

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2024-11호 | 2024년 5월 31일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이한주 | idp.theminjoo.kr

## 제22대 국회 젠더정책 과제 제안 : ①성별임금격차 해소 ②「돌봄노동기본법」제정

류 이 현 연구위원 (정책학 박사)

### 《 요약 》

#### ■ 제22대 국회 젠더정책의 방향: 여성의 평등한 노동권 보장

##### ○ 총선 주요 공약: 저출생 해소에 초점

→ 출생률 개선은 성평등한 사회의 결과물이기에, 성평등 제고를 위한 정책 추진해야

##### ○ 청년여성의 특징: 노동자로서의 삶 기획 & 경력유지를 위한 돌봄노동에 대한 높은 수요

→ 22대 국회의 과제: OECD 국가 중 1위인 성별임금격차 해소 & 「돌봄노동기본법」 제정

#### ■ 젠더정책 최우선 과제

##### ○ 성별임금격차 해소

현 황	정책 대안
<ul style="list-style-type: none"><li>한국의 남녀 임금격차 31% (OECD 평균: 12.1%)</li><li>과학·기술·공학·수학(STEM) 영역 여성 인력 부족</li><li>여성에 대한 승진차별</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>5인 미만 사업장에 근로기준법 적용</li><li>중소기업 이하 종사자의 출산·육아기 지원제도 확대</li><li>성별임금공시제 등 적극적 조치</li><li>STEM 영역 진출 지원제도 확대</li><li>조직 성평등 측정 지표 변경</li></ul>

##### ○ 「돌봄노동기본법」 제정

현 황	정책 대안
<ul style="list-style-type: none"><li>저임금, 고용불안, 성폭력 등 열악한 근무 환경으로 돌봄노동 종사자 지속적 감소</li><li>급증하는 돌봄노동 수요</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>기본법 제정으로 돌봄노동의 공공성 확대</li><li>돌봄노동의 가치 인정 및 노동조건 개선</li></ul>

▶ 키워드: 22대 국회, 젠더정책, 성평등, 성별임금격차, 돌봄노동

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

## I. 제22대 총선 여성관련 공약의 특징: 젠더정책이 저출생 정책의 하위정책으로

### ○ 주요 정당들의 핵심공약, 저출생 해소

- 저출생 정책의 측면에서는, 과거에 비해 진일보했다는 평가
  - 돌봄비용 지원이나 서비스 확충에 집중했던 과거와는 달리, 돌봄 권리와 돌봄받을 권리를 고려
- 그러나, 여성·성평등 공약은 저출생 해소를 위한 복지·가족·보육의 하위공약으로 축소

### ○ 2030청년여성에게 양자택일의 문제로 인식되는 ‘노동’과 ‘출산’

- ‘티핑 포인트’로서의 2015년: 여성고용률이 처음으로 50%를 넘었고 합계출산률이 ‘이전과는 완전히 다른’ 하락 추세를 보임(2015년 1.24명 → 2024년 0.6명 대)<sup>i</sup>
- 노동자로서의 삶을 기획하는 2030청년여성에게 ‘일은 시민권’으로 받아들여짐
  - “선배 세대들을 통해 일과 가정을 양립하는 것이 어렵다는 것을 인지한 2030여성들”에게 일과 출산은 양자택일의 문제로 인식됨

▷ 경향신문 플랫폼이 실시한 2030 여성들에 대한 Focus Group Interview 중,

- “일이 너무 재밌는데 결혼하면 현장을 떠날 수밖에 없을 것 같다.”
- “스스로 기획한 삶이 흔들리지 않길 (바란다)”
- “잘 키울 자신은 있는데 이 사회에서 키울 자신이 없다”

### ○ 성평등한 노동시장의 ‘결과물’로서 출생률 제고 추구해야

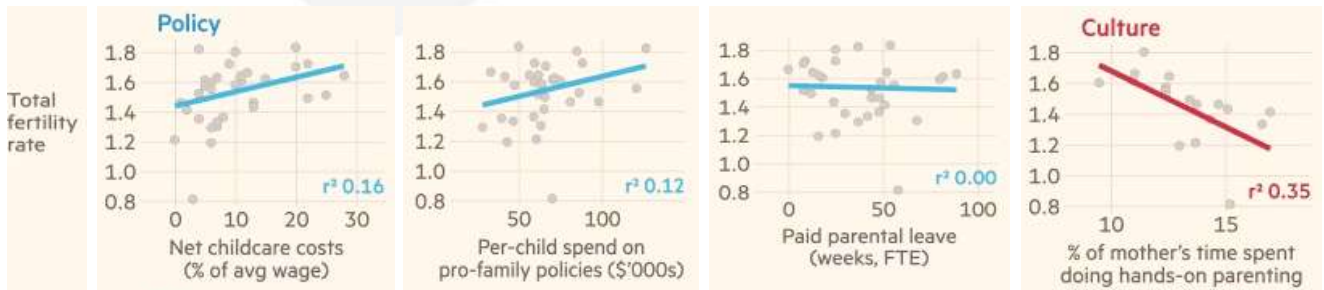
- 선진국의 교훈: 과거 산업화 및 여성권리의 개선으로 출생률 하락을 겪은 선진국들은 남녀가 평등한 사회로 재구조화되는 과정에서 **새로운 여성의 역할에 적합한 가족균형**이 형성됨
- 그 결과로서 출생률 회복 경향<sup>ii</sup>
- 문정부에서도 저출생의 사회·경제·문화적, 인구학적 요인 분석 후, 제4차 저출산·고령화사회 기본계획 기조를 ‘출생률 제고’가 아닌, ‘**전 생애 삶의 질 개선**’으로 전환

※ 사회·경제적 요인: 노동시장 격차, 불안정 고용, 돌봄공백 등

문화·가치관 요인: 청년의 노동자 정체성 강화, 전통적·경직적 가족규범, 정상가족 신화 지속

인구학적 요인: 혼인을 하락과 딥크족 증가

<출생률과 가족친화정책 간의 약한 관계성 및 성평등 문화와의 강한 관계성>



\* ●: OECD국가들

\* 자료: OECD, PISA, 국제사회조사 프로그램 데이터를 기반으로 Financial Times의 분석 중 발췌

⇒ 제22대 국회 젠더정책의 방향: “여성의 시민권으로서의 평등한 노동권 보장”

## II. 22대 국회 젠더정책 최우선 과제 제안

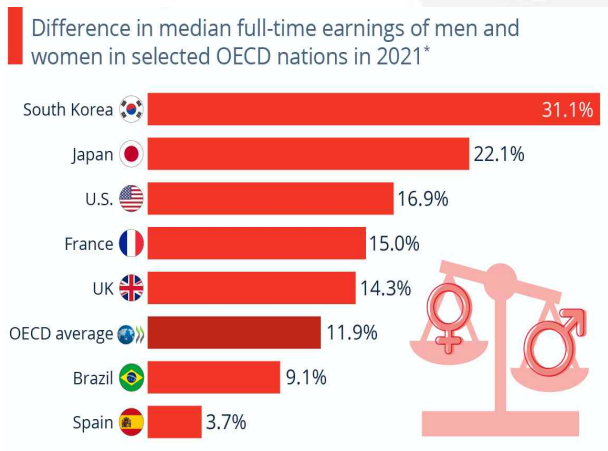
① OECD국가 중 1위인 성별임금격차 해소, ② 「돌봄기본법」 제정으로 돌봄서비스 안정적 제공

### 1. 성별임금격차 해소

#### ○ 성별임금격차 현황

- 여성노동자 1000만 명 시대, 그러나 임금격차는 27년째 OECD 1위 기록<sup>iii</sup>
  - 전체 임금노동자의 45%가 여성이지만 평균적으로 남성보다 31% 적은 월급을 받고 있음
  - OECD 평균 남녀 임금격차는 약 12%, 격차가 30% 이상인 국가는 한국이 유일
- 여성노동자가 지목한 성별임금격차의 원인: ‘채용·승진·배치 등에서 성차별 누적(54.7%)’<sup>iv</sup>
  - ※ 남성노동자가 지목한 주된 원인: 출산·육아로 인한 경력단절로 여성의 평균 근속연수가 짧아서’(39.6%)

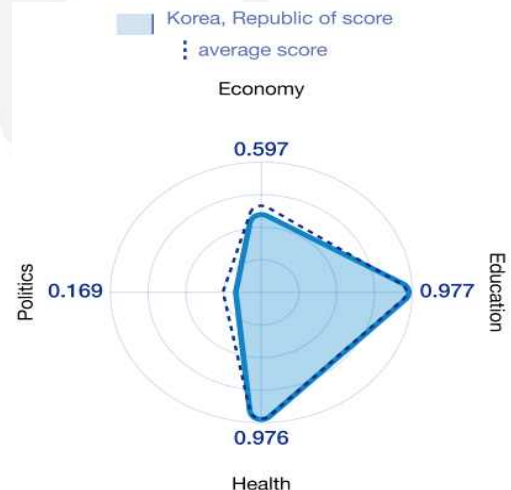
<OECD 주요 회원국 남녀임금격차><sup>vi</sup>



\* 자료: OECD 데이터를 기반으로 Statista 분석

※ 한국의 성별임금격차 특징:

- ① 남녀의 교육적 성취 차이에 비해 임금격차가 이례적으로 큼
- ② 여성들이 저임금 노동시장에 집중되어 있음
- ③ 성별임금격차의 약 63%가 설명되지 않음  
: 교육수준, 근속연수, 직종차이 등을 모두 고려해도 임금격차에 대해 27%정도 설명력만 가짐



- Global Gender Gap Index (2023)<sup>vii</sup> 기준, 한국 여성의 ‘경제참여기회(Economic Participation and Opportunity)’: 0.597점 | 146개국 중 114위
  - 예상근로소득은 0.495 | 119위
  - 입법자, 고위공무원 및 관리자(%) 0.171 | 128위

#### ○ 성별임금격차의 원인: 결과의 격차 & 기회의 격차

- ▷ 결과의 격차: 사회적 자원(소득이나 자산뿐만 아니라, 권력이나 명예도 포함)의 양이나 종류의 격차
- ▷ 기회의 격차: 향후 취득할 수 있는 사회적 자원의 양과 종류의 격차

#### - 결과의 격차<sup>viii</sup>

- 남성은 평균 53백만원, 여성은 남성의 약 70%인 37백만원 수준
- 중위값을 기준으로 하면 여성이 남성의 67%
- 상위 25% 임금을 기준으로 하면 여성이 남성의 64% 수준  
→ 노동자의 임금수준이 높을수록 남녀 노동자의 임금격차가 커짐

- 청년 여성의 경우도 임금격차는 예외가 아님(15~29세 성별에 따른 첫 일자리 임금)<sup>ix</sup>

· 300만원 이상: 남성 9.6만명 > 여성 4.4만명 (2배 이상 격차)  
 · 200~300만원: 남성 51.5만명 > 여성 4.4만명  
 · 150~200만원: 남성 65.1만명 < 여성 85만명

- 한국의 성별 직종분리 및 직종 간 임금격차는 최근으로 올수록 악화

#### - 기회의 격차<sup>x</sup>

- 여성과 남성의 인적자본(연령, 학력, 근속연수)이 동일하다는 가정 하에서, **성별관리직 비율의 격차**는 지속적으로 증가하며 **직급이 상승할수록** 격차가 증가함

→ 성별관리직 비율 격차의 약 70~80%는 설명되지 못함

→ 최근 동일직종 내 임금격차가 직종분리에 의한 임금격차보다 심화되는 추세

※ 현재 100대 기업 임원 7345명 중 여성은 439명으로 6%에 불과<sup>xi</sup>

- **STEM**(Science, Technology, Engineering, and Mathematics) 영역의 **여성인력 부족**은 성별임금격차를 확대함

→ 한국의 이공계 학사의 32%는 여성이지만, 이공계 산업 여성종사자는 20%로 줄어듦<sup>xii</sup>

※ 제도적 원인: 채용 중 성별편견 작용, 임금격차 등 노동조건 및 환경의 차별, 불평등한 가사분담, 경력단절, 여성리더십 및 롤모델 부재, 승진에서의 차별 등

※ 사회심리적 원인: 고정관념 위협(Stereotype Threat) - 성, 인종, 민족 등에 따른 특정 사회적 집단에 대한 부정적 고정관념이 구성원의 과업수행 능력 및 학업성취에 큰 영향을 미침

### ○ 성별임금격차 해소 방안<sup>xiii</sup>

#### - 직종분리에 의한 임금격차 축소 방안

- 여성 노동자의 종사비율이 높은 5인 미만 사업장의 「근로기준법」 전면적용

※ 5인 미만 사업장 노동자의 53.3%가 여성이며, 이는 여성노동자 중 25.9%에 해당됨<sup>xiv</sup>

“열악한 사업장에 유입된 주된 경로는 집과 가까워서, 내지는 일자리를 구할 수 없어서 ... 5명 미만 사업장 여성은 가사·돌봄노동의 부담과 양질의 일자리로 가지 못해 ...”

- STEM 영역 진출 확대 지원

→ 여성 공학도 및 전문가를 육성하기 위한 다른 국가들의 노력: 과학 및 공학영역을 학습하고 종사하고자 하는 여성에 대한 지원 제도 운영<sup>xv</sup>

▷ 각 국의 장학금 및 지원 제도

- France: Prix de la Vocation Scientifique et Technique des Femmes
- Ireland: Scientific Scholarships for Women
- Canada Quebec: Irma Levasseur Award
- Belgium: "The occupation that's not meant for girls hasn't been invented yet"
- The UK: GIST (Girls into Science Technology)

## - 직종 내 임금격차 축소 방안: 승진 차별 축소

- 구조적 차별인 유리천장 존재 인정과 실효성 있는 대책 수립
  - 성별 분리채용과 승진차별 포착을 위한 기준 제시 의무, 임금차별 금지의 명문화
  - 승진이나 인사이동의 객관적 기준 설정 및 공개 의무화
  - 조직 내 성평등 측정 지표 변경(직급별 주요보직 분포비율, 담당업무의 중요도 평가 등 보다 미시적인 관점 도입)
  - 체계적이고 투명한 성과평가 절차(여성 근로자 생산성 및 업무에 대한 정확한 평가 체제)
- 출산/육아기 노동자지원제도 활용 확대 → 근속연수 격차 축소
  - 경력단절 예방·경력유지를 위한 돌봄의 사회화 보완: 육아휴직 사용권 보장, 중간 이하 노동시장 노동자의 지원 확대, 초등학교 진학 후 돌봄 공백 해소
- 적극적 고용개선조치(affirmative action) 제도의 실효성 강화
  - 특정 취약집단을 우대하는 잠정적 조치와 성별임금격차 해소를 적극적 고용 개선조치에 명시적으로 추가(ex. 성별임금공시제)

## 2. 「돌봄노동기본법」제정

### ○ 돌봄노동에 대한 증가하는 수요

- 코로나 팬데믹 기간(2020년 2월~2021년 1월) 동안 가사·육아도우미 채용공고 건수 322.4% 증가<sup>xvi</sup>
  - 맞벌이 부부뿐만 아니라 가사노동에 지친 주부, 사회 초년생도 돌봄·가사 서비스에 대한 수요 급증
- 노인 1000만명의 시대를 앞둔 초고령 사회, 돌봄수요 급증
- 여성이 선택한 저출생 해소에 효과적인 정책<sup>xvii</sup>: 1위-보육 지원 | 2위-경력단절 예방지원

### ○ 지속적으로 감소하는 돌봄노동 종사자

- 개선되지 않는 낮은 임금, 고용불안, 성폭력 등 열악한 근무환경으로 젊은 인력이 회피함
- 돌봄노동시장의 종사자 중 90% 이상이 여성<sup>xviii</sup> → 성별임금격차의 주요 원인 중 하나
  - 돌봄노동자의 월급 평균 세전 172만원, 업무 외 노동 46.4% 경험<sup>xix</sup>
  - 2021년 아이돌보미 양성교육 이수자 중, 입사자(3,479명)의 80% 이상인 2,876명이 같은 해에 퇴사
- 내국인 및 중국동포 돌봄노동자의 지속적 감소 및 고령화<sup>xx</sup>
  - 취업자 수 감소 (천명): 156(2019년)→144(2020년)→121(2021년) →114(2022년)
  - 연령별 구성 (2022년): 0.6%(20대), 0.7%(30대), 6.4%(40대), 28.8%(50대), 63.5%(60대 이상)

### ○ 10여 개 이상의 직종에서 다수의 법령으로 규율되고 있는 150만 돌봄노동자

- 동일/유사한 형태의 돌봄노동 종사자가 서비스 이용 대상이나 소관 부처에 따라 다른 처우
  - 직종: 요양보호사, 장애인활동지원사, 노인생활지원사, 보육교사, 아이돌보미, 보육대체교사, 초등돌봄전담사, 지역아동교사, 정신보건전문요원, 산모건강관리사, 다문화교육지원사 등

### ○ 개선방안: 돌봄노동의 공공성 확대 및 기본법 제정

- 국공립 사회서비스 제공기관 확대 및 운영 정상화 필요
    - 지나치게 민간에 편중된 공급구조 개선을 위해 직접운영 및 직접고용 기능 확대 강화
  - 「근로기준법」에 ‘가사사용인’에 대한 적용배제 조항 삭제 또는 「돌봄노동자기본법」 제정
    - 「근로기준법」 11조 ‘가사사용인 적용 제외’ 조항을 삭제 → 근본적인 방법
    - 「돌봄노동자기본법」 제정을 통해 현실적 문제를 개선할 수 있는 방법 모색
      - 돌봄노동의 가치 인정 및 노동조건 및 지위 향상 명시
      - 국가와 지자체의 책임을 명확히 하여 돌봄노동자의 처우개선 및 적정 공급비율 등 관리
- ※ 기본법 구성안 예시: 적용 대상 | 임금 등 노동조건 | 단체교섭 | 업무상 재해와 인권보호 등

## III. 제22대 국회, 성평등 제고 (및 그 결과물인 출생률 개선)를 위한 젠더정책 추진해야

### ○ 성별임금격차와 돌봄노동시장의 고질적 문제 동시 해소

- 성별임금격차가 클수록, 가족 내 돌봄노동 공백 시, 여성이 노동시장에서 퇴출되는 결과 초래  
⇒ 성별임금격차와 돌봄노동시장의 문제와의 연결고리를 끊어야 함
- 현 정부는 돌봄서비스 비용을 (최저임금 이하로) 낮추려는 미봉책만 모색하고 있으며 열악한 노동환경에 대해서는 방치함

### ○ 성평등 문화 및 기반 구축이 출산율 제고를 위한 필요조건임을 인지

- “가족친화정책, 출생률 상승에 미흡한 효과” & “출생률은 문화적 요인과 큰 상관관계”<sup>xxi</sup>
  - 출산독려에 초점을 둔 가족친화적 정책에 정부지출을 크게 증가시킨 국가들은 여전히 인구유지를 위한 출생률 수준 보다 낮은 출생률 유지
  - 출생률은 가족친화적 정책보다, ‘여성의 육아시간’과 같은 문화적 요인과 큰 상관관계를 가짐<sup>xxii</sup>
    - 한국여성의 1일 평균육아 시간이 선진국 여성 중 최장인 현실과 같은 문화적·제도적 요인을 개선하기 위해 돌봄노동에 대한 공공성을 높여야 함

- i 경향신문 플랫폼. (2024). 우선 나로 살기로 했다. 출처: <https://m.khan.co.kr/national/gender/article/202403080815001>
- ii Esping-Andersen, G., & Billari, F. C. (2015). Re-theorizing family demographics. *Population and development review*, 41(1), 1-31.
- iii 박종오. (2023). 여성노동자 임금, 남성의 60% 수준... 성별격차 27년째 1위. 한겨레신문(2023.8.8). 출처: [https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/1103430.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1103430.html)
- iv 김원정·김선아·정윤미·김수진·이수연·김경희. (2023). 미래사회 대응을 위한 양성평등 추진 전략 사업(2023~2025). 한국여성정책연구원. 2023사업보고서.
- v 김영미. (2017). [기획특집] 분절노동시장에서 나타나는 젠더불평등의 특징과 대안. *젠더리뷰*, 46, 10-15.
- vi Buchholz, K. (2023). OECD Gender Pay Gap Still Wide Open at 12 Percent. Statista. (2023.3.8.) 출처: <https://www.statista.com/chart/13182/where-the-gender-pay-gap-is-widest/>
- vii WEF. (2023), Global Gender Gap Report 2023. 출처: <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2023/>
- viii 배건아·박은정 외. (2022). 임금격차 완화를 위한 법제화 방안 연구-대기업·중소기업 간 임금격차 완화 및 성별 임금격차 완화를 중심으로. 경제·인문사회연구회. 협동연구총서22-28-01.
- ix 이재. (2022). 20대 남성 일자리 부족? 통계는 다르다. 매일노동뉴스 (2023.4.4.). 출처: <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=208183>
- x 염유식, & 성기호. (2021). 두 불평등 이야기: '직종 간 불평등'과 '직종 내 불평등'으로 검토한 노동시장에서의 성 불평등. *한국사회학*, 55(4), 161-203.
- xi 김희승. (2023). 100대 기업 여성임원 1년 새 9% 늘어... 삼성전자 72명 최다. 한겨레신문(2023.11.23.). 출처: [https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/1117546.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1117546.html)
- xii ESCAP, U. (2021). The future is equal: gender equality in the technology industry.
- xiii 배건아·박은정 외. (2022). 임금격차 완화를 위한 법제화 방안 연구-대기업·중소기업 간 임금격차 완화 및 성별 임금격차 완화를 중심으로. 경제·인문사회연구회. 협동연구총서22-28-01.
- xiv 장진희. (2022). 5명 미만 사업장 여성노동자는 죄인인가. 매일노동뉴스 (2022.9.6.). 출처: <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210820>
- xv Aebischer, V. (1995). The scientific education of girls: education beyond reproach?.
- xvi 김희래·박동환. (2021). 구해도 걱정 못 구해서 더 걱정...코로나에 가사도우미 구인 3배 폭증. 매일경제(2021.5.10.). 출처: <https://www.mk.co.kr/news/economy/9865024>
- xvii 결혼정보회사듀오. (2024). 출산인식보고서.
- xviii 한국여성노동자회. (2024). 22대 총선, 여성노동자가 요구하는 성평등 노동정책 Part3. 성평등한 일터: 돌봄노동자 노동권 보장. 출처: <https://kwnet.org/recent/?q=YToyOntzOjE5OiRZXl3b3JkX3R5cGUIO3M6MzoiYWxsIjtzOjQ6InBhZ2UiO2k6NDt9&bmode=view&idx=19207496&t=board>
- xix 고미혜. (2024). 돌봄노동자 평균 월급 172만원...근속기간 늘어도 제자리. 연합뉴스 (2024.3.19.), 출처: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240319103300530>
- xx 고용노동부. (2023). [보도자료] 외국인 가사관리사 시범사업은 희망하는 국민이 안심하고 서비스를 이용할 수 있도록 면밀히 준비하겠습니다.
- xxi Burn-Murdoch, J. (2024). Why family-friendly policies don't boost birth rates. Direct financial incentives are defeated by much stronger social trends. *Financial Times* (2024.3.29.). 출처: <https://www.ft.com/content/838eeb4e-3bff-4693-990f-ff3446cac9b2>
- xxii Burn-Murdoch, J. (2024). Why family-friendly policies don't boost birth rates. Direct financial incentives are defeated by much stronger social trends. *Financial Times* (2024.3.29.). 출처: <https://www.ft.com/content/838eeb4e-3bff-4693-990f-ff3446cac9b2>