

## 모성보호제도의 법적 사각지대: 비정형 노동자의 돌봄권 보장을 위하여

조보배\*

### 초 록

모성보호제도는 출산과 육아기의 휴가 휴직을 보장함으로써 일하는 부모의 노동 의무와 돌봄 의무를 조화롭게 실현할 수 있도록 하는 제도로, 출산휴가, 배우자출산휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축제도가 있으며, 사회보험인 고용보험 모성보호급여 통해 소득을 보전한다. 모성보호제도는 노동의 의무와 돌봄의 의무가 상충할 수 있는 일하는 자 모두가 대상이 되어야 하지만, 법적으로 그 대상을 임금근로자로 제한하고 있어 근로자가 아닌 자영업자나 특수형태근로종사자 등이 원천적으로 배제되는 문제를 가진다. 일반적으로 비정형 노동자들은 근로자와 다르게 업무시간이나 업무의 양을 자율적으로 정할 수 있다는 점에서 모성보호제도에서 배제되었으나, 현실적으로 일가정 양립을 위해 노무의 자율성을 실현하는 경우 소득감소가 이어질 수 있는 상황에서 이들에게도 국가 차원에서의 모성보호제도 적용이 필요한 상황이다. 이에 본 논문에서는 자영업자, 특수형태근로종사자를 중심으로 현재의 모성보호제도가 법적으로 어떻게 적용되는지 살펴보고, 이들의 일-가정 양립의 실태와 이들의 규모, 제도를 확대하는 과정에서 실질적으로 고려해야 하는 점을 살펴봄으로써 일하는 자 모두가 노동권과 돌봄권을 조화롭게 실현하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

주제어 : 모성보호제도, 사각지대, 비정형 노동자, 돌봄권

\* 서울대학교 사회복지학과 박사과정, 한국보건사회연구원 연구원  
(bobaejo@kihasa.re.kr)

## I. 들어가며

돌봄의 가족화 정책이란 부모가 자신의 노동력을 상품화하지 않고 가족구성원을 돌볼 수 있도록 지원하는 정책으로(윤홍식, 2010; 윤승희, 2010: 127에서 재인용) 부모는 아동을 직접 돌볼 수 있고, 아동은 자신의 부모와 시간을 보낼 수 있는 권리를 인정하는 제도이다(윤승희, 2010: 127-128). 특히 일하는 부모에게 있어서 출산과 영유아기에 돌봄권과 휴식권을 보장하는 것은 산모와 영아의 건강권을 보장할 뿐만 아니라 부모와 자녀의 애착 형성에 있어서 매우 중요하며, 일하는 부모에게는 노동경력을 이어가게 한다는 점에서도 중요한 의미를 가진다. 우리나라 모성보호제도인 출산휴가, 배우자 출산휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축제도는 출산과 육아기에 노동의 의무와 돌봄의 의무가 상충하는 일하는 부모에게 있어서 중요한 제도라고 할 수 있다.

모성보호제도는 법적으로 근로기준법과 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(이하 ‘남녀고용평등법’)에 근거하며 사회보험인 고용보험의 모성보호급여를 통해 휴가 휴직기간 동안 사회보험급여를 받을 수 있도록 하고 있다. 그러나 그 대상을 근로기준법 상 근로자로 한정하고 있어 근로기준법의 적용대상이 아닌 자영업자, 프리랜서, 특수형태근로종사자(이하 ‘특고’), 플랫폼 노동자 등 비정형 노동자(non-standard worker)들이 원천적으로 제외되는 상황이다. 모성보호제도가 그 적용 범위를 임금근로자로 한정된 것은 우리나라의 사회보장제도가 전통적으로 전형적 근로자라고 할 수 있는 임금근로자로 그 보장의 범위를 한정해 발전한 것에서 기인한 것이라 할 수 있다. 우리나라를 포함하여 전 세계적으로 노동시장에서의 근로 형태가 비정형화되고 다변화되는 상황에서 새롭게 등장한 노동자들이 모성보호제도에 포함되도록 제도의 검토 및 변화가 이루어져야 하는 시점이다.

우리나라의 모성보호급여는 사회보험인 고용보험에 속하는데, 실직 시 사회보험급여를 통해 소득을 보전함으로써 빈곤을 방지하는 고용보험은 변화된 노동환경을 반영하여 근로자뿐만 아니라 자영업자를 포함하여 프리랜서, 특고 등 일하는 자 모두가 보장의 범위에 들어올 수 있도록 최근 법을 개정하였다. 그러나 급여의 적용 범위에 있어서 고용보험이 포함하고 있는 ‘모성보호급여’의 확장에 대한 논의는 크게 주목받지 못한 채, 실업과 폐업이라는 전통적인 노동시장의 위험에 국한하여 보장의 범위를 확대하고 있다. 이에 여성가족부는 2025년까지 일하는 자로의 육아휴직을 확대하겠다는 방침을 가지고 있으며(여성가족부, 2021), 현재 구체적인 방안을 마련하는 단계이다. 신 사회적

위험이라고 할 수 있는 저출산과 이에 대응하는 일·가정 양립을 실제로 일하는 자 모두로 확대하는 것은, 출산과 양육으로 인해 노동시장에서 이탈하는 자들이 계속해서 노동시장에 남을 수 있도록 사회적 환경을 조성한다는 점에서 개인뿐만 아니라 사회적으로도 매우 중요한 의미를 가진다.

이에 본 연구에서는 모성보호제도 법적 사각지대에 중점을 두고, 실제로 일하는 자들이 법적 보장범위에 들어오지 못하는 상황을 고찰하고자 한다. 먼저 우리나라의 모성보호제도의 전반적인 내용을 간략하게 살펴보고, 비정형 근로자라고 할 수 있는 자영업자와 특고를 중심으로 모성보호제도의 법적 배제, 이들의 일·가정 양립 실태와 이들의 규모를 살펴보고자 한다. 이후 모성보호제도가 이들을 포괄하기 위해서는 어떠한 방향으로 개선되어야 하는지, 사회보험의 기본 원리를 바탕으로 개선방안을 도출하고자 한다. 마지막으로 ‘나가며’에서는 현재의 일하는 자로의 고용보험, 육아휴직 확대 논의의 한계를 간략히 언급하며 향후 모성보호제도의 발전 방향의 근간에 있어 고민해야 할 점을 무엇인지 간략히 언급하며 글을 마무리할 것이다.

## II. 모성보호제도

### 1. 돌봄의 가족화 정책과 탈가족화

돌봄의 가족화 정책이란 부모가 자신의 노동력을 상품화하지 않고 가족구성원을 돌볼 수 있도록 지원하는 정책으로(윤홍식, 2010; 윤승희, 2010: 127에서 재인용) 부모가 돌봄 노동을 직접 수행하는 경우 이로 인한 노동소득의 감소 또는 돌봄 필요한 비용을 보전함으로써 소득을 보장해 주는 정책이라고 할 수 있다. 우리나라 모성보호제도인 출산휴가, 배우자 출산휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축제도가 이에 해당하며, 사회보험인 고용보험의 모성보호급여를 통해 급여를 지원하고 있다.

돌봄의 가족화 정책은 일부 연구에서는 탈 가족화와 반대되는 개념으로 설명되기도 하는데, Esping-Andersen(1999)이 처음으로 제시한 탈가족화는 전통적으로 가사와 돌봄을 전담해온 여성들이 시장이나 국가의 복지제공을 통해 무급노동으로부터 해방되는 상황을 나타내는 개념으로, 노동 활동을 하던 자들이 자녀를 직접 돌보는 가족화 정책은, 돌봄의 주체가 시장 혹은 국가가 되는 탈가족화와 대치되는 것으로 읽히기 때문이다.

그러나 윤승희(2010)는 일하는 부모의 사회권에 초점을 두고 있는 Lister의 탈가족화 개념을 적용하여 돌봄의 가족화 정책이 탈가족화 개념에 통합될 수 있음을 주장한다. Lister(2003)는 탈가족화를 ‘개인이 가족관계(결혼 지위, 가족 내 무급 돌봄노동을 제공하거나 수혜받는 경우)에 관계없이 시장의 유급 노동이나 국가의 사회보장급여를 통해 사회적으로 적절한 생활을 영위할 수 있는 정도’로 (Lister, R, 2003; 윤승희, 2020: 130에서 재인용) 돌봄의 사회화와 돌봄의 가족화가 포함된 개념으로 정의하는데, 즉 돌봄의 주체가 직접 돌봄을 택하든 시장노동을 택하든, 국가는 적절한 복지급여와 사회 서비스를 제공함으로써 이를 자유롭게 선택할 수 있도록 해야 한다는 것이다. Lister(2003)의 탈가족화는 Esping-Andersen의 탈가족화 개념보다 확장된 개념으로, 부모가 돌봄 노동을 직접 수행하는 경우에도 사회급여를 통해 경제적 가치를 인정하여 돌봄노동 수행자의 경제권과 사회권이 인정될 수 있도록 한다.

모성보호제도는 Lister(2003)의 탈가족화 정의에 따라 탈가족화 정책의 영역에 포함될 수 있는데, 이는 출산기와 육아기의 휴가 휴직을 인정하며, 일정한 사회급여를 통해 소득을 보장한다는 점에서 실질적으로 돌봄이 실현되기 위한 ‘시간’과 ‘급여’를 보전하는 성격을 가진다. 출산과 육아기에 노동권과 돌봄권이 상충하는 노동자들에게 이러한 지원이 이루어지지 못하는 경우 이들이 선택은 양자택일이 될 수 있는데, 즉 돌봄을 위해 노동경력을 중단하거나 혹은 노동경력을 위해 직접 돌봄을 포기하는 것으로 귀결될 수 있다. 둘 중 어떠한 선택을 하든 개인에게 뿐만 아니라 사회적으로도 노동인력을 상실한다는 점에서 손실이 발생하며, 특히 개인은 일정 기간의 돌봄권을 인정하고 지원함으로써 장기적으로 노동경력을 이어갈 수 있는 노동권이 보장받는다라는 점에서 오히려 장기적으로는 돌봄의 의무가 탈 가족화 될 수 있는 제도라고 할 수 있다. 이에 윤승희(2010)도 한 국가의 탈 가족화 정도를 파악하기 위해서는 돌봄의 사회화 정책 뿐만 아니라 돌봄의 가족화 정책이 어떻게 이루어지고 있는지를 통합적으로 파악할 필요가 있다는 점을 언급하였다<sup>1)</sup>.

1) 모성보호제도를 탈가족화 정책으로 포함할 수 있는냐에 대해 의문이 제기될 수 있다. 모성보호제도의 국가비교연구에 따르면, 제도를 어떻게 설계하느냐 즉 모성휴가나 부성휴가의 기간이나 소득대체율을 어떻게 설계하느냐에 따라, 오히려 여성 고용률이나 성별 임금격차에 부정적으로 영향을 미치는 것으로 나타나기 때문이다. 즉 휴가 기간이 너무 관대하게 설정되는 경우 여성들이 (휴가 종료 후 노동시장에 복귀하지 않아)노동시장에서 이탈하는 현상이 발생할 수 있으며 장기적으로 돌봄의 가족화 되는 방향으로 이루어 질 수 있다는 것이다. 그러나 우리나라의 모성보호제도 중 육아휴직의 실질 소득대체율과 기간 면에서 관대하게 설정되지 않았다고 판단하여 해당 논의를 크게 다루지는 않았다.

## 2. 우리나라의 모성보호제도

모성보호제도인 출산휴가, 배우자출산휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축제도는 국제휴가정책 및 연구 네트워크(International Network on Leave Policy & Research: INLPR(2015)의 일·가정 양립제도 정의에 따라 모성휴가(maternity leave), 부성휴가제도(paternal leave), 부모휴가(paternal leave), 유연근무제(flexible working for work-life balance)의 한 형태에 속한다고 할 수 있다.

먼저 모성휴가(maternity leave)와 부성휴가(paternal leave)라고 할 수 있는 출산전후휴가제도와 배우자 출산휴가제도는, 출산을 한 여성, 출산한 배우자가 있는 남성에게 부여되는 휴가로 그 목적은 산모의 건강을 회복하고 영아를 직접 돌보기 위한 것으로 산모와 영아의 건강권을 보호하기 위한 제도라고 할 수 있다. 어린 자녀를 양육하기 위해 휴직을 부여하는 부모휴가(paternal leave)와는 제도의 목적에서 차이가 있다고 할 수 있다.

모성보호제도 중 가장 먼저 도입된 출산전후휴가는 1953년 5월 근로기준법을 제정하던 당시 임신부 보호를 목적으로 도입되었으며, 도입 당시에는 60일의 기간으로 휴가를 사용할 수 있었으나 2000년 이후 제도 개선을 통해 현재는 90일의 기간 동안 휴가를 사용할 수 있으며, 기업규모에 따라 급여의 일부 혹은 전부가 고용보험을 통해 지급된다.

부성휴가(paternal leave)라고 할 수 있는 배우자출산휴가제도는 출산한 배우자가 있는 남성 근로자에게 부여되는 휴가제도로 출산 직후 남성이 산모와 영아 돌봄에 참여하도록 한다는 점에서 의미가 있다. 출산전후휴가에 비해 다소 늦게 도입된 배우자출산휴가제도는, 2008년 도입 당시에는 3일의 기간 동안 무급으로 휴가를 사용할 수 있었으나(김근주, 2017: 15) 이후 휴가 일수 확대 및 유급으로의 전환을 통해 현재는 10일의 기간동안 유급으로 휴가를 사용할 수 있으며, 일부 사업장(우선지원대상 기업)에 한해서 10일 중 최초 5일분의 급여가 고용보험을 통해 지급되게 함으로써 비용을 사회적으로 분담하고 있다.

선진국의 부모휴가(paternal leave)에 해당하는 육아휴직제도는 어린 영유아가 있는 근로자가 자녀를 직접 돌볼 수 있도록 일정기간 휴직함으로써 일하는 부모의 돌봄권을 실현하도록 하는 제도라고 할 수 있다. 1988년 도입된 육아휴직제도는 도입 당시 0세 미만의 자녀가 있는 여성 근로자만을 대상으로 무급휴직의 형태로 사용 가능했으나, 이후 ① 대상 자녀의 연령의 확대, ② 여

성 근로자에서 남성 근로자로 확대, ③ 사회보험(고용보험 모성보호급여) 급여 도입, ④ 소득대체율 향상, ⑤ 남성 참여를 높이기 위한 인센티브를 도입함으로써 현재는 만 8세 이하 또는 초등학교 이하의 자녀가 있는 남녀가 각 1년의 기간 동안 육아휴직이 가능하며, 두 번째 휴직자<sup>2)</sup>에게는 첫 3개월 더 높은 수준으로 고용보험의 모성보호 급여를 통해 육아휴직 동안 급여를 제공하고 있다.

마지막으로 유연근무제(flexible working for work-life balance)의 한 형태로 육아기 근로시간 단축제도가 있다. 사실상 특히 남성 근로자가 장기간 육아를 위해 휴직을 하는 것은 고용주와 근로자 모두 부담이 될 수 있다는 점을 고려하여, 전일제(full-time) 휴직이 아닌 근로시간을 일부 단축하는 형태를 통해 육아기에도 노동과 돌봄의 의무를 병행할 수 있도록 한 것으로 유연한 형태의 제도라고 할 수 있다. 육아기 근로시간 단축제도는 2008년에 도입되었으며, 도입 당시 의무규정이 아닌 임의규정으로 도입되고, 단축한 근로시간 동안 급여를 보전하는 장치 없이 시행되는 등 여러 한계가 있었으나, 2011년 9월부터는 고용보험을 모성보호급여를 통해 단축된 급여를 일부 보전하도록 하고, 2012년에는 해당 제도를 임의규정에서 강행규정으로 개정하면서 이를 의무화하였다(김근주, 2012: 24). 현재 육아기 근로시간 단축제도는 육아휴직과 동일하게 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀가 있는 남녀 근로자 모두 주당 15시간 이상 35시간의 범위로 근로시간을 단축할 수 있으며, 총 1년의 기간 동안 사용 가능하며 해당 근로자가 육아휴직을 사용하지 않은 경우 사용하지 않는 육아휴직(육아휴직은 최대 1년)을 가산하여 최대 2년까지도 사용할 수 있다.

2) 현재(2021년 12월)를 기준으로, 첫 번째 육아휴직자의 경우 육아휴직 시작일부터 처음 3개월까지는 통상임금의 80%(상한액: 월150만원, 하한액: 월70만원)를 육아휴직 급여액으로 지급하며 4개월째부터 육아휴직 종료일까지 통상임금의 50%(상한액: 월120만원, 하한액: 월70만원)을 받을 수 있도록 하고 있다. 동일한 자녀에 대해 두 번째 휴직자의 급여 수준은 이보다 더 높는데, 이는 여성에 비해 남성의 육아휴직 사용이 매우 저조하다는 점을 고려하여, 대부분 두 번째 휴직자가 되는 '남성'의 참여를 높이기 위해 두 번째 휴직자의 소득대체율을 대폭 높인 것이다. 2014년 '아빠의 달'을 도입하여 같은 자녀에 대해 두 번째 휴직자에게는 육아휴직의 첫 3개월간 통상임금의 100%(최대 250만원)을 지급하고 있다.

### Ⅲ. 비정형 노동자의 모성보호제도 법적배제

출산과 영유아 양육기에 노동의 의무를 줄이고 휴식과 돌봄이 가능하게 함으로써 노동시장의 이탈을 막을 수 있는 모성보호제도는 사실상 근로자 뿐만 아니라 출산과 육아기에 노동의 의무와 돌봄의 의무가 상충하는 모든 자에게 필요한 제도라고 할 수 있다. 그러나 현재의 모성보호제도는 그 대상을 근로자로 한정함으로써 자영업자나 프리랜서, 특고, 플랫폼 노동자 등 전형적 근로자(standard worker)가 아닌 자들이 법적으로 원천적으로 배제되는 문제를 가지고 있다. 장지연·윤자영·신현구(2013)도 모성보호제도의 사각지대 문제에 있어서 제도 내의 사각지대(미준수, 미활용)의 문제의 심각성보다도 제도 자체가 일부 정책대상을 누락하고 있는 문제가 더 심각하다는 점을 지적하였다(장지연·윤자영·신현구, 2013: 2).

실제로 일하는 자들이지만 이들에게 모성보호제도가 확대되지 못한 근본적인 원인은 기존의 사회보장제도가 전형적 근로자라고 할 수 있는 임금근로자로 보장의 대상을 한정한 것에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 우리나라의 사회보장기본법의 제3조에서는 '사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다'고 정의함으로써(법제처, 사회보장기본법 제 3조) 사회보장의 대상을 '모든 국민'으로 명시하고 있지만 사실상 사회보장 중 사회보험의 범위를 전형적 근로자인 임금근로자로 유지해 온 것이 사실이다. 이후 기술의 발달과 노동환경의 변화로 노동시장에서 새롭게 등장한 비정형 노동자들이 사회보장의 범위에 포함되지 못한 상황에서, 현재 일하는 자로의 고용보험 확대, 일하는 자로의 육아휴직 확대의 논의는 우리나라 노동시장 고용형태를 반영한 불가피한 변화라고 할 수 있다.

모성보호제도의 법적 틀을 살펴보면, 휴가·휴직, 근로시간 단축 제도를 사용할 수 있는 권리와 급여를 지급하는 권리가 별도로 나누어진 형태인데, 출산 전후휴가의 경우 근로기준법을, 배우자출산전후휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축제도는 남녀고용평등법을 근거로 하며, 해당 기간 급여를 지급하는 권리는 사회보험인 고용보험의 모성보호급여를 통해 지급하도록 하고 있다<sup>3)</sup>.

3) 출산휴가와 육아휴직, 육아기 근로시간 단축은 크게는 일과 가정 양립을 목적으로 하며, 출산기의 산모의 건강회복, 자녀의 돌봄권을 실현하도록 하며 이후 직장복귀를 전제로 하는 노동법적 성격이 강한 권리이다. 반면 해당 기간 동안의 급여를 지급하는 것은 출산과 육아를 위해 임금을 받지 못하게 된 근로자의 생계유지를 위한 사회보장법적 성격이

이 법 들은 적용대상을 근로기준법 상의 근로자, ‘직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자’(근로기준법 제2조 제1항 제1호)로 제한하고 있다.

1995년 도입된 고용보험은 근로자로 그 범위를 한정하였으나, 2006년 자영업자에 대해 고용보험 특례조항을 신설하여 5인 미만의 근로자를 사용하는 자영업자도 고용보험에 가입할 수 있게 되었다. 그러나 가입의 형태가 강제가입이 아닌 임의가입 즉 본인의 선택을 통해 고용보험에 가입할 수 있도록 제도를 운영함으로써, 현재 고용보험에 가입한 자영업자는 전체 자영업자의 1%도 되지 않는다. 자영업자는 고용보험에 가입하더라도 실업급여와 직업능력개발사업의 적용만 가능하며, 고용보험의 모성보호급여는 보장받지 못하도록 제도를 설계함으로써 현재 자영업자가 임의로 고용보험에 가입하더라도 출산휴가와 육아휴직급여, 육아기 근로시간 단축 급여 등 모성보호 급여의 혜택에서는 제외된다.

특고의 경우 기존에는 고용보험 가입이 원천적으로 불가능했으나, 일하는 자로의 고용보험 확대하는 과정에서 최근 변경된 고용보험 개정법(2021년 1월 5일)에 따라 2021년 7월부터 기존 산업재해 보상보험을 적용하는 직종을 중심으로 고용보험 적용을 받고 있다<sup>4)</sup>. 그러나 고용보험의 모성보호급여의 범위에 있어서 출산전후급여만을 포함하고 있어서<sup>5)</sup>, 이를 고려하더라도 법적 사

---

강한 권리이다(노호창, 2017: 81). 출산전후휴가제도는 근로기준법 제74조, 배우자 출산휴가제도는 남녀고용평등법 제18조의 2, 육아휴직제도는 남녀고용평등법 제19조, 육아기 근로시간 단축제도는 남녀고용평등법 제19조의2을 근거로 하며, 급여지급은 고용보험법 제75조(출산전후휴가 급여 등), 고용보험법 제70조(육아휴직 급여), 고용보험법 제73조의2(육아기 근로시간 단축 급여)에 따르고 있다.

- 4) 고용보험 개정법에 따르면, 특고의 경우 기존 산재보험 적용을 받는 14개 직종을 중심으로 적용하되, 플랫폼 기반 직종의 적용 시기는 플랫폼 사업주의 고용보험 관련 의무조항 시행 시기에 맞추어 조정했다. 구체적으로 21년 7월부터 보험설계사, 학습지 방문강사, 교육교구 방문강사, 택배기사, 대출모집인, 신용카드회원 모집인, 방문판매원, 대여 제품 방문점검원, 가전제품 배송기사, 방과후강사, 건설기계종사자, 화물차주인 12개 업종에 고용보험이 적용되며, 22년 1월부터는 퀵서비스, 대리운전까지 적용된다. 보험료율은 노무제공자의 경우 육아휴직급여 사업 등이 적용되지 않음을 고려하여 보험료율은 근로자(1.6%)보다 낮은 1.4%로 규정하고 노무제공자와 사업주가 각각 0.7%씩 부담하도록 했으며(고용노동부 보도자료, 2021년 3월 19일자), 고용노동부 보도자료(2021년 9월 28일자)에 따르면 9월 22일 기준으로 약 44만명이 특수형태근로종사자 고용보험에 가입한 것으로 나타나며, 이 중 여성의 비율이 전체 특고 가입자의 68%로 나타난다.
- 5) 특고는 출산일 전 피보험단위기간이 3개월 이상일 것, 소정 기간 노무 제공을 하지 않은 것 등의 요건을 충족하면, 출산일 직전 1년간 월평균 보수의 100%를 90일간 출산전후휴가급여로 받을 수 있다.

각지대에 있다고 할 수 있다.

모성보호제도의 법적 사각지대의 문제로 인하여 2019년 7월부터 고용보험 미적용자에 대해 출산급여를 지원하는 사업<sup>6)</sup>을 시행하고 있다. 대상은 소득활동을 하고 있으나 고용보험에 가입하지 못하거나, 가입했다고 하더라도 급여수급 요건을 충족하지 못해 출산전후휴가급여를 받지 못하는 자로 1인 자영업자, 특고, 프리랜서, 고용보험 적용제외 사업의 근로자 등을 포함한다. 50만원씩 3개월 동안 총 150만원을 지급하는 것으로 보장 수준이 높지는 않으나, 출산전후휴가급여의 법적 사각지대의 문제를 해소한다는 측면에서는 긍정적인이라고 할 수 있다. 그러나 이 제도에서 주목할 점은, 고용보험을 납부하지 않았던 자들까지를 포함하여 고용보험 급여를 통해 출산급여를 지급한다는 점에서 ‘기여에 따른 수급’이라는 사회보험의 취지에는 부합하지 않는다고 할 수 있다. 또한 ‘출산전후급여’만을 지급하는 것이기 때문에 모성보호제도의 법적 사각지대를 해소하는 근본적인 방안은 아니라고 할 수 있다. 이들이 제도의 적용을 받지 못한 근본적인 원인은, 법적으로 이들이 가입 할 수 없도록 제한한 것에서 발생하는 문제이기 때문에 법적 대상을 확대하는 것이 선행되어야 할 과제라고 할 수 있을 것이다.

출산한 여성, 출산만 여성이 있는 배우자, 만8세 이하 자녀를 둔 부모								
비경제 활동인구	실업자	취업자						
		비임금근로자		임금근로자				
				고용보험 적용제외	고용보험 적용대상			
		자영업자 (무급가족 종사자 포함)	특수형태 근로 종사자		초단시간 근로자	미가입자	가입자	
영세 사업장, 비정규직	퇴사자			자격 미충족		급여 수급자		
법적 사각지대			급여 사각지대					

[그림 1] 모성보호제도의 법적 사각지대

주1: 강민정의 자료에서는 비임금근로자 중 무급가족종사자를 제도적 사각지대에 포함하지 않았으나, 본 연구에서는 이들도 실제 일하는 자로 일과 가정의 양립이 필요한 대상이라는 점에서 법적 사각지대의 영역으로 포함하였다.

주2: 본 논문에서는 다루지 않았지만, 고용보험법상 적용제외인 초단시간 근로자(월 60시간 미만,

6) 고용보험 미적용자 출산전후휴가 급여의 지원대상은 소득활동을 하지만 고용보험 미적용으로 출산전후휴가급여를 지원받지 못하는 출산여성으로 아래의 대상을 포함한다. 구체적으로 ① 비임금근로자 : 1인 자영업자, 특수형태근로종사자, 자유계약직(프리랜서), ② 임금근로자: 고용보험적용제외자(초단시간근로자, 4인이하 농림어업), 고용보험 피보험단위기간 180일 수급요건 미충족자가 포함된다.

주 15시간 미만)도 모성보호제도의 법적사각지대에 있다고 할 수 있다. 다만 초단시간근로자라고 하더라도 근로계약기간이 정함이 없거나 3개월 이상인 경우 고용보험의 당연적용 대상이기 때문에 이들은 법적 사각지대에 포함되지 않는다.

자료: 한국여성정책연구원, 저출산고령사회위원회, 「일하는 모든 부모를 위한 육아휴직제도 개편방안 토론회」, 자료집, 2020년 7월 20일 자, 강민정 '주제발표' p. 28의 표를 바탕으로 저자 일부 수정.

## IV. 비정형 노동자의 일-생활 균형과 규모

### 1. 근로 유연성과 일-생활 균형

Arnold, D., & Bongiovi, J. R. (2013)는 현대사회의 노동시장에서 고용 형태의 변화를 유연화(Flexibilization), 비공식화(Informalization) 임시화(Casualization), 계약화(Contractualization)로 표현하며, 이는 전 세계적인 추세라고 언급하였다(Arnold, 2013: 295). Arne L. Kalleberg(2000)의 전형적 노동 배치(Standard work arrangements)의 정의에 따르면 ① 일반적으로 전일제(full-time) 근로를 할 것으로 기대되고, ② 고용주의 사업장에서 고용주의 직접적인 통제 하에 있으며, ③ 계속고용을 기대할 수 있는 특성을 가진 자로, 비정형 노동자(Nonstandard worker)란 이러한 세 가지 특성 중 어느 하나라도 충족되지 않는 자들이라고 할 수 있다. 노무가 자신의 통제 하에 있는 자영업자, 자영업자와 근로자의 중간적 성격을 가진 특수고용형태 종사자, 계속고용을 기대하기 어려운 임시직 근로자, 시간제 근로자, 프리랜서, 플랫폼 노동자 등이 이에 포함된다고 할 수 있다.

이러한 고용형태의 변화는 신축적 노동(flexible labor)으로 표현되는데, 신축성 즉 경기변동에 따라 고용을 쉽게 증가 또는 감소시킬 수 있으며, 임금 수준을 쉽게 조절할 수 있으며, 다양한 경력과 경험을 가진 노동 인력을 활용함으로써 기술개발이나 혁신을 도모할 수 있고, 노동자의 노동 이동을 증가시킴으로써 전반적으로 노동시장의 유연성을 확대한다는 것이다. 이러한 유연성은 고용주에게 이득이 될 뿐만 아니라, 노동자에게도 이득이 될 수 있는데, 특히 시간적인 측면에 있어서 자영업자나 특고의 경우 본인의 권한 하에 노무나 계약 건을 조절하게 됨에 따라 노무의 양과 시간배치를 조절할 수 있으며, 시간제 근로자는 근로시간을 줄임으로써 더 많은 시간을 개인적으로 활용할 수 있게 되며 표준적 전일제 근로자보다 일과 생활의 균형을 도모할 수 있다는

것이다.

그러나 이러한 유연성이 노동자에게 실제로 일과 생활의 균형을 도모하기 위해서는 자신의 통제 하에 노무의 양과 배치를 조절하여 일과 생활의 균형을 도모하는 경우에도 생계를 위한 충분한 수입이 보장되어야 하고, 계속적으로 노무를 할 수 있다는 안정성이 어느 정도 보장되어야 한다. 일정시간의 노동활동을 하고 있음에도 충분한 수입을 기대하기 어려운 경우, 노동시간의 제한을 받지 않는 자영업자나 특고의 경우 오히려 장시간 노동을 통해 소득을 벌충함으로써 일과 생활의 균형이 깨질 수 있다. 더불어 일거리를 탐색하는 시간과 여가시간이 불분명한 특고나 프리랜서의 경우 오히려 근로와 여가의 명확한 분리가 이루어지는 근로자들보다도 노동과 여가의 구분이 모호해 짐으로써 일과 생활을 균형이 깨질 수 있다. 시간제 근로자 역시 단축된 노동시간이 충분한 소득을 보장하지 못하는 경우, 오히려 여러 일자리를 병행함으로써 일과 생활의 균형이 깨질 수 있다.

## 2. 비정형 근로자의 일-생활 균형 실태

이러한 실태는 비정형 노동자의 시간 빈곤을 살펴본 기존 연구(김근주, 2019; 이아영 외, 2019; 이삼식, 2012; 조아라, 김명희, 권현정, 2020; 문지선, 김영미, 2017)에서 나타나는 바이다.

자영업자의 시간빈곤을 살펴본 김근주(2019)는 근로기준법을 적용받는 근로자와 달리 필수적인 휴식과 근로시간의 정함이 없이 일을 하는 자영업자의 경우, 소득을 위해 시간을 희생할 위험이 높다는 점을 언급하였으며(김근주, 2019: 90), 자영업자는 오히려 일과 생활의 균형이 위협받을 수 있다고 언급한다. 우리나라 자영업자 규모를 볼 때 전체적으로 종업원이 없는 자영업자(1인 자영업자)의 수가 증가하고 있는데 숙련된 기술이 없는 이들은 자영업자의 포화 경쟁에서 살아남기 위해 자신의 '시간'을 희생하는 형태로 노동활동을 한다는 점을 지적하였다(김근주, 2019: 95). 자영업자의 노동시간을 살펴본 이아영 외(2019)의 연구에 따르면, 직원이 없는 자영업자의 주당 평균 근로시간은 52.8시간을 직원을 둔 자영업자는 51.6시간을 일하는 것으로 나타나 임금 근로자의 근로시간(42.6시간)보다 노동시간이 상당히 긴 것으로 나타났다. 이에 대부분의 자영업자는 일과 생활 균형을 이루기 힘들다는 것을 알 수 있으며, 특히 어린 자녀가 있는 자영업자는 노동의 의무가 우선됨에 따라 자신의 자녀를 직접 돌보기 어려울 것으로 예측할 수 있다. 이삼식(2012)은 5인 미만

종업원을 두고 있는 자영업자를 대상으로 한 대규모 표본조사를 통해, 이들의 업무종료시간과 자녀연령별로 직접 돌봄자의 비율을 살펴본 바 있는데 조사 대상의 상당수가 밤 8시 이후에 일을 종료한다고 응답하였으며, 0-2세 자녀가 있는 자영업자 중 자녀를 직접 돌보는 비중이 9-10시부터 오후 3-4시까지의 50-60% 사이로 낮다가 오후 8-9시가 되어서야 90% 이상이 되는 것으로 나타나며<sup>7)</sup>, 자녀 연령이 높아질수록 직접 돌봄 비율이 더 낮아지는 것으로 나타났다. 더불어 본 연구에서 자영업자(15~49세 여성 기준)의 미취학자녀 양육에 있어서 어려움이 무엇인지 질문한 문항에서 응답 비중이 높은 항목을 살펴보면, ‘수입이 적어 양육비 부담’(39.6%), ‘수입이 적어 교육비 부담’(23.5%), ‘늦게 끝나 자녀를 마주하기 힘들’(10.9%)이 높은 비중으로 응답 된 것을 볼 수 있는데, 이는 자녀 양육에 많은 지출로 경제적 부담을 크게 느낀다는 것을

7) 한편 0-2세의 자녀를 가진 자영업자 중 3-4시 까지의 직접돌봄비중이 50-60%나 된다고 있다는 통계를 볼 때, 오히려 임금근로자보다도 직접 돌봄시간이 높을 수 있다는 점이 지적 될 수 있다(이를 지적해 주신 익명의 심사자 분께 감사드린다.) 자영업자들 중 일부는 직접돌봄을 위해 임금근로에서 자영업을 선택하는 자들도 있을 수 있다. 금재호 외(2009)는 2005년 한국노동패널자료를 이용하여 7세 이하의 자녀 유무에 따라 자영업 종사에 미치는 성별 효과를 살펴본 결과 남성의 경우 그 효과가 통계적으로 유의하지 않았지만, 여성의 경우 7세 이하의 자녀가 있는 경우 임금 근로에 비해 자영업에 종사할 확률이 9% 증가하는 것으로 나타나는데(금재호 외, 2009: 223), 육아의 책임이 높은 여성들의 경우 자유롭고 탄력적인 근로시간을 추구함에 따라 임금 근로보다는 자영업을 선택할 가능성이 높다는 것을 보여준다. 그러나 이러한 직접 돌봄이 수입을 일부 포기함으로써 이루어진 것이라면, 이러한 부분은 모성보호제도의 적용의 필요성을 나타낸다고 할 수 있으며, 실제 여성 근로자 중 모성보호제도의 이용이 용이하지 않아 종사상 지위를 변경함(임금근로자→자영업자)으로서 일가정양립을 도모하는 현실은 모성보호제도의 법적 사각지대뿐만 아니라 실질적 사각지대의 문제가 중요할 수 있다는 점을 반증하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

8) 우리나라의 만2세 미만 아동의 보육시설 이용률은 OECD국가들 중에서 매우 높은 것으로 나타나며, 이러한 점은 사실상 일하지 않는 여성들까지도 시설보육과 직접돌봄을 혼합한 형태의 돌봄을 시행하고 이를 선호한다는 점에서, 해당 결과만을 봤을 때 ‘자영업자들도 기관돌봄을 선호할 수 있지 않은가? 이들에게 직접돌봄이 필요한가?’의문이 제기될 수 있다(이를 지적해 주신 익명의 심사자 분께 감사드린다). 그러나 우리나라 만 2세 미만 아동의 보육시설 이용률을, 연령을 구분하여 살펴보면, 0세의 경우 20.2%, 만 1세의 경우 81.1%, 만2세의 경우 91.3%로(육아정책연구소, 2019: 27), 사실상 만 1세 이후부터는 대부분의 영유아가 시설을 이용하는 것으로 나타나나 만 0세의 자녀의 경우 직접돌봄 비중이 높다는 것을 확인할 수 있다. 이삼식(2012)의 연구가 자녀연령을 세분화 하여 보여주지 않음으로써 자영업자의 만0세 자녀의 직접돌봄 시간대를 정확히는 확인할 수는 없으나, 실제로 자신의 노무를 대체할 자가 없거나 소득이 보장되지 않는 경우 0세 자녀를 둔 자영업자의 경우 직접 돌봄이 실현되기 어렵다는 점을 확인할 수 있으며, 늦은 퇴근 시간은 자녀가 매우 늦은 시간까지 보육시설에 머물게 됨으로써 부모와 상호작용하는 시간이 매우 적을 것이라는 점을 예측하게 한다.

확인 할 수 있으며, 더불어 노동시간이 길다는 점을 미루어 볼 때, 이들이 자녀 돌봄을 위해 노동시간을 단축하는 경우 경제적 어려움을 경험할 수 있다는 점을 짐작하게 한다.

특고의 일과 생활의 균형 역시 비슷한 양상이다. 특고는 전통적으로 근로자는 아니지만, 사업 운영에 있어서는 전적으로 자율권을 가지는 자영업자에도 해당하지 않는 자로 근로자와 자영업자의 중간적인 지위를 지닌 자라고 할 수 있다. 특고를 비판하는 입장에서는 기존의 근로자들이 수행한 일을 인적 아웃소싱 전략으로 인해 자영업화 한다는 비판을 제기하는데(김근주, 2019: 95) 사실상 하나의 사업주로 업무지시를 받는 근로자의 성격을 가지고 있지만 이들을 자영업자처럼 독립적인 주체로 인정하면서, 사업주들은 노동법 적용을 피함으로써 노동비용 절감을 꾀한다는 것이다. 이에 ILO에서는 이들을 이를 종속적 자영업자로 칭하기도 한다.

특고는 계약 건에 따라 보수를 지급 받기 때문에, 본인이 해당 계약을 수행하거나 하지 않도록 자율적으로 의사결정을 하는, 즉 독립적으로 노무를 조절하는 위치에 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 오히려 일정수준의 계약 건을 수행하지 않는 경우 향후 계속적으로 노무를 기대하기 어려울 수 있다는 점, 더불어 일감을 찾는 시간 역시 사실상 노동시간에 포함됨에도 불구하고 이러한 시간이 급여로 보상되지 않는다는 점에서 오히려 개인의 자유시간이 희생되는 경향을 가지고 있다. 특고의 시간빈곤과 일과 삶의 균형을 살펴본 조아라, 김명희, 권현정(2020)의 연구에 따르면, 특고의 경우 임금 근로자보다 소득수준은 높으나 노동시간이 긴 것으로 나타나, 시간빈곤을 더 많이 경험하는 것으로 나타나며, 노동과 여가의 구분이 명확하지 않은 이들의 일과 생활의 주관적 인식 역시 임금근로자 보다 낮은 것으로 나타났다(조아라, 김명희, 권현정, 2020). 더불어, 본 연구에서는 특고의 소득빈곤 여부에 따라 일과 삶의 균형이 어떠한지를 살펴보고 있는데<sup>9)</sup>, 소득 빈곤자의 경우 소득빈곤자와 비교 할 때 일과 삶의 균형 수준이 유의미하게 낮아지는 것으로 확인되는데(조아라, 김명희, 권현정, 2020: 74), 이러한 결과를 종합하면, 특고는 노무시간이 늘어나는 경우 어느정도 소득수준을 영위할 수는 있으나 일생활 균형이 깨질 수 있으며, 노무시간을 줄이는 경우 일생활 균형을 도모할 수는 있으나 소득 부족을 경험할 수 있다는 것으로, 이들이 자녀돌봄을 위해 노무의 양을 줄이는 경우 이들의 소득감소로 이루어 질 수 있다는 점에서 근로자와 마찬가지로 육

9) 본 연구에서 일과 삶의 균형은 ① 근무 시간의 업무걱정, ② 퇴근 후 집안일 수행의 어려움, ③ 가족과의 시간 부족, ④ 가정일로 인한 근무시간 부족, ⑤ 가족 때문에 일에 시간 할애하지 못함 다섯 가지 항목으로 구성되었으며 5점 척도로 측정되었다.

아로 인해 단축된 노동시간에 대해서는 모성보호제도를 통한 소득보장이 필요하다고 할 수 있을 것이다.

자영업자나 특고는 근로특성상 노무가 자신의 통제하에 있어 일가정 양립이 가능할 것으로 판단할 수 있으나, 실제로 이들의 장시간 노동을 봤을 때 출산과 육아기에 근로자보다도 일-가정 양립이 어려울 수 있다. 또한 이들 역시 출산과 육아기에 노동시간을 단축하는 경우 소득 축소, 단절로 이어질 수 있다는 점을 고려했을 때, 이들 역시 출산과 육아기에 노동의 의무를 줄여 돌봄권을 실현하도록 하며, 단축된 노동의무에 대해 급여를 보전하는 모성보호제도의 적용이 필요하다고 할 수 있다.

### 3. 모성보호제도 대상 비정형 노동자의 규모

그렇다면 실제로 일하는 자 중 모성보호제도의 적용을 받지 않는 자영업자와 특고의 규모는 얼마나 될까? 모성보호제도는 출산한 자, 출산한 배우자가 있는 자, 만 8세 이하의 자녀가 있는 자를 대상으로 한다는 점에서, 엄밀하게 사각지대의 규모를 살펴보기 위해서는 법적 적용을 받지 않는 자영업자나 특고 중 출산을 경험하거나 출산한 배우자가 있거나 어린 자녀가 있는 자의 규모가 얼마나 되는지를 살펴봐야 한다. 그러나 현재 이용 가능한 자료로는 이를 정확히 살펴보기는 어려우며 통계청 자료와 기존 특고의 규모를 추정할 연구를 통해 일가정양립의 주 대상이라고 할 수 있는 20-49세의 자영업자와 특고의 규모를 살펴보는 방식으로<sup>10)</sup> 이들의 대략적인 규모를 살펴보고자 한다.

먼저 2020년 8월 경제활동 인구조사를 통해 20~49세의 취업자 중 무급가족종사자를 포함한 자영업자의 규모를 살펴볼 필요가 있는데, 통계청 경제활동인구조사의 비임금근로자에는 자영업자(고용원이 있는 자영업자, 고용원이 없는 자영업자 포함) 뿐만 아니라 그 사업장에서 보수를 받지 않고 일하는 무급가족종사자도 포함한다. 무급가족종사자 역시 일과 가정의 양립이 필요한 대상이라는 측면에서 이들 역시 법적 사각지대에 있다고 판단하는데, 통계청의 2020년 8월 기준 경제활동인구조사를 통해 이들의 규모를 살펴보면

10) 2019년 출생통계에 따르면 대부분의 출산이 여성의 20대 후반에서 30대에 이루어지며 (통계청, 2020a: 1), 육아휴직과 근로시간단축은 자녀의 출생 이후 8년이라는 기간이 주어진다는 점에서 출산휴가와 육아휴직 정책 대상의 여성의 연령은 20대 중반에서 40대 중반에 집중된다고 할 수 있다. 배우자인 남성의 연령에는 차이가 있을 수 있지만, 여성과 비슷한 연령일 것을 감안하여 20~49세 까지의 연령으로 한하여 법적 사각지대를 살펴본다.

20-49세 인구는 21,789천 명으로, 이 중 취업자는 15,252천 명이며, 무급가족종사자를 포함하여 자영업자의 규모를 산출할 경우 2,472천 명으로 전체 취업자의 16.21%를 차지한다(통계청, 2020c).

다음으로는 정홍준, 장희은(2018)의 연구를 통해 해당 연령대의 특수형태 근로종사자의 규모를 살펴보고자 한다. 기존 연구에서도 여러 차례 지적된 바와 같이 특고의 규모를 정확히 파악을 하기는 힘들다. 특고에 대해 합의된 정의가 존재하지 않기 때문이다. 다만 기존 연구에서도 지적한 바와 같이 통계청의 경제활동인구조사의 부가조사에서 추정하는 특고는 임금근로자의 영역에 있는 특고만을 조사하고 있어 그 규모가 상당부분 과소추정 될 가능성이 있기 때문에(정홍준, 2019), 정홍준, 장희은(2018)의 연구를 바탕으로 그 규모를 살펴보고자 한다. 정홍준, 장희은(2018)은 특고가 임금노동자와 1인 자영업자의 영역에 포함되어 있다고 보고, 임금노동자에서 순수 임금노동자를, 1인 자영업자에서 순수 자영업자를 찾아내어 이를 제외하는 방식으로 특고의 규모를 추정한다(정홍준, 장희은, 2018; 이승렬, 2019: 181-182에서 재인용). 특고가 임금노동자의 영역에 있는 경우 74만 5천 명, 1인 자영업자 영역에 있는 경우는 91만 4천 명인 것으로(정홍준, 장희은, 2018; 이승렬, 2019: 181-182에서 재인용) 나타나며 모성보호제도의 주 대상자라고 할 수 있는 20-49세로 범위를 좁히는 경우 이들의 규모는 898천명으로 산출된다(정홍준, 2019: 10). 이에 앞서 살펴본 2020년 8월의 경제활동인구조사의 조사 시점과는 다르나 해당 조사에서의 20-49세의 취업자(15,252천 명)를 모수로 했을 때 특고의 규모는 대략 6% 수준으로 파악된다<sup>11)</sup>.

## V. 비정형 노동자 모성보호제도 적용방안

일하는 자로 모성보호제도를 확대하기 위해서는, 우선적으로 법적 적용대상을 확대하는 것이 필요할 것이다. 그러나 이들은 근로자와 노동행태가 다르다는 점에서 단순히 대상을 확대하는 것 뿐만 아니라 이들의 노동환경과 노동행

11) 정홍준, 장희은이 추정한 특고의 규모는 1인 자영업자 영역에 있는 특고까지를 포함한 것으로, 이들은 앞서 2020년 8월 경제활동인구조사를 통해 제시한 자영업자 규모에 중복되어 포함되어 있을 것으로 판단된다. 이에 자영업자와 특고의 규모를 단순히 합산하는 제시하지 않고 별도로 제시하였다. 정확히는 파악할 수 없으나 모성보호제도 대상 자영업자와 특고가 해당 연령대의 전체 취업자에 차지하는 비중은 대략 20%내외로 판단한다.

태를 고려하여 제도 개선이 이루어져야 실질적으로 제도의 적용 및 이용이 가능할 것이다. 더불어 대상의 확대에 따른 재원의 논의도 이루어져야 한다. 이를 적용의 보편성, 보장수준의 적정성, 재정의 지속가능성이라는 세 가지 영역으로 구분하여 논의하고자 한다. 이병희(2020)는 적용의 보편성, 보장수준의 적정성, 재정의 지속가능성의 세 가지 정책 요소를 동시에 달성하기 어려운 트릴레마(trilemma)라고 표현하였는데(이병희, 2020: 59) 이러한 난점을 고려하여 각 영역을 구분하여 논의한다.

## 1. 적용의 보편성

먼저 적용의 보편성에 있어서는 가장 선행되어야 하는 과제는 모성보호제도의 법적 적용 대상을 ‘근로자’에서 ‘일하는 자’로 확대하는 것이다. 남녀고용평등법은 근로기준법의 특별법 제1조의 목적에서는 일과 가정의 양립의 대상을 ‘근로자’로 명시하고 있으며, 제3조의 적용범위에 있어서도 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따르도록 함으로써 기본적으로 법에 적용을 받는 대상은 근로자로 한 함을 알 수 있다. 2021년 1월 5일에 개정된 고용보험법도 적용범위에 있어서 ‘근로자’라는 큰 틀은 유지한 채 특고와 플랫폼노동자에 대한 적용을 특례 조항으로 변경하였다.

그러나 근본적으로 노동시장의 변화에 따라 다양한 형태의 일하는 자들을 사회보장의 범위에 포함하기 위해서는 법의 목적과 대상을 일하는 자로 확장해야 할 필요가 있다. 이는 비단 모성보호제도만의 문제가 아니며 전체적인 사회보장제도 전반에서의 변화가 필요하다. 다만 법 체계적으로 남녀고용평등법은 개별적 근로 관계에 관한 기본법인 근로기준법의 특별법적 성격을 가지고 있으므로, 고용관계를 전제로 할 수밖에 없다는 점에서 남녀고용평등법의 적용범위를 일하는 자로 넓히는 것은 법 체계상 어려울 것이다. 올해 개정된 고용보험과 같이 예외적으로 적용범위를 확대하는 방안이 있을 수는 있겠으나, 단계적으로 새로운 고용형태의 노동자 전체를 포괄하기 위하여 모성보호제도 뿐만 아니라 사회보장법의 범위가 단계적으로 확장되기 위해 법 체계 전체의 검토와 개정이 이루어져야 할 것이다.

더불어 이들을 모성보호제도의 범위에 들어오도록 하기 위해서는 ‘강제가입’으로의 제도 운영하는 것은 필수적인 조건이라고 할 수 있다. 사회보험의 기본 원리는 강제가입을 통해 위험을 전 국민으로 분산하는 것이다. 이는 개인의 선택에 의해 가입여부를 결정하는 민영보험과 가장 큰 차이라고 할 수 있

다. 흔히 사회보험에서 다루는 노후소득보장과 실업 등과 같은 위험이 민영보험으로 보장되기 어렵다는 이유로, 정보비대칭과 도덕적해이를 언급한다. 보험공급자와 소비자 간의 정보 비대칭이 높은 경우 위험이 높은 사람만이 보험에 가입하고자 하며, 보험 가입자의 의지로 위험이 발생할 확률 등에 영향을 미치는 도덕적 해이가 발생하는 경우 민영보험이 효율적으로 작동되기 어렵다는 것이다. 모성보호제도의 경우 그 대상이 출산과 육아를 앞둔 부모이기 때문에, 모성보호제도를 현재의 자영업자 고용보험제도와 같이 임의가입 형태로 운영하는 경우 출산을 계획하는 집단만이 가입하는 역선택이 발생할 가능성이 크다. 2000년대 이후 모성보호제도의 급여를 사회보험인 고용보험으로 적용한 것은 저출산과 양육에 대한 비용을 사회적으로 분담하자는 취지에서 시작된 것이라고 할 수 있으며, 그 취지를 반영하여, 이후 자영업자와 특고를 포함한 비정형 노동자로 모성보호제도를 확대하기 위해서는 강제가입을 통해 사회적으로 위험을 분산하는 것이 필수적일 것이다.

이를 위해서는 소득을 정확하게 파악하는 장치가 마련되어야 한다. 그래야지만 이를 기반으로 사회보험료를 징수할 수 있기 때문이다. 현재 자영업자가 임의로 가입할 수 있는 고용보험의 경우, 자영업자의 소득을 정확히 파악하기 어렵다는 한계를 고려하여, 7등급으로 나누어진 기준보수를 매해 고시하고 있다. 고용노동부는 매해 7등급으로 나누어진 기준보수를 제시하고 있는데, 2020년 기준 1등급의 경우 182만원이며 7등급은 338만원으로, 등급이 높을수록 기준보수가 높아지는 구조이며 자영업자는 자신이 원하는 등급의 기준보수를 선택하여 해당 기준보수의 2.25%를 고용보험료로 납부하고, 폐업 시에는 기준보수의 60%에 해당하는 급여를 실업급여로 받을 수 있도록 한다. 자신이 원하는 구간의 소득을 선택하여 이에 대해 보험료를 납부하는 방식으로, 많은 보험료를 낸 경우 더 높은 수준의 보장을 받을 수 있도록 제도를 설계한 것이다. 보험료를 많이 납부한 자가 더 많은 혜택을 받도록 한 것은 '보험'이라는 제도의 성격을 고려했을 때 타당한 측면도 있지만, '사회보험'은 민영보험과 다르게 소득재분배 기능 역시 중요하다. 현재의 자영업자 고용보험료 부과 방식은 많이 번 자가 더 많은 보험료를 납부하도록 하지는 못한다는 점에서 큰 한계를 가진다. 이에 실제 소득을 기준으로 보험료를 납부하도록 하기 위해서는, 사회보험의 가입기준을 일원화하여 보험료 적용과 징수기관을 국세청으로 통합하는 방안(이병희, 2020: 66)을 모색해 볼 필요가 있다.<sup>12)</sup>

12) 이에 정확한 소득파악을 통해 실제 소득에 보험료를 부과하도록 해야 하는데, 이를 위해서 영국의 실시간 소득파악 시스템(RTI, Real Time Information)을 고려할 필요가 있다. 영국은 2012년 도입된 유니버설크레딧(Universal Credit)의 안정적인 실행을 도모

강제가입 및 소득과약을 통해 보험에 가입하도록 하기 위해서는 일정 정도 보험료 지원 혹은 경감 방안이 함께 마련될 필요가 있으며, 현재의 사회보험료 지원사업의 목적과 취지를 다시 검토할 필요가 있다. 우리나라 사회보험료 지원 사업으로, 2012년부터 시행된 두루누리사회보험료 지원 사업은 현재 10인 미만 사업장의 근로자에 대하여 국민연금과 고용보험 보험료를 지원하고 있다. 더불어 자영업자의 고용보험 가입을 확대하기 위하여 2018년부터 ‘1인 자영업자 고용보험료 지원사업’을 통해 근로자를 고용하지 않은 1인 자영업자에게 고용보험료의 최대 50%까지 지원해 주는 사업을 시행하고 있다<sup>13)</sup>. 그러나 영세사업장을 대상으로 한 두루누리 사회보험료 지원사업의 성과를 살펴본 기존 연구들은, 대부분 사회보험 가입을 기피하는 영세사업체들이 추가로 사회보험에 가입하는 효과는 없었다고 분석한다. 김도형(2016)에 따르면 두루누리 사회보험료 지원사업을 통해 실제로 사회보험료 지원을 통해 사회보험 가입자가 증가한 효과는, 1000명이 보조금을 수혜 할 때 15명의 가입자가 증가한 것으로(김도형, 2016: 1) 대부분은 원래 사회보험료를 납부하고 있는 자들이 혜택을 받는 것으로 나타났다.<sup>14)</sup> 더불어 사회보험은 개인이 선택하여 가입하는 제도가 아니며 모두가 의무적으로 가입해야 하는 강제가입 제도임에도 불구하고, 보조금을 통해 사회보험에 가입하지 않은 자들을 유인하겠다는 정책 발상은, 사회보험 가입이 법적 의무가 아닌 개인의 선택으로 생각하도록 잘못된 인식을 심어 줄 수 있다는 점에서(김도형, 2016: 4) 사회보험료 지원사업의 효과를 재검토할 필요가 있다는 점을 지적하였다. 1인 자영업자 고용보험료

---

하기 위해 2012~13년 과세소득부터는 기존의 원천징수제도(PAYE, pay-as-you-earn)에서 실시간 소득과약 시스템(RTI, Real Time Information)으로 변경하였다(김재진·홍민욱·박지혜, 2017: 71). 영국의 자영업자 등 사업주가 근로자에게 임금을 지급할 때 이 시스템에 관련 소득정보를 의무적으로 입력해야하며, 영국의 국세청은 실시간 소득과약 시스템을 통해 취합한 소득데이터로 모든 사회보험료를 통합 징수한다. 더불어 이 정보를 실업급여 지원을 비롯해 복지제도 전반에서 활용하고 있다.

- 13) ‘1인 자영업자 고용보험료 지원사업’에서는 기준보수 1등급과 2등급을 선택한 경우 보험료의 50%, 3등급과 4등급을 선택한 경우 보험료의 30%를 지원하며, 5등급부터 7등급까지도 보험료의 20%를 지원받을 수 있도록 하며, 예전에는 지원 기간이 3년이었으나 2021년부터 이를 확대하여 현재는 5년까지 확대하여 지원하는 것으로 변경하였다(대한민국 정책브리핑, 2021년 4월 26일자).
- 14) 두루누리 사회보험은 보험료 부담이 큰 건강보험료는 제외한 채, 국민연금과 고용보험료에 대한 지원이 이루어지고 있기 때문에, 기존에 사회보험에 가입하지 않은 자의 경우 두루누리 보조금을 수급하여 추가적으로 4대 보험료를 납부하는 경우, 추가로 납부하는 금액이 보조금의 혜택을 받는 금전적 편익을 초과하기 때문에(김도형, 2016: 4) 추가적으로 가입할 유인이 없다는 것이다.

지원사업 역시 지원 비율이 높음에도 불구하고, 현재 고용보험에 가입한 자영업자 비율이 전체 자영업자의 1%도 되지 않는 상황은 사실상 보험료 지원사업이 미가입자를 새롭게 가입하는 유인이 되지 못한다는 사실을 보여준다. 이에 김도형(2016)은 네덜란드의 사례를 살펴볼 필요가 있다고 언급한다. 네덜란드는 1996년부터 시행해온 저임금 근로자에 대한 사회보험료 감면제도가 기존의 사회보험 가입자에 대한 지원이 크다는 점에서 2005년 이 사업을 폐지하였으며, 2006년부터 국세청에서 사회보험료를 일괄 징수하는 방식을 택했다(김도형, 2016: 5). 우리나라 역시 소득파악에 비교우위가 있는 국세청에 사회보험료 부과징수업무를 이관하는 것은 현재의 영세사업장을 중심으로 고용보험 가입기피로 인한 실질적 사각지대 뿐만 아니라, 이후 적용될 자영업자, 플랫폼 노동자 등의 소득파악에 있어서도 우위가 있다는 점에서 사실상 소득이 있는 곳에 사회보험을 적용하기 위해서는 네덜란드의 정책방향을 신중하게 고려할 필요가 있다. 사회보험의 실질적 사각지대 즉, 고용보험 법적으로 의무 가입 대상자 임에도 불구하고 이를 가입하지 않는 것은, 사실상 정확한 소득파악이 이루어지지 않기 때문이라는 근본적인 한계에 기인한 것이라 할 수 있다. 그러나 사회보험료를 지원하는 사업이 사회보험의 실질적 사각지대 해소의 성과를 떠나, 이후 자영업자에게도 강제가입의 형태로 고용보험이 적용되는 경우 이들은 근로자나 특고와 다르게 보험료의 전부를 본인이 부담해야 된다는 점에서 상대적으로 경제적 부담이 클 것을 고려하여, 일정 소득 이하의 자영업자, 특고 등에 대해서는 사회보험료 지원하는 것을 고려할 필요가 있을 것이다. 즉 현재의 사회보험료 지원 사업의 정책 목표를, 미가입자의 가입을 독려하는 실질적 사각지대 해소가 아닌, 저소득 취업자에 대한 사회보험료 부담을 줄여주는 방향으로 정책 목표를 설정하는 것이 타당할 것이다.

## 2. 보장수준의 적정성

다음으로 보장수준의 적정성을 고려해 볼 필요가 있다. 보장의 적정성은 충분한 기간 동안 충분한 소득보장이 가능한지에 대한 논의라고 할 수 있지만, 현재 모성보호제도의 대상을 확대하는 단계에 있어서 어느 급여까지를 확대할 것인가, 법적으로 대상이 되더라도 이들이 실제로 제도를 이용할 수 있는지에 대한 논의로 한하여 논하고자 한다.

선진국의 선례를 살펴보면, 출산휴가와 육아휴직의 적용범위에 있어서 모든 국가가 자영업자나 특고 등을 포함하여 제도를 설계한 것은 아니다. 먼저 출산

전후휴가라고 할 수 있는 모성휴가의 경우, 근로자로 대상을 한정하거나, 근로자에서 자영업자까지 포함하는 경우, 일부 국가는 학생 등과 전업 주부 등을 포함하여 일하지 않는 자 모두를 포함하여 보편적 형태로 제도를 설계한 경우로 국가를 구분할 수 있다. 그러나 육아휴직은 대부분의 국가들이 근로자만으로 제도를 운영하고 있으며, 출산 양육제도에 있어서 보편적 복지제도를 가진 일부 북유럽 국가들(덴마크, 스웨덴)과 프랑스의 경우에만 자영업자와 일하지 않는 자까지 포함하여 제도를 운영하고 있다. 제도별로 적용 대상의 차이를 두는 것은, 다른 모성보호제도 보다도 출산휴가의 경우 산모와 영아의 건강권 보장이라는 측면에서 더 기본적인 권리로 여기는 측면이 있으며, 육아휴직의 경우 있어서는 노무에 종속되는 근로자와는 다르게 자신이 스스로 노무를 조절하여 일과 생활의 균형을 꾀할 수 있는 자영업자를 포함할 필요가 없다고 판단하기 때문이다.

그러나 우리나라 자영업자와 특고의 경우, 김근주(2019)가 지적한 바와 같이 충분한 숙련된 기술을 바탕으로 자영업업을 시작하는 외국의 자영업자와는 달리, 취업이 어려운 청년층과 중장년층이 숙련도가 낮은 상태에서 창업을 하는 경우가 상당하며, 이들은 생계를 위해 시간을 희생한다는 점을 확인할 수 있다. 특히 돌봄의 책임이 있는 자영업자의 경우 이들의 돌봄권이 실현되기 어렵거나, 실현하는 경우 수입 감소가 이루어질 수 있다는 점은 이삼식(2012)의 연구에서도 나타나는 바이다. 특히 어린 영유아 시기의 돌봄의 부모와 자녀의 애착형성에 매우 중요한 시기라는 점을 감안할 때 이들이 실제로 돌봄권을 실현할 수 있도록 육아휴직을 포함하여 제도를 확대해야 할 것이다.

한편 자영업자의 경우 휴직을 하기 위해서는 자신의 사업 운영을 대체할 인력이 있어야지 만이 가능하다. 이는 사업장에서 육아 휴직기간 동안 근로자를 대체할 인력을 뽑는 것과는 다른 문제이다. 자영업자의 경우 사업체 운영 전반을 책임지기 때문에 대체할 수 있는 자가 없는 한 제대로 된 휴직권이 보장받기가 어렵다. 스웨덴의 자영업자의 부모휴가(parental leave)를 살펴본 Dominique Anxo, Tomas Ericson(2015)의 연구에 따르면, 만 2세 이하의 자녀가 있는 여성 자영업자는 여성 근로자보다 46일을, 남성 자영업자는 남성 근로자보다 27일 적게 부모휴가(parental leave)를 사용하는 것으로 나타나며, 특히 남성 자영업자의 경우 휴직을 충분히 사용하지 못하는 이유로 휴직으로 인한 부재에 따른 금전적 비용이 임금근로자에 비해 크다는 점을 언급한다. 이는 자영업자의 경우 휴직을 사용하는데 따르는 기회비용이 상당할 수 있기 때문에 근로자 보다 장기간 휴직이 어려울 수 있다. 이에 자영업자의 경우 육아휴직 보다 육아기 동안 노동시간을 단축하는 제도가 더 실질적으로 이용 가

능 할 수 있다. 주요 업무에 대해서는 본인의 관리 하에 두면서, 이외의 업무에 대해서는 대체 인력을 통해 운영하게 하는 방식으로 노동시간 단축하면서 일과 가정의 양립을 도모할 수 있기 때문이다. 현재 근로자가 육아기 근로시간 단축을 이용하는 경우, 고용보험은 사업장에 대체 인력비용을 일부 보전해주고 있는데 이후 자영업자까지의 제도를 확장하는 단계에서도 이에 대한 인력비용을 지원하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 다만 이를 운영하기 위해서는 실제로 이들의 기존 노동시간을 기준으로 단축된 노동시간이 얼마인지를 확인하는 시스템이 필요한데, 현재 15-35시간 범위로 육아기 근로시간을 단축할 경우, 단축된 근로시간에 비례하여 고용보험에서 급여를 지급하고 있기 때문이다. 자영업자나 특고 등 실질적으로 노동시간을 확인할 수 있는 시스템이 없는 한 실제로 15시간만을 노동한 것으로 신고하여 (감소된) 많은 노동시간에 대한 인력지원 및 소득지원을 받는 부정수급이 발생할 수 있다는 점에서 이를 정확히 파악하는 장치가 마련될 필요가 있다.

### 3. 재정의 지속가능성

대상자를 확대하고 이들의 보장수준을 확대할 경우 어떻게 재원을 마련할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 고용보험을 일하는 자로 확대하는 경우 보험수입도 증가하겠지만 이보다 지출이 많은 경우 재정 건전성은 악화 될 수 있다. 이병희(2020)는 현재 고용보험이 일하는 자로 확대되는 상황에서 가입자 확대에 따라 보험수입이 증가하지만, 여기에 포함되는 집단은 노동 취약계층으로 이들의 실업위험이 기존의 피보험자에 비해 높기 때문에 2배 이상이 재원이 소요될 것으로(이병희, 2020: 59) 판단하였다. 이는 고용보험의 실업급여만을 고려한 것으로, 여기에 모성보호급여인 출산휴가나 육아휴직 등의 급여까지 포함되는 경우 고용보험의 지출은 기하급수적으로 늘어날 수 있다.

출산전후휴가, 배우자출산휴가, 육아휴직급여, 육아기 근로시간 단축제도에 대한 급여는 고용보험의 모성보호급여를 통해 지급되고 있다. 2001년 ‘여성고용과 일·가정 양립 지원’을 목적으로 휴가 휴직 동안의 급여지급을 위한 재정을 마련하면서, 당시 이를 건강보험에서 부담하자는 논의가 있었지만, 건강보험의 재정이 악화 될 수 있다는 점에서 고용보험기금을 통해 재원을 부담하기로 한 것이다. 구체적으로 모성보호급여를 고용보험 실업급여 계정에서 지출하도록 했는데 이를 위해 일반회계(조세)를 통해 모성보호급여를 지원할 것을 결의하였다. 모성보호급여를 도입할 당시에는 출산전후휴가도 90일 중 30

일 분에 대해서만 고용보험 급여로 지급했고, 육아휴직 급여도 정액 20만원이 지급되는 등 보장 수준도 낮았으며, 이를 이용하는 자들도 많지 않아 재정건전성을 우려할 만큼 크게 문제가 되지 않았다. 그러나 이후 저출산이 심해지면서, 정부의 출산장려와 일·가정양립제도의 확대라는 정부의 정책기조를 바탕으로 모성보호급여의 지출이 확대되면서 현재는 모성보호급여가 고용보험 기금에 크게 부담을 주는 상황이다. 모성보호급여는 2018년 1조1041억원으로 처음으로 1조원을 넘어섰고, 2019년에는 1조3500억원, 2020년에는 1조5432억원으로 계속 증가하고 있다(뉴시스20, 2020년 6월 21일자). 그러나 모성보호급여 중 일반회계 지출은 2018년 900억원(8.2%), 2019년 1400억원(9.6%), 2020년 1800억원(11.7%)으로 역대 최고로 증가하였지만, 전체 지출대비 10%수준에 불과하다. 고용보험법은 대량의 실업을 대비하여 해당연도의 지출액의 1.5-2배의 여유자금을 적립하도록 규정하고 있는데, 이러한 적립 비율이 2017년에는 0.9배, 2018년에는 0.7배, 2019년에는 0.4배로 떨어지고 있다(뉴시스20, 2020년 6월 21일자). 지난 2년간 코로나19 여파로 인해 실업자가 증가하면서 고용보험의 실업급여 지출도 많아졌으며, 향후 특고와 플랫폼노동자, 자영업자 등을 포함할 경우 고용보험의 재정건전성은 더 나빠질 수 있다. 2017년 9월 국회 환경노동위원회는 고용보험기금 재정 건전성에 우려를 표하며 출산·육아휴직급여 30% 이상을 일반회계에서 지출하도록 하는 고용보험법 개정안은 의결하였으나(뉴시스20, 2020년 6월 21일자), 법제사법위원회의 문턱을 넘지 못하는 상황이다.

모성보호급여를 고용보험이 아닌 다른 보험제도를 통해 지급하자는 논의도 있어왔다(경제사회발전노사정위원회, 2014). 전국민을 포괄하는 건강보험<sup>15)</sup>으로 바꾸자는 논의도 있었으며, 스웨덴과 같이 제3의 부모보험을 만들자는

15) 일부 선진국에서는 출산전후휴가 급여의 경우 건강보험을 통해 지급하나, 장지연·윤자영·신현구(2013)는 우리나라 건강보험에서 출산급여를 지급하는 것이 적합하지 않다고 언급한다. 그 이유로 현재 건강보험의 당면과제인 의료서비스 보장성을 강화하는 것에 주력하기에도 벅거우며, 우리나라의 건강보험에는 상병수당(질병 및 상해로 인해 소득이 단절될 경우 이에 대해 소득을 지원해주는 급여)과 같은 현금급여체계가 포함되어 있지 않기 때문이다. 현재 우리나라 건강보험에서도 상병수당을 도입하는 논의가 있어서 이러한 부분이 해소 된다고 하더라도, 건강보험의 경우 지역가입자와 직장가입자의 재정이 통합된 상태에서 '일하는 자'만을 대상으로 현금급여를 지급하는 것은 보험료 각출대상의 일부(일하지 않는자)가 근본적으로 배제되는 방향으로 급여(benefit)를 설계하는 것이기 때문에(장지연 외, 2005: 104) 형평성의 문제가 발생할 수 있다. 이에 사실상 현재의 고용보험의 틀을 탈피하는 것은 어려우며, 향후 그 대상자를 일하지 않는 자까지로 확대하는 논의에 있어서는, 건강보험이나 부모보험으로의 전환을 모색해 볼 필요는 있다고 판단한다.

논의도 있어 왔다. 그러나 그 논의들은 사실상 사각지대를 해소하기 위한 방안에서 마련된 것이며, 재정건전성을 확보하는 궁극적인 방안은 아니라고 할 수 있다. 어떠한 보험의 형태로 지급을 하든 모성보호급여의 지출이 확대되는 상황에서, 수입이 확대되지 않는 한 재정건정성의 문제는 그대로 남아 있기 때문이다.

이에 보험요율을 높이거나 일반회계(조세)를 확대할 수밖에 없는 상황이다. 그 방향은 가입자만을 대상으로 보험요율을 올리는 것과 조세를 통한 일반회계 비율을 확대하는 것이 동시에 이루어져야 한다고 판단하는데, 사실상 저출산과 이를 지원하기 위한 제도라는 취지에 있어서 이러한 부담을 보험가입자 뿐만 아니라 사회구성원 전체로 확대하는 것이 바람직하다는 판단에서이다. 더불어 생각해 볼 부분은, 2019년 7월부터 고용보험 미적용자에 대해 출산급여를 고용보험에서 지출하고 있다는 점이다. 1인자영업자나 특고, 초단시간 근로자 등 사실상 고용보험을 납부하지 않은 자들에게도 고용보험 기금을 통해 정액의 출산급여를 지급하고 있다는 점에서, 이 제도가 사실상 사회보험의 취지에는 부합하지 않다고 판단하며 궁극적으로는 법적·실질적 사각지대 해소를 통해 이를 개선해야 하는 부분이라고 판단하나, 이 제도를 유지하는 한, 보편적 보장의 성격을 가진 '조세'의 비중을 확대하는 것이 재원의 성격에도 부합할 것이다.

재정안정성의 논의와는 별개로, 현재의 고용보험 틀에서 모성보호급여를 유지하는 것이 타당한지에 대한 논의는 필요하다. 출산휴가, 육아휴직은 이후 노동으로의 복귀를 전제로 하며, 근로시간 단축의 경우 노동활동을 유지 한다는 점에서 일가족양립제도가 '고용'보험의 성격에 아예 위배된다고는 판단하지 않는다. 그러나 모성보호급여는 실직과 폐업기간 동안의 소득보장의 성격을 가진 실업급여와는 근본적으로 그 취지가 다르다는 점에서 고용보험의 틀에서 이를 유지하더라도 모성보호급여의 계정은 실업급여 계정과 분리할 필요는 있을 것이다.

## VI. 나가며

본 논문에서는 현재 일하는 자료의 고용보험 확대, 육아휴직 확대의 논의에 맞춰 자영업자와 특고를 중심으로 이들의 일가정 양립의 실태와 제도 적용을 위한 함의를 도출하였다. 그리고 그 논의를 모성보호제도에 한하여 언급하였다. 그러나 이는 모성보호제도만의 문제만이 아니며, 현재 사회보장의 범위가 비정형 노동자를 포함하지 못하는 상황은, 사회보장제도의 전반에 있어서 검토와 변화를 요한다고 할 수 있다. 그리고 그 방식 중 하나는 노동활동을 전제로 하는 사회보험의 기본 틀을 넘어 보다 보편적인 방향으로의 제도를 설계하는 것이 될 수도 있을 것이다.

본 논문에서는 현재의 정부 정책 방향을 바탕으로, 사회보험인 고용보험 틀을 유지하면서 일하는 자들까지 모성보호제도를 확대하기 위한 방안을 모색하였다. 그러나 필자의 의견으로는, 사회보험의 방식으로 모성보호제도와 사회보장제도를 유지하는 것이 보호가 필요한 대상자들을 실제로 보호하는지에 대해서 의문을 가지고 있다. 아무리 제도를 정교하게 변경하고 대상자를 확대하더라도, 현재 기술의 변화로 인한 노동시장의 변화는 예측하지 못한 또 다른 형태의 노동자를 만들게 될 것이며, 비용 절감을 도모하는 사업주들은 노동법을 벗어난 고용 형태를 창출함으로써 또 다른 사각지대가 발생할 수 있기 때문이다. 또한 여러 가지 이유로 사회보험 가입을 꺼림에 따라, 열악한 일자리를 중심으로 실질적인 보장의 범위에 포함되지 못하는 상황은, 노동 활동과 보험 가입을 전제로 하는 사회보험의 보장 형태가 정말 궁극적인 대안이 될지에 대해 의문이 들기 때문이다. 이미 모성보호제도의 기존 논의에 있어서, 근로 여부와 상관없이 보험에 가입하도록 하고 보장의 범위도 일하지 않는 자들까지를 포괄하는 보편적 제도인 부모보험의 도입을 주장하는 논의도 이러한 맥락에서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

더불어, Lister의 탈가족화가 노동 이력과 상관없이 국가에 의해 돌봄에 따른 기회비용 혹은 직접비용의 차원에서 소득을 보장하는 것이라면, 그것은 직접 돌봄자가 이전에 노동 활동을 했는지, 그리고 현재 노동 활동을 하는지와 무관하게 실제로 돌봄노동을 수행하는 모든 이들을 대상으로 보장의 범위를 확대하는 것이 될 수 있다. 2019년 육아휴직 통계에 따르면, 2019년 출생아 100명당 육아휴직 대상이 되는 부(父)는 71.7명, 모(母)의 수는 33.7명으로 나타나, 실제 2010년 출생아 100명당 휴직이 가능한 전 기간(만 0~8세)에 실제 육아휴직을 사용한 자는 남성은 1.8명, 여성은 17.8명인 것으로 나타나

데(통계청, 2020b), 남성의 경우 육아휴직을 사용할 때 예측되는 직장 내의 비공식적인 불이익, 이를 허용하지 않는 직장의 관행, 육아는 여성의 몫이라는 사회적 편견 등으로 인해 실제로 제도 이용이 가능하지만 사용하지 않는 경우가 상당하며, 여성의 경우 남성보다 열악한 노동시장 지위로 인해 실제로 고용보험에 가입되지 않아 대상 자체가 되지 않는 사각지대의 문제, 장시간 노동시간이 표준적인 한국의 근로환경에서 사실상 출산과 육아기에 맞벌이가 힘들다고 판단하는 대부분 여성들이 결혼과 출산을 기점으로 노동시장에서 이탈하는 상황은, 이들 대부분이 노동경력을 중단하기 이전에 고용보험을 낸 이력을 가지고 있다고 해도 현재 ‘고용’ 상태를 유지하지 않는 자들로 분류되어 모성보호제도의 범주에 속하지 못한다는 점 역시, 노동 이력과 무관하게 보편적 제도로써 부모보험 제도를 도입하는 방안을 실질적으로 고려하는 것이 타당하다고 판단한다.

그럼에도 불구하고 이 논의를 일하는 자를 중심으로 사회보험의 틀을 유지하는 방안으로 적용 방안을 논한 것은, 사회보험을 중심으로 사회보장제도를 형성되어온 우리나라의 제도가 그 틀을 탈피하기에는 어렵다는 판단에서이며, 그 보장의 범위도 노동 활동을 하지 못해 소득이 단절되는 위험에 국한하여 이를 확대해 왔다는 점에서, 보편적 제도라고 할 수 있는 부모보험이 단시간에 사회적 합의를 얻기가 어렵다고 판단했기 때문이다. 현재의 고용보험의 일하는 자로의 확대 방향과 육아휴직 확대의 논의도 이 범위를 벗어나지 못한다는 판단에서, 그 범위를 현재의 정책 논의에 맞춰 논의한 것이다. 우리나라 노동시장에서 고용의 형태가 비정형화되고 다변화되는 상황에서 어떠한 형태로 사회보장체계를 구축하는 것이, 실제로 보호가 필요한 자들이 제도를 이용하도록 할 수 있을지에 대한 논의는, 모성보호제도를 포함한 사회보장제도의 전반에서 사회적 합의를 통해 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 경제사회발전노사정위원회(2014). “출산휴가 및 육아휴직급여의 사회적 분담방안 토론회: 모성보호급여 사회적 분담, 일반회계 전입금 확대하면서 ‘부모보험’ 도입 검토할 때”. 노사정위 출산휴가 및 육아휴직급여의 사회적 분담방안 토론회 보도자료.
- 고용노동부(2021). “특수형태근로종사자 고용보험 적용을 위한 고용보험법 및 고용산재보험료징수법 시행령·시행규칙 일부개정안 입법예고 (3.19.~4.28.): 7월 1일 시행 예정인 특수형태근로종사자 고용보험 관련 세부사항 규정”. 고용노동부 보도자료.
- 고용노동부(2021). “고용노동부 차관, 근로복지공단 서울 특수형태근로종사자센터 개소식 참석”. 고용노동부 보도자료(2021년 9월 28일자).
- 고용보험법. 시행 2021년 7월 1일. 법률 제17859호.
- 근로기준법. 시행 2021년 11월 19일. 법률 제18176호.
- 금재호·김기승·조동훈·조준모(2009). 자영업 노동시장 연구(I): 자영업의 변화 추이와 특성. 한국 노동연구원 연구보고서.
- 김근주(2012). “일·가정 양립을 위한 근로시간 단축제도”. 법학논총. 제29권 제3호. 23-41.
- \_\_\_\_\_(2017). “일·가정 양립지원제도의 유형과 체계”. 노동리뷰. 제143호. 2017년 2월호. 9-22.
- \_\_\_\_\_(2019). “자영업자 시간 빈곤과 제도적 검토사항”. 노동리뷰. 제168호. 2019년 3월호. 89-98.
- 김도형(2016). “두루누리 사회보험 지원사업의 성과평가와 정책적 시사점”. KDI FOCUS. 제75호. 2016년 9월 29일.
- 김재진·홍민옥·박지혜(2017). 소득세 징수행정에 관한 연구: 근로소득, 사업소득, 양도소득을 중심으로. 한국조세재정연구원 세법연구센터 연구보고서.
- 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 시행 2022년 5월 19일, 법률 제 18178호.
- 노호창(2017). “육아휴직급여에 관한 법적 쟁점 검토”. 서울법학. 제25권 제2호. 81-122
- 뉴스시스(2020.6.21.). “‘모성보호급여’까지 떠안은 고용보험기금…일반회계로 지원해야”. [https://newsis.com/view/?id=NISX20200619\\_0001066458](https://newsis.com/view/?id=NISX20200619_0001066458)에서 2021년 6월 30일 인출.

- 대한민국 정책브리핑(2021.4.26.). “1인 자영업자라면 고용보험료 지원받고 가입 하자”. <https://www.korea.kr/news/reporterView.do?newsId=148886356>에서 5월 30일 인출.
- 문지선·김영미(2017). “한국의 초단시간 노동시장 분석”. 산업노동연구. 제23권 제1호. 129-164.
- 사회보장기본법. 시행 2021년 12월 9일. 법률 제18215호.
- 여성가족부(2021). “제4차 건강가정기본계획(2021~2025): 2025 세상모든가족 함께”. 여성가족부 보도자료.
- 육아정책연구소(2019). 2019 영유아 주요 통계. 육아정책연구소 연구자료.
- 윤승희(2010). “북유럽 국가들의 돌봄의 가족화 정책”. 비판사회정책. 제30호. 125-162.
- 윤홍식(2010). 가족정책: 복지국가의 새로운 전망. 공동체.
- 이병희(2020). “보편적 고용보험의 쟁점과 과제”. 노동리뷰. 제183호. 2020년 6월호.
- 이삼식(2012). “자영업자의 출산 및 양육 행태와 정책적 함의”. 보건복지포럼. 2012년 12월호. 34-47.
- 이승렬(2019). “한국의 사회동향: 자영업자 추이와 특성 그리고 전망”. 통계청 통계개발원.
- 이아영·황남희·양준석·안영(2019). 자영업 가구 빈곤실태·사회보장정책 현황분석보고서. 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 장지연·이정우·최은영·김지경(2005). 일·가족 양립체계의 선진국 동향과 정책과제. 한국노동연구원 연구보고서.
- 장지연·윤자영·신현구(2013). 모성보호 사각지대 해소 및 고용효과 강화를 위한 모성보호제도 재설계방안 연구. 고용노동부 학술연구용역사업 보고서.
- 정흥준·장희은(2018). 특수형태근로(특수고용)종사자의 규모추정을 위한 기초연구. 한국노동연구원 연구보고서.
- 정흥준(2019). “특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근”. 고용·노동브리프. 제88호(2019-03).
- 조아라·김명희·권현정(2020). “특수고용형태종사자의 시간빈곤과 일과 삶의 균형”. 보건사회연구. 제40권 제3호. 48-84.
- 통계청(2020a). “2019년 출생 통계”. [http://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=384631&pageNo=2&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=384631&pageNo=2&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=)에서 2021년 5월 15일 인출.

- 통계청(2020b). “2019년 육아휴직통계 결과(잠정)”. [http://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=386975&roWNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=386975&roWNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=)에서 2021년 5월 15일 인출.
- 통계청(2020c). “2020년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 자료”. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DE7006S&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7006S&conn_path=I3), [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DA7012S&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7012S&conn_path=I3) 에서 2021년 4월 20일 인출.
- 한국여성정책연구원·저출산고령사회위원회(2020). “일하는 모든 부모를 위한 육아휴직제도 개편방안”. 일하는 모든 부모를 위한 육아휴직제도 개편방안 정책토론회 자료집.
- Anxo, D., & Ericson, T. (2015). Self-employment and parental leave, *Small Business Economics*. volume 45. 751-770.
- Arnold, D., & Bongiovi, J. R. (2013). Precarious, informalizing, and flexible work: transforming concepts and understandings. *Am. Behav. Sci.* 57(3)., 289-308.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economics*. New York: Oxford University Press.
- Kalleberg, A. L. (2000). Nonstandard Employment Relations: Part-time, Temporary and Contract Work, *Annual Review of Sociology*, Vol. 26, 341-365.
- Lister, R. (2003). *Citizenship: Feminist Perspectives*. Parglave.
- INLPR. (2015). International Review on Leave policies and Related Research 2015. [https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user\\_upload/k\\_leavenetwork/annual\\_reviews/2015\\_full\\_review3\\_final\\_8july.pdf](https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/2015_full_review3_final_8july.pdf) 에서 2021년 3월 2일 인출.

Abstract

## Maternity Protection Policy: Guaranteeing the Right to Care of Non-Standard Workers

Bobae Jo\*

The maternity protection policy is for working parents to realize their right to work and right to care by guaranteeing leave during childbirth and child-rearing. The reduced income is maintained through the maternity protection benefit from the employment insurance. Although the maternity protection policy should cover all working parents, the target is legally limited to 'employees', excluding non-standard workers such as self-employed and non-standard contracted employees, and others. Because non-standard workers are flexible at the workplace by setting their work schedule and amount of work voluntarily, unlike regular employees. Realistically, those excluded workers needs the maternity protection as their income may decrease when they seek for work-family balance based on their labor autonomy. In this paper, we examine how the maternity protection policy is legally applied to the self-employed and non-standard contracted employees, and the actual situation of their work-family balance, their numbers, and practical considerations to expand the Maternity protection policy for them. From this, we will find a way for all working parents to realize the right to work and care in a harmonious way.

**Keywords** : Maternity protection policy, Legal blind spots, Right to care, Non-standard workers

---

\* Doctoral student, Seoul National University. Researcher, Korea Institute for Health and Social Affairs (bobaejo@kihasa.re.kr)