

## 수요자 중심의 공보육 제공을 통한 보육정책이 되어야

황인철\*

올해 1월을 기점으로 직장내 보육시설을 의무적으로 설치하여야 하는 사업장이 기존의 여성근로자 300인 이상 사업장에서 상시근로자 500인 또는 상시 여성근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업장으로 확대되었다. 이는 지난 2004년 이루어진 『영유아보육법』 시행령 개정에 따른 것으로, 당시 여성부(현 여성가족부)는 직장내 보육시설 의무설치 대상기준을 상시 여성근로자 300인 이상에서 상시근로자 300인 이상으로 대폭 확대할 것을 추진한 바 있다.

이에 대해 경영계는 동 시행령(안)이 기업의 현실을 무시한 일방적이고도 무리한 적용대상 확대라는 점을 지적하며, 강력히 반발한 바 있거니와 경영계가 이처럼 강하게 반대 의견을 개진한 배경은 다음과 같다.

첫째, 적용대상 기업의 수가 대폭 늘어난다는 점을 우려하였다. 여성부는 ‘상시 여성근로자 300인 이상’이라는 조항이 차별적 요소를 담고 있기 때문에 개정이 필요하다고 주장하였나, 아무리 차별적인 조항의 개선이 필요하다 해도 적용대상 기업이 지나치게 늘어나는 것은 문제가 있기 때문이다. 보육의 책임이 부모 모두에게 있다는 여성계의 주장을 당위성의 측면에서는 인정한다 해도 당시 여성부의 주장대로라면 대상사업장이 213개소(여성근로자 300인 이상 사업장)에서 2,400여개(상시근로자 300인 이상 사업장)로 10배 이상 확대될 것으로 전망되었던 바 이는 지나친 규제확대에 해당하는 것이었다.

둘째, 현장 노사관계에서 기업이 겪게 될 어려움을 걱정하였기 때문이다. 여성부에서는 『영유아보육법』이 비록 의무규정이기는 하나 처벌규정이 없기 때문에 기업부담에는 별 영향을 미치지 않는다고 주장하였다. 그러나 이는 우리나라 노사관계의 특성을 전혀 이해하지 못한데서 나오는 처사였다. 우리나라와 같이 노조의 교섭력이 강한 현실에서는 법에 의한 처벌규정보다 무서운 것이 ‘법을 근거로 한 노조의 압박’이라 할 수 있다. 과거 대상기업이 200여개에 불과한 상황에서는 큰 문제가 되지 않으나 2천여개 사업장으로 확대되었을 경우 상급단체 차원의 대응이 이루어지게 되고, 이는 기업에 법률 이상의 압력으로 다가오게 되기 때문이다. 뿐만 아니라 법을 근거로 한 정부의 행정지도 등 계도활동이 예상되는 상황에서 기업 담당자가 느끼는 압박은 더욱 커질 것으로 판단

\* 한국경영자총협회 사회정책팀장(sungik@kef.or.kr).

된다.

셋째, 기업부담에 관한 부분을 지적하였다. 당시 정부는 시행령에 직장내 보육시설을 설치하는 경우 정부 지원에 관한 사항을 대폭 늘렸기 때문에 오히려 기업에 도움이 될 것이라고 주장하였으나 지원의 대부분이 다시 상환해야 하는 융자규정이었으며, 그 재원도 사업주들이 낸 고용보험기금이였다. 또 세제지원에 관한 사항도 이미 존재하는 세금을 감면하는 것이 아니라 보육시설을 설치하는 과정에서 발생하는 비용의 일부를 감면하는 것에 불과하였다. 결국 사업주는 새로운 비용부담을 고스란히 떠안아야 하는 문제가 있었다.

아울러 『영유아보육법』상의 직장내 보육시설 설치의무조항은 이미 2002년에 정부차원에서 폐지를 추진한 바 있다. 당시 재정경제부와 보건복지부는 직장내 보육시설 설치에 관한 규정이 실효성 등의 차원에서 문제가 있다는 점을 인정, 동 조항의 폐지에 합의한 바 있다.

이처럼 경영계가 직장내 보육시설 의무설치 대상확대에 강하게 반대를 하였음에도 결국은 ‘상시 남녀근로자 500인 이상 또는 상시 여성근로자 300인 이상’으로 확대가 되었고, 올해 1월부터 시행되게 된 것이다.

#### ◆ 직장내 보육시설 확대를 통한 정부의 지향점

정부가 직장내 보육시설 확대를 통해 추구하는 바는 여성의 경제활동참여율 제고와 저출산 해소라는 두 가지 목표에 집중되고 있으며, 부수적으로 보육사업 진흥을 통한 일자리 만들기 등이 지향점인 것으로 보인다.

여성의 경제활동참가율 제고와 관련하여서는 우리나라 여성들의 경제활동참가율, 특히 고급인력의 참가율이 저조한 점이 문제이며, 지속가능한 성장을 위해서는 이를 70%대로 끌어 올려야 한다는 점 등이 지적되고 있다. 실제로 우리의 여성 경제활동참여율은 주요 선진국의 70~80%는 물론 OECD 평균인 64.0%에 비해서도 현저히 적은 55%대에 머무르고 있다.

특히 한국의 연령별 여성 경제활동참가율을 보면 임신, 출산, 육아 등을 담당하는 연령계층의 경제활동참가율이 급격히 떨어지는 M자형의 커브를 보이고 있는데, 이로 인해 30대 초반을 전후한 연령계층의 여성들이 육아부담으로 인해 일시적으로 노동시장을 떠나야만 하는 경력단절현상이 매우 심각하게 나타나고 있다. 뿐만 아니라 이러한 경력단절을 경험한 여성들이 노동시장에 재진입할 때 취업가능한 직종이 판매, 서비스업 등 하위직 밖에 없다는 점도 문제로 지적되고 있다.

이를 해소하기 위해서는 일과 육아의 병행이 가능한 보육시스템을 구축, 경력의 단절

을 최소화하여야 하며, 여성계와 정부 관계자들은 기업에 대한 직장내 보육시설 확대를 통해 이를 해소할 필요가 있는 것으로 느끼고 있는 것으로 보인다.

둘째, 여성들의 교육수준 향상과 함께 의식수준도 높아지면서 노동시장 참여욕구가 높아지게 되고, 여성들이 가사와 육아부담을 노동시장 참여의 제약요인으로 인식, 독신이 늘고 혼인연령이 높아지면서 출산을 기피하는 현상이 매우 심각하게 진행되고 있다는 점이다. 현재 우리나라는 인구의 고령화와 더불어 저출산의 문제가 매우 심각한 상황이다. 가임여성들의 출산율은 1.16명에 불과, 현재의 인구구조를 유지하기 위한 대체 출산율 2.1명은 물론 같은 문제로 고민하고 있는 선진국에 비해서도 현저히 낮은 수준이다. 이러한 저출산의 원인이 육아 및 양육비 부담이 지나치게 높기 때문이라는 점은 주지의 사실이거나와 정부는 보육시설 확대를 통해서 저출산 문제의 해결이 가능하다고 보고 있는 것으로 보인다.

#### ◆ 직장내 보육시설 확대의 문제점

그러면 직장내 보육시설 확대에 문제는 없는가? 결론적으로 말해서 여성의 경제활동 참가율 및 출산율 제고와 직장내 보육시설 확대 사이에는 별 관계가 없으며, 기업에 일방적인 부담을 지우는 것은 문제가 있다는 것이 경영계의 시각이다.

여성이 경제활동참가 여부를 결정하는 데에는 경제적인 요인이 많은 부분을 차지한다. 즉 자신의 경제활동참여를 통해서 얻을 수 있는 수익과 지불해야 하는 비용을 비교하는 것이 일반적인 것이다. 그러나 자녀양육 및 교육의 문제에 있어서 만큼은 이러한 경제적 원칙이 종종 후순위로 밀리는 것이 일반적이다. 이는 믿고 맡길 수 있는 보육시설이 부족한 현재의 상황에서 자녀의 성격형성 및 미래에 결정적인 영향을 미치는 영유아기 및 청소년기의 교육문제를 부모가 쉽게 포기하기에는 경제요인의 영향이 매우 축소됨을 의미한다.

같은 맥락에서 저출산 문제의 해결이 직장내 보육시설 확대로 해결될 수 있는가 하는 점에 대해서도 의문을 제기하지 않을 수 없다. 저출산의 배경에는 가히 살인적이라 할 수 있는 청소년기의 교육비가 존재하고 있기 때문이다.

이밖에 직장내 보육시설과 관련한 문제점으로는 다음과 같은 점들을 지적할 수 있다.

첫째, 직장내 보육시설의 활용도가 너무 낮다는 점을 지적할 수 있다. 이는 제도의 실효성(설치사업장의 증가가 아닌 근로자 이용률의 측면에서 본 실효성을 의미)과 직결되는 문제로 자체적으로 많은 한계점을 내포하고 있는 사항이다.

직장내 보육시설의 정원대비 현원 이용률은 79%(2003년 6월 현재)에 불과, 국공립 보육시설의 95.7%, 민간보육시설의 86.3%에 훨씬 미치지 못한다. 뿐만 아니라 현재 직장

내 보육시설을 이용하고 있는 근로자의 85%가 시설의 계속 이용을 희망하지 않는 것으로 나타나고 있다(한국보건사회연구원, 「전국보육실태조사」, 2002). 이러한 결과가 나타나는 이유는 근로자들의 출근거리와 관계가 있는 것으로 근로자들의 출근시간은 1시간을 넘는 경우가 허다하다. 따라서 나이 어린 영아를 데리고 직장에 출퇴근하기에는 많은 부담이 따르게 되고 직장내 보육시설은 활용률이 낮을 수밖에 없다. 현재 영유아보육법에 500인 이상(여성근로자 300인 이상 포함) 사업장에 직장내 보육시설을 설치해야 한다는 규정만 있고, 종업원 몇 명당 어느 정도 규모의 시설을 설치해야 하는지에 대한 기준이 없는 것은 이러한 현실을 반영하고 있는 것으로 보인다.

둘째, 직장내 보육시설이든 국공립 보육시설이든 영유아기에 대한 대책만으로는 문제가 해결될 수 없다는 점을 지적할 수 있다. 직장내 보육시설을 통해 보살핌이 가능한 연령대는 1~5세의 영유아기에 해당한다. 그 이후 유치원 및 초등학교에 진학하는 정규교육과정 이후에는 다시 부모에게 양육부담이 떠넘겨지게 된다. 실제로 이 시기에 직장을 떠나는 여성들의 비율도 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 학령기 이후의 자녀 보살핌 문제가 함께 해결되어야 할 것이다.

셋째, 이용률이 높고 부모의 만족도가 매우 높은 국공립 보육시설의 경우 시설이 형편없이 부족하다는 점도 문제점으로 지적할 수 있다. 보육시설의 설치비율 측면에서 국공립 보육시설의 비중은 5.3%에 불과하다(2004, 여성부). 결국 영유아의 대부분이 민간 보육시설이나 친인척에 의해 관리될 수밖에 없는 형편인 것이다. 이는 국가가 아동보육과 관련하여 그 책임을 다하지 못하고 있다고 밖에는 볼 수 없는 지표라 할 수 있다.

넷째, 여성고용과 관련하여 기업에 부담을 지울수록 기업이 여성고용을 외면하게 된다는 점도 고려되어야 할 사항이며, 직장내 보육시설 설치(또는 보육비 지원)도 이런 맥락에서 합리적인 정책방향이 수립되어야 한다.

이외에 안전사고 발생과 관련한 기업의 책임부분도 무시할 수 없는 현실이다.

#### ◆ 현행 보육정책의 개선방안

저출산과 여성의 경제활동참여율 확대라는 당면과제, 특히 영유아 보육과 관련하여 가장 시급한 과제 및 개선방안은 국공립 보육시설의 확대를 들 수 있다. 보육의 중요성이 점차 강조되는 시대적 흐름 속에서 선진국의 보육정책은 「보육의 공공성 확보」라는 차원에서 사회 및 국가의 책임을 강조하는 추세를 보이고 있다. 미국, 영국, 프랑스 등 선진국의 경우 연령제한의 차이는 있으나 대부분의 영유아 보육비용을 정부가 부담한다. 현재 우리 정부가 추진하고 있는 기업부담을 통한 보육시설 확대는 이러한 세계적 추세에 역행하는 처사이다. 물론 여성의 사회참여 증대라는 대전제에는 공감하고 있으

<선진국의 유아교육과 보호 비용부담>

	연 령	비용부담 주체
프 랑 스	2~6세	정부/지방정부 - 무상
이탈리아	3~6세	정부/지방정부 - 무상
영 국	3~5세	정부 - 무상
스 웨 덴	4~6세	정부 - 무상
미 국	5세 0~4세	정부 - 무상 연방/주정부, 지방정부, 부모(최대 76%)
독 일	3~6세	주정부, 지방정부, 부모 (소득에 따라 다르나 최대 20%)

자료 : An Overview of Developments in The OECD Countries. p.15; 유희정, 『보육발전 기본계획 시안개발』, 한국어성개발원. 2002에서 재발췌.

나, 그럼에도 불구하고 목적 달성을 위해 기업의 일방적 부담 강요가 이루어져서는 안 될 것이다.

둘째, 민간보육시설을 적극적으로 활용하는 방안도 모색되어야 한다. 현재 전체 보육의 92.4%를 차지하는 민간보육시설은 보육의 질은 떨어지면서 지나치게 난립, 수익성의 문제로 고민하고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 민간부문의 시설 및 서비스의 질을 향상시키는 노력과 함께 재정측면의 지원방안도 매우 긴급하다 하겠다. 이는 현재 정부의 보육에 대한 지원과 관리가 주로 국공립 시설을 중심으로 이루어지고 있는 반면, 민간부문에 대한 지원과 관리는 매우 등한시되고 있기 때문이다. 정부는 기존의 국공립 시설에 대한 지원에서 탈피, 민간부문에 대한 자격요건 강화는 물론 과감한 지원을 통해 민간부문의 현대화와 발전을 촉진해야만 한다.

셋째, 수요자 중심의 보육시스템을 구축하여야 한다. 조사에 따르면 보육시설의 필요성을 더욱 절실히 느끼게 되는 맞벌이 부부들의 경우 집에서 가깝고, 교육내용이 충실한 보육시설을 원하는 것으로 나타나고 있다. 또한 많은 근로자들이 저녁시간과 휴일 등 보육시설의 시간 연장을 요구하고 있다. 민간이나 직장내 보육시설의 경우 시설의 유지 및 관리의 측면에서 전일제 보육서비스에 한계를 가지고 있다는 점을 감안하면 이는 거주지역내 공보육시설 확충을 통해서만 가능한 부분이라고 생각된다.

마지막으로 직장내 보육시설 설치 확대를 위한 방안으로는 보다 실질적으로 기업에 도움이 될 수 있는 지원방안을 마련할 필요가 있다. 현재와 같은 용자 중심의 직장내 보육시설 지원방안으로 기업의 자발적인 참여를 유도하기에는 많은 한계가 있는 것으로 보인다. 직장내 보육시설의 설치와 운영에 소요되는 비용 전액에 대해 보다 실질적인 세제 및 금융지원 방안을 마련한다면 보다 많은 기업의 참여를 유도할 수 있을 것으로 보인다. 아울러 정부재정만으로 국공립 보육기관 확충은 매우 어려운 측면이 있으므로 직장내 보육시설의 설치까지만 기업이 부담하고, 그 관리 및 운영은 정부가 맡는 방법

도 고려할 필요가 있다.

여성의 경제활동참가와 그 이면에 자리잡고 있는 양성평등의 문제는 국가나 기업만으로 해결될 수 있는 문제는 아니다. 여성 자신을 포함한 사회적 인식개선을 위한 모든 경제주체의 노력이 선행되어야 하며, 공공보육시설 확충 및 공교육의 질적 수준 제고를 통해 자녀양육과 관련한 부담을 경감시켜 주는 등 사회 전반에 걸친 인프라 구축이 반드시 필요하다. 이러한 기반 위에 기업이 언제든지 활용할 수 있는 여성인력 양성프로그램을 구축한다면 진정한 양성평등이 가능할 것이다. 이런 점에서 지나치게 기업에만 부담을 지우는 정책의 도입은 자제될 필요가 있다 하겠다. 여성보다 남성을 채용하는 것이 유리하다면 자발적으로 여성을 고용하려는 기업은 없을 것이기 때문이다.

다시 한번 강조하지만 국가의 노력이 뒷받침되지 않은 상태에서 기업에게만 여성고용의 책임을 전가시키는 것은 문제가 있으며, 그 실효성도 담보하기 힘들다는 점을 분명히 인식해야 한다. **KLI**