

연구보고서 2016-38

일·가정양립 지원 정책 평가와 정책과제

- 모성보호제도와 출산의 관계를 중심으로



박종서 · 김문길 · 임지영

【책임연구자】

박종서 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요 저서】

여성노동-출산 및 양육행태와 정책과제
한국보건사회연구원, 2015(공저)

출산 및 양육의 사회문화적 환경분석
한국보건사회연구원, 2014(공저)

【공동연구진】

김문길 한국보건사회연구원 부연구위원

임지영 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2016-38

일·가정양립 지원 정책 평가와 정책과제

- 모성보호제도와 출산의 관계를 중심으로

발행일 2016년 12월 31일

저자 박종서

발행인 김상호

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 (사)아름다운사람들복지회

정가 6,000원

© 한국보건사회연구원 2016
ISBN 978-89-6827-399-5 93330

올해로 정부가 저출산 대응정책을 본격적으로 시작한 지 10년이 지났고, 정부가 합동으로 수립·추진한 저출산·고령사회기본계획은 벌써 3차에 접어들었다. 2006년에 5개년 계획인 제1차 저출산·고령사회기본계획이 시행되면서 본격적으로 시작된 정부의 대응정책은 적어도 햇수로 보면 안정기에 접어든 것이다.

반면 우리 사회의 출산율 수준은 여전히 낮은 상태로 머물러 있고, 이에 대한 정치·사회적 우려가 이어지고 있다. 이런 우려는 지난 10여 년간 추진해 온 정책의 실효성에 의문을 제기하는 맥락과 크게 다르지 않다. 그럼에도 불구하고 그동안 실제로 정책 성과를 평가하는 작업은 부족했다. 아마도 엄밀한 정책평가를 진행하기에는 많은 한계가 있었기 때문일 것이다. 정책평가를 위해서는 적절한 자료가 있어야 할 것이며, 역사적 평가도 어느 정도 축적되어야 하기 때문이다.

이제는 저출산 대응정책에 대한 평가를 신중하게 시도해 볼 단계에 접어들었다고 판단된다. 5개년 계획은 2차를 거치면서 그 정책의 큰 체계를 잡았고, 지난 10여 년간 부분적으로는 자료도 집적되었다. 또한 저출산 대응정책의 새로운 패러다임의 필요성도 일각에서는 제기되고 있다. 그렇다면 정책의 총괄적 평가나 세부 정책에 대한 평가 연구는 더욱 활발해질 필요가 있다. 저출산 대응정책 평가 연구가 풍부하게 발표되고 그 성과가 축적되면 새로운 패러다임에 대한 논의는 자연스럽게 발전될 수 있을 것으로 생각된다.

이런 배경에서 본 연구는 저출산 대응정책 중 일·가정양립 정책의 평가

를 시도하고 있다. 여전히 자료가 제한적인 부분도 있지만 현 단계에서
가용한 자료와 축적된 기존 연구를 반영하여 일·가정양립 정책을 평가하
고 있다. 특히 본 연구는 모성보호제도에 초점을 두고 여전히 광범위하게
형성되어 있는 제도의 사각지대에 집중하고 있다. 현재의 제도는 취업 여
성의 일·가정양립을 적절히 지지해 주고 있는지 의문을 제기하고 있다.
또한 모성보호제도가 출산에 미치는 효과를 검증하고 있다. 그리고 기존
정책 성과에 대한 평가를 제시할 뿐만 아니라 향후 정책 방향에 대한 의
견도 제언하고 있다. 따라서 학술적 측면뿐만 아니라 정책적인 측면에서
도 중요한 자료가 될 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구는 우리 연구원 박종서 부연구위원 책임하에, 김문길 부연구위
원, 임지영 연구원이 공동으로 수행하였다. 연구 진행 과정에서 개최하였
던 여러 차례의 자문회의에서 훌륭한 의견을 개진해 주신 한국여성정책
연구원 김영란 박사님께 감사의 말씀을 드리며, 또한 연구보고서 평가에
참여해 주신 원내외 평가위원들께도 깊은 감사의 뜻을 전한다. 마지막으
로 본 연구 결과는 한국보건사회연구원의 공식 입장이 아님을 밝혀 둔다.

2016년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

Abstract	1
요 약	5
제1장 서 론	9
제2장 기존 연구 및 평가들	15
제1절 기존 연구	17
제2절 평가들	27
제3장 정책 추진 배경 및 현황	35
제1절 휴가 및 휴직 정책	37
제2절 근로시간 관련 정책	46
제3절 기업 지원 정책	55
제4장 사업 평가	63
제1절 대상자 규모 분석	65
제2절 제도 이용자 특성 분석	75
제3절 여성 근로자의 제도 이용 행태와 영향 요인	90
제5장 국가 비교 연구	107
제1절 OECD 국가의 모성보호제도 현황	109
제2절 모성보호제도의 출산율 제고 효과	113
제3절 주요 국가의 휴가휴직제도 사례	124

제6장 정책의 효과성평가	129
제1절 평가 방법 및 기술통계	131
제2절 분석 결과	134
제7장 요약 및 정책적 함의	139
제1절 연구 결과 요약	141
제2절 정책적 함의	143
참고문헌	147

표 목차

〈표 2-1〉 저출산·고령사회기본계획 내 일·가정양립 지원 정책의 변화	29
〈표 2-2〉 평가 대상 정책별 평가지표와 평가요소	32
〈표 2-3〉 2015년 전국출산력 및 가족보건복지 실태조사 자료의 표본 특성	33
〈표 3-1〉 출산전후휴가제도 변천	39
〈표 3-2〉 연도별 출산전후휴가급여 지원 실적	40
〈표 3-3〉 육아휴직제도 변천	42
〈표 3-4〉 연도별 급여육아휴직급여 지원 실적	44
〈표 3-5〉 유연근무제도 유형 및 개념	48
〈표 3-6〉 공공기관 유연근무제 추진 현황(2012년 1/4분기)	50
〈표 3-7〉 공공기관 유연근무제 추진 현황(2013년 1/4분기)	51
〈표 3-8〉 임금근로자의 유연근무제도 활용 현황(2012년 1/4분기)	52
〈표 3-9〉 임금근로자의 유연근무제도 활용 현황(2013년 10월)	53
〈표 3-10〉 가족친화인증제 개요	56
〈표 3-11〉 연도별 가족친화인증기업 수	57
〈표 3-12〉 연도별 임신·출산후 계속고용금지원제도 추진 실적	59
〈표 3-13〉 연도별 출산육아기 고용지원금(육아휴직 등 부여) 지원 실적	60
〈표 3-14〉 연도별 출산육아기 대체인력지원금 지원 실적	61
〈표 4-1〉 모의 연령별 출생 건수 추이	68
〈표 4-2〉 총출생건수와 의료기관 분만자 중 건강보험 직장가입자 규모	69
〈표 4-3〉 의료기관 분만자 중 건강보험 직장가입자와 모성보호제도 이용자 규모	70
〈표 4-4〉 건강보험 자격변동자의 업종 분포	72
〈표 4-5〉 건강보험 자격변동자의 사업장 규모 분포	73
〈표 4-6〉 출산전후휴가 이용자의 휴가 종료 후 고용 유지 비율	74
〈표 4-7〉 육아휴직 이용자의 휴가 종료 후 고용 유지 비율	75
〈표 4-8〉 출산전후휴가 이용자의 연령 및 월 임금 분포	76

〈표 4-9〉 출산전후휴가 이용자의 해당 사업장 유형 및 규모	77
〈표 4-10〉 출산전후휴가 이용자의 해당 사업장의 업종	78
〈표 4-11〉 출산전후휴가 이용 기간	79
〈표 4-12〉 출산전후휴가 이용자의 임금분위별 출산전후휴가급여 임금대체율	80
〈표 4-13〉 육아휴직 이용자의 연령 및 임금 분포	83
〈표 4-14〉 육아휴직 이용자의 해당 사업장 특성	84
〈표 4-15〉 업종별 육아휴직 이용자 분포	85
〈표 4-16〉 육아휴직 이용 기간	86
〈표 4-17〉 육아휴직 이용자의 임금분위별 육아휴직급여 임금대체율	87
〈표 4-18〉 특성별 출산전후휴가 이용 비율	91
〈표 4-19〉 출산순위와 출산연도별 출산전후휴가 이용 비율	92
〈표 4-20〉 출산순위와 출산 전후 취업 상태별 출산전후휴가 이용 비율	93
〈표 4-21〉 사업장 관련 특성별 출산전후휴가 이용 비율	94
〈표 4-22〉 특성별 출산전후휴가 이용 기간	95
〈표 4-23〉 사업장 관련 특성별 출산전후휴가 이용 기간	96
〈표 4-24〉 특성별 육아휴직 이용 비율	97
〈표 4-25〉 출산순위와 출산연도별 육아휴직 이용 비율	98
〈표 4-26〉 출산순위와 출산 전후 취업 상태별 육아휴직 이용 비율	99
〈표 4-27〉 사업장 관련 특성별 육아휴직 이용 비율	100
〈표 4-28〉 특성별 육아휴직 이용 기간	101
〈표 4-29〉 사업장 특성별 육아휴직 이용 기간	102
〈표 4-30〉 모성보호제도 이용 여부에 영향을 미치는 요인	104
〈표 4-31〉 모성보호제도 휴가 및 휴직 기간에 영향을 미치는 영향 요인	106
〈표 5-1〉 변수영역별 변수와 출처	114
〈표 5-2〉 주요 변수의 기초통계량	115
〈표 5-3〉 모형 추정 결과(모형 1~10)	122
〈표 5-4〉 국가별 출산휴가제도의 특성	125
〈표 5-5〉 국가별 육아휴직제도의 특성	127

〈표 5-6〉 국가별 급여지원 모성휴가제도의 특성 128
 〈표 6-1〉 특성별 추가자녀 출산 이행 여부 133
 〈표 6-2〉 모성보호제도 특성별 추가자녀 출산 이행 여부 134
 〈표 6-3〉 모성보호제도 이용 여부가 추가자녀 출산 이행에 미치는 효과 136
 〈표 6-4〉 모성보호제도의 휴가 및 휴직 기간이 추가자녀 출산 이행에 미치는 효과 137

그림 목차

[그림 2-1] 정책평가 논리 모형 31
 [그림 4-1] 정책 대상자의 포괄 규모 도식 67
 [그림 4-2] 출산전후휴가 이용자의 임금과 출산전후휴가급여 임금대체율 산포도 81
 [그림 4-3] 출산전후휴가 이용자의 임금과 출산전후휴가급여 임금대체율 변화 추이 81
 [그림 4-4] 출산전후휴가 이용자의 임금분위별 출산전후휴가급여 임금대체율 변화 추이 ... 82
 [그림 4-5] 육아휴직 이용자의 임금과 육아휴직급여 임금대체율 산포도 88
 [그림 4-6] 육아휴직 이용자의 임금과 육아휴직급여 임금대체율 변화 추이 88
 [그림 4-7] 육아휴직 이용자의 임금분위별 육아휴직급여 임금대체율 변화 추이 89
 [그림 5-1] 우리나라와 OECD 국가 합계출산율 변화 추이 110
 [그림 5-2] 주요 시기별 OECD 국가 합계출산율 110
 [그림 5-3] OECD 국가 출산전후휴가와 소득대체율(2015년) 112
 [그림 5-4] OECD 국가 육아휴직 기간과 소득대체율 113
 [그림 5-5] 출산전후휴가 기간과 합계출산율의 관계 변화(1985, 2010) 116
 [그림 5-6] 출산전후휴가 임금대체율과 합계출산율의 관계 변화(1985, 2010) 116
 [그림 5-7] 출산전후휴가 임금대체율과 합계출산율 변화율의 관계 변화(1985, 2010) 117
 [그림 5-8] 육아휴직 기간과 합계출산율의 관계 변화(1985, 2010) 117
 [그림 5-9] 육아휴직 기간과 합계출산율 변화율의 관계 변화(1985, 2010) 118
 [그림 5-10] 육아휴직급여 임금대체율과 합계출산율과의 관계 변화(1985, 2010) 119
 [그림 5-11] GDP 대비 모성·부모휴가 지출 비율과 합계출산율의 관계 변화(1985, 2010) · 119
 [그림 5-12] GDP 대비 공보육 지출 비율과 합계출산율의 관계 변화(1985, 2010) ... 120



Abstract <<

The Evaluation of Work–Family Reconciliation Policy Impact on Fertility Behavior

This study aims to suggest policy recommendations by evaluating the work–family reconciliation policy, especially the maternity protection scheme.

Six key findings were identified. Firstly, many female workers were excluded from the benefit of the maternity protection scheme. About a quarter of those covered by the employment insurance did not, or could not, take maternity leave, and approximately one-third did not, or could not take parental leave in 2015. Secondly, the utilization rate of the paid leave is relatively low in the vulnerable group in the labor market, such as low-wage workers, micro-enterprise workers and the service workers. It means that the universality and equality of the policy has not been guaranteed.

Thirdly, the average annual maternity leave replacement rate had declined gradually since 2006 although the declining trend varied across income quintile, The middle-quintiles are more likely to see a sharp decrease among all groups. On the other hand, the average annual parental leave replacement rate had fluctuated between 29.2% and 40.3% from 2006 to 2015.

2 일·가정양립 지원 정책 평가와 정책과제 - 모성보호제도와 출산의 관계를 중심으로

Fourthly, women who experienced career interruptions within six months before or after the delivery had extremely low utilization rate of the paid leave compared to the women who had not experienced career interruption. In addition, the utilization rate of the non-regular workers and the private sector workers were lower than regular employee and those of the public sector, respectively.

Fifthly, there was a strong correlation between the characteristics of maternity protection policy and the fertility rate at the country level among OECD countries. The length of maternity and parental leave, the paid leave replacement rate, and the social expenditures related to the maternity protection policy as a percentage of GDP were positively correlated with the national fertility rate. While there was no causal relationship between length of maternity and parental leave, paid leave replacement rate and fertility rate.

Lastly, there was a positive, statistically significant effect of parental leave on having additional children. However, there was no statistically significant effect of maternity leave on having additional children.

The most crucial implication from our various analyses is that the maternity protection policy is intimately related to the labor market institutions. The effect and limitation of maternity protection policy were determined by labor market vulnerabilities. The blind spot in maternity protection scheme

and the issue of career interruption are structured, which lowers the utilization of the policy and undermines the universality of utilization. Therefore, the reform of the labor market is essential in order to improve the effects of maternity protection policy on employment and fertility.

In detail, it is necessary to inspect the excluded female workers from the employment insurance for removing the blind spot of the maternity protection scheme. Next, increasing job security is needed since the utilization of the maternity protection scheme is affected by the job security. The special protection measures would be required for non-regular workers as well as the general measures to stabilize female employment. In addition, strengthening of the labor inspection system would be a solution for promoting the job security of female workers. Finally, the wage replacement of paid leave is raised in order to increase the rate of maternity and parental leave utilization.



1. 연구의 배경 및 목적

본 연구는 모성보호제도를 중심으로 일·가정양립 제도의 정책평가를 실시하여 향후 정책 개선 과제를 도출함을 목적으로 하였다. 일·가정양립 정책의 목표는 여성의 고용 안정과 자녀 양육 기간을 보장하고, 또한 출산에 유리한 환경을 조성함으로써 궁극적으로 출산율 제고를 위한 것이라고 할 수 있다. 기존의 연구는 주로 고용의 측면에서 많은 연구가 진행되었으나, 현실적인 자료의 한계 등으로 출산에 대한 정책평가는 거의 이루어지지 못했다. 본 연구는 정책의 고용효과분석은 기존 연구로 대신하고 모성보호제도를 중심으로 사업평가와 출산에 대한 효과평가에 초점을 두었다.

2. 주요 연구 결과

주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 제도의 포괄성 측면에서 전국 의료기관 분만자의 건강보험 가입자 대비 제도 이용자 규모를 파악한 결과, 2011~2015년 사이에 임신일 기준 건강보험 직장가입자의 약 25%, 연간 4만 명 규모가 분만 전에 직장을 그만두는 것으로 추정된다. 그리고 2015년 기준으로 출산전후휴가를 이용하지 않은(못한) 사람은 임신일 기준 직장가입자의 41.0%, 분만일 기준 직장가입자의 21.2%로 나타난다. 같은 해 육아휴직을 이용하지 않은(못한) 사람은 임신일 기준 직장가입자의 49%, 분만일 기준 직장가입자의 31.8%로 나타난다. 2015년 기준으

로 출산전후휴가 종료 후 1년 이내에 고용보험 자격을 상실한 비율이 22%, 육아휴직 종료 후 1년 이내에 고용보험 자격을 상실한 비율이 32.1%로 나타났다. 이로써 제도의 사각지대가 광범위하게 형성되어 있음을 알 수 있다. 또한 제도를 이용한 이후에도 고용을 유지하지 못하는 규모 또한 광범위하며, 지난 10여 년간 이런 규모가 지속됨으로써 모성보호제도 활용을 저해하는 노동시장 내 구조적 요인이 작용하고 있는 것으로 판단된다.

모성보호제도의 급여 적정성을 분석한 결과, 출산전후휴가급여의 임금 대체율 연 평균은 2006년 87.4%에서 2015년 70.3%로 지속적인 하락 추세를 보이고 있다. 임금분위별 출산전후휴가급여의 임금대체율 역시 전반적인 감소 추세가 나타나고 있다. 육아휴직급여의 임금대체율 연 평균은 2006년 35.7%에서 2015년 32.1%로 제도의 변화에 따라 증감하는 경향을 보인다.

여성 근로자를 대상으로 모성보호제도 이용 경험과 이용 행태를 분석한 결과, 출산 전후 6개월 이내에 경력단절 경험이 있는 여성의 경우는 경력단절 경험이 없는 여성에 비해 제도 활용도가 극히 낮았다. 모성보호제도 이용 여부에 영향을 미치는 요인분석 결과 상용근로자에 비해 임시일용근로자가, 공공부문에 비해 민간부문 근로자의 제도 활용도 또한 상대적으로 낮게 나타났다. 고용안정성과 공공-민간 영역에 따라 제도 활용도가 차별적인 것이 확인되고 있다.

모성보호제도가 출산에 미치는 효과성 분석 결과에 따르면, 순수한 정책 효과로서 제한적이지만 출산전후휴가를 이용한 집단이 미이용자 집단보다 추가자녀 출산 확률이 1.2배 높게 나타났고, 육아휴직 이용자 집단이 미이용자 집단보다 추가자녀 출산 확률이 1.3배 높게 나타났다.

3. 결론 및 시사점

분석 결과에서 알 수 있는 가장 중요한 정책적 함의는 모성보호제도가 노동시장의 구조적 요인과 밀접히 연계되어 있다는 점이다. 즉 현재 모성보호제도가 가지고 있는 한계나 효과는 노동시장의 구조적 장애요인으로 인하여 결정되고 있다는 의미이다. 제도의 사각지대와 여성의 경력단절 문제가 구조화되어 모성보호제도의 활용도를 떨어뜨리고, 노동시장 특성 집단 간 제도 활용의 보편성을 훼손시키고 있는 것으로 해석된다.

따라서 향후 모성보호제도 개선을 위해서는 노동시장의 구조화된 관행을 함께 개선하려는 조치가 병행되어야 한다. 모성보호제도 자체만의 부분적 수정을 통해서만 고용 효과나 출산율 제고 효과를 기대하기 어려울 것으로 판단된다.

사각지대 해소를 위해 고용보험 가입 현황에 대한 점검이 필요하다. 모성보호제도의 활용도가 고용안정성에 따라 크게 영향을 받는 상황에서 제도의 보편성을 보장하기 위한 조치가 필요하다. 일반적으로 여성의 고용을 안정화시킬 수 있는 조치가 필요하겠지만, 비정규직 고용 형태의 경우 특별한 보호 조치가 필요할 것이다. 마지막으로 모성보호제도와 노동시장의 구조적 관행에 대한 연계 조치로서 근로감독 체계의 강화가 주요한 수단이 될 수 있을 것이다. 근로감독 체계와 관련하여 모성보호제도 관련 근로감독 업무의 전문성과 지속성을 확보할 수 있는 조치가 강구되어야 할 것이다.

*주요 용어: 모성보호제도, 일·가정양립 정책, 출산율



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적



제1절 연구의 배경 및 목적

일·가정양립(work and family balance) 지원 정책은 여성이 경제활동에 참가하면서 발생할 수 있는 직장생활과 출산 및 자녀 양육과 같은 가정생활의 충돌을 완화하고자 도입된 정책이다. 관련 정책이 발전하고 학술적 연구도 활발해지면서 여성뿐만 아니라 남성을 포함한 전체 근로자와 아직 가족을 이루지 않은 미혼 근로자까지 논의 대상으로 확대되었고, 개념적으로 가족생활뿐만 아니라 개인의 건강이나 여가활동을 포함하는 일·생활균형(work and life balance)으로 관심이 확대되었다.

한국의 정책적 측면에서는 주로 전자에 해당하는 일·가정양립 개념에 초점을 두고 있다. 남녀 근로자의 임신, 출산 및 자녀 양육기의 경력단절을 방지하여 고용안정성을 제고하고, 자녀 양육기 가족생활을 보장하는데 정책의 초점을 두고 있다. 대표적인 정책은 출산전후휴가제도, 육아휴직제도, 근로시간 유연화 관련 제도로써, 이 정책의 목표는 우선 여성의 경력단절을 방지하여 고용안정을 높이고자 하는 것이다. 그동안 여성노동시장의 가장 큰 특징으로 결혼, 임신 및 출산, 그리고 자녀 양육과 같은 생애주기적 사건을 계기로 노동시장을 이탈하는 문제가 지적되었기 때문이다. 다른 한편 한국의 출산율 수준이 급격히 하락하면서, 2006년 처음으로 시행된 저출산·고령사회기본계획에 일·가정양립 정책이 포함됨으로써 일·가정양립 정책은 출산율 제고라는 또 다른 목표를 갖게 되었다.

한국에서 일·가족양립 정책은 2000년대 초반 양성평등에 대한 관심과

2000년대 중반의 저출산 현상에 대한 관심이 증가하면서 본격적으로 발전 단계에 접어든다. 일·가정양립 정책이 본격적으로 시행된 것은 2000년대 초반이지만, 제도의 기본 틀은 1953년 근로기준법과 1987년 남녀고용평등법에 반영되어 있었다. 출산전후휴가는 1953년 근로기준법에 유급제로 도입되었고, 2001년에 휴가기간이 60일에서 90일로 늘어나면서 연장된 30일분에 대하여 고용보험 급여가 신설되었다. 육아휴직제도는 1987년 남녀고용평등법에 무급제로 도입되었고, 역시 2001년에 정액 20만 원의 고용보험 급여가 신설되었다. 이와 관련하여 출산전후휴가와 육아휴직제도에서 고용보험의 급여를 수급하기 위해서는 일정 기간 고용보험 피보험 자격을 유지해야 한다.

2000년대 초반 고용보험의 급여가 도입되면서 출산전후휴가와 육아휴직제도는 점차 이용자가 증가하기 시작하였다. 출산전후휴가제도의 이용자가 2002년에 2만 2,000명에서 2014년 8만 8,000명으로 증가하였고, 육아휴직제도 이용자가 2002년 3,000명 수준에서 2014년 7만 6,000명 수준으로 증가하였다. 2006년부터 본격 시행된 저출산·고령사회기본계획에서도 출산전후휴가와 육아휴직제도 같은 일·가정양립 제도가 주목받으면서 2000년대 후반에는 제도가 정착되었다고 평가할 수 있다. 출산전후휴가와 육아휴직뿐만 아니라 육아기 근로시간단축청구권, 유연근무제도 등도 같은 취지에서 제도가 도입되기에 이르렀다. 그러나 근로시간단축청구권이나 유연근무제도의 경우 아직 도입 초기로, 제도가 활성화되지 않고 있다.

일·가정양립 정책이 점차 확대·강화되었고 이용자도 증가하고 있는 반면, 제도의 사각지대에 대한 문제가 지속적으로 지적되고 있다(장지연 등, 2013). 사각지대는 고용보험 가입 대상 사업장임에도 불구하고 고용보험에 가입하지 않은 근로자와 고용보험 가입자임에도 불구하고 비자발

적으로 제도를 이용하지 못하는 사람을 의미한다. 이와 같은 사각지대가 광범위하게 존재한다는 것이 기존 연구에서 지속적으로 지적되고 있다.

사각지대뿐만 아니라 정책 전반에 대한 체계적인 평가는 부족한 실정이다. 사각지대의 규모에 대한 전반적인 진단, 사각지대 집중 영역, 급여 수준의 적정성, 정책의 효과성 등에 대한 체계적 분석은 미흡하다. 정책 효과성 측면에서 기존 연구는 주로 여성의 고용효과에 집중되었고, 상대적으로 출산율에 대한 효과성평가는 매우 제한적으로만 진행돼, 제도 설계의 적정성 및 시행 과정의 적절성평가는 이론적 논의를 중심으로 진행되어, 자료를 통한 실증분석은 부족한 것으로 보인다.

본 연구는 일·가정양립 제도 중에서 출산전후휴가와 육아휴직제도를 중심으로 정책의 성과를 평가하는 것을 목적으로 한다. 정책평가 체계에서 평가 단계를 적절성평가, 사업평가, 그리고 효과성평가로 구분한다면, 본 연구는 사업평가에 더 초점을 두고 있다. 기존 논의에 따르면 출산전후휴가와 육아휴직제도가 어느 정도 안정화 단계에 들어섰다고 할 수 있는데, 정책효과는 아직 뚜렷하게 나타나지 않고 있다. 정책의 효과가 미흡한 이유는 앞서 지적한 사각지대 문제를 포함하여 정책 추진 과정에서 많은 문제가 있기 때문일 것이다. 따라서 효과성평가에 앞서 포괄적으로 사업평가를 진행한다. 그리고 정책의 효과성평가는 앞서 설명한 정책의 고용효과보다 출산율에 대한 효과성평가에 집중할 것이다. 상대적으로 고용효과에 대한 평가는 많이 진행된 반면 출산율에 대한 효과는 거의 진행되지 않았기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 정책의 고용효과는 기존 연구를 정리하는 것으로 대신하고, 실증분석은 출산율에 대한 효과를 중심으로 분석하고자 한다. 그리고 사업평가 및 효과성평가 결과를 통해 향후 정책 개선과제를 제안할 것이다.



제 2 장

기존 연구 및 평가들

제1절 기존 연구

제2절 평가들



2

기존 연구 및 평가들 <<

제1절 기존 연구

1. 일·가정양립 지원 정책과 출산율

일·가정양립 지원 정책에 포함되는 정책은 휴가·휴직제도, 유연근무제도와 같은 근로시간 관련 제도, 일·가정양립 문화 확산을 위한 제도 등을 들 수 있으나 일·가정양립 지원 제도와 출산율 간의 관계 분석에서 관심의 대상이 되는 정책은 출산전후휴가와 육아휴직 제도가 대부분이다. 근로시간 관련 제도와 문화 확산을 위한 제도 등과 출산율 간의 관계분석은 거의 이루어지지 않았다. 이런 제도는 도입 역사가 짧고 분석 가능한 자료가 축적되지 않았기 때문에 기존의 연구 성과도 거의 없는 것으로 이해된다.

일·가정양립 지원 정책과 출산율의 관계를 분석한 기존 연구는 포괄적으로 일·가정양립 지원 정책을 하나의 변인으로 다룬 경우도 있고, 출산전후휴가나 육아휴직 제도 각각을 따로 하나의 변인으로 분석한 경우도 있다. 일·가정양립 지원 정책을 포괄적으로 하나의 변인으로 다룬 기존 연구는 엄밀한 의미에서 정책 효과를 측정하였다고 보기 어렵다. 왜냐하면 일·가정양립 정책은 여러 가지 다양한 정책이 있고, 정책 간 실행정도가 다르고 적용대상 및 정책 성과도 너무 차이가 크기 때문이다.

이삼식 등(2008)은 2007년 전국출산동향조사 자료를 이용하여 일·가정양립 지원 정책이 출산 이행에 미치는 영향을 로지스틱 회귀분석을 이

용하여 분석하였다. 분석 결과 일·가정양립 지원 정책 이용은 출산 이행에 정적인 영향을 미치는 것으로 보고하고 있지만, 각각 개별 정책 구분 없이 포괄적으로 일·가정양립 지원정책 수혜경험을 측정하였기 때문에 정책과 출산 이행의 관계를 명확히 밝혔다고 보기 어렵다.

김일옥 등(2011)의 연구는 서울에 거주하는 기혼여성 340명을 대상으로 직접 조사하여 일·가족양립 지원 정책 지지도가 둘째아 출산 의도에 미치는 영향을 분석하였다. 비모수 검정법을 통해 분석한 결과, 일·가정양립 정책 지지도는 둘째아 출산 의도에 미치는 효과가 나타나지 않는 것으로 보고하고 있지만, 이 또한 정책 지지도 변수를 활용하였기 때문에 정확한 정책 효과를 분석하였다고 보기 어렵다.

정성호(2012)는 2009년 전국 결혼 및 출산 동향조사 자료를 이용하여 일·가정 양립 정책 인지도 및 이용 경험과 추가자녀 출산과의 관계를 분석하였다. 로지스틱 회귀분석 결과 인지도와 이용 경험 모두 추가자녀 출산과의 유의미한 관계가 나타나지 않았다.

일·가정양립 지원 정책을 각각 개별 정책으로 다룬 연구는 정책 효과를 비교적 정확히 측정하였다고 볼 수 있다. 홍승아 등(2008)의 연구는 국가 단위 연구로써, 경제협력개발기구(OECD) 데이터를 이용하여 OECD 국가의 출산휴가 기간 및 휴가급여의 임금대체율이 합계출산율에 정적인 효과를 미친다고 분석하였다. Glowaki and Richmond(2007) 연구도 국가 패널 자료를 이용하여 출산휴가 기간, 임금대체율, 보육시설 접근성 등의 정책이 출산율에 미치는 영향을 국가 단위로 분석하였다. 분석 결과 임금대체율이 출산율에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이삼식 등(2010)은 2009년 전국 결혼 및 출산 동향조사 자료를 이용하여 출산전후휴가 이용 여부가 기대자녀수에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과에 따르면 통계적 유의성이 나타나지 않았으나 부적인 영향

관계에 있다고 보고하였다. 홍석철 등(2012)의 연구는 출산전후휴가의 중소기업 급여 지원 정책이 2006년 이후 출산율을 증가시켰으나, 이 결과가 정책효과인지 명확하지 않다고 발표하였다.

Averett and Whittington(2001) 연구는 미국의 전국 청년종단조사(National Longitudinal Survey of Youth) 자료를 이용하여, 출산휴가가 출산력에 미치는 효과를 분석한 바 있다. 이 연구에 따르면 미국의 논쟁에서 출산휴가 옹호자는 산업화된 국가에서 유급 출산휴가를 보장하지 않는 유일한 나라가 미국이라고 비판하고 있으며, 반대파는 출산휴가가 고용 비용을 증가시킬 것이고, 결국 고용주는 대체인력을 고용함으로써 더 많은 인력을 고용해야하는 부담을 떠안아야 한다고 주장한다. 또한 출산휴가 보장이 자녀비용을 낮추어 출산을 유인할 것이며, 증가된 출산으로 회사의 재정 부담이 가중될 것이라는 주장이다. 따라서 이 연구의 초점은 미국에서 회사가 제공하는 출산휴가가 정말 여성의 출산 결정에 영향을 미치는가이다. 연구 결과에 따르면, 출산휴가의 결과로 출산확률이 증가하고, 출산휴가의 출산율에 대한 효과는 출산순위가 올라감에 따라 함께 증가함을 발견하였다.

이상의 연구 성과를 살펴보면, 지금까지 국내에서 출산전후휴가 이용 여부와 실제 출산이행의 관계를 분석한 연구는 찾아보기 어려운 상황이다. 홍승아 등(2008)의 연구는 국가단위 연구로써 한국의 정책 효과에 대한 미시분석이 아니며, 이삼식 등(2010)의 연구는 종속변수가 기대자녀수이고, 홍석철 등(2012)의 연구는 출산전후휴가의 중소기업 급여 지원 정책에 관한 것이다.

다른 한편 일·가정양립 지원 정책의 효과분석에서 육아휴직 제도에 관심을 둔 연구는 국외에서 비교적 많이 발표되었지만, 국내 연구는 매우 제한적인 상황이다. 국내에서 조운영(2006)은 모성휴가 이용이 자녀수에

미치는 영향에 대해 모의실험 방법을 적용하여 분석하였다. 실제 모성휴가 조건 대신 임금의 20% 급여 수준과 2년이라는 기간을 가정하고 노동패널조사 자료로 분석하였다. 분석 결과 모성휴가가 자녀수에 정적인 영향을 미친다고 주장하였다. 홍승아 등(2008)은 OECD 자료를 이용하여 육아휴직기간이 합계출산율에 미친 영향을 결합시계열 분석을 통해 분석한 결과 유의하지는 않았으나 부적인 효과를 보고하였다. 홍석철 등(2012)의 연구에서 육아휴직급여 확대가 출산율에 미치는 영향은 나타나지 않았다.

국외 연구를 살펴보면, Higuchi(1997)는 일본에서 1991년에 도입된 자녀돌봄 휴가가 노동, 결혼, 출산에 영향을 미치는지 분석하였다. 연구에 따르면 일본에서 기업은 여성의 재직기간이 다른 나라에 비해 짧지만, 남성에 비해 여성의 재직 기간이 짧은 점을 지적한다고 한다. 회사는 여성의 짧은 재직 기간을 강조하는데, 장기근속 체계와 회사에 특화된 기술에 더 높은 가치를 부여하기 때문이다. 결혼, 출산, 자녀 양육 등으로 인한 고용단절을 여성노동자에게 동반되는 단점으로 인식한다. 그런데 이 연구는 자녀 돌봄 휴가가 고용을 지지할 뿐만 아니라 일, 결혼, 출산으로 발생하는 어려움을 완화시킨다고 주장한다. 자녀 돌봄 휴가가 고용 지속을 보장함으로써, 피고용인은 더 넓은 선택권을 갖게 되며, 고용주에게 인적자원 개발은 더 쉬워지게 된다는 것이다.

Hoem, Prskawetz, and Neyer(2001) 연구는 오스트리아에서 1990년대 초반에 육아휴직 정책 변화에 따라 갑자기 자녀 출산 속도가 증가하는 경향을 밝혔다. 새로운 정책은 의도하지 않게 자녀 출산 시기를 단축시켰다. 오스트리아는 여전히 취업모의 일가정 양립이 어려운 상황에서, 육아휴직 제도의 변화가 출산 시기를 단축시킨 것이다. 이런 발전은 젠더 평등 정도의 발전과 지배적인 전통적 규범의 긴장을 반영하는 것으로 해

석되었다.

Lalive and Zweimüller(2009) 역시 오스트리아에서 육아휴직 기간의 변화가 추가출산과 출산후 노동시장 경력에 미치는 효과를 분석하였다. 오스트리아는 1990년 7월 1일 이후 출산부터 육아휴직 기간이 1년에서 2년으로 증가하였다. 정책 변화이후 첫째를 출산한 엄마들은 그 이전 엄마에 비해서 둘째를 더 많이 출산하였다. 그리고 확장된 육아휴직 기간은 직장 복귀를 유의미하게 감소시켰다. 고용과 소득은 단기적으로 감소했지만 장기적으로는 그렇지 않았다.

Duvander and Andersson(2005)은 스웨덴의 육아휴직 이용과 자녀 출산 간 관계를 분석하였다. 확대된 아버지 휴가이용이 이후 자녀 출산에 긍정적인 영향을 미칠 것이라 예상하였다. 왜냐하면 취업중인 엄마의 가족 생활을 더 편리하게 만들어주기 때문이다. 스웨덴에서 약 85%의 아버지가 휴가를 이용하였고, 그 기간은 길지 않았다. 분석 결과에 따르면, 적당한 기간(moderately long)의 아버지 육아휴직은 둘째 또는 셋째 출산 경향에 긍정적 효과가 있지만 너무 긴(very long) 아버지 육아휴직은 긍정적 효과로 이어지지 않았다.

Duvander, Lappegård, and Andersson(2010)은 노르웨이와 스웨덴에서 육아휴직 이용과 자녀 출산의 관계를 분석하였다. 분석 결과, 아버지의 육아휴직 이용이 노르웨이와 스웨덴 모두에서 자녀 출산에 긍정적 효과를 나타냈는데, 특히 노르웨이에서 더 강력하게 나타났다.

Cygan-Rehm(2015)는 독일의 육아휴직 급여 정책 변화가 출산율에 미치는 효과를 분석하였다. 자산조사에서 소득연계 수당으로 변경된 2007년 정책 개혁이 추가 출산에 영향을 주었는지 분석하였다. 이 개혁은 지난 출산 후 5년 이내 추가 출산 시기에 유의미하게 영향을 미친 것으로 나타났다. 즉 출산에 대한 새로운 급여 적용자는 비 적용자에 비해 다

음 출산을 축소함으로써, 결과적으로 새로운 급여 정책이 출산간격을 증가시켰다. 이와 같은 부정적 효과는 저소득층 엄마에게 나타났다. 저자는 소득분포에 따른 차별적인 출산행태는 경제적 동기의 비동질적 구조(heterogenous structure)를 반영하는 것으로 해석하였다.

Bassford and Fishery(2016)는 호주에서 육아휴직 접근성이 출산 의향에 미치는 효과를 분석하였다. 이를 위해 공공부문과 민간부문 여성 근로자에게 이 정책 효과의 차별성을 분석하였다. 정책의 발표는 다양성 측면(extensive margin)에서 출산 의향에 영향을 나타내지 않았다. 그러나 1명 이상 자녀를 가질 의향이 있는 경우에는, 의도한 자녀수가 0.28명 증가하는 효과가 나타났다. 연구에 따르면, 이 효과는 아직 자녀가 없는 고학력 여성에 의해서 유도된 효과이다. 그리고 출산 의향이 곧 출산으로 이어질 것이라는 점이 알려진 바를 고려하면, 적절한 유급 육아휴직이 취업여성의 출산율을 증가시킬 수 있을 것이라고 한다.

육아휴직과 출산에 대한 국외 연구를 살펴보면, 제도의 이용 여부와 제도 변경, 육아휴직 기간 및 급여 수준이 중요한 정책 변인으로 분석되고 있다. 분석 결과에서 육아휴직 정책의 효과는 국가별로 또는 시기와 집단 특성 등에 따라서 효과 여부, 효과의 정도가 다르다는 점을 알 수 있다.

2. 일·가정양립 지원 정책과 여성고용

가. 정책평가 연구

일·가정양립 지원 정책이 여성고용에 미치는 효과성 분석 연구는 다양하게 진행되었고 그 결과가 뚜렷한 방향성을 나타내고 있지는 않지만, 대체로 모성보호제도의 경우 여성고용 활성화에 효과가 있다는 평가가 우

세하다.

장지연 등(2013)의 연구는 모성보호제도가 여성고용에 미치는 효과성을 평가하였다. 정책변수는 2007년 육아휴직급여 인상과 2011년 정률제 전환으로 설정하였고, 고용보험 자료를 이용하여 여성고용률에 대한 효과를 분석하였다. 분석 결과에 따르면 정률제 전환 이후 고용감소폭이 상대적으로 적게 나타났고 고용감소폭도 상대적으로 적게 나타나, 부정적 영향을 미치지 않은 것으로 보았다. 다만 동일직장 유지에 효과적으로 작용하지 못한 것으로 평가하였다.

이수영(2008)의 연구는 육아휴직제도와 여성 노동참여의 관계를 밝히기 위하여, 육아휴직 이용에 영향을 미치는 요인, 육아휴직 기간 영향요인, 복지 영향요인을 분석하였다. 고용보험 자료를 이용하여 분석한 결과 직업 안정성이 높을수록 육아휴직 이용이 증가하고, 복지 가능성도 증가하는 반면, 육아휴직 이용이 고용연장에 부정적 영향을 줄 수 있다고 보고하였다.

조운영(2006)은 기혼여성의 출산과 노동공급의 관계를 밝히기 위하여, 아동수당, 자녀양육 보조, 출산친화적 조세제도, 모성휴가 등이 노동공급과 출산율에 미치는 영향을 분석하였다. 생활시간조사와 노동패널을 이용하여 모의실험 방법으로 분석한 결과, 모성휴가가 여성의 노동공급에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 밝혔다. 그러나 제도를 악용할 경우와 기업에 너무 많은 부담이 갈 경우, 장기적으로 여성의 노동시장 참여에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 지적하였다.

김진욱(2008)은 일·가정양립 지원 정책이 여성노동 활용을 극대화하기 위한 제도적 목적이 있음을 지적하고, 육아휴직제도가 정책적 목표를 달성하고 있는지 분석하였다. 2003년 육아휴직 활용 실태조사를 이용하여 여성 근로자의 육아휴직 활용에 영향을 미치는 요인 및 여성 근로자의

근로지속성에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 가족의 보육지원이 있는 경우 육아휴직을 활용할 가능성이 낮았으며, 직장의 육아휴직에 대한 호의적 환경은 그 가능성을 높이는 매우 강력한 요인으로 작용한다는 점을 밝혔다. 또한 근로지속성 분석 모형에서 가족지원이 여성 근로자의 근로지속성에 긍정적 영향을 미친다는 가설이 지지되었지만, 직장환경 변수의 통계적 유의성은 확인되지 않았고, 육아휴직 활용 변수의 경우 오히려 근로지속성에 부적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 결국 여성의 직장 복귀를 돕고 근로지속 의지를 북돋는 것은 국가의 정책(육아휴직제도)이 아니라 바로 가족의 도움(가족의 보육지원)임을 강조하였다.

김영숙 등(2014)은 일·가정양립 지원 정책의 효과성을 분석하기 위하여, 2013년 일·가정양립 실태조사, 사업체 패널조사, 경력단절여성 등의 경제활동 실태조사 자료를 이용하였다. 분석 결과 일·가정양립 지원 제도 중 여성 근로자 비율을 통계적으로 유의하게 증가시킨 제도는 모성보호제도, 그중에서도 육아휴직제도인 것으로 나타났다. 그리고 육아휴직제도와 육아기근로시간단축제도, 그리고 가족의 육아지원(비공식 보육)이 있는 경우 취업을 계속할 확률이 높아지는 것으로 보고하였다. 그 한계효과를 비교해 보면 육아기근로시간단축제도의 효과가 31.2%로 가장 크고, 그 다음 가족의 육아지원(22.1%), 육아휴직제도(17.9%) 순으로 나타나 일·가정양립 지원 제도가 여성고용에 긍정적인 효과를 미치는 것으로 보았다.

나. 정부 재정사업 심층평가

정부 재정사업 심층평가에서도 출산전후휴가와 육아휴직 정책을 평가하였다. 한국개발연구원(2009)은 적절성평가와 효과성평가를 구분하여 진행하였다. 여성고용률, 임금의 변화, 육아휴직 이용률, 노동시장복귀율을 평가 지표로 선정하였고, 고용보험 및 건강보험 자료를 이용하여 분석하였다. 정책변수는 급여가 도입된 2002년 전후, 2006년 전후 출산전후휴가급여의 고용보험 지원으로 설정하였다. 효과성평가 결과 2006년 이후 임금이 소폭 증가하였으나 여성고용효과는 나타나지 않았으며, 취업 지속 역시 효과가 나타나지 않았다. 반면 급여 상승으로 인해 제도 이용률은 증가하였다. 그러나 휴직기간이 길면 복귀율은 낮아지는 것으로 보고하였다.

이후 한국개발연구원에서 2012년에 이루어진 정부 재정사업 심층평가 역시 적절성평가와 효과성평가를 구분하여 실시하였다. 고용보험 및 건강보험 자료를 통해 육아휴직이용률, 노동시장복귀율, 여성고용률을 분석하였으며, 연간 전체 가입연령 피보험자 중 출산급여 수급자 비율로 출산율을 측정하여 실증분석하였다. 정책변수는 급여가 도입된 2002년 전후, 출산전후휴가급여의 고용보험 지원 시점인 2006년 전후로 설정하였다. 효과성평가 결과 2006년 이후 여성고용이 증가하였으나 중소기업에서는 변화가 나타나지 않았다. 출산전후휴가의 중소기업 급여지원은 2006년 이후 출산율을 증가시켰지만 정책효과인지 명확하지 않고, 육아휴직급여 확대가 출산율에 미치는 영향은 나타나지 않은 것으로 보고하였다.

한국노동연구원과 한국직업능력개발원은 2007년 고용보험사업 심층평가를 실시하였다. 산전후휴가와 육아휴직 제도를 대상으로, 제도 및 대

상 집단에 대한 행정통계, 고용보험 통계자료, 고용보험 기금지출 현황, 실태조사를 통하여 계획 및 집행 단계의 적절성, 효율성 및 지속가능성, 성과의 효용성, 효과성, 효율성 및 사후관리 단계의 효율성을 분석하였다. 분석 결과 출산전후휴가급여는 모성보호 정책에서 차지하는 중요성이 높고 적절성도 충분하나 모성보호에 협조적이지 않은 사업장의 여성 근로자는 제도에서 소외될 수 있어 사각지대가 생길 수 있음을 지적하였다. 제도 자체는 도움이 되고 여성 근로자의 고용 유지, 사업장의 임금부담 완화에 도움이 되나 사중손실이 존재하고 수급자의 편재 역시 가능하다는 단점도 제시하였다.

육아휴직급여의 경우 중요성이 충분히 인정되어 제도는 존속해야 함을 주장하였다. 수급자의 편재 가능성을 고려할 때 모성보호에 협조적이지 않은 사업장에 육아휴직 급여제도가 정착할 수 있도록 하는 방안이 모색되어야 함을 지적하였다. 산전후휴가 급여제도와 연계하는 방안도 고려하여 두 제도의 효과를 제고해야 한다고 주장하였다. 산전후휴가 급여제도의 사중손실을 억제하는 방향과 급여의 현실화를 위해 급여 상한액을 조정하고, 김혜원(2007)이 제안한 급여 정률제 방식을 지지하였다. 중소기업은 업무 지장을 꺼려 비협조적일 수 있으므로 대체인력을 활용하도록 장려하거나 배치전환 등 업무 조정에 대한 컨설팅도 제안하였다.

한국기술교육대학교(2009)에서도 2009년 고용보험사업 심층평가를 실시하였다. 적절성, 효율성 및 효용성, 효과성, 지속성 등을 고용보험 통계자료, 실태자료 및 사례조사 자료를 통해 분석하였다. 분석 정책은 임신·출산 후 계속고용지원금 사업이었다. 분석 결과 비정규직의 일자리 유지 효과와 더불어 정규직 전환효과가 나타나고 있으므로 사업을 확대하는 것이 필요하다고 제안하였다.

제2절 평가들

1. 평가의 쟁점 사항

본 연구에서는 일·가정양립 정책이 여성고용률 제고와 출산율 제고라는 두 가지 정책 목표를 가지고 있는 것으로 본다. 정책이 목표를 달성하기까지 적절히, 그리고 효과적으로 작용하고 있는지 판단하기 위하여 기존 논의를 바탕으로 평가의 쟁점 사항을 정리하면 다음과 같다.

기존 연구를 살펴보면 일·가정양립 정책 평가는 주로 고용의 측면에서 분석되었고 출산의 측면은 거의 분석되지 않았다. 고용의 측면에서 모성보호제도는 대체로 여성고용에 긍정적 효과가 있는 것으로 평가된다. 반면 출산의 측면에서 적절성이나 효과성을 평가한 연구는 극히 제한적이다. 따라서 일·가정양립 정책의 평가에서 출산의 측면에 초점을 맞출 필요가 있다.

둘째로 기존 연구는 효과성평가에 집중되어 있다. 고용의 측면 또는 출산의 측면에서 진행된 학술적 연구는 주로 효과를 분석하는 실증연구에 집중되어 있다. 정부 재정사업 심층평가의 경우(한국개발연구원, 2007; 한국개발연구원, 2012) 제도의 적절성을 평가하고 있지만, 적절성평가는 이론적 논의 또는 국가별 제도 비교 등을 통한 정책 추진의 정당성을 확인하는 정도로 진행되었다. 효과성이 미흡하거나 효과가 나타나지 않을 경우, 제도가 적합하게 설계되었는지 좀 더 면밀히 검토할 필요가 있을 것이다. 따라서 일·가정양립 정책의 추진 과정에 대한 세밀한 분석이 요구된다.

셋째로 정책의 효과에 대한 기존 연구에서 가장 많이 지적되는 문제가 제도의 사각지대에 관한 것으로, 이는 정책의 보편성 평가 부분과 관련이

있을 것이다. 제도의 사각지대는 정책 대상의 포괄성이 적절히 확보되고 있는지에 대한 문제로서, 특정 영역이나 특정 대상이 정책의 대상에서 배제되고 있는지, 배제되고 있다면 그 이유는 무엇인지 밝혀야 한다. 따라서 일·가정양립 정책의 평가에서 사각지대에 대한 다양한 특성을 정확히 진단할 필요성이 제기된다. 이를 위해 우선 전체 출산 건수 대비 제도 이용 가능한 대상자의 규모를 파악하여야 한다. 다음은 제도 이용 가능 대상 중에서 실제로 제도를 이용한 근로자의 규모를 파악하여야 한다. 이를 통해 실질적인 제도의 사각지대 규모를 파악할 수 있을 것이다. 또한 사각지대가 어떤 특성을 가지고 형성되어 있는지 파악하여야 한다. 이는 사업장의 특성일 수도 있고, 근로자 개인 특성일 수도 있을 것이다. 이와 같이 사각지대의 특성을 파악하는 것이 일·가정양립 정책의 평가에서 중요한 부분을 차지할 수 있을 것으로 판단된다.

넷째로 정책효과에서 출산에 대한 효과성은 거의 밝혀진 바가 없다. 이는 현실적으로 실증분석이 가능한 자료의 한계 때문인 것으로 판단된다. 기존 노동 패널이나 여성가족 패널의 경우 출산 경험이 있는 표본수가 적어 분석에 한계가 있다. 따라서 출산에 대한 효과성평가를 위한 자료 구축의 문제가 절실한 것으로 판단된다. 본 연구는 대안적으로 2015년 한국보건사회연구원이 실시한 <전국 출산력 및 가족보건복지 실태조사> 자료를 활용하여 효과성평가를 진행할 것이다. 이때 제도의 활용 여부, 출산전후휴가와 육아휴직 기간 등이 평가의 주요한 쟁점이 될 것이다.

2. 평가의 대상 정책

본 연구에서는 출산전후휴가와 육아휴직 제도를 중심으로 일·가정양립 정책을 평가하고자 한다. 가용한 자료와 제도의 안정성을 기준으로 판

단할 때 이것이 현실적이기 때문이다. 그동안 일·가정양립 정책은 다양한 방향으로 발전해왔다.

〈표 2-1〉 저출산·고령사회기본계획 내 일·가정양립 지원 정책의 변화

구분	제1차	제1차(보완판)	제2차	제3차
휴가 및 휴직 제도	산전후휴가급여 등 지원 확대	산전후휴가급여 등 지원 확대	산전후휴가 등 제도 개선	
	육아휴직제도 활성화 및 근로 형태 유연화	육아휴직제도 활성화 및 근로 형태 유연화	육아휴직제도 개선	육아휴직 후 복귀지원 강화
				남성 육아휴직 인센티브 강화 육아휴직제도의 중장기 개편 방안 논의
근로 시간 단축			가족간호휴직제도 도입 추진	
노동 시장 및 유연 근무			육아기 근로시간 단축 활성화 등 육아기회 확대	육아기 단축근로 이용 활성화
	출산·육아기 이후 노동시장 복귀 지원	출산·육아기 이후 여성의 노동시장 복귀 지원		
			유연근로제 확산 유연근로 형태 도입 여건 조성	장시간 근로의 개선 추진
기업 (문화)	가족친화적 기업인증제 도입 등 직장문화 개선	가족친화기업 인증제 확산	가족친화기업인증제 기업 등 참여	
		가족친화프로그램 개발 보급		
			가족친화적 사회환경 조성	가족친화적 기업 문화 확산 중소기업, 비정규직의 일·가정양립 여건 개선

앞의 표를 살펴보면 저출산·고령사회기본계획에 포함된 일·가정양립 지원 정책의 내용을 볼 수 있다. 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)부터 제3차 기본계획(2016~2020)까지 일·가정양립 지원 정책은 주요한 부분을 차지하고 있었다.

대체로 안정적인 제도적 틀을 갖춘 정책은 출산전후휴가와 육아휴직제 도라 할 수 있다. 휴가휴직 제도 이외의 근로시간 단축을 비롯한 유연근무 제도 및 가족친화기업인증제도도 주요한 내용이지만, 이 정책들은 아직 도입 초기이거나 문화적 인식개선사업의 성격을 지니고 있어 실증적 평가 대상으로 삼기엔 한계가 있다.

따라서 본 연구에서는 현재까지 제도의 안정적 틀을 갖추고 있고, 오랫동안 사용 현황에 대한 양적 자료가 축적된 출산전후휴가와 육아휴직제도를 중심으로 평가를 진행한다.

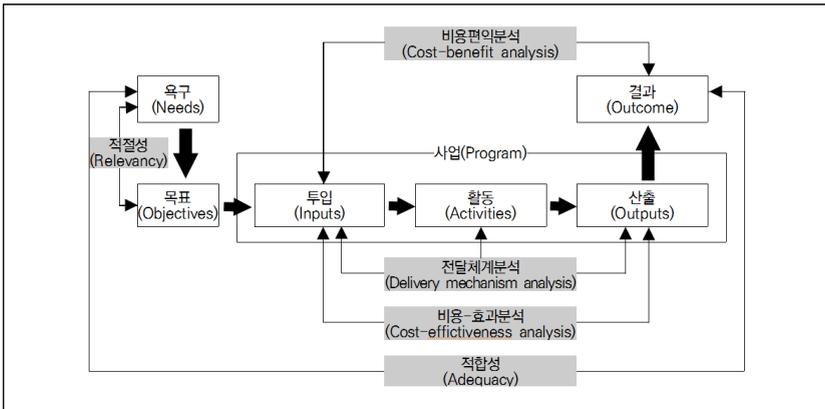
3. 평가 지표와 평가 요소

정책평가의 일반적 논리 모형에 따르면 평가는 정책 추진 단계별로 적절성(Relevancy), 사업(Program), 효과성(Effectiveness), 전달체계 분석 등으로 구분되며, 이런 일련의 과정에 대한 적합성(Adequacy) 분석으로 종합된다. 본 연구는 기존 연구에서 쟁점이 되고 있는 제도의 사각지대, 제도의 이용 여부, 휴가 및 휴직 기간의 적정성과 급여 수준의 적정성 등에 초점을 두어, 일·가정양립 정책의 사업(Program)평가와 정책이 출산에 미치는 효과성을 평가한다.

일반적으로 프로그램 평가는 투입부터 사업 활동 및 성과 산출 등 일련의 과정을 살펴볼 수 있다. 모성보호제도의 경우 적용 과정에서 의도하지 않은 문제들이 발생해 왔고, 이로 인해 제도의 활용성이 떨어지고 정책의

효과가 미흡하다는 지적이 있었다. 따라서 사업평가를 통하여 모성보호 제도의 문제점과 개선 방향을 제시할 것이다.

[그림 2-1] 정책평가 논리 모형



자료: 한국개발연구원(2012). 정부재정사업심층평가지침; McDavis and Hawthorn(2006). Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice.

평가 영역은 정책 추진 과정에 해당하는 사업 추진 과정과 사업 성과로 구분해 볼 수 있다. 본 연구는 사업 추진 과정의 평가지표로 정책의 포괄성, 제도의 적정성에 초점을 둔다. 제도의 적정성 측면에서 휴가 및 휴직 기간의 적정성, 급여 수준의 적정성이 주요 쟁점이 될 것이다. 한편 사각지대는 제도 적용의 보편성을 훼손할 수 있는 심각한 문제가 되고 있다. 따라서 사각지대의 규모를 파악하고, 특정 영역에서 발생할 수 있는 사각지대는 어떤 특성을 가지고 있는지 파악한다. 이를 위해 실제로 제도를 이용한 집단과 이용하지 않은 집단의 특성을 분석하여 포괄성을 판단할 것이다.

사업 성과 영역에서 주요 지표는 정책의 효과성이다. 기존 연구를 설명하면서 밝혔듯이 모성보호제도가 출산에 미치는 효과에 초점을 둔다. 여

성고용에 미치는 효과는 기존 연구를 정리하여 제시하고, 그동안 거의 분석되지 않은 출산에 미치는 효과분석에 집중한다.

〈표 2-2〉 평가 대상 정책별 평가지표와 평가요소

평가 대상	평가영역	평가지표와 평가요소
출산전후휴가 및 육아휴직	사업과정	<ul style="list-style-type: none"> • 정책의 포괄성 <ul style="list-style-type: none"> - 대상의 포괄 규모와 사각지대 - 이용집단의 개인 특성 및 사업장 특성 - 이용 여부(제도 이용의 결정 요인) • 제도의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 휴가 및 휴직 기간의 적절성 - 급여 수준의 적절성 - 국가 비교를 통한 급여 수준의 적절성
	사업성과	<ul style="list-style-type: none"> • 효과성 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 단위 모성보호제도가 출산에 미치는 효과 - 제도 이용 여부가 출산에 미치는 효과 - 휴가휴직 기간이 출산에 미치는 효과

4. 분석 자료

본 연구에서 모성보호제도의 심층평가를 위해 사용하는 주요 자료는 크게 세 가지로 구분된다.

첫째는 건강보험 DB 원자료이다. 건강보험 자료는 모성보호제도 적용 대상자뿐만 아니라 의료기관 분만자 전체 규모를 파악할 수 있는 자료이며, 모성보호제도 적용 대상이 되는 임금근로자의 규모를 파악할 수 있는 가장 기본적인 자료에 해당한다. 이 자료를 이용하여 통계청 출생통계의 총출산 건수 대비 의료기관 분만자의 규모를 파악하고, 사회보험 가입자 규모를 파악할 것이다. 사회보험 자격의 변동은 대부분 노동시장의 이탈을 의미하기 때문에 모성보호제도의 사각지대를 파악하는 중요한 자료가 될 수 있다.

둘째는 고용보험 모성보호급여 DB 원자료이다. 고용보험 자료는 출산 전후휴가와 육아휴직제도의 모성보호 급여 수급자 전수에 해당하며, 자격 변동 이력자료를 병합할 수 있다. 이 자료를 이용하여 사업장 분포, 자격변동, 임금과 급여액 정보를 포함하고 있기 때문에 급여 수준의 적정성 판단에 중요한 자료가 될 것이다.

셋째는 한국보건사회연구원이 2015년에 실시한 <전국출산력 및 가족보건복지 실태조사> 자료이다. 이 조사 자료는 가임여성 1만 1,009명을 대상으로 최대 다섯째 자녀까지 출산 당시 모성보호제도 관련 항목을 포함하고 있다. 이 자료를 출산 사건을 기준으로 패널구조화하면 관찰 건수가 5만 5,045건이 된다. 이 중에서 출산 당시 비취업을 제외(취업 또는 취업 중 퇴사 사례 선택)하고, 모성보호제도가 본격화된 2001년 이후 출산 건수만 선택하여 총 4,237건을 분석에 활용하였다.

〈표 2-3〉 2015년 전국출산력 및 가족보건복지 실태조사 자료의 표본 특성

(단위: 건)

구분	출산연도					전체	
	~2000년	2001~2005년	2006~2010년	2011~2015년	비해당		
출산 전후 취업 상태	계속취업	1,144	795	979	960	148	4,026
	경력단절	769	454	563	486	22	2,294
	비취업	5,808	2,651	2,454	2,096	292	13,301
	무응답	59	9	5	3	35,349	35,425
전 체	7,780	3,909	4,001	3,545	35,811	55,046	

주: 승수 적용으로 전체 합계에서 차이가 날 수 있음.

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.



제 3 장

정책 추진 배경 및 현황

제1절 휴가 및 휴직 정책

제2절 근로시간 관련 정책

제3절 기업 지원 정책



3

정책 추진 배경 및 현황 <<

일·가정양립 지원 정책은 많은 개별 정책을 포함하고 있다. 본 연구에서는 일·가정양립 지원 정책을 크게 휴가 및 휴직 정책, 근로시간 관련 정책 및 기업 지원 정책으로 분류하고 정책 추진 배경 및 현황을 설명한다. 출산전후휴가와 육아휴직으로 대표되는 휴가 및 휴직 정책, 유연근무제로 대표되는 근로시간 관련 정책 및 각종 기업 지원 정책을 통해 현재 일·가정양립 지원 정책의 변화 과정을 설명한다.

제1절 휴가 및 휴직 정책

1. 출산전후휴가

가. 정책 추진 배경

출산전후휴가는 임신 중인 여성에게 출산 전과 출산 후를 통하여 90일(쌍태아의 경우 120일)의 휴가를 주도록 하는 제도로, 근로기준법 제74조에 근거를 두고 있다. 근로기준법 제정 당시(1953년 5월) 임신부의 보호를 목적으로 ‘산전후휴가’라는 이름으로 처음 도입되었다. 도입 당시 사용자는 임신 중인 여성에게 산전후를 통해 60일의 유급보호휴가를 주어야 한다고 명시하였으며, 근로자의 청구가 있는 경우에는 쉬운 업무로 전환하고 시간외근로를 시킬 수 없도록 하였다. 60일에 대한 급여는 사용

자가 지급하도록 하였다. 이후 1961년 법률 개정을 통해 60일 중 30일은 산후에 확보하도록 하였다. 40년간 큰 변화 없이 진행되던 출산전후휴가는 2001년 8월에 휴가기간이 60일에서 90일로 확대되었다. 연장된 30일에 대해서는 고용보험기금에서 휴가급여를 상한액 135만원까지 부담토록 하여 사회적 책임을 강화하였다.

2006년 제1차 저출산·고령사회기본계획을 수립하며 취업여성의 일·가정양립을 위해 제도를 강화하였다. 2006년에 우선지원 대상기업¹⁾을 대상으로 90일 전체 동안 휴가급여를 상한 135만 원까지 지원하도록 하였다. 2011년 제2차 저출산·고령사회기본계획이 시행되면서 임신 초기 안정이 필요한 경우, 임신 기간 중 응급상황 발생 시 산전후휴가를 분할 사용할 수 있도록 제도를 개선하였다(대한민국정부, 2011). 2014년에는 다테야 출산 시 출산전후휴가를 120일까지 부여하였다. 늘어난 기간에 대한 급여는 사업주가 부담하고 있다.

출산전후휴가는 여성에게 주어진 제도적 보호장치로 오랜 시간 시행되었으나 남성의 출산에 대한 참여를 보장하기는 어려웠다. 이에 출산에 대한 남성의 참여를 제도적으로 보장하고, 남성 근로자의 일과 가정의 양립을 지원할 필요성이 제기되었다(대한민국정부, 2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획 도입 당시부터 그 방법이 논의되었고, 2008년에 「남녀고용평등법」을 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」로 변경하며 배우자 출산휴가를 신설하여 시행하였다. 2012년 8월에는 배우자 출산휴가를 3일에서 5일로 확대하였다.

1) 현재 우선지원 대상기업의 범위는 산업별로 상시 사용하는 근로자의 수에 따라 결정되며, 제조업 500인 이하, 광업, 건설업, 운수업, 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 전문·과학 및 기술 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업 300인 이하, 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 금융 및 보험업, 예술·스포츠 및 여가관련 서비스업 200인 이하, 그 밖의 업종은 100인 이하로 규정하였다(고용보험법 시행령[대통령령 제27445호, 2016. 8. 11. 타법개정] 참조)

〈표 3-1〉 출산전후휴가제도 변천

시기 (시행일)	내용	관련법
1953. 8.	- 산전후휴가 도입(60일의 유급보호휴가에 대한 강행규정, 시간외근로 금지)	근로기준법 제60조
1961. 12.	- 산전후휴가 시 산후에 30일 이상 확보	근로기준법 제60조
2001. 11.	- 산전후휴가 기간 확대(60일 → 90일), 연장된 30일분의 급여는 사회보험에서 부담 - 산전후휴가 시 산후에 45일 이상 확보 - 산전후휴가급여신설: 상한액 135만 원, 하한 최저임금	근로기준법 제72조 남녀고용평등법 제18조 고용보험법 시행령 제68조의8
2006. 1.	- 우선지원대상 기업 산전후휴가 90일분 통상임금 100% 고용보험에서 지원(상한 135만 원) - 휴가기간 동안 사업주에게 금품을 받은 경우 산전후휴가급여 감액 지급	고용보험법 제55조의8 고용보험법 시행령 제68조의12
2008. 3.	- 보호휴가 종료 후 동일 업무 또는 동일한 수준의 임금을 지급하는 업무에 복귀시켜야 함	근로기준법 제74조
2008. 6.	- 배우자 출산휴가 신설(3일)	남녀고용평등법 제18조의2
2008. 12.	- 산전후휴가급여 사업주가 대위 신청할 수 있도록 규정	고용보험법 제75조의2
2012. 8.	- 산전후휴가 명칭을 출산전후휴가로 변경 - 출산전후휴가 분할사용 허용 - 배우자 출산휴가 확대(3일 → 5일, 최초 3일 유급)	근로기준법 제74조 남녀고용평등법 제18조의2
2014. 7.	- 다태아 출산의 경우 출산전후휴가 120일 부여 및 급여 확대(사업주 75일, 정부 45일 부담)	근로기준법 제74조

나. 정책 추진 현황

2001년 8월 고용보험 급여가 확대되면서 출산전후휴가 이용자가 점차 증가하였다. 2002년 2만 2,711명에게 226억 2,000만 원의 급여가 지급 되었고 인원은 꾸준히 증가하여 2012년 9만 3,394명이 제도를 이용하였다. 그러나 2013년에는 9만 507명, 2014년 8만 8,266명으로 점차 인원이 줄어들었다. 지원액은 2012년 2,419억 원으로 가장 많이 지급된 후, 2014년에 2,363억 2,900만 원으로 줄었다. 2014년 지급 인원은 줄어들었으나 전년 대비 금액이 12억 2,400만 원 증가하였다.

〈표 3-2〉 연도별 출산전후휴가급여 지원 실적

(단위: 명, 백만 원)

구분	인원	지급액
2002	22,711	22,620
2003	32,133	33,522
2004	38,541	41,610
2005	41,104	46,041
2006	48,972	90,886
2007	58,368	132,412
2008	68,526	166,631
2009	70,560	178,477
2010	75,742	192,564
2011	90,290	232,915
2012	93,394	241,900
2013	90,507	235,105
2014	88,266	236,329

주: 2001년과 2002년은 노동부(2003) 자료, 그 외 연도는 고용노동부(2015) 자료를 참고함.
 자료: 노동부(2003). 고용보험백서.
 고용노동부(2015b). 2015년판 고용보험백서.

2. 육아휴직

가. 정책 추진 배경

육아휴직제도는 근로자가 고용을 유지하면서 일정 기간 자녀 양육을 위해 휴직할 수 있는 제도로, 근로자가 직장생활과 가정생활을 양립할 수 있도록 지원하는 제도이다(고용노동부, 2015a). 다른 한편 기업의 숙련 인력을 확보하기 위한 목표도 가지고 있다(고용보험 용어사전, 2016). 신청 가능 대상자는 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀(입양한 자녀를 포함)를 가진 근로자이고, 남성과 여성 모두 신청 가능하며 분할 이용이 가능하다.

1953년 「근로기준법」 제정 당시 도입되었던 출산전후휴가제도에 비

해 육아휴직제도는 34년가량 늦게 1987년 「남녀고용평등법」이 제정되면서 처음 도입되어 1988년부터 시행되었다. 제도 도입 당시에는 생후 1년 미만의 영아가 있는 여성 근로자만 사용할 수 있었고, 급여는 지급되지 않았다. 1989년에는 육아휴직 기간을 1년 이내로 규정하고 육아휴직 기간을 근속기간에 포함하였다. 이후 1995년에 고용보험 내 육아휴직장려금 지원 제도를 신설하여 육아휴직 이용 여성 근로자가 있는 기업에 장려금을 지급하였고, 육아휴직 적용 대상을 남성까지 확대하였다. 2001년에는 육아휴직급여를 신설하여, 고용보험에서 육아휴직 이용자에게 월 20만 원씩 지급하도록 하였다.

이후 점차 급여 수준을 증액하여 2011년부터 통상임금의 40%를 지급하고 있다. 그러나 하한액 월 50만 원, 상한액 월 100만 원 제한규정 때문에 월 통상임금이 125만 원 이하인 경우에 임금의 100%를 지급받을 수 있으며, 월 통상임금 250만 원 이상인 경우는 40%를 지급받지 못하는 한계가 있다.

휴직 가능 연령도 점차 확대되었다. 제도 도입 당시인 1987년부터 생후 1년 미만의 영아를 가진 경우에서 생후 3년 미만의 영유아를 가진 경우로(2006년) 확대하였으며, 2010년에는 만 6세 이하 초등학교 취학 전 자녀를 가진 경우로, 이후 2014년 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 경우로 확대되었다.

정부는 제1차 저출산·고령사회기본계획 수립 당시부터 일·가정양립의 중요성을 강조하였으나 육아휴직에 따른 업무 공백, 동료 근로자의 업무 부담 가중 등으로 육아휴직 활용이 저조한 것으로 파악하고, 제도 활성화를 위해 육아휴직 이용 여건을 지속적으로 개선하였다(대한민국정부, 2006). 그리고 남성 근로자의 육아 참여 활성화를 강조하여 남성과 여성 모두 일·가정양립이 가능하도록 노력하였다.

42 일·가정양립 지원 정책 평가와 정책과제 - 모성보호제도와 출산의 관계를 중심으로

〈표 3-3〉 육아휴직제도 변천

시기 (시행일)	내용	비고
1988. 4.	- 육아휴직제도 도입(생후 1년 미만의 영아를 가진 여성근로자, 1년 이내, 무급)	남녀고용평등법 제11조
1989. 4.	- 육아휴직 기간을 근무 기간에 포함	남녀고용평등법 제11조
1995. 7.	- 육아휴직장려금 지원 제도 신설	고용보험법 시행령 제23조
1995. 8.	- 남성 육아휴직 가능(여성 근로자의 배우자인 남성 근로자, 남성은 여성을 대신해서만 신청가능) - 생후 1년이 되는 날을 경과하면 휴직 불가	남녀고용평등법 제11조
2001. 11.	- 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로자는 남녀 모두 육아휴직 가능 - 육아휴직급여 지급 근거규정 및 급여(월 20만 원) 신설	남녀고용평등법 제19조 고용보험법 제 55조의2 고용보험법 시행령 제68조의3
2002. 12.	- 육아휴직급여액 인상(월 20만 원 → 월 30만 원)	고용보험법 시행령 제68조의3
2004. 2.	- 육아휴직급여액 인상(월 30만 원 → 월 40만 원)	고용보험법 시행령 제68조의3
2006. 3.	- 육아휴직 대상 아동 연령 확대 (생후 1년 미만 → 생후 3년 미만의 영유아를 가진 근로자, 단 2008. 1. 1. 이후 출생한 아동부터 적용) - 생후 3년이 되는 날을 경과하면 휴직 불가	남녀고용평등법 제19조
2007. 4.	- 육아휴직급여액 인상(월 40만 원 → 월 50만 원)	고용보험법 시행령 제68조의3
2008. 6.	- 생후 3년이 되는 날을 경과하면 휴직 불가 규정 삭제	남녀고용평등법 제19조
2010. 2.	- 육아휴직 대상 아동 연령 확대 (생후 3년 미만 → 만 6세 이하 초등학교 취학 전 자녀를 가진 근로자, 입양자녀 포함)	남녀고용평등법 제19조
2011. 1.	- 육아휴직 급여 정률제 전환 (월 50만 원 → 월 통상임금의 40%, 상한액 100만 원, 하한액 50만 원) - 육아휴직급여 사후지급 (육아휴직 급여의 15%는 육아휴직 종료 후 복직하여 6개월 이상 근무한 경우에 지급)	고용보험법 시행령 제95조
2012. 8.	- 기간제·파견근로자의 육아휴직 사용 촉진 규정 신설	남녀고용평등법 제19조
2014. 1.	- 육아휴직 대상 아동 연령 확대 (만 6세 이하 미취학 자녀 → 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자)	남녀고용평등법 제19조
2014. 10.	- '아빠의 달' 육아휴직 특례제도 신설 (두 번째 육아휴직자의 첫 1개월 통상임금 100%, 최대 150만 원)	고용보험법 시행령 제95조의2
2015. 7.	- 육아휴직 급여 사후지급 비율 조정(15% → 25%)	고용보험법 시행령 제95조
2016. 1.	- '아빠의 달' 인센티브 확대(1개월 → 3개월)	고용보험법 시행령 제95조

제2차 저출산·고령사회기본계획에서 육아휴직급여 산정 방법을 정률제로 전환하고, 육아휴직제도가 경력단절을 방지하는 목적에 부응하도록 휴직급여 중 15%를 복귀 후 지급하도록 하였다(대한민국정부, 2011). 2014년에는 ‘아빠의 달’ 육아휴직 특례제도를 신설하여 남성 육아휴직 사용을 촉진시키고자 하였다. 엄마가 육아휴직을 사용한 후 같은 자녀에 대해 아빠가 육아휴직을 사용하면 아빠의 첫 1개월 육아휴직급여로 통상 임금의 100%(최대 150만 원)를 지원하는 제도이다(고용노동부, 2015a). 이후 2016년 1월부터 ‘아빠의 달’ 제도를 3개월로 확대하였다.

남성 육아휴직자는 2016년 7월 기준 총 3353명으로 전년 동기 대비 51.6% 증가하여 전체 육아휴직자의 7.4%(전년 동기 대비 2.3% 포인트 증가)를 차지하였으며, ‘아빠의 달’ 이용자는 2,046명으로 전년 대비 3.4배 증가한 것으로 나타나(고용노동부, 2016) 제도가 점차 확산되고 있는 것으로 보인다.

제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 눈치 보지 않고 육아휴직 사용이 가능하도록 자동육아휴직제를 확산하여 출산휴가신청서에 육아휴직 의사가 없는 경우를 제외하고는 육아휴직 사용이 자동 신청되도록 한 출산휴가·육아휴직 통합서식을 개발·보급하기로 하였다. 또한 「남녀고용평등과 일·가정양립 지원에 관한 법률」을 개정하여 육아휴직 신청 시 사업주가 처리하지 않아도 특별한 사유가 없으면 신청한 휴가개시일에 휴가가 개시된 것으로 간주하는 규정을 신설할 계획이다(대한민국정부, 2016). 또한 정부는 2016년에 저출산 위기 극복을 위한 보완대책(출생아 2만 명+ α 대책)을 발표하였다. 이 계획에 따르면 ‘아빠의 달’(남성육아휴직수당) 휴직급여 상한액을 2017년 7월 이후 태어나는 둘째 자녀부터 현행 150만 원에서 200만 원(근로자 평균임금 70%)으로 50만 원 인상하여 남성 육아휴직을 활성화할 계획이다.

나. 정책 추진 현황

2001년 월 20만 원의 육아휴직급여가 도입되고, 2002년부터 이용자는 지속적으로 증가해왔다. 꾸준한 상승세를 보이던 육아휴직 이용자는 2006년 이후 대상 아동 연령이 생후 3년 미만까지 확대되면서 더욱 가파르게 상승하기 시작하였다. 2010년과 2014년에 육아휴직 대상 아동 연령이 계속 확대됨과 동시에 인원이 계속 늘어나는 경향이 나타난다. 여성의 비율은 2003년 98.5%에서 2014년 95.5%로 줄어들고 있고, 남성의 비율은 2003년 1.5%에서 2014년 4.5%로 미약하게나마 늘어나고 있다. 이용자가 증가하고 급여액이 인상되면서 정부의 급여 지급액 총액도 지속적으로 증가하였다. 2014년에 76,833명에게 500,663백만 원을 지원하였다.

〈표 3-4〉 연도별 육아휴직급여 지원 실적

(단위: 명, %, 백만 원)

구분	인원		지급액	월급여액	
	전체	여성			남성
2001	25	-	-	5	20만 원
2002	3,763	-	-	3,087	20만 원
2003	6,816	6,712(98.5)	104(1.5)	10,576	30만 원
2004	9,303	9,122(98.1)	181(1.9)	20,803	40만 원
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	40만 원
2007	21,185	20,875(98.5)	310(1.5)	60,989	50만 원
2008	29,145	28,790(98.8)	355(1.2)	98,431	50만 원
2009	35,400	34,898(98.6)	502(1.4)	139,724	50만 원
2010	41,732	40,913(98.0)	819(2.0)	178,121	50만 원
2011	58,134	56,732(97.6)	1,402(2.4)	276,261	월 통상임금의 40%
2012	64,069	62,279(97.2)	1,790(2.8)	357,798	월 통상임금의 40%
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	월 통상임금의 40%

주: 2001년과 2002년은 노동부(2003) 자료, 그 외 연도는 고용노동부(2015) 자료를 참고함.
 자료: 노동부(2003). 고용보험백서.

고용노동부(2015b). 2015년판 고용보험백서.

3. 가족돌봄휴직제도

가족돌봄휴직제도는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제22조의2(근로자의 가족 돌봄 등을 위한 지원)에서 규정하고 있다. 질병, 사고, 노령으로 인하여 부모, 배우자, 자녀 또는 배우자의 부모를 근로자가 돌보아야 할 필요가 있는 경우 이용할 수 있는 제도이다. 가족돌봄휴직 기간은 연간 최장 90일로 하며, 나누어 사용할 수 있고, 이 경우 나누어 사용하는 1회의 기간은 30일 이상이 되어야 한다. 다만 대체인력 채용이 불가능한 경우, 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우 등 사유가 있는 경우에는 가족돌봄휴직이 허용되지 않을 수 있다(찾기 쉬운 생활법령정보, 2016).

이 제도는 2002년 제2차 여성정책기본계획에서 먼저 검토되었고, 이후 2007년 12월 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 가족돌봄휴직이라는 명칭으로 신설되었다. 2008년 국가공무원법에서는 1년 이내의 가족간호휴가제도를 재직기간 중 총 3년 사용 가능하도록 하였다. 그러나 가족돌봄휴직 실시 사업체 비율이 21.8%(2009년 2분기 사업체임금근로시간조사 부가조사) 수준으로, 사업주에게 강제성이 없어 활용도가 저조하였다(고용노동부, 2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획에서는 제도의 활성화를 위해 본조신설 당시 강행규정이 아니었던 부분을 2012년 2월 근로자가 신청하는 경우 허용하도록 강행규정으로 바꾸어 근로자가 제도를 신청할 경우 사업주는 일정한 경우에만 거부할 수 있도록 강화하였다.

도입 시기는 사업장의 규모에 따라 다르다. 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장은 2012년 8월 2일부터 도입하였고, 300인 미만의 근로자를 사용하는 사업장은 2013년 2월 2일부터 도입하였다(저출산고령사회

위원회, 2014).

그러나 아직까지도 제도의 인지도는 낮은 수준이다. 통계청(2013)의 2013년 사회조사 결과에 따르면 가족돌봄휴직제도는 28.7%만이 제도를 알고 있다고 응답하였다.

제2절 근로시간 관련 정책

1. 유연근무제도

가. 정책 추진 배경

유연근무제이란 근로시간의 결정 및 배치 등을 탄력적으로 운영할 수 있도록 하는 제도이다. 업무량의 많고 적음에 따라 근로시간을 효율적으로 배분하기 때문에, 근로자의 입장에서 실근로시간을 단축하거나 휴일을 증가시키는 등 일과 생활의 조화(Work-life balance)를 꾀할 수 있고, 사업주는 생산물량의 변동에 따라 근로시간을 조정하여 탄력적으로 대응할 수 있어 경영이 활성화될 수 있는 장점을 가지고 있다(고용노동부, 2010).

현재 「근로기준법」에는 유연근무제도 안에 포함되는 단시간 근로(제2조 및 제18조), 탄력적 근로시간제(제51조), 선택적 근로시간제(제52조) 및 재량근로(제58조)의 근거를 두고 있다. 먼저 단시간 근로자란 1주 동안의 소정근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 1주 동안의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자로 정의하고 있으며, 이들의 근로조건을 통상 근로자의 근로시간을 기준으로 산정한 비율에 따라 결정하여야 한다고 규정하고 있다.²⁾ 탄력적 근로시간제는 2주

이내의 일정한 기간의 근로시간을 평균하여 1주 40시간을 초과하지 않는 범위에서 특정 주에 40시간을 초과(48시간 초과 금지)하여 근로할 수 있게 하는 것이고, 선택적 근로시간제는 업무의 시작 및 종료 시각을 근로자의 결정에 맡기기로 한 근로자에 대하여 1개월 이내의 정산기간을 평균하여 1주간의 근로시간이 40시간을 초과하지 않는 범위에서 1주 40시간, 하루 8시간 이상 초과하여 일할 수 있는 제도이다. 또한 재량근로는 근로시간 계산의 특례로 업무 수행 방법을 근로자의 재량에 위임할 필요가 있는 업무에 한해서 가능하도록 하고 있다.

유연근무제도는 일·가정양립이 가능하도록 하기 위하여 제1차 저출산·고령사회기본계획 수립 당시부터 포함되었다. 제1차 저출산·고령사회기본계획에는 유연근무제도에 포함되는 제도로서 선택적 근로시간제, 시차출퇴근제, 단시간 일자리, 재택근로 등이 제시되었고, 제1차 저출산·고령사회기본계획 보완판에는 추가로 교대제가 제시되었다. 제2차 저출산·고령사회기본계획에는 시간제근무가, 제3차 저출산·고령사회기본계획에는 전환형 시간선택제가 새롭게 제시되었다. 이와 같은 유연근무제도의 유형 및 개념은 <표 3-5>에서 확인할 수 있다.

제1차 저출산·고령사회기본계획에서는 근로형태 유연화를 통한 일과 가정의 양립 기반 조성을 목적으로 근로시간제도에 대한 홍보, 우수사례 발굴·전파 및 외국사례 연구를 통해 사업장에서 근로시간제도를 확산하고자 하였다. 2006년에는 제도 활성화를 위한 홍보를 지속적으로 추진하였으며, 2007년에는 홍보 외에 주 40시간제 무료교육 및 교육·간담회를 실시하였다. 2007년까지는 예산이 따로 배정되지 않았으나 2008년부터 사업비를 5억 원 배정하여 사업을 확대하였다. 2009년에는 20인 미만

2) 이들에 대한 불합리한 차별을 시정하고 근로조건 보호를 강화하기 위해 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」이 2006년 12월 21일 제정되어 시행되고 있다.

기업을 대상으로 하여 교육을 확대 진행하였고 일·가정 양립형 단시간 근로모형 시범사업을 실시하였다. 2010년에 주 40시간제 미도입사업장에 대한 제도 홍보를 강화하고 단시간근로 일자리를 창출할 수 있도록 컨설팅을 지원하였다.

〈표 3-5〉 유연근무제도 유형 및 개념

구분	유형	개념	대상 업무 및 정책고객
근무 형태	시간제근무	- Full-time근무보다 짧은 시간을 근무	- 모든 업무
근무 시간	시차출퇴근제 (탄력근무제)	- 1일 8시간(주 40시간) 근무 체제를 유지 - 출근시간을 자율적으로 조정(07:00~10:00)	- 모든 업무 - 육아 부담자 등
	근무시간 선택제	- 1일 8시간에 구애받지 않고 주 40시간 범위 내에서 1일 근무시간을 자율 조정(자유롭게 출퇴근 시간을 조정)	- 연구직 - 육아 부담자 등
	집약근무제	- 총근무시간(주 40시간)을 유지하면서 집약근무로 보다 짧은 기간 동안(5일 미만) 근무 ※ 예: 1일 10시간 근무 시 4일만 출근	- 연구직
	재량근무제	- 기관과 공무원 개인이 별도 계약에 의해 주어진 프로젝트 완료 시 이를 근무시간으로 인정해 주는 제도 ※ 고도의 전문적 지식과 기술이 필요해 업무수행방법이나 시간 배분을 담당자의 재량에 맡길 필요가 있는 분야	- 연구직 - 국방홍보영화, KTV 프로그램 제작 등
근무 방법	집중근무제	- 핵심근무시간으로 설정, 이 시간에는 회의·출장·전화 등을 지양하고 최대한 업무에 집중하도록 함	- 정책·기획업무 수행기관 등
근무 복장	유연복장제	- 연중 자유롭고 편안한 복장을 착용토록 하여 유연하고 창의적인 사고를 진작(냉·난방 등 에너지 절약에도 기여)	- 전 기관
근무 장소	재택근무제	- 부여받은 업무를 사무실이 아닌 집에서 수행	- 개별·독립적 수행이 가능한 업무 (소청·징계검토 등)
	원격근무제	- 주거지 인접지의 원격근무용 사무실에 출근하여 근무	- 장애인, 육아 부담자 등
		- 모바일 기기를 이용, 사무실이 아닌 장소에서 근무	- 주차·시설관리, 통계조사, 식의약품 감시업무 등

자료: 대한민국정부(2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획.

제1차 저출산·고령사회기본계획에서 선택적 근로시간제, 시차출퇴근제, 단시간 일자리, 재택근로 등을 권장하였으나 제도 이용이 저조하여 2차 저출산·고령사회기본계획에서는 유연근무제도 유형 및 개념을 명확히 하고 유연근로 형태 도입 여건 조성을 위해 단시간 근로자 추가 고용 기업에 불리하게 적용하던 기준(정부지원 및 규제제도의 상시근로자수 산정기준 등에서 전일제 근로자와 단시간 근로자를 동일하게 1인으로 산정) 등을 개선하고 스마트워크 시스템을 구축하여 스마트 워크센터를 도입하였다.

구체적으로, 제2차 저출산·고령사회기본계획 기간(2011~2015년)에는 제1차 기본계획 당시 구축한 유연근무제도를 기반으로 공공기관에서 민간기관으로 확산시키고, 유연한 근로 형태를 촉진하기 위해 제도적·정책적 도입 여건을 조성하였다. 시간제근무 활성화를 통해 신규 일자리 창출을 위해 노력하였으며, 스마트워크센터를 구축하여 일과 삶을 조화롭게 하고 업무 생산성을 향상시켰다. 이후 제도를 점점 확산 및 구체화하였고 실적 평가, 실태 점검 등을 시행하였다. 2015년에는 기존의 사업 외에 육아연계형 스마트워크센터 모델을 개발하여 육아기 여성 등이 시간과 장소에 얽매이지 않고 일할 수 있도록 지원하였다.

제3차 저출산·고령사회기본계획에서는 재택근무 등 다양한 형태의 유연 근무 환경을 조성하기 위해 2016년 내 시차출퇴근제, 재택·원격근무 등 유연근무제를 도입하는 중소기업에 대한 ‘(가칭) 일가양득 지원사업’을 신설할 계획이다. 또한 재택근무가 용이한 직군이나 직종을 발굴하여 직종별 재택근무모델을 마련하고 직종별 우수사례를 포함하는 도입 매뉴얼을 보급할 예정이며, 2017년에는 재택근무 등 스마트워크 활성화에 대한 정부 지원을 위한 법적 근거를 마련할 계획이다.

나. 정책 추진 현황

정부는 제1차 저출산·고령사회기본계획을 통해 유연근무제를 홍보하고 도입을 장려하였으나 제도 이용은 저조하였다. 제2차 저출산·고령사회기본계획에서 민간으로 확산하기 위해 기업에 불리한 조건을 변경하는 노력을 하였으나 아직 제도는 활성화되지 않고 있다.

기획재정부에서는 2012년 1/4분기의 공공기관 유연근무제 추진 현황을 발표하였다(표 3-6 참조). 총 183개의 공공기관에서 1만 6,874명의 인원이 시간제근무(단시간근로), 탄력근무제, 원격근무제 등의 유연근무제도를 이용하는 것으로 나타났으며, 이는 총원 대비 5.8%에 불과하다. 유형별로 보았을 때 가장 많이 이용하는 유연근무제 형태는 탄력근무제였다. 1만 6,874명 중 1만 3,284명(78.7%)이 이용하고 있었다. 그중에서도 시차출퇴근형이 가장 많았고, 이는 탄력근무제 이용 인원의 93.0%, 총 유연근무제 이용 인원의 73.2%로 나타났다.

〈표 3-6〉 공공기관 유연근무제 추진 현황(2012년 1/4분기)

(단위: 개, 명, %)

구분	시간제근무 (단시간근로)			탄력근무제					원격근무제			계
	소개	채용 ¹⁾	전환 ¹⁾	소개	시차 출퇴근형	근무시간 선택형	집약 근무형	재량 근무형	소개	재택 근무형	스마트 워크 근무형	
기관 수 ²⁾ (개)	106	100	37	151	142	27	7	1	16	9	8	183
인원수 ³⁾ (명)	2,413	2,252	161	13,284	12,352	876	48	8	1,177	560	617	16,874
총직원 대비 ⁴⁾	0.8%	0.8%	0.0%	4.6%	4.3%	0.3%	0.0%	0.0%	0.4%	0.2%	0.2%	5.8%

주: 1) 2012년 1분기에 단시간근로로 채용되거나 전환한 인원 및 '2012년 이전에 단시간근로로 채용되거나 전환하여' 12년 1분기까지 단시간근로를 유지한 인원을 모두 포함.

2) 286개 공공기관 기준, 1개 기관이 여러 유형 중복 운용 가능.

3) 연도 개시일부터 분기 말일까지 유연근무 실적이 있는 인원을 합산. 동일인이 2개 이상 유연근무제 활용 시 중복 계상. 다만, 동일인이 시차를 두고 하나의 유연근무제를 2회 이상 활용한 경우 1회로 계상.

4) 2011년 말 공공기관 직원 수 기준(현원+비정규직).

자료: 기획재정부 보도자료(2012. 5. 24.). 12년 1/4분기 공공기관 유연근무제 추진 현황.

2013년 1/4분기에는 공공기관 유연근무제 이용 인원이 2만 4,418명으로 2012년 동 분기보다 144.7% 증가하였다(표 3-7 참조). 그러나 아직 총 직원 대비 8.1%로 2.3% 포인트 증가에 불과하였다. 탄력근무제의 이용 인원이 여전히 가장 많았으며(69.0%), 이 중 시차출퇴근제 이용자가 전체 유연근무제 이용 인원의 64.2%였다. 2012년에 비해 시간제근무가 차지하는 비율이 상승한 반면, 원격근무제는 감소하고 있다.

〈표 3-7〉 공공기관 유연근무제 추진 현황(2013년 1/4분기)

(단위: 개, 명, %)

구분	시간제근무 (단시간근로)			탄력근무제					원격근무제			계
	소계	채용 ¹⁾	전환 ¹⁾	소계	시차 출퇴근형	근무시간 선택형	집약 근무형	재량 근무형	소계	재택 근무형	스마트 워크 근무형	
기관 수 ²⁾ (개)	118	97	61	186	179	42	13	2	20	10	11	207
인원수 ³⁾ (명)	6,683	6,386	297	16,851	15,686	781	326	58	884	590	294	24,418
총직원 대비 ⁴⁾	2.2%	2.1%	0.1%	5.6%	5.2%	0.3%	0.1%	0.02%	0.3%	0.2%	0.1%	8.1%

주: 1) 295개 공공기관 기준, 1개 기관이 여러 유형 중복 운용 가능.
 2) 연도 개시일부터 분기 말일까지 유연근무 실적이 있는 인원을 합산. 동일인이 2개 이상 유연근무제 활용 시 중복 계상. 다만, 동일인이 시차를 두고 하나의 유연근무제를 2회 이상 활용한 경우 1회로 계상.
 3) 2013년 1분기 말 기준, 공공기관 직원 수(현원+무기계약직+비정규직).
 자료: 기획재정부 보도자료(2013. 5. 16.). 13년 1/4분기 공공기관 유연근무제 추진 현황.

임금근로자의 유연근무제도 활용 현황은 〈표 3-8〉과 〈표 3-9〉에 제시되어 있다. 각각 2012년 1/4분기, 2013년 10월의 자료이다. 2012년에는 전체 임금근로자의 13.4%가 유연근무제도를 활용하는 것으로 나타났다. 공공기관(5.8%)에 비해 활용 비율이 높아 전체 노동시장에 비해 공공기관이 경직적인 근무시간 제도를 보이고 있었다. 가장 많이 활용하고 있는 유형은 시간제 근로제와 출퇴근시간 자율제로 나타났다.

각 특성별 활용 현황은 다음과 같다. 여자(18.6%)가 남자(9.5%)에 비해 유연근무제도를 더 많이 활용하고 있었다. 연령별로는 60대 이상이

27.6%, 15~29세가 15.4%로 높게 나타났다. 고령자나 청년층이 유연근무 제도를 더 많이 이용하는 것으로 보이며, 이 일자리가 주로 시간제 근로제에 포함되는 것으로 보아 고령자의 경우 정규 일자리를 벗어나 재취업을 할 때, 청년층의 경우 정규 일자리를 찾기 전에 아르바이트 등 단시간 근로를 하는 것으로 보인다. 종사상지위로 볼 때 상용근로자에 비해 임시·일용근로자가 유연근무제도를 훨씬 많이 이용하는 것으로 나타났다. 상용근로자의 6.7%만이 유연근무제를 이용하였으나 임시·일용근로자는 28.3%가 이용하였고, 그중 시간제 근로제가 78.5%로 비율이 가장 높았다.

〈표 3-8〉 임금근로자의 유연근무제도 활용 현황(2012년 1/4분기)

(단위: %)

구분	합계	미사용	사용	합계 (사용)	시간제 근로제	출퇴근시간 자율제	선택적 근로시간제	재택 및 원격근무제	탄력적 근로시간제	기타
전체	100.0	86.6	13.4	100.0	59.6	17.2	9.2	2.9	7.8	3.3
성										
남자	100.0	90.5	9.5	100.0	48.5	23.5	9.3	3.4	10.9	4.5
여자	100.0	81.4	18.6	100.0	67.4	12.8	9.2	2.6	5.6	2.4
연령										
15~29세	100.0	84.6	15.4	100.0	67.2	13.0	9.5	1.2	6.6	2.5
30~39세	100.0	90.0	10.0	100.0	41.4	27.0	10.3	4.4	13.2	3.7
40~49세	100.0	88.3	11.7	100.0	52.7	20.0	10.5	3.8	8.7	4.3
50~59세	100.0	86.7	13.3	100.0	63.0	15.8	8.6	3.1	6.0	3.5
60세 이상	100.0	72.4	27.6	100.0	81.0	7.2	5.6	1.7	2.4	2.1
종사상지위										
상용근로자	100.0	93.3	6.7	100.0	26.6	34.1	13.4	5.2	16.2	4.5
임시·일용근로자	100.0	71.7	28.3	100.0	78.5	7.5	6.8	1.6	3.0	2.5

자료: 통계청(2012. 8. 30.). 보도자료: 2012년 유연근무제 활용 현황 집계 결과.

2013년 10월 전체 임금근로자 1,848만 9,000명 중 유연근무제를 활용하는 임금근로자는 297만 명(16.1%)으로 나타났다(통계청, 2014). 이는 2012년 1/4분기에 비해 2.7% 포인트 높은 이용률이다. 성별로 보면 남자 11.2%, 여자 22.5%가 유연근무제를 활용하는 것으로 나타났고, 이는 2012년 1/4분기에 비해 모두 높아진 수치이다. 연령계층별로는 60세

이상(33.7%)이 여전히 가장 높은 비율을 나타냈고, 15~29세(19.4%), 50대(15.2%)의 순으로 나타나 연령별 이용률 순위는 비슷한 것으로 나타났다지만, 다른 연령대에 비해 60세 이상과 15~29세의 활용 비율이 좀 더 많이 높아진 것으로 보인다.

이후 2014년 10월 전체 임금근로자 중 유연근무제를 활용하는 근로자는 209만 5,000명으로 2013년(10월)과 비교하면 12만 5,000명 증가하였으며, 활용 근로자 비율은 16.3%로 2013년(10월)과 비교하면 0.2% 포인트 상승한 것으로 나타나(통계청, 2015), 유연근무제가 점차 확산되는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-9〉 임금근로자의 유연근무제도 활용 현황(2013년 10월)

(단위: %)

구분	합계	미사용	사용	합계 (사용)	시간제 근로제	출퇴근시간 자유제	선택적 근로시간제	재택 및 원격근무제	탄력적 근로시간제	기타
전체	100.0	83.9	16.1	100.0	66.7	12.1	8.4	2.0	7.4	3.4
성										
남자	100.0	88.8	11.2	100.0	55.5	16.8	10.3	2.0	10.5	4.8
여자	100.0	77.5	22.5	100.0	74.3	8.9	7.1	1.9	5.3	2.5
연령										
15~29세	100.0	80.6	19.4	100.0	73.1	10.5	7.0	1.2	5.3	2.8
30~39세	100.0	88.8	11.2	100.0	50.3	18.5	11.9	3.0	11.7	4.6
40~49세	100.0	86.9	13.1	100.0	58.9	13.8	9.7	2.7	10.5	4.5
50~59세	100.0	84.8	15.2	100.0	66.5	12.0	9.3	1.8	6.9	3.5
60세 이상	100.0	66.3	33.7	100.0	85.7	5.6	3.9	1.1	2.3	1.4
종사상지위										
상용근로자	100.0	92.7	7.3	100.0	33.6	27.7	14.1	3.4	15.8	5.3
임시·일용근로자	100.0	68.2	31.8	100.0	81.9	5.0	5.7	1.3	3.5	2.6

자료: 통계청(2014. 6. 18.). 보도자료: 2013년 유연근무제 활용 현황.

2. 육아기 근로시간 단축제도

육아기 근로시간 단축제도는 「남녀고용평등과 일·가정양립 지원에 관한 법률」 제19조의2 및 제19조의3, 제19조의4를 통해 시행되는 제도가

다. 2007년 12월 12일 본조를 신설하여 육아휴직 대신 근로시간의 단축을 신청하여 이용할 수 있도록 하였다. 육아휴직과 마찬가지로 기간을 1년 이내로 하고 있으며 분할 사용이 가능하다. 제1차 저출산·고령사회기본계획부터 논의되었으며, 전일제 육아휴직보다 근로시간 단축을 선호하는 근로자를 위한 제도이다. 근로시간을 주당 15~30시간으로 단축하여 최대 1년 사용이 가능하며, 사업주의 부담 경감을 위해 육아기 근로시간 단축장려금 지급 등의 지원제도도 도입하였다.

출산전후휴가자 대비 육아휴직 활용률이 낮은 이유는 회사의 분위기, 휴직 중의 소득 감소, 경력단절, 복직 보장 불투명 등의 부담 때문인 것으로 나타난다. 정부는 2008년 6월부터 육아기 근로자의 일·가정양립 지원을 강화하기 위하여 '육아기 근로시간단축제'를 시행하고 있다. 육아기 근로시간 단축제는 대상 근로자, 대상 자녀 연령 및 기간 등이 전일제 육아휴직과 동일하나, 근로자의 육아기 근로시간 단축을 허용하지 않을 경우에는 서면으로 그 사유를 알려주고 전일제 육아휴직을 사용하게 하거나, 그 밖의 조치를 통하여 지원할 수 있는 방안을 해당 근로자와 협의하여야 한다(노동부, 2009).

2009년 현재 제도 이용자가 10곳의 31명으로 이용이 저조하다. 제2차 저출산·고령사회기본계획에서 육아기 근로시간단축청구권을 도입하여 제도 이용 기회를 보장하고자 하였다. 정부는 이용 여건을 조성하기 위해 육아기 근로시간 단축제도 이용 근로자에게 육아휴직급여의 일부를 지급하였다. 그리고 근로시간저축휴가제를 도입하여 연장·야간·휴일근로를 적립하여 임금 대신 휴가로 육아기에 활용할 수 있도록 하였다(대한민국정부, 2011). 제3차 저출산·고령사회기본계획에서는 제도의 활성화를 위해 2016년부터 사용 기간을 1년에서 2년으로 연장하고 분할사용횟수를 2회에서 3회로 확대할 계획이다(대한민국정부, 2016).

제3절 기업 지원 정책

일·가정양립을 위해 시행하고 있는 각종 제도는 근로자를 위한 제도뿐만 아니라 사업주의 부담을 덜어 주기 위한 각종 지원금 및 장려금제도를 포함하고 있다. 여기에는 출산여성고용촉진장려금, 출산후계속고용지원금, 육아휴직장려금, 대체인력채용장려금이 해당된다.

1. 가족친화기업 인증제도

일·가정양립이 가능한 직장 문화 확산을 위하여 정부는 2008년부터 가족친화기업 인증제도를 도입하여 일·가정양립 우수 기업에 대한 다양한 인센티브를 제공하고 있다(대한민국정부, 2006). 가족친화기업 인증제도는 가족친화제도³⁾를 모범적으로 운영하는 기업 및 공공기관에 대하여 심사를 통해 인증을 부여하는 제도이다. 가족친화 인증위원회를 구성하여 가족친화기업 인증기준 검토, 인증심사 결과의 조정 및 인증등급 결정, 인증기업 지원 방안 마련 등을 심의한다(대한민국정부, 2008).

인증기업은 인증마크를 상품 광고 및 홍보 등에 활용하여 기업 이미지 제고를 기대할 수 있으며, 중소기업은 정책자금융자 시 가점을 받을 수 있다(대한민국정부, 2008).

그러나 가족친화기업 인증에 대한 기업의 관심이 낮고 평가 방법도 획일적이어서 도입 초기에는 기업의 참여가 저조하였다. 자발적 참여를 유도할 수 있는 인센티브가 미약하다는 판단 아래 제2차 저출산·고령사회 기본계획에서는 기업의 가족친화경영 기반 마련을 지원(매뉴얼 배포 및

3) 가족친화제도란 자녀출산 및 양육 지원, 유연근무제도, 가족친화 직장문화 조성 등을 말한다.

컨설팅, 교육 지원, 홍보 강화)하고 인증기업에 인센티브를 강화하였으며, 가족친화직장 조성을 위한 지원 체계를 운영하였다.

제3차 기본계획에서는 일·가정양립을 위한 가족친화적 기업문화 확산을 위해 2017년 공공부문 전 사업장 가족친화인증을 의무화할 계획이다. 인센티브도 확대하여 부처별·지방자치단체별로 사업별 가점을 부여하고 있다.

〈표 3-10〉 가족친화인증제 개요

구분	내용
인증주체	- 여성가족부 장관
운영기관	- 한국능률협회인증원(가족친화인증사무국)
평가대상	- 기업 및 정부·공공기관 등
인증기간	- 총 8년 가능(신규인증 시 3년, 유효기간 연장 시 2년, 재인증 시 3년)
인센티브	- 지원사업 평가 시 가점 부여, 보증한도 우대 등 114개 인센티브 지원
가족친화제도	<ul style="list-style-type: none"> - 자녀 출산 및 양육 지원 · 육아휴직, 육아기 근로시간 단축, 출산전후휴가, 배우자출산휴가 · 임신부 지원 프로그램, 수유시설 및 산모후계실, 자녀 학자금 지원, 직장어린이집 - 유연근무제도 · 탄력적 근로시간제, 시차출퇴근제, 재택근무제, 단시간(시간제)근무, 스마트워크 - 가족친화 직장문화 조성 · 정시퇴근('가족사랑의 날' 시행), 가족친화 직장교육, 근로자 상담제도, 장기근속휴가 지원, 가족돌봄휴직, 가족초청행사, 가족건강검진 지원 · 가족 휴양시설 제공, 배우자 전근 시 근무지 이동지원, 가족캠프 등 가족참여 프로그램 운영
인증기준	- 100점 만점 십사로, 신규 인증 시 대기업·공공기관 70점(중소기업 60점) 이상 획득 필요

자료: 여성가족부 가족친화지원사업 인증 홈페이지(ffm.mogef.go.kr)에서 2016. 8. 26. 추출.

가족친화인증을 받은 기업체 수는 총 1,363개사이다(표 3-11 참조). 2008년 9개사, 2009년 14개사에 이어 점차 인증기업의 수가 증가하였

고 2014년에는 444개사를 선정하였다. 2015년에는 총 427개사가 가족친화 인증을 받았다. 기업 규모별로 살펴보면, 중소기업이 가장 많은데, 총 702개의 기업이 인증을 받았다. 공공기관은 총 403개사, 대기업은 258개사가 인증을 받았다.

〈표 3-11〉 연도별 가족친화인증기업 수

(단위: 개사)

연도	계	대기업	중소기업	공공기관
2008	9	3	-	6
2009	14	5	3	6
2010	20	6	4	10
2011	86	24	22	40
2012	84	24	13	47
2013	279	84	111	84
2014	444	77	257	110
2015	427	35	292	100
계	1,363	258	702	403

자료: 여성가족부(2015). 2015 가족친화인증기업·기관 우수사례집. 가족이 행복한 즐거운 일터.

2. 출산여성재취업장려금

출산여성재취업장려금 제도는 출산이나 육아로 인해 노동시장에서 이탈한 여성을 신규 고용하는 사업주에게 장려금을 지급하여 경력단절 기간을 최소화하고 양질의 일자리로 조기 복귀하도록 유도하는 정책이다(대한민국정부, 2006). 2007년부터는 출산여성고용촉진장려금으로 명칭을 변경하였다. 노동시장 이탈 여성을 신규 고용하는 사업주에게 고용보험기금에서 장려금을 지급하며, 1인당 50만 원을 12개월 동안 지급하였다(저출산고령사회위원회, 2007). 「고용보험법」 시행령 제26조(신규 고용촉진 장려금)에 근거를 둔 이 제도는 2010년 12월 31일까지 기한을 두어 일몰제로 운영되었다.

3. 출산·육아기고용안정지원금 제도

고용보험기금에서 사업주에게 지원되는 출산·육아기고용안정지원금 제도는 임신·출산후 계속고용금, 출산·육아기 고용지원금(육아휴직등 부여), 출산·육아기 대체인력지원금 등이 있다. 이 제도는 근로자에게 육아휴직을 부여하거나 휴가·임신기간 중 근로계약이 종료되는 경우 재고용을 하는 사업주에게 지원된다.⁴⁾ 법적 근거는 「고용보험법」 시행령 제29조이다.

가. 임신·출산후 계속고용금

출산후계속고용지원금은 2006년 7월부터 시행되었다. 산전후휴가 중 또는 임신 34주 이후 계약기간이 종료되는 비정규직 여성 근로자를 계속 고용하는 사업주에게 6개월간 월 40만 원의 지원금을 지급하고, 정규직 채용 시 월 20만 원을 추가 지원하는 제도이다. 2008년 임신·출산후 계속고용지원금으로 명칭을 변경하고, 지원 대상을 산전후휴가 중 또는 임신 16주 이후 계약기간이 종료되는 비정규직 여성 근로자를 계속 고용하는 사업주로 변경하였다. 지원액은 여성 근로자를 정규직으로 재고용 시에 1년간 총 540만 원, 비정규직으로 재고용 시에 6개월간 총 240만 원이다(대한민국정부, 2008). 그리고 출산 전·후 시기에 기간제·파견근로자로 근무하고 고용계약이 단절되었더라도 출산 후 1년 이내에 기존 사업장에 재취업하면 보조금을 지급하도록 제도를 개선하였다(대한민국정부, 2011). 2014년 10월 1일부터 지원 대상자가 임신·출산전후휴가자에서 육아휴직(생후 15개월 이내 자녀) 근로자로 확대되었다.

4) 고용보험 홈페이지(www.ei.go.kr) 참조.

〈표 3-12〉 연도별 임신·출산후 계속고용금지원제도 추진 실적

(단위: 개, 명, 백만 원)

구분	사업장	인원	지원금액	1인당 지원기준
2006	8	9	13	월 40만~60만 원, 6개월
2007	58	66	174	
2008	99	143	383	유기계약: 6개월 월 40만 원
2009	149	234	636	무기계약: 최초 6개월 월 60만 원,
2010	325	421	1,233	그 이후 6개월 월 30만 원
2011	344	414	1,148	유기계약: 6개월 월 40만 원
2012	232	293	847	무기계약: 최초 6개월 월 30만 원,
2013	167	286	885	그 이후 6개월 월 60만 원
2014	164	315	1,246	

자료: 고용노동부(2015a). 2015년판 고용노동백서.

정책 추진 현황은 〈표 3-12〉와 같다. 제도 시행 초기인 2006년에 총 8개 사업장에서 9명을 지원하였다. 이후 임신·출산후계속고용지원금은 차 지원 규모가 커져 2010년에 총 325개 사업장에서 421명을 지원하였고, 지원금은 총 12억 3,300만 원을 지출하였다. 이후 2011년부터 2013년까지 잠시 지원금액이 감소하는 경향이 있었으나 2014년에는 다시 인원이 늘어 지원금액이 증가하였다. 2014년의 지원금액 증가는 신청 사업장의 양적 증가가 아닌 인원의 증가로, 계약직의 증가와 계약직의 육아휴직 사용 증가 두 측면이 반영된 것으로 보인다.

나. 출산·육아기 고용지원금(육아휴직 등 부여)

근로자가 육아휴직을 사용할 경우 사업주에게 부여되는 혜택 중 하나는 출산육아기 고용지원금(육아휴직 등 부여) 지원 제도이다. 사업주는 근로자가 육아휴직 시 월 20만 원의 지원금을 받을 수 있다(대규모 기업은 월 10만 원).

이 제도는 육아휴직을 활성화하기 위해 1995년 도입한 제도로서 근로

자에게 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축을 부여한 사업주는 해당 기간 동안 당해 근로자의 퇴직충당금, 제 보험금 등 고용유지비용의 일부를 부담하여야 하고, 근로자의 육아휴직 등 기간 중 업무를 대체할 인력을 신규 채용할 경우 이에 대한 인건비도 부담하여야 한다. 정부는 사업주에게 소요되는 간접 노무비 및 인건비를 일부 지원함으로써 육아휴직을 활성화함과 동시에 육아휴직 등을 실시하는 근로자의 고용을 안정시킬 목적으로 이와 같은 정책을 추진하고 있다(고용노동부, 2015a).

출산육아기 고용지원금액은 1995년 도입 당시 월 8만~12만 원에서 1997년 9만~13만 5,000원, 1998년 11만~14만 원, 1999년 12만~15만 원이었으며, 2001년부터 2013년까지 월 20만 원을 지원하였다. 2014년부터 육아휴직 등이 이미 정착화된 대규모 기업에 대한 지원을 월 10만 원으로 축소하였다(고용노동부, 2015b).

지원 실적은 2006년 5,971명(순인원 5,882명)을 대상으로 94억 4,300만 원을 지원하였고, 점차 지원 인원이 증가하여 2013년 2만 4,212명을 대상으로 421억 1800만 원이 지원되었다. 2014년에는 지원 인원 감소로 인해 지원금 규모가 역시 감소하여 391억 6,800만 원을 지원하였다(표 3-13 참조).

〈표 3-13〉 연도별 출산육아기 고용지원금(육아휴직 등 부여) 지원 실적

(단위: 명, 백만 원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
순인원	5,882	6,917	10,051	12,249	13,928	14,829	19,909	23,495	22,577
연인원	5,971	6,965	10,123	12,391	14,072	14,974	20,302	24,212	23,479
지원액	9,443	11,237	15,916	20,481	26,167	24,219	35,444	42,118	39,168

자료: 고용노동부(2015b), 2015년판 고용보험백서.

다. 출산·육아기 대체인력지원금

출산·육아기 대체인력지원금 제도는 2004년 2월 25일부터 육아휴직 기간 중 신규로 대체인력을 채용할 경우 신규대체인력 1인당 월 10만~15만 원을 지원하는 사업으로 시작되었다. 2006년 1월 1일 고용보험법 시행령을 개정하여 지원조건을 완화하고 지원금액을 인상하였다. 육아휴직기간에 신규대체인력을 30일 이상 채용하고 육아휴직자 복귀 후 30일 이상 고용할 경우 1인당 월 20만~30만 원을 지급하도록 하였다. 2008년 6월에는 육아기 근로시간 단축을 허용한 사업주에게도 장려금을 지원하기 시작하였다. 2014년부터는 지원금액을 1인당 월 30만~60만 원으로 상향하였으며(고용노동부, 2015b), 대체인력 대상자를 고용하는 경우 출산전후휴가만 사용해도 지원하였다. 2015년 7월 1일 개정을 통하여 '육아휴직 등의 시작 전 30일 이후 채용' 조건을 '시작 전 60일 이후 채용'으로 완화하였다.⁵⁾

출산·육아기 대체인력지원금 지원 실적은 매년 증가하고 있다. 2006년 하반기 승인원 432명에 대해 3억 7,100만 원이 지원된 이후 인원 및 지원금액 모두 상승하여 2014년 현재 승인원 5,039명을 대상으로 136억 2,700만 원이 지원되었다.

〈표 3-14〉 연도별 출산육아기 대체인력지원금 지원 실적

(단위: 명, 백만 원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
승인원	432	786	1,643	1,936	2,088	2,575	3,257	3,722	5,039
연인원	440	796	1,657	1,957	2,089	2,592	3,300	3,798	5,209
지원액	371	1,136	2,463	3,415	4,085	6,221	7,968	9,225	13,627

자료: 고용노동부(2015b). 2015년판 고용보험백서.

5) 고용보험 홈페이지(www.ei.go.kr.) 참조.



제 4 장

사업 평가

제1절 대상자 규모 분석

제2절 제도 이용자 특성 분석

제3절 여성 근로자의 제도 이용 행태와 영향 요인



4

사업 평가 <<

본 장의 사업(Program) 평가는 세 가지 내용으로 구분된다. 첫째는 제도의 대상자 규모를 분석하는 것이고, 둘째는 제도 이용자의 특성을 분석하는 것, 셋째는 일반 여성 근로자의 제도 이용 여부와 이용 행태의 특성을 분석하는 것이다.

첫째 분석은 연간 전체 출산 건수 대비 제도 이용 대상자 규모와 실제 제도 이용자 규모를 비교하면서 대상자의 포괄성을 분석한다. 둘째 분석은 실제 제도 이용자의 특성별 분포를 분석하고, 제도 취약 집단과 관련하여 제도의 영역별 포괄성을 판단한다. 그리고 제도 이용 기간과 급여 수준을 분석하여 제도의 적정성을 평가하고자 한다. 셋째 분석은 일반 여성 근로자의 인구·사회학적 특성 및 사업장 관련 특성에 따라 제도 이용 여부와 휴가·휴직 이용 기간, 그리고 제도 이용에 영향을 미치는 요인을 분석하여 제도의 포괄성 및 적정성을 판단할 것이다.

제1절 대상자 규모 분석

모성보호제도의 포괄 규모는 곧 사각지대 논의와 연결된다. 또한 모성 보호제도를 이용하기 위해서는 고용보험의 피보험 단위 기간이 180일 이상이어야 하기 때문에, 모성보호제도의 사각지대는 고용보험 사각지대 논의로 확장될 수 있다.

일반적으로 고용보험의 사각지대 논의는 관점에 따라서 다소 차이가

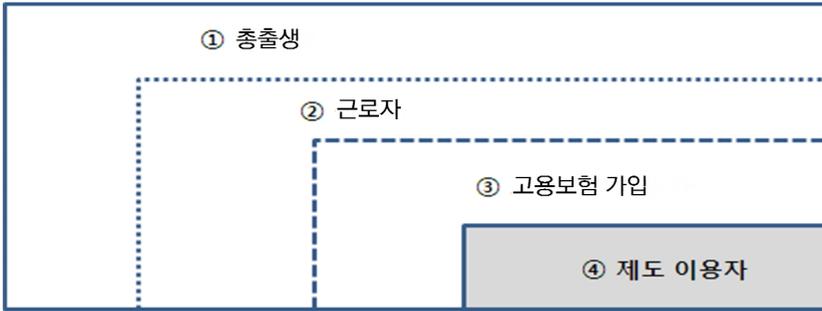
있을 수 있지만 대체로 제도 적용상의 사각지대에 초점을 둔다. 방하남(2012)은 실업자 지원 프로그램 관점에서 고용보험의 사각지대를 적용상의 사각지대와 급여 혜택상의 사각지대, 급여 기간에 따른 사각지대로 구분한다. 특히 적용상의 사각지대에서 고용 형태상 고용이 불안정한 비정규직 근로자와 법적으로 피고용관계가 애매한 특수형태 근로자가 광범위한 사각지대를 형성하고 있음을 지적하고 있다. 최인덕(2013) 역시 근로자와 사업주의 자발적 또는 비자발적인 보험료 기여 회피로 적용 대상에서 배제되는 영역을 사각지대에 포함하고 있다. 제도 설계 과정에서 적용 대상에서 제외한 영역과 자발적, 비자발적 회피 집단도 사각지대로 보고 있다.

장지연(2012)은 모성보호 사각지대 연구에서 사각지대를 ‘제도 적용 대상의 제한’과 ‘활용이 저조한 특정 영역’으로 구분하였다. 여기서 특징은 제도가 적용되고 있지만 활용이 저조한 특정 영역도 사각지대로 구분한 점이다. 본 연구도 큰 틀에서 장지연의 사각지대 구분을 따를 것이다. 특히 활용이 저조한 특정 영역이 발생하는 이유가 사회 구조적 요인이라면 사각지대로 구분하는 것이 타당할 것이다.

이상의 논의를 배경으로 모성보호제도의 사각지대를 다음 그림과 같이 도식화해 볼 수 있다. 제도 적용에서 배제되는 첫째 집단으로 근로자이면서도 고용보험에 가입하지 않은 사람들(다음 그림의 ②에서 ③을 제외한 영역)이 있다. 둘째로 고용보험에 가입하고 있지만 제도를 이용하지 않는 사람들(다음 그림의 ③에서 ④를 제외한 영역)이 있다. 이 집단에 포함된 사람들은 자발적 배제와 비자발적 배제를 모두 포함하고 있을 것이다. 그러나 본 연구에서는 사회적으로 쟁점이 되고 있는 비자발성을 고려하여 두 집단 모두 광의의 사각지대로 규정한다. 다만 본 연구에서 분석하는 사각지대는 앞에서 구분한 둘째 집단(그림 4-1의 ③에서 ④를 제외한 영

역)으로 한정한다. 첫째 집단(그림 4-1의 ②에서 ③을 제외한 영역)의 규모를 정확히 추정하는 것은 현실적으로 자료의 제약이 따르며, 둘째 집단의 규모와 특성조차 충분히 연구되지 않았기 때문이다.

[그림 4-1] 정책 대상자의 포괄 규모 도식



1. 대상자 및 이용자 규모

일·가정양립 정책의 적용의 보편성 평가를 위하여, 우선 출산전후휴가와 육아휴직 제도의 포괄범위를 살펴보자. 제도 이용 대상자 될 수 있는 기본적인 준거집단으로 우리나라 연간 총출생 건수를 살펴봐야 한다.

통계청 인구동태 통계에 따르면, 연도별 전체 출생 건수 추이는 2012년 48만 5,000명까지 대체로 증가하다 이후 감소 추세로 전환되고, 2015년 기준으로 43만 8,000명을 나타내고 있다. 연령별 추세에서 20대의 출산은 감소하고 있고, 30대 후반과 40대 초반의 출생 건수는 증가하는 추세이다.

연간 총출생에서 고용보험 가입자의 출생 규모를 추산해야 한다. 출산전후휴가와 육아휴직을 이용하기 위해서는 고용보험 피보험 단위 기간이 180일 이상이어야 하기 때문이다. 현재 가용한 자료로 건강보험 가입자

중 분만자 규모를 이용할 수 있다. 여기에는 고용보험 가입률과 건강보험 가입률이 유사한 수준이라는 전제가 있다. 실제로 2016년 3월 기준 통계청 경제활동인구조사 부가조사에 따르면, 고용보험 가입률은 73.5%이고 피부양자를 포함하여 건강보험 직장가입률은 70.6%로서, 약 3% 포인트의 차이로 두 사회보험 가입률은 비슷한 수준을 나타내고 있다.⁶⁾ 따라서 의료기관 분만자 중 건강보험 직장가입자의 규모를 가상의 고용보험 가입자 규모로 보고, 제도 이용 대상자 규모를 추정하여 제도의 포괄성을 판단할 수 있다.

〈표 4-1〉 모의 연령별 출생 건수 추이

(단위: 명)

연도	계	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세
2005	435,031	35,961	174,743	177,319	40,516	6,492
2006	448,153	33,975	172,825	187,807	46,993	6,553
2007	493,189	35,350	186,912	205,704	57,649	7,574
2008	465,892	30,947	168,893	198,748	59,596	7,708
2009	444,849	27,726	155,906	192,112	60,694	8,411
2010	470,171	27,472	147,197	214,616	70,835	10,051
2011	471,265	27,646	137,008	221,434	74,245	10,932
2012	484,550	27,565	127,192	239,223	78,982	11,588
2013	436,455	24,884	102,801	220,346	77,183	11,241
2014	435,435	23,720	96,192	221,145	82,226	12,152
2015	438,420	22,741	94,622	216,252	92,081	12,724

주: 45세 이상에는 연령 미상 포함.
 자료: 통계청, 출생통계, 각 연도.

다음 표에서 의료기관 분만자의 현황을 살펴보면, 통계청의 총출생건수에 비해 1만 건 정도 적게 나타나고 있다. 의료기관 분만비율이 높은 상황에서 총출생 건수와 비교하여 비교적 정확한 수치로 볼 수 있다.

6) 국민건강보험 가입자 중 사업주 등 약 3%를 차지하고 있고, 고용보험에서는 사업주가 배제되기 때문에 실제로 거의 동일한 가입률로 볼 수 있다.

건강보험 직장가입자 중에서 공무원 및 교직원 등을 제외한 직장가입자는 고용보험도 가입되어 있을 것으로 예상할 수 있으며, 이 규모를 모성보호제도 이용 자격을 가진 근로자 규모로 볼 수 있다. 그런데 분만자 중 건강보험 직장가입자를 추출할 때 두 가지 시점을 고려해야 한다. 하나는 분만일 기준이며 다른 하나는 임신일 기준이다. 두 시점을 구분해야 하는 이유는 임신 이후부터 분만 이전에 직장을 그만두는 규모를 산정하기 위해서이다.

다음 표에 따르면 2015년에 임신일 기준으로 건강보험 직장가입자 규모(A열)는 16만 2,000명이고, 분만일 기준으로 건강보험 직장가입자 규모(B열)는 12만 1,000명이다.

〈표 4-2〉 총출생건수와 의료기관 분만자 중 건강보험 직장가입자 규모

(단위: 건, %)

구분	총출생 (통계청)	의료기관 분만자(건강보험)				
		총분만자	임신일 기준 직장가입자 A	분만일 기준 직장가입자 B	C (=A-B)	C/A
2006	448,153	430,131	102,196	66,914	35,282	34.5
2007	493,189	478,132	124,858	84,300	40,558	32.5
2008	465,892	452,228	127,158	88,718	38,440	30.2
2009	444,849	432,687	127,484	91,407	36,077	28.3
2010	470,171	459,021	141,469	102,619	38,850	27.5
2011	471,265	460,401	148,412	108,515	39,897	26.9
2012	484,550	471,230	159,374	116,180	43,194	27.1
2013	436,455	424,526	147,282	107,934	39,348	26.7
2014	435,435	424,723	152,579	115,167	37,412	24.5
2015	438,420	428,350	161,558	120,835	40,723	25.2

주: 1) 임신일은 분만일에서 280일을 뺀 임신추정일임.

2) 건강보험공단의 의료기관 분만자 집계 기준이 최근에 변경되었음. 변경 전에는 분만 주상병 코드(O42 O60 O61 O62 O63 O64 O65 O66 O67 O68 O69 O80 O81 O82 O83 O84)를 이용하였지만, 최근에는 분만기술 코드(R4351 R4353 R3131 R3133 R3141 R3143 R4361 R4507 R4509 R5001 R4517 R4519 R4356 4358 R3136 R3138 R3146 R3148 R4362 R4380 R4508 R4510 R5002 R4518 R4514 R4520 R4516)를 이용하고 있음. 따라서 과거 집계 결과와 최근 집계 결과는 다를 수 있음.

자료: 통계청, 출생통계, 각 연도; 건강보험공단, 건강보험 DB 원자료, 각 연도.

두 시점 간의 직장가입자 차이를 임신 이후 분만 전에 직장을 그만둔 사람(C열)의 규모로 추정할 수 있다. 2011~2015년 사이에 임신일 기준 직장가입자의 약 25% 수준을 차지하고, 연간 약 4만 명 규모이다.9)

다음은 의료기관 분만자 중 건강보험 직장가입자 대비 모성보호제도 이용자 비율을 계산해 볼 수 있다. 건강보험 직장가입자를 고용보험 가입자로 추정하면, 고용보험 가입자이면서 제도를 이용하지 않은 사람의 규모를 산정할 수 있다.

다음 표의 D열이 출산전후휴가 이용자 규모이고, E열이 육아휴직 이용자 규모이다. 2015년 기준, 임신일 기준으로 직장가입자는 16만 2,000명이고 분만일 기준으로 직장가입자는 12만 1,000명, 출산전후휴가 이용자는 9만 5,000명, 육아휴직 이용자는 8만 2,000명이다.

〈표 4-3〉 의료기관 분만자 중 건강보험 직장가입자와 모성보호제도 이용자 규모

(단위: 건, %)

구분	의료기관 분만자 중 직장가입자 (건강보험)		출산전후휴가 이용자 (고용보험)			육아휴직 이용자 (고용보험)		
	임신일 기준 (A)	분만일 기준 (B)	D	D/A	D/B	E	E/A	E/B
2006	102,196	66,914	48,971	47.9	73.2	13,442	13.2	20.1
2007	124,858	84,300	58,369	46.7	69.2	20,875	16.7	24.8
2008	127,158	88,718	68,526	53.9	77.2	28,790	22.6	32.5
2009	127,484	91,407	70,560	55.3	77.2	34,898	27.4	38.2
2010	141,469	102,619	75,742	53.5	73.8	40,910	28.9	39.9
2011	148,412	108,515	90,290	60.8	83.2	56,734	38.2	52.3
2012	159,374	116,180	93,394	58.6	80.4	62,269	39.1	53.6
2013	147,282	107,934	90,505	61.5	83.9	67,304	45.7	62.4
2014	152,579	115,167	88,756	58.2	77.1	73,398	48.1	63.7
2015	161,558	120,835	95,259	59.0	78.8	82,464	51.0	68.2

자료: 건강보험공단. 건강보험 DB 원자료. 각 연도; 한국고용정보원. 고용보험 DB 원자료. 각 연도.

9) 물론 이 중에는 임신 시점에 취업 중인 직장을 그만두고 공백기를 거쳐 분만 전에 다른 직장으로 재취업한 사람이 포함될 수 있다. 또한 임신 시점에 비취업 상태였다가 분만 전에 취업한 사람이 포함될 수도 있다.

2015년에 출산전후휴가를 이용하지 않은(못한) 사람은 임신일 기준으로 직장가입자의 41.0%, 분만일 기준으로 직장가입자의 21.2%를 나타낸다. 같은 해 육아휴직을 이용하지 않은(못한) 사람은 임신일 기준으로 직장가입자의 49%, 분만일 기준으로 직장가입자의 31.8%를 나타낸다. 2011년 이후 출산전후휴가 이용자 비율은 대체로 큰 변화가 없지만, 육아휴직 이용자 비율은 점차 증가하는 추세를 나타낸다.

2. 사회보험 자격의 변동

가. 임신과 분만 사이 건강보험 자격 변동

모성보호제도는 고용안정성과 밀접한 관련이 있다. 여기서는 건강보험의 자격 변동을 통하여 고용안정성을 판단해 본다. 이를 위해 임신일과 분만일 사이에 건강보험 자격이 변동된 사람들을 찾아서 사업장 관련 특성에 따른 분포를 살펴보았다. 건강보험 자격이 변동된 사람들의 대부분은 직장을 그만둔 사람들로 예상할 수 있고, 사업장 특성에 따라 직장을 그만둔 사람의 분포를 확인함으로써 제도의 사각지대가 어느 영역에서 형성되고 있는지 확인할 수 있다.

2015년 기준으로 자격 변동자가 가장 많은 업종은 보건·사회복지사업으로 전체의 22.8%를 차지하였다. 다음은 제조업으로 17.8%, 부동산·임대·사업서비스 14.1%, 도·소매 및 소비자용품수리업 13.2%, 교육 서비스업이 13.1%를 차지한다. 변동자가 가장 많은 비율을 차지하는 보건·사회복지사업의 경우 2006년에는 18.1%에서 점차 증가하는 추세를 보이는 반면, 제조업의 경우 2006년 26.6%에서 점차 감소하는 추세를 보인다. 교육 서비스업의 경우도 2006년 7.4%에서 점차 증가하는 추세를 나

타낸다. 그 이외의 업종은 2006년 이후 큰 변화를 찾아보기 힘들다. 이렇게 보면, 제조업의 자격 변동률이 큰 폭으로 감소하였고, 보건·사회복지사업과 교육 서비스업의 자격 변동률이 꾸준히 증가한 것을 알 수 있다. 이런 결과를 통해 2006년부터 2015년까지 임신 후 분만 전에 직장을 그만둔 비율이 제조업에서는 감소한 것을 알 수 있다. 반면 같은 기간 동안 보건·사회복지사업과 교육 서비스업에서 임신 후 분만 전에 직장을 그만둔 비율이 지속적으로 증가한 것을 알 수 있다.

〈표 4-4〉 건강보험 자격변동자의 업종 분포

(단위: 건, %)

연도	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	전체
2006	26.6	4.5	13.3	1.4	2.7	3.8	14.9	0.4	7.4	18.1	5.9	1.1	100.0
2007	25.1	4.3	13.3	1.6	2.4	3.4	15.2	0.5	8.3	18.6	6.3	1.0	100.0
2008	22.9	4.1	13.8	2.0	2.4	2.9	14.8	0.6	9.4	19.2	6.9	0.9	100.0
2009	21.2	4.1	13.6	1.9	2.1	3.1	15.4	0.7	10.5	19.7	6.8	1.0	100.0
2010	19.6	3.7	13.1	2.2	2.1	2.9	15.0	1.5	11.1	20.6	7.3	0.9	100.0
2011	19.4	3.6	12.8	2.2	2.0	2.7	15.0	1.1	11.6	21.5	7.2	0.8	100.0
2012	18.7	3.2	12.9	2.2	2.0	2.5	15.5	0.9	12.3	21.7	7.3	0.8	100.0
2013	18.3	3.1	12.7	2.5	1.8	2.6	15.3	0.9	12.9	22.0	7.1	0.8	100.0
2014	17.7	3.0	13.2	2.8	1.7	2.7	15.0	1.1	13.4	21.6	7.0	0.7	100.0
2015	17.8	2.7	13.2	3.3	1.7	2.3	14.1	1.0	13.1	22.8	7.2	0.8	100.0

주: ①제조업, ②건설업, ③도소매 및 소비자용품수리업, ④숙박·음식점업, ⑤운수창고·통신업, ⑥금융보험업, ⑦부동산임대사업서비스업, ⑧공공국방·사회보장행정, ⑨교육서비스업, ⑩보건·사회복지사업, ⑪기타공공사회·개인서비스업, ⑫농업수렵업·임업·어업광업·전기·가스·수도사업·가사서비스업·국제기타·외국기관기타

자료: 건강보험공단, 건강보험 DB 원자료, 각 연도.

건강보험 자격변동자의 사업장 규모별 분포를 살펴보면 다음 표와 같다. 2015년 기준으로 10~99인 규모 사업장의 비율이 38.0%로 가장 많고, 다음으로 5~9인 규모 17.3%, 4인 미만 규모 16.4%로 나타났다. 4인 미만 규모 사업장을 포함하여 9인 미만 규모 사업장 종사자 비율이 전체 건강보험 자격변동자의 33.7%에 해당한다.

〈표 4-5〉 건강보험 자격변동자의 사업장 규모 분포

(단위: 건, %)

연도	~4	5~9	10~99	100~299	300~499	500~	전체
2006	16.4	17.0	34.7	11.8	4.2	15.9	100.0
2007	17.1	17.2	34.8	11.2	4.2	15.5	100.0
2008	17.6	17.8	35.4	10.5	4.2	14.6	100.0
2009	17.7	18.0	35.3	10.5	4.1	14.3	100.0
2010	17.4	18.0	35.3	10.4	4.1	14.8	100.0
2011	17.0	18.1	36.3	10.0	4.0	14.6	100.0
2012	16.5	18.0	37.1	9.9	3.7	14.7	100.0
2013	16.0	17.9	37.7	10.1	3.7	14.7	100.0
2014	16.3	17.6	38.4	9.7	3.7	14.3	100.0
2015	16.4	17.3	38.0	10.0	3.7	14.6	100.0

자료: 건강보험공단. 건강보험 DB 원자료. 각 연도.

나. 모성보호제도 이용 시기의 고용보험 자격 변동

모성보호제도와 관련하여 고용안정성을 진단할 수 있는 또 하나의 방법은 고용보험 자격 변동을 분석하는 것이다. 고용보험 원자료에서 모성보호 급여지급 자료와 보험이력 자료를 이용하여 출산전후휴가 및 육아휴직 이용자의 고용보험 자격 변동을 살펴보았다.

다음 표는 출산전후휴가 이용자의 휴가 종료 후 고용 유지 비율을 나타내고 있다. 출산전후휴가 종료 후 7일 이상 고용을 유지하는 비율은 2004년 99.6%에서 2015년에 90.8%로 감소하였고, 최근으로 올수록 조금씩 감소하는 추세를 나타낸다. 출산전후휴가 이용자의 경우 2015년 기준으로 약 10% 규모는 휴가 종료 후 7일 이내에 직장을 이탈하는 것으로 볼 수 있다. 휴가 종료 후 1년 이상 고용을 유지하는 비율은 2004년 79.3%에서 2015년에 78.0%로 감소하였다. 2007~2008년의 경우 상대적으로 고용 유지 비율이 낮게 나타나고 있다.

〈표 4-6〉 출산전후휴가 이용자의 휴가 종료 후 고용 유지 비율

(단위: %, 명)

연도	7일	30일	180일	365일	395일	전체(N)
2004	99.6	98.0	90.1	79.3	78.1	100.0(39,382)
2005	98.3	96.6	88.6	77.2	76.0	100.0(42,394)
2006	95.5	93.3	83.8	70.8	69.3	100.0(51,188)
2007	94.2	92.2	83.2	68.7	66.9	100.0(61,286)
2008	93.2	91.3	82.5	72.4	67.4	100.0(72,121)
2009	93.0	91.0	82.7	74.3	66.9	100.0(73,772)
2010	92.9	91.2	83.5	76.1	67.4	100.0(79,095)
2011	92.5	90.9	83.8	76.1	66.2	100.0(94,565)
2012	91.4	89.8	82.8	75.8	65.6	100.0(98,220)
2013	91.5	90.1	84.1	77.4	66.9	100.0(95,102)
2014	91.1	89.8	84.1	77.9	67.0	100.0(93,344)
2015	90.8	89.6	83.9	78.0	71.1	100.0(99,761)

자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료, 각 연도.

육아휴직 이용자의 고용 유지 비율을 보면 다음 표와 같다. 육아휴직 종료 후 7일 이상 고용을 유지하는 비율은 2004년 87.4%에서 2015년에 76.5%로 감소하였다. 최근으로 올수록 감소 추세가 지속되다 2013년부터 약간 증가하는 경향을 보이고 있다. 육아휴직 종료 후 1년 이상 고용을 유지하는 비율을 보면, 2004년에 68.4%에서 2009년까지 점차 감소하여 54.6%를 나타내고, 이후 다시 완만하게 상승하여 2015년에 67.9%를 나타낸다. 여기에서 주의할 점은 최근 1~2년의 경우 고용 유지 비율이 더 높게 나타나는 것은 고용보험 자격 변동 관찰 기간이 짧기 때문에 나타날 수 있는 차이일 수 있어 해석에 주의할 필요가 있다.

육아휴직 종료 후 고용을 유지하는 비율에서 7일 이상의 비율과 1년 이상의 비율이 약 20% 포인트 차이난다. 이런 격차는 2004년부터 2012년까지 유지된다. 이를 통해서 우리는 육아휴직 종료 후 1년 이내에 휴직 이용자의 약 20% 규모가 직장을 그만두는 것으로 짐작할 수 있다.

〈표 4-7〉 육아휴직 이용자의 휴가 종료 후 고용 유지 비율

(단위: %, 명)

연도	7일	30일	180일	365일	395일	전체(N)
2004	87.4	84.1	74.3	68.4	67.4	100.0(11,260)
2005	85.9	82.9	73.1	66.9	66.0	100.0(10,597)
2006	82.1	79.0	68.2	62.3	61.4	100.0(13,785)
2007	79.9	76.1	17.9	58.2	57.3	100.0(21,550)
2008	77.1	74.3	62.9	56.6	55.7	100.0(29,975)
2009	74.4	72.0	60.5	54.6	53.6	100.0(36,316)
2010	73.7	71.4	61.4	55.4	54.1	100.0(42,578)
2011	72.5	70.3	61.7	55.4	54.1	100.0(58,993)
2012	72.1	70.1	62.9	56.9	55.4	100.0(64,719)
2013	73.3	71.5	64.7	58.8	57.0	100.0(69,852)
2014	73.6	71.9	65.4	59.1	57.4	100.0(76,325)
2015	76.5	75.1	70.3	67.9	67.8	100.0(85,592)

자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료, 각 연도.

제2절 제도 이용자 특성 분석

1. 출산전후휴가 이용자

가. 출산전후휴가 이용자 특성별 분포

출산전후휴가 이용자는 점차 증가하는 추세를 나타내고 있다. 2004년 3만 8,000명에서 2015년 9만 4,000명까지 증가하였다. 연령별 추세에서 최근으로 올수록 20대 이용자는 감소하고 30대 이용자는 증가하고 있다. 이는 최근 30세 이후 출산이 증가하는 추세가 반영된 측면이 있을 것이며, 다른 한편 전반적으로 휴가 이용자가 증가하면서 30대 이후 출산 여성의 휴가 이용도 증가한 것으로 해석할 수 있을 것이다.

〈표 4-8〉 출산전후휴가 이용자의 연령 및 월 임금 분포

(단위: %, 명)

구분	연령				월 임금					
	29세 이하	30-34세	35세 이상	합계(N)	150만원 미만	150~200만원 미만	200~250만원 미만	250~300만원 미만	300만원 이상	합계(N)
2004	58.8	37.1	4.2	100.0(38,541)	77.8	15.9	3.8	1.4	1.2	100.0(37,908)
2005	54.5	40.6	4.9	100.0(41,104)	74.2	17.4	5.1	1.8	1.5	100.0(40,311)
2006	51.2	42.8	6.1	100.0(48,972)	70.9	18.4	6.4	2.3	2.0	100.0(47,647)
2007	49.4	43.6	7.0	100.0(58,369)	68.0	19.6	7.2	2.7	2.5	100.0(56,695)
2008	46.0	45.4	8.6	100.0(68,526)	63.8	21.5	8.3	3.3	3.2	100.0(66,525)
2009	43.8	46.4	9.8	100.0(70,560)	61.6	22.5	8.8	3.6	3.5	100.0(68,445)
2010	39.4	49.1	11.5	100.0(75,742)	58.5	24.0	9.7	4.0	3.8	100.0(73,420)
2011	35.6	51.8	12.6	100.0(90,290)	52.6	26.3	11.6	5.2	4.4	100.0(87,649)
2012	32.5	53.9	13.7	100.0(93,394)	47.5	28.4	13.2	5.9	5.1	100.0(90,989)
2013	28.6	56.1	15.3	100.0(90,505)	41.4	30.5	15.5	6.8	5.9	100.0(88,517)
2014	26.0	56.9	17.0	100.0(88,756)	29.5	30.4	18.6	11.4	10.2	100.0(87,121)
2015	25.2	55.2	19.6	100.0(95,259)	23.4	29.2	20.7	13.8	13.0	100.0(93,664)

자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료, 각 연도.

출산전후휴가 이용자의 소득분포를 보면 상대적으로 낮은 저임금 집단
의 이용률이 더 높게 나타난다. 전체적 추세는 저소득층의 이용률이 감소
하고 고소득층의 이용률이 증가하는 것으로 보이지만, 이는 최근으로 올
수록 일반적으로 임금이 상승하면서 나타나는 경향을 반영하는 것으로
보인다.

출산전후휴가 이용자의 해당 사업장 유형은 대기업과 우선지원대상기
업의 비율이 유사한 수준을 나타낸다. 대기업의 비율은 2004년 59.7%에
서 2009년 40.8%로 점차 감소하고, 이후 다소 증가하여 2015년에
44.9%를 나타내고 있다. 2015년 기준으로 대기업 비율은 44.9%, 우선
지원대상기업 비율은 55.1%를 나타내며, 2012년 이후 이와 같은 비중은
큰 변화 없이 지속되고 있다.

사업장 규모에 따른 차이를 살펴보면, 최근으로 올수록 대규모 사업장의 비율이 감소하는 반면 소규모 사업장의 비율은 증가한다. 500인 이상 사업장의 비율이 2004년 45.0%였으나 2015년 36.1%로 감소한 반면, 10~99인 사업장의 비율은 2004년 20.8%에서 2015년 28.5%로 대체로 증가추세를 나타낸다.

10인 이하 사업장은 2004년 17.1%에서 2009년 26.7%로 증가하였으나, 2010년부터 다시 감소하여 2015년에 18.2%를 나타낸다. 2010년대 들어 출산전후휴가 사용 여건이 개선되면서 10인 이하 사업장과 10~99인 사업장의 이용자가 증가한 것으로 판단된다.

〈표 4-9〉 출산전후휴가 이용자의 해당 사업장 유형 및 규모

(단위: %, 명)

연도	기업 유형			사업장 규모					
	대기업	우선 지원 기업	합계(N)	10인 이하	10~ 99인	100~ 299인	300~ 499인	500인 이상	합계(N)
2004	59.7	40.3	100.0(38,540)	17.1	20.8	11.9	5.3	45.0	100.0(38,444)
2005	57.3	42.7	100.0(41,100)	18.2	22.2	11.5	4.9	43.1	100.0(41,013)
2006	47.2	52.8	100.0(48,971)	23.6	25.1	12.0	4.4	35.0	100.0(48,855)
2007	43.4	56.6	100.0(58,364)	25.5	26.2	11.5	4.4	32.5	100.0(58,194)
2008	41.8	58.3	100.0(68,519)	26.4	26.8	11.3	4.5	31.1	100.0(68,270)
2009	40.8	59.2	100.0(70,551)	26.7	27.0	11.7	4.5	30.2	100.0(70,287)
2010	42.3	57.7	100.0(75,737)	26.5	26.7	11.3	4.3	31.3	100.0(75,423)
2011	43.1	56.9	100.0(90,280)	24.8	26.9	11.3	4.3	32.8	100.0(90,246)
2012	44.5	55.5	100.0(93,381)	22.9	27.0	11.7	4.3	34.1	100.0(93,390)
2013	45.7	54.3	100.0(90,498)	20.8	27.1	11.9	4.6	35.6	100.0(90,503)
2014	44.7	55.3	100.0(88,750)	19.8	28.0	12.4	4.6	35.3	100.0(88,753)
2015	44.9	55.1	100.0(95,253)	18.2	28.5	12.5	4.7	36.1	100.0(95,254)

자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료, 각 연도.

출산전후휴가 이용자의 업종 분포를 살펴보면 서비스업 종사자의 이용률이 가장 높게 나타나는 특징을 볼 수 있다. 최근으로 올수록 제조업과 서비스업종 종사자 이용률 증가 추세와 금융 및 보험업종 종사자의 이용률 감소 추세가 또한 특징적으로 나타나고 있다.

금융 및 보험업종 종사자의 이용률이 2004년 20.0%에서 2015년에 10.3%로 지난 10여 년간 절반으로 줄었다. 반면 보건업 및 사회복지서비스업의 경우 2004년 17.1%에서 2015년 22.1%를 나타냈고, 그 이외의 서비스업의 경우 같은 기간 23.5%에서 26.3%로 약간 증가하였다. 도소매업종의 경우는 같은 기간 변화가 거의 없었다.

〈표 4-10〉 출산전후휴가 이용자의 해당 사업장의 업종

(단위: %, 명)

연도	제조업	도매 및 소매업	금융 및 보험업	보건업 및 사회복지서비스업	그 외 서비스	기타	합계(N)
2004	16.4	10.8	20.0	17.1	23.5	12.2	100.0(38,539)
2005	17.4	11.1	17.8	17.2	24.4	12.0	100.0(41,104)
2006	17.7	11.7	13.6	19.1	25.8	12.1	100.0(48,971)
2007	18.7	11.9	10.5	20.4	26.4	12.2	100.0(58,368)
2008	18.6	11.8	9.2	21.3	27.2	12.0	100.0(68,525)
2009	18.5	12.0	8.3	22.2	27.0	11.9	100.0(70,559)
2010	18.1	11.3	9.9	22.8	26.7	11.2	100.0(75,742)
2011	18.3	11.2	10.8	22.7	26.2	10.7	100.0(90,289)
2012	18.6	11.2	10.7	23.0	26.1	10.3	100.0(93,391)
2013	19.2	11.1	11.0	22.7	25.9	10.1	100.0(90,505)
2014	19.2	11.3	10.0	22.7	26.5	10.4	100.0(88,755)
2015	19.7	11.5	10.3	22.1	26.3	10.1	100.0(95,257)

자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료. 각 연도.

나. 출산전후휴가 이용 기간

다음 표는 출산전후휴가 이용 기간의 분포를 나타낸다. 결과를 살펴보면 2006년과 2007년의 경우 자료의 정확성이 떨어지는 것으로 짐작된다. 2개 연도를 제외하고 추세를 살펴볼 필요가 있다. 휴가를 90일 이용하는 비율이 최근으로 올수록 증가하지만, 90일 이상 이용하는 비율은 감소한다. 2008년의 경우 휴가를 90일 이용하는 비율이 63.0%이고 91~120일 이용하는 비율이 35.3%였다. 그러나 2015년에 휴가를 90일 이용하는 비율이 75.4%이고 91~120일 이용하는 비율이 18.2%로 변화되었다. 휴가 기간이 법적으로 인정되는 90일에 못 미치는 비율이 2% 수준을 넘지 않는 것으로 보아 휴가 기간과 관련된 큰 문제점은 없는 것으로 보인다.

〈표 4-11〉 출산전후휴가 이용 기간

(단위: %, 명)

연도	90일 미만	90일	91~120일 미만	120일 이상	합계(N)
2004	1.7	54.1	38.8	5.4	100.0(38,541)
2005	2.0	55.5	36.3	6.2	100.0(41,104)
2006	2.6	85.0	10.2	2.2	100.0(48,971)
2007	2.3	95.7	2.0	0.1	100.0(58,367)
2008	1.1	63.0	35.3	0.7	100.0(68,526)
2009	1.2	67.1	31.1	0.6	100.0(70,560)
2010	1.0	65.4	31.0	2.7	100.0(75,742)
2011	0.9	65.6	29.6	3.9	100.0(90,290)
2012	0.8	66.0	29.2	4.0	100.0(93,394)
2013	1.4	72.7	21.7	4.2	100.0(90,505)
2014	1.6	74.7	19.5	4.2	100.0(88,756)
2015	1.3	75.4	18.2	5.1	100.0(95,258)

자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료, 각 연도.

다. 출산전후휴가 급여 수준

현재 출산전후휴가 급여는 60일간 통상임금의 100%, 나머지 30일은 고용보험에서 하한액 50만 원, 상한액 135만 원까지 지급하고 있다. 급여 수준의 적정성을 판단하기 위하여 출산전후휴가급여의 임금대체율을 계산하여 다음 표로 제시하였다. 출산전후휴가급여의 임금대체율 연간 평균은 2006년 87.4%에서 2015년 70.3%로 지속적인 하락 추세를 보이고 있다. 다음 그림의 임금과 출산전후휴가급여 임금대체율 산포도를 살펴보면 임금이 증가할수록 출산전후휴가급여의 임금대체율은 감소하는 모습을 볼 수 있다.

〈표 4-12〉 출산전후휴가 이용자의 임금분위별 출산전후휴가급여 임금대체율¹⁰⁾

(단위: %, 명)

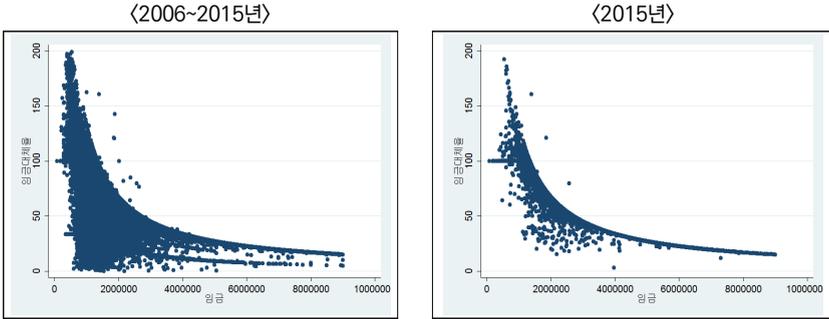
구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체 평균	N
2006	97.1	96.1	95.9	86.1	60.8	87.4	48,948
2007	97.3	95.7	95.9	83.2	58.1	86.1	58,334
2008	98.5	96.9	96.0	81.8	56.4	85.9	68,480
2009	99.8	98.1	96.1	81.3	55.8	86.2	70,500
2010	100.3	98.9	95.2	79.2	54.9	85.7	75,671
2011	100.3	98.9	91.4	74.7	52.2	83.6	90,196
2012	100.3	98.4	87.1	71.7	50.4	81.8	93,291
2013	100.5	96.8	83.1	68.5	48.8	79.6	90,382
2014	100.3	89.8	74.1	60.0	43.1	73.6	88,613
2015	99.8	84.6	69.4	56.3	40.9	70.3	95,084

주: 1) 월평균 임금이 900만 원이 넘거나 임금대체율(=출산전후휴가 월수급액/월임금*100)이 200%가 넘는 912건(연도별 19~174건)은 분석에서 제외하였음.

자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료, 각 연도.

10) 법령상 휴가급여는 최저임금액의 영향을 받는데, 고용보험자료에서 임금이 최저임금보다 낮은 경우 임금대체율이 100%가 넘는 경우가 나타난다. 노동시간이 짧은 경우도 임금은 적지만 임금대체율이 100%가 되는 사례가 많이 나타난다. 예를 들어 2015년에 월 5시간 일하고 월급이 20만 원인 경우 출산전후휴가급여로 20만 원이 지급되고, 월 209시간 일하고 월급이 20만 원인 경우 출산전후휴가급여로 1,166,220원이 지급되었다.

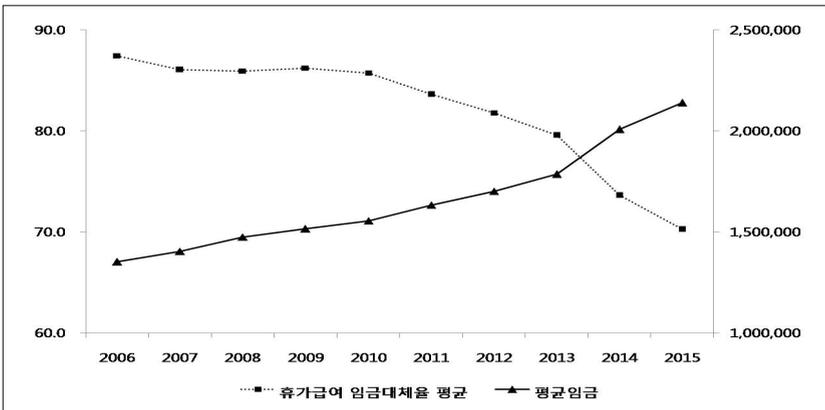
[그림 4-2] 출산전후휴가 이용자의 임금과 출산전후휴가급여 임금대체율 산포도
(단위: %, 원)



자료: 고용노동부. 고용보험 DB 원자료. 각 연도.

임금이 증가할수록 출산전후휴가급여의 임금대체율이 감소하는 것은 급여의 상한액이 제한되기 때문이다. 2006~2015년 출산전후휴가 이용자의 연간 월임금 평균은 약 135만 원에서 214만 원으로 증가하였지만, 출산전후휴가급여의 상한액은 2001년부터 현재까지 135만 원으로 고정되어 있다.

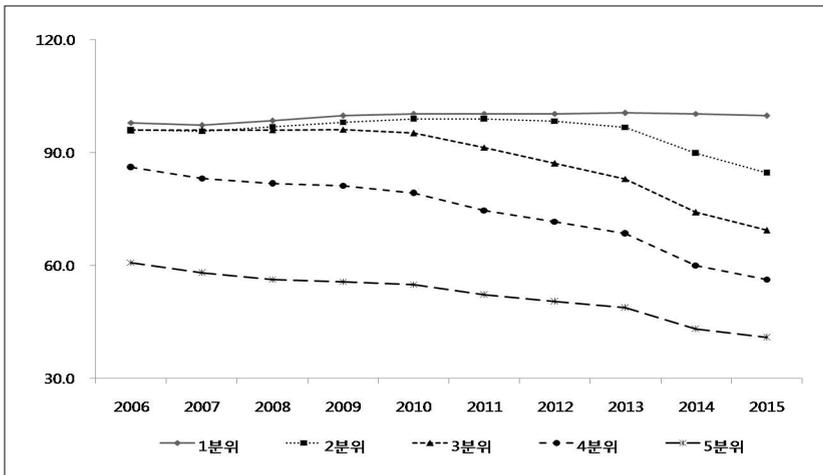
[그림 4-3] 출산전후휴가 이용자의 임금과 출산전후휴가급여 임금대체율 변화 추이
(단위: %, 원)



자료: 고용노동부. 고용보험 DB 원자료. 각 연도.

임금분위별 출산전후휴가급여의 임금대체율 역시 2006년 이후 지속적으로 전반적인 감소 추세가 나타나고 있다. 특히 중위소득계층에 해당하는 3, 4분위의 임금대체율 하락 폭이 가장 큰 것으로 나타났다. 3분위의 경우 2006년 임금대체율이 95.9%였지만 2015년에는 69.4%에 불과하였다. 4분위의 경우 같은 기간 86.1%에서 56.3%로 감소하였고, 5분위는 60.8%에서 40.9%로 감소하였다. 2006~2015년 사이 3분위는 임금대체율이 약 25% 포인트 감소하였고, 4분위는 약 30% 포인트, 5분위는 약 20% 포인트 감소한 것이다. 비록 임금 최하위 20%에 해당하는 1분위 계층의 임금대체율은 2013년까지 미미하게 증가 추세를 보이지만 2014년부터 다시 하락 추세를 나타내고 있다.

[그림 4-4] 출산전후휴가 이용자의 임금분위별 출산전후휴가급여 임금대체율 변화 추이 (단위: %)



자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료, 각 연도.

2. 육아휴직 이용자

가. 육아휴직 이용자 특성별 분포

육아휴직 이용자의 연령 분포를 살펴보면 최근 연도로 올수록 20대의 비율이 감소하는 반면 30대의 비율이 증가하고 있다. 29세 이하의 비율이 2005년 54.9%로 절반을 넘었지만 2015년에는 30.4%로 감소하였다. 30대 초반은 2005년 40.8%에서 2015년 54.2%까지 지속적으로 증가하였고, 마찬가지로 35세 이상 비율도 2005년 4.3%에서 2015년 15.4%로 증가하였다. 2010년부터 20대보다 30대의 비율이 더 커지기 시작하여, 2015년까지 격차는 점점 더 커지고 있다.

〈표 4-13〉 육아휴직 이용자의 연령 및 임금 분포

(단위: %, 명)

연도	연령				월 임금					합계(N)
	29세 이하	30~34세	35세 이상	합계(N)	150만원 미만	150만~200만원 미만	200만~250만원 미만	250만~300만원 미만	300만원 이상	
2004	56.7	39.6	3.7	100.0(11,248)	78.9	17.7	2.3	0.8	0.3	100.0(11,248)
2005	54.9	40.8	4.3	100.0(10,494)	75.3	19.5	3.7	0.9	0.7	100.0(10,494)
2006	51.5	42.6	5.9	100.0(13,442)	75.7	16.7	5.4	1.2	0.9	100.0(13,433)
2007	49.9	43.7	6.4	100.0(20,875)	73.0	17.2	6.7	1.8	1.3	100.0(20,852)
2008	47.9	43.9	8.2	100.0(28,790)	70.1	18.7	7.0	2.4	1.9	100.0(28,762)
2009	46.2	44.7	9.0	100.0(34,898)	69.3	18.7	7.1	2.9	2.0	100.0(34,878)
2010	42.7	47.5	9.8	100.0(40,910)	65.7	21.0	7.9	3.1	2.3	100.0(40,899)
2011	38.6	50.0	11.4	100.0(56,734)	55.0	24.8	11.3	5.4	3.5	100.0(56,734)
2012	35.4	52.7	11.9	100.0(62,269)	47.1	26.1	14.2	7.5	5.1	100.0(62,269)
2013	32.4	54.6	13.1	100.0(67,304)	37.9	26.3	17.2	11.1	7.5	100.0(67,304)
2014	31.5	54.9	13.6	100.0(73,398)	29.3	26.5	18.6	13.9	11.7	100.0(73,398)
2015	30.4	54.2	15.4	100.0(82,464)	24.6	26.7	19.6	15.0	14.1	100.0(82,464)

자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료, 각 연도.

육아휴직 이용자의 연도별 월 임금 분포의 변화는 일반적 임금 상승 추세를 반영하여 최근으로 올수록 고임금 집단의 비율이 증가하고 있다.

2014년까지는 월 임금 150만 원 미만 집단의 비율이 가장 높았으나, 2015년에는 150만~200만 원 집단의 비율이 가장 높게 나타난다. 특히 2014년 이후부터 200만 원 이상 집단의 육아휴직 이용률이 높아지는 추세를 볼 수 있다.

사업장 유형에서 대기업의 비율이 다소 감소하고, 우선지원대상기업의 비율이 상대적으로 증가하는 추세를 나타낸다. 따라서 소규모 사업장의 육아휴직 이용자가 증가하고 있음을 알 수 있다. 사업장 규모에서 10~99인 사업장의 육아휴직 이용자가 증가하고 있는 추세는 비교적 뚜렷하게 나타난다. 10인 이하 사업장의 경우 2005년 이후 2010년까지 점차 증가하였으나, 2011년부터 다시 감소 추세를 나타내고 있다. 500인 이상 사업장은 육아휴직 이용자의 비율이 상대적으로 높게 나타난다.

〈표 4-14〉 육아휴직 이용자의 해당 사업장 특성

(단위: %, 명)

연도	사업장 유형			사업장 규모					
	대기업	우선 지원 기업	합계(N)	10인 이하	10~ 99인	100~ 299인	300~ 499인	500인 이상	합계(N)
2004	67.9	32.1	100.0(11,246)	18.4	13.9	6.7	3.3	57.7	100.0(11,232)
2005	66.8	33.2	100.0(10,493)	18.3	14.4	7.0	3.6	56.7	100.0(10,473)
2006	62.0	38.0	100.0(13,431)	21.0	15.6	7.6	3.7	52.0	100.0(13,407)
2007	56.8	43.3	100.0(20,861)	23.9	16.7	8.0	4.0	47.5	100.0(20,791)
2008	54.4	45.6	100.0(28,769)	24.7	18.1	7.5	3.9	45.7	100.0(28,658)
2009	51.9	48.1	100.0(34,893)	25.6	19.2	8.4	4.2	42.5	100.0(34,701)
2010	52.7	47.3	100.0(40,907)	24.7	19.8	9.1	4.1	42.3	100.0(40,671)
2011	51.7	48.3	100.0(56,729)	23.4	21.0	9.5	4.3	41.8	100.0(56,708)
2012	53.6	46.4	100.0(62,264)	20.6	21.4	10.4	4.6	43.0	100.0(62,267)
2013	54.2	45.8	100.0(67,303)	18.7	21.7	11.0	4.8	43.8	100.0(67,303)
2014	54.0	46.0	100.0(73,390)	17.3	22.9	11.6	4.9	43.4	100.0(73,396)
2015	53.1	47.0	100.0(82,459)	16.1	23.7	12.2	5.1	43.1	100.0(82,462)

자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료, 각 연도.

산업별 이용자 분포에서 특징적인 점은 금융 및 보험업종 종사자의 육아휴직 이용자 비율이 점차 감소한다는 점이다. 제조업의 경우 2009년 이후 18% 수준을 계속 유지하고 있고, 보건 및 사회복지서비스업은 지난 10여 년간 약 2배로 증가하였다. 보건 및 사회복지서비스업 이외의 서비스 업종에서는 완만하게 증가하여 2015년에 27.7%를 나타낸다. 전체적으로 서비스업종 종사자의 육아휴직 이용자가 크게 증가한 점을 알 수 있다.

〈표 4-15〉 업종별 육아휴직 이용자 분포

(단위: %, 명)

연도	제조업	도매 및 소매업	금융 및 보험업	보건·사회복지 서비스업	그 외 서비스	기타	합계(N)
2004	13.9	9.8	29.7	10.3	19.3	17.0	100.0(11,246)
2005	14.9	9.8	26.6	10.7	21.0	16.9	100.0(10,494)
2006	15.8	10.7	20.2	12.3	24.8	16.3	100.0(13,442)
2007	17.2	11.4	16.6	14.1	25.6	15.1	100.0(20,875)
2008	17.6	10.7	16.6	15.5	26.2	13.4	100.0(28,790)
2009	18.0	10.4	15.5	16.3	26.9	12.9	100.0(34,898)
2010	18.3	10.0	14.0	18.4	27.2	12.2	100.0(40,910)
2011	18.1	10.2	13.0	19.6	27.5	11.6	100.0(56,733)
2012	18.4	10.3	13.0	20.1	27.2	10.9	100.0(62,268)
2013	18.8	10.0	13.2	20.7	26.8	10.6	100.0(67,304)
2014	18.3	10.1	12.5	21.1	27.3	10.7	100.0(73,397)
2015	18.7	10.2	12.1	20.9	27.7	10.5	100.0(82,464)

자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료, 각 연도.

나. 육아휴직 이용 기간

육아휴직을 이용한 사람들의 실제 이용 기간은 점차 증가 추세를 나타낸다. 육아휴직 기간이 3~6개월 미만인 비율이 2004년에 16.2%에서 2015년에 10.0%로 감소한 반면, 휴직기간이 6~12개월 미만인 비율이 2004년 68.9%에서 2015년 80.6%로 증가한 것으로 나타난다.

〈표 4-16〉 육아휴직 이용 기간

(단위: %, 명)

연도	3개월 미만	3~6개월 미만	6~12개월 미만	12개월 이상	합계(N)
2004	14.9	16.2	68.9	0.0	100.0(11,248)
2005	18.6	15.8	65.6	0.0	100.0(10,494)
2006	17.6	14.9	67.5	0.0	100.0(13,442)
2007	16.2	14.4	69.4	0.0	100.0(20,875)
2008	14.9	13.3	71.8	0.1	100.0(28,790)
2009	13.3	11.7	75.0	0.0	100.0(34,898)
2010	13.3	11.8	75.0	0.0	100.0(40,910)
2011	11.5	10.7	77.8	0.0	100.0(56,734)
2012	11.2	10.8	78.1	0.0	100.0(62,269)
2013	10.8	10.6	78.6	0.0	100.0(67,304)
2014	10.0	10.2	79.9	0.0	100.0(73,398)
2015	9.3	10.0	80.6	0.0	100.0(82,464)

자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료, 각 연도.

다. 육아휴직 급여 수준

현재 육아휴직 급여는 월 통상임금의 40% 정률제를 적용하고 100만원의 상한액을 두고 있다. 육아휴직 급여 수준의 적정성을 판단하기 위하여 급여액의 임금대체율을 계산하여 다음 표로 제시하였다.

2006년 육아휴직제도 사용자는 1만 2,985명에 불과했으나 2015년엔 8만 2,403명으로 약 7배 증가하였다. 육아휴직급여의 연간 임금대체율 평균은 2006년 35.7%에서 2015년 32.1%로 제도 변화와 함께 증감하는 경향을 보인다. 2007년 육아휴직급여액이 50만 원으로 인상된 직후인 2008년에 임금대체율 평균이 정점을 찍고 이후 하락 추세를 나타낸다. 급여 지급 방식이 정률제로 바뀐 2011년 이후도 지속적으로 하락하다 2013년 이후 반등하는 추세를 나타낸다.

〈표 4-17〉 육아휴직 이용자의 임금분위별 육아휴직급여 임금대체율

(단위: %, 명)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체 평균	N
2006	56.0	42.4	34.4	28.3	20.5	35.7	12,985
2007	62.9	47.8	38.8	32.3	22.4	39.9	20,014
2008	61.9	48.2	39.5	32.9	23.0	40.3	27,667
2009	58.9	46.6	38.7	32.6	22.9	39.2	33,450
2010	56.4	45.0	33.9	28.1	21.1	36.5	39,922
2011	53.7	39.7	26.4	24.8	21.4	33.2	56,702
2012	51.0	33.9	25.6	24.3	20.3	31.1	62,251
2013	48.2	29.5	25.5	23.7	19.0	29.2	67,274
2014	44.1	29.3	27.9	27.0	20.5	29.8	73,362
2015	42.7	32.2	31.5	30.8	23.2	32.1	82,403

주: 월평균 임금이 900만 원이 넘거나 임금대체율(=육아휴직급여 월수금액/월임금*100)이 200%가 넘는 4794건(연도별 18~1,428건)은 분석에서 제외하였음.
 자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료, 각 연도.

[그림 4-5]에 제시한 산포도에 따르면 전반적인 추세는 임금이 증가할수록 육아휴직급여의 임금대체율이 하락하는 것이다. 이는 육아휴직 급여의 상한액이 100만 원으로 제한되어 있기 때문일 것이다. [그림 4-6]을 보면 2008~2015년 동안 임금은 지속적으로 증가하였지만, 육아휴직급여의 임금대체율은 2008~2009년 정점을 나타내고 2013년까지 지속적으로 하락하였다.

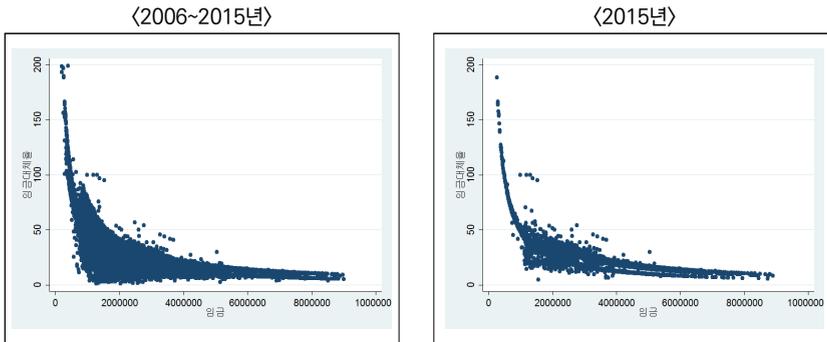
임금대체율 하락 추세에는 복잡한 메커니즘이 작동하고 있는 것으로 보인다. 우선 임금은 지속적으로 상승하지만 급여는 2010년까지 정액이었고, 2011년 정률제 전환 이후에는 상한액이 있었기 때문일 수 있다. 다른 한편 육아휴직 사용자는 2010년 3만 9,922명에서 2011년 5만 6,702명으로 가장 크게 증가하였다. 급여 산정 방식이 정률제로 전환되면서 전과 달리 상대적으로 고소득 여성의 휴직이 증가했을 수도 있다. 정액 급여 또

88 일·가정양립 지원 정책 평가와 정책과제 - 모성보호제도와 출산의 관계를 중심으로

는 급여 상한액으로 인한 임금대체율 지체효과와 육아휴직자의 임금분포 변화효과 등이 혼재되어 하락 추세를 형성한 것으로 보인다.

[그림 4-5] 육아휴직 이용자의 임금과 육아휴직급여 임금대체율 산포도

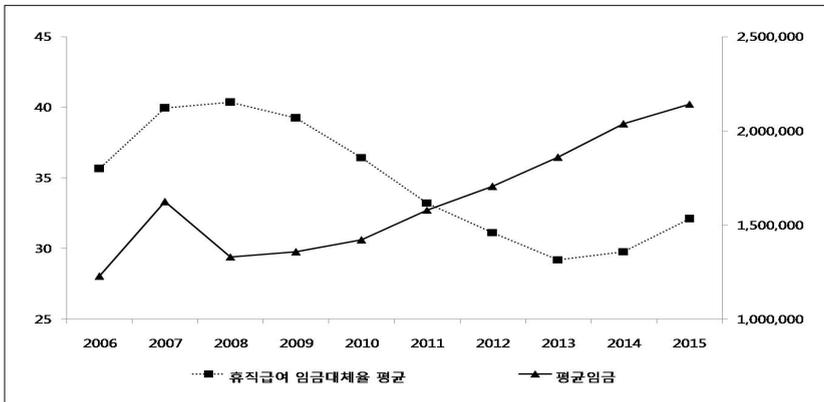
(단위: %, 원)



자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료. 각 연도.

[그림 4-6] 육아휴직 이용자의 임금과 육아휴직급여 임금대체율 변화 추이

(단위: %, 원)



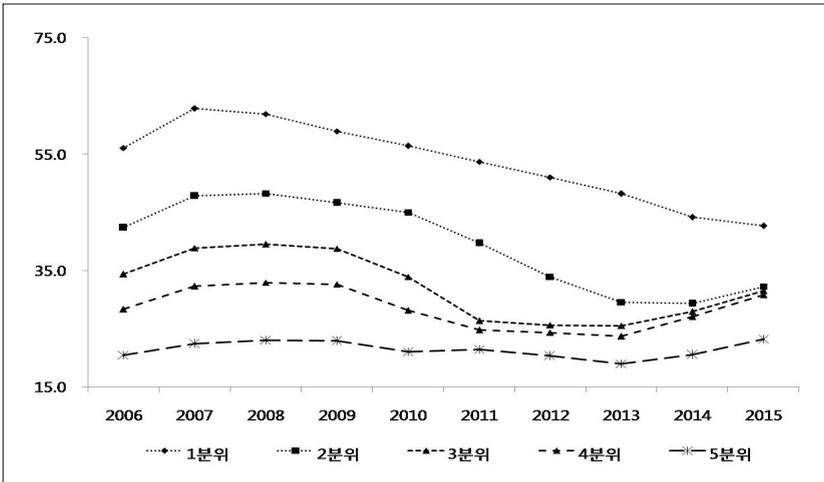
자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료. 각 연도.

육아휴직급여의 임금대체율 하락 추세는 소득분위에 따라 상이하게 나타나고 있다. 1, 2분위 소득자는 대체로 최근까지 임금대체율이 하락하고 있다. 특히 1분위 소득자는 2015년까지 하락하였고, 2분위 소득자는 2015년에서야 반등하였다. 3, 4분위 소득자는 2011년까지 점차 감소하고 2012~2013년 동안 지체 상태를 거쳐 2014년부터 반등세가 두드러지고 있다. 5분위 소득자는 전체적으로 큰 변화가 없지만 2014년 이후 반등세가 두드러진다.

소득분위 간 육아휴직 급여의 임금대체율 격차는 2007년에 가장 크게 벌어졌고, 최근으로 올수록 격차는 줄어들고 있다. 특히 2015년에 2, 3, 4분위 소득자의 육아휴직급여 임금대체율은 거의 30% 수준으로 수렴되고 있다.

[그림 4-7] 육아휴직 이용자의 임금분위별 육아휴직급여 임금대체율 변화 추이

(단위: %)



자료: 고용노동부, 고용보험 DB 원자료, 각 연도.

제3절 여성 근로자의 제도 이용 행태와 영향 요인

본 절에서는 여성 근로자의 출산전후휴가와 육아휴직 이용 행태를 분석한다. 앞서 정책의 포괄성 측면에서는 고용보험 자료를 이용하여 모성보호제도를 이용한 사람들의 이용자 특성을 살펴보았다. 그러나 고용보험 자료에는 이용한 사람들만 있기 때문에 어떤 사람들이 이용했는지 알 수 없다. 여기서는 취업 중 출산 경험이 있는 근로자를 대상으로 제도 이용 실태를 분석한다. 초점은 제도 이용 여부와 이용한 경우 휴가·휴직의 이용 기간을 살펴본다. 그리고 모성보호제도 이용 여부에 영향을 미치는 요인을 분석할 것이다.

분석에 활용한 자료는 한국보건사회연구원이 2015년에 실시한 <전국 출산력 및 가족보건복지 실태조사> 자료이다. 이 조사 자료는 가임여성 1만 1,009명을 대상으로 최대 다섯째 자녀까지 출산 당시 모성보호제도 관련 항목을 포함하고 있다. 이 자료를 출산 사건을 기준으로 패널구조화 하면 관찰 건수가 5만 5,045건이 된다. 이 중에서 출산 당시 비취업을 제외(취업 또는 취업 중 퇴사 사례 선택)하고, 모성보호제도가 본격화된 2001년 이후 출산 건수만 선택하여 총 4,237건을 분석에 활용하였다(제2장 2절 분석 자료 설명 참조).

1. 모성보호제도 이용 행태

가. 출산전후휴가 이용 여부

2001년부터 2015년까지 출산 당시 여성이 취업 중이었던 4,237건의 출산 중 51.1%에서 출산전후휴가가 이용되었다. 출산 당시 연령 분포를

살펴보면 20대 여성의 출산 중 39.5%에서 출산전후휴가가 이용되었고, 30대 여성 출산의 52.8%, 40대 여성 출산의 49.8%에서 출산전후휴가가 이용되었다. 출산순위별 분포에서 첫째아 출산에서 48.3%, 둘째아 출산에서 59.0%, 셋째아 출산의 41.5%에서 출산전후휴가가 이용되었다. 출산연도에 따라서 이용률은 일정한 경향을 보여주고 있다. 최근 연도로 올수록 출산전후휴가 이용률이 증가하는 것을 알 수 있다. 그리고 출산 당시 직장을 그만두지 않고 계속 일한 경우 출산전후휴가 이용 비율이 74.8%인 반면, 일을 중단한 경우 출산전후휴가 이용 비율은 8%에 지나지 않았다. 이 결과를 통해 출산 전에 직장을 그만두는 경향이 있음을 알 수 있으며, 자발적이든 비자발적이든 노동시장 이탈 요인이 제도의 활용성도 떨어트리고 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-18〉 특성별 출산전후휴가 이용 비율

(단위: %, 건)

구분	이용	미이용	합계 (N)	χ^2	
전체	51.1	48.9	100.0 (4,237)		
모 연령	20대	39.5	60.5	100.0 (204)	15.0***
	30대	52.8	47.2	100.0 (2,579)	
	40대	49.8	50.2	100.0 (1,453)	
출산순위	첫째	48.3	51.7	100.0 (2,621)	52.1***
	둘째	59.0	41.0	100.0 (1,314)	
	셋째 이상	41.5	58.5	100.0 (301)	
출산연도	2001~2005년	45.6	54.4	100.0 (1,249)	55.3***
	2006~2010년	48.2	51.8	100.0 (1,542)	
	2011~2015년	58.9	41.1	100.0 (1,446)	
출산 전후 취업 상태	계속	74.8	25.2	100.0 (2,734)	1,731.7***
	단절	8.0	92.0	100.0 (1,503)	

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

출산순위와 출산연도에 따라 출산전후휴가가 어떻게 이용되었는지 다음 표에 제시하였다. 출산순위와 무관하게 일관적으로 최근 연도로 올수록 출산전후휴가 이용률이 높게 나타나고 있다. 2010년대 들어서는 전체

출산 중 절반 이상에서 출산전후휴가가 이용되었다. 직장에서 제도의 활용 여건이 개선되면서 실제 이용률도 함께 증가한 것으로 평가된다. 그리고 출산순위에 따른 차이에서 전체적으로 둘째아 출산 시 제도 이용률이 더 높게 나타나고 있는데, 이는 실제로 첫째보다 둘째아 출산 시 제도를 더 많이 이용한다고 해석하기는 어렵다. 왜냐하면 첫째아 출산 후 노동시장을 떠나서 다시 재취업하지 않는 경우가 있기 때문에 출산순위에 따른 차이라고 해석할 수 없다. 둘째아 출산 시 취업 중인 여성은 첫째아 출산 시 노동시장을 떠났다가 재취업한 여성들이라기보다는 둘째아 출산 시까지 계속 직장에 남아 있던 여성이 제도를 이용했을 가능성이 더 높은 것으로 판단되며, 이는 고용안정성이 높은 양질의 일자리에 있는 사람들의 특성으로 해석된다.

〈표 4-19〉 출산순위와 출산연도별 출산전후휴가 이용 비율

(단위: %, 건)

구분	이용	미이용	합계	(N)	χ^2	
전체	51.1	48.9	100.0	(4,237)		
순위	연도					
첫째	2001~2005년	42.5	57.5	100.0	(791)	38.3***
	2006~2010년	45.5	54.5	100.0	(975)	
	2011~2015년	56.8	43.2	100.0	(856)	
둘째	2001~2005년	55.5	44.5	100.0	(380)	8.0†
	2006~2010년	56.6	43.4	100.0	(456)	
	2011~2015년	64.0	36.0	100.0	(478)	
셋째 이상	2001~2005년	29.1	70.9	100.0	(79)	12.3**
	2006~2010년	37.8	62.2	100.0	(111)	
	2011~2015년	53.6	46.4	100.0	(112)	

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

다음 표는 출산 전후 취업 상태에 따른 제도 이용률을 나타내며, 이는 출산전후휴가 이용 시 노동시장의 고용안정성이 중요한 요소임을 말해주고 있다. 출산순위와 무관하게 경력단절 경험이 있는 여성의 경우 출산전후휴가 이용률이 극히 낮게 나타나기 때문이다.

출산순위와 관계없이 경력단절을 경험한 여성 취업자의 출산전후휴가 이용률은 6~8% 수준으로 매우 낮게 나타나고 있다. 이로써 출산 전후에 취업 상태를 지속할 수 있는지 여부가 제도 활용에 중요한 영향을 미치고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 4-20〉 출산순위와 출산 전후 취업 상태별 출산전후휴가 이용 비율

(단위: %, 건)

구분		이용	미이용	합계	(N)	χ^2
전체		51.1	48.9	100.0	(4,237)	
순위	출산 전후 취업 상태					
첫째	계속	79.7	20.3	100.0	(1,471)	1324.6***
	단절	8.1	91.9	100.0	(1,150)	
둘째	계속	72.8	27.2	100.0	(1,034)	384.4***
	단절	7.9	92.1	100.0	(280)	
셋째 이상	계속	52.6	47.4	100.0	(228)	47.7***
	단절	6.8	93.2	100.0	(73)	

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

출산전후휴가 이용에서 고용안정성이 중요한 요인이라면 사업장 관련 특성에 따른 차이를 주의 깊게 살펴봐야 할 것이다. 다음 표는 사업장 관련 특성에 따른 출산전후휴가 이용률을 나타낸다. 직종에 따른 차이에서 서비스직과 판매직 종사자의 출산에서 출산전후휴가 이용률이 상대적으로 낮게 나타났고, 특히 판매직 종사자의 출산전후휴가 이용률은 12.5%에 불과하였다. 종사상지위에 따른 차이에서 상용근로자의 출산 시 출산전후휴가가 이용된 비율이 66.6%인 반면 임시일용근로자의 출산에 출산전후휴가가 이용된 비율은 14.6%에 불과하였다. 그리고 직장 유형에 따른 차이에서 민간부문 종사자의 출산에 출산전후휴가가 이용된 비율이 43.9%로, 공공부문 종사자의 출산에 출산전후휴가가 이용된 비율 88.1%의 절반 수준에 불과하였다. 즉 직종이나 종사상지위 및 직장 유형

에 따라 출산전후휴가 이용 비율이 큰 차이가 나타났다. 앞서 살펴본 고용보험 자료의 제도 이용자의 특성에서도 동일한 경향성을 확인할 수 있었다. 고용안정성이 떨어지는 판매직과 서비스직 종사자, 임시일용근로자, 그리고 공공부문에 비해 민간부문 종사자의 출산전후휴가 이용률이 낮게 나타나는 것은 제도의 보편적 적용 원칙이 보장되지 않는다는 점을 의미한다.

〈표 4-21〉 사업장 관련 특성별 출산전후휴가 이용 비율

(단위: %, 건)

구분	이용	미이용	합계	(N)	χ^2	
전체	51.1	48.9	100.0	(4,237)		
직종	관리 전문직	55.0	45.0	100.0	(1,561)	409.4**
	서비스직	25.7	74.3	100.0	(452)	
	판매직	12.5	87.5	100.0	(280)	
	기타	36.1	63.9	100.0	(246)	
	사무직	62.9	37.1	100.0	(1,697)	
종사상지위	상용근로자	66.6	33.4	100.0	(3,110)	536.0**
	임시일용근로자	14.6	85.4	100.0	(565)	
직장 유형	공공부문	88.1	11.9	100.0	(690)	452.7**
	민간부문	43.9	56.1	100.0	(3,546)	

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

나. 출산전후휴가 이용 기간

출산 당시 취업 중이었던 여성 근로자가 출산전후휴가를 이용했다면 그 기간에서 특성 집단별로 차이가 있는지 확인할 필요가 있다. 다음 표는 특성별로 출산전후휴가 사용일수를 보여주고 있다. 출산전후휴가는 현재 법정 90일을 사용할 수 있는데, 실제 사용한 전체 평균 일수는 80.6일로 나타났다.

출산모의 연령으로 보면 30대 연령층의 경우 출산전후휴가 사용일수가 평균 83.2일로 가장 길고 40대 연령층의 경우 75.3일로 가장 짧다. 이

는 시간효과가 연령에 반영된 결과로 보이지만, 전체적으로 큰 차이는 아니다. 출산순위에 따른 차이나 출산 전후 취업 상태에 따른 차이도 크지는 않았다. 다만 출산연도에 따른 사용 일수의 차이는 상대적으로 크게 나타났다. 2001~2005년 사이 이용된 출산전후휴가의 평균 일수가 73.1일인 반면, 2011~2015년 사이 이용된 출산전후휴가의 평균 일수는 83.8일로 약 10일의 차이를 나타내고 있다. 최근 출산전후휴가 사용 여건이 개선되면서 실제 이용 일수도 증가한 것으로 보인다.

〈표 4-22〉 특성별 출산전후휴가 이용 기간

(단위: %, 건)

구분	~30일	~60일	~90일	합계	(N)	평균	χ^2
전체	11.0	8.7	80.2	100.0	(2,166)	80.6	.
모 연령							
20대	7.6	5.8	86.6	100.0	(80)	82.8	87.7***
30대	8.5	5.7	85.8	100.0	(1,361)	83.2	.
40대	16.1	14.8	69.1	100.0	(724)	75.3	.
출산순위							
첫째	10.8	8.4	80.8	100.0	(1,265)	80.9	1.8***
둘째	10.9	9.1	80.0	100.0	(775)	80.4	.
셋째 이상	13.8	10.0	76.2	100.0	(125)	78.1	.
출산연도							
2001~2005년	17.7	18.9	63.4	100.0	(570)	73.1	150.2***
2006~2010년	8.9	6.0	85.1	100.0	(744)	82.6	.
2011~2015년	8.4	4.4	87.2	100.0	(852)	83.8	.
출산 전후 취업 상태							
계속	10.7	8.8	80.5	100.0	(2,045)	80.8	3.1
단절	16.0	7.4	76.5	100.0	(120)	77.7	.

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

사업장 관련 특성에 따른 출산전후휴가 일수도 차이가 나타났다. 직종에서 판매직과 서비스직 종사자의 휴가 사용일수가 다른 직종에 비해 상대적으로 짧았다. 관리 및 전문직 종사자와 사무직 종사자의 출산전후휴가 이용일수가 약 80일인 반면, 서비스직 종사자는 76.6일, 판매직 종사자는 73.7일로 나타났다. 또한 종사상지위에 따른 차이에서도 임시일용 근로자는 69.9일로 81.1일을 이용한 상용근로자에 비해 이용 기간이 짧았다. 그리고 민간부문 종사자는 79.0일, 공공부문 종사자는 84.6일로

차이가 나타났다. 출산전후휴가 이용 기간도 고용안정성이 떨어지는 서비스직과 판매직 종사자, 임시일용근로자, 그리고 공공부문에 비해 민간 부문 종사자의 이용 기간이 더 짧게 나타나고 있다.

〈표 4-23〉 사업장 관련 특성별 출산전후휴가 이용 기간

(단위: %, 건)

구분	~30일	~60일	~90일	합계	(N)	평균	χ^2	
전체	11.0	8.7	80.2	100.0	(2,166)	80.6		
직종	관리 전문직	10.4	8.3	81.3	100.0	(858)	80.9	46.0***
	서비스직	24.7	4.0	71.4	100.0	(116)	76.6	
	판매직	11.6	28.1	60.3	100.0	(35)	73.7	
	기타	12.0	4.2	83.8	100.0	(89)	80.9	
	사무직	9.9	9.4	80.7	100.0	(1,067)	81.0	
종사상지위	상용근로자	10.3	8.4	81.3	100.0	(2,073)	81.1	26.5***
	임시일용근로자	26.2	13.8	60.1	100.0	(82)	69.9	
직장 유형	공공부문	4.3	8.6	87.0	100.0	(609)	84.6	39.7***
	민간부문	13.6	8.8	77.6	100.0	(1,557)	79.0	

자료: 한국보건사회연구원. 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

다. 육아휴직 이용 여부

2001년부터 2015년까지 출산 당시 취업 중이었던 여성 근로자가 해당 출산과 관련하여 육아휴직을 이용한 실태를 살펴보면, 전체 출산 중 22.3%에서만 육아휴직이 이용되었다. 연령에 따른 차이에서 다른 연령층보다 30대 연령층의 이용률이 상대적으로 높게 나타났고, 출산순위에서 둘째아 출산 시 이용률이 상대적으로 높게 나타났다. 중요한 경향성은 출산연도에 따른 차이에서 나타나는데, 최근 연도로 올수록 이용률이 증가하는 뚜렷한 경향이 나타나고 있다. 이는 제도 이용 여건이 개선된 결과가 반영된 것으로 판단된다. 그리고 출산 이후 경력단절 경험이 있는 경우 제도 이용률이 1.3%에 불과하여, 육아휴직 이용에서 경력단절 문제가 깊은 관련성이 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-24〉 특성별 육아휴직 이용 비율

(단위: %, 건)

구분		이용	미이용	합계	(N)	χ^2
전체		22.3	77.7	100.0	(4,071)	
모 연령	20대	15.0	85.0	100.0	(179)	70.7**
	30대	26.8	73.2	100.0	(2,447)	
	40대	15.7	84.3	100.0	(1,446)	
출산순위	첫째	21.6	78.4	100.0	(2,528)	26.7**
	둘째	26.0	74.0	100.0	(1,255)	
	셋째 이상	12.6	87.4	100.0	(289)	
출산연도	2001~2005년	12.1	87.9	100.0	(1,249)	131.7**
	2006~2010년	23.4	76.6	100.0	(1,537)	
	2011~2015년	30.9	69.1	100.0	(1,285)	
출산 전후	계속	34.6	65.4	100.0	(2,570)	607.3**
취업 상태	단절	1.3	98.7	100.0	(1,502)	

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

육아휴직 이용률을 출산순위와 출산연도를 세분하여 살펴본 결과 출산 순위에 무관하게 최근 연도로 올수록 이용률이 일관되고 증가하고 있다. 이는 최근의 제도적 성숙 과정을 잘 보여주고 있다. 실제로 육아휴직제도는 무급 조건으로 도입되었다가 2001년에 고용보험에서 지급하는 급여가 신설되었고, 2006년에 대상 아동의 연령이 생후 1년 미만에서 3년 미만까지 확대되면서 이용자가 증가하고 있는데, 본 자료 분석에서도 이와 같은 제도의 변화로 인한 이용률 증가가 확인되고 있다.

다음 표에 따르면 첫째아와 둘째아 출산 시기가 2001~2005년인 경우 육아휴직 이용률이 12~13% 수준이었지만, 2006~2010년인 경우 첫째아와 둘째아 출산의 경우 각각 22.3%와 28.7%로 증가하였다. 그리고 2011~2015년인 경우는 첫째아와 둘째아 출산의 경우 각각 30.4%와 34.1%로 증가하였다. 첫째아와 둘째아 출산의 경우 지난 15년간 약 20% 포인트 이용률이 증가한 것이다.

〈표 4-25〉 출산순위와 출산연도별 육아휴직 이용 비율

(단위: %, 건)

구분	이용	미이용	합계	(N)	χ^2	
전체	22.3	77.7	100.0	(4,071)		
순위	출산연도					
첫째	2001~2005년	12.3	87.7	100.0	(791)	75.7***
	2006~2010년	22.3	77.7	100.0	(973)	
	2011~2015년	30.4	69.6	100.0	(764)	
둘째	2001~2005년	13.7	86.3	100.0	(380)	46.1***
	2006~2010년	28.7	71.3	100.0	(456)	
	2011~2015년	34.1	65.9	100.0	(419)	
셋째 이상	2001~2005년	2.5	97.5	100.0	(79)	15.1***
	2006~2010년	11.1	88.9	100.0	(108)	
	2011~2015년	21.6	78.4	100.0	(102)	

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

육아휴직제도의 발전이 뚜렷하게 나타나고 있지만, 절대적 규모에서 여전히 20% 수준에 그치고 있고, 노동시장에 지속적으로 남아 있는 여성 근로자의 특성이라는 점이 지적되어 왔다. 육아휴직제도의 목적이 여성 근로자의 경력단절을 방지하고 자녀 양육의 시간을 보장한다는 취지에서 도입되었지만 다음 표를 보면 이런 취지에 부합하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 출산순위가 첫째일 때와 둘째일 때 취업 상태가 지속된 경우 육아휴직 이용률이 30% 수준을 나타냈지만, 경력단절을 경험한 경우 육아휴직 이용률은 2% 수준을 넘지 못하고 있다. 또한 셋째아 이상의 출산에서 경력단절을 경험한 경우 육아휴직제도는 전혀 이용되지 않은 것으로 나타났다. 자발적·비자발적 이유로 노동시장을 빠져나갈 때는 육아휴직을 이용하지 않거나 못하고 있는 것이다. 육아휴직제도가 결국 경력단절을 적절히 방지하지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

〈표 4-26〉 출산순위와 출산 전후 취업 상태별 육아휴직 이용 비율

(단위: %, 건)

구분	이용	미이용	합계	(N)	χ^2	
전체	22.3	77.7	100.0	(4,071)		
순위	출산 전후 취업 상태					
첫째	계속	38.5	61.5	100.0	(1,378)	513.1***
	단절	1.3	98.7	100.0	(1,150)	
둘째	계속	32.9	67.1	100.0	(2,528)	109.7***
	단절	1.8	98.2	100.0	(975)	
셋째 이상	계속	16.7	83.3	100.0	(280)	13.9***
	단절	0.0	100.0	100.0	(1,255)	

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

출산전후휴가와 마찬가지로 육아휴직 이용에서도 고용안정성에 영향을 받고 있다면 사업장 관련 특성이 제도 활용 여건에서 중요하게 고려될 수 있다. 다음 표를 살펴보면 직종에 따른 육아휴직 이용률 차이에서 판매직 종사자의 이용률이 5.1%로 가장 낮게 나타났다. 서비스직 종사자의 경우도 13.0%로 상대적으로 낮은 수준이다. 반면 관리 및 전문직과 사무직 종사자는 각각 22.8%, 27.7%로 상대적으로 높은 수준으로 나타났다. 절대적 이용률에서 20%대를 넘지 못하는 낮은 수준이면서, 직종별로 더 낮은 집단이 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 종사상지위에 따른 차이에서도 차이는 극명하게 나타났다. 상용근로자의 이용률이 30.4%인 반면 임시일용근로자의 이용률은 1.8%에 지나지 않았다. 육아휴직의 경우 도입 시기부터 현재까지 기간은 최대 1년까지 이용할 수 있지만, 실제로 육아휴직을 이용하기 위해서는 지속근로가 가능한 상태여야 할 것이다. 따라서 고용이 불안정한 비정규직의 경우 육아휴직을 사용하는 것이 쉽지 않을 것이다. 이와 같은 상황은 직장 유형에 따른 육아휴직 이용률 차이에서도 나타난다. 공공부문 종사자의 경우 육아휴직 이용률이 45.5%인 반면, 민간부문 종사자의 경우는 18.2%로 공공부문 종사자의 절반에도 못 미치는 것으로 나타났다.

〈표 4-27〉 사업장 관련 특성별 육아휴직 이용 비율

(단위: %, 건)

구분	이용	미이용	합계	(N)	χ^2	
전체	22.3	77.7	100.0	(4,071)		
직종	관리 전문직	22.8	77.2	100.0	(1,480)	97.6***
	서비스직	13.0	87.0	100.0	(445)	
	판매직	5.1	94.9	100.0	(277)	
	기타	20.0	80.0	100.0	(241)	
	사무직	27.7	72.3	100.0	(1,629)	
종사상지위	상용근로자	30.4	69.6	100.0	(2,948)	201.8***
	임시일용근로자	1.8	98.2	100.0	(562)	
직장 유형	공공부문	45.5	54.5	100.0	(618)	225.6***
	민간부문	18.2	81.8	100.0	(3,453)	

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

라. 육아휴직 이용 기간

2001년부터 2015년 사이 취업 중 출산 경험이 있는 여성 근로자가 육아휴직을 이용한 경우 그 휴직 기간을 살펴보았다. 휴직 기간은 법정 1년을 사용할 수 있도록 규정하고 있고, 일부 민간 기업의 경우 자체적으로 추가 휴직 기간을 인정하는 사례도 있다. 다음 표를 보면 전체 육아휴직 이용자 중에서 휴직 기간이 3개월 미만인 비율은 19.9%, 3~12개월 68.2%, 13개월 이상 11.9%로 나타났다.

육아휴직을 이용한 전체 평균은 10.0개월로 나타나며, 출산 연령이 높을수록 육아휴직 사용 기간이 더 길게 나타난다. 20대나 30대의 경우 육아휴직을 분할 사용하고 아직 사용할 수 있는 휴직 기간이 남아 있기 때문인 것으로 해석된다. 이는 출산연도에서도 같은 경향성을 나타내고 있다. 경력단절 경험 여부에 따라 육아휴직 이용 기간은 큰 차이를 나타내고 있다. 일을 중단한 경험이 있는 경우, 사용 기간은 평균 3.9개월에 불과하였다.

〈표 4-28〉 특성별 육아휴직 이용 기간

(단위: %, 건)

구분	~3개월	~12개월	13개월~	합계 (N)	평균	x^2
전체	19.9	68.2	11.9	100.0 (1,073)	10.0	
모 연령						
20대	28.7	57.1	14.2	100.0 (52)	8.9	8.5
30대	18.3	70.5	11.2	100.0 (788)	9.9	
40대	23.4	63.0	13.6	100.0 (234)	10.4	
출산순위						
첫째	21.0	67.6	11.4	100.0 (639)	9.7	2.8
둘째	18.5	68.3	13.2	100.0 (385)	10.3	
셋째이상	17.0	75.7	7.3	100.0 (49)	9.7	
출산연도						
2001~2005년	25.4	58.1	16.5	100.0 (151)	10.5	12.5 [†]
2006~2010년	17.4	73.5	9.2	100.0 (364)	10.4	
2011~2015년	20.1	67.5	12.4	100.0 (558)	9.5	
출산 전후 취업 상태						
계속	18.9	69.0	12.1	100.0 (1,053)	10.1	36.0 ^{***}
단절	72.4	27.6	0.0	100.0 (20)	3.9	

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

육아휴직을 이용한 경우 사업장 관련 특성에 따른 휴직 기간의 차이를 살펴보았다. 직종별 차이에서 관리 및 전문직 종사자의 평균 육아휴직 이용 기간은 10.6개월로 가장 길게 나타났다. 그 이외의 사무직과 서비스직의 경우 평균 9개월 이상을 이용한 것으로 나타났다. 그러나 판매직의 경우 평균 6.7개월 동안 육아휴직을 이용한 것으로 나타났다. 직종별 차이에서 판매직의 경우 휴직 기간이 가장 짧게 나타난 것이다.

직장 유형에 따른 육아휴직 기간의 차이는 비교적 뚜렷하게 나타났다. 공공부문 종사자가 육아휴직을 이용한 경우 그 휴직 기간은 평균 12.3개월로 나타났으나, 민간부문 종사자의 휴직 기간은 평균 8.8개월로 나타났다. 육아휴직을 이용하는 경우 그 기간은 고용안정성과 밀접한 관련이 있을 것으로 짐작된다. 직종에서 판매직 종사자, 직장 유형에서 민간부문 종사자의 경우 상대적으로 육아휴직 기간이 더 짧게 나타나기 때문이다.

〈표 4-29〉 사업장 특성별 육아휴직 이용 기간

(단위: %, 건)

구분	~3개월	~12개월	13개월~	합계	(N)	평균	x^2
전체	19.9	68.2	11.9	100.0	(1,073)	10.0	
직종							
관리 전문직	18.2	66.8	15.1	100.0	(418)	10.6	16.0 [†]
서비스직	18.7	77.9	3.3	100.0	(65)	9.4	
판매직	32.4	61.4	6.2	100.0	(18)	6.7	
기타	18.4	77.2	4.3	100.0	(54)	9.2	
사무직	21.2	67.5	11.3	100.0	(519)	9.7	
종사상 지위							
상용근로자	19.8	68.3	11.9	100.0	(1,058)	10.0	1.4
임시일용근로자	33.2	56.3	10.5	100.0	(13)	7.4	
직장 유형							
공공부문	14.3	60.0	25.6	100.0	(354)	12.3	97.6 ^{***}
민간부문	22.7	72.2	5.1	100.0	(720)	8.8	

자료: 한국보건사회연구원. 2015년 전국출산력및가족보건복지실태조사 원자료.

2. 모성보호제도 이용에 영향을 미치는 요인

모성보호제도의 정책평가에서 평가의 초점은 제도의 이용 여부와 휴가·휴직 기간과 급여 수준의 적정성이라고 할 수 있다. 여기서는 자료의 가용성을 고려하여 제도의 이용 여부와 휴가·휴직 기간에 영향을 미치는 요인을 파악하여 제도 이용을 저해하는 요인을 찾아본다.

첫째 분석 모형은 모성보호제도 이용 여부에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위한 로지스틱 회귀분석 모형이다. 종속변수는 출산전후휴가와 육아휴직 이용 여부로써 사용 경험이 있는 경우 '1', 사용 경험이 없으면 '0'의 값을 갖는다. 둘째 분석 모형은 출산전후휴가 및 육아휴직의 기간에 영향을 미치는 요인분석을 위한 회귀분석 모형이다. 종속변수는 출산전후휴가 일수와 육아휴직 개월 수이다.

독립변수로 연령, 출산순위, 출산연도, 직종, 종사상지위, 직장 유형을 모형에 포함하며, 모든 독립변수는 출산 당시의 특성을 나타낸다.

가. 모성보호제도의 이용 여부 영향 요인

모성보호제도의 이용 여부에 영향을 미치는 요인분석 결과는 다음 표와 같다. 출산전후휴가 이용 여부 모형에서 모연령과 연령제곱 변수는 통계적으로 유의하게 나타난다. 모의 연령이 증가하면 출산전후휴가 이용 확률이 높아진다. 연령제곱 항은 출산 이벤트가 연령에 따라 증가하지만 일정 연령 이후부터는 감소하는 경향을 반영한 것으로서, 분석 결과에 따르면 출산전후휴가 이용 확률도 감소하는 것을 알 수 있다. 출산순위에 따른 차이에서 셋째아 이상의 경우보다 첫째아의 경우에 출산전후휴가 이용 확률이 낮은 것으로 나타났다. 출산연도의 경우 2011~2015년 출산에 비해 2001~2005년의 출산, 그리고 2006~2010년의 출산에서 출산전후휴가 이용 확률이 낮게 나타났다. 즉 최근으로 올수록 출산전후휴가 이용 확률이 증가하는 것을 알 수 있다.

사업장 관련 변수에서 출산 당시 직종 변수는 사무직에 비해 서비스직의 출산전후휴가 이용 확률이 낮게 나타나지만 다른 직종과의 차이는 통계적으로 유의하지 않았다. 종사상지위에서 임시일용근로자에 비해 상용근로자의 출산전후휴가 이용확률이 매우 높게 나타났다.

육아휴직 이용 여부 분석 모형에서 연령과 연령제곱 변수는 출산전후휴가 이용 여부 모형과 같은 결과를 나타낸다. 출산순위 변수의 경우 셋째아 이상 출산에 비해 둘째아 출산에서 육아휴직 이용 확률이 더 높게 나타난다. 출산연도 변수에서 최근 연도로 올수록 육아휴직 이용 확률이 더 높게 나타나고 있다.

사업장 관련 변수에서 출산 당시 직종의 경우 사무직에 비해 기타 직종의 육아휴직 이용 확률이 높게 나타났다. 종사상지위의 경우 임시일용근로자에 비해 상용근로자의 육아휴직 이용 확률이 높게 나타났다. 당시 직

장 유형 변수에서 민간부문에 비해 공공부문의 육아휴직 이용 확률이 크게 높아진다.

출산전후휴가 이용 여부 모델과 육아휴직 이용 여부 모델 모두 전체적으로 기술통계에서 확인한 특성이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 특히 직장 관련 특성에 따라 모성보호제도의 이용 확률이 통계적으로 유의하게 차이내고 있다. 이는 제도의 보편적 적용이라는 원칙이 지켜지지 않고 있다는 점을 함의한다.

<표 4-30> 모성보호제도 이용 여부에 영향을 미치는 요인

구분	출산전후휴가 이용 여부			육아휴직 이용 여부		
	B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
상수항	-10.89	1.84	0.00***	-10.96	2.23	0.00***
모연령	0.60	0.12	1.83***	0.46	0.14	1.59***
연령제곱	-0.01	0.00	0.99***	-0.01	0.00	0.99***
출산순위						
첫째아	-0.64	0.20	0.53***	0.26	0.22	1.29
둘째아	0.03	0.20	1.03	0.52	0.22	1.69*
셋째아 이상						
출산연도						
2001~2005	-0.54	0.10	0.58***	-1.43	0.12	0.24***
2006~2010	-0.38	0.09	0.68***	-0.45	0.10	0.64***
2011~2015						
당시 직종						
관리 전문직	0.08	0.09	1.09	-0.08	0.09	0.93
서비스직	-0.49	0.15	0.61***	0.03	0.17	1.03
판매직	-0.70	0.24	0.49**	-0.21	0.31	0.81
기타	-0.08	0.18	0.92	0.45	0.20	1.57*
사무직						
당시 종사상지위						
상용근로자	2.53	0.14	12.54***	3.15	0.32	23.45***
임시일용근로자						
당시 직장 유형						
공공부문	1.93	0.14	6.92***	1.21	0.11	3.34***
민간부문						
N	4,117			3,910		
-2LL	3909.5			3407.6		
X2	1075.4***			601.8***		

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

나. 모성보호제도의 휴가 및 휴직 기간 영향 요인

모성보호제도의 휴가 및 휴직 기간에 영향을 미치는 요인분석 결과는 다음 표에 제시하였다. 출산전후휴가 기간은 일수를 종속변수로 하고, 육아휴직 기간은 개월 수를 종속변수로 한다. 출산전후휴가 기간에 영향을 미치는 요인에서 모의 연령이 증가할수록 출산전후휴가 일수는 짧아지는 것으로 나타났다. 출산순위에 따른 휴가 일수의 차이는 통계적 유의성이 나타나지 않았다. 출산연도의 경우 최근 연도에 비해 2001~2005년 출산에서 휴가 기간이 더 짧게 나타났다. 이는 2000년대 초반의 휴가 사용 기간이 최근 휴가 사용 기간보다 더 짧게 나타났던 기술통계 분석 결과와 맥을 같이한다.

직종에 따른 휴가 기간의 차이는 통계적 유의성이 나타나지 않았다. 그러나 종사상지위 변수의 경우 임시일용근로자에 비해 상용근로자의 휴가 사용 일수가 더 길게 나타난다. 직장 유형 변수의 경우 민간부문보다 공공부문의 육아휴직 기간이 더 길게 나타났다. 출산전후휴가 기간에서 종사상지위와 직장 유형 변수는 통계적으로 유의한 차이를 만들어내고 있었다.

육아휴직 이용 기간 모형에서는 모의 연령과 출산순위, 그리고 출산연도 모두 통계적 유의성이 나타나지 않았다. 직장 관련 변수에서 직종 변수와 종사상지위 변수도 통계적 유의성이 나타나지 않았다. 종사상지위 변수의 경우 임시일용근로자 중 육아휴직을 사용한 사례가 매우 적어서 차별성이 나타나지 않은 것으로 해석된다. 그러나 직장 유형 변수는 유의미한 차이를 만들어내고 있었다.

〈표 4-31〉 모성보호제도 휴가 및 휴직 기간에 영향을 미치는 영향 요인

구분	출산전후휴가 일수		육아휴직 개월 수	
	B	표준오차	B	표준오차
상수항	83.25***	5.32	9.89***	2.59
모 연령	-0.30*	0.15	-0.12	0.06
출산순위				
첫째아				
둘째아	-0.34	1.04	0.58	0.42
셋째아	-2.85	2.13	0.48	0.95
출산연도				
2001~2005	-11.77***	1.22	0.48	0.58
2006~2010	-1.56	1.10	0.83	0.43
2011~2015				
당시 직종				
관리 전문직	-0.91	1.00	0.43	0.41
서비스직	-3.40	2.13	0.20	0.82
판매직	-5.09	3.96	-1.87	1.51
기타 사무직	-0.27	2.40	-0.03	0.90
당시 종사상지위				
상용근로자	9.92***	2.44	1.92	1.72
임시일용근로자				
당시 직장 유형				
공공부문	6.14***	1.06	3.44***	0.41
민간부문				
N	2,155		1,071	
R2	0.07***		0.08***	

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

제 5 장

국가 비교 연구

제1절 OECD 국가의 모성보호제도 현황

제2절 모성보호 제도의 출산율 제고 효과

제3절 주요 국가의 휴가휴직제도 사례



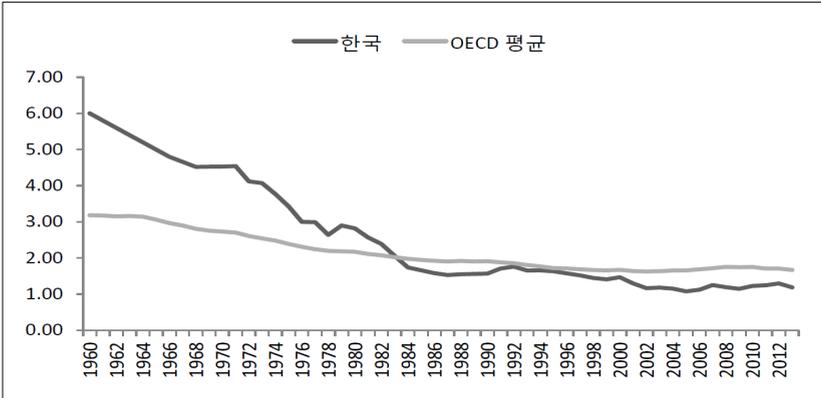
본 장에서는 OECD 국가 패널 자료를 활용하여 모성보호제도를 국가 간 비교 분석한다. OECD 국가 패널 자료 분석에서 주목하는 점은 모성 보호제도 급여 수준의 적정성과 모성보호제도가 출산에 미치는 효과성 측면이다. 특히 국가별 모성보호 급여 수준이 출산율에 유의미한 영향을 미친다면 우리가 목표로 하는 출산율에 근접할 수 있는 모성보호제도의 적정 급여 수준에 관한 준거를 확인할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

제1절 OECD 국가의 모성보호제도 현황

1. 합계출산율

1960년 우리나라 합계출산율은 6명으로 당시 멕시코와 터키에 이어서 가장 높은 수준이었다. 이후 1980년대 중반 1명대로 떨어질 때 까지 급속하게 하락한 후 그 이후에도 완만한 하락세를 보이면서 2013년 현재 1.19명으로까지 떨어졌다. OECD 국가들은 1960년대 3명대에서 시작해 완만한 하락세를 보이고 있다. 1983년을 기점으로 우리나라보다 합계 출산율이 높은 수준을 유지하고 있다. 이들 나라의 완만한 하락세는 2000년대 들어 반등하는데, 2002년 1.63명을 기점으로 조금씩 완만한 상승세를 보이며 2008년 1.76명까지 상승했다가 이후 다시 완만한 하락세를 보인다.

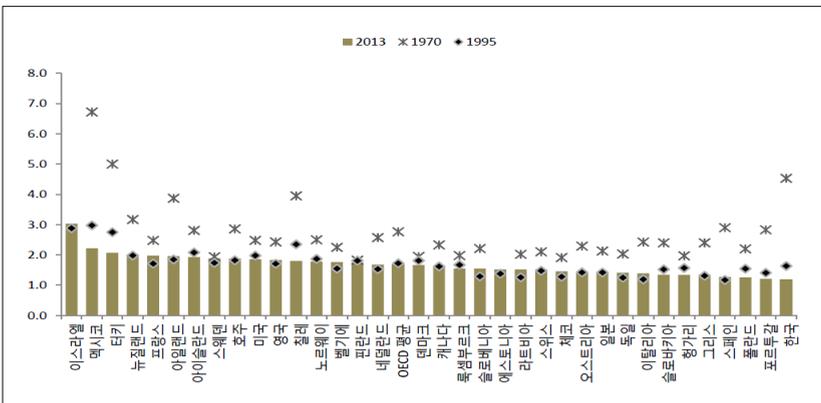
[그림 5-1] 우리나라와 OECD 국가 합계출산율 변화 추이



자료: OECD Stats. Family Database. 2016. 10. 추출.

1970년, 1995년, 2013년의 시기별로 출산율 변화를 보면, 1970년에서 1995년 사이에 핀란드를 제외한 모든 나라들이 출산율 하락을 경험한 반면, 1995년에서 2013년 사이 출산율이 반등한 나라들도 있다. 프랑스, 벨기에, 라트비아, 체코, 독일, 이탈리아 등이 대표적이다.

[그림 5-2] 주요 시기별 OECD 국가 합계출산율



자료: OECD Stats. Family Database. 2016. 10. 추출.

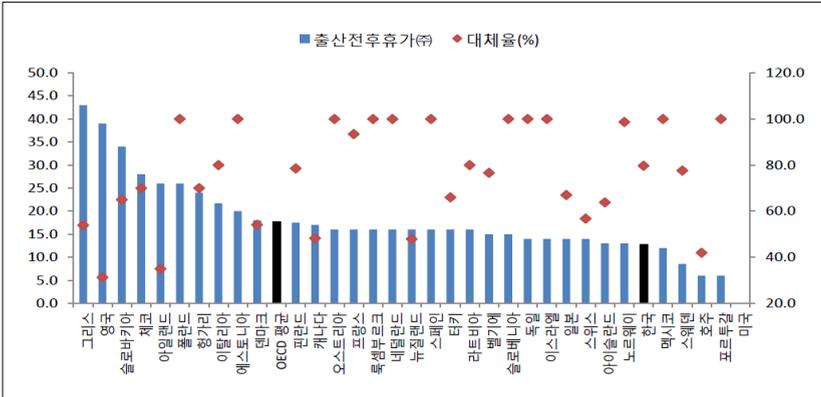
2. OECD 국가의 출산전후휴가(모) 기간과 소득대체율

미국을 제외한 OECD 모든 국가는 유급 출산전후휴가를 시행하고 있다. 2015년 우리나라의 유급 출산전후휴가 기간은 12.9주로 OECD 평균인 17.7주에 비해 5주 정도 짧은 수준이다. 아래 그림에서 보듯이 OECD 국가들 중 포르투갈, 호주, 스웨덴, 멕시코 다음으로 짧다. 그리스가 43주로 가장 길고, 다음으로 영국 39주, 슬로바키아 34주 등의 순이다. 가장 짧은 국가는 포르투갈과 호주 6주, 스웨덴 8.6주 등의 순이다.

그러나 출산전후휴가급여의 소득대체율은 기간과 조금 다른 양상을 보인다. 2015년 기준 우리나라의 소득대체율은 79.7%로 OECD 국가들 중 중간 이상의 수준이다. 이스라엘, 멕시코, 네덜란드, 룩셈부르크, 슬로베니아, 에스토니아, 오스트리아, 독일, 스페인, 폴란드, 포르투갈은 100%의 소득대체율이 적용되고 있고, 영국(31.3%), 아일랜드(35%), 호주(42%), 뉴질랜드(47.9%), 캐나다(48.3%) 등의 국가는 소득대체율이 50%에 미치지 못하고 있다.

영국은 그리스에 이어 출산전후휴가 기간이 가장 긴 동시에, 출산전후휴가급여의 소득대체율은 가장 낮은 특징을 가지고 있다. 반면, 출산전후휴가 기간이 가장 짧은 포르투갈(6주)과 멕시코(12주)는 소득대체율이 100%로 가장 높은 특징을 보이고 있다. 출산전후휴가의 소득대체율이 100%이면서 기간이 긴 나라로 폴란드(26주), 에스토니아(20주), 오스트리아(16주) 등을 들 수 있다.

[그림 5-3] OECD 국가 출산전후휴가와 소득대체율(2015년)



자료: OECD Stats. Family Database. 2016. 10. 추출.

3. OECD 국가의 육아휴직 기간과 소득대체율

2015년 기준 우리나라의 육아휴직 기간은 52주로, OECD 평균 36.4주보다 12주 정도 길다. 육아휴직 기간이 긴 나라는 에스토니아(146주), 핀란드(143.5주), 헝가리(136주), 슬로바키아(130주) 등의 순이고, 육아휴직제도를 시행하는 나라들 중 짧은 나라는 호주(12주), 아이슬란드(13주), 벨기에(17.3주), 포르투갈(24.2주) 등의 순이다. 그리스, 아일랜드, 이스라엘, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 스페인, 스위스, 터키, 영국, 미국은 아직 육아휴직제도를 시행하고 있지 않다.

2015년 기준으로 우리나라의 소득대체율은 29%로 유급 육아휴직제도를 시행하는 나라 중에서는 낮은 편에 속한다. 우리보다 낮은 나라는 슬로바키아(23.4%), 벨기에(20.3%), 핀란드(20.1%), 프랑스(14.6%) 등이다. 소득대체율이 높은 나라는 슬로베니아(90%), 오스트리아(80%), 독일(65%), 아이슬란드(63.8%), 스웨덴(61.1%) 등의 순이다.

소득대체율이 높은 나라로 꼽히는 스웨덴, 독일, 오스트리아, 슬로베니

따라서 각 제도와 출산율과의 관계는 통계적 방법에 의해 규명될 필요가 있다. 이하에서는 제도별 출산율과의 단순 상관관계를 간단한 그래프를 통해 살펴보고, 제도들이 출산율에 미치는 영향에 대해서는 모형을 통해 살펴보기로 한다.

1. 분석자료, 변수, 기초통계량

이스라엘을 제외한 OECD 33개국의 1980년부터 2013년까지 34년간의 자료를 패널데이터로 만들어 분석에 활용하고자 한다. 각 변수의 설명과 출처는 아래 표와 같다. 주로 OECD 자료를 사용했지만 출산전후휴가 기간과 대체율, 육아휴직 기간과 대체율 등의 세부적인 변수들은 OECD Family Database에서는 충분한 시계열 자료를 구할 수 없어 막스플랑크 연구소에서 제공하는 CFPD(Comparative Family Policy Database)를 사용하였다. 각 휴가의 대체율은 생산직 여성 노동자의 임금을 기준으로 한 임금대체율을 사용하였다.

〈표 5-1〉 변수영역별 변수와 출처

영역	변수	변수 설명(단위)	출처
통제 변수	실업률	전체 실업률(%)	OECD STAT
	여성노동시장참가율	총여성 대비 노동시장참가 여성의 비율(%)	OECD STAT
	로그 1인당 GDP	1인당 국민소득(1000 US\$)	World Bank Data
설명 변수	모성보호급여 GDP 비중	모성/부모휴가수당 관련 지출이 전체 GDP에서 차지하는 비율(%)	OECD STAT
	공보육 지출 GDP 비중	공보육 체계에 지출되는 비용이 전체 GDP에서 차지하는 비율(%)	OECD STAT
	출산전후휴가 기간	총출산전후휴가 기간(주)	Comparative Family Policy Database
	출산전후휴가 임금대체율	(생산직 여성 노동자 임금 기준) 모성휴가 기간 동안 받는 현금급여 백분율(%)	(Maternity DB_v3.00_beta)
	육아휴직 기간	총부모휴가 기간(주)	

영역	변수	변수 설명(단위)	출처
	육아휴직 임금대체율	(생산직 여성 노동자 임금 기준) 부모휴가 기간 동안 받는 현금급여 백분율(%)	

주요 변수들의 기초통계량은 아래 표와 같다.

〈표 5-2〉 주요 변수의 기초통계량

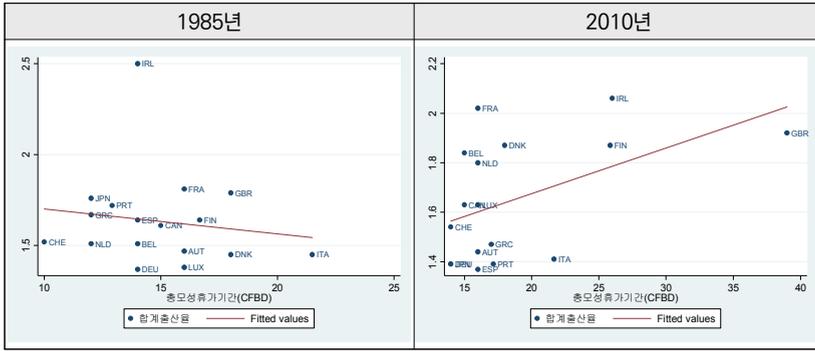
변수	평균	표준편차	최소	최대
합계출산율	1.766	0.467	1.08	4.71
여성노동시장참가율	60.480	12.257	25.20	84.33
로그 1인당 GDP	10.057	0.530	8.39	11.43
모성보호급여 GDP 비중	1.881	2.987	0.00	9.90
공보육지출 GDP 비중	0.346	0.456	0.00	2.01
출산전후휴가 기간	7.739	8.822	0.00	43.00
출산전후휴가 임금대체율	34.684	41.339	0.00	100.00
육아휴직 기간	23.924	41.956	0.00	156.00
육아휴직 임금대체율	14.427	28.055	0.00	105.72

2. 상관관계

모성보호휴가의 세부 제도를 시행하는 국가들을 대상으로 1985년과 2010년의 합계출산율과 제도를 대표하는 변수들 간의 상관관계를 그림으로 제시해 보면 이하와 같다.

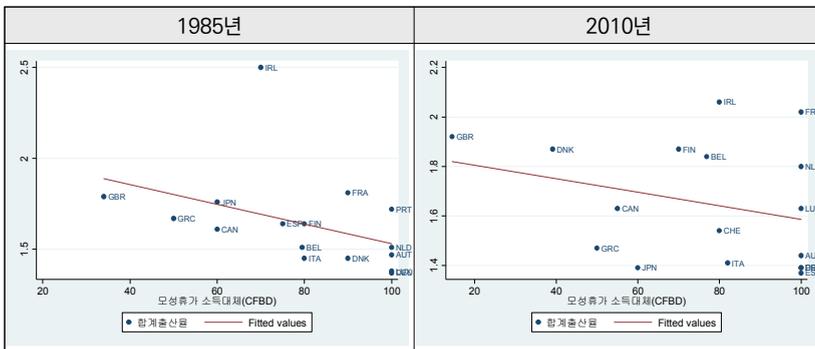
먼저, 출산전후휴가 기간과 합계출산율은 1985년에는 음(-)의 상관관계를 보이다가 2010년에는 양(+)의 상관관계로 바뀌었다. 제도가 시행되는 나라가 많아지고, 휴가 기간도 길어진 데 따른 결과로 추정된다.

[그림 5-5] 출산전후휴가 기간과 합계출산율의 관계 변화(1985, 2010)



출산전후휴가급여의 임금대체율은 두 시기 모두 출산율과 음(-)의 상관관계를 가지는데, 2010년에는 그 기울기가 완만해져서 음(-)의 상관관계가 약해진 것을 알 수 있다.

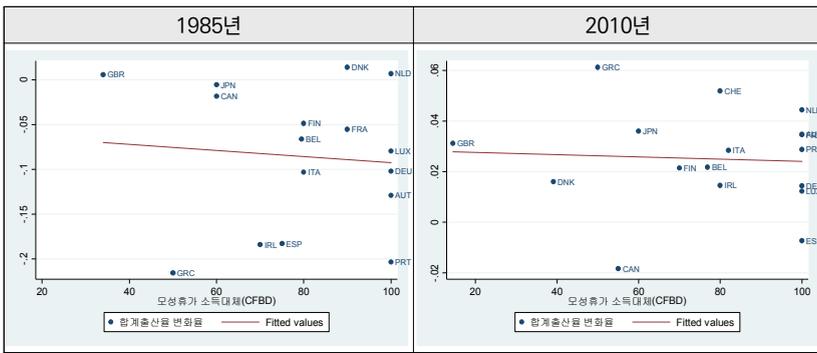
[그림 5-6] 출산전후휴가 임금대체율과 합계출산율의 관계 변화(1985, 2010)



변화 효과를 더욱 분명히 확인하기 위해 3년 전 출산율 대비 출산율 변화율을 세로축으로 해서 그림을 다시 그려 보면 아래 그림과 같다. 1985년에는 모성보호휴가 소득대체율과 출산율 감소율 간에 음(-)의 상관관계를 확인할 수 있는데, 2010년에는 모성보호휴가 소득대체율과 출산율 증

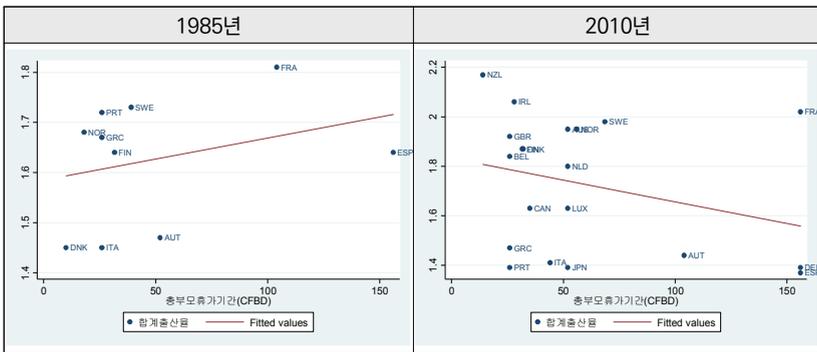
가을 간에 아주 미약한 음(-)의 상관관계가 있음을 확인할 수 있다. 즉, 모성보호휴가의 경제적 보장수준은 시간이 지남에 따라 출산율 변화율과의 상관관계가 약해지고 있다는 것을 알 수 있다.

[그림 5-7] 출산전후휴가 임금대체율과 합계출산율 변화율의 관계 변화(1985, 2010)



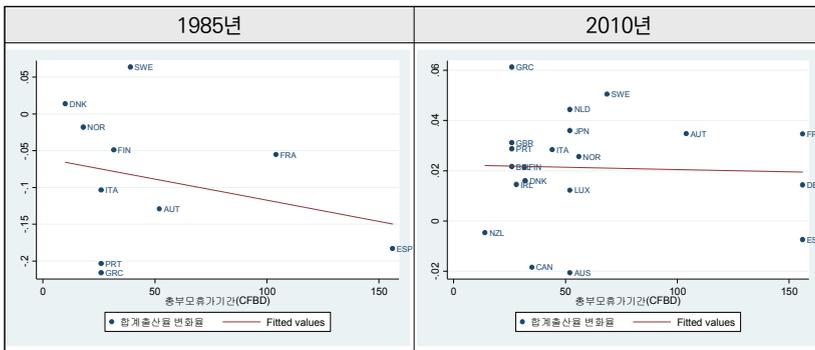
육아휴직 기간과 합계출산율의 관계는 1985년에는 양(+)의 상관관계를 보이다가 2010년에는 음(-)의 상관관계를 보인다.

[그림 5-8] 육아휴직 기간과 합계출산율의 관계 변화(1985, 2010)



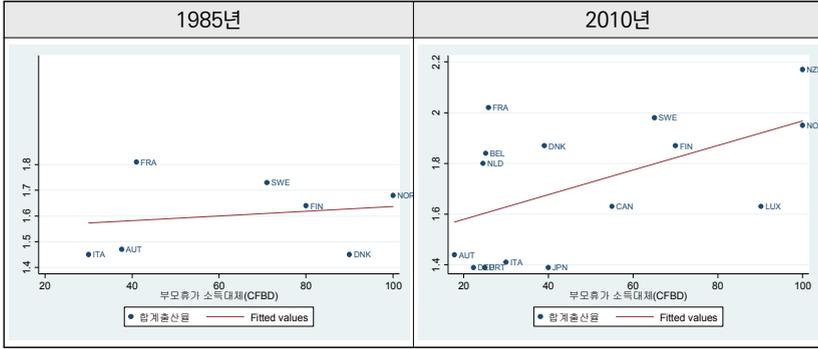
관계를 더 명확하게 확인하기 위해 3년 전 출산을 대비 출산율 변화율을 기준으로 보면, 1985년 당시에는 육아휴직 기간과 출산율은 양(+)의 상관관계를 보이고 있었지만, 변화율로 보면 이 당시에도 음(-)의 상관관계로 변화하고 있었음을 알 수 있다. 다만 2010년에는 이 같은 음(-)의 상관관계가 약화된 것을 발견할 수 있다.

[그림 5-9] 육아휴직 기간과 합계출산율 변화율의 관계 변화(1985, 2010)



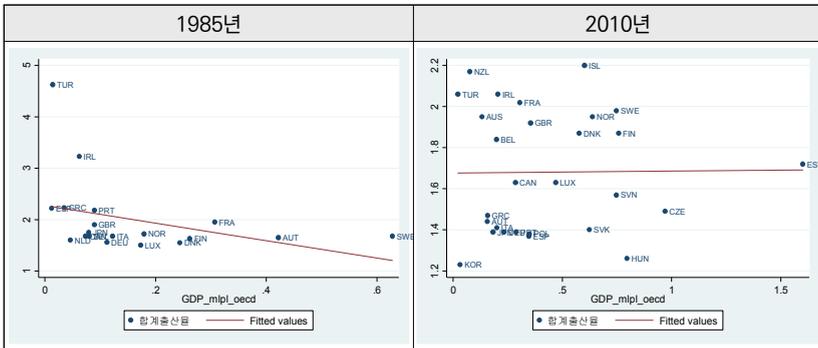
육아휴직급여의 임금대체율과 출산율과의 상관관계를 보면, 1985년에 약한 양(+)의 상관관계를 보이다가, 2010년에는 더욱 강한 양(+)의 상관관계로 변화한 것을 알 수 있다.

[그림 5-10] 육아휴직급여 임금대체율과 합계출산율과의 관계 변화(1985, 2010)



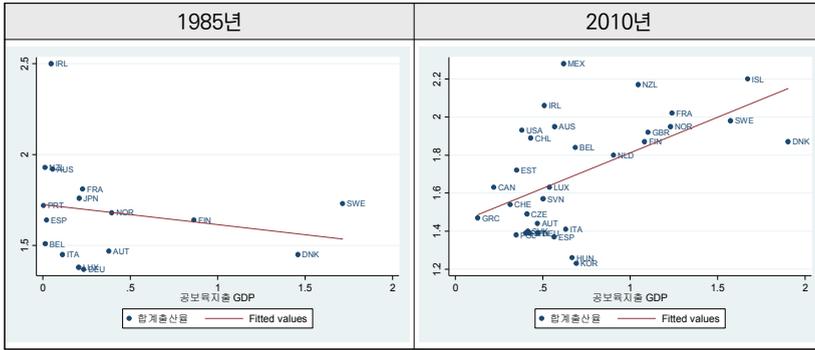
GDP 대비 모성·부모휴가 지출 비율과 합계출산율의 관계를 보면, 1985년에는 음(-)의 상관관계였다가, 2010년에는 완만한 양(+)의 상관관계로 바뀐 것을 알 수 있다.

[그림 5-11] GDP 대비 모성·부모휴가 지출 비율과 합계출산율의 관계 변화(1985, 2010)



출산에 직면해 지급되는 출산전후휴가나 육아휴직과 달리 비교적 시차를 두고 지급되는 공보육 지출 지원과 합계출산율의 관계를 보면, 1985년에는 음(-)의 상관관계를 보이다가 2010년에는 아주 뚜렷한 양(+)의 상관관계로 바뀐 것을 알 수 있다.

[그림 5-12] GDP 대비 공보육 지출 비율과 합계출산율의 관계 변화(1985, 2010)



3. 인과관계

가. 분석 방법

출산율을 제고하기 위해 시행되고 있는 다양한 정책들의 효과를 확인하기 위한 다양한 선행연구들이 존재한다. 이들 중에서 국제적 차원에서 장기 시계열을 활용해 분석을 시도한 연구들, 특히 본고와 마찬가지로 OECD 주요국의 패널자료를 이용해 정책효과를 규명하고자 한 연구들로 d'Addio & d'Ercole(2005), 류연구(2005), Yamamura & Andrés(2011), 박종서 등(2015) 등을 들 수 있다.

d'Addio & d'Ercole(2005)는 합계출산율에 영향을 미치는 다양한 정책변수들의 효과를 평가하기 위해 OECD 국가들을 대상으로 정태분석과 동태분석을 시도했는데, 정태모형을 통해서는 출산의 직접적 비용은 음(-)의 효과를, 육아휴직 기간은 양(+)의 효과를 가지는 것을 밝혀냈다. 동태모형으로는 pooled OLS, 동태적 패널모형의 하나인 GMM-SYS(generalized method of moments), 그리고 PMG(poolde mean group)

추정 방법을 각각 사용하였는데, 모형에 따라 각 변수들의 설명력에 차이는 있지만, 대체로 육아휴직 기간은 유의한 음(-)의 효과를, 임금대체율은 유의한 양(+)의 효과를 가지는 것을 밝혀냈다. 류연규(2005)는 Beck & Katz(1995)의 결합시계열 분석 방법을 이용해 아동양육지원제도의 개별 프로그램은 아동수당과 출산휴가 기간을 제외하고는 출산율에 유의한 영향력을 보이지 않는다는 것을, 그리고 아동양육지원제도의 전반적 수준은 유의한 영향력을 보인다는 점을 밝혀냈다. Yamamura & Andrés(2011)는 시불변(time invariant) 변수인 사회적 신뢰를 모형에 포함시키기 위해 임의효과(random effect) 모형을 이용하여 신뢰는 유의한 양(+)의 효과를, 지니계수는 유의한 음(-)의 효과를 보인다는 것을 밝혀냈다. 박종서 등(2015)는 Allelano & Bond(1991)의 동태적 패널모형을 이용하여 노동시장 임금불평등이 출산율에 유의한 음(-)의 효과를 가진다는 것을 밝혀내었다.

본 절은 모성보호휴가가 시간에 따라 연속적으로 변화하지 않는 시불변 변수라는 점을 고려해서 Yamamura & Andrés(2011)와 같이 pooled 패널 임의효과(Random Effect) 모형을 선택하였다. 하우스만 검정을 통해 고정효과보다 임의효과가 적합하다는 사실을 확인하였다.

나. 분석 결과

출산전후휴가 기간, 출산전후휴가급여 대체율, 육아휴직 기간, 육아휴직급여 대체율을 각각 설명변수로 한 모형을 분석한 결과, 출산전후휴가 기간은 출산율을 높이는 데 기여하는 것으로 나타난 반면, 나머지 변수들은 유의한 설명력을 가지지 못하는 것으로 나타났다. 다만 <모형 4>를 제외한 모든 모형에서 실업률은 출산율에 부정적인 영향을 미치는 것으로

나타나 선행연구들과 부합하는 결과를 보였으며, <모형 2>와 <모형 3>에서는 여성노동시장참여율이 출산율 증가에 기여하는 것으로 나타났다. <모형 3>에서는 고등교육진학률이 음(-)의 부호를 가져, 여성의 고학력화와 출산율 하락의 관계를 보여 주고 있다.

<표 5-3> 모형 추정 결과(모형 1~10)

변수	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
출산전후휴가 기간	0.0051* (0.0017)			
출산전후휴가급여 임금대체율		-0.0013 (0.0008)		
육아휴직 기간			-0.0003 (0.0006)	
육아휴직급여 임금대체율				-0.0011 (0.0010)
실업률	-0.0075*** (0.0019)	-0.0058** (0.0019)	-0.0075*** (0.0023)	-0.0045 (0.0031)
여성노동시장참가율	0.0045 (0.0019)	0.0059* (0.0023)	0.0086*** (0.0019)	0.0107 (0.0031)
고등교육진학률	-0.0003 (0.0006)	-0.0004 (0.0006)	-0.0018* (0.0006)	0.0010 (0.0007)
로그 1인당 GDP	-0.0266 (0.4123)	-0.1203 (0.4334)	0.0604 (0.0380)	-0.0203 (0.0511)
상수	1.5500*** (0.3316)	1.4944*** (0.3639)	0.6526 (0.3230)	1.1207 (0.4393)
Obs.	311 (17개국)	297 (17개국)	324 (20개국)	155 (12개국)

변수	모형 5	모형 6	모형 7
출산전후휴가 기간	0.0044 (0.0019)		0.0034 (0.0019)
육아휴직 기간		-0.0010 (0.0006)	
출산전후휴가급여 임금대체율			0.0001 (0.0004)
모성보호급여 GDP 비중	0.0079*** (0.0021)	0.0078*** (0.0023)	

변수	모형 5	모형 6	모형 7
공보육지출 GDP 비중	0.1099*** (0.0285)	0.2888*** (0.0339)	0.0890** (0.0288)
실업률	-0.0069*** (0.0019)	-0.0072*** (0.0021)	-0.0071*** (0.0019)
여성노동시장참가율	0.0027 (0.0019)	-0.0001 (0.0021)	0.0028 (0.0020)
고등교육진학률	0.0003 (0.0006)	-0.0001 (0.0006)	-0.0001 (0.0416)
로그1인당 GDP	-0.0441 (0.0404)	0.0148 (0.0353)	-0.0493 (0.0416)
상수	1.7495*** (0.3351)	1.4148*** (0.3186)	1.8512*** (0.3435)
Obs.	306 (17개국)	316 (20개국)	311 (17개국)
변수	모형 8	모형 9	모형 10
출산전후휴가 기간		0.0044 (0.0019)	
육아휴직 기간	-0.0010 (0.0006)		
출산전후휴가급여 임금대체율			
육아휴직급여 임금대체율	-0.0011 (0.0006)		
모성보호급여 GDP 비중		0.0079*** (0.0021)	0.0078*** (0.0023)
공보육지출 GDP 비중	0.2951*** (0.0344)	0.1099*** (0.0285)	0.2793*** (0.0337)
실업률	-0.0072*** (0.0021)	-0.0069*** (0.0019)	-0.0073*** (0.0021)
여성노동시장참가율	-0.0005 (0.0021)	0.0027 (0.0019)	0.0008 (0.0021)
고등교육진학률	-0.0003 (0.0006)	0.0003 (0.0006)	-0.0001 (0.0006)
로그 1인당 GDP	0.0018 (0.0361)	-0.0441 (0.0404)	0.0045 (0.0348)
상수	1.6427*** (0.3199)	1.7495*** (0.3351)	1.4202*** (0.3193)
Obs.	324 (20개국)	306 (17개국)	316 (20개국)

앞서 합계출산율과 상관관계를 가지는 것으로 확인된 출산전후휴가와 육아휴직의 기간과 임금대체율은 모든 모형에서 유의한 영향력을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 대신 모성보호급여 지출이 GDP에서 차지하는 비율과 공보육지출이 GDP에서 차지하는 비중은 상당히 유의한 양(+)의 설명력을 가지는 것으로 확인된다. 실업률 역시 모든 모형에서 선행연구와 마찬가지로 출산율에 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인된다. 모성보호 관련 개별 프로그램들은 출산율에 유의미한 영향력을 보이지 않는 반면, GDP 대비 모성보호급여 지출의 비중과 같은 종합적인 정책변수는 유의미한 영향을 보이는 것으로 나타나, 앞서 류연규(2005)의 연구 결과와 일맥상통한다고 할 수 있다.

제3절 주요 국가의 휴가휴직제도 사례

앞서 우리는 일·가정 양립 지원 정책 중 모성보호제도 중심으로 국가간 비교 분석을 실시하였다. 이 절에서는 주요 국가의 모성보호제도 사례를 비교하여 정책 평가의 근거를 찾고자 한다. 사례 국가는 시민주의적 정책을 추구하는 스웨덴, 정책에서 보수주의적 성격을 나타내는 프랑스와 독일, 그리고 동아시아적 문화를 나타내는 일본으로 선정하였다.

스웨덴은 출산휴가 기간을 최대 14주 보장하고 있으며, 모든 직장 근로 여성을 대상으로 하고 있다. 출산휴가급여를 따로 제공하지는 않으나, 부모휴가에서 급여를 지급하고 있어 이 기간 중에 급여를 지급받을 수 있다. 프랑스는 첫째아 및 둘째아 출산 후 16주, 셋째아 이상 출산한 경우에 24주를 이용할 수 있어 자녀별 차등 지원하고 있다. 직장 근로 여성 및 자영업 종사 여성이 이용할 수 있으며, 급여 수준은 순소득의 100%를 지급

하지만 1일 최대 82.33유로로 제한한다.

독일은 출산휴가로 14주를 보장하며 쌍태아 이상의 경우에 18주로 기간이 늘어난다. 모든 보험 가입 여성은 제도를 이용할 수 있으나 자영업자는 포함되지 않는다. 급여 수준은 소득의 100%이며, 다른 국가와 달리 상한 제한을 두지 않고 있다.

일본은 총 14주의 출산휴가를 보장한다. 직장의료보험 가입 여성이 사용할 수 있다. 자영업자와 시간제근로자, 임시고용자는 제외된다. 소득의 67% 급여를 제공하지만 상한이 존재한다.

〈표 5-4〉 국가별 출산휴가제도의 특성

국가	최대 이용 기간	자격 조건	급여 수준
스웨덴	- 14주	- 모든 직장 근로 여성	- 급여가 없으나 부모휴가에서 수령 가능
프랑스	- 첫째아 및 둘째아: 16주 - 셋째아 이상: 24주	- 직장 근로 여성 및 자영업 종사 여성	- 100% - 1일 최대 82.33유로
독일	- 14주 (쌍태아 이상 18주)	- 모든 보험 가입 여성 - 자영업자 미포함	- 100%(상한 없음)
일본	- 14주	- 직장의료보험 가입 여성 - 자영업자, 시간제 근로자, 임시고용자 제외	- 67%(상한 있음)

자료: OECD Stats. Family Database. 2016. 10. 추출.

육아휴직제도의 경우, 스웨덴은 총 480일의 부모휴가를 이용할 수 있다. 부모에게 60일의 휴가가 할당된다. 자녀가 8세까지 이용 가능하며 초기 390일은 소득의 77.6%(월 지급액 상한 44만 5000SEK)를 지급하고 마지막 90일은 일일 180SEK를 지급한다. 전일이나 반일, 1일 1시간 등 다양한 형태로 이용할 수 있고 부모가 동등하게 공유가능휴가(shareable leave)를 사용할 경우 50SEK의 금액을 추가 지급하며, 이를 양성평등 보

너스로 지칭하고 있다. 최대 지급 가능액은 1만 3,500SEK이다.

프랑스는 스웨덴보다 기간이 길다. 자녀 3세까지 개별적으로 이용 가능하다. 출산휴가와 마찬가지로 자녀의 수에 차등을 두고 있는데, 한 자녀의 경우 1개월에 390.52유로를 12개월 동안 지급한다. 다만 부모 1명이 6개월 동안 지급받으면 나머지 6개월의 급여는 배우자에게 유보된다. 두 자녀 이상일 때 1개월에 지급받는 급여는 390.52유로로 한 자녀일 때와 동일하나 급여 기간이 자녀 3세까지로 확대된다. 한 부모가 24개월 지급받으면 나머지 기간은 배우자에게 유보된다. 이 제도는 시간제근로자도 이용 가능하나 급여는 조정된다. 부모가 모두 시간제근로자라면 동시에 같이 급여 신청이 가능하고, 전일제근로자가 있을 경우 한 부모만 신청할 수 있다.

독일도 프랑스와 마찬가지로 3년간 육아휴직제도를 이용할 수 있다. 그러나 프랑스와는 달리 가구별로 이용한다. 부모수당은 출산휴가 후 10개월간 급여를 지급받을 수 있다. 부모 평균소득의 67%를 지급받는다. 상한액은 월 1,800유로이고 부모 모두 소득이 없더라도 월 300유로까지 지급받을 수 있다. 두 명이 적어도 2개월씩 신청하면 수당지급 기간이 2개월 증가하여 12개월까지 급여를 받을 수 있고, 사용하는 기간에 따라 급여를 22(+4)개월 지원받을 수는 있으나 총 지급 수준은 동일하다.

일본은 자녀가 12개월 이내일 때 육아휴직제도를 쓸 수 있다. 이는 개인별 자격이다. 부모 모두 이용한 경우에 한 명은 자녀 14개월까지 이용할 수 있다. 초기 180일은 소득의 67%를 급여로 받는다. 하한은 월 4만 6,230엔이고 상한은 월 28만 5,420엔이며 총 지급가능 급여액은 42만 6,000엔이다. 180일을 제외한 나머지 기간은 소득의 50%를 받을 수 있다. 하한액은 월 3만 4,500엔이고 상한은 21만 3,000엔이다. 부모가 같은 시기에 육아휴직을 할 수 있고, 급여는 개인별로 받을 수 있다.

〈표 5-5〉 국가별 육아휴직제도의 특성

국가	기간	자녀 연령 제한	급여 수준	비고
스웨덴	- 480일 - 가족별 이용이며, 60일 개별 보장	8	- 초기 390일: 소득의 77.6% 급여(상한 44만 5000SEK) - 마지막 90일: 일일 180SEK	- 유연하게 사용 가능: 전일, 반일, 1/4일, 1/8일(1시간)의 형태로 이용 가능 - 더 높은 지급비율 가능(부모가 휴가 같이 이용할 경우). 부모가 동등하게 공유가능휴가를 매일 사용하면 부모 둘 다 50SEK의 정액 보너스 지급. 공유가능휴가의 소득연계 부분에만 적용되는 것으로 최대 보너스는 1만 3500SEK임.
프랑스	- 자녀 3세까지 이용 가능 - 개인별 이용	3	- 1자녀: 1개월 390.52유로. 출산후가 후 12개월 지급. 부모 1인이 6개월 동안 지급받으면 나머지 6개월은 그 배우자에게 유보됨 - 2자녀 이상: 1개월 390.52유로. 자녀가 3세까지 지급하나 한 부모가 24개월 지급받으면 나머지는 그 배우자에게 유보됨	- 시간제근로자 이용 가능, 급여는 조정됨 - 전일제 근로자 부모 한쪽만 급여 신청 가능하나 둘 다 시간제인 경우 같이 신청 가능
독일	- 3년 - 가구별 이용	3	- 부모수당은 출산후가 후 10개월간 부모 평균순소득의 67% 지급(월 상한 1,800유로). 부모 모두 소득이 없더라도 월 300유로 지급 가능.	- 두 명이 적어도 2개월씩 신청하면 수당지급 기간 2개월 증가(10+2개월) - 10(+2)개월의 양육수당은 22(+4) 개월로 증가할 수 있으나 월별 수당 수준은 감소하여 총지급 수준은 동일
일본	- 자녀 12개월 내 - 개인별 이용 - 부모 모두 이용한 경우 한 부모는 자녀 14개월까지 이용 가능	1	- 초기 180일: 소득 67%. 하한 4만 6230엔, 상한 28만 5420엔이며 최고 42만 6000엔까지 지급 - 나머지 기간: 소득 50%. 하한 3만 4500엔, 상한 21만 3000엔	- 부모가 같은 시기에 휴직 이용 가능 - 같이 휴직할 경우 급여는 두 배

자료: OECD Stats. Family Database. 2016. 10. 추출.

네 나라 중 이용 기간이 가장 긴 국가는 프랑스이다. 독일도 3년 사용할 수 있으나 가구별로 이용 가능한 제도여서 개인별 이용 가능한 프랑스가 더 긴 것으로 볼 수 있다. 자녀 연령 제한은 한국과 마찬가지로 8세까지 인정하는 스웨덴이 가장 길다. 급여 수준은 정액으로 지급하는 프랑스를 제외하고, 독일과 일본 67% 수준에 비해 스웨덴이 77.6%로 높은 수준이다.

급여를 받는 기간으로 한정된 모성휴가제도의 특성을 비교하면 다음 표와 같다. 가장 긴 기간 급여를 받으며 출산휴가를 쓸 수 있는 국가는 프랑스이다. 반면 소득대체율은 독일이 100%로 가장 높았다. 평균임금을 보장받는 기간은 프랑스가 15주로 가장 길다

육아휴직의 경우 가장 긴 기간 동안 급여를 받을 수 있는 국가는 한국이지만, 소득대체율은 29.0%로 가장 낮다. 소득대체율이 높은 국가는 독일로 65%이다. 평균임금을 보장받는 기간은 스웨덴이 31주로 가장 길다.

〈표 5-6〉 국가별 급여지원 모성휴가제도의 특성

국가	출산휴가			육아휴직		
	기간(주)	소득대체율	평균임금 보장 기간	기간(주)	소득대체율	평균임금 보장 기간
스웨덴	8.6	77.6	6.7	51.4	61.1	31.4
프랑스	16.0	93.5	15.0	26.0	14.6	3.8
독일	14.0	100.0	14.0	44.0	65.0	28.6
일본	14.0	67.0	9.4	44.0	59.9	26.4
한국	12.9	79.7	10.2	52.0	29.0	15.1
OECD 평균(기간)		17.7			36.4	

자료: OECD Stats. Family Database. 2016. 10. 추출.

제 6 장

정책의 효과성평가

제1절 평가 방법 및 기술통계

제2절 분석 결과



6

정책의 효과성평가 <<

제1절 평가 방법 및 기술통계

1. 평가 방법

본 장에서는 모성보호제도의 출산에 대한 효과성을 평가한다. 모성보호제도 이용 여부가 추가자녀 출산에 효과가 있는지, 그리고 모성보호제도의 휴가 및 휴직 기간이 추가자녀 출산에 효과가 있는지 평가한다. 분석에 이용한 자료는 한국보건사회연구원이 2015년에 실시한 <전국 출산력 및 가족보건복지 실태조사> 자료이다(제2장 2절 분석자료 설명 참조).

분석 모형은 모성보호제도 이용 여부와 휴가 및 휴직 기간이 추가자녀 출산에 미치는 효과에 대한 로지스틱 회귀분석 모형을 적용하였다.

$$\log[P/(1-P)] = \beta_0 + \beta_i \sum_{i=1}^n X$$

여기서 P는 추가자녀를 출산할 확률을 나타내고, 1-P는 추가자녀를 출산하지 않을 확률을 의미한다. X는 모형에 포함된 독립변수를 의미한다. 종속변수는 응답자 개인의 모든 출산에서 다음 출산으로 이행했는지의 여부이다. 다음 자녀 출산으로 이행했을 경우 '1', 이행하지 않았을 경우 '0'의 값을 부여하였다. 분석 표본에서 자녀를 출산하지 않은 사례와 출산 당시 비취업 중이었던 사례는 제외하였다. 통제변수로 출산 당시 모의 연령, 출산순위, 출산연도, 그리고 모의 직장변인으로 출산 당시의 직

종, 직장 유형을 모형에 반영하였다. 분석에 사용한 자료는 횡단조사로써 매 출산 당시의 가구 정보가 정확히 조사되지 않았고, 다만 출산 당시 경제활동 여부와 해당 직장의 정보 및 모성보호제도 관련 항목만 조사되었다. 따라서 출산 당시의 가구 소득과 기타 가구 정보를 통제하지 못하는 한계가 있다. 이런 점을 일부 보완하고자 가구의 재산 규모¹¹⁾를 모형에 포함하였다.

2. 기술통계

분석 모형에 반영할 수 있는 변인의 기술통계를 다음 표에 제시하였다. 통제변수 특성별로 추가자녀 출산 이행 비율을 살펴보면, 고연령 집단의 추가출산 비율이 높게 나타나고 있고 이는 일반적인 연령효과를 잘 보여주고 있다. 출산순위에 따른 추가자녀 출산 이행 비율은 출산순위가 증가하면서 감소하는 경향을 보이고 이는 출산 행태에서 자연스러운 결과이다. 출산연도에 따른 추가자녀 출산 이행 비율은 최근으로 갈수록 감소한다. 이 역시 코호트 효과가 반영된 것으로 일반적 추세라 할 수 있다. 가구의 재산 규모에 따른 차이는 거의 나타나지 않았다.

직종의 경우 판매직과 관리 및 전문직 종사자의 추가자녀 출산 이행 비율이 다소 높게 나타나며, 판매직 종사자의 이행 비율이 다소 낮게 나타났다. 임시일용근로자에 비해 상용근로자의 추가자녀 출산 이행 비율이 다소 높게 나타났다. 그리고 공공부문 종사자보다 민간부문 종사자의 추가자녀 출산 이행 비율이 다소 높게 나타났다.

11) 재산 규모는 조사 항목의 가구 재산에서 가구 부채를 제외한 것이다.

〈표 6-1〉 특성별 추가자녀 출산 이행 여부

(단위: %, 명)

구분		미이행	이행	합계 (N)
전체		64.5	35.5	100.0 (4,235)
모연령	20대	68.6	31.4	100.0 (204)
	30대	52.5	47.5	100.0 (2,578)
	40대	62.3	37.7	100.0 (1,453)
출산순위	첫째아	37.5	62.5	100.0 (2,620)
	둘째아	86.6	13.4	100.0 (1,310)
	셋째아 이상	92.7	7.3	100.0 (294)
출산연도	2001~2005년	42.6	57.4	100.0 (1,247)
	2006~2010년	47.1	52.9	100.0 (1,542)
	2011~2015년	79.1	20.9	100.0 (1,446)
재산	1분위	56.1	43.9	100.0 (670)
	2분위	56.6	43.4	100.0 (789)
	3분위	55.3	44.7	100.0 (882)
	4분위	55.5	44.5	100.0 (948)
	5분위	59.5	40.5	100.0 (937)
당시 직종	관리 전문직	57.5	42.5	100.0 (1,560)
	서비스직	58.2	41.8	100.0 (452)
	판매직	61.5	38.5	100.0 (280)
	기타	58.6	41.4	100.0 (246)
	사무직	54.4	45.6	100.0 (1,697)
당시 종사상지위	상용근로자	54.8	45.2	100.0 (3,109)
	임시일용근로자	57.6	42.4	100.0 (565)
당시 직장 유형	공공부문	61.7	38.3	100.0 (689)
	민간부문	55.7	44.3	100.0 (3,546)

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

다음으로 모성보호제도 이용 여부와 휴가 및 휴직 기간에 따른 추가자녀 출산 이행 비율을 볼 수 있다. 아래 표에 따르면, 출산전후휴가 이용자보다 미이용자의 추가자녀 출산 이행 비율이 더 높게 나타난다. 이는 국내에서 취업여성의 출산 수준이 비취업여성의 출산 수준보다 낮을 가능성을 함의한다. 그리고 출산전후휴가 기간이 90일 전후일 경우 추가자녀 이행 비율이 다소 낮은 반면, 휴가 기간이 31~60일 미만일 경우 추가자녀 이행 비율이 다소 높게 나타난다.

육아휴직의 경우 이용자보다 미이용자의 추가자녀 출산 이행 비율이

다소 높게 나타난다. 그리고 육아휴직 기간이 13개월 이상일 경우 추가자녀 출산 이행 비율이 가장 낮게 나타나는 점이 특징적이다. 이와 같은 기술적 분석 결과는 몇 가지 경향을 보여주지만, 특성에 따른 이런 차이가 통계적으로 유의한지 검증이 필요하다. 이는 다음 모형 분석 결과에 제시한다.

〈표 6-2〉 모성보호제도 특성별 추가자녀 출산 이행 여부

(단위: %, 명)

구분		추가 출산 미이행	추가 출산 이행	합계 (N)
전체		64.5	35.5	100.0 (4,235)
출산전후휴가 여부	이용	58.7	41.3	100.0 (2,166)
	미이용	54.5	45.5	100.0 (2,070)
육아휴직 여부	이용	55.9	44.1	100.0 (908)
	미이용	54.8	45.2	100.0 (3,162)
출산전후휴가 기간	~30일	57.9	42.1	100.0 (238)
	~60일	53.5	46.5	100.0 (189)
	~90일	59.4	40.6	100.0 (1,738)
육아휴직 기간	~3개월	66.2	33.8	100.0 (357)
	~12개월	59.4	40.6	100.0 (590)
	13개월~	64.6	35.4	100.0 (127)

자료: 한국보건사회연구원. 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

제2절 분석 결과

모형 분석 결과는 다음 표에 제시하였다. 출산전후휴가 이용 여부가 추가자녀 출산에 미치는 효과분석 모형에서 연령 효과와 연령의 제곱 효과가 통계적으로 유의하게 나타났다. 일반적으로 연령이 증가할수록 출산 이행 확률은 높게 나타난다. 그러나 특정 연령에 도달하면 출산을 중단하기 때문에 이행 확률은 감소하는 것이 일반적이다. 본 분석 결과에서도

이런 경향을 보여주고 있다. 출산순위 역시 일반적 경향을 따르며 셋째아 이상 출산보다 첫째아에서 추가출산 이행 확률이 높게 나타났다. 가구소득 변수를 대신하여 가구 재산 변수를 모형에 반영한 결과 재산 5분위 계층보다 재산 1분위 계층의 추가자녀 출산 이행 확률이 높게 나타났다. 출산연도는 최근 연도보다 과거에 추가출산 이행 확률이 높게 나타나는데, 이 역시 코호트 효과가 반영된 일반적 추세로 이해할 수 있다. 직종이나 종사상 지위 변수의 추가출산 이행 확률의 통계적 유의성은 나타나지 않았다.

정책효과에서는 출산전후휴가 이용자 집단이 미이용자 집단보다 추가자녀 출산 이행 확률이 1.2배 높게 나타났고, 이 효과는 통계적으로 유의하게 나타났다. 다음은 육아휴직 이용 여부가 추가자녀 출산에 미치는 효과분석 모형에서 역시 연령 효과와 연령제곱 효과, 출산순위 효과 및 출산연도 효과는 일반적 추세를 따른다. 가구 재산 규모의 효과에서 출산전후휴가 이용효과 모형과 마찬가지로 재산 5분위 계층에 비해 1분위 계층의 추가자녀 이행 확률이 높게 나타난 점이 특징적이다. 직장 관련 변수로써 직종과 직장 유형 변수는 추가자녀 출산 확률에 미치는 효과의 통계적 유의성이 나타나지 않았다.

정책효과를 나타내는 육아휴직 이용 여부에 따른 효과에서, 육아휴직 이용자 집단이 미이용자 집단보다 추가자녀 출산 이행 확률이 1.3배 높고, 이 효과는 통계적으로 유의미하게 나타났다.

정책효과 변수로써 출산전후휴가와 육아휴직 변수 모두 추가자녀 출산 확률을 높이는 효과가 있는 것으로 나타났지만, 엄밀한 의미에서 이 효과는 제한적이다. 이 분석 모형은 출산 당시의 가구소득 등 주요한 일부 변수를 통제할 수 없었기 때문이다. 그러나 출산전후휴가 이용자 집단, 그리고 육아휴직 이용자 집단의 추가출산 확률이 높게 나타난 점은 비교적 분명하게 확인된다고 할 수 있다.

〈표 6-3〉 모성보호제도 이용 여부가 추가자녀 출산 이행에 미치는 효과

구분	출산전후휴가 이용 효과 모형			육아휴직 이용 효과 모형		
	B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
상수항	-7.911	2.109	.000	-8.639	2.123	.000
모연령	.423	.139	1.527**	.484	.140	1.622***
연령제곱	-.009	.002	.991***	-.010	.002	.990***
출산순위						
첫째아	2.753	.242	15.688***	2.727	.243	15.291***
둘째아	.275	.249	1.317	.220	.250	1.246
셋째아 이상						
출산연도						
2001~2005	1.873	.109	6.511***	1.767	.112	5.852***
2006~2010	1.763	.100	5.829***	1.636	.102	5.135***
2011~2015						
재산 분위						
1분위	.341	.142	1.406*	.347	.143	1.415*
2분위	.068	.130	1.070	.098	.131	1.103
3분위	.105	.124	1.111	.117	.125	1.124
4분위	.159	.121	1.172	.186	.122	1.204
5분위						
당시 직종						
관리 전문직	.113	.092	1.120	.116	.093	1.123
서비스직	-.072	.142	.931	-.101	.141	.904
판매직	-.095	.178	.909	-.127	.176	.881
기타	.172	.185	1.187	.151	.186	1.163
사무직						
직장 유형						
공공부문	-.023	.119	.977	.073	.121	1.076
민간부문						
휴가휴직 이용						
미이용	.208	.090	1.231*	.290	.104	1.336**
N	4,656			4,450		
-2LL	3903.9			3794.6		
X2	1866.1***			1781.2***		

자료: 한국보건사회연구원. 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.

다음으로 모성보호제도의 휴가 및 휴직 기간이 추가자녀 출산 이행에 미치는 효과분석 결과를 다음 표에 제시하였다. 분석 결과, 정책변수에 해당하는 출산전후휴가 기간과 육아휴직 기간 변수의 효과는 통계적 유

의성이 나타나지 않았다.

〈표 6-4〉 모성보호제도의 휴가 및 휴직 기간이 추가자녀 출산 이행에 미치는 효과

구분	출산전후휴가 기간 효과 모형			육아휴직 기간 효과 모형		
	B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
상수항	-6.096	4.110	.002	.804	5.338	2.234
모연령	.262	.266	1.300	-.170	.340	.844
연령제곱	-.007	.004	.993	.000	.005	1.000
출산순위						
첫째아	3.790	.571	44.244***	3.508	.960	33.371***
둘째아	1.161	.575	3.194*	1.164	.966	3.204
셋째아 이상						
재산 분위						
1분위	.242	.232	1.273	.478	.332	1.613
2분위	.000	.191	1.000	-.217	.261	.805
3분위	.137	.174	1.147	.148	.240	1.160
4분위	.038	.160	1.039	-.072	.221	.930
5분위						
출산연도						
2001~2005	1.990	.168	7.318***	1.783	.254	5.949***
2006~2010	1.943	.145	6.977***	1.678	.185	5.357***
2011~2015						
당시 직종						
관리 전문직	.264	.126	1.303*	.111	.175	1.118
서비스직	-.093	.264	.911	-.351	.347	.704
판매직	.336	.484	1.399	-.235	.636	.790
기타	.334	.299	1.397	.264	.368	1.303
사무직						
직장 유형						
공공부문	-.023	.136	.977	-.216	.189	.806
민간부문						
휴가(휴직)						
~30일(~6개월)	-.077	.197	.926	-.360	.291	.698
31~60일(7~12개월)	-.094	.214	.911	.064	.272	1.066
61일~(13개월~)						
N	2,434			1,216		
-2LL		1860.4			973.7	
X2		1063.0***			443.2***	

자료: 한국보건사회연구원, 2015년 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.



제 7 장

요약 및 정책적 함의

제1절 연구 결과 요약

제2절 정책적 함의



7

요약 및 정책적 함의 <<

제1절 연구 결과 요약

본 연구는 모성보호제도를 중심으로 일·가정 양립제도의 정책평가를 실시하여 향후 정책개선 과제 도출을 목적으로 하였다. 일·가정 양립 정책의 목표는 여성의 고용안정과 자녀 양육 기간을 보장하고, 또한 출산에 유리한 환경을 조성함으로써 궁극적으로 출산율 제고를 위한 것이라고 할 수 있다. 기존의 연구는 주로 고용의 측면에서 많은 연구가 진행되었으나, 현실적인 자료의 한계 등으로 출산 측면에서의 정책평가는 거의 이루어지지 않았다. 본 연구는 정책의 고용 효과 분석은 기존 연구로 대신하고 모성보호제도를 중심으로 사업평가와 출산에 대한 효과평가에 초점을 두었다.

주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 사업평가 중 우선 제도의 포괄성 측면에서 전국 의료기관 분만자의 건강보험 가입자 대비 제도 이용자 규모를 파악한 결과, 2011~2015년 사이에 임신일 기준 건강보험 직장가입자의 약 25%, 연간 4만 명 규모가 분만 전에 직장을 그만두는 것으로 추정된다. 그리고 2015년 기준으로 출산전후휴가를 이용하지 않은(못한) 사람은 임신일 기준 직장가입자의 41.0%, 분만일 기준 직장가입자의 21.2%를 나타낸다. 같은 해 육아휴직을 이용하지 않은(못한) 사람은 임신일 기준 직장가입자의 49%, 분만일 기준 직장가입자의 31.8%를 나타낸다.

그리고 기존 연구에서 지적되었던 모성보호제도와 경력단절의 관련성

을 파악하기 위하여 고용보험 자격변동 내역을 분석한 결과, 2015년 기준으로 출산전후휴가 종료 후 1년 이내에 고용보험 자격을 상실한 비율이 22%, 육아휴직 종료 후 1년 이내에 고용보험 자격을 상실한 비율이 32.1%로 나타났다. 이로써 제도의 사각지대가 광범위하게 형성되어 있음을 알 수 있다. 또한 제도를 이용한 이후에도 고용을 유지하지 못하는 규모 또한 광범위하며, 지난 10여 년간 이런 규모가 지속됨으로써 모성보호제도 활용을 저해하는 노동시장 내 구조적 요인이 작용하고 있는 것으로 판단된다.

다른 한편 출산전후휴가 이용자와 육아휴직 이용자의 특성을 분석한 결과 제도의 활용도가 높은 집단과 낮은 집단 간의 차이가 발생하고 있는 점을 알 수 있다. 고용이 취약한 집단에서 제도의 활용도가 상대적으로 낮게 나타나고 있는데, 이는 제도의 보편성과 형평성이 보장되지 않는다는 점을 의미한다. 저임금 근로자, 10인 미만 사업장 근로자, 서비스업 종사자의 경우 이런 취약성으로 인하여 제도가 의도하지 않은 사각지대가 형성되고 있었다.

모성보호제도의 급여 적정성을 분석한 결과, 출산전후휴가급여의 임금 대체율 연 평균은 2006년 87.4%에서 2015년 70.3%로 지속적인 하락 추세를 보이고 있다. 임금분위별 출산전후휴가급여의 임금대체율 역시 전반적인 감소 추세가 나타나고 있고, 특히 중위소득계층(3, 4분위)의 임금대체율 하락폭이 가장 큰 것으로 드러났다. 육아휴직급여의 임금대체율 연 평균은 2006년 35.7%에서 2015년 32.1%로 제도의 변화에 따라 증감하는 경향을 보인다. 육아휴직급여액이 50만 원으로 인상된 이후 2007~2008년까지 임금대체율 평균이 상승 추세를 나타냈다. 그러나 2009년부터 점차 하락하였고, 급여 지급 방식이 정률제로 바뀐 2011년 이후에도 하락 추세가 이어지다 2014년 이후 다소 반등하였다.

여성 근로자를 대상으로 모성보호제도 이용 경험과 이용 행태를 분석한 결과, 출산 전후 6개월 이내에 경력단절 경험이 있는 여성의 경우는 경력단절 경험이 없는 여성에 비해 제도 활용도가 극히 낮았다. 모성보호제도 이용 여부에 영향을 미치는 요인분석 결과 상용근로자에 비해 임시일용근로자가, 공공부문에 비해 민간부문 근로자의 제도 활용도 또한 상대적으로 낮게 나타났다. 고용안정성과 공공-민간 영역에 따라 제도 활용도가 차별적인 것이 확인되고 있다.

OECD 국가 패널 자료 분석 결과에 따르면, 국가 단위의 모성보호제도의 특성과 국가의 출산율 간 강한 상관관계가 확인되고 있다. 휴가 및 휴직 기간, 급여의 소득대체율, 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product) 대비 국가의 모성보호제도 관련 지출 규모 등이 국가의 출산율과 양의 상관관계를 나타내고 있었다. 인과관계 분석 결과 모성보호제도의 휴가 및 휴직 기간, 임금대체율과 출산율 간의 인과관계는 나타나지 않았지만, GDP 대비 재정지출 규모는 출산율과 강한 양의 인과관계가 확인되었다.

모성보호제도가 출산에 미치는 효과성 분석 결과에 따르면, 순수한 정책 효과로서 제한적이지만 출산전후휴가를 이용한 집단이 미이용자 집단보다 추가자녀 출산 확률이 1.2배 높게 나타났고, 육아휴직 이용자 집단이 미이용자 집단보다 추가자녀 출산 확률이 1.3배 높게 나타났다.

제2절 정책적 함의

전체적인 분석 결과에 따르면, 기존 연구에서 지적되었던 사각지대 문제, 경력단절의 문제, 고용안정성의 문제 등이 대체로 자료 분석을 통하여 확인되고 있다.

분석 결과에서 알 수 있는 가장 중요한 정책적 함의는 모성보호제도가 노동시장의 구조적 요인과 밀접히 연계되어 있다는 점이다. 현재 모성보호제도가 가지고 있는 한계나 효과는 노동시장의 구조적 장애요인으로 인하여 결정되고 있다는 의미이다. 제도의 사각지대와 여성의 경력단절 문제가 구조화되어 모성보호제도의 활용도를 떨어뜨리고, 노동시장 특성 집단 간 제도 활용의 보편성을 훼손시키고 있는 것으로 해석된다. 따라서 향후 모성보호제도 개선을 위해서는 노동시장의 구조화된 관행을 함께 개선하려는 조치가 병행되어야 한다. 모성보호제도 자체만의 부분적 수정을 통해서도 고용 효과나 출산율 제고 효과를 기대하기 어려울 것으로 판단된다.

사각지대 해소를 위해서 고용보험 가입 현황에 대한 점검이 필요하다. 통계청 조사 결과에 따르면 임금근로자의 고용보험 가입률은 70% 수준으로, 임금근로자로서 고용보험에 가입되지 않은 근로자 규모가 30%를 차지하는 것이며, 이 중 출산 근로자는 원천적으로 제도 이용 가능성이 제한된다. 따라서 고용보험 적용 사업장이면서도 고용보험에 가입하지 않은 사업체에 대한 현장 점검을 강화할 필요가 있다.

모성보호제도의 활용도가 고용안정성에 따라 크게 영향을 받는 상황에서 제도의 안정성을 높이기 위한 조치가 필요하다. 일반적으로 여성고용을 안정화시킬 수 있는 조치가 필요하겠지만, 비정규직 고용 형태의 경우 특별한 보호 조치가 필요할 것이다. 모성보호 급여 신청 자격으로 피보험 단위 기간 180일이 충족되어야 하는 현행 제도를 비정규직 근로자를 고려하여 완화하는 방안을 검토할 수 있다.

현재 모성보호제도 급여의 임금대체율을 높이는 방안을 검토할 필요가 있다. 분석 결과에 따르면 2015년 출산전후휴가급여의 연평균 임금대체율이 70% 수준이며, 육아휴직급여의 연평균 임금대체율은 32% 수준이

다. 그뿐만 아니라 최근으로 올수록 두 제도의 임금대체율은 감소 추세에 있다. 국가 간 비교 분석 결과, 국가 단위의 임금대체율이 출산율과 직접적 인과관계는 나타나지 않았지만 양의 상관관계가 확인되었고, GDP 대비 재정지출 규모가 국가의 출산율과 양의 인과관계가 확인된 점을 고려하면, 급여의 임금대체율을 높여 제도 활용도를 제고할 필요가 있다. 현재 급여의 임금대체율이 감소 추세에 있는 이유는 임금은 지속적으로 상승함에도 불구하고 출산전후휴가급여의 상한액은 2001년 이후, 육아휴직급여의 상한액은 2011년 이후 현재까지 변하지 않고 있기 때문이다. 출산전후휴가는 90일 중 60일만 통상임금 100%를 보장하도록 하고, 나머지 30일의 급여 상한을 135만 원으로 제한하는 것이 임금대체율을 하락시키는 주요 요인이라 할 수 있다. 따라서 상한액을 상향 조정하여 출산전후휴가급여의 임금대체율은 100% 수준으로, 육아휴직급여의 임금대체율은 60% 수준까지 높이는 방안을 검토해야 한다.

마지막으로 모성보호제도와 노동시장의 구조적 관행에 대한 연계 조치로서 근로감독 체계의 강화가 주요한 수단이 될 수 있을 것이다. 현재 정부는 건강보험 자료와 고용보험 자료를 연계하여 상시적 근로감독을 추진하고 있다. 그러나 개인정보보호 문제로 두 정보를 개인단위로 연계하는데 한계가 있어 이에 대한 보완대책 마련이 필요할 것이다.

근로감독 체계와 관련하여 지방노동 관서의 근로감독 인력 등의 효율적 운영에 대한 검토가 필요하다. 근로감독관 인력이 절대적으로 부족한 상황에서도 모성보호제도 관련 근로감독 업무의 전문성과 지속성을 확보할 수 있는 조치가 강구되어야 한다. 현재 인력 중 업무 전담자를 지정하고 1~2년 기간 동안 업무를 지속할 수 있도록 보장하는 방안을 검토할 수 있다. 또한 부족한 근로감독 인력을 보완하기 위하여 최근 국회에서 논의하고 있는 ‘명예근로감독관’ 제도 도입 또는 기존의 ‘명예고용평등감독

관' 제도의 확대 강화를 검토할 수 있다. 이를 통해 근로감독관 인력 부족 문제를 효율적으로 보완할 수 있으며, 근로자 참여를 보장함으로써 사업장에서 더 직접적인 근로감독 효과를 기대할 수 있을 것이다.

참고문헌 <<

- 건강보험공단. 건강보험데이터 2006~2015년 자료.
- 고용노동부. (2016. 7. 22.). 보도자료. 아빠 육아휴직 이제는 대세가 됐어요!
- 고용노동부. (2015a). 2015년판 고용노동백서.
- 고용노동부. (2015b). 2015년판 고용보험백서.
- 고용노동부. (2014. 10. 1.). 보도자료. 오늘부터 아바도 육아휴직 가져! -육아기 근로시간 단축 급여 상향, 비정규직 육아휴직 중 재고용 지원도 확대-
- 고용노동부. (2013). 2013년판 고용보험백서.
- 고용노동부. (2011). 남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률 일부 개정 법률(안) 주요 개정 내용 설명자료.
- 고용노동부. (2010). 유연한 근로시간제 도입 매뉴얼.
- 고용노동부. 고용보험데이터 2006~2015년 자료.
- 고용보험 홈페이지. www.ei.go.kr.
- 고용보험 용어사전. www.ei.go.kr/ei/eih/cp/rr/rrWordDict/retrieveRrWordDictInfo.do.
- 기획재정부. (2012. 5. 24.). 보도자료. 12년 1/4분기 공공기관 유연근무제 추진 현황.
- 기획재정부. (2013. 5. 16.). 보도자료. 13년 1/4분기 공공기관 유연근무제 추진 현황.
- 김영숙, 김난주, 장운선, 김효진. (2014). 일·가정양립지원정책의 효과성 분석. 국회예산정책처.
- 김일옥, 왕희정, 정구철, 최소영. (2011). 출산장려 정책과 근로시간이 기혼여성의 둘째 아 출산의도에 미치는 영향. 한국인구학, 34(3), pp.139-155.
- 김진욱. (2008). 여성근로자의 육아휴직과 근로지속성에 관한 실증 연구. 사회복지정책, 33, pp.239-260.
- 김혜원. (2007). 제4차 남녀고용평등 기본계획안(2008~2012년)의 기본방향과 주요 과제. 노동리뷰, 33, pp.3-19.

- 노동부. (2009). 2009년판 노동백서.
- 노동부. (2003). 고용보험백서.
- 노동부. (2002). 2002년판 노동백서.
- 대한민국정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획.
- 대한민국정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획.
- 대한민국정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획 보완판.
- 대한민국정부. (2006). 제1차 저출산·고령사회 기본계획.
- 류연규. (2005). 복지국가의 탈가족화와 출산율의 관계에 대한 비교 연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 박종서, 김문길, 김은정, 이상림, 조성호, 양지윤. (2015). 여성노동-출산 및 양육 행태와 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 방하남. (2012). 고용보험의 사각지대 개선방안. 보건복지포럼(2012. 3.). 한국보건사회연구원
- 보건복지부. (2016. 8. 24.). 보도자료. 9월부터 저출산 위기 극복을 위한 보완대책 시급히 추진한다.
- 여성가족부 가족친화지원사업 인증 홈페이지. ffm.mogef.go.kr.
- 여성가족부. (2015). 2015 가족친화인증기업·기관 우수사례집. 가족이 행복한 즐거운 일터. 동 기관.
- 이삼식, 유계숙, 윤홍식, 최효진. (2008). 저출산 대응 정책의 효과성 평가모형에 관한 연구. 한국보건사회연구원.
- 이삼식, 최효진, 서문희, 박세경, 윤홍식, 진미정. (2009). 2009년도 전국 결혼 및 출산 동향조사 심층분석. 저출산 원인과 정책방향. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이삼식, 최효진, 정혜은. (2010). 저출산정책 효과성 평가 연구. 한국보건사회연구원.
- 이수영. (2008). 한국에서 육아휴직제가 여성의 노동시장 참여에 미치는 영향에 관한 연구: 육아휴직의 활용패턴과 고용연장효과를 중심으로. 이화여자대학교 대학원 박사학위 논문.
- 장지연, 윤자영, 신현구. (2013). 모성보호 사각지대 해소 및 고용효과 강화를 위

- 한 모성보호제도 재설계방안 연구. 고용노동부·한국노동연구원.
- 저출산고령사회위원회. (2014). 제2차 저출산·고령사회 기본계획 2014년도 시행계획.
- 저출산고령사회위원회. (2007). 제1차 저출산·고령사회 기본계획 2007년도 시행계획.
- 정성호. (2012). 저출산 정책의 효과성에 관한 연구. 한국인구학, 35(1), pp.31-52.
- 조운영. (2006). 기혼 여성의 출산과 노동공급: 생애주기모형. 한국개발연구원.
- 최인덕. (2013). 고용 및 산재보험 사각지대 해소방안. 복지 사각지대 현황과 해결방안. 한국재정학회·한국조세연구원 공동 정책세미나. 한국조세연구원.
- 통계청. (2015. 6. 30.). 보도자료. 2014년 하반기 지역별고용조사 부가항목 조사결과(맞벌이가구 및 유연근무제 활용 현황).
- 통계청. (2014. 6. 18.). 보도자료. 2013년 유연근무제 활용 현황.
- 통계청. (2013. 12. 4.). 보도자료. 2013년 사회조사 결과(복지·사회참여·문화와 여가·소득과 소비·노동)
- 통계청. (2012. 8. 30.). 보도자료. 2012년 유연근무제 활용 현황 집계 결과.
- 통계청. (각 연도). 출생통계.
- 한국개발연구원. (2012a). 결혼·출산·육아 지원사업군 심층평가. 한국개발연구원.
- 한국개발연구원. (2012b). 정부재정사업심층평가지침. 한국개발연구원.
- 한국개발연구원. (2009). 산전후휴가/육아휴직 지원사업. 한국개발연구원.
- 한국기술교육대학교. (2009). 2009년 고용보험사업 심층평가(고용안정사업1). 노동부.
- 한국노동연구원, 한국직업능력개발원. (2007). 고용보험사업 심층평가. 노동부.
- 한국보건사회연구원. 2015년 출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료.
- 홍석철, 정용관, 이정민, 김영일, 김정호, 신나리, 조부경 등. (2012). 결혼·출산·육아 지원사업군 심층평가. 한국개발연구원.
- 홍승아, 류연규, 김영미, 최숙희, 김현숙, 송다영. (2008). 일가족양립정책의 국제 비교연구 및 한국의 정책과제. 한국여성정책연구원.

- Averett, S. L. and Whittington, L. A. (2001). Does Maternity Leave Induce Births? *Southern Economic Journal* 68(2): pp.403-417.
- Bassford, M. & Fishery, H.(2016) Bonus babies? The impact of paid parental leave on fertility intentions, *Life Course Centre Working Paper Series No. 2016-02*, Institute for Social Science Research, The University of Queensland
- Cygan-Rehm, K.(2015) Parental leave benefit and differential fertility responses: Evidence from a German reform, *CESifo Area Conference on Employment and Social Protection 2015*.
- D'Addio, A. C. & d'Ercole, M. M.. (2005). Policies, Institutions and Fertility rates: A Panal data analysis for OECD countries. *OECD Economic Studies*, 41, pp.7-43.
- Duvander, A. Z. and Andersson, G. (2005). Gender Equality and Fertility in Sweden: A Study on the Impact of the Father's Uptake of Parental Leave on Continued Childbearing. MPIDR WORKING PAPER WP 2005-013. Max Planck Institute for Demographic Research.
- Duvander, A. Z., Lappegård, T., and Andersson, G. (2010). Family policy and fertility: fathers' and mothers' use of parental leave and continued childbearing in Norway and Sweden. *Journal of European Social Policy*, 20(1): pp.45-57.
- Glowaki, T. and Richmond, A. K.(2007). How Government Policies Influence Declining Fertility Rates in Developed Countries. *Middle States Geographer*, 40:pp.32-38.
- Higuchi, Yoshio. (1997). An Empirical Study of Child Care Leave in Japan: Marriage, Childbirth, and Job Retention, *Keio Business Review*, 33, pp.33-51.
- Hoem, J. M., Prskawetz, A. and Neyer, G.(2001). Autonomy or

- conservative adjustment? The effect of public policies and educational attainment on third births in Austria. MPIDR WORKING PAPER WP 2001-016. Max Planck Institute for
- Lalive, R. and Zweimüller, J. (2009). How does parental leave affect fertility and return to work? Evidence from two natural experiments. *The Quarterly Journal of Economics*, 124(3):1363-1402.
- McDavis and Hawthorn. (2006). *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*.
- OECD. (2011). OECD국가의 가족정책: 보다 향상된 가족정책적 대안들. OECD/Korea Policy Centre.
- OECD Family Database. (2015). <http://www.oecd.org/els/family/database.htm> 에서 2016. 10. 21. 인출.
- OECD Stats. Family Database. 2016. 10. 8. 인출.
- Olah, Livia SZ. (2003). Gendering fertility: Second births in Sweden and Hungary. *Population Research and Policy Review*, 22, pp.171-200.
- Prskawetz, A. and B. Zagaglia. (2005), "Second births in Austria." *Vienna Yearbook of Population Research*, pp.143-170.
- Rafael L., and Zweimüller, J., (2005). *Does Parental Leave Affect Fertility and Return-to-Work? Evidence from a "True Natural Experiment"*. IZA Discussion Papers 1613, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Št'astná, A. and T. Sobotka. (2009). Changing parental leave and shifts in second and third-birth rates in Austria. *VID Working paper 07/2009*, Vienna: Vienna Institute of Demography of the Austrian Academy of Sciences.
- Yamamura, Eigi and R. Andrés. (2011). *Trust and Fertility: Evidence from OECD countries*. MPRA Paper, 29978, posted 8. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/29978/>.



간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |