

육아휴직 아버지할당제 도입의 원칙과 방향

윤 흥 식*

북유럽 사회에서 아버지의 양육참여가 1930년대부터 제기되었다는 점을 고려한다면 한국 사회에서 아버지의 양육참여에 관한 논의가 이제야 제기되었다는 사실은 시민의 복지에 대한 북유럽 사회와 한국 사회의 간극을 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 그러나 북유럽국가를 포함해 산업화된 복지국가에서 아버지 양육참여를 제도화하려는 시도가 최근의 일이었다는 점을 고려한다면 논의의 기간은 짧지만 한국 사회에서 아버지 양육참여 제도화에 대한 논의는 매우 빠른 속도로 진행되고 있다고 할 수 있다. 여성부가 여성가족부로 확대 개편되면서 가족정책의 핵심과제로 부상하기 시작한 남성의 돌봄 참여 과제는 현실 정책에서 육아휴직 기간 중 특정 기간을 아버지에게 할당하는 ‘아버지할당제’로 모아지고 있다. 지난 2005년 하반기에 한국여성민우회에서 아버지할당제 도입을 위한 거리운동을 시작으로 최근에는 한국청년연합 소속 회원들이 서울광장에 모여 아버지할당제가 도입될 때까지 자녀를 갖지 않겠다고 출산과업을 선언하는 등 아버지 양육참여의 제도화에 대한 시민들의 논의는 급속도로 확대되고 있다. 또한 아버지할당제 도입을 위한 논의가 단순히 정책담론에 그치지 않고 고용보험법과 남녀고용평등법 개정안이 국회에 제출되는 등 실제적 제도화도 가시화되고 있다.

왜 한국 사회에서 아버지 양육참여의 제도화에 관한 논의가 이처럼 사회적 이슈가 되어가고 있는 것일까? 과거 권위주의 발전국가하에서 이루어진 급속한 경제성장과 강력한 (남성)노동력의 상품화는 돌봄 자녀가 있는 남성 노동자의 아버지로서의 정체성을 해체시켰다. 권위주의 정권에 의해 경제성장이 최고의 선이라고 간주되던 시기에 가족에 대한 아버지의 역할은 생계부양자로서 가족의 경제적 안정을 책임지는 것으로 대체되었다. 한국의 아버지들에게 자녀를 돌보는 일이란 밖에서 열심히 일해서 돈을 버는 것이 곧 자녀를 돌보는 것으로 간주되었다. 그러나 1997년 경제위기와 점증하는 여성의 경제활동참가로 인해 생계부양자로서 남성의 지위가 약화되기 시작하면서 유일한 생계부양자로서 아버지의 지위는 약화되기 시작했다. 경제성장 논리에 근거해 철저히 아버지 노동력을 상품화시킴으로써 아버지를 가족과 자녀로부터 소외시켜 한국 사회의 자녀들을 아버지 없는 아동들로 자라게 했다. 결국 아버지는 가족 내에서 설 자리를 잃고,

* 전북대학교 사회복지학과 교수(hsyoon@chonbuk.ac.kr).

여성은 생계부양과 돌봄이라는 이중적 책임에 힘겨워하며, 아이들은 아버지 없이 자라나고 있다. 더욱이 급격한 출산력의 감소와 고령화는 우리 시대의 아버지 역할에 대한 진지한 성찰을 요구하고 있다. 이러한 문제 의식에 근거한다면 아버지의 양육참여를 제도화하기 위한 아버지할당제는 현재 한국 사회가 직면한 사회적 과제를 완화하는 중요한 정책 대안들 중 하나임에 분명해 보인다. 더불어 보편적 생계부양자가구로의 전환이 급격히 이루어지면서 돌봄 노동의 책임이 신사회위험의 중요한 원인으로 지적되고 있다는 점에서 아버지할당제의 도입은 한국 사회의 변화·발전을 위한 중요한 출발점이 될 것이다. 이러한 문제 의식을 바탕으로 본 논의는 남성의 육아휴직 실시 현황과 아버지할당제를 둘러싼 쟁점을 살펴보고, 한국 사회에서 제도 도입을 위한 기본 원칙과 방향을 제시하고자 한다.

II. 남성의 육아휴직 실시 현황

육아휴직제도는 1987년 남녀고용평등법이 제정되면서 제도화되었다. 아버지의 양육 참여와 관련된 주요 변화는 1995년 육아휴직 대상을 여성 노동자뿐만 아니라 여성 노동자의 배우자까지 확대하는 남녀고용평등법 2차 개정이 이루어졌다. 법개정을 통해 아버지가 자녀를 양육할 수 있는 기회를 열어 놓음으로써 성 분리적인 제도의 특성이 완화되었다. 그러나 아버지에게 독립적인 육아휴직권리를 부여하지 않았고 무급휴가라는 점에서 육아휴직제도는 여전히 전통적 성역할에 근거했다고 할 수 있다. 이후 2001년 고용보험법과 남녀고용평등법이 개정되면서 배우자의 노동시장 지위와 관계없이 아버지에게 독립적인 육아휴직 권리가 인정되었다. 그러나 많은 논란 끝에 육아휴직 급여가 월 20만 원으로 결정되었기 때문에 실제적 수급권을 보장했다고 볼 수 없다.¹⁾

이와 같은 이유로 <표 1>에서 보는 것과 같이 아버지의 육아휴직 이용률은 극히 저조한 실정이다. 여성 육아휴직자는 2002년 3,685명에서 2005년 10,561명으로 불과 3년 만에 이용자가 187%로 증가했다. 남성 휴직자도 동 기간 중 162% 증가했다. 그러나 좀더 자세히 보면 전체 육아휴직 이용자 중 남성 이용자는 2005년 현재 204명에 불과하고, 절대적 이용 비율은 2002년 2.1%에서 2005년 1.9%로 오히려 0.2%포인트 감소한 것으로 나타났다.

1) 현재 육아휴직 급여는 월 40만 원이다.

<표 1> 남성의 육아휴직 실시 현황: 2002~2006

	육아휴직			
	전 체	여성(명)	남성(명)	남성 비율
2002년	3,763	3,685	78	2.1%
2003년	6,816	6,712	104	1.5%
2004년	9,303	9,122	181	1.9%
2005년*	10,561	10,357	204	1.9%
2006년 2월 까지	1,869	1,827	42	2.2%

주: 남성의 육아휴직 비율과 산전후 휴가자 중 육아휴직자 비율은 재계산한 수치임(윤홍식, 2006c)
 자료: 노동부(2006a), 「산전후휴가급여·육아휴직급여지원」; 노동부(2006b), 「산전후휴가급여 및 육아휴직급여 지원 실적」.

III. 육아휴직 아버지할당제를 둘러싼 주요 쟁점

아버지할당제를 둘러싼 주요 쟁점을 보면, 첫째는 아버지할당제의 형태와 관련된 문제이고, 둘째는 대상, 셋째는 급여와 재원과 관련된 쟁점으로 정리할 수 있다. 먼저 아버지할당제 도입 형태를 보면 <표 2>와 같이 크게 세 가지 유형으로 구분된다. 기간할당제는 노르웨이, 스웨덴 등에서 제도화한 방식으로 육아휴직 중 일정 기간을 아버지에게 할당하는 방식이다. 이는 다시 노르웨이와 같이 기존의 육아휴직 기간에 아버지할당 기간을 더하는 방식으로 제도화한 경우와 스웨덴과 같이 기존의 육아휴직 기간 내에서 아버지할당 기간을 제도한 경우가 있다. 두 번째 방식은 인센티브 방식이라고 할 수 있는데 핀란드, 이탈리아 등에서 도입한 제도다. 아버지가 일정 기간 육아휴직을 사용할 경우 육아휴직 기간을 연장해 주는 방식이다. 마지막으로 균등분할 방식으로 부모 각각에게 동일한 기간을 부여하는 방식이다. 그러나 도입 국가 대부분이 무급이거나 소득대체 수준이 매우 낮아 아버지의 육아휴직 이용률을 증대시키지 못했다. 지금까지의 제도 시행 결과를 종합하면 기간할당방식이 아버지의 양육참여를 제도화하는 데 상대적으로 성공적인 결과를 도출하였고, 특히 노르웨이와 같이 육아휴직 기간을 연장한 경우 남성의 참여가 두드러진 것으로 보고되고 있다.

<표 2> 아버지할당제의 유형

종류	기간할당형	인센티브형	균등분할형
할당 방식	부모휴가 기간 중 특정 기간을 부에게 할당하는 방식	부모휴가 기간 중 일정 기간을 부가 이용하면 부모휴가 기간이 연장되는 방식	부모휴가 기간을 부모 각각에게 균등하게 분할 할당하는 방식
시행 국가	노르웨이, 스웨덴, 덴마크(2001년까지)	핀란드, 이탈리아, 오스트리아	영국, 네덜란드, 벨기에 등

둘째는 대상과 관련된 문제이다. 최근의 유럽 사회의 정책 경향을 보면 육아휴직 대상을 단순히 임금노동자로 한정하지 않고 실업자, 학생 등을 포괄하는 등 제도의 대상 범위를 확대하고 있다. 특히, 대상과 관련된 문제는 한국 사회에서 매우 중요한 문제이다. 현재 육아휴직자는 고용보험에 가입한 피보험자로 제한되기 때문이다. 여성의 경우도 2004년 현재 출산한 여성의 3.9%만이 육아휴직을 이용한 것으로 보고되고 있다. 이를 고용보험 피보험자로 제한한다고 해도 이용수치는 대략 15.2%에 불과하다.²⁾ 즉, 현재 대상자가 고용보험 가입자로 제한되어 있기 때문에 제도의 사각 지대에 방치되어 있는 사람들을 어떻게 대상으로 포괄할 것인가가 주요한 쟁점이 된다.

셋째는 아버지할당제의 도입은 계층간 불평등을 강화할 수 있다. 복지국가 유형에 관계없이 대부분의 국가에서 남성의 양육참여는 소득 및 교육수준과 정(+)의 관계에 있는 것으로 보고되고 있다. 즉, 아버지할당제의 도입은 상대적으로 고학력이고 안정적 직장을 가진 남성의 양육참여를 지원할 수는 있지만 저숙련·저임금 남성 노동자에게는 상대적 박탈감을 증대시킬 수 있다. 결국 이러한 문제를 완화하기 위해서는 휴직기간 동안 지급되는 급여의 재원과 수준에 대한 대안을 고민해야 한다.

넷째는 급여수준과 관련된 문제이다. 일반적으로 아버지의 육아휴직 이용이 소득대체를 수준과 비례한다는 점을 고려했을 때, 아버지할당제의 급여수준은 휴직 전 남성의 임금소득을 충분히 보장해 줄 수 있어야 한다. 그러나 소득수준에 따른 급여는 노동시장에서의 차이가 휴직기간 동안에도 유지된다는 문제를 야기한다. 즉, 임금수준을 충분히 보존하는 수준에서 급여를 결정하되 적절한 수준의 급여가 보장되어야 한다.

IV. 육아휴직 아버지할당제의 도입 방안

이상의 논의를 종합하면 한국 사회에서 아버지할당제의 도입은 다음과 같은 원칙과 방향하에서 이루어져야 한다. 첫째는 대상의 폭을 확대해야 한다. 현재와 같이 비정규직이 확대되고 있고, 다른 산업화된 국가들에 비해 자영업 종사자의 비중이 높은 구조를 고려했을 때 아버지의 양육참여 과제는 단순히 임금노동자에 대한 정책 대안을 마련한다고 해서 성취될 수 있는 문제가 아니다. 이를 위해서는 먼저 상용직 임금노동자를 기

2) 윤홍식(2006c). “한국가족정책의 동향, 1990~2004: 노동권과 부모권을 중심으로”. 제2회 사회보장국제학술대회(第二回社會保障國際論壇) 발표문. 중국 북경 인민대학교. 주최: 중국인민대학교중국사회보장연구중심(中國人民大學中國社會保障研究中心). 2006년 9월 9일~10일.

준으로 제도화된 고용보험의 자격요건(급여수급요건)을 완화해야 한다. 경력 단절을 반복하는 임시직, 비정규직 임금노동자가 고용보험의 피보험대상자로서 육아휴직의 대상이 될 수 있도록 수급요건을 완화해야 한다. 또한 장기적으로 자영업자, 농어민 등을 포괄하기 위해 대상이 보다 보편적인 보험으로 재원으로 이전하거나 국가의 역할을 강화하는 방식을 고려할 수 있다. 또한 스웨덴과 같이 별도의 보험체계를 통해서 제도 대상의 보편성을 강화하는 방안도 모색할 수 있다. 둘째, 급여수준은 육아휴직급여만으로도 피부양자인 아동과 적절한 수준의 생활할 수 있는 정액 기초급여가 보장되어야 하고, 이를 토대로 휴직 전 임금소득에 비례하는 급여를 제공해야 한다. 이렇게 적절한 수준에서 기초보장이 이루어져야 아버지할당제 이용의 계층간 불평등을 완화할 수 있고 아버지의 실제적 참여를 견인할 수 있을 것이다. 현실적으로 육아휴직 전 기간 동안 100%의 임금을 보장해 주는 것은 어렵기 때문에 차선택으로 남성의 참여를 독려하기 위해 할당 기간 동안 통상임금의 100%를 보존해 주어야 한다. 그리고 형평성 문제를 고려해 여성의 경우도 아버지할당 기간에 해당하는 기간 동안 100%의 임금을 보존해 주는 것이 바람직하다. 셋째, 아버지할당제는 노르웨이와 같이 현재 육아휴직 기간에 아버지할당 기간을 더하는 방식으로 제도화하는 것이 바람직하다. 노르웨이에서 아버지의 육아휴직 참여가 비약적으로 증대되었던 원인 중에 하나가 기존의 육아휴직 기간에 할당 기간을 더하는 방식이었음을 고려할 필요가 있다. 기간은 외국의 사례를 고려했을 때 제도도입 시기에는 4주가 적절해 보인다. 마지막으로 아버지할당제로 대표되는 아버지의 양육참여는 단순히 남성이 육아휴직을 이용하는 차원의 문제를 넘어 한국 사회의 패러다임을 전환하는 출발점이다. 과거 권위주의 발전국가의 경제성장 제일주의시대에 요구되었던 돌봄 노동으로부터 자유로운 (남성)노동자의 모습에서 돌봄의 책임이 있는 (남녀)노동자의 모습으로 전환한다는 것은 한국 사회정책의 대상이 생산노동의 관련된 과제에서 재생산노동과 관련된 과제를 포괄하는 방향으로 변화한다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 전환은 한국 사회보장체계가 노동시장에서 발생하는 사회적 위험과 함께 사적 영역에서 발생하는 새로운 사회적 위험에 대한 합리적 대응을 하는 출발점이 될 것이다. 여성의 노동시장 참여가 복지국가 재편의 핵심적 요인이라면 남성의 돌봄 노동 참여의 제도화는 복지국가 재편의 핵심적 정책 대안이 되어야 한다. 특히 복지국가의 역할이 소득분배에서 사회적 투자를 통한 인적자본의 확대라는 점을 고려한다면 아버지할당제를 통한 남성의 돌봄 참여는 미래세대의 인적자본의 확대를 가속화시킬 것이다.³⁾

3) 아버지의 양육참여는 아동의 생산적 문제해결 능력을 증대시킴으로써 어머니의 양육참여가 아동의 인적자본 발달에 기여하는 부분과는 상이한 역할을 담당하고 있다고 보고되고 있다. 실제로 아버지가 아동양육에 참여하는 아동의 경우 아버지가 참여하지 않는 아동에 비해 생산적 문제해결 능력에서 뛰어난 성과를 보이는 것으로 나타나고 있다(Deutsch, Lussier, and Servis, 1993; Sundström and

결론적으로 아버지의 돌봄 참여는 한국 사회가 직면한 새로운 사회적 위험을 완화시키는 동시에 사회적 투자국가 전환이라는 당면 과제에 복무함으로써 한국 사회가 지속가능한 복지국가가 되기 위한 중요한 출발점이 될 것이다. **KII**

Duvander, 2002 재인용). Sundström, M., and A. Duvander(2002), “Gender Division of Childcare and the Sharing of Parental Leave among New Parents in Sweden”, *European Sociology Review* 18(4), pp. 433~447.