

발 간 등 록 번 호

11-1352000-002569-01

정책보고서 2019-37

# 아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구



김미곤·고제이·이철희·홍석철·전병목 외



보건복지부  
Ministry of Health and Welfare

KIHASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs



서울대학교



한국조세재정연구원  
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

**【책임연구자】**

고제이 한국보건사회연구원 연구위원  
김미곤 한국보건사회연구원 명예연구위원  
이철희 서울대학교 경제학과 교수  
홍석철 서울대학교 경제학과 교수  
전병목 한국조세제정연구원 조세재정융합연구실장

**【공동연구진】**

여유진 한국보건사회연구원 연구위원  
이소영 한국보건사회연구원 연구위원  
조성은 한국보건사회연구원 연구위원  
전진아 한국보건사회연구원 연구위원  
김은정 한국보건사회연구원 부연구위원  
노용환 서울여자대학교 경제학과 교수  
서문희 (전)한국보육진흥원장  
정희정 영국 켄트 대학교 사회학과 교수  
최은영 충북대학교 아동복지학과 교수  
김성아 한국보건사회연구원 전문연구원  
권선정 한국조세제정연구원 전문연구원  
고경표 한국보건사회연구원 연구원  
서효진 영국 켄트 대학교 사회정책학과 박사과정

본 보고서의 연구 내용은 연구진의 의견으로 정부, 한국보건사회  
연구원의 공식적인 입장이 아님을 밝혀드립니다.



2019년 9월이 되면서 한국 복지국가 역사에 커다란 변혁의 기록으로 남을 아동수당 제도는 첫돌을 맞이했다. 특히 여러 논란 끝에 2019년부터 아동수당이 보편적 사회수당으로 확대되면서 아동지원정책 패러다임의 큰 변화가 있었다.

2000년에 고령화사회(aging society)에 진입한 우리나라는 2017년에 고령사회(aged society)에 진입하였고, 2025년에는 총인구 대비 65세 이상 고령인구 비율이 20.1%로 초고령사회(post-aged society)에 진입할 것으로 예상되어, 세계에서 가장 빠르게 고령화되고 있다. 지난해에는 사상 처음으로 국내 합계출산율이 1 아래로 떨어져 큰 충격을 주었는데, 더욱 심각한 사실은 출생아 수가 빠르게 감소하여 올해에는 30만 명도 위태로울 수 있는 상황이다. 부양해야 할 노인층은 늘는데, 실질적으로 그 부담을 감당할 젊은 사람들은 계속 줄어들고 있는 것이다.

이러한 변화에 대해 지금까지 우리사회는 가장 먼저 ‘재정적 위험’을 떠올렸고, 2030세대가 결혼을 하지 않고 아이를 낳지 않는 이유에 주목하여 궁극적으로는 생산 가능 인구 확충을 위한 각종 정책들을 추진해 왔다. 어떤 때에는 신혼부부 주거 지원 혹은 미취학 아동에 대한 보육료 지원이나 양육비 지원으로, 어떤 때에는 다자녀가구에 대한 할인 혜택으로, 최근에는 출산·육아휴직 등 일·가정 양립 지원 사업까지 다양한 정책을 펼쳐 왔다.

하지만 각 정책을 보면, 지원의 대상이 아이를 키우는 부모나 예비 부모가 중심이고, 실제 주인공이어야 할 아이들은 성인들의 정책 요구에 가려져 있었다는 지적도 있다. 이러한 점에서 아동수당은 아동을 권리의 주체이자 정책의 대상으로 인정했다는 점에서 커다란 의미를 갖는다.

아이 울음소리를 듣기가 점점 힘들어지는 사회에서 아동의 가치는 무엇과도 비교할 수 없이 크다. 아동이 행복한 세상이야말로 모든 부모와 우리 사회가 함께 꿈꾸는 일이며, 그 시작은 우리 아이들이 건강하고 행복하게 커 가는 데 필요한 모든 재화와 서비스를 이들을 키우는 부모와 보호자들이 적시에 제공할 수 있도록 국가와 사회가 지원하는 일이다. 즉, 아이를 낳을 수 있는 성인을 위한 지원이 아니라 아동의 성장을 위해 그 보호자를 지원하는 데 정책의 초점이 맞춰져야 할 것이다. 그리고 이러한 정책 이념

은 서로 다른 목적과 배경에서 도입되어 여러 부처 소관으로 파편적으로 운영되고 있는 관련 지원 제도들 내에서 공유될 필요가 있다.

이런 점에서 보건복지부의 발주로 본원과 서울대학교, 한국조세재정연구원 등의 전문가들이 앞으로의 아동수당 및 출산·양육지원제도 발전방안에 대해서 함께 연구한 것은 매우 뜻깊은 일이다. 본 연구는 연구책임을 맡은 본원의 김미곤 명예연구위원과 고제이 연구위원, 공동연구진으로 참여한 여유진 연구위원, 이소영 연구위원, 조성은 연구위원, 전진아 연구위원, 김은정 부연구위원, 김성아 전문연구원, 고경표 연구원 등의 연구진과 협동기관인 서울대학교의 이철희 교수, 홍석철 교수, 한국조세재정연구원의 전병목 실장, 권선정 전문연구원, 그리고 서울여자대학교 노용환 교수, 한국보육진흥원장을 역임하신 서문희 박사, 충북대학교 최은영 교수, 영국 켄트대 정희정 교수 등의 참여로 수행되었다. 여러 기관 전문가들의 협력 연구가 쉽지 않은데, 참여한 연구진의 노고에 감사드린다.

끝으로 본 연구의 결과는 연구진 개인의 견해로 정부나 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀두며, 이 연구 보고서가 이후 아동의 권리 향상과 건강하고 조화로운 발달에 귀하게 쓰이길 바란다.

2019년 9월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

# 목 차

요 약 .....	1
-----------	---

제1장 서론 .....	25
--------------	----

제1절 연구 배경 및 목적 .....	27
----------------------	----

제2절 연구 방법 및 구성 .....	32
----------------------	----

## 제1부 실태와 평가

제2장 한국의 아동수당 및 출산·양육 지원제도 현황 .....	35
------------------------------------	----

제1절 출산·양육 지원 체계의 개요 .....	37
---------------------------	----

제2절 영유아 보육·교육 기관 이용 지원 .....	41
------------------------------	----

제3절 비용 지원 현황과 과제 .....	72
------------------------	----

제4절 돌봄서비스 지원 및 이용시설 .....	86
---------------------------	----

제5절 소결 .....	114
--------------	-----

제3장 OECD 국가의 아동수당 및 출산·양육 지원제도 현황 .....	119
---	-----

제1절 OECD 국가들의 돌봄 체계 .....	121
---------------------------	-----

제2절 OECD 국가의 가족/아동수당 .....	144
----------------------------	-----

제3절 OECD 국가의 모성·부성·부모 휴가 및 수당 .....	156
-------------------------------------	-----

제4절 프랑스의 가족정책 .....	160
---------------------	-----

제5절 스웨덴의 가족정책 .....	171
---------------------	-----

제6절 독일의 가족정책 .....	181
--------------------	-----

제7절 영국의 가족정책 .....	192
--------------------	-----

제4장 아동수당 및 출산·양육 지원제도의 평가와 쟁점 .....	201
-------------------------------------	-----

제1절 자원 배분의 불균형과 분절성 .....	203
---------------------------	-----

제2절 부모양육시간 보장의 한계 .....	211
제3절 관련 정책 목표 간의 상충에 따른 비효과 .....	212
제4절 우리나라 보육정책 전개 특이성과 한계 .....	214

## 제2부 제도와 정책 효과

### 제5장 아동이 있는 가구의 분포 변화와 공적 지원의 재분배 효과 .....

제1절 들어가며 .....	227
제2절 아동 가구의 분포 변화 .....	229
제3절 여성경제활동 및 아동 관련 지출 추이 .....	233
제4절 아동빈곤 추이와 공적이전의 재분배 효과 .....	243
제5절 소결 및 정책적 함의 .....	256

### 제6장 지자체 출산 지원금의 효과 - 아동수당의 기대효과에 대한 시사점 .....

제1절 들어가며 .....	261
제2절 선행연구 .....	263
제3절 분석방법 .....	266
제4절 지자체 출산지원금과 유배우 출산율 : 기본적인 분석결과 .....	273
제5절 출산지원금 효과의 이질성 분석 .....	300
제6절 소결 및 정책적 시사점 .....	311

### 제7장 가정양육수당 및 보육료지원 정책 효과 .....

제1절 들어가며 .....	319
제2절 선행연구 검토 .....	322
제3절 양육수당 및 보육료 지원 사업 현황 및 추이 .....	327
제4절 출산율에 미친 영향 분석 .....	337



제5절 여성 노동공급에 미친 영향 분석 .....	347
제6절 소결 및 정책적 시사점 .....	357
<b>제8장 출산·양육 비용과 정책 인식 .....</b>	<b>359</b>
제1절 조사 개요 .....	361
제2절 분석 결과 .....	362
제3절 FGI 분석결과 .....	395
<b>제3부 대안</b>	
<b>제9장 아동수당 및 출산·양육지원체계 개선 방향 .....</b>	<b>419</b>
제1절 중장기 개선 방향과 원칙 .....	421
제2절 지원 분야별 주요 개선 과제 .....	429
<b>제10장 아동관련 조세정책과 조정가능성 검토 .....</b>	<b>451</b>
제1절 개요 .....	453
제2절 현황분석 .....	455
제3절 해외 사례 .....	472
제4절 자원배분 매카니즘 도입과 통합적 재정관리 방향 .....	480
<b>참고문헌 .....</b>	<b>485</b>
<b>부록 유럽연합의 최근 일 가사양립(워라벨) 지침(work life balance directive) ...</b>	<b>493</b>

## 표 목차

〈표 2-1〉 영유아 서비스 및 현금 지원 인원(2018년) .....	38
〈표 2-2〉 임금근로자 성별 사회보험 가입 비율: 2017 .....	39
〈표 2-3〉 유형별 가족지원 재정 GDP 대비 비율: 2015 등 .....	39
〈표 2-4〉 출생연도별 영유아 인구 추이 .....	41
〈표 2-5〉 연령별 어린이집과 유치원 이용 아동 수 .....	42
〈표 2-6〉 연령별 어린이집과 유치원 이용 아동 비율 .....	43
〈표 2-7〉 실 연령별 어린이집 이용 비율 .....	43
〈표 2-8〉 설립유형별 어린이집과 보육아동 수 .....	44
〈표 2-9〉 설립유형별 유치원과 원아 수 .....	45
〈표 2-10〉 어린이집 보육료 상한액: 2019년 .....	47
〈표 2-11〉 2018년 기준 종일제 표준보육비용 산정 연구 결과 .....	48
〈표 2-12〉 일부 시도 필요경비 수납한도액 사례: 2019년 기준 .....	48
〈표 2-13〉 원아 1인당 표준유아교육비 산정 연구 결과 .....	49
〈표 2-14〉 2019년 보육료 지원 단가 .....	51
〈표 2-15〉 종일제 영아보육 지원 단가 .....	52
〈표 2-16〉 보육료 지원금 규모 .....	52
〈표 2-17〉 2019년 유치원 및 어린이집의 누리과정 재정지원(1인당 지원액) 현황 .....	53
〈표 2-18〉 유아학비 지원 규모 .....	54
〈표 2-19〉 시·도 및 시·군·구 특수보육시책 중 유아 보육료 차액 지원 현황 .....	55
〈표 2-20〉 시·도 특수보육시책 중 부모 보육료 차액 지원 내역: 2019 .....	55
〈표 2-21〉 영유아 자녀 연령별 1인당 양육비용과 보육교육비 .....	57
〈표 2-22〉 유치원 이용 부모 부담 교육비 .....	58
〈표 2-23〉 영유아 자녀 연령별 1인당 양육비용과 보육교육비 .....	58
〈표 2-24〉 유형에 따른 어린이집 수입: 2018년 정원충족율 100% 가정 .....	59
〈표 2-25〉 어린이집 유형 및 (항)별 지출 분포 .....	59
〈표 2-26〉 어린이집 유형별 보육교사 급수 분포 .....	61
〈표 2-27〉 어린이집 유형별 보육교사 월 급여 및 호봉 .....	61
〈표 2-28〉 누리과정(3~5세) 관련 유치원 및 어린이집 교사 처우개선비 현황 .....	62
〈표 2-29〉 제3차 중장기보육 기본계획 비전, 목표 및 전략 .....	64

〈표 2-30〉 어린이집 이용시간 변화 추이 .....	65
〈표 2-31〉 긴급보육바우처 사용: 2017 12 .....	66
〈표 2-32〉 맞춤형 보육 개선이 필요하다고 생각하는 부분 (1순위) .....	67
〈표 2-33〉 민간·가정어린이집 운영비 지원 시 조건 .....	69
〈표 2-34〉 유아교육발전기본계획(2018~2022) 비전, 목표 및 추진과제 .....	70
〈표 2-35〉 연령별 월 지원 정액(월·인) .....	73
〈표 2-36〉 연령별 가정양육수당 지원 현황: 2018 .....	73
〈표 2-37〉 2015~2018년 연령별 가정양육수당 지원 현황 .....	74
〈표 2-38〉 시·도별 연령별 가정양육수당 지원 아동 비율: 2018 .....	75
〈표 2-39〉 아동수당 예산 .....	77
〈표 2-40〉 시·도 및 시·군·구 아동양육 현금 지원 사례 .....	77
〈표 2-41〉 첫째 자녀 출산 가정 대상 지방자체단체별 출산지원금(2019) .....	81
〈표 2-42〉 둘째 자녀 출산 가정 대상 지방자체단체별 출산지원금(2019) .....	82
〈표 2-43〉 셋째 자녀 출산 가정 대상 지방자체단체별 출산지원금(2019) .....	83
〈표 2-44〉 시간제보육 지원 개요 .....	87
〈표 2-45〉 시간제보육 기관 확충 실적 .....	88
〈표 2-46〉 시간제보육반 제공기관 특성 .....	88
〈표 2-47〉 시간제보육 제공 반 .....	88
〈표 2-48〉 시도별 시간제보육 이용아동 수 .....	89
〈표 2-49〉 시간제보육 최근 5년 간 확충 실적 .....	89
〈표 2-50〉 아동특성별 시간제보육 이용: 2016~2018 .....	89
〈표 2-51〉 시·도별 시간제보육 이용 .....	90
〈표 2-52〉 아이돌봄지원사업 2018년 대비 2019년 사업 비교 .....	93
〈표 2-53〉 아이돌봄 일반형 시간제서비스와 종일제서비스 정부 지원금 .....	94
〈표 2-54〉 2018년 대비 2019년도 시간당 본인부담액 증감 현황 .....	94
〈표 2-55〉 2018년 돌봄서비스 이용 단가 및 지원 .....	95
〈표 2-56〉 아이돌봄 지원사업 현황(‘13년~’19년) .....	95
〈표 2-57〉 최근 3년간 아이돌봄 서비스 신청 및 이용 가구 .....	96
〈표 2-58〉 시간제 이용가구 특성 .....	96
〈표 2-59〉 시간제 이용 가구 유형 .....	97
〈표 2-60〉 시간제 돌봄 시간대별 이용 현황: 2017 .....	97

〈표 2-61〉 종일제 이용가구 특성 .....	98
〈표 2-62〉 아이돌보미 현황 .....	98
〈표 2-63〉 2018년 대비 2019년도 아이돌보미 관련 지원 비교 .....	99
〈표 2-64〉 아이돌보미 이용 영유아 기관 중복 이용 .....	100
〈표 2-65〉 최근 10여 년간 초등돌봄교실 운영 추이 .....	102
〈표 2-66〉 2018년 시·도별 초등돌봄교실 운영 현황 .....	102
〈표 2-67〉 초등돌봄 신청자와 이용자 수 .....	103
〈표 2-68〉 초등돌봄 방법별 이용 비중 .....	104
〈표 2-69〉 초등돌봄 방법별 이용 평균 비용 .....	105
〈표 2-70〉 다함께 돌봄센터 설치 현황: 2019년 6월 .....	107
〈표 2-71〉 연도별 지역아동센터 및 이용 아동 현황 .....	110
〈표 2-72〉 지역아동센터 일일이용 가구 특성 .....	110
〈표 2-73〉 지역아동센터 지원 사업과 다함께 돌봄 사업의 주요사항 비교 .....	111
〈표 2-74〉 육아종합지원센터 설치 현황 .....	112
〈표 2-75〉 육아종합지원센터 가정양육지원 참여 프로그램 실적: 2018 .....	112
〈표 2-76〉 공동육아나눔터 연도별 실적 .....	113
〈표 2-77〉 한국의 아동지원제도 현황 .....	116
〈표 3-1〉 보편적 출산수당 지급 사례 .....	152
〈표 3-2〉 소득수준에 따른 출산수당 지급 사례 .....	154
〈표 3-3〉 특수 출산 상황에 대한 수당 지급 사례 .....	155
〈표 3-4〉 휴가 및 수당 부부 공동 사용 사례 .....	157
〈표 3-5〉 휴가 및 수당 부부 개별 사용 사례 .....	159
〈표 3-6〉 프랑스의 가족 수당 체계 .....	168
〈표 4-1〉 현금지원 제도 현황: 전소득계층 .....	204
〈표 4-2〉 현금지원 제도 현황: 저소득계층 .....	205
〈표 4-3〉 현금지원 제도 현황: 한부모지원 .....	207
〈표 4-4〉 현금지원 제도 현황: 장애아동 .....	208
〈표 4-5〉 2019년 주요 가족지출 추산규모 .....	209
〈표 4-6〉 영아의 어린이집 이용율 비교(타국가: '14년 OECD기준) .....	217
〈표 4-7〉 여성의 일-생활 선호 .....	219
〈표 4-8〉 돌봄수행의 이념형과 시민권으로서의 여성고용 .....	220

〈표 5-1〉 가구유형 변화(추계치) .....	230
〈표 5-2〉 가구유형별 분포 변화(전체 가구) .....	231
〈표 5-3〉 맞벌이가구와 여타 가구의 빈곤율(전체 가구, 2016년 기준) .....	233
〈표 5-4〉 평균 보육료와 사교육비(2006년과 2018년) .....	242
〈표 5-5〉 아동이 있는 가구의 5분위별 평균 보육료와 사교육비(2006년과 2018년) .....	242
〈표 5-6〉 공적이전의 아동 빈곤율 및 빈곤갭 감소 효과 추이(중위소득 50% 기준) .....	250
〈표 5-7〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 관련 개정 연혁 .....	251
〈표 5-8〉 아동복지패널로 본 빈곤율과 빈곤갭(2005년과 2017년) .....	253
〈표 5-9〉 아동 관련 지원의 아동 빈곤율 및 빈곤갭 감소 효과(2017년) .....	254
〈표 5-10〉 아동수당의 수급의 아동 빈곤율 및 빈곤갭 감소 효과 시뮬레이션 결과 .....	255
〈표 6-1〉 지자체 출산장려금이 합계출산율에 미친 효과 .....	275
〈표 6-2〉 지자체 출산장려금이 유배우 합계출산율에 미친 효과 .....	276
〈표 6-3〉 지자체 출산장려금이 25-49세 유배우 출산율에 미친 효과 .....	278
〈표 6-4〉 지자체 출산장려금이 30-49세 유배우 출산율에 미친 효과 .....	279
〈표 6-5〉 지자체 출산장려금이 유배우 여성 첫째 자녀 출산에 미친 효과 .....	283
〈표 6-6〉 지자체 출산장려금이 유배우 여성 둘째 자녀 출산에 미친 효과 .....	284
〈표 6-7〉 지자체 출산장려금이 유배우 여성 셋째 자녀 출산에 미친 효과 .....	285
〈표 6-8〉 지자체 출산장려금이 가임기여성인구 순유입에 미친 영향 .....	287
〈표 6-9〉 지자체 출산장려금이 출산율에 미친 영향: 가임기 여성 인구이동 통제 .....	290
〈표 6-10〉 지자체 출산장려금이 출생 순위별 유배우 출산율에 미친 영향: 가임기 여성인구 이동 통제 ...	292
〈표 6-11〉 지자체 출산장려금이 유배우 합계출산율에 미친 효과: 더미변수 이용 .....	295
〈표 6-12〉 지자체 출산장려금이 출생 순위별 유배우 출산율에 미친 영향: 더미변수 .....	297
〈표 6-13〉 지자체 출산장려금이 유배우 합계출산율에 미친 효과: 학력별 분석 .....	302
〈표 6-14〉 지자체 출산장려금이 유배우 합계출산율에 미친 효과: 연령별 분석 .....	303
〈표 6-15〉 지자체 출산장려금이 유배우 합계출산율에 미친 효과: 교육수준 및 연령별 분석 .....	304
〈표 6-16〉 건강보험 수급유형 별 회귀분석 결과 .....	306
〈표 6-17〉 건강보험 수급유형 및 소득분위별 회귀분석 결과 (출산장려금 추정계수) .....	308
〈표 7-1〉 만 0-4세 보육료 지원 사업의 변화 .....	329
〈표 7-2〉 만 5세 보육료 지원 사업의 변화 .....	330
〈표 7-3〉 가정양육수당 지원 변화 .....	331
〈표 7-4〉 아동수당 지원 변화 .....	332

〈표 7-5〉 양육수당과 보육료지원 정책이 합계출산율에 미치는 효과 추정 .....	343
〈표 7-6〉 합계출산율에 대한 강건성 분석 .....	345
〈표 7-7〉 연령대별 합계출산율에 미치는 효과 추정 .....	346
〈표 7-8〉 양육수당과 보육료지원 정책이 기혼여성의 경제활동참여율에 미치는 효과 추정 .....	351
〈표 7-9〉 양육수당과 보육료지원 정책이 기혼여성의 고용률에 미치는 효과 추정 .....	352
〈표 7-10〉 여성 노동공급 지표에 대한 강건성 분석 .....	354
〈표 7-11〉 연령대별, 혼인상태별 효과 분석 .....	356
〈표 8-1〉 설문조사 응답자의 인구사회경제학적 특성 .....	363
〈표 8-2〉 설문조사 응답자의 가구 소득 .....	364
〈표 8-3〉 설문조사 응답자의 가구소득 관리 주체 .....	364
〈표 8-4〉 설문조사 응답자의 가구 월평균 총 지출비용 및 지출유형별 비용 .....	365
〈표 8-5〉 자녀 1인당 월평균 항목별 지출 비용 .....	366
〈표 8-6〉 임신 및 출산에 소요된 지출비용 .....	367
〈표 8-7〉 아동 출산 및 양육지원 제도 평생 및 현재 이용자수 및 제도별 평균 수급액 .....	369
〈표 8-8〉 조사 대상자가 현재 이용하고 있는 아동 출산 및 양육지원 제도의 수 .....	369
〈표 8-9〉 현재 2개 제도를 이용하는 경우의 제도 조합 .....	370
〈표 8-10〉 조사 대상자 특성별 아동 출산 및 양육 지원 관련 총 지원 금액 .....	371
〈표 8-11〉 육아휴직급여 평균 수급액 .....	372
〈표 8-12〉 육아휴직제도 이용 여부 및 향후 이용 의향 .....	373
〈표 8-13〉 육아휴직제도 이용의향이 없는 이유 .....	374
〈표 8-14〉 현재의 육아휴직제도 개선 시 이용 의향 .....	374
〈표 8-15〉 근로시간단축제도 이용 여부 및 향후 이용 의향 .....	375
〈표 8-16〉 근로시간단축제도 이용의향이 없는 이유 .....	376
〈표 8-17〉 현재의 근로시간 단축제도 개선 시 이용 의향 .....	376
〈표 8-18〉 근로시간단축제도 이용 여부 및 향후 이용 의향 .....	377
〈표 8-19〉 유연근무제도 이용의향이 없는 이유 .....	378
〈표 8-20〉 현재의 유연근무제도 개선 시 이용 의향 .....	378
〈표 8-21〉 출산휴가 이용 여부 및 향후 이용 의향(현재 임신중인 경우 제외) .....	379
〈표 8-22〉 현재 아동수당을 받고 있는 가구 내 자녀의 수 .....	380
〈표 8-23〉 현재 가정양육수당을 받고 있는 가구 내 자녀의 수 .....	380
〈표 8-24〉 현재 영유아 보육료 및 누리과정 지원을 받고 있는 가구 내 자녀의 수 .....	381

〈표 8-25〉 부모와 사회의 아동 양육 책임 비율 .....	381
〈표 8-26〉 가구 소득 수준별 부모의 자녀 양육 책임 .....	382
〈표 8-27〉 국가가 자녀 양육 비용 지원 가정 시, 자녀 1인당 적정 월평균 지원 금액 .....	382
〈표 8-28〉 국가가 자녀 양육 비용 지원 가정 시, 자녀 1인당 적정 월평균 현금 지원 금액 .....	383
〈표 8-29〉 자녀 양육 부족 인식 .....	384
〈표 8-30〉 육아휴직제도 이용 장려를 위한 육아휴직급여 개선 방안 .....	385
〈표 8-31〉 육아휴직급여 소득대체율 인상시, 적정 소득대체율 .....	385
〈표 8-32〉 육아휴직의 자유로운 이용 보장 및 휴직급여 확대 시 휴직기간 중 보육료 지원 제한에 대한 동의 정도 .....	386
〈표 8-33〉 자녀 연령별 아동수당 지원 연령 확대에 대한 동의 정도 .....	386
〈표 8-34〉 아동수당 지원 연령 확대 시 적정 지원 연령(자녀 연령별) .....	387
〈표 8-35〉 취약계층 대상 아동수당 추가 지급에 대한 동의정도 .....	387
〈표 8-36〉 취약계층 대상 아동수당 추가 지급 시 적정 지원 금액 .....	388
〈표 8-37〉 자녀 수에 따른 아동수당 추가 지급에 대한 동의 정도 .....	389
〈표 8-38〉 자녀 수에 따른 아동수당 추가 지급 시 적정 지원 금액 .....	389
〈표 8-39〉 가정에서의 돌봄에 대한 비용 지원에 대한 동의 정도 .....	390
〈표 8-40〉 가정돌봄에 대한 비용 지원 시 적정 지원 금액 .....	390
〈표 8-41〉 가정양육수당 지원 금액 인상에 대한 동의 정도 .....	391
〈표 8-42〉 가정양육수당과 아동수당을 단일 현금지원 제도로의 통합에 대한 의견 .....	391
〈표 8-43〉 출산축하금의 국가 표준지급에 대한 동의정도 .....	392
〈표 8-44〉 출산축하금 제도 도입 시, 자녀 1인당 적정 지원 금액 .....	393
〈표 8-45〉 출산축하금 지원 시 선호 방법 .....	394
〈표 8-46〉 자녀수를 고려한 출산축하금 제도 도입에 대한 동의 정도 .....	394
〈표 8-47〉 자녀수에 따른 출산축하금 제도 도입 시 출생순위별 적정 지원금액 .....	394
〈표 9-1〉 젠더정책레짐(gender policy regimes) .....	424
〈표 9-2〉 주요국 여성고용환경 비교 .....	430
〈표 9-3〉 일가정양립 지원제도의 사업장 규모별 시행현황(2016년) .....	430
〈표 9-4〉 육아휴직급여 초회 수급자 비율(2017) .....	432
〈표 9-5〉 자영업자 기준보수에 따른 보험료 및 실업급여액(2019) .....	434
〈표 9-6〉 현실적 평균소득대체율(고용보험 육아휴직급여 상한) .....	435
〈표 9-7〉 스웨덴의 사회보장제(2015) .....	436
〈표 9-8〉 유형별 가족지원 재정 GDP 대비 비율: 2015 등 .....	441

〈표 9-9〉 18세 미만 저소득/취약아동 관련 주요 급여 지급현황(2018년 기준, 사회보장정보원) .....	443
〈표 9-10〉 어린이집 및 유치원 처우 비교 .....	449
〈표 9-11〉 2019 가정양육수당 및 보육료지원 단가 .....	450
〈표 10-1〉 저출산 관련 조세지원 정책 규모(2014년~2017년) .....	456
〈표 10-2〉 출산/양육 관련 비과세 소득의 규모(2014년~2017년) .....	457
〈표 10-3〉 조세지원 수혜자 규모와 일인당 수혜액(근로소득자) .....	458
〈표 10-4〉 근로소득자의 출산보육수당 수급 분포(2017) .....	459
〈표 10-5〉 근로소득자의 자녀세액공제 및 교육비 공제자 분포(2017) .....	460
〈표 10-6〉 근로소득자의 양육지원제도 수급률 분포(2017) .....	461
〈표 10-7〉 자녀세액공제의 수혜자 성별연령별 분포(2017) .....	464
〈표 10-8〉 자녀세액공제의 수혜자 현황(2017) .....	466
〈표 10-9〉 근로소득자 자녀관련 세액공제의 세부담 변동 효과(2017) .....	467
〈표 10-10〉 자녀장려금 수급가구 및 금액(2017) .....	469
〈표 10-11〉 자녀장려금 수급가구 연령별 분포(2017) .....	469
〈표 10-12〉 자녀장려금 수급가구 유형별 분포(2017) .....	470
〈표 10-13〉 자녀 수 별 자녀장려금 수급가구 분포(2017) .....	471
〈표 10-14〉 주요 국가들의 자녀 관련 세제 혜택 .....	474
〈표 10-15〉 소득세 공제 폐지에 대한 시나리오 설정 .....	482
〈표 10-16〉 시나리오별 세수효과(2017) .....	483
〈표 10-17〉 소득세 실효세율 변화(2018) .....	483



## 그림 목차

[그림 1-1] 사회보험 재정위험과 세대변화 .....	28
[그림 1-2] 노인관련 공적연금지출 대비 아동(가족)지출 비율과 경제적 성과 .....	29
[그림 1-3] 스웨덴, 프랑스, 한국의 2013년 아동연령별 1인당 수혜금액(PPP per capita(US\$)) .....	30
[그림 2-1] 주요 출산·양육지원 정책 구조 .....	37
[그림 2-2] 출생 100명당 부모휴가 사용자/수혜자 수: 2016 .....	40
[그림 2-3] 어린이집 유형별 총지출 대비 (항)별 지출 분포 .....	60
[그림 2-4] 대상별 평균 출산지원금 .....	84
[그림 2-5] 온종일 돌봄체계 계획 .....	103
[그림 3-1] 양 부모가 노동시장 참여할 수 있는 것을 보장하는 차원(dual earner dimension) .....	123
[그림 3-2] OECD 국가들이 가족정책에 지출하는 공공비용(2015년 기준) .....	124
[그림 3-3] 1980년부터 2015년까지 4개국가들의 가족정책 서비스에 지출되는 공공비용 .....	125
[그림 3-4] 1980년부터 2015년까지 4개국가들의 가족정책 현금급여에 지출되는 공공비용 .....	126
[그림 3-5] OECD 국가들의 급여가 주어지는 모성휴가(어머니 할당부분 육아휴가)제도 기간 (2016년도 기준) ..	127
[그림 3-6] OECD 국가들의 급여가 주어지는 부성휴가(아빠 할당부분 육아휴가)제도 (2016년도 기준) ..	128
[그림 3-7] 유럽연합 28개국(과 노르웨이)의 0-3세 미만 공식 아동 보육 서비스 사용 정도 (2017년 기준) ..	131
[그림 3-8] 유럽연합 28개국(과 노르웨이)의 0-3세 미만 비공식 아동 보육 서비스 사용 정도 (2017년 기준) ..	132
[그림 3-9] 유럽연합 28개국(과 노르웨이)의 3세-6세/취학전 공식 아동 보육 서비스 사용 정도(2017년 기준) ..	133
[그림 3-10] 12개국의 보육 서비스 사용 비용 비교 분석 .....	135
[그림 3-11] 유럽국가들의 현재 보육 서비스의 질 평가와 공공보육 서비스의 호응도 .....	135
[그림 3-11] 아이가 없는 25-49세 사이의 여성과 남성의 고용률 (2015년도 기준) .....	137
[그림 3-12] 아이가 있는 25-49세 사이의 여성과 남성의 고용률 (2015년도 기준) .....	138
[그림 3-13] 아이가 있고 없는 여성들의 파트타임 고용률 (2015년도 기준) .....	140
[그림 3-14] 유럽연합 각 국가의 전시간 근로자들의 평균 근로 시간 (2015년도 기준) .....	141
[그림 3-15] 유럽연합의 각 국가의 합계 출산율 (2017년도 기준) .....	143
[그림 3-16] 최연소자녀 연령별 여성경제활동(전일제 또는 시간제 포함, 2017년 4월~6월, 영국) .....	200
[그림 4-1] 어린이집 운영시간 .....	215
[그림 5-1] 주요 OECD 국가의 가족에 대한 공적 사회지출 추이 .....	228
[그림 5-2] 합계출산율과 아동 인구 추이 .....	228
[그림 5-3] 아동이 있는 가구의 분포 변화(2인이상 도시가구) .....	230

[그림 5-4] 2인 이상 도시가구 중 청년가구의 아동수별 분포 .....	232
[그림 5-5] 총출산율과 25-34세 여성고용률(2013년) .....	234
[그림 5-6] 아동 빈곤율과 25-34세 여성고용률(2010년 이후 최근) .....	234
[그림 5-7] 여성고용률 변화 .....	235
[그림 5-8] 가임기 여성고용률 추이 .....	235
[그림 5-9] 가구 내 경제활동을 하는 성인의 수와 맞벌이가구 비율 .....	236
[그림 5-10] 아동 1인과 아동 2인인 청년부부가구의 맞벌이 비율 추이 .....	237
[그림 5-11] 아동 연령별 맞벌이 비율 추이 .....	237
[그림 5-12] 총소비지출에서 가처서비스비와 교육비가 차지하는 비중 추이 .....	239
[그림 5-13] 홀벌이와 맞벌이 가구의 총소비지출에서 가처서비스비와 교육비가 차지하는 비중 추이 ....	239
[그림 5-14] 빈곤율 추이(2인 이상 도시가구, 균등화된 가처분 중위소득 50% 기준) .....	244
[그림 5-15] OECD 국가의 아동 빈곤율 비교(중위소득 50% 기준, 2016년 전후) .....	245
[그림 5-16] 전체빈곤율과 아동 빈곤율 추이(농어가 제외 전체가구, 균등화된 가처분 중위소득 50% 기준) ..	245
[그림 5-17] 빈곤율 및 소득10분위별 아동 분포(균등화된 가처분소득 기준) .....	246
[그림 5-18] 소득10분위별 아동 분포의 변화(2006년과 2016년) .....	247
[그림 5-19] 아동 빈곤율과 합계출산율 간의 관계 .....	247
[그림 5-20] 청년가구의 유형별 빈곤율(2006년과 2016년) .....	248
[그림 5-21] 조세와 공적이전의 빈곤 감소 효과(중위소득 50% 기준) .....	250
[그림 5-22] 불평등도(지니계수) 추이 .....	252
[그림 5-23] 청년 가구유형별 불평등도 감소(2006년과 2016년, 가처분소득) .....	253
[그림 5-24] 아동수당 수급의 아동 빈곤율 및 빈곤갭 감소 효과(중위소득 50% 기준, 빈곤선 이동 가정) ...	256
[그림 6-1] 지자체 출산장려금과 합계출산율 .....	273
[그림 6-2] 지자체 출산장려금과 유배우 합계출산율 .....	274
[그림 6-3] 지자체 출산장려금과 무자녀 유배우 여성 첫째 출산율 .....	280
[그림 6-4] 지자체 출산장려금과 한 자녀 유배우 여성 둘째 출산율 .....	281
[그림 6-5] 지자체 출산장려금과 두 자녀 이상 유배우 여성 셋째 이상 출산율 .....	281
[그림 6-6] 지자체 출산장려금과 25~39세 여성 순 유입률 .....	286
[그림 6-7] 지자체 25~39세 여성 순 유입률과 합계출산율 .....	289
[그림 6-8] 지자체 25~39세 여성 순 유입률과 유배우 합계출산율 .....	289
[그림 6-9] 지자체 출산장려금과 고학력 유배우 합계출산율 .....	300
[그림 6-10] 지자체 출산장려금과 저학력 유배우 합계출산율 .....	301

[그림 6-11] 직장가입자 및 피부양자 소득분위별 합계출산율 .....	309
[그림 6-12] 지역가입자 및 피부양자 소득분위별 합계출산율 .....	310
[그림 7-1] 양육수당혜택지수와 보육료혜택지수 추이 .....	334
[그림 7-2] 양육수당혜택지수와 보육료혜택지수의 상관성 .....	336
[그림 7-3] 광역시도별 합계출산율 추이 .....	337
[그림 7-4] 양육수당 및 보육료 혜택지수와 합계출산율의 상관성 .....	339
[그림 7-5] 광역시도별 여성 경제활동참여율과 고용률 추이 .....	348
[그림 7-6] 양육수당/보육료 지원정책과 여성 노동공급 지표의 상관성 .....	349
[그림 9-1] 가족정책의 공간과 경로 .....	425
[그림 9-2] 2015년 OECD 가족지출의 유형으로 소득권과 노동권을 대리하여 본 정책공간 .....	426
[그림 9-3] 현행 고용보험 휴직제도 신청 및 급여지급 흐름도 .....	431
[그림 9-4] 소득비례 휴직급여+부모휴가지원제도 구상예시 .....	439
[그림 10-1] 양육지원제도의 수급률 분포(2017) .....	462
[그림 10-2] 근로소득자 성별연령별 자녀세액공제 신청 평균 자녀 수 .....	465



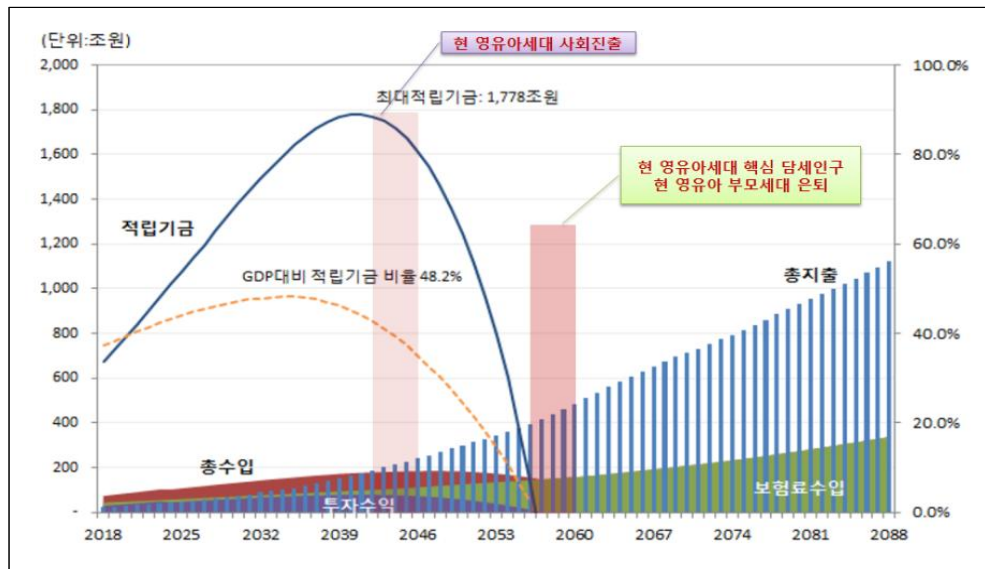
### 1. 아동양육에 대한 정부 개입의 필요성

- 저출산·인구고령화에 대응하는 일환으로 「아이 낳고 키우기 좋은 여건」 조성을 위해 시간, 소득, 서비스 지원 등 다양한 출산·양육지원 정책을 시행 중에 있음
  - 육아휴직('01, 유급화), 양육수당('09), 무상보육('12), 아동수당('18) 등 꾸준한 제도 도입 및 개선으로 외형적으로 선진국 수준의 양육지원체계 구축
  - 지방자치단체 차원에서도 출산장려금 지급이나 육아용품 지급, 보육료지원 등 자체적인 출산·양육관련 비용, 현물, 서비스 지원이 꾸준히 확대
- 그럼에도 지원의 불충분성, 활성화 한계 등으로 부모는 여전히 아동 양육 지원이 부족하다고 인식하는 한편, 가시적인 성과가 부족하다는 비판도 존재
- 우리 사회가 마주하고 있는 초저출산 현상은 과거 우리가 지향해 왔던 발전모델의 결과임을 고려할 필요, 복지국가 역할에 대한 근본적 검토가 요구됨
  - 이전과 같이 합계출산율 제고를 통한 경제활동인구 확대와 같은 저출산·인구고령화에 대응하여 재정안정화를 최우선 목표로 하는 방식을 통해서서는 현재 한국 사회가 직면한 문제에 대응하기는 쉽지 않은 상황
- 현재의 초저출산 현상은 물론 문제일수도 있지만 우리 사회의 기본 원리를 다시 검토하고 재정비할 수 있는 기회임
  - 현재의 초저출산 현상이 한국 복지국가의 지평을 보다 넓힐 수 있는 계기를 제공하고 있음
  - 한국 복지국가의 질적 성장은 바로 미래 경제 주체인 아동과 이들의 부모세대 이면서 미래의 노인 세대인 현재의 경제활동인구에 대한 합리적이고 체계적인 지원에서 시작

## 2 아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구

- 특히, 현재 0세~5세 영유아들은 사회보험재정 위험이 가시화할 것으로 예상되는 2040년대 초중반에 처음 사회에 진출하여 사회보험재정 위험이 극대화될 것으로 예상되는 2050년대 중반 이후 핵심적인 담세 계층으로 기능해야 하는 세대이며, 이들 부모세대(20-30대)는 국민연금 기금 소진과 맞물려 은퇴하는 세대

[요약그림 1] 사회보험 재정위험과 세대변화



자료: 경제사회노동위원회. 2018년 제4차 국민연금재정계산-재정전망과 제도개선방향 p.8 그림 수정인용

- 우리보다 앞서 저출산·인구고령화를 경험한 선진국의 사례를 살펴보면, 아동과 이들을 양육하는 가족에 대한 지원 수준과 내용에 따라 사회경제적 성과가 대비되고 있음
- 노인 지출 대비 아동 지출의 비율과 실질 경제성장률과의 관계를 보면, 노인 연금에 대한 지출 비중이 아동 투자에 비해 높은 남유럽 국가에 비해 아동에 대한 투자 비중이 상대적으로 높은 영국과 호주, 룩셈부르크를 비롯한 북유럽 국가의 경제적 성과가 양호
- 2019년 현재, 건강보험을 제외한 노인관련 지출은 약 64.2조 원인데 반해 아

동 지출은 22조 원, 약 1/3 수준

- 인구고령화가 빠르게 진행되고 초저출산이 지속되고 있는 우리 현실을 보았을 때, 앞으로 노인인구 비중이 커질 수밖에 없고 그에 따라 기존 제도를 통한 노인 관련 지출 증가와 함께 대중의 다수를 구성함에 따라 정책적 고려의 대상으로 자리하면서 관련 지출은 계속 확대될 수밖에 없는 구조, 정책적으로 아동에 대한 상대적 지원 폭을 늘려가지 않을 경우, 2030년대 중반 즈음에는 현재 남유럽이 자리하고 있는 수준까지 이동할 것으로 예상

○ 경제적 성과지표 뿐만 아니라 여성고용이나 양성평등, 아동 빈곤이나 합계출산율 등 여러 사회경제적 지표를 기준으로 아동가족지출 수준을 상호 비교하여 살펴보았을 때, 거의 모든 경우 아동가족지출수준이 높은 북유럽 국가와 아동가족지원이 상대적으로 미비한 남유럽의 성과가 대비되어 나타남

□ 2019년 현재 가족정책 영역의 주요 정부지출 규모를 추산해보면, 약 22조 원 2018년 명목GDP 1.782.3조 원 대비 1.2% 수준으로 2015년 OECD SOCX 평균 2.2%의 절반, 북유럽 평균 3.3%의 1/3수준

○ 아동 및 아동양육가구에 대한 지원이 크게 확대될 필요가 있으며, 그 성과는 어떠한 원칙과 우선순위에 따라 재원을 배분하고 관리하는가에 의존

□ 본 연구에서는 초고령사회 대응을 위한 정부 정책의 핵심 영역인 아동에 대한 체계적인 양육지원 방안을 모색하고자 하는 것에 있음

## 2. 아동수당 및 출산·양육지원체계 개선 방향

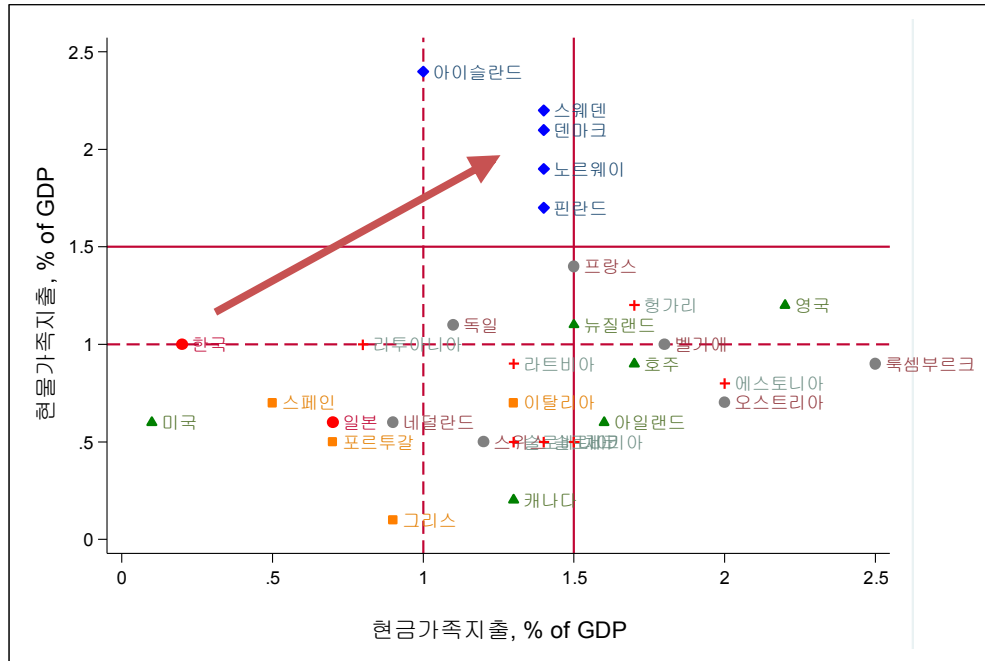
### 가. 아동수당 및 출산·양육지원체계 국내외 여건

□ 유럽의 가족정책은 역사적으로 소득 중심적 가족정책에서 출발하여 신 사회적 위험에 대응하는 방향으로 전개되어 왔으며, 나라별로 처한 사회경제적 변화에 따라 다음의 정책기능들을 중심으로 고유한 지원체계가 형성

#### 4 아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구

- 빈곤정책(아동빈곤 완화), 노동정책(성평등, 여성경제활동참여 제고, 일-가정양립), 인구정책(출산율제고), 아동의 권리와 행복

[요약그림 2] 2015년 OECD 가족지출의 유형으로 소득권과 노동권을 대리하여 본 정책공간



□ 탈빈곤 저출산 대응에 초점을 둔 전통적 가족정책(구대륙형, e.g. 프랑스)과 성평등/일가정양립에 초점을 둔 가족정책(북유럽, e.g. 스웨덴)

- ① (e.g. 프랑스) 빈곤과 인구정책에 초점을 둔 전통적 가족정책에서는 기본적으로 남성생계부양자(또는 외벌이)를 가정, 맞벌이에 대한 정책적 고려는 없으나 부모(가구) 소득을 기준으로 저소득 아동의 출생, 취학/교육, 주거/이사, 생계와 관련한 별도 급여체계를 보편적 아동수당과 병행, 일반가정에 대한 소득보장은 아동수당과 조세 혜택을 중심으로 자녀 수가 많을수록 더 많은 혜택이 주어짐

- 다자녀/저소득가구에 유리한 조세구조-다자녀/저소득가구에 유리한 복지급여체계



○ ② (e.g. 스웨덴) 성평등/일가정양립 중심의 가족정책에서는 기본적으로 맞벌이부모를 가정, 부모 공동 자녀돌봄지원에 초점을 맞춘 정책

- 전국민 사회보험체제하에 모두가 부담하고 모두가 혜택을 누리는 형태로  
서, 소득공제나 조세혜택 등이 없이 소득구간별 세율을 적용하는 준정률  
소득세제+고용주세(사회보장세)를 통해 경제적 수준에 따라 부담하고,  
필요시 보편적인 지원을 받는 방식

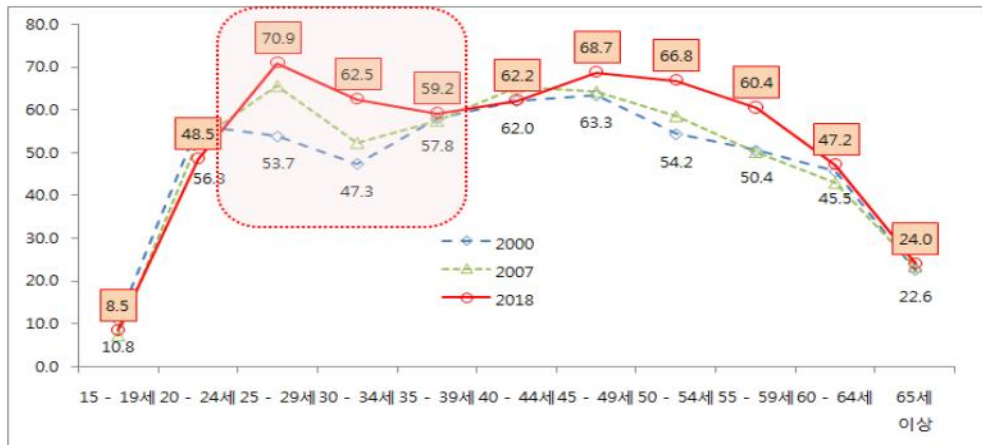
○ 최근 들어 아동을 사회보장의 직접적인 수혜자로 인식하고 관련한 모든 제도  
영역에서 아동의 최우선적 이익을 고려하는 아동권리를 강화하는 정책이 강조  
되고 있음

- 여성경제활동, 저출산, 일-가정양립 등 아동 자신보다는 그들을 보호하는  
부모와 성인들의 삶과 관련한 정치경제적 동인에 의존하는 가족정책에서  
아동 개인을 권리의 주체로 인식하는 방향을 모색
- 아동권리지수, 유니세프 아동 웰빙지수 상위권 국가 대다수, 헌법 상 아동  
권리 주체 명시(아이슬란드, 네덜란드, 스위스, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴,  
독일, 덴마크 등)
- 아동은 기본권으로 아동수당을 자신의 기본소득으로 평등하게 지원받고,  
부모와 함께 할 수 있는 시간을 보장받고, 부모와 보육서비스기관, 학교,  
지역사회로부터 종합적인 보살핌을 받으면서 안전하게 성장할 권리를 확  
보함
- 국가와 지자체는 모든 부모가 자녀의 발달과 행복을 보장할 수 있는 능력  
을 갖추 수 있도록 부모의 경제 활동을 지원하고 양육과 관련한 경제적  
부담을 완화하고, 자녀와 함께할 수 있는 시간을 확보해 주며,
- 부모는 자녀의 출생과 양육에 따른 사회적, 경제적 불이익이나 차별을 받  
지 않으며, 기본권으로서 자녀의 출생, 양육기간 동안 적절한 건강 및 사  
회경제적 지원을 받고 자녀와 함께할 시간을 보장 받는 상태를 지향

□ (전체적인 여성고용률 상승) 여성고용률은 최근 들어 증가하고 있는 추세(2000년 47.0%→2007년 49.1%→2018년 50.9%)

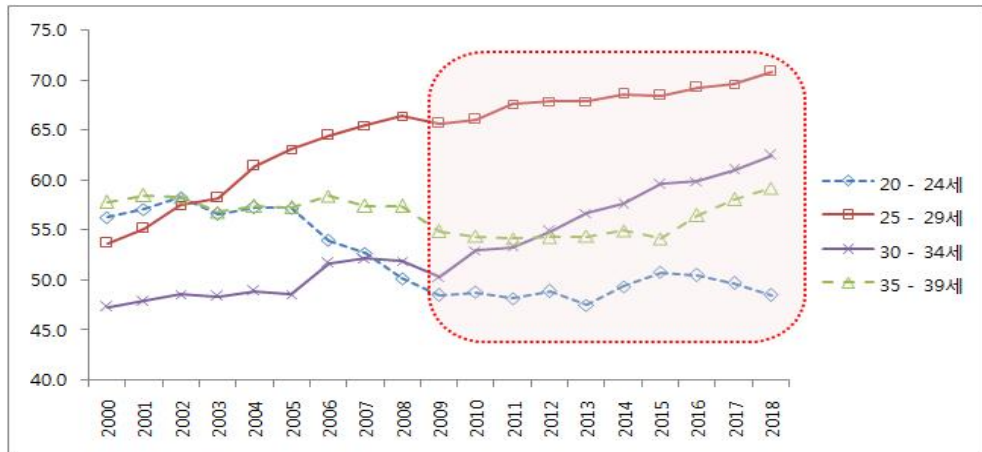
- 2000년대 초반까지만 해도 우리나라의 여성고용률은 명확한 M자 형을 그리고 있었으나 최근으로 올수록 약화되는 추세
- 특히, 2010년을 전후로 30-34세 여성고용률이 급격하게 증가

[요약그림 3] 여성고용률 변화



자료: 국가통계포털(성, 연령별 고용률, kosis.kr, 2019.6.8. 인출), 그림 자체 작성

[요약그림 4] 가임기 여성고용률 추이

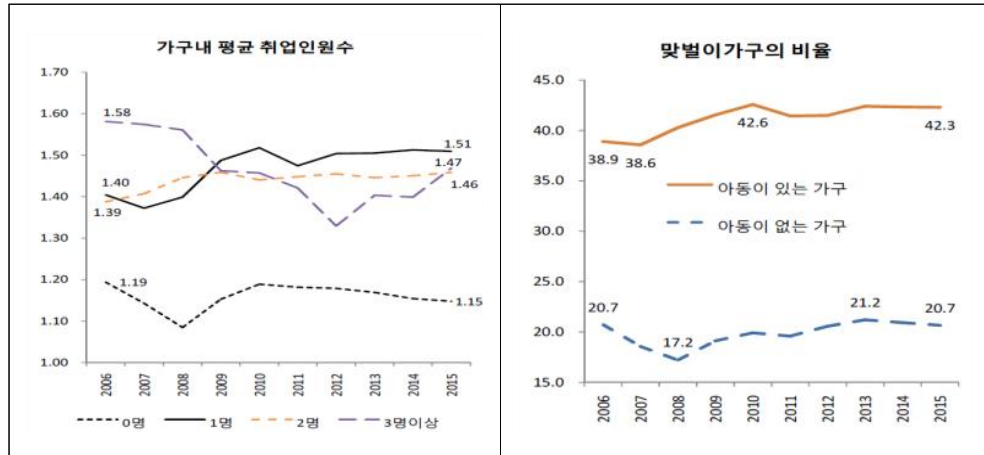


자료: 국가통계포털(성, 연령별 고용률, kosis.kr, 2019.6.8. 인출), 그림 자체 작성

- (아동양육가구 맞벌이 비율 증가) 아동의 대부분이 근로하는 성인이 있는 가구에 속해 있으며, 최근 이들 가구의 맞벌이 비율이 증가하는 추세

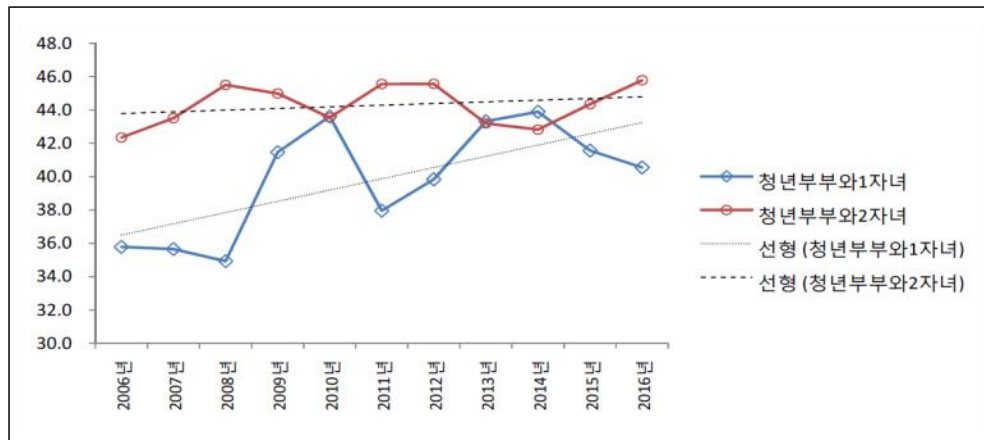
[요약그림 5] 가구 내 경제활동을 하는 성인의 수와 맞벌이가구 비율

(단위: 명, %)



자료: 여유진 등(2016)(원자료: 통계청(각년도), 가계동향조사))

[요약그림 6] 아동 1인과 아동 2인인 청년부부가구의 맞벌이 비율 추이



자료: 통계청, (각년도), 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 그림 자체 작성

- 2006년에서 2016년 기간 동안 아동이 1명인 부부가구의 맞벌이 비율이 상대적으로 크게 증가, 아동이 2명인 부부가구의 맞벌이 비율과의 격차가 축소되고 있음

- 아동인 1명인 청년부부가구의 맞벌이 비율은 2006년 35.8%에서 2016년 40.6%로 증가, 아동이 2명인 청년부부가구의 맞벌이 비율은 2006년 42.4%에서 2016년 45.8%

○ 종합하면, 여성의 경제활동참여와 자녀를 키우는 맞벌이 가구가 계속 증가하고 있다는 사실은 남성생계부양자 중심의 전통적인 가족정책 모형이 우리나라의 변화된 현실에 부합하지 못함

#### 나. 중장기 제도 개선의 기본 방향과 원칙

□ 일-가정 양립을 지지하고 아동발달을 고려한 출산·양육지원체계로의 제도 개선을 모색

1. 아동양육과 관련한 각종 서비스, 휴직 및 시간지원, 수당 및 세제지원 등의 각종 지원정책은 '일-가정양립'을 지지하는 방향으로 집중하여 현재의 불균형, 편중현상을 해소/균형적 발전을 도모함
2. 모든 아동은 국가와 사회로부터 필요한 모든 형태의 지원을 충분히 받을 권리는 보편적으로 동등하게 누리며, 그에 대한 비용은 부모와 사회가 부담함

□ 주요 정책 방향

○ 일-가정 양립, 아동발달을 구현하기 위해서는 육아휴직 활성화 등 시간지원을 우선 추진 필요

- 영아기(0-1세)에는 충분한 부모 돌봄 시간을 보장하고 동 기간 자녀 양육에 따른 부모의 소득 상실분을 보전, 중장기적으로 휴직급여 평균소득대체율 70% 이상 상향 필요
- 휴직제도는 고용정책에서 가족정책으로의 대전환을 마련하여 아동입장에서 0-1세에는 “부모와 보낼 시간”을 권리로서 확보

- 사각지대 해소를 위해 자영업자, 실업자 등까지 지원할 수 있는 체계 검토(보편성 확보)
- 충분성, 보편성 강화를 위해 공공재원의 역할 강화 필요
- 소득 지원의 경우, 아동의 기본적인 소득 보장은 중장기적으로 아동수당을 중심으로 전 아동기로 늘리고, 취약아동에 대한 소득 보장을 강화
  - 대부분 OECD 국가는 의무교육 연령, 취업가능 연령(16~18세 미만) 전까지 아동수당 지급
  - 아동빈곤은 경제적 이유로 충분한 보호, 관심을 받지 못해 건강, 인지능력, 학업성취, 정서 등에 부정적 영향 우려 → 지원 강화 필요
- 아동수당 단계적 연령확대, 확대 연령에 대한 인적공제 등 세제지원 조정 검토
- 복지급여 수급가구에 아동이 있는 경우 증액 지원하는 (가칭) 아동증액제 도입 등
- 유아기부터 취학 까지 질 높은 보육/교육 및 돌봄서비스 제공을 통해 부모의 경제활동을 지원하고 아동의 발달을 도모
  - 시설 확충 등을 통해 공보육 이용률을 중장기적으로 60%까지 확대, 교사 대 아동비율 조정, 시간제 보육 확대 및 아이돌봄서비스(가사지원) 질 개선 등

### 3. 지원분야별 주요 개선 과제

#### 가. 0-1세 부모 양육 시간 및 중증질환 자녀 부모 돌봄 시간 확보

- 육아휴직체계의 가장 큰 문제로 1) 피보험자가 전체 취업자 중 일부(자영업자, 불안정노동자 사실 상 제외) 2) 실제 사용률은 노동시장 지위가 낮을수록 낮음 3) 급여상한이 낮게 설정됨에 따라(초기 3개월 통상임금80%- 상한 150만 원/하한

70만 원, 4개월차 이후 통상임금 50%-상한 120만 원/하한 70만 원)로 인하여 휴직자 소득 보장이 미비

□ 고용보험 내 모성보호체계가 유지되고 있으며 사각지대 해소를 위한 각종 정책적 노력이 지속되는 상황에서 세계 최고수준의 자영업자 비율, 고용보험 가입 사업장/직종 등 가입자의 노동시장 지위에 따라 차별적인 수혜 배분이 이루어지고 있는 제도 현실을 고려해야 함

○ 임금근로자를 비롯하여 광범위한 자영업자 집단까지 휴직제도 가입 및 이용의 사각지대 해소(점진적)와 휴직 등에 따른 소득 손실 충격 완화가 병행되어야 할 필요

- 구체적으로 비임금근로자에 대한 고용보험 모성보호급여 허용을 통한 자발적 고용보험 가입 촉진, 낮은 소득대체율로 인한 육아휴직 사용 가능 고용보험가입자의 육아휴직 사용 유인을 위한 특별한 조치가 필요

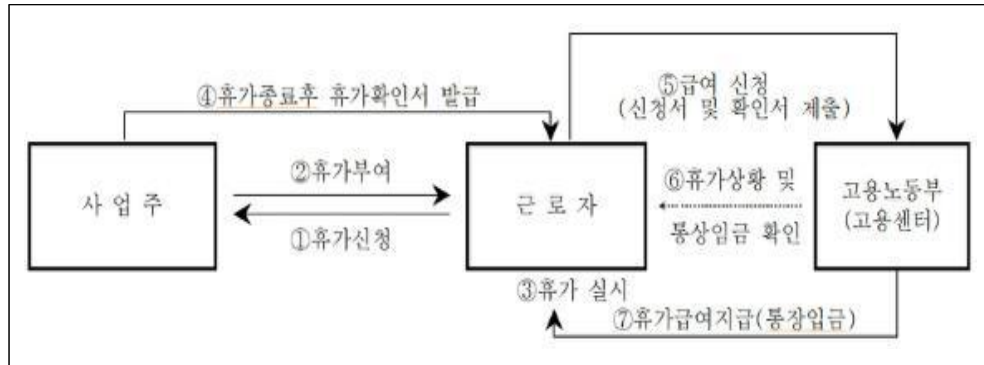
• 자영업자 비율('18, ILO): 프랑스 7.4%, 스웨덴 6.2%, 핀란드 9.2%, 한국 23.5%

□ 영아기 가구의 안정적 소득 보장을 통한 아동과 부모가 함께할 수 있는 시간을 보장하기 위한 과제는 다음과 같음

□ (개선 1) 육아친화적 근로환경 조성

○ 육아휴직 신청 방식 개선(▲ 현 : 근로자 → 사업주, ▲ 개선 : 근로자 → 고용부), 육아휴직 관련 지표 관리 및 근로 감독 강화를 통한 피보험자 휴직 이용 권한 확보

[요약그림 7] 현행 고용보험 휴직제도 신청 및 급여지급 흐름도



자료: 감사원(2018), p.9 휴가(휴직)급여 전달체계 그림 인용

- 현행 고용보험법 시행규칙을 통해 휴직제도 신청 절차가 규율되고 있는데, 이에 따르면 급여지급신청을 위해서는 육아휴직확인서를 첨부하도록 되어 있음. 즉, 사전에 사업주와 협의를 거쳐 승낙을 얻도록 규정한 것임
- 이 경우 근로자 신청과 확인서 제출여부가 사업장 별로 파악이 가능하며 확인서 제출 비율이 현저히 낮은 기업과 높은 기업의 정보를 한눈에 파악할 수 있고 간접적으로 사업주의 태도 변화를 유인할 수 있다는 점에서 검토해 볼 필요가 있음

#### ○ 휴직제도 활성화/육아친화환경 조성 기업/고용주에 대한 세제 혜택 검토

- 근로자들의 육아휴직 이용률은 사업장 규모에 따라 상당한 격차
  - 근로자 99인 이하 규모 사업장 근로자의 이용률은 0.45%로 300인 이상 사업장 종사자 이용률 1.24%의 절반 이하
  - 여성근로자의 경우 각각 0.91%, 2.8%로 그 격차가 더욱 큼

## 12 아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구

〈요약표 1〉 육아휴직급여 조회 수급자 비율(2017)

구분	99인 이하	100~299인	300인 이상	합계
합계	0.450% (34,902)	0.689% (11,610)	1.237% (43,610)	0.695% (90,122)
남자	0.072% (3,032)	0.142% (1,497)	0.336% (7,513)	0.160% (12,042)
여자	0.908% (31,870)	1.610% (10,113)	2.792% (36,097)	1.438% (78,080)

주: 전체가입자에 대한 2017년 육아휴직급여 조회수급자 비율이며 괄호안은 수혜 근로자 수  
 자료: 2017년 고용보험통계표(<https://www.ei.go.kr/ei/eih/st/retrieveHoOfferList.do>)

- 중소기업 및 중견기업의 경우, 대기업에 비해 인건비 지급 여력이 높지 않아 상대적으로 업무효율이 떨어지는 육아휴직 대체근로자 고용을 꺼리는 유인 존재, 이 점이 중소기업 근로자들의 육아휴직 수혜 저해요인 될 수 있음
- 정부는 2018년 세법 개정을 통해 중소기업의 육아휴직 복귀자에 인건비에 대한 세액공제를 신설하였으나 비용 부담시점과 인센티브 수혜시점의 차이로 인해 체감효과 반감
  - 근로자가 6개월 이상 육아휴직 후 복귀시 당해 근로자 인건비의 일정 비율(중소 10%, 중견 5%)을 세액공제
- 비용부담시점에 혜택이 돌아갈 수 있도록 제도를 수정할 필요
  - 중소기업에 대해 육아휴직 대체자를 고용할 경우, 인건비의 일정비율(5~10%)을 세액공제하는 방식
  - 재정여건을 고려하여 육아휴직 후 복귀 근로자의 인건비 세액공제는 그 비율을 축소조정 할 수 있음
- 가족친화인증기업(여성가족부, 2017년 현재 1067개)에 대한 파격적 규제 완화 조치, 세제지원 검토
  - e.g. 직장어린이집 운영비용 공제 등

### □ (개선 2) 현행 고용보험 휴직제도 개선 및 지급대상 범위 확대

#### ○ 자영업자 휴직급여 인정을 통한 고용보험 가입대상 범위 확대

- 두루누리 사회보험지원 사업의 취약근로자 고용보험 가입률 제고



- 자영업자 고용보험 가입지원 확대
  - 현행 자영업자 고용보험은 자영자의 생활안정 및 재취업 지원하는 제도로 설계, 근로자가 없는 1인 자영자 또는 50인 미만의 근로자를 사용하는 자영업자 본인이 희망하는 경우에 가입 가능 (단, 부동산임대사업자 및 만65세 이후 창업자 제외),
  - 현행 가입 시 혜택 1) 실업급여(비자발적 폐업, 폐업일 이전 24개월 간 1년 이상 보험료 납부 조건, 기준보수의 50%를 90-180일 지급) 2) 직업능력개발(훈련비+훈련수당)
  - 보험료는 기준보수의 2.25%(실업급여 2%, 직업훈련 0.25%)
- 가입 혜택에 모성보호 및 육아휴직급여 포함+모성보호육아지원 일반회계 전입금 적정 비율 설정
  - 일반회계 전입금 투입기준 부재, 정부 예산의 여력, 정치적 고려 등에 따라 결정되어왔음. 구체적인 세부담 원칙을 확립하고, 적정 비율을 설정할 필요
- 고용보험 모성보호/육아휴직제도와 관련하여 2001년에 이미 노사정이 공동으로 모든 여성의 보호비용을 부담해야 한다는 원칙에 합의한 바 있으나 이의 실현은 계속 미루어져 왔음
  - 고용보험 모성보호(출산전후휴가 급여 및 육아휴직 급여) 지출은 2018년 1조 3110억원으로 전체 고용보험 기금의 11.9%, 정부의 모성보호 지원 일반회계 전입금은 700억 원으로 전체 모성보호급여 지출액의 5.3%에 불과
  - 최근 들어 크게 증가하고 있는 모성급여지출에 비해 일반회계 전입금 증가는 미미한 수준, 더불어 고용보험기금 실업급여 지출도 급격히 증가하는 추세임을 고려했을 때, 휴직급여 소득대체율 인상/휴직급여수급자 확대에 따른 모성보호지출 증가가 고용보험기금의 건전성을 해치는 요인이 되지 않도록 일반회계 전입금 규모 확대 필요

○ 모성보호 관련 고용보험 재원 확보를 위한 일반회계 전입금 확대 추진

- 노-사-정 공동부담 원칙을 감안하여 모성보호지출의 1/3 수준(약 33%)
- 고용보험법 일부개정법률안(2016.12.30. 임이자 의원 대표발의, 2017. 09.15. 한정애 의원 대표발의)에서도 고용보험기금 건전성 확보를 위해 국가 일반회계 전입금 규모를 모성보호비용의 30%이상으로 제안한 바 있음

□ (개선 3) 휴직기간 실질소득대체율 70%이상 수준 확보를 통한 0-1세 부모 양육 확립

- 육아휴직 급여의 일부(25%)를 복직 후 지급하는 사후지급제도 폐지
  - 사후지급금의 고용 유지효과 분석결과 통계적 유의성 나타나지 않음(고보 DB 분석)
- 고용보험 가입 근로자와 사업주의 부담에 의존하는 구조에서 휴직급여의 소득 대체율은 낮게 유지될 수밖에 없고, 근로자 입장에서 육아휴직에 따른 소득 충격이 크게 나타날 수밖에 없으며, 따라서 휴직제도 이용이 용이한 근로자인 경우에도 이용을 포기할 수 있는 여지가 존재
  - (남성 육아휴직급여 소득대체율) ▲ 스웨덴 75.7%, ▲ 노르웨이 94.2%, ▲ 독일 65.0% ▲ 한국 29.3% (OECD family data `18년) / ▲ 유럽평균 72.0%, ▲ OECD 평균 68.8%(OECD family data `14년)
    - 다만 한국의 경우, 최근 육아휴직 관련 제도 개선 사항(`17년 9월, 육아휴직 첫 3개월 급여인상(통상임금의 40% → 80% 등), `19.1월 첫 3개월 이후 급여인상(통상임금의 40% → 50% 등), 아빠육아휴직보너스제 급여상한액 인상 등)이 많아 소득대체율 수치가 더 높아질 것으로 예상됨
  - 제도 이용의 사각지대 해소를 위해서는 충분한 소득보전이 이루어져야 함
    - 대기업 근로자보다는 중소기업 근로자의 실제 소득대체율이 높도록 설계할 필요
- 또한, 자영업자, 특수고용직 등은 고용보험에 가입되지 않는 경우가 많아 사각지대가 존재함. 자영업자의 경우, 고용보험에 가입할 수 있으나 육아휴직 등

모성보호에 관한 지원 없이 실업급여, 직업능력개발 관련 지원만 받을 수 있는 상황, 육아휴직을 보편적으로 사용할 수 있게 하려면 사각지대 해소 필요

- 스웨덴 : 근로자, 자영업자 등 모두 육아휴직 사용 가능, 비취업자도 급여지급
- 캐나다 : 근로자, 자영업자 등 육아휴직 사용 가능, 보험 가입 후 소득이 단절된 경우도 급여지급

□ 우리나라와 같이 근로자와 사업주 부담에 의존하여 육아휴직급여제도가 운용되는 사례는 일본 정도에 불과함

- 프랑스(가족수당기금)나 스웨덴과 같이 전국민을 대상으로 하는 사회보험의 형태이거나, 독일, 노르웨이와 같이 일반 조세수입을 주요 재원으로 하는 경우가 일반적임

□ 한국형 부모보험제도의 신설을 검토, 아동발달에 중요한 0-1세에 자영업자를 비롯한 학생부모 등 모든 부모들이 아이와 함께 할 수 있도록 충분한 소득을 보장해 줄 수 있도록 하는 것이 이상적인 방향

- 현행 고용보험 내 휴직급여액 상한 인상만 이루어질 경우, 가입자의 노동시장 지위에 따른 수혜배분 구조가 더욱 역진적으로 변화할 수 있다는 점에서, 모든 부모를 지원 대상으로 포함하는 부모보험제도 신설, 고용보험 내 실업계정의 일부로 운용되고 있는 출산전후휴가 및 육아휴직제도를 분리 흡수
- 누가 얼마만큼 부담할 것인가와 관련하여 큰 쟁점이 존재하고 기존 고용보험 모성보호제도 분리에 있어서의 다양한 이해관계의 조정이 선행되어야 한다는 점에서 급격한 제도 변화가 여의치 않고, 사회적 합의에 이르기까지 상당한 시간이 소요

□ 자영업자 고용보험 휴직급여 지급과 고용보험 가입확대를 전제하고 제도 이용에 대한 관리가 강화됨을 가정했을 때, 고용보험 내 휴직급여 상한액을 일정부분 인상하고, 부족분에 대해서는 정부 재정을 활용하여 보충하는 방안도 검토 가능(가칭, 부모휴가지원제도)

- 즉, 임금근로자와 자영업자 모두 고용보험에 가입, 고용보험 육아휴직 사용 시 소득비례 휴직급여와 재정사업으로 지급되는 정액의 부모휴가지원수당을 수급
- 한편, 실업부모나 학생부모, 주부 등 고용보험 미가입자에 대해서는 고용보험 육아휴직자에 대한 지원수당보다 낮은 정액의 급여를 지급함으로써 사각지대 해소

○ 참고로, 스웨덴의 부모보험은 고용주와 자영업자가 납부하는 고용주세(사회보장세)의 일정분을 재원으로 함

- 스웨덴 사회보장세: 복지 재원의 중요한 한 축으로, 고용주가 종업원 월 급여의 31.42%에 해당되는 액수를 종업원 거주지 지자체에 납부(자영업자는 28.97%를 납부)

〈요약표 2〉 스웨덴의 사회보장세율(2015)

구분	고용주부담금(31.42%)	자영업자부담금(28.97%)
노령연금보험료(Age Pension Fee)	10.21	10.21
유족연금보험료(Survivor's pension fee)	1.17	1.17
의료보험료(Health Insurance Fee)	4.35	4.44
산재보험료(Occupational Injury Fee)	0.30	0.30
<b>부모보험료(Parental Insurance Fee)</b>	<b>2.60</b>	<b>2.60</b>
실업수당(Labor Market fee)	2.91	0.10
General Salary Fee	9.88	10.15

○ 출산/육아휴직제도를 아이가 부모와 함께할 시간을 보장하여 미래 세대의 건강한 성장을 도모하는 가족정책으로 본다면, 사회전체의 비용분담 책임을 강화할 필요가 있음

#### □ (개선 5) 무급자녀병가, 자녀상병돌봄수당 신설 검토

○ (현행) 남녀고용평등과 일가정양립 지원에 관한법률 제22조의2(근로자의 가족돌봄 등을 위한 지원)에서 연간 90일(분할 사용 시 1회 30일 이상) 자녀 포함 가족 질병, 사고 등 돌봄 휴가 허용

- (한계) 1회 30일 이상휴가로 제한, 자녀 이외 모든 가족구성원 대상, 해당 휴가 기간은 암묵적으로 '무급'임
- 장기간 치료가 필요한 자녀를 키우는 임금근로자의 경우, 외래 진료 등 단기 자녀 돌봄을 위한 탄력적 휴가 이용 및 소득 상실에 대한 일정 부분 보조가 필요함
- (대안검토) 장기입원이 필요한 질환, 예컨대 18세 미만 중증산정특례 아동 양육 근로자, 아동당 300일, 월 20일 한도로 무급 자녀 병가 허용, 1일 5만원(20일 100만원, '20년 최저임금 월액의 55.7%) 수준 자녀상병돌봄수당 지급 (한부모 1일 6만원 수준) 설정 검토
  - 프랑스-20세 미만 치료가 필요한 아동 대상, 아동 당 총 310일 휴가+수당 일급 지원 양부모 1일 43.92유로, 한부모 1일 52.18유로, 월수급 가능 일수 22일 한도
  - 관대한 법정병가 제도 운영 국가들에서 대략 300일 정도 유급상병수당 지급 핀란드-300일, 독일-3년간 78주, 스웨덴 15개월 간 364일, 체코 380일

#### 나. 아동수당 등 아동양육가구 소득지원 강화

- OECD 국가들의 GDP 대비 가족지출을 비교 했을 때, 우리나라의 가족지출 총량 수준이 낮으며 특히 현금비중은 이례적으로 낮음
- (개선 1) 아동에 대한 소득지원은 아동수당을 중심으로 하고, 미취학 아동에 한정된 대상 연령을 중장기적으로 만 18세 미만까지 확대 검토
  - 아동소득보장의 핵심적인 제도인 아동수당이 2018년 도입/2019년 확대되었으나 지급대상이 0-6세에 한정, 가정양육수당을 비롯하여 지자체 출산/양육 지원 등 대부분의 보편적 소득보장급여는 미취학아동 연령에 한정, 가정양육수당의 지급액 수준이 낮아 가정양육에 대한 보조 기능이 미약
  - 0-6세 한정, 협소한 지급대상의 범위는 이론적으로 기대되는 아동수당의 다양한 정책 효과를 반감시킬 수 있으며, '아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하

고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지를 증진'하기 위한 아동수당제도의 기능을 수행하는 데도 제약 조건이 되므로 미취학 아동에 한정된 지급대상 연령을 중장기적으로 만18세 미만까지 확대 필요

#### □ 아동수당 지급대상 연령확대 시 고려사항

- 미래 소득능력이 결정되지 않은 아동기에 대한 소득보장이라는 측면에서 균일수당 지급의 타당성이 담보, 지급대상 연령 확대에 따른 소득활동 아동에 대한 형평성 문제 제기 가능, 이에 국세청 자료를 통해 수급대상 아동의 전년도 과세소득금액 100만 원 이상 확인 시, 수급 배제(행정비용 최소화) 가능
  - 소득세법 상 부양자녀 배제기준 고려
- 아동수당 실질가치 유지를 위하여 물가연동제 도입
  - 기초연금, 생계급여 등은 주기적 금액조정이 이루어지는데, 아동수당과 가정양육수당에 대해서만은 금액조정에 대한 규범적 근거가 없음
- 아동권리 강화 측면에서 15세 이상 수급아동에 대해서는 본인 수령을 원칙으로 검토
- 다만, 아동수당제도 시행이 이제 갓 1년을 지난 지금, 정책의 효과를 측정할 수 있는 자료가 아직까지 충분히 축적되지 않았다는 점에서 대상 확대 시기와 방식 등과 관련한 정책적 판단 필요

#### □ (개선 2) 저소득/취약계층 아동양육가구 소득지원 강화-아동증액제 도입 검토

- 취약아동에 대한 소득보장은 가구를 기준으로 한 기존 공공부조의 형태로 지원됨에 따라 아동에 대한 직접적인 몫은 제한적임
- 저소득취약아동관련 소득보장(현금지원)은 아동이 해당 사업의 정책대상이라기 보다는 공공부조제도의 일부분 또는 내역사업으로 집행됨으로써 간접적으로 지원을 받는 2차 수혜자로 존재함에 따라 급여수준의 적절성은 물론 다양한 제도들 간의 자격요건의 차이 등 복잡성에 따른 사각지대의 존재나 크기 등에 대한 평가조차 어려운 실정임

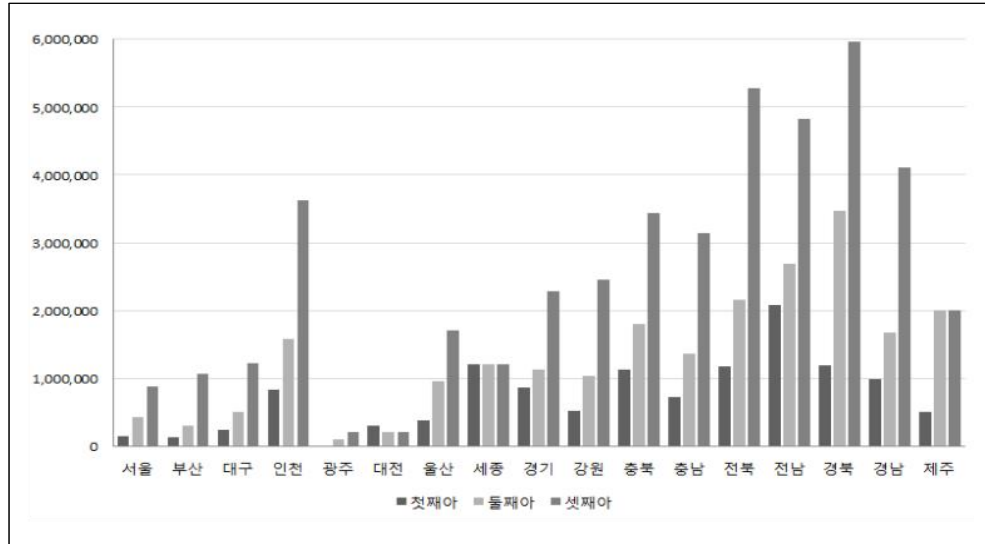
- 소득자산조사 기반 공공부조의 경우 선별오류가 존재할 수밖에 없으며, 여러 선별적 급여사업을 통해 분절적인 지원이 이루어지는 구조 속에서 사각지대가 크게 존재할 것으로 예상 가능
- 2018년 기준 교육급여 및 의료급여를 제외하고, 저소득취약아동 급여수급 현황 분석 결과, 0-17세 아동 1인당 평균 월 13만 6천원 수준 지원
- 조손가구, 실업 및 근로취약 가구, 저소득가구 아동에 대한 소득보장 강화를 위하여, 기초연금, 구직급여 및 취업성공패키지 훈령수당, 생계급여 등 급여 지급 시 부양아동 1인당 일정 금액을 증액하여 지급하는 방안을 검토
  - 예) 핀란드의 실업수당 1일 32.4유로, 18세 미만 아동 1명당 1일 5.23유로, 2명 1일 7.68유로, 3명 이상 1일 9.9유로 증액 지급

#### □ (개선 3) 국가 첫 아이 축하금 또는 선물꾸러미 지급 검토

- 지자체 별 출산지원금 지급에 따른 불형평성, 비효율 문제 해소 및 출산유인효과 실증결과 고려 시 모든 가구의 첫아이 출생에 대해서는 전액 국비로 표준적인 지원을 검토
- 준내구제 및 내구제 아동용품 구입 등과 관련해서 첫 아이에 대해 국가가 전국단위에서 보편적으로 지급하고, 둘째아 이상에 대해서는 지자체 자율적 시행 방식으로 기능을 분담하는 방안
  - 2019년 현재 출산지원금 지원 사업은 224개 지자체(광역시 13개, 기초 211개)로 전체 243개 지자체(광역시 17개, 기초 226개) 중 92.2%에서 추진하고 있으며, 249개 사업, 총 3,477.7억 원임
  - 첫째아 지급 시군구 135개, 둘째아 지급 178개, 셋째아 이상 192개, 시군구 평균지급금액 10만 원 ~ 약 600만 원까지 큰 편차 존재
  - 첫째아를 대상으로 하는 시·도와 시·군·구의 수는 둘째아를 대상으로 하는 시·도와 시·군·구의 수에 비해 적고, 금액도 적음

[요약그림 8] 대상별 평균 출산지원금

(단위: 원)



- 정책의 효과성의 측면에서 전국차원에서는 효과적일 수 있으나, 지자체 개별 단위에서는 단기에는 효과적일 수 있으나 장기적인 효과는 검증하기 어려움
- 출산지원금은 지자체 재원으로 자율적으로 지원되고 있지만, 인접 지자체 간 ‘인구증가 정책’의 일환으로 경쟁적 증액이 이루어지면서 재정 부담이 가중되고 있는 문제가 있음
- 지자체에 따라 다르게 설계된 출산지원금 제도는 상대적으로 지원액이 적은 지자체 주민들에게 상대적 박탈감을 주고, 이로 인해 일부 자녀출산을 앞둔 가족이 지원금이 많은 타 지자체로의 위장 전입과 같은 부작용 가능성도 배제하기 어려움

○ 한편, 전국차원에서의 출산지원금 효과 분석 결과를 보면,

- 2005년~2017년 시군구별 자료를 이용한 패널고정효과모형 추정결과는 지자체 출산지원금 100만 원 증가가 유배우 1000명 당 출생아 수를 약 42명~60명 증가,
- 이를 합계출산율에 대한 효과로 환산하면 0.026~0.030(혹은 2.5~3.6%)



증가하는 규모로서, 2010년까지의 자료를 이용한 선행연구의 결과와 대체로 부합, 전반적인 결과는 출산지원금의 효과가 합계출산율보다는 유배우 출산율 증가에 더 뚜렷하게 나타난다는 것

- 출산지원금이 30세 이상 유배우 여성의 출산에 더 강한 영향을 미친다는 것을 시사
- 출산지원금의 효과는 주로 출산의 경계에 서있는 사람들에게서 나타남
  - 출산지원금은 여성의 연령이 높아질수록 출산율에 강한 영향을 미침. 연령이 높아질수록 임신과 출산이 더 어려워지기 때문에 자녀를 갖고자 하는 의사가 있는 경우 출산을 늦추는 것이 부담스러울 수 있음
  - 저학력 여성보다는 고학력 여성에게서, 또한 소득 중상위 계층 여성에게서 출산지원금의 효과가 강하게 나타났음. 안정적인 경제력이 출산 결정의 중요한 전제조건이라고 할 때 중상위 소득계층 여성들은 출산의 경계에 보다 가까운 사람들일 가능성이 높음

〈요약표 3〉 패널고정효과모형

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	1612.1180 (80.8608)	<.0001	1744.9340 (81.9355)	<.0001	1512.4940 (75.9593)	<.0001
출산장려금(백만원)	30.5468 (9.8238)	0.0019	60.0630 (10.4267)	<.0001	41.6638 (10.3187)	<.0001
보육시설 수(천명당)			-6.1130 (2.8433)	0.0317	-2.6900 (3.0844)	0.3832
복지예산비율(%)			-4.7190 (1.2151)	0.0001	-3.9547 (1.3343)	0.0031
1인 지방세액(백만원)			-49.3479 (20.0647)	0.0140	20.8361 (19.5207)	0.2859
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	6.64	<.0001	6.69	<.0001	8.16	<.0001

주: 괄호 안은 표준오차.

- 출산지원금이 유배우 여성의 출생순위별 출산율에 미친 효과를 추정한 결과는 출생순위가 내려갈수록 출산지원금 효과의 크기가 감소,
    - 첫째 자녀에 대한 출산지원금이 100만 원 증가할 때 자녀가 없는 유배우 여성 1000명이 낳을 것으로 기대되는 자녀의 수가 64~66명 증가할 것으로 기대되는 반면, 둘째 자녀에 대한 효과는 12~19명, 셋째 이상 자녀에 대한 효과는 0.85~2.1명으로 그 크기가 급격히 감소
  - 지자체 간 출산지원금 규모의 차이는 일부 가임기 여성들에게 타 시군구로 이주할 유인을 제공하는 것으로 파악
- 지원 금액은 지자체 출산지원금 출산유인효과 실증결과와 자녀출산용품 구입 비용을 고려 약 50~100만 원 수준을 검토 할 수 있음

#### 다. 서비스 지원 내실화

- 정부가 추진 중에 있는 보육공공성 강화 및 보육체계 개편계획의 원활한 추진 도모하는 방향

##### □ (개선1) 국공립 어린이집 확충 등 공공성 강화

- 첫째, 공보육 시설 확충
- '21년 공보육 이용률 40% 달성, 장기적으로 60%까지 확대
  - 시설 확충관련 지방비 부담 완화를 위한 차등보조율 제도 도입 검토, 국공립 장기임차 제도 활용을 통해 국공립 어린이집 균형 배치, 지역격차 해소 추진 등 정부 기존 계획의 차질 없는 추진
- 둘째, 국공립 어린이집의 거점기능 강화
- 12시간 운영, 시간연장형 보육, 장애아보육 등 지역 내 필수적 보육수요를 충족시키는 거점기능 수행
  - 농어촌 등 취약지역 중심으로 2~3개 읍면을 포괄하는 국공립 설치로 접근성 제고

## □ (개선 2) 교사 대 아동 비율 조정 등 보육서비스 질 제고

### ○ 어린이집 교사 대 아동비율 조정

- 아동 발달단계상 사회화 과정이 본격적으로 이루어지고, 타인과의 상호작용 요구도가 높은 3-4세 유아반 우선 축소 검토(예 : 정원을 5명씩 축소)
- (現 교사 1인당 영유아 기준) ▲0세 3명, ▲1세 5명, ▲2세 7명, ▲3세 15명, ▲4~5세 20명

### ○ 보육료 및 교사 처우개선비 인상

- 공통누리과정\*의 보육료는 6년간 동결한 채, 유치원만 지원되는 결과로 인해 발생한 격차를 해소키 위해 보육료 및 처우개선비 인상 추진 (교육부 협의)
- \* 3~5세 유아 대상, 어느 시설을 이용하든 균등한 기회 제공을 목적으로 '13년부터 공통과정, 공통비용 도입(관련법 「유아교육지원특별회계법(한시법 '17년12월 제정)」, 교육부 소관

## □ (개선 3) 육아휴직제도 개편과 병행하여 가정양육수당 및 보육/돌봄서비스 지원 개편 검토

### ○ 0-1세 보편적 부모육아휴직제도 확립 전까지, 부모의 실질적 양육선택권을 강화 차원에서 가정양육수당을 합리화하고, 육아휴직제도 개선과 병행하여 조정 검토

- 현재 가정양육수당 단가가 부모보육료에 비해 과소한 수준
  - (양육수당 vs 부모보육료) ▲(0세) 20만 vs 45만 ▲(1세) 15만 vs 40만 ▲(2세) 10만 vs 33만 등
- 0-1세 육아휴직제도 개편 시, 가정양육수당을 0-1세 부모휴직 기간에 대한 소득지원(부모보험 또는 부모휴가지원제도 등)으로 조정 검토

### ○ 시간제 보육서비스 확충, 아이돌봄서비스(가사지원) 질 제고 등을 통해 젊은 부모들의 가정양육을 보조

- 아이 돌보미 등 가사지원서비스의 근로자 법적지위 보장, 서비스 제공기관 관리 등 법제화를 통한 질 관리도 필요

#### 4. 아동관련 조세지원의 조정가능성 검토

- 자녀 관련 세액공제, 인적공제 등 세제 지원 조정을 통한 재원 확보 가능성 검토
  - 현재까지 우리나라 소득세제는 현금이전 정책이 발달하지 않았던 시기 비용에 대한 공제 형식으로 소득자를 지원하는 구조 유지
    - 이러한 지원 방식은 자영소득자가 많은 고용구조에서 지원 대상 범위가 제한, 효과성 측면에서 직접적인 재정 지출 방식으로의 전환 가능
    - (현재 아동관련 소득세 지원 현황) 부양자녀 인적공제(2.2조원), 자녀세액공제(1.1조 원), 부양자녀초중고 교육비 공제(1.1조 원), 자녀장려세제(0.9조 원) 등이 있음
  - '18년 아동수당 도입 시 수급 아동 연령에 대한 자녀세액공제를 폐지/조정할 바 있으며,
  - (일본 사례) 2010년 아동수당 연령 15세까지 확대 개편 시, 16세 미만 자녀 대상 부양친족 소득공제 폐지, 16세 미만 자녀 양육소득지원은 아동수당으로 일원화하였고, 2011년, 고교무상교육 실시로 16~19세 미만 자녀 대상에 대한 추가 인적소득공제 폐지
  - (스웨덴 등 북유럽) 소득 역진적 성격이 존재하고 사후적 지원 방식의 인적공제 등을 허용하지 않고, 아동수당 등 보편적 현금급여를 통한 이전
- 중장기적으로 아동수당 및 출산·양육지원 제도 운영에 필요한 재원을 안정적으로 확보하고, 관련 재정사업들에 대한 체계적이고 합리적인 관리를 위하여 '특별회계(또는 기금)' 설치·운영을 검토할 필요가 있음

# 제 1 장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 방법 및 구성



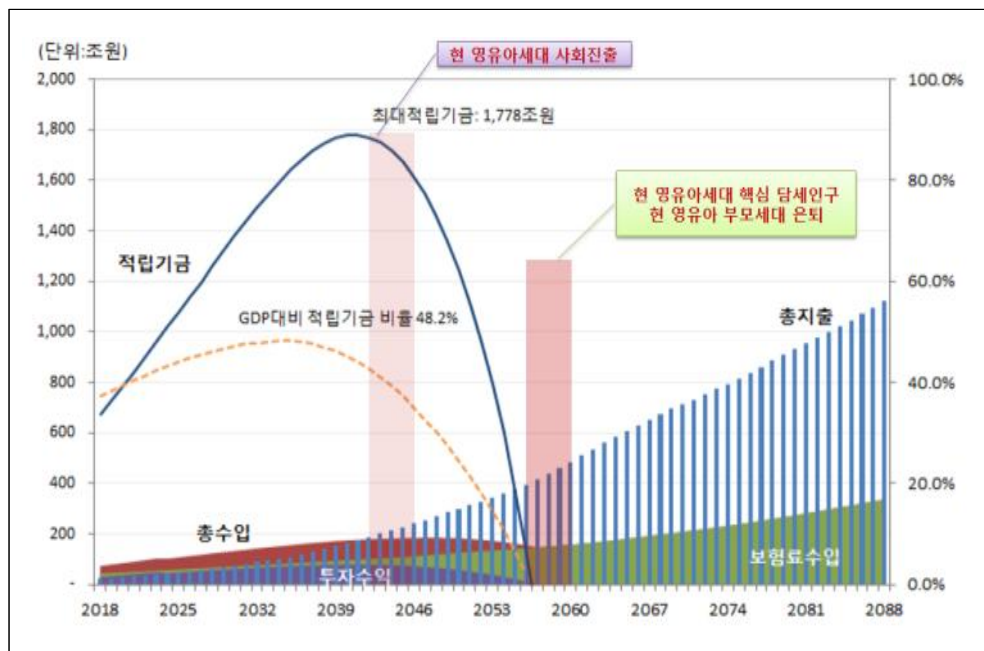
## 제1절 연구 배경 및 목적

정부는 저출산·인구고령화에 대응하는 일환으로 「아이 낳고 키우기 좋은 여건」 조성을 위해 시간, 소득, 서비스 지원 등 다양한 출산·양육지원 정책을 시행 중에 있다. 지난 2001년 육아휴직 급여의 유급화를 시작으로 2009년 가정양육수당 도입, 2012년 무상보육 시행에서 지난 2018년 아동수당의 도입까지 지난 20여 년간 아동양육과 관련한 각종 지원제도가 지속적으로 도입·확대되어 현재 외형적으로는 선진국 수준의 양육지원체계를 갖추었다. 지방자치단체들도 출산장려금 지급이나 육아용품 지급, 보육료지원 등 자체적인 출산·양육관련 현금과 현물, 서비스 지원을 꾸준히 확대하고 있는 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고, 주 정책 수요자인 부모들은 수요를 충족하지 못한다고 인식하고 있는 한편, 지원 정책의 가시적인 성과가 미흡하다는 비판이 상존하고 있다. 이러한 비판의 기저에는 아동양육과 관련한 지원제도의 목적이 합계출산율 제고나 여성노동공급 확대와 같이 저출산 현상에 대응하여 미래 또는 현재의 생산가능인구 확충에 있다고 보는 것이다.

현재 우리 사회가 마주하고 있는 초저출산 현상은 과거 우리가 지향해 왔던 발전모델의 결과임을 고려할 필요가 있다. 즉, 복지국가의 역할에 대한 보다 근본적인 검토가 필요한 시점이다. 반면에 현재의 초저출산 현상은 물론 문제일수도 있지만 우리 사회의 기본 원리를 다시 검토하고 재정비할 수 있는 기회일 수 있다. 과거 저출산·인구고령화의 문제를 극복의 대상으로 정의하고 해법을 모색해왔던 것과 달리 최근 들어서는 저출산·인구고령화 현상을 자연적인 사회구조의 변화로 인정하고 이에 적응하는 방안을 모색하는 움직임도 나타나고 있다. 특히 재정안정화를 강조해왔던 정계나 학계에서도 이제 보다 적극적으로 저출산·인구고령화에 개입하고자 하는 요청이 있었다는 사실로부터 현재의 초저출산 현상이 한국 복지국가의 지평을 보다 넓힐 수 있는 계기를 제공하고 있음을 확인할 수 있다. 한국 복지국가의 질적 성장은 바로 미래 경제주체인 아동과 이들의 부모세대이면서 미래의 노인세대인 현재의 경제활동인구에 대한 합리

적이고 체계적인 지원에서 시작된다. 특히, 현재 0세~5세 영유아들은 사회보험재정 위험이 가시화할 것으로 예상되는 2040년대 초중반에 처음 사회에 진출하여 사회보험 재정 위험이 극대화될 것으로 예상되는 2050년대 중반이후 핵심적인 담세계층으로 기능해야 하는 세대이며, 이들 부모세대(20~30대)는 국민연금 기금 소진과 맞물려 은퇴하는 세대라는 점에서 적극적인 재정개입이 요구되는 집단이라 할 수 있다.

[그림 1-1] 사회보험 재정위험과 세대변화

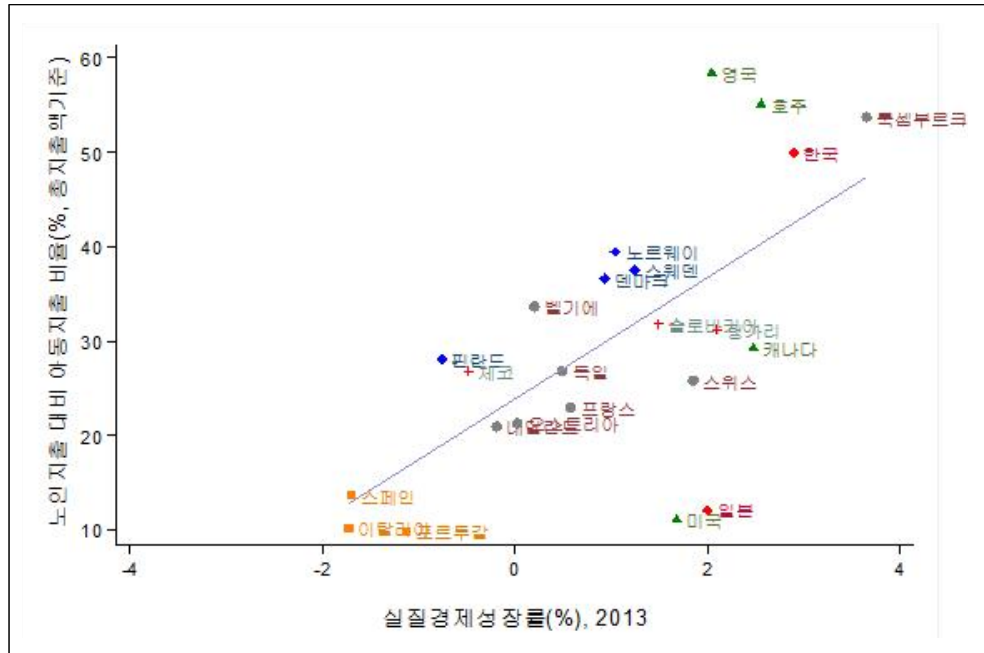


자료: 경제사회노동위원회. 2018년 제4차 국민연금재정계산-재정전망과 제도개선방향 p.8 그림 수정인용

우리나라보다 앞서 인구고령화를 경험한 선진국 사례를 보면, 아동과 이들을 양육하는 가족에 대한 지원 수준과 내용에 따라 사회경제적 성과가 대비된다. 특히 [그림 1-2]에서 볼 수 있듯이 노인지출 대비 아동지출의 비율과 실질경제성장률과의 관계를 보면, 아동에 대한 지출비중이 높은 국가들에서 경제적 성과가 양호하게 나타난다.



[그림 1-2] 노인관련 공적연금지출 대비 아동(가족)지출 비율과 경제적 성과



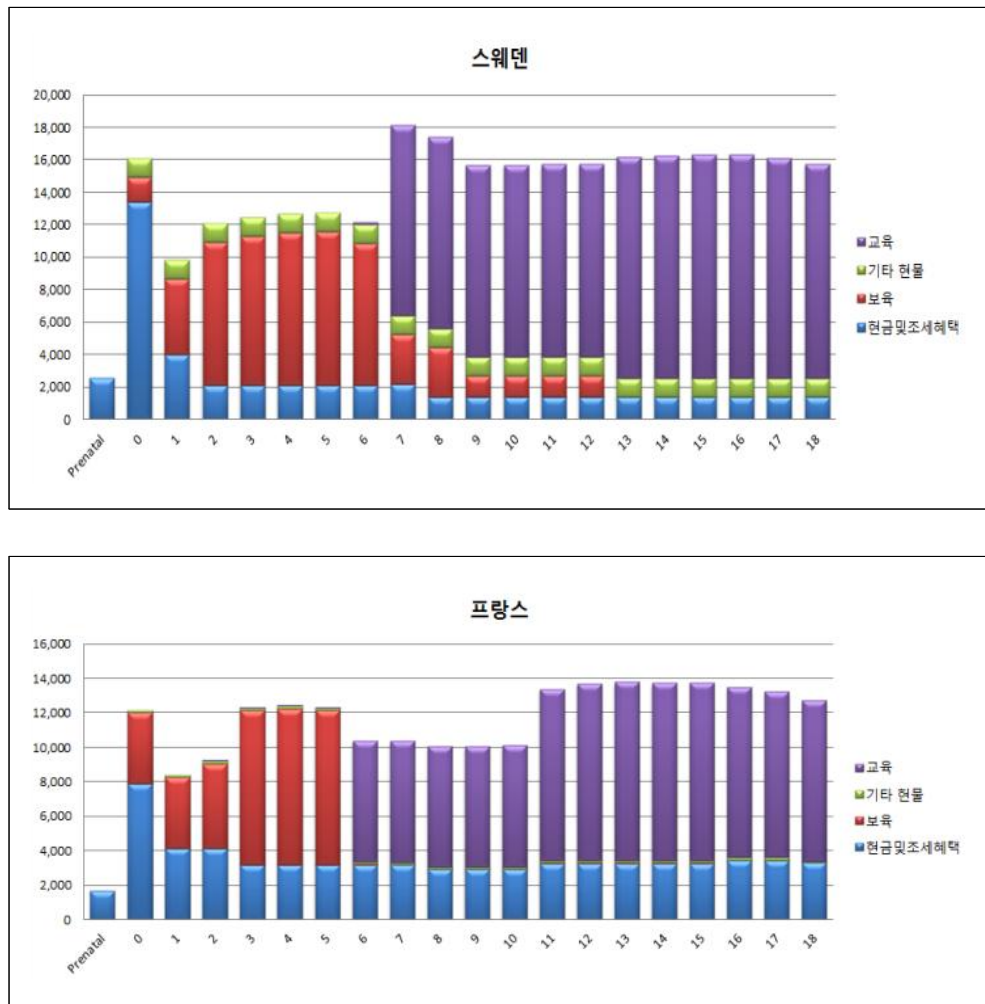
자료: OECD Stat.

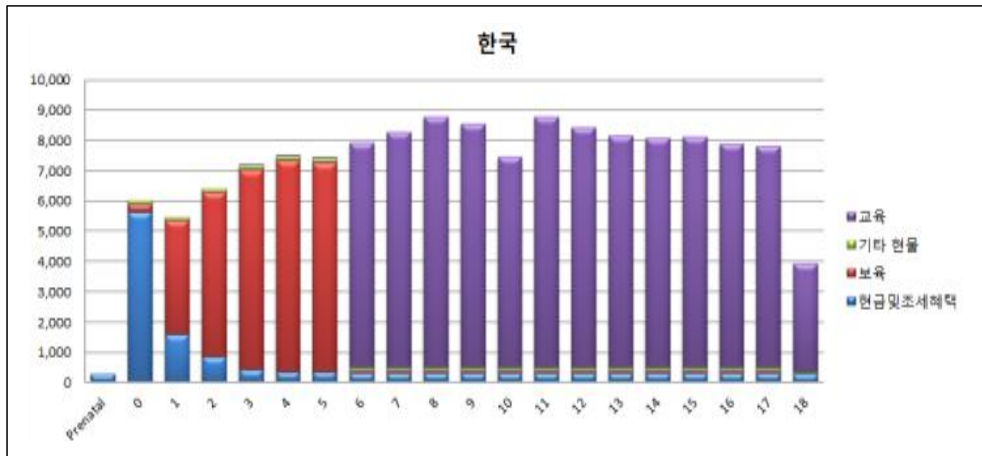
2019년 기준 건강보험을 제외한 노인관련 주요 지출 현황을 보면, 공적연금 등 현금 지출은 약 61조 원, 노인돌봄서비스 등 현물지원은 3.2조 원 규모로 총 64.2조 원, 아동/가족 관련 지출은 아동수당, 가정양육수당 및 지자체 출산지원금 등 소득지원 지출은 5.3조 원 보육료지원 등 현물지원은 약 14조 원으로 조세지출과 육아휴직 등을 포함 총 22조 원 추정, 노인 대비 약 1/3수준이다(표4-5 참조). 위 그림에서 2013년에 노인 지출 대비 아동 지출 비율이 대략 5:5 수준이었던 것을 알 수 있다. 즉, 인구고령화가 빠르게 진행되고 초저출산이 지속되고 있는 우리 현실을 보았을 때, 앞으로 노인 인구 비중이 커질 수밖에 없고 그에 따라 기존 제도를 통한 노인 관련 지출 증가와 함께 대중의 다수를 구성함에 따라 정책적 고려의 대상으로 자리하면서 관련 지출은 계속 확대될 수밖에 없는 구조이다. 따라서 정책적으로 아동에 대한 상대적 지원 폭을 늘려가지 않을 경우, 2030년대 중반 즈음에는 현재 남유럽이 자리하고 있는 수준까지 이동할 것으로 예상된다. 경제적 성과지표 뿐만 아니라 여성고용이나 양성평등, 아동빈곤이나 합계출산율 등 여러 사회경제적 지표를 기준으로 아동가족지출 수준을 상호 비

교하여 살펴보았을 때, 거의 모든 경우 아동가족지출수준이 높은 북유럽 국가와 아동 가족지원이 상대적으로 미비한 남유럽의 성과가 대비되어 나타난다.

2019년 현재 주요 가족정책 영역의 주요 정부지출 규모를 추산해 보면, 약 22조 원으로 2018년 명목GDP 대비 1.2% 수준으로 2015년 OECD SOCX 평균 가족지출 2.2%의 절반, 북유럽 평균 3.3%의 약 1/3수준이다.

[그림 1-3] 스웨덴, 프랑스, 한국의 2013년 아동연령별 1인당 수혜금액(PPP per capita(US\$))





자료: OECD Family Database

지금 우리는 어떤 나라보다 심각한 저출산 문제에 직면하고 있다. 그리고 이러한 초저출산 현상은 쉽게 해소되지 않을 것이라는 우울한 전망이 지배적이다. 이러한 사정은 우리 사회에서 아동 한명의 가치가 나날이 커지는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고, 여전히 이들에 대한 정책적 지원은 그 규모에 있어 다른 선진국에 비해 부족한 것이 사실이다([그림 1-3] 참조). 저출산·고령사회 대응은 무엇보다 아동과 이들을 양육하는 부모들에 대한 적극적이고 우선적인 지원을 필요로 한다. 여기서 무엇보다 중요한 점은 무엇을 목적으로 어떤 방식으로 어떻게 무엇을 지원할 것인가이다. 그 결정이 앞으로 한국 복지국가 사회의 경로를 결정한다는 점에서 실효성 있는 효과적인 지원 방안을 마련할 필요가 있다.

미래의 경제생산성을 확보하고 현재 경제활동인구의 빈곤 및 장래의 노후빈곤을 예방하기 위한 현시점에서의 투자영역으로 아동과 이들의 양육자에 대한 집중적 재원투입이 요구되는 바, 아동수당을 비롯한 출산·양육지원체계 전반에 대한 심층적 분석을 통해 정책효과를 진단하고 아동양육가구의 ‘삶의 질’ 제고를 위한 합리적 제도개선 방안을 마련할 필요가 있다. 이에 본 연구는 아동과 관련한 지원제도 실태에 대한 면밀한 검토와 심층 분석을 통해 아동양육지원체계의 발전 방향을 모색하고자 한다.

## 제2절 연구 방법 및 구성

본 연구는 한국보건사회연구원과 한국조세재정연구원 그리고 서울대학교 경제학부 분배정의센터가 협동연구기관으로 참여하여 공동으로 수행된 연구이다. 주요 연구 방법으로 아동수당 및 출산·양육지원 정책의 목표와 기능, 개념, 정책 효과성에 대한 이론적 검토와 함께 소득재분배, 출산유인 및 여성고용에 미치는 정책효과를 실증하고, 정책 개선안에 따른 중기 재정소요를 추계하고 재원조달 방안을 검토하였다. 총 8회에 걸친 다학제적 연구포럼 개최를 통해 각계 전문가들의 의견을 수렴하여 연구에 반영하였다. 부모들의 정책인식과 자녀 양육비 실태 조사를 위하여 만 17세 이하의 자녀를 둔 부모 1,500명을 대상으로 2019년 8월~9월에 걸쳐 웹조사를 실시하였고, 2019년 9월 5일~17일 사이 5개 그룹 총 27명 부모에 대한 FGI를 수행하여 연구결과로 본 보고서에 제시하였다.

본 보고서는 총3부로 구성하였다. 제1부 실태와 평가는 한국의 아동수당 및 출산·양육지원제도 전반에 대한 현황을 OECD 국가 아동가족정책과 비교 분석하고 한국 제도 실태에 대한 평가와 쟁점을 검토한다. 서문희 전 보육진흥원 원장과 이소영 한국보건사회연구원 이소영 연구위원, 김은정 부연구위원, 영국 켄트대학교 정희정 교수와 서효진 연구원이 책임 집필진으로 참여하였다. 제2부 제도와 정책 효과는 한국보건사회연구원 여유진 연구위원, 서울대학교 이철희 교수, 홍석철 교수가 각각 제5장과 제6장 및 제7장의 정책효과 분석연구를 수행하였다. 제8장은 한국보건사회연구원 전진아 연구위원과 조성은 연구위원이 부모설문조사와 FGI를 수행한 결과를 제시하고 있다. 제3부 대안에서는 충북대 최은영 교수와 한국보건사회연구원 고제이 연구위원 서울여대 노용환 교수가 책임 집필진으로 참여하여 제도 개선 방향과 대안을 제시하였고, 한국조세재정연구원 전병목 선임연구위원은 아동 관련 조세지원제도 분석을 통해 재원조달 가능성을 검토하고 중장기 재원조정 매커니즘 도입과 관련한 방향을 제시하였다.

# 1부

## 실태와 평가

제2장 한국의 아동수당 및 출산·양육 지원제도 현황

제3장 OECD 국가의 아동수당 및 출산·양육지원제도 현황

제4장 아동수당 및 출산·양육 지원제도의 평가와 쟁점



## 제 2 장

# 한국의 아동수당 및 출산·양육 지원제도 현황

제1절 출산·양육 지원 체계의 개요

제2절 영유아 보육·교육기관 이용 지원

제3절 비용 지원 현황과 과제

제4절 돌봄서비스 지원 및 이용시설

제5절 소결





자료: 조성은, 여유진, 이상정, 전진하, 주보혜, 김현진. (2019). 아동수당 제도 발전방안에 관한 연구, p.76. [그림 4-1] 일부 수정.

우리나라에서 출산·양육과 관련한 국가지원이 본격화된 것은 2000년 이후로 그리 오래되지 않았다. 2000년대 후반부터 저출산 대책의 일환으로 어린이집, 유치원 등 영유아 육아 지원 서비스지원이 중점적으로 추진되어 왔으며, 특히 인적자원 개발 측면에서 조기 개입과 이를 위한 국가 투자가 강조되었다.

〈표 2-1〉 영유아 서비스 및 현금 지원 인원(2018년)

(단위: 명, %)

12~18년 출생	어린이집(0~5세)			유치원 (만3~5세) 2018 4월 기준	양육수당 (84개월 미만)	아이돌봄 서비스
	소계	영아 (만0~2세)	유아 (만3~5세)			
2,905,409	1,415,742	843,764	571,978	675,998	745,677	67,972
(비율)	48.7	29.0	19.7	23.3	25.7	2.3

주: 아이돌봄서비스 이용에 기관 중복 이용 가능

자료: 보건복지부(2018). 『2018 보육통계』; 여성가족부(2018). “아이돌봄서비스 이용이동 수”

종전에는 현금급여나 가정 내에서 자녀를 양육하는 부모를 지원하는 장치가 상대적으로 미흡하였다. 서비스 미이용 영유아 보호자에게는 서비스 대체 가정양육수당<sup>1)</sup>을 지급하였고 아동 관련 조세감면이 시행되었지만 이를 현금 지원으로 보는 인식은 미약하였다. 이에 대한 대안으로 2018년 아동수당제도가 도입되었다.

한편, 육아휴직은 기본적으로 선진화된 제도를 구축하고 지속적인 지원 수준 조정 등이 이루어지면서 이용자가 증가하는 추세를 보이고 있다(고용노동부, 2019).<sup>2)</sup> 육아휴직은 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀가 있는 근로자가 최대 1년(한 자녀에 대해 남녀 근로자 각각 1년씩 사용 가능)을 신청할 수 있고, 이를 위반할 시 사업주는 500만 원 이하의 벌금을 부여 받는다. 육아휴직 급여 수준은 지속적으로 개선되어 육아휴직자는 첫 3개월 동안에는 월 통상임금의 80%(2017년 인상, 19상한 150만원, 하한 70만원), 나머지 기간 동안에는 월 통상임금의 50%(2019년 인상, 상한 120만원, 하한 70만원)를 받는다. 또한 2014년 10월에 도입한 “아빠육아휴직보너스제”가 지속 강화되어 2019년부터는 두 번째 육아휴직자의 첫 3개월 육아휴직 급여 월 상한액이 200만 원에서 250만 원으로 인상되었다.

1) 양육수당을 정책성을 서비스 대체라는 점에서는 서비스 지원으로 분류하기도 함.

2) 고용노동부(2019.1.23) 보도자료. “소중하고 확실한 행복, 아빠 육아휴직 1만7천 명 돌파!”

이에 따라 육아휴직자 및 남성 휴직자, 육아기 단축근로가 계속 증가하고 있다. 2018년 민간 부문 육아휴직급여 수급자 수는 99,199명으로 지난해(90,110명)와 비교하여 10.1% 증가하였다. 민간 부문 남성 육아휴직자는 17,662명으로 지난해 12,042명 와 비교하여 46.7% 증가하였으며, 이는 전체 육아휴직자 중 17.8%를 차지하는 규모이다. 그리고 2018년 민간 부문의 육아기 근로시간 단축 이용자는 3,820명(지난해와 비교하여 35.4% 증가)으로, 전체 이용자 중 남성은 14.4%(550명)를 차지한다.

〈표 2-2〉 임금근로자 성별 사회보험 가입 비율: 2017

(단위: 천명, %)

성별	임금근로자(천명)	국민연금	건강보험	고용보험
계	19,903	69.6	74.8	71.9
남자	11,146	73.7	79.6	76.5
여자	8,757	64.4	68.8	66.1

자료: 통계청(2017). '성별 사회보장가입률' 지역통계조사 <http://kosis.kr/statHtml/statHtml>. (2019 6.20 검색)

그러나 육아휴직제도는 근로형태 특수성을 감안하여 모든 대상자를 포괄하기보다는 선진제도 도입에 중점을 둔 경향으로 시각지대도 존재하며(표 2-2 참조), 소득대체율이 낮고 기업 문화나 근로 관행 등으로 해당자 중 일부만 사용하고 있다.

OECD 국가들의 GDP 대비 현금 지원, 서비스 지원, 조세 지원액 비율과 비교해보아도 우리나라는 전체 지원 수준이 낮고 상당 부분이 서비스에 집중되어 있으며(표 2-3 참조). 육아휴직제도의 시각지대도 비교적 광범위함을 알 수 있다(그림 2-2 참조).

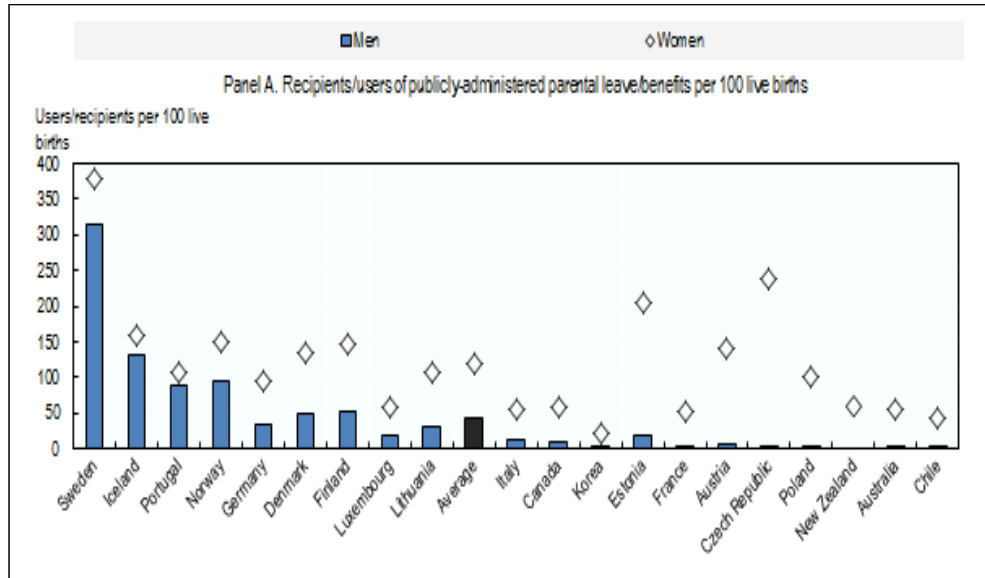
〈표 2-3〉 유형별 가족지원 재정 GDP 대비 비율: 2015 등

(단위: %)

구분	전체	현금	서비스	가족 세금 감면
EU 평균	2.70	1.48	0.97	0.26
OECD 32개국 평균	2.40	1.23	0.94	0.22
한국	1.43	0.18	1.01	0.23

자료: OECD. "Public expenditure on family benefits by type of expenditure, in percent of GDP, 2015 and latest available". Social Expenditure Database, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>

[그림 2-2] 출생 100명당 부모휴가 사용자/수혜자 수: 2016



주: 스웨덴 자료는 입양휴가 등 다양한 제도 포함 등 각국 기준 다소 상이  
 자료: <http://www.oecd.org/els/family/PF2-2-Use-childbirth-leave.pdf>

다음 절에서는 우리나라가 집중되어 있는 서비스 지원 영역 중 보육·교육기관 이용지원에 대해서 상세히 살펴보고, 3절에서는 최근 확대되고 있는 경제적 지원을, 4절에서는 돌봄서비스 지원 및 이용시설에 대해서 살펴본다.

## 제2절 영유아 보육·교육 기관 이용 지원

### 1. 보육교육서비스 기관 이용과 공급

#### 가. 대상 영유아 수

최근 수년간 낮은 출산율이 지속되면서 대상 인구 아동 수가 지속적으로 감소하는 추세이다(표 2-4 참조). 2018년 12월 말 주민등록인구 기준 6세 이하 아동 인구 수는 290만 5천 명 수준인데, 이는 2014년 말 약 321만 명에서 약 30만 4천 명이 감소한 것이다. 또한 낮은 출산율과 가임 여성인구 감소로 0세 아동이 최근 5년간 10만 명 이상 감소하였다.

〈표 2-4〉 출생연도별 영유아 인구 추이

(단위: 명)

구분	0세	만 1세	만 2세	만 3세	만 4세	만 5세	만 6세	계
2014	419,833	438,778	488,030	474,932	472,231	447,531	468,321	3,209,656
2015	424,563	437,994	439,989	488,716	475,519	473,120	447,817	3,187,718
2016	393,674	441,720	439,207	440,530	489,140	475,817	473,401	3,153,489
2017	345,786	409,814	442,943	439,700	440,872	489,401	476,061	3,044,577
2018	317,778	361,837	411,301	443,666	440,101	441,402	489,324	2,905,409

주: 출생연도 기준임. 초등학교 입학 기준 연령이 만 5세이므로 만 6세의 일부는 보육·유아교육 기관을 이용함.

자료: 행정안전부(각 연도) 주민등록 인구통계 <http://27.101.213.4/index.jsp>

#### 나. 어린이집과 유치원 이용

보육과 유아교육 수요는 점차 늘어나고 있는 실정이다. 이는 영유아 수가 지속적으로 감소한데 비하여 어린이집 이용 아동 수는 약간 감소하였고 유치원 원아는 오히려 증가하였기 때문이다. 2018년 어린이집 아동 인구 수는 2014년 대비 약 8만 명이 감소하였고, 유치원 원아 수는 약 2300명 증가하였다(표 2-5 참조).

〈표 2-5〉 연령별 어린이집과 유치원 이용 아동 수

(단위: 개소, 명)

구분	합계	0세	1세	2세	3세	4세	5세	6세
어린이집								
2014	1496,671	138,563	342,056	409,954	265,338	177,014	155,510	8,236
2015	1,452,813	137,117	308,227	419,252	253,294	180,249	147,278	7,396
2016	1,451,215	141,013	318,245	386,726	263,652	180,255	153,893	7,431
2017	1,450,243	139,654	330,868	391,715	236,665	188,540	156,093	6,708
2018	1,415,742	126,793	319,016	397,955	233,274	169,328	163,314	6,062
유치원								
2014	652,546				156,089	228,129	267,576	752
2015	682,553				172,114	249,197	260,544	698
2016	704,138				174,907	253,076	275,523	632
2017	694,631				161,172	256,361	276,297	801
2018	675,998				163,885	231,844	279,830	439

주: 보육 연령은 1월1일이 기준이므로, 보육 연령 0세아는 실제 24개월 미만 아동 수임. 통계 생산 기준은 보육이 12월 말, 유아교육이 4월 1일임. 유치원 3세는 3세 이하 포함. 5세는 2013년 출생아, 4세는 2014년 출생아, 3세는 2015년 1월1일~2016년 2월 29일 출생아까지임(교육부, 2019).

자료: 보건복지부(각 연도). 『보육통계』; 교육부 한국교육개발원(각 연도). 『교육통계연보』

즉, 아동 인구의 추세는 연령대별로 차이를 보이고 있다. 보육 연령인 0세 아동 인구는 2014년 말 13만 8563명에서 2018년 말 12만 6793명으로 약 1만 1770명 감소하였고 1세 아는 2018년에 2014년 대비 23만 430명이 줄었다. 그러나 만 2세와 4세 아동 인구는 감소폭이 크지 않고 만 5세 아동의 경우는 2018년에 과거 5년간 가장 많은 아동 수가 집계되었다. 유치원 원아는 각 연령 모두 중간 연도에 다소 변동은 있었으나 과거 5년 전보다 증가하였다.

5세 미만 아동 수를 기준으로 계산해보면, 유치원 이용은 특히 5세 아의 이용 비율이 지속적으로 높아지는 추세로 2018년 현재 취원율이 63.4%이다. 4세와 3세 아동은 각각 52.7%, 36.9%이다.<sup>3)</sup> 전체 0~5세 아동 대비 어린이집 이용 아동 비율은 2018년에 약간 낮아졌음을 알 수 있으나, 1세, 2세 아동 어린이집 등록률은 각각 88.2%, 96.8%를 보였고, 5세 아동의 어린이집 이용도 다소 확대되었다(표 2-6 참조).<sup>4)</sup>

3) 교육부가 제시하는 취원율과 다소 차이 있음.

4) 보육과 유아교육 통계 생산 기준일이 다르기는 하지만 해당 영유아 인구 대비 비율을 추정하여 추세를 살펴볼 수 있음.

〈표 2-6〉 연령별 어린이집과 유치원 이용 아동 비율

(단위: 개소, 명)

구분	0~5세	0세	1세	2세	3세	4세	5세
어린이집							
2014	54.3	33.0	78.0	84.0	55.9	37.5	34.7
2015	52.7	32.3	70.4	95.3	51.8	37.9	31.1
2016	52.7	35.8	72.0	88.1	59.8	36.9	32.3
2017	52.7	40.4	80.7	88.4	53.8	42.8	31.9
2018	51.4	39.9	88.2	96.8	52.6	38.5	37.0
유치원(3~5세)							
2014	46.7				32.9	48.3	59.8
2015	24.9				35.2	52.4	55.1
2016	25.7				39.7	51.7	57.9
2017	25.3				36.7	58.1	56.5
2018	24.6				36.9	52.7	63.4

자료: 보건복지부(각 연도), 『보육통계』; 교육부 한국교육개발원(각 연도), 『교육통계연보』

실제 연령 기준으로 환산하면 0세 아의 어린이집 이용 비율은 2013년 이후 3% 수준을 유지하고 있지만, 만 1세와 만 2세 아동의 이용률은 증가 추세를 보여서 2018년 현재 각각 32.0%, 76.6%이다(표 2-7 참조). 참고로 특정연도 말 주민등록인구 아동을 기준 수치는 1월 1일을 기준으로 정하여 산출되므로, 연말까지 적용하는 보육 연령 기준 통계와는 수치적인 차이가 발생할 수 있다. 일반적으로 보육 연령 기준 통계는 어린이집 반편성과 운영비 산정과 연계되어 정책적으로 유용하다.

〈표 2-7〉 실 연령별 어린이집 이용 비율

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
0세	5.7	5.7	3.6	3.6	3.5	3.3	3.3	3.0
1세	25.4	31.9	27.3	28.2	28.0	29.1	31.5	32.0
2세	56.2	68.2	69.2	70.6	70.6	73.1	75.5	76.6

자료: 보건복지부(2018) 내부자료

## 다. 어린이집과 유치원 공급 구조

어린이집과 유치원 시설의 공급 구조를 살펴보면, 설치 운영 분류상 공급 주체의 국

공립 비중이 낮고 개인, 사립이 다수를 차지하는 민간 위주의 구조이다. 보육과 유아교육시설 모두 중장기 계획을 목표로 동일하게 공공성 높은 기관 이용 아동 비율 40%를 설정하고 있다.

지난 5년간 어린이집 이용 아동 수는 지속적으로 감소하고 있다. 그러나 시설 수나 보육아동의 경우 아직까지는 모두 개인 운영 어린이집이 절대 다수를 이루고 있다(표 2-8 참조). 유형별로는 국공립과 직장 어린이집이 계속 증가하고 있고 민간 가정 어린이집은 감소하는 추세를 보이고 있다. 특히 직장 어린이집은 지난 5년간 320여 개가 증가하였고, 이용 아동 수도 23,300여명 증가하였다.

〈표 2-8〉 설립유형별 어린이집과 보육아동 수

(단위: 개소, 명)

구 분	전체	국·공립	사회복지 법인	법인·단체 등	민간	가정	협동	직장
어린이집								
2014	43,742	2489	1420	852	14822	23318	149	692
2015	42,517	2,629	1,414	834	14,626	22,074	155	785
2016	41,084	2,859	1,402	804	14,316	20,598	157	948
2017	40,238	3,157	1,392	771	14,045	19,656	164	1,053
2018	39,171	3,602	1,377	748	13,518	18,651	164	1,111
보육아동								
2014	1,496,671	159,241	104,552	49,175	775,414	365,250	3,775	39,265
2015	1,452,813	165,743	99,715	46,858	747,598	344,007	4,127	44,765
2016	1,451,215	175,929	99,113	45,374	745,663	328,594	4,240	52,302
2017	1,450,243	186,916	96,794	43,404	738,559	321,608	4,508	58,454
2018	1,415,742	200,783	92,787	41,298	711,209	302,674	4,360	62,631

자료: 보건복지부(각 연도). 『보육통계』

유치원은 사립유치원이 약간씩 줄어드는 반면에 공립 어린이집은 증가하는 추세이다. 그러나 여전히 원아의 74.5%인 50만 명이 사립유치원에 다니고 있다(표 2-9 참조).



〈표 2-9〉 설립유형별 유치원과 원아 수

(단위: 개소, 명)

구분	계	국립	공립	사립
유치원				
2014	8,826	3	4,616	4,207
2015	8,930	3	4,675	4,252
2016	8,987	3	4,693	4,291
2017	9,029	3	4,744	4,282
2018	9,021	3	4,798	4,220
원아 수				
2014	652,546	258	148,011	504,277
2015	682,553	256	161,083	521,214
2016	704,138	258	170,091	533,789
2017	694,631	249	172,272	522,110
2018	675,998	249	172,121	503,628

자료: 교육부 한국교육개발원(각 연도), 『교육통계연보』

## 2. 보육료 유아교육비 지원

### 가. 지원 확대 배경 등

보육료 교육비 지원 확대는 취학 전 무상교육과 취약계층 지원이라는 두 가지 정책 요인이 동시에 작용되면서 이루어졌고, 이것은 오늘날 ‘무상’이라는 용어로 불리는 정부 지원 단가 전액 지원 제도의 시행으로 이어졌다. 무상보육 하에서 실제 부모 부담 보육비는 영아 월 5만 원, 유아는 11만 원으로 추정된다(양미선, 2018).

선별적 지원에서 보편적 지원으로의 이행은 부모 부담 완화와 출산율 제고라는 두 가지 정책 목표에서 비롯된 것이다. 보육료 지원 대상과 지원 수준 확대를 통한 부모의 보육료 부담 완화는 보육 사업 초기부터 정책적인 주요 관심사였고, 이에 따라 2004년을 전후로 지원 대상이 차상위 이하 계층 중심에서 점차 확대되었다. 또한 노무현 정부 당시 육아의 사회화 필요성에 대한 공감대가 형성되었다. 한편, 낮은 여성취업률 및 M자형 취업률 곡선과 저출산에 대한 우려가 점차 커져만 갔다.

이에 질 높은 시설 보육을 부담 없이 이용할 수 있도록 하여 인적 자원을 양성하고 여성 취업을 지원하여 출산율을 올리기 위한 정책이 추진되었다. 그간 절대 다수를 차

지하는 민간보육시설은 국공립보육시설에 비하여 서비스 수준이 낮고, 적절한 관리 체계 없이 예산이 비효율적으로 지출되고 있는 문제점을 지니고 있었다.

이 같은 상황에서 제1차 저출산고령사회기본계획이 수립되었고, 보육비용 부담 경감은 중요한 저출산 대책의 하나로 인식되어 지원 규모가 확대되고 이에 따라 재정규모도 급팽창하였다. 특히 국공립과 민간 개인 어린이집의 보육서비스 질적 수준과 부모 부담의 격차를 완화한다는 목표를 중심으로 연차별로 점차 지원 대상과 지원 규모, 지원 수준을 급속도로 확대하여 2012년부터 0-2세 무상보육과 더불어 5세 누리과정<sup>5)</sup>이 시행되었다.

취학 전 유아 무상교육의 연령 확대와 누리과정 시행이 이루어졌다. 먼저 정부는 1999년 만5세아에 대해 정부의 ‘중산층 육성 및 서민생활 안정대책’의 일환으로 농어촌지역부터 취학 직전 1년 무상교육을 도입하였고, 이를 유치원과 어린이집에 적용하고 그 대상과 지원 수준을 지속적으로 확대하였다. 이것은 부모의 소득과 관계없이 모든 아동이 차별 없이 초등학교 입학 직전에 건강하고 안전하게 보호·양육되고 영유아의 발달 특성에 적합한 동등한 교육을 제공 받아 쾌적한 보육환경에서 밝고 건전하게 성장하여야 한다는 취지에서 시행된 것이었다.

2011년 5월 2일 만 5세 교육·보육에 대한 국가의 책임을 강화하는 방안이 발표되었고 유아보육교육 공통과정을 추진하여 누리과정으로 명명<sup>5)</sup>하고 누리과정은 이듬해에 3, 4세로 확대되었다.<sup>6)</sup> 누리과정은 현행 어린이집과 유치원 기관 및 교사 관리체제를 그대로 유지하되 유치원 교육과정과 어린이집 표준보육과정을 통합하여 하나의 공통과정으로 만들어 모든 아동에게 적용되었다. 유아는 부모의 소득수준이나 이용 기관(어린이집, 유치원)과 관계없이 국가가 마련한 수준 높은 공통 프로그램으로 보육·교육을 받을 수 있게 되었다. 비용은 소득수준과 무관하게 2015년부터 모두 지방교육재정 교부금이 담당하고 지원수준도 현실화한다는 방침이었다. 유아교육과 보육이 연령 중복 이원화된 체계에서 과정과 소요 재정의 재원 통합이 이루어졌다.

5) 교육과학기술부보건복지부(2011.7.14.). 보도자료. “이제 ‘5세 누리과정’으로 불러주세요-「만5세 공통과정」명칭공모 결과 발표”

6) 이명박정부가 예산을 편성하는 마지막 해인 2013년도에 국가가 책임지는 유아교육·보육의 비전을 구현하려는 것이라고 밝힘.

## 나. 보육료 교육비 규제 정책

부모보육료는 상한선을 두고, 그 액수는 시도지사가 정하도록 하였다. 서울과 경기도는 상한액 고시를 시·군·구에 위임하며 그 액수는 시·군구별로 차이가 있다. 영아 보육료 상한액은 전체 어린이집이 동일하고 유아는 시도, 시·군구별로 차이가 있다(표 2-10 참조). 중앙정부는 매 3년마다 표준보육비용을 산정하여 보육비용 지원 수준을 결정에 참고로 활용하는데, 누리과정 도입 이후 수년간 영아 보육료 상승 자료로만 활용되었다(표 2-11 참조). 표준보육비용은 어린이집(주로 개인이 설치, 운영하는)에서 적정 수준의 보육서비스 제공을 위한 아동 연령별 1인당 비용이며, 교사에게 직접 지원되는 수당은 포함하지 않는다. 영아와 인건비 지원 어린이집 보육료는 정부 지원 수준과 동일하므로 순보육비는 부모가 지불하지 않으나 인건비 지원이 없는 민간 가정어린이집 유아는 명목상 부모 부담 보육료가 발생한다.

정부 지원 단가와 고사금액의 차이가 가장 큰 시도는 서울시로, 3세아 12만 8천원, 4,5세아 11만 1천원이다. 그러나 대부분 지자체가 지원하므로 실제로 부모가 부담하는 경우는 많지 않으나 지역별 차이로 불평등 소지가 있다. 순보육료 이외 기타 필요경비도 중앙정부가 내린 지침 안에서 시도지사 고시로 상한선을 두고 있다(표 2-12 참조).

〈표 2-10〉 어린이집 보육료 상한액: 2019년

(단위: 원)

구분	영아 및 정부지원시설 유아	민간		가정	
		만3세	만4·5세	만3세	만4·5세
서울		348,000	331,000	348,000	331,000
부산		293,000	278,000	293,000	278,000
대구		285,000	269,000	291,000	279,000
인천		310,000	296,000	310,000	296,000
광주		285,000	273,000	301,000	289,000
대전	만0세: 354/454	304,000	287,000	304,000	287,000
울산	만1세: 311/400	294,000	278,000	310,000	291,000
세종	만2세: 258/331	283,000	270,000	284,000	266,000
경기	만3세: 220	309,000	286,000	312,000	312,000
강원	만4세: 220	295,000	276,000	308,000	297,000
충북	만5세: 220	296,000	276,000	303,000	296,000
충남		301,450	288,260	311,600	303,480
전북		290,000	277,000	292,000	279,000
전남		304,000	285,000	318,000	306,000
경북		292,000	276,000	292,000	276,000
경남		294,000	277,000	310,000	302,000
제주		283,920	275,720	297,390	285,210

자료: 각 시·도청(2019). 보육료 등 수납한도액 고시자료.

〈표 2-11〉 2018년 기준 종일제 표준보육비용 산정 연구 결과

(단위: 천원)

구분	20인	50인	77인	97인	124인
0세아	952.5	1,039.39	997.46	996.06	998.45
1세아	649.4	736.29	694.36	692.96	695.35
2세아	517.1	603.99	562.06	560.66	563.05
3세아		456.09	414.16	412.16	415.15
4세 이상아		420.39	378.46	377.06	379.45

주: 인건비 기준은 원장 6호봉, 보육교사 1호봉 적용.

자료: 박진아 외(2019). 표준보육비용 산정에 관한 연구. 육아정책연구소보건복지부. 159p

〈표 2-12〉 일부 시도 필요경비 수납한도액 사례: 2019년 기준

(단위: 원)

구분	입학준비금 (원)	특별활동비 (월)	차량운행비 (월)	현장학습비 (분기)	행사비 (원)	아침·저녁 급식비(1식)	특성화비 (월)
서울	자치구 위임	6만(지원), 9만(미지원)			자치구 위임		
부산	10만	7만(국공립), 8만(이외)	2.5만	5만	9.8만	2,000	-
대구	9만(국공립) 10만(이외)	5만5천(국공립), 6만5천(이외)	2.5만	3.5만	10만	1,700(1식)	6만(분기)
광주	9만	5만(국공립), 5.5만(기타)	2.5만	5만	8만	1,300	4만
대전	9.5만	6만	2.5만	6만	9만	폐지	2.5만
경기			시군 위임				
강원	9만	8만	3만	5만	10만	1,500	3.5만
충남	9만	9만	3만	5만	10만	1,000(아침) 1,500(저녁)	3만
전북	8만	9만	4만	5만	15만	3만(월)	3만
경북	10만	8만	2.3만	4만	8만	2.5만(월)	2.5만
제주	8만	6만원	2.5만	4만	12만 3만(앨범)	3만(월)	2만

자료: 각 시·도청 및 육아종합지원센터 홈페이지(2019. 03. 28. 인출).

사립유치원 부모 원비는 상한선을 고시하는 어린이집과 달리 약한 정도의 규제를 두고 있다. 부모 부담 원비에 대해 정부는 인상률만 규제하고 유치원이 자율적으로 결정하므로 이는 유치원마다 다르고, 정부 지원액 이외는 부모가 부담한다. 2015년 3월 유아교육법 25조 개정으로 3항에는 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과하게 하여서는 아니 된다고 규정되어 있다. 그러나 동 조항 4항에서 국립유치원은 중앙유아교육위원회의 심의를, 공·사립유치원은 시도 유아교육위원회의 심의를 각각 거쳐 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과하여 유치원 원비를 받을 수 있다고 명시하고 있다.

표준유아교육비도 산출하는데 그 산정 방법이나 목적이 표준보육료 산출과는 상이하다. 표준보육료 산출은 인건비 미지원 어린이집 적정 보육비용 추정에 목적을 두는 반면에 표준교육비 산정은 실제 투입되는 국공립과 사립유치원 전체 비용을 산정하는데 목적을 두고 있다. 따라서 포함되는 항목에서도 인건비 지원 등 모든 지원 항목을 포함하여 산정한다. 2017년 육아정책연구소에 의하면 실제 원아 수에 따른 1인당 표준유아교육비는 공립유치원의 경우 원아 1인당 연간 6,509천 원, 월 542천 원이며, 사립유치원의 경우 원아 1인당 연간 5,249 원, 월 437천 원으로 산정되었다(표 2-13 참조). 유형별 표준유아교육비 차이는 주로 유치원교사 인건비 기준에서 파생한다.

〈표 2-13〉 원아 1인당 표준유아교육비 산정 연구 결과

(단위: 천원)

구분	총액	2017년 원아 1인당		2016년 원아 1인당	
		총액	월평균	총액	월평균
공립	1,107,121,773	6,509	54.2	6,309	52.6
사립	2,801,770,328	5,249	43.7	5,022	41.8
계	3,908,821,607	5,553	46.3	5,326	44.4

주: 인건비 기준은 공립유치원 교사 23호봉, 사립유치원교사 13호봉을 적용,

표준보육료 산정방법과 표준유아교육비 산정방법은 상이

자료: 박진아·김진·김윤지연(2017). 표준보육료와 교육비 산출연구(V). 육아정책연구소. 107p

## 다. 지원 방식과 수준

보육에 대한 정부 지원은 시설보조금과 보육료 지원으로 구성되는데, 지원은 어린이집 설치·운영 주체, 그리고 어린이집 특성에 따른 정부 지정 여부 등에 따라 각기 다른 방식으로 이루어진다. 시설보조금 지원은 국공립, 사회복지법인 어린이집 등 정부가 설치비를 지불한 어린이집이나 영아전담 등 특정 목적으로 지정한 어린이집에는 보육교사 등 주요인력 인건비 등 운영비 보조금을 지원하고 일반 가정 및 민간 어린이집에는 지원하지 않는다. 다만 서울시를 제외한 전국 인건비 미지원 어린이집 중 중앙정부가 지정한 공공형어린이집<sup>7)</sup>에는 보육교사 급여 상승분(교사 1인당 월 40만원), 유아반 운영비(반 당 월 60만원), 교육환경개선비(아동 1인당 1.5만원) 명목으로 일정 기

7) 우수한 어린이집을 선정하여, 운영비를 지원하고 양질의 보육을 영유아에게 제공하는 등 우수 보육인프라로서 기능할 수 있도록 하는 제도로 2011년 7월부터 도입

준의 월정액 보조금을 지급한다. (2019년 3월말 기준 민간어린이집 1,231개소, 가정어린이집 1,017개소, 기타 16개소로 총 2,264개소 지정, 이용 아동은 97,216명으로 총 보육아동의 7.7%에 해당)

서울시의 경우 가정 및 민간 어린이집 중 서울형 어린이집을 지정하여 보육교사, 원장, 조리사의 인건비를 지원하고 또한 기타운영비(건물임대료, 건물용자금 이자 등), 자산취득비 중 차량할부금, 적립금(시설개보수 및 차량구입 등), 장기차입금 상환(원금 및 이자) 등 지출항목을 지원하고, 평균보육료 수입의 10%를 지원한다.

보육료는 인건비 지원 어린이집 기준을 적용한다. 전체적으로 지원 수준이 공공형 어린이집보다는 높고 국공립과는 인건비 기준 등이 다소 낮은 기준을 적용하고 있다. 부모보육료 지원의 경우 정부가 정한 아동 1인당 월 보육료 지원 단가를 아동 수에 따라 이루어진다. 인건비 지원여부별 차등은 영아에게만 적용된다. 영아는 교사와 원장 인건비 80%를 지원하는 국공립의 경우 부모보육료만 지원하고, 이러한 인건비 지원이 없는 일반 가정 및 민간 어린이집의 경우 아동 수에 따라 부모보육료 이외 기본보육료를 일정 금액으로 지원한다(2016년 하반기부터 종일제보육과 맞춤형보육으로 구분).

유아의 경우 전체에게 보육료 이외에 누리과정 운영비를 지원한다. 영아 보육지원 단가는 어린이집이 정한 아동 1인당 월 보육료와 동일하므로 부모 추가부담이 없다. 그러나 유아는 국공립과 같이 인건비를 지원하는 어린이집의 경우 보육료는 정부 지원 단가와 동일하나, 일반 가정 및 민간 어린이집의 경우 보육료는 정부가 정한 아동 1인당 월 보육료 지원단가와 차이가 있다. 영아는 보건복지부가 산정된 표준보육비용은 반영하여 매년 지원 수준을 상향조정하고 민간과 가정 어린이집 이용 영아에게 기본보육료를 지원하기 때문이다. 유아보육료 상한액은 지역별로 다르고, 유아 부모 보육료와 정부 지원금간의 차액은 부모 부담이 원칙이나 대부분 지자체가 이를 지원한다.

유치원 유아교육 교육비의 경우 정부 지원이 운영비 보조와 원비 지원으로 구성되는데, 어린이집 설치·운영 주체에 따라 국공립과 사립 유치원에 다른 방식을 적용하고 있다. 국공립 유치원의 경우 주요인력 인건비 등 운영비를 지원하고 일부를 부모 원비로 지원하고, 사립 유치원의 경우 운영비 지원 없이 정부가 정한 원아 1인당 월 원비 지원 단가를 아동 수에 따라 지원한다. 따라서 국공립유치원과 사립유치원 원비 지원액이 다르다.

## 라. 보육료 교육비 지원 현황

영유아 보육료 교육비 지원은 부모 부담 비용 지원 단가 전액을 지원하는데 기관 유형과 아동 연령에 따라 다르다. 어린이집과 유치원이 다르고 어린이집은 영아(0~2세반)와 유아(3~5세반)가 다르고 유치원은 국공립과 사립이 다르다. 유아는 어린이집과 사립유치원 지원이 동일하다.

### 1) 영아(0~2세) 어린이집 보육료 지원

현재 맞춤형 보육 체계는 맞벌이 가정 자녀가 이용하는 종일반(12시간)과 외벌이 가정 자녀가 이용하는 맞춤반(6시간)으로 구성된다. 맞벌이 부모 등 일정 조건을 충족할 경우에만 종일반(하루 12시간) 이용이 가능하고, 전업주부의 아이는 하루 최대 6시간까지만 이용 가능하고 추가로 매달 최대 15시간(6만원)까지 긴급보육바우처의 사용이 가능하다. 어린이집 맞춤반 이용 아이와 부모가 질병, 학교방문 등 긴급한 보육수요 발생 시에는 맞춤반 보육시간 이외의 어린이집 이용 지원이 가능하다.

영아 보육 지원 수준은 지속적으로 증액되어 반 연령과 보육시간 유형에 따라 1인당 최소 49만 7천 원~최대 93만 9천 원이 지급된다(표 2-14, 표 2-15 참조). 유아에 비하여 영아 보육료 지원 단가는 크게 증액되었다.

보육비용 지원금의 소요 예산은 총 5조 97억 규모이고, 이중 66.8%인 3조 4052억 원을 보건복지부 일반회계를 통해 지원하고 나머지는 시·도와 시·군·구가 부담한다(표 2-16 참조). 이때 영아 담임교사 처우개선비는 별도이며, 유아 보육료 지원금은 누리과정 도입으로 2015년부터 보건복지부 일반회계에서 완전 제외되었다.

〈표 2-14〉 2019년 보육료 지원 단가

(단위: 천원)

구분	영아						유아	
	0세반		1세반		2세반		구분	3~5세반
	종일	맞춤	종일	맞춤	종일	맞춤		
부모보육료	454	354	400	311	331	258	누리과정	220
기본보육료	485	485	264	264	179	179	방과후과정 (운영지원비)	70
긴급보육바우처	-	60	-	60	-	60		
계	939	899	664	635	510	497	계	290

주: 기본보육료는 민간·가정·협동어린이집 대상 지원

자료: 보건복지부(2019). 『2019년 보육사업안내』

〈표 2-15〉 종일제 영아보육 지원 단가

(단위: 천원)

구분	2011~2014			2015			2016			2017			2018			2019		
	0세	1세	2세	0세	1세	2세	0세	1세	2세	0세	1세	2세	0세	1세	2세	0세	1세	2세
기본보육료	361	174	115	372	180	118	383	185	121	391	191	124	438	238	161	485	264	179
부모보육료	394	347	286	406	357	295	418	368	304	430	378	313	441	388	321	454	400	331
계	755	521	401	778	537	413	801	553	425	821	569	437	879	626	482	939	664	510

자료: 보건복지부(각 연도). 『보육사업안내』

〈표 2-16〉 보육료 지원금 규모

(단위: 백만원, 천명)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
사업량	798	773	744	728	701
사업비	4,690,138	4,747,498	4,608,604	5,028,949	5,097,728
- 국비(일반회계)	3,137,702	3,176,076	3,129,242	3,384,483	3,405,282
- 지방비	1,552,436	1,571,422	1,479,362	1,644,466	1,692,446

주: 지방비는 국고보조율 2016년 66.9%, 2017년 67.9% 적용 추정

자료: 보건복지부(2019). 내부자료

## 2) 유아(3~5세) 어린이집 보육료와 유치원 유아학비 지원

어린이집 유아반과 사립유치원은 누리과정 적용으로, 교육부 유아교육지원특별회계를 통해 연령에 관계없이 유아 1인당 교육비·보육료 22만 원, 방과후과정비 7만 원을 지원한다(표 2-17 참조). 유아교육비·보육료 지원 단가는 2013년 이후로 단 한 차례도 인상된 바 없다.

어린이집은 종일반(12시간) 운영이므로 모든 아동에게 1인당 유치원 교육비 22만 원과 방과후과정비에 해당되는 7만 원에 준하여 29만 원을 보육료로 편성하여 지원한다. 아동 1인당 7만원은 만 3-5세 담당교사 처우개선비 및 누리과정 운영지원비로 활용한다. 어린이집 유아반은 누리과정 운영지원비(7만 원) 내에서 담임교사 처우개선비 30만 원을 우선 지급하고 나머지를 아동 기준으로 배분하여 지원한다. 교사 1인당 아동 수가 3세반은 15명, 4세반과 5세반은 20명이므로 담임보육교사 수당을 빼면 사실상 유아 1인당 누리과정 운영지원비가 약 1.5~2만원 삭감되는 것과 같은 효과이다. 2019년부터 아동 1인당 2018년 생성된 누리과정 운영지원비 단가에 월 8,120원을 추가로 지원하고 있다. 교사 처우개선비를 제외하고 지원되는 누리과정 운영지원비는 보조교사 채용 인건비에 우선 활용토록 한다. 일정 규모 이상의 어린이집의 경우, 최소



한의 보조교사 채용 원칙이다. 유아반 보육료 지원 단가는 2013년 이후 동일한데 비하여 영아보육료는 표준보육비용 산정에 의거하여 매년 증액되어 왔으므로 영아반과 비교하여 유아반 지원단가가 현저히 낮다(앞의 표 참조). 비용 책정에 대한 자율성과 규제 정도가 다른 유치원 원비와 동일한 정책 적용에 따른 문제가 있다.

〈표 2-17〉 2019년 유치원 및 어린이집의 누리과정 재정지원(1인당 지원액) 현황

(단위: 원)

재정지원		유치원		어린이집	
		국·공립	사립	국·공립	민간·가정
누리과정		6만	22만	22만(8,120원 추가)	
방과후과정(운영지원비)		5만	7만	7만2)	
계		11만	29만	29만	
기본급 보조	교직수당	인건비(100%) 국가부담	25만	인건비(30%) 국가부담	-
	인건비 보조		27만3)		-
	담임수당		13만		3
	계		65만		-
학급운영비		학급당 경비	40만1)	-	-

주: 1) 경기도 기준, 서울시는 학급운영비(학급당 15만원), 교재교구비(학급당 5만원) 지원 학급당 월 25만원 기준으로 교부하되(보통교부금), 시·도 자율로 지원대상과 규모 결정

2) 누리과정 운영지원비 내에서 담임교사 처우개선비 30만원 지급, 별도로 3만원 추가

3) 교원경력 5년 이상자 장기근속수당 30,000원 포함

자료: 보건복지부(2019). 『2019 보육사업안내』

교육부(2019). 『2019년 유아학비 지원계획』 및 내부자료

유치원은 유아학비와 방과후과정비 지원 대상 결정 기준을 분리하여 적용한다. 방과후과정비 지원 대상은 유아학비 지원 대상자 중 「유아교육법」 제2조에 의해 유치원 교육과정 이후에 이루어지는 방과후과정을 이용하는 원아이다. 유치원 교육과정 대상 원아가 방과후 과정을 이용하고 교육과정 포함 1일 8시간 이상의 교육을 받을 경우 지원 대상이 된다. 단, 보호자의 동의하에 원아의 안전을 확보하고 총 이용시간(8시간 이상) 중 1시간 이내에서 방과후 이용시간 조정이 가능하다.

'17년 e-유치원시스템상 방과후과정 평균 참여율은 공립유치원 79.2%, 사립유치원 69.7%임(교육부, 2018)이다.<sup>8)</sup> 사립유치원 재원 법정저소득층 유아(기초, 차상위, 한부모)에 대해 월 10만 원을 추가 지원하며, 추가 학부모 부담금이 10만 원 미만인 경우

8) 2019년 예산상 유아학비 지원 대상 규모는 18.3월말인구통계상 만2~4세 × '19년도예상취원율(공립12.7%, 사립37.6%) 반영하여 공립 166,584명, 사립유치원 491,116명임. 방과후과정비 지원 대상은 공립유치원79.2%, 사립유치원 69.7%를 적용하여 공립 131,803명, 사립 318,150명임.

실비 범위 내 지원한다. 이는 희망사다리 복원을 통한 실질적 교육기회 평등 실현을 목적으로 하는 것이다. 2019년 유아 교육비와 보육료 지원금 규모는 교육비 1조 7628억원, 보육료 1조 9812억 원과 신규 처우개선 등 추가 713억으로 총 3조 8153억 원이다(표 2-18 참조).

〈표 2-18〉 유아학비 지원 규모

(단위: 백만 원)

구분		2017년	2018년	2019년
전체	계	3,940,881	3,892,717	3,815,338
유치원	교육비 (방과후과정비 포함)	1,853,345	1,834,115	1,762,814
어린이집	보육료 (방과후과정비 해당금 포함)	2,087,536	2,058,602	1,981,223
	처우개선 등	-	-	71,301

주: 처우개선 등은 44,013명(교사수) × 30천원 × 12개월 = 15,844,680천원

운영비 569,317명 × 8,120원 × 12개월 = 55,456,320천원

자료: 교육부(2018). 『2019년도 예산안 주요업무 설명자료』

지방자치단체 유아 사립기관 이용 시 보육료 교육비 차액 지원에 대한 내용은 다음과 같다. 중앙정부 차원에서는 중앙정부가 결정한 어린이집 보육료 지원 단가와 어린이집 실제 부모 보육료간의 차액에 대해 부모가 부담하는 것이 원칙이지만, 앞에서 언급한바와 같이 시도 및 시·군·구 여러 지방자치단체가 자체 특수보육시책으로 유아보육료 차액을 지원하고 있다(표 2-19 참조).<sup>9)</sup> 시도 특수보육시책 중 보육료 차액 지원 사업은 대체로 2010년 후부터 저소득계층을 중심으로 시작되어 점차 그 대상과 지원 기준을 높여 왔고 특히 2019년부터 전액 지원 시도가 증가하였다. 2019년 현재 만 3-5세 전체를 대상으로 차액보육료 전액을 지원하는 지역은 서울, 부산, 대구, 대전, 경기, 강원, 충남, 경북, 제주이고, 광주, 울산, 세종은 모든 유아를 대상으로 하되 금액을 차등하여 지원하며, 인천은 선별적으로 일부 아동만 지원한다. 충북은 도 차원의 사업을 실시하지 않고 있다(표 2-20 참조). 2018년에는 17개 시도 중 충북과 경북을 제외한 15개 시도에서 보육료 차액을 지원하였고 이는 2017년 대비 전북, 전남, 경남 3개 시도가 추가된 것이었다.<sup>10)</sup> 최대 지원금은 고시된 보육료 상한액이 가장 높은 서울시로 2018년에 법정저소득층 3세아에게 지원하는 105천원이었고, 2019년에는 소

9) 2018년 기준으로 2019년에 서울시 등이 지원 기준을 변경, 지원을 강화하였음.

10) 지원 수준은 매우 미미함.

득계층별 차별적 지원을 철폐하고 3세아 128,000원, 4,5세아 111,000원의 차액을 모두에게 동일하게 지원하였다. 소요예산은 2018년 1340억 원 규모로 전체 시·도 특수시책 사업비 9181억 7700만 원의 14.6%이다. 2017년과 비교하여 액수는 유사한 수준이지만 비율은 다소 낮아졌다.<sup>11)</sup> 2019년에 예산 규모는 다소 증가되었을 것으로 추정되고 있다.

〈표 2-19〉 시·도 및 시·군·구 특수보육시책 중 유아 보육료 차액 지원 현황

(단위: 개, %, 백만 원)

구분	시·도 특수보육시책				시·군·구 특수보육시책			
	2017 <sup>1)</sup>		2018 <sup>2)</sup>		2017 <sup>1)</sup>		2018 <sup>2)</sup>	
	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율
지원 규모	12	70.6	15	88.2	46	20.2	70	30.7
예산 규모	130,428		134,097		22,398		35,616	
총 사업비 대비 비율	16.6		14.6		8.7		12.3	

주 예산에 일부 필요경비 지원액 포함

자료: 강기숙·신영아·양미선·성정원·이소연(2017). 『2017 시·도 및 시·군·구 특수보육시책 조사』, 보건복지부·한국보육진흥원 66~67; 이원선·양미선·정선교·이승희(2018). 『2018 지방정부 특수보육시책 현황과 과제』, 보건복지부·한국보육진흥원

〈표 2-20〉 시도 특수보육시책 중 부모 보육료 차액 지원 내역: 2019

시·도	2019		2018
	대상	지원수준	
서울	2019년부터 전체 3~5세	전액	- 법정저소득층 전액, 일반 유아 50%
부산	2019년부터 전체 3~5세	전액	- 법정저소득층과 셋째아 이후 전액, 일반 둘째자녀 50%
대구	2019년부터 전체 3~5세	전액	- 차상위 이하, 셋째아 이상 전액 - 평가인증 어린이집
인천	- 법정저소득층, 셋째아 이상 (남동구, 미추홀구 등 10개 구에서 전액 또는 추가 지원)	대상 선별, 전액	- 동일
광주	취약계층(법정저소득층, 다문화가정), 셋째아 이상	전액	- 동일
	평가인증어린이집 만 3~5세	3세아 3만원, 4,5세아 2만원	- 3세아만 2만원
대전	2019년부터 전체 3~5세	전액	- 법정저소득층과 셋째아 이후 전액, 일반 3세아 1.5만원, 4,5세아 1만원
울산	법정저소득층, 셋째 이상	전액	- 동일
	첫째아	50%	
	둘째아	전액	

11) 시도 특수시책사업은 시도 또는 사업 특성에 따라 시군구 분담금이 있는데, 이는 분담금이 포함된 액수임.

시·도	2019		2018
	대상	지원수준	
세종	법정저소득층 유아	전액	- 동일
	일반 3~5세 유아	50%	- 동일
경기	2018년부터 만 3~5세	전액	- 동일
강원	2018년부터 만 3~5세	전액	- 동일
충북	차액은 시군 지원 (영동 당진 청주, 증평군 등에서)		- 동일
충남	2019년부터 만 3~5세	전액	- 법정저소득층 4만, 일반 2만원 - 평가인증
전북	만 3~5세 유아	1.5만원	- 만 3~5세 유아 1만원
전남	만 3~5세 유아 (광양시 전액, 목포시 1만원 추가)	2만원	- 동일
경북	2019년부터 전체 만3~5세	전액	
경남	법정저소득층	전액	- 동일
	2019년부터 일반 만3~5세	50%	
제주	2019년부터 만 3~5세	전액	- 법정저소득층 전액

자료: 이원선 양미선 정선교 이승희(2018). 『2018 지방정부 특수보육시책 현황과 과제』, 보건복지부·한국보육진흥원  
각 시도청 홈페이지(2019.7.15.) 검색

또한 시군구에서도 특수보육시책으로 보육료 차액을 지원해왔는데, 2018년 기준으로 시군구 중 30%인 70개 시군구에서 시군구 특수시책으로 유아 부모보육료 차액을 지원하였다. 소요예산은 2018년 356억 원 규모이다. 지원 시군구 수는 전년 대비 24개가 증가함에 따라 시군구 예산액도 128억 정도 증가하였다. 전체 시군구 특수시책 사업비 증 비율도 2017년 8.7%에서 2018년 12.3%로 증가하였다. 대부분이 시도 보육료 차액 지원 사업을 보완하는 형태이므로 2019년 시도 사업 확대에 따라 감소하였을 것으로 추정되고 있다. 유아교육비의 경우 정부 지원 단가와 실제 교육비 간 차액을 지원하는 지자체가 극히 소수이다. 경기도 수원시와 군포시에서 다자녀 가정 지원 차원에서 셋째자녀 이상 사립유치원에 다니는 거주 아동에게 각각 월 10만 원, 5만 원을 지원하였다(보건복지부, 2017).

비용 지급 체계는 다음과 같다. 보육료 지원금 중 부모부담 정부지원보육료는 결제권자가 아이행복카드를 결제하면 해당 어린이집으로 입금하고, 영아 기본보육료 등 운영비는 어린이집에서 신청하여 받는다. 교사 처우개선비는 지자체 담당자가 직접 교사 계좌로 송금된다. 유아교육비는 전자카드를 통한 지원 대상자를 인증하고 및 매분기(3월·6월·9월·12월)별로 e-유치원시스템을 통해 지원 금액을 신청하여 받는다(‘아이행복카드’ 또는 ‘아이즐거웁카드(현금카드 사용 불가, 아이사랑카드)').

## 라. 실제부모 부담

어린이집 이용 부모 부담 보육 비용은 순보육료와 기타 필요 경비 등 추가 비용으로 구분할 수 있는데 보육료 상한선과 정부 지원 단가에 따라 순보육료 부담은 영아는 없고 유아는 인건비 미지원 어린이집만 해당된다. 추가 비용은 아동 연령 등에 따라 차이가 있다. 2018년 보육실태조사에 의하면 민간어린이집 이용 유아 부모의 순보육비 부담은 3세 1만 9천원, 4세와 5세는 1만 3천원 수준으로 산출되었다(표 2-21 참조). 추가 비용을 포함한 민간어린이집 부모 부담액은 연령에 따라 증가하여 2세가 평균 7만 원 이상이고 3세부터 평균 10만 원 내외가 되는 것으로 추정되었다. 이 추가 비용은 앞에서 제시한 기타필요경비 부담의 월 평균으로 이해할 수 있다. 공립어린이집 이용 시 순보육료 추가 부담은 없고 기타 필요경비를 부담한다. 이 비용은 어린이집 이용이 보편화되는 2세를 기준으로 보면 월 약 4만 원 정도이고 3세가 평균 5만 원에 근접하며 4, 5세는 6만원에 근접하는 것으로 추정되었다.

〈표 2-21〉 영유아 자녀 연령별 1인당 양육비용과 보육교육비

(단위: 천원/명)

구분	0세아	1세아	2세아	3세아	4세아	5세아	전체
국공립어린이집							
총비용	2.9	18.1	40.2	48.1	58.8	58.1	43.0
순보육료	-	-	-	-	-	-	-
추가비용	2.9	18.1	40.2	48.1	58.8	58.1	43.0
(수)	(16)	(70)	(113)	(88)	(69)	(62)	(417)
민간어린이집							
총비용	11.8	41.0	76.1	94.8	102.0	96.2	75.4
순보육료	-	-	-	18.9	12.6	12.7	7.3
추가비용	11.8	41.0	76.1	75.8	89.4	82.6	68.0
(수)	(61)	(80)	(244)	(194)	(91)	(114)	(874)

자료: 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사 - 가구조사 보고, 보건복지부·육아정책연구소, 310~311pp 일부 발췌

사립유치원 부모 부담 유아교육비 현황은 다음과 같다. 2018년 보육실태조사에 의하면 사립유치원 이용 부모 부담 순교육비는 3세 18만원 수준이고, 4세 19만 원 정도이며, 5세는 20만 원에 근접하는 것으로 산출되었다(표 2-22 참조). 추가 비용을 포함한 사립유치원 부모 부담액은 3세가 30만 원 수준이고 4세와 5세가 33만 원 수준이다.

〈표 2-22〉 유치원 이용 부모 부담 교육비

(단위: 천원(명))

구분	3세아	4세아	5세아	전체
국공립유치원				
총비용	38.6	44.6	46.1	44.2
순교육비	2.3	2.6	3.1	2.8
(수)	(80)	(121)	(164)	(365)
사립유치원				
총비용	301.2	328.2	329.3	321.3
순교육비	182.1	191.2	198.7	191.8
(수)	(191)	(197)	(252)	(640)

자료: 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사 - 가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소. 447p 일부 발췌

한편 2018년에 육아정책연구소에서 기관서비스 이용 여부를 고려하지 않은 채 온라인조사에 의한 양육비 중 교육·보육비용은 0, 1세가 월 10만 원 내외이고 연령에 따라 점차 증가하여 5세 이후는 30만 원이 넘는 것으로 추정하였다(표 2-23 참조). 양육비 대비 비율로는 0, 1세가 20% 미만이고 연령에 따라 점차 증가하여 5세 이후는 40%를 넘는 것으로 추정하였다. 1인당 총 양육비용은 0세, 1세가 51만~54만 원 수준이고 이후 연령이 증가할수록 양육비용도 증가하는 양상을 보였다.

〈표 2-23〉 영유아 자녀 연령별 1인당 양육비용과 보육교육비

(단위: 만원, %)

구분	0세아	1세아	2세아	3세아	4세아	5세아	6세	F
총계	53.6	51.1	57.5	59.6	70.3	74.9	77.4	22.6***
보육교육비	10.3	9.8	14.7	17.2	24.9	30.1	31.9	37.6***
비율(B/A)	19.2	19.2	25.6	28.9	35.4	40.2	41.2	
(수)	127	268	294	355	369	403	461	

주: 인건비 기준은 원장 6호봉, 보육교사 1호봉 적용.

자료: 최효미(2018). 영유아가구의 소비실태조사 및 양육비용 연구. 육아정책연구소. 136p 재구성

## 마. 서비스의 질, 인력 처우 수준과 자원 문제

운영비 수입원 및 총 수입액은 인건비 지원 여부에 따라 다르며, 이로 인한 운영과 서비스의 질에서 차이가 발생한다. 어린이집 규모나 반 구성 특성에 따라 차이는 있으나

2018년 지원 기준으로 수일을 시뮬레이션 한 결과, 40인 미만 어린이집은 인건비 지원 어린이집 대비 80% 미만이고 50인 이상이 되어야 85~90% 수준으로 격차가 다소 낮아진다(표 2-24 참조). 인건비 미지원 어린이집 3세 이상 유아의 경우 정부 지원금 약 27만 원(보육료+ 방과후비)과 부모부담금 약 2만 원으로 가정하여 합하면 30만 원 미만이다. 이는 2018년 산정 원아 1인당 표준보육비와는 비교해도 많은 격차가 있다.

〈표 2-24〉 유형에 따른 어린이집 수입: 2018년 정원충족율 100% 가정

(단위: 천원(%))

구분	20인		27인		39인		54인		79인	
	인건비 지원	가정	인건비 지원	민간	인건비 지원	가정	인건비 지원	민간	인건비 지원	민간
인건비	9,267	-	12,503	-	11,492	-	10,481	-	12,705	-
영아보육료	7,450	7,450	9,697	9,697	8,374	8,374	6,434	6,434	8,374	8,374
기본보육료	-	4,818	-	5,945	-	4,634	-	3,444	-	4,634
영아반보조교사	-	832	-	832	-	832	-	832	-	832
유아보육료	-	-	-	-	3,300	3,300	7,700	7,700	12,100	12,100
누리지원금	-	-	-	-	750	750	1,750	1,750	2,750	2,750
부모보육료	-	-	-	-	-	1,110	-	2,310	-	3,510
합계	16,717	13100	22,200	16,474	23,916	19,000	26,365	22,470	35,929	32,200
비율	(100.0)	(78.4)	(100.0)	(74.2)	(100.0)	(79.4)	(100.0)	(85.2)	(100.0)	(89.6)

주 인건비 지원 어린이집 급여 수준을 원장 0호봉, 보육교사 1호봉 및 조리원 1호봉을 적용하였음. 실제 인건비 지원 시 기준은 이보다 높음. 가정은 영아만 보육하는 어린이집을 의미함.

자료: 서문화조용남·강기숙 외(2017). 『영아 중심 어린이집 보육지원체계 발전 방안』 보건복지부·한국보육진흥원. 138~139pp 일부 발췌

〈표 2-25〉 어린이집 유형 및 (항)별 지출 분포

(단위: %(개소))

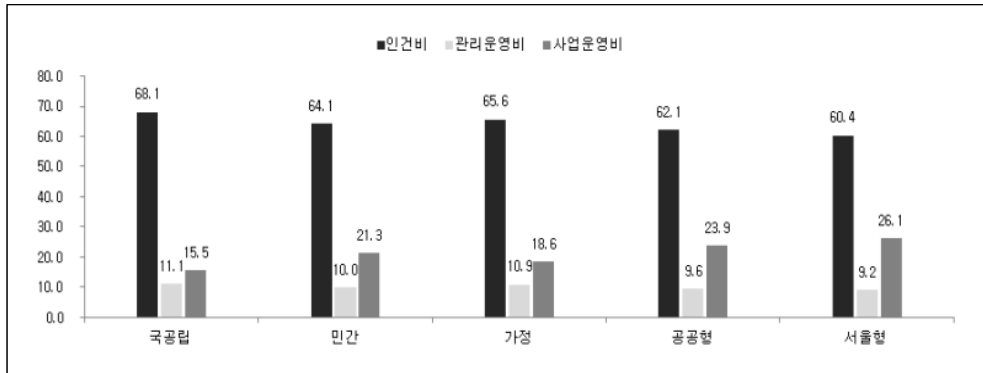
구분	인건비	업무추진비	관리운영비	사업운영비	시설비	전출금	기타 <sup>2)</sup>	(수)
전체 <sup>1)</sup>	65.4	2.0	10.9	18.7	1.3	1.3	0.5	(37,773)
국공립	68.1	2.5	11.1	15.5	1.0	1.1	0.7	(10,687)
민간	64.1	1.5	10.0	21.3	1.5	1.3	0.4	( 1,722)
가정	65.6	1.6	10.9	18.6	1.1	1.6	0.5	( 1,407)
공공형	62.1	1.4	9.6	23.9	1.8	0.8	0.4	( 1,109)
서울형	60.4	1.3	9.2	26.1	2.2	0.6	0.3	( 1,151)

주: 1) 전체 어린이집 지출 분포, 2) 기타는 과년도지출, 잡지출, 예비비(항) 비율을 합산 값임.

2) 사회보장정보원(2017). 2016. 3~2017. 2 어린이집 세입세출 회계자료.

자료: 서문화조용남·강기숙 외(2017). 『영아 중심 어린이집 보육지원체계 발전 방안』 보건복지부·한국보육진흥원. 145p

[그림 2-3] 어린이집 유형별 총지출 대비 (항)별 지출 분포



게다가 인건비 미지원 어린이집은 임대료와 건물 유지 등 부대 비용도 운영비 수입 내에서 충당하여야 하므로 사업운영비 지출 비율이 상대적으로 높다(표 2-25, 그림 2-3 참조). 2017년 어린이집 재무회계자료 분석에 의하면 인건비지원어린이집 사업운영비는 15% 수준이지만 인건비 미지원 어린이집은 20%를 넘는다. 반면에 인건비 지출 비중은 민간어린이집 등이 인건비 지원 어린이집보다 낮다. 인건비를 지원하는 서울형의 경우에도 기타 운영비 부담이 있기 때문에 사업운영비 비율이 높다.

이는 결국 보육교사와 보육서비스의 질에 영향을 미치기 때문에 인력 등에서 질적 수준의 상대적 격차가 생길 수밖에 없다. 어린이집 유형별로 보육교사 급수 비율을 보면 인건비 미지원어린이집에 3급 교사 비율이 높고 1급 보육교사 비율이 상대적으로 낮음을 알 수 있다(표 2-26 참조). 예컨대 3급 교사의 대다수가 민간 가정어린이집에 근무한다. 그리고 직장어린이집 2급 교사 비율이 높은 것은 신규 설치가 많은데서 오는 영향으로 이해된다.

2018년 보육실태조사 결과, 어린이집 유형별로 보육교사 호봉이나 급여도 차이를 보였다(표 2-27 참조). 급여는 국공립 평균 250만 원에 비해 민간과 가정 어린이집은 각각 205만 원, 196만 원으로 파악되었다.<sup>12)</sup> 호봉의 차이가 있는 만큼 기본급에서 차이가 많이 나고, 수당은 연령별 반에 따라 다르긴 하지만 약간의 차이가 발생한다. 한

12) 보건복지부(2019.6.21) 보도자료 “국공립·직장어린이집 등 공공보육 이용 아동 증가 추세(‘15년 21.4% → ‘18년 25.2%), 학부모 만족도도 공공보육 시설이 높아, 표준보육비용은 1,017천 원(0세반)~396천 원(5세반)으로 계속”



편 유치원은 정부 지원금 22만 원(빙과후비 제외)과 부모부담금 평균 19만 원을 합하면 약 41만 원 수준이다. 2017년 산정 원아 1인당 사립유치원 표준교육비에 다소 못 미친다.

〈표 2-26〉 어린이집 유형별 보육교사 급수 분포

(단위: 명, %)

구분	전체	국·공립	사회복지법인	법인·단체등	민간	가정	협동	직장
교사 수								
1급	150,915	20,002	8,531	3,817	68,857	42,779	456	6,473
2급	83,637	9,411	4,204	1,665	36,968	25,469	229	5,691
3급	5,426	292	112	70	2,682	2,185	15	70
계	239,978	29,705	12,847	5,552	108,507	70,433	700	12,234
비율								
1급	62.89	67.34	66.40	68.75	63.46	60.74	65.14	52.91
2급	34.85	31.68	32.72	29.99	34.07	36.16	32.71	46.52
3급	2.26	0.98	0.87	1.26	2.47	3.10	2.14	0.57
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 보건복지부(2018). 『2018 보육통계』

〈표 2-27〉 어린이집 유형별 보육교사 월 급여 및 호봉

(단위: 명, %)

구분	전체	국·공립	사회복지법인	법인·단체등	민간	가정	직장
기본급	168.9	202.9	204.1	201.9	160.5	156.6	185.6
수당	44.1	46.9	44.3	46.6	44.1	39.9	63.4
총액	213	249.8	248.4	248.5	204.6	196.5	249
호봉	6.0	72	77	77	38	26	58

자료: 보건복지부(2019.6.21) 보도자료 “국공립·직장어린이집 등 공공보육 이용 아동 증가 추세(’15년 21.4% → ’18년 25.2%), 학부모 만족도도 공공보육 시설이 높아, 표준보육비용은 1,017천 원(0세반)~396천 원(5세반)으로 계속”

보육교사와 사립유치원 유치원교사 처우 격차가 확대되고 있다. 지원 수준은 누리과정 시행 시 지원 단가도 2016년에 30만 원이 되도록 한다는 계획이었으나 2013년부터 월 22만 원에 머물고 있다. 교육부가 유아교육 재정 투자 확대 방식으로 사립유치원 누리과정 지원 단가는 동결하고 사립유치원 교사 수당을 올려주는 방식을 채택함에 따라 어린이집과 유치원간의 형평성 문제가 발생하고 있다. 유아교육계에서는 두 교사 간 처우 격차 해소가 근본적으로 자격 기준 차이에 기초한 전문성과 이에서 비롯되는 서비스의 질 관점에서의 접근을 강조한다(김은영 외, 2017). 사립유치원은 지방교육재

정교부금을 통해 2014년에 51만 원에서 지속적으로 인상되어 2019년 교직수당, 인건비보조 및 담임수당, 장기근속수당으로 65만 원을 지원 받고 있다(표 2-28 참조). 학급운영비(25만 원 기준, 지역 차이)는 별도이다. 어린이집 누리교사 처우개선비는 2012년 ~ 2018년까지 30만 원이었고, 2019년 일반 국고에서 유아교육특별회계 713억 원 추가 교부로 3만 원이 인상되었다(30만원→33만원).

〈표 2-28〉 누리과정(3~5세) 관련 유치원 및 어린이집 교사 처우개선비 현황

(단위: 만원)

구분			2014	2015	2016	2017	2018	2019
유치원	담임수당		11	11	11	13	13	13
	처우 개선비	교직수당	25	25	25	25	25	25
		인건비보조금	15	15	15	15	21	27*
	합계		51	51	51	53	59	65
어린이집	처우개선비		30	30	30	30	30	33

주: 교원경력 5년 이상자 장기근속수당 30,000원 포함

자료: 보건복지부(2019). 『2019 보육사업안내』

교육부(2019). 내부자료

어린이집 누리교사 처우개선비 중 30만 원은 유치원과 마찬가지로 어린이집에도 지원하는 방과후 비용 월 7만 원에서 지원한다. 어린이집 단위로 방과후 비용 지원금 월 총액 중 30만 원을 교사에게 수당으로 지원하고 그 이외 비용은 아동 1인당으로 나누어 평균 4~5만 원 정도를 운영비로 지원한다. 영아 교사 처우개선비(2019년 22만원)는 일반회계로 별도 확보한다.

유아 무상교육 재원은 다음과 같다. 2015년부터 누리과정 재원 전액의 지방교육재정교부금으로의 일원화를 천명하였으나 보건복지부 소속 어린이집 보육료 지원에 대한 지방교육청의 반발로 2014년부터 2015년 누리과정 지원금 배정을 놓고 각 지방교육청과 중앙정부가 혼란을 겪었다. 2014년 12월 2일 국회에서 예산 통과 시 일부 대체사업 4731억 원과 지방자치단체 지방채 이자 333억 원 등 총 5064억 원을 목적예비비로 편성하고 2015년 지방채를 1조 발행하여 우선 해결한다는 방침을 세웠다.<sup>13)</sup> 이는 지속 가능성 및 보건복지부 소관 사업은 국고로 지원하라는 요구에 따른 것이다. 2017년 1월부터 2019년 12월까지 3년 한시로 「유아교육지원특별회계법」

13) 동아일보 2015년 4. 29 입력 '보육예산 지방채 1조 발행 안행위 통과' <http://news.donga.com>

에 따른 유아교육지원 특별회계에서 부담하나, 이후의 대책이 필요한 상황이다. 2016년 12월 2일 「유아교육지원특별회계법」 제정으로 누리과정의 안정적 추진을 위해 3년 한시 유아교육지원특별회계 설치·운영하고 있다. '18년부터 어린이집 누리과정 지원액에 대한 국고일반회계 전입비율을 100%(17년 41.2%)로 확대하여 유아교육에 대한 국가책임을 확대하였고, 유아교육비 보육료 지원 사업의 재원을 위해 일반회계에서 유아교육지원특별회계로 전출하였다. 2018년, 2019년 유아교육비 지원에 해당하는 금액은 교육세 전입금, 어린이집 보육료 지원에 해당하는 금액은 국고 전입금 재원에서 충당하고 있다.

### 3. 보육 유아교육 정책 추진 방향과 당면과제

영유아 교육 정책은 보육과 유아교육으로 이원화되어 있으나 공공성을 강조하고 국공립 부분을 확충 추진한다는 점은 공통이며, 보육정책이 지원 강화와 서비스 질 개선을 중점적으로 추진한다면, 유아교육정책은 유아교육 패러다임 변화에 중점을 두고 있다.

#### 가. 보육정책

##### 1) 중장기정책 방향

2018년 이전 보육정책 성과 평가를 바탕으로 중장기 보육기본계획 및 정책을 추진하고 있다. 무상보육에도 불구하고 어린이집 적정 이용 보장 한계, 양적·질적 측면의 낮은 어린이집 공공성, 보육서비스 품질에 대한 부모의 기대 수준 미충족, 부모에 대한 직접적인 양육 지원 부족, 보육제도의 효율적 운영을 위한 인프라 개선 필요 등이 한계점으로 거론되고 있다. 그간 보육정책의 성과는 전 계층 무상보육 도입, 국공립 등 공보육 시설 확충, 어린이집 부모참여 확대 및 안전관리 강화, 보육서비스 품질관리 기반 강화, 부모 직접양육에 대한 지원체계 도입으로 요약할 수 있다. 이러한 성과 평가를 바탕으로 3차 중장기보육 기본계획 비전으로 '영유아의 행복한 성장을 위해 함께 하는 사회'를 설정하였다(표 2-29 참조). 이것의 4대 목표로 ① 보육의 공공성 강화, ② 보육체계 개편, ③ 보육서비스의 품질향상, ④ 부모 양육지원 확대를 제시하고 17개 과제

제시하였다. 정부의 보육서비스 지원에 대한 부모 체감도를 더욱 높일 수 있도록 보육·양육에 대한 사회적 책임을 강화하고 특히, 공공성 제고와 보육서비스 질 강화 방안 집중 추진하고 있다.

〈표 2-29〉 제3차 중장기보육 기본계획 비전, 목표 및 전략

구분	내역	
비전	영유아의 행복한 성장을 위해 함께하는 사회	
목표 및 전략	보육의 공공성 강화	1. 국공립 이용률 40%로 확대 2. 국공립 운영의 공공성 강화 3. 직장어린이집 활성화 4. 어린이집 운영의 건전성 제고
	보육체계개편	1. 어린이집 이용 및 지원체계 개선 2. 표준보육비용 산정 및 적정 보육료 지원 3. 보육과정 개편
	보육서비스 품질 향상	1. 보육교사 전문성 강화 2. 보육교사 적정 처우 보장 3. 영유아 보육환경 개선 4. 상시적 품질관리 강화
	부모양육지원 확대	1. 부모의 양육역량 강화 지원 2. 시간제 보육 서비스 확대 3. 취약보육 지원 개선
실행기반	지원기관 기능 개편, 민관 협업 확대, 전산시스템 개편	

자료: 보건복지부(2019). 『제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022) 2019년도 시행계획』

## 2) 당면과제

당면과제로 영아보육지원체계 개편과 공공어린이집 이용비율 확충을 위한 국공립어린이집 확충 방식의 제한점 서술

이외에 평가인증제를 평가제로 변경, 보육교사 처우를 개선하고 보육인력의 근로기준법 준수를 위한 보조교사 배치를 확대하는 등 보육여건과 서비스의 질은 높이기 위한 정책을 지속적으로 추진하고 있음.

### 가) 영아보육지원체계 개편 추진

맞춤형 보육은 영아의 어린이집 적정 이용을 유도하고 맞벌이 부모의 어린이집 이용

시간을 보장하며 보육 서비스의 질 제고를 도모하려는 취지로 도입한 제도이다. 보육 서비스 “이용 시간”에 대한 개념이 처음 도입하여 수요자의 서비스 필요도에 따라 보육 서비스를 차별적으로 제공하여 종일반 이용 맞벌이 부부가 선호하는 긍정적인 효과도 일부 나타났다.

맞춤형 영아의 이용 패턴은 다음과 같다. 오후 3시 30분 이전 하원 영아 비율이 2012년 14.1%에서 2014년 6.3%로 감소하였다가 2016년에 다시 18.5%, 2017년 20.2%로 증가하였다. 그런데 7시 이후 하원 장시간 보육영아는 2012년 2.1%이었으나 점차 줄어 2016년 1% 미만으로 낮아졌다(양미선 외, 2017).

그러나 이 서비스의 성과 평가에 대해서는 전반적으로 당초 기대한 성과에 미치지 못하고, 어린이집 이용 시간 및 보육 욕구 충족에 큰 변화가 나타나지 않은 것으로 평가되었다(보육지원체계개편TF 2018). 이용시간은 장시간 보육 서비스를 보장하는 것을 목적으로 하였던 맞춤형 보육 제도의 종일반 취지나 맞춤형 아동의 가정 양육을 도모한다는 기대에 미치지 못하였다. 맞춤형 보육 도입 이전 취업모는 7시간 38분을 이용하고 있었으나(2015년 전국보육실태조사) 맞춤형 보육 도입 이후 맞벌이 부모의 보육 시설 이용 시간은 7시간 55분으로 단 17분 증가한 것(‘16년 7월, 보건복지부 내부조사)으로 나타났다. 전업모는 맞춤형 도입 이전에 6시간 23분을 이용하고 있었으나 맞춤형 보육 도입 이후 맞춤형 아동의 평균 이용 시간은 6시간 10분으로 기존의 이용 시간에서 단지 13분만 감소하였다(표 2-30 참조).

〈표 2-30〉 어린이집 이용시간 변화 추이

(단위: 시간 분, %)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017
평균 이용시간	취업모	8:15	8:11	7 51	7:38	7:55	7:58
	미취업모	6:41	6:44	6:48	6:40	6:12	6:11
8시간 이상 이용 비율		27.0	20.9	19.1	20.1	27.0	32.9

자료: 보건복지부(2018). 내부자료

보육지원체계개편 TF는 관련 문제점으로 형식적 12시간 운영, 비현실적 비용지원 체계, 긴급보육바우처 과다 사용, 열악한 보육교사 근무여건 등을 제시하였다(보육지원체계개편 TF, 2018). 실제로 12시간 운영어린이집은 48.7%로 12시간 운영원칙이 잘 지켜지지 않았다. 장시간 이용 필요아동에게 장시간 보육을 보장하지 못함으로 필

요 아동 부모의 불안이 상존하였다. 오후 통합반 운영의 경우 프로그램 미비와 종일반 담임교사 이외 보조교사 배치 불충분으로 보육서비스의 질 담보도 어려운 실정이다. 분명한 기준과 논리 없이 12시간 보육과 8시간 보육료의 차이를 설정하여 어린이집 운영상 애로 사항들이 발생하였다. 이로 인하여 맞춤형 아동에게 부여된 15시간 한도 긴급바우처가 과다 사용되었다(표 2-31 참조).

〈표 2-31〉 긴급보육바우처 사용: 2017 12

이용아동비율	월평균 횟수	월평균 시간	1회당 평균 이용시간
85.2%	12.1회	14.1시간	71.9분

자료: 보육지원체계 개편 TF(2018). 보육지원체계 개편 TF「정책토론회 자료

맞춤형 보육 도입 이후 관련 업무들이 추가되면서 보육 교사들의 업무 부담이 가중되었다는 지적도 있다. 또한 출석부와 등하원 시간 체크, 긴급보육바우처 이용 관리, 학부모와의 갈등 내지는 관계상의 어려움, 심리적 부담감 등이 문제점으로 거론되었다.

결과적으로 일부 성과에도 불구하고 맞춤형 보육은 태생적으로 수요자와 공급자 모두를 충족시키기 어려운 방식이며, 편법 사용 유도 요인 등 구조적 한계를 가지고 있어 이해관계자 누구도 만족시키지 못하였던 것으로 사료된다. 일정한 기준에 따라 차별적으로 보육 서비스 이용 시간 자격을 부여하는 제도는 그간 부여된 부모의 장시간 보육 및 보편성 욕구를 반영하는데 한계가 있었다. 또한 비정규 형태의 근로가 많은 노동시장에서 여성노동자의 특수성을 고려하지 못한 채 이용 시간과 이용 자격을 구분하여 취업모와 전업모를 차별적으로 대우한다는 비판에 직면하였다. 그리고 어린이집 운영 관점에서 합리적 보육료 책정과 적절한 지원이 요구된다는 점이 간과되었다.

이해당사자 입장에서 본 개선 필요 사항의 우선순위는 각기 다르다(표 2-32 참조). 맞춤형 부모는 짧은 이용시간 및 자격기준에 대한 개선을, 종일반 부모는 자격기준 개선 및 장시간 이용 보장 강화를 주로 요구하고 있다. 원장은 보육료 수입 보전 및 행정업무 경감을 최우선으로 요구하고 있으며, 보육교사는 행정업무 경감 및 자격기준 개선을 우선 과제로 지적하였다.

〈표 2-32〉 맞춤형 보육 개선이 필요하다고 생각하는 부분 (1순위)

(단위: %)

구분	부모		원장	교사
	맞춤반	종일반		
맞춤반 어린이집 이용시간(6시간)	34.3	11.7	5.3	8
종일반과 맞춤반의 자격기준	22.8	18.5	10.7	14.3
종일반 12시간 이용시간 보장	2.4	16.1	2.9	1.9
맞춤반·종일반 분리 운영체계 마련	3.9	9.0	3.6	4.9
종일반과 맞춤반 자격 증명방법	4.8	8.0	1.9	7.3
긴급보육바우처 이용시간(월15시간)	7.0	5.3	3.9	5.2
학기 중 자격변화로 인한 혼란 해소	2.7	7.4	8.3	6.1
맞춤반 보육료(종일반의80%)	7.7	3.4	23.4	8.7
부모 인식개선 및 협조증진	3.3	5.7	4.8	12.2
종일반 어린이집 이용시간(12시간)	1.8	6.4	14.9	10.7
맞춤형 보육관련 행정업무 경감	3.0	3.2	15.4	15.0
긴급보육바우처 사용방법	3.6	2.5	1.7	3.3
전체 조사 대상 수	330명	435명	589명	916명

자료: 보건복지부(2018). 내부자료

이에 현 정부 들어 법적 근거를 마련하고 보육지원체계의 개편 방안이 추진되었다. 그 일환으로 영유아보육법 개정으로 보육시간을 기본보육과 연장보육으로 구분하였다. 기본보육은 어린이집 이용 모든 영유아에게 필수적으로 제공되는 과정으로, 보건복지부령으로 정하는 시간 이하의 보육을 의미하며, 연장보육은 기본보육을 초과하여 보호자의 욕구 등에 따라 제공되는 보육을 의미한다.

맞춤형 보육에 대한 개선 요구를 반영하여 부모 희망 시간을 이용하는 방안과 운영자 요구인 인력과 재정 투입을 포함하여 개선안 추진의 일환으로 본 사업 이전 시범사업이 실시되었다.<sup>14)</sup> 시범사업은 2019년 3월부터 2020년 2월까지 4개 지역(여수, 동작구, 부산 동래구, 경기 양평군)에서 102개 어린이집 대상으로 시행된다. 시범사업의 개요는 다음과 같다. 운영시간을 기본교육시간(09:00~16:00)과 연장보육시간(16:00~19:30)으로 구분하고 연장보육에 전담교사 배치한다. 연장보육시간 교사 1인당 아동비율은 0세 및 장애아 2명 이상인 반 3명, 영아반 및 영아 혼합반은 5~7명, 유아반은 7~15명 탄력 적용한다. 시간연장교사 인건비 지원은 반일제 교사 기준으로 2개안 적용, 1안은 아동 5인 기준 인건비 일정액(975,000원)에 추가 아동 1인당 4만 원 추가, 2안은 보육료 235,000원×5를 기준으로 추가 아동 1인당 4만 원을 추가하되 1안

14) 보건복지부(2019. 7. 3) 보도자료 보육지원체계 개편 시범사업 실시

의 범주 적용한다.<sup>15)</sup>

이는 인력 지원 확대와 함께 추진하므로 연장보육 전담교사로 아동 안정감 및 보육 질 향상, 연장보육 필요 여부 부모 판단, 어린이집 장시간 보육 운영 부담 완화, 보육교사 업무부담 경감 및 근무환경 개선할 것으로 기대된다. 기본적으로 이는 보육서비스를 일하는 부모 지원 목적보다 보편적 권리로 보는 입장 전환을 의미한다. 다만 장시간 보육서비스 지원 조건 철폐로 보호자 도덕적 해이 및 부모 양육 책임의식은 약화, 아동 관점 반영 미흡이 우려된다.

#### 나) 국공립어린이집 확충

복지부 2018년 국공립확충 계획에 의하면 2018년~2022년까지 확충 방식 다양화, 국비지원 확대, 민관협력 강화 등을 통해 2,250개 확충될 계획이다. 총 신축 550개소, 관리동 전환 1,125개소, 어린이집 장기임대 575개소로 5년간 450개소씩 균등하게 확충한다는 목표가 설정되었으며, 실제 2018년에 당초 목표(450개소)를 초과하여 574개소 확충 달성되었으며, 2019년도에도 550개소 확충이 목표로 설정되었다.

국공립어린이집 확충 방식으로 개인이 운영하는 어린이집을 장기 임대하여 위탁 운영권을 주고 국공립과 같이 인건비 등을 지원하는 방식을 채택하였고, 2018년 국공립 장기임차 민간어린이집 71개소가 선정되었다. 서울시에서 실시한 방법을 중앙정부가 수용한 것으로 현실적으로 신규 설치에 어려움이 많은 상황에서 차선택으로 마련된 방안이라 할 수 있다. 운영자가 전환 희망 시 그 이유는 재정지원이 70%, 영유아 모집 유리 20%를 차지하고 있다(양미선 외, 2018). 다만 10년 임대 계약으로 지속가능성, 개보수비 1억 2천 및 기자재 1천만 원 등 사용 재정의 효율성 측면에서 한계를 내포하고 있다.

#### 다) 민간·가정어린이집 재정 지원 방식 변경 검토

어린이집의 질적 수준 제고 및 안정적 운영을 위하여 민간 가정 어린이집에 인건비 등 운영비 지원에 대한 요구가 지속되어 왔다. 보육교사에게 직접 인건비를 지급하고 어린이집에는 운영비만을 부모보육료로 지원하는 방안을 검토할 수 있다.

15) 보건복지부(2019) 내부자료



기본보육료를 활용하는 방안을 고려할 수 있는데, 기본보육료 설정 기준에 따라 다양한 모형을 적용할 수 있다. 단기적으로 기본보육료를 인건비 일부로 전환하는 방안, 장기적으로는 교사 인건비를 전액 직접 지원하고 운영비만 보육료로 수납하게 하는 방안을 고려할 수 있으나 여러 조건이 전제되어야 한다.

우선은 현재 기본보육료가 아동 당 지원에서 교사 반당 지원으로 변경될 경우에 재정 규모가 증가될 것이고, 특히 영아보육 특성상 5월이 되어야 반 구성이 제대로 된다는 점에서 반당 인건비 보전은 국가 재정 사용의 효율성 측면에서 봤을 때 문제가 있다. 아동을 어느 정도 확보하여야 보육교사를 지원하는지에 대한 기준은 현재 서울시 서울형 어린이집 사례를 참조해볼 수 있다. 서울시는 반 정원의 50% 이상이면 인건비를 지원한다. 인건비 지원 조건으로 운영의 공공성을 담보할 수 있는 장치가 요구되는데 개인에 의한 설치, 운영 구조를 그대로 유지한 상태로는 재정 투입이 보육서비스의 질과의 연계를 담보하는데 한계가 있다. 인건비 지원에는 여러 조건 충족이 요구되고, 또한 현재 공공형, 서울형 및 무상 임대에 의한 국공립어린이집으로 전환 등 다양한 형태로 개인이 설치 운영하는 어린이집의 공공성을 확대 추진하는 방안과 차별성을 찾기 어렵다(서문희 외, 2017). 2017년 연구에서 제시된 최소 조건을 보면 공공형이나 서울형과의 차별성을 획득하기 어려워 제도 성립이 어려워 보인다(표 2-33 참조).

〈표 2-33〉 민간·가정어린이집 운영비 지원 시 조건

조건
- 2년 이내 행정처분 또는 처벌 등을 받은 이력이 없는 어린이집
- 원장이 2년 이내 행정처분을 받은 이력이 없는 어린이집
- 10년 이내 어린이집 영유아 학대로 행정처분을 받은 적이 없는 어린이집
- 법에 따른 시설 설치기준이나 비상재해대비시설 설치기준을 갖춘 어린이집
- 놀이터(옥외, 옥내, 인근놀이터를 말한다)를 갖춘 어린이집
- 어린이집 원장이 다른 시설(어린이집, 유치원 등)을 설치·운영하고 있거나, 어린이집 설치·운영자가 다른 시설(어린이집, 유치원 등)을 설치·운영 또는 원장으로 재직 중인 어린이집은 제외
- 영유아보육법에 따른 원장 및 보육교사 보수교육 미이수자가 없는 어린이집
- 건물 소유가 자기이고 부채 비율이 없는 어린이집
- 최근 3년간 대표자 변경이 없고 어린이집 대표자와 원장 동일인 어린이집
- 열린 운영 어린이집
- 맞벌이 자녀 재원율이 40% 이상인 어린이집
- 1급 보육교사 비율이 30% 이상인 어린이집
- 답입 보육교사 급여 일정 기준 이상 지급 어린이집
- 취약보육서비스 제공 어린이집
- 정원 충족률 또는 아동 규모 일정 기준 이상

자료: 서문희·조용남·강기숙 외(2017). 『영아 중심 어린이집 보육지원체계 발전 방안』 보건복지부·한국보육진흥원. p.286.

## 나. 유아교육정책

### 1) 중장기정책 방향

2018년 이전 ‘유아교육 선진화 기본계획’(09.11월) 및 ‘제1차 유아교육발전 5개년 계획’ 성과 평가를 바탕으로 중장기 기본계획 및 정책 추진되었다. 이때 한계 및 보완 필요사항으로 실질적 교육기회 평등 확보를 위한 노력 미비, 공급자 중심의 교육과정 운영, 교육현장의 자율성 존중 부족이 제시되었다. 그리고 유아교육기회 확대, 지속적인 학부모 부담 완화 추진, 사립유치원에 대한 지원 및 관리체계 강화, 유치원 운영체계 기반 조성을 성과로 평가하고 있다.

유아교육 중장기 혁신방안에서 ‘유아교육에 대한 국가책임 강화와 교육문화 혁신을 통해 교육의 공공선(公共善) 실현’을 비전으로 설정하고 4개 영역 10개 과제 구성하였다(표 2-34 참조). 3대 목표는 국가 책무성 강화를 통한 양질의 유아교육 및 실질적 교육기회 평등 보장, 유치원, 교원, 학부모 등 교육공동체와 함께 유아발달 지원, 교육 현장과의 협력체계 구축을 통해 유아교육 공공성 확보이다. 4개 영역은 ① 유아교육의 공공성 강화를 통한 교육의 희망사다리 복원, ② 교실혁명을 통한 유아중심의 교육문화 조성, ③ 교육공동체와 함께 유아의 건강한 발달 지원, ④ 유아교육 혁신을 위한 행정시스템 구축이다.

〈표 2-34〉 유아교육발전기본계획(2018~2022) 비전, 목표 및 추진과제

구분	내역	
비전	유아교육에 대한 국가책임 강화와 교육문화 혁신을 통해 교육의 공공선(公共善) 실현	
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가 책무성 강화를 통한 양질의 유아교육 및 실질적 교육기회 평등 보장</li> <li>■ 유치원, 교원, 학부모 등 교육공동체와 함께 유아발달 지원</li> <li>■ 교육현장과의 협력체계 구축을 통해 유아교육 공공성 확보</li> </ul>	
추진과제	유아교육의 공공성 강화를 통한 교육의 희망사다리 복원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국공립 유치원 확대를 통한 국가책임 강화</li> <li>■ 희망사다리 복원을 통한 실질적 교육기회 평등 실현</li> <li>■ 건전한 사립유치원 육성·지원을 통한 공공성 강화</li> </ul>
	교실혁명을 통한 유아중심의 교육문화 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 유아가 중심이 되는 교육패러다임 전환</li> <li>■ 영유아 대상 과도한 사교육 문화 개선</li> </ul>
	교육공동체와 함께 유아의 건강한 발달 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 학부모가 안심할 수 있는 유아 교육환경 조성</li> <li>■ 학부모 참여 강화로 유아의 건강한 발달 지원</li> <li>■ 교원의 업무부담 완화를 통한 유아와의 상호작용 강화</li> </ul>
	유아교육 혁신을 위한 행정시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 현장에 적합한 평가체계 마련</li> <li>■ 사립유치원 행정지원 체계 정비</li> </ul>

자료: 교육부 유아교육정책국(2018). 『유아교육발전기본계획(2018~2022) 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안』

## 2) 당면과제

유아교육발전기본계획(2018~2022) 이행 사업이 추진 중에 있고, 국·공립 유치원 이용 아동 비율을 '21년까지 40%로 확대할 방침이다. '유치원 공공성 강화방안('18.10월)' 및 '국공립유치원 신증설 및 서비스 개선계획('18.12월)'을 통해 '19년 내 1,080학급을 확충할 계획이다. 또한 매입형, 공영형, 부모 협동형 등 다양한 방식으로 국공립 시설을 확충할 방침이다.

그리고 사립유치원의 공공성 확보를 통한 공공유치원 확충을 위하여 사립유치원의 법인화, 공공형 사립유치원과 공공 위탁을 추진하고 있다. 구체적으로 사인이 경영하는 사립유치원을 법인 형태로 전환하고, 공영형 사립유치원은 법인(전환), 개방이사 확보, 운영비 50% 지원한다. 공공위탁은 지자체 등 시설을 민간 위탁하여 공립에 준하게 운영토록 한다.

일방적 폐원 등으로부터 유아 학습권을 보호할 제도도 마련될 계획이다. 유아교육법 시행령 및 시행규칙, 사학기관 재무·회계규칙, 교원자격 검정령 개정 추진, 「사학기관 재무·회계규칙」 개정안 공포('19.2.25.) 및 시행('19.3.1.)

희망사다리 복원과 관련하여 저소득층, 다문화, 특수교육 등 취약계층 지원을 확대 강화할 계획에 있으며, 교육내용으로 누리과정 운영 개선을 2018년부터 추진하였고 현재 프로그램 등 세부 내역 마련 중이며, 심화연구 후 2020년에 교육과정 전면개편을 시행할 예정이다.

### 제3절 비용 지원 현황과 과제

#### 1. 가정양육수당

##### 가. 도입배경 및 목적

가정양육수당은 어린이집·유치원을 이용하지 않는 아동에게 서비스 대체 수단으로 현금을 지원하는 제도로 2009년 7월에 도입되었다. 제도 도입 이전 아동수당에 대한 논의가 있었으나 재정적 부담이 크고 외국사례로 보아 현금 지원이 출산 제고에 미치는 효과가 미미하다는 이유로 무산되고 그 대안으로 가정양육수당이 부모의 양육부담을 완화하고 양육방법에 대한 부모의 선택권을 강화한다는 취지로 도입되었다. 사실 서비스 미이용자는 정부 지원을 받을 수단이 없었으므로 부모에 대한 정부 지원의 형평성 문제가 있었다. 관련 법적 근거로 영유아보육법이 있다. 이 법에서는 ① 국가와 지방자치단체는 어린이집이나 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 영유아의 연령을 고려하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있다고 명시하고 있다.

##### 나. 대상과 지원 수준

어린이집·유치원·종일제 아이돌봄서비스 등을 이용하지 않고 가정에서 양육되는 영유아로서 초등학교 미취학 86개월 미만 전 계층 아동을 대상으로 지원이 이루어지고 있다. 2012년까지는 차상위(소득인정액 최저생계비의 130% 이하 가구) 이하 36개월 미만 아동으로 소득 기준이 4인 기준 180만원인 가구에 연령별로 월 10~20만 원을 지원하였다. 지원 단가는 일반 아동 연령별로 0세는 20만 원, 1세 15만 원, 2세 이상 10만 원이다. 2013년부터는 0~5세 전 계층에게 가정양육수당을 지원하고 있다.

이외 장애아동과 농어촌 아동 가정양육수당과 통합적으로 운영되나 지원 기준에 차이가 있다. 영유아보육법 제34조의2 및 장애아동복지지원법 제22조에 근거하여 3개월 미만 20만 원, 36개월에서 취학 전 장애아동에게는 월 10만 원을 지원하고 있다. 농어촌 가정양육수당은 농림부 사업이 이관된 것으로 농지 5만㎡, 농어업 외 소득이

1자녀 기준으로 4,000만 원 미만<sup>16)</sup>인 자의 자녀에 양육비를 지원하는 사업으로, 2012년부터 보건복지부 가정양육수당 지원 사업에 통합되었다.

〈표 2-35〉 연령별 월 지원 정액(월·인)

연령(개월)	가정 양육수당	연령(개월)	농어촌 양육수당	연령(개월)	장애아동 양육수당
0~11	200천원	0~11	200천원	0~35	200천원
12~23	150천원	12~23	177천원		
24개월 이상~ 86개월 미만	100천원	24~35	156천원		
		36~47	129천원	36개월 이상~ 86개월 미만	100천원
		48개월 이상~ 86개월 미만	100천원		

자료: 보건복지부(2019). 『2019년 보육사업안내』

## 다. 지원 규모

가정양육수당 수급자의 규모는 2018년 746천명이다. 이 중 5,500명이 장애아와 농어촌 양육수당 수급자이다(표 2-36 참조).

〈표 2-36〉 연령별 가정양육수당 지원 현황: 2018

(단위: 명)

구분	합계	만 0세	만 1세	만 2세	만 3세	만 4세	만 5세	만 6세
아동 수	2,905,409	317,778	361,837	411,301	443,666	440,101	441,402	489,324
가정양육수당	745,677	291,106	236,328	88,440	39,719	28,089	28,401	33,594
일반	740,163	289,680	234,849	87,503	39,042	27,679	28,108	33,302
장애아	2,221	12	246	515	535	360	272	281
농어촌	3,293	1,414	1,233	422	142	50	21	11

자료: 보건복지부(2019). 『2018 보육통계』

가정양육수당 수급자 규모는 저출산의 영향으로 해마다 감소하고 있으며, 어린이집 또는 유치원 등의 이용으로 연령이 높아질수록 수급자가 감소하고 있다(표 2-37 참조). 2018년 말 기준 보육료 지원 1,416천명/가정양육수당 수급 746천명, 2019년 지원대상 713천명으로 감소하였다. 소요예산도 8879억 원으로 전년 대비 2012억 원

16) 2자녀 4,400만원, 3자녀 4,800만원, 4자녀 5,200만원 미만임.

(18.5%) 감소하였다. 참고로 국고보조율은 66.2%(서울 25~45%, 지방 55~75%)이다.

수급 아동은 아동연령에 따라 차이를 보인다. 0세아는 최근 수년간 91~92% 수준을 보이고 만1, 2세는 그 동안 지속적 낮아져서 2018년에 1세 65.3%, 2세 21.5%로 나타나고 있다. 유아는 3세아 9%이고 그 이상은 6% 대이다.

〈표 2-37〉 2015~2018년 연령별 가정양육수당 지원 현황

(단위: 명)

구분	합계	만 0세	만 1세	만 2세	만 3세	만 4세	만 5세	만 6세
수								
2015	1,009,346	386,361	310,212	132,195	66,546	40,139	37,894	35,999
2016	933,153	363,178	305,911	117,302	47,840	34,711	30,609	33,602
2017	836,290	319,122	274,043	106,541	43,217	29,100	32,166	32,101
2018	745,677	291,106	236,328	88,440	39,719	28,089	28,401	33,594
비율								
2015	31.7	91.0	70.8	30.0	13.6	8.4	8.0	8.0
2016	29.6	92.3	69.3	26.7	10.9	7.1	6.4	7.1
2017	27.5	92.3	66.9	24.1	9.8	6.6	6.6	6.7
2018	25.7	91.6	65.3	21.5	9.0	6.4	6.4	6.9

자료: 보건복지부(각연도), 『보육통계』

가정양육수당 수급 아동 비율은 시·도별로도 차이를 보이고 있다(표 2-38 참조). 6세까지를 기준으로 했을 때 전국 평균이 25% 수준인데 서울시가 유일하게 31.2%로 30%를 넘고, 다음이 부산, 울산, 인천으로 25% 이상이다. 이는 이들 시·도에서 유아의 가정양육수당 수급 비율이 상대적으로 높아서 나타나는 현상이다. 특히 서울시의 경우 유아의 수급자 비율이 만4세를 제외하고는 모두 13% 이상으로, 유아가 어린이집이나 유치원 대신에 영어학원 등 사설 기관 이용비율이 높음을 보여주는 통계이다. 반면 가정양육수당 수급 비율이 낮은 시·도는 전북 광주, 제주도로 22% 미만이다. 이는 유아 가정양육수당 폐지 타당성의 근거가 될 수도 있다. 전 연령에서 기관 이용이 높다고 사료되는데 광주와 전북은 0세아 가정양육수당 수급 비율도 90% 미만이다.

〈표 2-38〉 시·도별 연령별 가정양육수당 지원 아동 비율: 2018

(단위: %)

구분	합계	만 0세	만 1세	만 2세	만 3세	만 4세	만 5세	만 6세
전 국	25.7	91.6	65.3	21.5	9.0	6.4	6.4	6.9
서울특별시	31.2	92.4	67.8	25.3	13.2	11.4	13.1	14.9
부산광역시	28.3	93.9	74.3	26.0	9.8	8.2	7.7	7.4
대구광역시	25.8	92.6	73.3	23.5	7.2	4.9	4.7	5.3
인천광역시	26.8	93.0	68.7	25.1	9.6	6.6	6.3	6.1
광주광역시	21.5	86.5	59.2	17.8	7.0	4.0	4.0	4.4
대전광역시	23.0	91.1	59.3	17.8	7.0	5.1	5.0	5.1
울산광역시	27.1	94.2	73.7	21.9	6.8	7.1	7.7	8.3
세종특별자치시	24.8	92.2	64.4	18.7	7.6	3.6	3.6	3.7
경기도	25.6	91.1	64.3	22.3	10.1	6.7	6.5	7.2
강원도	22.6	90.8	61.8	17.6	6.5	3.4	3.1	3.2
충청북도	24.2	91.6	64.8	20.3	6.8	3.5	3.2	3.0
충청남도	23.3	91.6	63.0	18.8	6.7	3.8	3.3	3.0
전라북도	20.4	89.2	56.2	15.6	6.1	3.3	2.8	2.3
전라남도	22.4	90.6	62.0	16.2	6.6	2.8	2.5	2.4
경상북도	22.1	90.9	62.8	17.2	5.1	2.6	2.2	1.9
경상남도	22.8	91.8	63.6	17.9	5.9	4.4	4.4	4.1
제주특별자치도	21.7	90.8	50.5	13.6	6.2	4.8	5.0	5.1

자료: 보건복지부(2019). 『2018 보육통계』

## 라. 효과 및 과제

가정양육수당 수급 가정에서는 다수가 가정양육의 경제적 부담 완화에 기여했다고 평가하고 있으나, 2013년 이후 단가 동결로 당초 정책목적 달성에 한계, 지원액 확대 필요성이 제기되었다. 가정양육(양육수당)과 시설보육(보육료)의 지원 금액 격차로 어린이집을 이용하는 것이 정부 지원을 더 받는 방법으로 유리하다는 인식이 형성되었다(가정양육 25~30만원, 시설보육 93.9~103.9만원(2019년 0세반)). 일부에서는 부모 보육료와 가정양육수당 금액을 통일하자는 주장도 제기되었고, 이 경우에 상당 금액은 운영비 형태로 지급하여야 하므로 재정 부담 증가가 예상된다.

가정양육수당 금액 인상 시 시설보육 이용 아동의 가정양육 전환 효과는 금액에 따라 다를 것이나 다수 일반 부모는 아동발달에 우선순위를 두고 있다. 2013년 지원 대상 소계층 확대 시, 어린이집 이용률은 만 0~1세에서 다소 감소하고(0세 5.7%→3.6%, 1세 31.9%→27.3%), 2세의 경우 변동이 미미(68.4%→69.2%)하였다. 가정양육수당

금액을 높이면 아동발달 관련 부작용 우려되므로 증액은 0, 1세에 집중하고 유아는 폐지하는 안에 대한 검토가 필요하다.

해외 유사 제도로 일부 국가 등에서 기관보육서비스 대체 양육수당제도를 두고 있는데, 우리의 제도와 가장 유사한 제도는 노르웨이 양육수당이다. 부모 근로와 연계하지 않은 노르웨이 양육수당(cash-for-care benefit)의 경우, 1살 이상 2살 미만 아동이 배정된(assigned) 정부지원 기관서비스 이용시간 사용 여부와 그 정도에 따라 총 비용의 20, 40, 60, 80, 100%로 구분하여 현금 지원(100%, 7,500Kr)이 이루어진다. 이 서비스는 11개월 동안 수급이 가능하다.<sup>17)</sup> 이외 국가는 선택권보장이라는 관점에서선 유사하지만 대부분의 나라에서 모두 부모의 근로와 연계되어 출생 이후 1년은 부모가 직접 자녀를 돌보아야 한다는 명확한 철학적 기반 하에 육아휴직제도가 일반화되어 있고, 양육수당은 일하는 부모가 육아휴직 후에 근로로 복귀하지 않고 추가로 가정에 남아서 자녀 양육을 희망하는 경우 서비스에 대한 대체제로 사용되고 있다. 이들 국가는 보육서비스 비용 지원과 양육수당 이외의 보편적 현금 지원제도도 동시에 운영하고 있다.

## 2. 아동수당

아동수당제도는 사회구성원들이 출생 시부터 소득을 이전받는 형태의 아동에 대한 직접적인 소득지원 프로그램이다. 아동에게 아동수당을 지급하여 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지를 증진(아동수당법 1조)하려는 목적에서 시행되었다.

2017년 대선에서 여야 모두 공약으로 아동수당을 제시한 바 있고, 이에 기초하여 2018년 9월부터 소득하위 90% 0~5세 아동 대상으로 아동수당제도가 시행되었다. 그리고 2019년 1월부터 모든 아동에게 지급하는 보편주의 현금급여로 개선되었으며, 9월부터는 만 7세 미만까지 확대 계획이다. 2019년 247만 명에게 월 10만 원이 지급되었고, 국비 소요예산은 2조 1,627억 원으로 집계되었다(표 2-39 참조). 참고로 국고 보조율은 72.89%(기준보조율(서울 50%·지방 70%)  $\pm 10\%$ p)이다.

17) <https://www.nav.no/en/Home/Relatert+informasjon>



〈표 2-39〉 아동수당 예산

(단위: 백만 원, 명, 개소 등)

구 분	2018년 예산			2019년 예산(b)	증감(b-a)
	당초 예산	확정예산(a)	집행액		
사업량(단위: 만 명)	238만 명	238만 명	225만 명	247만 명	
사업비	963,935	957,577	925,291	2,967,236	2,009,659
- 국비(일반회계)	709,619	709,619	691,089	2,162,729	1,453,110
- 지방비	254,316	247,958	234,202	804,507	556,549

자료: 보건복지부(2019. 4)

### 3. 지방자치단체 비용 지원

#### 가. 양육수당 성격의 지원

시·도 및 시·군·구에서 아동을 지원하는 경우, 출산 지원금 명목은 분명하고 수도 많으나 양육수당과 유사한 지원은 많지는 않다. 양육지원은 보육료, 학비, 장학금, 건강 지원, 병원비 지원 등은 서비스 대금 지원으로 현금 지원으로 분류하기 어렵다.

2017년 기준 주민등록 및 거주를 기준으로 지원하는 양육수당, 양육지원금을 지원하는 시·도 및 시·군·구는 〈표 2-40〉과 같다. 17개 시·도 중 대전과 제주도가 다자녀를 조건으로 월 일정액 5만 원을 1년 또는 2년간 지원하고 있다. 시·군·구는 26개 시·군·구 사례가 있는데, 지원 기준이나 지원 내역은 매우 다양하나 대부분 일정 기간 주민등록 및 거주를 조건으로 한다. 대상은 대부분이 셋째아 이상이고 지원 기간은 1년부터 취학 전 등 다양하고, 월 지원 금액은 월 5만 원, 10만 원이 가장 많다.

〈표 2-40〉 시·도 및 시·군·구 아동양육 현금 지원 사례

구분	대상	명목	내역	비고
대전 본청	셋째아 이상	양육지원금	월 5만원 12개월	6개월 이상 거주
제주 본청	둘째아 이상 출산 가정	양육수당	월 5만원 12개월	부부 6개월 이상 거주
인천 강화군		양육비	첫째 1년 월 10만원 둘째 2년간 월 10만원 셋째아 3년간 월 15만원 넷째아 3년 월 20만원	
광주 동구	기초생활수급자	영유아 건강수당	취학 전 영유아 월 3만원	6개월 이전 주민등록

78 아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구

구분	대상	명목	내역	비고
경기 성남시	셋째아 이상	양육수당	취학 전 월10만원	주민등록 및 거주
경기 의정부	셋째아 이상	키움수당	12개월 월 5만원	출생 시 부 또는 모 주민등록
경기 안산시	셋째아 이상	양육비	0~5세 월 3만원	부 또는 모와 함께 함께 1년 이상 거주
경기 이천시	셋째아 이상	양육비	0~6세 월 5만원	
경기 광주시	셋째아 이상	양육비	12개월 총 20만원	부모와 자녀 모두 주민등록 및 거주
강원 황성군	셋째아 이상	학습비	18세 미만 셋째 5만원, 넷째 월 8만원	6개월 이상 주민등록 및 거주
충북 제천시	셋째아 이상		만1세~ 취학전 월 10만원	부 또는 모와 3자녀 관내 주민등록 및 거주
충북 단양군	셋째아 이상	양육비	만1세~ 취학전 차등	부 또는 모 관내 주민등록 및 거주
충남 서산시	셋째아 이상	양육비	38개월까지 월 8만원	
충남 청양군	셋째아 이상	양육비	0~5세 월 10만원	관내 주소
충남 홍성군	셋째아 이상	육아지원금	24개월 월 15만원	관내 거주
충남 태안군	셋째아 이상	양육비	36개월 월 10만원	6개월 이전 주민등록 및 거주
전북 전주시	셋째아 이상	양육비	월 10만원	출생 1개월 전부터 모 거주
전북 완주군	셋째아 이상	양육비	6~9세 월 10만원	
전북 부안군	넷째아 이상	양육지원금	2년간 400만	관내 주소
전남 광양시	신생아	양육비		출생아 기준 10개월 이상 주소 및 거주
전남 화순군	둘째아 이상	양육비	둘째 10만원, 셋째 30만원, 넷째 50만원 23개월 지원	출산일 1년 전부터 주소 및 거주
경북 포항시	넷째아 이상	양육금	10세 미만 년 1회 25만원	전년도 1. 1부터 주민등록
경남 김해시	셋째아 이상	양육수당	월 10만원	
경남 창원군	셋째아 이상	양육수당	만5세 이하 월 20만원	주민등록 및 거주
경남 남해군	셋째아 이상	양육수당	만5세 이하 월 15만원	주민등록 및 거주 3개월 이상
경남 하동군	자녀 3명 이상	양육수당	월 10만원	부모와 3자녀 3개월 이상 주민등록 및 거주
경남 거창	둘째아 이상	양육수당	둘째 12개월 월 10만원 셋째 만5세까지 월20만원	주민등록 및 거주
경남 합천	둘째아 이상	양육수당	둘째 월 10만원 셋째 만5세까지 월 10만원	주민등록 및 거주

자료: 보건복지부(2017). 『2017 지방자치단체 출산지원정책사례집』

2019년 현재 대표적인 지방자치단체를 살펴보면, 경기도 의정부시의 경우 출산장려금 외 추가적으로 키움수당 5만 원씩 12회 지급하며 이천시의 경우 출산축하금 외 추가적으로 만 6세까지 셋째아 양육비를 지원하고 있다. 강원도 삼척시의 경우 출산지

원금 외에 추가적으로 1년간 매 달 첫째 3만 원, 둘째 5만 원, 셋째 7만 원, 넷째 이상 10만 원 지급하며 고성군의 경우 출산축하금 외에 추가적으로 12개월~36개월 아동 대상으로 양육비를 매 달 10만 원씩 첫째 280만 원, 둘째 580만 원, 셋째 580만 원 지급하고, 양양군의 경우 출산축하금 외에 추가적으로 12개월 간 매 달 첫째 10만 원, 둘째 20만 원, 셋째 30만 원, 넷째 50만 원 지급한다. 경북 고령군의 경우 출산지원금 외 추가적으로 둘째 이상의 경우 월 10만 원을 24~60개 월 지급하고 있다.

#### 나. 출산지원(축하)금 성격의 지원

지방자치단체의 관련 지원 정책은 거주를 조건으로 한 정기적 지급 형태보다 해당 시도나 시군구에서의 출생 여부를 기준으로 단기 지원하는 출산지원금이 훨씬 보편화 되어 있다. 출산지원금 지원은 2017년 기준으로 서울, 인천, 경기, 수도권 3개 시도와 강원, 충남, 전북을 제외한 11개 시도에서 실시 중이다. 시도 사업이 없는 시도는 대부분 시군구에서 실시하는데, 지원 대상 및 지원 규모, 지원 액수, 지원 방법은 각 지방자치단체마다 다양하다. 지원 대상은 첫째아부터 지원하는 사례가 증가 추세이다. 지원 방식은 일시금, 분할금, 일시금+분할금 3가지 유형으로 출생순위에 따라 혼합사용하기도 하는데 분할지원금이 양육수당과 성격이 유사하다. 유사한 사업으로 첫 돌 축하금(경북, 경남, 충북 단양), 두 돌 축하금(경남), 초등학교 입학 축하금(경북 영덕) 등 있다.

출산지원금을 분할 지급하는 경우 양육수당 성격을 갖기도 하는데 이러한 것을 모두 포함하여 2019년 현재 출산지원금 지원 사업은 224개 지자체(광역시 13개, 기초 211개)로 전체 243개 지자체(광역시 17개, 기초 226개)중 92.2% 에서 추진하고 있으며, 249개 사업, 총 3,477.7억 원을 지급하고 있다. 이 사업의 목적은 지방자치단체마다 다소 차이는 있으나 대체로 출산 가정의 경제적인 부담을 줄이며 출산장려 분위기를 조성하는 것을 목표로 한다. 지원 대상은 신생아 출생 당시 해당 지방자치단체에 주민등록을 두고 지자체에서 기준으로 하는 일정 기간 이상 실제 거주중인 신생아의 부 또는 모의 소득과 관련 없는 일종의 보편적 성격을 지닌 제도로 파악된다. 다만, 대체로 둘째 자녀 이상 출산 가정에 지원하며 일부 지자체의 경우 다문화 가정, 장애인 가정 등을 대상으로 하고 있다. 지급 수단은 현금 및 현금에 준하는 신생아에게 필요한 물품

(축하용품), 지역상품권 등 다양하게 제공하고 있으며, 현금과 지역상품권을 함께 지급하는 경우(경기 가평)도 존재한다. 지급 방식은 1회 지급(일시금)뿐 아니라 분할 지급(월별, 반기별, 연1회) 등 지자체에 따라 다르게 설정되어 있으며, 출생순위, 거주기간에 따른 차등 지급의 경우도 존재한다. 예를 들어 강원도 삼척시의 경우는 2년 간 관내 거주 유지 시에 100% 추가 지급한다.

#### 다. 지방자치단체 사업의 지원수준

양육수당 및 출산지원금은 광역자치단체와 기초자치단체에서 각각 지급하고 있으며, 지급 수준은 아동의 출생순위에 따라 차등지급하는 것이 일반적이기 때문에 지자체 수준과 출생순위에 따른 지급액을 살펴본다.

먼저 광역자치단체의 지급을 살펴보자. 모든 출생아를 대상으로 하는 지방자치단체 출산지원금사업은 2019년 현재 17개 시·도 중 8개 시·도에서 추진되고 있다. 해당 지자체는 인천(100만 원), 광주(첫째아 10만 원) 대전(첫째 아 30만 원), 세종(120만 원), 강원(육아기본수당 4년 간 월 30만 원), 충남(아기수당 월 10만 원), 전남(30만 원), 경북(첫째아 10 만원)이다. 이중 광주, 대전, 경북의 경우 지급액은 둘째아의 경우 각각 20만 원, 40만 원, 60만 원으로 첫째아와 차등적으로 지급된다.

둘째아부터 지급하는 지자체(시·도)는 2019년 현재 4개 시·도(부산, 대구, 울산, 충북)이다. 해당 지자체는 부산(둘째아 50만 원), 대구(둘째아 출산축하금 1회 20만원 + 출산장려금 24개월 간 월 5만 원), 울산(50만 원), 충북(둘째아 120만 원) 등이다. 2019년 현재 셋째아부터 지급하는 지자체(시·도)는 경남(50만 원)이다. 광역지자체 중 부산(150만 원), 대구(출산축하금 1회 50만원 + 출산장려금 24개월 간 월 15만 원), 광주(60만 원), 대전(60만 원), 충북(240만 원) 등은 세째아에 대해서 첫째아 또는 둘째아와 비교해서 월등하게 많은 금액을 지원한다.

시·군·구 수준에서 첫째 자녀 출산 가정을 대상으로 하는 시·군·구 수준의 출산지원금사업은 2019년 현재 다음과 같다. 총 135개 시·군·구에서 지급하고 있으며, 광주광역시에는 시·군·구 수준의 출산지원금사업이 없다(세종은 광역차원에서 지급). 첫째 자녀 대상 출산지원금을 지급하는 시·군·구의 평균 지급 금액을 살펴보면, 137,500원부터 2백 7만 2천 700원까지 편차가 크다.

〈표 2-41〉 첫째 자녀 출산 가정 대상 지방자치단체별 출산지원금(2019)

지역	지급하는 시/군/구 수	평균 지급 금액(원)
서울	16	137,500
부산	3	133,300
대구	4	237,500
인천	3	825,000
광주	0	0
대전	1	300,000
울산	4	375,000
세종	광역	1,200,000
경기	16	865,625
강원	13	523,100
충북	6	1,133,300
충남	11	727,300
전북	14	1,178,600
전남	11	2,072,700
경북	18	1,194,444
경남	14	992,857
제주	1	500,000

주: 1) 평균 지급 금액은 지급하는 시군구의 지급 금액의 합을 지급하는 시군구 수로 나눈 값임.  
 2) 경북 울릉군의 경우 출산 시 200만 원 지급 후 4년간 48회 분할 추가 지급하나 해당 사항은 포함 안 됨  
 3) 경북 영덕군의 경우 출생 시, 첫 돌 시, 12~36개월 간 등 지급하나 출생 시 금액이 구분되어 명시되어 있지 않기 때문에 모두 포함된 금액으로 계산됨.

둘째 자녀 출산 가정을 대상으로 하는 시·군·구 수준의 출산지원금사업은 2019년 현재 〈표 2-42〉와 같다. 모든 시·도에서 둘째 자녀를 대상으로 하는 시·군·구 수준의 출산지원금사업이 존재하며 총 178개 시·군·구에서 지급하고 있다. 둘째 자녀 대상 출산지원금을 지급하는 시·군·구의 평균 지급 금액을 살펴보면, 100,000원부터 3백 46만 3천 529원까지 편차가 크다.

〈표 2-42〉 둘째 자녀 출산 가정 대상 지방자체단체별 출산지원금(2019)

지역	지급하는 시/군/구 수	평균 지급 금액(원)
서울	25	418,000
부산	15	293,333
대구	6	508,333
인천	6	1,583,333
광주	1	100,000
대전	2	200,000
울산	6	958,333
세종	광역시	1,200,000
경기	27	1,131,481
강원	15	1,033,333
충북	6	1,800,000
충남	11	1,363,636
전북	14	2,150,000
전남	12	2,691,667
경북	17	3,463,529
경남	14	1,678,571
제주	1	2,000,000

- 주: 1) 평균 지급 금액은 지급하는 시군구의 지급 금액의 합을 지급하는 시군구 수로 나눈 값임.  
 2) 경북 울릉군의 경우 출산 시 200만 원 지급 후 4년간 48회 분할 추가 지급하나 해당 사항은 포함 안 됨  
 3) 경북 영덕군의 경우 출생 시, 첫 돌 시, 12~36개월 간 등 지급하나 출생 시 금액이 구분되어 명시되어 있지 않기 때문에 모두 포함된 금액으로 계산됨.  
 4) 경북 고령군의 경우 첫째의 경우 출생 시 30만 원 지급하나 둘째 이상의 경우 출생 시에 지급하지 않고 24~60개월 간 월 10만 원씩 지급됨에 따라 포함 안 됨. 이에 따라 지급하는 시/군/구 수는 첫째아 대상인 경우보다 1개 감소함.

셋째 자녀 출산 가정을 대상으로 하는 시·군·구 수준의 출산지원금사업은 2019년 현재 〈표 2-43〉과 같다. 모든 시·도에서 둘째 자녀를 대상으로 하는 시·군·구 수준의 출산지원금사업이 존재하며 총 192개 시·군·구에서 지급하고 있다. 셋째 자녀 대상 출산지원금을 지급하는 시·군·구의 평균 지급 금액을 살펴보면, 200,000원부터 5백 97만 588원까지 편차가 크다.

〈표 2-43〉 셋째 자녀 출산 가정 대상 지방자체단체별 출산지원금(2019)

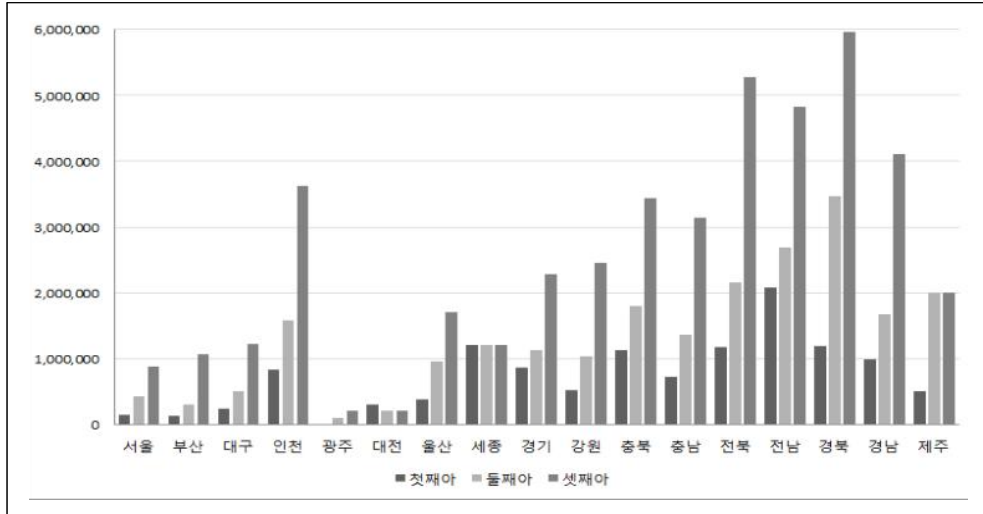
지역	지급하는 시/군/구 수	평균 지급 금액(원)
서울	25	884,000
부산	17	1,058,824
대구	6	1,216,667
인천	7	3,628,571
광주	5	210,000
대전	2	200,000
울산	6	1,708,330
세종	광역	1,200,000
경기	31	2,283,871
강원	16	2,456,250
충북	7	3,442,857
충남	12	3,133,333
전북	14	5,278,571
전남	12	4,833,333
경북	17	5,970,588
경남	14	4,107,143
제주	1	2,000,000

- 주: 1) 평균 지급 금액은 지급하는 시군구의 지급 금액의 합을 지급하는 시군구 수로 나눈 값임.  
 2) 경북 울릉군의 경우 출산 시 200만 원 지급 후 4년간 48회 분할 추가 지급하나 해당 사항은 포함 안 됨  
 3) 경북 영덕군의 경우 출생 시, 첫 돌 시, 12~36개월 간 등 지급하나 출생 시 금액이 구분되어 명시되어 있지 않기 때문에 모두 포함된 금액으로 계산됨.  
 4) 경북 고령군의 경우 첫째의 경우 출생 시 30만 원 지급하나 둘째 이상의 경우 출생 시에 지급하지 않고 24~60개월 간 월 10만 원씩 지급됨에 따라 포함 안 됨. 이에 따라 지급하는 시/군/구 수는 첫째아 대상인 경우보다 1개 감소함.

시·도별 시·군·구 수준의 평균 출산지원금을 대상 자녀로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째아에 비해 둘째아에게 지급되는 평균 지원금은 약 10만 원부터 2백 27만원 더 많은 수준이다. 예외적으로 대전광역시의 경우는 지급하는 시·군·구의 수가 증가함에 따라 평균액은 오히려 감소하는 경향을 보인다. 둘째아에 비해 셋째아에게 지급되는 평균 지원금은 같거나 약 11만 원부터 3백 13만원 더 많은 수준이다. 즉 출생순위에 따라 상당한 금액이 증액되는 구조를 보이고 있다(〔그림 2-4〕 참조).

[그림 2-4] 대상별 평균 출산지원금

(단위: 원)



#### 4. 자녀장려금 및 기타 세제 혜택

조세체계를 통한 양육비용 지원은 주로 소득세제에서 소득공제나 세액공제의 형태로 이루어지는데, 아동양육 가구의 가처분소득의 증가를 야기한다는 점에서 간접적인 소득이전의 성격을 갖는다. 아동관련 조세혜택의 실태에 대해서는 제3부에서 상세한 분석과 함께 재원조달과 관련한 조정가능성을 검토해볼 것이다. 여기서는 간략한 개요와 핵심 쟁점만을 언급하기로 한다. 아동 또는 이들을 양육하는 가정에 대한 직접적인 소득지원 프로그램이 도입된 것은 얼마 되지 않았다. 이전까지는 대표적으로 소득공제상 혜택을 부여하는 등 세제상의 지원이 주였다. 현재 거주자의 직계비속 또는 입양자로 20세 이하 자녀(과제기간의 소득금액 100만 원 이하 또는 총 급여액 500만 원 이하 근로소득자)에 대하여 1인당 연 150만 원을 기본공제하고 있다. 여기에 자녀 수에 따른 세액공제를 제공하고 있는데, 기본공제대상 자녀에 대해 1명인 경우 연 15만 원, 2명인 경우 연 30만 원, 3명이상인 경우 연 30만 원과 2명 초과하는 1명당 연 30만 원 합한 금액을 공제액으로 설정한다. 그밖에 자녀의 교육비의 15%에 해당하는 금액을 세액 공제하고 있으며, 아동인 자녀의 의료비를 포함하여 총 급여액의 3%를 초과하는 금액의 15%에 해당하는 의료비에 대해서 세액 공제를 하고 있다. 출산 및 보육수당에 대



하여 월 10만 원 이내에서 비과세하며, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여, 출산전후휴가 급여 등에 대해 비과세한다.

그러나 이러한 세제 혜택은 아동 양육자의 근로상태나 소득기준을 적용함으로써 수혜대상이 한정되는 즉, 지원 범위가 상대적으로 제한적이다. 뿐만 아니라 자녀 양육과 관련하여 이미 지출한 비용에 대해 사후적으로 일정부분 보전해 주는 방식이라는 점에서 기대할 수 있는 정책 효과의 크기 또한 제한적일 수 있다. 또한, 근래에 들어 아동수당이나 가정양육수당, 무상보육 등 아동양육관련 비용을 완화해주는 직접적인 급여프로그램이 도입, 확대되면서 중복성의 문제가 지적되고 있다. 실제로, 2018년 가을부터 5세 이하의 아동에 대해 아동수당 10만 원을 지급하면서 아동수당 수급가구에 대한 자녀세액공제를 조정한바 있다. 이러한 조세·재정제도 간의 조정은 앞으로 아동수당 대상 연령 확대 및 기타 아동양육 관련 재정지원 사업의 추진과정에서 보다 심도 있게 다루어져야 할 부분이다.

## 5. 관련 이슈

아동양육가구에 대한 비용지원과 관련된 이슈는 다음과 같다. 먼저 아동수당 지원 대상 및 액수이다. 아동수당이 포괄적 인구집단을 대상으로 하고, 앞으로 지원 수준과 지원대상 확대요구가 거세질 것으로 예상되고 있다. 확대 시 보편성 정도의 논의가 필요하다. 소득 상한 제한은 이미 철폐하였으나 아동 수 또는 출생순위별 차등, 부모 취업/실업 반영 등은 논의의 여지가 있다. 양육비용의 보전, 소득재분배, 여성 노동공급, 인적자본 투자 등 사회경제적 효과와 출산유인 효과성 평가도 필요하겠으나, 현재 미취학 아동에 한정되어 있는 대상 연령의 상향 조정 필요성이 강하게 제기될 것으로 보인다.

다음으로 보육서비스와 가정양육수당으로 이분화된 지원방식의 조정에 관한 것이다. 계속 커져가는 보육료지원과 가정양육수당 지원수준과의 격차로 인한 불형평성 문제에 대한 대응이 필요한데, 특히 부모 직접 돌봄이 필요한 영아기와 유아기를 구분하여 육아휴직제도와와의 유기적 관계를 고려해서 전체적인 틀을 구성하고 각 제도간의 역할을 재정립할 필요가 있다.

마지막으로 중앙정부와 지방자치단체 관련 비용지원의 중복성과 관련한 것이다. 지

방자치단체 양육지원금이나 출산지원금 중 분할금이 가정양육을 지원하는 명목상으로 아동수당이나 가정양육수당과 유사하게 보이지만, 지방자치의 관점에서 보았을 때 일괄 조정은 어려워 보인다. 그럼에도 불구하고, 지방자치단체 출산·양육관련 지원이 대체로 둘째아 또는 셋째아 이상으로 출생순위 제한을 두고 있어, 수혜범위가 상당히 제한적이다. 또한 지자체별로 지원수준에 큰 차이가 존재함에 따라 어느 지역에서 아이를 키우는가에 따라 지원받는 수준이 달라질 수 있다는 점에서 형평성 문제가 나타날 수 있다, 이러한 사정은 중앙정부와 지방자치단체 간에 일정 정도의 역할 분담이 필요할 수 있음을 의미한다.

## 제4절 돌봄서비스 지원 및 이용시설

### 1. 시간제보육

#### 가. 사업 개요 및 추진경과

시간제보육 사업은 가정양육 부모, 시간제근로자 등이 병원 이용, 외출, 단시간근로 등의 사유로 어린이집 이용이 필요한 경우, 시간 단위로 시간제보육 제공기관을 이용하고 이용한 시간만큼 보육료를 지불하는 보육서비스이다. 6개월 ~ 36개월 미만 영아가 어린이집을 이용하지 않고 양육수당을 받으며 가정양육을 선택할 경우에 보호자와 시간제근로자 등이 병원이용, 외출, 단시간근로 등의 사유로 필요시 사용 가능한 보육 서비스인 것이다. 이 서비스는 영유아보육법 제26조의2와 관련 시행령 및 시행규칙에 법적 근거를 두고 있다.

시간제보육은 2012년 양육수당 도입과 더불어 논의되었고, 2013년 7월 일시보육 시범사업으로 시작하여 2014년 7월 명칭을 시간제보육으로 변경하여 시범사업 후 2015년 7월부터 본 사업으로 확대 추진되었다. 이때 맞벌이형 이용 자격 기준을 두고 맞벌이형과 기본형으로 구분하여 지원 시간(맞벌이형 월 80시간, 기본형 월 40시간)과 시간당 지원금(맞벌이형 3천원, 기본형 2천원)에 대해 양자 간 차이를 두었다. 2016년에는 야간·휴일보육, 유아 시범사업을 시행하였고, 2018년 맞벌이형과 기본형 구분을

없애고 모두 월 80시간, 시간당 3천원 지원으로 통일, 긴급보육을 위한 당일예약과 사전예약 기준 삭제하였다. 그리고 교사 1인당 영아 수는 3명으로 통일하였다.

〈표 2-44〉 시간제보육 지원 개요

구분	내역
이용대상	6개월 ~ 36개월 미만 영아 ※유아반(36개월 이상~만5세)은 일부기관에서 시범운영 중
지원대상	양육수당 수급자인 가정양육 가구
지원시간	월 80시간
보육료, 정부지원	이용단가는 시간당 4천원이고 이중 3000원을 정부가 부담

자료: 보건복지부 한국보육진흥원 사회보장정보원(2019). 『2019 시간제보육사업안내』

시간제보육은 시·군·구로부터 지정받은 어린이집이나 육아종합지원센터 시간제보육 반에서 제공하고 각 시·도 육아종합지원센터가 해당 기관 운영을 관리하고 한국보육진흥원에서 점검 및 질 관리를 담당한다. 담당 교사는 3년 이상 경력자를 배치하고 반당 영아 3명 이내로 편성하고 있다. 시간제보육 이용 방법은 임신육아종합포털(아이사랑포털) 및 제공기관·관리기관에서 등록하고 임신육아종합포털·모바일앱·전화신청으로 사전예약 후 이용이 가능하다. 이용시간대는 주중 9:00 ~ 18:00이며, 1시간 단위로 사용이 가능하다. 사업에 대한 인지도가 비교적 낮아서 이용수기 공모전, 수상자 간담회, 지역별 맞춤 홍보 등 시간제보육 사업의 인지도 제고를 위한 다각적 홍보가 추진되고 있다.

## 나. 시간제보육 기관과 반 현황

2013년 이후 시간제보육 기관과 보육반이 지속적으로 확충되어 2018년 말 373개소에서 443개 반이 운영되고 있다. 특히 2017년 지속적인 시간제보육 수요 증가에 대응하여 전년대비 55개 반이 확충되고, 2018년에는 6개가 확충되었다(표 2-45 참조). 시간제보육반 443개소 중 337개는 어린이집에 106개는 육아종합지원센터에 설치되어 있다(표 2-46 참조). 숫자로만 보면 어린이집 유형 중 민간어린이집에 설치된 반이 가장 많으나, 어린이집 수 대비로 보면 국공립에 많다고 볼 수 있다(표 2-47 참조).

〈표 2-45〉 시간제보육 기관 확충 실적

(단위: 개 반, 명, %)

구분	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
시·도	4	16	17	17	17	17	17
시·군·구	8	66	126	155	155	153	
제공기관	15	83	216	347	382	373	
제공반	21	97	237	382	437	443	483

자료: 신수진 이승연(2018). 『시간제보육 사업의 성과 및 내실화 방안』, 한국보육진흥원 이슈분석 제21호  
보건복지부(2019)

〈표 2-46〉 시간제보육반 제공기관 특성

(단위: 개 반, 명, %)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017	'18년	'19년
전체	21	97	237	383	437	443	(483)
어린이집	15	62	174	306	333	337	
육아종합지원센터 등	6	35	63	77	97	106	

자료: 한국보육진흥원(2019) 내부자료

〈표 2-47〉 시간제보육 제공 반

(단위: 개 반, 명, %)

구분	어린이집							육아종합 지원센터	계
	국공립	사회복 지법인	법인단 체 등	민간	직장	가정	협동		
2017	102	30		153	1	53	1	97	437
2018	112	29	9	135	2	49	1	106	443

자료: 한국보육진흥원(2019) 내부자료

## 다. 시간제보육 이용

시간제보육 아용 아동은 2018년 18,437명으로 집계되었다. 이는 양육수당 받는 0~2세 아동의 약 3%에 해당한다(표 2-48 참조). 이용건수는 2018년 33만 5천 건이었는데, 이 중 만1세아의 이용건수가 61.7%를 차지하고 2세아가 22.6%, 0세아 15.7%를 차지하였다(표 2-49 참조). 아동 1인당 이용건수는 평균 18.2건이고, 이용시간은 65.9시간이며 연도별로 점차 증가되어 왔다. 건당 이용시간은 3.6시간으로 사업 초기부터 같은 수준이다.

〈표 2-48〉 시·도별 시간제보육 이용아동 수

(단위: 명, %)

구분	'15년	'16년	'17년	'18년
양육수당 수급 아동(A)	828768	786391	699706	615874
시간제보육 이용아동(B)	7,297	13,377	18,115	18,437
비율(B/A)	0.9	1.7	2.6	3.0

자료: 보건복지부(2019)

〈표 2-49〉 시간제보육 최근 5년 간 확충 실적

(단위: 명, 건, 시간)

구분	'15년	'16년	'17년	'18년
이용아동(A)	7,297	13,377	18,115	18,437
이용 건수	전체(B)	96,212	199,611	288,913
	0세(6~12개월 미만)	13,742	34,034	45,414
	1세(12~24개월 미만)	57,816	119,025	179,865
	2세(24~36개월 미만)	23,042	44,846	62,117
이용시간(C)	323,787	700,364	1,009,752	1,214,717
아동당 이용건수(B/A)	13.2	14.9	15.9	18.2
아동당 이용시간(C/A)	44.4	52.4	55.7	65.9
건당 이용시간(B/C)	3.4	3.5	3.5	3.6

자료: 보건복지부(2019)

〈표 2-50〉 아동특성별 시간제보육 이용: 2016~2018

(단위: 건수, %)

구분	건수				시간			
	전체	기본형	맞벌이형		전체	기본형	맞벌이형	
			수	비율			수	비율
2016	199,658	91,923	107,735	54.0	700,364	283,162	417,202	59.6
2017	288,827	112,926	165,901	57.4	1,009,752	369,680	640,072	63.4
2018	334,961	297,251	37,710	11.3	1,214,717	1,059,624	155,093	12.8

주: 2018년 3월부터 기본형과 맞벌이형 지원시간과 지원금 차이 없음.

자료: 한국보육진흥원(2018) 내부자료

2017년까지 맞벌이 우선 정책을 쓰는 동안에 맞벌이가 차지하는 건수와 시간은 기본형보다 많았으나 2018년 이를 폐지하자 그 비중은 11~12% 수준으로 낮아졌다(표

2-50 참조). 시간제 이용은 지역적 차이를 보이고 있다. 36개월 미만 양육수당 수혜 아동 대비 시간제 보육이용아동 비율이 가장 높은 곳은 제주도(7.3%)이며 이를 제외하고는 대도시에서 높게 나타난다(표 2-51 참조). 그 중 세종시와 울산시가 5%대이고 서울이 4.5%이다.

〈표 2-51〉 시·도별 시간제보육 이용

(단위: 개, 반, 명, 건수, %)

사도	시·군·구	기관수	반수	이용아동수 (A)	36개월 이하 양육수당 수혜아동(B)	비율 (A/B)
서울특별시	25	74	99	4,887	146,901	4.5
부산광역시	14	36	42	1,504	48,514	3.8
대구광역시	6	31	32	848	33,870	2.9
인천광역시	8	17	18	782	45,537	2.1
광주광역시	5	12	12	416	18,697	2.6
대전광역시	5	17	19	551	19,918	3.3
울산광역시	5	14	20	957	20,029	5.8
세종특별자치시	1	3	6	384	7,574	5.7
경기도	23	52	66	3,889	209,208	2.3
강원도	8	12	12	354	16,774	2.4
충청북도	6	13	15	415	21,753	2.1
충청남도	12	16	18	658	29,695	2.5
전라북도	9	16	18	528	19,324	3.1
전라남도	8	18	20	673	21,725	3.4
경상북도	9	15	17	547	31,352	1.9
경상남도	7	14	14	466	45,474	1.2
제주특별자치도	2	13	15	578	9,332	7.3
총계	153	373	443	18,437	745,677	3.0

자료: 한국보육진흥원(2018) 내부자료

시간제보육의 국고 예산은 2019년 110억 원이다. 교사 인건비와 운영비로 지원 조건에 따라 월 22.4만원 또는 32만원(1개반 기준)이 지원된다.<sup>18)</sup>

18) 이용건수 20건 이상, 이용아동수 2명 이상, 이용시간 40시간 이상 모두 해당할 경우 70% 지원, 이용건수 30건 이상, 이용아동수 4명 이상, 이용시간 80시간 이상 모두 해당할 경우 100% 지원

추진 방향과 과제에 대해 살펴보자. 시간제보육은 가정양육 지원의 하나로 지속 확대할 예정이다. 복지부 보육증장기 계획에 의하면 시간제보육을 매년 40개 반씩 늘려서 2022년에 603개소를 확충한다는 계획이다. 시간제보육 이용이 양육수당 수혜자의 3%에 불과하다는 통계는 시간제보육의 확대 필요가 있다고 주장하는 근거가 될 수 있다. 수요 조사에서도 영아부모의 5%가 시간제보육을 자주 이용할 계획이라고 응답하였고 20.7%는 가끔 이용할 계획이라고 응답하였다. 그러나 어느 수준까지 확대할지에 대한 결정은 장시간 무상보육 제공 환경에서 시간제보육 목표와 수요에 대한 면밀한 검토가 요구되는 사안이다. 시간제보육 역할과 관련하여, 긴급보육을 위하여 당일 예약 자리를 할당하던 제도의 폐지로 긴급보육서비스 제공을 사업 목표로 두지 않게 되었다. 즉, 아이가 일정기간 동안 단시간을 정기적으로 이용하는 형태로 정착할 것으로 예상된다. 시간제 보육아동 평균 연간 이용건수는 18회이나 이용시간 66시간을 보면 정기적으로 이용하는 아동 비율이 80%라는 통계와 다소 괴리가 있다. 이는 이용기간 자체가 매우 짧기 때문인 것으로 보인다. 따라서 자주 이용하겠다는 5%도 연간 수요는 아니라고 할 수 있다.

중단기적으로는 자주 이용할 계획이라는 응답 비율 5%에 근거를 두고 이를 목표로 설정하면 복지부 안이 적절하다고 사료된다. 동시에 아동감소 추세도 고려해야 한다. 양육수당 아동 15% 수준까지 이용을 목표로 설정하면 현재의 5배 정도의 확대가 필요한데 이는 과다 추정으로 우려된다.<sup>19)</sup> 단시간 정기보육 수요를 위해 별도의 전담시설을 만들자는 안은 공급 운영자, 보육인력과 비용 등 공급 측면에서 가능성과 효율성이 낮다. 대도시에서 수요 발생 가능성이 높으므로 빈익빈 부익부 우려가 있으나, 공급 확충은 전국 균형배치보다는 수요가 있는 곳을 중심으로 확충하는 것이 효율적이다.

사업초기부터 일부 시간제보육서비스가 평일, 정규 근무시간 기준 등으로 부모의 탄력적 운영 요구에 대응하지 못하고, 시스템 적용으로 이용 절차가 불편하다는 문제가 제기되었지만, 제도 도입 이래 거의 변화 없이 동일하게 운영되고 있다.

19) 설문에 의한 취약보육수요조사의 한계는 실제이용보다 늘 1시간 이상 많은 희망이용시간이나 설문결과와 실제 이용아동 간 차이를보이는 야간보육 사례에서 찾아볼 수 있음.

## 2. 아이돌봄

### 가. 추진 배경 및 경과

아이돌봄 사업은 가정의 아이돌봄을 지원하여 아이의 복지증진 및 보호자의 일·가정 양립을 통한 가족구성원의 삶의 질 향상과 양육친화적인 사회 환경 조성(아이돌봄 지원법 제1조)을 위해 추진되었다. 2006년 시범사업 이후 2007년에 아이돌봄 지원 및 장애아가족 아동양육지원을 신규 사업으로 실시 이후 2012년 아이돌봄지원법 제정을 통해 제도적 기반을 갖추고 지속적으로 사업을 확대하였다.

이어 영아종일제 이용연령을 '10년 신규 실시하고 '14년에 0세아에서 만 24개월로 확대하고 이어서 '17년 만 36개월로 확대하고, 2011년 최소 이용시간을 160시간→120시간으로 변경하였다. 또한 '12년 영아종일제 돌봄 지원 대상을 영유아가구 소득 하위 70% 이하에서 모든 취업부모 대상으로 확대하고 '16년에는 이용가정 소득유형 판정기준 변경하였다(전국가구 평균소득→기준 중위소득).

아이돌보미 처우 및 운영 개선 등에 관한 내용은 다음과 같다. '13년 아이돌보미 4대 보험 가입 및 퇴직적립금 지급('13.9.)하고 취약계층 등에 '아이돌봄서비스 우선 제공' 근거를 신설하였다. '15년에는 영아종일제 대기관리시스템이 운영되고, 아이돌보미 휴일 및 야간활동수당을 지급하였다. 2017년에는 임신 출산 육아에 사용되는 '국민행복카드' 결제 방식이 도입되었다.

특히 현 정부 출범 이후 사업의 확대 및 개선으로 지원 대상과 지원 수준이 크게 확대되고 아이돌보미 처우도 상당 수준 개선되었다(표 2-52 참조). 구체적으로 '18년에 영아종일제·시간제 돌봄 정부지원율을 5%p 상향 조정하고 2019년에 기존 지원율을 각 5%p 증액하고 일부 대상 신규 지원이 이루어졌다. 또한 최소 이용시간을 월 60시간으로 줄여서 단시간 이용도 가능 해졌다. 시간제 돌봄 정부지원시간은 2018년 연 480시간을 600시간으로 확대한데 이어 2019년에 다시 720시간으로 확대하였다. (2019년 가형 최대 연 5,906,160원, 월 492,180원 지원). 그리고 '19년 정부지원 대상을 중위소득 120%에서 150%로 상향 조정하였으며, 영아종일제 가형 최대 월 200시간 이용 시 1,640,600원 지원이 이루어졌다. 또한 아이돌봄수당 인상, 법정수당(주휴·연차·연장근로수당) 지급 등이 이루어졌고, 실시간 신청·대기관리시스템 및 어플



리케이션 구축·개발 중에 있다.

〈표 2-52〉 아이돌봄지원사업 2018년 대비 2019년 사업 비교

(단위: 백만 원, 시간, %)

구분	2018년	2019년
예산	1,083억 7,700만원	2,245억 9,200만원
정부지원대상 (가~다형 정부지원)	가형 60% 이하	가형 75% 이하
	나형 85% 이하	나형 120% 이하
	다형 120% 이하	다형 150% 이하
시간제 돌봄 이용시간	연 600시간	연 720시간
지원가구	46,000 가구	90,000 가구
이용 비용	7,800원/시간당	9,650원/시간당
아이돌보미 수당	7,800원/시간당	8,400원/시간당
아이돌보미 인원	23,000 명	30,000 명
서비스제공기관 종사자	595명	617명

자료: 국회(2018). 『2019년도 여성가족부 소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서』

## 나. 사업 내용

서비스 내용은 다음과 같다. 아이돌봄서비스는 시간제, 영아종일제가 있으며 그 외 질병감염아동 지원 및 기관연계서비스로 구성된다. 시간제는 일반형과 일반형의 돌봄 활동 범위를 포함하고 아동과 관련한 가사가 추가되는 종합형을 두고 있다.<sup>20)</sup>

비용 지원은 다음과 같다. 정부지원 대상은 가형(중위소득 75%이하), 나형(중위소득 120%이하), 다형(중위소득 150%이하)에 해당되며 중위소득 150% 초과인 라형은 정부 지원 없이 100% 자부담 이용으로 이루어진다. 그리고 중복 지원 불가 조건을 두고 있다. 구체적으로 시간제돌봄은 보육료 및 유아학비를 지원받는 아동에게 보육시설 및 유치원 이용시간의 정부지원이 불가하다. 보육료 및 유아학비 지원 아동의 경우 유치원 평일 09~13시, 보육시설 평일 09~17시가 기준이고 주말과 시간연장제 등 실이용 시간에도 지원이 불가하다. 영아종일제의 경우 보육료 및 유아학비, 양육수당(농어촌 양육수당 포함), 시간제 돌봄 이용 아동에게 중복 정부 지원이 불가하다.

20) 이전 보육교사형은 폐지

지원 시간은 영아종일제의 경우 월 60시간~200시간 이내이며 시간제는 연간 720시간 이내이다. 지원 수준의 경우 가, 나, 다형은 소득수준별 차등으로 총비용의 15~85%이다(표 2-53 참조). 기준 비용은 시간제 일반형과 종일제 시간당 9,560원이고, 시간제 종합형은 시간당 12,550원이다.

〈표 2-53〉 아이돌봄 일반형 시간제서비스와 종일제서비스 정부 지원금

소득 유형	소득기준 (4인 가구 기준)	시간제 (시간당 9,650원)		영아종일제 (시간당 9,650원)
		A형	B형	
가형	중위소득 75% 이하 (3,460천원)	8,203원 (85%)	7,238원 (75%)	8,203원 (80%)
나형	중위소득 120% 이하 (5,536천원)	5,308원 (55%)	1,930원 (20%)	5,308원 (60%)
다형	중위소득 150% 이하 (6,920천원)	1,448원 (15%)	1,448원 (15%)	1,448원 (15%)
라형	중위소득 150% 초과	-	-	-

주: (A형) 2012.1.1. 이후 출생 아동, (B형) 2011.12.31. 이전 출생 아동  
 자료: 여성가족부(2019). 『2019년 아이돌봄 지원 사업 안내』.

2019년 지원 대상 및 기준의 변동으로 전년대비 시간당 본인 부담에 차이가 생겼다(표 2-54, 표 2-55 참조). 중위소득 120% 이상, 특히 150% 이상이 많은 혜택을 보는 반면에 75% 이하의 상대적으로 부담액이 증가하는 양상을 보이고 있다. 아이돌보미에 대한 근로기준법 준수를 위한 임금체계 적용이 이용 가정에 부담이 되지 않도록 가, 나, 다형에 대한 정부지원 비율 확대에서 그 차이가 나타난다.

〈표 2-54〉 2018년 대비 2019년도 시간당 본인부담액 증감 현황

(단위: 원)

기준 중위소득		60% 이하	60~75%	75~85%	85~120%	120~150%	150%~
영아종일제		-20	-1,580	350	-1,210	402	1,850
시간제	미취학	-113	-2,453	442	-1,118	402	1,850
	취학	72	-5,388	-80	-80	402	1,850

자료: 국회(2018). 『2019년도 여성가족부 소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서』

〈표 2-55〉 2018년 돌봄서비스 이용 단가 및 지원

소득 유형	소득기준 (4인 가구 기준)	시간제(시간당 9,650원)		영아종일제 (월 156만원, 200시간 기준)
		A형	B형	
가형	중위소득 60% 이하 (2,712천원)	6,240원 (80%)	5,460원 (70%)	117만원(75%)
나형	중위소득 85% 이하 (3,841천원)	3,900원 (50%)		85.8만원(55%)
다형	중위소득 120% 이하 (5,423천원)	2,340원 (30%)		54.6만원(35%)
라형	중위소득 120% 초과	-		

주: (A형) 2011.1.1. 이후 출생 아동, (B형) 2010.12.31. 이전 출생 아동

자료: 여성가족부(2018). 『2018년 아이돌봄 지원 사업 안내』

## 다. 아이돌봄서비스 이용

아이돌봄서비스의 이용 가구와 아동 규모는 지속적으로 증가하였다. 아이돌봄 이용 가구수는 2013년 5만 1천여 명에서 점차 증가하여 2018년 64,591가구로 집계되었다(표 2-56 참조). 2018년 기준 시간제돌봄 이용 가구가 6만 정도로 절대 다수이고 영아종일제 이용가구는 4,538가구이다. 이용 아동 수는 2013년 74,844명에서 2018년 94,652으로 증가하였다. 2018년 기준 영아 38,859명, 유아 29,113명이고, 6세 이상 아가 26,680명이다.

〈표 2-56〉 아이돌봄 지원사업 현황('13년~'19년)

연도	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
이용가구 수	51,393	54,362	57,687	61,221	63,546	64,591	90,000(목표)
시간제	47,700	49,989	52,354	55,958	58,489	60,053	
영아종일제	3,693	4,373	5,333	5,263	5,057	4,538	

이용 아동 수	계	74,844	80,180	84,494	88,847	92,626	94,652	140,000(목표)
	만 0~2세	30,438	30,044	31,798	35,518	40,000	38,859	-
	만 3~5세	24,420	26,206	27,226	27,552	27,707	29,113	
	만 6세 이상	19,986	23,930	25,470	25,777	24,919	26,680	
아이돌보미 수(명)		16,393	17,208	17,553	19,377	20,878	23,675	30,000(목표)
소요 예산(백만원)		70,260	78,516	78,716	82,816	87,899	108,377	224,592

자료: 여성가족부(2018). 『2018년 하반기 주요업무 참고자료』; 여성가족부(2019). 내부자료

서비스 신청 인원을 기준으로 파악된 아이돌봄 서비스의 신청 대비 연계 가구 비율은 2016년 78.9%, 2017년 77.5%로 신청자 중 22% 이상 정도가 연계되지 못한 것으로 나타나고 있다(표 2-57 참조). 특히 시간제 돌봄이 연계 안 된 비율이 높다.

〈표 2-57〉 최근 3년간 아이돌봄 서비스 신청 및 이용 가구

(단위: 가구, %)

구 분	종일제 돌봄(A)			시간제 돌봄(B)			전체(A+B)		
	신청	이용	이용/신청 비율	신청	이용	이용/신청 비율	신청	이용	이용/신청 비율
2016년	5,922	5,263	88.9	71,632	55,958	78.1	77,554	61,221	78.9
2017년	5,511	5,057	91.8	76,491	58,489	76.5	82,002	63,546	77.5
2018년 6월	4,024	3,801	94.5	55,640	45,772	82.3	59,664	49,573	83.1

자료: 국회(2018). 『2019년도 여성가족부 소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서』

시간제 이용 및 가구의 특성은 다음과 같다. 시간제돌봄 이용가구의 계층별 구성을 살펴보면 지원이 가장 많은 가형과 정부 지원이 없는 라형의 비중이 높음을 알 수 있다(표 2-58 참조). 2017년 기준으로 가형이 34.2%, 라형이 43.2%이고, 이용자 중 비용 지원 이용자인 가~다형의 비중이 2017년에 56.8%이다. 가구 특성으로는 일반가정이 2018년 24%를 차지하고 있다(표 2-59 참조).

〈표 2-58〉 시간제 이용가구 특성

(단위: 가구)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017	'18년 6월
이용가구	47,700	49,989	52,354	55,958	58,489	45,772
가	20,960	20,697	20,154	20,092	19,997	16,487
나	5,461	5,747	6,306	6,882	7,491	6,015
다	4,178	4,413	5,057	5,238	5,742	4,921
소계	30,599	30,857	31,517	32,212	33,230	27,423
라	17,101	19,132	20,837	23,747	25,259	18,349
이용가구 비율						
가	43.9	41.4	38.5	35.9	34.2	36.0
나	11.4	11.5	12.0	12.3	12.8	13.1
다	8.8	8.8	9.7	9.4	9.8	10.8
소계	64.1	61.7	60.2	57.6	56.8	59.9
라	35.9	38.3	39.8	42.4	43.2	40.1

주: '12 ~ '15년 전국가구 평균소득 기준, '16년 이후 중위소득 기준

자료: 여성가족부(2018). 『2018년 하반기 주요업무 참고자료』

〈표 2-59〉 시간제 이용 가구 유형

(단위: 가구)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017	'18년
이용가구	47,700	49,989	52,354	55,958	58,489	45,772
한부모가정	2,916	3,184	9,041	10,340	12,461	10,763
조손부모가정	33	61	48	56	23	15
장애부모가정	405	416	380	455	470	380
맞벌이가정	24,171	27,613	27,752	27,565	22,894	17,589
다자녀가정	5,697	6,563	6,475	7,028	6,627	4,955
기타 양육부담	1,230	1,405	1,408	1,572	1,493	1,078
일반가정	13,248	10,747	7,270	8,942	14,520	10,992

주: '12 ~ '15년 전국가구 평균소득 기준, '16년 이후 중위소득 기준

자료: 여성가족부(2018). 『2018년 하반기 주요업무 참고자료』

시간제돌봄 이용은 오전 10시 이전과 오후 4시~8시에 집중되고 있다. 특히 시간제 돌봄 이용이 가장 많은 시간대는 기관 하원시간인 오후 16~18시와 출근 시간대인 오전 6~8시 시간대로, 각각 전체 이용건수의 30%, 20%를 차지한다. 그 다음으로는 오전 8~10시와 저녁 18~20시가 각각 13%, 12%이다(표 2-60 참조).

〈표 2-60〉 시간제 돌봄 시간대별 이용 현황: 2017

(단위: 건)

시간대	오 전			오 후			저 녁		심야 22~6	합계
	6~8	8~10	10~12	12~14	14~16	16~18	18~20	20~22		
이용건수	964,482	598,055	298,677	277,302	421,255	1,430,620	557,088	69,628	94,064	471,371
(비율)	(20)	(13)	(6)	(6)	(9)	(30)	(12)	(1)	(2)	100

자료: 국회(2018). 『2019년도 여성가족부 소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서』

영아종일제 이용가구의 특성의 경우, 2017년 기준으로 보면 가형과 라형이 35% 전후로 비슷한 비중이고 나와 다형이 약 30%를 차지한다(표 2-61 참조). 라형을 지원하지 않은 2016년과 2017년을 기준으로 살펴보면, 65% 내외 가구가 정부 지원 가구이고 35% 내외가 정부 미지원 가구이다.

〈표 2-61〉 종일제 이용가구 특성

(단위: 가구)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017	'18년 6월
이용가구	3,693	4,373	5,333	5,263	5,057	3,801
가형	967	1,036	1,179	1,583	1,813	2,670
나형	604	687	843	918	886	1,506
다형	742	1,003	1,244	891	627	692
라형	1,380	1,647	2,067	1,871	1,731	472
지원가구	3,693	4,373	5,333	3,392	3,326	1,121
이용가구						
가형	26.2	23.7	22.1	30.1	35.9	70.2
나형	16.4	15.7	15.8	17.4	17.5	39.6
다형	20.1	22.9	23.3	16.9	12.4	18.2
라형	37.4	37.7	38.8	35.6	34.2	12.4
지원가구	100.0	100.0	100.0	64.4	65.8	29.5

주: '12 ~ '15년 전국가구 평균소득 기준, '16년 이후 중위소득 기준

'12 ~ '15년 가, 나, 다, 라형 정부지원, '16년 이후 가, 나, 다형 정부지원

자료: 여성가족부(2018). 『2018년 하반기 주요업무 참고자료』

아이돌보미 관리 및 근로 현황은 다음과 같다. 아이돌봄서비스는 2017년 기준 222개 기관에서 21,065명의 아이돌보미를 관리 운영 중에 있다. 아이돌보미 규모는 100인~200인 미만인 35.6%, 5인~50인 미만 33.8%이다(김영란, 2019). 아이돌보미는 희망자 중 결격사유 조회 및 면접을 거쳐 선발하여 90시간의 교육 이수(현장실습 10시간 포함) 후 활동을 하며 매년 보수교육 16시간을 이수한다. 이때 행정정보공동이용시스템으로 결격사유 및 범죄경력 유무 우선 확인하고 있다. 양성인원 대비 활동 인원은 10% 정도이다(표 2-62 참조).

〈표 2-62〉 아이돌보미 현황

(단위: 명)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (안)
활동인원	1,415	1,500	7,417	7,262	10,758	11,589	16,393	17,208	17,553	19,377	20,878	23,000
양성인원 (45,905명)	2,205	1,545	7,729	2,796	4,729	3,149	6,692	3,021	2,978	4,886	3,781	2,394

자료: 국회(2018). 2019년도 여성가족부 소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서」

아이돌보미의 급여는 기본시급 시간당 8400원, 주휴일이며, 야간·휴일·연장 근로, 연차유급휴가 수당 산정 등에 따라 발생하는 법정 제수당이 지급된다(표 2-63 참조).

아이돌보미 근로자성의 인정으로 근로기준법 등 노동관계법을 적용해야함에 따라 이용 요금 시간당 9,650원과 돌봄 수당 시급 8,400원이 구분된다.

〈표 2-63〉 2018년 대비 2019년도 아이돌보미 관련 지원 비교

(단위: 원)

구분	시간당 서비스 이용요금				4대보험/월	퇴직금/월	배상보험/년
	합계	기본수당	주휴수당	연차수당			
2018년	7,800	7,800	미지급		98,220	95,710	19,750
2019년	9,650	8,400	1,250		116,450	102,820	20,000

주. 근로자성 인정으로 주 15시간이상 활동하는 아이돌보미의 경우 주 1회분의 유급 주휴를 보장함.

자료: 국회(2018). 2019년도 여성가족부 소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서.

2017년 기준 월평균 60시간 이상 활동하고 있는 아이돌보미는 전체의 68.4%이고 월평균 근로시간은 2017년 기준 96.18시간이다(김영란, 2019). 아이돌보미 중 월평균 60시간 이하 활동자는 2017년 기준 31.6%이다. 이 비율은 2015년 39.3%, 2016년 41.6% 대비 감소한 것이다. 61시간~174시간 활동자는 56.5%이고 175시간 이상 활동 아이돌보미는 11.9%로 2015년에 비해 2.1%p 증가하였다. 참고로 2019년의 아동 학대사건으로 아이돌보미 관리 강화 방안이 제시되었다.<sup>21)</sup>

## 라. 사업 특성과 과제

아이돌보미 사업은 보육지원 등 타 지원과의 중복 사용 가능성이 있다. 기관 이용과 지원 중복 규정을 두고 있으나 어린이집과 유치원 이용시간 이외 시간에 아이돌보미 사용이 가능하므로 다수의 영유아가 중복 사용하고 있어 중복 혜택이 가능하다. 2018년 아이돌봄서비스 실태조사에 의하면 아이돌봄서비스 이용 영아의 57.0%, 유아의 92.6%가 어린이집과 유치원 등 반일제 이상 기관 서비스도 함께 이용하는 아동인 것으로 파악되었다(표 2-64 참조). 기관에 다니면서 월 60시간 아이돌보미 이용 시 가형 49만 원 이상, 나형 월 30만 원 이상, 다형은 월 86,880원을 정부가 보육료, 교육비에 추가로 지원하는 셈이다.

21) 안적성검사 도입 등을 통한 채용 단계 검증 강화, 현장실습 확대 등 현장 사례 중심의 소규모 교육 실시, “통합관리시스템” 구축, 부모 공개, CCTV 등 설치 동의 돌보미 영아 대상 서비스에 우선 배치, 아동학대 시 자격정지 2년, 자격취소처분 5~20년으로 강화(여성가족부(2019.4.25). 보도자료 “아이돌보미 선발부터 서비스 품질관리까지 아이돌봄서비스 종합개선”)

〈표 2-64〉 아이돌보미 이용 영유아 기관 중복 이용

(단위: %(명))

구분	기관 비이용	기관 이용			계
		어린이집	유치원	기타	
영아	43.0	50.8	5.0	1.2	100.0(3,173)
유아	7.4	50.8	40.2	1.6	100.0(2,703)

자료: 이정원 외(2018). 『2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구』. 여성가족부·육아정책연구소

아이돌보미 사업은 보육지원 등 타 지원 수준과 조화를 이루지 못하고 있다. 서비스 형태가 보육은 집단서비스이고 아이돌봄은 개별서비스이므로 이용 비용에 차이가 있으므로 지원액에도 차이를 두는 것이 문제가 되지 않는다는 시각이 있다. 그러나 수혜자 기준으로 형평성 논란이 있을 수 있고, 또한 국가가 개별서비스 욕구를 어느 정도 충족시켜야 하는지에 대한 합의도 필요한 상황이다. 참고로 시간제 일반 가형은 최대 연 5,906,160원, 월 492,180원이 지원되며, 영아종일제 월 200시간 이용 시 가형은 1,640,600원, 나형은 1,061,600원이 지원된다.

이론적으로 아이돌보미 사업은 기관서비스와 상호 배타적인 만큼 양육지원 지원체계 개편 시 대상에 포함시켜 논의하는 것이 마땅하지만 현실적으로 쉽지 않다. 시간제 돌봄은 사실상 기관서비스와 중복 이용이다. 그리고 영아종일제 지원 비용 수준을 고려하면 연계하기 어렵다. 연계할 경우 결국 지원 수준을 보육과 맞추어야 할 것인데, 이 경우에 사업을 확대하기 어려워 질 것이라는 우려가 있다. 이에 소득 수준을 반영하는 제도로 보편적 지원과의 조화 방안도 검토 대상이다.

운영 및 인력관련 과제는 다음과 같다. 현재 수요자와 공급자 희망시간대에 격차가 발생하여 수요를 모두 충족시키지 못하고 있다. 돌보미 양성 인원 대비 약 10% 정도만 활동하고, 활동 시간도 월 60시간 미만이 30% 정도이다. 또한 아이돌보미 근로자로서의 위상이 취약한 것도 문제이다. 아이돌보미 자격 기준이 미약하고 양성 및 현직 교육 수준이 낮으며, 아이돌보미 고용 안정성, 근로자성 및 일정한 소득 담보가 취약하여 해결이 필요하다. 휴게시간 준수도 중요한 과제 중 하나이다. 한편 건강가정지원센터가 운영기관으로 아이돌보미의 고용주가 됨에 따라 노무관리 업무를 담당하여야 하는 부담을 지고 있다.



### 3. 초등돌봄

#### 가 추진경과(2004~2018)

2004년부터 초등돌봄은 초등학교를 중심으로 교육부 주관으로 추진되었다. 초등보육교실 운영 경과를 살펴보면, 2004년 초등 저학년 ‘방과후 교실’의 시범운영(28개교)이 행해졌다. 2009년에는 야간까지 하는 종일돌봄교실의 시범운영(300개교)이 이루어졌고, 2010년에는 명칭을 ‘초등돌봄교실’로 변경하여 확대(6,200실) 등 추진이 이루어지고 있다. 운영 시간은 학기 중 12:00~19:00, 방학중 08:00~19:00이다.

온종일돌봄교실 운영의 경우, 2011년부터 ‘엄마품 온종일 돌봄교실’이 시범 운영되고 있다. 아침돌봄(06:30~09:00), 오후돌봄(방과후~17:00), 저녁돌봄(17:00~22:00)으로 구성된다. 2013년에는 방과후 돌봄서비스의 범정부 통합 지원 시범운영이 이루어졌다. 2014년에는 초등학교 1~2학년 희망학생 대상 돌봄교실이 운영(10,966실)되었고 프로그램 운영을 위한 재료비, 저녁돌봄 안전관리 시스템, 보조인력 지원 등 내실화가 추진되었다. 2015년에는 돌봄이 필요한 맞벌이·저소득층·한부모 가정 학생 대상 만족도 높은 돌봄교실이 운영되었다. 그런데 돌봄교실 공급 부족으로 희망자를 모두 수용하기 어려워 서비스 대상은 희망 학생에서 돌봄 필요 아동으로 변경되었다. 1~2학년 중심 돌봄교실 운영, 3학년 이상 방과후학교 연계형 돌봄교실 운영으로 학년 특성을 반영한 전 학년 돌봄 추진이 이루어졌다. 문재인 정부 국정과제로 ‘온종일 돌봄 체계 구축’가 추진되었고, 2018년 4월 관계부처 합동으로 「온종일 돌봄체계 구축·운영 계획」이 발표되고 양육에 대한 국가책임 강화되었다. 온종일 돌봄교실을 초등학교 전 학년으로 점차 확대하고 내실화를 병행 추진하며 중앙-지방간 협업을 위한 범정부 공동추진단 구성·운영 중에 있다.

#### 나. 돌봄교실 공급

초등학교 초등돌봄 공급이 지속적으로 확대되어 2017년 6,054개 초등학교에서 11,980개의 초등돌봄교실이 운영되어 245,303명의 학생이 이용하고 있다. 2010년, 2014년에는 운영교실 수 및 이용아동이 전년 대비 크게 증가하였고, 2017년 이후 다

시 증가하는 추세를 보이고 있다(표 2-65 참조). 시·도별로 보면 경기도와 서울시의 운영교실 수 및 이용학생 수가 많다(표 2-66 참조).

〈표 2-65〉 최근 10여 년간 초등돌봄교실 운영 추이

(단위: 개, 실, 명, '18.4.30. 기준)

구분	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
학교수	2,508	2,962	4,146	5,177	5,430	5,652	5,784	5,938	5,972	5,998	6,054	6,078
교실수	2,718	3,334	4,622	6,200	6,639	7,086	7,395	10,966	12,380	11,920	11,980	12,398
학생수	50,247	54,638	77,155	104,496	124,013	159,248	159,737	221,310	239,798	238,480	245,303	261,287

자료: 교육부(2019.1. 9) 보도자료. “신학기 초등돌봄교실 운영 미리 챙겨 돌봄”

〈표 2-66〉 2018년 시·도별 초등돌봄교실 운영 현황

(단위: 개, 실, 명, '18.4.30. 기준)

시·도	학교 수	교실 수	학생 수	시·도	학교 수	교실 수	학생 수
서울	569	1,730	36,833	강원	363	542	11,083
부산	300	584	12,749	충북	259	450	9,427
대구	225	443	9,365	충남	420	744	15,595
인천	250	571	12,290	전북	419	756	16,653
광주	152	291	6,195	전남	426	656	14,258
대전	149	399	8,119	경북	490	797	16,302
울산	120	276	6,153	경남	512	896	20,340
세종	47	145	2,945	제주	106	185	4,626
경기	1,271	2,933	58,354	계	6,078	12,398	261,287

주: 국·공·사립학교, 분교 포함 / 방과후학교 연계형 돌봄교실 포함

자료: 교육부(2019.1.9) 보도자료. “신학기 초등돌봄교실 운영 미리 챙겨 돌봄”

## 다. 온종일돌봄체계구축 추진

연차적 초등돌봄교실 공급을 확충하고 대상 기준을 이용 필요 학생으로 조정함에도 불구하고, 핵가족화 심화, 맞벌이 가구 증가 등에 따른 돌봄 서비스 수요 증가에 비해 공급은 부족한 실정이다. 방과후·방학중 돌봄 사각지대 발생으로 초등돌봄 공백은 학부모의 일·가정 양립을 어렵게 만들며, 저출산 문제의 원인으로 지적되고 있다. 또한 초등돌봄 신청자 중 이용하지 못하는 미충족 수요가 점차 증가하는 추세이다(표 2-67 참조). 초등학생 공적 돌봄서비스 이용률은 12.5%이다. 국민건강관리공단 자료에 의하면 2017년 신학기에 초등학교 1~3학년 자녀를 둔 직장건강보험 가입여성 15,841명이 퇴사하였다.

〈표 2-67〉 초등돌봄 신청자와 이용자 수

(단위: 개소, 명, 천명)

연도	'16	'17	'18
신청	241,310	254,529	276,029
이용	238,480	245,303	261,287

자료: 교육부(2019. 1. 9) 보도자료. “신학기 초등돌봄교실 운영 미리 챙겨 돌봄”

교육부, 보건복지부가 지역아동센터 지원과 다함께돌봄사업을 추진하여 초등돌봄 전체 이용 아동을 현재 33만 명에서 2022년까지 53만 명으로 확대한다는 방침을 세웠다(그림 2-5 참조).<sup>22)</sup> 2018년 국고예산 추경으로 700개 교실 확충에 이어 2019년에도 700개 확충 등 초등돌봄교실을 '22년까지 총 3,500실 확대 추진한다는 계획이다. 연도별 목표는 ('18) 25.4만명→('19) 26.8→('20) 28.2→('21)29.6→('22) 31이다. 또한 돌봄 공간 확보를 위한 돌봄교실 신·증설, 노후 돌봄교실 환경 개선, 민간기부금을 활용한 혁신적 리모델링 등 시설환경 개선을 추진하고 있다. 그리고 마을돌봄 기관 연계를 통한 돌봄 사각지대 해소도 추진한다. 구체적으로 마을돌봄 기관과 돌봄 인력(외부강사) 및 시설, 프로그램 공유, 돌봄서비스 제공시간 등을 상호 연계 운영할 계획이며, 초등학교 내 활용가능교실을 지역사회에 개방하여 지자체 등이 운영하는 돌봄 시설을 설치할 예정이다.

[그림 2-5] 온종일 돌봄체계 계획

	2018년 (33만)		확대 (20만)		합계 (53만)
학교돌봄	24만	+	10만	⇒	34만
마을돌봄	9만	+	9만(다함께돌봄센터) 1만(지역아동센터 등)	⇒	19만

자료: 관계부처합동(2018.4.4.). “온종일 돌봄체계 구축·운영 계획”

22) 범정부가 2018년 4월 확정된 온종일돌봄체계 구축·운영 실행계획 주요 내용은 지역혁신을 통한 선도모델 구축, 초등단계 돌봄서비스 확대 및 내실화, 체계 구축을 위한 제도적 지원의 3개 핵심과제와 온종일 돌봄생태계 구축 선도사업 추진, 온종일 돌봄 생태계 모형제시, '학교-지역연계'를 통한 학교돌봄 확대, 지역사회형 돌봄지원체계 구축, '중앙 및 지방 돌봄 협력·전달체계' 구축 운영, 체계 구축을 위한 행정·재정적 지원의 6개 중점추진과제임.

초등돌봄 프로그램은 오후돌봄교실(방과후~17시까지), 방과후학교 연계형 돌봄교실(방과후~17시까지), 저녁돌봄교실(17시~22시), 방학 중 돌봄교실(09시~17시)로 구성되었다(서울특별시교육청 외, 2019). 오후돌봄교실은 전용교실과 인력을 배치하고 저소득층 한부모 등 취약계층 우선으로 1, 2학년에서 점차 고학년으로 확대 추진할 계획이다. 연계형 돌봄교실은 방과후학교 프로그램에 1개 이상 참여하면서 오후돌봄교실을 이용하지 않는 학생들을 대상으로 겸용교실 및 전용교실에서 교육기부, 자원봉사, 학부모, 교원 등 학교 여건별로 다양한 인력을 활용하여 제공할 예정이다. 또한 돌봄교실 서비스 질 제고를 위해 시·도교육청과 지속 협의·소통하여 돌봄 인력 고용안정성 및 처우개선을 병행 추진할 것이며, 돌봄 전담사 무기직 전환(98%가 무기직), 평균 임금 인상 등을 꾀하고 있다.

## 라. 이용

초등돌봄교실 이용 비율은 1학년 5.4%, 2학년 4.7%이며 3학년 2.2%이며 고학년은 1%대이고 방과후학교 연계형 비율은 1학년이 4.0%로 비교적 높고 2~4학년이 2.3%이며 5~6학년은 1%대로 학년이 올라갈수록 낮아지고 있다(표 2-68 참조). 사교육 비중은 저학년 15~24%, 고학년 26~28%로 큰 비중을 차지하고 있다. 초등돌봄서비스 이용시간은 1.72시간으로 파악되었다. 이외 지역아동센터 1.88시간, 아이돌봄서비스 1.57시간 순이다(김영란 외, 2018).

〈표 2-68〉 초등돌봄 방법별 이용 비중

(단위: 만원)

구분	부모	조부모 등	초등돌봄 교실	방과후 학교 연계형	방과후 아카데미	지역 아동센터	아이돌봄	방과후 학교	사교육 (학원 학습지 등)	민간 베이비 시터	가사 도우미
1학년	48.7	11.5	5.4	4.0	1.7	2.1	1.2	6.6	15.0	0.5	0.7
2학년	45.7	9.2	4.7	2.8	1.6	2.1	1.0	6.7	20.4	0.6	0.6
3학년	41.9	7.3	2.2	2.3	1.6	2.6	1.7	7.4	24.3	0.6	1.0
4학년	43.9	5.7	1.1	2.2	2.2	2.7	1.1	6.1	28.4	0.5	0.8
5학년	41.5	5.6	1.4	1.3	2.3	2.2	1.4	6.0	26.9	0.9	0.8
6학년	42.1	5.6	1.0	1.7	1.9	1.7	1.3	5.5	26.7	0.5	0.5

자료: 김영란 외(2018). 『초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요 분석 연구』. 대통령 직속 저출산고령사회위원회

〈표 2-69〉 초등돌봄 방법별 이용 평균 비용

(단위: 만원)

구분	초등돌봄 교실	방과후 학교 연계형	방과후 아카데미	지역 아동센터	아이돌봄	방과후 학교	사교육	민간 베이비 시터	가사 도우미
1~6학년	9.3	11.5	13.1	10.9	17.4	19.9	39.1	18.1	30.1
1학년	8.7	11.4	12.4	9.1	20.3	19.7	35.0	22.9	46.1
2학년	8.1	10.2	13.8	11.6	16.7	19.9	36.3	18.4	25.5
3학년	10.7	12.6	14.2	12.0	17.3	19.2	40.0	20.1	31.5
4학년	11.3	13.1	12.5	12.1	18.2	20.3	40.6	13.6	22.0
5학년	9.7	11.1	12.8	10.7	12.4	20.5	40.6	14.2	28.3
6학년	11.3	10.8	12.3	8.2	11.9	20.6	43.9	18.8	26.0

자료: 김영란 외(2018). 『초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요 분석 연구』. 대통령 직속 저출산고령사회위원회

초등돌봄교실 이용 비용은 전체 월 평균 93,000원으로 산출되었다. 저학년이 평균보다 다소 낮다(표 2-69 참조). 사교육 비용은 초등학교 1학년도 35만 원으로 추정되고, 비중이 상대적으로 매우 낮은 가사도우미의 경우 1학년의 월 평균 비용이 46만 원에 달한다.

## 마. 과제

초등돌봄 과제는 다음과 같다. 먼저 초등학교 저학년 초등돌봄은 인력이나 서비스의 질이 매우 높아서 수요가 많지만 공급이 부족한 실정이다. 이에 대상을 서비스 필요 아동으로 제한하는데, 사실상 이는 취약계층을 대상의 우선순위로 두는 것이므로 지역에 따라서는 일반 아동들의 이용이 불가한 실정이다. 김영란 외(2018)은 인구 총조사 기반 및 설문조사를 이용한 3가지 방법으로 방과후돌봄 수요를 추정한 결과, 필수 수요 40만에서 57만, 최대수요는 약 118만 가구에서 146만 가구에 달한다고 제시하였다.

또한 초등돌봄은 설치나 운영 비용이 많이 들고 공간 확보의 문제가 있으므로 확충에 쉽지 않다. 특히 양적 확대는 아동이 거주하는 지역사회 단위의 수요에 기초하여야 하기 때문에 더욱 어렵다. 부모들이 방과후 돌봄 요구로 이동시 안전한 보호지원과 집과 학교에서의 이동거리를 중요시한다는 점(김영란 외, 2018)도 문제이다.

초등학교 아동 부모 돌봄 비용 부담에 차이가 있다. 초등돌봄도 10여만 원 가까이 지불하므로 아동수당 연령 확대의 근거가 될 수 있다. 마을돌봄 기관 연계를 통한 돌봄

사각지대 해소 방안은 일부 성공 사례도 있으나 일반적으로 보편화되기 어려운 상황이다. 2013년에도 방과후 돌봄서비스 범정부 통합 지원 시범운영을 하였으나 보편화되지 못하고 일부 성공 사례가 있을 뿐이다.

#### 4. 다함께 돌봄 사업

##### 가. 도입 배경

그간 지속적인 보육 및 돌봄서비스 확대에도 불구하고, 출퇴근 시간, 방과후, 부모 병원 이용 시 등 아동을 일시, 긴급하게 맡길 수 있는 인프라 등이 부족하였으며, 지역 주민의 수요와 지역자원 등 지역 상황을 고려한 맞춤형 돌봄서비스 제공에는 한계가 있었다.<sup>23)</sup>

이러한 상황에서 시행된 다함께 돌봄은 6~12세 아동(초등학생)을 대상으로 일사·긴급돌봄, 프로그램 운영, 등·하원 지원 등 다양한 형태의 지역 맞춤형 돌봄서비스를 발굴·제공하여 돌봄 사각지대를 해소하고 맞벌이 가정의 육아부담을 경감시키기 위한 사업이라 할 수 있다. 공공시설 등 접근성이 높고 개방된 안전한 시설의 유휴공간과, 지역 내 다양한 인적자원을 활용하여, 다함께 돌봄센터(Community Child Care Center)를 구축하고, 돌봄이 필요한 12세 이하 아동에게 일시·긴급돌봄, 등·하원 지원 등 지역 맞춤형 돌봄서비스 제공하고 있다. 법적으로는 아동복지법 제44조의2제1항에서 다함께 돌봄센터는 초등학교의 정규교육 이외의 시간 동안 돌봄서비스를 제공하기 위해 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 설치·운영하는 시설로 규정하고 있다. 사회복지사업법 제2조제1호에서도 “사회복지사업”을 행할 목적으로 설치된 사회복지시설로 명시하고 있다.

##### 나. 운영 및 지원 기준

다함께돌봄센터의 설치·운영 주체는 지방자치단체이므로, 직영 방식으로 시설을 운

23) 보건복지부(2017. 7. 27.) 보도자료. 온 마을이 나서서 아이를 돌봄시다

영하는 것이 권장되나, 돌봄서비스에 관한 전문성 활용 및 지역사회 참여를 활성화하기 위해 위탁 운영이 가능하다(아동복지법 제44조의2 제2항). 돌봄은 일정한 기간이 정해진 정기적(종일돌봄, 시간제돌봄) 상시돌봄과 학교 휴업, 이용자의 긴급사유 발생 등으로 갑자기 발생한 비정기적 일시돌봄으로 구성된다. 종일 돌봄은 매일 센터 표준 서비스 제공시간(학기 중은 14시~19시)동안, 시간제 돌봄은 정기적인 단시간 혹은 요일별 이용에 해당한다. 운영시간은 학기 중 14:00~19:00(종일돌봄 제공 시간과 동일), 방학(단기방학 포함) 중 09:00~18:00이다. 이용료는 수납한도액 10만원 미만이다.

설치비, 기자재비 및 인건비 지원 내용은 다음과 같다(보건복지부, 2019). 설치비는 시설 리모델링비 및 공사와 직접 관련 있는 부대경비로 개소당 지원 단가는 최대 50백만 원(지방비 포함)이다. 기자재비 개소당 최대 20백만 원(국비 전액)이다. 인건비는 센터장 1인, 시간제 돌봄선생님 2인의 인건비(월급여, 4대보험사업자부담금, 퇴직적립금)로 개소당 최대 50백만 원(지방비 포함)이다. 지원 기준은 센터장 월 1811,400 원, 4시간 돌봄선생님 월 873,000원으로 책정된다. 소요예산은 2018년 9억 원에서 2019년 107억 원 규모로 증가하였다.

#### 다. 설치 현황과 과제

다함께 돌봄 사업은 2018년 22개소 돌봄센터 설치 및 운영으로 시작하여 2019년에 200개소, 2022년까지 전국 지방자치단체에 총 1,800개소를 신설 계획 중에 있다. 2019년 6월 현재 55개소가 설치되고, 직영, 건전가정지원센터, 복지관, 도서관, 단체, 주민자치위원회 등이 운영되고 있으며, 주민센터, 도서관, 복지관 등 공공시설에 우선적으로 설치하도록 추진되고 있다. 서울시는 지자체 사업을 추가하여 키움센터로 운영하고 있다.

〈표 2-70〉 다함께 돌봄센터 설치 현황: 2019년 6월

(단위: 개소)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
수	13	5	1	2	2		2	3	5	1	1	4	1	3	2	4		55

자료: 한국보육진흥원(2019). 다함께 돌봄센터 설치 운영 현황

향후 과제는 다음과 같다. 비록 사업 초기이지만 서비스의 질적 수준 확보를 위해서는 인력의 자격 기준이 마련되어야 하고, 이에 의거하여 인력 지원 기준이 조정되어야 한다. 그리고 센터장과 평일 4시간 돌봄선생님 인건비 수준이 낮아서 민간 기관과 경쟁력을 갖추기 어려워 보이는 바, 운영 여하에 따라 취약계층 대상 또는 단순 기능 수행기관이 될 우려가 있다. 특히 교사가 단시간 일자리이므로 전문성 확보에 한계가 우려가 있다.

## 5. 지역아동센터

### 가. 추진경과

지역아동센터는 지역사회 내 방과후 돌봄서비스를 필요로 하는 18세 미만을 대상으로 아동의 건전육성을 위하여 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 복지서비스를 제공하는 사업으로 2004년 아동복지법을 개정하여 ‘지역아동센터(구, 공부방)’를 아동복지시설로 법제화하였다. 「아동복지법」 제50조~제52조, 제54조~제75조(설치근거 「아동복지법」 제52조 제1항 제8호), 사회복지사업법」 제3조(다른법률과의 관계)에 따라 「아동복지법」에 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다.

이후 지속적으로 지원 수준을 지속적으로 개선하고 지원 인프라를 갖추었으며 서비스와 프로그램 질적 수준 제고를 위하여 질 관리를 강화하고 있다. 2006년에는 ‘지역아동정보센터’의 설치·운영으로 조사연구, 교육, 정보제공 등 종합적 운영·지원이 추진되었고, 2007년에는 아동복지교사 지원이 실시되고 ‘아동복지교사지원센터’이 설치·운영되었다. 2011년에는 지역아동센터지원단(중앙 1개소, 시도 15개소)을 통합 설치하였다. 2012년에는 방과후 돌봄서비스 관계 부처간(보건복지부, 교육부, 여성가족부, 안전행정부) 업무협약 체결(‘12.10)이 이루어져 방과후 돌봄서비스 연계가 추진되었다. 그런데 지역사회 기관 간 초등돌봄 연계 추진은 교육부가 여러 모형을 개발하여 보급하고 일부 성공적 사례들이 있으나 원활하게 보편화되고 있지 못하고 있는 실정이다.



## 나. 지원 수준

지원 수준은 다음과 같다. 지원은 기본운영비, 우수지역아동센터 지원, 특성별 운영비로 구분한다. 국고지원 예산은 2018년 1587억 원, 2019년 1731억 원이다. 기본운영비의 경우 2019년 4,135개소에 신고아동정원, 지역별 특성, 법정종사자 수에 따라 기준 월 458만~670만 원(평균 529만 원)이 차등 지원된다. 우수지역아동센터 지원은 '17년 신규 사업으로 별도 시행하고 있다. 특성별 운영비 지원은 기본운영비를 받는 시설 중 지자체가 선정한다.

## 다. 이용

지역아동센터 수는 2017년 기준 4,189개소이다. 전체 지역아동센터 중 초·중·고생 이용 센터가 3,189개소(77.5%)로 가장 많았으며, 초등전용이 870개소(21.1%), 중고생 전용이 56개소(1.4%) 순으로 조사되었다(보건복지부, 2018). 지역아동센터 이용 아동 수는 2011년 이후 거의 변동 없이 10~11만 명 수준을 유지하여 2017년 말 108,678명으로 추산되었다. 2017년 기준 지역아동센터 이용 아동 중 38.7%가 초등학교 저학년, 39.4%가 초등학교 고학년으로 78.1%가 초등학생이다. 최근 수년간 초등학교 저학년생은 지속적으로 증가하고 고학년은 감소하는 추세를 보이고 있다. 초등학교 저학년은 2017년 1학년 11,591명(27.6%), 2학년 14,049명(33.5%), 3학년 16,330명(38.6%)이다(표 2-71 참조). 2017년 기준 지역아동센터 일일 이용 아동 가구는 과반수 정도가 기초생활 수급자 및 차상위로 파악되었다(표 2-72 참조).

〈표 2-71〉 연도별 지역아동센터 및 이용 아동 현황

(단위: 개소, 명, %)

구분	시설수	이용아동						
		계	미취학	초등 저학년	초등 고학년	중학생	고등학생	탈학교
2011	3,985	104,982	4,578	37,407	42,324	17,374	3,014	285
2012	4,036	108,357	4,028	38,030	42,396	20,017	3,663	223
2013	4,061	109,066	3,714	39,293	41,025	20,817	4,006	211
2014	4,059	108,936	3,533	40,425	40,662	20,121	4,035	160
2015	4,102	109,661	3,133	42,267	40,113	19,566	4,418	164
2016	4,107	106,668	1,872	41,750	40,390	18,156	4,377	123
2017	4,189	108,578	1,111	41,970	42,763	17,563	4,185	117
(비율)		(100.0)	(1.0)	(38.7)	(39.4)	(16.2)	(3.9)	(0.1)

자료: 보건복지부(2018). 『2017년 12월말 기준 전국 지역아동센터 통계조사보고서』

〈표 2-72〉 지역아동센터 일일이용 가구 특성

(단위: 명,%)

구분	계	수급자 및 차상위	다문화 및장애인	조손 및 한부모	다자녀 가정	맞벌이 가정	기타
2017	108,578	53,470	8,831	6,833	11,594	12,196	15,654
(비율)		(49.2)	(8.1)	(6.3)	(10.7)	(11.2)	(14.4)

자료: 보건복지부(2019). 『2018 보건복지통계연보』

이용아동의 지역아동센터 이용료는 무료를 원칙으로 하나 운영위원회와 보호자의 사전 동의를 거쳐 월 5만 원 한도 내에서 수납 가능하다. 김영란 외(2018)에 의하면 지역아동센터 이용아동이 평균 10만 원 내외를 비용으로 지출하고 있다(앞의 표 2-69 참조).

## 라. 역할 및 위상

지역아동센터의 역할 및 위상은 다음과 같다. 이 센터는 모든 아동에게 종합적인 복지서비스를 제공하는 복지시설로 재정지원 이외 평가, 건설팅, 교육 등으로 돌봄서비스의 지속적인 품질 개선 유도와 양질의 종합복지서비스 제공을 독려한다. 시설 및 아동 규모로 보아 영세 개인시설의 운영 역량이 취약하다는 인식이 상존하고, 현실적으로 저소득층 아동의 상시 돌봄의 역할이 강조되어 취약계층 이용시설이라는 낙인감 우려로 지역사회 초등돌봄 기능으로 확산하는데 한계가 있다. 다함께 돌봄 사업이 확대

될 경우 시설 환경, 재정 운영, 대상의 보편성, 초등 전문 등의 입장에서 초등돌봄 기능을 흡수당할 가능성이 있다. 이에 지역아동센터의 이용 자격 규제를 풀어 달라는 헌법 소원이 이루어지고 있다.

〈표 2-73〉 지역아동센터 지원 사업과 다함께 돌봄 사업의 주요사항 비교

구분	지역아동센터 지원	다함께 돌봄 사업
법적 근거	아동복지법제52조제1항제8호	저출산·고령사회기본법제8조, 「아동복지법」제4조
지원대상	만 18세 미만	만 6세~12세 (초등학생)
운영형태	취약계층 중심 상시돌봄	모든 아동 대상 상시·일시돌봄
규모 및 아동	4,189개소, 약 11만명(17년말)	2022년까지 1,800개소 신설(약 9만명)
비용 부과	무상원칙(소득별 5만원 이내 가능)	10만원 이내 이용료 부과
개소당 지원액	월평균 529만원	설치비 최대 5천, 인건비 연간 최대 5천 및 기자재비 최대 20백만원
예산	173,122백만원 국비보조율 서울 30%, 그 외 50%	13,788백만원 국비보조율 서울 30%, 그 외 50%

자료: 보건복지부(2019). 『2019 지역아동센터 사업안내』

보건복지부(2018). 『2017년 12월말 기준 전국 지역아동센터 통계조사보고서』

보건복지부(2019). 『2019 다함께돌봄지원 사업안내』 및 내부자료

## 6. 자녀-부모 이용시설

### 가. 육아종합지원센터

육아종합지원센터는 영유아보육법 제7조에 근거를 두고 보육 및 양육에 관한 정보의 수집·제공 및 보육교직원·부모상담 등을 제공하기 위하여 보건복지부장관과 지방자치단체의 장이 설치·운영 하는 육아지원 기관으로 어린이집 지원·관리 및 가정양육 보호자에 대한 맞춤형 지원 등 지역의 육아지원 거점 기관으로서의 역할을 수행한다. 또한 지역사회 내 어린이집을 위한 교직원 교육 및 상담, 보육정보 제공, 보육컨설팅 등 어린이집 지원 기능 등을 수행한다.

가정양육지원을 위한 육아지원서비스로 부모교육 및 상담, 부모-자녀 체험프로그램 운영, 육아콘텐츠 개발 및 지원, 영유아 체험프로그램 및 놀이공간 제공, 도서·장난감 등 제공 또는 대여, 일시보육서비스 제공, 부모소모임 등 교류 공간 제공, 영유아 발달

에 관한 검사 등 필요 사항 제공하고 있다. 특히 시간제보육반을 운영하며 시간제보육반 관리 지원 역할도 수행하고 있다.

전국에 중앙센터와 경기도를 제외한 각 시도 1개소로 총 18개소, 시·군·구 센터 86개 운영 중에 있다(표 2-74 참조). 시·군·구센터는 시·군·구 수 대비로 보아 서울과 경기도, 인천 등 수도권에 집중 배치되어 지역적으로 고루 배치되지 못한 실정이다. 여러 미설치 지역에서 설치를 추진하고 있는데, 시·군·구 설치 시 중앙에서 일부 설치비를 지원하지만 운영비 지원은 없으므로 각 지방자치단체 재정 상태가 설치에 영향을 미치고 있다. 시도센터는 인건비 등 운영비를 지원한다. 운영지원금 포함 2019년 중앙정부 예산은 11,789이다. 부모와 자녀 참여 프로그램과 놀잇감과 도서 대여가 이루어지고 있다(표 2-75 참조).

〈표 2-74〉 육아종합지원센터 설치 현황

(단위: 개소)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
시·도	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	18
시·군·구	25	7	1	5	-	-	4		26	1	2	1	4	1	3	5	1	86
시·군·구수	25	16	8	9	5	5	5	0	31	18	11	15	14	22	23	18	2	227

자료: 중앙육아종합지원센터(2019). 육아종합지원센터 설치 현황

〈표 2-75〉육아종합지원센터 가정양육지원 참여 프로그램 실적: 2018

(단위: 개, 건, 명)

구분	프로그램수	횟수(건수)	연인원
부모자녀프로그램	9,013	45,417	911,008
영유아프로그램	1,591	9,574	137,216
놀이체험실	-	-	1,808,520
놀잇감 대여	-	2,091,207	1,447,389
도서 대여	-	687,560	503,574

자료: 중앙육아종합지원센터(2019)

## 나. 공동육아나눔터

공동육아나눔터는 이웃 간 자녀 돌봄 품앗이 구성 확산 지원을 통해 핵가족화로 인한 독박육아 부담 경감 및 지역사회 중심의 돌봄공동체 조성을 목적으로 2012년에 아이돌봄지원법에 공동육아나눔터 설치 근거를 마련(’12.2.1.)하고 2010년 5개 지역에

서 시범사업 실시 후 확대 추진되었다. 이 사업은 공간제공, 프로그램 운영, 공동육아 지원, 놀이 활동 등을 지원한다.

공간제공은 이웃과 함께 자녀를 돌보는 공간(좌식 구조, 장난감·도서 등 구비)을 지원하는 서비스로, 취학 전후 아동 및 부모 대상으로 월~금 10:00 ~ 18:00에 운영되고 있다. 또한 자녀 발달 활동을 돕는 오감놀이, 동화구연, 문화 체험 활동 등 프로그램 운영하고 있으며, 이웃 간 양육정보 교류, 나눔기회 제공, 참여자 재능기부를 활용한 학습 체험활동 등 그룹활동을 지원한다.

공동육아나눔터의 운영을 위해서는 사업을 전담하는 종사자를 1인 이상 배치해야 하며, 개소별 42,440천원(지방비 포함, 국고보조율 서울 30%, 지방 50%)이 필요하다. 2018년 기준 총 205개소가 운영 중(군 관사 공동육아나눔터 13개소)에 있고, 시간제 운영 공간은 25개소이다. 최근 5년간 지속적으로 시설이 확충되었는데, 특히 현 정부 2017. 5월~2018년 기간 동안 14백만 명이 이용하였고, 신규 개소는 73개이다.

〈표 2-76〉 공동육아나눔터 연도별 실적

(단위: 개소, 명, 천명)

연도	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
확충 실적(설치 수)	72	84	109	120	160	205	218(예정)
실제 이용인원(연인원)							
전체	165	217	298	513	665	951	-
미취학	137	180	247	426	552	789	
초등이상	28	37	51	87	113	162	

주: 연령별 이용인원은 '18년 83개 지역 이용비율에 근거한 추정치

자료: 여성가족부(2019)

공동육아나눔터의 기대성과는 부모의 육아 스트레스와 정신적 고립감을 해소하여 양육부담 완화하는 것이다. 부모가 돌봄 수요자이면서 동시에 공급자로 활동하여 서비스 운영을 최적화하고, 이웃 공동육아와 일시긴급 돌봄 등 상호부조 형태의 공동체 돌봄이 가능해진다. 해결 과제로는 공간과 전담인력을 두고 인건비를 지원하면 또 하나의 시설이 될 것이므로 운영 내실화가 필요하다는 점이다.

## 제5절 소결

앞서 아동수당 및 출산·양육지원 체계를 시간 지원, 비용 지원(조세혜택 포함) 그리고 서비스 지원으로 분류하여 전반적으로 살펴보았다. 이러한 출산·양육지원제도는 아동 중심의 관점으로 본다면 더 넓은 아동복지정책의 일부로 그 성격을 규정할 수 있다. 본 절에서는 이러한 아동복지정책의 관점에서 출산·양육지원 정책을 포함하여 좀 더 넓은 범위에서 현황을 정리해보고자 한다.

아동복지정책은 다차원적 빈곤과 박탈에 대응하기 위해 보호자의 경제활동과 소득 뿐 아니라, 주택과 주거환경, 보육과 양육, 교육, 건강과 영양, 가족생활과 문화에 이르기까지 광범위한 영역에 걸쳐 추진된다. 소득 영역 아동복지정책에서는 가장 대표적으로 국민기초생활보장제도가 있다. 국민기초생활보장제도는 빈곤 가구의 소득보장을 위한 제도로 2015년 7월부터 맞춤형 급여로 전환되면서, 생계급여와 의료급여는 보건복지부, 주거급여는 국토교통부, 교육급여는 교육부 소관으로 운영되고 있으며, 아동 가구 중 저소득 가구는 이 제도를 통해 기초생활에 필요한 금품을 지원받는다. 또한 근로하는 저소득 가구(in-work benefit)를 대상의 세제 혜택으로 근로장려세제·자녀장려세제가 있다. 저소득아동과 요보호아동의 자산형성지원을 위해 디딤씨앗통장으로 불리는 아동발달지원계좌(Children Development Account)사업 등도 현재 시행되고 있다.

아동이나 아동가구의 특성에 따른 추가적인 소득지원 정책도 있는데, 장애아동 양육가구를 대상으로 하는 장애아동 양육수당, 장애아동수당, 장애아동입양양육지원 등의 정책과 한부모 가구를 대상으로 하는 청소년 한부모 자립지원, 한부모가족 아동양육비 지원 등이 있으며, 요보호아동 혹은 퇴소청(소)년 대상의 공동생활가정, 아동복지시설, 입양아동 지원, 가정위탁아동지원, 보호아동자립지원 등에게 주어지는 생활지원 성격의 급여 등이 여기에 해당된다.

주택 및 주거환경 영역 아동복지정책으로는 국민기초생활보장제도 내의 주거급여정책이 대표적이다. 이 급여는 국민기초생활보장법의 개별급여화가 이루어지면서 2015년 7월부터 국토교통부에서 관할하게 되었는데, 국토부는 이 과정에서 저소득층의 주거복지사업을 총괄하게 되었다. 주거급여는 전월세가구에 대해서는 주로 현금으로 지급되지만, 자가 가구 중 주거기준 미달가구에 대해서는 집수리 지원 등 현물로 지급되

고 있다. 그 밖에 저소득·중산층 가구를 대상으로 민간주택보다 저렴한 주택을 공급하는 현물지원 정책으로 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택 등이 있다. 특히 영구임대주택의 경우 기초생활보장 수급자나 공동생활가정, 탈시설 청소년 등 요보호자에 대해 우선권을 부여하고 있다. 자가 주택을 마련하기 어려운 저소득가구(기초생활보장 수급자나 공동생활가정, 탈시설 청소년 등 요보호자에 대해 우선권을 부여)에 대해 저렴한 전세주택을 제공해주는 주거복지사업으로 장기전세주택과 기존주택전세임대사업도 시행되고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 보육사업은 현재 전 계층에 대해 무상보육이 이루어지고 있으며, 보육서비스를 이용하지 않는 아동에게는 양육수당이 지급되고 있다. 이외에도 취약계층 아동에 대한 통합사례관리 프로그램인 드림스타트 사업과 아동과 청소년의 방과후 돌봄 서비스와 보충 교육을 실시하는 아동돌봄 서비스, 초등돌봄교실, 지역아동센터, 청소년방과후 아카데미 등을 통해 아동 돌봄과 사례관리를 제공한다.

교육 영역에서는 교육비 지원과 교육의 질을 제고하기 위한 정책들이 있다. 교육비 지원 정책으로는 빈곤 혹은 저소득 아동을 대상으로 하는 교육지원으로 국민기초생활보장제도의 내의 교육급여, 중앙정부와 지자체의 예산으로 교육청에서 소관하고 있는 교육복지 우선지원사업, 초중고학생 교육비 지원사업 등이 있다. 교육의 질을 제고를 위한 정책으로는 교육의 질 제고와 보충학습의 기회를 부여하기 위한 방과후학교 자유수강권, 청소년 특별지원사업이 있다. 적극적 교육정책(affirmative action)으로 사회통합전형 대상자 교육비 지원, 우수학생 해외유학장학금 지원 등도 시행되고 있다.

건강 영역 아동복지정책으로 저소득 신생아를 대상으로 하는 산모·신생아 건강관리 지원, 신생아 난청조기진단, 미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원과 영아 대상으로 저소득층 기저귀, 조제분유 지원이, 유아를 대상으로 영양플러스 사업, 취학 전 아동 조기 시력 검진, 영유아 건강검진, 입원진료비 지원, 국가예방접종 지원 등이, 아동 대상으로 아동급식사업(아동급식카드, 도시락서비스 등), 학교 우유 급식 등 저소득 결식아동을 대상으로 한 사업이 시행되고 있다.

가족 및 문화 영역 아동복지정책으로 가족상담서비스와 문화생활지원 사업이 있다. 학대피해아동 보호 및 지원서비스, 학교 밖 청소년지원 등 주로 학대, 가출과 같은 문제적 상황에 대한 개입 서비스, 발달장애인 가족휴식, 부모 상담과 같은 장애아동과 가족에 대한 지원서비스가 있으며, 문화생활지원을 위해 제한적인 수준의 저소득 아동

대상의 문화복지 서비스로 통합문화이용권, 산림복지서비스, 스포츠강좌이용권 등이 제공된다.

이상의 출산·양육지원제도와 다양한 아동지원제도들을 포괄하여 정리하면 다음의 아래 표와 같다.

〈표 2-77〉 한국의 아동지원제도 현황

영역	세부 영역	아동의 연령 구분			
		0-5세	6-11세	12-17세	
시간	출산전후휴가	90일			
	배우자출산휴가	5일			
	육아휴직급여	만8세이하, 부모 각 1년			
	육아기근로시간단축	1년 이내			
	고용보험 미적용자 출산급여지원( 19.7)	90일			
소득	소득지원	아동수당			
		국민기초생활보장제도(생계급여) 아동발달지원계좌(디딤씨앗통장)			
	조세혜택(소득세)	비과세(출산보육수당, 육아휴직급여, 산전후휴가급여) 부양자녀 인적공제(기본, 한부모) 자녀세액공제(기본, 출산입양) 근로소득자 특별세액공제(부양자녀 교육비, 의료비, 보험료)			
		자녀장려금(CTC)			
		지방자치단체 출산축하금, 출산장려금, 양육수당 등			
	지자체 출산양육 현금지원				
	경제활동 지원	취업성공패키지, 자활사업			
	추가비용 지원	에너지바우처(영유아, 임산부)			
	아동·가구 특성을 반영한 지원	장애 아동	장애아동 양육수당		
			장애수당_아동 장애아동입양양육지원		
		한부모 가구	청소년한부모 자립지원 한부모가족 아동양육비 지원		
요보호 아동	공동생활가정 아동복지시설 입양아동 지원 가정위탁아동 지원 보호아동자립지원				
주택 및 주거환경	주거지원	국민기초생활보장제도(주거급여) 영구임대주택(국민임대주택, 행복주택) 장기전세주택(기존주택전세임대)			
	주거의 질 제고	사회취약계층 실내환경 진단개선사업			



영역	세부 영역	아동의 연령 구분		
		0-5세	6-11세	12-17세
보육 양육	보육	가정양육수당		
		0-5세 보육료지원 시간연장형 보육료지원 시간제 보육지원 3~5세 누리과정 지원		
	장애아동	시간연장형 보육료지원		
	돌봄 및 사례관리	아이돌봄 서비스(3개월~12세)		
			초등돌봄교실 방과후 보육료지원	청소년방과후 아카데미 (초등3,4~중3)
			지역아동센터	
			드림스타트(취약계층아동 통합사례관리)(~12세)	
			청소년특별지원(9~18세)	
	장애아동	장애아가족양육지원		
	다문화아동	다문화아동 보육료지원		
교육	교육지원		국민기초생활보장제도(교육급여) 교육복지 우선지원사업 초중고학생 교육비 지원	
			고교학비지원 청소년한부모고교 생 교육비지원	
	교육의 질 제고		방과후학교 자유수강권 청소년 방과후 아카데미	사회통합전형 대상자 교육비 지원 우수학생 해외유학장학금
			청소년 특별지원(9~18세)	
건강	영양섭취	아동급식사업(지방이양)		
		기저귀·조제분유 지원(0~1세) 영양플러스	급식비 지원 학교 우유급식	
	건강의료 서비스	국민기초생활보장제도(의료급여) 희귀난치성 질환자 의료비 지원		
		소아암환자 의료비지원		
		국민행복카드 (임산·출산진료비, 1세미만 아동 의료비) 영유아 건강검진		저소득여성청소년 생리대지원(11~18세)
				청소년치료재활센터(9~18세) 성매매 피해청소년 치료·재활(~19세)

영역	세부 영역	아동의 연령 구분		
		0-5세	6-11세	12-17세
		출산비용지원 요양비(출산)지원 산모·신생아 건강관리지원 신생아 난청조기진단 미숙아 및 선천성 이상아 의료비지원 선천성대사이상검사 및 환아관리 선청성 난청검사 및 보청기지원 취학전 아동 실명예방 만6세미만 아동 입원진료비 지원		
		어린이 국가예방접종 지원(~12세)		
	장애아동	장애 입양아동 의료비지원 발달재활서비스		
가족 문화	가족상담서비스	학대피해아동 보호 및 지원 가족역량강화지원		
		육아종합지원센터 공동육아나눔터		Wee 클레스센터, 스쿨 상담지원 지역사회청소년통합지원체계 (CYS-Net)(9~24세) 학교밖 청소년지원(9~24세) 청소년쉼터 운영지원
		언어발달지원(~12세)		
	장애아동	발달장애인 가족휴식지원 발달장애인 부모상담지원		
	다문화아동	다문화가족자녀 언어발달지원(~12세)		
			북한이탈 및 다문화 청소년지원	
	문화생활		사랑의 그린PC 보급 산림복지서비스 이용권	
				스포츠강좌이용권(5~18세) 통합문화이용권(6세이상) 교육정보화지원(초·중·고) 청소년 인터넷·스마트폰 중독 예방·해소(9~18세) 청소년동반자프로그램(9~24세)

자료: 여유진 외(2017). <표3-3> p.88에서 사회보장정보원(2019) [복지서비스 가이드]를 참고하여 재구성

# 제 3 장

## OECD 국가의 아동수당 및 출산·양육 지원제도 현황

제1절 OECD 국가들의 돌봄 체계

제2절 OECD 국가들의 가족/아동수당

제3절 OECD 국가의 모성·부성·부모 휴가 및 수당

제4절 프랑스의 가족정책

제5절 스웨덴의 가족정책

제6절 독일의 가족정책

제7절 영국의 가족정책



# 3

## OECD 국가의 아동수당 및 출산·양육 지원제도 현황

이 장에서는 OECD 국가의 전반적인 출산·양육 지원체계(모성휴가, 부성휴가, 그리고 육아휴가와 제반 공공 보육 서비스, 가족/아동수당과 관련된 제도)를 살펴보고, 4개의 특유한 돌봄 체계(care regime)를 대표(Korpi et al., 2013)하는 유럽의 4개국인 프랑스, 스웨덴, 독일과 영국을 개별 사례로 분석한다. 보다 구체적으로 0세~취학 아동의 보육을 어떻게 이루어지고 있는지를 전체 아동 양육 체계(시간 지원, 현금 지원, 보육서비스 지원 등의 결합 체계)를 통합적으로 접근하는 방식으로 각국의 체계 차이가 어디서 나타나는지, 국가 특성이나 역사적 배경 등을 비교 분석하는데 두고자 한다. 이런 분석을 통해 한국에서의 시사점이 무엇인지를 살펴보는데 초점을 둘 것이다.

### 제1절 OECD 국가들의 돌봄 체계

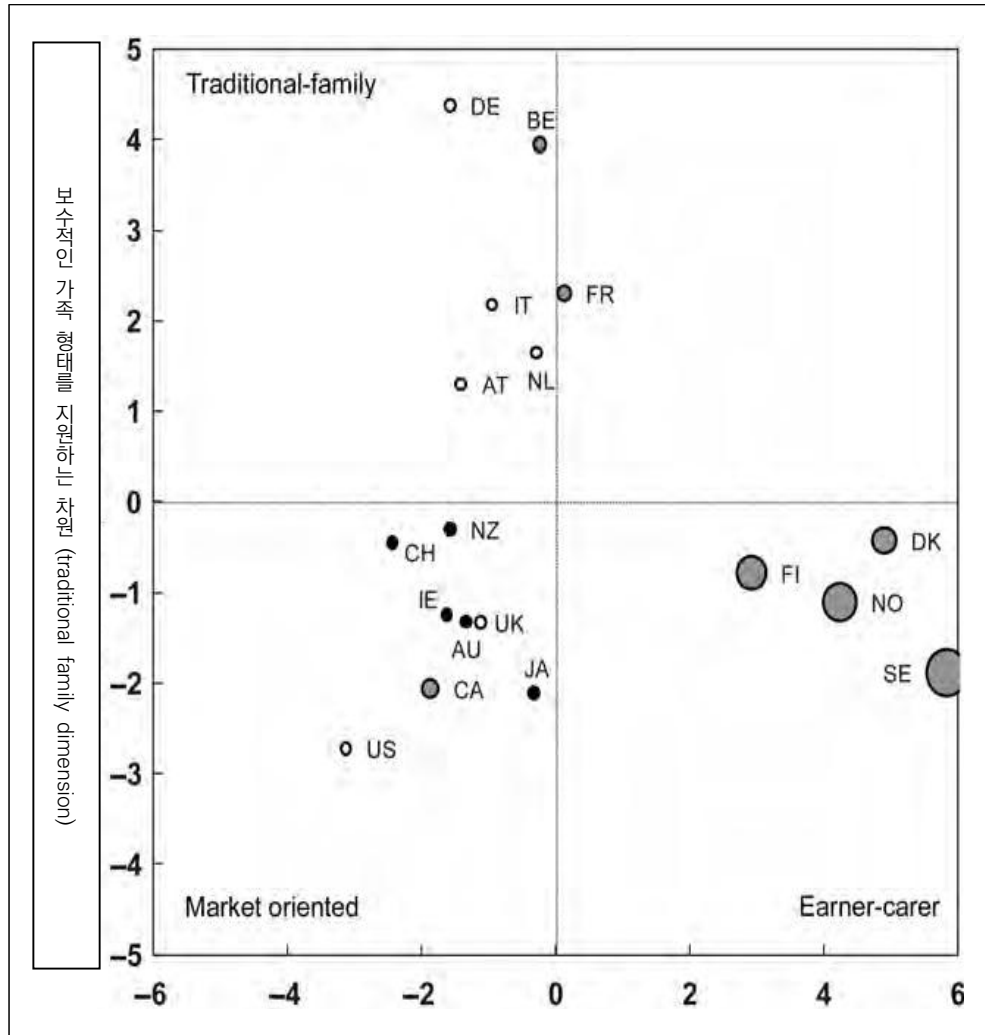
#### 1. OECD 국가들의 돌봄 체계

Korpi et al. (2013)은 2000년대 OECD국가들의 돌봄 체제를 비교분석하기 위해 제반 가족 정책들을 3종류로 나누어 보아야 한다고 주장하였다. 첫 번째 전통적인 가족을 지원하는 제도들(traditional family dimension)은 출산이후 여성이 집에서 아이를 계속 돌보며 노동시장을 추후에 진입하더라도 2차적인 소득제공자로서의 역할을 하는 것을 지원하는 제도들을 일컫는다. 이에 아동수당, 파트타임 공공보육 서비스(전시 풀타임이 아닌), 아동을 집에서 양육 시 제공되는 수당, 그리고 결혼 수당 등이 포함된다. 두 번째는 이중/남녀 소득자(dual earner)를 지원하는 제도로 양 부모(남녀) 모두가 출산 후 노동시장에 참여할 수 있도록 정부에서 지원해주는 제도들을 포함하며, 보다 구체적으로 영유아의 돌봄 노동을 국가에서 얼마나 지원하는가를 평가하는 것이다. 이는 특히 0~3세 사이 아동을 위한 풀타임 공공보육 서비스와 소득대체율이 높은 육아휴가제도 등을 포함하고 있다. 이와는 다른 마지막 세 번째 제도 집단은 이중/

남녀 돌봄(dual carer)을 지원하는 제도들로서 이는 여성뿐 만이 아닌 남성의 영유아의 돌봄노동을 지원하고 장려하는 제도들로 구성되어 있다. 이는 아버지 또는 어머니가 사용할 수 있는 소득대체율이 높은 육아휴직제도 기간이나, 아버지에게 할당되어 있는 육아휴직제도 기간 등을 통해서 쉼 수 있다고 하였다.

이런 세 가지의 차원을 통해서 보면 2000년도 기준 우리가 선택한 4개 국가들은 상당히 특이한 위치에 놓여있는 것을 알 수 있다([그림 3-1] 참조). 스웨덴의 경우 보수적인 가정을 지원하는 차원은 낮으나, 이중 소득과 돌봄을 지원하는 제도가 많은 나라로서 손꼽히는 북부유럽 국가들 중에서도 가장 선두주자로 뽑힌다. 독일의 경우 2000년도 기준 보수적인 가족을 지원하는 제도들이 발달된 반면에 여성의 노동시장 참여나 남성의 양육을 지원하지는 않는 대표적인 나라로 나타났다. 프랑스 역시 이런 군에 포함되나, 독일 보다는 보다 더 이중소득/양육제도가 발달되었으며 보수적인 제도들이 독일 만큼 보수적인 가족체제를 지원하지는 않는 사례로 볼 수 있다. 영국의 경우 양쪽 모두 사실상 부족한 나라로서 소위 시장 지향적인 체제 (market oriented regime)으로 볼 수 있다 (Esping-Andersen, 1999). 그러나 앞의 각 국가 간의 최근 제도를 살펴해보면 보다 명확해지지만, 2000년도에서 최근 20년간 유럽 국가들의 가족 정책들이 상당히 많이 변화하여서(Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2015) 사실상 현재 위치를 보았을 때 상당히 다른 위치를 가지고 있음을 알 수 있다. 이는 앞으로 최근 제도들을 비교한 통계와 제도들을 통해서 보다 자세하게 조사할 것이다.

[그림 3-1] 양 부모가 노동시장 참여할 수 있는 것을 보장하는 차원(dual earner dimension)



주: 동그라미의 크기는 이중 양육차원의 정도를 나타낸다 - 동그라미가 클수록 남성의 양육을 장려하는 정책들이 많음  
 자료: Korpi et al. 2013.

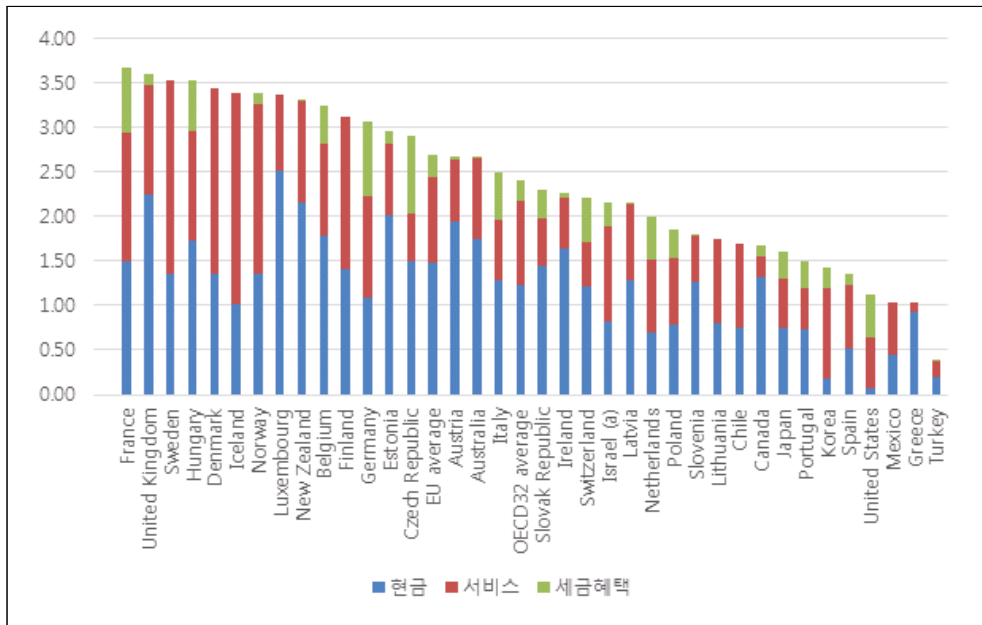
## 2. 각국 육아휴가와 보육 서비스 실태 비교 분석

각 국가의 보다 자세한 휴가와 보육 서비스 실태를 비교하기 이전에 국가차원에서 각 프로그램에 지출하는 재정의 규모를 살펴볼 것이다. [그림 3-2]에서 살펴볼 수 있듯이, 지출비용만 보면 사실상 전통 가족중심적인 레짐인 프랑스, 시장주의 중심인 영

국이 이중 돌봄/노동 레짐인 스웨덴보다 많은 공공비용을 가족정책을 위해 지출하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 영국의 경우 현금으로 지불되는 지출이 상당 부분을 차지해 (GDP의 2.25%) 룩셈부르크를 제외하면 가장 높은 지출을 하고 있는 나라이다. 여기에서 현금급여는 아동급여, 부모/육아 휴가, 그리고 보육급여 등을 포함한다. 반면에 스웨덴은 아이슬랜드와 함께 공공서비스 부분에 가장 많은 지출을 하는 나라로 꼽힌다. 독일의 경우 현금, 서비스, 그리고 세금혜택에 비슷한 수준의 지출을 보인다.

[그림 3-2] OECD 국가들이 가족정책에 지출하는 공공비용(2015년 기준)

(단위: GDP %)



자료: OECD

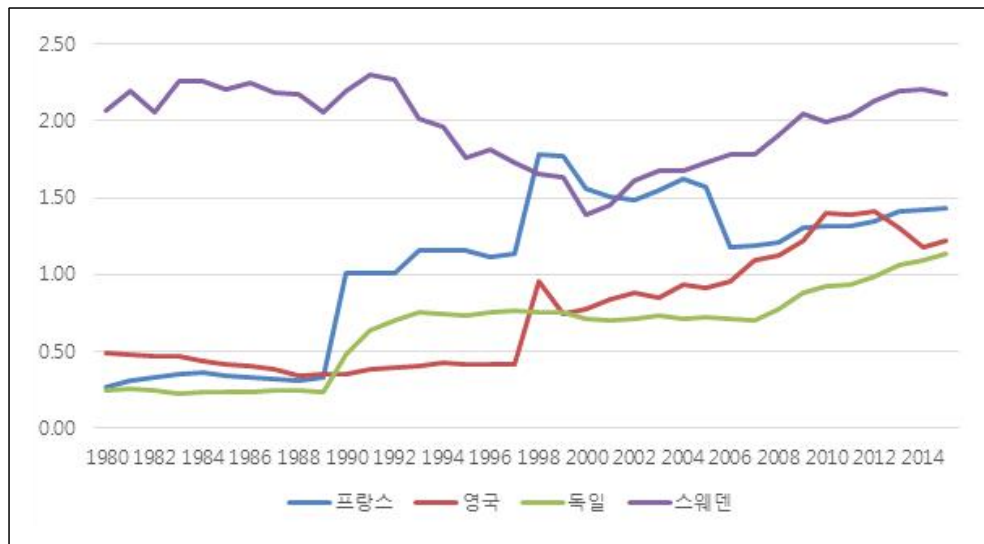
이 보고서에서 중점적으로 보고 있는 4개국의 지난 30년간 가족정책 지출 변화 양상을 살펴보자면 [그림 3-3] 과 [그림 3-4]와 같다. [그림 3-3]에서 볼 수 있듯이, 스웨덴을 제외한 다른 국가들은 특히 1990년도 이후 가족정책서비스에 지출하는 공공재정이 상당히 높아진 것을 볼 수 있다. 예를 들어 프랑스의 경우 1990년대에는 0.4% 수준에도 채 미치지 못하는 재정을 가족서비스에 지출했으나 1998년도에는 1.8% 수준으로 올라갔고, 2015년도 기준에도 1.4%로 3배 이상 증가한 것으로 나타났다. 독일의 경우에도 동 기간 동안 0.23%에서 거의 5배 수준인 1.13%로 증가하였으며, 영국도 그



비슷한 수준의 지출 증가를 보인다. 이는 앞에서 살펴볼 것이지만 3개국 모두 공공 보육 서비스의 확장에 의해서 나타난 결과로 볼 수 있다. 이에 비하면 현금급여로 지출되는 공공재정은 지난 30년간 큰 변화가 없는 것으로 나타난다. 4개국 모두부모/육아 휴가 등을 위해 현금급여로 지출되는 공공지출은 GDP의 1.5~2% 가량이다. 영국의 경우 1980년대 기준 1.7%에서 2015년도 기준 2.3% 수준으로 증가된 것으로 나타났으나, 다른 국가들의 경우 동 기간 오히려 줄어든 것으로 보여 진다.

[그림 3-3] 1980년부터 2015년까지 4개국가들의 가족정책 서비스에 지출되는 공공비용

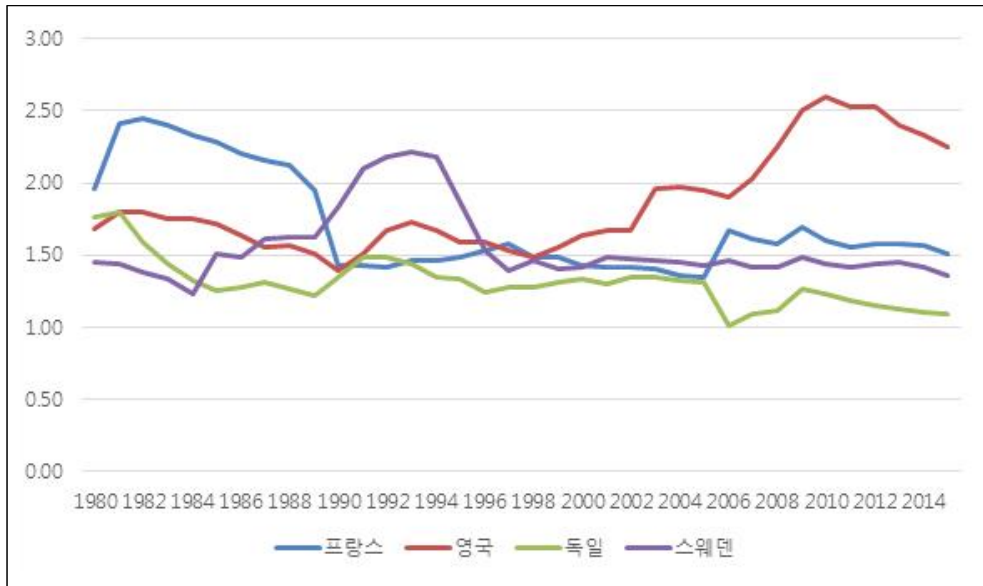
(단위: GDP %)



자료: OECD.

[그림 3-4] 1980년부터 2015년까지 4개국가들의 가족정책 현금급여에 지출되는 공공비용

(단위: GDP %)

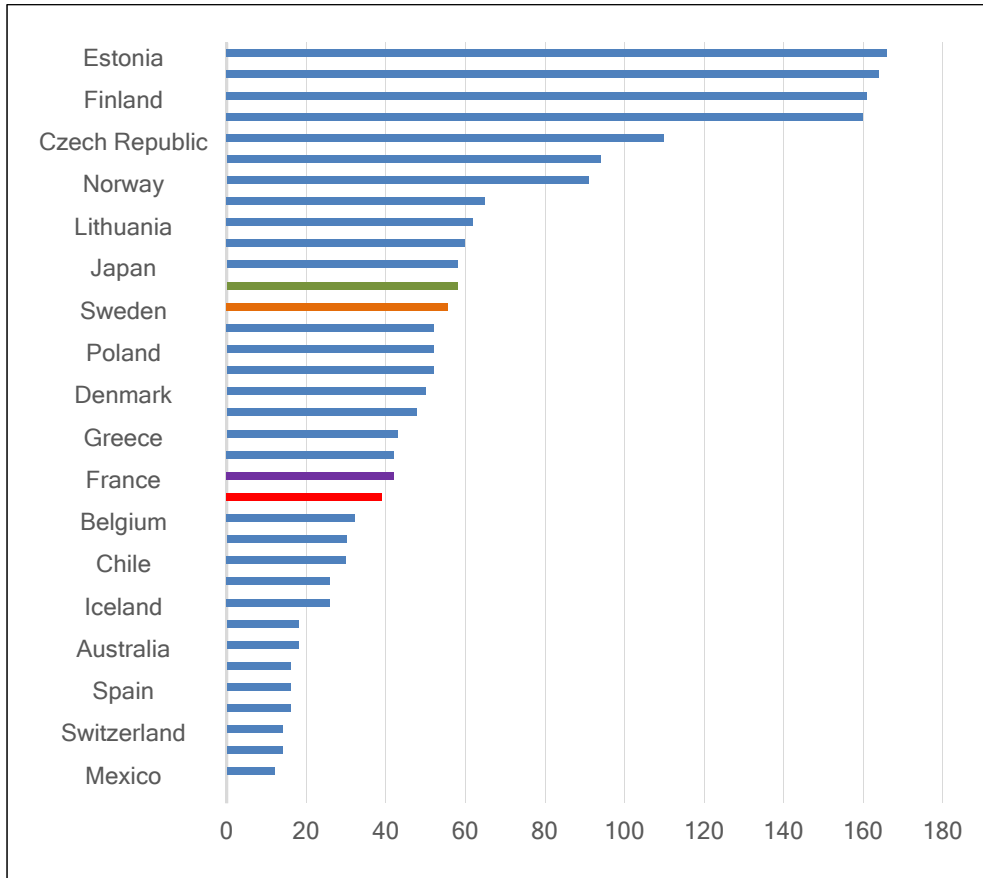


자료: OECD

다음으로 보다 구체적으로 각국의 가족정책 제도를 비교 분석해보자.

우선 각 국가의 육아휴가제도 등을 살펴보면, 유럽에서 모성휴가(와 어머니에게 할당된 유급 육아휴가)가 가장 긴 나라들은 동유럽 국가들이다. 이들은 이전 공산주의 전통과 가톨릭 종교의 가부장적인 전통을 합하여 어머니가 아이가 취학 전에는 휴가를 내어 보육을 하는 것이 관행이 된 나라들이다. 독일과 스웨덴은 그 밑에 급여가 주어지는 모성휴가의 기간은 한 일 년 정도이며, 프랑스와 영국의 경우 이보다 적은 각각 10개월, 9개월이다. 급여 수준도 스웨덴과 독일은 높은 소득대체율을 보이는 반면에 영국의 경우 대체율이 낮은 편이다.

[그림 3-5] OECD 국가들의 급여가 주어지는 모성휴가(어머니 할당부분 육아휴가)제도 기간 (2016년도 기준)  
(단위: 주)

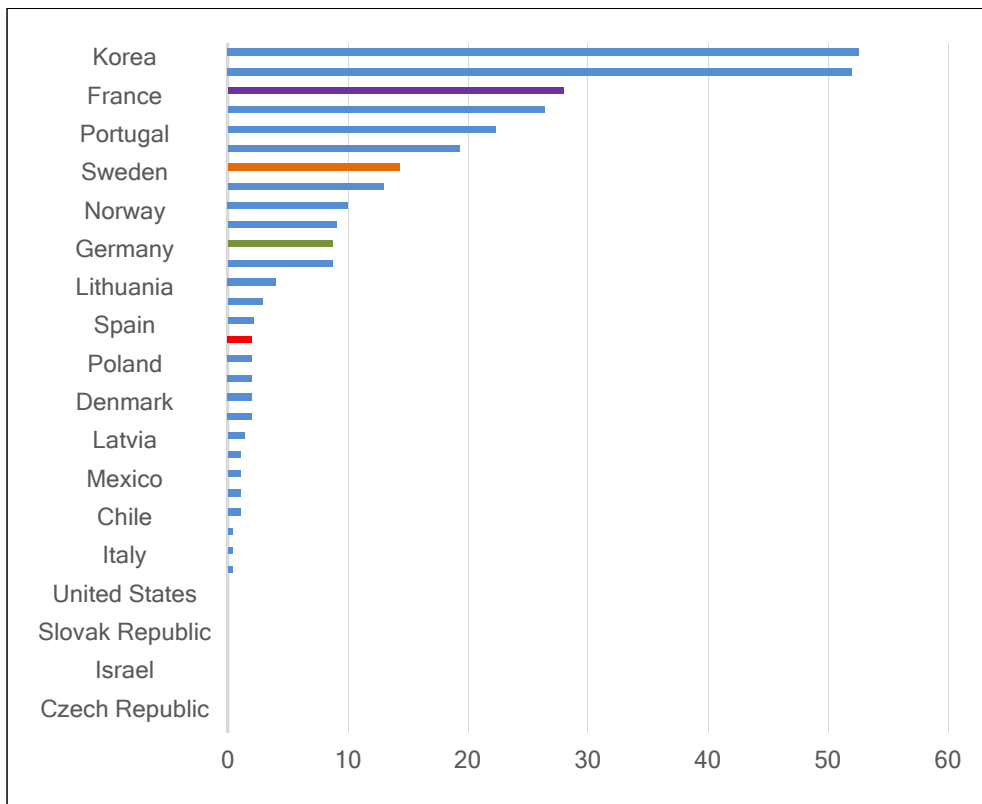


자료: OECD Family Database

이에 비해 아버지에게 주어지는 부성휴가(아버지 할당 육아휴가)는 적은 것으로 나타나는데, 프랑스의 경우 28주로 한국/일본을 제외한 가장 부성휴가가 가장 긴 나라로 두각되나 사실상 급여 수준을 보면 가장 관대한 나라로 보기는 어렵다 (Janta and Stewart, 2018). 스웨덴의 경우 14.3주로 나타나 프랑스보다 짧으나 유럽국가 중에서는 선두주자로 나타나며, 사실상 소득대체율이 높아 어떻게 보면 위의 Korpi 등의 연구(2013)에서 표명한 바와 같이 Dual carer 체제를 장려하는 선두주자로 볼 수 있겠다. 그러나 위의 글에서와는 달리 독일 역시 지난 20년간 정책 개혁을 통해 dual earner를 장려하는 나라로서 위치 부각을 하였는데, [그림 3-6]에서 볼 수 있듯이

2016년 기준 dual carer/earner의 국가로 대표적인 핀란드 노르웨이와 비슷한 수준의 부성휴가제도를 가지고 있으며, 급여수준 역시 높은 편이라 사실상 traditional family 체제에서 많이 벗어났다고 볼 수 있다. 영국의 경우 부성휴가는 사실상 2주에 그쳐 market-oriented 체제에서 크게 변하지 않았다고 평가된다.

[그림 3-6] OECD 국가들의 급여가 주어지는 부성휴가(와 아버지 할당부분 육아휴가)제도 (2016년도 기준)  
(단위: 주)



자료: OECD Family Database

이제 dual earner의 차원에서 가장 중요한 공공보육서비스 지원을 살펴보도록 하겠다. 현재 존재하는 자료로서 공공보육 서비스를 조사하기는 어렵고, 이 대신 공식아동 보육 서비스 사용 수준을 살펴볼 수 있다<sup>24)</sup>. [그림 3-7]에서 볼 수 있듯이 역시 스

24) 이 데이터는 EU SILC 패널자료를 통해서 계산되었으며, 여기에서 공식 아동 보육 서비스는 다음을 포함

웨덴이 대표적인 dual earner국가인 덴마크와 같이 영아 보육서비스를 가장 제공하는 국가로 나타났다. 스웨덴의 경우 0-3세미만 아동의 절반 이상이 보육서비스를 이용하며, 대부분 30시간 이상 이용하는 것으로 나타났다. 프랑스 역시 거의 절반에 달하는 수의 영아가 공식아동 보육 서비스를 사용하고 있다고 나타났으며, 그의 절반 이상이 30시간 이상 사용하고 있음을 알 수 있다. 이와는 달리 모성휴가가 전통적으로 높고 어머니가 전통적으로 0-3세 아동을 돌봐야 한다고 보는 독일의 경우 0-3세 공식보육 서비스 이용자는 32%에 그쳐 2010년 바르셀로나 목표치(Barcelona Target)<sup>25)</sup>인 33%에 도달하지 못한 것으로 보인다. 그래도 사실 이는 최근 12년간 많이 발전된 것으로, 2005년 기준 0~3세 공식보육 서비스 이용자는 16%밖에 되지 않았으며 다시 말하자면 최근 서비스 질 향상과 보육서비스 공급을 대량 확충해 공공보육사용도가 상당히 실적을 나타낸 나라로 볼 수 있다 (Oliver and Mätzke, 2014; Schober and Stahl, 2016). 이와 같은 보육시설의 향상을 보인 독일과는 달리 영국의 경우 비록 비슷한 수준의 사용률을 보이고 있으나 지난 10년간 큰 개선을 보지 못하였다(Plantenga and Remery, 2015). 2005년도 기준으로 영국의 0-3세 공식 보육 서비스 이용도가 29%에 달했고 33% 수준으로 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 이와 함께 30시간 이상 보육 서비스를 이용하는 아동의 수는 5%로 2005년부터 2017년까지 아무런 변화 없이 계속 유지되었다. 이는 영국 보육시설이 세계에서 가장 비싸다는 점과 (OECD, 2011) 함께 3세미만 아동에서 아직까지 딱히 정부에서 제공되는 무료 보육 서비스가 없다는 점에서 기인한다고 볼 수 있다.

그렇다면 유급모성휴가가 9개월에 그치고, 0~3세를 위한 마땅한 정부에서 제공하는 공공보육 서비스가 없는 상황에서 여성들이 어떻게 노동시장에 재진입하게 되는가? 이는 비공식 보육 서비스<sup>26)</sup> 이용 수준을 보면 답이 나온다([그림 3-8]). 영국의 0-3세 미만 아동의 40%가량이 조부모 내지는 친지, 돌보미에 의해서 돌봄을 받는 것으로 나

한다. 1) 유치원이나 이와 동등한 교육시설, 2) 의무교육 시설, 3)학교 시간 외에 제공되는 시설 중심 아동 보육 4) 민간/공공부분에서 관리하는 유아원(보육 시설).

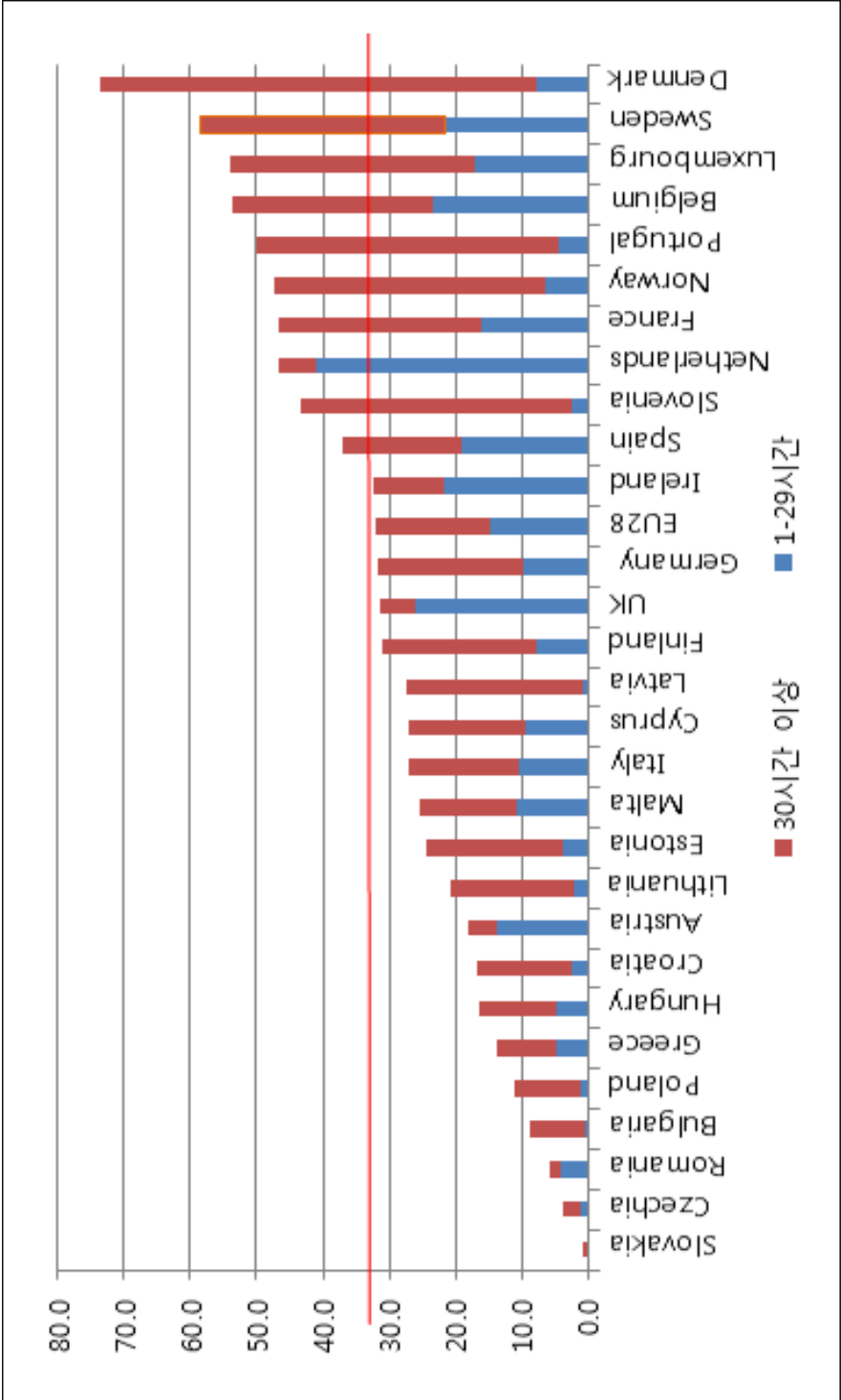
25) 바르셀로나 타겟은 2002년도 유럽연합에서 공공보육 서비스가 남녀 간 평등한 기회를 제공하기 위한 필수적인 요건 중 하나임을 인정한 이후 2010년까지 모든 회원국이 공공보육 서비스 사용도를 0-3세까지는 33%까지, 3-취학 전 아동은 90%로 올려야 한다고 정한 목표치이다.  
([https://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-08-592\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-592_en.htm))

26) 이 데이터는 EU SILC 패널자료를 통해서 계산되었으며, 비공식 아동 보육 서비스는 다음을 포함한다.  
1) 아동이나 돌봄 서비스를 제공하는 자(돌보미)의 집에서 이루어지는 전문적인 보육 서비스, 2)조부모 내지는 부모가 아닌 다른 가족, 친구 내지 이웃이 제공하는 아동 보육 서비스.

타났다. 이는 전통적으로 가족 중심적이며 농경사회에서 부터 조부모/가족이 아동 육아에 적극 개입한 전통이 오래된 동/남부 유럽 수준과 비슷하게 나타났다. 이와는 달리 스웨덴을 포함한 북부 유럽 국가들의 경우 비공식 보육은 거의 찾아보기 어려운 수준인 5% 미만으로 나타났으며, 독일의 경우 그 보다는 높으나 그래도 적은 13% 수준이다. Au pair 등 돌보미를 사용하는 역사가 긴 프랑스의 경우 이보다는 높은 26%의 수준이다.

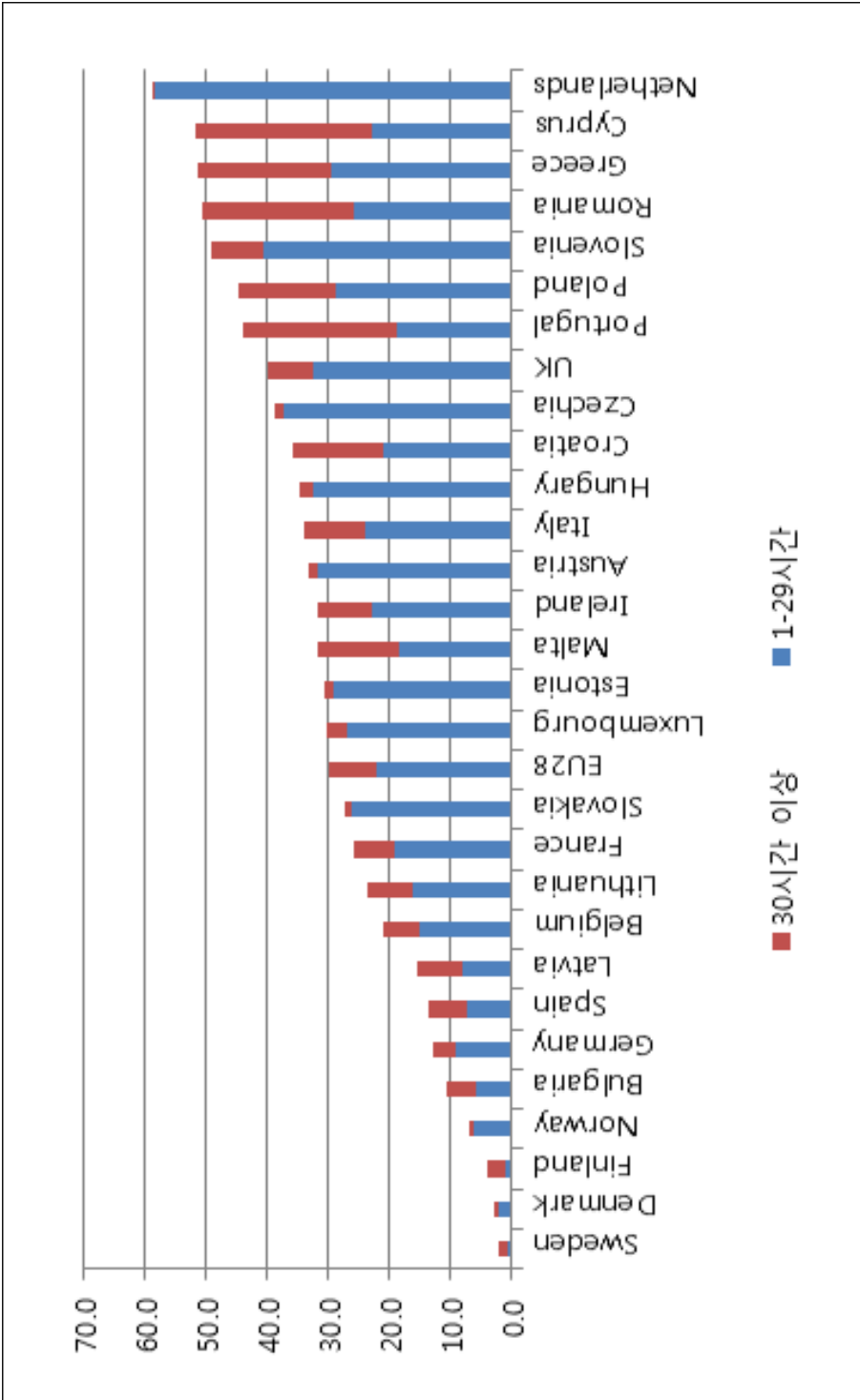
3-6세/취학 전 아동의 보육 서비스 이용도를 살펴보면 모든 국가가 높은 수준의 사용도를 보이고 있다. 스웨덴은 벨기에, 스페인, 네덜란드, 프랑스와 함께 95%가 넘는 아동이 보육시설을 이용하고 있다. 특히 스웨덴, 벨기에와 프랑스에서는 대부분 30시간 이상 사용하고 있어 뒤에서 살펴보겠지만, 아동의 정규교육의 일부분의 역할을 하고 있다. 독일은 바르셀로나 목표치에 못 미친 88%에 그쳤는데, 그래도 절반 이상의 아동이 30시간 이상 공공보육 시설을 사용하고 있다. 역시 영국은 다른 나라에 비해 3-취학 전 아동의 보육 서비스 이용도도 67%로 가장 낮은 편에 속한다. 이뿐만 아니라 다른 국가들과는 달리 대부분 파트타임 - 30시간 미만으로 시설을 이용하고 있어서 3-취학 전 아동의 5명 중 1명만이 30시간 이상의 보육시설을 이용하고 있다고 나타났으며 이는 루마니아를 제외하면 유럽에서 가장 낮은 수준이다. 이는 영국의 국가에서 무료로 제공하는 공공보육서비스가 15시간으로 제한되어 있다는 점과, 영국의 보육서비스 사용료로 기인한다고 볼 수 있다.

[그림 3-7] 유럽연합 28개국(과 노르웨이)의 0-3세 미만 공식 아동 보육 서비스 사용 정도 (2017년 기준)



주: 빨간선은 2010년 바르셀로나 목표치인 33%의 보육 서비스 이용도를 표시한 것이다.  
자료: Eurostat

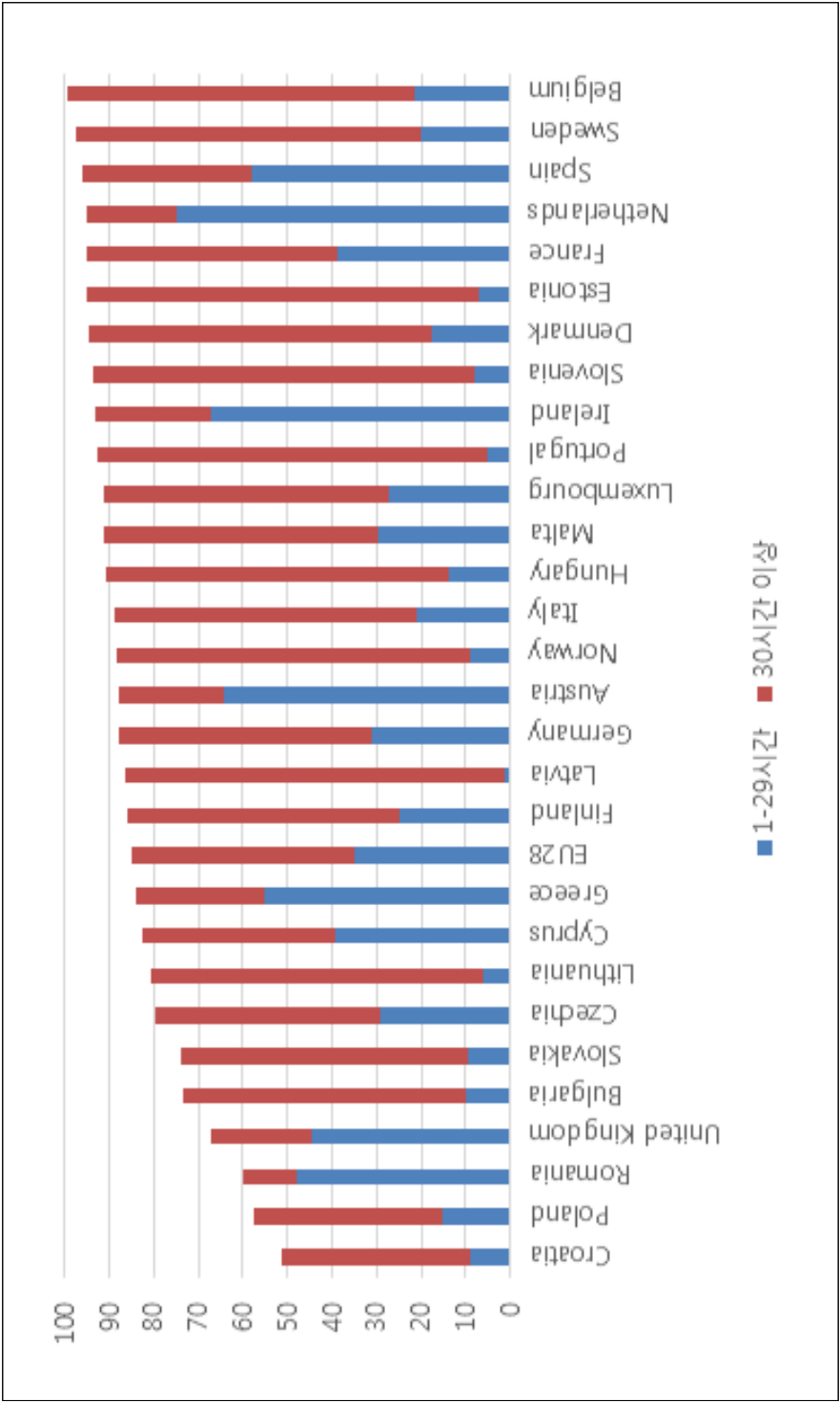
[그림 3-8] 유럽연합 28개국(과 노르웨이)의 0-3세 미만 비공식 아동 보육 서비스 사용 정도 (2017년 기준)



자료: Eurostat



[그림 3-9] 유럽연합 28개국(과 노르웨이)의 3세-6세/취학전 공식 아동 보육 서비스 사용 정도(2017년 기준)

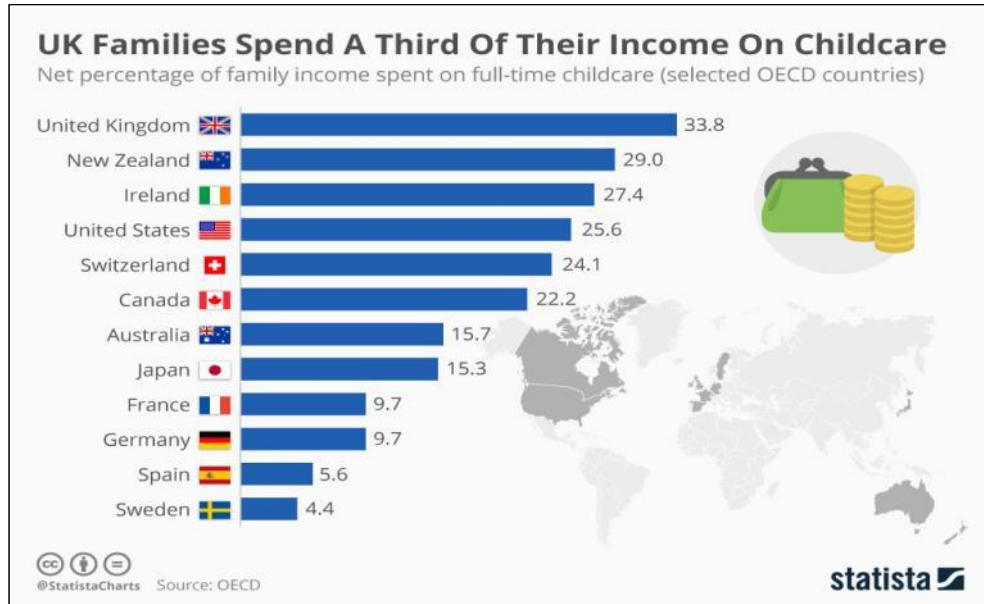


주: 빨간 선은 2010년 바르셀로나 목표치인 90%의 보육 서비스 이용도를 표시한 것이다.  
자료: Eurostat

그렇다면 각 국가들의 영유아 보육 서비스의 비용이 어떠한가? OECD의 최근 자료에 의하면 (OECD, 2016) 영국의 경우 전시아동보육 시설을 사용하려면 평균 가정의 순소득의 1/3이상이 필요하다고 보도되었다. 이에 비해 스웨덴의 경우 가정 소득의 5%에도 미치지 못하는 수준의 비용이며, 프랑스와 독일의 경우 한 10%의 수준으로 나타났다. 사실상 다른 비교 연구에 의하면 스웨덴의 보육 비용은 영국의 1/10수준에 못 미치나, 사실상 그 질은 보다 뛰어나다고 보도된 바 있다.

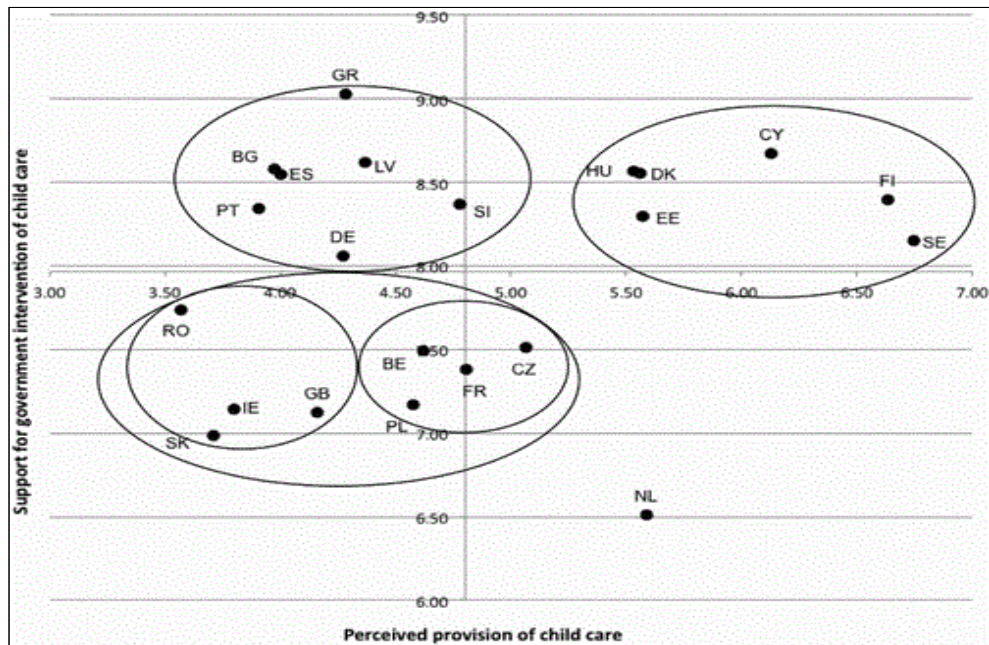
마지막으로 아동 보육 서비스의 질과 각 국민들의 그 제도에 대한 호응도를 살펴보겠다. Chung과 Meuleman의 최근 연구논문에 의하면 스웨덴의 경우 가장 저렴한 보육 서비스를 가지고 있는 반면에 시민들로 부터 현재 보육 서비스의 질이 가장 좋다고 평가받는 대표적인 나라로 나타났다 (Chung and Meuleman, 2017; Chung and Meuleman, 2014). 프랑스 역시 다른 국가들에 비하면 보육 시설의 질이 상대적으로 높은 편이라고 평가받는 반면, 독일과 영국의 경우 비슷한 수준으로 조사한 유럽국가들 사이에서 중하위 수준 정도로 나타났다. 4개국 중 국가가 보육 서비스를 제공하는 데 찬성하는지에 대한 질문에 가장 호응도가 높은 국가는 역시 스웨덴으로 나타났다. 그 뒤 지난 20년간 공공보육 서비스의 질과 접근성을 향상시키는데 노력을 한 독일이 높게 나타났으며, 프랑스와 영국은 그 뒤에 있다. 그러나 이 국가들 역시 전반적으로 공공 보육 서비스에 대한 호응도가 높은 편이었으며(0=지지하지 않음 - 10=매우 지지함, 사이에서 평균 7이상임), 사실 다른 연구 조사에서도 보면 아동 급여, 육아휴직, 조세해택 등의 여러 가지 가족 정책 중에서도 공공/보편화된 아동 보육 서비스가 가장 높은 호응도를 보인다고 나타났다 (Chung et al., 2018).

[그림 3-10] 12개국의 보육 서비스 사용 비용 비교 분석



자료: World Economic Forum

[그림 3-11] 유럽국가들의 현재 보육 서비스의 질 평가와 공공보육 서비스의 호응도



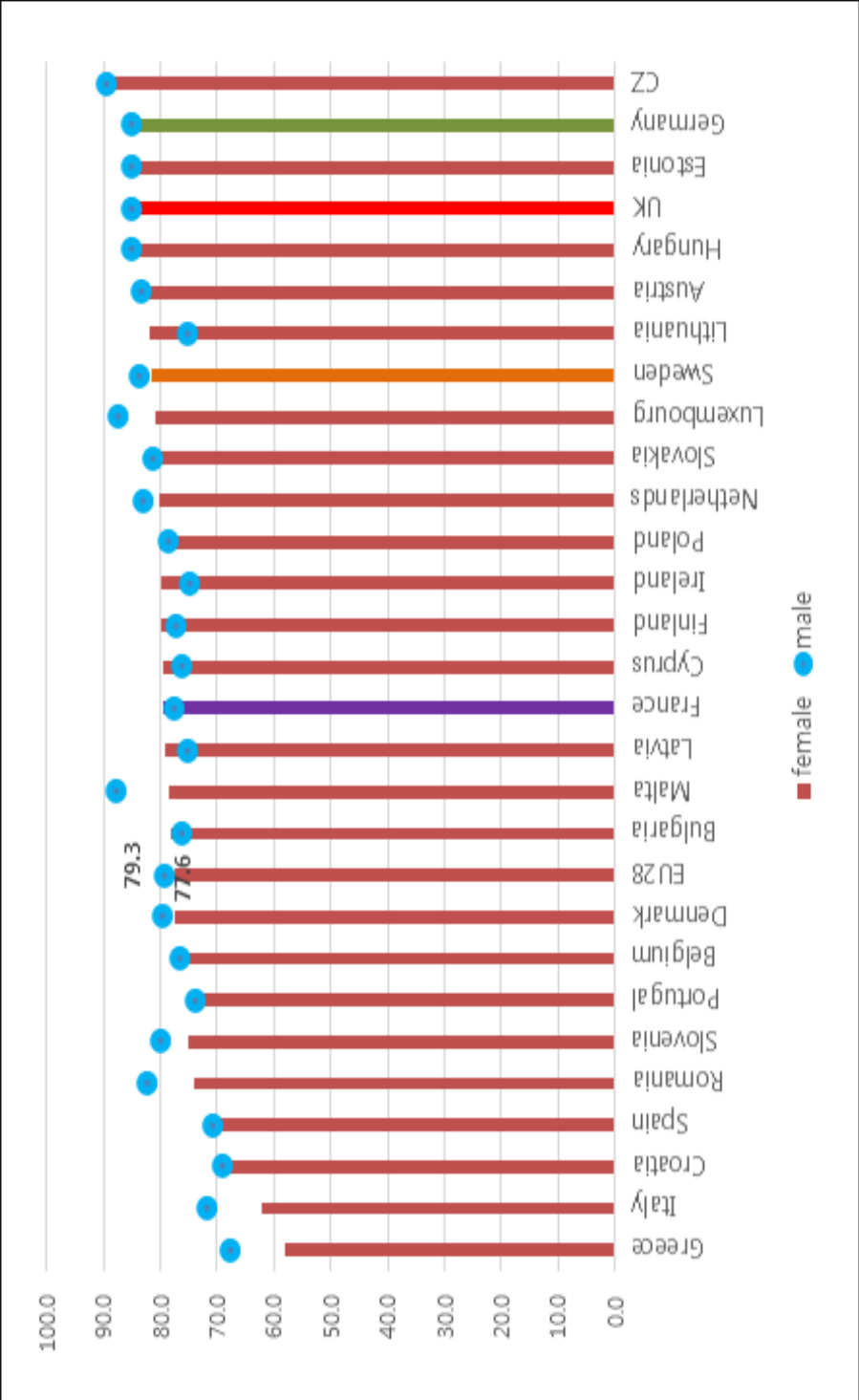
자료: Chung &amp; Meuleman 2017 에서 인용.

### 3. 정책들의 주요 결과

아동 돌봄 정책 또는 가족정책의 주요 목표는 여성들의 일·가정 양립과 이를 배경으로 한 출산율 제고라 할 수 있다. 유럽 국가들의 돌봄 체계의 차이가 여성고용과 출산에 어떤 결과로 이어졌는지를 살펴보자.

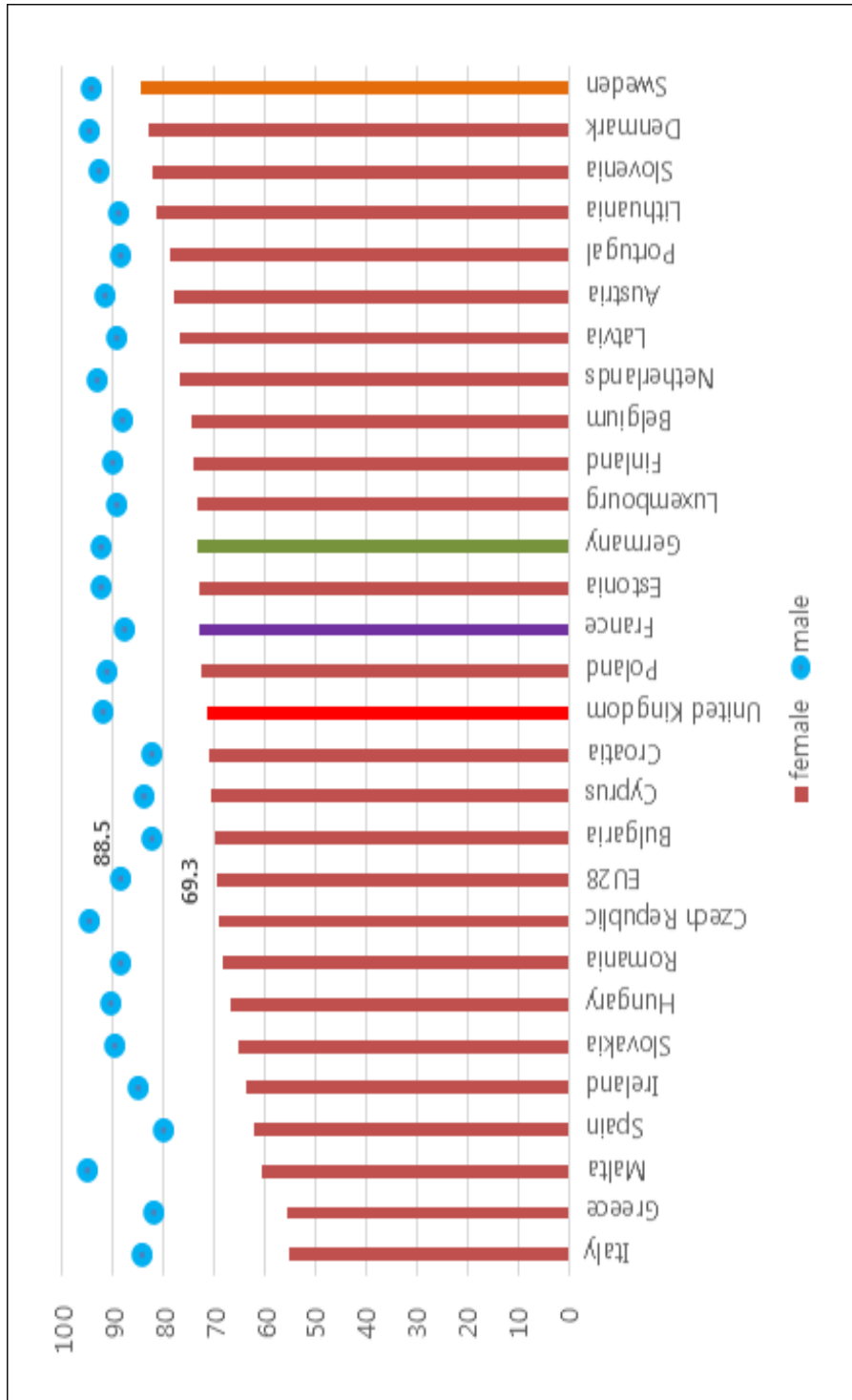
우선 유럽 국가들의 남녀 간의 고용률의 차이를 살펴보면 2015년 기준 아이가 없는 남녀의 고용률은 거의 차이가 없는 것을 볼 수 있다. 이는 우리가 보다 구체적으로 살펴볼 4개국 역시 보다 보수적인 독일마저도 25~49세 사이 아이가 없는 남녀 모두 같은 고용률을 보이고 있다. 그러나 같은 나이군인 부모의 통계를 보면 남녀사이의 차이가 큰 것이 나타난다. 도표10에서 볼 수 있듯이 유럽연합 28 회원국의 평균으로 보면 25-49세 사이의 아버지들의 고용률은 89%가량으로 아이가 없는 남성의 고용률보다 높으나, 같은 나이군인 어머니들의 고용률은 70%에 못 미쳤다. 우리가 조사한 4개국 모두 어머니 고용률이 이보다는 높았으나, 영국과 독일의 경우 남녀 간의 격차가 20% 가량으로 나타났고, 프랑스는 독일보다 아이를 가진 여성의 고용률이 독일보다는 낮았으나 남녀 간의 격차역시 적었다. 스웨덴은 역시 아이를 가진 여성들의 고용률이 높은 것뿐만 아니라(85%), 남녀 간 격차가 가장 적은 나라중 하나로 손꼽힌다.

[그림 3-11] 아이가 없는 25-49세 사이의 여성과 남성의 고용률 (2015년도 기준)



자료: Eurostat

[그림 3-12] 아이가 있는 25-49세 사이의 여성과 남성의 고용률 (2015년도 기준)



자료: Eurostat

영국과 독일의 경우 아이를 가진 남녀 간 고용률의 차이가 큰 것뿐 만 아니라, 어머니들의 파트타임 비중이 상당히 높은 나라들이다. 독일의 경우 3분의 2 정도가 파트타임 임근로를 하고 있고 영국 역시 절반이 넘는 52%가 파트타임 근로를 하는 중이다. 이는 앞에서 본 것과 같이 정부에서 미흡한 공공보육시스템과 이로 인한 비싼 보육비로 인해, 그리고 마지막으로 풀타임 근로를 할 시 장시간을 요구하는 영국의 노동시장의 성격으로 인하여(Chung, 2019; Lewis, 2001), 고용을 계속하고 싶은 여성들은 어쩔 수 없이 파트타임 근로를 할 수 밖에 없기 때문이다. 그러나 영국의 파트타임 근로는 보통 임금과 직위, 근로조건이 떨어지는 직업들로 (Connolly and Gregory, 2009) 영국에서 지속되는 임금 성차별의 주요 요인이다 (Costa Dias et al., 2018). 독일의 경우 이 보다는 전통적인 가부장사회의 보육책임에 관한 관념에 의한 것으로 볼 수 있다. 독일의 경우 Rabenmutter(까마귀 엄마)라는<sup>27)</sup> 호칭이 있을 정도로 특히 취학 전 아이를 가진 어머니들이 일을 하는 것에 대한 부정적인 낙인이 강하다. 다시 말하자면, 독일의 경우 아이를 가진 여성의 고용률을 높이는 것에는 성공을 하였으나, 사실상 대부분 파트타임 고용으로 이루어진 것으로 남녀 간의 성평등을 이루기에는 한계가 있는 것으로 보인다 (Lott and Klenner, 2018).

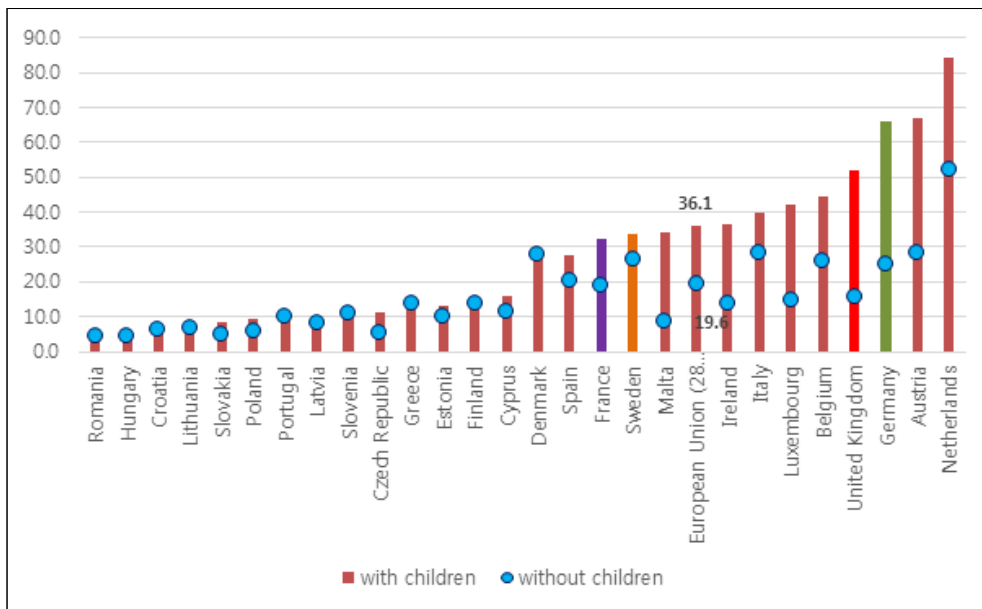
물론 프랑스와 스웨덴 역시 아동이 있는 여성의 파트타임 고용률이 30% 수준으로 남성에 비해 높은 편이나 대부분의 여성이 전시간근로를 하는 체제이다 (Nicolaissen et al., 2019). 스웨덴과 프랑스의 여성들이 출산 이후 전시간근로를 할 수 있게 하는 요인은 대표적으로 싸고 좋은 질의, 접근성이 편한 공공보육 서비스에 기인한다고 볼 수 있다. 이외 다른 요인 하나는 두 국가의 근로문화로 볼 수 있다. 프랑스의 경우 2000년도 이후 설립된 주 35시간 노동법에 의해 다른 국가들에 비해 전시간 근로자들의 평균 근로시간이 낮은 편이며, 덴마크, 노르웨이, 그리고 일부분 스웨덴 역시 노사협상에 의한 평균근로시간이 37시간으로 다른 국가들에 비해 낮은 편이다(Eurofound, 2016). 이와 달리 영국의 경우 장시간 근로가 만연하여, 전시간근로자의 경우 유럽연합 내에서 가장 높은 노동시간인 주당 평균 42시간 일하는 것으로 나타났다 ([그림 3-13] 참조). 이 뿐만 아니라 유럽연합의 노동시간지침에 의하면 불법으로 간주될 수 있는 주 48시간

27) 까마귀 새끼는 날 수 있기도 전에 등지를 떠나는 현상을 보임으로써, 특히 어린취학전 아이를 가진 아이들의 어머니가 일할 때 여성들을 비판하기 위해 독일에서 사용되는 표현이다.

(<http://www.bbc.co.uk/news/business-12703897>, <https://www.dw.com/en/rabenmutter/a-6616009> 참조)

이상 일하는 사람들이 350만 명이 넘는 것으로 나타났다(Sellers, 2018). 이와 같은 장시간 노동이 보편화되어 있는 사회인 영국에서는 일과 가사 양립을 위해 어쩔 수 없이 여성들이 파트타임 근로를 선택하게 된 것이다. 이와 같은 장시간 근로문화는 여성을 노동시장에서 배제시키는 역할을 하여 영미권 국가들이 남녀성차별을 극복하지 못하는 주된 요인으로 평가받고 있다(Goldin, 2014; Cha and Weeden, 2014).

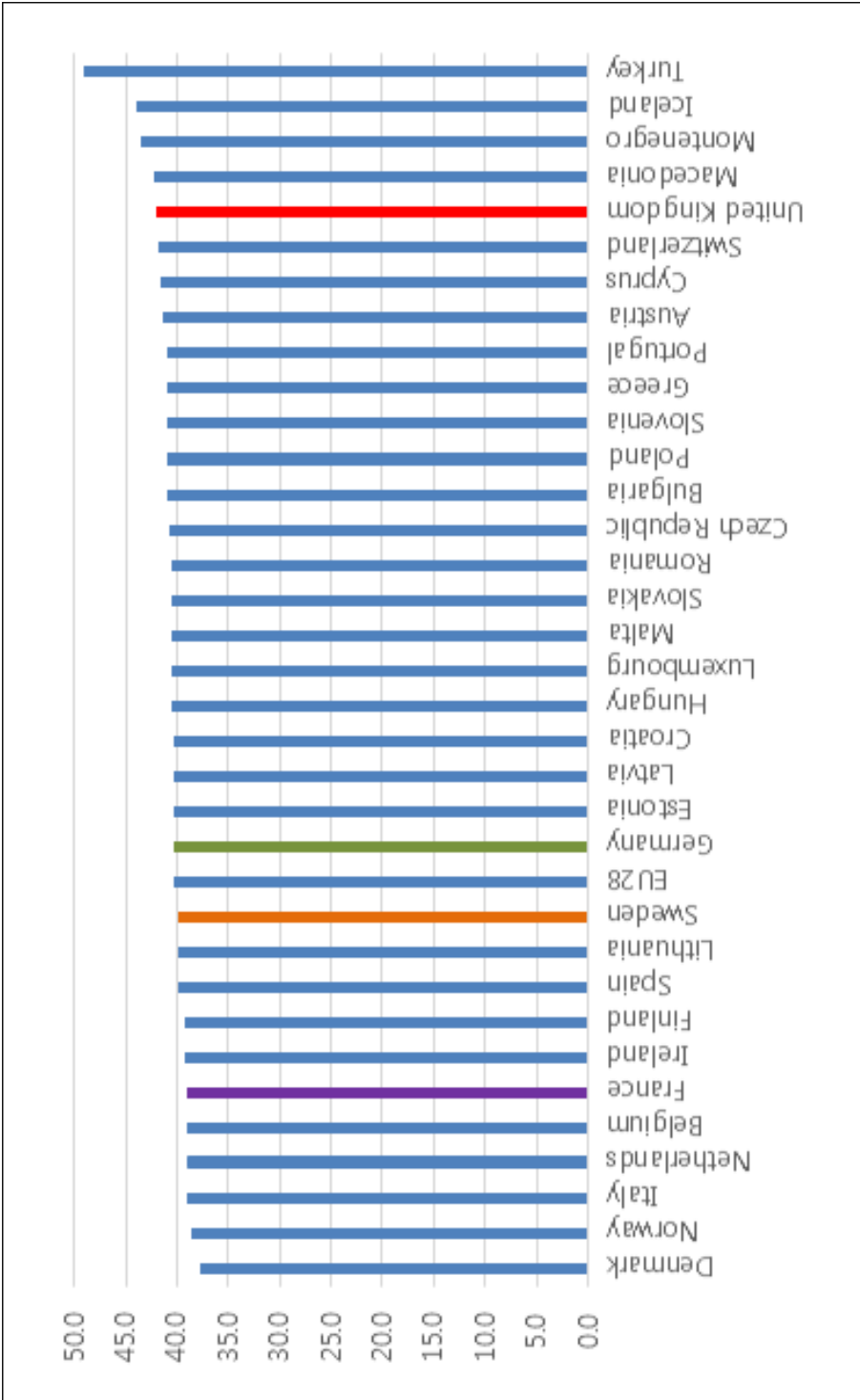
[그림 3-13] 아이가 있고 없는 여성들의 파트타임 고용률 (2015년도 기준)



자료: Eurostat



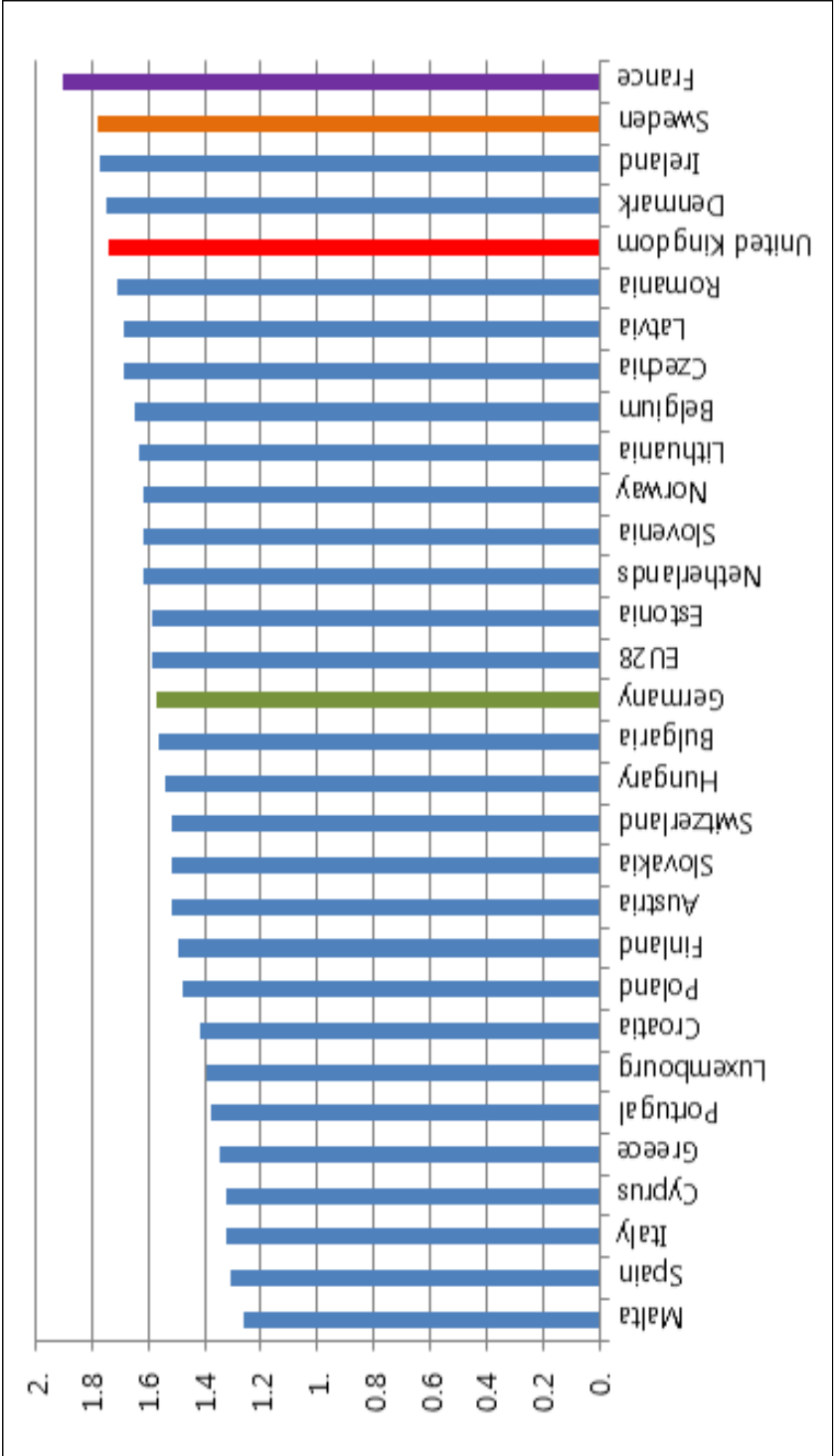
[그림 3-14] 유럽연합 각 국가의 전세 근로자들의 평균 근로 시간 (2015년도 기준)



자료: Eurostat

독일의 가족정책의 가장 성공적인 부분이며 어떻게 보면 지난 20년간 가족정책이 확장되어온 주된 요인이기도 한 부분이 바로 출산율이다. 독일은 1990년대 중반 합계 출산율이 1.2정도 밖에 되지 않아 그 당시 유럽국가들 중 스페인과 이탈리아를 제외하고 가장 낮은 출산율을 기록하기도 하였다. 이와 함께 출산율을 높이기 위한 제반 제도들을 개발하였는데, 이는 사실 출산율뿐만 아니라 여성 고용률을 동시에 향상시킨다는 목적을 두었다 (Lewis et al., 2008). 다시 말하자면 출산율을 향상시키는 것이 여성의 노동시장 참여와 맞물려서 갈 수 있다고 보았고, 이로 인하여 독일은 어찌 보면 Korpi et al.의 분석에서 표시된 전통적인 가족체제에서 벗어나 이중소득/돌봄 체제로서 넘어가는 계기가 된 것이다. 앞에서 살펴본 것과 같이 이는 공공보육체제의 확충과 남성 할당 육아/부성휴가의 확장을 통해서 이루어졌고, 이는 성공적인 결과를 가지고 왔다. 도표 12에서 볼 수 있듯이 독일의 출산율은 1.2중반 대에서 2017년 기준 1.6까지 올라왔다. 이는 사실 유럽연합기준으로 평균정도이긴 하지만, 다른 국가들의 출산율이 지속적으로 하락하고 있는 상황에서 출산율을 증가시켰다는 것은 성공적인 사례로 받아들여지고 있다.

[그림 3-15] 유럽연합의 각 국가의 합계 출산율 (2017년도 기준)



주: 합계 출산율이란 가임 여성(15~49세) 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타낸 지표로 연평균 출산율의 총합이며, 출산력 수준을 나타내는 대표적 지표임.  
자료: EUROSTAT

## 제2절 OECD 국가의 가족/아동수당

앞 절에서는 OECD국가들의 돌봄 체계를 전반적으로 살펴보았다. 이 절에서는 OECD국가들의 가족/아동수당의 전반을 개괄적으로 살펴본다.

### 1. 아동수당

OECD 국가의 아동수당 현황을 분석한 바에 따르면, 대부분의 국가에서 보편적 기준으로 아동수당을 지급하고 있다. 지급 대상은 일반적으로 16세 또는 18세 미만을 지급 연령으로 하고 있으며, 일부 국가의 경우 20세까지 확대되기도 한다. 또한 학업, 장애 등의 이유가 있는 경우 지급연령을 연장하고 있다.

지급 기준은 전반적으로 자녀수, 출생순위, 연령에 따른 급여체계를 가지고 있다. 덴마크, 네덜란드, 오스트리아 등은 아동 연령에 따른 급여체계를 가지고 있는 반면 프랑스의 경우 아동의 연령 보다는 자녀수에 기반한 수당체계를 가지고 있다. 아일랜드, 슬로바키아, 노르웨이 등과 같은 국가는 자녀수, 아동 연령, 출생순위와 무관하게 아동 1인당 일정 금액을 지급하는 구조를 가지고 있다.

#### 가. 아동 연령에 따른 급여 체계

연령에 따른 수당지급체계에서는 덴마크와 같이 연령이 증가할수록 수당이 감소하는 경우, 네덜란드와 같이 수당이 증가하는 경우가 있다. 이밖에 오스트리아의 경우 연령에 따라 증가하는 수당체계와 함께 자녀수에 따른 수당체계를 복합적으로 가지고 있는 나라를 살펴 볼 수 있다.

##### 1) 덴마크

덴마크의 아동수당은 아동청년수당(Child and Youth benefit)으로 17세까지 연령에 따라 차등 지급되는 구조를 가지고 있다. 2019 EC 자료에 따르면 0~2세는 분기별 DKK 4,557, 3~6세는 DKK 3,609, 7~14세는 DKK 2,838이 지급된다. 14세 까

지는 분기별로 지급되는 데에 반해 15~17세는 월단위로 매월 DKK 946이 지급된다. 또한 덴마크의 수당은 연령이 증가할수록 금액이 감소하는 체계를 가지고 있다. 다만, 이러한 수당은 부모의 소득과 연계되어 지급된다는 특이점이 있다. 부 또는 모의 소득이 연 DKK 782,600 초과할 경우, 초과분의 2%만큼 수당에서 공제되어 지급된다. 즉 부부 각각의 소득이 DKK 782,600을 초과하지 않는 한 수당 전액을 지급받을 수 있다. 이외에도 아동수당(Child allowance)으로 아동 1인당 분기별 DKK 1,413 또는 월 DKK 471을 지급하는 것으로 나타났다.

## 2) 네델란드

덴마크와 마찬가지로 18세 미만 아동에 대해 연령에 따른 수당을 지급하는 구조를 가지고 있다. 다만, 연령구분이 덴마크 보다 덜 세분화 되어 있다. 네델란드의 경우 0~5세, 6~11세, 12~17세로 구분되어 있으며 EC 기준으로 분기당 각각 €221.49, €268.95, 분기당 €316.41를 지급하도록 되어있다. 다만, 덴마크와 달리 연령이 증가할수록 수당액이 증가하는 구조를 가지고 있으며 소득과 연계되어 지급되지는 않는다. 이밖에 아동수당에 더하여 저소득층 및 장애아동 부모 등 취약계층에 대해서는 부모 소득, 자녀 수, 연령에 따라 추가 수당을 지급하는 구조를 가지고 있다.

## 3) 오스트리아

앞서 제시된 덴마크나 네델란드와 같이 오스트리아 또한 아동연령에 따른 차등적인 수당 지급 체계를 가지고 있으나 이와 함께 자녀 수에 따른 수당이 추가로 적용된다는 특징이 있다. 또한 일반적으로 18세 까지 수당이 지급되지만 학업 또는 직업교육 중일 경우 24세 까지 임신, 중증장애, 군복수 또는 사회봉사활동 중인 경우 25세 까지 아동 수당이 지급된다는 특징이 있다. EC 자료에 따르면 0~2세 월 €114, 3~9세 월 €121.90, 10~18세 월 €141.50, 19세이상 월 €165.10이 지급 된다. 오스트리아 또한 연령이 증가할수록 수당이 증가하나 차액은 미미한 것을 알 수 있다. 이밖에 자녀 수에 따른 수당이 추가로 주어지며 추가수당은 자녀 1인당 주어진다. 2자녀는 자녀 1인당 월€7.10, 3자녀 월€17.40, 4자녀 €26.50, 5자녀 월 €32, 6자녀 €35.70,

7자녀 이상의 경우 자녀당 월 €52.0 지급되는 구조로 자녀수가 증가할수록 수당도 점진적 증가하는 구조로 설계되어 있다. 이밖에도 연소득 €55,000이하의 경우 3째 자녀 이상인 경우에 한해 다자녀 수당으로 월 €20의 추가 지원이 이루어지는 것으로 나타났다.

## 나. 자녀수에 따른 급여 체계

자녀수에 따른 급여체계를 가지고 있는 나라는 대표적으로 프랑스를 들 수 있으며 이밖에 스웨덴, 핀란드, 독일 등을 살펴볼 수 있다.

스웨덴의 경우 16세 미만 아동에 대해서 월 €108의 균등수당을 지급하고 자녀수에 따라서 추가수당을 지급하는 구조를 가지고 있다. 둘째 자녀 월 €15, 셋째 자녀 €75, 넷째 자녀 €179, 다섯째 자녀 이상 €129를 지급하도록 되어 있다. 추가수당의 경우 둘째 자녀에 대한 금액은 다소 낮으나 넷째자녀까지 자녀수가 증가할수록 매우 급진적으로 수당이 증가하도록 설계되어 있는 것을 알 수 있다.

핀란드의 경우 월단위로 지급되며 첫째 자녀 €94.9, 둘째 자녀 €104.8, 셋째 자녀 €133.8, 넷째 자녀 €153.2, 다섯째 자녀 이상 €172.7를 지급하도록 되어 있으며 스웨덴과 같이 자녀수가 많을수록 수당이 증가하는 구조를 가지고 있다.

독일의 경우 첫째와 둘째 자녀는 월 €194, 셋째 자녀 월 €200, 넷째자녀 이상 월 €225를 지급하고 있다.

이들과 달리 슬로베니아의 경우 소득수준에 따라 자녀수, 아동연령에 따른 수당금액을 달리하는 사례가 있다. 이 경우 초등학교 이하 아동과 중고등학생으로 구분되며 이는 다시 자녀수에 따라 구분되는 구조를 가지고 있으며 해당 아동에 대한 수당은 다시 가구소득에 따라 차등적으로 지급되는 구조를 가지고 있다.

## 다. 정책의 급여체계

현재 우리나라는 만 7세미만(0~83개월) 아동에 대해서 연령과 무관하게 정책의 아동수당을 지급하고 있다. OECD 국가 중 일부 국가들만 정책의 급여체계를 가지고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 연령, 자녀 수, 소득수준 등의 기준을 다양하게 조합하여

차등적으로 지급하는 구조를 가지고 있다. 다만 노르웨이, 아일랜드 등 일부 국가에서 여전히 정액 급여 체계를 가지고 있다. 이들 국가들의 지급 연령은 대부분 16세 또는 18세로 국내의 지급 연령보다 상당히 높은 수준으로 알려져 있다.

노르웨이의 경우 18세 미만 아동에 대해서 기본수당 개념으로 월 €225를 지급하고 있으며 이와 함께 한부모에 대한 추가수당 2세 이하 영아에 대한 추가수당을 지급하고 있다.

아일랜드의 경우 16세 미만 아동(학생인 경우 18세 까지 확대)에 대해서 월 €140을 지급하고 있으며 쌍둥이인 경우 1.5배, 3쌍둥이 이상인 경우 2배를 지급하고 있다. 이밖에 스위스, 슬로바키아 등이 정액의 급여 체계를 가지고 있는 것으로 나타났다.

## 2. 양육 수당

OECD 회원국의 상당수 국가가 아동수당을 지급하는데 반에 가정양육수당을 지급하는 국가는 매우 제한적이다. 가정양육수당은 국내와 마찬가지로 보육서비스 미 이용에 따른 지원 성격, 서비스 이용과 무관하게 양육비용 지원 기능, 영아기 양육을 특별히 지원하는 사례로 구분해서 살펴볼 수 있다.

### 가. 보육서비스 미 이용에 따른 지원

국내와 같이 일부 국가에서 보육서비스 이용에 대한 대체 기능으로 가정양육 수당을 지급하고 있다. 이 경우 해당 국가의 보육서비스 비용은 대부분 국가가 지원하고 있는 상황으로 보육서비스를 이용하지 못하는 경우 대체 보상 개념으로 가정양육수당을 지급한다고 볼 수 있다. 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 헝가리, 슬로베니아 등이 보육서비스 미이용에 따른 가정양육수당을 지급하고 있다. 각 나라별로 가정양육수당을 지급하는 연령기준은 차이가 있는 것으로 나타났다. 보육서비스 지원이 미취학 아동에 대해서 이루어짐에도 불구하고 핀란드나 노르웨이 국가의 경우 가정양육수당은 영아기에만 지급되고 있는 특징을 가지고 있다.

## 1) 덴마크

덴마크의 보육료 지원 기준은 생후 26주부터 취학 전까지의 모든 아동은 주간(day) 보육이나 유치원과 같은 교육시설 이용 권한이 부여되며, 서비스를 이용 하고자 할 경우 지자체에 신청하고 지자체는 4주 이내에 적정 시설을 제공하도록 하고 있다. 주간 돌봄시설 이용 비용은 미취학 아동의 경우 지자체가 75%를 시설로 지급하고 나머지 25%는 부모가 부담하는 구조이며, 취학연령 이상 아동의 경우 지자체에서 70%를 시설로 지급하고 나머지 30%는 부모가 부담하는 구조이다. 부모 부담금은 소득수준에 따라 일정부분 지원받을 수 있으며, 형제 자매 수당(sibling subsidy)이 있어 다 자녀의 경우 서비스 이용료를 할인 받을 수 있다. 이와 같은 상황에서 거주 지역의 지자체가 이용 시설을 제공하지 못할 경우 다른 지자체의 주간 보육시설 또는 민간운영보육 시설을 이용하고 해당 비용을 지원받거나, 사설 돌보미를 고용하여 가정양육을 하고 그에 대한 비용을 지원을 받을 수 있다.

2019 EC 자료에 따르면 가정양육수당은 보편적 지원으로 생후 24주부터 취학 전 자녀에 대해서 가정돌봄을 할 경우 지원 받으며 공공 주간돌봄시설 이용비용의 85%를 초과하여 지원 할 수 없도록 하고 있다.

2) 핀란드<sup>28)</sup>

핀란드의 경우 생후 10개월부터 6세 까지의 모든 영유아는 지자체를 통해서 주간돌봄시설을 주 20시간 이용할 권리가 있으며 맞벌이 등과 같은 실수요자에 대해서는 20시간 이상을 지원하고 있다. 자녀 양육수당(child care allowance)에는 가정양육수당(child home care allowance), 민간보육시설 이용 수당(Private day care allowance)등이 있다.

이들 중 가정양육수당이 국내의 양육수당 성격의 수당으로 이해할 수 있다. 가정양육수당은 3세 미만의 자녀를 지자체에서 제공하는 보육시설을 이용하지 않고 집에서 돌보는 경우에 지급된다. 1인당 월 €338.34의 기본수당이 주어져서 형제자매에 따른

---

28) Kela, 2019



수당이 추가로 지급된다. 0~2세 추가 자녀 1인당 월 €101.29, 3~6세 추가 자녀 1인당 월 €65.09을 지급하고 있다.

민간보육시설이용수당은 미취학 아동이 국공립보육시설 대신에 민간돌봄서비스를 이용하는 경우에 주어진다. 20시간 이상의 돌봄서비스 이용자격이 있는 경우와 그렇지 않은 경우에 따라 지원 수준은 상이하다. 20시간 이상 돌봄서비스 이용자격이 있는 경우, 자녀당 돌봄수당 (care allowance)으로 월 €172.25가 지급되며 가족특성에 따라 추가지원금으로 월 최대 €144.85가 지급된다. 20시간 이상의 돌봄서비스 이용자격이 없는 경우에는 자녀 당 월 €63.38이 지급되며 추가수당은 50% 요율로 지급된다. 이 모든 수당은 서비스 공급자(시설)에게 직접 지급된다.

### 3) 노르웨이

노르웨이도 1살~5살의 유치원 이용을 보장하는 국가로 유치원 이용비율은 2017년 기준으로 91.3%로 매우 높다. 국가는 공공유치원비용의 84%, 민간유치원비용의 81%에 대해서 공적지원을 하며 부모부담은 공공시설의 경우 13.8%, 민간시설의 경우 15%이며 이 밖의 비용은 다른 지원금으로 충당된다. 이런 상황에서 최대부모부담은 월 NOK2,910(€307), 연 NOK 32,010(€3,379)이 넘지 않도록 하고 있다. 이러한 비용 상한은 시설유형에 관계없이 적용되며 부모부담금이 최대 가구소득의 6%를 넘지 않도록 하고 있다. 가구소득 NOK 450,000(€47,498) 이하의 경우에는 3~5세 유아에 대해 주 20시간의 유치원 이용 무료 서비스를 제공하고 있다.

공공보육시설을 이용하지 않고 집에서 양육할 경우 월 €792(NOK 7,500)을 지원하며 주당 19시간 이하로 보육시설 이용 할 경우에는 수당의 50%를 지급하고 있다. 이와 같은 양육수당의 대상은 1~2세의 자녀가 있거나 6세 이하의 자녀를 입양한 경우에 해당한다. 2017년 7월 이후 국민보험제도(National insurance scheme)에 최소 5년 이상 가입할 것을 의무화 하고 있으며 한부모 가구가 아닌 경우 부부 모두 이 조건을 충족시켜야 한다. 노르웨이는 입양아동의 경우 6세까지 확대되지만, 보편 가정의 자녀는 보육시설을 이용하지 않는 경우 1~2세 영아기에 한정해서 가정양육수당을 지급하는 특징을 가지고 있다.

## 나. 양육비용 지원 기능

양육수당을 실시하는 일부 국가에서는 보육서비스 이용과 무관하게 양육비용에 대한 부담 완화 의미로 수당을 지급하고 있다. 오스트리아, 에스토니아, 프랑스, 네덜란드 등이 이와 같은 수당을 지급하고 있으며 오스트리아와 에스토니아는 보편적 지원 성격을 띠는 반면 네덜란드는 보육서비스 실 수요자에 한해 소득과 연계하여 비용지원이 이루어진다는 특징이 있다.

### 1) 오스트리아, 에스토니아

오스트리아는 아동수당과 별개로 자녀 양육수당(child-raising allowance)을 지급하고 있으며 정률수당과 소득연계 수당 중 선택할 수 있다. 정률수당은 출생 후 365일~851일 사이에 신청할 수 있으며, 신청기간에 따라 수당은 달라진다. 최단기간으로 91일 신청 시 일 €33.88이 지급되며 최장기간 221일 신청 시 일 €14.53이 지급된다. 소득연계 양육수당은 출생 후 365일 까지 신청가능하며 임금의 80%(일 최대 €66)를 지원한다.

에스토니아는 아동수당과 별개로 3세 이하 모든 아동에 대해서 1인당 월 €38.36의 양육수당을 지급하고 있다. 3세 이하 아동이 있으면서 다른 자녀의 연령이 3세~8세인 경우, 3세 이하 자녀가 없으나 3~8세 아동이 3명 이상 있는 경우에는 아동 당 월 €19.18을 지급한다.

### 2) 네덜란드

네덜란드는 고용, 학업, 직업훈련등과 같은 이유로 보육시설을 이용해야 하는 경우에 한해 이들에게 양육수당 명목으로 비용을 지급한다. 가족 구성, 보육 유형, 보육 비용, 부모 소득에 따른 차등지원하며 최대 지원 금액은 주간보육시설(day care) 이용 시 시간당 €7.45, 방과 후 돌봄(after-school care) 이용 시 시간당 €6.95, 아이돌보미 이용 시 시간 당 €5.91이 지불된다.

### 3. 영아기 지원

일부 국가는 영아기에 대해서 특별히 추가지원을 하고 있으며 지원 유형은 다소 상이하다. 영아기에만 별도의 추가수당을 지급하는 방식, 아동수당을 연령별로 차등지급함으로써 영아기 수당을 강화하는 방식, 앞서 살펴본 핀란드와 에스토니아와 같이 가정양육수당을 영아기에만 지급하는 방식 등으로 구분해 볼 수 있다. 이밖에 일부 국가에서는 취약계층에 한해 영아기 수당을 지급하고 있다.

#### 가. 영아기 별도 수당

프랑스와 헝가리는 영아기에 별도의 수당을 지급하고 있다. 프랑스의 경우 0~2세에 대해서 기초수당으로 소득수준에 따라 월 €185.54 또는 €92.77을 지급하고 있다.

헝가리는 0~2세에 대해 영아돌봄수당을 지급하고 있다. 수급 조건으로 부모 중 1명이 건강보험 가입자여야 하며 자녀가 6개월이 될 때 까지 경제활동을 불허하고 있다. 또한 돌봄 기간 동안 휴직급여를 받는 경우 수급불가 하며, 경제활동 안하면서 어린이 집을 이용하는 경우에도 받을 수 없다.

#### 나. 아동수당·양육수당의 연령별 차등을 통한 추가 지원

아동수당을 지급하는 국가 중 일본, 덴마크, 포르투갈 등과 같은 일부 국가는 연령별로 아동수당을 차등지급하는 구조를 바탕으로 영아기에 더 많은 아동수당을 지급하는 체계를 가지고 있다.

일본의 경우 2자녀 4인 가구 기준으로 소득 €79,866 미만인 경우 3세 미만 아동에게 월 €124.8을 지급하며 3세 이상부터 초등 졸업시기에는 첫째와 둘째의 경우 월 €83.2, 셋째부터 €124.8을 지급하고 있다. 중학생의 경우 월 €83.2를 지급하고 있다. 덴마크의 경우 앞서 아동수당에서 살펴본 바와 같이 0~2세, 3~6세, 7~14세, 15~17세로 구분하여 연령이 증가할수록 수급금액이 감소하도록 아동청년 수당(Child and Youth benefit)이 설계되어 있다. 포르투갈은 0~11개월, 12~35개월, 36개월 이상으로 구분하여 16세 이하 아동들에게 아동 수당을 지급하고 있으며 영아

기에 더 많은 수당을 지급하고 있다.

앞서 가정양육수당 사례에서 살펴본 바와 같이 핀란드, 에스토니아의 경우 영아기에 한해서 가정양육수당을 지급함으로써 영아기 지원을 강화하는 효과를 내고 있다. 이밖에 이탈리아, 노르웨이, 리투아니아 등의 국가에서는 영아기 취약계층의 경우 추가로 수당을 지급하고 있다.

#### 4. 출산수당

일부 국가에서 출산에 따른 수당을 지원하고 있다. 출산수당은 대부분 일시금 형태로 지원되며 몇몇 국가의 경우 입양 시에도 지급하는 것으로 조사되었다. 출산수당의 지급기준은 보편적 지원, 소득기준에 따른 지원, 특별한 상황에 따른 지원으로 사례를 구분하여 살펴 볼 수 있다.

##### 가. 보편적 지원

출산수당을 지급하는 상당수의 국가들이 보편적 지원 성격으로 모든 출생아에 대해서 수당을 지급하고 있다. 일본, 핀란드, 벨기에, 헝가리, 이탈리아, 룩셈부르크, 아일랜드, 스위스, 에스토니아, 슬로바키아, 리투아니아 등이 이에 해당한다. 다음의 <표 3-1>은 이들 국가의 출산수당 현황을 나타낸다.

<표 3-1> 보편적 출산수당 지급 사례

국가	지원금	비고
일본	- 1인당 40.4만엔	- 임신 4개월(85일)이상 - 해당일이 경과하여 유·사산 한 경우 - 다태아 임신의 경우 아기수에 따라 지급 - 병원에 직접 지급 - 차액은 수령 가능
핀란드	- 1)비과세 현금급여 €170 또는 2)출산용품(의류, 수유제품, 등)	- 임신 5개월(154일) 이상
벨기에	- 첫째: €1,247.58 - 둘째: €938.66 - 다태아 출산: 각각 €1,247.58	- 출산순위에 따른 차등

국가	지원금	비고
헝가리	- 최저 노령연금의 225% HUF64,125(€195) - (쌍둥이) 자녀당 최저 노령연금의 300% 일시불: HUF85,500(€261)	- 쌍둥이 출산 추가 지원
이탈리아	-€800 (임신수당)	- 임신 7개월 째 또는 출산 시 지급 - 출산수당은 소득연계 지급
룩셈부르크	- €580.03을 3번(임신수당, 출산수당, 산후수당) 지급 (총 €1,740.09)	- 3회에 걸쳐 지급
아일랜드	- €10.16	- 건강보험 가입자
스위스	- CHF 850~CHF 2,000으로 주마다 다름	- 중앙정부 차원의 지원금 없음 - 주정부 (canton) 차원에서 9개 주에서 지급
에스토니아	- 단태아 또는 쌍둥이: 아동당 일시불 €320 - 세쌍둥이 이상: 아동당 일시불 €1,000	- 세쌍둥이 추가 지원
슬로바키아	- 셋째까지: 일시불 €829.86 - 넷째 이후: 일시불 €151.37 - 다태아 출산시 아동당 €75.69 추가	
리투아니아	- €418	- 0~2세에 대해 다태아 수당 - 쌍둥이 경우, 월 €152 - 쌍둥이 이상의 다태아의 경우 아동당 월 €152 추가 지급

자료: MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) 각국 자료(<https://www.cissoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>)와 European Commission 각국자료 (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>)를 활용하여 작성함

일본은 임신 4개월(85일) 이후 출산하는 경우 (해당일이 경과하여 유사산 한 경우에도 해당) 아기 1인당 40.4만 엔을 지급하며 다태아 임신의 경우 아기수에 따라 지급한다. 비용은 병원에 직접 지급하며 실비용과의 차액은 수급자가 수령할 수 있다. 핀란드의 경우 임신 5개월(154일) 이상인 경우 수급이 가능하며, 1) 비과세 현금 급여 €170 또는 2) 출산용품(의류, 수유제품, 등) 중에서 선택 가능하다. 벨기에의 경우 출산순위에 따라 차등지원하고 있으며 헝가리는 쌍둥이 출산에 대해서 추가로 지원하고 있다. 출산순위에 따른 차등지원의 경우 첫째아 출산에 대한 수당이 가장 높고 점차 줄어드는 형식을 취하고 있다. 대부분의 국가가 일시불 형태로 지급되는 반면 룩셈부르크는 임신수당, 출산수당, 산후수당으로 3회에 걸쳐 지원하고 있는 특징이 있다.

## 나. 소득수준에 따른 지원

앞서 소개된 사례와 달리 일부 국가에서는 소득기준을 적용하여 저소득층을 중심으로 출산수당을 지급하고 있다. 아래 표는 해당국가 사례를 나타낸다. 영국, 프랑스, 슬로베니아는 일정 소득수준 충족 시 동일 금액을 지원하는 반면 이탈리아, 폴란드는 소득구간을 2개로 나누어 차등 지원하는 구조를 가지고 있다. 체코의 경우에는 출산순위에 따라 차등지원을 하고 있다.

〈표 3-2〉 소득수준에 따른 출산수당 지급 사례

국가	지원금	비고
영국	- €565	- 저소득층 출산 시 - 2011.4.11.일 이후 출생자의 경우 가구 내 16세 미만 아동이 없는 경우에 한해서 지급됨
프랑스	- €927.71	- 소득기준 충족 시
이탈리아	- €960 지급	- ISEE(equivalent economic situation indicator) 기준 연 €25,000까지 - ISEE 기준상 연 €7,000까지는 €1,920으로 두배 지급
체코	- 첫째 출산: 일시불 CZK 13,000 (€500) - 둘째 출산: 일시불 CZK 10,000 (€385)	- 최저생활비의 2.7배를 초과하지 않는 가구
폴란드	- PLN 1,000(€229)	- 1인당 소득 PLN 1,922(€441)이하일 경우 - 1인당 소득 PLN 674(€154)이하일 경우 PLN 1000(€229) 추가 지원
슬로베니아	- €280	- 부모중 한명이 국가평균 임금의 64% (€648.47)를 초과하지 않을 경우

자료: MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) 각국 자료(<https://www.cissoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>)와 European Commission 각국자료 (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>)를 활용하여 작성함

## 다. 특수 상황에 대한 지원

일부 국가는 소득수준 보다는 다태아 출산, 가정분만 등 출산상황의 특수성에 기반하여 수당을 제공하고 있다. 덴마크의 경우 다태아 출산 시 아이가 7세 될 때 까지 분기당 €313(DKK 2,330)을 지급하며, 노르웨이는 가정출산의 경우, 부모수당을 받지

못하는 경우에 수당을 지급하고 있다. 그리스는 가정분만에 대한 수당을 지급하고 있으며 스페인은 쌍둥이 이상의 다태아 출산의 경우에 한해서 수당을 지급하고 있다. 다음의 <표 3-3>은 해당 사례를 나타낸다.

<표 3-3> 특수 출산 상황에 대한 수당 지급 사례

국가	지원금	비고
덴마크	- 아이가 7세가 될 때까지 아동 당 분기 당 €313(DKK 2,330)	- 다태아 출산 - 일반적 출산수당은 없음
노르웨이	- NOK 63,140(€6,665)	- 부모수당자격이 없는 경우
	- NOK2,550	- 가정 출산 시
그리스	1자녀 일시불 €900 - 쌍둥이 일시불 €1,200 - 세쌍둥이 일시불 €1,600	- 가정 출산 시
스페인	- 쌍둥이 €2,943.60 - 세쌍둥이 €5,887.20 - 네쌍둥이 €8,830.80	- 타태아 출산 보조금

자료: MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) 각국 자료(<https://www.cissoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>)와 European Commission 각국자료 (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>)를 활용하여 작성함

### 제3절 OECD 국가의 모성·부성·부모 휴가 및 수당

본 절에서는 OECD 국가의 출산에 따른 모성·부성 휴가 및 수당에 대해서 살펴보고자 한다. 대부분의 국가에서 출산에 따른 모성휴가와 부성휴가를 제공하고 해당 기간의 근로 상실에 대한 급여를 제공하고 있다. 다만, 대상에 있어서 자영업자 포함여부, 수당 및 기간 등에 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 대부분 임금근로자를 대상으로 하며 자영업자의 경우 별도의 사회보험 등의 기금을 바탕으로 수당이 지급되는 것으로 이해할 수 있다.

대부분의 국가에서는 유급 모성휴가를 제공하고 있는 반면, 일부 국가에서는 부성휴가가 무급이거나 휴가제도가 없는 사례도 조사되었다. 육아휴직의 경우 모성휴가와 연계해서 제공되는 사례와 별도의 휴가 제도를 운영하는 사례로 구분 지을 수 있으며 제공대상에 있어서 부모 각각에 해당기간을 부여하는 경우와 해당기간을 부모가 나누어 사용하는 경우로 나누어 이해할 수 있다. 또한 대상 연령에 있어서 영아기에 한정하는 국가와 초등 아동기까지 확대하는 국가로 나누어 볼 수 있다.

#### 1. 휴직 및 수당 부부 공동 사용

영국의 경우 모성휴가 52주를 남편과 공유하는 방식으로 육아휴직을 제공하고 있다. 부모 각각에 육아휴직이 주어지는 것이 아니라 56주를 나누어 사용하는 체계이다. 부성휴가는 출산 후 56일 이내에 1주 또는 2주 받을 수 있으며 무급휴직이다. 자영업자 등 모성휴직급여를 받지 못하는 경우에는 세부 조건에 충족하는 경우에 한해서 모성휴직급여와 동일한 수당을 제공하고 있다.

덴마크 또한 아동 9세 이전에 총 52주간 휴가를 이용할 수 있다 이중 20주는 산모가 출산 전 4주 출산 후 14주 이내에 아빠 2주, 엄마가 14주를 활용하고 나머지 32주는 부모 구분 없이 사용 가능하다. 프랑스와 달리 덴마크는 부모 각각 32주씩 총 64주간 사용 가능하나 수당은 32주만 주어진다. 수당은 공유하면서 휴직 기간은 각각 사용할 수 있는 체계로 이해 할 수 있다.

핀란드의 경우 105일의 모성휴가, 54일의 부성휴가 158일의 육아휴직을 유급으로 제공하고 있다. 이 경우 육아휴직은 부모 중 1명 이 사용할 수 있다는 점에서 앞서 소



개된 영국이나 덴마크와는 다소 차이가 있다고 볼 수 있다. 이밖에 3세이하의 자녀를 돌보기 위해서 주당 30시간 이하로 일을 할 경우 유연돌봄수당(Flexible care allowance)이 지급되며 지급액은 근로시간과 연계된다. 주당 22.5시간 미만(일반적 주당 근로시간의 60% 미만)으로 일을 할 경우 월 €241.19가 지급되며 그 이상 일을 할 경우 월 €160.80이 지급된다. 부분돌봄수당은 초등 1~2학년 시기에 주당 30시간 미만의 일을 할 경우에 지급되며 수당은 월 €96.89이다.

〈표 3-4〉 휴가 및 수당 부부 공동 사용 사례

국가	휴가 및 수당			비고
	모성	부성	부모(육아휴직)	
영국	- 52주 39주 유급(출산휴직급여, Statutory Maternity Pay, SMP) 첫 6주간 평균 주급의 90% 다음 33주간 평균주급의 90% (최대 £148.98)	- 산후 1주 또는 2주 무급	- 모성휴가 52주중 일부를 육아휴직으로 사용가능 - 모성수당 39주 중 잔여 기간에 대해서 육아휴직 수당 적용	○ 모성수당(Maternity Allowance) 일을 하지만 SMP를 못받는 경우 자영업자이면서 Class 2 National Insurance를 든 경우 자영업자이면서 영세자영업자 특례인정 (Certificate of small earning exception)을 받은 경우 최근에 일을 그만둔 경우 SMP 동일 급여  ○ 자영업자의 육아휴직은 종전 근무기간, 소득 조건 충족해야
덴마크	부모 총 52주 (아동 9세 이전 까지) 20주: 출산 전 4주(임신휴가), 출산 후 14주 이내에 아빠 2주, 엄마 14주 32주: 부모 구분 없이 사용 가능 ※ 부모 각각 32주 사용 가능하나(총 64주) 32주만 수당 지급 주당 최대 DKK 4,300 (피보험자 임금수준에 따라 결정됨)			
핀란드	105일 (일요일 제외) 최대 출산 50일 또는 최소 30일 전부터 가능 화학 또는 전염병 관련 직종 등 위험직종 종사자의 경우 모성휴가 기간 동안 특별모성휴가수당(special maternity allowance) 수급	54일 (일요일 제외)	158일 (일요일 제외) 다태아일 경우 아이당 60일 추가	지난해 소득을 기준으로 지급됨  ○ 부분양육수당(partial care allowance) 1~2학년 재학 중인 자녀 돌봄을 위해 주당 30시간 미만 일할 경우 월 €96.89 부분양육수당은 과세대상소득으로 포함.

국가	휴가 및 수당			비고
	모성	부성	부모(육아휴직)	
	최소 수당은 일 €24.64 연소득 €37,167 미만은 일급의 70% 지급 연소득 €37,167~€57,183은 일급의 40% 지급 연소득 €57,183 초과는 일급의 25%지급 모성휴가의 첫 56일 동안에 모성휴가수당, 특별모성휴가수당은 연소득 €57,183이하인 경우 일급의 90%지급, 초과하는 경우 일급의 32.5% 지급			

자료: MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) 각국 자료(<https://www.cissoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>)와 European Commission 각국자료 (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>)를 활용하여 작성함

## 2. 휴직 및 수당 부부 개별 사용

일부 국가에서는 출산에 따른 휴직 및 수당에 대해서 부부 독립적인 기준을 적용하여 제공하고 있다. 독일의 경우 여성근로자 질병휴직기금 가입자의 경우 출산휴가 전 3개월 평균 순소득의 100%를 모성휴가 기간에 지급하며 1일 최대 €13을 지급한다. 기존 임금과의 차액은 고용주가 지급하도록 하고 있다. 수당 지급기간은 출산 전 6주, 출산 후 8주간 (다태아, 미숙아 출산 시 12주) 지급하며 해당 보험에 가입하지 않은 산모의 경우 요건에 따라 최대 €210을 정부에서 지원하고 있다. 출산에 따른 공식적인 부성휴가는 없다. 다만, 육아휴직은 최소 2개월에서 최대 12개월간 부모에게 각각 제공된다. 기본수당은 생후 14개월 이내에 신청하여야 하며 소득수준에 따라 차등지급하고 있다. 소득수준에 따라 월 최소 €300~€1,800, 다태아 경우 아이 1인당 월 €300을 추가 지급하고 있다. 2015년 7월 이후 출생자의 경우 8세까지 24개월의 육아휴직을 신청할 수 있다.

네덜란드는 16주의 모성휴가와 2일의 부성휴가제도가 있으며 해당기간의 급여는 일 €211.42 한도 내에서 100% 지급한다. 부성휴가는 2일 유급휴가 이외에 3일 무급휴가를 추가로 신청할 수 있다. 육아휴직은 부모 각각에게 최대 주당 근로시간의 26배까지 사용할 수 있도록 하며 8세 미만의 자녀가 있는 경우에 사용 가능하도록 하고 있다. 이 경우 육아휴직은 무급으로 운영되고 있다.

슬로베니아는 105일의 모성휴가, 30일의 부성휴가 부모 당 130일의 육아휴직을 제공하고 있다. 해당 휴가는 모두 유급으로 운영되고 있다.

〈표 3-5〉 휴가 및 수당 부부 개별 사용 사례

국가	휴가 및 수당			비고
	모성	부성	부모(육아휴직)	
독일	여성근로자 질병휴직기금 가입자의 경우 출산휴가 전 3개월 평균 순소득의 100%, 1일 최대 €13. 임금과의 차액은 고용주가 지급 출산 전 6주/출산 후 8주간 (다태아, 미숙아 출산시 12주) 지급 미가입 여성의 경우 요건에 따라 최대 €210 정부 지원.	없음	최소 2개월 최대 12개월(부모당) 기본수당(생후 14개월 이내신청)은 소득수준에 따른 차등 지급, 월 최소 €300~€1,800, 다태아 경우 아이당 월€300 추가 추가수당(allowance plus, 생후 32개월 이내 신청) 월 최소 €150~€900.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주 30시간 이하 근로자 또는 휴직 부모</li> <li>- 2015.7.1. 이후 출생의 경우 8세까지 고용주 동의 없이 24개월 부모휴가 신청 가능</li> </ul> 출산에 따른 부성 휴가 없음 보험미가입자 정부 출산휴가급여 지급
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 16주</li> <li>- 100% 유급, 최대 일 €211.42</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2일</li> <li>- 100% 유급, 최대 일 €211.42</li> <li>- 3일 무급휴가 추가 가능</li> </ul>	무급 휴직 8세 미만 부모 각각 사용 가능 최대 주당 근로시간의 26배 기간	무급 육아휴직
슬로베니아 ('49년~, 1.580)	105일 (산전 28일) 15일은 강제적 100%, 최대 (국가?)평균임금의 2배	30일 90%, 소득이 €842.79를 초과하지 않을 경우 100%	부모당 130일 90%, 소득이 €842.79를 초과하지 않을 경우 100%	

자료: MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) 각국 자료(<https://www.cissoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>)와 European Commission 각국자료 (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>)를 활용하여 작성함

## 제4절 프랑스의 가족정책<sup>29)</sup>

### 1. 출산 및 육아 휴직제도

#### 가. 출산전후휴직제도 (0~2.5개월)

##### 1) 대상 및 자격 조건

프랑스의 출산전후휴직제도(이하 출산휴가)는 사회보험의 원칙에 따라 의무가입의 방식으로 운용되며, 건강보험에서 재정을 마련한다. 모든 노동참여 인구를 대상으로 하여 노동자뿐만 아니라 자영업자를 포함한다. 출산휴가는 출산을 직접하는 여성의 모성휴가와 파트너에게 (남성뿐만 아니라 출산을 하지 않는 여성 파트너) 부여되는 부성휴가, 입양부모에게 부여되는 입양휴가로 구분된다. 부성휴가의 경우 배우자 혹은 적어도 출산 10개월 전에 동거인 혹은 파트너로 등록되어 있는 배우자/파트너/동거인에게 부여된다.

제도의 대상이 되기 위해서는 휴가 사용 전 6개월 이내 적어도 1,015시간의 최저임금에 해당하는 노동을 했거나 1년 이내 동일 조건의 노동을 2,030시간 했어야 한다. 혹은 3개월 내 150시간을 일했거나, 지난 한 해 동안 600시간을 일했어야 한다. 휴가의 자격은 임신을 한 날부터 주어진다.

29) 본 장은 다양한 문헌을 참고하여 작성된 것으로 참고한 문헌 및 자료는 다음과 같다.

- 1) <http://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>
- 2) [https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france/an\\_4.html](https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_4.html)
- 3) Boyer, D. and Fagnani, J. (2018) 'France country note', in Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. and Moss, P. (eds.) International Review of Leave Policies and Research 2018. Available at: [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/)
- 4) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1248&langId=en&intPageId=3641>
- 5) <https://www.frenchentree.com/living-in-france/family-life/child-care-in-france/>
- 6) <https://www.expatica.com/fr/living/family/life-in-france-a-guide-to-daycare-101152>
- 7) <https://www.expatica.com/fr/living/family/childcare-in-france-106409/>

## 2) 휴가 기간

모성휴가의 경우 자녀의 수에 따라 휴가 기간이 다소 상이한데, 첫 두 자녀의 출산 시 출산 전 6주, 후 10주로 총 16주가 부여된다. 세 번째 이상의 자녀인 경우 출산 전 8주, 후 18주로 총 26주가 부여된다. 출산 시 병리적 문제가 있을 경우 출산 전 최대 2주, 출산 후 최대 4주까지 연장 가능하다. 또한, 다둥이 출산의 경우 쌍둥이는 총 34주(출산 전 12주), 세 쌍둥이 이상은 총 46주(출산 전 24주)가 부여된다. 출산 전 휴가는 필수가 아니므로 출산 후로 이를 미룰 수 있으며, 출산 시 산모가 사망하는 경우 출산 후 휴가가 태어난 아동의 파트너에게 부여된다. 조산 혹은 태아의 입원이 필요한 경우에도 법적 기간 이상으로 휴가 기간을 연장할 수 있다.

부성휴가의 경우 연속적인 11일 동안의 휴가를 사용할 수 있으며, 출산 후 4개월 내에 사용해야 하는 것이 원칙이다. 단, 쌍둥이 이상의 경우 18일 동안 사용할 수 있다.

입양휴가의 경우 처음 두 번째 입양 아동까지는 10주 동안의 휴가를 사용할 수 있으며, 세 번째부터는 18주를 사용할 수 있다. 여러 아동을 입양하는 경우 총 22주까지도 사용이 가능하다. 입양휴가는 입양아동이 집에 도착하는 날로부터 7일 이전 혹은 당일부터 시작 가능하며, 부모 간에 공유가 가능하다. 입양휴가를 부모가 나눠서 사용할 경우 한 명의 아동 입양 시 11일을 추가적으로 부여 받을 수 있으며, 여러 아동을 입양할 경우 18일까지 추가적으로 휴가를 사용할 수 있다.

## 3) 급여 수준

출산휴가를 사용하는 동안의 급여는 건강보험의 재정에서 지급되며, 민간기업의 경우 월 €3,311(약45만 원)의 상한선을 두고 소득의 100%가 보장된다. 공공부문의 경우 상한선이 없다. 급여는 21%의 사회보장 및 기타 기여금이 제외된 후 지급되며, 하루에 수급자가 받을 수 있는 최대의 급여는 €87.71(약11만9천 원)이며, 최저는 €9.53(약1만3천 원)이다. 급여는 14일을 주기로 지급되며, 급여의 상한액과 실제 임금 간의 차액의 경우 단체협상에 따라 기업이 전체 혹은 일부를 지급할 수 있다.

#### 4) 의료서비스

출산휴가의 일부로 제공되는 의료서비스는 Common Universal Health Protection를 근거로 하며, 사회보장기여금을 통해 재정을 마련한다. 이 또한 사회보험의 원칙에 따라 의무가입의 방식으로 운용되며, 노동자 및 정기적인 영주 거주자가 프랑스에 있는 모든 사람을 대상으로 한다. 임의가입은 불가능하다. 의료서비스는 임신 6개월부터 출산 후 12까지 제공되며, 모든 필수 검사에 대한 병원 비용(사용 후 청구 시 지급), 치료에 대한 고정요금(의료적 개입의 경우 €1(약1,400원), 의약 개입의 경우 €0.5(약700원)), 입원비(아동 생후 30일까지 적용), 심각한 의료적 개입에 대한 고정요금(€24(약33,000원))이 모두 무료로 제공된다. 임신 5개월까지는 특정 검사만 무료로 제공되며, €1(약1,400원)의 고정 기여금은 면제된다.

#### 나. 육아/부모휴직제도 (2.5개월~3세)

육아휴직제도는 보편주의제도로, 3세 이하의 아동이나 입양한 아동을 보육시설에 보내지 않고 일을 잠시 중단하거나 파트타임으로 전환하여 가정 내에서 돌보는 경우 제도의 대상이 된다. 휴직은 보통 1년이나 아동의 연령, 출산/입양 회수, 장애 등에 따라 연장이 가능하며, 각 부모 당 최대 24개월을 사용할 수 있다. 휴직은 노동시간 단축으로도 대체 가능하며 (다시 말하자면 파트타임 근무+ 파트타임 휴직), 이는 주 16시간 이상인 경우에 해당한다.

부모가 영유아급여의 대상이 되는 경우 휴직기간 동안 “공동 육아 급여(PreParE)” 혹은 “자유로운 노동시간 선택에 대한 보충급여(CLCA)”의 대상이 되며, 이는 육아휴직 급여라고 볼 수 있다. (단, 부모가 영유아급여의 대상이 아닌 경우 휴가는 무급으로 지급된다.) 육아휴직 급여는 부모의 소득수준이 정해진 상한선 이하인 경우에 한하여 기초수당과 함께 받을 수 있다. 급여는 자산조사를 기반으로 하지 않으며, 첫 번째 자녀부터 지급이 가능하다. 해당 급여를 받기 위해서는 휴직 사용 전 일정 기간 내 연금 기여금을 8 (4)분기(quarter) 동안 누적하여 지불한 기록이 있어야 한다. 이때의 기간은 아동의 수에 따라 상이한데, 자녀가 한 명인 경우 지난 2년 간의 이력을 살펴보고, 두 명인 경우 지난 4년, 세 명 이상인 경우 지난 5년 간의 기록이 기준이 된다.

PreParE은 각 부모 당 첫 번째 자녀의 경우 6개월, 두 번째 자녀의 경우 24개월, 세 번째 이후의 자녀의 경우 48개월 동안 지급된다. CLCA는 첫 번째 자녀의 경우 6개월 동안 지급되며, 두 번째 이후의 자녀의 경우 자녀의 3세 생일까지도 지급될 수 있다. 2019년 4월 1일부터 2020년 3월 31일까지 PreParE와 CLCA의 급여 수준은 다음과 같다.

- 완전히 일을 쉬고 있는 경우 €399.20(약54만 원) 전체 지급
- 법적으로 정해진 근무 주 중 최대 50%까지 근무시간을 줄이는 경우 €258.06(약35만 원) 부분 지급
- 법적으로 정해진 근무 주 중 50%에서 80% 사이로 근무시간을 줄이는 경우 €148.86(약20만 원) 부분 지급

세 명 이상의 자녀가 있는 부모의 경우 PreParE를 월 €652.50(약90만 원)까지 받을 수 있는데, 이는 부모가 완전히 일을 중단하고 있는 상황 하에 적용가능하며, 기본 PreParE 급여보다 단기간 지급된다. 입양 아동의 경우 CLCA는 20세 이하까지 적용가능하며, 최대 1년 동안 지급될 수 있다.

## 2. 공공보육제도 (영유아 보육 및 교육)

프랑스의 공공보육제도는 출산휴가가 종료되는 시점인 아동이 출생한지 2개월이 지나는 시점부터 아동이 진학하기 전인 6세가 되는 시점까지를 포괄한다. 이는 아동의 연령에 따라 두 가지로 구분되는데, 출산휴가가 종료되는 시점부터 아동이 3세가 될 때까지 사용 가능한 어린이집(Crèche)제도와 3세부터 6세까지 모든 아동이 의무적으로 참여해야 하는 유치원(preschool; école Maternelle)제도가 있다. (의무조항은 2019년 9월 이후 시행). 이후 6세 이상의 모든 아동은 의무적으로 초등학교에 진학해야 한다.

### 가. 어린이집(Crèche) (2.5개월~3세)

프랑스의 어린이집제도는 출산휴가 이후 가정 내 아동을 돌볼 부모가 없을 경우 아동을 Crèche 라고 불리는 공공보육시설에 보내는 제도이다. 동일한 시기에 crèche를 사용하지 않고 육아/부모휴가를 사용하여 가정 내에서 아동을 돌볼 경우 부모휴가수당을 받게 된다. Crèche는 하루 11시간동안 공적 휴일 및 여름 중 한 달을 제외하고는 항상 운영된다. 모든 도시(혹은 구, 마을)에 해당 지역에서 운영하는 Crèche가 있으며, 국가가 80%의 재정을 지방정부가 나머지 재정을 지원하는 방식으로 운영된다. 단, 고소득 가구의 경우 일부 비용을 지불해야 한다.

Crèche는 운영 주체 및 서비스 제공 방식에 따라 크게 세 가지로 구분된다. La crèche parentale은 일반 어린이집의 형태로 공공이 아닌 부모협회에 의해 운영되며, la crèche d'entreprise는 직장 내 제공되는 어린이집 서비스로 고용주에 의해 제공된다. 어린이집의 돌봄 서비스는 모두 전문적으로 훈련 받은 교사들에 의해 제공된다. La crèche familial은 몇 가구의 아이들을 소규모(5명 이하)로 돌보는 놀이방 같은 방식의 서비스로, 국가 자격이 있는 유모(nanny)가 파트타임 혹은 풀타임으로 서비스를 제공한다. 서비스에 대한 비용은 가구당 분담하며, (주 5시간 이상 노동하는 노동자에게 해당하는) 기타 급여(사회, 의료, 은퇴 급여 등)이 경우 국가가 지원한다. 저소득층의 경우 국가가 유모를 고용하는 비용을 지원하기도 한다. 해당 어린이집의 형태들은 공공시설은 아니나 국가의 규제를 받는다.

### 나. 유치원(L'école Maternelle) (preschool) (3~6세)

아동이 3세가 되는 해부터 초등학교에 진학하기 전인 6세까지 아동은 l'école maternelle에서 초등교육 전 교육과 돌봄을 제공받을 수 있다. L'école maternelle은 풀타임으로 교육서비스를 제공하며, 무료이다. (단, 원하는 경우 파트타임도 가능하다). 기존의 제도는 주 24시간 동안의 돌봄 서비스를 법적 권한으로 제공하였으나, 2019년 9월 이후 l'école maternelle에서 제공되는 교육 및 돌봄은 초등교육과 마찬가지로 모든 아동을 대상으로 하는 의무교육에 포함될 예정이다.



## 다. 프랑스 보육 시설의 질

프랑스의 경우 보육서비스는 중앙정부에서 검사를 통해 다양한 부분에 대한 모니터링이 이루어지고 있다(OECD, 2015). 이 뿐만 아니라 유치원 근로자들의 경우 중앙정부 교육부에서 직접 훈련을 시키고 있으며, 어린이집(Crèche)의 경우 4년간 소아과 간호보조원 자격증을 따야 하며, 보육 서비스의 종사들의 자격조건을 보다 강화시키려는 노력을 해온 것으로 평가된다(Plantenga and Remery, 2015). 그러나 한 학급/반의 규모에 대한 규제가 완화되어 유치원의 경우 30명까지 가능한 것으로 되면서 기타 유럽 국가들에 비해 규모가 큰 편이나, 아동대비 선생님 비중은 국가차원에서 엄격하게 규제되고 있다. 그러나 Chung과 Meuleman (Chung and Meuleman, 2017)에 의하면 사실상 프랑스 부모들 사이의 정부 보육시설에 대한 만족도나 호응도가 다른 유럽 국가에 비하면 높은 편은 아니라고 보인다.

## 3. 가족 급여제도(allocations familiales)

프랑스의 가족급여는 프랑스에 거주하는 한 명 이상의 자녀가 있는 모든 프랑스 내 거주자를 대상으로 한다. 가족급여는 자녀가 있는 가족이 자녀를 양육함으로써 인해 발생하는 재정적 부담을 줄이기 위해 설계된 다양한 급여들을 포괄하는 제도이다. 대부분의 급여는 일을 하고 있지 않거나 일을 하더라도 소득이 최저임금의 55%를 넘지 않는 20세 이하의 자녀를 돌보고 있는 부모에게 주어진다. 주거급여와 보충가족급여의 경우 자녀의 연령이 21세 이하이면 가능하다. 가족급여는 크게 세 종류로 구분 가능하며, 이는 각각 기초생활급여(Basic Benefits for Maintenance), 영유아 급여 프로그램(Early Childhood Benefit Program (PAJE)), 특별 급여(Benefits for Special Purposes)가 있다. 본 자료는 가족급여를 기초생활급여와 영유아급여프로그램을 중심으로 살펴보고자 한다.

### 가. 기초생활급여(Basic Maintenance Benefit)

기초생활급여는 총 네 가지로 구분 가능하다.

첫째, 아동급여는 두 번째 자녀부터 주어지는 급여로, 가구 소득과 아동의 수에 따라 급여수준이 상이하다. 아동이 두 명인 경우 월 €131.15(약 18만 원)가 지급되며, 세 명인 경우 €467.24(약 64만 원), 그 이상인 경우 각 추가되는 아동 당 €168.04(약 23만 원)가 추가된다. 고임금 가구의 경우 급여 수준이 감소하며, 특정 소득 수준 이상인 경우 소득 수준(bracket)에 따라 2 혹은 4로 나뉜 급여를 받게 된다. 자녀가 두 명이 있는 가구 중 연간 소득 수준이 €68,217(약 9,311만 원) 이상인 경우가 이에 해당하며, 자녀가 세 명일 경우에는 €73,901(약 1억 87만 원) 이상, 자녀가 네 명인 경우 €79,585(약 1억 863만 원) 이상에 해당한다. 자녀의 수가 네 명을 초과하는 경우 한 명이 추가될 때마다 이에 €5,684(약 779만 원)를 추가하여 소득 기준으로 삼는다.

둘째, 일률수당(flat-rate allowance)의 경우 적어도 세 명의 자녀가 있는 가구를 대상으로 하며, 한 명의 자녀가 (아동급여의 제한 연령인) 20세가 되어 아동급여를 통한 소득이 감소한 경우 주어지는 급여이다. 이때 20세가 된 자녀는 월 소득이 최저임금의 55%를 넘어서는 안 된다. 해당급여는 20세가 된 아동에 대하여 12개월 동안 주어지며, 2019년 4월 1일 기준 월 급여 수준은 €83.60(약 11만 원)이다. 해당 급여는 가구 소득에 따라 2 혹은 4로 나누어질 수 있다.

셋째, 가족소득보충급여(Family Income Supplement)는 자산조사를 통해 3세에서 21세 사이의 자녀가 적어도 3명 있는 가구에 제공된다. 급여를 결정하는 소득상한선은 자녀의 수와 가구의 구성에 따라 상이하며, 2019년의 급여는 2017년의 가구 총 소득을 기준으로 한다. 한 명의 소득원이 있는 자녀가 세 명 있는 가구의 경우 급여를 받을 수 있는 소득 상한선이 €38,159(약 5,208만 원)이며, 맞벌이 혹은 한부모 가정의 경우 상한선이 €46,680(약 6,371만 원)이다. 소득 수준에 따라 급여는 월 €172.08(약 23만 원) 혹은 €258.14(약 35만 원)가 주어지며, 아동의 수가 세 명을 초과하더라도 급여는 같다.

넷째, 한 명 혹은 두 명의 부모 모두에게 재정지원을 받지 못하는 아동의 경우 가족지원수당(Allocation de soutien familial/ASF)의 대상이 된다. (이때 아동의 소득은 최저임금의 55%를 넘어서는 안 된다.) 부모를 둘 다 잃은 경우 혹은 유사한 상황에 놓인 경우 급여는 €154.94(약 21만 원)이며, 한 명을 잃은 경우 (혹은 유사한 경우) €116.22(약 16만 원)이다.

## 나. 영유아급여 프로그램(PAJE)

영유아급여 프로그램은 아동의 출생으로 인해 발생하는 비용 부담을 지원하는 목적으로 설계된 급여들을 포괄하며, 출생/입양 보조금(birth/adoption grant), 기초수당(Basic monthly allowance), 공동육아급여(shared child-rearing benefit/PreParE), 자녀돌봄에 대한 자유로운 선택에 대한 보충급여(supplement for free choice of childcare/ CMG)가 있다. 이 중 공동육아급여는 육아휴직 시 가족급여의 대상자에게 지급되는 급여로 앞서 설명한 바 있으므로, 아래 부분에서는 나머지 세 급여를 살펴보고자 한다.

첫째, 출생/입양 보조금은 20세 이하의 자녀의 출생 및 입양에 필요한 비용을 일정 소득수준 이하의 가구에 지원하는 제도로, 일률적으로 각 아동 당 출생의 경우 €949.24(약 130만 원)가 출산 후 2개월이 되는 날에 지급되며, 입양의 경우 €1,898.47(약 259만 원)가 지급된다. 소득의 상한선은 아동의 수와 맞벌이 여부, 부모의 수(한부모 여부)에 따라 다르다.

둘째, 기초수당은 출생/입양보조금이 지급된 이후 아동의 생활 및 교육에 필요한 비용을 보조하기 위해 제공된다. 자산조사를 통해 일정 소득 수준 이상인 경우 급여의 대상이 될 수 없으며, 소득의 상한선 기준은 출생/입양보조금과 같다. 해당 급여는 아동이 태어난 날로부터 세 번째 생일이 있는 달의 마지막 날까지 지급된다. 입양 아동의 경우 아동이 20세 이하인 경우에 한하여 입양 후 3년까지 급여가 지급된다.

셋째, 자녀돌봄에 대한 자유로운 선택에 대한 보충급여(Complément de libre choix du mode de garde/ CMG)는 6세 이하의 아동을 돌보는 데 필요한 비용을 보조하는 제도이다. 이는 일을 하는 부모 중, 1) 등록된 아이돌보미(childminder/assistante maternelle agréée)를 직접 고용하거나 (이 경우 총 비용이 한 아동 당 하루 €50.15를 넘어서는 안 된다), 2) 등록된 아이돌보미를 허가 받은 기관 혹은 기업을 통해 사용하거나 (아동이 한 달에 데이케어 서비스를 적어도 16시간 이상 사용하는 경우), 3) micro-crèche라고 불리는 작은 데이케어 센터를 사용하는 경우 (아동이 최대 월 €10(약 1만4천 원)를 지불하고 데이케어 센터를 한 달에 적어도 16시간 이용할 경우) 급여를 받을 수 있다. 해당 급여는 아동을 돌보는 데 비용의 일부(최대 85%)를 지원 받거나 아이돌보미를 사용하는 비용을 일부 혹은 전체 지원 받는 방식으로 지급된

다. 전자의 경우 급여의 수준은 가구 소득, 아동의 수, 아동의 연령에 따라 상이하며, 한부모 가정의 경우 소득 상한선이 40% 증가한다. 후자의 경우 등록된 아이돌보미를 고용하는 경우 100% 지원되며, 가정 내에서 아이돌보미를 사용하는 경우 상한선을 두고 50%가 지원된다. 급여는 아동의 3세 생일까지 완전히 지원되며, 3세부터 6세 사이의 경우 감소된 수준으로 지원된다.

〈표 3-6〉 프랑스의 가족 수당 체계(2019년 4월 1일~2020년 3월 31일 적용; CRDS 공제(0.5%) 전 금액)

가족 현금 지원 유형	수당 항목		월 급여액 (유로)	자산 조사 여부	CRDS 과세 여부	
A.기초급여 (BasicMaintenance Benefit)	1) 아동수당(Family benefit)	두 자녀	131.55	0	1	
		세 자녀	300.10	0	1	
		네 자녀 이상 1인당 추가금액	168.56	0	1	
		14세 이상 1인당 추가금액	65.78	0	1	
	2) 정률수당(Flat-rate allowance)		83.19	0	1	
	3) 가족소득보조(Family income supplement)	Base rate	171.23	1	1	
		Increased rate	256.86	1	1	
4) 가족지원수당(Family support allowance)	- Full rate	154.16	0	1		
	- Partial rate	115.64	0	1		
B. 영유아 부양급여 (PAJE)	1) 출산급여(birth grant)	1) 출산급여(birth grant) *일시금	944.51	1	1	
	2) 입양급여(adoption grant)	2) 입양급여(adoption grant) *일시금	1889.02	1	1	
	3) 기초수당(basic allowance)	- full rate	171.23	1	1	
		- partial rate	85.61	1	1	
	4) 근로시간자유선택 보조금 (CLCA)/공동 육아수당(PreParE)	- full rate 경제활동 100% 중단	397.20	0	1	
		- partial rate 법정 주당 근로시간 50% 미만 일할 경우	256.78	0	1	
		- partial rate 법정 주당 근로시간 50~80% 일할 경우	148.12	0	1	
	5) 보육서비스 자유선택 보조금 (Complément de libre choix du mode de garde:CMG, 6세 미만 자녀 적용)	(직접 돌보미 고용 시)				
		가구소득 20,755 이하	468.82	1	1	
		가구소득 20,755 초과 46,123 이하	295.62	1	1	
가구소득 46,123 초과		177.36	0	1		
(협회 또는 업체 통한 이용)						
- 등록 돌보미						
가구소득 20,755 이하	709.44	1	1			
가구소득 20,755 초과 46,123 이하	591.20	1	1			

가족 현금 지원 유형	수당 항목		월 급여액 (유로)	자산 조사 여부	CRDS 과세 여부	
C.특별지원		가구소득 46,123 초과	472.97	0	1	
		-가정어린이집(Home child carer)				
		가구소득 20,755 이하	857.27	1	1	
		가구소득 20,755 초과 46,123 이하	739	1	1	
		가구소득 46,123 초과	620.76	0	1	
	1)장애아교육수당 (Allocation d'éducation de l'enfant handicapé)	- 기본수당	132.21	0	0	
		- 추가 수당_등급1	99.16	0	0	
		- 추가 수당_등급2	268.55	0	0	
		*한부모 추가 금액	53.71	0	0	
		- 추가 수당_등급3	380.11	0	0	
		*한부모 추가 금액	74.37	0	0	
		- 추가 수당_등급4	589.04	0	0	
		*한부모 추가 금액	235.50	0	0	
		- 추가 수당_등급5	752.82	0	0	
		*한부모 추가 금액	301.61	0	0	
		- 추가 수당_등급6	1,121.92	0	0	
		*한부모 추가 금액	442.08	0	0	
		2)일일자녀돌봄수당(AJPP:Allocation journalière de présence parentale)	- 양부모(couple)(1일당 금액)	43.70	0	1
			- 한부모(1일당 금액)	51.92	0	1
			- 비용 보조(월 금액)	111.78	1	1
		3) 취학수당 (매 8월 연 1회 일괄지급)	6~10세	368.84	1	1
			11~14세	389.19	1	1
			15~18세	402.67	1	1
		4) 가족주택수당		-	-	-
		5) 이사수당 (1회 일괄지급)	최대 3자녀 까지	991.58	1	0
	4자녀 이상, 추가 자녀 당		82.63	1	0	

주: 2012년사회보장재정법(Social Security financing law)에 의거 매년 4월 1일 월 가구수당기준액(BMAF)이 설정, 갱신 적용되며, 2019년 4월 1일 BMAF는 월 413.16유로임.

자료: Centre des Liasons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale. <http://cleiss.fr>에서 2019.07.16. 인출.

#### 4. 프랑스 사례의 함의

프랑스의 출산 및 육아휴직제도와 공공보육 서비스 체제를 총괄적으로 보았을 때, 아이의 출생 후 취학까지 국가에서 전적 지원해주고 있는 체제로 볼 수 있다. 출생 후 2개월까지는 어머니와 함께, 그 중 일부 기간은 아버지와 함께 보내는 것이 보편적이다. 이후 아동은 풀타임 또는 파트타임으로 보육시설을 이용하며, 출산을 한 여성은 대

부분 다시 노동시장에 진입한다. 프랑스의 여성들은 독일과 영국과는 달리 출산 후 노동시장 재진입 시 풀타임(전시) 근로를 하는 것이 일반적이다. 이와 함께 앞에서 살펴 보았듯이 프랑스의 공공보육 서비스 사용 정도는 북부 유럽에 준하는 수준이며, 큰 0-3세이하 어린이의 절반 정도가 어떠한 공공보육서비스를 1시간 이상 사용하고 있으며 그 중 대부분은 유럽연합 기준으로 소위 '전시사용(30시간 이상)'을 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 북부 유럽과는 달리 프랑스는 돌보미나 친척 등이 아동의 돌보는 경우가 많아 남부 유럽 국가의 특징이 드러난다고 평가할 수 있다(Bettio and Plantenga, 2004).

프랑스 가족정책의 주요 특징 중 하나는 출산율 향상에 초점을 두고 있어 제반 제도들이 아이의 수에 연관된 경우가 많다는 것이다. 이는 육아휴가부터 아동수당 등 모든 제도를 포괄하며, 특히 셋째 아이를 가질 경우 여러 가지 특혜를 받을 수 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 제도적 설계는 프랑스의 유럽에서 가장 높은 출산율(1.9 수준; 유럽연합 평균 1.6)과 기타 국가들의 출산율이 떨어지는 동안에도 지속적으로 높은 수준을 유지시킨 주요 원인 중 하나라고 볼 수 있다.

## 제5절 스웨덴의 가족정책<sup>30)</sup>

### 1. 출산 및 육아 휴직제도

스웨덴의 출산 및 육아관련 휴가는 출산과 육아에 대한 휴가로 구분할 수 있다. 출산 및 육아의시기에 지급되는 급여는 임신현금급여, 부모급여, 임시부모급여로, 의무가입 제도인 부모보험 하에서 운영된다. 모든 고용되거나 자영업을 하고 있는 스웨덴 거주자는 해당급여에 대한 수급의 자격을 가지며, 이는 다양한 가족의 형태에 동일한 방식으로 적용된다.

#### 가. 출산전후휴직제도

##### 1) 임신휴직제도(graviditetsspenning)

모든 임신한 여성은 출산을 전후로 하여 2주의 임신휴가를 의무적으로 사용하여야 한다. (이때 부모는 유급부모보험급여에 가입을 할지 결정할 수 있다.) 임신급여는 일하는 것이 태아에게 위험이 있고 대안이 없을 경우 무기한으로 지급된다. 만약 기존에 종사하던 직업이 임신 중인 여성이 수행하기 힘든 것으로 판단될 경우 스웨덴 사회보험청(Social Insurance Agency)은 출산 예정일 60일 전부터 11일 사이에 최대 50일까지 임신 중인 여성에게 임신급여의 자격을 부여한다. 임신급여는 기존 소득의 77.6% 수준으로 지급된다. 상한선은 price base amount<sup>31)</sup>의 7.5배로 계산한다. 임신급여

30) 본 장은 다양한 문헌을 참고하여 작성된 것으로 참고한 문헌 및 자료는 다음과 같다.

1) <http://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results> 2) Duvander, A.-A., and Haas, L., (2018) 'Sweden country note', in Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. and Moss, P. (eds.) International Review of Leave Policies and Research 2018. Available at: [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/) 3) Schreyer, I. and P. Oberhuemer. 2017. "Sweden - Key Contextual Data". In Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe, edited by P. Oberhuemer and I. Schreyer. [www.seepro.eu/English/Country\\_Reports.htm](http://www.seepro.eu/English/Country_Reports.htm) 4) Garvis, S. & Lunneblad, J. (2018) Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Sweden. ICEC Working Paper Series, Volume 3. International Centre Early Childhood Education and Care (ICEC). 5) [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-education-and-care-80\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-education-and-care-80_en)

31) Price base amount는 매년 물가의 변화에 따라 스웨덴 정부에 의해 결정되며 (Social Insurance Code에 근거) 2020년에는 SEK47,300(약602만원)로 책정되었다. 이는 2019년에 비해 SEK800 (약10

는 의사의 확인증이 있어야만 제공된다. 임신급여의 혜택을 받지 못하는 여성의 경우 임신 마지막 몇 주 동안 부모휴가급여를 받기 시작할 수 있다. 급여는 일괄적으로 지급될 수도 있고, 1/2, 1/4, 3/4 등으로 분할하여 지급될 수도 있다. 그 밖에 모성과 관련된 의료서비스는 무료로 모든 스웨덴 인구에 등록되어 있는 거주민을 대상으로 한다.

## 2) 자녀의 출산 및 입양과 관련된 임시 휴직제도(tillfällig föräldrapenning i samband med barns födele eller adoption)

임신 중인 여성이 아닌 다른 부모(주로 부)에게 주어지는 휴직제도로, 출산 시기에 가족과 함께 할 수 있도록 (출산하는 여성과 함께 하거나 다른 자녀들을 돌보는 등) 총 10일의 기간을 부여한다. 휴가 시기 동안 받을 수 있는 급여의 수준은 기존 소득의 77.6%로 (상한선: price base amount의 7.5배) 임신급여와 같다. 해당 급여는 스웨덴 사회보험청에서 지급된다. 휴가는 자녀 출생 이후 60일 이내 아무 때나 사용이 가능하다. 모든 고용된 노동자는 고용되었던 기간과 무관하게 본 휴직제도의 대상이 된다. 단, 질병수당 자격이 주어지는 임금(sickness benefit qualifying income /SGI)<sup>32)</sup>이 있어야 한다. 본 휴가 및 급여는 성 중립적인 것으로 출산을 하지 않는 자녀들의 다른 부 혹은 모에게 지급될 수 있으며, 만약 다른 부 혹은 모가 알려지지 않은 경우 다른 가까운 사람에게 주어질 수 있다. 여러 명의 아이를 출산하는 경우 그 수에 상응하는 수준으로 휴가기간이 연장될 수 있다. 예를 들어, 쌍둥이의 경우 휴가는 두 배로 연장된다. 해당 급여의 재정은 고용주와 자영업자의 법정기여금을 통해 마련된다. 고용주의 경우 모든 고용된 노동자의 소득의 2.60%를 기여금으로 지급하며, 자영업자 또한 자신의 소득의 2.60%를 지급한다.

만원) 높아진 수준이다.

(<https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/prices-and-consumption/consumer-price-index/consumer-price-index-cpi/pong/statistical-news/price-base-amount-for-2019/>)

32) 질병수당 자격임금은 추정연간노동소득에 따라 결정되는 기준으로, 질병수당의 수준을 계산하기 위해 사용되며, 부모휴가급여 등에도 사용된다.



## 나. 육아/부모휴직제도

### 1) 부모휴직제도(föräldrapenning)

모든 부모는 자녀가 18개월이 되기 전까지 풀타임으로 (무급 및 유급) 휴가를 낼 수 있는 권리가 있다. 무급 휴가의 경우 각 부모 한 사람 당 18개월 사용 가능하며, 유급휴가의 경우 각 240일 사용할 수 있다. 유급 부모휴가의 경우 자녀가 18개월이 지난 이후에도 사용 가능하다. 유급휴가로 주어지는 240일 중 90일은 각 부모가 반드시 사용해야 하며 (다시 말하자면 이전이 불가능 하다), 나머지 150일은 두 사람이 동의서에 서명한 경우 한 사람이 다른 사람 대신 사용할 수 있다. (이는 2016년 이후 출생한 아동의 부모에 해당하며, mother's quota(mammamånader) 혹은 father's quota(pappamånader)이라 부른다.) 무급 및 유급 부모휴가는 병합하여 사용할 수 있으며, 부모휴가는 연속적으로 사용될 수도 있고, 몇 번에 걸쳐 분할하여 사용할 수도 있다 (예를 들어 엄마, 이후 아빠, 다시 엄마, 이후 아빠). 부모휴가는 매년 최대 세번에 걸쳐서 사용할 수 있으나, 많은 경우 이보다 많은 회수도 가능하다. 2014년 1월 1일 이후 출생한 아동의 경우 해당 아동이 12세가 되거나 5학년을 마칠 때까지 부모는 부모휴가를 사용할 수 있다. (단, 4세 이상의 아동에 대해서는 최대 96일을 사용할 수 있다.) 2014년 1월 1일 이전 출생한 아동의 경우 아동의 8세 생일까지 부모휴가를 사용할 수 있다.

여러 명의 자녀를 출생하는 경우 유급휴가의 기간이 연장되는데, 추가되는 자녀의 수만큼 180일(급여 수준: 소득의 77.6%)이 연장된다. (쌍둥이의 경우 추가되는 90일은 소득의 77.6%의 급여를 받게 되고, 다른 90일은 하루 SEK180(약 2만3천 원)를 일률적으로 받게 된다.) 한부모 가정의 경우 양육권이 있는 부 혹은 모가 전체 부모휴가(480일)를 사용할 수 있다. 단, 부모가 따로 살거나 공동으로 양육권을 가지는 경우 휴가를 나눠서 사용하게 된다. 부모는 아동이 1세가 되기 전까지 최대 30일 간 부모휴가를 동시에 사용할 수 있는데(dubbladagar), 이때의 휴가는 각이 반드시 개별적으로 사용하여야 하는 90일 외의 휴가 기간에 해당한다. 이는 아버지 할당부분을 보호하기 위한 규제이며, 최대한 90일은 아버지 혼자 아동 보육의 책임을 질 수 있게 하는 것이 주요 목적이다. 앞서 언급한 바와 같이 이전 연구를 살펴보면 양 부모가 함께 아동을

돌보는 경우에도 아버지가 2차적인 보호자 역할을 수행하게 되는 것이 일반적인데, 스웨덴의 이러한 할당제도는 이를 방지하고 아버지 또한 아동을 돌보는 데 전적으로 참여할 수 있도록 유도하는 제도라고 할 수 있다. 부모휴가는 파트타임 형식으로 사용 가능하며, 파트타임의 경우 1/2-타임, 1/4-타임, 1/8-타임으로 사용할 수 있다. 단축된 휴가 시간만큼 휴가 기간은 연장되는데, 예를 들어 풀타임일 때 휴가가 하루인 경우 1/2-타임은 휴가가 이틀 주어지고, 1/4-타임은 4일, 1/8-타임은 8일이 주어진다. 파트타임 휴가를 사용하는 경우가 아닌 이상 부모휴가 중에는 일을 할 수 없다.

유급휴가는 거주와 고용상태를 기반으로 자격이 주어진다. 모든 부모는 스웨덴에 거주하여야 하며, 자녀의 출생 혹은 입양일로부터 240일 이전의 기간 동안 하루 SEK250(약 3만 2천 원)에 상응하는 수준의 소득이 있었어야 한다. 한 자녀가 출생한 혹은 입양된 후 30개월 이내에 다른 자녀가 출생 및 입양되는 경우 부모 유급휴가에 대한 자격은 동일한 수준으로 보장된다. (이는 특히 처음 자녀로 인해 노동시간을 줄여 소득수준이 하락한 부모에게 경제적으로 의미 있으며, speed premium이라 불린다.) 자영업자의 경우 고용된 노동자와의 다른 세금제도를 통해 사회보장제도에 기여하지만, 동일한 유급부모휴가에 대한 자격을 가진다. 부모 중 한 사람이 실업 상태이더라도 부모는 유급휴가를 받을 수 있다. 또한 부모휴가는 성 중립적인 제도로, 이성애 부모와 마찬가지로 동성애 부모에게 지급된다.

소득비례 부모휴가급여의 대상이 되는 부모의 경우 240일의 휴가 기간 중 처음 195일의 경우 기존 소득의 77.6%에 상응하는 급여를 받게 되며, 나머지 45일의 경우 하루 SEK180(약 2만 3천 원)를 일률적으로 받게 된다. 소득에 비례하는 급여의 경우 연 SEK455,004(약 5787만 원)의 소득 상한선이 있다 (price base amount의 10배). 소득비례급여의 대상이 아닌 부모의 경우 240일 동안 하루 SEK250(약 3만 2천 원)을 받게 된다. 2018년 기준 스웨덴의 중위소득은 €25,559로, 해당 급여(약 연 €8,508)는 중위소득의 약 33%에 달하는 금액이다.<sup>33)</sup>

모든 부모휴가급여는 고용주와 자영업자들의 법적기여금을 통한 재원을 통해서 지급된다. 모든 고용주는 근로자의 임금의 2.6%에 준하는 기여금을 국가에 내야하며, 자영업자의 경우 총소득의 2.6%에 준하는 기여금을 내야 한다.

33) 중위소득 (median equivalised net income)은 [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_di04&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di04&lang=en)을 기준으로 하였음

자녀의 출산 및 입양과 관련된 임시휴직제도와 재원이 같다. 급여의 형태와 관계없이 모든 부모휴가급여는 연금크레딧을 지급하는데, 자녀가 출생한 후 4년 이내에 소득이 가장 낮은 부모의 경우 추가적으로 연금을 보충한다. 이는 자녀 돌봄에 더 많은 책임을 지고 노동시간을 단축하거나 임시적으로 노동시장을 벗어난 부 혹은 모에게 보상을 하는 목적으로 설계된 정책이다.

고용주는 휴가 기간에 지급되는 급여에 대하여 고용주가 추가적으로 급여(föräldralön)를 지급해야 하는 법적 의무는 없으나, 공공 부문의 경우 단체협상에 의해 지급하게 되었으며, 민간 부문의 경우에도 일반적으로 지급되고 있다. 단체협상의 내용은 상한선 이하의 소득에 대하여 고용주가 10%를 추가적으로 지급하거나 상한선 이상의 소득인 경우 최대 소득의 90%까지 받을 수 있도록 지원하는 것이다. 따라서 부모휴가급여가 소득의 약 80%의 급여를 지급하므로 이를 더하면 총 약 90%의 급여를 받게 된다.

## 2) 임시부모휴직제도(tillfällig föräldrapenning)<sup>34)</sup>

임시부모급여의 경우 자녀의 건강상의 이유로 부모가 해당 자녀를 돌보기 위한 목적으로 일을 잠시 중단해야 하는 경우 제공되는 휴가 및 급여이다. 18세 이하의 자녀가 사망한 경우도 이에 해당한다. 휴가/급여는 12세 이하의 자녀에 대하여 한 명 당 연간 120일을 부여 받을 수 있으며, 같은 시기에 부모가 동시에 휴가를 사용할 수 있다. 12세에서 15세 사이의 자녀의 경우 의사의 확인증이 있을 시 사용 가능하다. 휴가 기간 동안 주어지는 급여의 수준은 임신급여와 같다(기존 소득의 77.6%, 상한선 SEK341,184(약 4340만 원)). 120일 중 처음 60일은 주로 아동을 돌보는 사람이 건강상의 이유로 자녀를 돌볼 수 없을 때 자녀와 함께 있을 수 있도록 집에 머무르며 사용할 수 있다. 2001년 이후부터는 사회보험제도 내 자격조건에 부합하는 경우 가족 밖의 사람도 이를 사용할 수 있다.

자녀가 6개월 이상 아프거나 기능장애가 있는 경우 돌봄수당(care allowance/vårdbidrag)을 신청할 수 있다. 이는 아동이 태어난 이후 19세가 될 때까지 신청 가능

34) 자녀의 출산 및 입양과 관련된 임시휴직제도 또한 이에 포함된다.

하다. 동일한 이유로 돌봄 서비스를 이용하거나 자신의 노동시간을 단축하는 등 추가적인 돌봄의 필요가 생기는 경우 이에 대한 보상으로 최대 SEK9,333(약 119만 원)을 받을 수 있다. 또한 의료기기 구입 등의 이유로 연간 최대 SEK28,000(약 356만 원)의 추가비용을 받을 수 있다.

## 2. 공공보육제도(영유아 보육 및 교육)

스웨덴은 1세 이상의 아동의 보육은 하나의 아동의 권리로서 제공되며 유럽에서 가장 포괄적인 공공 보육 서비스를 제공하고 있다. 스웨덴의 지자체는 부모가 일하거나 공부를 하고 있는<sup>35)</sup> 1~12세 아동이 보육 및 교육 서비스와 학교 밖 돌봄을 받을 수 있도록 보장하고 있다. 부모가 실직 상태이거나 부모휴가 중에 있을 경우에도 적어도 하루 3시간 파트타임 서비스를 받을 수 있다. 이때 비용은 공공에서 지불한다. 모든 1~5세의 아동이 유아학교에서 보/교육을 받을 수 있도록 하는 것이 지자체의 의무이며, 지자체는 부모가 보육/교육 서비스를 신청 시 4개월 내에 자리를 찾을 수 있도록 지원하여야 한다. 모든 아동은 하루 적어도 3시간 혹은 주 15시간의 센터 내 보/교육을 받을 권리가 있다. 아동이 3세가 되는 해의 가을 학기부터 지자체는 525시간(약 주 15시간 분량)의 무료 유아학교 서비스를 제공한다. 저녁 시간에 일을 하는 부모를 위해 밤샘 돌봄을 제공하는 저녁 유아학교 서비스를 제공하는 지자체도 있다. 저녁 시간에 운영하는 유아학교는 낮 시간에 운영하는 유아학교보다 일반적이지 않으나, 모든 일을 하는 부모가 일 하는 시간과 관계없이 자녀를 맡길 수 있도록 돕는 역할을 한다. 저녁 유아학교에서는 저녁을 제공하고 아동은 다음날 아침 부모가 데리러 올 때까지 잠을 자는 것이 일반적이다. 그러나 스웨덴은 세계에서 정규직의 근로시간이 가장 짧은 나라 중 하나로, 오전 8시부터 4시까지 근무하는 것이 전 시간제 근로의 표준 근로시간이다. 따라서 사실상 저녁 시간의 보육시설은 일부 전문직에 국한 되며, 수요가 높은 편은 아니다.

스웨덴의 공공보육서비스는 주정부와 지자체가 분담하여 재정을 지원한다. 주정부에서 정액 보조금이 지자체에 전달되면, 지자체는 지역 단위에서 거둔 세금을 통해 나

35) 구직활동을 하고 있거나 다른 자녀를 위해 육아휴직을 사용하고 있는 경우에도 해당한다.

머지 재정을 마련한다. 서비스를 받기 위해 개인이 비용을 지불하지만 해당 비용이 가구에 부담이 되지 않게 하기 위해 국가 차원에서 매년 maxtaxa라는 비용의 상한선을 정한다. 비용은 소득에 비례하여 책정되며, 일반적인 상한선은 월 SEK1,260(약 16만 원)이다. 그 밖에 자녀의 수에 비례하여, max taxa는 첫 번째 자녀에 대해서는 한 달 최대 SEK1,425(약 18만 원)의 상한선을 두고 월 임금의 3%이며, 두 번째 자녀의 경우 한달 최대 SEK950(약 13만 원) 상한선의 월 임금 2%, 세 번째는 한 달 최대 SEK475(약 6만 원) 상한선의 월 임금 1%의 제한을 둔다. SEK47,490(약 604만 원) 혹은 그 이상의 월 소득을 가지는 가구의 경우 최대의 비용을 지불해야 한다. 그러나 아동이 3세가 되면, 최소 525시간의 공공보육 서비스가 무료로 제공되며, 유아학급(preschool class)은 무료이다. 부모가 일이나 공부를 하고 유아학급에 출석하는 6세 아동의 경우 여가센터(fritidshem) 출석을 지원받을 수 있다.

스웨덴의 공공보육제도는 연령에 따라 크게 두 가지로 구분 가능하며, 이는 아래와 같다.

#### 가. 유아학교/유치원 (förskola) (1~6세)

스웨덴의 영유아센터는 연령-통합적인 보육 및 교육을 제공하며, 주로 1~6세 아동을 대상으로 한다. 아동들은 주로 1~3세, 3~6세의 두 그룹으로 나누어지나, 같은 나이의 아동들끼리 그룹 지어지는 경우도 있다. 대부분의 기관은 오전 6:30에서 오후 18:30까지 운영된다. 스웨덴의 영유아센터는 크게 세 가지로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 첫 번째는 지자체에 의해 운영되는 영유아센터이다. 두 번째는 독립적인 영유아센터로 영리기관일 수도 있고 비영리기관일 수도 있다. 해당 기관들은 지자체에서 재정을 지원받으며, 부모가 지불하는 비용 또한 지자체 영유아센터의 비용을 초과할 수 없다. 세 번째 기관은 부모들의 협동조합으로, 보편적인 공공 보육 시스템 하에 완전히 통합되어있으며, 지자체의 재정지원을 받는다. 협동조합의 경우 기관 운영에 있어 부모의 역할이 매우 중요하다. 독립적인 영유아센터와 부모들의 협동조합 모두 공공 영유아보육센터와 같은 법적 규제를 받는다.

## 나. 유아학급 (förskoleklass) 6~7세

유아학급은 6세에서 7세 사이 1년 동안 학교에서 제공되는 교육 서비스로, 유아학교 이후 초등교육을 준비하는 과정이라고 할 수 있다. 유아학급은 한 학년에 최소 525 시간의 등록금을 제공한다. 이는 1998년에 처음 도입되었으며, 2018년 가을 이후 의무교육에 포함되었다. 지자체는 유아학급 교육을 요구하는 부모의 아동에게 반드시 유아학급 내 자리를 제공해야 한다.

## 다. 기타 보육 및 교육 기관

### 1) 개방 유아학교 (öppen förskola)

개방 유아학교는 위 형태의 공공보육/교육을 받지 않는 0~5세 아이들과 그 부모, 돌봄 제공자들을 위해 마련된 특별한 등록이 필요 없는 지역사회 상담센터이다. 아동이 또래 아동과, 또한 돌봄 제공자들이 서로 만나는 장이기도 하다. 이는 지자체에 의해 재정지원을 받아 무료로 서비스를 제공한다. 일반적으로 완전한 자격조건을 갖춘 유아기 교사(förskollärare)에 의해 관리된다. 그러나 교육학적인 차원에서는 기관 내 일하는 스태프에게 특별한 전문적인 자격조건을 요구하지는 않는다. 스웨덴 전역에는 2016년 기준 474 개의 개방 유아학교가 있다.

### 2) 여가 센터/ 방과후 돌봄 (fritidshem)

여가 센터는 유아학급 혹은 학교 재학 중인 아동에게 활동, 돌봄, 교육을 제공하는 기관으로, 등하교 전후와 학교 휴일 기간에 서비스를 제공한다. 이는 일이나 공부를 하고 있거나 그 밖의 이유로 추가적인 지원이 필요한 6~12세 아동을 가진 부모를 상대로 제공되는 시설로, 학교 및 유아학급의 보충적인 역할을 하고 있다.

## 라. 아동 보육 서비스의 질과 가격

스웨덴은 아동보육은 우수한 서비스의 질로 평가 받고 있다(OECD (2001). *Starting Strong*. Paris: Author.). 아동대비 선생님 수는 영유아 보육 시설의 경우 5대 1, 방과 후 여가 센터의 경우 18대 1 정도의 수준이다 (Plantenga and Remery, 2015). 이외 선생님의 교육 수준 등을 보면 다른 국가들의 경우에 준하는 수준으로 고등/대학교육 수준의 자격을 가져야 하고, 특히 유아학교/유치원과 여가 방과후 센터의 선생님의 경우 절반 이상이 대학교 이상의 자격증을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 이와 달리 가족 돌봄 서비스 등에 종사하는 자들의 학력은 대개 대학교 미만의 학력을 지니고 있다. 이러한 기타 국가들과의 유사성에도 스웨덴의 보육서비스의 질이 특별히 높다고 평가되는 이유는 영유아 보육 및 교육 프로그램이 이후 초등교육과 높은 연결성을 가지며, 전국적으로 획일화 되어 있기 때문이다. OECD는 스웨덴의 공공보육시스템을 영유아 보육시설과 추후 교육체제간의 규제, 자금 조달, 교육 및 서비스 제공에 대한 일관된 정책의 틀을 개발한 좋은 예시로 보고 있다(Samuelsson and Sheridan, 2009). 이로 인하여 스웨덴에서는 보육 및 학습이 평생 학습의 처음이자 중요한 단계라는 것에 대한 대중의 이해가 높은 것으로 알려져 있다. 이에 기본적으로 스웨덴에서는 공공 보육 서비스에 대한 호응도가 상당히 높은 것으로 나타난다(Chung and Meuleman, 2017).

또한 앞서 살펴본 바와 같이 아동 보육 서비스의 가격은 국가 지원금에 의해 상당히 저렴한 수준 이어서, 스웨덴의 공공보육은 낮은 비용으로 높은 질의 서비스를 받을 수 있어 기타 유럽 국가와 비교하였을 때에도 아이를 키우기에 가장 좋은 나라로 여겨지곤 한다.

## 3. 아동수당

스웨덴의 아동수당은 조세로 재원을 조달하는 의무적이고 보편주의적인 제도이다. 스웨덴에 거주하는 모든 부모와 자녀들에게 일률적으로 아동수당과 대가족 보충급여 (large family supplement)가 제공된다. 가족의 형태와 관계없이 모든 스웨덴 내 거주하는 자는 대상이 된다. 특히 아동수당의 직접적인 대상이 되는 아동이 반드시 스웨

텐에 거주하여야 한다. (아동이 6개월 이하의 기간 동안 스웨덴을 떠나있는 경우 여전히 수당은 제공되며, 해당 제한은 EU/EEA-국가이거나 스위스의 경우 해당되지 않는다.) 급여는 아동이 태어난 지 한 달 뒤부터 16세가 되는 해의 1/4이 될 때까지 제공된다. 만약 아동이 16세에 여전히 의무 교육 과정 중에 있다면 아동수당 대신 연장(extended) 아동수당을 받게 된다. 아동수당의 급여는 한 달에 SEK1,250(약 16만 원)이며, 대가족보충급여의 경우 두 번째 자녀에 대해서는 SEK150(약 2만 원)를, 세 번째는 SEK730(약 9만 원), 네 번째는 SEK1,740(약 22만원)를 추가적으로 제공한다. 다섯 번째 아동 이후부터는 추가되는 아동의 수만큼 각 SEK1,250(약 16만 원)가 추가된다.

부모가 이혼한 상태로 아동에 대해 공동의 양육권을 가지는데 (joint custody) 급여를 받는 사람을 구체적으로 명시하지 않은 경우 각 부/모에게 반씩 지급된다. 동일한 조건 하에서 급여 지급자가 정해져 있는 경우 명시된 부 혹은 모에게 급여가 지급된다. 만약 아동이 양 부모와 번갈아 가며 생활하는 경우, 아동수당의 일부를 요구하는 측에서 이를 입증할 수 있다는 전제 하에 급여가 각 부/모에게 반반씩 지급될 수 있다. 아동수당의 급여는 한 부/모에게만 공제한 후 지급되며, 한 부/모와 영구적으로 거주하거나, 다른 부/모가 부재, 질병 등의 이유로 오랜 시간 동안 양육에 참여하지 못하는 경우 한 양육에 참여하는 부/모에게만 지급된다. 연장아동수당은 아동에게 직접 지급된다.

#### 4. 스웨덴 사례의 함의

스웨덴의 경우 아동이 태어난 후 첫 해까지는 부모 모두가(어머니뿐만 아닌 아버지(혹은 파트너)) 아동을 전 시간으로 돌본다. 아동이 1세가 된 후부터는 다양한 보육 서비스를 통해 초등교육 전 초기 교육을 시작한다. 1세 이후의 보육은 부모들의 고용을 위해 주어지는 서비스이기도 하지만, 사실상 영유아의 교육권의 일부분이라고 보고 있으며, 향후 학교 교육 체제와 맞물려 있기 때문에 이는 아이들을 위해 필요한 제도로 보고 있는 경우가 많다 (Béland et al., 2014). 특히 남성들의 육아휴직을 아버지 할당제를 통해 의무화하고 아버지 할당제를 모성휴가와 동시에 사용할 수 없게 함으로써 남성의 아동 보육의 역할을 초기부터 강화시키고 있으며, 이는 또한 가사노동의 평등을 향상시키는 결과를 가지고 왔다 (Hook, 2006). 이와 같은 스웨덴의 부성휴가의 증



가와 그로 인한 새로운 돌봄의 문화는 새로운 남성성(masculinity)의 발달을 장려했다고 평가되고 있다 (Johansson, 2011; Brandth and Kvande, 1998). 이뿐만 아니라 돌봄을 할 수, 그리고 받을 수 있는 권리(right to care and right to receive care)가 강한 나라로서(Korpi et al., 2013) 다른 나라들에 비해 조부모내지 다른 가족 등에 의지하는 비공식 돌봄에 의지하는 정도가 낮다(도표 참조).

## 제6절 독일의 가족정책<sup>36)</sup>

### 1. 출산 및 육아 휴직제도

#### 가. 출산전후휴직제도/모성휴직제도(Mutterschutz)

독일의 출산전후휴가제도는 모성보호를 위한 휴가제도로, 모든 고용된 여성을 대상으로 한다. 이는 파트타임 및 (사회보험 임계치(threshold) 이하의) 저소득인 경우도 포함되며, 학생과 자원봉사 노동을 하고 있는 경우도 포함된다. 단, 자영업자 여성이 공공 의료보험의 대상이 아닌 경우 모성휴직제도의 대상이 되지 않는다. 예외적인 경우로서 만약 부모가 사망 혹은 만성 질병 등으로 태어난 아동을 돌보지 못하는 경우, 아동과 함께 거주하고 있는 친척이 휴가를 대신 사용할 수 있다. 입양모의 경우 출산급여의 수급 대상이 되지 못한다.

출산휴가는 출산 전 6주부터 출산 후 8주 사이 14주의 기간 동안 사용할 수 있으며,

36) 본 장은 다양한 문헌을 참고하여 작성된 것으로 참고한 문헌 및 자료는 다음과 같다.

- 1) Reimer, T., Erler, D. and Blum, S. (2018)'Germany country note', in Blum, S., Koslowski, A. and Moss, P. (eds.) International Review of Leave Policies and Research 2018. Available at: [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/)
- 2) Schreyer, I. and P. Oberhuemer. 2017. "Germany - Key Contextual Data". In Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe, edited by P. Oberhuemer and I. Schreyer. [www.seepro.eu/English/Country\\_Reports.htm](http://www.seepro.eu/English/Country_Reports.htm)
- 3) <http://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results>
- 4) OECD 2017 Starting Strong IV Early Childhood Education and Care Data Country Note: Germany. <http://www.oecd.org/education/school/ECECDCN-Germany.pdf>
- 5) <https://welcome-center-germany.com/guide-early-childhood-education-germany/>
- 6) <https://welcome-center-germany.com/guide-early-childhood-education-germany/>
- 7) <https://www.expatica.com/de/living/family/preschool-options-in-germany-107640/>

이 중 출산 후 8주는 의무이다. 조산을 하거나 여러 아이를 출산한 경우는 출산 후 12주까지 휴가를 사용할 수 있다. 조산의 경우 휴가는 출산 전 청구하지 못한 조산을 한 기간만큼 연장 가능하다. 장애가 있는 태아를 출산한 경우 출산을 한 여성이 요청할 시 출산 후 12주의 휴가를 받을 수 있으며, 이때 자녀의 장애는 출산 후 8주 내에 진단되어야 한다. 출산 전 휴가의 경우 임신부가 원할 시에는 사용하지 않을 수 있으나 이는 반드시 임신부의 결정이어야 하며, 언제든지 번복이 가능하다. 고용주가 동의하는 경우 출산 전의 모성휴가는 파트타임으로 대체하여 사용될 수 있다. 그러나 출산 후 휴가는 의무적으로 사용해야 하며, 산모의 건강을 보호하기 위해 유급노동이 일반적으로 금지된다. 단, 사산의 경우 의료적 위험이 없다는 전제 하에 본인이 원하는 경우 2주 후부터 노동시장에 복귀할 수 있다. 그 밖에 휴가 사용 시 노동자의 고용보호를 위해, 임신 12주부터 출산(혹은 사산) 후 4개월 까지는 노동자는 해고로부터 법적 보호를 받는다.

출산휴가 시 지급되는 급여는 (모성휴가급여; Mutterschaftsgeld) 기존 소득의 100% 수준으로 지급된다. 기존 소득은 출산휴가 사용 전 3개월 간의 임금의 평균을 말하며, 급여에 상한선은 없다. 실제 급여는 평균 임금에서 법적 기여금이 제외된 금액을 말한다. 모성휴가급여는 모성건강보험<sup>37)</sup> (mother's health insurance)과 고용주가 분담하여 지급하며, 전체를 고용주가 노동자에게 직접 지급하고 추후 건강보험기관을 통해 상환을 신청하는 구조로 운영된다. 모성건강보험은 하루 €13(약 1만 8천 원)을 지급하며, 노동자의 소득과 하루 €13간의 차액은 고용주가 지급한다. 소득 수준이 월 €390(약 53만 원)이하인 경우 모성건강보험에서 모든 급여를 지급한다. 실업급여를 받고 있는 여성 또한 모성휴가급여의 대상이 될 수 있다. 출산 혹은 모성보호 기간 동안에 고용관계가 고용주에 의해 종결될 경우 출산급여는 권한이 있는 기관 (statutory health insurance fund or the Federal Insurance Office)을 통해 지급될 수 있다. 고용주가 파산 등으로 급여 지급이 불가능한 경우에도 동일한 방식이 적용된다.

예외적인 경우로 가족을 통해 보험가입이 되어있거나(Family insured) 혹은 민간 건강보험에 가입되어있는(non-statutory health insured) 일하는 여성의 경우 모성

37) 2006년 이후 고용주는 노동자의 전체 소득의 약 0.2%를 모성건강보험의 기여금으로 지불하고 있다.

보호 기간 동안 법적(statutory) 건강보험을 통해 최대 €210(약 29만 원)의 출산급여와 그에 더불어 모성 보호 기간 전체 동안 고용주의 기여금을 받을 수 있다. 또한 자영업자 및 고용이 되어있지 않은 여성은 공적 건강보험에 가입이 되어 있지 않은 경우 모성휴가급여의 대상이 될 수 없다. 그러나 국가 차원의 사회보장제도를 통해 신청하는 경우 최대 월 €210를 받을 수 있다.

출산휴가의 대상이 되는 경우 출산과 관련된 의료서비스의 대상이 된다. 서비스는 의료 서비스, 조산사의 돌봄, 약품 공급, 드레싱, 가정 내 돌봄 및 지원 등을 포함한다.

## 나. 육아/부모휴직제도

### 1) 부모휴직제도 (Elternzeit)

부모휴직제도(이하 부모휴가)는 노동자가 자녀 돌봄을 위해 고용주에게 법적으로(무급)휴가를 신청하는 제도이다. 본 제도의 대상이 되기 위해 부모는 자녀가 출생하는 시기에 고용된 근로자이어야 한다. 한 명의 아동 당 부모는 아동이 태어난 후 8세가 되는 생일까지 각자 36개월(3년)의 휴가를 사용할 수 있다<sup>38)</sup>. (1992년 이전의 출생한 아동의 경우 달력상의 30개월이다.) 부모휴가의 36개월은 원칙적으로 아동이 3세가 될 때까지 사용 가능하나, 부모가 신청하는 경우 36개월 중 24개월은 3~8세에도 사용 가능하다. 경우에 따라 부모휴직제도가 조부모에게 부여 될 수 있는데, 이는 아동의 부모 중 한 사람이 미성년자(minor)이거나 (만 18세 미만) 교육이나 직업 훈련을 하고 있는 자에 한해 해당하며, 이때 조부모는 해당 아동과 함께 거주하고 있어야 한다. 자영업자 및 동성애 부부 모두 제도의 대상이 된다.

입양부모의 경우에도 동일하게 적용되며, 휴가의 권한은 아동이 가구에 소속되기 시작한 시점부터 8세가 되기 전까지이다.

부모휴가는 개인을 대상으로 하며, 따라서 부모가 동시에 사용할 수 있으며 각각 휴가를 3회에 걸쳐 (2번의 간격을 두고) 이용할 수 있게 되어 있다. 휴가 사용 기간 동안 노동자의 고용의 법적으로 보호된다. 휴가는 파트타임으로 사용할 수 있게 되어 있다.

38) 단체협상 및 개별 기업의 사칙에 따라 해당 기간은 연장되기도 하는데, 다수의 공공기관의 경우 이를 아동이 태어난 후 18년까지 허용하며, 다수의 민간 기업은 12년까지 허용하고 있다.

## 2) 기본부모수당(Basiselterngeld)/부모수당플러스(ElterngeldPlus)

부모가 (풀타임 혹은 파트타임) 휴가를 내는 경우 소득에 비례하여 기본부모수당 혹은 부모수당플러스를 신청하여 받을 수 있다. 기본부모수당과 부모수당플러스는 다른 종류의 급여로 개별 가구의 필요에 따라 하나를 선택하거나 둘을 결합하여 (수당 후 수당 플러스) 사용할 수 있다.

급여대상: 기본부모수당과 부모수당플러스의 대상이 되기 위해 부모는 일을 하고 있지 않거나 하더라도 30시간 이하를 근무해야 한다. 부모는 아동과 함께 거주하여야 한다. 부모가 질병, 장애, 사망 등의 이유로 아동을 돌볼 수 없는 경우 아동을 돌보는 다른 사람이 급여의 대상이 될 수 있으며, 입양 부모 및 위탁가정의 부모 또한 급여의 대상이 된다. 소득 수준은 부모가 모두 있는 경우 총소득(net income)이 €500,000(약 6억 8천만 원) 이하여야 하며, 한부모 가정의 경우 €250,000(약 3억 4천만 원)이하여야 한다. 독일에서 일을 하거나 거주하고 있는 EU, EWR, 혹은 스위스 국민의 경우 급여의 대상이 될 수 있으며, 그 밖의 국가에서 온 경우 영주권이 있거나 독일에서 근로 계약을 가지고 근무하는 경우 가능하다. 난민의 경우 독일에서 적어도 3년 거주한 경우 급여의 대상이 될 수 있다. 자영업자 및 동성애 부부 모두 제도의 대상이 된다. 기본 부모수당 및 부모수당플러스는 개인을 대상으로 하며, 따라서 부모가 동시에 급여를 받을 수 있다. 마지막으로, 기본부모수당과 부모수당플러스는 조세에 기반한 제도로 일반적으로 주정부가 재정을 지원한다.

기본부모수당: 부모가 자녀를 돌보는 목적으로 휴가를 사용할 시 제공되는 급여로, 기존 임금의 (65%<sup>39)</sup>)가 지급된다. 기존의 임금은 수급 전 해의 총 소득을 기준으로 한다. 급여의 하한선은 월 €300(약 41만 원)이며, 상한선은 월 €1,800(약 245만 원)이다. 기본부모수당은 자녀가 태어난 뒤 12개월 내의 기간에 사용한 휴가 동안 지급된다. 부모 두 사람이 모두 적어도 각각 2개월의 휴가를 사용할 경우, 추가적으로 2개월의 기

39) 소득대체율은 총소득이 €1,240(약 168만 원) 이하의 경우 증가한다. 월 총소득이 €1,240에서 €1,200(약 163만 원) 사이일 경우 67%까지 증가하며, €1,238(약 168만 원) 이하의 총소득에 대하여 €2만큼 줄어든 때마다 0.1%씩 소득대체율이 65%에서 증가한다. 월 총소득이 €1,200에서 €1,000(약 136만 원) 사이인 경우 소득대체율은 67%이다. 월 소득이 €1,000 이하인 경우 €1,000에서 €2만큼 줄어든 때마다 0.1%씩 소득대체율이 증가하여 최대 100%까지 가능하다. (이는 부모수당플러스에도 해당한다.)

본부모수당을 더 받을 수 있으며, 이는 ‘파트너 달’(Partnermonate)이라고 부른다. 부모는 기본부모수당을 받으면서도 일을 할 수는 있으나, 최대 30시간의 파트타임만 가능하다. 의무적으로 사용해야 하는 출산휴가 8주 동안의 급여가 공제되면서 실제 기본부모수당의 유효한 기간은 10개월이라고 할 수 있다.

부모수당플러스: 부모가 자녀를 돌보는 목적으로 노동시간을 단축할 경우 줄어든 임금만큼을 보충해주는 급여로, 급여 신청 전 해의 총 소득에 기초하여 노동시간 단축으로 인한 손실의 65%를 지급한다. 이때 급여수준은 기본부모수당의 50%를 넘어서는 안 된다. 부모수당플러스는 자녀가 태어난 후 2년 내 24개월 동안 수급할 수 있다. 부모 모두가 주 25~30시간의 파트타임으로 노동시간을 단축하였고, 그 단축한 기간이 적어도 연속적인 4개월일 경우 추가적으로 4개월 동안 더 부모수당플러스를 받을 수 있으며, 이는 파트너십 보너스(Partnerschaftsbonus)라 부른다. 앞서 기본부모수당에서와 같이 의무적인 출산휴가 8주를 제하면, 실제 부모수당플러스의 유효한 기간은 22개월이라고 할 수 있다.

자녀의 출생 전 일을 하고 있지 않던 부모의 경우 최저 수준인 월 €300(약 41만 원)의 수당을 받을 수 있으나, 장기 실업자의 경우 기본부모수당 이외에 추가 급여를 받을 수 없게 되어 있다.

다둥이가 출생한 경우 기본부모수당은 추가되는 아동의 수만큼 월 €300(약 41만 원)가 추가된다. 부모수당플러스는 월 €150(약 20만 원)가 인상된다. 다자녀 가구의 경우에도 추가급여를 받을 수 있는데(Geschwisterbonus), 3세 이하의 자녀가 두 명 있거나 6세 이하의 자녀가 3명 이상 있는 경우 수당은 10% 상승한다. 따라서 기본부모수당 경우 월 최소 €75(약 10만원)가 추가되며, 부모수당플러스의 경우 월 €37.50(약 6만 원)가 추가된다.

부모 수당은 자녀 출생 후 중단된 이전 소득에 비례하여 지급되며, 주로 총소득의 65%에 해당한다. 월 기본부모수당은 최소 €300(약 41만 원)에서 최대 €1,800(약 245만 원)이 가능하다. 부모수당플러스는 기본부모수당과 같은 방식으로 계산되나, 아동 출생 후 파트타임 소득이 없을 경우 부모수당의 반 이상을 넘을 수 없다. 부모수당플러스는 월 최소 €150(약 20만 원)에서 최대 €900(약 122만 원)까지 지급될 수 있다.

## 2. 공공보육제도 (영유아 보육 및 교육)

독일의 공공보육(및 교육)제도는 Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (BMFSFJ)의 지원에 의해 운영되는 통합적인 시스템이다. 독일은 교육(Bildung), 돌봄(Betreuung), 양육(Erziehung)의 세 개념이 서로 깊이 연관되어 있어 보육 및 교육이 총체적으로 이루어지는 것이 특징이다. 독일의 공공보육제도는 아동이 0세부터 초등교육을 마칠 때까지를 포괄한다. 또한 독일은 핀란드, 노르웨이, 스웨덴과 더불어 (시설과 재가 돌봄을 포함하는) 1세부터 초등학교 교육 과정 진학 이전까지의 아동에게 영유아 보육 및 교육에 대한 권한을 부여하는 몇 안 되는 국가이다. 또한 몇 지역(Länder)에서는 특정 연령대의 아동에 대해 무상보육/교육 서비스를 제공하기도 한다(OECD, 2015b: OECD 2017에서 재인용). 재정은 주정부와 지방자치단체가 나눠서 분담하나, 대부분의 책임은 지역 단위에 부여된다(OECD, 2015a: OECD 2017에서 재인용).

영유아 보육 및 교육 센터 (ECEC centres/Kindertageseinrichtungen)는 초등학교에 진학하기 전까지 아동에게 관련된 다양한 제도를 포괄하는 개념이다. 많은 경우 초등학교 진학 후 아동에 대해서도 학교교육 외 서비스를 제공한다. 이는 다른 연령대 아동들과 통합하여 제공되는 서비스도 있고, 개별적으로 이들을 대상으로 제공되는 서비스도 있다(Kinderhort).

일반적으로 0~2세 아동은 Krippen이라고 불리는 어린이집을 이용하며, 3세에서 초등학교 진학 전까지는 유치원을 이용한다. (초등학교 진학 연령은 지역(Länder)에 따라 5세에서 6세로 상이다.) 0~6세의 아동을 모두 포괄하여 연령과 관계없이 아동을 돌보는 센터(Kindertageseinrichtung mit Kindern aller Altersgruppen)도 매우 많은데, 독일의 영유아 보육 및 교육 센터의 반 이상이 (31,319/54,871) 모든 연령 집단의 아동을 대상으로 서비스를 제공하는 것으로 나타났다 (German Federal Statistical Office 2016, Tab. 1: OECD 2017에서 재인용). 유치원 마지막 해에 대부분의 아동은 초등교육 준비과정으로 pre-school을 기존 서비스에 더하여 이용한다 (OECD, 2016a: OECD 2017에서 재인용). 2016년을 기준으로 약 1/3의 0~2세 아동이 영유아 보육 및 교육 서비스의 혜택을 받고 있는 것으로 나타났으며, 3~5세 아동의 경우 90%까지 나타났다. 아동의 연령이 높을수록 서비스를 이용하는 비율은 높아

졌는데, 예를 들어 5세의 경우 98%에 달했다(Statistisches Bundesamt 2017: OECD 2017에서 재인용).

초등교육 진학 전 제공되는 아동 돌봄 서비스는 주정부 혹은 지방정부의 국가 청소년 복지국(Landesjugendämter)에 의해 관리된다.

### 가. 어린이집(Krippe or Kinderkrippe) (0~2세)

어린이집은 출생 후 3세 생일이 되기 전까지의 아동을 대상으로 하는 주간 돌봄 시설이다. Krippe의 주요 목적은 아동이 어린 나이부터 다른 아이들과 어울리고 소통하는 것이 익숙해지도록 돕는 것이다. 아이들은 주로 밖에서 놀거나, 노래를 부르거나, 그림동화를 읽으며, 간단한 악기를 배우기도 한다. 아동의 나이가 어린 만큼 더 집중적인 돌봄을 위해 작은 규모의 그룹으로 나누어지며, 아동의 발달 단계에 따라 그룹에 배치된다(예를 들어 기는 단계의 아기와 걸을 수 있는 단계의 아기들이 다른 그룹에 배치된다).

어린이집에 아이를 맡기는 시간은 유동적이며, 주로 부모의 근무일, 노동시간에 따라 결정된다. 하루 종일 기관을 이용하는 경우 주로 7시간을 이용하게 된다.

독일의 어린이집은 수요가 높아 보통 자리를 찾기가 어려우며, 이에 부모는 등록 시기 몇 개월 전부터 대기자 명단에 이름을 올린다. 이에 대한 대안으로 집에서 아동을 돌보는 'Day Mother(Tagesmütter)' 혹은 'Day Father(Tagesvater)' 서비스를 이용하기도 한다.

독일의 어린이집 서비스에 대한 비용은 해당 어린이집이 위치한 지역에 따라, 공공인지 민간인지에 따라 다르다. 예를 들어 2018년 8월 1일 이후 베를린은 모든 어린이집 서비스가 무료로 제공하기 시작했으며, 점심 식사에 대해서만 월 €23(약 3만 원)를 지불해야 한다(베를린은 독일에서 어린이집 서비스를 무료로 전환한 첫 사례이다). 어린이집은 주로 민간에 의해 운영되며, 지역에 따라 지역사회나 교회 등에 운영되는 어린이집도 있다. 소득에 따라 지불하는 비용이 다른 경우도 있는데, 이는 일부 어린이집은 저소득층 부모에게 비용을 할인해주는 때문이다.

## 나. 키타(Kita 혹은 Kindertagesstätte) (3~6세)

키타는 3~5/6세 아동을 대상으로 제공되는 초등교육 진학 전 돌봄 서비스(pre-school daycare service)이다. 키타에서 제공되는 서비스는 자격을 갖춘 교사(Erzieher/innen)에 의해 제공되며, 한 교사 대비 아동의 수가 적다. 키타는 유치원에 비해 운영하는 날이 많으며, 주로 오전 7시에서 오후 5시(혹은 이후)까지 운영된다. 부모는 주로 키타 직원과 아동이 서비스를 이용할 시간을 조율하며, 아동은 7~9시간의 무료 돌봄을 받을 권한이 있다. 부모가 모두 전일제 근무를 하는 경우 아동은 더 많은 시간의 서비스를 제공받을 수 있다.

시설에 따라 음식 및 간식을 제공하기도 한다. 어린이집에서처럼 아동들은 교육적인 목적을 가진 놀이를 하게 되는데, 어린이집보다는 높은 수준의 놀이 즉 보다 교육적인 프로그램들이 운영되는데, 아이들은 주로 글과 숫자, 가치, 태도 등을 배우기도 한다.

키타의 비용은 지역과 가구의 소득수준에 따라 상이하다. 몇 지역에서는 키타 바우처(Kita Gutschein)를 통해 비용 부담을 줄이고 있으며, 저소득층의 경우 대개 지불해야 하는 비용이 기타 소득층에 비해 적다. 추가적으로 음식이나 여행 등을 위한 비용이 발생할 수 있다.

## 다. 유치원(Kindergärten) (3~초등학교 입학 전)

유치원 또한 키타와 마찬가지로 3세부터 초등학교 진학 전의 아동을 대상으로 하는 시설 기반 보육 및 교육 서비스이다. 이는 교회, 지방정부, 협회, 민간기업 등 다양한 주체에 의해 운영되고 있다. 일부 유치원은 초등학교 저학년 아동을 대상으로 방과후 서비스를 운영하기도 하며, 연령의 범주를 넓혀 0~6세 아동을 모두 포괄하는 서비스를 운영하기도 한다. 독일의 유치원 교육은 의무가 아니나 대다수의 아동이 이용하고 있다.

유치원은 주로 오전 9시에서 정오 혹은 오후의 중반까지 아동을 돌본다. 아동을 종일 돌보는 유치원은 매우 소수이다. 키타와 마찬가지로 유치원은 학교 진학 전 아동을 놀이 등을 통해 다양한 차원에서 교육하고, 학교 진학에 대비하는 기능을 한다. 일부 유치원은 음식을 제공하기도 하며, 음식이 제공되는 경우 추가적인 비용이 발생할 수 있다. 부모가 도시락이나 간식을 싸서 보내야 하는 경우도 있다. 유치원 서비스는 자격



을 갖춘 교사(Erzieher/innen)에 의해 제공되며, 교사 대비 학생의 수가 적은 편이다.

유치원의 비용 수준은 지역, 소득수준, 공공 및 민간의 구분 등에 따라 다양하다. 공립유치원의 경우 월 €70~120(약 10~16만 원), 사립유치원의 경우 월 €150~200(약 20~27만 원) 정도로 책정된다. 비용은 소득수준에 따라서도 상이한데, 저소득층의 경우 지불하는 금액이 상대적으로 낮다.

## 라. 오후 돌봄 서비스 (Hort 혹은 Kinderhort)

Hort는 방과후 돌봄 서비스로, 기존의 보육 및 교육 서비스가 종일 제공되지 않기 때문에 보충적인 역할을 한다. Hort는 주로 오후 내내 운영하며, 사회복지사들이 음식을 제공하거나 숙제를 돕는 등의 돌봄 서비스를 제공한다.

Schulhort는 학교 부속 기관으로 대개 6세 이후의 초등학생들이 방과후 돌봄 서비스가 필요한 경우 이용하게 된다. 이는 하교 시간과 부모가 아이를 데리러 오는 시간 사이에 간격이 있는 경우 유용한 서비스이다(독일의 초등학교는 주로 오전 8시에서 오후 1~2시 사이 운영된다). 서비스는 주로 개별 학교에 의해 제공되며, 해당 학교가 가진 가용한 시설과 학부모의 수요에 따라 서비스의 형태가 상이하다. 방과 후 수업은 학교 교사에 의해 진행되기도 하지만 외부 강사에 의해 진행되기도 한다. Schulhort의 비용은 제공되는 서비스와 필요한 시설 및 도구, 서비스의 시간, 식사 여부에 따라 상이하다.

## 마. 공공보육 및 교육 서비스의 질

독일의 경우 지역에 따라 교사 대비 학생의 수 비율이 차이가 크다. 3세 이하의 아동에 대한 센터의 한 명의 교사 대비 아동의 중위 수는 Baden Wuerttemberg 에서 3이었고 Saxony에서는 6.5로, 전체 독일 평균 4.3이었다(2016년 기준). 유치원의 경우 Baden Wuerttemberg에서는 7.2, Mecklenburg-Western Pomerania에서는 13.7로, 전체 독일 평균 9.2 수준이었다. 보통 비율은 동독이 서독보다 높은 편이다. 예를 들어 3세 이하 아동 대상 센터의 경우 동독은 평균 6.0, 서독은 3.6이었으며, 유치원의 경우 동독은 12.2, 서독은 8.5이었다.

### 3. 기타 가족관련 급여: 아동수당

독일의 아동수당은 조세에 기반을 둔 제도로, 일률적으로 급여를 지급하며, 실제 지급 금액의 수준은 가구 내 아동 수에 따라 결정된다. 세금 면제를 위해 아동수당이 사용되지 않는 선에서, 아동과 가족의 필요에 따라 사용한 비용에 대한 세금은 (고정된) 일정 수준으로 면제가 가능하다. 아동수당은 독일에 거주하며 세금을 내는 모든 사람을 대상으로 하며, 이는 아동이 대상 부모의 자녀인지, 입양한 자녀인지, 부양하고 있는(depended) 자녀인지와는 관계가 없다. 이때 아동은 반드시 독일 혹은 EU/EEA 가입 국가 혹은 스위스에 거주하고 있어야 한다.

아동수당의 대상 아동은 18세 이하로, 고용 관계가 없거나 독일의 고용 기관을 통해 구직자로 등록된 경우 21세까지도 연장 가능하다. 또한 직업훈련/고등교육/직업훈련을 신청한 자/특정 voluntary services에 참여하고 있는 자의 경우 25세까지 연장될 수 있다. 단, 첫 직업 훈련 및 고등교육을 마친 후에는 20시간 이상의 일을 동시에 하고 있지 않음을 증명해야 한다. 장애가 있는 아동일 경우 수급 기간에 제한이 없으며, 다만 장애가 25세 이하의 연령에 발생한 것이어야 한다. 이때 장애의 수준은 아동이 육체적, 정신적, 감정적 장애로 인해 스스로를 전사하지 못하는 수준이어야 한다.

아동수당은 매달 지급되며, 첫째와 둘째 자녀에 대해서는 각각 €194(약 26만 원)를, 셋째 자녀의 경우 €200(약 27만 원)를, 넷째 자녀 이상에 대해서는 각 €225(약 31만 원)를 지급한다. 아동의 연령에 따른 급여 수준의 차이는 없다. 각 아동에게는 하나의 아동수당만이 지급되며, 아동과 함께 거주하고 있는 자가 급여를 받는다. 아동수당은 자산조사의 대상이 되지 않는다.

### 4. 독일사례의 함의

이전부터 전통적인 가부장적인 사회로 알려졌었던 독일은 앞에 나열한 것 과 같은 가족정책 제도 개혁으로 인하여 상당한 위치 변동이 있었다(Lewis et al., 2008). 가장 핵심적인 것들은 공공아동 보육시설의 확충과 아버지들의 부성휴가의 확장이라고 볼 수 있다. 이전에 특히 서독에서는 아동이 3세가 되기까지 어머니의 휴직에 이와 함께 풀타임 돌봄노동에 의존하고, 이후 3~취학 전은 유치원(Kindergärten)과 어머니의

파트타임 돌봄(그리고 이에 따른 어머니의 파트타임 근로)의 패턴을 취하고 있었다. 그러나 최근에 와서는 특히 0~3세의 공공보육서비스의 양과 질이 향상됨으로써 (Schober and Stahl, 2016) 0~3세 보육서비스를 이용하는 아동의 수가 증가했으며 (Oliver and Mätzke, 2014) 모성 고용률이 향상되고 있는 추세를 보이고 있다.

그러나 아직까지 특히 3세미만의 아동의 경우 남부 서독의 경우 어머니들이 휴가를 통해 아동을 돌보고 있고, 이후 파트타임 근로를 선호하여 도표 10 에서 볼 수 있듯이 다른 국가들에 비해 모성 파트타임 비중이 높고, 모성 고용률이 북부 유럽에 비해 낮은 것을 볼 수 있다. 그러나 다른 국가에 비해 상대적으로 낮은 출산율을 높일 수 있는 아주 성공적인 사례로 꼽히기도 하였다. 예를 들어 2001년까지만 해도 1.30에 멈추었던 독일의 합계 출산율은 2017년 기준 1.57로 출산율이 지난 20년간 출산율이 올라간 몇 안되는 유럽 국가로 꼽힌다.

부성휴가의 경우 높은 소득 대체율과 사용하지 않는 경우 권리를 잃게 되는 use it or lose it 제도를 도입함으로써 스웨덴 다음으로 아버지가 사용하는 휴가 기간이 가장 높은 나라로 나타났으며(van Belle, 2016), 형식적으로 아버지가 사용할 수 있는 부모 휴가(휴직)의 기간이 가장 높은 나라로 뽑힌다(Janta and Stewart, 2018). 이런 제도 변화로 인하여 최근 연구에 따르면 아버지들이 2개월간 육아휴직을 사용하는 것이 이제 회사에서도 보편화 되어 고용주/직료 등이 모든 아버지들이 2개월은 사용할 것으로 간주한다고 나타났다(Lott and Klenner, 2018). 그러나 아직까지 육아휴가를 회사 업무에 지장을 받지 않는 기간에 사용해야 하는 분위기며, 스웨덴과 달리 어머니와 아버지가 동시에 휴가를 사용할 수 있기 때문에 실질적으로 아동보육을 전적으로 책임지게 할 수 있는 그리고 보다 양육의 남녀평등을 보편화 시킬 수 있는 제도로서의 역할에서 한계가 있다고 평가 받고 있다.

## 제7절 영국의 가족정책<sup>40)</sup>

### 1. 출산 및 육아 휴직제도

#### 가. 출산전후휴직제도

##### 1) 모성휴가제도 (Maternity Leave)

영국의 모성휴가제도는 임금 노동자 여성을 대상으로 하며, 그 외 법적으로 ‘노동자’의 지위가 없거나 자영업자 등의 경우 제도의 대상이 될 수 없다. 법정휴가기간은 총 52주이며, 출산예정일 11주 이전부터 휴가를 사용할 수 있다. 출산 후 2주 동안의 휴가는 의무사항이다. 따라서 2주의 의무 휴가 이후에는 대상자가 원할 시 다시 일을 시작할 수 있다(공장 노동자의 경우 4주 이후 가능하다). 모성휴가와 급여에 영향을 미치지 않는 선에서 노동자는 휴가 사용 중 최대 10일 일할 수 있는데, 이는 ‘Keep In Touch’(계속 회사와 연락하고 지낸다는 뜻으로 볼 수 있음)라고 부른다. 모든 임금노동자 여성은 26주의 ‘일반모성휴가’(Ordinary Maternity Leave)와 이후 26주의 ‘추가모성휴가’(Additional Maternity Leave)의 자격조건을 갖는다. UK, EU-27, EEA 시민뿐만 아니라 난민도 대상이 될 수 있다.

모성휴가의 대상자가 출산예정일 15주 전까지 26주 동안 연속적으로 일을 한 이력이 있고, 최저 소득 수준을 만족하는 경우 법적 모성급여(Statutory Maternity Pay; 이하 모성급여)를 받을 수 있다. 자영업자이거나, 26주 동안 연속적으로 고용되지 않았거나, 임신 24주 이내 유산 시 모성급여를 받을 수 없다. 급여는 휴가의 처음 6주 동안은 상한선이 없이 기존 평균 소득의 90%이 지급된다. 다음 33주 동안은 £148.68

40) 본 장은 다양한 문헌을 참고하여 작성된 것으로 참고한 문헌 및 자료는 다음과 같다.

- 1) <http://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results>
- 2) Schreyer, I. and P. Oberhuemer. 2017. "United Kingdom - Key Contextual Data". In *Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe*, edited by P. Oberhuemer and I. Schreyer. [www.seeepro.eu/English/Country\\_Reports.htm](http://www.seeepro.eu/English/Country_Reports.htm)
- 3) O'Brien, M., Atkinson J. and Koslowski, A. (2019) 'United Kingdom country note', in Koslowski, A., Blum, S., Dobrotic, I., Macht, A. and Moss, P. (eds.) *International Review of Leave Policies and Research 2019*. Available at: [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/)

(약 22만 원)과 주 평균 소득 중 더 낮은 금액을 급여로 받게 되며, 마지막 13주는 급여가 제공되지 않는다. 추가 모성 급여(Enhanced Maternity Pay), 즉 기본 급여보다 회사가 자발적으로 추가적으로 주는 급여를 주는 기관들이 많은 편이다. 최근 조사에 따르면 총 조사한 회사의 절반 이상이 추가급여를 주고 있으며, 이는 특히 공공부문의 경우 높은 편이다(3/4가량)(CIPD, 2016). 예를 들어 가장 큰 공공 부문 고용주인 National Health Service(공공의료서비스)의 경우 첫 8주는 평균소득의 100%, 이후 18주간 기존 평균소득의 50% 가량을 지급하고 있다.<sup>41)</sup> 급여는 고용주에 의해 제공되며, 중-대기업의 경우 급여 지급 이후 92%를 국가 세금을 담당하는 기관인 Exchequer을 통해 회수할 수 있다. 소기업의 경우 103%를 회수할 수 있다. 이는 고용주가 국가에 지불해야 하는 국가 보험 기여금의 감면으로 이루어진다.

모성급여의 대상자가 아닌 경우 모성수당(Maternity Allowance)을 받을 수 있는데, 이는 39주 동안 지급된다. 급여의 수준으로는 £148.68(약 22만 원)와 평균 주 소득의 90% 중 더 낮은 금액이 선정된다. 최근 일을 그만두었거나 이직을 했거나 자영업에 종사하는 여성의 경우 이에 해당한다. 단, 모성수당도 자격조건이 있는데, 출산예정일 66주 이내에 26주 동안 일을 한 이력이 있어야 하며, 그 중 13주 동안은 적어도 주 £30(약 4만 4천 원)의 소득이 있었어야 한다는 것이다. 자영업에 종사하는 경우 반드시 Tax Self-Assessment(자발 세금 등록)를 통해 Class2 NICs 국가보험신청을 해야 한다.

2015년 4월 5일 이후 모성휴가는 의무적으로 사용해야 하는 2주를 제외하고, 최대 50주를 파트너에게 이전할 수 있게 되었다. 해당 기간은 공유육아/부모휴가(Shared Parental Leave; 이하 SPL)라고 불린다. 파트너가 해당 휴가를 사용하기 전에 여성이 노동시장에 재진입을 해야 한다는 조건은 없으나, 여성은 모성휴가를 마무리할 시점부터 다시 일을 하고자 노력해야 한다. 비록 구체적으로 명시된 바는 없으나 부모가 동시에 휴가를 사용할 수 있는 기간은 최대 6개월이다. SPL은 주(7일) 단위로 사용이 가능하며, 일 단위나 노동시간 단축의 형식으로는 사용할 수 없다. 부모는 번갈아 가며 SPL을 사용할 수도 있다. 52주의 기간 내 부모는 최대 3번 계획을 바꿀 수 있다. SPL을 사용하는 파트너가 받을 수 있는 급여는 모성휴가의 급여에 비해 낮은 주당£148.68(약

41) <https://www.nhsemployers.org/pay-pensions-and-reward/agenda-for-change/nhs-terms-and-conditions-of-service-handbook/parents-and-carers/maternity-leave-and-pay-section-15>

22만 원)으로 책정되고 있으나 기업차원에서 여기에 추가적으로 급여를 주는 경우가 늘어나고 있다.

SPL의 자격조건은 모성휴가의 일부분인 만큼 출산 여성의 노동경력에 의거하며, 출산여성이 출산예정일 15주 전까지 같은 고용주와 적어도 26주 동안 연속적으로 일을 했어야 한다. 동시에 파트너가 출산예정일 66주 이내에 26주 동안 일을 했고 그 중 13주 간 적어도 £390(약 57만 원)를 벌었고, 휴가 사용 시 고용주가 기존 고용주와 같은 사람이어야 한다는 것이다. 해당 조건을 충족할 시 부모는 법적으로 SPL을 사용할 수 있는 권한을 갖는다.

2015년 SPL의 제도 도입에도 불구하고 사실상 사용하고 있는 가족의 수가 적다는 비판을 받고 있는데, 최근 조사에 의하면 사용률이 2% 불과하다고 나타났다.<sup>42)</sup>

## 2) 부성휴가 (Paternity Leave)

모성휴가와 마찬가지로 영국의 부성휴가는 임금노동자인 남성만을 대상으로 한다. 부성휴가를 사용하기 위해서는 세 가지 자격조건에 부합해야 하는데, 1) 태어난 아동의 생물학적 아버지이거나 입양을 한 아버지이거나 출산한 여성의 남편이어야 하며, 2) 아동을 양육하는데 책임을 질 사람이어야 하며, 3) 출산 예정일 15주 이전까지 적어도 26주 동안 연속적으로 같은 고용주와 일을 했어야 하며, 아동의 출생 시점에도 일을 하고 있는 상태여야 한다. 남성은 적어도 주 £118(약 17만 원)의 소득이 있어야 한다. UK, EU-27, EEA 시민뿐만 아니라 난민도 대상이 될 수 있다.

부성휴가는 1~2주이며, 아동이 출생하기 전까지는 사용할 수 없고 출생 56일 이내 사용하여야 한다. 조산의 경우 출산 예정일 8주 이내에 사용하면 된다. 예외적으로 주 2일 혹은 3일을 근로하는 남성의 경우 휴가를 4일 혹은 6일 사용할 수 있으며, 주 7일 근무하는 경우 14일 동안 사용할 수 있다. 부성휴가는 분할해서 사용할 수 없고 전체를 한 번에 사용하여야 한다.

부성휴가 동안 받을 수 있는 급여는 주 £148.68(약 22만 원)와 평균 주 소득의 90% 중 더 낮은 금액으로 받게 된다. 재원은 모성휴가와 같다. 모성휴가와 마찬가지로

42) <https://www.bbc.co.uk/news/business-43026312>

부성휴가의 급여를 추가적으로 주는 회사가 절반 이상인 것으로 조사되었으며, 추가급여를 줄 경우 보통 1~2주간의 부성휴가 동안 100%에 준하는 급여를 제공하는 경우가 많다. SPL과는 달리 부성휴가의 경우 사용율이 상대적으로 높은 것으로 나타나 91%의 아버지들이 아이 출산과 동시 휴가를 냈었고, 그중 ¾ 가량이 부성휴가를 (일부분) 이용한 것으로 나타났다. 그러나 많은 경우 1주에 그친 것으로 나타났다 (Women and Equalities Select Committee, 2018).

#### 나. 육아/부모휴직제도 (Parental Leave)

부모휴가는 UK, EU-27, EEA 시민뿐만 아니라 난민도 대상이 될 수 있다. 부모휴가의 대상이 되기 위해서는 현재 고용 관계에 있는 고용주와 적어도 1년 동안 연속적으로 고용관계를 유지했어야 하며, 육아의 책임이 있어야 한다.

부모휴가는 한 아동 당 부모 각각 18주 동안 사용가능하다. 단, 고용주와 동의한 바가 있지 않는 한, 한 해에 한 자녀를 위해 사용하는 휴가가 4주를 초과해서는 안 된다. 부모휴가는 다른 사람에게 이전할 수 없다. 휴가는 자녀가 18세 생일을 맞이할 때까지 유효하다. 쌍둥이의 경우 두 명의 아동으로 간주하여 각 부모는 36주의 휴가를 사용할 수 있다.

부모휴가는 무급휴가이다. 부모휴가의 세부사항은 특별한 법적 기준보다 고용주와 노동자 간의 동의에 기반하며, 고용주는 경영상의 이유로 휴가를 최대 6개월간 연기시킬 수 있다.

## 2. 공공보육제도 (영유아 보육 및 교육)

영국은 3세 이하의 일반 아동을 대상으로 하는 보편적인 보육제도는 없으며, 3세 이상의 아동들은 15~30시간의 무료 교육의 대상이 된다. 영국에서는 영유아 보육 및 교육에 아동을 참여시키는 것이 의무가 아니며, 법적 진학 연령은 잉글랜드, 웨일즈, 스코트랜드에서는 5세, 북아일랜드에서는 4세이다.

영국의 공공보육제도는 국가에 따라 상이한데, 본 연구에서는 잉글랜드를 중심으로 살펴보고자 한다.

## 가. 잉글랜드의 공공보육제도

잉글랜드의 공공보육서비스는 다른 국가에 비해 늦게 발달 되어 2008년부터 시작되었다(Lewis et al., 2008). 그 주요 목적은 모든 아동의 인생의 시작을 돕는 것, 일하는 부모를 지원하는 것, 그리고 아동 간의 격차를 줄이는 것이다. 잉글랜드의 공공보육은 모든 3세 및 4세 아동을 대상으로 하며, 주 15시간의 혹은 연간 38주의 무료 서비스를 모든 아동을 대상으로 제공하고 있다. 2017년 9월 이후 일부 아동에 한하여 주 30시간이 연간 38주간 제공되고 있는데, 이를 받기 위해서는 양부모가 모두 최소한 주당 16시간 이상 최소한 최저임금(시간당 £8.21/약 12,000원) 이상 받으면서 일해야 된다. 2013년 이후 낙후한 지역(disadvantaged areas)의 아동이나 부모가(연금을 포함한)공공부조/급여를 받거나, 저소득 가정(가구 소득이 £15,400 이며 보편급여를 받는 자들; 연소득이 £16190 약 2400만 원미만 이며 세금공제를 받는 자들)의 아동에 한하여 2세 이후부터도 서비스에 대한 자격을 가진다. 공공보육서비스는 지역 단위에서 제공된다.<sup>43)</sup>

어린이집(Day Nursery)은 3개월~5세 아동까지를 대상으로 하며, 몇 공공기관을 제외하면 대개 민간 차원에서 운영된다. 일반적으로 적어도 하루 6시간 동안 운영하며, 대부분 일 년 내내 종일 운영한다.

유치원(Nursery School/Classes)은 3~4세 아동을 (낙후한 지역의 경우 2세 아동도 포함) 대상으로 하며, 공립도 있고 사립도 있다. 보통 10시간 정도 서비스를 제공한다(8:00~18:00). 또 다른 형태의 유치원으로 Preschool(playgroup이라고도 불림)이 있는데, 이는 주로 교회나 지역사회에서 운영하며, 2~4세 아동을 대상으로 반일제로 주로 연간하루 6시간 (보통 9:00~15:00)보육서비스를 제공한다.

슈어 스타트 센터 (Sure Start Centres)는 미국/캐나다 등지의 Head Start 센터등과 비슷한 역할을 하는 저소득 가정 영유아를 상대로 보다 집중된 보육 서비스와 부모의 육아기술 훈련 등을 중심으로 두는 공공보육 서비스 기관이다. 이전 블레어 정부때

43) 웨일즈의 경우 3~4세 아동을 대상으로 주 10시간의 무료 공공보육서비스를 제공하며, 낙후한 지역의 2세 아동 36,000명에게 무료 파트타임 서비스를 제공하고 있다 (Flying Start programme). 스코틀랜드의 경우 3~4세 아동을 대상으로 연간 600시간의 무료 서비스를 제공하고 있으며, 부모가 일을 하는 경우 2세 아동도 대상이 된다. 2015년 8월 이후부터는 모든 2세 아동에게 무상 급식이 제공되고 있다. 북아일랜드에서는 학교 진학 1년 전인 3세 아동을 대상으로 학기 중 주 12.5시간의 무료 보육서비스를 제공하고 있다.



시작해, 특히 최하위 30%의 지역에서는 공공보육서비스를 최소 10시간 이상 일년에 48주 이상 제공하게 되었었다. 이와 함께 특히 저소득이 아닌 다른 지역에서는 부모가 아이와 함께 와서 양육관련 훈련이나 제반 아동을 위한 교육/놀이 프로그램을 같이 할 수 있는 drop in과 stay and play 프로그램 등이 제공된다. 상당한 성공을 보였으며 부모들 사이에 인기가 많았음에도 불구하고 2010년 보수당 정부 이후 재정 지원이 삭감으로 인해 많은 센터들이 문을 닫게 되었다(Taylor-Gooby et al., 2017; Chung et al., 2018).

초등교육에 포함된 유치반(Reception class -1학년 들어가기 이전 0학년으로 봐도 됨)은 만 세가 지난 9월부터 시작할 수 있다. 초등교육에 포함되어 있음에 따라 동일한 학년제를 따르며, 연간 38주 동안 운영되며 보통 9시에서 오후 3시까지 서비스를 제공한다.

3~19세 아동의 교육은 교육부 산하 Education Funding Agency에서 재정을 조달하며, 2011년 이후부터는 지자체에서 해당 지역의 서비스에 필요한 보조금을 신청하는 형식으로 재정을 지원받고 있다.

## 나. 영국 공공보육제도의 질 및 비용

영국은 공공보육서비스 교사 대비 학생의 수의 비율에 대한 법적 규제 또한 국가에 따라 상이한데, 잉글랜드의 경우 정해진 기준이 존재한다.<sup>44)</sup> 2세 이하의 경우 아동 3명에 대하여 1명의 교사가 필요하며, 2세 아동의 경우 교사 대비 아동의 비율이 1:4, 3세 이상의 경우 1:8이다. 이때의 교사는 자격조건을 반드시 갖출 필요는 없으나, 3세 이상의 아동에 대하여 자격조건을 갖춘 교사가 한 명이라도 있을 경우 그 비율은 1:13가 된다. 4~5세 아동의 경우 유치반 내 아동의 수는 30명으로 제한되며, 한 명의 자격 조건을 갖춘 교사와 한 명의 자격 조건을 갖춘 조교가 있어야 한다. 예외적으로 유치원(preschool) 수업 시 교사가 EYTS 혹은 QTS plus 자격을 가지고 있고, level 3 EQF 자격의 조교가

44) 웨일즈의 경우 권고사항만 있을 뿐 특별히 정해진 기준이 없으며, 스코틀랜드는 그룹 내 성인의 수에 따라 그 비율이 상이하며, 북아일랜드의 경우 공공기관과 민간기관이 상이한 기준을 갖는다. 공공기관에서 제공되는 풀타임 서비스의 경우 교사:아동의 비율이 2:26이며, 교사 중 한 명은 자격을 갖춘 교사이어야 하고 다른 한 명은 자격을 갖춘 조교여야 한다 (권고사항). 민간기관의 경우 법적 기준이 정해져 있는데, 그 비율은 1:8이다.

있을 경우 3~5세 아동을 대상으로 2:26의 비율로 수업이 진행될 수 있다.

비용: 법적으로 정해진 무료 서비스 시간에 대해서는 지방 정부가 비용을 지불하게 되어 있고 그 밖의 추가적인 시간에 대한 비용의 경우 개인적으로 지불해야 한다. 하지만 사실상 정부가 지원하는 총 액수는 실제 비용에 못 미치고<sup>45)</sup> 최근 지방정부 자금 삭감으로 인해 보육 서비스 제공자들은 추가적인 재정 부담을 앓고 있다. 이와 같은 추가적인 재정은 무료가 아닌 추가적인 시간의 비용에서 충당하고 있다. 이로 인해 영국의 보육 서비스 비용은 세계 최고로 높은 것으로 나타났으며, OECD에 의하면 육아비가 전형적인 두 번째 소득자의 순소득의 3분의 2정도가 육아비로 사용되어야 할 수준이라고 발표하였다(OECD, 2011). 이는 특히 2008년 무료 보육 서비스가 제공된 이후 나타난 현상이며, 2008년에서 2018년 사이 보육비는 52% 증가한 반면 비해 임금 상승율은 동기간에 17%에 못 미쳐 임금상승률의 3배가 넘는 증가율을 보였다고 발표되었다.<sup>46)</sup> 예를 들어 2018년 기준 잉글랜드의 종일반 어린이집(nursery) 이용에 대한 비용은 주당 (50시간 기준) £242 (약355000원)이며, 이는 런던 등지의 경우 주당 £330(약 483,000원)까지 된다고 보도되었다. 참고로 2008년 기준 이 비용은 £159 파운드로 책정되었다(Coleman and Cottell, 2019).

보육기관 수: 비싼 보육비에도 불구하고 영국은 보육 기관 공급이 수요를 채우지 못하고 있어 이 또한 문제가 되고 있다 (Chung et al., 2018). 지역별로 보았을 때 2세미만을 위한 보육시설이 충분하게 있다고 한 지역은 잉글랜드 지역의 61%에 불과했으며, 3-4세를 위한 30시간 지원이 충분이 있다고 대답한 지역 역시 62%에 불과했다. 보다 더 큰 문제는 취학 아동(5-11세)과 청소년(12-14세)을 위한 방과전후 서비스인데, 이가 충분히 있다고 대답한 지역은 불과 32 (아동의 경우), 15%(청소년 방과후의 경우)에 머물렀다(Coleman and Cottell, 2019).

45) 유아원 배움 연대 (Preschool Learning Alliance)의 보고에 의하면 정부 지원금이 실제 금액의 80%만 충당할 수 있어 유아원이 20%비용 부담을 앓아야 한다고 발표하였다.

<https://www.theguardian.com/education/2017/aug/27/uk-nurseries-30-hours-free-childcare-parents-providers-think-again>

46) <https://www.tuc.org.uk/news/childcare-fees-have-risen-three-times-faster-wages-2008-tuc-analysis-reveals>

### 3. 영국 사례의 함의

영국의 경우 가부장적인 사회로서 평가를 받은 나라로, 자유주의적인 성향을 지닌 복지국가임에도 아동 돌봄/보육을 여성의 무급 노동에 의존해 온 전통을 가지고 있다. 블레어 정부 후기부터 여성의 노동시장 참여율 향상을 목적으로 두고 점차적인 보육서비스 지원과 모성 휴가 제도 등을 도입해 왔는데(Lewis et al., 2008), 사실상 정부의 불충분한 재정 지원으로 인한 비싼 보육서비스 비용에 의해 한정적인 결과를 보이고 있다. 영국의 보편적인 영유아 보육 체제는 어머니가 첫 1년을 모성휴가를 통해서 육아를 하고, 이후 파트타임 근로를 파트타임 보육시설과 비공식 보육(조부모 등)을 통해 병합하는 방식으로 이루어지고 있다. 도표 10 에서 볼 수 있듯이 아이를 가진 여성의 절반 이상이 파트타임 근로를 하고 있으며, 이는 특히 미취학 어린이를 가진 여성일 경우 보다 일하는 여성의 60%이상이 파트타임 근로를 하고 있다고 봐야 한다. 이는 한편으로 파트타임으로 주어지는 공공 보육 서비스로, 다른 한편으로는 풀타임의 장기 근로 문화에 의한 것으로 볼 수 있다(Chung and Van der Horst, 2018). 특히 1세 이후 3세이전 아동 보육 서비스를 사용하기 이전까지는 조부모나 다른 친척들에게 의존하는 경우가 많다(Tomlinson et al., 2008). 이 영국은 전통적인 조부모가 제공하는 돌봄의 비중이 높은 남부 유럽과 유사한 수준을 보여 아동의 40% 가량이 조부모내지 친지에 의해서 돌봄을 받고 있다. 이는 정부에서 지원하는 보육이 파트타임으로 3세 이상부터 제공된다는 점과, 공공부문이 아닌 민간(추가) 서비스를 사용하기 위한 비용이 높다는 점으로 인한 것으로 볼 수 있다.

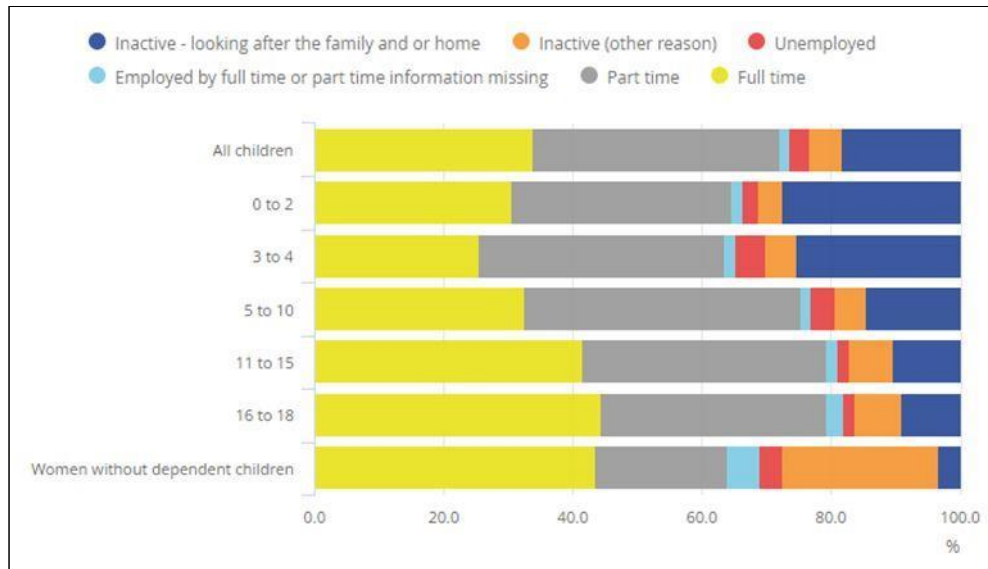
영국은 아동 출산과 동시에 아이들의 취학이전까지 어머니가 일을 그만두는 비중 역시 높다 (Costa Dias et al., 2018). 아동이 없는 남녀의 고용률은 85%로 비슷한 수준이나 부모의 경우 남성의 경우 92%로 올라가는 반면에 여성은 71%로 떨어지는데, 미취학아동을 가진 여성의 경우 64%로까지 떨어지는 것으로 나타났다<sup>47)</sup>. 이는 특히 앞에서 언급한 것과 같이 높은 보육비용으로 인하여 저소득 임금을 받는 여성으로써 보육비를 감당하기 어려운 현실과 맞물려 있어, 특히 3세미만의 아동이 있는 경우 근로하는 것이 재정적으로 힘들게 되어 있다는 것이다. 영국통계청에 의하면 일을 그만 둔

47) 영국통계청, 2017 자료. (<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/familiesandthelabourmarketengland/2017>)

여성의 경우 대부분(75% 이상) 다시 재취업을 희망하고 있다고 나타났으며, 3명 중 2명꼴로 파트타임을 선호한다고 조사되었다.

영국의 경우 최근 공유보호휴가(SPL)과 부성휴가 등을 개혁할 예정이라고 발표하고 현재 대국민 상의(consultation)중이다.

[그림 3-16] 최연소자녀 연령별 여성경제활동(전일제 또는 시간제 포함, 2017년 4월~6월, 영국)



## 제 4 장

# 아동수당 및 출산·양육 지원제도의 평가와 쟁점

제1절 자원 배분의 불균형과 분절성

제2절 부모양육시간 보장의 한계

제3절 관련 정책 목표 간의 상충에 따른 비효과

제4절 우리나라 보육정책 전개 특이성과 한계



# 4

## 아동수당 및 출산·양육 지원제도의 << 평가와 쟁점

### 제1절 자원 배분의 불균형과 분절성

현재 비용-시간-서비스 지원 제도는 외형적으로 유럽 복지 국가의 모습을 갖추었으나, 지출 구조의 균형성, 급여의 충분성과 포괄성 및 접근성 측면에서 많은 한계를 보이는 것으로 확인되고 있다. 자원 배분의 측면에서 보면 이 제도는 일-가정 양립 지원의 대표적인 정책이라 할 수 있는 보육/돌봄에 집중되어 있는 반면, 아동수당 도입에도 불구하고 자녀양육가구의 소득 보장 관련 지출 규모는 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있다.

소득지원 제도의 구성을 보면, 보편적 세출 사업은 영유아에 한정되어 있고, 이후 연령대에 대한 지원은 주로 고소득가구에 유리한 소득세 감면 방식을 취하고 있다. 저소득/취약아동 관련 지원은 아동이 해당 사업의 정책 대상이라기보다는 공공부조제도의 일부분에서 간접적으로 지원을 받는 2차 수혜자로 존재함에 따라 급여 수준의 적절성 여부를 측정하기 어려운 상황이다. 특히 기초생활보장수급자 및 차상위 계층 지원과 관련해서 다양한 부가 급여들이 존재하는데, 다수의 저예산 사업들이 여러 부처 소관으로 분산 추진되면서 실제 개별 제도를 통해 지원받는 아동의 몫은 제한적일 수밖에 없을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 사업별 수급자격 요건과 중복 수급의 허용 여부가 상이함에 따라 저소득 아동 1인당 실제 수급액 수준은 확인하기 어려운 한계가 있다. 여성가족부 소관 한부모지원사업의 경우에도 기초생활급여(교육급여 제외)와 중복 수급을 허용하지 않고 있다.

〈표 4-1〉 현금지원 제도 현황: 전소득계층

대상 범위	유형	사업(제도명)	성격	연령	소득자산 기준	급여수준	급여차등 기준	소관부처
보편	세출	아동수당	소득보장, 경제적 부담완화	만0~6세('9월 이후)	없음	월 10만원	균등	보건 복지부
		가정양육수당	보육/ 돌봄	만0~5세	없음	0세 20만원, 1세 15만원, 2세 이상 10만원	연령(-)	보건 복지부
	조세 지출	자녀세액공제 (다자녀)	경제적 부담완화	만7세이상, 과세기간 소득금액 100만원 이하 기본공제대상자 해당 자녀	-	1명 연 15만원, 2명 연 30만원, 3명 이상 연30만원+2명초과 1명당 연 30만원	자녀수 (+)	국세청
		자녀세액공제 (출산/입양)	경제적 부담완화	0세	-	첫째 연30만원, 둘째 연50만원, 셋째 연70만원	자녀수(순위) (+)	국세청
		근로소득자 특별세액공제 (의료비)	경제적 부담완화	과세기간 소득금액 100만원 이하 기본공제대상 자녀(0~)	-	과세연도 급여액 3%초과 의료비 지출비용(한도 700)의 15%	지출비용에 비례(상한 적용)	국세청
		근로소득자 특별세액공제 (교육비)	경제적 부담완화	과세기간 소득금액 100만원 이하 기본공제대상 자녀(0~)	-	초·중·고등학교 교육비 지출비용(초·중·고 300, 대학 900만원 한도)의 15%	지출비용에 비례(상한 적용)	국세청
	지방 세출	출산장려금, 지원금, 축하금	출산장려	0~	-	지자체 및 사업별 차등	사업별 상이	지자체
		양육비, 입학금 등	양육/ 보육/ 교육부담 완화	0~	-	지자체 및 사업별 차등	사업별 상이	지자체

주: 가정양육수당의 경우, 보육료 대체이나 지급방식을 기준으로 현금지원으로 포함.



〈표 4-2〉 현금지원 제도 현황: 저소득계층

대상 범위	유형	사업(제도명)	성격	연령	소득자산기준	급여수준	급여차등 기준	소관 부처
선별 (저소득)	세출	기초생활보장 (생계급여)	생계비 지원	-	소득인정액 중위소득 30%이하	가구원수별 차등	가구원수	보건 복지부
		기초생활보장 (의료급여)	의료보장	-	중위소득 40%이하	의료서비스 및 종별 차등	의료이용형태+ 질환	
		기초생활보장 (교육급여)	교육지원	-	중위소득 44%이하	초등-부교재 13.2만, 학용품비 7.1만 중고등학생-부교재 20.9만원, 학용품비 8.1만원 각 연 1회 지급	학령(+)	
		기초생활보장 (주거급여)	주거지원	-	중위소득50% 이하	임차가구-지역 및 가족수에 따라 산정한 기준임대료 상한으로 차등지원 자가가구-주택노후도 평가 후 주택개량지원	주거형태+지역+ 소득수준+가구원수	
		기초생활보장 (해산급여)	출산비용 지원	-	생계의료주거급여수급자	출산시 아동 1명당 60만원(쌍둥이 120만원)	없음	
	세출	긴급복지 (주급여)	생계	-	기준중위소득 75%이하	1개월 생계유지비, 가구원수 차등(최대 6회)	가구원수	
			의료	-		300만원 이내(최대2회)		
			주거	-		지역, 가구원수 차등 대도시 4인기준 64.32만원 이내(최대12회)	지역+가구원수	
			사회복지시설이용	-		가구원수 차등 4인기준 145만500원 이내(최대6회)		

206 아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구

대상 범위	유형	사업(제도명)	성격	연령	소득자산기준	급여수준	급여차등 기준	소관 부처
		긴급복지 (부가급여)	교육	6-17		초등-22.16만원, 중등-35.27만원, 고등-43.22만원+ 수업료및입학금 (최대2회)	학령(+)	
			연료비	-		월9.8만원 (최대6회)	-	
			해산비	-		60만원(쌍둥이 120만원) 1회	-	
	조세 지출	EITC	저소득자 자녀양육비 지원, lump-sum	만0~17세, 연간소득금 액 100만원 이하 부양자녀	과세연도 총소득금액, 3000만원 (홀벌이)/ 3600만원 (맞벌이)	가구구성과 소득수준에 따라 차등지급	맞벌이 여부+ 소득수준	국세청
		CTC	저소득자녀 양육비 지원, lump-sum	만0~17세, 연간소득금 액 100만원 이하 부양자녀	부부합산 연간 총소득 합계액 4000만원 미만+ 가구원 재산 합계액 2억원 미만	가구구성과 소득수준 및 자녀수 차등	맞벌이여부+소 득수준+ 자녀수	국세청

〈표 4-3〉 현금지원 제도 현황: 한부모지원

대상 범위	유형	사업(제도명)	성격	아동연령	소득자산 등 기준	아동 1인당 급여수준	급여차등 기준	소관 부처
선 별 (한 부모)	세출	한부모가족 자녀 양육비 등 지원 (아동양육비)	양육비지원? 이나 기초생보와 중복수급 제한	만0-17세 (취학 시 21세까지)	소득인정액 기준 중위소득 52% 한부모 및 조손가정	월20만원	균등	여성 가족부
	세출	한부모가족자녀 양육비 등 지원 (추가아동양육비)	양육비지원? 이나 기초생보와 중복수급 제한, 한부모 아동양육비의 부가급여	만0-5세	소득인정액 기준 중위소득 52% & 조손 및 만25세이상 미혼 한부모	월 5만원	균등	여성 가족부
	세출	한부모가족자녀 양육비 등 지원 (아동교육지원비-학용품비)	자녀학비보조 이나, 기초생보 교육급여 중고생 학용품비와 중복수급 제한	중고등학생 (만12~17세))	소득인정액 기준 중위소득 52% 한부모 및 조손가정	연 5.41만원	균등	여성 가족부
	세출	청소년한부모자립 지원 (저소득한부모 지원-아동양육비)	양육비 지원	- (부/모 만23세까지)	소득인정액 기준 중위소득 60%이하 만 24세 이하 한부모가족	월 35만원 (단, 한부모자녀 양육비 수급시 차감후 차액 15만원지급)	균등	여성 가족부
		청소년한부모자립 지원 (저소득한부모 지원-검정고시 학습비, 고등학생교육비, 자립촉진수당 등)	저소득청소년 부모의 빈곤완화 및 자립지원	- (부/모, 만 23세까지)	소득인정액 기준 중위소득 60%이하 만 24세 이하 한부모가족	가구 당 월 10만원	균등	여성 가족부
	조세 지출	추가공제(한부모)	한부모가족 지원 강화	-	과세연도 소득금액 100만원 이하 기본공제 부양자녀가 있는 거주자	연간 100만원 소득공제(가구로 판단가능)	-	국세청

주: 여성가족부 한부모 등 지원 사업 중 시설입소 가구에 대한 생활보조금은 제외

〈표 4-4〉 현금지원 제도 현황: 장애아동

대상 범위	유형	사업 (제도명)	성격	연령	소득자산 기준	급여수준	급여차등 기준	소관 부처
선 별 ( 장 애 아 동 )	세출	장애수당 (아동)		만18세미만 (18~20세 학교재학시 졸업하는 월까지)	기초생활 수급자 또는 차상위	중증장애-생계/의료급여수급자 월 20만원, 주거/교육수급자 월 15만원, 차상위계층 월 15만원, 보장시설수급자 월 7만원 경증장애-생계의료 주거교육급여수급자 월 10만원, 보장시설수급자 월 2만원	수급자격 및 장애정도	보건 복지부
	세출	장애아동 양육수당 (가정양육 수당)	보육/돌봄	만 0~5세	없음	0~36개월 월20만원 36~84개월 월 10만원	연령(-)	보건 복지부
	세출	장애아동 입양양육 지원	양육 보조금	-	-	중증 월 62.7만원, 경증 월 55.1만원	장애정도	보건 복지부

〈표 4-5〉 2019년 주요 가족지출 추산규모

지급형태	대상	항목(사업명 등)	지출규모 (국비+지방비), 억원	비고
현금	일반아동	아동수당	29,650	'19년도 확정내시(복지부)
		가정양육수당	13,378	'19년도 정부 본예산 기준, '17년도 실효국고보조율 적용 추산
	한부모 등 취약계층	한부모	2,954	'19년도 정부 본예산 기준 실효국고보조율 70%로 가정, 산출
		청소년한부모	51	'19년도 정부 본예산 기준 실효국고보조율 70%로 가정, 산출
		보호종료아동자립수당지급	148	'19년도 정부 본예산 기준 실효국고보조율 66.7%가정 산출
		장애(아동)수당	278	'19년도 정부 본예산 기준 실효국고보조율 67%가정 산출
	지자체	출산지원금 등 지자체 자체사업	7,044	
	재정사업 현금지출 소계		53,225	
조세지출	한부모 등 취약계층	한부모추가공제	149	'19년도 조세지출예산서
		ctc	8,570	'19년도 조세지출예산서
	일반아동	자녀세액공제	13,544	'19년도 조세지출예산서
	조세지출 소계		22,263	
시간(현금)	고용보험 가입자	출산전후휴가지원금	2,426	'17년 고용보험통계연보
		육아휴직지원금	6,804	'17년 고용보험통계연보
		휴직지원 소계		9,230
현금+조세지출+휴직지원 계			84,718	
현물/ 서비스	일반아동	영유아보육료지원	50,599	'19년도 정부예산안 기준, '18년도 확정내시 보조율 67.3 적용 산출
		유아교육비지원특별회계(누리)	38,153	사립유치원지원 등 제외
		보육교직원 인건비 및 운영 지원	23,832	'19년도 정부예산안 기준, '17년도 실효보조율 적용 산출
		다함께 돌봄, 시간제보육, 어린이집지원, 아이돌봄 등 기타	2,900	'19년도 정부예산안 기준, '17년도 실효보조율 추산 적용하여 산출
	취약계층	저소득층기저귀조제분유지원	373	'19년도 정부예산안 기준, '17년도 실효보조율 적용 산출
		장애아동가족지원	258	'19년도 정부예산안 기준, '17년도 실효보조율 적용 산출
		지역아동센터지원 등 기타	4,513	'19년도 정부예산안 기준, '17년도 실효보조율 추산 적용하여 산출
	지자체	지자체 출산양육관련 현물/서비스	1,848	
		지자체 차액보육료지원 등 특수보육시책	13,000	'18년도 보육진흥원 조사 결과
현물지출 계			135,476	
가족지출 합계			220,194	

주: 직장어린이집 지원, 사립유치원 지원, 방과후돌봄 및 기타 저소득층 관련 교육비 등 지원과 의료비 등 현물서비스 지출 규모는 제외된 수치임.

한편, 보육/돌봄서비스 지원 또한 다수의 유사한 정책들이 보건복지부, 여성가족부, 교육부에 흩어져 동시다발적으로 추진되고 있다. 긍정적으로 보았을 때 부모의 고용 패턴이나 거주 지역 등에 따라 선택할 수 있는 서비스의 형태가 많아진다고 볼 수 있으나, 재정적 제약을 고려했을 때 개별 서비스의 지원 규모는 제한적일 수밖에 없고 그 결과 사업별, 지역별, 또는 개별 서비스공급처별 서비스 질의 차이가 크게 존재할 수 있으며, 충분한 재원이 동원되어 모든 서비스에 동시에 투입되지 않을 경우, 서비스별, 지역별, 공급기관별 서비스 질의 차이는 계속 확대될 것으로 우려된다. 따라서 서비스 지원 시기를 학령 전기에서 전체 아동기로 지속적으로 늘리고, 소관 부처 간 서비스 구조와 내용, 지역별 격차 등에 대한 면밀한 분석과 평가가 필요한 시점이다.

양육지원 서비스정책 하면 대표적으로 떠오르고 가장 큰 예산을 차지하는 정책이 보육정책이다. 한국은 어린이집서비스를 보편주의에 입각하여 모든 아동에게 열기 시작한 2004년 이후, 대부분의 가족정책예산을 보육서비스에 집중되었다. 이처럼 양적확대와 무상보육 시행에도 불구하고, 현재의 보육시스템은 여성 경제활동에도 아동의 발달에도 나아가 출산율에도 긍정적 기여를 했다는 증거는 찾기 쉽지 않은 것이 현실이다. 특히 보육료지원의 경우 직접적인 현금지급 방식과 달리, 누가 실수요자인지, 서비스이용의 필요와 욕구는 어떤 기준에서 찾아야 하는지 역시 서비스원칙에 따랐어야 함. 즉, 수요대응성과 아동발달시기에 대한 이해가 그 원칙으로 적용되었어야 했다. 하지만 서비스 이용 자체가 모든 아동에게 열린다는 보편적 이용자격(eligibility)이, 획일적 이용시간과 등치되어 버리고(equal provision), 재정(financing)영역에서 이용자 부담이 없는 “무상”방식이 들어오면서, 서비스원칙에 대한 대혼란과 방향상실이 발생하고 있다(최은영, 2019).

시간지원은 노동시간의 전반적인 축소, 양육기 근로부모의 육아휴직 활용활성화, 근로시간 단축의 실효성 제고 등 다양한 범위의 제도가 포함되는데, 한국에서 가장 제 기능을 하지 못하는 상황으로 볼 수 있다. 가장 큰 문제는 부모가 자녀와 함께 시간을 보내고 자녀양육에 집중하는 이러한 부모권이 취업부모에 한정해 설계되어 있다는 점이다.

그나마 상대적으로 발전정도가 높은 서비스영역도 영유아기에만 주로 맞춰있어서, 학령기 아동을 위한 서비스 준비가 시급히 필요하다. 여기서 초등 초기 정규학급 운영시간 확대에 대한 검토도 필요할 것인데, 유치원이나 어린이집보다도 짧은 운영시간 때문에, 출산시기 다음으로 취업모의 경력단절이 많이 일어나는 시기이기 때문이다.

## 제2절 부모양육시간 보장의 한계

사실 시간 정책(time policy)은 노동시간 유연화, 육아기 근로시간 단축, 정규직 시간제 일자리 확충(Part-time→Full-time, Full-time→Part-time으로 shift 포함) 등 다각적인 방안을 포함하는 포괄적인 정책이다. 그러나 한국의 현 노동시장 상황을 고려했을 때 이러한 변화는 장기적인 숙제로 두고, 육아휴직만을 중단기 과제로 취급하고자 한다.

육아휴직은 양육기 부모에게 시간을 제공하는 대표적인 제도로서, 경력 단절을 예방하고 영유아기 부모의 직접 양육을 돕기 위해 도입된 제도이며 일가족양립지원정책 중에서도 노동정책에 가까운 정책으로 여겨졌다. 2001년 최초로 유급급여 지급 규정이 생긴 이래, 제도의 유연성도 늘어나고 이용자도 늘어나고 있지만, 1,000인 이상 사업장에서는 육아휴직 사용자 비율이 40%를 넘는 반면, 중소기업 사업장에서는 10%가 되지 않는 큰 격차를 보이고 있다(고용DB). 출생아 100명당 육아휴직 사용자 수 역시 한국은 여성 16.8%, 남성 0.8%에 불과하여, 100%를 상회하는 서구 다른 나라들과 큰 대조를 이루고 있다(강민정, 2019).

현재 육아휴직체계의 가장 큰 문제는 ① 피보험자 자체가 전체 취업자 중 일부에 불과하다는 것(자영업자, 불안정 노동자 사실상 제외), ② 실제 이용은 노동시장 지위가 낮을수록 낮다는 것, ③ 급여가 상한이 낮게 설정된 정률구조로 이루어져, 노동시장 내 임금격차가 수정 없이 그대로 반영되어 있다는 점, ④ 급여하한을 끌어올리려는 노력보다, 상한액 증액 및 두 번째 이용 부모의 급여액 증액에 초점이 맞추어져 있다는 점 등이다.

그렇다면, 노동정책이 아닌 부모권의 차원에서 바라본다면 현재의 육아휴직제도는 바람직한 구조를 갖고 있는가? 같은 연령대 영유아인데, 부모가 대기업이나 정규직일 때는 부모와 함께 보낼 시간을 확보하고 vs. 부모가 비정규직이거나 소규모 사업장 종사자이거나 자영업자일 때는 부모와 함께 보낼 시간을 갖지 못하는 상황은 가족정책의 측면에서 볼 때 수용가능한가? 즉, 부모의 노동시장 위치와 종사상 지위에 따라 부모권과 아동양육환경이 현격히 달라지는 상황을 저출산 시대에 그냥 수용할 것인가? 라는 근본적 질문에 답해야 한다. 육아휴직은 가족정책이나 양육지원체계에서 바라볼 때, 양육시기 중 부모와 자녀가 함께 시간을 보낼 수 있는 권리로 해석될 수도 있기 때문이다.

### 제3절 관련 정책 목표 간의 상충에 따른 비효과

보육서비스와 육아휴직제도는 대표적인 일가족양립지원정책으로, OECD가 2001년부터 최근까지 집중적으로 강조하고 있는 정책영역 중 하나이다. 2001년 최초로 국가 비교 연구로서 발간된 Starting Strong 시리즈는 2017년 5권까지 발간되었고, 2002년부터 2007년까지 5회에 걸쳐 국가 사례 연구로 발간된 Babies and Bosses 시리즈 역시 일가족양립지원정책의 중요성을 강조한 초기 연구물에 해당한다. 초기 연구들은 제도를 어떻게 구성하고 제도화할 것인지, 일하는 부모를 어떻게 지원할 것인지에 초점을 맞추었다면, 최근으로 오면서는 서비스의 품질 향상과 휴직 제도의 부-모 평등 이용 및 육아기 노동시간 단축을 통한 전반적인 일-가정 균형 및 아동발달환경 구축으로 그 초점이 이동해 왔다. 서비스-시간-비용 지원을 총괄하고 부모 모두의 취업 및 일터의 가족 친화적 변화를 강조한 2011년 보고서 Doing Better for Families는 이러한 문제의식을 집대성한 보고서로 평가할 수 있다.

위와 같이 OECD가 여성, 특히 유자녀 여성의 취업을 중요하게 생각하는 근거는 여러 가지가 있다(OECD, 2006). 우선, 후기 산업사회 서비스 경제의 확대에 의해 여성의 노동시장 유입의 조건이 형성되었다. 둘째, 교육의 장애가 없어진 상황에서 여성 역시 보다 평등한 기반 위에서 일과 가족의 책무를 조화시킬 필요성과 요구가 높아지고 있다. 셋째, 영유아기에 시작되는 빈곤과 불평등의 악순환 고리를 끊기 위해 어머니의 취업은 장려되어야 하며, 이는 신 사회위험(new social risks)에 대응하는 복지국가 전략과도 맞닿아 있다. 넷째, 출산률 하락에 대한 대응 측면인데, 부모의 유급 노동과 돌봄 노동의 조화는 출산률 제고를 위한 주요한 매개로 작용하는 것으로 알려져 있다. 즉, 여성고용은 노동공급과 과세를 통해 국가 경제에 이바지하고, 가구 소득에 기여하며, 아동빈곤을 예방하기 위한 전략으로서 평가된다(Esping-Andersen, 2002; Gornick and Meyers, 2004).

흔히 품질 높은 어린이집 서비스의 일정한 이용은 아동성장발달에도 필요한 가치재(merit goods)로 여겨져 왔다. 전 세계적으로 아동보육·교육(Early Childhood Education and Care) 정책은 영유아의 교육과 보육에 대한 관심뿐 아니라 여성의 취업과 기회균등, 양성평등, 아동발달, 가족복지를 비롯하여 빈곤아동의 기회균등, 사회통합에 관한 정책과제와도 연계되어 있는 중요한 정책으로 자리매김 하고 있다. 이러



한 이유로 OECD(2006)는 보육서비스를 공공재(public goods)로 규정하고 있다. 주요한 논거를 보면, 첫째, 영유아 서비스는 개인의 소비와 이익을 넘어서 외부효과를 지닌다는 것이다. 제대로 투자했을 때는 사회적 이익이 크고, 잘못하면 영유아의 발달에 장기적인 영향을 미치기 때문이다. 둘째, 취학 전 프로그램에 투자한 것이 다른 어떤 시기에 투자한 것 보다 효과가 가장 크기 때문이다. 셋째, 인적자본(human capital)은 유전자가 아닌 가족, 학교 및 직장환경에 의해 평생에 걸쳐 만들어지는 바, 질적으로 우수한 시설기반의 프로그램들은 영유아의 학업성취와 행동을 향상시키며, 그 효과는 빈곤아동들과 부모 교육수준이 낮은 아동에게 가장 크게 나타나는 것으로 알려져 있기 때문이다. 같은 맥락에서 전반적으로 관리감독과 훈련이 부족하고 정책효과가 낮은 비공식적인 육아서비스 활용에 대해 OECD는 우려를 표명하면서 공식적인 시설서비스 이용을 독려하고 있다.

초기 OECD 정책연구들은 제도를 어떻게 구성하고 제도화할 것인지, 일하는 부모를 어떻게 지원할 것인지에 초점을 맞추었는데, 최근으로 오면서 서비스의 품질향상과 휴직제도의 부-모 평등이용 및 육아기 노동시간 단축을 통한 전반적인 일-가정 균형 및 아동발달환경 구축으로 그 초점이 이동해 왔다. 서비스-시간-현금 제도의 균형을 맞추면서 양성평등 기조가 크게 작용하고 있는 것이다.

반면, 한국은 현재 실수요자 규정, 시간이 부족한 가구에 대한 우선배려, 부모-국가의 분담 등의 대원칙이 무너진 채, 양육스트레스 해소를 위한 지역서비스 정도의 성격으로 운영되는 측면이 강하다. 만일 한국의 보육서비스가 OECD와 같이 일가족양립지원정책으로서의 기능을 충실히 하려면, 기존의 보육지원체계의 틀을 과감하게 깨고, 취업모의 수요에 기반한 운용중심으로 전환하여야 하며, 더 많은 예산이 서비스품질을 높이기 위해 사용되어야 할 필요가 있다. 예컨대, 교사의 휴게시간 보장, 교사 대 아동수의 축소, 교사 처우 개선, 아동 발달 단계를 적극 반영한 프로그램 운영 및 환경개선 등에 더 투자가 되어야 할 필요가 있다.

한국에서는 보육정책이 확대되는 시기에도 여전히 보육서비스 품질에 대한 불신, 민간에 치중된 시설 공급구조 등이 보육정책의 고질적인 문제점으로 지적되어 왔다. 그러나 이러한 부분을 수정하기 위한 제도적 노력보다는 가정양육수당도입이라는 선택을 통해 보육시설 이용을 대체하고자 하는 비합리적인 지향이 보육정책에 들어와 버렸다.

한국 보육정책 추진 상의 이러한 혼란은 저출산 극복을 위한 수단이라는 강조에서 출발한 보육 확대논리의 한계, 여성취업을 둘러싼 정부의 모호한 정책지향, 보육정책 자체의 고질적 품질부족 문제, 정책 간의 정합성에 대한 고민 없이 정부가 바뀔 때마다 늘 새로운 정책을 추가하는 관행, 정책목표<sup>48)</sup> 달성을 위해 일관된 신호(signal)를 보내지 않고 그때그때 즉흥적 대응을 하는 비전문성(보육정책의 경우, 부모들의 시설보육에 대한 불신을 적극적인 품질향상으로 풀지 않고 시설보육 비이용자에게 양육수당을 주는 방식으로 해결하고자 결정함) 등이 결합되어 나타난 결과로 볼 수 있다.

보편적 아동수당이 도입된 이제, 아동양육 가구에 대한 소득-시간-서비스 지원 정책의 체계적 조정이 필요한 시점이다. 이를 위해서는 정책이 지향하는 바를 명확히 하고, 구체적인 방향을 설정할 필요가 있다.

## 제4절 우리나라 보육정책 전개 of 특이성과 한계

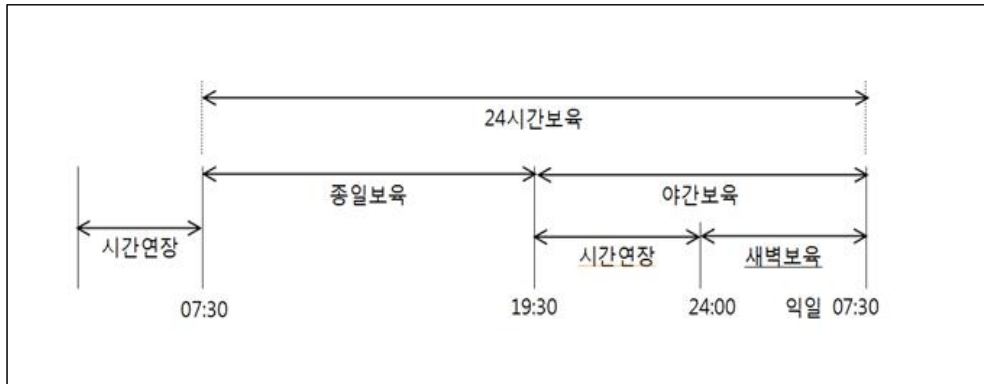
### 1. 정책 전개 과정

우리나라의 초기 보육 정책은 1921년 태화기독교사회관의 탁아소를 기점으로, 이후 저소득 직장여성 자녀를 돌봐주는 탁아 관리가 운영되다가 1990년대에 '보육'의 개념으로 발전하였다. 1991년 영유아보육법 제정으로, 취약 아동 일부에 대해 정부 책임을 명시하고, 저소득층에 대한 보육료 일부 지원을 시작으로 저소득층, 장애아, 두자녀 이상 등 보육료 지원을 확대하였다. 2003년부터 소득에 따라 보육료를 차등지원하고, 2006년 '영아기본보조금'을 도입하였다. 2009년부터 시설 비이용층 대상 양육수당이 도입되고, 2012년 0~2세를 시작으로 2013년부터 0~5세 전 계층 무상 지원이 시작되었다. 이를 반영하여 보육예산액도 급격히 증가하여, '07년과 '17년 10년 사이 예산이 5배 이상 증가하였다. 현재 어린이집 보육서비스는 종일반(07:30~19:30) 위주로 운영되고 있으며, 종일반 앞뒤와 야간에는 시간 연장, 야간보육, 24시간으로 구성되어

48) 영유아 보육법 제1조(목적) 이 법은 영유아(영영幼兒)의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 가정복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

있고, 최근 시간제 보육도 운영되고 있다.

[그림 4-1] 어린이집 운영시간



## 2. 무상보육의 한계

### 가. 무상보육의 한계

무상보육은 아동발달, 보육서비스 접근성 향상 등 차원에서 긍정적인 면도 있으나, 일가족양립 지원 정책으로서의 보육서비스의 성격을 모호하게 하고 실수요자가 누구인지에 대한 기준을 흐려놓는다. 보육료와 양육수당간의 격차로 어린이집을 이용하지 않으면 손해라는 인식이 생겨 최근 영아의 어린이집 이용률이 증가하였다(2011년 28.6% → 2015년 33.6%). 모든 아이에게 동일한 종일반 보육료를 지원하다 보니, 보육 현장에서는 이용시간이 짧은 아이를 선호하는 반면, 맞벌이 가정 아이들을 오히려 상대적으로 소홀히 하는 현상도 발생하고 있다.

보육예산이 증가했음에도 불구하고 이용자 측 투입에 그쳤기 때문에, 공급자 측인 보육교사 업무량 축소, 처우 개선 등 품질요소 개선은 답보 상태에 머물러 있다. 정치논리에 의해 급작스럽게 도입된 무상보육의 영향으로 현장이 오히려 혼선을 빚고 품질향상이 더 어려워진 것이다. 무상보육 도입 이후 보육 예산은 '12년 6.6조 원에서 '17년 10.6조 원으로 급증하였으나(제3차 중장기보육 기본계획), 이에 따른 재정 부담으로 추가적 서비스 질 제고를 위한 투자는 부족했다. 서비스는 수요 대응성에 따른다는 큰

원칙이 관철되지 못하고, 서비스 원리에 대한 검토가 미진하였다. 어린이집 이용이 획일적 권리로 변질된 측면이 강하다. 이에 ‘수요자 중심 맞춤형 보육’으로 전환을 꾀하고, 맞춤형 vs. 종일반으로 이용자를 구분하는 변화가 2016년 추진되었다.

## 나. 원칙의 혼동: 보편적 복지와 무상보육

보편적 복지는 무엇인가? 급여나 서비스를 제공함에 있어서 수혜 대상을 특정 대상으로 한정하고, 선별하는 방식이 있고 이러한 방식과 달리, 정책 목적에 해당하는 사람들 모두에게 급여나 서비스 이용을 인정하는 것을 보편적 복지(보편복지)라 부른다. 이는 곧 수혜 대상이 열려있다는 뜻이다. 한편, 대상을 선별하려면 자산조사, 희생이나 공헌에 대한 보상, 인구학적 속성, 전문가 진단 등 다양한 방식이 쓰일 수 있다.

따라서 급여나 서비스에 보편주의가 적용되면 접근성이 보장된다는 것을 의미한다. 영유아보육법 제정 당시인 1991년에는 “이 법은 보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 하여 가정 복지 증진에 기여함을 목적으로 한다”고 규정하였다(선별주의). 그러나 2004년에 이 법의 목적이 “영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다”로 전부 개정되었을 때, 한국은 보육서비스에 보편주의를 적용한 것이다. 그렇다면 보편주의가 적용되면, 그 서비스의 이용 시간은 모든 사람에게 동일해야 하나? 반드시 그렇지 않고, 서비스의 양은 욕구를 기준으로 정해지는 것이 원칙이다.

보편적 복지는 무상으로 집행되는가? 원칙상 전혀 다른 질문이다. 대상이 열려있어도 소득 수준에 따라 이용료는 달라질 수 있다. 한편, 선별이 이루어진다고 해도 일단 선택된 사람들은 서비스를 무상으로 쓸 수도 있다. 즉, 보편적 복지는 수혜를 대상을 선정하는 대상 선정(allocation)의 문제이고, 무상보육은 그 재원을 조달하는 재정(financing)의 문제로, 별개의 선택 사항인 것이다(보편복지≠무상보육).

### 3. 우리나라의 특수성과 한계

일련의 정책 전개 과정에서 보육서비스를 바라보는 일관된 기초를 찾기는 어렵다. 한국은 공-사 이분법 극복과, “함께 일하고 돌보는(dual earner-dual carer)” 것을 지향하는 새로운 사회로의 전환을 위한 성평등에 대한 논의가 제대로 형성되지 못하고, 주변화 되어 있었다. 한국 사회가 지향해야 할 돌봄 모형에 대한 깊은 고민과 논쟁 과정도 없었고, 여성노동권과 일가족양립에 대한 뚜렷한 추진이 전무하였다.

한국은 OECD의 다른 나라와 비교했을 때, 장시간 노동이 관행화되어 있는 국가이며 시간제 고용이 덜 활성화된 나라이다. 시간제 근로는 차별만 없다면 일-가족 양립의 매우 유용한 수단이 될 수 있으나, 양질의 시간제 고용 창출이 더디면서 노동시장 측에서 부모의 돌봄을 지원하는 변화가 거의 이루어지지 못하였다. 노동시간을 유연하게 만드는 정책들 즉, 노동시간 계정, 탄력적 노동시간, 선택적 노동시간, 재량적 노동시간 등도 시행이 요원한 상황이다. 육아기 근로시간 단축제도를 도입하였으나, 유연한 노동시간 정책의 획기적인 확대는 기대하기가 어렵다. 그리고 이렇게 지체된 노동시장의 변화 때문에, 가족의 돌봄 책임에 대한 효과적인 지원은 서비스-시간-비용의 균형 잡힌 구축으로 이어지지 못하였다. 이러한 맥락에서 보육서비스는 일하는 부모의 일가족양립 정책으로서의 위상이 모호하다. 그리고 다른 나라들과 비교했을 때, 영아모의 취업률은 낮으나 어린이집 이용율은 낮지 않다.

〈표 4-6〉 영아의 어린이집 이용율 비교(타국가: '14년 OECD기준)

구분	한국('15년)	일본	프랑스	영국	네덜란드	스위스
시설이용율	34.2%	30.6%	51.9%	33.6%	55.9%	38.0%
영아모취업률	27.2%	47.4%	59.1%	59.3%	73.5%	70.9%

우리나라는 품질 높은 어린이집 서비스를 구현하기 위한 환경 조성 과 교사 처우 개선에 대해 논의와 노력이 매우 미진하였다. OECD 교사 1인당 담당하는 만 3-5세 유아는 평균 15명인데, 한국은 26명에 이른다(출처: OECD, 2012. Starting Strong III). 이후 이 상황이 일정 부분 개선되었으나, 아직도 한국은 교사 1인당 만 3-4세만 담당 유아가 지나치게 많은 편인데, 이를 개선하기 위한 체계적인 노력 및 공급자 측

투입은 이루어지지 못하고 있다. 이 밖에도 벨기에, 이탈리아, 헝가리 등에서는 근무시간의 10%를 아이들과 만나지 않고 전문성 개발에 할당하는 non-contact time 등이 운영되고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 단순히 점심 휴게시간을 보장하는 것에서 더 나아가 교사의 시간 배정에 대한 추가적인 고민이 필요한 부분이다.

이용자-공급자 지원 간 균형 없이, 지나치게 이용자 비 용지원 중심의 정책이 전개된 것은 큰 장애로 작용하고 있다. 개선되지 않는 보육교사의 열악한 근무 여건은 빈번한 이직·퇴직 등 인력 확보에 어려움을 초래하여 보육서비스의 품질 제고에 한계로 작용하고 있다.

보육정책 역사를 길게 두고 볼 때, 평가 인 증은 너무 늦게 도입되었으며, 2019년에서야 평가 의무제가 도입되었다. 실제로 기관의 질적 향상을 중시하는 덴마크와 노르웨이, 아이슬란드, 네덜란드, 대부분의 독일 주 등의 국가에서는 무상지원이 전무하고, 무상 보육·교육을 제공하는 국가가 있다면 3세 이상 유아만을 대상으로, 주 30시간 등 일정한 시간제한을 두어 실시하는 경우가 많다(European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat(2014)). OECD 어느 나라도 전 연령 12시간 운영에 무상보육을 시행하는 국가는 없다. 부모가 “필요한 부담을 함께 내고”, 정부는 “품질 높은 서비스를 책임지는” 방향으로 나아가고 있다. 한국도 이러한 맥락을 감안하여 선택지를 고민해야 할 상황이다.

현재 한국만의 독특한 정책 환경은 다양한 분야에서 발견되고 있다. 첫째, 서구 선진국과 달리 지난 40년간 여성고용률이 향상되지 못하면서 취업 여성 비중이 여전히 50% 근처에 머물러 있고, 이러한 노동 특성은 취업부모(특히 취업모)를 주요 대상으로 하는 일가족양립지원정책의 방향성에 힘을 실어주지 못한 채 표류하는 현상을 보이고 있다. 즉, Hakim(2000)의 분류에 따르면, 다른 서구 선진국들은 home-centered가 20% 정도에 그치는데 반해, 한국은 자발적, 비자발적으로 50%에 육박하는 여성이 이 유형에 속한다. 이는 adaptive형의 여성이 충분히 형성되지 못했다는 의미인데, 모성과 직업의 양립가능성을 제도적 지원을 통해 제대로 구현하지 못했음을 방증하는 것으로 해석 가능하다.

〈표 4-7〉 여성의 일-생활 선호

여성의 일-생활 선호(21세기)		
home-centered	adaptive(ambivalent)	work-centered
보통 20%, 국가별로 10~30% 격차	보통 60%, 국가별로 40~80%	보통 20%, 국가별로 10~30%
일생동안 자녀와 가족이 주요 우선순위	다양: 일과 가족을 항시적으로 병행 하려는 여성부터 계획하지 않은 취업이나 노동시장 퇴장과 재입직이 잦은 여성까지 포함	무자녀 여성 다수; 인생의 주요 우선 순위는 고용, 정치 등 사회활동
비취업 선호	취업을 희망하나 경력에 주력하지는 않음	취업에 몰입
지적인 주부의 역할 수행	취업을 위해 교육과 자격취득	교육과 자격취득 등에 높은 투자
자녀수는 정부의 정책에 의해 영향을 받음	고용정책, 캠페인, 경제여건, 기회 균등 정책 등에 매우 반응적	기회균등 정책 등에 영향받음
고용정책에는 반응 없음	소득세, 사회복지급여, 교육정책, 보육서비스, 취업모에 대한 사회인식 등에 영향 받음	가족정책에는 반응 없음

자료: Hakim(2000) Work-Lifestyle Choices in the 21st Century. p. 158

둘째, 함께 일하고 돌보는(dual earner dual carer) 모델로 일관되게 나아가는 서구 선진국과 달리, 유급 노동과 무급 노동 모두에서 양성 평등의 제고라는 변화 역시 답보 상태에 머물러 있다. 만일 한국이 남녀가 모두 일하고 남녀가 모두 돌보는 사회로 나아가는 것을 모델로 삼는다면, 양성평등과 여성고용에 미치는 영향을 모두 고려했을 때, 부모공유형(parental sharing)과 전문가돌봄형(professional care)이 바람직한 대안이 된다. 그리고 근무시간을 양육기 부와 모가 모두 줄이고 육아휴직 사용이 활성화될 수 있다면, 부모 공유형이 좋은 대안일 수 있으나, 육아휴직 자체가 기간이 제한되어 있다는 점을 감안하면, 전문가 돌봄형이 가장 중요한 기반으로 구축되어야 함을 알 수 있다. 즉, 보육 교직원의 양성 과정, 적정 업무량, 처우 개선 등을 통한 전문 돌봄을 확실히 자리매김하는 것이 매우 중요하다. 특히 한국에서 2010년 이후 결혼으로 인한 경력 단절은 줄어들고 임신·출산과 육아로 인한 경력 단절은 늘어나고 있는 점을 감안하면(경제활동인구조사), 영유아기 충실한 서비스 확충은 그 중요성을 계속 강조해도 지나침이 없다. OECD(2006)도 이러한 점에 착안하여, 3세 미만 영아의 질 높은 서비스의 중요성을 강조하고 있고, 이 서비스를 공공재나 가치재로 규정하고 있다.

〈표 4-8〉 돌봄수행의 이념형과 시민권으로서의 여성고용

돌봄수행의 이념형과 시민권으로서의 여성고용 <sup>49)</sup>					
구분	full-time motherhood	parental sharing	intergenerational care	professional care	surrogate mother
돌보는 자	어머니	부모	조모	전문가(남,녀)	보모 (준 전문가)
장소	가정	가정	가정	가정 외(기관)	가정; 유사 가정
여성고용 향상에 미치는 영향	낮음	경력단절 가능성: 높은 시간제 근무형태	어머니에게는 높고, 조모에게는 낮음	높은 전일제 근무형태	중간
여성소득 향상에 미치는 영향	낮음	중간수준	어머니에게는 높고, 조모에게는 낮음	높음	어머니에게는 높고, 보모에게는 낮음
돌봄참여 특성	여성참여 고 남성참여 저	여성남성 모두 중간	어머니세대는 낮고 조모세대는 높음	부모참여 낮음	보모에게는 높고, 부모에게는 낮음
전통적 성별 분업 극복가능성	없음	있음	mixed	있음	없음

자료: Kremer(2007) p.228

셋째, 후기 산업사회의 사회경제적 변동과 더불어, 모든 복지국가가 신 사회위험에 대응하기 위한 기제로서 모의 취업 지원을 전면에 내세우고, 이를 통한 아동 빈곤의 방지, 세제 수입 증가 등으로 강조점을 이동시킨 것과 달리(에스핑엔더슨, 2002), 한국은 이러한 선순환구조를 구축해야 한다는 제시만 있었을 뿐(최은영, 2009b), 전혀 현실화하지 못한 채 초저출산 시기를 맞이하였다.

한국은 정책 과제가 실타래처럼 꼬여있는 상황인데, 이를 푸는 것조차 매우 어려운 이유 중 하나는, 정책 전환이 일정한 원칙과 효과 제고라는 틀 안에서 이루어진 것이 아니라 정치적 선택에 의해 이루어졌다는 데 있다. 예를 들면, 어린이집 서비스에 대한 신뢰가 낮아 이용을 꺼리는 대상에게 품질 높은 서비스로 대응하지 않고, 시설에 보내지 않는다는 것을 전제로 양육수당을 도입한 것, 일가족양립정책인 보육서비스를 부모

49) 두 번째 이념형은 일가족 양립정책 중 부모 모두가 휴직을 사용하거나, 부모 모두 근로시간을 단축하여 근무할 수 있을 때 적합한 모형으로 볼 수 있다. 네 번째 이념형은 일가족 양립정책 중 전문가에 의한 기관보육정책이 정합성이 높은 모형이다.



취업 여부와 무관하게 모두에게 무상으로 공급하기 시작한 것 등이 이에 해당한다. 이러한 무원칙적인 정책 변화로부터 영향을 가장 크게 받은 것은 당연히 해당 제도나 프로그램의 수혜자이며, 2019년 현재 꽤 많은 이해관계 집단으로 성장하였다.

앞으로 관련 제도 정비와 체계 발전을 위해 짚고 넘어가야 할 부분이 많이 있다. 우선 양육 지원이나 저출산 대응에서 여성노동권을 어떠한 위치에 놓을 것인가? 즉, 서구 선진국은 양육에는 시간뿐만 아니라 비용이 들어간다는 것을 조화롭게 수용하여 여성 노동권 인정과 취업 촉진을 자녀양육지원과 같은 테이블에 동시에 놓고 정책 조율을 해왔다. 그렇다면 한국에서는 어떻게 이 관계를 정립할 것인가? 예를 들어 어린이집 서비스 이용에서 취업모인지 전업모인지를 구분하지 않고 이용시간을 동일하게 할 것인가? 12시간 이용이 불가피한 실수요가구가 오히려 이용에 제약이 발생하거나 눈치를 보아야 하는 상황을 그대로 둘 것인가? 등의 질문은 여성 노동권을 어떻게 조화시킬 것인지와 매우 밀접히 연결되어 있다. 현재 어린이집 서비스는 비취업모가 6시간 맞춤형 이용을 하면서 긴급돌봄바우처를 활용하는 방식인데, 지속해서 취업모와 비취업모 구분 없이 이용시간을 풀어놓을 것을 요구하는 목소리가 존재한다. 이 서비스를 가장 필요로 하는 주 대상은 누구인가에 대한 답을 명확히 해야 할 것이다.

아울러 아동의 균등한 발달이라는 ECEC제도의 또 다른 목표를 상기한다면, 과연 무상보육이라는 재정 방식 틀 하에서, 교사:아동 비율 축소, 교사의 휴게시간 실질적 보장, 아동 1인당 적정 놀이공간의 확보 등 quality와 관련된 제도 발전은 언제 이를 수 있을 것인지, 언제까지 미룰 것인가도 고민해야 하는 시점이다.



# 2부

## 제도와 정책 효과

제5장 아동이 있는 가구의 분포 변화와 공적 지원의 재분배 효과

제6장 지자체 출산 지원금의 효과 - 아동수당의 기대효과에 대한 시사점

제7장 가정양육수당 및 보육료지원 정책 효과

제8장 출산·양육 비용과 정책 인식



## 제 5 장

# 아동이 있는 가구의 분포 변화와 공적 지원의 재분배 효과

제1절 들어가며

제2절 아동 가구의 분포 변화

제3절 여성경제활동 및 아동 관련 지출 추이

제4절 아동빈곤 추이와 공적이전의 재분배 효과

제5절 소결 및 정책적 함의



# 5

## 아동이 있는 가구의 분포 변화와 공적 << 지원의 재분배 효과

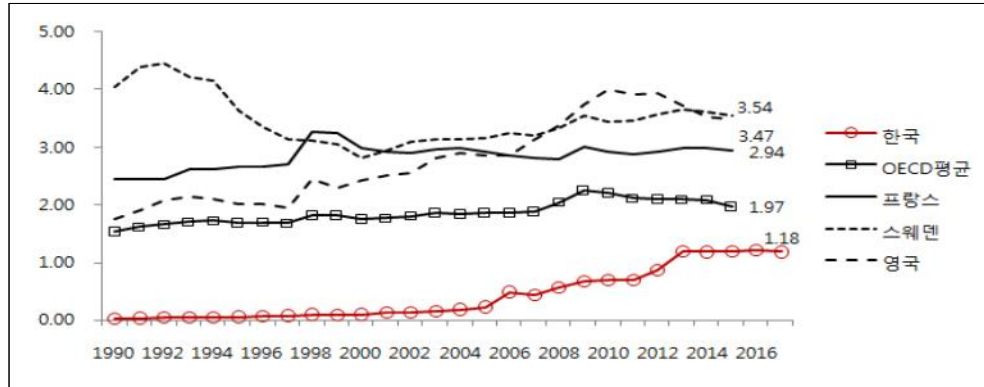
### 제1절 들어가며

지난 20여 년간 아동과 가족에 대한 지원은 경제위기와 초저출산 현상이 맞물리면서 매우 빠른 속도로 증가한 공적 영역 중 하나이다. 국내총생산(GDP) 대비 아동과 가족에 대한 공적 사회지출의 수준은 2000년 0.11%에 불과하였으나, 2015년에는 1.20%까지 상승하였다. 이 시기 동안 초저출산 현상으로 인해 아동의 수가 지속적으로 감소한 점과, 2015년 경제개발협력기구(OECD)의 가족에 대한 평균 공적사회지출이 국내총생산의 1.97%라는 점을 감안하면 단기간 내에 이러한 지출 증가 속도는 놀라운 것이다(아래 그림 참조).

2015년 기준으로 가족에 대한 공적 사회지출(1.2%) 중 현물 지출은 1.02%로 85%를 차지한다. 무엇보다도 이 시기 동안 가족에 대한 지출을 주도한 것은 주로 현물(benefits in kind)지출, 특히 보육서비스의 확대였다. 2003년까지 최저생계비의 120% 이하 차상위계층까지 지원하던 영유아 보육료 지원은, 2004년 도시근로자 평균소득의 50%, 2005년 60%, 2006년 70%, 2007년 100% 이하까지 단계적으로 확대된 데 이어, 2012년에는 만5세 누리과정을 실시하고, 만 0-2세에 대해서는 무상보육이 도입되었다. 이어 2013년에는 누리과정을 3, 4세까지 확대하면서 0-5세 무상보육이 실시되었다(보건복지70년사 편찬위원회, 2015, p.206). 소득, 맞벌이 여부 등과 상관없이 무조건적이고 보편적인 무상보육을 실시하는 나라는 OECD 국가 중 우리나라가 유일하다(김수정, 2017, p.177). 가족과 아동에 대한 주요 현금 이전으로는 2005년 도입된 근로장려세제와 2015년 추가된 자녀장려세제, 보육시설을 이용하지 않는 영유아에 대한 양육수당, 저소득 한부모가족을 대상으로 하는 한부모가족 아동양육비지원, 그리고 2018년 9월부터 실시된 아동수당 등이다. 특히, 보편적 아동수당이 도입됨으로써 향후 가족에 대한 공적 사회지출에서 현금 비중이 증가할 것으로 예상된다.

[그림 5-1] 주요 OECD 국가의 가족에 대한 공적 사회지출 추이

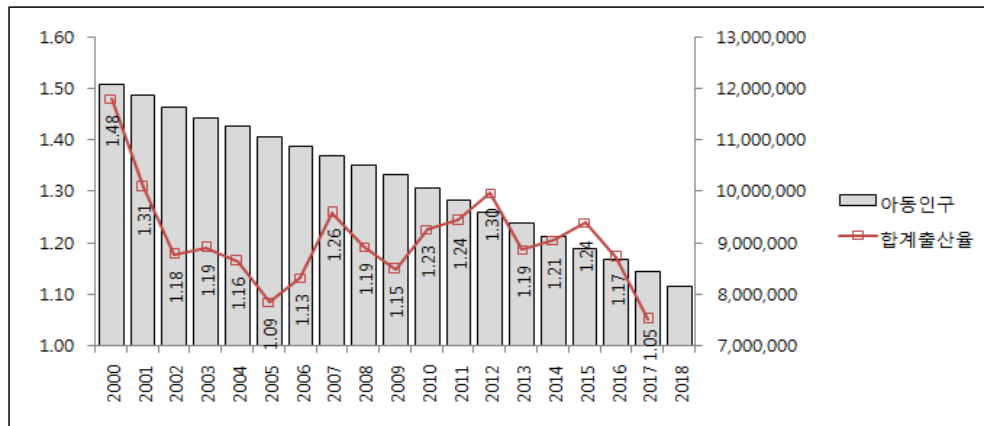
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat(stats.oecd.org)(2019.8.19. 인출)를 바탕으로 그림 자체 작성

[그림 5-2] 합계출산율과 아동 인구 추이

(단위: 명)



자료: 국가통계포털(kosis.kr) 원자료(2019.8.19. 인출)를 바탕으로 그림 자체 작성

이와 같이 지난 20여년 간 아동과 가족에 대한 지원이 크게 확대되었으나, 이에 대한 재분배효과에 대한 연구는 의외로 많지 않다. 이는 다음과 같은 몇 가지 이유에서 기인하는 것으로 보인다. 첫째, 주지한 바와 같이 그 동안 아동과 가족에 대한 지원은 보육서비스와 같은 현물을 중심으로 확대됨에 따라, 기존의 현금 중심 서베이 조사를 통해 재분배 효과를 파악하기란 쉽지 않다는 점이다. 둘째, 동일선상에서 아동과 가족에 대한 현금 지원은 아동수당의 도입 전까지는 미미한 수준으로 명목상의 소득재분배 효과가 크지 않을 것으로 추정된다는 점이다. 셋째, 우리나라의 경우 노인빈곤율은



OECD 회원국들 중 가장 높아 심각한 문제로 인식되고 있는 반면, 아동 빈곤율은 OECD 회원국들 중 상대적으로 낮은 수준이라는 점에서 학술적·정책적 우선순위에서 밀려나 있었다는 점도 아동과 가족 지원정책의 재분배 효과에 대한 연구가 많지 않은 이유로 꼽을 수 있다. 이러한 이유에도 불구하고, 아동에 대한 지원 정책이 그 동안 급격히 확대되었고 관련 데이터 또한 축적되었으며, 최근 청·장년층의 노동시장에서의 불안정성이 초저출산의 주요한 원인으로 지목되고 있는 실정에서 아동관련 지원정책의 재분배 효과를 체계적으로 연구하는 작업이 필요하다.

이에 본 장에서는 그 간(1998년~2016년)의 아동 빈곤율 추이, 공적이전의 소득재분배 효과, 아동이 있는 가구의 소득과 소비지출 현황, 아동이 있는 가구의 여성 경제활동 추이 등을 살펴봄으로써 향후 아동관련 지원정책의 방향성과 정책 조합 구성에 정책적 함의를 주는데 초점을 두고자 한다.

## 제2절 아동 가구의 분포 변화

1960년대 본격적인 산업화 이후 부부와 미혼자녀가 ‘전형적인 가족’으로 자리 잡았다. 하지만 탈산업화, 반복적인 경제위기, 문화와 가치관의 변화, 저출산·고령화 등의 영향으로 다양한 가족형태가 출현하고 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 부부와 미혼자녀로 구성된 전형적인 핵가족 형태는 2000년까지만 해도 전체 가구의 약 절반인 48.2%를 차지하였다. 하지만 2019년 추계에 의하면 전형적 핵가족의 비중은 28.6%로 크게 줄어든 대신, 1인 가구(29.6%), 부부 가구(16.6%), 한부모 가구(11.0%) 등의 비중이 크게 증가한 것으로 나타났다.

특히 외환위기를 전후로 비혼과 만혼이 증가하고, 혼인을 했더라도 무자녀이거나 한 자녀만 낳는 가구가 증가하면서 아동이 있는 가구의 비율이 크게 감소한 것으로 나타났다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 2인 이상 도시가구 중 18세 미만 아동이 있는 가구의 비율은 1998년 66.5%에서 2016년 45.4%로 20%p 이상 감소하였다. 특히 아동이 2인 이상인 가구의 비율은 1998년 42.8%에서 2016년 25.9%로 급격하게 감소한 것으로 나타났다. 0-5세 아동이 있는 가구의 비율 역시 1998년 32.6%에서 2016년 17.7%로 감소함으로써, 최근으로 올수록 출산율이 떨어지고 있는 추세를 반영하고 있다.

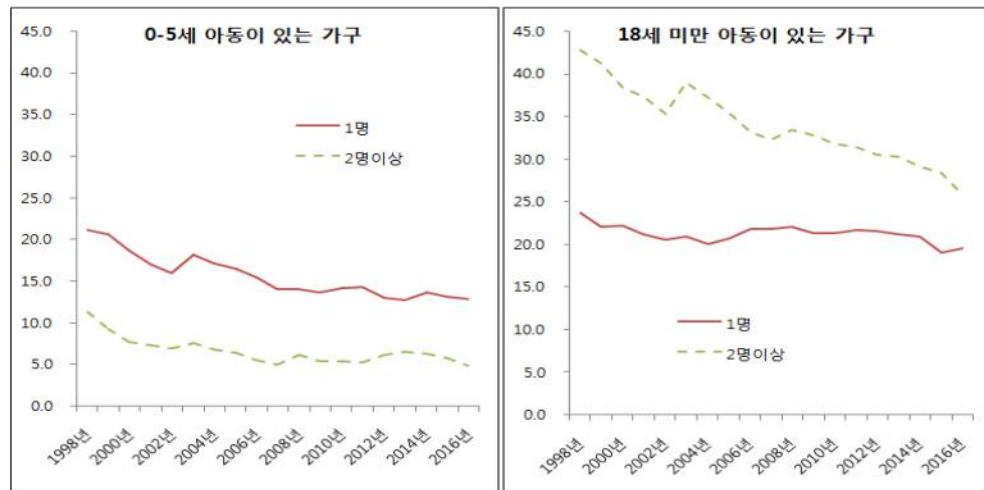
〈표 5-1〉 가구유형 변화(추계치)

(단위: 천가구, %)

가구유형별		2000	2005	2010	2015	2019
총가구 수		14,507	16,039	17,495	19,013	19,971
가구 유형 분포	부부	12.3	14.0	15.0	15.5	16.6
	가구주+미혼형제자매(기타친인척)	1.4	1.5	1.5	1.1	1.1
	1세대 기타	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7
	<b>부부+미혼자녀</b>	<b>48.2</b>	<b>42.5</b>	<b>37.4</b>	<b>32.3</b>	<b>28.6</b>
	부+미혼자녀	1.5	1.8	2.0	2.8	3.0
	모+미혼자녀	6.3	6.8	7.2	8.0	8.0
	부부+부(모)	1.0	1.0	0.9	0.8	0.7
	부부+미혼자녀+형제자매	0.7	0.5	0.3	0.4	0.4
	조부(모)+미혼손자녀	0.7	0.8	0.6	0.6	0.6
	2세대 기타	2.4	2.4	3.1	4.1	4.7
	부부+미혼자녀+부(모)	5.6	4.4	3.8	3.0	2.5
	3세대 이상 기타	2.7	2.5	2.4	2.4	2.3
	<b>1인 가구</b>	<b>15.5</b>	<b>19.9</b>	<b>23.9</b>	<b>27.2</b>	<b>29.6</b>
	비친족 가구	1.1	1.4	1.2	1.1	1.2
계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청(kosis.kr, 장래가구추계, 2019.8.20. 인출)

〔그림 5-3〕 아동이 있는 가구의 분포 변화(2인 이상 도시가구)



자료: 통계청. (각년도). 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 그림 자체 작성

아래 표에서 보는 바와 같이, 농어를 제외한 전체 가구를 가구유형별로 분석한 결과에 의하면,<sup>50)</sup> 지난 10여 년 간(2006년~2016년) 청년부부와 두 자녀로 구성된 4인 가구가 전체 가구에서 차지하는 비율이 15.1%에서 9.9%로 감소한 것으로 나타나, 두 자녀 이상을 낳는 청년 부부 가구가 급격히 줄어들고 있는 현실을 뒷받침하고 있다.

〈표 5-2〉 가구유형별 분포 변화(전체 가구)

가구유형	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
청년단독	5.0	5.4	6.3	5.9	5.7	5.5	4.7	4.5	5.0	5.7	6.1
청년부부	3.1	3.0	2.5	2.5	2.4	2.3	2.1	2.3	2.5	2.3	2.1
청년부부와1자녀	7.0	6.5	5.9	6.1	6.1	6.5	6.0	6.0	6.4	5.8	5.7
청년부부와2자녀	15.1	14.2	14.1	14.0	13.7	13.6	13.4	13.7	12.6	11.2	9.9
청년부부와3자녀	2.1	2.0	2.1	2.4	2.3	2.2	2.2	2.4	2.2	2.0	1.9
장년부부와3자녀	1.5	1.5	1.4	1.5	1.6	1.4	1.6	2.0	1.8	1.4	1.5
장년부부와2자녀	9.2	9.5	10.7	10.5	10.6	10.6	10.7	9.9	9.7	10.2	9.2
장년부부와1자녀	8.9	8.5	7.8	8.2	8.1	8.4	8.0	7.9	7.6	8.1	8.4
장년부부	6.4	6.5	5.3	5.5	6.0	6.2	6.4	6.5	6.7	6.7	6.8
노인부부	5.2	5.5	5.6	6.0	5.9	6.4	6.9	7.6	7.8	7.9	8.4
노인단독(<75)	3.6	3.7	4.4	4.1	4.0	4.6	5.3	5.4	5.3	5.6	6.0
노인단독(>=75)	2.1	2.6	3.1	3.1	2.9	2.9	3.4	4.1	4.7	5.3	5.3
모자	3.1	3.0	2.6	2.7	2.8	2.8	2.7	2.8	2.7	2.6	2.7
기타	27.9	28.0	28.4	27.6	27.9	26.8	26.6	25.3	25.1	25.3	26.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 〈각년도〉, 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 표 자체 작성

50) 생애주기별 준거가구의 조작적 정의는 다음과 같다

청년단독가구: 45세 미만의 청년 1인 가구

청년부부가구: 가구주가 45세 미만인 부부가구

청년부부+1자녀가구: 가구주가 45세 미만인 부부와 18세 미만 자녀 1인 가구

청년부부+2자녀가구: 가구주가 45세 미만인 부부와 18세 미만 자녀 2인 가구

청년부부+3자녀가구: 가구주가 45세 미만인 부부와 18세 미만 자녀 3인 가구

장년부부+3자녀가구: 가구주가 45세 이상 64세 미만인 부부와 자녀 3인 가구

장년부부+2자녀가구: 가구주가 45세 이상 64세 미만인 부부와 자녀 2인 가구

장년부부+1자녀가구: 가구주가 45세 이상 64세 미만인 부부와 자녀 1인 가구

청년부부가구: 부부 모두 65세 미만인 부부가구

노인부부가구: 부부 중 1인 이상이 65세 이상인 가구

노인단독가구(<75): 65세 이상 75세 미만 노인 1인 가구

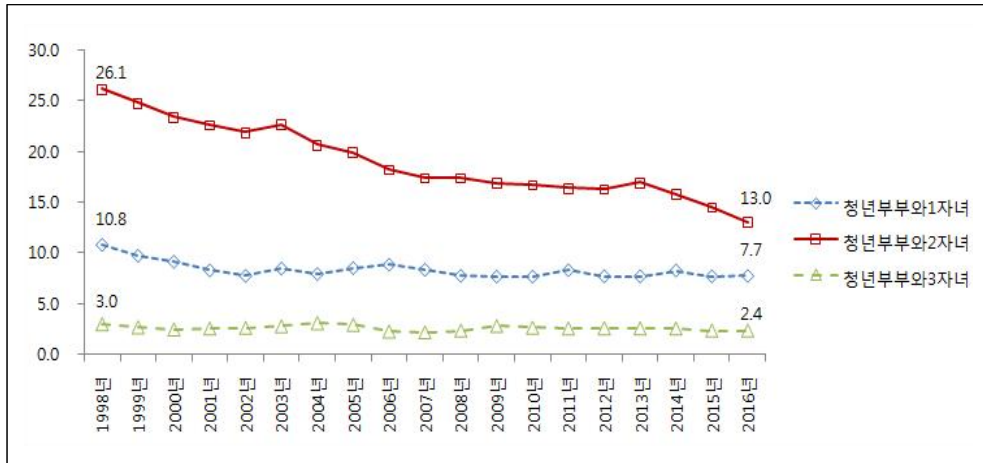
노인단독가구(>=75): 75세 이상 노인 1인 가구

한부모가구: 한부모와 18세 미만 자녀로 구성된 가구

기타가구: 위 가구 이외의 가구

전체가구: 위 가구의 합산

[그림 5-4] 2인 이상 도시가구 중 청년가구의 아동수별 분포



자료: 통계청. (각년도). 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 표 자체 작성

2인 이상 도시가구만을 대상으로 한 분석 결과에서는 앞서 아동이 있는 가구의 분포 변화와 유사하게 청년부부와 두 자녀로 구성된 4인 가구의 비중이 1998년 26.1%에서 2016년 13.0%로 절반 수준으로 감소한 것으로 나타났다.

요컨대, 외환위기 이후 지난 20여 년 간 산업사회와 복지국가에서 전형적인 가족의 형태로 간주해 왔던 부부와 미혼자녀로 구성된 핵가족의 비중이 지속적으로 감소해 왔다. 특히 두드러진 점은 두 자녀 이상 다자녀 가구의 급격한 감소이다.<sup>51)</sup> 여전히 자녀가 있는 가구 중에서는 두 자녀 가구가 한 자녀 가구나 세 자녀 가구에 비해서는 높은 비중을 차지하지만 그 비중은 다른 가구 유형에 비해 급속하게 감소하고 있는 것으로 나타났다. 아동과 가족에 대한 지원의 여러 가지 목표 중 ‘출산을 제고’라는 정책 목표에 비추어 볼 때, 이는 청년가구의 두 자녀 이상 출산에 유리한 정책을 구상할 필요가 있음을 시사하고 있다.<sup>52)</sup>

51) 1999년 국민기초생활보장제도 도입 이래 계속되어 왔던 최저생계비에서도 우리나라의 전형적인 가구형태, 즉 표준가구를 부부와 두 자녀로 구성된 4인 가구로 설정해 왔다. 최근에 가구유형의 급격한 변화를 반영하여 표준가구 유형을 변경해야 한다는 논의가 진행되고 있지만, 본문에서 보는 바와 같이 자녀가 있는 가구 중에서는 여전히 부부와 두 자녀로 이루어진 가구의 비중이 가장 높은 것이 사실이다.

52) 아동에 대한 지원의 목적은 다양하지만 크게 아동의 건강한 신체적·정서적·인지적 발달 지원, 부모의 일-가정 양립 지원과 여성의 경제활동 참여 제고, 아동이 없는 가구에서 아동이 있는 가구로의 소득재분배, 그리고 출산을 제고로 구분할 수 있다.

### 제3절 여성경제활동 및 아동 관련 지출 추이

#### 1. 여성경제활동 추이

여성의 지속적인 경제활동은 젠더적 관점에서 볼 때 여성의 독립성을 위한 주요한 요소이다. 또, 부모의 경제활동은 아동의 빈곤 예방을 위한 절대적 요소이기도 하다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 맞벌이 가구의 경우 중위소득 50% 기준 빈곤율은 1.88%에 불과한 데 비해, 여타 가구의 빈곤율은 10.34%로 큰 대조를 보인다. 중위소득 50% 기준 빈곤갭 또한 각각 0.29와 3.70으로 큰 차이를 보인다. 즉, 부부가 모두 경제활동을 한에 있어 아동이 경제적으로 빈곤한 환경에서 자랄 확률은 상대적으로 매우 낮다는 것이다.

〈표 5-3〉 맞벌이가구와 여타 가구의 빈곤율(전체 가구, 2016년 기준)

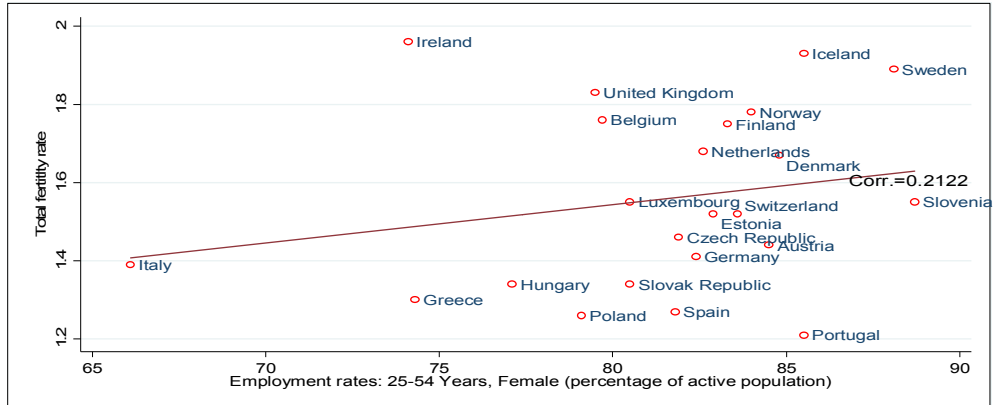
(단위: %)

구분	맞벌이가구			여타 가구		
	중위 40%	중위 50%	중위 60%	중위 40%	중위 50%	중위 60%
빈곤율	0.45	1.88	4.43	5.74	10.34	17.55
빈곤갭	0.11	0.29	0.72	2.61	3.70	5.36

자료: 통계청(각년도), 「가계동향조사」 원자료.

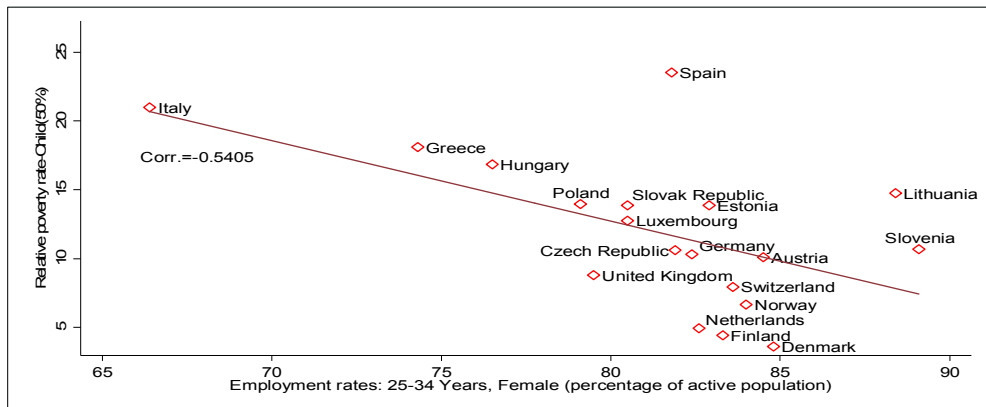
아동의 출산은 여성의 경제활동에-주로 부적-영향을 미치는 반면, 여성의 경제활동은 아동의 빈곤에-주로 정적인-영향을 미치는 순환 고리를 형성하고 있다. 이러한 이유로 젠더적 관점에서 그리고 소득보장의 관점에서 선진 복지국가들은 여성의 경제활동과 아동의 복지를 증진하기 위해 가족에 대한 지원을 강화해 왔다. 비록 다른 변수를 통제하지 않은 상태이기는 하지만, 아래 그림에서 보는 바와 같이 EU 국가에서 총출산율과 25-34세 여성의 고용률은-일반적인 예상과 달리- 오히려 약한 정적 상관관계(Correlation=0.2122)를 보이며, 아동 빈곤율과 25-34세 여성고용률 간에는 상당히 강한 부의 상관관계(Correlation=-0.5405)를 보인다. 즉, 가임기 여성의 고용률이 높은 나라에서 오히려 출산율이 더 높게 나타날 뿐만 아니라, 아동의 빈곤율은 낮은 수준이라는 것이다.

[그림 5-5] 총출산율과 25-34세 여성고용률(2013년)



자료: The QOC Standard Dataset 2019([www.qog.pol.gu.se](http://www.qog.pol.gu.se)) 원데이터를 활용하여 그림 자체 작성

[그림 5-6] 아동 빈곤율과 25-34세 여성고용률(2010년 이후 최근)

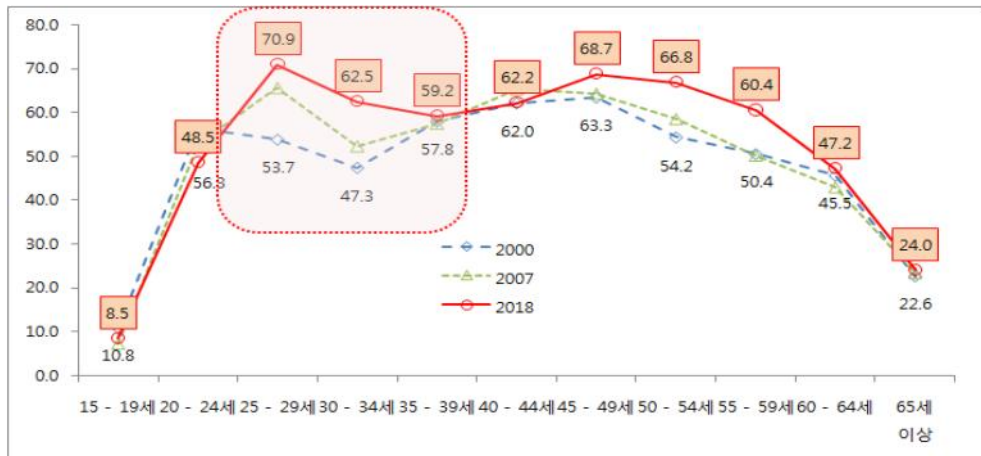


자료: 여성고용률은 The QOC Standard Dataset 2019([www.qog.pol.gu.se](http://www.qog.pol.gu.se)); 아동 빈곤율은 Luxembourg Income Study([www.lisdatacenter.org](http://www.lisdatacenter.org)) 원데이터를 활용하여 그림 자체 작성

우리나라에서도 여성고용률은 최근 들어 점점 증가하고 있는 추세이다. 2000년에 47.0%이던 여성고용률은 2007년 49.1%로 상승하였으며, 2018년에는 50.9%로 증가하였다. 특히, 아래 그림에서 보는 바와 같이, 25~34세와 50세~64세 여성의 고용률 상승이 두드러진다. 25세에서 29세 여성고용률은 2000년 53.7%에서 2018년 70.9%로 17.2%p 증가하였으며, 동일한 기간 동안 30세에서 34세 여성고용률 역시 47.3%에서 62.5%로 15.2%p 상승하였다. 만혼화가 20대 후반에서 30대 초반 여성고용률을 증가시켰다고 가정한다면 30대 후반 여성고용률이 감소해야 하지만, 이 기간 동안 30

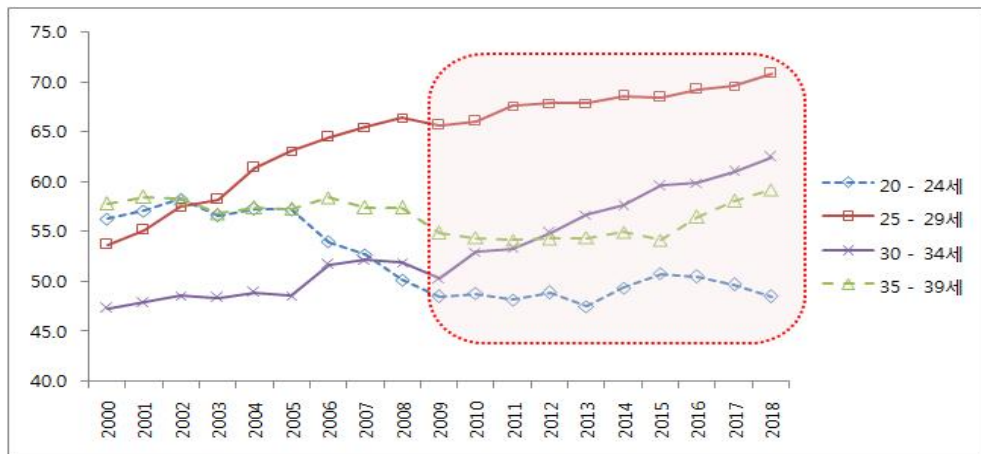
대 후반 여성고용률 역시 미미하지만 상승한 것으로 나타났다. 이로써 2000년대 초반까지만 해도 우리나라의 여성고용률은 명확한 M자 형을 그리고 있었으나 최근으로 올수록 M자의 골이 약화되는 추세에 있다. 특히, 2010년 이전에는 25-29세 여성고용률이 급속하게 상승하였으며, 2010년을 전후로 해서는 30-34세 여성고용률이 급격하게 증가하고 있는 추세를 확인할 수 있다.

[그림 5-7] 여성고용률 변화



자료: 국가통계포털(성,연령별 고용률, kosis.kr, 2019.6.8. 인출), 그림 자체 작성

[그림 5-8] 가임기 여성고용률 추이

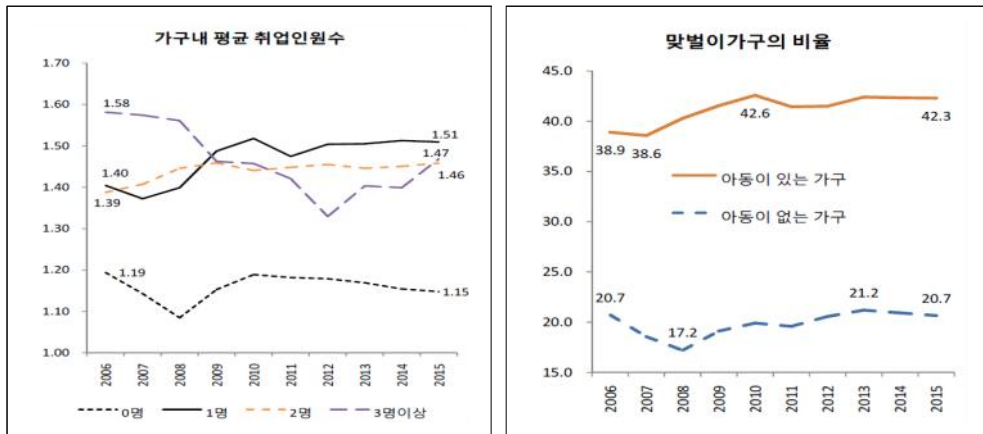


자료: 국가통계포털(성,연령별 고용률, kosis.kr, 2019.6.8. 인출), 그림 자체 작성

가구 데이터 분석을 통해서도 여성고용률 상승 추세를 확인할 수 있다. 특히 2006년에서 2015년 기간 동안 아동이 1명인 가구의 평균 취업자 수가 1.40명에서 1.51명으로 증가하였으며, 동 기간 동안 아동이 2명인 가구의 평균 취업자 수 역시 1.39명에서 1.46명으로 증가하였다. 이 기간 동안 아동이 없는 가구의 맞벌이 비율은 2008년 세계 금융위기를 전후해서 감소하다가 2015년 20.7%로 2006년 수준을 회복하는데 그쳤다. 이에 비해, 아동이 있는 가구의 맞벌이 비율은 2005년 38.9%에서 2015년 42.3%로 2.4%p 증가하였다. 즉, 아동의 대부분이 근로하는 성인이 있는 가구에 속해 있으며, 최근 이들 가구의 맞벌이 비율이 증가하는 추세로 나타났다.

[그림 5-9] 가구 내 경제활동을 하는 성인의 수와 맞벌이가구 비율

(단위: 명, %)

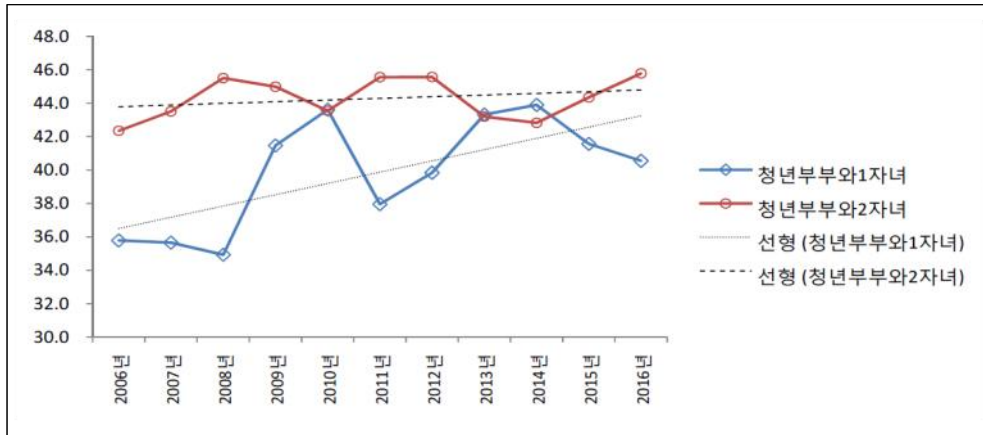


자료: 여유진 등(2016)(원자료: 통계청(각년도), 가계동향조사)

가구 유형별로 볼 때, 청년 부부와 한 자녀로 구성된 가구의 맞벌이 상승률이 두드러진다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 청년 부부와 한 자녀 가구의 맞벌이 비율은 2006년 35.8%이던 것이 등락을 거듭하며 2014년 43.9%로 정점을 찍었으며, 2016년에는 40.6%로 2006년 대비 4.8%p 상승한 것으로 나타났다. 이에 비해 청년 부부와 두 자녀로 구성된 가구의 맞벌이 비율은 등락을 거듭하고 있지만 추세적으로 볼 때 정체 내지는 미미한 상승만을 보이고 있다. 2016년 기준으로 여전히 한 자녀 가구보다는 두 자녀 가구의 맞벌이 비율이 약간 더 높기는 하지만 이러한 추세대로라면 조만간 둘 간의 역전이 기대된다.



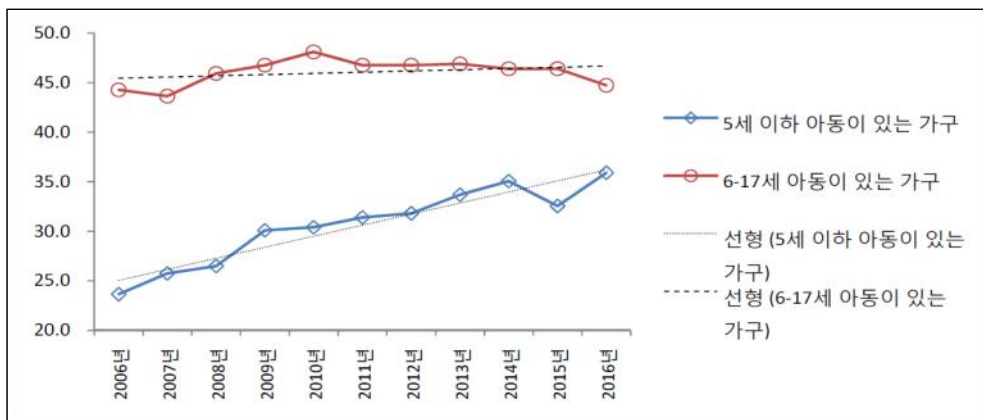
[그림 5-10] 아동 1인과 아동 2인인 청년부부가구의 맞벌이 비율 추이



자료: 통계청. (각년도). 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 그림 자체 작성

아동 연령에 따른 맞벌이 비율 추이를 분석한 결과는 아래 그림과 같다. 5세 이하의 아동만 있는 가구와 6-17세 이하의 아동만 있는 가구의 맞벌이 비율을 살펴본 결과, 0~5세 아동만 있는 가구의 맞벌이 비율은 2006년 이래로 급격히 증가하고 있는 반면, 6-17세 아동만 있는 가구의 경우 맞벌이 가구의 비율은 정체되어 있는 것으로 나타났다. 2006년에 23.6%에 불과하던 0-5세 아동이 있는 가구의 맞벌이 비율은 2016년에는 35.9%로 12.3%p 증가하였다. 이에 비해 6-17세 아동이 있는 가구의 비율은 2006년 44.3%에서 2016년 44.7%로 거의 정체 상태였다.

[그림 5-11] 아동 연령별 맞벌이 비율 추이



자료: 통계청. (각년도). 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 그림 자체 작성

요컨대, 최근 20~30대 여성 경제활동인구의 증가는 여성의 고학력화, 만혼화 경향 등과 함께 결혼 후 맞벌이 가구 비율의 증가가 주도하고 있는 것으로 보인다. 특히, 아동이 있는 가구의 경우 아동이 한 명 있는 가구와 0~5세 미취학 아동을 둔 가구의 맞벌이 비율이 크게 증가하였다. 이에 비해, 아동이 두 명인 가구와 6세 이상 아동이 있는 가구의 맞벌이 비율은 정체 상태인 것으로 나타났다. 이들 가구의 여성 경제활동을 증진하기 위해서는 아동에 투여되는 시간을 줄여주거나, 이를 대체할 수 있는 자원을 제공하는 정책이 확대될 필요가 있다. 예를 들면, 전일제 학교(방과후 학교 포함), 가정학습도우미, 초등 아동돌봄 서비스 등이다. 이와 함께, 근로시간을 줄여주거나, 육아휴직 대상 아동의 연령을 증가시키는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

## 2. 아동관련 지출 추이

### 가. 가사서비스비와 교육비(가계동향조사)

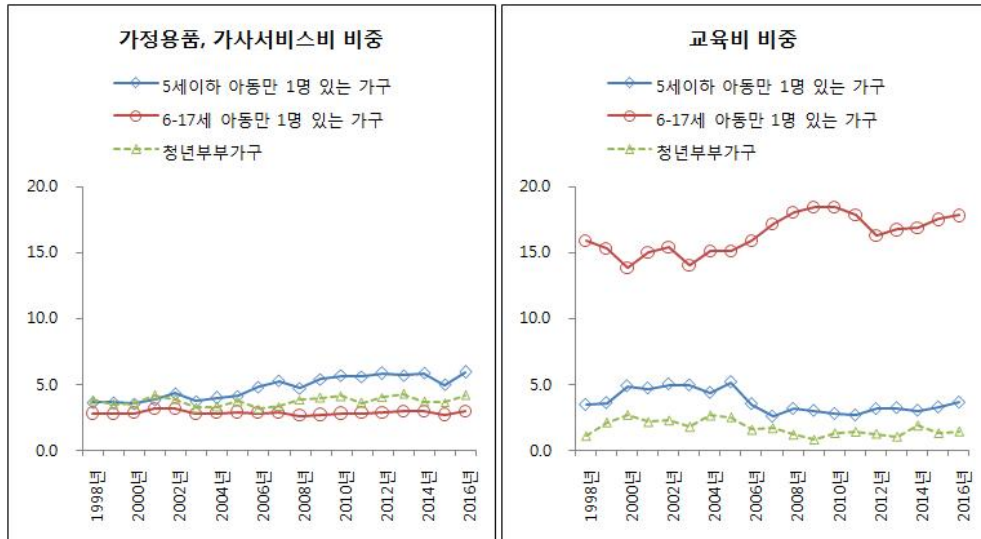
다음으로 총소비지출 중 가사서비스비와 교육비가 차지하는 비중의 변화 추이를 살펴본 결과는 아래 그림과 같다. 소비지출 항목 중 아동과 직접적으로 관련 있는 지출 비목은 가사서비스비(보육비용 등)와 교육비이다. 5세 이하 아동 1명이 있는 3인 가구의 경우, 총소비 지출에서 가정용품·가사서비스비가 차지하는 비중은 1998년 3.6%, 2006년 4.6%에서 2016년 5.9%로 차츰 증가하는 경향을 보였다. 이에 비해 이들 가구의 교육비 비중은 1998년 3.4%, 2006년 3.5%, 2016년 3.6%로 거의 변화가 없는 것으로 나타났다. 동일한 기간 동안 6-17세 아동만 1명 있는 가구의 경우 가정용품·가사서비스비가 차지하는 비중에서 각각 2.8%와 2.9%로 거의 변동이 없었으며, 청년부부가구의 경우 3.8%에서 4.2%로 약간 증가한데 그쳤다.

아동이 있는 가구의 가사서비스비와 교육비를 맞벌이 여부에 따라 구분해서 분석한 결과, 이 시기 동안 가정용품·가사서비스 비용의 비중 상승을 주도한 가구 유형은 미취학 아동이 있는 맞벌이 가구인 것으로 나타났다. 이들 가구유형에서 가정용품·가사서비스비의 비중은 1998년 4.3%에서 2012년 9.0%까지 상승하다가 이후 다소 감소하여 2016년 7.6%를 기록하고 있다. 미취학 아동이 있는 홑벌이 가구의 경우 동일 기간 동안 가정용품·가사서비스비 비중도 3.5%에서 5.0%로 다소 상승하였으나, 맞벌이만

큼 극적이지는 않았다.

[그림 5-12] 총소비지출에서 가사서비스비와 교육비가 차지하는 비중 추이

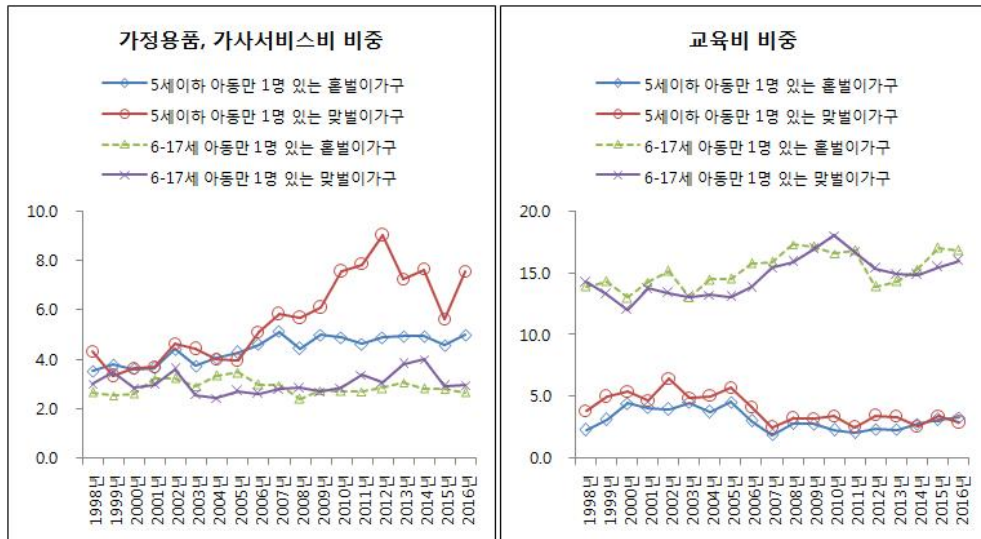
(단위: 명, %)



자료: 통계청. (각년도). 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 그림 자체 작성

[그림 5-13] 홀벌이와 맞벌이 가구의 총소비지출에서 가사서비스비와 교육비가 차지하는 비중 추이

(단위: 명, %)



자료: 통계청. (각년도). 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 그림 자체 작성

그렇다면 이 시기 동안-무상보육이 실시되었음에도 불구하고-미취학아동을 둔 맞벌이가구에서 가정용품·가사서비스 비용이 크게 증가한 것을 어떻게 설명할 수 있을까? 좀 더 심층적인 분석이 필요한 부분이기기는 하지만 이는 더욱 심화된 핵가족화와 개인주의화 경향과 더불어 이 시기 동안 가사서비스, 특히 돌봄서비스의 적극적인 ‘외주화’가 진행되었을 가능성을 제기해 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 이 시기 동안 미취학 아동을 둔 여성의 경제활동이 급격히 증가하였다. 이는 여러 가지 요인에 의한 것이지만, 보편적인 무상 보육이 여성 경제활동의 기회비용을 낮춘 데서도 그 원인을 찾을 수 있다. 즉, 어린 자녀를 둔 여성은 보육의 경제·사회·심리적 기회비용을 초과할 만큼 노동시장 보상이 높거나, 자녀를 낳은 비용으로 안심하게 맡길 수 있는 조부모를 둔 경우 경제활동을 지속할 수 있었다. 하지만 무상보육의 실시로 인해 경제적 기회비용이 낮아짐에 따라 여성의 경제활동 지속 확률이 상대적으로 높아졌다. 하지만 공식적인 돌봄 서비스 이외에도 장시간 근로 등으로 인한 추가 서비스 비용이 요구되는 경우도 증가할 가능성이 높다. 이 기간 동안 맞벌이가구의 가사서비스비 비중이 상대적으로 급격하게 증가한 것으로 이같은 요인이 상당히 작용한 것으로 추정된다. 무상보육의 대상이 급격하게 확대되고, 미취학아동을 둔 가구의 맞벌이 비중이 급속하게 증가한 2006년 이후 2012년 사이에 이들 가구의 가사서비스비 비중이 급등한 데서도 이러한 추정이 가능하다.

이에 비해, 미취학 아동을 둔 가구의 교육비 비중은 맞벌이 가구의 경우 이 기간 동안 3.8%에서 2.9%로 오히려 약간 감소하였고, 홑벌이 가구의 경우 2.3%에서 3.3%로 1%p 증가하는 데 그쳤다. 이 시기 동안 취학 아동을 둔 가구의 교육비 비중이 공히 증가한 것으로 나타났다. 홑벌이 가구의 경우 13.9%에서 16.9%로 3%p 상승하였으며, 맞벌이 가구의 경우도 14.3%에서 16.0%로 1.7%p 증가하였다. 두 가구 유형 간의 교육비 비중 차이는 극히 미미해서 이러한 등락은 맞벌이 유무보다는 교육정책의 변화 등과 같은 외적 변수에 의해 좌우되었을 가능성이 크다.

요컨대, 무상보육 실시 등으로 학령전 아동에 드는 보육서비스비와 교육비 부담은 상당히 낮은 수준을 유지하고 있으나, 학령 아동에 대한 교육비 부담은 매우 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 사교육비를 줄일 수 있는 교육정책이 필수적이겠지만 우리나라의 상황에서 이는 단기 내에 도달하기 어려운 목표이다. 복지 정책적 측면에서, 학령기 아동이 있는 가구에 대한 소득지원(아동수당 연령 확대), 방과 후 돌봄

서비스(저학년 아동에 대해) 확대, 전일제학교 실시 등을 통해 아동과 가족의 비용·시간 부담을 줄여줄 필요가 있다.

#### 나. 보육료와 사교육비(한국복지패널)

가계동향조사의 경우 세부 품목별 지출액이 조사되기는 하지만 어떤 아동에 대한 보육료와 교육비인지 구체적으로 구분하는 데 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 한국복지패널 1차와 13차 웨이브(각각 2006년과 2018년) 원자료를 활용하여 아동이 있는 가구, 0-5세 아동 1명만 있는 가구, 6세 이상 아동 1명만 있는 가구의 보육료와 교육비 변화를 분석하였다. 2006년 비용은 통계청 소비자물가지수를 활용하여 2018년 가격으로 환산하여 비교하였다.

분석 결과는 아래 표와 같다. 먼저 아동이 있는 가구의 가구당 평균 보육료는 2006년 9.7만원에서 2018년 6.4만원으로 33.9% 감소한 것으로 나타났다. 반면, 가구당 평균 사교육비는 2006년 33.3만원에서 2018년 42만원으로 26% 증가하였다. 이 기간 동안 보육료가 크게 감소한 것은 무엇보다도 2008년을 전후로 0-5세 무상보육이 실시되었다는 점과, 아동이 있는 가구의 가구당 아동 수가 1.72명에서 1.66명으로 감소하였다는 점을 주요한 요인으로 꼽을 수 있다. 가구당 아동 수가 감소하였음에도 불구하고 사교육비가 크게 증가하였다는 점은 이 기간 동안 사교육에 대한 투자가 급증하였음을 보여주는 결과라 하겠다.

좀 더 세부적으로 볼 때, 무상보육의 대상이 되는 0-5세 아동 1명만 있는 가구의 경우 이 기간 동안 보육비는 11.7% 증가한 데 비해, 교육비는 36% 감소함으로써 아동 1인당 총 보육·교육비는 0.7% 증가하는데 그쳤다. 전반적인 소득 수준과 생활 수준 상승 등을 감안한다면 이 기간 동안 보편적 보육 서비스의 실시는 아동 보육의 경제적 부담을 실질적으로 낮추는데 기여한 것으로 평가할 수 있다. 반면, 동일 기간 동안 6세 이상 아동 1명만 있는 가구의 경우 교육비 부담이 실질적으로 크게 상승하였음을 알 수 있다. 2018년 가격으로 환산된 2006년 아동 1인당 사교육비는 23.7만 원이었으나, 2018년 사교육비는 34.9만 원으로 이 기간 동안 47.2% 증가한 것으로 나타났다. 달리 말하면 보육의 공공성과 보편성 제고는 아동에 드는 부담을 실질적으로 낮춘 반면, 교육의 경쟁 심화와 시장화는 아동에 드는 부담을 크게 증가시켰음을 의미한다.

〈표 5-4〉 평균 보육료와 사교육비(2006년과 2018년)

(단위: 만 원, %)

구분	평균 보육료	평균 사교육비	합계
<b>아동이 있는 가구</b>			
2006년	7.4	25.6	33.0
(2018년 가격으로 환산)(A)	9.7	33.3	43.0
2018년(B)	6.4	42.0	48.4
증감률(B-A)/A*100)	-33.9	26.0	12.5
<b>0-5세 아동1명 있는 가구</b>			
2006년	11.9	3.6	15.4
(2018년 가격으로 환산)	15.5	4.6	20.1
2018년	17.3	3.0	20.2
증감률(B-A)/A*100)	11.7	-36.0	0.7
<b>6세 이상 아동1명 있는 가구</b>			
2006년	0.8	18.2	19.0
(2018년 가격으로 환산)	1.0	23.7	24.7
2018년	1.5	34.9	36.4
증감률(B-A)/A*100)	43.7	47.2	47.1

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (각년도). 한국복지패널 원자료.

〈표 5-5〉 아동이 있는 가구의 5분위별 평균 보육료와 사교육비(2006년과 2018년)

(단위: 만 원, 배)

구분	2006년(2018년 가격으로 환산)			2018년		
	평균보육료	평균교육비	합계	평균보육료	평균교육비	합계
1분위	4.0	12.3	16.3	3.5	16.9	20.4
2분위	8.2	18.4	26.6	5.3	24.8	30.1
3분위	8.1	26.0	34.1	4.5	39.3	43.8
4분위	11.5	45.5	56.9	7.2	43.3	50.5
5분위	15.7	61.7	77.5	10.7	76.2	86.9
평균	9.7	33.3	43.0	6.4	42.0	48.4
5분위/1분위배율	3.9	5.0	4.7	3.1	4.5	4.3
3분위/1분위배율	2.0	2.1	2.1	1.3	2.3	2.2
5분위/3분위배율	2.0	2.4	2.3	2.4	1.9	2.0

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (각년도). 한국복지패널 원자료.

실제로 이 기간 동안 아동이 있는 가구의 가처분소득 5분위별 평균 보육료와 사교육비를 살펴보면, 모든 분위에서 평균 보육료가 실질적으로 하락한 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 1분위의 평균 보육료 대비 5분위의 평균 보육료 배율이 3.9배에서 3.1배로 감소하였고, 1분위의 평균 보육료 대비 3분위의 평균 보육료 배율 역시 2.0배에서 1.3배로 하락하였다. 다만 3분위 평균 보육료 대비 5분위 평균 보육료 배율이 2.0배에서 2.4배로 다소 증가한 것으로 나타났다. 반면, 이 기간 동안 평균 사교육비는 4분위를 제외한 모든 분위에서 실질적으로 증가한 것으로 나타났다. 특히, 1분위, 2분위, 3분위의 사교육비의 실질 증가율이 각각 36.9%, 34.8%, 51.0%로 4분위와 5분위의 실질 증가율 각각 -4.7%와 23.4%에 비해 크게 높은 수준이다. 이 기간 동안 하위 분위는 낮은 소득에도 불구하고 아동 교육에 대한 부담이 실질적으로 크게 증가하였음을 의미한다.

## 제4절 아동빈곤 추이와 공적이전의 재분배 효과

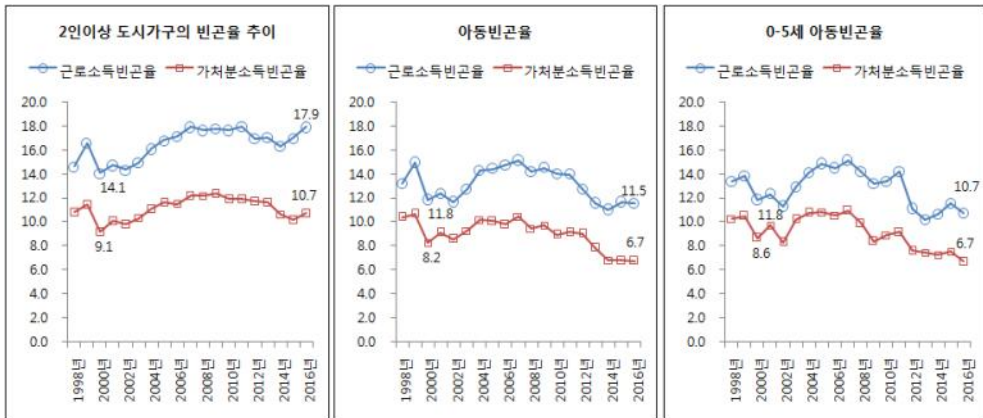
### 1. 아동빈곤 추이(가계동향조사)

아래 그림에서 보는 바와 같이, 2인 이상 도시가구의 빈곤율은 외환위기 이후 약간 떨어진 이래 지속적인 증가 추이를 보이고 있다.<sup>53)</sup> 근로소득 빈곤율은 2000년 14.1%를 기록한 이후 증가하여 2016년에는 17.9%였다. 가처분소득 빈곤율 또한 2000년 9.1%를 기록한 이후 다소 증가하여 2016년 10.7%의 빈곤율을 보이고 있다. 이에 비해 아동이 있는 가구의 빈곤율은 외환위기 이후 증가하다가 최근 감소 추세로 돌아선 것으로 나타났다. 아동이 있는 가구의 근로소득 빈곤율은 2000년 11.8%에서 2016년 11.5%로 거의 동일 수준을 유지하고 있다. 가처분소득을 기준으로 한 아동 빈곤율은

53) 본 장에서에서 빈곤율 산출을 위한 가처분소득 사정 방식은 OECD의 구버전 정의에 따른 것이다. 구버전의 가처분소득 정의는 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 공적 이전소득의 합산액에 공적이전지출(직접세와 사회보험기여금)을 뺀 금액이다. 신버전 가처분소득 정의는 여기에 사적이전지출, 즉 타 가구 또는 비영리단체에 지출하거나 기부한 금액을 추가로 뺀 금액이다. 대체로 신버전 가처분소득 정의에 따른 빈곤율은 구버전 가처분소득 정의에 따른 빈곤율과 1~2%p 내외의 차이를 보인다. 본 장에서 구버전 정의를 활용한 이유는 한국복지패널 데이터의 초기 웨이브의 경우 신버전 정의에 의한 가처분소득을 산출하는데 다소 한계가 있기 때문이다. 본 연구의 결과를 통계청 분배지표와 비교할 때 이러한 차이를 감안한 필요가 있다.

2000년 8.2%에서 다소 감소하여 2016년 6.7%를 기록하고 있다. 특히 아동이 있는 가구의 가처분소득 빈곤율은 근로장려세제, 자녀장려세제, 양육수당, 보육료 지원 등 각종 아동관련 지원제도가 도입된 2010년을 전후로 감소하고 있는 추세를 확인할 수 있다.

[그림 5-14] 빈곤율 추이(2인 이상 도시가구, 균등화된 가처분 중위소득 50% 기준, 인구단위)



자료: 통계청. (각년도). 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 그림 자체 작성

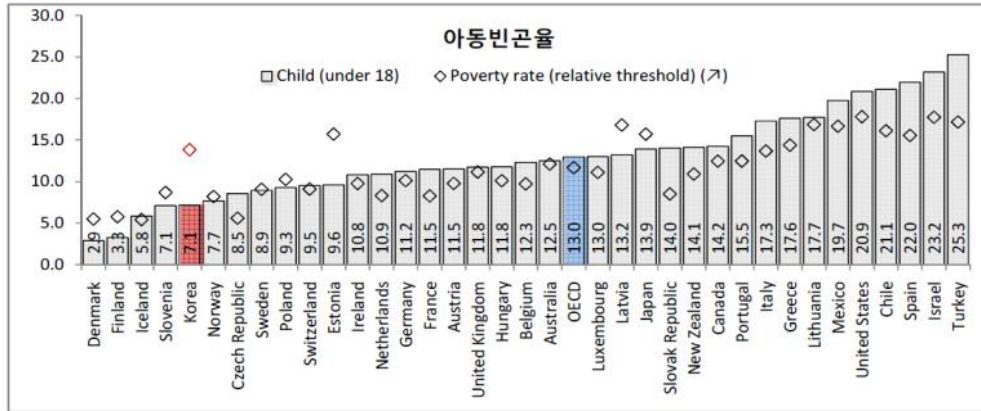
경제개발협력기구(OECD)에 제공된 우리나라의 공식 아동 빈곤율은 2016년 기준으로 7.1%로, 덴마크(2.9%), 핀란드(3.3%), 아이슬란드(5.8%), 슬로베니아(7.1%)에 이어 OECD 회원국들 중 5번째로 낮은 수준이다. 이러한 빈곤율이 신뢰가능할 만한 것이라는 전제 하에서 보면, 우리나라의 아동 빈곤율은 복지 선진국에 버금갈 정도로 낮은 수준이다.<sup>54)</sup>

54) 통계청에서 생산하는 두 개의 주요 가구 소득 데이터에서 아동 빈곤율은 큰 차이를 보인다. 2016년을 기준으로 가계동향조사의 전체 가구(농어가 제외) 아동 빈곤율은 6.7%인데 비해, 가계금융복지조사의 아동 빈곤율은 구버전 기준 12.1%, 신버전 기준 11.5%로 가계동향조사 결과에 비해 거의 2배 가까이 높게 나타난다. 더구나 2017년의 경우 가계금융복지조사의 아동 빈곤율은 16.0%로 전 해에 비해서도 크게 상승한 것으로 나타났다. 좀 더 면밀한 분석이 필요하겠지만, 가계금융복지조사의 two-track 소득조사 방식이 이러한 차이의 주요한 원인 중 하나로 추정된다. 가계금융복지조사의 소득 자료는 2016년부터 행정자료를 보완하여 제공하고 있다. 이때 안정적인 근로계층일수록 국세청 등에서 제공되는 자료의 정확성이 높은 반면, 영세자영업자, 임시, 일용직 등이 많은 저소득 계층의 경우 행정자료의 정확성이 상대적으로 떨어지게 된다. 따라서 중위소득이나 평균소득은-정확한 소득 파악으로 인해-상대적으로 높게 설정되는데 비해 빈곤층 혹은 저소득 근로계층의 소득 정확성은 낮아져서 빈곤율이 더 높게 나타날 가능성을 배제할 수 없다. 행정자료가 추가로 보완된 2017년에 아동 빈곤율이 전년에 비해서도 크게 상승한 것이 이러한 추정을 뒷받침한다. 또한 2017년 기준 한국복지패널의 아동 빈곤율은 6.8%, 2014년 기준 국민생활실태조사의 아동 빈곤율은 5.6%로 매우 낮게 나타난다. 가계금융복지조사에서 유독 아동 빈곤율이



[그림 5-15] OECD 국가의 아동 빈곤율 비교(중위소득 50% 기준, 2016년 전후)

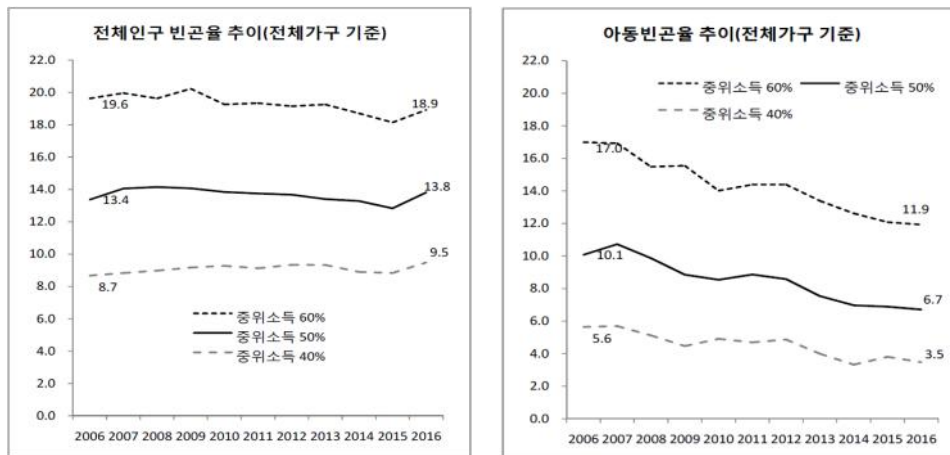
(단위: %)



자료: OECD. (2019). Society at a Glance: OECD Social Indicators. OECD Publishing, Paris. p.101 (<http://dx.doi.org/10.1787/888933939104>)를 바탕으로 그림 자체 작성

[그림 5-16] 전체빈곤율과 아동 빈곤율 추이(농어가 제외 전체가구, 균등화된 가처분 중위소득 50% 기준, 인구단위)

(단위: %)



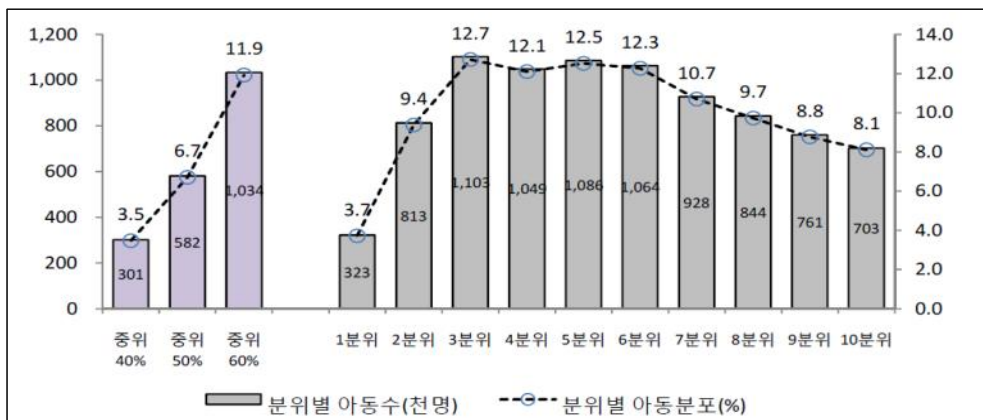
자료: 여유진 등(2017, p.45)(원자료: 통계청(각년도). 가계동향조사)

높게 나타나는 이유에 대해서는 좀 더 심층적인 분석이 필요한 부분이다. 본 연구에서는 기존 연구들(여유진, 김미곤, 정은희 등, 2016; 여유진, 김미곤, 류정희 등, 2017)의 연장선상에서, 그리고 OECD에 등록된 공식적 국가 통계에 근거해서 가계동향조사의 아동 빈곤율을 준거로 삼았다.

또한, 2006년부터 2016년 기간 동안 전체 인구의 빈곤율은 큰 변동이 없다가 2016년에는 약간 상승하는 추세를 보이는 데 비해, 이 기간 동안 아동 빈곤율은 추세적 하락세를 유지하고 있다는 점도 이채로운 점이다. 중위소득 50% 기준으로 전체 가구의 빈곤율은 2013년 13.3%에서 2015년 12.8%로 감소하였으나 2016년에는 다시 13.8%로 상승하였다. 하지만 아동 빈곤율은 2014년 7.0%, 2015년 6.9%, 2016년 6.7%로 미미하지만 감소세를 유지하고 있는 것으로 나타났다.<sup>55)</sup>

2016년 기준으로 소득 10분위의 하위 1분위에 속한 아동은 2016년 기준으로 약 32.3만 명으로 추산되며, 이는 전체 아동의 약 3.7%에 해당한다. 2분위에 속한 아동은 9.4%, 81.3만 여명으로 추정된다. 중위소득 기준으로 볼 때, 중위소득 50% 미만의 빈곤층에 속한 아동의 수는 약 58.2만 명으로 추산되며, 중위소득 60% 미만의 저소득층 아동은 약 103.4만 명으로 추산된다.

[그림 5-17] 빈곤율 및 소득10분위별 아동 분포(균등화된 가처분소득 기준)



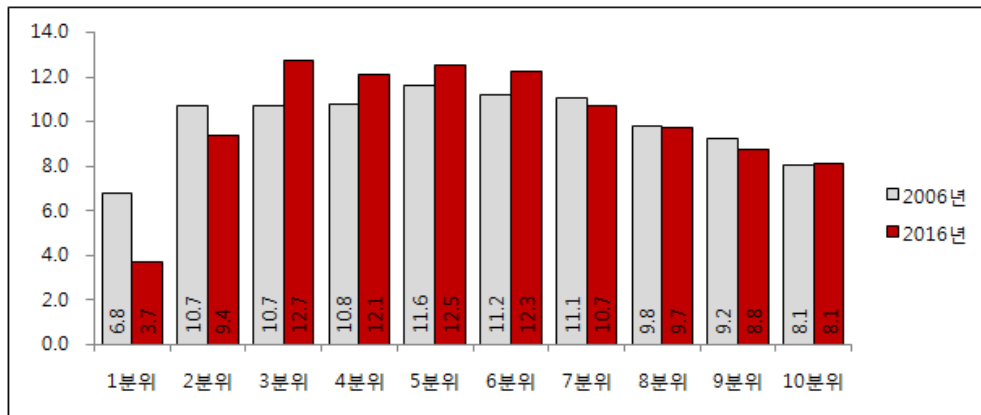
자료: 여유진 등(2017)(원자료: 2016년 가계동향조사, 통계청 인구데이터)

2006년과 비교해 볼 때, 1, 2분위에 속한 아동의 비율은 각각 3.1% 포인트와 1.3% 포인트 줄어들었으며, 7분위 이상에 속한 아동의 비율 역시 미미하게 감소한 것으로 나타났다. 이에 비해, 3분위~6분위의 중하층, 혹은 중간층으로 아동 인구가 집중되는

55) 최근 빈곤율의 상승은 노동시장 불안 요인보다는 인구고령화 요인이 주도하고 있는 것으로 보인다. 여유진(2019)에 의하면, 2003년에 전체 빈곤 인구 중 66세 이상 퇴직연령 인구가 차지하는 비중은 27.9%였으나, 2014년에는 49%로 증가했다. 즉, 노인 빈곤율이 동일하거나 약간 하락하더라도 노인 인구가 급격하게 증가하는 한에 있어 빈곤율에 미치는 영향력은 더 커질 수 있다는 것이다.

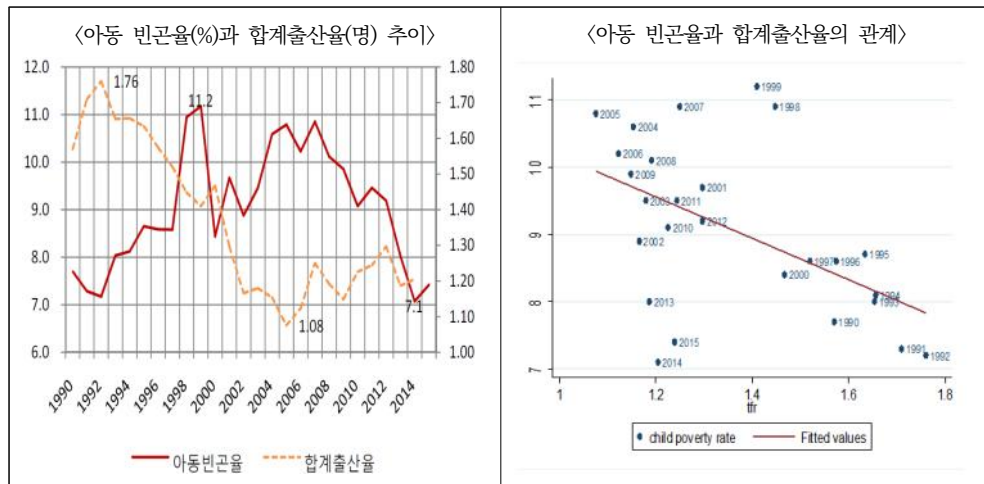
경향을 보인다. 특히 3분위에 속한 아동의 비율이 크게 증가하였다는 점에서 빈곤아동이 줄어들었다고는 하나 아동의 경제적인 삶의 질이 크게 향상되었다고 보기에는 한계가 있다.

[그림 5-18] 소득10분위별 아동 분포의 변화(2006년과 2016년)



자료: 통계청. (각년도). 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 그림 자체 작성

[그림 5-19] 아동 빈곤율과 합계출산율 간의 관계



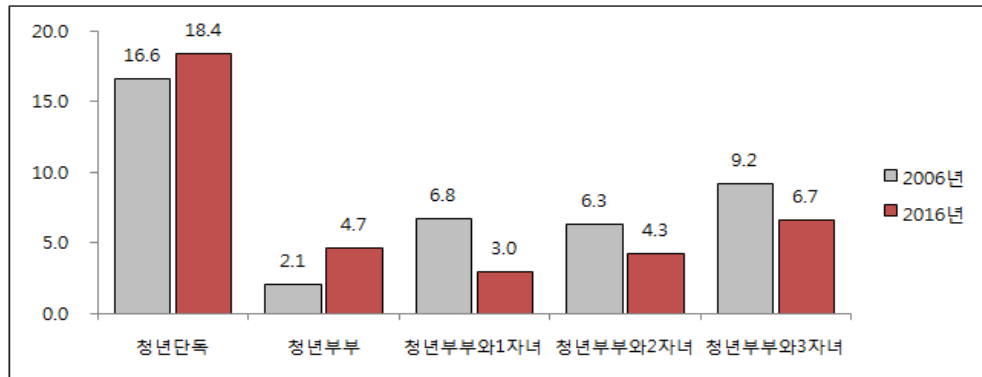
자료: 여유진(2017)

이 기간 동안 아동빈곤 감소 원인은 일차적으로는 아동이 있는 가구의 경제활동인구(맞벌이) 증가, 근로소득 상승과 같은 시장소득 증가 요인에 의한 것으로 보인다(여성

경제활동 추이 참조). 공적이전의 빈곤 감소 효과로, 아동이 있는 가구에서 공적 현물 이전의 빈곤감소효과가 증가하였으며, 특히 보육서비스 확대 등 사회서비스 확대는 - 맞벌이 가구 증가 등을 통해-간접적으로 아동 빈곤율 감소에 기여한 것으로 추정된다.

여기에 더해, 경제위기 이후 저소득 청년들의 결혼과 출산 포기로 인한 저출산이 빈곤 감소 효과로 이어졌을 가능성이 제기되기도 한다(여유진, 2017). 실제로 아동 빈곤율과 출산율은-다른 요인들을 통제하지 않은 상태에서- 상당히 높은 음의 상관관계를 보인다. 1990년~2015년 기간 동안 둘 간의 상관관계(correlation)는 -0.513에 이른다.

[그림 5-20] 청년가구의 유형별 빈곤율(2006년과 2016년)



자료: 통계청, (각년도). 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 그림 자체 작성

또한 청년가구의 가구 유형별 빈곤율을 살펴본 위 그림을 보면, 청년 단독가구의 빈곤율은 2016년 기준으로 18.4%로 여타 가구유형에 비해 크게 높은 수준일 뿐만 아니라 2006년에 비해 빈곤율이 다소 증가한 것으로 나타났다. 이에 비해 45세 미만 청년 부부와 1~3자녀 가구의 경우 빈곤율이 3.0%~6.7%로 청년 단독가구에 비해 크게 낮은 수준일 뿐만 아니라 2006년에 비해 빈곤율이 크게 감소하였다. 노동시장에서 안정적인 일자리를 구하지 못한 저소득 청년들일수록 결혼을 포기하거나 미룰 확률이 더 높고, 비교적 안정적인 맞벌이가구 중심으로 결혼과 출산이 이루어지고 있는 것으로 추정된다. 최근으로 올수록 맞벌이가 증가하고 있는 것도 이러한 추세를 반영하고 있다. 즉, 청년 빈곤과 노동시장에서의 불안정성은 저출산의 주요한 요인이며, 동시에-아이러니컬하게도-낮은 아동 빈곤율의 한 원인일 수 있다는 것이다.

## 2. 공적 이전의 소득재분배 효과 분석

### 가. 공적 이전의 재분배 효과(가계동향조사)

2006년 이후 최근까지 공적 이전 전후의 빈곤율과 빈곤갭 감소 효과는 금융위기를 정점으로 대체로 ‘역U’자형을 띠는 것으로 나타났다. 즉, 2009년에 공적 이전의 빈곤율과 빈곤갭 감소 효과는 각각 24.1%와 41.5%로 가장 높았고 이후에는 다소의 파동이 있기는 하지만-2009년에 비해 낮아졌다. 2009년에 이전 효과가 높은 것은 몇 가지 요인으로 추정된다. 먼저, 이 시기는 리먼브라더스 사태로 인한 세계적인 금융위기가 발발했던 시기로, 정부는 이에 대응하기 위해 한시적 대책들을 내놓았고 이로 인해 실업가구나 저소득가구들의 공적 이전소득이 일시적으로 증가했을 가능성이 있다. 실제로 2009년 취약계층 지원 예산은 전년대비 2.7배 늘어난 2조 2,835억 원이었으며, 2010년에는 다시 1조 3,547억 원으로 줄어들었다(보건복지부, 한국보건사회연구원, 2013, p.311). 이외에도 소위 ‘헬리콥터 머니’라 일컬어지는 긴급 지원이 투여되었다. 이러한 일시적 지원의 효과는 지속급여를 받는 노인, 장애인 등 비경제활동인구보다는 실업자, 영세자영자, 한시고용자 등에게 지원될 가능성이 더 높았기 때문에 이 시기 아동이 있는 가구의 공적 이전 효과를 높였을 것으로 추정된다. 이 시기 공적 이전의 효과를 증가시켰을 것으로 추정되는 또 다른 요인은 근로장려세제의 도입이다. 2008년 도입 당시 근로장려세제의 신청 자격은 부양 자녀가 있으면서 부부합산 소득 연 1,700만원 미만인 가구였으며, 연 최대 120만원이 지급되었다(여유진, 김미곤, 류정희 등, 2017, p.123). 근로자 가구의 경우 빈곤하더라도 대체로 빈곤선 경계 근처에 몰려 있는 경우가 많아 노인 가구에 비해 이전소득에 민감하게 반응하는 것으로 추정된다. 요컨대, 현금급여 중심으로 볼 때, 2008년 금융위기로 인한 한시 지원과 근로장려세제 도입 등으로 공적이전의 아동 빈곤율과 빈곤갭 감소 효과가 증가하였으나 이후 다소 감소하였으며, 2015년 자녀장려세제 추가 도입 등의 영향으로 빈곤 감소효과가 다시 증가한 것으로 보인다.

〈표 5-6〉 공적이전의 아동 빈곤율 및 빈곤갭 감소 효과 추이(중위소득 50% 기준)

(단위: %)

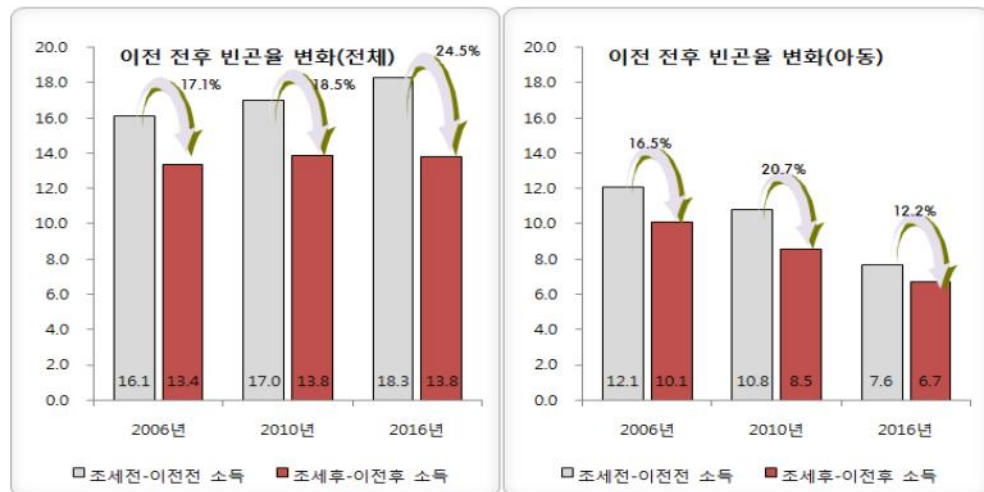
구분	빈곤율			빈곤갭		
	조세전-이전전	조세후-이전후	% 감소	조세전-이전전	조세후-이전후	% 감소
2006	12.1	10.1	-16.5	4.2	2.9	-31.3
2007	12.3	10.7	-12.6	4.3	2.9	-31.7
2008	11.6	9.9	-14.7	4.2	2.6	-37.2
2009	11.7	8.8	-24.1	4.1	2.4	-41.5
2010	10.8	8.5	-20.7	4.2	2.5	-40.5
2011	10.6	8.9	-16.5	4.0	2.5	-36.9
2012	9.5	8.6	-10.0	3.4	2.5	-27.9
2013	8.3	7.5	-9.7	2.9	2.2	-24.0
2014	7.7	7.0	-9.3	2.7	1.9	-29.1
2015	8.1	6.9	-15.4	2.9	1.9	-35.7
2016	7.6	6.7	-12.2	3.2	2.2	-29.4

주 1) 농어가를 제외한 전가구 대상

자료: 통계청(각년도), 「가계동향조사」 원자료.

〔그림 5-21〕 조세와 공적이전의 빈곤 감소 효과(중위소득 50% 기준)

(단위: %)



자료: 통계청, (각년도). 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 그림 자체 작성

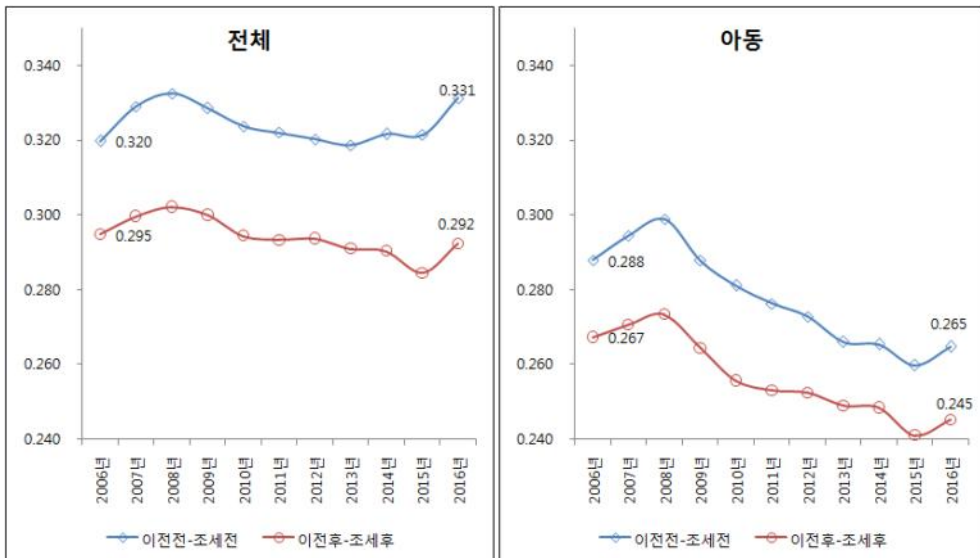
〈표 5-7〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 관련 개정 연혁

개정 (적용)	2008년 (2009년~)	2011년 (2012년~)	2012년 (2013년~)	2014년 (2014년~)	2016-2017년 (2017년~)																																							
적용대상	근로소득자	근로소득자, 보험모집인·방문 판매원	(좌동)	(좌동) '15년부터 자영업자까지 확대적용 (단, 고소득 전문직, 일정소득금액 이상 사업자 제외)	(좌동)																																							
신청 제외자	신청일 직전연도에 국민기초생활보장법 상 주거·생계 교육 급여를 3개월 이상 받은 자		신청연도 3월 중 국민기초생활보장 법상 주거·생계 급여를 받은 자	기초생활수급자 포함(단, 자녀장려금 수급불가)	(좌동)																																							
부양 자녀	1인 (18세미만)	무자녀가구 추가(단, 배우자 필요)	(좌동) (단, 60세이상 단독가구 가능)	(좌동) (단, '16년 50대이상, '17년 40대이상 가능)	(좌동) (단, '18년 30대이상 가능)																																							
소득요건· 최대지급액	부부합산 1,700만원 미만, 최대 120만원 지급	<table><tr><td>부양 자녀</td><td>소득 기준 (단위)</td><td>최대 지급액 (만원)</td></tr><tr><td>없음</td><td>1,300</td><td>70</td></tr><tr><td>1인</td><td>1,700</td><td>140</td></tr><tr><td>2인</td><td>2,100</td><td>170</td></tr><tr><td>3인</td><td>2,500</td><td>200</td></tr></table>	부양 자녀	소득 기준 (단위)	최대 지급액 (만원)	없음	1,300	70	1인	1,700	140	2인	2,100	170	3인	2,500	200	(좌동)	<table><tr><td>구성</td><td>소득 기준 (단위)</td><td>최대 지급액 (만원)</td></tr><tr><td>단독 가구</td><td>1,300</td><td>70</td></tr><tr><td>홀벌이</td><td>2,100</td><td>170</td></tr><tr><td>맞벌이</td><td>2,500</td><td>210</td></tr></table>	구성	소득 기준 (단위)	최대 지급액 (만원)	단독 가구	1,300	70	홀벌이	2,100	170	맞벌이	2,500	210	<table><tr><td>구성</td><td>소득 기준 (단위)</td><td>최대 지급액 (만원)</td></tr><tr><td>단독 가구</td><td>1,300</td><td>77</td></tr><tr><td>홀벌이</td><td>2,100</td><td>185</td></tr><tr><td>맞벌이</td><td>2,500</td><td>230</td></tr></table>	구성	소득 기준 (단위)	최대 지급액 (만원)	단독 가구	1,300	77	홀벌이	2,100	185	맞벌이	2,500	230
부양 자녀	소득 기준 (단위)	최대 지급액 (만원)																																										
없음	1,300	70																																										
1인	1,700	140																																										
2인	2,100	170																																										
3인	2,500	200																																										
구성	소득 기준 (단위)	최대 지급액 (만원)																																										
단독 가구	1,300	70																																										
홀벌이	2,100	170																																										
맞벌이	2,500	210																																										
구성	소득 기준 (단위)	최대 지급액 (만원)																																										
단독 가구	1,300	77																																										
홀벌이	2,100	185																																										
맞벌이	2,500	230																																										
자녀 장려세제	-	-	-	'15년 지급분부터 적용, 자녀 1인당: 30~50만원(소득에 따라 차등지급)	(좌동)																																							
재산요건	토지, 건물, 자동차, 전세금 등 합계 1억원 미만	(좌동)	(좌동)	1억4천만원 미만(1억원 초과시 장려금의 50%만 수급)	근로장려금 1억4천만원 미만(좌동), 자녀장려금 2억원 미만																																							
주택요건	무주택 (5천만원이하 1주택 포함)	무주택 (6천만원이하 1주택 포함)	(좌동)	무주택 또는 1주택(주택가격기준 삭제)	(폐지)																																							

자료: 국회예산정책처(2017). “2017년 조세의 이해와 쟁점: 세목별 개편 동향 및 주요 논의 사항 발췌”, 2017 나라  
살림 토론회: 바람직한 조세정책방향: 일자리, 복지, 재정건전성을 중심으로(2017.7.5.), p.37; 여유진 등  
(2017, p.93 재인용).

2006년에서 2016년 사이 불평등도의 변화 추이 역시 빈곤율 변화 추이와 유사한 패턴을 보인다. 즉, 전체 불평등도는 이 기간 동안 미미한 감소 후 다시 증가함으로써 가처분소득을 기준으로 볼 때는 10년 전후가 비슷한 수준을 기록하고 있다. 이에 비해 아동 불평등도-아동 1인 균등화 소득 지니계수-는 2008년 이후 급격히 감소하였으며 다만 2016년 약간 반등한 것으로 나타났다. 이로서 가처분소득을 기준으로 2006년 0.267이던 지니계수는 2016년 0.245로 감소하였다. 하지만 이전전·조세전 지니계수와 이전후·조세후 지니계수가 유사한 증감 패턴을 보이고 있다는 점에서 이 기간 동안의 아동 불평등도 감소는 공적 이전의 재분배 효과가 증가해서라기보다는 근로소득 자체의 불평등도가 감소한 데서 기인한 것으로 추정된다.

[그림 5-22] 불평등도(지니계수) 추이

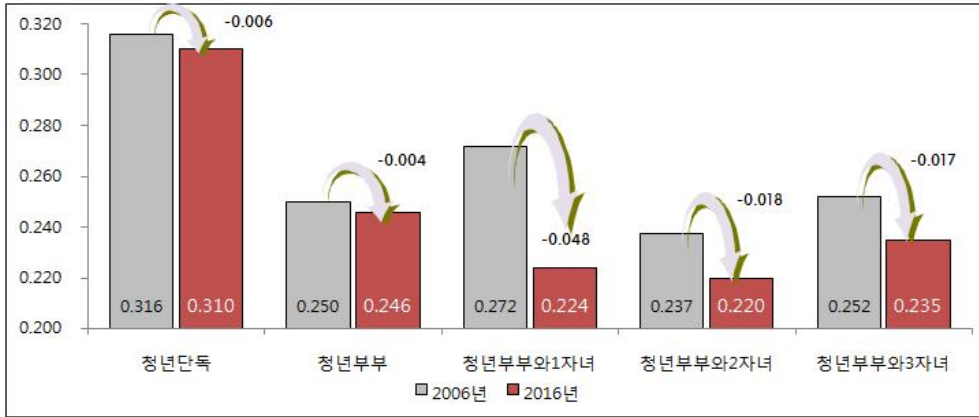


자료: 통계청. (각년도). 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 그림 자체 작성

2006년과 2016년 사이에 45세 미만 모든 청년 가구의 내부 불평등도가 하락한 것으로 나타났다. 특히, 이 기간 동안 불평등도의 감소는 청년부와 한 자녀로 구성된 3인 가구에서 가장 두드러져서, 2006년 0.272이던 지니계수가 2016년에는 0.224로 0.048 감소하였다.



[그림 5-23] 청년 가구유형별 불평등도 감소(2006년과 2016년, 가처분소득)



자료: 통계청. (각년도). 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 그림 자체 작성

## 나. 아동 관련 급여의 재분배 효과

### 1) 아동 관련 급여의 빈곤감소 효과(한국복지패널)

다음으로 한국복지패널 1차와 13차 웨이브<sup>56)</sup> 원자료를 활용하여 아동 관련 급여의 소득 재분배 효과를 추정하였다. 먼저, 2005년과 2017년 전체 빈곤율은 각각 16.3%와 15.0%로 약간 감소한 것으로 나타났는데 비해, 동 기간 동안 아동 빈곤율은 11.6%에서 6.8%로 크게 감소한 것으로 나타났다(4.8%p).

〈표 5-8〉 아동복지패널로 본 빈곤율과 빈곤갭(2005년과 2017년)

연도	구분	빈곤율	빈곤갭
2005년	전체	16.3	6.0
	아동	11.6	3.6
2017년	전체	15.0	4.6
	아동	6.8	1.9

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (각년도). 한국복지패널 원자료.

56) 조사 연도는 2006년과 2018년이며, 소득 기준 연도는 2005년과 2017년이다.

아동 관련 지원의 소득재분배 효과를 추정하기 위하여 현물 보육지원서비스의 현금화 금액, 양육수당, 근로장려세제, 자녀장려세제, 그리고 국민기초생활보장제도의 교육급여를 수급하기 전과 수급한 후의 아동 빈곤율 및 빈곤갭 감소 효과를 계측하였으며, 그 결과는 아래 표와 같다. 급여 전후 아동 빈곤율은 8.5%에서 6.8%로 19.4% 감소하였으며, 빈곤갭은 2.5%에서 1.9%로 22.3% 감소한 것으로 추정되었다. 빈곤율과 빈곤갭이 가장 크게 감소하는 가구 유형은 0-5세 영유아가 1명 있는 가구로, 이들 가구의 빈곤율은 급여 전 10.5%에서 급여 후 5.8%로, 빈곤갭은 3.6에서 2.8로 각각 44.5%와 23.1% 감소한 것으로 나타났다. 이는 무엇보다도 현물 보육서비스의 현금화로 인한 효과로 추정된다. 가구 내 아동의 인원수별 빈곤 감소 효과는 아동이 3명 이상 있는 가구에서 가장 크게 나타났다. 이들 가구의 빈곤율은 11.7%에서 9.0%로 22.7% 감소하였으며, 빈곤갭은 4.8에서 3.7로 22.6% 감소하는 것으로 추정되었다. 그럼에도 불구하고 아동이 3명 이상인 가구의 빈곤율은 9.0%로 아동이 1명 혹은 2명 있는 가구에 비해 높은 빈곤 수준을 보였다.

〈표 5-9〉 아동 관련 지원의 아동 빈곤율 및 빈곤갭 감소 효과(2017년)

(단위: %)

구분	구분	급여전	급여후	증감률
빈곤율	전체아동	8.5	6.8	-19.4
	아동1명	10.2	8.3	-18.8
	아동2명	6.2	5.1	-17.5
	아동3명이상	11.7	9.0	-22.7
	0-5세아동1명	10.5	5.8	-44.5
	6-17세아동1명	10.1	9.0	-10.9
빈곤갭	전체아동	2.5	1.9	-22.3
	아동1명	2.6	2.2	-13.4
	아동2명	1.5	1.0	-30.3
	아동3명이상	4.8	3.7	-22.6
	0-5세아동1명	3.6	2.8	-23.1
	6-17세아동1명	2.3	2.1	-8.7

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2018). 한국복지패널 원자료.

요컨대, 현물 보육서비스와 현금 아동급여를 모두 포함할 때, 아동 관련 급여의 빈곤 감소 효과는 상당한 큰 것으로 나타났다. 특히 영유아가 있는 가구와 다자녀 가구의 빈곤 감소효과가 가장 컸다. 현물 보육서비스로 인한 간접적인 근로 효과까지를 감안한

다면 아동 관련 급여는 탈빈곤에 실질적인 효과를 발휘하고 있다고 볼 수 있다.

## 2) 아동수당의 빈곤감소 효과 시뮬레이션(가계동향조사)

마지막으로 2016년 가계동향조사 원데이터를 활용한 아동수당 도입의 효과를 추정해 보았다. 먼저, 2016년 가처분소득에서 아동수당을 추가로 지급한다고 가정할 경우 중위소득이 변화할 것이므로 빈곤선 자체도 변화함(빈곤선 이동 가정). 하지만 고정 빈곤율 산출도 의미가 있으므로, 빈곤선이 변화하지 않는다고 가정할 경우 빈곤율과 빈곤갭 변화를 추정하였다(빈곤선 고정 가정).

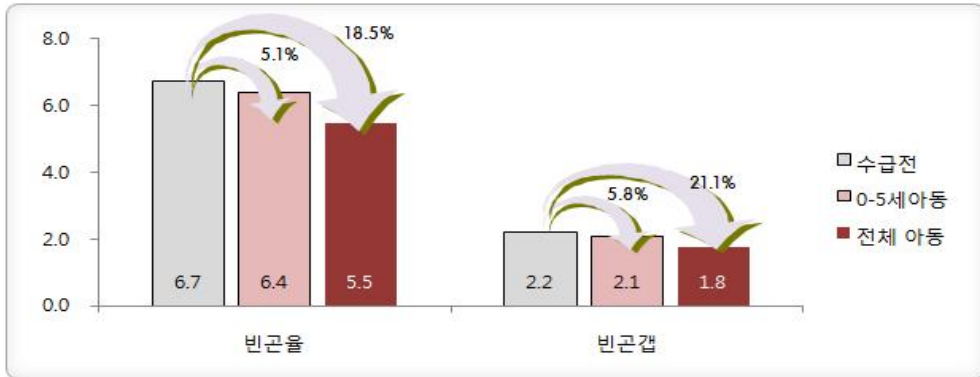
〈표 5-10〉 아동수당의 지급의 아동 빈곤율 및 빈곤갭 감소 효과 시뮬레이션 결과

(단위: %)

구분		기준	수급전	0-5세 아동에게 지급		전체 아동에게 지급	
			빈곤지표	빈곤지표	% 감소	빈곤지표	% 감소
빈곤선 이동 가정	빈곤율	중위소득 40%	3.5	3.4	-3.0	3.0	-13.4
		중위소득 50%	6.7	6.4	-5.1	5.5	-18.5
		중위소득 60%	11.9	11.2	-6.2	9.8	-18.1
	빈곤갭	중위소득 40%	1.5	1.4	-5.7	1.2	-22.3
		중위소득 50%	2.2	2.1	-5.8	1.8	-21.1
		중위소득 60%	3.4	3.2	-6.3	2.7	-19.8
빈곤선 고정 가정	빈곤율	중위소득 40%	3.5	3.4	-3.1	2.9	-16.5
		중위소득 50%	6.7	6.3	-6.2	4.9	-26.4
		중위소득 60%	11.9	10.6	-10.8	8.8	-26.5
	빈곤갭	중위소득 40%	1.5	1.4	-6.8	1.1	-25.5
		중위소득 50%	2.2	2.1	-7.4	1.7	-25.4
		중위소득 60%	3.4	3.1	-8.2	2.5	-25.3

자료: 통계청(2016). 「가계동향조사」 원자료.

[그림 5-24] 아동수당 수급의 아동 빈곤율 및 빈곤갭 감소 효과(중위소득 50% 기준, 빈곤선 이동 가정)



자료: 통계청. (2016). 가계동향조사 원자료 분석 결과를 바탕으로 그림 자체 작성

빈곤선 이동 가정 하에서 0-5세 아동에게만 월 10만 원의 아동수당을 지급할 경우, 중위소득 40%, 50%, 60% 빈곤선을 기준으로 할 때 아동 빈곤율은 각각 3%, 5.1%, 6.2% 감소하는 것으로 나타나며, 빈곤갭은 각각 5.7%, 5.8%, 6.3% 감소하는 것으로 나타났다. 0-17세 전체 아동에게 월 10만 원의 아동수당을 지급할 경우, 중위소득 40%, 50%, 60% 빈곤선을 기준으로 할 때 아동 빈곤율은 각각 13.4%, 18.5%, 18.1% 감소하는 것으로 나타나며, 빈곤갭은 각각 22.3%, 21.1%, 19.8% 감소하는 것으로 나타났다. 18세 미만 전체 아동에게 아동수당을 지급할 경우 상당히 의미 있는 빈곤의 감소가 가능할 것으로 추정된다. 빈곤선 고정 가정 하에서 빈곤선이 2016년 가처분소득 기준으로 고정되어 있다고 가정할 경우, 아동수당 지급시 빈곤율 및 빈곤갭 감소 효과가 더 크게 나타난다.

## 제5절 소결 및 정책적 함의

지금까지 통계청의 「가계동향조사」, 한국보건사회연구원과 서울대 사회복지연구소의 「한국복지패널」, 그 밖의 각종 원자료와 이차자료를 활용하여 아동이 있는 가구의 분포와 구성 변화, 여성의 경제활동 추이, 아동 빈곤율과 불평등도의 변화, 공적 이전의 재분배 효과 등을 검토했다.

분석 결과, 첫째, 부부와 미혼자녀로 구성된 전형적인 핵가족의 비중은 지난 20여년

간 큰 폭으로 감소해 왔으며(2000년 48.2% → 2019년 28.6%), 특히, 2인 이상 도시 가구 중 2인 이상의 아동이 있는 가구의 비중이 급격히 하락했다(1998년 48.2% → 2016년 25.9%). 더 이상 부부와 두 자녀로 구성된 가구를 ‘표준가구’ 또는 ‘전형적 가족’로 칭하기 어렵게 되었다. 저출산의 원인은 다중적이다. 양극화와 청년 실업, 주택 문제, 높은 양육비와 교육비, 여성의 경제활동은 증가하고 있지만 여전히 일-가족 균형을 어렵게 하는 사회적 분위기와 기업 문화, 개인주의적 가치관의 확산 등 경제, 사회, 문화적 측면들이 다양하게 얹혀 있다. 그럼에도 불구하고, 정책적 측면에서 풀어나가 한다면 단기, 중기적으로 현상의 변화에 주목할 필요가 있다. 가구 구성의 변화 측면에서 가장 두드러진 점은 두 자녀를 가진 청년부부 가구의 급격한 하락이다. 비혼 청년이 늘어나고 있는 것도 한 추세로 확인되지만 두 자녀 출산 가구의 비율이 더 급격히 하락하고 있다. 출산율을 높이는 것이 아동지원의 목표 중 하나라면 두 번째 자녀 출산에 좀 더 유리한 방향으로 정책 프레임을 짜는 것이 유효할 것으로 보인다.

둘째, 유럽 복지국가의 초기 셋팅, 즉 케인즈-베버리지언 복지국가의 기본 가정은 남성 부양자, 여성 주부와 자녀로 구성된 남성가장모형(male-breadwinner model)에 기초해 있었다. 하지만 복지국가에서 여성경제활동이 크게 증가하면서 이러한 모형은 쇠락하고 맞벌이모형(two-earners model)로 변화되어 왔다. 우리나라의 경우 최근 까지도 여성 고용률은 OECD 국가들 중 하위권에 속하지만, 최근 들어 여성 고용률이 증가하는 추세에 있으며, 특히 25-34세 여성의 고용률이 상승하면서 M자형의 약화되고 있는 양상이다. 여성의 경제활동은 그 자체로서도 의미 있지만, 아동 빈곤율을 줄이는데도 크게 기여하는 것으로 나타났다. 가구 구성 측면에서 2000년대 중반 이래로 자녀를 1명 둔 청년 부부가구와 5세 이하 아동이 있는 가구에서 맞벌이가구가 크게 증가하고 있는 추세가 확인되었다. 보편적 공보육과 육아휴직 등의 정책이 이러한 추세에 어떻게 얼마나 기여했는지를 본 분석 결과만으로는 확인하기 어렵다. 하지만 분명한 것은 맞벌이가 점점 늘어나는 현실에서 일-가정 균형이 가능하도록 하는 아동 관련 지원의 필요성이 향후 더 증가할 것이라는 점이다. 특히, 초등학교 저학년 아동의 방과후 돌봄, 여성의 출산과 육아 전후 경력단절을 방지하는 정책, 근로시간 단축 등이 정책 방향으로 제시될 수 있을 것이다.

셋째, ‘88만원’세대에서 ‘금수저·흙수저론’에 이르기까지 교육불평등과 사교육열풍은 우리 사회의 공정성과 저출산 문제를 꺾는 또 하나의 화두이다. 본 분석 결과에 의

하면, 2000년대 중반 이후 실질 보육료는 하락한 반면, 교육비 부담은 크게 증가한 것으로 나타났다. 이 기간 동안 집합재 혹은 공공재적 성격이 강화된 보육 서비스와 시장화와 사유재로서의 길을 걸어온 교육 서비스 간에 극명한 대조를 보여주고 있다. 서비스의 질, 공공성 강화 등 많은 과제를 안고 있기는 하지만 보편적 보육 서비스는 아동이 있는 가구의 보육 부담을 실질적으로 경감하는 효과뿐만 아니라, 소득계층 간 격차를 줄이는 효과도 가져온 것으로 나타났다. 향후 보육 서비스의 전반적인 질을 높이고, 공공성을 강화하며, 다양한 서비스 욕구에 대한 반응성을 높이는 것에 주안점을 둘 필요가 있다. 또한, 사교육비 부담과 계층 간 교육 격차를 줄이는 것이 공정성과 저출산 문제를 둘러싸고 해결해야 할 중요한 숙제가 될 것이다.

마지막으로, 지난 10여 년간 전체 인구 빈곤율은 정체 내지 상승한 반면, 아동 빈곤율은 크게 하락해 왔다. 데이터의 신뢰성을 둘러싼 논란을 논외로 하자면 그러하다. 이러한 빈곤율 하락은 일차적으로 현금 이전소득보다는 근로소득의 향상에 기인한 바 크다. 주지한 바와 같이, 아동이 있는 가구 중 맞벌이 비율이 증가하고 있고 자녀를 한 명 혹은 두 명 둔 가구를 중심으로 소득 상승률이 다른 가구 유형들에 비해 높았다. 이는 노인 인구의 비중 증가와 같은 인구학적 요인과는 무관치 않은 것으로 보인다. 또 다른 측면에서, 결혼과 출산으로 인한 빈곤화 가능성을 사전에 차단하고자 하는 현 청년 세대의 자구적 대응책도 영향을 미쳤을 가능성이 높다. 다른 한편, 이 기간 동안 현금 공적 이전의 재분배 효과는 크게 개선되지 않았지만, 여기에 현물 서비스(보육)의 현금화 가치를 포함할 경우 재분배 효과는 더 크게 개선되는 것으로 나타났다. 특히 영유아를 둔 가구와 다자녀 가구에서 현물과 현금을 합산한 공적 이전의 재분배 효과는 컸다. 시뮬레이션 분석 결과 현금 아동수당의 빈곤 감소 효과 역시 작지 않았다. 더 현실성 있는 빈곤선 이동 가정 하에서 아동 수당을 0-5세에게 한정하여 지급할 경우 빈곤율을 최대 6.2% 감소시키는 효과가 있으며, 전체 아동에게 지급할 경우 최대 18.5% 빈곤율을 감소시키는 효과를 가지는 것으로 추정되었다. 향후 아동의 수, 연령에 따른 ‘보편적이지만 차등적인 아동수당’을 통해 정책 효과를 최대화하는 방안이 고민될 필요가 있다.

## 제 6 장

# 지자체 출산 지원금의 효과 – 아동수당의 기대효과에 대한 시사점

제1절 들어가며

제2절 선행연구

제3절 분석방법

제4절 지자체 출산지원금과 유배우 출산율: 기본적인 분석결과

제5절 출산지원금 효과의 이질성 분석

제6절 소결 및 정책적 시사점





# 6

## 지자체 출산 지원금의 효과 - 《아동수당의 기대효과에 대한 시사점》

### 제1절 들어가며

아동수당은 어린 자녀가 있는 가정의 소득을 높임으로써 아동과 그 가족을 보호하기 위해 오래 전부터 여러 국가에서 실시하고 있는 제도이다. 아동수당의 지급이 아동의 건강과 인적자본 발달에 긍정적인 영향을 미쳤다는 것을 보여주는 연구 결과는 이미 풍부하게 축적되어 있다. 아동수당의 지급이 출산율을 높이는 효과가 있었다는 실증적인 증거도 제시되어 있다. 반면 아동수당의 지급은 대체로 여성의 노동공급을 감소시키는 것으로 알려져 있다.

우리나라도 2018년 9월부터 만6세 미만의 아동이 있는 가정에 매월 10만 원의 아동수당을 지급하기 시작하였다. 애초 상위 10% 가구가 지급대상에서 제외되었지만 2019년 1월부터는 모든 아동을 대상으로 하는 프로그램으로 전환되었고, 2019년 9월부터는 지급대상을 만7세까지로 확대할 예정이다. 또한 근래에는 저출산 대책의 일환으로 아동수당 지급액을 높이고 수혜대상을 학령기 아동과 청소년에게까지 확대하는 방안이 논의되고 있다.

아동수당제도가 예산이 소요되는 보편적인 현금지급 프로그램인 만큼 추후 아동수당의 대상과 지급액수 등을 합리적으로 결정하기 위해서는 그 효과성에 대한 엄밀한 검토가 필요하다고 판단된다. 복지프로그램의 성과는 각 프로그램의 구체적인 특성과 그 정책이 시행된 사회의 다양한 제도적·사회경제적 성격에 따라 다르게 나타나기 때문에 다른 국가의 사례는 참고가 될지언정 우리나라의 정책결정을 뒷받침하는 결정적인 증거를 제공해주기 어렵다. 따라서 국내의 현금지원 프로그램이 아동의 발달, 출산율, 여성노동공급 등에 미치는 영향을 엄밀하게 분석하는 작업이 요구된다.

이 연구는 이러한 문제의식을 가지고 아동을 가진 가정을 대상으로 한 국내의 대표적인 현금지원 프로그램이라고 할 수 있는 지방자치단체 출산지원금이 출산에 미친 효과를 분석하였다. 아동수당은 지급되기 시작한지 1년이 채 되지 않았고, 거의 전체 아동을 대상으로 한 전국적인 프로그램이기 때문에 그 효과성을 실증적으로 분석하는 것

이 어렵다. 반면 지자체 출산지원금은 2000년대 중반 이후 빠르게 확산되었고 지자체 간 큰 변이를 보이기 때문에 인과적인 효과를 분석하는 것이 어느 정도 가능하다. 이 연구는 2005년부터 2017년까지의 시군구별 데이터를 이용하여 지자체 출산지원금이 다양한 출산율 지표에 미친 효과를 분석하는데 초점을 맞출 것이다.

아래의 선행연구에도 소개했지만 우리나라의 지자체 출산지원금이 출산에 미친 효과에 관해서는 이미 연구가 수행된 바 있다. 이 연구는 다음과 같은 점에서 선행연구들과 차별화되며, 아동수당의 효과를 예측하는데 좀 더 풍부한 시사점을 제공해줄 것으로 기대한다. 첫째, 대부분의 선행연구들이 합계출산율(total fertility rate)이나 조출생율(crude birth rate)을 출산율의 지표로 이용한데 반해 이 연구는 시군구별 유배우 출산율(marital fertility)을 추정하여 분석에 이용하였다. 이는 출산지원금이 1차적으로 결혼을 한 부부의 출산결정에 영향을 미친다는 점을 감안한 것이다. 둘째, 출산지원금의 효과가 출생순위, 연령, 교육수준별 유배우 출산율에 미친 효과와 소득분위별 연령별출산율에 미친 효과를 분석함으로써 최대한 정책효과의 이질성을 고려하고자 시도하였다. 셋째, 출산지원금의 지자체 간 차이에 의해 초래될 수 있는 가임기 여성인구의 지리적 이동의 효과를 명시적으로 분석하였다. 넷째, 출산지원금 규모에 관한 상세한 범주형 변수를 이용함으로써 적절한 수당 규모에 대한 시사점을 얻고자 하였다. 마지막으로 인구동향조사 마이크로 자료가 가용한 2017년까지의 자료를 이용함으로써 선행연구에 비해 최근 연도를 포함하는 긴 기간에 대한 분석을 수행하였다.

본 장은 다음과 같이 조직되어 있다. 제2절에서는 아동수당을 포함한 현금지원 프로그램이 출산율에 미친 효과에 관한 선행연구들을 소개하였다. 제3절에는 분석에 이용된 데이터, 변수, 방법 등을 소개하였다. 선행연구와의 차별성도 구체적으로 설명하였다. 제4절은 지자체 출산지원금이 전체 여성의 유배우 출산율과 출생순위별 출산율에 미친 효과에 관한 회귀분석결과를 제시하고 설명하였다. 여기에서는 또한 출산지원금이 가임기 여성인구 지자체 간 이동에 미친 효과와 그것이 유배우 출산율에 미친 효과 등을 함께 분석하였다. 제5절에서는 출산지원금의 효과가 연령별·교육수준별·소득수준별로 어떻게 달랐는지를 분석하였다. 마지막 장에서는 연구의 결과를 요약하고 그 정책적인 시사점을 논의한다.

## 제2절 선행연구

아동수당은 기본적으로 아동의 보호 및 발달을 목적으로 지급되지만 출산과 여성노동공급에 미친 효과에 대한 연구도 적지 않게 이루어졌다. 캐나다의 경우 퀘벡 주에서 1988년 5월부터 1997년 5월까지 시행된 ANC(Allowance for Newborn Children) 프로그램의 출산지원금이 출산율 제고에 미친 영향을 분석한 일련의 연구들이 있다. ANC 프로그램은 소득과 무관하게 퀘벡 주에서 출산한 여성이면 첫째와 둘째의 경우 각각 C\$500을, 셋째이상은 최대 C\$8,000까지 보조금을 지급하였다. Milligan(2005)은 ANC 프로그램의 도입으로 인해 출산율이 25%나 증가하였고, C\$1,000가 증가할 때 임신할 확률이 16.9% 증가했다고 보고하였다. Kim(2012)의 연구에 따르면 이 프로그램이 출산율에 미친 효과는 교육 및 소득수준별로 차이가 있었으며, 특히 저소득층 여성들에게 더 강하게 나타났다. 그러나 Kim(2014)의 추가적인 연구에서 코호트별로 출생아수 증가의 효과가 있었는지를 살펴본 결과 이 정책이 생애 전반에 걸친 총 출생아수를 늘리지는 않은 것으로 나타났다.

Ang(2015)의 연구는 캐나다의 퀘벡 주에서 1980년대부터 제공한 출산지원금과 2006년에 도입된 육아휴직급여(parental-leave benefit)가 출산 및 여성노동공급에 미친 영향을 다른 주들과 비교한 이중차분기법을 이용하여 분석하였다. 분석결과는 육아휴직급여가 복직을 용이하게 함으로써 가임기 여성노동공급을 1.5%~1.7% 포인트 증가시키고, 출산율도 23.53% 높였다는 것을 보여준다. 반면 출산지원금은 출산율을 약 1.72% 정도 높이는 비교적 미미한 효과를 가져왔으며, 6세 이하 자녀를 가진 여성들의 노동공급을 4.1% 포인트 감소시키는 부정적인 효과를 미친 것으로 나타났다.

Mcnown and Ridao-cano(2004)는 1947-1999년의 캐나다 데이터를 이용하여 아동 1명당 평균수당(세액 공제, 가족수당, 세금 환급 등을 포함)이 출산율에 미친 효과를 추정하였다. 이 분석에는 여성의 노동공급과 출산이 동시에 결정되는 모형이 도입되었다. 분석 결과, 아동수당 증가에 대한 출산율의 탄력성이 0.7으로 추정되었다. 이 연구는 1950년대에는 아동수당 증가에 의해 출산율이 높아지는 효과가 나타났으나, 1970년대부터는 다른 경제적 요건(특히 여성의 임금 증가에 따른 노동공급 증가의 효과)로 인해 아동수당 증가의 출산율 제고 효과가 상쇄되었다는 결론을 제공해준다.

Riphahn and Wiynck(2017)의 연구는 독일에서 1996년에 도입된 보편적 양육수

당 프로그램의 영향이 소득수준별로 달랐던 사례를 이용한 이중차분분석을 수행하였다. 출산에 미친 효과에 관한 분석 결과에 따르면 양육수당의 지급의 긍정적인 효과가 첫째 자녀 출산에는 나타나지 않았지만 둘째 자녀 출산에는 유의하게 나타났다. Gonzalez(2013)의 연구는 특정한 날짜 이후에 태어난 아동만 수혜대상이 되도록 한 2007년 스페인에 아동수당 도입의 실험적인 사례를 이용하여 아동수당의 효과를 분석하였다. 결과는 아동수당이 출산율을 유의하게 증가시켰으며, 이는 부분적으로 낙태의 감소에 기인한 것이었음을 보여준다. 수당을 받게 된 여성들은 출산 후 더 오랜 기간 동안 일을 하지 않았고 공적인 보육(child care)을 덜 이용하는 것으로 나타났다.

Cohen et al.(2013)은 이스라엘에서 2003년 전후로 3명 이상 출산 시 지급하던 출산지원금을 첫째 및 둘째 자녀 지원금 수준으로 대폭 줄이고, 이후 지속적으로 지원금이 감소한 사례를 이용한 분석을 수행하였다. 결과는 평균소득의 3.3%, 중위소득의 2%에 해당하는 출산지원금(약 34 달러) 감소로 인해 두 자녀를 둔 가정에서 세 번째 자녀를 출산할 확률이 0.99% 포인트 낮아졌음을 보여준다. 이 결과를 바탕으로 탄력성을 추정한 결과, 출산지원금이 1% 증가할 때 출산확률은 0.176% 증가하며, 이 효과가 고소득층에서는 더 작은 것으로 나타났다. 또한 출산지원금은 30대 후반과 40대 초반 여성들에게도 유의한 효과가 있었다는 것을 발견하였다. Garganata et. al.(2017)의 연구는 2009년에 아르헨티나의 빈곤완화 프로그램(Asignación Universal por Hijo: AUH)의 일환으로 지급된 자녀 양육수당의 효과를 분석하였다. 이 정책으로 실업상태에 있거나 비공식부분에 고용된 근로자들은 18세 이하 자녀 1명당 약 50달러의 양육수당을 매월 지급받았다. 분석결과에 따르면 정책대상 가구 중 자녀가 한 명 이상 있는 가구에서는 출산확률이 2% 포인트 증가하였으나 자녀가 없는 가구에서의 자녀출산 효과는 없는 것으로 나타났다.

Gauthier and Hatzius(1997)의 연구는 1970년~1990년 동안 22개국에서 실시되었던 가족수당 및 출산지원금 정책이 합계출산율에 미친 영향을 분석하였다. 분석결과는 가족수당의 출산율 제고 효과가 첫째 자녀에서 가장 크고, 출생순위가 낮아질수록 점차 줄어든다는 것을 보여준다. 가족수당의 효과는 주로 스칸디나비아 국가들을 중심으로 나타났고, 비교적 규모가 작은 것으로 추정되었다. 즉 가족수당이 남성임금 대비 25% 증가하는 경우 출산율은 단기에 0.6%, 장기적으로 4% 증가하는 것으로 나타났다. Parr and Guest(2011)의 연구는 호주에서 2004~2007년 동안 도입했던 출

산 및 육아보조금 정책이 출산율에 미친 영향을 분석하였다. 결과는 동기간 동안의 출산 및 육아보조금의 증가가 출산율 제고에는 크게 기여하지 못했음을 보여준다.

본 연구가 초점을 맞추고 있는 우리나라 지자체들의 출산지원금이 출산율에 미친 효과에 대한 연구도 이루어졌다. 박창우·송헌재(2014)의 연구는 2005년~2010년 시군구별 자료를 이용한 패널고정효과모형 추정을 통해 지자체 출산지원금이 총출생아 수, 출생순위별 출생아 수, 합계출산율 등에 미친 효과를 분석하였다. 결과에 따르면 출산지원금이 평균금액만큼 증가할 때 첫째 자녀 출생아 수가 0.4%, 둘째 자녀 출생아 수는 0.44% 증가하며, 셋째 자녀 수는 출산지원금의 영향을 받지 않는 것으로 나타났다. 출산지원금이 일시금 방식으로 지급되는 경우 동일한 규모의 출산지원금 증가는 첫째 및 둘째 자녀의 수를 각각 2.63% 및 2.25% 늘리는 것으로 추정되었다.

Hong et al.(2016)의 연구는 2005년~2010년 시군구별 월간 자료를 이용한 패널 고정효과모형 및 GMM 모형 추정을 통해 지자체 출산지원금이 조출생율(crude birth rate)에 미친 효과를 분석하였다. 결과는 출산지원금이 1000달러 증가할 때 조출생율이 4.4% 높아진다는 것을 보여준다. 이 연구는 또한 출생순위가 낮아질수록 지자체 출산지원금의 효과가 감소한다는 것을 밝혔다. 이철희(2018)의 연구는 2005년~2014년 시군구별 데이터를 이용하여 유배우 여성출산율(유배우 여성 1000명당 기대 출산아 수)에 대한 패널고정효과모형을 추정하였다. 결과는 각 시군구의 출산지원금이 유배우 출산율을 유의하게 증가시켰다는 것을 보여준다.

김우영·이정만(2018)의 연구는 2000년~2016년 충청남북도의 시군구별 자료를 이용하여 출산지원금이 합계출산율에 미친 효과를 분석하였다. 이 연구는 지자체 간 출산지원금 차이에 의해 초래될 수 있는 여성인구의 유입과 유출을 고려한 구조방정식을 추정했다는 점에서 선행연구들과 구분된다. 분석 결과는 출산지원금이 15~49세 여성인구의 유입과 출산율 제고에 모두 긍정적인 영향을 미쳤다는 것을 보여준다. 그리고 이 연구는 가임기 여성 순유입을 통제하더라도 출산지원금이 합계출산율 제고에 미치는 효과는 유지된다는 것을 보였다.

이 연구가 다루지는 않지만 아동수당이 아동의 건강과 발달에 미친 효과에 관한 연구결과도 다수 제시된 바 있다. 예컨대 Milligan and Stabile(2009)의 연구는 캐나다의 마니토바(Manitoba) 지방의 정책변화 사례를 이용하여 아동수당의 효과를 분석을 수행하였다. 이 지방은 2001년 전까지 아동수당(National Child Benefit)을 받는 만

큰 복지급여를 삭감하는 정책을 유지하다가, 2001년 5세 이하 아동들에 대해, 2003년에는 11세 이하 아동들에 이러한 삭감을 중단하였다. 분석결과는 아동수당의 실질적인 증가가 어머니의 건강과 아동의 정신건강에 유의하게 긍정적인 효과를 미쳤음을 보여준다. 논문의 저자들은 아동수당이 자녀에 대한 직접적인 투자의 증가를 통해서뿐만 아니라 가정의 정서적인 환경을 개선시킴으로서 아동의 성과를 개선시킨다는 해석을 제시하였다.

Milligan and Stabile(2011)의 연구는 캐나다의 지방(province), 시기, 가구특성(소득수준과 자녀수)에 따른 아동수당(National Child Benefit)의 변이를 이용하여 아동수당의 효과를 분석하였다. 분석 결과는 아동수당의 증가가 아동들의 시험성적, 정신건강, 신체건강을 유의하게 개선시켰음을 보여준다. 아동수당의 효과는 아동의 성별과 성과의 종류에 따라 다르게 나타났다. 예컨대 아동수당은 남아의 교육성과 및 신체적 건강과 여아의 정신건강에 특히 강한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

### 제3절 분석방법

#### 1. 유배우 출산율

이 연구의 가장 중요한 방법상의 차별성은 현금지원이 유배우 출산율의 지표에 미친 효과를 분석한다는 것이다. 아동수당과 같이 자녀를 갖는 것을 조건으로 지원을 받는 프로그램은 1차적으로 결혼한 부부의 출산결정에 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구들은 자료상의 제약 때문에 특정 지역의 출생아 수, 합계출산율, 조출생률 등을 출산율의 지표로 이용하였다(박창우·송헌재 2014; 김우영·이정만 2018; Hong et al. 2016). 이 연구들은 지역적인 유배우 비율의 차이를 고려하기 위해 각 지역 조혼인율을 통제하는 방법을 이용하였다. 그러나 조혼인율은 정책대상이 되는 인구집단의 유배우 비율을 정확하게 반영하지 못하는 문제가 있다. 예컨대 어떤 지역에 중년 이상 연령의 인구비중이 높으면 조혼인율이 높게 측정되겠지만 출산 가능성이 높은 연령대 여성의 유배우 비율은 낮을 수도 있다.

따라서 기존 연구들이 이용한 출산율 지표들은 유배우 출산율뿐만 아니라 혼인율 및

유배우 여성의 비율에 의해 영향을 받았을 것으로 추측된다. 그런데 최근의 연구는 무배우 인구의 결혼결정과 유배우 인구의 출산결정이 다른 요인에 의해 결정된다는 것을 보여준다. 예컨대 1991년~2010년 연도별·시군구별 자료를 이용한 이철희(2012)의 분석결과에 따르면 무배우 혼인율과 유배우 출산율이 역의 관계를 나타낸다. 또한 무배우 혼인율과 유배우 출산율은 각 연도 및 시군구의 특성들(예컨대 출산지원금, 보육시설, 복지예산비율, 1인당 지방세 규모, 주거비용 등)과 완전히 상이한 관계를 나타내는 것으로 분석된 바 있다(이철희 2018). 이러한 이유 때문에 결혼한 부부의 출산결정과 관련된 정책의 효과를 정확하게 분석하기 위해서는 유배우 출산율의 지표를 추정하여 분석에 이용할 필요가 있다.

이 연구에서는 이철희(2012, 2018)의 방법을 이용하여 혼인상태에 따라 구분한 여성들의 출산율을 추정하여 이용하였다. 이를 위해 다음의 두 가지 종류의 데이터를 결합하는 작업을 수행하였다. 첫째, 인구동향조사를 이용하여 출산율의 분자에 해당하는 여성의 특성별 출산 수를 계산하였다. 둘째, 전 국민을 모집단으로 하는 인구자료(추계인구, 인구센서스, 주민등록자료 등)를 이용하여 출산율의 분모에 해당하는 인구특성별 여성인구를 추계하였다. 그리고 출산율의 분자와 분모는 여성인구의 사회경제적 특성 및 지역을 매개로 하여 연결하였다. 예컨대 2005년 특정 시군구의 25-29세 대졸 유배우 여성의 출산율은 2005년 인구동향조사 원시자료에서 계산한 해당 시군구 25-29세의 대졸 유배우 여성에게서 태어난 출생수를 같은 연도의 주민등록인구에서 계산한 동일한 인구특성을 가진 여성의 연앙인구(mid-year population)로 나누어 계산하였다.

각 시군구의 성별, 연령별, 혼인상태별, 교육수준별 자료의 경우 통계청에서 추계인구를 제공하지 않기 때문에 2000년부터 2015년까지의 인구주택센서스 원시자료 표본을 이용하여 각 센서스 연도에 대해 각 시군구의 성별, 연령별, 혼인상태별 인구의 교육수준별 분포를 계산한 다음 이것을 주민등록인구에서 얻은 성별, 연령별, 혼인상태별 인구에 적용하여 계산하였다. 센서스 연도가 아닌 연도의 모수는 선형보간(linear interpolation) 기법을 이용하여 추정하였다. 인구동향조사의 학력분류는 무학, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학이상 등으로 구분되어 있으며 재학, 중퇴, 졸업의 구분은 제시되어 있지 않다. 이 연구에서는 학력을 대학교육 미만(저학력)과 대학교육 이상(고학력) 등 두 범주로 나누었다. 원칙적으로 대학 재학생이나 중퇴자는 고등학교

졸업으로 분류되어야 하지만 이철희(2012)의 상세한 분석결과에 따르면 대학 재학생이나 중퇴자가 자신의 학력을 “고등학교”보다는 “대학”이라고 보고하는 것으로 나타난다. 이에 따라 “대학이상”은 2년제 및 4년제 대학 재학생, 중퇴자, 졸업생 모두를 포함하는 범주로 볼 수 있다.

## 2. 출생순위별 유배우 출산율

이 연구는 전체 유배우 출산율뿐만 아니라 출생순위별 유배우 합계출산율도 함께 추정하여 분석에 이용하였다. 각국의 정부가 실시한 가족정책의 효과는 출생순위별로 상이하다는 결과가 제시되어 있다(Gauthier and Hatzius 1997; Cohen et al. 2013; Riphahn and Wiynck 2017; Garganata et al. 2017). 우리나라 지자체 출산지원금의 효과도 출생순위에 따라 상이하게 추정되었다. 예컨대 박창우·송헌재(2014)의 연구는 지자체 출산지원금이 첫째와 둘째 아이 출산에는 유의하게 긍정적인 영향을 미쳤지만 셋째 이상의 자녀 출산에는 영향을 미치지 않았다고 보고하였다. Hong et al. (2016)의 결과는 출생순위가 뒤로 갈수록 출산지원금의 효과가 감소한다는 것을 보여 준다. 유배우 출산율을 이용하는 것이 적절하다는 것과 출생순위별로 정책효과가 다를 수 있다는 선행연구의 결과는 출생순위별 유배우 출산율을 분석에 도입하는 것이 필요하다는 것을 알려준다.

이 연구에서는 다음과 같은 방법을 이용하여 각 시군구의 연령별·출생순위별 유배우 출산율을 추정하였다. 먼저 1995년 이후 인구센서스 마이크로 표본을 이용하여 각 시군구 연령별 여성인구 가운데 자녀가 없는 유배우 여성인구, 자녀가 1명인 유배우 여성인구, 자녀가 2명 이상인 유배우 여성인구의 비율을 추정하였다. 센서스 연도가 아닌 연도의 인구비율은 선형보간(linear interpolation) 기법을 이용하여 추정하였다. 여기에 각 시군구별 주민등록인구를 적용하여 각 연도, 시군구, 연령별로 무자녀 유배우 여성인구, 1자녀 유배우 여성인구, 2자녀 이상 유배우 여성인구를 추정하였다. 각 연도, 시군구, 연령별, 출생순위별 출생아 수는 인구동향조사에서 추정하였다. 이 두 추정치를 결합하면 출생순위별 유배우 출산율을 계산할 수 있다. 예컨대 특정 시군구 30-34세 유배우 여성의 첫째 자녀 출산율은 해당 시군구, 연령의 첫째 출생아 수를 해당 시군구, 연령의 무자녀 유배우 여성인구로 나누어 계산하였다.



### 3. 유배우 출산율 지표

연령별 유배우 출산율을 이용하여 보다 종합적인 유배우 출산율 지표를 얻기 위해 주된 분석기간이 시작되는 2005년의 무배우 여성의 연령별 혼인확률(hazard rate of marriage)이 변화하지 않았을 경우, 어느 시점에서 결국 혼인하는 여성이 가질 것으로 기대되는 자녀의 수를 추정하여 이용하였다. 편의상 이하에서는 이 지표를 유배우 합계출산율(Marital Total Fertility Rate: MTFR)이라고 부르기로 한다. 이는 다음과 같이 계산할 수 있다.

$$(1) \quad MTFR_t = \theta^{15} \sum_{a=15}^{49} \left( \frac{B_t^a}{M_t^a} \right) + \theta^{16} \sum_{a=16}^{49} \left( \frac{B_t^a}{M_t^a} \right) + \dots + \theta^{48} \sum_{a=48}^{49} \left( \frac{B_t^a}{P_t^a} \right) + \theta^{49} \left( \frac{B_t^{49}}{P_t^{49}} \right)$$

이 식에서  $\theta^a$ 는 궁극적으로 혼인하는 여성들 가운데  $a$ 세에 결혼하는 여성의 비율을 나타낸다. 따라서 이를 가임연령 전체에 대해 합하면 1이 된다( $\sum_{a=15}^{49} \theta^a = 1$ ). 여기서 이 비율은 2005년의 연령별 유배우 여성 비율을 이용하여 계산하였고, 이 비율이 2017년까지 변화하지 않았다고 가정하였다.<sup>57)</sup> 그리고 이 고정된 연령별 혼인확률과 각 연도의 유배우 출산율을 식 (1)에 적용하여 이 지표를 계산하였다. 실제의 계산에서는 5세 단위의 혼인확률과 유배우 출산율을 이용하였다.

위에서 정의한 유배우 합계출산율은 가장 종합적인 유배우 출산율의 지표이기는 하지만 어느 시점의 연령별 결혼위험을 이용하느냐에 따라 그 크기가 달라지는 문제가 발생한다. 예컨대 2000년의 연령별 결혼확률을 이용하면 유배우 합계출산율의 추이는 유지되지만 수준은 높아지게 된다. 이러한 점을 고려하여 여기에서는 다음과 같이 비교적 단순한 유배우 출산율의 지표를 강건성 검증에 이용하였다. 첫째는 25-29세, 30-34세, 35-39세, 40-44세, 45-49세 유배우 출산율을 합산한 것이다. 이는 25세에 결혼한 여성이 낳을 것으로 기대되는 자녀수로 해석할 수 있다. 이하에서는 이 지표를

57) 2005년의 연령별 혼인확률 대신 다른 연도의 연령별 혼인확률을 이용하는 경우 유배우 합계출산율의 수준은 달라지지만 시간적인 추이는 변하지 않는다. 예컨대 2000년의 (높아진) 연령별 혼인확률을 적용하면 유배우 합계출산율이 전반적으로 0.5가량 높아진다. 그러나 2005년~2012년 유배우 출산율이 0.5 가량 증가하는 추이에는 변함이 없다.

25-49세 유배우 출산율로 부를 것이다. 현재 대부분의 여성들이 25세 이후 결혼하기 때문에 이는 비교적 종합적인 유배우 출산율 지표라고 할 수 있다. 유사한 방법으로 30세에 결혼하는 여성들이 가질 것으로 기대되는 자녀수(30~49세 유배우 출산율)도 분석에 함께 이용하였다. 이는 현재 평균적인 여성 초혼연령을 반영한 지표이다.

#### 4. 소득분위별 출산율

정부정책의 효과는 수혜자들의 소득수준에 따라 다르게 나타날 수 있다. 선행연구에 따르면 아동을 대상으로 한 현금과 현물지원이 아동의 건강과 인적자본 발달에 미치는 영향을 일반적으로 저소득층에게서 더 강하게 나타난다(Almond et al. 2011; Hoynes et al. 2016). 만약 현금지원이 출산과 같은 특정한 행위에 영향을 미치기 위해서 어떤 최소수준의 소득을 넘어야 한다면 정책의 효과는 그 경계(margin)에 있는 소득계층에게서 강하게 나타날 가능성이 있다. 이러한 이유 때문에 정부정책이 출산에 미친 효과를 정확하게 분석하게 위해서는 소득분위별로 정책효과를 추정하는 작업이 요구된다.

이 작업을 수행하기 위해서 건강보험공단 데이터 전수 맞춤형 자료를 이용하여 각 시군구의 연령별·소득분위별 출산율을 추정하였다. 분석의 대상이 되는 2000년대 중반 이후 출산의 대부분은 병원에서 이루어졌고, 이는 건강보험 청구데이터에 기록된다. 분만과 관련된 코드로 건강보험 청구가 이루어진 여성은 그 해에 출산을 한 것으로 간주하여, 각 시군구의 모 연령별·소득분위별 출생아 수를 추정하였고, 이를 해당 인구집단의 규모로 나누어 연령별 출산율을 계산하였다. 현재 가용한 건강보험자료는 가족에 관한 정보를 제공하지 않기 때문에 각 시군구의 소득분위별·혼인상태별 인구를 추정하기 어렵다. 따라서 소득분위별 유배우 출산율을 추정하여 이용하는 것은 불가능하다. 이러한 이유 때문에 소득분위별 분석에서는 연령별 출산율을 이용할 수밖에 없었다.

#### 5. 지자체 출산지원금

2018년 9월부터 지급된 아동수당은 시작된 지 얼마 되지 않아 그 결과를 평가할 수 있는 충분한 자료가 축적되지 않았다. 특히 출산의 경우 결정 이후에도 적어도 1년 이

상의 시간이 소요되기 때문에 현재로서는 그 효과를 분석하는 것이 불가능하다. 또한 아동수당지급은 전국적으로 실시되었으며 해당 연령의 아동을 가진 거의 대부분의 가구를 대상으로 한 프로그램이기 때문에 실증적으로 그 인과적인 효과를 추정하는 것이 쉽지 않다는 문제가 있다. 이와 같은 이유 때문에 근래에 이루어진 아동을 대상으로 하는 다른 중요한 현금지원 프로그램인 각 지방자치단체의 출산지원금의 효과를 분석함으로써 아동수당의 기대효과를 간접적으로 추정하는 방법을 채택하였다.

각 광역시도와 시군구를 포함하는 지방자치단체 출산지원금 내역과 액수는 보건복지부가 제공한 자료에서 얻었다. 특정 시군구에 거주하는 주민이 받을 것으로 기대되는 지원금은 해당 시군구가 지급하는 지원금과 그 시군구가 속한 광역시도가 지급하는 지원금을 합산하여 계산하였다. 출산지원금을 몇 년 간에 걸쳐 분할하여 지급하는 경우에는 이를 일시금으로 환산하여 분석에 이용하였다.

각 지자체의 출산지원금은 출생순위별로 상이하다. 특정 출생순위별 유배우 출산율을 이용하는 경우 각 출생순위별 지자체 출산지원금의 액수를 이용하였다. 출생순위를 고려하지 않은 일반적인 출산율 지표를 이용하는 경우 각 시군구별 해당 인구집단의 출생순위별 출생아 수를 가중치로 적용하여 계산한 출산지원금의 가중평균을 이용하였다. 예컨대 특정 시군구, 30-34세 고학력 여성이 아이를 낳을 경우 지급받을 것으로 기대되는 평균적인 출산지원금을 계산하기 위해 이 여성들의 출생순위별 신생아 수를 계산하여 가중치로 이용하였다. 또한 셋째 이상 자녀에 대한 출산지원금의 경우 셋째, 넷째, 다섯째 이상 출생아 수를 가중치로 이용하였다.

## 6. 출산지원금 수급유인에 따른 타 지자체 이주 고려

복지지출의 지역적인 차이가 지리적인 이동의 유인으로 작동할 수 있는 지적은 18-19세기 영국의 구빈법(the Poor Law)이나 19세기 미국의 빈민구호 등 아주 오래된 사례부터 제시된 바 있다(Boyer 1990; Kauffman and Kiesling 1997). 우리나라 출산지원금의 경우에도 시군구 간 지급액의 차이가 상당히 때문에 더 많은 장려금을 받기 위한 이주의 유인이 존재한다는 주장이 제기되었다. 송헌재·김현아(2014)의 연구는 2005년부터 2009년까지의 시군구별 자료를 이용하여 지자체 출산지원금이 높을수록 가임기 여성의 순 유입률이 높았다는 것을 보였다. 김우영·이정만(2018)의 연

구는 2000년~2016년 충청남북도 시군구 자료를 이용한 분석결과에 기초하여 출산지원금이 15~49세 여성인구의 순 유입에 긍정적인 영향을 미쳤지만 이를 고려하더라도 출산지원금이 출산율 제고에 미친 효과를 유지된다고 보고하였다.

이 연구에서는 이와 같은 지리적 이동의 효과를 고려하기 위해 2005년부터 2017년까지의 통계청 인구이동통계를 이용하여 각 시군구의 성별·연령별 인구의 유입률, 유출률, 순 유입률 등을 계산하였다. 이 자료를 이용하여 먼저 지자체의 출산지원금이 가임기 여성인구의 순유입에 미친 영향과 가임기 여성의 순유입이 해당 지자체의 합계출산율과 유배우 출산율에 미친 영향을 분석하였다. 그리고 가임기 여성의 순 유입을 통제했을 때 출산지원금이 유배우 출산율에 미치는 효과가 어떻게 달라지는지를 분석하였다.

## 7. 추정모형

각 지자체의 출산지원금이 유배우 출산율에 미친 효과를 추정하기 위해 아래와 같은 패널고정효과모형을 기본적인 회귀모형으로 이용하였다.

$$(2) \quad F_{i,t} = \alpha + \beta B_{i,t-1} + \gamma X_{i,t-1} + \mu_i + \epsilon_{i,t}$$

이 식에서  $i$ 와  $t$ 는 각각 시군구와 연도를 나타내는 첨자이며,  $F$ 는 유배우 출산율,  $B$ 는 출산지원금,  $X$ 는 유배우 출산율에 영향을 미칠 수 있는 각 시군구의 특성들,  $\mu$ 는 관찰할 수 없는 시군구의 고정적인 특성,  $\epsilon$ 는 고전적인 선형회귀모형의 통상적인 오차항을 나타낸다. 이와 함께 연도별, 시군구별 통합데이터(pooled data)를 이용한 통상적인 최소자승(OLS) 추정도 실시하였다.

출산에 영향을 미칠 수 있는 시군구별 특성변수로는 2005년 이후 거의 모든 시군구에 대해 구할 수 있는 아동 1000명 당 보육시설 수, 지자체의 복지예산비율, 주민 1인당 지방세 납부액 등을 포함하였다. 이는 각 지자체의 영유아 보육환경, 출산지원금의 제외한 다른 복지수혜, 경제적인 여건 등을 대리하기 위한 변수들이다. 일부 시군구 혹은 연도에 대해서만 가용한 변수들은 기본모형에는 사용하지 않았다. 앞에서 설명한 바와 같이 가임기 여성의 인구이동을 통제하기 위해 25~39세 여성의 순 유입률을 추

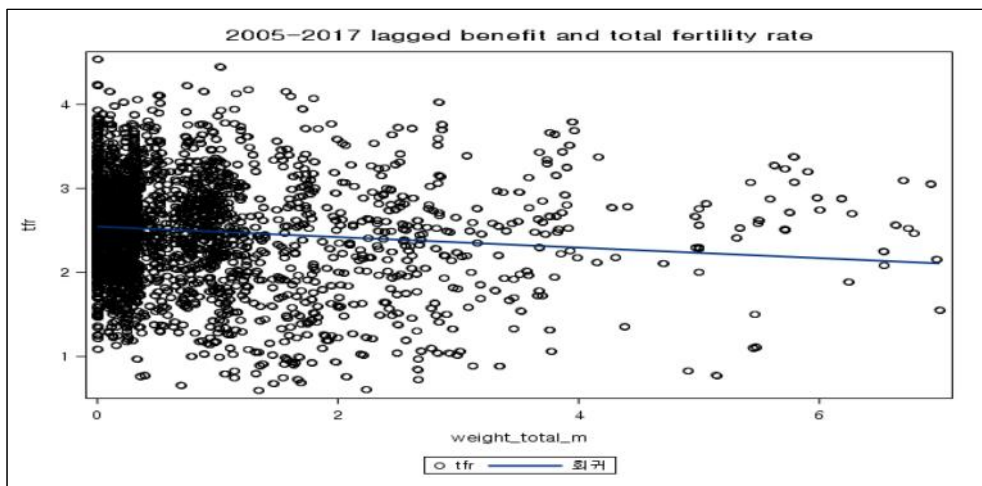
가한 모형도 추정하였다. 또한 고려된 변수들에 충분히 반영되지 않는 요인들의 시간적인 변화를 고려하기 위해 연도 고정효과를 포함한 모형도 추정하였다.

## 제4절 지자체 출산지원금과 유배우 출산율: 기본적인 분석결과

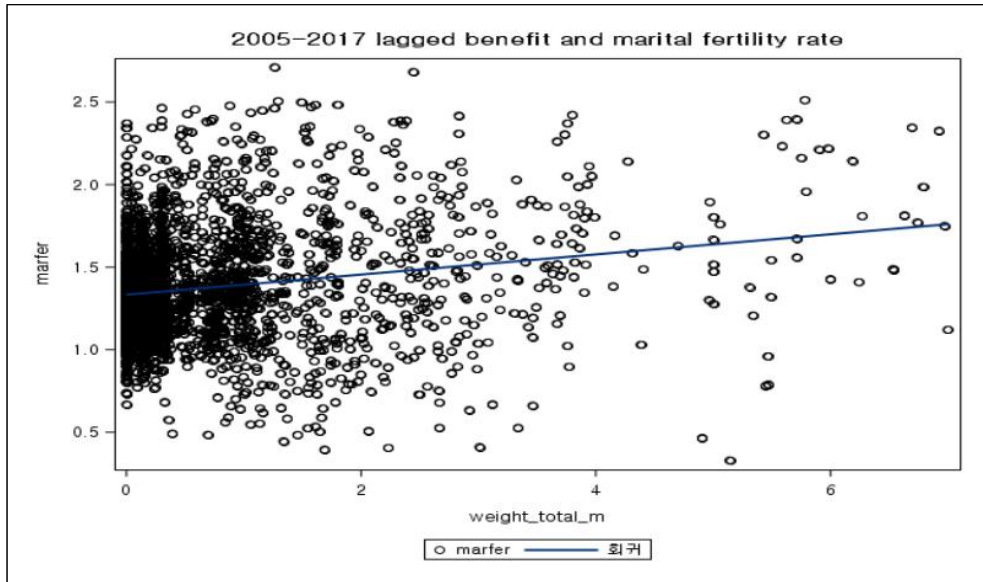
### 1. 전체 유배우 출산율에 미친 효과

회귀분석을 수행하기에 앞서서 이전 연도 각 시군구의 출산지원금과 출산율 지표 간의 관계를 시각적으로 확인하는 작업을 하였다. [그림 6-1]과 [그림 6-2]는 각 지자체의 합계출산율과 유배우 합계출산율을 출산율의 지표로 이용한 결과를 보여준다. 이 그래프들은 합계출산율을 이용한 분석과 유배우 출산율을 이용한 분석에서 다른 결과를 얻을 수 있다는 것을 확인해준다. 각 시군구의 고정효과나 다른 시군구별 특성이 통제되지 않는 경우 지자체 출산지원금은 합계출산율과는 유의한 음의 관계를 나타낸다(그림 6-1). 반면 유배우 합계출산율은 지자체 출산지원금과 강한 양의 관계를 보인다. 이는 지자체 출산지원금이 무배우 여성인구의 혼인율이나 유배우 여성 비율과 음의 관계를 나타낸다는 선행연구의 결과(이철희 2018)와 부합된다.

[그림 6-1] 지자체 출산장려금과 합계출산율



[그림 6-2] 지자체 출산장려금과 유배우 합계출산율



〈표 6-1〉은 지자체 출산지원금이 합계출산율에 미친 효과에 관한 OLS 및 패널고정 효과모형 추정결과를 보여준다. OLS 추정결과에 따르면 연도고정효과가 통제되지 않는 경우 출산지원금이 합계출산율과 유의한 음의 관계를 보이는 것으로 나타난다(A의 모형 1과 2). 연도고정효과가 분석에 추가되면 출산지원금의 계수는 유의하지 않은 양수로 바뀐다. 패널고정효과모형 추정결과를 보더라도 다른 변수들을 통제하지 않으면 출산지원금이 합계출산율을 낮추는 것으로 나타난다(B의 모형 1). 각 지자체의 특성들을 통제하고 패널고정효과모형을 추정하는 경우 비로소 출산지원금이 합계출산율에 미치는 효과가 유의한 양수로 나타난다(B의 모형 2와 3). 추정된 계수의 규모는 출산지원금이 100만원 증가할 때 합계출산율이 0.026~0.03 높아진다는 것을 보여준다. 이는 2017년의 합계출산율 1.05를 기준으로 할 때 출산율을 약 2.5~2.9% 높이는 것으로, 2010년까지의 자료를 이용하고 합계출산율을 출산율의 지표로 이용한 기존 연구결과와 대체로 부합된다. 예컨대 박창우·송헌재(2014)의 연구는 출산지원금이 100만원 증가할 때 합계출산율이 4.8% 증가한다는 추정치를 얻었고, Hong et al. (2016)은 출산지원금이 1000달러 증가할 때 조출생률이 4.4% 증가한다는 결과를 얻은 바 있다.

〈표 6-1〉 지자체 출산장려금이 합계출산율에 미친 효과

## A. OLS

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	2.5456 (0.01529)	<.0001	2.6419 (0.0478)	<.0001	2.1524 (0.0519)	<.0001
출산장려금(백만원)	-0.0625 (0.0115)	<.0001	-0.0672 (0.0121)	<.0001	0.0137 (0.0120)	0.2551
보육시설 수(천명당)			-0.0017 (0.0028)	0.5406	0.0179 (0.0028)	<.0001
복지예산비율(%)			0.0010 (0.0009)	0.3018	0.0064 (0.0009)	<.0001
1인 지방세액(백만원)			-0.1029 (0.0144)	<.0001	-0.0458 (0.0129)	0.0004
연도고정효과	No		No		Yes	
N	2,542		2,542		2,542	
R-square	0.0114		0.0322		0.2591	
F-value	29.36	<.0001	21.13	<.0001	58.89	<.0001

## B. 패널고정효과모형

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	2.3784 (0.1477)	<.0001	2.8655 (0.1439)	<.0001	2.3293 (0.1255)	<.0001
출산장려금(백만원)	-0.0801 (0.0179)	<.0001	0.0261 (0.0183)	<.0001	0.0301 (0.0170)	0.0775
보육시설 수(천명당)			-0.0313 (0.0050)	<.0001	-0.0112 (0.0051)	0.0288
복지예산비율(%)			-0.0095 (0.0021)	<.0001	0.0013 (0.0022)	0.5645
1인 지방세액(백만원)			-0.2343 (0.0352)	<.0001	-0.0241 (0.0323)	0.4554
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	7.00	<.0001	8.63	<.0001	9.93	<.0001

주: 괄호 안은 표준오차.

〈표 6-2〉 지자체 출산장려금이 유배우 합계출산율에 미친 효과

## A. OLS

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	1332.9740 (8.8288)	<.0001	1489.9220 (25.9348)	<.0001	1277.071 (30.0237)	<.0001
출산장려금(백만원)	60.9790 (6.2563)	<.0001	44.6276 (6.5184)	<.0001	50.2024 (6.9684)	<.0001
보육시설 수(천명당)			-2.2356 (1.5403)	0.1468	0.1584 (1.6221)	0.9222
복지예산비율(%)			-3.1131 (0.5105)	<.0001	-2.5598 (0.5182)	<.0001
1인 지방세액(백만원)			-35.4255 (7.7582)	<.0001	-25.1656 (7.4879)	0.0008
연도고정효과	No		No		Yes	
N	2,542		2,542		2,542	
R-square	0.0361		0.0611		0.1755	
F-value	95.00	<.0001	41.29	<.0001	35.84	<.0001

## B. 패널고정효과모형

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	1612.1180 (80.8608)	<.0001	1744.9340 (81.9355)	<.0001	1512.4940 (75.9593)	<.0001
출산장려금(백만원)	30.5468 (9.8238)	0.0019	60.0630 (10.4267)	<.0001	41.6638 (10.3187)	<.0001
보육시설 수(천명당)			-6.1130 (2.8433)	0.0317	-2.6900 (3.0844)	0.3832
복지예산비율(%)			-4.7190 (1.2151)	0.0001	-3.9547 (1.3343)	0.0031
1인 지방세액(백만원)			-49.3479 (20.0647)	0.0140	20.8361 (19.5207)	0.2859
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	6.64	<.0001	6.69	<.0001	8.16	<.0001

주: 괄호 안은 표준오차.



〈표 6-2〉는 유배우 합계출산율(어느 시점엔가 결혼하는 여성 1000명이 낳을 것으로 기대되는 자녀수)을 출산율의 지표로 이용한 회귀분석결과를 보고해준다. OLS와 패널고정효과모형 추정결과 모두 출산지원금이 유배우 합계출산율을 유의하게 증가시켰다는 것을 보여준다. 이는 [그림 6-1]과 [그림 6-2]가 보여주는 것처럼 출산지원금의 효과가 주로 유배우 출산율 변화로 나타난다는 것을 확인해준다. 추정계수의 크기는 출산지원금 100만원 증가가 유배우 1000명 당 출생아 수를 약 42명(B의 모형 2)에서 60명(B의 모형 3) 증가시킨다는 것을 보여준다. 2005년의 연령별 결혼확률을 적용하여 추정한 2017년의 유배우 1000명당 기대출생아 수는 1,656명이다. 이를 적용하면 출산지원금 100만원 증가가 유배우 합계출산율을 약 2.5%~3.6% 증가시킨다고 추정할 수 있다.

〈표 6-3〉과 〈표 6-4〉는 각각 유배우 합계출산율 대신 25~49세 유배우 출산율과 30~49세 유배우 출산율을 출산율 지표로 이용한 회귀분석 결과를 보고해준다. 대안적인 출산율 지표를 이용한 분석결과는 유배우 합계출산율을 이용한 결과와 질적으로 매우 유사하다. 다만 추정계수의 크기에 있어서 25~49세 유배우 출산율에 대한 효과는 다소 줄어들고 30~49세 유배우 출산율에 대한 효과는 다소 커지는 것으로 나타났다. 예컨대 출산지원금 100만원 증가는 30~49세 유배우 여성 1000명당 기대출산아 수를 50명에서 73명 증가시키는 것으로 추정되었다. 이 결과는 앞선 기본모형 추정 결과가 유배우 합계출산율을 어떻게 정의하는지에 크게 의존하지는 않는다는 것과 출산지원금이 30세 이상 유배우 여성의 출산에 더 강한 영향을 미친다는 것을 시사한다.

〈표 6-3〉 지자체 출산장려금이 25-49세 유배우 출산율에 미친 효과

## A. OLS

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	1817.8260 (10.7785)	<.0001	2072.5350 (33.4041)	<.0001	1750.4250 (37.9896)	<.0001
출산장려금(백만원)	63.5911 (8.1358)	<.0001	38.0832 (8.4282)	<.0001	58.5903 (8.8172)	<.0001
보육시설 수(천명당)			-4.5200 (1.9916)	0.0233	1.7283 (2.0524)	0.3998
복지예산비율(%)			-4.7895 (0.6601)	<.0001	-3.2532 (0.6558)	<.0001
1인 지방세액(백만원)			-51.2035 (10.0312)	<.0001	-30.1733 (9.4746)	0.0015
연도고정효과	No		No		Yes	
N	2,542		2,542		2,542	
R-square	0.0235		0.0598		0.2092	
F-value	61.09	<.0001	40.31	<.0001	44.56	<.0001

## B. 패널고정효과모형

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	2144.6900 (104.9000)	<.0001	2383.3940 (105.2000)	<.0001	2010.3480 (105.2000)	<.0001
출산장려금(백만원)	-1.0841 (12.7470)	0.9322	51.1346 (13.3809)	0.0001	37.4671 (12.8170)	0.0035
보육시설 수(천명당)			-13.8910 (3.6489)	0.0001	-3.1782 (3.8312)	0.4069
복지예산비율(%)			-6.4778 (1.5594)	<.0001	-2.8644 (1.6574)	0.0841
1인 지방세액(백만원)			-89.7936 (25.7497)	0.0005	29.5664 (24.2469)	0.2228
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	6.72	<.0001	6.96	<.0001	8.88	<.0001

주: 괄호 안은 표준오차.

〈표 6-4〉 지자체 출산장려금이 30-49세 유배우 출산율에 미친 효과

## A. OLS

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	1104.4910 (7.7508)	<.0001	1226.521 (24.2424)	<.0001	1068.0030 (28.7369)	<.0001
출산장려금(백만원)	69.3492 (5.8505)	<.0001	56.1753 (6.1166)	<.0001	51.4692 (6.6696)	<.0001
보육시설 수(천명당)			-1.3827 (1.4453)	0.3388	-1.5117 (1.5525)	0.3303
복지예산비율(%)			-2.5537 (0.4791)	<.0001	-2.6600 (0.4960)	<.0001
1인 지방세액(백만원)			-29.1922 (7.2800)	<.0001	-25.6200 (7.1670)	0.0004
연도고정효과	No		No		Yes	
N	2,542		2,542		2,542	
R-square	0.0524		0.0707		0.1509	
F-value	140.51	<.0001	48.25	<.0001	29.93	<.0001

## B. 패널고정효과모형

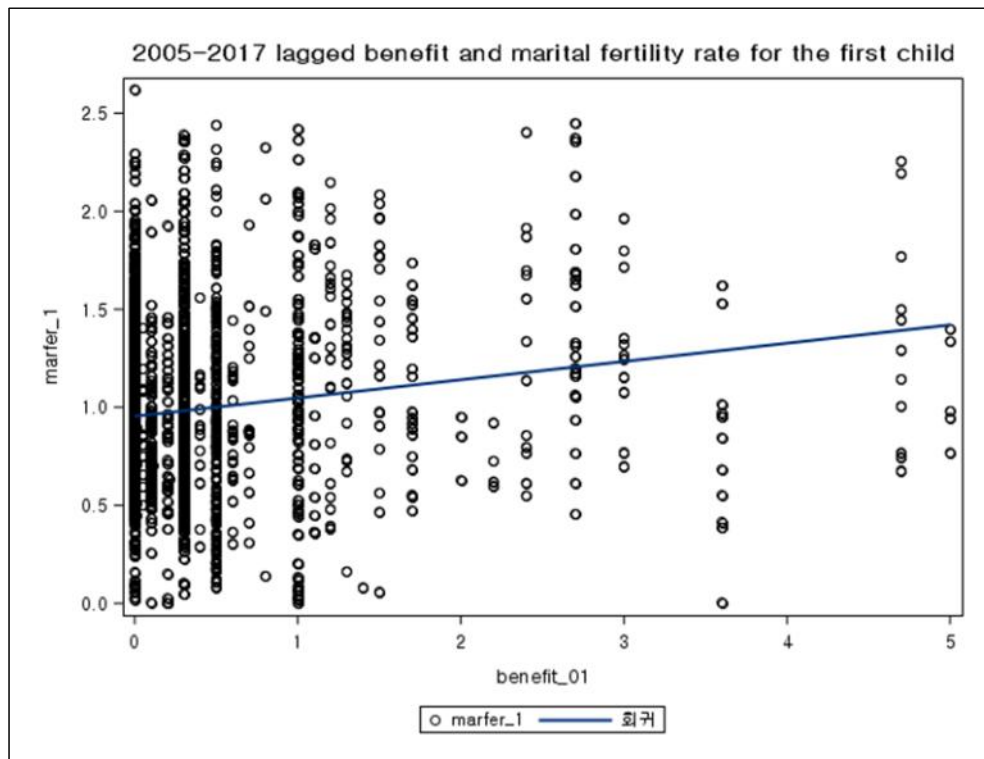
변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	1366.68 (76.1380)	<.0001	1441.3010 (77.7533)	<.0001	1279.1770 (74.4634)	<.0001
출산장려금(백만원)	55.5495 (9.2501)	<.0001	72.7323 (9.8945)	<.0001	50.1677 (10.1155)	<.0001
보육시설 수(천명당)			-1.2881 (2.6982)	0.6331	-2.0385 (3.0237)	0.5003
복지예산비율(%)			-4.1773 (1.1531)	0.0003	-5.1693 (1.3081)	<.0001
1인 지방세액(백만원)			-25.5875 (19.0405)	0.1791	18.9978 (19.1362)	0.3209
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	6.40	<.0001	6.30	<.0001	7.26	<.0001

주: 괄호 안은 표준오차.

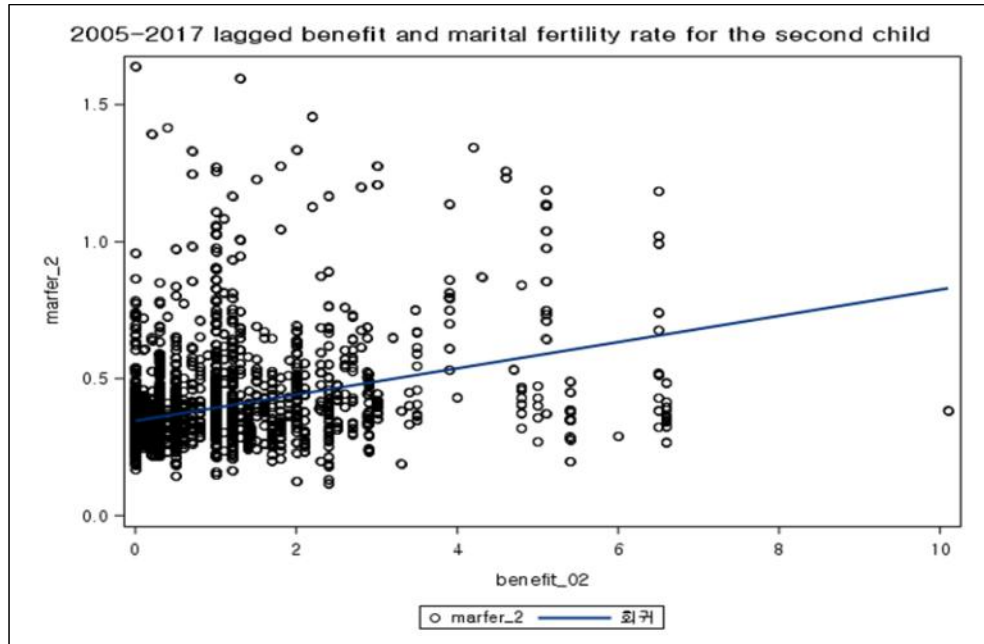
## 2. 유배우 여성 출산순위별 출산율

출생순위에 따라 지자체 출산지원금의 효과가 다를 수 있다는 점을 고려하여 여기에서는 출산지원금이 유배우 여성의 첫째, 둘째, 셋째 이상 자녀 조건부 출산율에 미친 효과를 분석하였다. [그림 6-3]부터 [그림 6-5]는 이전연도 지자체 출산지원금과 출생순위별 유배우 출산율 간의 관계를 보여준다. 앞에서 설명한 것처럼 이 분석에는 각 출생순위별 지자체 출산지원금의 액수를 이용하였고, 셋째 이상 자녀에 대한 출산지원금의 경우 셋째, 넷째, 다섯째 이상 출생아 수를 가중치로 이용한 평균액수를 이용하였다. 전체 유배우 출산율의 경우와 마찬가지로 각 출생순위별 유배우 출산율도 출생순위별 출산지원금과 뚜렷한 양의 관계를 보이는 것을 확인할 수 있다. 다만 단순회귀계수의 크기는 (각 축의 스케일이 달라서 그래프 상에서는 뚜렷하게 나타나지 않지만) 출생순위가 내려갈수록 작아지는 것으로 나타난다.

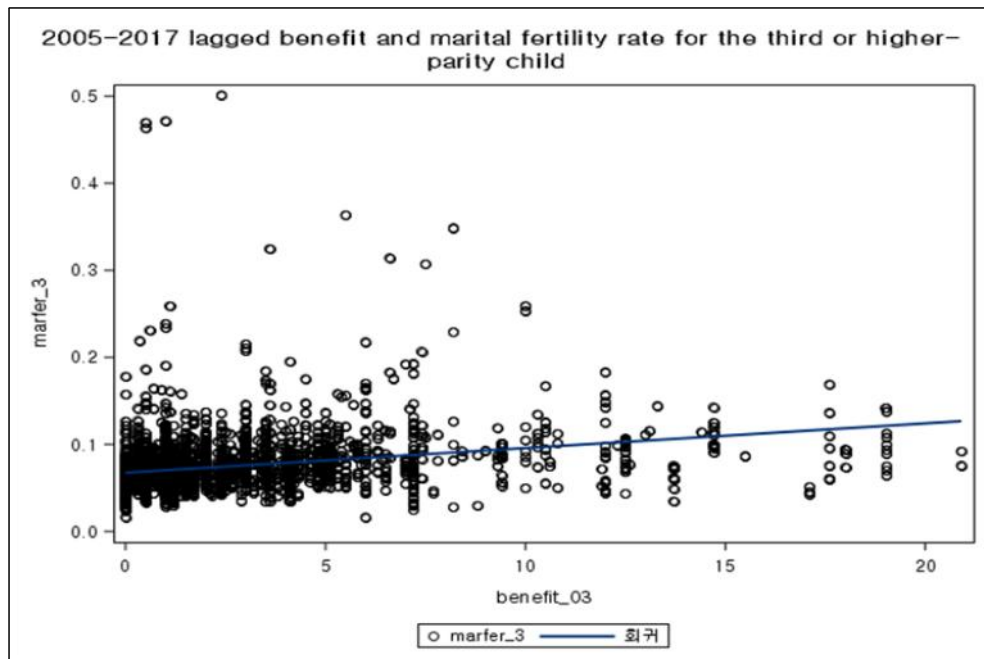
[그림 6-3] 지자체 출산장려금과 무자녀 유배우 여성 첫째 출산율



[그림 6-4] 지자체 출산장려금과 한 자녀 유배우 여성 둘째 출산율



[그림 6-5] 지자체 출산장려금과 두 자녀 이상 유배우 여성 셋째 이상 출산율



〈표 6-5〉부터 〈표 6-7〉은 지자체 출산지원금이 유배우 여성의 출생순위별 출산율에 미친 효과를 추정한 결과를 보고한다. 분석결과는 출생순위가 내려갈수록 출산지원금 효과의 크기가 감소한다는 것을 보여준다. 첫째 자녀 출산지원금 100만원 증가가 무자녀 유배우 여성 1000명이 낳을 것으로 기대되는 첫 자녀의 수의 증가는 패널고정 효과모형을 기준으로 삼을 때 64~66명으로 추정되었다(표 5B의 모형 2와 3). 둘째 자녀에 대한 출산지원금 100만원 증가할 때 한 자녀를 가진 1000명의 유배우 여성이 낳을 것으로 기대되는 둘째 자녀수의 증가는 12~19명으로 나타났다(표 6-6B의 모형 2와 3). 마지막으로 두 명 이상의 자녀를 가진 유배우 여성 1000명이 가질 것으로 기대되는 추가적인 자녀수에 미친 효과는 0.85~2.1명으로 추정되었다(표 6-7B의 모형 2와 3).

출생순위에 따른 추정결과의 차이는 출생순위가 낮아질수록 전반적으로 조건부 출산율이 낮아지는 것만으로는 설명되지 않는다. 유배우 여성의 첫째, 둘째, 셋째 이상 자녀 조건부 합계출산율(1000명 당)의 평균은 각각 980명, 383명, 74명이다. 평균에 대비한 출산지원금 100만원 증가의 효과는 첫째, 둘째, 셋째 이상에 대해 각각 6.5~6.9%, 3.1~5.0%, 1.1~2.8%로 추정된다. 즉 출생순위별 조건부 출산 확률의 차이를 감안하더라도 출산지원금의 효과는 출생순위가 낮아질수록 감소한다고 할 수 있다. 이는 출생순위가 내려갈수록 출산지원금의 효과가 감소한다고 보고한 선행연구의 결과(박창우·송헌재 2014; Hong et al. 2016)와 부합된다. 그러나 합계출산율이나 조출생율이 아닌 유배우 출산율을 이용하는 경우 셋째 이상 출생아 수에 대해서도 상대적으로 작지만 유의하게 긍정적인 효과가 나타난다는 것을 새롭게 확인할 수 있다. 〈부표 1〉부터 〈부표 6〉은 유배우 합계출산율 대신 25~49세 및 30~49세 유배우 여성의 출생순위별 출산율을 이용하여 유사한 분석을 수행한 결과를 보고해준다. 대안적인 유배우 출산율 지표를 이용해도 위에서 제시한 결과는 크게 달라지지 않는다.

〈표 6-5〉 지자체 출산장려금이 유배우 여성 첫째 자녀 출산에 미친 효과

## A. OLS

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	954.0193 (8.3701)	<.0001	1101.5270 (29.5737)	<.0001	816.7435 (33.1632)	<.0001
출산장려금(백만원)	93.2110 (11.9319)	<.0001	67.7822 (12.5513)	<.0001	105.2097 (12.1696)	<.0001
보육시설 수(천명당)			-3.2300 (1.7854)	0.0706	4.9083 (1.8174)	0.0070
복지예산비율(%)			-2.5161 (0.5803)	<.0001	-0.7401 (0.5562)	0.1835
1인 지방세액(백만원)			-31.8542 (8.9297)	0.0004	-9.0529 (8.3011)	0.2756
연도고정효과	No		No		Yes	
N	2,542		2,542		2,542	
R-square	0.0235		0.0388		0.2095	
F-value	61.03	<.0001	25.57	<.0001	44.64	<.0001

## B. 패널고정효과모형

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	1289.6160 (96.4549)	<.0001	1502.5940 (96.2807)	<.0001	1162.9950 (87.0739)	<.0001
출산장려금(백만원)	23.6578 (22.9926)	0.3036	66.2239 (22.7156)	0.0036	64.4364 (20.7675)	0.0019
보육시설 수(천명당)			-8.8382 (3.2626)	0.0068	2.4536 (3.5320)	0.4873
복지예산비율(%)			-7.5045 (1.4250)	<.0001	-2.9312 (1.5125)	0.0527
1인 지방세액(백만원)			-81.8359 (23.5080)	0.0005	26.2149 (22.2929)	0.2397
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	5.31	<.0001	5.99	<.0001	7.19	<.0001

주: 괄호 안은 표준오차.

〈표 6-6〉 지자체 출산장려금이 유배우 여성 둘째 자녀 출산에 미친 효과

## A. OLS

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	345.8778 (3.5944)	<.0001	429.7583 (10.9846)	<.0001	477.1061 (12.8993)	<.0001
출산장려금(백만원)	47.9096 (2.6691)	<.0001	40.2840 (2.6961)	<.0001	22.3721 (2.8582)	<.0001
보육시설 수(천명당)			-0.8907 (0.6643)	0.1802	-5.5992 (0.7054)	<.0001
복지예산비율(%)			-2.0771 (0.2162)	<.0001	-3.2269 (0.2183)	<.0001
1인 지방세액(백만원)			-13.0262 (3.3361)	<.0001	-23.1088 (3.2373)	<.0001
연도고정효과	No		No		Yes	
N	2,542		2,542		2,542	
R-square	0.1126		0.1541		0.2429	
F-value	322.18	<.0001	115.58	<.0001	54.03	<.0001

## B. 패널고정효과모형

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	346.0771 (32.4639)	<.0001	298.3750 (32.8703)	<.0001	361.8558 (32.8438)	<.0001
출산장려금(백만원)	30.3624 (3.7322)	<.0001	19.4248 (3.9385)	<.0001	11.9888 (4.1529)	0.0039
보육시설 수(천명당)			0.8784 (1.1289)	0.4366	-4.9243 (1.3353)	0.0002
복지예산비율(%)			2.1383 (0.4888)	<.0001	-0.7423 (0.5716)	0.1942
1인 지방세액(백만원)			31.1305 (8.0570)	0.0001	9.6955 (8.4397)	0.2508
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	9.79	<.0001	9.43	<.0001	8.40	<.0001

주: 괄호 안은 표준오차.



〈표 6-7〉 지자체 출산장려금이 유배우 여성 셋째 자녀 출산에 미친 효과

## A. OLS

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	67.3764 (0.8131)	<.0001	58.5451 (2.3966)	<.0001	65.0095 (2.7597)	<.0001
출산장려금(백만원)	2.8372 (0.2040)	<.0001	2.7763 (0.2079)	<.0001	0.9919 (0.2135)	<.0001
보육시설 수(천명당)			0.7914 (0.1478)	<.0001	-0.4156 (0.1506)	0.0058
복지예산비율(%)			-0.1188 (0.0481)	0.0135	-0.4355 (0.0472)	<.0001
1인 지방세액(백만원)			0.4045 (0.7420)	0.5857	-2.2555 (0.7005)	0.0013
연도고정효과	No		No		Yes	
N	2,542		2,542		2,542	
R-square	0.0708		0.0818		0.2193	
F-value	193.38	<.0001	56.51	<.0001	47.30	<.0001

## B. 패널고정효과모형

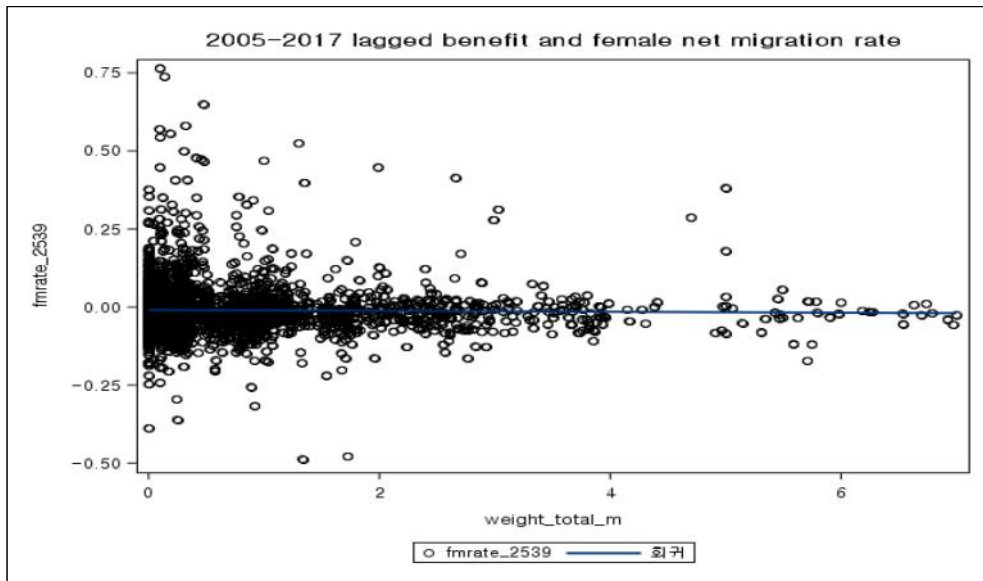
변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	102.1055 (8.3448)	<.0001	74.4812 (8.1824)	<.0001	86.0292 (8.0946)	<.0001
출산장려금(백만원)	4.1621 (0.3198)	<.0001	2.1301 (0.3344)	<.0001	0.8503 (0.3489)	0.0149
보육시설 수(천명당)			1.5126 (0.2857)	<.0001	-0.2066 (0.3284)	0.5292
복지예산비율(%)			1.0117 (0.1211)	<.0001	0.1073 (0.1412)	0.4473
1인 지방세액(백만원)			1.0947 (1.9974)	0.5837	-5.8133 (2.0790)	0.0052
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	3.98	<.0001	5.42	<.0001	4.06	<.0001

주: 괄호 안은 표준오차.

### 3. 가임기 여성 인구이동을 고려한 분석

여기에서는 위의 분석결과에 나타난 출산지원금의 유배우 출산 증가효과가 출산지원금 수급유인에 의한 가임기 여성인구의 지리적 이동에 따른 결과인지를 확인하기로 한다. 이를 위해 먼저 지자체의 출산지원금이 가임기 여성의 지리적 이동을 유발했는지를 살펴보았다. [그림 6-6]은 지자체의 출산지원금과 그 다음 연도 해당 지자체의 25~39세 여성인구 순 유입률의 관계를 보여준다. 각 지자체의 특성을 고려하지 않는 경우 출산지원금과 가임기 여성 순 유입률 간에는 정의 관계가 관찰되지 않는다.

[그림 6-6] 지자체 출산장려금과 25~39세 여성 순 유입률



여성의 지리적 이동 결정에는 출산지원금 이외에도 교육, 결혼, 취업 등 많은 요인들이 영향을 미치기 때문에 단순한 상관관계에 기초해서는 출산지원금이 인구이동에 미치는 영향을 제대로 파악하기 어렵다. 이를 고려하여 출산지원금이 유배우 출산율에 미친 효과를 분석할 때 이용한 패널고정효과모형을 도입하여 출산지원금이 가임기 여성의 순 유입률에 미친 효과를 추정하였다. <표 6-8>의 패널A~D는 25~39세 전체 및 세 연령대 여성의 순 유입률에 대한 결과를 제시해준다. 각 시군구의 고정적인 특성의

효과를 제거하는 경우 출산지원금의 증가는 다음 해의 가임기 여성 순 유입률을 유의하게 증가시키는 것으로 나타난다. 출산지원금 100만원 증가는 25~39세 여성의 순 유입률을 약 1.6% 증가시키는 것으로 추정되었다. 이러한 효과는 20대 후반 여성에게서 가장 크게 나타나고 연령이 높아질수록 감소하기는 하지만, 전 연령층에 대해 유의하게 나타났다. 이 결과는 2005년~2009년 사이 출산지원금이 가임기 여성 순 유입을 증가시켰다는 선행연구(송헌재·김현아 2014)의 결과와 부합된다.

〈표 6-8〉 지자체 출산장려금이 가임기여성인구 순유입에 미친 영향

A. 25~39세 여성 순 이동률

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	-0.0814 (0.0198)	<.0001	-0.0799 (0.0201)	<.0001	-0.0824 (0.0206)	<.0001
출산장려금(백만원)	0.01654 (0.0024)	<.0001	0.0166 (0.0026)	<.0001	0.0157 (0.0028)	<.0001
보육시설 수(천명당)			0.0001 (0.0007)	0.8511	-0.0004 (0.0008)	0.6283
복지예산비율(%)			-0.0013 (0.0003)	<.0001	-0.0015 (0.0003)	<.0001
1인 지방세액(백만원)			0.0315 (0.0049)	<.0001	0.0119 (0.0067)	<.0001
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	8.94	<.0001	8.37	<.0001	8.40	<.0001

B. 25~29세 여성 순 이동률

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	-0.1057 (0.0181)	<.0001	-0.0998 (0.0185)	<.0001	-0.0998 (0.0190)	<.0001
출산장려금(백만원)	0.0172 (0.0028)	<.0001	0.0179 (0.0029)	<.0001	0.0168 (0.0031)	<.0001
보육시설 수(천명당)			-0.0008 (0.0006)	0.1821	-0.0014 (0.0007)	0.0652
복지예산비율(%)			-0.0006 (0.0002)	0.0146	-0.0008 (0.0003)	0.0075
1인 지방세액(백만원)			0.0228 (0.0045)	<.0001	0.0224 (0.0049)	<.0001
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	10.59	<.0001	9.75	<.0001	9.74	<.0001

## C. 30~34세 여성 순 이동률

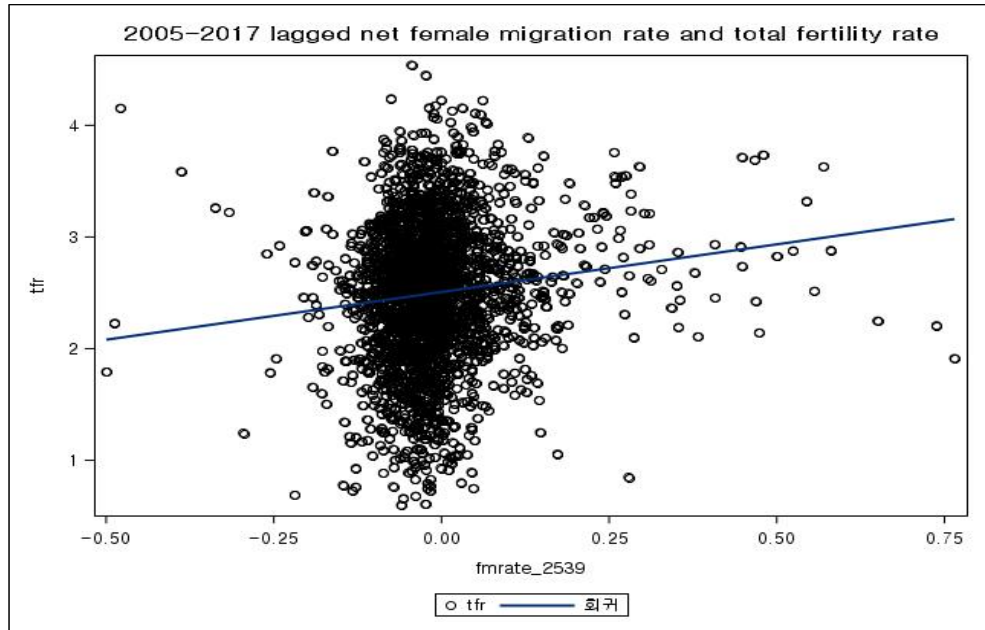
변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	-0.0826 (0.0225)	0.0003	-0.0846 (0.0229)	0.0002	-0.0883 (0.0235)	0.0002
출산장려금(백만원)	0.0129 (0.0025)	<.0001	0.0125 (0.0027)	<.0001	0.0121 (0.0029)	<.0001
보육시설 수(천명당)			0.0006 (0.0008)	0.4644	0.0001 (0.0009)	0.9115
복지예산비율(%)			-0.0015 (0.0003)	<.0001	-0.0016 (0.0004)	<.0001
1인 지방세액(백만원)			0.0361 (0.0056)	<.0001	0.0383 (0.0061)	<.0001
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	9.67	<.0001	9.02	<.0001	9.03	<.0001

## D. 35~39세 여성 순 이동률

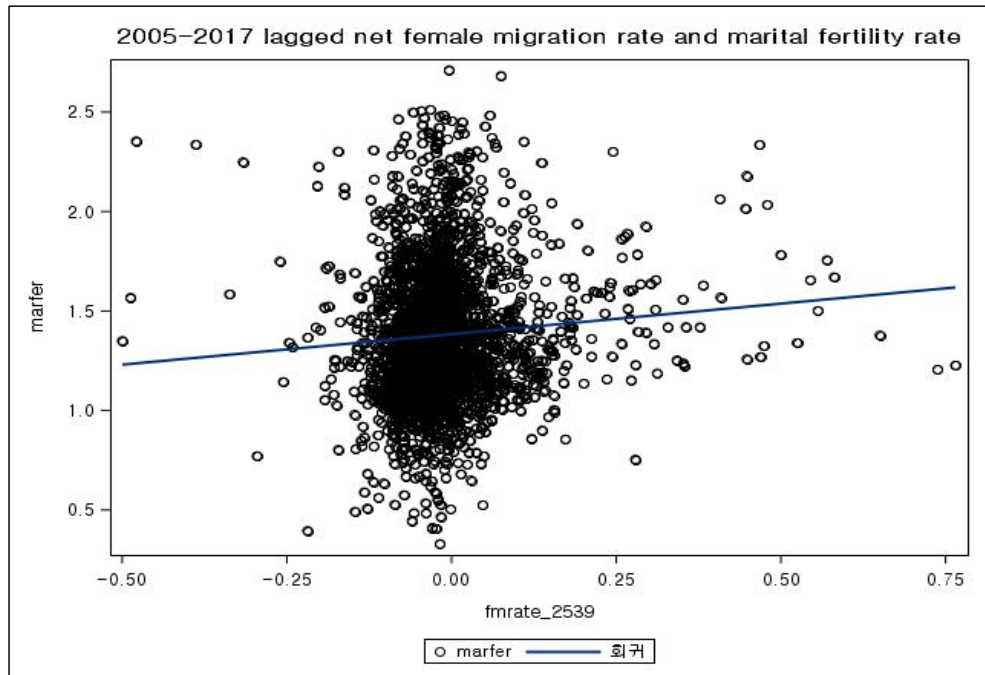
변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	-0.0535 (0.0220)	0.0149	-0.0570 (0.0223)	0.0107	-0.0575 (0.0229)	0.0122
출산장려금(백만원)	0.0111 (0.0018)	<.0001	0.0108 (0.0019)	<.0001	0.0093 (0.0020)	<.0001
보육시설 수(천명당)			0.0010 (0.0008)	0.2148	-0.0001 (0.0009)	0.9359
복지예산비율(%)			-0.0016 (0.0003)	<.0001	-0.0021 (0.0003)	<.0001
1인 지방세액(백만원)			0.0361 (0.0055)	<.0001	0.0376 (0.0059)	<.0001
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	7.98	<.0001	7.76	<.0001	7.81	<.0001

다음으로 가임기 여성인구의 유입이 출산율에 미친 효과를 확인하였다. [그림 6-7]과 [그림 6-8]은 각 지자체 25~39세 여성인구 순 유입률이 다음 연도 합계출산율 및 유배우 합계출산율과 강한 정의 관계를 갖는다는 것을 보여준다. 이처럼 출산지원금이 높아질 때 가임기 여성인구의 순 유입률이 높아지고, 가임기 여성인구가 유입되면 출산율이 올라가는 현상이 발견된다. 이는 출산지원금이 출산율에 미치는 효과의 적어도 일부가 가임기 여성인구의 유입을 매개로 했을 가능성을 시사한다.

[그림 6-7] 지자체 25~39세 여성 순 유입률과 합계출산율



[그림 6-8] 지자체 25~39세 여성 순 유입률과 유배우 합계출산율



〈표 6-9〉의 회귀분석 결과는 가임기 여성인구의 순 유입률을 통제했을 경우 지자체 출산지원금이 출산율지표에 미치는 효과가 어떻게 달라지는지를 보여준다. 이 분석에는 합계출산율, 유배우 합계출산율, 25-49세 유배우 출산율, 30-49세 유배우 출산율 등 네 가지 출산율 지표가 종속변수로 이용되었다. 각 회귀분석의 모형 1과 모형 2 결과를 비교하면 가임기 여성 순 유입률을 추가로 통제하는 경우 출산지원금 추정계수의 크기가 약간 감소하지만 출산율 지표에 대한 유의한 긍정적인 효과는 유지된다는 것을 알 수 있다. 예컨대 출산지원금이 유배우 합계출산율에 미치는 효과의 크기는 60.1에서 54.4로 약 10% 정도 감소한다. 다른 출산율 지표를 이용한 결과도 이와 크게 다르지 않다. 〈표 6-10〉은 가임기 여성인구의 순 유입률을 통제할 때 출산지원금이 출생순위별 유배우 출산율에 미친 효과가 어떻게 달라지는지를 보여준다. 유배우 합계출산율을 이용한 분석 결과와 마찬가지로 출산지원금 효과의 규모는 6%(셋째 이상 자녀) 내지 9%(둘째 자녀) 가량 감소하지만, 유의하게 긍정적인 효과는 유지되는 것으로 나타난다.

〈표 6-9〉 지자체 출산장려금이 출산율에 미친 영향: 가임기 여성 인구가동 통제

A. 전체 합계 출산율

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	2.8655 (0.1439)	<.0001	2.8790 (0.1441)	<.0001	2.3423 (0.1254)	<.0001
출산장려금(백만원)	0.02610 (0.0183)	0.1542	0.0209 (0.0186)	0.2592	0.0256 (0.0171)	0.1338
보육시설 수(천명당)	-0.0313 (0.0050)	<.0001	-0.0304 (0.0050)	<.0001	-0.0086 (0.0051)	0.0961
복지예산비율(%)	-0.0095 (0.0021)	<.0001	-0.0095 (0.0021)	<.0001	0.0019 (0.0022)	0.4001
1인 지방세액(백만원)	-0.2343 (0.0352)	<.0001	-0.2396 (0.0354)	<.0001	-0.0286 (0.0322)	0.3749
가임기여성 순이동률			0.2430 (0.1463)	0.0956	0.3611 (0.1258)	0.0041
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	8.63	<.0001	8.25	<.0001	9.42	<.0001

## B. 전체 유배우 합계 출산율

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	1744.934 (81.9355)	<.0001	1759.685 (81.9046)	<.0001	1521.857 (75.8343)	<.0001
출산장려금(백만원)	60.0630 (10.4267)	<.0001	54.4537 (10.5535)	<.0001	38.4450 (10.3380)	0.0002
보육시설 수(천명당)	-6.1130 (2.8433)	0.0317	-5.1745 (2.8529)	0.0698	-0.8533 (3.1240)	0.7848
복지예산비율(%)	-4.7190 (1.2151)	0.0001	-4.7184 (1.2128)	0.0001	-3.5298 (1.3371)	0.0083
1인 지방세액(백만원)	-49.3479 (20.0647)	0.0140	-55.1443 (20.1073)	0.0061	17.5685 (19.4493)	0.3677
가임기여성 순이동률			265.5679 (83.1928)	0.0014	260.0264 (76.1036)	0.0006
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	6.69	<.0001	6.60	<.0001	8.07	<.0001

## C. 25-49세 유배우 출산율

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	2383.3940 (105.2)	<.0001	2402.7460 (105.1)	<.0001	2023.9960 (94.1051)	<.0001
출산장려금(백만원)	51.1346 (13.3809)	0.0001	43.7758 (13.5423)	0.0012	32.7751 (12.8288)	0.0107
보육시설 수(천명당)	-13.891 (3.6489)	0.0001	-12.6598 (3.6608)	0.0006	-0.5008 (3.8766)	0.8972
복지예산비율(%)	-6.4778 (1.5594)	<.0001	-6.4771 (1.5562)	<.0001	-2.2450 (1.6592)	0.1762
1인 지방세액(백만원)	-89.7936 (25.7497)	0.0005	-97.3979 (25.8019)	0.0002	24.8032 (24.1973)	0.3055
가임기여성 순이동률			348.3946 (106.8000)	0.0011	379.0434 (94.4393)	<.0001
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	6.96	<.0001	6.85	<.0001	8.79	<.0001

## D. 30-49세 유배우 출산율

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	1441.301 (77.7533)	<.0001	1453.654 (77.7616)	<.0001	1286.101 (74.4216)	<.0001
출산장려금(백만원)	72.7323 (9.8945)	<.0001	68.0352 (10.0196)	<.0001	47.7874 (10.1455)	<.0001
보육시설 수(천명당)	-1.2881 (2.6982)	0.6331	-0.5022 (2.7086)	0.8529	-0.6802 (3.0658)	0.8244
복지예산비율(%)	-4.1773 (1.1531)	0.0003	-4.1768 (1.1514)	0.0003	-4.8550 (1.3122)	0.0002
1인 지방세액(백만원)	-25.5875 (19.0405)	0.1791	-30.4413 (19.0902)	0.1109	16.5914 (19.1360)	0.3863
가임기여성 순이동률			222.3794 (78.9849)	0.0049	192.2918 (74.6859)	0.0101
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	6.30	<.0001	6.25	<.0001	7.21	<.0001

〈표 6-10〉 지자체 출산장려금이 출생 순위별 유배우 출산율에 미친 영향: 가임기 여성인구 이동 통제

## A. 첫째 자녀

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	1502.594 (96.2807)	<.0001	1515.822 (96.4189)	<.0001	1172.179 (87.0116)	<.0001
출산장려금(백만원)	66.2239 (22.7156)	0.0036	61.2856 (22.8218)	0.0073	61.6838 (20.7613)	0.0030
보육시설 수(천명당)	-8.8382 (3.2626)	0.0068	-8.3224 (3.2696)	0.0110	4.1465 (3.5794)	0.2468
복지예산비율(%)	-7.5045 (1.4250)	<.0001	-7.5199 (1.4240)	<.0001	-2.4961 (1.5185)	0.1004
1인 지방세액(백만원)	-81.8359 (23.5080)	0.0005	-86.6416 (23.6032)	0.0002	23.2713 (22.2861)	0.2965
가임기여성 순이동률			202.5490 (96.8984)	0.0367	240.3955 (86.7338)	0.0056
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	5.99	<.0001	5.90	<.0001	7.10	<.0001



## B. 둘째 자녀

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정<.0001 계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	298.3750 (32.8703)	<.0001	304.5709	<.0001	364.1605 (32.8436)	<.0001
출산장려금(백만원)	19.4248 (3.9385)	<.0001	17.6423	<.0001	11.4591 (4.1589)	0.0059
보육시설 수(천명당)	0.8784 (1.1289)	0.4366	1.2114 (1.1311)	0.2843	-4.4653 (1.3544)	0.0010
복지예산비율(%)	2.1383 (0.4888)	<.0001	2.1468 (0.4878)	<.0001	-0.6257 (0.5743)	0.2760
1인 지방세액(백만원)	31.1305 (8.0570)	0.0001	28.7125 (8.0740)	0.0004	8.8944 (8.4440)	0.2923
가임기여성 순이동률			108.8635 (33.2221)	0.0011	65.1937 (32.8925)	0.0476
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	9.43	<.0001	9.52	<.0001	8.43	<.0001

## C. 셋째 자녀

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	74.4812 (8.1824)	<.0001	75.2360 (8.1861)	<.0001	86.1398 (8.0996)	<.0001
출산장려금(백만원)	2.1301 (0.3344)	<.0001	2.0110 (0.3396)	<.0001	0.8238 (0.3510)	0.0178
보육시설 수(천명당)	1.5126 (0.2857)	<.0001	1.5757 (0.2873)	<.0001	-0.1796 (0.3337)	0.5906
복지예산비율(%)	1.0117 (0.1211)	<.0001	1.0126 (0.1211)	<.0001	0.1135 (0.1419)	0.4240
1인 지방세액(백만원)	1.0947 (1.9974)	0.5837	0.7355 (2.0044)	0.7137	-5.8596 (2.0818)	0.0049
가임기여성 순이동률			16.4502 (8.3130)	0.0480	3.7206 (8.1408)	0.6477
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	5.42	<.0001	5.41	<.0001	4.01	<.0001

이상의 결과를 종합하면 다음의 결론을 내릴 수 있다. 선행연구들이 지적한 바와 같이 지자체 간 출산지원금 규모의 차이는 일부 가임기 여성들에게 타 시군구로 이주할 유인을 제공하는 것으로 파악된다. 출산지원금의 증가는 25~39세 여성인구 순 유입률을 유의하게 높이고, 이는 해당 지자체의 출산율을 높이는 요인으로 작용하였다. 그러나 출산지원금이 합계출산율이나 유배우 출산율에 미치는 긍정적인 효과는 가임기 여성의 지리적 이동에 의해 초래된 것은 아닌 것으로 판단된다. 가임기 여성의 지자체 간 이동은 출산지원금이 출산율 지표로 높이는 효과의 최대 10% 정도만을 설명하는 것으로 추정되었다.

#### 4. 출산지원금 효과의 비선형성을 고려한 분석

기본적인 모형에서는 출산지원금의 액수에 비례하여 출산율이 달라진다는 것을 암묵적으로 가정하였다. 그러나 출산지원금과 출산율 간의 관계는 선형이 아닐 가능성이 있다. 예컨대 장려금의 액수가 일정한 수준을 넘어야 출산 결정에 영향을 미칠 수도 있고, 반대로 일정한 수준을 넘어서면 더 이상 출산율에 추가적인 영향을 미치지 못할 가능성도 있다. 또한 출산지원금과 출산율 간의 관계는 출생순위에 따라 상이할 수 있다. 출산지원금 효과의 비선형성을 고려하는 작업은 추후 아동수당과 같은 다른 현금지원 프로그램의 적절한 규모를 판단하는데도 유용할 것으로 판단된다.

이와 같은 필요성을 반영하여 출산지원금의 규모를 장려금 비지급(통제집단), 50만원 미만(0~50만 원), 50만 원~100만 원 미만(50~100만 원), 100~150만 원, 150~200만 원, 200~250만 원, 250~300만 원, 300~400만 원, 400~500만 원, 500~600만 원, 600만 원 이상 등의 범주형 변수로 전환하여 회귀분석에 포함하였다. 첫 번째 모형에서는 출산지원금에 대한 터미변수들만을 포함하였고, 두 번째 모형에서는 보육시설, 복지예산비율, 1인당 지방세액, 가임기 여성 순유입률 등 지자체별 특성을 추가하였으며, 세 번째 모형에서는 여기에 연도고정효과를 함께 고려하였다.

〈표 6-11〉 지자체 출산장려금이 유배우 합계출산율에 미친 효과: 더미변수 이용

## A. OLS

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
0~50만원	53.7205 (19.3101)	0.0054	125.0386 (20.5043)	<.0001	79.3152 (22.5972)	0.0005
50~100만원	109.3293 (23.2704)	<.0001	136.3530 (23.0879)	<.0001	105.0008 (26.3207)	<.0001
100~150만원	118.6559 (28.2281)	<.0001	117.4913 (27.8627)	<.0001	104.5110 (31.2808)	0.0008
150~200만원	115.3875 (33.1326)	0.0005	102.5940 (32.7164)	0.0017	111.1110 (35.7746)	0.0019
200~250만원	158.8726 (39.2714)	<.0001	139.0541 (38.5665)	0.0003	154.8308 (41.0834)	0.0002
250~300만원	159.8746 (42.1620)	0.0002	162.7762 (41.3693)	<.0001	158.0982 (42.8409)	0.0002
300~400만원	244.1697 (43.6731)	<.0001	224.2707 (42.7396)	<.0001	240.6063 (44.6212)	<.0001
400~500만원	160.5590 (108.4670)	0.1389	138.9635 (106.0446)	0.1902	188.8012 (101.8668)	0.0639
500~600만원	383.9318 (77.5547)	<.0001	334.0082 (75.9707)	<.0001	335.0628 (74.3052)	<.0001
600만 원 이상	487.1625 (99.2386)	<.0001	444.0143 (97.0703)	<.0001	465.3804 (93.7018)	<.0001
지자체 특성 및 여성 인구이동	No		Yes		Yes	
연도고정효과	No		No		Yes	
N	2542		2542		2542	
R-square	0.0371		0.0824		0.1853	
F-value	9.74	<.0001	16.22	<.0001	22.90	<.0001

## B. 패널고정효과모형

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
0~50만원	39.0926 (18.6207)	0.0359	151.1431 (21.4549)	<.0001	19.9882 (21.6349)	0.3556
50~100만원	31.8620 (24.8745)	0.2004	146.8043 (27.2335)	<.0001	-6.8838 (27.6271)	0.8033
100~150만원	-7.3510 (31.2025)	0.8138	114.6432 (33.2269)	0.0006	-35.1699 (33.3512)	0.2917
150~200만원	-33.1869 (37.8621)	0.3808	84.74099 (39.5788)	0.0324	-20.6315 (38.6368)	0.5934
200~250만원	81.1919 (43.5253)	0.0623	202.9035 (45.0914)	<.0001	103.0350 (43.8801)	0.0190
250~300만원	120.1251 (47.8095)	0.0121	244.5044 (49.0675)	<.0001	128.2959 (47.1978)	0.0066
300~400만원	151.1619 (57.1276)	0.0082	281.0030 (58.0081)	<.0001	178.3310 (55.2912)	0.0013
400~500만원	137.6985 (99.5905)	0.1669	252.6153 (98.5152)	0.0104	190.9980 (90.6884)	0.0353
500~600만원	176.1062 (132.4000)	0.1835	262.7213 (129.8000)	0.0431	113.0312 (119.3000)	0.3437
600만 원 이상	322.7083 (152.9000)	0.035	408.0371 (149.8000)	0.0065	323.3184 (136.6000)	0.018
지자체 특성 및 여성 인구이동	No		Yes		Yes	
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	6.70	<.0001	6.71	<.0001	8.13	<.0001

주: 괄호 안은 표준오차.

〈표 6-11〉은 OLS 및 패널고정효과모형 추정결과를 제시해준다. OLS 회귀분석결과는 대체로 출산지원금이 높아질수록 유배우 출산율이 높아지지만, 그 액수가 300만원 이상으로 높아질 때와 500만 원 이상으로 높아질 때 그 효과의 규모가 비연속적으

로 증가하는 양상을 보여준다. 이러한 비선형성은 패널고정효과모형 추정결과에서 더욱 뚜렷하게 드러난다. 연도고정효과를 통제하지 않는 경우, 출산지원금을 지급하기 시작할 때, 200만 원 이상으로 증가할 때, 그리고 600만 원 이상으로 증가할 때 유배우 출산율의 비연속적인 증가가 나타난다. 연도고정효과가 통제되는 경우, 출산지원금이 200만 원을 넘어야 유배우 출산율에 긍정적인 효과가 나타나는 것이 관찰된다. 그리고 장려금의 액수가 600만 원 이상으로 늘어날 때 유배우 출산율이 특히 가파르게 높아지는 것으로 나타난다. 이상의 결과는 현금지원의 규모가 월 20만 원 혹은 50만 원 이상이 되어야 출산에 대한 긍정적인 효과가 나타날 수 있다는 것을 시사한다.

〈표 6-12〉 지자체 출산장려금이 출생 순위별 유배우 출산율에 미친 영향: 더미변수

A. 첫째 자녀

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
0~50만원	-44.7134 (29.8244)	0.1340	4.8428 (29.4310)	0.8693	-1.3068 (25.9860)	0.9599
50~100만원	231.3088 (99.1397)	0.0197	260.5929 (96.6237)	0.0070	199.0316 (85.3339)	0.0198
100~150만원	79.6090 (75.9303)	0.2945	126.4726 (74.1297)	0.0881	146.2989 (65.5708)	0.0258
150~200만원	177.1853 (149.8000)	0.2371	240.5964 (146.0000)	0.0995	183.4905 (129.0000)	0.1549
200~250만원	-271.0630 (141.6000)	0.0556	-167.6250 (138.2000)	0.2254	-9.0333 (122.6000)	0.9413
250~300만원	-249.7570 (164.6000)	0.1292	-214.9290 (160.3000)	0.1801	-201.1300 (141.3000)	0.1547
300~400만원	237.6231 (346.1000)	0.4924	318.7074 (337.1000)	0.3445	103.6048 (296.6000)	0.7269
400~500만원	399.4607 (206.2000)	0.0528	439.8176 (201.6000)	0.0292	425.8730 (177.5000)	0.0165
500~600만원						
600만 원 이상						
지자체 특성 및 여성 인구이동	No		Yes		Yes	
연도고정효과	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	5.40	<.0001	5.86	<.0001	7.12	<.0001

## B. 둘째 자녀

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
0~50만원	22.9272 (8.3735)	0.0062	-8.7867 (8.9891)	0.3284	-1.6097 (8.9481)	0.8572
50~100만원	54.4293 (19.2031)	0.0046	20.5418 (19.1065)	0.2824	19.8026 (18.9189)	0.2953
100~150만원	5.2358 (13.7879)	0.7042	-25.7871 (13.8806)	0.0633	-23.4716 (14.0030)	0.0938
150~200만원	36.9255 (20.7536)	0.0753	-1.7152 (20.6798)	0.9339	-13.6341 (20.4367)	0.5048
200~250만원	43.2977 (22.6945)	0.0565	6.3061 (22.5271)	0.7796	-9.3802 (22.4447)	0.6760
250~300만원	99.3142 (25.5973)	0.0001	60.7972 (25.3713)	0.0166	46.4043 (25.3161)	0.0669
300~400만원	51.0920 (43.3813)	0.2390	11.1038 (42.6689)	0.7947	-17.7014 (41.7846)	0.6719
400~500만원	320.9774 (39.4130)	<.0001	267.3289 (38.9813)	<.0001	246.0148 (38.1279)	<.0001
500~600만원	167.2730 (49.2595)	0.0007	128.8930 (48.4560)	0.0079	131.4908 (47.2530)	0.0054
600만 원 이상	93.4947 (54.3499)	0.0855	56.1166 (53.3527)	0.2930	42.1048 (52.2251)	0.4202
지자체 특성 및 여성 인구이동 연도고정효과	No		Yes		Yes	
	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	10.27	<.0001	10.07	<.0001	8.45	<.0001

## C. 셋째 자녀

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
0~50만원	5.0672 (3.9254)	0.1969	-1.8988 (3.7510)	0.6128	1.5718 (3.6520)	0.6670
50~100만원	18.3749 (5.0808)	0.0003	4.1506 (4.9168)	0.3987	2.7429 (4.7827)	0.5664
100~150만원	4.1114 (3.7267)	0.2700	-5.7169 (3.5934)	0.1118	-2.9706 (3.5829)	0.4071
150~200만원	20.3201 (5.6648)	0.0003	1.0530 (5.4965)	0.8481	-1.3849 (5.3562)	0.7960
200~250만원	17.6919 (4.5531)	0.0001	6.9596 (4.3819)	0.1124	4.0223 (4.3119)	0.3510
250~300만원	15.8918 (6.7517)	0.0187	0.3939 (6.4748)	0.9515	-3.7956 (6.3393)	0.5494
300~400만원	28.4950 (4.4296)	<.0001	15.5111 (4.2748)	0.0003	7.5895 (4.2397)	0.0736
400~500만원	15.8668 (4.3938)	0.0003	0.6088 (4.2668)	0.8866	-4.0019 (4.2157)	0.3426
500~600만원	31.1509 (4.9266)	<.0001	18.1599 (4.7515)	0.0001	11.4970 (4.6518)	0.0135
600만 원 이상	37.2079 (3.6932)	<.0001	21.6246 (3.6707)	<.0001	12.9489 (3.6669)	0.0004
지자체 특성 및 여성 인구이동 연도고정효과	No		Yes		Yes	
	No		No		Yes	
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	4.33	<.0001	5.84	<.0001	4.10	<.0001

〈표 6-12〉는 출생순위별 유배우 출산율을 이용하여 유사한 패널고정효과모형을 추정된 결과를 보여준다. 출산지원금 변수는 각 출생순위별 장려금 액수를 이용하여 생성하였다. 첫 자녀의 경우 500만 원 넘는 장려금을 지급한 사례가 없기 때문에 500만 원을 넘는 범주에 대한 변수들을 제외하였다. 출생순위별로 나타나는 가장 두드러진 차이는 첫 자녀 출산의 경우 비교적 작은 액수의 출산지원금에 대해서도 민감하게 반응한다는 것이다. 즉 출산지원금이 50만 원을 넘어가면 유배우 여성의 첫 자녀 출산율이 크게 높아지는 것으로 나타난다. 그리고 출산지원금이 400만 원 이상이 되면 유배우 여성 첫 자녀 출산율이 다시 비연속적으로 증가한다. 반면 둘째 자녀 유배우 출산율은 출산지원금이 적어도 250만 원이 넘어야 유의하게 증가하고, 400만 원이 넘을 때 다시금 비연속적으로 증가하는 패턴을 보인다. 셋째 이상 자녀 유배우 출산율은 출산지원금이 300만 원 이상이 될 때 유의하게 증가하고, 500만 원을 넘을 때 다시 높아지는 양상을 보인다.

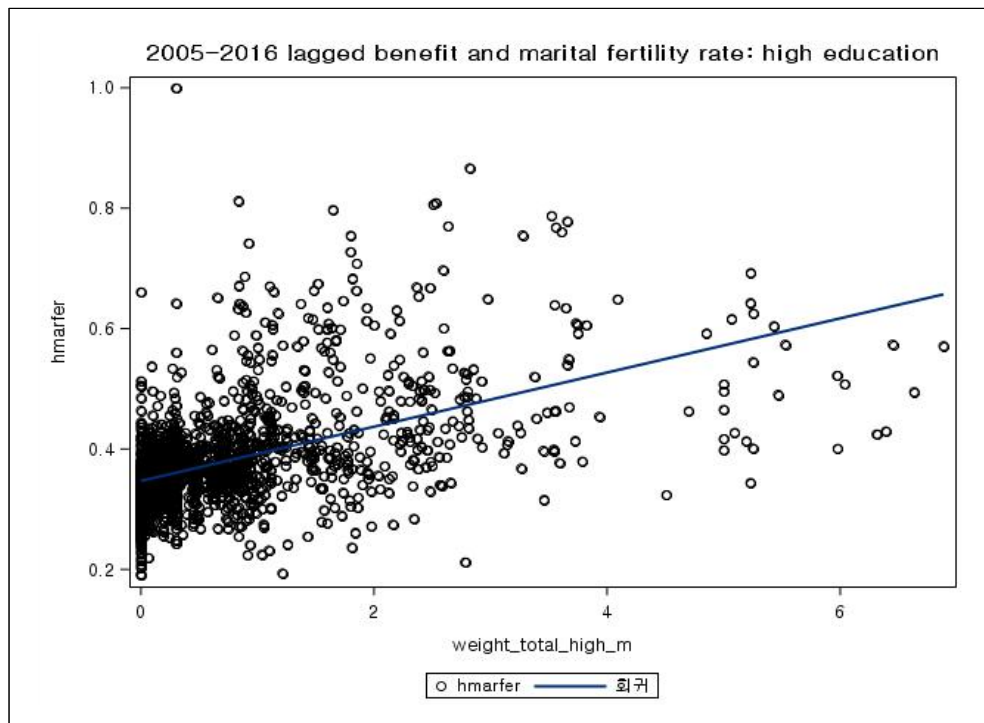
이상의 결과는 위에서 살펴본 기본모형 회귀분석 결과를 해석하는데 유용한 단서를 제공해준다. 분석 대상이 되는 기간 동안 거의 42%에 달하는 지자체는 평균적으로 50만원 미만의 출산지원금을 지급하였다. 표본의 약 4분의 1에 해당하는 연도·지자체에서만 100만 원이 넘는 출산지원금을 지급되었다. 출산지원금이 200만 원 이상이 될 때 유배우 출산율이 본격적으로 높아진다는 결과를 고려하건대, 기본모형에서 추정된 출산지원금 효과의 규모가 비교적 작은 이유는 대부분의 시군구에서 매우 적은 액수의 출산지원금을 지급하기 때문인 것으로 사료된다. 또한 첫 자녀 출산에 있어서 출산지원금의 효과가 가장 크게 나타나는 이유는 첫 자녀 출산율만 비교적 적은 액수의 출산지원금 지급에 대해 민감하게 반응하기 때문인 것으로 풀이된다.

## 제5절 출산지원금 효과의 이질성 분석

### 1. 학력 및 연령별 차이

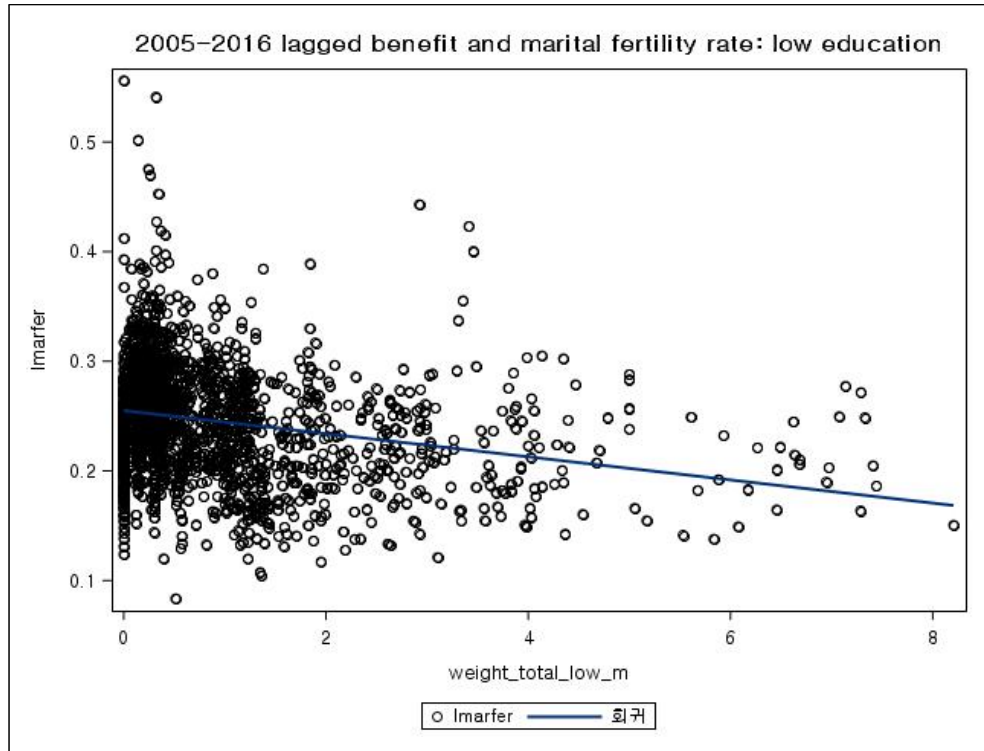
지자체 출산지원금이 고학력(대학교육 이상의 학력) 여성과 저학력(고등학교 졸업 이하의 학력) 여성의 출산에 상이한 영향을 미치는 지를 분석하였다. [그림 6-9]와 [그림 6-10] 학력별로 출산지원금과 유배우 합계출산율 간의 관계를 보여준다. 고학력 유배우 여성의 경우 출산지원금과 출산율 간에 강한 정의 관계가 나타나는 반면, 저학력 유배우 여성의 경우에는 뚜렷한 음의 관계가 발견된다. 이는 학력에 따라 지자체 출산지원금의 효과가 상이하다는 것을 시사한다.

[그림 6-9] 지자체 출산장려금과 고학력 유배우 합계출산율





[그림 6-10] 지자체 출산장려금과 저학력 유배우 합계출산율



〈표 6-13〉은 학력별로 지자체 출산지원금이 유배우 합계출산율에 미친 효과에 대한 패널고정효과모형을 추정한 결과를 보고해준다. 각 시군구별 특성과 관찰되지 않는 고정효과가 통제되는 경우 고학력 및 저학력 여성 모두에 대해 출산지원금이 유배우 합계출산율을 유의하게 높이는 것으로 나타난다. 그러나 고학력 유배우 출산율에 대한 효과는 저학력 유배우 출산율에 대한 효과에 비해 약 세 배 정도 큰 것으로 추정되었다. 즉 그림의 결과가 보여주는 것처럼 출산지원금이 학력에 따라 반대 방향의 효과를 미치는 것은 아니지만, 고학력 유배우 여성의 출산율이 저학력 유배우 여성의 출산율에 비해 더 큰 영향을 받는다는 것을 알 수 있다.

〈표 6-13〉 지자체 출산장려금이 유배우 합계출산율에 미친 효과: 학력별 분석

변수	(1) 전체		(2) 고학력		(3) 저학력	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	1827.27 (96.3341)	<.0001	325.0963 (17.7904)	<.0001	133.4557 (13.5564)	<.0001
출산장려금(백만원)	66.2395 (13.5926)	<.0001	15.0338 (2.6712)	<.0001	5.4206 (1.6312)	0.0009
보육시설 수(천명당)	-6.8044 (3.1864)	0.0329	3.4782 (0.5882)	<.0001	0.1901 (0.4483)	0.6716
복지예산비율(%)	-3.1888 (1.2827)	0.0130	1.7260 (0.2369)	<.0001	1.6123 (0.1805)	<.0001
1인 지방세액(백만원)	-45.5757 (23.0051)	0.0478	7.7398 (4.2495)	0.0687	-8.0416 (3.2371)	0.0131
가임기여성 순이동률	124.0357 (104.4)	0.2350	116.1478 (19.2841)	<.0001	7.9902 (14.6744)	0.5862
시군구 수/연도 수	212/11		212/11		212/11	
고정효과 F-test	6.22	<.0001	14.96	<.0001	6.91	<.0001

〈표 6-14〉는 지자체 출산지원금이 세 연령층(25-29세, 30-34세, 35-39세) 유배우 출산율에 미친 효과에 대한 패널고정효과모형 추정결과를 제시한다. 이 분석에는 유배우 합계출산율이 아닌 각 연령별 유배우 출산율이 이용되었다. 회귀분석결과는 출산지원금이 유배우 출산율에 미치는 긍정적인 효과는 연령이 높아질수록 강화된다는 것을 보여준다. 상대적으로 젊은 20대 후반 유배우 여성의 경우 출산지원금은 출산율을 오히려 낮추는 것으로 추정되었다. 30대 초반 유배우 여성에게서는 출산지원금이 출산율에 미치는 효과가 유의한 양수로 전환되지만 그 효과의 크기(18.1)상대적으로 작다. 반면 30대 후반 유배우 여성의 경우 출산지원금이 출산율에 미치는 효과의 규모가 30대 초반 유배우 여성에게서 추정된 것에 비해 3배가량 큰 것으로 나타났다(55.2).

〈표 6-14〉 지자체 출산장려금이 유배우 합계출산율에 미친 효과: 연령별 분석

변수	(1) 25~29세		(2) 30~34세		(3) 35~39세	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	952.8600 (53.7739)	<.0001	810.9197 (50.8480)	<.0001	592.8560 (48.9633)	<.0001
출산장려금(백만원)	-29.6971 (8.5308)	0.0005	18.0595 (6.0086)	0.0027	55.1947 (7.7676)	<.0001
보육시설 수(천명당)	12.4430 (1.8556)	<.0001	-5.4636 (1.7610)	0.0019	5.5419 (1.6896)	0.0011
복지예산비율(%)	-2.3268 (0.7960)	0.0035	-3.6236 (0.7528)	<.0001	-0.4012 (0.7248)	0.5800
1인 지방세액(백만원)	-66.8254 (13.2055)	<.0001	-56.5281 (12.4640)	<.0001	20.3582 (12.0242)	0.9060
가임기여성 순이동률	122.5653 (54.4746)	0.0245	61.3621 (51.5127)	0.2337	167.1611 (49.6013)	0.0008
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	7.04	<.0001	5.23	<.0001	5.98	<.0001

이상의 결과는 학력이 높을수록, 연령이 높을수록 출산지원금이 유배우 출산율에 미치는 긍정적인 효과가 강화된다는 것을 보여준다. 연령과 학력 간의 잠재적인 상관관계를 고려하기 위해 유사한 분석을 교육수준 및 연령별로 수행하였다. 〈표 6-15〉은 고학력 및 저학력의 25~29세, 30~34세, 35~39세 유배우 여성 출산율에 대한 패널고정효과모형 추정 결과를 보고해준다. 이 회귀분석에도 연령별 유배우 출산율이 종속변수로 이용되었다. 결과는 동일 학력 내에서는 연령이 높을수록, 동일 연령 내에서는 학력이 높을수록 출산지원금의 효과가 더 강하게 추정된다는 것을 보여준다. 추정계수의 규모로 볼 때 출산지원금의 효과가 가장 큰 집단은 고학력의 30대 초반 유배우 여성이고(12.8), 저학력의 30대 초반 유배우 여성(3.5)이 그 뒤를 이었다. 30대 후반의 고학력 유배우 여성과 저학력 유배우 여성에게서도 비교적 작지만 유의하게 긍정적인 효과가 발견되었다. 반면 20대 후반 고학력 유배우 여성에게서는 유의하지 않은 정의 효과가 나타났고, 같은 연령대 저학력 유배우 여성에게서는 유의하지 않은 음의 효과가 관찰되었다.

〈표 6-15〉 지자체 출산장려금이 유배우 합계출산율에 미친 효과: 교육수준 및 연령별 분석

## A. 고학력

변수	(1) 25-29세		(2) 30-34세		(3) 35-39세	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	325.7091 (23.4230)	<.0001	137.2385 (11.1889)	<.0001	44.8149 (4.8293)	<.0001
출산장려금(백만원)	5.0007 (4.4199)	0.2581	12.7968 (1.5736)	<.0001	1.1779 (0.4548)	0.0097
보육시설 수(천명당)	-0.7111 (0.7640)	0.3522	3.3456 (0.3688)	<.0001	1.6746 (0.1591)	<.0001
복지예산비율(%)	0.0192 (0.3114)	0.9508	0.9090 (0.1490)	<.0001	0.8113 (0.0643)	<.0001
1인 지방세액(백만원)	7.2511 (5.5902)	0.1948	7.6923 (2.6704)	0.0040	6.3980 (1.1520)	<.0001
가임기여성 순이동률	94.8441 (25.2318)	0.0002	62.2395 (12.0928)	<.0001	24.9020 (5.2125)	<.0001
시군구 수/연도 수	212/11		212/11		212/11	
고정효과 F-test	8.28	<.0001	13.85	<.0001	10.35	<.0001

## B. 저학력

변수	(4) 25-29세		(2) 30-34세		(3) 35-39세	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	133.9863 (19.4705)	<.0001	54.6166 (8.0388)	<.0001	6.8755 (3.4919)	0.0491
출산장려금(백만원)	-1.8583 (2.4739)	0.4527	3.5263 (0.8266)	<.0001	0.7253 (0.2758)	0.0086
보육시설 수(천명당)	-1.6428 (0.6392)	0.0103	1.5536 (0.2647)	<.0001	1.0400 (0.1149)	<.0001
복지예산비율(%)	-0.5989 (0.2592)	0.0210	1.2683 (0.1070)	<.0001	0.7407 (0.0465)	<.0001
1인 지방세액(백만원)	-24.9511 (4.6521)	<.0001	1.3920 (1.9181)	0.4681	4.3116 (0.8328)	<.0001
가임기여성 순이동률	-34.7266 (21.0027)	0.0984	21.4488 (8.6746)	0.0135	12.2887 (3.7598)	0.0011
시군구 수/연도 수	212/11		212/11		212/11	
고정효과 F-test	6.21	<.0001	5.68	<.0001	5.77	<.0001

## 2. 소득분위별 차이

제3.4절에서 설명한 바와 같이 출산지원금이 소득분위별 출산율에 미친 효과를 분석하기 위하여 건강보험 맞춤형 자료를 이용하였다. 일부 마이크로 자료를 이용하면 소득수준별 출산율을 추정할 수 있지만 시군구별, 연령별로 소득수준별 출산율을 추정할 수 있게 해주는 자료는 현재로서는 건강보험 자료가 유일하다. 이 자료는 2002년부터 2017년까지 거의 전 인구를 포괄하는 건강보험 가입자 및 피부양자와 의료수급권에 대한 소득분위 정보와 의료이용에 관한 정보를 제공해준다. 이 연구에서는 건강보험자료의 가입자격 및 소득분위에 관한 정보를 이용하여 전체 가입자들을 의료수급권자, 직장가입자 소득5분위, 지역가입자 소득5분위 등 모두 11개의 가입자격·소득분위 집단으로 구분하였다. 또한 건강보험 청구데이터를 이용하여 분만(청구코드 O80-O84)을 위해 병원을 찾은 여성들을 식별하였다.

애초 가임기 전 여성을 대상으로 한 분석을 계획했으나 데이터 규모에 대한 건보공단 내부적인 규제로 인해 우선적으로 29세에서 36세까지의 여성만을 분석에서 고려하였다. 이러한 표본선택의 근거는 분석 기간(2005년~2017년) 동안 연령별 유배우 비율과 유배우 출산율을 고려할 때 이 연령이 가장 핵심적인 가임연령이라는 점이다. 각 시군구, 11개 가입자격·소득집단, 각 연령에 해당하는 여성인구와 분만여성인구를 계산하고, 이를 이용하여 연령별 출산율을 이용하였다. 이하의 분석에는 각 집단별 여성 1000명 당 출생아 수를 출산율의 지표로 이용하였다. 유배우 출산율이 아닌 연령별 전체여성 출산율을 이용하기 때문에 각 시군구의 25~29세, 30~34세, 35~39세 여성인구 유배우 비율을 회귀분석에 추가로 고려하였다. 각 시군구의 소득분위별 유배우 비율을 이용하는 것이 바람직하지만 이는 현재 가용한 자료를 가지고 추정할 수 없다. 가임기 여성 중 일부 연령의 여성만 표본에 포함되었고, 유배우 출산율이 아닌 연령별 전체여성 출산율이 이용되었다는 점에서 아래에 소개할 소득분위별 분석결과는 일정한 한계를 가지며, 앞선 분석결과와 동일선상에서 비교하기는 어렵다는 점을 밝혀둔다.

〈표 6-16〉 건강보험 수급유형 별 회귀분석 결과

## A. 의료수급자

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	10.7917 (6.8834)	0.1171	25.8865 (11.7658)	0.0279	-17.3509 (15.5838)	0.2657
출산장려금(백만원)	2.0753 (0.8363)	0.0132	1.3022 (0.9558)	0.1732	1.4528 (0.9674)	0.1333
25~29세 유배우 비율			-14.7103 (10.2858)	0.1528	-0.3606 (10.8027)	0.9734
30~34세 유배우 비율			13.6895 (15.2968)	0.3709	30.0201 (15.7220)	0.0563
35~39세 유배우 비율			-24.8457 (18.7898)	0.1862	-6.3726 (19.4062)	0.7427
보육시설 수(천명당)					0.8930 (0.2810)	0.0015
복지예산비율(%)					0.1644 (0.1148)	0.1523
1인 지방세액(백만원)					1.9104 (1.7535)	0.2761
가임기여성 순이동률					-1.4267 (7.1988)	0.8429
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	1.61	<.0001	1.62	<.0001	1.57	<.0001

## B. 직장가입자

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	82.7986 (4.5975)	<.0001	49.0876 (7.7652)	<.0001	63.0757 (10.0667)	<.0001
출산장려금(백만원)	2.1023 (0.5586)	0.0002	2.8622 (0.6307)	<.0001	2.3514 (0.6284)	0.0002
25~29세 유배우 비율			-40.1491 (6.7988)	<.0001	-40.4172 (7.0200)	<.0001
30~34세 유배우 비율			28.1795 (10.0931)	0.0053	25.1972 (10.1913)	0.0135
35~39세 유배우 비율			34.8254 (12.4209)	0.0051	22.8494 (12.6236)	0.0704
보육시설 수(천명당)					0.8043 (0.1823)	<.0001
복지예산비율(%)					-0.3015 (0.0745)	<.0001
1인 지방세액(백만원)					-8.2656 (1.1410)	<.0001
가임기여성 순이동률					20.4043 (4.6803)	<.0001
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	4.48	<.0001	3.83	<.0001	4.11	<.0001

## C. 지역가입자

변수	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
절편	60.0056 (3.8602)	<.0001	48.1360 (6.5543)	<.0001	67.7041 (8.5375)	<.0001
출산장려금(백만원)	2.7367 (0.4690)	<.0001	2.3542 (0.5324)	<.0001	1.9978 (0.5329)	0.0002
25~29세 유배우 비율			-26.1901 (5.7386)	<.0001	-29.6424 (5.9536)	<.0001
30~34세 유배우 비율			1.8903 (8.5192)	0.8244	-3.7162 (8.6431)	0.6673
35~39세 유배우 비율			25.7001 (10.4840)	0.0143	12.9400 (10.706)	0.2269
보육시설 수(천명당)					0.3540 (0.1546)	0.0222
복지예산비율(%)					-0.2431 (0.0632)	0.0001
1인 지방세액(백만원)					-6.3542 (0.9676)	<.0001
가임기여성 순이동률					13.4117 (3.9693)	0.0007
시군구 수/연도 수	212/12		212/12		212/12	
고정효과 F-test	4.30	<.0001	3.49	<.0001	3.33	<.0001

〈표 6-16〉은 가입자격별로 29~36세 여성을 구분한 후 각 그룹의 출산율을 이용하여 수행한 회귀분석결과를 보여준다. 첫 번째 모형에는 지자체 출산지원금만을 포함하였고, 두 번째 모형에서는 시군구의 연령별 여성인구 유배우 비율을 추가했으며, 세 번째 모형에서는 각 지자체의 특성에 관한 변수들을 통제하였다. 결과는 지자체 출산지원금이 29~36세 직장가입자 및 지역가입자(피부양자 포함) 여성 출산율을 유의하게 높였음을 보여준다. 유배우 비율을 통제한 모형을 고려하는 경우 출산지원금의 긍정적인 효과가 지역가입자(2.0~2.4)에 비해 직장가입자(2.4~2.9)에게서 약간 더 큰 것으로 나타났다. 의료수급자의 경우 유배우 비율을 통제하지 않은 경우(모형 1)에만 출산지원금의 효과가 유의하게 추정되었다. 그러나 유배우 비율이 모형에 추가되는 경우 의료수급자의 출산율에 미친 효과는 규모도 상대적으로 작고 10% 수준에서 유의하지 않은 것으로 나타난다.

〈표 6-17〉 건강보험 수급유형 및 소득분위별 회귀분석 결과 (출산장려금 추정계수)

소득분위	(1)		(2)		(3)	
	추정계수	P 값	추정계수	P 값	추정계수	P 값
A. 직장가입자						
소득 1분위	3.1307 (0.6364)	<.0001	4.1087 (0.7193)	<.0001	3.7933 (0.7244)	<.0001
소득 2분위	-3.6491 (0.7227)	<.0001	0.6611 (0.8039)	0.4109	0.1965 (0.8011)	0.8063
소득 3분위	-1.8538 (0.8339)	0.0263	2.5566 (0.9273)	0.0059	2.0510 (0.9290)	0.0274
소득 4분위	6.9356 (0.8643)	<.0001	3.7200 (0.9753)	0.0001	2.8988 (0.9788)	0.0031
소득 5분위	2.8006 (1.0408)	0.0072	-0.2309 (1.1795)	0.8448	-0.1362 (1.1919)	0.9090
B. 지역가입자						
소득 1분위	0.3523 (0.7739)	0.6490	3.3736 (0.8741)	0.0001	2.9620 (0.8820)	0.0008
소득 2분위	1.8846 (0.8587)	0.0283	1.9961 (0.9971)	0.0412	1.5873 (0.9842)	0.1069
소득 3분위	4.3362 (0.7979)	<.0001	2.7583 (0.9050)	0.0023	2.3834 (0.9145)	0.0092
소득 4분위	3.6159 (0.7778)	<.0001	1.1055 (0.8809)	0.2096	0.7478 (0.8875)	0.3996
소득 5분위	2.9375 (0.8436)	0.0005	2.3177 (0.9622)	0.0161	2.2163 (0.9748)	0.0231

〈표 6-17〉은 직장가입자 및 지역가입자 각각에 대한 소득분위별 회귀분석 결과를 요약해준다. 표에는 각 모형 및 집단에 대한 출산지원금 추정계수만을 보고하였다. 다른 변수들을 고려하지 않는 경우(모형 1) 출산지원금의 효과는 직장가입자 4분위(6.9)와 지역가입자 3분위(4.3)에서 가장 큰 것으로 추정되었다. 반면 유배우 비율을 통제하는 경우 약간 다른 결과가 도출되었다. 즉 출산지원금의 효과가 직장가입자의 경우 1분위와 3~4분위에서, 지역가입자의 경우 1, 3, 5분위에서 비교적 강하게 나타난다. 반면 직장가입자 5분위의 경우 유배우 비율이 통제되는 경우 추정계수가 유의하지 않은 음수로 변화하였다.

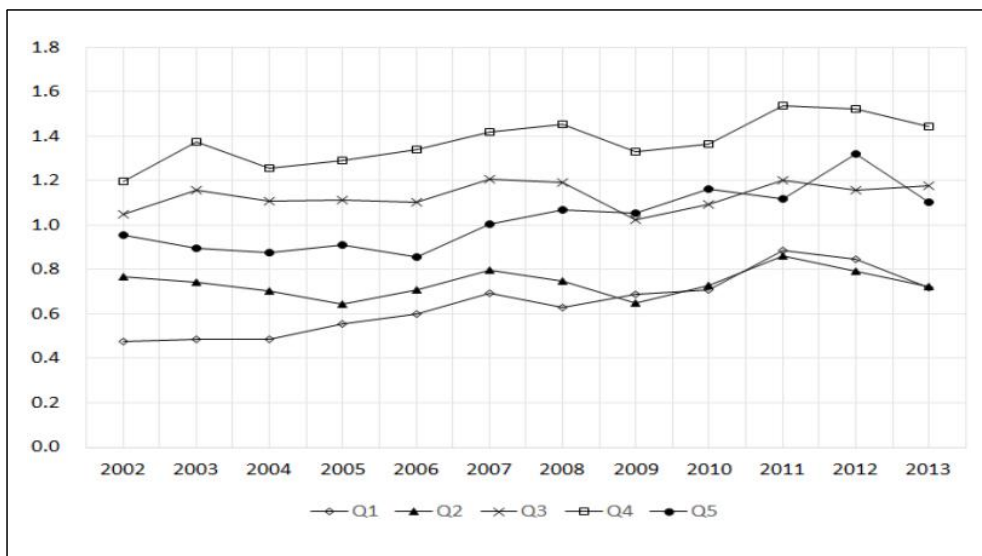
이상의 결과를 해석하기 전에 유배우 비율을 회귀분석에 추가로 고려하는 경우 왜 결과가 바뀌는 지에 대해 논의할 필요가 있겠다. 시군구별 유배우 비율을 회귀분석에 추가하는 것은 완전하지는 않지만 결혼여부의 변이를 통제함으로써 최대한 유배우 출산율에 미친 효과에 근접한 결과를 얻기 위한 것이다. 따라서 위의 결과에 따르면 소득



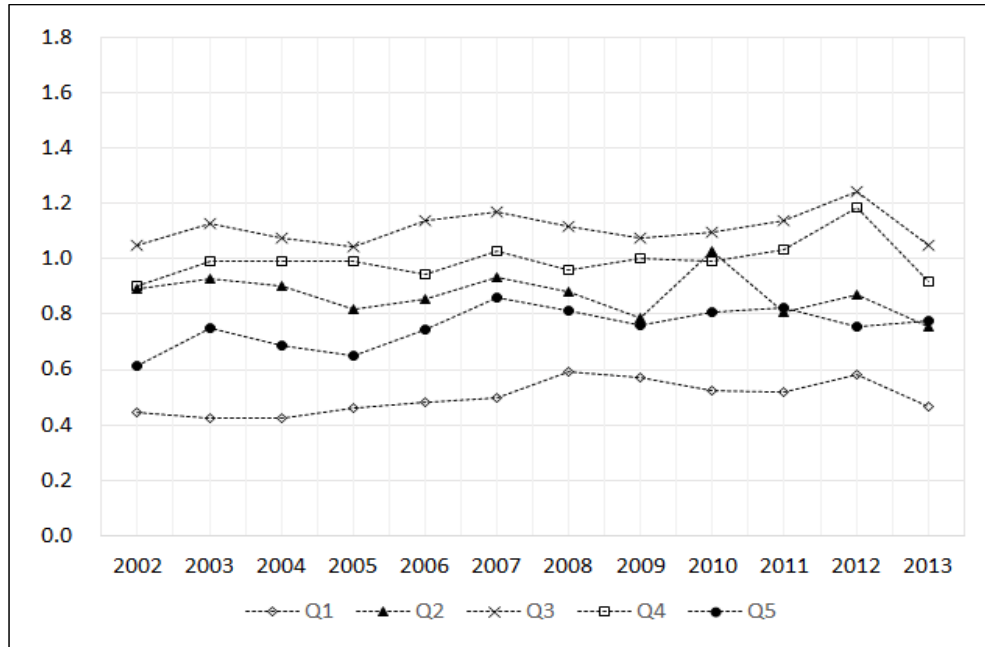
1분위 여성의 경우 전체 출산율보다는 유배우 출산율이 출산지원금에 의해 훨씬 더 강한 영향을 받았을 가능성을 시사한다. 반면 직장가입자 5분위 여성의 경우 출산지원금이 유배우 출산율에 긍정적인 영향을 미치지 않았을 가능성이 있다.

이러한 현상의 원인이 확실하지 않지만 다음과 같은 가설을 제기할 수 있겠다. 우리나라에서 사회경제적 지위와 비혼의 확률이 반비례한다는 것은 널리 받아들여지고 있는 사실이다. 따라서 소득 1분위 여성의 유배우 비율은 다른 분위에 비해 낮을 가능성이 높다. 이는 하위소득계층의 합계출산율이 매우 낮다는데서 잘 드러난다. [그림 6-11]과 [그림 6-12]는 2002년~2013년 건강보험자료를 이용하여 직장가입자와 지역가입자의 소득분위별 출산율을 추정한 결과를 보여준다. 그림의 결과는 가입자격과 관계없이 소득 1분위의 출산율이 매우 낮다는 것을 알려준다. 그리고 이는 상당 부분 소득 1분위 여성의 유배우 비율이 낮기 때문인 것으로 풀이된다. 경제적인 여건이 나빠질수록 가족관계에 대한 선호가 강한 사람들이 선택적으로 결혼을 한다는 연구결과를 고려하건대(Hill 2015), 소득 1분위 유배우 여성들은 자녀에 대한 선호가 상대적으로 높을 개연성이 있다. 이러한 정황증거를 고려할 때 소득 1분위 여성들의 출산율이 출산지원금에 강한 영향을 받은 것은 어느 정도 이러한 이 그룹 유배우 여성들의 선택성을 반영하는 것으로 보인다.

[그림 6-11] 직장가입자 및 피부양자 소득분위별 합계출산율



[그림 6-12] 지역가입자 및 피부양자 소득분위별 합계출산율



의료수급자에 대한 결과를 포함하여 소득분위별 분석 결과를 종합적으로 해석하면 다음과 같다. 출산지원금이 출산율에 미치는 효과는 경제적인 여건이 어느 정도 안정적인 중상위 소득계층 여성에게 보다 강하게 나타났다. 또한 자녀에 대한 선호가 상대적으로 강할 것으로 추측되는 소득 최하위 유배우 여성의 출산율에도 강한 긍정적 효과를 미친 것으로 추정되었다. 반면 소득 최상위 직장가입자 및 피부양자 여성과 소득 차하위 여성의 출산율에는 유의한 긍정적 효과를 미치지 못한 것으로 나타났다.

## 제6절 소결 및 정책적 시사점

### 1. 분석결과의 요약

이 연구는 우리나라 지방자치단체 출산지원금이 출산에 미친 효과를 분석함으로써 아동수당을 포함한 자녀에 대한 현금지원정책의 기대 효과와 개선 방안에 대한 시사점을 얻고자 시도하였다. 이 보고서에서 수행된 연구는 유배우 출산율을 이용하고, 출생 순위·연령·교육수준·소득분위별 이질성을 분석했으며, 가임기 여성인구의 지리적 이동의 효과를 명시적 고려했다는 점에서 선행연구들과 차별되며, 아동수당의 효과를 예측하는데 좀 더 풍부한 시사점을 제공해줄 것으로 기대한다.

2005년~2017년 시군구별 자료를 이용한 패널고정효과모형 추정결과는 지자체 출산지원금 100만원 증가가 유배우 1000명 당 출생아 수를 약 42명~60명 증가시킨다는 것을 보여준다. 이를 합계출산율에 대한 효과로 환산하면 0.026~0.030(혹은 2.5~3.6%) 증가하는 규모로서, 2010년까지의 자료를 이용한 선행연구의 결과와 대체로 부합된다. 전반적인 결과는 출산지원금의 효과가 합계출산율보다는 유배우 출산율 증가에 더 뚜렷하게 나타난다는 것을 보여준다.

출산지원금이 유배우 여성의 출생순위별 출산율에 미친 효과를 추정한 결과는 출생 순위가 내려갈수록 출산지원금 효과의 크기가 감소한다는 것을 보여준다. 추정결과에 따르면 첫째 자녀에 대한 출산지원금이 100만 원 증가할 때 자녀가 없는 유배우 여성 1000명이 낳을 것으로 기대되는 자녀의 수가 64~66명 증가할 것으로 기대된다. 반면 둘째 자녀에 대한 효과는 12~19명, 셋째 이상 자녀에 대한 효과는 0.85~2.1명으로 그 크기가 점차 감소하는 것으로 나타났다.

지자체 간 출산지원금 규모의 차이는 일부 가임기 여성들에게 타 시군구로 이주할 유인을 제공하는 것으로 파악되었다. 출산지원금의 증가는 25~39세 여성인구 순 유입률을 유의하게 높이고, 이는 해당 지자체의 출산율을 높이는 요인으로 작용하였다. 그러나 출산지원금이 합계출산율이나 유배우 출산율에 미치는 긍정적인 효과가 가임기 여성의 지리적 이동에 의해 초래되었다고 보기는 어렵다. 가임기 여성 순유입률을 통제하더라도 출산지원금이 유배우 출산율은 높이는 효과는 사라지지 않는다. 가임기 여성의 지자체 간 이동은 출산지원금이 출산율을 높이는 효과의 최대 10% 정도만을 설

명하는 것으로 추정되었다.

출산지원금의 규모를 범주형 변수로 전환하여 이용한 회귀분석 결과는 출산지원금의 효과가 비연속적으로 증가한다는 것을 보여준다. 즉 출산지원금이 200만 원을 넘어야 유배우 출산율에 긍정적인 효과가 나타나는 것이 관찰되며, 장려금의 액수가 600만 원 이상으로 늘어날 때 유배우 출산율이 특히 가파르게 높아지는 것으로 나타난다. 출생순위별 분석결과는 첫 자녀 출산만 비교적 작은 액수의 출산지원금에도 비교적 민감하게 반응한다는 것을 보여준다. 즉 출산지원금이 50만 원을 넘어가면 유배우 여성의 첫 자녀 출산율이 크게 높아지는 것으로 나타난다. 반면 둘째 자녀 유배우 출산율은 출산지원금이 적어도 250만 원이 넘어야 유의하게 증가하고, 셋째 이상 자녀 유배우 출산율은 출산지원금이 300만 원 이상이 될 때 유의하게 증가하는 양상을 보인다.

학력별 분석과 연령별 분석의 결과는 학력이 높을수록, 연령이 높을수록 출산지원금이 유배우 출산율에 미치는 긍정적인 효과가 강화된다는 것을 보여준다. 연령과 학력을 함께 고려하여 분석하는 경우 동일학력 내에서는 연령이 높을수록, 동일 연령 내에서는 학력이 높을수록 출산지원금의 효과가 더 강하게 나타난다. 추정계수의 규모로 볼 때 출산지원금의 효과가 가장 큰 집단은 고학력의 30대 초반 유배우 여성이고, 저학력의 30대 초반 유배우 여성이 그 뒤를 이었다. 30대 후반의 고학력 유배우 여성과 저학력 유배우 여성에게서도 비교적 작지만 유의하게 긍정적인 효과가 발견되었다. 반면 20대 후반 여성의 경우 고학력과 저학력 유배우 여성 모두 출산지원금에 유의한 영향을 받지 않았다.

건강보험 자료를 이용한 소득분위별 분석결과는 출산지원금이 경제적인 여건이 어느 정도 안정적인 중상위 소득계층의 출산율에 강한 긍정적 효과를 미쳤다는 것을 보여준다. 또한 자녀에 대한 선호가 상대적으로 강할 것으로 추측되는 소득 최하위 유배우 여성의 출산율도 출산지원금에 강한 영향을 받은 것으로 추정된다. 반면 출산지원금이 차하위 소득계층과 최상위 소득 직장가입자(피부양자 포함) 여성의 출산율에는 유의한 긍정적 효과를 미치지 못한 것으로 나타났다.

## 2. 아동수당의 기대효과에 대한 시사점

이 연구의 분석결과는 지차체 출산지원금이 출산율, 특히 유배우 출산율에 대해 크

지는 않지만 유의하게 긍정적인 효과를 미쳤다는 것을 보여준다. 출산장려정책으로서의 현금지원의 효과를 둘러싼 회의적인 견해는 엄청난 자녀 양육비용에 비교할 때 매우 적은 액수의 현금지원이 부모들의 행위변화를 초래하기는 어렵다는 점을 지적한다. 이 연구의 분석 결과는 왜 그럼에도 불구하고 출산지원금이 출산율은 높인다는 실증적인 결과가 발견되는지에 대한 설명을 제기해준다. 그것은 출산지원금의 효과가 주로 출산의 경계에 서있는 사람들에게서 나타난다는 것이다. 즉 출산지원금은 그 지원이 없었더라도 자녀를 가질 것을 심각하게 고려했을 사람들의 행위변화에 영향을 미쳤을 가능성이 높다. 몇 가지 정황적인 증거를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 출산지원금은 합계출산율보다 유배우 출산율에 더 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 결혼한 여성은 무배우 여성에 비해 자녀에 대한 선호가 더 높을 가능성이 높고, 또한 자녀를 갖고자 할 때 배우자를 찾아야 할 필요가 없다는 점에서 무배우 여성에 비해 출산의 경계에 근접해 있다고 할 수 있다. 둘째, 출산지원금의 효과는 첫째 자녀 출산 결정에 가장 강한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 대부분의 결혼한 부부가 첫째 자녀를 갖는다는 점에서 자녀를 갖지 않은 무배우 여성은 한 자녀 혹은 다자녀 여성에 비해 출산의 경계에 가깝게 있다고 볼 수 있다. 셋째, 출산지원금은 여성의 연령이 높아질수록 출산율에 강한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연령이 높아질수록 임신과 출산이 더 어려워지기 때문에 자녀를 갖고자 하는 의사가 있는 경우 출산을 늦추는 것이 부담스러울 수 있다. 이런 점에서 자녀수를 포함한 다른 조건이 동일할 경우 연령이 높아질수록 출산의 경계에 가깝게 있을 가능성이 높다.

마지막으로, 저학력 여성보다는 고학력 여성에게서, 또한 소득 중상위 계층 여성에게서 출산지원금의 효과가 강하게 나타났다. 일반적으로 소득 3분위 내지 4분위 여성의 출산율이 가장 높은 점을 감안할 때, 안정적인 경제력이 출산결정의 중요한 전제조건이라고 할 수 있다. 이렇게 볼 때 중상위 소득계층 여성들은 출산의 경계에 보다 가깝게 있는 사람들일 가능성이 높다. 이 설명과 부합되지 않는 결과는 소득 최하위 여성들의 출산율이 출산지원금에 의해 긍정적인 영향을 받았다는 것이다. 5.2절에서 설명했듯이 몇 가지 정황적인 증거를 고려하건대 이는 소득 1분위 유배우 여성들의 자녀에 대한 선호가 상대적으로 강하기 때문에 나타난 결과일 수 있다.

그렇다면 왜 출산지원금이 출산율에 미친 효과의 규모가 그리 크지 않았던 것일까? 그것은 출산지원금의 지급액수가 적어서 이것에 의해 영향을 받을 수 있는 (즉 출산지

원금 지급으로 인해 “경계” 밖으로 움직일 수 있었던) 여성의 수가 그리 많지 않았기 때문이었을 것으로 추정된다. 본문에서 밝힌 바와 같이 분석대상이 되는 기간 동안 거의 42%에 달하는 지자체는 평균적으로 50만원 미만의 출산지원금을 지급하였다. 표본의 약 4분의 1에 해당하는 연도·지자체에서만 100만 원이 넘는 출산지원금이 지급되었다. 그런데 분석결과는 출산지원금이 200만 원 이상이 될 때 유배우 출산율이 본격적으로 높아진다는 것을 보여준다. 따라서 일부 시군구를 제외하고는 출산의 경계에 아주 근접해 있었던 여성들의 출산결정만 장려금 지급에 의해 영향을 받았을 것으로 짐작된다.

만약 지자체 출산지원금이 출산율에 미친 효과를 그대로 적용할 수 있다면 작년부터 지급되기 시작한 아동수당은 어떤 효과를 미칠 것으로 기대할 수 있을까? 만5세까지 월 10만 원 지급을 (할인율을 무시하는 경우) 출산지원금 일시금으로 환산하는 경우 총 600만 원에 이른다. 기본적인 추정결과를 적용하면 이는 합계출산율을 0.13(현재 수준의 약 13%) 이상 높일 수 있는 액수이다. 만 7세까지 연령을 확대하면 그 효과는 더 커질 것으로 예상된다. 이 추정결과는 물론 실제로 출산율이 이 만큼 변화한다는 것을 의미하지는 않는다. 이는 다른 조건이 동일하고, 아동수당이 지자체 출산지원금과 비슷한 크기의 효과를 미친다는 것을 가정한 것이다.

이제 아동수당의 지급액과 대상연령과 관련된 몇 가지 시사점을 도출해보자. 첫째, 이 연구의 결과에 따르면 현재의 아동수당도 출산율에 유의한 영향을 미칠 수 있을 정도의 수준인 것으로 사료된다. 아동수당이 계획대로 만 7세까지 지급될 경우 수혜가구가 받게 되는 총액은 840만 원이 된다. 이 연구의 분석결과는 현금 일시금 지원액이 200만 원을 넘으면 출산율에 유의한 영향을 미치기 시작하고 500만 원을 넘어서면 셋째 이상 자녀 출산에도 유의한 영향을 미치기 시작한다는 것을 보여준다. 따라서 할인율을 고려하더라도 현재 수준의 아동수당이 출산율에 유의하게 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 추정된다.

둘째, 현재 논의되고 있는 바와 같이 아동수당의 지급액을 높이고 대상연령을 청소년에게까지 확대하는 경우 출산율에 미치는 효과는 어떻게 달라질까? 이 연구에서 분석한 지자체 출산지원금 지급액은 일시금으로 환산한 현재의 아동수당 수준에 미치지 못하기 때문에 이 연구결과에 기초하여 아동수당을 현재 수준 이상으로 확대하는 정책이 가져올 효과를 직접적으로 예측하기는 어렵다. 다만 출산의 “경계”에 근접해 있을수

록 추가적인 현금지원의 효과가 크다는 결과를 고려하건대 아동수당의 지급액이 커지고 대상연령이 확대될수록 그것이 출산율에 미치는 긍정적인 효과가 커질 가능성이 높을 것으로 예상할 수 있다.

셋째, 출산율을 성과지표로 고려하는 경우 아동수당은 출산에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 다른 정책들과 보완적인 관계를 나타낼 것으로 예상된다. 예컨대 보육여건이 개선되어 출산의 여건이 개선된다면 (즉 출산의 경계에 가까워지는 사람들이 늘어난다면) 아동수당의 효과는 증폭될 것 가능성이 있다. 마찬가지로 이유로 아동수당의 확대는 출산에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 다른 정책의 효과를 강화할 수 있을 것으로 사료된다.

넷째, 아동수당은 결혼의 결정에는 유의하게 긍정적인 효과가 없는 것으로 나타났다. 따라서 지난 30년 동안 진행된 것처럼 결혼이 감소하고 비혼 인구의 비중이 높아지는 경우 아동수당이 전반적인 출산율에 미치는 효과가 줄어들 것이다. 또한 결혼한 부부의 출산에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 문화적, 사회경제적, 정책적 변화 역시 아동수당의 효과를 감소시킬 것으로 예상된다.

마지막으로 지적할 것은 아동수당의 효과와 관련된 이상의 논의가 출산율을 성과지표로 이용하는 경우에만 적용된다는 것이다. 아동에 대한 현금 혹은 현물지원이 아동의 건강과 인적자본 발달에 미친 효과를 분석한 대부분의 연구들은 정책의 효과가 저소득층에서 더 강하게 나타났다는 결론을 얻은 바 있다. 따라서 아동수당의 규모가 확대되는 경우 아동의 건강이나 인적자본 발달에 미치는 효과는 출산율의 경우와는 다를 가능성이 높다. 다른 유형의 프로그램들과 대체성이 나타날지 혹은 보완성이 나타날지도 확실하지 않다. 아동수당이 여성노동공급에 미친 효과는 대체로 부정적인 것으로 알려져 있다. 따라서 아동수당 지급액과 수혜 대상을 적절하게 결정하기 위해서는 여러 가지 성과지표에 미칠 기대 효과와 각 지표의 상대적인 중요성을 종합적으로 고려해야 할 필요가 있다.





# 제 7 장

## 가정양육수당 및 보육료지원 정책 효과

제1절 들어가며

제2절 선행연구 검토

제3절 양육수당 및 보육료 지원 사업 현황 및 추이

제4절 출산율에 미친 영향 분석

제5절 여성 노동공급에 미친 영향 분석

제6절 소결 및 정책적 시사점



# 7

## 가정양육수당 및 보육료지원 << 정책 효과

### 제1절 들어가며

우리나라의 합계출산율은 1980년대 초 인구대체 수준인 2.1 이하로 떨어진 이후 지속적으로 낮아져왔으며, 지난해인 2018년의 합계출산율은 0.98명으로 전 세계적으로 찾아보기 힘든 초저출산 상황에 이르렀다. 저출산에 따른 인구감소 문제는 인구고령화 추이와 맞물려 향후 생산가능인구 감소, 소비와 투자 저하 등 국가경제에 미치는 영향이 상당할 것으로 우려된다. 특히 지금 출생하는 세대가 성인이 되어 경제활동을 시작하기까지 수십 년이 소요되기 때문에 저출산은 단기적인 영향보다는 중장기적인 파급 효과가 더욱 크다. 따라서 저출산을 극복하기 위한 선제적 대응이 중요하다.

정부는 지난 2006년에 저출산·고령사회기본계획을 수립하여 저출산 극복을 위한 다양한 정책을 펼쳐왔으며 2016년부터는 3차 기본계획이 수립되어 시행 중에 있다. 현재 추진 중인 대표적인 정책으로 영유아 보육료 및 교육비 지원 정책, 가정양육수당 지원 정책, 그리고 아동수당 지급 정책을 꼽을 수 있다. 2019년 세 가지 핵심 정책에 책정된 정부 예산은 6조 8703억 원이며, 이는 2019년 정부 예산 중 저출산 예산으로 분류된 24조 1430억 원의 28.5%를 차지한다.<sup>58)</sup>

영유아 보육료 및 교육비 지원 정책은 1990년대 말에 도입되었다. 이 정책은 영유아(0-5세)를 어린이집에 보내거나 유치원에 보내는 경우 소요되는 비용을 정부가 지원해주는 정책이다. 도입 초기에는 저소득 가구만을 대상으로 지원하였으나 점차 소득 기준 지원 계층이 확대되어 2013년 이후 가구 소득과 무관하게 지원하는 사업으로 정착되었다. 가정양육수당 정책은 0-5세 영유아 중 어린이집 또는 유치원에 보내지 않는

58) 세부적으로 교육비 및 보육료 지원 예산은 3조 8153억 원, 가정양육수당 지원 예산은 8923억 원, 아동수당 지급 예산은 2조 1627억 원으로 책정되었다(기획재정부, 2019년 총지출은 정부안 대비 0.9조원 감액된 489.6조원, 보도자료, 2018년 12월 8일자). 한편 저출산 관련 정부 예산에는 저출산 대응과 직접적 관련성이 적은 정부 정책도 포함되어 있다는 비판이 있다(중앙일보, 저출산 대책에 내 연봉서 86만 원... 내년 총24조 든다, 2018년 11월 12일자). 실제로 저출산과 직접적으로 관련된 예산만을 고려한다면 위 세 정책이 저출산 예산에서 차지하는 비중은 더욱 클 것이다.

가구의 직접 양육을 지원하는 사업으로 2009년에 도입되었다. 역시 도입 초기에는 가구소득에 따라 차등 지원되었으나 2013년부터는 가구 소득에 무관하게 보편적으로 지원되고 있다. 마지막으로 아동수당은 2018년 9월에 도입된 정책으로 아동양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 아동의 건강한 성장 환경 조성을 목적으로 한다. 2018년에는 소득·재산 기준 하위 90% 가구의 만 6세 미만 아동에게 지급되었으나 2019년부터는 소득 기준과 무관하게 만 6세 미만의 모든 아동에게 지급되고 있다. 그리고 2019년 9월부터는 만 7세 미만의 모든 아동으로 확대될 예정이다.

이 정책들의 공통된 특징은 저출산의 주요 원인으로 지목되어온 양육 및 보육에 따른 경제적 부담을 경감하는 것을 목적으로 한다. 이 목적이 제대로 실현되면 출산율이 개선될 것으로 기대하는 것이다. 더 나아가 영유아를 키우는 여성들의 양육 및 보육의 경제적, 시간적 부담을 줄여 이들의 경제활동 참여를 높이고 경력단절의 문제를 줄일 수 있는 효과도 기대된다.

그러나 출산율이나 여성노동공급 지표들은 정책의 효과로서 기대되는 결과와는 큰 격차를 보여 왔다. 지난 10년 간 영유아 보육료 및 교육비 지원과 가정양육수당 지원 정책이 보편적 지원으로 확대되면서 관련 정부 지출이 크게 늘었으나 출산율은 오히려 더 하락하는 추세이고 여성노동공급 지표들도 눈에 띄게 개선되지 못했기 때문이다.

하지만 정부의 양육 및 보육 지원 확대에도 불구하고 출산율이 계속 낮아지고 있다고 해서 이러한 지원 정책들이 효과적이지 않았다고 결론 내리는 것은 적절치 않다. 정책 효과를 제대로 판단하기 위해서는 출산율에 영향을 주는 다양한 사회적 요인들을 제대로 통제할 필요가 있다. 다른 요인들의 출산율을 낮추는 영향이 절대적으로 크다면 양육 및 보육 지원 정책의 효과가 긍정적이더라도 이를 제대로 관측하기 어려울 것이다. 만약 긍정적인 효과가 눈에 보이지 않는다는 이유로 양육 및 보육 지원 정책을 중단하게 되면 출산율은 더욱 하락하게 될 수 있다. 이런 문제는 출산율뿐만 아니라 양육 및 보육 지원 정책의 다른 정책 목표에도 적용될 수 있다.

본 장은 위에서 논의한 대표적인 저출산 대응 정책 중에서 영유아 보육료 지원 정책과 가족양육수당 지원 정책의 효과성을 분석하고자 한다. 두 정책의 목표가 직접적으로는 출산율 개선 그리고 간접적으로는 여성 노동공급 지표 개선에 있으므로, 출산율과 여성 노동공급 지표에 미친 영향을 정량적으로 검토할 계획이다. 보육료 지원 정책과 가족양육수당 지원 정책은 정책 도입 이후 최소 10년이 되었고 지난 10년 간 보편

적 지원으로 정책이 확대되었기 때문에 효과성 평가에 적절한 정책이다. 반면 아동수당 지급 정책은 도입된 지 불과 1년 밖에 되지 않았고 그 동안 지원 대상의 변화가 크지 않았다. 따라서 아동수당 지급 정책이 출산율 등 정책 목표에 미친 영향을 분석하는 것은 현 시점에서는 적절치 않았다고 판단된다. 아동수당 지급은 아동양육에 따른 경제적 부담을 경감하는 것이 주된 목적이며 현금성 지원 정책이다. 정책 목적과 지원 방식이 기존의 가정양육수당 지원 정책과 유사하다. 따라서 가족양육수당 지원 정책의 효과성 분석을 통해 향후 아동수당 지급 정책의 개선점을 찾아볼 수 있을 것으로 기대된다.

양육수당과 영유아보육료 지원 정책의 효과성 분석을 위해 본 연구에서는 시군구 패널 자료를 구축하여 실증 분석을 수행하였다. 분석 기간은 양육수당이 본격 도입된 2010년부터 2017년까지로 한정하였다. 주요 정책 지표로는 각 시군구별 만0-2세 아동 대비 양육수당 또는 영유아보육료 지원 혜택을 받은 아동 비율로 산정하였으며, 주요 성과지표로는 시군구별 합계출산율 그리고 시군구별 기혼여성의 경제활동참여율과 고용률을 사용하였다. 기본적으로 패널 분석 모형을 활용하였으며, 특히 연도와 시군구 고정효과 모형을 이용하여 누락변수에 따른 내생성 문제를 통제하고자 하였다.

주요 분석 결과 중 하나는 양육수당 정책은 출산율에 긍정적인 영향을 미쳤다는 것이다. 회귀계수를 토대로 추정할 때, 2010-2017년 양육수당의 대상과 지원액의 확대는 합계출산율을 0.0742만큼 증가시켰으며, 이는 동 기간 합계출산율 평균의 5.7% 수준이다. 반면 보육료 지원 정책은 출산율 개선에 유의미한 영향을 주지 않은 것으로 추정되었다. 이는 2010년 이후 보육료 지원 정책이 보편 확대되면서 정책 효율성이 낮아졌기 때문으로 보인다.

한편 양육수당은 기혼여성의 경제활동참여율에는 유의미한 영향을 미치지 못했지만 고용률에는 부정적인 영향을 준 것으로 추정되었다. 하지만 부정적 효과는 2010-2012년에 양육수당이 크게 확대되면서 발생한 결과로 판단되며, 2013년 이후에는 부정적 효과가 나타나지는 않았다. 그리고 보육료 지원 정책은 기혼 여성의 노동공급에 유의미한 영향을 주지 않은 것으로 추정되었다.

실증 분석 결과는 아동수당과 관련한 의미 있는 시사점을 던져준다. 출산율 개선 목적을 위해서는 양육수당 정책의 효과성이 보육료 지원 정책보다는 크므로 향후 아동수당 정책 역시 출산율 제고에 도움이 될 것으로 기대된다. 양육수당 정책은 기혼여성의

노동시장 참여에 부정적일 수 있으나 아동수당은 직접 양육여부에 무관하게 지급된다. 따라서 아동수당 지급은 기혼여성의 노동공급에 부정적인 영향은 주지 않을 것으로 보인다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 양육 및 보육 지원 정책이 출산율과 여성 노동공급에 미치는 영향에 관한 국내외 연구들을 소개하고 특징을 정리한다. 제3절에서는 양육수당과 보육료 지원 정책 사업의 변화를 설명하고 정책 지표를 산출하여 두 정책의 확산 정도를 다각도로 살펴본다. 제4절에서는 2010-2017년 시군구 패널자료를 구축하여 두 정책이 시군구별 합계출산율에 미친 영향을 추정한다. 제5절에서는 동일한 자료를 활용하여 기혼여성의 경제활동참여율과 고용률에 미친 영향을 추정한다. 제7절에서는 분석 결과를 요약하고 정책 시사점을 논의한다.

## 제2절 선행연구 검토

양육 및 보육 지원 정책의 효과에 관한 해외 연구들은 주로 북유럽 국가들과 캐나다 등 적극적 지원이 이뤄진 국가들을 대상으로 수행되어 왔다. 그리고 이들 연구들은 대체적으로 현금성 지원 정책이 출산율에 긍정적인 효과 있음을 보여 왔다.

Lappegård(2010)는 1995-2004년 노르웨이 행정 자료를 이용하여 노르웨이의 현금성 보육 지원(childcare cash benefit) 정책이 추가 자녀 출산에 긍정적인 영향을 끼쳤음을 보였는데, 특히 두 자녀를 둔 가정에서 세 번째 자녀 출산에 가장 큰 영향을 주었다. 이 연구에서는 부모의 육아휴직 제도(parental leave)의 효과와 비교 검토하였으며, 육아휴직은 한 자녀를 둔 가정에서 두 번째 자녀 출산에 긍정적인 효과가 추정되었다. Vikat(2004)는 또 다른 북유럽 국가인 핀란드의 가족양육수당(child home care allowance)이 출산에 미치는 영향을 분석하였다. 1988-2000년 핀란드 전체 가임 여성의 10% 표본을 이용하여 추정한 결과에 따르면, 가족양육수당 인상이 셋째 자녀 출산에 긍정적인 영향을 준 것으로 추정되었다.

Gauthier and Hatzis(1997)는 22개 선진국에 대한 1970-1990년 자료의 시계열 분석을 통해 각국의 가족수당(family allowance)이 출산율과 양의 연관성을 가지고 있음을 분석하였다. 추정 결과에 따르면, 가족수당이 25% 증가하면 단기적으로는

출산율이 0.6% 상승하고 장기적으로 4% 증가하는 것으로 분석하였다. Brouillette et al.(1993)은 1985-1988년 캐나다 Survey of Consumer Finances 자료를 이용하여 직간접적인 가족현금이전(cash transfers to families) 정책이 출산율에 작지만 긍정적인 영향을 끼쳤음을 분석하였다. 역시 캐나다 정책 효과를 분석한 Zhang et al.(1994)의 연구에서도 1971-1983년 세액공제(tax exemption), 아동세제혜택(child tax credit), 그리고 가족수당 등의 현금성 정책들이 출산율을 개선한 것으로 분석하였다.

Milligan(2005)의 연구는 출산 장려금 지원 정책이 출산율에 미친 영향을 분석한 바 있다. 1988-1997년에서 캐나다 퀘벡에서는 셋째 아이에 대한 출산 장려금 지원액이 점차 확대되었는데 그 결과 출산율이 최대 25% 증가하는 매우 큰 효과가 관측되었다.

보다 최근의 연구들 역시 위에서 살펴본 정책들이 출산율에 긍정적인 효과가 있음을 보여왔다. Luci-Greulich and Thévenon (2013)의 연구에서는 1982-2007년 18개 OECD 회원국 자료를 분석한 결과, 육아휴직, 보육서비스, 그리고 현금성 지원 등 다양한 가족 정책 수단들과 이들의 조합은 출산율을 높이는 효과가 있었음을 보였다.

특히 최근에는 저출산 문제가 비유럽 국가들로 확산되고 있어 비유럽 국가들의 저출산 정책 효과성에 대한 연구들이 증가하고 있다. Cohen, Dehejia and Romanov (2013)은 1999-2005년도 이스라엘 자료를 이용하여 아동 보조금(child subsidy) 정책이 출산율에 미치는 영향과 한계아동가격(price of marginal child) 변화의 영향을 추정하였다. 분석 결과에 따르면 아동 보조 정책은 통계적으로 뿐만 아니라 경제적으로도 유의미한 효과가 있었으며, 아동 보조금 1% 증가는 임신 확률을 0.176%를 증가시킨 것으로 추정되었다. Garganta et al. (2017)은 아르헨티나 아동에 대한 현금 지원의 효과를 본 연구이다. 아르헨티나는 2009년부터 AUH(Asignación Universal por Hijo)라는 정책을 도입했는데 이는 빈곤 퇴치 정책의 일환으로 부모가 실업 중인 가구의 18세 미만 아동들에게 현금 지원을 해주는 정책이다. 연구에서는 이 정책의 수혜 대상인 가구와 그렇지 않은 가구(즉 아동이 없는 가구), 그리고 정책 시행 전후를 비교하는 이중차분법(difference-in-differences)을 적용하였다. 추정결과에 따르면 AUH 정책은 수혜 대상 가구의 추가 자녀 출산에 긍정적인 효과가 있었음을 보였다.

그러나 모든 연구들이 출산 정책의 효과성이 크다고 추정한 것은 아니다. Parr and Guest (2010)의 연구는 2001-2008년 기간에 호주의 합계출산율이 1.73에서 1.96으

로 증가한 원인을 규명하였다. 이 기간에 호주의 가족 지원 정책은 규모가 증가하고 보편적으로 확대되었다. 연구에서는 개인 단위의 장기 패널 자료를 이용하였다. 하지만 아동에 대한 현금성 지원(baby bonus and child care rebate) 정책의 효과는 미미하였고, 대신 교육, 소득, 직업, 결혼, 연령 등의 효과가 유의미하였다.

한편 양육 및 보육지원 정책이 기혼여성의 노동공급참여에 미친 영향에 대한 해외 실증 연구들을 보면, 분석 결과는 대체적으로 부정적이다. 캐나다는 2006년 7월부터 6세 미만 아동에게 월 100불의 보편적 양육수당(child care benefit)을 지불해왔다. Schirle (2015)는 2003-2009년 자료를 이용하여 분석한 결과, 양육수당 정책 도입 이후 양육수당 수급 기혼여성들의 노동시장참여율이 약 3.2퍼센트 포인트 감소하였음을 추정하였다. 특히 부정적인 효과는 높은 교육수준의 여성들에서 더욱 크게 추정되었다.

Magda et al. (2018)은 폴란드 사례를 살펴본 연구이다. 2016년 폴란드는 'Family 500+'이라는 대규모 아동수당(child allowance) 정책을 도입하였다. 연구에서는 이 정책 도입 이후 아이를 가진 여성들의 노동시장 참여율이 아이가 없는 여성들에 비해 줄어들었음을 추정하였는데, 이는 아동수당으로 인한 소득효과 때문에 여성들이 경제활동에 적극 참여할 유인이 줄어들었기 때문으로 보았다.

그러나 구조모형(structural model)을 이용하여 보육 및 양육 지원 정책이 여성 노동공급에 미친 영향을 분석한 연구에서는 긍정적인 효과가 예측되었다. Haan and Wrohlich (2011)은 보육 및 양육 지원의 금전적인 영향을 세제 및 이전(transfer) 시스템의 차이로 설정하여 시뮬레이션(simulation) 기법을 적용하였고, 이와 같은 지원 정책이 모든 여성의 노동공급을 늘리고 자녀가 없고 높은 교육 수준을 가진 여성들의 출산율을 높이는 결과를 도출하였다.

국내의 출산율 제고 정책의 효과성을 분석한 연구들도 다수 존재한다. 하지만 해외 연구와는 달리 국내 정책들은 출산율 개선에 긍정적이지 못했다는 평가가 주를 이룬다. 2009년과 2012년 『보육실태조사』원시자료를 이용한 서민희·이혜민(2014)의 연구에서는 보육료 및 교육비 지원 정책이 부모들의 추가 자녀 출산 의사에 긍정적인 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다. 역시 『보육실태조사』 자료를 이용한 홍석철 외(2012)와 김정호·홍석철(2013)의 연구도 보육료지원 정책이 추가 자녀 출산 의사에 유의미한 영향이 끼치지 못한 것으로 추정하였다. 하지만 위 연구들은 횡단면



(cross-sectional) 자료인 『보육실태조사』를 이용하여 동일 연도 내에서 보육료 지원 혜택 정도가 다른 가구들 간의 추가 자녀 출산 의사의 차이를 비교한 것이다. 각 연구는 가구 특성 변수들을 통제하고 있지만 누락 변수 존재 등으로 인한 내생성의 문제를 완벽히 통제하기는 어렵다는 문제를 지닌다.

이런 문제를 보완하기 위해 집계자료를 이용한 분석도 진행되어 왔으며, 일부 연구에서는 보육료 지원 정책이 출산율에 긍정적인 효과가 있음을 보였다. 홍석철 외(2012)와 김정호·홍석철(2013)의 연구에서는 『보육실태조사』를 이용한 미시적 연구에 추가하여 연도별·시도별로 구축된 집계자료를 이용하여 패널분석을 수행하였다. 분석 결과에 따르면 2001-2010년 보육료지원의 확대가 출산율과 양의 상관성이 있다고 추정하였다.

우석진·송헌재·김태우(2014)의 연구도 내생성 문제를 통제하기 위해 시도별 집계자료 분석을 시도한 연구이다. 이들은 시계열 자료 분석을 위해 GMM 모형을 적용하였다. 추정 결과에 따르면 보육예산의 증가가 출산율은 높이는데 기여하였지만 효과의 크기는 작은 것으로 추정하였다. 하지만 보육예산을 정책 변수로 활용했기 때문에 특정 정책의 효과성을 분석한 연구는 아니다.

홍석철(2016)의 연구에서는 2001-2015년 시도별 자료를 이용하여 보육료지원 정책이 출산율에 미치는 영향을 분석하였다. 연도 및 지역 고정효과를 통제한 패널 분석 방법과 더불어 GMM 모형도 적용한 연구이다. 분석 결과에 따르면 이 기간 동안 보육료지원이 크게 확대되었는데 이 같은 확대는 같은 기간 합계출산율 변화의 75%를 설명하는 것으로 추정하였다. 비록 이 기간 실제로 출산율은 지속적으로 하락하였지만, 만약 보육료지원 정책이 확대되지 않았다면 출산율은 더욱 낮아졌을 가능성이 있었다고 주장하였다. 하지만 2012-2013년 이후 보육료지원 정책이 보편지원으로 전환되면서 보육료지원 정책이 출산율에 미치는 영향이 크게 낮아진 것으로 분석되었다.

한편 2009년 도입된 양육수당 정책은 출산율 제고를 위한 대표적인 현금성 지원 정책이었다. 하지만 양육수당 도입의 효과성에 대한 국내 연구는 많지 않다. 양육수당 수급자를 대상으로 설문조사한 자료를 이용하여 유해미 외(2011)는 양육수당이 추가 출산에 긍정적인 효과가 없다고 분석하였다. 반면 홍석철(2016)은 2009-2015년 시도별 자료를 이용하여 양육수당지원 정책이 출산율에 긍정적인 영향이 있음을 추정하였다. 특히 보육료지원 정책과의 대체성을 고려해도 양육수당의 긍정적인 효과는 여전히

크게 추정되었다.

반면 보육 및 양육 지원 정책이 여성 노동공급에 미친 영향에 대한 국내 기존 연구들을 보면 대체적으로 긍정적인 효과가 나타나지 않았으며 일부 정책은 부정적인 효과가 관측되었다. 최성은(2011)은 복지패널 10차 자료를 활용하여 보육료 지원 정책이 기혼여성의 노동공급과 음의 상관관계가 있으며, 보육료지원이 여성노동공급에 유인을 제공하지 못하고 있음을 주장하였다. 복지패널자료에 패널분석 방법을 적용한 한영선(2014)의 연구에서는 양육수당 지급이 기혼여성들의 노동시장 참여에 부정적인 영향이 있었음을 추정하였다.

하지만 긍정적인 효과를 예측한 연구도 존재한다. 한종석 외(2017)는 생애주기 시뮬레이션 기법을 활용하여 전 계층에게 무상보육을 제공하는 보편적 지원 정책과 취업여성에게만 보육료를 지원하는 취업조건부 지원 정책의 효과를 분석하였다. 분석 결과에 따르면 보육료 지원 정책은 기혼여성의 노동공급을 증가시키며, 특히 취업조건부 지원의 경우 효과가 더욱 클 것으로 예측하였다. 또한 함께 살펴본 양육수당 지원의 경우, 노동공급을 감소시키지만 상대적으로 생산성이 높은 기혼여성들의 노동공급이 많아질 것으로 예측하였다.

기존의 국내 실증 연구들은 크게 보육실태조사와 같은 설문조사에 기반을 둔 미시자료 연구와 연도-시도별 자료를 이용한 집계자료 연구로 나뉜다. 미시자료 연구는 개인단위에서 추가 자녀 출산 의사나 경제활동참여 여부 등을 직접 관측할 수 있다는 장점을 지닌다. 하지만 앞서 논의한 바와 같이 누락변수 문제를 적절히 통제하지 못하면 추정치의 편의(bias)를 초래할 가능성이 높다. 다시 말해 설문에서 구체적으로 조사하지 않는 출산 및 경제활동에 대한 가치관, 인식, 선호 등을 제대로 통제하지 못하면 보육지원이나 양육수당 정책이 출산과 기혼여성의 노동공급에 미치는 영향의 엄밀한 추정이 어려울 수 있다.

반면 집계자료에 기반을 둔 연구들은 보통 시도 또는 시군구 단위에서 측정한 보육 및 양육지원 정책의 크기가 해당 지역의 출산율 및 여성경제활동 참여율에 미치는 영향을 분석한다. 따라서 자료 구축 과정에서 개인의 다양한 특성과 출산 결정과 경제활동 여부는 지역 단위의 평균값으로 측정한다. 역시 관측되기 어려운 특성들이 존재하지만 집계자료가 패널자료 형태로 구성되어있다면 고정효과 모형이나 GMM 모형 등을 적용하여 누락변수에 따른 내생성 문제를 줄여갈 수 있다.

### 제3절 양육수당 및 보육료 지원 사업 현황 및 추이

#### 1. 양육수당과 보육료 지원 사업 개요<sup>59)</sup>

한국의 양육 및 보육 지원 정책은 1980년대 이후 양육·보육에 사회적 책임 요구의 증가에 따라 점진적으로 확대되었다. 시대별 특징과 정책 변화를 간략히 요약하면 다음과 같다.

1980년대 들어 노동 시장의 큰 변화 중 하나는 여성 취업률의 증가였다. 이에 따라 취업모의 탁아 요구가 크게 늘어났다. 또한 도시 저소득층 아동과 농어촌 지역 아동의 방치가 사회문제로 대두되었다. 이와 같은 보육수요에 대처하고 아동 발달과 맞벌이 가정의 사회적 지원을 위해 정부는 1991년 1월 「영유아보육법」을 제정 공포하였다. 「영유아보육법」은 우리나라 보육정책이 체계적으로 발전할 수 있게 된 출발점이라 할 수 있다. 기존의 ‘탁아’와 ‘보호’라는 개념에서 전인적 발달을 위한 ‘교육’을 포함시켜, 보호와 교육이 통합된 ‘보육’라는 개념이 사용되기 시작하였다. 또한 노동부, 내무부, 문교부 등으로 분산되어 있던 보육업무가 보건복지부로 일원화된 시점이기도 하다.

이후 보육시설수가 크게 늘어나게 되었으나 과도하게 민간부문에 의존하게 되면서, 보육의 질 저하, 지역 불균형, 보육서비스의 다양성 부족에 대한 문제점들이 지적되었다. 이런 문제를 해결하기 위해 1991년 이후 「영유아보육법」은 20여 차례 개정되어 오늘에 이르고 있다.

영유아보육법 제정 이후 다양한 보육사업이 시행되었다. 그 중에서 1992년 저소득층 아동 34,000명에게 보육료를 지원하면서 시작된 보육료지원 사업은 지난 20여 년 간 지원 방식의 다양화, 지원 대상 확대, 지원 규모 확대를 통해 대표적인 보육사업으로 발돋움하였다.

2000년대 초반까지 보육지원 사업은 만 0-5세 아동이 어린이집을 이용하는 경우 보육료를 지원하는 영유아보육료지원, 취학 아동의 방과후 보육료를 지원하는 시간 연장 방과후 보육료지원, 그리고 장애아 무상 보육료지원 등이 시행되었다. 2005년에는 두 자녀 보육료지원이 도입되었고, 2010년 전후에 맞벌이 가구 보육료지원, 다문화 가

59) 이번 절의 내용은 정책의 추이와 내용에 대한 설명이며, 홍석철(2016)의 제4장 제3절의 내용을 일부 수정하여 가져왔음을 밝혀둔다.

구 보육료지원 등이 도입되면서 보육서비스에 대한 다양한 사회적 수요를 충족하는 방향으로 발전하였다. 한편 2009년부터는 어린이집을 이용하지 않는 아동에게는 양육수당을 지원함으로써, 부모의 자녀양육에 대한 부담을 낮추고 어린이집을 이용하는 아동에게 지급되는 영유아보육료와의 형평성을 개선하고자 하였다.

〈표 7-1〉은 영유아보육료지원 사업 중 만 0-4세 영유아 지원대상과 지원규모를 제시하고 있다. 2003년까지는 법정저소득층과 가구소득을 기준으로 정한 기타 저소득층 가구의 보육료를 지원하였다. 법정저소득층의 경우에는 보건복지부가 공시한 연령별 보육료 단가 기준의 100%를 지원하였고, 기타 저소득층의 경우에는 기준 단가의 40%를 지원하였다. 이후 2004년부터 2011년까지는 보육료지원 대상이 저소득층에서 중산층으로 확대되고, 기준 단가 대비 지원율도 증가하였다. 지원대상을 선정하는 가구소득 기준도 점차 높아져 2011년에 이르면 가구소득 하위 70% 가구의 모든 영유아들이 기준 단가 100%의 지원을 받게 된다. 그리고 2012-2013년은 보육료지원이 차등 지원에서 가구소득과 무관하게 지원하는 보편지원으로 바뀌는 획기적인 전환점을 맞게 되었다.

만 5세 아동의 보육료지원 사업의 추이는 〈표 7-2〉에서 제시하고 있다. 만 5세의 경우 시행초기부터 보육료지원 단가 기준 100%를 지원하였으며, 다만 지원 대상 가구의 소득기준이 점차 확대되었다는 특징을 지닌다. 2000년에는 법정저소득층과 가구소득 기준으로 구분한 기타저소득층에 대해 지원이 되었지만, 점차 대상 가구가 확대되면서 2012년부터는 가구소득과 무관하게 모든 만 5세 아동에게 보육료지원이 실시되고 있다.

〈표 7-1〉 만 0-4세 보육료 지원 사업의 변화

연도	지원계층	지원율 (%)	가구계층구분기준	소득인정액 (만원, 4인가구기준)
1999	1	100	법정	-
	2	40	도시근로자 가구평균소득 50%	102
2000	1	100	법정	-
	2	40	도시근로자 가구평균소득 46.7%	105
2001	1	100	법정	-
	2	40	특정한 기준 없음	105
2002	1	100	법정	-
	2	40	특정한 기준 없음	110
2003	1	100	법정	-
	2	40	특정한 기준 없음	125
2004	1	100	법정	-
	2	60	최저생계비 120%	127
	3	40	최저생계비 150%	159
2005	1	100	법정	-
	2	80	최저생계비 120%	136
	3	60	도시근로자 가구평균소득 50%	170
	4	30	도시근로자 가구평균소득 60%	204
2006	1	100	법정	-
	2	100	최저생계비 120%	140
	3	70	도시근로자 가구평균소득 50%	176
	4	40	도시근로자 가구평균소득 70%	247
2007	1	100	법정	-
	2	100	최저생계비 120%	144
	3	80	도시근로자 가구평균소득 50%	184
	4	50	도시근로자 가구평균소득 70%	258
	5	20	도시근로자 가구평균소득 100%	369
2008	1	100	법정	-
	2	100	최저생계비 120%	151
	3	80	도시근로자 가구평균소득 50%	199
	4	60	도시근로자 가구평균소득 70%	278
	5	30	도시근로자 가구평균소득 100%	398
2009-10	1	100	법정	-
	2	100	영유아가구 소득하위 50%	258
	3	60	영유아가구 소득하위 60%	339
	4	30	영유아가구 소득하위 70%	436
2011	1	100	영유아가구 소득하위 70%	480
2012	1 (0-2세 지원)	100	전체	-
	2 (3-4세 지원)	100	영유아가구 소득하위 70%	524
2013-현재	모든 계층	100	소득 수준 무관	-

출처: 각 연도 보육사업안내

〈표 7-2〉 만 5세 보육료 지원 사업의 변화

연도	지원계층	가구계층구분기준	소득인정액 (만원, 4인가구기준)
2000	1	법정	만0-4세 보육료지원 가구계층구분과 동일
	2	기타저소득층	
2001	1	법정	만0-4세 보육료지원 가구계층구분과 동일
	2	기타저소득층	
2002	1	법정	만0-4세 보육료지원 가구계층구분과 동일
	2	기타저소득층: 농어촌	
	3	기타저소득층: 국고보조시설	
	4	기타저소득층: 민간보육시설	
2003	1	법정	만0-4세 보육료지원 가구계층구분과 동일
	2	기타저소득층: 농어촌	
	3	기타저소득층: 국고보조시설	
	4	기타저소득층: 민간보육시설	
2004	1	법정	만0-4세 보육료지원 가구계층구분과 동일
	2	기타저소득층: 농어촌	
	3	기타저소득층: 국고보조시설	
	4	기타저소득층: 민간보육시설	
2005	1	도시근로자 가구평균소득 80%	272
2006	1	도시: 도시근로자 가구평균소득 90%	318
	2	농어촌: 도시근로자 가구평균소득 100%	353
2007	1	도시근로자 가구평균소득 100%	369
2008	1	도시근로자 가구평균소득 100%	398
2009	1	영유아가구 소득하위 70%	436
2010	1	영유아가구 소득하위 70%	436
2011	1	영유아가구 소득하위 70%	480
2012- 현재	1	전체	-

출처: 각 연도 보육사업안내

2009년 7월에 도입된 양육수당지원도 짧은 기간 내에 지원 대상과 지원액이 확대된 것이 특징이다. 〈표 7-3〉의 양육수당지원의 변천 과정을 보면, 2009년 도입 원년에는 차상위저소득층 가구의 만 0-1세 아동이 어린이집을 이용하지 않을 경우 월 10만원을 지원하였지만 2011년에는 대상 연령이 만 2세까지 확대되었고 지급액도 0세 기준 월 20만원으로 증가하였다. 그리고 2013년부터는 만 5세까지로 대상 연령이 확대되었을 뿐만 아니라, 가구소득과 무관하게 지급하는 보편지원 정책이 도입되었다.

한편 2012-2013년 만 3-5세 누리과정이 도입되기 전까지 ‘영유아보육료지원’ 사업은 만 0-5세 아동이 보건복지부 소관 어린이집을 이용할 때 국고와 지방비로 구성된 재원으로 지원하는 사업이었다. 비슷한 유형의 정부 사업인 ‘유아학비지원’ 사업은 만 3-5세 아동이 교육과학기술부가 관리하는 유치원을 이용할 때 지방교육재정교부금의 지원을 받는 사업이었다. 비록 두 사업의 재원과 지원대상이 상이하지만, 만 3-5세 연령에서 아동 1인당 지원 규모는 보육료 지원 사업의 기준과 동일하게 적용되었다. 만 3-5세 아동들이 ‘시설’을 이용한다는 것은 같지만, ‘보육’과 ‘교육’이라는 구분으로 인해 지원 방식과 정책 차이가 발생해왔다.

〈표 7-3〉 가정양육수당 지원 변화

연도	지원연령	지원대상	지원액
2009년 7월 시행 -2010년	만0-1세	차상위저소득층 (최저생계비의120%이하)	월10만원
2011년	만0-2세	차상위저소득층 월가구소득(4인기준)173만원이하	만0세: 월 20만원 만1세:월15만원 만2세:월10만원
2012년	만0-2세	차상위저소득층: 월가구소득(4인기준)180만원이하	만0세: 월 20만원 만1세:월15만원 만2세:월10만원
2013-현재	만5세 이하	소득수준 무관 전계층 아동	만0세: 월 20만원 만1세:월15만원 만2세:월10만원 만3세~취학전:월10만원

출처: 각 연도 보육사업안내

정부는 아동들에 대한 교육과 보육의 책임을 강화하고 유치원과 어린이집으로 나누어 발생하는 비효율을 줄이기 위해, 2012년 3월부터 유아교육과 보육과정을 통합한 ‘5세 누리과정’을 도입하였고, 2013년에는 만 3-4세에도 누리과정을 도입하였다. 현재 만 3-5세 누리과정은 지방교육재정교부금으로 지원이 이루어지고 있다.

따라서 그 동안 영유아보육료지원 사업은 만 0-5세를 대상으로 하였지만, 현재는 실질적으로 만 0-2세에 대한 지원이라고 보는 것이 타당하다. 누리과정이 도입되기 전까지 만 3-5세에 대한 지원은 관할 부처가 복지부와 교육부로 나뉘었고, 각 부처별로 수집한 행정집계자료의 형식과 내용도 상이하다. 따라서 만 3-5세에 대한 지원 효과를

본 연구에서 다루는 것은 여러 측면에서 한계가 있다고 판단된다. 이런 이유로 본 연구는 만 0-2세 아동에 대한 보육료지원 정책의 효과를 검토하는데 초점을 맞춘다.

한편 정부는 아동 양육의 경제적 부담을 줄이고 아동복지 증진을 위해 아동에 대한 현금 지원인 아동수당제도를 2018년 9월에 도입하였다. <표 7-4>에서 정리한 것처럼 2018년에는 만 6세 미만이고 수급아동 가구의 경제적 수준이 2인 이상 전체 가구의 100분의 90 수준 이하인 아동에게 월 10만 원을 지급하였다. 2019년에 들어서는 가구 경제 수준에 대한 기준이 사라져 보편적 지원으로 확대되었고 2019년 9월부터는 지원 대상 연령을 만7세 미만으로 확대하였다. 아동수당제도는 아동복지 목적의 지원이므로 가정양육수당, 영유아보육료·유아학비 지원 등 다른 양육 및 보육 복지 급여를 받고 있더라도 중복 수령이 가능하다.

<표 7-4> 아동수당 지원 변화

연도	지원연령	지원대상	지원액
2018년 9월 시행 -2018년 12월	만6세 미만	수급아동 가구의 경제적 수준이 2인 이상 전체 가구의 100분의 90 수준 이하인 경우에 지급	월 10만원 (감액 대상가구는 월 5만원)
2019년 1월-8월	만6세 미만	가구 경제 수준과 무관하게 지급	월10만원
2019년 9월-	만7세 미만	가구 경제 수준과 무관하게 지급 취학여부와 관계없이 지급	월10만원

출처: 각 연도 아동수당 사업안내

## 2. 양육수당과 보육료 지원 정책의 확대 추이

본 장에서 두 저출산 정책의 효과성 분석을 시군구 단위에서 수행한다. 시군구 단위에서 양육수당과 보육료 지원 정책 지표를 산출하고 역시 시군구 단위에서 측정한 출산율과 여성 노동공급 등의 성과지표와의 연관성을 정량적으로 추정한다. 후술하겠지만 측정하기 어려운 지역의 누락변수를 시군구 고정효과 모형을 활용하여 통제하는 것은 연구 방법의 핵심이다.

정량분석 대상 기간은 2010-2017년이다. 앞서 논의한 바와 같이 양육수당과 보육료 지원 정책은 대체(substitute)적 관계를 지닌 정책으로 간주되어 왔다. 따라서 저출



산 정책의 효율성을 판단하기 위해서는 두 정책의 효과성을 함께 고려할 필요가 있다. 양육수당 지원이 2009년에 도입되어 2010년부터 본격화되었기 때문에 이 점을 고려하여 분석 시점은 2010년으로 정하였다. 반면 출산율과 여성의 노동공급 관련 지표와 같은 성과지표들은 대체적으로 2017년까지 시군구 단위에서 측정할 수가 있었다. 이런 점을 감안하여 분석은 2017년까지로 정하였다. 특히 2013년을 전후로 두 정책 모두 보편적 지원을 시작하였기 때문에 정책 수혜 아동 수가 크게 확대되었다. 따라서 아래 분석에서는 시간이 지남에 따라 지원 대상의 확대가 성과지표에 미친 영향을 분석하게 될 것이다.

우선 양육수당과 보육료 지원 정책의 정책 지표는 시군구별 정책 이용률 자료와 제도의 변화를 활용하여 측정하였다. 이때 정책 지표는 얼마나 많은 영유아들이 양육수당 또는 보육료 지원 혜택을 받고 있는 지로 측정한다. 본 장에서 이용하는 양육수당혜택지수와 보육료혜택지수는 해당 지자체에 거주하는 영유아 중에서 각 정책 지원을 받은 아동의 비율을 의미한다.<sup>60)</sup>

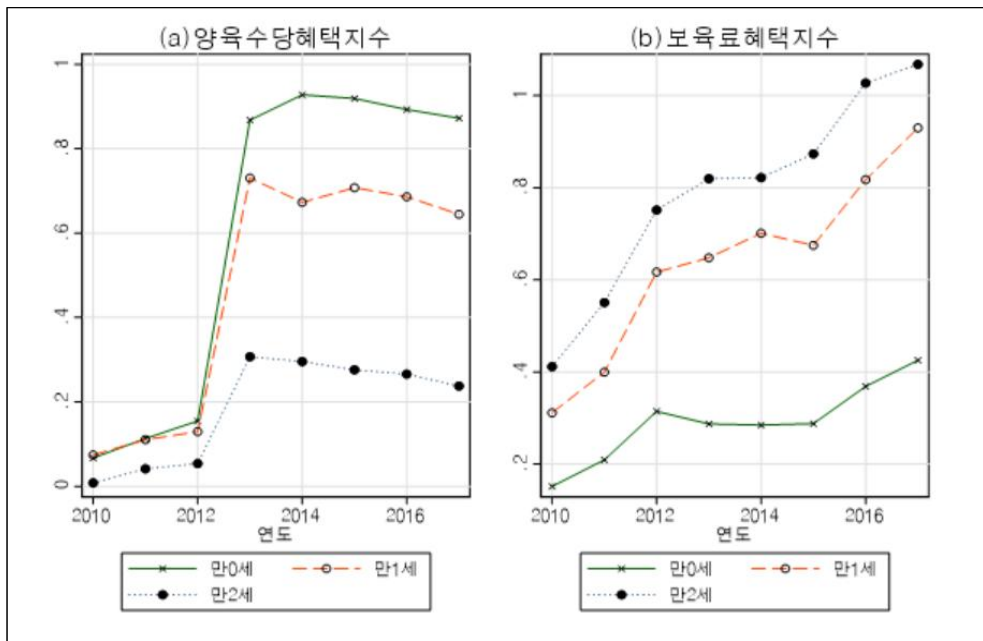
[그림 7-1]은 위와 같이 측정한 양육수당혜택지수와 보육료혜택지수의 추이를 보여준다. 각 혜택지수는 만 0세, 1세, 2세 단위로 측정하였다. 우선 양육수당혜택지수는 2012-2013년에 급증한 것이 관측된다. 불과 1년 사이 양육수당 지원 아동 비율이 급증한 것은 2012년까지는 지원 대상이 차상위저소득층 영유아였으나 2013년부터는 전 계층 영유아로 보편적으로 확대되었기 때문이다.

양육수당혜택지수의 추이에서 관측되는 특징은 아이가 어릴수록 양육수당 지원 비율이 높다는 점이다. 2012년까지만 해도 각 세별로 양육수당 지원을 받는 아동 비율은 10% 내외였으나, 2013년 이후 만0세는 90% 수준으로 증가하였고 만1세와 만2세도 각각 70%, 30% 수준으로 증가한 것이 보인다. 이는 영아의 경우 부모들이 어린이집에 보내기 보다는 직접 양육을 선호한다는 것을 의미한다. 그러나 이러한 선호는 2013년을 고점으로 조금씩 감소해온 것으로 보인다. [그림 7-1] (a)에서 각 세별 양육수당혜택지수가 2013-2014년 이후 점차 하락하고 있기 때문이다.

60) 본 장의 분석 시점인 2010년 이전에는 가구소득에 따라 보육료가 차등 지원되었다. 이 경우 각 소득계층별로 보육료 지원 비율을 가중치로 하여 혜택지수를 계산할 필요가 있다. 그렇지 않으면 정책의 실질적인 범위를 과대평가할 가능성이 있기 때문이다. 그러나 2010년부터는 양육수당과 보육료 지원을 받는 경우에는 지원단가의 100%를 지원받게 되었다. 따라서 수혜 아동 비율은 정책의 수혜 범위를 적절히 측정하는 지표라고 판단된다.

이러한 추이는 [그림 7-1] (b)의 보육료혜택지수의 지속적인 증가와 관련이 있다. 보육료 지원 정책도 2013년부터 보편적 지원으로 변했지만 그 이전부터 지원 대상이 크게 확산되고 있었다. 그 결과 양육수당혜택지수처럼 2013년 전후 현저한 변화가 관측되지는 않는다. 주목할 점은 2013년 이후 2015년까지 각 세별 보육료혜택지수가 큰 변화를 보이지 않는다는 점이다. 이는 양육수당 지원 확대에 따라 많은 가구들이 보육료 지원에서 양육수당 지원 혜택으로 전환했기 때문에 나타난 결과로 판단된다. 그러나 2016년부터 보육료혜택지수가 증가하고 반면 양육수당혜택지수는 다소 감소하는 추이가 보인다. 최근 들어 직접 양육보다는 어린이집 이용을 더 선호하기 시작했다고 유추해볼 수 있다.

[그림 7-1] 양육수당혜택지수와 보육료혜택지수 추이



주: 양육수당혜택지수와 보육료혜택지수는 각 시군구의 각 세별 아동 중에서 양육수당 지원 또는 보육료 지원을 받은 아동 비율로 정의함. 위 그림은 시군구 혜택지수를 연도별로 단순 평균한 값의 추이임.

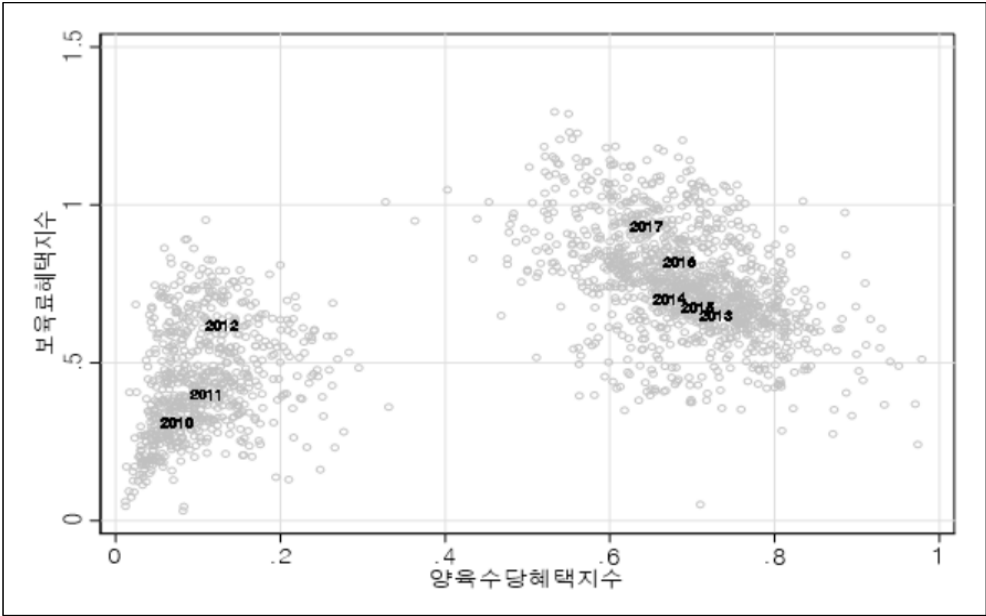
한편 보육료혜택지수의 각 세별 추이를 보면 아이가 커갈수록 어린이집 이용률이 높아지는 것이 관측된다. 만2세의 경우 최근 보육료혜택지수가 1에 이르렀는데 이는 만2세 아동 대부분이 어린이집에 다닌다는 것을 의미한다.<sup>61)</sup> 이렇게 어린이집 이용률이

높아진 것은 아동 보육시설 확충의 영향으로 사료된다. 본 연구에서 통제 변수로 활용할 변수인 아동 1000명 당 보육시설 수의 추이를 보면 2010년 24.3에서 2017년 30.1로 약 24% 증가하였다. 시설 확충에 따라 어린이집 접근성이 개선되었고 그 결과로서 어린이집 이용률이 높아진 것으로 판단된다. 보다 근본적인 원인은 양육수당 지원에 따른 양육 부담 또는 비용 경감 효과가 보육료 지원 정책의 효과보다 작아졌기 때문일 수도 있다.

두 정책의 연관성을 좀 더 살펴보기 위해 [그림 7-2]에서는 연도별-시군구별로 측정한 양육수당혜택지수와 보육료혜택지수의 산포도를 그려보았다. 산포도의 각 점들은 한 연도의 시군구 값을 의미하며, 연도별 전체 평균값은 연도 숫자로 표시하였다. 2010-2012년에는 두 정책 모두 확대되고 있었기 때문에 두 정책 지표의 시군구 산포도는 양의 관계를 보인다. 반면 보편지원이 정착된 2013년 이후에는 비교적 음의 상관관계가 관측된다. 연도별 평균 추이를 보면 2013년에서 2017년 사이 양육수당혜택지수는 점차 감소하고 있으며 이에 맞춰 보육료 혜택지수는 빠르게 증가하였다. 주목할 사실은 양육수당혜택지수의 감소폭보다 보육료혜택지수의 증가폭이 좀 더 크다는 점이다. 두 혜택지수는 수혜 아동수의 비율로 측정하였으므로 보육료 지원 수혜 아동 비율이 더 빠르게 증가했다고 할 수 있다. 그 만큼 부모들은 직접 양육보다는 어린이집에 보내는 것을 더 선호한다는 것을 시사한다. 양육수당 지원은 직접 양육에 대한 지원 정책으로 도입되었지만 정책 취지의 효과가 점차 작아지고 있다고 할 수 있다. 또한 양육수당 지원을 받는 직접 양육은 어린이집 이용에 비해 단기적일 수 있음을 보여주는 결과이기도 하다.

61) [그림 7-1]에서 각 세별 보육료혜택지수와 양육수당혜택지수를 모두 더하면 1을 초과하는 것이 관측된다. 또한 만2세 보육료혜택지수가 최근 연도에 1을 넘는 것도 관측된다. 이는 동일한 연도에 양육수당과 지원과 보육료 지원을 번갈아 받는 경우 두 정책의 현황에 중복으로 포함되기 때문으로 보인다.

[그림 7-2] 양육수당혜택지수와 보육료혜택지수의 상관성



주: 시군구별 양육수당혜택지수와 보육료혜택지수의 산포도임. 각 점은 개별 시군구를 의미함. 각 연도 전체 시군구의 평균값은 연도로 표시하였음.

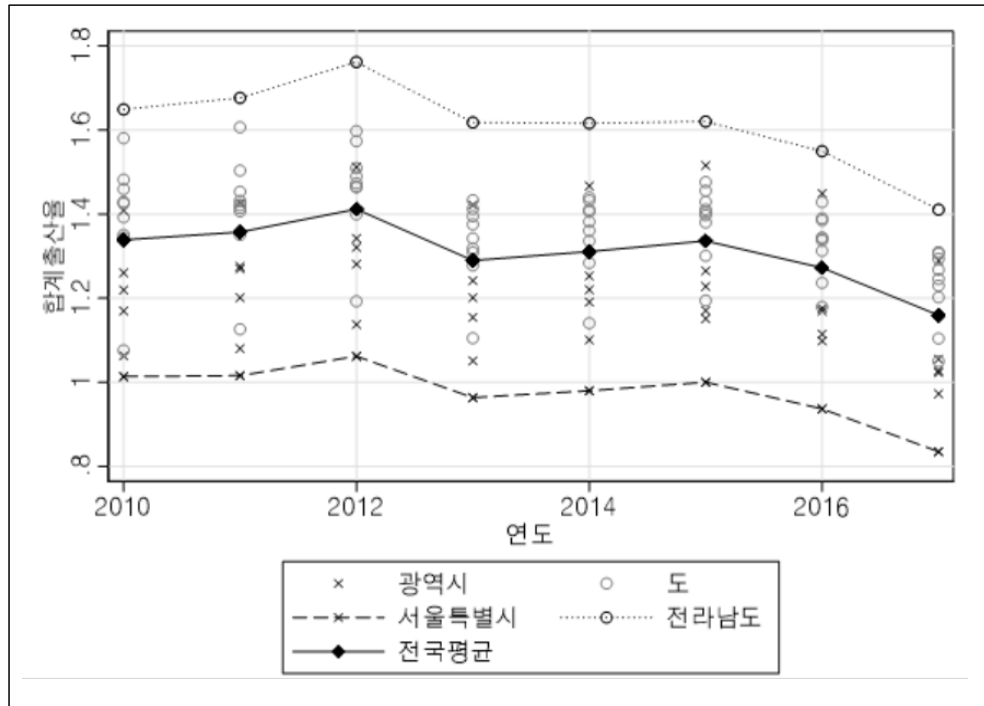
## 제4절 출산율에 미친 영향 분석

### 1. 출산율 추이

본 절에서는 양육수당과 보육료 지원 정책이 출산율에 미친 영향을 살펴본다. 정량 분석에 앞서 [그림 7-3]은 광역시도별 합계출산율의 추이를 보여준다. [그림 7-3]은 통계청의 시군구별 합계출산율을 광역시도별 단순 평균한 값이다. 따라서 국가 전체의 합계출산율과 차이가 다소 차이가 있지만 연도별 추이는 대동소이하다.

[그림 7-3]의 주요 특징은 모든 광역시도에서 합계출산율이 지속적으로 하락하고 있다는 점이다. 2010-2012년에 합계출산율은 미미하게 증가하였지만 이후 하락 추세에 있으며, 특히 2015년 이후 하락 추세가 좀 더 빨라졌다. 이 같은 연도별 추이는 대부분 광역시도에서 공통적으로 관측되며, 이는 출산율에 영향을 주는 연도별 요인들이

[그림 7-3] 광역시도별 합계출산율 추이



주: 시군구별 합계출산율을 광역시도 수준으로 단순 평균한 값의 추이임. 시군구별 합계출산율 출처는 통계청 KOSIS 자료임.

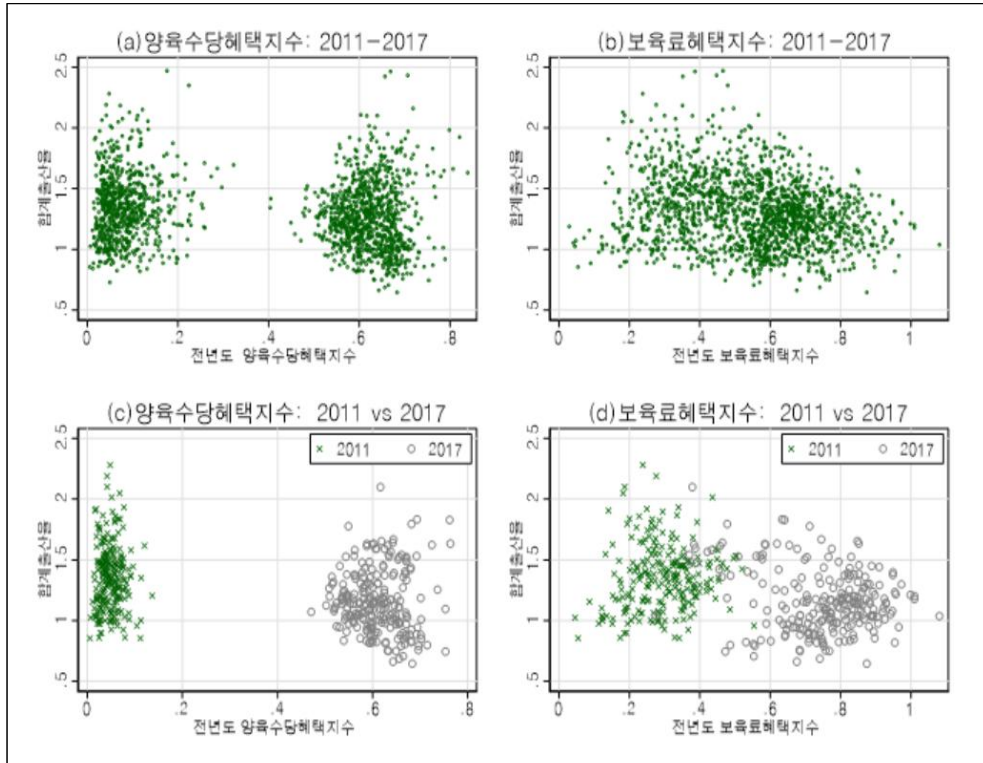
지역에 무관하게 영향을 주었음을 의미한다. 또 다른 특징은 지역 간 출산율 편차가 뚜렷하고 분석 기간 동안 지속되었다는 점이다. 전반적으로 보면 도심 지역인 광역시([그림 7-3]에서 x로 표시)의 출산율이 도 지역(o로 표시)보다 낮다. 합계출산율이 가장 낮은 지역은 서울특별시이며 가장 높은 곳은 전라남도인데, 그 순위는 분석 기간 동안 바뀌지 않았다. 이상의 두 가지 특징은 정량분석에서 연도별 특성과 지역별 특성을 잘 통제하는 것이 중요하다는 것을 시사한다. 구체적으로 모든 지역에 공통적으로 영향을 주는 연도별 특성을 통제하기 위해서는 연도 고정효과 모형을 통제하는 것이 필요하며, 지역별로 일관되게 나타나는 특징을 통제하기 위해 지역 고정효과 모형을 적용하는 것이 필요하다.

다음으로 [그림 7-4]는 앞서 각 시군구별로 구한 양육수당혜택지수와 보육료혜택지수가 시군구 합계출산율과 갖는 연관성을 산포도로 살펴본다. 각 정책의 혜택지수는 각 세별 자료를 이용하지 않고 만0-2세 전체 아동 중에서 각 정책 지원의 수혜를 받은 아동수로 재추계하여 사용하였다. 시군구별 합계출산율은 통계청 KOSIS에서 제공하는 자료를 활용하였다.

그리고 정책 혜택지수는 전년도 값을 이용하고, 합계출산율은 당해 연도 값을 이용하였다. 두 변수 간에 1년의 시차를 둔 것은 임신과 출산 간의 시차를 고려한 것이다. 정책 혜택지수는 이미 출산하여 아이를 키우는 가정에서 정책 혜택을 받은 비율이다. 다시 말해 임신을 계획하는 부모들의 결정이 반영된 지표가 아니다. 따라서 정책 혜택지수는 아이를 가질지 결정하는 시점에 부모들이 인지하는 정부의 양육 및 보육 지원 정도를 보여주는 지표라고 봐야할 것이다. 물론 임신 결정에서 지역 내 양육수당 또는 보육료 지원 혜택을 받는 아동 비율을 고려한다는 것은 무리한 가정이다. 하지만 만약 양육 및 보육 부담을 임신 결정의 중요한 요인으로 생각한다면 정부 지원이 어느 정도 인지를 고려할 수 있다고 가정하는 것은 합리적이다. 그리고 시군구 단위에서 측정한 두 정책의 혜택지수는 지역 주민들이 인지하는 양육 및 보육 지원 정책의 혜택 정도를 반영한다고 가정하는 것도 큰 무리가 없어 보인다.

[그림 7-4]의 (a)와 (b)는 2010-2017년 자료를 모두 이용하여 전년도 혜택지수와 당해 연도 합계출산율의 산포도를 그린 것이다. 그리고 그림 (c)와 (d)는 추이 변화를 좀 더 뚜렷하게 보기 위해 2010-2011년 자료와 2016-2017년 자료만을 활용하여 산포도를 그렸다. 앞서 살펴본 정책 지표와 합계출산율 추이에서 예상한 것처럼 [그림

[그림 7-4] 양육수당 및 보육료 혜택지수와 합계출산율의 상관성



주: 시군구별 직전 연도의 양육수당혜택지수, 보육료혜택지수와 당해 연도 합계출산율의 산포도를 그린 것임. (a)와 (b)는 2011-2017년(출산율 기준)의 자료를 모두 활용한 산포도이며, (c)와 (d)는 분석 기간 첫 번째 연도인 2011년과 마지막 연도인 2017년 자료를 활용하여 구한 산포도임.

7-4]는 두 정책 지표와 합계출산율 간에 비교적 음의 상관성이 있음을 보여준다. 이러한 상관성은 두 개 연도 자료를 이용한 산포도에서 뚜렷하게 관측된다. 분석 기간 동안 양육수당과 보육료 혜택지수는 증가한 반면 합계출산율은 감소했기 때문에 관측된 당연한 결과로 보인다.

그러나 [그림 7-4]의 관측 결과를 받아들이고 두 정책이 오히려 출산율 하락을 초래했다고 판단하는 것은 옳지 않다. 앞서 논의한 것처럼 합계출산율의 변화는 연도별 요인과 지역별 특성의 영향을 받기 때문에 이에 대한 적절한 통제가 필요하다. 특히 연도별 요인과 지역별 특성은 합계출산율에만 영향을 주는 것이 아니라 정책 지표에도 영향을 준다는 점도 고려해야한다. 예를 들어, 지역 내 어린이집 접근성은 직접 양육과 어린이집 이용에 대한 부모의 선택에 영향을 주며 그 결과로서 두 정책의 혜택지수도

달라지기 때문이다. 따라서 아래 정량분석에서 두 정책 지표가 출산율에 미치는 영향을 추정할 때 연도별, 지역별 특성을 충분히 통제할 필요가 있다.

## 2. 패널 분석 모형

이상의 논의를 반영하여 두 정책이 출산율에 미치는 영향은 고정효과 모형을 이용하여 추정한다. 분석을 위해 시군구 패널자료를 구축하였으며 분석기간은 2010-2017년이다. 패널 분석 모형은 아래 식과 같다.

$$TFR_{jt} = \alpha + \beta_1 P_{jt-1} + \beta_2 S_{jt-1} + \gamma TFR_{jt-1} + X_{jt-1}H + \delta_t + \delta_j + \varepsilon_{jt} \quad (1)$$

위 추정식에서  $TFR_{jt}$ 는  $t$ 연도  $j$ 시군구의 합계출산율을 의미한다. 합계출산율의 주요 결정요인이자 정책 지표인 전년도( $t-1$ )의 양육수당혜택지수( $P_{jt-1}$ )와 보육료혜택지수( $S_{jt-1}$ )를 통제하였다. 이때 각 혜택지수는 시군구내 만0-2세 아동 중 각 정책 수혜를 받았던 아동의 비율로 측정하였다. 앞서 설명한 바와 같이 임신과 출산 간 시차를 고려하여 전년도 설명변수를 통제한다. 또한 양육수당혜택지수와 보육료혜택지수는 임신 결정 시점에서 부모의 양육 및 보육 부담 절감에 대한 기대, 지역의 보육시설의 공급 현황, 직접 양육과 보육시설 이용에 대한 지역 내 선호 등을 반영한다.

패널 자료의 수집 기간은 2010-2017년이지만, 시차를 고려할 때 정책 지표 기준으로 분석기간은 2010-2016년이며 합계출산율 기준으로 분석기간은 2011-2017년이다. 세종특별자치시는 2012년부터 자료가 존재하며 신생아수도 많지 않아 분석에서 제외하였다. 최종적으로 매년 228-230개의 시군구 표본 자료로 구성되었다.

한편 합계출산율 변수는 자기상관성(autocorrelation)을 가질 수 있다. 앞서 지역별 합계출산율 추이에서 살펴보았듯이 지역 간의 출산율 차이와 그 추이는 분석 기간 동안 크게 다르지 않았다. 이는 시점 간 오차항이 독립적이지 않다는 점을 시사한다. 자기상관성을 통제하기 위해 보통 다기간에 걸친 후행변수(lagged variable)를 통제하지만 자료의 분석 기간이 길지 않고 다기간의 후행변수 통제에 따른 혜택이 크지 않다고 판단하여 전년도 합계출산율( $TFR_{jt-1}$ )만을 통제하였다.



다음으로  $X_{jt-1}$ 는 지역 합계출산율에 영향을 줄 수 있는 시군구 단위 요인변수로서 영유아 1000명 당 어린이집수, 정원 기준 민간 어린이집 비율, 시군구의 출산장려금 평균, 혼인율, 그리고 시군구의 재정자립도를 포함한다. 어린이집수와 민간 어린이집 비율은 지역의 보육 시설 여건을 반영하는 변수이며, 출산장려금은 지자체 단위에서 시행되어온 대표적인 저출산 정책이다. 혼인율은 지역 내 출산율에 직접적으로 영향을 줄 수 있는 변수이며, 재정자립도는 시군구의 경제적 여건을 대리하는 변수이다. 이상의 설명변수들은 임신 결정 시점에서의 지역 여건이 중요하다는 가정 하에 전년도 값을 통제하였다.

위 회귀식에서  $\delta_t$ 는 연도 더미 변수(연도 고정효과)를 의미한다. 연도 고정효과는 연도별로 출산율에 영향을 주는 요인들을 통제하기 위함이다. [그림 7-3]의 지역별 합계출산율 추이에서 살펴본 것처럼 연도에 따라 출산율이 증가했다고 감소하는 패턴이 관측되며 이러한 패턴은 모든 시도에서 공통적으로 관측되었다. 다시 말해 매년 지역에 무관하게 전국적으로 영향을 주는 요인들(정책변화나 밀레니엄 베이비붐처럼 출산 선호와 관련한 시간 요인들)이 존재했다고 할 수 있으며, 연도 고정효과는 이런 요인의 영향을 통제하기 위한 방법이다.

끝으로  $\delta_j$ 는 시군구 더미 변수(시군구 고정효과)를 나타낸다. [그림 7-3]에서 살펴 보았듯이 지역 간에 합계출산율의 격차가 존재하며 그 차이는 분석 기간 동안 일관되게 유지되었다. 이는 출산율에 영향을 주는 특성들의 지역 간 차이가 존재한다는 의미이다. 이런 특성들 중에서 관측이 가능하고 자료 수집이 가능한 주요 요인들은 설명변수  $X_{jt-1}$ 에 포함하였다. 그러나 지역 부모들의 출산에 대한 선호나 가치관, 양육 및 보육과 관련한 지역 전통 등 정량적으로 측정이 어려운 특성들을 충분히 고려하지 못하는 단점을 가진다. 이와 같은 누락변수(omitted variable)가 존재하고 그 변수들이 출산율에 미치는 영향이 크다면 내생성의 문제가 심각하게 발생할 것이다. 이와 같은 문제를 보완하기 위한 방법은 패널자료의 특성을 최대한 활용하여 시군구 고정효과를 통제하는 것이다. 특히 시군구 고정효과 모형은 시군구 내에서 정책 지표의 변화가 합계출산율에 미치는 영향의 한계효과를 추정하는 것이므로 정책 효과성을 분석하기 위한 좀 더 엄격한 분석 방법이라 할 수 있다.

### 3. 출산율에 미친 영향 추정

〈표 7-5〉는 위 추정식에 따라 양육수당과 보육료 지원 정책이 시군구의 합계출산율에 미친 영향을 추정한 결과를 제시한다. 식에서 열(1)은 두 정책의 전년도 혜택지수만을 통제하고 다른 설명변수를 포함하지 않은 결과이다. 이렇게 단순한 상관관계만을 추정하면 양육수당 지원은 합계출산율에 부정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 이는 [그림 7-4]의 산포도에서 관측되는 음의 상관관계를 뒷받침하는 결과이다. 그러나 열(2)에서 두 정책 지표와 더불어 전년도 합계출산율과 연도 고정효과를 통제하면 두 정책 지표의 효과는 크게 달라진다. 두 정책 지표 모두 통계적으로 유의한 양의 값을 갖게 되는데 이 연도별 특성을 통제하는 것이 매우 중요함을 보여준다.

다음으로 열(3)에서는 시군구 고정효과를 통제한 결과를 제시한다. 양육수당 지원 정책의 한계효과는 좀 더 커진 반면에 보육료 지원 정책의 통계적으로 유의미한 효과는 사라졌다. 앞서 논의한 바와 같이 시군구 고정효과 모형은 시간에 따라 변치 않는 지역의 특성 요인들을 통제한다. 끝으로 열(4)에서는 출산율에 영향을 줄 수 있는 지역 변수들을 통제한 결과이다. 전반적으로 열(3)의 결과와 크게 다르지 않았으며, 이는 열(3)에서 시군구 고정효과를 통제한 것이 중요함을 시사한다. 여러 설명변수 중에서는 혼인율과 재정자립도 변수만이 통계적으로 유의하게 추정되었다. 전년도 혼인율이 높은 지역일수록 그리고 재정자립도가 높을수록 합계출산율이 높게 추정되었는데, 결혼과 경제적 여건이 출산율에 미치는 영향의 경로를 고려할 때 합당한 결과이다.

본 연구에서는 패널자료의 특성을 최대한 고려한 열(4)를 기본모형으로 간주한다.

따라서 양육수당 지원 정책은 출산율에 긍정적인 영향을 미친 반면에 보육료 지원 정책은 출산율에 유의한 영향을 미치지 못했다고 할 수 있다. 열(4)의 추정 결과를 토대로 정책 효과의 크기를 가늠해 보자. 양육수당혜택지수의 회귀계수는 0.1427로 추정되었다. 이는 시군구의 양육수당혜택지수가 평균에서 1단위 증가할 때 합계출산율이 0.1427만큼 상승했다고 평가할 수 있다. 양육수당혜택지수 평균이 2010년 0.05에서 2017년 0.57로 증가했으므로 이 기간 동안 양육수당 정책의 확산은 합계출산율을  $0.0742(=0.1427 \times (0.57 - 0.05))$ 만큼 개선했다고 추정해 볼 수 있다. 이 효과의 크기는 2010-2017년 시군구 합계출산율 평균(1.31)의 5.7%에 달하는 수치이다.

〈표 7-5〉 양육수당과 보육료지원 정책이 합계출산율에 미치는 효과 추정

종속변수: t연도의 시군구별 합계출산율

t-1 연도의 설명변수	추가 통제변수 없음	전년도 합계출산율 및 연도 더미통제	시군구 고정효과모형	
			설명변수 미통제	설명변수 통제
	(1)	(2)	(3)	(4)
양육수당혜택지수	-0.1843*** (0.0407)	0.0663** (0.0335)	0.1129*** (0.0401)	0.1427*** (0.0459)
보육료혜택지수	0.1134 (0.0824)	0.0433*** (0.0125)	-0.0225 (0.0497)	-0.0079 (0.0529)
합계출산율(전년도)		0.9573*** (0.0072)	0.4654*** (0.0351)	0.4461*** (0.0330)
출산장려금				0.0005 (0.0006)
영유아 1인당 어린이집 정원				-0.0006 (0.0009)
민간 어린이집 비율				0.0296 (0.0363)
혼인율				0.0210*** (0.0072)
재정자립도				0.0010* (0.0006)
상수항	1.2528*** (0.0424)	-0.1470*** (0.0260)	0.2261*** (0.0471)	-0.1467 (0.1165)
표본수	1600	1600	1600	1580
Adjusted R2	0.031	0.943	0.956	0.956

주: \*, \*\*, \*\*\*는 각각 회귀계수가 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미함을 뜻함.

이 결과에 대해 실제로는 합계출산율이 낮아졌는데 육아수당 지원 정책이 긍정적이라는 것에 의문을 가질 수 있다. 그러나 〈표 5〉의 결과에서 볼 수 있듯이 출산율의 하락은 정량적으로 측정하기 어려운 시간 추이나 지역 특성의 영향일 가능성이 높다. 다시 말해 출산율 하락이 양육수당 정책의 결과라고 단정하기 어렵다. 또한 양육수당 정책의 효과가 유의미하게 크다는 것은 만약 양육수당 지원 정책이 뒷받침되지 않았다면 합계출산율은 실제 관측되는 수치보다 5.7% 더 낮아졌을 수도 있음을 의미한다.

양육수당이 출산율 개선에 긍정적인 효과를 가져왔다는 것은 직접 양육에 대한 현금성 지원이 임신-출산의 의사 결정에 긍정적인 요인으로 작용했음을 시사한다. 반면 양육수당 지원 정책에 비해 보육료 지원 정책의 효과가 낮은 결과는 몇 가지 시사점을 제공한다. 우선 어린이집 이용이 보편화되고 정부의 지원이 확대되면서 이제 어린이집 이용은 양육 과정에서 기본 옵션이 되어 가고 있다. 이런 상황에서 어린이집 이용에 대한 정부 지원 여부가 임신-출산 결정에서 중요한 요인으로 작용하지 않을 가능성이 높다. 2001년부터 2016년 자료를 이용하여 보육료 지원 정책이 출산율에 미친 영향을 분석한 홍석철(2016)에서도, 2013년 이전 자료만을 가지고 분석할 때에는 보육료 지원이 출산율에 긍정적인 효과가 추정되었지만 이후 자료에서는 긍정적인 효과가 사라졌다. 보육료 지원이 보편화되면서 정책 시행 초기에 비해서 임신-출산 계획 시 보육료 지원 정책의 영향을 받지 않는 가구가 많아졌기 때문으로 보인다. 다시 말해 2013년 이후 보육료 지원 정책의 효율성이 낮아졌다고 할 수 있다. 2013년부터 양육수당 지원 정책도 보편적으로 확대되었지만 직접 양육의 부담이 어린이집에 보내는 것보다 크기 때문에 양육수당 정책은 여전히 유효하다고 볼 수 있다. 그런데 최근 두 정책의 추이를 보면 양육수당혜택지수는 감소하고 보육료혜택지수는 증가하고 있다. 위 결과를 토대로 볼 때 양육수당의 출산율 개선 효과가 점차 낮아질 수 있음을 시사한다. 두 정책 모두 부모의 양육 부담을 경감하는 것이 목적이지만 출산율 개선, 아동 발달 등에 미친 영향을 따져 보다 바람직한 방향으로 제도 개선이 필요해 보인다.

다음으로 <표 7-6>에서는 기본모형의 추정 결과가 여러 가지 모형 변화에 대해 강건한지를 검토한다. 열(1)은 기본모형 결과로서 <표 5>의 열(4)의 결과와 동일하며 핵심 변수인 두 정책 지표의 추정계수만을 보고하였다. 열(2)는 연도 고정효과 대신에 연도의 2차 함수를 활용하여 출산율의 연도 추이를 통제한 결과이다. 이때 다른 설명변수는 기본모형과 동일하게 사용하였다. 열(3)과 열(4)는 분석 표본을 각각 광역시와 도 지역으로 한정하여 기본모형의 분석 방법을 적용한 결과이다. 앞서 두 정책의 혜택지수와 합계출산율이 광역시와 도에 따라 확연히 차이가 나는 것을 살펴보았다. 이를 감안하여 두 지역에서 정책 효과가 다른지를 살펴보기 위함이다. 마지막으로 열(5)는 분석 표본을 2013년 이후로 한정하여 기본모형을 적용한 결과이다. 2013년 이후 두 정책 모두 보편적 지원으로 확대되었으며 그에 따라 결과가 달라지는 지를 검토하고자 한다.

한편 <표 7-6>의 Panel A에서는 <표 7-5>에서처럼 두 정책 지표를 함께 통제한 결

과이다. 그런데 두 정책이 서로 대체적인 관계를 가지고 있어 두 정책 지표는 매년 음의 상관관계를 갖는다. 따라서 정책의 대체성으로 인해 개별 정책의 효과가 왜곡 추정되었을 가능성도 존재한다. 이런 가능성을 점검하기 위해 Panel B와 Panel C에서는 각 정책 지표만을 개별적으로 통제한 결과를 제시한다. 이때 다른 정책 지표는 회귀분석에서 제외하였다.

〈표 7-6〉 합계출산율에 대한 강건성 분석

종속변수: 당해 연도 시군구별 합계출산율

전년도 혜택지수	기본모형 (1)	연도추이 통제 (2차함수) (2)	표본을 광역시로 한정 (3)	표본을 도로 한정 (4)	표본을 2013년 이후로 한정 (5)
Panel A: 양육수당과 보육료 지수를 동시에 고려					
양육수당	0.1427*** (0.0459)	0.1477*** (0.0234)	0.1856* (0.1028)	0.1223** (0.0533)	0.1357** (0.0624)
보육료	-0.0079 (0.0529)	-0.3326*** (0.0913)	-0.0637 (0.0834)	0.0253 (0.0462)	-0.0100 (0.1041)
Panel B: 양육수당혜택지수만을 통제					
양육수당	0.1411*** (0.0444)	0.1967*** (0.0150)	0.1777* (0.1009)	0.1293** (0.0508)	0.1339** (0.0598)
Panel C: 보육료혜택지수만을 통제					
보육료	0.0094 (0.0458)	-0.4091*** (0.1063)	-0.0322 (0.0804)	0.0410 (0.0384)	0.0084 (0.0909)

Panel E: 연령별 보육료혜택지수 효과분석 (연령별 지수를 개별적으로 통제)

주: \*, \*\*, \*\*\*는 각각 회귀계수가 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미함을 뜻함.

〈표 7-6〉의 추정 결과를 보면 양육수당 지원 정책이 출산율에 미치는 긍정적인 효과는 다양한 모형 변화에도 강건한 것으로 추정되었다. 보육료 지원 정책의 효과 없음도 대체적으로 일관되게 추정되었다. 구체적으로 살펴보면 연도 추이를 통제했을 때 양육수당 정책의 효과는 기본 모형과 거의 동일했다. 열(3)의 광역시 자료에서의 한계 효과는 열(4)의 도 자료에서의 한계효과보다 다소 크게 관측되었다. 이는 도시 지역 부모들이 직접 양육 지원에 대해 좀 더 민감하다는 것을 의미한다. 열(5)에서는 보편적 지원 확대 시기만을 분석한 경우에도 양육수당 지원 정책의 긍정적인 효과가 유의미함

을 보여준다. 또한 Panel A-C의 결과들을 비교해보면 두 정책 지표를 동시에 통제했을 때와 개별적으로 통제했을 때 추정 계수에 큰 변화가 없음 보여준다. 비록 두 정책이 대체적인 관계를 가지고 있으나 각 정책이 출산율에 미치는 영향은 다른 정책의 영향을 크게 받지 않았음을 의미하는 결과이다.

마지막으로 <표 7-7>은 시군구 전체 여성에 대한 합계출산율이 아니라 여성의 연령대별 합계출산율을 종속변수로 사용하여 각 정책이 연령대별 출산율에 미친 영향을 살펴해보았다. 추정 결과에 따르면 양육수당 지원 정책이 출산율에 미친 긍정적인 영향은 대부분 연령대에서 추정되었다. 추정계수의 크기를 비교해 보면 30대 이상보다는 20대에서 더 크게 관측되었다. 20대는 30대에 비해 경제력이 낮기 때문에 양육비에 대한 부담이 더 크므로 20대가 양육수당 지원 정책의 영향을 더 받는 것으로 보인다. 보육료 지원 정책의 효과는 전반적으로 대부분 연령대에서 유의미하게 관측되지 않았다.

<표 7-7> 연령대별 합계출산율에 미치는 효과 추정

종속변수: 시군구의 연령대별 출산율

전년도 혜택지수	20-24세 (1)	25-29세 (2)	30-34세 (3)	35-39세 (4)	40-44세 (5)
양육수당혜택지수	0.0074*** (0.0024)	0.0118** (0.0049)	0.0069 (0.0046)	0.0055** (0.0027)	0.0022*** (0.0007)
보육료혜택지수	0.0033** (0.0017)	-0.0018 (0.0030)	-0.0008 (0.0045)	0.0007 (0.0027)	0.0003 (0.0005)

주: \*, \*\*, \*\*\*는 각각 회귀계수가 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미함을 뜻함.

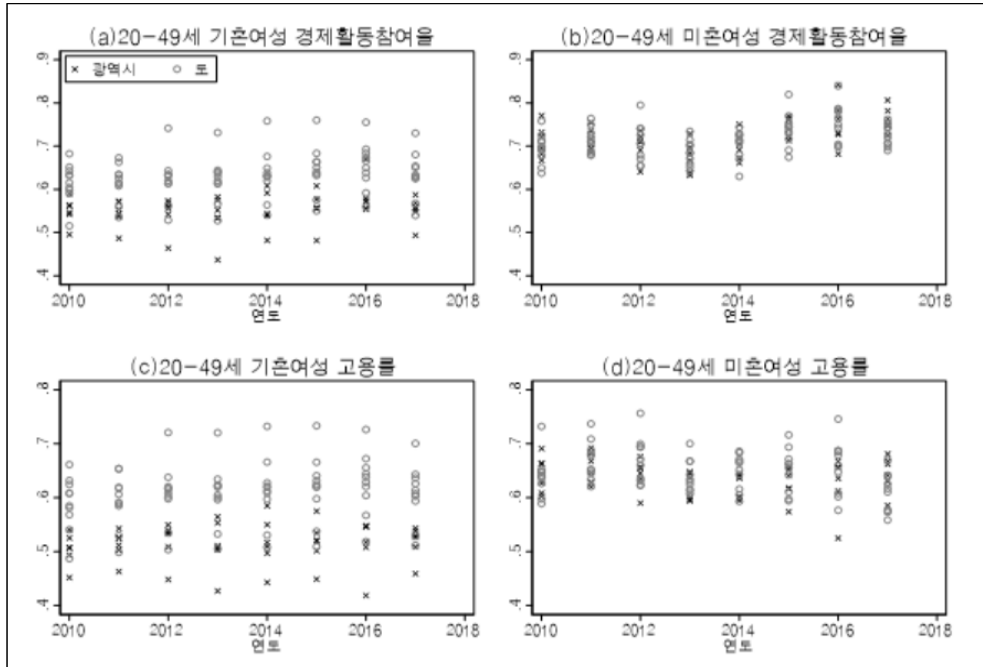
## 제5절 여성 노동공급에 미친 영향 분석

### 1. 여성 노동공급 지표 추이

출산율 개선 외에 양육수당과 보육료 지원 정책의 또 다른 주요 목적은 양육 및 보육의 부담 경감을 통해 기혼여성의 경제활동 참여를 원활히 하는 것이다. 특히 임신, 출산으로 여성의 경력이 단절될 수 있다는 우려에 대한 대응 정책이다. 하지만 두 정책 모두 기혼여성의 경제활동에 긍정적인 영향을 주는 것은 아니다. 보육료 지원 정책은 아이를 보육시설에 보내야 지원을 받을 수 있고 모가 일을 하는 경우 그 가능성이 높다. 따라서 보육료 지원 정책은 여성 노동공급에 긍정적일 것으로 기대된다. 반면 양육수당 지원 정책은 직접 양육에 대한 지원이므로 이 정책의 혜택을 받는 경우 모가 일을 하지 않을 가능성이 높다. 그래서 양육수당 정책은 기혼여성의 노동공급에 부정적이라는 견해가 일반적이다. 하지만 직접 양육과 보육시설 이용의 선택은 보통 가구의 여건에 따라 결정되는 것이므로 양육수당 정책이 반드시 여성 노동공급에 부정적인 것은 아니다. 이상의 논의를 고려할 때 여성 노동공급은 양육수당과 보육료 지원 정책을 평가하기 위한 중요한 성과지표이다. 출산율에 미치는 편익과 여성 노동공급에 미치는 편익을 종합적으로 고려하여 정책을 추진할 필요가 있는 것이다.

이번 절은 양육수당 및 보육료 지원 정책이 여성 노동공급에 미친 영향을 정량적으로 분석한다. 여성 노동공급 지표로는 경제활동참여율과 고용률을 활용하였다. 앞 절과 마찬가지로 이번 절에서도 2010-2017년 시군구 패널자료를 구축하여 분석하였다. 이때 두 노동공급 지표는 각 연도의 『지역별고용조사』를 활용하여 산출하였다. 『지역별고용조사』는 통계청에서 실시하는 조사로서 지역고용정책 수립에 필요한 시군단위의 세분화된 고용구조와 현황을 파악할 수 있는 통계를 제공한다. 아래 정량 분석의 기본모형에서는 20-49세 기혼여성의 경제활동참여율과 고용률을 성과지표로 활용한다. 경제활동참여율은 각 시군구에 거주하는 20-49세 기혼여성 중 경제활동인구(취업자와 실업자 합계)가 차지하는 비율로 정하였으며, 고용률은 각 시군구에 거주하는 20-49세 기혼여성 중 취업자가 차지하는 비율로 정의하였다.

[그림 7-5] 광역시도별 여성 경제활동참여율과 고용률 추이



주: 시군구별로 측정한 기혼여성의 경제활동참여율과 고용률을 광역시도 단위로 단순 평균한 값의 추이를 제시함.

[그림 7-5]는 두 성과지표의 광역시도별 추이를 보여준다. 광역시별 지표 추이는 x로 표시하였으며 도별 추이는 o로 표시하였다. 그리고 결혼 여부에 따른 지표 차이를 비교하기 위해 그림 (a)와 (c)는 20-49세 기혼여성의 지표를, 그림 (b)와 (d)는 20-49세 미혼여성의 지표를 제시하였다.

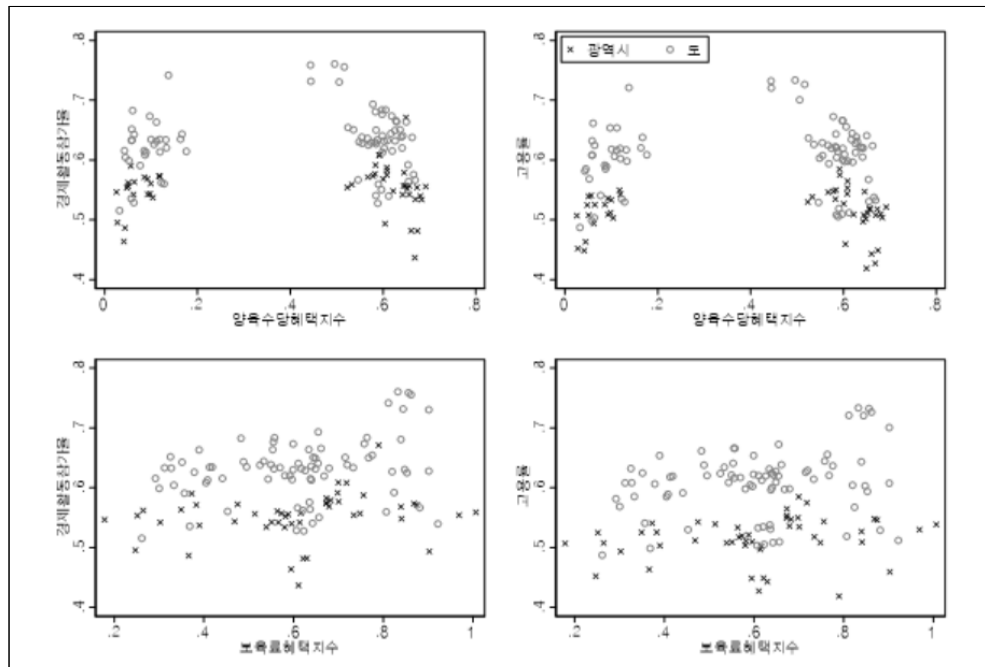
[그림 7-5]에서 몇 가지 주목할 특징을 찾을 수 있다. 첫째, 연도별 추이가 지역별로 유사하게 관측된다. 또한 기혼여성과 미혼여성 간에도 그 추이는 비슷해 보인다. 이는 여성 노동공급 지표 결정의 주요 요인 중 하나는 연도별 경제 상황이며 이는 모든 지역과 계층에 영향을 주는 요인임을 의미한다. 둘째, 광역시와 도 지역을 비교해보면 광역시에 거주하는 기혼여성들의 경제활동참여율과 고용률이 대체적으로 낮다. 더 중요한 점은 지역 간의 격차가 분석 기간 동안 대체적 일관되게 유지되고 있다는 점이다.<sup>62)</sup> 지역의 경제적 여건이 여성의 경제활동참여와 고용을 결정하는 주요 요인이라는 것을 시

62) 그림에서 기혼여성의 경제활동참여율과 고용률이 가장 낮은 지역은 울산광역시이며, 가장 높은 지역은 제주도이다. 그 위치는 2010-2017년 기간 동안 그대로 유지되었다.



사한다. 셋째, 기혼여성과 미혼여성을 비교할 때, 평균적으로 기혼여성의 경제활동참여율과 고용률이 낮다. 이는 기혼여성이 양육 및 보육의 부담, 그리고 경력 단절 등으로 인해 경제활동의 기회가 낮음을 강하게 시사하는 결과이다.

[그림 7-6] 양육수당/보육료 지원정책과 여성 노동공급 지표의 상관성



주: 시군구 단위에서 구축한 양육수당혜택지수, 보육료혜택지수, 기혼여성의 경제활동참여율 그리고 기혼여성의 고용률을 광역시도 단위로 단순 평균한 후 각 변수 간의 산포도를 그린 것임.

다음으로 [그림 7-6]에서는 양육수당과 보육료 지원 정책 지표와 기혼여성의 노동공급 지표와의 상관성을 살펴본다. 분석의 편의를 위해 시군구 값들을 광역시 수준으로 평균값을 구하여 산포도로 제시하였다. 이때 두 정책의 혜택지수는 전년도가 아니라 당해 연도의 지표를 사용하였다. 영유아를 키우는 부모라면 경제활동참여와 취업을 결정할 시점에서 아이를 어떻게 양육할 것인지(직접 양육 또는 보육시설 이용)를 결정해야하기 때문이다. 따라서 두 정책 혜택지수는 노동공급의 결정 요인이기도 하지만 기혼여성의 의사결정이 반영된 결과라고 볼 수도 있다.<sup>63)</sup>

63) 이런 관점에서 보면, 정책 혜택지수는 내생 변수일 가능성이 높다. 주어진 자료를 활용하여 외생적인 정

[그림 7-6]의 산포도로부터 정책 지표와 성과지표 간의 뚜렷한 연관성을 찾는 것은 쉽지 않아 보인다. 전반적으로 정책 지표의 크기와 무관하게 경제활동참여율과 고용률이 분포되어 있으며 이런 패턴은 광역시와 도 표본으로 나누어 봐도 크게 다르지 않았다.

## 2. 양육수당과 보육료 지원 정책이 기혼여성 노동공급에 미친 영향 추정

이제 패널 모형을 활용하여 양육수당과 보육료 지원 정책이 기혼여성의 노동공급에 미치는 영향을 추정해 보자. 분석에 활용한 추정식은 다음과 같다.

$$L_{jt} = \alpha + \beta_1 P_{jt} + \beta_2 S_{jt} + \gamma L_{jt-1} + X_{jt}H + \delta_t + \delta_j + \varepsilon_{jt} \quad (2)$$

위 추정식에서  $L_{jt}$ 는  $t$ 연도  $j$ 시군구의 20-49세 기혼여성 경제활동참여율 또는 고용률을 의미한다. 주요 설명변수로 당해 연도의 양육수당혜택지수( $P_{jt}$ )와 보육료혜택지수( $S_{jt}$ )를 통제하였다. 앞 절과 같이 각 혜택지수는 시군구내 만0-2세 아동 중 각 정책 수혜를 받았던 아동의 비율로 측정하였다. 또한 종속변수의 자기상관성 문제를 보완하고자 전년도의 경제활동참여율 또는 고용률( $L_{jt-1}$ )을 함께 통제하였다. 설명변수  $X_{jt}$  역시 앞 절과 동일하게 시군구의 영유아 1000명 당 어린이집수, 정원 기준 민간 어린이집 비율, 시군구의 출산장려금 평균, 혼인율, 그리고 시군구의 재정자립도를 포함하며, 모두 당해 연도의 값을 통제하였다.  $\delta_t$ 는 연도 고정효과를 의미하며 [그림 7-5]에서 관측되는 (지역에 무관하게 공통적으로 나타나는) 연도별 특징을 통제한다.  $\delta_j$ 는 시군구 고정효과를 나타내며 [그림 7-5]에서 관측되는 노동공급 지표의 지역 간 격차와 이를 초래하는 관측되지 않는 누락변수를 통제한다.

〈표 7-8〉은 경제활동참여율에 미친 영향을 추정한 결과이다. 출산율 분석에서와 마찬가지로 열(1)에서 열(4)로 가면서 단계적으로 설명변수와 고정효과를 추가하였으며, 열(4)의 결과를 기본모형으로 간주한다. 기본모형을 기준으로 평가할 때, 양육수당과 보육료 지원 정책은 경제활동참여율에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 추정되었다.

책 지표를 찾는 것은 쉽지 않아 보인다. 개인에 대한 설문조사를 자료를 이용하더라도 내생성 문제는 똑같이 존재한다. 비록 내생성 문제가 존재하지만 본 연구에서는 패널 자료와 패널 분석 모형을 적용하여 내생성 문제를 최소화하고자 하였다.

보육료 혜택지수의 계수는 열(1)에서 통계적으로 유의한 양의 값이 추정되었으나 연도와 시군구 고정효과를 통제하면서 유의성이 사라졌다.

〈표 7-8〉 양육수당과 보육료지원 정책이 기혼여성의 경제활동참여율에 미치는 효과 추정

종속변수: 시군구별 20-49세 기혼여성의 경제활동참여율

설명변수	추가 통제변수 없음	전년도 종속변수 및연도 더미통제	시군구 고정효과모형	
			설명변수 미통제	설명변수 통제
	(1)	(2)	(3)	(4)
양육수당혜택지수	0.0044 (0.0087)	-0.0266 (0.0162)	-0.0331 (0.0209)	-0.0295 (0.0197)
보육료혜택지수	0.0385** (0.0150)	-0.0079 (0.0080)	0.0117 (0.0175)	-0.0174 (0.0302)
전년도 경제활동참여율		0.7837*** (0.0285)	0.1259*** (0.0458)	0.1153** (0.0454)
출산장려금				0.0003 (0.0004)
영유아 1인당 어린이집 정원				0.0014 (0.0010)
민간 어린이집 비율				-0.1231*** (0.0457)
혼인율				-0.0007 (0.0047)
재정자립도				0.0002 (0.0004)
상수항	0.5322*** (0.0061)	0.1565*** (0.0219)	0.5173*** (0.0306)	0.5605*** (0.0685)
표본수	1794	1569	1569	1553
Adjusted R2	0.028	0.649	0.743	0.749

주: \*, \*\*, \*\*\*는 각각 회귀계수가 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미함을 뜻함.

다음으로 〈표 7-9〉는 기혼여성의 고용률에 미친 영향을 추정한 결과를 제시한다. 분석 모형은 앞과 동일하며 종속변수만 바꾼 결과이다. 기본모형인 열(4)의 결과를 보면 양육수당 지원 정책은 기혼여성의 고용률에 통계적으로 유의한 부정적인 영향을 주는 것으로 추정되었다. 반면 보육료 지원 정책은 유의미한 영향이 없었다. 양육수당혜택지수의 추정계수는 시군구 내에서 혜택지수가 1단위 변할 때 기혼여성의 고용률이

4.65% 낮아짐을 의미한다. 2010-2017년 양육수당혜택지수가 0.05에서 0.57로 0.52만큼 증가했으므로, 양육수당 정책의 확대가 같은 기간 기혼여성 고용률을 2.42% 포인트만큼 감소시켰음을 시사하는 결과이다. 이 값은 지역별고용조사 자료에서 관측되는 2010-2017년 20-49세 기혼여성의 고용률 평균은 57.2%의 4.2%에 달하는 수치이다.<sup>64)</sup>

〈표 7-9〉 양육수당과 보육료지원 정책이 기혼여성의 고용률에 미치는 효과 추정

종속변수: 시군구별 20-49세 기혼여성의 경제활동참여율

설명변수	추가 통제변수 없음	전년도 종속변수 및 연도 더미통제	시군구 고정효과모형	
			설명변수 미통제	설명변수 통제
	(1)	(2)	(3)	(4)
양육수당혜택지수	-0.0004 (0.0091)	-0.0301** (0.0132)	-0.0578*** (0.0216)	-0.0465** (0.0204)
보육료혜택지수	0.0377** (0.0155)	-0.0052 (0.0067)	0.0112 (0.0187)	0.0010 (0.0294)
전년도 고용률		0.8621*** (0.0162)	0.1151*** (0.0341)	0.1049*** (0.0363)
출산장려금				-0.0001 (0.0002)
영유아 1인당 어린이집 정원				0.0008 (0.0007)
민간 어린이집 비율				-0.1260*** (0.0378)
혼인율				-0.0061* (0.0031)
재정자립도				0.0008*** (0.0003)
상수항	0.5014*** (0.0057)	0.1043*** (0.0149)	0.5059*** (0.0277)	0.5853*** (0.0464)
표본수	1794	1569	1569	1553
Adjusted R2	0.020	0.768	0.842	0.847

주: \*, \*\*, \*\*\*는 각각 회귀계수가 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미함을 뜻함.

64) 다른 설명변수 중에서 민간어린이집 비율과 혼인율은 기혼여성의 고용률과 음의 연관성을 갖는 것으로 추정되었다. 민간어린이집 비율은 보육시설에 대한 부모의 선호를 반영하는 변수이다. 일반적으로 공공 어린이집을 선호하므로 민간어린이집 비율이 높은 지역에서는 부모의 직접 양육이 선호될 수 있고 여성의 고용에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 〈표 7-8〉에서 민간어린이집 비율이 기혼여성의 경제활동참여율에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 추정되었는데 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 혼인율이 높은 지역에서는 결혼, 임신, 출산, 양육 등으로 인해 여성들의 경제활동참여와 고용률이 낮아질 것으로 기대되며, 〈표 7-8〉의 결과는 이를 뒷받침한다.

〈표 7-10〉은 〈표 7-8〉과 〈표 7-9〉에서 추정한 기본모형의 결과가 회귀분석 모형의 변화에 강건한지를 살펴본 결과를 제시한다. 열(2)에서는 연도 추이를 통제하기 위한 대안적인 방법으로 연도 고정효과 통제 대신에 연도의 2차 함수를 통제하였다. 열(3)은 모든 자료를 광역시도 단위로 평균한 후 광역시도 단위에서 기본 모형 분석을 적용한 결과이다. 이는 기본모형에서 활용한 자료의 한계에 따른 영향을 검토하기 위함이다. 지역별고용조사 자료는 도 지역에 대해서는 시군구 정보를 제공하지만 광역시에 대해서는 시군구 정보를 제공하지 않고 있다. 이런 이유로 앞의 기본모형 분석에서는 동일한 광역시에 속한 시군구에 대해서는 동일한 값의 경제활동참여율과 고용률 변수를 활용하였다. 열(3)에서 광역시도 단위 분석을 수행한 것은 이와 같은 자료 문제의 영향을 검토하기 위함이다. 열(4)에서는 시군구 단위 기본모형 분석을 도 단위 표본으로 한정하여 추정한 결과이다. 광역시와 도에 따라 여성 노동공급에 미친 영향이 다른지를 살펴보기 위함이고 위 자료 문제의 영향을 살펴보기 위함이기도 하다. 열(5)에서는 정책이 보편적으로 확대된 2013년 이후 자료만을 사용하여 분석한 결과이다. 끝으로 두 정책의 대체성에 따른 영향을 살펴보기 위해 Panel B와 D에서는 각 정책의 채택지수를 개별적으로 통제하여 분석한 결과를 제시한다.

〈표 7-10〉 여성 노동공급 지표에 대한 강건성 분석

혜택지수	기본모형	연도추이 통제 (2차함수)	광역시도 단위분석	표본을 도단위로 한정	표본을 2013년 이후로 한정
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Panel A: 종속변수 = 시군구의 기혼여성 경제활동참여율 / 두 혜택지수를 함께 통제					
양육수당	-0.0295 (0.0197)	-0.0348*** (0.0073)	-0.1070** (0.0415)	-0.0151 (0.0295)	0.0310 (0.0662)
보육료	-0.0174 (0.0302)	-0.0386* (0.0200)	-0.0300 (0.0716)	-0.0145 (0.0328)	-0.0140 (0.0310)
표본수	1553	1553	111	1091	1108
Adj. R2	0.749	0.742	0.895	0.794	0.750
Panel B: 종속변수 = 시군구의 기혼여성 경제활동참여율 / 두 혜택지수를 개별 통제					
양육수당	-0.0336* (0.0198)	-0.0293*** (0.0068)	-0.1011** (0.0441)	-0.0196 (0.0296)	0.0289 (0.0649)
보육료	-0.0223 (0.0294)	-0.0253 (0.0188)	-0.0084 (0.0741)	-0.0171 (0.0321)	-0.0128 (0.0318)
Panel C: 종속변수 = 시군구의 기혼여성 고용률 / 두 혜택지수를 함께 통제					
양육수당	-0.0465** (0.0204)	-0.0330*** (0.0073)	-0.1463** (0.0551)	-0.0057 (0.0279)	0.0102 (0.0512)
보육료	0.0010 (0.0294)	-0.0001 (0.0161)	0.0246 (0.0594)	-0.0025 (0.0345)	-0.0089 (0.0353)
표본수	1553	1553	111	1091	1108
Adj. R2	0.847	0.845	0.962	0.851	0.856
Panel D: 종속변수 = 시군구의 기혼여성 고용률 / 두 혜택지수를 개별 통제					
양육수당	-0.0463** (0.0200)	-0.0330*** (0.0065)	-0.1513*** (0.0500)	-0.0064 (0.0252)	0.0089 (0.0506)
보육료	-0.0066 (0.0271)	0.0131 (0.0162)	0.0548 (0.0586)	-0.0034 (0.0325)	-0.0085 (0.0357)

주: \*, \*\*, \*\*\*는 각각 회귀계수가 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미함을 뜻함.

우선 열(2)의 분석 결과를 보면 연도 고정효과 모형 대신 연도 추이를 통제해도 양육수당 정책의 한계효과는 크게 변화지 않았다. 다만 경제활동참여율을 종속변수로 했을 때 통계적 유의성이 좀 더 유의하게 추정되었다. 열(3)에서 광역시도 단위로 자료를 변환하여 분석했을 경우, 양육수당 지원 정책은 경제활동참여율과 고용률 모두에 부정적인 영향을 주는 것으로 추정되었다. 보육료 지원 정책은 기본모형에서처럼 통계적으로 유의한 결과가 도출되지 않았다. 비록 지역별고용조사 자료에서 광역시 소속 시군구 정보를 제공하지 않아서 동일한 종속변수 값을 사용했던 것이 두 정책의 효과성 분석

결과에 치명적인 오류를 초래하지 않았음을 시사하는 결과이다.

열(4)의 결과는 주목할 필요가 있다. 열(4)에서는 시군구 표본을 도단위로 한정하여 분석한 결과를 보여주는데, 전체 시군구를 이용했을 때와는 달리 양육수당 지원 정책의 부정적인 효과가 사라졌기 때문이다. 통계적 유의성만 사라진 것이 아니라 기본모형에 비해 추정계수의 크기도 낮게 추정되었다. 이는 기본모형 분석에서 추정된 양육수당 정책의 부정적인 영향이 대부분 광역시 지역에서 발생했음을 시사한다. 자료를 보면 광역시 시군구 지역은 도 지역보다 평균적으로 경제활동참여율과 고용률이 낮은 반면 양육수당 혜택지수는 상대적으로 높은 것으로 관측된다. 다시 말해 직접 양육을 선택하여 양육수당 지원을 받고 경제활동에 참여하지 않는 기혼여성 비율이 광역시 지역에서 더 높다고 판단할 수 있다.

마지막으로 열(5)에서 분석 표본을 2013년 이후로 한정했을 때 양육수당 정책의 부정적 효과가 사라지는 것이 관측된다. 이는 기본모형의 부정적인 효과가 대부분 2013년 이전에 발생했음을 시사한다. 2010-2012년 사이 양육수당 정책은 지원 대상자가 확대되고 지원액도 상향 조정되었다. 그 결과 이전에 아이를 보육시설에 보냈던 가구 중 일부는 직접 양육으로 전환했을 가능성이 있고 그 과정에서 경제활동참여율과 고용률이 낮아졌을 가능성이 있다. 그러나 보편적 지원으로 확대된 2013년 이후에는 점차 상대적으로 양육수당 지원보다 보육료 지원에 대한 선호가 높아지고 있어 양육수당 지원으로 인해 경제활동참여가 줄어들 가능성이 낮아진 것으로 판단된다.

지금까지의 결과를 요약해보면, 전반적으로 양육수당 정책은 경제활동참여율과 고용률에 부정적인 영향을 미친 반면 보육료 지원 정책은 유의미한 영향이 추정되지 않았다. 그리고 양육수당 정책의 부정적 영향은 광역시 지역 그리고 2013년 이전 시기에 발생했던 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 Panel A와 Panel C에서 두 정책 지표를 함께 통제할 때와 Panel B와 D에서 개별적으로 통제할 때 큰 차이를 보이지 않았다. 앞서 양육수당 정책의 특성 상 여성 노동공급을 낮출 가능성이 있음을 지적하였다. 하지만 실질적으로 위 결과들을 토대로 반드시 양육수당이 여성 노동공급에 부정적이었다고 결론을 내리기는 부족해 보인다. 특히 2013년 이후에는 부정적인 영향이 관측되지 않은 것으로 보아 2013년 이전에 정책이 확대되는 과정에서 나타난 일시적인 현상으로 보인다. 오히려 양육수당보다 보육료 지원 정책의 효과가 뚜렷하게 관측되지 않은 것에 더 주목할 필요가 있다. 보육료 지원 정책은 양육의 경제적, 시간적 부담을 경

감하여 여성의 경제활동 참여를 원활히 하려는 목적이 크기 때문이다. 분석 결과가 일관되게 시사하는 점은 어린이집 이용률은 크게 증가했지만 기혼여성의 경제활동참여율과 고용률은 별다른 변화가 없다는 것이다. 향후 여성 경제활동 참여 개선이 보육료 지원 정책의 주요 목표 중 하나라면 향후 이 정책의 제도적 개선이 필요할 것이다.

끝으로 <표 7-11>에서는 종속변수를 연령대별(20대, 30대, 40대) 경제활동참여율과 고용률로 대체하여 기본모형을 적용한 결과를 제시한다. 연령대별 종속변수는 지역별고용조사 원시자료에서 계산하였다. 그리고 Panel C와 D에서는 기혼여성 대신 미혼여성의 경제활동참여율과 고용률을 성과지표로 활용하였다. 분석결과에 따르면 Panel A와 B에서 양육수당 정책은 각 연령대별 기혼여성의 경제활동참여율과 고용률에 대해 음의 추정계수가 도출되었지만 통계적 유의성이 낮았다. 보육료 지원 정책은 20대와 40대에서는 양의 계수가 30대에서는 음의 계수가 추정되었지만 역시 통계적으로 유의하지 않았다. Panel C와 D에서는 두 정책 모두 미혼여성의 경제활동참여율과 고용률에 유의미한 영향이 없었음을 보여준다.

<표 7-11> 연령대별, 혼인상태별 효과 분석

혜택지수	기본모형 (20-49세) (1)	20-29세 (2)	30-39세 (3)	40-49세 (4)
Panel A: 종속변수 = 시군구의 기혼여성 경제활동참여율				
양육수당	-0.0295 (0.0197)	-0.0328 (0.0569)	-0.0038 (0.0241)	-0.0139 (0.0311)
보육료	-0.0174 (0.0302)	0.0170 (0.0564)	-0.0589 (0.0433)	0.0083 (0.0252)
Panel B: 종속변수 = 시군구의 기혼여성 고용률				
양육수당	-0.0465** (0.0204)	-0.0386 (0.0599)	-0.0225 (0.0243)	-0.0310 (0.0337)
보육료	0.0010 (0.0294)	0.0543 (0.0594)	-0.0539 (0.0498)	0.0348 (0.0239)
Panel C: 종속변수 = 시군구의 미혼여성 경제활동참여율				
양육수당	-0.0137 (0.0286)	-0.0178 (0.0461)	-0.0322 (0.0402)	-0.0094 (0.0487)
보육료	0.0118 (0.0188)	0.0215 (0.0276)	0.0093 (0.0377)	-0.0113 (0.0668)
Panel D: 종속변수 = 시군구의 미혼여성 고용률				
양육수당	0.0183 (0.0313)	0.0381 (0.0443)	-0.0367 (0.0496)	-0.0098 (0.0571)
보육료	0.0172 (0.0244)	0.0111 (0.0269)	0.0375 (0.0345)	0.0220 (0.0632)

주: \*, \*\*, \*\*\*는 각각 회귀계수가 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미함을 뜻함.



## 제6절 소결 및 정책적 시사점

본 장에서는 대표적인 저출산 대응 정책인 가정양육수당 지원과 영유아보육료 지원 정책이 출산율 개선과 기혼여성의 노동공급에 미친 영향을 분석하였다. 실증 분석을 위해 2010-2017년 시군구 단위 패널 자료를 구축하였으며 연도 고정효과와 시군구 고정효과 모형을 적용하여 누락변수와 내생성 문제를 해결하고자 하였다.

주된 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 양육수당 지원 정책은 출산율에 긍정적인 영향을 미친 것으로 추정되었다. 회귀분석결과를 토대로 평가할 때 2010-2017년 동안 양육수당 지원 확대는 합계출산율을 0.0742만큼 증가시켰으며 이는 동 기간 합계출산율 평균의 5.7%에 달하는 크기이다.

둘째, 보육료 지원 정책은 출산율에 대한 유의미한 영향이 추정되지는 않았다. 이는 분석 기간 동안 보육료 지원 정책이 보편적으로 확대되면서 정책의 효율성이 낮아진 것과 관련된 것으로 판단된다.

셋째, 양육수당 지원 정책은 기혼여성의 경제활동참여율과 고용률을 낮추는 것으로 분석되었다. 이는 직접 양육을 선택함에 따라 나타난 예상된 결과이다. 하지만 이 같은 부정적인 영향은 양육수당의 대상과 규모가 크게 확대된 2013년 이전에 발생한 것으로 파악되었다. 다시 말해 2013년 이후에는 양육수당 지원 정책이 기혼여성의 경제활동참여율과 고용률을 낮춘 것으로 분석되지 않았다.

넷째, 보육료 지원 정책은 여성 노동공급 지표와 유의미한 관련성을 가지지 않았다. 보육시설 이용으로 경제적, 시간적 양육 부담이 줄어들면 여성의 경제활동 참여가 높아지리라는 일반적인 기대를 뒷받침하지는 못한 결과이다.

본 장의 결과들은 몇 가지 시사점을 제시한다. 최근 도입된 아동수당은 정책 시행 기간이 짧아 출산율과 여성 노동공급에 미친 영향을 제대로 분석할 수는 없지만, 현금성 지원을 통해 양육 부담을 경감한다는 측면에서 양육수당과 비슷하다고 판단된다. 따라서 아동수당은 양육수당 분석 결과처럼 향후 출산유인에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다. 하지만 아동수당은 양육수당과는 달리 직접 양육에 대한 지원이 아니라 양육 방식과 무관한 지원이다. 따라서 아동수당 지급이 기혼여성의 경제활동을 저해할 것으로 생각되지는 않는다.

한편 양육수당 정책이 영유아보육료 지원 정책에 비해 출산율 제고 측면에서 효과성

이 더 크게 추정된 반면, 2013년 이후에는 기혼여성의 노동공급에 부정적인 영향이 관측되지 않았다. 따라서 양육수당은 영유아보육료 정책에 비해 정책 효과성이 더욱 크다고 판단된다. 하지만 2013년 이후 보육료 혜택 가구는 빠르게 증가한 반면 양육수당 수급 가구는 다소 감소해왔다. 이는 실질적인 혜택 규모가 보육료 지원이 양육수당에 비해 크기 때문으로 보인다. 따라서 향후 양육수당의 지원수준을 현실화하는 것에 대한 정책적 고민이 필요하다고 판단된다.

# 제 8 장

## 출산·양육 비용과 정책 인식

제1절 조사 개요

제2절 분석 결과

제3절 FGI 분석결과



# 8

## 출산·양육 비용과 정책 인식 <<

### 제1절 조사 개요

본 장은 출산 및 양육비용을 파악하고 아동수당 및 출산양육 지원체계에 대한 부모의 인식을 살펴보기 위해 실시한 부모대상 설문조사 및 FGI(Focus Group Interview)의 분석 결과를 담고 있다. 먼저 설문조사는 만 17세 이하의 자녀를 둔 부모 1,500명을 대상으로 2019년 8월~9월에 걸쳐 실시되었으며, 출산 비용 및 출산 지원 체계에 대한 인식을 파악하고자 임산부를 포함하였다. 1500명은 아동의 연령과 성별을 고려하여 구성되었으며, 지역을 한정하지 않고, 전국의 대표성을 가질 수 있도록 샘플을 구성하였다. FGI는 2019년 9월 5일~17일 사이에 5개 그룹, 총 27명이 참여하여 진행되었다. 표본은 서울, 경기, 인천 지역에 사는 부모 중 0~2세 자녀 부모 6명, 3~6세 자녀 부모 5명, 초등학교 1~3학년 자녀 부모 5명, CTC 수급 가구 미취학 자녀 부모 6명, 양육수당 수급 가구 5명으로 구성하였으며, 참석자는 전원 모(母)였다.

설문조사에 포함된 내용은 아동 출산 및 양육과 관련하여 정부에서 지원한 금액의 규모와 더불어 아동 출산, 양육과 관련하여 소요되는 비용, 아동 출산 및 자녀 양육과 관련한 각종 지원 제도 이용 경험 및 제도 개선 사항에 대한 의견들을 포함한다. 조사 참여자의 특성별 지원 금액, 소요 비용, 제도 이용 경험 등을 파악하기 위해 가구 및 가구의 일반사항이 조사되었으며, 가구 단위 월평균 소득과 지출, 출산 양육 비용(식료품비, 의복비, 보건의료비, 문화여가비 등 구체적 항목으로 구성)이 세분화되어 조사되었다. 본 조사는 온라인으로 실시되었다.

FGI는 아동수당·양육수당·보육서비스 이용 경험, 국가 및 지방자치단체의 지원에 대한 경험, 지원 전후의 심리적 변화(추가 출산, 양육태도 변화 등), 지원을 통한 가구 내 소비의 변화, 모(母)의 경제활동 참가의 변화 등을 내용으로 진행하였다.

설문조사와 FGI는 한국보건사회연구원의 생명윤리위원회(IRB)의 승인<sup>65)</sup>을 얻어

65) 한국보건사회연구원 생명윤리위원회 제2019-52호(2019.78.23).

실시되었다. FGI는 설문조사를 통해 얻어진 양적 결과의 맥락을 파악하기 위해 진행한 것으로, 분석결과는 제2절에서 설문조사 결과의 주요 내용을 제시하고 제3절에서는 FGI의 주요 결과를 기술(記述)하였다.

## 제2절 분석 결과

### 1. 설문조사 응답자 특성

본 조사에 참여한 응답자는 총 1,532명으로, 남성 응답자는 306명(20%), 여성 응답자는 1226명(80%)였다. 응답자를 기준으로 연령부포를 살펴본 결과 30대가 50.5%, 40대가 41.4%로 대다수를 차지하였다. 그리고 조사에 참여한 응답자는 대다수가 대도시와 중소도시에서 거주하고 있었으며, 대다수가 기혼 상태인 것으로 나타났다. 교육 수준을 보면, 부모 모두 전문대졸 이상인 경우가 79.1%로 대다수였으며, 맞벌이 가구 및 외벌이 가구는 약 절반씩 차지하는 것으로 나타났다. 가구의 소득의 경우 가구의 월 평균 총 소득액을 가구 균등화 소득값으로 산출하여, 5분위로 파악하였다.

본 조사에 참여한 응답자의 47.9%는 2명의 자녀를 두고 있는 것으로 나타났으며, 39.9%가 1명의 자녀를 두고 있는 것으로 나타났다. 또한 본 조사에서는 임신 및 출산과 관련한 비용, 제도 이용 의향 및 이용 경험 등을 파악하기 위해 본인이 임신 중이거나 배우자가 임신 중인 경우도 포함하였다. 3명 이상의 자녀를 가진 응답자는 8.4%로 나타났다. 자녀의 연령별 제도 이용경험을 포괄적으로 파악하기 위해 자녀의 연령을 포괄적으로 구성하였으나, 현재의 아동수당 및 출산 양육 지원체계가 취학 전 아동에게 초점이 두고 있기 때문에 취학 전 아동의 비중을 과반 정도로 구성하였다.

〈표 8-1〉 설문조사 응답자의 인구사회경제학적 특성

(단위: 명, %)

구분	N	%
전체	(1532)	100.0
성별		
남성	(306)	20.0
여성	(1226)	80.0
연령 구분		
20대	(42)	2.7
30대	(773)	50.5
40대	(634)	41.4
50대 이상	(83)	5.4
거주지 구분		
대도시	(752)	49.1
중소도시	(750)	49.0
농어촌	(30)	2.0
결혼 상태		
기혼	(1474)	96.2
미혼/이혼/사별	(57)	3.7
기타	(1)	0.1
교육 수준		
둘다 고졸이하	(81)	5.5
엄마는 고졸 이하, 아빠는 전문대졸 이상	(109)	7.4
엄마는 전문대졸 이상, 아빠는 고졸 이하	(118)	8.0
둘다 전문대졸 이상	(1166)	79.1
맞벌이 여부		
맞벌이	(752)	51.0
외벌이	(722)	49.0
가구 소득수준 구분		
1분위(174만 원 이하)	(296)	19.4
2분위(175만 원~230만 원)	(298)	19.5
3분위(231만 원~288만 원)	(283)	18.5
4분위(289만 원~349만 원)	(314)	20.5
5분위(350만 원 이상)	(337)	22.1
자녀 수		
0명	(59)	3.9
1명	(611)	39.9
2명	(734)	47.9
3명이상	(128)	8.4
자녀 연령 구분 1		
0~2세	(419)	28.4
3~5세	(423)	28.7
6~8세	(184)	12.5
9~11세	(142)	9.6
12~17세	(305)	20.7
자녀 연령 구분 2		
취학전(0~5세)	(842)	57.2
초등학교(6~11세)	(326)	22.1
중고등학교(12~17세)	(305)	20.7

가구의 소득을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 응답자들이 보고한 가구의 월평균 총 소득액은 가구당 평균 520.9만 원(중위값 500만 원)으로 나타났다. 좀더 구체적으로 보면, 근로/사업 소득액의 경우 어머니의 월 평균 근로/사업 소득액은 220.1만 원(중위값 200만 원)으로 아버지의 월 평균 근로/사업 소득액은 380.6만 원(중위값 350만 원)으로 나타났다.

〈표 8-2〉 설문조사 응답자의 가구 소득

(단위: 명, 만 원)

구분	N	평균	표준편차	최소값	최대값
가구의 월 평균 총 소득액	1532	520.9	224.8	0.0	2500.0
어머니의 월평균 근로/사업 소득액	1226	220.1	132.9	0.0	1000.0
아버지의 월평균 근로/사업 소득액	306	380.6	161.8	20.0	1500.0

본 조사에 참여한 응답자에게 가구의 소득을 누가 관리하는지를 물어본 결과, 본인이 관리한다고 응답한 경우가 전체의 55.3%로 가장 많았으며, 각자 관리한다고 응답한 경우가 27.7%로 다음으로 높게 나타났다. 응답자의 성별에 따른 가구 소득 관리 방법은 다음의 표와 같다.

〈표 8-3〉 설문조사 응답자의 가구소득 관리 주체

(단위: 명, %)

구분	1) 각자 관리		2) 본인 관리		3) 배우자 관리		4) 기타	
	N	%	N	%	N	%	N	%
전체	(425)	27.7	(847)	55.3	(226)	14.8	(34)	2.2
성별								
남성	(99)	32.4	(101)	33.0	(102)	33.3	(4)	1.3
여성	(326)	26.6	(746)	60.8	(124)	10.1	(30)	2.4



## 2. 출산 및 양육 비용

출산 및 양육에 소요되는 비용을 살펴보기 전에 앞서 아동이 있는 가구의 월 평균 총 지출과 지출 유형별 비용을 살펴보았다. 우선 본 조사에 포함된 아동이 있는 가구 1,532가구의 월 평균 지출은 가구 당 약 361.9만 원으로 나타났다. 이 중 식비에 가장 많은 가구당 평균 97.9만 원을 지출하고 있는 것으로 나타났다. 그 다음으로 주거 관리비가 가구 당 평균 51만 원, 문화, 여가와 관련한 지출이 월평균 가구 당 37.5만 원을 지출하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 8-4〉 설문조사 응답자의 가구 월평균 총 지출비용 및 지출유형별 비용

(단위: 만 원)

가구지출 구분	평균	표준편차	최소값	최대값
가구 월 평균 지출	361.9	149.7	20	1400
식비(외식비 포함)	97.9	56.9	0	550
주거관리비(월세, 수도/광열비 등)	51.0	47.0	0	400
문화, 여가, 가족여행 등	37.5	37.3	0	320
성인의료비(치료비, 약값 등)	12.9	17.8	0	200
자녀의료비(치료비, 약값 등)	11.3	14.7	0	130
저축/보험 등 금융상품(자녀 제외)	86.0	79.7	0	810

자녀 관련 지출 항목을 구체적으로 다음의 표와 같이 세분화하여 물어본 결과, 전체적으로 보면 자녀 1인당 월 평균 77.6만 원을 지출하고 있는 것으로 나타났다. 자녀관련 가장 많은 지출을 하고 있는 항목은 조부모, 친인척, 지인, 이모님에 의한 돌봄/교육비로 월평균 평균 40.7만 원을 지출하고 있는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 학원, 학습지 등 사교육/교육비로 월평균 35.9만 원을 지출하고 있는 것으로 나타났다. 자녀의 연령별로 살펴보면, 0-2세 아동의 경우 조부모, 친인척, 지인, 이모님에 의한 돌봄/교육비로 월평균 52.7만 원을 지출하고 있는 것으로 나타났으며, 이는 3-5세, 6-8세, 9-11세에서도 마찬가지로 비용이 월평균 37.1만 원, 월평균 39만 원, 월평균 38.8만 원으로 0-2세보다 작기는 하지만 자녀관련 지출 항목 중 가장 크게 나타난 항목이었다. 9-11세부터는 학원, 학습지 등 사교육/교육비 지출이 높게 나타나며, 12-17세의 경우 사교육/교육비 지출이 자녀 당 월평균 58.1만 원으로 가장 높게 나타난다.

〈표 8-5〉 자녀 1인당 월평균 항목별 지출 비용

자녀 관련 지출 항목	전체				0-2세				3-5세				6-8세				9-11세				12-17세			
	평균	표준 편차	최빈 값	중위 값	평균	표준 편차	최빈 값	중위 값	평균	표준 편차	최빈 값	중위 값	평균	표준 편차	최빈 값	중위 값	평균	표준 편차	최빈 값	중위 값	평균	표준 편차	최빈 값	중위 값
1) 용돈/간식비/문화오락	10.3	11.1	10.0	10.0	12.3	14.8	10.0	10.0	10.7	9.4	10.0	10.0	9.5	10.0	9.0	9.0	7.1	6.6	5.0	5.0	11.0	12.4	10.0	10.0
2) 의류/신발 등 피복비	8.8	6.4	10.0	8.0	8.6	6.9	10.0	5.0	8.7	6.2	10.0	7.0	8.4	5.7	10.0	9.0	8.4	5.5	10.0	7.0	9.5	7.0	10.0	10.0
3) 교통/통신비	5.5	6.4	5.0	3.0	9.1	9.3	10.0	5.0	6.3	6.5	5.0	5.0	3.8	6.8	2.0	2.0	3.3	2.9	2.0	2.0	6.5	6.4	5.0	5.0
4-1) 돌봄/교육비 : 어린이집/유치원/초중고 정규과정(교재비, 입학금, 학비 등 부모 지출)	16.9	19.0	10.0	10.0	11.5	9.5	5.0	9.0	18.1	18.1	10.0	15.0	13.1	12.6	10.0	10.0	12.4	19.1	10.0	5.0	23.5	26.3	10.0	15.0
4-2) 돌봄/교육비 : 방과후돌봄(유치원, 초중고)	10.5	11.7	10.0	8.0	9.0	6.8	10.0	10.0	8.4	6.7	5.0	6.0	10.9	10.7	10.0	10.0	8.4	6.9	10.0	7.0	16.6	22.1	10.0	10.0
4-3) 돌봄/교육비 : 개인돌봄(아이돌봄서비스, 다함께 돌봄 등 공공 돌봄서비스)	21.5	34.6	5.0	10.0	21.9	24.8	5.0	10.0	19.1	39.1	5.0	5.0	31.9	47.6	10.0	15.0	13.8	11.1	10.0	10.0	11.9	11.3	5.0	5.0
4-4) 돌봄/교육비 : 개인돌봄(조부모, 친인척, 지인, 이모님 등)	40.7	35.8	10.0	30.0	52.7	44.0	10.0	50.0	37.1	33.6	10.0	25.0	39.0	30.0	30.0	30.0	38.8	30.5	20.0	27.5	24.0	22.2	10.0	20.0
4-5) 돌봄/교육비 : 사교육/교육비(학원, 학습지등)	35.9	32.9	30.0	28.0	16.5	21.2	10.0	10.0	16.3	15.5	10.0	11.5	29.1	22.4	30.0	23.5	37.0	24.9	30.0	30.0	58.1	40.8	50.0	50.0
5) 자녀 저축/보험 등 금융상품	15.7	17.3	10.0	10.0	16.8	19.2	10.0	10.0	14.7	12.6	10.0	10.0	14.6	14.6	10.0	10.0	15.8	16.9	10.0	10.0	16.7	21.8	10.0	10.0
6) 기타	20.3	32.0	10.0	10.0	22.7	29.0	10.0	10.0	18.7	30.2	10.0	10.0	19.0	32.5	20.0	10.0	10.4	12.4	10.0	8.0	24.0	40.7	10.0	10.0
소계	77.6	60.2	70.0	62.0	57.5	54.3	30.0	40.0	68.5	48.1	40.0	55.5	77.2	58.5	45.0	63.0	77.6	50.4	44.0	65.5	104.1	72.4	80.0	88.0

(단위:만 원)

본 조사에서는 본인 혹은 배우자가 임신 중이거나 자녀 연령이 만 0세인 경우에 한정하여, 가계 지출 비용을 물어보았다. 우선, 이들에게 임신 전후 가계 지출에 변화가 있었는지를 물어본 결과 대다수인 87.6%가 임신 이후 가계 지출이 증가하였다고 응답하였다. 추가적으로 지출이 증가했다고 응답한 응답자에게 임신 및 출산과 관련한 지출 및 출산 이후 자녀의 의료비, 내구재 및 준내구재(유모차, 이불, 젖병 등), 기저귀, 분유 등 소비재 및 기타 지출 금액을 물어보았다.

우선 엄마의 임신이후 현재까지의 총 지출은 428.9만 원(중위값 390.0만 원)으로 나타났다. 임신 및 출산과 관련한 지출 중 산후조리비는 평균 248.7만 원(중위값 250만 원), 임신 이후 조사가 이루어진 시기까지의 의료비는 평균 113.7만원(중위값 100만 원), 건강관리비(예. 요가 등) 등 기타 지출은 총 66.5만 원(중위값 40만 원)으로 나타났다.

자녀와 관련해서 출산 이후부터 현재까지 지출된 자녀의 의료비는 평균 66만 원(중위값 30만 원)으로 나타났으며, 유모차나 이불, 젖병 등의 내구재 및 준내구재로 임신 이후 조사가 이루어진 시기까지 평균 157.7만 원(중위값 100만 원)이 지출된 것으로 나타났다. 기저귀 및 분유 등 소비재로는 월 56.4만 원(중위값 20만 원)이 지출되고 있는 것으로 나타났다.

〈표 8-6〉 임신 및 출산에 소요된 지출비용

(단위: 명, 만 원)

구분		N	평균	표준편차	최소값	최대값
엄마	산후조리비	211	248.7	146.1	0	1000
	의료비	211	113.7	103.7	0	700
	기타	211	66.5	100.5	0	1000
	소계	211	428.9	260.6	10	2000
자녀	의료비	211	66.0	101.6	0	600
	내구재 및 준내구재 (유모차, 이불, 젖병 등)	211	157.7	182.6	0	1000
	기저귀, 분유 등 소비재	211	56.4	112.2	0	1200
	기타	211	60.5	111.2	0	800
	소계	211	340.6	374.9	0	2800

### 3. 아동 출산 및 양육 지원제도 이용 경험 및 이용 의향

아동 출산 및 양육 지원 제도 이용경험 및 이용의향은 크게 다음과 같이 구성된다. 첫째, 본 조사에 참여한 응답자들이 현재 한국에서 지원되는 각 아동 출산 및 양육 지원제도 이용 경험을 전반적으로 분석한 결과들을 제시하였다. 둘째, 아동 출산 및 양육 지원제도의 특성을 고려하고 본 연구의 주 초점이 되는 영역인 시간지원제도, 소득 지원제도로 구분하여 각 제도의 이용 경험과 이용 의향을 살펴보았다. 구체적으로 시간 지원제도와 관련해서는 육아휴직제도, 근로시간 단축제, 유연근무제, 출산 지원제도 이용 경험을 파악하였다. 소득지원제도와 관련해서는 아동수당과 가정양육수당과 관련한 이용경험을 파악하였다. 마지막으로 본 파트에서는 아동 양육 지원 제도와 관련한 전반적인 인식과 제도 개선 사항들을 정리하여 제시하였다.

#### 가. 아동 출산 및 양육 지원 제도 이용 경험 총괄

본 조사에서는 다음의 표에 제시된 총 11개의 출산 및 양육 지원 제도의 이용 경험을 파악하였으며, 각 제도를 통해 가구당 지원받는 금액을 조사하였다. 우선 각 제도의 평생 및 현재 이용율을 살펴보면, 조사에 참여한 응답자들이 가장 많이 지원받은 제도는 영유아 보육료/누리과정 지원으로 응답자의 68.6%가 지금까지 한 번 이상 이 제도를 이용한 경험이 있는 것으로 나타났다. 아동수당은 63.6%, 가정양육수당은 56.3%로 다음으로 높게 나타났다. 양육 지원 제도 중 시간 지원 제도 중 대표적인 육아휴직은 전체 응답자의 28.1%만이 평생에 한번 이상 경험한 것으로 나타났다. 현재 이용률을 살펴보면, 아동수당이 87.6%로 가장 많았으며, 그 다음으로는 영유아 보육료/누리과정 지원이 58.1%, 방과후 돌봄이 54.1%로 많았다.

제도별 평균 수급액을 가구당 총 수급액으로 살펴보면, 출산전후 휴직급여가 가장 많은 월 172만 원으로 가장 높았고, 그 다음으로는 휴직급여가 월 평균 96.6만 원으로 높게 나타났다.

〈표 8-7〉 아동 출산 및 양육지원 제도 평생 및 현재 이용자 수 및 제도별 평균 수급액

(단위: 명, %, 만 원)

지원제도 구분	평생 이용자 수(%)		현재 이용자 수(%) <sup>1)</sup>		이용자의 평균 수급액 <sup>2)</sup>		
	N	%	N	%	평균	표준편차	최빈값
출산전후휴직급여	564	36.8	31	18.0	172.0	91.1	180.0
출산장려금/출산축하금	705	47.9	139	19.7	67.0	71.4	10.0
육아휴직급여	414	28.1	37	8.9	96.6	41.3	70.0
아동수당	937	63.6	821	87.6	12.6	4.8	10.0
가정양육수당	830	56.3	236	28.4	16.1	5.4	20.0
영유아보육료/누리과정지원	1010	68.6	587	58.1	34.9	15.6	22.0
아이돌봄서비스 <sup>3)</sup>	113	7.7	31	27.4	NA	NA	NA
방과후 돌봄	329	22.3	178	54.1	NA	NA	NA
자녀장려금	241	16.4	74	30.7	74.9	52.6	70.0
장애아동수당	16	1.1	4	25.0	32.0	32.3	10.0
한부모자녀양육비, 청소년한부모지원	32	2.2	12	37.5	23.3	13.0	20.0

주: 1) 현재 이용여부는 평생에 한번이라도 각 제도를 이용해 본 경험이 있다고 응답한 사람들을 대상으로 현재 이용하고 있는지를 물어본 것으로 비율 산출의 분모는 평생 이용자 수 임.

2) 이용자의 평균 수급액은 자녀 1인당으로 산출된 것이 아닌 가구당 총 수급액임. 따라서 한 가구 내 여러 자녀가 있는 경우 아동수당의 평균 수급액이 10만 원 이상으로 나올 수 있음.

3) 아이돌봄서비스는 비용이 지원되는 것이 아닌 서비스가 지원되는 것으로 지원금액 산출이 불가능함. 이는 방과 후 돌봄서비스도 마찬가지임.

위에서 살펴본 각 아동 출산 및 양육 지원 제도는 제도의 성격에 따라 자녀의 연령이나 특성에 따라, 가구의 특성에 따라 여러 제도를 이용할 수 있도록 설계되어 있다. 조사에 참여한 응답자들이 보고한 현재 정부에서 지원을 받고 있는 아동 출산 및 양육 지원 제도의 개수를 살펴보면, 2개의 제도를 이용하고 있는 경우가 40.7%로 가장 많았다.

〈표 8-8〉 조사 대상자가 현재 이용하고 있는 아동 출산 및 양육지원 제도의 수

(단위: 명, %)

구분	0개		1개		2개		3개		4개		5개	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
전체	405	31.5	154	12.0	523	40.7	170	13.2	29	2.3	4	0.3

보다 구체적으로 가장 많은 응답이 나온 2개 제도를 이용하고 있는 경우를 살펴보면, 아동수당과 영유아보육료/누리과정지원을 받고 있는 응답자가 가장 많았으며, 아

동수당과 가정양육수당을 받고 있는 대상자가 그다음으로 많았다. 즉, 만 7세 미만의 자녀를 양육하면서 어린이집이나 유치원을 보내는 경우이거나, 만 7세 미만의 자녀를 가정에서 양육하는 경우가 많은 것으로 보인다.

〈표 8-9〉 현재 2개 제도를 이용하는 경우의 제도 조합

(단위: 명, %)

자녀 관련 정부 지원	N	%
육아휴직급여*가정양육수당	1	0.2%
육아휴직급여*아동수당	6	1.1%
아동수당*가정양육수당	127	22.7%
아동수당*방과후 돌봄	23	4.1%
아동수당*아이돌봄서비스	1	0.2%
아동수당*영유아보육료/누리과정지원	375	67.1%
아동수당*자녀장려금(자녀장려세제 또는 CTC)	5	0.9%
아동수당*장애아동수당	1	0.2%
가정양육수당*아이돌봄서비스	1	0.2%
영유아보육료/누리과정지원*방과후 돌봄	5	0.9%
영유아보육료/누리과정지원*아이돌봄서비스	1	0.2%
아이돌봄서비스*방과후 돌봄	6	1.1%
방과후 돌봄*자녀장려금(자녀장려세제 또는 CTC)	4	0.7%
방과후 돌봄*한부모자녀양육비, 청소년한부모지원	1	0.2%
자녀장려금(자녀장려세제 또는 CTC)*한부모자녀양육비, 청소년한부모지원	2	0.4%
총합계	559	100.0%

아동 출산 및 양육 지원과 관련하여 한 가구가 받는 총 지원 금액을<sup>66)</sup> 살펴보면, 가구 당 평균 57.9만 원의 지원을 받고 있는 것을 알 수 있다. 최빈값은 10만 원으로 나타났다며, 중위값은 34.5만 원으로 나타났다. 출산휴직급여와 출산장려금/출산축하금을 제외한 가구당 총 지원금을 살펴보면, 가구당 월 평균 42.1만 원으로, 최빈값은 10만 원, 중위값은 30만 원으로 나타났다. 응답자 특성별로 보면, 농어촌에 거주하는 부모일수록 지원금이 많고, 외벌이인 경우 지원받는 금액이 많은 것으로 나타났다. 소득

66) 출산전후휴직급여, 출산장려금/출산축하금, 육아휴직급여, 아동수당, 가정양육수당, 영유아보육료/누리과정 지원, 자녀장려금, 장애아동수당, 한부모자녀양육비, 청소년한부모 지원을 포괄함.

수준이 낮을수록, 자녀가 많을수록, 자녀가 어릴수록 정부의 아동 출산 및 양육지원제도에 의한 지원금을 더 많이 받는 것으로 나타났다.

〈표 8-10〉 조사 대상자 특성별 아동 출산 및 양육 지원 관련 총 지원 금액

(단위: 만 원)

구분	지원제도 모두 포함한 지원 금액			출산휴직급여, 출산장려금 제외한 지원 금액		
	평균	표준편차	최빈치	평균	표준편차	최빈치
전체	57.9	75.2	10.0	42.1	40.5	10.0
연령 구분						
20대	82.1	113.4	10.0	58.8	71.1	10.0
30대	60.8	78.4	10.0	42.2	37.8	10.0
40대	44.3	50.2	10.0	38.4	39.3	10.0
50대 이상	89.5	101.1	10.0	63.7	53.9	10.0
거주지 구분						
대도시	53.5	61.3	10.0	41.2	37.8	10.0
중소도시	60.7	81.4	10.0	42.0	38.9	10.0
농어촌	93.7	158.4	10.0	66.9	95.6	10.0
결혼 상태						
기혼	58.1	76.2	10.0	41.7	40.3	10.0
미혼/이혼/사별	53.9	43.1	10.0	53.6	43.4	10.0
교육 수준						
둘다 고졸이하	98.8	161.9	20.0	66.3	76.7	20.0
엄마는 고졸 이하, 아빠는 전문대졸 이상	59.7	96.2	10.0	41.5	45.2	10.0
엄마는 전문대졸 이상, 아빠는 고졸 이하	67.5	81.6	10.0	45.8	39.4	10.0
둘다 전문대졸 이상	55.0	66.7	10.0	40.1	37.1	10.0
맞벌이 여부						
맞벌이	46.8	52.4	10.0	37.6	35.6	10.0
외벌이	67.6	90.5	10.0	45.1	43.6	10.0
가구 소득수준 구분						
1분위(174만 원 이하)	62.7	82.1	10.0	48.9	49.4	10.0
2분위(175만 원~230만 원)	64.2	85.7	10.0	48.1	45.0	10.0
3분위(231만 원~288만 원)	62.7	72.9	10.0	42.6	37.2	10.0
4분위(289만 원~349만 원)	49.5	64.3	10.0	34.6	35.6	10.0
5분위(350만 원 이상)	48.3	64.6	10.0	34.1	24.5	10.0
자녀 수						
0명	48.3	57.1	10.0	33.7	27.7	10.0
1명	65.0	79.7	10.0	48.7	45.5	10.0

구분	지원제도 모두 포함한 지원 금액			출산휴직급여, 출산장려금 제외한 지원 금액		
	평균	표준편차	최빈치	평균	표준편차	최빈치
2명	75.2	119.9	10.0	55.3	59.3	10.0
3명이상						
자녀 연령구분	86.0	97.7	10.0	52.3	47.3	30.0
0~2세	31.2	28.6	10.0	31.2	28.6	10.0
3~5세	33.1	32.8	10.0	33.1	32.8	10.0
6~8세	66.9	59.5	10.0	66.9	59.5	10.0
9~11세	61.6	38.1	70.0	61.6	38.1	70.0
12~17세						
자녀 연령구분	58.7	77.1	10.0	41.8	40.5	10.0
취학전(0~5세)	39.0	40.0	10.0	39.0	40.0	10.0
초등학교(6~11세)	61.6	38.1	70.0	61.6	38.1	70.0

#### 나. 시간 지원제도(육아휴직, 유연근무제, 자녀양육기 근로시간 단축)

##### 1) 육아휴직급여 이용 경험

본 연구에 참여한 응답자들을 대상으로 지금까지 한번이라도 육아휴직 급여를 받은 적이 있는지를 물어본 결과, 응답자의 28.1%가 받아본 적이 있다고 응답하였다. 지금까지 한 번이라도 육아휴직 급여를 받은 적이 있는 응답자를 대상으로 현재 수혜 여부를 추가적으로 물어본 결과, 현재 육아휴직 급여를 받고 있다고 응답한 응답자는 8.9%로 이들은 모두 0-5세 취학전 아동을 두고 있는 경우였다. 육아휴직 급여를 받고 있다고 응답한 가구를 대상으로 그 금액을 물어본 결과 월평균 평균 96.6만 원으로 나타났으며, 최빈값은 70만 원, 중위값은 90만 원으로 나타났다.

〈표 8-11〉 육아휴직급여 평균 수급액

(단위: 명, %, 만 원)

지원제도 구분	이용자의 평균 수급액 <sup>1)</sup>		
	평균	표준편차	최빈값
0-2세	97.8	44.3	70.0
3~5세	90.0	19.0	70.0
계	96.6	41.3	70.0

주: 1) 이용자의 평균 수급액은 자녀 1인당으로 산출된 것이 아닌 가구당 총 수급액임. 따라서 한 가구내 여러 자녀가 있는 경우 아동수당의 평균 수급액이 10만 원 이상으로 나올 수 있음.



## 2) 육아휴직 이용 경험 및 이용 의향

본 조사에 참여한 사람 중 육아휴직을 이용한 경험이 있다고 응답한 비율은 29.4%로, 대다수인 70.6%는 육아휴직제도를 이용한 경험이 없는 것으로 나타났다. 부모의 성별로 보면, 남성인 경우 5.4%가 여자인 경우 37.1%가 육아휴직제도를 이용한 경험이 있는 것으로 나타났다.

〈표 8-12〉 육아휴직제도 이용 여부 및 향후 이용 의향

(단위:명, %)

구분	과거 이용 경험				향후 이용의향				계	
	예		아니오		예		아니오			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
전체	355	29.4	852	70.5	491	56.7	375	43.3	1207	100.0
성별										
남성	16	5.4	278	94.6	92	49.2	95	50.8	294	100.0
여성	339	37.1	574	62.9	399	58.8	280	41.2	913	100.0

향후 자녀 양육을 위해 육아 휴직을 이용할 의향이 있는지를 물어본 결과, 56.7%가 있다고 이용할 의향이 있다고 응답하였다. 부모의 성별로 보면, 남성의 경우 49.2%가, 여성의 경우 58.8%가 육아휴직을 이용할 의향이 있다고 응답하였다. 보다 구체적으로 육아휴직을 이용할 의향이 없다고 보고한 사람들을 대상으로 그 이유를 물어본 결과 ‘직장에 육아휴직 제도가 있으나 현실적으로 이용하기가 어려워서’라는 응답이 27.3%로 가장 많았으며, 그 다음으로는 ‘직장에 육아휴직제도가 마련되어있지 않아서’가 19.0%로 높게 나타났다. 부모의 성별로 보면, 남녀 모두에게서 ‘직장에 육아휴직 제도가 있으나 현실적으로 이용하기가 어려워서’라는 응답이 가장 많았다(남자 31.7%, 여자 25.8%).

〈표 8-13〉 육아휴직제도 이용의향이 없는 이유

(단위: 명, %)

구분	전체		남자		여자	
	N	%	N	%	N	%
육아휴직 급여가 적어서	133	11.4	42	14.5	91	10.4
경력단절이 우려되어서	142	12.2	17	5.9	125	14.3
직장에 육아휴직 제도가 마련되어 있지 않아서	221	19.0	53	18.3	168	19.3
직장에 육아휴직 제도가 마련되어 있으나, 현실적으로 이용하기가 어려워서	317	27.3	92	31.7	225	25.8
자녀양육이 부담스러워서	24	2.1	2	0.7	22	2.5
육아휴직제도가 낯설어/제도를 잘 몰라서	17	1.5	6	2.1	11	1.3
굳이 이용할 필요가 없어서	189	16.3	62	21.4	127	14.6
기타	119	10.2	16	5.5	103	11.8
계	1162	100.0	290	100.0	872	100.0

추가적으로 현재의 육아휴직제도가 개선된다면, 자녀 양육을 위해 이용할 의향이 있는지를 물어본 결과, ‘있다’ 및 ‘매우 있다’고 응답한 비율이 77.3%로 나타났다.

〈표 8-14〉 현재의 육아휴직제도 개선 시 이용 의향

(단위: 명, %)

구분	전혀 없다		없다		있다		매우 있다		계	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
전체	81	7.0	182	15.7	472	40.6	427	36.7	1162	100.0
성별										
남성	21	7.2	53	18.3	125	43.1	91	31.4	290	100.0
여성	60	6.9	129	14.8	347	39.8	336	38.5	872	100.0

## 3) 근로시간단축제도 이용경험 및 이용의향

본 조사에 참여한 사람들 중 근로시간단축제도를 이용한 경험이 있는 경우는 12.1%로, 대다수인 87.9%는 근로시간 단축제도를 이용한 적이 없는 것으로 나타났다. 부모의 성별로 보면, 남성인 경우 5.8%, 여성인 경우 14.1%가 근로시간단축제도를 이용한 적이 있는 것으로 나타났다.

〈표 8-15〉 근로시간단축제도 이용 여부 및 향후 이용 의향

(단위:명, %)

구분	과거 이용 경험				향후 이용의향				계	
	예		아니오		예		아니오			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
전체	145	12.1	1061	87.9	690	57.2	517	42.8	1207	100.0
성별										
남성	17	5.8	277	94.2	146	49.7	148	50.3	294	100.0
여성	129	14.1	784	85.9	544	59.6	369	40.4	913	100.0

향후에 자녀 양육을 위해 근로시간 단축제도를 이용할 의향이 있는지를 물어본 결과 57.2%는 이용할 의향이 있다고 응답했고, 42.8%는 이용할 의향이 없다고 응답했다. 이용의향은 부모의 성별에 따라 다르게 나타나는데, 남성인 경우 약 절반정도인 49.7%가 이용의향이 있다고 응답했으며, 여성의 경우 59.6%가 이용의향이 있다고 응답했다. 근로시간 단축제도를 이용할 의향이 없다고 응답한 사람들을 대상으로 그 이유를 물어본 결과, ‘직장 내 근로시간 단축제도가 마련되어있지 않아서’라는 응답이 25.3%로 가장 많았으며, ‘직장에 근로시간 단축제도가 마련되어 있으나, 현실적으로 이용하기 어려워서’라는 응답이 17.9%로 다음으로 높게 나타났다. 그 외에도 ‘굳이 이용할 필요가 없어서’라는 응답이 14.7%, ‘인사고과 등 직장 내 불이익이 우려되어서’라는 응답이 13.7%로 높게 나타났다. 부모의 성별로 보면, 남성인 경우, ‘인사고과 등 직장 내 불이익이 우려되어서’라는 응답이 19.1%로 가장 많았으며, 여성인 경우, ‘직장 내 근로시간 단축제도가 마련되어있지 않아서’라는 응답이 27.9%로 가장 많았다.

〈표 8-16〉 근로시간단축제도 이용의향이 없는 이유

(단위: 명, %)

구분	전체		남자		여자	
	N	%	N	%	N	%
근로시간 단축시 급여가 적어서	137	11.8	43	14.9	94	10.8
인사고과 등 직장 내 불이익이 우려되어서	159	13.7	55	19.1	104	11.9
본인 업무 수행에 어려움 발생해서	101	8.7	30	10.4	71	8.1
직장에 근로시간 단축 제도가 마련되어 있지 않아서	293	25.3	50	17.4	243	27.9
직장에 근로시간 단축 제도가 마련되어 있으나, 현실적으로 이용하기가 어려워서	208	17.9	35	12.2	173	19.8
자녀양육이 부담스러워서	3	0.3	1	0.3	2	0.2
근로시간단축 제도가 낯설어/제도를 잘 몰라서	26	2.2	11	3.8	15	1.7
굳이 이용할 필요가 없어서	171	14.7	48	16.7	123	14.1
기타	62	5.3	15	5.2	47	5.4
계	1160	100.0	288	100.0	872	100.0

추가적으로 현재의 근로시간 단축제도가 개선된다면, 자녀 양육을 위해 이용할 의향이 있는지를 물어본 결과, ‘있다’ 및 ‘매우 있다’고 응답한 비율이 83.5%로 나타났다.

〈표 8-17〉 현재의 근로시간 단축제도 개선 시 이용 의향

(단위: 명, %)

구분	전혀 없다		없다		있다		매우 있다		계	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
전체	53	4.6	139	12.0	524	45.2	444	38.3	1160	100.0
성별										
남성	16	5.6	44	15.3	141	49.0	87	30.2	288	100.0
여성	37	4.2	95	10.9	383	43.9	357	40.9	872	100.0

## 4) 유연근무제(시차출퇴근제 등) 이용 경험 및 이용의향

본 조사에 참여한 사람 중 유연근무제(시차출퇴근제 등)를 이용한 경험이 있다고 응답한 비율은 12.1%로, 대다수인 87.9%는 유연근무제도를 이용한 경험이 없는 것으로 나타났다. 부모의 성별로 보면, 남성인 경우 9.9%가 여자인 경우 12.8%가 유연근무제도를 이용한 경험이 있는 것으로 나타났다.

〈표 8-18〉 근로시간단축제도 이용 여부 및 향후 이용 의향

(단위:명, %)

구분	과거 이용 경험				향후 이용의향				계	
	예		아니오		예		아니오			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
전체	146	12.1	1061	87.9	758	62.8	449	37.2	1207	100.0
성별										
남성	29	9.9	265	90.1	170	57.8	124	42.4	294	100.0
여성	117	12.8	796	87.2	588	64.4	325	35.6	913	100.0

향후 자녀 양육을 위해 유연근무제도를 이용할 의향이 있는지를 물어본 결과, 62.8%가 있다고 이용할 의향이 있다고 응답하였다. 부모의 성별로 보면, 남성의 경우 57.8%가, 여성의 경우 64.4%가 유연근무제도를 이용할 의향이 있다고 응답하였다. 보다 구체적으로 유연근무제도를 이용할 의향이 없다고 보고한 사람들을 대상으로 그 이유를 물어본 결과 ‘직장에 유연근무제도가 마련되어있지 않아서’라는 응답이 35.8%로 가장 많았으며, 그 다음으로 ‘굳이 이용할 필요가 없어서’(18.3%), ‘직장에 유연근무제도가 있으나 현실적으로 이용하기가 어려워’(18.0%)라는 응답이 높게 나타났다. 부모의 성별로 보면, 남녀 모두에게서 ‘직장에 유연근무제도가 마련되어있지 않아서’라는 응답이 가장 많았다(남자 28.6%, 여자 38.1%).

〈표 8-19〉 유연근무제도 이용의향이 없는 이유

(단위: 명, %)

구분	전체		남자		여자	
	N	%	N	%	N	%
인사고과 등 직장 내 불이익이 우려되어서	133	11.8	30	10.9	103	12.1
본인 업무 수행에 어려움 발생해서	95	8.4	30	10.9	65	7.6
직장에 유연근무제도가 마련되어 있지 않아서	404	35.8	79	28.6	325	38.1
직장에 유연근무제도가 마련되어 있으나, 현실적으로 이용하기가 어려워서	203	18.0	52	18.8	151	17.7
자녀양육이 부담스러워서	6	0.5	0	0.0	6	0.7
유연근무제도가 낯설어/제도를 잘 몰라서	37	3.3	7	2.5	30	3.5
굳이 이용할 필요가 없어서	207	18.3	66	23.9	141	16.5
기타	45	4.0	12	4.3	33	3.9
계	1130	100.0	276	100.0	854	100.0

추가적으로 현재의 유연근무제가 개선된다면, 자녀 양육을 위해 이용할 의향이 있는지를 물어본 결과, ‘있다’ 및 ‘매우 있다’고 응답한 비율이 80.7%로 나타났다.

〈표 8-20〉 현재의 유연근무제도 개선 시 이용 의향

(단위: 명, %)

구분	전혀 없다		없다		있다		매우 있다		계	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
전체	49	4.3	169	15.0	489	43.3	423	37.4	1130	100.0
성별										
남성	16	5.8	51	18.5	118	42.8	91	33.0	276	100.0
여성	33	3.9	118	13.8	371	43.4	332	38.9	854	100.0

## 5) 출산휴가 이용경험 및 이용의향

본인 혹은 배우자가 출산 시 취업 중이었던 경우를 대상으로 출산 휴가를 이용한 경험이 있는지를 물어본 결과, 절반에 못 미치는 46.6%가 출산휴가를 이용했다고 응답했으며, 53.4%는 출산휴가를 이용하지 못했다고 응답했다. 현재 취업중인 응답자를 대상으로 향후에 첫출산 혹은 추가 출산을 한다고 할 때 출산 휴가를 이용할 의향이 있는지를 물어본 결과, ‘그렇다’고 응답한 비율은 35.5%에 그쳤으며, 이용할 의향이 없다고 응답한 경우가 64.5%로 나타났다.

〈표 8-21〉 출산휴가 이용 여부 및 향후 이용 의향(현재 임신중인 경우 제외)

(단위:명, %)

구분	과거 이용 경험				향후 이용의향				계	
	예		아니오		예		아니오			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
전체	562	46.6	645	53.4	429	35.5	778	64.5	1207	100.0
성별										
남성	59)	20.1	235	79.9	103	35.0	191	65.0	294	100.0
여성	503	55.1	410	44.9	326	35.7	587	64.3	913	100.0

## 다. 소득지원 제도

## 1) 아동수당

본 연구에 참여한 응답자들을 대상으로 지금까지 한번이라도 아동수당을 받은 적이 있는지를 물어본 결과, 응답자의 63.6%가 받아본 적이 있다고 응답했다. 아동수당을 한번이라도 받은 적이 있다고 응답한 응답자를 대상으로 현재도 받고 있는지를 물어본 결과 87.6%가 현재에도 받고 있다고 응답했다. 아동수당을 받고 있다고 응답한 경우에 한해 아동수당을 현재 받고 있는 가구 내 자녀의 수를 파악한 결과 1명이 75.8%로 가장 많았고, 2명은 22.8%, 3명 이상은 1.4%로 나타났다. 가구의 아동수당 총 지급액은 월 평균 12.6만 원으로 나타났으며, 최빈치는 10만 원으로 나타났다.

〈표 8-22〉 현재 아동수당을 받고 있는 가구 내 자녀의 수

(단위: 명, %)

구분	N	%
1명	622	75.8
2명	187	22.8
3명	11	1.3
4명 이상	1	0.1
계	821	100.0

## 2) 가정양육수당과 보육료

본 연구에 참여한 응답자들을 대상으로 지금까지 한번이라도 가정양육수당을 받은 적이 있는지를 물어본 결과, 응답자의 56.3%가 받아본 적이 있다고 응답했다. 받아본 적이 있다고 응답한 응답자에게 현재에도 받고 있는지를 물어본 결과, 현재에도 가정양육수당을 받고 있다고 응답한 조사대상자는 28.4%로 나타났다. 가정양육수당을 받고 있다고 응답한 경우에 한해 수당을 현재 받고 있는 가구 내 자녀의 수를 파악한 결과 1명이 92.8%로 가장 많았고, 2명은 6.8%, 3명은 0.4%로 나타났다. 가구의 가정양육수당 총 수급액은 월 평균 16.1만 원으로 나타났으며, 최빈치는 20만 원, 중위값은 15만 원으로 나타났다.

〈표 8-23〉 현재 가정양육수당을 받고 있는 가구 내 자녀의 수

(단위: 명, %)

구분	N	%
1명	219	92.8
2명	16	6.8
3명	1	0.4
계	236	100.0

영유아 보육료 및 누리과정 지원의 경우, 응답자의 68.6%가 지금까지 한번은 지원을 받은 적이 있다고 응답했으며, 현재에도 영유아 보육료 및 누리과정 지원을 받고 있는 대상자는 이들 중 58.1%인 것으로 나타났다. 영유아 보육료 및 누리과정 지원을 받



고 있다고 응답한 경우에 한해 현재 지원을 받고 있는 가구 내 자녀의 수를 파악한 결과 1명이 81.1%로 가장 많았고, 2명은 18.1%, 3명은 0.8%로 나타났다. 가구의 영유아 보육료 및 누리과정 지원과 관련한 총 수급액은 월 평균 34.9만 원으로 나타났으며, 최빈치는 22만 원, 중위값은 31만 원으로 나타났다.

〈표 8-24〉 현재 영유아 보육료 및 누리과정 지원을 받고 있는 가구 내 자녀의 수

(단위: 명, %)

구분	N	%
1명	305	81.1
2명	68	18.1
3명	3	0.8
계	376	100.0

#### 4. 아동 출산 및 양육 지원 정책 및 개선 방향에 대한 인식

##### 가. 아동 양육에 대한 인식

본 조사에서 부모에게 국가 혹은 사회가 부모와 함께 아이를 키운다고 했을 때 각자의 책임 비율이 얼마나 적절한지를 물어본 결과, 조사에 참여한 응답자들은 부모와 사회의 양육책임 분담 비율을 62.5 : 37.5라고 응답하였다.

〈표 8-25〉 부모와 사회의 아동 양육 책임 비율

(단위: 명, %)

구분		계(명)	평균(%)	표준편차	최소값	최대값
양육 책임	부모	1,532	62.5	14.4	0	100
	사회	1,532	37.5	14.4	0	100

이러한 특성은 가구의 소득이 높을수록 부모의 책임성을 크게 생각하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 8-26〉 가구 소득 수준별 부모의 자녀 양육 책임

(단위: 명, %)

구분	부모 양육 책임											
	20% 미만		40% 미만		60% 미만		80% 미만		80% 이상		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
200만 원 미만	2	7.1	0	0.0	14	50.0	7	25.0	5	17.9	28	100.0
400만 원 미만	1	0.3	11	2.9	143	37.2	157	40.9	72	18.8	384	100.0
600만 원 미만	1	0.2	22	3.8	179	30.8	277	47.6	103	17.7	582	100.0
800만 원 미만	2	0.6	9	2.7	96	38.7	168	50.2	60	7.9	335	100.0
800만 원 이상	0	0.0	7	3.4	50	24.6	94	46.3	52	25.6	203	100.0
계	6	0.4	49	3.2	482	31.5	703	45.9	292	19.1	1,532	100.0

또한 본 연구에서는 국가 혹은 사회가 자녀 양육과 관련한 비용을 지원한다고 했을 때, 적정하다고 생각하는 금액이<sup>67)</sup> 얼마인지를 물어보았으며 그 결과 자녀 1인당 월 평균 57.8만 원이라고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 이 비용은 영유아 자녀를 둔 경우 높게 나타났다(자녀 1인 당 월 평균 61.8만 원).

〈표 8-27〉 국가가 자녀 양육 비용 지원 가정 시, 자녀 1인당 적정 월평균 지원 금액

(단위: 명, 만 원)

구분	계(명)	평균(만 원)	표준편차	최소값	최대값
전체	1,532	57.8	41.2	0	500
영유아(0-5세)	842	61.8	42.7	0	500
초등학생(6-11세)	326	50.3	38.7	0	300
중고등학생(12-17세)	305	51.5	35.3	0	200

추가적으로 응답자들에게 위에서 응답한 비용 중 부모 혹은 보호자에게 직접 지급하는 현금 금액은 얼마 정도가 적정하다고 생각하는지를 물어보았으며, 그 결과 응답자들은 자녀 1인당 월 평균 37.8만 원을 지원해주는 것이 적정하다고 응답하였다.

67) 의료비, 돌봄, 교육 등 서비스 지원을 포함하여 적정하다고 생각하는 총 금액으로 조사에서 물어보았으며, 응답자는 현금과 서비스 지원을 모두 포함한 금액을 기입하도록 요청받았음.

〈표 8-28〉 국가가 자녀 양육 비용 지원 가정 시, 자녀 1인당 적정 월평균 현금 지원 금액

(단위: 명, 만 원)

구분	계(명)	평균(만 원)	표준편차	최소값	최대값
전체	1,532	37.8	30.0	0	300
영유아(0-5세)	842	39.4	30.0	0	300
초등학생(6-11세)	326	34.5	27.9	0	200
중고등학생(12-17세)	305	34.8	28.5	0	200

#### 나. 현재의 자녀 양육 지원 제도에 대한 인식

현재 한국의 자녀 양육지원은 크게 서비스 지원, 현금지원, 시간지원, 그 외 의료 지원, 문화시설/인프라 구축으로 구분된다. 이중 서비스 지원은 교육(학교), 보육과 돌봄(유치원, 어린이집, 아이돌봄서비스 등)의 서비스를 지원하는 것을 포함한다. 현금지원은 아동수당, 장려금, 세제지원 등의 현금을 대상자에게 지급하는 제도이며, 시간 지원은 육아휴직, 유연근무제(시차출퇴근), 자녀 양육기 근로시간 단축 등을 포함한다. 건강/의료 지원은 병의원 진료비, 예방접종, 건강검진 비용, 산후조리 비용 등을 포괄하며, 문화시설/인프라는 아동이 이용할 수 있는 각종 센터, 공원, 문화/체험 공간과 시설(아동청소년 도서관, 박물관 등)을 포함한다.

이 모든 자녀 양육 지원 제도와 관련하여 각 분야가 어느정도 부족하다고 생각하는지를 조사 참여자들에게 물어보았다. 그 결과 육아휴직, 유연근무제(시차출퇴근), 자녀 양육기 근로시간 단축 등을 포함하는 시간지원이 부족하다는 인식이 가장 높은 것으로 나타났다. 조사 대상자의 87%가 시간지원제도가 부족하다고 인식하고 있었으며, 그 다음으로 서비스 지원이 부족하다는 응답이 85.0%, 문화시설/인프라가 부족하다는 응답이 80.3%로 나타났다.

〈표 8-29〉 자녀 양육 부족 인식

(단위: 명, %)

구분	자녀 양육 지원 부족 인식(%)									
	매우 부족하다		부족하다		부족하지 않다		전혀 부족하지 않다		계	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
서비스지원 부족	481	31.4	821	53.6	203	13.3	27	1.8	1532	100.0
현금지원 부족	439	28.7	769	50.2	261	17.0	63	4.1	1532	100.0
시간지원 부족	670	43.7	664	43.3	162	10.6	36	2.4	1532	100.0
건강의료지원 부족	345	22.5	701	45.8	431	28.1	55	3.6	1532	100.0
육아인프라 부족	514	33.6	716	46.7	265	17.3	37	2.4	1532	100.0

#### 다. 시간지원제도 개선

본 조사에서는 현재 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자가 그 자녀를 양육하기 위해 육아휴직을 부여 받고 소정의 수급요건을 충족하는 경우, 육아휴직 시작일부터 3개월까지 통상임금의 80%(상한 150만 원, 하한 70만 원)를 해당 근로자에게 지급하는 제도인 육아휴직 제도 이용을 장려하기 위해서 육아휴직 급여가 어떻게 개선되어야 하는지를 물어보았다. 그 결과 응답자의 28.7%는 육아휴직급여의 지급 기간을 늘려야 한다고 응답했으며, 24.2%는 육아휴직 급여의 상한을 150만 원보다 높이는 것이 필요하다고 응답했다. 또한 동일한 24.2%는 육아휴직급여의 실질적인 소득대체율을 높이는 것이 필요하다고 응답했다.

〈표 8-30〉 육아휴직제도 이용 장려를 위한 육아휴직급여 개선 방안

(단위: 명, %)

구분	전체		남자		여자	
	N	%	N	%	N	%
육아휴직급여의 소득대체율을 늘린다	370	24.2	86	28.1	284	23.2
육아휴직급여의 상한을 150만 원보다 늘린다	370	24.2	104	34.0	266	21.7
육아휴직급여의 하한을 70만 원보다 늘린다	267	17.4	45	14.7	222	18.1
육아휴직급여의 지급 기간을 늘린다	439	28.7	56	18.3	383	31.2
기타	86	5.6	15	4.9	71	5.8
계	1532	100.0	306	100.0	1226	100.0

보다 구체적으로 육아휴직급여의 소득대체율을 높이는 것이 필요하다고 응답한 사람들을 대상으로 적정하다고 생각하는 육아휴직급여의 소득대체율이 어느 정도인지를 물어본 결과, 응답자들은 근로소득의 111.6%가 적정하다고 응답하였다(최빈값 90%, 중위값 100%).

〈표 8-31〉 육아휴직급여 소득대체율 인상시, 적정 소득대체율

(단위: 명, %)

구분	평균	표준편차	최빈값	최소값	최대값
전체	111.6	32.8	90.0	80.0	200.0
남성	115.6	37.0	90.0	80.0	200.0
여성	110.4	31.4	90.0	80.0	175.0

마지막으로 육아휴직기간 중 보육료지원(어린이집 이용)을 제한하는 것과 관련한 의견을 물어보았다. 본 조사에 참여한 대상자들은 육아휴직제도의 자유로운 이용을 보장하고 휴직급여를 확대한다는 전제 하에 휴직기간 중 보육료지원(어린이집 이용)을 제한하는 것과 관련하여 동의한다는 비율이 60.4%로 나타났다.

〈표 8-32〉 육아휴직의 자유로운 이용 보장 및 휴직급여 확대 시 휴직기간 중 보육료 지원 제한에 대한 동의 정도

(단위: 명, %)

구분	계(명)	%	누적 %
매우 동의한다	297	19.4	19.4
동의한다	629	41.1	60.4
동의하지 않는다	453	29.6	90.0
전혀 동의하지 않는다	153	10.0	100.0
계	1,532	100.0	

## 라. 현금지원 제도 개선

### 1) 아동수당

현금지원 정책 중 대표적인 아동수당 제도를 대상으로 본 조사에 참여한 응답자들이 가지는 정책에 대한 의견을 파악한 결과를 살펴보았다. 우선 본 조사에 참여한 응답자들은 현재의 아동수당 지원 연령을 확대하는 것과 관련하여, 84.5%가 지원 연령 확대에 동의하는 것으로 나타났다. 자녀의 연령별로 세분화하여 살펴보면 영유아 자녀를 둔 부모의 경우 89.7%, 초등학교 자녀를 둔 부모의 81.3%, 중학생 자녀를 둔 부모의 78.3%, 고등학교 자녀를 둔 부모의 84.5%가 동의하였다.

〈표 8-33〉 자녀 연령별 아동수당 지원 연령 확대에 대한 동의 정도

(단위: 명, %)

구분	아동수당 지원 연령 확대									
	매우 동의한다		동의한다		동의하지 않음		전혀 동의하지 않음		계	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
영유아 (0-5세)	500	59.4	255	30.3	61	7.2	26	3.1	842	100.0
초등학교 (6-11세)	165	50.6	100	30.7	44	13.5	17	5.2	326	100.0
중고등학교 (12-17세)	93	30.5	131	43.0	56	18.4	25	8.2	305	100.0
계	758	51.5	486	33.0	161	10.9	68	4.6	1,473	100.0

추가적으로 현재 만 7세 미만의 모든 아동으로 지급되는 아동수당과 관련하여 지원 대상 연령을 점차 늘려갈 경우, 정책적으로 언제까지 지원하는 것이 적절하다고 생각하는지를 물어본 결과, 응답자의 41.8%가 고등학교까지 지원해주는 것이 적절하다고 응답하였으며, 30.2%가 초등학교 고학년까지 지원해주는 것이 적절하다고 응답하였다.

〈표 8-34〉 아동수당 지원 연령 확대 시 적정 지원 연령(자녀 연령별)

(단위: 명, %)

구분	아동수당 적정 지원 연령									
	초등학교 저학년 (만 9세 미만)		초등학교 고학년 (만 12세 미만)		중학교 (만 15세 미만)		고등학교 (만 18세 미만)		계	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
영유아 (0-5세)	138	18.3	261	34.6	73	9.7	281	37.2	755	100.0
초등학생 (6-11세)	32	12.1	81	30.6	34	12.8	118	44.5	265	100.0
중고등학생 (12-17세)	39	17.4	32	14.3	23	10.3	127	56.7	224	100.0
계	222	17.1	392	30.2	136	10.5	542	41.8	1297	100.0

본 연구는 아동수당과 관련하여 취약계층 혹은 자녀가 많은 가구에 아동수당을 추가로 더 지급하는 것에 대해 어떻게 생각하는지를 조사하였다. 우선 돌봄 취약계층인 저소득층, 한부모, 조손가족에게 자녀 대상 아동 수당을 추가로 더 지급하는 것에 대한 의견을 물어본 결과, 조사에 참여한 응답자들은 돌봄 취약계층에게 아동수당을 추가 지급하는 것에 대해 동의한다는 의견을 보였다(전체 참여자의 83.0%).

〈표 8-35〉 취약계층 대상 아동수당 추가 지급에 대한 동의정도

(단위: 명, %)

구분	N	%	누적 %
매우 동의한다	664	43.3	43.3
동의한다	608	39.7	83.0
동의하지 않는다	181	11.8	94.8
전혀 동의하지 않는다	79	5.2	100.0
계	1,532	100.0	

돌봄 취약 계층에게 아동수당을 추가 지급하는 것에 대해 동의한다는 의견을 보인 응답자들을 대상으로 추가 지원 적정 금액을 물어본 결과 평균 15.8만 원(최빈값 10만 원)이 적절한 추가 지원 금액이라고 생각하는 것으로 나타났다.

〈표 8-36〉 취약계층 대상 아동수당 추가 지급 시 적정 지원 금액

(단위: 만 원, 명, %)

적정 지원 금액(만 원)	계(명)	%	누적 %
1	20	1.6	1.6
2	10	0.8	2.4
3	8	0.6	3.0
4	1	0.1	3.1
5	167	13.1	16.2
7	1	0.1	16.3
8	2	0.2	16.4
10	587	46.2	62.6
15	13	1.0	63.6
20	290	22.8	86.4
25	1	0.1	86.5
30	70	5.5	92.0
40	62	4.9	96.9
50	24	1.9	98.7
60	2	0.2	98.9
70	2	0.2	99.1
80	1	0.1	99.1
90	8	0.6	99.8
100	2	0.2	99.9
200	1	0.1	100.0
계	1,272	100.0	

그리고 자녀가 많을수록 아동수당을 추가로 더 지급하는 것에 대한 의견을 물어본 결과, 본 조사에 참여한 대상자의 대다수인 70.2%는 아동수당 자녀수에 따른 추가 지급에 동의하는 것으로 나타났다.



〈표 8-37〉 자녀 수에 따른 아동수당 추가 지급에 대한 동의 정도

(단위: 명, %)

구분	계(명)	%	누적 %
매우 동의한다	524	34.2	34.2
동의한다	551	36.0	70.2
동의하지 않는다	342	22.3	92.5
전혀 동의하지 않는다	115	7.5	100.0
계	1,532	100.0	

보다 구체적으로 자녀 수에 따른 아동수당 추가 지급에 동의한 응답자에게 자녀수별로 적정하다고 생각하는 지원 금액을 물어보았다. 다음의 표에 제시된 것처럼, 출생순 위별 추가 지원 금액은 첫째 자녀의 경우 평균 9.2만 원, 둘째는 16.3만 원, 셋째는 24.1만 원, 넷째는 33.8만 원을 추가 지원하는 것이 적정하다고 생각하는 것으로 나타났다.

〈표 8-38〉 자녀 수에 따른 아동수당 추가 지급 시 적정 지원 금액

(단위: 명, 만 원)

구분	계(명)	평균(만 원)	표준편차	최소값	최대값
첫째	1,075	9.2	12.4	0	200
둘째	1,075	16.3	16.9	0	250
셋째	1,075	24.1	25.9	0	300
넷째 이상	1,075	33.8	39.8	0	500

## 2) 가정양육수당

아동수당과 더불어 현재 어린이집과 유치원을 미이용하는 자녀가 있는 경우, 가정양육을 지원하기 위해 부모에게 제공되는 가정양육 수당과 관련한 조사 참여자들의 의견을 살펴보았다. 본 조사에 참여한 응답자들을 대상으로 어린이집 등 보육시설을 이용하지 않고 가정에서 부모나 조부모 등 가족이 직접 자녀를 돌볼 때, 정부가 보육 시설 이용료를 지원하는 것과 같이 가정에서의 돌봄 비용을 지원해야 한다고 생각하는지를 물어보았다. 조사 참여자의 대다수인 82.6%가 가정 돌봄에 대한 비용 지원에 동의하는 것으로 나타났다.

〈표 8-39〉 가정에서의 돌봄에 대한 비용 지원에 대한 동의 정도

(단위: 명, %)

구분	계(명)	%	누적 %
매우 동의한다	600	39.2	39.2
동의한다	666	43.5	82.6
동의하지 않는다	197	12.9	95.5
전혀 동의하지 않는다	69	4.5	100.0
계	1,532	100.0	

가정 돌봄에 대한 비용 지원이 필요하다고 생각하는 응답자들을 대상으로 가정 돌봄에 대한 적정 지원 금액이 어느 정도인지를 물어본 결과, 응답자들은 자녀 1인당 월평균 39.6만 원이 적정하다고 응답하였다. 응답자들이 보고한 적정 지원 금액별 빈도를 살펴보면, 30만 원으로 응답한 대상자가 28.3%로 가장 많았고, 20만 원이라고 응답한 비율이 23.9%, 50만 원이라고 응답한 비율은 20.1%로 나타났다.

〈표 8-40〉 가정돌봄에 대한 비용 지원 시 적정 지원 금액

(단위: 만 원, 명, %)

적정 지원 금액(만 원)	계(명)	%	누적 %
5	3	0.2	0.2
8	1	0.1	0.3
10	96	7.6	7.9
13	1	0.1	8.0
15	30	2.4	10.4
20	303	23.9	34.3
22	1	0.1	34.4
25	15	1.2	35.6
30	358	28.3	63.8
35	4	0.3	64.1
40	49	3.9	68.0
50	254	20.1	88.1
52	1	0.1	88.2
57	1	0.1	88.2
60	15	1.2	89.4
70	13	1.0	90.4
80	15	1.2	91.6
90	1	0.1	91.7
100	73	5.8	97.5
120	3	0.2	97.7
150	11	0.9	98.6
200	14	1.1	99.7
250	1	0.1	99.8
300	2	0.2	99.9
500	1	0.1	100.0
계	1,266	100.0	

그리고 현재의 가정 양육수당과 관련하여, 현재의 가정양육수당 지원 금액을 인상하는 것에 대해 어떻게 생각하는지를 물어본 결과, 응답자의 대다수인 76.5%가 금액 인상에 동의하였다.

〈표 8-41〉 가정양육수당 지원 금액 인상에 대한 동의 정도

(단위: 명, %)

구분	계(명)	%	누적 %
매우 동의한다	492	32.1	32.1
동의한다	680	44.4	76.5
동의하지 않는다	258	16.8	93.3
전혀 동의하지 않는다	102	6.7	100.0
계	1,532	100.0	

마지막으로 본 조사는 가정 양육수당과 관련하여, 최근 2018년 아동수당 도입과 더불어 2019년 아동수당 지급대상 연령 확대 등과 관련하여 현재 보육시설 미이용시 지급하는 가정양육수당과 아동수당을 하나의 현금 지원제도로 통합하는 것에 대한 의견을 물어보았다. 그 결과 조사에 참여한 대상자의 절반 이상인 55.8%는 가정양육수당과 아동수당 통합에 찬성한다는 의견을 보였다.

〈표 8-42〉 가정양육수당과 아동수당을 단일 현금지원 제도로의 통합에 대한 의견

(단위: 명, %)

구분	계(명)	%	누적 %
찬성	855	55.8	55.8
반대	664	43.3	99.2
기타	13	0.9	100.0
계	1,532	100.0	

## 마. 출산장려금 및 출산축하금

본 연구에서는 출산장려금 및 출산축하금의 적정 금액과 관련하여 아동 자녀를 둔 부모의 의견을 파악하였다. 현재 각 지방자치단체별 재정 여건 등에 따라 자녀 출산 시

지원 규모를 달리하여 출산장려금, 출산축하금 등을 지급하고 있는 상황과 관련하여 지자체가 차별적으로 지원하는 출산축하금 대신 국가 차원에서 표준적으로 적용되는 제도를 도입하는 것에 대해 어떻게 생각하는지를 물어본 결과, 조사 참여자들의 약 78%가 출산축하금의 국가 표준 지급에 동의한다고 응답했다. 동의 비율은 연령이 어린 자녀를 둔 부모에게서 더 높게 나타났다.

〈표 8-43〉 출산축하금의 국가 표준지급에 대한 동의정도

(단위: 명, %)

구분	출산축하금 국가 표준 지급									
	매우 동의한다		동의한다		동의하지 않음		전혀 동의하지 않음		계	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
영유아(0-5세)	421	50.0	260	30.9	129	15.3	32	3.8	842	100.0
초등학생(6-11세)	113	34.7	132	40.5	59	18.1	22	6.7	326	100.0
중고등학생(12-17세)	69	22.6	147	48.2	67	22.0	22	7.2	305	100.0
계	603	40.9	539	36.6	255	17.3	76	5.2	1,473	100.0

국가 차원에서 출산축하금 제도를 도입한다고 할 때, 응답자들이 생각하는 적정 금액은 자녀 1인당 151.9만 원인 것으로 나타났으며, 최빈값은 100만 원으로 나타났다.

〈표 8-44〉 출산축하금 제도 도입 시, 자녀 1인당 적정 지원 금액

(단위: 만 원, 명, %)

적정 출산축하금(만 원)	계(명)	%	누적 %
5	2	0.2	0.2
10	34	2.9	3.0
15	4	0.3	3.4
20	72	6.0	9.4
25	2	0.2	9.6
30	97	8.1	17.7
40	2	0.2	17.9
50	242	20.3	38.1
70	1	0.1	38.2
80	3	0.3	38.5
90	1	0.1	38.6
100	455	38.1	76.7
150	18	1.5	78.2
200	94	7.9	86.1
240	1	0.1	86.2
250	3	0.3	86.4
300	58	4.9	91.3
350	1	0.1	91.4
400	2	0.2	91.5
500	59	5.0	96.5
800	1	0.1	96.6
1000	37	3.1	99.7
2000	2	0.2	99.8
3000	2	0.2	100.0
계	1,193	100.0	

또한 조사에 참여한 응답자들은 국가 차원의 출산축하금 제도가 도입된다고 할 때, 앞서 조사에서 나타난 적정 출산축하금 자녀 1인당 151.9만 원(최빈값 100만 원)을 현금으로 지급받는 것이 바우처나 현물로 지급되는 것보다 선호되는 방법이라고 응답하였다.

〈표 8-45〉 출산축하금 지원 시 선호 방법

(단위: 명, %)

구분	계(명)	%	누적 %
현금	868	72.8	72.8
바우처나 현물	325	27.2	100.0
계	1,193	100.0	

앞서 살펴본 아동수당과 마찬가지로 자녀수를 고려한 출산축하금 제도 도입이 필요하다고 생각하는지를 물어본 결과, 응답자의 78.7%가 자녀수에 따른 출산축하금 지급이 필요하다고 생각하는 것으로 나타났다.

〈표 8-46〉 자녀수를 고려한 출산축하금 제도 도입에 대한 동의 정도

(단위: 명, %)

구분	계(명)	%	누적 %
매우 동의한다	438	36.7	36.7
동의한다	501	42.0	78.7
동의하지 않는다	205	17.2	95.9
전혀 동의하지 않는다	49	4.1	100.0
계	1,193	100	

보다 구체적으로 자녀 수에 따른 출산축하금 지원이 필요하다고 생각하는 응답자들을 대상으로 출생순위별로 적정한 출산축하금 지원 규모가 어느 정도인지를 물어본 결과, 첫째의 경우 평균 111만 원, 둘째는 173.9만 원, 셋째는 256만 원, 넷째는 385.2만 원으로 나타났다.

〈표 8-47〉 자녀수에 따른 출산축하금 제도 도입 시 출생순위별 적정 지원금액

(단위: 명, 만 원)

구분	계(명)	평균(만 원)	표준편차	최소값	최대값
첫째	939	111.0	186.1	0	3000
둘째	939	173.8	286.2	0	4000
셋째	939	256.0	414.6	0	5000
넷째 이상	939	385.2	661.6	0	6000

## 제3절 FGI 분석결과

### 1. 아동수당, 양육수당, 보육 서비스 이용 경험

#### 가. 출산장려금(축하금) 수급 경험

출산장려금은 지방자치단체가 지급하고 있는데, 주로 인구감소가 예상되는 군 지역이나 도농복합지역에서 높은 금액으로 지급하고 있다. FGI의 참석자들은 서울, 인천, 경기지역 거주자라서 출산장려금의 혜택이 그리 크지 않아 공통적으로 출산장려금의 금액 수준이나 출산 선물의 수준에 대해 불만을 가지고 있는 것으로 나타났다. 향후에도 출산장려금의 지역 간 편차는 수급자들의 불만요인이 될 수 있을 것으로 보이며, 금액의 증액 혹은 출산 선물의 질 향상을 고려해야 할 것으로 보인다.

처음에 생각 못 했는데 조리원 얘기 들으니까 한 번에 많은 금액이 들어가고 병원도 입원하게 되면 비용이 많이 들어가는데 30만원 50만원 주면 꽤 좋을 거 같아요. 이 정도 주면, 10만원은 진짜 이게 뭐지. (0-2세 부모)

(10만원 수급) 가게에 보탬 되는 금액도 아니고 그렇다고 엄청 받았다고 기쁜 금액이 아닌 거 같아요. 그냥 “아, 주네” 그래요. (3-6세 부모)

특히 인접한 지역과는 교류과정에서 비교하게 되기 때문에 출산장려금 수준의 지역 간 차이는 광역자치단체 수준 또는 중앙정부 수준에서 편차를 줄이고자 하는 노력이 필요하다.

격차가 많이 나서. (출산장려금을) 준다는 거를 알고 나서 찾아보게 된 거죠 얼마 주는지 찾아보게 되니까 너무 차이 난다고. (CTC 수급 가구 부모)

금액이 너무 적어서, 금액 차이가 나는 거예요 지방하고 알아보면 금액 차이가 많이 나서 왜 이렇게 되었을까. (3-6세 부모)

앞 절에서 살펴본 양적 조사 결과 적절한 출산축하금 액수가 평균 151.9만원, 첫째 아 평균 111만 원, 둘째는 173.9만 원, 셋째는 256만 원, 넷째는 385.2만 원이었던 것

을 고려하면 현재의 출산축하금이 부모들의 기대에 훨씬 못 미친다는 것을 알 수 있다.

물론 금액은 적지만 주지 않는 것보다는 낫다는 의견과 가계 경제에 보탬이 많이 되었다는 일부의 의견도 있었다. 다만 가계 경제에 도움이 된다는 의견의 경우 다른 참여자보다 높은 금액을 받은 경우였으며, 가계 경제에 도움이 된다고 응답한 부모들조차도 금액에 대해서는 크게 만족도를 느끼지 못 하는 것으로 나타났다. 출산장려금을 일종의 선물로 인식하는 경우 금액의 크기보다는 선물을 받았다는 사실에 대한 만족감을 표시하였다. 이러한 인식을 고려할 때 향후 ‘장려금’보다는 ‘축하금’ 등 선물로서의 의미를 갖는 급여명칭으로의 변경도 고려할 필요가 있다.

저도 솔직히 말하면 30이 엄청 느낌 없기는 한데 그때 당시에는 초기에 나가는 금액이 많잖아요. 첫째니까 이것저것 준비해야 될 것도 많고 카드 값이 훨씬 많이 나갔거든요 30만원 조금 느낌 없다, 축하비를 받으면서 선물 같은 거 받고 이것저것 챙겨 주시더라고요. 그때 저는 강서구이니까 서울시에서 주는 거, 강서구에서 주는 거 이렇게 있어서 애기 출산 용품들 이미 다 집에 있는 거였는데 그런 거라도 챙겨주시니까 나쁘지 않더라고요. (CTC 수급 가구 부모)

(성남의 바우처 지급) 너무 좋았어요. 다른 타 지역 친구들도 부러워했어요. 조리원을 가잖아요. 성남에서 써야 되고 다른 데서 못 쓰는데 다 쓰면 되는 거니까. 조리원에서 많이 쓰고 성남에서 출생을 하면 병원에서도 출산할 때는 도움이 많이 되었어요, 비용이. (0-2세 부모)

선물 받은 것 같이 그래도 일단 출산을 했으니까 필요한 거 있잖아요. 이걸로 대체해서 살 수도 있겠다고 싶었어요. 그거는 출산해야 주는 거잖아요. 출산 용품은 이미 그 전에 다 준비 되어 있으니까 그 돈은 애들 분유 먹일 때 생활비에 썼어요. (3-6세 부모)

## 나. 아동수당 수급 경험

출산장려금과 마찬가지로 아동 수당에 대한 수급 경험에 대해서도 금액이 적어서 ‘있어도 그만, 없어도 그만인 돈’이라는 의견이 공통적으로 나타났다. 지금의 양육 환경에서는 현금 지급 보다는 양육 환경 개선을 위한 보육 서비스 제공을 더 선호하고 있



으며 지급 시기 조정에 대한 의견도 있었다.

아동수당의 수급 자체에 대한 불만은 없었다. 공통적으로 안 주는 것보다는 낫기는 하다는 의견을 보였다. 하지만 금액이 적어서 증액했으면 좋겠다는 의견이 대다수에서 확인되었다. 앞서 양적 조사의 분석결과에서도 평균적으로 첫째 자녀 9.2만원, 둘째 16.3만원, 셋째 24.1만원을 지금보다 추가 지급해야 한다고 조사된 바 있다. 단기적으로 아동수당의 증액이 중요하지는 않지만 아동양육에 드는 비용을 사회적으로 부담한다는 측면에서는 현재 아동수당이 충분하지는 않은 것으로 보인다.

일단 없애면 좀 아쉽기는 한데 있으니까 애기가 이유식도 하거든요 금액적으로 부족한데 모유 수유 하고 있어서 분유 값은 안 들거든요 그래. 기저귀도 단계가 올라갈수록 비싸고 돌 때까지 먹어야 되니까 그런 거 재료 생각하면 아쉽기도 한 거 같아요. (0-2세 부모)

주는 거는 고마운데 금액적인 면에서 줘도 그만 안 줘도 그만. 엄청 고맙다는 느낌은 없어요. (3-6세 부모)

받는 입장에서는 좋다고 생각해요. 큰애는 못 받아 봤잖아요. 안 받는 사람 입장에서는 세금으로 받는 거니까 그렇지만 받으면 좋아요. 필요한 거 처음에는 첫째가 둘째가 받은 걸로 어린이집도 다니고 이랬거든요. (3-6세 부모)

아동수당의 수급이 아직 아동양육의 행태 변화를 가져올 정도로 영향을 주지는 않는 것으로 파악된다. 2018년 말의 조사에서는 34.8%의 응답자가 아동의 미래의 위한 저축·보험에 사용한다고 응답한 바도 있다.<sup>68)</sup>

생각하지 못 하는 돈이었고 애매한 돈이기는 해도 한 달에 10만원이 간과할 수가 없는 금액이라고 보고 있거든요 활용 잘 한다고 하면 미래에 쓸 수가 있으니까 저는 만족해요. (3-6세 부모)

한편 큰 금액은 아니지만 아이에게 들어가는 병원비, 식비 등이 충당되어 도움이 된

68) 조성은, 여유진, 이상정, 전진아, 주보혜, 김현진. (2019). 아동수당 제도 발전방안에 관한 연구. p.61.

다는 의견 또한 있었다. 성남시 거주자의 경우 체크카드 포인트로 12만원씩 지급하고 있는데, 저축 등으로 돌릴 수 없기 때문에 사용하지 않은 금액이 적립되어 상당한 금액을 필요한 경우 사용할 수 있는 점에 만족감을 표했다.

(성남시 거주자의 경우) 높아서 만족하는 금액은 아닌데 애기가 둘이라서 한 달에 24만원이 들어와요. 큰 금액은 아닌데 병원비 이런 거 충당이 돼요. 남아요. 다 쌓여요. 카드다 보니까 한번은 60만원까지 쌓인 적 있어요. 남아 있는 거는 이월이 되어서 쌓이고 하다 보니까 그것도 무시 못 하고 괜찮은 정도. (0-2세 부모)

반면, 현금 지원보다는 양육 환경 개선에 투자를 하거나, 아이들이 더 자랐을 때 지급하는 게 도움이 될 것 이라는 의견도 확인되었다. 이는 아동수당 자체의 문제라기보다는 보육지원 등에서 좀 더 유연한 시스템을 구축하거나 보육의 질, 보육시설의 추가 부담 등을 줄이는 방향의 개선이 필요한 부분이다.

저는 썩 좋지는 않은 게 개개인한테 10만원씩 주는 거 보다 어린이집이라든지 유치원이라든지 필요한 거 보낼 수 있는 그런 환경을 만들어주면 좋겠는데 사실 매달 10만원 있어도 그만 없어도 그만이거든요. 아이를 키우기 좋은 환경에 써주셔도 좋을 것 같아요. 애를 보내고 싶을 때나 이런 거를 그렇게 대기하는 게 많거든요 못 들어가요. (3-6세 부모)

교육 기관에서도 보통 특별 활동 같은 거는 개인 부담이 되게 되어 있잖아요. 만 3세 반이니까 우리나라 말로는 보통 부르는 나이는 5세예요 그때부터 어머니 부담이 많이 늘어나기는 해요 원에서 데리고 나가고 체험 활동하면서 부모 부담이거든요. 0세 반 두 살이지만 0세 반에 보내고 있기 때문에 외부 강사가 오거나 밖에 나가는 일이 없기 때문에 추가 비용이 없지만 1세부터 조금씩 생기거든요 확 늘어나는 게 3세 반부터예요 5세부터예요. 개인 부담이 5세부터 늘어난다는 거예요. 연령이 뒤로 가야 된다면 5세부터 주는 게 합리적이지 않을까. (CTC 수급 가구 부모)

## 다. 양육수당 수급경험

양육수당 수급경험에 대해서는 보육료지원을 대체한다고 느꼈을 경우에는 상대적 손해를 호소하거나 직접 양육에 대한 대가로서 금액이 적다는 인식이 확인되었다. 반면 영유아에 대한 지원이라고 받아들일 때는 긍정적인 태도를 보이기도 했다. 결국 양육수당이 가정 보육 과정에 투여하는 부모의 노력에 대한 대가인지, 무상보육 지원을 받지 못하는 가구에 대한 형평성 차원의 지원인지, 양육 자체에 대한 사회적 지원인지 정책의 성격과 목표를 명확화 하는 것이 필요해 보인다. 예를 들어 다음과 같은 진술이 가정에서 양육하는 부모의 입장을 대변한다.

사실 양육수당으로써 적당한 선은 아닌 거 같아요. 애들을 양육하고 보육하고 들어가는 노동력 대비 받는 그거는 진짜 얼마 안 된다. (0-2세 부모)

지급금액과 관련해서는 가정에서 양육했을 때 받는 금액과 보육료 지원 금액이 차이가 나는 부분에 대해서도 불만을 가지며, 이런 부분 때문에 보육 시설을 보내지 않는 게 더 손해라고 생각하는 경향도 확인되었다. 양육수당의 절대 액수는 출산장려금이나 아동수당보다 높음에도 불구하고 양육수당 금액에 대한 불만이 대체적으로 나타났으며, 금액 산정의 기준에 대해서도 불만이 있는 것으로 나타났는데, 이는 보육료 지원금과의 비교에서 비롯된 것으로 보인다.

제 주변에는 20만원에 대한 게 솔직히 얘기 넣고 기저귀 사고 물 티슈 사고 분유 사고하면 진짜 돈이 많이 들거든요 그래서 일을 그만 두고 싶다가도 현실적인 게 생각 보다 아이 넣고 부딪히는 부분이 되게 많더라고요. 아이 교구도 눈에 들어오는 게 많은데요. 아이가 하나다 보니까 더 좋은 거 해주고 싶고 주변에 반응이 겨우 20만원 나라에서 조금 더 지원 해주면 작다는 게 대부분 친구들 반응이었어요. (초1-3학년 부모2)

적다라는 생각을. 출산 장려금도 못 받은 상태에서 20만원 받고 있는 상태에서 어린이집에 보내건 양육 할 때 드는 비용이 차이 없거든요. 0세 반이기 때문에 받고 있고. 지원 받고 있는데 집에서 보육 한다고 해서 12월까지 월 20만원 받았는데 그 금액이 리즈너블 하다고 생각이 안 들었어요. (CTC 수급 가구 부모)

결국 양육수당 보다 보육료 지원이 금액이 더 크기 때문에 일정 기간 이후에는 보육 시설에 보내는 게 더 낫다고 판단하는 진술이 다수 있었다.

양육 수당이라는 게 노동력에 대한 대가라고 생각하거든요 그렇게 그 분들이 정해서 주는데 저희는 부모님은 20만원 주는데 어린이집에서 45만원을 지원을 받아요. 보육료라고 그래서 또 나가요 어린이집에서는 80만원 넘게끔 지원을 받는데 엄마는 20만원을 또 있어요. 아동 1인당, 갭 차이가 너무 크잖아요. 그거 생각하면 이거 잘못 된 거다 그 생각. 돌을 기점으로 해서 이럴 바에는 15만원 안 받고 한두 시간 자유 시간을 병원이라도 가게끔 어린이집에 맡겨야겠다. (0-2세 부모)

너무 적다고 생각해요. 집에서 애들 키우는데 어린이집 보내는 거랑 금액 차이가 많이 나잖아요. 그럴 바에는 어린이집에 보내자. (3-6세 부모)

항상 그 생각해요. 어린이집 다니면 지원을 해주는 돈이 절반 정도 더 많거든요. 20만원 받으면 40만원을 받을 수가 있어요. 어린이집에 보내면, 이거는 조금 아닌가 싶기도 하고 그런 생각하고 있었죠. 그럴 바에는 어린이집 보내고 그 시간에 나도 쉬고 이렇게 하는 게 낫겠다 싶은 생각도 해요. (3-6세 부모)

특히 금액 산정에서 아이가 자랄수록 금액이 적어지는 부분에 대해서는 납득하기 어렵다는 의견도 제시되었다. 다수의 부모들은 아이가 성장함에 따라 비용이 더 발생하는데 이에 따라 금액을 늘리거나 유지해주어야 한다고 주장한다.

금액을 1년에 5만원씩 왜 줄이는 건지 저의가 뭘지 하고 20만원 주다가 15만원 10만원 무슨 기준으로 그렇게 상정하는지 좀 이해가 안 돼요. (3-6세 부모)

늘리면 늘리지 왜 처음부터 삭감 하면서 내려가는 건지. 센터도 보내야 하고 들어가는 돈이 더 들어가기 때문에. (양육수당 수급 가구 부모)

반면, 아이가 태어나자마자 지급하기 때문에 급할 때 사용 할 수 있었고, 아이 먹거리나 양육에 필요한 것들을 구매하는 데 도움이 많이 되었다는 의견이 있었다.

(양육수당) 잘 쓴 것 같아요 오로지 애들 키우면서 적금 들고 할 여력 없이 그냥 꾸준히 썼던 것 같아요. 태어났을 때부터. (3-6세 부모)

태어나자마자 바로 받아서 쓸 수 있으니까 급할 때 정말 뭐가 태어났을 때에는 갓 태어났을 때 내가 아무리 준비해도 부족한 부분들이 있더라고요. 그런 부분들을 바로 채울 수가 있었던 거 같아요. (3-6세 부모)

저는 괜찮은 거 같아요. 왜냐하면 애기들이 기저귀 갈고 분유 많이 못 먹으면 타서 버리고 그러잖아요. 그 돈이 정말 기관을 안 보냈다고 하면 유용하게 잘 썼을 것 같아요. (초1-3학년 부모)

이런 입장의 부모들은 국가의 지원과 무관하게 영아기의 아동을 직접 양육할 의사가 강했는데, 여기에 대해 추가적인 지원을 해주는 것에 대해 만족감을 표시한다.

그냥 원래 저희가 결혼할 때부터 아이는 36개월까지 엄마가 키우면 좋겠다 가 되어서 매달 10만원 나오는 걸로 아이 간식도 사 주고 저는 도움이 되었거든요 늦게 보내자. 그래서 저는 도움이 되었어요. (CTC 수급가구 부모)

생각지 않게 어쨌든 나라에서 애기를 낳기로 결정한 거는 저 개인의 결정이잖아요. 나라에서 수당을 준다는 게 도움이 되니까 한 달에 20이면 적기는 적지만 큰돈일 수도 있으니까 이 정도면 애기 키우면서 한 달 쓸 거 하는데 도움이 되는 금액이다. (양육수당 수급 가구 부모)

부모들도 가급적 상황과 환경이 되면 영유아들을 직접 양육하는 것이 필요하다고 인식하고 있다. 응답자에 따라 기간은 달랐지만 대체로 18개월~24개월까지는 부모가 직접 양육하는 것이 아동의 정서적 발달에 좋다고 생각하고 있었다. 이 경우 이 시기에 지급되는 양육수당은 직접 양육에 필요한 경제적 조건을 형성하기 위한 것으로 이해되기도 한다.

아이에게 많은 체험이나 활동을 해 주고 싶는데 지금 상황에서는 안 돼요 저도 애기를 케어 하면서 문화 센터를 다니거나 키즈카페를 다니거나 외부로 자주 나갈 수 있고 환경을 아이에게 뭔가 자주 새롭게 자극을 줄 수 있는 환경을 제가 제공해 줄 수 있는 능력이 된다고 하면 24개월까지 케어해 주고 싶어요. (양육수당 수급 가구 부모)

## 라. 보육료 지원의 경험

보육료 지원에 대해서는 덕분에 보육 시설 보내는 데에 대한 부담을 덜 수 있다는 점에서는 다수가 만족감을 표했다. 다만 보육료 외에도 시설에서 요구하는 추가금이 발생하는 부분이 큰 불만으로 나타났으며, 국공립과 사립 시설 간의 차이를 줄여 직장인 부모의 고충도 덜어주어야 한다는 의견이 많았다. 한편 보육료 지원이 없었다면 아이를 굳이 보육 시설에 보내지 않았을 것이라는 의견도 있어, 앞서 양육수당에서의 진술들과 일관된 입장임을 확인할 수 있다.

보육료 지원 자체에 대해서는 전반적으로 긍정적이기 때문에 불만을 표시한 내용만 살펴보면, 보육 시설에 빨리 보내는 입장에서는 도움이 되었지만 보육료 지원 외에 보육시설에 납입해야 하는 금액이나 돌봄 시간에 대한 부정적 인식이 있었다. 부모들은 좀 더 유연한 보육시간과 추가적인 부담을 최소화해줄 것을 기대하고 있었다.

저도 마찬가지로 지금은 집에서 아이를 키우지만 어린이집을 보냈을 때는 저희가 그 돈을 내야 하는 돈이잖아요. 그 돈을 안 내는 대신에 지금은 받고 있는 거고 보내게 되면 그 돈을 못 받게 되는 거니까 한편으로 어린이 집을 빨리 보내는 입장에서는 도움이 되어서 다행이다. (양육수당 수급 가구 부모)

좋기는 하는데요. 어린이집만 보냈거든요 어린이집은 특별 활동이라고 해서 보통은 13만원에 20만원 추가로 받아요. 그런데 저희 아이가 처음에 말씀드렸다시피 36개월 말을 못 했는데요 오자마자 영어를 시킨대요. 그거는 아닌데 영어를 빼 달라고 다른 거 참여 하겠다 너무 반색 하면서 너무 안 좋아하면서 그 아이를 따로 뭐라고 하지 애들 참여하고 나면 따로 그냥 소외 시켜 놓는데 너무 안 좋더라고요. (초1-3학년 부모)

직장 엄마 맞춰서 보육을 해주면 좋겠어요. 어떤 사람은 같이 직장 생활해도 그 동네 어린이집은 밤에 8시 9시까지 봐주는 데가 있었어요. 이 동네는 해주고 이 동네는 직장 다니는 엄마가 없는 거예요. 이 어린이집은 직장 엄마한테 맞춰서 안 해도 수요가 충분 하죠. 그러면 안 해요 누군가 아쉬운 말을 해야 하고 따로 과외로 돈을 써야 돼요. (초1-3학년 부모)

만약 보육료 지원이 되지 않았다면, 아이를 보육기관에 보내지 않고 가정에서 양육

했을 것이라는 의견과 보육료 지원과 보육시설에 보내는 것과는 상관관계가 없다는 상반된 의견이 있었다. 이러한 의견의 차이는 아동양육에서 가정의 역할에 대한 인식 차이와 아동 발달에서 부모의 역할, 부모와의 애착관계를 얼마나 중요하게 생각하느냐의 차이로 보인다. 또한 아동의 사회성 발달을 위해 보육시설에 보내는 것이 더 바람직한 연령에 대해서도 약간의 시차가 있었다. 그렇지만 보육료 지원 보육시설 이용의 보편화를 가져왔다는 점에 대해서는 대부분이 동의하였다.

가정교육이 오래 전부터 있었던 거는 아니잖아요. 전업주부인데도 불구하고 지원이 되었으니까 다 보냈단 말이에요. 안 보내면 바보라고 만약에 보육료 지원 안 되면 다 데리고 있는 풍조가 있을 거라는 거죠. (CTC 수급 가구 부모)

저는 약간 다른데 회사는 판교예요 2시간 좀 안 되게 걸리거든요 그러다 보니까 아이를 맡기고 하면 아이 볼 시간이 없을 것 같아요. 저는 만약에 보육료가 안 나온다고 하면 차라리 이 돈을 포기하고 내가 키울래 할 것 같아요. 그 시간과. (양육수당 수급 가구 부모)

(보육료 지원이 없어도)그래도 했을 것 같아요. 애기를 보내고 나서 버는 게 많기 때문에 차라리 보내고 더 벌지 애기를 키우면서는 돈을 버는 게 아니니까. (양육수당 수급 가구 부모)

## 마. 자녀장려금(CTC) 수급 경험

자녀장려금(CTC)의 경우 아동수당이나 양육수당과는 달리 한 번에 큰 금액이 입금되기 때문에 연간 지원 금액은 상대적으로 낮더라도 ‘13월의 월급’이라는 표현을 들며 매우 높은 만족도를 보이는 것으로 나타났다. 다른 지원금들과 비교해서 지급 대상 자녀 연령기준이 넓다는 점에 대해서도 높은 만족도를 보였다. 반면, 매달 입금해주는 것을 더 선호하는 부모도 있었다.

자녀장려금에 대한 만족도의 상당 부분은 1년에 한 번 목돈으로 지급 된다는 점에서 기인하는 것으로 보인다.

아주 좋죠. 1년에 그것만 기다리고 있어요. 많지 않은데 목돈으로 두 명이니깐 100만원 넘어가잖아요. 한 명 당 70인데 두 명이니깐 140이죠. 주변

에서 애만 있으면 받을 수가 있는데. 이번 달에 받은 거거든요. 이번 달 초에 나와서 얼마나 기분이 좋았는지 명절 전에. (CTC 수급 가구 부모)

저는 딱 한번 받았는데 그 동안 회사에서 명절 날 떡값이라고 받았는데 없어졌는데 명절 떡 값이라고.생각했어요. (CTC 수급 가구 부모)

기간이 만 19세까지라서 자녀 장려금은 만 19세까지라서. 나이가 목돈이라도 초등학교 중학교 고등학교 들어가면 한 학기에 내는 보육료를 그거라도 어느 정도 할 수가 있으니깐 그런 게 없지 않아 있는 것 같아요. (CTC 수급 가구 부모)

또 자녀장려금의 대상 연령이 18세 미만이라는 점에서도 미취학아동에 집중되어 있는 보육료지원, 양육수당, 아동수당에 비해 제도 만족도를 높이는 점이 되고 있다. 이 점에서 아동수당의 지급연령이 추후 상향될 경우 제도 만족도가 크게 개선될 것이라고 예상된다.

저는 솔직히 자녀장려금을 그렇게 많이 못 받아서 그런지 모르겠는데 저한테 실질적으로 도움이 되는 거는 아동수당 하고 양육수당이있거든요. 그런데 솔직히 지금도 지금 모자라다고 생각했는데 나중에 5살 되면 더 어렵다고 하시니까 그렇게 될 바에는 아동을 진짜 조금 늦춰 가지고 초등학교 저학년까지 받을 수 있게 해 주시는 게 좋을 것 같아요. (CTC 수급 가구 부모)

## 2. 수당 지급으로 인한 가구 내 경제활동 및 소비 변화

### 가. 아동수당 및 양육수당 소비 항목

아동수당과 양육수당의 소비 항목은 크게 두 가지로 나누어지는데 생활비나 양육과 관련 된 항목에 사용하거나, 나중에 아이들이 더 자랐을 때를 대비해서 적금을 상품에 가입하여 수당을 모으는 것으로 나타났다.

우선 아동수당 및 양육수당을 주로 아이들 식비나 병원비, 생활비 등으로 사용하거나 사용하는 경우들이다.

그냥 써요. 어차피 애한테 쓰는 거니까. (0-2세 부모)



신고도 못 할 상황에서 엄마 통장으로 들어오니까 그걸로 당장 필요한 소모성 물건들 기저귀, 분유 먹이는 엄마들은 분유 이런 거 먼저 사게 되는 거 같아요. (3-6세 부모)

저도 그런 쪽으로 썼어요. 정부에서 받은 돈은 애기한테 웬만하면 다 쓰고 명절이라든지 애기 생일 때라든지 선물로 들어오는 돈들은 그런 거는 애기 통장 만들어서 거기다가 저금 해 놓고 어떤 할머니가 주셨다고 써 놓고 그런 정부에서 돈 받은 거는 애기 생필품 사는 거 위주로 샀어요. (CTC 수급 가구 부모)

반면 아동을 위해 지급되는 금품이기 때문에 사용하지 않고 예금 상품에 가입하여 저금하고 있는 경우도 있었다. 적금의 목적은 추후 교육비로 사용하기 위해 모아둔다는 의견도 상당수 있었다.

다달이 적금 들어가요 각각 명의로 해서 아이들 명의로. (0-2세 부모)

저는 지금부터 들어오는 돈을 다 적금을 하고 있거든요 어차피 그 돈을 저금을 해서 나중에 사교육이 들어가는 시기에 넣겠다고 생각해서 적금을 넣고 있는데요. 그때 받으나 지금 받아서 쓰는 거에 따라서 다르기는 하겠지만 저금을 한다면 그 만큼 저에게 이자가 넓게 생각하면 그렇게 하니까. (양육수당 수급 가구 부모)

## 나. 경제활동 참가 여부·추가 출산 의사의 변화

FGI 참여자들의 응답을 바탕으로 할 때 아동을 키우는 여성의 경제활동에 가장 큰 영향을 미치는 것은 육아휴직이나 육아기 단축근로 등과 같은 시간지원 프로그램인 것으로 보인다. 수당이나 보육료 지원을 받더라도 보육 시설에 아이를 퇴근 시간까지 마음 놓고 맡길 수 없고, 원하는 보육시설에 보낼 수 없으면 경제활동 참가는 개인의 의지의 차이일 뿐 수당과 보육료 지원이 출산율을 증가 시키거나 경제 활동 참여에 도움을 주지 않는다는 의견이 많이 나타났다. 다만 보육료 지원이 없다면 아이를 보육 시설에 보내기 어렵고 맡아줄 곳이 마땅치 않아서 둘째를 낳을 생각이나 복직에 대한 어려움

이 있었을 것이라고 응답한 참여자도 있었다. 즉 가장 중요한 것은 육아기에 시간을 조정할 수 있도록 하는 직장 내 문화이며, 보육료 지원을 통해 보육시설을 활용하도록 하는 것이 그 다음이라는 진술들이 다수였다.

그렇다면 수당이나 보육료 지원이 경제활동 참여나 추가 출산 의사(출산율 증가)에는 왜 큰 도움을 주지 않는다고 주장하는 것일까?

우선 가장 큰 것은 여성의 경제활동참가로 얻는 이득보다 아동 보육에 더 많은 비용이 든다는 점이다.

저한테 하는 말이 뭐냐 하면 여자는 300 이상 못 벌면 집에서 키우는 게 아이에 들어가는 어린이집 비용이 얼마다, 얼마다 하지만 사실상 실제로 보내다 보면 아이 보는데 들어가는 돈이 굉장히 많은데 그 돈만 벌기 위해서 회사를 갔다가 밤늦게 아이를 보고 다시 아침에 맡기고 이렇게 하느니 내가 애를 보고 애착을 키우고. 그렇게 말을 하더라고요. 사실 400, 500 고소득인 분들도 있지만 대부분 아니니까. 그 돈 차라리 보육료가 없다 내 돈으로 그럴 바에는 내 손으로 키우는 게 낫다 이렇게 얘기해요. (0-2세 부모)

이 때 비용은 경제적 비용뿐 아니라 시간활용의 문제가 크다. 경제활동과 함께 보육의 일부를 부담하는 것이 정신적, 신체적으로도 큰 부담이 된다. 이런 상황에서 한번 노동시장에서 빠져나올 경우 상당 시간동안 재진입에 필요한 준비와 노력을 하기 어렵게 된다. 여러 참여자들이 보육료 지원이라는 경제적 요소보다 보다 유연한 보육시스템 구축을 원하고 있다고 응답하였다.

시간에 쫓겨서 일을 하는데 도움이 안 돼요. 왜냐하면 어린이집에 방학하거나 하면 휴가를 못 쓸 때가 있어요. 다들 아줌마이고 하면 서로가 겹치거든요 누군가는 희생해야하는데요. 멀리까지 아이를 외가에 맡긴다든지 이런 경우가 생기기 때문에 직장 생활 하는데 큰 도움은 안 돼요. (초1-3학년 부모)

주변에 전업인 친구가 있는데 외동에 전업이면 모든 정책에서 다 후순위가 되거든요 친구들도 다 재취업을 하기 위해서 자격증을 따든가 공부 할 시간이라든가 구직 활동을 할 시간이 필요 한데 시간제로 맡기는 것도 못 해요. 돈도 다 내야 돼요. (양육수당 수급 가구 부모)

보육료 지원이랑 개인의 구직 활동은 별로 상관이 없고 영향을 안 준다고 생각하고 개인이 구직 활동하고 안 하고는 개인의 상황마다 개인의 의지마다 다른 선택 문제이기 때문에. (양육수당 수급 가구 부모)

그거랑 별개 문제 같아요. 일하는 거는 어쨌든 국공립에 대해서 늦게까지 일할 수 있는 거 데려올 수가 있는 거지 그게 보육료 지원을 해 주기 때문에 늦게까지 봐주는 거 아니잖아요. (3-6세 부모)

저는 애기 어릴 때 제가 일을 했으니까 일을 하는데 도움이 되나 전혀 도움이 안 된다 쪽이에요 시간 보육이 우리나라 같은 경우에는. 그게 아니면 시간제 보육이나 시터 구하기 쉬운 형편이 아니잖아요. 어떻게 보면 돈을 주는 거 보다 제도적인 장치를 있어야 하는데요. (초1-3학년 부모)

반면, 경제활동 참여에 도움을 준다는 의견도 나타났는데, 아동수당, 양육수당, 보육료 지원 중 보육료 지원이 직장 생활 유지 및 출산율 증가에 도움이 준다는 의견이 상대적으로 많았다. 보육료 지원의 절대적인 지원액이 클 뿐 아니라 보육시설을 이용함으로써 경제활동에 투여할 수 있는 시간을 확보할 수 있다는 측면이 크기 때문으로 분석된다.

보육료가 그 중에서 그나마. 어린이집을 못 보냈다면 회사를 그만 뒀을 거예요. 그리고 둘째 낳지 않았을 거예요. 제가 키울 사람이 없고 제가 아이를 키워야 되는데 그러면 일을 그만 뒀야 되고 금전적으로 더 어려워지고 맞벌이라 혼자 벌면 금전적으로 어려워지고. 보육료 지원을 못 받았다면 부담이 그만큼 크니까. (0-2세 부모)

저는 주위에 듣기로도 보내는 게 엄마 건강에도 좋고 시간적 여유가 생긴다고 많이 듣기는 들었거든요 보내는 게 이득이라고, 보육료 지원 받으면 둘째 낳을 수 있을 거 같아요. (0-2세 부모)

일을 한번 시작해 볼까 생각하기는 하는 것 같아요. 보육료 지원, 아이가 어린이집에 다니고 있고 구립이고 민간에 비해서 늦게까지 조금 더 그리고 엄마가 취직 활동하게 되면 시간이 늘어나더라고요 조금 더 취직이 되면 좋은 건데. (3-6세 부모)

그거 때문에 취업을 하는 데 적극적으로 되었던 말길 수가 있는 기관이 있고 보육만 하는 게 아니고 교육도 하고 어쨌든 맡겨주는 기관이 있으니까. (초1-3학년 부모)

그 유치원이 제가 선택해서 가기는 했지만 금액 대비 알차게 저는 유치원이 7시 반까지 봐주셨어요. 그래서 거기에 대해서 부담 없이 온전히 아이를 맡기고 일을 할 수가 있었어요. 정말 그렇게 알차게 일을 할 수가 있으니까 거기에 대해서 좋았어요. (초1-3학년 부모)

굉장히 많이 도움이 돼요. 아이를 믿고 맡길 수 있는 곳이 있는 것만으로 엄마한테 큰 도움이 되고 양쪽 집안에 도움을 받지 못 한다고 하면 엄마가 일을 하고 싶어도 보낼 수가 없으면 집에 있으라는 거잖아요. 엄마한테 큰 도움이 된다는 생각이 들고 안전하게 있다는 것만으로 심리적으로 부모한테 도움이 되는 거예요. (CTC 수급 가구 부모)

특히 국공립 보육시설과 같이 보육의 질적 측면과 양적 측면에서 안정적인 지원이 되는 기관을 선호하는 것으로 나타났다.

일단은 국공립마다 장단이 있기는 하겠지만 가정 어린이집 같은 경우 민간은 큰 데는 일곱 살 때까지 다닐 수 있는데 가정 어린이집은 네 살이면 졸업해야 돼요. 옮겨야 되고 이럴 바에는 국공립이 많이 생겨서 그 쪽에 쫓다니는 것도 괜찮을 거 같아요. (0-2세 부모)

(공공지원들이) 복직을 할 수 있게(도움을 줬다) 복직 못 했겠쥬. 하고 싶어도, 가정식 어린이집이나 민간은 상담을 받았는데 4시 반이면 애들이 없는 데요. 국공립 옮기면서 시간이 늘어나면서 일을 계속 할 수 있게 되었어요. (3-6세 부모)

저는 자꾸 개인에게 돌아가는 수당에 형식으로 돈이 지급 되면 일부 사람이지만 사회에 악영향 줄 수가 있다고 봐요. 지금 국공립은 원하는 사람이 많은데 자리가 적잖아요. 학교처럼 숫자를 늘려서 이 동네 애들은 국공립 어린이집 대기 하면 들어갈 수가 있고 개수를 늘려야 한다고 생각해요. (초 1-3학년 부모)

## 다. 육아휴직

출산 전에 경제활동을 했던 모(母) 참여자들이 대부분 중소기업의 기업에서 일한 경험을 갖고 있었는데, 전반적으로 출산휴가 3개월은 사용하지만, 육아휴직은 마음 편히 사용하기 어렵고 사용 하더라도 인사나 급여 부분에서 불이익을 당하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 제도적으로 보장성은 높아졌지만, 현실적인 제약은 여전히 많았으며 보이지 않는 불이익을 염려하여 충분히 사용하지 못하는 것으로 파악되었다.

남편의 육아휴직은 사용하는 것이 거의 불가능하며, 사용하는 몇몇의 경우 공공기관 이거나 공무원인 경우로 나타나 민간에서의 인식개선과 활용을 촉진하기 위한 제도적 보완이 필요한 것으로 분석된다.

우선 출산휴가는 대체로 모두 사용하였으나 육아휴직 사용률은 저조하게 나타났으며, 육아휴직 사용에 따른 불이익을 당한 경험이 상당히 있는 것으로 나타났다. 여기서의 불이익은 주로 승진이나 직무배치 등에서 나타났으며, 연봉을 책정하는 고과에서의 불이익도 있었다. 이러한 불이익은 보이지 않게 주어지는 것이 아니라 상사 등이 명시적으로 경고하는 경우도 있어 민간 기업에 대한 인식 제고, 불이익 금지 조치 등이 필요해 보인다.

1년을 쉬게 국가에서 장려를 하는데 의무가 아니다 보니까 저희 회사는 여자 비율이 높지 않아요. 성비가. 20% 정도, 여직원들은 임신 하는 거 자체를 싫어하고 길게 쉬다고 하니까 1년 쉬다고 하니까 안 된다. 네가 1년 쉬면 다른 사람에게 피해를 주는 사람이 되는 거다 선택을 하라고 하는 거예요. 1년 쉬고 퇴사 할래 3개월 쉬고 나올래? 해서 그거는 심한 것 같다 6개월 쉬고 인사 불이익 주겠다, 그래도 괜찮니 해서 괜찮다. 여러 가지 승진해야 될 때 불이익이 있어요. (0-2세 부모)

인사 불이익 같은 것도 확실히 있어요. 저도 제가 받아야 하는 거 꺾였어요. 친구들 중에 육아 휴직 보장이 안 되면 하나만 낳거나 안 갖는, 둘까지 낳는 친구들 없어요. (0-2세 부모)

그 분(회사 직원 중 아이를 2명 가진 직원)은 어쩔 수 없이 생겨서 지울까 생각 했었데요. 회사가 너무 싫어하니까 저희는 다 한 명이고 임신을 늦게 하는. (0-2세 부모)

금액적인 차이가 나요 복직 후에 올라가는 결혼 하면서부터 금액적인 차이가 나기 시작 하고 여자는 야근도 못 하고 이런 문화가 많아서 애를 케어 해야 하는. 승진이 안 되고 급여가 올라가는 것도 낮아져요. (3-6세 부모)

휴직 하는 거는 발령 인사 시기가 있으니까 제가 빠지면 다른 사람이 채워지기 때문에 휴직 들어가는 게 눈치 보이지 않지만 승진이 밀리죠. 휴직 1년까지는 경력에 인정 된다 하더라도 복직 하거나 하면 한참 내려가 있고. (3-6세 부모)

요새 육아 휴직은 당연히 해주는 회사라서 육아 휴직하고 복직하는 사람이 거의 없어요. 육아 휴직은 다 쓸 수 있게 해주는데 복직이 많이 어려운 편이에요. 큰 기업들은 여력이 있는데 제 친구들도 어느 정도 규모 있는데 다니는 애들은 복직했어요. 저 정도 중소기업에 다니는 애들은 다 저처럼 퇴직 할 수밖에 없었어요. 저는 어떻게든 돌아가려고 했는데 둘째 바로 가지면 어떻게 해 이러더라고요. (CTC 수급 가구 부모)

불이익은 있어요. 연봉에 대한 불이익이죠. 연봉 협상 할 때 기분이 나빴던 일이 있었는데 팀장이 면담 시에 그런 얘기를 하더라고요 이런 부분이 미흡해서 이번에 평가가 이렇게 나왔다 얘기 하면서 다음에 내년도에는 이런 거를 개선했으면 좋겠다. 얘기 하면서 그런데 복직할 거냐고 이런 식으로 얘기 하고 복직해서는 아이 키우느라고 정신없어서 개선하기 힘들겠네요. 이런 식으로 얘기 하는 거예요 저는 어떻게 똑같이 자기도 아이 키우는 입장에서 그런 얘기를 할까 생각이 들었고 저희 회사 같은 경우에는 연봉 협상을 할 때 제가 재직 했던 기간에 대해서 실제로 풀타임으로 근무 하는 기간에 대해서 연봉 10% 올릴 예정이었어요. 제가 너무 잘 해서 그런데 3개월밖에 근무를 안 했다 하면 1/4인 2.5%만 오르는 거예요 그 부분에 대해서도 제가 쫓아갈 수가 없는 거죠 다른 사람들을. (아동수당 수급 가구 부모)

여성의 육아휴직 활용이 낮은 상황에서 남성의 육아휴직 사용은 여전히 어려운 것으로 응답하였다. 참여자 중 소수를 제외한 대부분이 남편은 육아휴직을 대부분이 사용하지 않은 것으로 나타났으며, 회사에서 쓸 수 없는 분위기가 조성 되어 있다는 진술이 많았다.

저는 하라고 신랑한테 제가 15개월 끝나고 당신도 3개월 해 봐봐 했는데 회사에서 나가야 되는 분위기니까 못 한다고. (0-2세 부모)

육아휴직이 있으나 그거를 썼을 때 오는 결과에 대해서 아무도 내 자리가 있을 거라는 보장 못 하죠. 심지어 그때에는 아빠들도 육아 휴직 쓰라고 장려 했어요. 남편이랑 그런 거 쓰면 어떻게 돼 그러니까 너 그냥 사표 쓰고 나가 그런데요. 남편 회사에서는. (초1-3학년 부모)

저는 100% 그렇게 하고 싶은데 남편도 항상 딸이고 첫째이고 너무너무 예뻐해서 그런 생각을 하는데 회사가 고리타분한 회사라서 진짜 그런 케이스가 있으면 자리가 없어질 정도의 회사이기 때문에 말도 못 꺼낸다고 하더라고요 미안하다고. (양육수당 수급 가구 부모)

남편이 육아휴직을 사용한 참여자의 경우 공공기관에 근무하는 것으로 나타났으며, 주변에서도 공무원, 공공기관의 경우 남성이라도 육아휴직을 사용하는 것으로 진술하였다.

제가 너무 힘들어 해서 남편이 육아 휴직을 했어요. 남편이 두 번째 육아 휴직 하면 3개월 간 200만원 달마다.3개월 쉬고 복직을 했었어요. 방학 때는 좀 일이 없는 그거여서. 공공 기관이었어요. (0-2세 부모)

남편도 공무원이라서. (아빠들이 휴직을) 꽤 많이 해요. 예전에는 남자들은 거의 안 했잖아요. 지금 부부가 같이 하는 경우가 있고 남편들도 많이 하더라고요. 남편하고 6개월 정도 겹치게 휴직을 했어요. 경제적으로 굉장히 힘든데 그래도 애기랑 엄마랑 아빠랑 어려운 시기이지만 같이 시간을 보내는 게 중요하다고 생각을 해서요. (3-6세 부모)

만일 남성에게 육아휴직이 주어지고 여성이 경제활동을 하더라도 남성과 여성의 소득격차로 인해 부(父)의 육아휴직을 꺼리는 상황도 있다. 현재 이를 보완하기 위해 부모 중 두 번째 육아휴직자에 대해 3개월간 급여상한을 높이는 정책을 시행하고 있지만 이것만으로는 충분하지 못해 보인다. 2019년 9월에 맹성규 의원이 발의한 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(남녀고용평등법) 개정안에서 남성의 육아휴직을

의무화하도록 한 것과 같이 제도적 보완이 필요하다.

현실과 이상이에요. 남자 분들은 확실히 육아 휴직을 본인은 원하는 사람이 있겠는데 저희는 제 급여 보다 남편 급여가 많은 상황이었을 때 네가 이 정도 메울 수가 있다고 하면 내가 육아 휴직 하겠다 그렇다고 회사에서 지원해 주는 게 아니고. 월급 차이가 확실히 남녀가 크다 보니까 그 정도로 메울 수 없다는 생각이 남자한테 있나 봐요 이 정도 못 채우면 내가 나가는 게 낫다. (CTC 수급 가구 부모)

육아휴직은 아니더라도 단기간 아이와 같이 시간을 보낼 수 있는 단기휴가 등을 통해 남성의 육아 참여를 촉진하자는 의견도 정책적으로 고려해볼 만 한 것으로 보인다.

육아 휴직까지 아니더라도 한 달에 한번 정도 제대로 그 눈치 안 보고 하루만이라도 아이랑 같이 시간을 보낼 수가 있는 휴가처럼, 육아 휴직을 끊어서라도 하루 이틀 쉴 수 있는 분위기가 되면 좋겠어요. 아이가 아파도 제 남편 회사는 그런 게 없어서. (3-6세 부모)

### 3. 제도 발전 방안에 대한 견해

전반적인 제도 발전에 대해서는 FGI 참여자들은 현금 지급보다는 양육 환경 개선이나 다른 서비스 지원을 더 원하는 것으로 나타났으며, 궁극적으로 아이를 마음 편히 맡길 수 있는 보육환경에 대한 욕구가 큰 것으로 나타났다. 양육수당 또는 아동수당을 증액하고 보육서비스를 선택으로 전환하는 것에 대해서는 현재 보육 시설에 대한 불신으로 인해 찬성하는 의견이 많이 나타났다. 그렇지만 이 경우에도 보육 서비스 질 향상이 전제되어야 한다는 의견이 지배적이다. 기존에 아동수당이나 양육수당으로 지급 되는 금액이 소액이라고 인식하고 있기 때문에 차라리 시설 확대에 투자하는 것을 찬성하는 참여자도 있었다. 아동수당이나 양육수당을 확대할 경우 오히려 보육 시설 이용비용이 증가하는 등 역효과가 날 수 있다는 우려도 있었다.

이렇게 제도 개선의 방향에 대해서는 다양한 입장이 존재하는 것으로 파악되었고, 수당의 차별적 지급, 현금 지급 외에 다양한 서비스 지원, 국공립 보육 시설의 확대 등 전반적인 보육·양육의 질과 양이 앞으로 더욱 확대되어야 한다는 것이 주요한 의견으



로 나타났다.

우선 좀 더 유연한 제도 도입에 대한 의견이 있다. 현재 고정적인 보육서비스는 지원되고 있기 때문에 이를 보완할 수 있는 단기 보육서비스나 보육 프로그램 지원에 대한 필요를 제기한 참여자가 있다.

이 가정에 몇 시간에 의무적으로 보내 준다면지 설 수 있는 병원 갈 수 있는 시간이 보장 되면 좋겠고. 아니면 보육 시설 안 보낸다. 이러면 집에서 어떻게 놀이 하는지 시기 별로 그런 거를 조언 받을 수 있는 방문 교사 같은 서비스가 있었으면 좋겠어요. (0-2세 부모)

시간이 급한 상황이면 예약 하는 서비스가 생겼다고 하더라고요. 그런 게 조금 많아지면 그런 위급한 상황에서 믿고 쓸 수가 있어서 좋을 것 같아요. (초1-3학년 부모)

아동수당에 대해서는 저소득 가구에 대한 추가급여가 필요하다는 주장이 있다. 이러한 의견은 2018년도 말의 조사에서도 대상 연령 확대나 둘째 이상 아동 추가금액 지급보다 높은 지지를 받은 개선방안이었다.<sup>69)</sup> 앞 절에서 분석한 바와 같이 이번 양적조사에서도 취약계층 아동수당 추가 지급에 대해서 응답자의 83%가 동의하는 것으로 나타났다.

차별적으로 줘야 된다고 생각하거든요. 소득에 따라서, 물론 복지니까 출산 장려 때문에 다 줘야 된다고 생각하는데 소득이 높은 분들은 아동 수당 이런 거 굳이 그 분들에게 10만원은 크게 와 닿거나 아니기 때문에 그 돈을 다른 데에다 쓰는 게 낫지 않을까. (0-2세 부모)

또 앞서 보육료 지원에 대한 의견에서 살펴본 것과 같이 보육의 질 개선에 대한 요구가 크다는 점 또한 중요한 동의 지점이었다.

저는 전업이라서 해당 사항이 될 하지만 워킹맘은 제 친구들은 다 보낼 데가 없다고 하더라고요 자리는 적고 복직에 맞춰서 애 받아 주는 데가 없어서 개인 해 갖고 해야 하는데 그렇게 돈을 조금 주는 거 보다 차라리 양질

69) 조성은, 여유진, 이상정, 전진아, 주보혜, 김현진. (2019). 아동수당 제도 발전방안에 관한 연구. p.68.

의 보육 기관을. (양육수당 수급 가구 부모)

저는 안 보냈으니까 제가 보내려고 했을 때 생각하는 거는 선생님 한 명 당 맡는 애들이 많지 않으면 좋겠어요. 너무 많은 아이들을 한 명이 케어 하기 힘들잖아요. 인원을 1인 당 최대 3에서 5명 이런 쪽으로. (양육수당 수급 가구 부모)

아동수당 또는 양육수당의 확대 및 보육지원 축소와 보육 서비스 질 향상에 대해서는 전반적으로 보육서비스 향상을 지지했지만, 다만 아동수당 및 양육 수당을 확대하고 보육서비스를 선택하도록 할 경우 민간보육 시설 대한 불신과 또 다른 추가금이 발생할 것이라는 우려를 표한 참여자도 있다.

저도 신뢰를 못 할 거 같은데 지금 어린이집 다니고 그 외에 돈 내는 게 있잖아요. 어린이집에서 어떻게 보면 나라에서도 그 비용을 얼마 이상 받지 말라고 몇 년 전에 공고가 떨어졌다고 하더라고요. 그거는 그거대로 받고 어린이집에서 보면 따로 돈을 받더라고요 뭐 하나 프로그램을 해서. 추가금이 없지 않아 있을 거 같아요. (3-6세 부모)

왜냐하면 금액을 주고 기관을 선택 하는 거잖아요 그런데 기관에서 가격을 다르게 받게 되면 문제가 생기지 않을까 예전에는 정부에서는 일괄적으로 이 금액을 받아 하는데. 어떤 데는 70만원 받고 어떤 데는 80만원 다르게 운영 해 버리면 보내야 하는 사람일 경우에는 좀 부담일 것 같아요. (초 1-3학년 부모)

보육서비스 질을 향상시키는 방향에 찬성하는 부모들은 아이들에게 다양한 활동의 기회를 줄 수 있다는 점에서 적절한 시기에 보육시설을 이용하는 것을 긍정하고 있었다.

(13개월부터는)사회적 활동이 필요한 거 같고 다양한 자극들을 주고 싶은, 집에서 하기 힘든 다양한 활동을 접해 주고 싶은 생각이 더 드는, 그 전에는 보듬어 주고 이런 부분이 있다면 다양한 활동을 접하게 해 주고 싶다는 생각이 들었어요. (0-2세 부모)

24개월이 지나면 상호 교류도 일어나고 놀이도 개별적으로 혼자 노는 거보다 다른 아이하고 같이 노는 거 좋아하고 24개월이면 3살이니까. 보내는 게 좋을 것 같아요.”(CTC 수급 가구 부모)

교육 기관에 해서 거기에 만족해요. 굳이 그렇게 해서 그거를 물론 아까 경제적으로 힘든데 보탬이 되는 그런 경우가 있는데요. 아닌 악영향이 나올 것 같아서 아이가 있는데요. 교육 기관에 다 보내야 한나라는 거는 아니지만 보내야 할 시기에 돈 때문에 보내지 않을 수 있으니까. ”(초1-3학년 부모)

이 경우 보육료 지원을 해주지 않을 때 경제적 부담을 크게 느낄 수 있어 보육료 지원의 지속과 보육서비스 질의 향상이 필요하다고 생각하고 있었다. 질의 향상을 위해서는 국공립 어린이집의 확대가 가장 선호되는 정책 개선책으로 꼽혔다.

만족도가 높는데 그런 거 있어요. 국공립을 무조건 지원하잖아요. 인원이 많잖아요. 대기 인원이, 그거는 안 되니까 포기하고 민간으로 가요 금액이 들어가고 점점 부담이 되는 거죠. 돈을 지급하는 그런 상황이 국공립 가는 거에 떨어져서 보내야 하고 또 다 찾아봐야 되고. 국공립 수준을 유지해 주면 보육 서비스 질 향상에 해요. (CTC 수급 가구 부모)

양육수당 확대도 괜찮은데 10만원 20만원 받기 보다는 전체적으로 국립이나 어린이집 시설을 늘린다거나. (3-6세 부모)

아동수당 지급연령 확대의 필요성도 강조되었다. 현행 아동복지법상 아동은 18세 미만의 자로 되어 있지만 양육지원은 주로 미취학 아동에게 집중되어 있다. 취학 시 교육 정책 안에서 지원되고는 있지만 잘 알려진 대로 이 시기 사교육비 등 아동 양육에 드는 비용이 상당하기 때문에 이 시기까지 지속적으로 지원하는 것에 대한 요구가 높다.

그걸 왜 아동이라고 했지? 아동 수당이면 아동부터 받는 줄 알았어요. 5세부터 그래서 만 9세까지 지원이 된다는 글도 봤거든요. 10살까지 받을 수가 있나. 괜찮다고 생각 했는데 만 7세라고 그러더라고요 그러니까 이게 뭐지 조금밖에 못 받겠네. 큰애가 아쉬운 거죠 초등학교 2학년까지 하게

되면 받을 수가 있는 건데 그런 부분에서 혼선이 있었던 것 같아요. (CTC 수급 가구 부모)

조금 더 분산 되면 좋겠어요. 유치원, 말씀하신 대로 80만원 추가금 기본 이더라고요, 유치원은. 영유아(시기에 지원받는 금액)를 시기를 나눠서 유치원이라든가 초등학교 저학년 시기(에도 지원받도록). (3-6세 부모)

# 3부

## 대안

제9장 아동수당 및 출산·양육지원체계 개선 방향

제10장 아동관련 조세정책과 조정가능성 검토



# 제 9 장

## 아동수당 및 출산·양육지원체계 개선 방향

제1절 중장기 개선 방향과 원칙

제2절 지원 분야별 주요 개선 과제





# 9

## 아동수당 및 출산·양육지원체계 << 개선 방향

### 제1절 중장기 개선 방향과 원칙

#### 1. 정책의 지향점

통상 가족정책은 사회정책의 한 분야로 인식된다. 그리고 흔히 그 배경으로 가족 기능의 약화, 가족 형태의 다양성, 가족 구조의 변화 등이 거론되고 있다. 그러나 가족정책은 공-사 이분법(보이지 않는 사적영역), 남성생계부양자 모델(철저한 성역할분업)에 근거한 복지국가 황금기의 토대가 어떻게 침식되고 있는지에 대한 진단에 대응하는 복지국가 재편기의 핵심 영역으로 보아야 한다. 즉, 대상으로서의 가족정책을 넘어 관점으로서의 가족정책, 변화의 중심축으로서의 가족정책을 논해야 한다.

에스핑엔더슨은 1990년 복지국가 체제론에서 시장-가구-국가의 세 주체간 역동과 기능적 관계가 복지국가의 특징을 주조하고 복지체제 형성에 중요한 기둥이라고 언급을 했지만 실제 국가비교의 틀에 제대로 접목하지 못했는데, 2002년 Why we need a new welfare state와 2009년 the incomplete revolution에서 “좋은 노후소득보장 제도는 영아기에 시작되어야 하고” “안정적 성평등 균형의 탈계층적 정착은 새로운 불평등 문제를 푸는 남아있는 열쇠”라는 명제와 함께 아동투자와 성평등적 가족정책의 중요성을 역설함으로써, 시장-가구-국가 삼각 주체 관계를 더 명확히 한 바 있다.

유럽의 가족정책은 역사적으로 소득 중심적 가족정책에서 출발하여 신사회적 위험에 대응하는 방향으로 전개되어 왔으며, 나라별로 처한 사회경제적 변화에 따라 다음의 정책기능들을 중심으로 고유한 지원체계가 형성되어 왔다.

전통적인 복지국가 모형에서는 남성 일인소득자 모형(male breadwinner model)에 기초하여, 전통적인 극빈층, 즉 노동할 수 없는 빈곤계층을 위한 공적부조와 남성전일제 상용근로자를 대상으로 한 사회보험 프로그램을 주축으로 형성·확대되어 왔다. 그러나 근로빈민의 양산과 비정형근로의 증가에 따른 이중시장 구조, 가족의 구조변화 및 기능의 약화로 인한 위험가구의 출현과 가족 간 편차 증대, 인구구조의 변동 등 다

양한 압력요인(소위 신 사회위험 new social risks)에 의해 황금기 복지의 틀이 취약해진지 오래되었다. 이러한 변화를 포착하고 구 사회위험(old social risks) 대응 중심의 전통적인 복지국가와 이별하고, 20세기 후반에 새로운 정책개발과 혼합, 조율 등이 복지국가 재편의 과제로 널리 등장하였다. 각 국가가 얼마나 빠르게 그 변화에 대응해 왔는가에 따라 현재 복지국가는 균등한 아동성장 환경 구축여부, 여성 노동권 인정 정도, 노동자로서의 여성의 지위, 일가족양립 수준, 저출산(생)의 정도 등에서 큰 차이를 보이고 있음은 제1부에서 살펴본 바 있다. 가장 극명한 차이는 여성의 노동자로서의 역할 증가에 대응하여 제도가 충실히 변화하였는가(성평등지향 제도 개혁 지체 여부), 부모의 경제사회적 지위가 자녀세대의 삶의 질을 전적으로 좌우하는 불평등 구조를 국가가 여하히 조정하고 있는가(아동에 대한 투자 정도), 가족 다양성에 대한 수용도를 높였는가(정상 가족 이데올로기 탈피여부) 등에서 찾아질 수 있다. 그리고 이러한 차별 지점은 에스핑엔더슨(2002)이 21세기 복지국가의 과제로 강조한 새로운 젠더계약의 필요성, 기혼여성 노동권의 중요성, 아동투자 강조 등의 논제와 긴밀히 맞닿아 있다.

구체적으로 보육서비스, 양육기 근로시간 단축, 육아휴직 등은 대표적인 일가족양립 지원정책이며, 아동수당, 세금제도 등과 더불어 OECD에서는 “가족정책”으로 통칭되는 정책범주에 속한다. 탈상품화(de-commodification) 권리를 중심으로 구축된 전후 복지국가 황금기 패러다임과 달리, 복지국가 재편기 패러다임의 중심에 있는 가족정책은 아동에 대한 사회적 투자, 가족변화에 대한 적극적 대응 등 탈가족화(de-familialization) 원리를 중심으로 논의되고 있다(Esping-Andersen, 1999).

21세기의 여러 가지 특징 중 하나는 지식중심 경제하에서 삶의 기회가 개인의 학습 능력과 축적된 인적자본에 좌우되는 경향성이 강화되었다는 것, 인구학적 불균형으로 젊은세대의 생산성을 극대화해야 하는 과제가 부각되고 있다는 것(Esping-Andersen, 2002), 심해지는 양극화 속에서 조기개입만이 시장적응력이 높은 시민을 기르고, 누적되고 중첩된 격차 문제에 효과적으로 대응할 수 있다는 것 등으로 요약된다. 따라서 황금기 복지국가에서 주로 복지국가의 계약이 노동자인 아버지와 사회보험을 통해 맺어졌다면, 재편기 복지국가에서 복지국가의 새로운 계약은 아동과 여성을 포함하며, 아동기부터 박탈과 소외, 배제로부터 단절시키고, 양육기 여성의 노동을 지원하는 일가족양립 지향의 노동정책, 가족정책을 통해 정착되어야 한다.

아울러, 이러한 아동에 대한 투자는 중국에 모든 아동의 가능한 균등한 성장발달로

귀결되어야 한다. 부모가 있던 없던, 부모가 1명이든 2명이든, 부모의 종사상 지위가 어떠하든, 일정한 수준의 인적자본 형성과 사회적자본 형성이 보장되고, 부모 지위에 따라 자녀의 운명과 삶의 질이 100% 좌우되는 경로를 끊어주고 보완하는 체계를 마련하는데 맞추어 저야 할 것이다. 많은 국가에서 fair start, sure start, strong start 등 아동관련 사업에 start를 붙이는 이유는 인생초기 투자가 얼마나 중요한지를 드러내주는 사례라 하겠다.

모든 아동을 포괄함과 동시에, 모든 정책과 사업은 아동의 미래 성취가 어떠한 것인가에 맞추어 저야 하고(예: 아동성장, 발달, 계층차이에 미치는 영향), 특별한 보호와 지원이 필요한 아동이 누구인지를 특정하여 충분한 급여구조를 설계해야 한다. 예를 들어 스웨덴에서는 어린자녀를 둔 양육기의 부모에 대한 투자를 강조하고(Thevenon, 2011), 잘 자랄 권리를 중점을 두고 자녀에 대한 투자를 하되, 이민자 vs. 자국민, 양부모 vs. 한부모, 법률혼 vs. 동거혼에 따른 차이가 발생하지 않도록 하려는 목적을 분명히 하고 있다. 최근에는 이민가구의 자녀가 보육서비스에서 배제되지 않도록 특별히 노력하고 있으며, 이혼한 가구의 자녀가 양쪽 부모와 번갈아 거주하는 경우, 한쪽 부모와만 거주하는 경우 등을 면밀히 살펴, 성장발달 환경이 적합한지 지역사회와 국가가 관심을 두고 있다(최은영, 2016).

21세기의 가족정책은 젠더레짐이 통합된 모형으로 비교분석되고 그 정책 방향이 조율되는 경우가 많은데, 명시적 젠더레짐의 구분은 Sainsbury(1999)의 모형을 중심으로 논의가 시작되었다(표 9-1 참조). 우선 남성생계부양자 체제에서는 성별 분업이 유지남성은 부양자로서 직접적인 복지수급자격을 갖고, 여성은 피부양자로서 수혜자가 되는 모델이다. 이때, 결혼여부는 여성의 사회적 권리에 영향을 미치고 노동시장에서 불리한 위치에 놓이게 한다. 성역할 분리체제는 이 역시 성별 분업이 유지되는 모형으로 남성은 가족부양자로 여성은 돌봄을 제공하는 자로서 각각 혜택을 받는다는 점이 남성생계부양자 모델과 차별된다.

마지막으로 남녀 모두 소득자이면서 양육자로 성역할이 공유되는 모델에서는 사회적 권리와 납세의 의무가 가족이 아닌 개인에게 부여되어 있다. 여기서는 결혼여부가 사회적 권리에 영향을 미치지 않으며, 자녀양육의 비용은 공공서비스와 수당을 통해 사회가 분담한다. 양육비용과 양육시간 양 측면에서 사회화의 정도가 높고, 젠더평등의 가치실현 가능성도 높은 모델로 볼 수 있다. 이 모형은 소위 성역할에 대한 남녀구

분 없이 dual earner dual carer를 지향하면서, 남-녀 간에 가족-사회 간에 돌봄이 공유되도록 제도를 설계한다는 것이 특징이다. 이러한 전제와 원칙 하에서 주요 정책은 아버지뿐만 아니라 어머니의 소득 활동을 지원하고, 필요한 돌봄의 사회화를 추진하고, 그동안 미진했던 아버지의 돌봄 역할을 강화하는 방식의 지향을 갖는다.

〈표 9-1〉 젠더정책레짐(gender policy regimes)

레짐특성	남성생계부양자 (male breadwinner)	젠더역할분리 (separate gender roles)	남녀모두 소득자-양육자 (individual earner-carer)
이데올로기	엄격한 성별분업 남편=소득자 부인=양육자	엄격한 성별분업 남편=소득자 부인=양육자	역할의 공유
수급권	배우자간 불평등	젠더역할에 따라 다름	아버지=소득자-양육자 어머니=소득자-양육자
수급권의 기반	소득유지 및 부양(maintenance)의 원칙	가족책임	시민권 혹은 거주기반 권리
급여수혜자	가장 (피부양자에 대한 보충급여)	가족부양자로서의 남성 돌봄수행자로서의 여성	개인
세제	결합과세 (피부양자 공제)	결합과세 부부 모두 피부양자공제	개별과세 동등한 세금공제
고용 및 임금정책	남성에 우선권	남성에 우선권	남녀 모두 대상으로 함
돌봄영역	주로 가족내에서 담당	주로 가족내에서 담당	강력한 국가개입
돌봄노동	무급	가정내 양육자에게 유급요소 도입	가정내 및 시장 양육수행자에 게 유급지원

자료: Sainsbury, D.(1999) Gender and Welfare State Regimes. Oxford University Press. p.78

이러한 지향은 OECD 가족정책의 목표로 정착하게 되는데, 대부분의 국가에서 가족 정책은 아동초기 발달 지원, 빈곤 감소를 위한 소득 보장, 자녀의 경제적 비용에 대한 보상, 모의 고용지원, 성평등 향상 등에 맞춰져 있다. 여기서 모의 고용이 제도적으로 지원된다 함은 곧, 기존의 가구 내 양육기능이 사회화되고 배우자와 분담됨을 의미하며, 이러한 목표를 위해 사회서비스와 부성권에 대한 세부정책 역시 발달하게 된다.

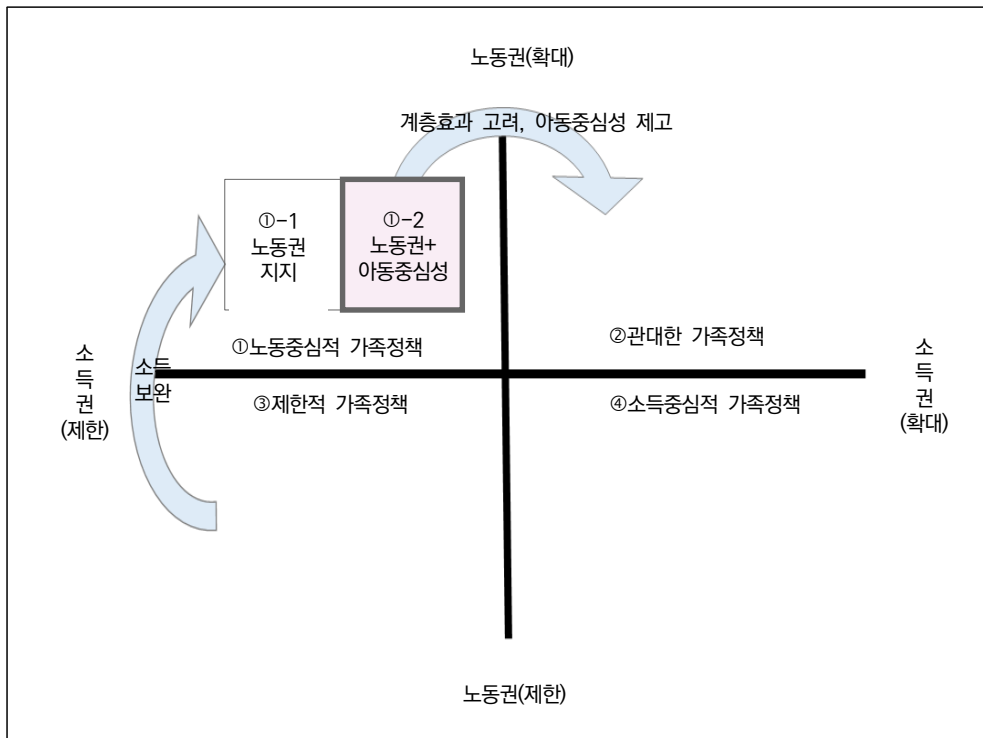
후기산업사회의 사회경제적 변동과 더불어, 거의 모든 유럽 복지국가가 신 사회위험에 대응하기 위한 기제로서 모의 취업지원을 전면에 내세우고, 이를 통한 아동빈곤의 방지, 세제수입 증가 등으로 강조점을 이동시킨 것과 달리(Esping-Andersen, 2002), 한국은 이러한 선순환구조를 구축해야 한다는 제시와 주장만 있었을 뿐(최은영,

2009b), 정책으로 현실화, 일상화되지 못한 채 초저출산의 지속을 맞이하였다.

적극적이고 종합적인 가족정책을 체계화한 유럽 국가들과 달리 한국은 서비스 위주의 소극적 정책에 몰두하는 동안 양육지원정책, 더 명시적으로 가족정책이 매우 미흡한 수준에 머물러 있다. 후기산업사회에서 탈가족화를 주요한 원칙으로 세우고 젠더레짐에 입각하여 양성평등의 원리를 가족정책에 포섭하는 노력 역시 매우 부족했던 것이 사실이다.

실제 대부분 OECD 국가들의 가족정책을 구성하는 세부제도는 20세기 후반에 비해 현재 상당히 유사한 경향을 띠고 있기 때문에, 유형 분류 자체가 큰 의미를 갖지는 않는다. 그럼에도 한국이 제한적 가족정책 모형에 속해있는 상황이기 때문에, 어떠한 경로를 거쳐 관대한(충실한) 가족정책 방향으로 이동할 것인가를 두고 논의와 고민의 틀로 활용할 가치는 충분히 있다고 볼 수 있다.

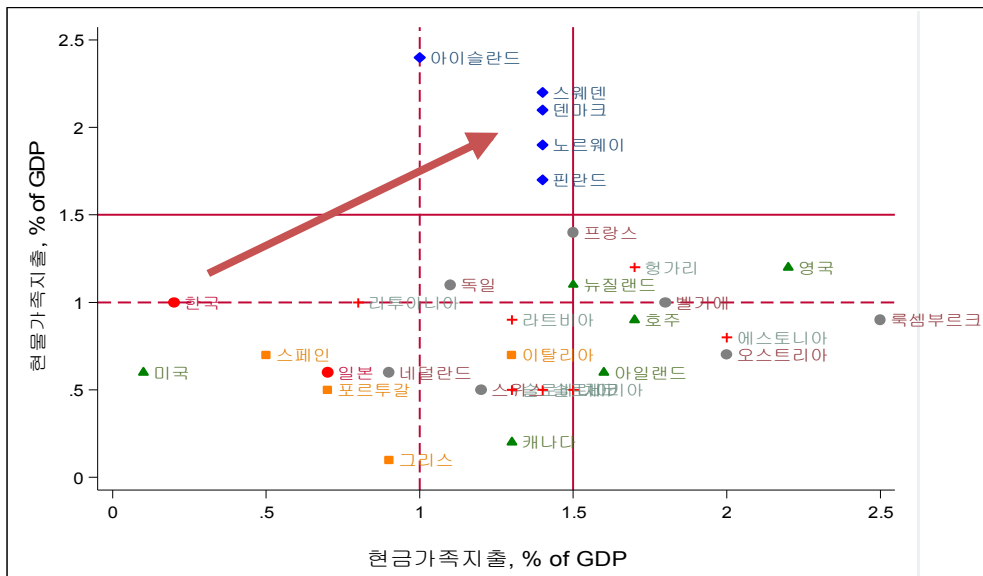
[그림 9-1] 가족정책의 공간과 경로



자료: 김희찬(2016)에서 '노동권', '소득권' 개념 발췌 후 추가·보완 재구성

현재 한국은 좌하단의 제한적 가족정책에 속하는 국가로 볼 수 있다. 여기서 중국에는 관대한 가족정책을 향해 이동해야 할 것이다. 관대한 가족정책은 원칙 없이 모두에게 동일한 급여를 보장하는 것을 의미하지 않는다. 서비스는 실수요자 중심으로 품질 높게, 취업여부나 종사상지위와 관련이 최대한 적게 부모시간을 확보하도록 하고, 어린 시민인 아동에게 세제와 수당을 통해 균등성장의 기반이 형성되도록 하되, 분명히 어떠한 경로를 통해서 그 길로 갈 것인지 명확한 합의가 필요한 것이다.

[그림 9-2] 2015년 OECD 가족지출의 유형으로 소득권과 노동권을 대리하여 본 정책공간



자료: OECD Stat.

이때 문제는 어떤 경로를 통해 우상단의 관대한 가족정책 국가로 갈 것인가에 있다. 이미 급속도로 진행된 인구고령화가 초래하는 경제적 여파를 감안한다면, 우리사회가 나아갈 경로는 노동권이 제한되는 우하단의 소득 중심적 가족정책을 거쳐서 가는 경로 보다는 좌상단의 노동 중심적 가족정책을 통해 관대한 가족정책국가로 가는 경로를 선택하는 것이 정합성이 높을 것이다. 이러한 점은 앞서 제5장의 제2절과 3절을 통해 살펴봐왔던 젊은 여성들의 경제활동참여 증대와 아이를 키우는 부부들의 맞벌이 비율이 증가하고 있는 현실에도 부합한다.

구체적으로는 일가족양립정책을 중심에 두고 충실성과 효과성을 높이면서 노동중심

가족정책으로 가되, 소득보완 장치가 동시에 구축되어야 한다. 그 이유는, 반복적·장기 실업가구, 항상적 저임금가구, 한부모가구 등 노동소득만으로 가족의 삶의 질을 일정수준 유지하기 힘든 계층이 존재하기 때문이다. 아울러, 부모가 없거나 부모기능이 소실된 가구의 아동이 제대로 성장발달하기 위해서는 노동중심 가족정책만으로 부족할 수 있기 때문이다. 특히 고용가능성과 근로소득에서 양극화가 심한 한국사회에서는 반드시 고려야 부분이라 사료된다.

한편, 여기서의 노동중심성은 장시간근로나 유급노동만을 기준으로 하겠다는 의미가 아니라 일하며 키우는 부모를 지원한다는 취지이며, 따라서 노동중심 가족정책의 하위정책으로서 부모 모두의 노동시간 단축과 다양하게 일하는 방식, 육아휴직의 실효성과 다양한 다른 방식을 통한 아동권(권리로서 부모의 돌봄을 받는 아동) 제고 역시 핵심과제로 자리매김 해야 할 것이다. 따라서 단순히 노동권만 지향하는 방식보다는 노동권+아동중심성을 동시에 지향하는 방식을 구체화해야 할 것이다.

노동중심 가족정책이 일정하게 뿌리를 내리게 되면, 맞벌이와 이인소득자 가구가 국가의 지향이 되는 것임. 여기서 간과해서는 안 되는 부분은 동질혼과 맞벌이 경향성이 중첩되어 나타나고, 소득양극화와 맞물렸을 때 나타날 수 있는 문제이다. 즉, 동질혼에 의해 중고소득자가 가족을 형성하고 이들이 주요 맞벌이 가구를 형성하게 되면, 자칫 관대한 가족정책의 수급이 특정계층에 쏠릴 수 있게 됨. 따라서 관대한 가족정책으로 옮겨가면서 계층효과를 살피는 것은 매우 중요하다. 맞벌이를 위한 세제정책, 맞벌이를 위한 아동양육지원서비스 등이 중상층 가구에 집중될 경우 가족정책의 주요 수급자가 중상층이 되는 우를 범할 수도 있기 때문이다. 이와 관련해서 가장 관련성이 높은 정책은 육아휴직 아버지할당제, 두 번째 사용부모 보너스 등이 해당된다. 실제로 스웨덴은 최근 양성평등 육아휴직보너스 수혜가 중상층에 쏠린다는 것을 확인한 후 제도를 폐지한 바 있다(최은영, 2016). 앞으로 한국사회가 고학력 동질혼 가구에서 맞벌이경향이 강화될 경우, 계층효과에 대한 감수성은 더욱 높아져야 할 것이다.

마지막으로 한 가지 반드시 고려할 점은 아동중심성이다. 부모의 존재유무, 부모의 노동시장 종사상지위, 부모의 노동시간, 부모의 소득수준 등이 주요 수급자격(eligibility)으로 활용될 경우, 특정 아동이 배제되거나 덜 고려되는 부작용이 나타날 수 있다. 따라서 가족정책에서 “아동중심성”은 미래세대에 대한 균등한 국가투자과 사회적 지원의 맥락에서 별도로 특별한 관심이 주어져야 한다. 최근 들어 아동을 사회보

장의 직접적인 수혜자로 인식하고 관련한 모든 제도영역에서 아동의 최우선적 이익을 고려하는 아동권리를 강화하는 정책이 강조되고 있다. 출산율제고, 빈곤, 여성 고용과 같이 아동 자신보다는 그들을 보호하는 부모와 성인들의 삶과 관련한 정치경제적 동인에 의존하는 가족정책에서 아동 개인을 권리의 주체로 인식하는 방향을 모색하는 경향이 확인되고 있다. 아이슬란드, 네덜란드, 스위스, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 독일, 덴마크 등 아동권리지수나 유니세프 아동 웰빙지수 상위권 국가들 상당수는 헌법 상 아동권리 주체를 명시하고 있다. 가장 대표적으로 핀란드와 스웨덴의 헌법을 통해 구체화된 가족정책을 보면, 다음과 같은 공통점이 확인된다. 우선, 아동은 기본권으로 아동수당을 자신의 기본소득으로 평등하게 지원받고, 부모와 함께 할 수 있는 시간을 보장받고, 부모와 보육서비스기관, 학교, 지역사회로부터 종합적인 보살핌을 받으면서 안전하게 성장할 권리를 확보한다. 국가와 지자체는 모든 부모가 자녀의 발달과 행복을 보장할 수 있는 능력을 갖추 수 있도록 부모의 경제활동을 지원하고 양육과 관련한 경제적 부담을 완화하고, 자녀와 함께할 수 있는 시간을 확보해 준다. 한편, 부모는 자녀의 출생과 양육에 따른 사회적, 경제적 불이익이나 차별을 받지 않으며, 기본권으로서 자녀의 출생, 양육기간 동안 적절한 건강 및 사회경제적 지원을 받고 자녀와 함께할 시간을 보장 받는 상태를 지향한다.

그 동안 지나치게 미약했던 취약아동, 요보호아동에 대한 복지가 현 정부들어 포용 국가 아동정책으로 재정비되고, 아동권리보장원 출범, 지역정부 전달체계 전문화 등의 성과로 이어지고 있는 점은 매우 고무적이다. 여기서 한걸음 더 나아가 부모 지위에 따라 자녀의 운명과 삶의 질이 100% 좌우되는 경로를 여러 지점에서 다각적으로 끊어주고 제대로 보완하는 체계를 촘촘히 마련하기 위한 더 적극적이고 전방위적인 노력이 요청된다.

## 2. 종장기 제도개선의 기본 방향과 원칙

앞서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라 여성의 경제활동참여와 자녀를 키우는 맛벌이 가구가 계속 증가하고 있다는 사실은 남성생계부양자 중심의 전통적인 가족정책 모형이 우리나라의 변화된 현실에 부합하지 못함을 의미한다. 이러한 점에서 본 연구의 목적인 아동수당 및 출산·양육지원체계의 개편은 ‘일-가정 양립을 지지하고 아동발달을



고려한 지원체계로의 제도개선'을 모색하는 것을 기본 방향으로 설정할 필요가 있다. 중장기 제도 개편의 원칙은 다음과 같다. 첫째, 아동양육과 관련한 각종 서비스, 휴직 및 시간지원, 수당 및 세제지원 등의 각종 지원정책은 '일-가정양립'을 지지하는 방향으로 집중하여 현재의 불균형, 편중 현상을 해소/균형적 발전을 도모한다. 둘째, 모든 아동은 국가와 사회로부터 필요한 모든 형태의 지원을 충분히 받을 권리를 보편적으로 동등하게 누리며, 그에 대한 비용은 부모와 사회가 분담한다.

## 제2절 지원 분야별 주요 개선 과제

### 1. 부모 돌봄 시간

부모로부터의 보살핌을 받을 아동의 권리와 함께 아이를 돌볼 부모의 시간을 보장하는 대표적인 지원제도인 육아휴직은 현재 노동시장 내 종사상 지위에 따라, 기업 규모에 따라 이용가능성에 매우 큰 영향을 받는 구조로 설계되어 있다. 육아휴직은 피용인에 국한된 제도로써 적용 범위가 가장 좁은 근원적 한계를 지니고 있다. 그런데, 한국은 비정규직, 특수고용, 자영업의 비중이 매우 높은 이중적 시장 구조가 고착화되어 가고 있다. 즉, 여러 제도에서 실질적 이용을 확보하기 위한 별도의 노력이 필요한 국가에 해당한다. 보육서비스는 계층별 이용 격차의 문제가 없는 일가족양립지원 체계이지만,<sup>70)</sup> 출산휴가와 육아휴직은 노동시장 지위 및 종사상 지위, 가구 형태에 의해 크게 영향을 받는 체계로서 상당히 정밀한 설계와 지원 없이는 계층화를 악화시킬 우려가 있다. 따라서 노동시장 이중 구조가 덜 심각한 서구의 육아휴직 확장 노력을 그대로 답습하기 보다는, 한국 상황을 고려한 창의적 대응이 필요하다.

육아휴직체계의 가장 큰 문제로 1) 피보험자가 전체 취업자 중 일부(자영업자, 불안정노동자 사실 상 제외) 2) 실제 사용률은 노동시장 지위가 낮을수록 낮음 3) 급여상한이 낮게 설정됨에따라(초기 3개월 통상임금80%- 상한 150만 원/하한 70만 원, 4개월

70) OECD(2006)는 양질의 보육서비스 환경을 구축하기만 한다면, 교재교구에 투자여지가 미흡하고 안전 역시 불안할 수 있는 국민층가구의 영유아에게는 어린이집이 오히려 가정보다 더 나은 성장환경 및 학업준비 과정이 될 수 있음을 강조하고 있음.

차 이후 통상임금 50%-상한 120만 원/하한 70만 원)로 인하여 휴직자 소득보장이 미비하다는 점은 전술한 바 있다. 고용보험 내 모성보호체계가 유지되고 있으며 사각지대 해소를 위한 각종 정책적 노력이 지속되는 상황에서 세계 최고수준의 자영업자 비율, 고용보험 가입 사업장/직종 등 가입자의 노동시장 지위에 따라 차별적인 수혜배분이 이루어지고 있는 제도현실을 고려해야 한다.

〈표 9-2〉 주요국 여성고용환경 비교

구분	여성고용률 (‘17)	성별고용격차 (‘18)	성별임금격차 (‘18)	비임금근로자 비율(‘18)		
				계	자영업자 비율	무급가족 종사자비율
프랑스	61.7	14.3	9.9(‘14)	7.4	7.1	0.3
스웨덴	75.4	8.6	7.3	6.2	6.0	0.2
핀란드	68.5	9.1	17.7	9.2	8.8	0.4
한국	56.9	28.3	34.6	23.5	19.5	4.0

자료: OECD Family Database : By indicator - The labour market position of families ; ILOSTAT, (2019.7.27.인출)

〈표 9-3〉 일가정양립 지원제도의 사업장 규모별 시행현황(2016년)

구분	5-9명 사업장	10-29명 사업장	30-99명 사업장	100-299명 사업장	300명 이상 사업장
출산휴가시행률	47.4	59.0	70.5	87.0	94.9
육아휴직시행률	41.9	46.7	50.3	73.0	90.3
유연근로제시행률	12.0	15.1	25.9	27.3	53.0

주: 제도별 시행률은 제도를 도입한 후 실제로 시행하고 있는 기업의 비율임  
자료: 고용부, 일가정양립 실태조사. 2016년, 감사원 2018 p.5 [표1] 재인용

노동시장 내 지위가 반영된 프로그램이라는 것을 감안할 때, 육아휴직 관련 정책의 전개는 ① 이용가능성 자체의 확대, ② 휴직급여의 실질소득 대체율 향상(하한과 상한 동시 고려)이라는 두 방향을 모두 지향하는 것이어야 한다. 그런 맥락에서 휴직 기간을 늘리는 것은 우선순위가 더 낮은 차후의 과제에 해당한다. 이용가능성 자체의 확대와 관련해서는 우선, 현재 고용보험에 가입된 근로자들이 눈치보지 않고 필요시 휴직제도를 이용할 수 있는 근로환경 조성 노력이 필요하다. 다음으로 임금근로자를 비롯하여 광범위한 자영업자 집단까지 휴직제도 가입 및 이용할 수 있는 조치를 통해 자녀양육

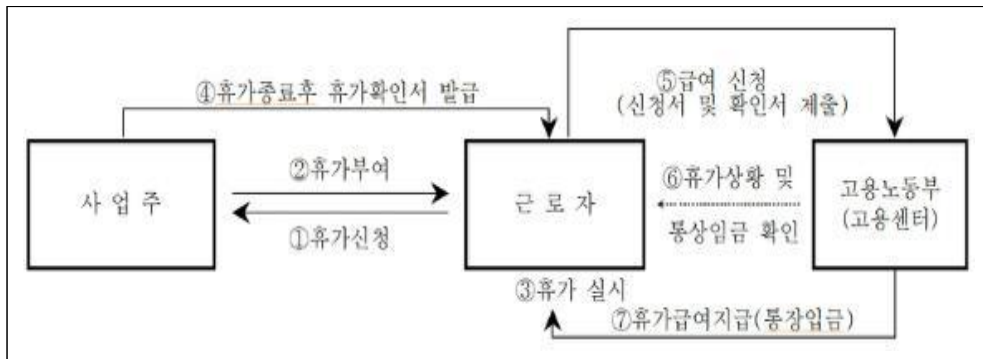
에 따른 소득손실 충격완화가 이루어 질 수 있도록 해야 할 것이다. 예컨대, 비임금근로자에 대한 고용보험 모성보호급여 허용을 통한 자발적 고용보험 가입 촉진, 낮은 소득대체율로 인한 육아휴직 사용 가능 고용보험가입자의 육아휴직 사용 유인 등을 위한 특별한 조치도 검토될 수 있다.

이하에서는 영아기 가구의 안정적인 소득을 보장하고 아동과 부모가 함께할 수 있는 시간 확보에 초점을 두고 관련 휴직제도의 중장기 개선과제를 조금 구체화하여 제안한다.

### 가. 육아친화적 근로환경 조성

먼저 현재 고용보험 피보험자의 휴직제도 이용권한과 관련하여 육아휴직 신청 방식의 개선을 검토해 볼 수 있다. 현행 고용보험법 시행규칙을 통해 휴직제도의 신청절차가 [그림 9-3]과 같이 규율되고 있다.

[그림 9-3] 현행 고용보험 휴직제도 신청 및 급여지급 흐름도



자료: 감사원(2018), p.9 휴가(휴직)급여 전달체계 그림 인용

이에 따르면, 급여지급 신청을 위해서는 육아휴직 확인서를 첨부하도록 되어 있는데, 다시 말해서 사전에 고용주와의 협의를 거쳐 승낙을 얻도록 규정한 것이다. 이와 달리 캐나다 등의 경우에는 온라인을 통해 휴직급여 신청서를 작성하여 제출한 이후에 고용주로부터의 고용관계에 대한 증빙서류 등의 확인서를 구비하여 제출하도록 하고 있다. 이러한 경우 근로자 신청과 확인서 제출 여부가 사업장별로 확인이 가능하며, 확인서 제출비용이 현저히 낮은 기업과 높은 기업의 정보를 한눈에 파악할 수 있다. 즉,

간접적으로 고용주의 휴직과 관련한 행태변화를 유인할 수 있다는 점에서, 육아휴직급여 신청을 사업주가 아닌 고용부에 직접 신청하는 방식으로 변경하는 것을 검토해볼 필요가 있다. 이처럼 휴직관련 지표 관리와 함께 근로감독 노력을 꾸준히 병행하여 피보험자의 휴직제도 이용권한의 실질적 강화를 도모할 수 있을 것이다.

한편, 휴직제도 활성화를 위하여 육아친화환경 조성 기업이나 고용주에 대한 세제혜택을 검토할 필요가 있다. 고용보험에서 시행하고 있는 육아휴직제도의 이용율은 전반적으로 낮은 가운데 여성의 활용률이 상대적으로 높은 상황이다. 육아휴직급여 초회수급자 비율(초회수급자 수/가입자 수)은 2017년 기준 0.7%로 상당히 낮은 수준이며 남성의 경우 0.16%로 여성의 1.43%에 비해 더 낮은 상황이다. 이는 아직도 가정 내 경제생활에서 남성 근로자의 소득비중이 크고, 육아부담을 여성근로자가 남성근로자에 비해 더 담당하고 있음을 시사하고 있다.

〈표 9-4〉 육아휴직급여 초회 수급자 비율(2017)

구분	99인 이하	100~299인	300인 이상	합계
합계	0.450% (34,902)	0.689% (11,610)	1.237% (43,610)	0.695% (90,122)
남자	0.072% (3,032)	0.142% (1,497)	0.336% (7,513)	0.160% (12,042)
여자	0.908% (31,870)	1.610% (10,113)	2.792% (36,097)	1.438% (78,080)

주: 전체가입자에 대한 2017년 육아휴직급여 초회수급자 비율이며 괄호안은 수혜 근로자 수  
자료: 2017년 고용보험통계표(<https://www.ei.go.kr/ei/eih/st/retrieveHoOfferList.do>)

사업장 규모별 육아휴직급여 이용률(즉 초회 수급자 비율)을 살펴보면 상대적으로 작은 규모의 사업장 가입자의 이용률이 낮은 수준이다. 99인 이하 규모 사업장 근로자의 이용률은 0.45%로 300인 이상 사업장 종사자의 이용률 1.24%에 비해 매우 낮은 수준이다. 이는 육아휴직으로 인한 업무 공백을 흡수할 수 있는 여력이 기업규모별로 차이가 나기 때문이다. 그 결과 사업장 규모별 격차는 육아부담을 더 많이 담당하고 있는 여자근로자에 대해 더 크게 나타나고 있다. 300인 이상 사업장 여성근로자의 이용률 2.8%는 99인 이하 사업장 여성근로자의 이용률 0.91%의 3배 수준이다. 육아휴직의 남녀간 격차를 줄일 수 있는 성별 임금격차의 완화 및 육아부담 나눔과 함께 육아휴

직 사용에 존재하는 사업장 규모별 격차를 완화시킬 수 있는 방안도 육아휴직 활성화를 위해 중요하다.

구체적으로 근로자 규모가 작은 중소·중견기업의 경우, 대기업에 비해 인건비 지급 여력이 낮아 육아휴직에 따른 결원인원 확보가 어려울 가능성이 높다. 이러한 요인이 중소기업 근로자들의 육아휴직급여 수급을 암묵적으로 저해할 수 있다. 또한 대기업에 비해 근로자에 대한 대우가 열악하므로 적절한 대체 인력 확보에도 어려움이 있을 수 있다.

이러한 어려움을 완화하기 위해 정부는 2018년 세법개정을 통해 중소 및 중견기업의 육아휴직 복귀자 인건비에 대한 세액공제를 신설하여 육아휴직활성화 인센티브를 제공하고 있다. 근로자가 6개월 이상 육아휴직 후 복귀 시 당해 근로자 인건비의 일정 비율(중소기업 10%, 중견기업 5%)을 세액 공제하는 것이다. 그러나 이는 육아휴직 이후 돌아오는 근로자가 있을 경우 혜택을 받는 것으로서, 미래의 세제혜택에 대한 체감 정도면에서 낮을 수 밖에 없다. 또한 육아휴직 기간 동안 발생하는 인력공백을 해소하기 위한 비용부담 완화에는 도움이 되지 못한다. 따라서 육아휴직에 따른 대체근로자 투입 등 기업이 느끼는 비용부담을 시차 없이 직접적으로 완화하는 정책을 고민할 필요가 있다. 이를 위해 상대적으로 육아휴직 활용도가 낮은 중소·중견기업이 근로자의 육아휴직을 허용하고 그 대체자 고용 시 인건비의 5%내외 세액공제 하는 방안을 검토할 수 있다. 기존의 육아휴직 후 복귀근로자에 대한 세액공제와 연계하여 육아휴직 기간동안 및 복귀 후 1년동안 일정비율의 인건비 혜택을 제공하는 방안이다. 이 경우, 모든 육아휴직자 대체근로자에 대해 세액공제가 허용되어 정부의 비용부담이 클 수 있으므로 적절한 수준의 지원정도가 중요하다.

#### 나. 현행 고용보험 휴직제도 개선 및 지급대상 범위의 확대

광범위한 고용보험 휴직제도 사각지대 해소와 관련해서, 고용보험 임의가입 자영업자 등 비임금근로자에 대한 모성보호 육아지원(출산전후휴가 및 육아휴직)을 인정해 줌으로써 가입대상 범위 확대를 검토할 필요가 있다. 현재 정부는 두루누리 사회보험 지원사업을 통해 취약근로자의 고용보험 가입을 지원하고 있으며, 자영업자 고용보험 가입지원 사업 또한 추진 중에 있다. 현행 자영업자 고용보험은 자영업자의 생활안정 및

재취업을 지원하는 제도로 설계되어, 근로자가 없는 1인 자영자 또는 50인 미만의 근로자를 사용하는 자영업자가 본인이 희망하는 경우에 가입이 가능하다. 다만, 현행 고용보험 가입 혜택은 비자발적 폐업 시 폐업일 이전 24개월 간 1년 이상 보험료(기준보수의 2.25%)를 납부할 것으로 조건으로 기준 보수의 50%를 90~180일간 지급하는 실업급여와 직업능력 개발 훈련비와 훈련수당 지급에 한정되어 있다.

〈표 9-5〉 자영업자 기준보수에 따른 보험료 및 실업급여액(2019)

(단위: 원)

구간	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급	7등급
기준보수	1,820,000	2,080,000	2,340,000	2,600,000	2,860,000	3,120,000	3,380,000
보험료 (기준보수의 2.25%)	40,950	46,800	52,650	58,500	64,350	70,200	76,050
실업 급여 (기준 보수의 50%)	910,000	1,040,000	1,170,000	1,300,000	1,430,000	1,560,000	1,690,000

자료: 고용보험 홈페이지(<https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/ei/eiEminsrt/retrieveEi350Info.do>, 2019.9.30.인출)

이와 관련해서, 최근 고용보험 모성보호 사각지대 해소를 목적으로 고용보험 미가입자에 한정된 별도의 예산사업 프로그램(e.g. 특수고용자 출산급여)이 시행되고 있으나, 현재까지 추진 실적은 매우 저조한 편이다. 동 사업은 고용보험 미가입 자영업자에 대한 혜택을 부여하는 것으로 기존 자영업자 고용보험 가입을 지원하는 제도들과 상충되는 바, 조정이 필요하다. 정책의 일관성을 고려했을 때 조정방식은 고용보험 모성보호 육아지원 혜택을 고용보험 가입 자영자까지 확대하는 것을 통해 자영자의 고용보험 가입을 촉진하고 사회안전망 확충을 도모하는 것이 바람직한 방향이라고 사료된다.

#### 다. 휴직기간 실질소득대체율 인상

휴직기간 실질소득대체율의 인상과 관련하여 우선 현행 육아휴직 급여 일부(25%)를 복직후 지급하는 사회지급제도 폐지를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 고용보험 DB 분석 결과에 따르면, 사후지급금의 고용유지 효과 분석 결과에서도 통계적 유의성이 나타나지 않아 동 제도의 실효성에 의문이 있다.

한편, 고용보험 가입 근로자와 사업주의 부담에 의존하는 구조에서 휴직급여의 소득 대체율은 낮게 유지될 수밖에 없고, 근로자 입장에서 육아휴직에 따른 소득충격이 크게 나타날 수밖에 없으며, 따라서 휴직제도 이용이 용이한 근로자인 경우에도 이용을 포기할 수 있는 여지가 존재한다. 실제로 OECD Family data에 따르면 2014년 기준 남성육아휴직자의 소득대체율은 스웨덴이 75.6%, 노르웨이 91.7%, EU평균 72%이고, OECD 평균은 68.8%인데 반해 한국은 29.8%에 불과하다. 남성 육아휴직 비율 또한 2016년 기준 8.4%로 스웨덴(45.3%)이나 노르웨이(39.2%) 독일(27.3%)에 비해 매우 낮음을 알 수 있다(OECD Family database, 2016). 최근 들어 남성육아휴직 활성화 등을 목적으로 휴직급여 인상(소득대체율 첫 3개월 통상임금의 40% → 80%, 4개월 이후 40% → 50%, 급여상한 각각 150만 원과 120만 원으로 인상, 아빠육아휴직보너스 급여상한액 인상 등)이 단행됨에 따라 소득대체수준이 높아질 것으로 예상되나, 급여상한을 기준으로 본 소득대체율을 비현실적으로 낮은 수준이라 하겠다. <표 9-6>은 2018년 현재 사업체 규모별 평균상용임금 수준에 대비한 휴직급여 상한액 수준을 보여주고 있다. 실질적인 제도 이용 사각지대 해소가 육아휴직 기간 동안의 충분한 소득보장이 이루어져야 함을 전제하는데, 중장기적으로 평균적인 실질소득대체율이 평균 70%이상(근로자 지위에 따른 임금격차를 고려하여 대기업 근로자의 경우 60%수준)까지 상향되어야 할 것으로 보인다. 이 경우 휴직급여 상한은 현재보다 두 배 이상 확대 될 수 있어야 하며, 그에 따른 휴직급여 사용자 증가까지 고려한 재원이 충분히 뒷받침 되어야 할 것이다.

<표 9-6> 현실적 평균소득대체율(고용보험 육아휴직급여 상한)

기준	현행			상한 각 200만원 인상		
	첫 3개월	나머지 9개월	평균	첫 3개월	나머지 9개월	평균
전규모(1인이상) 평균상용임금 359만원	41.8%	33.4%	<b>35.5%</b>	97.5%	89.1%	<b>91.2%</b>
30인 이상 평균 상용임금 439만원	34.2%	27.3%	<b>29.0%</b>	79.7%	74.6%	<b>74.6%</b>
300인 이상 평균상용임금 547만원	27.4%	21.9%	<b>23.3%</b>	64.0%	58.5%	<b>59.9%</b>

자료: 통계청, 사업체노동력조사\_연평균 근로일수 및 임금총액(2018년)

그런데, 현행과 같이 고용보험 가입 근로자와 사업주의 부담에 의존하는 구조에서 휴직급여의 소득대체율은 낮게 유지될 수밖에 없고, 근로자 입장에서 육아휴직에 따른 소득충격이 크게 나타날 수밖에 없다. 따라서 휴직제도 이용이 용이한 근로자인 경우에도 이용을 포기할 수 있는 여지가 존재하는 것이다. 우리나라와 같이 근로자와 사업주 부담에 의존하여 육아휴직급여제도가 운용되는 사례는 일본 정도에 불과하다. 프랑스(가족수당기금)나 스웨덴과 같이 전국민을 가입대상으로 하는 사회보험의 형태이거나, 독일, 노르웨이와 같이 일반 조세수입을 주요 재원으로 하는 경우가 일반적이다. 스웨덴의 부모보험은 고용주와 자영업자가 납부하는 고용주세(사회보장세)<sup>71)</sup>의 일정분을 재원으로 하고 있다(표 9-7 참조).

〈표 9-7〉 스웨덴의 사회보장세(2015)

구분	고용주부담금(31.42%)	자영업자부담금(28.97%)
노령연금보험료(Age Pension Fee)	10.21	10.21
유족연금보험료(Survivor's pension fee)	1.17	1.17
의료보험료(Health Insurance Fee)	4.35	4.44
산재보험료(Occupational Injury Fee)	0.30	0.30
<b>부모보험료(Parental Insurance Fee)</b>	<b>2.60</b>	<b>2.60</b>
실업수당(Labor Market fee)	2.91	0.10
General Salary Fee	9.88	10.15

자료: 주스웨덴대사관, 2015

세원의 원천이 근로자 월 급여라는 점에서 일종의 소득/법인세적 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 한국의 고용보험 모성보호 육아지원은 고용보험 가입 사업장에 근로하는 근로자와 고용주의 기여금을 주요 재원으로 하고, 일부 국고를 지원받는 구조인데 반해, 스웨덴의 경우 고용주와 자영업자 모두가 납부하는 고용주세(부모보험료-월급여 일정률)를 재원으로 한다. 즉, 재원 구조에 있어서는 현행 한국의 고용보험과도 유사하다고 볼 수 있는데, 차이점은 부담의 납부 형태와 납부 대상자의 제도적 범위가 전체 국민인가 가입자에 한정되었는가의 차이에 따른 수혜대상의 크기라 하겠다. 만일 우리

71) 스웨덴 사회보장세: 복지 재원의 중요한 한 축으로, 고용주가 종업원 월 급여의 31.42%에 해당하는 액수를 종업원 거주지 지자체에 납부(자영업자는 28.97%를 납부). OECD 국가 중에서 벨기에(34.79%), 이탈리아(32.08%) 등과 함께 고용주세 세율이 가장 높은 나라에 속함(주 스웨덴대사관, 2015)



나라의 고용보험 의무가입 대상이 모든 사업장과 자영업자로 확대되고 휴직제도 이용이 확실하게 보장되며, 급여의 소득대체율이 70%이상 확보된다면, 스웨덴 부모보험과의 실질적 차이는 취업자에 한해서는 사실상 크지 않게 된다. 이때의 문제는 현행의 고용보험 체계에서 휴직급여 인상과 휴직자 규모 확대에 따른 재정소요를 여하히 충당할 수 있는가이다.

이와 관련해서 고용보험 모성보호 육아지원을 위한 일반회계 전입금 투입기준에 대한 원칙을 확립하고 적정비율을 설정할 필요가 있다. 현재 고용보험 모성보호(출산전후휴가 급여 및 육아휴직 급여) 지출은 2018년 1조 3110억 원으로 전체 고용보험 기금의 11.9%, 정부의 모성보호 지원 일반회계 전입금은 700억 원으로 전체 모성보호급여 지출액의 5.3%에 불과하다. 모성보호 급여 지출액은 2002년 257억 원에서 2018년 1조 3110억 원으로 51배 가량 증가하였으나, 모성보호 지원에 사용되는 일반회계 전입금은 2001년 당시 150억 원으로 시작하여 2018년 700억 원으로 4.7배 정도 증가에 그친 것이다. 전체적으로 모성보호 급여 총 지출 대비 일반회계 전입금 비율은 2002년 58.4%로 가장 높았으나 그 이후 지금까지 10% 미만으로 유지되고 있다(저출산고령사회위원회, 한국보건사회연구원, 2018, p.24). 최근 들어 크게 증가하고 있는 모성급여지출에 비해 일반회계 전입금 증가는 미미한 수준이며, 고용보험기금 실업급여 지출도 급격히 증가하는 추세임을 고려했을 때, 휴직급여 소득대체율 인상/휴직급여수급자 확대에 따른 모성보호지출 증가가 고용보험기금의 건전성을 해치는 요인이 되지 않도록 일반회계 전입금 규모 확대 필요하다. 지금까지 모성보호 관련 고용보험 재원 확보를 위한 일반회계 전입금은 투입 기준이 부재 한 채 정부예산의 여력과 정치적 고려에 따라 결정되어 왔다. 지난 2001년에 이미 노사정이 공동으로 모든 여성의 보호비용을 부담해야 한다는 원칙에 합의한 바 있으나, 그 실현은 계속 미루어져 온 것이 사실이다. 과거 합의된 노사정 공동부담 원칙을 감안했을 때, 모성보호 관련 고용보험 재원 확보를 위한 일반회계 전입금 투입 기준은 모성보호지출의 1/3수준이 적정할 것으로 생각되는데, 지난 국회에서 발의된 고용보험법 일부개정법률안(2016.12.30. 임이자의원 대표발의, 2017.09.15. 한정애 의원 대표발의)에서도 고용보험기금 건전성 확보를 위해 국가 일반회계 전입금 규모를 모성보호비용의 30%이상으로 제안한 바 있다.

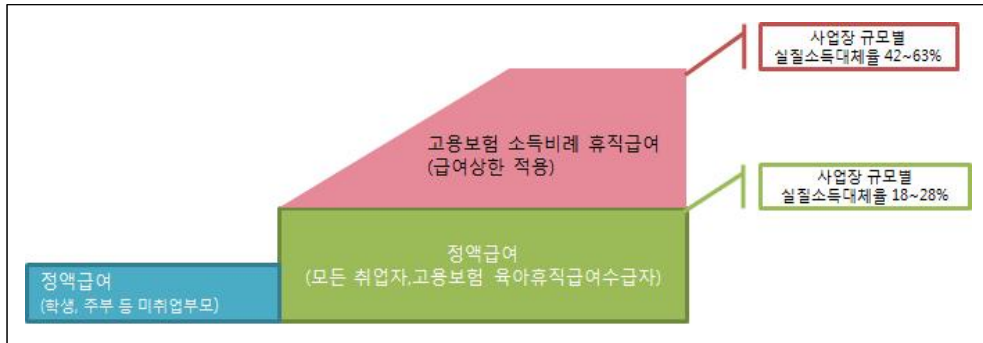
한편, 이상과 같이 고용보험 모성보호 육아지원체계 개선을 통해서는 취업자를 제외

하고 실업부모나 학생부모 또는 전업주부 등 고용보험 가입대상자가 아닌 부모들은 여전히 정책의 사각지대에 놓여있다. 단순히 일가정 양립이나 여성고용확대와 같은 협소한 관점에서 출산/육아휴직제도를 바라보지 않고 아이가 부모와 함께할 시간을 보장하여 미래 세대의 건강한 성장을 도모하는 지원정책으로 본다면, 이들 미취업 부모까지 정책 대상으로 포괄해야 할 것이며, 그 비용에 대한 사회전체의 분담 책임을 강화할 필요가 있다. 이러한 경우, 스웨덴의 부모보험과 같은 별도의 제도를 신설·운영하는 방안을 검토해 볼 수 있는데, 현행 고용보험 모성보호 육아지원 제도의 분리나 재원의 부담 주체와 수준 등과 관련한 다양한 이해관계의 조정이 선행되어야 한다는 점에서 사회적 혼란비용이 작지 않을 수 있다. 캐나다 퀘벡주 부모보험제도<sup>72)</sup>가 지난 1997년 처음 논의되기 시작하여 2006년 도입되기까지 10년이 소요되었다는 점에서도 알 수 있듯이 급격한 제도변화는 여의치 않으며, 사회적 합의에 상당한 시간이 필요하다. 이러한 사실은 현재 가장 시급한 과제로 대두되는 영아기 부모 돌봄 시간 보장을 위한 육아휴직제도의 보편성과 충분성 확보에 있어 최선의 대안이 아닐 수도 있다.

아동 발달기에 가장 중요한 영아기에 부모로부터의 돌봄 시간을 모든 아동에게 비교적 빠른 시기에 확보해주기 위해서는 결국 특별한 조치를 필요로 하는데, 현행 고용보험 모성보호 육아지원체계를 유지하면서 조세수입을 근간으로 하는 국고와 공공재원을 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 예컨대, 전술한 바와 같이 고용보험 모성보호 육아지원을 위한 정부지원이 일정하게 이루어지고, 고용보험 가입자 모두에게 모성보호 혜택이 주어짐을 전제로 휴직급여 상한 기준을 일정수준 상향 조정함과 동시에 미취업자를 포함한 모든 부모에 대한 정책의 휴가지원제도를 신설하는 방안이다. 이때, 비임금근로자 등의 고용보험 가입을 유인하고, 육아를 위한 휴직이 필요한 시기인 영아기에 반드시 휴가를 이용하도록 0-1세에 한정하여 고용보험 휴직급여자에 대해서 실질소득대체율 목표에 미달하는 금액에 대해 정부가 부모휴가지원수당으로 지급하도록 하는 것이다. 즉, 정책의 기본부모휴가급여와 소득비례 휴직급여를 동시에 수급할 수 있도록 하고, 미취업 부모에 대해서는 휴직자에 대한 지원수준보다 낮은 금액의 정책휴가지원수당을 지급함으로써 보편성과 부담의 형평성을 확보하는 방식을 검토해 볼 수 있다(그림 9-4).

72) 고용주, 근로자, 자영업자 등이 연소득 2,000\$ 이상이면 가입 가능, 휴직급여 등 지출에 비해 보험료 수입이 부족할 경우, 州 정부에서 빌려주고 초과할 경우 상환 받음.

[그림 9-4] 소득비례 휴직급여+부모휴가지원제도 구상예시



한편, 이상에서 논의한 영아기 육아휴직 보장을 통한 부모 돌봄 시간 확보 방향은 암묵적으로 0-1세 아동에 대한 현행의 가정양육수당 및 보육료지원 체계의 조정을 의미한다. 즉, 출산 후 만2년 동안 육아로 인한 소득상실 위험을 충분히 상쇄시켜준다는 점에서 어린이집 이용이나 가정양육에 대한 재정적 지원은 휴직제도 개선 재원으로 흡수하는 것을 가정하는 것이다.

## 라. 장기질환 아동 양육 임금근로자를 위한 돌봄 시간 확보

현행 「남녀고용평등과 일·가정양립 지원에 관한 법률」 제22조의2(근로자의 가족돌봄 등을 위한 지원)는 연간 90일(분할 사용 시 1회 30일 이상) 자녀를 포함한 가족의 질병, 사고 등에 따른 돌봄 시 휴가를 허용하고 있다. 다만, 단서조항으로 대체인력 채용이 불가능한 경우, 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우 제외된다. 장기간 치료가 필요한 자녀를 키우는 임금근로자의 경우, 외래 진료, 통원 수발 등 탄력적인 휴가시간의 이용과 그에 따른 기회비용 보전을 필요로 한다. 그럼에도 불구하고 동 제도에서는 분할 사용이 1회 30일 이상으로 제한되어 있고, 해당 기간에 대해서는 명시적으로 유급으로 규정하지 못하는 한계를 갖는다. 프랑스나 스웨덴의 경우 아동이 장기치료가 필요한 경우 그 양육자에 대하여 무급의 돌봄 휴가와 수당을 지원하고 있다. 프랑스는 20세 미만 치료가 필요한 자녀 돌봄에 대해 아동 당 총 310일의 무급휴가와 휴가수당을 지원하고 있다(AJPP). 이때 수당금액은 일급으로 지급되며 양부모인 경우 1일 43.92유로, 한부모 1일 52.18유로가 지급되며,

월 수급 가능일수는 22일로 제한되어 있다. 추가적으로 소득조사 기반으로 저소득 근로자에 대하여 자녀 치료비용이 월 112.34유로를 초과할 경우 월 112.34 유로를 지급하고 있다. 스웨덴의 경우 생후 8개월에서 12세 미만 자녀 병간호를 위한 아동병간호 휴가(VAB)제도를 시행하고 있다. 만성질환이나 장애가 있는 등의 특별한 경우에는 만 18세까지 아동 1인당 연간 최대 120일의 병간호 휴가 시간을 보장하고 월급여의 약 80%까지 소득을 보전해준다.

이에 예컨대 중증질환 아동처럼 장기간 입원이 필요한 아동 양육 임금근로자에 대해 1회 1일 이상 사용할 수 있는 무급의 자녀병가와 함께 그에 따른 상실소득을 보전해 주기 위한 자녀상병수당제도 신설을 검토할 필요가 있다. 프랑스의 사례나 핀란드(300일), 독일(3년간 78주), 스웨덴(15개월 간 364일) 체코(380일) 등 관대한 법정병가제도를 운영하는 국가들에서 총 300일 정도 유급상병수당을 지급하고 있으며, 국제노동기구(ILO) 상병급여 관련 규정 중 의료 및 상병수당에 관한 조약 제130호(1969) 하위 기준에 따른 급여기간 최저 52주 이상(월 20일 연260일), 소득대체율 60%이상이라는 점을 고려했을 때, 무급휴가 기간은 아동 당 총 300일 내외 월 최대 20일 한도로 부여하고 자녀상병수당 지급 수준은 1일 5만원(월 최대 20일 수급 기준, 2020년 최저임금 월액 179만 5310원의 55.7%), 한부모의 경우 1일 6만 원 수준으로 설정을 검토할 수 있다. 누구도 아닌 자녀의 중증질환을 조건으로 하고 국민건강보험에서 대상아동에 대한 계정을 생성 관리할 필요가 있다는 점에서, 통상 상병수당제도 도입과 관련하여 크게 우려되는 도덕적해이의 문제가 크지 않을 수 있다. 따라서 관련 제도 도입에 대한 보다 전향적인 검토가 필요하다.

## 2. 아동수당 등 아동양육가구 소득지원 강화

### 가. 아동수당

OECD 국가들의 GDP 대비 가족지출을 비교 했을 때, 우리나라의 가족지출 총량수준이 낮으며 특히 현금비중은 이례적으로 낮게 나타난다. 육아휴직관련 지원이 현금지원의 약 50%를 차지하는 것을 고려하더라도 아동수당 등 아동양육가구에 대한 직접적인 지원내용이나 수준이 상대적으로 미비한 것은 부정하기 어려운 것이 사실이다.

〈표 9-8〉 유형별 가족지원 재정 GDP 대비 비율: 2015 등

(단위: %)

구분	전체	현금	서비스	가족 세금 감면
EU 평균	2.70	1.48	0.97	0.26
OECD 32개국 평균	2.40	1.23	0.94	0.22
한국	1.43	0.18 (아동수당 반영시 0.36% 추정)	1.01	0.23

자료: OECD Social Expenditure Database, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>

아동소득보장의 핵심적인 제도인 아동수당이 2018년 도입/2019년 확대되었으나 지급대상이 0-6세에 한정, 가정양육수당을 비롯하여 지자체 출산/양육지원 등 대부분의 보편적 소득보장급여는 미취학아동 연령대에 집중되어 있으며, 가정양육수당의 지급액 수준이 낮아 가정양육에 대한 보조 기능이 미약하다. 특히 아동에 대한 직접적인 소득보장제도로 할 수 있는 아동수당의 지급대상 범위가 0-6세로 한정됨에 따라 이론적으로 기대되는 아동수당의 다양한 정책효과를 온전하게 기대하기 어렵고, ‘아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적인 권리와 복지를 증진’하기 위한 아동수당제도의 기능을 수행하는 데도 제약 조건이 되므로 미취학 아동에 한정된 지급대상 연령을 중장기적으로 만18세 미만까지 확대할 필요가 있다. 아동에 대한 기본적인 소득보장은 아동수당을 중심으로 재편하고, 아동 발달을 고려하여 저소득취약아동에 대한 소득보장을 강화하는 방안을 함께 모색해야 한다.

연령 확대 방식은 일시에 만 17세까지 포괄하거나 향후 10년에 걸쳐 매년 1세씩 확대하거나 초등학교 저학년, 고학년, 중학생, 고등학생 등 단계적으로 지급연령을 상향 조정하는 형태를 생각해볼 수 있다. 다만, 수급 중단과 재수급이 반복되면서 누락되는 아동코호트가 발생하는 반면에 연차별로 매년 대상을 확대하는 방식에 비해 재정적 부담 측면에서의 실익은 크지 않을 수 있다. 한편, 아동수당 지급의 재정적 효과를 가시화 하는데 있어서는 앞서의 점진적 확대보다 일거에 만17세까지 지급대상을 확대하는 방식이 선호될 수 있다.

마지막으로, 아동수당 지급 대상 연령 확대 시 몇 가지 고려할 사항이 있다. 우선 미래 소득능력이 결정되지 않은 아동기에 대한 소득보장이라는 측면에서 균일수당 지급

의 타당성은 담보될 수 있으나, 지급대상 연령 확대에 따른 소득활동 아동에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있다. 이에 행정비용을 최소화할 수 있는 방안으로, 현행 소득세법 상 부양자녀 소득 기준을 고려하여 국세청 신고 자료를 통해 지급대상 아동의 전년도 과세소득 금액이 100만 원 이상으로 확인 되는 경우 지급 배제하는 방안을 검토할 수 있다. 둘째, 아동수당 실질가치 유지를 위하여 물가연동제 도입이 필요하다. 현재 기초연금이나 생계급여 등은 제도적으로 주기적인 금액조정이 이루어지는데, 아동수당을 비롯해서 가정양육수당에 대해서는 실질가치 유지를 위한 규범적 근거가 없다는 점은 반드시 개선해야 할 사항이다. 마지막으로 아동권리 강화 측면에서 15세 이상 수급아동에 대해서는 본인 수령을 원칙으로 검토할 필요가 있다.

또한, 아동수당제도 시행이 이제 갓 1년을 지난 지금, 정책의 효과를 측정할 수 있는 자료가 아직까지 충분히 축적되지 않았다는 점에서 대상 확대 시기와 방식 등과 관련한 정책적 판단 필요할 수도 있다.

#### 나. 저소득취약계층 아동양육가구 소득지원 강화

빈곤아동의 경우 경제적 이유로 충분한 보호나 관심을 받지 못해 건강이나 인지능력, 학업성취, 정서 등에 부정적 영향을 초래할 수 있다는 점에서 저소득취약아동에 대한 지원이 강화될 필요가 있다. 현행 제도에서 취약아동에 대한 소득보장은 가구를 기준으로 한 기존 공공부조의 형태로 지원됨에 따라 아동에 대한 직접적인 몫은 제한적일 수 있다. 실제로 저소득취약아동 관련 소득 보장(현금지원)은 아동이 해당 사업의 정책대상이라기 보다는 공공부조제도의 일부분 또는 내역사업으로 집행됨으로써 간접적으로 지원을 받는 2차 수혜자로 존재함에 따라 급여수준의 적절성은 물론 다양한 제도들 간의 자격요건의 차이 등 복잡성에 따른 사각지대의 존재나 크기 등에 대한 평가조차 어려운 실정이다. 2018년 기준 교육급여 및 의료급여를 제외하고, 저소득취약아동 급여수급 현황을 살펴본 결과, 0-17세 아동 1인당 평균 월 13만 6천원 수준의 지원을 받는 것으로 나타났다. 여기서 유의할 점은 동 분석결과와 중복수급 여부를 고려하지 못하며, 온전하게 수급아동이 차지하는 몫을 의미한다고 볼 수 없다는 사실이다. 특히, 소득자산조사 기반 공공부조의 경우 선별오류(typeI, typeII)가 존재할 수밖에 없으며, 여러 선별적 급여사업을 통해 분절적인 지원이 이루어지는 구조 속에서 사각지

대가 크게 존재할 것으로 예상할 수 있다는 점에서 취약아동 지원에 대한 섬세한 정책 배려가 필요하다.

〈표 9-9〉 18세 미만 저소득/취약아동 관련 주요 급여 지급현황(2018년 기준, 사회보장정보원)

정책기능	소득유형 (지급기준)	급여사업	총지급액 (백만원)	지급아동수	아동 1인당지원 (연간, 원)	아동 1인당지원 (월평균환산, 원)
소득보조 (생계)	저소득 (가구)	생계급여(기초/긴급), 희망키움통장, 소년소녀가정지원금 등	1,298,520.5	324,722	3,998,868	333,239
	한부모	모자가정생활보조금	1.5	7	207,143	17,262
	장애아	장애(아동)수당	25,252.3	20,830	1,212,306	101,025
출산보조	저소득 (가구)	해산급여 (기초생계/의료/주거)	34.2	57	600,000	50,000
양육비보조	한부모	모자/조손/부자가정/ 청소년한부모 아동양육비	135,746.5	107,709	1,260,308	105,026
	장애아*	장애아동양육수당	3,370.2	3,044	1,107,145	92,262
교육비보조	저소득 (가구)	긴급복지(교육지원)	6.6	10	658,522	54,877
	한부모	입학금/수업료/학용품비/ 청소년한부모자립활동 촉진수당등	2,242.7	20,137	111,370	9,281
주거보조	저소득 (가구)	주거급여/ 긴급복지주거지원, 전기요금, 연료비	312,219.6	615,559	507,213	42,268
의료보조	저소득 (가구)	긴급복지(의료지원)	331.9	248	1,338,402	111,534
기타서비스	저소득 (가구)	사회복지시설 이용지원(긴급)	13.5	10	1,351,266	112,606
계			1,777,739.4	1,092,333	1,627,470	135,623
*장애아동양육수당제외 시			1,774,369.3	1,089,289	1,628,924	135,744

주: \* 중복수급여부를 고려하지 못한 수치로 대외 인용 등에 주의할 필요가 있음

이에 조손가구, 실업 및 근로취약 가구, 저소득가구 아동에 대한 소득보장 강화를 위하여, 기초연금, 구직급여 및 취업성공패키지 훈령수당, 생계급여 등 복지급여 지급 시 부양아동 1인당 일정 금액을 증액하여 지급하는 가칭 ‘아동증액제’ 도입을 검토할 필요가 있다.

이와 유사한 제도를 운영하고 있는 핀란드의 경우, 실업수당 수급자의 아동 양육여부를 고려하여 실업수당을 증액하여 지급한다. 핀란드 실업수당은 2019년 현재 1일 32.4유로가 지급되는데, 18세 미만 아동을 키우고 있는 경우 아동 1명당 1일 5.23유로, 2명 1일 7.68유로, 3명 이상 1일 9.9유로를 증액하여 지급한다. 아동을 양육하고 있을 때의 실업은 그렇지 아니한 경우의 실업과 그 부정적 영향의 크기는 매우 차별적이다. 실업상태에서 구직활동이나 교육훈련에 참여하는데 있어서도 아동 양육 여부는 커다란 부담이 된다. 이에 실업과 구직활동과 관련한 각종 수당 및 급여수준의 설정에 있어 아동에 대한 정책적 배려를 고민할 필요가 있다.

한편, 공적연금제도에서도 연금 수급자뿐 아니라 수급자의 가족 구성원을 보호해야 한다는 원칙은 반론의 여지없이 받아들여지고 있으며, 이 원칙에 따라 우리나라도 국민연금 부양가족연금제도를 도입하여 운영하고 있다. 동 제도는 수급자들의 실질적 생계유지와 가족제도의 유지 및 강화를 목적으로 하고 있는데, 부양자녀에 대한 고려는 상대적으로 미흡한 실정이다. 부양가족연금액은 매년 보건복지부가 소비자물가상승률을 감안하여 정한 후 고시하는데, 2018년 4월~2019년 3월 기준 부양가족연금액은 배우자의 경우 연 256,870원, 자녀의 경우 1인당 연 171,210원이다. 부양가족연금 부양대상자 현황에 따르면, 2017년 기준 부양가족연금 부양대상자는 총 2,260,036명으로 지난 10년간 지속적으로 증가하였다(2008년 12월, 1,511,103명 → 2017년 12월, 2,260,036명). 그럼에도 불구하고 대상자별로 보면 대부분이 배우자이며((2017년 12월, 1,987,313명 (87.9%)), 자녀가 차지하는 비중은 계속 감소하고 있다(2008년 12월, 7.6% → 2017년 5.2%). 현재 19세 미만 자녀에 대한 부양가족연금 수급자들의 경우 연금수급액이 낮은 수준에 머물러 부양가족연금 이외에도 낮은 급여를 보충해줄 필요성이 인정되는 상황이다. 부양아동에 대한 연금액 증액이 가능할 것이나, 국민연금에 이를 적용할 경우, 기초연금수급액관련 왜곡이 발생 할 수 있다는 우려가 적지 않다. 이러한 점에서 현행 국민연금 부양가족연금제도의 대상에서 자녀를 제외하고, ‘기초연금’ 지급 시 자녀 및 손자녀 포함 18세 미만 생계를 같이하는 부양아동에 대하여 아동수를 반영하여 증액 지급하는 방식으로의 제도개편을 검토할 필요가 있다.

더불어 현행 기초생활보장제도 생계급여나 주거급여와 관련해서, 현재 가구원 수만을 고려하는 소득산정 기준을 양육아동 수를 반영할 수 있도록 개선하거나, 급여액이 결정된 후에 아동 수를 반영하여 증액 지급하는 방안을 검토할 필요가 있다.



마지막으로 한부모가족 양육비지원제도의 경우 성격과 대상을 보다 명확히 규정할 필요가 있다. 한부모가족 양육비지원제도는 한부모가족의 특수성으로 인한 추가적인 비용에 대한 부가급여 성격이라기보다는 저소득 한부모가구에 대한 양육비—생계비의 일부로서—지원의 성격을 갖는다. 즉, 국민기초생활보장제도의 수급자격이 되지 않거나 수급 탈락한 한부모가족에 대한 대안적 생계지원방식이다. 실제로 국민기초생활보장제도의 생계급여, 긴급복지지원제도의 생계지원 그리고 아동복지법상의 위탁양육수당을 받는 한부모가족은 한부모가족 아동양육비, 추가 아동양육비를 중복 수급할 수 없도록 하고 있으며, 국민기초생활보장제도의 교육급여, 긴급복지지원제도의 교육지원, 장애인복지법상의 교육비 지원 등을 받는 가구 또한 한부모가족지원에서 아동교육지원비를 동시에 수급할 수 없도록 하고 있다(김은지, 2017 참조). 이러한 제도 설계로 인하여 저소득 한부모 아동에 대한 지원은 제한될 수밖에 없는바, 한부모의 특수성을 고려하여 생계급여와 한부모가족 양육비지원의 중복수급을 일정부분 허용하거나 아동수당에 한부모 증액지급을 검토할 필요가 있다.

#### 다. 국가 첫 아이 축하금 또는 선물꾸러미 지급을 통한 중앙-지방 간 출산비용지원 기능 분담

지자체 별 출산지원금 지급에 따른 불형평성, 비효율 문제 해소 및 출산유인효과 실증결과 고려 시 모든 가구의 첫아이 출생에 대해서는 전액 국비로 표준적인 지원을 검토할 필요가 있다. 앞서 제2장에서 보았듯이 2019년 현재 출산지원금 지원 사업은 224개 지자체(광역시 13개, 기초 211개)로 전체 243개 지자체(광역시 17개, 기초 226개) 중 92.2% 에서 추진하고 있으며, 249개 사업, 총 3,477.7억 원에 이른다. 첫째아 지급 시군구 135개, 둘째아 지급 178개, 셋째아 이상 192개, 시군구 평균지급금액 10만원~ 약 600만원까지 큰 편차가 나타난다. 첫째아를 대상으로 하는 시·도와 시·군·구의 수는 둘째아를 대상으로 하는 시·도와 시·군·구의 수에 비해 적고, 지원 금액 수준도 낮은 것으로 확인된다. 한편, 정책의 효과성의 측면에서 전국차원에서는 효과적일 수 있으나, 지자체 개별 단위에서는 단기에는 효과적일 수 있으나 장기적인 효과는 검증하기 어려운 것으로 확인된다. 예컨대, 전북 진안군의 경우는 2016년 첫째·둘째 출산장려금을 120만 원에서 360만 원으로, 셋째 이상은 450만 원에서 1천만 원으

로 인상했지만, 2015년 196명이던 이 지역 출생아는 2016년 76명, 2017년 147명으로 급감한 바 있다. 출산지원금은 지자체 재원으로 자율적으로 지원되고 있지만, 인접 지자체간 ‘인구증가 정책’의 일환으로 경쟁적 증액이 이루어지면서 재정 부담이 가중되고 있는 문제가 있다. 또한 지자체에 따라 다르게 설계된 출산지원금 제도는 상대적으로 지원액이 적은 지자체 주민들에게 상대적 박탈감을 주고, 이로 인해 일부 자녀출산을 앞둔 가족이 지원금이 많은 타 지자체로의 위장전입과 같은 부작용 가능성도 배제하기 어려운 것이 사실이다.

반면에, 전국차원에서 출산지원금 효과 분석 결과를 보면, 출산유인 효과가 어느 정도 확인되는 것으로 파악된다. 앞서 제6장에서 살펴본 2005년~2017년 시군구별 자료를 이용한 패널고정효과모형 추정결과에 따르면, 지자체 출산지원금 100만 원 증가가 유배우 1000명 당 출생아 수를 약 42명~60명 증가시키는 것으로 추정되었다. 이를 합계출산율에 대한 효과로 환산하면 0.026~0.030(혹은 2.5~3.6%) 증가하는 규모로서, 2010년까지의 자료를 이용한 선행연구의 결과와 대체로 부합하는 것으로 확인되었다. 특히 출산지원금의 효과가 합계출산율보다는 유배우 출산율 증가에 더 뚜렷하게 나타나며, 30세 이상 유배우 여성의 출산에 더 강한 영향을 미친다는 점을 살펴보았다. 더불어 출산지원금이 유배우 여성의 출생순위별 출산율에 미친 효과를 추정한 결과에서는 출생순위가 내려갈수록 출산지원금 효과의 크기가 감소하는 데, 첫째 자녀에 대한 출산지원금이 100만 원 증가할 때 자녀가 없는 유배우 여성 1000명이 낳을 것으로 기대되는 자녀의 수가 64~66명 증가할 것으로 기대되는 반면, 둘째 자녀에 대한 효과는 12~19명, 셋째 이상 자녀에 대한 효과는 0.85~2.1명으로 그 크기가 급격히 감소하는 것으로 나타났다. 또한, 동 분석 결과에서는 지자체 간 출산지원금 규모의 차이는 일부 가임기 여성들에게 타 시군구로 이주할 유인을 제공하는 것으로 파악되었다는 점에서 지자체별 차별적인 지원금제도 운영이 부정적인 외부효과를 초래할 수 있는 가능성을 배제하기 어렵다.

이에 정책효과를 극대화하고 거주 지역에 따른 지원 제도의 차이로 인한 부정적 영향을 통제하기 위한 방안으로 국가와 지자체 간 지원 기능의 분담을 고려할 필요가 있다. 구체적으로는 아이를 맞이하기 위한 용품이나 출생 이후 아이와 함께 부모가 생활하는데 필요한 내구재나 준내구재 구입 비용을 사회가 지원한다는 측면에서 첫 아이에 대해서는 거주지역과 상관없이 국가 전액 국비 사업으로 전국단위에서 전국적으로 보

편적인 지원을 하고, 둘째아 이상에 대해서는 지방자치단체 자율적으로 지원하는 방식으로 출산관련 비용 지원 기능을 분담할 수 있다. 국가의 첫 아이 출생 지원 방식은 현금을 지급하거나 출산 및 아동용품 관련 현물을 지급하는 방식을 고려할 수 있는데, 후자의 방식은 부모들의 상품에 대한 이질선 선호를 얼마만큼 적절히 반영하여 선물꾸러미 조합을 구성하고 어떻게 전달하는가에 따라 집행비용과 정책만족도가 결정된다는 점에서 보다 세밀한 정책 설계와 접근이 요구된다. 한편, 지원 수준은 지자체 출산지원금 정책 효과 실증 결과와 제8장에서 확인된 출산용품 구입비용 중위값을 고려했을 때, 50~100만 원 내외의 지원을 검토할 수 있다(표 6-12, 표 8-6 참조).<sup>73)</sup>

### 3. 서비스 지원 내실화

서비스는 서비스답게 실수요자의 수요를 충족하는데 초점을 맞추어야 한다. OECD 정책 동향에서 나타난 보육교육(ECEC) 서비스의 기능과 역할(Starting Strong I, II, III)을 살펴보면, 이 서비스에 대한 중요성이 증대된 배경은 여성의 노동시장 참여 증가, 일과 가정의 책무 조화(특히 동시병행), 빈곤아동의 교육적 불이익 문제 해소 등이 복합적으로 작용한 것이었다. 이러한 과정에서 보육서비스 이용은 보편주의적 접근을 취함과 동시에 맞벌이 가구, 저소득가정 및 다문화가정의 아동, 장애아동 등에게 특별한 관심과 배려를 하는 방향으로 이동하고 있는 것이다. 아동에 따라 서비스수요가 다를 수 있음을 반영하는 것인데, 여기서 대상은 보편적으로 열어두되, 서비스 양을 수요에 맞게 조정하는 것을 의미한다. 최근 들어서의 강조점은 특히 서비스 품질 향상에 맞추어져 있다.

특히, 최근의 강조점은 서비스 품질 향상에 맞추어져 있다는 것이다. 영유아들이 초등학교보다 필요로 하는 교직원 수가 더 많고 서비스 시간이 긴데도, 초등학교 1인당 투자액에 비해 현저히 적은 투자가 이루어지고 있는 국가들이 많기 때문이다. OECD는 재정지원이 품질인증과 연계되는 것이 중요하다고 강조하고 있다. 모든 영유아는 ECEC를 통해 건강하게 성장하고 교육받도록 해야 하며 동시에 부모의 취업관련 여건과

73) 아동 출생 후 1년 간 가구당 육아용품 소요비용 월 39만원('18년), 연간 필요비용의 21.3%수준이며, 2019년 현재 아가방&컴퍼니 출산 준비물리스트 중 보행기, 카시트, 유모차, 흔들침대 구입비용 90~150만원 수준.

근무시간 등을 고려하여 이용편의와 우선순위를 두는 것이 바람직 할 수 있다.

현재 어린이집의 12시간 운영원칙은 예외조항과 대다수가 18시 이전에 하원하는 이용패턴과 맞물려 실제 현장에서 잘 지켜지지 않고 있으며, 그에 따라 어린이집별로 실제 운영시간이 다양한 상황이다. 또한, 현재 18시 이후까지 운영한다고 정보 공시한 어린이집은 19,210개소로서, 전체 어린이집(39,416개소)의 48.7% 수준에 불과하다('18.6월 기준). 어린이집 운영측면에 있어서도 한계를 노정하고 있는데, 장시간 보육에 대한 보상 기제가 부족하여 어린이집은 영유아에게 조기 하원을 유도하려는 유인이 있다. 조정 가능한 12시간 운영시간 및 교사 한 명이 종일 돌보는 방식 하에서는 구조적으로 아이들의 하원시간이 교사의 퇴근시간을 결정하게 된다. 실제 이용시간과 관계없이 단일한 기준으로 보육료를 지원하는 체계이므로, 어린이집에서는 조기 하원 아동을 선호할 수밖에 없다. 0-2세의 경우, 이원적 자격 구분에 의한 맞춤형 보육('16.7월)을 통해 어린이집이 종일반 중심으로 운영되도록 전환을 시도했으나, 자격 간 보육료 격차가 크지 않아 여전히 장시간 이용이 충분히 보장되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 사정은 통합반 부실운영 우려 등과 맞물려 조부모 등 보조양육자가 있는 맞벌이 아동의 조기 하원으로 인해 실상 오후 4시 이후에는 소수의 아동만 잔류하게 되는데, '내 아이만 남겨질까봐' 불안해하는 부모들의 심리가 이러한 현상을 심화시킨다.

근무 방식의 경우, 유치원 교사는 1일 2교대로 근무를 하고 있다(누리과정 교사/방과후과정 교사). 그러나 어린이집은 보육 과정의 구분 없이 12시간 운영을 전제로, 교사 1인이 온종일 근무하므로 교사의 피로도가 비교적 높다.

어린이집 교사 근무 시간의 경우, 정규 근무시간 8시간 안에 보육 실행 외 준비, 정리 및 기타 행정업무 등에 필요한 시간이 충분히 고려되지 않아 초과근무가 일상화되어 있다. 예컨대 충실한 표준보육과정 운영을 위한 보육계획 수립 및 평가, 교재·교구 준비, 청소·정리정돈, 보육일지 작성 등의 업무로 인해 초과 근무가 발생하게 된다.

급여 수준 차원에서도, 어린이집 교사는 유치원 교사에 비하여 급여 수준이 낮고, 민간 어린이집의 교사 월급은 최저임금 수준에 불과하여 우수한 인력 확보가 곤란한 상황이다. 한편, 근로기준법 개정('18.7.1시행)에 따라 보육교사도 “근무 도중” 휴게시간을 보장받을 수 있어야 하나(8시간 근무 시 1시간), 영유아를 돌보는 보육서비스 특성상 점심시간 등을 이용한 휴게시간 확보가 쉽지 않다. 이러한 열악한 교사 처우는 보육 서비스 질 저하를 야기하는 가장 큰 원인으로 지목되고 있다.

〈표 9-10〉 어린이집 및 유치원 처우 비교

구분	어린이집	유치원
월급여(15년)	국공립 210만원, 민간 163만원	국공립 333만원, 사립 208만원
처우개선비	3-5세 담임(30만원), 0-2세 담임(22만원), 비담임 x	담임(59만원), 비담임(46만원)

2017년 9월부터 2018년 7월까지 운영한 보육체계 개편 TF 논의 사항 중 일부는 보육지원체계 개편 방안(안)에 포함되었는데, 그 내용은 실수요자에게 필요한 장시간 보육서비스를 내실화하고, 비용지원체계를 개선하며, 보육교사의 근무 여건을 개선하는 것을 골자로 한다(2018.8.7 정책토론회 개최). TF는 현행 어린이집 보육서비스 지원 체계의 문제점을 토대로 장시간 보육서비스 내실화, 비용 지원 체계 개선, 보육교사의 근무 여건 개선 등 3가지 기본 방향을 제안하고 있다. 이를 구현하는 한 축으로서 국공립 어린이집 확충 등 보육공공성 강화 정책을 꾸준히 추진할 필요가 있다. 구체적으로는 2021년 공보육 이용률 40%, 장기적으로 60%까지 확대하는 것으로 목표로 추진하고 있는 공보육시설 확충과 관련하여, 시설 확충과 관련한 지방비 부담 완화를 위한 다양한 조치를 검토할 필요가 있다. 여기에는 차등보조율 적용 가능성에 대한 검토도 포함된다. 한편, 국공립 장기임차 제도를 활용하여 국공립 어린이집의 균형배치를 통해 지역 격차를 해소하는 방안도 고려할 수 있다. 두 번째는 국공립 어린이집을 통해 12시간 운영, 시간연장형 보육, 장애아 보육 등 지역 내 필수 보육수요를 충족시키는 거점 기능을 수행하도록 하는 것이다.

보육서비스 품질 제고와 관련해서는 우선 어린이집 교사 대 아동비율의 조정이 필요하다. 재정적 제약과 초저출산 현상을 고려할 경우, 우선적으로 아동 발달단계 상 사회화 과정이 본격적으로 이루어지고, 타인과의 상호작용 요구가 높은 3-4세 유아반 축소 검토할 수 있다. 예컨대 현재 3세아 15명, 4~5세 20명인 아동정원을 5명 가량 축소하는 것이다. 더불어 지난 6년간 동결된 공통누리과정 보육료 현실화와 교사 처우개선비 인상을 통해 서비스 질 제고를 도모할 수 있을 것이다.

한편, 앞서 육아휴직제도 개편과 병행하여 가정양육수당 및 보육료지원 체계의 조정을 검토할 필요가 있다. 전술한 0-1세 보편적 부모 육아휴직제도의 확립이 여의치 않거나, 장기적인 조정과정에 있을 수 있는데, 과도기적 조치로 부모의 실질적 양육선택

권 강화 차원에서 가정양육수당 지원 단가를 합리화할 필요가 있다.<sup>74)</sup>

〈표 9-11〉 2019 가정양육수당 및 보육료지원 단가

구분	가정 내 보육	시설기반보육(어린이집,유치원이용)								B/A	C/A
	가정 양육수당  (A)	종일반(B)			맞춤반(C)						
		부모 보육료(a)	기본 보육료(b)	a+b	부모 보육료(c)	기본 보육료(d)	c+d	긴급보육 바우처(f)	c+d+f		
0세	20	45.4	48.5	93.9	35.4	48.5	83.9	6	89.9	4.7	4.5
1세	15	40	26.4	66.4	31.1	26.4	57.5	6	63.5	4.4	4.2
2세	10	33.1	17.9	51	25.8	17.9	43.7	6	49.7	5.1	5
3~5세 누리 과정	10	22  (+방과후과정비 7)								2.9	

다만, 이 경우 소득수준에 따라 기대하지 않은 부정적이 영향이 우려될 수 있는데, 저소득취약아동의 시설서비스 이용을 제약하지 않도록 시간제보육서비스를 포함한 다양한 정책방안을 마련할 필요가 있다. 동시에 젊은 부모들의 가정양육을 보조할 수 있도록 시간제 보육서비스 제공 시설 확충을 포함하여 아이돌보미 등 가사지원서비스 근로자의 법적지위 보장이나 서비스 제공기관 관리 법제화등을 통해 아이돌봄서비스(가사지원) 질 제고 노력도 병행되어야 할 것이다.

이상 중장기적인 아동수당 및 출산·양육지원체계 개선방향에 대해 살펴보았다. 아동에 대한 아동에 대한 공적 지원의 필요성은 강조할 바가 아님은 주지하는 사실이지만, 적지 않은 재원이 투입될 수 있다는 점에서 재원조달의 가능성을 검토해볼 필요가 있다. 실제로 아동수당 도입 및 연령 확대 시 자녀세액공제처럼 유사한 성격을 갖는 조세지원 제도의 조정이 이루어졌다는 점을 고려하여 세제지원 조정을 통한 재원확보 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 이에 본 연구보고서의 결론을 갈음하여 이하의 장에서 아동관련 조세지원제도의 특성을 살펴보고, 조세·재정제도 조정을 통한 재원 확보 가능 여부를 살펴보고 안정적인 아동지원 제도 운영을 위한 재정 운용 방안에 대하여 논의하기로 한다.

74) 중장기적으로 0-1세 보편적 부모육아휴직제도 조정과정에서 부모보험 또는 부모휴가지원제도로 편입.

# 제 10 장

## 아동관련 조세정책과 조정가능성 검토

제1절 개요

제2절 현황분석

제3절 해외 사례

제4절 자원배분 메카니즘 도입과 통합적 재정관리 방향





# 10

## 아동관련 조세정책과 << 조정가능성 검토

### 제1절 개요

아동관련 양육비용에 대한 지원은 조세지원과 함께 재정지원이 함께 이루어지고 있는 분야이다. 재정지원은 개인소득 이외 다양한 기준을 바탕으로 지원 대상을 선정하고 보조금 등의 형태로 이루어진다. 조세지원은 개인(가구)소득과 자녀 조건 등을 기반으로 조세부담을 축소하는 정책이다.

조세제도를 통한 아동양육 비용 지원은 소득세제의 도입과 함께 이루어져, 최근에 도입되기 시작한 아동연계 현금이전정책보다 오랜 역사를 지니고 있다. 조세제도를 통한 아동관련 양육비용 지원은 오랜 역사에도 불구하고 그 규모가 크지 않은데 이는 대부분 개인의 소득여부, 조세부담 수준에 비례한 지원이 이루어지기 때문이다. 최근에는 과거의 비환급형 조세지원에서 재정지출과 유사한 효과를 지니는 환급형 조세지원 정책으로 그 영역을 확대하고 있어 정책수단의 한계가 줄어들고 있다. 우리나라 최초의 의미 있는 환급형 세액공제제도는 근로장려세제이다. 저소득가구에 대한 소득지원 정책으로 동 제도 도입이후 조세지원의 영역이 확대되고 있다.

근로장려세제 도입이전의 아동양육비에 대한 조세지원제도는 인적공제와 각종 필요경비 공제로 구성되었다. 인적공제는 부양가족 1인당 150만 원의 소득공제를 허용하는 것으로서, 실질적 소득세 감면액은 소득자의 실효세율에 따라 결정되게 된다. 즉 세액감면액 = 소득공제액(150만 원/인) × 한계세율(6%~42%)로 나타난다. 아동을 포함한 부양가족에 대해 소득공제를 허용하는 것은 근로자의 기본적 생활경비에 대해서는 소득세 부과대상에서 제외하겠다는 소득세 과세논리가 적용되고 있다. 그러나 현재 1인당 150만 원인 인적공제 금액이 부양자의 부양비용 또는 생활비용을 충분히 반영하고 있는가에 대해서는 의문이 있으며 이에 따라 그 수준을 높이고자 하는 주장도 상당하다.

우리나라 소득세제는 상대적으로 낮을 수 있는 인적공제액의 문제를 보완하기 위해

서 자녀에 대한 다양한 추가 공제제도를 운용하고 있다. 즉 부양자녀의 연령과 숫자에 따라 추가적인 세액공제를 허용하고 있다. 구체적으로 자녀세액공제는 부양하는 자녀 수에 따라 일정금액(15만 원/인)을 세액에서 공제해주는 제도로 자녀에 대한 추가적인 조세지원이다. 자녀가 20세가 될 때 까지 세부담을 감소시키고 있다. 또한 출산을 장려하기 위해 출산 또는 입양의 경우, 당해 소득세액에서 일정액을 공제(첫째 30만 원, 둘째 50만 원, 셋째 70만 원)하여 출산 관련 비용 부담을 완화해주고 있다.

현금이전과 거의 동일한 역할을 하는 환급 가능한 세액공제의 형태로 자녀장려금 제도를 운용중이다. 자녀장려금 제도는 노동시장에 참여하여 소득이 있는 경우에는 현금이전과 동일한 역할을 수행하지만 소득세 신고를 하지 않는 경우에는 혜택이 없다. 현재 자녀장려금제도는 가구소득 기준으로 대상자를 선정하고 있는데 소득 4천만 원이하 저소득층 가구의 18세 미만 자녀 지원 제도라 할 수 있다.

본 장에서는 본 연구의 결론을 같음하여 제9장에서 제시된 제도개선 과제 수행을 위한 재원조달과 관련해서 조세제도를 통해 이루어지는 자녀양육 관련 지원제도의 현황을 살펴보고, 지원 정책의 목적을 규명하고 향후 제도 간 역할 분담 등에 기반을 둔 제도 개선 방향을 모색해본다. 구체적으로 자녀양육과 관련된 특정소득의 비과세, 특정비용에 연계한 세액공제, 자녀 수와 소득 등에 연계한 세액공제 등을 살펴보고 그 현황을 정리한다. 이러한 현황에 대한 이해를 바탕으로 향후 제도 개편 방향과 조세지원제도 조정가능성을 검토하고 세수효과를 추정한다. 마지막으로 아동수당 및 출산양육지원 체계의 안정적 운영을 위한 재정 관리 방향을 검토해 본다.

## 제2절 현황분석

저출산 관련 조세지원 금액은 2017년 기준 3.1조 원 규모로 2014~2017년 기간 동안 연평균 9.3%씩 증가하였다. 이에 다양한 형태의 조세 감면이 포함되어 있는데 구체적인 조세지원의 방법은 특정소득에 대한 소득세 비과세 처분, 자녀 수, 소득수준 등에 따른 소득세 소득공제 또는 세액공제, 법인세 감면 등으로 구분된다. 특정소득에 대해 소득세를 부과하지 않는 방법은 출산보육수당, 육아휴직급여, 산전후휴가급여 등에 적용되고 있다. 이러한 소득에 대한 소득세 비부과로 인한 조세지원액은 2017년 기준 3,153억 원 수준이다. 자녀 수, 소득 수준 등에 따라 소득세 부담을 줄여주는 소득세 감면제도는 자녀세액공제, 자녀장려금, 교육비 공제 등이 있으며 동 제도로 인한 조세지원액은 2017년 기준 3.0조 원으로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 그 외 법인세 세액공제로 의미 있는 항목은 근로자복지증진시설 투자세액공제로 2017년 기준 175억 원 수준이다. 경력단절여성 재고용 시 허용하는 중소기업 세액공제로 인한 지원액은 2017년 1천만 원 수준이다. 간접세도 감면하고 있는데 영유아용 기저귀·분유에 대해서는 부가가치세를 면세하고 있는데 그 규모에 대한 신뢰성 있는 추정치는 없다.

이러한 저출산 관련 조세지원 정책의 규모는 정부에서 제공하는 조세지출예산서를 기준으로 하였다. 조세지출예산서에 포함되어 있지 않은 특정소득에 대한 비과세처분은 근로소득자 평균세율을 적용하여 감면되는 소득세액 규모를 산출하였다. 소득세 세액공제 중 인적공제는 추정 대상에서 제외하였는데 이는 근로자당 자녀수에 대한 추정이 어렵기 때문이며 동시에 인적공제는 모든 부양자에게 적용되는 공제항목으로 저출산 관련 정책으로 보기 어려운 측면이 있기 때문이다. 다만 향후 제도개편방향에서 재정지출 정책의 확대에 따라 비슷한 성격의 인적공제를 대체/축소한다면 그 규모는 별도로 추정한다.

출산/육아 관련 소득의 소득세 비과세로 인한 지원 규모는 당해 근로소득자의 실효세율(결정세액/과세대상근로소득)을 적용하여 산출한다. 그 중에서 육아휴직급여의 경우 휴직기간이 상대적으로 길어 당해 소득금액이 높지 않을 것으로 판단하여 실효세율 0%를 적용한다. 이는 휴직 연도의 근로기간이 길지 않아 당사자 근로소득이 면세점 이하일 것으로 가정하기 때문이다. 실제 육아휴직급여액은 2017년 6,800억원 규모로 연평균 10.8%씩 증가하고 있는 추세이다. 일가정양립에 대한 인식이 확산됨에 따라

육아휴직 활용이 증가하기 때문이다. 육아휴직급여, 산전후 휴가급여, 출산보육수당에 대한 소득세 비과세를 통해 지원되는 소득세 감면액 규모는 2017년 1.3조 원 규모에 달한다.

저출산 관련 조세지원제도는 전반적으로 그 규모가 증가하고 있으며 그 중에서 줄어들고 있는 것은 자녀장려금제도이다. 출산보육수당과 산전후휴가급여는 여성의 경제활동참여 증가와 제도 수혜자의 확대로 조세지원규모 역시 증가하고 있으며 소득세 공제제도인 교육비 공제제도 역시 높은 대학진학률, 대학자녀 비중 증가 등으로 인해 감면액이 늘어나고 있다.

〈표 10-1〉 저출산 관련 조세지원 정책 규모(2014년~2017년)

(단위: 백만원, %)

구분	세제 지원 항목	2014	2015	2016	2017	평균 증가율
비과세 소득 <sup>1</sup>	출산보육수당	13,272	14,038	14,839	18,189	11.1%
	육아휴직급여 <sup>2</sup>	0	0	0	0	-
	산전후 휴가급여	11,378	13,009	12,840	13,343	5.5%
	소계	24,651	27,047	27,679	31,532	8.6%
소득세 세액공제	자녀세액공제	586,800	1,278,400	1,308,500	1,295,900	1.21
	자녀장려금	657,898	655,500	569,400	564,500	-9.37
	교육비 공제	1,080,300	1,153,100	1,165,900	1,182,500	2.86
	소계	2,324,998	3,087,000	3,043,800	3,042,900	9.4%
법인세 세액공제	근로자복지증진시설투자 세액공제	19,700	24,700	33,900	17,500	-3.7
	경력단절여성재고용증 소기업세액공제	na	na	3	10	-
부가세 면세	영유아용기저귀분유 부가세면세	na	na	na	na	-
합계		2,369,349	3,138,747	3,105,379	3,091,932	9.3%

주 1: 비과세 소득의 조세지원 규모는 해당연도 근로소득자의 실효세율, (결정세액/과세대상근로소득)을 곱하여 구한 세액공제 금액

2: 육아휴직급여는 상대적으로 긴 기간 지급되므로 당해 소득이 면세점 이하(약 1,500만원)라고 가정하여 실효세율 0.0%를 적용

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2014~2018., 고용노동부, 고용보험통계표, 2013~2017., 대한민국정부, 『조세지출예산서』, 2015~2018.

〈표 10-2〉 출산/양육 관련 비과세 소득의 규모(2014년~2017년)

(단위: 백만원, %)

구분	소득 구분	2014	2015	2016	2017	평균 증가율
비과세 소득	출산보육수당	276,265	279,497	286,629	331,801	6.3%
	육아휴직급여	500,645	619,666	625,243	680,429	10.8%
	산전후 휴가급여	236,844	259,011	248,034	243,399	0.9%
	합계	1,013,754	1,158,174	1,159,906	1,255,629	7.4%

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2014~2018., 고용노동부, 고용보험통계표, 2013~2017.,

근로소득자 기준 개별 지원제도의 수혜자 규모는 자녀장려금(전체 기준)을 제외하고는 증가하는 추세이다. 여기서 자녀장려금 통계는 근로소득자 뿐만 아니라 전체 지급 가구 기준이다.

자녀장려금의 수혜자는 2014년 107.5만가구에서 점차 감소하여 2017년 90.5만 가구에 머물렀다. 이러한 수급자 규모 감소는 자녀장려금 수급 상한소득이 4천만 원으로 고정되어 있어 가구 소득이 증가할수록 대상 수혜자는 감소하기 때문으로 판단된다. 제도 기준소득의 증가가 이루어지지 않는다면 수혜자 규모는 향후에도 감소할 것으로 예상된다. 출산장려금 및 자녀세액공제 수혜자는 과거 3년간 큰 변화를 보이지 않고 있다. 소득세 감면대상 자녀 수의 변화가 크지 않기 때문으로 보이며 다만 교육비 공제에서 나타나는 바와 같이 상대적인 비중은 고교 및 대학생 비중이 증가하는 것으로 판단된다.

1인당 수혜액의 변화를 살펴보면 출산보육수당 및 자녀세액공제는 증가하나, 자녀장려금 및 교육비 공제는 감소하는 추세이다. 자녀장려금의 하락은 총급여액 2,000만원(단독가구), 2,500만 원(맞벌이가구) 초과 시 점차 감소하는 장려금 지급 기준에 따라 소득증가 효과가 작용하기 때문으로 판단된다. 즉 자연스러운 소득증가로 인해 수혜자 규모가 줄어드는 가운데 수혜자 분포 역시 2천만 원(25백만 원)~ 4천만 원 구간 비중이 높아져 평균 급여액이 감소하는 것이다.

근로소득자의 교육비 공제는, 수혜자는 늘어났지만 공제 가능한 교육 관련 비용은 정부서비스의 증가로 상대적으로 천천히 늘어났기 때문이다. 즉 자녀의 연령증가에 따라 교육비 공제에서 제외되는 경우는 상대적으로 공제액이 높은 대학생 자녀이나 신규로 진입하는 자녀는 저학년으로 공제액이 작다. 이에 따라 교육비 공제대상 지출금액

은 2014~2017년 기간 동안 평균 2.8% 증가에 머물고 있다. 2014년 7.5조 원 규모에서 2017년 8.1조 원 수준으로 증가하였다.

〈표 10-3〉 조세지원 수혜자 규모와 일인당 수혜액(근로소득자)

구분	2014	2015	2016	2017	평균 증가율(%)
수혜자 규모(명, 가구)					
출산보육수당	480,641	478,973	491,732	494,426	0.9
자녀세액공제	3,724,170	3,748,408	3,752,153	3,734,969	0.1
자녀장려금	1,074,814	943,860	1,061,797	904,938	-5.6
교육비 공제	2,492,202	2,541,984	2,595,098	2,987,053	6.2
1인당 수혜액(천원)					
출산보육수당	27.6	29.3	30.2	36.8	10.0
자녀세액공제	257.0	263.3	263.1	265.5	1.1
자녀장려금	612.1	603.9	530.9	522.6	-5.1
교육비 공제	448.5	443.9	441.3	406.3	-3.2

주: 자녀장려금은 전체 소득자 기준

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2014~2018.

출산보육수당 수급자의 소득수준별 분포를 살펴보면, 전체 근로자의 소득분포에 비해 높은 소득자 중심으로 형성되어 있다. 소득자 비중이 가장 높은 소득구간은 전체 근로소득자의 경우 1천만 원~2천만 원 구간이나 출산보육수당 수혜자의 경우 5천만 원~6천만 원 구간이다. 1천만 원~2천만 원 구간 소득자 수 비중은 21.3%로 가장 높은 수준이나 동 소득구간 분포 출산보육수당 수혜자는 5.9%에 불과하다. 반면 5천만 원~6천만 원 구간은 각각 5.9%, 20.9%로 출산보육수당 수혜자의 분포 비중이 월등히 높다. 이러한 소득구간 분포는 자녀 출산/보육을 위해서는 일정수준 이상의 소득이 필요하기 때문일 수도 있고 소득수준이 상당히 괜찮은 직장 근로자가 주로 자녀를 출산하며 그 혜택을 수혜하거나, 둘 다 요인일 수 있다. 어떤 요인에 의해 이러한 분포가 나타나는 지를 규명하기 위해서는 추가적인 연구가 필요하다.

〈표 10-4〉 근로소득자의 출산보육수당 수급 분포(2017)

과세소득	소득자수		출산보육수당 수혜	
	인원	비중	인원	비중
1천만원 이하	3,105,302	17.3%	13,263	2.7%
2천만원 이하	3,809,319	21.3%	29,250	5.9%
3천만원 이하	3,357,551	18.7%	38,332	7.8%
4천만원 이하	2,194,360	12.2%	61,568	12.5%
5천만원 이하	1,505,441	8.4%	91,883	18.6%
6천만원 이하	1,058,520	5.9%	103,190	20.9%
8천만원 이하	1,441,777	8.0%	103,259	20.9%
1억 이하	733,938	4.1%	33,012	6.7%
1억 초과	719,137	4.0%	20,669	4.2%
합계	17,925,345	100.0%	494,426	100.0%

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018.

자녀세액공제 및 교육비 공제 수혜자 역시 전체 근로소득자 소득분포보다 높은 소득 수준 분포를 보인다. 자녀세액공제 수혜자는 소득 3천만 원~5천만 원 구간 상대적으로 많으나 전반적으로는 2천만 원~8천만 원 구간에 고르게 분포하고 있다. 즉 한 명이라도 자녀세액공제 대상 자녀가 있는 개인은 중간 소득 구간에서 고르게 분포하고 있다.

교육비 공제 수혜자는 상대적으로 집중된 분포를 보여주는데 4천만 원~8천만 원 구간의 비중이 높은 편이다. 이는 자녀세액공제보다 좁은 자녀 연령구간에서 세액공제가 허용되기 때문이다. 실질적으로 교육비 공제는 등록금 부담이 발생하는 고등학교, 대학교 재학 자녀들에게서 발생하므로 부모의 연령 또한 상대적으로 높아 모든 자녀있는 소득자가 혜택을 받는 자녀세액공제 수혜자보다 높은 소득시기에 있을 가능성이 높다.

〈표 10-5〉 근로소득자의 자녀세액공제 및 교육비 공제자 분포(2017)

과세소득	소득자수		자녀세액공제 수혜		교육비 공제 수혜	
	인원	비중	인원	비중	인원	비중
1천만원 이하	3,105,302	17.3%	2,252	0.1%	3,230	0.1%
2천만원 이하	3,809,319	21.3%	177,024	4.7%	51,127	1.7%
3천만원 이하	3,357,551	18.7%	403,709	10.8%	189,400	6.3%
4천만원 이하	2,194,360	12.2%	517,599	13.9%	290,097	9.7%
5천만원 이하	1,505,441	8.4%	556,577	14.9%	416,417	13.9%
6천만원 이하	1,058,520	5.9%	490,418	13.1%	432,024	14.5%
8천만원 이하	1,441,777	8.0%	780,571	20.9%	757,956	25.4%
1억 이하	733,938	4.1%	394,236	10.6%	415,636	13.9%
1억 초과	719,137	4.0%	412,583	11.0%	431,166	14.4%
합계	17,925,345	100.0%	3,734,969	100.0%	2,987,053	100.0%

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018.

근로소득자의 출산 및 양육지원제도별 소득수준별 수급률을 살펴보면, 자녀세액공제의 수급률이 20.8%(2017, 373.4만명)로 가장 높은 수준이다. 자녀가 있는 근로소득자는 면세자가 아닌 경우, 동 세액공제의 수혜자이기 때문이다. 상대적으로 본인 또는 자녀가 교육기관에 재학할 때 발생하는 교육비공제는 수혜율이 낮는데 2017년 기준 16.7%(298.7만 명) 수준이다. 고용주의 상황에 따라 지급할 수 있는 출산보육수당 수급률은 2.8% (49.4만 명)에 불과하여 가장 낮은 수준이다. 출산보육수당의 경우 그 부담이 고용주에 귀속되는 것이므로 고용주의 부담능력에 따른 의사결정결과이므로 다른 국가적 제도보다 수혜율이 낮다.

소득수준별 수급률(특정 소득구간 제도 수급자/특정 소득구간 근로자 수)을 살펴보면 높은 수급률을 보이는 소득구간은 제도의 성격과 밀접하게 연관되어 있다. 기본적으로 자녀의 유무가 제도수급의 자격을 결정하는데, 자녀세액공제가 자녀유무의 직접적 대리변수라 할 수 있다. 소득구간별 자녀세액공제 수급률은 소득에 따라 증가하는 추세를 보여주고 있어 소득이 증가할수록 자녀를 가질 확률이 높음을 시사한다. 물론 여기에는 자녀양육기간동안 나타나는 부모의 연령증가에 따른 소득증가 효과도 포함되어 있다. 또한 부모가 모두 근로하고 있을 경우, 상대적으로 소득이 높은 남성중심의 공제경향이 있다면 이 또한 영향을 미칠 수 있다<sup>75)</sup>.



2017년 기준 근로소득 1억 원 이상 소득자의 57.4%가 자녀를 부양하고 있으며 이에 따라 자녀세액공제 혜택도 받고 있었다. 그러나 과세소득 1천만원이하 소득자의 자녀세액공제 수혜율은 0.1%에 그치고 있다. 저소득자의 경우, 자녀세액공제액을 충분히 활용할 수 없으므로 부부의 경우 보다 높은 소득자가 공제를 신청하기 때문이기도 하다. 또한 저소득층의 자녀 출산율이 낮을 수도 있다. 교육비 공제 수급률은 자녀 성장을 위한 약간의 시차, 즉 부모 연령 증가에 따른 소득격차를 두고 자녀세액공제 수급률을 따르는 경향을 확인할 수 있다.

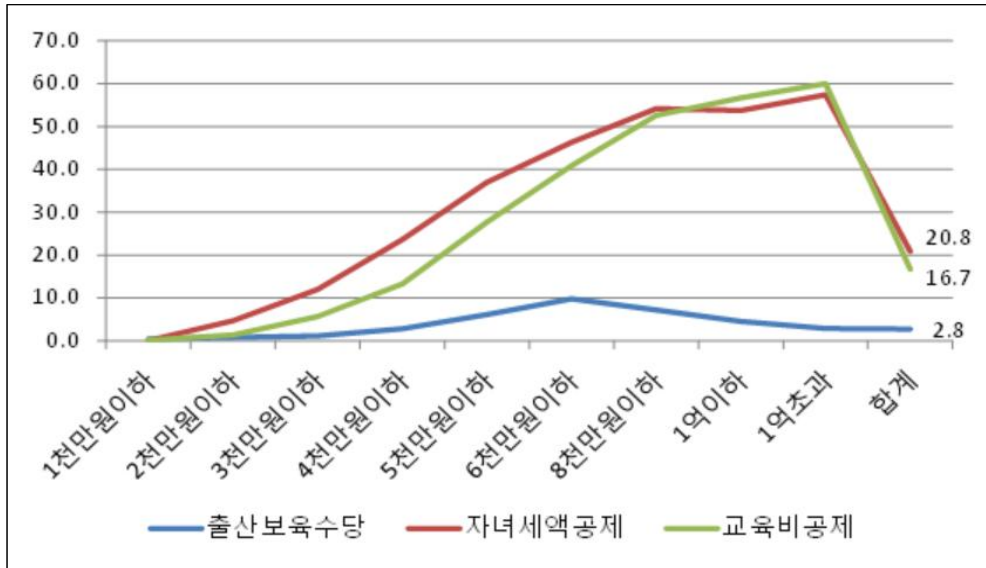
〈표 10-6〉 근로소득자의 양육지원제도 수급률 분포(2017)

과세소득	소득자 수 (천명)	수급자 비율(%)		
		출산보육수당	자녀세액공제	교육비 공제
1천만원 이하	3,105	0.4	0.1	0.1
2천만원 이하	3,809	0.8	4.6	1.3
3천만원 이하	3,358	1.1	12.0	5.6
4천만원 이하	2,194	2.8	23.6	13.2
5천만원 이하	1,505	6.1	37.0	27.7
6천만원 이하	1,059	9.7	46.3	40.8
8천만원 이하	1,442	7.2	54.1	52.6
1억 이하	734	4.5	53.7	56.6
1억 초과	719	2.9	57.4	60.0
합계	17,925	2.8	20.8	16.7

주: 수급자 비율은 과세소득 구간별 소득자 수 대비 양육제도 이용자 수 비율임  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018.

75) 고소득자가 공제 혜택을 받을 경제적 유인은 세액공제제도로 인해 거의 사라졌다. 단 소득세 산출세액이 자녀세액공제 수준에 미치지 못하는 하위소득자에게는 부부중 높은 소득자가 공제받는 것이 유리하다.

[그림 10-1] 양육지원제도의 수급률 분포(2017)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018.

출산/양육 관련 조세지원제도 중 가장 대표적인 지원제도인 자녀세액공제제도이다. 동 제도는 20세미만 자녀 수에 따른 세액공제와 당해 출산 및 입양 신고 시 추가적으로 제공하는 출산입양공제로 구성되어 있다. 자녀세액공제 대상 자녀는 소득금액 100만원 이하로 기본공제자의 조건을 갖추어야 하며 2019년부터는 7세 이상 자녀에게만 적용되고 있다. 이는 아동수당의 지급대상이 6세까지이기 때문에 정책의 중복을 방지하기 위한 것이다.

자녀세액공제는 20세 미만 부양자녀가 있는 근로소득자가 모두 혜택을 누리는 공제 제도로서 자녀 수 분포와 밀접한 관계를 가진 세액공제항목이다. 세액공제는 자녀 1인당 15만 원, 3인 이상 시 초과 인원은 30만 원/인 수준이다. 출산 및 입양세액공제는 출산 및 입양자 규모에 따라 30만 원(1명), 50만 원(2명), 70만 원(3명이상) 공제하고 있다. 동 공제의 수혜구조는 기본적으로 자녀에 대한 기본공제(인적공제) 수혜자 분포와 거의 동일하다. 수혜대상이 동일하고 지원수준만 다르기 때문이다. 20세 미만 자녀에게 소득이 있을 경우에는 기본공제 대상에서 제외되고 동시에 자녀세액공제 대상자에서도 제외된다.

자녀세액공제의 수혜자의 성별 분포는 남자 83.1%, 여자 16.9%로 남자가 절대 다

수를 차지하고 있다. 이는 전체 근로소득자 중 남녀 비중 58.1%, 41.9%에 비해서도 남자 비중이 크게 높다. 이는 세액공제로 인해 소득수준에 따른 혜택격차가 대부분 사라졌음에도 불구하고 여전히 남성중심 공제신청 경향이 남아있기 때문으로 판단된다.

자녀세액공제 수혜자의 경우 전체 근로소득자에 비해 소득이 상대적으로 높은 편이며, 남녀 간의 소득 격차는 작은 편이다. 전체 근로소득자의 평균소득은 남자, 여자의 경우 각각 42.8백만 원, 25.0백만 원에 불과하나, 자녀세액공제 수혜자의 경우 각각 65.5백만 원, 46.9백만 원으로 1.5배(남성)~1.9배(여성) 수준이다. 자녀세액공제를 받는 여성근로자의 소득이 전체 여성근로자보다 크게 높아져 남녀 간의 소득격차는 줄어들었다. 자녀세액공제 수혜자 여자근로자의 소득은 남자근로자 소득의 72%로 전체 근로자에서의 동 비중 58%보다 높은 수준이다. 전반적으로 자녀를 양육하는 근로자의 평균소득 수준은 62.4백만 원으로 전체 근로자 평균소득 35.4백만 원보다 76%이상 높은 수준이다. 이는 전체소득자보다 평균적으로 높은 소득을 획득하는 소득자가 자녀를 양육하고 있음을 시사한다.

자녀세액공제 수혜자의 연령별 분포를 보면 30대, 40대가 전체의 80%이상으로 동 연령대가 자녀양육 관련 제도의 주 수혜 계층임을 알 수 있다. 여성근로자의 경우 동 연령대 분포 비중이 87.4%로 남자의 분포 비중 80.9%보다 더욱 더 집중되어 있다. 자녀 출산 및 양육기간의 부모 연령분포가 30~40대가 대부분을 차지하고 있음을 의미한다. 연령대별 상대적 소득수준은 전체근로자와 달리 근로자의 연령이 높아질수록 소득이 지속적으로 높아지는 추세이다. 이는 자녀출산 결정에 미래소득에 대한 기대가 포함되어 있음을 의미한다. 장기적으로 안정적 소득경로를 기대하는 계층에서 출산이 일어나고 있음을 알 수 있다. 반면 전체근로자의 경우 50세 이상 근로자의 평균소득은 하락하고 있다. 소득경로가 안정적이지 못한 근로자의 경우, 자녀출산에 상대적으로 소극적이며 이에 따라 50세 이상 시기의 소득수준이 그 이전 연령에 비해 낮아지고 있다.

요약하면 자녀양육 관련 제도의 주 혜택자는 자녀가 있는 30~40대로서 이들의 소득은 전체 평균에 비해 76%정도 높은 소득층이다. 자녀세액공제의 혜택은 주로 남성(83.1%)이 받는데 이는 근로소득자의 남성 비중(58.1%)에 비해서도 월등히 높은 수준이다. 남성근로자의 공제 관행이 여전한 것으로 평가된다.

〈표 10-7〉 자녀세액공제의 수혜자 성별연령별 분포(2017)

(단위: 천명, %, 천원)

구분	근로소득자			자녀세액공제			
	인원	비중	평균소득	인원	비중	평균소득	자녀 수
남자							
30세미만	1,795	17.3	20,597	41	1.3	38,280	1.1
30세~40세미만	2,765	26.6	40,255	952	30.7	54,230	1.5
40세~50세미만	2,685	25.8	54,064	1,558	50.2	69,126	1.8
50세 이상	3,158	30.4	48,305	550	17.7	76,990	1.3
소계	10,403	100.0 (58.1)	42,872	3,101	100.0 (83.1)	65,536	1.6
여자							
30세미만	1,798	23.9	19,207	11	1.8	31,701	0.9
30세~40세미만	1,776	23.6	28,648	201	31.7	45,301	1.3
40세~50세미만	1,851	24.6	29,586	352	55.7	47,776	1.3
50세 이상	2,089	27.8	22,651	68	10.8	49,457	1.0
소계	7,514	100.0 (41.9)	24,953	633	100.0 (16.9)	46,887	1.3
합계	17,916		35,357	3,733		62,375	1.6

주: 팔호안은 전체 근로자(자녀세액공제 근로자) 중 남자 및 여자 근로자의 비중임, 자녀세액공제의 자녀 수는  
 일인당 공제액 15만원을 적용하여 추정한 수치로 3자녀 이상 가구 비중에 따라 실제수준을 소폭 상회.

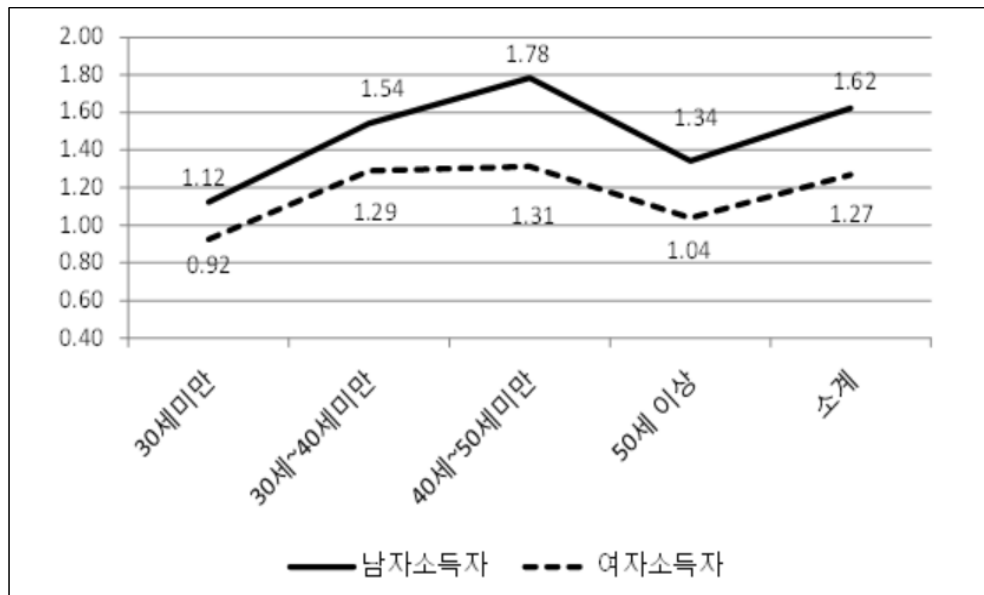
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018.

근로소득자 성별 연령별 공제 자녀 수를 추정하면, 여성소득자에 비해 남성 소득자의 자녀 공제신청이 많은 것으로 나타났다. 남성근로자의 자녀세액공제 신청 자녀 수는 40대 1.8명을 정점으로 그 이전과 이후에 낮아지는 경향을 보이고 있다. 자녀 출산에 필요한 시간, 자녀세액공제의 연령요건(20세 미만) 등의 영향으로 판단된다. 여성 근로자의 자녀세액공제 신청 자녀수는 30대와 40대가 1.3명으로 거의 유사한 수준을 보이며 20대와 50대 이상은 이 보다 낮은 추세를 보인다. 이는 혼인부부에서 존재하는 연령격차를 반영하는 것일 수 있다.

남성과 여성근로자의 공제신청 자녀수 격차는 평균 0.3명으로 전체 평균 1.6명의 22.6% 수준이다. 성별 공제신청 자녀 수의 격차는 크게 2가지 요인에 의해 발생할 수 있다. 먼저 남성의 노동시장 참여율이 여성에 비해 상대적으로 높기 때문에 부부 중 여성이 경제활동에 참여하지 않는 가정의 자녀세액공제는 남성근로자가 신청하게 되기

때문이다. 이에 따라 평균적인 남성근로자의 자녀세액공제 신청 자녀 수가 여성근로자의 그 것보다 많아지게 된다. 두 번째로 부부가 맞벌이를 하는 경우에도, 평균적으로 소득수준이 낮은 여성근로자가 자녀세액공제 활용을 줄일 수 있다. 특히 면세점에 가까운 소득을 가진 경우, 자녀세액공제를 이용하지 않더라도 면세자가 될 가능성이 존재하기 때문에 평균적으로 소득이 낮은 여성근로자가 자녀세액공제를 활용하지 않았을 수 있다. 실제 2017년 귀속소득 기준 자녀세액공제 활용자 373.5만 명 중 면세자는 113.7만 명으로 전체의 43.8%에 달하고 있다.

[그림 10-2] 근로소득자 성별연령별 자녀세액공제 신청 평균 자녀 수



주: 평균 자녀 수는 자녀세액공제 신청액을 일인당 공제액 15만원으로 나누어 산정하였으며 셋째자녀이상의 경우 공제액이 30만원으로 높아지므로 실제 자녀 수보다 과대추산 되었음. 다만 3자녀 이상 가구의 비중이 많지 않을 경우에는 실제와 유사할 것으로 사료

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018.

자녀세액공제 수혜자를 보다 구체적으로 살펴보면, 수혜자 비중에 비해 세액공제액 비중이 더욱 더 남자 중심으로 구성되어 있다. 자녀세액공제의 남자 수혜자 비중은 83.1%이나 수혜액 중 남자 비중은 86.2%로 더욱 더 높은 수준이다. 이러한 경향에는 자녀수가 상당한 영향을 미칠 수 있을 것으로 보이는데, 일반적으로 다자녀 가구일수록 자녀양육을 위해 여성의 경제활동참여가 어려워질 수 있기 때문이다. 자녀세액공제

의 일인당 공제액 15만원을 적용하여 추정한 공제자녀 수는 남자의 경우 1.6명으로 여자의 1.3명에 비해 높은 수준이다. 상대적으로 자녀가 많은 가구에서 남자 근로자를 통해 자녀세액공제를 활용하였음을 보여준다.

반면 출산입양공제의 경우 수혜자 수와 세액공제액의 남녀 수혜자 비중이 큰 차이가 없다. 그러나 수혜자의 비중분포는 보다 남성근로자 쪽으로 집중되어 있다. 수혜자 중 남성근로자의 비중은 91.9%(2017)로 절대 다수를 차지하고 있다. 동 공제는 자녀 수에 따라 매년 혜택을 주는 것이 아니라, 자녀의 출산 또는 입양 당해 연도에 대해 일회성으로 부여하는 공제로, 기존의 자녀가 있는 가정에서는 자녀세액공제의 패턴을 따른다고 가정하면, 첫째 아동의 경우 남성근로자를 중심으로 공제를 신청하고 있음을 보여준다.

〈표 10-8〉 자녀세액공제의 수혜자 현황(2017)

(단위: 천명, %, 천 원)

구분	수혜자		세액공제		자녀수(명)
	인원	구성비	금액	구성비	
자녀세액공제					
남자	3,100,773	83.1	754,425	86.2	1.62
여자	632,712	16.9	120,409	13.8	1.27
합계	3,733,485	100.0	874,834	100.0	1.56
출산입양공제					
남자	160,831	91.9	37,095	92.8	0.58
여자	14,214	8.1	2,863	7.2	0.50
합계	175,045	100.0	39,958	100.0	0.57

주: 자녀 수 추정은 자녀세액공제의 경우 세액공제액을 일인당 공제액 15만원으로 나누어, 출산입양공제는 첫째아와 둘째아 공제액의 평균(40만원)으로 나누어 추정

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018.

자녀양육관련 세액공제제도의 세부담 감소 효과는 여성이 상대적으로 높고 연령대에 따라 자녀세액공제와 교육비공제의 세부담 감소비율이 다른 추세를 보이고 있다. 여성 근로자의 세부담 감소 효과가 크게 나타나는 이유는 자녀세액공제는 정액공제의 형태인 반면 여성의 소득수준은 남성에 비해 낮기 때문이다. 비록 자녀세액공제를 신청하는 근로자당 자녀수가 남성근로자가 여성근로자에 비해 많더라도 상대적으로 높은 남성 소득수준과 누진적 소득세 구조로 인해 세부담 증가율은 여성근로자가 높게 나타난다.

개별제도별 세액감면율(개별제도 세액감면/(결정세액+자녀세액공제+교육비공제))의 연령대별 변화를 살펴보면 자녀 수에 비례하여 제공하는 공제인 자녀세액공제와 자녀관련 지출금액 기준 공제인 교육비 공제의 추세가 다르게 나타난다. 자녀세액공제의 감면율은 근로자의 연령이 높아짐에 따라 낮아지는데, 연령증가에 따른 소득증가 폭이 자녀 수 증가 폭보다 크게 나타나기 때문이다. 연령증가에 따른 부양자녀 증가는 소득 증가 폭에 비해서 매우 낮은 수준으로 추세변화에 영향을 미치지 못하고 있다.

교육비공제의 감면율은 공제대상 지출액이 대학 재학 시 가장 높기 때문에 소득자의 연령 증가에 따라 감면율이 증가하는 추세를 보인다. 즉 자녀의 연령이 대학 입학 연령이 될 때까지 감면율이 증가하고 있다. 남성근로자의 감면율은 30세미만시 3.4%수준에서 50세이상시 6.0%로 증가하는데 이는 소득의 높은 증가추세에도 불구하고 공제대상 교육비 지출이 높아 나타나는 현상이다. 상대적으로 소득이 낮은 여성근로자의 감면율은 4.7%(30세 미만)에서 10.0%(50세 이상)로 증가해 절대적 수준은 높은 상태에서 증가추세를 유지하고 있다. 여성근로자의 소득 및 소득세 부담이 상대적으로 낮아 정액세액감년의 감면율은 높게 나타난다.

〈표 10-9〉 근로소득자 자녀관련 세액공제의 세부담 변동 효과(2017)

(단위: 천명, %, 십억원)

구분	근로소득		자녀세액공제		교육비공제		세액감면율	
	소득	결정세액	인원	세액	인원	세액	자녀	교육비
남자								
30세 미만	1,585	28	41	7	7	1	19.1	3.4
30세~40세 미만	51,621	2,258	952	220	450	121	8.5	4.6
40세~50세 미만	107,675	7,638	1,558	417	1,101	395	4.9	4.7
50세 이상	42,331	3,891	550	111	365	257	2.6	6.0
소계	203,212	13,815	3,101	754	1,922	775	4.9	5.0
여자								
30세 미만	357	6	11	2	2	0	20.1	4.7
30세~40세 미만	9,088	339	201	39	90	24	9.7	5.9
40세~50세 미만	16,837	759	352	69	169	64	7.8	7.2
50세 이상	3,384	168	68	11	30	20	5.4	10.0
소계	29,666	1,272	633	120	291	108	8.0	7.2
합계	232,878	15,087	3,733	875	2,213	882	5.2	5.2

주: 세액감면율은 개별 제도 세액공제/(근로소득결정세액+자녀세액+교육비세액)로 추정  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018.

종합소득세 신고자의 자녀세액공제 신청자는 2017년 종합소득세 확정 신고 인원 639.4만 명 중 21.2%인 135만 명 수준이다. 그 중에서 6세 이하, 출산·입양자 공제를 제외한 자녀세액공제 기본공제 신청자 134.9만 명의 평균 공제금액은 25.8만 원으로 1인당 자녀세액공제 15만 원으로 나누면 평균 자녀 수는 1.72명 수준으로 근로소득자 1.56명보다 소폭 높은 수준이다. 이는 종합소득신고자가 근로소득자에 비해 자녀를 많이 부양하고 있을 가능성을 보여준다.

그러나 평균적 가구규모의 대용변수인 평균 기본공제액은 종합소득신고자 268만 원으로 근로소득자의 261만 원과 유사한 수준이다. 즉 유사한 가구 규모에도 불구하고 근로소득자에 비해 종합소득자의 가구 구성에 자녀 비중이 높음을 시사하고 있다.

종합소득신고자의 자녀세액공제 신청자는 2014년 123.0만 명에서 2017년 135.0만 명으로 증가하였다. 근로소득자 중 종합소득 신고자는 188.2만 명(2017)으로 근로소득자 통계와 중복이 존재하므로 보다 정확한 분석을 위해서는 중복을 제거한 자료가 필요하나 동 자료는 공개되고 있지 않다.

한편 아동을 양육하는 저소득가구에 대한 중요한 소득지원 제도중 하나는 자녀장려금제도이다. 현재 가구소득(대부분 부부 및 자녀) 4천만 원 미만인 가구에 대해 부양자녀 1인당 최대 50만 원의 환급 가능한 세액공제를 허용하고 있다. 여기서 환급 가능한 세액공제라 함은 자녀장려금을 먼저 소득자의 소득세액에서 차감하고, 더 이상 차감할 소득세액이 없으면 차액을 환급해주는 세액공제 방식이다.

자녀장려금제도는 홑벌이의 경우 가구소득 2,100만 원(맞벌이는 2,500만 원) 이하 일 경우 자녀 1인당 50만 원을 지급하고 그 이상 소득일 경우 지급액을 1.05%(맞벌이는 1.33%)씩 차감하고 있다. 동 장려금은 2018년 세법 개정을 통해 2019년부터 자녀 1인당 최대 70만 원으로 상향되어 지급하고 있다. 자녀장려금 수급가구는 2017년 90.5만 가구로 총 수급액은 4,729억 원, 가구당 평균 수급액은 52.3만 원 수준이다.

가구소득 수준별 자녀장려금 수급분포를 살펴보면 각 소득구간별 비중이 20%~28%로 대체적으로 비슷하게 분포된 가운데 소득수준에 따라 증가하는 추세를 보이며 과세소득 3천만 원~4천만 원 가구가 전체의 27.7%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 그러나 수급금액 비중은 장려금의 점감구간(소득 2,100만 원 이상시 적용)에 속하지 않은 1천만 원~2천만 원 구간에서 가장 높은 31.4% 비중을 차지하고 있다. 가구당 장려금 지급액은 소득 1천만 원 이하 가구가 64만 원으로 가장 높은 반면, 점감구간에 속해



있는 3천만 원~4천만 원 가구가 33만 원으로 가장 낮은 금액을 수급하고 있다.

〈표 10-10〉 자녀장려금 수급가구 및 금액(2017)

(단위: 가구, 백만원, 천원, %)

가구소득	수급 가구		수급 금액(백만원)		가구당 금액 (천원)
	가구 수	구성비(%)	금액	구성비(%)	
~1천만원	180,831	20.0	115,686	24.5	640
~2천만원	234,406	25.9	148,331	31.4	633
~3천만원	239,384	26.5	126,560	26.8	529
~4천만원	250,317	27.7	82,341	17.4	329
합계	904,938	100.0	472,918	100.0	523

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018.

수급자의 연령별 분포를 살펴보면 40세~50세 미만 연령층이 전체의 47.0%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 먼저 가구 내 자녀가 있어야 한다는 점과 함께 소득 수준이 4천만 원 미만이어야 한다는 점이 함께 적용된 결과이다. 수급금액 역시 40세~50세 미만 소득자의 비중이 49.5%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 가구당 자녀장려금 수준 역시 40세~50세미만 가구가 55만 원으로 가장 높은 수준이다. 가구당 지급액은 자녀 수와 가구 소득수준, 가구 유형 등에 따라 달리 지급되는데 40~50대는 자녀 수 증가 효과와 가구소득 증가 효과가 함께 작용하는 연령대라 할 수 있다.

〈표 10-11〉 자녀장려금 수급가구 연령별 분포(2017)

(단위: 가구, 백만원, 천원, %)

수급자 연령	수급 가구		수급 금액(백만원)		가구당 금액 (천원)
	가구 수	구성비(%)	금액	구성비(%)	
30세 미만	43,896	4.9	21,242	4.5	484
30~40세 미만	294,414	32.5	154,856	32.7	526
40~50세 미만	425,203	47.0	233,911	49.5	550
50세 이상	141,425	15.6	62,909	13.3	445
합계	904,938	100.0	472,918	100.0	523

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018.

수급가구의 수급자 성별 분포를 살펴보면 남성 60.2%, 여성 39.8%로 남성근로자가 주된 자녀장려금 수급자로 나타났다. 수급금액 측면에서는 이러한 성별 격차가 줄어들어, 남성이 전체의 57.3%를 수급하고 있다. 가구당 수급액은 여성근로자의 경우 56만원으로 남성근로자의 49.8만 원보다 높은데, 가능한 원인으로는 가구 소득 격차, 부양 자녀 수의 차이, 재산수준 격차 등이 있을 수 있다. 상대적으로 여성근로자가 수령하는 가구의 자녀수가 많거나, 가구소득이 낮거나, 재산수준이 낮을 가능성을 시사한다.

가구의 근로형태에 따른 분포는 홀별이가구의 비중이 79.7%로 대부분을 차지하고 있으며 지급금액 비중도 80.4%로 다수 차지하고 있다. 이는 맞벌이의 경우, 가구소득 수준이 홀별이 가구에 비해 상대적으로 높을 가능성이 높기 때문에 비중이 낮은 것으로 보인다. 가구당 지급액 역시 홀별이가구 52.7만 원이 맞벌이가구의 50.6만원에 비해 조금 높은 수준이다.

〈표 10-12〉 자녀장려금 수급가구 유형별 분포(2017)

(단위: 가구, 백만원, 천원, %)

수급자 유형	수급 가구		수급 금액(백만원)		가구당 금액 (천원)
	가구 수	구성비(%)	금액	구성비(%)	
남성	544,534	60.2	270,917	57.3	498
여성	360,404	39.8	202,001	42.7	560
홀별이 가구	721,302	79.7	380,000	80.4	527
맞벌이 가구	183,636	20.3	92,918	19.6	506
합계	904,938	100.0	472,918	100.0	523

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018.

부양자녀 수에 따른 자녀장려금 수급가구 분포를 살펴보면 1명 자녀인 가구가 전체의 55.1%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 저소득 1인 자녀 가구가 주요 대상자임을 알 수 있다. 가구당 급여액은 33.9만 원으로 최대급여액 50만 원보다 낮은데 이는 소득수준이 기준소득인 2,100만 원(맞벌이 가구는 2,500만 원)보다 높거나, 재산수준이 높은 즉 1억 원 초과일 경우 발생하게 된다. 자녀장려금 수급을 위한 재산기준은 1.4억 원이지만 1억 원 이상일 경우에는 50%만 지급하기 때문이다. 전반적으로 가구의 소득수준이 최대급여액보다 높거나 재산이 많아서 나타나는 평균 급여액 하락은 문제로 보기 어렵다.

저출산 추세 등을 반영하여 자녀가 1~2인인 가구가 수급자 전체의 91.8%로 대부분을 차지하고 있다<sup>76)</sup>. 부양자녀수 3인 이상인 가구는 약 7.4만 가구에 불과하나 급여액 비중은 17.7% 수준(838억 원)에 그친다.

〈표 10-13〉 자녀 수 별 자녀장려금 수급가구 분포(2017)

(단위: 가구, 백만원, 천원, %)

부양자녀 수	수급 가구		수급 금액(백만원)		가구당 금액 (천원)
	가구 수	구성비(%)	금액	구성비(%)	
1명	498,838	55.1	168,922	35.7	339
2명	331,771	36.7	220,173	46.6	664
3명	66,245	7.3	70,728	15.0	1068
4명	6,961	0.8	10,718	2.3	1540
5명 이상	1,123	0.1	2,377	0.5	2117
합계	904,938	100.0	472,918	100.0	523

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018.

전반적으로 자녀 양육관련 조세지원은 자녀장려금은 가장 낮은 소득수준의 가구를 대상으로 하고 있으며, 그 외 개인에게 부여되는 세액공제는 중하위소득층을 대상으로 적용하고 있다. 각종 조세지원제도의 수급률 관점에서 중위소득층의 비중이 높은 자녀 세액공제와 교육비공제 중 상대적으로 높은 소득자가 향유하는 지원 정책은 교육비공제라 할 수 있다. 주요 비용이 대학교육에서 발생하고 자녀의 성장에 필요한 시간과 부모의 연령-소득 변화를 감안하면 부모의 소득수준이 상대적으로 높은 소득자가 많기 때문이다.

한편 고용주가 지원하는 비과세소득인 출산보육수당은 자녀세액공제 또는 교육비공제제도보다 상대적으로 낮은 소득계층에서 수혜자 비중이 높은 제도이다. 출산시점에서 혜택을 받는 제도로 부모의 연령이 상대적으로 낮기 때문에 소득수준 역시 다른 부모에 비해 낮을 가능성이 높기 때문이다.

76) 물론 다자녀가구의 경우, 자녀장려금 지급 기준소득보다 높은 소득층일 가능성이 많다.

### 제3절 해외 사례

우리나라 이외 다른 주여 선진국국가들에 있어서도 다양한 방법으로 자녀들의 양육 비용에 대한 공제를 허용함으로써 비용부담을 경감하고 있다. 자녀 양육비용에 대한 지원은 크게 세제를 통한 방법, 재정지출을 통한 방법으로 구분할 수 있다. 많은 국가에서 두 가지 방법을 다 활용하고 있으나 주된 수단은 다르게 나타난다.

기본적으로 아동에 대해 비용지원을 조세제도를 통해 하되, 인적공제를 허용하는 국가 유형은 우리나라, 일본 등이며 우리나라는 추가적으로 CTC, 보조금 정책인 아동수당<sup>77)</sup>도 함께 시행중이다. 영국, 캐나다 등은 자녀에 대한 일반적인 소득공제, 즉 인적공제는 시행하지 않고 환급가능한 자녀장려세제(CTC)를 통해 자녀 1인당 일정액의 소득지원을 실시하고 있다. 이 경우에도 조세제도를 통한 비용지원이 중요한 역할을 하고 있다.

반면 북유럽국가(스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등)들은 자녀 수에 따른 일반적인 보조금(Universal cash Transfers)을 통해 비용을 지원하고 있으며 소득세 단계에서 인적공제는 허용하지 않고 있다. 덴마크는 자녀 연령에 따라 분기당 DKK 2,808(7~17세), DKK 3,567 (3~6세), DKK 4,506(0~2세)을 보조금 형식으로 지급하고 있다. 스웨덴 역시 자녀 순위에 따라 면세소득인 급여를 첫째 SEK 15,000, 둘째 SEK 16,800, 셋째 SEK 21,960, 넷째 SEK 27,120, 다섯째 이상 SEK 30,000 수준으로(금액기준은 2018년 3월 이후) 지급하여 자녀 양육부담을 완화하고 있다.

한편 프랑스는 가구단위 소득세제를 운용하고 있으므로 인적공제와 유사하게 자녀들에게 0.5의 가중치(3째 자녀부터는 1)를 부여하여 과세표준을 산정하는 시스템으로 세부담을 경감하고 있다. 어른들의 경우 1.0의 가중치를 부여하므로 소득자 및 배우자의 절반에 해당하는 공제를 자녀에게 부여함으로써 자녀부양비용을 성인의 50% 수준으로 고려하고 있다. 구체적으로 가구 총소득을 가구 구성원 가중치로 나눈 다음 세제를 적용하여 가중치 당 소득세액을 구하고, 여기에 다시 구성원 가중치를 곱하여 납부할 총 소득세액을 산출(n분 n승제)하게 된다. 조세지원과 함께 자녀들에 대한 현금이 전제도로도 존재한다.

77) 우리나라의 경우, 최근 아동수당의 확대를 추진하여 보조금 정책의 역할이 크게 증가하고 있다.

미국은 자녀 있는 가구에 대해 CTC, EITC 등 세액공제제도를 통해 세액공제를 제공하여 양육비 부담을 지원하고 있다. CTC는 17세미만 자녀 1인당 USD 2,000를 제공하며, 그 중에서 환급가능한 세액공제의 한도는 1인당 USD 1,400이다. 세액공제 중 환급가능액은  $\text{Min}(\text{소득 USD 2,500 초과액의 15\%, 자녀 당 1,400})$ 으로 산정된다.

일본의 경우, 개인 단위 소득과세를 운용하고 있으며 가구 규모에 대한 고려는 먼저 인적공제를 통해 반영하고 있다. 기본적으로 소득자 및 부양가족 1인당 JYP 380,000을 소득공제하고 있으며 자녀에 대한 현금지원정책도 존재한다. 구체적으로 소득기준 JYP 6,220,000 초과 소득자의 경우 자녀 1인당 JYP 5,000/월을 3세부터 junior high school 졸업 시까지 지급하고, 기준 이하 소득자의 경우 JYP 10,000/월(첫째, 둘째), JYP 15,000/월(셋째 이상) 초등학교 졸업 시까지 지급하고 있다.

스웨덴 역시 개인단위 소득과세를 운용하고 있는데, 공제는 소득수준에 따른 공제만 허용하고 혼인여부, 자녀, 근로비용 등과 관련된 공제는 허용하지 않고 있다. 기본공제는 기준소득 SEK 45,500(2018)과의 격차에 따라 SEK 13,400~35,100을 허용하고 있다. 즉 기본공제는 소득에 따라 증가하다가 일정소득 이상에서는 고정되는 형태를 취한다. 자녀에 대한 비용지원은 현금지원 정책을 통해 이루어지는데 동 지원액은 면세 소득이며 부모소득과 무관하게 지급하고 있다. 첫째 자녀에게는 SEK 15,000, 둘째 SEK 16,800, 셋째 SEK 21,960, 넷째 SEK 27,120, 다섯째 이상의 경우 SEK 30,000을 지급한다.

영국의 경우 개인 단위 소득세제를 운영 중인데 자녀에 대해서는 일반적인 인적공제를 허용하지 않고 환급가능한 자녀세액공제(Child Tax Credit)와 현금지원인 자녀수당(Child Benefits)을 지급하고 있다. 환급 가능한 자녀세액공제(Child tax credit)는 자녀가 있는 중하위가구를 대상으로 지원하는 정책으로 지원 대상은 16세 이하 자녀(학생은 19세 이하)이다. 2자녀가 있을 경우 최대 GBP 6,105를 수급하며 소득 GBP 16,105(근로하지 않는 가구) 초과 시 초과액의 41%씩 차감하게 된다. 부모가 근로하고 있을 경우에는 급여액이 감소하는 점감구간의 기준소득이 더 낮게 설정되어 있다. 자녀수당(Child Benefits)은 16세 이하(교육 또는 훈련 중일 경우 19세 이하) 자녀에 대해 매주 GBP 20.70(첫째), GBP 13.70(둘째 이상)을 지급하고 있다. 이때 자녀수당을 받고 소득이 GBP 50,000 이상일 경우, 동 기준소득 초과분의 1%를 추가적으로 세금으로 부담하며, GBP 60,000이상일 경우 추가 세부담이 자녀수당과 동일해 자녀

수당을 지급하지 않는 효과를 갖게된다.

전반적으로 자녀양육비용에 대한 고려는 소득공제(또는 세액공제), 그리고 현금이전 지출 등을 통해 이루어질 수 있으며 그 선택은 국가별 특성에 따라 다르게 나타남을 알 수 있다. 다만 조세지원과 현금이전이 상호 대체적으로 작용하는 특성을 감안하여 각 제도별 포괄범위 및 지원수준의 적절성이 유지할 필요가 있다.

〈표 10-14〉 주요 국가들의 자녀 관련 세제 혜택

국가	소득공제		세액공제	
	인적요소 반영(인적공제)	양육비용	비환급형	환급형
영국	-	-	-	16세 미만 또는 교육훈련중(학생)인 20세 미만의 자녀 부양시 세액공제적용. 자녀 2인시 최대 £6,105 수급하며 점감률은 41%(£16,105 초과액, 비근로시) 부모 중 한사람이라도 소득이 £50,000이상이면 아동수당을 받더라도 그에 대한 세금을 납부해야함 WTC(working tax credit): 수급요건에 자녀 요소 반영, 보육료 지출 비용이 있는 경우 소득 수준에 따라 추가 환급
프랑스	가구의 특성과 상태에 따라 부양가족 소득공제액의 한도가 적용됨 일반적으로 자녀와 관련한 소득공제한도는 0.5part 당 €1,551임(2017년 귀속소득 적용 '18년도 세법 기준). 즉, 2자녀 가정의 경우 최대 소득공제액 한도는 €3,660임	-	자녀교육비 세액감면(les frais de scolarité): 중학생(collegé) 자녀 1인당 €61, 고등학생(lycée) €153, 대학생 €183 성인자녀 및 기타부양가족 세액공제(pension alimentaire): 21세 미만 또는 학생인 경우 25세 미만	유아보육비용 세액공제(les frais de grade d'enfants): 7세 미만 영유아 보육비 지출비용 50%(아동 1인당 최대 €2,300 한도)

국가	소득공제		세액공제	
	인적요소 반영(인적공제)	양육비용	비환급형	환급형
독일	자녀 순위에 따라 세액공제(€2,328, €2,328, €2,400, €2,700) 한부모인 경우 €1,908 추가 소득공제 적용 자녀가 둘 이상인 경우 각 아동에 대해 €240씩 소득공제액 인상	14세 미만의 아동 또는 장애아동에 대해 최대 €4000까지 공제 EU/EEA국가 또는 독일에 위치한 사립학교 교육비의 30% 공제(졸업이 승인되면 공제, 어린이 한 명당 연간 €5,000 제한)	-	18세 미만 또는 18~25세의 학생인 첫째, 둘째 자녀의 경우 1인당 연간 €2,328, 셋째 자녀의 경우 €2,400, 넷째 및 그 이후의 자녀의 경우 €2,700의 세액공제적용 세액공제액과 소득공제(€7,428)을 비교하여 더 유리한쪽으로 적용
핀란드	18세미만 자녀가 있는 근로소득자로 업무상 집을 떠나 교외(집에서 100km이상)임시숙소에 거주할 경우 임시숙소비용 월 €450한도 근로소득에서 공제	-	법정 자녀부양비(이혼/별거)의 1/8 (연간 €80 한도) 세액공제 자녀공제 미성년자녀 1인당 €50(최대 4자녀 한도) 근로소득 세액공제 한부모인 경우 1인당 €100	-
덴마크	이혼으로 인해 자녀양육비를 지불하는 경우 소득공제 적용	-	-	-
일본	16세 이상 부양가족 인적공제 적용(19~22세 또는 70세 이상인 경우 공제금액이 증가) 16~18세 소득세/주민세 각 38만엔/33만엔; 19~22세 각 63만엔/45만엔; 23~69세 각 38만엔/33만엔; 70세이상 각 58만엔/45만엔 16세 미만 자녀는 소득세법상 공제 배제/but 주민세(소득에 따라 과세되는 소득할분) 산출 시 반영가능	부양가족 의료비 소득공제(납세자 본인 및 동거가족 의료비 자부담 지출)	-	-

국가	소득공제		세액공제	
	인적요소 반영(인적공제)	양육비용	비환급형	환급형
캐나다	-	<p>자녀보육비용공제 0~6세 1인당 연간 \$8,000 7~16세 1인당 연간 \$5,000</p>	<p>연방소득세 부양자녀세액공제/ 돌봄비용세액공제 교육비세액공제: (교육기관당 최소 \$100) 교육비지출 15% 입양비용세액공제: 입양비용 15%(\$2,386한도) 주정부 소득세법 상 별도 세액공제 적용가능</p>	<p>Canada Child Benefit(CCB): CAD 6,606(6세미만), CAD 5,574(6~17세) GST credits: CAD 289(<math>\geq 19</math>), CAD 152(&lt;19) 근로장려세제(WITB) 19세미만 부양자녀 조건 적용</p> <p>주정부 자녀양육관련 추가세제환급 브리티시콜롬비아(소득 차등): BC영유아세액환급(BC early childhood tax benefit): 0-5세 자녀수와 가구소득 차등 양육비용세액환급 BC저소득층기후변화협 약세액환급(BC low income climate action tax credit): 아동 1인당 45.5달러 앨버타(Alberta, 소득제한) 앨버타가구근로장려세 제(Alberta family employment tax credit):자녀출생순위 반영 출생순위가 높을 수록 더 많은 세액환급(첫째아 월 \$66.75, 둘째아 \$60.75, 셋째아 \$36.41, 넷째아 \$12.17) New Brunswick NB자녀장려세제(NBC TB: New Brunswick child tax benefit): 18세미만 자녀양육가구, 아동 당 월 \$20.83, 가구순소득 \$20,000초과시 감액지급</p>



국가	소득공제		세액공제	
	인적요소 반영(인적공제)	양육비용	비환급형	환급형
				NB근로소득보조(NBW IS: NB working income supplyment): 가구당 월 최대 \$20.83까지 NBCTB에 추가지급 Nova Scotia affordable living tax credit(NSALTC): 가구당 연 최대 \$255 환급 추가적으로 아동 1명당 \$60지원, 조정가구순소득 \$30,000 초과시 5%감액지급 Ontario sales tax credit(OSTC): 자녀수 반영 환급, 기타 세액공제 병행
노르웨이	한부모특별공제: 18세미만 부양자녀가 있는 한부모 연간 NOK 51,804	양육비공제 12세 미만 아동 돌봄비용 및 12세이상 아동 특수양육비용 공제, 한도 1자녀 NOK 25,000 2자녀 이상 1인당 NOK 15,000 추가	-	-
벨기에	부양자녀 공제(연령 제한없음) 자녀 1명 공제금액 €1,610 2자녀 공제금액 총 €4,150 3자녀 공제금액 총 €9,290 4자녀공제금액 총 €15,030 만3세 이하인 경우 상기 자녀 공제금액에 €600 추가(단, 자녀교육/보육비 세액공제 중복 불가)	-	12세 미만 자녀 교육/보육비 세액공제 1일 보육비 한도 €11.2, 보육비용의 45%	-

국가	소득공제		세액공제	
	인적요소 반영(인적공제)	양육비용	비환급형	환급형
스페인	자녀 소득공제: 첫 번째 자녀 소득공제금액 €2,400, 둘째, 셋째, 넷째 이상 각각 €2,700, €4,000 및 €4,500. 직계비속 연령이 3세 미만인 경우 추가로 €2,800공제/ 장애아 소득공제 1인당 €3,000/ 심각한 장애시 1인당 €9,000	-	-	3세 미만의 자녀가 있는 여성근로자에게 €1,200 세액공제 교육비 지출시 €1,000 추가공제 3명 이상 대가족 근로자 세액공제 €1,200

자료: OECD, Taxing Wages, 2019.

PWC 각국정보(<http://taxsummaries.pwc.com>)

영국 정부 홈페이지(<https://www.gov.uk/child-benefit-rates>)

핀란드 국세청(<https://www.vero.fi>)

덴마크 국세청(<https://skat.dk>)

일본 국세청(<http://www.nta.go.jp>)

캐나다 정부 홈페이지(<https://www.canada.ca/en/services/taxes.html>)

노르웨이 국세청(<https://www.skatteetaten.no/en/person/taxes/tax-return>)

자녀양육비의 지출을 반영한 공제제도를 운영하는 국가는 노르웨이, 프랑스, 벨기에 등이 있다. 노르웨이는 서류로 확인된(documented) 자녀양육(Child care) 비용에 대해 1자녀의 경우 최대 NOK 25,000, 추가적인 자녀 일인당 NOK 15,000 까지 소득공제하고 있다. 프랑스는 육아비용과 교육비의 일정비율을 세액공제하고 있으며 벨기에도 교육/보육비 지출의 일정비율을 세액공제하고 있다.

미국의 경우에도 근로관련 비용의 한 형태로 child and dependent care credit을 제공하고 있으며, 13세미만 자녀 양육비용에 대한 공제(1인 \$3,000, 2인 이상 \$6,000)의 일부분(20~35%)을 (non-refundable)세액공제하고 있다.

육아비용에 대한 공제는 근로활동을 지원하기 위한 전제로서 지원하는 것과 일반적인 생활비에 대한 지원의 개념이 공존하여 결정되고 있다. 소득 획득, 즉 근로 또는 구직을 위한 과정에서 필요한 비용에 대한 공제로 보는 시각은 미국의 Child and dependent care credit으로 근로 목적 검증을 거치고 있다. 근로 관계 검증을 거치지 않는 다른 나라들의 경우는 비용지원의 공제라고 할 수 있다. 다른의미로는 교육비 공

제가 육아단계까지 확대된 형태로도 볼 수 있다.

우리나라의 경우에는 어린자녀의 경우 무상보육의 형태를 취하고 있고, 취학 연령이 후에는 교육비 공제의 형식을 취하고 있어 가구에 대한 비용지원의 성격이 주된 제도 목적으로 판단된다. 다만 초·중고 교육비에 대한 정부 부담이 증가함에 따라 현행 교육비 공제제도와 역할 분담이 불분명해지고 있다. 교육에 대한 정부재정 부담 증가로 인해 소득세법상 교육비공제제도의 역할은 축소되고 있는 현실이다. 향후 고등학교 등록금이 없어지게 되면 현 교육비공제제도는 상대적으로 높은 비용을 요구하는 자율형 사립고 등 특수목적고 재학생에 대한 세제지원 형태로 변하게 되는 문제가 발생할 수 있다.

현재까지 우리나라 소득세제는 재정지출 측면에서 현금이전 정책이 발달하지 않았기 때문에 비용에 대한 공제형식으로 소득자를 지원하고 있었다. 자녀세액공제, 교육비 공제, 자녀장려금, 근로장려금 등 다양한 세액공제제도를 통해 필요비용에 대한 지원 기능을 수행하고 있다. 그러나 이러한 지원 방식은 상대적으로 자영소득자가 많은 노동 구조 하에서 지원 대상 범위가 제한될 수 있는 문제점을 내포하고 있다. 즉 소득 투명성이 낮아 소득신고를 하지 않는 자영업종사자들의 경우 소득세제 기반의 지원 제도가 역할을 하기 어렵기 때문이다. 이는 최근 급격히 늘어나고 있는 자녀장려금 등 보조금정책의 한 확대 이유가 되기도 한다.

현금지원 정책이나 지출비용에 대한 조세지원 정책이나의 선택은 그 효과성에 기반을 두고 선택할 필요가 있다. 비교적 소득 파악이 쉬운 급여소득자 비중이 낮은 상황에서는 조세지원 정책이 정책 포괄범위 측면에서 어려움이 존재한다. 다만 소득신고를 촉진하는 효과는 존재할 수 있다. 우리나라의 고용구조를 감안할 때 자녀양육비용에 대한 고려의 주된 역할은 재정지출제도를 통해 담당하는 것이 보다 시장 상황에 부합할 수 있을 것이다. 이 경우 조세지원은 보조적인 역할을 수행하는 것이 바람직하다.

## 제4절 자원배분 매카니즘 도입과 통합적 재정관리 방향

현재 출산·양육 관련 지원제도는 상호간의 연계보다는 각 개별제도의 발전을 위해 해당 부처들이 노력하는 양태를 보이고 있다. 조세제도상 지원 정책 역시 기존의 인적 공제, 자녀세액공제 등과 함께 자녀장려금 확대 등을 추진하였다. 직접적 재정지원제도 역시 아동수당의 도입 및 확대 등을 통해 강화되고 있다. 이러한 개별 제도의 확대는 정치권, 부처 간 업무영역 개발 경쟁뿐만 아니라 부처내부의 다양한 조직간 정책개발 경쟁이 원인이라 할 수 있다. 거시적으로 각종 제도의 연계성 및 효과성 제고를 위한 매카니즘은 존재하지 않는 상황이다.

개별제도의 도입 및 확충에 주력한 결과, 각 제도간 중복 내지 파편화 등으로 인해 전반적인 제도 목표와 이를 달성하기 위한 제도 구성 등 거시적 차원의 효과성 확보 노력이 부족한 상황이다. 서비스 지원정책인 보육료지원과 함께 현금지원정책인 아동수당, 가정양육수당, 자녀장려금, 자녀세액공제 등 다양한 제도들이 함께 운용되고 있으나 그 목적과 역할분담에 대한 논의는 찾아보기 힘들다. 예외적으로 아동수당 대상 연령의 확대에 따라 자녀세액공제의 적용연령을 조정(6세이상)한 것은 제도간 조정사례이다.

대체적으로 양육비 부담차이를 반영한 자녀 연령별 지원 수준, 현금과 서비스의 구성, 소득수준별 지원 정도, 근로참여를 위한 기제 등 중요한 관점의 판단이 이루어지지 않고 있다. 제도 목적 및 지원대상의 설정 등의 관점에서 제도들을 비교하고 개선할 수 있는 구조를 만들어 줄 필요가 있다.

먼저 고려해 볼 수 있는 형태는 연령대별 지출수요 유사성/보완성을 감안하여 연령대별 정책 자원 틀을 통합적으로 구성하는 방안이다. 예를 들면 0~2세, 3~6세 등으로 구분하여 정책자원 풀을 구성하는 방안을 검토할 수 있다. 일반적 비용 지원은 아동수당으로 하되, 아동발달 또는 교육 단계를 감안하여 개별 연령구간에 특화된 제도간 경쟁을 유도할 수 있는 방안이기도 하다. 현재 이와 유사한 구조적 틀을 구축하고 있는 것은 3~5세 누리과정 지원을 위한 유아교육지원특별회계 등이라 할 수 있다. 유아교육지원특별회계는 3~5세 유아에 대한 공통 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용을 지원하기 위하여 지방자치단체에 교부하는 지원금 지출이 목적으로 2019년 12월 31일까지 효과를 지니고 있다. 동 연령대 대상의 교육, 보육 정책을 통합하여 운용하되, 지

방자치단체가 책임성을 갖고 추진하는 방안을 검토할 수 있다.

한편 제도의 통합운영을 통한 효과성 제고의 대상은 연령대로 구분될 수도 있지만, 목적에 따른 제도 통합운영도 고려해 볼 수 있다. 유사 목적 제도간 통합운영은 제도의 구성 뿐만 아니라 자원배분의 자율조정을 적용하기에도 상대적으로 수월하기 때문이다. 제도간 대체성, 보완성을 비교적 쉽게 비교가능하기 때문이다. 이러한 목적의 제도 운영에 적합한 대상은 돌봄 서비스 관련 정책이다. 현재 아이 돌봄, 초등 돌봄, 다함께 돌봄, 지역아동센터 그리고 공동육아나눔터 등 자녀-부모 이용시설 운영 등 다양한 정책이 시행되고 있는데, 동 정책들의 유연하고 효과적인 역할 수행을 위해 회계의 통합을 바탕으로 한 운영을 검토할 수 있다. 돌봄 사업의 통합운영은 자녀의 연령뿐만 아니라 부모의 경제활동참여 여부, 소득 수준, 보육 참여가능성 등을 보다 유연하게 고려하여 제도간 보완성을 유지하는데 기여할 수 있을 것이다.

조세지원정책은 재정지출정책과의 중복성 등에 기반을 두어 조정하는 것을 검토할 수 있다. 과거 재정지출 정책이 도입되기 이전에 근로자들의 출산 및 육아관련 비용경감을 위해 도입된 조세지원 정책은 보다 일반화된 재정지출 정책이 도입됨에 따라 조정될 필요가 있다. 조세지원 정책의 특성을 발휘하기 어렵고 재정지출과 완전히 대체될 수 있는 것들이 대상이라 할 수 있다. 다만 근로참여 등을 촉진할 목적으로 운영되는 제도라면 조세지원제도를 통하는 것이 바람직하다. 구체적으로 아동수당과 자녀세액공제, 자녀장려금은 대체성이 상당히 높은 제도라 할 수 있다. 자녀가 있는 가구에 조건 없이 지급되는 아동수당은 소득수준과 관계없이 정액으로 허용되는 자녀세액공제와 유사하다. 동시에 저소득층을 대상으로 하고 있는 자녀장려금 역시 유사한 목적의 자녀관련 비용지원 정책이라 할 수 있다. 특히 근로소득자에 비해 소득투명성이 낮은 자영업 종사자가 많은 현실을 감안할 때, 소득연계성 보다는 아동의 연령 등에 긴밀하게 의존하는 제도로 설계된 아동수당이 양육비용 지원제도에 대한 국민 수용성을 높이는 방안이기도 하다. 부모의 근로활동을 촉진하기 위해서는 아동있는 가구에 대해 맞벌이 공제를 허용하는 것도 조세정책의 특성을 반영한 지원정책이라 할 수 있다.

이러한 통합적 자원배분 매커니즘의 도입은 출산결정, 아동 발달 단계 및 가구의 양육수요 등에 따라 개별적으로 개발/확대되는 관련제도의 통합성과 효과성 유지에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

이와 관련하여 재정지출제도와 그 성격이 유사한 조세제도내 공제제도의 조정효과

를 검토해보았다. 아동수당의 확대에 따라 기본공제에서 자녀들을 제외하는 방안과 함께 자녀세액공제 폐지, 교육비 공제 폐지, 초·중·고 교육비 공제 폐지 등의 세수효과를 분석하였다. 이러한 시나리오들은 향후 재정지출의 확대에 따라 검토가능 한 정책대안들로 판단되기 때문이다.

〈표 10-15〉 소득세 공제 폐지에 대한 시나리오 설정

시나리오	내용
기준 시나리오	
시나리오 1	부양가족 기본공제에서 자녀 제외
시나리오 2	자녀세액공제 폐지
시나리오 3	부양가족 교육비공제 폐지
시나리오 4	부양가족 초·중·고 교육비 공제폐지(아동수당 지급연령 고려)

분석을 위해 한국조세재정연구원의 근로소득자 미시시뮬레이션 모형에 기반을 둔 세수효과 분석 모형을 활용하였다. 분석 모형에 포함되지 않는 종합소득자에 대한 세수효과는 근로소득자와 동일하다고 가정하고 전체 효과를 도출하였다. 이 경우 국세통계연보에서 구분되지 않고 있는 근로소득과 종합소득이 함께 있는 소득자에 대한 중복으로 세수 증가액에 대한 과대평가 가능성은 존재한다.

분석결과 아동에 대한 인적공제 폐지는 약 2.2 조원 세입효과, 자녀세액공제 폐지 1.1조 원, 교육비 공제 폐지는 그 범위에 따라 1.1조 원~1.8조 원 세입 증가 효과를 나타낼 것으로 나타났다. 자녀장려세제는 직접적인 보조금의 성격을 갖는 부의 소득세(negative income tax)로서 폐지 시 약 0.9조 원('19년 기준)의 세수효과를 갖는다.

〈표 10-16〉 시나리오별 세수효과(2017)

구분	근로소득자(% , 십억원)			종합소득자	합계
	세수 변화율	결정세액	세입증가	세입증가	
기준 시나리오	-	34,734	-	-	-
시나리오 1	4.14	-	1,438	725	2,162
시나리오 2	2.15	-	747	376	1,123
시나리오 3	3.46	-	1,202	606	1,807
시나리오 4	2.18	-	757	382	1,139

주: 세수변화율은 2015년 미시자료에 2018년 세법을 적용하여 도출하였으며, 세입증가액은 2017년 귀속소득 기준임. 근로소득자의 경우, 2017년 결정세액에 세수변화율을 적용하였으며 종합소득자는 2018년 세입실적(대부분 2017년 귀속소득) 17.5조원에 시나리오별 세입증가율 적용.

2018년 기준 조세부담률에 미치는 효과는 시나리오에 따라 근로소득세 실효세율을 0.12%p~0.23%p, 종합소득세는 실효세율을 0.19%p~0.36%p 상승시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 이러한 소득세 실효세율 상승으로 전체 조세부담률은 0.06%p~0.11%p 상승할 전망이다.

〈표 10-17〉 소득세 실효세율 변화(2018)

시나리오	근로소득세	종합소득세	조세부담률
기준 시나리오	5.5%	14.8%	20.0%
시나리오 1	0.23%p	0.36%p	0.11%p
시나리오 2	0.12%p	0.19%p	0.06%p
시나리오 3	0.19%p	0.30%p	0.10%p
시나리오 4	0.12%p	0.19%p	0.06%p

주: 실효세율은 결정세액/과세대상소득 기준이며 과세대상기준은 2017년 귀속소득 기준.

앞서 제9장에서 논의한 아동수당 및 출산·양육지원체계 개편 과제 중 아동수당 연령 확대, 육아휴직 제도 개선 등 보편적 지원 확대에 따라 아동관련 세제혜택의 조정 가능성을 살펴보았다. 현재 아동관련 소득세 지원 규모는 부양자녀 인적공제(2.2조 원), 자녀세액공제(1.1조 원), 부양자녀 초·중·고 교육비공제(1.1조 원), 자녀장려세제(0.9조 원) 총 5.3조 원에 이른다. 우리는 지난 2018년 아동수당제도를 도입하면서 수급 아동 연령에 대한 자녀세액공제를 폐지/조정할 바 있다. 일본의 경우에도 지난 2010년 아

동수당 지급 대상을 만 15세(중학생)까지로 확대하는 개편을 단행하면서 해당 연령 자녀에 대한 부양가족 소득공제 폐지를 단행하였다. 일본은 지난 2010년 ‘소득공제에서 세액공제, 수당으로의 전환’이라는 조세·재정정책 개혁을 추진하면서 16세 미만 아동 양육을 위한 소득지원은 아동수당으로 일원화하고, 해당 연령 부양 자녀에 대한 부양 친족 소득공제를 폐지하였고, 2011년에는 고등학교 무상교육이 실시되면서 남아있던 19세 미만 자녀에 대한 인적공제도 폐지하였다.

아동수당 및 출산·양육지원체계 개편 시 자녀관련 소득역진적 성격을 지니면서 지원 범위가 상대적으로 좁은 관련 조세 지원의 조정 검토도 병행할 경우, 필요 재원을 마련함과 동시에 제도의 투명성과 효과성을 담보할 수 있을 것으로 예상된다. 마지막으로 이러한 지원체계 개선은 각기 고유한 법적 기반을 갖고 다양한 부처 소관으로 분산되어 운영되고 있는 제도들에 관한 유기적 조정을 필요로 한다. 이는 곧 일사불란한 법규범 체계의 정비를 필요로 한다는 것인데, 일관된 정책 목표를 추구하는 방향으로의 체계적인 전략을 수립하여 추진할 필요가 있다. 한편, 프랑스의 경우 고용주(임금총액의 5.425%)와 자영자(소득의 5.4%)가 부담하는 기여금과 조세 등을 재원으로 가족지원기금을 조성하여, 금고기관에서 아동수당이나 주거보조금을 비롯한 각종 아동가족관련 지원 사업을 수행하고 있다. 중장기적으로 아동수당 및 출산·양육지원 제도 운영에 필요한 재원을 안정적으로 확보하고, 관련 재정사업들에 대한 체계적이고 통합적 관리운영이 가능하도록 특별회계 또는 기금을 설치 운영하는 방안도 검토될 필요가 있다.



## 참고문헌 <<

- 감사원(2018). 일가정양립 지원제도 운영실태. 감사원. 감사보고서.
- 경제사회노동위원회. 2018년 제4차 국민연금재정계산-재정전망과 제도개선방향.
- 국회예산정책처. (2017). “2017년 조세의 이해와 쟁점: 세목별 개편 동향 및 주요 논의 사항 발췌”, 2017 나라살림 토론회: 바람직한 조세정책방향: 일자리, 복지, 재정건전성을 중심으로(2017.7.5.),
- 김수정. (2017). 가족지원정책의 재구조화 방안. 여유진, 김미곤, 김수정, 박종현, 백승호, 이상호…조한나. 한국형 복지모형 구축: 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구. 한국보건사회연구원.
- 김우영, & 이정만. (2018). 출산장려금의 출산율 제고 효과: 충청지역을 대상으로. 노동정책연구, 18(2), 61-98.
- 김정호·홍석철 (2013), 「보육료 지원의 여성 노동공급 및 출산효과 분석」, 현진권(편),『보육정책의 논쟁과 추진과제』중 제3장, 한국경제연구원, pp. 43-75.
- 서민희·이혜민(2014), 『영유아 교육·보육 재정 증가 추이와 효과: 2004-2014』, 육아정책연구소.
- 송헌재, & 김현아. (2014). 출산장려금과 지역 간 인구이동. 응용경제, 16(3), 165-199.
- 박창우, & 송헌재. (2014). 출산장려금 정책이 출산에 미치는 영향 추정. 응용경제, 16(1), 5-34.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2013). 통계로 보는 사회보장.
- 보건복지70년사 편찬위원회. (2015). 보건복지 70년사: 가난의 시대에서 복지사회로. 보건복지부.
- 여유진 (2017.6). “아동빈곤의 추이와 함의”, 보건·복지 Issue & Focus 제336호(2017-07), 한국보건사회연구원.
- 여유진·김미곤·류정화·정은희·강지원·정희선·김명중·우명숙·이원익·조준용 (2017). 『아동의 빈곤 예방을 위한 정책 연구』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 여유진·김미곤·정은희·이주미·정희선·권지성·김광혁·김은지·조준용·황정미 (2016). 『아동의 빈곤 예방을 위한 실태 연구』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 우석진 · 송헌재 · 김태우 (2014), 『보육지원정책의 효과분석: 거시적 성과 실증분석 및 질 제고방안 도출을 중심으로』, 국회예산정책처.
- 유해미·서민희·한유미·김문정(2011)『영아 양육비용 지원정책의 효과와 개선방안: 양육수당을 중심으로』, 육아정책연구소.
- 이삼식 · 최효진 · 정혜은 (2010), 『저출산정책 효과성 평가 연구』, 한국보건사회연구원.

- 이철희. (2012). 한국의 합계출산율 변화요인 분해: 혼인과 유배우 출산율 변화의 효과. *한국인구학*, 35(3), 117-144.
- 이철희. (2018). 한국의 출산장려정책은 실패했는가?: 2000 년~ 2016 년 출산율 변화요인 분해. *경제학연구*, 66(3), 5-42.
- 최성은 (2011), 「보육료지원과 기혼여성의 노동공급에 관한 연구」,『사회보장연구』제27권 제2호, pp. 85-105.
- 한영선 (2014), 「정부의 자녀양육 보조금이 기혼여성의 노동시장 참여에 미치는 영향」,『한국가정관리학회지』제32권 제6호, pp. 89-107.
- 한종석 · 이영재 · 홍재화 (2017), 「보육료 지원정책이 기혼여성 노동공급에 미치는 영향-생애주기 모형을 이용한 정량 분석」,『경제학연구』제65집 제3호, pp. 5-46.
- 홍석철 (2016), 「영유아 보육료와 양육수당 지원 정책이 출산율에 미친 영향」,『저출산 대책의 효과성 평가』제4장, 한국보건사회연구원.
- 홍석철 외 (2012), 『2011년도 재정사업 심층평가 보고서 - 저출산대응 사업군 심층평가: 결혼·출산·육아 지원사업 중심으로』, 한국개발연구원.

- Andersen, SH. (2018) Paternity leave and the motherhood penalty: New causal evidence. *Journal of Marriage and Family* 80(5): 1125-1143.
- Ang, X. L. (2015). The effects of cash transfer fertility incentives and parental leave benefits on fertility and labor supply: evidence from two natural experiments. *Journal of Family and Economic Issues*, 36(2), 263-288.
- Arellano, M., and S. Bond. (1991), "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations," *Review of Economic Studies* 58.(2): 277-297.
- Béland, D, Blomqvist, P, Andersen, JG, Palme, J and Waddan, A. (2014) The Universal Decline of Universality? Social Policy Change in Canada, Denmark, Sweden and the UK. *Social Policy & Administration* 48(7): 739-756.
- Bettio, F and Plantenga, J. (2004) Comparing care regimes in Europe. *Feminist Economics* 10(1): 85-113.
- Boyer, George R. (1990), *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850*. Cambridge,
- Brandth, B and Kvande, E. (1998) Masculinity and child care: The reconstruction of fathering. *The Sociological Review* 46(2): 293-313.

- Brouillette et al. (1993), "The effects of financial factors on fertility behavior in Quebec." *Canadian Public Policy* 19(3): 260-278.
- Cha, Y and Weeden, KA. (2014) Overwork and the slow convergence in the gender gap in wages. *American Sociological Review* 79(3): 457-484.
- Chung, H. (2018) Gender, flexibility stigma, and the perceived negative consequences of flexible working in the UK. *Social Indicators Research* Online first. DOI: 10.1007/s11205-018-2036-7.
- Chung, H. (2019) The role of organisational culture in shaping who uses flexible working arrangements, and its outcomes. *Community, Work and Family* conference 2019. Malta.
- Chung, H, Filipovič Hrast, M and Rakar, T. (2018) The Provision of Care: Whose Responsibility and Why? In: Taylor-Gooby P and Leruth B (eds) *Attitudes, Aspirations and Welfare: Social Policy Directions in Uncertain Times*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Chung, H and Meuleman, B. (2014) Support for Government Intervention in Child Care Across European Countries. In: León M (ed) *The Transformation of Care in European Societies*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 104-133.
- Chung, H and Meuleman, B. (2017) European parents' attitudes towards public childcare provision: the role of current provisions, interests and ideologies. *European Societies* 19(1): 49-68.
- Chung, H and Van der Horst, M. (2018) Women's employment patterns after childbirth and the perceived access to and use of flexitime and teleworking. *Human Relations* 71(1): 47-72.
- Chung, H and Van der Lippe, T. (2018) Flexible working work life balance and gender equality: Introduction. *Social Indicators Research* Online first. DOI: 10.1007/s11205-018-2025-x.
- CIPD. (2016) *Labour Market Outlook: view from employers, Focus on working parents*. London: Chartered Institute for Personnel Development.
- Cohen, A., Dehejia, R., & Romanov, D. (2013). Financial incentives and fertility. *Review of Economics and Statistics*, 95(1), 1-20.
- Coleman, L and Cottell, J. (2019) *Childcare Survey 2019*. London: Coram Family and Childcare.

- Connolly, S and Gregory, M. (2009) The part-time pay penalty: earnings trajectories of British women. *Oxford Economic Papers* 61.
- Costa Dias, M, Robert, J and Parodi, F. (2018) Wage progression and the gender wage gap: the causal impact of hours of work. London: Institute for Fiscal Studies.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social foundations of post-industrial economies.*, New York: Oxford University Press.
- Eurofound. (2016) *Developments in working time 2015-16.* Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Ferragina, E and Seeleib-Kaiser, M. (2015) Determinants of a Silent (R)evolution: Understanding the Expansion of Family Policy in Rich OECD Countries. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 22(1): 1-37.
- Garganta, S., Gasparini, L., Marchionni, M., & Tappatá, M. (2017). The Effect of Cash Transfers on Fertility: Evidence from Argentina. *Population Research and Policy Review*, 36(1), 1-24.
- Gauthier, A. H., & Hatzius, J. (1997). Family benefits and fertility: An econometric analysis. *Population studies*, 51(3), 295-306.
- Goldin, C. (2014) A grand gender convergence: Its last chapter. *The American Economic Review* 104(4): 1091-1119.
- Haan, P. and K. Wrohlich (2011), "Can Child Care Policy Encourage Employment and Fertility?: Evidence from a Structural Model," *Labour Economics* 18(4): 498-512.
- Hill, Matthew, J. (2015): "Love in the Time of the Depression: The Effects of Economic Conditions on Marriage in the Great Depression," *Journal of Economic History* 75(1), 163-189.
- Hook, J.L. (2006) Care in context: Men's unpaid work in 20 countries, 1965-2003. *American Sociological Review* 71(4): 639-660.
- Hoynes, H., D. Schanzenbach, and D. Almond (2016): "Long-Run Impacts of Childhood Access to the Safety Net," *American Economic Review* 106(4), 903-934.
- Janta, B and Stewart, K. (2018) *Paternity and parental leave policies across the European Union.* Brussels: European Commission.

- Johansson, T. (2011) Fatherhood in transition: Paternity leave and changing masculinities. *Journal of family communication* 11(3): 165-180.
- Kauffman, Kyle D., and L. Lynne Kiesling (1997), "Was There a Nineteenth Century Welfare Magnet in the United States? Preliminary Results from New York City and Brooklyn." *Quarterly Review of Economics and Finance* 37, 439-448.
- Kim, Y. I. (2012). Impact of Direct Cash Transfer on Fertility by Income and Education Subgroup. *한국연구학*, 35(3), 29-55.
- Kim, Y. I. A. (2014). Lifetime impact of cash transfer on fertility. *Canadian Studies in Population*, 41(1-2), 97-110.
- Korpi, W, Ferrarini, T and Englund, S. (2013) Women's opportunities under different family policy constellations: gender, class, and inequality tradeoffs in western countries re-examined. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 20(1): 1-40.
- Lappegård, T. (2010), "Family policies and fertility in Norway," *European Journal of Population* 26: 99-116.
- Lewis, J, Knijn, T, Martin, C and Ostner, I. (2008) Patterns of development in work/family reconciliation policies for parents in France, Germany, the Netherlands, and the UK in the 2000s. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 15(3): 261-286.
- Lewis, S. (2001) Restructuring workplace cultures: the ultimate work-family challenge? *Women in management Review* 16(1): 21-29.
- Lott, Y and Klenner, C. (2018) Are the ideal worker and ideal parent norms about to change? The acceptance of part-time and parental leave at German workplaces. *Community, Work & Family* 21(5): 564-580.
- Luci-Greulich, A. and O. Thévenon (2013), "The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries," *European Journal of Population* 29(4): 387-416.
- Magda, I., A. Kiełczewska, and N. Brandt (2018), "The 'Family 500+' Child Allowance and Female Labour Supply in Poland," *ibs Working Paper* 01/2018.
- Mandel, H and Semyonov, M. (2006) A Welfare State Paradox: State Interventions and Women's Employment Opportunities in 22 Countries<sup>1</sup>. *American Journal of Sociology* 111(6): 1910-1949.

- McNown, R., & Ridao-cano, C. (2004). The effect of child benefit policies on fertility and female labor force participation in canada. *Review of Economics of the Household*, 2(3), 237-254.
- Milligan, K. (2005). Subsidizing the stork: New evidence on tax incentives and fertility. *The Review of Economics and Statistics*, 87(3), 539-555.
- Milligan, Keven, and Mark Stabile (2009): "Child Benefits, Maternal Employment, and Children's Health: Evidence from Canadian Child Benefit Expansions," *American Economic Review Papers & Proceedings* 99(2), 128-132.
- Milligan, Keven, and Mark Stabile (2011): "Do Tax Benefits Affect the Well-being of Children? Evidence from Canadian Child Benefit Expansions," *American Economic Journal: Economic Policy* 3, 175-205.
- Misra, J, Budig, M and Boeckmann, I. (2011) Work-family policies and the effects of children on women's employment hours and wages. *Community, Work & Family* 14(2): 139-157.
- Nepomnyaschy, L and Waldfogel, J. (2007) PATERNITY LEAVE AND FATHERS' INVOLVEMENT WITH THEIR YOUNG CHILDREN: Evidence from the American Ecls-B. *Community, Work and Family* 10(4): 427-453.
- Nicolaisen, H, Kavli, HC and Jensen, RS. (2019) *Dualisation of Part-Time Work: The Development of Labour Market Insiders and Outsiders*, Bristol: Policy Press.
- OECD. (2011) *Doing Better for Families*.
- OECD. (2015) *Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care Country Note/France*. Paris: OECD.
- OECD. (2016) *Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Society at a Glance*.
- Oliver, RJ and Mätzke, M. (2014) Childcare expansion in conservative welfare states: Policy legacies and the politics of decentralized implementation in Germany and Italy. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 21(2): 167-193.
- Parr, N., & Guest, R. (2011). The contribution of increases in family benefits to Australia's early 21st-century fertility increase: *An empirical analysis*.

- Demographic Research*, 25, 215-244.
- Plantenga, J and Remery, C. (2015) Provision of Childcare Services: A Comparative Review of EU Member States. DICE Report 13(1): 20-24.
- Riphahn, R. T., & Wiynck, F. (2017). Fertility effects of child benefits. *Journal of Population Economics*, 30(4), 1135-1184.
- Samuelsson, IP and Sheridan, S. (2009) Preschool quality and young children's learning in Sweden. *International Journal of Child Care and Education Policy* 3(1): 1.
- Schirle, T. (2015), "The Effect of Universal Child Benefits on Labour Supply," *Canadian Journal of Economics* 48(2): 437-463.
- Schober, PS and Stahl, JF. (2016) Expansion of full-day childcare and subjective well-being of mothers: interdependencies with culture and resources. *European Sociological Review* 32(5): 593-606.
- Sellers, P. (2018) *Work Your Proper Hours Day - tackling the culture of unpaid overtime*. London: Trades Union Congress.
- Taylor-Gooby, P, Leruth, B and Chung, H. (2017) *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*, Oxford: Oxford University Press.
- Tomlinson, J, Olsen, W and Purdam, K. (2008) Women returners and potential returners: employment profiles and labour market opportunities—a case study of the United Kingdom. *European Sociological Review* 25(3): 349-363.
- van Belle, J. (2016) *Paternity and parental leave policies across the European Union*: Rand.
- Vikat, A. (2004), "Women's labor force attachment and childbearing in Finland," *Demographic Research*, Special collection 3.
- Williams, J, Blair-Loy, M and Berdahl, JL. (2013) Cultural schemas, social class, and the flexibility stigma. *Journal of Social Issues* 69(2): 209-234.
- Women and Equalities Select Committee. (2018) *Fathers and the workplace*. First Report of Session 2017-19. London: House of Commons.
- Zhang et al. (1994), "The effect of tax-transfer policies on fertility in Canada," *Journal of Human Resources* 29(1): 181-201.

국가통계포털(kosis.kr)

통계청. (각년도). 가계동향조사 원자료.

통계청. (각년도). 가계금융복지조사 원자료.

한국보건사회연구원. (각년도). 한국복지패널 원자료.

한국보건사회연구원, 보건복지부. (2015). 국민생활실태조사 원자료.

OECD.Stat(stats.oecd.org)

The QOC Standard Dataset 2019(www.qog.pol.gu.se) 원자료

Luxembourg Income Study(www.lisdatacenter.org) 원자료



## 유럽연합의 최근 일·가사양립(워라밸) 지침 (work life balance directive)<sup>78)</sup>

앞으로 유럽 국가들이 어떠한 방식으로 가족 정책과 보육 체제를 바꾸어 나갈 것인가를 예측하는데 도움이 되는 자료가 최근 유럽연합에서 통과된 일·가사 양립(워라밸) 지침이다. 이 지침은 2019년 6월 13일에 공식적으로 통과된 지침으로 (Council directive 2017/085(COD)) 이전에 존재한 모성휴가지침 (Directive on Maternity Leave Council Directive 2010/18/EU)을 대체하는 지침이다. 이 둘의 차이점을 간단하게 살펴보자면 다음 <부표 1>과 같다.

<부표 1> 유럽연합 워라밸/일·가사양립 지침서의 핵심 내용 요약

구분	현재규정(모성휴가지침)	새규정(워라밸 지침)
부성휴가	- 규정이 없음	- 일하고 있는 아버지들은 아이 출생이후 10일 부성 휴가를 낼 수 있음. - 이 휴가는 평상 질병휴가 급여 수준이어야 함.
육아휴직	- 각 부모당 4개월이상 휴직 기간을 가질 수 있고, 최소한 1개월은 다른 부모에게 이전할 수 없도록 되어 있음 - 휴가 급여에 대한 규정 없음	- 각 부모당 4개월이상 휴직 기간을 가질 수 있고, 최소한 2개월은 다른 부모에게 이전할 수 없도록 되어 있음 - 부모가 휴가를 융통성 있게 사용할 수 있음 (플타임/파트타임, 또는 조금씩 여러 번) - 이전이 불가능한 2개월은 급여가 주어져야 하는데, 이는 각 회원국의 재량에 따라 결정될 것이다.
간병인 휴직	- 현재 이에 대한 규정이 존재하지 않으나 “불가항력” (“force majeure”) 조항으로 가족에 의한 중요하고 응급한 일이 있을때 휴가를 받을 수 있는 제도가 있음	- 모든 노동자들은 5일 간병인 휴직을 받음
유연근로	- 육아휴직 이후 노동시간을 단축하거나 유연하게 근로할 수 있는 것을 요청할 권리가 있음 - 모든 근로자들이 파트타임 근로를 요청할 권리가 있음	- 8세 이하의 어린이를 둔 부모들과 모든 간병인은 다음과 같은 유연 근무를 요청할 권리를 가진다. 1. 노동시간 단축 2. 시간선택/탄력 근로제(flexible working hours) 3. 재택 근로(flexibility in the place of work)

78) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1494929657775&uri=CELEX:52017PC0253>

이외 모성휴가는 비입법조치조항 (non legislative measure)로서 현재 규정에 명시되어 있는 임신/출산여성의 고용보호의 집행 강화, 임신부의 해고의 정도/수준을 의식두각 캠페인, 그리고 모성휴가를 끝내고 재고용까지 순환한 연력이 될 수 있는 제반 정책 마련 (예를 들어 근로중 휴식제도나 수유시설 마련 등) 을 포함하고 있다.

이외 다른 비입법조치조항에는 위에 상기된 제반 정책을 사용하는 자에 대한 차별방지조항과 고용보호조항 등을 포함하고 있어, 유럽에서도 만연하는 'flexibility stigma', 즉, 일과 가사 양립을 위한 여러 제도들을 사용할 시 고용주나 동료로 부터 낙인찍히게 되는 현상 (Chung, 2018; Williams et al., 2013)를 방지하려는 노력이 보인다.

이전 지침을 보면 여성/모성 고용과 노동자들의 일가사 양립을 위해 여성들을 중심 휴가등의 제도들에 초점을 두어 여성들이 출산 후 아동을 돌볼 수 있는 기간보호와 휴가후 노동시장 재진입을 중심으로 제도를 꾸렸었다. 그러나, 이런 긴 모성휴가나 여성을 초점으로 둔 제도들은 오히려 남녀 성차별을 강화시킬 수 있다는 비판을 받았고 (Mandel and Semyonov, 2006; Chung and Van der Lippe, 2018) 사실상 여성 노동시장 참여에 큰 영향을 못미칠 수 있다고 나타났다 (Misra et al., 2011). 이로 인하여 이번 지침의 특징은 여성/모성고용과 남녀성평등을 가장 큰 핵심적인 목표로 두고, 이를 도달하기 위해 남성을 육아에 보다 더 개입시킬 수 있도록 하는 제도들을 중심으로 지침을 꾸려 나갔다. 특히 부성휴가와 (유급) 육아휴가의 개별권리와 아버지 할당제를 두는 이유는, 이와 같은 개별 권리와 할당제를 두지 않을 경우 현재 사회의 남녀성관념이 아직 가부장적이기 때문에 남성들이 육아휴가를 사용하기 어려울 것이라고 보기 때문이다 (Hook, 2006). 아버지들을 육아에 영유아 시기부터 개입시키려는 것은 이전 연구에 따르면 영유아시기에 육아에 개입한 아버지들이 추후에도 보육에 많은 시간을 투자할 것이라고 나타났으며 (Nepomnyaschy and Waldfogel, 2007) 이는 또한 여성의 모성 패널티(motherhood penalty)- 여자가 출산 이후 경험하게 되는 임금 삭감 - 을 줄일 수 있는 역할을 한다고 나타났기 때문이다 (Andersen, 2018).

이 보고서에서 살펴본 4개국의 현재 제도와 유럽연합의 일·가사 양립 지침에서 요구되는 사항의 차이를 살펴보면 다음 도표로 정리할 수 있다. 밑에서 볼 수 있듯이 사실상 스웨덴을 제외하고는 각 국가별로 어느 정도 그 지침 기준에 미치고 있으나 급여수준이나 보다 구체적으로 육아휴가를 아버지의 개별권리로서 주는 제도 등이 미흡한 상태이다. 다시 말하자면 이번 지침은 이전 유럽연합의 지침들이 최소 공유점에서 제도

를 꾸러나간 바에 비하면 상당히 높은 수준의 제도로서 기준을 마련한 것으로 볼 수 있다. 그리고 이 때문에 아마 유럽국가들 모두 가족 정책을 더욱 더 확충 하게 될 것으로 보인다.

〈부표 2〉 각 국가의 현 제도와 유럽연합의 지침과의 차이점 요약

구분	프랑스	독일	스웨덴	영국
부성휴가	- 도달하고 남은 상태	- 현재 부성휴가제도가 없음	- 이미 도달한 상태	- 기간을 도달했으나, 급여수준이 미급
육아휴가	- 도달하고 남은 수준이나, 아버지할당 2달이 없음 - 급여수준이 낮음	- 이미 도달한 상태나 명확하게 아버지에게 주어지는 개별 4개월 권리 미흡 (파트너 보너스 2달을 아버지 할당 달로 볼 경우)	- 이미 도달한 상태나 명확하게 아버지에게 주어지는 개별 4개월 권리 미흡	- 기간을 도달했으나, 급여수준이 미급
유연근로	- 산업별 단체협약에 존재하나 노동법에 미흡	- 현재 근로시간 단축 이외 제도 없음	- 산업별 단체협약에 존재하나 노동법에 미흡 - 단축근로는 노동법에 이미 존재함	- 이미 존재하나 시행력이 미약함