

# Issue Brief

JEJU WOMEN & FAMILY RESEARCH INSTITUTE

[No.55]

발행처 : (재)제주여성가족연구원 | 발행일 : 2021. 7. 31 | 발행인 : 민무숙

## 제주 취업취약계층 여성 일자리 이슈와 정책 지원

"한부모, 결혼이주, 폭력피해 여성을 중심으로"<sup>1)</sup>

고지영, 신승배, 선민정<sup>2)</sup>

### 목 차

1. 연구 목적
2. 취업취약계층 여성의 고용 특성과 이슈
3. 취약 여성 정책 현황과 취업 지원의 어려움
4. 재정지원 일자리사업의 여성 참여 현황과 시사점
5. 제주 취업취약계층 여성 지원을 위한 정책 제언

1) 본 원고는 제주특별자치도의회(보건복지안전위원회)에서 주최한 「제주 취업취약계층 여성 지원을 위한 정책 토론회」 발표문에서 발췌 및 보완한 것임

2) 고지영 선임연구위원, 신승배 연구위원, 선민정 연구위원



## 1. 연구 목적

- 현재 우리나라는 양질의 일자리 부족, 고용률 정체, 노동시장의 양극화 등의 문제 속에서 코로나19, 4차 산업혁명, 플랫폼 노동 등 노동시장과 일터의 많은 변화를 겪고 있음
- 이러한 상황 속에서 취업취약계층 여성은 저숙련, 저고용, 근로빈곤, 고용 보호망에서의 소외 등의 문제에 놓일 위험이 더욱 커질 수밖에 없을 것임
- 이에 한부모, 여성 가장, 결혼이주 여성, 폭력 피해 여성 등의 일자리 확보와 소득안정, 사회안전망 구축 등 취업취약계층의 고용 이슈 점검과 정책 지원 방안 모색이 필요함
- 본 연구에서는 우리나라의 취업취약계층에 대한 고용정책을 살펴보고, 한부모, 결혼이주, 폭력 피해 여성을 중심으로 취업취약 여성의 고용특성과 정책 지원방안을 논의하고자 함

## 2. 취업취약계층 여성의 고용 특성과 이슈

### ■ 취업취약계층의 정의

- 「고용정책기본법」 제6조에서는 취업취약계층에 대하여 “학력·경력의 부족, 고령화, 육체적·정신적 장애, 실업의 장기화, 국외로부터의 이주 등으로 인하여 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 사람과 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 등”으로 정의함
- 취업취약계층의 구체적 범위는 고용노동부의 직접일자리 사업에서 명시하고, 그 외 고용정책에서는 개별 사업의 특성에 따라 기준을 만들어 운영하고 있음
- 2021년 직접일자리사업에서의 취업취약계층은 “저소득층, 장애인, 6개월 이상 장기실직자, 결혼이민자, 여성 가장, 성매매 피해자, 한부모가족 지원법에 의한 보호대상자, 북한이탈주민, 위기청소년, 갱생보호 대상자, 수형자로서 출소 후 6개월 미만자, 노숙인, (21년 한시적용 사항)코로나19로 실직·폐업 등을 경험한 자”라고 정하고 있음<sup>3)</sup>

### ■ 취업취약계층 여성의 고용 특성과 이슈

- 생계유지를 위한 취업 욕구가 높지만 구직활동 어렵고 고용의 질이 낮음
  - 한부모, 폭력피해 여성, 결혼 이주 여성 등의 취업취약 여성들은 생계유지 및 경제적 자립을 위한 취업 욕구가 매우 높지만 구직활동이 어렵고, 고용의 질이 낮음(신선미 외, 2019)
  - 2019년 제주지역 20~64세 인구 중 이혼 여성의 고용률은 73.7%로 미혼(46.6%)이나 유배우(61.2%) 여성에 비해 높지만 임금은 1,789천원으로 유배우(2,237천원) 및 미혼 여성(1,919천원)이나 이혼 남성(2,288천원) 근로자에 비해 가장 낮음(통계청, 2019)<sup>4)</sup>

3) 「2021년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침」

4) 통계청, 「지역별고용조사」, 2019년 하반기 A형 원자료 분석. 한부모 여성의 취업실태에 대한 제주지역 데이터의 부족으로 본 연구에서는 '이혼' 여성(20~64세)을 잠재적 한부모 집단으로 가정하여 이들의 경제활동실태를 살펴 봄

- 결혼이주 여성의 경우에도 임금근로자 중 임시·일용직 비율이 높고(42.7%), 150만원 미만 임금을 받는 비율이 과반(53.9%)인 등 고용의 질이 낮은 것으로 나타남(신선미 외, 2019). 제주지역 결혼이주여성(386명)을 대상으로 조사한 결과, '일자리 교육 및 소개'에 대한 정책 수요가 가장 높게 나타나(제주특별자치도, 2019) 이들의 높은 취업욕구를 알 수 있음
- 구직과 취업을 위해 돌봄, 정서, 주거, 의료, 사회적 고립 등 복합적 어려움 경험
  - 한부모 여성 가정의 경우 혼자 아이를 돌봐야하는 어려움으로 인해 구직활동 및 취업활동에 어려움이 많은 것으로 나타남(신선미 외, 2019)
  - 제주지역 결혼이주여성(386명) 대상 조사 결과, 일하면서 느끼는 어려움으로 '한국말로 대화하기 어려움'(39.4%), '자녀양육, 집안일과 병행하기 어려움'(31.4%), '임금이 낮음'(22.8%) 등 다양하게 나타나(제주특별자치도, 2019), 고용의 질 문제 외에 언어, 자녀양육 등 복합적 취약성을 지님
  - 성폭력, 가정폭력, 성매매 등 여성폭력 피해 여성은 경제적 자립을 가장 중요하게 여기나 주거불안, 자립지원 제도 및 지원 미비, 사회적 고립, 정서적 불안, 자녀돌봄 지원 부재 등이 자립을 저해하는 요인으로 작용하고 있음. 특히, 선행연구에 의하면, 가정폭력보호시설 퇴소자의 약 90%가 유자녀 여성이며, 절반가량이 자녀돌봄집중기에 해당하는 40대 미만으로 나타나, 자녀돌봄 부담 때문에 직업훈련 참여나 노동시장 진입에 현실적인 한계를 가지고 있음(남재욱 외, 2019)

**취업취약여성의 고용 특성과 취업 지원 이슈**

높은 취업 욕구  
낮은 고용의 질  
돌봄, 언어, 사회고립,  
주거, 의료, 생계 문제 등  
복합적 취약성으로  
복합적 지원 필요

### 3. 취약 여성 정책 현황과 취업 지원의 어려움

- 한부모, 결혼이주, 폭력피해 여성 등에 대한 취업 지원은 경제적 자립 지원의 맥락에서 한부모가족지원법, 다문화가족지원법, 성폭력가정폭력성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관련 법률 및 동 법률에 근거한 지자체 조례 등의 복지정책 차원에서 수립되고 있음(그림1 참조)
- 제주도에서는 한부모, 결혼이주, 폭력피해 여성에 대한 사업으로 직업훈련 및 일자리 정보 제공 등의 취·창업 지원과 함께 생계비 등 자립 지원, 자녀 관련 지원등과 더불어 당사자들의 신변 보호, 상담 등의 사회서비스를 제공하고 있음. 이와 같은 정책들은 대상을 특정하고, 피해자 관점의 복합적 사회서비스를 제공하는 관점에서 정책적 의미가 큼
- 한편 복지시설을 통한 취약여성의 고용 및 훈련 지원 사업은 제한된 정보와 전문성의 한계 속에서 이루어진다고 볼 수 있음. 보다 체계적 지원을 위해서는 고용센터나 여성새로일하기센터 등의 고용서비스 전문기관과의 연계를 통하여 통합적으로 이루어지고, 이들의 복합적 취약성을 고려할 때 소득보장, 양질의 교육, 취업알선 등 복지와 고용정책이 통합적으로 이루어져야 할 것임



[그림 1] 한부모가족, 다문화가족, 폭력피해여성 경제적자립 지원 관련 정책

한부모	결혼이주 여성	폭력피해 여성
<p><b>한부모 가족지원법</b> 제주특별자치도 한부모가족 지원에 관한 조례</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용촉진 여성</li> <li>- 고용지원 연계</li> <li>- 직업능력개발훈련지원 (제주 : 세대주 직업훈련비, 자립정착금, 시설퇴소자 자립정착금, 등 지원)</li> </ul>	<p><b>다문화 가족지원법</b> 제주특별자치도 다문화 가족지원조례</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국어 교육(직업교육 향상 등)</li> <li>- 직업 교육·훈련, 일자리 연계</li> <li>- 취·창업교육, 일자리 정보 제공, 일자리 알선(센터) (제주 : 지역공동체 일자리 배치, 전통시장 통역안내 도우미, 맞춤형 취업 지원, (자격증 취득), 취업박람회)치</li> </ul>	<p><b>여성폭력방지기본법</b> 제주특별자치도 여성폭력 방지 및 피해자 지원조례 특별법(가폭, 성폭, 성매매 방지 및 피해자 방지)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활 교육, 생계비, 자립지원금, 주거지원, 교육·직업훈련비</li> <li>- 기술지원, 취·창업정보 제공</li> <li>- 작업장 설치 운영, 기술교육 취·창업정보 제공(자활센터) (제주 : 자활교육, 취업정보제공, 입소자 생계비, 직업 교육, 성매매 피해자 직업전환 생계비 등)</li> </ul>

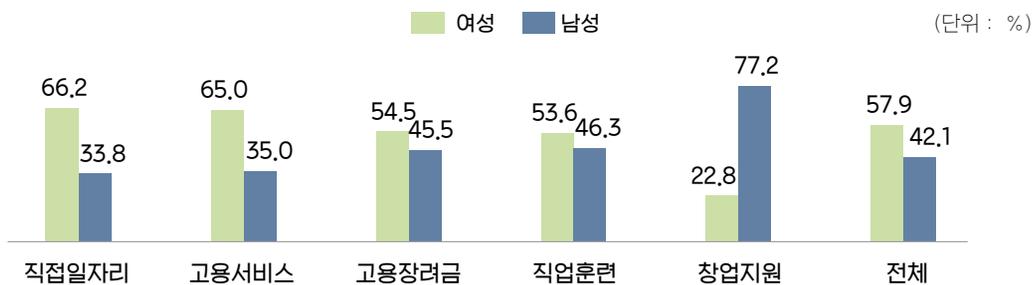
자료 : 법령, 조례, 제주특별자치도 내부자료 참고하여 구성

## 4. 재정지원 일자리사업의 여성 참여 현황과 시사점

### ■ 정부 재정지원 일자리사업의 여성 참여 현황

- 정부는 국민의 일자리를 만들고 취약계층 고용 촉진을 위하여 재정지원일자리 사업을 추진하고 있으며, 2020년에는 코로나19로 인한 고용 위기 대응을 위해 일자리사업을 당초 계획보다 확대하여 33.6조원 규모로 추진하였음(고용노동부, 2021)
  - 정부의 2020년 일자리사업 성과 평가 결과를 살펴보면, 총 671만명, 22.6만개 사업장이 지원을 받았으며, 성별로는 여성이 388만명(57.9%), 남성이 283만명(42.1%) 참여한 것으로 나타나 전반적인 여성의 취업 취약성을 드러내고 있음
  - 사업 유형별 여성의 참여는 직접일자리사업이 66.2%로 가장 높고, 고용서비스 65.0%, 고용장려금 54.5%, 직업훈련 53.6%, 창업지원 22.8%로 나타남

[그림 2] 정부의 재정지원 일자리사업의 성별 참여 현황(2020)



자료: 고용노동부 (2021). 「21년 일자리사업성과평가 보고서」 에서 재구성

■ 여성 대상 일자리사업의 취업 효과성

- 일자리사업의 취업 효과성과 여성 참여자가 다수인 사업의 성과를 <표 1>과 같이 살펴 봄
  - (직접일자리 사업)에서 새일여성인턴사업은 여성 참여가 100%인 사업임. 인턴형 사업으로 여성 참여가 70%이상인 예술인력육성, 박물관·미술관 진흥지원 사업 성과와 비교할 때 새일여성인턴 사업의 취업률과 고용유지율이 월등히 높은 것으로 나타남. 특히 새일여성인턴사업은 전체 직접일자리사업의 평균 취업률과 고용유지율보다 월등히 높고, 2020이 코로나19의 위기상황임을 고려할 때 취업 효과가 상당히 높다고 볼 수 있음
  - (직업훈련사업)의 평균 취업률은 53.5%로 나타났고, 경력단절여성 직업교육훈련 사업의 경우 46.0%로 나타남. 한편 경력단절여성 직업교육훈련 사업의 최근 3년간 취업률은 70%로 전반적으로 성과가 양호한 것으로 평가되고 있음(고용노동부, 2021). 2020년의 낮은 취업률은 코로나19로 인한 지역 사업체의 취약한 고용 여건을 반영한 것으로도 볼 수 있을 것임
  - (고용서비스사업)의 평균 취업률은 42.2%이고, 여성새로일하기센터 사업의 취업률은 42.1%로 비슷한 수준으로 나타남
  - (고용장려금사업)의 고용유지율은 평균 81.2%로 나타남. 이 중에서 여성을 대상으로 하는 모성보호육아 지원과 여성 이용자가 87%에 이르는 출산육아기고용안정지원금 사업은 고용유지율이 전체 고용장려금 사업보다 높은 것으로 나타남. 한편, 전일제에서 임신, 육아, 가족, 학업 등의 이유로 근로시간 단축(前 시간선택제일자리)을 선택할 수 있는 워라밸일자리 장려금 사업은 여성 이용자가 54.6%이지만 일·가정 양립 관점에서 효과성을 살펴본 결과 94.0%의 높은 고용유지율을 나타냄

표 1 여성 대상 일자리사업의 취업 효과(2020)

(단위 : %)

구분		취업률	고용유지율(6개월)
직접일자리 사업	전체	37.7	37.8
	여성경제활동촉진지원 (새일여성인턴)	94.8	79.0
	예술인력육성 (현장예술인력양성/인턴형 사업)	62.3	59.3
	박물관운영 활성화 사업 (인턴형 사업)	33.1	60.0
직업훈련 사업	전체	53.5	61.7
	여성경제활동촉진지원 (경력단절여성직업교육훈련)	46.0	58.0
고용서비스 사업	전체	42.2	57.8
	여성경제활동촉진지원 (여성새로일하기센터)	42.1	54.9
고용장려금 사업	전체	-	81.2
	모성보호육아지원 (출산전후휴가급여)	-	85.3
	출산육아기고용안정지원금	-	85.5
	워라밸일자리 장려금	-	94.0

자료 : 고용노동부 (2021). 「21년 일자리사업성과평가 보고서」에서 재구성



- 취업률, 고용유지율 기준, 여성 대상 사업의 성과는 평균 일자리사업 대비 비교적 양호

- 전반적으로 여성 대상이라고 부를 수 있는 일자리사업이 여성의 노동시장 이행과 고용 유지에 긍정적 효과가 있다고 볼 수 있음
- 특히 새일여성인턴사업은 2020년 코로나19의 위기 속에서도 94.8%의 높은 취업률을 나타내었음
- 여성 대상 일자리사업에 취약 계층 여성을 특정하고, 참여 목표 비율을 제시하고, 복지 기관과의 연계 속에서 통합 관리한다면 취약여성의 노동시장 이행에 효과성이 높을 것으로 사료됨
- 한편 고용장려금 사업의 경우 직접일자리사업, 직업훈련, 고용서비스에 비해 고용유지 효과가 상당히 높은 것을 볼 때, 모성보호, 워라밸일자리 장려금 사업 등의 정책이 효율적으로 추진될 때 여성의 경력유지 및 전반적인 고용성과에 긍정적 효과를 낼 것으로 전망됨

### 여성 대상 일자리사업의 긍정적 효과

여성 대상 일자리사업의 취업률 및 고용유지율은 비교적 양호한 성과를 나타냄

## ■ 일자리사업의 취업취약계층 참여율과 여성 대상 사업의 참여 현황

- 정부의 재정지원 일자리사업에서 취업취약계층 대상 사업은 직접일자리사업에서 대상을 규정하고 목표 비율을 특정화하고 있으며, 일부 고용서비스 사업에서 대상을 명시하여 운영하고 있음
- 선행연구에 의하면 여성이 70% 이상 참여하는 직접일자리사업에서 취약계층의 표적화가 이루어지는 사업은 매우 드물고, 표적화가 이루어지는 사업들의 취약계층 참여 목표비율은 대체로 20%대로 낮은 편이거나 목표 설정이 안 되는 경우도 있으며, 취약계층의 사업 참여율은 사업별로 0~75.5% 등 다양하게 나타남(신선미 외, 2019)
- 2020년 직접일자리사업의 취약계층 참여율은 57.3%, 여성 대상 사업인 새일여성인턴사업의 취약계층 참여율은 35.1%로 나타남. 새일여성인턴 사업의 취약계층 참여율이 전체 평균 비율보다 낮은 것은 한 부모, 결혼이주여성, 폭력피해 여성 등의 참여가 낮기 때문으로 유추됨

표 2 직접일자리사업의 취약계층 참여율(2020)

(단위: %)

사업	취약계층 참여율	취업률
직접일자리사업 전체	57.3	37.7
새일여성인턴 사업*	35.1(목표:30%)	94.8
박물관운영활성화 사업	65.2	33.1
예술인력육성 사업	51.3	62.3

주 : \* 새일여성인턴사업 결과는 “여가부-여성경제활동촉진지원(새일인턴운영)” 사업 평가 결과에서 인용함. 고용노동부(2021), p.6 참조  
자료 : 고용노동부(2021)

- 일자리사업에서 취약계층의 참여 확대를 위해서는 취약집단의 표적화, 즉 지원대상의 특정화 및 참여 목표 제시와 취약계층의 특성을 고려한 프로그램 운영, 그리고 생계유지를 위한 소득 보완 정책 등이 통합적으로 이루어지는 것이 중요할 것임

## 5. 제주 취업취약계층 여성지원을 위한 정책 제언

- 제주지역에서 한부모, 결혼이주여성 등 취업취약계층 여성은 증가추세에 있고, 특히 가정폭력, 성폭력, 성매매 피해 여성들은 우리사회에서 취업에 가장 취약한 집단중 하나라 볼 수 있음
- 우리나라의 고용정책이 취업취약집단의 지원을 우선적으로 고려하고 있지만 직접일자리사업을 제외한 대부분의 사업에서 취약계층의 참여에 대한 목표 기준도 없는 실정으로, 취약집단의 취업지원 체계가 보다 섬세하게 설계될 필요가 있다고 보임
- 본 연구에서 논의한 결과들을 바탕으로 제주지역 취업 취약 여성의 고용지원을 위한 몇 가지 과제를 논의하고자 함

### ■ 취업취약 여성의 발굴과 참여 확대를 위한 고용-복지 기관 간 연계 강화

- 취업취약여성의 체계적 지원을 위해서는 지원대상 발굴 과정에서 배제되지 않고 특정화되는 과정이 우선적으로 중요한데, 취약계층 여성을 표적화 방법이 쉽지 않은 것이 현실임
- 한편 취업취약계층 여성 대상 재정지원일자리사업의 성과를 살펴본 결과, 여성 대상 사업 참여자의 취업률과 고용유지율 등의 성과가 전체 사업의 평균과 비교하여 비교적 양호한 것으로 나타났음. 따라서 참여성과가 양호한 여성새로일하기센터를 중심으로 대상의 발굴 단계에서부터 체계적인 협력이 이루어 지도록 고용-복지 기관 간 연계와 협력이 강화될 필요가 있음

### ■ 고용서비스, 직업훈련, 고용장려금 정책 확대

- 정부의 재정지원일자리사업의 여성 참여 성과를 정책유형별로 살펴볼 때, 취업률이나 고용유지율 등의 성과에 있어서 직접일자리사업보다 고용서비스, 직업훈련, 고용장려금 사업의 효과가 더 높은 것으로 나타남. 따라서 여성 대상 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금 등 민간 노동시장과의 연계를 강화하고 확대 하는 방향으로 나갈 필요가 있음

### ■ 여성 취약집단의 고용정책 참여 시 복합적 어려움을 고려한 종합적 서비스 제공

- 여성 취약집단은 자녀 돌봄의 어려움 및 불안정한 주거 및 당장의 생계 유지 곤란, 신변 노출의 두려움 (특히 폭력피해여성의 경우) 등으로 인하여 취·창업 지원을 받기가 어려운 것이 현실임. 따라서 취약 여성의 고용정책 참여를 촉진하기 위해서는 자녀 돌봄 지원, 훈련기간 동안 생계비 지원, 신변 보호 등의 지원이 동시에 이루어져야 할 것임



## ■ 취약 여성 특화 프로그램 개발 : 공동작업 공간(cowork space) 등

- 취업취약 여성들이 장기적으로 소득보전이 가능하고 안정적인 일자리를 확보하고 이를 통한 사회통합을 이루는 데 기여하는 것이 취업지원 서비스의 목표라고 한다면 사회서비스 형식의 직접일자리사업보다 장기적으로 여성들의 기술 개발 등 취·창업 역량 강화에 더욱 더 많은 투자가 이루어질 필요가 있음
- 제주특별자치도에서는 여성 공동체 창업 지원 사업을 추진하고 있는데, 취약여성을 대상으로 공동작업장 등의 공간 지원 사업을 추진하고, 점차 사회적기업 형태로 발전시켜 나가는 것을 고려해 볼 수 있음

## ■ 온라인 직업교육 프로그램 개발 및 지원

- 코로나19는 비대면, 플랫폼 형태의 일과 삶의 변화를 가속화시키고 있음. 직업훈련이나 교육, 건강 등 많은 영역에서 온라인 교육, 소통이 확대되고 있는데, 일가정 양립의 부담, 소통 장벽, 신변 노출 등 다양한 어려움을 가지고 있는 취업취약 여성들에게 온라인 직업교육 등은 유용할 것으로 사료됨
- 취약 여성을 위한 온라인 직업교육 프로그램과 콘텐츠 개발이 필요하며, 여성들이 가정에서 또는 시설에서 온라인 교육을 받을 수 있도록 취약 여성들의 온라인 교육 접근성을 강화할 필요가 있음

## ■ 국민취업지원제도 도입에 따른 취약여성 취업지원 대응

- 2020년부터 시행되는 국민취업지원제도의 취업지원서비스 대상자 중에서 취업취약계층이 상당 수 포함될 것으로 추측할 수 있고, 이 중에는 여성이 적지 않은 비중을 차지할 것으로 보고 있음(오은진 외, 2019)
- 국민취업제도는 개개인의 상황을 고려한 액션 플랜(IAP) 수립 등 종합적이고 체계적인 고용서비스와 취업알선 정책이 제공되므로 한부모, 결혼이주여성, 폭력피해 여성들이 신변과 개인정보 노출 위험 없이 안전하게 이용할 수 있도록 제도 마련 및 관련 전달체계들 간의 협력과 연계가 더욱 더 필요한 시점임

### - 참고문헌 -

- 고용노동부(2021). 「21년 일자리사업 성과평가 보고서」
- 남재욱 · 김봄이 · 신나래(2019). 「가정폭력피해자 자립을 위한 직업훈련 및 고용복지 지원 방안 연구」. 한국직업능력개발원
- 신선미 · 김종숙 · 김난주 · 이서현 · 이성희 · 박혁 · 고영란(2019). 「청년 · 여성 등 취약계층에 대한 적극적 노동시장정책 현황 및 효과성 분석」. 보건복지부 & 한국여성정책연구원
- 오은진 · 정성미 · 노우리 · 길현종(2019). 「한국형 실업부조 도입에 따른 여성 고용서비스 발전연구」. 한국여성정책연구원
- 제주특별자치도(2019). 「제주특별자치도 다문화가족실태조사 및 제3차 다문화가족 지원 기본계획」. 제주특별자치도 & 제주 여성가족연구원
- 통계청(2019). 「지역별 고용조사」. 2019년 하반기 A형

