

연구보고서 2022-44

출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

김은정
임지영·박종서·박명호·노호창



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



연구진

연구책임자	김은정	한국보건사회연구원 부연구위원
공동연구진	임지영	한국보건사회연구원 전문연구위원
	박중서	한국보건사회연구원 연구위원
	박명호	홍익대학교 교수
	노호창	호서대학교 교수

연구보고서 2022-44

출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

발행일 2022년 12월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (주)삼일기획

© 한국보건사회연구원 2022
ISBN 978-89-6827-908-9 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2022.44>

발|간|사

2000년대 이후 저출산 현상이 사회적 위협으로 인식됨에 따라 국내의 출산전후휴가 및 육아휴직제도는 일·가정 양립지원정책의 일환으로 휴직 기간과 급여수준의 확대가 지속적으로 이루어졌다. 이와 같은 제도 발전에도 불구하고 국내의 임신·출산·육아로 인한 여성의 경력단절 현상은 크게 개선되지 못하여 여성의 경제활동참가율의 뚜렷한 개선은 없는 것으로 나타났다. 만혼화와 출산연령의 증가로 기존에 여성의 경제활동 참가 상황을 나타내는 M자 커브의 위치만 다소 이동하였을 뿐 모양에는 큰 변화가 없었다. 이처럼 제도 확대에도 불구하고 여성의 경제활동 참가에 큰 변화를 가져오지 못한 것은 해당 정책의 보편적 활용도가 낮기 때문으로 볼 수 있다. 활용도가 낮은 이유는 해당 제도가 일·가정 양립지원 제도로써 충분한 기능을 수행하지 못하고 있거나, 제도 활용이 어려운 사각지대의 규모가 큰 것으로 이해된다. 즉, 제도의 적용 대상자임에도 불구하고 제도를 활용하지 않는 경우는 사각지대와 별개로 제도가 목적인 기능을 적절히 수행하지 못하고 있을 가능성이 있다. 제도 이용 대상자들의 실제 제도 활용도가 낮은 것은 휴직급여 수준이 낮아서, 사업장에서 해당 제도 활용이 보편적이지 않아서 등의 이유를 고려할 수 있다. 출산전후휴가 및 육아휴직제도는 고용보험을 기반으로 운영되고 있기 때문에, 고용보험 미가입자(미적용자)는 애초에 제도 이용이 불가능한 경우로 제도적 사각지대로 이해할 수 있다. 이에 따라 고용보험 가입현황이 매우 중요하며 제도 활용도를 높이기 위해서는 무엇보다도 고용보험 가입 대상자 확대가 이루어져야 한다.

고용보험의 사각지대에 따라 야기되는 문제는 출산전후휴가 및 육아휴직제도 이용뿐만 아니라 실업급여 등 사회안전망 차원에서 매우 중요한 사항으로, 고용보험 사각지대 해소 논의는 지속되어 왔다. 또한 사회·경제 환경이 급변하는 시대에 고용안전망이 더욱 중요해짐에 따라 정부는 모든 취업자에게 보편적 고용안전망 제공을 목적으로 '전 국민 고용보험

제도'를 추진하고 있다. 정부는 이를 통해 고용보험 적용 대상자를 확대하고 제도적 사각지대의 일부를 해소하는 효과를 기대하고 있다. 이처럼 '전 국민 고용보험제도'가 계획에 따라 실행될 경우 고용보험 적용(가입) 대상자가 확대되고 그에 따라 출산전후휴가 및 육아휴직제도 이용 대상자도 확대되는 효과를 기대할 수 있다. 다만, '전 국민 고용보험제도'를 통해서 대상자 확대를 통한 사각지대 해소 효과를 기대할 수는 있으나, 제도 활용도가 획기적으로 높아질 것을 기대하기는 어렵다. 대상 확대에 따른 충분한 자원 확보와 함께 보편적 활용이 가능한 노동환경이 보장될 때 실질적으로 제도 이용률을 높일 수 있을 것이다. 이에 따라, 본 연구에서는 현행 제도의 이용 실태와 문제점을 검토하고 제도 이용의 사각지대 해소와 이용 활성화를 위한 방안을 제안하고자 한다. 특히, 대상 확대를 주요 쟁점으로 보고 그 규모의 추정과 그에 따른 필요자원 확보방안을 중심으로 검토하고 있다.

이 연구에 함께 참여해 주신 박명호 교수님, 노호창 교수님께 감사의 뜻을 전한다. 끝으로 이 보고서에 수록된 모든 내용은 연구자의 개별 의견이며 연구원의 공식 의견이 아님을 밝힌다.

2022년 12월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요약	5
제1장 서론	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 연구의 내용 및 방법	15
제2장 기존 연구 검토	17
제1절 제도 목적 및 효과	19
제2절 제도 개선안 및 방향	25
제3장 제도 현황 및 이용 실태	45
제1절 제도의 현황	47
제2절 제도 이용 실태	54
제3절 재정 현황	80
제4절 소결	83
제4장 해외 사례	87
제1절 스웨덴	89
제2절 캐나다 퀘벡주	98
제3절 독일	113
제4절 시사점	122

제5장 제도 개편 방안	127
제1절 전문가 조사	129
제2절 법적 쟁점 검토	149
제3절 제도 개편 방안	161
제6장 대상 확대에 따른 재정 추계	179
제1절 출산전후휴가급여 재정 추계	181
제2절 육아휴직급여 재정 추계	202
제3절 필요자원 확보방안	212
제7장 결론 및 향후 과제	221
제1절 결론	223
제2절 향후 과제	226
참고문헌	231
부록: 전문가 조사 설문지	241

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 고용보험 사각지대 추정(2017.08)	12
〈표 2-1〉 선행연구에서 정의한 사각지대 범위	27
〈표 2-2〉 육아휴직급여의 소득보장 수준	29
〈표 2-3〉 소득 5분위별 월평균 임금에 따른 육아휴직급여액과 실질소득대체율(2019) ...	30
〈표 2-4〉 기존 연구 대상 확대안	37
〈표 3-1〉 출산전후휴가제도의 주요 연혁	48
〈표 3-2〉 육아휴직제도의 주요 연혁	49
〈표 3-3〉 출산전후휴가와 육아휴직제도 관련 법	52
〈표 3-4〉 연도별 출산전후휴가급여 지원 실적	56
〈표 3-5〉 연도별 사업체 규모별 출산전후휴가급여 신규수급자 현황	57
〈표 3-6〉 연도별 산업별 출산전후휴가급여 신규수급자 현황	58
〈표 3-7〉 연도별 육아휴직급여 지원 실적	61
〈표 3-8〉 연도별 성별 사업체 규모별 육아휴직급여 신규수급자 현황	63
〈표 3-9〉 연도별 산업별 육아휴직급여 신규수급자 현황	64
〈표 3-10〉 성별 산업별 육아휴직급여 신규수급자 현황	65
〈표 3-11〉 연도별 성별 육아휴직자 수와 자료별 차이	66
〈표 3-12〉 전체 육아휴직자: 연령별 분석	67
〈표 3-13〉 전체 육아휴직자: 소속 기업체 규모별 분석	68
〈표 3-14〉 전체 육아휴직자: 종사 산업별 분석*	68
〈표 3-15〉 아동의 출생연도와 연도별 출생아 수 비교	69
〈표 3-16〉 아동의 일반 특성	71
〈표 3-17〉 아동 부모의 특성	72
〈표 3-18〉 연도별 아동 부모의 육아휴직 이용 현황	73
〈표 3-19〉 연도별 육아휴직을 이용한 아동 모의 특성	74
〈표 3-20〉 연도별 육아휴직을 이용한 아동 모의 휴직 당시 기업체 특성	75
〈표 3-21〉 연도별 육아휴직을 이용한 아동 부의 특성	76
〈표 3-22〉 연도별 육아휴직을 이용한 아동 부의 휴직 당시 기업체 특성	77

〈표 3-23〉 아동가구 부모의 육아휴직 이용 특성	78
〈표 3-24〉 연도별 육아휴직을 이용한 아동 모의 육아휴직 이용 기간	79
〈표 3-25〉 연도별 육아휴직을 이용한 아동 부의 육아휴직 이용 기간	79
〈표 3-26〉 고용보험기금, 모성보호급여 지출 규모와 일반회계 전입금 현황(2002~2020)	82
〈표 4-1〉 스웨덴 부모보험 구성 급여	90
〈표 4-2〉 부부간의 육아휴직 일수	93
〈표 4-3〉 쌍둥이 자녀를 둔 경우 육아휴직 일수	93
〈표 4-4〉 자격요건에 따른 부모휴가급여 기간 및 기준	94
〈표 4-5〉 스웨덴 고용주·자영업자의 사회보험 요율	96
〈표 4-6〉 캐나다 퀘벡주 부모보험 급여 유형과 급여 수준	104
〈표 4-7〉 캐나다 퀘벡주 부모보험의 입양급여 유형과 급여 수준	104
〈표 4-8〉 캐나다 퀘벡주 부모보험 급여 수혜 자격	106
〈표 4-9〉 캐나다 퀘벡주 부모보험 급여 지속기간	107
〈표 4-10〉 캐나다 퀘벡주 부모보험의 보험료율과 보험료 상한액	108
〈표 4-11〉 독일의 모성보호 및 육아휴직 관련 제도의 변화	114
〈표 4-12〉 독일의 출산휴가·부모휴직·부모수당의 대상, 기간, 급여 및 재원	119
〈표 4-13〉 독일의 육아휴직급여 지급 건수	121
〈표 5-1〉 조사 참여 출산·육아휴직제도 관련 전문가 특성	130
〈표 5-2〉 출산전후휴가제도 개선 필요사항	131
〈표 5-3〉 출산전후휴가제도 개선 필요사항에 대한 이유	132
〈표 5-4〉 육아휴직제도 개선 필요사항	133
〈표 5-5〉 육아휴직제도 개선 필요사항에 대한 이유	134
〈표 5-6〉 제도 개선 방안에 대한 적절성	135
〈표 5-7〉 고용보험 틀 유지하에 제도를 개선하는 방안에 대한 적절성	136
〈표 5-8〉 새로운 재원구조하에 제도를 개선하는 방안에 대한 적절성	137
〈표 5-9〉 전 국민 고용보험 추진에 따른 기대효과	138
〈표 5-10〉 새로운 재원구조 도입 시 기대효과	138



〈표 5-11〉 출산 및 육아휴직 자원 분리 여부	139
〈표 5-12〉 재원을 분리 운영하는 경우 자원 확보방안	140
〈표 5-13〉 재원을 통합 운영하는 경우 자원 확보방안	141
〈표 5-14〉 급여 적용대상 범위	143
〈표 5-15〉 급여 적용대상 범위에 대한 이유	143
〈표 5-16〉 부모급여제도에 대한 검토 필요 여부	146
〈표 5-17〉 부모급여제도에 대한 검토 필요 이유	147
〈표 5-18〉 고용보험 미적용자 출산급여에 대한 검토 필요 여부	148
〈표 5-19〉 고용보험 미적용자 출산급여에 대한 검토 필요 이유	148
〈표 5-20〉 전 국민 고용보험 로드맵에 따른 적용 확대 계획	167
〈표 5-21〉 전 국민 고용보험 기반의 제도 확대 방안	173
〈표 5-22〉 신규 자원 활용 기반의 제도 확대 방안	178
〈표 6-1〉 2023회계연도 기금운용계획안 사업설명자료 상 예술인 출산전후휴가급여 예산 편성 근거	183
〈표 6-2〉 2023 회계연도 기금운용계획안 사업설명자료상 특수형태근로종사자 출산전후휴가급여 예산 편성 근거	184
〈표 6-3〉 고용보험 사각지대 추정(2021.08)	186
〈표 6-4〉 예술인 산업별 분포 및 산업별 취업자 수 증가율	188
〈표 6-5〉 예술인 출산전후휴가급여 지원 인원	189
〈표 6-6〉 예술인 출산전후휴가급여 재정 소요액	189
〈표 6-7〉 특고 출산전후휴가급여 지원인원	192
〈표 6-8〉 특고 출산전후휴가급여 재정 소요액	192
〈표 6-9〉 자영업자 출산전후휴가급여 지원인원	194
〈표 6-10〉 자영업자 출산전후휴가급여 1인당 지원단가	195
〈표 6-11〉 자영업자 출산전후휴가급여 재정 소요액	195
〈표 6-12〉 실질적 사각지대 및 적용제외자(유형1) 출산전후휴가급여 지원인원	197
〈표 6-13〉 실질적 사각지대·적용제외자(유형1) 출산전후휴가급여 1인당 지원단가	198

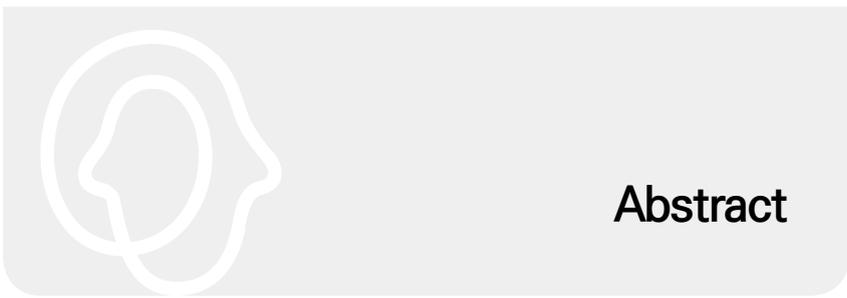
〈표 6-14〉 실질적 사각지대 및 적용제외자(유형1) 출산전후휴가급여 재정 소요액	198
〈표 6-15〉 비경활인구 등에 정액 출산전후휴가급여 지급 시 재정 소요액	201
〈표 6-16〉 육아휴직급여 수급자 및 고용보험 가입 인원 비중 추계	204
〈표 6-17〉 2023년 예산안상 육아휴직급여 1인당 지원단가 산출방법	204
〈표 6-18〉 2023년 예산안상 육아휴직급여 지원기간 산출방법	205
〈표 6-19〉 예술인 육아휴직급여 재정 소요액	206
〈표 6-20〉 특고 육아휴직급여 재정 소요액	207
〈표 6-21〉 자영업자 육아휴직급여 지원단가 산출	208
〈표 6-22〉 자영업자 육아휴직급여 재정 소요액: 총 2조 1,772억 원	209
〈표 6-23〉 실질적 사각지대·적용제외자(유형1) 육아휴직급여 재정 소요액	210
〈표 6-24〉 비경활인구 등에 정액 육아휴직급여 지급 시 재정 소요액	211
〈표 6-25〉 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여 적용대상 확대 시나리오별 필요자원 규모	212
〈표 6-26〉 모성보호급여 지출의 일반회계 전입금 부담 비중	213
〈표 6-27〉 시나리오 1(예술인·특고로의 확대)의 필요자원 확보방안	215
〈표 6-28〉 시나리오 1~2(예술인·특고·자영업자로의 확대)의 필요자원 확보방안	216
〈표 6-29〉 시나리오 1~3(예술인·특고·자영업자·사각지대 등으로의 확대)의 필요자원 확보방안	217
〈표 6-30〉 시나리오 1~4(예술인·특고·자영업자·사각지대·비경활 인구 등으로의 확대)의 필요자원 확보방안	219

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 2-1] 고용보험 사각지대 구조	36
[그림 3-1] 고용보험 성별 순수 피보험자 추이	55
[그림 3-2] 여성 피보험자, 출산전후휴가급여 수급자, 육아휴직급여 초회 수급자 추이	55
[그림 3-3] 출산전후휴가급여 수급 인원과 지급액 규모	57
[그림 3-4] 성별 육아휴직 초회 수급자 추이	60
[그림 3-5] 육아휴직급여 초회 수급자 성별 인원과 지급액 규모	60
[그림 4-1] 성별 신규 신청인 변화 추이(2012~2021년)	109
[그림 4-2] 2021년 연령별 신규 신청인 수	110
[그림 4-3] 출생아 수의 변화 추이(1990~2020)	111
[그림 4-4] 합계출산율(TFR)의 변화 추이(1926~2016)	111
[그림 4-5] 독일의 육아휴직에서 아버지 참여율	121
[그림 4-6] 독일의 성별 육아휴직 평균 이용 기간	122
[그림 5-1] 특수고용직 종사자의 종사상 지위 분포	190



Abstract

A Study on Reorganization of Maternity and Parental Leave Systems

Project Head: Kim, Eun-jung

This study examines a plan for reorganizing the maternity and parental leave systems, with a focus on expanding the target and securing the financial resources. Target expansion was the area that requires improvement most. This means that it is more important to focus on horizontal expansion, such as expanding the targets, than on vertical expansion, such as increasing the benefit levels. This is because people in secured jobs are more likely to collect full social security benefits, while those in precarious jobs are more likely to be excluded from social safety nets. Accordingly, the government is promoting the National Employment Insurance System to expand the number of people eligible for the system.

In this study, an expert survey was conducted on two proposals: 1) reorganizing the maternity and parental leave systems based on the National Employment Insurance System, and 2) a reform based on a new funding structure. In light of the survey findings, a universal benefit system based on a new financial structure was recommended in the long run, while a short-term plan was

Co-Researchers: Lim, Ji-young · Park, Jongseo · Park, Myung-Ho · Rho, Hochang

2 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

suggested to expand the coverage of the National Employment Insurance..

The short-term improvement plan expanding the system on the basis of employment insurance, cannot provide universal benefits. This is because, due to the nature of the social insurance, it is not appropriate to give benefits to those who have not contributed and to utilize the corresponding financial resources.

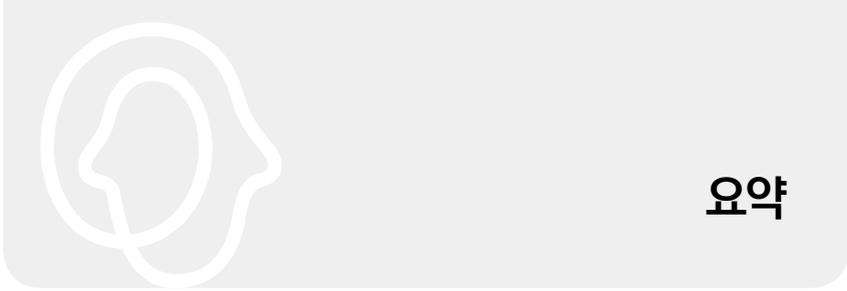
If the National Health Insurance Fund is used as the source of funding for the maternity and parental leave systems, it is anticipated that the level of burden on each citizen would not be demanding because almost all citizens bear the cost for not many beneficiaries because of the low birth rate.

If maternity and parental leave benefits are created as a universal benefit scheme funded by the National Health Insurance, income-proportional benefits can be paid for those with income over a certain level, as is currently the case, while fixed amounts can be paid as benefits otherwise. However, in this case, since the parents benefit is currently being paid to all parents, it is necessary to set the level of fixed-amount benefits in consideration of the parents benefit system.

This study is significant in that it examined the possibility of expanding maternity and parental leave benefits to a universal system. In particular, although strict assumptions were not applied, it is highly meaningful to estimate the amount of financial resources required for future policy expansion by

estimating the amount of finance for expansion of the target. The results of this study are expected to provide the basic data necessary for future discussions on system expansion.

Keyword : maternity leave, parental leave, expansion of beneficiaries



1. 연구의 배경 및 목적

출산전후휴가 및 육아휴직제도의 지속적인 확대에도 불구하고 국내의 임신·출산·육아로 인한 여성의 경력단절 현상은 크게 개선되지 못하고 있는 상황으로, 해당 제도에 대한 개선 논의가 필요한 시점이다. 이에 본 연구는 출산전후휴가 및 육아휴직제도의 이용실태와 문제점을 검토하고 이에 대한 개편 방안을 대상 확대와 재원 확보를 중심으로 검토한다. 즉, 현행 제도 개선의 주요 사항으로 대상 확대를 통한 사각지대 해소와 적극적 제도 운영을 위한 안정적인 재원구조를 모색하고자 하였다. 이를 위해 전문가 조사를 중심으로 개선의 방향성을 검토하고, 대상 확대 시나리오에 따른 재원 규모와 재원 분담방안을 검토하였다.

2. 주요 연구 결과

이 연구는 해외 사례 검토, 국내 제도 활용 실태, 전문가 조사, 대상 확대에 따른 재원 추계 내용으로 구성되어 있다. 스웨덴, 캐나다 퀘벡, 독일 사례를 검토하여 급여대상의 포괄성과 재원 활용 유형을 검토하였다. 스웨덴의 경우 부모보험은 일·가정 양립을 지원하는 노동시장 정책의 특성과 함께, 보편적 가족지원이라는 분명한 정책적 목표를 바탕으로 보편적 지원제도로 운영되고 있다. 제도 설계가 매우 유연하게 되어 있고 그에 따라 제도 활용률도 높은 것으로 나타났다. 재원 활용의 측면에서는 근로자의 부담은 최소화하고 고용주와 자영업자가 부담하는 재원을 바탕으로 하고 있으며, 부족분에 대해서는 일반조세의 지원 기반을 가지고 있다는 특징이 있다. 반면, 캐나다는 노동정책의 특성을 명확히 하면서 소득활동을 하는 노동자로 급여대상을 한정하고 있다. 다만, 매우 낮은 소득기준

을 적용하여 제도의 접근성을 매우 용이하게 하고 있다. 독일은 출산전후급여와 육아휴직제도의 급여대상과 재원출처를 달리한다는 특징이 있다. 출산전후급여 대상자는 학생, 자원봉사자, 자영업자를 포함한 근로자로 한정하는 반면, 육아휴직(부모수당) 적용자는 학생과 전업주부를 포함한 모든 부모를 대상으로 하고 있다는 특징이 있다. 즉, 출산전후휴가급여보다 육아휴직급여 대상자가 더 보편성을 가지고 있는 것이다. 독일의 이러한 특징과 달리, 본 연구의 전문가 조사는 상이한 결과를 제시하였다. 출산전후급여는 모성의 건강권 보장 차원에서 육아휴직급여보다 더 보편성을 요구하는 제도로 평가하였으며 그에 따라 두 제도의 재원을 분리할 경우 출산전후휴가급여는 건강보험을 활용하여 보편적 급여체계를 가지고, 육아휴직급여는 노동권 보장 측면에서 고용보험 재원을 활용할 것을 제안하였다. 다만, 두 제도의 재원을 분리할 필요성은 높지 않은 것으로 나타났다.

전문가 조사는 현재 정부에서 추진하고 있는 '전 국민 고용보험제도'를 바탕으로 고용보험 가입자를 적극 확대하여 출산 및 육아휴직 급여대상을 확대하는 방안과 신규 재원구조를 바탕으로 보편적 급여체계를 도입하는 방안에 대해서 이루어졌다. 조사 결과, 향후의 개선 방향성은 신규 재원구조하에 보편적 급여체제로 나아가는 방안이 바람직하나, 보편적 급여체계 도입에 따른 사회적 비용부담이 크고 이에 대한 사회적 합의의 어려움이 문제로 지적되었다. 이에 따라 단기적으로는 전 국민 고용보험을 바탕으로 대상 확대 및 제도 개편방안을 모색하고, 장기적으로는 신규 재원구조를 바탕으로 보편적 급여체계를 구축하는 것을 적절한 대안으로 평가하였다.

이러한 논의 결과에 따라서 대상 확대 규모에 따라 소요되는 재정을 추계하였으며 필요재원을 고용보험, 건강보험, 국민연금 재원을 활용할 경

우, 분담 규모를 추정하였다. 추정 결과, 건강보험 재원을 활용하는 방안이 재원 활용 측면에서 가장 적절한 안으로 나타났다.

3. 결론 및 시사점

이 연구에서는 단기적 개선방안으로 전 국민 고용보험 로드맵에 따른 대상 확대를 기반으로 더 적극적으로 사각지대를 해소하는 방안을 제안하였다. 정부는 고용보험 적용 확대에 대한 당초 추진계획에 따라 대상 확대를 적극적으로 꾀하고, 그에 따른 소요재원을 적극적으로 마련할 필요가 있다. 다양한 유형의 근로자들이 고용보험 신규 가입자로 편입될 경우 고용보험 재정의 어려움은 더욱 가중될 가능성이 제기되어 관련 재원 운용에 주의를 기울일 필요가 있다. 고용보험을 기반으로 대상을 확대할 경우 최대 급여대상 범위는 최소한의 소득활동이 있는 경제활동자로 제한할 수 있다. 일정 수준 이상의 소득자에게는 현재와 같은 정률급여를 지급하고, 기준 이하의 소득활동자에 대해서는 정액급여 지급을 검토할 수 있다. 다만, 이와 같은 제도개선 방안은 고용보험을 바탕으로 하기 때문에 보험에 대한 기여를 전제하며 모든 부모를 대상으로 하는 보편적 급여로의 확대는 제한적이다. 또한, 고용보험 가입 대상 확대만으로 제도 활용을 담보할 수 없다는 문제가 있다.

실질적으로 제도 활용도를 높이기 위해서는 보편적 급여체계를 도입할 필요가 있다. 그에 따라 장기적으로 출산 및 육아휴직 급여 대상을 모든 부모로 확대하고, 이 경우 필요재원은 건강보험 재원을 활용하는 것이 가장 적절한 대안으로 평가되었다. 전 국민이 부담하고 모든 부모를 대상으로 하는 보편적 급여체계를 도입할 경우, 소요재원은 매우 크게 늘어나지만 분담의 주체 또한 전 국민이기 때문에 개개인의 부담 수준은 크게 늘

8 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

어나지 않은 것으로 나타났다. 이와 같은 제도 확장 방안에 대한 적극적인 모색이 필요하다. 단기적으로 전 국민 고용보험을 바탕으로 대상 확대를 꾀하고, 대상 특성에 따른 수급자격 및 급여체계를 구축하고 이를 바탕으로 장기적으로 대상을 모든 부모로 확대하고, 필요재원은 일반회계와 건강보험 재정을 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 정부가 이러한 제도 개선 방향성을 지지할 경우, 이에 대한 사회적 논의와 합의를 바탕으로 제도 운영을 위한 세부 검토 과제를 추가로 수행할 필요가 있다.

주요 용어 : 출산전후휴가, 육아휴직제도, 급여 대상자 확대

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

출산전후휴가 및 육아휴직제도의 지속적인 확대에도 불구하고 국내의 임신·출산·육아로 인한 여성의 경력단절 현상은 크게 개선되지 못하고 있는 상황이다. M자 커브로 알려진 여성의 경제활동참가율은 만혼화와 출산연령의 증가로 M자 커브의 위치만 다소 이동하였을 뿐이다.

이처럼 출산·양육기의 경력단절 현상은 관련 지원정책 활용도가 낮기 때문이며, 이는 해당 제도가 일·가정 양립의 기능을 충분히 수행하지 못하고 있거나 제도의 사각지대가 매우 큰 상황으로 이해할 수 있다. 현재 출산전후휴가 및 육아휴직급여는 고용보험을 기반으로 하고 있으며, 고용보험 사각지대는 출산전후휴가 및 육아휴직제도의 사각지대로 이해할 수 있다. 이처럼 해당 제도에도 불구하고 여성의 경제활동참가율에 대한 개선이 미미하고 여전히 출산과 육아로 인한 경력단절을 경험하고 있는 상황을 고려할 때 출산전후휴가 및 육아휴직제도의 기능적 측면과 사각지대의 측면을 모두 고려할 필요가 있다. 기능적 측면을 고려한다는 것은 제도의 적용 대상자임에도 불구하고 제도를 활용하지 않는 경우는 사각지대와 별개로 제도가 목적인 기능을 적절히 수행하지 못하고 있을 가능성이 있다는 뜻이다.

2018년 국회입법조사처 자료에 따르면, 2017년 취업자 2,674만 명 중 임금근로자는 74.3%이며, 이들 중 고용보험 적용 대상자는 1,651만 명으로, 전체 취업자의 61.7%만이 고용보험 적용 대상자인 것으로 조사된 바 있다. 이들 중에서 고용보험 미가입자를 제외한 실제 가입자는

12 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

1,282만 명으로 전체 취업자의 47.9%에 불과한 것으로 나타났다(국회입법조사처, 2018). 이는 취업자 중 출산 및 육아휴직제도를 이용할 수 없는 규모가 50%가 넘는 것으로 이해할 수 있으며, 실업자 및 비경활 인구를 포함할 경우 그 규모는 훨씬 커지는 것을 알 수 있다.

〈표 1-1〉 고용보험 사각지대 추정(2017.08)

(단위: 만 명, %)

15세 이상 인구: 4,379만 명					
경제활동인구: 2,774만 명					
비경제활동인구 (1,605만 명)	실업자 (100만 명)	취업자 2,674만 명(100%)			
		비임금근로자 ¹⁾ (686만 명, 25.7%)	임금근로자 1,988만 명(74.3%)		
			임금근로자 중 적용제외자 ²⁾ (337만 명, 17.0%)	적용대상(1,651만 명, 83%)	
				실제 가입자 (1,282만 명, 77.6%)	미가입자 (369만 명, 22.4%)
공식적으로 제외	사각지대	제도적 사각지대	고용보험 수혜자	실제 사각지대	

주: 1) 비임금근로자에는 고용원이 있는 자영업자, 고용원이 없는 자영업자, 그리고 무급가족종사자가 포함됨.
 2) 적용제외자에는 월간 소정근로시간이 60시간 미만인 근로자(1주간 15시간 미만인 자 포함)가 포함됨.
 자료: 고용노동부, 보건복지부. (2017.12.). 두루누리 사회보험지원사업 운영지침.; 통계청 사회통계국 고용통계과. (2017. 11. 3.). 2017년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과. 재구성; 박선권. (2018). 육아휴직 활성화를 위한 부모보험 도입방안. p.15. 〈표 2〉. 재인용.

앞에서 살펴본 바와 같이 고용보험의 사각지대는 애초에 적용대상에 포함되지 못해서 가입할 수 없는 제도적 사각지대와 제도권 내에 있으나 실제 가입하지 않은 사각지대로 구분해 볼 수 있다. 현재 정부가 추진하고 있는 ‘전 국민 고용보험제도’는 모든 취업자에게 보편적 고용안전망 제공을 목적으로 추진되고 있으며 이를 통해 고용보험 적용 대상자를 확대하고 제도적 사각지대의 일부를 해소하는 효과를 기대할 수 있다. 2020년 12월 관계부처 합동으로 발표한 전 국민 고용보험 로드맵에 따르면, 2023년까지 고용보험 가입기준을 근로시간(월 60시간 이상)에서

소득(노동시장에서 얻는 월 소득이 일정 수준 이상)으로 변경하여 근로시간 관리가 어렵거나 다수의 초단시간 일자리를 가진 근로자 등에 대한 사각지대 해소를 목표로 하고 있다. 이 로드맵에 따르면 2025년까지 소득에 기반하여 모든 취업자에 대하여 고용보험을 단계적으로 적용하여 2,100만 명의 고용보험 가입자를 목표로 하고 있다. 2022년에는 1,700만의 가입자를 목표로 하고 있으나 2022년 5월 말 기준 고용보험 상시가입자는 1,478만 6천 명으로 1,700만 명에 미치지 못하고 있다. 그럼에도 5개월 이상 50만 명 이상 증가하였으며 공공행정을 제외한 모든 산업, 모든 연령계층에서 피보험자가 증가한 것으로 보고되었다(고용노동부 고용지원정책관 미래고용분석과, 2022. 6. 13.).

전 국민 고용보험제도의 대상은 근로기준법상 근로자를 대상으로 하고 있어 근로자 해당 여부가 불분명하거나 근로자에 해당되지 못하는 경우 제도에서 배제될 수 있다(박지순, 박귀천, 김은지, 김기덕, 최흥기, 2020). 또한 전 국민 고용보험 도입을 통해 대상자 확대 효과를 기대할 수 있으나, 고용보험 적용 대상자임에도 가입하지 않는 경우, 가입했음에도 출산 및 육아휴직제도를 활용하지 못(안)하는 경우에 대해서는 새로운 개선안을 기대하기 어렵다. 이처럼 정부는 ‘전 국민 고용보험제도’ 도입을 통하여 대상자를 확대하고 사각지대 축소를 계획하고 있으나 이를 통한 제도 활성화는 한계가 있다. 즉, 현재 소득대체율이 낮고, 직장 내 휴직제도 사용이 어려운 환경 등의 이유로 제도권 내에 있는 근로자임에도 해당 제도 활용에 적극적이지 않은 상황이어서 단순히 고용보험 가입 대상 확대만으로 제도 활성화를 기대하기 어렵다.

정부는 제4차 기본계획에 2022년부터 부모가 동시 또는 순차적으로 육아휴직을 사용할 경우 모두 첫 3개월 통상임금 100%(상한 월 200만원(첫 달), 250만 원(둘째 달), 300만 원(셋째 달)) 지급을 추진하고 있다.

그럼에도 이는 첫 3개월에 불과하며, 급여수준은 소득대체율을 고려할 때 여전히 낮은 수준이다.

2000년대 이후 제도 확대에 따라 육아휴직자는 꾸준히 증가해 왔으나 여전히 이용자의 대다수는 여성이며, 육아휴직 사용자는 고용보험 가입자 100명 중 1명에도 못 미치는 것으로 조사되는 등 성별, 직업군별 불평등이 지속되고 있다. 2020년 6월 기준, 고용보험 가입자의 0.42%가 육아휴직을 사용 중인 반면, 공무원연금 가입자의 4.5%가 육아휴직 사용 중인 것으로 조사되는 등, 비정규직, 중소기업 근로자의 육아휴직 문제는 여전히 해소되지 못하고 있는 상황이다(김소희, 2020.10.02.). 2019년 육아휴직 통계에 따르면, 육아휴직자의 63.6%, 남성 육아휴직자의 69.6%가 300명 이상인 기업에 소속되어 있는 것으로 나타나는 등 사업체 규모에 따른 육아휴직 이용률 차이가 있는 것으로 나타났다(통계청 사회통계국 사회통계기획과, 2020.12.22.). 이처럼 현재의 제도는 이용 대상자도 고용보험 가입자로 제한적이며 이용률도 높지 않은 상황이다. 특히, 다양한 형태의 직업활동이 이루어지고 있으며 코로나19 같은 위기상황에서 사회적 안전망에 대한 필요성은 더욱 증대되고 있다. 이에 따라 본 연구는 현행 제도의 이용실태와 문제점을 검토하고 이에 대한 개편 방안을 제안하고자 한다. 개편 방안은 제도 이용의 사각지대 해소를 위해 대상 확대를 주요 쟁점으로 보고, 그 규모의 추정과 필요재원 확보안을 중심으로 검토하였다.

제2절 연구의 내용 및 방법

본 연구는 총 7장으로 구성되어 있다. 1장에서는 연구배경 및 목적, 연구내용 및 방법을 기술하고 있다. 2장에서는 기존 관련 연구들에서 논의된 제도의 목적과 효과, 제도의 한계 및 개선방안을 검토하고 있다. 3장에서는 제도현황 및 이용실태를 분석하고 있다. 고용노동부와 통계청 자료를 바탕으로 제도의 변화와 그 사용실태를 검토하고 있다. 또한, 아동가구통계등록부를 활용하여 육아휴직 이용실태를 분석하고 있다. 아동가구통계등록부는 만 18세 미만 아동을 기준으로 육아휴직 정보를 제공하는 데이터로, 실질적 육아휴직 이용 현황을 분석하기에 매우 적절한 자료이다. 4장에서는 스웨덴, 독일, 캐나다 사례를 중심으로 해외 사례를 검토하여 시사점을 도출하고 있다. 스웨덴은 근로소득이 없는 경우에도 정액 급여를 지급한다는 측면에서 급여 대상자를 매우 폭넓은 보장하는 특징이 있다. 캐나다는 재원구조상 부모보험기금은 오직 임금근로자, 고용주, 자영업자가 납부하는 보험료로 조성된다는 특징을 가지고 있으며 그에 따라 급여대상도 제한적이다. 독일의 경우 출산전후급여와 육아휴직수당(부모수당) 급여 대상자도 다르고 재원도 달리 운영된다는 특징을 가지고 있다. 5장에서는 제도 개선 방안을 검토하고 있다. 이를 위해 전문가 조사를 실시하였으며, 제도 개선에 따른 법적 쟁점을 검토하고 있다. 이와 같은 결과를 바탕으로 향후 개선방향을 단기적 관점, 중·장기적 관점으로 나눠 2가지 방향성을 제안하고 있다. 6장에서는 5장에서 검토된 대상 확대 규모 시나리오에 따라서 소요된 재원을 추계하고 필요한 재원을 일반회계와 건강보험, 국민연금, 고용보험의 재원을 활용할 경우, 그 부담수준을 검토하였다. 6장의 대상 확대 시나리오는 현재 고용보험 가입현황을 기준으로 점차 대상을 확대하는 체계이며 마지막에는 비경활인구를

16 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

포함하여 모든 부모를 대상으로 할 때 소요되는 재원을 추계하고 있다. 마지막으로 7장에서는 본 연구의 결론과 그에 따른 향후과제를 제시하고 있다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

기존 연구 검토

제1절 제도 목적 및 효과

제2절 제도 개선안 및 방향

제 2 장 기존 연구 검토

제1절 제도 목적 및 효과

1. 제도의 목적

한 국가에서 저출산의 문제는 노동인구 감소, 국방인력 감소, 노령자 부양에 대한 부담의 가중 등 국가 존립의 여러 위험요소와 연결이 된다. 2022년 한국의 저출산 현실은 전 세계에서 유례가 없을 정도로 압도적이다. 이러한 저출산 문제 해결에 있어서는 여러 다양한 사회 정책들을 고려해볼 수 있을 것이지만, 노동 및 사회보장 관련 영역에서 법제도로 보장되어 있는 것을 기준으로 한다면, 출산전후휴가 및 육아휴직의 완전한 보장과 휴가 및 휴직에 수반되는 소득상실에 대한 적절한 보전을 제시할 수 있을 것이다.

한국에서 출산전후휴가 및 육아휴직은 근로자를 중심으로 꾸준히 제도적 개선 및 대상 확대가 있어 왔다. 그렇지만 출산과 육아의 과제가 특정 계층이나 계급만의 문제가 아니라 사회의 지속을 위한 공동체 전체의 과제라는 점을 고려한다면 더 근본적인 변화가 필요한 것은 아닌지 고민이 필요하다.

국내의 경우 출산전후휴가와 육아휴직제도는 근로기준법, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 고용보험법에 바탕을 두고 있으며 모성보호와 근로자의 일과 생활의 균형을 위한 지원제도의 성격을 가지고 있다. 출산전후휴가는 근로기준법 제74조(임산부의 보호)의 규정에 의하여 사업주는 여성 근로자가 임신하였을 경우에는 반드시 90일(다태아

출산의 경우 120일) 출산전후에 휴가를 주도록 하고 있으며, 휴가 종료 후에는 휴가 전과 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 한다. 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제 19조(육아휴직)에 따라 사업주는 임신 중인 여성 근로자가 모성을 보호하거나 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀(입양한 자녀를 포함한다. 이하 같다)를 양육하기 위하여 휴직을 신청하는 경우에 이를 허용하도록 하고 있다. 육아휴직 대상과 기간은 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률의 적용을 받으며 수급자격과 급여, 재원 등은 고용보험법의 적용을 받는 구조이다.

출산전후휴가와 육아휴직은 언뜻 보기에 그 취지가 유사해 보인다. 그러나 중요한 차이점들이 있다. 우선 취지상 차이점으로는, 본래, 출산전후휴가는 ‘근로 여성’의 ‘모성보호’를 위하여 「근로기준법」에서 인정해온 것이고, 육아휴직은 자녀를 양육하는 근로자의 ‘일과 가정의 양립’을 위한 것이라는 점이다.¹⁾ 다만 육아휴직에 대해서는 그 근거 법률인 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」이 개정·시행되면서(2021. 5. 18. 개정, 2022. 5. 19. 시행) 육아휴직의 사유에 ‘임신 중인 여성 근로자가 모성을 보호하거나’라는 문구가 추가되면서 육아휴직의 취지가 종래 일·가정 양립에서 ‘일·가정 양립+모성보호’ 형태로 확장되어 일정 부분 육아휴직은 출산전후휴가와 그 취지에 있어 중첩적인 성격을 가지게 되었다.

그리고 법적 근거 측면에서도 출산전후휴가와 육아휴직은 그 근거가 다르고 또한 각각에 대해 인정되는 급여 역시 근거가 다르다. 특히 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여 자체는 현재 고용보험(법)이라는 사회보

1) ‘남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률’의 제3장은 모성보호라는 제하에 출산전후휴가에 대한 지원을, 제4장은 일·가정 양립 지원이라는 제하에 육아휴직에 대한 지원을 규정하여, 이 두 가지 제도에 대한 취지를 분명히 구분하고 있다.

협(법)에 의해 인정되고 있다.

출산전후휴가 및 육아휴직제도는 모성보호를 근간으로 하고 있으나 고용보험에 의해 인정되고 있기 때문에 적용대상을 근로자에 한정하고 있다는 특징이 있다. 육아휴직제도는 육아로 인한 경력단절과 소득상실에 대한 보장과 남성의 육아참여 지원 등의 목적을 가지고 있는 정책으로 국내 적용대상 확대는 어떤 형태로든 근로자성 유지를 조건으로 검토되어 왔다.

이러한 맥락에서 보편적 제도로 확대 논의는 적극적으로 이루어지지 않았다. 국내 제도의 목적에 대한 논의과정에서 육아휴직제도는 일·가정 양립을 위한 노동시장 정책과 함께 보편적 모성보호 관점에서 접근해야 한다는 문제의식은 점차 확산되었으나 후자의 관점에서는 적극적 논의가 이루어지지 못했다(강민정, 김은지, 박수범, 권소영, 윤자영, 2019). 김상호 외(2017)의 연구에서 육아휴직제도를 근로자의 노동시장 이탈을 방지하고 경제활동 촉진을 위한 제도로 정의하고 있다. 해당 연구에 따르면, 해외 사례에서도 육아휴직제도 정책 대상자를 임금근로자로 한정하는 경우가 더 많으며 그 이상으로 대상을 확대하는 경우에는 사회보험보다 더 포괄적으로 재원 확보가 가능한 조세 등을 활용하여 보편성을 확보하는 것으로 분석하고 있다. 조준모(2012)는 고용보험은 현재 근로 중인 자의 보험료를 바탕으로 하기 때문에 기여자와 수급자를 동일하게 하는 측면에서 현재 재직근로자를 보험자격으로 하고 있지만 모성보호적 관점에서 보편적 제도로 확대 가능하다고 보았다.

이처럼 육아휴직제도는 일·가정 양립 정책의 일부로 아동양육을 지원하여 일·가정 양립을 수월하게 한다는 측면이 강하며, 국내 전문가들의 기존 논의의 대부분도 해당 제도는 모성보호적 측면보다는 노동시장을 지원하는 정책으로 이해해야 한다는 의견이 많은 것으로 연구된 바 있다

(강민정 외, 2019). 해당 연구에서는 현재 고용보험 가입자 내에서도 관련 제도가 보편적으로 활용되는 제도로 인식되지 못하는 상황에서 보편적 정책으로 대상을 확대하게 되면, 이는 사회보험이 아니라 가족수당과 같은 성격의 지원제도로 본연의 육아휴직제도의 목적과 기능을 상실하게 된다고 보았다. 다시 말해 육아휴직제도는 고용보험 내에 존재하는 제도로 육아로 인한 소득상실을 보전하는 목적의 노동시장 정책으로 보았다.

반면, 이규용, 남재량, 박혁, 김은지(2004)의 연구에서는 육아휴직제도의 일차적 목표는 아동양육을 지원하는 것이며, 이차적으로 여성의 경제활동을 지원한다고 이해하고 있으며 이러한 상황을 고려할 때 해당 제도는 노동시장과 가족지원정책의 성격을 모두 가지고 있는 것으로 이해할 필요가 있다고 하였다. 이처럼 육아휴직제도는 명백히 구분되는 하나의 정책목적만을 가지고 있다고 보기보다는 노동시장정책과 모성보호를 위한 가족지원 정책의 성격으로 이해할 필요가 있다.

2. 제도의 성과 및 효과

육아휴직제도는 급여 확대 및 대상 확대 등의 방향으로 지속적으로 발전해 왔다. 특히, 기존의 정액제 급여에서 2011년 정률제 급여로 바뀌는 큰 변화가 있었다. 김정호(2012)의 연구에서는 육아휴직급여를 증액함에 따라 여성의 육아휴직 이용률이 증가한 것으로 조사되었다. 해당 연구에서 단기적으로는 육아휴직 후 노동시장 복귀율이 낮아졌으나 장기적으로는 부정적인 효과의 크기가 개선되는 것으로 나타났다. 반면에 윤자영(2016)의 연구에서는 육아휴직 대상 확대가 여성의 육아휴직 이용률에는 긍정적 영향을 미쳤으나 복귀율에는 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이 밖에 장지연, 윤자영, 신현구(2013)의 연구에서는 육아휴직

이 여성고용에 미친 영향을 분석하였는데, 연구 결과 육아휴직급여가 정률제로 바뀐 2011년 이후에 중소기업 중에서는 육아휴직 사용이 기업의 여성고용을 늘리는 효과가 있는 반면 대기업에서는 여성고용에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

육아휴직제도 내에서 남성의 이용률 확대하기 위해 ‘아빠육아휴직 보너스제’를 운영하고 있다. 이와 관련하여 기존 연구에서 남성의 육아휴직 이용률에 미치는 영향을 분석한 사례가 다수 있으며 해당 제도 운영은 남성의 이용률에 긍정적 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다(한지영, 2016; 박미진, 2017; 강민정 외, 2019). 특히 소득수준에 따른 소득대체율의 차등을 적용함에 따라 소득대체율 100%를 받는 구간(통상임금 150만 원 이하 소득자)의 남성의 육아휴직 이용에 긍정적 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 이 밖에도 아빠육아휴직 보너스제 기간이 당초 1개월에서 3개월로 확대됨에 따라 이용률뿐만 아니라 이용기간도 확대된 것으로 나타났다(강민정 외, 2019). 반면, 박미진(2017)의 연구에서 해당 제도가 남성의 이용률을 높임과 동시에 이러한 효과는 저소득층보다 고소득층의 남성에게 더 영향을 미친 것으로 나타났다. 아빠육아휴직 보너스제가 남성 이용률에 긍정적 영향을 미친 것은 명백한 사실로 볼 수 있다. 이와 같이 남성의 육아휴직 이용률 촉진을 위한 제도의 긍정적 효과에도 불구하고 해당 제도가 평등적이지 않은 차별적 요소를 가지고 있다는 지적이 계속되고 있다. 일반적으로 아빠육아휴직 보너스제는 한부모 가족은 해당이 되지 않으며 맞벌이 가구만 이용이 가능하다는 한계가 있다. 이처럼 대상을 제한하고 있어 차별적 요소가 존재한다는 비판이 제기되고 있다. 이 밖에도 소득수준에 따라 차등적인 소득대체율을 적용하는 것에 대해서도 평등적이지 않다는 비판적 의견도 제시되고 있다. 엄밀히 말하면 소득대체율의 차별적 적용은 기여분과 수급권자의 권리 측면에서 불평등이

존재한다고 볼 여지가 있다. 그럼에도 제도의 긍정적 측면과 저소득 계층에 대한 사회안전망 강화 차원에서 긍정적으로 보는 시각도 있다.

남성 육아휴직자 비율은 2009년 1.4%에 불과하였으나 2018년 17.8%로 증가하였다. 이는 2014년 ‘아빠의 달’ 육아휴직 특례제도가 신설된 이후 해당 제도 활용기간 및 급여가 확대된 효과로 볼 수 있다(강민정 외, 2019). 2021년 남성 육아휴직자 수는 29,041명으로 2020년(27,423명)보다 5.9%(1,618명) 증가하였으며 전체 육아휴직자 중 남성 비율은 2021년 26.3%로 나타났다(고용노동부 통합고용국 여성고용정책과, 2022.04.26.). 이러한 성과에도 불구하고 여전히 남성 육아휴직자의 상당수는 300명 이상 기업 종사자로 대기업 근로자를 중심으로 제도 활용이 이루어지고 있다는 문제 제기는 지속되고 있다.

2021년 평균 육아휴직 사용기간은 9.5개월로 전년 대비 0.1개월 증가하였다. 여성은 9.4개월로 전년 대비 0.3개월 증가하였으며 남성은 8.5개월로 전년 대비 0.8개월 증가하여 남성 육아휴직 사용기간이 더 많이 늘어난 것으로 나타났다. 전체 육아휴직자의 57.9%는 생후 6개월 이내에 사용했으며 13.8%는 7~8세의 초등학교 입학기에 사용한 것으로 나타났다(고용노동부 통합고용국 여성고용정책과, 2022.04.26.).

제2절 제도 개선안 및 방향

1. 제도의 한계 및 쟁점

가. 대상의 포괄성

육아휴직급여 지급 대상의 확대는 두 가지 관점에서 논의될 수 있다. 대상 아동의 연령조정을 통한 대상 확대와, 육아휴직 사용조건 완화 등을 통한 대상 확대가 그것이다. 대상 아동의 경우 도입 초기 생후 12개월 미만 아동에서 2006년 생후 3년 미만 영유아로 확대되었으며 이후 만 6세 이하 초등학교 취학 전 자녀(2010), 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀(2014)로 확대되어 현재에 이르고 있다. 현재의 기준은 2014년도에 개편된 내용으로 이에 대한 연령 확대 제안이 지속되고 있다. 그럼에도 정부는 대상 아동 연령의 확대가 여성고용에 부정적 영향을 미치고 재정적 부담을 가져온다는 의견을 보였다(강민정 외, 2019).

육아휴직급여 수급자격에 대한 개선을 통한 대상 확대는 더 적극적으로 논의되어 왔다. 수급자격이 고용보험 가입자에 한정되어 고용보험 미가입에 따른 사각지대, 실업자는 제외된다는 문제가 있다. 또한 고용안정성(근로환경)에 따라 이용환경에 차이를 가져와, 이것이 이용률 차이를 초래한다는 것이다(박선권, 2018). 김상호 외(2017)의 연구에서는 실질적인 사각지대 해소를 위하여 고용보험 적용 대상이지만 가입하지 못하였거나, 고용보험에 가입하였지만 피보험단위기간을 충족시키지 못한 근로자의 경우에도, 고용보험에 가입한 상태이면 출산전후휴가를 보장하고, 급여 지급을 검토할 것을 제안하였다.

다음은 선행연구에서 정의한 사각지대의 범위를 나타낸다. 2011년 박

선영, 김영옥, 문유경, 이택면, 송치선(2011)은 고용보험 미가입자, 즉 비정규직으로 정의하였고, 조준모(2012)는 비정규직과 특수고용형태종사자를 언급하였다. 그 후 점차 구체화되면서 고용보험 미가입자, 가입하였어도 이용하지 못하는 자, 자격요건을 갖추지 못해 급여를 수급받지 못하는 자 등으로 구체적으로 사각지대를 범위를 정의하였다.

이 중 강민정 외(2019)와 류정희, 강희정, 이소영, 이주연(2018)의 연구에서는 ‘제도적 사각지대’는 고용보험이라는 제도적 틀의 적용범위 제한에 의한 사각지대이며, ‘급여 사각지대’는 고용보험의 적용 대상이기는 하지만 두 가지 급여수급 요건을 충족하는 데에서 발생하는 사각지대로 보았다. 현재 출산전후휴가급여를 받기 위해서는, 공식적 소득이 있고 그 소득은 근로계약에 기반한 임금근로여야 하며, 근로형태나 업종이 고용보험 적용이 제외된 범주가 아니어야 한다(강민정 외, 2019, p.74). 고용보험의 적용 대상이 되는 경우에도 출산전후휴가급여를 받기 위해서는, 18개월 중 180일에 대해 고용보험 납부기록이 있어야 하며, 사용자로부터 출산전후휴가를 받아야 한다(강민정 외, 2019, p.74). 즉 일정한 기간 동안 고용보험을 납입하면서 근로해야 하고, 출산을 전후하여 그 고용관계가 유지되어야 한다(강민정 외, 2019, p.74).

소득이 있으나 고용보험 가입이 어려워 제도를 이용하지 못하는 자영업자와 특수형태고용종사자, 초단시간 근로자는 제도적 사각지대로 볼 수 있으며, 고용보험 적용은 되지만 가입하지 못하는 영세 사업장 근로자와 비정규직, 그리고 가입하였으나 자격이 미충족된 자, 출산전후 퇴사자는 급여의 사각지대로 볼 수 있다. 현재는 고용보험 미적용자 출산전후급여 지급 및 예술인·특수형태고용종사자·플랫폼노동자 등의 고용보험 가입 등으로 제도적 사각지대 및 급여 사각지대의 규모는 줄어들었을 것으로 판단된다.

〈표 2-1〉 선행연구에서 정의한 사각지대 범위

저자	사각지대 범위
강민정 외(2019)	- 급여 사각지대: 고용보험 가입자 중 출산전후 퇴사자, 자격 미충족자 - 제도적 사각지대: 고용보험제도의 사각지대와 직결. 고용보험 적용제외 및 비임금근로자(특수고용과 자영업)
강민정 외(2018)	- 임신 중 퇴사자 - 출산 후부터 출산휴가 사용까지 퇴사자 - 출산휴가 복귀부터 육아휴직까지 퇴사자
류정희 외(2018)	- 제도적 사각지대: 고용보험 가입 비대상자-고용원이 없는 1인 자영업자, 특수형태근로종사자를 포함한 비임금 근로자, 월 60시간 미만의 초단시간 근로자, 가사서비스업 등의 고용보험 적용제외 임금근로자, 무급가족 종사자 및 전업주부 등 비취업자 전체 - 급여의 사각지대: 급여수급기준요건 미충족자, 고용보험 미가입 사업장 종사자, 출산 전 임신기간 중 또는 출산 직후 퇴직자
김상호 외(2017)	- 고용보험 가입 대상이 아닌 자(비임금근로자): 특수형태근로종사자 및 자영업자 등 - 고용보험 적용제외자 중 임금근로자: 가사서비스업, 소규모 농림어업, 극단시간 근로 등 - 고용보험 가입 대상이지만 출산 시 고용보험 미가입자: 비정규직, 영세사업장 종사자 등 - 급여 수급요건이 피보험단위기간 180일을 충족하지 못한 자 혹은 출산 직후 퇴직자: 비정규직, 단기일자리 등 - 임신 중 출산 이전 퇴직자
김인경(2017)	- 고용보험 미가입 근로자 - 고용보험 가입 후 출산 전 퇴직자(35.9%로 추정): 사업주가 출산전후휴가를 제공하지 않아 퇴직한 경우가 상당할 것으로 추정
박중서, 김문길, 임지영(2016)	- 고용보험에 가입한 제도 미이용자(자발적, 비자발적 배제) [가장 주요한 사각지대] - 고용보험에 가입하지 않은 임금근로자
김난주, 박건표, 박미연(2016)	- 고용보험 미가입자(비정규직) - 고용보험 가입자 중 급여 수급요건 미충족자
윤자영(2014)	- 출산 직후 퇴사자 - 고용보험 미가입자(비정규직 사업장 종사자)
장지연 외(2013)	- 출산 직후 퇴직: 수급자격이 있는 여성 근로자의 약 8% - 제도 자체가 일부 정책대상을 누락하는 문제(고용보험 미가입 여성 근로자 [비정규직, 영세사업장 및 자영업자 보호]) - 제도 내 사각지대(미준수, 미활용)
이삼식, 윤홍식, 신현웅, 최효진 (2013)	- 고용보험 미가입근로자(소규모 영세업종, 비정규직, 자영업자) - 고용보험 피보험단위기간 미충족 단기 근로자
조준모(2012)	- 고용보험 미가입자(비정규직, 특고 등)
박선영 외(2011)	- 고용보험 미가입자(비정규직)

자료: 류정희 외(2018, pp.35-36). 출산육아지원 사각지대 해소방안 연구. 〈표 3-1〉을 기초로 하여 류정희 외(2018, p.39)와 강민정 외(2019, pp.x, xiii, 34)의 내용을 추가함.

강민정 외(2019, p.78)는 육아휴직의 경우 전체 분만 여성의 약 30%가 제도적 사각지대, 급여 사각지대에 머물러 있다고 볼 수 있고, 또한 공식적 소득이 없는 경우가 전체 분만 여성의 절반 가까이 되며, 이들을 제도 내로 포함시킬 것인지 여부 또한 중요한 제도적 판단이 될 것이라 하면서 제도적 사각지대, 급여 사각지대, 공식적 소득이 없는 경우, 세 가지 범주 중의 우선순위와 적용범위 확대에 따른 재원조달 방안을 고려해볼 필요가 있다고 언급하고 있다.

나. 낮은 소득대체율

육아휴직급여의 낮은 소득대체율 문제는 지속적으로 제기되었으나 급여 확대는 기대만큼 적극적으로 이루어지지 못했다. 그럼에도 현재의 급여수준은 제도 도입 시기와 비교하여 상당한 성과로 볼 수 있다. 당초 육아휴직은 무급으로 도입되었으며 2001년에 이르러서야 월 20만 원 정액 급여가 신설되었다. 이후 지속적으로 정액급여가 확대되어 2011년 이전까지 월 50만 원이 지급되었다. 2011년 정액급여 지급방식을 정률제로 전환하면서 획기적으로 급여인상 효과를 가져오게 되었다. 정률제 도입 초기에는 통상임금의 40% 수준에서 하한액 50만 원, 상한액 100만 원의 기준을 적용하였다. 다만 휴직급여의 15%는 복직 이후 6개월 이상 근무한 경우에 지급하도록 하였다. 2022년 현재 급여수준은 통상임금의 80%까지 확대되었으나 상한액 150만 원을 적용하고 있어(하한액 70만 원) 실질적인 소득대체율은 낮은 수준으로 평가하고 있다.

〈표 2-2〉 육아휴직급여의 소득보장 수준

(단위: %, 만 원)

연도	소득대체율	상한과 하한		아빠 육아휴직 보너스제	3+3 부모육아휴직제
2016	월 통상임금의 40%	하한	50만 원	(3월) 통상임금 100% 상한 150만 원	-
		상한	100만 원		
2017	3개월-통상임금의 80%	하한	(3월) 70만 원 (9월) 50만 원	(3월) 통상임금 100% 상한 200만 원	-
2018	9개월-통상임금의 40%	상한	(3월) 150만 원 (9월) 100만 원		
2019	3개월-통상임금의 80%	하한	70만 원	(3월) 통상임금 100% 상한 250만 원	-
2020	9개월-통상임금의 50%	상한	(3월) 150만 원 (9월) 120만 원		
2022	통상임금의 80%	하한	70만 원	(3월) 통상임금 100% 상한 250만 원	최대 3개월 통상임금 100% 상한 최대 300만 원
		상한	150만 원		

자료: 박중서 외. (2016). 일·가정양립 지원 정책 평가와 정책과제 -모성보호제도와 출산의 관계를 중심으로. p.42. 〈표 3-3〉; 강민정 외. (2020). 모성보호 사각지대 해소를 위한 출산·육아지원 정책 확대 방안. pp.14-19. 〈표 II-1〉; 고용노동부, 한국고용정보원. (2022b). 고용보험 모성보호 사업 안내; 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 등을 참고하여 저자 작성.

아래 표에서와 같이 2019년 기준 소득 3분위부터는 급여액이 120만원으로 고정되어 소득분위가 높아질수록 실질 소득대체율이 하락하고 있는 것을 알 수 있다. 2019년 기준으로 소득 5분위의 실질 소득대체율은 17.4%에 불과하며 전체 평균 소득대체율은 37.3%에 그치는 것으로 나타났다.

30 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

〈표 2-3〉 소득 5분위별 월평균 임금에 따른 육아휴직급여액과 실질소득대체율(2019)

(단위: 만 원, %)

분위	임금수준	급여액	실질소득대체율
1분위	44	70	100.0
2분위	167	84	50.0
3분위	275	120	43.6
4분위	411	120	36.5
5분위	688	120	17.4
전체	317	120	37.8

주: 분위별 급여액은 임금수준에 명목 소득대체율 50%를 적용하였을 때이며, 최대 상한 급여액 120만 원과 하한액 70만 원을 기준으로 실질 소득대체율을 계산함.

자료: 통계청 사회통계국 가계수지동향과. (2019.08.22.). 2019년 2/4분기 가계동향조사(소득부문) 결과; 양재진, 유란희, 장우윤. (2021). 초저출산 시대, 전국민 부모급여 제도의 설계. p.9.에서 재인용.

이러한 문제를 지적하며, 강민정 외(2019)에서는 이 급여 수준이 최저생계비에 훨씬 못 미치는 수준이기 때문에 개편이 필요하다고 이야기하고 있으며, 김은지, 홍승아, 민현주, 성경(2016)에서도 상한선이 지나치게 낮아 소득대체 급여로서의 의미를 가지기 어렵기 때문에 상한선을 인상해야 한다고 제안하고 있다. 윤지영(2018, p.139)은 현행 육아휴직급여가 소득대체율이 지나치게 낮아 경제적 동기가 부족하여, 이를 개선하기 위해 육아휴직의 소득대체율을 높여야 한다고 주장한다. 양재진 외(2021)는 육아휴직급여의 명목 소득대체율이 초기 3개월 80%, 나머지 기간 50%이지만 상한액이 너무 낮아 소득이 높아지면 10%대로 떨어져 소득보장 수준이 미미한 것을 지적하며, 모든 부모에게 일반재정에서 정액 급여를 지급하고, 여기에 더해 부모보험에 가입한 국민에게는 추가로 소득비례 급여를 제공하는 제도 개편안을 제안하기도 하였다.

기존 연구에 따르면 이러한 낮은 소득대체율이 제도 활용성을 높이지 못하는 중요한 원인 중의 하나로 지적되고 있다(김은지 외, 2016). 즉, 현재의 육아휴직급여 수준에 따른 소득대체율이 낮아 휴직에 따른 소득상실이 크기 때문에 육아휴직 사용이 활성화되지 못하고 있다는 것이다.

다. 남성의 낮은 제도 활용 수준

제도 개선 등을 통하여 남성의 제도 활용 정도가 많이 개선되었으나, 여전히 이용률과 이용기간 측면에서 여성과 큰 차이를 보이고 있다. 따라서 이에 대한 문제 제기가 지속되고 있다. 남성의 육아휴직을 권장하기 위해서 2014년 ‘아빠의 달’ 특례제도를 도입하고, 그 기간을 점차 확대하였으며, 최근에는 부모가 육아휴직을 같이 쓸 경우 일정 기간 동안 육아휴직급여를 상향 지급하기도 하는 등, 남성의 육아휴직 사용을 독려하기 위해 여러 정책적 노력을 하고 있다.

최근에는 남성의 육아휴직 이용률이 총사용자 중 24.5%로, 2002년 단 78명(2.1%)이 육아휴직을 이용한 것에 비해 상당히 증가한 것을 확인할 수 있으나, 2020년 기준 84,617명의 여성이 이용한 것에 비해 남성은 27,423명으로 아직은 작은 규모를 보였다(고용노동부 통합고용정책국 여성고용정책과, 2022).

저조한 남성의 육아휴직 이용의 원인으로 주로 꼽히는 것은 낮은 급여 수준과 조직문화이다. 남성 육아휴직이 저조한 것이 전반적으로 양육의 책임이 여성에게 더 전가되는 사회문제를 초래하고 부부간의 평등한 육아분담을 저해한다는 문제가 제기된다(박선권, 2018). 다만, 소득대체율을 높인다고 해서 남성과 여성의 육아휴직 이용비율이 개선될 것이라는 명확한 근거는 부족하다. 오스트리아의 경우 소득대체율이 매우 높음에도 불구하고 남성의 육아휴직 사용률이 매우 낮은 것으로 보고된 바 있다. 이는 사회적으로 남성의 육아휴직을 수용하지 않는 구조 때문으로 이해해야 한다. 우리 사회에서도 조직문화는 우리 사회의 젠더화된 부모역할(gendered parenthood)에 대한 고정관념으로 남성의 양육자로서의 권리와 책임을 인정하지 않고, 조직 내에서 남성이 육아휴직을 들어간다

는 점 자체를 비정상적으로 받아들여(Nordberg, 2018; 홍승아, 2018에서 재인용) 육아휴직을 하고 싶더라도 주변의 눈치를 보게 되고, 이용하기로 결정을 하더라도 조직 내에서 반대를 마주하게 된다. 홍승아(2018)는 이를 질적 자료로 뒷받침하고, 어떠한 조직문화가 남성 육아휴직에 영향을 미치는지 분석하였다. 연구 결과, 대상자들이 경험하고 지적한 문제로 육아휴직 신청과정의 어려움, 승진과 업무배치에서의 불이익, 근무평정 등의 인사고과에서의 불리함, 복직과정과 복직 이후의 업무배치와 재적응의 어려움 등이 언급되었다(홍승아, 2018, p.172). 김지현(2020)은 남성의 육아휴직 사용을 위해서는 정책적인 요인과 함께 공공 고용 비중이 높은 노동시장 구조와 평등한 성역할 인식 및 규범이 중요한 조건이라고 언급하며, 육아휴직을 개인의 권리로 부여함으로써 남녀 모두에게 육아 의무를 명시함과 동시에 소득의 손실을 최소화해야만 남성이 육아휴직을 사용할 유인이 생긴다고 주장하였다. 더불어, 성평등을 지향하는 사회일 경우 남성에게 할당된 육아휴직이 없더라도 소득대체율이 높게 설계되어 있다면 남성이 어렵지 않게 육아휴직에 접근할 수 있다고 주장하며 사회문화적 성평등 합의의 중요성을 강조하였다(김지현, 2020, p.79). 유선우(2019)의 연구에서도 자녀 양육에 대한 선택권을 보장하는 것만으로는 고착화된 성별 분업 상황을 변화시키는 데 한계가 있으므로, 사업장 규모나 직종 및 산업, 근무 형태에 상관없이 남성이 육아휴직을 사용하는 데 눈치를 보거나 결과적으로 불이익을 받지 않도록 육아휴직 신청 거부 및 관련 불이익 발생 시 사업주에 대한 처벌을 강화하고, 양도 불가능하고 소득대체율이 높은 남성 육아휴직 할당제를 도입하여 더욱 성평등하게 자녀 양육의 책임을 분담해 나가야 할 것이라고 제안하였다.

라. 재원 활용·지속 가능성

고용보험기금에서 지출되는 출산전후휴가 및 육아휴직 급여액이 급증하고 있어 기금의 본래 용도인 실업급여와 고용안정, 직업능력 개발 사업의 지급 규모도 지속적으로 증가함에 따라 기금 재원의 지속 가능성에 대한 우려와 재원 활용에 대한 타당성 논란이 지속되고 있다(박선권, 2018). 저출산으로 급여 대상자는 크게 증가하는 추세는 아니지만 급여 수준의 확대 등에 따라 고용보험에서 차지하는 비중이 점차 증가함에 따라 재원의 안정성에 대한 검토 필요성이 있다. 이와 함께 고용보험 내 모성보호 정책(출산전후휴가, 육아휴직제도)에 재원을 활용하는 것에 대한 타당성 논란이 지속되고 있다. 당초, 1999년 출산휴가 비용을 의료보험 부담으로 하는 법률 개정안이 제출되기도 하였다. 고용보험 내 모성보호 사업의 재원 논의 과정에 따르면 육아휴직이 여성고용 지원제도라기보다 보육정책의 일환으로 비용의 사회분담원칙(의료보험, 국민연금)이 적용되어야 한다고 인식하였으며, 의료보험과 국민연금 재정이 안정화될 때까지 도입을 연기해야 한다고 주장한 바 있다(김상호 외, 2017).

육아휴직제도는 일하는 부모의 돌봄 권리를 보장하는 제도로, ‘일’과 ‘가족’의 양립을 가능하게 하는 핵심 정책의 하나이며, 이로 인해 ‘노동시장정책’의 성격과 ‘가족정책’의 성격을 모두 지닌 정책으로 볼 수 있다(강민정 외, 2019). 이와 같은 양면성으로 인해 국가에 따라 육아휴직제도의 제도적 위치는 상이하어, 노동시장정책적 성격이 강할 경우 일하는 부모를 위한 개인적 급여로서의 성격이 강하게 나타나는 반면, 가족정책적 성격이 강할 경우 부모를 경유해서 아동에게 지급되는 정책으로서 가구 단위의 정책적 성격이 강하게 나타난다(박지순 외, 2020, p.163). 전자의 경우 고용에 기반한 사회보험을 재원으로 하며, 후자의 경우 아동이나 보

육 등과 같이 조세를 재원으로 사용하게 된다(Escobedo, 1999, p.177; 박지순 외, 2020, p.163에서 재인용).

한국은 모성보호급여(출산전후휴가급여와 육아휴직급여)의 재원이 고용보험기금과 일반회계전입금이다. 고용보험기금결산보고서 자료에 따르면 고용보험기금 중 지출 금액과 일반회계 전입금의 비율을 보면, 급여 도입 초반인 2002년에는 58.4%가량이었으나 그 이후 대폭 줄어들었고, 2017년 이후 약 10%가량을 유지하고 있다. 모성보호급여를 도입할 당시에는 장차 모든 여성의 모성보호 차원에서 국민건강보험에서 부담하는 것이 바람직하나 그 당시로서는 적용대상이 근로 여성에게 국한되어 있고 또 국민건강보험의 재정상황 등을 고려할 때 고용보험에서 우선 부담하되 고용보험의 안정적 운영을 위해서 소요비용의 일정 부분을 매년 일반회계예산에 반영토록 하고 추후 국민건강보험과 일반회계에서 이를 담당하도록 하는 것이 제안되었다(제222회 국회 환경노동위원회 회의록, 2001. 6. 26, p.9). 그리하여 급여 도입 초반에 건강보험이 아닌 고용보험과 일반회계 전입금을 통한 재원 구성이 지금까지 지속되는 것으로 보인다.

이렇게 고용보험 중심으로 운영되는 출산전후휴가 및 육아휴직제도는 급여 사각지대와 제도적 사각지대가 광범위하게 존재한다. 이와 같은 사각지대는 앞으로의 노동시장 변화(디지털경제의 확산, 4차 산업혁명의 가속화 등으로 새로운 취업형태의 급증)를 고려할 때 더 큰 사회적 문제가 될 가능성이 있다(박지순 외, 2020, p.181). 사각지대를 줄여 제도의 포괄성을 높이하고자 하는 노력이 꾸준히 진행되고 있다. 그리고 이는 재원의 문제가 동반된다.

2. 개선방안

기존의 관련 연구는 고용보험 사각지대 해소를 위해 고용보험 적용자를 확대하는 방안을 위주로 수행되었다. 일반적으로 고용보험 사각지대는 [그림 2-1]과 같은 구조로 이해할 수 있다. 고용보험은 기본적으로 임금근로자를 대상으로 하고 있으며, 임금근로자 중 월 60시간 미만 임금근로자(주 15시간 미만인 자 포함)는 고용보험 적용에서 제외하고 있다. 적용 대상자 중에서도 고용보험 미가입자는 실질적으로 출산 및 육아휴직 제도를 활용할 수 없어 이들도 제도권에 포함되어 있으나 제도 이용에 있어서는 사각지대로 볼 수 있다. 이처럼 고용보험 사각지대는 고용보험 가입조건을 충족하지 못한 경우와 가입 대상자 임에도 가입하지 않는 경우로 구분해 살펴볼 수 있다. 따라서 고용보험 사각지대 해소는 두 가지 방향에서 이루어질 필요가 있다. 우선, 가입 대상자를 확대하고 적용 대상자의 가입률을 높이는 것이다. 가입 대상자를 확대한다는 측면에서 정부는 ‘전 국민 고용보험제도’를 추진하는 것으로 이해할 수 있다. 이 밖에도 정부는 2019년 7월부터 ‘고용보험 미적용자 출산급여’ 제도를 시행하고 있다. 해당 제도는 소득활동을 하고 있으나 고용보험의 출산전후휴가급여를 받지 못하는 출산 여성에게 출산급여를 50만 원씩 3개월간 지원하는 제도이다. 출산 전 18개월 중 3개월 이상, 그리고 출산일 현재도 소득활동을 하고 있어야 하며 소득이 발생하여야 한다. 지급 대상은 고용보험에 가입되었으나 출산전후휴가급여 수급요건을 미충족한 근로자와 고용보험 적용제외 사업근로자 및 적용제외 근로자, 소정근로시간이 월 60시간 미만인 근로자(주 15시간 미만 포함), 1인 사업자, 특수형태근로자(보험설계사, 건설기계운전원, 학습지교사, 골프장캐디, 택배원, 퀵서비스배송원, 대출모집인, 신용카드회원모집인, 대리운전원) 및 자유계약자(프리랜서) 등이 해당된다(고용노동부, 한국고용정보원, 2022a).

36 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

[그림 2-1] 고용보험 사각지대 구조

15세 이상 인구					
비경제 활동인구	경제활동인구				
	실업자	취업자			
		비임금 근로자 ¹⁾	임금근로자		
			임금근로자 중 적용제외자 ²⁾	적용대상	
공식적으로 제외	사각지대	제도적 사각지대		실제 가입자	미가입자
			고용보험 수혜자	실제 사각지대	

주: 1) 비임금근로자에는 고용원이 있는 자영업자, 고용원이 없는 자영업자, 그리고 무급가족종사자가 포함됨.
 2) 적용제외자에는 월간 소정근로시간이 60시간 미만인 근로자(1주간 15시간 미만인 자 포함)가 포함됨.
 자료: 고용노동부, 보건복지부. (2017.12.). 두루누리 사회보험지원사업 운영지침.; 통계청 사회통계국 고용통계과. (2017. 11. 3.). 2017년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과. 재구성; 박선권. (2018). 육아휴직 활성화를 위한 부모보험 도입방안. p.15. <표 2>. 개인용.

기존 연구에서 논의된 대상 확대안은 <표 2-4>에서 살펴볼 수 있다. 가장 최근의 연구를 중심으로 대상 확대안을 살펴보고자 한다. 강민정, 김은지, 박수범, 권소영, 김기선(2020)에서는 출산 및 육아휴직급여 대상자는 ‘고용형태와 무관하게 일정 기간의 소득활동이 있는, 모든 일하는 부모’로 제안하고 있다. 이때 소득활동은 근로소득과 사업소득을 의미하며 이러한 소득활동을 하는 경우 ‘취업자’로 정의하고 있다. 또한 육아휴직급여는 사회적 위험을 보상하는 사회보험 성격을 가지기 때문에 보험료를 일정 기간 납부한 경우에 수급자격을 갖도록 하였다. 해당 연구에서 출산 및 육아휴직급여는 육아로 인한 소득활동 중단에 따른 소득손실을 보전해주는 개념으로 이해하고 있다.

박지순 외(2020)의 연구에서도 강민정 외(2020)의 연구와 같이 출산·육아휴직급여 대상자는 고용형태와 관계없이 일정 기간 소득활동이 확인된 취업자로 제한하고 있으며 취업자에 대한 정의는 ‘경제활동인구조사’에서 활용하는 정의를 차용하고 있다. 일반적으로 대상 확대는 소득활동

자로 기준을 제시하고 있으나 강민정 외(2019)의 연구에서는 모든 부모를 대상으로 하는 급여체계의 도입이 궁극적으로 나아가야 할 방향이라고 제안하고 있다. 앞에서 제도의 한계 등에서 살펴본 문제점들을 해결하는데 가장 중요한 요소는 채용의 문제로 이해할 수 있다. 대상 확대, 급여수준 확대, 재정안정성 확보 등을 적극적으로 이루기 위해서는 대상 확대와 함께 그에 따른 소요재원과 채용 확보방안이 함께 논의될 필요가 있다.

〈표 2-4〉 기존 연구 대상 확대안

강민정 외(2020) 모성보호 사각지대 해소를 위한 출산·육아지원 정책 확대 방안	
대상	<ul style="list-style-type: none"> - 대상은 모든 일하는 부모로, 고용형태와 상관없이 일정 기간의 소득활동(근로소득, 사업소득)을 확인할 수 있는 사람으로 정의하고, 이를 '취업자'라 칭한다. - 기존 제도에 새롭게 대상이 추가되는 것이 아니라 전체 육아휴직제도 설계를 개편하여 장기적으로 모든 취업자에게 통합적으로 적용될 수 있도록 한다. - 육아휴직급여가 사회적 위험을 보상하는 사회보험 성격을 가지고 있으므로, 보험료를 일정 기간 납부한 취업자를 대상으로 하며, 육아로 인한 소득활동 중단에 대한 소득보전의 개념으로 지급한다.
적용방안	<ul style="list-style-type: none"> - 따라서 '소득세'를 근거로 소득비례 원칙에 따라 지급한다. - 고용형태에 따른 차별을 최소화할 수 있게 설계한다. - 특수형태근로종사자의 경우 해당 사업에서의 계속근속 기간 기준은 재검토되어야 한다. 복수의 고용형태에 종사했던 기간 모두 피보험단위기간에 포함될 필요가 있다. 근로계약 기간의 만료 또는 노무제공계약의 기간만료의 경우 이직에 해당하지 않는 것으로 본다. 휴직급여 기간 중 주당 15시간 이하, 월 150만 원 이하의 소득활동을 허용하도록 할 필요가 있다. 사후지급금 제도는 적용하지 않는다.
재정추계	<p>〈기본가정〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지출액만 추계 - 특수형태근로종사자 규모 166만 명(1안), 60만 명(2안) - 예술인 수를 넓게 보았을 때(17.8만 명), 좁게 보았을 때(7.5만 명)로 나누어 추계 - 현재 급여액 기준, 별도의 급여테이블 적용한 경우 - 전체 종사자의 46.1%가 고용보험에 가입하는 것으로 가정(2020.8 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사의 비정규직 임금근로자의 고용보험 가입률 적용) - 고용보험 소득제한은 50만 원, 20~49세 연령으로 한정 $- \text{지출규모} = \sum_{i=1}^2 \sum_j \text{수급자 수} \times \text{소득구간별 인원비율} \times \text{소득구간별 급여액} \times \text{지급기간}$ <ul style="list-style-type: none"> - i = 성별, j = 소득구간, 지급기간의 경우 여성 10.2개월, 남성 7개월 적용(고용노동부 자료) - 업종별 파악 후 전체 파악
박지순 외(2020) 출산·육아휴직제도의 보편적 활용을 위한 재설계 방안	
대상	<ul style="list-style-type: none"> - 고용형태와 관계없이 일정 기간 소득활동이 확인된 취업자 ※ 경제활동인구조사 취업자 정의 참조: 조사기간 ① 수입을 목적으로 1시간 이상 일한

38 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

	<p>사람 ② 같은 가구 내 가구원이 운영하는 사업체나 농장의 수입을 위해 18시간 이상 무급으로 일한 사람(무급가족종사자) ③ 일시휴직자</p> <ul style="list-style-type: none"> - 특수형태근로종사자, 플랫폼노동자, 자영업자, 프리랜서 등과 같이 근로자 개념에 포함되지 못하는 다양한 유형의 노무제공자 - 소득활동 중단에 대한 보상의 개념 - 휴가나 휴직개념이 있는 제도로서 모든 부모에게는 부적합 - 전업주부, 무급가족종사자, 배당금이나 임대소득이 있는 사람 제외
<p>적용 방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 신청일 이전 18개월 동안 3~6개월 이상 소득활동이 있는 경우로 한정 - 불규칙 비정기적 노무의 경우 1개월간 최소 일수 소득활동 증명 - 매월 소득신고가 없는 경우 사업자등록증, 계약서 등으로 경제활동이나 소득활동 증빙 방안 고려 - 자영업자의 소득 확인 및 전달체계 구축 필요 - 자영업자 육아휴직(휴업) 적용 확대를 위한 한시적 입법안 제시
<p>재정 확보</p>	<p>※ 기존 연구에서 ① 고용보험 재원체계유지 방안, ② 건강보험 또는 국민연금 재원 활용 방안, ③ 각종 사회보험과 조세를 통합하여 특별회계를 신설하는 방안 제시됨</p> <ul style="list-style-type: none"> - 별도 기금이나 특별회계 설치 검토 필요하나 일반회계의 재정부담 가중 - 다른 사회보험(건강보험, 국민연금) 활용하는 것은 각 사회보험의 기본원리나 급여체계에 다른 급여를 새롭게 도입하게 되면 새로운 전달체계, 부처 협조 필요. 국민연금의 경우 현재 노후소득보장에 집중된 제도로 통합사회기금의 성격을 갖추어야 활용 검토 가능, 건강보험 현금급여 문제, 단 현시점 상병수당제도 시범사업 중(2022) - 현실적으로 고용보험 체제에 일반회계 등의 전입금 확대하여 자영업까지 확대 지원 제안 - 한시적: 특별회계를 기반으로 하는 육아휴업급여 지원 사업 법제화 (자영업자) 제안
<p>강민정 외(2019) 육아휴직제도 개편 방안</p>	
<p>대상</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) 급여 사각지대 우선적용(고용보험에 기여를 했는데도 휴직요건을 충족하지 못하여 급여를 받지 못하는 경우) <ul style="list-style-type: none"> - 기여와 출산만으로 육아휴직급여 수급자격이 충족되어야 하며 현재의 고용이 유지되어야 한다는 제한요건은 삭제되어야 한다. - 전체 분반 여성의 약 15%(류정희 외, 2018 연구에서 출산전후 퇴사자, 자격 미충족자 규모)가 급여를 받을 수 있다. - 이러한 대상 확대의 경우 고용촉진과 유지를 지원하는 고용보험의 목적에 맞지 않는다. 2) 제도적 사각지대를 대상에 포함할 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 안정적 재원 확보가 함께 이루어질 필요가 있으며 고용보험 전체의 사각지대 관점에서 논의될 필요가 있다. - 제도적 사각지대 해소방안으로는 출산급여제도를 육아휴직제도까지 확장해 보는 방식으로 제도적 사각지대에 대하여 조세 기반의 새로운 제도 제안보다 본질적 개선안은 고용보험제도를 자영업자까지 포괄하는 제도로 전환하는 것이다. - 임금이 아닌 소득 기반의 고용보험제도로 개편할 경우 육아휴직급여의 제도적 사각지대는 상당 부분 해결될 수 있다. - 이는 휴직과 급여의 연계성에 대한 조건이 완화되어야 가능하다. - 이와 같은 제안이 현실적으로 어려운 경우 건강보험 재원을 활용하는 방안 검토 가능하다. - 건강보험은 임시·일용직, 자영업자까지 포괄 가능하기 때문에 제도적 사각지대 해결에 적합한 제도적 틀이 될 수 있다 - 건강보험 재정에서 현금급여체계를 도입할 경우 상병수당제도를 참고하여 제도 설계가 가능하다. - 이 밖에도 피부양자로 존재하는 여성들을 포괄할 것인지의 문제, 이들에게까지 대상을 확대할 경우 기여에 의한 급여라는 사회보험적 원리를 해치게 된다. 3) 모든 아동의 부모에게 육아휴직급여를 지급하는 방식

	<ul style="list-style-type: none"> - 최종적인 제도의 종착점이 될 수 있다. - 무급가족종사자, 실업자, 비경활인구까지도 급여의 대상으로 설정하는 방안-육아휴직 급여의 가족정책적 성격을 결합한 것으로 공식적 소득이 없는 대상에 대해 최저보장 수준의 정액 보장하는 방법이 가능하다. - 재원은 일반조세를 통한 방식으로 이루어질 필요가 있으며 별도 기금이나 특별회계를 설치하는 방법 등이 가능하다. - 다만, 한국의 경우 여성 노동시장 참여율이 높지 않아 비경제활동인구에 대한 급여를 신설하는 것은 정책적으로 우선순위에 두기 어렵다.
박선권(2018) 육아휴직 활성화를 위한 부모보험 도입방안	
목적과 대상	<p>1) 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> - 출산 혹은 입양을 통해 자녀를 갖게 된 부모 혹은 양육자에게 양육 초기에 필요한 소득과 시간을 제공하여 그 가족의 자녀양육을 지원함으로써 아동의 생존권과 발달권 등의 기본권을 보장함 <p>2) 급여대상</p> <ul style="list-style-type: none"> - 부모 혹은 양육자 - 조건: 급여기간 중 노동, 구직, 학습 등 육아 이외의 활동을 금지하도록 하는 단서를 추가하는 것 고려 가능
급여 기간과 급여액	<p>3) 급여기간</p> <ul style="list-style-type: none"> - 한 자녀당 부부가 각각 1년 이내 - 향후 제도가 부 혹은 모의 육아휴직에서 부모의 육아휴직으로 개편될 경우, 다시 말해 부부간 육아분담이 구현되는 형태로 설계될 경우 부부 합산 총 급여기간을 18개월 정도로 조정하는 안 <p>4) 급여액</p> <ul style="list-style-type: none"> - 부부 각각 9개월: 육아휴직 개시일을 기준으로 한 월 통상임금의 80%에 해당하는 금액. 다만, 해당 금액이 국민기초생활보장법상 중위소득을 넘는 경우에는 중위소득을 상한으로 하고, 해당 금액이 최저보장수준보다 적은 경우에는 최저보장 수준을 하한으로 함 * 2019년 기준 상한액은 2,906,528원(2인)이고 하한액은 871,958원(2인)임 부부 각각 나머지 3개월: 국민기초생활보장법상 최저보장 수준 평등보너스 : 부부가 각각 9개월 이상 균등하게 상용하는 경우에는 그 기간에 대해서도 월 통상임금이 80% 상한액과 하한액 사이에서 지급. 육아휴직급여 특례(아빠의 달) 폐지 단독 양육자일 경우: 부부 합산 기간 동안 육아휴직 개시일을 기준으로 한 월 통상임금의 80%에 해당하는 금액을 상한액과 하한액 사이에서 지급
재원 확보	<p>5) 재원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 부모보험기금 조성: 부모보험료 징수를 통해서 부모보험료 징수는 수급대상의 포괄성과 소득비례 보험료 부과를 구현하고 있는 노인 장기요양보험법의 장기요양보험료 징수 사례를 참조 - 해외 사례에서 보듯이 스웨덴은 사회보장세를, 퀘벡주는 부모보험료를 재원으로 하고 있음. 하지만 한국의 경우 스웨덴 방식의 사회보장제 도입은 중장기적인 공론화 과정을 요함. 사회적 합의가 난제
법률	<p>6) 부모보험 법률</p> <ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직 및 관련 제도들과 관련된 제반 사항들을 규정하는 단일 법률인 가칭 부모보험법 제정 - 부모보험법 제정에 따라 근로기준법, 남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률, 고용보험법 등의 관련 규정들은 삭제

자료: 강민정 외. (2020). 모성보호 사각지대 해소를 위한 출산·육아지원 정책 확대 방안; 박지순 외. (2020). 출산·육아휴직제도의 보편적 활용을 위한 재설계 방안; 강민정 외. (2019). 육아휴직제도 개편방안; 박선권. (2018). 육아휴직 활성화를 위한 부모보험 도입방안을 참고하여 저자 작성.

기존 논의에 따르면 제도 개편에 필요한 재원 확보방안으로 일반회계 투입 및 일반회계를 통한 부모보험 도입을 논의 한 바 있다. 그러나 윤자영(2014)의 연구에서는 일반회계 투입에 대한 타당성을 찾기 어려워 일반회계를 활용한 부모보험의 도입은 어렵다고 보았다. 해당 연구에서는 사각지대 해소를 위해서 수혜 수준을 낮춰 비용부담을 완화하는 방안을 제안하였다. 이는 기여자와 수급자를 일치시키는 구조로, 보편적 제도 확대를 제안하지는 않았다.

박지순 외(2020)는 재원과 관련된 여러 방안을 제시하였다. 고용보험의 틀을 유지하는 방안, 다른 사회보험이나 재원(건강보험, 국민연금, 조세 등)으로 전환하는 방안이다. 우선 고용보험의 틀을 유지하는 방안으로, 고용보험 내에서 고용보험의 적용제외 및 비임금근로자(특수고용과 자영업)를 포괄하는 것이다. 이 경우 고용유지를 전제한 고용보험의 원리와 상충할 수 있기 때문에 제도 원리와 상충하지 않도록 설계해야 함을 강조하였다(박지순 외, 2020, p.182). 이 외에도 '고용보험 미적용자 출산급여'와 같이 제도적 사각지대에 있는 기존 적용제외자나 비임금근로자를 포괄할 수 있는 방안이 검토되어야 함을 이야기하였다. 다음은 건강보험으로 전환하는 방안이다. 이 경우 지역가입자 제도를 이용하여 임시·일용직, 자영업자를 모두 포괄할 수 있는 장점이 있으나, 건강보험제도 내에 현금지원의 원리를 새로 도입해야 하는 어려움이 있다고 하였다(박지순 외, 2020, p.182). 국민연금 재원을 활용한다면, 사각지대에 있는 사람들을 안정적으로 포괄할 수 있고 더불어 현금지원 전달체제도 존재하는 장점이 있으나, 아직 노후소득보장제도로 인식되고 있는 국민연금이 모든 세대의 소득보장을 지원하는 통합사회보험기금의 형식을 갖추어야 가능할 것으로 보인다(박지순 외, 2020, p.182)고 전제조건을 제시하였다. 마지막으로 조세를 활용하는 방안인데, 이 방식은 현재 한국의

제도와 완전히 다른 모형이다. 조세의 경우 커버리지를 최대한 확대하여 모든 아동의 부모에 대해 육아휴직급여를 지급하는 방식까지 가능한 장점이 있으나, 한국 사회에서는 아직까지 '경제활동'과 '조세기여'라는 사회적으로 바람직한 행동에 대한 사회적 인센티브를 제공하는 방식으로 제도 설계가 이루어질 필요가 있다(박지순 외, 2020, p.184)고 설명하였다.

강민정 외(2019)의 연구에서는 이용기간이 짧아지더라도 사용률을 높이기 위해서 초기 3개월의 소득대체율 상한을 높이는 방안을 제안하였다. 초기 3개월간 소득대체율 100%, 상한선 250만 원을 제안한 바 있으며, 250만 원은 현재 아빠육아휴직 보너스제의 상한액과 동일한 금액이다. 해당 연구에서는 이러한 제안과 함께 육아휴직제도의 대상을 폭넓게 확장하여 보편적 제도의 특성으로 도입될 경우 일반회계를 활용하거나 새로운 기금의 형태로 운영될 필요가 있다고 보았다. 그리고 적극적인 대상 확대를 통해 보편적 제도로 확장시키고자 할 경우 너무 적극적인 급여 수준의 확대는 장애로 작용할 우려가 있음을 제기하였다. 이는 유한한 재원을 가지고 제도를 수직적으로 확대할 것인지 수평적으로 확대할 것인지에 대한 방향성을 선택할 필요가 있음을 의미한다.

보험(부모보험)을 도입하여 아동돌봄에 대한 현금지원과 서비스지원 정책의 균형을 회복하고, 미취학 아동이 있는 가족의 일과 가족생활 양립 수준을 높이는 주장도 존재한다(이삼식 외, 2013). 이를 통하여 육아휴직의 형식적·실질적 보편성을 확대하고, 재정의 지속 가능성과 급여의 적절성을 조화시키자는 것이다. 이삼식 외(2013, p.105)는 고용보험 방식을 유지하면 배제되는 집단의 크기가 크고, 건강보험 방식으로 전환하면 변화하는 노동시장 구조에 대한 근본적 대안이 될 수 없으며, 일반조세로 지급하면 포괄범위를 넓힐 수 있는 가장 좋은 방안이나, 정부의 재정부담이 크다는 것을 가장 큰 단점으로 꼽았다. 이 연구는 조세와 사회보험을

결합한 방식으로 한국형 부모보험제도를 도입하여 자영업자까지 포괄하여 보편성을 획기적으로 높이고 육아휴직, 출산전후휴가, 배우자 출산휴가를 통합적으로 운영하는 방안을 제안하였다(이삼식 외, 2013, p.107). 양재진 외(2021, p.18) 역시 고용보험의 모성보호급여가 낮은 급여와 넓은 사각지대라는 문제를 갖고 있음을 지적하며 고용보험에서 운영하는 모성보호사업을 분리하여 전 국민을 포괄할 수 있는 제도로 전환하는 것을 제안하였다. 이를 ‘전 국민 부모급여제도’로 명명하였고, 일반재정에서 정액급여를 지급하고 여기에 더해 부모보험에 가입한 국민에게는 추가로 소득비례 급여를 제공하는 방안을 제시하였다. 정액급여를 통해 사각지대를 없애고, 소득비례 급여를 통해 급여의 적절성을 확보(양재진 외, 2021, p.18)할 수 있을 것으로 예상하였다.

정부는 고용보험 사각지대에 따른 문제를 해소하기 위하여 전 국민 고용보험 도입 등의 논의를 해왔다. 또한 최근 낮은 출산율 등의 이유로 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편 필요성에 대한 사회적 논의를 바탕으로 2020년 2월에 김미애 의원이 ‘부모보험법안’을 발의한 바 있다. 해당 법안에 따르면 건강보험 가입자라면 누구든지 출산양육에 필요한 최소한의 비용을 보장받을 수 있도록 출산급여 및 육아급여를 지급하도록 하고 있다. 해당 법안은 급여 대상자를 건강보험 가입자로 제안함으로써 기존의 고용보험 가입 대상자만 사용 가능한 출산휴가급여 및 육아휴직급여 대상을 큰 폭으로 확대 제안한 것으로 이해할 수 있으며, 이는 아동의 생존권과 발달권 등의 기본권 보장을 강화할 필요성을 바탕으로 제안되었다고 볼 수 있다. 이러한 변화는 2000년대 이후 가속화되고 있는 저출산 해소 관점에서도 출산·양육에 대한 보편적 지원에 대한 요구도가 증가한 것에 기인한다.

그동안 국내 육아휴직제도는 도입 이후 대상 확대의 노력보다는 급여

확대 노력이 더 적극적으로 시도된 측면이 있다. 다만, 현실적으로 남성의 이용비율이 여전히 낮고 근로환경에 따른 이용률 차이는 큰 상황 등을 고려하면 급여수준의 확대보다는 사각지대 해소와 대상 확대 노력이 더 당면한 문제로 볼 수 있다. 다만, 대상 확대 노력과 함께 이용률 제고 노력이 함께 이루어져야 하며 이처럼 대상 확대와 이용률 확대를 모두 꾀하기 위해서는 충분한 재원의 확보 방안이 마련될 필요가 있다.



제3장

제도 현황 및 이용 실태

- 제1절 제도의 현황
- 제2절 제도 이용 실태
- 제3절 재정 현황
- 제4절 소결

제 3 장 제도 현황 및 이용 실태

제1절 제도의 현황

1. 제도의 주요 연혁

출산전후휴가는 1953년, 육아휴직제도는 1988년부터 도입된 제도들로, 시행 이후 긴 기간을 거쳐 제도가 개편되고 확대되었다. 2001년 모성보호 관련 3법(근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법)을 개정하여 출산전후휴가의 기간을 연장하고 연장된 기간의 급여는 고용보험에서 부담하였으며, 육아휴직급여를 신설하여 고용보험에서 그 급여를 지급하도록 하면서 제도를 확장하게 되었다. 육아기 근로시간 단축 제도는 2007년 12월 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」의 일부개정을 통하여 명문화되었고, 육아휴직제도의 대상자 확대와 맞물려 함께 확대되었다.

출산전후휴가는 1953년 도입된 이후 약 50년간 유지되어 오다 2001년 기간을 60일에서 90일로 확대하면서 개편이 시작되었다. 모성건강을 증진하기 위하여 산후에 45일 이상 확보하도록 하였고, 산전후휴가 급여를 신설하면서 연장된 30일분의 급여를 고용보험에서 부담하도록 하였다. 이후 모성건강 증진 및 고용보호, 저출산 현상 완화 등을 목표로 대상의 확대와 급여의 확대가 추진되었다. 그 결과, 임신 중인 여성 근로자는 출산 전과 후를 통하여 총 90일(다태아일 경우 120일)의 출산전후휴가를 이용할 수 있으며, 특수형태근로종사자, 예술인, 프리랜서 등도 출산급여를 받을 수 있게 확대되었다. 최근 제도의 사각지대를 줄이기 위하여 소

48 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

득활동을 하고 있으나 고용보험의 ‘출산전후휴가급여’를 지원받지 못하는 출산 여성에게도 총 150만 원의 급여를 지급(고용노동부, 한국고용정보원, 2022a)하고 있다.

〈표 3-1〉 출산전후휴가제도의 주요 연혁

연도	주요 내용
1953	- 산전후휴가 도입(60일의 유급보호휴가에 대한 강행규정, 시간외근로 금지)
1961	- 산전후휴가 시 산후에 30일 이상 확보
2001	- 산전후휴가 기간 확대(60일 → 90일), 연장된 30일분의 급여는 고용보험에서 부담 - 산전후휴가 시 산후에 45일 이상 확보 - 산전후휴가급여 신설: 상한액 135만 원, 하한 최저임금
2006	- 우선지원대상 기업 산전후휴가 90일분 통상임금 100% 고용보험에서 지원(상한 135만 원)
2008	- 산전후휴가급여 사업주 대위 신청 허용 - 배우자 출산휴가 신설(3일)
2012	- 산전후휴가 명칭을 출산전후휴가로 변경 - 출산전후휴가 분할사용 허용 - 유산·사산휴가 범위 확대(16주 전에도 가능) - 배우자 출산휴가 확대(3일 → 5일, 최초 3일 유급)
2014	- 다태아 출산의 경우 출산전후휴가 120일 부여 및 급여 확대(사업주 75일, 정부 45일 부담)
2017	- 출산전후휴가급여 상한액 인상(135만 원 → 150만 원)
2019	- 출산전후휴가급여 상한액 인상(160만 원 → 180만 원)
2020	- 출산전후휴가급여 상한액 인상(180만 원 → 200만 원)

자료: 박중서, 김문길, 임지영. (2016). 일·가정양립 지원 정책 평가와 정책과제 -모성보호제도와 출산의 관계를 중심으로, p.39. 〈표 3-1〉; 강민정 외. (2020). 모성보호 사각지대 해소를 위한 출산·육아지원 정책 확대 방안. pp.14-19. 〈표 II-1〉; 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 등을 참고하여 수정·보완.

육아휴직은 1988년 도입 당시에는 여성 근로자만 이용할 수 있었고 무급이었으나, 1995년에 남성도 신청 가능하도록 하였고, 2000년대에 들어오며 사용조건과 급여를 모두 확대하며 제도를 개편해나갔다. 2001년에는 육아휴직급여(월 20만 원)를 신설하였고, 점차 그 지급액을 상향하여 현재는 통상임금의 80%까지 지급하고 있다. 자녀의 연령 조건도 당초

생후 1년 미만의 영아일 경우로 한정되었으나, 2006년 생후 3년, 2010년 만 6세 이하 초등학교 취학 전, 2014년 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀일 경우 제도를 이용할 수 있도록 확대되었다.

2014년 아버지의 육아휴직 이용을 확대하고자 ‘아빠의 달’ 특례제도를 도입하여 임금대체율을 해당 기간 동안에는 상향 조정하여 급여 수준을 높였고, 2017년도에는 둘째 자녀에 대한 아빠육아휴직 보너스제도의 상한액을 인상하였다. 2020년에는 한부모 근로자 육아휴직급여 특례제도를 도입하여 육아휴직급여의 지급 수준을 상향하였다. 최근 정부는 3+3 부모육아휴직제를 시행하여(아빠육아휴직 보너스제 흡수) 육아휴직 이용 순서와 무관하게 같은 자녀에 대해 자녀 생후 12개월 내 부모가 동시 혹은 순차로 육아휴직을 사용하는 경우 첫 3개월에 대해 육아휴직급여를 상향하여 지급하고 있다. 2022년 현재 육아휴직은 자녀 1명당 1년이고 부모 모두 이용 가능하며 부부가 동시에 같은 자녀에 대해서도 이용 가능하다. 급여의 수준도 통상임금의 80%(하한액 월 70만 원~상한액 월 150만 원)로 확대된 모습을 확인할 수 있다.

〈표 3-2〉 육아휴직제도의 주요 연혁

연도	내용
1988	- 육아휴직제도 도입(생후 1년 미만의 영아를 가진 여성 근로자, 1년 이내, 무급)
1995	- 남성 육아휴직 가능(여성 근로자의 배우자인 남성 근로자, 남성은 여성을 대신해서만 신청 가능)
2001	- 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로자는 남녀 모두 육아휴직 가능 - 육아휴직급여 지급 근거규정 및 급여(월 20만 원) 신설
2002	- 육아휴직급여액 인상(월 20만 원 → 월 30만 원)
2004	- 육아휴직급여액 인상(월 30만 원 → 월 40만 원)
2006	- 육아휴직 대상 아동 연령 확대(생후 1년 미만 → 생후 3년 미만의 영유아를 가진 근로자, 단 2008. 1. 1. 이후 출생한 아동부터 적용)
2007	- 육아휴직급여액 인상(월 40만 원 → 월 50만 원)
2010	- 육아휴직 대상 아동 연령 확대(생후 3년 미만 → 만 6세 이하 초등학교 취학 전 자녀를 가진 근로자, 입양자녀 포함)

50 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

연도	내용
2011	<ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직급여 정률제 전환(월 50만 원 → 월 통상임금의 40%, 상한액 100만 원, 하한액 50만 원) 및 사후지급(육아휴직급여의 15%는 육아휴직 종료 후 복직하여 6개월 이상 근무한 경우에 지급) - 육아기 근로시간 단축 급여 제도 시행
2012	<ul style="list-style-type: none"> - 육아기 근로시간 단축 청구권 도입 - 기간제, 파견근로자의 육아휴직 사용 촉진 규정 신설
2014	<ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직 대상 아동 연령 확대(만 6세 이하 미취학 자녀 → 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자) - '아빠의 달' 육아휴직 특례제도 신설(두 번째 육아휴직자의 첫 1개월 통상임금 100%, 최대 150만 원) - 임신기 근로시간 단축제도 신설 - 육아기 근로시간 단축 급여액 상향(통상임금의 40% → 60%)
2015	<ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직급여 사후지급 비율 조정(15% → 25%) - 육아기 근로시간 단축 지원금 조정(우선지원 대상기업 20만 원 → 30만 원) - 육아휴직 기업지원금 조정(대규모 기업 10만 원 → 1,000인 이상 5만 원, 1,000인 미만 10만 원)
2016	<ul style="list-style-type: none"> - '아빠의 달' 인센티브 기간 확대(1개월 → 3개월) - 임신기 근로시간 단축제도 전 사업장 확대
2017	<ul style="list-style-type: none"> - 둘째 자녀에 대한 아빠육아휴직 보너스제도 상한액 인상(150만 원 → 200만 원) - 육아휴직 첫 3개월간 급여를 통상임금 80%까지 인상
2018	<ul style="list-style-type: none"> - 아빠육아휴직 보너스제도의 대상을 모든 자녀로 확대(2019년부터 상한액 250만 원으로 인상) - 육아기 근로시간 단축 급여액 상향조정(통상임금 60% → 80%)
2019	<ul style="list-style-type: none"> - 아빠육아휴직 보너스 제도 상한액 인상(200만 원 → 250만 원) - 육아휴직급여액 상향(첫 3개월 통상임금 80%(상한 150만 원, 하한 70만 원), 이후 9개월 통상임금 50%(상한 120만 원, 하한 70만 원))
2020	<ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직 분할사용(1회) 법제화 - 부부 동시 육아휴직 도입 - 한부모 근로자 육아휴직급여 특례(급여 인상) 도입
2021	<ul style="list-style-type: none"> - 임신 근로자 육아휴직제도 및 출퇴근시간 변경 제도 시행
2022	<ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직급여액 조정(통상임금 80%) - 3+3 부모육아휴직제 시행(같은 자녀에 대해 자녀 생후 12개월 내 부모가 동시 혹은 순차로 육아휴직을 사용하는 경우 첫 3개월에 대해 육아휴직급여 상향 지급)

자료: 박종서 외. (2016). 일·가정양립 지원 정책 평가와 정책과제 -모성보호제도와 출산의 관계를 중심으로. p.42. <표 3-3>; 강민정 외. (2020). 모성보호 사각지대 해소를 위한 출산·육아지원 정책 확대 방안. pp.14-19. <표 II-1>; 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 등을 참고하여 수정·보완.

육아기 근로시간 단축 제도는 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 양육하기 위하여 근로시간을 단축(주당 15시간 이상 35시간 미만)하여 근로할 수 있는 제도이다. 총 1년의 기간 동안 육아휴직을 제외한 기간만큼(육아휴직제도의 이용 기간과 연동) 이용할 수 있다. 이 제도는 육아휴직이 소득감소 및 복지에 대한 두려움, 동료의 업무가중, 기업의 대체인력 비용부담 등의 문제로 근로자의 활용도가 제한적일 수밖에 없는 문제를 해결하기 위해 도입되었다(김근주, 2012, pp.25-26). 그러나 사업주의 노력 의무로 규정되어 있다는 점, 근로자 및 사업주에 대한 고용보험상 지원이 없다는 점, 육아휴직 등과의 관계가 명확하게 규정되지 않았다는 점 등이 문제로 제시되었다(김근주, 2012, p.26). 그중 가장 큰 문제로 꼽힌 것은 법적 효력의 문제였는데, 근로자가 육아기 근로시간 단축을 청구하더라도 사유와 무관하게 거부할 수 있었기 때문이다. 이를 해결하기 위하여 2012년 법을 개정하여 근로자의 청구를 사업주가 수용하도록 의무화하였고, 거부 사유를 한정하여 제시하였다. 이후 육아휴직제도의 대상자 확대와 맞물려 육아기 근로시간 단축 제도 역시 확대되었다.

2. 관련 법

출산전후휴가, 육아휴직제도 및 육아기 근로시간 단축 제도와 관련된 법은 「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(구)남녀고용평등법」, 「고용보험법」이다. 이 세 법률은 모성보호 관련 3법이라 할 수 있다. 출산전후휴가가 「근로기준법」에 1953년 제정 당시부터, 육아휴직 역시 「남녀고용평등법」에 1988년 제정 당시부터 명문화되었다. 이후 2001년 모성보호 관련 3법을 개정하며 급여 관련 사항을 「고용보험법」에 명시하였다.

출산전후휴가와 육아휴직제도의 제도상 가장 큰 두 축은 제도의 기간과 급여일 것이다. 그런데 이 두 제도는 기간을 정하는 법적 근거와 급여를 관리하는 법적 근거가 다르게 적용된다. 출산전후휴가의 기간을 포함한 규정은 근로기준법에 있고, 육아휴직제도(육아기 근로시간 단축 제도 포함)의 기간을 규정하는 법은 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률이다. 그러나 두 제도 모두 급여에 관한 사항은 실제로 급여가 지출되는 고용보험사업이 규정되어 있는 고용보험법에서 정하고 있다.

〈표 3-3〉 출산전후휴가와 육아휴직제도 관련 법

구분	출산전후휴가	육아휴직
도입	근로기준법 제74조	남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제19조
기간	근로기준법 제74조	남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제19조
급여	고용보험법 제4조	

주: 육아기 근로시간 단축 제도는 육아휴직과 동일한 법 체계상에서 작동함.
 자료: 저자 작성.

그러나 고용보험법의 적용을 받지 않는 공무원의 경우에는, 그 기간은 국가(지방)공무원법(군인은 군인사법에 명시)에, 급여는 공무원수당 등에 관한 규정에서 정하고 있고, 사립학교 교직원의 경우에는 급여에 대한 규정이 없는 실정이다. 임신과 출산, 양육이라는 일련의 상황에 대응하는 제도인 출산전후휴가와 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 제도가 법적인 근거를 서로 다른 세 법에서 찾아야 함과 동시에, 일자리의 상황에 따라 또 다른 다양한 법의 적용을 받고 있어 각자의 상황에 따라 적용되는 내용을 한 번에 알기 어려운 점이 한계로 생각된다.

3. 제도의 대상자 확대

출산전후휴가와 육아휴직제도는 고용보험에서 재원이 마련되고 운영되기 때문에 제도의 대상자는 고용보험의 가입 및 수급 대상자와 맥을 같이해 왔다. 최근 전 국민 고용보험과 맞물려 고용보험의 가입 대상자가 점차 확대되고 있고, 그에 따라 모성보호제도와 관련된 급여를 받는 대상자도 점차 확대되고 있다. 기존에는 15세 이상 인구 중 임금근로자, 그중에서도 고용보험이 적용되는 대상자 중 가입자만이 제도의 대상이 되었지만, 최근에는 그 범위를 넓혀나가고 있다. 고용보험 미적용자 출산급여 지급, 예술인 및 특수형태근로종사자, 플랫폼종사자의 고용보험 적용으로 인한 출산전후급여 지급 등이 그 구체적인 사례이다.

고용보험 미적용자 출산급여는 소득활동을 하는 고용보험 미적용자를 대상으로 50만 원씩 3개월에 걸쳐 총 150만 원의 출산급여를 지급하는 사업이다. 2019년 7월부터 시행되었고 유산과 사산까지 포함한다. 출산 전 18개월 중 3개월 이상, 그리고 출산일 현재 소득활동을 하고 있어야 하며, 소득이 발생하여야 지급받을 수 있다(고용노동부, 한국고용정보원, 2022a). 이후 2020년 12월에는 예술인 고용보험 가입이 의무화되고, 2021년 7월 비임금근로자인 특수형태근로종사자의 고용보험 가입이 가능해지며 출산전후급여를 수급할 수 있게 되었다. 또한 2022년 1월부터는 플랫폼종사자도 이 대상으로 확대 편입되었다.

예술인 고용보험의 가입자는 시행 8개월 만에 60,905명이 넘었고, 출산전후급여를 받은 경우도 발생하였다(고용노동부 고용보험기획과, 2021.8.17, pp.1-3). 특수형태근로종사자 고용보험 가입자는 시행 5개월만에 503,218명이 되었다. 그중 여성이 326,198명(64.8%)으로 나타났다는데, 이는 보험설계사, 학습지 방문강사 등 규모가 큰 직종에서 여성

의 비율이 높기 때문인 것으로 분석된다(고용노동부 전국민고용보험추진단, 2021.11.22, pp.1-2). 그러나 육아휴직제도는 아직 미적용인 상태이다. 여성가족부와 고용노동부는 제4차 건강가정기본계획을 통하여 육아휴직 적용 대상자를 확대하여 임금근로자에서 고용보험 가입 특수고용직, 예술인, 플랫폼노동자, 프리랜서, 자영업자 등 일하는 모든 취업자로 단계적 확대를 추진하겠다고 발표하였다(여성가족부, 2021.4.27, p.81).

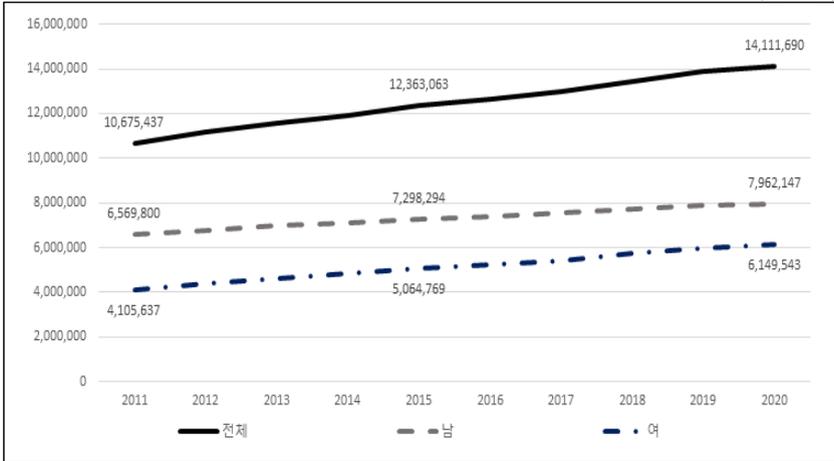
제2절 제도 이용 실태

제도 이용 실태는 출산전후휴가급여와 육아휴직급여가 주로 지급되는 고용보험을 중심으로 살펴보도록 한다. 다음의 [그림 3-1]은 고용보험 성별 순수 피보험자 추이를 나타낸 그림이다. 피보험자는 꾸준히 증가하여 2011년 10,675,437명에서 2020년 14,111,690명으로 증가하였다. 남성, 여성 모두 증가하는 모습을 보인다. 이는 고용보험 가입 대상의 지속적 확대에 따른 결과로 판단된다.

여성 피보험자는 꾸준히 증가하는 반면, 출산전후휴가급여 수급자와 육아휴직급여 초회 수급자는 다른 추이를 보인다. 출산전후휴가급여 수급자는 출생아 수 감소와 더불어 2015년 이후 지속적으로 감소하는 반면, 육아휴직급여 초회 수급자 수는 증가하는 추이를 보인다. 출생아 수는 감소하지만 육아휴직제도의 대상 연령이 증가하였고, 사회적으로 육아휴직제도 이용에 대한 분위기가 이전의 경직적 분위기에서 벗어나 제도 이용 가능성이 높아졌기 때문으로 볼 수 있다.

[그림 3-1] 고용보험 성별 순수 피보험자 추이

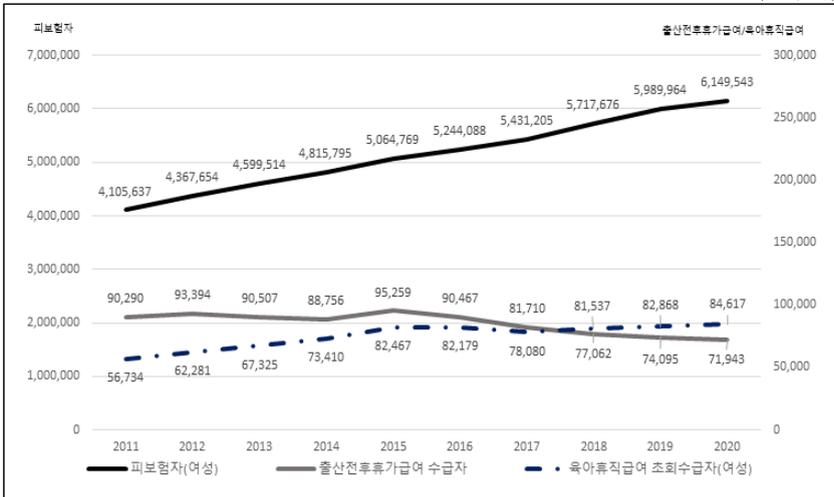
(단위: 명)



자료: 고용노동부. (각 연도). 고용보험통계표, 저자 재구성.

[그림 3-2] 여성 피보험자, 출산전후휴가급여 수급자, 육아휴직급여 초회 수급자 추이

(단위: 명)



자료: 고용노동부. (각 연도). 고용보험통계표, 저자 재구성.

1. 출산전후휴가 이용 실태

도입 당시에는 무급이었던 출산전후휴가급여는 2001년 신설되었다. <표 3-4>는 약 20년간의 출산전후휴가급여의 수급 인원과 지급액을 정리한 표이다. 출산전후휴가급여를 수급한 인원은 꾸준히 증가 추세를 보인다 2015년 95,295명으로 가장 많은 수를 기록하였다. 이후 저출산 현상과 맞물려 지속적으로 감소하고 있다. 지급액은 인원의 증가 및 지급액의 시기별 증가에 따라 꾸준히 증가하였다. 2015년 이후 저출산 현상이 심화되어 수급 인원은 감소하였으나 출산전후휴가급여의 상한액 인상으로 인하여 증가하는 모습을 보였다.

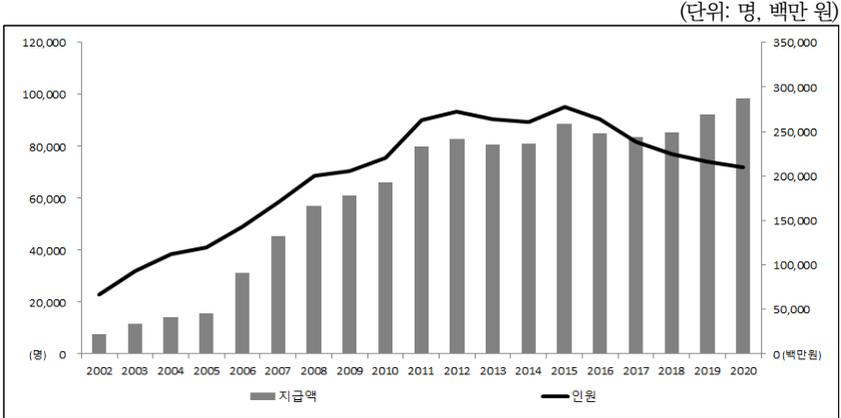
<표 3-4> 연도별 출산전후휴가급여 지원 실적

(단위: 명, 백만 원)

연도	인원	지급액	연도	인원	지급액
2002	22,711	22,620	2011	90,290	232,915
2003	32,133	33,522	2012	93,394	241,900
2004	38,541	41,610	2013	90,507	235,105
2005	41,104	46,041	2014	89,246	236,845
2006	48,972	90,886	2015	95,259	259,011
2007	58,368	132,412	2016	90,469	248,034
2008	68,526	166,631	2017	81,708	243,400
2009	70,560	178,477	2018	77,062	249,330
2010	75,742	192,564	2019	74,095	269,686
			2020	71,943	287,145

주: 2002년과 2003년은 노동부(2004) 자료, 그 외 연도는 고용노동부(2021) 자료를 참고함.
 자료: 노동부, (2004). 2004년판 노동백서. p.496; 고용노동부, (2021). 2021년판 고용노동백서. p.118.

[그림 3-3] 출산전후휴가급여 수급 인원과 지급액 규모



자료: 노동부. (2004). 2004년판 노동백서. p.496; 고용노동부. (2021). 2021년판 고용노동백서. p.118. 저자 재구성.

출산전후휴가급여 신규수급자는 사업체 규모에 따라 연도별로 분포의 변화는 보이지 않았다. 10인 미만의 작은 규모에서보다 100인 이상의 큰 규모의 사업체에서 출산전후휴가급여 수급자가 더 많은 분포를 보이고 있었다.

〈표 3-5〉 연도별 사업체 규모별 출산전후휴가급여 신규수급자 현황

(단위: %, 명)

연도	5인 미만	5~9인	10~99인	100~299인	300~999인	1,000인 이상	계(%)
2011	15.5	10.2	27.7	11.2	10.5	24.9	90,290 (100.0)
2012	12.6	9.5	27.4	11.7	10.9	28.0	93,394 (100.0)
2013	11.2	9.4	27.2	12.2	10.6	29.3	90,507 (100.0)
2014	10.9	8.9	28.2	12.4	11.1	28.5	88,756 (100.0)
2015	10.0	8.6	28.2	12.7	11.1	29.3	95,259 (100.0)
2016	9.8	8.6	27.9	12.5	11.7	29.4	90,467 (100.0)
2017	9.5	8.6	27.7	12.9	11.7	29.6	81,710 (100.0)
2018	9.7	8.5	27.8	13.0	11.8	29.2	77,062 (100.0)
2019	10.1	8.5	28.3	13.2	12.6	27.2	74,095 (100.0)
2020	9.6	8.5	28.4	13.1	12.6	27.8	71,943 (100.0)

자료: 고용노동부. (각 연도). 고용보험통계표. 저자 재구성.

산업별로는 보건업 및 사회복지 서비스업, 제조업, 도매 및 소매업, 금융 및 보험업에서 높은 분포를 보였다. 전체 산업의 규모 큰 분야(예: 제조업)나 여성이 많이 재직하고 있는 산업(예: 보건업 및 사회복지 서비스업) 등에서 출산전후휴가급여 수급자도 많이 분포하는 것으로 판단된다.

〈표 3-6〉 연도별 산업별 출산전후휴가급여 신규수급자 현황

(단위: 명, %)

산업	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전 체	90,290	93,394	90,507	88,756	95,259	90,467	81,710	77,062	74,095	71,943
농업임업어업	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
광업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
제조업	18.5	18.9	19.2	19.2	19.7	19.4	19.0	19.0	18.5	17.9
전기 가스 증기 및 수도사업	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4
하수·폐기물 처리 원료재생 및 환경복원업	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
건설업	2.9	2.7	2.6	2.4	2.2	2.1	2.1	2.0	2.1	2.0
도매 및 소매업	11.4	11.3	11.2	11.3	11.5	11.7	11.7	12.1	12.5	12.3
운수업	2.8	2.9	2.8	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	3.0	2.9
숙박 및 음식점업	1.4	1.4	1.5	1.7	1.8	2.0	2.2	2.5	2.7	2.7
출판 영상 방송통신 및 정보서비스업	6.7	6.7	6.1	6.2	6.1	6.0	5.9	6.0	6.1	6.0
금융 및 보험업	10.9	10.8	11.0	10.0	10.3	10.5	11.0	10.4	8.9	9.3
부동산업 및 임대업	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.8	0.9	0.8	0.8
전문 과학 및 기술 서비스업	7.2	6.7	6.6	6.7	6.7	6.9	7.1	7.4	7.8	8.2
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	5.2	5.5	6.3	6.7	6.7	6.9	6.7	6.5	6.3	6.1
공공행정 국방 및 사회보장 행정	2.2	2.0	1.8	1.8	1.8	1.8	1.9	2.0	2.1	2.3
교육 서비스업	4.9	5.1	4.1	4.0	4.0	4.2	4.2	4.1	4.0	4.0
보건업 및 사회복지 서비스업	21.2	21.6	22.4	22.6	22.1	21.4	20.7	20.7	21.3	21.6
예술 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업	2.2	2.1	1.8	1.8	1.7	1.8	2.0	1.9	2.1	2.1
가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
국제 및 외국기관	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

자료: 고용노동부. (각 연도), 고용보험통계표, 저자 재구성.

2. 육아휴직제도 이용 실태

육아휴직제도와 관련된 이용 실태는 세 가지의 통계자료로 확인해본다. 고용보험자료와 육아휴직통계(통계청 공표), 아동가구통계등록부(통계청)이다. 고용보험자료와 육아휴직통계의 차이점은, 육아휴직통계가 고용보험자료 외에도 건강보험자료 등 각종 행정자료 및 통계자료(10종)를 연계·활용하여 작성한 자료라는 점이다(통계청 사회통계국 사회통계기획과, 2021.12.21, p.2). 그리고 아동가구통계등록부는 다른 두 통계가 실제 제도를 이용하는 부모를 기준으로 한다면, 이 통계는 자녀를 기준으로 하여 분석할 수 있다는 점이 특징적이다. 이 세 자료를 통해 전체 육아휴직제도 이용 실태를 파악해 보고자 한다.

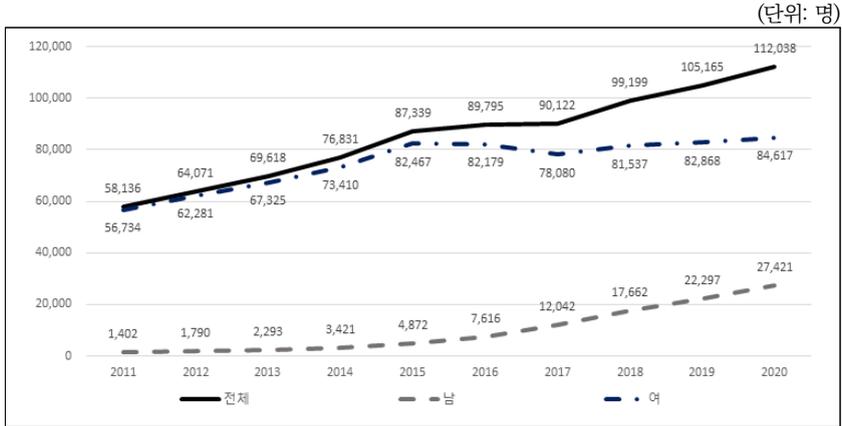
가. 육아휴직 이용 실태: 고용보험자료

출생아 수 감소와 연결되어 수급자의 규모가 줄어드는 경향을 보이는 출산전후휴가급여와는 달리 육아휴직급여는 꾸준히 수급자가 증가하고 있다. 제도를 이용할 수 있는 자녀의 연령이 만 0세에서 만 8세로 대폭 증가하였기 때문이다.

2002년 3,763명에 불과하던 육아휴직급여 수급 인원은 2011년 5만 명을 넘었고, 2019년에는 10만 명을 초과하여 2020년 현재 112,040명이 수급하였다. 처음에는 여성의 비율이 높아 2002년 수급자 중 2.1%만이 남성이었으나 남성 육아휴직을 장려하고 제도적으로 인센티브를 주는 등의 노력을 지속하였다. 남성의 육아휴직 이용률은 다양한 제도적 노력으로 인하여 2017년 10%를 넘어, 2020년 현재 총 24.5%로 서서히 이용률이 높아지고 있다.

60 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

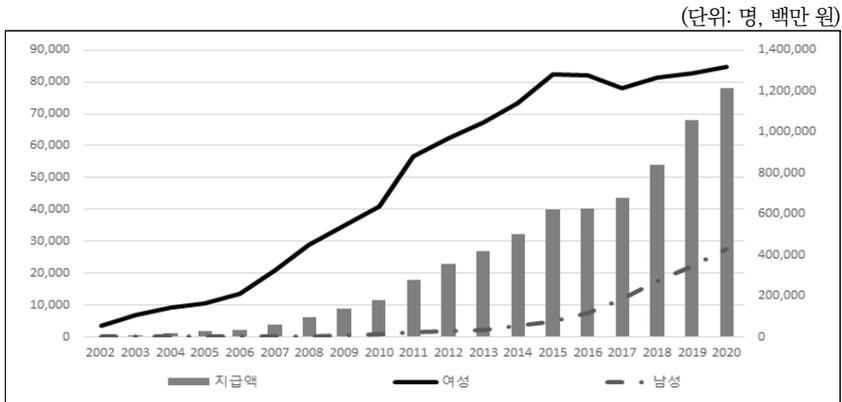
[그림 3-4] 성별 육아휴직 초회 수급자 추이



자료: 고용노동부. (각 연도). 고용보험통계표. 저자 재구성.

지급액 규모도 초기 월 20만 원만을 지급할 때에 비해 2020년(3개월까지는 통상임금의 80% 지급, 이후 9개월은 통상임금의 50% 지급)에는 1조 원 이상으로 크게 증가하였다.

[그림 3-5] 육아휴직급여 초회 수급자 성별 인원과 지급액 규모



자료: 노동부. (2004). 2004년판 노동백서. p.496; 고용노동부. (2021). 2021년판 고용노동백서. p.118. 저자 재구성.

〈표 3-7〉 연도별 육아휴직급여 지원 실적

(단위: 명, %, 백만 원)

구분	인원			지급액	월급여액
	전체	여성	남성		
2002	3,763	3,685(97.9)	78(2.1)	3,087	20만 원
2003	6,816	6,712(97.9)	104(2.4)	10,576	30만 원
2004	9,303	9,122(98.5)	181(1.5)	20,803	
2005	10,700	10,492(98.1)	208(1.9)	28,242	40만 원
2006	13,670	13,440(98.3)	230(1.7)	34,521	
2007	21,185	20,875(98.5)	310(1.5)	60,989	
2008	29,145	28,790(99.4)	355(0.6)	98,431	50만 원
2009	35,400	34,898(98.6)	502(1.4)	139,724	
2010	41,732	40,913(98.0)	819(2.0)	178,121	
2011	58,134	56,732(97.6)	1,402(2.4)	276,261	
2012	64,069	62,279(97.2)	1,790(2.8)	357,798	
2013	69,616	67,323(96.7)	2,293(3.3)	420,248	월 통상임금의 40%
2014	76,833	73,412(95.5)	3,421(4.5)	500,663	
2015	87,323	82,452(94.4)	4,871(5.6)	619,666	
2016	89,772	82,156(91.5)	7,616(8.5)	625,243	
2017	90,110	78,068(86.6)	12,042(13.4)	680,430	3개월-통상임금의 80%
2018	99,198	81,533(82.2)	17,665(17.8)	839,083	9개월-통상임금의 40%
2019	105,165	82,868(78.8)	22,297(21.2)	1,058,853	3개월-통상임금의 80%
2020	112,040	84,617(75.5)	27,423(24.5)	1,215,500	9개월-통상임금의 50%

주: 2002년~2003년 자료는 노동부(2004) 자료, 2004년 자료는 노동부(2009) 자료, 그 외 연도는 고용노동부(2021) 자료를 참고하여 작성함.

자료: 노동부, (2004). 2004년판 노동백서. p.500; 노동부, (2009). 2009년판 노동백서. p.102; 고용노동부, (2021). 2021년판 고용노동백서. p.118.

사업체 규모별로는 출산전후휴가와 마찬가지로 규모가 큰 사업체에서 육아휴직급여 신규수급 인원이 많이 분포하고 있었다(〈표 3-8〉 참조). 이는 성별 구분 없이 마찬가지였다. 최근에는 전체 남성 중 약 40%가 1,000인 이상의 대규모 기업에서 종사하는 것으로 확인되어 작은 규모의 사업체에서 육아휴직을 이용하기 어려운 현실을 확인할 수 있었다.

산업별로도 출산전후휴가와 마찬가지로 제조업, 보건업 및 사회복지서비스업, 금융 및 보험업, 도매 및 소매업 종사자들의 육아휴직급여 수급 비율이 높게 나타났다. 전체 산업의 규모에 따라 나타나는 현상으로 보인다. 〈표 3-10〉에서는 산업별 성별 최근 3년의 육아휴직급여 신규수급자 현황을 파악하였는데, 광업, 전기 가스 증기 및 수도사업, 하수·폐기물 처리 원료재생 및 환경복원업, 제조업 등의 남성이 많이 종사하는 산업은 남성의 제도 이용 비율이 높게 나타났고, 반대로 여성의 종사 비율이 높은 보건업 및 사회복지서비스업 등은 여성의 비율이 높게 나타나는 것으로 확인되었다.

〈표 3-8〉 연도별 성별 사업체 규모별 육아휴직급여 신규수급자 현황

(단위: %, 명)

구분	5인 미만	5~9인	10~99인	100~299인	300인~999인	1,000인 이상	계(%)
2011 전체	15.4	9.1	21.6	9.7	11.0	33.3	58,136(100.0)
남성	15.2	7.1	25.0	13.3	11.3	28.1	1,402(100.0)
여성	15.4	9.1	21.5	9.6	11.0	33.4	56,734(100.0)
2012 전체	11.6	8.1	21.9	10.4	11.4	36.8	64,071(100.0)
남성	11.9	6.0	22.3	11.8	13.6	34.4	1,790(100.0)
여성	11.6	8.1	21.8	10.3	11.3	36.8	62,281(100.0)
2013 전체	10.2	8.1	21.9	11.2	11.5	37.1	69,618(100.0)
남성	9.7	5.4	21.1	11.7	13.7	38.4	2,293(100.0)
여성	10.2	8.2	22.0	11.2	11.4	37.0	67,325(100.0)
2014 전체	9.7	7.4	22.9	11.7	11.8	36.5	76,831(100.0)
남성	8.8	5.7	20.1	12.4	14.4	38.6	3,421(100.0)
여성	9.8	7.5	23.0	11.7	11.7	36.4	73,410(100.0)
2015 전체	8.9	7.2	23.1	12.5	12.0	36.1	87,339(100.0)
남성	6.6	5.2	19.2	13.7	14.6	40.6	4,872(100.0)
여성	9.0	7.4	23.4	12.5	11.9	35.9	82,467(100.0)
2016 전체	8.3	7.2	23.2	12.5	12.6	36.2	89,795(100.0)
남성	6.3	4.5	17.9	12.4	13.4	45.5	7,616(100.0)
여성	8.5	7.5	23.7	12.5	12.5	35.3	82,179(100.0)
2017 전체	8.1	7.1	23.5	12.9	12.5	35.9	90,122(100.0)
남성	5.6	3.7	15.9	12.4	12.5	49.9	12,042(100.0)
여성	8.5	7.7	24.6	13.0	12.5	33.8	78,080(100.0)
2018 전체	8.6	7.4	24.3	13.2	12.7	33.7	99,199(100.0)
남성	5.9	4.0	17.8	13.8	14.5	44.0	17,662(100.0)
여성	9.2	8.1	25.7	13.0	12.3	31.5	81,537(100.0)
2019 전체	9.2	7.7	24.4	13.2	13.9	31.6	105,165(100.0)
남성	6.8	4.5	18.7	13.9	16.5	39.5	22,297(100.0)
여성	9.9	8.6	26.0	13.0	13.1	29.5	82,868(100.0)
2020 전체	9.3	7.8	25.4	13.3	14.1	30.2	112,038(100.0)
남성	6.6	4.4	19.4	14.6	16.9	38.1	27,421(100.0)
여성	10.1	8.9	27.3	12.8	13.2	27.6	84,617(100.0)

자료: 고용노동부. (각 연도). 고용보험통계표. 저자 재구성.

64 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

〈표 3-9〉 연도별 산업별 육아휴직급여 신규수급자 현황

(단위: 명, %)

산업	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전 체	58,136	64,071	69,618	76,831	87,339	89,795	90,122	99,199	105,165	112,038
농업임업어업	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
광업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
제조업	18.4	18.8	19.1	18.6	19.2	19.4	21.0	21.0	21.0	21.3
전기 가스 증기 및 수도사업	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7
하수·폐기물 처리 원료재생 및 환경복원업	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
건설업	3.0	2.5	2.3	2.0	2.0	2.6	2.3	2.5	2.3	2.2
도매 및 소매업	10.4	10.5	10.1	10.2	10.3	10.6	10.9	11.5	11.9	12.2
운수업	3.1	3.1	3.0	3.0	3.0	3.0	2.9	3.0	3.2	3.6
숙박 및 음식점업	1.7	1.7	1.8	1.9	2.0	2.2	2.5	2.6	2.7	2.9
출판 영상 방송통신 및 정보서비스업	7.7	7.6	7.3	7.3	7.3	7.0	6.9	6.9	6.7	6.2
금융 및 보험업	12.8	12.8	12.9	12.2	11.6	11.7	10.9	9.6	8.7	7.7
부동산업 및 임대업	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.8	0.9	0.9
전문 과학 및 기술 서비스업	6.6	6.1	6.1	6.0	6.2	6.4	6.7	7.0	7.2	7.5
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	6.3	6.4	7.1	7.6	7.8	7.7	7.3	7.1	7.0	6.9
공공행정 국방 및 사회보장 행정	2.6	2.4	2.2	2.4	2.3	2.3	2.2	2.4	2.6	2.7
교육 서비스업	4.9	4.7	3.7	3.8	3.9	4.0	3.9	3.6	3.6	3.4
보건업 및 사회복지 서비스업	17.7	18.3	19.8	20.3	19.9	18.7	17.9	17.8	17.8	17.9
예술 스포츠 및 여가관련 서비스업	1.1	1.2	1.2	1.2	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3
협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업	2.0	2.0	1.7	1.8	1.8	1.7	1.9	2.0	2.0	2.1
가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
국제 및 외국기관	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2

자료: 고용노동부. (각 연도). 고용보험통계표. 저자 재구성.

〈표 3-10〉 성별 산업별 육아휴직급여 신규수급자 현황

(단위: %, 명)

산업	2018			2019			2020		
	여성	남성	전체(명)	여성	남성	전체(명)	여성	남성	전체(명)
전 체	82.2	17.8	99,199	78.8	21.2	105,165	75.5	24.5	112,038
농업임업어업	77.5	22.5	80	71.6	28.4	102	65.5	34.5	113
광업	80.0	20.0	5	21.4	78.6	14	33.3	66.7	18
제조업	71.2	28.8	20,783	64.5	35.5	22,127	59.7	40.3	23,892
전기 가스 증기 및 수도사업	64.2	35.8	615	61.3	38.7	710	51.2	48.8	814
하수·폐기물 처리 원료재생 및 환경복원업	67.1	32.9	140	50.0	50.0	180	50.3	49.7	193
건설업	60.9	39.1	2,454	64.9	35.1	2,409	62.5	37.5	2,479
도매 및 소매업	80.0	20.0	11,386	77.0	23.0	12,565	75.2	24.8	13,617
운수업	73.1	26.9	2,945	68.9	31.1	3,389	57.5	42.5	3,982
숙박 및 음식점업	80.0	20.0	2,618	77.6	22.4	2,892	73.4	26.6	3,301
출판 영상 방송통신 및 정보 서비스업	76.7	23.3	6,891	72.5	27.5	7,042	70.2	29.8	6,981
금융 및 보험업	92.1	7.9	9,538	90.1	9.9	9,124	88.0	12.0	8,661
부동산업 및 임대업	76.1	23.9	842	69.7	30.3	977	71.5	28.5	973
전문 과학 및 기술 서비스업	78.9	21.1	6,950	77.2	22.8	7,522	74.1	25.9	8,381
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	86.8	13.2	7,039	82.0	18.0	7,326	77.1	22.9	7,683
공공행정 국방 및 사회보장 행정	82.6	17.4	2,380	80.7	19.3	2,733	80.0	20.0	3,080
교육 서비스업	94.6	5.4	3,550	93.8	6.2	3,748	91.6	8.4	3,854
보건업 및 사회복지 서비스업	97.0	3.0	17,619	96.1	3.9	18,761	95.4	4.6	20,013
예술 스포츠 및 여가관련 서비스업	72.6	27.4	1,326	66.9	33.1	1,377	67.9	32.1	1,474
협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업	81.1	18.9	1,952	78.4	21.6	2,084	75.1	24.9	2,328
가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	-	-	0	-	-	0	100.0	0.0	1
국제 및 외국기관	83.7	16.3	86	74.7	25.3	83	37.0	63.0	200

자료: 고용노동부. (각 연도). 고용보험통계표. 저자 재구성.

나. 육아휴직 이용 실태: 육아휴직통계

통계청의 육아휴직통계는 고용보험자료 외에도 건강보험 등의 자료와 연계하여, 고용보험에 가입하여 육아휴직을 이용하는 사람 외에도 공무원, 교사, 교직원 등 고용보험 미가입자이지만 육아휴직을 이용하는 사람들에 대한 정보도 포함하고 있어 좀 더 포괄적인 규모 파악이 가능하다. 육아휴직통계를 통해 현재까지 공표된 자료는 2010~2020년까지의 자료를 분석한 내용이나, 2020년은 잠정치로 이후 확정 수치와 다를 수 있어²⁾ 추세 분석 시 유의해야 한다.

〈표 3-11〉 연도별 성별 육아휴직자 수와 자료별 차이

(단위: 명)

구분	고용보험자료(A)			육아휴직통계(B)			자료별 휴직자 수 차이(B-A)		
	전체	여성	남성	전체	여성	남성	전체	여성	남성
2010	41,732	40,913	819	72,967	71,000	1,967	31,235	30,087	1,148
2011	58,134	56,732	1,402	93,895	90,842	3,053	35,761	34,110	1,651
2012	64,069	62,279	1,790	104,996	101,305	3,691	40,927	39,026	1,901
2013	69,616	67,323	2,293	111,083	106,585	4,498	41,467	39,262	2,205
2014	76,833	73,412	3,421	124,317	118,098	6,219	47,484	44,686	2,798
2015	87,323	82,452	4,871	136,560	128,340	8,220	49,237	45,888	3,349
2016	89,772	82,156	7,616	140,403	128,438	11,965	50,631	46,282	4,349
2017	90,110	78,068	12,042	142,038	123,878	18,160	51,928	45,810	6,118
2018	99,198	81,533	17,665	153,741	128,679	25,062	54,543	47,146	7,397
2019	105,165	82,868	22,297	163,256	131,205	32,051	58,091	48,337	9,754
2020	112,040	84,617	27,423	169,345	130,834	38,511	57,305	46,217	11,088

자료: 1) 고용보험자료: 노동부. (2004). 2004년판 노동백서. p.500; 노동부. (2009). 2009년판 노동백서. p.102; 고용노동부. (2021). 2021년판 고용노동백서. p.118.

2) 육아휴직통계: 통계청 사회통계국 사회통계기획과. (2021.12.21.). 2020년 육아휴직통계 결과(잠정). p.3.

2) 잠정치가 확정치보다 작게 집계됨.

고용보험자료와 육아휴직통계의 연도별 육아휴직 이용자 규모를 비교 하면 <표 3-11>과 같다. 2010년 고용보험자료의 전체 육아휴직 이용자는 41,732명으로 육아휴직통계의 72,967명과는 31,235명 차이가 나타난다. 이후 고용보험 가입자의 육아휴직 이용자 수가 증가하여 2020년에는 총 112,040명이었고 육아휴직통계에서는 169,345명으로 집계되었다. 두 자료 사이의 차이는 57,305명이다. 두 자료의 차이로 나타나는 고용보험 미가입자(공무원이나 교직원 등이 포함)의 육아휴직 이용 규모 역시 증가하는 모습을 확인할 수 있다. 연령별로는 남성의 45%가량이 35~39세에 육아휴직을 이용하고 있었고, 여성은 40%가량이 30~34세에 이용하고 있는 모습을 보인다(<표 3-12> 참조).

<표 3-12> 전체 육아휴직자: 연령별 분석

(단위: %, %p)

구분	2019		2020 ^p		증감(2020-2019)	
	부	모	부	모	부	모
계	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-
30세 미만	3.6	12.8	3.4	11.7	-0.2	-1.1
30-34세	21.3	40.7	20.6	39.8	-0.7	-0.9
35-39세	45.1	36.1	43.4	35.8	-1.7	-0.3
40세 이상	30.0	10.5	32.6	12.7	2.6	2.2

주: p는 잠정치를 의미함.

자료: 통계청 사회통계국 사회통계기획과. (2021.12.21.). 2020년 육아휴직통계 결과(잠정). p.4.

<표 3-13>과 <표 3-14>는 기업체의 규모와 산업별 분포를 나타낸 표이다. 육아휴직을 이용한 과반수의 부모가 300명 이상의 규모가 큰 기업에 종사하고 있었다. 4명 이하의 소기업에는 5% 이하의 낮은 분포를 보이고 있다. 산업별로는 남성의 경우 제조업과 공공행정이 차지하는 비중이 가장 높았다. 여성은 보건·사회복지업과 공공행정이 높은 순위를 지속하고 있었다. 공공행정은 부모 모두에게서 높게 나타나, 제도 이용이 용이한 산업이라고 볼 수 있다.

〈표 3-13〉 전체 육아휴직자: 소속 기업체 규모별 분석

(단위: %, %p)

구분	2019		2020 ^p		증감(2020-2019)	
	부	모	부	모	부	모
계*	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-
300명 이상	70.5	63.8	68.6	62.0	-1.9	-1.8
50-299명	14.2	13.8	15.2	14.1	1.0	0.3
5-49명	11.0	17.5	12.0	18.4	1.0	0.9
4명 이하	3.7	4.4	3.5	5.0	-0.2	0.6

주: 1) p는 잠정치치를 의미함.

2) *기업체 규모 '미상' 포함.

자료: 통계청 사회통계국 사회통계기획과. (2021.12.21.). 2020년 육아휴직통계 결과(잠정). p.5.

〈표 3-14〉 전체 육아휴직자: 종사 산업별 분석*

(단위: %)

구분	부				모			
	2019	구성비	2020 ^p	구성비	2019	구성비	2020 ^p	구성비
1순위	제조업	23.7	제조업	23.2	보건·사회복지업	17.9	보건·사회복지업	18.4
2순위	공공행정	20.5	공공행정	19.5	공공행정	14.3	공공행정	14.6
3순위	전문·과학·기술업	10.8	전문·과학·기술업	11.0	교육서비스업	14.1	교육서비스업	13.6
4순위	도·소매업	8.6	도·소매업	8.2	제조업	10.7	제조업	10.7
5순위	정보통신업	6.2	사업시설·지원업	5.8	전문·과학·기술업	9.0	전문·과학·기술업	9.0

주: 1) p는 잠정치치를 의미함.

2) *농림어업, 국제·외국기관, 산업분류 미상 등이 포함된 '기타'는 순위에서 제외함.

자료: 통계청 사회통계국 사회통계기획과. (2021.12.21.). 2020년 육아휴직통계 결과(잠정). p.6.

3. 육아휴직 이용 실태 분석: 아동가구통계등록부

통계청에서 제공하는 아동가구통계등록부를 이용하여 아동의 부와 모의 육아휴직 이용 실태를 분석하였다. 아동가구통계등록부는 만 18세 미만 아동을 기준으로 가구 현황, 부모의 경제활동상태 및 육아휴직 정보를 제공하는 데이터로, 2015년부터 2020년까지 총 6개 연도의 데이터가 제공된다. 기존에는 출산전후휴가나 육아휴직을 이용한 남성과 여성을 대

상으로 한 분석이 가능했다면, 이 자료는 아동을 기준으로 분석이 가능하다는 점에서 장점이 있다. 그러나 분석 결과를 해석할 때에는 다음의 사항에 유의하여야 한다. 아동의 부모는 주 양육자를 파악하기 위하여 현재 같이 사는 부모의 정보를 연계한 점(출생 부모가 아닐 수 있는 점), 아동을 기준으로 한 분석이기 때문에 한 가구 내 아동이 두 명 이상일 경우 부모의 정보가 중복되어 나타날 수 있는 점이다.

자료는 2020년 데이터를 기준으로 하여 이전 데이터의 만 17세 아동의 데이터를 추가하여 구성하였다. <표 3-15>는 이렇게 구축된 아동가구 통계등록부 등록 아동의 출생 연도와 해당 연도의 출생아 수를 비교한 표이다. 약간의 차이가 발생하나, 이는 아동가구통계등록부가 출생지를 기준으로 한 것이 아니라 주민등록을 기준으로 하여 한국에 거주하는 아동을 기준으로 하였기 때문에 차이가 발생하는 것으로 파악된다. 출생아 수의 감소와 동일한 맥락에서 아동 수가 점차 줄어들고 있다.

<표 3-15> 아동의 출생연도와 연도별 출생아 수 비교

(단위: 명)

연도	아동가구 통계등록부	출생아 수	연도	아동가구 통계등록부	출생아 수
1998	630,048	641,594	2010	453,447	470,171
1999	603,787	620,668	2011	471,230	471,265
2000	620,343	640,089	2012	478,184	484,550
2001	562,714	559,934	2013	440,438	436,455
2002	490,777	496,911	2014	434,715	435,435
2003	476,565	495,036	2015	440,028	438,420
2004	467,819	476,958	2016	419,529	406,243
2005	429,343	438,707	2017	369,569	357,771
2006	435,739	451,759	2018	338,002	326,822
2007	475,683	496,822	2019	312,274	302,676
2008	463,618	465,892	2020	282,707	272,337
2009	438,994	444,849			

주: 아동가구통계등록부 내 아동은 출생지와 무관하게 한국에서 거주하는 아동을 대상으로 하여 구축되었기 때문에 출생아 수와 차이를 보일 수 있음.

자료: 통계청. (2022). 아동가구통계등록부. 원자료 분석.

아동의 일반 특성은 <표 3-16>에서 확인할 수 있다. 총 10,535,553명의 아동 중 남자 51.7%, 여자가 48.3%이다. 연령은 만 0~4세 16.3%, 만 5~9세와 만 10~14세는 각 21.5%, 만 15~19세 23.0%, 만 20~22세 17.6%로 나타나며, 수도권(서울·인천·경기)에 약 50%가 거주한다. 장애가 있는 아동은 1.1%이며, 다문화 아동은 3.1%이다.

아동은 대부분 일반가구(95.8%)에 속해 있었고, 거처 형태는 아파트가 70.2%로 높게 나타났다. 부모와 함께 사는 경우가 78.3%, 부모 중 한 명과 사는 경우가 16.2%였다.

아동의 아버지는 40세 이상이 약 77%, 아동의 어머니는 약 67%가 40대 이상으로 나타났다. 아버지의 89.2%가 경제활동을 하고 있었는데, 이 중 72.5%가 임금근로자(상시+일용)로 나타났다. 중소기업 종사자가 31.8%로 가장 많았고, 그다음은 소상공인-대기업-비영리의 순으로 나타났다. 아동의 어머니는 아버지에 비해 경제활동을 더 적게 하고 있었는데, 70.5%가 근로자였고, 그중 56.0%가 임금근로자였다. 비경제활동 비율은 27.4%로 부(7.5%)에 비해 약 3.5배가량 높았다(<표 3-17> 참조). 기업체 규모는 소상공인-중소기업-비영리-대기업 순으로 나타났으나 비율은 비교적 고르게 분포하고 있다.

〈표 3-16〉 아동의 일반 특성

		(단위: %, 명)	
구분	비율	구분	비율
성		가구유형	
남자	51.7	일반가구	95.8
여자	48.3	집단가구	0.0
연령		외국인가구	0.7
만 0~4세	16.3	집단시설가구	3.2
만 5~9세	21.5	특별조사구	0.2
만 10~14세	21.5	거처형태	
만 15~19세	23.0	단독주택	14.5
만 20~22세	17.6	아파트	70.2
거주지		연립주택	2.0
서울	15.9	다세대주택	7.6
부산	5.8	비거주용 건물 내 주택	0.9
대구	4.7	주택 이외의 거처	4.6
인천	5.8	자료 없음	0.2
광주	3.2	동거형태	
대전	3.0	부모와 동거	78.3
울산	2.5	부 또는 모와 동거	16.2
세종	0.9	조부모와 동거	1.1
경기	27.7	형제자매와 동거	0.3
강원	2.8	친인척과 동거	0.2
충북	3.2	기타 동거인과 동거	1.0
충남	4.3	동거인 없음	3.0
전북	3.6	다문화 아동 여부	
전남	3.5	아니오	96.9
경북	4.9	예	3.1
경남	6.8	한부모 가구 여부	
제주	1.5	아니오	90.4
장애 여부		예	9.6
없음	98.9		
있음	1.1	전체(사례 수)	10,535,553

자료: 통계청, (2022). 아동가구통계등록부. 원자료 분석.

72 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

〈표 3-17〉 아동 부모의 특성

(단위: %, 명)

구분	부		모	
	사례 수	비율	사례 수	비율
연령				
24세 미만	7,971	0.1	29,049	0.3
25~29세	83,770	0.8	211,865	2.0
30~34세	462,334	4.4	868,961	8.3
35~39세	1,554,682	14.8	2,102,389	20.0
40~44세	2,284,112	21.7	2,746,171	26.1
45~49세	2,785,720	26.4	2,797,695	26.6
50세 이상	3,005,975	28.5	1,549,821	14.7
부 또는 모 없음	350,989	3.3	229,602	2.2
합계	10,535,553	100.0	10,535,553	100.0
종사상지위				
상시근로자	7,035,286	66.8	5,310,176	50.4
일용근로자	599,776	5.7	585,288	5.6
자영업자	1,760,987	16.7	1,526,002	14.5
비경제활동	788,515	7.5	2,884,485	27.4
부 또는 모 없음	350,989	3.3	229,602	2.2
합계	10,535,553	100.0	10,535,553	100.0
기업체 규모				
대기업	2,337,225	24.9	1,243,480	16.8
중소기업	2,992,213	31.8	2,011,740	27.1
소상공인	2,709,713	28.8	2,178,713	29.4
비영리	1,356,898	14.4	1,987,533	26.8
합계	9,396,049	100.0	7,421,466	100.0
기업체 종사자 수				
1~4명	1,224,547	15.0	1,165,084	18.1
5~9명	738,123	9.0	779,583	12.1
10~29명	1,056,636	12.9	900,629	14.0
30~49명	431,154	5.3	298,609	4.6
50~99명	545,232	6.7	383,940	6.0
100~199명	529,625	6.5	332,078	5.2
200~299명	314,509	3.9	189,814	2.9
300~999명	761,389	9.3	438,365	6.8
1,000명 이상	2,566,610	31.4	1,960,049	30.4
합계	8,167,825	100.0	6,448,151	100.0

주: 아동 기준의 분석으로, 아동 부모의 정보가 중복되어 계산될 수 있음.
 자료: 통계청, (2022). 아동가구통계등록부, 원자료 분석.

아동 부모의 육아휴직 정보는 모의 경우 2010년부터, 부의 경우 2012년부터 관측된다. 데이터를 통해 개인을 식별할 위험이 있는 사례 수(4건 이하)에 대해서는 비식별화를 진행하여 제공하기 때문에, 육아휴직과 관련된 <표 3-18>은 비식별화된 자료값(*)이 포함되었다. 이후 표에도 개인 식별 추정이 불가하도록 사례 수를 제외하고 비율만 제시하였다. <표 3-18>에서는 최근으로 올수록 육아휴직 이용 규모가 증가하는 것을 확인할 수 있다.

<표 3-18> 연도별 아동 부모의 육아휴직 이용 현황

(단위: %, 명)

연도	부	모
2010	-	*
2011	-	0.0
2012	*	0.0
2013	-	0.0
2014	0.0	0.1
2015	0.1	0.2
2016	0.1	0.7
2017	0.5	2.1
2018	3.0	9.0
2019	29.8	40.4
2020	66.5	47.4
전체	100.0 (87,679)	100.0 (363,637)

주: 1) * 사례 수 5 미만으로, 추정할 수 있는 값에 대해 모두 비식별화 처리됨.

2) 아동 기준의 분석으로, 아동 부모의 정보가 중복되어 계산될 수 있음.

3) 전체 사례 수에는 아버지의 2012년도 사례 수와 2010년도 사례 수가 제외된 값을 기재하였음.

자료: 통계청, (2022). 아동가구통계등록부. 원자료 분석.

다음은 연도별 육아휴직을 이용한 아동 어머니의 특성이다. 제도의 확대와 자녀 연령 확대에 따라 점차 많은 연령대에서 이용하게 되어 2020년에는 35~39세가 39.4%로 가장 높았고 30~34세가 그 뒤를 이었다. 종사상 지위는 거의 대부분이 상시근로자로 나타났다.

74 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

〈표 3-19〉 연도별 육아휴직을 이용한 아동 모의 특성

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	전체
휴직 당시 연령								
24세 미만	0.0	0.6	0.1	0.1	0.2	0.5	0.3	0.4
25~29세	5.5	5.9	4.0	6.2	8.1	9.5	7.8	8.4
30~34세	30.2	25.4	37.5	38.8	40.3	38.8	33.9	36.6
35~39세	25.0	35.5	42.3	43.7	41.1	38.8	39.4	39.4
40~44세	33.8	25.8	13.2	10.0	9.4	11.2	16.7	13.7
45~49세	5.5	6.6	2.9	1.3	0.8	1.1	1.8	1.5
50세 이상	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
종사상지위								
상시근로자	100.0	100.0	99.9	100.0	100.0	100.0	99.9	99.9
일용근로자	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 아동 기준의 분석으로, 아동 모의 정보가 중복되어 계산될 수 있음.
 자료: 통계청, (2022). 아동가구통계등록부. 원자료 분석.

초반에 육아휴직을 이용한 아동의 어머니 특징은 다음과 같다. 기업체 규모 별로는 1,000명 이상의 대규모 기업에서 제도를 우선 이용하였고, 점차 작은 규모의 기업으로 확산되는 모습을 보이고 있다. 산업 분류로는 공공행정, 국방 및 사회보장 행정과 교육서비스업 쪽에서 우선 제도를 이용하다 그 후 보건업 및 사회복지서비스업, 제조업 등에서도 이용 규모가 커지고 있었다. 다만, 해당 산업의 종사자 규모가 크기 때문에 육아휴직 이용 규모도 크게 나타날 수 있는 점에서 해석에 유의하여야 한다.

〈표 3-20〉 연도별 육아휴직을 이용한 아동 모의 휴직 당시 기업체 특성

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	전체
기업체 규모								
대기업	13.6	16.3	13.9	12.5	25.4	31.0	29.3	29.1
중소기업	10.7	10.5	3.1	4.9	7.7	17.2	21.0	17.7
소상공인	8.4	4.7	2.2	2.9	3.7	6.0	6.0	5.7
비영리	67.2	68.6	80.8	79.7	63.2	45.9	43.7	47.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기업체 종사자 수								
1~4명	5.4	3.6	1.7	2.4	2.7	4.7	5.0	4.6
5~9명	10.1	4.3	2.1	2.2	2.8	5.4	6.4	5.6
10~29명	3.0	5.7	1.7	1.9	3.7	7.9	9.5	8.1
30~49명	2.4	1.1	0.5	0.7	1.4	2.9	3.4	2.9
50~99명	2.0	1.8	1.0	1.9	2.1	4.3	4.9	4.3
100~199명	3.7	5.1	2.1	2.3	2.8	4.9	5.7	5.0
200~299명	0.7	2.5	0.7	0.9	1.5	3.2	3.5	3.1
300~999명	4.0	5.4	2.3	3.1	4.3	8.4	8.7	8.0
1,000명 이상	68.7	70.4	88.0	84.5	78.6	58.2	52.9	58.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기업체 산업 분류								
농업·임업·어업	0.0	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
광업	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
제조업	5.5	5.8	4.0	3.8	6.4	12.0	13.0	11.7
전기 가스 증기 및 수도사업	0.0	1.2	1.2	1.3	0.9	0.4	0.4	0.5
하수·폐기물 처리 원료재생 및 환경복원업	0.0	0.3	0.0	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
건설업	2.0	1.0	0.3	0.7	0.9	1.6	1.7	1.6
도매 및 소매업	6.2	5.1	3.1	4.1	5.5	8.7	9.2	8.5
운수업	2.3	1.1	0.8	1.3	1.8	2.2	2.1	2.1
숙박 및 음식점업	1.3	0.8	0.8	0.9	1.7	2.3	2.3	2.2
출판 영상 방송통신 및 정보 서비스업	1.3	1.9	1.2	1.1	2.1	3.8	3.8	3.6
금융 및 보험업	3.3	3.9	2.7	2.9	9.6	7.7	6.7	7.2
부동산업 및 임대업	4.9	2.1	3.5	2.8	3.2	2.7	2.6	2.7
전문 과학 및 기술 서비스업	1.3	2.3	1.4	2.4	2.9	5.5	5.7	5.2
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	7.8	4.7	1.8	2.0	3.0	4.9	5.3	4.8
공공행정 국방 및 사회보장 행정	19.5	19.6	30.9	32.1	26.4	15.3	13.6	16.0
교육 서비스업	32.1	36.1	40.3	36.8	25.3	15.4	14.2	16.4
보건업 및 사회복지 서비스업	11.0	11.7	5.5	5.5	7.5	14.3	16.3	14.4
예술 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.3	1.5	2.0	1.9	1.8	1.4	1.4	1.5
협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업	1.3	0.6	0.2	0.3	0.6	1.4	1.6	1.4
국제 및 외국기관	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 아동 기준의 분석으로, 아동 모의 정보가 중복되어 계산될 수 있음.

자료: 통계청, (2022). 아동가구통계등록부. 원자료 분석.

육아휴직을 이용한 아동의 아버지 특성은 다음과 같다. 육아휴직을 이용한 아버지의 휴직 당시 연령은 어머니에 비해 분포 범위가 넓다. 대부분 30~44세에 분포하고 있다. 종사상 지위는 모두 상시근로자이다.

〈표 3-21〉 연도별 육아휴직을 이용한 아동 부의 특성

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	전체
휴직 당시 연령								
24세 미만	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
25~29세	0.0	0.0	0.0	1.2	1.3	2.3	2.3	2.2
30~34세	20.7	14.1	12.6	7.4	16.2	17.6	16.4	16.7
35~39세	20.7	25.0	29.5	42.9	46.3	44.4	42.4	43.1
40~44세	27.6	31.3	25.3	31.4	28.5	28.0	30.3	29.6
45~49세	27.6	21.9	27.4	15.0	7.0	7.0	7.5	7.4
50세 이상	3.5	7.8	5.3	2.2	0.7	0.6	1.0	0.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
종사상지위								
상시근로자	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0	100.0	100.0
일용근로자	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 아동 기준의 분석으로, 아동 부의 정보가 중복되어 계산될 수 있음.
 자료: 통계청, (2022). 아동가구통계등록부, 원자료 분석.

휴직 당시 기업체는, 2014년에는 대기업과 비영리를 중심으로 분포하고 있다. 이어 중소기업, 소상공인 기업으로 확산되는 모습을 보인다. 초반에는 비영리 기업의 비중이 가장 높았으나 2019년 이후 대기업의 분포가 가장 높게 나타났다. 기업체 규모는 1,000명 이상의 대규모 기업에서 지속적으로 50% 이상 이용하고 있었다. 산업 분류로는 공공행정, 국방 및 사회보장 행정과 제조업에서 제도를 가장 많이 이용하고 있었다. 교육 서비스업은 2010년대 중반에는 이용 비중이 높았으나 점차 줄어드는 모습을 보였다. 다만, 해당 산업의 종사자 규모가 크기 때문에 육아휴직 이용 규모도 크게 나타날 수 있는 점을 고려하여야 한다.

〈표 3-22〉 연도별 육아휴직을 이용한 아동 부의 휴직 당시 기업체 특성

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	전체
기업체 규모								
대기업	24.1	20.3	29.5	38.7	38.1	40.0	39.8	39.8
중소기업	10.3	6.3	8.4	11.3	15.9	17.2	21.9	20.2
소상공인	3.5	6.3	7.4	4.9	6.6	7.1	5.2	5.8
비영리	62.1	67.2	54.7	45.1	39.5	35.8	33.1	34.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기업체 종사자 수								
1~4명	3.5	1.6	5.3	3.7	4.6	4.9	3.7	4.1
5~9명	3.5	4.8	1.1	2.5	3.9	3.6	3.4	3.5
10~29명	6.9	0.0	5.3	2.0	5.5	5.3	5.7	5.5
30~49명	6.9	3.2	0.0	2.5	2.2	2.3	3.1	2.8
50~99명	0.0	0.0	1.1	3.7	3.2	4.5	4.7	4.6
100~199명	0.0	0.0	4.3	4.7	3.8	5.3	6.5	6.0
200~299명	0.0	3.2	4.3	7.0	3.2	3.2	4.1	3.8
300~999명	10.3	11.1	6.4	5.7	10.0	12.7	12.2	12.3
1,000명 이상	69.0	76.2	72.3	68.2	63.5	58.3	56.6	57.4
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기업체 산업 분류								
농업·임업·어업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2
광업	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.1	0.1	0.1
제조업	6.9	14.1	19.0	22.3	19.8	25.1	26.9	26.1
전기 가스 증기 및 수도사업	0.0	1.6	0.0	1.5	1.9	1.0	0.9	1.0
하수·폐기물 처리 원료재생 및 환경복원업	10.3	3.1	0.0	2.2	0.6	0.4	0.4	0.4
건설업	0.0	1.6	2.1	3.2	2.6	3.3	3.3	3.3
도매 및 소매업	0.0	7.8	5.3	9.6	11.0	11.0	10.8	10.9
운수업	3.5	1.6	5.3	3.9	4.0	3.8	4.8	4.5
숙박 및 음식점업	0.0	0.0	1.1	0.7	3.7	2.5	2.5	2.6
출판 영상 방송통신 및 정보 서비스업	0.0	3.1	3.2	4.7	5.4	5.0	5.0	5.0
금융 및 보험업	10.3	0.0	4.2	6.1	4.0	3.2	2.5	2.8
부동산업 및 임대업	6.9	6.3	2.1	1.2	2.7	2.7	2.1	2.3
전문 과학 및 기술 서비스업	3.5	3.1	2.1	5.9	4.5	5.3	5.8	5.6
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	3.5	0.0	3.2	2.9	4.5	4.9	5.6	5.3
공공행정 국방 및 사회보장 행정	34.5	32.8	30.5	20.3	20.5	18.8	16.6	17.4
교육 서비스업	10.3	17.2	17.9	7.4	8.5	7.1	6.5	6.7
보건업 및 사회복지 서비스업	6.9	1.6	2.1	3.7	2.6	2.2	2.4	2.4
예술 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.0	4.7	2.1	3.2	2.7	2.0	1.9	2.0
협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업	3.5	1.6	0.0	0.7	1.1	1.2	1.4	1.3
국제 및 외국기관	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.1	0.4	0.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 아동 기준의 분석으로, 아동 부의 정보가 중복되어 계산될 수 있음.

자료: 통계청, (2022). 아동가구통계등록부. 원자료 분석.

〈표 3-23〉은 아동가구 부모의 육아휴직 이용 특성이다. 총 10,535,553명의 아동(0~22세)을 기준으로 하여 부모가 한 아동을 대상으로 모두 육아휴직을 이용한 경우는 0.2%, 어머니만 사용한 경우는 3.36%, 아버지만 사용한 경우는 0.6%로 나타났다. 그러나 이는 고용형태 등을 고려하지 않은 분석으로, 전체 아동 대비 이용비율로만 고려해야 할 것이다.³⁾ 이 중에서 부모 중 한 번이라도 육아휴직을 사용한 경우를 한정하면, 부모가 함께 사용한 경우는 4.6%, 어머니만 사용한 경우 79.7%, 아버지만 사용한 경우는 15.7%이다. 아버지의 육아휴직이 증가하고 있으나, 아직 어머니의 육아휴직 이용이 보편적인 모습이라 할 수 있다. 아직 아버지의 육아휴직 이용은 활성화되지 않은 상황인 것을 짐작할 수 있다.

〈표 3-23〉 아동가구 부모의 육아휴직 이용 특성

(단위: %)

구분	비율	구분	비율
부모가 함께 이용	0.2	부모가 함께 이용	4.6
어머니만 이용	3.3	어머니만 이용	79.7
아버지만 이용	0.6	아버지만 이용	15.7
모두 이용하지 않음*	95.9		
전체	100.0	전체	100.0

주: * 부와 모의 경제활동 특성을 고려하지 않고 분석하여, 전체 제도 이용 대상자 가구의 아동이라고 해석하기에 무리가 있음. 따라서 (부와 모가 육아휴직을 이용한 아동 수/전체 아동 수)로 해석에 주의를 요함.

자료: 통계청. (2022). 아동가구통계등록부. 원자료 분석.

육아휴직 이용 기간은 부모 모두 1년 이상 이용한 비중이 높은 추이를 보이나, 아버지의 경우에는 모에 비해 이용 기간이 짧은 특성이 나타났다. 다만, 2020년의 경우에는 11월 기준으로 우측절단되어 사후 보정 처

3) 데이터상에서 자녀 출산 시기의 고용형태를 파악할 수 없는 한계가 있음.

리된 값이 아니기 때문에 다른 연도에 비해 상대적으로 짧은 기간 분포를 보이는 것으로 해석된다.

〈표 3-24〉 연도별 육아휴직을 이용한 아동 모의 육아휴직 이용 기간

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	전체
3개월 미만	0.6	2.1	0.8	0.4	0.1	0.9	7.5	4.0
3개월~6개월 미만	1.9	3.3	1.0	0.6	0.2	2.8	9.7	5.8
6개월~9개월 미만	1.9	4.0	1.2	0.4	0.1	5.5	9.7	6.8
9개월~1년 미만	31.2	24.7	6.5	2.6	0.7	47.3	56.8	46.3
1년 이상	64.3	65.9	90.4	95.9	98.9	43.6	16.4	37.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 아동 기준의 분석으로, 아동 모의 정보가 중복되어 계산될 수 있음.

자료: 통계청, (2022). 아동가구통계등록부, 원자료 분석.

〈표 3-25〉 연도별 육아휴직을 이용한 아동 부의 육아휴직 이용 기간

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	전체
3개월 미만	6.9	6.3	5.3	5.9	0.4	4.9	24.2	17.6
3개월~6개월 미만	6.9	14.1	6.3	3.4	0.6	9.4	19.1	15.5
6개월~9개월 미만	10.3	6.3	5.3	3.2	0.3	12.3	14.1	13.1
9개월~1년 미만	27.6	23.4	17.9	5.4	1.4	47.8	35.3	37.8
1년 이상	48.3	50.0	65.3	82.1	97.2	25.6	7.3	15.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 아동 기준의 분석으로, 아동 모의 정보가 중복되어 계산될 수 있음.

자료: 통계청, (2022). 아동가구통계등록부, 원자료 분석.

분석 결과, 전체 아동의 부모 중 일부만 육아휴직을 이용하고 있는 것으로 파악되었다. 전체 아동 중 4.1% 아동 대상으로만 육아휴직을 이용하는 것으로 나타났는데, 경제활동참가율이 2010년 이후 약 60% 이상으로 유지되는 것을 고려하면 제도의 확산이 필요하다 할 수 있다. 더불어 아동 부의 육아휴직은 이용건수도 적을뿐더러, 기간도 모에 비해 짧은 기간 이용하는 것으로 나타나서 부의 육아휴직 이용 활성화가 필요하다.

제3절 재정 현황

1. 재원의 구조

출산전후휴가와 육아휴직의 급여는 고용보험사업으로 실시하도록 규정되어 있다(고용보험법 제4조). 그리고 국가는 매년 보험사업에 드는 비용의 일부를 일반회계에서 부담하여야 한다고 규정되어 있다(고용보험법 제5조). 따라서 출산전후휴가급여와 육아휴직급여는 고용보험기금 내 실업급여 계정 및 일반회계에서 부담한다.

다만, 출산전후휴가는 우선지원 대상기업의 경우 90일(다태아 120일)의 급여가 고용보험에서 지급되고, 대규모 기업의 경우 최초 60일(다태아 75일)은 사업주가, 그 이후 30일(다태아 45일)은 고용보험에서 지급된다(고용노동부, 한국고용정보원, 2022b)는 점이 육아휴직급여와 출산전후휴가급여의 차이점이다. 우선지원 대상기업은 고용보험법 시행령 제12조에서 규정하고 있으며, ① 제조업 500인 이하 사업장, ② 광업 건설업 운수업 출판, 영상, 방송통신 및 정보 서비스업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, ③ 전문, 과학 및 기술 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업 300인 이하 사업장, ④ 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 금융 및 보험업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 200인 이하 사업장, ⑤ 기타 100인 이하 사업장이 여기에 포함된다. 또한 중소기업기본법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 따른 상호출자제한기업집단 중 일정 요건에 해당하는 기업도 포함된다. 이 경우 출산전후휴가기간 90일 중 최초 60일(다태아 75일)은 유급휴가이므로 종전과 같이 사용자가 급여를 지급할 의무가 있고, 다만 고용보험에서 출산전후휴가급여를 받은 경우 그 금액의 한도 내에서 지급의무가 면제된다(고용노동부, 한국고용정보원, 2022b).

2. 지출 현황

고용보험에서 지출되는 출산전후휴가급여와 육아휴직급여는 고용보험 기금 중 실업급여 계정, 그리고 모성보호지원을 위한 일반회계 전입금으로 구성된 항목에서 모성보호급여로 지출된다. 고용보험기금의 재원인 고용보험료의 요율은 근로자 0.9%로 고정되어 있고, 고용주의 경우 기업의 규모에 따라 다르다. 150인 미만 기업은 사업주 0.25%, 150인 이상 기업 중 우선지원대상기업은 0.45%, 우선지원대상기업을 제외한 150인 이상에서 1,000인 미만 기업은 0.65%, 1,000인 이상 기업 및 국가, 지방자치단체가 직접 행하는 사업의 경우 0.85%이다(고용노동부·한국고용정보원, 2022b).

〈표 3-26〉은 2002년부터 2020년까지의 고용보험기금과 모성보호급여, 일반회계 전입금 현황을 나타낸 것이다. 모성보호급여는 꾸준히 증가하고 있고, 그에 따라 고용보험기금 내 모성보호급여가 차지하는 비중도 증가하는 모습을 확인할 수 있다. 2020년에는 고용보험기금은 총 20조 4,652억 지출되었으며, 그중 모성보호급여는 1조 5,614억 지출되었다.

82 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

〈표 3-26〉 고용보험기금, 모성보호급여 지출 규모와 일반회계 전입금 현황(2002~2020)

(단위: 백만 원, %)

연도	고용보험 기금(A)	모성보호급여 (B)	출산전후휴가		일반회계 전입금 ¹⁾ (C)	비율 (B/A)	비율 (C/B)
			출산전후휴가	육아휴직			
2002	1,600,270	25,689	22,602	3,087	15,000	1.6	58.4
2003	1,850,818	44,098	33,522	10,576	0	2.4	0.0
2004	2,374,096	62,413	41,610	20,803	2,000	2.6	3.2
2005	2,932,334	74,283	46,041	28,242	2,000	2.5	2.7
2006	3,807,555	125,407	90,886	34,521	10,000	3.3	8.0
2007	4,735,809	193,401	132,412	60,989	10,000	4.1	5.2
2008	5,075,663	265,062	166,631	98,431	10,000	5.2	3.8
2009	6,724,539	318,201	178,477	139,724	10,000	4.7	3.1
2010	6,001,084	370,685	192,564	178,121	10,000	6.2	2.7
2011	5,933,912	509,194	232,915	276,279	10,000	8.6	2.0
2012	5,987,946	600,431	241,900	358,531	15,000	10.0	2.5
2013	6,481,211	656,920	235,105	421,815	25,000	10.1	3.8
2014	7,002,614	740,062	236,845	503,217	35,000	10.6	4.7
2015	8,124,506	885,878	259,011	626,867	70,000	10.9	7.9
2016	8,867,248	884,015	248,034	635,981	70,000	10.0	7.9
2017 ²⁾	9,460,733	935,614	243,400	680,430	90,000	9.9	9.6
2018 ²⁾	11,577,806	1,104,076	249,330	839,083	90,000	9.5	8.2
2019 ²⁾	13,951,523	1,350,031	269,686	1,058,853	140,000	9.7	10.4
2020 ²⁾	20,465,298	1,561,358	287,170	1,212,143	180,000	7.6	11.5

주: 1) 일반회계 전입금은 고용노동부 세입세출 및 기금결산 보고서 참조

2) 2017~2020년도 출산전후휴가와 육아휴직급여 총액은 해당 연도의 세입세출 및 기금결산 보고서에서 항목별 지출액을 세부적으로 기재하지 않아 고용보험통계표 참조하여 작성함. 따라서 모성보호급여 지출 총액과 출산전후휴가·육아휴직급여 총합에 차이가 있음.

자료: 고용노동부. (각 연도) 고용보험기금 결산보고서; 고용노동부. (각 연도) 고용보험통계표; 고용노동부. (각 연도) 세입세출 및 기금결산보고서.

고용보험기금 중에서 모성보호급여가 차지하는 비중은 7.6%에 이른다. 이 중 일반회계 전입금⁴⁾은 1,800억 원으로 모성보호급여 대비 비중

4) 일반회계에서 고용보험기금으로의 전출금이며, 단위사업은 모성보호지원임. 고용노동부 세입세출 및 기금결산 내역 중 8421세항 항목임.

은 11.5%이다. 일반회계 전입금은 그 규모가 점차 증가하고 있지만 고용보험기금 실업급여 계정의 여유자금이 고갈되고 있는 상황과 맞물려 정부가 고용보험기금으로 일반회계를 확대하여 전출해야 한다는 주장도 꾸준히 제기되고 있다.

제4절 소결

이 장에서는 출산전후휴가와 육아휴직제도, 그리고 육아기 근로시간 단축 제도의 주요 연혁을 파악하고, 출산전후휴가와 육아휴직을 중심으로 고용보험자료와 통계청의 육아휴직통계 및 아동가구통계등록부를 이용하여 이용 실태와 추이를 분석하였다.

출산전후휴가는 1953년 세 제도 중 제일 처음 도입되어 가장 오래된 제도로, 그 기간과 급여가 2001년 이후 지속적으로 증가하고 있다. 최근에는 다양한 근로형태의 노동자(예술인, 특수형태근로종사자 등)에게도 출산급여를 지급하는 등, 포괄범위를 높이고자 노력하고 있다. 육아휴직은 1998년 도입 이후 마찬가지로 기간과 급여가 증가하고 있으며 이용 연령 확대, 분할사용 횟수 증가 등의 이용자 편의 도모 및 아빠육아휴직 보너스 제도나 최근의 3+3 부모육아휴직제 등과 같은 특례제도를 함께 실시하여 지속적으로 이용을 활성화하려는 노력을 기울이고 있는 제도이다. 이후에는 출산급여의 사례처럼 고용보험에 가입하였으나 육아휴직을 쓰지 못하는 사람들이 육아휴직을 쓸 수 있도록 확대할 예정이다. 육아기 근로시간 단축 제도는 세 제도 중 가장 늦은 2011년에 도입되었다. 육아휴직과 연동해 운영되고 있으며 근로시간을 단축하여 일할 수 있어 양육과 함께 일을 할 수 있도록 선택의 폭을 늘리는 역할을 하는 제도이다. 이렇게 세 제도 모두 일과 (가정)생활을 양립할 수 있도록 꾸준히 확대되는

양상을 보이고 있다.

이는 데이터 분석 결과로도 확인된다. 출산전후휴가급여 지원 실적은 2002년 22,711명(지급액 22,620백만 원)에서 2015년 95,259명(지급액 259,011백만 원)으로 정점을 지나 2020년 71,943명(지급액 287,145백만 원)으로 확대되었다(〈표 3-4〉 참조). 2015년 이후에는 지원 인원이 줄어들었으나 이는 저출산 현상으로 인한 것으로 1인당 지급액은 증가하는 것을 확인할 수 있다. 육아휴직은 2002년 3,763명에서 2020년 112,040명으로 크게 증가하였고, 저출산으로 인해 출생아 수가 감소하는 상황에도 제도 이용자는 증가하는 모습을 보였다(〈표 3-7〉 참조). 이는 제도의 확대(이용 연령 및 급여 확대)로 인한 효과로 생각된다.

통계청이 발표하는 육아휴직통계를 보면 육아휴직제도의 이용자 규모가 더 큰 것을 확인할 수 있다. 육아휴직통계는 건강보험자료, 고용보험자료 및 기타 행정 자료를 연계하여 제공하는데, 이 자료로는 공무원, 교사, 교직원 등의 고용보험 미가입자의 육아휴직 이용 실태도 파악할 수 있다. 고용보험자료의 육아휴직 이용건수와 육아휴직통계의 육아휴직 이용건수는 2020년 기준 약 57천 명 정도로 차이가 나며, 이 규모는 고용보험 미가입자의 육아휴직 이용으로 간주할 수 있다(〈표 3-11〉 참조). 고용보험자료에서는 2020년 제조업(21.3%), 보건업 및 사회복지 서비스업(17.9%), 도매 및 소매업(12.2%) 순으로 육아휴직을 많이 이용하는 것으로 나타났는데(〈표 3-9〉 참조), 육아휴직통계에서는 부모 모두 종사 산업의 2순위가 공공행정(부의 경우 1순위 제조업, 모의 경우 1순위 보건·사회복지업)으로 나타나 고용보험자료에서는 나타나지 않지만 육아휴직통계에서는 이용 현황이 나타나는 집단이 추가적으로 확인된다. 이러한 부분을 보완하기 위해 통합적인 자료 구축이 필요하다. 이를 통하여 좀 더 면밀한 제도의 이용실태 분석이 가능하고, 더 나아가 제도의 포괄성 확대도 가능할 것이다.

마지막으로 고용보험의 재정 현황을 파악하였다. 출산전후휴가와 육아 휴직급여는 고용보험사업으로 실시하도록 되어 있는데(고용보험법 제4조) 국가는 이를 일반회계에서 일부 지원하고 있다(모성보호지원사업). 당초 모성보호급여 도입 시 국민건강보험에서 부담할지 고용보험에서 부담할지 논의할 당시에 국민건강보험의 재정상황 등을 고려하여 고용보험에서 우선 부담하도록 하되, 일정 부분을 일반회계예산에 반영하도록 하여(222회 국회 환경노동위원회 회의록, 2001. 6. 26, p.9) 지금도 이러한 구조가 지속되고 있는데, 일반회계 전입금이 2004년 20억 원에서 2020년 1,800억 원으로 규모가 크게 증가하였으나 모성보호급여 중 차지하는 비율은 11.5%로(〈표 3-26〉 참조) 일반회계 전출금액을 확대하여야 한다는 주장도 지속적으로 제기되고 있다. 제도 이용자 확대와 급여수준의 향상에 대한 논의가 계속 진행되는 만큼, 재정에 대한 재설계 역시 면밀히 이루어져야 할 것이다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제4장

해외 사례

제1절 스웨덴

제2절 캐나다 퀘벡주

제3절 독일

제4절 시사점

제4장 해외 사례

제1절 스웨덴⁵⁾

1. 배경 및 형성과정

스웨덴은 1960년대 이래 사회민주당(SAP, the Social Democratic Party)과 스웨덴노조연맹(LO, the Swedish Tarde Union Comfederation)이 보육, 부모휴가, 근로조건 등의 개선을 정치적 아젠다로 설정하였다. 이에 따라 1969년 스웨덴노조연맹은 이중부양자모델(dual breadwinner model)에 근거한 부모휴가체계의 개요를 마련하여 해당 제도의 도입방향을 제시하기에 이른다. 이후 1974년 여성의 고용이 증가함에 따라 이에 대한 대응 측면에서 여성의 노동 참여와 남성의 육아 역할을 지원하기 위한 방안으로 성평등을 통한 일과 가족의 균형을 지원할 수 있는 부모보험체계를 시행하게 된다. 이와 같은 부모보험의 주요 목적은 자녀의 웰빙, 여성의 경제적 독립, 남성의 가족생활에 대한 참여이며, 뒤의 두 가지 목적은 가정 내에서 남성과 여성의 평등한 가사 및 양육에 대한 책임을 부여하는 것으로 이해할 수 있다(박선권, 2018).

스웨덴은 1974년 모성보호를 사회보험화한 부모보험이 도입되었으며 연금보험, 건강보험, 산재보험, 부모보험이 단일한 운영기관에 의해 운영되고 있다. 반면, 실업보험은 임의가입제도로, 별도 운영되는 체계를 가지고 있다(남찬섭, 백인립, 2011, pp.12-14; 강민정 외, 2020, p.30에

5) 박선권. (2018); 저출산고령사회위원회. (2020). (육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 스웨덴) 내용을 바탕으로 정리함.

서 재인용). 당초 1974년에 도입된 부모보험은 기존에 여성만을 대상으로 했던 모성휴가(maternity leave, 1955)를 대체하는 형태로 도입되었다. 지급기간은 180일(6개월)로 부부간 분할하여 이용 가능하며 소득대체율 90%를 제공하는 수준으로 매우 높았다. 도입 초기부터 부부를 대상으로 했다는 점에서 양성평등적 관점에서 이중 부양자 모델을 지지하고 있음을 알 수 있다. 이후 제도가 지속적으로 발전되었으며 현재 스웨덴의 부모보험체계는 정액급여와 정률급여가 함께 제공되는 형태로, 가장 완성적인 사회보장체계로 평가되고 있다(강민정 외, 2020).

2. 주요 내용 및 급여⁶⁾

스웨덴의 부모와 관련된 휴가 정책은 모두 부모보험 명목으로 지원 및 관리되고 있다. 부모보험에서 지원하는 휴가급여는 크게 3가지로 구성된다. 스웨덴의 부모보험에서 ‘부모’의 의미는 부 또는 모의 법률혼 배우자, 부 혹은 모의 사실혼 배우자, 후견인, 입양부모를 모두 통칭한다. 부모보험의 급여 종류는 아래 표와 같다.

〈표 4-1〉 스웨덴 부모보험 구성 급여

구분	지원 대상 및 관련 휴가 제도
부모보험급여	자녀 보육을 위해 일정 기간 가정에 머무는 부모(근로, 학업, 구직 활동 등을 할 수 없음) → 부모휴가
한시적 부모보험급여	자녀가 아파서 출근할 수 없을 때 → 자녀간병휴가 배우자가 출산했을 때 → 10일 출산휴가 자녀에게 장애가 있어 추가적인 돌봄이 필요할 때 (지원 기관 탐색, 학교적응시기, 부모교육 등) → 장애자녀지원 휴가
임신급여	임신부의 기존 업무 특성 및 근무환경이 위험하지만 직무의 배치 전환이 불가능하여 결근 비율이 높아지고(25% 이상) 임금손실이 야기된 경우 → 임신휴가(로 볼 수 있으나 공식 용어 없음)

자료: 저출산고령사회위원회. (2020). 육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 스웨덴. p.5.

6) 박선권. (2018): 저출산고령사회위원회. (2020). (육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 스웨덴) 내용을 바탕으로 정리함.

부모보험급여는 일반적으로 부모수당(parental benefit)으로 알려져 있으며 이는 노동, 구직, 학습을 대신해서 자녀와 집에서 지낼 수 있도록 하기 위해 지급하는 현금 급여로 이해할 수 있다. 이에 대한 수급자격은 부모 혹은 양육자이다. 본 연구에서는 해당 급여를 중심으로 제도를 검토하고자 한다.

가. 부모보험급여(부모수당)

1) 일반 자격요건

부모보험급여의 일반적인 자격요건은 다음과 같다. 아동의 부모이거나 아동의 양육권을 가진 경우, 아동의 부모와 혼인관계이거나 동거 중인 경우, 근로, 학업, 구직 활동 대신 가정에서 아동을 돌보는 경우로, 주로 스웨덴에 거주하거나 재직하고 있으며, 아동이 스웨덴, EU/EEA, 스위스에 거주하는 경우에 해당한다.

2) 급여일수

스웨덴에서 자녀 1명당 주어지는 부모휴가 기간은 총 480일이다. 자녀 1명당 부모에게 각각 1년씩 독립적으로 휴가가 주어지는 한국과 달리 스웨덴은 480일을 부모가 서로 나누어 사용하도록 하고 있다. 부모휴가는 1년에 최대 3회까지 분할하여 사용 가능하며, 그 이상의 횟수에 대해서도 고용주의 동의가 있는 경우 가능하다.

부모보험급여를 받을 수 있는 자녀의 나이는 2014년 이후 태어난 아동에 12세(또는 초등학교 5학년을 마칠 때까지)로 적용하고 있다. 이는 기

존의 8세에서 확대된 것으로, 2014년 1월 이전에 태어난 아동의 경우 8세가 되기 전까지(또는 초등학교 1학년을 마칠 때까지)로 적용된다. 이처럼 대상 아동의 연령은 12세까지 확대되었으나 이 중에 최소 384일은 4세 이전에 사용하도록 규정하고 있다. 즉 4세 이후 사용할 수 있는 최대 부모휴가 기간은 96일(쌍둥이 132일)에 불과하다. 4세 이전에 사용의무 일수를 두었다는 점에서 영유아기 휴직을 유도한다고 이해할 수 있다. 그럼에도 대상 아동의 연령이 12세까지 확대된 측면은 국내에 시사하는 바가 크다.

통상 480일을 부모가 나누어 사용하도록 하고 있으나 자녀가 태어난 직후부터 1년 이내에 최대 30일간 부모가 동시에 휴가 사용이 가능하다. 이러한 동시 사용은 소득비례 정률급여 구간에서만 가능하다. 이 밖에도 자녀가 태어나기 전에 부모교육에 참여하는 경우, 혹은 출산 60일 전에 병원 방문을 하는 경우에도 부모휴가를 함께 사용할 수 있다. 이때 사용한 휴가일수는 출산 직후 동시 사용 가능한 총 30일의 휴가일수에 포함되지 않는다.

1995년 스웨덴은 아버지의 부모휴가 사용을 활성화하기 위하여 일정 기간을 각각에게 할당하여 해당 기간에 한하여 부부간 양도할 수 없도록 하고 있다. 본인에게 할당된 기간을 사용하지 않을 경우 이는 자동 소멸되도록 설계함으로써 부부의 적극적인 휴가 사용을 촉진하고 있다. 1995년 당시 총 450일의 휴가기간 중 부모 각각에게 할당된 기간은 30일이었으며, 2002년 휴가기간이 480일로 늘어남에 따라 부부 각각에게 할당된 기간이 60일로 늘어났고 2016년 90일로 확대되기에 이른다. 이와 같은 휴가기간에 대한 할당은 정액급여 기간에만 해당하며 다음의 표를 통해서 적용기준을 이해할 수 있다. 총 휴가일수 480일 중 90일은 최저임금 수준의 정액급여 기간이며 나머지 390일은 임금의 약 77.6%를 보장받고

있다. 다만, 월 임금소득의 38,750SEK(2022.11.30. 기준으로 약 485만원)을 상한으로 두고 있다. 부부 중 1인만 휴가를 사용할 경우 상대 배우자의 필수 사용일수 90일을 제외한 총 390일을 사용할 수 있다. 390일 중 90일은 최저임금 수준의 정액급여를 받으며 300일 동안은 이전급여의 약 77.6%를 지급받는다.

〈표 4-2〉 부부간의 육아휴직 일수

480일(전체 기간)					
정률급여 기간 390일(임금의 약 77.6% 보장)				정액급여 기간 90일(180SEK)	
보호자 1(195일)		보호자 2(195일)		보호자 1(45일)	보호자 2(45일)
90일 양도 불가능	105일 양도 가능	90일 양도 불가능	105일 양도 가능	양도 가능	양도 가능

자료: 저출산고령사회위원회. (2020). 육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 스웨덴. p.10.

한부모 같이 단독 양육자일 경우 총 480일간의 휴가를 모두 보장받으며 이 경우, 390일간의 정률제 급여와 90일간의 정액제 급여를 받을 수 있다.

또한 쌍둥이 자녀를 둔 경우에는 휴가일수가 아래의 표와 같이 늘어난다. 복수의 자녀가 있는 경우(쌍둥이, 세쌍둥이)에는 아래 표와 같이 전체 휴가일수가 달라진다. 부부의 경우 90일의 할당제도가 여전히 적용되며 단독 양육자일 경우 총 휴가일수를 모두 사용할 수 있다.

〈표 4-3〉 쌍둥이 자녀를 둔 경우 육아휴직 일수

(단위: 일, SEK)

쌍둥이 수	정률급여 기간 임금소득의 77.6% 보장 기간	정액급여 기간 최저수준 급여	전체 기간
2	480	180	840일
3	660	180	1,020일
4	840	180	

자료: 저출산고령사회위원회. (2020). 육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 스웨덴. p.11.

3) 급여액

스웨덴의 육아휴직급여는 앞에서 설명한 바와 같이 정액급여 구간과 정률급여 구간으로 구분되어 있다. 정률급여 구간은 480일 중 총 390일(주말 포함)이다. 하루 8시간 근무를 100%로 가정하여 하루 휴가를 10%, 75%, 50%, 25%, 12.5%로 분할하여 사용할 수 있다는 특징이 있다. 이와 같은 분할사용제도는 휴가 사용을 매우 유연하게 해준다. 정액급여 구간은 총 480일 중 90일로, 이 기간에는 180SEK의 정액급여가 지급된다. 이와 같은 기본적인 기준하에 소득 및 자격요건에 따라 실제 급여액은 차이가 있다.

〈표 4-4〉 자격요건에 따른 부모휴가급여 기간 및 기준

급여자격요건		195일
재직자	연속 근무일 240일 이상이면서 연소득 82,300SEK 이상인 경우	정률급여 적용(임금의 77.6%, 1일 최대 989SEK)
	연속 근무일이 240일 이하인 경우	1일 250SEK(180일 동안) 나머지 기간 정률급여 적용
저소득 혹은 무소득	연소득이 117,590SEK 이하인 경우	1일 250SEK
구직자	현재 고용서비스청에 구직 증으로 등록되어 있고, 구직 전 근무 기록이 있는 경우	정률급여 적용(임금의 77.6%, 1일 최대 989 SEK)
주식/유한회사 대표	회사에서 월급을 받는 경우(사원과 동일한 지위로 간주됨)	정률급여 적용(임금의 77.6%, 1일 최대 989 SEK)
	회사로부터 월급을 받지 않는 경우 혹은 연소득 117,590SEK 이하인 경우	1일 250SEK
개인사업자	일반사업자	추계 소득의 77.6%
	스타트업 사업자 (추계소득만큼 벌 수 있는 경우)	본인과 동일한 의무, 훈련, 경험이 있는 사람들의 첫 24개월에 준하는 월급의 77.6%
	아무 소득이 없는 사업자(스타트업 제외)	1일 250SEK
학생인 경우	이전 근무 경험이 있는 경우	마지막 수입의 77.6%
	이전 근무 경험이 없는 경우	1일 250SEK

자료: 저출산고령사회위원회. (2020). 육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 스웨덴. p.12.

〈표 4-4〉는 자격요건에 따른 부모휴가급여 기간 및 기준을 나타낸 것으로, 총 480일을 각각 240일씩 사용할 경우에 대해서 제시하고 있다. 총 240일 중 45일은 1일 180SEK의 정액급여를 받으며 나머지 195일에 대해서는 급여자격요건에 따라서 수급액이 달라지는 것을 알 수 있다. 편의상 〈표 4-4〉는 195일에 대해서 제시하고 있다. 나머지 45일은 공통적으로 1일 180SEK가 지급되는 것으로 이해하면 된다.

3. 재원 및 성과

가. 재원 및 지출(규모)

스웨덴의 경우 사회보험 기여금은 고용주와 자영업자의 보험료만으로 운영된다. 부모보험의 재원은 고용자와 자영업자가 납부하는 피고용자 사회보장세(월 근로자 임금총액의 31.42%)에 포함되어 있으며, 부모보험료율은 2.6%이다. 부족한 재원은 정부가 조세로 보충한다(박선권, 2018). 스웨덴의 사회보험체계는 실업보험을 제외하고 연금보험, 건강보험, 부모보험, 산재보험이 통합관리기구에 의해 운영되고 있으며, 사회보험의 징수는 조세체계를 바탕으로 국세청을 통해 이루어지고 있다. 각 사회보험 계정에서 적자가 발생할 경우 조세를 통해서 지원받는 구조를 가지고 있다. 이는 각 사회보험 재정이 계정 간에 분리 운영되지만 일반조세를 통한 보조를 받는다는 점에서 일반조세와 큰 연관성을 가지고 있는 것을 알 수 있다(박선권, 2018, 강민정 외, 2020). 〈표 4-5〉는 스웨덴의 고용주와 자영업자의 사회보험 요율을 나타낸다.

〈표 4-5〉 스웨덴 고용주·자영업자의 사회보험 요율

(단위: %)

Expenditure rate(%)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
노령연금보험 ¹⁾	10.21	10.21	10.21	10.21	10.21	10.21	10.21	10.21	10.21
유족연금보험 ¹⁾	1.70	1.70	1.70	1.70	1.70	1.17	1.17	1.17	1.17
건강보험									
-고용주	8.64	8.78	7.71	6.71	5.95	5.02	5.02	4.35	4.35
-자영업자	9.61	9.61	7.93	6.93	6.04	5.11	5.11	4.44	4.44
부모보험 ¹⁾	2.20	2.20	2.20	2.20	2.20	2.20	2.60	2.60	2.60
산재보험 ¹⁾	0.68	0.68	0.68	0.68	0.68	0.68	0.30	0.30	0.30
실업보험									
-고용주	4.45	4.45	2.43	2.43	4.65	2.91	2.91	2.91	2.91
-자영업자	1.91	1.91	0.50	0.50	2.11	0.37	0.37	0.37	0.37
일반소득세 ¹⁾	4.40	4.40	7.49	7.49	6.03	9.23	9.21	9.88	9.88
고용주 총기여	32.28	32.42	32.42	31.42	31.42	31.42	31.42	31.42	31.42
자영업자 총기여	30.71	30.71	30.71	29.71	28.97	28.97	28.97	28.97	28.97

주: 1) 고용주와 자영업자 동일 요율

자료: Försäkringskassan. (2015). Social Insurance in Figures 2015. p.25; 강민정 외. (2020). 모성보호 사각지대 해소를 위한 출산·육아지원 정책 확대 방안. p.32. 표 2-5. 재인용

2016년 스웨덴 사회보험청(Social Insurance Agency)의 사회보험 총지출은 2,272억 8천 1백만(행정비용 87억 2백만 제외) SEK였고, 그중 부모보험 관련 지출액은 405억 3천 3백만SEK로 17.8%에 달한다. 2018년 부모보험 총지출은 전체 사회보장지출액의 18.7%(약 439억SEK)로 2016년 대비 다소 증가하였다. 부모보험 항목별 지출규모를 살펴보면 부모휴가제도를 지원하기 위한 관련 지출이 약 80%로 가장 큰 비중을 차지한다. 부모보험에는 앞에서 소개한 부모보험급여, 한시적 부모보험급여, 임신급여만 포함되며 아동수당, 양육비 지원, 기타 아동 및 가족지원은 포함되지 않는다(박선권, 2018).

나. 성과

1) 부모휴가제도 사용 현황⁷⁾

전체 부모휴가 사용일수 중 남성의 사용일수 비율은 1974년 0%로 시작하여 2018년 29.3%를 기록하고 있다. 여전히 여성의 사용일수가 남성의 2배 이상인 상황이다. 다만, 남성의 비율이 지속적으로 증가해 온 것을 알 수 있다. 부모휴가 사용자도 점진적으로 증가하였으나 남성 휴직자보다 여성 휴직자 수가 빠르게 증가한 것으로 나타났다. 2018년 기준으로 부모휴가를 사용한 여성은 476,021명이며, 남성은 403,101명으로 나타났다. 부모휴가 사용일수에서는 남녀 간의 차이가 극명했으나, 사용자 수의 경우 남녀 차이가 그리 크지 않은 것을 알 수 있다. 이로써 부부간에 할당제를 통하여 남성도 적극적으로 부모휴가를 사용하고 있다는 것을 알 수 있다. 다만, 휴가 사용기간이 여성보다 상대적으로 짧은 뿐 휴가 사용률에서는 큰 차이를 보이지 않는 것으로 이해할 수 있다. 이는 수급자 비율통계를 통해서도 확인할 수 있다. 아버지 할당제가 도입된 1995년을 기점으로 여성과 남성의 이용률 차이가 좁혀지기 시작하였으며 1995년 아버지 할당제 도입 당시 여성과 남성의 이용비율은 각각 72.1%, 27.9%였으나 2002년 여성 58.4%, 남성 41.6%, 2018년 기준으로 여성 54.1%, 남성 45.9%의 비율을 보이고 있다. 스웨덴의 경우 아버지 할당제를 통해서 당초 목표했던 정책효과를 충분히 달성하고 있는 것으로 보인다.

이 밖에도 사용방식 등을 살펴보면 하루 단위를 나누어서 사용하거나, 주 단위를 나누어서 사용하는 등 매우 유연한 사용패턴을 보이고 있다. 소득수준에 따른 부모휴가 사용방식을 분석한 결과 소득이 낮을수록 주 5

7) 저출산고령사회위원회. (2020). 육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 스웨덴.

회 이상, 소득이 높을수록 주 4일 미만의 휴가를 사용하는 경향이 높은 것으로 나타났다. 이로 인해 저소득층의 경우 자녀 출생 후 1년 동안 사용하는 부모휴가 일수가 더 많아져 이후에 자녀가 성장하면서 유연하게 사용할 수 있는 부모휴가 일수가 줄어드는 경향이 있다(사회보험청, 2018, p.4; 저출산고령사회위원회, 2020, p.21에서 재인용).

제2절 캐나다 퀘벡주

1. 도입 경과와 제도의 목적

퀘벡주의 부모보험제도(Québec Parental Insurance Plan, QPIP)는 2006년 1월 1일부터 시행되었지만 그 이전의 오래된 전사를 가지고 있다.⁸⁾ 1990년대 초부터 여성 및 가족 권리를 위한 다양한 단체가 육아휴직 개선과 퀘벡주 가족의 현실을 적절히 반영할 수 있는 부모보험제도를 도입하기 위해 노력해 왔다. 이 단체들은 1990년에 퀘벡 부모보험제도 연합(Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale)을 결성하였다. 이 조직은 1990년에 전국 노동조합 연맹(Confédération des syndicats nationaux, CSN)이 주도하여 설립하였고, 주로 가족 관련 단체, 여성 단체, 노동조합 연맹 등이 참여하였다.

퀘벡주 정부는 1996년부터 부모보험제도 도입을 강경하게 막고 있었다. 당시 연방 정부가 수혜 조건을 제한하고 접근성을 축소하는 방향으로 고용보험 개혁을 추진하고 있었기 때문이었다. 그러나 경제와 고용에 관

8) 이 부분은 주로 퀘벡주 정부 부모보험제도 홈페이지(<https://www.rqap.gouv.qc.ca/en/>)의 내용을 요약 정리한 것이다.

한 정상회의(Economic and Employment Summit)에서 퀘벡주 정부는 새로운 가족정책을 발표하면서 자체 부모보험제도를 시행하겠다고 발표하였다. 당시에는 고용주뿐만 아니라 노동조합과 사회단체들도 이 계획에 호의적이었다. 이후 2001년까지 몇 차례에 걸쳐 퀘벡과 오타와(Ottawa) 간의 협상이 진행되었다. 회담의 초점은 퀘벡의 자체 부모보험제도의 재정 확보를 위해 고용보험 기여분의 일정 비율을 이전하는 데 맞추어져 있었다.

2001년 5월 25일, 부모보험에 관한 법률이 국회에서 만장일치로 채택되었다(박선권, 2018, p.29). 이 법안은 연방정부가 제안한 것보다 더 유연하고 관대한 계획을 담고 있었다. 현재 제도의 주요 골자에 해당하는 퀘벡주 거주 요건, 보험료 납부 의무, 2,000\$ 소득 기준, 소득 단절 등의 내용이 포함되어 있었다. 특히 아버지에게만 부여되는 급여는 캐나다의 다른 지역과 차별화되는 특징이었다. 이런 법안의 방향성이 현재까지도 가족 내에서 아버지의 참여에 긍정적 영향을 미치고 있으며, 육아휴직을 사용하는 것이 퀘벡주에서 사회 규범이 되었다고 평가된다.

2004~2005년에 걸쳐 캐나다 정부와 퀘벡주 정부는 새로운 제도의 재원 계획에 합의하였고, 2006년에 퀘벡주의 부모보험제도가 공식적으로 시행되었다. 2006년 1월 1일에 법이 시행됨에 따라, 2005년에 법률을 개정하여 부모보험기금(Parental Insurance Fund)을 설립하고, 제도 운영을 위하여 위원회(Conseil de gestion de l'assurance parentale, CGAP)를 설치하였다. 퀘벡주 부모보험제도는 전적으로 기금에 의해서 자금이 조달되며, 이 기금은 고용주는 물론 임금 소득자와 자영업자가 지불하는 기여금으로만 조성된다. 2006~2007년에는 웹 애플리케이션을 이용하는 정부 최초의 온라인 서비스를 제공하였다. 2007년에는 예방적으로 건강관리를 위하여 퇴직하거나 너무 짧은 간격으로 임신한 경우, 여

성들이 받을 수 있는 금전적 불이익을 개선하기 위하여 법률을 개정하였다. 개정 법률에 따르면 이런 경우에 해당하는 노동자는 최초 부모보험 급여 수준에 상당하는 급여를 받을 수 있게 된다.

2009년에는 시간제 근로자를 위한 개선 조치를 시행하였다. 즉 출산 직전에 통상적으로 소득이 낮아지는 기간을 겪게 되는데, 이 경우 급여 산정 소득기준을 저소득 기간 이전의 소득을 기준으로 결정하는 것이다.

2011년부터는 취약 노인을 돌보는 중재 시설(intermediate resource, IR)⁹⁾과 가족형 시설(family-type resource, FTR)¹⁰⁾ 관계자가 부모보험제도의 혜택을 받게 되었다. 법률을 개정하여 이들을 자영업자에 준하여 제도를 적용한 것이다. 2011년에 부모보험기금은 재정 균형에 도달하였다. 2008년부터 2012년까지는 연속하여 보험료를 인상하였지만, 2016년에 처음으로 보험료를 인하하였다.

2020년 10월에 법률을 개정하여 일·가정 양립 지원을 위한 추가 조치를 시행하였다. 부모가 출산 또는 입양 관련 휴가·휴직을 공동으로 이용하는 경우, 추가 기간을 인정하게 하였고, 부성휴가, 부모휴직, 입양 휴가·휴직 기간을 12개월에서 18개월로 연장하였다.

2021년에는 저소득 노동자를 위한 개선 조치가 시행되었다. 가구 소득을 기준으로 하지 않고, 개인 소득을 기준으로 급여를 산정하여, 더 너그러워졌고, 더 많은 사람이 혜택을 받도록 하였다. 이뿐만 아니라 급여가 최저임금과 연동되도록 조치하였다.

결국 퀘벡주 부모보험제도는 노동자가 일과 가정생활을 조화롭게 유지할 수 있도록 하는 제도임을 표방하고 있다. 자녀를 출산 또는 입양한 부

9) 중재 시설(intermediate resource, IR)은 공공기관이 위탁한 이용자를 위한 거주시설로, 생활환경과 보조 서비스를 제공한다.

10) 가족형 시설(family-type resource, FTR)은 공공기관이 위탁한 이용자 1~2명으로 구성되며, 이들의 주요 거주시설을 말한다. 최대 9명까지 거주할 수 있다.

모를 지원하고, 아이를 갖도록 지지하며, 자녀와 함께 보낼 수 있는 시간을 보장하는 것이다. 또한 출산과 입양 관련 휴가·휴직을 이용하는 모든 임금근로, 자영업자에게 혜택이 돌아가도록 설계하였음을 밝히고 있다. 그리고 이 제도가 이전의 연방 고용보험제도에서 제공하던 출산 또는 입양 관련 급여를 대체하고 있으며, 분명히 소득대체 계획임을 밝히고 있다. 따라서 혜택을 받으려면 반드시 근로소득이 있어야 한다는 점을 명확히 밝히고 있다.

2. 주요 내용 및 급여

가. 급여 종류 및 수준

캐나다 퀘벡주의 부모보험제도에서 제공하는 휴가·휴직급여의 종류는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 우리나라의 출산전후휴가에 해당하는 모성휴가 급여(maternity benefits), 우리나라의 배우자 출산휴가에 해당하는 부성휴가 급여(paternal benefits), 우리나라의 육아휴직에 해당하는 부모휴직급여(parental benefits)이다. 이와 같은 급여는 출산뿐만 아니라 입양의 경우도 같은 맥락에서 제공됨에 따라, 입양과 관련된 동일한 휴가·휴직급여가 제공되고 있다.

각 급여는 기본계획(Basic Plan)과 특별계획(Special Plan) 두 가지 계획으로 구분되어 있고, 자격을 갖춘 급여 신청자가 둘 중 한 가지 계획을 선택할 수 있다. 이 두 계획은 휴가·휴직 기간과 소득대체율이 다르게 설정되어 있다. 기본계획이 특별계획에 비해 기간이 긴 대신 소득대체율은 더 낮게 설정되어 있다.

신청한 부와 모에게는 동일한 계획이 적용되며, 부모 중 신청서를 제출

한 사람의 선택에 따라 다른 배우자에게도 동일한 계획이 적용된다. 신청서가 접수된 이후 선택한 계획은 특별한 사유가 없는 한 변경할 수 없고, 휴가·휴직 기간 계속 유지된다(Gouvernement du Québec, 2022a, p.8).

모성휴가 급여(maternity benefits)는 임신 또는 출산에서 회복하는 시간을 보장할 목적을 가지고 있다. 이 제도는 오직 임신, 출산 또는 임신 종결을 경험한 사람에게만 임신 19주 이후에 주어지는 급여이다. 출산 이전에도 사용 가능하지만 출산 예정일 16주 이전보다 빨라서는 안 되며, 출산 후 20주 이전에 종료되어야 한다(Gouvernement du Québec, 2022a, p.4).

모성휴가 급여의 기본계획(Basic Plan)에서 18주 동안 임금의 70%를 지급한다. 특별계획(Special Plan)에서 15주 동안 임금의 75%를 지급한다. 모성휴가 급여는 부부가 공유할 수 없는 제도이다. 기본계획이 특별계획에 비해서 휴가 기간은 길지만 소득대체율이 낮은 것을 알 수 있다. 따라서 신청자는 이와 같은 계획의 특성을 고려하여 원하는 계획을 자율적으로 선택하게 된다.

부성휴가 급여(paternity benefits)는 아버지 또는 출산한 어머니의 여성 배우자에게만 적용되는 제도이며, 부모가 공유할 수 없다. 어머니의 여성 배우자가 이 제도의 혜택을 받으려면 그 배우자가 출산법(the act of birth)에 등록되어 있어야 한다. 그리고 부모는 기본적으로 아동을 돌보기 위해 상시 아동과 함께 생활하고 있다는 것을 증명해야 한다(Gouvernement du Québec, 2022a, p.5).

부성휴가 급여의 기본계획(Basic Plan)은 5주 동안 임금의 70%를 지급하고, 특별계획(Special Plan)은 3주 동안 임금의 75%를 지급한다. 부성휴가 급여 역시 특별계획에 비해 기본계획이 휴가 기간은 더 길지만 소

득대체율은 낮게 설계되어 있다. 그리고 부성휴가는 자녀를 출산한 주부터 사용할 수 있으며, 특별한 이유가 없다면 출산 후 78주 이전에 종료해야 한다.

부모휴직급여(parental benefits)는 자녀를 돌보는 시간을 보장하기 위한 제도로, 이 제도의 혜택을 받기 위해서는 자녀를 돌보기 위해서 항상 자녀와 함께 생활하고 있어야 한다. 휴직은 부모가 동시에 시작할 수도 있고 서로 다른 시기에 사용할 수도 있다. 부모휴직은 자녀가 태어난 주에 시작할 수 있으며, 특별한 사유가 있지 않다면 자녀 출산 이후 78주 이내에 종료해야 한다.

부모휴직급여는 기본계획에서 32주 동안 소득의 55~70% 급여를 지급하며, 특별계획에서 25주 동안 소득의 75%를 지급한다. 이 제도는 부부가 합의하여 공유할 수 있으며, 기본계획에서 8주간 공동 사용하면 4주간 휴직기간이 추가로 부여되고, 특별계획에서 6주간 공동 사용하면 3주간 휴직기간이 추가로 부여된다.

부모휴직급여는 다태아를 출산한 경우 부모 각각에게 추가로 휴직기간을 인정한다. 기본계획에서 5주간 소득의 70% 급여를 지급하고, 특별계획에서 3주간 소득의 75%를 지급한다. 2022년 1월 1일 이후 출생 자녀의 한부모 양육자는 기본계획에서 추가로 5주 동안 소득의 70%를 지급하고, 특별계획에서는 3주 동안 소득의 75%를 지급한다.

퀘벡주의 부모보험제도는 입양을 출산에 준하여 보장하고 있다. 입양 관련 휴가·휴직급여를 받기 위해서는 부모가 반드시 자녀와 함께 생활해야 하고, 두 부모가 동시에 사용하거나 순차적으로 사용할 수 있다.

104 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

〈표 4-6〉 캐나다 퀘벡주 부모보험 급여 유형과 급여 수준

급여 종류(Type of Benefits)	기본 계획 (Basic Plan)	특별 계획 (Special Plan)
모성휴가(Maternity-출산전후휴가) 비공동 사용(Non-shareable)	■ 18주, 소득의 70%	■ 15주, 소득의 75%
부성휴가(Paternity-배우자출산휴가) 비공동 사용(Non-shareable)	■ 5주, 소득의 70%	■ 3주, 소득의 75%
부모휴직(Parental-육아휴직) 공동 사용(shareable)	■ 32주, (첫 7주) 소득의 70% ~ (이후 25주) 소득의 55% ■ 8주 공동 사용한 경우, 4주 추가 인정(소득의 55%)	■ 25주, 소득의 75% ■ 6주 공동 사용한 경우, 3주 추가 인정(소득의 75%)
다태아 부모휴가 (Parental for Multiple Births) 비공동 사용(Non-shareable)	■ 5주(부모 각각), 소득의 70%	■ 3주(부모 각각), 소득의 75%
2022년 1월 1일 이후 출생아		
한부모 부모휴가 (Single Parent Parental) 비공동 사용(Non-shareable)	■ 5주, 소득의 70%	■ 3주, 소득의 75%

주: 급여액은 평균 주당 소득(average weekly earnings)을 기준으로 산정함.

자료: Gouvernement du Québec. (2022a). Québec Parental Insurance Plan-Evolving with today's parents!-A Practical Guide. p. 8.

〈표 4-7〉 캐나다 퀘벡주 부모보험의 입양급여 유형과 급여 수준

급여 종류(Type of Benefits)	기본 계획 (Basic Plan)	특별 계획 (Special Plan)
입양휴가 비공동 사용(Non-shareable)	■ 5주(부모 각각), 소득의 70%	■ 3주(부모 각각), 소득의 75%
입양지원휴가 공동 사용(shareable)	■ 13주, 소득의 70%	■ 12주, 소득의 75%
입양휴직 공동 사용(shareable)	■ 32주, (첫 7주) 소득의 70% ~ (이후 25주) 소득의 55% ■ 8주 공동 사용한 경우, 4주 추가인정(소득의 55%)	■ 25주, 소득의 75% ■ 6주 공동 사용한 경우, 3주 추가인정(소득의 75%)
다자녀 입양휴가 비공동 사용(Non-shareable)	■ 5주(부모 각각), 소득의 70%	■ 3주(부모 각각), 소득의 75%
2022년 1월 1일 이후 입양 자녀		
한부모 입양휴가 비공동 사용(Non-shareable)	■ 5주, 소득의 70%	■ 3주, 소득의 75%

주: 급여액은 평균 주당 소득(average weekly earnings)을 기준으로 산정함.

자료: Gouvernement du Québec. (2022a). Québec Parental Insurance Plan-Evolving with today's parents!-A Practical Guide. p. 10.

입양 휴가·휴직 급여도 출산 휴가·휴직과 마찬가지로 기본계획과 특별 계획으로 구분된다. 입양휴가 급여는 기본계획에서 5주 동안 소득의 70%를 지급하고, 특별계획에서는 3주간 소득의 75%를 지급한다. 입양 지원 휴가 급여는 기본계획에서 13주 동안 소득의 70%를 지급하고, 특별 계획에서는 12주 동안 소득의 75%를 지급한다. 입양휴직급여는 기본계획에서 32주 동안 소득의 55~70%를 지급하고, 특별계획에서 25주 동안 소득의 75%를 지급한다. 다자녀를 입양하는 경우 부모 각각에게 급여를 지급하고, 2022년 1월 1일 이후 입양한 자녀의 경우 양육자가 한부모인 경우 추가로 급여를 지급하고 있다.

나. 피보험 자격

퀘벡주의 부모보험 급여를 수급하기 위해서는 우선 기본적으로 거주 요건을 충족해야만 한다. 즉 급여 수급자는 수급 시작 시점에 퀘벡주에 거주하고 있어야 한다. 만약 수급자가 자영업자이거나, 중재 시설(intermediate resource, IR)¹¹⁾ 또는 가족형 시설(family-type resource, FTR)¹²⁾ 관계자의 경우는 또한 전년도 12월 31일 이후부터 퀘벡주에 계속 거주해야 한다.

또한 자격요구기간 동안 부모보험료를 납부했거나 납부해야 한다. 여기서 자격요구기간은 통상 급여 시작 전 1년(52주)이다. 다만 다음과 같은 다섯 가지 이유로 소득이 없는 경우에는 2년(104주)까지 연장될 수 있다. ① 질병, 상해, (검역)격리, 임신 등으로 일할 수 없을 때, ② 노동 기

11) 중재 시설(intermediate resource, IR)은 공공기관이 위탁한 이용자를 위한 거주시설로, 생활환경과 보조 서비스를 제공한다.

12) 가족형 시설(family-type resource, FTR)은 공공기관이 위탁한 이용자 1~2명으로 구성되며, 이들의 주요 거주시설을 말한다. 최대 9명까지 거주할 수 있다.

준·평등·보건·안전 위원회(CNESST, the Commission des normes, de l'équité de la santé et de la sécurité du travail)에서 급여를 받을 때, ③ 고용보험 급여를 받을 때, ④ QPIP 급여를 받을 때, ⑤ 퀘벡자동차보험의 보상(SAAQ, the Société de l'assurance automobile du Québec)을 받을 때(Gouvernement du Québec, 2022a, p.20)이다.

소득기준 또한 충족해야 한다. 즉, 위에서 말한 자격요구기간 동안 최소 2,000\$의 소득이 있어야 한다.¹³⁾ 임금근로자는 임금 총액(gross salary)을 말하며, 자영업자는 순소득(net income)을 의미한다.

일을 중단하여 소득이 없는 경우도 급여를 신청할 수 있다. 다만 소득 금액 또는 소득활동 시간이 최소 40% 이상 감소했어야 한다. 임금근로자의 경우 일을 중단했거나, 통상의 주당 소득이 최소 40% 이상 감소했어야 한다. 자영업자의 경우 근로를 중단했거나 최소 소득활동 시간의 40% 이상 감소했어야 한다. 중재 시설 또는 가족형 시설 종사자의 경우 최소 40% 이상 소득활동 시간이 감소했어야 한다. 자영업자이면서 임금근로자인 경우는 임금뿐만 아니라 시간도 최소 40% 이상 감소했어야 한다.

〈표 4-8〉 캐나다 퀘벡주 부모보험 급여 수혜 자격

	임금근로자	자영업자인 임금근로자	자영업자
거주지	수급 개시일부터 퀘벡주에 거주	수급 개시일과 전년도 12월 31일 이후 퀘벡주에 거주	
보험료	자격요구기간 동안 퀘벡주 부모보험료를 납부한 경우		
소득수준	자격요구기간 동안 소득 2,000\$ 이상		
소득단절	최소 40% 임금 감소	최소 40% 임금 감소, 최소 40% 소득활동 시간 감소	최소 40% 소득활동 시간 감소

자료: Gouvernement du Québec. (2022a). Québec Parental Insurance Plan-Evolving with today's parents!-A Practical Guide. p.4. pp.18-19. 저자 재구성.

13) 캐나다 사례 부분의 모든 화폐단위는 캐나다 달러이다.

다. 급여지급 기간

퀘벡주 부모보험제도에서 주(week) 단위의 휴가·휴직일은 일요일에 시작되고 토요일에 종료되며, 휴가·휴직 주(week)를 일 단위로 구분하는 것은 허용되지 않는다. 예를 들어 자녀를 수요일에 출산(또는 입양)하였고, 월요일과 목요일에 일을 하였다면, 휴가·휴직은 이전 일요일에 시작할 수 있고, 소득은 월요일과 목요일 기준으로 적용된다. 또는 이 경우 다음 일요일에 휴가·휴직을 시작할 수도 있다. 다만, 신청서를 제출한 일자보다 6주 이전에는 휴가·휴직을 시작할 수 없다.

모성휴가는 출산 예정일 16주 전부터 시작할 수 있으며, 출산 후 20주 이전에 종료해야 된다. 임신 중지 휴가는 임신 19주부터 사용 가능하며, 임신 종결 20주 이전에 종료해야 한다. 부성휴가와 부모휴직은 출산한 주부터 시작할 수 있으며, 출산한 주 이후 78주 이전에 종료해야 한다. 입양 휴직은 퀘벡주에서 입양하는 경우에는 돌보기 시작한 주부터 시작할 수 있고, 퀘벡주 외부에서 입양하는 경우에는 입양 5주 전부터 시작할 수 있다. 그리고 입양한 주의 78주 이전에 휴직을 종료해야 한다.

〈표 4-9〉 캐나다 퀘벡주 부모보험 급여 지속기간

	시작 시점	종료 시점
모성휴가	<ul style="list-style-type: none"> 출산 예정일 16주 전 임신 중지(19주 이후) 경우, 임신이 중지된 주 	<ul style="list-style-type: none"> 출산 후 20주 임신 중지 후 20주
부성휴가	<ul style="list-style-type: none"> 출산한 주 	<ul style="list-style-type: none"> 출산한 주에서 78주 후
부모휴직	<ul style="list-style-type: none"> 출산한 주 	<ul style="list-style-type: none"> 출산한 주에서 78주 후
입양휴직	<ul style="list-style-type: none"> 퀘벡주에서 입양 - 입양을 위하여 부모 중 한 명이 돌봄을 시작한 주 퀘벡주 이외 지역에서 입양 - 입양을 위하여 부모 중 한 명이 돌봄을 시작하기 5주 전 	<ul style="list-style-type: none"> 입양한 주에서 78주 후

자료: Gouvernement du Québec. (2022a). Québec Parental Insurance Plan-Evolving with today's parents!-A Practical Guide. pp.14-15. 재구성.

라. 보험료와 기금

캐나다 퀘벡주의 부모보험기금은 오직 임금근로자, 고용주, 자영업자가 납부하는 보험료로 조성된다. 보험료는 퀘벡주 재정부(Revenu Québec)가 징수하며, 각 주체의 보험료율이 정해져 있다. 임금근로자의 보험료율은 소득의 0.494%, 고용주는 각 근로자 소득의 0.692%, 자영업자는 소득의 0.878%를 납부해야 한다.

보험료를 계산할 때 기준이 되는 보험가능소득(insurable earnings)은 상한선이 설정되어 있다. 최대 보험가능소득 금액은 2021년 \$83,500에서, 2022년 \$88,000로 상향되었다(Gouvernement du Québec., 2022b). 상한소득액은 매년 1월 1일 Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du(CNEST)에서 조정한다. 최대 보험가능소득 금액을 적용하면, 임금근로자의 보험료는 2022년 기준으로 \$434.72를 초과할 수 없다. 마찬가지로 고용주는 \$608.96, 자영업자는 \$772.64를 초과할 수 없다(Gouvernement du Québec, 2022b).

〈표 4-10〉 캐나다 퀘벡주 부모보험의 보험료율과 보험료 상한액

(단위: %, \$)

구 분	2021		2022	
	보험료율	보험료 상한액	보험료율	보험료 상한액
임금근로자	0.494%	\$412.49	0.494%	\$434.72
고용주	0.692%	\$577.82	0.692%	\$608.96
자영업자	0.878%	\$733.13	0.878%	\$772.64

자료: 캐나다 퀘벡주 부모보험 홈페이지. <https://www.rqap.gouv.qc.ca/en/about-the-plan/general-information/premiums-and-maximum-insurable-earnings>. 2022.10.24. 인출.

다만, 2006년 1월 1일부터 캐나다-퀘벡 협정(Canada-Québec agreement)에 따라 퀘벡 고용보험 가입자는 고용보험료가 감액된다. 왜

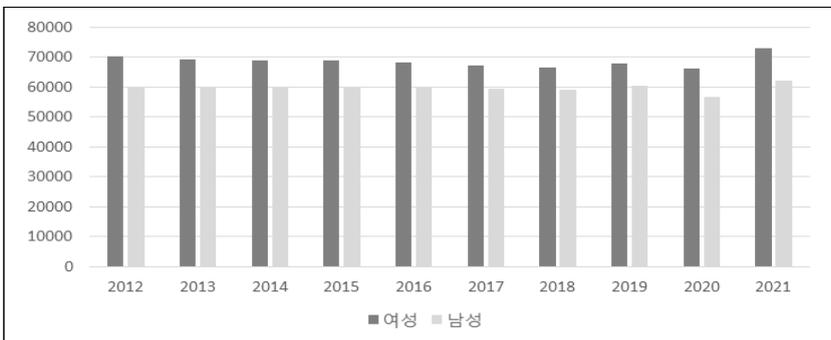
나하면 퀘벡주는 자체적으로 모성급여(maternity benefit), 부성급여(paternity benefit), 부모급여(parental benefit) 및 입양급여(adoption benefit)를 운영하기 때문이다. 감액비율은 연방 정부가 결정한다. 2022년 감액률은 임금근로자의 피보험소득의 0.38%, 사용자의 경우 임금근로자 감액률의 1.4배에 해당한다. 자영업자의 경우 고용보험의 질병·간병급여·간병대책에 참여하기로 선택한 사람은 소득의 0.38%를 감액받는다(Gouvernement du Québec, 2022c).

3. 제도 이용 성과

캐나다 퀘벡주가 부모보험제도를 운영하면서 제도의 수혜자 추세를 살펴볼 필요가 있다. 2014년부터 2020년까지 여성 사용자는 점차 감소하다 2021년에 다시 증가하였다. 남성의 경우는 2012년부터 2021년까지 대체로 6만 명 수준을 유지하다가 2021년 들어 다소 증가하였다. 특징적인 것은 남녀의 차이가 그리 크지 않다는 점이다.

[그림 4-1] 성별 신규 신청인 변화 추이(2012~2021년)

(단위: 명)

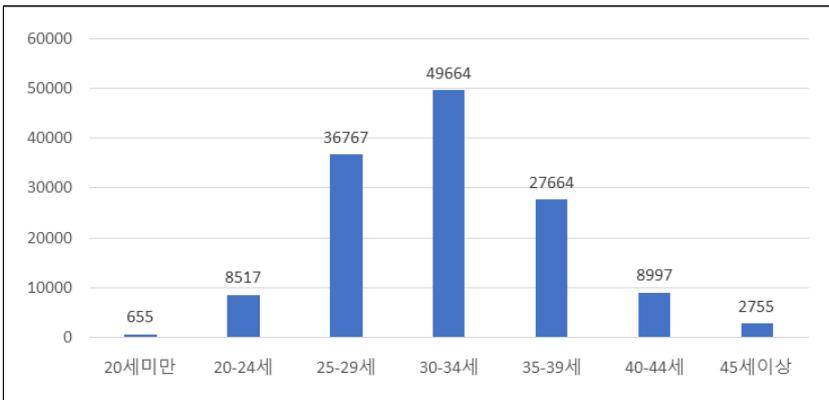


자료: Gouvernement du Québec. (2022b). CONSEIL DE GESTION DE L'ASSURANCE PARENTALE RAPPORT ANNUEL 2021. p.29.

2021년 기준으로 연령별 신규 신청인 수를 살펴보면, 20~24세 연령 집단은 8,517명, 25~29세 연령집단은 36,767명, 30~34세 연령층이 49,664명, 35~39세 연령집단이 27,664명을 나타내고 있다. 이 중에서 30~34세 연령집단이 전체의 36.8%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 20대 후반 연령집단은 27.2%, 30대 후반 연령집단은 20.5%를 차지하고 있다.

[그림 4-2] 2021년 연령별 신규 신청인 수

(단위: 명)

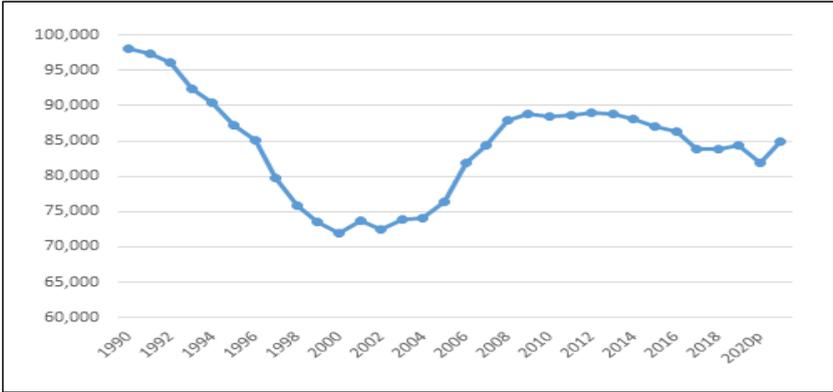


자료: Gouvernement du Québec. (2022b). CONSEIL DE GESTION DE L'ASSURANCE PARENTALE RAPPORT ANNUEL 2021. p.29.

출생아 수의 변화추이를 살펴보면 2006년부터 급격히 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 2005년 7만 6천 명에서 2006년 8만 2천 명 수준으로 증가하였고, 2009년부터 2014년까지 약 8만 8천 명 수준을 유지하였다.

[그림 4-3] 출생아 수의 변화 추이(1990~2020)

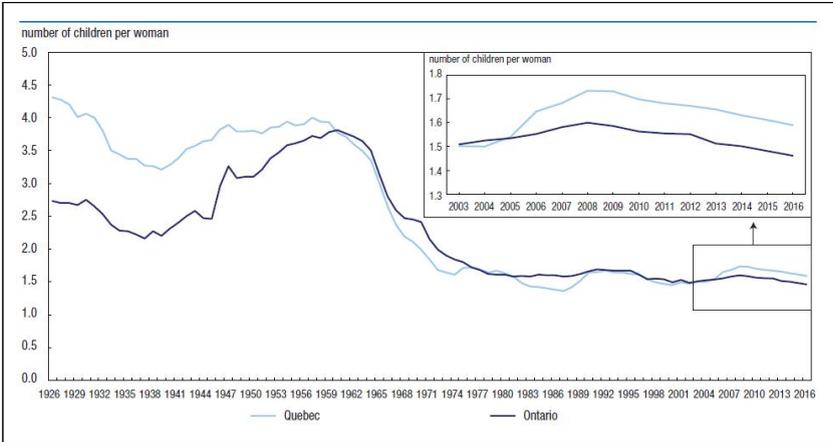
(단위: 명)



자료: Institut de la statistique du Québec. <https://statistique.quebec.ca/en/document/births-quebec/tableau/births-and-birth-rate-quebec>, 2022. 10. 25일 인출.

[그림 4-4] 합계출산율(TFR)의 변화 추이(1926~2016)

(단위: 명)



자료: Moyser, M. & Milan, A.. (2018). Insights on Canadian Society: Fertility rates and labour force participation among women in Quebec and Ontario(Catalogue no. 75-006-X, ISSN 2291-0840). Statistics Canada. p.2.

합계출산율 또한 이 기간에 크게 증가하였다. 2006년 1.5 수준에서 점차 증가하여 2008년경 1.7명 수준을 넘어섰다.

제도의 성과 측면에서 우선 검토할 수 있는 것은 정책의 효과이다. 기존 연구에 따르면 퀘벡주의 부모보험제도가 2013년까지 퀘벡주의 남성 이용자 증가에 분명히 영향을 미친 것으로 평가된다. 또한 미약하지만 출산율에 긍정적으로 영향을 미친 것으로 평가된다(Lacroix, 2017. pp.20-21).

부모보험 가입과 수급 현황 측면에서도 성과를 확인할 수 있다. 부모보험 가입률과 수급률 측면에서 캐나다 고용보험과 퀘벡주의 부모보험을 비교할 수 있다. 2016년 기준으로 캐나다 고용보험 가입자는 12개월 이하 자녀를 가진 어머니 중 75.5%였고, 이 가입자 중 91.1%가 모성휴가 혹은 부모휴직 급여를 받았다. 퀘벡주 부모보험 가입자는 12개월 이하 자녀를 가진 어머니 중 86.5%였고, 이 가입자 중 96.9%가 모성휴가 또는 부모휴직 급여를 받았다. 이런 성과는 퀘벡주 부모보험 가입자 중 자영업자 비율이 높기 때문인 것으로 평가된다(박선권, 2018, p.33).

퀘벡주의 부모보험제도의 성과를 성평등 관점에서 살펴볼 수 있다. 아버지가 부모휴직을 사용한 비율을 캐나다 전체와 퀘벡주의 차이로 살펴볼 수 있다. 캐나다 통계청 조사 결과에 의하면, 아버지가 부모휴직을 사용한 비율에서 퀘벡주가 캐나다 전체에 비해 더 높게 나타났다. 2016년 기준으로 캐나다 전체에서 부모휴직을 신청한 남성 비율은 29.9%였다. 퀘벡주에서 부모휴직을 신청한 남성의 비율은 2005년 27.8%, 2015년 85.8%, 2016년 80.1%로 크게 증가하였다. 퀘벡주가 2006년에 부모보험제도를 도입한 점을 고려해보면 이 제도의 효과 때문인 것으로 해석할 수 있다(박선권, 2018, p.33).

제3절 독일

1. 배경 및 목적

독일의 출산지원정책은 오랫동안 남성생계부양자모델에 근거한 성별 분업을 유지하는 데 기여하였다. 즉 남성은 부양자로, 여성은 가족 내 돌봄을 담당하는 어머니로 남녀의 성별분업이 유지되면서, 아이는 여성이 키워야 한다는 여성의 어머니로서 역할이 지속적으로 강조되었다. 모성 역할의 강조와 가족을 중시하는 가족정책은 국가 차원에서 양육을 지원하는 수당제도와 가족의 경제적 부담을 줄이는 현금급여정책을 통해 추진되었다(von Wahl, 2008; 박채복, 2018, p.192에서 재인용). 이는 독일이 가족 중심의 가족정책을 실시해 온 것과 맥을 함께 한다. 그러나 노동시장의 구조 변화와 가족유형의 다양화, 여성의 노동권과 돌봄의 사회권의 보고 및 확대, 남성의 공동 양육책임 및 부모권의 측면에서 변화가 시작되어 일하는 여성에 대한 지원을 확대하고 가족의 다양성에 대한 정책을 수용(박채복, 2018, p.193)하게 되면서 변화를 보이게 되었다.

박지순 외(2020, pp.45-48)에 따르면, 독일은 1878년 최초로 모성을 보호하기 위하여 출산 이후 취업을 금지하는 제도를 도입하였고, 제2차 세계대전 이후 경제복구와 국가 경쟁력 강화를 위해 적극적인 가족정책을 수행하였으며, 1970년대 이후에는 여성 경제활동참가율 증가와 출산율의 저하로 인한 출산율 감소에 대응하기 위하여 모성휴가제도가 도입되었다. 이후 대상을 아버지까지 확대하는 등, 제도를 개선하고 확대하였고, 이후 2007년 “연방 부모수당 및 부모휴직법(Bundes Elterngeld- und Elternzeitgesetz, BEEG)”을 통해 육아수당(Erzidhungsgeld)과 부모휴직제도의 내용을 일과 가정의 양립, 특히 젊은 부부들이 자녀양육

과 가정생활, 직업생활을 조화롭게 할 수 있도록 지원한다는 기본 방향 설정하에서 새롭게 마련된 내용들을 규정했다(박지순 외, 2020, p.49).

이처럼 독일이 2007년 실시한 개편은 이전의 가족 중심, 혹은 가부장적 특징을 지닌 가족제도에서 크게 변화된 모습이라 할 수 있다. 유럽의 국가 중에서도 가부장적인 측면을 많이 가지고 있었던 독일은, 출산과 육아를 지원하기 위한 제도의 설계가 모성건강과 가족을 보호하는 측면에서 처음 시작되었으나, 점차 변화하는 사회의 모습을 반영하기 위하여 가족의 다양성을 존중하고 일·가정 양립이 가능하도록 하는 제도로 변경된 것으로 판단된다.

박채복(2018, p.209)은 이 개혁이 지속가능한 가족정책이라는 틀 속에서 독일 사회의 젠더정책의 패러다임을 변화시키고 독일의 사회경제적 발전과 지속적인 성장에 기여하였다고 평가한다. 아버지의 육아휴직 참여율은 증가하였고(독일연방통계청, 2022a), 고소득 어머니의 소득이 안정되고 고용안정성이 높아졌으며, 고소득 여성을 배우자로 둔 아버지의 육아휴직이 늘어났다(Frodermann, Wrohlich, & Zucco, 2020, p.30). 그러나 출산 전 고소득 여성이 아닌 경우에는 노동시장 복귀와 소득 보전의 측면에서 긍정적인 결과를 확인할 수 없었다(Chirkova, 2019; Frodermann et al., 2020)는 점에서 한계가 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-11〉 독일의 모성보호 및 육아휴직 관련 제도의 변화

연도	근거 법령	휴가 또는 휴직 기간	임금·수당 지급 수준
1878	제국영업규칙	-출산 후 3주	-없음
1883	근로자 의료보험법	-출산 후 3주	-지난 2년간 최소한 10개월간 법정 의료보험에 가입한 여성에 대해 임금의 50%에 해당되는 금액
1908	근로자 의료보험법	-출산 전 2주, 출산 후 6주	-상동

연도	근거 법령	휴가 또는 휴직 기간	임금·수당 지급 수준
1927	출산전후의 취업에 관한 법률	-출산 전 6주(단, 근로자의 선택에 따름), 출산 후 6주 -위 기간 동안 해고 금지	-상동
1942	모성보호법 (소득활동을 하는 모의 보호에 관한 법률)	-전체 임신기간 동안 해고 금지, 출산 전 6주, 출산 후 6주 동안 취업금지 -수유하는 모에 대해서는 출산 후 8주, 조산을 한 모에 대해서는 출산 후 12주 동안 취업금지	-의료보험의 적용을 받지 못하는 모에 대한 임금 지급은 사용자가 부담
1952	모성보호법	-해고 금지 기간을 출산 후 4개월로 확대	
1968	모성보호법	-출산 전 6주, 출산 후 8주 동안 취업 금지 -수유를 하는 모, 조산을 한 모에 대해서는 출산 후 12주 동안 취업 금지	-의료보험을 통해 모성수당 지급(1일당 25마르크 한도)
1979	모성보호법	-모성보호기간(취업금지기간)에 연결하여 4개월의 모성휴가 보장 -모성보호기간 종료 이후 2개월간 해고 금지	-모성수당(매월 최고 750마르크 한도에서 지급)
1984	모성보호법	-상동	-모성수당의 매월 최고 지급한도 510마르크
1986	연방 양육수당법	-모성보호기간에 연결하여 아이가 10개월 될 때까지 양육휴가 보장 -아버지도 양육휴가 신청 가능 -양육휴가 기간 동안 주 19시간 근로 허용	-양육수당(아이가 10개월이 될 때까지 매월 600마르크 한도에서 지급. 단, 아이가 7개월이 될 때 부터는 소득수준에 따라 달라짐)
1988	연방 양육수당법	-아이가 12개월 될 때까지 양육휴가 보장	-아이가 12개월이 될 때까지 양육수당 지급
1989	연방 양육수당법	-아이가 15개월 될 때까지 양육휴가 보장	-아이가 15개월이 될 때까지 양육수당 지급
1990	연방 양육수당법	-아이가 18개월 될 때까지 양육휴가 보장	-아이가 18개월이 될 때까지 양육수당 지급
1992	연방 양육수당법	-아이가 36개월 될 때까지 양육휴가 보장	-아이가 36개월이 될 때까지 양육수당 지급
1995	연방 양육수당법	-상동	-양육수당 금액은 양육휴가 첫 달 부터 소득수준에 따라 지급
2001	연방 양육수당법	-아이가 만 36개월 될 때까지 부모휴직 보장. 이 중 12개월은 아이가 만 3세에서 만 8세 사이에 사용하는 것으로 이월 가능	-상동

연도	근거 법령	휴가 또는 휴직 기간	임금·수당 지급 수준
		-휴직기간 동안 주 30시간 근로 가능 -부모가 동시에 부모휴직 신청 가능	
2007	연방 부모수당 및 부모휴직법	-아이가 만 3세 될 때까지 3년간 보장. 단, 이 중 12개월은 아이가 만 8세가 될 때까지 이월 가능 -휴직기간 중 주 30시간 근로 가능	-부모 중 일방에 대해 12개월까지 지급(최고 14개월간 부모수당 지급). 지급금액은 자녀를 돌보고 있는 부 또는 모가 자녀 출생 전 받았던 월평균 실수령 수입(세금공제 후의 순수입) 67%에 해당되는 금액. 단, 최고한도는 1,800유로

자료: Ziefle. (2009, pp.85, 89). Familienpolitik als Determinante weiblicher Lebensverläufe? Die Auswirkungen des Erziehungsurlaubs auf Familien-und Erwerbsbiographien in Deutschland: 박지순 외. (2020, pp.50-51). 출산육아휴직제도의 보편적 활용을 위한 재설계 방안. <표 3-3>에서 재인용.

2. 주요 내용 및 급여 수준¹⁴⁾

가. 수급자격과 급여의 수준

출산휴가(Mutterschutz)는 독일에 거주하며 고용계약을 충족한 모든 여성 고용자(파트타임과 사회보험 기준 미만(월소득 450유로 미만)으로 일하는 여성 포함)가 이용할 수 있다. 학생, 자원봉사자, 자영업자, 망명 신청자도 포함된다(Reimer et al., 2021). 즉, 건강보험이 있는 모든 근로자, 실업자, 자영업자를 대상으로 하고 있는데, 건강보험이 없는 자영업자나 비취업자에게는 지급되지 않는다(강민정 외, 2020, p.38). 출산휴가 기간은 총 14주가 주어진다. 출산 후 8주는 의무기간이며, 이 기간 동안에는 산모가 일을 할 의사가 있더라도 유급노동이 허용되지 않는다.

14) 제도의 주요 내용과 급여의 수준은 Reimer, T., Blum, S., Erler, D. and Schober, P. (2021). 'Germany country note', in Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. & Moss, P. (eds.) International Review of Leave Policies and Research 2021.의 내용을 정리하였음.

다만, 사산의 경우에는 노동 의사를 표현하고 의학적 문제가 없는 경우에만 한하여 유급노동이 가능하다. 임신 12주부터 출산(사산 포함) 후 4개월까지 해고로부터 보호를 받으며, 출산휴가 기간 외에도 해고나 작업장의 위험으로부터 보호받는다. 망명 신청자의 경우에는 추방으로부터도 보호받을 정도로 강한 보호가 주어진다.

출산휴가급여는 건강보험과 고용주가 분담한다. 건강보험에서 정액을 지급하고 고용주가 나머지를 보전하는 형식이다. 자영업자와 비취업 여성은 건강보험에 가입하지 않은 경우 출산휴가급여를 받지 못하나, 이 경우에는 주의 사회보장시스템을 통해 월 최대 210유로를 신청할 수 있다. 소득대체율 100%(출산휴가 전 3개월 평균소득)로 지급하며, 상한 규정은 없다.

부모휴직과 부모수당은 “연방 부모수당 및 부모휴직법(BEEG)”에 의해 휴직과 급여가 독립적으로 운영된다. 부모수당을 받기 위해 부모휴직을 이용할 필요는 없다. 부모휴직의 적용 대상은 근로자이다. 근로자가 자녀가 있고 이 자녀와 함께 살면서 자녀를 스스로 돌보고 양육하는 경우 신청할 수 있다. 기간은 부모별로 각각 최대 3년까지 이용 가능¹⁵⁾하나, 만 3세부터 만 8세까지는 최고 24개월을 이용할 수 있다. 양도는 불가능하고 육아휴직 기간에는 고용이 보호된다. 분할사용 역시 가능한데, 최대 4회(사용자 동의 필요) 이상으로 나누어 사용하는 것도 가능하다(박지순 외, 2020, p.54). 휴직 기간에도 단시간 근로를 할 수 있다. 단시간 근로는 주당 15시간 이상 32시간 이하여야 한다(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2022). 근로자가 단시간 근로를 할 수 있도록 하는 것은 근로자의 경제적 측면에서의 의미도 있지만 다른 한편으로는 근로자가 업무와 완전히 단절되지 않는다는 점에서 휴

15) 모의 경우 출산 후 모성보호기간(출산후휴가기간)과 부모휴직기간을 합쳐서 3년 사용(박지순 외, 2020, p.54)

직 종료 후 직장 복귀의 어려움을 방지한다는 의미도 갖게 된다(박지순 외, 2020, p.56).

부모수당의 수급자격기준은 “주 32시간 이상 일하고 있지 않은 모든 부모”로서, 학생, 전업주부 여성, 전업주부 남성까지 전부 지급한다(강민정 외, 2020, p.38).¹⁶⁾ 일하고 있지 않거나, 근로자라 하더라도 휴직하지 않아도 받을 수 있는 것이다. 부모수당 급여는 부모가 전일/파트타임 휴직을 할 경우에 지급되는데, 부모수당의 종류 중 Basiselterngeld(전일제 휴직의 경우에 적용)나 ElterngeldPlus(단시간 근로 시 적용) 중 하나를 선택하여 수급하게 된다. Basiselterngeld는 자녀 출생 후 12개월 동안 제도를 이용할 수 있다. 부부가 모두 최소 2개월의 부모휴가를 이용하면 한 명의 부모가 추가 2개월을 더 이용할 수 있고(Partner month), 이 경우 총 14개월 동안 부모수당을 받게 된다. 부모휴직 중에도 단시간 근로를 하는 경우에는 ElterngeldPlus가 적용된다. 최대 24개월의 기간이 주어진다. 이는 Basiselterngeld 기간의 두 배이고, 부모 모두 최소 4개월 이후 주당 25~30시간 파트타임으로 일하면 4개월의 보너스 이용기간이 지급되어(Partnership Bonus), 총 28개월 동안 부모수당을 받을 수 있게 된다.

부모수당 수급 대상자들은 Basiselterngeld와 ElterngeldPlus 두 가지 중에서 각각의 상황에 따라 해당되는 제도의 급여를 선택하여 신청하고, 그에 따른 급여를 지급받는다. 먼저 Basiselterngeld는 소득대체율 65%로 최소 월 300유로에서 최대 월 1,800유로까지 지급된다. 일하지 않는 부모는 월 300유로의 육아급여를 지급받는데, 이 경우에는 실업급여의 수급기간이 상쇄된다. 다만, 실업급여를 받고 있다 하더라도 자녀 출산 전 일한 경험이 있으면 실업급여에 더하여 최대 300유로의 급여를

16) 박민정 외(2020)의 서술을 인용하였으나, 단시간 근로 최대 허용 시간은 2021년 9월 1일 기준으로 30시간에서 32시간으로 변경되었으므로 이를 반영하여 서술함.

더 지급받을 수 있다. ElterngeldPlus는 파트타임 근무로 인한 소득의 손실을 보상해주는데, 대체율은 65% 수준이며 최소 150유로에서 최대 900유로까지 지급된다. 이는 Elterngeld의 50% 수준이다.

독일의 출산휴가, 부모휴직, 부모수당과 관련된 사항을 정리하면 다음과 같다(〈표 4-12〉 참조).

〈표 4-12〉 독일의 출산휴가·부모휴직·부모수당의 대상, 기간, 급여 및 재원

구분	출산휴가	부모휴직	부모수당
대상	-근로자(학생, 자원봉사자, 자영업자, 망명신청자 포함)	-같은 가정에서 자녀와 함께 거주하며 자녀를 돌보는 근로자	-주 32시간 일하고 있지 않은 모든 부모(학생, 전업주부 등 포함)
기간	-14주(출산 후 8주 의무)	-3년(3~8세 중에는 2년만 쓸 수 있음)	-Basiselterngeld: (전일휴직 시) 자녀 출생 후 12개월(파트너십보너스 2개월+) -ElterngeldPlus: (단시간 근로 시) 24개월(파트너십보너스 4개월+)
급여	-출산휴가 전 3개월 평균소득의 100%	-	-Basiselterngeld: 소득대체율 65%(최소 300~최대 1,800유로) -ElterngeldPlus: 소득대체율 65%(최소 150~최대 900유로)
재원	-건강보험(정액)+고용주 -근로자 보험료율 7.3%	-	-일반조세(가족금고)

자료: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2022). Elterngeld und Elternzeit: Das Bundeselterngeld-und Elternzeitgesetz를 참고하여 저자 작성.

나. 재원구조

독일은 출산휴가와 육아휴직의 재원을 분리하여 운영한다. 출산휴가의 재원은 건강보험과 고용주이며, 육아휴직은 일반조세인 가족금고(Familienkasse)를 통해 마련된다. 출산휴가급여의 경우, 건강보험에서 일원적으로 보험료를 징수하여 개별 조합(개별 사회보험 및 조합)에 이전해주는 방식으로 이루어진다. 건강보험은 전국 202개의 질병금고에 의해

운영되며, 지역질병금고, 대기업을 위한 직장질병금고, 수공업자를 위한 동업조합질병금고, 농민질병금고, 노동자질병금고, 광업·철도·항만 연금보험의 6가지 종류로 구분된다(남찬섭, 백인립, 2011, p.8; 강민정 외, 2020에서 재인용). 이용갑(2018, p.517)에 따르면, 독일 건강보험의 보험료는 고용주와 가입자가 각각 7.3%씩 부담한다.

출산휴가는 건강보험(질병금고)이 재원이지만, 부모수당은 일반조세(가족금고)로 지급된다. 가족금고는 연방아동수당법에 따라 연방 가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ) 규정에 따른 아동·가족 관련 현금급여를 관리하는데, 부모수당과 함께 아동수당도 관리하고 있다. 가족금고는 연방 고용공단 소속 14개와 개별 공공기관에 속한 8,000개 정도가 있는데, 대다수의 가족금고는 연방 노동사회부 산하 연방고용공단(Bundesagentur für Arbeit) 소속이다(정재훈, 2017; 강민정 외, 2020에서 재인용). 부모수당은 연방정부의 급여이지만, 행정과 운영은 각 주의 소관이다(박경순, 2018, p.416). 따라서 주마다 부모수당 지급이 상이하고, 시군단위 또는 읍면단위, 또는 특정 관청이 지급을 담당하고 있다(박경순, 2018, p.416). 김상철(2018, p.187)에 따르면, 독일의 사회복지지출 예산 중 양육수당과 부모수당의 지출 비율은 2014년 기준 0.7% 정도이다.

3. 성과

독일의 육아휴직급여 지급 건수는 2021년 현재 1,868,912건이다. 2018년 1,829,032건에 비해 약간 증가한 수준이다(〈표 4-13〉 참조). 육아휴직에서 아버지 참여율은 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타난다(〈그림 4-5〉 참조).¹⁷⁾ 2008년 21.2%에서 2019년 43.5%로 급증하였다.

17) 아버지 참여율은 연간 출생아 중 남성이 육아휴직급여를 수령한 아이의 비율임. 남성과 여성의 비

[표 4-13] 독일의 육아휴직급여 지급 건수

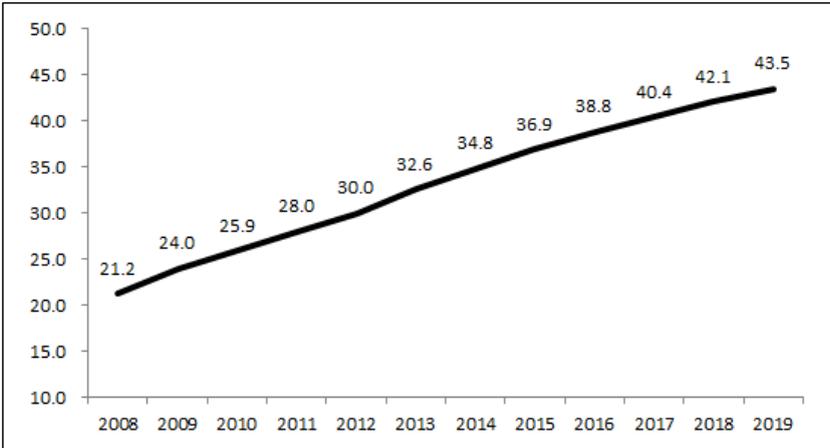
(단위: 건)

연도	전체(1)	ElterngeldPlus 제외(2)	ElterngeldPlus 포함		ElterngeldPlus + Partnership	
			건수(3)	(1)대비 (3)비율	건수(4)	(3)대비 (4)비율
2021	1,868,912	1,281,257	587,655	31.4	38,436	6.5
2020	1,861,158	1,309,628	551,530	29.6	36,825	6.7
2019	1,865,129	1,346,694	518,435	27.8	34,515	6.7
2018	1,829,032	1,353,638	475,394	26.0	32,481	6.8

자료: 독일연방통계청. (2022b). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Elterngeld/Tabellen/liste-leistungsbezeuge-elterngeld-jahre.html>에서 2022. 6. 25. 인출.

[그림 4-5] 독일의 육아휴직에서 아버지 참여율

(단위: %)



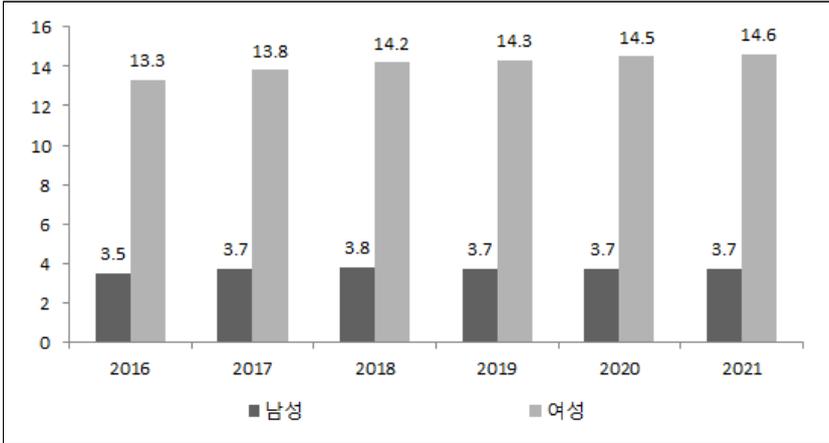
주: 아버지 참여율은 연간 출생아 중 남성이 육아휴직급여를 수령한 아이의 비율을 의미함.

자료: 독일연방통계청. (2022a). <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1656168121686&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=22922-0011&auswahltext=&werteabruf=start#abreadcrumb>에서 2022. 6. 25. 인출.

율은 2021년 현재 남성 25.3%, 여성 74.7%임. 이는 2015년 20.9%에서 증가한 수치로, 남성의 육아휴직 비율은 꾸준히 증가하고 있음(독일연방통계청. 2022a. https://www.destatis.de/EN/Press/2022/03/PE22_141_22922.html에서 2022. 6. 25. 인출.)

[그림 4-6] 독일의 성별 육아휴직 평균 이용 기간

(단위: 개월)



자료: 독일연방통계청. (2022c). <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1656168426020&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=22922-0109&auswahltext=&werteabruf=start#abreadcrumb>에서 2022. 6. 25. 인출.

다만, 성별 육아휴직 평균 이용기간은 남성이 여성에 비해 훨씬 짧은 것으로 나타났다. 여성은 2021년 현재 평균 14.6개월을 이용하지만, 남성은 3.7개월에 그친 것을 확인할 수 있다([그림 4-6] 참조).

제4절 시사점

본 장에서는 해외 사례로 스웨덴, 캐나다 퀘벡, 독일 사례를 살펴보았다. 스웨덴의 경우 북유럽을 대표할 만큼 부모휴가제도가 체계적으로 설계되어 있는 국가이다. 스웨덴의 부모보험은 일·가정 양립을 지원하는 노동시장 정책의 특성과 함께 보편적 가족지원이라는 분명한 정책적 목표를 바탕으로 보편적 지원제도로 운영되고 있다. 제도의 목적과 특성에 따

라 수급대상은 구직자, 자영업자, 학생, 무소득자를 포함하므로 실질적으로 모든 부모를 대상으로 하고 있다고 볼 수 있다(박선권, 2018). 대상의 포괄성 이외에도 분할사용기능 등 제도 이용에서 매우 큰 유연성을 가지고 있다는 특징이 있다. 부모는 자녀가 12세가 될 때까지 매우 유연한 방법으로 부모휴가를 사용할 수 있다. 소득대체율도 매우 높은 수준으로 정액급여와 정률급여가 함께 구성되는 특징을 가지고 있다. 모든 수급자에 대해서 일정 기간 최저임금 수준의 정액급여를 지급하고, 이후 일수에 대해서는 정률급여를 지급하는 급여체계를 가지고 있으며 아버지 할당제 등을 통해서 남녀평등에 기반한 제도 활용률 제고에 노력을 기울이고 있으며, 일정 부분 큰 성과를 보이고 있는 것으로 나타났다. 재원 활용의 측면에서는 근로자의 부담은 최소화하고 고용주와 자영업자가 부담하는 재원을 바탕으로 하고 있으며, 부족분에 대해서는 일반조세의 지원 기반을 가지고 있다는 특징이 있다.

퀘벡주의 부모보험제도는 노동자의 일·생활 균형을 지원한다는 명확한 목표를 가지고 있다. 노동정책적 성격이 강하고, 소득보전의 목적을 바탕으로 급여대상은 소득활동을 하는 노동자로 한정하고 있다는 점에서 스웨덴과 큰 차이를 보인다. 임금근로자, 자영업자와 자영업 근로자, 농업 임금근로자를 대상으로 하고 있으며 매우 낮은 소득기준을 적용하여 접근성을 높이고 있다. 부부가 휴직기간 중 일부를 공유하면 추가 휴직기간을 인정한다는 점에서 성평등 관점을 반영하고 있다. 이 밖에도 보험료 부담을 완화하여 제도 접근성을 높이고 있다. 저소득자의 경우 인상된 급여를 지급하는데, 주당 평균 소득이 주당 40시간 기준 최저임금액보다 적은 경우는 급여를 증액하여 지급하고 있다. 그리고 성평등 관점을 고려하여 부모가 각각 일정 기간 휴직기간을 공유할 경우 추가로 휴직기간을 인정해주고 있다. 제도의 유연성과 관련하여 퀘벡주 부모보험제도는 기본

적으로 두 가지 계획을 제공하여 이용자가 선택할 수 있는 권한을 보장하고 있다. 이용자는 기본계획(basic plan)과 특별계획(special plan) 중 하나를 자유롭게 선택할 수 있는데, 보통 특별계획이 기본계획에 비해서 휴가·휴직 기간은 짧지만 소득대체율은 높게 책정되어 있다. 퀘벡주는 부모보험제도를 통하여 실질적인 정책 성과를 달성하고 있다. 제도의 효과는 이용자의 증가 추세와 이용자의 규모에서 일차적으로 확인된다. 또한 성별 이용자의 격차가 크지 않다는 점도 제도의 성과라고 할 수 있다. 부분적으로 출생아 수의 증가로 이어지고 있는 점도 당초 표방한 정책 취지에 부합하는 결과로 볼 수 있다.

독일의 경우 출산휴가와 육아휴직을 분리 운영하는 경우로, 급여대상과 재원의 출처가 상이하다는 특징이 있다. 출산전후휴가급여 대상자는 학생, 자원봉사자, 자영업자를 포함한 근로자로 한정하는 반면 육아휴직(부모수당) 적용자는 학생과 전업주부를 포함한 모든 부모를 대상으로 하고 있다는 특징이 있다. 즉, 출산전후휴가급여보다 육아휴직급여 대상자가 더 보편성을 가지고 있는 것이다. 출산전후급여는 건강보험에서 정액을 지급하고 나머지는 고용주가 보전하는 방식을 취하고 있다. 건강보험을 재원으로 하고 있기 때문에 포괄범위는 건강보험이 있는 모든 근로자, 실업자, 자영업자를 대상으로 하며 건강보험이 없는 자영업자나 비취업자에게는 지급되지 않는다. 이는 독일의 건강보험이 국내와 달리 전 국민 건강보험제도로 운영되지 않고 있기 때문이다. 이처럼 출산전후급여의 경우 기여자와 수급자의 일치성을 중요하게 적용함으로써 건강보험 미가입자는 수급자격을 가지지 않는다. 육아휴직(부모수당)의 경우 조세의 일부를 기금으로 조성한 가족기금을 활용하여 운영되고 있다는 측면에서 더 보편성을 가지는 제도로 이해할 수 있다. 이에 따라 육아휴직의 경우 비취업자에 대해서 정액급여를 지급하고 있다. 육아휴직급여에 활용되는

기금은 가족수당 관련 기금으로 아동수당, 한부모수당, 양육수당 등 각종 가족수당 재원으로 마련된 별도의 계정으로 이해할 수 있다. 즉, 출산휴가 급여는 고용주가 상당 부분을 부담하면서 건강보험을 통해서 지원되고, 일하지 않는 경우 출산휴가급여가 없는 대신 출산 후에는 부모급여(수당)를 받을 수 있는 구조로 이해할 수 있다. 육아휴직급여에 해당하는 부모급여(Parental benefit)는 전일제와 반일제 두 가지가 있어 제도 이용의 유연성을 확보하고 있다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제5장

제도 개편 방안

제1절 전문가 조사
제2절 법적 쟁점 검토
제3절 제도 개편 방안

제 5 장 제도 개편 방안

제1절 전문가 조사

1. 조사개요

본 조사는 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편 방안에 대한 전문가 조사이다. 조사는 연구기관, 대학, 공공기관 등에서 본 조사 주제 관련한 연구 성과가 있는 연구자와 관련 전문가를 사전에 선정하여 온라인으로 실시하였다. 조사 내용은 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개선의 우선 필요 사항, 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편 방식에 대한 의견, 제도 개편안에 따른 기대효과, 새로운 재원구조 방안, 제도 개편 시 급여 적용 대상, 타 제도와의 관계성 등에 대한 구조화된 문항과 반구조화된 문항을 병행하여 구성하였다. 조사 대상 전문가에게 설문참여 링크가 포함된 메일을 보내 설문참여를 제안하고, 이후 전화 연락 등을 통해 조사목적과 취지를 안내하고, 응답을 완료할 수 있도록 독려했다. 조사는 2022년 10월 17일부터 25일까지 진행되었다. 이와 같은 방식으로 최종적으로 50명이 응답을 완료하였으며, 응답자들의 특성은 다음 <표 5-1>과 같다.

〈표 5-1〉 조사 참여 출산·육아휴직제도 관련 전문가 특성

(단위: 명, %)

특성	구분	빈도	비율
계		50	100.0
전공	경제학	15	30.0
	사회학	8	16.0
	사회복지학	12	24.0
	기타	15	30.0
소속기관	대학교	20	40.0
	연구기관	23	46.0
	기타	7	14.0
해당 분야 경력	10년 미만	8	16.0
	10년 ~ 15년 미만	15	30.0
	15년 ~ 20년 미만	15	30.0
	20년 이상	12	24.0

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

아동복지 및 아동학은 사회복지에 포함시켰으며, 기타에는 법학, 행정학 등이 포함되었다. 전체 응답자 50명 중 경제학 전공이 30.0%로 가장 많았고, 사회복지학(24.0%), 사회학(16.0%) 순이었다(기타, 30.0%). 전문가 중 연구기관 소속이 46.0%로 가장 많았고, 대학교(40.0%), 기타(14.0%) 순이었다. 해당 분야 경력은 10~15년 미만, 15~20년 미만이 각각 30.0%로 가장 많았으며, 20년 이상(24.0%), 10년 미만(16.0%) 순이었다.

2. 최우선 개편 과제와 개편 방안의 적절성

가. 최우선 개편 과제

1) 출산전후휴가제도

출산전후휴가제도와 관련해 최우선으로 개선이 필요한 사항이 무엇인지 1순위를 물었을 때, ‘제도 적용 대상자 확대’(46.0%), ‘제도 이용 활성화’(32.0%), ‘급여수준 확대’(10.0%) 순으로 조사되었으며, 이는 2순위까지 종합하였을 때는 ‘제도 적용 대상자 확대’(66.0%), ‘제도 이용 활성화’(54.0%), ‘안정적 재원구조 마련’(36.0%), ‘급여수준 확대’(26.0%), ‘급여기간 확대’(18.0%) 순으로 조사되었다. 출산전후휴가제도와 관련하여 가장 개선이 요구되는 사항은 적용대상 확대와 제도 이용 활성화로 볼 수 있다.

〈표 5-2〉 출산전후휴가제도 개선 필요사항

(단위: 명, %)

구분	1순위	2순위	1+2순위
사례 수	50(100.0)	50(100.0)	100(200.0)
제도 적용 대상자 확대	23(46.0)	10(20.0)	33(66.0)
제도 이용 활성화	16(32.0)	11(22.0)	27(54.0)
급여수준 확대	5(10.0)	8(16.0)	13(26.0)
급여기간 확대	3(6.0)	6(12.0)	9(18.0)
안정적 재원구조 마련	3(6.0)	15(30.0)	18(36.0)

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

개선이 필요한 항목에 대해서 그 이유를 주관식으로 각각 조사하였으며, 주요 응답은 다음의 표와 같다. 제도 적용 대상자 확대가 필요한 주된 이유는 현재 고용형태의 다양성에 따라 대상자를 포괄하는 기준이 필요

하고 적극적인 사각지대 해소 차원에서 대상 확대가 필요한 것으로 볼 수 있다. 제도 이용 대상자라 하더라도 현실적으로 중소기업에서 제도 이용 환경의 어려움이 큰 상황 등을 고려할 때 제도 이용 활성화가 필요한 것으로 이해된다.

〈표 5-3〉 출산전후휴가제도 개선 필요사항에 대한 이유

구분	필요 이유
제도 적용 대상자 확대	<ul style="list-style-type: none"> 고용보험을 통해 '근로자'로 한정하거나 고용보험 가입기간을 조건으로 출산전후휴가급여를 제공할 경우 경제활동을 하는 많은 여성들이 배제될 위험이 있음 출산 이후 여성의 건강권 보장은 모든 근로하는 여성에게 보장되어야 하므로 제도 적용대상 확대가 필요함 고용보험 미가입자에 대한 별도 출산급여제도가 만들어졌으나 적용 대상이 제한적임. 예를 들면, 여성농업인의 경우 농업경영체의 경영주이거나 공동 경영주에 한해 적용되어 전체 여성농업인을 포괄하지 못함
제도 이용 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 고용보장이 되지 않는 중소기업 및 영세기업의 경우 출산전후휴가제도의 사용률이 저조하게 나타나고 있으며, 출산 퇴직 등의 악성적인 관행들이 아직도 존재하고 있음 출산전후휴가를 예술인, 노무제공자, 고용보험 비적용자까지 확대하고 있으나, 실제 이용 대상자들이 해당 정보에 대해 잘 알지 못하는 경우가 많으므로, 출산 이후 제도를 이용할 수 있도록 적극적으로 홍보할 필요가 있음
급여수준 확대	<ul style="list-style-type: none"> 후반 30일에서도 기업의 재정 책임 부과 필요. 또한 고용보험 미가입자에 대한 출산급여 수준이 매우 낮음 출산전후휴가는 한시적인 실직 상태로 휴가 이전과 마찬가지로 생계나 일상생활 관련 경제적인 문제의 발생을 최소화하여야 하기 때문임
급여기간 확대	<ul style="list-style-type: none"> 육아휴직을 사용하는 데는 여전히 많은 한계가 존재함. 따라서 상대적으로 일반화되어 있는 출산휴가 급여기간 확대를 통해 일정 부분 부족한 면을 보완할 수 있을 것으로 판단됨 급여 수준보다도 기간 확대가 양육에 더 기여함
안정적 재원구조 마련	<ul style="list-style-type: none"> 실업급여를 중심으로 한 고용보험의 적용범위 확대에 따라 고용보험 재정 건전성이 문제되고 있음 현 고용보험 체계는 실업급여 중심의 체계이므로 모성보호 재원을 장기적으로 어떻게 할 것인가가 계속 논의될 필요가 있음

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

2) 육아휴직제도

육아휴직제도와 관련해 최우선으로 개선이 필요한 사항이 무엇인지 1순위를 물었을 때, ‘제도 적용 대상자 확대’(36.0%)가 가장 많았고, ‘제도 이용 활성화’(26.0%), ‘급여수준 확대’(16.0%), ‘남성 이용률 확대’(16.0%) 순으로 나타났다. 2순위 응답을 종합하였을 때, ‘남성 이용률 확대’(48.0%)가 가장 많았고, ‘제도 적용 대상자 확대’(46.0%), ‘제도 이용 활성화’(44.0%), ‘급여수준 확대’(38.0%), ‘안정적 재원구조 마련’(12.0%) 순으로 조사되었다.

〈표 5-4〉 육아휴직제도 개선 필요사항

(단위: 명, %)

구분	1순위	2순위	1+2순위
사례 수	50(100.0)	50(100.0)	100(200.0)
제도 적용 대상자 확대	18(36.0)	5(10.0)	23(46.0)
제도 이용 활성화	13(26.0)	9(18.0)	22(44.0)
급여수준 확대	8(16.0)	11(22.0)	19(38.0)
급여기간 확대	0(0.0)	3(6.0)	3(6.0)
안정적 재원구조 마련	2(4.0)	4(8.0)	6(12.0)
남성 이용률 확대	8(16.0)	16(32.0)	24(48.0)
한부모가족 형평성 제고	1(2.0)	2(4.0)	3(6.0)

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

개선이 필요한 항목에 대해서 그 이유를 주관식으로 조사한 결과는 다음의 표와 같다. 현재의 고용보험 가입자 중심의 제도는 자영업자, 비정규직, 특수형태근로종사자 등에 대한 사각지대 문제를 해소하지 못하고 있기 때문에 제도 적용 대상자 확대가 필요한 것으로 보았다. 남성 이용률 확대가 필요한 이유는 가구 내 성평등 실현, 여성의 고용유지를 위해 필요할 뿐만 아니라 남성 이용률 확대가 전체 이용률 확대로 이어질 수 있기 때문으로 보았다.

〈표 5-5〉 육아휴직제도 개선 필요사항에 대한 이유

구분	필요 이유
제도 적용 대상자 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 자영업자, 비정규직 등 불안정 고용상태에 있는 시민들이 여전히 배제되고 있는 상황임 • 특수형태근로종사자에 대하여는 출산전후휴가여분이 인정되기 때문에 형평성에 문제가 있음
제도 이용 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 공공부문이나 대기업과 달리 중소기업의 경우 인력 활용상의 유연성이 떨어져, 더욱 이용상의 제약이 발생함
급여수준 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 육아휴직급여 소득대체율이 통상임금의 80% 수준이지만 상한이 150만 원이기 때문에 가구의 월 평균지출액을 고려하면 육아휴직을 선택하기 어려움
남성 이용률 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 가구 내의 젠더평등을 위해서라도 남성의 이용률은 물론, 휴가기간을 동등한 수준에서 사용할 수 있도록 장려하는 것이 필요함 • 남성 이용률이 확대되어야 여성의 노동시장 참여 및 유지가 제고될 수 있음 • 남성의 사용이 늘어나면 육아휴직도 노동과정의 하나로 인식이 가능함. 단기간이라도 남성 모두가 사용하게 되면 여성에 대한 적용도 늘여날 수 있고, 전체 노동자에 적용이 가능함

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

나. 개편 방안의 적절성

출산 및 육아휴직제도 개편 시 ‘현재 고용보험 틀을 바탕으로 제도 개선’하는 것과 ‘새로운 재원구조를 도입하여 제도 개선’하는 방안에 대하여 단기적 관점, 중·장기적 관점의 적절성을 4점 척도로 조사하였다. ‘고용보험 틀을 바탕으로 제도 개선’하는 방안에 대해 단기적으로 적절하다고 응답한 비율은 70.0%이나 중·장기적으로 적절하다고 응답한 비율은 28.0%로 조사되었다. 반면에 ‘새로운 재원구조를 도입하여 제도 개선’하는 것에 대해 단기적으로 적절하다고 응답한 비율은 50.0%이며 중·장기적으로 적절하다고 응답한 비율은 86.0%로 조사되었다. 이는 단기적으로는 현재의 고용보험 틀을 바탕으로 제도 개선을 추진하되 중·장기적으로는 새로운 재원구조를 바탕으로 하는 제도 개선 방안이 필요하다고 인식하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 5-6〉 제도 개선 방안에 대한 적절성

(단위: 명, %, 점)

구분	사례 수	전혀 적절하지 않음	적절하지 않음	적절함	매우 적절함	평균	표준 편차	
1. 고용보험 틀 유지	단기적	50	4.0	26.0	46.0	24.0	2.9	0.8
	중·장기적	50	34.0	38.0	24.0	4.0	2.0	0.9
2. 새로운 재원구조	단기적	50	8.0	42.0	40.0	10.0	2.5	0.8
	중·장기적	50	4.0	10.0	36.0	50.0	3.3	0.8

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

‘고용보험 틀 안에서 개선하는 방안’이 적절하다고 보는 이유는 다음과 같이 조사되었다. 현재 정부가 전 국민 고용보험으로 단계적 개선, 확대를 도모하고 있으므로 그와 연계하여 자연스럽게 제도의 확대 검토하는 것이 적절하다는 것이다. 또한 단기적으로 새로운 재원구조를 도입하여 제도 개선을 하는 것은 현실적으로 어렵다고 보았다. 현재 고용보험제도 운영을 효율적으로 개선(부정수급 등 재정운영의 투명성 강화)하여 필요 재원을 확보할 것을 제안하였다. 다만, 현재 고용보험을 바탕으로 제도 개편을 추진할 경우, 고용보험에서 규정하고 있는 ‘근로자’의 기준이 현재 노동시장에서 나타나고 있는 다양한 경제활동 참여유형을 충분히 포괄하고 있지 않은 한계를 지적하였다. 또한 고용보험 재정의 한계가 명확하기때문에 제도의 확대 개편이 원천적으로 불가능하다고 보는 의견도 조사되었다. 특히, 전 국민 고용보험을 바탕으로 제도의 적용 대상을 넓힐 경우 신규로 편입되는 대상자는 상대적으로 저소득층일 가능성이 커 관련 재정을 더 악화시킬 우려가 제기되었다.

〈표 5-7〉 고용보험 틀 유지하에 제도를 개선하는 방안에 대한 적절성

구분	고용보험 틀 유지하에 제도 개선
적절함	<ul style="list-style-type: none"> 고용보험이 전 국민 고용보험으로 단계적 개선, 확대를 도모하고 있으므로 그와 연계하여 자연스럽게 제도의 확대 검토될 수 있겠음 단기적으로 새로운 재원구조를 도입하여 제도 개선을 하는 것은 어렵다고 봄. 현재 고용보험제도 운영을 효율적으로 개선(부정수급 등 재정운영의 투명성 강화) 등과 일부 요율 조정 등으로 재원을 확보할 필요가 있음
부적절함	<ul style="list-style-type: none"> 고용보험에서 규정하고 있는 ‘근로자’의 기준이 현재 노동시장에서 나타나고 있는 다양한 경제활동 참여유형을 충분히 포괄하고 있지 않음 고용보험 재정의 한계가 명확하기 때문에 제도의 확대 개편이 원천적으로 불가능 제도 적용 대상을 넓힐 경우 제도 사용자는 더 많아질 것으로 기대되지만 신규로 편입되는 대상자는 상대적으로 저소득층일 가능성이 커 재원 문제에 대해서는 별도의 대책이 필요

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

‘새로운 재원구조를 바탕으로 개선하는 방안’이 적절하다고 보는 이유는 다음과 같이 조사되었다. 현재 고용보험 바탕의 제도는 다양한 고용형태로 대상을 확대하기 어렵고, 파격적인 제도 개편(대상 확대, 급여 확대 등)을 하기 어렵기 때문에 새로운 재원구조를 바탕으로 개선해야 한다고 조사되었다. 또한 제도 이용률이 높아지면 재정건전성에 대한 우려로 신규 재원구조를 모색할 필요성이 대두된다고 보았다. 이 밖에도 고용불안에 따른 고용보험 사각지대가 지속적으로 확대된다면 새로운 재원구조가 필요하다고 응답하였다. 반면, 신규 재원구조의 도입은 지원의 타당성과 비용부담 대상을 적절하게 설정하기 어려울 뿐만 아니라 사회적 비용이 매우 크며 그 효과 또한 장담할 수 없다는 의견도 함께 조사되었다.

〈표 5-8〉 새로운 재원구조하에 제도를 개선하는 방안에 대한 적절성

구분	새로운 재원구조하에 제도 개선
적절함	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 고용보험 바탕의 제도는 다양한 고용형태로 대상을 확대하기 어려움 • 현재 고용보험 재원으로는 파격적인 육아휴직제도가 도입되기 어려움 • 제도 이용률이 높아지면 장기적으로 새로운 재원구조 모색이 필요함 • 고용불안의 상시화가 지속되고 고용보험 사각지대가 존재하는 가능성이 지속적으로 확대된다면, 새로운 보험구조(재원구조)가 필요함
부적절함	<ul style="list-style-type: none"> • 지원의 타당성과 비용부담 대상을 적절하게 설정하기 어려움 • 새로운 재원구조를 도입하는 것은 비효율적이며 그 효과 또한 장담할 수 없음 • 새로운 제도 구성의 사회적 비용이 매우 큼

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

3. 신규 재원구조를 통한 개편

가. 기대효과

제도 개편 시 새로운 재원구조를 바탕으로 개편하는 경우와 전 국민 고용보험을 바탕으로 개편하는 경우에 기대되는 효과를 비교관점에서 조사하였다. 전 국민 고용보험의 도입은 고용보험 틀을 바탕으로 제도 확대와 개선을 추진하는 것으로 이해할 수 있다. 앞서 단기적으로는 고용보험 틀을 바탕으로 제도 개선을 추진하고 중·장기적으로 새로운 재원구조를 바탕으로 한 제도 개선이 적절하다고 조사되었다. 전 국민 고용보험 도입 시 기대효과가 가장 큰 부분은 ‘대상자 확대’(88.0%)로 나타났다. 뒤이어 ‘제도 활용률 확대’(66.0%), ‘남성 제도 활용률 확대’(44.0%), ‘재원 마련 기반 구축’(34.0%), ‘급여 수준 확대’(26.0%)로 조사되었다. 전 국민 고용보험 도입의 가장 큰 목적은 고용보험 가입 대상자를 확대함에 있기 때문에 급여 대상자 확대에 대한 기대효과가 가장 큰 것은 당연한 것으로 볼 수 있다.

〈표 5-9〉 전 국민 고용보험 추진에 따른 기대효과

(단위: 명, %, 점)

구분	사례 수	전혀 효과 없음	효과 없음	효과 있음	매우 효과 있음	평균	표준 편차
대상자 확대	50	2.0	10.0	66.0	22.0	3.1	0.6
급여 수준 확대	50	14.0	60.0	22.0	4.0	2.2	0.7
제도 활용률 확대	50	4.0	30.0	50.0	16.0	2.8	0.8
남성 제도 활용률 확대	50	10.0	46.0	42.0	2.0	2.4	0.7
재원 마련 기반 구축	50	10.0	56.0	28.0	6.0	2.3	0.7

새로운 재원구조를 바탕으로 제도 개선 시 기대효과가 가장 큰 부분은 대상자 확대(90.0%), 제도 활용률 확대(86%), 재원 마련 기반 구축(76.0%), 남성 제도 활용률 확대(64.0%), 급여수준 확대(62.0%) 순으로 기대효과가 높게 조사되었다. 고용보험을 기반으로 제도를 개선했을 때의 기대효과보다 전반적으로 모든 항목에서 기대효과가 높은 것으로 조사되었다.

〈표 5-10〉 새로운 재원구조 도입 시 기대효과

(단위: 명, %, 점)

구분	사례 수	전혀 효과 없음	효과 없음	효과 있음	매우 효과 있음	평균	표준 편차
대상자 확대	50	4.0	6.0	46.0	44.0	3.3	0.8
급여 수준 확대	50	8.0	30.0	52.0	10.0	2.6	0.8
제도 활용률 확대	50	8.0	6.0	58.0	28.0	3.1	0.8
남성 제도 활용률 확대	50	10.0	26.0	56.0	8.0	2.6	0.8
재원 마련 기반 구축	50	8.0	16.0	56.0	20.0	2.9	0.8

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

두 가지 개선 방향에 대한 기대효과 조사 결과, 새로운 재원구조를 바탕으로 제도를 개선하는 방안에 대한 기대효과를 좀 더 높게 인식하는 것으로 조사되었다. 이와 같은 인식을 가지는 이유에 대해서 주관식으로 조사한 결과, 신규 재원구조를 도입할 경우 안정적 재원 확보가 가능하게

되어 그에 따라 대상 확대, 급여수준 제도 등 더 적극적으로 제도 개선을 이룰 수 있다고 보았다. 또한, 급여수준을 확대할 경우 남성의 이용률에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대하였다. 다시 말해서, 현재의 다양한 제도적 한계를 해소하기 위해서는 충분하고 안정적인 재원이 기반이 되어야 하며, 이를 위해서는 새로운 재원구조가 마련되어야 하는 것으로 이해할 수 있다. 다만, 이와 같은 기대효과는 새로운 재원의 규모와 확보 방안에 따라 달라질 수 있다.

나. 신규 재원구조 방안

1) 재원 분리 여부

새로운 재원구조를 바탕으로 출산 및 육아휴직제도 개선 추진 시 ‘출산 전후휴가급여’와 ‘육아휴직급여의 재원’의 분리가 필요한지 물었을 때, ‘분리할 필요 없음’이 68.0%였고, ‘서로 분리해야 함’이 32.0%로 분리 필요성은 높지 않은 것으로 조사되었다.

〈표 5-11〉 출산 및 육아휴직 재원 분리 여부

(단위: 명, %)

구분	사례 수	서로 분리해야 함	분리할 필요 없음
계	50	32.0	68.0

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

출산전후휴가급여와 육아휴직급여 재원을 분리하는 경우 출산전후휴가급여는 건강보험(일반회계 추가 지원) 재원을 활용하는 방안이 적절하다(적절함, 매우 적절함)고 응답한 비율(81.3%)이 가장 높았으며 뒤이어 신규세제 도입을 통한 재원 마련(56.3%)이 적절하다고 응답한 비율이 높

게 조사되었다. 육아휴직급여의 재원은 신규세제 도입을 통한 재원 마련이 적절하다고 응답한 비율 가장 높게 조사되었으며 뒤이어 기존세율을 조정해 재원을 마련하는 방안이 높게 조사되었다. 이는 출산휴가 급여와 육아휴직급여의 재원을 분리할 경우 출산휴가 급여는 건강보험 재원을 기반으로 하고 육아휴직급여는 세제를 기반으로 재원을 활용하는 것에 대한 의견이 높은 것으로 이해할 수 있다. 두 제도에 대한 분리 운영이 필요한 이유를 주관식으로 조사한 결과, 출산전후휴가제도와 육아휴직제도의 목표와 기능이 상이하여 분리 운영이 적절한 것으로 보였다. 출산전후휴가제도는 건강권 보장 측면에서 건강보험 재원 활용이 더욱 적절하고, 육아휴직제도는 일하는 부모의 소득상실을 보전하기 위한 목표를 지니므로 사용주의 비용분담이 요구된다는 측면에서 재원의 분리 운영을 제안하는 것으로 조사되었다.

〈표 5-12〉 재원을 분리 운영하는 경우 재원 확보방안

(단위: 명, %, 점)

구분		사례 수	전혀 적절하지 않음	적절하지 않음	적절함	매우 적절함
출산 전후 휴가 급여	건강보험료 추가 부담, 일부 일반회계 전입금 활용	16	6.3	12.5	43.8	37.5
	국민연금 추가 부담, 일부 일반회계 전입금 활용	16	25.0	62.5	12.5	0.0
	기존세율 조정 통해 재원 마련(부가가치세, 소득세 등)	16	12.5	50.0	25.0	12.5
	신규 세제 도입을 통한 재원 마련	16	0.0	43.8	31.3	25.0
육아 휴직 급여	건강보험료 추가 부담, 일부 일반회계 전입금 활용	16	12.5	50.0	31.3	6.3
	국민연금 추가 부담, 일부 일반회계 전입금 활용	16	31.3	43.8	18.8	6.3
	기존세율 조정 통해 재원 마련 (부가가치세, 소득세 등)	16	6.3	37.5	37.5	18.8
	신규 세제 도입을 통한 재원 마련	16	0.0	6.3	56.3	37.5

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

출산전후휴가와 육아휴직급여의 재원을 분리할 필요가 없다고 응답한 경우, 활용 가능한 재원 확보방안에 대한 의견은 다음의 표와 같다. 조사 결과, 기존세율 조정을 통해 재원을 마련하는 방안(58.8%), 건강보험료 추가 부담을 통해 재원을 마련하는 방안(50.0%), 신규 세제 도입을 통한 재원 마련(41.1%) 순으로 나타났다. 분리 운영하는 경우와 달리 통합 운영하는 경우에는 재원 마련 방안에 대한 의견 차이가 크지 않은 것으로 나타났다. 두 제도에 대한 재원의 통합 운영이 바람직한 이유는 분리 운영에 따른 행정비용, 이분화된 관리구조에 따른 사용자들의 절차적 어려움 발생 가능성, 두 제도의 긴밀한 연계성 등으로 조사되었다. 이러한 특성을 고려할 때 같은 재원구조로 운영하는 것이 더 바람직하다고 인식하는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 5-13〉 재원을 통합 운영하는 경우 재원 확보방안

(단위: 명, %, 점)

구분	사례 수	전혀 적절하지 않음	적절하지 않음	적절함	매우 적절함
건강보험료 추가 부담, 일부 일반회계 전입금 활용	34	17.6	32.4	41.2	8.8
국민연금 추가 부담, 일부 일반회계 전입금 활용	34	23.5	64.7	11.8	0.0
기존세율 조정 통해 재원 마련(부가가치세, 소득세 등)	34	11.8	29.4	44.1	14.7
신규 세제 도입을 통한 재원 마련	34	14.7	44.1	23.5	17.6

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

다. 급여 적용 대상

현재 출산전후휴가 급여와 육아휴직급여의 대상자는 차이가 있다. 전 국민 고용보험 추진에 따라 예술인과 특수형태근로종사자는 고용보험 가입 대상에 이미 포함되어 있다. 이에 따라 해당 직종은 현재 출산전후급여 대상에 포함되어 있다. 반면, 이들에 대한 육아휴직급여는 현재 도입되지 않은 상황이다. 이에 따라 아래 표에서 '현재 급여 대상자'에 대한 범위는 출산전후급여와 육아휴직급여에 따라 차이가 있음을 이해할 필요가 있다. 새로운 재원구조를 바탕으로 출산 및 육아휴직제도 개선 추진 시 각 급여의 적용 대상을 어느 범위로 하는 게 적당한지 조사하였다. 적용 대상은 점진적으로 확대하는 식으로 보기를 제시하였으며 조사 결과는 다음의 표와 같다.

출산전후급여의 경우, '비경제활동인구를 포함한 모든 부모(학생, 주부, 구직단념자 등 포함)'(38.0%)를 대상으로 해야 한다고 응답한 비율이 가장 높게 조사되었으며 뒤를 이어 '현재 출산전후급여 대상자(예술인, 특수형태근로종사자 포함) + 자영업자 포함'이 30.0%로 조사되었다. 현재 전 국민 고용보험 로드맵에 따르면 예술인과 특수형태근로종사자는 출산전후급여 대상자에 포함되어 있으나, 자영업자에 대한 구체적 도입 방안은 마련되지 않은 상황이다.

육아휴직급여 대상은 자영업자까지 확대해야 한다는 응답과 비경제활동인구를 포함한 모든 부모를 대상으로 해야 한다는 응답이 동일하게 26.0%로 가장 높게 조사되었다. 다만 비경제활동인구까지 모두 포함하자는 응답비율은 출산전후급여에 대한 응답비율보다 다소 낮았다.

〈표 5-14〉 급여 적용대상 범위

(단위: 명, %)

구분	출산전후급여	육아휴직급여
계	50	50
1. 현재 급여 대상자	14.0	12.0
2. 1번 + 예술인, 특수형태근로종사자	배해당	8.0
3. 2번 + 자영업자	30.0	26.0
4. 3번 + 무급가족 종사자	2.0	6.0
5. 실업자를 포함한 모든 경제활동 인구	16.0	22.0
6. 비경제활동인구를 포함한 모든 인구	38.0	26.0

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

제도 개편에 따른 적용 대상의 범위를 이와 같이 선택한 이유에 대해서 주관식으로 조사한 결과, 관련 의견은 〈표 5-15〉와 같이 3가지로 구분해서 살펴볼 수 있다. 현재 급여 대상자 및 향후 전 국민 고용보험제도에서 대상 확대를 고려하는 수준까지 급여대상을 확대하는 경우, 출산전후급여는 보편적 급여로 전 국민에게 지급하고 육아휴직 급여는 근로자(또는 소득활동자, 경활인구)로 제한하자는 경우, 두 가지 급여를 모두 보편적 급여로 전 국민을 대상으로 하는 경우에 대해서 이와 같이 생각하는 주된 이유는 다음과 같이 조사되었다.

〈표 5-15〉 급여 적용대상 범위에 대한 이유

구분	이유
현재 급여 대상자 및 전 국민 고용보험에서 적용하고자 하는 대상으로 한정(자영업자까지)	<ul style="list-style-type: none"> 출산전후휴가와 육아휴직급여는 출산과 육아로 인한 경제활동의 일시 중단에 대한 비용을 사회화하는 것인 만큼 비경제활동인구에 대해 지급하는 것은 적절하지 않음 출산휴가 및 육아휴직은 현재 근거가 노동관계법령에 있으며, 고용보험 등은 단지 급여 사항만을 규정하는 형태임. 따라서 실질적으로 범위를 확대하는 것은 입법 기술상 어렵다고 판단됨 출산휴가, 육아휴직제도는 '근로자'를 위한 제도로 설계되었음. 보편화할수록 아동수당 등과 차별성이 사라지며 근로 전제가 아닌 수당이 늘어날수록 여성 근로 유인이 낮아짐(여성고용률 제고가 중요한 정책 과제임을 고려할 때, 이러한 방향은 역행하는 방향임)

구분	이유
출산전후휴가는 전 국민으로 확대하고 육아휴직급여는 근로자/소득활동자/경활인구로 제한	<ul style="list-style-type: none"> 출산전후휴가급여는 출산한 여성이 건강권 보장을 위해 전 국민에게 같이 적용할 수 있지만, 육아휴직급여는 육아로 인해 손실된 근로소득을 보상하려는 제도이므로 비경제활동인구는 제외되어야 할 것임
두 가지 급여대상을 모두 비경제활동인구를 포함하여 확대	<ul style="list-style-type: none"> 장기적으로 출산과 돌봄(육아)은 인간의 필수적인 활동이라는 측면에서 출산 및 육아(돌봄) 급여 대상자가 확대되어야 한다고 생각함. 다만 현실적으로 단계적 확대가 바람직함 새로운 재원구조에서 자영업자, 무급가족종사자, 실업자 등이 보험료를 부담한다면 출산전후휴가나 육아휴직급여의 지급 대상이 될 수도 있음

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

고용보험법에서 적용하고 있는 기준 이상으로 대상을 확대하기 어려운 이유로는, 출산휴가 및 육아휴직은 현재 근거가 노동관계법령에 있고 고용보험 등은 단지 급여 사항만을 규정하는 형태이기 때문에 실질적으로 현재 급여 대상자 범위를 확대하는 것은 입법 기술상 어렵다고 보았다. 이러한 관점은 실질적으로 적용 대상자를 확대함에 있어서 검토가 필요한 사항으로 보인다. 또한 해당 제도는 당초 근로자의 소득상실을 보전하기 위한 목적이 큰 제도이기 때문에 현재 고용보험법에서 적용하고 있는 기준 이상으로 대상자를 확대하는 것은 바람직하지 않다는 의견이 조사되었다. 이 밖에 경제활동과 휴가(휴직)의 대체성이 있어야 하기 때문 두 제도 모두 비경제활동인구를 포함하기 어렵다는 의견도 조사되었다. 이 이상으로 대상을 확대하는 경우에는 출산전후휴가급여와 육아휴직급여에 대해서 적용기준을 달리해야 한다는 의견이 조사되었다. 이는 출산은 유급 노동을 쉬는 것과는 구분되는 개념으로, 출산한 여성의 건강권을 보장한다는 측면에서 대상을 보편화할 수 있는 것으로 보았다. 그러나 육아휴직급여는 경제활동의 단절 및 소득상실의 개념이 더 강하게 인식되어 출산전후휴가급여와 달리 반드시 소득활동 및 경제활동과 연계가 필요하다고 보았다. 다만, 이 경우 의견에 따라 적용 대상은 다소 차이가 있을 수 있다.

경제활동인구에 통상 실업자가 포함되나, 실업자를 급여대상자에 포함할 경우 실업급여와 중복 지급의 문제가 발생할 가능성이 제기되었다. 실업자의 경우에는 실업급여를 통해 소득상실에 대한 보전을 받으면 되기 때문에 굳이 실업자까지 포함할 필요가 없다는 것이다. 위와 같이 급여 적용 대상에 제한을 두는 의견과 달리 두 가지 제도(급여)에 대한 보편성 획득이 필요하다고 보는 이유는 다음과 같이 나타났다. 출산과 돌봄(육아)은 인간의 필수적인 활동으로 저출산 시대에 그 중요성이 더욱 커지고 있고, 출산, 육아는 취업자만의 문제가 아니며 기본적 소득보장이 필요하다는 관점에서 보편적 급여가 바람직하다는 것이다. 지원 대상을 한정하는 경우에도 이상적으로 또는 궁극적으로는 적극적 대상 확대가 바람직하나 재원 상황 등을 고려할 때 현실적으로 어렵다는 의견도 다수 조사되었다. 이 경우에는 점진적으로 대상을 확대해 나갈 것을 제안하였다. 이 밖에도 재원이 보편적 기여로 구성될 경우에 지원 대상도 당연히 보편성을 가져야 한다는 원리도 제안되었다. 엄밀히 말하면 재원을 어떻게 구성하느냐에 따라서 적용 대상의 범위도 달라질 수밖에 없다는 것이다. 다만, 급여대상자는 재원 출처 및 규모에 따라 정의되기보다는 제도 운영의 목적과 취지에 기반하여 적용 대상을 정하고 그에 따른 재원 분담구조 및 확보 방안을 검토하는 것이 바람직하다고 판단된다.

라. 타 제도와의 관계

출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편 시 타 제도와의 관계는 어떤 방향에서 검토되어야 하는지 조사하였다. 특히, 부모급여와 고용보험 미적용자 출산급여에 대한 검토 필요성에 대해서 조사하였다.

1) 부모급여

현재 정부는 모든 부모를 대상으로 부모급여를 지급하고 있다. 부모급여는 영아기 출산 및 양육 지원을 목적으로 도입된 영아수당을 대폭 확대하여 부모급여를 신설하였다. 따라서 엄밀히 말하면 부모급여는 영아수당의 확장으로 이해할 수 있다. 그럼에도 급여 이름이 부모급여이고 보편적 급여 특성을 가지고 있어, 현재 검토 중인 출산 및 육아휴직제도와 무관하다고 보기 어려운 측면이 있다. 이에 따라 출산 및 육아휴직제도 개편방안과 관련하여 현재 추진 중인 부모급여제도에 대한 검토 필요 여부를 조사하였다. 조사 결과, ‘검토 필요함’이 66.0%, ‘검토 필요하지 않음’이 34.0%로 해당 제도에 대한 검토가 필요하다는 응답이 높게 조사되었다.

〈표 5-16〉 부모급여제도에 대한 검토 필요 여부

(단위: 명, %)

구분	사례 수	검토 필요하지 않음	검토 필요함
계	50	34.0	66.0

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

부모급여에 대한 검토 필요 여부에 대한 주된 이유는 다음의 표와 같다. 부모급여에 대한 검토는 영아기 지원비용의 규모 및 자원배분의 관점에서 논의될 필요가 있다고 보았다. 즉 출산 및 육아휴직제도 개선을 통한 대상 확대 및 급여수준의 확대를 고려할 때 현재 부모급여의 지급 대상 및 급여수준을 고려하여 영아기 총 지원규모 등을 검토할 필요가 있다는 것이다. 이는 부모급여를 고려하여 제도 개편이 필요하다는 것을 의미할 뿐 부모급여가 출산 및 육아휴직급여 재원에 통합되어 운영되어야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 다만, 일부 의견의 경우 부모급여를 포함하여 출산 및 육아휴직을 지원하는 사회보험 도입이 필요하다고 보았다.

반면에 부모급여에 대한 검토가 필요하지 않은 이유는 부모급여는 부모의 근로와 무관한 보편적 급여로, 기존 영아수당제도를 확대한 복지제도인 데 반해 출산 및 육아휴직제도는 기여에 바탕을 둔 보험제도로 제도의 성격이 다르기 때문으로 조사되었다. 이 밖에도 부모급여와 출산 및 육아휴직제도의 목적이 상이하어 현재 제도 개편 시 검토되어야 할 이유가 없다고 보았다.

〈표 5-17〉 부모급여제도에 대한 검토 필요 이유

구분	이유
검토 필요함	<ul style="list-style-type: none"> • 영아기 시 가구당 또는 자녀당 지급되는 비용의 총액에 대한 검토 및 재원의 효율적 배분의 관점에서 검토 필요함 • 대상자 확대 및 급여 수준 논의 시 부모급여 수준이 고려되어야 함 • 양자를 연계하는 새로운 사회보험 논의가 필요함
검토 필요하지 않음	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 영아수당제도를 확대하는 것으로 볼 수 있으며 아동수당과 차별성이 없음 • 부모급여는 수혜자의 기여가 없는 보편적 복지제도이며 출산 및 육아휴직제도는 사회보험제도임 • 부모급여는 아동의 안정적인 보호/발달 지원을 위해서 아동당 필요한 재원을 지원하는 차원으로 제도의 목적이 상이함

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

2) 고용보험 미적용자 출산급여

출산 및 육아휴직제도 개편 시 ‘고용보험 미적용자 출산급여’제도에 대한 검토가 필요한지 물었을 때, ‘검토 필요함’이 72.0%, ‘검토 필요하지 않음’이 28.0%로, 해당 제도에 대한 검토가 필요하다는 의견이 높게 나타났다. 검토가 필요하다는 응답은 ‘부모급여 제도’보다 높게 조사되어 고용보험 미적용자 출산급여 제도에 대한 검토 필요성을 더 높게 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 5-18〉 고용보험 미적용자 출산급여에 대한 검토 필요 여부

(단위: 명, %)

구분	사례 수	검토 필요하지 않음	검토 필요함
계	50	28.0	72.0

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

전문가 조사에서는, 출산휴가 및 육아휴직제도 개편 시 대상 확대에 따라 기존의 ‘고용보험 미적용자 출산급여’ 제도는 폐지되거나 통합 흡수될 필요가 있다고 제안하였다. 특히, 현재 해당 제도는 고용보험 미가입자에 대한 지원으로 고용보험 가입과 배치되므로 폐지하고, 고용보험에 가입하도록 유인하고 고용보험과 연계할 것을 제안하였다. 검토가 필요하지 않은 이유로 해당 제도는 근로자가 아닌 자에 대한 출산휴가 없는 출산급여로 단순히 소득보장제도일 뿐이며 본래 의미의 출산급여와 차이가 있다는 의견이 있었다.

〈표 5-19〉 고용보험 미적용자 출산급여에 대한 검토 필요 이유

구분	이유
검토 필요함	<ul style="list-style-type: none"> • 급여 대상으로 포함되면 이 제도는 통합 흡수되어야 할 것임 • 고용보험 가입과 배치되는 제도로 폐지가 필요함. 고용보험 가입을 유인하여 고용보험과 연계하여 지급하도록 해야 함
검토 필요하지 않음	<ul style="list-style-type: none"> • 근로자가 아닌 자에 대한 출산급여는 현재 제도와 상당히 이질적인 것임. 즉 사업장에 소속되지 않은, 출산휴가 없는 출산급여는 단순히 소득 보장제도일 뿐, 본래적 의미의 출산급여와는 차이가 있음

자료: 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료 분석.

제2절 법적 쟁점 검토

1. 제도 개편 시 법적 쟁점 및 현행 제도의 한계

가. 문제의 소재

출산전후휴가와 육아휴직을 사용하는 것에 연계하여 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여라는 금전적 지원을 시행하는 경우 누군가는 급여를 지원받고 누군가는 급여를 지원받지 못하는 상황이 발생한다. 그 지원을 위한 재원 조성을 어떻게 할 것이냐, 재원의 사용을 누구에게 할 것이냐 등등 급여의 재원과 급여의 대상이라는 쟁점들을 둘러싸고 법적인 논란이 필연적이다.¹⁸⁾

이러한 쟁점들과 관련하여, 현재 출산전후휴가 및 육아휴직은 그 제도 자체는 「근로기준법」 및 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 “남녀고용평등법”)에 근거하고 있다. 양자는 노동법적 측면에서 임신·출산을 하는 여성 근로자의 모성보호와 자녀를 양육하는 근로자의 일·가정 양립 및 이들의 원활한 직장 복귀의 보장이라는 독자적인 의의를 가지고 있다고 볼 수 있다. 그런데 각각에 대하여는 고용보험이라는 사회보험을 통해 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여라는 금전적 지원을 별도로 실시하고 있다. 소득상실에 대한 금전적 지원이라는 점까지 아울러서 보면 결국 출산전후휴가와 육아휴직은 근로자에 한정된 제도이고 출산전후휴가급여와 육아휴직급여는 근로자 등 피보험자에 한정된 제도이다.

18) 한편 임신 중의 여성 근로자에 대한 출산전후휴가의 경우 일정 기간 유급을 보장하도록 근로기준법에서 사용자에게 강제하고 있지만, 이는 1953년 근로기준법 제정 당시부터 노동법적 관점에서 기업에 그러한 책임을 부여하고자 했던 입법적 결단의 산물이었던 것이고 출산전후휴가급여와는 본래 관계가 없던 것이었다.

이런 상황에서 출산과 육아의 과제는 사회 전체의 지속 가능성을 위해 보편적으로 분배되어야 할 과제임에도 불구하고 각 제도를 누리는 자와 누리지 못하는 자라는 차별이 발생하고 있다는 점을 쉽게 발견할 수 있다. 금전적 지원이라는 측면에서 보면 각 급여는 고용보험이라는 사회보험을 통해 구현되고 있는 것이어서, 현행 제도에서 보이는 지급에서의 차별적인 모습이 사회연대 원리 측면에서 정당성이 있는지 여부라든가 사회보험 수급권의 법적 성격이 무엇인지라는 관점에서 정당한지 여부를 살펴볼 필요도 있다. 왜냐하면, 이러한 쟁점들은 출산전후휴가급여나 육아휴직급여가 사회보험에 속하는 고용보험에 의한 급여로서, 급여의 확대 또는 변경과 관련하여 그 정당성 판단에 중요한 기준으로 작용하기 때문이다.

이하에서는 현행 제도의 법적 정당성 판단 및 그에 따른 제도 개편의 올바르고 적절한 방향을 가늠하기 위해 필요한 법적 심사기준에 대해 정리해보고 현행 제도의 한계에 대해 분석해보고자 한다. 특히 출산전후휴가제도와 육아휴직제도는 그 자체로서보다는 각 제도에 수반되는 금전적 지원제도인 급여제도와의 관계 속에서 제도적 개선 여부가 분석되고 검토되어야 한다.

나. 평등권의 검토 및 현행 제도의 한계

어떤 제도를 실시하는 경우 그 제도의 적용을 받는 자와 그렇지 못한 자가 존재하는 경우 필연적으로 평등원리 내지 평등권 침해가 없는지 검토해야 한다. 이는 동시에 제도를 누리는 자들 간에서 정당하게 누리는 자와 그렇지 못한 자가 있는 것은 아닌지, 또한 제도를 누리지 못하고 있는 자들 간에서 누리지 못하는 것이 정당한지 아니면 부당한지의 문제를 포함하고 있다.

1) 적용 대상 측면에서 현행 제도의 문제

출산전후휴가‘급여’ 및 육아휴직‘급여’는 두 가지 제도 모두 대상 측면에서 한계를 가지고 있다. 두 가지 급여 모두 고용보험을 근간으로 하고 있어, 제도 활용의 사각지대에 놓여 있는 비정규직, 자영업자, 실업자, 학생 등은 그들이 설사 임신부가 되거나 부모가 된다 하더라도 급여를 지급 받을 수 없을 것이다(한지영, 2016, p.178). 이는 돌봄에서의 격차, 고용 보장 및 노동권 향유에서의 격차를 가져온다.

게다가 이와 관련하여 또 다른 문제가 있다. 출산전후휴가는 그 근거가 근로기준법이고 대상은 근로자이고, 육아휴직은 그 근거가 남녀고용평등법이고 대상은 역시 근로자인데, 기본적으로 둘 다 근로자를 대상으로 하는 제도들이기에 전형적인 의미의 근로자가 아닌 자들, 예컨대, 자영업자, 농어업종사자 등은 제도의 대상이 아니라는 점이다. 그러나 자영업자라고 하더라도 진정한 의미의 자영업자가 아닌 경우가 허다하고 자영업자나 농어업종사자라고 하더라도 임신과 육아를 위하여 일을 하지 못하는 경우 소득이 줄어들어 출산과 양육에 필요한 소득을 얻지 못하는 악순환이 발생하게 되며, 모성보호와 일·가정 양립에 어려움을 겪게 될 것은 자명하며 이는 근로자의 경우와 다를 바가 없다(윤지영, 2018, p.154). 실업자나 학생의 경우 그러한 어려움은 더욱 클 것이다.

다만 이와 같은 적용대상 측면에서의 차별적 적용은 근거 법령의 요건 구비 여부와 결부되는 것이기에 단지 어떤 제도를 적용받지 못하고 있다는 이유만으로 불합리한 차별로 보기는 어렵다. 그러나 제도의 보편성에 대한 요구 및 공동체의 지속 가능성을 높이기 위해서 보편적 제도로 이행되어 가야 한다는 측면에서 적용대상의 제한적 범위는 여전히 해결되어야 할 과제로 남는다.

2) 재원의 측면에서 현행 제도의 문제

출산전후휴가 및 육아휴직제도와 관련하여 문제 되는 상황을 보면, 각 급여의 근거법과 근거 제도는 고용보험법 및 고용보험인데, 고용보험을 보면, 고용보험법이 그 근거 법률이고 제도의 근본 취지는 실업자 구제, 고용촉진이다. 재원 조성도 근로자와 사용자에 의한 각출금으로 조성되고 있다. 출산전후휴가급여나 육아휴직급여의 경우 본래 고용보험 초기에는 없었다가 후에 사회경제적 고려 등 여러 이유로, 고용보험에 도입이 되었고 그 재원은 실업급여 재원에서 사용하는 것으로 정치적 고려하여 만들어지게 되었고, 현행 「고용보험법」이 그렇게 입법되어 있는 상태이다.¹⁹⁾

여기서, 왜 실업자 생계유지 및 고용촉진에 써야 할 재원을 출산이나 육아보조에 써야 하느냐는 문제가 발생한다. 법적 관점에서는 평등원리 위반 내지 평등권 침해의 문제가 될 수 있다. 법적인 문제는 처음부터 발생할 수도 있지만 사회경제적 상황의 변화에 따라 발생하기도 한다. 다만 차별의 문제는 단순히 차별 그 자체가 있다고 해서 무조건 위헌적인 것은 아니고, 그러한 차별이 합리적인 차별로 인정될 수 있는지, 다시 말하면 그러한 차별을 정당화할 만한 사유가 있는지 검토가 추가로 필요하다. 현행 제도에서 보이는 차별의 모습이 정당한 차별인지 여부 및 그러한 차별의 모습을 정당화할 만한 근거가 있는지 여부에 대해서는 후술하는 ‘사회연대 원리’와의 관계 속에서 함께 파악될 필요가 있다.

19) 고용보험법 제6조(보험료) ② 고용산재보험료징수법 제13조제1항제1호에 따라 징수된 고용안정·직업능력개발 사업의 보험료 및 실업급여의 보험료는 각각 그 사업에 드는 비용에 충당한다. 다만, 실업급여의 보험료는 제55조의2제1항에 따른 국민연금 보험료의 지원, 제70조제1항에 따른 육아휴직급여의 지급, 제73조의2제1항에 따른 육아기 근로시간 단축 급여의 지급, 제75조·제76조의2에 따른 출산전후휴가 급여 등 및 제77조의4·제77조의9에 따른 출산전후휴가 등의 지급에 드는 비용에 충당할 수 있다.

다. 사회연대 원리 관점에서 현행 제도의 한계

1) 사회연대 원리의 주요 내용

현재 출산전후휴가급여와 육아휴직급여는 고용보험을 통해 인정되고 있으며 고용보험은 사회보험의 한 종류에 속한다. 사회보험은 사회연대 원리에 의해 그 정당성이 인정되고 있다. 출산전후휴가급여나 육아휴직급여는 사회보험인 고용보험을 통해 인정되는 것이므로 사회연대 원리가 내재되어 있는 것이다. 현행 제도의 평가 내지 제도 개편에 있어서 사회연대 원리 관점에서의 정당성 판단이 반드시 필요하다.

사회연대 원리에 대해 간략히 정리해보면 다음과 같다. 사회연대 원리는 사회연대 의식을 기반으로 하고 있다. 사회연대 원리의 법의식적 토대가 되는 사회연대 의식은 이른바 ‘동질성’을 성립 기반으로 하고, 대상 범위도 이에 좌우된다. 과거에 동질성은 혈연, 계급, 직업 등 기계적이고 단순한 공통성에 기반하고 있었지만, 현대에 이르러서는 다양하게 변화하여 보다 이질적이며 복잡한 요소들에 기반하고 있다. 동질적 집단의 경우에 사회적 결속과 연대가 보다 용이했던 이유는 공통의 목표설정이 보다 수월했던 것도 있었지만 강력한 상호의존성이 존재했기 때문이기도 하다. 개별화된 개인주의를 넘어선 개인 간의 상호의존성에 대한 인식이 연대를 가능하게 하는 것이다. 바로 이와 같은 상호의존성에 대한 인식이 사회연대 원리의 본질이라고 할 수 있겠다. 결국 규범적 측면에서 사회연대의 핵심은 ‘인간의 상호의존성에 근거한 책임의 확장’이라고 정리할 수 있다.²⁰⁾

20) 이상의 내용은 장우찬. (2019). “사회연대 원리의 규범적 의미와 그 효력”의 초록에서 인용하였다.

사회연대의 원리가 사회보장제도에 접목되는 경우 사회보험에 대한 정당성을 옹호하는 논거로 기능한다.

2) 현행 제도의 한계

공동체라는 삶의 공간을 유지하기 위해서 ‘사회연대’라는²¹⁾ 이념으로 각종 사회보장제도 내지 사회복지제도가 정당화되고 있다. 문제는 여기서 누군가 손해를 볼 수 있는 상황을, 사회연대라는 우리 헌법상 이념으로 어느 정도까지 허용할 수 있을 것인가이다. 누구나 결혼을 하고 가정을 꾸리고 아이를 낳는다고 하는 삶의 경로가 흔들림이 없는 상황에서는 고용보험 중 실업급여 재원에서 출산휴가급여나 육아휴직급여를 지급받는 것이 문제가 되지 않을 수도 있을 것이다. 이 경우 사회연대라는 명분으로 정당화될 수 있는 여지가 사회경제적 관점에서 매우 높다고 볼 수 있기 때문이다.

그러나 요즘처럼 1인 가구도 많고 결혼기피, 저출산 등이 심각한 상황에서는 실업급여 재원에서 출산휴가급여나 육아휴직급여가 지급되는 것이 실업급여 제도 본래의 목적에서 벗어난 것이 아니냐라는 문제제기가 커질 것 같고 불평등의 문제가 크게 부각될 수 있을 것이다. 말 그대로 사회연대로 무마시키기에는 한계가 온 상황일 수도 있다고 평가되는 지점인 것이다.

21) “사회연대 원리는 사회연대 의식을 기반으로 하고 있다. 사회연대 원리의 법의식적 토대가 되는 사회연대 의식은 이른바 ‘동질성’을 그 성립 기반으로 하고 그 대상범위도 이에 좌우된다. 과거의 동질성은 혈연, 계급, 직업 등 기계적이고 단순한 공통성에 기반하고 있었지만 현재는 변화하여 보다 이질적이며 복잡한 요소들에 기반하고 있다. 동질적 집단에 있어 사회적 결속과 연대가 보다 용이했던 것은 공통의 목표설정이 용이했던 것도 있었지만 강력한 상호의존성이 존재했기에 가능하였다. 개별화된 개인주의를 넘어선 개인 간의 상호의존성에 대한 인식이 연대를 가능하게 하는 것이다. 바로 이러한 상호의존성에 대한 인식이 사회연대 원리의 본질이다. 결국 규범적 측면에서 사회연대의 핵심은 ‘인간의 상호의존성에 근거한 책임의 확장’이라고 할 수 있다.” 사회연대 원리에 관한 상세한 논의는 장우찬(2019) 참조.

현재 운용되는 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여제도의 재원은 고용보험 중 실업급여 부분에서 마련되고 있으나 출산전후휴가와 육아휴직은 그 취지가 모성보호와 일·가정 양립 지원이므로 실업자 보호와 아무런 관계가 없다(노호창, 2014, p.192). 또한 출산전후휴가급여와 육아휴직급여는 가족 내에서 발생하는 임신, 출산, 양육으로 인해 임금노동을 수행하지 못함으로써 발생하는 사적 영역에서의 위험에 대한 사회적 대응정책이고, 실업급여제도는 노동시장이라는 공적 영역에서 발생하는 실업이라는 위험에 대응하기 위해 설계된 보험제도로 출산전후휴가급여와 육아휴직급여를 실업보험(고용보험)을 통해 보장한다는 것은 체계적으로 맞지 않는다는 지적도 있다(윤홍식, 2006, p.244). 이뿐만 아니라 계속해서 실업급여 계정에서 육아휴직급여 및 출산전후휴가급여를 지급하는 경우, 임신할 수 없는 여성 근로자와 자녀가 없는 근로자를 불합리하게 차별하는 제도로 평가될 수 있고 국가가 실업급여의 목적과 직접적인 관련이 없는 사업까지 실업급여 재정으로 운영하고 있다는 비판이 가능하다(노호창, 2014, p.192).

게다가 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여의 수급자는 점점 더 늘어나는 추세여서 계속하여 실업급여 계정에서 육아휴직급여 및 출산휴가급여를 지급하게 되는 경우, 실업급여 계정은 주객이 전도되어 실업급여보다 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여 등에 관한 지급이 더 늘어나게 되는 재정 위험을 초래할 상황에 처하게 될 우려도 있다(윤지영, 2018, p.155).

따라서 근본적으로는 조세를 통해 국가의 일반회계로부터 재원을 마련하거나 아니면 실업급여에서 분리된 별도의 사회보험 재원을 통하여 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여의 재원이 마련되어야 하고, 이를 근거로 ‘근로자’만이 아니라 ‘국민 전체’를 제도 내에 포섭하는 것을 긍정적으로 검토할 수 있다.

2. 재원 활용에 따른 법적 타당성 검토

출산전후휴가급여 및 육아휴직급여의 적용 대상을 확대한다고 할 때, 반드시 검토해야 할 것은, 한국처럼 파편화된 사회보장제도 안에서 출산전후휴가급여나 육아휴직급여의 재원을 어디에서 조달할 것인가의 문제이다. 이하에서는 재원조달 방식을 기준으로 하여 여러 방안에 대해 각각 검토해보고자 한다.

가. 고용보험을 바탕으로 급여의 대상만 확대하는 경우

출산전후휴가급여와 육아휴직급여의 보편적 보장을 가장 손쉽게 할 수 있는 방법은 현행과 같이 고용보험상의 실업급여 재원을 그대로 활용하여 각 급여의 적용 대상만 피보험자 이외의 경우에까지 '임신, 출산, 육아' 여부를 기준으로 확대하는 방법이 있을 것이다. 그런데 이처럼 각 급여의 보편적 확대만을 목표로 현행과 같이 실업급여의 재원에서 그 적용 대상만을 확장시키는 경우, 어떤 법적 문제가 생길 수 있을까.

이런 경우 이미 앞에서 검토한 바와 같이 실업급여의 재원으로 실업과 관계없는 사업에 사용한다는 문제 이외에 비혼자와 임신을 하지 못하는 여성, 무자녀 부모 등을 차별한다는 문제가 발생하고, 게다가 기여가 없는 자에 대해서도 급여를 제공한다는 문제 등이 발생하기 때문에 현행 고용보험을 바탕으로 한 대상 확대의 경우 대상자를 보험 기여자로 한정할 필요가 있다. 실업급여 재원에 대한 변동 없이 단순히 그 대상만을 피보험자 이외의 경우로 확대하는 경우, 목적과 사용의 불일치 문제, 불합리한 차별 문제, 사회보험수급권 특히 실업급여수급권의 재산권성에 위반되는 문제 등이 등장할 것이다. 이러한 문제에 대해서 사회연대라는 명분으로 그 부당성을 상쇄시키기 어렵다.

단일한 사회보장법률 내지 제도를 통해 통합적인 사회보험 및 복지제도를 운영하는 국가의 경우에는, 보험료는 단일하게 납부하고(근로자 얼마, 자영업자 얼마, 사업주 얼마 이런 식), 급여는 종류마다 그 요건을 다르게 설계하는 구조이기 때문에,²²⁾ 새로운 급여제도의 형성이나 급여제도의 개편을 법률 개정을 통해서 비교적 큰 논란 없이 진행할 수 있는 장점이 있다. 즉 사회연대라는 프레임 속에서 제도의 신축성이나 탄력성의 여지가 더 크다는 것이다. 그런데 한국처럼 파편화되어 있는 경우는 법적 논란이 더 많이 발생할 가능성이 있다. 국민건강보험, 산재보험, 고용보험, 국민연금 등 각종 사회보험만 해도, 처음부터 재원이 모두 분리되어 있고, 가입된 피보험자 비율도 모두 다르고, 급여 수급자격이나 요건도 모두 다르다. 그렇다 보니 새로운 급여를 만들거나 변경할 때 법적 검토가 더 요구되는 상황이다. 특히 사회연대라는 명분으로 가볍게 상쇄하고 넘어가기에는 많은 어려움이 예상된다.

나. 급여의 재원을 전면 개편하여 국민건강보험으로부터 활용하여 대상을 확대하는 경우

1) 전면적 제도 개편의 방식

평등원리 내지 평등권 침해의 논란을 피하고 사회연대 원리를 구현하면서 동시에 사회보험의 본질에도 부합하는 방식으로 출산전후휴가급여와 육아휴직급여를 개편하는 방안으로는 급여의 재원을 전면 개편하여 적용대상을 확대하는 것을 생각해볼 수 있다.

22) 예컨대, 영국의 국민보험이 그러하다. 상세한 논의는 노호창(2018) “영국 국민보험의 개관과 시사점” 참조.

실업급여 재원은 오로지 그 본래 목적으로만 사용하고, 출산전후휴가 급여와 육아휴직급여는 국민건강보험료와 함께 납부된 보험료에서만 사용하는 방식으로 개편하는 것이 제도의 합리적 개편, 법의 목적 등 측면에서 차라리 법적 논란을 최소화할 수 있다. 해당 보험료를 국민건강보험 가입자에게 일괄 부과하는 것을 생각한다면, 그 방식은 국민건강보험료에 추가하여 노인장기요양보험료를 부과하는 것과 동일한 방식을 생각해 볼 수 있다.

이때 추가되는 보험료는 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여를 감당할 수 있어야 하는바, 사회보험료 산정에서 종래에 헌법재판소가 지적한 바를 참고할 필요가 있다. 헌법재판소는 사회보험료 산정과 관련해 다음과 같이 지적하였다.

“사회보험료를 형성하는 2가지 중요한 원리는 ‘보험의 원칙’과 ‘사회 연대의 원칙’이다. 보험의 원칙이란 소위 등가성의 원칙이라고도 하는데, 이는 보험료와 보험급여 간의 등가원칙을 말한다. 물론, 사회보험에서는 사보험에서와 달리 각 피보험자에 대한 개별 등가원칙이 적용되는 것은 아니지만, 사회보험 또한 보험료를 주된 재원으로 하는 보험의 성격을 가지고 있기 때문에, 보험자의 전체적 재정과 관련하여 보험자의 수입이 보험급여를 포함한 전체 지출을 충당할 수 있도록 개인의 보험료가 산정되어야 한다.”²³⁾

또한 보험료 징수와 관련해서도 헌법재판소가 다음과 같이 지적하였는 바 향후 제도 개편 시에 고려해야 할 것이다.

23) 헌법재판소 2000. 6. 29. 선고 99헌마289 결정.

“사회연대의 원리에 따라 소득에 비례하여 보험료를 산정함으로써, 소득이 많은 자가 소득이 적은 자에 비하여 보다 많은 보험료를 부담해야 하는 것은 사회보험의 성격상 당연하고, 이에 대하여 아무도 이를 제기하지 않는다. 여기서 문제 되는 것은, 소득이 있는 자가 단지 소득과약이 제대로 되지 않는다는 이유로 마땅히 내야 할 보험료를 내지 않는다는 것인데, 이는 사회연대의 원리에 의하여 정당화되지 않음은 물론이고, 오히려 사회보험에 내재된 소득재분배의 정신에 반한다고 할 수 있다.”²⁴⁾

2) 장점

출산전후휴가급여와 육아휴직급여의 재원을 전면 개편하여 국민건강보험료에 추가하여 납부되는 보험료를 해당 재원으로 한다고 했을 때, 다음과 같은 장점을 생각할 수 있다.

첫째, 한국의 사회보험 중에서 국민건강보험은 전 국민이 가입되어 있기 때문에 보편성 측면에서 탁월한데, 이러한 보편적 제도의 기반 위에서, 출산과 육아의 과제는 공동체 유지의 핵심이므로 이를 사회 전체가 함께 부담하는 방식으로 제도를 꾸려나가자고 했을 때, 사회연대의 원리에 의해 정당화될 수 있다. 동시에 사회보험 방식이므로 누구나 기여를 하고 누구나 그 기여로부터 도움을 받을 수 있다는 호혜적 평등이라는 명분을 가질 수 있게 된다.

둘째, 현행 사회보험제도 중 가장 보편적으로 가입되어 있고 사각지대가 거의 없는 국민건강보험 가입자를 대상으로 하여 보험료를 추가하는 방식은, 현재 생각할 수 있는 방법 중에서 제도 운영 내지 행정기술적 측면에서는 가장 적절할 수 있다고 생각한다.

24) 헌법재판소 2000. 6. 29. 선고 99헌마289 결정.

3) 보험료의 명칭

제도 개편을 통해 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여의 재원을 국민건강보험료에 추가하여 부과한다고 할 때, 이것 역시 사회보험료인데, 명칭이 부모보험료가 되는 것은 적절하지 않을 수 있다고 본다. 반드시 법률적 의미의 부모가 되어야만 임신, 출산, 양육을 하는 것은 아닐 것이기 때문에 제도의 보편적 확장이라는 취지에 부합하기 위해서는 ‘사회연대보험료’, ‘공동체지속가능보험료’ 등등 공동체의 유지와 존속을 부각하는 의미의 명칭을 부여하는 것이 더 바람직할 것이라고 본다.

4) 제도 개편 시 폐지해야 하는 부분

제도 개편을 전제로 한다고 했을 때, 지금까지 실업급여 재원에서 출산전후휴가급여와 육아휴직급여를 지급하는 방식은 폐지되어야 하고, 실업급여 재원은 오직 실업자 구제 및 고용촉진이라는, 고용보험법이 생각했던 고유의 목적에만 사용되어야 한다.

또한 현재 출산전후휴가급여의 경우 「근로기준법」에서 일정 기간에 대해서 사용자가 유급으로 지급할 것을 명시하고 있으므로 근로기준법 개정을 통해 이 부분을 삭제하는 것이 타당하다. 현행 출산전후휴가급여 제도에서는 고용보험에서 급여가 지급된 만큼 근로기준법상 사용자의 유급 책임을 면제하는 방식인데, 국민건강보험에 보험료를 추가하는 방식으로 전면적 제도 개편을 할 경우 현행 방식은 평등원리에 맞지 않기 때문이다. 이런 경우 출산전후휴가의 근거를 다른 법, 이를테면 국민건강보험법 또는 새로운 법률에서 다시 설정하는 것이 타당하다.

제3절 제도 개편 방안

1. 전문가 조사 합의

전문가 조사 결과, 출산전후 및 육아휴직제도에서 가장 개선이 필요한 사항은 제도 적용 대상자 확대로 조사되었다. 현재 제도와 관련하여 문제 제기가 되고 있는 제도 이용률, 급여수준 및 기간, 재원구조보다 대상 확대 문제를 가장 개선되어야 할 문제로 인식하고 있었다. 이는 해당 제도가 고용보험을 바탕으로 운영되고 있는데, 국내 고용보험 사각지대 문제가 해소되지 못하는 데에 기인한 것으로 볼 수 있다. 당초 본 연구의 목적도 해당 제도 급여 수급자를 어느 수준까지 확대할 것인지, 관련 재원규모는 어떠한지, 필요재원을 어떠한 방식으로 확보 가능한지를 검토하는 것이다.

개편 방안은 크게 두 가지로 검토하였다. 현재 정부에서 추진 중인 전 국민 고용보험을 기반으로 한 제도 개선과 신규 재원구조를 바탕으로 한 개선방안에 대해서 각각의 기대효과와 적절성을 조사하였다. 조사 결과, 단기적으로는 현재 고용보험 틀을 바탕으로 제도를 개선하는 것이 바람직하나 중·장기적으로는 새로운 재원구조를 바탕으로 적극적인 대상 확대를 추진할 것을 제안하였다. 단기적으로 현재 정부가 전 국민 고용보험으로 단계적 개선, 확대를 도모하고 있으므로 그와 연계하여 자연스럽게 제도의 확대를 검토하는 것이 더 적절하고 현실적이라는 것이다. 다만, 고용보험에서 규정하고 있는 ‘근로자’의 기준이 현재 노동시장에서 나타나고 있는 다양한 경제활동 참여유형을 충분히 포괄하고 있지 않은 한계를 지적하였으며 고용보험 적용 대상자를 확대함에 따라 신규 가입자의 노동환경이 열악한 경우일 가능성이 높고 그에 따라 관련 재정을 더 악화

시킬 우려가 제기되었다. 이처럼 고용보험을 기반으로 한 대상 확대의 한계로 인해 궁극적으로는 새로운 재원구조를 바탕으로 개선해야 한다고 보았다. 이 밖에도 고용불안에 따른 고용보험 사각지대가 지속적으로 확대된다면 새로운 재원구조가 필요하다고 응답하였다. 그럼에도 신규 재원구조의 도입을 바탕으로 한 제도 개선 시, 지원의 타당성과 비용부담 대상을 적절하게 설정하기 어렵고, 그 효과 또한 장담할 수 없다는 의견도 함께 조사되었다.

결론적으로 신규 재원구조하에서 제도의 사각지대를 해소하는 방안의 개편이 바람직하나, 현실적으로 사회적 비용부담에 대한 문제가 큰 것으로 이해할 수 있다. 따라서 단기적으로는 전 국민 고용보험을 바탕으로 대상 확대 및 제도 개편 방안을 모색하고 중·장기적으로는 신규 재원구조를 바탕으로 대상 확대 및 제도 개편 방안이 모색될 필요가 있다.

현재 전 국민 고용보험제도 추진과정에서도 출산전후급여 대상자 확대만큼 육아휴직급여 대상자를 확대하지 못하고 있는 상황이다. 이는 새로운 대상이 고용보험 적용 대상으로 편입되었으나 각 급여지급과 관련된 구체적 제반 사항이 마련되지 못한 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 현재 상황은 당초 정부가 의도한 바라고 보기보다는 제도가 확장되어 가는 과도기적 특성으로 이해할 필요가 있다. 신규 재원구조를 통해 적극적인 대상 확대를 추진하는 경우 두 개의 제도에 대해 급여적용 대상을 달리하는 방안을 검토할 필요가 있다. 출산에 따른 급여는 건강권 보장의 측면에서 육아휴직급여보다 보편성에 대한 요구가 더 높은 것으로 나타났다. 이에 따라 출산전후급여 대상은 육아휴직급여보다 더 적극적으로 대상 확대를 제안할 수 있다. 예를 들어 출산전후급여 대상은 비경활인구를 포함한 모든 부모를 대상으로 하고, 육아휴직급여는 실업자를 제외한 모든 경제활동(소득활동) 부모를 대상으로 하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

제도 개편을 추진함에 있어 기존의 관련 제도에 대한 검토 또한 요구된다. 본 연구에서는 기존의 부모급여와 고용보험 미적용자에 대한 출산급여지원제도에 대한 검토 필요 여부를 조사하였다. 조사 결과 두 제도에 대한 검토가 필요하다는 의견이 높게 조사되었다. 부모급여는 영아수당이 확대된 성격이 크고 부모의 근로와 연계성이 없는 보편급여로 출산전후급여 및 육아휴직급여와 직접적인 연관성은 매우 낮은 제도이다. 당초 영아수당은 2022년생부터 만 2세 미만(0~23개월) 아동에 대해 시설미이용 아동에게는 월 30만 원을 지급하고, 시설이용 아동에게는 월 50만 원의 보육바우처를 지급하는 제도로 설계되었으며, 현금지급의 경우 2025년 50만 원까지 확대할 계획이었다. 이 경우 해당 연령에 대한 가정양육수당은 없어지며 만 2세 이상 영유아에게만 월 10만 원의 가정양육수당이 지급되는 구조를 가지게 된다. 이와 같은 상태에서 정부는 2023년 부모급여를 도입하여 0~11개월 영아에게 70만 원, 12~25개월 영아에게 35만 원(2024년에는 각각 100만 원, 50만 원으로 상향 예정) 지급을 계획하고 있다. 이 경우 시설이용 아동에게는 시설이용료를 제외한 금액을 지급할 계획을 가지고 있다. 이처럼 부모급여는 영아수당이 확대된 성격이 매우 크며, 시설이용 여부에 따라서 지급액이 달라진다는 특성이 있다. 부모급여와 관련하여 입법조사처 연구보고서에서 부모급여가 육아휴직 수급자에 대한 중복지급으로 볼 수가 있어 선별지원해야 한다고 밝힌 바 있다. 이에 대해 보건복지부는 부모급여와 육아휴직급여는 재원과 목적이 다르므로 중복급여로 보기 어렵다는 보도설명자료를 낸 바 있다(보건복지부 보육정책관 보육정책과, 2022.10.10. p.1). 이 보도설명자료에 따르면 부모급여는 초저출산 시대에 영아기 출산, 양육 지원 기반을 우선 마련하기 위해 기 도입된 영아수당을 대폭 확대해 도입을 추진하고 있는 것이라고 명확히 밝혔다. 다만, 모든 부모를 대상으로 하기 때문에

육아휴직의 사각지대 해소 효과도 기대한다고 하였다. 이와 같은 제도적 특성을 고려할 때 부모급여는 출산전후 및 육아휴직제도 개편 시 반드시 검토되어야 할 필요성은 높지 않으나 급여대상과 수준을 정할 때 일정 부분 부모급여를 고려하여 제도 설계를 할 필요가 있다.

고용보험 미적용자 출산급여제도의 경우 고용보험 적용 대상을 확대할 경우, 자연적으로 해당 제도는 없어지는 것이 바람직하다고 본다. 신규 재원을 활용하여 대상을 확대하는 경우에도 현재의 고용보험 미적용자에 대한 지원제도를 별도로 유지할 필요성은 높지 않다.

이와 같은 조사 결과를 종합적으로 고려할 때 본 연구에서는 두 가지 방향의 개편 방안을 제안할 수 있다. 단기적으로 현재 추진 중인 전 국민 고용보험제도를 바탕으로 대상을 확대하는 방안, 중·장기적으로 신규 재원을 도입하여 대상을 확대하는 방안을 제안하고자 한다.

2. 법적 쟁점 검토의 함의

일하는 부모가 제도를 제대로 사용하지 못하고 있어 부모 모두의 돌봄 권과 노동권을 고르게 확보하기에는 현행 모성보호와 일·가정 양립 관련 제도 전반의 실효성이 부족한 상태이다. 저출산으로 인한 사회 존립의 위기를, 출산이나 육아에 대한 부모의 부담을 줄여주는 것을 통해서 최대한 완화하자는 정책이 공동체 유지의 필요성 차원에서 등장할 수밖에 없는 구조이기도 하다. 그래서 출산전후휴가급여나 육아휴직급여의 보편적 보장이 논의되는 것이다. 출산전후휴가급여와 육아휴직급여의 보편적 보장은 곧 그 전제가 되는 출산전후휴가와 육아휴직의 보편적 보장을 가능케 한다.

‘모성보호’와 ‘일·가정 양립’은 단시간에 달성 가능한 목표가 아니며,

사회 전반의 삶에 대한 인식이 변화될 수 있도록 하는 장기적 계획과 전략이 필요하다(한지영, 2011, p.86). 법은 이러한 변화를 위한 제도적 기반으로서, 개개인에게 주어진 노동생활과 양육생활, 개인생활에서의 책임과 권리가 특정 성이나 특정 고용형태 내지 취업형태에 편중되지 않고 시민 누구나에게 균등하게 분배되어야 할 입법적 비전을 제시할 수 있어야 한다(한지영, 2011, p.86). 그런 점에서 현행 모성보호 및 일·가정 양립과 관련된 지원 제도들은 시민 모두의 일과 가정생활, 개인생활이 모두 조화를 이룰 수 있도록 공동체 전체의 동등한 책임분배를 위한 대안적 형태의 개선방안이 마련되어야 할 것이다(한지영, 2011, p.86).

어떤 제도에 대해 국민이 얼마나 신뢰할 수 있는지는 국민의 법 제도에 대한 예측 가능성에 달려 있다. 그런데 우리나라의 출산전후휴가, 육아휴직 및 각 급여에 관한 제도는 근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법에 걸쳐 규정되어 있고 보육에 관한 규정까지 포함하면 출산, 육아, 양육에 관한 사회보장제도의 범규범이 근로기준법에서부터 남녀고용평등법, 고용보험법을 거쳐 영육아보육법에까지 걸쳐 규정되고 있다. 일반인의 시각에서 해당 법조문의 관계를 살펴 자신의 권리에 대한 인식을 기대하기란 매우 어려운 실정이다. 따라서 모성보호, 일·가정 양립 그리고 가정 내 돌봄노동의 공평한 분배를 목적으로 하는 통일적인 제도 내지 입법적 개선이 필요할 수 있다. 그 방안으로는 현재 고용보험법, 근로기준법에 규정되어 있는 육아휴직급여 및 출산전후휴가급여 등에 관한 규정을 남녀고용평등법 내에서 함께 규정하거나 혹은 고용관계라는 전제조건이 없는 새로운 법률 내에서 규정할 수 있도록 하는 식으로 점진적 제도 변화를 모색하는 것이 요구될 수 있다.

사람이 태어나서 성장하여 노동시장의 구성원이 되기까지 오랜 시간 동안의 양육과 돌봄이 필요하다는 점, 출산의 과정과 영아에 대한 육아는 산

모만의 몫이 아니라는 점, 산모의 휴식과 건강회복은 사회적 관점에서 강한 노동력의 복귀라는 점, 육아의 경우 누가 소득활동을 하고 누가 소득상실을 감수할 것인가라는 긴장관계가 존재한다는 점, 가정 내의 돌봄노동의 합리적 분배 문제는 결국 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여와 밀접한 관계가 있다는 점 등을 고려하면, 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여에 대한 보편적 보장이, 결국 그 전제가 되는 출산전후휴가 및 육아휴직이 보다 쉽게 활용되어 정책적 효과를 증진시킬 수 있게 하는 핵심이 된다.

3. 제도 개편 방안: 대상 확대와 자원 확보 측면

출산전후휴가 및 육아휴직의 보편적 돌봄제도로 확대 개편이 가능하기 위해서는 결국 그러한 것의 보편적 활용이 가능한 환경이 조성되어야 하고 이는 결국 소득상실에 대한 보전, 즉 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여의 보장이 어느 정도 가능할 것이냐의 문제와 직결된다. 따라서 출산전후휴가급여와 육아휴직급여의 자원 마련이 최종적으로는 핵심적인 과제가 되는데, 본 연구에서는 검토 가능한 방향으로 국민건강보험제도를 통한 확대를 제안하고자 한다. 다만, 정부가 전 국민 고용보험 추진을 통해 적극적으로 대상 확대를 모색하고 있는 환경을 고려하여 전 국민 고용보험 기반의 개편 방안을 단기적 과제로 제안하고, 건강보험과 같은 신규 자원을 활용하여 대상 확대를 모색하는 방안을 중·장기 과제로 제안하고자 한다.

가. 전 국민 고용보험 체계를 활용한 개편 방안

정부는 코로나19처럼 예상하지 못한 사회적·경제적 위기가 발생하였을 때, 충격에 더 취약한 고용보험 배제 계층을 제도적으로 보호할 수 있

도록 고용보험의 확대가 필요함을 인식하였다. 이에 모든 취업자에게 보편적인 고용안전망을 제공한다는 목표 아래, 정부는 2020년 12월 23일 전 국민 고용보험 추진 방향을 발표하였다. 전 국민 고용보험 로드맵²⁵⁾을 통해 임금근로자 위주로 운영되며 사업주 신고에 기반하고 있는 현행 고용보험제도를 소득에 기반하여 일정 소득 이상의 모든 취업자에게 단계적으로 확대하는 개선 방향을 밝혔다. 정부의 고용보험 적용 확대 계획에 따른 적용 대상별 일정을 보면 다음과 같다.

〈표 5-20〉 전 국민 고용보험 로드맵에 따른 적용 확대 계획

구분	대상 및 주요 계획	적용시기	
예술인 고용보험	국내 예술인 가운데 일정 금액 이상의 문화예술용역 관련 계약체결 경험이 있는 사람	2020년 12월	
특고·플랫폼 종사자	1단계	보험설계사, 신용카드 모집인, 대출 모집인, 방문강사(학습지도사 포함), 택배기사, 대여제품방문점검원, 가전제품배송기사, 방문판매원, 화물차주, 건설기계종사자, 방과후강사 (11개 직종)	2021년 7월
	2단계	퀵서비스기사, 대리운전기사	2022년 1월
	3단계	화물차주(유통배송기사, 택배 지·간선기사, 특정품목운송차주), 소프트웨어 프리랜서 관통역안내자, 어린이통학버스 기사, 골프장 캐디	2022년 7월
자영업자	1인 자영업자 및 고용원이 있는 자영업자를 대상으로 하며, 사회적 대화 기구를 운영하여 가입대상·방식, 적용시기 및 단계적 확대방안 결정	~2025년	
실질적 사각지대 해소	법적으로 적용대상이지만 미가입된 도소매·음식·숙박업·건설업 등의 임시·일용직	2021년 이후 계속 추진	
적용제외 영역 최소화	업종·지역연금 가입 여부·연령을 기준으로 법적으로 고용보험 가입 대상에서 제외된 사람들에 대한 적용 여부 검토		

자료: 관계부처합동. (2020.12.23.). 모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전국민 고용보험 로드맵; 고용노동부 고용보험위원회. (2021.2.15.). 특수형태근로종사자 고용보험 세부적용방안; 국회예산정책처. (2022. 8. a). 2021회계연도 결산 위원회별 분석(환경노동위원회).을 참조하여 저자 정리.

25) 관계부처 합동, “모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전국민 고용보험 로드맵,” 2020. 12. 23.

2020년 12월 23일에 발표된 '전 국민 고용보험 로드맵'에 제시된 상세한 추진계획은 다음의 내용과 같다. 2020년 5월 「고용보험법」 및 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」(이하 “고용보험법·징수법”)의 개정으로 2020년 12월 10일부터 예술인 고용보험을 시행하였다. 예술인 고용보험의 적용 대상은 지난 1년 동안 예술활동과 관련된 계약체결을 한 경험이 있는 국내 예술인을 대상으로 한다. 국내 예술인은 17.8만 명으로 당시 추정하였고, 이 중 42%인 7.5만 명이 예술인 고용보험 적용 대상이 된다고 하였다. 2021년 7월 보험설계사 등 12개 직종의 특수형태근로종사자에게 고용보험을 확대 적용하고 있다. 또한 향후에는 12개 직종 외의 특수형태근로종사자 및 임의가입으로 운영되는 자영업자까지도 확대해 나갈 예정이다(관계부처합동, 2020.12.23).

다음, 2020년 12월 9일 고용보험법·징수법의 개정을 통해 3단계에 걸쳐 특수형태근로종사자 및 플랫폼종사자의 고용보험제도를 시행한다. 2021년 7월에 시행되는 1단계 적용 확대에서는 산재보험이 적용되는 14개 직종을 중심으로 우선 적용을 할 계획임을 밝혔다.²⁶⁾ 이때 노동시장의 취약성 등 보험 필요성이나 소득파악 정도 등 관리 가능성, 특고 규모 등 사회적 영향력을 고려하여 단계적으로 확대하려 하였다. 특수형태근로종사자의 전체 규모는 상시 166만 명 정도로 파악하였고, 이 중 산재보험이 적용되는 14개 직종의 규모는 106~133만 명 정도로 추산하였다(관계부처합동, 2020.12.23.).

특수형태근로종사자 및 플랫폼종사자의 고용보험제도 확대 적용을 위

26) 산재보험 적용 14개 직종은 ① 보험설계사, ② 골프장캐디, ③ 학습지도사, ④ 레미콘기사(2008년 7월부터 적용), ⑤ 택배기사, ⑥ 퀵서비스기사 (2012년 5월부터 적용), ⑦ 대출·카드모집인, ⑧ 대리운전기사 (2016년 7월부터 적용), ⑨ 건설기계조종사 (2019년 1월부터 적용), ⑩ 방문판매원, ⑪ 대여제품점검원, ⑫ 방문교사, ⑬ 가전제품설치기사, ⑭ 화물차주 (2020년 7월부터 적용)이다. 실제 2021년 7월 시행된 1단계 특고 고용보험의 적용 확대에 포함되지 않은 직종은 골프장캐디, 퀵서비스기사, 대리운전기사이다.

한 2단계는 2022년 1월 시행되며, 확대 대상은 사업주를 특정하기 용이한 플랫폼 직종에 우선 적용할 계획임을 밝혔다. 따라서 플랫폼이 직접 사업주의 역할을 하거나 대행업체가 있는 경우가 확대 대상에 포함되었다. 그 결과, 퀵서비스기사와 대리운전기사 직종이 고용보험제도의 적용을 받게 되었다(관계부처합동, 2020.12.23).

2022년 7월 시행된 3단계 확대 적용에서는 앞의 1, 2단계에서 적용 대상에 포함되지 않은 플랫폼종사자 및 기타 특수형태근로종사자가 대상이 되었다. 그 결과, 고용보험이 적용되는 화물차주의 범위가 확대되었고, 소프트웨어기술자, 관광안내자, 어린이통학버스운전자, 골프장 캐디가 새롭게 고용보험을 적용받게 되었다(관계부처합동, 2020.12.23).

전 국민 고용보험 로드맵에는 자영업자를 대상으로 적용 확대를 추진하는 방안도 담겨 있다. 현재 자영업자는 임의가입 방식으로 선택에 따라 고용보험에 가입할 수 있다. 그러나 역선택의 문제로 인해 가입률이 매우 낮은 현실이다. 이에 정부는 사회적 대화를 통해 자영업자 고용보험의 가입 대상 및 방식, 적용시기, 단계적 확대 방안을 2025년까지 결정할 계획임을 밝히고 있다. 경제활동인구 중 1인 자영업자²⁷⁾는 당시 231~258만 명으로 추산하였고, 고용원이 있는 자영업자²⁸⁾는 133만 명 정도로 파악하였다(관계부처합동, 2020.12.23).

또한 정부는 법적으로 고용보험 적용 대상임에도 가입이 누락된 근로자를 발굴하여 직권가입시킴으로써 고용보험의 실질적 사각지대를 해소할 계획도 밝혔다. 2019년 말 기준, 374만 명이 법적으로 적용대상임에도 고용보험에 미가입된 상태로 추정된다고 하였다. 고용보험 사각지대에 있는 근로자는 임시·일용직이 많아 입직 및 이직이 빈번한 특성이 있다.

27) 프리랜서, 전문직, 소상공인, 농림어업 경영주로서 고용원이 없는 경우를 말한다.

28) 고용인이 있는 자영업자에는 특수형태근로종사자·프리랜서 가운데 업무 보조자를 고용한 경우 또는 근로자를 고용한 전문직·소상공인 등이 포함된다.

이에 일용근로소득 지급명세서를 국세청에 제출하는 주기를 3개월에서 1개월로 단축하는 등의 제도 개선을 통해 미가입자를 찾아 직권가입하게 한다는 방침이다(관계부처합동, 2020.12.23).

한편 정부는 고용보험 적용제외 영역을 최소화할 계획도 밝혔다. 이를 위해 4인 이하 농림어업 사업장 종사자, 사학·공무원·군인연금 등 직역연금 가입자, 65세 이후 신규 고용된 자처럼 업종, 직역연금 가입 여부, 연령에 따라 법적으로 고용보험 가입 대상에서 제외된 사람들에 대해 고용보험 적용 여부를 검토할 계획이라고 하였다(관계부처합동, 2020.12.23).

전 국민 고용보험 로드맵 발표 시 모성보호 확대 적용 계획도 함께 밝혔다. 먼저, 출산전후휴가 급여의 경우에는 고용보험 적용 확대 단계별로 출산전후휴가급여 대상을 확대할 계획이다. 따라서 현행 법령에서는 고용보험이 적용되는 예술인과 특수형태근로종사자에게 이미 출산전후휴가급여 등이 제공되고 있다. 수급요건 및 지급수준·기간은 임금근로자에게 적용되는 규정과 유사하게 설정되었다(관계부처합동, 2020.12.23).

예술인 및 특고 종사자가 출산전후휴가급여 등을 받기 위한 수급요건은 다음 세 가지이다. 첫째, 출산(유산·사산)일 전 피보험단위기간이 3개월 이상이어야 한다. 둘째, 출산(유산·사산)일 전후로 소정 기간 노무제공을 하지 않아야 한다. 다만, 기존 임금근로자와의 형평성을 고려하여 수급기간 중에 어느 정도의 소득활동을 인정하고, 구체적인 소득활동 허용 기준을 고용노동부 장관이 고시하도록 하였다.²⁹⁾ 셋째, 출산(유산·사산)일 후 12개월 이내에 신청하여야 한다(관계부처합동, 2020.12.23).

29) 2022년 기준 특고 등 노무제공자의 경우, 노무제공을 통한 소득이 있다면 매 30일에 대하여 출산일 직전 1년간 월평균 보수의 40분의 15에 해당하는 금액 미만은 노무를 제공하지 않은 것으로 본다. 다만, 월평균 보수가 1,333,340원 미만인 경우에는 50만 원, 월평균 보수가 400만 원을 초과하는 경우에는 150만 원을 기준 금액으로 한다. 한편, 자영업을 통한 소득이 있는 경우에는 매 30일에 대하여 150만 원, 노무제공 및 자영업을 통한 소득이 모두 있는 경우에는 각각에 해당하는 금액 모두 충족해야 노무를 제공하지 않은 것으로 본다.

지급 수준은 출산일 직전 1년간 월평균 보수의 100%로 한다. 다만, 2022년 기준 근로자와 동일하게 월 200만 원을 상한액으로 하며 하한액은 예술인 월 60만 원, 특고 등 노무제공자 월 80만 원이다. 지급 기간은 출산전후를 통틀어서 90일 중 소득활동을 하지 않았던 기간으로 한다. 다만, 한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우는 120일이 최대 지급 기간이 된다(관계부처합동, 2020.12.23).

이 밖에도 고용보험의 적용범위가 정부의 전 국민 고용보험 로드맵에 따라 단계적으로 확대되지만 여전히 사각지대로 남아 있을 수 있는 적용 제외자 및 수급자격 미충족자 등에 대해서는 ‘고용보험 미적용자 출산급여’³⁰⁾를 적용할 계획임을 밝혔다. 이를 통해 출산전후 모성보호의 사각지대를 해소해 나갈 계획이다. 다만, 임금근로자를 대상으로 적용되는 육아휴직급여도 사회적 협의를 통해 2022년부터 지급 대상을 단계적으로 확대할 계획임을 밝혔다(관계부처합동, 2020.12.23). 따라서 고용보험의 적용이 이미 확대된 예술인, 특수형태근로종사자 등이 향후 우선적으로 육아휴직급여 지급 대상에 포함될 것으로 보인다.

2025년까지 자영업자의 가입 대상과 방식 및 적용시기 등을 사회적 대화 기구를 통해 논의하고, 단계적으로 자영업자의 고용보험 가입을 확대해 나갈 계획임을 밝혔다. 특히, 박진희, 정재현, 김수현, 이정아, 이해영, 김영달(2021)에 따르면, 정부는 보험료·가입기간·구직급여 등에서 임금근로자와의 차이를 축소할 수 있도록 자영업자의 특성을 반영하여 제도를 재설계할 계획이다. 또한 고용보험에 가입할 때, 소상공인에 대한 지원사업을 우대하여 지원하고, 1인 자영업자에 대한 보험료 지원을 확대

30) 소득활동을 하고 있으나 고용보험의 ‘출산전후휴가급여’를 지원받지 못하는 출산 여성에게 출산급여 지원(총 150만 원, 월 50만 원 X 3월분)을 통해 모성보호와 생계를 지원하는 제도이다. 지급 요건은 출산 전 18개월 중 3개월 이상, 그리고 출산일 현재도 소득활동을 하고 있고 소득이 발생하여야 한다.(<https://www.ei.go.kr/ei/eim/eg/ei/eiEminsr/retrievePb0304Info.do>, 2022년 10월 12일 접속)

하는 등의 유인책을 고려할 계획이다.

자영업자를 대상으로 출산전후휴가급여를 확대하는 경우 자영업자는 현행 제도의 우선지원 대상기업에 해당한다고 간주한다. 우선지원 대상 기업은 산업별로 상시근로자 수가 일정 규모 이하이거나 중소기업에 해당하는 경우 적용된다.

2020년 발표된 전 국민 고용보험 로드맵에 따르면 고용보험 가입자 수 목표치를 2019년 기준 1,367만 명에서 2021년 1,500만 명, 2022년 1,700만 명, 2025년 2,100만 명으로 제시하였다(관계부처합동, 2020.12.23). 다만, 해당 제도를 통해 제도를 확대하더라도 가입자 수가 기대만큼 증가한다는 보장은 없으며 특히, 출산전후휴가급여 및 육아휴직제도 활용률이 얼마나 제고될지는 가늠하기 어렵다. 그럼에도 현실적으로 정부의 로드맵을 바탕으로 적극적으로 제도 확대를 모색하는 방안을 단기적으로 실현 가능한 과제로 이해할 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 대상 확대에 따른 시나리오를 현재의 고용보험 가입 대상을 기준으로 점진적으로 확대하는 방안을 제시한다. 대상을 단계적으로 확대하는 시나리오 중 최후의 시나리오인 실업자를 제외한 경활인구까지 포함하는 시나리오를 최종안으로 볼 수 있다. 고용보험 체계를 유지할 경우, 보험의 기여자와 수급자의 관계를 유지할 필요가 있기 때문에 비경활인구를 모두 포함하여 제도를 구축하는 데에 한계가 있다. 따라서 급여대상은 최소한의 소득활동이 가능한 자로 국한한다. 다만, 소득활동 증빙이 가능하나 고용보험 미가입자의 경우 일반회계를 활용하여 정액급여를 지급하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 현재의 고용보험 미적용자 출산급여제도를 보다 확대하는 것으로 이해할 수 있다. 이 경우 활용재원은 고용보험과 일반회계 전입금으로 운영되게 된다. 소득활동 증빙이 가능한 대상에 한해서는 현재와 같이 소득비례 급여를 지급한다. 소득활동이 없거나 소득활동을 증빙할 수 없는 경우 급여대상에서 제외한다. 이와 같은 방안의 한계 및 쟁점으로는

대상확대만으로 고용보험 가입과 제도 활용을 담보할 수 없다는 문제가 있다. 따라서 보편적 제도로 확대되는 데에는 한계가 있다. 다음의 <표 5-21>은 이와 같은 내용을 정리한 것이다. 본 연구에서 제안하는 정액급여(급여수준, 급여기간)는 기존의 제도 및 현재의 급여수준 등을 고려해서 제안한 금액이며 실질적 제도 운영을 위해서는 보다 면밀한 검토가 필요하다. 다만, 6장에서 재원 추계 시에는 해당 기준을 적용하여 추계값을 제시하고 있다. 우선적으로 현행 고용보험 틀 내에서 대상자 확대, 남성 이용률 확대, 실질적 이용 활성화 등의 개선 등이 선행될 필요가 있으며 이러한 구조개선을 바탕으로 신규 재원을 활용한 중·장기 방안을 모색할 필요가 있다.

<표 5-21> 전 국민 고용보험 기반의 제도 확대 방안

구분	내용
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 전 국민 고용보험 로드맵에 따른 적용 대상자 • 집진적 대상 확대 • 일정 수준의 소득활동 증빙이 가능한 자 • 고용보험 가입자
육아휴직급여	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 체계, 정액급여 (미가입자)
출산전후급여	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 체계, 정액급여 (미가입자)
출산전후급여	<ul style="list-style-type: none"> • 고용보험, 일반회계
비고	<ul style="list-style-type: none"> • 고용보험 적용 대상자이나 미가입자의 경우 정액급여 지급(출산전후 급여 50만 원 3개월, 육아휴직급여 50만 원 6개월) • 정액급여는 일반회계 재원 활용 • 소득증빙이 어려운 경우 제도 이용 대상에서 제외 • 출산전후휴가급여의 경우 고용주(사업주) 부담을 다소 완화시키는 방안 모색 필요 • 대체인력 수급에 대한 지원 필요
한계	<ul style="list-style-type: none"> • 소득활동을 전제한다는 점에서 건강권, 부모권(돌봄권)을 폭넓게 인정하는 보편적 제도로 운영은 어려움 • 가입대상 확대가 제도 이용 확대를 보장하지 않음

주: 육아휴직 정액급여 수급기간은 예산규모 등을 고려하여 6개월을 가정하였으나, 육아휴직 평균 수급기간 9개월 또는 제도에서 보장하고 있는 12개월을 적용할 수 있음.
 자료: 저자 작성.

나. 신규 재원구조를 활용한 개편 방안

단일한 사회보장법률 내지 제도를 통해 통합적인 사회보험 및 복지제도를 운영하는 국가의 경우에는, 보험료는 단일하게 납부하고(근로자, 자영업자, 사업주가 각각 얼마씩 납부하는 방식), 급여는 종류마다 그 요건을 다르게 설계하는 구조이기 때문에,³¹⁾ 새로운 급여제도의 형성이나 급여제도의 개편을 법률 개정을 통해서 비교적 큰 논란 없이 진행할 수 있는 장점이 있다. 즉 사회연대라는 프레임 속에서 제도의 신축성이나 탄력성의 여지가 더 크다는 것이다. 그런데 한국처럼 파편화되어 있는 경우는 법적 논란이 더 많이 발생할 가능성이 있다. 국민건강보험, 산재보험, 고용보험, 국민연금 등 각종 사회보험만 해도, 처음부터 재원이 모두 분리되어 있고, 가입된 피보험자 비율도 모두 다르고, 급여 수급자격이나 요건도 모두 다르다. 그렇다 보니 새로운 급여를 만들거나 변경할 때 법적 검토가 더 요구되는 상황이다.

국민건강보험제도를 활용하는 경우, 돌봄제도의 보편성 확보라는 측면에서 평등권 내지 평등원리의 구현이 가능하고, 국민건강보험제도라는 사회보험을 활용하여 보편적 돌봄으로 확대한다는 측면에서 사회연대 원리의 구현이 유지되며, 국민건강보험을 통한 급여 지급이라는 측면에서는 사회보험수급권의 재산권성에 대한 침해가 없다. 국민건강보험제도는 의료급여의 수급자가 되는 극소수의 빈곤층을 제외하고는 국민의 97% 이상을 직장가입자 및 지역가입자로 하여 가입대상에 포함하는 상황이고 또 여러 기본권 중에서 건강권은 시민 누구나 가지는 가장 보편적 기본권 중에 하나이기 때문에 우리나라의 사회보험제도 중에서 가장 보편성을

31) 예컨대, 영국의 국민보험이 그러하다. 상세한 논의는 노호창(2018). “영국 국민보험의 개편과 시사점”, 참조.

가지고 있고, 또 사회연대 원리의 구현이 가장 잘 드러나 있는 제도이면서 동시에 공동체의 구성원으로 태어나서 자라고 어른이 되어 자녀를 낳아 부모가 되고 그 후 늙어서 할아버지·할머니가 되어 손자·손녀를 보게 되는 일련의 과정이 건강과 직결되는 주제라는 점에서 현 상황에서는 보편적 돌봄과 가장 잘 연결될 수 있다. 즉 국민건강보험의 보험료에 추가적인 보험료를 부과하는 방식의 재원 마련은 적절하게 설계된다면 현 상황에서는 가장 실현 가능성이 높은 선택이 될 수 있다.

이런 방식을 취하는 경우 출산전후휴가 및 육아휴직 그리고 각각의 급여의 법적 근거를 국민건강보험법으로 옮길 필요가 있고 그렇게 되는 것이 입법 측면에서 더 바람직한 상황이 된다. 물론 출산전후휴가나 육아휴직의 근거가 여전히 다른 법에 남아 있어서 출산전후휴가 및 육아휴직의 근거법과 각각의 급여에 대한 근거법이 서로 다른 상황이 되더라도 이 자체가 문제가 되지는 않는다. 입법 정책적으로 혹은 입법 기술적으로 제도 이용의 근거와 급여 수급의 근거가 동일한 법령에 따르면 가장 바람직하겠지만 그렇지 않더라도 위헌의 문제는 없다.

그리고 조세를 통하여 별도로 재원을 마련하는 방식도 생각해볼 수 있다. 이런 경우라면, 차라리 보편적 돌봄제도로서의 출산전후휴가와 육아휴직 자체를 현행 근거법에서 분리해 별도의 법률을 제정하여 이관하는 것이 타당하다. 별도의 법률을 제정하게 되면 국회의 입법 원리상 해당 법률의 집행을 위한 조세가 별도로 확보되어야 하기 때문이다. 조세제도의 신설을 통해 별도의 재원체계를 마련하는 경우에도 보편적 제도의 신설로 확대 개편되는 것이기에, 특히 사회보험수급권의 재산권성 문제도 논란이 되지 않는다. 동일한 역할을 하는 급여가 사라진 것이 아니라 그 근거만 변경되는 것이기 때문이다.

한편, 국민연금제도의 확대를 통해 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여

의 재원을 마련하는 방식도 생각해볼 수 있으나 보편성 측면에서는 국민 건강보험제도를 활용하는 것보다 상당히 미흡하다. 왜냐하면 국민연금제도는 국민의 노후소득보장을 위한 제도라는 점에서 일정 부분 보편성을 지향하고는 있으나 기본적으로 공무원, 군인, 교직원은 별도의 사회보험을 통한 노후소득보장제도가 마련되어 있다는 점에서 국민건강보험제도와는 차이가 있다. 국민건강보험제도가 공무원, 군인, 교직원도 모두 포괄한다는 점에서 민간 취업자만을 대상으로 하는 국민연금제도는 보편성에 있어 국민건강보험제도를 따라갈 수 없다. 만약 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여와 관련하여 공무원, 교직원, 군인은 별도로 자신들만의 사회보험제도를 통해서 해결하고, 이를 제외한 국민의 경우만 국민연금제도를 통해서 출산전후휴가급여와 육아휴직급여의 재원을 마련하는 방식 같은 이원화된 체제를 생각한다면, 이는 충분히 고려해볼 수도 있겠다.

6장에서는 추계된 재원규모를 바탕으로 건강보험, 국민연금을 활용할 경우 재원부담 정도를 추계하여 제시하고 있다. 신규 재원을 바탕으로 제도 설계를 하는 경우, 장기적으로 비경활인구를 포함한 모든 부모를 급여 대상으로 하는 방안을 제안하고자 한다. 극심한 저출산을 겪고 있는 국내의 실정을 고려할 때 출산전후급여 및 육아휴직제도를 보편적 제도로 확장 운영하는 방안이 더 적절해 보인다. 다만, 이 경우 재원 확보의 어려움이 존재할 수 있으나, 저출산에 따라 대상규모가 크지 않은 상황이며 이에 대해 건강보험 가입자가 다 같이 부담할 경우 부담의 정도는 크지 않은 것으로 나타났다(6장 분석내용 참조). 따라서 중·장기적 개편 방안으로 건강보험을 활용한 제도 개편 방안을 제안한다. 이 경우 비경활인구를 포함한 모든 부모를 대상으로 하며, 정액급여와 정률급여 구조로 설계할 것을 제안한다.

중·장기 방안으로 건강보험 재정을 활용한 보편적 제도 도입의 경우 기

존에 제도의 한계의 상당 부분을 해소할 수 있다. 우선 사각지대의 문제가 사라지며, 그에 따라 활용률 제고의 문제도 사라지게 된다. 기존에 기업문화, 급여수준 등의 이유로 활용률이 저조했던 상황을 일정 부분 해소할 가능성이 있다. 우선 보편적 제도로 운영될 경우 해당 제도에 대한 사회적 수용성이 적극적으로 높아질 가능성이 있어 기업문화가 바뀔 가능성이 매우 높다. 건강보험과 일반회계재정을 활용할 경우 기존의 고용보험 재원에 기반을 두었을 때보다 활용 가능한 재원의 규모를 늘리기가 용이하다. 이에 따라 급여수준을 제고할 여지가 높아져 이용률 제고에도 긍정적 영향을 기대할 수 있다고 판단된다. 다만, 이와 같은 제도 운용에 대한 사회적 합의를 도출해야 한다는 점과 고용 특성에 따른 세부적인 제도 적용과 설계가 뒤따라야 한다는 문제가 있다. 이는 앞에서 논의된 전 국민 고용보험 기반으로 확대하는 경우에도 해당되는 문제이다. 다양한 노동형태에 휴가와 휴직의 개념을 도입함에 따라 기존에 적용되었던 기준의 변화가 요구될 것이다. 이와 같은 문제에 대해서는 제도 운영에 대한 기본적인 방향(대상 확대 규모와 재원 확보 방안)이 설정된 이후 세부 검토가 이루어질 필요가 있다. 이 밖에도 전문가 조사에서 검토한 바와 같이 건강보험을 활용한 제도 개편에는 현실적으로 한계가 존재한다. 그에 따라, 단기적으로 전 국민 고용보험을 기반으로 대상 확대를 피하고 최종적으로 모든 부모를 대상으로 하는 보편적 제도로 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다.

178 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

〈표 5-22〉 신규 자원 활용 기반의 제도 확대 방안

구분	내용
대상	• 비정활인구를 포함한 모든 부모
육아휴직급여	• 현행 수준, 정액급여
출산전후급여	• 현행 수준, 정액급여
출산전후급여	• 건강보험, 일반회계
비고	<ul style="list-style-type: none"> • 소득증빙이 어려운 경우, 소득기준 미충족자, 무소득자 정액급여 지급(출산 전후 급여 50만 원 3개월, 육아휴직급여 50만 원 6개월) • 정액급여는 일반회계 자원 활용 • 소득증빙이 가능한 경우 정률급여 제공 • 부모급여 자원 통합 운영 가능
한계	<ul style="list-style-type: none"> • 소득활동을 전제한다는 점에서 건강권, 부모권(돌봄권)을 폭넓게 인정하는 보편적 계도로 운영은 어려움 • 가입대상 확대가 제도 이용 확대를 보장하지 않음

주: 육아휴직 정액급여 수급기간은 육아휴직 평균 수급기간을 적용함.

자료: 저자 작성.



제6장

대상 확대에 따른 재정 추계

제1절 출산전후휴가급여 재정 추계

제2절 육아휴직급여 재정 추계

제3절 필요자원 확보방안

제 6 장 대상 확대에 따른 재정 추계

이 장에서는 출산전후휴가 및 육아휴직급여제도의 적용 확대에 따른 추가적인 재정 소요액 및 필요재원을 마련하는 방안에 대하여 검토한다. 제도의 적용 확대 방식은 정부가 2020년 12월 23일에 발표한 전 국민 고용보험제도의 도입 로드맵에서 제시하고 있는 적용 대상자를 기본으로 하고, 점차 대상자를 확대해 나가는 시나리오를 가정하여 그에 따른 필요재원과 필요재원을 마련하는 방안에 대해서 검토하였다. 이는 앞에서 논의된 고용보험체계를 활용하는 방안(단기적 개선방안), 건강보험이나 국민연금체계를 활용하는 방안(신규 재원 확보를 통한 중·장기적 개선방안)에 각각 활용 가능한 추계 결과를 제시한다. 추계 시나리오는 현재 고용보험 대상자를 기준으로 점진적으로 확대하는 시나리오를 제시하고 있기 때문에 단기, 중·장기 개선방안에 대한 각각의 추계값을 제시하는 구조가 아니다. 대상 확대 정도에 따라 소요되는 재원규모를 고려하여 대상 확대를 어느 정도로 할 것인지, 재원 확보는 어떤 자원을 활용할 것인지 검토 가능하도록 추계값을 제시한다.

제1절 출산전후휴가급여 재정 추계

1. 추계방법

정부가 국회에 제출한 2023년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료

상 출산전후휴가급여의 산출방법을 차용하여 출산전후휴가급여의 확대에 따른 재정 소요액을 추계한다. 또한 정부가 제출한 사업설명자료에는 수급 실적에 대한 최신 통계와 추계에 필요한 주요 모수들에 대한 정보가 제공되어 있어 이를 활용하였다.

정부의 추계방식을 간단하게 소개하면 다음과 같다. 먼저, 지원인원을 파악한 후 지원인원에 월평균 지원단가와 지원기간을 곱하여 출산전후휴가급여의 재정 소요액을 추계한다.

$$\text{재정 소요액} = \text{지원인원} \times \text{지원단가} \times \text{지원기간}$$

예술인 출산전후휴가급여 지원인원은 고용보험의 적용이 예상되는 예술인의 추계로부터 시작한다. 이때 추계의 근거자료는 2018년 문화체육관광부에서 시행한 예술인 실태조사이다. 정부는 예술인 약 173천 명에 문화예술용역계약 체결률 42.1%를 곱한 후 월평균 보수가 50만 원 미만인 예술인 수를 차감하여 고용보험 적용 대상 예술인 수를 추계한다. 그 결과 정부는 2023년 기금운용계획의 예산 편성 시 예술인 고용보험 적용 대상 예술인 수를 약 4.7만 명으로 추산하였다.³²⁾

그런 다음, 예술인 고용보험 적용 대상 인원에 2021년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사상 임금근로자의 고용보험 가입률(75.2%)을 적용하여 예술인 고용보험 가입자 수를 추계한다. 그리고, 2018년 문화

32) 2021 회계연도 기금운용계획안 사업설명자료에서는 고용보험 적용이 예상되는 예술인을 3.5만 명으로 추계하였다. 전체 예술인의 규모와 계약체결률은 동일 수치를 사용하고 있기에 월평균 보수가 50만 원 미만인 예술인의 수치가 2021년보다 2023년에 1.2만 명 적게 보고 있음을 추산할 수 있다. 한편 2022 회계연도 기금운용계획안에서도 고용보험 적용이 예상되는 예술인을 4.7만 명으로 추계하여 2023 회계연도 기금운용계획안과 동일하였다.

체육관광부에서 시행한 예술인 실태조사에서 나타난 전국 17개 광역시도의 총 14개 분야 예술인의 여성 비율(48.8%) 및 20~40대 비율(50.91%)을 적용하여 고용보험에 가입한 가입기 여성 예술인의 수를 파악한다. 마지막으로, 통계청 장래인구추계 자료를 바탕으로 가입기 여성(14~49세) 중 출생아 수 비율(2020년 장래인구추계 상 2.06%)을 곱하여 지원인원을 산출한다.

지원단가는 2021년 예술인 출산전후휴가급여 수급자 월평균 지급액인 1.64백만 원으로 추산한다. 재정 소요액의 나머지 변수인 지원기간은 출산전후휴가급여의 지원기간인 3개월을 사용한다. 이상과 같은 추계산식을 적용하여 정부는 2023년도 기금운용계획안에서 예술인 출산전후휴가급여를 8억 8천 5백만 원으로 편성하였다.

〈표 6-1〉 2023회계연도 기금운용계획안 사업설명자료 상 예술인 출산전후휴가급여 예산 편성 근거

<p>□ 재정 소요액(885백만 원)=지원인원(180명)×지원단가(164만 원)×지원기간(3개월)</p> <p>○ 지원인원(180명) = ⁱ⁾4.7만 명 × ⁱⁱ⁾75.2% × ⁱⁱⁱ⁾48.8% × ^{iv)}50.91% × ^{v)}2.06%</p> <p>i) 고용보험 적용이 예상되는 예술인('18년 문체부 예술인 실태조사) = (예술인 약 173천 명×계약체결률 42.1%) - 월평균 보수 50만 원 미만</p> <p>ii) 고용보험 가입률(2021.8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사)</p> <p>iii) 예술인의 여성 비율(2018년 문체부 예술인 실태조사)</p> <p>iv) 예술인의 여성 20~40대 비율(2018년 문체부 예술인 실태조사)</p> <p>v) 2023년 예상 가입여성(15~49세) 중 출생아 수 비율(2020년 통계청, 장래인구추계)</p> <p>○ 지원단가(164만 원) = 2021년 예술인 출산전후휴가급여 수급자 월평균 지급액</p> <p>○ 지원기간(3개월) = 현행 출산전후휴가급여 지원기간</p>

자료: 고용노동부. (2022). 2023년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1). p.448.

한편 특수형태근로종사자 출산전후휴가급여의 재정 소요액도 동일한 방식으로 추계된다. 다만, 지원인원 및 지원단가 산정에서 차이가 존재한다. 먼저, 지원인원은 2021년 12월 기준 고용보험 가입 특고 종사자 수

60.1만 명에 2018년 특고 보호방안 마련을 위한 실태조사상 특고 종사자 중 15~49세 비율(55.3%) 및 여성 비율(57.1%)을 적용한다. 그런 다음, 통계청 장래인구추계 자료를 바탕으로 가입기 여성(14~49세) 중 출생아 수 비율(2020년 장래인구추계상 2.06%)을 곱하여 지원인원(3,962명)을 산출한다.

지원단가는 2021년 특고 출산전후휴가급여 수급자 월평균 지급액인 157만 원으로 추산한다. 지원기간은 출산전후휴가급여의 지원기간인 3개월을 그대로 적용한다. 이상과 같은 추계산식을 적용하여 정부는 2023년도 기금운용계획안에서 특수형태근로종사자 출산전후휴가급여를 186억 6천 1백만 원으로 편성하였다.

〈표 6-2〉 2023 회계연도 기금운용계획안 사업설명자료상 특수형태근로종사자 출산전후휴가급여 예산 편성 근거

<p>□ 재정 소요액(18,661백만 원)=지원인원(3,962명)×지원단가(157만 원)×지원기간(3개월)</p> <p>○ 지원인원(3,962명) = ⁱ⁾60.1만 명 × ⁱⁱ⁾55.3% × ⁱⁱⁱ⁾57.1% × ^{iv)}2.06%</p> <p>i) 고용보험 가입 특고 종사자(2021년 12월 기준)</p> <p>ii) 특고 종사자 중 15~49세 비율(2018년 특고 보호방안 마련을 위한 실태조사)</p> <p>iii) 특고 종사자 중 여성 비율(2018년 특고 보호방안 마련을 위한 실태조사)</p> <p>iv) 2023년 예상 가입여성(15~49세) 중 출생아 수 비율(2020년 통계청, 장래인구추계)</p> <p>○ 지원단가(157만 원) = 2021년 특고 출산전후휴가급여 수급자 월평균 지급액</p> <p>○ 지원기간(3개월) = 현행 출산전후휴가급여 지원기간</p>
--

자료: 고용노동부. (2022). 2023년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1). p.447-448.

2. 추계 시나리오 및 가정

출산전후휴가급여 관련 재정 소요액 추계는 대상 확대에 따른 시나리오별로 이루어진다. 첫 번째 시나리오는 출산전후휴가급여가 이미 적용되고 있는 예술인과 특수형태근로종사자로 고용보험 적용을 확대함에 따른 추가 재정 소요액을 추계하는 것이다. 두 번째 시나리오는 예술인과

특수형태근로종사자뿐만 아니라 자영업자에게 출산전후휴가급여를 제공하는 경우이다. 세 번째 시나리오는 예술인·특수형태근로종사자·자영업자에 추가하여 고용보험 적용 대상 임금근로자 중 미가입자와 업종·연령 등에 따른 적용제외자에게 출산전후휴가급여를 확대 적용하는 경우이다. 마지막 네 번째 시나리오는 세 번째 시나리오에 덧붙여서 소득활동이 없는 주부, 학생 등 모든 부모에게도 출산전후휴가급여를 확대 적용하는 경우이다.

재정 소요액의 추계기간은 정부가 2022년 9월 국회에 제출한 2022~2026년 국가재정운용계획의 기간과 동일하게 5년으로 설정한다. 따라서 추계 시작 연도는 2023년이며, 2027년까지 5개년이 추계기간이 된다. 2023년에 시나리오별로 출산전후휴가급여가 확대되는 경우를 상정하여 추가 재정 소요액을 추계한다.

시나리오별 추가 재정 소요액을 산출할 때 임금상승률, 경제활동참가율, 고용률 등과 같은 거시경제 변수들에 대한 전망치는 국회예산정책처의 『2023년 및 중기 경제전망 IV』에서 제시한 전망 결과를 활용한다. 15세 이상 인구, 출생아 수 등 인구 전망치는 통계청의 2020년 기준 장래인구추계인 『장래인구추계: 2020~2070년』 결과를 활용한다.

추계 시작 연도인 2024년의 시나리오별 지원인원 산출 시 모수는 통계청의 2021년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과와 더불어서 비임금근로 및 비경제활동인구 부가조사 결과를 바탕으로 한다. 동 부가조사 결과들을 기반으로 고용보험 사각지대 유형별 인구 분포를 시나리오별 지원인원 산출 시 모수에 대한 추정기준으로 한다.³³⁾

33) 2021년 8월 기준 고용보험 사각지대 추정은 허재준(2020.9.16.)과 동일한 기준으로 경활부가조사를 이용해 한국노동연구원의 허재준 박사가 도출한 수치를 활용함.

〈표 6-3〉 고용보험 사각지대 추정(2021.08)

(단위: 만 명, %)

15세 이상 인구: 4,510만 명							
경제활동인구: 2,835만 명							
비경제 활동인구 1,676만 명	실업자 74만 명	취업자 2,760만 명(100%)					
		임금근로자 2,099만 명(76.1%) 『100%』					
		비임금 근로자 ¹⁾ 661만 명, (23.9%)	적용제외자 348만 명 (12.6%) 『16.6%』		적용 대상자 1,751만 명 (63.5%) 『83.4%』 『100%』		
			업종·연령 등에 따른 적용제외 ²⁾ 196만 명 (7.1%) 『9.3%』	공무원· 교원 등 152만 명 (5.5%) 『7.2%』	실제 가입자 1,464만 명 (53.0%) 『69.7%』 『83.6%』	미가입자 288만 명 (10.4%) 『13.7%』 『16.4%』	
			공식적으로 제외	사각지대	제도적 사각지대	직역연금 에서 포괄	고용보험 가입자

주: 1) 비임금근로자에는 고용원이 있는 자영업자, 고용원이 없는 자영업자, 그리고 무급가족종사자가 포함된다.
 2) 일용직, 근속 1개월 미만자, 단시간 근로자(주당 15시간 미만인 시간제 근로자), 65세 이상, 5인 미만 농업어업 종사자가 포함된다.
 3) ()는 취업자 대비 비중, 『 』는 임금근로자 대비 비중, 『 』는 적용 대상자 대비 비중을 의미한다.
 자료: 허재준. (2020.9.16.). 코로나 위기가 제기한 고용안전망 보완 필요성과 방안 모색. 한국사회복지협의회 이슈페이퍼 21호와 동일한 기준으로 허재준이 도출한 수치와 통계청. (2021.10.26). 2021년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과; 통계청. (2021.11.4). 2021년 8월 경제활동인구조사 비임금근로 및 비경제활동인구 부가조사 결과를 재구성.

또한 2021년 기준 취업자 수 대비 예술인 고용보험 가입자 및 특수형태근로종사자 고용보험 가입자의 비율은 추계기간 동안 동일하게 유지하는 것으로 가정한다. 예술인 및 특고 출산전후휴가급여 수급자 월평균 지급액은 추계기간 동안의 거시경제 변수의 장기전망상 명목 임금상승률만큼 증가하는 것으로 가정한다. 지원기간은 현행 출산전후휴가급여 지원기간인 3개월로 간주한다.

또한 취업자 수 대비 고용보험 적용제외자 수 및 비임금근로자 수 비율도 2021년 수준을 추계기간 동안 유지하는 것으로 가정한다. 반면, 실업

자 수와 비경제활동인구는 거시경제 변수 전망 결과를 바탕으로 추계한다. 이 밖에도 시나리오별 여성인구 비율은 각 추계연도에서 통계청의 2020년 장래인구추계 결과상 15세 이상 인구 중 여성의 비율과 같다고 가정한다. 그리고 시나리오별 가임기 여성의 비율도 각 추계연도에서 통계청의 2020년 장래인구추계 결과상 가임기 여성의 비율과 같다고 가정한다.

3. 시나리오별 추계 결과

가. 시나리오 1: 예술인 및 특고

본 소절에서는 고용노동부(2022)의 2023년 기금운용계획안에 제시된 예산편성 근거에 따라 2023~2027년 동안의 예술인에 대한 출산전후휴가급여 재정 소요액을 먼저 추계한다.

2023년 기금운용계획안에서는 재정 소요액을 지원인원에 지원단가 및 지원기간을 곱하여 추계하고 있다. 산업별 고용보험 가입률이 동일하다고 가정하면, 예술인은 <표 6-4>와 같이 2023~2025년까지는 연평균 1.73%씩, 2025~2027년까지는 연평균 0.68%씩 증가한다. 그리고 계약 체결률 및 월평균 보수 50만 원 미만 인원은 2023년 기금운용계획안의 수치와 동일한 것으로 가정한다. 그 결과 고용보험 적용이 예상되는 예술인 수는 2023년 4.7만 명, 2024년 4.8만 명, 2025년 5.0만 명, 2026년 5.0만 명, 2027년 5.1만 명으로 추계된다.

〈표 6-4〉 예술인 산업별 분포 및 산업별 취업자 수 증가율

(단위: 건, %)

산업	고용보험 가입자 (건)	비중 (%)	연평균 취업자 증가율(%)	
			2023~2025	2025~2027
제조업	83	0.17	0.3	-0.3
도소매업	242	0.49	-0.1	-0.8
운수 및 창고업	8	0.02	0.9	-0.5
숙박 및 음식점업	4	0.01	1.5	-0.2
정보통신업	30,327	60.84	2.2	0.8
금융 및 보험	2	0.00	0.5	-0.4
부동산업	16	0.03	0.3	-0.5
전문, 과학 및 기술서비스업	1,295	2.60	1.7	0.2
사업시설관리, 지원 및 임대서비스업	1,706	3.42	1.0	-0.3
공공행정, 국방 및 사회보장행정	1,102	2.21	1.3	0.4
교육서비스업	87	0.17	0.0	-0.6
보건업 및 사회복지서비스업	2	0.00	3.3	2.6
예술스포츠 및 여가관련서비스업	13,067	26.21	1.2	0.8
협회 및 단체, 수리 및 기타개인서비스업	1,907	3.83	-0.7	-0.5
합계/연평균 증가율	49,848	100	1.73	0.68

주: 1) 예술인의 고용보험 가입 기준은 2021년 10월이다.

2) 연평균 증가율은 추계기간별로 산업별 취업자 증가율에 예술인 비중을 가중치로 평균한 가중평균치이다.

자료: 박진희, 정재현, 김수현, 이정아 외. (2021). 특수형태근로종사자 및 자영업자 고용보험 사각 지대 분석. 한국고용정보원 기본사업 2021-064. p.22.에서 예술인의 산업별 가입자 통계를, 박진희, 정재현, 김수현, 홍현균, 김새봄, 정순기, ...윤문희. (2021). 중장기 인력수급 전망 2020~2030. 한국고용정보원 기본사업 2021-062. p.233.에서 산업별 연평균 취업자 증가율을 가져와서 저자가 계산함.

추계기간 동안의 지원인원은 추계연도별 고용보험 적용이 예상되는 예술인 수에 고용노동부의 2023년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명 자료에 제시된 고용보험 가입률(75.2%), 예술인 여성 비율(48.8%), 예술인의 20~40대 비율을 순차적으로 적용한다. 그 결과에 추계연도별 가입 여성(15~49세) 대비 출생아 수 비율을 적용하면 지원인원을 산출할 수 있다.

〈표 6-5〉 예술인 출산전후휴가급여 지원 인원

(단위: 명, %)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
고용보험 적용 예상인원 (명) (A)	47,000	48,263	49,548	50,057	50,570
고용보험 가입률 (B)	75.2%	75.2%	75.2%	75.2%	75.2%
예술인 여성 비율 (C)	48.8%	48.8%	48.8%	48.8%	48.8%
예술인 20~40대 비율 (D)	50.91%	50.91%	50.91%	50.91%	50.91%
가임기 여성 대비 출생아 비율 (E)	2.06%	2.11%	2.27%	2.41%	2.56%
예술인 지원인원 (명) (A*B*C*D*E)	180	190	210	225	241

자료: 저자 작성.

지원단가는 2023년 기준 164만 원이었고, 2023~2027년 동안 명목 임금상승률을 따라 지원단가도 증가한다고 가정한다. 또한 지원기간은 3개월로 한다. 그 결과 재정 소요액은 다음의 〈표 6-6〉과 같다. 2023년은 885백만 원, 2024년 969백만 원, 2025년 1,108백만 원, 2026년 1,228백만 원, 2027년 1,359백만 원으로 추계되었으며, 2022~2027년 간 총 5,549백만 원이 소요될 것으로 분석되었다.

〈표 6-6〉 예술인 출산전후휴가급여 재정 소요액

(단위: 명, %, 월, 백만 원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
예술인 지원인원 (명) (A)	180	190	210	225	241
명목 임금상승률 (B)	3.9%	3.9%	3.6%	3.3%	3.3%
지원단가 (C)	164	170	176	182	188
지원기간 (월) (D)	3	3	3	3	3
재정 소요액 (백만 원) (A*C*D)	885	969	1,108	1,228	1,359

자료: 명목 임금상승률은 국회예산정책처. (2022.10.5.). 2023년 및 중기 경제전망 IV.

특수형태근로종사자의 출산전후휴가급여 재정 소요액도 유사한 절차에 따라 산출된다. 2023년 기금운용계획안에서는 고용보험 가입인원을

60.1만 명으로 추산한다. 아래의 그림은 2018년 기준 특수형태근로종사자의 종사상 지위에 따른 분포를 보여준다.

[그림 5-1] 특수고용직 종사자의 종사상 지위 분포



자료: 정홍준, 장희은. (2018). 특수형태근로(특수고용) 종사자의 규모추정을 위한 기초연구. 한국노동연구원 연구보고서. 2018-10. p.89; 선담은, 김양진. (2020.4.29.). 사각지대 ‘응급처방’ 규모 키우고, 고용보험 안으로 더 많이 끌어안아라. 예서 재인용.

정홍준, 장희은(2018)은 2018년 기준 특수형태근로종사자 수를 220.8만 명으로 추산하였다. 이들의 종사상 지위 분포를 보면 임금근로자에 속한 특고가 74.5만 명(33.7%)이며, 고용원이 없는 1인 자영업자에 속한 특고가 146.3만 명(66.3%)이다.³⁴⁾ 동 비율은 추계기간 동안 일정하게 유지된다는 가정하에 특고 인원의 증가율을 임금근로자 수 증가율과 고용원이 없는 1인 자영업자 수 증가율의 가중평균으로 산출한다.

34) 1인 자영업자에 속한 특고 인원 146.3만 명은 플랫폼 등 새로운 유형의 근로자 55만 명을 포함한 수치이다.

본 절에서는 추계기간 동안의 임금근로자 수를 2017~2021년까지 취업자 대비 임금근로자 비율의 연평균 증가율을 산출하고, 이를 2021년 이후의 기간에 순차적으로 적용하여 임금근로자 수를 추계하였다. 고용원이 없는 자영업자 수는 2017~2021년까지의 연평균 증가율을 산출하고, 이를 2021년 자영업자 수에 적용하여 추계기간 동안의 인원을 추계하였다. 이런 방식으로 도출된 임금근로자 수와 고용원이 없는 자영업자 수의 증가율에 정홍준, 장희은(2018)에 따른 종사상 지위별 특고 분포를 가중치로 적용하여 특고 인원의 증가율을 구하였다. 그 결과 고용보험 가입 특고 인원은 2023년 60.9만 명(2023년 기금운용계획안 수치)에서 2024년 61.3만 명, 2025년 61.7만 명, 2026년 62.2만 명, 2027년 62.6만 명으로 추계되었다.

한편 2018년 수행된 『특수형태근로자 보호방안 마련을 위한 실태조사』³⁵⁾에 따르면, 특고 종사자 중 15~49세 비율은 55.3%이고, 특고 종사자 중 여성 비율은 57.1%이다. 고용노동부는 2023년 기금운용계획안을 마련하면서 동 비율들을 시간에 대해 상수로 가정하여 활용하였다. 본 절에도 동 비율들이 추계기간 동안 일정하게 유지된다고 가정한다. 고용보험 가입 특고 종사자에 동 비율들을 곱하고, 그 결과에 추계연도별 가입여성(15~49세) 대비 출생아 수 비율을 적용하면 지원인원을 산출할 수 있다.

지원단가는 2023년 기준 157만 원이었고, 2023~2027년 동안 명목 임금상승률에 따라 지원단가도 증가한다고 가정한다. 또한 지원기간은 3개월로 한다.

35) 고용노동부가 발주한 연구용역으로 한국노동연구원원의 정홍준 박사가 수행함.

192 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

〈표 6-7〉 특고 출산전후휴가급여 지원인원

(단위: 만 명, %, 명)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
특고 고용보험 가입 인원 (만 명) (A)	60.9	61.3	61.7	62.2	62.6
특고 종사자 중 15~49세 비율 (B)	55.3%	55.3%	55.3%	55.3%	55.3%
특고 종사자 중 여성 비율 (C)	57.1%	57.1%	57.1%	57.1%	57.1%
가임기 여성 대비 출생아 비율 (D)	2.06%	2.11%	2.27%	2.41%	2.56%
특고 지원인원 (명) $A*B*C*D$	3,962	4,085	4,423	4,734	5,061

자료: 저자 작성.

그 결과 재정 소요액은 2023년 18,661백만 원, 2024년 19,976백만 원, 2025년 22,425백만 원, 2026년 24,854백만 원, 2027년 27,481백만 원으로 2022~2027년간 총 113,397백만 원이 소요될 것으로 분석되었다.

〈표 6-8〉 특고 출산전후휴가급여 재정 소요액

(단위: 명, %, 월, 백만 원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
특고 지원인원 (명) (A)	3,962	4,085	4,423	4,734	5,061
명목 임금상승률 (B)	3.9%	3.9%	3.6%	3.3%	3.5%
지원단가 (C)	157	163	169	175	181
지원기간 (월) (D)	3	3	3	3	3
재정 소요액 (백만 원) $A*C*D$	18,661	19,976	22,425	24,854	27,481

자료: 명목 임금상승률은 국회예산정책처. (2022.10.5.). 2023년 및 중기 경제전망 IV.

나. 시나리오 2: 자영업자

우선, 자영업자 출산전후휴가급여의 지원인원은 다음과 같이 추계한다. 먼저, 통계청의 경제활동인구조사상 취업자 수를 추계한다. 2023년의 경우 9월까지의 취업자 수를 사용하고, 2023년 이후 2027년 동안에

는 취업자 수가 연평균 0.4%씩 증가하는 것으로 가정한다.³⁶⁾ 또한 취업자 대비 임금근로자 수 비율은 2017~2021년 동안 연평균 0.56%씩 증가하여 왔고, 이를 추계기간 적용하여 임금근로자 수 및 비임금근로자 수를 추계하였다. 한편 매년 8월 실시되는 통계청의 경제활동인구조사 비임금근로 및 비경제활동인구 부가조사에 따른 무급가족종사자에 대한 인원 통계를 바탕으로 무급가족종사자 수를 추계한다. 무급가족종사자 수는 2017~2021년 동안 연평균 2.3%씩 감소하여 향후에도 이런 감소세를 유지한다고 가정한다. 이런 가정을 통해 추계된 무급가족종사자 수를 비임금근로자 수 추계 결과에서 차감함으로써 자영업자 수를 추계한다. 그 결과, 본 연구에서는 고용보험 가입대상 자영업자 수를 2021년 5,551천명에서 2027년 5,188명으로 감소하는 것으로 추계하였다.

추계기간 동안 여성 자영업자 수는 여성 비임금근로자 수에서 여성 무급가족종사자 수를 차감하여 추계하였다. 여성 무급가족종사자 수는 2017~2021년 동안 여성 무급가족종사자의 연평균 감소율(3.4%)을 적용하여 산출한다. 여성 비임금근로자 수는 여성 취업자 수에서 여성 임금근로자 수를 차감함으로써 산출한다. 여성 임금근로자 수는 2017~2021년 동안 여성 취업자 수 대비 여성 임금근로자 수 비율의 증가율 86.9%를 적용하여 여성 취업자 수 대비 여성 임금근로자 수 비율 추이를 산출한 후 이를 여성 취업자 수에 적용하여 추계한다. 여성 취업자 수는 여성 경제활동인구에 2019~2022년 평균 여성 경제활동인구 대비 여성 취업자 수 비율(96.3%)을 적용하여 추계하였다. 여성 취업자 수는 2020년 기준 통계청의 장래인구추계상 15세 이상 여성 인구에 여성 경제활동참가율을 적용하여 추계하였다. 여성 경제활동참가율은 전체 경제활동참가율의 증

36) 증가율의 근거는 박진희, 정재현, 김수현, 홍현균 외(2021)의 『중장기 인력수급 전망 2020~2030』이다. 이들의 연구에 따르면, 전체 취업자 수는 2020~2030년 동안 연평균 0.4%씩 증가할 것으로 전망하였다.

가을만큼 증가하는 것으로 가정하여 추계하였다. 전체 경제활동참가율은 국회예산정책처가 2022년 10월 발간한 『2023년 및 중기 경제전망 IV』에서 제시한 정보를 사용하였다.

한편 추계기간 동안의 15~49세 가임기 여성 자영업자 수는 2017~2021년 동안 여성 자영업자 수 대비 15~49세 여성 자영업자 수 비율의 감소율(2.0%)을 활용하여 추계한다. 자영업자에게 고용보험 적용이 확대 되면 자영업자의 고용보험 가입 비율은 임금근로자의 고용보험 가입 비율과 같아진다고 가정한다. 이런 가정에 따라 15~49세 가임기 여성 자영업자 수 추계값에 2021년 기준 임금근로자의 고용보험 가입 비율인 69.7%를 적용하면 추계기간 동안 15~49세 여성 자영업자 중 고용보험 가입자 수를 산출할 수 있다. 그 결과에 통계청 장래인구추계로부터 산출한 추계연도별 가임여성(15~49세) 대비 출생아 수 비율을 적용하면 자영업자 출산전후휴가급여 지원인원이 나온다.

〈표 6-9〉 자영업자 출산전후휴가급여 지원인원

(단위: 천 명, %, 명)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
여성 자영업자 인원 (천 명) (A)	1,925	1,867	1,803	1,739	1,626
15~49세 비율 (B)	55.47%	54.34%	53.24%	52.15%	51.09%
가임기 여성 대비 출생아 비율 (C)	2.06%	2.11%	2.27%	2.41%	2.56%
고용보험 가입률 (D)	69.75%	69.75%	69.75%	69.75%	69.75%
지원인원 (명) (A*B*C*D)	15,343	14,931	15,197	15,244	14,832

자료: 저자 작성.

자영업자 출산전후휴가급여의 1인당 지원단가는 한국조세재정연구원의 제14차 재정패널조사 자료를 활용한다. 동 조사자료에서는 소득이 있는 모든 가구원을 대상으로 소득유형별(근로소득, 사업소득 및 임대소득 등) 연간 소득금액을 묻는다. 자료에 따르면, 월소득이 200만 원 미만인

자의 비율은 45.41%이고, 그렇지 않은 자의 비율은 54.59%이다. 특히 월소득이 200만 원 미만인 자들의 월평균 소득은 90.9만 원이다. 이에 자영업자 출산전후휴가급여의 1인당 지원단가는 150.5만 원으로 추산하였다.

〈표 6-10〉 자영업자 출산전후휴가급여 1인당 지원단가

(단위: %, 만 원)

통상임금구간별 지원인원 비율(%) (A)		평균지급액 (만 원) (B)	통상임금구간별 평균 단가 (만 원) (A*B)
200만 이상~	54.6	200	109.2
200만 미만	45.4	90.9	41.3
합계			150.5

자료: 고용노동부. (2022). 2023년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1). p.477에 있는 우선지원 대상기업의 출산전후휴가급여 예산편성 방법의 틀을 사용하여 저자가 계산함.

자영업자 출산전후휴가급여의 지원기간은 3개월로 가정한다. 지원인원에 지원단가와 지원기간을 적용하여 산출된 소요액은 〈표 6-11〉과 같다. 5개년 동안 추가될 재정 소요액은 약 3,425억 원으로 추계된다.³⁷⁾

〈표 6-11〉 자영업자 출산전후휴가급여 재정 소요액

(단위: 명, %, 만 원, 월, 백만 원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
자영자 출산전후휴가급여 대상자 (명) (A)	21,998	21,408	21,788	21,856	21,736
고용보험 가입률 (B)	69.75%	69.75%	69.75%	69.75%	69.75%
지원인원 (명) (C)	15,343	14,931	15,197	15,244	15,160
지원단가 (만 원) (D)	150.5	150.5	150.5	150.5	150.5
지원기간 (월) (E)	3	3	3	3	3
재정 소요액 (백만 원) (C*D*E)	69,254	67,394	68,595	68,807	68,428

자료: 저자 작성.

37) 만일 자영업자의 고용보험 가입률이 100%인 경우 추가 재정 소요액은 $1.43(=1/69.75\%)$ 배 높아진 4,910억 원으로 추계된다.

다. 시나리오 3: 실질적 사각지대 + 적용제외자(유형1)³⁸⁾

본 시나리오에는 전 국민 고용보험 로드맵 중 법적으로 적용대상이지만 미가입된 도소매·음식·숙박업·건설업 등의 임시·일용직, 즉 고용보험의 실질적 사각지대에 있는 자들과 고용보험 적용제외자(유형1)까지 고용보험을 확대하는 것이다. 이때 고용보험 적용제외자 중 지역연금 가입자는 여전히 고용보험의 가입 대상에서 제외한다고 가정한다.

2021년 기준 임금근로자 중 69.7%만 고용보험에 가입한 상황이다. 이에 자영업자에 대한 고용보험 확대에도 69.7%만 고용보험에 가입할 것을 가정하였다. 또한 정부의 예술인 및 특고 고용보험 확대에도 월소득이 50만 원(예술인) 또는 80만 원(특고) 미만인 경우 가입대상에서 제외되고 있는 상황이다. 이에 시나리오 3에서도 여전히 31.3%는 고용보험에 가입하지 않는 것으로 가정한다.³⁹⁾

이러한 가정 아래에서 시나리오 3에 따른 재정 소요액을 추계할 때에도 정부의 예산편성 방식을 적용한다. 따라서 시나리오 3에 따른 지원인을 먼저 추계할 필요가 있다. 우선 추계기간 동안의 고용보험에 미가입한 임금근로자 수와 지역연금 가입자를 제외한 적용제외자 수에 대한 추계는 다음과 같다. 앞의 <표 6-3>에서 제시한 2021년 8월 기준의 고용보험 사각지대 추정 결과에서 제시된 모수는 추계기간 동안 동일한 것으로 가정한다. 즉, 임금근로자 중 고용보험 미가입자 비율(31.3%) 및 임금근로자 대비 적용제외자(유형1) 비율(9.3%)은 추계기간 내내 유지된다고 본다. 임금근로자 수 추계는 자영업자 수 추계 시 제시한 방식과 동일하게 이루어진다.

38) 유형 1이란 공무원 등 지역연금 가입자를 제외한 적용제외자를 말한다.

39) 자영업자 출산전후휴가급여 재정 소요액 추계와 마찬가지로 가입률을 100%로 한다면, 추계방법상 가입률을 약 69.7%로 가정했을 때의 재정 소요액을 1.43배 높이면 가입률 100% 시 재정 소요액이 된다. 이처럼 가입률에 대한 가정을 변화시킨 결과는 단순하게 계산될 수 있다.

〈표 6-12〉 실질적 사각지대 및 적용제외자(유형1) 출산전후휴가급여 지원인원

(단위: 천 명, %, 명)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
여성 임금근로자 인원 (천 명) (A)	9,695	9,838	9,972	10,108	10,200
15~49세 비율 (B)	54.81%	53.92%	53.04%	52.17%	51.32%
가임기 여성 대비 출생아 비율 (C)	2.06%	2.11%	2.27%	2.41%	2.56%
사각지대 및 적용제외(유형1) 비율 (D)	23.01%	23.01%	23.01%	23.01%	23.01%
고용보험 가입 비율 (E)	69.75%	69.75%	69.75%	69.75%	69.75%
지원인원 (명) (A*B*C*D*E)	17,570	17,963	19,269	20,397	21,507

자료: 저자 작성.

실질적 사각지대 및 적용제외자(유형1) 출산전후휴가급여의 1인당 지원단가는 자영업자 출산전후휴가급여와 같이 한국조세재정연구원의 제 14차 재정패널조사 자료를 활용한다. 동 조사자료에는 2020년 귀속 소득이 있는 모든 가구원을 대상으로 소득유형별 소득금액뿐만 아니라 종사상의 지위를 묻는다. 실질적 사각지대 및 적용제외자(유형1)가 대체로 임시직·일용직임을 감안하여 종사상의 지위가 임시직과 일용직인 응답자의 근로소득 정보를 바탕으로 1인당 지원단가를 추계한다. 동 조사자료에 따르면, 2020년 귀속 월소득이 200만 원 미만인 자의 비율은 75.8%이고 그렇지 않은 자의 비율은 24.2%이다. 특히 월소득이 200만 원 미만인 자들의 월평균 91.2만 원이다. 이에 다음의 〈표 6-13〉에 나온 것처럼, 2020년 기준 1인당 지원단가는 117.6만 원으로 추산할 수 있다.

〈표 6-13〉 실질적 사각지대·적용제외자(유형1) 출산전후휴가급여 1인당 지원단가

(단위: %, 만 원)

통상임금구간별 지원인원 비율(%) (A)	평균지급액 (만 원) (B)	통상임금구간별 평균 단가 (만 원) (A*B)
200만 이상~	200.0	48.5
200만 미만	91.2	69.1
합계		117.6

자료: 고용노동부. (2022). 2023년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1), p.447에 있는 우선지원 대상기업의 출산전후휴가급여 예산편성 방법의 틀을 사용하여 저자가 계산함.

실제 재정 소요액 추계 시 재정패널상 임시직·일용직의 근로소득이 향후 명목 임금상승률로 상승한다고 가정할 후 추계기간별 1인당 지원단가를 산출하였다. 그 결과 지원단가는 2023년 127만 원에서 2027년 136만 원으로 상승하는 것으로 추계되었다.

실질적 사각지대 및 적용제외자(유형1)의 출산전후휴가급여에 대한 재정 소요액은 지원인원에 지원단가와 지원기간 3개월을 적용하여 산출한다. 5년 동안 추가될 재정 소요액은 약 3,830억 원으로 추계된다.⁴⁰⁾

〈표 6-14〉 실질적 사각지대 및 적용제외자(유형1) 출산전후휴가급여 재정 소요액

(단위: 명, %, 만 원, 월, 백만 원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
출산전후휴가급여 대상자 (명) (A)	25,190	25,755	27,626	29,244	30,835
고용보험 가입률 (B)	69.7%	69.7%	69.7%	69.7%	69.7%
지원인원 (명) (C)	17,569	17,963	19,268	20,397	21,507
지원단가 (만 원) (D)	126.9	129.5	131.9	134.1	136.4
지원기간 (월) (E)	3	3	3	3	3
재정 소요액 (백만 원) (C*D*E)	66,863	69,800	76,257	82,062	88,027

자료: 저자 작성.

40) 만일 자영업자의 고용보험 가입률이 100%인 경우 추가 재정 소요액은 1.43 (=1/69.75%) 배 높아진 4,889억 원으로 추계된다.

라. 시나리오 4: 비경제활동인구 등

본 시나리오는 가정주부 등 비경제활동인구, 실업자, 무급가족종사자, 고용보험 미가입자에게 정액 출산전후휴가급여를 제공하는 시나리오다. 이때 1인당 지원금액은 현재 고용보험에 미가입된 자영업자에게 제공하는 정액급여와 동일한 금액인 50만 원을 3개월 지급하는 것으로 가정한다.⁴¹⁾

한편 2021년 기준 임금근로자 중 69.7%만 고용보험에 가입한 상황이다. 이에 자영업자에 대한 고용보험 확대에도 69.7%만 고용보험에 가입할 것을 가정하였다. 또한 정부의 예술인 및 특고 고용보험 확대에도 월소득이 50만 원(예술인) 또는 80만 원(특고) 미만인 경우 가입대상에서 제외되고 있는 상황이다. 이에 시나리오 3에서도 여전히 30.3%는 고용보험에 가입하지 않는 것으로 가정한다.⁴²⁾

먼저 비경제활동인구는 통계청의 장래인구추계상 15세 이상 인구를 경제활동인구조사의 15세 이상 인구로 조정한다.⁴³⁾ 국회예산정책처의 경제활동참가율 전망을 바탕으로 경제활동인구를 추계하고, 조정된 15세 이상 인구에서 경제활동인구를 차감하여 비경제활동인구를 추계하였다. 여성 비경제활동인구는 비경제활동인구 중 남성이 차지하는 비중의

41) 정액 출산전후휴가급여가 비경제활동인구 등에 지급될 경우 현재의 고용보험 미가입 자영업자에게 제공되는 정액급여는 폐지되는 것으로 가정한다. 또한 재정 소요액 추계 시 기존 제도의 폐지는 고려하지 않고, 새로운 제도로 유발되는 재정 소요액만을 추계한다.

42) 자영업자 출산전후휴가급여 재정 소요액 추계와 마찬가지로 가입률을 100%로 한다면, 추계방법상 가입률을 약 69.7%로 가정했을 때의 재정 소요액을 1.43배 높이면 가입률 100% 시 재정 소요액이 된다. 이처럼 가입률에 대한 가정을 변화시킨 결과는 단순하게 계산될 수 있다.

43) 경제활동인구조사의 15세 이상 인구는 군인, 제조사 등을 포함하지 않는 인구이다. 이에 2020~2022년 동안 장래인구추계상 15세 이상 인구 대비 경제활동인구조사의 15세 이상 인구 비율의 평균을 2023년 이후 장래인구추계의 15세 이상 인구에 적용하여 조정된 값을 사용한다.

2017~2022년 동안의 연평균 증가율 추계기간 동안 적용하여 남성 비경제활동인구를 산출한 후 이를 비경제활동인구에서 차감함으로써 추계하였다. 15~49세 여성 비경제활동인구는 전체 여성 비경제활동인구에서 15~49세 여성 비경제활동인구가 차지하는 비중의 2017~2022년 연평균 감소율을 추계기간 동안 적용하여 추계하였다.

한편 실업자는 경제활동인구에서 취업자를 차감하여 산출한다. 취업자 수는 2022년 9월까지의 평균에 국회예산정책처의 취업자 수 추계를 적용하여 산출하였다. 여성 취업자 수는 여성 경제활동인구 대비 여성 취업자 수의 비율의 2019~2022년 연평균을 여성 경제활동인구 추계치에 적용하여 산출하였다. 여성 경제활동인구는 여성 경제활동참가율을 조정된 15세 이상 여성 인구에 적용하여 추계하였다. 여성 경제활동참가율은 전체 경제활동참가율의 증감률과 같은 증감률을 갖는다는 가정하에 산출하였다. 여성 취업자 중 15~49세 취업자 수는 15~49세 여성 경제활동인구 대비 15~49세의 여성 취업자 수 비율의 2019~2022년 평균값을 15~49세 여성 경제활동인구 추계치에 적용하여 산출하였다. 15~49세 여성 경제활동인구 추계치는 2017~2022년 여성 경제활동인구 대비 15~49세 여성 경제활동인구 비율의 연평균 감소율을 여성 경제활동인구 추계치에 적용하여 산출하였다.

15~49세 여성 무급가족종사자 수는 여성 무급가족종사자 추계치에 여성 무급가족종사자 대비 15~49세 여성 무급가족종사자 비율의 2017~2021년 연평균 감소율을 적용하여 추계하였다. 여성 무급가족종사자 추계치는 2017~2021년 동안의 여성 무급가족종사자 감소율을 사용하여 산출하였다. 마지막으로 고용보험 미가입된 임금근로자 및 자영업자 중 15~49세 여성 인구는 고용보험 미가입률(30.3%)을 15~49세 여성 취업자 수에 적용함으로써 추계한다.

이상과 같이 15~49세 여성 비경제활동인구·실업자·무급가족종사자·고용보험 미가입 임금근로자 및 자영업자 수에 추계연도별 가입여성(15~49세) 대비 출생아 수 비율을 적용하여 정액 출산전후휴가급여 지급 대상자를 추계한다. 정액 출산전후휴가급여의 1인당 지원금액 및 지원기간은 월 50만 원을 3개월 지급하는 것으로 가정한다. 이러한 정액급여 형태의 출산전후휴가급여 제도가 시행된다면 향후 5년간 총 재정 소요액은 아래의 <표 6-15>와 같이 8,931억 원으로 추계된다.

<표 6-15> 비경제활동인구 등에 정액 출산전후휴가급여 지급 시 재정 소요액

(단위: 천 명, 십억 원)

구분		2023	2024	2025	2026	2027
정액 급여 대상 인원 (천 명)	비경제활동인구 (천 명)	89	89	93	96	100
	실업자 (천 명)	6	6	7	7	7
	무급가족종사자 (천 명)	5	4	4	4	4
	임금근로자·영업자 중 고용보험 미가입자 (천 명)	15	14	15	16	16
	합계	115	113	118	123	127
재정 소요액 (십억 원)		172.0	169.5	177.5	184.0	190.1

자료: 저자 작성.

소득증빙이 없는 경우, 1인당 지원금액은 현재 고용보험에 미가입된 자영업자에게 제공하는 정액급여와 동일한 금액인 50만 원을 3개월 지급하는 것으로 가정한다.⁴⁴⁾

44) 정액 출산전후휴가급여가 비경제활동인구 등에 지급될 경우 현재의 고용보험 미가입 자영업자에게 제공되는 정액급여는 폐지되는 것으로 가정한다. 또한 재정 소요액 추계 시 기존 제도의 폐지는 고려하지 않고, 새로운 제도로 유발되는 재정 소요액만을 추계한다.

제2절 육아휴직급여 재정 추계

1. 추계방법

급여 적용대상 확대 시나리오에 따른 육아휴직급여 추가 재정 소요액에 대한 추계는 기본적으로 정부의 예산편성 근거를 차용하여 육아휴직급여 확대에 따른 재정 소요액을 추계한다. 2023년 예산안을 보면, 정부는 예상되는 육아휴직급여 수급자 수에 1인당 월평균 지원단가와 지원기간을 곱하여 예산을 편성한다.

$$\text{재정 소요액} = \text{수급자수} \times \text{지원단가} \times \text{지원기간}$$

육아휴직급여 수급자 수는 2023년의 경우 정부 예산안 수치를 사용하고, 2024년부터는 국회예산정책처의 추계 방식을 변형하여 추계한다. 국회예산정책처는 여성 육아휴직급여 수급자 수와 남성 육아휴직급여 수급자 수를 구분하여 추계한 후 이를 합산하여 전체 육아휴직급여 수급자 수를 산출한다. 추계에 필요한 육아휴직급여 통계는 고용노동부가 고용보험 DB자료를 통해 생산하는 출산 및 육아휴직 현황 통계를 사용한다.

국회예산정책처는 여성 육아휴직급여 수급자 수를 통계청의 장래인구 추계상 출생아 수 전망치에, 실적이 존재하는 가장 최신 연도의 출생아 수 대비 여성 육아휴직급여 수급자 수 비율을 곱하여 추계한다.⁴⁵⁾ 그러나 출생아 수 대비 여성 육아휴직급여 수급자 수의 비율을 보면 최근 계속해서

45) 여기서 일정 비율이란 실적이 존재하는 가장 최근 연도의 출생아 수 대비 여성 육아휴직급여 수급자 수 비율을 말한다.

상승하는 추세를 보이고 있다. 특히, 출생아 수 대비 여성 육아휴직급여 수급자 수의 비율은 2018~2021년 동안 연평균 2.1%p씩 증가하였다. 이에 본 연구에서는 2021년 이후에도 출생아 수 대비 여성 육아휴직급여 수급자 수 비율이 동 증가분만큼 매년 증가하는 것으로 가정한다.

한편 국회예산정책처는 남성 육아휴직급여 수급자 수를 여성 수급자 수에 근거하여 추계한다. 이때 여성 수급자 수 대비 남성 수급자 수 비율은 최근 3년 동안 연평균 증가분만큼 매년 증가하나 50%를 초과하지 않는다는 가정을 사용한다. 이에 본 연구에서도 2018~2021년 동안 여성 수급자 수 대비 남성 수급자 수 비율의 연평균 증가분(4.4%p)을 적용하여 추계기간 동안의 여성 수급자 수 대비 남성 수급자 수 비율을 산출하였다. 그리고 동 비율이 50%를 넘지 않도록 통제하였다. 그런 다음, 여성 수급자 수 대비 남성 수급자 수 비율을 여성 수급자 수에 적용하여 남성 수급자 수를 추계하였다. 전체 임금근로자 수에 2021년 고용보험 가입률 69.7%를 적용하여 추계한 고용보험 가입인원도 함께 나타낸다.

이상과 같이 고용보험 가입인원과 육아휴직급여 수급자 수의 추계치를 활용하여 고용보험 가입인원 대비 육아휴직급여 수급자 수 비율을 추계한다. 동 비율은 2023년 0.87%에서 점진적으로 상승하여 2027년 1.22%에 도달한다. 동 비율은 시나리오별 육아휴직급여 수급자 수를 추계할 때, 모든 유형의 종사상 지위에 공통적으로 적용된다고 가정한다.

204 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

〈표 6-16〉 육아휴직급여 수급자 및 고용보험 가입 인원 비중 추계

(단위: 천 명, %)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
출생아 수 전망치	233	234	248	261	274
육아휴직급여 수급자 수	131.9	141.4	157.7	174.1	191.4
- 여성	89.0	94.3	105.1	116.1	127.6
- 남성	42.9	47.1	52.6	58.0	63.8
고용보험 가입인원	15,091	15,231	15,383	15,531	15,677
고용보험 가입인원 대비 육아휴직급여 수급자 수 비율 (%)	0.87	0.93	1.03	1.12	1.22

자료: 저자 작성.

한편 육아휴직급여의 1인당 지원단가는 2023년 예산안 자료상 지원단가(135.7만 원)를 기준으로 명목 임금상승률을 적용하여 산출한다. 정부의 예산안에서는 2021년 지원인원의 통상임금 구간별 비중을 통상임금 구간별 지원단가를 적용하여 1인당 지원단가를 산정하였다.

〈표 6-17〉 2023년 예산안상 육아휴직급여 1인당 지원단가 산출방법

(단위: 만 원, 백만 원)

기간	통상임금구간	지원단가(백만 원)	비중
1~12개월	~87.5만 원	0.7	0.5%
	87.5~187.5만 원	1.1	13.1%
	187.5만 원~	1.5	86.5%
	평균단가		1.444백만 원
사후지급금 반영(6%)			1.357백만 원

자료: 고용노동부. (2022). 2023년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1). p.449.

정부는 육아휴직급여의 지원기간을 성별 육아휴직 기간의 차이를 반영하여 예산안을 편성한다. 2021년 실적에 따르면, 여성은 10.3개월, 남성은 7.2개월의 육아휴직 기간을 갖는다. 이와 같은 성별 육아휴직 기간에 전체 육아휴직자 중 성별 비중을 가중치로 하여 평균적인 지원기간(9.3개

월)을 산정한다. 동 지원기간은 향후 시나리오별 육아휴직급여 재정 소요액을 산출할 때 동일하게 적용된다.

〈표 6-18〉 2023년 예산안상 육아휴직급여 지원기간 산출방법

(단위: 월, %)

구분	2021 실적(성비)		2022계획		2023검토		비고
계	9.5개월		8.96개월		9.3개월		
여성	10.3개월	(73.7%)	10.1개월	(69.4%)	10.3개월	(67.5%)	2023년 성별비율
남성	7.2개월	(26.3%)	6.6개월	(30.3%)	7.2개월	(32.5%)	2023년 성별비율

자료: 고용노동부. (2022). 2023년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1). p.449.

이 연구에서는 육아휴직급여의 1인당 지원단가는 2023년 정부 예산안상의 수치가 명목 임금상승률에 따라 증가한다고 가정한다. 또한 지원기간은 2023년 정부 예산안상의 수치가 계속 유지되는 것으로 가정한다.

2. 시나리오별 추계 결과

가. 시나리오 1: 예술인 및 특고

예술인 육아휴직급여 추계는 예술인 출산전후휴가급여 추계과정에서 산출한 고용보험의 적용이 예상되는 예술인 인원 추계에서 시작한다. 예술인 고용보험 적용 예산인원에 임금근로자 중 고용보험 가입자 비율인 75.2%를 적용하여 예술인 고용보험 가입인원을 추계한다. 그런 다음, 앞서 소절에서 생산한 고용보험 가입인원 대비 육아휴직급여 수급자 비율을 예술인 고용보험 가입인원 추계치에 적용하여 수급자 수를 산출한다.

예술인의 통상급여는 예술인 출산전후휴가급여 재정 소요액 추계과정에서 파악한 급여 수준을 사용한다. 70만 원과 150만 원을 하한과 상

한으로 하여 통상임금의 80%를 육아휴직급여의 지원단가로 설정하였다. 또한 예술인 육아휴직급여 지원기간도 2023년 예산편성 시 사용된 육아휴직급여 지원기간인 9.3개월과 동일하다고 가정한다. 예술인 육아휴직급여의 2023~2027년 동안 총 재정 소요액은 253억 원으로 추계되었다.

〈표 6-19〉 예술인 육아휴직급여 재정 소요액

(단위: 천 명, %, 명, 만 원, 월, 억 원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
예술인 고용보험 적용 예상인원 (천 명)	47.0	48.3	49.6	50.1	50.6
고용보험 가입률	75.2%	75.2%	75.2%	75.2%	75.2%
예술인 고용보험 가입인원 (천 명)	35.3	36.3	37.3	37.7	38.0
수급자 비율	0.87%	0.93%	1.03%	1.12%	1.22%
수급자 수 (명)	308.8	337.0	381.9	422.1	464.3
통상급여 (만 원)	164	170	176	182	188
지원단가 (만 원)	131.2	136	140.8	145.6	150
지원기간 (개월)	9.3	9.3	9.3	9.3	9.3
재정 소요액 (억 원)	38	43	50	57	65

주: 고용보험 가입률은 고용노동부, (2022). 2023년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료 (II-1), p.448.에 제시된 수치임. 수급자 비율은 〈표 5-14〉에 제시된 고용보험 피보험자 수 대비 육아휴직급여 수급자 수 비율이다. 통상급여는 2021년 예술인 출산전후휴가급여 수급자 월평균 지급액에 명목 임금상승률을 적용한 수치임. 지원단가는 통상임금의 80%를 적용하고 하한과 상한을 적용한 수치임.

자료: 저자 작성.

특고의 경우 출산전후휴가급여 재정 소요액 추계 시 고용보험 가입인원을 추계하였기에 동 인원을 그대로 사용한다. 그런 다음, 앞에서 추계한 고용보험 가입인원 대비 육아휴직급여 수급자 수 비율을 적용하여 특수형태근로종사자의 육아휴직급여 수급자 수를 추계한다.

나머지 재정 소요액 산출 과정은 예술인의 경우와 동일하다. 또한 특고 육아휴직급여 지원기간도 2023년 예산편성 시 사용된 육아휴직급여 지원기간인 9.3개월과 동일하다고 가정한다.

이상과 같이 추계한 바, 2023~2027년 동안 총 재정 소요액은 3,014억 원으로 나타났다.

〈표 6-20〉 특고 육아휴직급여 재정 소요액

(단위: 천 명, %, 명, 만 원, 월, 억 원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
특고 고용보험 가입인원 (천 명)	609	613	617	621	626
수급자 비율	0.87%	0.93%	1.03%	1.12%	1.22%
수급자 수 (천 명)	5.3	5.7	6.4	7.0	7.6
통상급여 (만 원)	157	163	169	175	181
지원단가 (만 원)	126	130	135	140	145
지원기간 (개월)	9.3	9.3	9.3	9.3	9.3
재정 소요액 (억 원)	463.0	514.0	597.0	673.0	767.0

주: 고용보험 가입률은 고용노동부. (2022). 2023년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료 (II-1). p.448.에 제시된 수치임. 수급자 비율은 〈표 5-14〉에 제시된 고용보험 피보험자 수 대비 육아휴직급여 수급자 수 비율임. 통상급여는 2021년 예술인 출산전후휴가급여 수급자 월평균 지급액에 명목 임금상승률을 적용한 수치임. 지원단가는 첫 개월은 통상임금의 80%, 나머지 기간은 통상임금의 50%를 적용하고 하한과 상한을 적용한 수치임.

자료: 저자 작성.

나. 시나리오 2: 자영업자

두 번째 시나리오는 자영업자까지 확대할 경우이다. 먼저 자영업자 수를 자영업자 출산전후휴가급여 재정 소용액 추계로부터 가져온다. 그런 다음, 고용보험 가입률 67.8%를 적용하여 자영업자 고용보험 가입인원을 추계한다. 이 수치에 고용보험 가입인원 대비 육아휴직급여 수급자 수

비율을 적용하여 자영업자 육아휴직급여 수급자 수를 추계한다.

자영업자 육아휴직급여의 1인당 지원단가는 자영업자 출산전후휴가급여의 1인당 지원단가를 찾을 때 사용했던 한국조세재정연구원의 제14차 재정패널조사 자료를 활용하였다. 동 조사자료상 사업소득 및 임대소득이 있는 가구원의 분포를 보면 월소득이 87.5만 원 미만인 자의 비율은 22.24%, 87.5~187.5만 원 사이에 있는 자의 비율은 22.82%, 187.5만 원 이상인 자의 비율은 54.94%로 나타났다. 동 비율을 가중치 활용하여 통상임금구간별 지원단가에 적용함으로써 지원단가를 산출하였다.

〈표 6-21〉 자영업자 육아휴직급여 지원단가 산출

(단위: 백만 원, %, 만 원)

기간	통상임금구간	지원단가(백만 원)	비중
1~12개월	~87.5만 원	0.70	22.24%
	87.5~187.5만 원	1.07	22.82%
	187.5만 원~	1.50	54.94%
평균단가 (만 원)			122

자료: 저자 작성.

1인당 지원단가는 122만 원이고, 진출입이 많은 자영업자의 특성상 동 지원단가는 추계기간 동안 불변이라고 가정한다. 지원기간은 다른 시나리오와 마찬가지로 9.3개월을 사용하였다. 자영업자 육아휴직급여의 2023~2027년 동안 총 재정 소요액은 2조 1,773억 원으로 추계되었다.

〈표 6-22〉 자영업자 육아휴직급여 재정 소요액: 총 2조 1,772억 원

(단위: 천 명, %, 만 원, 월, 억 원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
자영업자 수 (천 명)	5,485	5,411	5,338	5,260	5,179
고용보험 가입률	69.7%	69.7%	69.7%	69.7%	69.7%
자영업자 고용보험 가입인원 (천 명)	3,826	3,774	3,723	3,669	3,612
수급자 비율	0.87%	0.93%	1.03%	1.12%	1.22%
수급자 수 (천 명)	33.3	35.1	38.3	41.1	44.1
지원단가 (만 원)	122	122	122	122	122
지원기간 (개월)	9.3	9.3	9.3	9.3	9.3
재정 소요액 (억 원)	3,777	3,982	4,351	4,662	5,000

자료: 저자 작성.

다. 시나리오 3: 실질적 사각지대 + 적용제외자(유형1)⁴⁶⁾

본 시나리오는 고용보험의 실질적 사각지대에 있는 자들과 고용보험 적용제외자(유형1)까지 대상을 확대하는 것이다. 이때 출산전후휴가급여의 경우처럼 고용보험 적용제외자 중 직역연금 가입자는 여전히 고용보험의 가입대상에서 제외한다고 가정한다.

2021년 기준 임금근로자 중 69.7%만 고용보험에 가입한 상황이다. 이에 자영업자에 대한 고용보험 확대에도 69.7%만 고용보험에 가입할 것을 가정하였다. 또한 정부의 예술인 및 특고 고용보험 확대에도 월소득이 50만 원(예술인) 또는 80만 원(특고) 미만인 경우 가입대상에서 제외되고 있는 상황이다. 이에 출산전후휴가급여의 경우처럼 실질적 사각지대에 있는 자 및 적용제외자 중 여전히 31.3%는 고용보험에 가입하지 않는 것으로 가정한다.

46) 유형 1이란 공무원 등 직역연금 가입자를 제외한 적용제외자를 말한다.

1인당 지원단가는 제14차 재정패널조사상 임시직·일용직의 근로소득 자료를 활용하여 추계한다. 이때 근로소득은 2020년 귀속 근로소득이기에 추계기간 동안 명목 임금상승률로 임시·일용직의 근로소득도 증가하는 것을 가정한다. 이러한 가정 아래에서 추계기간별 1인당 지원단가를 산출하면, 2023년 109만 원에서 2027년 114만 원으로 상승하는 것으로 나타났다.

이러한 가정처럼 실질적 사각지대에 있는 자 및 적용제외자에게 고용보험을 확대하여 육아휴직급여를 지원한다면, 2023~2027년 5개년 동안 발생하는 총 재정 소요액은 약 1조 9,156억 원으로 추계되었다.

〈표 6-23〉 실질적 사각지대·적용제외자(유형1) 육아휴직급여 재정 소요액

(단위: 천 명, %, 만 원, 월, 억 원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
대상자 수 (천 명)	4,979	5,025	5,074	5,124	5,172
고용보험 가입률	69.7%	69.7%	69.7%	69.7%	69.7%
고용보험 가입 인원 (천 명)	3,473	3,505	3,539	3,574	3,607
수급자비율	0.87%	0.93%	1.03%	1.12%	1.22%
수급자 수 (천 명)	30.2	32.6	36.5	40.0	44.0
지원단가 (만 원)	109	111	112	113	114
지원기간 (개월)	9.3	9.3	9.3	9.3	9.3
재정 소요액 (억 원)	3,076	3,363	3,808	4,224	4,686

자료: 저자 작성.

라. 시나리오 4: 비경제활동인구 등

본 시나리오는 가정주부 등 비경제활동인구, 실업자, 무급가족종사자, 고용보험 미가입자에게 정액 육아휴직급여를 제공하는 시나리오다. 이때 1인당 지원금액은 정액으로 50만 원이며 지원기간은 6개월로 가정한다.

비경활인구 등에게 육아휴직급여 명목으로 6개월간 300만 원을 지급한다면, 해당 아동을 양육하는 모든 사람은 동 급여를 신청할 것으로 판단된다. 다만, 비경활인구 등 중에는 동일 아동에 대해 과거 육아휴직급여를 수급한 경험이 있을 수 있고, 미래에 취업을 통해 육아휴직급여를 받을 수 있다. 따라서 본 시나리오에 따른 육아휴직급여 수급 대상자를 파악하는 것은 자료의 한계로 사실상 불가능하다.

이에 본 연구에서는 본 시나리오의 영향을 받는 비경활인구 등 중에 기존 고용보험에 가입한 임금근로자 중 육아휴직급여를 신청한 비율만큼 육아휴직급여 정액급여를 수급한다고 가정한다. 이런 가정하에서 비경활인구 등에 정액 육아휴직급여 지급 시 재정 소요액을 추계하면, 2023~2027년 동안 총 3조 7,312억 원이 소요될 것으로 추계되었다.

〈표 6-24〉 비경활인구 등에 정액 육아휴직급여 지급 시 재정 소요액

(단위: 백만 명, %, 천 명, 십억 원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
비경활인구 (백만 명)	16.3	16.3	16.3	16.3	16.5
실업자 (백만 명)	0.9	1.0	1.0	1.0	0.9
무급가족종사자 (백만 명)	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9
임금근로자 및 자영업자 중 고용보험 미가입자 (백만 명)	5.9	5.9	5.8	5.8	5.8
수급자비율	0.87%	0.93%	1.03%	1.12%	1.22%
정액급여 대상인원(천 명)	209.3	223.8	247.7	269.5	293.4
재정 소요액 (십억 원)	628.0	671.4	743.1	808.4	880.3

자료: 저자 작성.

제3절 필요재원 확보방안

1. 시나리오별 필요재원

본 연구에서는 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여의 적용 대상을 단계적으로 확대하는 경우를 고려하여 네 가지 시나리오를 설정하였다. 동 시나리오별 향후 5년간 추가 재정 소요액, 즉 필요재원은 <표 6-25>와 같다. 두 제도를 동시에 확대하였을 경우 필요재원은 향후 5년간 총 9조 8,723억 원이며, 연평균 1조 9,745억 원으로 추계되었다.

<표 6-25> 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여 적용대상 확대 시나리오별 필요재원 규모

(단위: 십억 원)

구분		2023	2024	2025	2026	2027	합계
시나리오 1	육아	65.7	73.4	84.9	96.3	109.3	429.6
	출산	69.3	67.4	68.6	68.8	68.4	342.5
시나리오 2	육아	377.7	398.2	435.1	466.2	500.0	2,177.2
	소계	446.9	465.6	503.7	535.0	568.4	2,519.7
시나리오 3	출산	66.9	69.8	76.3	82.1	88.0	383.0
	육아	307.6	336.3	380.8	422.4	468.6	1,915.6
시나리오 4	소계	374.4	406.1	457.0	504.5	556.6	2,298.6
	출산	172.0	169.5	177.5	184.0	190.1	893.1
시나리오 4	육아	628.0	671.4	743.1	808.4	880.3	3,731.2
	소계	800.1	840.9	920.6	992.3	1,070.5	4,624.4
시나리오 1~2		512.6	539.0	588.6	631.3	677.7	2,949.3
시나리오 1~3		887.1	945.1	1,045.6	1,135.8	1,234.3	5,247.9
시나리오 1~4		1,687.1	1,786.1	1,966.2	2,128.1	2,304.7	9,872.3

자료: 저자 작성.

2. 필요자원 확보방안

출산전후휴가급여 및 육아휴직급여 적용대상 확대 시나리오별 필요자원을 확보하는 방안으로는 국가의 일반회계로부터 일정 부분 전입하는 방안이 있을 수 있다. 그리고 그 부족분에 대해서는 주요 사회보험의 과세베이스를 공유하여 재원을 마련할 수 있다.

본 연구에서는 일반회계 재정투입 규모에 대하여 두 가지 시나리오를 설정한다. 하나는 2021년 결산 기준 모성보호급여 지출의 일반회계 전입금 부담 비중인 13.1%를 유지하는 것이다. 이는 최근 5년 중 가장 높은 비중이다.

〈표 6-26〉 모성보호급여 지출의 일반회계 전입금 부담 비중

(단위: 억 원, %)

구분	모성보호급여			일반회계 전입금 (B)	비중 (B/A)
	출산전후 휴가급여	육아휴직 급여	합계(A)		
2017	2,434	6,922	9,356	900	9.6
2018	2,493	8,548	11,041	900	8.2
2019	2,612	10,884	13,500	1,400	10.4
2020	2,942	12,672	15,614	1,800	11.5
2021	2,963	13,888	16,850	2,200	13.1

자료: 국회예산정책처. (2022. 8. b). 2021회계연도 총수입 결산 분석. p.227.

또 다른 하나의 시나리오는 모성보호급여 지출의 50%를 일반회계 전입금으로 충당하는 시나리오이다. 국회예산정책처(2022.8.)에 따르면, 국회의 환경노동위원회는 2011년 및 2012년 예산안 및 기금운용계획안을 심사할 때, 모성보호급여 지출에 대한 국가의 부담을 50%까지 확대하는 부대의견을 채택하였다고 한다. 이에 본 연구에서도 일반회계 전입금 비중을 50%로 하는 시나리오를 검토한다.

필요재원 중 전부를 일반회계 전입금으로 충당하는 것이 아니기 때문에 부족한 재원은 고용보험·건강보험·국민연금 등 사회보험의 과세베이스에 일정 요율을 추가로 부가하는 방식을 고려할 수 있다. 2021년 기준 고용보험·건강보험·국민연금의 과세베이스는 다음과 같이 추계한다. 고용보험의 실업급여 계정의 2021년 결산기준 보험료 수입은 10.3조 원이다(국회예산정책처, 2022. 8. b). 요율은 2022년 7월 1일부터 1.6%에서 1.8%로 인상되었다. 따라서 실업급여 보험료의 과세베이스는 약 608조 원이다. 한편 건강보험의 2021년 귀속 징수액은 69.0조 원이다(국회예산정책처, 2022. 8. b). 2021년 건강보험요율이 6.86%였기에 건강보험 보험료의 과세베이스는 약 1,006조 원으로 추산한다.⁴⁷⁾ 한편 국민연금의 경우 2021년 결산 연금보험료가 53.5조 원(국회예산정책처, 2022. 8. b)으로 보험료율 9%를 감안할 때 과세베이스는 약 595조 원으로 추산할 수 있다. 국민연금과 실업급여의 과세베이스는 규모가 유사하여 필요 재원을 마련하는 데 필요한 추가적인 요율 인상분(이하 ‘필요 부담비율’)은 유사할 것이다.

이런 사회보험별 과세베이스에 명목 임금상승률을 적용하여 추계기간별 각 사회보험의 과세베이스를 추산한다. 그런 다음, 필요재원 중 일반회계 전입금으로 충당되지 않는 금액을 마련하기 위한 사회보험별 필요 부담비율을 계산한다.

아래의 표들은 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여 적용대상 확대 시나리오별 일반회계 전입금 규모와 사회보험별 필요 부담비율을 나타낸다. 사회보험별 필요 부담비율은 해당 사회보험 재원을 활용할 경우 필요 부담비율을 의미한다.

47) 실제 건강보험료는 직장가입자뿐만 아니라 지역가입자가 납부하는 보험료가 있기 때문에 등 수치는 대략적인 수치로 이해해야 한다.

먼저, 예술인과 특수형태근로자에게 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여를 확대하는 시나리오 1의 필요재원은 총 4,296억 원이다. 이 중 일반회계 전입금 가정에 따라 13.1% 또는 50%를 국가가 부담한다고 가정한다. 만일 일반회계 전입금이 필요재원의 13.1%만을 충당한다면, 나머지 필요재원은 국민연금·건강보험·고용보험(실업급여)을 활용할 경우 각 보험에서 요구되는 추가부담 수준을 제시하고 있다. 이때 사회보험별로 필요 부담비율은 국민연금은 약 0.009~0.013%, 건강보험은 약 0.005~0.008%이며, 고용보험은 0.009~0.012%의 추가 부담비율이 계산되었다.

〈표 6-27〉 시나리오 1(예술인·특고로의 확대)의 필요재원 확보방안

(단위: 십억 원)

구분		2023	2024	2025	2026	2027	합계
필요재원		65.7	73.4	84.9	96.3	109.3	429.6
일반회계 전입금 13.1%	일반회계 전입금	8.6	9.6	11.1	12.6	14.3	56.3
	국민연금 부담비율	0.009%	0.009%	0.011%	0.012%	0.013%	373.3
	건강보험 부담비율	0.005%	0.006%	0.006%	0.007%	0.008%	
	고용보험 부담비율	0.009%	0.009%	0.010%	0.011%	0.012%	
일반회계 전입금 50%	일반회계 전입금	32.9	36.7	42.5	48.2	54.7	214.8
	국민연금 부담비율	0.005%	0.005%	0.006%	0.007%	0.007%	214.8
	건강보험 부담비율	0.003%	0.003%	0.004%	0.004%	0.004%	
	고용보험 부담비율	0.005%	0.005%	0.006%	0.007%	0.007%	

자료: 저자 작성.

만일 일반회계 전입금이 필요재원의 50%를 충당한다면, 사회보험별로 필요 부담비율은 훨씬 낮아진다. 국민연금은 약 0.005~0.007%, 건강보험은 약 0.003~0.004%이며, 고용보험은 0.005~0.007%로 추산되었다.

다음, 예술인과 특수형태근로자뿐만 아니라 자영업자에게 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여를 확대하는 시나리오 1~2의 필요재원은 총 2조 9,493억 원이다. 만일 일반회계 전입금이 필요재원의 13.1%인 5년 누적 3,863억 원만을 충당한다면, 사회보험별로 필요 부담비율은 국민연금은 약 0.069~0.079%, 건강보험은 약 0.041~0.047%이며, 고용보험은 0.067~0.077%로 추산되었다.

〈표 6-28〉 시나리오 1~2(예술인·특고·자영업자로의 확대)의 필요재원 확보방안

(단위: 십억 원)

구분		2023	2024	2025	2026	2027	합계
필요재원		512.6	539	588.6	631.3	677.7	2,949.3
일반 회계 전입금 13.1%	일반회계 전입금	67.2	70.6	77.1	82.7	88.8	386.3
	국민연금 부담비율	0.069%	0.070%	0.073%	0.076%	0.079%	2,563.0
	건강보험 부담비율	0.041%	0.041%	0.043%	0.045%	0.047%	
	고용보험 부담비율	0.067%	0.068%	0.072%	0.074%	0.077%	
일반 회계 전입금 50%	일반회계 전입금	256.3	269.5	294.3	315.7	338.9	1,474.6
	국민연금 부담비율	0.040%	0.040%	0.042%	0.044%	0.045%	1,474.7
	건강보험 부담비율	0.023%	0.024%	0.025%	0.026%	0.027%	
	고용보험 부담비율	0.039%	0.039%	0.041%	0.043%	0.044%	

자료: 저자 작성.

만일 일반회계 전입금이 필요재원의 50%인 5년 누적 1조 4,747억 원을 충당한다면, 사회보험별로 필요 부담비율은 국민연금은 약 0.040~0.045%, 건강보험은 약 0.023~0.027%이며, 고용보험은 0.039~0.044%로 추산되었다.

출산전후휴가급여 및 육아휴직급여 적용 대상을 예술인, 특수형태근로자, 자영업자 및 사각지대 등으로 확대하는 시나리오 1~3의 필요재원은 총 5조 2,479억 원이다. 만일 일반회계 전입금이 필요재원의 13.1%인 5년 누적 6,875억 원만을 충당한다면, 사회보험별로 필요 부담비율은 국민연금은 약 0.119~0.144%, 건강보험은 약 0.070~0.085%이며, 고용보험은 0.116~0.141%로 추산되었다.

〈표 6-29〉 시나리오 1~3(예술인·특고·자영업자·사각지대 등으로의 확대)의 필요재원 확보방안

(단위: 십억 원)

구분		2023	2024	2025	2026	2027	합계
필요재원		887.1	945.1	1,045.60	1,135.80	1,234.30	5,247.9
일반회계 전입금 13.1%	일반회계 전입금	116.2	123.8	137.0	148.8	161.7	687.5
	국민연금 부담비율	0.119%	0.122%	0.130%	0.137%	0.144%	2,261.8
	건강보험 부담비율	0.070%	0.072%	0.077%	0.081%	0.085%	
	고용보험 부담비율	0.116%	0.119%	0.127%	0.134%	0.141%	
일반회계 전입금 50%	일반회계 전입금	443.6	472.6	522.8	567.9	617.2	2,624.0
	국민연금 부담비율	0.068%	0.070%	0.075%	0.079%	0.083%	2,624.0
	건강보험 부담비율	0.040%	0.041%	0.044%	0.047%	0.049%	
	고용보험 부담비율	0.067%	0.069%	0.073%	0.077%	0.081%	

자료: 저자 작성.

만일 일반회계 전입금이 필요재원의 50%인 2조 2,240억 원을 충당한다면, 사회보험별로 필요 부담비율은 국민연금은 약 0.068~0.083%, 건강보험은 약 0.040~0.049%이며, 고용보험은 0.067~0.081%로 추산되

었다. 해당 시나리오에 따른 대상 확대는 단기적 개편 방안과 같은 규모로 이해할 수 있다. 따라서 이 경우에는 고용보험 기반의 제도 확대를 가정할 경우, 일반회계 전입금은 현재 고용보험에서의 일반회계 전입금을 고려한 13.1%를 가정할 수 있으며, 이 경우 고용보험 부담 정도는 0.11~0.14%로 점차 확대되는 것을 알 수 있다.

마지막으로 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여 적용 대상을 예술인, 특수형태근로자, 자영업자, 사각지대 및 비경활인구 등으로 확대하는 시나리오 1~4의 필요재원은 총 9조 8,723억 원이다. 만일 일반회계 전입금이 필요재원의 13.1%인 5년 누적 1조 2,933억 원을 충당한다면, 사회보험별로 필요 부담비율은 국민연금은 약 0.226~0.268%, 건강보험은 약 0.134~0.159%이며, 고용보험은 0.221~0.263%로 추산되었다.

만일 일반회계 전입금이 필요재원의 50%인 4조 9,362억 원을 충당한다면, 사회보험별로 필요 부담비율은 국민연금은 약 0.130~0.154%, 건강보험은 약 0.077~0.091%이며, 실업급여는 0.127~0.151%로 추산되었다. 해당 시나리오는 중·장기 개선방안으로 제안했던 비경활인구를 포함한 모든 부모를 대상으로 하는 보편적 제도 도입 시나리오로 이해할 수 있다. 이 경우 활용 재원은 건강보험과 일반회계를 이용하게 되며, 일반회계 전입금을 50%로 가정한 시나리오를 고려할 수 있다. 이 경우, 건강보험의 부담은 0.07~0.09%로 점차 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 6-30〉 시나리오 1~4(예술인·특고·자영업자·사각지대·비경활 인구 등으로의 확대)의
필요재원 확보방안

(단위: 십억 원)

구분		2023	2024	2025	2026	2027	합계
필요재원		1,687.1	1,786.1	1,966.2	2,128.1	2,304.7	9,872.3
일반 회계 전입금 13.1%	일반회계 전입금	221.0	234.0	257.6	278.8	301.9	1,293.3
	국민연금 부담비율	0.226%	0.230%	0.245%	0.257%	0.268%	1,656.0
	건강보험 부담비율	0.134%	0.136%	0.145%	0.152%	0.159%	
	고용보험 부담비율	0.221%	0.225%	0.240%	0.251%	0.263%	
일반 회계 전입금 50%	일반회계 전입금	843.6	893.1	983.1	1,064.1	1,152.4	4,936.1
	국민연금 부담비율	0.130%	0.133%	0.141%	0.148%	0.154%	4,936.2
	건강보험 부담비율	0.077%	0.078%	0.083%	0.087%	0.091%	
	고용보험 부담비율	0.127%	0.130%	0.138%	0.144%	0.151%	

자료: 저자 작성.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제7장

결론 및 향후 과제

제1절 결론

제2절 향후 과제

제 7 장 결론 및 향후 과제

제1절 결론

본 연구는 출산전후휴가 및 육아휴직제도의 이용실태와 문제점을 검토하고 이에 대한 개편 방안을 대상 확대와 재원 확보를 중심으로 검토하고 있다. 즉, 현행 제도의 한계 개선의 주요 사항으로 대상 확대를 통한 사각지대 해소와 적극적 제도 운영을 위한 안정적인 재원구조를 모색하고자 하였다. 이를 위해 전문가 조사를 중심으로 개선의 방향성을 검토하고 대상 확대 시나리오에 따른 재원 규모와 재원 분담방안을 검토하였다.

현재 국내 제도에서 가장 개선이 필요한 사항은 사각지대 해소를 위한 대상 확대로 조사되었다. 이는 급여수준 확대와 같은 수직적 확대보다는 대상 확대 같은 수평적 확대가 우선해서 이루어질 필요가 있다는 것을 의미한다. 기존에 제도 확대 과정에서 급여수준의 확대 등과 같이 기존의 대상자들에게만 적용되는 제도 개선은 빈익빈 부익부를 초래한다는 비판이 제기된 바 있다. 저출산에 따라 일·가정 양립지원정책이 더 적극적으로 확대됨에 따라 고용형태 및 근로환경에 따른 제도 이용의 접근성에 큰 차이가 있는 상황에서, 안정적 근로환경에서 근무하는 경우일수록 더 사회보장의 영역 안에 들어오는 반면 사회적 위험에 노출될 가능성이 높은 비정형근로자와 불안정한 지위의 노동자들은 오히려 사회적 안전망에서 배제되는 문제점 등이 제기되었다. 본 연구의 이용실태 분석 결과에서도 기업체 규모에 따른 제도 이용의 차이가 드러났다.

이러한 문제의식을 바탕으로 정부는 전 국민 고용보험제도 추진을 계

확하고 있다. 현재 단계적 로드맵이 발표된 상황이며 그에 따른 대상 확대가 이루어지고 있다. 현재 예술인 고용보험 가입이 의무화되고 특수형태근로종사자와 플랫폼종사자도 고용보험 가입 대상으로 확대되었다. 현재 이들은 고용보험에 가입함에 따라 출산전후급여 지급 대상에 포함되었다. 다만, 이들에 대한 육아휴직제도는 미적용 상태이다. 육아휴직급여 대상자에 포함되지 않는 상황을 고려하여 현재의 고용보험 요율체제도 다소 다르게 적용되고 있다. 그럼에도 중·장기적으로 고용보험 대상자 모두에 대한 육아휴직급여체계가 도입될 필요가 있다.

현재 정부에서 전 국민 고용보험 추진을 적극적으로 수행하고 있는 상황 등을 고려하여 향후 제도의 개선방안의 방향성을 검토하기 위하여 전문가 조사를 하였다. 조사는 주로 대상 확대와 자원 활용의 관점에서 실시되었다. 현 상황에서 개선방안으로 고려할 수 있는 안은 전 국민 고용보험을 기반으로 한 제도 확대와 신규 자원 활용을 위한 제도 확대안을 들 수 있다. 제도 확대는 제도의 보편성 확보를 최우선 목적으로 대상 확대를 중심으로 다루었다. 두 가지 방향성에 대해서 각각의 장단점에 대한 의견이 조사되었으나 전반적으로 전 국민 고용보험 기반의 확대 방안을 단기적 과제로 제안하였으며, 중·장기적으로는 보편적 급여체계를 가지고 가는 방향으로 나아가야 하는 데에 전반적으로 동의하였다. 본 연구에서 검토된 두 가지 안을 고려할 때, 고용보험 기반의 확대 방안을 통해 대상을 적극적으로 확대하는 경우에는 사회보험의 특성을 고려하여 완전한 보편성을 가진 급여체제로 설계하는 데에는 한계가 있다. 사회보험의 특성상 기여하지 않은 대상에 대해 수급권을 주고 해당 재원을 활용하는 것은 적절하지 않다. 이에 따라 현재 고용보험 미가입자 대상의 출산전후급여는 일반회계 재원을 활용하고 있다. 고용보험에 기반한 제도 운영을 유지하는 한, 비경활인구까지 포함하는 대상 확대는 사회적 공감대를 형성

하기 어려운 부분이 있을 것으로 판단된다. 따라서 이 경우에 최대한 확대 가능한 급여대상자 범위는 소득증빙이 가능한 경제활동인구로 제안하고 있다. 소득활동인구를 급여대상으로 하되 일정 소득기준을 충족하는 경우에는 정률급여를 제공하고, 그 이하의 경우에는 정액급여를 제공하는 방식을 취할 수 있다. 이는 현재의 하한 금액을 적용하는 방안과 큰 차이가 없는 것으로 이해할 수 있으나, 급여대상 기준에서 최소한의 소득활동만 증빙하도록 한다는 점에서 차이가 있다. 추가로 이들은 고용보험 가입을 전제하고 있다. 고용보험에 기반을 둔 이상 수급자격의 조건으로 보험 가입을 적용할 수밖에 없다. 다만, 고용보험 적용 대상이나(소득증빙이 가능) 고용보험에 미가입한 경우에도 정액급여를 지급할 수 있으며, 이 경우 재원은 일반회계를 이용할 것을 제안하고 있다. 해당 시나리오에 따르면 2023~2025년까지 필요재원이 약 5조 2,479억 원에 달하며 일반회계 전입금 규모에 따라서 고용보험 부담비율이 차이를 보이고 있으나, 매해 일반회계 전입금 비율을 증가시키더라도 고용보험 부담비율이 점차 증가하는 것으로 나타났다.

중·장기적 개선방안으로 비경활인구를 모두 포함하는 경우 활용 가능한 재원은 건강보험 재원을 제안하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 건강보험은 거의 모든 국민이 가입하고 있고 그에 따라 급여수급자를 비경활인구를 포함한 모든 수급자로 지정하는 데에 큰 무리가 없다. 다만, 가입이 여성이 아니거나, 출산계획이 없는 경우 급여수급 가능성이 없음에도 불구하고 해당 비용을 추가로 지불해야 하는 데 대한 거부감이 있을 수 있으나 이는 저출산을 극복하고 출생아와 산모에 대한 건강권과 돌봄권을 보장한다는 측면에서 사회적 연대의식을 바탕으로 비용 지불을 분담하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 이 경우에는 필요재원이 급격히 많아지지만, 거의 전 국민이 해당 비용을 부담하고 저출산에 따라 수급 대상자는 크게

많지 않은 상황이므로 국민 개개인이 부담해야 하는 수준은 크게 높지 않을 것으로 예측된다. 이와 같이 건강보험 재정을 활용한 보편적 급여체제로 설계할 경우, 일정 소득 이상에 대해서는 현재와 같이 정률제 급여를 지급하고 그러지 아니한 경우에는 정액급여를 지급할 수 있다. 다만, 이 경우, 현재 모든 부모를 대상으로 부모급여를 지급하고 있기 때문에 부모급여 수준 등을 고려하여 정액급여의 수준을 정할 필요가 있다. 이 경우, 영아기 아동에 대한 사회투자 수준과 그에 따른 기대효과 등을 검토하기 위해서 부모급여 등 관련 수당의 지급 규모 등에 대한 전반적인 검토가 함께 이루어질 필요가 있다.

본 연구에서는 출산전후급여 및 육아휴직급여에 대해서 보편적 제도로의 확장 가능성을 검토했다는 데에 의의가 있다. 기존 연구에서도 방향성에 대한 논의가 여러 차례 이루어졌지만 비경활인구까지 포함하는 경우에 대해서 실증적으로 검토된 사례는 거의 없다. 특히, 엄밀한 가정을 적용한 것은 아니지만, 대상 확대에 따른 소요재정을 추정해서 향후 정책 확대 시 필요자원 규모를 예측할 수 있도록 한 것은 향후 제도 확대 관련 논의에서 필요한 기초자료를 제공할 것으로 기대한다.

제2절 향후 과제

본 연구에서는 출산전후휴가와 육아휴직급여제도의 한계를 살펴보고 대상 확대 방안을 모색하고자 하였다. 본 연구에서 해당 급여의 기능과 목적을 검토한 결과 노동정책과 가족지원정책의 성격을 모두 가지는 것으로, 두 가지를 모두 충족하는 방향으로 제도 확대가 바람직하다는 결론을 내었다. 또한 저출산 상황 등을 고려하여 더 적극적인 제도 확대를 통

하여 보편적 제도로 확장이 필요하다는 데에 많은 전문가가 동의하는 것으로 조사되었다. 이를 통해 본 연구에서는 대상 확대에 따른 필요재원 규모와 활용 가능한 재원의 부담 정도를 비교 분석해서 제시하고 있다. 이와 같은 연구 결과를 바탕으로 앞으로는 고용형태에 따른 급여체계를 어떻게 가져갈 것인가에 대한 세부 논의가 필요하다. 급여 대상자를 폭넓게 확대함에 따라 다양한 형태의 근로유형의 근로자를 포함하게 된다. 이 경우 기존의 휴가, 휴직의 개념을 적용하기 어려운 경우가 발생할 수 있다. 이에 따라 급여체계 정립 시에 기존의 휴가 및 휴직의 개념에 대한 새로운 정의가 검토될 필요가 있다. 또한, 대상 확대에 따라서 다양한 근로형태의 수급자가 발생하게 됨에 따라 수급자격에 대한 세부 기준에 대한 검토가 필요하다. 현재는 기존의 적용기준을 그대로 적용하고 있으나, 점차 고용형태 및 특성을 고려하여 수급자격 기준에 대한 개선 논의가 적극적으로 이루어질 필요가 있다. 한 예로 고용보험 가입 대상으로 확대된 예술인의 경우 일의 특성상 지속적인 계약관계의 유지가 어렵고, 특히 출산전후에 고용유지를 하기 어려운 문제가 있음에도 기존의 급여 수급자격 기준을 그대로 적용함에 따라 실질적으로 급여 대상자에서 배제되는 문제 등이 발생하였다. 이에 대한 문제를 인식하고, 정부는 국무회의를 통해 예술인 고용보험의 수급자격 기준을 개정할 것을 예고한 바 있다. 이처럼 고용형태 및 근로 특성 등을 감안하여 기존 수급자격 및 기준에 대한 면밀한 검토가 이루어질 필요가 있다. 앞으로는 더욱 다양한 형태의 노동자들이 제도에 편입될 것이기 때문에 그에 대한 적절한 대응이 반드시 요구된다. 이와 함께 정액급여를 신설할 경우, 적절한 급여수준에 대한 논의도 이루어질 필요가 있다. 이 경우, 국가 차원에서 해당 연령의 아동에게 얼마의 투자가 이루어지고 있는지 등에 대한 검토가 큰 틀에서 이루어질 필요가 있으며, 이를 위해 기존의 자녀 관련 수당 및 지원내용을

전반적으로 검토하고 분석할 필요가 있다.

이 밖에도, 대상 확대에 따라 필요재원이 증가함에 따라 사회적 부담을 어떻게 가져갈 것인가에 대한 논의가 필요하다. 고용보험 기반의 제도 확대의 경우, 사업주(고용주), 근로자, 정부의 부담비율이 적절한가에 대한 검토가 필요하다. 제도권 내에 있음에도 활용도가 낮은 이유는 무엇인지에 대한 분석을 바탕으로 적절한 분담구조를 가져갈 필요가 있다. 대기업의 경우 사회적 기여 측면에서 사업주의 부담비율을 좀 더 늘리는 방안, 중소기업의 경우 기업지원의 측면에서 기업의 부담을 줄이는 방안 등이 구체적으로 검토될 필요가 있다. 특히, 중소기업의 경우에는 휴가 및 휴직과 관련해 인력 공백의 어려움을 크게 느끼고 있으며 이용자 입장에서도 대체인력이 적절히 제공되지 않은 상황 등으로 인해 동료의 눈치를 보게 되는 등 제도 이용의 어려움을 겪는 것으로 조사되었다. 이처럼 현장에서 적극적인 제도 이용을 저해하는 문제를 해결하기 위한 방안이 적극적으로 검토되고 제도화될 필요가 있다.

마지막으로, 보편적 제도로 확장하기 위하여 건강보험과 같은 재원을 활용하거나 별도의 기금을 만들어 운영할 경우 기존의 관련 재원을 통합할 것인지에 대한 검토, 재원의 징수체계는 어떻게 가져갈 것인지 및 수급자 관리 및 급여지급의 주체는 어떤 조직이 담당할 것인지 등 전반적인 제도 운영 모형에 대한 검토도 향후에 반드시 해야 할 과제이다. 박지순 외(2020)의 연구에서는 건강보험을 활용하는 경우 지역가입자 제도를 이용하여 임시·일용직, 자영업자를 모두 포괄할 수 있는 장점이 있으나, 건강보험제도 내에 현금지원의 원리를 새로 도입해야 하는 어려움이 있다고 하였다(박지순 외, 2020, p.182). 이와 같은 문제에 대해서는 현재 상병수당 도입체계를 바탕으로 현금급여체계 마련 모색이 가능할 것으로 보인다.

재원의 통합 운영과 관련하여서는 해외 사례를 바탕으로 가족 관련 수당을 모두 통합적으로 단일기금의 형태로 운영하는 경우와 모성보호 재원만 별도로 운영하는 사례 등 각각에 대한 장단점을 검토할 필요가 있다. 본 연구에서는 출산전후급여와 육아휴직급여 재원의 통합 또는 분리 운영의 필요성을 전문가 조사를 통하여 검토한 결과, 통합 운영에 대한 의견이 높게 조사되었다. 그런데도 고용보험 중심의 제도 확대를 모색할 경우, 고용보험 재원을 활용하여 출산전후급여를 지급하는 방안이 적절한가에 대한 논의는 지속될 것으로 보인다. 이에 따라 다양한 형태의 재원 운영방안 등에 대한 검토도 향후 제도 개선을 모색하는 데 도움이 될 것으로 판단한다.



- 강민정, 김은지, 박수범, 권소영, 김기선. (2020). 모성보호 사각지대 해소를 위한 출산·육아지원 정책 확대 방안. 고용노동부·한국여성정책연구원.
- 강민정, 김은지, 박수범, 권소영, 윤자영. (2019). 육아휴직제도 개편 방안. 저출산 고령사회위원회·한국여성정책연구원.
- 강민정, 김은지, 박수범, 권소영, 윤자영, 김근주. (2018). 차별없는 공정사회 구현을 위한 여성 일자리 정책 실행방안 연구: 모성보호제도. 고용노동부·한국여성정책연구원.
- 고용노동부. (각 연도). 고용보험기금 결산보고서. 고용노동부.
- 고용노동부. (각 연도). 고용보험통계표. <https://www.ei.go.kr/ei/eih/st/retrieveHoOfferList.do>에서 2021. 5. 25. 인출.
- 고용노동부. (각 연도). 세입세출 및 기금결산보고서. 고용노동부.
- 고용노동부. (2021). 2021년판 고용노동백서. 세종: 고용노동부.
- 고용노동부. (2022). 2023년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1). 세종: 고용노동부.
- 고용노동부 고용보험위원회. (2021. 2. 15.). 특수형태근로종사자 고용보험 세부 적용방안. 고용노동부 전국민고용보험추진단 보도참고자료. http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=11943에서 2022. 10. 21. 인출.
- 고용노동부 고용보험기획과. (2021. 8. 17.). 예술인 고용보험 '6만명' 가입! -전 국민 고용보험의 첫걸음으로서 성공적인 연착륙-. 고용노동부 보험기획과 보도자료. http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?sessionId=fco2sjBz5R0vO14QKmTBraVEFqTC7gaUMS1GFQuDyDi1Mf8upUxvSOkoN1HYPEa2.moel_was_outside_servlet_wv1?news_seq=12595에서 2022. 7. 18. 인출.
- 고용노동부 전국민고용보험추진단. (2021. 11. 22.). 특수형태근로종사자 고용

- 보험 '50만명' 가입 -전국민 고용보험의 성공적인 안착. 고용노동부 전국민 고용보험추진단 보도자료. https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do;jsessionid=gKOwVqrAyuaD81XnBz0kaYxJlLKHq2g30xhmPcgytWFSbiUepldPPkGK8hbIBPox.moel_was_outside_servlet_www1?news_seq=12944에서 2022. 7. 18. 인출.
- 고용노동부 고용지원정책관 미래고용분석과. (2022. 6. 13.). 고용행정 통계로 본 2022년 5월 노동시장 동향. 보도자료.
- 고용노동부 통합고용정책국 여성고용정책과. (2022. 4. 26.). 자녀 맞돌봄 문화 확산으로 남성 육아휴직, 꾸준한 증가 추세. 용노동부 통합고용정책국 여성고용정책과 보도자료. https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=13463에서 2022. 7. 18. 인출.
- 고용노동부, 보건복지부. (2017. 12.). 두루누리 사회보험지원사업 운영지침. 세종: 고용노동부, 보건복지부.
- 고용노동부, 한국고용정보원. (2022a). 고용보험 미적용자 출산급여. <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0304Info.do>에서 2022. 8. 31. 인출.
- 고용노동부, 한국고용정보원. (2022b). 고용보험 모성보호 사업 안내. <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0304Info.do>에서 2022. 6. 22. 인출.
- 관계부처합동. (2020. 12. 23). 모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전국민 고용보험 로드맵.
- 국회예산정책처. (2021. 8.). 2020회계연도 결산 위원회별 분석(환경노동위원회).
- 국회예산정책처. (2022. 8. a). 2021회계연도 결산 위원회별 분석(환경노동위원회).
- 국회예산정책처. (2022. 8. b). 2021회계연도 총수입 결산 분석.
- 국회예산정책처. (2022. 10. 5.). 2023년 및 중기 경제전망 IV.
- 국회 환경노동위원회. (2001. 6. 26.). 제222회 국회 환경노동위원회 회의록.
- 김근주. (2012). 일-가정 양립을 위한 근로시간 단축제도. 법학논총, 29(3), 23-41.

- 김난주, 박건표, 박미연. (2016). 근로자 모성보호 최근 연구 동향 및 시사점. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김상철. (2018). 정부재정과 사회보장재정. 노대명, 김근혜, 정희선(편저). 주요국 사회보장제도 2 : 독일의 사회보장제도 (pp. 165-504). 한국보건사회연구원·나남.
- 김상호, 장지연, 박종서, 이지혜, 이소영, 변수정. (2017). 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개선 방안 연구. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김소희. (2020. 10. 02.). 육아휴직 비율, 일반 근로자 0. 42% vs 공무원 4. 5%. 신아일보 <https://www.shinailbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=1326969>에서 2022. 9. 12. 인출.
- 김은지, 홍승아, 민현주, 성경. (2016). 육아휴직 소득보장 실효성 확보방안 연구. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김인경. (2017). 일-가정 양립정책의 효과성과 정책적 시사점. 한국개발연구원.
- 김정호. (2012). 육아휴직 지원과 여성의 노동공급. 한국개발연구, 34(1), 169-197.
- 김지현. (2020). 남성 육아휴직 사용에 대한 결합요인 분석. 비판사회정책, 66, 45-92.
- 남찬섭, 백인립. (2011). 선진국 사회보험에서 적용·징수·급여업무의 통합사례에 관한 연구: 제도통합과 조직통합에 대한 역사적 고찰을 중심으로. 한국사회복지학, 63(2), 5~29.
- 노동부. (2004). 2004년판 노동백서. 서울: 노동부.
- 노동부. (2009). 2009년판 노동백서. 서울: 노동부.
- 노호창. (2014). 출산전후휴가 및 육아휴직에 관한 몇 가지 쟁점의 검토. 노동법학, 51, 167-198.
- 노호창. (2018). 영국 국민보험의 개관과 시사점. 법학연구, 18(3), 285-337.
- 독일연방통계청. (2022a). 독일의 아버지 참가율. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1656168121686&auswahloperation=abrufta>

- belleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=22922-0011&auswahltext=&werteabruf=start#abreadcrumb에서 2022. 6. 25. 인출.
- 독일연방통계청. (2022b). 독일의 육아휴직급여 지급 건수. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Elterngeld/Tabellen/liste-leistungsbezeuge-elterngeld-jahre.html>에서 2022. 6. 25. 인출.
- 독일연방통계청. (2022c). 독일의 성별 육아휴직 평균 이용 기간. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1656168426020&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=22922-0109&auswahltext=&werteabruf=start#abreadcrumb>에서 2022. 6. 25. 인출.
- 류정희, 강희정, 이소영, 이주연. (2018). 출산육아지원 사각지대 해소방안 연구. 저출산고령사회위원회·한국보건사회연구원.
- 박경순. (2018). 가족수당제도. 노대명, 김근혜, 정희선(편저). 주요국 사회보장제도 2 : 독일의 사회보장제도 (pp. 395-434). 한국보건사회연구원·나남.
- 박미진. (2017). 성평등 인센티브의 남성 육아휴직 사용 확대효과 -민간부분을 중심으로. 여성연구, 94, 37-78.
- 박선권. (2018). 육아휴직 활성화를 위한 부모보험 도입방안. 서울: 국회입법조사처.
- 박선영, 김영옥, 문유경, 이택면, 송치선. (2011). 비정규직 여성근로자 모성보호 강화방안. 서울: 보건복지부·한국여성정책연구원.
- 박종서, 김문길, 임지영. (2016). 일·가정양립 지원 정책 평가와 정책과제 -모성보호제도와 출산의 관계를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 박지순, 박귀천, 김은지, 김기덕, 최흥기. (2020). 출산·육아휴직제도의 포괄적 활용을 위한 재설계 방안. 서울: 저출산고령사회위원회·한국고용노사관계학회.
- 박진희, 정재현, 김수현, 이정아, 이혜연, 김영달. (2021). 특수형태근로종사자 및

- 자영업자 고용보험 사각지대 분석. 한국고용정보원 기본사업 2021-064.
- 박진희, 정재현, 김수현, 홍현균, 김새봄, 정순기, . . . 윤문희. (2021). 중장기 인력
수급 전망 2020~2030. 한국고용정보원 기본사업 2021-062.
- 박채복. (2018). 독일 출산지원정책의 젠더적 함의. 통합유럽연구, 9(1),
189-216.
- 보건복지부 보육정책관 보육정책과. (2022. 10. 10.). [10. 10. 월. 한국일보] 부모
급여 및 국공립 어린이집 관련. 보건복지부 보육정책관 보육정책과 보도
설명자료. https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0404&page=1&CONT_SEQ=373172&SEARCHKEY=TITLE에서 2022. 10. 20. 인출.
- 선담은, 김양진. (2020. 4. 29.). 사각지대 ‘응급처방’ 규모 키우고, 고용보험 안
으로 더 많이 끌어안아라. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/PRINT/942448.html>, 2022. 10. 18. 인출.
- 양재진, 유란희, 장우윤. (2021). 초저출산 시대, 전국민 부모급여 제도의 설계.
육아정책연구, 15(3), 3-27.
- 여성가족부. (2021. 4. 27.). 2025 세상모든가족함께 -제4차 건강가정기본계획
(2021~2025). 서울: 여성가족부.
- 유선우. (2019). 영국 육아휴직 제도의 변화와 연속성: 공동 부모휴가 제도를 중심
으로. 국제사회보장리뷰, 2019년 가을 10호, 61-70.
- 윤자영. (2014). 모성보호제도의 고용효과. 노동리뷰, 34-44.
- 윤자영. (2016). 초등학교 교육지원활동과 모의 취업. 여성경제연구, 13(2),
183-212.
- 윤지영. (2018). 육아휴직제도의 현황 및 문제점. 사회보장법연구, 7(2), 139-166.
- 윤홍식. (2006). 부모·부성휴가를 통해본 남성 돌봄 노동참여 지원정책 비교. 한국
사회복지학, 58(2), 223-249.
- 이규용, 남재량, 박혁, 김은지. (2004). 육아휴직 활용실태와 정책과제. 서울: 한국
노동연구원.
- 이삼식, 윤홍식, 신현웅, 최효진. (2013). 취업 부모의 출산양육여건 개선을 위한

- 부모보험제도 모형 개발. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이용갑. (2018). 의료보장제도. 노대명, 김근혜, 정희선(편저). 주요국 사회보장제도 2 : 독일의 사회보장제도 (pp. 509-542). 한국보건사회연구원·나남.
- 장우찬. (2019). 사회연대 원리의 규범적 의미와 그 효력. 인하대학교 법학연구, 22(4), 115-146.
- 장지연, 윤자영, 신현구. (2013). 모성보호 사각지대 해소 및 고용효과 강화를 위한 모성보호제도 재설계방안 연구. 고용노동부·한국노동연구원.
- 저출산고령사회위원회. (2020). 육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 스웨덴. 저출산고령사회위원회.
- 정흥준. (2018). 특수형태근로종사자 보호방안 마련을 위한 실태조사. 세종: 고용노동부·한국노동연구원.
- 정흥준, 장희은. (2018). 특수형태근로(특수고용) 종사자의 규모추정을 위한 기초 연구. 한국노동연구원 연구보고서. 2018-10.
- 정재훈. (2017). 독일의 아동수당 현황. 사회보장리뷰 2017 가을호, 2, 16-24.
- 조준모. (2012). 저출산에 대응한 모성보호제도 개선방안, 한국경제포럼, 4(4), 45-60.
- 통계청. (2022). 아동가구통계등록부. 원자료.
- 통계청. (2021. 10. 26). 2021년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과.
- 통계청. (2021. 11. 4). 2021년 8월 경제활동인구조사 비임금근로 및 비경제활동 인구 부가조사 결과.
- 통계청. (2021. 12. 9.). 장래인구추계: 2020~2070년.
- 통계청 사회통계국 고용통계과. (2017. 11. 3.). 2017년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과. 통계청 사회통계국 고용통계과 보도자료. https://www.moel.go.kr/info/publict/publictDataView.do?bbs_seq=20190300954에서 2022. 10. 22. 인출.
- 통계청 사회통계국 가계수지동향과. (2019. 08. 22.). 2019년 2/4분기 가계동향조사(소득부문) 결과. 통계청 사회통계국 가계수지동향과 보도자료.

- https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=380777&pageNo=47&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=에서 2022. 9. 5. 인출.
- 통계청 사회통계국 사회통계기획과. (2020. 12. 22.). 2019년 육아휴직통계 결과 (잠정). 통계청 사회통계국 사회통계기획과 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/6/index.board에서 2022. 11.17. 인출.
- 통계청 사회통계국 사회통계기획과. (2021. 12. 21.). 2020년 육아휴직통계 결과 (잠정). 통계청 사회통계국 사회통계기획과 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/6/index.board에서 2022. 11.17. 인출.
- 한국보건사회연구원. (2022). 출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사. 원자료.
- 한국조세재정연구원. (2022). 제14차 재정패널조사. 원자료.
- 한지영. (2011). 남성의 돌봄권, 현실화를 위한 입법개선방안 - 육아휴직 부모할당 기간 도입을 중심으로. 모성보호관련법 개정 10주년 토론회. 서울: 생생 여성노동행동.
- 한지영. (2016). 보편적 돌봄권 확보를 위한 현행 육아휴직제도 개선방안. 이화젠더법학, 8(1), 153-183.
- 허재준. (2020. 9. 16.). 코로나 위기가 제기한 고용안전망 보완 필요성과 방안 모색. 한국사회복지협의회 이슈페이퍼 21호.
- 홍승아. (2018). 남성 육아휴직과 기업의 조직문화. 젠더와 문화, 11(1), 145-183.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2022). Elterngeld und Elternzeit : Das Bundeselterngeld-und Elternzeitgesetz. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Chirkova, S. (2019). The Impact of Parental Leave Policy on Child-Rearing and Employment Behavior: The Case of Germany. IZA Journal of Labor Policy, 9(7), 1-27.
- Escobedo, A. (1999). New law promotes reconciliation of work and family life. Eurofound article Published on: 27 November 1999.
- Frodermann, C. , Wrohlich, K. & Zucco, A. (2020). Parental Leave

- Reform and Long-Run Earnings of Mothers. IBA-Discussion paper. Institute for employment research.
- Gouvernement du Québec. (2022a). Québec Parental Insurance Plan-Evolving with today's parents!-A Practical Guide.
- Gouvernement du Québec. (2022b). CONSEIL DE GESTION DE L'ASSURANCE PARENTALE RAPPORT ANNUEL 2021.
- Institut de la statistique du Québec, [https://statistique. quebec. ca/en/ document/births-quebec/tableau/births-and-birth-rate-quebec](https://statistique.quebec.ca/en/document/births-quebec/tableau/births-and-birth-rate-quebec), 2022. 10. 25. 인출.
- Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. & Moss, P. (eds.) International Review of Leave Policies and Research 2021
- Lacroix, G. (2017). Assessing the Economic Impacts of the Quebec Parental Insurance Program-Employment, earnings, fertility-, Departement d'economique, Universite Laval.
- Moyser, M. & Milan, A.. (2018). Insights on Canadian Society: Fertility rates and labour force participation among women in Quebec and Ontario(Catalogue no. 75-006-X, ISSN 2291-0840). Statistics Canada.
- Nordberg, T. (2018), "Managers' Views on Employees' Parental Leave: Problems and Solutions Within Different Institutional Logics, *Acta Sociologica*, pp. 1-15 (First Published Online: May 2, 2018, <https://doi.org/10.1177/0001699318759781>).
- Québec Parental Insurance Plan, <https://www.rqap.gouv.qc.ca/en/about-the-plan/general-information/premiums-and-maximum-insurable-earnings>. 2022. 10. 24. 인출.
- Reimer, T., Blum, S., Erler, D. and Schober, P. (2021). 'Germany country note', in Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. & Moss, P. (eds.) International Review of Leave Policies and

Research 2021.

von Wahl, A. (2008). From Family to Reconciliation Policy: How the Grand Coalition Reforms the German Welfare State. *German Politics and Society*, 26(13), 25-49.

Ziefle. (2009). Familienpolitik als Determinante weiblicher Lebensverläufe?: Die Auswirkungen des Erziehungsurlaubs auf Familien- und Erwerbsbiographien in Deutschland. Springer.

〈법률 및 판례〉

고용보험법 법률, 제5장, 제70조~77조 (2019)

고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률, 제48조 (2021)

공무원수당 등에 관한 규정, 제11조 (2022)

국가공무원법, 제71조 (2008)

근로기준법, 제 74조 (2021)

남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 제18조 (2007)

지방공무원법, 제63조 (2022)

헌법재판소 2000. 6. 29. 선고 99헌마289 결정

〈인터넷 사이트〉

국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/>

독일연방통계청. <https://www.destatis.de/>



응답자 ID	

출산·육아휴직제도 관련 전문가 조사

안녕하십니까?

한국보건사회연구원의 「출산전후 휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구」를 위하여 관련 전문가 조사를 실시하고 있습니다. 본 조사 결과는 해당 연구를 진행하는데 참고자료로 활용될 것입니다.
작성해 주신 모든 내용은 통계법 제33조, 제34조와 개인정보보호법에 따라 비밀이 보장되며, 오직 연구 분석 목적으로만 사용됩니다.

감사합니다.

한국보건사회연구원
세종특별자치시 시청대로 370
담당자 :
문의전화 :

2022년 10월
한국보건사회연구원

응답자 일반 사항

1. 전공		2. 연구분야	
3. 소속기관	① 대학교 ② 연구기관 ③ 기타()	4. 해당분야 경력	()년

242 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

출산전후 휴가 및 육아휴직제도 전반

문1. 현재 출산전후휴가제도와 관련하여 최우선으로 개선이 필요한 사항은 무엇이라고 생각하십니까? (1순위 ____ 2순위 ____)

※ 출산전후휴가제도

- 출산한 여성근로자의 근로의무를 면제하고 임금상실 없이 휴식을 보장받도록 하는 제도
- 대상 : 고용보험 가입자 중 임신 중의 여성
- 수급 자격 : 출산전후휴가가 끝난 날 이전 고용보험 피보험 단위기간 180일 이상 유지
- 기간 : 출산 전후 90일(다태아일 경우 120일)
- 급여수준 : 통상임금에 상당하는 금액 지급
(우선지원대상기업) 90일 모두 고용보험에서 지급. 90일분으로 600만원 한도(약 월 200만원 상한)
(다태아 120일분 800만원)의 통상임금 상당액 지급
(대규모 기업) 최초 60일(다태아 75일)은 사업주 통상임금 100% 부담, 그 이후 30일(다태아 45일)은 고용보험에서 통상임금 상당액 지급(상한 월 200만원)
- 재원 : 고용보험

- ① 제도 적용대상 대상 확대
- ② 제도 이용 활성화
- ③ 급여수준 확대
- ④ 급여기간 확대
- ⑤ 안정적 재원구조 마련 (재원구조의 개편)
- ⑥ 기타 ()

문1-1 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? (앞에서 선택한 1순위, 2순위에 대해서 각각 기술하는 형태)

1순위 항목	
2순위 항목	

문2. 현재 육아휴직제도와 관련하여 최우선으로 개선이 필요한 사항은 무엇이라고 생각하십니까? (1순위 ____ 2순위 ____)

※ 육아휴직제도

- 근로자의 육아부담을 해소하고 계속 근로를 지원함으로써 근로자의 생활안정 및 고용안정을 도모하는 한편, 기업의 숙련인력 확보를 지원하는 제도
- 대상 : 만8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자(육아휴직 개시일 이전 고용보험 피보험단위기간이 180일 이상인 경우)
- 기간 : 자녀 1명당 1년 이내, 부모 각각 1년씩 사용 가능
- 급여수준 : 통상임금의 100분의 80(상한액:월150만원, 하한액:월70만원), 육아휴직급여액 중 일부(100분의 25)를 직장복귀 6개월 후 합산하여 일시불 지급
- (3+3 부모육아휴직제) 같은 자녀에 대하여 자녀 생후 12개월 내 부모가 동시에 또는 순차적으로 육아휴직 사용하는 경우, 첫 3개월에 대해 부모 각각의 육아휴직 급여를 상향하여 지급
 - ♀ 3개월 + ♂ 3개월 : 각각 상한 월 300만원 지원(통상임금의 100%)
 - ♀ 2개월 + ♂ 2개월 : 각각 상한 월 250만원 지원(통상임금의 100%)
 - ♀ 1개월 + ♂ 1개월 : 각각 상한 월 200만원 지원(통상임금의 100%)
- 재원 : 고용보험

- ① 제도 적용대상 대상 확대
- ② 제도 이용 활성화
- ③ 급여수준 확대
- ④ 급여기간 확대
- ⑤ 안정적 재원구조 마련 (재원구조의 개편)
- ⑥ 남성 이용률 확대
- ⑦ 한부모가족 형평성 제고
- ⑧ 기타 ()

문2-1 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? (앞에서 선택한 1순위, 2순위에 대해서 각각 기술하는 형태)

1순위 항목	
2순위 항목	

출산 및 육아휴직제도 개선 방식

문3. 출산 및 육아휴직 제도를 개편할 경우 다음의 안은 얼마나 적절하다고 생각하십니까? 단기적 관점과 중장기적 관점에서 평가하여 주시기 바랍니다.

방안	단기적 관점	중장기적 관점
1안) 현재 고용보험틀을 바탕으로 제도 개선	① 전혀 적절하지 않음	① 전혀 적절하지 않음

244 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

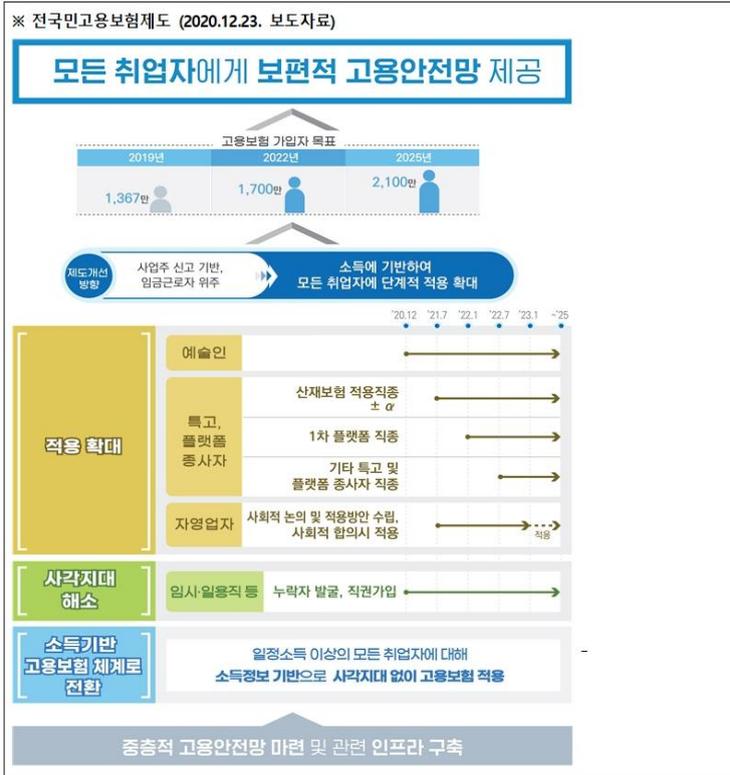
	② 적절하지 않음 ③ 적절함 ④ 매우 적절함	② 적절하지 않음 ③ 적절함 ④ 매우 적절함
2안) 새로운 재원구조를 도입하여 제도 개선	① 전혀 적절하지 않음 ② 적절하지 않음 ③ 적절함 ④ 매우 적절함	① 전혀 적절하지 않음 ② 적절하지 않음 ③ 적절함 ④ 매우 적절함

문3-1 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? (각각의 안에 대해서 기술)

1안	
2안	

현재 고용보험들을 바탕으로 개선 추진

현재의 고용보험들을 바탕으로 제도 개편을 추진할 경우, 정부에서 추진중인 '(가칭)전국민고용보험제도'를 고려할 수 있습니다. 정부는 "고용보험법" 및 "고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률" 개정을 통하여 고용보험 적용대상을 점차 확대하는 방안을 추진 중에 있습니다. 추진방향은 다음과 같으며 현재 예술인과 특수형태근로종사자에 대한 고용보험이 도입되어 있습니다.



문4. 위와 같은 전국민고용보험 제도 도입을 통해 아래 사항에 대한 개선을 추진할 경우 아래 사항에 대한 기대효과는 어떠하다고 생각하십니까?

1) 출산 및 육아휴직급여 대상자 확대	① 전혀 효과 없다 ② 효과 없다 ③ 효과 있다 ④ 매우 효과 있다
2) 출산 및 육아휴직급여 수준 확대	① 전혀 효과 없다 ② 효과 없다 ③ 효과 있다 ④ 매우 효과 있다
3) 출산 및 육아휴직제도 활용률 확대	① 전혀 효과 없다 ② 효과 없다 ③ 효과 있다 ④ 매우 효과 있다
4) 남성의 출산 및 육아휴직제도 활용률 확대	① 전혀 효과 없다 ② 효과 없다

246 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

	③ 효과 있다	④ 매우 효과 있다
5) 출산 및 육아휴직 급여의 안정적 재원마련 기반 구축	① 전혀 효과 없다	② 효과 없다
6) 기타 효과	③ 효과 있다	④ 매우 효과 있다
	()	

문4-1 전국민고용보험 제도의 기대효과를 위와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까?

문5. 현재의 고용보험틀을 바탕으로 출산 및 육아휴직제도를 개편할 경우 사업주와 근로자의 고용보험료 부담비율에 대한 변화가 필요하다고 생각하십니까? (※ 예술인 고용보험, 특수형태근로종사자 고용보험요율은 사업주-예술인, 사업주-특고종사자 각 0.8%임)

※ 고용보험요율

구분	노동자	사업주
실업급여	0.9%	0.9%
고용안정, 직업능력개발 사업		
· 150인 미만 기업	-	0.25%
· 150인 이상기업(우선지원대상기업)		0.45%
· 150인 이상-1000인 미만 기업(우선지원대상기업 제외)		0.65%
· 1000인 이상 기업 및 국가, 지방자치단체가 직접 행하는 사업		0.85%

- ① 현재 수준 유지
- ② 사업주 부담비율 변화 (상향조정 하향조정)
- ③ 노동자 부담비율 변화 (상향조정 하향조정)
- ④ 기타 ()

문5-1 고용보험요율과 관련하여 위와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까?

새로운 재원구조를 바탕으로 제도 개선 추진

문6. 새로운 재원구조를 바탕으로 출산 및 육아휴직 제도 개선을 추진할 경우, 출산전후 휴직급여와 육아휴직급여의 재원출처를 어떻게 해야 된다고 생각하십니까?

- ① 서로 분리해야 함
 ② 분리할 필요가 없음
 ③ 기타 ()

6-2. 새로운 재원구조를 바탕으로 출산 및 육아휴직 제도 개선을 추진할 경우, 다음의 방안이 얼마나 적절하다고 생각하십니까? 출산전후 휴가급여와 육아휴직급여에 대해서 각각 응답하여 주시기 바랍니다.

<출산전후 휴가급여>

1) 건강보험료에 추가로 부담시키고 일부 일반회계 전입금 활용하는 방안	① 전혀 적절하지 않다 ③ 적절하다	② 적절하지 않다 ④ 매우 적절하다
2) 국민연금에 추가로 부담시키고 일부 일반회계 전입금 활용하는 방안	① 전혀 적절하지 않다 ③ 적절하다	② 적절하지 않다 ④ 매우 적절하다
3) 기존세율 조정을 통해 재원마련 (부가가치세, 소득세 등)	① 전혀 적절하지 않다 ③ 적절하다	② 적절하지 않다 ④ 매우 적절하다
4) 신규 세제 도입을 통한 재원마련	① 전혀 적절하지 않다 ③ 적절하다	② 적절하지 않다 ④ 매우 적절하다
5) 기타	()	

<육아휴직급여>

1) 건강보험료에 추가로 부담시키고 일부 일반회계 전입금 활용하는 방안	① 전혀 적절하지 않다 ③ 적절하다	② 적절하지 않다 ④ 매우 적절하다
2) 국민연금에 추가로 부담시키고 일부 일반회계 전입금 활용하는 방안	① 전혀 적절하지 않다 ③ 적절하다	② 적절하지 않다 ④ 매우 적절하다
3) 기존세율 조정을 통해 재원마련 (부가가치세, 소득세 등)	① 전혀 적절하지 않다 ③ 적절하다	② 적절하지 않다 ④ 매우 적절하다
4) 신규 세제 도입을 통한 재원마련	① 전혀 적절하지 않다 ③ 적절하다	② 적절하지 않다 ④ 매우 적절하다
5) 기타	()	

문6-3 새로운 재원구조를 바탕으로 출산 및 육아휴직 제도 개선을 추진할 경우, 재원 출처에 대해서 위와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까?

248 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

문7. 새로운 재원구조를 바탕으로 출산 및 육아휴직 제도 개선을 추진할 경우, **출산전후 급여와 육아휴직급여** 적용대상은 어디까지가 바람직하다고 생각하십니까? 각각에 대해서 응답해 주시기 바랍니다.

<출산전후 휴가급여>

- ① 현재 출산전후 급여 대상자 (예술인, 특수형태근로종사자 포함)
- ② ① + 자영업자 포함 (※ 전국민고용보험추진에 따라 자영업자에 대한 고용보험 도입 논의 단계임)
- ③ ② + 무급가족 종사자 포함
- ④ ③ + 실업자를 포함한 모든 경제활동 인구
- ⑤ 비경제활동인구를 포함한 모든 부모 (학생, 주부, 구직단념자 등)
- ⑥ 기타 ()

<육아휴직급여>

- ① 현재 육아휴직급여 대상자
- ② ① + 예술인, 특수형태근로종사자 포함 (※ 전국민고용보험추진에 따라 해당 직종 고용보험이 도입되었으나 현재 출산전후급여, 실업급여 대상이며 육아휴직 급여 대상은 아님. 이에 따라 고용보험 요율 다소 낮음)
- ③ ② + 자영업자 포함 (※ 전국민고용보험추진에 따라 자영업자에 대한 고용보험 도입 논의 단계임)
- ④ ③ + 무급가족 종사자 포함
- ⑤ 실업자를 포함한 모든 경제활동 인구
- ⑥ 비경제활동인구를 포함한 모든 부모 (학생, 주부, 구직단념자 등)
- ⑦ 기타 ()

문7-1 출산전후 휴가와 육아휴직 급여 대상자를 위와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까?

250 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개편방안 연구

육아휴직제도 개선 방안 : 타제도와의 관계

문9. 출산 및 육아휴직제도 개편 시 현재 추진중인 '부모급여제도'에 대한 검토가 이루어져야 된다고 생각하십니까?

※부모급여 제도 : 영아기 자녀를 둔 부모의 양육부담 완화와 소득보장을 목적으로 2023년부터 만 0세 매월 70만원, 만1세 매월 35만원, 2024년부터 만 0세 100만원, 만1세 50만원의 부모급여 지급 예정
임부모급여는 소득활동과 무관하게 해당연령 자녀의 부모를 대상으로 지급예정임

① 검토 필요하지 않음 (-->9-1) ② 검토 필요함 (-->9-2)

문9-1 부모급여제도에 대한 검토가 필요하지 않은 이유는 무엇입니까?

문9-2 부모급여제도에 대한 검토가 필요한 사항과 그 이유는 무엇입니까?

문10. 출산 및 육아휴직제도 개편 시 '고용보험 미적용자 출산급여'제도에 대한 검토가 이루어져야 된다고 생각하십니까?

※ 고용보험 미적용자 출산급여 제도
- 대상 : 소득활동을 하는 고용보험 미적용자
- 급여 및 기간 : 50만원씩 3개월간 총 150만원의 출산급여를 지급
- 수급자격 : 출산 전 18개월 중 3개월 이상 그리고 출산일 현재 소득활동을 하고 있어야 하며 소득이 발생하여야 지급받을 수 있음

① 검토 필요하지 않음 (-->10-1) ② 검토 필요함 (-->10-2)

문10-1 고용보험 미적용자 출산급여제도에 대한 검토가 필요하지 않은 이유는 무엇입니까?

문10-2 고용보험 미적용자 출산급여제도에 대한 검토가 필요한 사항과 그 이유는 무엇입니까?

문 11. 출산 및 육아휴직제도 개편과 관련하여 추가 의견이 있으시면 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

*** 조사에 응해 주셔서 대단히 감사합니다 ***