

발간등록번호

12-1071801-000006-01

정책보고서 2018-50

출산육아지원 사각지대 해소방안 연구



류정희 · 강희정 · 이소영 · 이주연

【책임연구자】

류정희 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

생애주기별 학대경험의 상호관계성 연구
한국보건사회연구원, 2017(공저)

아동정책기본계획 시행계획 평가
보건복지부·한국보건사회연구원, 2016(공저)

【공동연구진】

강희정 한국보건사회연구원 연구위원

이소영 한국보건사회연구원 연구위원

이주연 한국보건사회연구원 전문연구원

제출문 <<

저출산고령사회위원회 위원장 귀하

본 보고서를 “출산육아지원 사각지대 해소방안 연구” 최종보고서로 제출합니다.

2018년 12월
한국보건사회연구원 원장
조 흥 식

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 필요성	3
제2절 연구목적	5
제3절 연구내용	5
제4절 연구방법	8
제2장 출산전후휴가급여제도 현황과 쟁점	11
제1절 출산전후휴가급여제도와 유사모성보호제도	13
제2절 출산전후휴가급여제도 현황	20
제3장 출산전후휴가급여제도 사각지대	29
제1절 사각지대 관련 기존 선행연구 분석	31
제2절 출산전후휴가급여제도의 사각지대의 범주와 현황	39
제3절 출산급여제도 도입의 필요성	53
제4장 해외의 출산전후휴가급여제도 현황과 시사점	63
제1절 개괄	65
제2절 영국의 출산전후휴가급여제도	77
제3절 네덜란드의 출산전후휴가급여제도	85
제4절 시사점	86
제5장 출산급여 지원대상 규모 추계	89
제1절 출산급여 지원대상의 추계방법	91
제2절 출산급여 지원 대상 규모	98

제6장 출산급여의 제도적 설계	109
제1절 출산급여 제도의 성격	111
제2절 지원대상의 선정과 규모	112
제3절 지원자격과 수급요건	118
제4절 출산급여 전달체계	129
제5절 재원확보방식과 소요예산	138
제7장 결 론	143
제1절 출산급여제도의 논의 요약	146
제2절 출산급여제도의 발전전망	151
참고문헌	153
부록	157
부록1. 출산육아지원 사각지대 관련 FGI 질문항목	157
부록2. 출산육아지원 사각지대 관련 FGI 내용	158

표 목차

〈표 2-1〉 첫째 자녀 출산 가정 대상 지방자체단체별 출산지원금(2018)	15
〈표 2-2〉 연령별 양육수당	18
〈표 2-3〉 생애주기(시기)별 임신·출산·양육 지원 제도	19
〈표 2-4〉 모성보호급여와 일반회계 전입금 현황(2001-2018)	25
〈표 2-5〉 출산전후휴가급여 수급자수(2009-2017)	26
〈표 2-6〉 분만인원 대비 출산전후휴가 급여 수급자 현황	27
〈표 2-7〉 출산전후휴가 급여 수급자 고용유지율	27
〈표 3-1〉 선행연구별 사각지대 정의, 제도 확대방안 및 재원 등	35
〈표 3-2〉 출산전후휴가급여 사각지대의 범주화	40
〈표 3-3〉 「경제활동인구조사」의 자영업주와 자영업자 개념	41
〈표 3-4〉 여성취업자 구성비(2016-2017)	42
〈표 3-5〉 2016 폐업현황	43
〈표 3-6〉 사업소득가구의 실질소득 및 구성비 추이	44
〈표 3-7〉 2018년 1/4분기 가구소득의 원천별 증가율(전년동기대비)	45
〈표 3-8〉 특수고용 규모 추정치	47
〈표 3-9〉 여성일반 단시간 근로자 및 여성 초단시간 근로자의 근로조건	53
〈표 3-10〉 FGI 참여자 일반사항	54
〈표 4-1〉 주요국의 출산전후 모성휴가 급여대상 비교	67
〈표 4-2〉 주요국의 출산전후 모성휴가 기간 비교	69
〈표 4-3〉 주요국의 출산전후휴가 급여대상과 재원조달방식	72
〈표 4-4〉 영국의 출산육아지원 정책 개요	77
〈표 4-5〉 네덜란드의 출산육아지원 정책 개요	85
〈표 5-1〉 임금 근로자 대상 출산휴가 사각지대 확인 틀	97
〈표 5-2〉 지역가입자 및 의료급여 대상 출산휴가 사각지대 확인 틀	97
〈표 5-3〉 2016년 상반기 분만 현황	98
〈표 5-5〉 분석 대상(2016년 출산자)의 주요 특성	99
〈표 5-6〉 2016년 출산자의 소득 정보 연계 현황	101
〈표 5-7〉 2016년 출산자 중 고용정보가 연계된 출산자의 고용보험 수급 현황	102
〈표 5-8〉 분만 후 분만확인서 신청일자까지 소요기간과 사업장규모	103
〈표 5-9〉 출산전후휴가급여 신청자의 통상임금 10분위	104

〈표 5-10〉 분만 전 퇴직자의 사업장 규모	104
〈표 5-11〉 분만 후 퇴직자의 사업장 규모	105
〈표 5-12〉 2016년 출산자의 건강보험 자격별 고용보험 가입 및 출산휴가급여 현황	105
〈표 5-13〉 자격 재분류 결과 : 공무원 및 교직원 제외 전	106
〈표 5-14〉 자격 재분류 결과 : 공무원 및 교직원 제외 후	107
〈표 5-15〉 재분류된 건강보험 지역가입자와 의료급여 대상에서 소득 발생자 현황	107
〈표 5-16〉 재분류된 건강보험 지역가입자에서 발생한 근로소득과 사업소득 분포	108
〈표 6-1〉 출산지원제도의 이원적 체계구성	112
〈표 6-2〉 출산급여 제도의 지원대상 선정	113
〈표 6-3〉 분만 전 퇴직자의 사업장 규모	115
〈표 6-4〉 분만 후 퇴직자의 사업장 규모	115
〈표 6-5〉 사각지대 추정	116
〈표 6-6〉 출산급여 지원대상과 수급요건 규정	118
〈표 6-7〉 출산전후휴가급여의 신청시기	119
〈표 6-8〉 임금근로자와 비임금근로자의 증빙서류제출	122
〈표 6-9〉 출산전후휴가급여 신청자의 통상임금의 분위값	123
〈표 6-10〉 재분류된 건강보험 지역가입자에서 발생한 연간 근로소득과 사업소득 분포	126
〈표 6-11〉 2016년 출산전후휴가급여 수급자의 통상임금 분포	128
〈표 6-12〉 주요국의 출산전후 모성휴가 기간 비교	129
〈표 6-13〉 업무처리 실적 (2016년 기준)	130
〈표 6-14〉 모성보호 육아지원 신청 추이	131
〈표 6-15〉 출산급여 도입에 필요한 고용센터 담당자 총원필요 인원 추산	133
〈표 6-16〉 2017 시군구별 출생자 분포와 고용복지 플러스 센터의 배치 비교	134
〈표 6-17〉 2019년 분만자수와 출산급여 수급대상자 규모추계	139

그림목차

[그림 1-1] 우리나라 합계출산율의 변동추이	3
[그림 2-1] 인구변화 전망	26
[그림 3-1] 여성취업자 구성비(1995-2017)	42
[그림 3-2] 최근 5년간 성별 시간제 근로자 추이	52
[그림 4-1] 영국의 출산급여 신청서 예시	81
[그림 5-1] 추정임신일과 분만일 기준 고용보험 가입상태 분류	93
[그림 5-2] 고용보험 자격의 재분류방식	94
[그림 5-3] 건강보험-고용보험 DB 연계 과정	96
[그림 5-4] 출산휴가급여 수급 현황 분석을 위한 건강보험과 고용보험 정보의 연계 틀	96
[그림 6-1] 출산지원제도의 모성보호와 소득지원 기능	111
[그림 6-2] 출산휴가급여 사각지대와 출산급여 지원대상	117
[그림 6-3] 출산급여와 출산휴가급여의 신청과 지급시기 및 소득활동 요건	120
[그림 6-4] 출산급여 지원대상의 소득증빙	125
[그림 6-5] 성별 소득구간 분포	127
[그림 6-6] 현행 출산전후휴가급여 전달체계	130
[그림 6-7] 출산급여 도입시 전달체계	132
[그림 6-8] 2017 시군구별 고용(복지플러스)센터 개소구와 센터 당 출생아수	134
[그림 6-9] 임신출산 진료비 전달체계	136
[그림 6-10] 재원조달방식 I	139
[그림 6-11] 재원조달방식 II	140

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 연구의 목적

제3절 연구내용

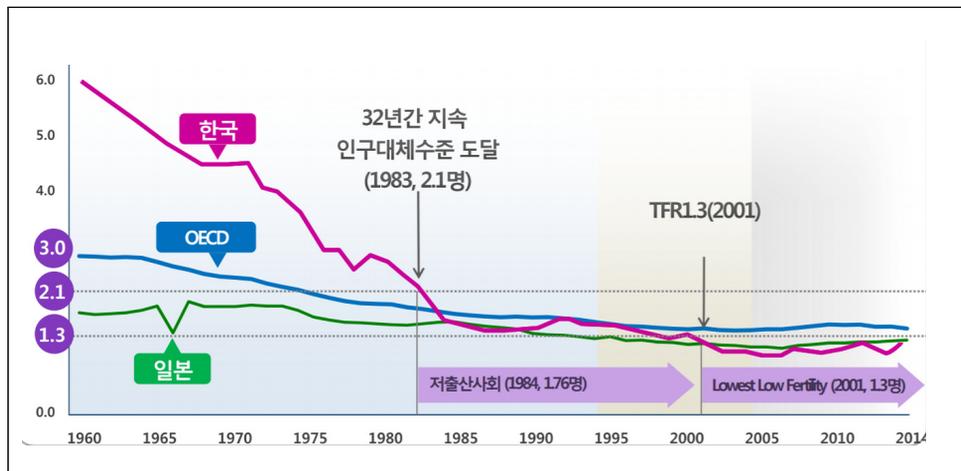
제4절 연구방법

제1절 연구의 배경 및 필요성

1. 연구의 배경 및 필요성

2001년 이후 초저출산 현상이 지속됨에 따라 저출산의 부정적인 파급효과에 대한 사회적 우려가 심각하게 제기되고 있다. 우리나라는 합계출산율¹⁾은 1983년(2.06명)에 인구대체수준인 2.1명 미만으로 떨어진 이후 35년 이상 저출산현상이 지속되고 있으며, 2001년(1.297명) 합계출산율이 1.3명 미만으로 하락한 이후 2017년 1.05명으로 역대 최저치를 기록하면서 초저출산 현상 계속되고 있다.

[그림 1-1] 우리나라 합계출산율의 변동추이



자료: 원종욱, 이소영(2017). 저출산정책의 효과성 분석. 기재부 중장기전략 연구작업반 발표자료, p.3

1) 합계출산율 = 출산가능 여성(15~49세)이 평생 낳을 수 있는 자녀 수

심화되고 있는 저출산현상에 대응하기 위하여 2006년부터 2015년까지 제1차 및 제2차 「저출산·고령사회 기본계획」을 수립하고, 총 80조 2,000억원의 예산을 저출산 대책에 투입하여 국가책임 보육 실현, 임신·출산 지원 강화, 일가정 양립 제도 확충 등 출산·양육에 대한 국가와 사회의 책임을 강화해왔다. 그러나 우리나라의 저출산 정책은 기존의 사업들을 백화점 식으로 종합하였기 때문에 출산율 제고 효과를 기대하기 어렵다는 문제점이 지적되었으며, 이에 따라 저출산 정책의 우선순위와 방향에 대한 재구조화의 필요성이 제기되었다. 예컨대, 일·가정양립정책은 저출산대책과 고용정책을 연계하여 여성경력단절 예방 및 경제활동 제고와 자녀양육기 돌봄권 보장을 목적으로 하여 추진되어 왔으며, 저출산 대응 관련 우선순위가 가장 높은 정책으로 고려되고 있다. 특히, 출산전후휴가급여제도는 핵심적인 일·가정양립 지원정책으로, 경력단절 없이 출산 및 자녀양육이 가능한 여건을 정착시키는 것을 목적으로 하고 있으며 저출산 현상의 완화효과가 큰 것으로 평가되고 있다. 그럼에도 불구하고 저출산 예산에서 일·가정양립 사각지대 해소분야의 예산은 상대적으로 매우 적은 비중을 차지하고 있다. 실제로 2016년 저출산 예산에서 일·가정양립 사각지대 해소 분야 예산은 4.6%에 불과할 뿐만 아니라, 대부분 고용보험기금을 재원으로 하고 있기 때문에 중소기업 근로자 등 정책의 사각지대가 많은 것으로 나타났다(김상우, 2016).

이에, 출산육아휴직 보편화 지원정책 추진을 위하여 정부의 적극적인 관심과 집중투자의 필요성이 제기되었으며 이는 문재인 정부 출범과 함께 출산친화적 육아환경조성을 위한 정책개선에 반영되어, 「48. 미래세대 투자를 통한 저출산 극복」의 실천과제인 '결혼·출산친화적 사회환경 조성'(복지부 주관)의 이행계획('17~18년 중 출산급여 도입방안 검토)으로 명시된 바 있다. 2018년 7월 저출산고령사회 위원회는 '일하며 아이 키우기 행복한 나라를 위한 핵심과제'를 발표했으며 일생활 균형을 위해 출산휴가급여의 사각지대 해소대책을 포함시켰다. 2017년 6월 기준 비정규직 임금근로자 중 68.7%만이 고용보험에 가입한 것으로 나타났으며, 고용보험이 적용되지 않는 월 60시간 미만의 초단시간 근로자, 보험설계사나 학습지 교사 등 특수형태고용 종사자, 고용원을 두지 않는 단독 자영업자 등 고용보험에 기초한 출산전후휴가급여의 제도적 사각지대에 놓인 취업여성을 주 대상으로 하여, 출산급여를 제공하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

제2절 연구목적

본 연구는 출산전후휴가급여를 중심으로 출산육아지원 사각지대의 해소방안을 검토한다. 출산전후휴가급여제도는 핵심적인 일·가정양립 지원정책으로, 경력단절 없이 출산 및 자녀양육이 가능한 여건을 정착시키는 것을 목적으로 하고 있으며 저출산 현상의 완화효과가 큰 것으로 평가되고 있다. 일·가정양립정책은 저출산대책과 고용정책을 연계하여 여성경력단절 예방 및 경제활동 제고와 자녀양육기 돌봄권 보장을 목적으로 하여 추진되어 왔으며, 저출산 대응 관련 우선순위가 가장 높은 정책으로 고려되고 있다(김상우, 2016). 이는 우리나라의 일·가정양립정책이 여성의 출산과 경제활동에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 최근의 연구결과(김인경, 2017)에서도 확인된다. 즉, 직장에서 출산전후휴가를 제공할 때 출산 의향이 증가하였으며 출산에 대하여 출산 전후사용할 수 있는 출산전후휴가의 영향력이 큰 것으로 나타났다.

최근의 출산전후휴가제도는 2000년대 이후 고용보험제도 모성보호사업의 일환으로 지속적으로 발전해왔지만 고용보험제도 적용범위 내·외에서 광범위한 사각지대발생의 문제가 제기되고 있다. 상용직 전일제 근로자를 기준으로 하는 고용보험제도의 적용대상 및 운영원리는 급격히 변화되고 있는 노동시장구조와 불일치하고 있으며, 이에 따라 현재 고용보험에 가입한 임금근로자를 대상으로 운용되고 있는 출산휴가제도의 보완 및 개선이 시급한 상황이다.

이에, 본 연구에서는 출산전후휴가급여제도의 제도적 사각지대에 속한 특수고용종사자 및 자영업자, 고용보험 적용제외 임금근로자 등을 대상으로 출산급여 제도의 도입필요성을 논의하고 도입방안을 구체적으로 검토하고자 한다.

제3절 연구내용

본 연구는 출산·육아지원 사각지대 해소방안을 마련하기 위한 출산급여 제도의 설계를 목적으로 하며 다음과 같이 구성된다.

제1장 서론에서는 출산급여 도입의 배경과 필요성을 검토한다. 여성노동력의 경력 단절을 예방하고 저출산문제에 적극적으로 대응하기 위해서 기존의 출산전후휴가급여 사각지대를 해소하고 보다 보편적인 모성보호제도를 구축할 필요가 사회적으로 제기되고 있다.

제2장에서는 출산전후휴가급여제도의 현황과 쟁점을 다룬다. 제 1절에서는 현행 출산전후휴가급여제도와 유사한 모성보호제도를 정책목표, 정책대상, 제도포용성의 관점에서 비교 분석한다. 출산전후휴가급여제도는 그 정책 목표를 “건강한 임신과 출산을 통한 모성과 아동의 건강과 이를 통한 여성근로자의 생활안정”으로 명시하고 있다. 이는 건강한 임신과 출산 등 모성보호를 목표로 하는 임신·출산 진료비 지원제도(청소년 산모, 여성 장애인 산모, 고위험 산모 지원 제도 포함)와 차이가 있을 뿐만 아니라, 양육의 경제적 부담을 감소시키고 근로자의 생활안정 및 고용안정을 목표로 하는 육아휴직급여제도와의 차별성을 가진다. 출산전후휴가급여제도는 모성보호와 근로자의 소득지원, 고용안정의 두 가지 성격을 동시에 가지고 있다. 제 2절에서는 쟁점이 되는 고용보험 사각지대의 문제점을 중심으로 출산전후휴가급여제도 현황을 제도현황과 출산전후휴가급여 사용현황으로 구분하여 검토하고 있다.

제3장은 출산전후휴가급여의 사각지대에 대한 검토와 해소방안으로서 출산급여제도 도입의 필요성을 검토하기로 한다. 제1절에서는 출산전후휴가급여의 사각지대와 관련된 기존의 논의를 출산전후휴가급여의 성격규정, 사각지대 개념화, 확대방안, 재원의 측면에서 비교분석하고 있다. 제2절은 출산전후휴가급여의 사각지대의 범주와 현황에 대한 분석으로 구성된다. 출산전후휴가급여의 사각지대는 고용보험의 제도적 적용 제외대상을 포괄하는 제도적 사각지대와 고용보험의 제도 내에서 수급조건 미충족, 미가입 등으로 인해 수급자격을 갖추지 못하는 급여사각지대로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 제도적 사각지대를 구성하고 있는 특수고용종사자 및 자영업자 등의 비임금근로자와 주 15시간 미만의 초단시간 근로자 등 적용예외 임금근로자를 중심으로 현황을 분석하고 있다. 제3절에서는 비임금근로자를 주대상으로 하는 별도의 출산지원 제도를 도입할 필요성을 출산전후휴가급여의 사각지대에 속한 출산여성들을 대상으로 하는 초점집단인터뷰(Focus Group Interview)를 통해 검토하고 있다.

제4장에서는 자영업자, 일반여성을 대상으로 시행되고 있는 해외의 출산전후휴가제도 현황을 개괄하고, 영국과 네덜란드의 사례분석을 중심으로 자영업자 대상의 출산지

원제도운영 원리와 우리에게 주는 함의를 제시하고 있다. 해외의 경우 임금근로자뿐만 아니라 프리랜서나 자영업자 등 비임금근로자를 포괄하여 전체 취업자들 대상으로 출산전후휴가급여 (또는 출산급여)를 지급하고 있는 국가가 다수 존재하며, 이러한 국가들의 경우 임금근로자(정률)와 자영업자(정액)에 대한 이원적인 급여수준과 체계를 적용하고 있다.

제5장에서는 고용보험DB와 건강보험 DB의 연계자료를 활용하여, 출산급여제도의 지원대상의 규모를 추계하고 있다. 지원대상의 규모추계를 위한 분석자료 및 설계 등 추계방법론을 제시하고 출산급여제도의 적용대상규모를 추정하였다.

제6장은 출산급여의 제도적 설계를 위해 할애되었다. 제1절에서는 출산급여 제도의 성격과 운영원리를 구체화하고 있다. 출산지원제도는 임금근로자(고용보험 가입자)를 대상으로 하는 현행 ‘출산전후휴가급여’와 사각지대의 비임금근로자를 대상으로 하는 ‘출산급여’의 이원적인 체계로 구성된다. 제2절에서는 지원대상 선정기준과 적용대상 규모를 검토하였다. 출산급여 제도는 고용보험제도의 적용사각지대에 놓여 있는 비임금근로자 및 임금근로자를 대상으로 하며, 고용보험제도의 적용대상이 되는 임금근로자를 대상으로 하는 출산전후휴가급여제도와는 대상자 선정, 자격조건, 재원조달 등의 측면에서 차별성을 가진다. 제3절에서 5절까지는 지원자격과 수급요건 규정, 지원수준 및 방법, 소요예산 추계, 재원확보방식, 전달체계 검토 등 출산급여제도 도입을 위한 구체적인 방안을 검토하여 제시하고 있다.

마지막으로 제7장 결론에서는 출산급여제도의 중장기적인 발전전망을 검토함과 동시에 출산지원제도의 한 체계로서 제도개선을 위한 정책적 고려사항을 제시하였다. 출산지원제도로써 현행 출산전후휴가급여와 출산급여 제도는 고용보험의 급격한 재편 및 보완의 과정에서 제도의 적용방식 및 단계적 확대방안이 구체화되어야 할 것이다. 제1절에서는 출산지원제도의 중장기적인 전망을 고용보험제도와와의 관련성을 고려하여 검토하고 단계적 확대를 통하여 보다 보편적인 출산여성 전체의 출산지원정책으로 자리매김할 필요성을 제시한다. 제2절에서는 이러한 전망 하에서 고용보험제도 내 급여사각지대의 해소방안, 고용보험제도를 이탈한 고용보험가입이력을 가진 출산여성을 위한 보호방안의 강구 등 단기적으로 제도개선을 위한 정책적 고려사항을 구체적인 정책제언으로 제시하고 있다.

제4절 연구방법

특수고용종사자 및 자영업자 등 비임금근로자를 대상으로 하는 출산급여 제도 설계를 위하여, 본 연구는 다음과 같은 연구방법을 활용하여 진행되었다.

첫째, 출산전후휴가급여 제도를 포함하는 국내외 출산지원제도에 대한 선행연구를 고찰하고 쟁점사항을 정리하였다. 보다 구체적으로, 출산전후휴가급여 제도의 문제점 및 한계 그리고 사각지대에 대한 국내외 선행연구를 고찰하였다. 또한, 출산급여, 출산수당 등 다양한 방식으로 국외에서 시행중인 출산급여제도를 비교분석하고 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

둘째, 건강보험 출산관련 데이터와 고용보험의 출산전후휴가급여, 피보험자, 실업급여 데이터를 연계하여 출산과 출산전후 지원금 수급대상자의 규모를 추계하고 사각지대에 대한 통계 분석을 수행하였다.

셋째, 국내외 사례 관련 현장방문조사 및 초점집단인터뷰(Focus Group Interview, FGI)를 실시하였다. 비임금근로자를 포괄하고 있는 주요국의 출산전후 지원금 제도 운용방식에 대한 해외사례를 영국과 네덜란드를 중심으로 전문가 그룹을 방문하여 인터뷰하였다. 영국의 경우 켄트대학(University of Kent)의 정희정 교수, 영국 런던대학교(University College London)의 Margaret O'Brien 교수와 Katherine Twanley 박사(Leverhulme Trust Early Career Fellow)가 영국의 모성보호제도와 일생활균형제도의 현황과 쟁점을 소개해주었으며 한국의 출산급여제도 도입 관련 귀중한 자문을 제공해 주었다. 네덜란드의 출산지원제도와 관련하여, 로테르담 에라스무스 대학(Erasmus University Rotterdam)의 Laura den Dulk 교수와 네덜란드 위트레흐트 대학(Utrecht University)의 Mara Yerkes 교수가 비정규직 여성노동자의 비중이 높은 네덜란드의 여성노동시장 특성과 모성보호제도의 운영방식과 관련한 자문을 제공했다.

다음으로 국내외 전문가 자문회의 및 현장방문 조사는 다음과 같이 이루어졌다. 출산급여 확대적용 시 전달체계개편 또는 보완방안 마련을 위하여 고용노동부 여성고용정책과와 정책협의를 하였으며, 서울시 고용센터 출산전후휴가급여 담당자 등 현장실무진을 대상으로 FGI를 실시하였다. 또한 출산전후휴가급여의 광범위한 사각지대를 구성하고 있는 제도적 사각지대 그룹을 다양한 직종의 특수고용종사자, 단독자영업자,

임신 중 퇴직한 고용보험 가입자, 그리고 무급가족종사자와 전업주부로 구분하여 FGI를 실시하였으며 이를 통해 비임금근로자 및 일반여성들의 보편적 출산지원제도에 대한 욕구와 필요를 확인하였다.

마지막으로, 출산급여제도 지원방안 설계 및 출산지원제도 개선 등 정책대안을 도출하기 위해 학계 및 현장의 전문가와의 자문회의를 거쳤다. 한국노동연구원의 장지연 박사, 박찬임 박사, 김근주 박사, 이승렬 박사와 한양대학교의 이삼식 교수, 충남대학교의 윤자영 교수, 호서대학교의 노호창 박사, 한국비정규직노동센터의 남우근 위원 등이 지원대상 및 소요예산 추계, 자원 확보방안, 출산급여 전달체계 설계안 등과 관련하여 자문의견을 제공하였다.

제 2 장

출산전후휴가급여제도 현황과 쟁점

제1절 출산전후휴가급여제도와 유사모성보호제도

제2절 출산전후휴가급여제도 현황

2

출산전후휴가급여제도 현황과 쟁점 <<

제1절 출산전후휴가급여제도와 유사모성보호제도

정부는 저출산과 인구의 고령화에 대응하기 위해 2005년 저출산·고령사회 기본법 제정을 필두로 2006년부터 저출산·고령사회 기본계획을 수립하여 추진 중에 있다. 현재 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)을 중심으로 ‘청년 일자리 및 주거대책 강화’, ‘출생에 대한 사회적 책임 실현’, ‘맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁’, ‘일·가정 양립 사각지대 해소’의 추진 방향 내에서 결혼, 임신, 출산, 자녀 돌봄, 일·가정 양립을 지원하고 있다. 이러한 지원 정책은 정책의 목적, 대상(및 자격), 지원 시기 등에 있어서 차이를 보인다. 임신·출산·양육과 관련하여 현금(또는 바우처를 통한 현금)을 통해 비용을 지원하는 정책은 다음과 같다. 중앙정부 사업으로서 임신·출산 진료비 지원 사업, 아동수당, 양육수당, 육아휴직급여가 있으며, 지방정부 사업으로 출산장려금 제도가 있다. 본 절에서는 출산전후휴가급여제도와 유사한 성격을 가진 제도들을 살펴보고자 한다. 우선, 비용지원 제도로서 중앙정부 사업인 임신·출산 진료비 지원 사업, 아동수당, 양육수당, 육아휴직급여를 살펴보고 지방정부 사업인 출산장려금에 관해 고찰해보고 해당 사업과 출산전후휴가급여제도와와의 관계를 유사중복성의 관점에서 규명해보고자 한다.

1. 유사 지원제도

가. 임신부 의료비 지원제도(국민행복카드)

출산전후휴가급여제도와 가장 유사한 성격의 제도는 임신·출산 진료비 지원 제도(국민행복카드, (구)고운맘카드)라고 볼 수 있다. 임신·출산 진료비 지원제도는 임신과 출산을 지원하는 가장 대표적이며 보편적인 제도로 꾸준히 확대되어 왔다. 해당 제도의 정책 목표는 크게 세 가지로 첫째, 산전 진찰, 분만 등 임신·출산에 관련된 의료비

부담을 경감하여, 둘째 출산 의욕을 고취하고 출산 친화적 환경을 조성하며, 셋째, 주기적인 산전 진찰을 통해 건강한 태아를 분만할 수 있도록 하는 것이다. 즉, 저출산에 대응하여 모성과 태아의 건강 증진, 관련 비용에 대한 부담 경감, 궁극적으로 출산의욕 고취를 목적으로 한다.

임신·출산 진료비 지원제도는 제1차 저출산·고령사회 기본계획안에서 저출산에 대한 대응책으로 시작된 측면도 있으나 동시에 2005년부터 시작된 건강보험 보장성 강화의 차원에서도 더욱 지지되었다. 2007년 『산모 산전 진찰 급여 확대』방안에 임신기간 중 산전진찰에 소요되는 검사비용 중 본인부담을 경감하는 안을 발표하였고, 이어 2008년 건강보험정책심의위원회에서 출산 전 진료비 급여 방법을 건강보험의 부가급여인 전자바우처 방식으로 도입하였다. 이러한 맥락에서 해당 제도는 건강보험법 시행령 제 25조(부가급여) 및 제 25조의 2(이용권 사용 요양기관) 신설, 국민건강보험법 시행규칙 제 16조(출산 전 진료비의 신청·지급 및 이용권 발급 등), 제 17조(이용권 사용 요양기관의 지정), 제 44조(업무의 위탁) 제 3항 및 제 4항에 명시되어 있다.

지원 금액은 2008년 12월 도입 당시 20만원에서 2010년 30만원, 2011년 40만원, 2012년부터 50만원으로 확대되었다. 지원 대상은 임신확인서로 임신이 확인된 건강보험 가입자 또는 피부양자로서 임신·출산 진료비 지원을 신청한 자이다. 보편적 제도이나 제도의 실효성 제고를 위해 수요대상층을 세분화하여 출산 비용에 있어서 일반 산모에 비해 부담이 큰 다태아 출산 임신부(2012.7), 분만취약지 거주 임신부(2016.7)의 경우 70만원(다태아 90만원)을 지원하고 있으며, 18세 이하 청소년 산모의 경우는 임신 1회 당 120만 원을 그리고 1~3급 등록 여성장애인의 경우 태아 1인 기준(출산, 유산, 사산) 100만원 지원하고 있다. 더 나아가 저출산·고령사회 위원회에서는 최근(2018년 7월) 지원금액을 다시 10만원 인상하여 60만원(쌍태아 100만원)으로 지원하는 방안을 발표하였다. 단, 청소년 산모의 임신·출산 진료비 지원 제도의 목적은 의료비 부담 경감의 측면보다는 청소년 산모와 태아의 건강증진을 도모하는 것을 주된 목적으로 하고 있다.

해당 제도와 유사한 성격을 가진 제도는 고위험 임신부 의료비 지원 사업이 있다. 일반 임신부에 비해 진료비의 부담이 큰 고위험 임신부를 대상으로 하여 3대 고위험 질병을 가지고 있으며, 월평균 소득 150%이하의 가구원인 경우에 한하여 적정 치료·관리에 필요한 진료비를 지원하는 제도로 1인당 300만원까지 지원한다. 지원대상에 있어

서 자궁 내 태아사망 등으로 사산한 경우는 포함되나 외국 국적인 자 및 국외이주자는 제외된다.

나. 출산지원금 제도

출산지원금 제도는 출산장려금, 출산축하금, 출산지원금, 출산축하지원금, 출산축하후원금, 양육지원금, 출산양육지원금 등 다양한 명칭으로 불린다. 해당 제도는 중앙부처의 사업이 아닌 지방자치단체의 사업으로 지방자치단체에 따라 지원 대상, 금액, 지급 방식(일시금 또는 분할금)이 상이하다는 특징이 있다. 출산지원금 제도의 정책 목표는 지방자치단체마다 다소 차이는 있으나 대체로 출산 가정의 경제적인 부담을 줄이며 출산장려 분위기를 조성하는 것을 목표로 하고 있다. 예를 들어, 울산 복구의 경우는 ‘저출산 대응책의 일환으로 자녀양육 가정의 사회·경제적 부담을 경감시키고 임신·출산 친화 환경을 조성하고자’한다는 목표를 제시하고 있다.

지원 대상의 경우 신생아 출생 당시 해당 지방자치단체에 주민등록을 두고 지자체에서 기준으로 하는 일정 기간 이상 실제 거주중인 신생아의 부 또는 모로 소득과 관련 없는 일종의 보편적 성격을 지닌 제도라고 볼 수 있다. 일부 지방자치단체의 경우 첫째 자녀 출산 가정까지 포함하고 있으나, 대체로 둘째 자녀 이상 출산 가정에 지원하는 경향이 있다. 다음 표에서는 2018년 현재 첫째 자녀를 출산한 가정을 포함하고 있는 지방단체와 지원 금액을 제시하고 있다.

〈표 2-1〉 첫째 자녀 출산 가정 대상 지방자치단체별 출산지원금(2018)

지역	금액
서울(용산구, 서대문구, 마포구, 강동구, 종로구, 중구, 영등포구)	10~30만원
경기(양평, 연천, 여주, 김포, 가평, 시흥, 안양)	5~200만원

지원 금액의 경우 지방자치단체마다 상이한데, 5만 원에서 천만 원대까지 다양하다. 더 나아가 현금뿐만 아니라 신생아에게 필요한 물품을 제공하는 곳도 있다. 또한 출생 순위에 따라 차등 지급되기도 한다. 해당 제도와 유사한 성격을 지방자치단체의 제도

로 출산예정 공무원 또는 배우자를 대상으로 1인당 20만 원 상당의 출산용품 구입비를 지원하는 제도 등 지방자치단체별로 다양한 제도가 추진 중이다.

이처럼 다양한 지자체의 출산지원금 제도는 정책의 효과성에 대한 문제, 지자체 재정 확보의 어려움의 문제, 형평성과 이로 인한 도덕적 해이의 문제가 제기되고 있다. 우선, 정책의 효과성의 측면에서 단기적으로는 효과적일 수 있으나 장기적으로는 효과성을 검증하기 어렵다는 문제가 있다. 예를 들어 전북 진안군의 경우는 2016년 첫째·둘째 출산장려금을 120만 원에서 360만 원으로, 셋째 이상은 450만원에서 1천만 원으로 인상했지만, 2015년 196명이던 이 지역 출생아는 이듬해 176명, 지난해 147명으로 급감하였다. 또한 출산지원금은 지자체 재원으로 자율적으로 지원되고 있지만, 인접 지자체간 ‘인구증가 정책’의 일환으로 경쟁적 증액이 이루어지면서 재정 부담이 가중되고 있는 문제가 있다. 또한, 지자체에 따라 다르게 설계된 출산지원금 제도는 상대적으로 지원액이 적은 지자체 주민들에게 상대적 박탈감을 주고, 이로 인해 일부 자녀출산을 앞둔 가족이 지원금이 많은 타 지자체로 위장전입을 하게 만드는 부작용으로도 남용될 소지가 있다. 예를 들어, 인구 5만 명 정도 규모의 충북 영동군의 경우 2017년 350만 원(첫째 아)~ 760만 원(셋째 아)로 출산장려금이 대폭 상승함에 따라 2017년 출생아 수는 전 년도 대비 58명이 증가한 288명이 되었다. 그러나 산모 중 93명(37%)은 주민등록을 옮긴 지 1년도 안 된 신규 전입자로 나타나 위장 전입의 가능성이 있다. 실제로 국가 차원에서 한 지역의 인구 증가는 인근 지역의 인구 감소에서 기인하는 것이기 때문에, 지자체별 상이한 출산지원금 제도는 국가 전체의 인구 증가와 관련이 적다. 따라서 출산지원금과 같은 제도는 지자체에서 개별적으로 시행하기보다는 중앙 정부에서 시행해야할 성격의 제도라도 볼 수 있다.

다. 육아휴직급여 제도

육아휴직급여는 출산전후휴가급여 제도와 가장 유사한 제도이다. 해당 제도의 목표는 근로자의 육아부담을 해소하고 계속 근로를 지원함으로써 근로자의 생활안정 및 고용안정을 도모²⁾로 지원 대상은 기본적으로 근로자임이 명시되어 있다. 구체적으로 지

2) 고용보험 육아휴직 안내

<https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0302Info.do> 에서 2018. 6. 11. 인출

원 대상은 만8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 양육하며, 휴직 시작 이전에 고용보험 피보험단위기간이 통산 180일 이상인 근로자이다.

지원 기간은 근로자 1인의 자녀 1명당 1년 이내이나, 부모가 모두 근로자인 경우 한 자녀에 대해 부모가 각각 1년까지 가능하다. 공무원의 경우는 국가공무원법에 의거하여 자녀 1명에 대해 부모 각각 3년까지 육아휴직을 지원하는데, 육아휴직에 대한 급여는 1년까지 지원하고 있다. 육아휴직 시작일이 2017. 9. 1. 이후인 경우, 육아휴직 시작일부턴 3개월까지는 상한액이 월 150만 원이고 하한액은 월 70만 원이다. 육아휴직 4개월째부터 휴직 종료일까지는 상한액이 월 100만 원이며, 하한액은 월 50만원의 범위 안에서 통상임금의 40%를 지급하고 있다. 지원하는 방식은 사후지급분 방식으로 육아휴직급여 중 75%는 매월 지급되고 나머지 25%는 육아휴직 종료 후 근무지로 복귀하여 6개월 이상 근무한 경우에 합산하여 일시불로 지급하고 있다. 또한, 육아휴직 급여 특례로서 같은 자녀에 대해 부모가 순차적으로 육아휴직을 사용하는 경우, 두 번째 사용한 사람의 육아휴직 3개월 급여를 통상임금의 상한액 월 150만 원의 범위에서 100% 지급하며 이 경우는 사후지급분 제도가 적용되지 않고 있다.

해당 제도는 근로자 중에서도 만 9세 이상 또는 초등학교 3학년 이상 자녀를 양육하는 근로자를 제외하며, 휴직 시작 이전에 고용보험 피보험단위기간이 통산 180일 이상인 근로자, 고용보험에 가입되지 않은 자영업자 및 특수고용노동자를 제외하고 있다.

라. 양육수당 제도

양육수당 제도는 어린이집·유치원·종일제 아이돌봄서비스를 이용하지 않는 84개월 미만 미취학 아동을 양육하는 가정에게 현금으로 수당을 지급하는 제도이다. 해당 제도의 목적은 다음과 같다. 첫째, 어린이집 이용 영유아에 대한 보육료 지원을 대신하여 가정양육 아동에 대한 양육비를 지원하여 부모의 자녀양육 부담경감을 목적으로 한다. 둘째, 영유아보육법에 따라 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성하는 것을 목적으로 한다. 셋째, 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

해당 제도의 제외 대상은 어린이집 또는 유치원을 이용하여 보육료·유아학비를 지

원받고 있는 아동, 종일제 아이돌봄 서비스를 지원받고 있는 아동, 교육부의 유치원은 아니지만 국립학교(국가지원)로 인가받아 유치원과 동일한 성격의 교과과정을 시행하고 있는 기관에 채용하여 지원받고 있는 아동을 양육하는 가정이다. 또한, 가정양육수당 지원 아동이 해외에 90일 이상 체류하는 경우에는 영유아보육법 제34조의2 제3항에 따라 양육수당 지원을 정지하고 있다. 지원 금액은 다음의 표에서 제시하였듯이, 아동의 연령에 따라 상이하다.

〈표 2-2〉 연령별 양육수당

연령(개월)	양육수당	농어촌양육수당	장애아동양육수당
0~11	20만 원	20만 원	20만 원
12~23	15만 원	17만 7천 원	
24~35	10만 원	15만 6천 원	10만 원
36~47		12만 9천 원	
48~84개월 미만		10만 원	

해당 제도와 매우 유사한 성격을 가진 제도는 아동수당³⁾이다. 아동수당제도는 아동의 건강한 성장 환경을 조성하여 아동의 기본적 권리와 복지 증진에 기여하는 것을 목적으로 한다. 소득수준 하위 90%(2인 이상 전체 가구 기준)의 만6세 미만(0~71개월) 아동 중 대한민국 국적을 보유(『난민법』상 난민인정 아동 포함)하고, 주민등록번호가 부여된 아동이 대상이라는 점에서 보편적 제도에 가깝다. 지원 금액은 월 10만 원이나, 소득이 높은(소득인정액이 선정기준액 보다 높은) 가구의 경우는 월5만 원이다.

2. 출산전후휴가급여제도와 유사제도와와의 관계

앞에서 제시한 출산전후휴가급여제도와 유사한 제도와 출산전후휴가급여제도를 정책 목표, 정책 대상, 제도의 포용성의 관점에서 비교 분석하고자 한다. 우선, 주된 정책 목표 기준으로 살펴볼 때, 앞에서 제시한 유사 제도는 서로 다른 정책 목표를 가지고 있다. 임신·출산 진료비 지원제도(청소년 산모, 여성 장애인 산모, 고위험 산모 지원 제

3) 아동수당 홈페이지 <http://ihappy.or.kr>에서 2018. 6. 11. 인출

도 포함)는 임신과 출산 비용에 대한 부담을 경감하는 것을 목표로 하지만, 궁극적으로는 건강한 임신과 출산을 목표로 한다. 양육의 경제적 부담을 감소시키는 것을 주된 목표로 하는 제도는 출산장려금제도와 양육수당이다. 근로자의 생활안정 및 고용안정을 목표로 하는 제도는 육아휴직급여제도이다. 따라서 출산전후휴가급여제도의 정책 목표를 “건강한 임신과 출산을 통한 모성과 아동의 건강과 이를 통한 여성근로자의 생활안정”이라고 볼 때, 출산전후휴가급여와 가장 유사한 제도는 임신·출산 진료비 지원제도와 육아휴직급여제도이다. 다른 관점에서 보면, 출산전후휴가급여와 정책의 목표가 같은 제도는 없다고 볼 수 있다.

정책 대상을 기준으로 제도를 살펴보면 크게 다음의 세 가지로 분류할 수 있다. 우선, 임산부를 대상으로 하는 제도는 임신·출산 진료비 지원제도이다. 출산 및 양육 부모를 대상으로 하는 제도는 출산장려금, 양육수당, 육아휴직급여이다. 마지막으로 아동(2인 이상 전체 가구 기준 소득수준 하위 90%)을 대상으로 하는 제도는 아동수당이 라고 볼 수 있다. 제도의 대상이 임산부 근로자라는 점에서는 출산전후휴가급여와 임신·출산 진료비 지원 제도는 명확하게 구별된다.

〈표 2-3〉 생애주기(시기)별 임신·출산·양육 지원 제도

임신	출산	출산(출생) 후 60일	출산(출생) 후 3개월	출생 후 71개월	출생 후 83개월	만8세 또는 초등학교 2학년 이하
출산전후휴가						
임신·출산 진료비 지원 제도						
	출산장려금					
	아동수당					
	양육수당					
	육아휴직(해당 기간 중 1~3년)					

출산전후휴가급여 및 이와 유사한 제도들을 생애주기를 기준으로 제도의 대상에 따라 정리하면 위에서 제시한 표와 같다. 임신, 출산, 양육과 관련된 비용 지원 제도를 종합해 보면, 생애주기에 따라 시간적 사각지대 없이 제도가 존재한다.

제도의 포용성의 관점에서 살펴볼 때, 보편 제도로서 대상 인구집단을 모두 포괄하

고 있는 제도는 임신·출산 진료비 지원과 양육수당으로 볼 수 있으며, 일부만을 제외하여 대체로 포용적인 제도는 아동수당이다. 반면, 출산전후휴가 및 육아휴직급여 제도는 고용보험의 가입대상이 되는 임금근로자로 한정되어 제도적 사각지대 발생의 한계를 지닌다.

출산전후휴가급여제도와 유사 제도와와의 관계를 요약하면 다음과 같다. 생애주기를 기준으로 살펴보면, 대부분의 제도는 출산전후휴가와 유사한 시기에 지원하고 있는 제도라는 점에서 어느 정도의 공통점이 있다고 볼 수 있다. 정책 대상과 목적을 기준으로 살펴보면, 출산전후휴가는 임신부에게 지원되며 임신부의 건강과도 관련이 있다는 점에서 임신·출산 진료비 지원 제도와 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 임신·출산 진료비 지원제도는 모든 임신부를 대상으로 임신 및 출산과 관련된 진료비만을 지원하는 건강보험 지원제도로 임신부의 의료비 부담 경감과 건강한 임신과 출산을 목적으로 하는 것에 비해, 출산전후휴가급여 제도는 건강한 임신과 출산을 통한 모성과 아동의 건강과 이를 통한 여성근로자의 생활안정을 목적으로 한다는 점에서 명확한 차이가 있다. 따라서 출산전후휴가급여 제도는 유사중복의 관점에서 기존의 제도와 차별성이 있는 제도로 임신부인 근로자에게 매우 필요한 제도라고 볼 수 있다. 그러나 제도의 포용성에 있어서 다른 제도와 비교했을 때 출산전후휴가 및 육아휴직급여 제도는 피보험단위 기간을 충족시키는 고용보험 가입 임금근로자로 한정되어 제도적 사각지대 발생의 문제를 내포하고 있는 제도임을 알 수 있다. 그러므로, 제도의 필요성, 포용성, 이를 통한 형평성의 관점에서 출산전후휴가급여제도는 제도적 사각지대에 존재하는 초단시간 임금근로자·특수고용종사자, 자영업자 등을 포함하는 보다 포괄적인 제도로 확대되어야 할 것이다.

제2절 출산전후휴가급여제도 현황

출산전후휴가제도는 현재 정부가 추진 중인 일·가정 양립 지원 정책 중 육아휴직제도와 함께 가장 핵심적인 제도이다. 출산전후휴가는 1953년 근로기준법 제정 당시 도입되었고, 2001년 남녀고용평등법의 전부개정과 동시에 급여가 도입되면서 발전하였으며 2000년대 중반 저출산 고령화대책 수립 과정에서 강화되기 시작하였다. 본 절에

서는 출산전후휴가제도의 제도현황과 이용현황을 살펴보고 그 쟁점사항을 정리하기로 하겠다.

1. 출산전후휴가급여 제도현황

현행 출산전후휴가제도는 근로기준법 제74조에 근거하여 사용자가 임신 중인 여성에게 출산 전과 출산 후를 통하여 90일(다태아의 경우 120일)의 휴가를 부여하며, 출산전후휴가 급여에서 60일은 근로기준법상 유급을 명시하였고(근로기준법 제74조 제4항), 고용보험에서 대기업의 경우 30일분, 우선지원대상기업의 경우 90일분 전체를 지원한다(고용보험법 제76조 제1항). 다만, 고용보험에서 급여를 지원하되 하한액은 최저임금, 상한액 160만 원으로 제한한다.

- ◆ 1953년 ('근로기준법' 제정) '산전후휴가' 제도 도입, 출산전후 60일의 유급보호 휴가 지급명시
- ◆ 2001년 ('근로기준법' 및 '남녀고용평등 및 일가정양립지원에 관한 법률'에 근거) 휴가기간 60일에서 90일로 확대, 고용보험에서 급여지원시작
 - ◆ 2006년 (제 1차 저출산고령사회 기본계획) 핵심 저출산대책으로 포함
- ◆ 2011년 (제 2차 저출산고령사회 기본계획) 임신기간 중 응급상황발생시 출산전후휴가 분할사용 가능
- ◆ 2016년 (2016년 12월 법률개정) 출산전후휴가급여 상한액 135만원에서 150만원으로 인상
- ◆ 2017년 (2017년 12월 법률개정) 최저임금 인상에 따라 상한액과 하한액의 역전문제를 해소하기 위해 출산전후휴가급여 상한액 150만원에서 160만원으로 인상

출산전후휴가는 1953년 근로기준법 제정 당시 임신부 보호를 목적으로 '산전후휴가'라는 이름으로 처음 도입되었다. 도입 당시 사용자는 임신 중인 여성에게 출산전후를 통해 60일의 유급보호휴가를 주어야 한다고 명시하였으며, 근로자의 청구가 있는 경우 쉬운 업무로 전환하고 시간외근로를 시킬 수 없도록 하였다. 이후 1961년 법률개정을 통해 60일 중 30일은 출산 후에 확보하도록 하였다.

국제노동기구(ILO)의 협약 개정 내용을 반영하여 2001년, 휴가기간을 60일에서 90

일로 확대하고 연장한 30일 분의 급여를 고용보험에서 지원하도록 하였다. 이때 급여의 상한액은 135만 원으로, 하한액은 최저 임금으로 정해졌다. 2000년대 저출산 현상의 심화와 함께, 저출산 대응정책으로서 출산전후휴가제도의 개선이 이루어졌다. 2006년 제1차 저출산·고령사회기본계획을 시행하면서 취업여성의 일·가정양립을 위해 제도를 강화하였는데, 제1차 기본계획에 2006년에 우선지원 대상기업⁴⁾의 경우 90일 전체에 대해 고용보험에서 휴가급여를 지원하는 내용을 포함한다. 이는 모성보호 급여 재원 충당에서 사회분담화를 강화하는 조치로, 사용자의 부담을 완화하여 제도의 활용성을 제고했다는 점에서 의의가 있다.

2006년 근로기준법 제72조에 따라, 제1차 저출산·고령사회기본계획에 유산·사산휴가제도가 도입되었으며 유산·사산휴가 급여지원을 포함한다. 임신 중인 여성이 임신 16주 이후 유산 또는 사산한 경우로서 그 근로자가 청구하면 사용자는 유산·사산 휴가를 주어야 하며, 최초 60일은 유급으로 하며, 출산휴가에 준해 유산·사산휴가 급여를 고용보험에서 지원하기 시작했다.

2011년 제2차 저출산·고령사회기본계획이 시행되면서 임신 초기 안정이 필요한 경우, 임신 기간 중 응급상황 발생 시 출산전후휴가를 분할 사용할 수 있도록 제도를 개선하였다. 2014년에는 다태아 출산 시 출산전후휴가를 120일까지 부여했으며, 늘어난 기간에 대한 급여는 사업주가 부담하도록 하였다.

2016년 제3차 저출산·고령사회기본계획이 시행되었으나 3차 기본 계획에서 출산전후휴가제도의 변화는 없었으며 2016년 12월 법률 개정을 통해 출산전후휴가 급여 상한액이 135만 원에서 150만 원으로 인상되었다. 또한 2017년 12월 2018년 최저임금이 시간당 7,530원(월 1,573,770원)으로 결정됨에 따라 상·하한액이 역전되는 문제가 발생하여 출산전후휴가급여 상한액을 월 160만원 수준으로 인상했다.

마지막으로 배우자 출산휴가는 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제 18조의2에 근거를 두고 제1차 저출산·고령사회기본계획 내용으로 포함되어 2008년에 3일 무급휴가로 도입되었다. 출산전후휴가는 여성에게 주어지는 제도적 보호 장치로

4) 현재 우선지원 대상기업의 범위는 산업별로 상시 사용하는 근로자의 수에 따라 결정되며, 제조업 500인 이하, 광업, 건설업, 운수업, 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업, 사업시 설관리 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)

상대적으로 오래된 제도였으나, 출산 시 가족 돌봄에 남성의 참여를 보장하는 ‘배우자 출산휴가’와 같은 제도적 장치가 없었다. 배우자 출산휴가는 출산 시 남성의 가족돌봄을 제도적으로 보장한 최초의 제도로, 남성 근로자가 참여할 기회를 보장하는 일가정 양립정책이라 할 수 있다. 2012년 8월에는 배우자 출산휴가를 3일에서 5일로 확대 되었으며 (유급 3일에 무급 2일), 2018년 7월 남성도 처음부터 육아를 경험하는 기회를 누릴 수 있도록 ‘배우자 유급출산휴가’를 정부가 지원할 계획을 밝혔다. 이에 따라 배우자출산휴가는 5일에서 10일로 늘어나며, 중소기업 근로자의 유급출산휴가 5일분 임금을 정부에서 지원할 예정이다.

가. 출산전후휴가급여제도의 법적 근거

현재 출산전후휴가급여의 법적 근거는 근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법에 산재되어 존재하고 있다. 근로기준법에서는 90일 중 60일에 대해 사업주의 지급의무를 규정하고 있고 남녀고용평등법에서는 사회보험을 통해 급여 지급이 가능하도록 규정하고 있다. 출산전후휴가급여의 최종적인 지급은 고용보험법에서 담당하고 있으며 급여지원의 수준을 사업주의 여건에 따라-우선지원대상기업 여부를 기준으로- 달리 정하고 있다. 출산전후휴가급여는 실업급여의 재원에서 그 급여가 지출되기 때문에 기본적으로 실업급여의 수급요건을 갖출 것이 요구된다. 출산전후휴가급여의 요건에서 실업급여의 수급자격(피보험단위기간 180일⁵⁾을 갖출 것을 요구하는 것은 고용보험 등 사회보험 방식의 본질적 속성에 해당한다고 볼 수 있다(노호창, 2018, 자문회의).

나. 출산전후휴가 급여 재원에 대한 논쟁

현재 출산전후휴가급여의 일부 또는 전부가 고용보험의 실업급여 재원에서 지급되고 있다. 이것의 타당성 여부는 제도도입의 초기부터 현재까지 많은 논란이 되고 있다.

5) 피보험단위기간은 피보험기간 중 보수지급의 기초가 된 날을 합산하여 계산하는데, 피보험기간은 이직 당시의 적용사업에서 고용된 기간을 기준으로 한다. 예컨대, 종전의 적용사업에서의 피보험기간 계산시, 그 이전의 적용 사업에서의 피보험기간도 포함될 수 있으므로 이직 후 재취득까지의 기간이 3년을 초과하지 않는 피보험 기간은 모두 합산할 수 있음 (고용노동부, 2018).

모성보호사업의 재원결정과정은 2000년 4월 경제정책조정회의에서 출산휴가기간을 90일로 늘리고, 30일분의 재원부담에 대한 사업주의 부담최소화의 원칙에 기초하여 고용보험에서 휴직 전 통상임금의 일부를 지원하는 것을 논의한 바 있다. 출산전후휴가의 재원조달방법에 있어서는 건강보험, 고용보험, 일반회계 방식 등에 대한 검토와 논의가 이루어졌다. 출산전후휴가가 산모의 모성보호를 위한 비용이기 때문에 건강보험이 적합하다는 의견이 지배적이었으나, 건강보험은 당시 의료보험 통합으로 인하여 의료보험의 재정난이 정상화되기 어려운 상황으로 판단되었다. 고용노동부에서도 원칙적으로 국민건강보험에서 출산휴가 비용지원이 원칙적으로 타당하나 출산휴가기간 확대 30일분의 임금을 일반재정과 고용보험에서 지원할 수 있도록 합의하였다. 고용보험기금의 안정적인 운영을 위해 소요비용의 일정부분을 매년 일반회계 예산에 반영하고 일정시간이 지난 후 출산전후휴가 급여를 전 여성을 대상으로 실시하면서 비용을 일반회계와 국민건강보험이 부담하도록 재정대책과 제도개선책을 강구한다는 내용의 모성보호비용의 사회부담 적용확대를 위한 촉구 결의안을 마련하였다. 이와 같은 논의 과정을 통해 모성보호 사업의 재원이 결정되었으며 건강보험으로의 이관에 관한 촉구안은 이행되지 못하고 지금까지 고용보험에서 급여가 지급되고 있는 실정이다.

다. 일반회계 전입금 현황 관련 쟁점

모성보호 비용(출산전후휴가 급여 및 육아휴직 급여) 지출은 2018년 1조 3110억원으로 전체 고용보험 기금의 11.9%에 이르렀다. 정부의 모성보호 지원 일반회계 전입금은 700억 원으로 전체 모성보호급여 지출액의 5.3%에 불과했다. 모성보호 급여 지출액은 2002년 257억 원에서 2018년 1조 3110억원으로 51배 가량 증가하였으나, 모성보호 지원에 사용되는 일반회계 전입금은 2001년 당시 150억 원으로 시작하여 2018년 700억 원으로 4.7배 정도 증가하는데 그치고 있다.

전반적으로 모성보호 급여 총 지출 대비 일반회계 전입금 비율은 2002년 58.4%로 가장 높았으나 그 이후 지금까지 10% 미만에 머물고 있는 수준이다. 급격히 증가하는 모성보호 급여 지출액에 비해 일반회계 전입금 증가는 미미한 수준에 머물고 있어 고용보험기금 실업급여 계정의 여유자금이 고갈되고 있는 실정으로, 향후 안정적인 재원 마련이 필요한 상황이다 (김상호, 장지연, 박중서 등, 2017)

〈표 2-4〉 모성보호급여와 일반회계 전입금 현황(2001-2018)

구분	고용보험기금 (A)	모성보호급 여(B)	비율 (B/A)	출산전후휴가		일반회계 전입금(C)	비율 (C/B)
				출산전후휴가	육아휴직		
'01년	1,549,339	7	0.0	2	5	15,000	2,142.9
'02년	1,600,270	25,689	1.6	22,602	3,087	15,000	58.4
'03년	1,850,818	44,098	2.4	33,522	10,576	0	0.0
'04년	2,374,096	62,413	2.6	41,610	20,803	2,000	3.2
'05년	2,932,334	74,283	2.5	46,041	28,242	2,000	2.7
'06년	3,853,671	125,407	3.3	90,886	34,521	10,000	8.0
'07년	4,735,809	193,401	4.1	132,412	60,989	10,000	5.2
'08년	5,075,663	265,062	5.2	166,631	98,431	10,000	3.8
'09년	6,724,539	318,201	4.7	178,477	139,724	10,000	3.1
'10년	6,001,084	370,685	6.2	192,564	178,121	10,000	2.7
'11년	5,933,912	509,194	8.6	232,915	276,279	10,000	2.0
'12년	5,986,043	600,431	10.0	241,900	358,531	15,000	2.5
'13년	6,481,211	656,920	10.1	235,105	421,815	25,000	3.8
'14년	7,054,938	698,211	9.9	260,275	437,936	35,000	5.0
'15년	7,765,416	804,668	10.4	259,966	544,702	70,000	8.7
'16년	9,271,751	929,684	10.0	259,144	681,790	70,000	7.5
'17년	9,857,841	1,136,322	11.5	284,370	851,952	90,000	7.9
'18년	11,018,158	1,311,068	11.9	299,316	1,011,752	70,000	5.3

주: '02~'13년은 집행현황, '14년~'18년은 예산 기준

2. 출산전후휴가급여 사용현황

가. 출산전후휴가 급여 수급자수 추이

출산전후휴가 사용인원은 매년 꾸준히 증가세를 보이다가 2013년, 2014년에는 감소하였으며, 2015년 증가하였다가 2016년부터 다시 감소하고 있다. 이러한 감소는 역대 최저치를 기록하는 출생아수의 하락에 따른 결과이다. 2017년의 경우, 역대 최저 출산율(1.05명) 및 출생아 수(35.8만 명)를 기록했으며, 2018년 출생아 수는 약 32만 명, 출산율은 1.0 아래로 떨어질 것으로 전망된다. 이처럼 지속적으로 심화되는 저출산 기조로 인하여 출산전후휴가급여 수급자수는 감소세가 뚜렷해질 것으로 예상된다.

〈표 2-5〉 출산전후휴가급여 수급자수 (2009-2017)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
출산전후휴가 급여수급자수	70,560	75,742	90,290	93,394	90,507	88,756	94,590	89,834	81,093
출산전후휴가 급여액	178,477	192,564	232,915	241,900	235,105	236,845	258,139	247,331	242,598

주: 출산전후휴가자 수는 출산전후휴가급여 수급자 수로 '01.11월부터 지급되기 시작

[그림 2-1] 인구변화 전망



자료: 통계청, 내부분석 자료. 저출산고령사회위원회(180705). 일하며 아이키우기 행복한 나라를 위한 핵심과제 추진 방안, p.1 재인용.

나. 미수급 고용보험가입자

현재 건강보험의 직장가입자 분만인원(공무원, 교원 제외), 즉 건강보험 직장가입자 중 출산전후휴가급여 수급현황을 살펴보면 2016년 기준 11만 2818명 중 89,834명으로 79.6%에 달한다.

〈표 2-6〉 분만인원 대비 출산전후휴가 급여 수급자 현황

(단위: 명, %)

구분	2012년	2013년	2014년	2015	2016
분만인원 ¹⁾	111,076	103,070	105,633	120,208	112,818
출산전후휴가급여 수급자	93,394	90,507	88,756	95,259	89,834
비율 ²⁾	84.1	87.8	84.0	79.2	79.6

주: 1) 국민건강보험공단(건강보험의 직장가입자 중 분만인원 현황, 공무원 및 교원제외)

2) 분만인원 중 출산전후휴가급여 수급자 비율

자료: 고용노동부(2017)

다. 출산전후휴가급여 수급자 중 고용유지율

출산전후휴가급여 수급자 중 고용유지율을 보면 2016년 기준, 휴가종료일 기준으로 1년 동안 해당사업장에서 고용이 유지된 사람은 83.5%로 나타났다.

〈표 2-7〉 출산전후휴가 급여 수급자 고용유지율

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
휴가종료자	90,758	87,438	87,233	91,721	28,125
고용유지자*	73,052	71,896	73,141	76,022	23,483
고용유지율	80.5	82.2	83.8	82.9	83.5

주: 고용유지자는 휴가종료일 기준으로 1년 동안 해당 사업장에서 고용이 유지된 사람

자료: 고용노동부(2017)

제 3 장

출산전후휴가급여제도 사각지대

제1절 사각지대 관련 기존 선행연구 분석

제2절 출산전후휴가급여제도의 사각지대의 범주와 현황

제3절 출산급여제도 도입의 필요성

3

출산전후휴가급여제도 사각지대 <<

제1절 사각지대 관련 기존 선행연구 분석

2010년 이후 출산전후휴가급여제도 사각지대와 관련된 선행연구는 꾸준히 진행되어 왔다. 사각지대를 범주화하는 수준은 제도의 성격을 무엇으로 보느냐와 관련이 있으며, 범주화된 사각지대는 제도 확대방안 및 관련 제도설계(안) 등을 마련하는 데에 기초가 된다. 따라서 본 절에서는 기존 선행연구에서 제시된 쟁점들을 제도의 성격, 제도 사각지대의 범위, 제도 확대방안 및 재원 개편안 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 출산전후휴가급여제도의 성격

출산전후휴가급여제도는 도입 당시(1953년)부터 임신부보호(모성보호)의 목적이 가장 컸으며, 2000년대에 ILO의 권고에 따라 급여수준을 높이면서 여성의 소득보장의 비중이 제고되었고 또한 2006년 이후부터는 저출산고령화 대응정책의 일환으로 본 제도가 보완되어 오면서, 저출산해소와 취업여성에 대한 일가정양립에 의의를 더하여 왔다(김상호 등 2017). 기존 선행연구들에서 제시된 출산전후휴가급여제도의 성격을 검토해보면, 가장 많은 연구들이 본 제도는 모성보호가 주요 목적임을(김상호 등 2017; 김난주 등, 2016; 김혜원, 2014; 윤자영, 2014; 노호창, 2014; 장지연 등 2013; 이삼식 등, 2013; 조준모, 2012; 박선영 등 2011) 밝히고 있다. 제도성격을 모성보호에 두고 있는 경우, 임신출산여성의 건강권 보호가 중요시 되며, 본 제도가 누락하고 있는 근로 및 노동으로 인하여 모성보호를 달성하기 어려운 대상을 사각지대에 포함하게 될 것이다. 따라서 사각지대의 범주와 제도 개편안은 보다 광범위한 경향을 보이게 된다.

또한 출산여성의 일가정양립을 높이고(김상호 등 2017; 김인경, 2017; 박종서 등 2016; 김혜원, 2014; 윤자영, 2014; 이삼식 등 2013), 고용단절을 방지하고 소득을 보장함으로써(윤자영, 2014; 장지연 등 2013), 출산율을 제고하는 데에(김상호 등,

2017; 김인경, 2017; 박종서 등, 2016; 박선영 등, 2011) 그 의의를 두고 있다. 이와 같이 본 제도가 출산여성의 근로, 고용 및 일가정양립에 더 무게를 두고 있다면, 여성 임금근로자 중 본 제도의 수급을 받지 못하는 고용보험 적용제외자, 고용보험 피보험 단위기간 180일 미충족자, 고용보험 가입자 중 출산전 퇴직자 등을 중심으로 사각지대를 구성하게 될 것이다.

대부분의 선행연구가 모성보호를 본 제도의 주요 목적으로 두고 있으므로 선행연구를 통해서는 위와 같은 제도의 성격구분이 특별히 드러난다고 보기는 어렵다. 다만 모성보호와 더불어 여성의 고용단절 방지와 소득보장에 의의를 두는 연구들의 경우, 사각지대 구성에 있어서 여성 임금근로자 중 휴가급여 비수급자를 주요 대상으로 하는 경향을 보이고 있다(윤자영, 2014; 김인경, 2017).

2. 출산전후휴가급여제도의 사각지대 범주화

이상과 같은 출산전후휴가급여제도의 성격에 대한 규정의 차이는 출산전후휴가급여의 사각지대 범주화에 있어서의 차이와 밀접하게 연관된다. 김상호 등(2017)은 고용보험 가입대상이 아닌 비임금근로자(특수형태근로종사자 및 자영업자 등), 고용보험 적용제외자 중 임금근로자(가사서비스업, 소규모 농림어업, 극단시간 근로 등), 고용보험 가입대상이나 출산 시 고용보험 미가입자인 비정규직, 영세사업장 종사자 등과 급여수급요건이 피보험단위기간 180일을 충족하지 못한 자 혹은 출산직후 퇴직자(비정규직, 단기일자리 등), 그리고 임신 중 출산이전 퇴직자 등을 사각지대에 포함하였다.

김인경(2017)과 윤자영(2014)은 고용보험 미가입 근로자와 (사업주가 출산전후휴가급여를 제공하기를 거부하여 퇴직한) 고용보험 가입 후 출산 전 퇴직자를 사각지대로 파악하였다. 박종서 등(2016)과 김난주 등(2016)은 고용보험에 가입한 제도 미이용자(자발적, 비자발적 사각지대)와 고용보험에 가입하지 않은 임금근로자를 사각지대로 보았으며, 장지연 등(2013)은 출산직후 퇴직한 근로자와 고용보험 미가입 여성근로자 및 자영업자, 그리고 제도 내 사각지대를 지적하였다. 이삼식 등은 소규모 영세업종, 비정규직 및 자영업자 등 고용보험 미가입근로자와 고용보험 피보험단위기간 미충족 단기근로자 등을 사각지대로 규정하였다. 또한 조준모(2012)와 박선영 등(2011)은 비정규직 등 고용보험 미가입자를 사각지대로 보았다.

3. 사각지대 해소방안

출산전후휴가급여의 사각지대에 대한 선행연구들은 제도의 사각지대를 해소하고 제도를 확대하는 방안을 다양한 방식으로 제시하고 있다. 일부는 현행 출산전후휴가급여의 주요 대상층인 임금근로자의 범위를 그대로 유지하되, 자격기준을 다소 완화하는 방안을 제시하였다. 김인경(2017)은 근로자의 피보험자격 확인청구제도 등을 활용하여 고용보험 가입 근로자를 확대하도록 하였으며, 박종서 등(2017)은 비정규직 보호를 위하여 모성보호급여 신청자격인 피보험 단위기간(180일)을 완화하고 고용보험 적용 사업장의 고용보험 가입 강화를 위한 현장점검을 실시하여 사각지대를 해소하고자 하였다. 김난주 등(2016)도 고용보험 가입기간을 단축하고, 최근 2년 내 총 가입일 180일로 변경함으로써 적용기준을 완화하는 방안을 제안하였으며, 윤자영(2014)은 사용주의 모성보호 위반사태에 대한 관리감독 강화와 근로자 휴가권 보장 등을 제안하였다. 박선영 등(2011)은 비정규직 여성근로자의 출산 전 이직 시 급여지급 제한 조치를 유보하도록 권고하였으며, 비정규직 여성근로자의 근로계약기간 만료시점이 출산전후휴가기간에 포함되는 경우 계약기간이 연장될 수 있도록 제안하였다.

반면에 이러한 임금근로자 중심의 사각지대 해소 방안들은 필요한 부분이나 법적 사각지대를 완화하는 데에 큰 도움이 되지 못하므로(김상호 등, 2017) 최근의 연구들은 출산전후휴가급여제도 내 사각지대에 더하여 자영업자, 사회보험 미가입노동자, 그리고 특수형태근로종사자 등을 대상으로 정액의 출산전후휴가급여를 제공하도록 하는 방안(김상호 등, 2017; 장지연 등, 2013; 이삼식 등, 2013)을 제시하고 있다. 이러한 방안은 출산전후휴가급여제도 밖의 근로자도 사각지대로 규정한 것으로 제도의 외연을 넓히는 데에 기여하게 된다.

마지막으로 출산전후휴가급여제도의 확대 시 재원 개편안에 대해서는 현행 재원인 고용보험기금 중 실업급여 재원에서 충당하는 방식의 한계를 지적하고 있으며(김난주 등, 2016; 김혜원, 2014; 윤자영, 2014; 장지연 등, 2013; 조준모, 2012; 박선영 등, 2011) 그 대안으로 김혜원(2014)은 현행 체계 내에서 일반회계 전입금을 증액하거나, 고용보험기금 내에 모성보호계정을 신설하고 계정을 분리하여 재원을 안정화하는 방안과 더불어 건강보험으로 이관하거나 부모보험과 같은 새로운 보험기금을 신설하는 방안을 제시하였으며, 윤자영(2014) 또한 새로운 기금을 검토할 것을 제안하였다. 노

호창(2014)은 조세(일반회계)를 재원으로 할 것을 주장하였으며, 이삼식 등(2013)은 부모보험제도를 도입하고 사회보장세를 확대하여 재원을 확보하고자 하였다. 박선영 등(2011)은 본 제도의 취지가 모성보호에 있으므로 건강보험이 재원이 되어야 한다고 제안하였다. 이와 유사한 맥락에서, 장지연 등(2013)은 대상자 범위와 재원이 합리적으로 연계되어야 할 필요성을 지적하였다. 즉, 고용보험 체제 유지 시 고용보험기금 내에 독립계정을 신설하여 모성보호급여 재원의 안정성을 도모할 필요가 있으며, 건강보험체제로 전환하는 경우 건강보험 피보험자의 보험료 기여분에 비례한 소득대체급여로 지급 가능하도록 급여수준을 제안하였다. 김상호 등(2017)은 기존 급여 수급대상자에 대해서는 고용보험을 통해서 지원하며, 추가인원(자영업자, 특수고용형태종사자 등)은 건강보험에서 정액 지급하는 방안을 제시하였다.

〈표 3-1〉 실행연구별 사각지대 정의, 제도 확대방안 및 재원 등

저자	포함제도	출산전후휴가급여 성격규정	사각지대 범위	제도 확대방안	재원 개편안
김상호 등 (2017)	모성보호 - 출산전후휴가제도 - 육아휴직제도	- 출산전후휴가급여의 목적: 취업여성이 출산 직후 건강보호 및 신생아 보호, 저출산대책으로 의의 - 모성보호제도의 목적: 취업여성들의 일가정양립, 모성보호 및 양성평등	- 고용보험 가입대상인 아닌 자 (비임금근로자): 특수형태근로종사자 및 자영업자 등 - 고용보험 적용제외자 중 임금근로자: 가사서비스업, 소규모 동맹어업, 극단시간 근로 등 - 고용보험 가입대상이지만 출산 시 고용보험 미가입자: 비정규직, 영세사업장 종사자 등 - 급여수급요건이 피보험단위기간 180일을 충족하지 못한 자 혹은 출산직후 퇴직자: 비정규직, 단기일자리 등 - 임신 중 출산이전 퇴직자	- 1인) 임금근로자 위주 적용: 사회보험제도 활용 운영이 용이하나, 여전히 법적 사각지대가 넓음 - 2인) 취업자 위주 적용: 자영업자 법적 사각지대의 회피 가능성이나, 소규모 원 조달 어려움 - 자영업자 및 특수형태근로종사자는 조세부담으로 정액급여 지급 - 3인) 비취업자까지 적용: 제도 취지에 맞지 않음	- 신규 적용대상자에게 3개월 정액급여 지급, 조세로 재원 충당(3개월 50만원 지급) - 1인) 고용보험 안: 고용보험과 고용노동부 현행 역할 유지, 출산한 모든 여성취업자에게 조세로 정액 출산급여(3개월, 월50만원) 지급 - 2인) 건강보험 안: 출산전후휴가급여를 건강보험으로 이관은 기존제도의 경로의존성을 고려하면 타당성이 높지 않음. - 3인) 고용보험+건강보험(조세) 안: 안전자 선호안: 기존 임금근로자는 고용보험 담당, 추가 인원은 건강보험 담당, 고용보험에는 출산급여에 상응하는 정액을 조세로 지원, 임금근로자 이외 취업자는 건강보험에서 정액 지급
김인경 (2017)	일가정양립정책 - 출산전후휴가 - 육아휴직 - 시간제 근로 - 남성의 가사참여	- 출산율 제고: 여성가족패널 데이터를 활용한 실증연구결과 직장(35.9% 추정): 사업주여를 제공하는 경우, 출산의향 상승	- 고용보험 미가입 근로자 - 고용보험 가입 후 출산 전 퇴직자(35.9% 추정): 사업주가 출산전후휴가 제공하지 않음으로 퇴직한 경우가 상당할 것으로 추정	- 고용보험 가입 근로자를 확대하여 출산전후휴가제도의 외연을 확대할 필요: 1) 자발적 가입을 제고하고, 근로자의 피보험자격 확인 청구제도를 활용하여 급여를 수급토록 함, 2) 고용보험 부과와 징수 방식 개선(고용보험의 적용 및 보험료 부과는 근로복지공단 단에서, 보험료 징수는 국민	해당없음

저자	포함제도	출산전후휴가급여 성격규정	사각지대 범위	제도 확대방안	재원 개편안
박종서 등 (2016)	모성보호제도 - 출산전후휴가제도 - 육아휴직제도	일가정양립 지원정책 - 실증자로 분석결과, 출산전후 휴가 이용자 집단이 미이용자 집단보다 추가지녀 출산 확률 1.2배 높음	- 2) 고용보험에 가입하지 않은 임금근로자 - 1) 고용보험에 가입한 제도 미이용자(자발적, 비자발적 배제)가장 주요한 사각지대]	건강보험공단에서 하는 이원화된 체계를 일원화하고 국제청에 담당하도록 함) - 스마트 근로감독을 활용하여, 출산휴가 미부여 의심 사업장, 임신, 출산, 육아에 따른 부당하고 의심 사업장 등 감독을 확대하여 제재대상을 넓히도록 함	해당없음
김난주 등 (2016)	모성보호제도 - 출산전후휴가 - 배우자출산휴가 - 육아휴직 - 육아기근로시간 단축 - 직장어린이집 - 임신기 근로시간 단축제	- 모성보호	- 고용보험 미가입자(비정규직) - 고용보험가입자 중 급여수급요건 미충족자	- 고용보험 가입 현황 점검(고용보험 적용 사업장의 고용보험 가입 강화를 위한 현장점검) - 비정규직 보호를 위하여 모성보호급여 신청자격인 피보험단위기간 180일의 완화 - 출산전후휴가급여의 임금대체를 확대 - 고용보험 가입기간 90일로 단축 - 고용보험 가입기간을 휴가지 전 6개월 계속 가입 -> 최근 2년 이내 총 가입일 180일로 변경	- 고용보험기금 중 실업급여 재원의 개편 필요: 1) 고용보험 가입을 전제로 하는 수급조건 발생을 완화, 2) 모성보호급여 지출 증가로 인한 고용보험기금 재원 한계를 방지
김혜원 (2014)	- 산전후휴가급여 - 육아휴직급여	일가정양립, 모성보호	해당없음	- 노동시장 가입기 여성에 대한 휴직급여를 개별기업이 아닌 사회전체가 부담하도록 하여, 기업의 여성고용기피 방지	- 현행체계 내에서 일반회계 진입금 증액 - 건강보험으로 이관 - 고용보험기금 내에 모성보호계정을 신설, 계정분리

저자	포함제도	출산전후휴가급여 성격규정	사각지대 범위	제도 확대방안	재원 개편안
윤자영 (2014)	- 출산전후휴가 - 육아휴직	모성보호, 근로자의 일가정양립 및 고용단절방지	- 1) 출산직후 퇴사자 - 2) 고용보험 미가입자(비정규직 사업장 종사자)	- 사용주의 모성보호제도 위반 사례에 대한 철저한 관리감독 강화 및 태도 변화 필요 - 근로자 휴가권 보장 - 급여의 사회적 부담 확대(새로운 기금구조의 검토 필요)	- 부모보험과 같은 새로운 보험 기금 신설 - 실업급여 제정 재정수지 악화를 방지하기 위하여 새로운 기금 검토 필요
노호창 (2014)	- 출산전후휴가 - 육아휴직	여성의 모성보호	해당없음	해당없음	- 출산전후휴가급여를 근로기준법, 남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 법률로 이관하여 조세(일반회계)로 시행할 필요
장지연 등 (2013)	모성보호 - 출산전후휴가제도 - 육아휴직제도 - 부성휴가제도	- 출산전후휴가급여의 목적: 산모의 건강보호, 출산으로 인한 소득단절의 기본적 소득보장 - 모성보호제도의 목적: 일상생활 균형 정책목표(국민 삶의 질 향상, 여성고용촉진, 성평등)	- 1) 출산직후 퇴직: 수급자격 있는 여성근로자의 약 8% - 2) 제도자체가 일부 정책대상자를 누락하는 문제(고용보험 미가입 여성근로자, 비정규직, 영세사업장) 및 자영업자 보호 - 3) 제도내 사각지대(미준수, 미활용)	- 자영업자와 사회보험 미가입 노동자에게 정액급여 지급할 수 있는 제도 도입 검토필요 - 1인) 고용보험 체제 유지하면 모성보호예산을 전체 취업자로 확대하여 정액 모성급여 지급. - 2인) 모성보호급여의 대상을 취업자로 확대, 건강보험으로 이관 - 3인) 모성보호급여 대상 확대를 전제로 독립적인 기금을 창설하는 안	- (원칙)제도 대상자 범위와 재원은 합리적으로 연계되어야 함. - 고용보험 체제 유지 시, 고용보험기금 내 일가족양립계정을 독립, 실업급여와 모성보호급여의 재정 분리하여 장기 안정성 도모 필요 - 건강보험체계로 하는 경우, 건강보험 피보험자의 보험료 기여분에 비례한 소득대체급여 지급 가능
이삼식 등 (2013)	- 출산전후휴가제도 - 육아휴직제도	- 모성보호, 일가정양립	- 고용보험 미가입근로자(소규모 영세업종, 비정규직, 자영업자) - 고용보험 피보험단위기간 미충족 단기 근로자	- 한구형 부모보험제도 도입하며, 도입 시 급여대상에 자영업자 포함(소득기준 보험료 적용, 소득파악 어려운 자영업자는 최저기준 보험료 징수)	- 부모보험제도의 재원을 건강보험 또는 고용보험 등의 보험체계에서 보험료 징수하여 확보하며, 사회보장세를 확대(고용부 부담 확대, 단 비정규

저자	포함제도	출산전후휴가급여 성격규정	사각지대 범위	제도 확대방안	재원 개편안
조준모 (2012)	모성보호제도 - 출산전후휴가제도 - 육아휴직제도	모성보호	- 고용보험 미가입자(비정규직, 특고 등)	수, 고정액으로 최저급여 지급 - 재직근로자 모성보호는 일가정양립지원을 통한 여성 고용활용도 제고 및 경력단절 방지를 감안 필요 - 재정안정화를 위한 제원구성의 다양화 - 고용보험 체계 재구조화(모성보호를 고용보험의 별도사업화) - 고용보험 사각지대(자영업자, 비정규근로자, 파트타임근로자, 기타 특고 등)에 있는 대상자 확대	직 및 영세자영업자 등은 정부가 대신 기여금 납부) - 고용보험에서 모성보호 사업을 별도로 하여, 일반회계나 기타 기금을 투입 - 모성보호기금을 별도로 분리하여 재원 구성
박선영 등 (2011)	모성보호제도 - 산전후 휴가제도 - 유사산후휴가제도 - 배우자 출산휴가제 - 임신부의 근로조건 개선 - 육아휴직 - 육아기 근로시간 단축	모성보호, 인구(출산)정책	- 고용보험 미가입자(비정규직)	- 비정규직 여성근로자의 산전후 휴가 수급권 강화: 이직할 경우 출산전후휴가급여 지급을 제한하는 조치를 비정규직 여성근로자에 한하여 유보 필요 - 비정규직 여성근로자의 근로계약기간 만료시점이 산전후휴가기간 및 이후 30일인 경우, 계약기간연장 - 출산전후 휴가 수급자격(180일 기준)을 부부의 피보험가입기간 합산하여 적용 - 교육 및 홍보(대상자, 기업주, 경영진 등) - 출산후 복귀자 지원제도 확충	- 모성보호의 목적이 강한 출산전후휴가급여 제도는 장기적으로 건강보험에서 재정을 담당할 필요 - 모성보호 비용부담에 대한 일반회계 부담분 증가 필요(고용보험 기금의 모성보호에 사용하는 규모로 두고, 일반회계에서 신규대상자 급여체계 마련)

제2절 출산전후휴가급여제도의 사각지대의 범주와 현황

1. 사각지대의 정의

현행 출산전후휴가급여는 고용보험에 가입한 출산여성을 대상으로 하고 있으며 이는 다양한 형태의 사각지대를 발생시켜 왔다. 일반적으로 사각지대는 급여사각지대와 제도사각지대로 구분할 수 있다. 급여사각지대는 제도 내에서 발생하며 1) 급여수급기준요건 미충족자와 2) 고용보험 미가입 사업장 종사자, 3) 출산 전 임신기간 중 또는 출산직후 퇴직자로 구성된다. 출산전후휴가 급여사각지대의 특수성은 고용보험 가입이력을 가진 보험가입자가 임신기간 동안 혹은 출산직후 급여를 수급하지 않고 퇴직한다는 점에 주목할 필요가 있다. 이들의 퇴직의 특성(강제성 또는 자발성 여부), 결정요인 등과 관련한 분석은 실증데이터의 미비로 인하여 아직까지 이루어지지 못하고 있다.

반면, 제도적 사각지대는 제도적용의 대상에서 법적으로 제외될 때 발생하며 고용보험가입 비대상자를 포괄한다. 구체적으로 출산전후휴가급여의 제도사각지대는 고용보험제도가 포괄하지 못하는 대상으로 고용원이 없는 1인 자영업자 및 특수고용종사자를 포함한 비임금 근로자, 월 60시간 미만의 초단시간 근로자, 가사서비스업 등의 고용보험 적용제의 임금근로자, 무급가족 종사자 및 전업주부 등 비취업자 전체를 포함할 수 있다.

현행 출산전후휴가급여는 취업여성의 출산직후 건강 및 신생아를 보호하는 모성보호의 목적과 동시에 출산으로 인한 여성 임금근로자의 소득중단에 대한 소득지원 기능을 동시에 가지고 있는 제도이다. 이러한 제도의 취지와 목적에 비추어 볼 때, 제도사각지대의 대상은 임신으로 인해 소득중단을 경험하는 임금 및 비임금 근로자를 포함한 소득활동 증명가능한 '취업자'에 한정하여 검토할 것이다. 그러나 장기적으로 출산지원제도는 모든 출산여성을 위한 보편적 모성보호제도로 확대전망을 가지고 지원대상의 단계적 확대를 고려할 필요가 있다. 이에, 본 연구는 자신의 소득활동을 증명할 수 있는 고용보험에 가입되지 않은 취업여성을 우선적인 대상으로 검토하고, 과거 고용보험의 이력이 있으나 현재의 소득을 증명할 수 없는 무급가족종사자 또는 전업주부, 조건없는 모든 여성의 순으로 단계적 확대를 고려할 것을 제안한다.

〈표 3-2〉 출산전후휴가급여 사각지대의 범주화

		분만여성					
		경제활동인구					
		취업자					
비경제활동 인구	실업자	비임금근로자		임금근로자			
				적용제외	고용보험 적용대상		
		미가입자	가입자				
		무급가족종사자	자영업자, 특고	초단시간	영세사업장, 비정규직	출산전후퇴사자	자격미충족자
		제도적 사각지대		급여사각지대			

2. 제도사각지대의 근로자 현황

여기에서는 출산전후휴가급여의 제도적 사각지대를 구성하는 비임금근로자를 자영업자와 특수고용종사자로 나누어 살펴보고, 또한 초단시간 임금근로자 현황과 실태를 분석하고 이들을 위한 출산지원제도의 도입필요성을 검토해보기로 하겠다.

가. 자영업자

1) 자영업자의 정의 및 현황

취업자는 크게 임금근로자와 비임금근로자로 구분되며 비임금근로자는 자영업주(자)와 무급가족종사자를 포함한다. 자영업자의 개념에 대한 법률상 정의는 없으며, 일반적으로 사업자로서 ‘근로자가 아닌 자’를 의미한다. 통계청의「경제활동인구조사」를 기준으로 자영업자를 정의하고 있으며, 조직형태나(개인사업자, 법인 등) 사업체 등록 여부에 관계없이 종사상 지위에 따라 임금 근로자가 아닌 자를 의미한다. 32,000가구를 표본으로 한 경제활동인구조사는 시기에 따라 ‘자영업주’ 또는 ‘자영업자’로 부르고 있지만 사실상 동일한 개념이라고 할 수 있다. 2010년 이후 ‘자영업주’를 ‘자영업자’로 바꿔 부르는 동시에 ‘자영자’를 ‘고용원이 없는 자영업자’로, ‘고용주’를 ‘고용원이 있는 자영업자’로 변경했다.

〈표 3-3〉에 따르면 자영업주(자)는 혼자 또는 무급가족종사자와 함께 자신의 책임

하에 독립적인 업을 수행하거나 사업체를 운영하는 사람으로 정의되는데, 이는 유급종업원을 한사람 이상 두고 기업을 경영하거나 농장을 경영하는 자를 의미하는 고용주와 구분되는 개념이다. 따라서, 이하의 논의에서 출산급여의 수급대상으로서의 자영업자 개념은 고용원을 두지 않은 1인 독립자영업자를 의미한다. 무급가족종사자는 직접적인 자신의 수입 없이 동일가구 내 가족이 경영하는 사업체, 농장에서 무보수로 18시간 이상 일한 자를 의미하며 자영업자와 구분된다.

〈표 3-3〉 「경제활동인구조사」의 자영업주와 자영업자 개념

	2003~2009	2010~현재
종사상 지위	<ul style="list-style-type: none"> •(정의) 취업자가 실제로 일하고 있는 신분 또는 지위 상태를 말함. •(구분) 1) 자영자, 2) 고용주, 3) 무급가족종업원, 4) 상용근로자, 5) 임시근로자, 6) 일용근로자로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> •(정의) 좌동 •(구분) 1) 고용원이 있는 자영업자, 2) 고용원이 없는 자영업자, 3) 무급가족종업원, 4) 상용근로자, 5) 임시근로자, 6) 일용근로자로 구분
자영업주	<ul style="list-style-type: none"> •1)자영자와 2)고용주를 합친 개념 	-
자영업자	-	<ul style="list-style-type: none"> •1)고용원이 있는 자영업자와 2)고용원이 없는 자영업자를 합친 개념
자영자	<ul style="list-style-type: none"> •자기 혼자 또는 무급가족종업원과 함께 자기 책임하에 독립적인 형태로 전문적인 업을 수행하거나 사업체를 운영하는 사람 	-
고용원이 없는 자영업자	-	<ul style="list-style-type: none"> •자기 혼자 또는 무급가족종업원과 함께 자기 책임 하에 독립적인 형태로 전문적인 업을 수행하거나 사업체를 운영하는 사람
고용주	<ul style="list-style-type: none"> •한 사람 이상의 유급 고용원을 두고 사업을 경영하는 사람 	-
고용원이 있는 자영업자	-	<ul style="list-style-type: none"> •한 사람 이상의 유급 고용원을 두고 사업을 경영하는 사람
무급가족 종사자	<ul style="list-style-type: none"> •동일 가구 내 가족이 경영하는 사업체, 농장에서 무보수로 일하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> •동일 가구내 가족이 경영하는 사업체, 농장에서 무보수로 일하는 사람을 말하며, 조사대상주간에 18시간 이상 일하는 사람

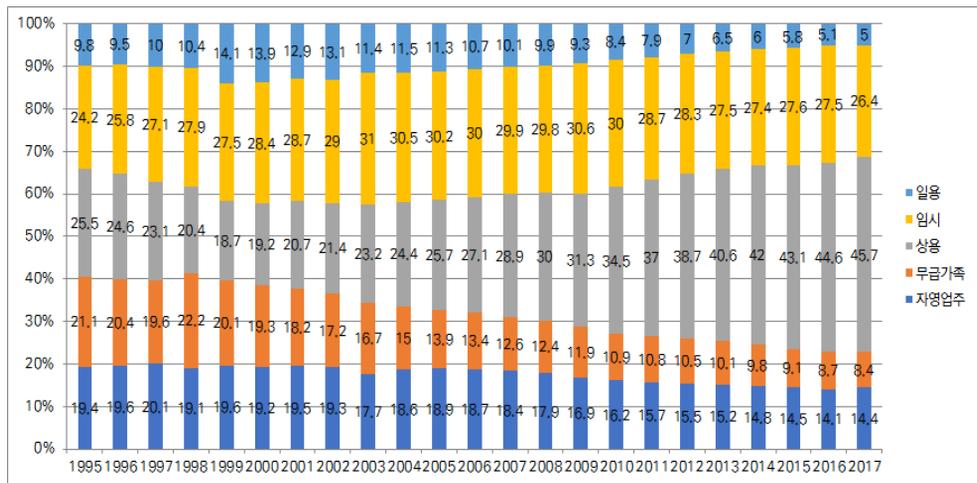
자료: 통계청, 국가통계포털, 경제활동인구조사 용어 해설, 표한형, 장윤섭, 서보슬. (2014). 자영업 통계 개발을 위한 연구. 통계청, 중소기업연구원, p.4에서 재인용.

[그림 3-1]은 1995년 이후 여성취업자의 구성비의 변화추이를 보여주고 있다. 1995년 이후 여성취업자 중 임금근로자의 비중이 지속적으로 상승하고 있는 반면, 비

42 출산육아지원 사각지대 해소방안 연구

임금근로자 중 자영업주와 무급가족 종사자 비중은 점차적으로 감소하고 있음을 확인할 수 있다. 2017년 여성취업자의 구성비를 살펴보면, 임금근로자는 전체 77.2%를 차지하고 비임금근로자는 22.8%에 이르렀다. 고용보험의 가입대상이라고 할 수 있는 상용근로자는 45.7%를 차지했으며 자영업주는 14.4%, 무급가족 종사자는 8.4%, 임시직 근로자는 26.4%, 일용직 근로자는 5%로 나타났다. 상용근로자를 제외한 54.3%가 고용보험의 급여 및 제도 사각지대에 있을 수 있음을 확인할 수 있다.

[그림 3-1] 여성취업자 구성비(1995-2017)



출처: 통계청「경제활동인구조사」

<표 3-4> 여성취업자 구성비(2016-2017)

	2016	2017
취업자	100%	100%
비임금근로자	22.8%	22.8%
- 자영업주	14.1%	14.4%
- 무급가족종사자	8.7%	8.4%
임금근로자	77.2%	77.2%
- 상용	44.6%	45.7%
- 임시	27.5%	26.4%
- 일용	5.1%	5.0%

출처: 통계청「경제활동인구조사」

2) 자영업자 특성 및 사회적 보호의 필요성

우리나라의 경우 취업자 중 자영업자비중이 매우 크고 산업구조 고도화 과정에서 이들의 소득위험이 증가하고 있어 이들에 대한 고용안전망이 시급히 요구되고 있다(유경준, 2012). 실제로, 2017년 자영업자의 창업대비 폐업률은 전년 대비 10.2% 포인트 높은 87.9%로 역대 최고치를 기록했다(매경 이코노미, 2018년 8월 3일). 자영업자의 폐업현황을 보면 전체 90여 만 건의 폐업자영업자 중 45.4%가 여성이었으며 30세-50세 미만의 가입기여성이 55.5%를 차지했음을 알 수 있다.

〈표 3-5〉 2016 폐업현황

	합계	30세 미만	30세 이상	40세 이상	50세 이상
전체	908,503	6.4	20.0	28.9	44.7
남성	495,493	6.1	20.7	28.4	44.8
여성	413,010	6.7	19.2	29.6	44.5

자료: 국세청, 국세통계.

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_133N_987&conn_path=13

또한, 여성자영업자의 생존율 분석에 관한 최근의 연구(문유경, 2017)는 여성의 자영업 창업이 남성보다 훨씬 많지만 생존율은 더 낮다는 결과를 보여주었다. 최근 15년간 개인사업자(자영업자) 창업 수는 여성(313만5천692건)이 남성(235만1천611건)에 비해 훨씬 많았던 것으로 나타났으며, 사업체 생존율(생존기간이 61개월 이상인 업체 비율)은 여성이 27.1%로 남성(31.5%)에 비해 낮게 나타났다.

이병희 등(2016)의 자영업자의 노동시장 위험에 대한 연구는 자영업자 가구의 소득 변화를 가계동향조사 연간자료(2006-2015)를 이용하여 분석하였다. 분석결과, 사업소득가구의 감소 추세가 확인되는데, 노동시장소득이 있는 가구에서 사업소득이 근로소득보다 많은 가구는 2006년 31.6%에서 2015년 25.6%로 감소하였다. 사업소득가구의 노동시장소득은 근로소득가구에 비해 전 기간 낮게 나타났는데, 2006년 사업소득가구의 노동시장소득은 근로소득가구의 76.8% 수준이었으며 2015년에는 개선되었지만 여전히 81.5%에 그쳤다.

자영업자의 소득분포의 특성과 소득불평등에 대한 연구결과는 자영업자의 소득분포는 종사자의 구성이 이질적이기 때문에 상대적으로 넓게 분포하는 경향을 보이며, 자영업자의 저소득 근로비율은 줄어들다가 2010년대 이후 다시 증가세를 보이고 있음을 확인하였다(이병희 등, 2016). 김우영(2008)의 연구는 자영업자의 소득불평등이 임금근로자보다 더 심각함을 보고하였다. 한국노동패널을 활용한 분석에서 자영업자 소득의 표준편차는 임금근로자보다 5배 이상 크게 나타나며, 산업직업별 고용구조조사를 활용한 분석에서는 그 격차가 1.5배로 나타났다. 「한국노동패널조사」를 활용하여 자영업자의 소득을 추이를 분석한 이승렬(2018)의 연구도 유사한 결과를 보여주고 있다. 수입에서 비용을 제외한 소득을 자영업자의 사업소득으로 간주하고 노동시간을 고려하여 시간당 소득을 계산하여 자영업자의 소득추이를 분석한 결과, 고용원이 없는 자영업자는 상용근로자보다 소득이 낮은 양상을 보였다.

〈표 3-6〉 사업소득가구의 실질소득 및 구성비 추이

(단위: 천 원, %)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
가구 구성비	근로소득가구	68.4	69.0	69.9	71.2	72.1	72.6	72.9	72.7	73.3	74.4
	사업소득가구	31.6	31.0	30.1	28.8	27.9	27.4	27.1	27.3	26.7	25.6
가구 노동시장 소득	근로소득가구, A	3,075	3,186	3,203	3,071	3,120	3,154	3,299	3,352	3,352	3,316
	사업소득가구, B	2,362	2,357	2,350	2,427	2,597	2,670	2,678	2,641	2,653	2,702
	B/A	76.8	74.0	73.4	79.0	83.2	84.7	81.2	78.8	79.2	81.5

주: 1) 가구주가 농림어업에 종사하는 가구는 제외됨.
 2) 가구의 근로 소득이 사업소득보다 큰 가구를 근로소득가구, 사업소득이 근로 소득보다 큰 가구를 사업소득가구로 정의함.
 3) 노동시장소득은 2010년 기준 소비자물가지수로 디플레이드하여 실질화된 월소득임.
 자료: 이병희, 박찬임, 오상봉, 강병구, 김숙경. (2016). 자영업자 문제와 사회적 보호. 한국노동연구원. p. 12. 원자료: 통계청, 가계동향조사, 각 연도.

통계청 「가계동향조사」를 활용한 2018년도 1분기 소득하위 20%의 사업소득은 전년 대비 44.6% 급락했으며(강신욱, 2018), 이는 하위 20% 가구의 근로소득의 감소폭(27.1%)보다 훨씬 큰 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 2018년 1/4분기 가구소득의 원천별 증가율(전년동기대비)

(단위 : %)

	시장 소득	경상 소득	노동 소득	근로 소득	사업 소득	재산 소득	사적 이전	공적 이전	가처분 소득	총소득	비경상 소득
전체	7.7	7.8	6.4	6.5	6.0	7.0	32.3	9.3	6.6	4.1	-77.8
1	-8.5	-0.2	-33.6	-27.1	-44.6	1.9	19.9	3.5	3.1	-11.5	-79.5
2	-2.8	-1.7	-8.5	-9.6	-5.9	61.3	39.2	3.6	-1.5	-6.2	-81.8
3	1.0	2.0	-1.0	-0.1	-3.4	-12.0	40.8	16.1	1.6	-1.9	-80.1
4	5.2	5.5	3.9	4.8	0.9	33.8	35.6	14.6	5.1	2.3	-79.3
5분위	122	125	11.9	10.5	18.7	-13.7	24.5	23.5	10.1	9.9	-73

주: 노동소득=근로소득+사업소득

자료: 강신욱(2018). 월간 노동리뷰. p.50

자영업자의 인구학적 특성을 살펴보면, 우리나라 대부분의 자영업자는 혼자 일하는 단독영세자영업자로서 남녀 모두 실업자, 비경제활동인구, 임시직 근로자, 무급가족종사자로 보낸 기간이 길수록 자영업을 할 확률이 증가하는 것으로 나타났다. 이병희 등(2016)은 자영업자의 인적 특성별로 자영업자의 저소득근로 비율은 여성, 고령자, 저학력자에서 높게 나타남을 확인해준다. 산업별로는 도소매업, 숙박음식업, 기타 공공수리 및 개인서비스업, 운수창고업에 저소득근로 문제가 집중되어 나타나고 있다.

결론적으로, 영세자영업자는 상대적으로 시간의 유연성이 큰 반면, 실질적으로는 장시간 영업과 노동, 그리고 불안정하고 낮은 소득구조 등 어려움을 경험하고 있음을 알 수 있다. 사회보험은 이러한 영세자영업자를 위한 실질적인 사회적 보호망으로 작용하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 예컨대, 자영업자의 고용보험 임의가입 허용에도 불구하고 가입한 규모는 매우 적어서 실업 시 생활수준의 유지가 어려우며 자영업자의 31%는 국민연금, 개인연금, 종신보험 등에 가입하지 않고 있어 노후 빈곤에 노출될 가능성이 높다. 따라서 사회경제적 조건에서 취약한 영세자영업자에 대한 사회적 지원체계의 구축이 시급한 과제이며, 출산급여는 여성자영업자들의 모성보호체계의 핵심으로 고려될 필요가 있다.

나. 특수형태고용 종사자

세계화와 그에 따른 경쟁심화, 정보통신 기술 발달, 산업구조 변화로 인해 노동시장은 급격한 변화를 경험하였으며, 이 과정에서 기존의 고용관계와는 다른 새로운 형태의 고용관계들이 등장, 급격하게 확대되고 있다. 이 새로운 형태의 고용관계에 처한 근로자들은 이른바 “특수형태 근로종사자”로 분류된다. 이들은 기존의 전형적인 고용관계와의 차별성으로 인해 노동자성을 인정받지 못함으로써 노동관계법의 보호를 받지 못하고 있으며 모성보호 등 전반적인 사회보장의 사각지대에 위치해 있는 실정이다.

2018년 고용노동부는 특수형태근로종사자와 예술인의 고용보험 적용방안을 심의, 의결하였다. 이러한 고용보험 적용방안에 의하면, 임금노동자나 자영업자가 아닌 특고, 예술인도 실업급여부터 고용보험을 당연적용 하되 특고·예술인의 종사형태가 다양하므로 고용보험의 보호 필요성 등을 반영하여 우선적으로 적용할 직종부터 단계적으로 적용할 예정이다. 고용안정·직업능력개발 사업을 제외한 실업급여만 우선 적용하되 출산전후휴가급여에 상응하는 ‘출산급여’ 지급하는 방안도 고려하고 있다.

1) 특수고용형태 종사자 정의와 구분

특수형태근로종사자라는 용어는 2003년 노사정위원회에 특수형태근로종사자 특별위원회가 만들어지면서 정부와 노사정위원회는 특수형태근로종사자를 공식적으로 사용하고 있다. 특수형태근로종사자란 고용계약을 체결하지 않고 노무서비스를 제공하는 근로자로서, 독립 사업자의 외양을 띠고 있지만 실질적으로는 특정 업체 혹은 다수의 업체에 경제적으로 종속되어 직·간접적 업무 지시와 감독 하에서 직무를 수행하는 근로자들이라고 할 수 있다(조돈문 등, 2016). 특수고용은 업종과 개인에 따라 자영업자 성격과 근로자 성격이 10%에서 90% 사이에 있어 선을 자르기 어렵다. 이러한 맥락에서, 사전적으로 특수고용을 정의하여 임금근로자나 자영업자가 아닌 특별한 제 3의 고용형태로 규정하려는 시도는 신중해야 할 필요가 있다(유경준, 2018).

2) 특수고용형태 종사자의 규모추정

특수고용형태 종사자의 현황은 특수고용의 통계수치가 추정시기나 방법에 따라 50여만 명에서 230여만 명에 이르기까지 커다란 차이를 보이고 있다. 2017년 8월 경제활동인구조사부가조사에 따르면, 특수형태노동자는 49.3만명으로 나타났다. 이러한 규모추계는 조사분류 상 임금노동자로 분류되는 사람에 한정되어 비임금노동자로 분류되는 특고는 누락되었다는 점에서 한계를 가진다. 조돈문 등(2016)에 의한 2015년 국가인권위원회 조사에서는 임금근로자 중 특수고용노동자와 직종을 기준으로 자영업자 중 특수고용종사자를 합친 전체 특수고용종사자수를 추정하였다. 그 결과, 전체 임금노동자 중 특수고용은 133만 6,591명이었으며 주요 직종의 자영업자 중 특수고용 844,581명으로, 한국의 특수고용 종사자는 총 229만 6,775명으로 나타났다. 이는 2014년 한국의 전체 취업자 2,568만 4,174명 중 8.9%에 해당하는 규모이다.

〈표 3-8〉 특수고용 규모 추정치

직종	노동자 중 특수고용	자영업자중 특수고용	특수고용 합계
의회의원고위공무원및공공단체임원	0	-	0
기업고위임원	0	-	0
행정 및 경영지원 관리자	0	-	0
연구교육및법률관련관리자	0	-	0
보험및금융관리자	1,369	-	1,369
보건 및 사회복지 관련 관리자	0	-	0
문화예술디자인및영상관련관리자	0	-	0
정보통신관련 관리자	0	-	0
기타전문서비스관리자	0	-	0
건설전기및생산관련관리자	2,564	-	2,564
판매 및 운송 관리자	2,328	-	2,328
고객서비스관리자	0	-	0
환경청소및경비관련관리자	0	-	0
기타판매및고객서비스관리자	0	-	0
생명 및 자연 과학 관련 전문가	1,197	-	1,197
인문및사회과학전문가	0	-	0
생명및자연과학관련시험원	0	-	0
컴퓨터하드웨어및통신공학전문가	3,696	-	3,696
정보시스템개발전문가(IT프로그래머)	4,357	16,570	20,927
정보 시스템 운영자	3,180	-	3,180
통신및방송송출장비기사	0	-	0
건축및토목공학기술자및시험원	5,200	-	5,200
화학공학기술자및시험원	0	-	0
금속재료공학기술자및시험원	0	-	0

48 출산육아지원 사각지대 해소방안 연구

직종	노동자 중 특수고용	자영업자중 특수고용	특수고용 합계
환경공학기술자및시험원	0	-	0
전기전자및기계공학기술자및시험원	4,832	-	4,832
안전관리 및 검사원	3,709	-	3,709
항공기선박 기관사 및 관제사	553	-	553
기타공학전문가및관련종사자	1,676	-	1,676
의료진료 전문가	995	-	995
약사 및 한약사	218	-	218
간호사	3,426	-	3,426
영양사	3,084	-	3,084
치료사 및 의료기사	1,400	-	1,400
보건의료관련종사자	6,112	-	6,112
사회복지관련종사자	10,302	-	10,302
종교관련 종사자	5,387	-	5,387
대학교수및강사	2,736	-	2,736
학교교사	11,210	-	11,210
유치원 교사	3,307	-	3,307
문리기술및예능강사(학원강사및학습지도교사)	69,428	179,285	248,713
기타교육전문가	0	-	0
법률전문가	0	-	0
행정 전문가	1,114	-	1,114
인사및경영전문가	1,400	-	1,400
금융및보험전문가	4,205	-	4,205
상품기획홍보 및 조사 전문가	2,627	-	2,627
기술영업및중개관련종사자	35,687	-	35,687
작가기자 및 출판 전문가(방송작가)	2,173	10,062	12,235
큐레이터사서 및 기록물관리사	745	-	745
연극영화 및 영상 전문가(연극배우, 영화스텝)	3,459	7,187	10,646
화가사진가및공연예술가(애니메이터)	5,710	-	5,710
디자이너	11,513	-	11,513
스포츠 및 레크레이션 관련 전문가(스포츠강사, 캐디)	6,684	17,466	24,150
매니저및기타문화예술관련종사자	0	-	0
행정사무원	9,664	-	9,664
경영관련사무원	41,465	-	41,465
회계및경리사무원	15,806	-	15,806
비서및사무보조원	3,387	-	3,387
금융 및 보험 관련 사무 종사자(카드모집, 대출상담, 채권추심)	22,218	2,306	24,524
법률및감사사무종사자	1,723	-	1,723
통계관련 사무원	5,283	-	5,283
여행안내 및 접수 사무원	2,891	-	2,891
고객 상담 및 기타 사무원	7,006	-	7,006
경찰소방 및 교도 관련 종사자	2,486	-	2,486
경호 및 보안 관련 종사자	2,232	-	2,232
의료복지관련서비스종사자(간병인)	34,262	1,870	36,132
이미용및관련서비스종사자(헤어디자이너)	14,564	9,184	23,748
혼례및장례종사자	1,505	-	1,505

직종	노동자 중 특수고용	자영업자중 특수고용	특수고용 합계
운송서비스종사자	0	-	0
여가/스포츠 관련 종사자(관광가이드, 경기보조원)	14,511	51,019	65,531
주방장및조리사	10,605	-	10,605
음식서비스종사자	12,156	-	12,156
영업종사자(자동차, 신문광고, 상조, 보험모집인 등)	398,278	81,697	479,976
매장판매종사자	37,264	-	37,264
상품대여종사자(정수기등관리)	542	7,421	7,963
방문노점 및 통신 판매 관련 종사자(화장품, 도서, 야쿠르트, 텔레마케터, 행사도우미 등)	85,434	46,940	132,374
작물재배종사자	304	-	304
원예및조경종사자	0	-	0
축산및사육관련종사자	820	-	820
임업관련종사자	322	-	322
어업관련 종사자	1,796	-	1,796
식품가공관련기능종사자	783	-	783
섬유 및 가죽관련 기능 종사자(미싱 고객)	4,164	11,253	15,416
의복제조관련기능종사자	786	-	786
목재가구악기및간판관련기능종사자	720	-	720
금형주조및단조원	0	-	0
제관원및판금원	0	-	0
용접원	3,038	-	3,038
자동차정비원	6,098	-	6,098
운송장비 정비원	959	-	959
기계장비설치및정비원	1,855	-	1,855
전기및전자기기설치및수리원(A/S기사)	4,814	21,092	25,906
전기공	9,429	-	9,429
건설구조 관련 기능 종사자	665	-	665
건설관련기능종사자	15,911	-	15,911
건축마감관련기능종사자	16,919	-	16,919
채굴및토목관련기능종사자	237	-	237
영상및통신장비관련설치및수리원	1,633	-	1,633
공예및귀금속세공원	2,671	-	2,671
배관공	4,910	-	4,910
기타기능관련종사자	0	-	0
식품가공관련기계조작원	0	-	0
음료제조관련기계조작원	0	-	0
기타식품가공관련기계조작원	0	-	0
섬유제조및가공기계조작원	0	-	0
직물및신발관련기계조작원및조립원	1,251	-	1,251
세탁관련기계조작원	0	-	0
석유및화학물가공장치조작원	0	-	0
화학고무및플라스틱제품생산기조작원	4,671	-	4,671
주조및금속가공관련기계조작원	1,236	-	1,236
도장및도금기?조작원	0	-	0
비금속제품생산기조작원	0	-	0
금속공작기계조작원	3,104	-	3,104

직종	노동자 중 특수고용	자영업자중 특수고용	특수고용 합계
냉난방관련설비조직원	0	.	0
자동조립라인 및 산업용 로봇 조직원	0	.	0
운송차량및기계관련조직원	4,675	.	4,675
금속기계부품조직원	1,149	.	1,149
발전및배전장치조직원	0	.	0
전기및전자설비조직원	0	.	0
전기전자 부품 및 제품 제조장치 조직원	2,185	.	2,185
전기전자부품및제품조직원	2,796	.	2,796
철도및전동차기관사	0	.	0
화물열차 차장 및 관련 종사원	0	.	0
자동차운전원(물류, 화물, 레미콘, 덤프, 학원, 펌프카, 대리운전등등)	80,683	429,325	510,008
물품이동장비조직원	1,547	.	1,547
건설 및 채굴 기계운전원	5,251	.	5,251
선박 갑판승무원 및 관련 종사원	0	.	0
상하수도처리장치조직원	0	.	0
재활용처리및소각로조직원	0	.	0
목재및종이관련기계조직원	682	.	682
인쇄및사진현상관련기계조직원	638	.	638
기타 제조관련 기계조직원	0	.	0
건설및광업단순종사원	17,495	.	17,495
하역 및 적재 단순 종사원	3,274	.	3,274
배달원(택배, 쿠팡, 배포등)	62,172	64,211	126,383
제조관련 단순 종사원	20,845	.	20,845
청소원및환경미화원	7,921	.	7,921
경비원및검표원	1,703	.	1,703
가사및육아도우미	24,397	.	24,397
음식관련단순종사원	4,752	.	4,752
판매관련단순종사원	7,898	.	7,898
농림어업관련단순종사원	5,926	.	5,926
계기검침수급 및 주차관련 종사원(검침원)	1,963	3,296	5,259
기타 서비스관련 단순 종사원	38,678	.	38,678
총특수고용추정인원	1,336,591	960,185	2,296,775

자료: 조돈문 등 (2016). 민간부문 비정규직 인권상황 실태조사-특수형태근로종사자를 중심으로. 국가인권위원회. p. 44-48.

3) 특수고용종사자 모성보호 실태

비전형적 근로형태의 직종이 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고, 근로자와 유사한 노동력을 제공하는 특수고용직 종사자들은 인적·경제적·조직적 등의 존속성이 없다는 이유로 근로자로 인정받지 못해 근로기준, 노동 3권 및 사회보험 등의 보호대상에서 제외되어 사회보장의 사각지대에 위치해 있다. 보험설계사(우체국보험 포함), 레

미콘 기사, 학습지 교수, 골프장 캐디, 택배기사, 퀵서비스 기사, 대출모집인, 신용카드 회원 모집인, 대리운전 기사 등 9개 직종의 특수고용직은 임의보험 형태의 산업재해보상보험 가입이 가능하나 2018년 4월 기준 가입률은 13%에 그치고 있으며 제도의 실효성이 미미한 것으로 평가되고 있다.

특히 여성특수형태 근로종사자의 경우 모성보호를 위한 법적 근거 미비로 출산휴가, 육아휴직 등 모성보호를 보장받지 못하고 있다. 임신 및 출산을 이유로 계약유지 기피 또는 계약해지 발생하며 이로 인한 경력단절이 심화되고 가계 경제력의 부담이 가중된다. 이와 같은 임신 또는 출산으로 인한 불이익 및 모성보호의 배제로 인하여 생계가 곤란한 일부 종사자는 임신사실을 숨기며 무리한 경제활동을 하여 유산 등의 피해가 발생하거나 출산 자체를 기피하는 것으로 이어지고 있다 (박호환, 권순원 등, 2011). 따라서 산모와 자녀의 건강을 모호하고 출산으로 인한 경력단절을 예방할 수 있는 특수고용종사자를 위한 모성보호대책 마련이 시급한 실정이다.

다. 초단시간 임금근로자

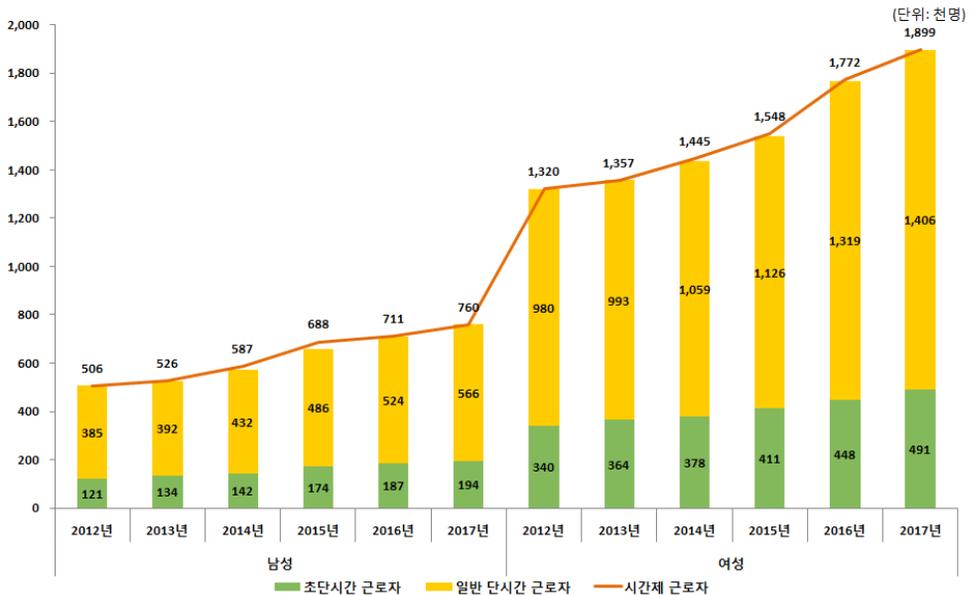
임금근로자는 상용근로자, 임시근로자, 일용근로자로 구분된다. 상용근로자는 고용계약기간이 1년 이상인 자 또는 고용계약기간을 정하지 않은 경우 소정의 채용절차에 의해 입사한 사람으로 회사의 인사관리규정을 적용받는 자를 뜻한다. 임시근로자는 고용계약기간이 1개월 이상 1년 미만인 자 또는 일정한 사업완료(사업완료기간 1년 미만)의 필요에 의해 고용된 자 등을 의미하여 일용근로자는 고용계약기간이 1개월 미만인 자 또는 매일 매일 고용되어 근로의 대가로 일급 또는 일당제 급여를 받고 일하는 자를 의미한다.

최근 우리나라 뿐만 아니라 유럽과 미국에서 주당 15시간 미만으로 실근로시간이 매우 짧거나 최소근로시간 규정이 없는 시간제 근로자 문제에 대한 관심이 증가하고 있다. 시간제 근로자는 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 응답시 시간제 근로 응답을 기준으로 일반 단시간 근로자는 임금근로자 가운데 1주일에 15시간 이상 36시간 미만 근로한 자로, 초단시간 근로자는 임금근로자 가운데 1주일에 15시간 미만 근로한 자로 정의된다. 1주일에 15시간 미만 일한 초단시간 근로자 중 남성은 최근 5년간 7만 3천 명 증가하여 2017년 19만 4천 명을 기록하였다. 반면, 여성 초단시간 근로자는

2012년 34만 명에서 연평균 7.6%씩 증가하여 49만 1천 명에 이르는 것으로 나타났다.

초단시간 근로자의 근로조건 중 가장 열악한 것은 임금이다(조돈문 외, 2017). 여성 일반 단시간 근로자의 최근 3개월간 평균 임금은 2012년~2017년 사이 꾸준히 증가하였음에 반해, 여성 초단시간 근로자의 평균 임금은 30만 원 대에서 정체하고 있다. 초단시간 근로자의 저임금문제는 매우 짧은 시간의 근로에 따라 일정 노동량의 보장이 이루어지지 못하기 때문에 발생하고 있다. 이들의 소득불안정성은 고용보험에 가입하지 못하여 실업급여도 받을 수 없다는 측면에서 이중적 성격을 띤다. 예컨대, 고용보험 미가입 비율을 살펴보면 2017년 여성 일반 단시간 근로자의 가입률은 66.5%였으며 여성 초단시간 근로자는 97.4%로 훨씬 높게 나타났다. 뿐만 아니라, 초단시간 근로는 일의 동기가 낮고 근로자 개인의 역량형성 및 경력개발을 지연시킨다는 점에서 심각성이 있다.

[그림 3-2] 최근 5년간 성별 시간제 근로자 추이



주: 2015년 인구총조사 결과를 기반으로 추계인구가 변경(2018.02.14. 공표)되어 통계청의 경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사 8월 원자료를 활용하는 이하의 분석결과와 상이할 수 있음
 자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 각연도 8월 원자료

〈표 3-9〉 여성일반 단시간 근로자 및 여성 초단시간 근로자의 근로조건

		여성 일반 단시간 근로자						여성 초단시간 근로자					
		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
합계		980	993	1,059	1,126	1,319	1,406	340	364	378	411	448	491
국민연금	미가입	719	696	703	742	828	868	314	333	347	376	402	444
	국민연금	185	210	250	249	325	373	1	1	3	2	4	7
	지역가입자	76	87	105	135	166	165	24	30	28	33	41	39
	미가입률	73.4	70.1	66.4	65.9	62.8	61.7	92.5	91.5	91.9	91.5	89.9	90.6
고용보험	미가입	759	733	751	796	903	927	334	360	367	401	435	478
	가입	215	253	302	328	407	467	4	3	11	9	12	13
	미가입률	77.9	74.3	71.3	70.8	69.0	66.5	98.9	99.2	97.0	97.7	97.4	97.4
퇴직급여	없음	825	802	835	866	974	1,007	336	361	375	402	438	480
	있음	155	191	224	260	345	399	4	3	3	9	10	10
	미지원률	84.2	80.8	78.9	76.9	73.8	71.6	98.9	99.3	99.3	97.7	97.8	97.9
최근 3개월간 평균 임금		68	72	74	79	85	93	31	36	35	32	36	34
시간당 임금		0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	1.0	0.9	0.9	1.0	0.9

주: 고용보험 적용제의 대상자는 분석에서 제외하여 총합계와 일치하지 않을 수 있음
 자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 각연도 8월 원자료

제3절 출산급여제도 도입의 필요성

1. FGI 조사개요

경제활동을 함에도 불구하고 출산전후휴가급여 대상에 포함되지 않은 특수형태근로종사자, 1인 자영업자 및 출산 전 퇴직자 등을 대상으로 출산전후의 경험, 소득관련 어려움 및 정책적 욕구 등을 파악하는 것을 목적으로 FGI 조사를 실시하였다. 본 연구는 출산급여제도 대상자 확대 필요성을 확대적용 대상자(수요자)의 입장에서 접근하여 검토하고, 이러한 조사결과를 근거로 향후 정책대안을 마련하기 위한 기초자료로 활용하고자 한다.

FGI 조사는 2018년 6월 22일, 8월 29일, 8월 30일 등 3일에 걸쳐 총 4개 그룹(그룹 당 2~4인)을 대상으로 이루어졌다. 대상자 선정 시 1) 2005년 이후 출산경험이 있는 여성, 2) 임신 후에도 경제활동을 지속한 여성, 3) 특수형태근로종사자, 1인 자영업자, 출산 전 퇴직자 등을 선정조건으로 고려하였다. 조사내용은 출산전후의 경험, 소득관련 어려움, 출산 전후 출산지원금 및 서비스 이용여부, 출산관련 지원 서비스 및 정

책적 욕구 등으로 구성되었다.

FGI 조사 참여자는 총 15인으로 출산 전 시점을 기준으로 특수형태근로종사자 9인, 1인 자영업자 1인, 무직 3인(출산 전 퇴직자 2인, 전업주부 1인) 등으로 구성되었다. 특수형태근로종사자의 직업은 학원강사(2인), 디자이너 1인, 프로그래머 1인, 홈쇼핑 진행자 1인, 학습지 교사 1인, 텔레마케터 1인, 피부미용사 1인, 보험설계사 1인, 방송작가 2인 등이었으며, 출산 전 퇴직자의 직업은 병원 사무직, 홍보기획사 직원 등이었다. 전체 참여자의 연령은 28세~46세 사이였으며, 출산시기는 2006년부터 2015년에 걸쳐 분포하였다. 현재 직업은 특수형태근로직 종사자인 경우가 4명이었으며, 나머지 11명은 무직(전업주부)이었다.

〈표 3-10〉 FGI 참여자 일반사항

구분	대상구분	출산 전 직업	(현) 연령	근무년도	출산시기	현재 직업
1	1인 자영업	1인 자영업자(카페)	34	2010-2014	2014	무직(전업주부)
2	특수고용	영어학원 강사	36	2005-2013	2013	무직(전업주부)
3	특수고용	디자이너	38	2009-2018	2018	디자이너
4	특수고용	컴퓨터 프로그래머 (프리랜서)	45	2010	2010	무직(전업주부)
5	특수고용	홈쇼핑 진행자	39	2008-2012	2012	무직(전업주부)
6	특수고용	학습지 교사	40	2006-2011	2011	무직(전업주부)
7	특수고용	보습학원 강사	36	2008-2010	2012	무직(전업주부)
8	특수고용	텔레마케터	46	2004-2015	2003, 2004, 2015	무직(전업주부)
9	특수고용	피부미용사	38	2002-2014	2009, 2012	무직(전업주부)
10	특수고용	보험설계사	40	2008-2015	2014	영업사원(프리랜서)
11	특수고용	병원 원무과 직원	28	2011-2013	2013	무직(전업주부)
12	특수고용	홍보기획사 직원	45	2004-2009	2009	무직(전업주부)
13	전업주부	전업주부[결혼 전 사무직]	39	2008-2010	2012	무직(전업주부)
14	특수고용	방송작가(프리랜서)	44	~2018	2006	방송작가(프리랜서)
15	특수고용	방송작가(프리랜서)	45	~2018	2012	방송작가(프리랜서)

2. FGI 조사결과

가. 출산 전후 경험

1) 출산관련 휴직이 보장되지 못하는 특수고용형태종사자의 어려움

고용보험에 가입되어 있는 직장 근로자와는 달리 대부분 특수고용형태종사자들은 출산 전 휴직을 할 수 있는 방법이 없어 출산 직전까지 근로를 하는 것으로 나타났다. 참여자들은 출산 15일 전, 2주 전, 출산 10일 전, 그리고 출산 전날까지 근무하기도 하였다. 근무 기간 중에는 휴일이나 야간근무가 어려운 임신마지막 시기임에도 불구하고 휴일근무, 야간근무 등이 요구되는 경우도 있었으며, 이들은 이러한 요구를 거부하는 것에 대해 심리적 부담감을 가지고 있어 대체로 거부하지 못하는 것을 알 수 있었다(사례 11). 출산 직전까지 근무를 해야 했던 이유로는 출산 후 소득이 단절되므로 이러한 소득단절기간을 줄이고자 하는 이유에서가 가장 컸으며, 일하는 사업장의 고용주가 출산 직전까지 근무하기를 요청하였으며 이를 거부할 수 없어서, 또는 대체인력이 충원되기 전에는 휴직이나 계약해지를 할 수 없도록 되어 있는 특수고용형태근로 직종의 열악한 구조 등이 그 원인으로 꼽혔다(사례14, 사례6). 출산 직전까지 근무를 해야 하기 때문에 경험하는 어려움으로는 근무환경에서 고객을 응대하면서 경험할 수 있는 정신적인 어려움(욕듣기, 손가락질 당하기 등), 몸을 많이 움직이거나 말을 많이 해야 하는 등의 직업특성으로 인하여 신체적인 어려움과 조산의 위험 등이 있었다(사례 11, 사례6).

또한 출산으로 인하여 근로의 단절이 발생하며, 특수고용형태종사자의 경우 출산 전까지 일하던 사업장에서 직위해제, 퇴사 혹은 무급휴직 등으로 근로의 단절을 경험하게 된다. 유급휴직이 보장되지 않으며 동일직장 복귀가 보장되지 않는 이들의 입장에서 무급휴직은 그나마 가장 나은 조건일 수 있다. 그럼에도 무급휴직을 하는 경우 같이 일하는 사람들에게 업무 부담이 과중될까봐 휴직의 기간을 가능한 짧게 하고 있어 출산한 여성의 모성건강에 위해를 줄 수 있다(사례10, 사례 15, 사례 9). 출산으로 인하여 직위해제나 퇴사를 하는 경우 향후에 다시 복귀할 수 있을지에 대한 두려움과 불안감 등을 경험하나 고용에 대한 불안감은 특수형태근로종사자들에게 일상화되어 있는

부분이었다. 이들은 고용주들이 손해를 감수하면서까지 출산하는 여성 종사자의 사업장 복귀를 지원해 주지 않는다는 것을 잘 알고 있었다(사례5, 사례7).

2) 출산으로 인한 경제활동 공백과 소득관련 어려움

1인 자영업자, 특수형태근로종사자 등은 대부분 생계를 위하여 일하고 있으며, 출산으로 인한 근로공백기간 동안 소득의 공백이 지속되는데, 이 기간 동안에는 저축해 놓은 자금으로 생계를 유지하는 것으로 나타났다. 1인 자영업자의 경우 출산 및 회복기간 동안 아르바이트생 등을 고용해서 사업장을 유지하는 방법은 전체 수입이 고스란히 아르바이트생 급여로 빠져나가는 형식이기 때문에 소득 유지에 도움이 되지 않아 폐업을 하기도 한다(사례14, 사례1).

대부분 최초 일을 시작하고 나서부터 출산 전까지는 지속적으로 경력을 쌓고, 전문성을 높이고 이에 따라 점차 소득도 높아지는 흐름을 가지고 있었다. 임신과 출산 전에 소득이 가장 높은 시기를 경험하다가 출산 시기에 소득이 전혀 없고 반면에 보험료는 출산 전년도 소득기준, 지역가입자 기준 보험료가 산정되기 때문에 현재 소득보다 높은 수준의 보험료를 유지하게 된다. 또한 출산으로 인한 비용과 출산 이후 신생아 양육에 필요한 비용 등 이전에 없던 다양한 유형의 지출이 추가되는 상황이었다. 따라서 출산으로 가계의 소득은 없어지면서 보험료와 출산 및 양육비 등 지출은 크게 증가하는 패턴으로 경제적인 부담이 이중, 삼중으로 중복되는 어려운 상황을 맞게 된다. 또한 특수형태근로종사자 중 보험설계사의 경우 출산으로 인한 근로공백기에 고객유지가 되지 않으면 유지되지 않는 만큼 급여를 환수하게 된다고 하였다. 임신과 출산 시에 고객을 찾아가서 만나거나 적극적으로 관리하지 못할 확률이 높기 때문에, 이러한 환수가 발생할 가능성이 높는데, 환수가 발생하게 되면 출산기간에 소득은 이미 마이너스가 된다(사례3, 사례10).

3) 불규칙한 근로시간과 무한경쟁을 요구하는 직업세계

특수고용형태근로자들은 대부분 근로시간이 불규칙한 편이었으며, 프로젝트나 성과물 등의 완료로 급여 지급이 이루어지는 방식이었다. 따라서 성과위주의 직업문화로

경쟁이 치열한 편이었으며, 짧은 시간에 많은 업무량을 소화해야 하는 업무, 야근과 밤샘근무 등이 요구되는 불규칙한 근로시간을 특징으로 하고 있었다. 이는 임신, 출산 및 육아의 기간 동안 여성 근로자들이 사업장과 직장으로 복귀하기 어려운 장애물로 작용하고 있었으며, 육아를 전담으로 도와주는 분(예를 들면 친정어머니, 시어머니, 남편 혹은 입주도우미 등)이 없는 경우에는 복직 및 근로복귀가 어려웠다. 본 FGI 참여자들의 경우에도 출산 후 바로 직장으로 복귀할 수 있었던 여성들은 모두 친정어머니, 시어머니 혹은 남편 등이 육아를 전적으로 도맡아주었던 경우이었다(사례 14, 사례5, 사례3).

불규칙한 근로시간과 짧은 시간에 집중되는 업무량이 요구되는 직업에서는 이러한 업무환경을 감당할 수 있는 젊은 사람들을 선호한다고 하였다. 따라서 출산으로 인한 휴직기간이 길어지고 나이가 많아지고 경력기간이 길어지는 것이 근로에 복귀하거나 직장을 찾는 데에 부정적으로 작용한다는 인식이었다(사례4, 사례9). 또한 불규칙한 근로시간과 무한경쟁이 요구되는 문화로 인하여 난임이 되는 경우도 많다고 하였고 임신유지가 어려운 경우도 있었다. 난임의 경우 난임치료를 위하여 다니던 일을 그만두는 경우도 많았으며, 이러한 경우 임신하기 훨씬 전부터 근로가 단절되는 것을 알 수 있었다(사례7, 사례3, 사례4).

4) 출산 전 퇴직자의 출산전후 경험

고용보험 등 4대 보험이 보장되는 직장에서 근무하였던 여성들 중 출산 전에 퇴직한 여성들을 대상으로 퇴직 사유 등을 질문하였다. 출산 전 퇴직여성들은 고용보험에 가입되어 있었음에도 불구하고 출산전후휴가급여를 신청하지 못하였으며, 미신청의 사유는 출산전후휴가급여를 신청하면 받을 수 있다는 사실을 알지 못하였거나 혹은 직장에서 임신과 출산으로 인한 업무손실을 이유로 출산 전에 권고사직을 당하였기 때문이었다(사례 12, 사례 11).

이들이 근무했던 직장에서는 임신을 했다고 해서 근무환경이나 근로조건에서의 조정이나 배려가 없었으며, 고용주들은 실업급여를 받는 조건으로 출산전후휴가급여는 거부하는 행태를 보이고 있었다(사례 12).

5) 출산 후 육아를 전적으로 도와주시는 분이 없으면 일가정 양립 어려움

1인 자영업자, 출산 전 퇴직자, 특수고용형태종사자 등 FGI 참여자들은 출산 이후 자녀를 양육하는 데에 있어서 어려움을 호소하였다. 자녀양육을 도와주실 분이 있었던 경우에는 출산으로 인한 근로공백 기간이 짧았고 직장에 다시 복귀할 수 있었으나, 자녀양육을 도와줄 수 있는 사람을 구하지 못한 경우에는 직장에 복귀하고자 하는 욕구는 컸으나, 실제로 실직과 퇴직상태가 이어져왔던 것을 알 수 있었다. 이들의 육아를 전적으로 도와줄 수 있는 사람들로서는 주로 시어머니, 친정어머니, 남편(육아휴직), 입주도우미 등이 있었다. 이들이 주로 몸담은 직장들은 근로시간이 불규칙하고, 경쟁위주의 직장문화가 만연되어 있어 육아와 일을 병행하는 데에 어려움이 많은 것으로 보인다(사례 11, 사례 15, 사례4, 사례5).

나. 특수고용형태종사자의 어려운 상황

1) 불안정한 계약, 불안정한 소득

특수고용형태종사자는 계약서를 작성하는 경우도 있지만, 직업에 따라서는 계약서를 작성하지 않고 일을 하기도 하였다. 특히 작가, 프리랜서 리포터 등은 계약서를 작성하지 않는 일이 더욱 빈번하며 5인 미만의 소규모 사업장의 경우에는 고용주가 계약서 작성을 기피하는 것으로 보인다. 그 밖의 직업군에서는 계약서를 작성하더라도 간략한 내용으로 작성된다. 계약서에는 퇴직금 미포함 등 고용주에게 일방적으로 유리한 내용이 담겨있기도 해서 특수고용형태종사자들에게는 계약서에 대한 인식이 긍정적이지만은 않았다. 또한 계약을 하지 않고 일을 하다가 급여를 받지 못하는 경우도 빈번하다고 하였다. 계약으로 고용관계가 이루어지는 특수고용형태종사자에게 있어서 계약서는 이들의 근로활동을 유지하고 근로에 상응하는 급여를 받는 데에 큰 도움이 되지 못하는 것으로 보인다(사례 14, 사례 15, 사례 4, 사례 3).

계약을 할 때, 한 명의 고용주와 계약하는 경우도 있지만, 주로 여러 명의 고용주와 동시에 계약을 해서 일을 하게 되기 때문에 업무량이 몰리거나 업무관련 애로사항이 있어도 이를 해결하기 어려운 상황이었다. 고용방식이 해당 업무를 처음 발주한 고용

주와 직접적으로 연결되어 있는 형태가 아니라, 외주를 받아온 회사에서 다시 외주를 주고 또 프리랜서를 고용하는 식의 다중적인 계약관계가 얽혀있는 방식으로 고용되는 사례도 있었다(사례5, 사례4).

이들의 직업은, 불안정한 계약만큼 소득도 불안정하였다. 급여는 전액이 성과에 따라서 지급되기 때문에, 성과물이 나오지 않으면 근로에 투입한 시간이나 노력 등은 아무런 댓가 없이 사라지기도 하였다. 또한 급여지급의 기간이나 방법 등도 주 단위, 월 단위, 일시금 등으로 다양하였으며, 이는 직종이나 고용주에 따라서 다른 것으로 보인다. 같은 직장에 고용되었다고 하더라도 급여의 수준이 개인의 능력이나 성과에 따라서 차이가 크며, 일거리의 유무에 따라서 급여수준은 매달 유동적이었다(사례 14, 사례15, 사례5).

2) 불규칙한 일거리, 실업의 위험에 무방비

프리랜서 방식으로 일하는 근로자들은 장기 계획 속에서 근로하기가 쉽지 않았다. 이는 일거리(프로젝트 등)가 있다고 하는 연락이 고용주의 필요 시 즉각적으로 오는 형식이기 때문이다. 일거리에 대한 연락은 일이 시작되기 하루 전이나 이틀 전 이기도 하며, 몇 달 전이기도 하여 매우 불규칙한 편이었다. 또한 특수고용형태종사자들은 경력이 쌓이더라도 이러한 경력을 반영해주는 급여체계에 적용을 받기 어려우며, 특히 영세한 사업장에서 일을 받게 되는 경우 더욱 그러한 것으로 나타났다. 오히려 경력이 오래되었다는 것이 급여수준이나 재취업 등에 마이너스로 작용하는 경우도 있었다(사례 4, 사례2, 사례5).

특수고용형태종사자들은 고용된 직장을 통하여 4대 보험에 가입할 수 없었으며, 급여가 나오지 않는 경우에도 계약서가 없기 때문에 월급을 떼이는 경우도 있으며, 퇴직금을 받지 못하는 경우도 많은 것으로 나타났다. 따라서 갑자기 발생하는 질병 및 사고 등의 어려움에 대처할 수 있는 방법이 없는 상황이었다. 특히 여성 종사자들에게 있어서 임신과 출산은 이러한 어려움의 하나로 인식되고 있으며, 고용되어 있는 직장에 어떠한 배려나 지원도 요청하지 못하였다(사례9, 사례2, 사례14).

다. 출산지원 서비스 수급 경험

1) 출산지원금(장려금, 축하금) 수급 경험

FGI 참여자들 중 소수만이 출산 후에 지방자치단체의 출산지원금을 받은 것으로 나타났다. 2010년 이전 과거 출산자들은 다수의 지방자치단체에서 출산지원금을 지원하지 않았던 것으로 회고하였으며 첫째 아이에 대한 지원은 특히 없었다고 하였다. 지원금을 받은 경우에 그 금액은 10만원~50만원 수준이었으며, 지방자치단체별로 그리고 자녀의 출생순위에 따라서 지원금의 수준은 다른 것으로 나타났다. 지방자치단체의 아동비율이나 출산율 등에 따라서 출산지원금의 유무와 수준이 결정되는 시스템이므로 보편적으로 지원받을 수 있는 것은 아니라는 인식이었다(사례14, 사례1, 사례13, 사례5, 사례8).

2) 임신출산진료비 수급 경험

전체 FGI 참여자는 임신출산진료비(구 고운맘카드)를 수급했던 경험을 가지고 있었다. 출산년도에 따라서 임신출산진료비의 수준이 점차 높아졌는데, 참여자들은 적게는 20만원부터 많게는 50만원까지 진료비를 지원받은 것으로 나타났다. 진료비 지원이 많은 도움이 되었음에도 불구하고 대다수는 임신출산관련 진료비, 검사비 등이 비싼 편이며 산부인과 병원에서 요구하는 각종 검사와 빈번한 초음파 촬영이 과연 반드시 필요한 것인지 의구심을 나타내었다. 진료비 지원은 병원에서 요구하는 수준의 검사와 진료를 감당하기에는 턱 없이 부족한 수준이라는 공통된 의견이었다(사례1, 사례6, 사례2, 사례12).

3) 가정양육수당 및 보육비 등 수급 경험

대부분의 FGI 참여자들은 가정양육수당 및 보육비 등을 수급한 경험이 있었다. 보육비를 지원받은 경우, 자녀양육에 도움이 되었다는 의견이었다. 가정양육수당의 경우는 자녀양육비용을 감당하지 못할 만큼 부족한 금액이었으며, 특히 자녀의 연령이 높

아지면서 가정양육수당 금액은 감소하였기 때문에 부족하다는 인식이 더 많았다(사례 4, 사례6).

보육비를 수급하였던 참여자들은 공통적으로 공립(시립, 구립 등) 어린이집에 대한 욕구가 컸으나, 공립어린이집을 보낼 수 없었던 경험을 가지고 있었다. 임신 시에 태명으로 공립어린이집에 대기등록을 하였던 참여자도 어린이집을 보낼 수 없었다고 한다. 이들은 직업 특성 상 임신과 출산에 다다르면 실업 상태에 이르게 되며, 공립어린이집의 입소순위를 앞당길 수 있는 조건(맞벌이 부부, 다자녀 가구 등) 중 하나인 맞벌이 부부 요건을 맞추기 어렵다고 하였다. 이들에게 보육비 지원은 되고 있으나, 양질의 보육을 받을 수 있는 기관은 매우 부족하였다(사례13, 사례3, 사례4).

라. 출산전후 지원관련 욕구

1) 특수고용형태종사자의 고용보험 가입 욕구

특수고용형태종사자 여성들은 고용보험에 가입하고자 하는 욕구가 높았다. 특히 여성이 생애주기를 거치면서 임신 및 출산을 맞게 되는 시점에서 고용보험의 역할이 클 것으로 기대하였다. 이들에게 있어서 고용보험은 임신과 출산 시에 직업의 안정성과 실직위험으로부터의 완충제로서 역할을 하게 될 것이라 기대하고 있었다(사례14, 사례15, 사례8).

2) 출산전후 휴가, 지원금 및 자녀양육 관련 욕구

특수고용형태종사자들은 출산전후에 모성보호와 태아, 신생아의 보호와 양육을 위하여 출산전후 휴가의 욕구가 매우 높았다. 고용과 관련된 계약이 해지되지 않은 채로 일정 기간의 휴가가 보장될 수 있는 체계를 원하였다. 또한 임신출산의료비 지원금의 수준을 현실적인 수준으로 높이거나 의료보험에서 급여가 지급되기를 희망하였다(사례6, 사례8).

또한 이들은 출산 이후 일을 다시 시작할 수 있도록 믿고 맡길 수 있는 양질의 보육기관, 돌봄도우미 등이 확대되기를 희망하고 있다. 특히 근무기간과 근무시간이 불규

칙하고 경쟁적인 직장문화가 있는 특수고용형태종사자들에게 있어서 정규 시간 외에 필요한 시간에 자녀를 돌봐줄 수 있는 서비스가 가능해야 재취업과 근로가 가능하다고 하였다. 참여자들에게 있어서 실질적으로 재취업을 도울 수 있는 자녀돌봄 관련 서비스에 대한 욕구가 일회성 출산지원금에 대한 욕구보다 더 높았다(사례1, 사례2).

3) 재취업 관련 욕구

FGI 참여자들은 무엇보다 일을 하고자 하는 욕구가 높았다. 실직여성들은 재취업을 할 수 있도록 실제적으로 도움을 주는 다양한 재취업 서비스와 지원이 확대되기를 희망하였다. 제공자 중심의 내용에서 좀 벗어나서 욕구에 맞는 서비스와 지원금이 제공될 수 있기를 원했다(사례7, 사례11). 특히 재취업을 했을 때에 자녀양육과 병행할 수 있는 시간대에 근무가 가능한 직업을 찾을 수 있기를 희망하였다. 특수고용형태 직종의 불규칙한 근무시간에 맞추어서 자유로이 자녀를 맡길 수 있는 돌봄서비스에 대한 욕구가 컸다(사례13, 사례11).

제 4 장

해외의 출산전후휴가급여제도 현황과 시사점

제1절 개괄

제2절 영국의 출산전후휴가급여제도

제3절 네덜란드의 출산전후휴가급여제도

제4절 시사점

4

해외의 출산전후휴가급여제도 현황과 시사점

제1절 개괄⁶⁾

해외 여러 국가들은 출산전후(모성 및 부성)휴가급여제도, 출산급여 제도, 부모휴가 제도, 육아휴직제도, 유연근로제도, 보호자 돌봄휴직 제도 등을 시행하여 모성을 보호하고, 부모의 고용을 지원하고 있다. 본 장에서는 해외의 모성보호제도들 중 출산전후 휴가제도와 출산급여 제도를 특정하여 대상자, 선정기준, 휴가 혹은 급여지급기간, 급여의 수준, 재원 등을 중심으로 비교분석하고자 한다. 분석대상 국가는 출산전후휴가제도와 출산급여 제도에 있어서 한국보다 더 경험이 많은 유럽의 주요국을 중심으로 하고, 특히 임금근로자 이외의 근로자(자영업자, 프리랜서 등)을 포함하는 국가들을 대상으로 하였다. 주요국은 한국을 포함하여 총 13개국으로 선정하였으며, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 일본, 영국 등이 포함되었다. 제 2절과 3절에서는 자영업자를 대상으로 출산급여(Maternity Allowance)를 제공하는 영국의 사례와 2008년도에 자영업자에 대한 출산전후휴가급여를 도입한 네덜란드의 사례를 제시하였다.

1. 출산전후휴가급여의 대상

한국을 포함한 13개 주요국의 출산전후 모성휴가 급여대상을 살펴보면, 대상자의 포괄성이 가장 높은 국가는 핀란드와 스웨덴으로 모든 출산여성을 대상으로 하고 있다. 그 다음으로는 벨기에와 노르웨이로 출산여성 중 임금근로자와 자영업자 그리고 비근로여성을 대상으로 하고 있다. 노르웨이는 비근로여성에게는 자녀 1인당 1회성 일시금의 형태로 급여를 지급하며, 벨기에는 비근로여성 중 퇴직한 경험이 있는 실업여성만을 대상으로 하고 있다.

6) 본 절의 내용은 Blum, S. et al.(2017). 13th International Review of Leave Policies and Related Research 2017 의 내용을 발췌 및 요약하여 구성하였음.

오스트리아와 영국은 임금근로자와 일부 자영업자 그리고 일부 비근로여성을 대상으로 출산전후휴가급여를 지급한다. 오스트리아의 경우 자영업자는 건강보험에 자발적으로 가입한 경우에만 해당이 되며, 영국은 자영업자와 비근로여성의 경우 출산예정주 이전 66주 중 26주는 반드시 근로했어야 하며 이 중 13주 동안 주당 GBP30 이상의 소득이 있어야 급여의 대상이 된다. 영국에서는 자영업자와 비근로여성을 대상으로 하는 출산수당(Maternity Allowance)은 정률로 지급되는 임금근로자와는 달리 정액 급여로 지급된다.

캐나다 퀘벡주와 프랑스, 네덜란드 등은 임금근로자와 자영업자를 대상으로 하고 있으며, 캐나다 EI, 덴마크, 독일, 영국 등은 임금근로자와 일정 자격을 가진 자영업자만을 대상으로 하고 있다. 캐나다 EI의 경우 자영업자 중 자영업 소득 최저 \$6,888 이상이어야 하며, 출산전년도부터 급여를 받을 것을 선택해야 한다. 덴마크의 경우 최근 12개월 동안 적어도 6개월 간 직업활동을 수급조건으로 하며, 독일은 공공건강보험이 있는 자영업자만 수급대상에 해당된다.

마지막으로 가장 협소하게 대상자를 두고 있는 국가는 일본과 한국이었으며, 일본의 경우 직장 건강보험을 가지고 있는 임금근로자만을 대상으로 한다. 한국은 휴가종료일 기준 이전 180일 동안의 고용보험 피보험단위기간을 충족시키는 임금근로자를 대상으로 출산전후휴가급여를 지급하고 있다.

〈표 4-1〉 주요국의 출산전후 모성휴가 급여대상 비교

국가명	대상자		
오스트리아	임금근로자	일부 자영업자1)	일부 비근로여성2)
벨기에	임금근로자	자영업자	일부 비근로여성3)
캐나다(EI)	임금근로자	일부 자영업자4)	
캐나다(퀘벡)	임금근로자	자영업자	
덴마크	임금근로자	일부 자영업자5)	
핀란드	모든 여성		
프랑스	임금근로자	자영업자	
독일	임금근로자	일부 자영업자6)	
네덜란드	임금근로자	자영업자	
노르웨이	일부 임금근로자	자영업자	비근로여성7)
스웨덴	모든 여성		
일본	일부 임금근로자8)		
영국	임금근로자	일부 자영업자9)	일부 비근로여성9)
한국	일부 임금근로자10)		

주: 1) 자영업자 중 자발적으로 건강보험에 가입한 경우에 한함.

2) 최근 3년 간 3개월 연속 고용이력이 있거나, 12개월 간 건강보험 가입이력이 있는 경우에 한함.

3) 퇴직한 실업여성에 한함.

4) 자영업소득이 최저 \$6,888 이상이어야 하며, 출산전년도부터 출산전후휴가급여를 선택해야 함

5) 최근 12개월 동안 적어도 6개월 간 직업활동이 있어야 함.

6) 공공건강보험이 있는 자영업자에 한함.

7) 비근로여성은 자녀1인 당 일시금 급여의 혜택만 있음

8) 직장건강보험이 있는 임금근로자만 해당됨.

9) 최근 퇴직자 및 이직자 중 출산예정 주 이전 66주 중 26주 동안 근로이력이 있어야 하며, 이 중 13주 동안 주당 GBP30 이상의 소득이 있어야 함.

10) 휴가 종료일 이전 180일 간 고용보험 가입여성

2. 출산전후휴가급여의 자격기준

앞서 국가별 출산전후휴가급여의 대상자를 비교하면서, 제시된 자격기준이 있는 경우에는 이를 언급하였다. 이를 자격기준의 유형별로 다시 비교하면, 스웨덴, 핀란드 등 전체 출산여성에 대해서 별도의 자격기준을 두지 않은 국가도 있으나, 많은 국가들이 종사상 지위에 따른 자격기준을 두고 있다. 대체로 임금근로자일 경우 출산전후휴가급여의 자격이 있다고 보고 있으나, 일부 국가에서는 임금근로자의 출산 전 근로기간, 근로시간(단시간 여부), 혹은 특정 보험가입여부 - 직장건강보험 가입여부(일본), 고용보험 가입여부(한국) - 등을 자격기준으로 두고 선별적으로 지급하고 있다.

출산전후휴가급여의 자격기준에 종사상 지위로 자영업자를 포괄하는 국가는 비교대상국 13개국 중 11개국으로 일본과 한국을 제외한 모든 국가이다. 이 중 자영업자에 적용하는 별도의 자격기준을 제시하지 않고, 전체 자영업자에 대해서 급여를 제공하는 국가는 벨기에, 캐나다(퀘벡), 핀란드, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴 등이며, 출산 전 근로이력(덴마크, 영국)이나 최저소득선(캐나다 EI, 노르웨이), 그리고 국가건강보험 가입여부(오스트리아, 독일)등을 두고 선별적으로 지급하는 국가들도 있다. 특히 특정 보험 가입여부를 자격기준으로 적용하고 있는 국가들에서는 출산전후휴가급여가 해당 보험을 재원으로 하는 경우가 대부분이었다.

비근로여성을 대상으로 급여를 제공하는 국가들은 전체 비교대상국 13개국 중 6개국으로 약 46%에 달했으며, 스웨덴, 핀란드 등을 제외하면 대부분 출산 전 근로이력(오스트리아, 벨기에, 영국)이나 국가건강보험 가입여부(오스트리아)등을 조건으로 선별적으로 지급하는 국가들이었다.

3. 휴가 및 급여의 기간

휴가 및 급여의 기간을 살펴보면, 가장 긴 기간 동안 출산전후휴가급여를 제공하는 국가는 영국이었으며, 52주(13개월)의 휴가기간을 두고 있고 이 중 출산 후 2주는 의무휴가기간이다. 그러나 급여기간은 약 10개월이었다. 전체 13개국 중 7개국은 15주~18주의 휴가급여기간을 부여하며, 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 네덜란드 등이 이에 해당한다. 12주~15주의 휴가급여기간을 두고 있는 국가

는 독일, 노르웨이, 일본, 한국 등 4개국이었다.

가장 짧은 기간 동안 출산전후휴가급여를 제공하는 국가는 스웨덴이었는데, 출산전후로 2주간의 의무 휴가급여기간이 있다. 이는 스웨덴이 다른 국가보다 관대한 부모휴가제도를 출산전후휴가급여에 연계하여 제공하고 있으며, 대부분(출산여성 중 88%, 출산여성의 배우자 중 96%)이 부모휴가제도를 사용하기 때문인 것으로 해석된다.

〈표 4-2〉 주요국의 출산전후 모성휴가 기간 비교

국가명	출산전후 모성휴가 개월 수												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
오스트리아													
벨기에													
캐나다													
덴마크													
핀란드													
프랑스													
독일													
네덜란드													
노르웨이													
스웨덴													
일본													
영국													
한국													

4. 급여수준

국가별 출산전후휴가급여의 급여수준은 종사상 지위에 따라 상이하게 적용되는 경우가 많았다. 이에 급여수준을 임금근로자, 자영업자, 비근로자 등으로 구분하여 살펴보고자 한다.

가. 임금근로자

국가별로 임금근로자에 대한 출산전후휴가급여의 급여수준을 비교해보면 상한선 없

이 소득대체율 100%의 급여를 지급하는 국가는 독일, 오스트리아 등 2개국이었으며, 일정 상한선을 두고 소득의 100%를 지급하는 국가는 덴마크, 프랑스, 네덜란드, 노르웨이 등 4개국이었다. 영국과 한국 등 2개국의 경우 전체 휴가기간 중 일부는 100% 소득대체율로 급여가 제공되나 그 이후의 기간에는 급여수준이 감소하도록 설계되어 있다.

100% 이하의 소득대체율을 적용하는 국가는 벨기에(최초 1개월은 수입의 82%, 나머지 기간은 일당 135유로의 상한을 두고 수입의 75% 지급), 캐나다(평균소득대체율 55%~75%), 핀란드(소득수준에 따라 연간소득의 90%~25%까지 차등지원), 스웨덴(소득의 77.6%), 일본(평균 일소득의 3분의 2 지급) 등 5개국이었다.

나. 자영업자

전체 비교대상국가들 중 11개국이 자영업자를 대상으로 급여를 지급하는데, 이들 중 자영업자에 대하여 임금근로자와 동일한 급여기준을 적용하는 국가는 8개국으로, 오스트리아(프리랜서 근로자), 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등이었다. 이들 국가는 자영업자의 기존 소득을 기준으로 하여 임금근로자와 동일한 수준의 소득대체율을 적용하였다.

오스트리아(무역/농업 자영업자), 벨기에, 영국 등 3개국은 자영업자의 급여를 정액 지원금으로 제공하는데, 오스트리아는 일급 52.69유로로 대략 월 1,053유로 수준이었으며, 벨기에는 주당 458유로로 월 1,832유로 수준, 영국은 주당 140.98파운드(월 563.92파운드) 이거나 혹은 주당 평균세전소득의 90% 중 더 낮은 금액으로 지급하도록 되어 있다.

다. 비근로자

전체 비교대상국가들 중 비근로자를 대상으로 급여를 지급하는 국가는 6개국(오스트리아, 벨기에, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국 등)으로 이 중 비근로자에게도 근로자와 동일한 조건으로 급여기준을 두고 있는 국가는 스웨덴이 있다. 그 밖의 국가는 대부분 정액지원금 형태로 지급하고 있었으며, 지급수준은 실업급여와 과거 소득액의 일정

부분을 기준으로 하고 있다. 벨기에의 경우 비근로자는 최초 1개월은 실업급여와 일당 135 유로의 상한을 두고 이전 수입의 19% 지급하며, 이후에는 실업급여와 일당 135 유로의 상한을 두고 이전 수입의 15%를 지급한다. 노르웨이는 일시금으로 자녀 1인당 NOK 61,120을 지급하며, 영국의 경우, 자영업자와 동일한 기준으로(주당 140.98파운드(월 563.92파운드) 이거나 혹은 주당 평균세전소득의 90% 중 더 낮은 금액) 제공 하도록 되어 있다.

5. 재원

출산전후휴가급여의 재원은 건강보험, 조세(사회보장세 포함), 고용보험(혹은 고용주 기여금), 실업보험, 부모보험 등 다양하게 구성되어 있다. 이 중 건강보험을 재원으로 하는 국가는 핀란드(소득기준급여), 프랑스, 독일, 일본 등이 있었으며, 조세를 재원으로 하는 국가는 덴마크, 핀란드(정액지원금), 노르웨이, 네덜란드(사회보장세) 등이 있었다. 고용보험을 재원으로 하는 국가는 캐나다와 한국 등이 있다. 벨기에는 조세와 건강보험을 재원으로 하며, 스웨덴은 부모보험을 그리고 영국은 조세와 고용주의 국가보험기여금을 재원으로 한다.

〈표 4-3〉 주요국의 출산전후휴가 급여대상과 재원조달방식

국가	대상자	신청기준	기간	급여수준	재원						
오스트리아	임금근로자 + 자영업자 + 일정한 근로 또는 근로 가입한 여성	<ul style="list-style-type: none"> 모든 근로여성은 16주의 휴가 및 급여를 받을 수 있음(단, 단 시간 근로여성/개인건강보험이 있는 자영업여성 제외) 비근로여성도 출산전후휴가 대상 - 단, 3개월 간 지속적 근로를 했었거나, 지난 3년 동안 12개월 동안 필수 건강보험이 있었던 경우 해당 	<ul style="list-style-type: none"> 16주 - obligatory(출산전 8주) 	<ul style="list-style-type: none"> 임금근로자: 100% 지난 3개월 평균임금, 상한없음 프리랜스근로자: 소득에 기반한 급여수준 marginally employed self-insured 건강보험: 일당 8.91 유로 무역/농업 자영업자: operational support를 수급할 수 있으며, 그렇지 않을 경우 일당 52.69유로 지급 	<ul style="list-style-type: none"> FLAF(Family Burdens Equalisation Fund: 근로자 기여금 [급여의 4.5%+일반조세] + 건강보험(30%) 출산전후휴가급여 총액 : 461 mil. 유로(2014 기준) 						
벨기에	임금근로자 + 자영업자 + unemployed mothers	<ul style="list-style-type: none"> 모든 여성 근로자 혹은 실업급여를 받는 여성은 급여와 휴가를 받을 수 있음. 자영업 근로자도 휴가급여를 받을 수 있으나, 기간 등이 감소 	<ul style="list-style-type: none"> 근로자: 15주(출산예정일 6주 전부터 가능, 예정일 1주 전부터 의무) 자영업자: 12주(3주의 무휴가) 비근로여성도 근로자와 동일한 권리를 가진 	<ul style="list-style-type: none"> 민영근로자: 최초1개월은 수입의 82%, 나머지 기간은 일당 135 유로의 상한선을 두고 수입의 75% 지급(단, 법정 및 계약직 공무원은 급여 전액을 지급) 자영업자: 주당 458 유로 비근로자: 최초 1개월은 실업급여 + 일당 135 유로의 상한선을 두고 이전 수입의 19% 지급, 이후에는 실업급여 + 일당 135 유로의 상한선을 두고 이전 수입의 15% 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 건강보험(Federal Health Insurance: 고용주 및 근로자 기여금으로 마련)+조세 						
캐나다	* 캐나다 EI: 임금근로자 (+일부 자영업자) * 퀘벡: 임금근로자+자영업자	<ul style="list-style-type: none"> 임금근로자 자영업자(Canada EI의 경우, 자영업 소득 최저 \$6,888 이상이어야 하며, 출산전년도부터 선택해야 함: 2011년부터 가) 	<ul style="list-style-type: none"> 15~18주(지역별 차이) 	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Canada EI</th> <th>Quebec Basic Plan</th> <th>Quebec Special Plan</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>15주** at 55%</td> <td>18주** at 70%***</td> <td>15주** at 75%***</td> </tr> </tbody> </table> <p>* 고용보험에 평균수입을 기준으로 하며, CAD\$51,300을 상한으로 톱(급여상한은 주당 CAD\$543), 저소득 가족은 평균수입의 70%까지 급여로 받을 수 있음. ** 첫주는 무급휴가(waiting period)이며, 출산예정일보다 11~17주 이전에는 시작하지 않도록 함. *** Quebec은 주당 평균수입 기준, CAD\$72,500을 상한으로 하며, 첫주도 유급휴가임. 짧은 기간 동안 기준보다 더 높은 급여를 받을 수 있음(스페셜 플랜)</p>	Canada EI	Quebec Basic Plan	Quebec Special Plan	15주** at 55%	18주** at 70%***	15주** at 75%***	<ul style="list-style-type: none"> 고용보험(Federal EI fund: 고용주+근로자 기여금으로 마련) Quebec: 고용주+근로자+자영업자 기여금으로 운영됨.
Canada EI	Quebec Basic Plan	Quebec Special Plan									
15주** at 55%	18주** at 70%***	15주** at 75%***									

국가	대상자	신청기준	기간	급여수준	재원
덴마크	임금근로자 +자영업자	<ul style="list-style-type: none"> 임금근로자: 유급 휴가 이전 13주 동안 120 시간 이상 근로에 기반하여 전체 급여 지급 자영업자: 지난 12개월 동안 적어도 6개월 간 직업활동이 있어야 함. 18주 이상의 직업훈련 혹은 유급직업훈련을 하는 경우 수급가능 비근로자 (unemployed people)는 실업보험으로부터 현금급여에 해당됨 학생은 출산전후휴가급여 대신 12개월의 추가 교육급여를 받을 수 있음. Sickness Benefit을 받는 사람들은 출산전후휴가급여와 동일한 금액수준으로 Sickness Benefit을 계속 지급받을 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 18주(출산 전 4주, 출산 후 14주: 출산 후 첫 2주는 필수 의무) 	<ul style="list-style-type: none"> 임금근로자 및 자영업자: 세전 DKK 4,245의 상한을 두고 이직 소득 기준 현금급여를 지급(근로계약에 따라 휴가기간 동안 이전에 받았던 소득이 전액 지급 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> 조세(단, 첫8주는 지역정부에서 비용의 반을 부담함)
핀란드	모든 여성	<ul style="list-style-type: none"> 출산예정일 이전 180일 이상 핀란드에 거주했거나, 기타 EU, EEA 회원국, 스위스 혹은 이스라엘에서 보편을 두고 있는 모든 여성 	<ul style="list-style-type: none"> 평일 기준 105일(1주는 6일), 단 30~50일은 출산 예정일 이전에 사용되어야 하며, 출산에 제일 이전 2주 및 이후 2주는 필수 의무 	<ul style="list-style-type: none"> 소득이 있는 자: 소득기준 급여, 휴가 최초 56일동안 급여는 1,426~57,101유로 사이의 연간소득의 90%로 지급되며, 소득이 그 이상인 경우, 더 낮은 비율(32.5%) 적용. 최초 56일 이후 급여는 1,426~37,113유로의 연소득에 70% 수준으로 지급되며, 그 이상부터 57,101 유로까지는 40%, 그 이상은 25%가 지급됨. 소득이 없는 자(혹은 1,425유로 이하의 소득): 임무일 기준 일당 23.73유로(월 593 유로)를 정액제로 수급. * 출산전후휴가급여를 수급 중에도 근로가 가능하나, 이 경우, 근로기간 중에는 최소 정액지원금만 지원받을 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 소득기준급여: 건강보험(sickness insurance scheme: 고용주, 근로자 및 국가의 공동부담) 정액지원금: 조세

국가	대상자	신청기준	기간	급여수준	재원
프랑스	임금근로자 +자영업자	<ul style="list-style-type: none"> 모든 임금근로자 및 자영업자 	<ul style="list-style-type: none"> 16주 필수휴무 <ul style="list-style-type: none"> - 적어도 출산 전 2주 필요. (다태아, 조산 이일 경우, 출생일 이후 12주까지 휴가연장하며, 셋째 이상 자녀 출생 시 휴가기간은 24주) 	<ul style="list-style-type: none"> 월 3,269 유로의 상한이 있는 100% 소득액 지급. - 공공부문: 휴가는 상한선 없이 전체 유급휴가 - 민간부문: 대기업 등은 소득액 100% 지급하기도 하나, 그렇지 않은 기업들도 다수. 	<ul style="list-style-type: none"> 건강보험(고용주+근로자 기여금으로 부담)
독일	임금근로자 (+일부 자영업자)	<ul style="list-style-type: none"> 모든 여성 근로자(파트타임 및 법정사회보험 기준선 이하의 소득을 받는 여성 포함) 자영업자의 경우, 공공건강보험이 없으면 급여를 받지 못함. 	<ul style="list-style-type: none"> 14주(출생 전 6주, 출생 후 8주, 이 중 출생 후 8주는 필수휴무) 	<ul style="list-style-type: none"> 상한선 없는 소득 100% 지급 - 자영업자 혹은 non-employed 이 없는 여성은 급여를 지급받지 못함. 	<ul style="list-style-type: none"> 산모의 건강보험 (일당 13유로) + 고용주 부담 - 월소득 290 유로 이하의 산모에 대한 급여는 산모의 건강보험에서 단독으로 지급됨.
네덜란드	임금근로자 +자영업자	<ul style="list-style-type: none"> 모든 여성근로자 자영업여성은 16주의 휴가급여 (법정 최저임금의 최대 100%까지: 23세 이상 여성에 대하여 세전 월 1,524.60유로) 	<ul style="list-style-type: none"> 16주(출산예정일 전 4주(필수) ~ 6주, 출생 후 10~12주, 만일 출산예정일보다 출산일이 늦어질 경우, 늦어지는 만큼 전체 휴가 기간이 늘어남) 출생아가 1주 이상 임원 필요할 경우 최대 10주 연장 산모사망 시 그 배우자에게 출산전후휴가 이전 마지막 6주간의 휴가는 최대 30주 동안 홀어서 사용가능 임양/가정위탁은 4주 	<ul style="list-style-type: none"> Sickness Benefit의 최대 일급여(202.17유로)와 동일한 상한선을 둔 100% 소득액 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 사회보장세

국가	대상자	선정기준	기간	급여수준	재원
노르웨이	임금근로자 + 자영업자 + non-employed	<ul style="list-style-type: none"> 출산 전 10개월 중 6개월 간 근무한 근로여성 친년도에 국가초보휴가급여의 절반 이상의 소득이 있는 여성 non-employed 여성은 자녀 1인 당 NOK61,120의 일시금으로 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 13주(출생 이전 3주, 출생 후 10주, 이 중 출생 후 6주는 필수업무, 만일 출산예정일보다 출산일이 빨라질 경우, 전체 휴가기간은 감소함) 산모/신생아의 질병 및 입원 시, 휴가급여는 중지됨 다회 출산/입양 시, 부모휴가기간은 추가되는 아동에 따라 5/7주 연장 	<ul style="list-style-type: none"> 국가초보휴가급여의 6배인 월 NOK92,576을 상한으로 둔 100% 소득액 지급 -학령기 이전 아동돌봄을 위하여 일시적으로 무직인 경우, 연금크레딧으로 받을 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 조세
스웨덴	모든 여성	<ul style="list-style-type: none"> 모든 여성 	<ul style="list-style-type: none"> 2주 필수업무: 부모휴가 별도 (임신여성 중 태아에게 위험한 근로인 경우 소득의 77.6%를 급여로 받으면서, 제한없는 휴직을 할 수 있으며; 신체적으로 무리가 되는 자임인 경우, 산전 60일 중 50일까지 소득의 77.6%를 급여로 지급하면서 휴직 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> 부모보험급여로 2주의 기간에 급여를 받을 것인지 선택 가능. -부모휴가의 경우, 임금근로자는 195일 동안 연간 SEK447의 상한을 두고 소득의 77.6%가 지급되며, 나머지 45일은 일당 SEK180이 정액으로 지급됨. -임금관련 휴가에 해당하지 않는 부모는 240일 간 일당 SEK250을 정액으로 수급. -모든 부모휴가급여에는 연금크레딧을 부여함 	<ul style="list-style-type: none"> 부모보험(Swedish Social Insurance Agency; 고용주+근로자 기여금, 정근로자 기여금, 정부가 부즉분 부담)
일본	임금근로자 (직장 건강보험 포함)	<ul style="list-style-type: none"> 모든 여성 근로자는 출산전후휴가의 대상이나, 직장 건강보험이 있는 근로자만이 급여혜택을 받을 수 있음.(국가건강보험이 있는 파트타임, 자영업자 등은 비해당) 	<ul style="list-style-type: none"> 14주(출생 전 6주, 출생 후 8주, 이 중 출생 후 6주는 필수업무) 	<ul style="list-style-type: none"> 평균 일일소득의 2/3 지급, 상한선 있음, 급여는 면세이며, 사회보험기여금 제외됨. 	<ul style="list-style-type: none"> 직장 건강보험(고용주+근로자 기여금, 보험사 타임에 따라 국가지원금 추가되기도 함.)

국가	대상자	신청기준	기간	급여수준	재원
영국	임금근로자 +자영업자 최근 퇴직 자, 이직자	<ul style="list-style-type: none"> 모든 임금근로자는 26주의 일 반 출산휴가와 26주의 추가 출 산휴가의 대상임 법정 출산급여 대상: 출산예정 주 이전 15주가 되기 까지 26 주 동안 지속해서 일한 근로자 이면서 최소소득기준을 충족하 는 근로자 정액 출산급여 대상: 법정 출산 급여 대상기준에 미달하는 여 성, -자영업자, 최근 퇴직자, 이직 자 등도 해당될 수 있음: 조 건- 출산예정 주 이전 66주 중 26주는 반드시 일을 했어 야 하며, 이 중 13주 동안 주 당 GBP30 이상의 소득이 있 어야 함. 	<ul style="list-style-type: none"> 52주(출산예정 주 시 작으로부터 11주 이전 부터 휴직 가능, 출산 후 2주는 필수 의무) 	<ul style="list-style-type: none"> 법정 출산급여: 첫 6주는 상한선없이 평균소득의 90% 를 지급받으며, 그 이후의 33주 동안은 GBP140.98의 정액제 혹은 주당 평균세전소득의 90% 중 더 낮은 액으로 지급받게 됨. 나머지 13주는 무급임 정액 출산급여: 39주 동안 GBP 140.98 혹은 주 당 평균세전소득의 90% 중 더 낮은 금액으로 정액 지 원됨. 	<ul style="list-style-type: none"> 고용주, 단, 중소기업 이장은 재정부로부 터 92%를, 소기업 은 103%를 되받는 방식임. 이는 고용 주가 HM Revenue & Customs에 지 불하는 국가보험기 여금에서 제해짐.
한국	임금근로자	<ul style="list-style-type: none"> 모든 여성 근로자(상시 및 임시 포함)는 출산전후휴가의 대상임 출산전후휴가급여 대상: 근로자 는 휴가 시작 이전 180일 동안 고용보험에 가입되어 있는 여성 - 출산전후휴가급여 대상이 되 지 못하는 근로자의 경우, 고 용주는 최초 60일의 급여를 지급해야 함. 	<ul style="list-style-type: none"> 90일(calendar days, 최소 45일은 출산 이 후이어야 하며, 출산일 이 늦어지는 데에 따른 휴가기간 연장 가능하 나, 연장된 휴가기간은 무급임) 사산, 유산의 경우 임 신기간에 따른 5~90 일의 휴가 제공 다태아의 경우, 휴가기 간은 120일까지 연장 될 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 휴직 시 통상임금의 100%(보너스, 초과근무수당 미포 함)가 고용주에 의하여 최초 60일 동안 지급되며, 나머 지 기간 동안은 상한선 KRW1,350,000을 두고 통상임 금 100% 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 고용주(단, 중소기업 의 경우 고용보험이 KRW2,700,000의 상한을 두고 최초 60일 동안의 출산 전후휴가 급여액을 보전) 및 고용보험 (고용주+근로자+ 국가보조금)

제2절 영국의 출산전후휴가급여제도

영국의 출산육아지원 정책에는 출산전후휴가급여제도로 모성휴가(수당 포함), 부성휴가 등이 있으며, 부모휴가제도가 있다(〈표4-4〉 참조). 본 절에서는 이 중 영국의 모성휴가(수당 포함)와 출산급여제도에 초점을 두고 살펴보고자 한다. 모성휴가급여로서 출산전후휴가급여제도는 출산한 여성 임금근로자와 자영업자, 최근 퇴직자 등을 대상으로 하고 있다. 여성임금근로자는 자영업자, 최근 퇴직자 등과는 구별된 제도를 따르고 있는데, 임금근로자를 대상으로는 휴가와 급여가 제공되며, 자영업자와 최근 퇴직자 등에게는 정액의 출산급여가 제공되기 때문이다. 따라서 본 절에서는 여성 임금근로자를 대상으로 한 출산전후휴가급여제도와 자영업자 및 최근 퇴직자 등을 대상으로 한 출산급여 제도를 구별하여 살펴보고자 한다.

〈표 4-4〉 영국의 출산육아지원 정책 개요

<p>영국의 부모지원을 위한 휴가 관련 정책에는 1) 모성휴가(모성수당 포함), 2) 부성휴가, 3) 부모휴가 등이 있음</p> <p>○ 모성휴가(maternity leave)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기간: 52주(출산후 2주는 의무, 예정일 11주 이전부터 사용가능) - 급여: 6주 동안 90% 소득 대체, 33주 동안은 160유로/주 혹은 평균주급 90% 중 낮은 금액으로 지급, 13주 무급 - 재원: 조세(HM Revenue & Customs) 기반 National Insurance 기여금 - 자격: 여성근로자에게는 26주 기본모성휴가+ 26주 공유모성휴가 지급 <ul style="list-style-type: none"> • 동일한 고용주 밑에서 26주 이상(출산 전까지 15주) 동안 근무(연속근로규정)하였으며, 최저소득을 충족시, 법정 모성급여(statutory maternity leave) 대상이 됨 • 자영업자, 연속근로규정 미충족 근로자, 24주 이전 유산한 임산부 등은 모성수당(Maternity Allowance) 대상이 됨 <p>○ 출산급여(maternity allowance)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기간: 39주 - 급여: 160유로/주 혹은 평균주급 90% 중 낮은 금액으로 지급 - 자격: 출산예정일 전 66주 중 26주 동안 근로(이 중 13wks 동안 34유로/wk 이상의 소득 필요)한 여성근로자, 자영업자

○ 부성휴가 (paternity leave)

- 기간: 1~2주

- 급여: 160유로/주 혹은 평균주급 90% 중 낮은 금액

- 자격: 근로자(현 고용주 밑에서 26wks 이상(출산 전까지 15주)동안 근무하였으며, 출산한 여성의 법적 배우자

○ 부모휴가 (parental leave)

- 기간: 자녀1인 당 18주, 개인수급권/양도불가, 18주를 일시에 사용할 수 없으며, 연간 최대 4주에 한하여 사용

- 급여: 무급

- 자격: 현 고용주 밑에서 1년 이상 근로하였으며, 자녀 연령 18세까지 1년에 최대 4주에 한하여 사용

1. 임금근로자 대상 출산전후휴가급여제도(Statutory Maternity Pay: SMP)

여성 임금근로자를 대상으로는 52주의 출산전후휴가와 39주의 출산급여가 제공되는데, 출산휴가는 출산예정 주(week)를 기준으로 11주 이전부터 휴직이 가능하며, 출산 이후의 2주 동안은 의무휴가기간을 가지도록 하고 있다. 출산급여는 출산전후휴가의 최초 6주 간 법정모성급여(Statutory Maternity Pay: SMP)가 상한선을 두지 않고 90% 소득대체율(평균 주당 소득)로 제공되며, 그 이후 33주 동안은 주당 145.18 파운드 혹은 평균 주당 소득의 90% 중 낮은 금액으로 급여가 지급된다. 또한 52주의 휴가 중 마지막 13주는 무급휴가이다. 일부 기업 및 기관 등의 고용주는 법정모성급여에 보충하여 추가급여(직장모성급여: OMP)를 지급하기도 하나, 이는 해당 기업 및 기관의 자체비용으로 이루어지며 주로 대기업, 공공기관, 국방관련 기관 등에서 제공되고 있다. 2013년 기준 전체 사업장의 13%가 이러한 추가급여를 지급한 것으로 나타났다.

2015년 이후 52주의 휴가 중 출산 후 의무휴가기간(2주)을 제외한 기간을 모두 배우자에게 양도할 수 있도록 제도상의 변화가 이루어졌다. 이러한 제도를 공유부모휴가(Shared Parental Leave: SPL)이라고 하며, 1주를 단위로 사용가능하다. 각 부모의 휴가양도는 총 3회까지 가능하며, 휴가는 연속적이거나 혹은 비연속적으로도 사용될 수 있다. 공유부모휴가급여를 양도받은 배우자는 휴가의 첫 37주 동안 90%의 소득대체율 또는 160유로의 정액 중 낮은 금액으로 급여를 지급받게 되며, 나머지 13주가 무급인 것은 동일하다.

법정모성급여(SMP)는 기여여부를 기준으로 하여 제공된다. 따라서 급여 수급 자격으로는 동일한 고용주에게 고용되어 적어도 26주를 근로해야 하며, 근로기간이 출산 예정일 주를 기준으로 15주 이전이라는 자격주간(Qualifying Week)내에 반드시 포함되어야 한다. 또한 소득기준으로는 평균세전소득이 적어도 국가보험(National Insurance)의 최저소득제한선(Lower Earnings Limit)인 주당 116 파운드 이상이 되어야 한다. 공유부모휴가급여(SPL)를 사용하기/지급받기 위해서는 출산여성의 배우자에게도 근로와 소득의 자격조건이 적용된다. 공유부모휴가(SPL)의 자격요건으로 배우자는 자녀 출생예정 주 전 66주 중 26주 동안 근로이력이 있어야 하며, 66주 중 13주 동안 총 442유로(390 파운드)의 소득이 있어야 한다.

법정모성급여의 지급은 근로자의 급여 지급과 같은 방식으로 고용주로부터 근로자를 대상으로 하며, 세금부과를 위한 소득으로 처리된다. 또한 급여의 재원은 고용주가 선지급하며, 중기업과 대기업은 92%까지 그리고 소기업은 103%까지 국가보험(National Insurance) 기여금에서 공제된다.

지급을 위한 증빙으로 여성근로자의 임신증빙(의사의 진단서 혹은 임신증명서 [MATB1 Certificate] 등)이 필요하며, 통상 출산예정일 20주 이전에 임신증명서가 발급된다. 또한 해당 여성근로자의 근로조건, 책임과 의무, 권리 등이 제시되어 있는 근로계약서가 증빙으로 제출되어야 한다.

2009년~2010년 영국에서는 ‘모성 및 부성권리와 여성복귀조사’가 실시되었는데, 당시를 기준으로 출산 전 임금근로 여성 중 대다수가 출산전후휴가급여를 수령한 것으로 나타났다. 전체 임금근로 출산여성 중 42%는 법정모성급여(SMP)만을 받았으며, 32%는 법정모성급여(SMP)와 직장모성급여(OMP)를 받아 가장 많은 수준의 혜택을 누렸으며, 4%는 직장모성급여(OMP)만을 지급받았다. 또한 11%는 모성수당(MA)만을 받았으며 나머지 11%의 여성은 어떤 모성수당도 받지 않은 것으로 나타났다. 이 중 모성수당을 전혀 받지 않은 집단은 가장 열악한 고용조건을 갖고 있었다.

2. 자영업자, 최근 퇴직자 등 대상 출산급여 제도

정액의 출산급여(Maternity Allowance)는 법정모성급여(SMP)의 자격기준을 충족하지 못하는 임금근로자, 최근 이직자 및 퇴직자, 단기계약직 혹은 자영업자 등을 대상

으로 하며, 이들이 출산으로 인하여 근로활동(구직활동 포함)을 하지 못하는 데에 대한 재정적 지원을 제공하는 제도이다.

법정보성급여의 소득기준보다 낮은 소득을 가지고 있는 임금근로자와 단기 계약직 혹은 최근 이직자 및 퇴직자 등 출산급여의 대상자들은 최대 총 39주 동안 주당 145파운드 혹은 주당 평균세전소득의 90% 중 더 낮은 금액으로 급여를 제공받게 된다. 자영업자의 경우 국가보험(National Insurance) 가입 및 기여분이 있는지의 여부에 따라서 급여수준이 구분된다.

자영업자 중 제2급 국가보험에 가입되어 기여금을 출산 전 66주 중 13주 이상 납부했을 경우 주당 145파운드 혹은 주당 평균세전소득의 90% 중 더 낮은 금액으로 급여를 제공받게 된다. 만일 국가보험에 가입하지 않았을 경우, 주당 27파운드(월 108파운드) 수준으로 출산급여가 제공된다. 또한 국가보험에 가입했으나 기여분 납입기간이 13주에 미달하는 경우, 기여분 납입기간에 비례하여 주당 145파운드(혹은 주당 평균세전소득의 90% 중 더 낮은 금액)을 지급받고 기여금 비납입기간에 비례하여 주당 30파운드를 지급받게 된다. 제2급 국가보험에 가입하기 위해서는 연간 6,205파운드 미만의 이윤이 있는 자영업자를 대상으로 하고 있으며, 대상이 되지 못하더라도 자발적으로 국가보험에 가입할 수 있다.

출산급여(MA)의 수급자격기준은 출산예정일 이전의 66주 중에 26주간 근로(혹은 자영업) 이력이 있어야 하며, 근로이력이 있는 26주 동안 주당 30파운드(34유로) 이상의 소득을 올렸어야 한다. 수급자격 판정을 위한 주당평균소득의 산정 기간은 근로이력이 있는 26주 중 13주를 선택할 수 있으며 13주 동안의 주당 평균소득으로 삼을 수 있다.

임금근로자는 임신증빙(의사의 진단서 혹은 임신증명서[MATB1 Certificate] 등)과 근로계약서, 급여명세서가 증빙으로 제출되어야 하며, 자영업자는 임신증명서, 제2급 국민보험 NICs을 가입/기여분에 대한 증빙과 함께 출산급여 신청서(Maternity Allowance Claim Form)를 작성 제출해야 한다. 출산급여 신청서에는 개인정보(성명, 출생년월일, 국가보험번호, 주소, 전화번호, 출산예정일 등과 함께 근로이력, 수급자격 판정을 위한 주당평균소득 산정기간(13주) 선택 입력, 자영업 등록일, 임신으로 인한 근로 중단여부(일자) 등을 기재하도록 되어 있다.

[그림 4-1] 영국의 출산급여 신청서 예시

Part 1: About you

Surname

Mrs/Miss/Ms/Dr/Rev

Other names

[Empty text boxes for other names]

Any other surnames you have been known by

If you need to tell us about more names, use the space in **Part 11 Other information**.

Date of birth

[/ /]

Letters Numbers Letter

National Insurance (NI) number

You can find this on your National Insurance (NI) numbercard, letters from the Department for Work and Pensions or payslips.

If you do not know your NI number, have you ever had one or used one at any time?

No
 Yes

Address

[Empty address box]
 Postcode

Address, if different in the last 3 years

If you need to tell us about more than one address, use the space in **Part 11 Other information**.

[Empty address box]
 Postcode

Home phone number

Code Number

Mobile phone number

[Empty mobile phone number box]

Email address

where we can contact you

Please confirm if this email address is

personal private secure

What date do you expect to have your baby?

You must send in your MATB1 certificate.

[/ /]

If your baby has already been born, please tell us the date you had your baby.

Please see **page 6** of the **Notes sheet** for evidence of birth.

If your baby was stillborn, please see **page 6** and **page 8** of the **Notes sheet**.

[/ /]

Part 2: About your work

a Look at the Test Period table that came in this claim pack.
Find the week in column 1 that includes the date you expect to have your baby. Read across to column 4 to find the start of the 15th week before the week your baby is due. **Write the date from column 4 here.**

b Were you employed by an employer during this 15th week?
We explain what we mean by *employer* and *employed* on **page 3** of the **Notes sheet**.

No Please go to **Part 3 About your Test Period**.
Yes Please go to **question c** below.

c If you were employed in this 15th week you may be able to get **Statutory Maternity Pay (SMP)**. Please get in touch with your employer and ask about SMP.
Will you be able to get SMP?

No Please tell us why:

Yes You cannot claim Maternity Allowance. See **page 2** of the **Notes sheet**.

If you cannot get SMP, each of your employers must give you a form **SMP1** to send to us.

You must send us an SMP1 from your employer if you were employed up to and including the 15th week before the week your baby is due, even if you are no longer employed by them. If you do not send us an SMP1, your claim will be delayed.

Part 3: About your Test Period

a Look under column 1 of the Test Period table that came in this claim pack to find the week that includes the date you expect to have your baby. Write that week here.

Date, month and year

 / /

For example:
DD/MM/YYYY

b Look across the table to column 2 to find the first day of your Test Period.

Write that date here

Look across the table to column 3 to find the last day of your Test Period.

Write that date here

 / /

Your Test Period is the 66 weeks up to and including the week before the week your baby is due. See page 5 of the Notes sheet.

 / /

During your Test Period, are you or have you been:

c employed?

No

Yes Go to **Part 4 About employment and earnings in your Test Period**. See page 9 of the Notes sheet.

d self-employed?

No

Yes Go to **Part 6 About self-employment in your Test Period**. See page 10 of the Notes sheet.

e taking part in activities related to the business of your self-employed spouse or civil partner?

No

Yes Go to **Part 7 About taking part in activities related to the business of your self-employed spouse or civil partner during your Test Period**. See page 11 of the Notes sheet.

f During your Test Period, are you or have you been an agency worker?

No

Yes Go to **Part 5 Agency workers**

If more than one of the above applies to you in your Test Period, please complete each relevant part in full.

Part 6: About self-employment in your Test Period

To find out more about self-employment and registration with HM Revenue & Customs, see **page 10** of the **Notes sheet**.

a What date were you registered as self-employed?

From / /

b Are you still self-employed?

No If No, what date did your self-employment end?

/ /

Yes

If you have not paid enough Class 2 National Insurance contributions during your Test Period to entitle you to the standard rate of MA, we will contact HMRC who will offer you the opportunity to pay these contributions.

c Have you stopped work to have your baby?

No What date do you plan to stop work to have your baby?

/ /

Yes Go to question **d** on this page.

d What date did you stop work to have your baby?

/ /

e What date do you want us to pay your Maternity Allowance from?
See **page 7** and **8** of the **Notes sheet**.

/ /

제3절 네덜란드의 출산전후휴가급여제도

네덜란드의 출산육아지원 정책에는 모성휴가와 부성휴가 그리고 부모휴가 등이 있다. 본 절에서는 이 중 출산여성을 대상으로 하는 모성보호정책인 출산전후휴가급여제도를 중심으로 살펴보고자 한다.

〈표 4-5〉 네덜란드의 출산육아지원 정책 개요

- 네덜란드의 부모지원을 위한 휴가관련 정책에는 1)모성휴가, 2) 부성휴가, 3) 부모휴가 등이 있음
- 모성휴가(maternity leave)
 - 기간: 16주(출산전 4주, 출산후 6주는 의무, 예정일 4-6주 이전부터 사용가능)
 - 급여: 100% 소득대체
 - 재원: 조세(사회보장세)
 - 자격: 여성근로자에게는 16주 휴가급여 지급
 - 단, 자영업자는 최대 법정 최저임금(세전 월 1524.60유로)을 기준으로 16주의 휴가급여 지급
- 부성휴가(paternal leave)
 - 기간: 2일 부성휴가 + 3일(부모휴가)
 - 급여: 2일은 100% 소득대체율로 고용주 지급, 3일은 무급휴가
 - 자격: 산모의 배우자/근로자
- 부모휴가(parental leave)
 - 기간: 자녀1인 당 근로시간/주 의 26배를 지급, 개인수급권/양도불가, 예를 들어, 주당 38시간 일 하는 근로자는 988시간(26주)의 휴가수급권을 가짐.
 - 급여: 무급
 - 자격: 모든 근로자인 부모가 해당됨. 자녀연령 만8세까지 사용할 수 있음.

네덜란드의 자영업자에 대한 출산전후휴가급여제도는 2008년에 도입되었으며, 현재 출산전후휴가급여제도는 임금근로자와 자영업자를 대상으로 하고 있다. 출산여성이 임금근로자일 경우 임신, 일용, 파트타임, 풀타임 등의 여부에 관련 없이 출산전후휴가급여의 대상이 되며, 임신 중 근로계약이 만료되거나 퇴직을 하는 경우에도 출산전후휴가급여를 받을 수 있다. 단, 퇴직자의 경우 퇴직시점이 출산일 전 10주의 기간 동안에 해당되어야 하며, 임신 중 근로계약이 만료된 경우에는 16주 간의 출산전후휴

가급여를 수급한 이후에 실업급여를 추가적으로 받을 수 있다.

출산전후휴가 및 급여지급의 기간은 총 16주이며, 출산 전 4주와 출산 후 6주(총 10주)는 의무휴가기간이다. 휴가는 분리해서 사용할 수 없으며, 급여는 일일 최대 병가유급급여(Sickness Benefit)인 일일 202유로와 동일한 상한선을 두고 100% 소득대체율로 지급이 된다. 자영업 여성에게는 법정 최저임금(23세 이상 근로자 기준, 세전 월 1,524유로)이 지급된다.

수급을 위한 자격요건을 살펴보면, 임금근로자와 자영업자 모두 수급대상이 된다. 자영업자의 급여 수급은 출산 전년도에 근로시간에 따라서 차별화되는데, 전년도에 자영업자로 최소 연간 1,225시간(하루 8시간, 주 20 시간을 기준으로 7.6개월 근로)을 일한 경우에는 100% 세전최저임금 수준으로 급여가 책정된다. 만일 전년도에 자영업자로 최소 연간 1,225시간 미만 근로했다면, 급여수준은 국세청(Dutch Tax Administration)에 신고된 이윤을 기준으로 하며 연간 이윤을 261로 나눈 일일 이윤을 산출하여 100% 세전최저임금 수준을 상한으로 두고 전년도 일일 평균이윤액이 지급된다.

임금근로자와 자영업자의 소득 증빙은 국세청(Dutch Tax Administration)에 신고된 자료를 기준으로 하며, 재원은 고용주와 근로자의 기여로 구성된 사회보장제로 구성되며, 급여의 전달체계는 실업급여(Unemployment Fund)의 전달체계를 활용하고 있다.

제4절 시사점

해외의 출산전후휴가급여제도를 비교한 결과 대부분의 국가에서 임금근로자 외에 자영업자도 제도의 대상으로 포함하고 있었으며, 출산 전 퇴직자 등 비근로여성을 대상으로 하는 국가의 비중도 과반 이상이었다. 또한 자영업자의 휴가기간과 급여 수준도 임금근로자와 동일한 수준으로 적용되는 국가들이 과반 이상으로 나타났다. 자영업자를 대상으로 별도의 자격기준을 두고 선별적으로 출산급여가 지급되는 경우, 그 자격기준은 출산 전 일정 기간 동안의 근로이력과 최저소득선, 그리고 국가건강보험(재원) 가입여부 등으로 규정하고 있었다.

출산전후휴가 및 급여의 기간은 최소 2주부터 최대 52주까지로 다수의 국가들이 15주 ~ 18주의 휴가 및 급여기간을 두고 있었으며, 휴가기간이 길어지는 경우, 급여의 수준은 기간에 비례하여 감소하는 경향을 보였다.

출산전후휴가급여의 급여수준은 임금근로자의 경우 소득대체율 100%로 급여가 지급되는 경우가 과반 이상이었으며, 자영업자의 경우 비교대상국인 11개국 중 오스트리아(무역/농업 자영업자), 벨기에, 영국 등 3개국에서 정액지원금으로 제공되고 있으며, 월 563파운드 ~ 1,053유로 수준으로 제공되고 있다.

또한 급여의 재원은 건강보험, 조세, 고용보험, 실업보험 및 부모보험 등 다양하게 구성되어 있으며, 조세를 재원으로 하는 국가가 6개국으로 가장 많은 편이었다.

영국의 경우 자영업자를 비롯하여 법정모성급여의 자격기준 미달자들과 출산 전 퇴직자 등을 대상으로도 정액의 출산급여를 지급하고 있었는데, 지급액은 주당 145파운드이었으며, 자영업자 중 국가보험에 기여하지 않은 경우 주당 27파운드로 출산급여 금액이 급감하였다. 이는 기여에 따른 지급을 기준으로 하고 있음을 알 수 있다.

영국과 네덜란드의 경우 자영업자의 출산급여를 신청하기 위해서는 임신에 대한 증빙과 함께 소득의 증빙은 국민보험 기여액 증빙(영국)과 국세청에 신고된 소득(세금)자료(네덜란드) 등 이미 국가에 신고된 소득/세금 자료를 통해서 마련되므로 누락이나 부정수급 등을 미연에 방지할 수 있다.

또한 영국과 네덜란드 모두 직장 내 임신한 여성 혹은 임신을 앞둔 여성을 해고/권고사직/사직유도 등을 하게 되면 위법이며 처벌받도록 공지하고 강력하게 시행하고 있으므로 비자발적 출산전 퇴직이 생겨나기 어려우며, 네덜란드의 경우 출산전후휴가급여와 실업수당은 중복해서 수급할 수 있었다.

제 5 장

출산급여 지원대상 규모 추계

제1절 출산급여 지원대상의 추계방법

제2절 출산급여 지원 대상 규모

5

출산급여 지원대상 규모추계 <<

제1절 출산급여 지원대상의 추계방법

1. 분석 목적

- 건강보험 급여를 받은 2016년 출산자를 대상으로 고용보험 출산후휴가급여 현황과 보험료 부과소득 정보를 연계하여 출산지원휴가 급여의 사각지대 규모를 파악함으로써 향후 출산급여 지원대상 규모를 추정하고자 함.

2. 분석 자료 및 설계

- 건강보험의 2016년 분만자의 자격 및 보험료 부과 소득 데이터베이스(DB)를 고용보험 가입정보·출산전후휴가급여·실업급여 이력 데이터베이스(DB)와 연계함.
- 건강보험 - 2016년 건강보험 분만자의 자격 및 보험료 부과소득 정보
- 고용보험 - 2015년부터 2018년 3월까지 고용보험 가입자의 출산전후휴가급여 및 실업급여 신청 및 수급 정보

□ 단계별 분석 내용

- (1단계) 2016년 분만DB를 통해 월별 출산자 규모 파악
- (2단계) 출산후휴가급여 이용 현황 파악
 - 출산전후휴가 급여는 출산전후휴가를 시작한 날 이후 1개월 후부터 휴가가 끝난 날 이후 12개월 이내 신청하여야 함.
 - 출산후가를 시작한 날부터 1년간 출산전후휴가급여 신청 현황을 파악하기 위하여 추적 대상을 2016년 출산자로 한정하고 2015년 1월부터 2018년 3월까지 고용이력 및 출산전후휴가급여 신청 현황 추적

- 제공된 고용보험 데이터의 이직 일자리를 기준으로 분석대상 분만 관련 실업급여 여부를 추가로 확인하여 2016년 분만자와 관련된 실업급여 수급 현황 파악

○ (3단계) 출산휴가급여 사각지대 규모 추정

- 2016년 출산자의 건강보험 자격정보와 2단계의 고용보험 출산전후휴가급여 현황 파악 정보 연계
- 건강보험 자격정보가 2016년 말을 기준으로 분류된 것이므로, 2단계의 분석에서 고용보험 가입상태에 있던 2016년 분만자는 자격을 직장가입자로 변경하여 건강보험 자격을 재분류
- 재분류된 건강보험 지역가입자(및 의료급여)에 대해 건강보험의 부과소득 정보를 연계하여 근로소득, 사업소득, 기타소득 발생자 현황을 파악
- 1단계 분석대상에 대해 3단계 결과를 반영하여 2016년 분만자의 사각지대 규모 추정

□ 자료 구축을 위한 가정

- (임신일 추정) 분석을 위해서는 분석대상의 임신일과 분만일이 모두 규정되어야 함. 분만일은 있지만 임신일은 추정을 통해 설정해야 함.
 - 사각지대 규모 파악을 위해 임신 후 퇴직 가능성을 포함시키기 때문임.
 - 추정 임신일은 분만일을 기준으로 임신기간 280일을 적용(분만일-280일).
- (신청된 분만일 정보의 오차 범위) 건강보험 급여정보의 분만일과 고용보험 출산휴가급여 신청정보에 기록된 분만일자 간 오차 범위 설정
 - 출산전후 휴가급여 신청 시 작성하는 분만일이 건강보험 정보의 분만일과 차이가 발생하는 경우가 있음.
 - 현재 제공된 고용보험 정보는 2016년 분만자에 귀속된 정보가 아니라 2015년부터 2017년 3월까지 발생된 신청정보를 모두 포함하고 있음.
 - 분석대상과 관련된 출산전후휴가급여정보 추출을 위해 신청된 분만일자에 대해 기억의 오류 등으로 발생하는 오차 범위 규정 필요

- 연속된 출산의 가능성을 고려하여 건강보험 분만일자와 출산휴가급여 신청된 정보 상 분만일자의 차이가 6개월 이내인 경우는 같은 분만 건으로 처리함.
- (고용보험 가입상태) 분석대상이 되는 분만과 관련하여 출산휴가급여 신청 자격을 갖기 위해서는 우선 고용보험에 가입되어 있어야 함. 임신 후 퇴직하는 경우를 포함하기 위하여 분만시점 뿐 아니라 임신시점까지 고려하여 가입상태 여부를 분류해야 함.
 - 추정임신일 또는 분만일이 고용보험 취득일자와 상실일자 사이에 있는 경우 고용보험 가입상태에 있다고 분류함.

[그림 5-1] 추정임신일과 분만일 기준 고용보험 가입상태 분류



- 단, 출산휴가급여는 분만일 이후 고용보험을 재가입한 경우도 이전의 피보험단위 통산으로 자격이 부여되며, 취득일자와 임신일자 또는 분만일자 비교에서 날짜 오차를 고려하여 위의 그림과 같은 1차 분류 외 출산휴가 신청자에 대해서는 고용보험 가입상태로 재분류하여 분석에 적용함.
- (출산휴가급여 신청 자격) 출산전후휴가급여란 임신중의 여성에 대하여 출산 전과 후를 통하여 90일(다태아일 경우 120일)의 출산전후휴가를 주되, 휴가 기간의 배정

은 출산 후에 45일(다태아일 경우 60일) 이상이 확보되도록 부여해야 함(근로기준법 제74조)

- 출산전후휴가 지급대상은 출산전후휴가가 끝난 날 이전에 고용보험 피보험 단위기간이 통산하여 180일 이상이어야 함.
- 출산휴가 기간은 근로기준법 제74조의 규정에 의한 분만 후 휴가기간 45~90일을 반영하면 분만시점까지 피보험단위기간이 통산 90~135일 이상이어야 함.
- 분석에서는 분만시점까지 통산 피보험단위기간이 90일이면 지급대상이라고 정의함.
- 현재 고용보험 규정상 3년 내 피보험 단위기간이 합산 가능함. 따라서 2016년 출산자의 정확한 자격 정보를 확인하기 위해서는 분만 전 최소 4년의 이력 정보를 확인해야 하지만, 현재의 데이터는 2015년부터의 이력정보만을 가지고 있음.

※ 90일 미만 기준에 해당되어 자격이 없다고 분류되도 이전 기간 피보험단위를 합산하면 자격이 있을 수 있음. 따라서 비자격자 중 출산휴가급여 신청자가 있다면 이 경우는 자격이 있는 경우로 재분류하여 분석함.

[그림 5-2] 고용보험 자격의 재분류방식

		고용보험		분류오류 가능성
		자격 있음	자격 없음(90일미만)	
			데이터범위	정보미반영
퇴직자	실업급여			분류오류 가능성
	미신청			
근로자	출산휴가			
	미신청			

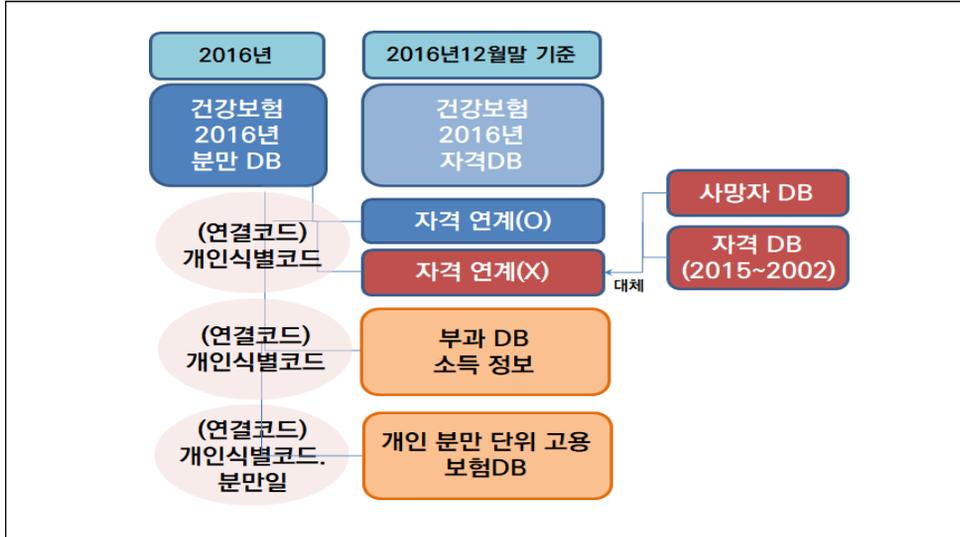
- (실업급여) 이직일이 추정임신일부터 분만 후 추적기간 내에 있는 경우, 실업급여 신청 여부(Yes or No) 정보를 이용하여 분석대상 분만과 관련된 실업급여로 분류함.

- 고용보험에서 제공한 정보에는 실업급여 신청여부만 있고 근거 분만일과 신청일자 정보가 없기 때문에 이직일로 기준 분만과 관련성을 정의함.
- (고용보험 특성정보) 고용보험 최초 등록이후 정보가 업데이트 되지 않는다는 전문가들의 의견과 결측치가 많아 다음의 특성 정보만을 사용함.
 - 출산휴가급여 신청자의 통상임금, 가입된 사업장의 규모
 - 통상임금이란 사업주가 근로자에게 정기적이고 일률적으로 소정근로 또는 총 근로에 대하여 지급하기로 정한 시간급 금액, 일급 금액, 주급 금액, 월급 금액 또는 도급 금액을 말함.

3. 분석 자료 구축

- 분석단위는 분만이며 한건의 분만을 한명의 출산자로 정의함.
 - 연내 2회 출산한 경우가 있으므로 이 경우는 독립된 출산자로 정의함. 단, 다태아 출산은 한건의 분만으로 정의함.
- 기준데이터는 2016년 건강보험 분만 DB로 하고 이에 대해 건강보험 자격, 보험료 부과소득 정보, 고용보험 가입이력, 출산휴가, 실업급여 수급 정보 연계(그림 5-3)
 - 건보 분만건 단위로 2016년 출산 데이터 확정 : 출산 산모와 분만일
 - 건보 분만건 단위로 건보 자격 데이터 연계 : 2016년 건보 자격 및 보험료 부과 소득 정보연계, 정보 미연계자에 대해서는 이전 10년간 자격정보로 대체
 - 고용보험 이력데이터를 2016년 분만자 단위로 재구축
 - 건보 분만자 정보를 기준으로 건강보험 정보와 고용보험 정보 연계
- 출산전후 휴가급여 수급 현황 분석을 위해 2016년 분만자에 대한 2015년부터 2018년 3월까지 고용보험 이력 정보의 연계 틀은 다음과 같음(그림 5-4).

[그림 5-3] 건강보험-고용보험 DB 연계 과정



[그림 5-4] 출산휴가급여 지급 현황 분석을 위한 건강보험과 고용보험 정보의 연계 틀



주. 2018년 3월 30일 기준 고용보험 이력 데이터에서 가입 취득일자가 2017년 6월말까지 포함하는 데이터를 추출함. 따라서 상실일자는 2018년 3월 30일까지 업데이트 되어 있음.

4. 출산전후휴가급여 사각지대 규모 추정을 위한 분석 틀

□ 임금 근로자의 출산휴가 사각지대 분석 틀

- 건강보험 자격 분류는 2016년 말 기준이므로 고용보험 가입변동을 반영하지 못하고 있음. 따라서 2016년 분만자와 연계된 고용보험 정보에서 가입상태에 있다고 분류된 경우는 2016년 말 기준 건강보험 자격이 지역가입자이더라도 직장가입자로 재분류하고 임금근로자의 출산전후휴가 급여의 사각지대를 규모를 분석함.

〈표 5-1〉 임금 근로자 대상 출산휴가 사각지대 확인 틀

구분	고용보험							
	가입(O)							가입(X)
	출산휴가급여 신청자격(O)				출산휴가급여 신청자격(X)			
	중도퇴직(O)		중도퇴직(X)		퇴직		재직	
	실업 급여 (O)	실업 급여 (X)	출산휴가(O)	출산휴가(X)	실업 급여(O)	실업 급여(X)		
직장가입자								

□ 지역가입자 및 의료급여 대상자의 출산휴가 사각지대 분석 틀

- 앞에서 분석된 직장가입자를 제외하고 남은 건강보험 지역가입자와 의료급여 대상자에 대해 부과소득 정보를 연계하여 근로현황을 확인함으로써 출산휴가 사각지대 규모를 추정함.

〈표 5-2〉 지역가입자 및 의료급여 대상 출산휴가 사각지대 확인 틀

단위: 명, (%)

구분		분만자	근로소득 발생자	사업소득 발생자	기타소득 발생자	소득없음
건강 보험	지역 가입자					
의료급여						

제2절 출산급여 지원 대상 규모

1. 2016년 건강보험 분만DB 출산자 현황

□ 분만일이 2016년 1월부터 2016년 12월까지 출산한 산모는 398,760명이었음.

〈표 5-3〉 2016년 상반기 분만 현황

2016년 분만월	분만자	백분율	누적빈도	누적백분율
1월	37,986	9.5	37,986	9.5
2월	34,073	8.5	72,059	18.1
3월	37,435	9.4	109,494	27.5
4월	34,292	8.6	143,786	36.1
5월	33,860	8.5	177,646	44.5
6월	32,275	8.1	209,921	52.6
7월	33,379	8.4	243,300	61.0
8월	33,386	8.4	276,686	69.4
9월	33,785	8.5	310,471	77.9
10월	31,385	7.9	341,856	85.7
11월	29,775	7.5	371,631	93.2
12월	27,129	6.8	398,760	100.0

□ 2016년 분만자 중 자격정보와 소득정보가 연계된 현황은 다음과 같음.

〈표 5-4〉 2016년 분만자의 건강보험 자격과 보험료 부과소득 정보 연계 현황

		소득정보		
		연결	미연결	계
자격 정보	연결	398,565(99.95)	39(0.01)	398,604(99.95)
	대체	0	154(0.04)	154(0.05)
	미연결	0	2(0.00)	2(0.00)
	계	398,565(99.95)	195(0.05)	398,760(100.0)

□ 최초 연계시 2016년 분만자 중 99.95%(398,604명)가 2016년 건강보험 자격 정보와 연계되고 156명은 연계되지 않았음. 이들에 대해 2015년부터 2002년까지 연도별 자격 정보를 차례대로 연계하여 154명의 정보가 대체되고 최종으로 2명에 대해 자격정보가 연결되지 않았음.

2. 2016년 출산자의 주요 특성 및 소득 정보 연계 현황

□ 2016년 출산자의 주요 특성은 다음과 같음.

〈표 5-5〉 분석 대상(2016년 출산자)의 주요 특성

구분	분만자(n=398,758, 명)			열%			행%				
	직장	지역	의료급여	직장	지역	의료급여	직장	지역	의료급여		
전체	315,419	80,888	2,451	100	100	100	79.1	20.3	0.6		
연령	30세미만	68,115	22,652	1,178	21.6	28	48.06	74.1	24.6	1.3	
	40세미만	236,415	53,549	1,067	74.95	66.2	43.53	81.2	18.4	0.4	
	40세이상	10,889	4,687	206	3.45	5.79	8.4	69.0	29.7	1.3	
가입자	지역세대주	-	18,696	-	0	23.11	0	-	100.0	-	
	지역세대원	-	62,192	-	0	76.89	0	-	100.0	-	
	직장가입자	160,096	-	-	50.76	0	0	100.0	-	-	
	직장피부양자	155,323	-	-	49.24	0	0	100.0	-	-	
	의료급여세대주	-	-	1,250	0	0	51	-	-	100.0	
	의료급여세대원	-	-	1,201	0	0	49	-	-	100.0	
거주 지역	서울	66,754	15,497	340	21.16	19.16	13.87	80.8	18.8	0.4	
	부산	20,183	5,337	178	6.4	6.6	7.26	78.5	20.8	0.7	
	대구	14,432	3,916	154	4.58	4.84	6.28	78.0	21.2	0.8	
	인천	17,651	4,608	167	5.6	5.7	6.81	78.7	20.5	0.7	
	광주	9,434	2,654	216	2.99	3.28	8.81	76.7	21.6	1.8	
	대전	9,992	2,454	100	3.17	3.03	4.08	79.6	19.6	0.8	
	울산	7,957	1,853	32	2.52	2.29	1.31	80.8	18.8	0.3	
	세종	2,138	367	9	0.68	0.45	0.37	85.0	14.6	0.4	
	경기도	80,026	19,408	375	25.37	23.99	15.3	80.2	19.4	0.4	
	강원도	7,533	2,034	89	2.39	2.51	3.63	78.0	21.1	0.9	
	충청북도	9,514	2,455	90	3.02	3.04	3.67	78.9	20.4	0.7	
	충청남도	12,707	3,407	90	4.03	4.21	3.67	78.4	21.0	0.6	
	전라북도	9,280	2,946	158	2.94	3.64	6.45	74.9	23.8	1.3	
	전라남도	8,930	3,115	155	2.83	3.85	6.32	73.2	25.5	1.3	
	경상북도	15,098	4,188	129	4.79	5.18	5.26	77.8	21.6	0.7	
	경상남도	20,054	5,265	119	6.36	6.51	4.86	78.8	20.7	0.5	
	제주	3,736	1,384	50	1.18	1.71	2.04	72.3	26.8	1.0	
	장애	정상	314,160	80,422	2,255	99.6	99.42	92	79.2	20.3	0.6
		있음	1,259	466	196	0.4	0.58	8	65.5	24.3	10.2
직종	정무직	97	-	-	0.03	-	-	100.0	-	-	
	일반직	10,769	-	-	3.41	-	-	100.0	-	-	
	기능직	873	-	-	0.28	-	-	100.0	-	-	

100 출산육아지원 사각지대 해소방안 연구

구분	분만자(n=398,758, 명)			열%			행%			
	직장	지역	의료 급여	직장	지역	의료 급여	직장	지역	의료 급여	
전체	315,419	80,888	2,451	100	100	100	79.1	20.3	0.6	
공안직	830	-	-	0.26	-	-	100.0	-	-	
경찰, 소방직	3,568	-	-	1.13	-	-	100.0	-	-	
1,2중 고용직	12	-	-	0	-	-	100.0	-	-	
경노무 고용직	68	-	-	0.02	-	-	100.0	-	-	
교육직	14,041	-	-	4.45	-	-	100.0	-	-	
법관, 검사	152	-	-	0.05	-	-	100.0	-	-	
일용직	673	-	-	0.21	-	-	100.0	-	-	
군인	5,727	-	-	1.82	-	-	100.0	-	-	
미통보군인	11	-	-	0	-	-	100.0	-	-	
연구직	177	-	-	0.06	-	-	100.0	-	-	
공중보건의	104	-	-	0.03	-	-	100.0	-	-	
전임전문직	327	-	-	0.1	-	-	100.0	-	-	
청원경찰	94	-	-	0.03	-	-	100.0	-	-	
지도직	45	-	-	0.01	-	-	100.0	-	-	
원어민 영어교사	14	-	-	0	-	-	100.0	-	-	
계약직	550	-	-	0.17	-	-	100.0	-	-	
공익수의사	3	-	-	0	-	-	100.0	-	-	
결측	277,284	-	-	87.91	-	-	100.0	-	-	
임금	미발생	154,547	75,942	2,295	49	93.89	93.64	66.4	32.6	1.0
소득	발생	160,872	4,946	156	51	6.11	6.36	96.9	3.0	0.1
사업	미발생	278,572	57,724	2,240	88.32	71.36	91.39	82.3	17.1	0.7
소득	발생	36,847	23,164	211	11.68	28.64	8.61	61.2	38.5	0.4
기타	미발생	313,223	80,407	2,447	99.3	99.41	99.84	79.1	20.3	0.6
소득	발생	2,196	481	4	0.7	0.59	0.16	81.9	17.9	0.1
보험료	1	6,508	1,565	-	2.06	1.93	-	80.6	19.4	-
20분위	2	9,074	2,786	-	2.88	3.44	-	76.5	23.5	-
	3	10,282	3,734	-	3.26	4.62	-	73.4	26.6	-
	4	9,232	849	-	2.93	1.05	-	91.6	8.4	-
	5	9,811	3,182	-	3.11	3.93	-	75.5	24.5	-
	6	12,262	3,374	-	3.89	4.17	-	78.4	21.6	-
	7	10,774	3,637	-	3.42	4.5	-	74.8	25.2	-
	8	14,490	4,273	-	4.59	5.28	-	77.2	22.8	-
	9	15,969	4,741	-	5.06	5.86	-	77.1	22.9	-
	10	19,599	5,701	-	6.21	7.05	-	77.5	22.5	-
	11	20,390	5,843	-	6.46	7.22	-	77.7	22.3	-
	12	24,767	6,291	-	7.85	7.78	-	79.7	20.3	-
	13	24,572	5,329	-	7.79	6.59	-	82.2	17.8	-
	14	26,315	4,976	-	8.34	6.15	-	84.1	15.9	-
	15	24,413	4,984	-	7.74	6.16	-	83.0	17.0	-
	16	21,138	4,633	-	6.7	5.73	-	82.0	18.0	-
	17	16,766	4,107	-	5.32	5.08	-	80.3	19.7	-
	18	12,331	3,831	-	3.91	4.74	-	76.3	23.7	-
	19	9,417	3,481	-	2.99	4.3	-	73.0	27.0	-
	20	5,522	3,140	-	1.75	3.88	-	63.7	36.3	-
	결측	11,787	431	-	3.74	0.53	-	96.5	3.5	-

주: 398,760명 중 자격 정보 및 소득정보 미연결자 2명 제외

〈표 5-6〉 2016년 출산자의 소득 정보 연계 현황

구분		출산자(명)	
통계청 조사 출생아수			
분만(계) (A+B+C+D)			398,758 ¹⁾
직장가입자 (A)	일반직장 가입자	소계 ²⁾	134,817
	직장가입자의 피부양자	소계 ²⁾	142,550
		사업소득	20,531
		근로소득	7,893
		이자소득	.
		배당소득	18
		연금소득	.
		기타소득	934
		소득없음 ³⁾	114,830
	공무원 및 교직원	소계 ²⁾	25,279
	공무원 및 교직원 피부양자	소계 ²⁾	12,773
		사업소득	1,546
		근로소득	612
		이자소득	.
배당소득		3	
연금소득		.	
기타소득		85	
	소득없음 ³⁾	10,643	
지역가입자 (B)	소계 ²⁾	80,888	
	사업소득	23,164	
	근로소득	4,946	
	이자소득	.	
	배당소득	27	
	연금소득	.	
	기타소득	481	
	소득없음 ³⁾	53,768	
의료급여 (C)	소계 ²⁾	2,451	
	사업소득	211	
	근로소득	156	
	이자소득	.	
	배당소득	.	
	연금소득	.	
	기타소득	4	
	소득없음 ³⁾	2,098	

주: 1) 398,760명 중 자격 정보 및 소득정보 미연결자 2명 제외

2) 398,758명을 구성하는 자격유형별 대상자 합계, 여러 유형의 소득에 대한 복수 발생자가 있으므로 유형별 소득발생자 합과 일치하지 않음.

3) '소득없음'은 어떠한 유형의 소득도 발생하지 않은 사람을 분류한 것임.

3. 출산전후휴가급여 사각지대 규모 추정

1) 급여 사각지대 규모

- 2016년 분만자 398,760명 중 고용상태에 있었던 139,793명의 고용보험 급여의 수급 현황 분석을 통해 급여 사각지대 규모 파악
- 고용보험 가입자 중 수급요건 미충족으로 출산전후휴가급여를 이용하지 못하는 대상 규모를 파악할 수 있음.
- 아울러, 출산전후휴가급여를 이용하지 않고 분만 전·후 퇴직하는 출산자 규모도 파악할 수 있음.
 - 출산휴가급여를 신청할 수 없는 사업장 환경이 직간접적으로 이들의 퇴직에 영향을 미칠 수 있기 때문에 이들의 규모를 사각지대 대상으로 추정할 필요가 있음.

〈표 5-7〉 2016년 출산자 중 고용정보가 연계된 출산자의 고용보험 수급 현황

구분			출산자(명)	%	
- 고용상태 (O)	- 전체		139,793	100.0	
	- 수급요건: - 신청자격(O)	- 소계		138,058	98.8
		- 분만전 퇴직자	- 소계	42,144	30.1
			- 실업급여 신청	14,942	10.7
			- 실업급여 미신청	27,202	19.5
		- 출산휴가		80,502	57.6
		- 분만후 퇴직자	- 소계	15,412	11.0
			- 실업급여	1,452	1.0
			- 실업급여 미신청	13,960	10.0
		- 신청자격(X)	- 소계		1,735
	- 실업급여 신청		506	0.4	
- 실업급여 미신청			1,229	0.9	

주: 1. 2016년 출산자에 대해 2018년 3월까지 추적한 결과임.

□ 출산전후휴가급여 이용자(80,502명)의 분만확인서 신청일자에서 확인된 사업장 규모는 다음과 같음.

〈표 5-8〉 분만 후 분만확인서 신청일자까지 소요기간과 사업장규모

		50명 이하	100명 이하	200명 이하	300명 이하	500명 이하	1000명 이하	1000명 초과	합계
1개월 미만	빈도	10,355	1,522	1,184	576	453	294	386	14,770
	백분율	12.86	1.89	1.47	0.72	0.56	0.37	0.48	18.35
	행 %	70.11	10.30	8.02	3.90	3.07	1.99	2.61	
	열 %	31.71	24.12	18.28	15.21	11.22	5.42	1.77	
3개월 미만	빈도	14,885	2,850	2,868	1,531	1,429	1,533	4,245	29,341
	백분율	18.49	3.54	3.56	1.90	1.78	1.90	5.27	36.45
	행 %	50.73	9.71	9.77	5.22	4.87	5.22	14.47	
	열 %	45.58	45.17	44.28	40.44	35.41	28.24	19.47	
6개월 미만	빈도	6,552	1,694	2,056	1,455	1,884	3,175	13,792	30,608
	백분율	8.14	2.10	2.55	1.81	2.34	3.94	17.13	38.02
	행 %	21.41	5.53	6.72	4.75	6.16	10.37	45.06	
	열 %	20.06	26.85	31.74	38.43	46.68	58.48	63.25	
6개월 이상	빈도	868	244	369	224	270	427	3,381	5,783
	백분율	1.08	0.30	0.46	0.28	0.34	0.53	4.20	7.18
	행 %	15.01	4.22	6.38	3.87	4.67	7.38	58.46	
	열 %	2.66	3.87	5.70	5.92	6.69	7.87	15.51	
합계	빈도	32,660	6,310	6,477	3,786	4,036	5,429	21,804	80,502
	행 %	40.57	7.84	8.05	4.70	5.01	6.74	27.09	100.00

□ 출산전후휴가급여 이용자의 통상임금 분포는 다음과 같음.

- 출산전후휴가급여 신청자의 하위 10%에 해당하는 통상임금은 134만원, 50%에 해당하는 통상임금은 200만 2,325원, 90%에 해당하는 통상임금은 326만 2,000원으로 나타났음.

〈표 5-9〉 출산전후휴가급여 신청자의 통상임금 10분위

백분위 구분	백분위수(원)
P_10	1,340,000
P_20	1,500,000
P_30	1,682,120
P_40	1,844,040
P_50	2,002,325
P_60	2,212,580
P_70	2,467,000
P_80	2,750,000
P_90	3,262,000

□ 출산전 퇴직자의 사업장 규모를 보면 다음과 같음.

- 출산전 출산전후휴가급여를 사용하지 않고 퇴직한 여성의 38.6%는 10인 이하 사업장, 25%는 50인 이하의 사업장에서 근무했음을 확인할 수 있음. 즉, 전체 출산전 퇴직자의 63.6%가 50인 이하의 영세사업장 근로자였으며, 이들이 실질적인 고용보험 사각지대의 다수를 구성하고 있음을 확인할 수 있음.

〈표 5-10〉 분만 전 퇴직자의 사업장 규모

사업장 규모	분만전 퇴직자(명)	백분율	누적빈도	누적백분율
10명 이하	16,257	38.57	16,257	38.57
50명 이하	10,540	25.01	26,797	63.58
100명 이하	3,113	7.39	29,910	70.97
200명 이하	2,686	6.37	32,596	77.34
300명 이하	1,500	3.56	34,096	80.90
500명 이하	1,531	3.63	35,627	84.54
1000명 이하	1,916	4.55	37,543	89.08
1000명 초과	4,601	10.92	42,144	100.00

□ 출산후 퇴직자의 사업장 규모를 보면 다음과 같음.

- 분만 후 퇴직자의 절반이상(51.8%)이 50인 이하의 영세사업장 근로자였으며, 1000명 초과하는 대기업의 근로자가 27%에 달한다는 점이 분만전 퇴직자의 사업장 특성과 다른 차별성을 보였음.
 - 분만후 퇴직자의 인구사회학적 특성을 확인할 수 있는 정보의 부족으로 대

기업 근로자의 분만직후 퇴직과 관련한 영향요인을 파악하기 어려운 한계 존재.

〈표 5-11〉 분만 후 퇴직자의 사업장 규모

사업장 규모	분만후 퇴직자(명)	백분율	누적빈도	누적백분율
10명 이하	5,408	35.09	5,408	35.09
50명 이하	2,573	16.69	7,981	51.78
100명 이하	728	4.72	8,709	56.51
200명 이하	806	5.23	9,515	61.74
300명 이하	496	3.22	10,011	64.96
500명 이하	546	3.54	10,557	68.50
1000명 이하	699	4.54	11,256	73.03
1000명 초과	4,156	26.97	15,412	100.00

2) 제도 사각지대 규모

- 2016년 출산자에 연계된 고용보험 데이터는 2015년부터 2018년 3월까지의 가입자 정보이고 건강보험 데이터는 2016년도 말 기준의 자격 및 소득 정보임.
- 2016년도 말 기준의 건강보험 자격 유형은 자격 변동이 반영된 결과이므로 지역가입자와 의료급여 수급자에 대해서도 이전의 고용보험 정보가 연계되어 집계되고 있음.

〈표 5-12〉 2016년 출산자의 건강보험 자격별 고용보험 가입 및 출산휴가급여 현황

2016년말 건보자격(명)	2016년 출산자			고용보험 가입		출산휴가 이용	
	출산자(명)	율%	행%	가입자(명)	행%	이용자(명)	행%
직장	315,419	79.1	100.0	132,271	41.9	79,941	25.3
지역	80,888	20.3	100.0	7,289	9.0	507	0.6
의료급여	2,451	0.6	100.0	233	9.5	54	2.2
계	398,758	100.0	100.0	139,793	35.1	80,502	20.2

*자격 결측 2명 제외

- 제도 사각지대 분석을 위해서는 고용보험 정보가 연계되는 가입자는 모두 이전 직장가입자로 자격 유형을 재분류할 필요가 있음.
- 고용보험 정보가 연계되는 경우는 이전에 직장가입자였다는 것이므로 이들을 직장가입자로 전환
- 건강보험 가입대상이 아닌 공무원 및 교직원을 제외하고 지역 및 의료급여 대상자에 대해 소득 정보 연계
- 자격 재분류를 통해 자격 변동 이전에 직장에 다녀서 발생된 소득정보를 제외 시킴으로써, 지역가입자에 대해 고용보험을 통해 파악되지 않는 근로소득자 또는 사업소득자를 확인할 수 있음.

〈표 5-13〉 자격 재분류 결과 : 공무원 및 교직원 제외 전

		자격 원분류			계
		직장	지역	의료급여	
자격재분류	직장	315,419	7,289	233	322,941
	열%	100.0	9.0	9.5	81.0
	지역		73,599	0	73,599
	열%		91.0	0.0	18.5
	의료급여			2,218	2,218
	열%			90.5	0.6
계	계	315,419	80,888	2,451	398,758
	열%	100.0	100.0	100.0	100.0

〈표 5-14〉 자격 재분류 결과 : 공무원 및 교직원 제외 후

		자격 원분류			
		직장	지역	의료급여	계
자격재분류	직장	277,367	7,289	233	284,889
	열%	100.0	9.0	9.5	79.0
	지역		73,599	0	73,599
	열%		91.0	0.0	20.4
	의료급여			2,218	2,218
	열%			90.5	0.6
계	계	277,367	80,888	2,451	360,706
	열%	100.0	100.0	100.0	100.0

□ 지역가입자와 의료급여 대상자에 대해 소득 정보 연계 현황을 파악함.

- 지역가입자 중 사업소득 발생자, 임금소득 발생자, 기타소득 발생자는 실제 임금근로자임에도 불구하고 영세사업장 근무, 초단시간 근무 등 고용보험 가입 사각지대에 있는 대상자일 수 있음.

〈표 5-15〉 재분류된 건강보험 지역가입자와 의료급여 대상에서 소득 발생자 현황

		건강보험 지역 가입자		의료급여	
		출산자(명)	%	출산자(명)	%
2016년 출산자 ¹⁾		73,599	100.0	2,218	100.0
소득 연계 현황	사업소득	21,844	29.7	186	8.4
	근로소득	3,131	4.3	73	3.3
	이자소득	-	-	-	-
	배당소득	23	0.0	-	-
	연금소득	-	-	-	-
	기타소득	429	0.6	4	0.2
	소득없음	49,181	66.8	1,964	88.5

주: 1) 여러 유형의 소득에 대한 복수 발생자가 있으므로 유형별 소득발생자 합과 일치하지 않음.

2) '소득없음'은 어떠한 유형의 소득도 발생하지 않은 사람을 분류한 것임.

- 고용보험과 건강보험의 연계 DB를 통해 확인된 기준시점 (2016년) 동안 건강보험 지역가입자의 연간 소득분포는 다음과 같음.
 - 연계DB는 2016년도의 분만자 소득정보만을 포함하고 있으며, 소득이 있는 지역가입자를 근로소득신고자와 사업소득신고자로 구분해보면 근로소득 신고자(n=3,131)의 경우 소득하위 1분위의 최대값이 135만 8,350원이었으며, 상위 10%를 차지하는 9분위 최대값은 1545만 5,800원으로 나타났다. 이에 반해, 사업소득신고자(n=21,844)의 소득편차는 상당히 크게 나타났으며 하위 10%의 소득의 최대치는 10만원, 상위 10%의 소득의 최소값은 1,875만원으로 나타났다.
 - 이러한 결과는 출산시기 지역가입자의 소득액은 매우 낮은 수준으로 보고되고 있음을 보여주고 있으며 이는 분만으로 인한 소득활동의 단절로 인한 결과로 유추되지만 명확한 근거를 찾을 수는 없음.
 - 연계 DB는 분만이전의 (2015년 이전) 소득정보를 포함하고 있지 않기 때문에, 지역가입자의 출산이전과 이후 소득의 격차에 대한 추가적인 분석은 불가능함.

〈표 5-16〉 재분류된 건강보험 지역가입자에서 발생된 근로소득과 사업소득 분포

백분위수	연간 근로소득	연간 사업소득
10분위	1,358,350	100,000
20분위	2,221,375	510,000
30분위	3,000,000	1,180,000
40분위	3,920,001	2,120,000
50분위	5,041,080	3,250,000
60분위	6,586,666	4,760,000
70분위	8,400,000	7,100,000
80분위	11,172,000	11,000,000
90분위	15,455,800	18,750,000

제 6 장

출산급여의 제도적 설계

- 제1절 출산급여 제도의 성격
- 제2절 지원대상의 선정과 규모
- 제3절 지원자격과 수급요건
- 제4절 출산급여 전달체계
- 제5절 재원확보방식과 소요예산

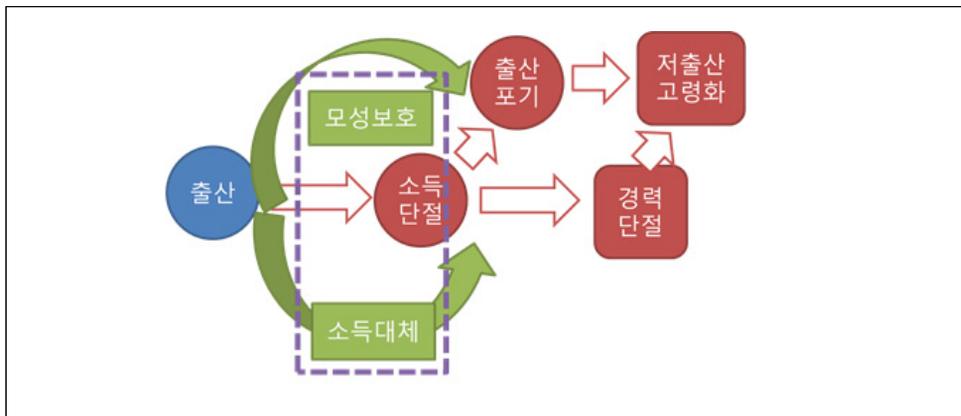
6

출산급여의 제도적 설계 <<

제1절 출산급여 제도의 성격

출산지원제도는 임금근로자(고용보험 가입자)를 대상으로 하는 현행 ‘출산전후휴가급여’와 사각지대의 비임금근로자를 대상으로 하는 ‘출산급여’의 이원적인 체계로 구성된다. 출산급여 제도는 비정규직 여성근로자 및 자영업자, 특수고용종사자 등 취업 여성에 대한 모성보호 및 경제활동 참여의 안정성을 강화하는 것을 목적으로 한다.

[그림 6-1] 출산지원제도의 모성보호와 소득지원 기능



제도운영의 기본원리는 다음과 같이 구분될 수 있다. 출산전후휴가급여는 임금근로자를 대상으로 고용보험을 기초로 하여 운영되며 동일직장에 대한 복귀의 권리를 의미하는 출산에 따른 모성보호를 위한 “휴가”와 소득단절에 대한 대체급여를 통상임금을 기초로 정률로 지급함으로써 지속적인 고용을 유지하는 것을 원칙으로 한다. 출산급여는 고용보험의 적용대상에서 제도적으로 제외되어 있는 비임금근로자를 대상으로 하며, 노동시간의 유연성이라는 비임금 근로의 특수성을 고려하여 휴가를 조건으로 하지 않으며 사회보험에 대한 기여를 전제로 하지 않기 때문에 정액의 수당으로 지급한다.

〈표 6-1〉 출산지원제도의 이원적 체계구성

체계	대상	출산지원제도	지원방식
Track 1	임금근로자	출산전후휴가급여	휴가(동일직장에 대한 복귀의 권리)+정률급여
Track 2	비임금근로자	출산급여	정액수당

제2절 지원대상의 선정과 규모

1. 지원대상의 선정

가. 우선적용대상 1: 제도적 사각지대의 비임금, 임금근로자

출산급여제도는 출산전후휴가급여의 제도적 사각지대에 놓여있던 비임금 근로자를 우선적 지원대상으로 도입을 고려할 수 있다. 비임금근로자를 대상으로 하는 출산지원 제도로서의 출산급여의 우선적 적용대상은 제도적 사각지대에 속한 비임금 및 임금근로자이다. 출산급여의 주대상은 고용보험제도의 제도적 사각지대에 속한 단독자영업자, 특수고용종사자 등 비임금 여성근로자와 초단시간 임금근로자, 상시 4명 이하의 농림어업 사업장 등 적용제외 사업장 근로자를 포함한다.

이러한 구분은 Track 1의 고용보험 가입자를 대상으로 하는 출산전후휴가급여의 제도포괄성이 확대되는 환경에서 가변적일 수 있다. 예컨대, 특수고용종사자, 예술인 등 고용보험 당연적용 대상자 적용방안 등 다양한 고용보험 제도의 변화 및 개선이 최근에 추진되고 있으며 (2018년 8월 7일 고용노동부 보도자료 참고), 출산급여 지원대상 선정은 이러한 고용보험제도의 변화와 연동되어 이루어져야 한다. 특수고용(9개 직군), 예술인 등 고용보험 당연적용 대상자는 향후 고용보험 가입대상으로 분류·적용될 시 고용보험제도의 원리에 따라 출산전후휴가급여의 적용을 받는 것을 원칙으로 한다. 특고 및 자영업자에 대한 고용보험제도의 포괄성이 확대된다면, 이들은 이에 준하여 출산전후휴가급여의 수급대상자로 고려되어야 하며 비임금근로자를 대상으로 하는 Track2의 출산급여제도는 고용보험의 제도적 사각지대에 있는 적용제외대상자를 대상으로 운용되어야 할 것이다.

또한, 출산전후휴가급여의 자격기준을 충족시키지 못하는 고용보험가입 임금근로자를 우선적인 적용대상으로 고려한다. 이들은 고용보험가입자로서 출산전후휴가급여에 일정한 기간 기여를 했으나 단위피보험기간 180일의 규정을 충족시키지 못하여 출산전후휴가급여 수급을 받지 못한 그룹이다. 고용보험을 기초로 작동하는 출산전후휴가급여의 제도작동의 한계를 보완하는 출산급여제도의 성격을 고려할 때 수급요건 미충족자는 출산급여 지원대상으로 포함되어야 할 것이다.

〈표 6-2〉 출산급여 제도의 지원대상 선정

사각지대 유형	종사상 지위	고용 보험	소득 유형	대상	출산급여 적용대상 우선순위
급여 사각지대	임금 근로자	대상	임금 소득	수급요건 미충족자	우선적용대상 1
				임신 후 출산전후 퇴직자	사실상 사각지대로 적용대상 2
				미가입 (영세사업장, 비정규직)	현실적으로 적용제외 임금근로자와 구분 적용 불가, 고용보험 가입을 조건으로 지급
제도 사각지대	비임금 근로자	비대상	사업 소득	적용제외 (가사서비스업 극단시간근로자)	우선적용대상 1
				자영업자 특수고용종사자	우선적용대상 1
				소득없음	무급가족종사자
	비취업자		X	전업주부	

주: 초단시간 임금근로자 등 고용보험 적용제외 근로자 및 상시 4명 이하의 농림어업 또는 수렵업 근로자 등 적용예외 사업장의 근로자를 포함

나. 조건부 적용대상

출산급여제도는 상용임금근로자를 중심으로 하는 현행 출산전후휴가급여제도가 포괄하지 못하는 급여사각지대의 영세사업장 비정규직 임금근로자를 추가적인 지원대상으로 고려할 수 있다. 이들의 대부분은 열악한 노동환경과 소득불안정성을 심각하게 경험하는 초단시간 근로자, 고용보험 미가입 사업장의 근로자, 비정규직 임금근로자는 직업안정성이 낮으며, 출산에 따른 소득불안정과 출산지원에 대한 욕구가 가장 큰 집단 중 하나이다. 또한 이들의 고용보험 미가입이 본인의 자발적인 선택의 결과보다는 고용주의 비용절감을 위한 선택이며 이에 대한 근로자의 이의제기가 어려운 현실적인 고용관계를 고려할 때 이들을 출산급여제도에서 배제할 수는 없다.

이처럼, 이들은 이원적인 출산지원체계의 경계에서 정확하게 규모와 자격확인이 어려운 집단으로 출산급여제도에서 이들에 대한 추가적 모성보호를 제공할 필요가 있다.

그러나 고용보험미가입자를 대상으로 한 출산급여의 무조건적 지급은 고용보험미가입의 노동현장 관행을 제도적으로 용인하는 기제로 작동될 수 있는 우려가 있다. 따라서 이들에 대한 출산급여의 지원은 고용보험가입을 전제로 이루어져야 한다. 궁극적으로는 고용보험 미가입 사업장을 대상으로 고용보험 가입강제 등 사업장 감독 및 지도 강화를 통해 사각지대의 임금근로자를 고용보험 제도 내 출산전후휴가급여 수급대상자로 흡수해야 할 것이다.

다. 우선적용대상 2: 임신 후 출산전후 퇴직자

임신 후 출산전후 퇴직자는 고용보험 가입 및 기여를 한 임금근로자로 출산전후에 퇴직한 자를 의미한다. 건강보험자료와 고용보험자료의 연계DB를 통한 분석결과는 출산전후 퇴직자는 10인 미만 또는 50인 미만의 중소기업 사업장 근로자가 다수를 차지하고 있음을 확인해준다. 이들은 영세소규모 사업장의 기간제, 파견직, 정규직 근로자를 포함하며, 출산전후휴가급여 사각지대의 다수를 구성하고 있다. 출산전후 퇴직자들은 출산전후휴가와 육아휴가에 대한 영세사업장 기업주의 부담으로 비자발적 퇴직을 강요당할 수 있으며, 퇴직에 따른 소득보충을 120일간의 출산전후휴가급여 대신 실업급여를 받게 되는 경우가 많다. 즉, 실업급여가 출산전후급여 및 육아휴직 등을 피하기 위한 대체제로서 기능하고 있는 실정이다. 이는 근로기준법에서 엄격하게 제한하고 있는 임신기 해고를 포함한 불이익 취급에 해당한다고 볼 수 있다. 이들에 대한 퇴직사유조사 등 구제방법 강구와 함께, 이들에 대하여 출산급여의 지급을 고려할 수 있다. 네델란드의 경우, 퇴직시점이 출산일 전 10주의 기간에 해당되고 임신 중 근로계약이 만료된 경우 출산전후휴가급여의 수급이 끝난 후 실업급여를 추가적으로 지급하고 있다.

〈표 6-3〉 분만 전 퇴직자의 사업장 규모

	빈도	백분율	누적빈도	누적백분율
10명 이하	16,257	38.57	16,257	38.57
50명 이하	10,540	25.01	26,797	63.58
100명 이하	3,113	7.39	29,910	70.97
200명 이하	2,686	6.37	32,596	77.34
300명 이하	1,500	3.56	34,096	80.90
500명 이하	1,531	3.63	35,627	84.54
1000명 이하	1,916	4.55	37,543	89.08
1000명 초과	4,601	10.92	42,144	100.00

〈표 6-4〉 분만 후 퇴직자의 사업장 규모

	빈도	백분율	누적빈도	누적백분율
10명 이하	5,408	35.09	5,408	35.09
50명 이하	2,573	16.69	7,981	51.78
100명 이하	728	4.72	8,709	56.51
200명 이하	806	5.23	9,515	61.74
300명 이하	496	3.22	10,011	64.96
500명 이하	546	3.54	10,557	68.50
1000명 이하	699	4.54	11,256	73.03
1000명 초과	4,156	26.97	15,412	100.00

2. 지원대상의 규모

지원대상의 규모는 2016년 기준 62,298명으로 추산되었으며 이는 전체 분만자 중 자격정보 및 소득정보가 연계된 분만자 398,758명⁷⁾의 15.6%에 해당한다. 사각지대의 집단구분은 소득유형에 기초하여 이루어졌으나 근로소득을 신고한 집단은 초단시간 근로자, 고용보험 미가입 사업장 근로자, 비정규직 근로자 등을 포함하고 있다. 사업소득 및 기타소득을 가지고 있는 자는 자영업자 또는 특수고용종사자로 구성된다.

지역가입자 및 피보험자격 미충족자 통계는 건강보험과 고용보험의 연계 DB에서 자격정보의 변동을 반영하여 수정한 수치로서, 고용보험의 가입이력을 가지고 있지 않

7) 2016년 기준 15세~49세 여성인구 중 분만자 수는 398,760명이나 데이터 연계 시 자격정보 및 소득정보가 누락된 2명을 제외한 인원임.

은 지역가입자는 모두 28,591명으로 나타났다. 이 중 근로소득자가 4,946명이었으며 사업소득자 및 기타소득자가 23,645명을 차지하였다.

피보험단위기간 미충족자는 고용보험 가입자로서 180일 최소피보험 기간을 충족시키지 못하여 출산전후휴가급여를 지급하지 못한 집단으로 1,735명으로 나타났다.

직장가입자 피부양자, 공무원·교원 피부양자, 의료급여 수급자 중 임금소득, 사업소득 또는 기타소득을 신고한 그룹 역시 소득활동을 증명할 수 있는 여성취업자로 간주할 수 있으며 출산급여의 대상그룹으로 고려할 필요가 있다.

〈표 6-5〉와 같이 사업 또는 기타소득을 신고한 사람은 46,956명, 근로소득을 신고한 사람은 13,607명이었으며, 고용보험가입 출산급여 자격미충족자 1,735명을 합산하여 총 사각지대 지원대상의 규모는 62,298명으로 추산되었다.

〈표 6-5〉 사각지대 추정

	특고·자영업자	적용제외·미가입 임금근로자*	고용보험가입자	
소득유형	사업·기타소득	근로소득	출산휴가급여 자격미달자	전체
피보험단위 자격미충족자			1,735	1,735
직장가입자 피부양자	21,465	7,893		29,358
공무원·교원 피부양자	1,631	612		2,243
지역가입자	23,645	4,946		28,591
의료급여	215	156		371
합계	46,956	13,607	1,735	62,298

주: 1) 추정치는 변동가능성이 있음. 미가입임금근로자의 경우 고용보험 가입을 조건으로 한 조건부 수급자임.

2) 「소득세법」 제 20조 및 동법 시행령 제 38조에 따른 “근로소득”은 근로기준법에 의한 “임금”보다 광의의 개념으로 고용관계 기타 이와 유사한 계약에 의해 근로를 제공하고 지급받는 모든 경제적 가치들을 의미함.

[그림 6-2] 출산휴가급여 사각지대와 출산급여 지원대상

15세~49세 여성인구 분만여성 ²⁾ 398,760			
경제활동인구			
취업자			
비임금근로자		임금근로자	
무급가족종사자	자영업자 특수	고용보험미가입자	고용보험가입자
실업자	사각지대	출산후 퇴직자	임신중 퇴직자
전업주부, 퇴직자 등	(소득무)	1,735	42,144
지역가입자(소득무) 53,768	지역가입자	15,412	80,502
직장피부양자 (소득무) 114,830	직장가입자	직장피부양자 29,358	직장피보험자 142,106 ³⁾
의료급여(소득없음) 2,098	의료급여 371	21,465 (사업·기타)	직장피보험자 142,106 ³⁾
공교피부양자 (소득무) 10,643	공교 피부양자 2,243	7893(근로)	공무원 교직원 25,279
	의료급여 612 (근로)	215 (사업·기타)	고용보험
	1,631(사업·기타)	156 (근로)	건강보험
	612 (근로)	공교 피부양자 2,243	의료 급여
		1,631(사업·기타)	공교

주: 1) 출산급여수급자 수는 2016년 분만여성 중 출산전후휴가 급여 미신청자를 포함하고 있음. 이는 2015년 하반기의 분만여성을 포함하고 있는 2016년 출산급여수급자 집계치와 차이가 난다는 점을 주의할 필요가 있음.
 2) 분만여성 총계와 분만여성 중 비경제활동인구+경제활동인구의 합계는 같지 않음. 경제활동인구 중 자영업자 및 고용보험미가입자 수를 파악하는 과정에서 건강보험 소득유형을 기준으로 분류하였으나, 사업 및 기타소득과 근로소득이 중복발생한 건들이 있어 중복적으로 계산되었음.
 3) 직장피보험자 수는 건강보험 데이터를 기준으로 파악하였으므로 고용보험 데이터와는 시차가 존재하기 때문에, 고용보험가입자 수와 정확히 일치하지는 않는다는 점을 주의할 필요가 있음.

제3절 지원자격과 수급요건

1. 지원자격과 수급요건

출산급여의 지원은 신청주의에 기초하며 다음과 같이 구체화 될 수 있다. 지원대상자는 공통적으로 분만사실을 확인할 수 있는 출산확인서(유·사산확인서)를 의료기관 등에서 발급받아 제출해야 한다. 수급요건은 크게 비임금근로자와 임금근로자(고용보험 가입/미가입 구분)로 구분하여 별도의 수급요건을 가진다(〈표 6-6〉 참고).

〈표 6-6〉 출산급여 지원대상과 수급요건 규정

구분	대상규정	수급요건	소득기준
신청자 공통		출산확인서	
비임금 근로자	단독 자영업자 또는 특수고용종사자	-본인 명의의 사업자등록증 보유+ -근로자를 고용하지 않은 단독자영업자+ -사업자등록증 상 개업연월일이 출산(예정)일 이전 18개월을 충족하는 자 + -근로자로서 고용보험 피보험자격을 취득하고 있지 않은 자	제안 1: 소득상하한액 제한 없음 제안 2: 소득상한액만 제한 -소득하한액: 매출액 등 소득발생증빙을 최소요건으로 함 -소득상한액: 연평균매출액 상한을 1.5억원으로 정함*
임금 근로자 (고용보험예외 또는 미가입)	고용보험 적용예외자 미가입 사업장 근로자 비정규직 근로자	-근로확인서 또는 근로계약서 +임금근로자로서 고용보험 피보험자격을 취득하고 있지 않은 자 +고용보험가입신청서 (미가입 사업장 근로자)	제안 1: 소득상하한액 제한 없음 제안 2: 소득상한액만 제한 -소득상한액: 여성근로자 월평균임금의 10% 제외
임금 근로자 (고용보험가입)	고용보험 피보험 단위기간 180일 미충족자	-고용보험 피보험자격 이력내역서	

주: 1. 이상의 자격요건은 보육료지원사업 보육료 종일형 자격증빙 제출서류를 참고하였음
2. 비임금근로자의 소득상한액 기준은 「기업생멸행정통계」에서 활용하고 있는 자영업정의에 따름.

출산급여 지원대상은 소득활동을 증빙할 수 있는 소득세(사업소득, 근로소득, 기타 소득) 납부 기록이 있는 여성취업자를 포함한다. 국세청에 소득신고를 한 면세점 이하의 근로자들은 지원대상에 포함된다. 면세점은 연간 급여액(연봉)에서 각종 비과세 소득을 뺀 총급여가 기본 소득공제 항목인 근로소득공제 및 인정공제 합계액보다 적어 과세표준이 0원인 소득구간을 의미하며, 2015년 근로소득자 면세자 비중은 46.5%로 나타났다.

2. 출산급여의 신청방법과 근로활동 증빙

출산급여는 출산전후휴가와 달리 출산전후의 휴가를 전제로 하지 않는 수당의 성격이 강하다. 따라서, 출산휴가 시작이후 일정기간 또는 종료일을 기준으로 출산전후휴가와 달리 출산급여의 지급기준일은 출산일을 기준으로 하는 것 적절하다. 따라서 신청의 기준일은 분만사실을 확인할 수 있는 출산일 이후 12개월 내(출산전후휴가급여와 동일한 기준)이며, 수급자격이 확인되면 매달 50만원씩 3개월간 지급되는 것을 원칙으로 한다.

〈표 6-7〉 출산전후휴가급여의 신청시기

- 우선지원대상기업 : 휴가를 시작한 날 이후 1개월 부터 휴가가 끝난 날 이후 12개월 이내 (휴가기간중 : 30일 단위로 신청 가능)
- 대규모기업 : 휴가 시작 후 60일이 지난 이후 1개월부터 휴가가 끝난 날 이후 12개월 이내
- 출산전후휴가 종료일부터 12월 이내에 신청하지 않을 경우에는 출산전후휴가급여를 받을 수 없음.

가. 근로활동의 증빙

1) 근로활동 인정기간

취업여성을 대상으로 하는 출산급여의 신청과 지급의 요건과 관련해서 근로활동의 증빙이 핵심이다. 근로활동 증빙방식은 제도적 사각지대의 비임금 근로자를 우선적 지원대상으로 하는 경우와 출산전후 퇴직자를 포함하여 확대하는 경우로 구분할 수 있다.

1안: 우선 적용대상 1 적용 시

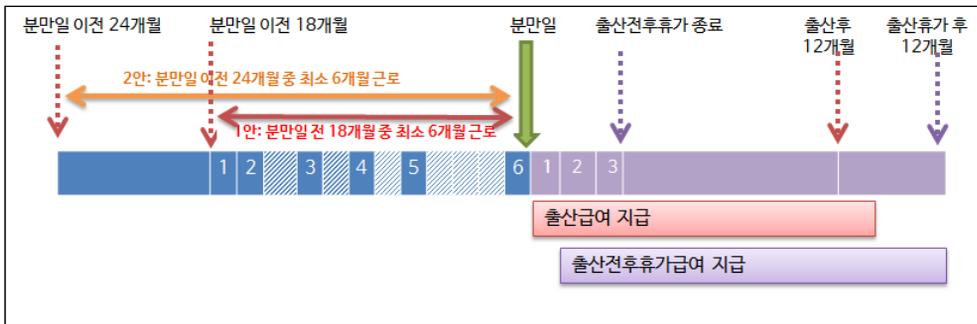
신청자는 출산일 이전 18개월 동안 적어도 6개월간의 근로활동이 있음을 증빙해야 한다. 이는 실업급여의 “고용보험 적용사업장에서 실직 전 18개월 중 피보험단위기간

이 통한하여 180일 이상”과 동일한 지급요건 규정을 준용한다. 다만, 출산급여 수급대상의 근로특성을 고려하여 180일 요건 대신 6개월 요건으로 명시한다. 일용근로자, 특수고용종사자 등 불규칙적이며 비정기적 노동을 하는 근로자의 경우, 1개월 간 11일 이상의 근로일수를 충족시키면 1개월 근로로 간주한다 (이정호, 2010).

□ 2안: 적용대상 2가지 확대 적용 시 (출산전후퇴직자 포함)

신청자는 출산일 이전 24개월 동안 적어도 6개월간의 근로활동이 있음을 증빙해야 한다. 출산전후 퇴직자의 경우, 출산 이전 최대 3년간의 기간 동안 180일의 피보험단위기간 수급요건을 충족한 자로, 이들을 적용대상에 포함시킬 경우, 비임금 근로자의 경제활동 인정기간 기준 또한 이에 준해 확대될 필요가 있다.

[그림 6-3] 출산급여와 출산휴가급여의 신청과 지급시기 및 소득활동 요건



2) 비임금 근로자: 자영업자 및 특고종사자

자영업자는 4대 보험 가입한 고용원을 두지 않은 단독 자영업자를 대상으로 하며 미등록 자영업자는 대상에서 제외한다. 자영업자의 자격기준은 본인 명의의 사업자 등록증 제출을 기본으로 하며, 사업자 등록증 상 개업연월일은 출산일 기준 18개월 이전을 충족해야 한다.

특고종사자를 현실적으로 구분하기는 어려우며 자격기준을 특정한 대표 직종을 명기하는 방식으로 선정하는 것은 선정기준과 결정에 있어서의 자의성에 따른 논란으로

부터 자유롭기 어렵다. 또한 특고직종의 포괄성에 있어서 한계가 매우 크게 존재하며, 특히 새롭게 출현하는 특수고용종사자들의 다양한 직종들을 포괄하기 어렵다는 점에서 그러하다. 따라서, 계약 또는 고용관계를 증빙할 수 있는 자격서류(사업자 등록증, 위탁계약서, 도급계약서, 고용계약서 등)를 제출하고 소득증빙자료를 제출하면 이를 포괄적인 범위에서 특고종사자로 간주한다.

3) 임금 근로자

임근근로자는 고용보험 가입근로자 중 출산전후휴가급여 자격미충족자와 적용예외자 및 미가입자 근로자로 구분할 수 있다. 출산전후휴가급여 자격미충족 고용보험 가입 근로자는 고용보험 피보험자격 이력내역서를 제출하는 것으로 소득활동증빙을 대체할 수 있다. 반면, 고용보험 적용예외 또는 미가입 근로자는 고용보험의 피보험자격을 취득하고 있지 않는 자로서 근로확인서 또는 근로계약서 등을 제출해야 한다. 여기에 추가적으로 고용보험 미가입 근로자의 경우, 고용보험가입신청서 제출을 요건으로 한다.

3. 소득증빙 방법과 소득기준제한 여부

가. 소득증빙 방법

출산급여 수급의 조건이 되는 임신과 출산시점의 사업소득 발생여부는 수급신청자 본인이 제출하는 매출 및 소득의 증빙자료를 활용할 수 있다. 구체적인 출산급여의 소득증빙방법은 아래의 <표 6-8>을 참고한다.

〈표 6-8〉 임금근로자와 비임금근로자의 증빙서류제출

구분	재직/사업증명	소득증빙
근로소득자	- 출산휴가급여 자격미충족자: 고용보험 피보험자격 이력내역서 -고용보험미가입·직용예외자: ①재직증명서 ②근로계약서 ③고용(근로) 확인서 (택1) -고용보험미가입 고용보험 가입신청서 ※ 모든 서류는 발급일로부터 한 달 이내	①근로소득원천징수영수증 (또는 징수부) (전년도 또는 전 직장) ②소득금액증명원 (세무서 발급) ③갑종근로소득 소득원천징수 증명(확인)서 (분만일 이전 18개월 이내 재직 또는 현 직장) ④급여증명서 (택1) ※ 분만전 18개월(24개월) 중 6개월간 월급여 명세표 또는 월급여입금통장
단독 자영업자 (사업자 등록을 한 자영업자)	①사업자등록증 사본 ②사업자등록증명원(국세청 발급) (택1) ※ ②는 발급일로부터 한달 이내	①소득금액증명원(세무서 발급) ②사업소득원천징수영수증(지급조서 포함) ③소득자별 사업소득원천징수부(원천징수자 발급) (택1)
특수고용종사자 (사업자 등록을 하지 않은 재직사업자)	①재직증명서 ②고용계약서 ③위촉증명서 ④위탁계약서 ⑤도급계약서 (택1) ※ 모든 서류는 발급일로부터 한 달 이내	①소득금액증명원(세무서 발급) ②사업소득원천징수영수증(지급조서 포함) ③소득자별 사업소득원천징수부(원천징수자 발급) ④자유직업 소득자 원천징수부(원천징수자 발급) (택1) ※ 모든 서류는 발급일로부터 한달 이내 ※ 분만전 18개월(24개월) 중 6개월간 월급여 입금통장 (통장원본 또는 예금거래내역표)
농(어)업인	①읍·면·동장이 확인한 농(어)업인 확인서 ②농지원부 ③농어업경영체 등록 확인서	

주: 자영업자 및 특수고용종사자의 기타 소득증빙서류는 부가가치세 과세표준확인원, 부가가치세 신고서, 신용카드 매출액, 매출총계정원장, 손익계산서 등을 추가할 수 있음.

자료: 국민행복기금 채무조정 신청시 소득증빙자료 등 활용

나. 소득기준 제한 여부

출산급여수급을 위한 소득기준 설정과 관련해서는 소득기준 제한을 두지 않는 방법과 소득기준 상한을 설정하는 방법을 고려할 수 있다. 소득기준 상한설정시 소득증빙 방법에 대한 추가적 검토가 필요하다.

1) 소득기준의 제한을 두지 않는 방안

출산급여의 제도설계에 있어서 소득기준의 제한선을 두지 않는 것은 다음과 같은 측면에서 그 논리적 근거를 찾을 수 있다. 첫째, 출산급여는 출산으로 인한 소득단절에 대한 생계보장이 아닌 생계지원(보조)을 목적으로 하는 제한적인(3개월) 기간 동안 지급되는 정액수당으로 지급한다. 이러한 제도의 기본성격에 근거할 때, 소득비례급여에서 활용되는 소득조사(means test)를 통한 소득기준 제한은 적합하지 않다. 수당제도는(demo-grant) 특별한 지출이 발생할 경우 이를 보상하기 위해 급여를 제공하는 것으로서, 장애수당, 노령수당, 아동수당 등이 그 예이다. 수당제도는 일반적으로는 인구학적 요소만 충족되면 소득수준에 상관없이 지급되는 것이 원칙이다. 즉, 인구학적 특성에 따라 발생하는 문제는 그 특성을 가지고 있는 모든 사람에게 공통적이므로 소득에 상관없이 국가에서는 지원해야 한다(유동철, 2010).

출산전후휴가급여 수급자의 급여액의 기준이 되는 통상임금의 분위값은 하위 10% 134만원, 상위 10%가 326만2천원으로 출산급여액 50만원은 이보다 훨씬 낮은 수준이다. 급여액의 낮은 수준과 소득조사에 소요되는 추가적인 행정비용을 감안할 때, 보편수당으로 지급되는 것이 효율적이다.

〈표 6-9〉 출산전후휴가급여 신청자의 통상임금의 분위값

통상임금 100분위	분위값
P_10	1,340,000
P_20	1,500,000
P_30	1,682,120
P_40	1,844,040
P_50	2,002,325
P_60	2,212,580
P_70	2,467,000
P_80	2,750,000
P_90	3,262,000

둘째, 출산급여의 재원은 일반예산이며 소득세를 납부한(면세자 포함) 모든 비임금, 임금근로자는 소득수준에 상관없이 보편적 성격의 수당제도의 대상이 되는 것이 타당하다고 할 수 있다. 또한, 조세에 대한 기여율이 상대적으로 높은 고소득자를 포함하는 것은 사회적 형평성 측면에서 적합하다.

셋째, 마지막으로 제도운용의 현실성 측면에서 출산급여 대상자의 확정된 연간 정규 소득 파악은 출산급여 신청 및 지급시점에서 불가능하다. 출산급여 수급자의 연간 소득은 국세청 소득신고자료를 통해서만 확인할 수 있으나, 임신 또는 출산시점에서 최대 2년까지의 증빙시차가 발생하므로 출산급여의 적용대상기간 중 소득정보로 활용가능하지 않다. 소득자료의 제출은 국세청 확인소득이 아니라 각종 소득 또는 매출증빙을 목적으로 하는 신고소득이라는 점에서 소득상하선의 기준을 두는 것은 현실적으로 한계가 있다. 따라서, 소득자료의 제출의 주된 목적은 출산급여 신청자의 출산 전 취업 활동증빙에 두어져야 한다.

2) 소득기준의 제한을 두는 방안

출산급여 수급조건에서 소득상한선의 설정은 자영업자들의 소득 투명성이 확보되지 않는 현실에 기초한다. 고소득 자영업자에 대한 보편적인 출산급여 지급에 대한 부정적인 사회적 정서와 저항감에 대한 고려가 없을 때 제도 도입의 난항이 우려될 수 있다 (“고소득 자영업자에게도 혈세로 출산급여 준다고?”(한국경제, 2018년 8월 29일), “억대 매출 카페사장님도 출산휴가비'...고소득자 지원 두고 논란”(이데일리, 2018년 7월 4일) 등의 관련 기사 참고).

그러나 출산시점에서의 국세청 확인소득이 불가능한 현실에서 현재 시점의 소득상하한액을 두기에는 매우 어려운 구조이며, 이중적인 방식의 소득증빙자료 제출이 불가피하며 이는 소득증빙의 복잡성을 심화시킬 수 있다. 즉, 확인소득은 2년 전 국세청 소득신고액을 기준으로, 현재(임신-출산시점)의 소득활동 증빙은 최근의 각종 소득/매출 증빙 소득을 기준으로 수급자격 여부를 가리는 방식을 고려할 필요가 있다.

[그림 6-4] 출산급여 지원대상의 소득증빙



□ 확인소득 하한선과 신고 소득·매출 하한선

국세청 확인소득의 하한선(2년 전 기준)은 설정하지 않는다. 영국의 경우, 자영업자를 대상으로 하는 별도의 모성수당(maternity allowance)을 시행하고 있으며 자영업자의 실질적인 소득활동을 증명할 수 있는 소득하한액 기준(출산예정일 전 66주 중 26주 동안 근로(이 중 13주 동안 34유로/주 이상의 소득 증빙 필요))을 활용하고 있다. 그러나 우리나라의 경우, 최근 영세자영업자의 폐업률 증가 등 열악한 경제적 여건을 고려할 때 확인소득 하한액을 설정할 경우 마이너스 소득이 있는 영세한 비임금근로자를 배제할 수 있다. 이는 출산급여제도 시행을 통하여 출산지원제도의 사각지대를 해소하려는 본 제도의 도입목적과 배치된다.

반면, 매출액 등 현재 시점에서 발생한 신고소득 하한선을 설정하는 것은 부정수급의 예방을 위해 필요하다. 출산급여 수급을 목적으로 사업자 등록증만 취득하고 실질적인 소득활동을 하지 않는 비취업여성의 출산급여 수급을 방지하는 것은 취업여성 중 적용대상에서 배제된 무급가족종사자(2017년 기준 전체 여성취업자의 8.4%를 차지)와의 형평성 차원에서 고려될 필요가 있다. 따라서, 출산자 본인의 소득발생이 실제로 존재한다는 명목적인 차원의 최저선, “소득신고액이 0원 초과”로 설정할 필요가 있다.

□ 소득상한선과 매출상한선

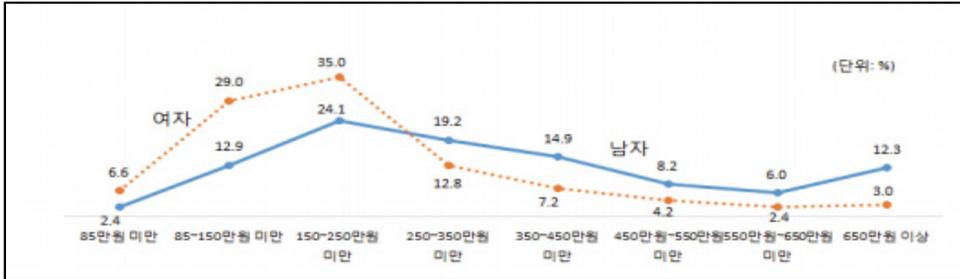
자영업자 및 특수고용종사자의 사업소득자의 확인소득 상한선을 설정할 때, 영세자 영업자를 구분하는 기준선, 연간 매출액 기준 1억 5천만원을 초과하지 않아야 한다는 기준을 준용할 수 있다 (통계청(2014). 자영업자 통계개발을 위한 연구, p.30). 근로소득자의 소득 상한선은 연간 여성 월 평균소득의 하위 90% (2017년 기준 약 450만원) 으로 설정할 수 있다. 연계 DB를 활용하여 지역가입자의 근로소득과 사업소득분포 확인한 결과, 하위 10분위 값이 연 근로소득의 경우 135만 8,350원, 연 사업소득의 경우 10만원으로 나타났다. 앞서 언급한 바처럼 이러한 소득정보를 기초로 2016년 분만한 지역가입자의 연간 소득을 추정하기 어렵기 때문에, 당해년도 근로자평균소득을 참고하여 산정하는 방식을 고려할 수 있다.

〈표 6-10〉 재분류된 건강보험 지역가입자에서 발생한 연간 근로소득과 사업소득 분포

백분위수	근로소득(단위: 원)	사업소득(단위: 원)
10분위	1,358,350	100,000
20분위	2,221,375	510,000
30분위	3,000,000	1,180,000
40분위	3,920,001	2,120,000
50분위	5,041,080	3,250,000
60분위	6,586,666	4,760,000
70분위	8,400,000	7,100,000
80분위	11,172,000	11,000,000
90분위	15,455,800	18,750,000
평균	7,860,031	7,860,031

주: 건강보험 지역가입자 1인이 근로소득과 사업소득을 중복하여 보고한 경우, 근로소득 및 사업소득에 각각 반영함.

[그림 6-5] 성별 소득구간 분포



자료: 통계청(2017). 일자리행정통계를 통해 본 임금근로일자리별 소득(보수) 분포 분석, p.4.

마지막으로, 이러한 방식으로 소득상한액을 설정하는 것은 최대 2년여의 시간차로 인하여 확정소득액과 현재의 소득·매출액의 차이에 따른 논란 및 민원발생의 우려가 뒤따를 수 있다. 민원발생 시 신청인에게 확인소득과 현재의 신고소득의 차이를 소명할 수 있는 기회를 주고 현저한 자산변동의 증명책임을 부여할 필요가 있다.

4. 출산급여 지원수준

출산급여의 지원수준으로 논의되고 있는 월 50만원 3개월간 150만원 지원수준에 대하여 적절성 검토의 기준은 출산전후휴가 급여의 하한선 기준과 육아휴직급여 하한액 기준을 활용할 수 있다. 먼저, 출산급여는 단시간 근로자(월 60시간 이상)의 출산전후휴가급여액과 유사하거나 낮은 수준으로 책정되어야 한다. 출산전후휴가 급여의 하한액 기준을 살펴보면, 출산급여는 최저임금액 기준(2018년, 7,530원)으로 출산전후휴가 급여의 하한액 시간급 최저임금액에 미치지 않도록 산정된다(고용노동부, 2018). 이러한 기준에 따라 고용보험가입 제외대상인 초단시간(월 60시간 미만) 근로보다 높은 월 60시간 기준으로 하여 출산급여의 최저선을 계산하면, 월 60시간 단시간 근로자의 월 임금최저액은 45만 1,800원이다. 이는 출산급여액 50만원과 유사한 수준이다.

연계DB분석을 통해 나타난 2016년 출산전후휴가급여수급자의 통상임금 분포는 다음과 같으며, 최소값을 제외했을 때 하위 10분위의 소득은 50만원을 훨씬 상회하는 수준임을 확인할 수 있다.

〈표 6-11〉 2016년 출산전후휴가급여 수급자의 통상임금 분포

소득분위	최대값
100%	30,000,000
99%	5,242,000
95%	3,812,670
90%	3,262,000
75%	2,584,800
50% 중위수	2,002,325
25%	1,596,640
10%	1,340,000
5%	1,260,270
1%	924,060
0% (최소값)	28,410

다음으로, 출산급여는 육아휴직급여의 하한액과 유사하거나 낮은 수준이어야 한다. 육아휴직급여의 하한액 책정기준은 급여지급 개월 수에 따라 월 50만원 또는 70만원의 하한액이 책정되어 있으며, 월 50만원의 출산급여는 육아휴직급여의 하한선을 초과하지 않는 적정 수준으로 평가된다.

육아휴직 1-3개월: 통상임금의 80%로 하한액 월 70만원

육아휴직 4-12개월: 통상임금의 40%로 하한액 월 50만원

마지막으로, 3개월로 설정된 급여지급기간의 적절성을 검토하면, 기본적인 원칙은 이미 시행중인 제도인 출산전후휴가급여의 급여지급기간을 준용하는 것이다. 우리나라 출산전후휴가 기간은 OECD 회원국들과 비교했을 때 상대적으로 짧은 편이나 기간의 연장은 출산급여의 도입기에 논의하는 것은 적합하지 않다. 출산급여의 도입과 출산지원제도 운용의 안정화 단계를 거치면서 출산지원제도 전체에 적용될 수 있는 기간 연장에 대한 검토가 필요하다.

결론적으로 이상의 논의를 정리하면, 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여의 지원수준과 지급기간을 고려할 때 현행 월 50만원씩 3개월 지급기준은 적합하게 설정되었다고 평가된다.

〈표 6-12〉 주요국의 출산전후 모성휴가 기간 비교

국가명	출산전후 모성휴가 개월 수												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
오스트리아													
벨기에													
캐나다													
덴마크													
핀란드													
프랑스													
독일													
네덜란드													
노르웨이													
스웨덴													
일본													
영국													
한국													

제4절 출산급여 전달체계

출산급여 제도는 현행 고용센터 출산휴가급여 전달체계를 활용하여 고용노동부에서 집행하는 방식으로 추진되고 있다. 출산급여는 비임금 근로자를 대상으로 하고 있으며 현행 고용보험데이터의 출산전후휴가급여 시스템에는 취업 중 출산여성의 정보가 포함되어 있지 않으며, 보건복지부의 건강보험시스템 또는 사회보장정보원의 시스템과 연계되어 운용되어야 한다. 이하에서는 현행 고용노동부의 출산전후휴가급여의 전달체계와 보건복지부의 임신·출산진료비 지원제도의 전달체계 현황을 정리하고 활용가능성을 검토하기로 한다.

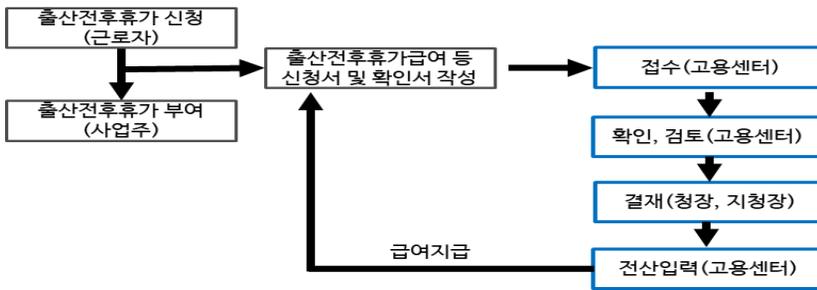
1. 출산전후휴가급여 전달체계

가. 현행전달체계

출산급여 제도는 현행 고용센터 출산휴가급여 전달체계를 활용하여 고용노동부에서

집행하는 방식으로 추진될 수 있다. 출산전후 휴가급여를 지급받고자 하는 근로자는 사업주로부터 출산전후 휴가확인서를 발급받아 출산전후 휴가신청서와 함께 30일 단위로 신청인의 거주지 또는 사업장 소재지를 관할하는 고용센터에 제출할 수 있다. 출산전후휴가급여 전달체계의 핵심은 고용센터를 기초로 이루어지고 있으며 2018년 기준 전국 101개의 고용(플러스복지)센터가 설치되어 있다.

[그림 6-6] 현행 출산전후휴가급여 전달체계



현행 노동센터의 업무 및 인력현황⁸⁾을 살펴보면 다음과 같다. 고용센터의 모성보호 육아지원 급여지급 업무는 출산전후휴가급여, 유·사산 휴가급여, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축급여 지급업무로 구성된다. 2016년 기준, 전체 업무처리 실적을 살펴보면 육아휴직급여가 약 83만건(75.24%)으로 가장 높은 비중을 차지했으며, 다음으로 출산전후휴가급여가 22.83%(25만여 건)를 차지했다. 이밖에, 모성보호 육아지원관련 전화상담 및 질의 등을 민원처리, 모성보호 육아지원 관련 통계자료 작성 및 우수사례 등의 본부보고, 모성보호 육아지원 급여 지급 관련 부정수급 조사처리 업무를 수행하고 있다.

<표 6-13> 업무처리 실적(2016년 기준)

합계	출산전후휴가급여	유산사산휴가급여	육아휴직급여	육아기근로시간단축급여
1,102,456건	251,713 건	2,196 건	829,446 건	19,101 건
(100%)	22.83%	0.19%	75.24%	1.73%

주: 출산전후휴가급여·유산사산휴가급여·육아휴직급여·육아기근로시간단축급여 신청서, 출산전후휴가·유산사산휴가·육아휴직·육아기 근로시간 단축 확인서, 출산전후휴가급여 대위신청서 등 관련 민원 포함
 자료: 고용노동부 여성고용정책과 내부자료 (2017)

8) 이하의 내용은 고용노동부의 여성고용정책과의 내부자료를 참고하여 작성되었으며 현재 내용의 타당성을 부서에서 검토하고 있음.

인력현황을 살펴보면, 2016년 기준 전국 94개의 고용센터에 모성보호육아지원 사업분야에는 127명의 담당자가 근무하고 있었다. 모성보호업무량을 모성보호육아지원 신청건수를 기초로 살펴보면, 2010년 대비 2배 이상 증가한 것으로 나타난다.

〈표 6-14〉 모성보호 육아지원 신청 추이

구 분	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	증가율 ('10년 대비)
사업장수(만개소)	4.59	5.32	5.39	5.33	5.50	5.81	5.77	25.7%
지원자수(만명)	9.29	11.08	11.56	11.78	12.57	13.70	13.75	48.0%
신청건수(천건)	536.68	709.76	805.81	870.67	930.30	1,057.99	1,102.50	105.4%
담당공무원(명)							127명	%

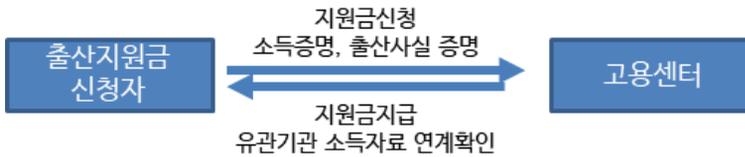
모성보호 육아지원 신청건수의 증가에 따라 2016년 기준 127명의 담당공무원이 처리했던 민원건수는 1,102,456건으로 담당자 1인이 1일 평균 32.9건 처리한 것으로 민원처리의 과부하 및 이에 따른 처리지연의 문제점이 지적된 바 있다. 이러한 문제로 인해, 2017년 5월 현재 모성보호 민원 접수 기준 처리대상민원 75,019건 중 103건 (0.14%)이 법정처리시간인 14일을 초과했던 것으로 나타났다.

또한 모성보호 육아지원 사업 관련 민원을 제도의 도입 또는 변경적용시 급격하게 증가하는 과거의 경향성을 비추어 볼 때 출산급여 도입 시 민원발생의 급격한 증가를 예상할 수 있다. 실제로, 2003년 육아휴직급여가 월 20만원에서 30만원으로 인상되었을 때 급여지원인원이 전년 대비 81.1% 증가하였고, 2011년 월 50만원에서 통상임금 40%(상한 100)로 인상되었을 때 전년 대비 39%의 지원율 증가현상이 나타났다.

나. 출산급여 도입시 증원필요성과 증원규모

출산급여의 전달체계는 [그림 6-7]과 같이 노동센터를 기초로 기존의 방식을 그대로 활용하는 동일한 방식으로 구체화될 수 있으며, 출산급여 지원대상자의 규모에 비해 고용센터 모성보호급여 지원 인력의 확충이 필수적이다. 그 규모는 다음과 같은 방식으로 추산될 수 있다.

[그림 6-7] 출산급여 도입시 전달체계



현재 모성보호 육아지원 사업 담당자 127명의 업무 중 출산전후휴가급여 및 유사산 휴가급여 관련업무량은 전체 건수의 23.02%이며 약 29.24명의 담당자에 해당하는 업무이다. 이에 근거하여 민원담당업무를 추계하면 2016 출산전후휴가급여 수급자수는 8만 9,834명이었으며, 고용센터 민원건수는 25만 1,713건수에 해당, 수급자 대 민원 건수 비율은 2.8배였으며, 동일 비율에 근거해 출산급여 수급자 추정치 6만 2,298명 대비 민원건수를 계산하면 17만 4,558건이다. 동일한 방식으로 유·사산 휴가급여민원건수를 계산하면(유사산 민원수는 출산휴가급여수급자의 2.44%), 1,523건에 해당한다.

여기에 제도 도입 시 급격한 민원발생을 과거의 예(40-80%)에 근거하여 추가 산정할 필요가 있다. 제도도입초기과정에서 비임금대상자 선정 및 자격심사의 어려움이 클 것으로 예상되기 때문에, 과거의 최대치 80%를 적용하여 추가 민원수를 계산하면 13만 9,646건에 해당한다. 마지막으로, 2017년 5월 모성보호 민원접수 기준 처리대상민원 7만 5,019건 중 103건 처리기한 초과했다는 점에서 0.14%의 업무가 미처리되고 있다는 점을 고려하여 건의 업무를 추가하여 업무량을 계산해야 할 것이다. 따라서, 출산지원금 첫년도 도입에서 예상되는 민원건수 31만 5,727건 중 0.14%의 미처리업무 발생건수인 442건을 추가하여 출산급여의 총 처리건수는 316,169건으로 추산되며, 담당자 1인당 민원건수를 8,687건을 감안하여, 최종적으로 총원필요인원은 36.4명이 될 것으로 추산된다.

〈표 6-15〉 출산급여 도입에 필요한 고용센터 담당자 총원필요 인원 추산

- 출산전후휴가급여 (2016)			- 출산급여		
출산전후휴가급여 수급자수	89,834명		출산급여 대상규모	62,298명	
출산전후휴가급여 민원건수	251,713건	수급자 대비 280%	출산급여 민원건수	174,558건	수급자 대비 280%
유산사산휴가급여 민원건수	2,196건	수급자 대비 2.44%	유산사산휴가급여민원건 수	1,523건	수급자 대비 2.44%
소계	253,909건		소계	176,081건	
			과거 제도도입(변경) 시 민원증가건수	139,646건	80% 민원증가 율 적용
과거기한 내 미처리업무건수	103건	전체 처리대상 민75,019건대 비 0.14%	민원건수 대비 미처리 업무건수	442건	미처리 업무건 수비율 0.14%
합계	254,012건		합계	316,169건	
담당자 수*	29.24명	8,687건/인	담당자 1인당 민원건수	8,687건	
			총원필요인력	36.4명	

주: *모성보호담당 127명 중 출산(유산)휴가급여 업무비율 23.02% 적용

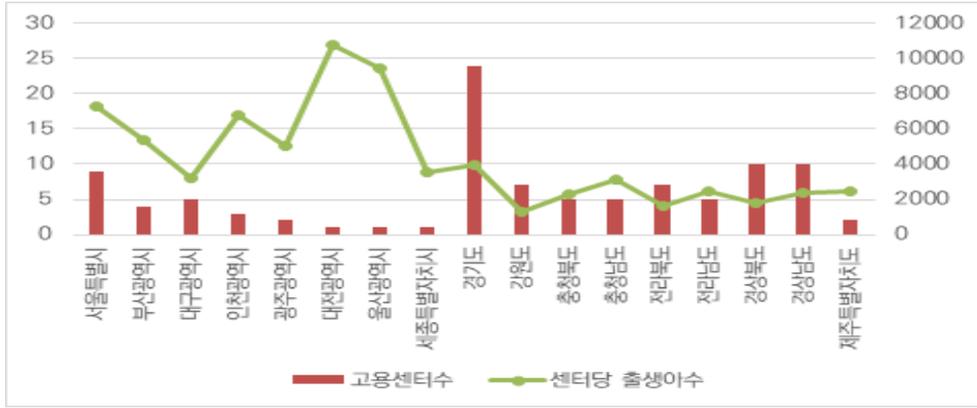
증원 분야 및 내용은 출산급여 지급업무 (유산·사산 포함), 출산급여 관련 전화상담 및 질의 등 민원 처리, 출산급여 관련 통계 자료 작성 및 우수 사례 등 본부 보고 업무, 모성보호 출산급여 지급 관련 부정수급 조사처리 업무 등으로 구성될 수 있다.

다. 고용복지플러스 분포와 인력확충 시 고려사항

출산급여는 출산이라는 이벤트를 기초로 하는 것으로 출산율은 지역별 차이를 고려하여 인력이 확충되어야 할 것이다. 최근 발표된 저출산 고령화로 인한 인구감소를 원인으로 전국 228개 시군구 중 89개 시군구가 소멸위험⁹⁾에 있는 것으로 나타났다(이상호, 2018). 특히나, 저출산 고령화에 따른 인구감소 지역은 농촌의 낙후지역으로부터 광역대도시권역으로 확산되고 있는 양상을 보이고 있다. 따라서, 획일적 인력배치가 아니라 지자체의 출산수요를 파악하고 지역의 복지수요를 반영하는 방식으로 고용센터의 인력확충이 추진되어야 한다.

9) 소멸위험지수는 '한 지역의 20~39세 여성인구 수를 해당 지역의 65세 이상 고령인구 수로 나눈 값'인데, 소멸위험지수가 0.5 미만이면 소멸위험지역이라고 정의된다(이상호, 2018). 즉, 이는 가임여성인구 수가 고령자 수의 절반이 안 되는 지역은 저출산 고령화로 인한 인구감소 탓에 공동체가 붕괴돼 사라질 수 있다는 것을 의미한다.

[그림 6-8] 2017 시군구별 고용(복지플러스)센터 개소수와 센터 당 출생아수



<표 6-16> 2017 시군구별 출생자 분포와 고용복지 플러스 센터의 배치 비교

	출생아수	고용센터수	센터 당 출생아수
전국	357,700	101	3,541
서울특별시	65,300	9	7,256
부산광역시	21,500	4	5,375
대구광역시	16,000	5	3,200
인천광역시	20,400	3	6,800
광주광역시	10,100	2	5,050
대전광역시	10,800	1	10,800
울산광역시	9,400	1	9,400
세종특별자치시	3,500	1	3,500
경기도	94,000	24	3,917
강원도	9,000	7	1,286
충청북도	11,400	5	2,280
충청남도	15,700	5	3,140
전라북도	11,400	7	1,629
전라남도	12,400	5	2,480
경상북도	18,000	10	1,800
경상남도	23,900	10	2,390
제주특별자치도	5,000	2	2,500

자료: 통계청, 인구동향조사. <http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101>

2. 임신출산진료비 지원제도 전달체계

임신출산진료비 지원제도는 임신·출산에 관련된 의료비 부담을 경감하여 출산 친화적 환경을 조성하고, 건강한 태아를 분만할 수 있도록 임신·출산과 관련된 진료비(급여·비급여)의 본인일부 부담금 지불에 사용할 수 있는 이용권(전자바우처, 건강보험 부가급여) 제공을 사업목적으로 한다('08.12.15 시행). 최근 임신·출산진료비 신청대상은 임신 중 신청하지 못한 출산(유산)자 까지 확대되었다(2017.9.19.시행). 본 지원제도의 법적 근거는 국민건강보험법 제50조(부가급여), 제112조(업무의 위탁), 동법 시행령 제23조(부가급여), 제24조(이용권 사용 요양기관), 동법 시행규칙 제24조(임신·출산 진료비의 신청·지급 및 이용권 발급 등), 제25조(이용권 사용 요양기관의 지정), 제64조(업무의 위탁)를 기초로 한다.

지원대상은 임신확인서로 임신이 확인된 건강보험 가입자 또는 피부양자로서 임신·출산 진료비 지원을 신청한 자이며 임신부가 지정요양기관에서 임신·출산과 관련하여 진료 받은 급여, 비급여 비용 중 실제 본인이 부담한 비용을 지원한다. 지원금액은 임신 1회당 50만원 (다태아 임신부의 경우 90만원)이며 복지부 분만취약지역의 경우 20만원 추가지원(일태아 70만원, 다태아 110만원)되며, 매년 변동될 수 있다.

사용기간은 임신중 신청한 경우 카드 수령일부터 분만예정일 기준 60일까지이며, 출산(유산)후 신청한 경우 카드 수령일부터 출산(유산)일 기준 60일까지이며 사용기간 내 사용하지 않은 지원금은 자동으로 소멸한다.

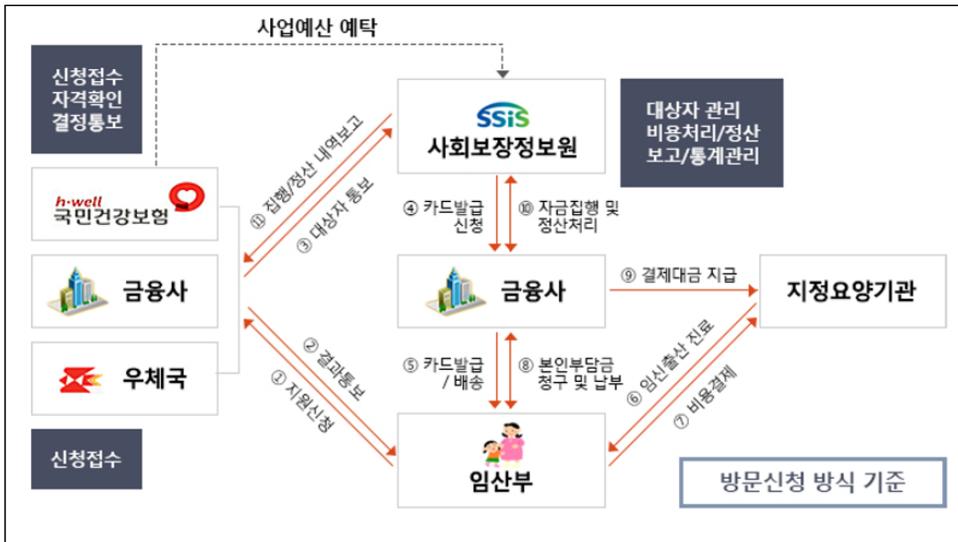
제출서류는 본인 임신출산 진료비 지원 신청서 및 임신확인서이며, 신청방식은 방문 신청과 온라인 신청으로 구분된다.

- (방문신청) 요양기관에서 '건강보험 임신·출산 진료비 지원신청 및 임신확인서'를 발급받아 공단지사 또는 국민행복카드 발급 금융사에 방문하여 신청
- (온라인신청) ①요양기관에서 임신확인정보를 요양기관 정보마당 (medi.nhis.or.kr) 홈페이지를 통해 입력하고, 임신부가 금융사 홈페이지 또는 전화로 이용권(카드)신청② 공단 홈페이지에서 요양기관에서 입력한 임신확인정보를 불러오거나, 임신정보가 미입력된 경우 본인이「임신확인서」내용을 입력 및 카드사를 선택하여 신청(공단의 승인 심사 후 카드발급 진행)

운영방식은 사회보장정보원, 위탁금융기관과 연계하여 위탁운영되며 구체적으로 다음과 같다.

- 이용권(국민행복카드)에 지원 포인트를 생성하여 임신출산 진료비 결제가 가능토록 설계된 ‘금융기관 위탁형 바우처방식’으로 제도 운영
- 건강보험 대상자 중 임신한 자가 요양기관에서 지원신청서 및 임신확인서를 발급받아 금융기관에서 국민행복카드(舊 고운맘카드)를 발급 받고 바우처(이용권)를 생성하여 산부인과 등에서 임신 및 출산에 관련된 진료를 받고 이용권을 사용

[그림 6-9] 임신출산 진료비 전달체계



3. 전달체계 시행방안검토

출산급여의 시행을 위한 전달체계는 1) 출산전후휴가급여를 제공하고 있는 현행 고용노동부의 전달체계를 확장하여 활용하는 방안과 2) 임신출산진료비를 제공하고 있는 보건복지부의 건강보험체계를 활용하는 방안으로 구분하여 그 활용의 장단점을 검토하기로 하겠다.

가. 현행 고용노동부의 전달체계 활용방안: 출산지원제도의 일원적 전달체계

고용보험과 고용노동부의 기존의 역할을 유지하는 현행 출산전후휴가급여 전달체계를 그대로 사용하는 방안은 축적되어왔던 출산전후휴가급여제도 운영의 인프라와 경험을 활용할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 그러나, 비임금근로자 출산자정보 및 소득정보의 접근성 측면에서 고용노동부의 전달체계를 활용하는 것은 한계가 있다. 고용노동부 고용정보시스템은 고용보험 가입자 정보만을 가지고 있으며 건강보험 DB에서 관리하고 있는 비임금 분만자 정보에 대한 접근의 한계를 가진다. 따라서, 급여지급을 위해서는 임신 및 출산사실에 관한 자격확인이 필수적이며, 국민행복카드 등에서 관리하고 있는 보건복지부와와의 정보연계 또는 업무협조가 필요하다. 추가적으로, 출산급여제도 설계에서 소득기준 제한선을 설정할 경우, 국세청과 연계하여 소득을 확인하는 절차를 필요로 한다.

따라서, 현행 고용노동부의 전달체계를 활용하는 방식으로 출산급여를 도입하기 위해서는 시행전에 임신 및 분만자의 정보에 대한 연계 또는 부처간 업무협조를 위한 논의구조를 확보하고 구체적인 업무연계 방안을 마련해야 할 것이다. 이러한 과정에서, 개인정보보호와 관련한 이슈를 필수적으로 병행하여 검토해야 할 것이다.

나. 현행 보건복지부의 전달체계 활용방안:

출산전후휴가급여와 출산급여의 이원적 전달체계

출산지원제도의 두 체계를 구성하는 출산전후휴가급여와 출산급여의 전달체계를 각각 고용보험과 건강보험의 전달체계를 기초로 작동하는 이원적 체계로 구성할 수 있다. 즉, 고용보험은 현행의 출산전후휴가급여를 통해 임금근로자의 모성보호 및 소득보장을 제공하고, 건강보험은 임금근로자 외 취업자에 대한 출산급여 지급을 전담한다. 이처럼 건강보험의 현행 전달체계 활용하는 방식은 경로의존성을 고려, 제도의 변경을 최소화하는 할 수 있다는 점에서 효과적이다. 보건복지부의 임신 출산진료비 지원금제도와 유사한 방식으로 출산한 비임금근로자에게 출산급여를 지급할 수 있으며, 대상파악의 용이성, 전달체계의 단순성 측면에서 매우 큰 장점을 가진다. 즉, 건강보험

시스템을 통해 국세청으로부터 연계된 확인소득의 파악이 가능하여, 대상파악 및 자격 기준 적용이 용이하고 전달체계가 단순하다는 점에서 효과적이다.

이원적 체계의 단점은 고용노동부의 출산전후휴가와 분리되어 시행되는 것에 따라 동일한 출산모성지원제도 운영의 통일성과 일관성이 약화될 수 있다는 점이다. 출산전후휴가급여와 출산급여의 중복 수급 방지를 위해서는 고용보험 내 출산전후휴가급여 수급자의 확인이 가능해야 할 것이다.

따라서, 동일한 출산지원제도를 상이한 기관에서 운영함으로써 제도적 일관성의 부재라는 우려를 줄이기 위해서는 장기적으로 출산전후휴가급여를 보건복지부의 건강보험체제로 이관하여 출산여성의 보편적 모성보호제도로서 전반적 급여체계의 재설계를 검토, 제도적 완결성을 강화하는 방안을 고려할 필요 있다. 이 경우, 출산전후휴가급여의 성격은 고용-복지연계 보다는 저출산극복을 위한 보편적인 모성보호제도로서의 성격이 강화되는 것으로 재규정되어야 한다.

제5절 재원확보방식과 소요예산

1. 출산급여의 재원확보방식의 기본원칙

수익자 부담의 원칙을 적용하고 있는 출산전후휴가급여와는 달리, 출산급여는 고용보험에 기여를 하지 않은 비임금근로자 (또는 임금근로자)를 대상으로 하기 때문에 일반조세를 그 재원으로 하여 운영되어야 한다.

2. 재원확보방식과 소요예산 추계 I

□ 방안 1 고용보험 급여사각지대+제도적 사각지대의 대상자를 모두 일반예산 지원
일반예산을 통한 50만원 정액지원을 미가입자인 특고·자영업자 등 비임금 근로자와 미가입영세사업자 근로자 및 비정규직 근로자, 그리고 고용보험에 가입한 출산급여 수급자격 미충족 근로자에게 동일하게 적용한다. 고용보험의 수익자 부담 원칙 상 고용보험 미가입 취업여성에 대한 고보기금 지원은 불가하므로, 일반회계 전액 지원을 필요로 한다. 다만, 고용보험가입 자격미충족 임금근로자에 대해서는 조세와 고용보험

이 50%씩 지원하는 방식을 고려할 수도 있다(방안 1-1).

[그림 6-10] 재원조달방식 I



출산급여 소요 예산 추계는 크게 출산급여 수급총액을 기준으로 하며, 전달체계 확충 및 인력충원에 필요한 소요예산이 추가될 필요가 있다. 2016년 분만자 수를 기준으로 출산급여 수급대상인원의 추계에 근거한 지원대상의 규모는 62,298명이며 1인당 소요되는 출산급여 150만원(50만원씩 3개월)을 기준으로 급여지급에 필요한 총 소요 예산은 934억 4,700만원으로 추산된다. 인력충원을 위한 예산은 증원규모는 36.4명이며, 충원되는 추가인력의 업무특성을 반영하여 고용노동부 여성고용정책과에서 직급별 구성기준에 준하는 인력증원계획의 구체화가 필요하며, 이에 근거한 인건비산정이 추후 이루어져야 할 것이다.

이상과 같은 출산수급총액은 출산급여 제도가 도입, 시행될 시점인 2019년을 기준으로 한다면 크게 감소할 것으로 예측된다. 2019년 추정 분만자수는 312,727명으로 2016년 398,760명 대비 21.6% 감소할 것으로 보이며, 이를 기준으로 지원대상자의 규모도 하향조정될 필요가 있다. 2016년 연계DB를 통한 출산급여 대상자의 규모는 전체 분만자수 대비 15.6%로, 이를 기준으로 2019년 출산급여 지원대상자규모를 추정하면 48,790명으로 나타난다. 이를 근거로, 2019년 출산급여 지원에 필요한 재원은 731억 8,500만원으로 추산될 수 있다 (<표6-16> 참고).

<표 6-17> 2019년 분만자수와 출산급여 수급대상자 규모추계

	분만자 수(a)	지원대상(b)	비율(b/a)	비고
2016년	398,760명	62,298명	15.6%	연구용역
2019년	312,757명	48,790명	15.6%	추계

3. 재원확보방식과 소요예산 추계 II

□ 방안 2: 출산전후휴가급여와 출산급여제도 모두 월 50만원의 일반예산지원

[그림 6-11] 재원조달방식 II



재원확보방식 II는 고용보험의 가입여부와 상관없이 출산전후휴가급여 수급자와 출산급여 수급자에게 동등한 조세를 통한 지원을 제공한다는 점에서 형평성에 대한 사회적 논란의 소지가 비교적 적으며 사회적 합의 및 동의를 도출하기 쉽다. 모성보호제도의 확대에 점점 증가하고 있는 고용보험기금의 재정적 부담을 낮출 수 있다는 점 등이 장점이다. 반면, 단점은 정부재정지출의 부담이 커진다는 점에서 즉각적인 실행가능성이 낮다는 점을 들 수 있다.

재원조달방식 II를 기준으로 출산급여지원 소요 예산은 출산급여 총액과 출산전후휴가급여 지원금 부분으로 구성될 수 있다. 출산급여지원 대상자 62,298명(2016년 분만자 정보 기준)에 대한 출산급여 150만원(3개월) 지급에 필요한 934억 4700만원과 출산전후휴가급여 대상자 89,834명에 대한 출산전후휴가급여 지원금 150만원 지급에 필요한 지원금 총액은 1,347억 5,100만원으로 총 소요예산은 2,281억 9,800만원으로 추산된다. 여기에, 고용센터 담당자 36.4명의 인건비 예산이 별도로 산정되어 추가되어 총소요예산의 추계가 필요하다.

4. 관련 법적 이슈 검토

현재 출산전후휴가급여는 근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법에 산재되어 그 근거가 존재하고 있다. 출산전후휴가의 법적 근거는 근로기준법에 있으며, 근로기준법에서

는 90일 중 60일에 대해 사업주의 지급의무를 규정하고 있다. 또한 남녀고용평등법에서는 사회보험을 통해 급여 지급이 가능하도록 규정하고 있으며, 고용보험법에서는 보다 구체적으로 사업주의 여건에 따라 우선지원대상기업이나 아니냐를 기준으로 급여 지원의 수준을 달리 정하고 있다. 즉, 출산전후휴가급여의 최종적인 지급은 고용보험법에서 담당하고 있다. 출산전후휴가급여는 실업급여의 재원에서 그 급여가 지출되도록 하고 있다는 점이며, 이런 이유로 출산전후휴가급여는 기본적으로 실업급여의 수급요건을 갖출 것이 요구된다. 현재 자영업자의 실업급여가 고용보험법에서 특례로 인정되고 있지만 이것 역시 사회보험의 본질상 보험료 납부라는 자기기여(contribution)를 요구하고 있다.

한편, 자영업자 및 특수고용종사자 등 출산전후휴가급여의 사각지대에 있는 비임금근로자를 지원하기 위한 출산급여의 재원은 조세를 통해 지급되는 방식을 고려하고 있다. 조세를 통한 출산급여 관련 법적 근거를 확보하기 위해서는 특별법을 통해 새롭게 규율하는 것이 타당하다. 자영업자의 경우 자영업자에 관한 일반적인 법률이 없고 개별 사업 기준으로 각종 법률들이 산재하여 규율하고 있는바, 개별 사업법에서 자영업자의 출산급여를 규정하기에는 통일성이 결여되어 있으며, 입법의 난맥상을 초래하거나 규범의 체계정당성에도 맞지 않을 우려가 있다. 따라서 자영업자 지원에 대한 특별법을 통해 출산급여 수급대상이 될 수 있는 자영업자의 대상 요건 및 신청에 따른 국가의 심사를 필요로 하기 때문에 신청 및 심사라는 절차적 요건 등이 규정될 필요가 있다.

특고 및 자영업자 등 비임금근로자의 출산급여를 조세방식으로 지원하는 경우 이는 보조금의 형태에 해당하며, 구체적으로는 기재부에서 조세로 확보된 출산급여 예산을 고용부에 내려주고 고용센터에서 급여지원자의 신청을 받아서 심사 후 승인하여 지급하는 방식을 취하게 된다. 이처럼 출산급여제도의 재원을 조세방식으로 지원할 때 전달체계로서 고용센터를 활용하는 것은 국가의 권한 위임 및 권한 조정사항에 해당하므로 대통령령인 ‘권한위임위탁에 관한 규정’에 따라 조정될 수 있는 성격의 문제라고 할 수 있다. 따라서, 출산급여의 안정적인 제도 운용을 위해서는 자영업자의 조세 방식 출산급여를 규정하는 특별법을 마련하고, 특별법 내에서 ‘전달체계에 관한 권한 위임에 관하여는 대통령령으로 정한다’는 규정을 포함할 수 있다 (노호창, 2018, 자문회의 자료).

제 7 장

결론

제1절 출산급여 제도의 논의 요약

제2절 출산급여제도의 발전전망

출산지원제도는 기본적으로 모성보호와 소득지원제도로서의 두 가지 기능을 동시에 추구하고 있다. 한국의 출산전후휴가급여제도의 도입과 확대과정은 이를 그대로 보여주고 있다. 1953년 제도의 도입 당시 가장 주요한 목적은 임신부와 태아의 모성보호에 있었으며, 2000년대에 ILO의 권고에 따라 급여수준을 높이면서 여성의 소득보장의 비중이 제고되었다. 2006년 이후부터는 저출산고령화 대응정책의 일환으로 출산전후휴가급여 제도의 보완이 이루어져왔으며, 저출산 해소와 취업여성에 대한 일가정양립 제도로서 그 중요성이 점점 증가되었다(김상호 등, 2017). 최근 들어 출산급여의 도입을 통한 출산지원제도의 확대가 문제인 정부의 저출산 대책으로서 발표되었는데, 저출산문제를 완화시키기 위해서는 임신과 출산기간 동안의 모성보호와 소득지원을 통한 노동시장참여 제고라는 두 마리의 토끼를 보다 적극적으로 쫓고자 하는 정책적 목적을 분명히 하고 있다.

그동안 임신출산여성의 건강권과 모성의 보호 및 출산으로 인한 소득의 단절에 대한 소득지원은 고용보험을 기초로 한 고용과 소득이 보다 안정적인 여성근로자를 중심으로 이루어져 왔으며, 이는 고용의 불안정성과 비전형성의 강화로 특징화되는 노동시장의 변화와 함께 광범위한 사각지대를 양산해왔다. 사각지대는 고용보험제도의 외곽에 위치한 다수의 비임금근로자를 포함하고 있으며 이들 중 다수는 영세자영업자, 특수고용형태종사자로 구성되어 있다. 이밖에, 비정규직 근로자, 취약한 중소기업 근로자, 월 60시간 미만의 초단시간 근로자 등 임금근로자와 비임금근로자를 넘나드는 불안정한 고용상태에 놓여 있고, 고용보험의 급여사각지대를 구성하는 임금근로자들이 증가하고 있다.

따라서, 출산전후휴가급여제도의 사각지대를 해소하기 위해서는 광범위한 고용보험의 사각지대의 밖에 또는 경계에 있는 여성근로자를 보호할 수 있는 비임금근로자를 대상으로 하는 다른 층위의 보호망을 구축하고 이를 통해 이원적인 체계의 출산지원제도로 확대하는 것이 제도개선의 방안으로 모색되고 있다. 하지만, 고용보험제도의 개편과 관련된 다양한 논의가 전면적으로 검토되고 있는 현재의 시점에서, 이원적인 출

산지원체계는 고용보험제도의 향후 전망에 따라 보다 다양한 방향으로의 발전전망을 열어둔 채 도입될 수 밖에 없으며, 따라서 출산지원제도의 방향성과 관련된 논의는 여전히 열려져 있다는 점에서 논의의 한계가 큰 것이 사실이다.

제1절 출산급여제도의 논의 요약

1. 사각지대 이야기: 출산급여제도의 도입 필요성

본 연구는 출산전후휴가급여의 사각지대에 놓여 있는 과거 또는 현재 여성근로자였던 출산여성들의 출산전후경험, 소득관련 어려움 및 정책적 욕구 등을 파악하기 위해 초점집단인터뷰를 수행하였다. 출산 시점에서 중소기업장의 임금근로자 또는 영세자영업자, 특수고용종사자 등 비임금근로자들로서 출산전후휴가도 급여도 받지 못했던 이들의 출산전후의 경험에서 공통된 것은 모성에 대한 사회적 보호와 출산에 대한 사회적 지원의 부재였다. 1인 자영업자, 특수형태근로종사자 등의 조사대상자들은 출산 관련 휴직이 보장되지 못하는 작업환경에서 출산직전까지 근로를 했던 경험을 이야기했다. 이들이 출산직전까지 근무를 해야 했던 이유로는 출산 후 소득이 단절되므로 이러한 소득단절기간을 줄이고자 하는 이유에서가 가장 컸다. 이들의 경우 유급휴직이 보장되지 않으며 동일직장 복귀가 보장되지 않기 때문에 근로의 단절은 명확하게 예견되며 출산에 따른 근로공백기간동안의 소득의 공백을 최소화하기 위해 모성건강에 위협을 감수하고 있는 것으로 나타났다.

출산으로 인한 비용과 출산 이후 신생아 양육에 필요한 비용 등 이전에 없던 다양한 유형의 지출이 추가되는 상황에서 출산으로 인한 가계소득의 중단 또는 감소 등 경제적인 부담이 가중되는 상황에서 여성들이 받았던 출산관련 사회적 지원은 턱없이 부족한 수준이었다. 지자체로부터의 출산수당, 출산장려금 등의 출산지원 금액은 10만원~50만원 수준이었으나 지역별로 그리고 자녀의 출생순위에 따라서 지원금의 수준에는 편차가 컸으며, 지방자치단체의 아동비율이나 출산율 등에 따라서 출산지원금의 유무와 수준이 결정되는 시스템이므로 보편적으로 지원받을 수 있는 것은 아니었다. 임신출산진료비의 수급경험은 매우 도움이 되었으나 임신에서 출산에 이르는 과정에서 필요로 하는 검사와 진료를 감당하기에는 어려운 수준이라는 것이 공통된 인식이었

다. 기타 가정양육수당과 보육비지원을 받았으나 가정양육수당은 자녀양육비용에 턱없이 못미치는 지원수준이었으며 보육비지원의 경우 높은 경쟁률로 인해 양질의 보육기관으로부터의 서비스수급이 불가능한 현실이었다.

인터뷰 대상자의 대부분은 고용보험의 사각지대에 놓여있었다. 출산과 육아로 인해 불안정한 노동시장참여를 반복하고 있거나 전업주부로 남아 있지만 재취업에 대한 욕구는 매우 높았다. 일회성의 단기간의 출산지원도 필요하지만 자녀의 영유아기 자녀돌봄과 육아지원에 대한 욕구가 가장 절실했다. 이들은 자녀양육을 병행할 수 있는 시간대의 파트타임이 가능한 재취업을 희망했고 기다렸으나, 이러한 조건을 만족시키는 재취업에 성공한 사람은 없었다.

2. 출산급여: 출산지원제도의 비임금근로자 지원체계

본 연구는 이상과 같은 비임금 근로자의 출산에 따른 모성보호 및 소득보장의 열악한 조건을 개선하기 위해 출산급여제도의 도입방안을 모색하고 설계하였다.

가. 출산급여제도 성격

출산급여의 도입은 현재의 임금근로자를 대상으로 하는 출산전후휴가급여의 제도적 한계를 개선하고 고용관계를 넘어서 모든 종류의 경제활동에 참여하는 취업여성에 대한 모성보호 및 경제활동참여의 안정성을 강화하는 것을 목적으로 하고 있다. 기존의 출산전후휴가급여의 사각지대를 구성하고 있는 특수고용종사자, 영세자영업자 등 비임금근로자를 대상으로 하는 출산급여의 도입을 통해 여성취업자를 대상으로 하는 출산지원제도는 이원적 체계로 구성된다.

제도운영의 기본원리는 다음과 같다. 출산전후휴가급여는 임금근로자를 대상으로 고용보험을 기초로 하여 운영되며 동일직장에 대한 복귀의 권리를 의미하는 출산에 따른 모성보호를 위한 “휴가”와 소득단절에 대한 대체급여를 통상임금을 기초로 정률로 지급함으로써 지속적인 고용을 유지하는 것을 원칙으로 한다. 출산급여는 고용보험의 적용대상에서 제도적으로 제외되어 있는 비임금근로자를 대상으로 하며, 노동시간의 유연성이라는 비임금 근로의 특수성을 고려하여 휴가를 조건으로 하지 않으며 사회보

험에 대한 기여를 전제로 하지 않기 때문에 정액의 수당으로 지급한다.

나. 출산급여의 지원대상의 선정원칙

출산급여제도는 출산전후휴가급여의 제도적 사각지대에 놓여있던 비임금 근로자를 우선적 지원대상으로 한다. 출산급여의 주요 정책대상은 고용보험제도의 제도적 사각지대에 속한 단독자영업자, 특수고용종사자 등 비임금 여성근로자와 초단시간 임금근로자를 포함한다. 그러나 출산전후휴가급여제도는 현행 고용보험의 제도포괄성이 확대되는 환경에서 가변적일 수 있다. 예컨대, 특수고용종사자, 예술인 등 고용보험 당연 적용 대상자 적용방안 등 다양한 고용보험 제도의 변화 및 개선이 최근에 추진되고 있으며(2018년 8월 7일 고용노동부 보도자료 참고), 출산급여 지원대상 선정은 이러한 고용보험제도의 변화와 연동되어 이루어져야 한다. 특고 및 자영업자에 대한 고용보험제도의 포괄성이 확대된다면, 이들은 이에 준하여 출산전후휴가급여의 수급대상자로 고려되어야 하며, 향후 출산급여제도는 이들을 제외한 고용보험의 제도적 사각지대에 있는 비임금근로자를 대상으로 운용될 필요가 있다.

또한, 출산전후휴가급여의 자격기준을 충족시키지 못하는 고용보험가입 임금근로자를 우선적인 적용대상으로 고려한다. 이들은 고용보험가입자로서 출산전후휴가급여에 일정한 기간 기여를 했으나 단위피보험기간 180일의 규정을 충족시키지 못하여 출산전후휴가급여 수급을 받지 못한 그룹이다. 고용보험을 기초로 작동하는 출산전후휴가급여의 제도작동의 한계를 보완하는 출산급여제도의 성격을 고려할 때 수급요건 미충족자는 출산급여 지원대상으로 포함되어야 할 것이다.

지원대상의 선정에서 신중한 검토를 필요로 하는 집단은 출산전후휴가급여의 급여 사각지대를 구성하는 미가입사업장 근로자와 임신후 출산전후 퇴직자이다. 먼저, 출산급여제도는 상용임금근로자를 중심으로 하는 현행 출산전후휴가급여제도가 포괄하지 못하는 급여사각지대의 영세사업장 비정규직 임금근로자를 추가적인 지원대상으로 고려할 수 있다. 이들의 대부분은 열악한 노동환경과 소득불안정성을 심각하게 경험하는 초단시간 근로자, 고용보험 미가입 사업장의 근로자, 비정규직 임금근로자는 직업안정성이 낮으며, 출산에 따른 소득불안정과 출산지원에 대한 욕구가 가장 큰 집단 중 하나이다. 또한 이들의 고용보험 미가입이 본인의 자발적인 선택의 결과보다는 고용주의

비용절감을 위한 선택이며 이에 대한 근로자의 이의제기가 어려운 현실적인 고용관계를 고려할 때 이들을 출산급여제도에서 배제할 수는 없다. 그러나 고용보험미가입자를 대상으로 한 출산급여의 무조건적 지급은 고용보험 미가입의 노동현장 관행을 제도적으로 용인하는 기제로 작동될 수 있는 우려가 있다는 점에서 이들에 대한 출산급여의 지원은 고용보험가입을 조건으로 이루어질 필요가 있다. 궁극적으로는 고용보험 미가입 사업장을 대상으로 고용보험 가입강제 등 사업장 감독 및 지도 강화를 통해 사각지대의 임금근로자를 고용보험 제도 내 출산전후휴가급여 수급대상자로 흡수해야 할 것이다.

임신 후 출산전후 퇴직자는 고용보험 가입 및 기여를 한 임금근로자로 출산전후에 퇴직한 자로서 건강보험자료와 고용보험자료의 연계DB를 통한 분석결과 출산전후 퇴직자의 규모가 5만 7,556명으로 추산된다. 이들의 대부분은 10인 미만 또는 50인 미만의 중소기업 사업장 근로자로서, 영세소규모 사업장의 기간제, 파견직, 정규직 근로자를 포함하며, 출산전후휴가급여 사각지대의 다수를 구성하고 있다. 본 연구의 FGI 분석결과에서도 나타난 바처럼, 출산전후 퇴직자들은 영세사업장 기업주에 의해 비자발적 퇴직을 강요당하는 경우가 관행으로 존재하며, 이 경우, 실업급여가 출산전후급여 및 육아휴직 등을 기피하기 위한 대체제로서 기능하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 근로기준법에서 엄격하게 제한하고 있는 임신기 해고를 포함한 불이익 취급에 해당한다고 볼 수 있다. 퇴직사유조사 등 출산전후퇴직자에 대한 구제방법을 강구함과 동시에 출산급여의 제도적 확대과정에서 이들에 대한 출산급여 지급을 고려할 필요가 있다.

다. 출산급여 지원대상규모와 자격요건

지원대상의 규모는 2016년 기준 62,298명으로 추산되었으며 이는 전체 분만자 중 자격정보 및 소득정보 연계된 분만자 398,758명의 15.6%에 해당한다. 사각지대의 집단구분은 소득유형에 기초하여 이루어졌으나 근로소득을 신고한 집단은 초단시간 근로자, 고용보험 미가입 사업장 근로자, 비정규직 근로자 등을 포함하고 있다. 사업소득 및 기타소득을 가지고 있는 자는 자영업자 또는 특수고용종사자로 구성된다. 사업 또는 기타소득을 신고한 사람은 46,956명, 근로소득을 신고한 사람은 13,607명이었으며, 고용보험가입 출산급여 자격미충족자 1,735명을 합산하여 총 사각지대 지원대상의 규모는 62,298명으로 추산되었다. 그러나 지속적으로 심화되는 저출산 기조와 최

근 출생아수의 급격한 감소를 고려하면 이러한 사각지대의 규모는 제도가 시행되는 시점인 2019년 출산급여 지원대상은 이보다 적은 규모가 될 것으로 예상된다. 2019년 추정 분만자수는 312,727명으로 2016년 398,760명 대비 21.6% 감소할 것으로 추산되며, 이를 기준으로 지원대상자의 규모를 조정하면, 2019년 출산급여 지원대상자규모는 48,790명에 이를 것으로 추정된다.

출산급여 수급의 자격조건에서 가장 핵심적인 이슈는 소득기준의 제한여부에 있다. 출산급여는 출산으로 인한 소득단절에 대한 생계보장이 아닌 생계지원(보조)을 목적으로 제한적인(3개월) 기간 동안 지급되는 정액수당이다. 이와 같은 수당제도의 기본 성격에 근거할 때 소득비례급여에서 활용되는 소득조사(means test)를 통한 소득기준 제한은 적합하지 않다. 급여액의 낮은 수준과 소득조사에 소요되는 추가적인 행정비용을 감안할 때 보편수당으로 지급되는 것이 효율적이다. 특히나, 출산급여의 지급은 출산이라는 사건을 기준으로 분만일 이전 18개월 동안 소득을 증빙할 수 있는 경제활동 여부를 기준으로 하고 있다. 현재 국세청을 통한 소득확인도 1-2년의 시간차가 구조상 존재하며, 출산시점에서의 정확한 소득확인이 불가능한 상황이다. 이러한 현실을 감안할 때, 현재 시점의 소득상하한액을 두기에는 매우 어려운 구조이며, 소득증빙의 복잡성을 심화시켜 수많은 민원을 야기할 수 있다.

라. 출산급여제도의 전달체계

출산급여의 시행을 위한 전달체계는 1) 출산전후휴가급여를 제공하고 있는 현행 고용노동부의 전달체계를 확장하여 활용하는 방안과 2) 임신출산진료비를 제공하고 있는 보건복지부의 건강보험체계를 활용하는 방안이 고려될 수 있다. 고용보험과 고용노동부의 기존의 역할을 유지하는 현행 출산전후휴가급여 전달체계를 그대로 사용하는 방안은 축적되어왔던 출산전후휴가급여제도 운영의 인프라와 경험을 활용할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 그러나, 비임금근로자 출산자정보 및 소득정보의 접근성 측면에서 고용노동부의 전달체계 활용은 한계가 있다. 고용노동부 고용정보시스템은 고용보험 가입자 정보만을 가지고 있으며 건강보험 DB에서 관리하고 있는 비임금 분만자 정보에 대한 접근의 한계를 가진다. 따라서, 급여지급을 위해서는 임신 및 출산사실에 관한 자격확인이 필수적이며, 국민행복카드 등에서 관리하고 있는 보건복지부와의 정

보연계 또는 업무협조가 관건이 될 수 있다.

현재의 건강보험 전달체계를 활용한다면 출산지원제도는 고용보험(임금근로자)과 건강보험(비임금근로자)의 전달체계를 기초로 각각 작동하는 이원적 체계로 구성할 수 있다. 고용보험은 현행의 출산전후휴가급여를 통해 임금근로자의 모성보호 및 소득보장을 제공하고, 건강보험은 임금근로자 외 모든 취업자에 대한 출산급여 지급을 전담한다. 건강보험 시스템을 통해 국세청으로부터 연계된 확인소득의 파악이 가능하여, 대상파악 및 자격기준 적용이 용이하고 전달체계가 단순하다는 점에서 효과적이다. 그러나, 이원적 체계는 고용노동부의 출산전후휴가와 분리되어 운영됨으로써 동일한 출산모성지원제도의 통일성과 일관성이 약화될 수 있다는 점에서 한계를 가진다. 출산전후휴가급여와 출산급여의 중복 수급 방지를 위해서는 고용보험시스템의 고용정보 및 출산전후휴가급여 수급여부에 대한 확인이 필요하다.

제2절 출산급여제도의 발전전망

이상의 논의를 통해, 출산급여제도는 광범위한 사각지대로 남아있는 비임금근로자에 대한 출산지원제도로써 제도도입의 필요성을 명확히 확인할 수 있다. 그러나, 사각지대의 범주 및 지원대상의 우선순위, 이에 따른 제도의 형평성에 대한 이견은 여전히 존재한다. 이는 저출산고령화의 위기가 심화되고 노동시장의 다변화와 고용안정성이 약화되고 있는 현 상황에서 출산지원제도의 성격에 대한 재정립의 필요성과 맞물려 있다. 출산급여제도는 현재의 불안정노동시장에서 부침을 반복하고 있는 임금근로자 외의 근로자를 포괄하기 위한 출산지원제도로써 도입이 검토되고 있다. 하지만 임금근로자와 비임금근로자는 이미 고용관계의 경계를 넘나들고 있으며 제도의 지원대상으로 정형적으로 범주화시키기 어려운 집단이 증가하고 있다. 이들은 낮은 노동시장에서의 지위로 인해 고용보험 등 사회보험의 보호를 받지 못하고 있으며, 이로 인해 출산지원, 소득보장 등의 욕구가 가장 큰 집단이기도 하다. 출산급여는 고용보험의 제도적 사각지대에 있는 “비임금 근로자”를 우선적 지원대상으로 그 제도가 시행될 예정이나, 제도 확대의 방향과 발전전망에 대한 구체화가 필요하다. 고용보험의 사각지대에 놓여있는 출산자를 어느선까지 포괄할 것이며 어떻게 보장할 것인가가 핵심적인 고려사항이 되

어야 한다.

출산급여는 고용보험제도의 사각지대에 있는 소득활동을 증빙할 수 있는 비임금근로자를 우선지원대상으로 하고 있으나, 사각지대의 제도적 경계 내외에 걸쳐 있으며 출산지원의 욕구를 가지고 있는 집단은 보다 광범위하고 다양하다. 고용보험제도의 한계로 인해 출산을 전후로 퇴직을 한(또는 해야만 했던) 근로자, 자영업자인 배우자를 가진 무급가족종사자, 부당처우와 해고의 위험에 상시적으로 노출되어 있는 고용보험 미가입 영세사업장 근로자 및 비정규직 근로자, 복수의 초단시간노동을 반복하고 있는 초단시간 근로자들은 고용보험제도의 안과 밖에서 사각지대로 존재하고 있다. 고용보험제도 내 사각지대에 존재하는 미가입근로자들에 대한 조건부 출산급여의 지급은 이러한 고용보험제도의 문제점과 한계를 반영하고 있으나, 제도의 실효성에 대한 의문은 여전히 남는 미봉책이라 할 수 있다. 현재의 상황에서 영세사업장의 미가입 근로자에 대한 출산지원은 고용보험제도의 제도포괄성을 확대할 수 있는 제도개선 과정에서 부분 해소될 수 있어야 할 것이다.

출산급여제도는 출산전후휴가급여제도의 사각지대를 보완하는 출산지원제도의 보완장치에서 나아가 보편적인 출산지원제도로의 확대를 위한 초기제도로서 이해될 필요가 있다. 출산전후휴가급여는 임금고용상태에 있는 여성근로자의 모성보호(보편성)와 소득보장을 통한 고용안정성 보장을 위해 제도화되었다. 그러나 본 연구의 FGI 결과는 고용안정성의 보장은 3개월의 출산휴가와 급여의 한시적 지원으로 불충분하며, 영유아기 지속적인 육아지원서비스와 급여의 보장이 필수적이라는 것을 확인해주었다. 따라서, 장기적으로 출산전후휴가급여제도와 출산급여는 단일하고 보편적인 출산지원제도로 일원화될 필요가 있다. 보편적인 출산지원제도는 출산하는 모든 여성에 대한 보편적인 모성보호와 출산에 따른 소득중단 또는 가계지출비용에 대한 지원제도로서, 건강보험체계를 기반으로 단일한 전달체계로 재편될 필요가 있다. 현재 지자체별로 제공되고 있는 출산장려금 또는 출산수당은 지역간 편차가 크며 제도의 안정성을 담보하기 어렵다는 한계를 가지고 있으며, 국가의 모성보호지원제도는 이와는 다른 보편적인 출산지원정책으로 자리매김할 필요가 있다.

참고문헌 <<

- 강신욱 (2018). 최근 소득불평등 추이와 특징. 노동리뷰 2018년 8월호.
- 고용노동부 (2018). 모성보호와 일가정 양립 지원 업무편람(2018년).
- 국민행복기금. 신용보증 신청시 소득증빙서류.
http://www.happyfund.or.kr/badbank4front/service/FrontController?command=TransLoanInfo4&MENU_ID=414
- 국세청, 국세통계,
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_133N_987&conn_path=I3
- 김난주, 박진표, 박미연 (2016). 근로자 모성보호 최근 연구 동향 및 시사점. 한국여성정책연구원.
- 김상우 (2016). 저출산 대책 평가 II [정책 우선순위]. 국회예산정책처.
- 김우영 (2008). 자영업자의 이질성과 취약자영계층에 대한 정책과제. 고용안전망과 활성화 전략연구. 한국노동연구원.
- 김상호, 장지연, 박종서, 이지혜, 이소영, 변수정 (2017). 출산전후휴가 및 육아휴직제도 개선 방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김상호, 이삼식, 오윤섭, 고제이, 이소영, 천현숙 등 (2017). 저출산 대책 효과성 제고를 위한 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 김인경 (2017). 일-가정 양립정책의 효과성과 정책적 시사점. 한국개발연구원.
- 김혜원 (2014). 산전후휴가 및 육아휴직급여의 사회적 부담 확대 방안, 출산휴가 및 육아휴직급여의 사회적 부담 확대 방안 토론회
- 노호창 (2014). 출산전후휴가 및 육아휴직에 관한 몇 가지 쟁점의 검토. 노동법학, (51), 167-198.
- 노호창 (2018). 2018년 6월 7일 자 자문회의 회의록
- 매경 이코노미. 매경이코노미_무너지는 자영업... 'IMF 이후 최악'. 2018년 8월 3일자 기사
- 박선영, 김영옥, 문유경, 이택면, 송치선 (2011). 비정규직 여성근로자 모성보호 강화방안. 보건복지부·한국여성정책연구원.
- 박종서, 김문길, 임지영 (2016). 일·가정양립 지원정책 평가와 정책과제: 모성보호제도와 출산의 관계를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 박종서 (2017). 일·가정양립정책 추진현황과 개선방향. 보건복지포럼, 18-33.
- 박호환, 권순원 등 (2011). 특수형태 업무종사자 실태조사. 고용노동부, 한국노사관계학회.

- 아동수당. 아동수당 홈페이지 <http://ihappy.or.kr/>에서 2018. 6. 11. 인출
- 우명숙 (2011). 영국의 시간제 근로-기혼 여성의 일세어 본편적 유연근로로의 변화. 산업노동 연구, 17(1), 325-350.
- 유경준 (2018). 특례업종과 특수고용. 중앙일보, 2018년 3월 22일.
- 유동철 (2010). 장애인연금 도입의 의와 향후과제. 보건복지포럼. 2010년 6월호.
- 윤자영 (2014). 모성보호제도의 고용효과. 노동리뷰, 34-44.
- 이데일리 (2018). 역대 매출 카페사장님도 출산휴가비'...고소득자 지원 두고 논란". 2018년 7월 4일자 기사.
- 이병희, 박찬임, 오상봉, 강병구, 김숙경 (2016). 자영업자 문제와 사회적 보호. 한국노동연구원.
- 이삼식, 최효진 (2013). 저출산시대의 일가정양립정책 국제비교. 국제 보건복지 정책동향, 119-132.
- 이상호 (2018). 한국의 지방소멸 2018. 고용동향브리프 심층원고(고용정보원). 고용동향브리프, 2018년 8월호.
- 이승렬(2018). 자영업 현황과 정책과제. 노동리뷰, 2018년 10월호, 36-59. 한국노동연구원.
- 이정호 (2010). 각국 고용안전망 비교와 최근 동향. 전국민고용안전망 확충방안 모색 토론회 자료. 2010년 3월 3일, 고용보험확대 및 실업부조 도입 연대회의 주최.
- 원종욱, 이소영 (2017). 저출산정책의 효과성 분석. 기재부 중장기전략 연구작업반 발표자료.
- 장지연, 윤자영, 신현구 (2013). 모성보호 사각지대 해소 및 고용효과 강화를 위한 모성보호제도 재설계방안 연구. 고용노동부-한국노동연구원.
- 조돈문, 조경배, 심재진, 김기선, 황수옥, 정홍준 등 (2015). 민간부문 비정규직 인권상황 실태 조사-특수형태근로종사자를 중심으로. 국가인권위원회.
- 조준모 (2012). 저출산에 대응한 모성보호제도 개선방안, 한국경제포럼, 4(4). 45-60.
- 통계청, 내부분석 자료. 저출산고령사회 위원회(180705). 일하며 아이키우기 행복한 나라를 위한 핵심과제 추진방안.
- 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 각년도 8월 원자료.
- 통계청, 국가통계포털, 경제활동인구조사 용어 해설.
- 표한형, 장윤섭, 서보슬 (2014). 자영업 통계 개발을 위한 연구. 통계청, 중소기업연구원.
- 통계청, 인구동향조사. <http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101>.
- 통계청 (2017). 일자리행정통계를 통해 본 임금근로일자리별 소득(보수) 분포 분석.
- 통계청 (2014). 자영업자 통계개발을 위한 연구, p.30.
- 고용노동부 여성고용정책과 (2017). 내부자료.

고용보험 육아휴직 안내.

<https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0302Info.do>에서
2018. 6. 11. 인출

통계청. 「경제활동인구조사」. 국세청, 국세통계,

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_133N_987&conn_path=I3

한국경제 (2018). 고소득 자영업자에게도 혈세로 출산급여 준다고?" 2018년 8월 29일자 기사.

Blum, S., Koslowski, A. & Moss, P. (2017). 13th International Review of Leave Policies and Related Research 2017.

http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/ 에서 2018. 1. 24. 인출.

부록 1. 출산육아지원 사각지대 관련 FGI 질문항목

1. 출산과 관련된 경험

- FGI 참여자의 출산시점, 출산 당시 상황, 어려움 등
- FGI 참여자의 출산 전 근로여부, 경력, 직업 상황 등
- FGI 참여자의 출산 전 휴직/퇴직 등 근로중단 여부, 휴직/퇴직 등 사유, 휴직/퇴직 시 직장 및 가정의 상황
- FGI 참여자의 출산 전후 정부 지원 수급 경험

2. 근로관련 경험

- FGI 참여자의 출산 이전 근로 경험
- FGI 참여자의 출산 당시 근로 경험
- FGI 참여자의 출산 이후 근로 경험
- FGI 참여자의 근로와 출산/양육 병행의 어려움

3. 출산급여 필요성

- FGI 참여자의 출산급여의 필요여부(예상)
- FGI 참여자의 출산급여가 도움되는 정도(예상)
- FGI 참여자의 직업에서 출산급여의 소득 및 출산 등 확인자료 제출가능 여부

부록 2. 출산육아지원 사각지대 관련 FGI 내용

영역구분	세부영역 구분	FGI 내용
출산전후 경험	출산관련 휴직 미보장	<p>“애기가 이제 딱 추석 당일 날 낳았는데 추석 하루 전에 연휴 있잖아요. 딱 그날만 쉬고 출산하기 전까지 계속 일을 나갔었어요....저희 규모가 조금 커 가지고 토요일은 바쁘니까 토요일까지 근무하고 애 낳으러 가라고 애기도 들어보고 그랬는데, 그냥 그때는 어렸으니까, 그냥 당연하다는 듯이 계속 일을 나가고 출산을 했어요.” (사례11)</p>
		<p>“출산 2주 전까지 일을 한 거 같아요. 정말 병원에서 누워만 계시죠~ 하는 거 아니면, 대부분이 자기가 돈을 버는 거기 때문에, 출산 전날까지 일해요. 대부분이 아침에 대본 털고 애 낳으러 갔다 이러거든요. 전설 같은 얘기인데 실제 그래요.” (사례14)</p>
		<p>“저희가 학습지 교사 같은 경우에 지역 담당이라서 대체 교사가 뽑히지 않는 한 수업은 뺄 수가 없어요. 그만둘 수가 없어요. 그래서 막달까지 일해요. 예를 들면 임신이 확정된 그 순간부터 애기는 했는데, 계속 팀장한테 그(임신) 애기를 했고 계속 푸시를 줬는데도 계속 안 뽑고, 그 지역에서 한 명 인원 추가로 뽑고 어느 자리 잡았었고 그걸 더 늘려가는 상황에 성과가 또 걸려있으니까... 대부분의 학습지 교사가 그런데요. 지역 단위 교실을 맡은 그 선생이 출산을 한다고 그만두는 자체가 되게 힘든 거예요.” (사례6)</p>
		<p>“예전에 병원에서 근무했었고, 저는 임신 사실을 알리고 그때부터 이게 사람을 맞는 환자분들을 만나는 일이어가지고 손가락질에 욕도 당해보고 엄청 많이 해서 그 뭐 임신부 옷을 되게 일찍 입었어요. 배가 안 부른 상태에서 좀 알라고요. 그래도 뭐 당할 건 다 당했지만...” (사례11)</p>
		<p>“2007년부터 학습지 교사 일을 시작해가지고 아이 낳기 2주 전까지 수업을 했어요. 아이를 낳고 저희는 뭐 휴직 이런 거는 아니고요. 그만두면 그냥 교사 직위 해지, 해지가 되는 거예요.”(사례6)</p>
		<p>“아이 낳기 한 열흘 전까지 일을 했고요. 그리고 나서 애 낳고 삼 개월 쉬고 바로 복직을 했어요. 휴직처럼 약간 그런 거죠. 사업장에서도 그게 최대 기간이 3개월이었는데 전혀 뭐 급여나 이런 거 없이 그냥 휴직을 한 거죠.”(사례10)</p>

영역구분	세부영역 구분	FGI 내용
		<p>“아이를 낳고서 일하는 사람들은 많아요. 출산휴가라는 개념이 없어서 아이를 놓고 나서 그 다음에 다시 들어가는 거지요. 제일 행운이 있는 친구들은 (출산 시에) 팀 내에서 같은 작가가 커버하고, 그렇다고 하더라도 한 달 두 달 정도 쉬는 거예요. 출산하는 사람이 충분히 쉬고 싶어하면 다른 사람 뽑아 놓고, 그렇게 해요.(사례15)</p> <p>“저희 같은 직업은 출산해서 빠지게 되면 그 같이 일하시는 분들이 힘든 거예요. 제 일을 나눠서 해야 되니까. 그러니까 뭐 제가 쉬고 돌아온다고 할 때, 대체 인력도 맞춰야 되니까 이런. 손발을 맞춰야 되니까 미안해서 아예 그만뒀버리는 거지 이런 혜택을 뭐 받고자 해서 그만두는 게 아니거든요.” (사례9)</p> <p>“사실 출산이 약간 두려운 게 고용불안이라는 게 있잖아요. 근데 뭐 이게 강사님들이나 다 비슷하시겠지만 저희 업종도 사실 고용불안은 원래 있는 거고, 항상 불안한 상황에서 일을 하니까..”(사례5)</p> <p>“어쨌든 고용주 입장에서 한 달, 두 달 이런 금액 손실이 한두 명이 아니니까 크게 느껴지는데 그렇게 몇 달간의 손실을 감수하고 라서도 전에 일하던 사람을 내가 다시 뽑겠다는 담대한 마음을 가진 사람은 거의 없을 것 같아요. 손해가 자기한테 있으니깐 안 좋아하는 것 같아요.”(사례 7)</p>
	출산으로 인한 경제활동 공백과 소득관련 어려움	<p>“내가 굳이 일을 하지 않아도 살 수 있는 경우도 있어요. 내가 일을 하고 싶어서 하는 사람도 있어요. 그런데 많지는 않아요. 대부분은 생계를 위해서 일하는 거구요. 전에 저축해놓은 걸로 아이 낳고 하는 기간 동안 살아요.... 작가들이 지금 당장 일을 하지 않으면 소득이 영이거든요.”(사례14)</p> <p>“그냥 동네에서 이제 조그맣게 한 평짜리 이렇게 테이크아웃 전용으로 해야겠다. 이제 벌어도 생기면서 조금 뭔가 내가 놀지 않고 있다는 그런 생각에 한 건데 생각지 못하게 어려움이 난관들이 많더라고요. 저는 배가 불러도 충분히 할 수 있다. 체력이 자신 있었거든요. 그런데 그때는 정말 아르바이트생을 해놓으면 그냥 벌이 수입이 그대로 그냥 아르바이트생한테 가니까 의미가 없더라고요.” (사례1)</p> <p>“임신하기 전에 페이가 좀 세지잖아요. 프리를 하게 되면 하는 만큼 이게 이제 뭐 많이 받으면 3, 400만원 까지 받다가 일을 못 하니까 툭 떨어지거나 없어져버리는 상황인데 개인사업자니까 이게 그 의료보험</p>

영역구분	세부영역 구분	FGI 내용
		<p>같은 경우에는 지역, 지역 가입자로 되니까. 임신해서는 소득이 없어요. 의료보험 나가야 되죠. 그리고 출산하고 나면 또 없는데 애 양육비가 또 나가요. 그게 너무 이게 뭐 어떻게 할 수가 없더라고요.” (사례3)</p> <p>“저 같은 회사는요. 그러니까 그 유지가 안 되거나 그러면 환수라는 게 있어요. 고객이 유지를 해야 되는 개월 수가 길어요. 뭐 일 년, 이 년 뭐 이런 게 아니라 그 개월 수가 엄청 길거든요. 근데 이게 출산을 하거나 쉬는 동안에 그런 일이 발생을 하면 저희가 받는 게 아니라 오히려 더 뱉어내야 되는 상황이에요. 저도 일을 한 출산 일주일 전까지 했고 출산 전에 말씀하시는 것처럼 돌아다녀야 이게 저한테 급여가 되는 거기 때문에 그니까 뭐 보장이 되지 않은 상태에서 급여는 줄 수 없으니까 계속 일을 했던 거고 또 출산을 하고 삼 개월 쉬는 동안에도 이제 그런 불안감이 있었던 거예요.”(사례10)</p>
	<p>불규칙한 근로시간과 무한경쟁을 요구하는 직업세계</p>	<p>“워낙 밤샘도 많고, 늦게 끝나는 경우가 많아요. 그래서 다른 대안이 있을 때 일할 수 있어요. 저는 시어머니가 엄마가 봤을 때도 있었고, 좀 크고 나서는 지금은 저희는 저희 집은 남편이 애를 봐요.” (사례14)</p> <p>“흡소핑이 이제 아시겠지만 굉장히 새벽부터 심야까지 22시간이 생방송이고 지금도 그런지는 모르겠는데 저희 때는 22시간이었어요.... 정직원 분들, 쇼호스트 분들도 외국인 시터를 많이 쓰시더라고요. 새벽에 나가거나 밤에 나가는 시간이 너무 들쭉날쭉하고 스케줄이 주 단위나 이주 단위나 이런 식으로 나와요. 근데 특집이나 뭐 이런 이게 생기면 (방송시간이) 많이 바뀌어요....그러면 또 맞춰 준비해야 하고, 이게 있으니까 굉장히 육아에는 좋지 않은 업종이고 우리가 얼굴을 아는 분들은 정말 이거에 올 인을 하는 분들이고요. 예. 무한경쟁 그니까 무한 경쟁인 것 같아요.” (사례5)</p> <p>“저희 같은 경우는 오후 세 시, 네 시부터 피크가 치기 시작해서 여섯 시쯤 돼서 수정 사항 막 몰려오기 시작해서 수정하면 이제 아홉시, 열시, 열한시, 열두시, 새벽까지 가기도 해요. 근데 아이 때문에 집에 가야 되는 거죠. 폐이는 뭐 반토막이죠.”(사례3)</p> <p>“이 바닥은 내가 못 하면 언제든 잘릴 수 있는 업장 업종이라는 걸 다 알고 시작을 하고 그리고 이제 비슷해요. 나이 많고 경력 많은 사람보다는 새로 이 업종에 뛰어들고자 하는 어린 친구들이 너무나 많은 업종이라 쓴 맛에 돌려쓰자 이런 분이 많죠.”(사례5)</p>

영역구분	세부영역 구분	FGI 내용
		<p>“저 지금 13, 14년 14년 정도 되는데. 원래 그냥 상주하는 일반 근무자들이 있는데 이게 연차가 올라가게 되면 일당이 올라요. 그 연봉이 이제 그니까 프리랜서로. 돌리기도 하고 회사에서 고용하기를 좀 꺼려해요.”(사례4)</p> <p>“몸이 좀 편한 피부과나 성형외과 이쪽에서는 일찍 끝나는 하나 젊은 사람들을 원해갖고 그냥 뭐 할라고 하면 정말 뭐 힘들지만 피부 관리실 쪽으로 가야 될 상황인데..”(사례9)</p> <p>“난임 치료가 계기가 됐는데요....사실은 그런 치료 때문에 그만두시는 분들도 굉장히 많잖아요. 그런데 저도 좀 그런 경우인데 오히려 이제 일을 그만두고 치료도 안 하게 되 되고 이제 그냥 휴식하는 상태에서 임신이 되었어요.”(사례7)</p> <p>“인쇄를 할 때 그 잘못 사고가 나면 이게 스트레스가 많아서 난임들이 많아요.” (사례3)</p> <p>“근데 저는 이제 큰 애랑 작은 애랑 이제 터울이 사 년 정도 많이 나는 이유가 그 제가 회사 그전에는 이제 정직원 회사를 다녔거든요. 다니면서 전산일이 야근이 되게 많아요. 그래서 몸이 진짜 막 굉장히 늦게까지 일하면서 두 명 두 번이나 자연유산을 했어요.”(사례4)</p>
	출산 전 퇴직자의 출산전후 경험	<p>“임신을 해서 어, 입덧을 좀 많이 심하게 하고 있었던 상태에서 회사에서 이제 권고사직을 당했는데요. 제가 언론 홍보 마케팅 관련 업무를 하다 보니까 같이 일하는 상사는 좀 미혼의 고령의 나이를 맞고 있는 여자여서 그 임신을 한 것 자체에 대해서 달갑지 않아했고 자기 업무를 방해하는 일이다, 라고 저한테 얘기를 했어요. 그래서 회사 측에 자기가 같이 일을 할 수가 없으니 파트너로서 일하는 게 어려울 것 같다, 다른 직원 뽑아야 될 것 같다는 식으로 계속 어필을 해서 제가 권고사직을 당했어요.”(사례12)</p> <p>“(출산 전에) 나가신 분이 더 많았어요. 그래서 대체 인력을 아예 배가 불러오기 시작할 때부터 이제 두 명을 뽑아서 인수인계를 한 다음에 나가시고 그런 식으로요. 저는 고용보험이 2년 정도. 2년 6개월? 연속해서 돼있기는 한 걸로 아는데 거기에 대해서 제가 뭐 확인이나 이런 거는 하지는 않아요. (출산급여는) 못 받았어요.....저한테 그냥, 그냥 끝이라고 해서 그쪽에서 아마 처리했을 거예요.”(사례 11)</p>

영역구분	세부영역 구분	FGI 내용
		<p>“임신을 한 것을 얘기를 하자마자 그 중간 관리자가 면담을 요청을 해서 너의 임신은 나한테 재수가 없는 일이다, 라고 얘기를 했어요. 그래서 제가 입덧이 굉장히 심해서 조금 출퇴근 시간 조정을 요청을 했는데 그게 좀 받아들여지지 않아서 한 5분 정도 일찍 퇴근하는 방식만 조금 했었는데, 퇴근할 때도 잡고 일을 더 하고 가라는 식으로 언제나 계속 그 태클이 왔었어요. 저는 좀 육아휴직하고 나서 계속해서 경력을 좀 쌓고 싶었는데 어떤 국가적인 보호는 전혀 못 받았고요. 그냥 고용보험센터에 가서 그 나중에 차후 돈을 받는 거. (실업급여를) 6개월 정도 저는 받았어요.”(사례12)</p>
	<p>출산 후 육아를 전적으로 도와주는 분이 없으면 일가정 양립 어려움</p>	<p>“제가 그때 너무 스트레스를 많이 받아가지고 그때는 내가 미쳤던 것처럼 소리도 지르고...신랑이 애는 정말 안 되겠구나. 그랬었나 봐요. 제 느낌에 그냥. 그래 보였는지 신랑이 그러면은 내가 육아휴직을 낼게 그래가지고 제가 대신 (일을 했어요).” (사례11)</p> <p>“아이를 낳고 나서 거의 아이 때문에 출근하지 않는 쪽으로 바꾸기도 하고요. 사실 아이 때문이라고 하면, 눈치가 보이기 때문에, 말 꺼내기 힘들지요. 도우미를 쓰든지.. 혼자 별이가 아닌 친구들은 노는 친구들도 많이 있어요.”(사례15)</p> <p>“큰 애 때는 엄마가 좀 봐주셨는데 몸 갑자기 안 좋아지시고 제가 그거를 제가 그런 고생을 제가 다 해야 되니까 아이 이제 일 못 하겠구나 자연스럽게 포기하게 됐던 것 같아요.”(사례 4)</p> <p>“저 같은 경우는 이제 친정어머니가 안 계시고 시어머니도 일을 하셔서 아무데도 맡길 수는 없었어요....이제 큰 아이가 입학하는 시점에 제가 출산을 하게 되는 상황이 된 거예요. 그래서 이때는 두 부부가 도저히 이걸 어떻게 할 수가 없더라고요.” (사례5)</p>
<p>특수고용형 태증사자의 어려운 상황</p>	<p>불안정한 계약, 불안정한 소득</p>	<p>“계약은 프로젝트마다 달라요. 잘 계약을 해 주는 데도 있고, 아닌데도 있어요....대부분 계약기간이 없어요. 계약서가 아예 없는 경우도 많아요. 그래서 (회사에서) 떼 먹는 경우가 많지요.” (사례14)</p> <p>“기본적으로 계약서를 요즘은 많이 쓰는 데가 생겼다고 하는데 계약서 없이 일하는 데가 많거든요. 저도 지금 계약서 없이 일하고 있고요... 자기네를 보호하기 위한 계약서예요. 서로 상호적인 그런 관계가 아니라 나중에 퇴직금 안 주기위한 계약서를 쓰려고 하니깐 감정이 좀 안 좋은 거예요” (사례15)</p>

영역구분	세부영역 구분	FGI 내용
		<p>“프리랜서였는데 프리랜서 할 때는 계약을 항상 하죠. 근로계약서는 아니고요. 몇 개월 동안 이제 얼마를 받고 무슨 작업을 하고 있다. 이정도 이렇게 한 장짜리 쓰는 게 있어요. 그걸 작성하죠.” (사례 4)</p> <p>“직원이 50인 미만을 큰 대형이라고 보면, 그런 데는 계약서를 하고 퇴직금을 지급하겠단, 이런 계약서들이랑 주고 받는 경우가 많고요. 아주 작은 데 같은 경우에는 5인 미만으로 보면 그런 데는 내가 알아서 해 줄 텐데 내가 책임 문제가 있는 거에 대해서 나중에 이런 걸로 넘어지지 않을 자신 있냐 라는 식으로 다 회피하는 식으로 얘기를 하는 거예요.” (사례3)</p> <p>“저희 같은 이제 업종 분들은 여러 업체 일을 해요. 뭐 이렇게 a사 b사 c사 이렇게 돌아다니면서...” (사례5)</p> <p>“그건 프로젝트가 있으면 그 회사의 회사 직원을 일부를 쓰고요. 나머지는 다 외주를 해요. 외주를 하는데 외주회사에서 이제 먼저 갖고 오는 경우도 있고, 그 외주 회사에서도 프리랜서를 또 고용을 해요. 저는 그 외주회사에서 고용한 프리랜서였어요.”(사례 4)</p> <p>“방송에 안 나가도 저희는 출근을 해요. 그런데 출근은 해도, 급여는 안 나와요. 죽은 프로그램은 대부분 다 그래요. 불안정한 계약관계, 지급이 잘 안 되는 문제, 수당, 교통비, 식비 이런 거 없는 경우가 엄청 많아요.”(사례14)</p> <p>“주단위로 바우처 식으로 돈을 받는 친구들도 있고요. 프로그램 별로, 회사마다 다르구요. 아니면 한 달로 받는 친구들도 있고요. 드라마 같은 경우에는 계약서를 쓰기 때문에, 얼마를 받고, 끝나고 나서 받고 그래요. 계약하기 나름이에요. 이걸 하다가 어그러질 수 있잖아요 그럼 이제 달라요. 어그러지면 요즘은 주는 데도 있고요. 아닌 곳도 있어요.” (사례15)</p> <p>“보험도 역대연봉과 백만 원 받는 분도 있어요. 사실한 달에 한 건 하는 분들은 백도 안 되니까...” (사례5)</p>
	불규칙한 일거리, 실업의 위험에 무방비	<p>“장기 프로젝트라면 뭐 한 달, 두 달 이렇게 되는 경우에는 이제 몇 달 전에 연락을 받고 이제 계약서 쓰거나 하는데 평상시에는 그렇게까지 장기가 안 나서 뭐 하루 전이나 이틀 전이나 그런 그 정도.”(사례4)</p> <p>“이름 있는 영어 프랜차이즈도 강사 급여가 다 천차만별인데 대부분 임금이 뭐 일 년뒤에 몇 프로 오른다, 이런 보장이 없어요. 그러니까 그냥 그 원장선생님과 저와의 딜 속에서 말을 잘하거나, 아이들을 끌어오는</p>

영역구분	세부영역 구분	FGI 내용
		<p>인센티브의 차이일 뿐이지 그 정말 매뉴얼이 없는 거예요....그 전 학원에서 경력 한 10년차였는데, 10년차 대우를 사실 받지는 못하는 거예요. 오히려 경력이 오래되실수록 이제는 다른 학원에 들어갈 수도 없는거죠.” (사례2)</p> <p>“인사 고과라는 것 대신 방송 매출이라는 게 있어서 좀 실적이 안 되면 좀 잘리는 경우도 있어요. 몇 번 해봤는데 아 이 분은 좀 저희랑 안 맞는 것 같아요. 포맷이랑 안 맞는 것 같아요. 컨셉이 좀 아닌 것 같아요. 그러면 바꿔주세요. 요청이 들어오기도 해요.” (사례5)</p> <p>“몇 군데로 옮겨 다녔는데 이제 4대보험이 되는 데도 있었고 안 되는 데도 있었는데 거의 된다고 했다가 이제 계약서 쓸 때는 이제 없고 월급으로 포함시켜 받으라고 했어요.” (사례9)</p> <p>“사실 계약서도 맨 처음에 나올 때 뭐 얼마 급여를 받겠다, 정도지 뭐 일 년 뒤에 인상한다, 이런 거는 사실 원장님 재량이고 저도 한 삼 년 정도 근속했는데 거기서도 뭐 퇴직금을 주시는 분이 계시면 정말 다행인 건데 이제 뭐 좀, 좀 안 좋게 나간 경우는 이제 노동청에다가 신고를 해서 받는 감사 분도 계세요.” (사례2)</p> <p>“기본적으로 변호사나 프로덕션 같은 데랑 계약관계를 갖는데 불안정한 계약을 가져요. 그래서 소득이 중요한데, 프리랜서니까 출산을 해서 지원을 받는다는 거는 생각을 못해요.” (사례14)</p>
출산지원 서비스 수급 경험	출산지원금 (장려금, 축하금) 수급경험	<p>“그때는 정부장려금이 별로 없었죠? 그때 저희가 살던 구에는 없었고, 지방에서만 있었던 시절이었어요. 저 주변에서도 받은 사람이 없었어요.” (사례14)</p> <p>“14년도에 제가 아이를 낳고 10만 원 받았고요...” (사례1)</p> <p>“저희 동네에서는 출산장려금이나 이런 거는 없었어요. 지금 있는지 모르겠는데 전혀 그런 건 없었어요.”(사례13)</p> <p>“10만원이었는데 20만원이었는데는 기억이 안 나고 00구에서 받았고. 큰 애 때는 없었고요. 저희 00구가 애들이 좀 많아요.” (사례5)</p> <p>“큰 애, 둘째는 없었고요. 출산장려금이 없었고 셋째는 50만 원이었어요.”(사례8)</p>
	임신출산 진료비 수급경험	<p>“고운맘카드를 50만 원을 딱 그게 딱 끝난 시점이 딱 임신 칠 개월 때 끝나요. 뭘 할 수 없어요. 왜냐하면 (병원에서) 초음파는 계속 보라고 하고 그렇죠, 한 번에 뭐 3만 얼마 많으면 5만 원, 6만원 씩 그러면 뭐</p>

영역구분	세부영역 구분	FGI 내용
		<p>한두 번 받으면 끝나요.”(사례1)</p> <p>“고운맘 카드도 뭐 출산하기 몇 달 전에 벌써 다 끊어버려. 아 금액이 소진되는 경우가 대부분이에요. 친구들에게도 물어보니까 그거를 뭐 막달까지 썼다는 사람은 아무도 없었어요.”(사례6)</p> <p>“병원에서 너무 그거를 이제 당연히 오십만 원이니까 막 쓸데없는 검사를 계속 요구하는 거죠. 결국 그 금액이 엑스레이 금액이 다 틀려요. 지역마다.”(사례2)</p> <p>“양수 검사만 해도 70만 원 저는 77만 원을 냈거든요? 그거 한 번에 77만 원 내는 게 굉장히 부담스러운데, 의사가 다음부터 안면을 확 바꾸세요. 안 한다고 하면은. 그래서 해야 돼요. 어쩔 수 없이 그 병원을 쪽 가고 다니고 출산을 하려면 그거 해야 돼요. 안 그러면 간호사를 엄청 쪼고 의사 얼굴이 확 바뀌어요. 그래서 안 할 수가 없어요.”(사례12)</p>
	가정양육 수당 및 보육비 등 수급경험	<p>“어린이집 비용도 둘째부터는 이제 무료 전면 무료였었잖아요. 그래서 어 그런 게 저는 되게 감사한 마음으로 저는 받았던 것 같아요. 왜냐하면 큰 애 때는 제가 회사 다니면서 이제 삼십 몇 만 원씩 보냈거든요. 그래서 그 비용이 사실은 되게 부담 많이 됐었어요.” (사례4)</p> <p>“양육수당을 2012년부터 이제 아이 어린이집 보낼 때까지 받았는데 ...실질적으로 금액 자체가 아이를 위해서 쓰는 비용을 감당할 만큼의 금액이 안 되니까 그거를 실질적으로 한 달에 얼마가 들어가서 그거를 감당할 수 있을 정도의 실질적인 비용이 측정이 돼야 된다고 생각하고 요.” (사례6)</p> <p>“공공 어린이집은 저희 때도 어린이집이 워낙 없다 이런 얘기를 들어가지고 그 애기 갖자마자 대기를 다 걸었어요. 주변에. 지금은 뭐 3 개인가만 되는데 저 때는 그런 게 없어서 한 20개를 걸었던 거죠. 이름도 이제 태명으로, 태어나지도 않은 애를 조00으로 해서 올렸어요. 그래서 가까운 국공립 어린이집 위주로 다 올리고 그 다음에 좀 평이 좋다는 데 다 올렸는데 연락은 오지 않았어요.” (사례13)</p> <p>“어쩌다 한 번 일할 수 있을 거라는 기대감 때문에 애를 어린이집에 맞출(형)으로 (보내요). 이게 1순위 2순위 3순위가 있어서, 우리는 직장맘이 아니잖아요. 그러다 보니까 대부분이 어린이집에 가장 많은 게 1순위 엄마예요. 그래서 1순위를 먼저 우르르 뽑아놓고 그다음에 2순위 3순위가 들어가는데 대부분이 이제 3순위 엄마들은 뭐 거의 뭐</p>

영역구분	세부영역 구분	FGI 내용
		<p>포기하는 상태였죠.” (사례3)</p> <p>“코앞에가 구립이에요. 구립인데 못 보내요. 그리고 이제 그 가정 어린이집은 말이 많다고 얘기를 들어가지고 가정은 못 보내고.” (사례3)</p>
	<p>특수고용 형태종사자의 고용보험 가입욕구</p>	<p>“보통 출산을 하는 친구들은 고용보험을 만들어줘야 되는 게 제일 중요해요.” (사례14)</p> <p>“그게 사실은 지원금을 주는 것도 좋은데, 사실은 근본적인 것을 해결해 주는 게 더 좋은 거거든요. 고용형태든 사실은 4대 보험 안으로 들어가 버리면 그게 더 좋은 거거든요.” (사례 15)</p> <p>“4대 보험을 안 들어 놓은 게 너무 후회되는 거예요. 강제로 계속 들라고 공문이 왔던 것 같아요. 근데 그거를 (고용주가) 안 들어준 것 같아요. 근데 그게 들어서 지금 쌓였다면 국민연금은 굉장히 많이 쌓였을 텐데 그런 걸 안 들어놨던 게 굉장히 후회가 되고 그래서 이제는 알아야 되겠다.” (사례8)</p>
<p>출산전후 지원관련 욕구</p>	<p>출산전후 휴가, 지원금 및 자녀양육 관련욕구</p>	<p>“특수고용 형태라는 게 계속 움직이면서 하는 거잖아요. 임신해 보시는 분들은 아시겠지만 계속 움직이고 그 앉아서 한 시간이나 수업을 한다 한 칠 개월 팔 개월 되면 뭐 숨을 쉬기도 좀 힘들어요. 근데 계속 해야 하니까...할 수만 있으면 직전 3개월. 예를 들어서 출산 예정일 있잖아요. 직전 3개월까지 근무하고 강제로라도 교실을 빼고 팀장들이 들어가고 해서...그런 상황은 좀 풀렸으면 좋겠어요.” (사례6)</p> <p>“한 번 병원가면 15만 원, 16만 원 나올 때도 있어요. 초음파 보고 뭐 양수 검사하고 뭐 이런 거 하면. 근데 50만 원 갖고는 사실은 택도 없죠. 그래도 안 주는 거보다는 낫죠. 그니까 만약에 그 출산을 많이 하게하고 나라에서 진짜로 하려면 다 무조건 의료보험으로 하면 초음파든 양수 검사든 비급여가 없이.” (사례8)</p> <p>“출근할 때 애 손 같이 붙들고 와서 어린이집 보내놓고 틱틈이 들여다 볼 수 있고 이거 자체가 굉장히 좋은 환경이었던 거예요. 지금 생각해 보면 그랬던 것 같아요.” (사례1)</p> <p>“좀 아이를 맡길 수 있는 그런 도우미나 이런 게 좀 원활하게 연결이 돼야지, 지금 일을 안 한다고 해서 일을 준비하는 엄마들은 아예 시작도 할 수가 없거든요. 그러니까 그런 뭐 잠깐 맡길 수 있는 도우미가 사실 거의 대부분 일하는 엄마들에게 너무 집중되다 보니까 차례가 오는</p>

영역구분	세부영역 구분	FGI 내용
		<p>순서도 너무 힘들고 그러니까 면접 보러가는 기회조차 그걸 잡을 수가 없는 거예요...저는 그 오십만 원 주는 것도 중요하지만 엄마들 일할 수 있도록 돈보다는 뭐 도우미를 10회를 더 뭐 받을 수 있다든지 이런 식으로 사회 제도적인 게 좀 돈이 아닌 다른 걸로라도 좀 바뀌어야지.” (사례2)</p>
	재취업 관련욕구	<p>“그런 지원들은 굉장히 많지만 너무 막 좀 중구난방 식으로 꼼꼼하지 않다고 해야 될까요? 그냥 일괄적으로 얼마 교육받으면 얼마라든가 그런 재취업을 위해서 학원을 다니는 패키지 같은 게 있는데 거기에 들어있는 카테고리에 제가 원하는 게 없는 거예요. 솔직히 취업성공패키지나 뭐 청년취업 그런 거는 이제 전체적인 연령대를 아우르는 거지 특별하게 출산을 한 경력이 단절됐거나 혹은 재취업을 원하는 특정 부류에 포커스가 맞춰져 있지는 않거든요.” (사례7)</p> <p>“저는 좀 아 그래도 어디 어린이집 맡기고 나도 일을 나가고는 싶은데, 라고 생각을 하다가... 어딘가를 찾아봐도 없는 거예요. 할 만한, 내 시간에 맞는 일어요.” (사례11)</p> <p>“컴퓨터라든지 아니면 뭐 세무 쪽으로 공부를 한다고 해도 제가 지금 배웠어요. 근데 이거를 배웠다고 해서 취업을 알선을 해 주는 게 아니고.. 날 써달라고 해도 날 써주지 않아요. 왜냐하면 내년에 애는 학교를 갈 애를 갖고 있는 애기 엄마기 때문에 그런 것도 쉽지가 않아요. 아 내년에 학교 갈 사람이면은 일 쉽지 않겠네, 아니면 어린 애들이면 어린이집 보내고 있으면 아프면 문제 있겠네 뭐 수족구라도 돌면 일주일 동안 못 나가겠네.”(사례13)</p> <p>“내가 뭐 30만 원을 벌어서 내가 애한테 투자를 하던 나한테 투자를 하던 한 시간이면 좋고 두 시간이면 좋고 하는데 나한테 맞는 시간 자체가 없는 거예요.” (사례11)</p>