

저출산·고령화시대의 일가정 양립정책*

김혜원**

I. 서론

기존의 저출산, 고령화에 대응한 정책은 출산율 증대가 주를 이루었고, 출산율 증대를 위해 보육에 대한 투자를 증가시켜 왔다. 그런데 투입한 재정에 비해 출산율 측면에서 그다지 큰 성과를 내지 못하면서 기존의 정책에 대한 반성이 이루어졌다. 최근에는 일가정 양립의 환경이 갖추어지지 못한 것이 저출산의 주요 원인으로 거론되면서 이에 대한 집중적 검토가 이루어지고 있다.

저출산의 기조가 빠르게 회복되기 어렵고, 지금 시점에서 회복된다고 하더라도 이것은 앞으로 수십년간 인구부양비를 더욱 높여서 우리 경제에 부담이 되고 세대간 자원배분에서 압력을 가중시킬 것이다. 따라서 대안적인 인력 공급원을 강구하지 않을 수 없으며, 이런 점에서 여전히 낮은 경제활동참가율을 보이고 있는 여성 인력은 우선적으로 검토해 볼 대안이다.

일가정 양립의 환경은 여성의 경제활동참가율을 제고시킬 수 있을 뿐만 아니라 경력단절을 완화시켜 여성의 인적자본 수준을 높여서 실질적인 인구부양비를 낮추는 이중의 긍정적 효과를 갖는다. 나아가 출산이나, 직장이냐는 어려운 선택에 직면하여 결혼을 늦추고 초산을 늦추며 추가출산을 포기하는 취업 여성의 처지를 개선할 수 있다. 이러한 결과는 합계출산율 상승에 기여할 수 있을 것이다.

이 글은 일가정 양립의 환경 조성을 위한 정책 과제를 제시하는 것을 주요 내용으로 한다. 이 글은 다음과 같이 구성된다. 제II장에서는 산전후휴가제도와 육아휴직급여제도의 개혁방안에 대해 논의하고, 제III장에서는 기간제 여성근로자를 위한 산전후휴가 및 육아휴직급여제도 개선의 정책대안을 제시하며, 제IV장에서는 요약과 담고 있다.

* 이 글은 김혜원(2009), 김혜원(2010)에 크게 의존하고 있음을 밝혀둔다.

** 한국노동연구원 연구위원(hwkim@kli.re.kr).

II. 산전후휴가 및 육아휴직제도 개선

1. 현황과 문제

기업 입장에서 출산으로 인한 근로자의 공백은 손해를 가져다준다. 이런 점에서 기업은 출산근로자를 다른 근로자로 대체하길 원하지만, 만약 이러한 관행이 만연하게 될 경우 출산하는 여성근로자는 해당 기업에서 축적한 숙련을 포기해야 하는 상황에 처하게 된다. 적절한 보육시설이나 양육자를 찾지 못할 경우에는 아이를 양육하기 위해 퇴사해야 하는 문제도 존재한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 도입된 것이 산전후휴가 및 육아휴직제도이다.

산전후휴가급여에 대한 고용보험 지원이 강화되고 인식이 개선되면서 산전후휴가제도의 활용률은 빠르게 늘어나고 있다. <표 1>은 건강보험 직장가입자 중에서 산전후휴가급여를 받는 인원을 계산한 것으로, 2002년 60%에 불과하던 상태에서 2006년 80% 수준으로 빠르게 증가하였다.

육아휴직제도의 활용률도 늘어나고 있다. <표 2>에서 보는 것처럼 산전후휴가자 중에서 육아휴직자의 비율은 2002년 16.6%에 불과한 상태에서 빠르게 증가하여 2008년에는 40% 수준에 도달하였다. 80%를 상회하는 육아휴직 이용률을 보여주는 선진국과 비교할 때 40%의 육아휴직률은 여전히 낮은 수준이지만, 이용률의 증가추세가 가파르다는 점에서 제도의 정착이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

<표 1> 산전후휴가 급여 실시현황

(단위: 명, %)

	건강보험 직장가입자 분만인원(A)*	고용보험 가입자 중 산전후휴가 급여 수급인원(B)	B/A(%)
2002	37,753	22,711	60.2
2003	44,649	32,133	72.0
2004	48,348	38,541	79.7
2005	50,837	41,104	80.9
2006	60,856	48,972	80.8

주: * 분만과 관련된 상병코드 080-084에 해당하는 건강보험 급여실적으로 수진 및 직장(공·교제외)가입자 기준이며, 피부양자는 제외.
 자료: 국민건강보험공단, 「건강보험정보시스템」; 한국고용정보원, 『고용보험통계연보』, 2006. 12; 김영옥 외(2007)에서 재인용.

〈표 2〉 육아휴직급여 지급실적

(단위: 명, 백만 원, %)

	지급액	인 원			월급여액	(육아휴가자/산전 후휴가자) 비율(%)
		전 체	여 성	남 성		
2001	5	25	23	2	20만 원	-
2002	3,087	3,763	3,685	78	20만 원	16.6
2003	10,576	6,816	6,712	104	30만 원	21.2
2004	20,803	9,303	9,122	181	40만 원	24.1
2005	28,242	10,700	10,492	208	40만 원	26.0
2006	34,521	13,672	13,440	230	40만 원	27.9
2007	60,989	21,185	20,875	310	50만 원	34.8
2008. 8	62,163	19,032	18,816	216	50만 원	39.1

주: 8월까지 산전후휴가자 수를 추정하여 계산한 예측치임. 2006년 이전 자료는 민희철 외(2007)에서 인용.
 자료: 한국고용정보원(2008), 『고용보험통계연보 및 월보』.

이처럼 산전후휴가제도와 육아휴직제도가 제도로서 안착하고 있지만 사각지대가 여전히 남아 있다. 특히 중요한 것은 출산 이전 임신기간 중에 퇴사하거나 산전후휴가, 육아휴직을 이용한 후 퇴사하는 것이다. 물론 이러한 퇴사의 원인은 자발적, 비자발적 요인이 혼재되어 있지만, 정책은 비자발적 요인을 최대한 억제하는 방향으로 구조화될 필요가 있다.

기존 연구에서 실증적으로 공백으로 남아 있는 것은 여성이 임신을 한 상태에서 퇴사하는 비율이 어느 정도인지이다. 김영옥 외(2007)의 연구에서는 출산 당시 임금근로자인 여성이 산전후휴가를 얼마나 신청하는지 여부를 건강보험자료와 고용보험자료를 연결하여 확인하였다. 그에 따르면 출산 시점에 임금근로자 지위를 유지했던 여성 중 20%가 산전후휴가를 선택하지 않는다. 산전후휴가를 선택한 여성 중에서 육아휴직을 선택하는 여성의 비율은 42% 내외임은 고용보험DB를 통해 확인 가능하다. 문제는 출산 전 임신상태인 여성 근로자가 출산하기 전에 퇴사하는 비율을 구하는 것이 쉽지 않다는 것이다. 물론 건강보험자료를 연결시킨다면 구할 수 있지만, 이러한 자료를 확보하는 데는 현실적인 어려움이 있다.

서베이 자료를 이용하여 이를 확인하는 방법이 있다. 대표적인 가구패널자료인 노동패널은 출산 관측치가 너무 작아서 신뢰성 있는 통계를 얻는 것이 어렵다. 경제활동인구조사는 출산에 대한 정보가 없으며, 가계조사에는 출산정보가 있지만 패널자료가 아니므로 추적조사가 어렵다.

최근 한국여성정책연구원에서 발표한 여성가족패널은 지난 1년간 출산 관측치가 568 개로서 상당히 많은 관측치를 가지고 있다. 그런데 이 자료는 1차년도 자료만이 존재하므

〈표 3〉 지난 1년간 출산자의 경제활동상태 변화

직전 취업형태	출산 1년 이전 이직	출산 1년전 ~ 출산시점 이직	출산시점 ~ 설문시점 이직	취업 유지	전 체
임금근로자	218	83	11	42	354
비임금근로자	9	5	2	2	18
전 체	227	88	13	44	372

자료 : 여성가족패널.

로 1년 전의 상태를 추적하는 데 한계가 있다. 이러한 한계에도 불구하고 과거 일자리 정보를 이용하면 부분적으로 임신 중 퇴사를 복원해 낼 수 있다.

지난 1년 사이 출산을 한 사람 중에서 출산 전후에 계속 취업상태를 유지하는 사람은 44명이다. 출산 전에 일을 그만둔 사람은 315명이다. 그 중에서 출산 1년 이전에 일을 그만둔 사람 227명을 제외하면 101명이 출산 전 1년 내에 일을 유지하다가 그만둔 사람이다. 145명 중에서 44명만이 현재 일을 지속하고 있으며, 그 중에서 88명이 출산 전에 직장을 그만두었고 13명이 출산 후에 일을 그만두었다. 이상의 결과에 따르면 일을 가진 사람 중에서 임신이라는 사건이 발생한 후 출산 전에 일을 그만두는 사람이 60%에 이른다라는 것이다. 출산과 관련하여 일을 그만두는 사람 중에 대부분이 임신 기간 중에 일을 그만둔다는 것을 알 수 있다.

현행 산전후휴가급여제도는 여성을 많이 고용하는 기업에게 과도한 부담을 안겨주는 구조를 가지고 있다. 현행 산전후휴가 90일 중 60일은 기업의 유급휴가로 규정되어 있어 기본적으로 급여를 기업이 부담해야 한다. 현재 고용보험기금에서 산전후휴가급여를 최대 135만 원까지 지원하고 있다. 중소기업의 경우 135만 원을 넘는 부분은 기업이 부담해야 하며, 대기업은 60일을 전액 부담해야 한다.

산전후휴가에 따른 기업측의 비용부담으로 인해 기업내 우호적인 문화 형성이 지체되고 있다고 판단된다. 이러한 결과로 인해 앞에서 살펴본 것처럼 정규직의 경우에도 출산 전 직장을 나오는 사례가 많이 나타나고 있다.

육아휴직급여제도에도 문제가 없는 것이 아니다. 육아휴직급여제도는 고용효과를 고려하지 않고 설계되어 있고 확대되어 왔다는 약점을 안고 있다. 2001년 월 20만 원 정액으로 급여가 시작하였고, 이후 빠르게 증가하여 2007년 월 50만 원 수준에 도달하였다. 현행 제도는 12개월 동안 동일한 수준의 급여를 제공하고 있다.

고용보험DB를 분석한 결과에 따르면 육아휴직을 활용한 이들의 출산 2년 후 노동시장 참여율이 하락하고 있다. 그렇다면 육아휴직이 오히려 노동시장 참여를 저해하는 것일까? 그렇게 판단할 수는 없다. 육아휴직 자체가 노동시장 참여를 저해했다기보다는 출산 후 노동시장에 참여할 생각이 없는 이들이 육아휴직제도를 활용하는 비율이 증가했기 때

문이다. 육아휴직 활용에 대한 인식이 개선되고 정액급여액이 증가함에 따라 육아휴직 이용률이 증가했으며, 이 과정에서 역선택이 나타난 것으로 보인다.

육아휴직자 내에서도 노동시장 참여의 패턴에 구조적 차이가 관찰된다. [그림 1]에서 보는 것처럼 9개월 이상 육아휴직을 사용하는 근로자의 노동시장 참여율이 6개월 이하 사용자에 비해 크게 낮음을 알 수 있다. 대체로 6개월까지는 큰 차이가 없다가 6개월 이상 사용하게 되면서 이탈확률이 빠르게 증가함을 알 수 있다.

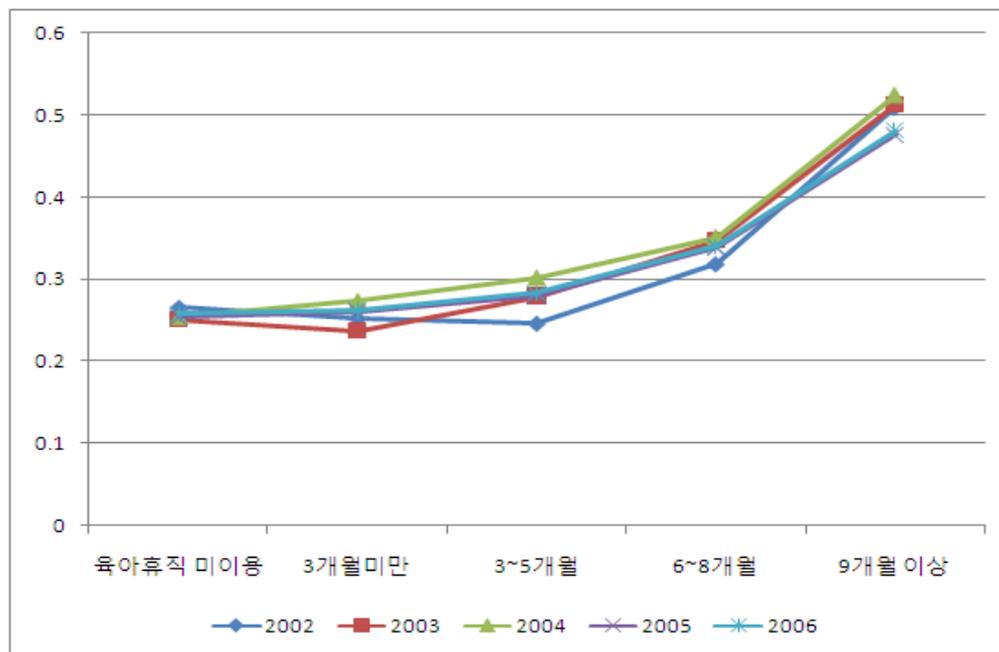
〈표 4〉 산전후휴가자의 2년 후 고용보험 사업장 취업유지확률

(단위: %)

	육아휴직 미사용	육아휴직 사용
2001	66.50	67.24
2002	66.53	65.19
2003	67.75	63.02
2004	68.43	61.14
2005	69.96	61.39
2006	70.33	58.53

자료: 고용보험DB 원자료; 김혜원(2008), 『산전후휴가급여 사회화 확대 검토』, 노동부 학술용역보고서에서 인용.

[그림 1] 육아휴직 이용행태별 2년 후 노동시장 이탈확률



자료: 고용보험DB 원자료; 김혜원(2008)에서 인용.

2. 정책과제

모성보호 비용의 전면 사회화로 사업주의 가입기 여성 고용기피 요인을 완화하여 여성의 경제활동 참여를 제고할 필요가 있다. 우선 중소기업에 대한 지원과 마찬가지로 현행 대기업에 대한 1개월 지원을 3개월 전체에 대한 지원으로 전환하여야 한다. 또한 현행 135만 원의 고용보험에 의한 산전후휴가급여 상한액을 200만 원 수준으로 인상하여 사회적 비용 부담을 강화할 필요가 있다. 이와 함께 근로기준법상 산전후휴가의 유급휴가 규정을 삭제할 것을 제안한다. 산전후휴가급여에 대한 기업측의 현금급여 비용부담을 완전히 제거함으로써 산전후휴가자에 대한 기업내 우호적 문화를 형성하고 이를 통해 출산전 퇴사를 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

육아휴직급여제도의 고용친화적 개편이 필요하다. 육아휴직제도의 취지가 직장복귀를 돕는 것인 점을 고려할 때 늦은 복귀 또는 미복귀를 선택하는 이들에 비해 빠른 복귀자에게 인센티브를 부여할 필요가 있다. 또한 지속적으로 기존 직장을 유지하는 이들에게 인센티브를 제공할 필요가 있다.

이러한 점에서 현재와 같이 12개월 동안 동일한 액수의 급여를 제공하는 방식에서 탈피하여 육아휴직 초기 6개월의 지급액을 후기 6개월의 지급액에 비해 높이는 개혁이 필요하다. 또한 원직장 복귀 후 계속 취업자에 대해 인센티브 지급 또는 미복귀자에 대한 벌칙을 신설할 필요가 있다. 방안은 여러 가지가 가능한데, 예를 들어 육아휴직급여액 중 1/4을 지급하지 않았다가 직장 복귀 후 6개월까지 계속 고용되어 있을 경우에 한해서 지급하는 것으로 제도를 변경할 수 있다. 또는 실업급여의 조기재취업수당처럼 조기 복귀자에 대해 복귀 후 6개월 시점에 복귀로 인해 절약된 육아휴직급여액의 전부 또는 일부를 보너스로 지급하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 육아휴직급여 수령을 위한 피보험단위기간을 강화할 필요도 있다. 예를 들어 출산전 18개월 중 6개월간 고용보험 가입 요건을 부과하는 것이다.

육아휴직급여를 현재의 정액제에서 정률제로 개편하는 것이 필요하다. 현재의 정액제 급여는 중위수준 이상의 임금을 받는 여성근로자에게는 인센티브가 되기 어렵다. 정률제로 개편할 경우 출산, 육아로 인한 휴직의 기회비용을 낮추는 데 기여할 것이다. 현행 정액급여 수준(50만 원)을 계속해서 정액으로 올리는 것은 재정효율적이지 않다. 출산전 임금과 연동되는 정률급여제의 도입을 검토할 시점이라고 생각된다. 앞에서 제안한 것처럼 고용친화적 개편을 위해 초기 6개월의 지급액을 높이는 과정에서 이를 정률제 방식으로 높이는 것을 제안하고자 한다. 육아휴직 초기 6개월 동안은 현재 50만 원인 육아휴직급여액을 정률급여의 하한액으로 하고 출산전 임금의 40%를 육아휴직급여로 지급하며, 이후 6개월은 50만 원의 정액급여를 지급할 것을 제안한다. 육아휴직급여의 상한액이 설정되

어야 하며, 그 수준은 캐나다 수준인 100만 원 정도가 적절할 것으로 보인다.

육아휴직급여를 50만 원 하한, 100만 원 상한의 정률급으로 변화시킬 경우 중간수준 임금을 받는 여성들의 육아휴직 활용 요인이 크게 증가할 것으로 기대된다. 현행 육아휴직 사용률이 낮은 문제를 해결하는 데 기여할 것으로 예상된다. 반면 정률제 개혁은 저임금 여성의 육아휴직 사용 유인을 높이는 데는 여전히 기여하지 못할 것이다. 오히려 현금급여를 높이는 것보다는 저임금 여성을 위해서 일과 육아를 병행할 수 있는 사회서비스 지원을 늘리는 것이 현실적인 지원책이라고 판단된다.

육아휴직기간 중 사회보험료 및 퇴직금 적립액의 사회적 부담 확대가 필요하다. 육아휴직기간 중 건강보험료를 육아휴직기간 중 급여에 비례하여 감면할 필요가 있다. 또한 현재 출산연금크레딧이 둘째 자녀부터로 한정되어 있는데 이를 첫째 자녀에게도 확대할 필요가 있다. 첫째 자녀를 출산한 여성근로자의 연금보험료(근로자 개인 및 사업주 부담금)를 산전후휴가기간 및 육아휴직기간 동안 지원하는 방안을 추진해야 한다. 나아가 육아휴직자를 위한 퇴직금 적립액 역시 출산육아기 여성의 기업 비용 부담을 높이므로 정부가 일부 지원할 것을 검토해야 한다.

남성의 육아 참여는 여성의 출산 결정에 긍정적으로 작용할 수 있다. 남성의 육아 참여를 제고하기 위해 남성의 육아휴직 이용률을 높일 필요가 있다. 남성의 육아휴직 활용률이 지나치게 낮다는 점에서 남성에 대한 육아휴직급여를 대폭 인상하여 제공하는 정책실험을 한시적으로 시행하고 그 성과를 평가하여 재연장 여부를 결정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 선진국에서도 사용실태를 검토하여 폐지한 사례가 있다.

남성이 사용하는 1개월 또는 2개월의 육아휴직기간에 대해 여성보다 상대적으로 높은 급여를 지급하는 것으로 설계하는 것이 적절할 것이다. 다만 고용보험에 가입한 취업한 부모가구의 경우 파과쿼터제에 상응하는 추가적인 육아휴직급여를 제공하는 것을 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 출산 직후 한부모가 된 경우 육아부담이 매우 크고 이를 위해서 추가적인 휴가가 필요하기 때문이다.

남성의 육아휴직 사용을 이끌어내기 위해서는 휴직급여액이 출산전 임금의 일정비율로 결정되는 정률제 방식이 적절하다. 제도가 지나치게 복잡해지는 것을 피하는 의미에서 산전후휴가급여 또는 실업급여와 비슷한 방식으로 설계할 것을 제안한다. 제1안은 여성의 산전후휴가급여와 동일한 방식으로 통상임금의 100%를 지급하는 것이고, 제2안은 실업급여와 동일한 방식으로 출산전 임금의 50%를 지급하되 상한액은 월 120만 원으로 제한하는 것이다. 두 가지 방안 모두 전액 사회적 부담으로 설계해야 한다.

최근 출산율 제고의 방안으로 스웨덴에서 시행되고 있는 스피드 프리미엄이 논의되고 있다. 스피드 프리미엄이란 출산간격이 일정 기간 이내일 경우 이전 출산시 받던 수준의 육아휴직급여액을 다음 출산시에도 받을 수 있도록 하는 제도이다. 스웨덴에서는 30개월

이내의 출산에 대해 적용하고 있으며, 최근 독일에서는 36개월 이내로 도입했다.

스웨덴에서 이 제도를 도입한 이유는 첫 출산 후 파트타임으로 일하는 여성이 늘어남에 따라 두 번째 출산의 육아휴직액이 첫 번째 출산에 비해 크게 낮아지는 문제점이 발생했기 때문이다. 단시간근로가 늘어난 이유는 육아기 근로시간 단축제가 폭넓게 활용되기 때문이며, 이로 인해 육아휴직급여를 높게 받기 위해 출산간격이 늘어나고 출산율이 떨어지는 문제가 발생했다. 스피드 프리미엄은 이러한 문제를 해결하는 대안이다. 스웨덴의 경우 파트타임뿐만 아니라 무직에 대해서도 적용하고 있으나 주된 수혜자는 단시간근로자이다. 한국의 경우 단시간근로의 비중이 매우 낮다는 점에서 주된 수혜자는 무직자일 가능성이 높다.

스피드 프리미엄은 육아기 근로시간 단축제의 활성화와 밀접히 관련되어 있다. 육아기 근로시간 단축제가 성공적으로 정착될 경우 진지하게 검토해 볼 대상이다. 그런데 현재 육아기 근로시간 단축제의 실적은 미미하다는 점에서 시기상조로 판단된다. 일부에서는 무직자에게도 지급하는 방안을 주장한다. 무직자에게도 지급한다면 현재처럼 출산후 노동시장을 떠나고 경력 단절하는 여성들에게 지급될 가능성이 높다. 이 경우 비록 출산간격을 줄이는 데는 효과를 발휘할 수 있지만, 경제활동참가율 제고라는 정책적 목표를 달성하는 데는 효과적이지 못할 것으로 판단된다.

이상에서 언급한 제도 개선은 큰 폭의 재정지출 증가를 가져온다. 과연 어느 정도의 재정이 소요되며 이러한 재정을 조달하기 위해서 어떤 방식의 재원조달이 가능한지 검토해 볼 필요가 있다. 이하에서는 산전후휴가급여 사회화, 육아휴직급여 정률제 도입을 중심으로 살펴본다.

2008년 건강보험 가입자 중 출산 통계를 살펴보면 직장가입자 본인이 출산한 경우는 86,981명이며, 지역가입자 본인이 출산한 경우를 추정하면 40,120명이다.¹⁾ 2008년 산전후휴가급여 지급 통계를 살펴보면 68,256명에 대해 1,666억 원이 지급되어 1인당 244만 원이 지급되었음을 알 수 있다. 4만여 명의 출산하는 여성 자영업자에 대해 50만 원의 정액급여를 3개월 지급한다고 가정할 경우 1인당 150만 원이 소요되어 총 금액은 600억 원 가량 소요될 것으로 추정된다. 추가 소요액은 2008년 건강보험 급여비(26조 원)의 0.23%이다.

대기업 근로자에게도 3개월을 지원하고 지원액을 135만 원에서 155만 원 수준으로 상향할 경우 단순계산으로 출산 근로자 전체에 일괄 155만 원을 3개월 지급하면 지출금액은 4,050억 원에 육박한다. 하지만 산전후휴가급여 신청률, 예상 급여기간, 임금분포의 모습 등을 활용하여 엄밀하게 계산하면 3,200억 원 정도로 추정되며, 지원액을 200만 원까지 높여더라도 3,600억 원을 넘지 않을 것으로 추정된다(김혜원 외, 2008). 추가 소요액은

1) 명시적 자료가 없어서 보건복지가족부 제공 자료를 가공하여 활용하였다.

2008년 건강보험 급여비의 0.58~0.90% 수준이다.

육아휴직급여 정률제를 40% 수준에서 도입할 경우 1,100억 원 가량의 추가재정소요가 발생할 것으로 추정된다. 이는 2008년 건강보험 급여비의 0.38% 수준이다.

산전후휴가급여제도의 개혁을 위해서는 많은 재정이 소요된다. 이를 조달하기 위해 누가 비용을 부담할 것인가의 문제가 대두된다. 고용보험의 주요 부담자인 노사는 2001년 6월 국회 환경노동위원회의 촉구 결의안에 의거하여 산전후휴가급여의 건강보험으로의 이관을 주장해 왔고, 산전후휴가급여제도의 사회화와 건강보험 이전이 동시에 이루어질 필요가 있다고 주장해 왔다. 산전후휴가제도가 저출산 문제라는 국가적 현안과 관련되어 있다는 점에서 수익자부담 원칙에 한정되어서는 안된다는 입장이다. 일반회계 재원이 비교적 많이 투입되는 건강보험으로 이관되면 노사의 부담이 줄어들 것으로 기대하고 있다. 2008년 기준 건강보험재정의 14.6%를 정부지원에 의존하는 데 비해서 고용보험재정은 정부지원이 거의 없기 때문이다. 나아가 기간제 근로자, 특고종사자 및 자영업 여성의 산전후휴가급여 보장을 위해서도 건강보험 이관이 필요하다고 주장해 왔다.

이에 대해 정부는 건강보험으로의 이관을 반대해 왔다. 건강보험 내에 상병급여가 도입되어 있지 않은 상황에서 상병급여와 유사한 현금급여제도가 포함될 경우 상병급여제도에 대한 사회적 요구가 높아질 것을 우려하고 있다. 2009년 노사정위원회에서는 이러한 이슈에 대해 수개월 동안 협의를 했으나 의견 접근을 이루지 못했다.

육아휴직급여에 대해서는 고용보험기금에 의한 부담원칙을 노사가 공유하고 있다. 다만 저출산 대책의 일환으로 육아휴직 재정 중 일부 부담에 대한 일반회계 지원을 확대할 필요 있으며, 안정적 지원을 위해 일반회계 지원의 비율을 정률로 규정할 필요가 있다고 주장하고 있다.

선진국의 사례를 살펴보면 산전후휴가급여는 대부분 사회보험에 의해 근로자의 경우 노사가 부담하고, 자영자의 경우 본인 기여에 따른 부담이 이루어지고 있다. 자영자를 포괄하는 나라도 있고 그렇지 않은 나라도 있다. 또한 국가 조세에 의해 일부를 지원하는 사례도 적지 않게 발견된다.

사회보험은 통합적 사회보험체계를 갖추고 지급하는 경우도 있고 개별 보험에서 맡는 경우도 있다. 건강보험이나 상병보험에 의해 산전후휴가급여를 지급하는 나라는 이탈리아, 일본, 독일, 핀란드 등 6개국이며, 고용보험 또는 노동시장기금에 의한 나라는 캐나다, 한국을 포함하여 4개국이다. 그리고 기존 보험과 독립적으로 모성 및 육아보험을 만들어 지급하는 나라는 아이슬란드와 스웨덴 2개국이다.

한국은 캐나다 형으로서 고용보험에서 산전후휴가급여와 육아휴직급여를 모두 지급하고 있다. 독일 형은 건강보험 중심으로 산전후휴가급여를 관리하는 모델이고, 육아휴직급여는 상병급여로 지급하기보다는 다양한 다른 재원으로 지급한다. 스웨덴 형은 산전후휴

가와 육아휴직에 대한 휴직급여를 지급하기 위한 별도의 보험체계를 갖춘 유형이다.

상병보험은 유럽에서 일반화된 사회보험이지만, 한국의 경우 새로 도입하는 데 난점이 많은 상황이다. 상병급여에 대한 사회적 요구의 폭증을 우려하는 정부의 태도를 볼 때 정부가 건강보험으로 산전후휴가급여를 이관하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다.

한국의 고용보험은 지금까지 전혀 국가의 지원 없이 운영되어 왔지만, 금융위기로 인한 지출 증가로 고용보험 재정 압박이 가중되어 효율 조정 또는 국가의 재정지원 투입이 논의되고 있다. 산전후휴가와 육아휴직이 처음 시작되던 당시와 비교할 때 두 급여의 총액은 고용보험 내에서 무시 못할 수준으로 증가하였다. 산전후휴가 수급자의 증가율이 매우 빠르고 육아휴직 이용률도 빠르게 상승하고 있다. 또한 저출산 문제로 인해 산전후휴가와 육아휴직 급여 인상에 대한 사회적 압력이 높은 상황이다.

일반회계 예산을 늘리거나 건강보험에서 건강보험료 감면 등의 방식으로 일부 부담을 하는 안은 단기적인 타협안은 될 수 있겠으나 장기적인 해결책으로 보기는 어렵다. 산전후휴가와 육아휴직 급여에 대한 사회적 인식이 높아지고 사회화 요구가 현실화된다면 이에 소요되는 재정지출액을 명시화하고 관리해나갈 필요가 있다. 이런 점에서 고용보험 내에 별도 효율을 책정하고 관리하거나, 고용보험에서 분리하여 육아보험을 신설하고 육아보험료를 별도 부과하는 방안을 검토할 필요가 있다.

III. 취약취업여성을 위한 정책과제

1. 현황과 문제점

기간제 등 비정규직 여성노동자가 출산하는 경우 산전후휴가에 따른 비용부담, 업무공백 등으로 인하여 사업주가 당해 근로자와 재계약을 기피하는 등 고용불안 요인이 존재한다. 또한 산전후휴가급여가 제대로 지급되지 못하고 있는 문제가 있다. 이에 산전후휴가 또는 임신 중에 계약기간이 만료되는 계약직 등 여성근로자의 모성보호 및 고용안정을 지원하기 위해 이들과 1년 이상 계속고용계약을 체결한 사업주에게 지원금을 지급하여 계속고용을 촉진하기 위해 출산후계속고용장려금제도가 설계되었다.

이 제도는 2006년 7월 도입되었고 2007년 4월 개정으로 지원요건이 완화되어 임신 16주 이상(개정전 임신 34주 이상)으로 확대되었다. 또한 반복 갱신하는 기간제에도 적용이 확대되었다. 2008년 4월 개정에서는 무기계약직의 우대를 기간으로 확대하였다.

출산후계속고용장려금제도의 세부 지원 요건 및 지원 내용은 다음과 같다. 고용보험법

〈표 5〉 임신 출산후 계속고용지원금 실적

(단위 : 백만 원, 명)

	사업장수(실사업장)	인원(실인원)	지원금액	1인당 지원금액
2006	16(8)	17(9)	13	40만 ~ 60만 원, 6개월
2007	271(58)	291(66)	174	40만 ~ 60만 원, 6개월

시행령 제29조(임신·출산 후 계속고용지원금)에 따르면, 산전후휴가 중이거나 임신 16주 이상인 여성근로자의 휴가기간이나 임신기간 중에 근로계약기간이나 파견계약기간이 끝나는 경우 당초의 근로계약기간이나 파견계약기간이 끝난 즉시 그 근로자와 근로계약기간을 1년 이상으로 하는 근로계약을 체결하는 사업주에게 노동부장관이 정하여 고시하는 금액을 6개월 동안 지급한다. 이때 금액은 40만 원이다. 다만, 기간을 정하지 아니한 계약을 체결하는 사업주에 대하여는 1년 동안 지원하며 처음 6개월은 60만 원, 후반부 6개월은 30만 원이다.

지원실적은 미미하다. 2006년에는 제도 홍보가 미진하여 매우 실적이 저조했으며, 2007년에는 전체에 비해서 대폭 늘어났으나 실인원은 그리 많지 않다.

이처럼 이용률이 저조한 것은 출산후계속고용장려금 설계가 몇 가지 문제점을 가지고 있기 때문이다. 첫째, 현재의 제도는 근로계약 또는 파견계약이 끝나는 즉시 새로운 고용계약을 체결할 경우에 한정하여 지원금을 지급하고 있다. 그런데 출산 직전 또는 직후의 근로자의 경우 근로능력을 100% 발휘할 수 없는 상태이며, 이에 따라 기업 입장에서는 임금에 상응하는 생산성을 기대하기 힘든 상태이다. 둘째, 근로자 입장에서도 육아휴직에 해당하는 휴식기간 및 양육기간을 원할 수 있다. 근로자가 계약 체결 후 육아휴직을 요구할 경우 법적으로 이를 피하기 어려운 상황이다. 이런 점에서 기업과 근로자 모두 자발적으로 일정기간의 근로계약 해지기간을 희망할 수 있다.

2. 정책 과제

기간제 근로자의 산전후휴가급여가 실질적으로 보장되어야 한다. 계약 연장이 이루어지지 않은 출산한 기간제 여성의 경우 현재 산전후휴가급여 대신에 실업급여를 받을 수 있으나, 실업급여액은 실직전 임금의 50%여서 실직전 임금의 100%인 산전후휴가에 비해 매우 낮은 실정이다. 산전후휴가급여 수급은 현재의 고용계약 유지 여부와 무관하도록 고용보험법을 개정해야 한다. 고용보험법 제77조를 개정하여, 이직할 경우 산전후휴가급여 지급을 제한하는 제73조 1항의 적용을 기간제 근로자에 한하여 유보하도록 할 것을 제안한다. 이를 통해 기간제 근로자의 산전후휴가급여 수급권이 강화될 수 있을 것이다.

이와 함께 출산 전후 고용계약이 단절된 기간제 여성이 실업급여 수급을 신청할 경우

산전후휴가급여 지급기간을 산입하지 않도록 하는 조치가 필요하다. 고용계약이 단절될 기간제 여성근로자에게 육아휴직을 제공하는 방안도 가능하겠지만, 이보다는 실업급여를 육아휴직급여처럼 이용할 수 있도록 하는 것이 적절할 것으로 보인다. 현행 실업급여 지급 유예제도를 이 경우에 활용할 수 있도록 제도개선이 필요하다. 즉 전체 실업급여 지급기간 중 산전후휴가기간에 해당하는 기간 동안 135만 원 상한의 산전후휴가급여를 수령하고, 잔여 실업급여 지급기간 동안 50%의 구직급여를 수령하는 것으로 설계하는 것이 합리적이다.

외국에서는 대부분의 경우 비정규직 여성에 대한 산전후휴가급여 지급을 직접적으로 명시하고 있진 않다. 그러나 일정 조건을 충족하도록 간접적으로 언급함으로써 사실상 비정규직 여성도 고용계약기간 만료와 상관없이 산전후휴가급여를 받을 수 있게 되어 있다. 급여를 받을 수 있는 조건은 대개 일정 근무기간을 만족시킬 경우 혹은 사회보험에 공헌한 기간으로 한정되어 있다. 아무 조건을 요구하지 않는 나라들도 꽤 있다. 오스트리아, 폴란드가 대표적 케이스이다. 이탈리아는 모든 거주 여성에게, 덴마크는 6주 이상 거주한 여성에게 혜택을 줌으로써 사실상 비정규직 정규직 구분 없이 산전후휴가급여 혜택을 받을 수 있다. 오스트리아는 비정규직 여성에 대해 별도 명시하였는데, 자발적으로 건강보험에 들어 있을 경우 비정규직 여성과 프리랜서 여성들도 급여 혜택을 받게 되어 있다.²⁾

기존의 출산후계속고용장려금을 다음과 같이 고용계약 단절을 허용하는 출산후재고용장려금으로 재설계할 것을 제안한다. 출산전후 고용보험사업장에 기간제 또는 파견근로자로서 근무하고 고용계약 단절이 있는 경우에도 출산후 1년 이내에 재취업하고자 하는 이에게 보조금을 지급하는 것으로 지급대상을 확대하는 것이 필요하다. 현행 출산후계속고용장려금의 경우 고용 단절이 있을 경우 자격요건이 되지 않는다는 약점을 보완하는 의미가 있다. 다만 기존 직장에 재취업하는 경우에만 보조금을 지급하는 것이 나은지, 아니면 어떤 직장이라도 괜찮은지의 쟁점이 남아 있다. 기존 직장에 재취업하는 것에 한정하는 것이 적절할 것으로 보이는데, 그 이유는 근로자의 기업특수적 숙련을 활용하며 기존의 경력경로로 복귀하는 것을 도울 수 있기 때문이다.

장려금 지급자를 근로자 개인으로 할 것인지 사업주로 할 것인지에 대해 검토가 필요하다. 사업주 장려금은 사업주가 기피할 취약계층에 한정하여 지급되는 것이 적절하다. 근로자 개인의 장려금은 개인의 노동공급 유인을 제고하는 것이다. 한편으로 볼 때 출산육아로 인한 경력단절 여성의 재취업 애로는 사업주의 채용 기피보다는 근로자 개인의 참여 유인 감소에 기인한 바가 크다. 이런 점에서 근로자 개인이 장려금을 받는 것이 의

2) Susan Kell Associates(2006), *Parental Leave and Carers Leave: International Provision and Research*, OECD Family Database(2007) 참조.

미가 있다. 다른 한편으로 지난 1년 사이에 대체 근로자를 활용한 기업주 입장에서는 굳이 기존 근로자를 활용할 유인이 크지 않을 것인 데 반해 근로자는 축적된 기업특수적 숙련으로 인해 기존 직장으로 복귀할 의사가 있을 것이다. 이런 상황에서는 기업에 장려금을 줘서 채용의 인센티브를 주는 것이 적절하다. 이것을 양자택일의 방식으로 가지 않고 적절히 섞는 것도 고려해 볼 만하다. 이 경우 근로자 지원수당은 일반회계에서 지급하고 사업주 장려금은 고용보험에서 지급하는 것으로 설계하는 것이 바람직해 보인다.

IV. 결론

저출산, 고령화가 급속히 진행됨에 따라 2020년대부터는 본격적인 노동력 부족이 가시화될 것이다. 노동력 부족에 대처할 다양한 대책들이 논의되는데, 현재 우리가 가용한 고급 여성인력을 활용하는 것은 최우선의 대응책이어야 한다. 고급 여성인력을 단순한 일거리에 투입하는 것은 매우 비효율적인 일이다. 고급 여성인력을 제대로 된 생산성을 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 경력지속을 촉진하고, 일단 경력이 단절되더라도 가능한 빠른 시간 내에 복귀할 수 있도록 촉진하는 것이 필요하다.

여성인력의 활용에 효과적인 정책 대안으로 거론되는 것이 일가정 양립정책이다. 그런데 일가정 양립정책은 출산과 경력지속을 양자택일적 선택으로 만들지 않아야만 낮은 출산율의 문제를 해결할 수 있는 1석 2조의 대안으로 검토될 수 있다.

이 글에서는 일가정 양립을 위한 정책 과제 중에서 산전후휴가 및 육아휴직제도를 중심으로 논의했다. 산전후휴가제도의 개혁은 기업의 가임기 여성 채용의 부담을 줄이고 출산 여성에 대한 우호적 기업문화를 형성하는 데 기여할 것이다. 육아휴직제도의 개혁은 노동시장에 지속적으로 참여하고자 하는 가족책임을 가진 양육자에게 보다 많은 사회적 급여를 제공하고, 노동시장에 참여할 의사가 없는 이들에게 재정이 흘러가는 것을 줄이는 데 기여할 것이다. 비정규직 여성을 위한 제도 설계가 동시에 진행됨으로써 제도 개선이 상대적으로 여유 있는 이들에게 집중되지 않도록 할 필요가 있다. **KLI**

<참고문헌>

- 금재호 외(2010), 『경제성장과 연계된 고용정책 개선방안』, 노동부.
- 김두섭(2007), 『저출산 사회의 결혼·자녀양육과 가족생활 연구』, 한국보건사회연구원.
- 김정호 외(2009), 『2008년도 재정사업 심층평가 보고서: 산전후휴가/육아휴직 지원사업』, 한국개발연구원.
- 김태현 외(2006), 『인구 및 사회경제적 차별 출산력』, (사)한국인구학회.
- 김혜원 외(2008), 『산전후휴가급여 사회화 확대 검토』, 노동부.
- 김혜원(2009), 『저출산 극복을 위한 일·가정 양립방안 연구』, 노동부.
- _____ (2010), 「여성고용정책의 현황과 과제」, 금재호 외, 『경제성장과 연계된 고용정책 개선방안』, 노동부.
- 민희철 외(2007), 『저출산 극복 및 성장잠재력 확충을 위한 가족친화정책』, 한국조세연구원.
- 박경숙 외(2005), 「남녀 결혼시기 연장의 주요 원인: 계층혼, 성역할분리규범, 경제조정 의 우발적 결합」, 『한국인구학』 28(2).
- 박수미(2006), 「한국여성의 노동이동에 대한 중단적 연구」, 『인구와 사회』 2(1).
- 방하남·김태기(2001), 「근로복지제도의 문제점과 개선방안」, 미발간논문.
- 보건복지가족부(2008), 『보건복지가족백서』.
- 통계청(2005), 『사회통계조사보고서』.
- 한국노동연구원(2007), 『제4차 남녀고용평등 기본계획 수립을 위한 공청회 자료집』.
- 황수경 외(2008), 『파트타임 등 일·가정 양립형 일자리 확대를 위한 정책대안 연구』, 노동부.
- Ahn and Mira(2002), “A Note on the Changing Relationship between Fertility and Female Employment Rates in Developed Countries,” *Journal of Population Economics* 15(4).
- EU(2007), MISSOC.
- Lettau and Buchmueller(1999), “Comparing Benefit Costs for Full- and Part-time Workers,” *Monthly Labor Review*, March 1999.
- Mosley and Kruppe(1996), “Employment Stabilization through Short-time Work,” Schmid, O'Reilly, and Schoman(eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*.
- Moss and O'Brien(2006), *International Review of Leave Policies and Related Research 2006*,

Employment Relations Research Series No.57.

OECD(2006a), *Benefit and Wage*.

_____(2006b), *Tax-benefit*.

_____(2007), *Women and Men in OECD Countries*, Paris.

Ray(2008), *A Detailed Look at Parental Leave Policies in 21 OECD Countries*, CEPR.

Susan Kell Associates(2006), *Parental Leave and Carers Leave : International Provision and Research*, Department of Labour, UK.

<부표 1> OECD 주요국가의 산전후휴가제도 비교

	휴가 기간	유급 휴가 기간	정률급여의 출산전 임금 대비 비율	정률급여 상한액의 APW 대비 비율	재원	비 고
미국	12주	0주	0%	-		가족휴가
호주	-	-	0%	-		법적 권리 없음
그리스	17주	17주	100%	122%	국가보험	
아일랜드	34주	22주	70%	71%	사회보험	
포르투갈	17주	17주	100%	상한 제한 없음	사회보험	건강관련 현물급여는 조세로 운영
스페인	16주	16주	100%	188%	사회보험	건강관련 현물급여는 조세로 운영
영국	52주	26주	90%	상한 제한 없음	국가보험	초기 6주는 90%, 나머지 20주는 정액급여
네덜란드	16주	16주	100%	189%	실업보험	현물급여는 건강보험으로 운영
이탈리아	20주	20주	80%	상한 제한 없음	건강보험	
일본	14주	14주	60%	상한 제한 없음	건강보험	
캐나다	17주	15주	55%	53%	고용보험	
핀란드	17.5주	17.5주	66%	상한 제한 없음	상병보험	건강관련 현물급여는 조세로 운영
헝가리	24주	24주	70%	상한 제한 없음	건강보험	
아이슬란드	13주	13주	80%	227%	조세	
스웨덴	-	-	80%	118%	사회보험의 하나로서 육아보험	450일의 육아휴직과 통합되어 있음
덴마크	18주	18주	100%	50%	사회보장기여금으로 조성되는 노동시장기금	건강관련 현물급여는 조세로 운영 고용주가 첫 2주 휴가급여 부담, 이후 지방정부 부담
에스토니아	20주	20주	100%	상한 제한 없음		
슬로베니아	15주	15주	100%	상한 제한 없음		
노르웨이	9주	9주	100%	112%	사회보험	
체코	28주	28주	69%	102%		
독일	14주	14주	100%	상한 제한 없음	건강보험	고용주 부담 원칙, 사회보험 일부 부담
한국	12주	12주	100%	상한 제한 없음	고용보험	고용주 부담 원칙, 사회보험 일부 부담. 초기 8주는 정률, 이후 4주는 정액급여
벨기에	15주	15주	82%	상한 제한 없음	사회보험	첫달은 82%, 이후는 75%
프랑스	16주	16주	100%	126%	건강보험	

자료 : Moss and O'Brien(2006); Susan Kell Associates(2006); OECD(2007).

〈부표 2〉 OECD 주요국가의 육아휴직제도 비교

	급여 지급 방식	급여지급 기간	전체 휴직기간	정률급여의 출산전 임금 대비 비율	정률급여 상한액의 생산직 평균임금 대비 비율	정액급여의 생산직 평균임금 대비 비율	비고
미국	없음	0개월	0개월	0%	-		가족휴가 12주가 무급으로 있음
호주	무급	0개월	12개월	0%	-		
그리스	무급	0개월	3.5개월	0%	-		
아일랜드	무급	0개월	3.2개월	0%	-		
포르투갈	무급	0개월	3개월	0%	-		
스페인	무급	0개월	32개월	0%	-		
영국	무급	0개월	3개월	0%	-		
네덜란드	무급	3개월	3개월	0%	-		
이탈리아	정률	6개월	6개월	30%	-		
일본	정률	10개월	10개월	40%	-		10%는 직장복귀 6개월후 지급
캐나다	정률	8개월	8.5개월	55%	42%		
핀란드	정률	6개월	6개월	66%	-		
헝가리	정률	18.4개월	18.4개월	70%	83%		
아이슬란드	정률	3개월	3개월	70%	227%		
스웨덴	정률	12.8개월	15.8개월	80%	118%		마지막 3개월은 정액
덴마크	정률	7.3개월	7.3개월	54% ¹⁾	50%		
에스토니아	정률	31개월	31개월	100%	109%		
슬로베니아	정률	8.5개월	8.5개월	100%	-		
노르웨이	정률	8개월	24개월 (54주+1년)	100%	-		10.3개월 받을 때는 80%, 아버지쿼터 6주
체코	정액 또는 정률	29개월	29개월	10%	-	18%	
독일*	정률	24개월	24개월	67%	-	-	
한국**	정액	12개월	12개월		-	18%	2007년 50만 원 기준
벨기에	정액	3개월	3개월		-	25%	
프랑스	정액	32개월	32개월		-	27%	

주: 1) 생산직의 경우임. 비생산직의 경우 30%. Ray(2008), p.10 참조.

* 독일은 2006년까지 정액급여였음.

** 한국의 경우 2008년부터 12개월의 육아휴직이 보장됨.

자료: Moss and O'Brien(2006); Susan Kell Associates(2006); OECD(2007); Ray(2008); 민희철 등(2007); 김혜원 외(2008); EU(2007).

〈부표 3〉 OECD 주요국가의 육아휴직급여의 재원 비교

	급여 지급 방식	사업주 지급 의무 유무	국가 부담 유무	재원	급여 수급자격요건	휴직 수급자격 요건	비 고
미국	없음	-	-	-	-	-	
호주	무급	-	-	-	-	-	
그리스	무급	-	-	-	-	-	
아일랜드	무급	-	-	-	-	-	
포르투갈	무급	-	-	-	-	-	
스페인	무급	-	-	-	-	-	
영국	무급	-	-	-	-	-	
네덜란드	무급	-	-	-	-	-	
이탈리아	정률			사회보험	근속기간 제약 없음	근속기간 제약 없음	
일본	정률	없음	있음	고용보험	육아개시전 2년 동안 12개월 고용보험 가입	기간제, 일용직 제외. 단, 기간제 근로자의 경우 육아개시전 1년 이상 계속 근무 예상자	일용직 적용제외
캐나다	정률	없음	있음	고용보험	연방기준 6개월 이상 근무 ¹⁾		
핀란드	정률	없음	있음	건강보험	출산예정일 전 최소 30주 보험 가입		
헝가리	정률	없음	있음				
아이슬란드	정률	없음	있음	모성육아휴직 기금(기여금+조세)	출산전 6개월간 취업		조세는 비취업 여성을 위한 정액급여에 사용됨
스웨덴	정률	없음	있음	사회보험의 하나로서 육아보험	출산예정일 이전 240일 동안 고용		산전후휴가 육아휴직제도가 통합되어 있음
덴마크	정률	없음	있음	사회보장기여금으로 조성되는 노동시장기금		휴직 직전 13주 사이 120시간 이상 고용, 13주 사이 자영업, 실업급여 수급 또는 훈련 중	
에스토니아	정률	없음	있음				
슬로베니아	정률	없음	있음				
노르웨이	정률	없음	있음	사회보험	휴직신청전 10개월 중 6개월 취업		3세 생일까지 추가로 무급의 1년 휴직 가능
체코	정액 또는 정률	없음	있음				
독일	정률	없음	있음	일반조세	없음	없음	3세 생일까지
한국	정액	없음	있음	고용보험	육아휴직 개시전 18개월 중 6개월 고용보험 가입	출산전 1년 동안 근무	2007년 50만 원 기준
벨기에	정액	없음	있음	사회보험	육아휴직 개시전 15개월 중 12개월 근무		
프랑스	정액	없음	있음	사회보험의 하나로서 가족급여기금	첫째 자녀의 경우 출산전 2년 동안 연속하여 근무, 셋째 자녀의 경우 5년 중 2년 근무	출산전 1년 동안 근무	휴직은 만 3세가 될 때까지 보장. 급여는 첫째 자녀는 6개월 지급, 둘째 이후부터는 3년 지급

주: 1) 많은 지방에서 12개월 정도의 근무 요건 부과.