

# 일본의 육아휴직급여 개편에 관한 소고

## - 2020년 고용보험법 개정 중 목적 변경과 재원 분리를 소재로 -

홍성민\*

---

국문초록

---

일본은 최근 육아휴직급여의 재원 방향성과 관련하여 고용보험법 개정을 실시하였다. 이를 통하여 노동자의 생활 및 고용의 안정을 목적으로 추가하는 한편, 육아휴직급여의 재원을 실업등 급여와 분리하기로 결정하였다. 본고에서는 이와 같은 일본의 법개정을 소재로 하여 일본 사회보장제도 내에서의 육아휴직급여의 법적·정책적 위상을 검토하였다. 이에 우선 우리나라의 출산 및 육아관련 휴가·휴직제도(일본과의 비교 포함)를 살펴본 후에, 일본의 육아휴직급여의 급여 내용과 목적의 변화를 확인하고, 육아휴직급여를 고용보험 법상의 급여로 하고 있는 것에 대한 문제점을 분석하였다. 나아가 동일한 문제를 안고 있는 우리나라 상황에 비추어, 대통령직속 저출산·고령사회위원회 일·생활균형분과에서 논의된 내용을 바탕으로 육아휴직급여법제에 대한 개편 방안을 제시하였다.

**주제어:** 육아휴직급여, 고용보험법, 사회보장, 일·생활균형

---

---

\* 한국법제연구원 부연구위원

목 차

- I. 서론
- II. 우리나라의 출산·육아 휴가·휴직제도
- III. 육아휴직급여의 내용과 목적의 변화
- IV. 육아휴직급여의 목적과 이념
- V. 고용보험제원에 관한 소고
- VI. 결론을 대신하여

## I. 서론

일본의 육아휴직급여제도는 1994년 고용보험의 고용계속급여의 하나로 도입된 이래, 급여기간의 연장, 비정규직 노동자로의 대상 확대, 급여율의 인상 등 제도를 개선·확충하는 방향으로 법개정이 이루어져 왔다. 이와 함께 육아휴직급여의 급여총액은 계속적으로 증가하여 왔으며, 2018년도에는 5312억 엔에 이르렀다. 2018년도의 실업등 급여(실업급여 외 취업촉진수당 포함, 이하동일) 전체의 급여액은 5800억 엔으로, 육아휴직급여의 재정규모는 실업등 급여와 비슷한 수준까지 성장하였다<sup>1)</sup>. 물론 실업등 급여의 급여총액은 경기변동의 영향을 받기 때문에 최근 일본의 경기가 좋아진 것을 배경으로 감소경향에 있기는 하지만, 그럼에도 불구하고 고용보험제정에서 차지하는 육아휴직급여의 존재감은 날로 커지고 있는 것은 사실이다. 나아가 최근에는 남성노동자에 대하여 육아휴직의 취득을 촉진하고 있어서 취득율의 향상이나 휴직기간의 장기화가 실현되면 육아휴직급여의 급여총액은 더욱 증가할 것으로 예상되고 있다. 이와 같은 배경에서 일본의 노동정책심의회 직업안정분과회 고용보험부회는 육아휴직급여의 재원의 방향성을 논의한 후에 2020년 고용보험법 개정을 실시하였다.

1) 후생노동성, 『고용보험사업연보』, 헤이세이30년도판, 2020년 3월 15일.

이를 통하여 노동자의 생활 및 고용의 안정을 목적으로 추가하고 육아휴직급여의 재원을 실업등 급여와 분리하기로 결정하였다<sup>2)</sup>.

이와 같은 일본의 법개정을 소재로 하여, 이하에서는 일본 사회보장제도 내에서의 육아휴직급여의 법적·정책적 위상을 검토하고자 한다. 이에 우선 우리나라의 출산 및 육아관련 휴가·휴직제도(일본과의 비교 포함)를 살펴본 후에, 일본의 육아휴직급여의 급여 내용과 목적의 변화를 확인하고, 육아휴직급여를 고용보험법상의 급여로 하고 있는 것에 대한 문제점을 분석한다. 나아가 동일한 문제를 안고 있는 우리나라 상황에 비추어, 대통령직속 저출산·고령사회위원회 일·생활분과에서 논의된 내용을 바탕으로 육아휴직급여법제에 대한 개편방안을 제시하고자 한다.

## II. 우리나라의 출산·육아 휴가·휴직제도

우리나라는 남성생계부양자 모델을 기초로 하여 육아 및 가족돌봄에 관하여 가족 특히 여성배우자의 책임이 무거운 구조를 가지고 있다. 이에 2000년대 중반부터 심각한 저출산·고령화를 배경으로 가족정책에 관한 대대적인 프레임 전환을 도모해왔다. 즉, 일·생활균형(종래에는 일·가정양립)으로 대표되는 돌봄 시간의 보장도 위와 같은 가족정책의 중요한 일환으로 급속한 전개를 보이고 있다<sup>3)</sup>.

2) 해당 법개정에 관한 소개는, 박수경, “일본의 일·생활균형을 위한 육아휴업제도의 최근 동향 및 시사점”, 저출산고령사회위원회 네이버 블로그 (2020년 10월 26일 열람: <https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=futurehope2017&logNo=222086775993&navType=tl>). 한편 일본의 육아휴직급여에 관해서는 제도 시행 이래, 몇 가지의 문제점이 지적되어 왔다. ①육아휴직 중의 소득보장을 충실화하기 위한 관점에서는 더 높은 급여율의 인상이, ②비정규직 노동자의 육아휴직 취득율과 이에 따른 육아휴직급여 급여율이 낮은 것이 문제라는 입장에서는 육아휴직급여의 수급대상자 확대가, ③나아가서는 육아휴직급여를 고용보험급여의 하나로 자리 잡도록 한 것 자체에 대한 의문도 제기되고 있다(高島淳子, “育児休業給付の位置づけと財源のあり方”, 社会保障研究 第5巻 第1号, 2020, 5면).

3) 우리나라 일·생활 균형정책에 관해서는, 홍성민, 「일본의 일·가정양립을 위한 휴

## 1. 출산전후휴가

여성노동자의 출산휴가의 정식 명칭은 ‘출산전후휴가’라 하며, 해당 휴가제도는 고용에서의 남녀고용평등이나 저출산이 문제되기 전부터 모성보호의 관점에서 근로기준법에 규정되어 있었다. 우리나라의 출산전후휴가 기간은 2000년 이전에는 최장 60일로, 해당기간에 대하여 사용자는 통상임금의 100%를 지급할 의무를 규정하고 있었다. 2001년 이후 법개정을 통하여 출산전후휴가를 최장 90일(출산 전 44일, 출산당일 1일, 출산 후 45일)까지 연장됨과 동시에, 추가된 30일에 관해서는 사용자가 아닌 고용보험으로부터 출산전후휴가급여를 지급하도록 규정하였다. 또한 중소기업의 인건비 부담을 경감하고 여성노동자의 채용차별을 방지하기 위해서 2005년부터 중소기업의 출산전후휴가급여는 전부 고용보험에서 지급하고 있다.

한편, 배우자가 출산을 하는 경우에 남성노동자에게는 ‘배우자출산휴가’가 주어진다. 이와 같은 배우자출산휴가는 2012년 독립의 제도로 규정되어 최장 5일간 취득가능하며, 그중에 3일간은 유급휴가로 규정되었다(통상임금의 100%, 대기업은 사용자부담, 중소기업은 고용보험). 최근 2019년 10월부터는 남성노동자의 육아참가를 촉진하기 위하여 해당휴가기간을 최장 10일간으로, 유급휴가는 5일간으로 연장하였다. 2019년 ‘일·가정 양립실태조사’에 따르면 2017년 당시 해당휴가제도에 대한 인지도는 72.4%, 실제 이용기간은 평균 3.6%였다<sup>4)</sup>.

일본은 산전산후휴업이라고 하여, 해당 법정기간은 산전 6주와 산후 8주로 함께 14주(98일)이다. 산전산후휴업은 해당 노동자로부터 신청이 있는 경우에 주어지며, 산후 최초 6주간은 반드시 사용하도록 의무로 규정되어 있고 나머지 2주간은 노동자의 요청이 있으면 취업시킬 수 있는 기간으로

---

가·휴직 법제 분석과 시사점』, 한국법제연구원, 2015, 17-20면.

4) 전기택, 김종숙, 정성미, 이선행, 박근화, 『2017년 기준 일·가정 양립 실태조사』, 한국여성정책연구원, 2019.

되어 있다. 일본에서는 산전산후휴가 중의 임금에 관해서 사용자 지급의 무는 규정되어 있지 않으며, 해당 노동자가 가입하고 있는 건강보험으로부터 해당 휴업 이전 12개월의 평균보수의 2/3가 지급된다(다만 대부분 취업규칙을 통하여 사용자가 임금전액을 지급하고 있음). 또한 배우자 출산휴가에 관해서는 경조사휴가 등과 함께 특별휴가의 하나로써 취업규칙을 통하여 주어지고 있다. 일본 내각부의 ‘남성 배우자의 출산직후 휴가취득에 관한 실태과약을 위한 조사(2015년)에 따르면, 배우자 출산 후 2개월 이내에 남성노동자의 휴가취득률은 55.9%로, 해당기간동안 이용한 휴가제도에 있어서 출산당일은 배우자출산휴가, 그 나머지는 연차유급휴가를 이용하는 경우가 많았다<sup>5)</sup>.

## 2. 육아휴직제도

육아휴직제도는 일·생활균형정책 중에서 가장 중요한 돌봄시간 보장제도로, 우리나라에서는 1987년 남녀고용평등법의 제정되면서 도입되어 다음해 1988년부터 실시되었다. 육아휴직제도가 처음 도입 및 실시된 당시에는 소득보장이 규정되어 있지 않았다가 2001년부터 고용보험으로부터 육아휴직급여가 지급되고 있다. 이후 육아휴직제도는 저출산대책의 중요한 시책의 하나로써 휴직기간의 연장, 소득보장의 충실 및 남성노동자의 취득촉진 등 여러 방면에서 제도 확충이 빈번하게 이루어졌다.

1987년 제정	육아휴직제도 도입
1989년 개정	육아휴직기간을 근속기간에 산입
1995년 개정	여성노동자를 대신한 남성배우자 육아휴직제도 도입
2001년 개정	육아휴직을 남녀노동자로 적용 확대 직장복귀의 보장에 관한 조항 신설 육아휴직에 관한 고용유지비용 일부지원 조항 신설 출산전후휴가 비용 사회보험 일부 부담 조항 신설

5) 内閣府子ども・子育て本部, 「男性の配偶者の出産直後の休暇取得に関する実態把握のための調査研究事業報告書」, 2017.

2005년 개정	출산전후휴가 급여를 전액지원으로 확대 유산·사산 휴가 시에도 급여지원 육아휴직 사용가능기간을 자녀 출생후 3년 미만으로 확대
2007년 개정	일·가정의 양립 지원 관련 장 신설 육아기 근로시간단축제도, 육아휴직의 분할 사용, 근무시간의 조정 등 육아지원을 위한 조치 및 가족돌봄휴가 등 가족돌봄을 위한 조치 포함 및 사용자의 직장복귀 지원의무를 명시 등
2010년 개정	육아휴직 사용가능기간을 자녀 만6세 이하 및 초등학교 취학 전까지 확대 가족돌봄을 위한 조치의 국가지원 조항 신설
2012년 개정	출산전후휴가 5일 범위에서 3일 이상으로 확대 배우자 출산휴가제도 신설 기간제 및 파견노동자의 육아휴직기간의 불산입조항 신설 육아기 근로시간단축제도 및 가족돌봄휴직제도의 의무화
2014년 개정	육아휴직 사용가능기간을 자녀 만8세 이하 및 초등학교 2학년 전까지 확대
2019년 개정	배우자출산휴가 유급 10일로 확대 육아휴직과 육아기 근로시간 단축 사용이 각각 1년씩 보장 최장 10일의 가족돌봄휴가제도 신설

출처: 홍성민, 「일본의 일·가정양립을 위한 휴가·휴직 법제 분석과 시사점」, 한국법제연구원, 2015, 18쪽. 필자 수정.

한편 이와 같은 육아휴직제도는 최근까지 비약적으로 확충되면서 해당 휴직제도의 이용자수도 급증하고 있다. 특히 최근에는 출생이수의 감소에도 불구하고 육아휴직급여를 받는 노동자수가 여성과 남성 모두에서 급증하고 있는 추세이다. 고용보험 자료에 따르면, 남성노동자의 수급자수가 크게 증가하고 있는데 2010년 819명(전체의 2.0%)에서 2018년에는 17,662명(전체의 17.8%)에 이르고 있다. 나아가 휴직 후에 직장으로 복귀하는 비율도 높은 편을 기록하고 있는데, 이를 가늠할 수 있는 고용유지율 지표를 살펴보면 2017년 79.1%를 보이고 있다<sup>6)</sup>.

6) 통계청, 2018년 일과 가정의 양립지표(2020년 12월 21일 열람: <http://kostat.go.kr/>)

일본은 육아휴직제도에 관하여 원래 ‘고용분야에서 남녀의 균등한 기회 및 처우 확보 등에 관한 법률’에서 사업주의 노력의무로 규정하였다가, 1991년 육아개호휴업법이 제정되어 1992년부터 본격적으로 실시되었다. 일본은 우리나라보다 먼저 1995년에 고용보험을 통한 육아휴직급여를 도입하였다. 반면 일본의 육아휴직 취득비율은 2018년 현재 여성노동자가 82.2%, 남성노동자가 6.16%로 큰 격차를 보이고 있다. 이에 일본정부는 남성노동자의 육아휴직 취득촉진을 중요한 정책목표로 제시하여 왔지만 (2020년까지 13% 달성을 목표), 남성노동자의 경우 70% 이상이 2주 이내의 단기간만 사용하고 있으며 그 중에는 5일 이내의 경우도 큰 비중을 차지하고 있는 등 정책목표와는 큰 차이를 보이고 있다).

### Ⅲ. 육아휴직급여의 내용과 목적의 변화

#### 1. 제도의 출발

일본에서는 1990년 육아개호휴업법을 제정하면서 육아와 관련하여 휴직의 권리를 보장하기는 하였지만 당초 휴직기간 중의 경제적 지원에 관한 규정은 존재하지 않았다. 이에 1993년 노동성 부인소년문제심의회에서 ‘육아휴직취득자에 대한 경제원조의 방법에 관하여’를 통하여, 육아휴직 취득자에 대한 경제적 지원에 관해서는 노동성 소관의 고용보험제도를 활용하는 것이 당장은 현실적이고 적당하다고 판단하여<sup>8)</sup>, 중앙직업안정심의 회 고용보험부회에서의 검토를 거친 후에 1994년 고용보험법 상의 ‘고용

portal/korea/kor\_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372028).

7) 厚生労働省, 雇用均等基本調査(2020년 12월 21일 열람: <https://www.mhlw.go.jp/tokei/list/71-23.html>).

8) 1980년대부터 1990년대 전반동안 일본은 경제호황기로 인하여 고용보험의 제정이 큰 폭으로 흑자를 보이고 있었으며, 1993년 당시 고용보험의 적립금 규모도 급여총액의 약 3배정도에 이르고 있었다.

계속급여'로서 육아휴직급여가 도입되었다.

육아휴직급여를 고용보험제도의 하나의 급여로 도입한 취지는 육아휴직의 취득으로 임금 수입의 전부 또는 일부의 상실을 보전함으로써 육아휴직의 취득과 휴직 후의 직장복귀를 원활하게 하는데 있었다. 휴직 후의 직장복귀를 원활하게 한다는 취지는 육아휴직급여가 육아휴직기간 중에 지급되는 육아휴직 기본급여금과 휴직으로부터 6개월경과 후에 지급되는 육아휴직자 직장복귀급여금으로 구분되어 있는 것으로도 표현되었다. 급여율은 육아휴직 기본급여금(20%)과 직장복귀급여금(5%)을 합하여 기존 임금의 25%였다. 이는 이직하여 실업등 급여를 받는 자와의 균형 등을 고려하여 당시 출산기의 여성이 실업한 경우에 실업등 급여의 평균급여액과 10개월분<sup>9)</sup>의 육아휴직급여의 급여액과 동일한 정도가 되도록 설정한 것이었다고 한다<sup>10)</sup>.

## 2. 급여율의 인상

2000년 고용보험법 개정을 통하여 육아휴직급여의 급여율이 40%까지 인상되었다(휴직 중 30%, 직장복귀 후 10%). 이와 같이 급여율이 인상된 것은 일본에서도 저출산 문제에 대응하기 위하여 직업생활과 가정생활의 양립지원을 보다 충실히 하여 직업생활의 원활한 계속을 지원 및 촉진하는 것이 목적이었다<sup>11)</sup>. 40%라고 하는 급여수준은 고용보험의 실업급여의 급여율이 원칙 60%로 규정된 것을 고려하여 사회보험료의 본인부담분(임금의 12~13%)을 면제하였을 때에 이를 넘지 않는 수준으로 설정되었다고 한다<sup>12)</sup>.

---

9) 10개월이라는 기간은 1년(12개월)에서 건강보험법에 따른 출산수당금의 지급기간인 2개월을 빼어 산출된 것이었다(勞務行政研究所, 『新版雇用保険法(コンメンタール)』, 勞務行政, 2004, 755면).

10) 奈尾基弘, “雇用保険法等の一部を改正する法律について”, JURIST1052号, 1994, 130-132면.

11) 石垣健彦, “雇用保険法等の一部を改正する法律について”, JURIST1185号, 2000, 71-73면.

2007년 법개정에서는 급여율을 잠정적으로 50%까지 인상하였다(휴직 중 30%, 직장복귀 후 20%). 이를 통하여 기존임금의 50~80%정도가 되어 고용보험의 실업등 급여<sup>13)</sup>와 동등한 수준의 급여율까지 확충되었으며, 육아휴직의 경우에 사회보험료가 면제되는 것을 고려하면 2000년 법개정에서 목표로 하였던 60%의 급여율을 넘는 수준이 된 것이다.

이와 같은 법개정의 배경에는 앞에서 언급한 것처럼, 1989년 일본의 출산율이 1.57을 기록하게 되면서 그 후에도 2005년에 1.26으로까지 낮아지게 되는 등 출산율이 하향곡선을 그리게 되면서 저출산대책이 일본에서도 중요한 정책과제로 떠올랐던 것이다. 2003년에는 저출산사회대책기본법, 차세대육성지원대책추진법 등이 제정되면서, 관련 정책 중에 육아휴직급여에도 저출산 대책으로서의 역할이 기대되어 급여율의 인상이라는 방법으로 ‘고용보험제도를 통하여 최대한 대응<sup>14)</sup>’이 추진되었던 것이다. 50%까지 급여율이 인상되면서 육아휴직자 직장복귀급여금도 10%에서 20%로 인상되어 실시되었기 때문에 육아휴직자의 ‘고용계속’이라는 제도 도입 시의 목적은 당시까지는 여전히 의미가 있었다. 하지만 고용보험의 실업등 급여와의 균형 상 최대한도까지 급여율이 인상되었으며, 육아휴직급여의 목적으로서 ‘저출산대책’이라는 성격이 강화되었다고 평가할 수 있겠다.

### 3. 급여의 통합(직장복귀급여금 폐지)

2009년 법개정을 통하여 2007년 법개정에서의 잠정적 조치 즉 급여율을 50%까지 인상하는 조치가 당분간 연장되면서 육아휴직기본급여금과 육아휴직자 직장복귀급여금을 통합하여 육아휴직급여의 전액을 육아휴직

12) 渡邊絹子, “育児休業給付の意義と課題”, 週刊社会保障2771号, 2014, 44-49면.

13) 실업시의 생활보장을 목적으로 하는 실업등 급여는 낮은 수준의 임금을 받는 경우에 높은 급여율을, 반면 높은 수준의 임금을 받는 경우에는 낮은 급여율이 적용된다.

14) 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告書, 『雇用保険制度の見直しについて』, 2007, 4면.

기간 중에 지급하도록 하였다.

잠정적 조치의 계속에 관해서는 2009년 1월 7일 노동정책심의회 직업안정분과회 고용보험부회의 보고서에서 ‘저출산대책’에 관한 요청 등을 고려한 대응이라는 것이 명시되었다<sup>15)</sup>. 이와 같은 급여의 통합에 관해서는 고용계속급여로 출발하였던 것을 감안하여 급여의 통합에 대한 반대 의견이나 급여의 남용을 걱정하는 의견 등도 제기되었지만, 육아휴직기간 중의 ‘소득보장’과 육아휴직급여가 가지는 육아휴직취득의 촉진적 기능에 대한 기대 등을 이유로 급여의 통합을 긍정하는 의견이 강하였다<sup>16)</sup>.

한편 그동안 육아휴직자 직장복귀급여금이 있음으로 하여 육아휴직취득자의 ‘고용계속’에 대한 유인 또는 인센티브가 높다고 설명되어 왔기 때문에, 직장복귀급여금을 폐지하고 급여를 통합하게 되면서 고용계속급여로 법적 위상을 설명하는 것이 어렵게 되었다. 일본의 정책담당자로부터는 육아휴직급여의 목적 및 법적위상이 변경된 것은 없다고 설명되었기는 하지만<sup>17)</sup>, 당시의 시점에서는 적어도 육아휴직자의 ‘고용계속’이라고 하는 목적은 후퇴하게 되었으며 저출산대책으로서의 성격이 전면적으로 강화되었다고 평가되었다. 또한 당시 노동정책심의회 직업안정분과회 고용보험부회에서는 육아휴직급여에 관하여 휴직 중의 ‘소득보장’이라고 하는 역할을 부여할 것인가 나아가 이를 위하여 고용보험 외의 제도로 대응해야 하는 것은 아닐까 등 여러 지적이 있었지만<sup>18)</sup>, 정책담당자의 설명에 따르면 육아휴직급여의 목적은 어디까지나 육아휴직 취득자의 ‘고용계속’에 있다는 설명이 있었을 뿐이었다.

2009년 개정 육아개호휴업법은 ‘파파마마 육아휴직플러스’ 제도의 도입, 남성노동자에 대한 취득회수의 특례제도 도입 등 남성노동자의 육아

---

15) 위의 보고서, 2007, 4면.

16) 渡邊, 앞의 논문, 2014, 46면.

17) 第40回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録 (2008년 12월 5일).

18) 앞의 회의록 (2008년 12월 5일). 한편 육아휴직 중의 소득보장에 관해서는 고용보험 외의 제도로 대응해야 한다는 의견이 2005년과 2007년의 고용보험부회보고서에서도 확인할 수 있다.

휴직 취득을 촉진하기 위한 제도개선이 이루어졌다. 육아개호휴업법의 목적으로 남녀고용평등의 확립을 명시하고 있는데, 특히 2009년 법개정에서는 성별역할분담의 수정과 저출산대책의 요청으로 남성의 육아휴직취득을 촉진하기 위한 적극적인 수단이 채용되었다는 점에서 주목을 받았다<sup>19</sup>). 남성노동자가 육아를 계기로 이직할 가능성은 그동안 주로 정책의 대상이었던 여성노동자에 비하여 매우 소수라고 생각되었기 때문에, ‘남성의 육아휴직의 취득촉진’이라고 하는 새로운 과제에 대하여 육아휴직급여가 대응하기 위해서는 직장복귀 후의 급여를 마련하는 것만으로는 부족하다고 판단한 것이다. 오히려 남성노동자의 육아휴직 그 자체에 대한 인센티브 또는 동기부여를 제고하기 위하여 휴직 중의 급여율을 인상하는 것이 정책의 포인트라고 보았는데 2014년 법개정에서 이를 실현하게 된다.

#### 4. 급여율의 재인상

위와 같은 배경에서 2014년 법개정을 통하여 육아휴직급여의 급여율은 67%까지 인상되었다(6개월경과 후 50%). 이는 고용보험의 실업등 급여와의 균형은 더 이상 고려하지 않은 채 건강보험의 출산수당금과 동일한 수준의 67%가 채용된 것이었다. 출산수당금이 출산에 따른 노동불능 시의 ‘소득보장’을 목적으로 하였던 것에 따라 육아휴직급여에 관해서도 육아휴직 중의 ‘소득보장’으로서의 성격이 부여된 것이라고 하겠다. 당시 노동정책심의회 직업안정분과회 고용보험부회의 보고서에서는 경제적인 이유로 육아휴직을 취득할 수 없는 노동자가 여전히 존재하는 사실과 2012년도 남성노동자의 육아휴직취득률이 2% 이하로 여전히 낮은 문제에 대한 고민 등이 배경이 되어, 남녀 모두에 관하여 육아휴직의 취득률을 촉진하기 위해서는 급여수준을 높여야 한다고 적시하고 있다. 남성노동자의 육아휴직 취득은 여성노동자의 취업률 향상과 저출산대책에도 도움이 된다는 관

<sup>19)</sup> 梶川敦子, “育児休業法制の意義と課題”, 村中孝史編, 「労働者像の多様化と労働・社会保障法」, 有斐閣, 2015, 103-126면.

점에서 남성노동자의 육아휴직의 취득촉진과 이를 통한 저출산 문제의 개선  
선을 목적으로 하였던 것이다<sup>20)</sup>.

한편 일본의 노동정책심의회 직업분과회의 고용보험부회에서 육아휴직  
중의 경제적 지원에 관하여 고용보험의 재원이 아닌 국고를 통하여 실시  
되어야 하며 급여율의 인상에 관한 재원도 전액 국고로 마련되어야 한다  
는 의견이 제기되면서<sup>21)</sup>, 본격적으로 일본에서 육아휴직급여의 재원부담  
의 방향성 문제를 논의하는 계기가 촉발되었다.

## 5. 2020년 법개정을 통한 목적의 변경과 재원의 분리

이와 같이 재원문제에 대한 논의가 배경이 되어, 이번 2020년 법개정을  
통하여 결과물로 나타나게 된 것이다. 육아휴직제도의 보편화로 육아휴직  
급여의 수급자수가 증가하였고 급여액도 함께 증가하게 되었으며 앞으로  
도 이와 같은 경향은 계속될 것으로 예상되고 있다. 이에 육아개호휴업법  
의 목적규정에서 ‘노동자의 자녀를 양육하기 위하여 휴직을 한 경우에 필  
요한 급여를 실시함으로써 노동자의 생활 및 고용의 안정을 도모하는 것’  
을 추가하는 한편, 육아휴직급여를 ‘고용계속급여’에서 삭제하고 새롭게  
‘육아휴직급여’의 장을 마련하였다. 또한 관련 회계를 실업등 급여와 구별  
하기 위하여 고용보험료를 중에 육아휴직급여에 해당하는 독자의 보험료  
율(0.4%를 노사가 절반씩 부담)을 설정하고 재원의 1/8에 관해서는 국고  
를 투입하기로 하였다<sup>22)</sup>.

노동정책심의회 직업분과회 고용보험부회의 논의에서는 어디까지나 재  
정운영의 과제로만 다루어져 앞으로 육아휴직급여만이 아닌 실업등 급여  
의 급여총액도 증가할 경우에 고용보험의 재정상황이 악화되는 것을 걱정

---

20) 2014년1월16일第98回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会参考資料, “雇用  
保険制度関係資料”, 8면.

21) 2013년10월29일第93回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録.

22) 2020년1월8일第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会参考資料, “雇用  
保険法等の一部を改正する法律案要綱”.

하여 육아휴직급여와 실업등 급여의 재원을 분리하는 조치를 마련한 것이라고 한 것이라는 점에서 이번 개정의 주요 목적이 재정운영의 변경에 있었다고 평가할 수 있겠다<sup>23)</sup>. 하지만 67%의 급여율을 유지하기로 한 것에 더하여 목적규정의 내용과 정책담당자의 ‘육아휴직기간 중의 생활 및 고용의 안정을 도모하는 것 자체가 급여의 목적’이라는 설명<sup>24)</sup>을 감안하면, 비로소 육아휴직급여에 관하여 휴직 중의 ‘소득보장’이라는 성격이 인정되었다고 평가할 수 있겠다.

## IV. 육아휴직급여의 목적과 이념

### 1. 육아휴직급여의 목적 변화

일본의 2020년 법개정을 둘러싼 논의 중에서 나타난 육아휴직급여의 목적은 다음의 세 가지로 정리할 수 있다.

- ① 하나는 육아휴직취득자의 ‘고용계속’으로, 이는 육아휴직의 취득촉진과 휴직 후의 직장복귀에 대한 지원이라는 두 요소로 구성되어 있으며, 그동안 육아휴직급여를 고용계속급여로 자리 매김하기 위해서는 필요불가결한 목적으로 생각되어 왔다. 하지만 기본급여금과 직장복귀급여금이 통합되면서 휴직 후의 직장복귀에 대한 지원이라는 요소가 사라지게 되었고, 2020년 개정으로 고용계속급여와는 다른 급여로 자리매김하게 됨으로써, 결론적으로 육아휴직취득자의 ‘고용계속’이라는 목적자체도 사라졌다고 할 것이다.

23) 2020年1月8日第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会参考資料, “雇用保険部会報告”, 8면.

24) 2020年1月8日第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録.

- ② 또한 ‘저출산대책’이라는 측면이 있는데, 이는 2000년 전후에 저출산대책이 일본 정부의 중요과제로 떠오르게 되면서 육아휴직급여에 추가된 목적이라 할 수 있다. 하지만 육아휴직급여와의 관계에서 저출산대책을 살펴보면, 결국 육아휴직 중의 ‘소득보장’을 확충함으로써 육아휴직의 취득을 촉진하고 출산율을 개선시킨다는 목적이라고 정리할 수 있다. 다만 저출산대책 자체가 제도의 중심적인 목적이라고 할 수는 없고 육아휴직의 취득촉진과 ‘소득보장’이라는 목적이 달성되면 결과적으로 함께 이룰 수 있는 목적이라 하겠다.
- ③ 마지막으로 육아휴직 중의 ‘소득보장’이라는 목적으로, 이는 육아휴직급여의 통합으로 직장복귀에 대한 지원이라는 요소가 사라지면서 이를 대체하는 것으로 남성의 육아휴직의 취득촉진이라는 새로운 과제에 대응하는 가운데 주목을 받게 되었다고 할 수 있다. 물론 육아휴직 중의 ‘소득보장’이 확충되면 남성뿐만이 아니라 여성노동자도 육아휴직을 취득하려고 할 것이기 때문에 육아휴직급여의 소득보장기능을 확대해야 한다는 지적은 이전부터 제기되어 왔다<sup>25)</sup>. 하지만 일반적으로 부부의 수입을 비교할 경우 남성배우자의 소득이 높기 때문에 일본에서도 남성노동자의 육아휴직의 취득률이 낮았고 이를 높이기 위해서는 육아휴직급여의 ‘소득보장’을 더욱 확대하는 것이 필요하였던 것이다.

이처럼 육아휴직자의 ‘고용계속’을 목적으로 도입된 육아휴직급여는 여러 번의 법개정을 통하여 그 목적이 변화되었고, 현재에는 육아휴직 중의 ‘소득보장’과 남성의 육아휴직의 취득촉진이라는 요소가 그 중심을 이룬다고 판단할 수 있다. 이하에서는 이와 같은 목적을 정당화 할 수 있는 근

---

25) 水島郁子, “改正育児・介護休業法の意義と課題”, *ジュリスト*1282号, 2005, 144면, 衣笠葉子, “育児休業の取得促進と所得保障に関する課題”, *ジュリスト*1383号, 2009, 41면.

거를 고찰하기로 한다.

## 2. 목적의 정당화 근거

### (1) 고용평등의 이념에 따른 정당화

노동자가 본인의 자녀를 양육할 것인지 이와 동시에 일을 계속할 것인지 이는 원래 해당 노동자 개인의 선택 문제이다. 그럼에도 불구하고 자녀를 양육해야 하는 노동자의 ‘고용계속’이라는 목적을 위하여 육아휴직급여를 고용보험제도에 도입한 것은 고용평등의 이념에 따라 정당화할 수 있다. 육아휴직급여를 통하여 육아휴직의 취득과 직장복귀를 지원하게 되면, 일을 계속할 수 있는 여성노동자가 증가할 것이고 나아가서는 고용에서의 남녀평등의 실질화로 이어지는 것이다. 즉, 영유아의 육아를 담당하게 되어 일을 계속할 수 없게 되는 상황은 실업과 유사하다고 할 수 있으며, 이를 고용보험의 한 급여로서 육아휴직급여를 도입한 것은 정당화가 가능하다<sup>26)</sup>.

다만 (사회)보험제도를 채용하고 있는 고용보험에 육아휴직급여를 하나의 급여로 도입할 것을 결정함에는 고용보험제도의 본질적인 역할, 즉 실업의 예방과 재취업의 촉진을 목적으로 하는 실업등 급여와의 균형에 대하여 배려할 필요가 있다. 고용보험제도는 육아휴직급여를 통하여 일본헌법 제14조<sup>27)</sup>에 따른 ‘고용의 남녀평등의 실현’을 도모하면서, 실업등 급여 등을 통해서는 헌법 제25조<sup>28)</sup>와 제27조<sup>29)</sup> 등을 기초로 하는 ‘실업자에 대한 생활보장’이라는 법적 가치도 실현해야 하기 때문에 고용평등의

26) 남녀의 고용평등을 목적 근거로서 육아휴직급여를 정당화하는 학자로는, 嵩さやか, “共働き化社会における社会保障制度のあり方”, 日本労働研究雑誌689号, 2017, 58면.

27) 일본헌법 제14조 모든 국민은 법 앞에 평등하며 인종, 신조, 성별, 사회적 신분 및 출신에 따라 정치적, 경제적 또는 사회적 관계에 있어서 차별 받지 않는다.

28) 일본헌법 제25조 모든 국민은 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리를 가진다.

29) 일본헌법 제27조 모든 국민은 근로할 권리를 가지며 의무를 진다.

이념에 기초한 정당화에는 일정한 제약이 존재한다.

육아휴직급여의 급여기간은 보육소 대기아동 문제를 배경으로 한 육아휴직기간의 연장 등에 따라 최대 2년까지 연장되었지만, 기본급여금의 급여일수는 급여의 증점화가 도모되면서 최대 330일까지이다. 높은 급여율과 긴 급여기간을 고려하면 육아휴직급여는 고용보험제도 중에서 매우 두터운 급여라고 할 수 있겠다. 이와 같은 상황은 실업자에 대한 생활보장보다도 고용의 남녀평등의 실현을 우선하는 결과를 낳게 되어 실업자의 생활보장이라는 고용보험제도의 본질적인 목적이 충분히 고려되고 있다고 할 수 없는 실정이다. 고용의 남녀평등의 이념으로 정당화가 가능한 것은 어디까지나 실업등 급여와 동일한 수준의 육아휴직급여까지이며, 현행의 육아휴직급여를 정당화하기에는 문제가 있다고 할 것이다.

## (2) 남녀공동참가의 이념에 따른 정당화

2009년 육아개호휴업법의 개정으로 ‘파파마마육아휴직플러스’ 제도가 도입되면서, 육아휴직급여에 관해서 기본급여금과 직장복귀급여금을 통합하고 나아가 급여율을 67%까지 인상함으로써, 남성노동자의 육아휴직의 취득촉진과 육아에의 참가를 지원하고 있다. 성별역할에 따른 분업 하에서 여성노동자가 육아를 전담하게 되는 상태로는 현실적으로 여성노동자가 일을 계속하기에는 어려움이 많다. 육아라고 하는 가정에 대한 책임을 남녀가 공동으로 분담하게 하여 성별역할의 분업을 수정함으로써 비로소 자녀를 가지고 있는 여성노동자의 고용계속이 가능해지는 것이다. 남녀의 고용평등을 지향하는 점에서는 위의 내용과 유사하지만, 2009년 이후의 법개정은 고용에서뿐만 아니라 육아라고 하는 사적영역도 포함하는 남녀의 평등을 목표로 하고 있어 위에서의 남녀의 고용평등보다 더 넓은 의미에서 남녀공동참가라는 이념에 기초한 것으로 볼 수 있다.

특히 남성배우자와 여성배우자 모두가 6개월의 육아휴직을 취득하는 경우에, 파파마마육아휴직플러스제도를 활용하게 되면 산전산후휴업급여(우리나라의 출산전후휴가급여)에 더하여 자녀가 1세 2개월이 되기까지 67%

의 높은 급여율의 육아휴직급여를 받을 수 있다. 이와 같이 육아라고 하는 가정에 대한 책임을 부부가 각각 반반씩 분담하는 것은 남녀공동참가라는 이념에 적합한 것으로도 볼 수 있는 것이다. 한편 가정(특히 육아)에 대한 책임의 방향성은 사적영역의 것이기 때문에 정책적인 개입에는 신중해야 할 필요가 있다는 점과 한부모 가정은 67%의 높은 급여를 6개월까지만 받을 수 없다는 점<sup>30)</sup>, 육아개호휴업법이 남성노동자를 대상으로만 휴직의 분할취득을 인정하고 있기 때문에 남성노동자가 67%의 육아휴직급여를 유연하게 활용하고 있으며 나아가 맞벌이 부부만이 개개인의 실정에 맞는 휴직이 실현 가능하다는 등의 문제는 존재한다. 남성노동자만을 대상으로 하여 취득회수의 특례를 정하고 있는 점과 67%의 높은 급여율을 설정한 것은 여성노동자에 비하여 현저하게 낮은 남성노동자의 육아휴직 취득률을 향상시키기 위한 일종의 유인책으로 생각할 수도 있다<sup>31)</sup>.

하지만 육아휴직급여가 남녀공동참가라는 이념을 실현하기 위한 것이라고 할지라도 그 효과는 고용보험의 피보험자만으로 한정된다. 남녀공동참가라는 이념의 실현은 널리 국민을 대상으로 추진되어야 하는 것이라고 생각할 때에 이와 같은 이념을 고려하여도 현행의 육아휴직급여를 정당화하기에는 어려움이 있다고 할 것이다.

### (3) 피보험자 집단의 이익확보에 따른 정당화

육아휴직급여를 통하여 휴직 후의 고용계속이 가능해진다는 것을 고려하면, 실업등 급여의 수급자는 감소할 것이고 고용보험의 피보험자수도 유지될 것이다. 그리고 해당 노동자가 고용보험의 피보험자일 경우 보험료 납부의무를 부담하기 때문에, 이와 같은 제도의 효과로 얻게 되는 고용보험의 피보험자 확보는 고용보험 재정 전체에 있어서 이익이 된다. 특히 여성노동자가 육아를 이유로 이직하는 경우 그대로 실업자가 되거나 비정규직 노동 등 고용보험의 피보험자에 해당하지 않는 경우로 전환될

30) 梶川, 앞의 논문, 122면.

31) 梶川, 앞의 논문, 123면.

가능성도 높기 때문에, 육아휴직 후의 고용계속은 고용보험의 피보험자 확보라고 하는 관점에서 고용보험제도에 있어서도 중요한 역할을 하고 있다고 볼 수 있다<sup>32)</sup>.

하지만 육아휴직급여가 점점 확대되어 고용보험의 본질적 목적에 따른 실업등 급여의 총액을 넘게 되면 보험재정은 단기적으로는 적자가 될 것이다. 그리고 이는 실업등 급여의 수급이라고 하는 고용보험의 피보험자 집단의 이익을 해치게 되는 것을 의미한다. 이에 2020년 법개정으로 고용보험 내에서의 계정을 분리함으로써 피보험자 집단의 이익을 일정 정도 유지하게 되었지만 이로서 또 다른 문제가 발생하게 된다.

육아휴직급여에 관한 보험료는 자녀의 양육을 희망하는지 아닌지와 상관없이 부과되기 때문에 자녀의 양육을 희망하지 않거나 여러 사정에 의하여 자녀의 양육을 단념하는 노동자도 보험료를 부담해야 한다. 자녀의 양육에 대한 희망여부는 변할 수도 있는 것이고 나아가 양자를 양육하는 경우에도 육아휴직급여를 받을 수 있기 때문에 이와 같은 의미에서 확실하게 자녀를 양육하지 않을 것이라고 단정하거나 육아휴직급여를 절대로 받을 수 없는 피보험자는 실제로 매우 소수에 그칠 것이다. 또한 두터운 육아휴직급여가 있음으로써 실제로 자녀를 양육하는 피보험자가 증가하게 되면 저출산 문제의 개선을 기대할 수 있으며 자녀의 양육을 희망하지 않는 피보험자도 육아휴직급여에 관한 보험료를 부담하는 형태로 간접적으로는 다음 세대육성에 공헌할 수 있게 된다. 그럼에도 불구하고 자녀를 양육할지 말지는 개인의 (자발적) 의사에 따른 것으로 실업과 같이 우발적으로 발생하는 사회적 리스크와 동일하게 생각할 수는 없는 문제가 있다. 즉, 육아휴직급여 단독의 재원을 마련함으로써 자녀의 양육을 희망하지 않는 피보험자의 수익가능성이 부정되고 자녀의 양육을 희망하는 피보험자와의 사이에서 존재하는 급여와 부담의 불균형이 발생되는 것이다. 실업등 급여와 육아휴직급여 둘 모두의 수입과 지출을 건전하게 유지할 필요성은 매우 높아서 육아휴직급여 총액의 대규모 확대를 미리 준비하기

---

32) 嵩, 앞의 논문, 58면.

위한 2020년 법개정은 한편으로 필요하지만, 육아휴직급여를 고용보험제도 내에 존치한 것에 관해서는 다음과 같은 이유에서 재고의 여지가 있다.

## V. 고용보험재원에 관한 소고

### 1. 실업등 급여와의 불균형

실업등 급여와의 불균형 문제를 해결하기 위하여, 실업등 급여액을 인상하고 급여일수를 확대하는 등 실업 시의 생활보장을 강화하는 방법도 가능할 것이다<sup>33)</sup>. 이를 위해서는 물론 충분한 재원의 확보가 선결되어야 할 문제이다. 나아가 한편으로 실업등 급여액을 인상하고 급여일수를 확대하는 등 실업 시의 생활보장을 강화하게 되면, ‘실업의 악순환’에 빠질 가능성을 부정할 수 없기 때문에 실업 중의 소득보장을 강화하는 것에는 신중함이 필요하다.

키쿠치 교수는 현행 67%의 급여율에 관하여, ‘노동자의 생활안정’을 넘어서 ‘육아지원’이라는 취지를 목적규정에 명기하고 소득보장급여로서의 성격을 명확히 하면 실업등 급여의 수준을 넘는 육아휴직급여의 급여율 설정도 문제가 되지 않는다고 보았다<sup>34)</sup>. 이와 같이 목적을 명확하게 함으로써 고용보험의 중심적 역할의 하나로 ‘육아지원’이 추가되어지면 실업등 급여보다 급여율과 급여기간 모두가 확대된 육아휴직급여를 고용보험 내에서 제공하는 것도 가능할 수 있다. 하지만 이와 같은 경우에도 매우 두터운 보장내용을 가지고 있는 육아휴직급여의 대상자를 고용보험의 피보험자만으로 한정해야 한다는 문제가 남게 된다.

33) 高島淳子, “離職した労働者への雇用保険給付”, 日本労働研究雑誌711号, 2019, 37-47면.

34) 菊池馨夷, 「社会保障法制の将来構想」, 有斐閣, 2010, 176면.

## 2. 비용 부담방법에 대한 의문

육아휴직급여에 관한 고용보험의 보험료율 0.4%(노사가 절반씩 부담)는 과거 5년간 육아휴직급여의 총액에서 산출된 것으로, 실업등 급여 등의 보험료율에 관하여 설정되어 있는 0.6%의 보험료율과 비슷한 수준이다<sup>35)</sup>. 원래 1.2%의 실업등 급여 등에 관한 보험료율이 인하된 결과, 이번 육아휴직급여에 관하여 추가된 보험료율이 당장은 피보험자에게 큰 부담으로 작용하지는 않을 것이다. 하지만 육아휴직 중의 소득보장에 관해서, 노동정책심의회 직업안정분과회 고용보험부회에서는 전액 국고로 부담해야 한다는 의견이 예전부터 제기되어 왔으며, 특히 사용자단체는 일본의 자녀양육지원법에서 정하고 있는 각출금의 비율에 대한 단계적인 인상이 예정되어 있는 상황에서 그 이상의 부담에 관해서 난색을 표하고 있다<sup>36)</sup>.

또한 국고부담의 비율은 고용계속급여와 동일하게 1/8로 설정되었다. 원래 고용계속급여에 대한 국고부담이 실업등 급여 등에 관한 국고부담 1/4의 반으로 설정된 것은 고용계속급여의 대상자가 완전한 실업상태가 아닌 실업자가 급여를 받는 실업등 급여와 비교할 때에 국가의 책임정도는 상대적으로 낮다고 보았기 때문이었다<sup>37)</sup>. 하지만 육아휴직급여의 목적이 앞에서 살펴본 것처럼 ‘고용계속’에서 휴직 중의 ‘소득보장’으로 변화된 경위를 볼 때에 고용계속급여와 동일하게 ‘국가의 책임정도가 상대적으로 낮다’고 볼 수는 없다.

## 3. 수급자의 편재(격차)

육아휴직급여를 받기 위해서는 우선 고용보험의 적용대상에 해당하여야 한다. 일본의 고용보험법은 ‘노동자’를 적용대상으로 하고 있기 때문에(4

35) 이번 개정을 통하여 고용보험의 보험료율에 관한 잠정적인 인하가 연장되어 0.6%로 결정되었다.

36) 2020年1月8日第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録.

37) 勞務行政研究所, 앞의 책, 885면.

조 1항), 자영업자 등 노동자가 아닌 자는 물론 1주일 당 노동시간이 20시간 미만인 자나 계절마다 고용되는 자 등도 적용이 제외되고 있다(6조). 또한 고령의 피보험자나 단기고용 특례피보험자, 일용직 피보험자 등도 예외를 인정하고 있다(61조의4). 그리고 육아휴직 개시 전 2년간 피보험 자기간을 통산하여 12개월 이상 가입하고 있어야만 육아휴직급여를 받을 수 있다. 나아가 육아휴직급여는 육아개호휴업법 상의 육아휴직을 취득할 경우에 지급되는 것으로, ①사업주가 1년 이상 계속고용하고 있어야 하며 ②자녀가 1세 6개월이 되기까지 계약의 만료나 종료가 명확하지 않은 경우에도 취득할 수 있다는 요건(5조 1항 단서)을 충족하지 못하는 비정규직 노동자는 육아휴직의 취득조차 불가능하다<sup>38)</sup>. 실무에서는 육아휴직의 취득요건을 충족하였다 하더라도 직장 내 분위기 등의 이유로 단념하거나<sup>39)</sup> 긴 노동시간으로 직장복귀 후에 생활이 불안하여 퇴직하는 사례도 적지 않았다<sup>40)</sup>. 이처럼 육아휴직의 이용률 자체가 고용형태에 따라 편차가 컸으며<sup>41)</sup>, 특히 비정규직 노동자에게 있어서 육아휴직을 실제로 취득하기란 쉽지 않은 일이다. 육아휴직의 취득을 단념하고 퇴직하는 경우에 실업급여를 받을 수는 있지만 상대적으로 두터운 보장내용을 가지고 있는 육아휴직급여를 받을 수는 없었던 것이다.

고용보험이 원래 고용으로 생계를 유지하는 자를 대상으로 하는 점과 육아휴직급여액의 대부분이 노사가 절반씩 부담하는 보험료로 이루어져 있다는 점을 고려하면, 현행의 육아휴직급여의 대상자가 일부 노동자로 한정되어 있는 것은 (사회)보험제도인 이상 문제가 있다고 할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 육아휴직급여를 받는 자와 그렇지 못한 자와의 격차가 확대되어 가는 것은 결코 바람직한 것은 아니다. 육아휴직급여의 적용대

38) 神尾, 앞의 논문, 524면.

39) (独)労働政策研究·研修機構, 「労働政策研究報告書159号 子育てと仕事のはざまにいる女性たち」, 2013, 47면.

40) 宇南山卓, “結婚・出産と就業の両立可能性と保育所の整備”, 日本経済研究64号, 2011, 15면.

41) 酒井正, 「日本のセーフティネット格差」, 慶応義塾大学出版会, 2020, 137면.

상 및 수급요건에 관해서는 정규직 노동자와 비정규직 노동자 간의 격차를 완화하는 조치가 이루어지기는 하였지만, 실제 육아휴직의 취득현황 및 육아휴직급여액을 볼 때에는 여전히 비정규직 노동자 등에 불리한 상황에 놓여 있다<sup>42)</sup>. 나아가 고용보험의 적용대상이 확대되어지면서 피보험자로서 보험료를 부담하는 비정규직 노동자가 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 비정규직 노동자가 실제로 육아휴직급여를 받기 어려운 상황은, 다른 의미에서 불안정한 고용형태의 비정규직 노동자가 부담하는 보험료를 재원으로 하면서 안정된 지위에 있는 정규직 노동자가 높은 수준의 육아휴직급여를 받고 있는 문제를 보여주고 있다. 이는 (사회)보험제도를 통하여 위험을 분산하려고 한 것이, 그 혜택을 받는 자가 정규직 노동자로 한정되는 (사회)보험제도의 한계를 여실히 보여 주는 것이다<sup>43)</sup>.

#### 4. 고용보험제도 내에서의 개선 가능성

육아휴직급여를 고용보험제도 안에 두면서 위와 같은 문제를 해결하기 위해서는 어떻게 제도를 설계해야 하는가에 관하여, 나가세 교수는 고용보험의 피보험자를 대상으로 육아휴직의 취득이 아닌 육아로 인한 소득감소를 요건으로 하여 부모급여를 지급하고, 고용보험에 미가입한 노동자에게는 조세를 재원으로 하여 동일한 급여를 지급할 것을 제안하고 있다<sup>44)</sup>. 이에 따르면 육아휴직을 취득할 수 없는 비정규직 노동자도 급여대상이 되고 육아를 이유로 퇴직한 경우에도 피보험자기간이 1년 이상이면 급여를 받을 수 있게 된다. 비정규직 노동자가 증가하면서 육아를 이유로 이직하는 자도 많아지는 가운데 육아휴직급여의 수급자를 확대할 수 있다는 점은 바람직하지만, 다른 한편으로 이직자를 대상으로 급여를 주는 경우에 실업급여 등과의 관계에서 어떻게 정리가 이루어져야 하는지, 고용보

---

42) 酒井, 앞의 책, 291면.

43) 酒井, 앞의 책, 292면.

44) 永瀬伸子, “少子化対策として必要な非正規雇用者に対する社会的保護”, 週刊社会保障2300号, 2009, 44면.

협의 피보험자가 아닌 자에게 조세를 재원으로 제공하는 급여를 고용보험 제도 내에서 어떻게 보아야 할 것인지가 과제로 남는다.

한편 오오이시 교수는 육아휴직급여의 대상자를 고용보험의 피보험자 외까지 확대하고 재원을 국고부담으로 할 것을 주장하고 있다<sup>45)</sup>. 이 방법은 고용보험의 피보험자를 넘어서 적용대상을 확대하는 점에서 2011년 일본에 도입된 구직자지원제도(일명 실업부조)와 유사하다. 구직자지원제도에 관한 논의에서도 피보험자가 아닌 자에 대한 급여에 관하여 피보험자가 부담하는 보험료 재원을 사용하는 것이 급여와 부담의 관계에서 문제가 발생하기 때문에 전액 국고부담으로 해야 한다는 비판이 있었다<sup>46)</sup>. 구직자지원제도에서처럼 피보험자가 아닌 자에 대한 급여에 피보험자의 보험료를 재원으로 한다는 것에 대한 비판을 고려하면, 육아휴직의 대상자를 확대함에 있어서 역시 재원은 전액 국고부담으로 하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 이와 같은 제도설계를 하는 경우에도 육아휴직급여의 대상자를 어디까지 확대할 것인가에 관한 과제는 남는다.

육아휴직급여의 대상자를 고용보험의 피보험자로 한정하지 않은 채 육아개호휴업법 상의 육아휴직을 취득한 자로 하게 되면, 우선 육아휴직의 대상자 자체를 확대해야 할 것이다. 또한 육아휴직급여와 육아개호휴업법 상의 육아휴직의 관계를 단절하고 널리 육아를 위하여 일을 쉬는 자를 대상으로 하게 되면 사업주가 임의로 설정한(취업규칙 등으로 정한) 장기의 육아휴직 취득자 및 자영업자의 취업에 관한 검토가 필요할 것이다. 한편 전액 국고부담으로 하고 급여대상자를 확대하면 할수록 육아휴직 중의 소득보장이라는 의미보다 육아지원을 목적으로 하는 아동수당에 가까운 제도로 보일 수 있다는 문제도 고민할 필요가 있다.

45) 大石亜希子, “増大する育児休業給付金とその課題”, 週刊社会保障3029号, 2019, 48면.

46) 菊池馨実, “貧困と生活保障-社会保障法の視点から”, 日本労働法学会誌122号, 2013, 115면, 水島郁子, “長期失業・貧困と社会保障”, 菊池馨実編, 『社会保険の法原理』, 法律文化社, 2012, 228면.

## VI. 결론을 대신하여

일본에서 휴직 중의 ‘소득보장’으로서의 기능을 강화한 육아휴직급여를 고용보험제도 내에 존치하는 것은 위와 같은 이유에서 그 정당성이 부족하며, 고용보험제도 내에 존치함으로써 오히려 육아휴직급여의 수급자가 정규직 노동자에 편재하고 있는 문제 등을 확인하였다. 당초 휴직자의 ‘고용계속’이라고 하는 목적을 달성하기 위하여 고용정책의 하나로서 출발한 육아휴직급여는, 시대의 변화와 함께 개정을 거듭해가면서 휴직 중의 ‘소득보장’을 담당하는 급여로 변화하였다. 지금은 대상자를 더 확대하고 그들에게 다양한 일하는 방법과 라이프스타일을 선택할 수 있도록 하는 급여로의 전환이 필요한 시대라고 할 수 있다<sup>47)</sup>.

위와 같은 동일한 문제의식을 바탕으로 우리나라 저출산고령사회위원회<sup>48)</sup>에서도 육아휴직급여제도 개편에 관하여 오랫동안 논의하여 왔다. 이 하에서는 그 결과물을 간단히 소개하고자 한다.

첫째, 임신, 출산, 만 8세 미만 또는 초등학교 2학년 이하 자녀의 육아로 소득활동이 중단된 경우 육아휴직급여 대상을 현행 고용보험 가입대상인 임금근로자 이외에 특수형태근로종사자, 프리랜서, 자영업자 등 고용형태와 관계없이 소득활동을 하는 자로 확대 개편한다(소득활동은 국세청에 근로소득과 사업소득을 신고한 경우로 한다).

둘째, 육아휴직, 육아기 근로시간단축, 출산전후휴가, 배우자출산휴가 등

---

47) 일·생활 균형정책에서의 다양성(Diversity) 보장에 관해서는, 홍성민, “일·가정 양립정책에 대한 비판적 고찰 일본의 최근 동향에 관한 비교분석을 통하여”, 한국법제연구원 법제이슈브리프 25호, 2017, 76면 이하에서 제시한 적이 있다.

48) 필자는 2020년 2월부터 대통령직속 저출산·고령사회위원회 일·생활분과회의에 참가하여 본고와 같은 의견을 제시하였다. 또한 해당회의에서 장지연 분과위원장님을 비롯한 많은 위원님들로부터 큰 시사를 얻을 수 있었다. 본고를 통하여 감사의 인사를 전한다.

일·생활균형제도와 관련한 재원은 (가칭) 미래세대 특별회계를 설치하고 일반회계와 고용보험의 일부를 전입하여 구성한다. 만약 고용보험이 모든 소득활동을 하는 자를 대상으로 개편된다면, 고용보험기금에서 실업급여계정과 분리하여 별도 회계를 구성한다(이 경우 일반회계 전입비율은 대상자 확대 등을 고려하여 결정한다).

셋째, 소득활동 중 임신, 출산, 만 8세 미만 또는 초등 2학년 이하 자녀의 육아로 소득활동을 중단하는 경우 육아휴직급여를 지급한다. 나아가 임신 중인 경우에도 육아휴직을 사용하도록 한다. 수급요건은 현행 임금노동자의 고용보험 피보험단위기간 180일을 고려하여 육아휴직 신청 전 7개월간의 소득활동 기간을 충족하여야 한다. 또한 육아휴직급여는 육아휴직급여 신청 당시 고용관계를 유지하고 있었다면 이후 고용관계가 종료된 경우에도 수급자격을 인정한다.

넷째, 향후 육아휴직급여 제도가 안착되는 추이를 보아가며 육아기 근로시간단축제도에 상응하는 소득감소에 비례한 급여제도의 확대를 검토한다.

다섯째, 지급금액은 첫번째 휴직자와 두번째 휴직자의 급여를 동일하게 하면서, 소득대체율을 높이되, 기간에 따라 급여액을 차등화하여 여성의 경력단절 예방, 남성의 육아휴직 활성화 등을 유인한다. 다만, 현행 임금노동자의 경우에는 현행 지급방식과 선택할 수 있도록 한다. 그리고 만약 고용보험의 확대에 따라 고용보험 기여에 따라 육아휴직급여를 지급하게 될 경우에는 모든 대상자가 위 두 지급금액 방식을 선택할 수 있도록 한다. 한편 육아휴직급여 지급을 위한 소득의 기준은 전년도 1년간의 소득으로 한다. 현행 육아휴직급여의 25%에 해당하는 금액을 복귀 후 6개월 고용관계가 유지된 후 지급하는 사후지급금은 폐지한다. 육아휴직급여의 기반을 고용보험에 둔다면 육아휴직 중 비자발적으로 퇴직한 경우에는 실

26 사회보장법학 제9권 제2호(2020. 12.)

업급여와 육아휴직급여는 선택할 수 있도록 한다.

그밖에 2019년 7월 도입된 고용보험 미적용자 출산휴가급여 제도는 육아휴직급여 대상의 확대적용에 따라 흡수하고, 현행 1년의 육아휴직기간 중 1회만 나누어 사용할 수 있도록 하고 있으나 육아휴직제도의 활용도를 제고하기 위하여 1년을 3회까지 나누어 사용할 수 있도록 한다.

\*투고일 2020.11.30. / 심사개시일 2020.12.15. / 게재확정일 2020.12.20.

## 참고문헌 및 자료

노호창, “출산전후휴가 및 육아휴직에 관한 몇 가지 쟁점의 검토”, 노동법학 51호, 2014.

노호창, “육아휴직급여에 관한 법적 쟁점의 검토”, 서울법학 25권 2호, 2017.

노호창, “육아휴직급여 신청기간의 법적 성질 - 서울행정법원 2018. 6. 4. 선고 2018구단52757 판결”, 노동법학 67호, 2018.

전기택, 김중숙, 정성미, 이선행, 박근화, 『2017년 기준 일·가정 양립 실태조사』, 한국여성정책연구원, 2019.

홍성민, 『일본의 일·가정양립을 위한 휴가·휴직 법제 분석과 시사점』, 한국법제연구원, 2015.

홍성민, “일·가정 양립정책에 대한 비판적 고찰 일본의 최근 동향에 관한 비교 분석을 통하여”, 한국법제연구원 법제이슈브리프 25호, 2017.

石垣健彦, “雇用保険法等の一部を改正する法律について”, JURIST1185号, 2000.

宇南山卓, “結婚・出産と就業の両立可能性と保育所の整備”, 日本経済研究64号, 2011.

大石亜希子, “増大する育児休業給付金とその課題”, 週刊社会保障3029号, 2019.

衣笠葉子, “育児休業の取得促進と所得保障に関する課題”, JURIST1383号, 2009.

梶川敦子, “育児休業法制の意義と課題”, 村中孝史編, 『労働者像の多様化と労働法・社会保障法』, 有斐閣, 2015.

菊池馨実, 『社会保障法制の将来構想』, 有斐閣, 2010.

菊池馨実, “貧困と生活保障-社会保障法の視点から”, 日本労働法学会誌122号, 2013.

酒井正, 『日本のセーフティネット格差』, 慶応義塾大学出版会, 2020.

嵩さやか, “共働き化社会における社会保障制度のあり方”, 日本労働研究雑誌689号, 2017.

高島淳子, “離職した労働者への雇用保険給付”, 日本労働研究雑誌711号, 2019.

高島淳子, “育児休業給付の位置づけと財源のあり方”, 社会保障研究5巻1号, 2020.

(独)労働政策研究・研修機構, 『労働政策研究報告書159号 子育てと仕事のはざまにいる女性たち』, 2013.

永瀬伸子, “少子化対策として必要な非正規雇用者に対する社会的保護”, 週刊社

会保障2300号, 2009.

奈尾基弘, “雇用保険法等の一部を改正する法律について”, ジュリスト1052号, 1994.

水島郁子, “改正育児・介護休業法の意義と課題”, ジュリスト1282号, 2005.

水島郁子, “長期失業・貧困と社会保障”, 菊池馨実編, 『社会保険の法原理』, 法律文化社, 2012.

労務行政研究所, 『新版雇用保険法(コンメンタール)』, 労務行政, 2004.

渡邊絹子, “育児休業給付の意義と課題”, 週刊社会保障2771号, 2014.

박수경, “일본의 일·생활균형을 위한 육아휴업제도의 최근 동향 및 시사점”, 저출산고령사회위원회 네이버 블로그 (2020년 10월 26일 열람: <https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=futurehope2017&logNo=222086775993&navType=tl>)

후생노동성, 『고용보험사업연보』 (헤이세이30년도판, 2020년 3월 15일).

第40回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録.

第93回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録.

第98回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会参考資料, “雇用保険制度関係資料”.

第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録.

第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会参考資料, “雇用保険法等の一部を改正する法律案要綱”.

第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会参考資料, “雇用保険部会報告”.

内閣府子ども・子育て本部, 『男性の配偶者の出産直後の休暇取得に関する実態把握のための調査研究事業報告書』, 2017.

労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告書, 『雇用保険制度の見直しについて』, 2007.

<Abstract>

## A Study on the Reorganization of Childcare Leave Benefits in Japan

— Focusing on the change of the objectives and the  
separation of financial resources in 2020 Revised  
Employment Insurance Act —

Hong, Songmin\*

In its recent discussion on the financial resources of Childcare Leave Benefits, the Japanese government revised the Employment Insurance Act to separate the financial resources for Childcare Leave Benefits from unemployment Benefits whilst adding another objective of employment security and workers' welfare. This thesis discusses Childcare Leave Benefits under the framework of the Japanese social security system from legal and policy perspectives. After a brief comparison between Korea and Japan on the maternity and Childcare leave systems, this paper will delve into the problems of Childcare Leave Benefits being included as a part of a statutory payment under the Employment Insurance Act whilst Japan brings in more changes to the Childcare Leave Benefits and the purpose of the resource disbursement. Furthermore, a solution to the current Childcare Leave Benefits system in Korea was proposed based on the discussions made by the Work and Life Balance Department under The Presidential Committee on Ageing Society and Population Policy (PCASPP) given

---

\* Korea Legislation Research Institute

30 사회보장법학 제9권 제2호(2020. 12.)

that South Korea has the same set of problems and issues.

Key Words: Childcare Leave Benefits, Employment Insurance Act,  
Social Security, Work and Life Balance