

모성휴가제도의 변화과정과 여성노동권¹⁾

— 2001년 ‘모성보호3법’ 개정과정을 중심으로²⁾ —

장 지 연*

초 록

우리나라 근로여성에 대한 모성정책은 1953년 근로기준법 제정 이후 큰 변화 없이 오랫동안 유지되어 오다가 1987년과 2001년 두 번에 걸쳐서 중대한 변화를 경험하였다. 1987년 남녀고용평등법이 제정되면서 무급이기는 하지만 육아휴직 제도가 처음으로 도입되었고, 2001년에는 산전후휴가기간의 연장과 비용 일부의 사회화, 육아휴직의 유급화 등 모성정책 면에서 획기적인 진전이 있었다. 이러한 성과는 여성과 노동자의 연대를 통한 적극적인 문제제기와 대응의 결과였다.

특히, 2000년에서 2001년의 기간동안 사회적으로 논란이 된 모성보호3법의 개정과정에서 크게 부각된 이슈는 사회보험에서 지급되어야 할 급여의 총액 규모의 문제, 재원이 어떤 사회보험에서 나와야 할 것인가의 문제, 여성노동자의 근로시간에 대한 규제 등 다른 보호조항의 완화에도 불구하고 추진해야 할 것인가의 문제 등이었다. 이러한 문제들에 대한 사회세력들의 대응양식들은 여성노동자의 모성정책을 둘러싼 노동자 대 자본가의 계급구도와 가부장적 국가와 여성노동자의 대립구도와 이 과정에서 여성·노동자 연대의 역할이 돋보인다. 이러한 대립구도에서 여성·노동자 연대의 주장이 관철되는 과정은 여성노동자의 부모권의 확대와 탈상품화의 진전으로 이해될 수 있다.

그러나 여성계와 핵심조직여성노동자, 주변적 여성노동자를 대변하는 그룹들

* 한국노동연구원 부연구위원

1) 인터뷰내용을 녹취하고 문헌자료를 정리하는 것을 도와준 류임량씨에게 감사드린다.

2) 소위 ‘모성보호3법’은 근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법으로서, 출산휴가의 확대와 급여의 사회보험화의 내용을 담고 있는 부분에 대한 개정과정을 말한다.

로 구성된 여성노동법개정 연대회의는 단체의 특성 상 개별적인 사안에 대해서는 이견이 표출될 수 있었다. 특히 비용부담의 주체나 휴가권이 적용되는 노동자의 범위와 관련하여 직접적으로 수혜를 보게 되는 집단이 누구냐가 달라질 수 있었기 때문이다. 이러한 의견의 차이들은 ‘여성의 노동자성에 대한 인정’ 또는 ‘여성의 노동권’에 대한 강조의 정도가 서로 다른데서 기인하는 것으로 볼 수 있다.

주요용어 : 모성보호, 여성노동, 노동권, 모성권

I. 서론

여성의 출산과 양육역할이 어떻게 규정되는가하는 것은 복지국가의 성격을 가늠하는 중요한 잣대이기도 하지만 더욱 중요하게는 그 사회의 성역할 구분과 평등의 정도를 판단하게 하는 준거이다. 특히 여성노동자의 모성역할에 대한 지원체계는 노동권과 복지수준, 성평등의 문제가 만나는 지점으로서 학술적, 정책적 관심의 초점이 되는 것은 당연한 일이다.

이 글은 여성노동자의 ‘모성휴가제도’의 변화과정을 살펴보고자 하는 글이다. 모성휴가제도는 그 사회의 여성의 노동권과 모성권에 대한 인정수준과 그 결합양상을 반영하는 것이기 때문에, 모성휴가제도의 변화과정을 살펴본다는 것은 우리나라에서 여성이 지속적으로 노동할 권리를 갖는 잠재적인 노동자라는 인식의 확산과 출산·양육의 책임이 배분되는 양식의 변화과정을 살펴본다는 의미를 갖는다.

이론적으로는 페미니스트 복지국가론에 기대어 여성의 지위와 경험을 반영하는 복지국가 성격규정과 유형화의 개념을 비판적으로 차용하여 우리나라의 모성휴가 제도를 들여다보는 틀로 삼는다. 이 이론적 틀에서는 시장의 힘으로부터의 자유를 반영하는 탈상품화라는 개념과 유급노동에의 접근권, 탈가족화의 개념 등이 적절한 위치를 잡음으로써, 크게는 노동자이자 어머니로서의 여성지위를 반영하는 복지국가의 성격을 판단하게 해줄 뿐 아니라, 작게는 ‘모성휴가제도’와 같은 구체적인 제도의 특성

을 판단할 수 있게 하는 기준이 된다.

특히 관심의 초점은 모성휴가제도와 관련한 논의과정에서 다양한 사회세력의 주장과 활동들이 여성의 노동자성을 어떻게 정의하고 확대해 왔는지 살펴보는 데 있다. 모든 여성은 잠재적으로 어머니이자 노동자이지만, 어머니로서의 여성에 무게를 실은 주장들과 노동자로서의 여성을 강조하는 시각이 언제나 갈등 없이 양립할 수 있었던 것은 아니다. 모성휴가제도의 성격을 결정하는 과정에는 매우 다양한 사회세력들의 입장이 개입되게 되는데, 이 과정에서 여성을 남성노동자와 동등한 위치에 세우고자하는 입장을 가진 세력은 다양한 사회세력과 어떤 지점에서는 갈등하고 다른 어떤 지점에서는 협력하면서 가게 된다. 이 논문은 이러한 과정을 드러내는데 목적이 있다.

먼저 우리가 여성노동자의 ‘모성정책’이라고 할 때 그 범위를 어디까지로 설정할 수 있으며 여기서 모성휴가제도의 위치는 어디가 될지 정리할 필요가 있다. ‘모성정책’은 여성이 담당해온 사회재생산의 기능 때문에 여성이 사회적인 노동을 수행하는 경우 정책적으로 고려되어야할 내용들을 포괄적으로 일컫는 것으로 생각할 수 있다. 이러한 정의에서는 ‘사회재생산 기능’의 범위를 어디까지로 보느냐에 따라 협의로 또는 광의로 정의될 수 있다. 좁게 보자면 여성노동자의 출산과 관련된 정책, 그리고 출산을 가능하게 하기 위한 모성건강, 모성안전에 관한 정책만이 ‘모성정책’이 될 것이다. 그러나 사회의 재생산은 생물학적인 출산 뿐 아니라 양육, 즉 ‘보살핌’ 노력이 없이는 불가능하다는 점을 인정한다면, 소위 ‘사회적 모성’에 대한 정책적 고려는 불가피할 것이다. 따라서 기본적으로 모성정책의 범위는 표1에 제시한 바와 같이 폭넓은 것이다.

여성의 노동권과 모성권의 결합양상, 관련된 복지수준과 성평등의 문제를 다루자면 표에 제시한 내용들, 즉, 모성건강과 안전에 관련된 제도, 보육시설과 양육지원의 관점이 얼마나 여성의 노동자성을 강조하고 있는가를 모두 다루고 종합적으로 판단하여야할 것이나, 앞서 언급한 바와 같이 본 논문은 휴가제도에 관한 것으로 초점을 제한하고 다른 부분에 대한 분석은 후속연구로 미루기로 한다.

<표 1> 여성노동자 모성정책의 범위

모성의 정의	제도의 분류	구체적인 정책
생물학적 모성	모성건강/안전	유해사업장 사용금지, 근무시간제한규정 등
	모성휴가제도	산전후휴가, 생리휴가, 수유시간
사회적 모성	양육지원	보육시설, 보육수당
	육아휴직제도	육아휴직

본 논문의 구성은 다음과 같다. II장은 페미니스트 복지국가론에서 끌어온 개념들을 중심으로 모성휴가제도의 특성을 드러내기 위한 분석틀을 구성한다. III장에서는 분석방법, 즉 구체적으로 검토한 문건들과 인터뷰한 인물들에 대하여 소개한다. IV장에서는 1990년대 초반이후 모성휴가제도의 주요 변천과정과 이 과정에서 등장하였던 주요 이슈들을 개괄적으로 정리한다. V장에서는 주요 이슈들을 둘러싼 행위자, 즉 사회세력들의 갈등과 협력의 내용들을 추적하면서 이런 행위와 주장들의 함의를 여성의 노동권과 모성권의 결합양상에 미치는 영향이라는 측면에서 조명한다. VI장에서는 요약과 함의를 정리한다.

II. 이론적 배경과 분석틀³⁾

1. 주류 및 페미니스트 복지국가론의 개념들, 그리고 새로운 분석틀

지난 10여 년 간 페미니스트 이론가들은 젠더시각을 가지고 기존 이론을 비판적으로 수정함으로써 복지국가 연구에 커다란 기여를 한 것으로 평가되어왔다(Sainsbury, 1999). 페미니스트 비판의 핵심은 기존의 복지국가는 남성을 주요 대상으로 조직화되어있는데, 복지국가에 대한 연구 및 이론적 시각도 남성 편향적이어서 여성의 경험을 포괄하는 이론을 구성

3) 이 장과 관련된 좀 더 자세한 이론적 논의는 필자의 '페미니스트 복지국가론에 대한 비판적 독해(한국사회학 2004년 6월(예정))'을 참조.

하지 못하고 있다는 것이다. 복지국가들의 특성에서 공통점과 차이점을 발견해내고 이런 특성들을 초래하는 기제를 밝힌 가장 대표적인 주류이론은 에스핑-앤더슨의 연구이므로 이에 대한 비판적 논의가 많았다. 에스핑-앤더슨(1990)에 있어서 복지국가의 성격을 규정하는 가장 기본이 되는 개념은 ‘탈상품화(decommodification)’이다. 그에 따르면 사회적 권리의 질은 ‘시장(market)의 힘으로부터 자유로울 수 있는 정도’에 따라 결정된다. 달리 말하자면 이것은 개인(또는 가족)이 노동시장 참여와 상관없이 일정수준의 삶의 질을 누릴 수 있는 정도이다. ‘탈상품화 개념’에 대한 페미니스트 비판의 핵심은 ‘시장의 힘으로부터의 자유’라는 개념은 이미 임금노동을 전제로 하는 것이므로 기본적으로 임금노동자로 정의되지 않는 대다수 여성의 경험이 배제된 개념이라는 점이다(Orloff, 1993; Sainsbury, 1999). 요컨대, 에스핑-앤더슨의 ‘탈상품화론’은 ‘남성노동자의’ 탈상품화일 뿐이라는 것이다(이혜경·홍승아, 2003).

에스핑-앤더슨의 ‘탈상품화’ 개념에 대한 가장 직접적인 비판과 대안 제시는 올로프에 의해 이루어졌다(Orloff, 1993). 그녀는 에스핑-앤더슨의 복지국가 유형론의 ‘세 차원’을 젠더관점을 통합시켜 수정하고 ‘여성의 유급노동에의 접근권’과 ‘독립적인 가구를 구성할 수 있는 가능성’이라는 두 차원을 추가하였다. 올로프가 제시한 ‘유급노동에의 접근권’은 성통합적인 복지국가론을 재구성하려는 전략에서 볼 때 결정적으로 중요한 기여이다.

이러한 페미니스트 비판을 적극적으로 수용하여 에스핑-앤더슨은 ‘탈가족화전략(de-familisation)’이라는 새로운 개념을 추가적으로 제시하였다. 탈가족화란 가족의 복지와 부양의무를 얼마나 완화시킬 수 있는가의 정도를 의미하는데, 이것은 여성에게 자신의 노동력을 상품화시키기 위한 전제조건이 된다. 에스핑-앤더슨은 이 개념의 측정기준으로 보육서비스 제공, 아동수당, 모성/부성휴가수준을 제시하였다 (Esping-Andersen, Gosta, 1999).

에스핑-앤더슨의 ‘탈가족화’ 개념은 여성의 무급노동의 경험을 반영하는 분석틀로서 그의 이론의 중요한 진전이라고 볼 수 있으나 다음 두 가지 점에서 아직은 불완전한 상태라고 생각된다. 첫째, 탈가족화는 곧 바

로 여성의 경제적 독립성이나 유급노동에의 접근을 보장하는 것이 아니라라는 점에서 여성의 경험을 반영하기에 충분한 개념이 아니다. 즉, 탈가족화 개념에 흡수될 수 없는 개념으로서 여전히 ‘유급노동에의 접근권’ 개념은 독자적인 유용성이 있어 보인다. 둘째, 그가 탈가족화를 위하여 필요하다고 제시한 세 가지 제도적 장치들은 여성의 보살핌노동의 전담 여부와 그 가치 평가라는 측면, 그리고 그 결과 나타나는 성별분업양상이라는 측면에서 매우 다른 의미를 갖는 제도적 장치들이다. 페미니스트들은 보육서비스의 제공과 아동수당의 지급이 각각 여성의 삶과 성별분업양상에 미치는 영향이 다르다는 점을 주지하고 있으며 복지국가의 전략이라는 측면에서도 분명히 구분하고 있는 개념이다. 요컨대, 탈가족화 개념 만으로는 여성의 경험을 반영하기에 불충분할 뿐 아니라, 그 자체로 분화되어야 할 개념이다. 보육서비스와 같이 여성의 보살핌노동이 담당하던 가족의 기능을 가족 밖으로 끌어내는 제도와 아동수당이나 모성휴가와 같이 적극적으로 부모로서의 권리를 보장하는 제도가 구분되어야 한다.

성에 대해 미분화된 시각 또는 여성의 경험을 간과하는 분석틀을 수정하는 포괄적인 분석틀은 다음과 같은 차원을 분석적으로 구분하면서 이론의 완결성을 기할 수 있다고 본다. 첫째, 유급노동과 무급노동의 구분이다. 노동시장에서의 임금노동 그리고 가정에서의 무급양육노동은 동시에, 그러나 분석적으로 구분해서 다루어져야 한다. 그러나 유급노동은 남성의 노동으로 무급노동은 여성의 노동으로 사전적으로 전제되어 분석될 필요는 없다. 현재 남성의 경험과 여성의 경험을 이 틀에 비추어 봄으로써 자연스럽게 그 특성이 대비되어 나타날 것이다.

둘째, 시민권적 권리의 차원이 접근권과 자유, 즉 적극적 권리와 소극적 권리로 구분되어 살펴질 필요가 있다. 접근권은 유급노동이나 무급양육노동에 대한 적극적인 권리를 표현하고자 하는 개념이다. 유급노동에 접근할 수 있는 권리는 ‘노동권’으로, 무급의 보살핌노동에 대한 권리는 ‘부모권’ 또는 ‘양육권’으로 명명하였다. 자유는 유급노동이나 무급양육동을 강제적으로 하지 않을 수 있는 권리를 표현하고자 하는 차원이다. 유급노동, 즉, 시장의 힘으로부터 자유로울 수 있는 정도가 ‘탈상품화’로

개념화되고, 무급양육노동, 즉, 가부장제의 힘으로부터 자유로울 수 있는 정도는 ‘탈가족화’로 개념화할 수 있겠다.

<표 2> 성에 대해 미분화된 시각을 수정하는 포괄적인 분석틀

		권리의 차원	
		접근권	자유권
노동의 종류	유급노동	노동권	탈상품화
	무급(양육)노동	부모권	탈가족화

이러한 분석틀을 가지고 모성휴가 제도를 조명할 때 살펴보아야 할 것은 크게 다음과 같은 두 가지 지점이다(box1 참조). 첫째, 부모권과 탈상품화의 차원이다. 모성휴가는 출산과 양육활동에 참여할 수 있는 부모권을 적극적으로 보장함으로써 동시에 노동의 탈상품화를 일정부분 반영하는 제도이다. 모성휴가제도가 제공하는 휴가기간과 그 기간동안 소득보전의 수준은 이러한 차원에서 살펴보아야 할 구체적인 내용이다. 지금까지 모성휴가제도를 바라보는 시각은 대체로 이 제도가 얼마나 부모로서의 권리를 보장하면서 노동의 탈상품화에 기여하였는가를 기준으로 이루어져왔다.

둘째, 모성휴가제도는 그 사회가 여성의 노동권을 얼마나 보장하느냐와 관련된다. 모성휴가제도는 기본적으로 여성이 출산과 양육역할에도 불구하고 노동자로서의 지위를 유지하게 하는 제도이다. 그러므로 휴가기간 후 **원직복귀 보장** 정도는 노동권 보장과 직접적으로 연결된다.

그러나 이러한 점 이외에도 모성휴가제도가 여성의 노동자성을 인정하는 정도는 구체적인 제도설계에 따라 달라진다. 이 부분은 본 연구가 강조하고자 하는 가장 핵심적인 지점이다(2절 참고).

모성휴가제도가 여성의 보편적인 노동자성을 인정하는 정도와 관련되는 방식은 여러 가지이다. 첫째, 모성휴가제도가 **여성과 남성에게 얼마나 유사하게 또는 다르게 적용되는가**는 여성의 노동자성을 인정하는 정도를 가늠하는 중요한 기준이다. 이것이 여성들만이 사용하는 휴가가 되

면 될 수록 모성역할은 여성의 배타적인 책임으로 정의되고 여성과 남성은 서로 다른 성격의 노동자로 정의되게 된다. 둘째, 휴가권의 문제 뿐 아니라 여기서 발생하는 **비용을 부담하는 방식**도 여성이 남성과 다른 특수한 종류의 노동자로 정의되는지 아니면 그냥 구분할 필요 없는 단일한 노동자집단으로 정의되는지를 결정하는데 영향을 미친다. 모성휴가에서 발생하는 비용을 사회화하느냐 아니면 개별화하여 휴가를 사용하는 개인에 대하여 직접적으로 발생하게 하느냐는 그래서 중요한 문제가 된다. 셋째, **얼마나 넓은 범위의 여성 노동자들에게 적용되는가**의 문제이다. 정규직 노동자 뿐 아니라 다양한 형태의 비정규노동자에게 폭넓게 적용된다면 보다 많은 여성의 노동권을 보장하고 노동자로서의 지위를 유지하게 해 준다는 의미가 된다.

Box1. 모성휴가제도를 살펴보는 기준

1. 부모권과 탈상품화 차원

1-1. 휴가허용여부 및 기간

1-2. 소득보전

휴가기간의 확대와 높은 소득보전수준의 유지 또는 휴가기간동안 새로운 사회보험 급여의 도입은 부모권의 강화와 노동자의 탈상품화의 진전으로 이해할 수 있다.

2. 여성의 노동자성 또는 노동권 차원

2-1. 원직복귀: 법에 원직복귀가 명시된다는 것은 여성이 출산과 양육역할에도 불구하고 노동자로서의 지위를 유지한다는 것을 의미한다.

2-2. 남녀노동자의 차이:

2-2-a. 휴가권의 성별차이: 여성들만이 사용하는 휴가가 되면 될 수록 모성역할은 여성의 배타적인 책임으로 정의되고 여성과 남성은 서로 다른 성격의 노동자로 정의되게 된다.

2-2-b. 비용부담의 주체: 비용의 사회화문제는 여성이 남성과 다른 특수한 종류의 노동자로 정의되는지 아니면 그냥 구분할 필요 없는 단일한 노동자집단으로 정의되는지와 관련된다.

2-3. 휴가권이 적용되는 노동자의 범위

2. 성별분업양식에 대한 강조 vs 노동자성에 대한 강조

본 연구는 모성휴가제도가 여성을 보편적인 노동자로 인정하는 정도를 반영하는 양식에 주목한다. 따라서 제도의 변천과정에서 여성의 노동자성을 강조하는 입장을 가진 사회세력들이 다른 사회세력과 어떻게 갈등하고 협력하면서 여성의 노동자성에 대한 인식을 확대해 나가는지를 살펴보는 것은 중요하다.

한편으로는 복지국가가 여성에게 제공하는 가능성에 주목하고(Hernes, 1987) 여성의 정치적 행위능력을 강조함으로써(Gordon, 1990; Skocpol, 1992) 복지국가 전반에 대한 평면적인 비판의 시각에서 벗어나고, 다른 한편으로는 기존의 주류복지국가론의 남성 편향적인 시각에 대한 비판의 논리를 정교화하면서 페미니스트 이론가들은 복지국가에 대한 비교연구를 발전시켰다. 이러한 중요한 기여에도 불구하고 페미니스트의 복지국가 연구에 대하여 필자가 느끼는 아쉬움은 이들이 복지국가유형화의 기준으로 ‘성별분업정도(또는 성별분업양식)’에 주로 의존하고 있다는 데 있다. 즉, 이들은 유형화의 기준으로 ‘여성이 어느 정도나 임금노동자로 정의되는가’ 보다는 ‘누가 보살핌노동을 담당하느냐’에 집중한다. 루이즈와 세인즈베리, 크롬튼과 고닉 등 복지국가 유형론을 제시한 대부분의 연구들은 여성이 무급노동 즉 보살핌노동을 얼마나 배타적으로 전담하고 있는가와 보살핌노동이 국가로부터 직접적으로 가치평가되고 보상되는가의 여부를 중심으로 유형화를 하고 있다는 사실을 발견할 수 있다.⁴⁾

여성의 임금노동자성을 살펴보는 것과 보살핌노동의 담당자가 누구인가에 주목하는 것은 동전의 양면같이 보이지만 사실은 매우 중요한 차이일

4) 예컨대, 세인즈베리(1999)가 제시한 유형화의 기준에는 사회적 권리가 혼인상태에 영향을 받는지 여부나 여성의 유급노동에 대한 접근권 등이 포함되어있기는 하지만 다른 두 가지 중요한 기준은 양육자로서의 여성의 권리나 양육에 대한 국가의 책임 범위 등이어서 이 부분에 대한 가중치가 크다고 볼 수 있고, 결과적으로 제시하는 부양자모델 vs. 개인모델(1994), 또는 성역할 분리모델을 포함시킨 세 가지 레짐의 구분(1999)에서 나타나는 바, 그녀의 고민은 여성의 무급노동(양육노동)의 전담여부와 그 가치의 평가방식으로 귀결되는 듯하다. 김혜경(2003)이 정리한 최근의 유형화에서도 여성의 취업형태를 한 축으로 고려하기는 하지만 포커스는 양육책임자가 누구인가와 양육의 대체방식에 맞추어진다.

수 있다. 필자는 후자의 방법론을 취했을 때 ‘차이와 평등의 딜레마’에서 빠져나오지 못하게 된다고 생각한다. 보살핌노동의 사회화나 보살핌노동에 대한 보상이나의 문제로 쉽게 넘어가게 되기 때문이다. 보살핌노동의 가치인정(보상)의 문제가 모델의 핵심이슈가 되었을 때 ‘차이’전략과 ‘평등’전략의 대립에서 해결책을 찾기는 어려워진다.⁵⁾

‘차이옹호자들’의 주장, 즉 현재상태에서 여성과 남성의 성역할이 너무나 분명하게 구분되어있다는 점을 인식해야한다는 점은 옳다. 그러나 필자가 보기에 평등전략, 즉 여성의 노동자화를 통해 독립된 경제주체화를 유도한다는 것이 분리된 성역할이라는 현실인정과 논리적으로 양립 불가능한 것은 아니다. 오히려 평등전략은 이러한 기본전제의 차이를 인정하고 출발하여야한다.

이런 입장에서 본다면, 복지국가의 가부장적 성격분석과 성별분업양상에 대한 연구를 수행하기 위한 가장 중요한 개념적 도구는 ‘여성의 노동자성 수준’이다. 달리 말하자면, 여성이 그 사회에서 얼마나 강한 정도로 ‘노동자’로 정의되는가 하는 점이다. 이것은 단순히 여성의 경제활동참가율과는 전혀 다른 것으로서, 여성이 노동자(또는 잠재적인 노동자)인 것이 얼마나 당연하게 받아들여지는가와 연결된다.

여성의 ‘노동자성 수준’이라는 개념은 복지국가의 성격과 성별분업양상의 특징에 미치는 사회세력의 역할을 역동적으로 포착할 수 있게 해준다. 이 개념은 복지제도의 형성과정에서 활동한 사회세력의 성격논의에서 매우 중요한 기준인 것이다. 예컨대, 당시에 페미니스트 운동의 성격이 사

5) ‘차이’의 옹호자들은 평등(equality)전략이 ‘남성을 규범’으로 삼으면서 왜곡된 기준을 제시한다고 비판한다. 이런 주장에 근거하면 보살핌노동의 가치인정과 이에 기반한 사회적 권리의 주장으로 이어진다. 자연히 이들은 여성의 모성권을 주장한다. 여성이 노동시장에서 일하지 않고 보살핌노동을 전담하더라도 낙인(stigma)없는 복지수급권을 부여받아야하며 그 수준도 노동자에 못지않아서 유급노동과 무급노동 간에 자유롭게 선택할 수 있어야한다는 것이다. 이들에게 있어 가부장제의 타파는 탈가족화전략이 아니라 보살핌노동에 대한 가치인정과 부모권(또는 모성권)의 확립에 의해서 가능한 것이다. 한편, 평등주의자들은 차이전략은 여성성에 대한 근본주의적 개념으로 기존의 성별분업을 강화하는 결과를 초래한다고 비판해왔다. 이들은 보편적 시민권을 위해서는 여성에게는 유급노동에의 접근권, 무급노동으로부터의 자유가 보장되도록 하는 복지시스템을 요구한다.

민주의와 얼마나 친화적이었는가라는 질문과 그 국가의 복지국가성격을 연계해주시기도 하고, 본 연구에서 적용하고자 하는 바와 같이, 여성을 보편적인 노동자로 정의하고자하는 사회세력의 주장과 활동양상이 모성휴가라는 제도가 성별분업양상과 여성의 복지수준이라는 측면에서 어떤 특성을 띄게 만들었는지를 보여주는 중요한 개념적 도구가 된다.

III. 분석방법과 자료

분석방법으로 문헌연구와 심층면접을 병행하였다. 본 연구가 주된 분석 대상으로 삼는 모성휴가제도의 변화는 1990년대 중반에서 2001년에 걸쳐서 일어났다. 이 과정에서 제출되었던 관련 법률의 개정을 위한 안들과 여성단체와 노동단체, 사용자단체가 작성한 각종 문건들을 직접 검토하였으며, 추가적으로 이 과정에 관여하였던 활동가들과 단체의 대표들을 인터뷰하여 당시의 상황에 대한 증언을 청취하였다. 필자가 인터뷰한 여성·노동계 관련자들은 대표, 여성국장 등 책임있는 담당자들이며, 경제인총연합회 관련자는 당시 직접 상황을 분석하고 성명서를 작성한 실무자이다. 관련된 이차자료들과 문헌들을 보완적으로 참고하였다. 활용한 자료들을 종류별로 정리하면 다음과 같다.

☐ 공식적으로 제출된 법률안과 국회 회의록

- 국회 회의록
- 제출된 법률안: 한명숙안, 김정숙안, 정우택안, 환경노동위원회 대안 등

☐ 성명서 및 보도자료, 내부자료

- 모성보호관련법 7월 시행을 촉구하는 여성·노동·시민사회단체 기자회견 자료(2001년 4월 27일)

- 여성노동법개정 연대회의: 모성보호비용 사회분담화의 조속한 시행을 촉구하는 여성·노동계 의견서(2001년 1월 17일)
- 여성노동법개정 연대회의: 성명서(2001년 4월 30일; 2001년 5월 9일)
- 여성노동법개정 연대회의: 보도자료(경총 등 경제5단체의 4월 21일 보도자료에 대한 논평; 경제5단체의 모성보호관련 비용통계자료는 사기에 가까운 지나친 과장이다!)
- 여성노동법개정 연대회의: 성명서(모성보호법 2년 유예 결정에 대한 입장, 2001년 4월 25일)
- 한국여성단체연합, 한국여성민우회, 한국여성노동자회협의회, 전국여성노동조합: 경총 등 경제5단체 4월 17일 발언<여성노동관련 법 입법 연기 촉구>에 대한 여성계 항의 성명서
- 한국여성단체연합: 모성보호비용 사회분담화의 조속한 시행을 촉구하는 한국여성단체연합 의견서(2001년 1월 21일)
- 한국여성노동자회 모성보호활동 내부자료
- 한국노총: 모성보호비용 사회분담화의 조속한 시행을 촉구하는 한국노총 의견서(2001년 1월 18일)
- 민주노총: 여성노동권 관련 법개정 투쟁보고(2001년 7월 13일)
- 민주노총: 보도자료(2001년 5월 17일)
- 한국경영자총협회 성명서 및 보도자료(2001년 4월 21일; 2001년 4월 23일)
- 일간지 기사색인

□ 개인 인터뷰 및 토론회 녹취록

- 한국여성단체연합 및 여성민우회 관련자(2003년 5월 16일)
- 한국여성노동자회 관련자(2003년 5월 2일)
- 한국노총 관련자(2003년 5월 22일)
- 민주노총 관련자(2003년 5월 27일)

- 경제인총협회 실무담당자(2003년 4월 28일)
- 2000년 한국노총주최 토론회의 녹취록: 여연, 여노자회, 민주노총, 경총 담당자가 토론자로 참석

□ 이차적인 문헌자료

- 한국여성단체연합. 1998. 『열린희망-한국여성단체연합 10년사』
- 조은. 1996. 『절반의 경험 절반의 목소리』. 미래미디어
- 한국경영자총협회. 『노동경제연감』 82년부터 2000년까지의 각 호

IV. 모성휴가제도의 변화과정⁶⁾

우리나라 여성노동자의 모성휴가제도는 1953년 근로기준법상의 모성보호조항에서부터 언급되고 있다. 당시 근로기준법에는 내용은 산전산후 60일의 유급휴가와 이 기간을 전후한 해고의 제한, 생리휴가 등이 포함되는 것이었다. 이후 한동안 변화가 없다가 1987년 제정된 남녀고용평등법에서 임신 등 모성기능을 이유로 한 차별을 명시적으로 금지하였고, 여성노동자로 한정하고 무급이기는 하지만 육아휴직을 규정하였다. 1차 고령법 개정을 통해서 육아휴직기간을 근속기간에 포함시켜 육아휴직을 하더라도 승급, 승진, 퇴직금 등에 불이익이 없도록 개선하였다(김엘림, 1999: 8).

1989년에는 근로기준법상 모성보호규정에 대한 벌칙이 다소 강화되었다. 산전산후 휴가기간동안과 그 후 30일간의 해고금지 규정에 대한 벌칙이 종전에는 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금이었던 것이 5년 이하의 징역 또는 3000만원 이하의 벌금으로 강화되었고, 산전산후 휴가 및 임신중의 경이한 작업으로의 전환의 경우도 처벌이 강화되었다(정혜선, 1995: 41). 또한 근로기준법을 5인 이상 사업장에 적용하고, 생리휴가의 경우에 ‘사용자는 여자가 생리휴가를 청구하는 경우’에 주던 것을 ‘사

6) 이 절의 내용은 장지연외(2004)에서 발췌

용자는 여자인 근로자에 대하여 월 1일 유급생리휴가를 주어야한다.’로 바뀌면서 청구를 하지 않아도 생리휴가가 지급되게 되었다.

1994년 2월에는 여성정책심의위원회의 심의의결로 확정된 ‘제1차 근로 여성복지 기본계획’이 수립되었는데, 여기서 모성보호에 관련된 계획안은 태아검진 휴일제도 신설, 출산휴가는 ILO 규정인 12주로 유·사산 휴가 법제화, 육아휴직은 남성근로자까지 확대, 모성보호비용의 공공부담화의 내용을 담고 있으며, 여성일반에 대한 과보호를 완화하고 그 일환으로 생리휴가의 무급화를 계획하고 있다. 이러한 제1차 근로여성복지기본계획의 성과로 육아휴직 장려금제도가⁷⁾ 도입되었다(한국여성개발원, 2001: 127).

1995년 8월에 남녀고용평등법이 2차로 개정되었는데 개정의 주요 내용은 모집·채용에 관련된 내용이었지만, 모성휴가와 관련해서도 중요한 변화가 있었는데, 육아휴직 적용대상을 “근로여성”에서 “근로여성 또는 그를 대신한 배우자인 근로자”로 확대하였다는 점이다. 이것은 남녀고용평등법이 보편적인 국제적 동향에 부응하여 종래의 전통적 성별 역할관을 탈피하고 육아에 대한 남녀공동의 참여와 책임을 지향하는 의미있는 질적 변화라 할 수 있다(김엘림, 1999: 9~10). 그러나 기본적으로 “근로여성”이 우선적인 양육책임자로 정의되고 있다는 한계를 벗어나지는 못하였다.

모성보호사안의 새로운 전기를 마련해준 것은 세계화추진위원회의 활동이었다. 세계화추진위원회 여성정책소위원회는 여성과제의 윤곽을 4가지로 정하였고⁸⁾ 모성보호내용도 이에 포함되었다(조은, 1996: 17~37). 최종적으로 발표된 10대 추진과제에서는 모성보호비용의 사회적 분담체계 확립이 6번째 과제로 추진되어서 ‘모성보호비용의 사회화’에 대한 논

7) 1995년 5월부터 고용보험에 의해서 육아휴직 장려금 지원제도를 도입하게 되었다. 육아휴직장려금액은 제도 도입 초기인 1995년 7월~1996년의 경우 1인당 대기업 월 8만원, 중소기업 월 12만원을 지급하였고, 이후 액수는 계속 상향조정되었다(한국여성개발원, 2001: 122).

8) 4가지 과제의 내용은 1) 가사와 육아의 사회적 분담체계, 2) 취업여건 조성, 3) 인력개발, 4) 기타 사회지원체계이다. 모성비용의 사회적 분담은 2) 취업여건 조성에 해당된다(조은, 1996: 37).

의가 본격적으로 시작되었다. 여기서 모성보호비용을 사회보장에서 해결한다는 기본적인 원칙에 동의하였으나, 재원확보방안에 대한 합의에는 도달하지 못하였다(조은, 1996: 38 ~116).

모성보호법의 개정 문제가 본격적으로 법적인 절차를 거친 것은 2000년 6월 한나라당 김정숙 의원의 모성보호를 위한 근로기준법 개정안을 제출하면서부터이다⁹⁾. 김정숙 의원 개정안의 내용은 60일인 산전산후 휴가를 90일로 연장하고, 태아검진휴가, 유·사산 휴가, 육아휴직급여지급을 포함하는 근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법, 국민건강보험법 개정안을 제출했다. 이 안에서는 모성보호비용의 문제를 당장은 고용보험에서 지급하더라도 국민건강보험으로 순차적으로 바뀌어 나가야한다는 점을 근거규정에 두도록 하고 있다. 11월 25일에는 민주당 한명숙 의원의 근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법 개정안도 발의되었다.

소위원회에서는 여성보호조항을 완화하는 조건으로 산전산후 휴가 확대, 육아휴직 급여지급, 태아검진휴가, 유·사산휴가, 가족간호휴가 등을 모두 법제화하고 생리휴가는 따로 논의하기로 하고 법안심사를 거쳤다. 그러나 정기국회에서 개정법안으로 의결되지 못하여 2000년을 넘기게 되었다. 그리고 법안심사 후에 다시 자민련 정우택의원의 발의가 나왔는데, 정우택안은 산전산후 휴가를 12주로 확대하고 사업주 부담으로 전담하며 생리휴가를 폐지하는 것을 개정안에 포함하고 있었다. 모성보호내용은 2001년 4월 환경위원회에서 다루어지기 시작했으며, 이러한 논의의 결과, 산전산후 휴가 90일 확대, 육아휴직급여 지급이 법제화되었고, 유·사산 휴가, 태아검진휴가 등은 제외되었다. 모성보호 관련법의 적용은 2001년 11월 1일부터 시작되었다.

9) 모성보호문제가 국회에서 다루어지기 시작한 것은 1999년 여성특별위원회임. 여성특위는 이 주제를 가지고 정책공청회를 개최하였으며 12월에 4개의 법안으로 발의되었으나 제15대 국회 임기만료로 자동폐기 되었다가 2000년 16대 국회가 개원하자 김정숙이 15대 때 제출했던 것을 다시 발의함.

V. 사회세력의 역할: 갈등과 협력

본 연구의 분석틀을 제시하는 II장에서 필자는 복지국가 성격분석과 성별분업양상에 대한 연구를 수행하기 위한 가장 중요한 개념적 도구는 ‘여성의 노동자성 수준,’ 즉, 여성이 그 사회에서 얼마나 강한 정도로 ‘노동자’로 정의되는가라는 것이라고 논의하였다. 따라서 복지정책이자 노동정책이고 여성정책이기도한 모성휴가제도의 특성과 변화를 조명하기 위해서는 ① 부모권과 탈상품화의 수준을 반영하는 휴가기간과 소득보전수준 뿐 아니라 ② 여성의 노동자성, 즉 노동권보장의 수준을 반영하는 제도적 특성들을 살펴보는 것이 특별히 중요하다는 점을 지적하였다. 여기에는 휴가 후 원직복귀의 보장여부, 남성과 여성에 부여되는 휴가권의 차이, 휴가권이 적용되는 노동자의 범위, 그리고 마지막으로, 휴가기간 동안 임금보전에 들어가는 비용의 분담방식이 포함된다.

따라서 여성의 노동권에 대하여 각기 다른 입장을 표방하는 사회세력들이 이상의 쟁점들에 대하여 어떤 갈등과 협력양상을 보였고 무엇을 쟁취하였는가를 분석하는 것은 우리나라 모성휴가제도의 변천과정에 대한 이해를 제공할 뿐 아니라 나아가 부분적으로는 복지국가의 성격과 성별분업양상에 대한 접근을 가능하게 한다.

IV장에서 살펴본 바와 같이 1950년대 근로기준법의 모성휴가제도는 60일의 유급 산전·후 휴가와 유급의 생리휴가로 출발하였다. 휴가기간 동안의 임금은 개별기업이 제공하였고, 육아휴직제도는 없었다. 이후 지금까지 모성휴가제도에 있어서의 중요한 변화들을 앞서 정리한 분석기준에 따라 살펴보면 box2와 같다.

box2. 모성휴가제도의 주요변화 요약

1. 부모권과 탈상품화 차원

1-1. 휴가허용여부 및 기간: 산전·후 휴가가 60일에서 90일로 확대되었

고, 육아휴직이 도입되었다.

- 1-2. 소득보전: 산전·후 휴가의 소득보전수준은 100%이며 육아휴직 기간에 대해서는 적은 액수이기는 하나 사회보험에서 일정액이 지급되게 되었다. 생리휴가는 무급화 되었다(2003년 근로기준법 개정시).

2. 여성의 노동자성 또는 노동권 차원

- 2-1. 원직복귀: 산전·후 휴가와 육아휴직이 권리로서 정의되면서 원직복귀가 명시되었다. 그러나 법의 내용이 아니라 관행을 기준으로 보면 임신과 출산에도 불구하고 직업을 유지할 수 있는 정도, 즉 여성의 노동권의 정도는 높지 않다.

2-2. 남녀노동자의 차이:

- 2-2-a. 휴가권의 성별차이: 육아휴직은 명시적으로나마 남성과 여성이 동등한 권리를 갖게 되었다.

- 2-2-b. 비용부담의 주체: 산전·후 휴가는 늘어난 30일분의 임금만 사회보험에서 지급되게 되었고 기존의 60일분은 여전히 기업이 제공하고 있다. 육아휴직급여도 사회보험에서 일정액 제공되는데, 이것은 모두 고용보험이 담당하게 되었다.

- 2-3. 휴가권이 적용되는 노동자의 범위: 명시적으로는 모든 여성노동자(육아휴직의 경우는 남녀노동자)이다. 그러나 현실적으로는 비정규여성노동자들에게는 거의 적용되지 못하고 있다.

이러한 쟁점들 가운데 원직복귀명시와 휴가권의 성별차이 문제는 상대적으로 격렬한 의견대립 없이 법·제도가 정착되었다. 그러나 이밖에 다른 쟁점들은 사회적으로 뜨거운 논란을 불러일으켰다. 이러한 쟁점들을 놓고 사회세력들 간의 갈등과 협력이 나타나게 되는데, 다음과 같은 차원에서 갈등구도 또는 이해관계의 차이가 중층적으로 포착된다. 그것은 첫째 노동자 대 자본가의 계급구도, 둘째 가부장적 국가 대 여성의 대립구도, 셋째 여성·노동자 연대에 속한 그룹들간의 입장 차이로 나누어 살

펴볼 수 있다.

1. 노동자 대 자본가 계급구도

노동자(때로는 여성노동자) 대 자본가의 대립구도는 기본적으로 새로운 휴가(육아휴직)의 도입이나 기간의 연장(산전·후 휴가), 기존 휴가(생리휴가)의 존폐 문제 등 휴가권 자체를 쟁점으로 하는 대립과 임금보전수준(육아휴직급여의 액수)에 대한 대립 등 부모권의 인정과 탈상품화수준을 결정짓는 쟁점을 둘러싸고 전개되었다. 노동자 측에서는 산전·후 휴가의 확대, 육아휴직의 도입, 생리휴가의 존속을 주장하였고, 자본가 측에서는 이에 대한 반대의견을 제기하였다.

주요 정책과 관련하여 자본가 측의 입장을 전달하는 창구인 한국경제인총협회(이하 경총)는 1987년 남녀고용평등법 제정에 대한 반대하면서 유급생리휴가 폐지를 주장한 이래로(경총, 1988: 68) 끊임없이 생리휴가 폐지를 요구하였다. 1992년 노동관계법 개정과정에서도 생리휴가 폐지를 요구하였고(경총, 1994: 396), 1996년 8월 노사개혁위원회 토론에서 다시 유급생리휴가를 폐지할 것을 요구하는 경영계 의견안을 제시하였고(경총, 1997: 362~363), 1997년에도 다시 남녀고용평등법 개정과 관련하여 같은 의견을 다시 주장하였다(경총, 1998: 361).

또한 경총은 1997년 남녀고용평등법 개정시 산전·후 휴가의 확대와 육아휴직의 유급화가 논의될 때, 여성근로자의 유급 산전산후 휴가, 육아휴직 등에 따른 추가비용부담이 여성인력 활용에 걸림돌이 되고 있다고 주장하고, 이러한 내용을 노동부와 여야 3당에 건의하였다(경총, 1998). 2001년 산전·후 휴가 기간 확대 논의 시에 경총은 9월 21일에 <모성보호관련 제도 개정에 대한 의견>을 내게 되는데 산전산후 휴가 확대와 육아휴직급여 등은 ILO 협약에서도 채택되지 않았고 일부 선진국에서만 채택하고 있는 내용이라고 반대입장을 제시하였다(경총 2001년 9월 21일 성명서).

이러한 주장에 맞서서 여성노동자는 여성단체와 노동자단체의 연대를 통해서 대응하였다. 1990년대 초반에는 모성보호를 모토로 한 여성단체의

활동이 활발했다. 여성단체연합에서는 90년을 ‘모성보호의 해’로 선언하고 “평등한 노동, 건강한 모성”이라는 슬로건 하에 노동시장에서의 모성 파괴 실상을 폭로하고 모성보호는 여성노동자의 기본적인 노동권임을 선언하고 이를 확보하기 위한 다양한 활동을 전개하였다. 특히, 모성이 개인의 문제가 아니라 사회전체에서 책임지고 분담화해야 할 것이라는 주장을 제기한 것을 의미한다. 1992년 5월 19일에는 경총이 노동관계법 개정과정에서 생리휴가 폐지를 요구하였을 때, 여성단체연합은 성명서를 발표하고 노동관계법 개정요구안을 만들어 한국노동연구원 노동관계법 연구위원회에 제출하였다(한국여성단체연합, 1998: 54).

2000년 6월에 여성단체들 및 노동단체들은 여성노동법개정 연대회의¹⁰⁾를 만들고, 이 연대를 통해서 남녀고용평등법과 근로기준법 개정을 요구하는 청원서를 제출하였다. 이 청원서의 내용은 임신여성에 대한 보호를 강화하고 산전산후 휴가기간을 ILO 기준으로 확대하며 유·사산휴가, 배우자 출산휴가, 육아휴직 급여 70% 등을 주장하는 한편, 기업의 부담을 가중시킴으로서 결국은 여성고용을 저해시키는 비용의 문제에 대해 사회분담화를 명시하도록 하는 것이었다.

모성휴가기간의 비용 분담문제는 계속 논란거리였다. 경총은 휴가기간 동안의 급여에 필요한 비용을 추계하는 과정에서 여성계나 정부에서 추정한 액수의 4배가 넘는 금액을 제시하였는데, 주된 차이는 육아휴직을 사용할 노동자가 몇 명이나 될 것인가에 대한 추정비율의 차이에 기인하는 것이었다. 즉, 경총은 육아휴직의 유급화를 비용부담의 문제를 들어

10) 2000년 여성노동법개정과 관련하여 공대위 구성을 제안한 것은 민주노총이었다. 2000년 4월 정부의 경제정책조정회의에서 출산휴가연장, 비용의 사회분담, 육아휴직 제도 급여신설 등을 추진하기로 결정된 것을 보고, 이해 5월 민주노총 여성담당자 회의는 이러한 개정과정에서 생리휴가 폐지 등 여성보호조치의 완화가 함께 추진될 가능성이 있다고 판단하였다. 따라서 이 문제에 대해서 공동대책위 구성을 제안하고 6월 14일 한여노협, 민주노총, 한국노총이 참석한 가운데 첫 모임을 가졌다. 이후 7월 4일, 여성노동법개정 연대회의의 제 1차 회의가 한국여성단체연합, 한국여성단체협의회, 한국노동조합총연맹, 전국민주노동조합총연맹, 한국여성노동자회의협의회, 한국여성민우회, 전국여성노동조합, 서울여성노동조합의 8개 단체가 참가한 가운데 발족하였다(민주노총, ‘여성노동권 관련 법개정투쟁 보고,’ 2001. 7. 13 제 20차 대의원대회 제출).

적극 반대하고 나오게 된다(경총, 성명서 및 보도자료; 2001년 4월 21일자, 2001년 4월 23일자).

그러나 늘어나는 산전·후 휴가기간의 급여나 육아휴직 급여는 사회보험에서 지급하는 것을 전제로 한 상황에서 경총의 주된 관심이 비용부담의 문제였다고 믿기는 어렵다. 표면적으로는 육아휴직 급여에서 발생하는 비용을 과다추정하여¹¹⁾ 고용보험의 재정에 위기를 초래할 수 있다는 점을 들고 있으나, 이러한 추정이 현실과는 크게 동떨어진 추정치라는 것은 누구나 알 수 있는 상황이었다. 나아가 산전·후 휴가만 본다면 이 당시 추구된 비용의 사회보험화는 사업주만 보험료를 내는 사회보험에서 비용을 담당하는 안이 아니었고 출산여성노동자의 임금으로 인한 기업의 비용부담을 덜어주는 것을 염두에 둔 계획안이었다. 그러나 자본가 전체의 입장에서 볼 때 비용을 일부 사회보험으로 돌리는 것 보다 더 절실한 문제는 휴가권의 확대, 즉 산전·후 휴가기간의 연장과 급여지급으로 인해 육아휴직 사용자가 늘어나는 것 자체를 막는 것이었다. 이러한 점은 경총의 실무담당자와의 인터뷰에서도 드러난다.

우리가 반대논리로 제시했던 비용부분은 사실은 그 때 제기했던 비용조차도 그 정도의 비용이면 뭐 그렇게 그 뭐 설령 그게 다 나간다고 하더라도 그것 때문에 못 받아들일 정도로 과도한 비용은 아니에요....그래서 인제 지금도 상황변화가 없다는 건 뭐냐하면 우리가 비용 때문에 반대를 하는게 아니고 전체 여성고용과 관련된 여러 가지 여건들이 굉장히 좀 불리하게 가는게 아닌가 그러니까 여성들을 기업들이 고용하는 입장에서 보면 여러 가지 자꾸 제한 조건들이 많아지니까....비용 자체가 큰 문제였던 것은 아니에요.(경총 실무자)

요컨대, 자본가계급을 대변하는 경총은 생리휴가폐지를 오랫동안 요구

11) 경총은 출산을 하는 여성노동자의 30%와 배우자가 출산을 한 남성노동자의 30%가 법이 정한 최대기간의 육아휴직을 사용하는 것을 전제로 육아휴직비용을 추정하였다.

하였을 뿐 아니라 산전·후 휴가나 육아휴직과 관련된 휴가권의 확대 자체에 대하여 제동을 걸고자하였던 것으로 보인다. 이에 대응하여 여성·노동자 연대는 모성관련 휴가기간을 연장하고 급여를 확보하여 휴가권을 확대하고자 공동으로 대응하였다. 그러나 구체적으로 어떤 부분을 얻는데 더 주력하느냐하는 지점에 있어서까지 여러 사회세력들의 이해가 일치한 것은 아니었다. 이점에 대한 자세한 논의는 후술하기로 한다.

2. 성별구도 또는 가부장적 국가 대 여성노동자 대립구도

모성휴가와 관련하여 여성 대 남성의 성별구도는 휴가권의 성별차이와 비용분담의 사회화 수준과 관련된다. 먼저 휴가권의 성별차이는 보다 포괄적인 의미에서의 성평등, 그리고 가부장제적 성역할배분을 반영한다. 모성휴가가 여성들만이 사용하는 휴가가 되면 필수록 모성역할은 여성의 배타적인 책임으로 정의되고 여성과 남성은 서로 다른 성격의 노동자로 정의되게 된다. 생리휴가와 산전·후 휴가는 여성들만이 사용하는 휴가이지만 논란이 될 수 있는 휴가는 육아휴직과 배우자출산휴가이다.

육아휴직은 처음에 도입될 때에는 ‘출산여성근로자’만이 사용할 수 있는 휴가였다가 이후 고령법 개정과 함께 ‘출산여성근로자 또는 출산여성근로자를 대신하는 남성근로자’로 자격요건을 확대하였다. 그러나 확대된 자격요건도 배우자가 근로자일 때에만 남성노동자가 휴가를 사용할 수 있는 것이므로 자녀양육의 책임이 일차적으로 여성에게 있는 것으로 보는 관점을 벗어나지 못한 것이었다. 2001년 개정에서야 비로소 육아휴직의 권리가 ‘만 1세 미만의 자녀를 둔 모든 남녀노동자’로 확대되게 되었다. 한편, ‘배우자출산휴가’는 2001년 모성보호법 개정과정에서 출산한 배우자의 수발을 위하여 남성노동자에게 2주의 휴가를 부여하는 방안이 거론되었으나 결국 도입되지 못하였다.

남성에게도 동등하게 부여되는 휴가권의 확대를 위하여 노력해온 과정이 어려운 과정이었던 것은 사실이나 이 과정에서 가부장제, 즉 여성에 대한 남성의 지배 및 차별구조가 계급적인 성격을 띠고 나타난 것은 아

니었다. 그러나 휴가기간 동안의 임금보전을 위한 비용부담의 주체를 정하는 문제에 있어서 가부장제적 사회구조는 보다 분명하게 드러났다고 볼 수 있는데, 이것은 주로 가부장적인 국가와 여성·노동자 연대 사이에서 불거졌다.

산전·후 휴가기간을 90일로 확대하는 것에 대한 논의는 90년대 초부터 있었으나 이것이 2001년에야 가능해질 만큼 어려움을 겪었던 것은 적어도 표면적으로는 휴가기간 동안의 급여문제를 둘러싸고 합의를 도출하지 못한데 그 이유가 있었다. 물론 휴가권의 확대 자체를 자본가계급이 반대하였고 급여문제는 표면적인 이유일 수도 있지만, 적어도 사회적인 논란의 핵심은 휴가기간 동안의 급여를 부담할 사회보험기금을 정하는 것이었다.

1996년 세계화추진위원회의 10대 추진과제에서는 모성보호비용의 사회적 분담체계확립이 6번째 과제로 추진되어서 ‘모성보호비용의 사회화’에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. 여기서 모성보호비용을 사회보장에서 해결한다는 기본적인 원칙에 동의하였으나, 재원확보방안에 대한 합의에는 도달하지 못하였다. 재원확보방안으로는 고용보험에서 해결하는 방안, 의료보험에서 해결하는 방안, 그리고 기금조성 등 제3의 방안이 논의되었다. 그러나 이러한 논의과정에서 부처간의 이해관계가 대립되었는데 보건복지부는 개별기업이 유급 출산휴가를 주는데 굳이 사회적 분담해야 되느냐는 의문을 제기했으며, 특히 의료보험에서 분담된다는 사실에는 강경한 반대입장을 밝혔다(조은, 1996: 38~116).¹²⁾ 1999년 국회의 여성특별위원회에서 다시 이 문제가 논의 될 때에도 보건복지부는 다른 나라보다 우리나라의 의료보험요율이 낮은 상태에서 건강보험에서 출산휴가 급여를 지급하는 것은 불가능하다고 주장하였다(제208회 여성특별위원회회

12) 의료보험에서 해결해야 된다는 논리는 대부분의 선진국이 의료보험에서 담당을 하고 있고, 이 당시 직장의료보험이 고용보험보다 안정적이며, 직장의료보험은 5인 이상 사업체가 가입된 반면, 그 당시 고용보험은 70인 이상 사업체만 가입해있어서 현실적인 수혜폭과 안정성에 유리하며 여성들은 미혼 직장여성이 많고 의료보험의 재정후자에서 기여분이 상당부분 미혼여성 때문이라고 본다면 그 수혜를 받는다는 점에서 불합리하다는 것이 아니라는 점이었다(조은, 1996).

의록, 1999. 11. 2).

2001년 이 문제가 다시 본격적으로 논의될 때에는 건강보험의 재정위기가 심각한 상태였다. 따라서 고용보험에서 급여를 지급하는 방안을 적극 검토하게 되었는데, 노동부와 가부장적 국회의원들이 제기하는 모성휴가급여 유보의 논리는 첫째, 모성보호비용의 부담이 고용보험에서 이루어질 경우 고용보험의 재정이 불안정해져서 제2의 사회보험파탄이 일어날 수 있다는 것과 둘째, 고용보험은 실업자를 구제하려는 것이 주 목적이므로 출산휴가급여에 사용하는 것은 본래의 기능을 벗어나는 것이라는 것이었다(220회차 환경노동위원회 회의록 2001. 4. 25; 한국노총 토론회 녹취록, 노동부 판료 발언).

그러나 이 두 가지 논리는 각각 다음과 같이 반박될 수 있는 것이었다. 우선 고용보험 재정의 문제를 우려하게 하는 소요예산 추정과정에서 경총 뿐 아니라 정부도 소요예산을 과다추정한 혐의가 짙다.¹³⁾ 소요예산 추정치에 영향을 미치는 요인들은 기준 임금과 육아휴직 사용율, 그리고 출산근로자의 수이다. 정부는 기준 임금과 육아휴직 사용자 비율에 대해서는 비교적 합리적인 수준의 기준치를 가지고 예측에 임하였으나, 출산근로자의 예상치를 12만여 명으로 잡은 것은 애초에 잘못된 것이었다.¹⁴⁾

13) 표3: 모성보호 연간 추가 소요비용 추정 비교표

	여성·노동계	경제단체	노동부
출산휴가연장비용	427억	530억	763억
육아휴직 비용	632억	7,650억	611억
태아검진휴가비용	307억	358억	283억
합계	1,366억	8,500억	1,657억

출처: 여성노동법개정 연대회의 보도자료 2001. 4. 21

□ 추계에 사용한 근거기준

출산 여성노동자수: 여성계: 132,560명, 경제계: 132,560명, 노동부: 122, 272명
 여성노동자 임금 기준: 여성계: 870,000원(2000년 평균 임금),
 경제계: 912,291원(2001년 통상임금 추정치), 노동부: 870,000원
 육아휴직 사용율: 여성노동계: 여성 20%, 경제계 남녀노동자
 각각 30%, 노동부 여성 20%.

14) 출산여성노동자를 12만 여명으로 잡은 것은 연령계층별 출산율에 경제활동참가율을 적용하여 계산한 것이었다. 그러나 당시 정부의 자문에 참여하였던 필자는 인구동태자료(통계청)에 따르면 출생신고 서류에 신생아의 모가 취업여성인 경우는 약 8만 정도였으므로 산전후휴가를 사용할 만한 위치에 있는 여성노동자는 5-6만을 넘

또한 우리나라는 실업보험으로 되어있는 다른 나라와는 달리 일본, 독일, 캐나다의 제도와 유사한 고용보험제도로 되어있어서 실업자의 생계유지라는 협소한 목적을 넘어서는 다양한 제도를 포함하고 있다. 문제는 정부도 이러한 두 가지 사실들을 모를 리 없다는 것이다.¹⁵⁾

육아휴직급여의 수준을 결정하는 과정에서 한국노동연구원의 조사결과 월 25만원의 급여를 지급할 경우 육아휴직을 사용하겠다고 응답한 여성이 37% 정도로 나왔음에도 불구하고, 고용보험법 시행령 개정과정에서 처음에 입법예고된 육아휴직급여 금액은 10만원이었다. 이에 여성노동법 개정 연대회의에서는 최소한 통상임금의 25%인 295,000원이 되어야한다고 주장하는 등, 반대가 심해지자 민주당과 노동부의 당정협의에서 20만원으로 인상되었다(여성노동법개정연대회의 성명서, 2001. 7. 8, 2001. 9. 6일자).

요컨대, 각 부처들이 비용부담이 어려운 이유로 제시한 것은 건강보험의 재정안정성문제, 고용보험의 재정안정성 문제와 모성보호의 전담부처 문제 등이었지만, 보다 본질적으로는 이것은 모성정책에 정책의 우선순위가 낮게 배정되어있었던데 기인한 것이다. 특히 노동부는 휴가기간의 임금보전 문제이므로 고용정책의 하나로 접근하는 것이 타당함에도 불구하고 이것이 노동부 또는 고용보험의 역할범위를 벗어나는 것이라고 강변하였다. 그러므로 이것은 국가가 모성의 역할을 개별화하여 그 부담을 여성에게 지우고 비용의 사회화조차 거부한 것이었다. 표면적으로는 부처간의 갈등과 의견대립인 것으로 비쳐졌을 이 논란의 본질은 국가의 가부장적 성격을 드러낸 것에 다름 아니었다.

그러나 여기서 약간의 부연설명과 종합적인 평가의 유보가 필요한데, 그것은 부처 내부적으로는 이 문제에 대하여 의견이 통일되어 있었던 것은 아니라는 점이다. 2001년 당시 노동부 내에서도 여성국(현재 고용평등국)을 중심으로 하는 일부 관료들은 고용보험에서 산전·후 휴가 전 기간에

지 못할 것이라는 의견을 제시한 바 있다.

15) 필자는 이 문제와 관련하여 정부의 자문에 응하면서 이러한 점을 누차 주장한 바 있으나 받아들여지지 않았다.

대한 급여를 제공하는 것이 바람직하다는 견해를 가지고 있었으나 고용 정책실과 고용보험사업을 담당한 국을 중심으로 하는 핵심 남성 관료들은 산전·후 휴가기간의 비용부담이 건강보험에서 나와야하는 것이라는 의견을 굽히지 않았다. 이 두 라인 간에는 의견이 다르다고 할 정도의 논의는 있었으나 갈등으로 비취질 만큼의 의견대립이 애초에 가능하지 않을 정도의 힘의 불균형이 존재한다. 여성부를 제외한 모든 부처에서 여성 정책은 핵심에서 벗어나 있으며 노동부도 여기서 예외가 아니었다.

3. 여성 · 노동자 연대 내의 입장 차이

‘여성노동법개정 연대회의(이하 연대회의)’에 참여한 단체는 한국여성단체연합, 한국여성단체협의회, 한국노동조합총연맹, 전국민주노동조합총연맹, 한국여성노동자회협의회, 한국여성민우회, 전국여성노동조합, 서울여성노동조합의 8개 단체이다. 이들 8개 단체는 ① 여성일반을 위해 일하는 여성단체, ② 노동조합연맹의 여성담당조직, ③ 기존 노조조직에 가입되어있지 않은 주변적인 여성노동자를 포괄적으로 대변하는 단체로 구분할 수 있다.

첫 번째 그룹은 한국여성단체연합(여연)과 한국여성단체협의회(여협)로서 우리가 일반적으로 알고 있는 여성단체의 연합체들이다. 여연의 경우 그 안에 다시 여성민우회와 여성노동자회 등 여성노동자단체가 가입되어 있기는 하지만, 노동자가 아닌 회원들로 구성된 여성단체들을 포함하고 있고, 여성노동운동만을 하는 것이 아니라 소비자운동과 환경운동, 성폭력방지운동 등 다양한 여성관련 사회운동을 주도하는 단체이다. 여협도 마찬가지인데, 특히 여협은 여성이 주를 이루는 전문직 직능단체들이 회원단체로 되어있다. 두 번째 그룹은 전국단위 노동조합연맹으로서 한국노총과 민주노총이다. 이들 양대노총은 각각 여성본부와 여성국, 여성위원회 등의 여성노동자를 대표하는 조직을 가지고 있고 이들 여성조직의 담당자가 실무적으로 연대회의에 참석하였으나, 이들은 공식적으로 양대노총을 대표하여 연대회의에 참여한 것이었다. 세 번째 그룹인 나머지 4

개 단체는 기존의 노동조합연맹에서 적극적으로 대변해오지 못한 주변적인 여성노동자들을 대변하는 단체로 볼 수 있다. 우리나라의 여성노동자의 70% 이상이 비정규직이고 그 대다수가 영세사업장에 속해있는 현실에서 이런 여성노동자들을 조직화한 단체들이 한국여성노동자회협의회, 한국여성민우회, 전국여성노동조합, 서울여성노동조합의 4개 단체들이다.

연대회의에 참여한 8개 단체들을 그 성격에 따라 구분한데서 짐작할 수 있는 바와 같이 이들 단체들은 모성보호입법과 관련해서도 사안별로 각각 여성일반, 조직여성노동자, 여성노동자일반(주변적인 여성노동자를 포함)의 이해와 좀 더 긴밀히 연결되어있다.

1) 여성일반 대 여성노동자를 대표하는 그룹의 입장 차이

모성(출산과 양육)의 문제는 노동자여성만의 문제일 수는 없다. 따라서 모성보호비용이라는 용어의 원래적인 의미에는 출산과 관련하여 모체와 태아/신생아의 건강문제, 출산을 전후한 기간의 기초적인 생계에 대한 보장, 그리고 더욱 확대된 의미로 보자면 양육활동에 대한 보상의 범주를 다루는 것이다. 그러므로 모성보호를 사회적 모성까지 확대해서 보면, 관련제도와 비용은 임신·출산과 관련된 의료서비스, 휴가기간 동안의 급여, 출산수당(일시금), 양육수당까지 다양하다.¹⁶⁾ 출산을 전후한 기간의 생계에 대한 보장 문제만 해도 우리나라에서는 현재 임금노동자 만이 유급의 출산휴가를 통해서 임금보전을 받고 있지만, 다른 선진국에서는 전

16) 지나친 일반화의 위험을 무릅쓰고 정리하자면, 가족수당(아동수당)은 모든 출산여성과 자녀를 양육하는 가족에 제공되는 보편적인 급여로서 대부분의 경우 조세수입을 통한 국가예산에서 지급한다. 양육수당은 주로 전업주부(때로는 시간제 여성노동자 포함)로서 자녀를 양육하는 경우에 지급되는데, 이것은 양육노동의 가치에 대한 인정의 의미를 갖는 것으로서 독일 등 일부 국가에서 가지고 있는 제도이다. 출산급여는 많은 국가에서 건강보험을 통해 지급되는데, 임금노동자와 자영업자의 보험체계가 분리되어 있는 경우가 대부분이다. 이렇게 분리된 보험체계 내에서 임금노동자에게는 휴가기간 동안 이전의 임금수준에 비례하는 급여를 지급한다(약 70~100%). 자영업자나 농어민 등에 대한 출산급여는 보험제도와 요율에 따라 달라지는데 임금소득자 보다는 낮은 수준의 액수를 일시금으로 지급하는 경우가 많다.(장지연, 류임량 2004)

체 출산여성에 대하여 적은 액수나마 급여를 지급한다. 이러한 이유로 하여 ‘모성보호비용의 사회화’라는 용어가 근거를 갖게 되는 것이다.

그러나 2000년과 2001년에 공방이 벌어졌던 모성정책은 주로 여성노동자의 산업안전과 건강의 문제, 그리고 출산·양육과 관련된 휴가권의 문제였다. 그 중에서도 특히 비용분담의 문제를 둘러싸고 논란이 되었던 문제는 거의 전적으로 노동자의 휴가와 그 기간 중에 임금보전의 문제였다. 그럼에도 불구하고 이러한 논의는 “모성보호비용의 사회화”라는 전체 여성과 관련되는 이슈를 다루는 듯한 매우 포괄적인 용어를 사용하면서 전개되었다. 다시 말하면, 이상적으로는 전체 출산여성에 대한 사회보험급여 문제를 제기하는 것이 마땅하겠으나 당시의 현실적인 제약들은 이러한 문제를 제기하기 어려운 형편이었고, 실제로는 임금노동자의 출산휴가기간의 임금지급을 개별 기업이 아니라 사회보험을 통해서 해야 한다는 문제로 제한적으로 논의되었던 것이다.¹⁷⁾

사정이 이렇다보니 여성일반의 이해를 반영하는 단체의 경우 당장 출산수당(일시금)을 요구하지는 못하더라도 나중에 이를 요구할 것을 염두에 두고 산전·후 휴가급여의 재원을 정하게 된다. 즉 나중에 자영업자와 전업주부까지 차등적이거나 급여를 요구할 수 있는 재원인 건강보험을 선호하게 되는 것이다. 그러나 2001년 당시 건강보험은 직장과 지역가입자의 재정통합이 이루어진 상태였고 현금급여체계가 갖추어져있지 않았고 무엇보다도 재정의 안정성이 크게 훼손되어 있었다. 이러한 이유로 하여 건강보험에서 산전·후 휴가급여를 지급할 것을 고집할 경우 사회보험화 자체가 불가능해질 수 있었다.

한편, 노동계의 입장에서는 휴가기간 중의 임금보전의 성격을 갖는 산전·후 휴가급여가 고용보험을 통해서 지급되는 것이 문제가 될 수 없었고, ‘사회보험화’ 자체가 역사적인 의의를 가진다고 할 만큼 중요한 사안이 었다. 특히 개별 사업주로부터 휴가기간동안 100%의 임금을 받고 있는 정

17) 이 문제는 굳이 하나의 제도가 적용범위를 달리하는 경우라고 볼 수도 없다. 전체 출산여성에게 지급되는 급여가 일정하게 존재하고(대부분의 경우 상대적으로 낮은 급여수준), 출산 여성노동자의 임금보전은 사업주와 노동자가 각출한 사회보험기금을 통해서 이루어지는 분리된 제도라고 보는 것이 오히려 타당하다.

규직 조직노동자가 아닌 한, 비정규직이나 영세사업장의 불안정한 고용관계에 있던 대다수의 여성노동자에게 산전·후 휴가급여의 사회보험화는 절실한 것이었다. 이러한 여건 속에서 여성·노동자연대는 내부적인 이해의 차이를 극복하고 출산여성노동자의 산전·후 휴가를 확대하고 늘어난 기간동안 이나마 임금은 고용보험에서 지급하는데 동의하게 된다. 이러한 이해의 차이와 입장정리의 과정이 당시 연대회의에 참여했던 단위의 책임있는 관계자와의 인터뷰를 통해서 확인된다.

솔직히 저희가 오늘 이 자리에 나오기를 처음에 망설였던 이유가 있었는데 그것이 여성연합 안에서 복지쪽 입장과 노동쪽 입장이 이 부분에 있어서 좀 이견 내지 의견의 차이를 보이고 있습니다. 복지쪽 입장에서는 물론 여성복지 차원에서 모성보호 사회분담화 시행초기부터 이것을 모두 의료보험에서 분담을 하고 그리고 비취업여성에게도 출산일시금을 제공하는 방식으로 나가야된다고 얘기는 하고 계십니다. 그런데 이제 저희 노동쪽 입장에서 본다면 이것이 원칙적으로는 맞으나, 일단 시행초기에는 이것이 재정문제로 인해서 어렵지 않겠느냐 일단 우리가 시행초기에는 임금노동자를 대상으로 해서 출산급여를 제공하는 것으로 하고 점차 단계를 밟아가면서 비취업여성에게도 출산일시금을 제공하는 형태로 확장되어야하는 것이 아니냐...(2000 한국노총 토론회 여연관계자 발언)

왜 일하는 여성이나 취업여성 아닌 농어촌여성이나 도시영세민, 도시자영업자 내지는 주부까지를 얘기할수 있겠는데 일단 우리는 전업주부 부분은 제외를 시켰구요.... 농어촌여성과 도시영세민 경우는 이 제도의 가장 일차적 수혜층이어야 되는데 이게 지금 재원배분에 있어서 이게 형평한거냐라는 여성운동내부의 쟁점논의가 있었어요. ... 한 견해로는 이거는 일하는 여성에 대한 지원정책, 노동복지, 사회복지시스템이라고 보는 거죠. ... 우선은 일하는 여성에게 포커싱될 수밖에 없는 구조가 있다라는 것으로 고용보험에서 처리되어지는 것을 일정하게 논리를 세웠고 노위하고 복지위하

고 조정이 안되서 우리끼리도 복잡했어요(여성민우회 관계자 인터뷰 2003.5.16).

이게 보편적인 여성의 권리문제로 접근할 것인지 아니면 일하는 여성의 노동권 문제로 접근할 것인지는 입장차이는 조금 있는 것 같은데...(여성노동자회협의회 관계자 인터뷰 2003.5.2)

특히 여성계는 건강보험으로 가야된다 그게 강했어요. 전 여성에게 혜택이 가려면 건강보험으로 가야되고. .. 그래서 우선 고용보험으로 가는 것으로 정리를 했는데, 그 때 여성계가 양보를 했죠. 그 부분을. 고용보험으로 가면 양대노총 들어있는 조합원들, 이사람들은 다 혜택을 볼 수 있지만 고용보험을 들지 않거나 이런 사람들은 혜택을 못보는 거 아니냐. 이런 불균형. ... 그렇게라도 만들어놔야 다른 사람들이 혜택을 받을수 있느니깐 여성계가 노동계 쪽으로 양보를 한거나 마찬가지예요(한국노총 관계자 인터뷰 2003.5.22).

2) 조직여성노동자를 대표하는 그룹 대 주변적 여성노동자를 대변하는 그룹의 차이

여성노동법개정 연대회의 내에서 더욱 첨예하게 부각된 입장의 차이는 조직여성노동자를 대표하는 그룹 대 주변적인 여성노동자를 대변하는 그룹 간에 나타난 차이이다. 조직여성노동자를 대표하는 단체는 여성노동자의 야간휴일근로와 시간외근로에 대한 규제조항을 푸는 내용이 산전·후휴가급여 사회보험화와 함께 묶여져 가는 상황에 대하여 내부적인 이견의 조정과정을 거쳐 최종적으로는 시간규제완화 반대로 무게중심을 옮기게 된다.

민주노총의 공식적인 기록에 의하면 2001년 2월 1일 민주노총 여성담당자 2차 회의에서 국회 환경노동위원회 대안법률안에 대해 야간근로(근

기법68조), 휴일근로와 시간외근로(69조)에서 여성노동자에 대한 시간규제조항을 삭제하고 임신부에 대한 보호로만 한정하는 것은 문제이며 이에 대한 대응이 필요하다는 논의가 있었다(민주노총 여성노동권 관련 법개정투쟁 보고, 2001.7.13 제20차 대의원대회 제출).¹⁸⁾ 이후 5월 15일과 16일 상집회의와 여성담당자 회의를 거쳐 ‘시간규제가 풀리는 조건에서 어떤 법개정도 받을 수 없다’는 기조를 결정하게 된다.

간근로나 휴일근로 보호조항 얘기할텐데 절대 그렇게 하면 안된다. 그거를 민주노총이 휴일근로 야간근로 완화를 동의했다고 한다면 앞으로 여성노동자들에게 무슨 소리를 할 수 있겠느냐. 설혹 법개정을 한다고 치더라도 민주노총이 인정했다고 하는 거는 말이 안된다...그런데 우리가 이 안을 제기하면 가뜰이나 (출산급여 사회보험화) 통과시키지 않으려고 하는 사람들 힘을 실어주게 되면서 오히려 하지 말자는 얘기랑 똑같은 거다 이런 식의 논리들이 있었거든요. 그런데 세계적 추세로 보면 모성보호를 확대하겠다는 거는 정부의 약속이었던거고.. 우리가 여성보호조항을 완화시켜주지 않으면 사회분담화를 가져올 수 없다는 거는 말도 안되는 논리라는 생각이 들었어요(민주노총 관계자 인터뷰 2003.5.27).

우리도 그랬고 여성단체도 그랬고 풀어놓으면 더 문제가 있을 것이다 하는 문제는 얘기를 했어요.... 염려는 했는데 근데 그게 임금이 높아지니까 그냥 일방적으로 막 늘어날거라고 생각은 안했어요. 야간근로수당이라든지 이렇게 많이 늘어나니까...여성계는...다른 부분은 평등으로 가고 모성부분은 강화하는 측면으로 가자 이렇게 의견들이 모아졌어요(한국노총 관계자 인터뷰).

18) 이 보고내용은 민주노총 내부에 이 문제에 대하여 이견이 있었던 사실도 기록하고 있다. 5월 9일 민주노총은 연대회의에 ‘야간휴일근로 연장근로에 대한 규제 삭제는 원칙적으로 노동시간 단축과 맞물려 이뤄지는 것이 맞으나 현상황을 고려할 때 모성보호 관련법개정 차원에서 다 대응하기 어려운 조건을 감안, 향후 노동시간단축 투쟁에서 대응해 나가는’ 것을 전제로 ‘환노위 대안법률안이 그대로 관철되도록’한다는 입장을 제출한 바 있으나 이것이 민주노총 내부의 일부의견이었다고 기록하고 있음. (민주노총 여성노동권 관련 법개정투쟁 보고, 2001.7.13 제20차 대의원대회 제출). 이일로 민주노총의 여성국장이 사표를 내는 상황 발생.

민주노총 같은 경우는 .. 이런 맞바꾸기로 가는 거는 안된다... 여성 노동계 같은 경우는 지금 현재 여성들이 2교대 3교대 다 하고 있고 그리고 실질적으로 여성들에게 야간근로시키면 안된다고 했을때 오히려 여성들이 일할수 있는 일자리를 더 제한하는게 아닌가 이런 사고가 있었던 거고. ... 일단 변한 노동현실 속에서 그렇게 고집하는 것 자체가 여성의 노동권을 지켜내는 문제가 아니라는 거고 또 하나는 사회분담화의 계기를 만들어내야지 확대될 수 있으니까 그 쪽에 더 집중을 한거죠(여성노동자협회 관계자 인터뷰 2003.5.2).

인터뷰에서 나타난 바와 같이 여성노동자의 이해의 차이는 정규직노동자와 비정규직 또는 영세사업장의 주변적 노동자가 각기 처한 현실이 다르다는 사실을 상기시킨다. 정규직 조직노동자는 대체로 이미 사업주로부터 2개월의 출산휴가와 그 기간동안의 급여를 받고 있는 상황이었으므로 사회보험화의 대의에 동의하면서도 근로시간규제와 맞바꾸기는 어려웠던 것으로 보인다. 한편 주변적 여성노동자의 경우 이미 근로시간규제는 사문화된 법에 불과하였고 출산을 전후한 기간의 고용보장과 급여지급은 절실한 것이었다.

VI. 요약 및 결론

본 연구는 여성노동자의 ‘모성휴가제도’의 변화과정을 살펴보았다. 모성휴가제도는 그 사회의 여성의 노동권과 모성권에 대한 인정수준과 그 결합양상을 반영하는 것이기 때문에, 모성휴가제도의 변화과정을 살펴본다는 것은 우리나라에서 여성이 지속적으로 노동할 권리를 갖는 잠재적인 노동자라는 인식의 확산과 출산·양육의 책임이 배분되는 양식의 변화과정을 살펴본다는 의미를 갖는다.

특히 관심의 초점은 모성휴가제도와 관련한 논의과정에서 다양한 사회세력의 주장과 활동들이 여성의 노동자성을 어떻게 정의하고 확대해 왔는지 살펴보는 데 있다. 모든 여성은 잠재적으로 어머니이자 노동자이지

만, 어머니로서의 여성에 무게를 실은 주장들과 노동자로서의 여성을 강조하는 시각이 언제나 갈등 없이 양립할 수 있었던 것은 아니다. 모성휴가제도의 성격을 결정하는 과정에는 매우 다양한 사회세력들의 입장이 개입되게 되는데, 이 과정에서 여성을 남성노동자와 동등한 위치에 세우고자하는 입장을 가진 세력은 다양한 사회세력과 어떤 지점에서는 갈등하고 다른 어떤 지점에서는 협력하면서 가게 된다. 이 논문은 이러한 과정을 드러내고자 하였다.

복지국가 성격분석과 성별분업양상에 대한 연구를 수행하기 위한 가장 중요한 개념적 도구는 ‘여성의 노동자성 수준,’ 즉, 여성이 그 사회에서 얼마나 강한 정도로 ‘노동자’로 정의되는가라는 것이라고 논의하였다. 따라서 복지정책이자 노동정책이고 여성정책이기도한 모성휴가제도의 특성과 변화를 조명하기 위해서는 ① 부모권과 탈상품화의 수준을 반영하는 휴가기간과 소득보전수준 뿐 아니라 ② 여성의 노동자성, 즉 노동권보장의 수준을 반영하는 제도적 특성들을 살펴보는 것이 특별히 중요하다는 점을 지적하였다. 여기에는 휴가 후 원직복귀의 보장여부, 남성과 여성에 부여되는 휴가권의 차이, 휴가권이 적용되는 노동자의 범위, 그리고 마지막으로, 휴가기간 동안 임금보전에 들어가는 비용의 분담방식이 포함된다.

우리나라 근로여성에 대한 모성정책은 1953년 근로기준법 제정 이후 큰 변화 없이 오랫동안 유지되어 오다가 1987년과 2001년 두 번에 걸쳐서 중대한 변화를 경험하였다. 1987년 남녀고용평등법이 제정되면서 무급이기는 하지만 육아휴직제도가 처음으로 도입되었고, 2001년에는 산전·후 휴가기간의 연장과 비용 일부의 사회화, 육아휴직의 유급화 등 모성정책 면에서 획기적인 진전이 있었다. 이러한 성과는 여성과 노동자의 연대를 통한 적극적인 문제제기와 대응의 결과였다.

특히, 2000년에서 2001년의 기간동안 사회적으로 논란이 된 모성보호3법의 개정과정에서 크게 부각된 이슈는 사회보험에서 지급되어야 할 급여의 총액규모의 문제, 재원이 어떤 사회보험에서 나와야 할 것인가의 문제, 여성노동자의 근로시간에 대한 규제 등 다른 보호조항의 완화에도 불구하고 추진해야 할 것인가의 문제 등이었다. 이러한 문제들에 대한 사회세

력들의 대응양식들은 여성노동자의 모성정책을 둘러싼 노동자 대 자본가의 계급구도와 가부장적 국가와 여성노동자의 대립구도와 이 과정에서 여성·노동자 연대의 역할이 돋보인다. 이러한 대립구도에서 여성·노동자 연대의 주장이 관철되는 과정은 여성노동자의 부모권의 확대와 탈상품화의 진전으로 이해될 수 있다.

그러나 여성계와 핵심조직여성노동자, 주변적 여성노동자를 대변하는 그룹들로 구성된 여성노동법개정 연대회의는 단체의 특성 상 개별적인 사안에 대해서는 이견이 표출될 수 있었다. 특히 비용부담의 주체나 휴가권이 적용되는 노동자의 범위와 관련하여 직접적으로 수혜를 보게 되는 집단이 누구냐가 달라질 수 있었기 때문이다. 이러한 의견의 차이들은 ‘여성의 노동자성에 대한 인정’ 또는 ‘여성의 노동권’에 대한 강조의 정도가 서로 다른데서 기인하는 것으로 볼 수 있다.

참고문헌

- 국회(2004). <http://www.assembly.go.kr/> -국회 회의록 및 제출된 법률안(2004. 2.2)
- 김혜경(2003). ‘가족정책과 젠더관점의 결합을 위한 연구: 서구복지국가의 케어정책 체제를 중심으로’, 여성연구 2003년 2호 통권 65호, 서울: 한국여성개발원.
- 노동부(2001). 근로여성 정책의 변화에 관한 연구: 근로여성정책 50년, (연구기관:여성개발원), 서울: 노동부.
- 달립(D. Dahlerup)(1990). 개념의 혼돈-현실의 혼돈: 가부장제 국가에 대한 이론적 고찰 앤 쇼우스틱 사쏜 편저, 여성과 국가: 국가정책과 여성의 공·사영역의 변화, 서울: 한국여성개발원.
- 박경주(2002). 여성정책결정과정에서의 정책네트워크분석: 근로여성의 모성보호정책을 중심으로, 서울: 이화여자대학교 행정학과 박사학위논문.

- 볼코스트 · 심(A. Borchorst & B. Siim)(1990). 여성과 선진복지국가-새로운 가부장적 권력관계 앤 쇼우스틱 사쑨 편저, 여성과 국가: 국가정책과 여성의 공 · 사영역의 변화, 서울: 한국여성개발원.
- 이혜경 · 홍승아(2003). '성통합적 복지국가재편 논의를 위한 여성주의적 비판', 사회보장연구. 제19권 제1호.
- 장지연외(2004). 여성근로자 모성보호의 현황과 정책방안, 서울: 한국노동연구원.
- 조은(1996). 절반의 경험 절반의 목소리. 서울 : 미래미디어. 한국경영자총협회(1982-2000), 노동경제연감, 82년부터 2000년까지의 각 호.
- 한국경영자총협회(2001). 모성보호법 개정 관련 보도자료.
- 한국여성개발원(2001). 근로여성 정책의 변화에 관한 연구. 서울: 노동부.
- 한국여성단체연합 <http://www.women21.or.kr/> - 여성노동법개정연대자료
- 한국여성단체연합(1998). 열린희망-한국여성단체연합 10년사.
- Esping-Andersen, Gøsta(1990). 'Three post-industrial employment trajectories'. *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, pp. 191-220.
- Esping-Andersen, Gøsta(1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta(2002). *Why we need new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Gordon, Linda(1990). 'New feminist scholarship on the welfare state'. In Linda Gordon(Ed.), *Women, the state, and welfare*, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Hernes, Helga Maria(1987). 'The transition from private to public dependence'. *Welfare state and woman power: essays in state feminism*. Denmark: Norwegian University Press, pp. 31-50.
- Orloff, Ann Shola(1993). 'Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states',

American sociological review, Vol. 53. June, pp.303-328

Sainsbury, Diane(1999). *Gender and welfare state regimes*. Oxford University Press.

Skocpol, Theda(1992). 'Protecting soldiers and mothers.' *The political origins of social policy in the United States*. Cambridge/Mass.

Changes of Maternity Leave Policies and Women as Workers

- Focusing on the so-called 'Maternity Protection Law' in 2001 -

Jiyeun Chang*

Because maternity leave policies reflect the labor and maternity rights of women, a review of these policies identifies the growing idea of women as laborers and the trend of reallocating parental responsibility and childcare in our society.

We focus particularly on how social partners define the labor rights of women. Although women are both workers and mothers, the arguments of some social partners focus on their roles as mothers while others focus on their role as workers. Sometimes these arguments conflict with each other.

In the debate over maternity leave policies, social partners voice their positions in various ways. Feminist social groups, who maintain that women should be treated equal to men in the labor market, conflict with some groups in some aspects and agree with some groups in other aspects. The key issues are the financial resources during a maternity leave and the political negotiations in the protection of maternal rights and general labor-hour protection for women. The perspectives on those issues reflect women's interests in class and gender positions.

* Fellow, Korea Labor Institute