

직장보육 관련법의 변화과정 및 직장보육서비스의 개선방안*

A Study on the Process to Amend Laws Concerning Employer-Supported Child Care and the Improvement of Its Service

김지현
서울대학교 아동가족학과

Kim Jihyun
Dept. of Child Development & Family Studies, Seoul National University

Abstract

This study analyzes the amendment history of Educare Law of Infants and Children, the Equal Employment Opportunity Law, and Employment Insurance Law, and also examines the present status of the employer-supported child care service through secondary analysis of other policy studies. The three laws concerning employer-supported child care can be said to hold in itself two main concepts: employers' obligations to provide child care, and government's financial support and administrative management. In terms of the first concept, laws have been amended to enlarge the number of enterprises legally-responsible for child care service and to relieve the financial burden from them. In terms of the second, laws have been amended to gradually extend the magnitude of government's financial support and to establish the systematic administrative management. Approximately a half of the policy target enterprises, however, is not complying the laws. In addition, employer-supported child care centers are only occupying less than 1% of the whole child care market. Thus, this study evaluates the current employer-supported child care service system and suggests several principles for its improvement.

Key Words : employer-supported child care, Educare Law of Infants and Children, the Equal Employment Opportunity Law, Employment Insurance Law, family welfare

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

OECD 국가들 가운데 최하위의 출산율과 최고위의 고령화 속도를 자랑하는 한국의 현주소에서, 여성 인력의 활용은 21세기 국가경쟁력의 최대의 변수가 되었다. 그러나 2004년 11월 현재 우리나라 여성의 경제활동 참여율(50.1%)은 OECD 국가들 가운데 최하위에 속한다(통계청, 2004년 11월 여성경제활동참가율). 여성근로자의 가장 큰 어려움은 '직장과 가정생활의 병행', 그리고 '육아와 자녀 교육 문제'이며(월간노동, 2002년 6월호), 80%에 가까운 한국노동총연맹의 기혼여성조합원이 "자녀 양육문제로 직장을 그만둘 생각을 해 본 적이 있다"고 대답했다(한

국노동총연맹, 2003). 특히 우리나라에서만 나타나는 여성 경제활동참가율의 M자형 분포는 자녀양육이 여성경제활동의 연속성에 미치는 절대적인 영향력을 반영한다. 이렇게 다시 얻은 직장은 경력의 단절로 인해 비정규직이나 단순노무 등의 일자리일 가능성이 높아 숙련된 우수한 여성인력을 활용하는 데에도 아쉬움이 크다.

여성경제활동의 발목을 잡는 자녀의 출산과 양육문제는 현재만의 문제가 아니다. 저렴한 여성노동력이 우리사회에 유입되면서부터 기혼 여성근로자의 자녀양육문제는 늘 존재해왔고, 이 문제는 1980년대 중반 이후 여성계와 노동계를 중심으로 보육의 사회화 요구로 강력히 대두되었다. 그 결과 1987년 12월에 직장보육시설의 설치와 운영에 대한 최초의 법적 근거로 남녀고용평등법이 제정되었고, 1991년 1월에는 영유아보육문제를 중점적으로 다루기 위한 영유아보육법이 제정되었으며, 1993년 12월에는

* Corresponding author: Kim, Jihyun
Tel: 02) 880-8754, Fax: 02) 871-2506
E-mail: pury96@snu.ac.kr

고용보험법이 제정되면서 고용보험기금으로 직장보육시설의 설치와 운영을 지원할 수 있는 제도가 마련되었다. 우리나라 정부는 1990년대에 들어서 보육시설의 양적 확대를 위한 사업을 활발하게 진행하고 가정과 직장의 양립을 지원하는 가족정책을 추구해왔다. 현 참여정부도 2007년까지 여성경제활동참가율을 선진국 수준인 55%까지 올린다는 목표 하에 공공기관과 기업의 직장보육시설 설치 확대를 지원하는 국가, 지역사회, 부모의 보육공동체를 보육 비전으로 제시하고 있다.

그러나 여전히 보육시설은 양적으로 부족하고 기존 여성근로자는 '자녀를 돌봐줄 적절한 사람(보육시설)이 없어서(35%)' 직장을 그만둘 생각을 한다(한국노동총연맹, 2003). 국·공립보육시설에서조차 영아전담이나 야간보육 등 근로자의 다양한 보육요구를 수용하기 어려운 것이 현실이다. 이에 1991년 영유아보육법 제정 당시부터 일정 규모 이상의 기업에 보육시설 설치를 의무화하였다. 그러나 2003년 12월 현재 의무사업장의 46.4%(43.4% 직장보육시설 설치, 3.0% 보육수당 지급)가, 2004년 6월 현재 의무사업장의 54.5%(48.4% 직장보육시설 설치, 6.1% 보육수당 지급)가 직장보육을 실시하고 있다(여성부 보육지원과, 2004년 6월 보육통계).

직장보육이 활성화되지 못하는 대표적인 원인은 기업의 비용부담 때문이다. 직장보육시설을 설치할 경우 장소와 기본 시설을 확보하기 위해 일시적으로 자금이 소요되는 문제뿐만 아니라 관리하고 운영하는 데에 지속적으로 자금이 투자되어야 하기 때문이다. 그 결과 기업 측은 직장보육시설의 설치 및 운영을 여성고용에 따르는 추가비용으로 인식하여 기존여성의 고용을 기피하는 문제가 발생할 수 있다. 의무사업장의 규모에 대한 법적 기준이 현실의 요구를 반영하지 못하고 벌칙 조항도 없어 강제성이 미흡한 문제도 존재한다. 뿐만 아니라 우리나라 기업의 상당수(72.5%)가 적극적으로 근로자의 가정영역에 개입할 필요가 없다고 인식하며(김태홍, 2001), 직장보육시설에 대한 법률적·행정적 지식이 미약한 점(정은희, 2001)도 직장보육 활성화에 걸림돌이 되고 있다.

그러나 보육의 사회화를 통해 여성근로자의 육아부담을 덜어주는 것은 여성 개인의 복지 문제만이 아니다. 이는 남성과 아동, 기업, 더 나아가 국가적인 차원에서도 시급히 해결되어야 할 사안이다. 직장보육은 일하는 여성들의 평생노동권과 남녀고용평등을 보장하면서 동시에 남성근로자의 사회경제적 활동을 지원해 주는 방편도 될 수 있다. 여성근로자의 자녀들도 안전한 환경에서 보호와 교육을 받을 권리를 보장받게 되며, 기업의 입장에서는 여성 및 남성근로자의 고용안정과 고용촉진을 통해 생산성이 향상되는 결과를 기대할 수 있다. 그리고 현대 사회

에서 여성인력의 활용 문제는 국가 경쟁력과 결부되는 중요한 문제이기도 하다.

따라서 우리나라 직장보육 관련법의 변화과정과 운영 현황을 분석하여 직장보육 비활성화의 원인을 파악하고, 직장보육의 활성화를 위해 바람직한 직장보육서비스의 모델을 모색할 필요성이 제기된다. 이를 분석하기 위해 남녀고용평등법, 영유아보육법, 고용보험법 등 관련법의 법률, 시행령 및 규칙과 관련 정책연구자료들을 분석자료로 삼았다. 이 글은 먼저 직장보육 관련법의 변화과정을 제·개정 과정을 중심으로 분석한 후, 직장보육서비스의 현황을 파악하고 평가하며, 마지막으로 직장보육서비스의 개선방안을 논의하는 차례로 구성된다.

2. 이론적 배경

한국여성개발원(1989)의 정의에 따르면, '직장보육시설은 기업, 공장, 병원, 노동조합 등에서 근로자를 위한 복지정책의 일환으로 설치·운영되는 보육시설이며, 이것은 여성근로자의 고용 증대와 생산성 향상을 도모하는 수단이 되기도 한다'. 현행 영유아보육법 제6조 제3호에서는 사업주가 사업자의 근로자를 위하여 설치·운영하는 시설로 직장보육시설을 규정하고 있다. 그러나 직장보육이란 기업이 직접 직장보육시설을 설치하는 대신 근로자에게 보육수당을 지급하는 등의 방법으로 보육비용을 분담하는 경우도 포함된다(조용주, 2002). 김진이(2001)는 현재 우리나라에서 직장보육에 대한 고정된 인식으로 팽배한 '보육시설의 설치 위치' 기준보다는 육아비의 부담을 기준으로 하는 '사업주 지원 보육(Employer-Supported Child Care)'으로 직장보육의 개념을 이해해야 한다고 주장한다. 다양한 직장보육의 모형에는 단독형 직장보육시설, 공동보육시설 설치형, 지역보육과의 연계형, 재정지원형, 육아정보지원형 및 유연근로형태가 있다(Kamerma & Kahn, 1981).

세계 대부분의 선진국에서 공간 확보와 운영비 등의 비용부담으로 인해 직장보육시설을 설치하고 운영하는 비율이 총 직장보육 유형의 20%를 넘지 않으며, 공통된 추세는 지역보육 형태이다(김진이, 2001). 스웨덴에는 사업체에 속한 직장보육시설이 거의 없고 대부분 지역보육 시설이며, 육아비는 부모가 10%, 국가가 47%, 시정부나 사업주가 43%를 부담하고 있다. 프랑스는 사업주에게 급여 총액을 기초로 한 분담금을 부과해서 가족수당기금을 조성하고, 이 기금에서 보육서비스 비용을 지원하고 있다(Commission of the European Communities, 1990, 김진이, 2001에서 재인용).

미국의 경우 레이건 행정부가 사회복지부 지출을 크게 삭감하면서 지방자치단체를 중심으로 다양한 프로그램을 마련하여 기업이 공공보육 확충에 간접적으로 참여할 수 있도록 독려하고 있다(김진이, 2001). 정부에서 사업주지원 보육서비스의 필요성을 홍보하는 다양한 이벤트를 개최하고 여러 학자들을 통해 여러 유형의 사업주지원 서비스 유형을 개발하여 보급하고 있다(양승주, 1996). 병원과 같은 직장에서는 기업이 직장보육시설을 설치하며 근로자의 보육문제를 직접 지원하고 있고(기업 제공 보육서비스의 15.8%에 해당), 보육관련 정보를 지원하고 보육시설을 안내하는 서비스가 가장 보편적으로 보급되어 있다. 지역보육과 연계하여 직장보육서비스를 제공하거나 상업적인 대형 보육체인과 계약하여 이 시설을 이용하는 근로자에게 할인서비스를 시행하기도 한다. 1981년 제정된 경제부흥세법(Economic Recovery Tax Act)의 일부로 개발된 DCAPs(Dependent Care Assistance Plan)를 통하여 기업이 설치한 직장보육시설에 대한 세제지원과 근로자의 보육비용에 대한 세금감면이 이루어졌다(김진이, 2001).

직장보육시설을 설치하는 경우에는 국가와 사업주가 절반씩 비용을 부담한다. 독일은 대체로 회사가 건물을 제공하고 유지하는 데 비용을 부담하며, 국가는 보육교사의 임금과 음식물비 등의 일용품비를 제공한다(김진이, 2001). 일본은 기존 시설을 정비하거나 새로운 시설을 설치·운영하는데 소요되는 비용에 대해 국가와 사업주가 절반씩 부담하며 직장보육시설 확충을 꾀하고 있다(조용주, 2002).

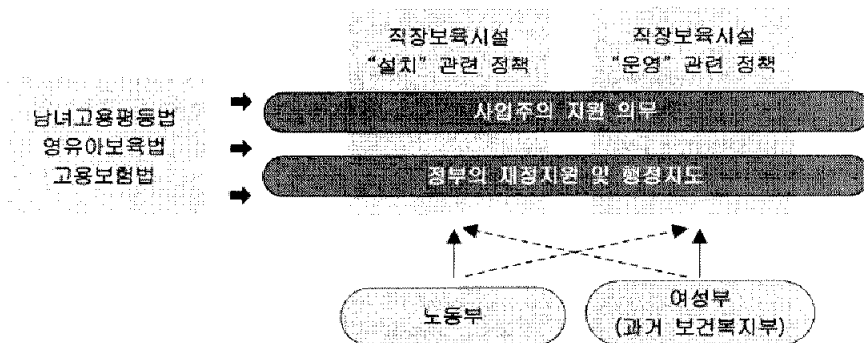
많은 국내연구들이 근로자의 입장과 사업주의 입장에서 직장보육의 필요성을 분석해왔다. 먼저 근로자의 입장에서 직장보육시설의 장점은 안심하고 맡길 수 있으며 아이와 함께 출퇴근이 가능한 점이다(김근래, 1997). 실제로 직장보육시설을 이용하는 근로자들은 그 이유가 근무시간에 맞춰 자녀를 돌봐 주고, 자녀를 가까이 두는 것이 안심이 되어서이며(김유경·서문희·임유경, 2003), 그 결과

얻어지는 근로여성의 심리적 안정감은 자녀양육에 따른 근무 스트레스를 낮춘다(손지미, 1999). 근로자들은 직장보육시설을 이용하면 생산성이 향상되고 여성인력에 대한 사회의 인식변화와 회사의 대외이미지 효과가 증가한다고 생각하였다(이기숙·박은혜·김희진, 2002). 직장보육 이용 근로자와 다른 보육이용 근로자간의 보육교사, 건강관리, 교육활동, 보육환경, 이용가능성 및 적정성을 비롯한 보육만족도에도 유의한 차이가 나타나, 직장보육 이용자의 보육만족도가 지역보육이나 가정보육보다 월등히 높았다(손지미, 1999). 그 결과 회사 내에 직장보육시설이 있다면 81.2%가 이용하겠다는 의사를 밝혔다(한국노동총연맹, 2003). 그러나 서문희, 임유경과 박애리(2002)의 연구에서는 상당수의 근로자가 지역보육시설을 선호하였으며, 향후 직장보육시설 이용의사도 57.3%, 이용하지 않겠다는 입장도 42.7%로 나타났다. 이는 직장보육시설을 설치하는 것만이 현재의 기혼 여성근로자의 육아문제를 해결하는 유일한 방안이 아닐 수 있음을 알려준다.

사업주의 입장에서 보육시설을 설치하는 주된 이유는 근로자의 복지처우를 개선하고(김혜선, 1997) 근로자의 취업을 지원하기 위해서이다(김유경 외, 2003). 직장보육시설 운영 결과 회사의 이미지가 향상되어 직·간접적인 홍보효과를 가져왔으며(김혜선, 1997; 손지미, 1991; 이기숙 외, 2002), 직원들의 애사심 및 자긍심과 생산성 향상으로 회사 경영에 긍정적인 영향을 가져왔다(김혜선, 1997; 이기숙 외, 2002). 직장보육시설 설치 외의 보육수당 지급의 방법도 근로자의 노동성과(74.9%)와 기업성과(16.6%)에 긍정적인 효과를 미쳤다(김태홍, 2001).

3. 분석방법 및 한계점

직장보육 관련법의 제정 및 개정과정을 분석하는 틀은 <그림 1>과 같다. 즉, 우리나라 직장보육 관련법에서 사



[그림 1] 직장보육 관련법 제·개정과정 분석틀

업주의 지원 의무와 정부의 재정지원 및 행정지도의 양분되는 틀이 존재함에 주목하여 큰 범주로 '사업주의 지원 의무'와 '정부의 재정지원 및 행정지도'를 설정하였다. 또한, 우리나라 직장보육 관련법은 직장보육시설의 설치와 운영의 양분된 영역을 중심으로 노동부와 여성부(보건복지부)에서 양분하여 집행해 온 점에 유의하여 두 범주 아래 '직장보육시설의 설치관련 부문'과 '직장보육시설의 운영관련 부문'으로 하위 틀을 설정하여 분석하였다.

관련법의 제정 및 개정과정 분석에는 남녀고용평등법, 영유아보육법, 고용보험법의 제정부터 현재의 개정법까지의 법령연혁에 따른 법, 시행령, 규칙들이 그 대상이 되었다. 직장보육서비스의 현황은 기존의 정책연구자료를 기초로 2차분석을 실시하였다.

II. 직장보육 관련법의 변화과정 분석

본 장에서는 직장보육 관련법의 형성 및 변화과정의 법의 제·개정 과정을 통해 살펴본다. 직장보육과 관련된 법에는 남녀고용평등법, 영유아보육법, 고용보험법이 있다. 아래에서는 직장보육 관련법 중 '사업주의 지원 의무'와 '정부의 재정지원 및 행정지도'의 큰 틀 속에서 직장보육시설의 '설치' 및 '운영'과 관련된 부분을 살펴본다.

1. 사업주의 지원 의무

우리나라 법률상에서 여성근로자의 계속취업을 지원하기 위해 사업주의 육아시설 제공 의무조항이 등장한 것은 남녀고용평등법이 제정되던 1987년 12월 4일이다. 남녀고용평등법은 말 그대로 우리 사회에서 남성과 여성의 고용관련 부문에서의 평등을 지향하는 법으로, 여성계와 노동계에서 팽배하던 보육의 사회화 욕구를 일부 조항에 담아낸 것이다. '사업주의 지원 의무'와 관련된 법이 제정되던 시기와 그 내용에 대해 정리한 표는 <표 1>와 같다.

1) 직장보육시설 설치 의무사업장의 규모

직장보육에 대한 사업주의 법률상 의무를 구체적으로 명시한 것은 1991년 1월 14일 영유아보육법이 제정되면서부터이다. 제정된 영유아보육법 제7조 제3항에서는 '대통령령이 정하는 일정규모 이상의 사업장의 사업주가 시장·군수의 인가를 받아 직장보육시설을 설치해야 한다'는 의

<표 1> 「사업주의 지원 의무」에 관한 남녀고용평등법과 영유아보육법의 제정 내용

제정일시	관련법 제정 내용
	남녀고용평등법 제정
1987. 12. 4	- 근로여성의 계속취업 지원 위해 육아시설 제공(법 제12조 1항)
	영유아보육법 제정
1991. 1. 14	- 일정규모 이상의 사업장의 사업주는 직장보육시설 설치 의무화(법 제7조 3항) - 사업주는 시설운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부 보조(법 제23조)
	영유아보육법시행령 제정
1991. 8. 1	- 상시 여성근로자 500인 이상 고용 사업장 의무설치(시행령 제14조 1항) - 사업주는 운영비용의 80/100이상 보조(시행령 제25조)
	영유아보육법시행규칙 제정
1991. 8. 8	- 미설치 시 보육수당으로 보육시설 이용비용의 전액 지급(시행규칙 제5조 3항)

무 조항을 포함하고 있었다. 그리고 제정된 영유아보육법 시행령에서는 '상시 여성근로자가 500인 이상인 사업장'을 직장보육시설 의무 설치 사업장으로 규정하였다(1991년 8월 1일 제정; 영유아보육법시행령 제14조 제1항).

영유아보육법이 제정된 거시적 배경에는 급속하게 늘어나는 여성근로자의 보육 수요를 충족하기 위해 보육시설을 양적으로 확충하겠다는 정부의 목표가 있었다. 1994년에 정부는 '영유아보육확충방안 3개년계획(95~97)'을 발표하면서 직장보육시설을 확충하겠다는 의지를 표명했으며, 이 시기에 설치 의무화 사업장의 규모는 상시 여성근로자 '500인'에서 '300인' 이상으로 하향 조정되었다(1995년 5월 19일 개정).

2005년 1월 30일에 전문개정된 영유아보육법시행령에는 직장보육시설 설치 의무화 사업장의 기준으로 기존의 '상시 여성근로자 300인 이상' 항목에 '근로자 500인 이상' 항목이 포함되어 대상 기업이 확대되었다(영유아보육법시행령 제20조). 여전히 부족한 보육공급과 불완전한 보육의 공공성을 보완하기 위해 기업의 참여가 절실한 시점에서 직장보육시설 의무화 사업장의 확대는 불가피한 선택으로 판단된다. 직장보육시설 설치 의무사업장의 규모에 대한 영유아보육법의 제·개정 과정은 다음 <표 2>로 요약된다.

2) 설치 이외의 방안

우리나라의 법률에서는 직장보육의 유형으로 '직장보육시설의 사업장 단독 설치'를 우선시한다. 그러나 공해 또

<표 2> 직장보육시설 설치 의무사업장의 규모에 대한 영유아보육법의 제·개정 과정

제정 및 개정일시	영유아보육법의 제·개정 과정
1991. 8. 1 (제정)	상시 여성근로자 500인 이상 사업장 (영유아보육법시행령 제14조 제1항)
1995. 5. 19 (개정)	상시 여성근로자 300인 이상 사업장 (영유아보육법시행령 제14조 제1항)
2005. 1. 30 (전문개정)	상시 여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상 사업장 (영유아보육법시행령 제20조)

는 위험시설이 있거나 보육대상아동수의 부족 등의 설치할 수 없는 불가피한 사유가 있을 때에는 다른 사업장과 공동으로 보육시설을 설치하거나 근로자에게 보육수당을 지급해야 한다고 영유아보육법 제정 시부터 규정하고 있다(1991년 1월 14일 제정, 영유아보육법 제7조 제3항; 1991년 8월 8일 제정, 영유아보육법시행규칙 제5조 제1항). 이에 공동직장보육시설 설치와 관련된 사항을 먼저 살펴본 후 보육수당 지급과 관련된 규정의 변화과정을 살펴본다.

(1) 공동직장보육시설 설치 및 지역보육시설과의 위탁 계약 체결

1991년 8월 8일 제정된 영유아보육법시행규칙 제5조 제4항은 공동직장보육시설의 관리 및 설치·운영을 위해 협의회를 둘 수 있다고 규정했다. 더 나아가 올해 1월 30일에 시행되는 전문개정된 영유아보육법 제14조 제1항에서는 지역의 보육시설과 위탁계약을 체결하여 근로자 자녀의 보육을 지원할 수 있는 방안을 법률상으로 명시하고 있다. 더불어 사업주는 위탁기간, 보육비용 등을 위탁계약 시 포함하여야 한다는 시행규칙도 마련되었다(2005년 1월 30일 전문개정; 영유아보육법시행규칙 제7조). 이처럼 정부는 사업주의 다양한 직장보육서비스 유형을 법률에 적용시켜 기업의 참여를 독려하고 있다.

(2) 보육수당 지급액 기준

직장보육시설 설치 의무 사업장을 확대시킴과 동시에 기업의 부담을 완화하기 위해 기업이 부담하는 보육수당 지급액의 기준은 하향 조정되었다. 영유아보육법시행규칙 제정 당시(1991년 8월 8일) 기업이 보육수당을 지급하는 경우 보육시설을 이용하는데 필요한 비용의 '전액'을 지급하라고 규정하였지만(영유아보육법시행규칙 제5조 제3항), 1996년 1월 16일에는 그 지급액의 기준을 '필요비용의 100분의 50 이상'으로 낮추었다. 그러나 기업이 근로자에게 지원하는 보육수당의 지급액 기준을 구체화하고 현실화하기 위해 올해부터 시행되는 시행규칙에는 사업

주가 '정부 보육료 지원단가의 100분의 50 이상'을 지급해야 하는 방향으로 개정이 이루어졌다(2005년 1월 30일 전문개정; 영유아보육법시행규칙 제8조). 사업주의 보육수당 지급액 기준에 대한 영유아보육법의 제·개정 과정은 다음 <표 3>으로 요약된다.

<표 3> 보육수당 지급액 기준에 대한 영유아보육법의 제·개정 과정

제정 및 개정일시	영유아보육법의 제·개정 과정
1991. 8. 8 (제정)	보육비용의 전액 지급 (영유아보육법시행규칙 제5조 제3항)
1996. 1. 16 (개정)	보육비용의 100분의 50 이상을 지급 (영유아보육법시행규칙 제5조 제3항)
2005. 1. 30 (전문개정)	정부 보육료 지원단가의 100분의 50 이상을 지급 (영유아보육법시행규칙 제8조)

3) 운영비 지원

사업주는 직장보육시설의 설치 및 불가피한 경우의 보육수당 지급에 대한 의무뿐만 아니라 직장보육시설의 운영비를 지원할 의무도 가진다. 보육수당 지급액 기준 변화에서 알 수 있듯이, 사업주의 운영비 지원 수준도 기업의 참여를 독려하기 위해 하향 조정되고 있다. 1991년 8월 1일 제정된 영유아보육법시행령 제25조에서는 사업장에 보육시설을 설치한 사업주는 '운영비용의 100분의 80 이상'을 보조해야 한다고 규정하였지만, 1995년 5월 19일 시행령이 개정되면서 그 지원 수준은 '100분의 50 이상'으로 하향 조정되었다. 2005년에 전문개정된 시행령에서는 '지역보육시설과 위탁계약을 체결한 경우에도' 사업주는 총 보육비용의 100분의 50 이상을 보조하여야 한다는 규정(영유아보육법시행령 제25조)을 신설하여 다양한 유형의 직장보육서비스간의 형평성 유지에 주의하고 있다. 사업주의 운영비 지원에 대한 영유아보육법의 제·개정 과정은 다음 <표 4>로 요약된다.

<표 4> 사업주의 운영비 지원에 대한 영유아보육법의 제·개정 과정

제정 및 개정일시	영유아보육법의 제·개정 과정
1991. 8. 1 (제정)	운영비용의 100분의 80 이상을 보조 (영유아보육법시행령 제25조)
1995. 5. 19 (개정)	운영비용의 100분의 50 이상을 보조 (영유아보육법시행령 제25조)
2005. 1. 30 (전문개정)	지역보육시설과 위탁계약을 체결한 경우에도 총 보육비용의 100분의 50 이상을 보조 (영유아보육법시행령 제25조)

이상에서 살펴본 '사업주의 지원 의무'와 관련된 직장보육 관련법 제·개정 과정의 변화과정을 분석하면 다음을 알 수 있다. 시기적으로 남녀고용평등법이 사업주의 직장보육시설 설치 의무를 먼저 규정하였지만, 영유아보육법이 제정된 이후에는 주로 영유아보육법에서 사업주의 지원부분을 총체적으로 다루고 있다. 전체적으로 영유아보육법의 개정과정은 직장보육시설 설치 대상 사업장은 확대시키고 사업주의 재정적인 부담은 줄여주는 방향으로 진행되어 현실적으로 기업의 참여를 이끌어낼 수 있는 방안을 관련법의 개정 과정에 적용하고 있었다. 또한 2005년에 전문개정된 영유아보육법에서는 다양한 유형의 직장보육서비스를 제안하고 이의 실행을 위해 구체적이고 공평한 기준을 제시하여 기업의 참여를 독려하는 결과를 기대하고 있다. 그러나 2005년 1월 28일에 확정되어 발표된 영유아보육법시행령에서 '상시 남녀근로자 300인 이상'으로 의무사업장을 확대하려는 움직임이 기업 측의 반발로 '상시 여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상'의 완화되어, 기업의 직장보육에 대한 책임을 강력히 부가해야 하는 법의 구속력은 크게 향상되지 못했다.

2. 정부의 재정지원 및 행정지도

'정부의 재정지원 및 행정지도'와 관련된 법이 제정된 시기와 그 내용에 대해 정리한 표는 <표 5>와 같다.

<표 5> 「정부의 재정지원 및 행정지도」에 관한 남녀고용평등법, 영유아보육법, 고용보험법의 제정 내용

제정일시	관련법 제정 내용
1987. 12. 4	남녀고용평등법 제정 - 국가·지방자치단체는 여성취업관련 사업 수행 법인에 경비 보조(법 제20조) - 육아시설의 기준과 운영은 노동부장관이 정함(법 제12조 2항)
	남녀고용평등법시행규칙 제정 - 육아시설운영규칙을 관할지방노동행정기관 장에게 신고(시행규칙 제5조)
1991. 1. 14	영유아보육법 제정 - 설치 및 운영비용을 조세감면규제법에 의하여 조세 감면(법 제25조) - 시장·군수의 인가를 받아 직장보육시설 설치(법 제7조 3항)
	고용보험법 제정 - 노동부장관은 여성근로자의 고용촉진 시설의 설치 등에 지원(법 제19조)
1993. 12. 27	고용보험법시행규칙 제정 - 보육교사의 임금 지원(시행규칙 제36조)

1) 정부의 재정지원

(1) 설치비용 지원

국가와 지방자치단체가 여성의 취업과 관련되는 사업을 수행하는 법인에 대하여 예산의 범위 안에서 그 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다는 남녀고용평등법(제20조) 제정에 따라 사업주가 직장보육시설을 설치할 시에 비용을 지원받을 수 있는 가능성이 열렸다(1987년 12월 4일 제정). 고용보험법이 제정되던 1993년 12월 27일에도 노동부장관이 여성근로자의 고용촉진을 위한 시설의 설치 등에 대한 지원을 할 수 있음을 제19조에 명시하였다. 그리고 1996년 1월 25일에는 여성의 취업과 관련되는 사업으로 '영유아보육사업'이 남녀고용평등법시행규칙 제17조에 구체적으로 명시되었다.

그러나 사업주가 직장보육시설을 설치하고자 할 때 그 설치비용을 지원해주겠다는 구체적인 명시는 1996년 3월 9일 고용보험법시행령이 개정되면서부터이다. 즉, 노동부장관은 직장보육시설을 설치하고자 하는 사업주에게 노동부장관이 정하는 바에 따라 그 설치비용을 융자할 수 있음을 명시한 것이다(고용보험법시행령 제24조 제4항). 설치비용을 전액 혹은 일부 직접 지원하겠다는 정책보다 비용을 융자해주겠다는 정책은 소극적인 정책임에도 불구하고 정부 차원에서 저리로 설치비용을 융자해주겠다는 구체적인 조항이 등장한 것은 정부의 지원에 진전이 나타났다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하다. 특히 1999년 7월 1일이 되자 동조항은 우선지원 대상기업(소규모 사업장)의 사업주가 직장보육시설을 설치하는 경우 우선 지원하겠다는 시행령으로 발전하여 영세사업장 우선의 차등지원원칙을 수립하였다. 2002년 12월 30일에는 동조항에 '장애아 또는 영아를 위한 보육시설을 설치하고자 하는 사업주'를 설치비용 우선지원 대상으로 포함시켜 부족한 특수보육유형의 시설을 확충하고 장애아 또는 영아를 양육하는 근로자들의 특수한 욕구를 법에 적용시키는 노력을 보여주었다. 정부의 설치비용 지원에 대한 고용보험법의 제·개정 과정은 다음 <표 6>으로 요약된다.

<표 6> 정부의 설치비용 지원에 대한 고용보험법의 제·개정 과정

제정 및 개정일시	고용보험법의 재·개정 과정
1996. 3. 9 (개정)	직장보육시설을 설치하고자 하는 사업주에게 노동부장관이 정하는 바에 따라 그 설치비용을 융자(고용보험법시행령 제24조 제4항)
1999. 7. 1 (개정)	우선지원 대상기업의 사업주가 단독 또는 공동으로 직장보육시설을 설치하는 경우 설치비용 우선지원(고용보험법시행령 제24조 제4항)
2002. 12. 30 (개정)	설치비용 우선지원 대상기업에 장애아 또는 영아를 위한 보육시설을 설치하고자 하는 사업주를 포함 (고용보험법시행령 제24조 제4항)

(2) 운영비용 지원

정부의 운영비용에 대한 지원 규정이 법률상에 논의되기 시작한 움직임도 앞서 설치비용 지원에서 밝혔던 남녀고용평등법과 고용보험법의 제정 과정과 흐름을 같이 한다. 정부가 직장보육시설의 운영비용을 지원할 수 있다는 대명제를 선언한 다음, 구체적인 운영비용 지원은 보육교사임금 지원의 방식으로 이루어졌다.

정부의 보육교사임금 지원에 관한 내용은 고용보험법 시행규칙에서 다루어지고 있다. 최초로 노동부장관의 보육교사임금 지원 관련 조항이 법체계에 등장한 것은 고용보험법시행규칙이 제정되던 1995년 6월 12일이였다(고용보험법시행규칙 제36조). 동조항은 1998년 1월 23일에 '사업규모별'로 노동부장관이 지원수준 및 지원기간 등을 정할 수 있다는 조항으로 구체화되면서 사업규모별로 차등지원을 하겠다는 원칙이 수립되었고, 2001년 7월 23일에는 보육교사임금을 지원받을 수 있는 직장보육시설의 요건을 구체적으로 제시하기에 이르렀다. 2001년 개정된 시행규칙을 살펴보면, 보육시설이 영유아보육법시행규칙의 규정에 따라 시장·군수·구청장으로부터 신고증을 교부받은 곳이어야 하고, 보육교사 또한 영유아보육법에 의해 그 자격이 보장되어야 한다고 하는데, 이는 지원대상을 영유아보육법에 의거하여 선정하겠다는 의도였다. 특히 매분기 말일을 기준으로 사업장 소속의 피보험자의 자녀수가 전체의 2분의 1을 초과해야 인건비를 지원받을 수 있게 되었다. 이는 재원이 고용보험기금인 관계로 피보험자의 자녀수가 절반 이상이 되어야 전체 보육아동 중 사업장 소속의 피보험자가 아닌 자녀의 비율만큼 곱한 금액을 공제해서 지급하겠다는(동조항 제2항)는 정부의 움직임을 보여준다. 또한 동조항 제4항에서는 다른 법에 의하여 보육교사 임금을 지원받을 시에는 지원금을 지급하지 않거나 그 차액을 지급한다고 명시하여 이중수혜 방지 및 고용보험기금의 합리적인 운용을 위한 정부의 노력을 보여준다.

2003년 1월 4일 동조항은 직장보육시설을 운영하는 사업장의 현 실정을 고려하여 사업장 소속의 피보험자 자녀수가 전체의 3분의 1을 초과하면 되는 것으로 지원자격요건을 완화하였다. 또한 사업규모 외에 보육 중인 영유아의 연령 및 남녀고용평등 우수기업 여부 등을 보육교사임금의 지원금액 선정 기준에 포함시켰다. 최근에 와서는 보육 중인 영유아의 수가 40인 이상인 경우에 한해 보육시설장의 임금도 지원하겠다고 밝혔다(2004년 10월 1일 개정). 정부의 운영비 지원에 대한 고용보험법의 제·개정 과정은 다음 <표 7>로 요약된다.

<표 7> 정부의 운영비 지원에 대한 고용보험법의 제·개정 과정

제정 및 개정일시	고용보험법의 제·개정 과정
1995. 6. 12 (제정)	노동부장관은 사업주가 단독 또는 공동으로 설치·운영하는 직장보육시설의 운영비용으로서 보육교사임금을 지원할 수 있음 (고용보험법시행규칙 제36조)
1998. 1. 23 (개정)	사업규모별로 보육교사임금의 지원수준 및 지원기간, 기타 지급 신청에 관한 필요한 사항 결정 (고용보험법시행규칙 제36조)
2001. 7. 23 (개정)	영유아보육법에 의해 자격을 갖춘 보육시설과 보육교사에게 임금 지원. 특히 사업장 소속의 피보험자 자녀수가 전체의 1/2 초과해야 하며, 그렇지 않은 자녀의 비율만큼 공제하여 지급. 다른 법에 의하여 임금 지급 받을 시 미지급 또는 차액 지급 (고용보험법시행규칙 제36조)
2003. 1. 4 (개정)	사업장 소속의 피보험자 자녀수가 전체의 1/3을 초과하면 보육교사임금 지원 가능. 보육교사임금의 지원금액 선정 기준에 보육 중인 영유아의 연령 및 남녀고용평등 우수기업 여부 등 포함. (고용보험법시행규칙 제36조)
2004. 10. 1 (개정)	보육 영유아 수가 40인 이상의 시설에 한하여 보육시설장 임금 지원 (고용보험법시행규칙 제36조)

(3) 세제 감면

영유아보육법에서는 제정 당시부터 사업주가 직장보육시설의 설치 및 운영에 소요하는 비용에 대해 조세감면 규제법에 의한 조세감면혜택을 적용시키겠다고 명시하였다(1991년 1월 14일 제정; 영유아보육법 제39조). 이러한 조치는 사업주에 대한 정부 차원의 간접적인 재정지원에 해당되며, 사업주의 참여를 독려하기 위한 인센티브 제도로 기능할 수 있다. 2004년 1월 29일에 전문개정된 영유아보육법에는 사업주가 근로자에게 지급한 보육수당 비용에 관해서도 조세특례제한법에 의한 조세감면혜택을 제공하겠다는 뜻을 밝혀, 사업주의 비용부담을 완화하는 방향으로 법 개정이 이루어지고 있음을 보여준다.

2) 행정지도

법이나 정책이 현장에서 얼마나 실천되고 있는지를 평가하고 그 결과를 다시 환류하기 위해 정부의 '행정지도'는 꼭 필요한 수단이다. 현재 행정지도와 관련된 사항은 노동부가 주관하는 남녀고용평등법에만 명시되어 있다. 1988년 9월 9일 남녀고용평등법시행규칙 제정 시부터 설치 후 지방노동행정기관 장에게 신고해야 하는 고용주의 의무를 규정하였고, 노동부장관 또한 근로자의 고용 촉진을 위해 직장보육시설 운영에 필요한 지원 및 지도의 의

무가 있음을 2001년 8월 14일 남녀고용평등법이 개정되면서 법률상에 명시되었다(법 제21조 제3항). 이 외에도 국가·지방자치단체 또는 공공단체는 사업의 목적 외에 보조금을 사용하거나 기타 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 때에는 보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소하고 교부된 보조금의 전부 또는 일부를 반환하도록 명할 수 있는 권한도 지니고 있다(1995년 8월 4일 개정; 남녀고용평등법 제21조 제2항).

그러나 실제로 현장에서 보육사업의 실재를 운영하고 있는 여성부(과거 보건복지부)에서는 '행정지도'를 위한 구체적인 사항을 영유아보육법에 명시하고 있지 않다. 다만 보육시설의 양적 확대를 위해 1997년 8월 22일에 전환된 신고제를 직장보육시설을 비롯한 전체 보육시설의 질 관리를 위해 인가제로 재변경하였다(2004년 1월 29일 전문개정; 영유아보육법 제13조).

이상에서 살펴본 '정부의 재정지원 및 행정지도'에 관련된 직장보육 관련법 제·개정의 변화과정을 살펴보면, '정부의 재정지원 및 행정지도' 부분의 상당부분은 노동부가 주관하는 남녀고용평등법과 고용보험법에서 시행되고 있음을 알 수 있다. 그 중 남녀고용평등법은 '행정지도'와 관련된 부분을, 고용보험법은 '재정지원' 부분을 중점적으로 다루고 있다. 영유아보육법은 '세계감면혜택' 부분을 언급하고 있다. 그러나 남녀고용평등법에서 다루는 '행정지도'의 내용은 선언적인 내용에 그칠 뿐 구체적인 조항을 담고 있거나 노동부와 여성부와의 협조체계 구축의 필요성 등을 반영하지 않고 있다. 또한 고용보험법에서 다루는 '재정지원' 부분은 정부에서 설치비를 지원하는 대상은 한정되어 있고 운영비를 지원받을 수 있는 보

육시설의 요건도 다소 제한적이어서, 이 요건들에 해당되지 않아 직장보육에서 정부의 지원을 받을 수 없는 다른 근로자와의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 마지막으로 '세계감면혜택'은 영유아보육법의 효력이 아니라 '조세감면규제법과 조세특례제한법'의 효력이다. 따라서 '사업주에 대한 지원' 방식을 통해 직장보육시설에도 단계적으로 보육의 공공화가 이루어져야 할 필요성이 엿보인다.

지금까지 논의한 남녀고용평등법, 영유아보육법, 고용보험법 제·개정의 총 제·개정 횟수와 직장보육과 관련된 제·개정 횟수를 하나의 표로 정리하면 다음 <표 8>과 같다.

<표 8>에서 알 수 있듯이, 노동부에서 주관하는 남녀고용평등법과 고용보험법은 대체로 정부의 지원 측면의 내용을 다루고 이와 관련하여 모든 개정이 이루어졌으며, 예전 보건복지부와 현재 여성부가 주관하는 영유아보육법의 경우 대체로 사업주의 지원 조항을 주 내용으로 다루고 개정 또한 이 부분에서 중점적으로 이루어지고 있다. 그러나 정부의 재정지원 부분만 제한적으로 다루고 있는 고용보험법과 달리 남녀고용평등법은 제정 시에 사업주와 정부의 지원 부분을 함께 다루어왔다. 그러나 남녀고용평등법과 영유아보육법의 주된 차이점은 남녀고용평등법의 주 관련조항이 선언적으로 그친데 반해 영유아보육법은 구체적이고 실제적인 조항으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 다음 장에서는 이상과 같이 분석한 직장보육 관련법의 변화과정에 따른 직장보육서비스의 현황을 살펴본다.

<표 8> 남녀고용평등법, 영유아보육법, 고용보험법의 직장보육 관련 제·개정 횟수 분석

법	총 개정 횟수	직장보육 관련 개정 횟수				
		<제·개정 내용>				
		사업주 지원 (설치)	사업주 지원 (운영)	정부 지원 (설치)	정부 지원 (운영)	
남녀고용 평등법	법	1회 전문개정, 3회 일부개정(총4회)			1	1
	시행규칙	2회 일부개정, 2회 전문개정(총4회)				1
영유아 보육법	법	9회 일부개정, 1회 전문개정(총10회)	1		2	
	시행령	9회 일부개정, 1회 전문개정 예정(총 10회)	2	2		
	시행규칙	7회 일부개정, 1회 전문개정 예정(총 10회)	2			
고용보험법	법	총 12회 일부개정				
	시행령	총 26회 일부개정			1	
	시행규칙	총 17회 일부개정				4

※ [] 부분은 법 제정 시 관련 내용을 포함하고 있었음을 의미함. 남녀고용법시행령에는 직장보육 관련 조항이 법령 연혁상 발견되지 않음.

Ⅲ. 직장보육서비스의 현황

1. 사업주의 지원 의무 관련 직장보육서비스의 현황

1) 직장보육시설 설치 현황

<표 9>에 의하면, 2004년 6월 현재 직장보육시설 설치 의무사업장(상시 여성근로자 300인 이상) 213곳 중 실제로 설치된 사업장은 116곳으로 54.5%에 그치며, 그 중 단독으로 설치한 곳은 91곳, 공동으로 설치한 곳은 12곳, 보육수당을 지급하는 곳은 13곳이다. 즉, 설치의무를 지키지 않은 사업장이 97곳으로 절반가량에 이른다(중앙보육정보센터, 2004년 6월 보육통계). 오히려 설치의무가 아닌 상시 여성근로자 300인 미만의 사업장이 131곳을 임

의설치하여, 의무설치한 116곳(보육수당지급 포함)보다 수치상으로 더 높다(여성부 보육지원과, 2004년 6월 보육통계). 이는 실제로 직장보육시설을 운영하고 있는 기업의 경우 법적 의무 여부를 떠나 기업에서 자발적으로 설치한 경우가 대부분임을 알려준다(이기숙 외, 2002). 이러한 현상은 1997년 8월 31일부터 현재까지 지속되고 있다(<표 9> 참고). 그러나 <표 9>는 의무사업장의 크기를 하향조정한 1995년 이후의 자료여서 영유아보육법의 변화에 따른 직장보육시설 설치율의 변화를 살펴볼 수 없는 한계가 있다.

또한 전체 보육시설의 설치 현황과 직장보육시설의 설치 현황을 비교해도 직장보육시설의 설치가 매우 부진함을 알 수 있다. <표 10>에 따르면, 2004년 6월말 현재 직장보육시설은 234개소가 운영중이며, 이는 전체 보육시설 25,319개소의 0.9%를 차지하고, 직장보육시설을 이용하고

<표 9> 직장보육시설 설치 현황

	전체 설치된 시설수	상시 여성근로자 300인 이상 사업장						상시 여성근로자 300인 미만 사업장				
		의무설치 대상 시설수	계	설치		미설치	임의설치 시설수	보육시설설치				
				보육시설설치 단독	공동			보육수당 지급	단독	공동	보육수당 지급	
2004. 6.30	234	213	103	91	12	13	97	131	115	16	28	
2003.12.31	236	226	105	89	9	7	121	131	109	16	6	
2003. 6.30	227	209	95	76	7	12	114	132	109	14	9	
2002.12.31	210	215	89	74	5	10	126	121	103	13	5	
2002. 6.30	209	186	73	56	4	13	113	136	120	15	1	
2001.12.31	213	232	85	64	5	16	147	128	112	15	1	
2000.12.31	226	234	84	59	4	21	150	142	126	15	1	
2000. 3.31	220	229	76	60	2	14	153	144	126	16	2	
1999. 9.30	212	225	75	53	5	17	150	145	129	14	2	
1999. 6.30	218	252	81	57	3	21	172	137	123	12	2	
1998.12.31	188	269	58	54	4	20	191	130	119	10	1	
1997.12.31	164	276	46	33	1	18	224	118	111	4	3	
1997. 8.31	174	310	56	36		20	254	118				

출처: 중앙보육정보센터(<http://www.educare.or.kr>), 보육통계(1997. 8. 31~2004. 6. 30)

<표 10> 보육시설 현황(2004년 6월 30일 현재)

구분	계	국·공립	민간				직장 보육시설	가정 보육시설	
			소계	법인	법인외	개인			
시설수	개소	25,319	1,344	14,145	1,651	813	11,681	234	9,596
	(비율)	100%	5.3%	55.9%	6.5%	3.2%	46.1%	0.9%	37.9%
이용수	정원	1,066,728	113,020	779,452	160,981	45,162	573,309	13,932	160,283
	(비율)	100%	10.6%	73.1%	15.1%	4.2%	53.7%	1.3%	15.0%
이용율	현원	898,533	106,485	671,362	142,717	39,655	488,990	11,113	109,573
	(비율)	84.2%	94.2%	86.1%	88.7%	87.8%	85.3%	79.8%	68.4%

※ (비율): 시설종류간 백분율

출처: 여성부 보육지원과 (2004년 6월 30일), 보육시설 일반 현황.

있는 아동 수는 11,113명으로 전체 보육아동수 898,533명의 1.23%이다(여성부 보육지원과, 2004년 6월 보육통계). 이는 11%가 직장보육인 독일의 경우에 비하면 10분의 1도 안 되는 수치이다(김진이, 2001).

정부에서는 남녀고용평등법이 제정되던 1987년부터 직장보육시설의 확충을 위한 사업을 지속적으로 펼쳐왔다. 노동부에서는 직장과 가정의 양립을 추구하는 정책기조 아래 매년 직장보육시설의 확충을 사업내용으로 내세웠고, 여성부에서도 양성이 평등한 직장문화를 세우기 위해 육아휴직제와 직장보육사업을 비롯한 '여성발전정책'들을 시행해왔다. 보건복지부에서도 영유아보육법 상에 '의무설치 사업장의 규모'를 명시하여 기업의 참여를 독려했다. 특히, 1995년부터 시행된 '영유아보육확충방안 3개년 계획'의 추진실적에서 직장보육시설은 계획했던 1,440개소의 8.4%인 121개소 확충에 그쳤다(조용주, 2002). 이는 민간·가정보육시설의 234.3%의 달성율과 국·공립 보육시설의 53.1%의 달성율에 비하면 턱없이 모자라는 수치이다(조용주, 2002). 김유경 외(2003)의 300인 이상 사업장을 대상으로 한 연구에서는 향후 직장보육시설 설치 계획이 없는 곳이 34.6%에 이르러, 앞으로도 직장보육시설 확충에 어려움이 클 것이 예상된다.

2) 직장보육시설 설치 부진 사유

전국 209개 상시 여성근로자 300인 이상 고용 사업장을 대상으로 의무사업장 규정을 미준수하는 사유를 조사한 김유경 외(2003)의 연구에서, 직장보육서비스를 실시하지 않는 사업주는 비용부담(36.4%)과 정부의 지원부족(14.5%)을 큰 이유로 들었고, 직장보육시설 이용자들은 정부의 지원부족(38.0%)과 사업주의 인식부족(21.4%)을 그 이유로 들었다. 김근례(1997)의 연구에서는 직장보육시설 추진과정에서 가장 어려웠던 점이 회사의 비용부담문제(44%)와 법적·행정적인 문제(24%), 정부지원 미비(12%)의 문제로 나타났다. 정은희(2001)의 연구에서도 직장보육시설 설치에 영향을 미치는 요인은 조직의 지불능력, 그리고 고용주의 비용에 대한 인식, 직장보육시설에 대한 법률적·행정적 지식으로 나타났다. 이상을 종합해 볼 때 기업은 비용부담의 문제를 가장 절실하게 내세우고 있고, 법적·행정적 지식의 부족도 큰 이유로 존재한다. 그리고 실제로 이용대상자가 부족하다는 이유가 가장 크게 작용하기도 하는데(장지연, 2000), 실제로 현재 운영 중인 직장보육시설의 정원대비 현원의 비율이 79.8%로 국·공립과 민간 보육시설에 비해 낮게 나타났다(여성부 보육지원과, 2004년 6월 보육통계, <표 10> 참고).

3) 다른 유형의 직장보육서비스 전달

김유경 외(2003)의 연구에 따르면, 300인 이상 사업장이 설치한 직장보육시설 중 직장단독형이 76.0%, 공동형이 17.3%, 지역위탁이 6.7%였다. 직장보육시설의 설치 형태도 기업내 공간이 39.0%, 회사 내 별도 단독이 27.0%, 회사 밖 별도 단독이 19.0%를 차지했다. 이는 여전히 많은 직장보육시설이 단독 설치형이며 회사 내에 위치하고 있음을 알려준다. <표 9>를 통해서도 1997년 8월 31일 이후 현재까지 단독형 직장보육시설 설치가 압도적임을 알 수 있다. 그러나 점차 공동직장보육시설의 설치가 늘어나는 추세이다. 이는 1991년 영유아보육법 제정 당시부터 법과 시행규칙 상에서 공동직장보육시설 설치의 가능성을 열어두었기 때문으로 여겨진다. 또한 의무사업장이 아닌 상시 여성근로자 300인 미만 사업장에서 의무사업장에 비해 꾸준히 비슷한 수치로 공동직장보육시설을 설치·운영해 오고 있는데, 이를 통해 의무사업장이 아닌 작은 규모의 사업장에서도 다른 사업장과 공동으로 직장보육시설을 설치하여 근로자에게 혜택을 줄 수 있음을 알 수 있다.

보육수당을 지급하는 기업도 있었는데, 그 비율은 의무사업장과 비의무사업장 모두 1997년 이래 점차 감소하다 최근에 와서 비율이 높아졌다(<표 9> 참고). 이를 통해 다양한 직장보육서비스에 대한 정부차원의 홍보의 효과와 사업주의 근로자 복지처우 개선을 위한 사고변화를 엿볼 수 있다. 그러나 보육수당의 지급액을 하향 조정한 1996년의 영유아보육법 이후의 자료만 다루고 있어 현재 제공되는 자료에 근거하여 이에 따른 변화를 살펴볼 수 없었다.

그러나 1996년에 개정된 영유아보육법시행규칙에서 보육비용의 100분의 50 이상 지급을 의무화하였음에도 불구하고, 2003년 현재 지급 개소 중 70%가 보육비용의 50% 이하를 지원하고 있는 실정이다(김유경 외, 2003). 그리고 한국노동총연맹(2003)의 여성조합원들을 대상으로 한 설문조사에서는 보육료에 대해 84.8%가 아무런 지원을 받지 않고 있고, 12.8%만이 직장으로부터 지원을 받고 있다고 대답하였다. 이는 1991년 제정 당시 영유아보육법에 명시된, 불가피한 이유로 직장보육시설 미설치 시 보육수당을 지급하라는 법조항이 잘 지켜지지 않고 있음을 알려준다. 이처럼 직장보육시설을 설치하지 않고도 보육수당을 지급하지 않는 이유는 회사의 비용부담이 42.3%로 가장 높은 비율을 차지했고, 대상자 부족이 21.2%, 정부지원의 부족이 11.5%, 지키지 않아도 벌칙이 적용되지 않기 때문이라는 대답도 9.6%나 차지했다(김유경 외, 2003).

4) 사업주의 운영비 보조 현황

사업주의 운영비 보조 현황을 전체 기업을 대상으로 한 객관적인 수치자료로 언급할 수는 없지만, 김유경 외(2003)의 연구에 따르면 사업주는 대부분 인건비의 형식으로 운영비를 지원하였다(76.3%). 이 외에도 시설 개보수비(58.8%), 교재교구비(46.3%), 시설 설치비(43.8%), 급간식비(33.8%)의 등의 방식으로 직장보육시설 운영을 지원하고 있었다.

또한 시설장의 입장에서 47.5%가 사업주가 지원하는 예산이 “부족하다”고 대답하였고, 41.0%는 “적당하다”, 11.5%는 “충분하다”는 대답을 보였다(김유경 외, 2003). 그러나 현재의 예산 부족분은 사업주보다 정부에서 더 많이 지원받기를 요구하였다. 이는 회사에서 보육을 요구하지 않는 근로자와 직장보육시설을 이용하는 근로자간의 형평성을 기하기 위해 직장보육시설이 재정 운영에 있어 최대한 자율적이 되기를 요구하는 이유도 작용하는 것으로 보인다. 이는 조사대상의 32%(26개소)가 직장보육시설의 운영을 위하여 아무런 지원을 하지 않는다는 장지연(2000)의 연구결과와 일관된다. 그 결과 보육료 수입이 전체 운영경비에서 차지하는 비중이 50%를 넘는 경우가 32%(26개소)에 달했고(장지연, 2000), 전체 운영비 예산 중에서도 부모수납비용이 가장 높고, 다음으로 사업주 지원비용, 정부 지원비용의 순으로 나타난다(김유경 외, 2003). 이러한 결과는 1995년에 영유아보육법시행령이 개정되면서 사업주의 운영비 지원금액을 100분의 50이상으로 낮추어주었음에도 불구하고 여전히 많은 사업장에서 직장보육시설의 운영을 시설 자체에 맡기고 있음을 알 수 있다.

이상의 ‘사업주의 지원 의무’와 관련된 직장보육서비스의 현황을 살펴본 결과, 국가에서 직장보육에 대한 사업주의 참여도를 높이기 위해 기업의 부담을 줄여 주는 방식으로 관련법을 개정한 노력에도 불구하고 직장보육서비스가 크게 활성화되지 못했음을 알 수 있다. 의무사업장의 규제준수도도 2004년 6월에 이르러서야 절반을 넘어섰고, 여전히 많은 사업주들이 재정 부담의 이유로 직장보육서비스의 실시 및 운영비 보조를 미루고 있다. 다른 유형의 직장보육서비스를 법체계 상에서 제안하였음에도 불구하고 여전히 시설 설치를 위주로 하는 법 내용과 직장보육서비스의 실시를 강제화하는 법적 구속력의 부족으로 공동직장보육시설 및 보육수당 지급에서도 사업주의 참여도가 떨어지고 있다.

2. 정부의 재정지원 및 행정지도 관련 직장보육서비스의 현황

1) 정부의 재정지원

정부는 재정 여건을 감안하여 직장보육시설에 대한 지원을 점진적으로 확대하는 방안을 시행 중이다. 2002년 11월 29일에 노동부가 발표한 보도자료에 의하면(<표 13> 참고), 설치비 용자의 한도액은 최고 3억원에서 5억원으로 상향 조정되고, 금리는 연리 3.0~3.5%에서 1.0~2.0%로 낮아졌으며, 지원내역도 다양해졌다(노동부 보도자료, 2002년 11월 29일). 설치비 보조에 있어서도 대상이 전사업장으로 확대되고 한도액이 시설비 1억원, 비품비 3천5백만원으로 각각 높아졌으며, 지원내역에 영아·장애아 시설로 전환하는 경우도 포함되었다. 운영비 보조 사업의 대상도 당해사업장 근로자 자녀 1/3이상 보육시설로 확대되었고, 지급기준도 당해사업장이 아닌 전체 근로자 자녀비율로 완화되었다.

2004년 여성부가 ‘참여 정부의 보육 비전’을 제시한 내용에서도 직장보육시설 설치 사업장을 확대하고 직장에서 양육친화적인 환경 조성에 노력하겠다는 제안내용이 포함되어 정부가 지속적으로 재정지원을 확대해 나가겠다는 의지가 엿보인다. <표 12>는 <표 9>를 실제 직장보육을 실시하는 사업장을 의무설치 대상 시설수로 나누어 백분율로 환산한 결과이다. <표 12>에 의하면 2002년 11월 29일 변화된 정부의 직장보육지원정책(<표 11> 참고)으로 말미암아 이후 의무사업장의 규제준수도가 40%대로 올라섬을 볼 수 있다. 뿐만 아니라 2003년 1월 4일 고용보험법의 개정(보육교사 임금 지원 가능한 사업장의 기준 완화)으로 이후 의무사업장의 규제준수도가 45%를 넘어섰다. 즉, 정부의 사업주에 대한 설치비와 운영비 지원 정책은 직장보육서비스를 제공하는 의무사업장의 비율을 높여 주었다.

그러나 여전히 보육시설의 설치·운영 지원 예산은 많이 부족하다(경향신문, 2003년 6월 7일). <표 11>에서 볼 수 있듯이 2003년부터 지원대상이 대폭 확대되고 지원요건이 대폭 완화됨과 동시에 2003년 11월 6일에 설립된 직장보육시설지원센터에서 홍보까지 실시하면서 더 많은 사업장이 비용 지원을 요구할 수 있지만, 정부에서 희망사업장 모두를 지원할 수 있을지 우려된다. 실제로 2004년 6월 현재 234개의 직장보육시설 중 총 71개소(설치비용 무상지원 48개소, 설치비 용자지원 23개소)만이 정부의 지원으로 보육시설을 설치하였을 뿐이다(노동부 고용

<표 11> 2002년 11월 29일, 직장보육에 대한 정부의 재정지원정책 변화

내용	변경전	변경후
▶ 설치비 용자		
- 한도액	최고 3억원	최고 5억원
- 금 리	연리 3.0~3.5%	연리 1.0~2.0%
- 지원내역	건축비, 기능보강비	건축비, 시설매입·임차비, 기능보강비
▶ 설치비 보조		
- 대 상	중소기업	전사업장
- 한도액	- 시설비: 최고 7천만원 - 비품비: 최고 2천5백만원	- 시설비: 최고 1억원 - 비품비: 최고 3천5백만원
- 지원내역	개·보수비, 유구비품비 - 시설→보육시설로 전환시	시설전환비, 유구비품비 - 시설→보육시설로 전환시 - 보육시설→영아·장애아시설로 전환시
▶ 운영비 보조		
- 대 상	당해사업장 근로자 자녀 1/20이상 보육시설	당해사업장 근로자 자녀 1/30이상 보육시설
- 지급기준	당해사업장 근로자 자녀비율	근로자 자녀비율

평등국, 2004).

현재 정부는 직장보육시설 운영에 있어 기업체의 부담 완화를 위해 각종 비용에 세제혜택을 부여하고 있다. 조세감면규제법 제72조 7항 규정에 의하면, 영유아보육법에 의한 직장보육시설을 신축하거나 구입한 경우 당해 보육 시설 취득금액의 10%를 세액에서 공제해주고 있다. 소득세법 시행령 제60조 제1항 규정에 의하면 영유아보육법에 의한 직장보육시설의 운영비를 부동산소득과 사업소득의 각 연도의 총수입금액에 대응하는 필요경비로 인정한다. 또한 특별소비세법 제18조에 의해 보육시설에서 보육비용으로 구입하는 기자재의 특별소비세를 면제하고 있으며, 소득세법 제52조에 의하여 보육시설의 보육비용을 근로소득에서 공제하고 있다.

그러나 직장보육시설 설치를 희망하는 사업장은 월 운영비 지원액 증원을 59.2%, 설치비 용자한도액 증액이 21%, 용자액 이자 인하 9.6% 등 경제적 지원을 가장 많이 바란다(노동부의 조사 결과; 우먼타임즈, 2003년 8월 7일). 이에 따라 앞으로 정부의 더 많은 재정지원이 요구된다.

2) 정부의 행정지도

정부는 직장보육시설의 양적인 확장에만 관심을 두고 지속적인 관심과 체계적인 지원을 정책적으로 제공하지 못하여 정작 직장보육시설이 폐지되는 경우도 있었다(이기숙 외, 2002). 이에 2003년 11월 6일 노동부의 '직장보육시설 설치·운영규정'에 의거하여 직장보육시설의 운영 내실화 및 활성화에 기여하고자 근로복지공단에서는 부산에 직장보육시설지원센터를 설립하였다. 직장보육시설 지원센터는 직장보육시설 설치와 운영 홍보, 직장보육정

보지 발간 및 배포, 직장보육시설 사업주 설치 상담지원, 직장보육시설 설치비용 용자 및 무상지원사업 자문, 직장보육시설 특수보육프로그램 개발 및 보급, 직장보육시설 운영모델 개발 및 운영상담, 전국적인 직장보육시설 네트워크 구축으로 보육서비스 연계지원, 직장보육시설 인력 관리 및 지원, 직장보육시설 설치운영 현황자료 작성과 유지, 직장보육시설 설치 수요조사 및 각종 설문조사, 제도개선을 위한 세미나 실시, 포괄적인 보육서비스 지원사업 등의 사업을 2004년에 계획하고 현재 추진 중이다. 직장보육지원센터의 설립과 사업 실시는 2004년 6월 현재 의무사업장의 규제준수도가 50%를 넘어서는데 미약하나

<표 12> 의무사업장의 직장보육 실시 여부 (단위: %)

연월	규제준수도 (의무사업장의 실시 비율)	직장보육시설 설치 비율	보육수당 지급 비 율
2004. 6.30	54.5	48.4	6.1
2003.12.31	46.5	43.4	3.1
2003. 6.30	45.5	39.7	5.8
2002.12.31	41.4	36.7	4.7
2002. 6.30	39.2	32.3	6.9
2001.12.31	36.6	29.1	7.5
2000.12.31	35.9	26.9	9.0
2000. 3.31	33.2	27.1	6.1
1999. 9.30	33.3	25.7	7.6
1999. 6.30	32.1	23.8	8.3
1998.12.31	21.6	14.2	7.4
1997.12.31	16.7	10.2	6.5
1997. 8.31	18.1	11.6	6.5

출처: 중앙보육정보센터(http://www.educare.or.kr), 보육통계 (1997. 8. 31~2004. 6. 30)

마 일정 역할을 한 것으로 평가할 만하고, 앞으로 각 지역별로 지원센터가 설립되면 더 많은 사업주의 참여가 기대된다.

이상에서 살펴본 '정부의 재정지원 및 행정지도' 부분에서의 직장보육서비스의 현황은 정부의 재정지원 확대를 통한 관련법의 개정과 더불어 의무사업장의 규제준수도가 높아지는 등 관련법의 변화와 발맞추어 현황이 개선되고 있음을 알 수 있다. 그러나 기업에게 주어지는 직장보육시설 설치 및 운영비용에 대한 세제감면 혜택은 손바닥만 한 수준에 그친다. 또한, 2003년에 들어서야 부산 1곳에 직장보육시설지원센터가 들어선 것은 늦은 감이 없지 않아, 직장보육시설지원센터를 통한 정부의 행정지도가 하루빨리 체계화되고 가시화되어야 할 것이다.

IV. 직장보육서비스의 평가

1. 사업주의 지원 의무 관련 직장보육서비스의 평가

1) 설치의무대상자 규모 설정의 인과이론의 문제

'사업자의 지원 의무'와 관련된 직장보육서비스에 대한 평가는 '설치의무대상자 규모 설정'의 인과이론이 과연 적절한가에 대한 의문에서부터 출발해야 한다. 처음부터 '상시 여성근로자 500인 이상'의 규정으로 출발하였는데, 이 규정 속에는 여성근로자가 많은 직장에 보육시설을 설치하면 여성근로자의 보육문제가 상당부분 해소될 것이라는 인과이론이 존재하였다.

그러나 실제로 뚜껑을 열어보면 다른 양상이 존재한다. 실제로 여성근로자의 77.5%가 근로자 4인 이하의 소규모 사업체에 근무하고 있고, 상시 여성근로자 300인, 500인 이상의 대규모 사업장은 근무환경이나 임금이 상대적으로 더 우수한 대기업일 가능성이 있어 여성근로자들 자체의 요구가 절실하게 표출되지 않을 수 있다(조용주, 2002). 뿐만 아니라 산업이 발달할수록 여성근로자를 대규모로 고용하던 제조업은 감소하고 여성근로자수가 적은 서비스산업에 종사하는 여성이 증가함에 따라 직장보육서비스의 혜택을 받아야 할 여성근로자의 수혜율이 의무사업장의 규모를 높이 책정함으로써 오히려 떨어지는 문제가 발생할 수 있다(노동부, 1994; 김진이, 2001에서 재인용).

여기에 '여성근로자'라는 개념 또한 부적절한 규정이다. 여성근로자가 많은 기업이 반드시 보육수요를 가진 기혼여성이 많다는 것을 의미하지 않으며, 특히 청년층의

제조업체 기피현상으로 근로자의 평균연령이 40대 이후로 높아져 보육대상 아동이 부족한 상황이 발생하고 있다(매일노동뉴스, 2002년 1월 8일). 또한 보육은 여성, 즉 어머니만의 문제가 아니라 남성과 여성이 함께 고민해야 할 문제이다. 그럼에도 불구하고 2005년 1월 28일 발표된 개정 영유아보육법시행령에서 의무사업장의 규모를 현행 '상시 여성근로자 300인 이상'에 '근로자 500인 이상'의 조항을 덧붙이는데 그침으로써 의무사업장의 규모 문제를 충분히 극복하지 못한 아쉬움이 있다. 따라서, 과연 법조항에 '설치의무 대상 사업장의 규모'를 설정하여 기업이 지키도록 하는 것이 직장보육시설의 확충을 위한 적절한 수단인지에 대해 근본적인 물음을 던져 봐야 한다.

2) 직장보육시설 설치 외의 대안을 고려하지 않은 문제

설치 의무사업장의 규모 설정에 대한 인과이론의 적절성 문제에서 연결하여, 영유아보육법 상에서 직장보육시설 설치 외의 대안을 고려하지 않은 문제를 언급할 필요가 있다. 영유아보육법에서는 사업장 단독 직장보육시설 설치를 중점적으로 다루고 불가피할 시에 공동으로 설치하거나 보육수당을 지급하며, 2004년에 들어와 지역보육시설과의 위탁계약 체결이 가능하다는 조항이 삽입되었다. 그러나 문제는 주된 정책 대상을 '개별' 사업체의 '사업장내 직장보육시설 설치'로 선정하였다는 데에 있다. 앞서 논의한 의무사업장 규모의 인과이론의 문제에서도 살펴보았듯이, 규모의 경제성 측면에서 보더라도 일정 규모를 선정해 놓고 그 이상의 기업들에게 '직장보육시설'을 설치하라고 강요한다면 기업의 입장에서는 경제적 비효율성을 감수해야 하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 상시 여성근로자 300인 미만의 적은 규모의 사업장에서 자발적으로 공동직장보육시설을 설치하는 것은 바람직하다. 그러나 비의무사업장에서 설치한 공동직장보육시설의 비율도 단독형에 비해 크게 떨어져 앞으로 정부의 많은 홍보와 사업주의 의식 변화가 절실히 요구된다.

3) 기업의 규제순응도가 낮아 실효성이 떨어지는 문제

영유아보육법은 '의무사업장의 규모'를 설정하며 직장보육시설의 설치를 규제하는 규제정책임에도 불구하고 제정할 때부터 처벌조항이 규정되지 않아 기업의 규제순응도를 확보할 수 없었다(조용주, 2002). 의무화 조항을 가지고 있으면서 이를 제재할 벌칙 조항이 없다면 실효성이 없는 조항으로 전락할 수 있다(김유경 외, 2003).

그러나 벌칙 조항은 법적으로 쉽게 규정할 수 있는 단

순한 문제가 아니다. 지나치게 높은 수준의 규제를 실시하면 기업이 오히려 여성고용을 회피하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 실제로 근로자들은 벌칙을 적용하는 것을 가장 바랬으나(68.4%), 사업주와 집행공무원은 각각 67.4%와 87.8%로 벌칙 대신 인센티브를 확대하는 것이 바람직하다고 생각하였다(김유경 외, 2003). 그러나 법체계나 정책상에서 벌칙규정 대신 기업의 참여를 효과적으로 유도할 만큼의 인센티브 정책(예, 정부의 재정지원 확대, 참여 기업의 세제 혜택 확대 등)이 마련되어 있지 않은 것도 문제이다(서문희·백선화, 2004).

이상의 '사업주의 지원 의무' 부분의 직장보육서비스 평가는 직장보육시설의 설치와 그와 관련된 운영비 지원 등의 규제에 관해 초점을 맞추어 수행되었다. 여성의 취업률 제고와 직장과 가정의 양립을 추구하는 직장보육서비스의 이상을 충족시키기 위해서는 현 관련법의 근간을 이루는 의무사업장의 규모 선정의 문제부터 바로잡혀야 할 것이다. 또한 기업의 규제순응도를 높이기 위한 벌칙 조항 신설은 주의를 기울여야 할 문제이다.

2. 정부의 재정지원 및 행정지도 관련 직장보육서비스의 평가

1) 직장보육 확충에 부족한 재정적 자원의 문제

사업주의 참여를 독려하기 위해서는 벌칙조항보다는 인센티브제도의 확충이 필요하다. 그러나 아직 우리 정부의 재정적인 능력으로는 기업의 자발적인 참여를 유도하는 정책을 수행하기가 어렵다. 물론 직장보육시설 설치비용 용자사업을 기획하고 교사의 인건비를 지원해주는 정부의 정책은 긍정적인 측면을 분명히 가지고 있다. <표 13>은 매년 노동부고시로 고시되어 온 노동부의 보육교사 임금수준이다. 1998년 사업규모별로 임금의 지원수준을 결정할 수 있다는 고용보험법시행규칙 개정과 발맞추어 1997년부터 영세사업장에 5만원의 지원금을 추가적으로 제공하였다. 그러나 보조하는 교사인건비의 금액 수준이 현재 보육시설에서 교사인건비로 지출하는 수준을 충분히 감안하지 못하고 있다(김유경 외, 2003). 이미 1999년 9월 30일 현재 300인 미만 사업체의 보육교사의 사업체당 월 평균임금이 723천원을 넘어섰고, 300인 이상 사업체의 경우에는 967천원을 넘어섰기 때문이다(장지연, 2000).

재정확보 실패의 보다 근본적인 문제는 노동부의 고용보험기금에만 절반 이상 의존하는 점이다. 여성부(과거 보건복지부 담당)의 보육사업 예산 중에 민간직장보육시

<표 13> 노동부의 보육교사 임금 수준 확대 과정

년도	1995	1996	1997~2000	2001~2003	2004
지원 금액	40만원	50만원	55~60만원	60~65만원	70만원

출처: 직장보육(2004년 3월호), p. 15.

설에 대한 예산 배정은 없고, 고용보험기금은 결과적으로 기업이 이미 절반을 지불한 금액으로 운용되는 자산인 측면에서 정부의 지원금 확보가 시급하다.

현재의 세제감면 수준인 투자세액의 10% 공제와 운영비에 대한 손비처리 수준의 세제혜택은 기업이 직장보육시설을 선택하게 할 인센티브 재도로 빈약하다(김유경 외, 2003). 사실 직장보육의 경우 기업이 정부가 담당해야 할 보육사업의 일정부분을 책임지고, 보육사업 자체가 기업의 이윤이 목적이 아닌 공공성을 갖고 있기 때문에, 세제지원을 확대하는 것은 사회적 기여도에 대한 대가의 차원에서도 그 감면 수준이 확대되어야 할 것이다.

2) 행정체계의 이분화로 인한 행정지도의 공백 문제

직장보육정책은 정책의 성격상 아동과 여성복지의 복지정책과 노동력 확보라는 노동정책의 두 측면을 모두 지니고 있기 때문에 관련부처간의 대립과 경쟁, 그리고 협조체계 구축의 어려움을 내포하고 있다. 실제로 1990년대 후반에 국회 환경노동위원회에 소속된 여러 의원들은 직장보육시설과 관련된 사업은 노동부로 일원화하지는 법안을 제출하기도 하였다. 그리고 조용주(2002)의 보건복지부와 노동부 소속 공무원과의 인터뷰 결과는 이분화된 행정체제로 인해 실제 정책집행에 공백이 생길 위험을 그대로 보여준다.

"보건복지부 소속의 정책집행자는 영유아보육법에 명시된 보육시설의 종류 중에서 직장보육시설과 관련된 집행은 오히려 노동부가 담당해야 할 업무이고 대상집단인 기업에 대한 지도와 감독 역시 보건복지부의 소관이라고 인식하였으며, 노동부 소속 공무원은 고용보험기금 등을 통하여 직장보육시설의 설치를 지원하는 사항에 관해서만 노동부가 관여할 뿐, 직장보육시설의 설치를 위하여 대상집단을 지도·감독하는 업무는 보건복지부가 담당해야 하는 것이라는 입장이었다(조용주, 2002: 87)"

이러한 소속 공무원들의 태도는 대부분의 직장보육시설 설치 업무는 노동부가 담당하고 설치된 직장보육시설의 운영 및 관리와 관련된 업무는 여성부(과거 보건복지부 담당)에서 관리하는 이분화된 행정체계를 낳게 되었다. 그 결과 현재 노동부의 근로감독관에 의해서만 행동

지도가 이루어지고 있는 실정이다(김유경 외, 2003). 그러나 여성부에서는 직장보육시설 확대를 위한 구체적이고 적극적인 행정지도의 내용은 마련조차 못했고, 노동부 또한 2003년 11월에야 직장보육시설지원센터를 설립하여 체계적인 행정지도의 노력을 시도하고 있다.

이러한 결과는 관련부처의 보육에 대한 사회적 책임의식이 미약해서 발생하는 문제일 가능성이 있다. 사실 정부는 직장보육시설의 양적인 확장에만 관심을 두었을 뿐 체계적인 지원이나 지속적인 관심이 부족했던 것도 사실이다(이기숙 외, 2002). 그 결과 직장보육시설이 현장에서 어떻게 설치·운영되고 있는지에 대한 기본적인 실태조사마저 충분히 진행되지 못했고 현장의 요구에 귀 기울이는 행정지도의 역할도 부족했다. 뿐만 아니라 기업의 보육에 대한 사회적 책임의식이 미약한 상태에서 사회적 책임 부역을 위한 적극적인 교육과 홍보를 위한 대책 마련이 보이지 않아 이와 관련된 정책부문의 활성화가 요구된다.

3) 타 보육시설과의 형평성 문제

이상의 두 가지 평가에도 불구하고 직장보육시설은 국·공립보육시설을 제외한 다른 유형의 보육시설에 비해 정부와 사업주의 지원을 많이 받고 있다. 특히 정부의 지원을 받을 수 있는 지급대상 제한규정의 경직성으로 인해 일용직 등 고용보험의 대상이 아닌 근로자들(고용보험법시행규칙 제36조)과 미취업자 부모들, 그리고 더 나아가 직장보육서비스를 받고 있지 않는 대다수 사업장의 근로자들은 보육지원을 받지 못하고 있다.

이상의 '정부의 재정지원 및 행정지도' 관련 직장보육서비스는 현실의 지출 수준을 감안하지 않은 정부의 낮은 재정지원 수준과 관리 부처의 병존으로 인한 행정지도의 공백 문제, 그리고 고용보험기금에서 출자되는 정부의 재정지원의 성격상 근로자들 간에, 근로자와 비근로자들 간에 직장보육서비스의 혜택에 있어 형평성의 문제가 제기되었다. 다음 장에서는 앞서 살펴본 직장보육 관련법의 변화과정, 직장보육서비스의 현황 및 평가를 기초로 앞으로의 개선방안에 대해 논한다.

V. 직장보육서비스의 개선방안

필자는 앞으로의 직장보육서비스의 모델을 개발하기 위한 원칙으로 다음을 제안한다. 첫째, 다양한 직장보육서비스의 유형이 개발되어야 한다. 현재의 직장보육시설

설치 위주의 지원서비스는 설치의무화 대상 규모를 선정하는 데 있어 보육 지원을 필요로 하는 여성근로자의 현실적인 수요도를 반영하지 못하는 문제와 시설 설치에 따른 기업의 재정적인 부담 문제를 고려하지 않고 있다. 실제로 1989년의 미국 노동성의 자료에 의하면, 직장보육서비스를 제공하는 근로자 10인 이상의 기업 중 15.8%만이 직장보육시설을 설치하였다(John, 1991, 김진이, 2001에서 재인용). 그러나 현행 영유아보육법에서는 사업장 단독 직장보육시설 설치를 중점적으로 다루고 불가피할 경우 공동으로 보육시설을 설치하거나 보육수당을 지급하며, 2004년에 들어와 지역보육시설과의 위탁계약 체결 조항을 명문화하였다. 그 결과 2004년 6월 현재 영유아보육법상의 상시 여성근로자 300인 이상의 의무사업장 중 54.5%인 116곳만이 직장보육서비스를 제공하고 있고 그 중에서도 보육수당을 지급하는 곳은 13곳에 불과하며(여성부 보육지원과, 2004년 6월 30일), 직장보육시설을 설치한 경우에도 76%의 기업이 단독으로 설치하고 있는 실정이다(김유경 외, 2003). 따라서 기업의 입장에서 여러 방식으로 근로자의 육아문제에 도움을 줄 수 있도록 국가적인 차원에서 다양한 직장보육서비스를 소개하고, 특히 적은 재원으로 큰 효과를 가져 올 수 있는 직장보육서비스를 개발하여 이러한 방법들을 법적으로 규정하고 행정지도를 실시해야 한다. 이는 기업의 규모와 재정 능력, 그리고 여성인력의 구성비율과 선호도에 따라 기업이 다양한 지원서비스에 접근할 수 있어야 한다는 의미도 내포한다.

둘째, 기업이 지불하는 비용에 대한 정부지원이 확대되어야 한다. 현재 영유아보육법 상으로 사업주는 일정 규모 이상이면 직장보육시설을 설치하고 운영비를 보조해야 하며, 불가피할 경우 보육수당을 지급하는 의무가 있다. 그러나 의무사업장의 54.5%만이 직장보육서비스를 제공하고, 실제로 사업주의 운영비 지원 없이 직장보육시설을 운영하는 경우가 보육시설 설치 사업장의 32%(26개소)에 달한다(장지연, 2000). 정부도 고용보험법을 통해 직장보육시설의 설치비용을 융자하거나 무상지원하고, 보육교사 임금의 형식으로 운영비도 보조하는 의무가 규정되어 있다. 그러나 2004년 6월 30일 현재 234개의 시설 중 23개소에 대해 설치비용을 융자하고 48개소에 대해서 직접 설치비 무상지원을 실시하였고, 지원하는 교사임금의 수준도 현실적으로 시설에서 교사에게 지급하는 수준을 못 따라가고 있다. 그러나 사업주와 정부에서부터 나오는 재정지원에 있어 직장보육시설은 현재의 예산 부족분이 사업주보다 정부에서 나와야 한다고 주장한다(김유경 외, 2003). 그리고 직장보육시설 설치를 희망하는 사업장이 요구하는 사항 중 운영비, 설치비 등 경제적 지원

이 89.8%나 차지했다는 조사 결과(우먼타임즈, 2003년 8월 7일)도 정부의 재정지원 확대가 사업주의 참여를 이끌어내는 중요한 역할을 할 수 있음을 알려준다. 그러나 문제는 현재 관련법에서나 서비스의 운영 현장에서 직장보육서비스에 투입되는 재원의 대부분이 고용보험기금에서 충당된다는 점이다. 그러므로 직장보육시설도 하나의 보육시설 유형으로 여성부가 주관하는 다양한 지원 혜택에 포함되어야 할 것이다.

셋째, 여성부와 노동부가 긴밀한 협조체계를 구축해야 한다. 현재 여성부와 노동부는 직장보육시설의 행정지도 부분을 '운영'과 '설치'와 관련된 부분으로 이원화하여 집행하는 경향이 있다. 예를 들어, 여성부는 영유아보육법을 통해 사업주의 직장보육시설의 설치 및 운영지원 의무를 부여하고 세제를 감면하는 근거를 마련해주며, 노동부는 고용보험법과 남녀고용평등법을 통해 설치비 및 운영비 지원과 행정지도를 주로 맡고 있다. 그 결과 실제 직장보육서비스를 제공하는 사업주나 시설관계자들은 운영에 혼란을 빚거나 이중으로 정보를 탐색해야 할 어려움에 처할 수 있다. 물론 직장보육정책은 정책특성상 아동과 여성을 위한 복지정책이면서 동시에 근로자의 노동권보장과 노동력 확보를 위한 노동정책의 성격도 가지고 있음을 인정해야 한다. 따라서 무조건적인 일원화를 주장하기보다 관련 부서의 전문성을 높이되 행정지도의 공백을 방지하기 위해 두 부서간의 표준운영절차(SOP)를 구축하거나, 점진적인 일원화를 위해 부서의 체계를 개편하거나 제3의 전담협의체를 두는 대안의 모색이 필요하다.

넷째, 사업주와 정부가 직장보육서비스에서 수행되어야 할 각자의 책임 비율과 영역을 명확히 규정할 필요가 있다. 앞서 살펴본 것과 같이 사업주는 실제 직장보육서비스를 제공하고 운영비를 지원할 책임이, 정부는 사업주가 직장보육시설을 설치할 때 비용을 보조하거나 시설 운영 시 교사인건비를 지원하는 책임을 갖고 있다. 그러나 여전히 많은 의무사업장이 정부의 지원 부족(14.5%)으로 직장보육시설 설치의무를 이행하지 않고, 시설 운영자들도 사업주보다 정부에서 더 많은 지원이 제공되기를 원하고 있다(김유경 외, 2003). 그러나 프랑스는 사업주로부터 의무적으로 확보된 분담금으로 가족수당기금을 조성해 보육비용 지원금을 마련하고 있으며, 스웨덴의 경우에도 국가가 47%를 부담하면 지방정부나 사업주가 43% 정도의 육아비를 부담하고 있다(김진이, 2001). 그러나 여전히 우리나라에서는 사업주들이 여성인력의 고용 기피의 원인을 들며 의무사업장의 확대를 크게 반발하고 있다(한국경영자총협회, 2004년 10월 21일 의견서). 이 시점에서 사업주가 직장보육을 제공해야 하는 필요성과 그 효과에 대해 사업주를 설득시킬 정부의 노력이 요구된다.

이와 동시에 사업주의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 정부의 획기적인 재정지원정책도 필요하다. 더불어 사업주는 건물을 제공하고 유지하는 데 비용을 부담하며, 국가는 보육교사의 임금과 음식물비 등의 일용품비를 제공하는 방식의 책임 분담 영역이 구축된 독일의 경우(김진이, 2001)를 생각하여, 우리나라에서도 직장보육정책의 방향을 설정하는 데 있어 기업과 정부가 분담할 영역에 대한 합의 과정이 요구된다. 결과적으로 사업주는 근로자의 노동권보장과 생산성 향상을 위해, 정부는 보육의 공공성 확보에 있어 기업이 수행하는 몫에 대한 보상의 차원에서 각자의 책임의 비율과 영역을 합의하여, 보다 안정적인 직장보육정책의 운영 방향을 구축할 필요가 있다.

다섯째, 직장보육서비스와 다른 보육서비스간의 형평성에 유의해야 한다. 현재 국·공립보육시설을 제외한 대부분의 보육시설에서는 일반적으로 보육에 필요한 비용을 보호자가 부담하고 있다. 이에 반해 직장보육은 사업주가 반 이상을 보조하도록 하여 적용을 받지 않는 대다수 사업장의 근로자들뿐만 아니라 미취업자 및 일용고용 등 불안정한 고용상태에 있는 근로자에 비해서도 상대적으로 이익을 받는 위치에 놓인다. 이러한 정책 방향은 일정한 규모 이하의 사업장 근로자들이 보육 지원을 받지 못하는 결과까지 초래하고 있다. 따라서 기업이 지역보육시설과 위탁계약을 체결하거나 지역보육시설의 운영비를 보조하면서, 그리고 근로자에게 보육수당을 지급하여 지역보육시장에 자금을 공급하면서, 지역보육 자체의 질을 향상시켜 그 혜택을 일반 보육시장에 전달하는 방안을 모색해야 할 것이다.

VI. 결론

저출산 현상과 고령화 문제를 극복하기 위해 여성의 경제활동참가율 향상을 도모해야 하는 지금, 우리나라의 여성경제활동참가율은 다른 선진국에 비해 낮으며, 여기에는 자녀양육으로 인해 경력이 중간에 단절되는 등 자녀양육문제가 큰 원인으로 작용한다. 또한 사회에 전체적으로 보육시설이 부족하고 보육의 공공화도 달성되지 못했으며 여성근로자에게 지원되는 직장보육서비스도 활성화되지 않아 여성근로자의 지속적인 노동권뿐만 아니라 아동의 보호와 양육을 받을 권리도 보장되지 못하고 있다. 이 시점에서 정부와 기업이 직장보육서비스에 투자하는 것은 여성인력의 활용도를 높이고 차세대를 건강하게 양육할 수 있는 사회적 책임을 이행하는 방법이다.

이러한 배경에서 본 글은 우리나라 직장보육 관련법의

변화과정과 운영현황을 분석하여 직장보육이 활성화되지 못하는 원인을 파악하고, 직장보육의 활성화를 위해 바람직한 직장보육서비스의 모델을 모색하는 것을 목표로 하였다. 이를 위해 남녀고용평등법, 영유아보육법, 고용보험법의 제·개정 과정을 분석하였고, 서비스 현황을 파악하여 평가를 내린 후 이를 바탕으로 직장보육정책의 개선 방안을 제안해 보았다.

직장보육 관련법은 '사업주의 지원 의무'와 '정부의 재정지원 및 행정지도'의 두 틀로 구성되어 있다. 사업주의 지원 의무 부분은 여성부(과거 보건복지부 주관)의 주관 아래 주요 변화를 경험하고 있고, 정부의 재정지원 및 행정지도와 관련된 부분은 노동부가 주관하는 남녀고용평등법과 고용보험법에서 주된 변화과정을 겪고 있다. '사업주의 지원 의무' 부분에서는 직장보육시설 설치 의무 대상기업을 확대하면서 기업의 재정적인 부담은 완화하는 방향으로 법이 개정되었으며, '정부의 재정지원 및 행정지도' 부분은 정부가 점진적으로 재원을 확보하여 재정지원의 수준을 확대하고 아직 미약하지만 체계적인 행정지도를 시작하려는 노력을 기울이는 상황이다.

그러나 정부와 각계의 노력에도 불구하고 직장보육시설은 전체 보육시설의 1%에도 못 미치는 수준이고, 의무대상자의 직장보육서비스 이행 수준도 이제야 절반을 넘어섰다. 사업주의 운영비 지원 수준도 열악하여, 심지어 사업주의 재정적 지원 없이 직장보육시설을 운영하는 경우도 발견된다. 정부는 2000년에 들어와 재정지원의 수준과 영역을 확장시켰음에도 불구하고 대부분의 재원을 고용보험기금에 의존하며, 세금감면정책도 손비처리 수준에 그치고 있다. 또한 실제 현장에서 사업주와 직장보육제공자들을 대상으로 이루어지는 행정지도도 체계적으로 이루어지지 않아 직장보육의 활성화를 가로막고 있다. 여기에는 의무사업장의 규모를 선정하는 데에서부터 시작되는 직장보육정책의 인과이론의 부실함과 시설 설치 외의 대안이 법체계와 정책 차원에 제대로 적용되지 못하는 문제, 그리고 벌칙조항이 부재하여 법 자체의 구속력이 떨어지는 문제도 기여한다.

그러나 우리 사회의 부족한 보육시설을 확충하고 기존의 지역보육시설의 재정적 열악함과 보육대상 확보의 어려움을 해결하기 위해서도 기업의 공동육아 참여는 반드시 요구된다. 그리고 기업의 공동육아 참여는 근로자의 평생노동권 보장과 양성이 평등한 직장문화정착을 위해서도 그 책임이 요구되는 부분이다. 그러나 사업주의 운영비 지원이 제대로 이루어지지 않으면 오히려 적정한 질의 보육서비스를 제공하지 못할 가능성이 높아지고 결과적으로 부모들이 이용하지 않아 보육대상이 감소하는 악순환으로 이어질 수 있으므로, 정부의 적극적인 지원정

책도 병행되어야 한다. 정부의 지원정책은 의무사업장의 규제준수도를 높이는 데에 일조할 것으로 생각된다.

1987년 남녀고용평등법이 사업주의 육아시설 제공 조항을 다룬 것을 시작으로 현재까지의 직장보육정책의 역사는 길지 않다. 사실 지금의 시점에서 더욱 중요한 것은, 여성의 취업률을 높이고 보육의 공공화를 달성하는 근본적인 정책 목표를 향해 현재까지의 직장보육정책의 미비한 사항들을 수정하여 구체적이고 안정적인 정책의 틀을 구축해나가는 것이다. 이를 위해 다양한 직장보육서비스의 형태를 개발하고, 정부의 지원정책을 확대하면서 동시에 사업주와 정부가 직장보육서비스에서 분담할 책임의 비율과 영역에 대한 합의가 요구된다. 실제 직장보육서비스가 제공되는 현장에서의 원활한 행정지도를 위해 여성부와 노동부간의 긴밀한 협조체계 구축이 필요하고, 상대적으로 많은 지원을 받고 있는 직장보육서비스와 다른 보육서비스간의 형평성에 유념하면서 지역보육시장과 직장보육을 연결시켜 양측의 발전을 모두 꾀할 수 있는 정책 마련이 요구된다. 이를 위해 정부의 관련부처, 사업주, 그리고 직장보육시설을 운영하는 보육계 종사자 삼자간의 원활한 의사소통이 더욱 절실히 요구되는 때이다.

주제어 : 직장보육, 영유아보육법, 남녀고용평등법, 고용보험법, 가족복지

참 고 문 헌

- 경향신문 (2003. 6. 7). 직장내 보육시설 지원비 '바다' 국회 <http://www.assembly.go.kr>
- 김근례(1997. 10. 29). 「직장보육시설의 현황 진단」, “직장보육시설 확대를 위한 정책토론회(97년 10월 고용평등의 달 기념 정책토론회)”. 직장보육시설 활성화를 위한 연대모임 주최, 독일 후리드리히 에베르트 재단 후원.
- 김유경, 서문희, 임유경(2003). “직장보육시설의 규제순응도 제고 및 운영개선 방안 연구”. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김진이(2001). 「직장보육서비스 운영 개선방안」. “21C 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선안”. 한국보건사회연구원, 보육발전위원회·기획단.
- 김태홍(2001). “기업의 가족친화적인 고용제도의 도입현황과 과제”. 한국여성개발원.
- 김혜선(1997). 「일터에서 만드는 어린이집: 직장보육시설 활성화 방안」, 평등, 8월호.
- 노동부(2002. 11. 29). “직장보육시설 지원 대폭 확대: 영아

- 와 장애아 시설로 전환할 때에 비용보조". 노동부 보도자료.
- 노동부 고용평등국(2004). 여성과 취업.
- 매일노동뉴스(2002. 1. 8). <현장탐방> "직장보육시설, 기업가의 '마인드'가 중요합니다"
- 문화일보(2002. 11. 2). <창간특집-출산을 저하 해법을 찾자> (하) 직장이나 육아나 '강요된 선택'
- 법제처 <http://www.moleg.go.kr>
- 서문희, 백선화(2004). "보육제도 개선을 위한 정책과제 제안 연구". 여성부.
- 서문희, 임유경, 박애리(2002). "2002년도 전국보육실태조사보고". 보건복지부·보건사회연구원.
- 손지미(1991). 우리나라 직장탁아사업의 효과에 관한 조사 연구. 숙명여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 손지미(1999). 직장보육의 부모양육보충 효과에 관한 연구. 숙명여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 양승주(1996). "고용주지원 보육서비스의 다양화 방안". 한국여성개발원.
- 여성부 보육지원과(2004). 2004년 6월 보육통계.
- 우먼타임즈(2003. 8. 7). 직장보육시설 기업에 긍정적 효과. 월간노동(노동부 기관지), 2002년 6월호.
- 이기숙, 박은혜, 김희진(2002). "취업여성 자녀를 위한 탁아 시설 확충". 노동부.
- 장지연(2000). "직장보육시설 설치 운영지원 개선방안". 한국노동연구원.
- 정은희(2001). 조직과 고용주의 특성이 직장보육시설 설치에 미치는 영향. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 조용주(2002). 직장보육시설 확충정책의 집행에 대한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 중앙보육정보센터(<http://www.educare.or.kr>), 보육통계 (1997. 8. 31~2004. 6. 30).
- 통계청(2004). 2004년 11월 여성경제활동참가율.
- 한국경영자총협회(2004. 10. 21). "직장내 보육시설 의무설치 기업범위 확대 반대".
- 한국노동총연맹(2003). "취학전 자녀양육실태조사 보고서". 한국노동총연맹.
- 한국여성개발원(1989). "한국의 탁아사업 시행에 관한 기초 연구". 한국여성개발원.
- Kammerman, SH, Kahn, AJ (1981). Child Care Family Benefits and Working Parents. NY: Columbia University Press.

(2004. 12. 31 접수; 2005. 002 07 채택)