

저출산에 대응한 모성보호제도 개선방향

조 준 모 (성균관대학교 경제학 교수)

1. 모성보호제도 현황

1) 여성 노동시장 현황

2000년대 이후 15세 이상 기준 여성 경제활동참가율은 50%대 전후에 머무르고 있다. 2000년 48.8%에서 미세하나마 상승추세를 보인 경제활동참가율은 2000년대 중반에 50%수준에 이르렀으나 2009년 글로벌 위기에 따른 경기침체의 영향으로 하락하여 2010년에 49.2%를 보였다. 고용성과를 나타내는 대표적인 지표인 고용률(15세 이상 기준)은 2000년 47.0%에서 2007년에 48.9%까지 1.2%p 증가하였으나 이후 하락하여 2010년 47.8%를 기록 중이다. 표에는 제시되어 있지 않으나 15~64세 기준 고용률을 보면 2000년 50.1%에서 2007년 53.2%까지 상승하였으나 2010년에 52.6%로 하락했다. 실업률은 2000년 3.6%에서 이후 하락세를 보여 2007년에 2.6%까지 하락하였으나 2010년에는 2009년의 경기침체의 영향으로 3.3%를 보였다.

또한 여성의 노동시장 성과지표인 경제활동참가율이나 고용률을 보면 임신·출산 및 육아기의 여성의 노동시장 참여는 다른 연령계층에 비해 낮은 수준을 보이고 있다. 여성의 연령별 경제활동참가율은 여전히 M자형을 벗어나지 못하고 있는 실정이지만 미세하나마 고원형으로 움직이려는 경향을 보이고 있다. 20~29세 경제활동참가율은 2000년 58.4%에서 상승추이를 보여 2010년 62.4%를 기록, 10년 전에 비해 4.0%p 증가한 반면에 30대 여성의 경제활동참가율은 같은 기간에 1.2%p 증가했다.

고용률 지표도 유사한 특징을 보이고 있으며 또 다른 특징으로는 고용률의 저점 연령대가 늦어지고 있는 현상을 보이고 있다. 연령을 3세 단위로 구분하였을 때 고용률의 저점이 1997년에는

27~29세였으나 1998~2005년에는 30~32세로 높아졌고, 2006~2009년에는 저점이 33~35세로 이동한것을 볼 수 있다. 이는 만혼의 조류에 따라 초혼 연령과 출산 시기가 늦추어진 사실을 반영한 것으로 분석된다.

〈표 1〉 여성 고용관련 지표(15세 이상 기준)

(단위 : 천 명, %)

	생산가능인구	경제활동인구	취업자	실업자	경제활동참가율	고용률	실업률
2000	18,664	9,101	8,769	332	48.8	47.0	3.6
2001	18,859	9,299	8,991	308	49.3	47.7	3.3
2002	19,042	9,486	9,225	261	49.8	48.4	2.8
2003	19,220	9,418	9,108	310	49.0	47.4	3.3
2004	19,405	9,690	9,364	326	49.9	48.3	3.4
2005	19,683	9,860	9,526	334	50.1	48.4	3.4
2006	19,899	10,001	9,706	294	50.3	48.8	2.9
2007	20,086	10,092	9,826	266	50.2	48.9	2.6
2008	20,273	10,139	9,874	265	50.0	48.7	2.6
2009	20,496	10,076	9,772	304	49.2	47.7	3.0
2010	20,741	10,256	9,914	342	49.4	47.8	3.3

주 : 1) 경제활동참가율=경제활동인구/생산가능인구×100.

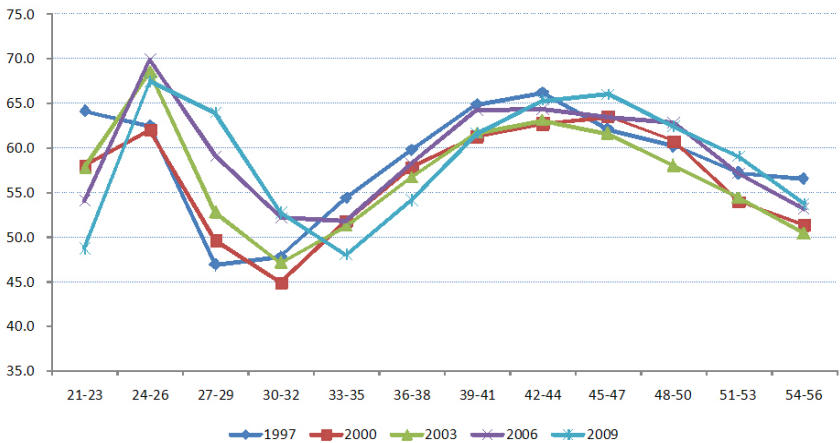
2) 고용률=취업자/생산가능인구×100.

3) 실업률=실업자/경제활동인구×100.

4) 2005년 6월부터 통계청에서 발표하는 실업률 기준이 '구직기간 1주'에서 '구직기간 4주'로 변경됨에 따라 2000년을 기준으로 변경된 내용 추가 수록.

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 각년도.

〈그림 1〉 여성의 연령대별 고용률의 추이 : 1997, 2000, 2003, 2006, 2009년



자료 : KLI(2010)에서 재인용.

2) 모성보호제도의 개관 및 활용실적

모성보호제도는 여성근로자에게 산전후휴가 제공, 생리휴가 보장, 태아검진시간 제공 등의 다양한 제도가 있다. 먼저 산전후휴가는 90일을 제공하는데, 최초 60일분은 사업주가 급여를 지급하고 이후 30일분은 고용보험에서 지급한다. 임신 16주 이후 유산 또는 사산한 여성근로자도 임신기간에 따라 30~60일의 유산·사산휴가와 산전후휴가급여와 동일한 급여를 지급한다. 그리고 임신부 보호를 위한 경이한 근로로의 전환, 여성 사용금지 직종 지정 및 갭내근로 금지, 임신부의 야간·휴일근로 제한, 임신부의 시간외 근로 제한, 임신 중 탄력적 근로시간제 금지, 육아시간의 부여와 같은 제도가 있다. 근로자를 위한 육아지원제도로는 1년 이상 계속 근로한 근로자의 영유아가 생후 3년(2008.1.1이후 출생자부터 적용) 미만이고 동일 영아에 대하여 배우자가 육아휴직을 하고 있지 않으면 12개월의 무급육아휴직이 제공된다. 육아휴직은 친생자, 양자에 관계없이 제공되며 2008년부터는 전일제 육아휴직 대신 육아기에 근로시간을 단축할 수 있는 제도를 도입, 운영 중이다. 고용보험 피보험자인 근로자에게 육아휴직을 제공한 사업주에게는 대체인력장려금, 육아휴직 장려금이 지급되며 배우자가 출산한 경우에 3일의 무급의 배우자출산휴가를 신청 가능하다. 근로자의 보육지원을 위해서 정부는 상시 여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상을 고용하고 있는 사업장에게 직장보육시설 설치를 의무화하고 있고, 불가피한 사유로 설치할 수 없는 경우에는 지역 보육시설과 위탁계약을 체결하여 보육을 지원하거나 보육수당을 지급한다. 직장보육시설의 확충을 위해 직장보육시설을 설치하고자 하는 사업주에게 시설비용과 운영비를 지원한다. 설치용자액지원한도액은 무상지원 135백만원으로, 융자지원 5억원, 이율은 1~2%이며 이 외에도 직장보육시설을 설치하기 어려운 영세사업장 근로자들을 위하여 공공직장보육시설을 설치·운영 중이다.

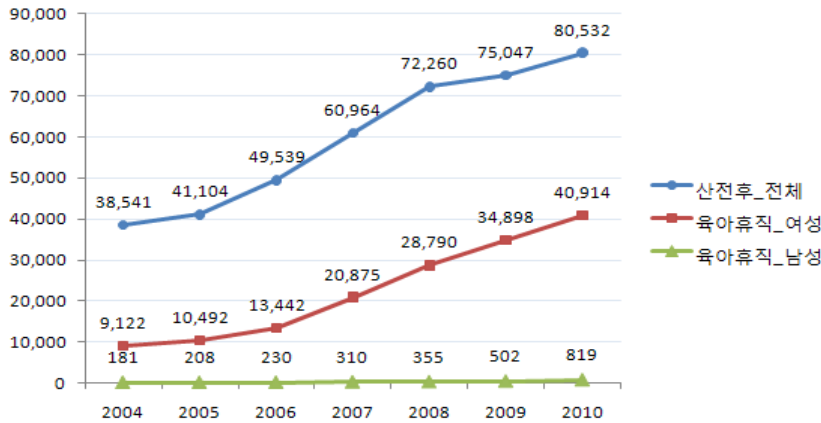
산전후 휴가급여 지원실적을 보면 제도 시행초기인 2002년에는 22,711명이 수혜를 받았으나 매년 지속적인 증가추이를 보여 2009년에는 70,560명이 수혜를 받고 있다. 이에 따라 산전후휴가 급여도 급속히 증가를 했는데 2002년 226억원에서 2007년에 132억4천만원으로 그리고 2010년에는 192억 5천만원으로 증가되었다. 육아휴직 급여 지원실적을 보면 제도 시행초기인 2002년에는 3,763명이 지원을 받았고 이 중 여성이 3,683명이고 남성은 78명에 불과하였으나 이후 빠른 증가세를 보이고 있다. 여성 지원인원은 2005년 10,492명으로 증가하였으며 2009년에는 34,899명으로 가파른 증가세를 보이고 있다. 남성 지원인원은 2005년에는 208명이며 2009년에는 502명으로 증가하였으나 아직은 지원인원규모가 많지 않은 실정이다.

육아휴직 및 산전후 휴가급여 지원규모가 증가하면서 전체 고용보험이나 실업급여에서 차지하는 비중이 점차 증가하는 추세에 있다. 2002년 모성보호급여는 257억원에 머물렀으나 2005년에는 743억원으로 증가하였고 2009년에는 3,182억원으로 그리고 2011년에는 4,110억원으로 급속히 증가했다. 이에 따라 실업급여제정에 위치하고 있는 모성보호급여 지원금액의 비율은 2002년 2.9%에 불과하였으나 2005에는 4.5%로 증가하였고 2009년에는 7.0%로 증가했다.

모성보호 재원의 특징 중의 하나가 산전후휴가와 육아휴직 급여가 실업급여 재원에 포함되어 있으며 이에 대한 일반 회계의 전입금이 이루어지고 있다는 점이다. 일반회계의 투입은 2002년에 150억원이 투입되었으며, 2003년에서 2005년까지는 투입금액이 대폭 감소한 매년 20억원씩 투입이 이루어져 오다 2006년 이후 매년 100억원의 예산이 투입되었다. 제도 시행초기에 높은 일반 회계 투입으로 모성보호제도의 고용보험내 위상이 안정적이었으나 모성보호급여 지원금액은 급속히 증가함에도 불구하고 일반회계 투입은 제자리에 머무르고 있어 고용보험기금이나 실업급여 기금의 안정성에 큰 영향을 미치는 요소로 작용하고 있다.

〈그림 2〉 모성보호제도 휴가·휴직자 추이

(단위: 명)



〈표 2〉 실업급여에서 모성보호가 차지하는 비율 추이

(단위 : 백만원, %)

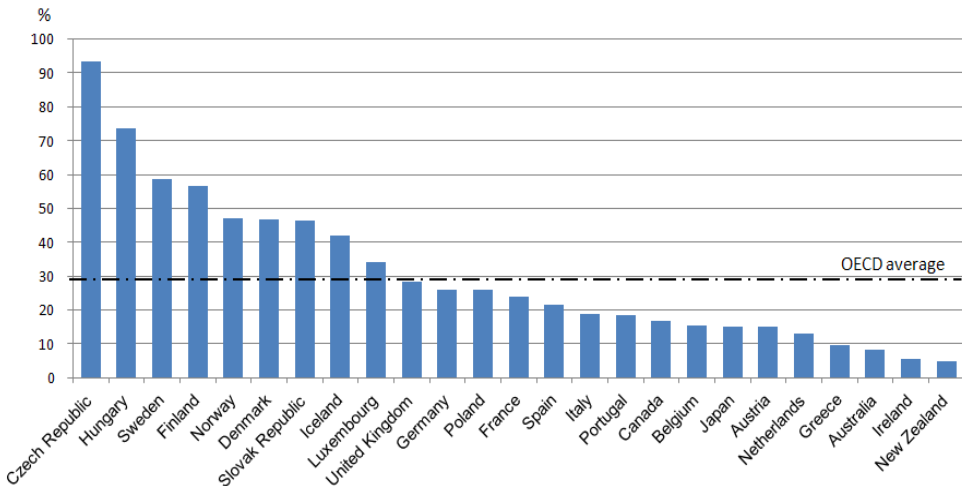
구분	고용보험 기금 (A)	실업급여 (B)	모성보호 급여 (C)	비율 (C/B)	비율		일반회계 전입금 (D)	비율 (D/C)
					(C/A)	산전후휴가	육아휴직	
'02년	1,600,269	875,034	25,689	2.9%	1.6%	22,602	3,087	15,000
'03년	1,850,818	1,103,577	44,100	4.0%	2.4%	33,522	10,578	2,000
'04년	2,374,096	1,548,010	62,413	4.0%	2.6%	41,610	20,803	2,000
'05년	2,932,334	1,865,147	74,283	4.0%	2.5%	46,041	28,242	2,000
'06년	3,853,671	2,241,155	125,404	5.6%	3.3%	90,886	34,518	10,000
'07년	4,735,809	2,694,123	193,401	7.2%	4.1%	132,412	60,989	10,000
'08년	5,075,663	3,228,964	265,062	8.2%	5.2%	166,631	98,431	10,000
'09년	6,724,539	4,529,431	318,201	7.0%	4.7%	178,477	139,724	10,000
'10년	6,001,084	—	370,685	—	6.2%	192,564	178,121	10,000
'11년	6,046,221	—	411,051	—	6.8%	177,505	200,817	10,000

2. 외국의 모성보호제도와 시사점

모성보호사업은 거의 모든 국가가 운영하고 있기 때문에 국가간 비교가 중요하다. 우리나라는 출산시에는 산전후휴가와 배우자 출산휴가를 사용할 수 있도록 하고, 아이를 키울 때에는 육아휴직, 육아기 근로시간 단축제도를 활용할 수 있도록 하고 있다. 해외에서는 출산휴가, 육아휴직 등을 모두 ‘parental leave’ 등으로 통합하여 운영하는 사례도 있고, ‘maternity leave’와 ‘paternity leave’를 분리해서 운영하는 사례도 있으므로 해외제도와 비교할 때는 제도 체계의 차이점을 고려할 필요가 있다. 또한, 휴가휴직 기간에 지급하는 급여도 건강보험, 사회보험, 부모보험, 조세 등에서 다양하게 지급하고 있으므로 이러한 점을 감안하여 살펴보아야 한다.

OECD의 Social Policy Division에서 제공하는 Family database 2011년 4월 자료에 나타난 국가별 모성보호 수준의 비교한 자료를 정리한 결과는 다음과 같다.¹⁾ 국가별 출산 건수당 모성 및 부성휴가 지출(2007)비율을 통해 체코, 헝가리, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등의 북유럽국가 및 동유럽 국가들이 OECD 평균보다 비율이 높으며, 독일, 프랑스와 같은 서유럽을 비롯하여 포르투갈, 스페인 등의 남유럽, 캐나다, 일본, 뉴질랜드 등의 비유럽국가 비율이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

〈그림 3〉 국가별 출산 건수당 모성 및 부성 휴가 지출, 2007

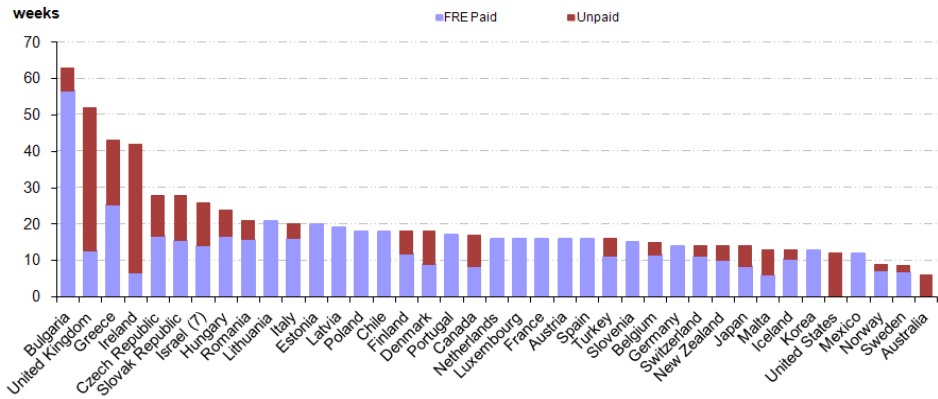


Source : OECD Family Database.

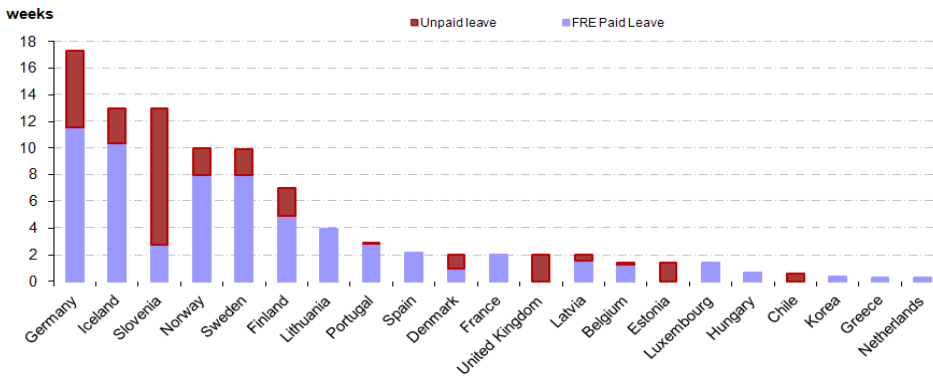
1) www.oecd.org/els/social/family/database.

〈그림 4〉 육아관련 휴가가 무급인 기간과 마지막 소득이 완전보장 되는 기간 비교, 2007/2008

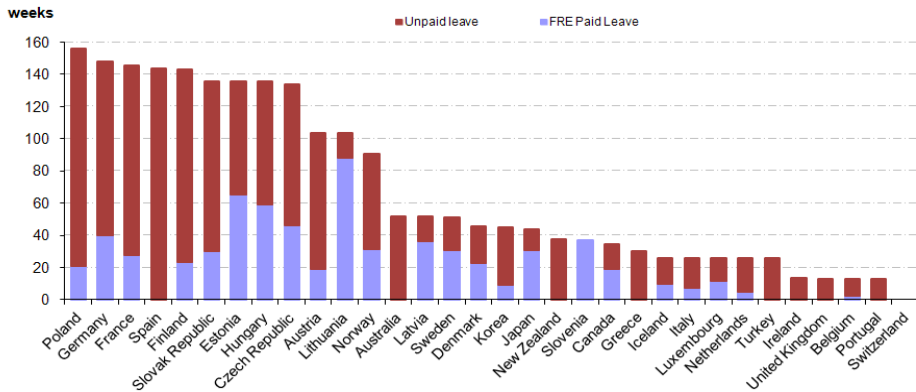
Panel A : 모성 휴가



Panel B : 부성 휴가



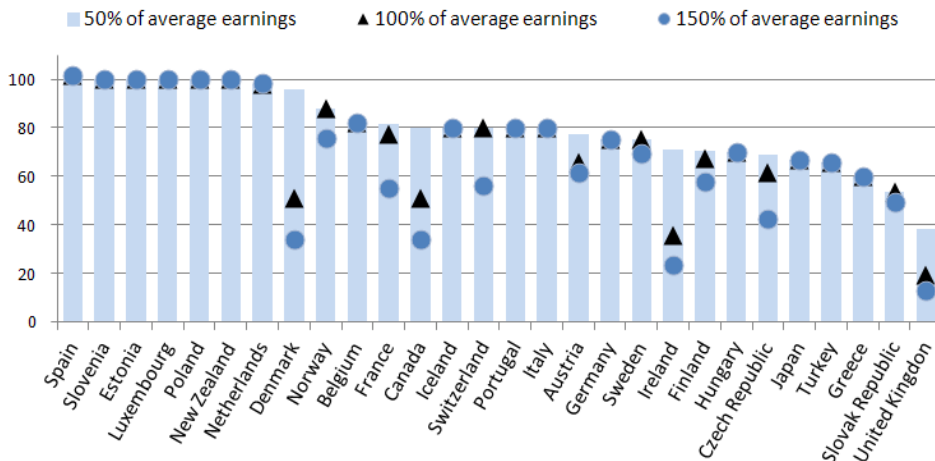
Panel C : 육아 휴가



자료 : OECD Family Database.

주 : 모성휴가는 FRE 지출 당 모성 휴가의 백분율로 계산되었다.

〈표 3〉 모성보호 수당지급률, 2008.²⁾



자료 : Secretariat calculations of adapted OECD Tax and benefits models in 2008(OECD, 2010d).

주 : 모성보호수당지급률은 출산 전 소득³⁾ 대비 모성보호수당수준의 백분율, 2008.

〈그림 4〉은 육아관련 휴가가 무급인 기간과 FRE⁴⁾ 수준의 소득이 보장 되는 기간의 비율을 보여준다. 먼저 Panel. A를 통해 모성보호 휴가(Maternity leave) 제공 기간을 살펴보면 에스토니아, 폴란드, 네덜란드, 프랑스, 스페인 등의 모성 휴가 제공 기간이 불가리아, 영국 등에 비해 높은 수준은 아니지만 FRE 수준의 100% 유급 모성 휴가 제도를 가지고 있음을 볼 수 있다. 그에 반해 영국, 그리스, 아일랜드 등의 전체 모성 휴가 기간은 나머지 국가들에 비해 매우 길지만 무급 휴가 비율이 매우 높음을 알 수 있다. OECD 국가 중 가장 긴 모성 휴가 기간을 가지고 있는 불가리아는 총 60주가 넘는 모성 휴가 동안 무급기간이 약 5주 이내이고 나머지는 모두 유급임을 확인할 수 있다.

Panel. B는 부성 휴가(Paternity leave) 제공 기간을 국가간 비교하고 있다. 독일, 아일랜드, 슬로베니아는 12주가 넘는 부성 휴가를 제공하고 있고 그 중 독일과 아일랜드는 유급 기간이 10주 이상이다. 한편 슬로베니아는 무급 기간이 유급 기간 보다 훨씬 길다. 10주 이하로 부성 휴가가 제공 되는 국가 중 노르웨이, 스웨덴, 핀란드는 유급 기간이 5주 이상 제공되고 있으며 리투아니아, 스페인, 프랑스, 룩셈부르크, 헝가리, 한국, 그리스, 네덜란드 등은 휴가 기간이 상대적으로 매우 짧다.

2) 모성보호 혜택은 갓 태어난 아이를 가진 여성을 대상으로 측정되었다. 벨기에, 오스트리아, 그리스의 보호수당률은 시간이 지나면서 파트너십에 따라, 자녀 수에 따라 실질적으로 감소하고 있다. 하지만 이런 변화는 매우 적은 수준이기 때문에 본 표에서는 표시되지 않았다. 본 그림은 자녀가 둘이고 맞벌이하는 가정을 대상으로 하고 있으며, 각 가구는 본 그림에서 보여주는 수준의 평균소득률을 가지는 것으로 이해할 수 있다.

3) 소득세와 사회보장 개인 부담금을 내기 전의 소득을 기준으로 하고 있다.

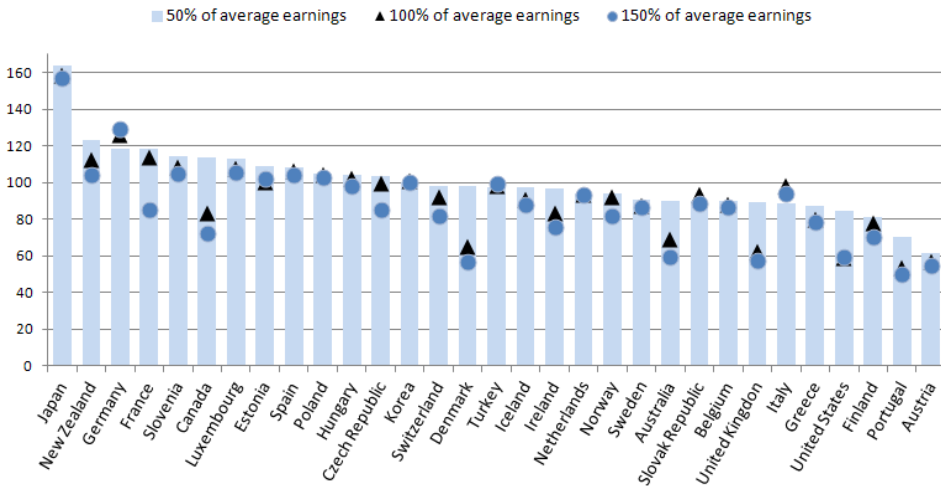
4) FRE = 휴가 기간 * 수당청구자가 평균 임금률을 기반으로 받은 지급액.

우 짧지만 100% 유급으로 제공되고 있다.

Panel. C는 육아 휴가(Parental leave)을 비교하고 있는데 유급 기간이 제일 긴 국가는 리투아니아, 에스토니아, 헝가리 등의 동유럽 국가들이다. 폴란드, 독일, 프랑스, 핀란드 등의 국가는 총 육아 휴가 기간이 140주 이상으로 매우 길지만 유급 휴가 기간은 20~40주 사이로 제공되고 있어 무급 휴가 기간이 길게 제공되고 있음을 알 수 있다. 스페인은 140주가 넘는 기간이 모두 무급휴가이며 그 보다 전체 휴가 기간이 짧지만 호주, 뉴질랜드, 그리스, 터키, 아일랜드, 영국 등의 나라에서 100% 무급으로 육아 휴가가 제공되고 있음을 볼 수 있다. <표 3>은 모성보호 수당을 통해 소득이 어느 정도 보전되는지를 전체 평균소득 대비 수당률을 비교해 살펴본다. 우리나라는 관련 자료에 나타나 있지 않아 비교가 어렵지만 영국과 슬로바키아를 제외하고는 비교대상 국가의 대부분이 출산 전 소득의 60%이상의 수당을 지급받고 있음을 알 수 있다.

<표 4>은 모성 및 부성휴가기간 동안 출산 전 소득과 비교해 소득이 어느 정도 보전되고 있는지를 보여준다(Net income on leave in % of net income before leave). 포르투갈과 오스트리아를 제외하고는 유급 모성보호휴가가 존재하는 국가들 중 대부분이 휴가 전 소득의 80% 이상이 보전되고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 모성 및 부성휴가 기간 동안의 동일기준 소득

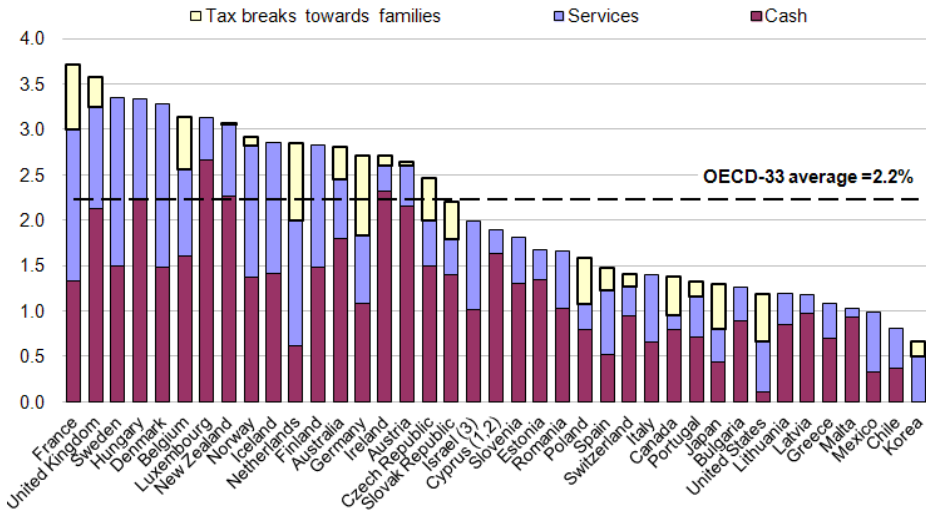


주: 1) 동등하게 기준을 맞춘 출산 전 소득에 대한 백분율.
 2) 유급 모성보호휴가가 존재하는 국가만을 포함하고 있다. 호주, 한국, 뉴질랜드, 미국은 모성보호휴가가 무급이기 때문에 제외.
 자료 : Secretariat calculations of adapted OECD Tax and benefits models in 2008 (OECD, 2010d).

<표 5>는 OECD국가들의 육아휴직혜택, 양육수당 등 정부지원이 어떤 형태로 제공되는지 비

고 하고 있다. 먼저 GDP 대비 정부지원 비율이 가장 높은 국가에 속하는 프랑스는 ‘서비스>현금>세금공제’의 순으로 정부지원이 이루어지고 있고, 영국의 경우는 ‘현금>서비스>세금공제’ 순으로 정부지원이 이루어지고 있다. OECD 평균보다 공공지출이 많은 국가 중 네덜란드와 독일, 벨기에는 세금공제 비율이 높지만 스웨덴, 헝가리, 덴마크, 아일랜드 등의 국가는 세금공제 수단을 사용하지 않다. 한국의 경우에는 OECD 국가 중 가장 GDP대비 육아휴직 및 양육수당 정부지원 수준이 낮으며 그 중에서도 현금으로 제공되는 비중이 없다. 미국은 OECD 평균보다 정부지원 비율이 낮고 그 중 세금공제 비율과 서비스 비율이 가장 높으며 현금 지원 비율은 매우 낮음을 알 수 있다.

〈표 5〉 GDP대비 현금, 서비스, 세금혜택으로 제공되는 가구 수당을 위한 공공지출, 2007



자료: Social Expenditure Database

(www.oecd.org/els/social/expenditure), 2010, and ESSPROS, 2010.

참고 : 본 자료에서 정부지원이란 육아휴직혜택과 양육수당과 같이 가구에게만 지원되는 공공지원을 일컫는다. 건강 및 주택지원과 같은 정책 역시 가구 지원 역할을 하지만 가구만을 위한 것은 아니기 때문에 본 자료에서는 제외되었다.

3. 모성보호제도 쟁점과 개선방향

1) 모성보호제도의 쟁점

(1) 모성보호 사업의 재정부담 주체 문제

고용보험은 근로관계를 전제로 하고 있는데 보편적인 출산과 육아는 모든 여성이 대상이다. 고

용보험사업의 적용률이 확대되고 있지만 비정규직이나 특고 등 많은 계층의 여성들이 실질적으로 모성보호의 사각지대에 처해 있는 상태이다. 또한 현실적으로 자영업자나 소규모 영세업종 종사자의 경우 출산과 육아에 대한 지원이 이루어지지 않고 있다.

고용보험 가입자에 한정한다면 고용보험 가입 여성근로자의 80% 이상이 산전후휴가급여를 활용하고 있으며, 2010년의 경우 산전후휴가 급여를 활용하는 근로자의 거의 50%정도가 육아휴직 급여를 활용하고 있다는 점에서 지원대상의 선정에 있어서도 합리성이 없다고 보기는 힘들다. 그러나 우리나라 여성 경제활동인구 중 고용보험피보험자 비중이 계속 증가하고 있지만 2010년을 기준으로 아직도 40%에 미치지 못하고 있다. 고용보험피보험자에 한정된 모성보호제도는 지원대상과 관련해서는 여전히 근본적인 한계가 있을 수밖에 없는 것이다. 즉 고용보험제내에서의 제도의 효율성이나 성과는 있지만 제도를 벗어나면 즉, 근로관계가 없어진다면 사각지대에 놓이게 된다는 점이다.

기존의 연구에서 사각지대 문제를 재원과 분리하여 다루어진 경향이 있다. 그러나 재원문제를 다루지 않는 상태에서 사각지대 해소만을 주장하는 것은 탁상공론에 그칠 수 있다. 바로 사각지대 해소를 위한 재원마련 방안이 동시에 고민되어야 할 것이다. 즉, 현행과 같이 모성보호 재원의 수혜는 원칙적으로 불가능하다. 일본의 사례에서 보듯이 사업장 조사에서 나타난 일본의 육아휴직 취득비율은 80%를 상회하고 있다.

육아휴직이나 출산휴가는 기본적으로 건강한 사회를 지탱하는 국민의 보편적 권리이며 이는 궁극적으로 원하는 국민들은 모두 이러한 수혜를 누릴 권리가 있는 보편적 권리로서 정착되어야 한다. 이런 점에서 우리나라는 모성보호에 대한 사각지대가 너무 광범위하다는데 문제가 있다.

한편, 보편적 권리로서 모성보호에 대한 지원이 필요하다면 굳이 고용보험제내에서 이를 수행할 필요가 있을 것인가에 대한 비판이 있을 수 있다. 이 문제는 차원을 달리한다. 모든 여성에 대해 출산수당과 같은 보편적인 모성보호 지원을 토대로 근로자에게는 추가급여 등을 지원하는 체계적인 형태의 모성보호제도의 설계가 요청된다.

한편 직장보육시설의 경우에도 중소기업 근로자나 자영업종사자 혹은 재직하다 실직 근로자의 경우 직장보육시설의 접근성이나 활용도 제고에 한계가 있다. 가장 큰 이유는 이용할 수 있는 직장보육시설의 활용이나 접근이 어렵기 때문이며 이는 지역과 직장육아시설의 연계성의 부재에도 그 원인 있다. 따라서 중소기업의 여성근로자들에 대한 모성보호를 강화할 수 있는 실사구시적인 프로그램 개발이 시급하다. 예컨대 대기업 주도 공동보육시설에 중소기업 여성근로자가 공동으로 시설을 이용할 수 있도록 하는 방식이 검토될 수 있다. 공동보육시설의 경우 중소기업 이용자가 50%가 넘어야 지원이 이루어지는 등 현행 규제가 공동보육시설을 확산하는데 애로로 작용할 수 있는 만큼 이에 대한 검토가 필요하다.

이와 같은 쟁점과 밀접한 관련이 있는 것이 바로 재원부담의 주체문제이다. 현재의 모성보호 재원의 특징 중의 하나가 산전후휴가와 육아휴직 급여가 실업급여 재원에 포함되어 있으며 이에

대한 일반 회계의 전입금도 일부 이루어지고 있다. 그런데 최근 들어 육아휴직 및 산전후 휴가급여 지원규모가 증가하면서 전체 고용보험이나 실업급여에서 차지하는 비중이 점차 증가하는 추세에 있어 이는 향후 실업급여 재원의 부담으로 작용할 가능성이 크다는 우려가 있다. 본 연구에서 전술되었듯이 실업급여계정에 위치하고 있는 모성보호급여 지원금액의 비율은 2002년 2.9%에 불과하였으나 2005에는 4.5%로 증가하였고 2009년에는 7.0%로 증가하여 비중이 점차 확대되고 있다. 한편, 일반회계의 투입은 2002년에 150억원이 투입되었으며, 2003년에서 2005년까지는 투입금액이 대폭 감소한 매년 20억원씩 투입이 이루어져 오다 2006년 이후 매년 100억원의 예산이 투입되었다. 제도 시행초기에 높은 일반회계 투입으로 모성보호제도의 고용보험내 위상이 안정적이었으나 모성보호급여 지원금액은 급속히 증가함에도 불구하고 일반회계 투입은 제자리에 머무르고 있어 고용보험기금이나 실업급여 기금의 안정성을 위협하는 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

본 연구의 해외사례에 나타나 있듯이 OECD 국가들의 GDP대비 육아휴직이나 양육수당 등 모성보호에 대한 가구지출 비중을 보면 우리나라가 가장 낮은 점에 대해서는 재정지원의 방향에 대한 재검토가 필요함을 시사하고 있다.

모성보호제도의 확대를 통한 일·가정의 양립이라는 정책방향에 비추어 향후 모성보호에 대한 수요가 증가할 가능성이 높음에도 불구하고 일반회계투입비율이 낮아 고용보험재원의 안정적 운영이라는 점에서 문제점으로 대두될 가능성이 있는 것이다.

(2) 보육서비스 대상의 제한성

현재 고용보험상 보육지원은 기본적으로 영유아를 대상으로 하고 있지만 여가부와 보건복지부의 아이돌봄 지원 사업은 취약계층의 영유아+청년까지를 포괄하고 있다. 두 영역은 사업 대상자가 다르다는 점에서 보완적인 관계의 설정이 필요하다. 현행 고용보험제도에서는 2010년 제도 개선을 통해 고용보험 사업내 육아휴직지원대상을 초등학교 취학 전 자녀로 확대하고 있으나 제도의 실효성이라는 관점에서 발상의 전환이 요청된다. 육아휴직이 모성보호의 요체 중의 하나이지만 육아의 연령대에 따라 다양한 수요가 존재하고 있다는 점에서 이러한 수요에 부합하는 제도의 설계가 필요하다. 현실적으로 영유아기의 경우에는 육아휴직에 대한 수요가 클 수 있지만 이 시기를 벗어나 취학 전까지는 다른 형태의 수요가 더 클 수 있다. 또한 적어도 초등학교까지는 부모의 돌봄이 매우 중요한 만큼 여기에 적합한 프로그램의 개발이 요청된다. 이는 보편적 서비스로 하고 있는 방과 후 돌봄과 보완적으로 연계된 재직근로자를 대상으로 한 서비스의 개발이 요청되고 있는 것이다.

가령, 일본의 사례에서 알 수 있듯이 재직근로자의 자녀 돌봄을 위한 근로시간 단축(소정근로시간 단축), 소정 외 근로시간 제한, 자녀 간호휴가 등의 좀 더 실질적이고 유연한 지원이 이루어질 수 있도록 제도 개선이 필요하다. 한편 이러한 제도 개선은 여성 파트타임 일자리 창출과도 연관

이 깊기 때문에 이에 대한 제도 개선이 필요하다. 다만, 사업장의 현실을 고려할 때 이러한 제도들이 사업장내 생산성 저하로 이어지지 않도록 균형 있는 접근이 함께 고려될 필요가 있을 것이다.

2) 모성보호제도의 개선방안

모성보호 사업 개선의 기본방향은 다음과 같다. 첫째, 재직근로자 모성보호는 경력단절 방지와의 균형성이 강조되어야 한다. 지나치게 모성보호만을 강조하다보면 도리어 재직 여성의 경력단절을 유발하는 현상이 한국의 기업문화에서 발생할 수 있음을 경계해야 한다. 일·가정 양립지원을 통한 여성 고용활용도 제고 및 경력단절 방지가 동시에 고민되어야 한다. 둘째, 모성보호 대상의 확대 및 육아휴직 프로그램의 다양화이다. 현재 우리나라의 육아휴직제도는 휴직에 초점을 맞추고 있으나 모성보호 대상을 확대하여 출산 후 및 영유아에서 취학전 혹은 저학년까지의 대상 확대 및 이를 위한 프로그램의 다양화가 필요하다. 셋째, 모성보호 지급수준을 중장기적으로 상향하고 재정의 안정화를 위해 재원구성의 다양화가 필요하다.

현행 모성보호제도의 활성화를 위해서는 고용보험 체계를 재구조화할 필요가 있다. 고용보험이 기본적으로 재직근로자의 보험료에 의존하는 만큼 재직근로자를 대상으로 하고, 지원금액도 대부분 고용보험료에서 나타나고 있으나 실업급여나 모성보호는 일반국민을 대상으로 하는 보편적 사업이라는 성격을 갖고 있다. 이는 두 가지 차원에서의 발상의 전환이 요청된다. 즉 고용보험과 일반 재정의 결합과 이에 부합하는 고용보험 사업구조의 재설계가 첫째이고, 두 번째는 모성보호에 대한 보편적 지원의 토대가 구축되면 추가적으로 재직근로자를 대상으로 하는 다양한 프로그램이 결합되어야 한다는 점이다. 이러한 두 가지 목적을 달성하기 위해서는 모성보호 사업의 자리매김에 대한 검토가 필요하다.

먼저 고용보험 설계상의 구성에서 모성보호를 고용보험의 별도사업으로 설정하고 실업급여와 고용안정에 있는 모성보호 사업들을 4사업으로 배치하고 모성보호(가칭)사업으로 독자적인 자리매김을 하도록 한다. 이러한 별도의 구분은 모성보호의 중요성을 감안하되, 사업의 성격상 일반회계나 기타 기금의 투입이 가능하도록 하는데 그 목적이 있다. 이 방안의 장점은 고용보험 사업의 원리를 유지하면서도 일반 회계나 기타 기금 등의 투입을 통해 모성보호 사업을 보다 광범위하게 수행할 수 있는 장점이 있다. 다만 국민의 보편적 권리로 접근하는 사업과 재직근로자를 대상으로 하는 사업의 차별성이라는 두 요소를 어떻게 적절히 배분할 것인가가 과제이다.

또 하나의 방안은 사업은 현재의 형태로 유지하되 재원의 성격을 분리하여 모성보호재원을 별도로 관리하는 방안이다. 가령, 모성보호기금을 별도로 분리하여 여기에는 고용보험기금, 일반회계 및 기타 기금 등으로 재원을 구성하고 이 재원을 토대로 현행 고용보험 사업내 모성보호관련 프로그램에 충당하도록 한다. 다만 이 경우 문제가 되는 것은 고용보험 사업과 일반 국민들을 대상으로 하는 모성보호 지원사업과의 차별성이나 기존의 타 부처에서 수행하는 여타 모성보호 사업과의 관련성을 어떻게 설정하고 연계서비스를 제공할 것인가가 쟁점이 될 수 있다. 그러나 이

방안이 갖는 장점은 일반회계 재원을 통해 모성보호의 보편성을 확대하고 적절한 예산 투입을 통해 고용보험 기금안정에 기여하며 모성보호사업의 향후 제도 개선에 대한 예산제약의 유연성을 넓힐 수 있다는 장점이 있다. 일반회계의 재원투입비율이나 재원의 구체적인 용도 및 활용사업의 범위 등에 대해서는 보다 구체적인 계획 등이 마련되어야 할 것이다.

모성보호사업의 재원은 일반회계와 모성보호기금을 통한 지원이 이루어지는 방안을 검토할 수 있다. 이 경우 일반회계와 모성보호기금을 어떻게 구분하고 관리할 것인가의 문제가 있다. 이는 사업의 성격에 따라 다르게 접근할 수도 있고, 일반회계와 고용보험사업의 매칭 사업으로 할 수도 있다. 구체적인 방안에 대한 기본 방침이 세워지면 이를 토대로 논의를 이끌어 내야 될 것이다.

이러한 방안 모두 사업설계의 형태와 관계없이 일반회계나 기타 기금재원의 투입필요성을 강조하고 있으며, 사업의 구체적인 내용도 재원투입의 확대를 계기로 모성보호 사업의 적용범위의 확대, 재직근로자를 대상으로 하는 추가적인 사업프로그램의 개발 등이 요청된다. 재원의 출처에 대해서는 사업의 형태, 가령, 출산휴가, 육아휴직, 보육시설 등에 따라 달라질 수 있는데, 기본적으로 고려해 볼 수 있는 재원으로는 건강보험, 일반회계, 지자체 예산 및 기타 특별 기금 등을 생각해 볼 수 있다. 이는 구체적으로 모성보호 사업의 적용범위의 확대와 관련하여 검토가 이루어질 필요가 있다. 다만 중요한 점은 적용대상의 범위가 확대되지 않더라도 산전후 휴가나 육아휴직과 같이 국민들의 보편적 권리로 자리잡아가고 있는 사업들은 모성보호 및 일·가정 양립이라는 국가정책의 관점에서 현행과 같이 대부분의 재원이 사업주와 근로자만의 부담에 의해 운영되는 고용보험 기금만으로 해결하는 데는 한계가 있다는 점이다. 이런 점에서 기존의 고용보험 적용대상자만으로 한정하더라도 일반회계의 투입 필요성은 당위성을 갖고 있다고 볼 수 있다.

고용보험사업의 모성보호 기능은 크게 출산관련 지원제도, 육아지원으로 구분되며 후자의 경우 다양한 형태의 영유아 및 어린 자녀들의 직접 돌봄 노동지원과 간접지원형태인 보육시설의 확충으로 구분된다. 현재 우리나라의 모성보호제도가 안고 있는 가장 큰 과제 중의 하나는 적용대상 사업장내에서도 실제 수혜율이 낮다는 점과 기본적으로 고용보험 밖에 있는 사각지대에 대한 제도의 적용이 이루어지지 않고 있다는 점이다.

이 두 가지 문제는 예산재원과도 밀접한 관련이 있으며 또 한편으로는 사업구성의 다양화가 이루어지지 않은데 그 원인이 있다. 예산 재원의 중요성은 앞에서 언급하였기 때문에 여기서는 적용대상 범위의 확대라는 관점에서 몇 가지 제도 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 기본적으로 산전후 휴가에 대한 지원은 휴가지원과 산전후 휴가 급여와 출산수당의 두 가지 형태의 지원과 관련이 있다. 고용보험의 적용범위에 있는 재직근로자의 산전후 휴가는 이제 보편적인 권리로 자리 잡고 있고 휴가급여 또한 통상임금 수준이 지급되고 있어서 제도는 안착되고 있다. 그러나 문제는 자영업자나 비정규근로자, 파트타임 근로자, 기타 특고 등 고용보험 사각지대의 범위 밖에 있는 취업자가 문제이다. 우리나라의 여성노동시장의 특징이 임신·출산 및 육아기의 노동시장 퇴장으로 인해 전형적인 M자형을 갖고 있고 노동시장 재진입이 어려운 것은 모

두 이 시기의 여성 노동시장에 참여하고 있는 취업자 또는 취업희망자에 대한 사회적 지원이 취약한 점이 주요한 요인 중의 하나이다. 이는 기업수요나 고용환경의 개선이 요인이기도 하지만 노동공급을 제약하는 사회적 지원체계의 부재가 그 원인임은 잘 알려져 있다.

일차적으로 취업자이면서 고용보험 사각지대에 놓여 있는 취업자에 대해서는 향후 고용보험 사업의 적용범위가 확대됨에 따라 적용확대가 이루어질 전망이다. 현 단계에서는 이들에 대한 산전후 휴가의 권리의 부여 및 이러한 권리의 수행에 불이익이 없도록 하는 게 중요하다. 급여 지급과 관련해서는 자영업자의 실업급여 지급과 같은 관점에서 검토 될 수 있다. 재원부담은 일반회계의 부담을 원칙으로 하고 개인이 일부 부담하는 방안을 고려해 볼 수 있으나 개인부담을 고용보험과 같은 형태로 할 경우 보험료 부담이 있는 만큼 건강보험 재원을 충당하도록 하는 것을 고려해 볼 수 있다. 혹은 건강보험 재원으로 모두 충당하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 실업자나 비취업자는 휴가지원보다는 출산수당 지원의 성격을 갖고 있으며 이에 대해서도 검토가 필요하다.

한편, 일반회계나 건강보험 재원이 유입될 경우 기존의 고용보험 기금에서 대부분 재원조달이 이루어지고 있는 재직근로자에 대한 산전후 휴가 급여 또한 당연히 일반회계나 건강보험 재원의 투입 대상이 되어야 할 것이며 재정투입의 비율의 적정성문제는 소요재원 문제, 재정부담, 건강보험 재정 문제 등 다양한 요소를 고려하여 적정수준을 고려할 수 있을 것이다. 가장 기본적인 접근 방식은 외국사례에서 보듯이 보편적 수혜로서 지급되는 기본적인 수당은 건강보험 등 기타 재원에서 충당하고 고용보험 가입 재직근로자에 대해서는 추가수당 지원을 통해 수혜가 이루어지도록 함으로써 고용보험 기금의 안정성도 유지하면서 지원수혜의 폭을 넓힐 수 있도록 한다.

한편, 산전후휴가급여를 우선지원대상기업과 대기업의 구분을 없애야 한다는 지적들이 꾸준히 제기되어 왔는데 그 근거는 산전후휴가급여의 경우 다른 보완적인 제도가 없으며 다른 나라 사례들을 보아도 보편적인 제도수급권을 보장하지 않고 기업규모별로 차등하는 우리나라와 같은 사례가 없다는 것이다. 대기업에 대해서도 우선지원대상 기업과 동일하게 산전후휴가급여 90일분 전액을 지원하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

둘째, 육아휴직 관련 문제이다. 육아휴직이용자가 증가하고 있지만 아직도 산전후휴가를 활용한 피보험자들의 절반 정도만 동 제도를 활용하고 있으며, 지금까지의 선행연구들에 의하면 육아휴직급여 제도가 여성의 경력단절 방지에 도움이 되었다는 증거를 발견할 수 없으며, 육아휴직급여 제도가 오히려 여성의 경력에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있다는 제도의 역설 가능성이 제기된다. 이러한 부작용은 휴직일수가 증가할수록 보다 더 현실화될 가능성이 높다. 이러한 의도하지 않은 부작용들을 감안하면 부작용을 줄일 수 있는 개선방안의 모색과 함께 휴직 대신에 보육료 지원 등 옵션방식의 다른 대안이 여성의 경력단절 방지에 도움이 될 수도 있다는 점에서 다양한 대안에 대한 실험이 요청되는 측면이 있다. 즉, 육아휴직의 경우 보육료지원이나 보육시설 등 대체적인 제도가 존재한다는 점에서 모성보호 제도는 개별 영역이 아니라 전체를 하나의 시스템으로

과약할 필요가 있다. 예컨대 네덜란드와 같이 파트타임이 발달된 국가의 경우 보육시스템이 파트타임 일자리 확대-직장복귀권 강화-보육수당 지급의 삼요소가 강조되고 있는 반면 보육시설의 비중은 상대적으로 미약하다. 반면 파트타임보다는 제조업의 풀타임 중심의 독일에서는 위의 삼요소에서 파트타임보다는 직장보육시설이 대체하게 된다. 네덜란드와 독일의 중간지점에 위치한 한국의 경우 어느 일국의 보육시스템 모형을 벤치마크하기 보다는 한국의 업종특성에 맞게 수요친화적으로 시스템을 재설계해 나갈 필요가 있다.

셋째, 직장보육시설 문제이다. 이 사업의 목적은 직장보육시설 설치를 위한 시설전환비 및 유구비품비 지원을 통하여 직장보육시설의 확충과 사업주의 비용부담 경감을 도모하고 여성근로자의 손쉬운 보육서비스 접근을 지원함으로써 근로자의 육아부담 완화와 여성의 경제활동 참여를 촉진하는데 있다. 직장보육시설 설치지원사업은 모성보호를 위한 사업의 일환으로 고용보험만으로 하기보다 일반회계로 추진하거나 국민 일반을 위한 모성보호적 성격이 일부 있으므로 일반회계의 지원을 받아 예산을 대폭 인상하여 운영해야 한다. 보육시설에 대한 수요는 주로 국공립 보육시설을 늘리거나 직장보육시설에 대한 수요로 집중되고 있는 만큼 직장보육시설 설치지원 예산도 대폭 늘리고 직장보육시설 설치의무사업장에 대한 책임을 강하게 요구할 필요가 있다. 또한 대기업에 편중된 직장보육시설 설치지원을 중소기업 지원 중심으로 전환해야 한다. 현재 대기업의 지원비율(지원 기업 수 기준)은 2007년 73%, 2008년 82%, 2009년 50%, 2010년 81%, 2011년 8월 현재 67% 등으로 평균은 70%이다. 임금을 많이 받는 대기업 근로자는 더 많이 지원받고 중소기업 근로자는 임금도 적은 데 직장보육시설 지원도 적게 받는 셈이다. 물론 현실적으로 대기업은 비용이 많이 소요되는 직장보육시설을 설치·운영할 여력을 가지고 있으며 중소기업은 그런 여유가 없기도 하다. 고용노동부는 중소기업 단독으로 직장보육시설 설치지원을 받아 직장보육시설을 설치·운영하기보다 대기업과 중소기업이 협력하는 것을 전제로 하고 있다. 사업운영시 직장보육시설 단독 설치보다는 공동 설치시 지원 한도를 높게 한 취지는 대기업이 협력업체 등 중소기업에 개방하고 아동수가 적거나 적정한 장소가 없는 등 단독 설치 여력이 부족한 중소기업이 사업주 단체를 구성하여 공동 설치하도록 유도하기 위함이다. 대기업이 계열사 및 협력사 근로자를 위한 직장보육시설지원을 설치하고 계열사 및 협력사 근로자가 이용하는 현행 방안도 더욱 확산되도록 하여야 한다. 아울러 지자체단체와 지역 중소기업들이 파트너십을 형성해 지역보육시설을 설치하여 운영은 지방자치단체가 하고 중소기업 근로자가 이용하는 방안의 도입이 필요하다. 중소기업이 협력하여 보육시설을 설치하고 운영하는 것이 현실적으로 운영하는 것이 어렵다는 것은 명확하다. 그러므로 지방자치단체가 주도적으로 추진하게 하는 것이다. 지방자치단체가 주도하고 중소기업이 협력하고 파트너십을 형성하며 정부지원으로 보육시설을 건립하여 운영하고 중소기업 근로자들이 이용하고 해당 지역주민들도 이용하게 하는 것이다. 이 경우 지방자치단체가 일정 비율의 매칭펀드를 부담한다면 추진이 더욱 쉬워질 것이다. 그러나 현행 규정상 보육시설을 기업이 아닌 지방자치단체가 운영주체가 되고 중소기업 근로자가 이용하는 방식은 고용보험법 위반이

므로 이 규정을 신설하거나 다양한 방안을 검토하여 중소기업 근로자가 직장보육시설을 이용하고 양육부담을 덜 수 있게 해야 한다. 지자체로서도 지역주민이면서 기업 근로자이므로 직장보육시설이면 지역보육시설이므로 모두에게 도움이 될 것이다. 끝으로 직장보육시설 설치지원사업의 업종 편중문제를 해소하기 위해 적극적인 노력이 필요하다. 현재 직장보육시설의 경우 보건의료에 집중되어 있어 여성이 집중되어 있는 업종이라 이해는 되지만 제조업에 수혜는 매우 적어 이용업종의 균등성을 위한 부처의 관리 노력이 제고되어야 할 것이다. 단기적으로 직장보육시설 설치지원을 보건의료로 특성화하고 중장기적으로 제조업으로 확대하는 업종확산을 위한 정책노력이 필요하다. 직장보육시설 예산 증가에 대비하여 대중소기업 양극화해소와 업종 편중 해소를 위해 정책적 방안이 제시되어야 한다.