

여성의 가정 및 직장생활의 양립 지원정책

鄭京姬

한국보건사회연구원 책임연구원

기혼여성의 경제활동참여의 확대에 따라 여성들이 일과 가족에 대한 책임을 조화시키면서 경력의 발전을 이룰 수 있는 노동조건, 특히 가족책임에 대한 남녀평등한 분배가 촉진될 수 있는 정책을 개발할 것을 요구한다.

1. 논의의 배경

여성의 경제활동참가율은 꾸준히 증가하여 1994년 현재 47.9%이다. 특히 기혼여성의 참가율은 큰 폭으로 증가하여 1989년도에는 기혼여성의 참가율이 미혼여성의 경제활동참가율을 넘어섰다. 이러한 기혼여성의 경제활동참여의 확대에 따른 역할변화는 여성들이 일과 가족에 대한 책임을 조화시키면서 경력의 발전을 이룰 수 있는 노동조건을 형성하기 위한 정책, 특히 가족책임에 대한 남녀평등한 분배가 촉진될 수 있는 정책을 개발할 것을 요구한다. 따라서 1996년 7월부터 시행되고 있는 여성발전기본법에서는 근로자의 가정생활과 직장생활을 조화시킬 수 있는 제도를 마련하는 것을 국가와 지방자치단체의 책무로 규정하고 있다(제17조 제2항). 이를 위한 제도에는 육아휴직제, 가족간호휴직제도, 아동보육제도, 탄력적 근무시간제도, 기혼여성재고용장려제도 등이 있으나, 본 글은 현재 우리나라 법에서 보장하고 있는 육아휴직제, 가족간호휴직제도, 아동보육제도에 초점을 두고 현황과 문제점을 살펴본 뒤, 선진국의 경험에 기초하여 우리가 지향해야 할 정책방향을 모색하고자 한다.

우리 나라의 육아휴직은 무급으로 실시되고 있으며, 가족간호휴직제도는 공무원에게만 실시되고 있고, 보육정책은 선별적인 대리보육형이다.

2. 우리나라의 현황과 문제점

가. 육아휴직제도

우리나라의 육아휴직제도는 1987년 12월 남녀고용평등법이 제정되면서 처음으로 법적으로 보장되었다. 우리나라 남녀고용평등법과 공무원법에서는 육아휴직은 생후 1년 미만의 자녀를 양육하는 경우에 그 자녀가 1세가 될 때까지 인정되고 있다. 휴직기간 동안 임금지급은 이루어지고 있지 않으며 단지 휴직기간이 근속기간에 포함되고 있을 뿐이다.

미실시 사업주를 벌금형으로 규제하고 있어 여성고용을 기피하는 구실을 제공하고 있다. 또한 적용범위도 노동조합이 잘 조직된 대기업이나 공공성을 가진 사업체에서나 운영되고 있고, 여성들이 많이 근무하는 중소기업이나 영세기업에서는 거의 실시되지 못하고 있다.

나. 가족간호휴직제도

정부는 1994년 2월 3일에 『제1차 근로여성복지기본계획』을 채택하고 그 일부로 여성인력을 노동력으로 활용하기 위해서는 가정과 직장을 양립할 수 있는 근로형태 및 제도개발이 필요하다는 인식에서 ‘간호휴가제도’를 정책추진과제의 하나로 설정하였다. 1995년도에는 연구, 1996년도에는 각계의 의견수렴, 1997년에 법제화한다는 일정을 세우고 있다.

현재는 1994년 12월 공무원법의 개정에 의해 처음으로 법적으로 보장되어 1995년 1월부터 가사휴직제도가 시행되고 있다. 적용대상은 부모, 배우자, 자녀 또는 배우자의 부모이며 재직중 3년을 초과하지 않는 범위내에서 1회에 1년이내의 무급휴가가 실시되고 있다. 또한 일반근로자에 대해서는 아직 법제화는 되어 있지 않지만 그 필요성을 인식하고 자율적으로 실시하고 있는 기업도 있다.

다. 아동보육제도

현행 보육정책은 어린이를 양육하는 일차적 책임을 어머니와

가정에 두고 있어 가정내 양육이 곤란한 경우만 보육의 대상으로 파악하는 선별적인 대리보육형이다.

이러한 대리보육수요의 충족기준에 의하면 현재 보육률은 35.7%에 머물고 있다. 따라서 정부는 『영유아보육사업확충대책』에 의해 1995~1997년 3개년 동안 국가재정에서 약 1조 3천 억원을 투·융자하여 보육시설을 확충하여 보육률을 60%로 제고하는 계획을 수립, 시행중에 있다. 그러나 현재 국공립 보육시설이 전체 보육시설에서 차지하는 비중이 1996년 현재 9.8%에 불과하여 민간참여가 필요하므로 공동육아협동조합과 같은 민간의 자발적·자구적 역량을 최대한 유도하며, 종교시설을 보육시설로 활용할 수 있도록 제도마련과 재정지원을 계획하고 있다.

한편, 현행 영유아보육법 시행령은 상시 여성근로자 300인 이상을 고용하는 사업주에게 직장보육시설의 설치를 의무화하고 있고, 설치운영하는 사업주에게는 육아휴직장려금과 직장보육시설지원금을 지급하고 있다.

국제노동기구(ILO)가 1981년에 채택한 『가족부양책임을 지는 남녀근로자의 기회와 대우의 평등에 관한 조약』(제156호)과 『권고』(제165호)는 육아휴직 뿐만 아니라 가정간호휴직제도가 국제사회에 확산되는 계기를 마련하였다.

3. 선진국의 지원정책현황

가. 국제기구의 권고사항

1980년 국제연합(UN)의 코펜하겐 세계여성회의에서 채택한 『세계여성의 10년 후반기 행동프로그램』에서 국제문서상 처음으로 자녀양육은 모성보호와 구별되며, 부모와 지역사회전체의 공동책임임을 분명히 하였다. 국제노동기구(ILO)는 이러한 국제연합의 움직임에 부응하여 1965년에 채택된 『가정책임을 가지는 여성의 고용에 관한 권고』(제123호)를 폐지하고 1981년에 『가족부양책임을 지는 남녀근로자의 기회와 대우의 평등에 관한 조약』(제156호)과 『권고』(제165호)를 채택하였다. 이는 가족책임은 남녀노동자가 공동으로 가지는 것이며, 가족책임이란 부양하는 자녀들에의 책임뿐 아니라 간호 또는 원조를 필요로 하는 근친자에의 책임까지 포함하는 것으로 간주하여 육아휴직뿐만 아니라 가정간호휴직제도가 국제사회에 확산되는 계기를 마련하였다. 이러한 변화는 가족규모의 축소, 가족관계의 변화

국제기구의 권고나 제안된 행동프로그램 등은 개별 국가가 갖고 있는 국가의 역할에 대한 입장과 정부정책의 목표에 따라서 실현정도가 다르다.

라는 가족생활의 변화와 고령화 사회의 도래에 의해서 노인간 호등이 점차 개별가정에 부담으로 대두된 데 기인한다.

그후 1985년 7월 나이로비회의에서 채택한 『2000년을 향한 여성지위향상을 위한 미래전략』에도 ‘남녀쌍방의 육아휴직의 확립’이 명시되어 있다. 또한 유럽공동체(EC)도 국제노동기구의 제156호 조약과 제165호 권고를 제도화하기 위해서 『부모휴가와 가족휴가에 대한 지침안에 대한 수정안』을 마련하였고, 1990년도에 들어와 ‘보육의 사회화’를 강조하고 있다. 이러한 흐름은 1995년 북경세계여성대회의 행동강령에 집약되어 ‘직장과 가정의 조화증진’이라는 전략목표로 설정되었다.

나. 개별국가의 이행실태

이상과 같은 국제기구의 권고나 제안된 행동프로그램 등은 개별 국가가 갖고 있는 국가의 역할에 대한 입장과 정부정책의 목표에 따라서 실현정도가 다르다. 아래에서는 미국, 독일, 스웨덴에서의 정책현황을 살펴보고자 한다. 미국은 개인과 개별 가족의 책임을 강조하는 비간여주의적 정책을 펴고 있고, 독일은 성별역할분업에 기초한 전통적인 가족의 유지를 정책의 목표로 하여 정책을 수립하고 있다. 반면 스웨덴은 성평등의 획득을 정책의 목표로 설정하고, 가족이 전통적으로 담당해온 역할의 비용을 적극적으로 사회화하고 있다.

표 1. 근로자의 가정 및 직장생활의 양립 지원정책(복지국가유형별)

	미 국	독 일	스웨덴	
복지국가유형	자유주의	조합주의	사회민주주의	
주요관심사	빈곤가족지원	전통적인 가족의 유지	남녀평등의 추구	
정책의 특성	비간여형	취업중단유도형	계속취업지원형	
육아휴직	· 기간 · 적용대상 · 자원부담	· 무급의 12주 ¹⁾ · 50인 이상 사업장 · -	· 유급의 18개월 · 모든 노동자 · 의료보험 (피용자, 사용자, 국가 3자부담)	· 유급의 18개월 · 모든 노동자 · 의료보험 (사용주와 국가 2자부담)

표 1. 계속

		미 국	독 일	스웨덴
가족 간호 휴직 제도	· 기간	-	· 연간 10일 이내	· 연간 30일 이내
	· 적용대상	-	· 의료보험에 가입한 근로자	· 16세 이상의 모든 근로자
	· 대상	-	· 12세 미만의 자녀	· 배우자, 부모, 자녀, 형제자매, 가족과 친족이 없는 친구, 연인 등
	· 급여	-	· 무급, 그러나 질병수당지급	· 친족간호수당 지급
보육 서비스 ²⁾	· 보육률			
	3세 미만	-	5%	30%
	3세 이상	-	65%	80%
	· 재정지원율			
3세 미만	-	3%	34%	
3세 이상	-	65~70%	47%	

미국은 개인과
개별가족의 책임을
강조하는
비간여주의적 정책을
펴고 있다.

주: 1) 출산휴가, 육아휴가 및 가족간호휴직의 규정이 1993년도 제정된 『가족 및 의료휴가법』안에 통합되어 있다. 따라서 출산휴가와 육아휴직, 가족간호휴직이 구별되지 않고 있으며, 연중 12주를 사용할 수 있음.

2) 미국: 1990, 독일: 1986, 스웨덴: 1988년임.

자료: Kamerman, S., "Child Care Policies and Programs: An International Overview," *Journal of Social Issues*, Vol.72, No.2, 1991.

한국여성개발원, 『취업여성의 모성보호비용과 자녀양육비용의 사회적 분담방식에 관한 연구』, 1994.

_____, 『각국의 육아휴직제도 비교와 우리나라제도의 개선방향』, 1993.

_____, 『가족간호휴직제도의 법제화방안 연구』, 1995.

1) 미국

1993년 『가족 및 의료휴직법』을 제정하여 연간 12주의 무급 휴직의 범위안에서 출산, 육아, 가족간호휴가를 사용할 수 있게 하였다. 적용대상은 종업원 50인 이상의 사업주에게 고용된 자로 과거 12개월간 1,250시간 이상 근로한 자와 교육기관 중사

독일은 성별 역할분업에 기초한 전통적인 가족의 유지를 정책의 목표로 수립하고 있으며, 스웨덴은 성평등의 획득을 정책의 목표로 설정하고, 가족이 전통적으로 담당해온 역할의 비용을 적극적으로 사회화하고 있다.

자이다. 적용대상가족은 배우자, 18세 미만의 자녀, 부모(배우자의 부모제외)이다.

보육정책 또한 여성의 취업을 지원하는 공공부문의 보육서비스 제공은 없고, 다른 나라에서 노동시장정책과 함께 부가적으로 제공하는 세제지원과 같은 간접적인 지원만으로 보육부담의 일부를 덜어 줄 뿐이다. 대신 민간부문에겐 그러한 부담을 이전하는 방안 모색이 활발하다.

2) 독일

사회적으로 어머니의 역할이 크게 격려되며, 가능한 한 어린 자녀를 양육하는 시기에는 취업을 중단하고 육아에 전념해야 한다는 이념이 강해서 많은 여성들이 이 시기에 노동시장을 빠져 나온다.

소득의 100%가 보장되는 14주의 출산휴가가 실시되고 있으며, 1986년이래 모든 부와 모에게 육아휴직 수급권이 인정되고 있고, 휴직기간은 1990년 1월부터 18개월로 연장되었다. 가정간호휴가의 경우, 의료보험에 가입한 남녀근로자를 대상으로 12세 미만의 자녀의 경우에만 적용되고 있다. 연간 10일 이내의 무급휴직으로 실시되고 있으나, 의료보험에서 질병수당이 지급되고 있다.

양육의 일차적 책임이 어머니에게 있는 것으로 간주하기 때문에 적극적인 보육서비스 제공보다는 아동이 3세가 될 때까지 육아휴직을 보장하는 정책과, 취업모가 유급출산휴가기간 보다 더 오래 가정에 머물 수 있도록 현금급여를 하는 정책을 펴고 있다. 한편, 3세 이상 아동의 경우는 모든 아동을 위해 교육체계의 일부로 유치원 교육이 실시되고 있다.

3) 스웨덴

남녀평등 실현을 명시적인 사회정책의 목표로 설정하고, 정부가 가족의 지원, 특히 일하는 부모에 대한 전적인 책임을 맡고 있다. 육아휴직이 18개월까지 확장되었고 출산횟수가 늘어난 때마다 추가급여권도 부여하고 있다. 1975년부터 부친에게

도 육아휴직을 인정하는 부모휴가법을 제정하여, 부와 모 양자에게 육아휴직수급권이 주어진 것은 물론이고 1980년부터는 부에게 출산에 따른 10일 휴가제도를 도입하고 있고, 출산후 2주 일간의 부성휴가도 제공하고 있다.

육아휴직제도는 상당히 탄력적이어서 정규직 신분으로 육아기 동안에 근로시간을 1/2로 줄인 시간제 근무를 한 뒤 육아기간이 지나면 다시 정규근무시간으로 복직시키는 육아를 위한 시간제노동이 가능하고, 육아휴직기간을 분할해서 사용할 수도 있다.

1988년에 『가족간호를 위한 보상과 휴직에 관한 법률』을 제정하여 가족 외에도 근친자(배우자, 부모, 자녀, 형제자매, 가족과 친족이 없는 친구, 연인, 혼인관계가 없는 동거인, 독신자)에게까지 대상을 확대하여 연간 30일간의 휴직을 부여하고 있다. 적용대상은 스웨덴에 거주하는 16세 이상의 근로자로서 사회보험사무소에 등록되어 있는 자이며, 1인에 대하여 30일까지 근로하지 않아 삭감되는 임금의 100%를 지급하는 친족간호수당이 질병보험으로부터 지급되고 있다.

보육정책은 부모가 원하는 모든 자녀로 확대되어 실시되고 있고 보육률이 높아 3세 이상 아동의 경우는 80%에 달하고 있다. 즉, 어린 자녀를 돌보면서도 여성들이 취업을 지속할 수 있도록 보육시설을 확충하는 한편 육아휴직, 노동시간 단축 등 유연한 고용형태를 권장하고 또한 이를 지원할 수 있는 유연한 사회보장제를 마련해 주는 정책기조를 갖고 있다.

4. 향후 정책의 방향모색

가. 양성평등적 가족모델의 추구

선진국의 경험은 한 국가가 지향하는 가족의 모습에 따라서 정책의 구체적인 지향점이 달라지며, 그에 따라서 취업여성의 권익과 아동의 안녕의 관계도 달라질 수 있음을 보여준다.

양성평등의 획득을 국가목표로 설정하고 그의 획득을 위해 적극적인 노력을 기울여온 스웨덴의 경우를 보면 인간개발지수

선진국의 경험은 여성의 고용과 자녀의 요구사이의 조화는 양성평등적 모델에 기초한 다양한 국가지원정책의 확충에 의해 가능하다는 점을 보여준다.

취업여성의 가정 및 직장생활의 양립을 지원하는 정책에 있어서 우리나라의 현황과 선진국 사이에는 큰 차이가 있으며, 이러한 차이를 극복하기 위해서는 제도의 단계적인 확대방안을 추구해야 할 것이다.

(HDI)의 순위에 비하여 남녀평등지수(GMI)와 여성권한지수(GEM)의 국제순위가 월등히 높을 뿐만 아니라 아동의 안녕상태 또한 상대적으로 양호함을 볼 수 있다. 반면 독일의 경우는 기혼여성에게 취업중단을 유도하여 육아에 전담하게 하는 정책을 펴고 있지만 아동의 안녕의 수준은 제 측면에서 스웨덴보다 낮음을 볼 수 있다. 비간여주의적인 정책을 펴고 있는 미국의 경우는 남녀평등지수와 여성권한지수의 국제순위가 인간개발지수의 순위에 비하여 낮을 뿐만 아니라 아동안녕상태도 낮다. 이러한 사례는 여성의 고용과 자녀의 요구사이의 조화는 양성평등적 모델에 기초한 다양한 국가지원정책의 확충에 의해 가능하다는 점을 보여주는 것이다.

따라서 앞으로 국가가 좀 더 양성평등적인 가족모델을 추구하고 가족이 전통적으로 담당해온 역할의 비용을 적극적으로 사회화하여야 할 것이다. 이러한 양성평등적인 정책은 여성의 사회참여를 활성화함은 물론 아동의 건전하고 건강한 발달을 도와 궁극적으로는 가족의 해체를 방지하는 예방적 복지의 측면을 갖고 있다.

이를 위해서 정부는 여성이 임금노동과 동시에 보호노동을 하고 있다는 인식과, 이러한 보호노동에는 남성의 참여도 필요하다고 하는 인식을 분명히 하고, 가정교육, 학교교육, 사회교육을 통한 남녀평등의식의 교육을 실시하여야 할 것이다. 또한 센서스 등을 통한 보호노동의 규모에 대한 정확한 측정 작업도 이루어져야 할 것이다.

나. 단계적인 확대

취업여성의 가정생활과 직장생활의 양립을 지원하는 정책에 있어서 우리나라의 현황과 선진국 사이에는 제도의 적용범위, 급여의 수준, 재원조달에 있어서의 정부참여의 폭에 있어서 큰 차이를 보이고 있다. 육아휴직은 무급으로 실시되고 있으며, 가족간호휴직제도는 공무원에게만 실시되고 있고, 보육정책은 선별적인 대리보육형이다.

그러나 현재 정치, 경제, 사회 등 여타 부문의 상황을 고려해

불 때 이러한 차이가 단기간내에 좁혀지기는 어렵다고 보여진다. 따라서 제도의 단계적인 확대방안을 추구해야 할 것이다. 단기적으로는 현재 법적으로 도입되어 있는 제도들의 실시율을 높이는 것에 초점이 두어져야 할 것이다. 구체적으로는 육아휴직 실시율을 높이기 위해서 휴직기간 동안 부분적으로라도 소득보장이 이루어질 수 있도록 하며, 가정간호휴가제의 적용범위를 확대하도록 한다. 또한 정부가 적극적으로 보육시설을 확충하고 기업이 현재의 시효성이 없는 사업장내 보육시설 설치에서 벗어나 보육비용을 분담할 수 있는 다양한 방안을 추구하여야 할 것이다.

그러나 장기적으로는 국제기구에서 권고사항을 충실히 실행하는 것, 즉 대체로 3년까지 육아휴직을 부분휴업이나 시간단축근무 등을 통하여 탄력적으로 사용할 수 있고, 가족간호휴가도 1년에 1주일 정도 있고, 가족적 이유로 인한 휴가도 길게는 연간 2개월까지 허용되며, 보편적인 가족수당의 지급과 아동보육서비스가 제공되는 보편적 급여의 단계를 최종목표로 설정해야 할 것이다.

다. 통합적인 정책

전통적으로 여성이 담당해온 보호노동(Caring Work)은 크게 아동의 양육과 부상, 질병, 장애, 노령 등으로 일상생활을 영위하기 곤란한 가족구성원(자녀, 배우자, 부모등)을 간호하는 것으로 구분된다. 육아휴직과 아동보육제도가 아동양육을 위한 것이라면 가족간호휴직제는 의존가족구성원의 보호를 위한 제도라고 할 수 있다.

현재 우리나라는 선진국에 비하여 고령화가 전례없이 급속도로 이루어지고 있어 고령자의 보호문제가 심각하게 대두되고 있고, 교통사고나 산재사고 등 도시형, 산업형 사고가 빈번하다. 그럼에도 불구하고 이들을 위한 의료시설이나 복지시설이 매우 부족한 실정이다. 따라서 이들을 돌보기 위한 재가서비스의 확충과 더불어 가족간호휴직제가 육아휴직이나 아동보육제도에 못지 않은 정책적 중요성을 갖는다고 판단된다. 따라서

전통적으로 여성이 담당해온 보호노동(Caring Work)은 크게 아동의 양육과 부상, 질병, 장애, 노령 등으로 일상생활을 영위하기 곤란한 가족구성원(자녀, 배우자, 부모 등)을 간호하는 것으로 구분된다.

육아휴직제와 가족간호휴가제가 보호노동의 사회화라는 틀속에서 동시에 검토·도입되는 것이 바람직하다.

선진국에서 이루어진 것과 같이 육아휴직제가 정립된 후에 가족간호휴가제를 도입하는 것보다는 육아휴직제와 가족간호휴가제가 보호노동의 사회화라는 틀속에서 동시에 검토·도입되는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

표 2. 국가별 제특성

제 특성	미국	독일	스웨덴
1인당 GNP(\$)	27,516('95)	22,294('94)	20,635('93)
조세부담률(1993, %)	21.0	23.9	36.1
기혼여성의 경제활동참여율(1988, %)	66	70	89
3세아동을 둔 여성중 취업모의 비율(1986, %)	51	50	84
출산력(1990)	2.1	1.5	2.1
65세 이상 인구의 비율(1995, %)	12.6	15.2	17.3
남녀평등지수(GMI)	4위(0.923)	17위(0.833)	1위(0.929)
인간개발지수 순위와의 격차	-2	1	8
여성권한지수(GEM)	9위(0.645)	7위(0.654)	2위(0.799)
인간개발지수 순위와의 격차	-7	10	6
아동의 안녕			
평균읽기 능력점수(14세 이상)	51.4	50.1	52.9
빈곤에 있는 아동의 비율(%)			
편모가족	59.4	42.7	5.2
양친가족	11.1	2.9	2.2
학대에 의한 영아사망률(출생 10만명당)	9.8	3.5	0.9
15~19세의 자살률	11.1	6.2	6.2
청소년범죄율(10만명당)	11,575	5,477	11,977
연소자의 약물범죄(10만명당)	558	178	241

자료: UNDP, *Human Development Report 1996*, 1996.
 Houseknecht and Sastry, "Family 'Decline' and Child Well-being: A Comparative Assessment", *Journal of Marriage and the Family*, Vol.58, 1996.
 통계청, 『OECD국가의 주요통계지표』, 1996.