

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(Ⅳ): 가족돌봄휴직제도 심층분석
과제책임자 박선영 선임연구위원 (Tel: 02-3156-7108 / e-mail: sypark@kwidimail.re.kr)

저출산, 고령화 시대의 가족돌봄휴직제도의 발전 방향*

“고령화의 지속적인 진행에 따라 근로자의 가족돌봄에 대한 수요도 급증하고 있는 가운데, 현행 가족돌봄휴직제도의 낮은 인지도와 시행률에 대한 원인을 분석하고, 근로자 대상 설문조사를 실시하여 가족돌봄에 대한 수요 파악 및 현 제도의 문제점을 분석한 뒤, 외국의 관련 법제를 참고하여 제도 개선방안을 제언함.”

· 저출산, 고령화 시대의 가족돌봄휴직제도의 발전 방향



- 우리나라에서는 가족돌봄의 의무로 인하여 여성들이 노동시장을 이탈하게 되는 현상을 방지하고자 가족돌봄휴직제도가 도입되었음.
 - ▶ 이러한 가족돌봄휴직제도는 2007년 12월 「남녀고용평등법」이 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」로 명칭을 변경하면서 신설된 것으로, 2008년 6월 22일 처음 시행되었음.
 - ▶ 첫 도입 당시에는 휴직 허용이 사업주의 의무가 아니었으나, 2012년 동법 개정에서 가족돌봄 휴직의 허용이 사업주의 의무가 되었고, 상시 300인 이상 근로자를 사용하는 사업장에서는 2012년 8월 2일부터, 상시 300인 미만 사업장에서는 2013년 2월 2일부터 시행하게 되었음.
- 그러나 이처럼 가족돌봄휴직제도가 도입된 지 8년, 휴직 허용 의무 조항이 중소 규모 사업장에 까지 적용이 확대된 지 3년이 지났음에도, 아직까지 가족돌봄휴직 이용은 많지 않은 것으로 나타나고 있음.
 - ▶ 다른 일·가정 양립 지원 제도에 비하여 가족돌봄휴직제도의 인지도는 높지 않고, 시행률도 매우 낮은 편임.
 - ▶ 특히, 2015년 기준으로 65세 이상 고령 인구가 전체의 13.1%를 차지하고, 2017년에는 고령 인구가 유소년 인구를 추월할 것으로 예측되는 등 인구 고령화가 심각한 상황에서 가족돌봄의 필요가 급증하고 있음에도, 근로자들의 가족돌봄에 대한 지원이 매우 부족한 실정임.
- 이러한 배경에서 이 연구는 현행 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」상 가족돌봄휴직제도를 평가하고, 오늘날 증가하고 있는 가족돌봄 수요에 대응하기 위해 관련 법제 개선 방안을 마련하고자 함.
 - ① 연구 내용으로는 첫째, 가족돌봄휴직제도와 가족돌봄 관련 현행 법제의 현황과 그 이용 현황을 살펴봄.
 - ② 둘째, 근로자들을 대상으로 가족돌봄 경험 및 가족돌봄 지원 제도 이용 경험을 조사·분석함. 근로자가 가족을 돌보아야 하는 상황을 경험하였을 때, 이용 가능했던 제도는 무엇이고, 어떠하였는지, 또한 어려움을 경험한 적이 있는지 등을 조사하였음.
 - ③ 더불어 응답자들의 노동환경이나 직장문화 등에 대해 질문하고, 가족돌봄휴직제도와 연관성을 분석하였음. 나아가 현행 가족돌봄휴직제도에 대한 근로자들의 인지도, 태도, 요구 등을 살펴보았음.
 - ④ 넷째, 가족돌봄 관련 주요 외국 국가의 입법례를 살펴봄으로써 우리나라 제도에의 시사점을 정리하였음.
 - ⑤ 마지막으로, 위의 과정을 통해 최종적으로 현행 가족돌봄휴직제도 관련 법제의 개선 방안을 도출하였음.

1. 배경 및 문제점

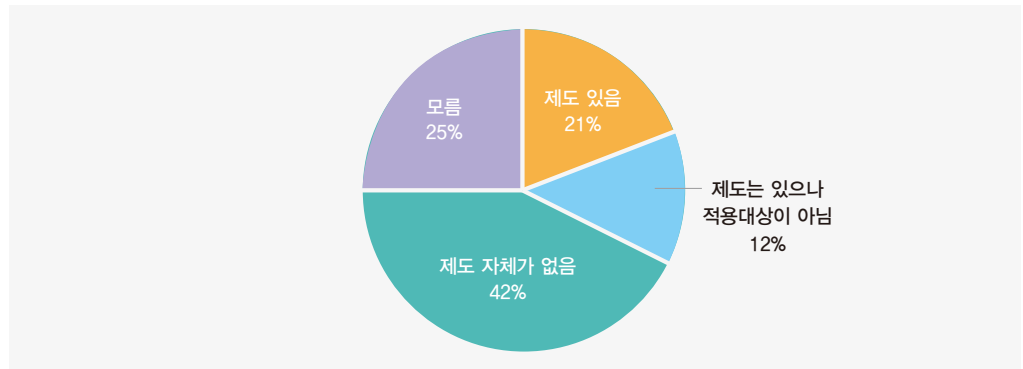
- 2015년 기준으로 65세 이상 고령 인구는 전체의 13.1%를 차지하고, 2017년에는 고령 인구가 유소년 인구를 추월할 것으로 예측되고 있음. 나아가 고령화 등에 따라 근로자의 가족돌봄 수요 또한 급격히 증가하고 있음. 이러한 상황에서 일·가정 양립 지원 정책은 단순히 육아뿐만 아니라 그 외 가족돌봄 문제에 대해서도 고려하여, 보다 적극적인 제도적 대응을 할 필요성이 대두됨. 현재는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 (이하 ‘남녀고용평등법’이라 함)에서 1년간의 육아휴직, 휴직 기간의 급여, 근로시간 단축, 근로시간 조정 등의 육아지원 조치 노력을 비롯하여, 휴직 및 근로시간 단축 이후 직장 복귀 지원, 어린이집 설치 및 지원, 육아 관련 공공복지시설 설치 등을 규정하고 있음. 반면, 육아 외의 가족돌봄에 대해서는 90일 간의 휴직과 근로시간 조정 등 가족돌봄 지원 노력 정도의 조항만을 마련하고 있음. 그런데 이러한 가족돌봄휴직제도마저도 인지도가 낮고, 시행률 또한 낮아 그 요인 분석과 보완이 요구됨.
- 따라서 이 연구에서는 「남녀고용평등법」상 가족돌봄휴직제도를 평가하고, 가족을 돌보아야 하는 상황에 처한 근로자에게 정책의 영역에서 필요한 지원이 무엇인지를 파악하여 현 제도의 개선방안을 마련하는 것을 목적으로 하였음. 이를 위해 첫째, 가족돌봄휴직 제도를 비롯한 현행 가족돌봄 관련 제도를 검토하고, 둘째, 근로자들을 대상으로 가족돌봄 경험과 제도에 대한 인식을 조사하였음. 또한 셋째, 주요 외국 국가의 관련 입법례를 참고하고, 넷째, 이를 종합하여 현행 법제의 개선 방안을 도출하였음.

2. 조사 및 분석결과

- 2013년 이후 가족을 돌보기 위한 목적으로 1일 이상 휴가나 휴직을 사용하거나 직장을 그만둔 경험이 있는 만 40~54세의 남녀 임금근로자 1,000명을 대상으로 2016년 7월 6일부터 7월 26일까지 설문조사를 실시하였음.
- 우선, 응답자들의 노동환경 및 직장문화에 대한 질문으로, 직장내 가족돌봄휴직 또는 가족돌봄을 목적으로 하는 휴가 또는 휴직 제도가 있는지 묻은 결과, 있다는 응답은 응답 대상 임금근로자의 20.9%에 불과하였음.
 - 집단별로는 여성(16.6%)보다 남성(24.8%), 비정규직(14.1%)보다 정규직(23.7%), 300인 미만(18.2%)보다 300인 이상 사업장(35.4%), 비공공부문(17.6%)보다 공공부문(36.2%), 시간제(16.0%)보다 전일제(21.5%)에서 가족돌봄을 위한 휴가나 휴직 제도가 있다는 응답이 더 많았음.
 - 그러나 공공부문에서조차 제도가 있다는 응답은 36.2%에 그쳤고, 26.8%는 잘 모르겠다고 답하여 제도에 대한 인식이 매우 낮게 나타남.
 - 직책별로는 직책이 높을수록 제도가 있다고 답한 비율이 높고, 근로소득에 따라서는 ‘500만원 이상’ 집단에서 제도가 있다는 응답이 35.6%로 비교적 높았던 반면 ‘100만원 미만’ 집단에서는 16.1%만이 가족돌봄을 위한 휴가나 휴직 제도가 있다고 답하여 ‘500만원 이상’ 집단의 절반 이하였음.

[그림 1] 직장 가족돌봄을 위한 휴가, 휴직 제도가 있는지 유무

(n=838)



☑ 일·가정양립을 위한 다른 휴가제도인 출산휴가 및 육아휴직의 경우, 성별에 관계없이 사용할 수 있는지 물어본 결과, ‘대체로 그렇다’와 ‘매우 그렇다’를 합산한 비율은 36.3%이며, 63.8%의 응답자는 어렵다고 평가하였고, 그 외 직장에서도 연월차 휴가를 자유롭게 이용할 수 있는지를 질문한 결과는 그렇다는 응답과 그렇지 않다는 응답이 거의 엇비슷한 수준으로 나타났음.

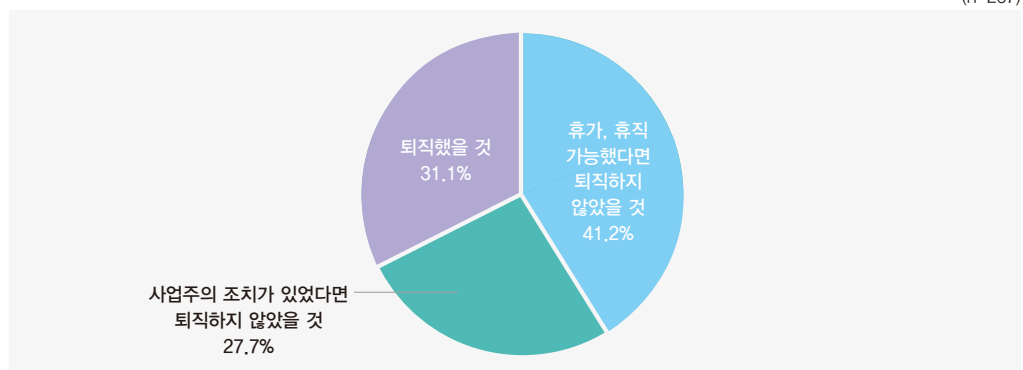
- ▶ 만약 가족돌봄을 목적으로 하는 휴가나 휴직이 없을 경우, 연월차 휴가 등 일반적인 휴가 및 휴직 제도를 이용하여 가족을 돌볼 수 있다면 별다른 가족돌봄휴직제도가 필요하지 않지만, 응답결과는 이마저도 어려움이 많다는 것을 보여주었음.

☑ 설문대상자 중 68.6%가 가족돌봄을 위한 30일 미만의 휴가 경험이 있었고, 26.7% 가족돌봄을 위한 퇴직 경험, 8.3%는 가족돌봄을 위한 30일 이상의 휴직 경험이 있었음.

- ▶ 퇴직 경험이 있는 267명을 분석한 결과, 당시 고용형태는 정규직보다 비정규직이 높고, 이들의 39.7%가 1~29일, 25.5%가 30~90일, 18.4%가 91~365일, 16.3%가 366일 이상 해당 가족을 돌본 것으로 나타남. 또한 41.2%는 휴가나 휴직을 사용할 수 있었다면 직장을 그만두지 않았을 것이라고 응답하였고, 27.7%가 설명 휴가나 휴직을 사용할 수 없었더라도 일과 돌봄을 병행할 수 있도록 하는 사업주의 조치가 있었다면 직장을 그만두지 않았을 것이라고 응답함.
- ▶ 퇴직 당시 돌봄 대상은 부모 39.3%, 자녀 32.2%, 배우자 18.4%, 배우자의 부모 10.1% 순이었으나, 남성의 퇴직은 주로 부모(52.3%) 또는 배우자(23.4%)를 돌보기 위한 것인 반면, 여성은 자녀(41.0%), 부모(30.1%)를 돌보기 위한 것으로 나타나 성별 차이가 있었음.

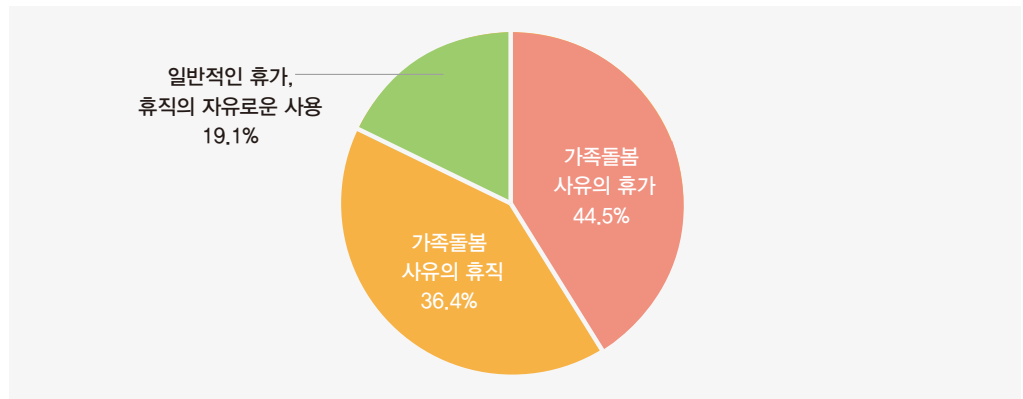
[그림 2] 가족돌봄을 위해 퇴직 외 다른 방법이 있었을 경우 퇴직하지 않았을 가능성

(n=267)



[그림 3] 가족돌봄을 위해 퇴직하지 않기 위하여 필요했던 휴가 또는 휴직

(n=110)

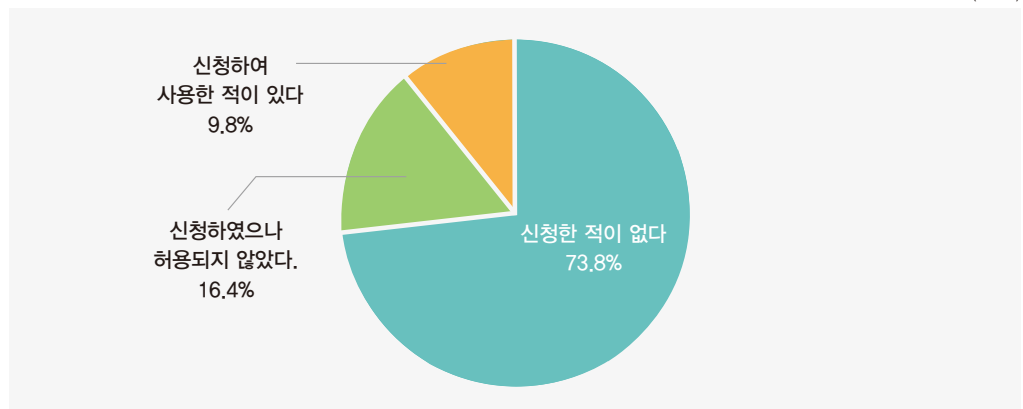


💡 가족돌봄을 위하여 휴직한 경험이 있는 사람은 83명으로, 정규직(63.9%)이 비정규직 (36.1%) 보다 높았으며, 2013년 이후 휴직 횟수는 평균 1.2회로 나타남. 휴직 당시 이용한 휴직제도는 응답자의 50.6%가 가족돌봄을 위해 보장하는 휴직(가족돌봄휴직 26.5%, 공무원 가사휴직 3.6%, 법정휴직 외 가족돌봄에 대해 특별히 보장하는 휴직 20.5%)을 사용하였으며, 나머지 절반은 다른 종류의 휴직(육아휴직 21.7%, 안식년·안식월 등 장기근속자에게 제공하는 휴직 3.6% 등)을 이용하였음.

▶ 가족돌봄휴직이 아닌 다른 휴직을 사용한 이들 중 과거에 가족돌봄휴직을 신청한 적이 있는 사례는 26.2%였는데, 가족돌봄휴직을 신청하여 사용한 적이 있는 경우는 9.8%, 신청하였으나 사업장에서 허용하지 않은 경우가 16.4%, 그 외 73.8%는 신청한 적이 없었음.

[그림 4] 가족돌봄휴직 신청 경험

(n=61)



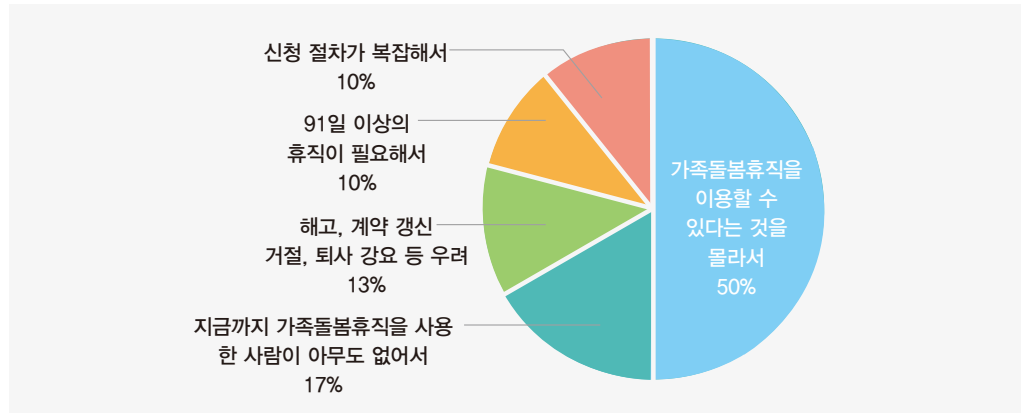
💡 가족돌봄휴직을 신청하지 않았던 이유로는 53.5%가 몰라서 신청하지 못하였다고 답하여, 가족돌봄휴직제도에 대한 홍보 필요성이 제기되었음.

▶ 그 다음으로는 지금까지 사용한 사람이 없어서가 17.8%, 가족돌봄휴직 사용으로 인한 해고, 계약 갱신 거절, 퇴사 강요 등의 우려가 13.3%, 91일 이상 장기간의 휴직이 필요해서가 11.1%, 신청 절차가 복잡해서가 11.1%로 나타났음.

▶ 즉, 휴직 이용으로 인한 불이익 우려나 요건과 절차상 문제도 상당수 존재하였음. 또한 휴직 경험자 중, 휴직 전에 직장에서 가족돌봄휴직제도에 대한 정보를 제공받은 경험은 34.9%에 지나지 않은 것으로 나타남.

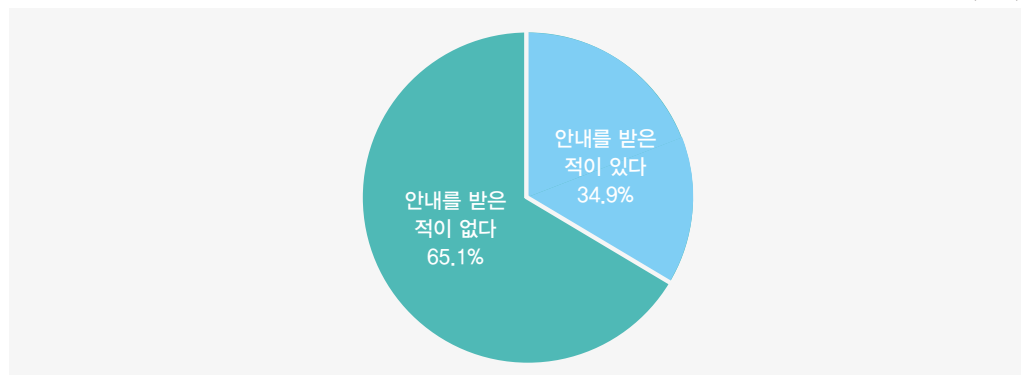
[그림 5] 가족돌봄휴직 비신청 이유

(중복응답, n=45)



[그림 6] 휴직 전에 가족돌봄휴직제도 안내를 받았는지 여부

(n=83)



📍 가족돌봄휴직을 사용한 경험이 있는 사람의 휴직 기간 급여 평균은 평균임금 대비 32.0%로 나타났으며, 휴직 경험자 중 휴직 기간에 급여 전액을 받거나 일부라도 받은 경우가 53.0%(전체 유급 9.6%, 일부 지급 43.4%), 전혀 받지 않은 경우가 47.0%였음.

📍 위와 같은 조사 결과, 현재 「남녀고용평등법」 상 가족돌봄휴직제도가 중소기업 사업장에도 적용되고 있지만, 직장에 가족돌봄휴직 또는 가족돌봄을 목적으로 하는 휴가 또는 휴직 제도가 마련되어 있는 경우는 응답 대상 임금근로자의 20.9% 수준으로 드문 것이 문제점으로 드러났음.

- ▶ 특히 비정규직, 중소기업 사업장, 비공공부문, 시간제 근로자는 일반적 휴가나 휴직을 이용하기가 더욱 어려웠음.
- ▶ 응답자들이 가족을 돌본 방법으로는 휴가가 가장 많았고(68.6%), 그 다음이 퇴직(26.7%), 휴직 경험(8.3%) 순이어서 휴직을 이용한 사례보다 다니던 직장을 그만두고 가족을 돌본 사례가 더 많은 것으로 나타났는데, 이 역시 고용안정성과 사업장의 규모에 따라 퇴직, 휴직, 휴가 경험자의 차이가 컸음.
- ▶ 주목할 만한 것은 퇴직 경험자 중 다수는 가족을 돌본 기간이 90일 이내(65.2%), 심지어는 1개월 이내(39.7%)에 그친 것인데, 이는 휴가나 휴직 없이 직장노동과 돌봄을 병행하는 방법, 휴가를 사용하는 방법, 휴직을 사용하는 방법, 퇴직하고 가족을 돌보는 방법 중에서 근로자가 퇴직을 자발적으로 선택하였다기보다, 퇴직 외에 별다른 방법이 없어서 어쩔 수 없이 퇴직하였을 가능성이 높았을 것을 시사함.

♥ 한편, 외국의 경우, 고령화가 심각한 일본은 우리나라의 가족돌봄휴직에 해당하는 ‘개호 휴직’뿐 아니라, ‘개호휴가제도’를 두고 있어 관련 제도가 우리보다 구체화되어 있음. 개호휴직제도는 우리나라와 달리 고용보험을 통하여 급여의 40%까지 개호휴업급여로 보장하며, 3회까지 분할 사용이 가능함.

- ▶ 개호휴가제도는 연 5일(대상가족이 2인 이상인 경우 연 10일)까지 연월차 휴가 이외에 사용할 수 있는 휴가로, 가족의 병원 동반이나 돌봄을 위해 사용할 수 있으며, 반일 단위로도 사용이 가능함.
- ▶ 독일 또한 일본과 마찬가지로 가족돌봄휴직제도와 휴가제도를 둘 다 가지고 있는데, 가족돌봄휴직의 경우 최장 6개월까지 사용 가능하며, 가족돌봄휴가는 최장 10일까지 사용 가능함.
- ▶ 6개월의 가족돌봄휴직 및 가족돌봄단시간 근로제도의 이용시에 무이자 대출을 받을 수 있도록 한 것도 특징임.

3. 정책제언

♥ 「남녀고용평등법」상 가족돌봄휴직제도는 근로자 가족의 질병, 사고, 노령으로 인하여 그 가족을 돌볼 필요가 발생하였을 때 사업주가 근로자에게 휴직을 부여하도록 하는 제도임. 휴직이 허용되는 돌봄 대상 가족의 범위는 근로자의 부모, 배우자, 자녀, 배우자의 부모로만 제한되고, 가용 기간은 연간 최장 90일 이내이며, 분할 사용이 가능함. 단, 1회에 30일 이상이어야 함. 휴직 기간은 근속 기간에 포함하되, 평균임금 산정기간에서는 제외하고 있으며, 휴직 기간의 급여에 대해서는 규정이 없기 때문에 고용보험의 지원은 없고 각 사업장마다 다르게 적용하고 있음. 이러한 현행법 상 제도의 문제점과 개선방안은 다음과 같음.

- ▶ 첫째, 현재는 가족돌봄휴직제도 급여에 대한 규정을 두고 있지 않기 때문에 급여 지급 여부와 그 수준이 각 사업장의 재량에 맡겨져 있는 상황이어서 유급 휴직을 사용할 수도 있고, 전혀 급여를 받지 못하고 휴직을 하게 될 수도 있음. 그러므로 근로자로서는 소득 상실을 감당할 수 없어 휴직을 사용하지 않거나 급여를 일부라도 받을 수 있는 다른 제도를 이용하고자 하게 되어, 현재 가족돌봄휴직제도의 실효성이 떨어지는 한 요인으로 작동하고 있었음. 이에 대한 개선으로 각 사업장의 상황에 따라 사업주가 부담하거나 개별 사업장에서 기금을 마련하여 운영하도록 하는 방법, 고용보험에서 지급하도록 하는 방법 등으로 나누어 소득 보장을 강화하여야 함. 다만, 재원을 고용보험에서 마련할 것인지 여부는 고용보험의 재정 및 배분 정책 등을 고려하지 않을 수 없으므로 정책적 검토가 필요하고, 또한 고용보험에서 지급할 수 있다 하더라도 고용보험의 사각지대에 놓여있는 근로자의 문제를 보완하여야 함.
- ▶ 둘째, 가족돌봄휴직을 허용하지 않거나 휴직 이용으로 인한 불이익에 대하여 사업주를 규제하는 방안을 확대하여야 함. 예를 들어, 현행 육아 지원 제도처럼 가족돌봄 지원의 경우에도 근로자에게 근로시간의 단축, 출퇴근 시간의 조정, 야근이나 연장, 휴일 근로의 제외, 업무 조정 등 사업주가 할 수 있는 조치를 하도록 의무화하는 방안을 마련할 필요가 있음.

- ▶ 셋째, 신청 기간과 관련하여, 휴직 개시 예정일 30일 이전에 휴직을 신청하도록 하고, 만일 그 이내에 신청하였다면 사업주가 30일 이내의 기간을 휴직 개시일로 지정하도록 하는 조항이 문제됨. 부모와 같이 돌봄의 대상이 노인인 경우에는 특히 예견가능하지 않은 돌봄이 필요할 수 있고, 이 경우 30일을 기다리기 힘들며, 이 30일 동안 다른 휴가 제도로 대체하기에도 긴 기간임. 따라서 육아휴직처럼 가족돌봄휴직 역시 긴급한 필요가 있는 때와 같이 예외적인 사유를 두어 돌봄 공백을 최소화할 수 있도록 해야 제도의 실효성이 보장됨.
- ▶ 넷째, 돌봄 대상 가족을 돌볼 수 있는 다른 가족이 있는 경우 사업주가 휴직을 허용하지 않을 수 있도록 예외를 둔 규정에 대해 개정이 필요함. 공무원 가사휴직의 경우 돌봄 대상이 부모, 배우자, 자녀, 배우자의 부모인 때에는 다른 가족이 돌볼 수 있는지에 대해 불문하고 있는데, 가족돌봄휴직제도 역시 돌볼 수 있는 다른 가족이 있는지를 확인하지 않고, 신청자가 돌보아야 하는 사유를 소명하는 것으로 대신하는 것이 필요함.
- ▶ 다섯째, 장기간의 가족돌봄 지원을 위해 현행 기간의 연장이 필요함. 공무원 가사휴직의 경우 1년 연속으로 휴직하는 것이 가능하고, 육아휴직 역시 1년 이내로 사용할 수 있으므로 가족돌봄휴직의 기간을 1년 정도로 확대할 수 있음. 가족돌봄휴직에 대하여 급여를 지급하게 된다면 일정 기간을 유급 휴직으로 운영하고, 기간을 연장할 경우 지급 비율을 낮추거나 무급 휴직으로 운영하는 방안을 생각해볼 수도 있음.
- ▶ 마지막으로 돌봄 대상 범위를 확대할 필요가 있음. 현행 가족돌봄휴직이 허용되는 돌봄 대상은 근로자의 부모, 배우자, 자녀, 배우자의 부모인데, 일본의 경우 그 외에 조부모, 손자녀, 형제자매를 돌봄 대상으로 포함하고 있고, 독일은 그보다 더 넓게 결혼과 유사한 공동체의 상대방, 배우자의 자녀 및 입양 자녀, 형제자매의 배우자 및 배우자의 형제자매까지 포함하고 있음. 우리 또한 가족의 형태가 급격히 다양화되고 조손가정이 증가하고 있는 현실을 고려할 때, 돌봄 대상을 형제자매, 조부모, 손자녀까지는 확대할 필요가 있으며, 장기적으로는 직계혈족을 넘어선 동거 친족, 혼인이나 혈연 관계가 아닌 실질적 동거, 부양 상태에 있는 사람의 돌봄을 포괄할 수 있는 제도가 요청될 것임.

4. 기대효과

- ④ 법은 정책의 근거로서 정책이 수립, 집행, 발전되는 전 단계에 걸쳐 중요한 영향을 미침. 정책이 입법될 때에야 제도로 자리 잡고 안정적인 예산 및 인력 지원의 근거를 마련할 수 있기 때문임. 여성·가족 관련 입법 활동 또한 여성·가족 관련 정책의 전개와 밀접한 연관을 갖음. 따라서 이 연구 결과는 여성·가족 관련 정책의 실효성 제고를 법률 정책의 관점에서 제언하는 것을 통해 국회에서 이루어지는 여성·가족 관련 법률의 제·개정이 성인지적으로 이루어질 수 있도록 하는데 중요한 참고 자료로서 활용될 것임.