내고 있다. 그리고 이것은 여성고용율을 높이는 구체적인 목표로 나타난다. 따라서 「경단법」은 좁은 의미에서는 경력단절여성 중 재취업을 원하는 자

25) 경제활동인구=실업자 + 취업자, 실업률=실업자/경제활동인구, 15세이상인구=경제활동인구+비경제활동인구, 고용률=취업자/15세이상인구.

를 법률의 대상으로 하지만 넓은 의미에서는 임신과 출산으로 인해 경제활동에서 비경제활동으로 전환된 여성들을 다시 경제활동인구로 전환하는 것²⁶까지 포함한다고 할 수 있을 것이다.

따라서 기존의 고평법이 존재함에도 불구하고 「경단법」을 새로 제정할 때에는 그 대상과 목적을 분명히 해야 할 필요가 있었다. 그러나 「경단법」은 제2조 경력단절여성에 대한 정의에서부터 모호함이 존재하고 있으며 동 법률로 인해 실시되는 실태조사의 대상과 지원센터의 대상도 각기 차이가 있어 동 법률의 제정과 시행에서의 구체적인 목표가 분명히 드러나지 않는 한계가 있다.

그러나 경력단절여성을 넓은 의미에서 가정경제에만 머무르다가 경제활동을 하려는 경력단절여성을 대상으로 한다면 사실상 비경제활동인구도 법률에서 말하는 경단여성의 범위안에 포함시켜야 할 것이다. 오히려 경력단절여성의 경제활동 촉진법은 임신, 출산, 육아 등으로 인해 경제활동인구에서 비경제활동인구로 전환된 여성들을 다시 경제활동인구로 재진입하게 하는데 본래의 법률의 목적이 있다고도 할 수 있다. 그런데 현행법률의 목적에는 나이기준이 분명하지 않은 상태에서 이미 취업을 원하고 있는 경제활동인구 중 미혼과 기혼, 경력자와 무경력자를 포함한 사실상 경제활동이 가능한 모든 여성이 법률의 정의상 그 대상이 되고 있다. 그러나 제정목적의 취지를 따르자면 사실은 대졸연령 이상(약 25세)의 여성 중 경제활동인구와 비경제활동인구를 모두 포함하여 임신, 출산, 육아 및 가족돌봄의 이유로 인해 현재 취업을 하고 있지 않는 - 자발적이든 비자발적이든 - 여성들을 모두 법률의 대상으로 해야 할 것이다.

즉 법률의 제정 목적을 고려할 때 법률의 수혜대상은 현재 일자리를 찾고 있는 경력단절여성뿐 아니라 육아 및 돌봄 등의 가정경제에

26) 비경제활동인구를 경제활동인구로 전환하는 것은 비취업 상태에 그대로 머물러 있더라도 구직활동을 하지 않는 가정주부를 구직활동을 하도록 유도하는 것을 포함한다.

는 편입되어 있어 현재 취업기회뿐 아니라 취업의사가 없는 여성들을 궁극적으로 경제활동으로 불러낼 수 있어야 여성들의 ‘경제활동 촉진’을 할 수 있는 법률이라 할 것이다.

제 4 절 목표달성도 평가

「경단법」이 경력단절여성의 경제활동을 촉진하는 것을 목표로 한다고 했을 때 이러한 목적을 고려한 지표로는 여성의 고용률지표가 적절하다고 할 수 있다. OECD가 집계한 바에 따르면 34개국 여성 고용률의 평균이 2000년, 2007년, 2012년에 각각 55%, 57.2%, 57.2%인 반면 같은 해에 우리나라 여성의 고용률은 50.0%, 53.1%, 53.5%로 OECD 평균보다 낮다. 2012년에는 여성고용률이 34개국 중 25위를 차지하고 있다. 경력단절여성에 대한 경제활동촉진법이 제정되기 전인 2007년과 비교하면 2012년까지 고용률은 0.4%p 증가하였다. 고용률의 수준뿐 아니라 고용률의 변화도 우리나라는 OECD국가들에 비해 낮은 순위를 보여준다. 독일은 2002년 당시 15-64세 여성고용률이 58.8%에서 2012년 68.0%로 해당 기간 동안 여성고용률이 9.2%p나 상승하였다. 여성고용률이 10년째 제자리에 머물고 있는 것이 일종의 사회적 지표라 할 수 있는 여성고용률 상승이 쉽지 않기 때문이라고 생각될 수도 있지만 독일 사례를 보면 여성고용률의 지속적 상승은 달성 가능한 것임을 보여준다.

여성의 경제활동 참여율에 대한 국내 고용통계를 보면 2008년 법제정 이후 여성의 경제활동이 증가했다는 증거는 분명하게 나타나지 않는다. 여성의 고용률은 2008년 48.7%에서 2013년 48.8%로 거의 차이가 없으며 이는 남성을 포함한 전체 고용률과도 유사한 모습이다. 이는 경력단절여성등의 경제활동촉진법 제정 이후 7년여 동안 고용률의 지표로는 여성의 경제활동 참여율 증가라는 법률의 목적이 효과를 나타내고 있는지 알 수 없다는 것을 의미한다.

<표 8> OECD 국가 15~64세 여성고용률

	2000	2007	2011	2012
호주	61.4	66.1	66.7	66.6
오스트리아	59.4	64.4	66.5	67.3
벨기에	51.9	55.3	56.7	56.8
캐나다	65.6	69.9	68.9	69.2
칠레	35.1	40.4	49.1	50.2
체코	56.9	57.3	57.2	58.2
덴마크	72.1	73.2	70.4	70.0
에스토니아	57.0	65.7	62.7	64.6
핀란드	64.5	68.5	67.5	68.2
프랑스	54.8	59.6	59.7	60.0
독일	58.1	63.2	67.7	68.0
그리스	41.3	47.9	45.1	41.9
헝가리	49.6	50.9	50.6	52.1
아이스란드	81.0	81.7	77.3	78.5
아일랜드	53.7	60.6	55.6	55.2
이스라엘	50.9	54.6	57.5	62.4
이태리	39.6	46.6	47.2	47.8
일본	56.7	59.5	60.3	60.7
한국	50.0	53.2	53.1	53.5
룩셈부르크	50.0	56.1	56.9	59.0
멕시코	39.6	43.6	43.4	45.3
네덜란드	62.7	67.5	69.9	70.4
뉴질랜드	63.2	68.7	67.2	67.0
노르웨이	74.0	74.0	73.4	73.8
폴란드	48.9	50.6	52.7	53.1
포르투갈	60.5	61.9	60.4	58.7
슬로바키아	51.5	53.0	52.7	52.7
슬로베니아	..	62.6	60.9	60.5
스페인	42.0	55.5	52.8	51.3
스웨덴	72.2	71.8	71.3	71.8

제 4 장 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에 대한 입법평가

	2000	2007	2011	2012
스위스	69.4	71.6	73.3	73.6
터키	26.2	22.8	27.8	28.7
영국	65.6	66.3	65.3	65.7
미국	67.8	65.9	62.0	62.2
OECD 평균	55.0	57.2	56.8	57.2

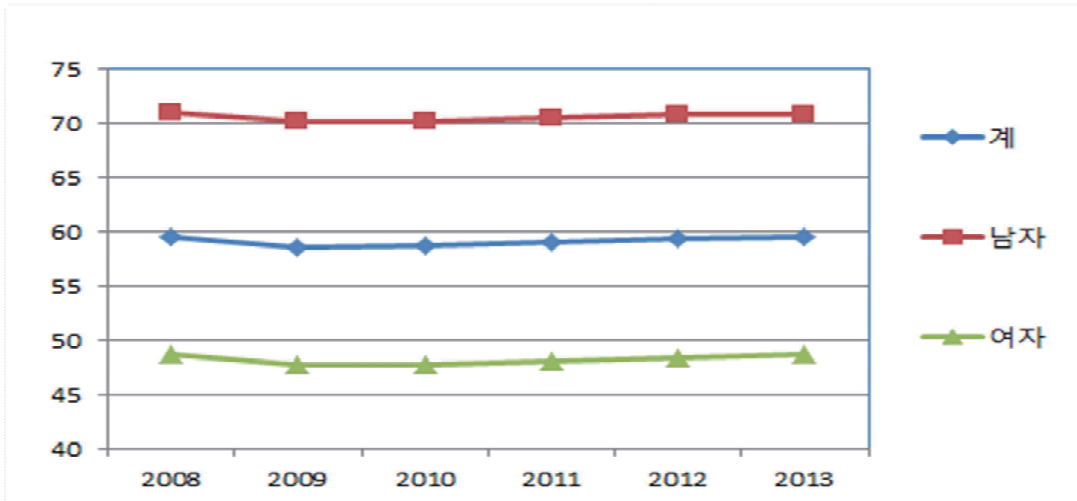
자료: www.oecd.org/employment/databaseandwww.oecd.org/els/emp/lfsnotes_sources.pdf.

<표 9> 우리나라 여성고용률

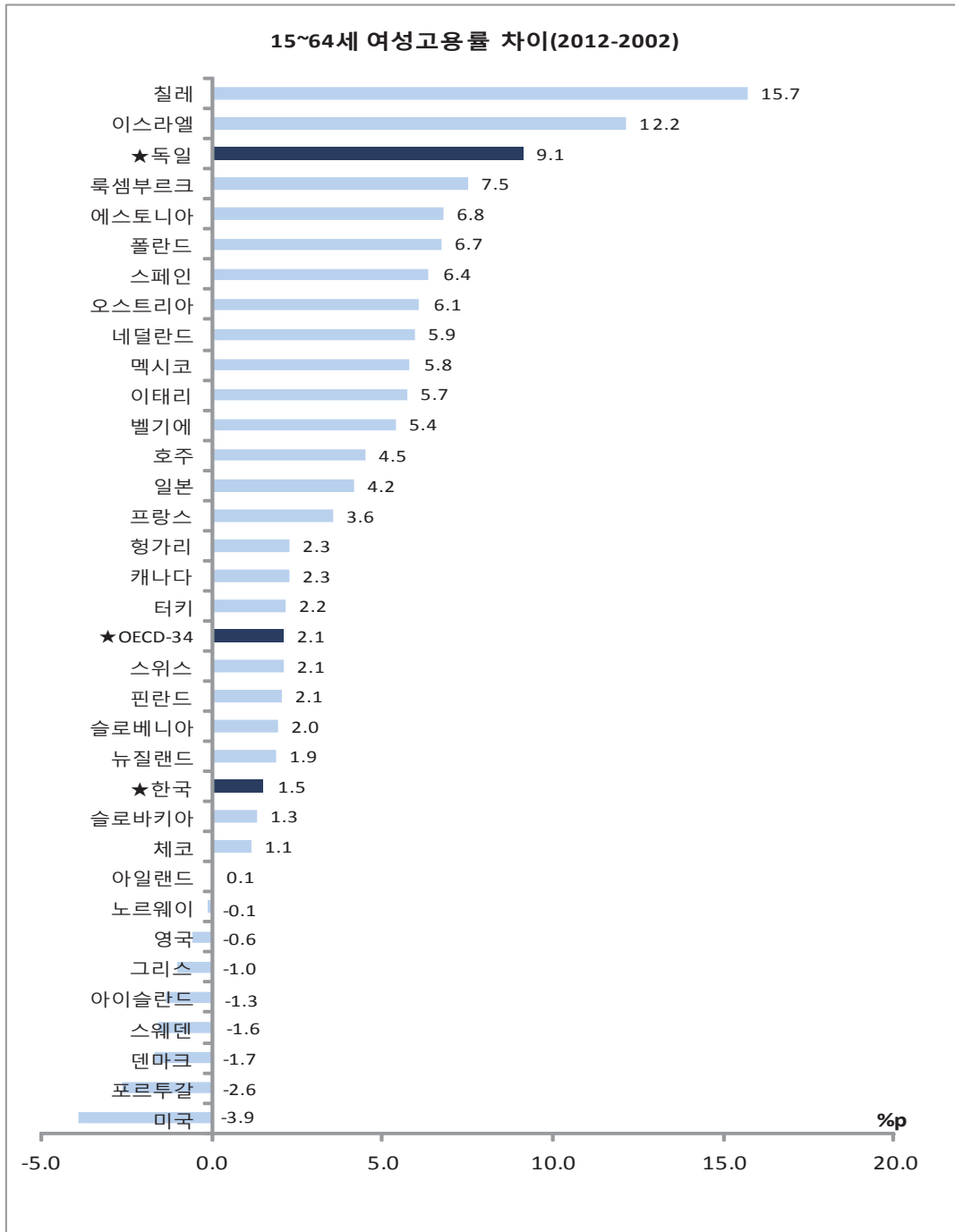
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
계	59.5	58.6	58.7	59.1	59.4	59.5
남자	70.9	70.1	70.1	70.5	70.8	70.8
여자	48.7	47.7	47.8	48.1	48.4	48.8

자료: 통계청

<그림 10> 우리나라 여성고용률 추이



<그림 11> OECD 국가 여성고용률 변동(2002년 vs 2012년)



자료 : OECD Labour Force Statistics <http://stats.oecd.org/>

제 5 절 효과성 평가

「경력단절여성등의 경제활동촉진법」의 효과성을 평가하기 위해서는 이 법으로 인해 발생하는 비용과 편익을 비교해보는 것이다. 우선 경력단절여성의 경제활동촉진을 위한 비용은 정부의 예산이나 재정비용으로 추계를 할 수가 있을 것이며 경제활동촉진을 위한 재정사업 혹은 재정지출의 편익은 법률에 의한 사업의 추진결과 여성의 취업 성과를 측정하는 것이라 할 수 있다. 그러나 법률에서 그 대상의 정의가 모호한 것과 마찬가지로 법률의 집행과정에서 나타나는 비용과 편익의 추계에도 주관적인 판단의 여지가 많이 존재한다. 또한 경력단절여성등의 경제활동 촉진법의 비용편익분석이라면 엄밀한 의미에서 기준에 여성의 경제활동 참가율을 높이기 위한 법률과 정책들의 효과를 제외한 동법률로 인해 발생하는 비용과 편익만을 분리해야 할 것이다. 우선 전체적으로 경력단절현상의 발생으로 인한 사회적 비용과 재정적 비용에 대해 논의하고자 한다.

1. 경력단절의 사회적 비용

2장에서 경력단절의 결과를 살펴보았는데 그것은 경력단절여성의 개인의 입장에서 근로 환경 및 근로조건의 변화를 비교한 것이다. 그러나 법률의 목적에서도 나타난바와 같이 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」은 여성의 경제적 자립뿐 아니라 국가경제의 발전도 궁극적인 목적으로 포함하고 있다. 따라서 여성의 임신, 출산, 육아로 인한 실직은 개인적인 문제인 동시에 사회적인 문제이기도 하다. 이것은 여성의 인력을 개인으로서가 아니라 사회적 자본으로 바라보는 시각이다. 여성의 경력단절로 인한 일자리 상실은 임금손실로 이어지는데 이러한 임금손실의 추정은 경력단절로 인한 사회적 비용을 나타낸다고 할 수 있다.

조선주(2014)²⁷⁾는 2013년 처음으로 실시한 ‘경력단절여성 등의 경제활동실태조사’ 자료를 활용하여 경력단절로 인한 사회적 비용을 분석하였다. 그 결과 경력단절 여성의 전체적인 임금손실 총액은 약 59조 원이 되는 것으로 나타났다.²⁸⁾ 조선주(2014)는 경력단절로 인한 사회적 비용을 4가지로 추정하였는데 첫째, 직접비용으로서 경력단절 이후 임금손실액, 둘째 직접비용으로서 재취업한 경우 낮은 임금으로 인한 임금손실액, 셋째 간접비용으로서 재취업한 여성의 교육연수보다 평균 교육연수가 낮은 직종으로 취업을 한 경우 초과된 교육연수 차이만큼 소요된 교육비용, 넷째, 경력단절여성이 재취업을 하기 위해 소요되는 비용으로서 교육훈련비용 및 시간 등 소요비용 등으로 이 네가지 종류의 비용을 합한 것을 민간부분의 사회적 비용으로 정의하였다. 이상의 추계결과를 종합해보면, 개인 및 기업 측면의 비용은 연간 14조 9천억원에 달하는 것으로 추정되었다.

박수범(2014)²⁹⁾은 여성의 경력단절로 인해 지난 2000년부터 2013년까지 총 14년간 발생한 사회적 비용을 약 180조원으로 추정하였다. 박수범(2014)는 매년 임금손실만으로 직접적으로 약 12조원의 사회적 비용이 발생하며 기타 재취업비용 등 간접적 비용이 매년 100억원 이상이 되는 것을 추정하였다. 이러한 추계는 2000년 이후에 대해서만 실시한 것이므로 외환위기 기간을 포함하는 2000년 이전까지 포함한다면 규모가 이보다 매우 커질 것으로 예상된다.

이러한 사회적 비용은 사실상 실제로 지출되는 비용의 의미라기 보다는 경력단절을 완전히 예방할 수 있다고 하였을 때 얻는 ‘편익’의 의미로 간주될 수 있다. 즉 경력단절의 사회적 비용은 경력단절 예방

27) 조선주(2014), 경력단절의 사회적 비용, 국회예산정책처

28) 조선주(2014) 참고. 위의 임금손실의 추정액은 통계청발표 자료를 바탕으로 (경력단절여성의 수 X 이전직장 평균임금 X 평균경력단절기간)을 계산하여 추정한 것이다. 여기에서 경력단절기간은 평균 6.6년으로 계산되었다.

29) 박수범(2014), 여성 경력단절예방 재정사업의 성인지적 분석, 한국여성정책연구원

혹은 경력단절 현상의 해소로 얻을 수 있는 편익의 규모를 추정하게 해준다. 그러나 이러한 추정은 다소 비현실적인 부분이 있다. 왜냐하면 경력단절로 인한 임금손실의 추정은 노동시장의 규모가 경력단절 여성의 취업부분만큼 확대되어야 한다는 것을 가정하고 있다. 즉 경력단절이 일자리를 잃었을 때 사실상 그 자리가 남아있다고 보다는 다른 노동력으로 채워질 가능성이 많다. 즉 경력단절현상이 아주 없다면 남성의 노동시장에서 일종의 구축효과가 나타날 수 있으므로 총 노동시장 혹은 취업자의 전체 수가 변화하는 것을 감안해야 정확한 사회적 비용이 추계될 수 있을 것이다. 따라서 경력단절여성으로 인한 사회적 비용은 여성 노동의 완전고용이라는 비현실적인 가정이 암묵적으로 사용되고 있으므로 실제 현실에서의 사회적 비용은 위 연구들에서 추정된 비용보다 적을 것이다. 그러나 이러한 연구들은 여성 인력의 경력단절이 여성 개인의 경제적 자립과 사회적 지위라는 개인적인 측면과 함께 사회적으로도 얼마나 많은 손실을 가져오게 하는가를 실증적으로 보여준다고 할 수 있다.

2. 경력단절 관련 사업의 재정비용

정부는 올해 초 여성가족부, 고용노동부, 기획재정부, 보건복지부 등 부처 합동으로 “일하는 여성의 생애주기별 경력유지 지원 방안”을 발표한 바 있다. 해당 정책에는 여성 인력에 직접 지원뿐만 아니라 생애주기라는 타이틀이 의미하듯 여성이 워킹맘으로 일하는 데 직면하는 일과 가정의 양립을 위한 정책이 중요하게 포함되어 있다. 2013년 기준으로 정부의 일하는 여성에 대한 지원을 보면 경력단절여성의 재취업을 위한 정책 이외에 대부분의 예산이 일가정 양립에 중요한 보육과 양육이 차지하는 것을 확인할 수 있다.

<표 10> 2013년 기준 경력단절여성 예방 관련 주요 정부 정책

담당 부처	사업명	내용	대상
여성 가족부	여성새로 일하기센터	육아, 출산 등으로 경력이 단절된 여성들에게 여성새로일하기센터(이하 '새일센터')를 통하여 직업상담, 새일여성인턴제 및 취업 후 사후관리 등 「One-Stop 종합 취업지원서 비스」 제공	임신·출산·육아와 가족구성원의 돌봄 등을 이유로 경제활동을 중단하였거나, 경제활동을 한 적이 없는 여성 중에서 취업을 희망하는 여성
	여성관리자 패널조사	경력유지 지원을 위한 인프라 구축	100인 이상 기업 여성관리자
	사이버멘토링운영	커리어코칭 및 온라인 멘토링 시스템 제공	경력개발이 필요한 여성
	여대생커리어개발지원	성차별적인 취업현실 등 여성이 갖는 취업의 구조적 장애 요인에 효과적으로 대처	여대생커리어개발센터 설치 희망 대학
	가족친화기업인증	조화로운 일·가정의 양립이 가능한 가족친화적인 직장문화 조성	전국 기업, 공공기관, 중앙행정기관, 지방자치단체, 대학 등
	가족친화직장교육	조화로운 일·가정의 양립이 가능한 가족친화 경영 마인드 확산	전국 기업, 공공기관, 중앙행정기관, 지방자치단체 등
	아이돌봄 지원	아동의 가정에 돌보미를 파견하여 아동을 안전하게 보호함	· 만 0세(3개월 이상) ~ 12세 이하 아동의 양육자 · 사회적 일자리인 '아이돌보미'로서 활동하기를 원하는 중장년 여성(서비스제공자)

제 4 장 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에 대한 입법평가

담당 부처	사 업 명	내 용	대 상
고용 노동부	적극적 고용개선 지원사업	고용상 성차별 해소를 위하여 적극적 고용개선조치(Affirmative Action)제도 운영에 필요한 기업의 고용평등에 관한 연구, 조사, 교육, 홍보 등의 업무를 전문기관에 위탁·운영	50인 이상 공공기관과 50인 이상 민간사업장
	출산전후 휴가	<ul style="list-style-type: none"> - 출산전 태아의 순조로운 발육과 출산 후 소모된 모체의 회복을 위하여 90일간의 휴가 부여 - 출산전후휴가기간 중 근로자의 소득보전을 위하여 60일분은 사업주가, 30일분은 고용보험에서 급여 	고용보험가입 출산 여성근로자
	육아휴직	<ul style="list-style-type: none"> - 근로자가 피고용자의 신분을 유지하면서, 일정기간 자녀의 양육을 위해 최대 1년까지 휴직 가능 - 육아휴직급여는 육아휴직 전 통상임금의 40%를 지급하되 (상한액 100만원, 하한액 50만원), 육아휴직급여의 15%는 직장복귀 6개월 후 지급 	8세 이하 자녀를 둔 고용보험가입 남녀 근로자
	직장어린이 집지원	사업주가 사업장의 근로자를 위하여 단독 또는 공동으로 사업장내 또는 그에 준하는 인근지역과 사원주택 등 사업장 근로자 밀집지역에서 육아에 필요한 보육시설설치시 비용 용자	고용보험에 가입한 사업장의 사업주 또는 사업주 2인 이상으로 구성되어 보육시설을 공동으로 설치·운영하고자 하는 사업주 단체

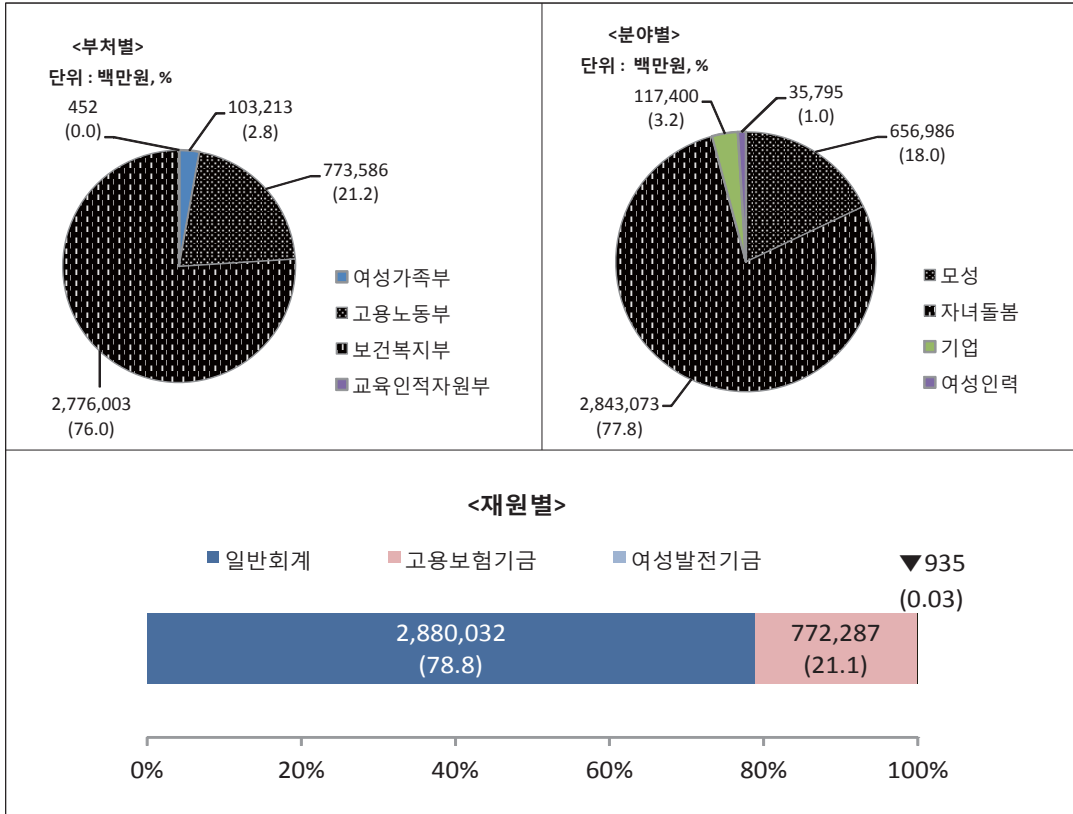
담당 부처	사업명	내용	대상
보건 복지부	아동복지 교사파견	빈곤아동의 보호·학습·문화·복지 등을 담당하는 지역아동센터에 아동복지교사를 파견하여 질 높은 지역사회 아동복지서비스 제공	만 19세 이상, 아동복지교사 분야별 세부자격 기준에 준하는 자
	시간연장형 교사지원	시간연장형 보육교사 인건비 지원 등을 통해 시간연장 보육 활성화	시간연장형보육교사
	영유아 보육료지원	보육시설 이용 영유아에 대한 보육료 지원을 통해 부모의 자녀양육부담 경감 및 부모의 원활한 경제활동 지원	<만0-4세 보육료 지원> - 소득수준과 무관하게 영유아가구의 만 0~4세 자녀 <장만 12세 이하 장애아
	국공립 어린이집확충	- (국공립)어린이집 미설치 지역, 산업단지 등에 국공립어린이집 설치를 지원 - 기존 어린이집의 환경개선을 위한 증개축, 개보수, 장비비 지원	어린이집 이용 영유아

자료: 김난주(2014b)³⁰⁾

2013년 정부의 경력단절예방 관련 정책 예산은 총 3조 6천억원으로 집계되었다. 관련 정책을 추진하고 있는 정부부처는 주로 여성가족부, 고용노동부, 보건복지부, 기획재정부이다. 부처별로는 보건복지부가 2.7조원으로 전체 경력단절예방정책 예산의 76.0%를 차지하였고 이어 고용노동부가 7,735억원으로 21.2%로 보육과 모성보호 업무를 담당하는 보건복지부와 고용노동부가 경력단절예방정책 관련 예산의 97% 이상 임을 확인할 수 있다.

30) 김난주(2014b), “여성의 경력단절 원인과 현황” 경력단절여성의 현황과 특성, 한국법제연구원 워크숍 자료 10~12쪽.

<그림 12> 2013년 경력단절예방정책 자원배분



자료: 경력단절예방 재정사업의 성인지적 분석(2014), 52쪽

경력단절여성에 대한 직접 지원 정책을 수행한다고 볼 수 있는 여성가족부는 1,032억원으로 이는 경력단절예방정책 전체 예산 중 2.8%에 해당한다.

정책을 분야별로 분류해 보면 영유아 보육 등 자녀돌봄 관련 예산이 2,843,073백만원으로 전체 경력단절예방정책의 77.8%로 대부분을 차지하였다. 이어 산전후휴가급여, 육아휴직급여에 해당하는 ‘모성보호’ 분야가 656,986백만원으로 18.0%를 차지하였으며, ‘기업’을 대상으로 정책에 쓰이는 예산이 117,500백만원(3.2%), 마지막으로 ‘여성인력개발’을 위한 예산이 35,795백만원(1.0%)으로 경력단절예방정책에서 실

질적으로 여성인력을 위해 추진되는 정책의 예산이 크지 않은 것을 확인할 수 있다.³¹⁾ 예산의 재원별로 분류해 보면 일반회계가 2.9조원으로 전체 경력단절예방정책 예산의 78.8%를 차지한다. 나머지 21.2%는 기금을 통해 사업이 추진되는데 기금의 대부분은 고용보험기금으로 7,722억원(21.1%)이고 여성발전기금이 935백만원(0.03%)으로 분석되었다.

그러나 위 추계는 국회확정예산 경력단절여성 예방과 관련된 항목들을 모두 합한 것으로 실제 경력단절과 관련된 직접적인 예산들은 아니라고 할 수 있다. 이러한 총예산 중 상당부분은 영유아 보육료 지원으로 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」의 시행으로 인해 배정된 예산은 아니다.

정부가 경력단절예방을 위해 추진하는 사업들과 각각의 소요재원은 <표 11>과 같다. '14년 기준 6,642억원이 소요될 예정이며, 연간 대책 추가소요 재원은 3,400억원 +a으로 발표하고 있다. 2014년 예산서에서도 예산을 세부사업 단위로 파악할 경우 경력단절여성 예방 대책 추진 관련 '14년 국회 확정예산은 약 3.9조원이었으나 영유아 보육료 지원 3.2조원을 제외하면 6,137억원이다.

<표 11> 경력단절여성 예방 대책 추진 관련 '14년 국회 확정예산

회 계	부 처	분 야	사업명	예산(단위: 천원)
일반회계	안전행정부	일반·지방행정	국가인재데이터베이스내실화	196,000
일반회계	보건복지부	사회복지	보육돌봄서비스	467,111,000
일반회계	보건복지부	사회복지	영유아보육료 지원	3,329,228,000
일반회계	보건복지부	사회복지	시간차등형보육시범사업	3,800,000
일반회계	보건복지부	사회복지	보육사업관리	1,645,000

31) 박수범(2014) 경력단절예방 재정사업의 성인지적 분석, 한국여성정책연구원, 51쪽.

제 4 장 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에 대한 입법평가

회 계	부 처	분 야	사업명	예산(단위: 천원)
일반회계	보건복지부	사회복지	보육프로그램개발및연구	208,000
일반회계	보건복지부	사회복지	보육전자바우처 운영	6,911,000
일반회계	여성가족부	사회복지	여성정책전략기반구축	550,000
일반회계	여성가족부	사회복지	경력단절여성 취업지원	40,957,000
일반회계	여성가족부	사회복지	여성인적자원기반 구축	369,000
일반회계	여성가족부	사회복지	미래 여성인재 양성	1,000,000
일반회계	여성가족부	사회복지	아동·여성안전교육문화사업	3,010,000
일반회계	중소기업청	산업·중소기업 업맞에너지	여성기업육성	6,023,000
과학기술진흥 기금	미래창조 과학부	과학기술	여성과학기술인지원센터 설치운영	2,506,000
공공자금관리 기금	기획재정부	사회복지	민간보육시설지원	13,500,000
고용보험기금	고용노동부	사회복지	기술·기능인력양성	65,663,000
고용보험기금	고용노동부	사회복지	고용담당인력전문성확보	135,000
고용보험기금	고용노동부	사회복지	여성고용촉진시설지원운영	154,000
여성발전기금	여성가족부	사회복지	고학력경력단절여성취업지원	50,000
여성발전기금	여성가족부	사회복지	미래 여성인재 양성	0
합 계				3,943,016,000
합계(영유아 보육료 제외)				613,788,000

자료: 여성의 경력단절의 사회적 비용조사(2014), 49쪽

경력단절 여성 관련 비용추계는 편익추계와 마찬가지로 경력단절의 개념과 손실의 범위에 대한 규정과 암묵적 가정등으로 인해 사실상 객관적이고 정확한 비용을 추계하기는 어렵고 상당부분 주관적인 판단과 방법들이 개입된다. 그러나 그러한 부정확한 부분들을 감안하고라도 앞에서 논의된 연구들에 의하면 경력단절의 사회적 비용 혹은

편익은 약 15조(조선주, 2014)³²⁾에서 약 170조(박수범, 2014)에 달하는 반면 경력단절 여성 관련 예산은 최소 6천억원대에서 최대 3조 6천억원으로 어림잡아 사회적 편익이 재정비용에 비해 최소 10배가 넘는다. 물론 여기에서 재정비용은 실제 현금 지출인 반면 사회적 비용은 추정액으로서 여러 가지 의미에 한계가 있는 수치이다. 그러나 이렇게 10배 혹은 100배가 넘는 규모의 차이는 경력단절여성을 위한 촉진법의 입법 취지 및 경력단절을 예방하기 위한 제도적 노력과 재정비용들이 상당한 효과를 나타낼 수 있음을 제시하고 있다.

그러나 이러한 추계는 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」 자체의 순수한 비용과 편익이라고 할 수는 없다. 이것은 경력단절현상의 사회적 비용과 이를 해결하기 위한 사회적 비용을 비교한 것이다. 다만 이러한 비교는 동 법률의 존재의 근거를 부분적으로 보여주는 것이라고 할 수 있다. 동 법률의 제정의 효과를 평가하기 위해서는 이 법률에 의해서만 순 발생하는 재정비용과 동 법률에 의해 시행되는 정책 혹은 사업의 성과를 직접적으로 비교해야 할 것이다. 아래에서는 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」으로 인해 발생하는 비용과 편익만을 비교해보고자 한다.

제 6 절 경력단절여성 취업 지원센터의 비용과 편익

임신과 출산 등으로 노동시장 진입 및 재입에 애로를 겪고 있는 경력단절여성들의 취업 지원을 위해 2008년 제정·시행된 ‘경력단절여성등의 경제활동 촉진법’에 따라 2009년부터 ‘여성 새로일하기’ 사업을 본격 추진되고 있다. 여성가족부는 여성이 접근하기 쉬우며 취업 지원 사업경험이 있는 기존 교육훈련 기관, 여성회관 등을 여성새로일하기센터(이하 ‘새일센터’)로 지정, 2013년말 기준 전국 130개의 새

32) 조선주(2014), 경력단절의 사회적 비용, 국회예산정책처

제 4 장 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에 대한 입법평가

일센터를 운영하고 있다. 이 새일센터 사업은 사실상 「경단법」이 제정되고 시행되면서 다른 법률들과 차별화되는 사업이며 동시에 거의 유일한 사업이라고 할 수 있다.

<표 12> 새일센터 지정현황

(2013.12.31.일 기준, 단위 : 개소)

센터수	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	세종
130	26	8	4	7	5	3	2	19	6	6	9	8	7	8	9	2	1

자료: 여성가족부

<그림 13> 경력단절 여성에 대한 지원 체계



자료: 여성가족부

법률에서 경력단절여성의 경제활동 촉진을 위해 시행되는 구체적인 정책들은 법률 제5조~제13조에 명시되어 있다. 이러한 정책들을 시행

하기 위해 정부의 예산이 소요되는 부분은 제13조³³⁾에 명시되어 있다. 제13조에서 명시되어 있는 지원센터는 일명 ‘새일센터’로서 기존의 지방자치단체에서 운영하는 인력개발센터 등의 기관에 예산을 지원하여 사업을 운영하는 형태로 되어 있다. 경력단절 여성관련 정부 예산과 사업은 다양한 기관에서 다양하게 수행되어 왔으나 2008년 동법률의 시행으로 인해 새롭게 추진되고 있는 사업과 예산은 사실상 새일센터 사업이라고 할 수 있다. 따라서 동 법률의 비용편익을 비교하기 위해서는 새일센터 사업 운영을 위한 비용과 성과를 비교해야 한다.

새일센터의 예산은 <그림 12>로 추정할 수 있다. 2013년 경력단절 예방의 목적으로 ‘여성인력개발’을 위한 예산이 35,795백만원(1.0%)이다. 이 중 34,596백만원이 2013년 경력단절여성 취업지원을 위해 쓰인 예산으로 사실상 ‘새일센터’ 운영에 소요된 예산이라고 할 수 있다.³⁴⁾

이에 비해 새일센터의 성과는 매우 크다고 할 수 있다. 새일센터에서는 경력단절여성에게 직업상담, 직업교육훈련, 인턴십을 통한 직무 적응훈련, 취업알선, 취업 후 사후관리 등을 종합적으로 제공한다. 2009년부터 2013년까지 새일센터에서 취업지원 서비스를 제공받은 여성은 88만 5천명이며 이중 51만 7천명이 재취업하였다.

여성가족부는 2013년에 20개 새일센터를 신규 설치하고, e새일시스템과 고용부 워크넷 연계 등을 통해 경력단절여성에 대한 서비스를 실시하고 있다. 또한 기업수요를 반영한 현장맞춤형 직업훈련 및 전문기술과정 직업교육훈련을 도입하고, 포스코, SK텔레콤, KT 등 민간

33) 제13조(경력단절여성지원센터의 지정) ① 여성가족부장관과 고용노동부장관은 경력단절여성등의 특성을 고려한 상담·정보·취업 및 복지지원 서비스를 종합적으로 제공할 수 있는 경력단절여성지원센터(이하 “지원센터”라 한다)를 지정·운영할 수 있다. <개정 2010.1.18., 2010.6.4.> ② 지원센터의 지정 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

34) 박수범(2014), <표 III-6>2010~2013년 분야별 여성 경력단절예방 정책을 위한 예산, 50쪽.

기업 등과 협력을 강화하려 하고 있다.

<표 13> 새일센터 취업자수 및 구직자수

(단위 : 명)

연도	구인	구직 (a)	소계(b)	취업자 근로형태					취업률 (b/a)
				기간의 정함이 없는 근로계약	기간의 정함이 없는 근로계약 (시간제)	기간의 정함이 있는 근로계약	기간의 정함이 있는 근로계약 (시간제)	창업	
2011	237,133	187,006	117,370	69,240 (59.0%)	-	46,554 (39.7%)	-	1,576 (1.3%)	62.8%
2012	227,924	194,494	122,610	70,747 (57.7%)	-	50,428 (41.1%)	-	1,435 (1.2%)	63.0%
2013	233,115	209,530	107,652	68,218 (63.4%)	5,616 (5.2%)	22,613 (21.0%)	10,143 (9.4%)	1,062 (1.0%)	51.4%

자료: 여성가족부

새일센터를 통한 취업자수를 보면 2011년에는 11만 7천명, 2012년에는 12만 2천명으로 새일센터를 찾은 구인자 중 취업자는 각각 62.8, 63%를 기록했다. 2013년 전국 120개 새일센터를 통해 연인원 20만 9천명에 취업지원서비스 제공, 이중 10만 7천여명이 취업에 성공한 것으로 나타났다. 2013년은 전체 구직자수가 늘어나고 취업자수가 줄어들어 전체 취업률은 51.4%로 감소하였지만 취업자 중 상용직 비율은 전년대비 5.7%p 증가한 63.4%(6.8만여명)로 우리나라 여성임금근로자의 상용직 비율(54.4%)보다 높은 것으로 나타났다.

취업자 연령은 40대 38%, 50대 이상 35%, 30대 18%, 20대 이하 9%로 40대 이상이 전체 취업자의 73%를 차지('12년 75.1%)하였고, 직종별로는 사무·회계(21.4%), 사회복지(12.6%), 보건의료(12.4%) 순으로 높았으며, 영업·판매(5.0%), 전기·전자(4.3%), 건설·기계(2.8%) 분야는

낮았다. 직업교육훈련에는 15,145명이 참여, 14,041명이 수료(수료율 92.7%)하였으며, 상반기 수료생 4,244명 중 59%인 2,503명이 취업하였다.³⁵⁾ 또한 경력단절 여성에게 직업체험의 기회를 제공하는 ‘새일여성 인턴십’ 사업의 경우 6,800여명이 인턴으로 채용되었고 인턴기간 종료 후 참여자 대부분(96.7%)이 사업장에 취업하였다.

2014년에는 경력단절여성 맞춤형 취업지원서비스를 강화하고 있다. 유형별 새일센터 시범운영(10개소)을 통해 경력, 전공, 지역 특성 등을 고려한 맞춤형 서비스를 지원하고 새일센터 이용 대상을 20·30대, 취약계층, 농촌지역 여성 등으로 다양화 하려 하고 있다. 일자리 미스매치 해소를 위해 전문기술훈련 및 기업과 연계한 현장맞춤형 훈련을 확대하고 원활한 직무적응 지원을 위해 새일센터에 ‘새일역량교육’(20시간 이내) 신설, 기업의 리턴십 프로그램 등을 지원하고 있다.³⁶⁾

2013년 새일센터 운영을 위한 정부예산은 346억원이다. 이것은 여성의 취업지원을 위한 정부의 전체 예산에 비하면 크지 않은 규모이다. 그러나 새일센터를 통해 취업을 한 연 인원이 10만명이 넘었다. 연 10만명에는 시간제 근로자와 창업도 포함되어 있어 이들 취업자의 평균임금이 계산되지 않지만 1인당 연 약 35만원의 비용으로 경력단절 여성이 노동시장에 재진입할 수 있다는 것은 이러한 예산과 사업의 효과가 매우 큰 것임을 알 수 있다. 따라서 「경단법」에 의해 시행된 새일센터 사업은 비용대비 매우 효과적인 사업으로 평가된다.

제 7 절 수용성 분석

「경단법」으로 인해 시행되는 새일센터 사업은 2013년도 약 356억 정도의 적은 비용으로 10만명 이상의 여성이 취업 혹은 창업을 할 수 있었다는 것으로 보아 비용효과면에서 보면 매우 성공적인 사업이라

35) 여성가족부 보도자료(2014.2.5.), ‘10만 8천명 경력단절여성, 새일센터 통해 취업.

36) 여성가족부(2014), 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획, 2014년도 시행계획

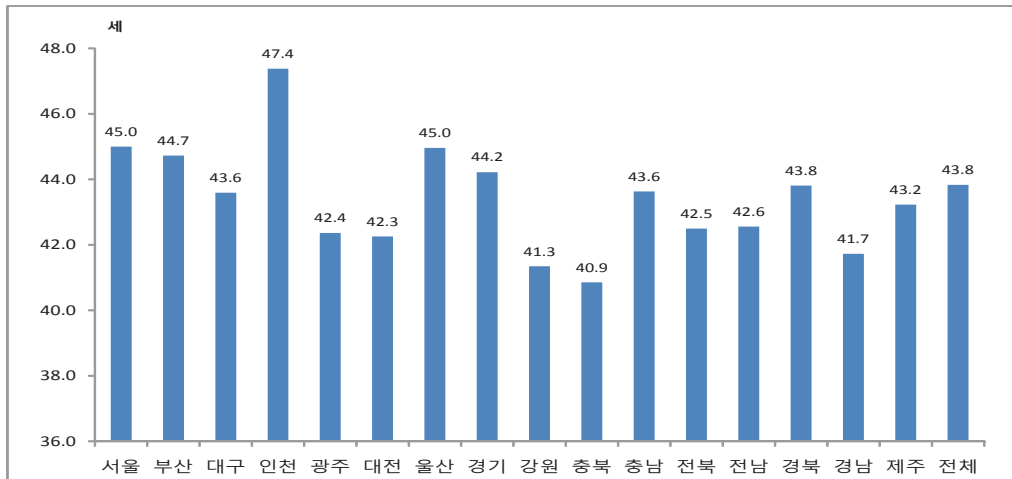
고 할 수 있다. 이 새일센터 사업은 「경단법」 제정으로 인해 새로 시작된 사업으로 이 사업의 성공은 사실상 「경단법」의 시행 효과를 보여주고 있기도 하다.

그러나 이러한 총량적인 성과를 떠나 그 내용을 좀 더 세부적으로 살펴보면 「경단법」의 목적과 사업성과의 내용이 약간의 차이가 있다. 우선 센터의 주요 수혜대상자가 법률이 의도하는 바와 같은가의 문제가 있다. 법률의 목적은 임신·출산 및 육아등으로 인해 경력단절이 된 여성들이 경제활동을 지속하도록 하는 것이며 통계자료에 의하면 이러한 경력단절여성들은 주로 30대에 몰려 있다. 실제로 M자 구조에서 나타나듯이 여성 고용률은 30대에 가장 낮게 나타나고 있어 동법의 주요한 지원대상은 30대 여성이라고 생각된다.

그러나 취업자의 연령층을 보면 주로 40대 여성이다. 오은진(2012)에 의하면 지역별 센터 취업자의 연령층은 35-49세 구간에 약 50.3%가 몰려 있으며, 전체 평균 연령은 43.8세이다. 지역별로는 인천이 47.4세로 가장 높았으며, 다음은 서울과 울산이 45세, 부산이 44.7세로 평균 취업 연령이 높았다. 연령대가 가장 낮은 지역은 충북으로 40.9세였으며 경남(41.7세)과 강원(41.3세)도 비교적 평균 취업 연령이 낮았다. 나머지 지역은 평균 취업 연령이 42세로 나타났다. 지역별 연령 분포를 5세 구간별로 보면 부산, 인천, 제주를 제외한 나머지 지역은 40~44세가 가장 높은 비율을 차지하였다.³⁷⁾

37) 오은진(2012), 새일센터의 현황과 성과, 여성가족부, 17쪽.

<그림 14> 지역별 새일센터 취업자 평균 연령



자료: 새일센터의 현황과 성과(2012)

물론 40세 이상의 여성들도 경력단절여성에서 제외되는 것이 아니며 단지 30대보다 경력단절 후 비취업 기간이 길게 지속되는 여성들이라는 점을 고려하면 40대 이상의 취업률이 높은 것이 법률의 취지에서 전혀 이상이 있는 것은 아니다. 그러나 경력단절 현상이 발생하는 시점이 주로 30대 임을 고려하면 이들 여성들이 임신과 출산으로 인해 비취업상태로 전환 된 후 3년 이내에 다시 일자리를 얻고자 할 때 이들에 대한 취업 지원이 실제적으로 이루어져야 할 것이다. 경기도의 경우 30~34세의 취업자는 전체의 8%에 불과한 반면 10~44세는 21.9%를 차지하고 있다.³⁸⁾

동법률이 경력단절여성의 취업지원을 우선으로 한다면 경력단절현상이 발생하는 30대의 여성들이 더 많은 혜택을 보아야 할 것으로 생각된다. 왜냐하면 경력단절 이후 노동시장의 복귀가 빠를수록 재취업이 용이한 반면 경제활동을 떠나 5년 이상이 된다면 이전의 경제활동은 거의 경력으로 인정받기가 어렵기 때문이다.

38) 오은진(2012), 18쪽.

여성가족부 실태조사에 의하면 경력단절 이후 재취업을 한 경력단절 여성의 재취업의 주된 목적은 ‘생활비보탬’(47.8%), ‘자녀교육비 지원’(18.3%), ‘자기계발’(15.1%) 등이고, ‘자기계발’이 차지하는 비중은 25~29세(29.8%)와 대졸 이상(34.2%)에서 높아 젊은 연령층과 학력이 높을수록 재취업 목적이 단순히 금전상의 이유가 아닌 것을 알 수 있다(여성가족부 실태조사, 2013).³⁹⁾ 일할 의사가 있는 비취업 경력단절 여성 중 막내자녀 연령별로 향후 일할 의사를 보면 2세 이하가 71.8%, 3~5세가 67.3%, 6~8세가 57.1%, 19세 이상 33.1%로 2세 이하가 일할 의사가 가장 높고 19세 이상이 33.1%로 가장 낮다(여성가족부 실태조사, 2013).⁴⁰⁾ 막내 자녀 연령이 가장 어린 집단의 경력단절 여성들이 일하고 싶은 비율이 가장 높은 것은 의외라고 생각될 수 있으나, 막내 자녀 연령이 2세 이하인 경력단절여성의 평균 연령은 32.6세로 가장 왕성하게 일할 연령이다. 또한 20~30세는 직장에서 자신의 전공과 경험을 통해 경력을 쌓아 갈 수 있으며 전문성이 있는 만큼 보수도 일정 수준 이상이 되어 실직의 기회비용이 큰 반면 자녀가 19세 이상인 경우 여성들에게 제공되는 직업은 대부분 전문적인 경력직이 아닌 대부분 저임금의 단순 노동 혹은 서비스업이므로 생계를 위해 불가피하지 않다면 일할 의사가 크지 않을 것으로 생각된다. 사업의 수혜자 층이 40대 이상이라는 것이 문제가 되는 것은 아니다. 그러나 30대의 일자리와 40대 이후 일자리의 질을 고려하면 30대 여성들이 직장에 남아 있는 비율을 높이는 것이 전반적으로 경력단절현상을 줄일 수 있는 효율적인 방법이라고 할 수 있다.

둘째, 일자리의 내용이다. 여성가족부에 의하면 취업자 중 상용직 비율이 전년대비 5.7%p 증가한 63.4%(6.8만여명)로 우리나라 여성임금 근로자의 상용직 비율(54.4%)보다 높은 것으로 나타났다. 그러나 임신

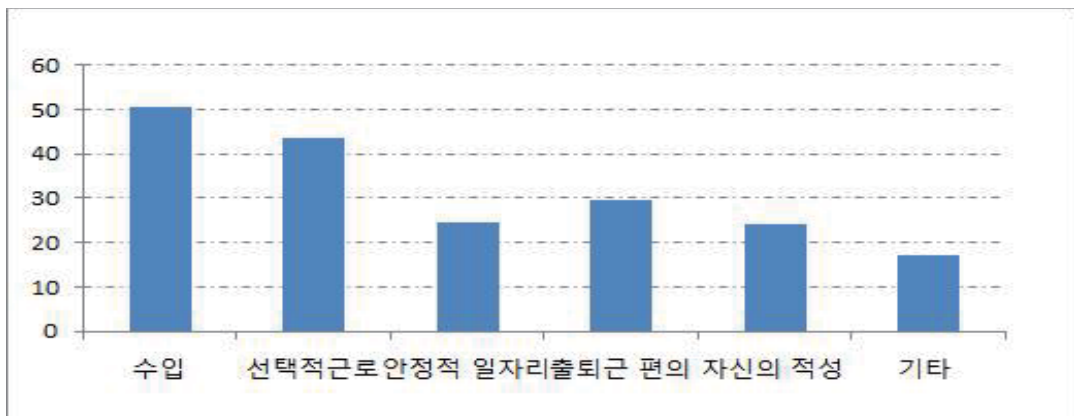
39) 김난주 외(2013), 경력단절여성등의 경제활동실태조사, 여성가족부, 243쪽.

40) 경력단절여성등의 경제활동실태조사(2013), 238쪽 각주 34번.

및 출산 및 육아로 인해 직장일을 그만두게 된 여성의 경우 여전히 육아의 부담이 있다.

실태조사에서 향후 취업 혹은 창업시 고려사항에 대해 비취업 경력 단절 여성의 일자리 선택기준은 ‘수입’(50.6%), ‘선택적 근로, 탄력근로 등 가정생활을 유지하기 위한 근로여건’(43.4%), ‘안정적 일자리’(24.7%), ‘출퇴근 편의’(30.2%) 순으로 나타났다.⁴¹⁾ ‘선택적 근로, 탄력근로 등 가정생활을 유지하기 위한 근무여건’을 선택한 비율은 20~30대에서 과반수이상을 차지하여 경력단절여성의 재취업시 고려 사항이 근무조정 가능성이 30대에서 높았던 것과 일관되며, 20~30대 여성들은 일가정 양립 환경이 취업의 중요한 요인인 것을 확인할 수 있다.

<그림 15> 경력단절여성의 향후 취업·창업시 고려사항(복수 응답)



자료: 여성가족부 실태조사(2013)

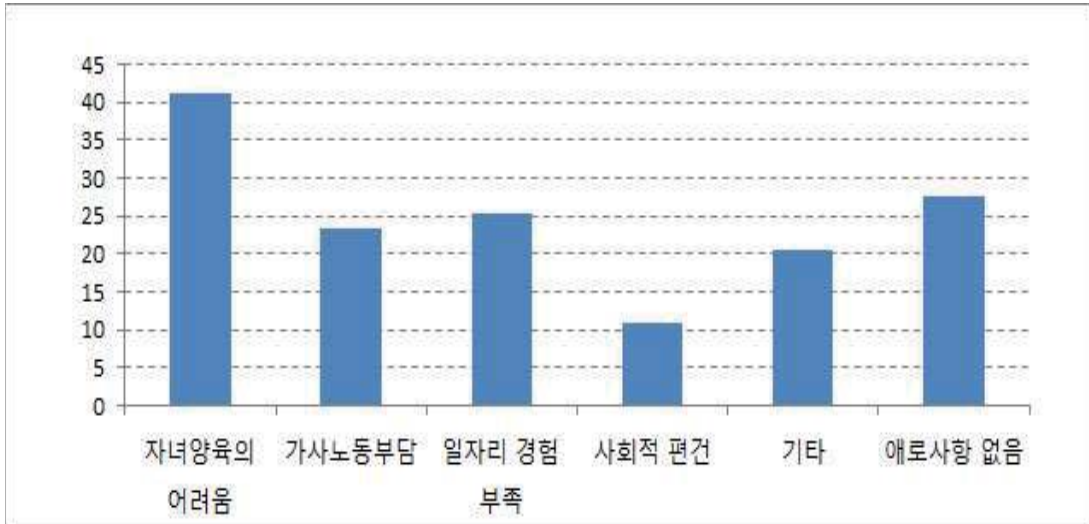
일반적으로는 전일제 상용직이 양질의 일자리라고 생각되고 있다. 그러나 경력단절여성의 경우 특히 육아와 일자리를 병행해야 하는 30대 여성의 경우는 경제활동시 가장 중요한 것 중의 하나가 유연한 근무시간이라고 할 수 있다. 즉 이들은 전일제보다는 선택적 근로가 더 필요하다. 다만 이들이 가지고 있는 경험과 지식을 이어서 일을 할

41) 경력단절여성등의 경제활동실태조사(2013), 245쪽.

수 있다는 점에서 경력은 유지되어야 할 것이다. 따라서 새일센터의 취업자수를 나타내는 <표13>에서 상용직으로서 기간의 정함이 없는 근로계약이 63.4%를 차지하고 있고 이것이 2012년도의 57.7%에 비해 5.7%p 상승한 것이지만 이러한 현상이 반드시 「경단법」의 입법 목적에 충실한 결과라고 해석하기는 어렵다. 30대의 경력단절여성들은 기간의 정함이 없는 시간제 근로계약을 더 원할 수 있으나 이것은 2013 전체 취업자의 5.2%에 불과하였다. 여기에서 중요한 것은 근로계약의 형태 그 자체와 통계가 아니라 구직자의 수요에 맞는 일자리에 취업되었느냐 하는 것이다. 구직자의 수요가 동질적이라면 일반적으로 전일제 상용직이 양질의 일자리이고 이 비율이 높은 것이 좋은 성과라고 이야기 할 수 있겠으나 육아부담을 갖고 있는 30대 여성이라면 일자리의 외형보다 각자의 필요에 맞는 일자리를 얻는 것이 더 중요할 것이다.

이것은 경력단절 이후 첫 일자리 구직시 애로사항에도 나타난다. 경력단절 여성 중 재취업을 한 여성의 재취업시 애로사항은 ‘자녀양육, 보육의 어려움’(41.1%), ‘가사노동의 부담’(23.4%) 등으로 경력단절여성들에게 있어서 자녀 양육은 경력단절 사유인 동시에 경력단절 이후 재취업에서도 애로사항으로 작용하여, 자녀 양육 문제 해결이 경력유지와 재취업 모두에 중요한 요인인 것으로 확인할 수 있다. 한편, 재취업경험이 있는 경력단절여성 중 직업교육훈련 경험이 있는 여성 비율은 8.4%에 불과하지만, 직업교육훈련 경험이 취업에 도움이 되었다는 비율은 81.7%로 높아 경력단절여성 대상 직업교육훈련이 활성화되어야 함을 보여준다.

<그림 16> 경력단절여성의 향후 취업·창업시 고려사항(복수 응답)



자료: 경력단절 여성등의 경제활동 실태조사(2013), 197쪽

세 번째는 일자리 미스매칭이다. 새일센터의 사업이 경단여성의 재취업에 성과를 거두고 있지만 여전히 많은 여성들은 취업에 어려움을 겪는다. 그것은 취업을 원하지만 여전히 육아 및 가족돌봄 등의 제약이 남아 있는 여성의 환경으로 인해 노동공급이 제한적으로 이루어지고 있기 때문이며 동시에 기업은 풀타임으로 직장에서 근무할 수 있는 생산성이 높은 근로자를 원하기 때문에 구직자와 구인자 사이에 미스매칭이 발생하고 있기 때문이다.

여성인력 수요 측면에서 2013년 전국 127개 새일센터에 구인건수는 91,704건의 구인인원은 총 233,115명으로 기업은 구인건수당 평균 2.54명을 모집을 원함. 여성인력 공급 측면에서 2013년 한 해 동안 새일센터를 통해 구직을 원한 여성수는 209,530명이고 이 중 취업인원은 107,652명이다. 구인, 구직, 취업 규모를 단순 비교하면 구인인원>구직인원>취업인원으로 기업은 원하는 인력을 공급받지 못하였고 구직을

한 여성들도 원하는 일자리에 취업하지 못하여 전형적인 인력수급의 미스매치가 확인되고 있다.

지역별 분포는 구인건수는 경기도가 가장 많고 구인·구직·취업인원은 서울이 가장 많고 이어 경기 지역이 뒤를 이었다. 서울과 경기 두 지역을 합한 구인건수, 구인·구직·취업인원 규모가 전국에서 30% 이상을 차지하고 있다.

<표 14> 2013년 새일센터 구인·구직·취업 인원 지역별 분포

(단위 : 건, 명, %)

	구인건수		구인인원		구직인원		취업인원	
	건	%	명	%	명	%	명	%
전국	91,704	100.0	233,115	100.0	209,530	100.0	107,652	100.0
서울	14,712	16.0	40,031	17.2	39,646	18.9	19,154	17.8
부산	5,672	6.2	14,401	6.2	12,882	6.1	5,635	5.2
대구	4,068	4.4	11,667	5.0	5,849	2.8	2,976	2.8
인천	8,422	9.2	17,258	7.4	17,967	8.6	9,401	8.7
광주	3,212	3.5	10,036	4.3	7,150	3.4	4,296	4.0
대전	3,781	4.1	11,558	5.0	9,980	4.8	3,921	3.6
울산	2,263	2.5	5,543	2.4	3,604	1.7	1,928	1.8
세종	58	0.1	119	0.1	259	0.1	54	0.1
경기	14,934	16.3	38,219	16.4	35,454	16.9	17,652	16.4
강원	2,608	2.8	6,115	2.6	8,227	3.9	3,255	3.0
충북	3,939	4.3	11,744	5.0	9,610	4.6	5,437	5.1
충남	2,986	3.3	8,480	3.6	7,513	3.6	4,200	3.9
전북	8,272	9.0	17,272	7.4	17,656	8.4	10,267	9.5
전남	4,242	4.6	9,734	4.2	7,823	3.7	5,262	4.9
경북	4,940	5.4	14,534	6.2	11,599	5.5	5,768	5.4
경남	6,766	7.4	14,697	6.3	12,263	5.9	7,501	7.0
제주	829	0.9	1,707	0.7	2,048	1.0	945	0.9

자료: 여성가족부(2014)

2013년 새일센터를 통해 기업이 원하는 구인인원 대비 취업이 된 여성 비율은 46.2%로 기업의 인력 수요 중 절반도 인력 공급이 안 된

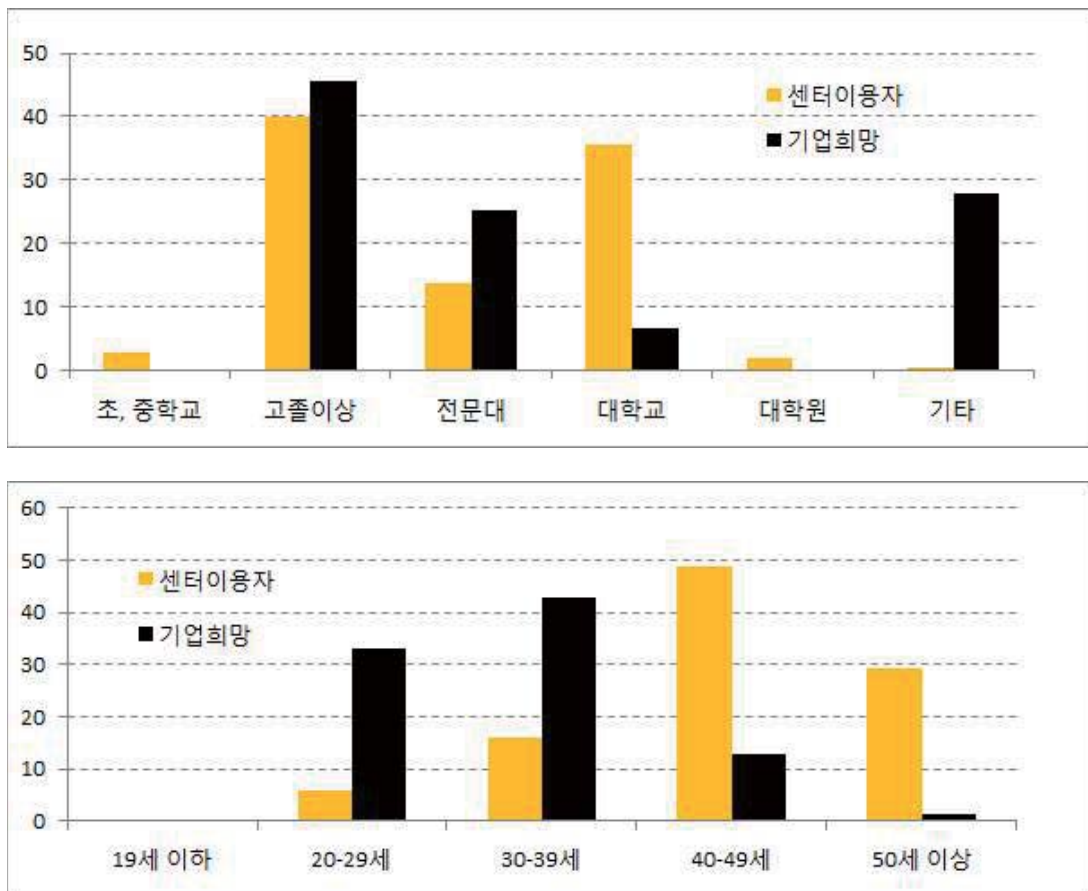
것으로 해석할 수 있다. 지역별로 기업의 구인인원 대비 취업된 인력 비중이 가장 높은 지역은 전북으로 구인인원 대비 취업자가 차지하는 비율이 59.4%이다. 이어 제주, 인천, 전남, 강원, 경남이 기업이 원하는 구인인원 대비 여성 취업자수 비율이 50% 이상을 차지한다. 기업이 모집한 구인인원 대비 여성취업자 수 비율이 가장 낮은 지역은 대구로 25.5%이다.

2013년 새일센터를 통해 구직을 원하는 인원 대비 실제 취업이 된 여성 비율은 전국 평균 51.4%로 새일센터를 통해 일자리를 구한 여성 2명 중 1명은 취업이 된다. 지역별로 구직인원 대비 취업인원 비중이 가장 높은 지역은 전남으로 67.3%에 달함. 이어 경남, 광주, 전북, 충북, 충남, 울산, 인천 등이 구직자 대비 취업자 비율이 전국 평균 보다 높은 지역으로 나타난다. 지역별로 대구의 경우는 기업의 구인인원 대비 취업인원 비율이 25.5%로 전국에서 가장 낮았으나 구직인원 대비 취업인원 비율은 50.9%로 여성 구직자 개인 보다 기업의 원하는 인력 공급에 미스매치가 큰 것으로 나타난다.

2013년 새일센터를 통한 구인, 구직, 취업 직종의 규모를 비교해 보면 세 집단 모두 인력이 많이 차지하는 상위 3개 직종이 ‘전문가 및 관련 종사자’, ‘사무종사자’, ‘단순노무종사자’로 일치하나 세부 규모에서는 차이가 발생한다. 구직은 ‘전문가 및 관련종사자’(49천명), ‘사무종사자’(48천명), ‘단순노무종사자’(40천명)로 전문직을 가장 많이 선호한다. 이에 비해 ‘구인’은 ‘단순노무종사자’가 47천명으로 가장 많고 이어 ‘사무종사자’(44천명), ‘전문가 및 관련 종사자’(43천명)으로 단순노무직 수요가 가장 많다. 결과적으로 ‘취업’에서는 ‘전문가 및 관련 종사자’(24천명), ‘단순노무종사자’(22천명), ‘사무종사자’(19천명)로 전문직으로 가장 많이 취업되었으나 구인을 한 기업이나 구직을 한 여성이나 양측 모두 원하는 인력과 일자리 필요분을 충족하지는 못한다. 기업의 입장에서 구인자수 대비 인력 충원이 가장 적게 된 직종

은 ‘단순노무종사’로 기업은 구인인원 대비 24,885명을 모집하지 못하였다. 구직 여성의 입장에서는 ‘사무종사자’가 28,813명이 원하는 일자리로의 취업에 이르지 못하여 격차가 가장 크다.42)

<그림 17> 경기도 고양시 일자리 미스매칭 현황(2013)



자료: 경력단절여성의 현황과 특성(2014)43), 한국법제연구원

42) 김난주(2014a), 지역의 경력단절 여성 구인·구직·취업 특성 분석, 여성가족부, 3-4쪽.
 43) 유혜림(2014), “경력단절여성의 특성과 현황-고양여성인력개발센터를 중심으로” 위크숍 자료(2014.5), 한국법제연구원, 46쪽, 49쪽.

제 5 장 경력단절 여성등의 경제활동 촉진을 위한 개선방안

제 1 절 대상의 차별화

「경력단절여성등의 경제활동촉진법」은 임신 및 출산 등으로 경력이 단절된 여성이 재취업을 할 수 있도록 지원하는 법이지만 새일센터의 사업대상은 사실상 취업을 원하는 모든 여성이 되고 있다. 즉 어떻게 보면 동 법은 기존의 여성의 경제활동을 높이려는 다른 법률과 비교할 때 구체적인 사업에서 차별화를 하지 못하는 것으로 생각된다. 그러나 새일센터는 여성의 노동시장을 여성의 생애주기적 특성이라는 관점에서 사업을 시행하므로 고용노동부의 고용센터와는 사업의 내용이 질적인 면에서 달라야 할 것이다. 따라서 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」으로 인해 시행되는 사업들은 임신 및 출산등으로 인해 경력이 단절되고 재취업이 어려운 여성들의 특수성을 고려하여 그 대상을 차별화하는 정책이 필요하다. 전문적인 경력이 유지될 경우 훌륭한 인적자원이 될 수 있으나 가사 및 육아부담으로 인해 경력단절이 되는 30대 여성들을 위한 차별화된 정책이 필요하다. 그렇지 않으면 이 법은 일반적인 여성의 고용률을 높이기 위한 다른 법률과 차별성을 찾기 어렵다. 이를 위해서는 이러한 여성들의 노동공급의 특성을 파악하고 이에 맞는 사업 및 정책이 필요하다.

비취업 경력단절여성의 재취업을 위한 정부 정책 수요(복수 응답)는 양질의 시간제 일자리 확대가 37.2%로 가장 높아서 경력단절 여성은 전문성이 결여되는 전일제 일자리보다는 자신의 전문지식과 경험이 연결되는 안정적인 시간제 일자리를 원하는 것으로 나타났다. 또한 연령차별을 없애기 위한 노력(26.5%)이 그 다음 순으로 나타났는데 이는 새일센터를 통해 취업에 성공한 40~50대 여성들의 희망사항이 반

영된 것으로 생각된다. 시간제 일자리 확대 선호는 40대 이상이 높고, 연령차별 방지는 45세 이상에서, 국공립 보육시설 확충은 20~30대 여성의 선호 비율이 높다.

취업 여성의 경력단절 예방을 위한 정부 정책 수요(복수 응답)는 연령차별을 없애기 위한 노력이 32.2%로 가장 높고, 지속적 능력개발을 위한 경력개발 프로그램지원, 장시간근로문화개선, 유연근무제 확대 순이다. 또한 육아휴직을 사용할 수 있는 조직문화 조성이 21.3%를 차지하고 있다.

<표 15> 비취업 경력단절여성들이 재취업을 위해 정부에 바라는 정책

(단위: %)	비취업 경력단절여성들이 재취업을 위해 정부에 바라는 정책										
	연령차별을 없애기 위한 노력	성차별을 없애기 위한 노력	장시간근로문화개선	양질의 시간제 일자리 확대	가족 친화적 기업 문화 조성 지원(유연근무제, 육아휴직 활용 등)	직업 설계와 취업 상담 지원	정부 지원 일자리 확대	여성능력 개발을 위한 직업훈련 지원 강화	국공립 보육 시설 확충과 보육비 지원	방과 후 교육 프로그램 개선	
전 체	26.5	5.7	17.1	37.2	17.3	11.8	22.0	23.6	19.0	9.3	
연령	25~29세	17.8	6.0	21.9	18.0	42.0	6.3	17.5	29.3	32.4	3.0
	30~39세	15.4	5.4	21.8	34.7	23.6	6.3	13.9	21.3	32.7	16.8
	40~49세	35.3	6.5	13.4	40.9	9.7	17.5	24.8	27.9	7.2	4.3
	50~59세	41.7	4.6	10.3	43.3	7.2	16.8	40.6	18.1	1.8	1.9

자료: 경력단절여성등의 경제활동실태조사(2013), 262쪽

이것은 20~30대 취업 여성들은 일·가정 양립 가능 정책에 대한 수요가 높고, 40대 이상은 연령차별 방지, 경력개발프로그램 지원에 대한 수요가 높다는 것을 말해준다. 이렇게 실태조사에 의하면 경력단절 여성의 재취업 수요는 연령별로 다르다.

<표 16> 취업 경력단절여성들이 경력단절예방을 위해 정부에 바라는 정책

(단위: %)	취업 여성이 경력단절예방을 위해 정부에 바라는 정책									
	연령 차별을 없애기 위한 노력	성차별을 없애기 위한 노력	장시간 근로 문화 개선	유연 근무제 도입과 확대	육아 휴직을 사용할 수 있는 조직 문화 조성	산전과 산후휴가(출산휴가)를 사용할 수 있는 조직 문화 조성	직장·국공립 보육 시설 확충과 보육비 지원	방과 후 교육 프로그램 개선	지속적 능력 개발을 위한 경력개발 프로그램 지원	
전 체	32.2	9.1	26.2	22.0	21.3	13.8	22.3	10.2	29.8	
연령	25~29세	7.4	4.2	14.8	19.4	51.8	29.5	42.4	13.1	15.6
	30~39세	15.3	5.3	19.6	23.8	33.2	16.7	37.2	18.2	21.1
	40~49세	30.6	11.0	27.9	22.6	17.8	12.1	18.6	10.0	35.0
	50~59세	46.4	9.4	28.9	20.1	16.2	13.0	16.3	5.1	29.8
경단 경험	경력단절 경험 있음	34.9	8.8	26.2	20.6	19.6	12.5	19.0	11.7	32.8
	경력단절 경험 없음	29.6	9.3	26.1	23.2	22.9	14.9	25.5	8.8	27.0

자료: 경력단절여성등의 경제활동실태조사(2013), 237쪽

새일센터의 성과는 단순히 취업자 수로 평가되기 쉽다. 그러나 중요한 것은 20대와 30대, 그리고 40대 이상의 여성의 취업의 수요가 다르고 그 이유가 각기 다르다. 따라서 새일센터의 성과는 구직자의 수요가 반영된 성과인가를 평가해야 한다. 20~30대 영유아의 엄마들은 전일제보다는 시간제 일자리를 원하지만 새일센터에서 전일제 일자리를 양질의 일자리로 가정하고 전일제 일자리에 교육과 구직에 초점을 둔다면 취업자수는 늘어날지 모르나 육아 등으로 인해 경제활동을 하고 싶어도 하지 못하는 여성들에게는 오히려 취업의 기회를 앗아가는 결과를 가져올 수도 있다. 또한 경력단절이 단순히 실직상태를 의미

하는 것인지 아니면 경력단절 이전에 지속하던 전문성이 단절되는 것인지에 대한 기준도 필요하다.

이러한 기준 정립을 통해 「경단법」은 단순히 실직한 여성들에게 어떤 형태로든⁴⁴⁾ 노동시장에 재진입하게 하는 것이 목적인지, 아니면 고학력 30대 여성들로 하여금 출산과 육아와 함께 자신의 전문적인 경력을 유지하게 하는 것이 주목적인지, 아니면 비경제활동인구에 머물러 있는 여성 인력을 경제활동인구로 전환하는 것이 주목적인지 분명하게 목표를 정하여 법률에 명시할 필요가 있다. 현재로서는 법률의 목적과 그 대상이 모호하게 되어 있어 법제도의 시행이 법률에 명시된 바와 일치하지 않으며 또한 법률의 효과가 구분되어 나타나지 않을 뿐 아니라 사실상 법률의 효과를 확인할 수 있는 통계자료도 생성되고 있지 않은 형편이다. 따라서 이러한 정책의 시행을 위해서는 정책의 밑그림을 그릴 수 있는 통계자료가 중요하다.

제 2 절 경력단절 여성 통계 자료 구축

「경력단절여성등의 경제활동촉진법」 제4조에는⁴⁵⁾ 경력단절여성등의 경제활동촉진법을 위한 기본계획의 수립에 대하여 정하고 있다. 기본

44) 정규직, 비정규직, 이전의 전공의 연계여부, 종사상 지위 여부, 근무시간 여부에 상관없이 통계청 정의상 일주일에 1시간 이상 일하는 근로자를 재취업한 통계로 집계된다. 그러나 예를 들어 전산분야 전문가가 위의 의미대로 재취업하였으나 단순서비스직에 종사하게 된다면 이는 경제활동에는 참여하고 있으나 사실상 전문적인 경력은 단절된 것이라 할 수도 있다.

45) 제 4 조(경력단절여성등의 경제활동 촉진 기본계획의 수립) ① 여성가족부장관과 노동부장관은 공동으로 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 경력단절여성등의 경제활동 촉진에 관한 기본계획(이하“기본계획”이라 한다)을 세워야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 경력단절여성등의 현황과 전망

2. 경력단절여성등의 경제활동 촉진에 관한 주요 시책

3. 그 밖에 경력단절여성등의 경제활동 촉진과 관련하여 대통령령으로 정하는 사항

③ 여성가족부장관과 노동부장관은 기본계획을 수립하는 때에는 「여성발전 기본법」제11조에 따른 여성정책조정회의(이하“여성정책조정회의”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.

계획에는 경력단절 여성등의 현황과 전망이 포함되어 있다. 경력단절 여성등의 현황은 여성가족부에서 수행하는 실태조사를 통해 파악되고 있다.

그러나 경력단절 여성의 구체적인 특성과 수요, 그리고 취업성과는 새일센터를 통해 실질적으로 축적되고 있다. 현재 새일센터에서 집계되는 자료로는 구인자와 구직자, 취업자(취업자 인적 특성, 취업한 일자리 근로형태⁴⁶⁾ 및 직종 등)가 집계되고 있다. 그러나 구직자의 특성과 구인기업의 특성, 그리고 취업자의 구체적인 자료가 축적될 필요가 있다. 구인자 중 대졸이상의 30대 초반의, 경력단절이 된지 3년 미만의 여성이 전체 구인여성 중의 몇 퍼센트가 되는지, 또 고졸학력의 50대의 경력단절이 된 지 10년이상인 여성이 몇 퍼센트가 되는지 그 비중을 보고 재취업 지원의 우선순위를 정할 수 있어야 할 것이다. 그 후에 중점 지원 대상을 구직 여성중 가장 많은 비중을 차지하는 특성을 가진 집단으로 할 것인지, 인적자본으로서의 부가가치 창출의 가능성이 높은 집단을 대상으로 할 것인지 결정할 수 있어야 할 것이며 그러한 대상집단이 결정되고 난 후에는 그 집단군의 여성들이 가장 원하는 것이 무엇인지에 맞는 취업지원이 시행되어야 할 것이다. 이렇게 취업지원센터의 성과는 사업의 대상과 목표를 구체적으로 분명히 한 후에야 그 성과를 평가할 수 있을 것이다. 이 모든 것들이 가능하기 위해서는 우선 재취업을 원하는 여성들의 특성과 재취업에 성공한 여성들의 특성들이 통계 자료로 축적되고 이러한 자료들을 연계하여 조사·분석함으로써 우리나라 경력단절 현상의 핵심적인 특성과 당면과제를 발굴해나가야 할 것이다.

그러나 현재 새일센터에는 자체 통계 구축시스템이 없고 워크넷(Worknet)에 연동되어 있다. 향후 경력단절 여성을 위한 차별화된 정책을 수행하기 위해서는 새일센터를 통해 축적되는 자료가 통계데이

46) 상용직여부 및 전일제와 시간제 근로자 및 창업차 통계가 집계되고 있다.

터로 축적되어야 할 것이다. 이를 위해서는 법률과 시행령등에 지원 센터에서 수집되는 경력단절여성의 자료와 통계 구축에 대한 구체적인 조항이 추가되어야 할 것으로 생각된다. 이와 관련하여 「남녀고용 평등과 일가정 양립 지원에 관한 법률」의 경우 제6조에서 실태조사 관련조항을 갖추고 있다.⁴⁷⁾ 남녀고용평등과 일가정양립지원의 실태조사에는 평등기회 및 보장의 대우, 모성보호제도 활용실태, 일·가정양립지원 제도의 운영실태 등에 대한 문항이 포함되어 있다.⁴⁸⁾ 그러나 동법에서도 실제로 대상 근로자 중 몇 명이 출산전후휴가를 사용하는 지 파악이 안 되고 있다. 현재는 고용보험을 통한 출산전후휴가와 육아휴직 사용자 수만 공개되는데, 실제적으로 대상 근로자 중 몇 명이 출산전후휴가와 육아휴직을 사용하는 지에 대한 파악이 안 되고 있다. 관련 조사는 일·가정 양립 실태조사의 규모를 확대하여 실시하는 것을 고려할 수 있다. 현재 일·가정 양립실태조사는 법에서 명시한 조사로 시행되고 있으나 예산 제약으로 대표성 있는 조사로 기업 전체의 일·가정 양립 실태를 파악하는 데는 한계가 있어 왔다.

여성발전기본계획의 수립에 따라 성인지 통계가 생산되고 자료가 축적되고 있지만 이렇게 여성의 생애주기적 고용의 특성을 구체적으로 담고 있는 자료는 아직 구축되고 있지 못하다. 따라서 「남녀고용 평등과 일·가정양립지원을 위한 법률」과 함께 「경력단절여성의 경제 활동촉진을 위한 법률」에서 시행되는 사업으로부터 시스템 구축을 통한 정형화된 통계자료로서 축적된다면 향후 여성의 취업시장 실태분석과 정책 방향 도출을 위해 매우 유용하게 사용될 것으로 기대된다. 2011년 이후 새일센터를 통한 연간 구인 건수 9만건 이상, 구직자 20

47) 제 6 조의3(실태조사 실시) ① 고용노동부장관은 사업 또는 사업장의 남녀차별개선, 모성보호, 일·가정의 양립 실태를 파악하기 위하여 정기적으로 조사를 실시하여야 한다. ② 제1항에 따른 실태조사의 대상, 시기, 내용 등 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

48) 김영옥 외(2013), 「일·가정 양립 실태조사」, 고용노동부, p.3.

만명 이상, 취업자는 10만명을 상회하는 성과는 빅데이터(Big Data)로서 시스템을 통한 체계적인 자료 관리로 축적이 될 필요가 있다. 새일센터 구인·구직·취업 성과가 빅데이터(Big Data)로서 구축된다면 이는 경력단절여성 재취업 현황과 여성인력 활용에 대한 기업과 지역의 수요에 대한 파악으로 고용시장에서의 여성인력 분야의 구인·구직 미스매치를 해결할 수 있는 정부 행정 통계로서 활용가치가 매우 클 것이다. 시스템으로 새일센터 성과가 구축된다면 구축된 자료에 기반하여 새일센터 이용자(구인기업, 구직여성, 취업여성)에 대한 정보를 새일센터 성과 관련 통계집을 매년 발간하는 것도 가능해 질 것이다.

제 6 장 요약 및 결론

엄밀한 의미에서 말하자면 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」은 여성의 생애주기적 특성에 의해 발생하는 여성 노동시장의 시장실패에 대한 일종의 시장개입이다. 여성의 생애주기적 특성에 의해 여성의 특정 연령대에서 여성의 노동공급이 줄어들고 여성이 시장 노동 이외의 다른 활동(대표적으로 결혼, 임신·출산, 육아)을 위해 20~30대를 보내고 난 이후 자연스럽게 발생하는 인적자본의 생산성의 손실과 이로 인한 시장의 반응은 여성인력에 대한 노동수요 감소로 이어지고 이는 장기간 노동시장에 떠나 있었던 여성들로 하여금 노동 시장의 재진입을 어렵게 한다.

「경력단절여성등의 경제활동촉진법」은 본질적으로 이러한 여성의 특성 그리고 시장의 특성으로 인해 나타나는 현상들이 자원의 최적배분을 가져오지 않게 됨에 따라 정부가 여성의 노동시장에 개입하는 것이라 할 수 있다. 따라서 동법은 구체적인 법제도의 시행이나 예산의 집행 등 정책 수행 등으로 단기간에 가시적인 효과를 거둘 수 있는 것이 아니라 기본적으로 노동시장의 구조, 여성인력을 바라보는 기업의 시각, 여성이 처한 사회 환경 등 사회의 경제사회적 발달단계와 관련이 있는 부분을 다루고 있다. 이제까지 살펴본 바에 의해 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」의 주요 이슈를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 현재 법률의 목적과 대상이 모호하게 되어 있어 유사한 다른 법률과 어떠한 점에서 차별화가 되는지를 명시하여 법률의 정체성을 확보해야 할 것이다. 동 법률은 여성의 경제활동 촉진이라는 입법의 취지는 분명하나 동 법률의 목적과 대상이 구체적으로 차별화 되어 있지 않다. 여성의 경제활동 증진을 위한 목적으로 제정되어 시행되고 있는 기존의 법률로는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「여성발전기본법」과 「여성기업지원에관한법률」 등이 있으며

여성의 경제활동 촉진을 위한 기본계획들이 있다.⁴⁹⁾

「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」은 1987년부터 제정되어 있으며 동 법률에서 경력단절여성등의 고용촉진에 관한 내용을 포함하고 있으나⁵⁰⁾ 2008년에「경력단절여성등의 경제활동촉진법」이 별도로 제정되어 경력단절여성에 대한 취업지원사업은 동 법률하에서 시행되고 있다. 이렇게 서로 다른 부처별로 여성의 경제활동촉진을 위한 계획이 있으며 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에서 경력단절여성 관련 조항이⁵¹⁾ 있음에도, 신규로 법률이 다시 제정되어 고용노동부와 별도의 사업이 여성가족부에서 시행되고 있는 것은 결혼, 임신·출산 및 육아로 인해 여성의 경제활동이 중단되는 현상이 지속되는 현실에서 이러한 여성들의 재취업이 얼마나 어려운가를 간접적으로 보여주는 것이기도 한다. 그러나 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」은 타 법률들과의 관계에서 어떠한 점이 경력단절여성의 경제활동 지원에서 차별화 되는 것인지 법률의 목적 및 구체적인 내용에서 그 정체성을 좀 더 분명히 할 필요가 있다.

49) 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획외에도 여성정책기본계획, 여성인력개발 종합계획, 남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 종합계획, 여성기업활동촉진에 관한 기본계획등이 있다.

50) 제17조의 2(경력단절여성의 능력개발과 고용촉진지원) ① 고용노동부장관은 임신·출산·육아등의 이유로 직장을 그만두었으나 재취업할 의사가 있는 경력단절여성(이하‘경력단절여성’이라 한다)을 위하여 취업유망직종을 선정하고, 특화된 훈련과 고용촉진프로그램을 개발하여야 한다. ②고용노동부장관은「직업안정법」제2조의2제1호에 따른 직업안정기관을 통하여 경력단절여성에게 직업정보, 직업훈련정보 등을 제공하고 전문화된 직업지도, 직업상담 등의 서비스를 제공하여야 한다.

51) 제17조의2(경력단절여성의 능력개발과 고용촉진지원) ① 고용노동부장관은 임신·출산·육아 등의 이유로 직장을 그만두었으나 재취업할 의사가 있는 경력단절여성(이하 “경력단절여성”이라 한다)을 위하여 취업유망 직종을 선정하고, 특화된 훈련과 고용촉진프로그램을 개발하여야 한다. <개정 2010.6.4.> ② 고용노동부장관은 「직업안정법」 제2조의2제1호에 따른 직업안정기관을 통하여 경력단절여성에게 직업정보, 직업훈련정보 등을 제공하고 전문화된 직업지도, 직업상담 등의 서비스를 제공하여야 한다.

둘째, 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」은 비경제활동인구로 남아 있는 여성들을 경제활동인구로 이끌어내는 역할에 주력해야 할 것이다. 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」은 현재 부분적으로나마 일할 의사가 있으나 노동시장에 진입하지 못하는 여성들에 집중하여 구직과 구인을 연결해주는 역할을 하고 있다. 새일센터의 일은 사실상 이미 구직을 하고 있는 여성에게 일자리를 찾아주는 일이 주요 사업이다. 이것은 엄밀한 의미에서 취업 의사가 없는 비경제활동여성이 아니라 일할 의사가 있어서 구직활동을 하고 있는 경제활동인구이다. 따라서, 이것은 경제활동인구에 편입된 실업자를 취업자로 전환시켜 주는 역할을 하고 있는 것이다.

통계청이 발표한 2013년 경력단절여성 규모는 197만명인데 이 중 경제활동인구라 할 수 있는 실업자는 1만 8천명에 불과하고 나머지 194만명은 비경제활동인구이다. 그런데 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에서 정의한 경력단절여성의 개념에 의하면 법률의 지원대상이 되는 여성들은 자발적 실업자, 즉 경제활동인구로서 통계청 추정 전체 경력단절인구 197만명의 1%도 되지 않는 1만 8천명이라는 아이러니가 발생한다. 또한 가정내 사유와 노동시장내 사유를 포함하여 경력단절여성인구를 추정한다면 2013년 기준 373만명까지 추정되고 있으며 이 중 356만명이 비경제활동인구이다.⁵²⁾ 경력단절여성들의 비취업상태는 자발적인 형태로 보이지만 이면을 들여다보면 사실상 자발적 사유로 인한 내용이 많다. 즉, 워킹맘으로 일가정 양립이 어려운 근로조건으로 인해 여성들이 취업을 포기하는 것은 일가정 양립의 근로조건이 마련된다면 피할 수 있는 일이기 때문이다. 이렇듯 여성의 경력단절은 자발적인 실업과 자발적인 실업의 경계에 있는 것이 현실이다. 따라서 외관상으로는 자발적인 실업으로 비경제활동인

52) 김영옥(2014), 경력단절여성 예방 강화를 위한 법·제도 개선방안 연구, 여성정책연구원, 18쪽.

구에 속해 있으나 사실상 비자발적인 실업자인 여성들이 많은데, 이러한 잠재적인 경제활동인구인 여성들을 경제활동으로 이끌어낼 수 있을 때 일종의 사회지표라 할 수 있는 여성의 고용률이 점차적으로 상승하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

따라서 동 법률이 기존의 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」과 차별화 되어 입법목적에 맞는 효과를 얻기 위해서는 결혼, 임신·출산 및 육아 등으로 비경제활동인구로 전환된 여성들을 경제활동에 참여시키는 것을 법률의 목적으로 명시하고, 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」만으로는 경력단절여성 지원의 실효성을 거둘 수 없는 부분에 특화하여 법률의 방향을 재정립해야 할 것이다. 이러한 역할에 차별화하지 못한다면 「경력단절여성 등의 경제활동촉진법」은 기존의 여성의 경제활동을 촉진하는 다른 법률과 통합되는 가능성도 배제할 수 없다고 본다.

셋째, 새일센터의 사업을 강화할 필요가 있다. 여성가족부의 새일센터가 고용노동부의 고용센터와 다른 것은 여성의 특성을 감안한 직업상담, 직업교육훈련, 취업알선, 취업후사후관리 등 여성 취업과 관련한 실제적인 지원이 관련 영역 모두에서 이루어지고 있다는 점이다. 남녀 모두에게 제공되는 취업지원 이외에 여성에게는 생애주기적 특성으로 인해 취업에 어려움을 겪는 여성들을 위한 특화된 취업지원센터가 반드시 필요하다. 그리고 2009년부터 운영되고 있는 새일센터는 설립이래 센터를 통한 여성취업자수가 연간 10만명으로 이러한 점에서 비용대비 매우 효과적인 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 새일센터의 운영과 성과는 일면 「경력단절여성 등의 경제활동촉진법」의 성과라고도 할 수 있다. 그러나 이러한 사실이 이 법률이 왜 별도로 존재해야 하는지에 대한 정당성은 제공해주지 못한다. 중요한 것은 법제정이 아니라 기존에 있는 법률과 제도가 효과적으로 시행되도록 하는 것이다. 그리고 새일센터를 통해 취업한 취업여성은 연 10만명이 넘

지만 내용을 보면 사실상 경력 종료 시기 있는 여성에 대한 저임금의 일자리가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 대졸사원으로 20대에 같이 입사하여 20년 후에, 남성은 고위 관리자가 되어 있고 여성은 경력단절 후 최저임금 수준의 단순노동에 종사하는 현상에 대해 이러한 여성들이 경력과 무관하게 저임금의 직장에 재취업하도록 하는 것이 동법률의 궁극적인 목적은 아닐 것이다. 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」이 여성의 단순한 취업뿐 아니라, 일할 의지가 있는 젊은 여성의 전문성을 유지하고 여성인적자본의 보전과 축적을 목표로 한다면 한정된 인력과 자원으로 가장 효과적인 성과를 거둘 수 있도록 맞춤형 사업이 시행되어야 할 것이다. 현재 한국여성정책연구원에서 이러한 맞춤형 지원에 대한 연구를 활발히 하고 있으나 이러한 연구결과가 법제도에 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

이러한 목적을 위해서는 경력단절여성에 대한 취업지원에 대한 조항을 강화해야 할 것이다. 법률 제9조~제12조 등에 나타나 있는 ‘지원할 수 있다’를 ‘지원해야 한다’로 바꿀 필요가 있는지 각각의 사업 측면에서 검토가 필요할 것이다. 또한 맞춤형 일자리 지원을 위해 새일센터의 사업을 대상별로 구체화하여 법에 명시하고 이에 필요한 사업과 조직의 운영 등에 관한 사항들이 법률이나 시행령에 좀 더 구체적으로 명시되어야 할 것으로 생각된다.

넷째, 현재 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」은 이미 경력단절 현상이 발생한 ‘후(後)’ 이를 해결하기 위한 법률이라고 할 수 있다. 그러나 경력단절현상에 대해 사후 지원보다는 경력단절예방, 즉 경력유지가 더 중요함이 인식되고 있으며 이에 대해 예방을 포함하는 법률로 개정하려는 움직임이 나타나고 있다.⁵³⁾ 그러나 경력단절여성등의 경제활동 실태조사에 의하면 실제로 법률이 주목하고 있는 30대 고학

53) 국회 보도자료, “김제남, 정부의 여성 경력단절예방 책무를 강화하는 개정안 발의”, 2014.7.3.

력의 일할 의지가 있는 여성들이 원하는 것은 자신의 전문분야에서 경력을 유지할 수 있는 유연근무제로 나타났다. 그러나 이러한 제도의 마련과 시행은 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」의 범위를 벗어나는 것일 수도 있다. 왜냐하면 이러한 유연근무제와 같은 근로조건 관련 사항은 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」에서 더 잘 마련될 수도 있다. 그러나 제도 마련은 고용 노동부에서 담당하고 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에서 단지 교육에만 강조한다면 예방의 실효성을 거두기 어려울 것이다. 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」경력단절 예방을 위한 제도를 마련한다면 좀 더 실효성이 있는 구체적인 제도를 도입할 수 있어야 할 것이다. 예를 들면 현재 전문적인 경력 경로에 있는 여성이 임신과 출산에 직면하여 경력 단절의 위험이 발생할 경우 이를 현재적 관점에서 지원하며 법률적 조언도 해 줄 수 있는 콜 센터의 운영등에 관한 사항이 포함될 수 있을 것이다.

마지막으로 정책대상을 차별화 하는 세분화된 정책을 마련할 때 이러한 각각의 구체적인 지원정책들이 필요한 집단과 연결될 수 있도록 구직자들의 수요를 정확히 파악하고 통계로 관리해야 할 필요가 있다. 구직자의 정보와 함께 구인 기업의 정보도 산업별, 임금별, 전문분야별로 구분하여 종합적인 시스템에서 관리하며 구인자와 구직자가 전국적인 차원에서 쉽게 서로 원하는 대상을 찾을 수 있도록 연결해주는 종합적인 통계정보시스템이 필요할 것으로 생각된다.

이 법률의 궁극적 목적이 여성의 고용률 상승에 있지만 여성의 고용률은 한 사회의 경제사회의 발전단계와 밀접하게 관련이 있는 사회적 지표 중의 하나로서 한 두 개의 법률의 시행으로 인해 사회적 지표들이 수년 이내에 큰 변화를 기대하기는 사실상 어려운 점이 있다. 또한 이러한 지표의 개선들이 있었다고 해도 그것이 반드시 법률의 효과라고만 단정지을 수는 없으며 다른 여러 가지 요인들이 함께 상

호작용한 결과로 보는 것이 합당하다. 그러나 작은 것부터 하나씩 제도를 마련하고 법률의 재정비를 통해 제도를 개선하고, 이렇게 마련된 제도가 잘 활용될 수 있도록 개선해나가는 것이 여성의 경력단절 현상으로 인한 개인적인 손실과 사회적인 손실을 최소화할 수 있는 방법일 것이다.

참 고 문 헌

- 강현철(2012), 입법평가 세부지침에 관한 연구, 한국법제연구원.
- 김대희·강현철·류철호,(2008), 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원.
- 김난주(2014a), 지역의 경력단절 여성 구인·구직·취업 특성 분석, 여성가족부.
- 김난주(2014b), “여성의 경력단절 원인과 현황” 경력단절여성의 현황과 특성, 한국법제연구원 워크숍 자료(2014. 5. 29.).
- 김난주, 이택면, 강민정(2013), 경력단절여성 등의 경제활동실태조사, 여성가족부.
- 김영옥(2014), 경력단절여성 예방 강화를 위한 법·제도 개선방안 연구, 한국여성정책연구원.
- 김영옥(2013), 일·가정 양립 실태조사, 고용노동부.
- 김종숙(2011), 경력단절의 임금손실 추정, 한국여성정책연구원.
- 박수범(2014) 경력단절예방 재정사업의 성인지적 분석, 한국여성정책연구원.
- 박영도(2007), 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원.
- 박효진·은선경(2012), “경력단절 경험을 가진 여성의 노동시장 재진입에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 미취학 자녀를 둔 여성의 일-가족양립 정책과 서비스를 중심으로” 한국가족복지학 제17권 1호.
- 여성가족부(2014), 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획, 2014년도 시행계획.

참 고 문 헌

오은진(2012), 새일센터의 현황과 성과, 여성가족부.

유혜림(2014), “경력단절여성의 특성과 현황-고양여성인력개발센터를 중심으로” 워크숍 자료.

장지연·부가칭(2003), “숨겨진 선택: 기혼여성 노동자의 일과 자녀 양육”, 여성연구, 74(1), 79-104.

조선주(2014), 경력단절의 사회적 비용, 국회예산정책처.

천병호(2007), 여성인력의 경제활동 진흥법안 검토보고서, 여성가족위원회.

통계청, 2013년 지역별고용조사 원자료

OECD Labour Force Statistics <http://stats.oecd.org/>