

자료 07-07

가족정책 방향에 관한 정책토론회

저출산 극복 및 성장잠재력 확충을 위한 가족정책

2007. 12

한국조세연구원

진행순서

- 14:00~14:10 인사말
황성현 한국조세연구원 원장
- 14:10~15:40 **제1세션 「저출산 극복 및 성장잠재력 확충을 위한 방안」**
- 사회자 전주성 이화여자대학교 경제학과 교수
 - 발표자 제1주제 : 우석진 한국조세연구원 연구위원
「출산과 여성노동공급 결정모형과 정책실험」
제2주제 : 류덕현 중앙대학교 경제학과 교수
「출산율 및 여성노동공급 제고정책이 성장잠재력에 미치는 영향」
 - 토론자 김정호 한국개발연구원 연구위원
김진영 건국대학교 경제학과 교수
이항용 한양대학교 경제학과 교수
전영준 한양대학교 경제학과 교수
- (가나다 순)
- 15:40~15:50 중간휴식
- 15:50~17:20 **제2세션 「일과 가정의 양립」**
- 사회자 이원영 중앙대학교 유아교육과 교수
 - 발표자 제1주제 : 김현숙 숭실대학교 경제학과 교수
「보육정책 방향과 정책수단에 대한 검토」
제2주제 : 김혜원 한국노동연구원 연구위원
「여성고용정책의 핵심내용에 대한 진단」

- 토론자 원종학 한국조세연구원 연구위원
- 조윤영 한국개발연구원 연구위원
- 최형재 한국노동연구원 연구위원
- 현진권 아주대학교 경제학과 교수

(가나다 순)

17:20~17:30 중간휴식

17:30~18:40 종합토론 「우리나라 가족정책 방향」

- 사회자 이만우 고려대학교 경제학과 교수
- 토론자 김경선 노동부 여성고용팀장
- 김서중 보건복지부 저출산대책팀장
- 김현숙 숭실대학교 경제학과 교수
- 김혜원 한국노동연구원 연구위원
- 류덕현 중앙대학교 경제학과 교수
- 박정호 교육인적자원부 유아교육지원과 사무관
- 배금주 여성가족부 보육정책팀장
- 서문희 육아정책개발센터 기획조정연구실장
- 우석진 한국조세연구원 연구위원
- 이삼식 한국보건사회연구원 저출산정책팀장

(가나다 순)

18:40~19:00 객석토론 및 종합정리

19:00 폐 회

제1세션

저출산 극복 및 성장잠재력 확충을 위한 방안

- 제1주제 : 가족정책이 한국 여성의 출산과 노동공급에 미치는 효과
: 구조모형 추정과 가상실험
우석진 한국조세연구원 3
- 제2주제 : 출산율 및 여성고용 제고 정책이 성장잠재력에 미치는 영향
류덕현 중앙대학교 교수 47

가족정책이 한국 여성의 출산과 노동공급에 미치는 효과 : 구조모형 추정과 가상실험

우 석 진
한국조세연구원

1. 서론

최근 한국이 세계적으로 낮은 출산율(합계출산율 1.13, 통계청)을 겪고 있는 것은 잘 알려져 있다(김현숙·류덕현·민희철, 2006). 정책당국자들은 출산으로 인해 사회, 문화, 경제에 큰 변화가 있을 것이고, 이러한 현상은 경제의 성장잠재력에도 악영향을 미칠 것으로 우려하고 있다.

이에 한국 정부는, 성장잠재력 확충을 위해서 출산율을 제고하는 동시에 여성의 경제활동참가를 높이는 것이 시급한 것으로 인식하고, 이를 달성하기 위해 다양한 가족정책들을 시행하고 있다. 2007년 현재 7개 부처에서 42개의 출산 및 육아지원 정책을 시행하고 있다. 좀 더 구체적으로는, 보건복지부 16개, 여성가족부 6개, 재정경제부 6개, 건설교통부 5개, 교육인적자원부 4개, 노동부 3개, 농림부 1개 등 여성의 임신 준비, 임신, 출산, 출산 후 모성보호, 보육 및 육아, 주택, 세제지원 등 다양한 분야에서 출산율 제고를 위한 정책을 시행중이다.

이러한 가족정책들이 실제로 여성의 출산 및 노동공급에 어떤 효과를 미치는지에 대해서는 정성적(qualitatively)인 측면에 관해서는 잘 알려져 있는 편이다. 정부와 사회가 출산정책을 통해 출산친화적인(birth friendly) 환경 및 문화를 조성해 주면 출산율은 증가할 것이다. 문제는, 그 효과의 크기가 얼마나 유효하며 출산친화정책으로 인해 여성의 노동공급 감소와 같은 성장잠재력에 악영향을 미치는 부작용은 없는가이다. 이러한 부작용은 가족정책을 이용해서 극복할 수가 있다. 좀 더 구체적으로는 여성의 노동공급을 활성화시킬 수 있는 정책과 조합(policy mix)함으로써 한계를 극복할 수 있다.

한국 여성을 대상으로 해서 가족정책에 대한 반응의 크기에 관해서 실증분석한 연구는 찾기 힘들다. 최근, 김현숙·류덕현·민희철(2006)과 조윤영(2006)의 연구가 출산장

려정책이 여성의 노동공급에 미치는 효과를 실증분석을 통해 추정하였다. 하지만, 분석의 대상이 개별 정책이었다는 점에서 가족정책과 같이 여러 정책이 조합되었을 경우에는 분석의 결과를 적용하는 데 한계가 있다.

본 연구는 가족정책이 한국 여성의 출산 및 노동공급에 미치는 효과를 질적 분석하는 동시에 그 효과의 크기를 추정하는 데 목적이 있다. 출산 이외에도 노동공급을 고려해야만 하는 이유는 출산정책은 그 부작용으로서 여성노동의 감소를 가져올 가능성이 있기 때문이다. 직관적으로 생각해 보면, 출산을 장려하는 정책은 가사노동(home production)의 가치를 높이는 경향이 있어서 그만큼 여성의 노동공급이 줄어들 가능성이 있다. 여성의 노동공급 감소는 성장잠재력 확충에 악영향을 미치므로, 출산을 제고정책의 효과를 논의할 때에는 그 정책이 가져올 부작용도 동시에 고려해야만 한다.

구조모형에서는 여성의 선택 중 결혼을 추가적으로 고려하였다. 결혼을 고려해야만 하는 이유는 기존의 연구처럼 기혼자만 분석의 대상으로 고려하게 되면 흔히 말하는 표본선택(sample selection)의 문제가 생길 가능성이 있기 때문이다. 결혼이라는 것은, 여성에게 임의적으로(randomly) 주어지는 것이 아니라 출산을 포함한 여성의 생애주기 결정(life-time decisions)의 결과물이다. 결혼을 한 여성은 가정에 대한 가치가, 그렇지 않은 여성들보다 높은 사람일 가능성이 높고, 따라서 아이들에 대해 좀 더 높은 가치를 둔 여성일 확률이 높다. 그 결과, 분석대상을 분석자의 편이에 따라 기혼자에 대해서만 한정한다면, 아이에 대한 가치를 과대추정(over-estimation)할 가능성이 크다. 본 연구에서는 기혼자들을 주요 연구대상으로 한 기존연구들(Francesconi(2002), 조운영(2006))과는 다르게 미혼자들도 분석대상에 포함시켰다. 미혼자들이 분석대상에 포함되었으므로 당연히 미혼여성들의 결혼결정도 포함하였고, 그렇게 함으로써 표본선택의 문제를 완화할 수 있었다.

본 연구에서의 실증분석은 동적구조모형추정(dynamic structural estimation)을 사용하였다. 다음과 같은 두 가지 이유로 축약형모형추정(reduced form estimation) 대신 구조모형추정을 사용하였다. 첫째, 자료에서 가족정책의 변화에 따른 행동의 변화(behavioral variations)가 충분하지 않았다. 따라서 축약형모형추정을 이용해서는 정부의 정책이 여성의 출산과 노동공급의 결정에 얼마나 영향을 미쳤는지를 식별(identification)해 내기가 쉽지 않았다. 그 대안으로 여성의 최적 출산선택과정을 모형화하여 모형이 주는 함의(implications)를 이용할 필요가 있었다. 둘째, 앞으로 시행될 출산정책하에서 경제주체들이 어떤 행동변화를 보일 것인지 알고 싶을 때, 축약형모형추정은 잘 작동하지 않는다는 것은 잘 알려져 있다(루카스 비판). 자료에서 관측되지 않은 반사실적 실험(counterfactual experiments)을 수행하기 위해서 궁극적으로 구조모형이 필요했다.

정확적 모형(static model) 대신에 동학적 모형(dynamic model)을 사용한 이유는 출산 및 노동공급은 한 번 내린 결정을 바꾸는 데 많은 비용이 수반되기 때문에 동적 함의(dynamic implications)를 갖기 때문이다. 출산결정의 경우에는 출산시기에 드는 고정비용 외에도 나중에 자녀 양육에 상당한 비용이 소요되므로 미래의 양육비용에 대한 기대 정도가 출산결정에 큰 영향을 미치게 된다. 양육비용뿐만 아니라 출산결정과 그에 따른 육아의 부담은 여성의 노동시장참가 유인을 단기적으로 저하시킨다 뿐만 아니라, 장기적으로는 여성의 인적자본 형성을 저해함으로써 여성의 안정된 노동시장참가율을 낮출 가능성이 있다. 여성이 미래의 비용을 어떻게 기대하고 있는지를 분석하기 위해서는 정확적 모형을 가지고 분석하는 데 한계가 있다.

본 연구는 추정된 구조모수를 이용하여 반사실적 실험(counterfactual experiments)을 수행하였다. 좀 더 구체적으로는 선진국의 가족정책을 한국에 적용하였을 때 한국 여성의 출산 및 노동공급의 결정이 어떻게 변하는지를 살펴본 결과 몇 가지 흥미로운 사실을 발견하였다. 캐나다의 가족정책은 출산은 기존정책에 비해서 4.8% 높이는 효과가 있긴 하지만 노동공급은 오히려 저해한다는 면에서 바람직해 보이지 않는다. 호주의 가족정책은 노동공급을 7.1% 증가시킨다는 면에서 아주 효과적으로 보이지만 출산율 제고 측면에서는 다른 국가의 가족정책들보다는 효과가 적다. 스웨덴의 가족정책은 영국의 가족정책과 비교해 봤을 때 모든 면에서 효과가 적은 것처럼 보인다. 스웨덴의 가족정책이 출산은 8.8% 노동공급은 3.4% 증가시키는 반면에 영국의 가족정책은 출산은 10.1% 노동공급은 4.9% 증가시키는 효과가 있어 모든 면에서 스웨덴 정책보다는 우월해 보인다.

한 가지 주의해야 할 점은 위의 분석에서 정책에 소요되는 재정부분은 고려하지 않았다는 점이다. 한 국가의 가족정책이 다른 국가의 가족정책보다 좀 더 효과적일 수 있는 주요한 요인 중에 하나는 좀 더 많은 재원을 투여하기 때문일 가능성이 높다. 현재의 분석에서는 이러한 재정소요를 고려하지 않은 채 가족정책이 시행되었을 경우의 순수한 효과만을 고려하고 있기 때문에 정책수행에 수반되는 비용을 고려했을 경우와 다를 수 있다. 즉, 비용효율적인 면을 차후에 고려하여야 할 것이다.

글의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 한국 가입기 여성의 일련의 출산 노동공급, 결혼을 설명할 수 있는 동적모형을 발전시켰다. 제3장에서는 구조모수를 추정하기 위한 자료와 식별전략에 대해서 설명을 하고, 추정결과를 제시하였다. 제4장에서는 추정된 구조모수를 이용하여 주요국의 가족정책에 대해서 반사실적 실험을 실시하여 한국 여성의 출산과 노동공급에 미칠 영향을 살펴보고 이를 토대로 정책적 시사점을 도출하였다. 마지막으로 제5장에서는 본 연구에 대한 결론과 한계점을 지적하였다.

2. 모형의 이론적 개관

가. 모형의 가정

가임기의 여성은 매기 결혼, 출산 및 노동공급의 결정을 하게 된다. 분석의 편의를 위해 다음과 같은 가정을 하자.

- ① 결혼한 여성만이 출산을 할 수 있다.1)
- ② 출산에 대해서는 완전한 통제(perfect control)가 가능하다.2)
- ③ 가임기간은 19세에서 51세까지이며, 52세에서 60세까지는 51세의 결정을 바꾸지 않고 산다.

위와 같은 가정하에서, 여성은 합리적 기대하에서 (식 1)과 같이 주어진 자신의 생애 주기효용함수(lifetime utility)를 극대화하기 위해서 매기 결혼, 노동공급, 그리고 출산의 결정을 내리게 된다.

$$(식 1) \quad \sum_{t=t_1}^{60} \beta^{t-t_1} E_t(u(x_t, \epsilon_t, d_t))$$

나. 모형설정

편의를 위해서, <표 1>과 같이 모형에서 사용될 기호를 정의하자.

<표 1> 기호의 정의

기호	정의	기호	정의
p_t	시간제 더미	YN_t	어린 자녀 수
f_t	전일제 더미	ON_t	나이든 자녀 수
n_t	출산 더미	τ_t	조세정책
ms_t	결혼상태	g_t	재정정책
N_t	자녀 수	a_t	나이
X_t^p, X_t^f	각 노동부문에서의 인적자본	S_t	학력

1) 즉, 혼외 출산은 허용되지 않는다. 따라서, 미혼여성에게 출산 결정은 없다.

2) 부부가 아이를 갖고 싶을 때 매기 임신·출산이 가능하다.

문제의 여명(horizon)은, 관측되기 시작하는 시점을 0기로 하고 만 60세가 되는 시점을 종점(terminal period)이라고 가정하자. 그리고 0기의 상태변수들을 초기치(initial value)로 가정하자. 문제에서의 상태변수(state variables)는 다음과 같다.

$$(식 2) \quad \Omega_t = \{X_t^p, X_t^f, N_t, ms_t, S_t, a_t, \tau_t, g_t, \epsilon_t\}$$

각 노동부분에서의 인적자본은 얼마나 되는지(X^f, X^p), 현재 자녀 수는 몇 명인지(N), 결혼상태는 어떤지(ms), 학력과 나이(a, S), 현재 주어진 정부의 조세 및 재정정책(τ, g)이 각 시기의 시작시점에 여성에게 상태변수로서 주어진다. 그리고, ϵ_t 는 의사결정자인 가임기의 여성에게는 관측되지만 계량경제학자는 관측할 수 없는 관측되지 않는 개인적 이질성(unobserved individual heterogeneity)이다.

(식 2)와 같이 상태변수가 주어졌을 때, 가임기의 여성에게는 다음과 같이 선택집합이 주어진다고 가정하자.

- 결혼 선택: $ms_t = \begin{cases} 1 & \text{결혼했을 경우} \\ 0 & \text{다른 경우} \end{cases}$
- 출산 선택: $n_t = \begin{cases} 1 & \text{출산했을 경우} \\ 0 & \text{다른 경우} \end{cases}$
- 전일제 선택: $f_t = \begin{cases} 1 & \text{전일제인 경우} \\ 0 & \text{다른 경우} \end{cases}$
- 시간제 선택: $p_t = \begin{cases} 1 & \text{시간제일 경우} \\ 0 & \text{다른 경우} \end{cases}$

즉, 매기 가임기의 여성은 결혼 출산 그리고 노동공급의 결정을 내리게 된다. 노동공급을 할 경우 전일제 부분(full-time job) 혹은 시간제 부분(part-time job)을 선택할 수 있다. 나중에 좀 더 설명하겠지만, 노동공급을 노동시장에 하게 되면, 그 결과로 인적자본이 축적되어 미래 임금에 영향을 미치게 된다는 점에 Ben-Porath(1969)의 내생적 임금결정을 고려한 노동공급 모형과 같은 선상에 있는 모형이라고 볼 수 있다.

출산 선택의 경우, 가정 ①~③에 따라서 가임기 여성에게 출산결정이 가능한지의 여부가 주어진다. 좀 더 구체적으로는, 결혼한 여성만이 출산을 할 수 있고 출산결정에 대한 완전한 통제가 가능하다는 가정에 따라 매기 기혼여성이 추가적인 자녀를 가지겠다고 결정을 내리면 그 기에 출산이 가능하다. 하지만, 이와 같은 가정은 부부의 출산결정의 현실을 고려해 봤을 때 아주 비현실적일 수도 있다. 왜냐하면, 실현된 출산이

계획에 따른 출산이 아닐 수도 있을 뿐만 아니라, 부부가 출산계획을 하고도 출산을 위해 노력을 하지만 출산이 이루어지지 않는 경우도 있기 때문이다. 따라서 Hotz와 Miller(1989)의 경우처럼 출산결정 대신에 피임결정 혹은 피임노력을 결정하는 것이 좀 더 현실적인 모형일 수 있다. 하지만, 그렇게 하기에는 다음과 같은 현실적인 어려움이 있다. 먼저, 피임결정에 대한 자료를 얻기가 힘들다. 보통의 서베이에서는 가구의 출산결정은 쉽게 관측할 수 있지만 피임의 결정은 대체로 관측이 불가능하다. 따라서 모형 상에서 출산결정 대신에 피임결정을 넣어도 이를 통제하고 있는 구조모수를 추정해 내기가 쉽지 않다. 따라서 다소 비현실적이긴 하지만, 지금으로서는 출산결정으로 실제 선택을 근사하는 것이 최선이라고 생각한다.

(식 1)에서 사용된 1기 효용함수(one-period utility function)는 다음과 같이 형태를 갖는다고 가정하자.

$$\begin{aligned}
 (식\ 3) \quad u(x_t, \epsilon_t, d_t) &= \alpha_c c_t + \alpha_L L_t + \alpha_N N_t + \alpha_{N^2} N_t^2 \\
 &\quad + \alpha_p p_t + \alpha_f f_t + \alpha_m m s_t + \epsilon_t \\
 &= \tilde{u}(x_t, d_t) + \epsilon_t
 \end{aligned}$$

여기서 c_t 는 소비이고, L_t 는 여가이다. 소비는 가처분 소득, 즉 예산제약에 따라 결정되고, 여가는 노동공급상태에 따라 결정된다. 자녀의 수가 효용에 주는 효과는 자녀의 수에 대해서 2차함수라고 가정하자. 즉, 첫 번째 자녀와 두 번째, 세 번째 자녀가 주는 한계효용은 다를 수 있다는 가정이다. 이러한 2차 함수의 가정은 선형함수보다는 좀 더 현실을 잘 묘사할 수 있다. 선형함수의 경우, 자녀의 한계효용이 양(+의) 공헌을 할 때 기혼여성이 좀 더 많은 자녀를 가지려고 하는 경향이 생기고 이는 현실의 자료와 그다지 일치하지 않는 예측을 모형이 하게 되는 결과를 낳게 된다. 현실의 자료는 가구당 자녀의 수가 2명과 3명 사이에 피크가 있고 그 이상의 자녀가 있는 가구의 수는 급속히 감소한다. 따라서 이런 자녀 분포의 패턴을 더 잘 묘사하기 위해서는 선형 모형보다는 2차 함수의 모형이 좀 더 현실을 잘 표현할 수 있을 것이다

노동공급상태와 결혼상태에 따른 고정비용이 존재한다고 가정하자. 더 나아가서, 여성이 노동공급을 하는 부문에 따라서 고정비용이 다를 수 있도록 허용하였다. 나중에 지적하겠지만, 여성의 여가라는 것이 여성의 노동공급상태에 따라서 결정되는 것이기 때문에 여가와 2개의 노동공급상태 더미 중에 하나는 추가적인 정보를 전달해 주지 못한다. 따라서 3개의 한계효용 중에서 적어도 하나는 정규화해야 한다. 당분간은 여가의 한계효용을 0으로 정규화하도록 하자. 그러면, 노동공급상태에 따른 한계효용의 일부분은 노동공급에 따라서 희생하여야만 하는 여가의 가치를 포함하고 있다고 볼 수 있다

결혼상태의 효용함수에 대한 한계공헌(marginal contribution)은 α_m 에서 잡히고 있고, 이것의 부호 및 크기가 미혼과 결혼 사이의 매기간의 효용차이를 보여준다고 볼 수 있다. ϵ_t 는 각 선택에 따른 관측되지 않는 개인의 이질성(unobserved individual heterogeneity)으로서 관측되는 부분으로 설명되지 않고 남은 부분으로 해석해 볼 수 있다. 실제로, 여성들은 매우 다양한 이유로 결혼, 출산, 노동공급을 하게 된다. 따라서 위에서 가정한 관측되는 변수들로 설명되지 않는 부분들이 당연히 존재하고 보이지 않는 개인의 이질성은 이런 부분에 해당된다. 한 가지 짚고 넘어가야 할 부분은 보이지 않는 개인의 이질성이 효용함수의 '더하기'의 형태로 들어갔다는 점이다. 따라서 1기 효용함수는 가산적 분리성(additive separability)을 만족시키고 있다.

다음으로는, 가입기 여성이 처해 있는 예산제약에 대해서 살펴보자 예산제약은 다음과 같이 주어진다.

$$(식 4) \quad c_t = y^w(p_t, f_t, \tau_t) + y^h(ms_t, \tau_t) + g_t \\ - (\beta_{YN}YN_t + \beta_{ON}ON_t)(p_t + f_t) - \beta_n n_t \\ - \beta_p p_t - \beta_f f_t$$

예산제약은 크게 3부분으로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 첫 세 항은 소득에 대한 항이다. 첫 번째 항(y^w)은 여성의 시장소득으로서 여성의 노동공급상태에 따라 결정된다. 두 번째 항은 남편의 소득이고 여성의 결혼상태에 따라 결정된다.³⁾ g_t 는 정부로부터의 이전소득(transfer)이다. 네 번째와 다섯 번째 항은, 자녀로부터 발생하는 비용에 해당된다. 특히, 네 번째 항은 시장에 노동을 공급하는 여성이 치러야만 하는 보육비용에 해당된다. 6세 이상의 아이(ON)와 6세 미만의 아이(YN)의 양육비용이 차이가 있을 수 있도록 모형화하였다. 출산을 했을 경우, 해당시기에 고정비용(β_n)이 발생하도록 하여 금전적 및 비금전적 출산비용을 묘사하였다. 마지막 두 항은, 노동시장 참가에 따른 고정비용으로 해석할 수 있다.

소비를 결정하게 되는 소득이 어떻게 결정되는지에 대해 좀 더 살펴보자. 각 노동부문 선택에 따른 여성의 임금은 다음의 임금방정식에 따라 결정된다고 가정하자. 여성이 전일제 부문에서 노동공급을 했을 경우 아래의 임금방정식(식 5)에 따라 결정된다고 가정하자.

3) 여성이 가계의 소득을 모두 소비하면서 출산결정을 하도록 가정하고 있기 때문에 여성의 총소득에 부인과 남편의 소득을 합하여 넣었다. 가계총소득의 일부분만을 가져간다고 했을 때에도 효용함수의 선형성 때문에 계수도 같은 규모로 조정이 되기 때문에 차후의 실증분석에 영향을 미치지 않는다

$$(식 5) \quad \log y_t^{wf} = \gamma_1^f + \gamma_2^f X_t^f + \gamma_3^f (X_t^f)^2 + \gamma_4^f a_t + \gamma_5^f (a_t)^2 + \gamma_6^f S$$

즉, 전일제 부문의 임금은 여성이 해당 시점까지 전일제 부문에서 축적한 인적자본과 현재의 나이 그리고 학력에 따라 결정된다. $\gamma_2^f > 0$ 이라면, 인적자본이 축적될수록 여성의 임금(소득)이 증가하게 된다. 따라서, 노동시장참여를 통해서 인적자본을 축적하게 되면 현재 여성이 받을 수 있는 임금보다 미래에 좀 더 높은 임금을 받을 수 있게 된다.

여성이 시간제 부문에 노동공급을 했을 경우에는 여성이 전일제 부문에서 받을 수 있는 임금의 일정부분만큼 받을 수 있다고 가정하자.⁴⁾ 따라서 전일제 부문에서의 경험이 쌓일수록 시간제 부문에서의 임금도 같이 올라간다

$$(식 6) \quad y^{w,p} = k_p y^{w,f}$$

여성이 기혼인 경우 남편의 소득 역시 다음의 소득방정식에 따라 결정된다고 가정하자.

$$(식 7) \quad \log y_t^h = z_t' \gamma_h$$

여기서 z_t 는 여성의 인구·경제학적 특성이다. 위와 같이 남편의 소득방정식을 가정하는 근저에는 비슷한 특성을 가진 여성은 비슷한 소득을 가진 남성과 결혼하는 경향이 있다는 선행연구(Francesconi, 2002)를 반영한 결과이다. 즉, 선택결혼(assortative matching)을 암묵적으로 가정하고 있다.

다. 상태변수들의 진화(Law of motion)

본 모형에서 동적함의(dynamic implications)는 현 시점에서의 결정의 미래의 기대계속값(expected continuation value)에 영향을 주기 때문에 발생한다. 따라서 주어진 시점에서의 결정에 따라서 미래의 상태변수들이 어떻게 진화해 가는지 규정하는 것이 중요하다.

먼저, 노동시장에서의 인적자본(human capital)에 대해서 살펴보자. 현 모형에서 노동시장에서의 인적자본은 전일제 부문의 경험이다 이번 기에 전일제 부문에 노동공급을 했으면, 전일제 부문의 인적자본이 1단위 증가하는 것으로 가정한다. 즉, 다음과 같이

4) 시간제 부문의 경우에는 대안으로 인적자본에 관계없이 시장평균을 받는다고 할 수도 있고 시간제 부문 특정의 인적자본에 영향을 받는다고 가정할 수도 있다

전일제 부문의 인적자본은 진화한다.

$$(식 8) \quad X_{t+1}^f = X_t^f + f_t$$

인적자본은 (식 8)처럼 전일제 부문에 노동공급 여부에 따라 축적되며, (식 8)~(식 10)을 통해서 미래의 임금(소득)에 영향을 미치게 된다. 따라서, 현 시점에서 시장에 노동공급을 했는지의 여부는 미래의 임금에 동적 함의(dynamic implications)를 갖게 된다. 더군다나, 전일제 부문의 임금상승은 모형상 시간제 부문의 임금도 증가시키는 효과도 있다.

또 다른 중요한 상태변수는 자녀 수이다. 출산을 통해 축적되는 자녀 수는 출산에 따른 출산비용뿐만 아니라 이후의 가구가 부담해야 하는 자녀의 유지비용(maintenance cost)을 결정하므로 출산결정에 아주 중요한 동적 함의를 갖게 된다. 모형 내에서 자녀 수는 (식 9)에 따라 같이 축적된다.

$$(식 9) \quad N_{t+1} = N_t + n_t$$

위의 식에 따르면, 자녀 수는 축적되기만 하고 감소되지는 않는다. 즉, 자녀의 사망 등으로 인해서 자녀 수가 감소될 가능성은 고려하고 있지 않다.

라. 반복적인 표현(recursive representation)

(식 1)을 반복적인 표현을 이용하여 나타내 보면 (식 10)과 같이 써볼 수가 있다.

$$(식 10) \quad V_t(x_t, \epsilon_t) = \max_{d_t \in D(x_t)} \{u(x_t, \epsilon_t, d_t) + \beta E[V_{t+1}(x_{t+1}, \epsilon_{t+1}) | x_t, d_t]\}$$

이를 계량경제학자가 다룰 수 있는 계량경제학 모형으로 발전시키기 위해서 선택특정 가치함수(alternative specific value function)의 형태로 써보는 것이 필요하다.

$$(식 11) \quad \begin{aligned} V_t(x_t, \epsilon_t) &= \max_{d_t} \{v_t(x_t, d_t) + \epsilon_t(d_t)\} \\ v_t(x_t, d_t) &= \tilde{u}(x_t, d_t) + \beta E[\max\{v_{t+1}(x_{t+1}, d_{t+1}) + \epsilon_{t+1}(d_{t+1})\} | x_t, d_t] \end{aligned}$$

위와 같은 표현은 차후에 계량경제모형을 발전시킬 때 유용하다. 특히, 선택특정 가

치함수를 계산하고 나면 다항선택모형(multinomial choice model)의 형태이기 때문에, 나중에 우도함수(likelihood function)를 계산할 때 편리하다.

마. 여성의 최적 의사결정

가임기 여성의 선택집합에 대해 생각해보자. 가임기 여성에게는 결혼 여부, 출산 여부, 노동공급(전일제노동, 시간제노동, 가사노동)이라는 총 12개의 가능한 선택의 조합이 있다. 하지만, 앞에서 미혼 여성의 출산은 결혼을 통해서만 가능하다고 가정하였기 때문에 실질적인 가임기 여성의 선택집합은 총 9개의 조합이 된다(<표 2> 참조).

<표 2> 선택집합

결혼상태	출산	노동공급	선택번호
0: 미혼, 1: 기혼	0:비출산, 1:출산	(1:전일제, 2:시간제, 3:가사노동)	
1	0	1	1
1	0	2	2
1	0	3	3
1	1	1	4
1	1	2	5
1	1	3	6
0	0	1	7
0	0	2	8
0	0	3	9

여성의 선택집합이 상태변수에 따라 주어졌을 때, 가임기 여성은 미래의 임금 등에 미치는 영향을 고려하면서 생애주기 효용을 극대화하도록 노동공급, 출산 및 결혼의 결정을 하게 된다. 즉, 가임기 여성의 최적 결정, j^* , 는 다음과 같이 주어진다.

$$(식 12) \quad j^*(x_t, \epsilon_t) = \operatorname{argmax}_{d_t \in D(x_t)} [v(x_t, d_t) + \epsilon_t(d_t)]$$

즉, 여성의 선택특정 가치함수와 관측되지 않은 개인의 이질성을 고려해서 그 총합이 가장 큰, 생애주기 효용극대화를 할 수 있는 선택을 내리게 되는 것이다.

바. 불확실성(uncertainty)에 대한 논의

현재의 모형에서는 반영되어 있지 않지만 현실에서는 결혼 출산 그리고 노동공급과 관련된 다양한 불확실성이 존재하고 여성의 의사결정에도 중요한 영향을 미치는 것이

사실이다. 현실에 있는 불확실성을 모형에 많이 포함하게 되면 모형이 좀 더 현실에 근접하게 될 것이다. 하지만 좀 더 현실적인 모형이 치러야 하는 비용이 동시에 존재한다. 모형이 계량경제학자가 다룰 수 없을 정도로 복잡해져 물리적으로 구조 모수를 추정하기가 불가능해진다는 비용이 든다. 따라서 현재의 모형에서는 일부만 모형 안에 포함시키고 나머지는 당분간 존재하지 않는 것으로 가정해야 할 필요가 있다.

본 연구에서의 모형은 관측되지 않는 개인적 이질성만 포함하고 있기 때문에 현실적으로 의미 있는 불확실성이 거의 고려되고 있지 않은 것이 사실이다. 이 절에서는 상태변수와 관련된 어떤 불확실성들이 있는지를 논의해 봄으로써 다음 단계의 연구는 어떤 방향으로 나아가야 할 것인지에 대해 되짚어 보려고 한다.

먼저, 노동공급과 관련된 불확실성을 살펴보자. 노동공급과 관련된 문헌에서 많이 고려되는 것은 다음의 두 가지 정도의 불확실성이다. 첫째, 직업의 기회와 관련된 불확실성이 존재한다. 일을 하고 있을 때 해고(fire or lay-off)될 가능성, 실업의 상태에 있다가 직장을 갖게 될 확률(job offer probability)을 생각해 볼 수 있다. 두 번째는, 직장을 갖게 됐을 때 노동자가 받게 될 임금에 대한 불확실성이다. 이 두 가지의 불확실성 모두 노동공급 패턴을 설명하는 데 아주 중요한 요소들이나 우리가 이 논문에서 초점을 맞추고 있는 부분은 노동공급보다는 출산이기 때문에 출산 쪽을 좀 더 현실적으로 모형에 포함시키고, 다른 부분은 단순화시키는 것이 바람직하다.

결혼도 노동시장과 비슷한 노동시장의 논리를 적용해 볼 수 있다. 즉, 결혼을 형성하는 불확실성과 결혼의 파괴, 즉 이혼에 이르는 불확실성이 존재한다. 결혼 자체는 적절한 배우자를 만날 확률에 의해서 결정되고, 이혼은 결혼생활 중에 사후적으로(ex-post) 발생한 사건에 의해서 결정된다. 즉, 남편과의 사별, 남편 및 시대과의 좋지 않은 관계 등이 발생할 확률에 의해서 결정된다고 보면 된다. 현재의 모형은 결혼을 흡입상태(absorbing state)로 가정하고 있으므로, 이혼할 확률은 고려하지 않고 있다. 차후에 이를 외생적 충격(exogenous shock)으로 모형 안에 넣어야 할 필요가 있다(Ueda, 2004).

마지막으로, 출산과 관련한 불확실성에 대해 논의해 보자. 출산은 출산하려는 의도도 중요하지만, 이와 더불어 부부의 신체적 조건 및 어떤 피임기술(contraceptive technology)를 사용하는지도 중요하다. 다시 말하면, 아이를 갖고 싶어도 갖지 못하는 경우도 있고, 아이를 갖지 않으려고 했지만 순간의 충동이나 피임의 실패로 아이를 갖게 되는 경우도 있다. 일단 현재의 모형 내에서는 출산의 완전통제(perfect control over fertility decision)를 가정하고 있다. 이는 차후에 완화 가능한 가정이다. 또한 이를 완화함으로써 좀 더 나은 모형의 자료에 대한 적합성을 확보할 수도 있다.

3. 실증분석

가. 자료

구조모수추정을 위한 실증분석에는 한국노동패널(KLIPS)이 사용되었다. KLIPS는 1998년 이후로 5,000 가구의 노동시장 선택에 대한 정보를 담고 있는 패널자료이다. 본 연구는 2004년도까지의 자료를 사용하였으므로 총 7개의 웨이브를 사용하였다. 노동패널로부터 가임기 여성의 결혼, 출산, 노동공급을 패널로 관측함으로써 여성의 구조모수들이 추정 가능했다.

결혼과 노동공급은 응답자의 자기보고(self-report)에 의해서 측정되었다. 결혼은 크게 미혼과 기혼으로 나누었고, 이혼이나 사별 등은 질적으로 미혼과 크게 다르지 않고 빈도 수도 작아 미혼으로 간주하였다. 여성의 노동상태는 설문 응답자가 전일제인지 시간제인지에 대해 답한 설문을 이용하여 구성하였다. 연구에 따라 노동상태를 자기보고 대신에 노동시간을 사용하여 분류하기도 하는데, 노동패널의 노동시간 보고에 대한 응답이 좋지 않다고 판단되어서 이 연구에서는 자기보고를 사용하였다.

문제가 된 것은, 출산에 대한 변수를 구성하는 부분이었다. 노동패널에서 출산 정보는 웨이브1(1998)의 개인자료와 웨이브7(2004)의 가구자료에 잘 나와 있다. 구조모수추정에 필요한 것은 시간이 지나면서 실현되는 여성의 출산결정의 패턴이므로 웨이브1의 자료로부터의 자녀 수는 별 도움이 안 된다. 대신 웨이브7의 가구자료로부터 자녀들의 나이를 역산하는 방식으로 각 웨이브의 자녀 수와 자녀의 나이를 계산하였다. 이런 방식의 자녀 생성은 구성상 다음의 두 가지 제한점이 있으므로 결과를 해석할 때 주의해야 한다. 첫째, 가구자료의 자녀에 대한 정보는 같은 가구에 거주하는 경우에만 기록되므로, 자녀 중에 면담시 같이 거주하고 있지 않은 자녀는 기록되지 않는다. 둘째, 웨이브1에서는 있다가 도중에 사고로 사망하거나 어떤 이유에서든 웨이브7에 기록되지 않은 경우가 있을 수가 있다. 이런 경우를 고려해 볼 때, 본 연구에서 계산된 자녀 수는 실제 자녀 수보다 과소추정되었을 가능성이 있다.

본 연구에서는 웨이브1에서 웨이브7까지 빠짐 없이 조사된 여성 중에서 1998년도에 19세에서 45세까지의 가임여성만을 분석에 포함시켰다. 총 1,773명의 여성이 샘플에 남았으니, 총 12,411개(1773×7)의 관측치가 있다. 표본에 포함된 여성에 대한 묘사적 통계는 <표 3>에 제시되어 있다.

<표 3> 1998년에 대한 기술통계량

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
나이	1,773	33.421	7.269	19	45
결혼상태	1,773	1.82	0.381	1	2
전일제 노동	453	0.801	0.399	0	1
자녀 수	1,773	1.510	0.901	0	3
연간임금	451	941.561	542.689	60	3600
학력	1,773	11.824	2.769	0	23
남편의 연간임금	1,773	1128.704	1358.871	0	24000

나. 식별전략(Identification strategy)

본 연구는 2단계 식별전략을 취하고 있다. 1단계에서는 여성의 선택을 둘러싼 환경을 추정한다. 즉, 여성의 선택에 따라 받을 소득에 대해서 추정을 한다. 2단계에서는 1단계의 추정치들이 주어졌을 때, 여성의 시간에 따른 결혼, 출산, 노동공급의 선택을 살펴봄으로써 구조모수를 추정한다.

구조모수의 식별을 위해서 일부 모수에 대한 제약이 필요하다 특히나, 자녀에 대한 비용과 효용, 노동시장참여에 따른 비용과 효용에 대한 모수들은 효용함수의 선형성 때문에 동시에 식별되는 것이 불가능하다. 따라서 비용부분과 효용부분 둘 중에 하나는 정규화(normalize)하고, 나머지 추정된 모수들은 그 정규화에 상대적으로 해석되어야만 한다. 본 연구에서는 비용부분을 정규화하였다. 자녀양육 비용은 선행연구(김현숙, 2004)에서 추계된 비용을 사용하였다. 노동공급 상태에 따른 비용은 0으로 정규화하였다.

다. 계량경제학 모형

구조모형을 추정하기 위해서는 오류항에 확률분포에 대한 가정이 필요하다 관측되지 않은 개인적 이질성(unobserved individual heterogeneity)은 IID 1종 극한값 분포(type-I extreme value distribution)를 따른다고 가정하자.

(식 11)과 (식 12)를 이용하면, 가입기 여성이 관측된 상태변수를 가지고 있을 때 관측된 결혼, 출산 및 노동공급을 할 확률을 다음과 같이 계산해 볼 수 있다

$$\begin{aligned}
 \Pr(d = k|x;\theta) &= \Pr(k = \arg \max_d \{v(x, d) + \epsilon(d)\} | x; \theta) \\
 \text{(식 13)} \quad &= \frac{\exp(v(x, d = k))}{\sum_l \exp(v(x, d = l))}
 \end{aligned}$$

위에서 선택 특정 가치함수가 주어진다면 조건부 선택확률을 계산하여 다음과 같이 우도함수가 주어진다.

$$(식 14) \quad \mathcal{L}_f(\theta) = \prod_{i=1}^N \prod_{t=2}^{T_i} \Pr(d_{it} = k_{it} | x_{it}, \theta)$$

우도함수 (식 14)를 극대화시키는 최우추정방법(maximum likelihood estimation)을 이용하여 우리가 궁극적으로 관심을 가지고 있는 구조모수를 추정할 수 있다. 최우추정법에 의해 추정된 구조모수는 보통의 최우추정치들이 갖는 근사적 성질(asymptotic properties)을 갖게 된다.

라. 안쪽 루프(inner loop)와 바깥쪽 루프(outer loop)

구조모수를 추정하는 알고리즘은 보통 ‘안쪽 루프-바깥쪽 루프’의 구조로 설명된다. 바깥쪽 루프에서는 (식 14)를 극대화시키기 위한 모수를 찾기 위한 프로그램이 돈다. 즉, 최우추정법 알고리즘이 돌게 되는 것이다.

안쪽 루프에서는 바깥쪽 루프에서 주어진 모수를 이용해서 (식 13)을 이용하여 선택 특정 가치함수(alternative specific value function)를 주어진 상태변수의 실현치와 선택 집합에 포함된 모든 선택에 대해서 계산을 하게 된다. 계산하는 알고리즘은 마지막 시점부터 거꾸로 풀어오는 방식으로 후방연역법(backward induction)과 최적의 원리(principle of optimality)를 이용하여 풀게 된다.

안쪽 루프로부터 선택 특정 가치함수가 계산되면 조건부 선택확률 (식 13)을 평가할 수 있게 되고, 이것을 다시 (식 14)에 대입하여 우도함수를 평가함으로써 안쪽 루프와 바깥쪽 루프는 우도함수가 극대화할 때까지 반복된다.

마. 추정결과

식별전략에 따라서 1단계 추정 단계에서 여성과 배우자(남편)의 소득방정식을 추정하고 그 결과를 <표 4>에 정리하였다. 그리고 2단계에서는 추정된 소득방정식을 이용하여 구조모수인 효용함수의 모수들을 추정하고 그 결과를 <표 5>에 제시하였다.

<표 4> 임금방정식 추정결과

ln(wage)	(식 28)		(식 30) ①		(식 30) ②	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
인적자본	0.081***	0.0062	-	-		
인적자본제곱	-0.0053***	0.00056	-	-		
나이	0.0064	0.0089	0.197***	0.0254	0.893***	0.02603
나이제곱	0.000096	0.00012	-0.0028***	0.00033	-0.002***	0.00034
학력	0.0815***	0.00291	0.053***	0.00543	0.053***	0.00544
자녀 수					0.03548*	0.0244
상수	5.449***	0.1552	3.3156***	0.4825	3.394***	0.4855
관측치	3,545		8,242		8,242	

자료: 한국노동패널(1998~2004)

1) 임금방정식 추정결과

본 연구에서 추정되어야 할 임금방정식은 2개이다. 여성노동자가 인적자본 및 특성이 주어졌을 때, 전일제 부문에서 받을 수 있는 임금을 결정해 주는 임금방정식(식 6)이 그 하나이다. 나머지 하나는, 기혼여성의 남편의 소득을 결정해 주는 소득방정식(식 7)이다.

임금방정식 추정 결과는 <표 4>에 제시되어 있다. 먼저 여성의 임금방정식을 살펴보면, 인적자본과 학력이 높은 여성일수록 높은 임금을 받고 그 크기도 통계적으로 유의하다. 특히, 인적자본의 임금이 대한 한계공헌(marginal contribution)은 인적자본이 쌓일수록 감소함을 알 수 있다. 여성이 1년 더 전일제 부문에서 일하면, 약 8% 정도의 연간 임금이 상승함을 알 수 있다. 반면, 나이에 따른 증가분은 1% 미만으로 상대적으로 그 크기가 작다. 한 가지 흥미로운 사실은, 학력에 의한 임금의 공헌도와 경력에 의한 공헌도가 비슷하다는 점이다. 다시 말하면, 4년 전일제 부문에서 일한 고졸여성의 임금과 갓 졸업하고 전일제 부문에 직장을 가진 여성이 받는 임금은 비슷하다는 결과여서 매우 흥미롭다.

배우자의 소득방정식의 경우, 대부분의 변수들이 통계적으로 유의하게 배우자의 소득을 잘 설명해 주고 있다. 나이, 학력, 자녀 수가 많을수록 배우자의 소득이 높은 것을 확인해 볼 수 있다.

2) 구조모수의 추정결과

최우추정법을 통해 추정된 구조모수가 <표 5>에 제시되어 있다. 본 연구에서는 4가지 모형에 대해서 추정된 구조모수를 제시하고 있다. 모형(1)은 선호할인율이 0.96인 경우, 즉 여성이 충분히 미래에 대해서 고려하고 있는 경우를 고려하였다. 반면, 모형(2)는 선호할인율이 0인 경우로 미래에 대한 고려가 전혀 없는, 즉 근시안적인 경우를 고려하였다.

모든 모형에 걸쳐, 각 변수의 한계효용은 통상적으로 기대할 수 있는 부호와 크기를 가지고 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 소비와 여가는 양(+)의 부호를 갖고 동시에 통계적으로나 경제학적으로 유의미하다. 자녀 수의 경우는, 자녀 수가 증가할수록 효용은 증가하지만, 한계효용은 자녀 수에 따라 감소함을 알 수 있다. 소비에 관한 한계효용의 추정치를 이용하여, 첫 아이의 연간 화폐단위로 환산된 가치는 모형(1)의 경우 매년 약 900만원 정도의 혜택을 여성에게 주는 것으로 추정된다. 모형(2)의 경우는 근시안적인 경우로 생애에 고루 분포되어 있어야 할 혜택이 한 기에 모두 몰려 있게 되므로, 약 1억 4천만원 정도에 해당된다.

출산의 경우는 효용에 음(-)의 영향을 미치며, 출산으로 여성에게 미치는 영향을 화폐단위로 환산해 보면 모형(1)의 경우가 약 2억원, 모형(2)의 경우가 약 1억 8천만원 정도로 추정된다.

<표 5> 구조모수 추정결과

모형	전체 샘플	
	$\beta = 0.96$ (1)	$\beta = 0$ (2)
소비(1억원)	4.847*** (6.36E-02)	4.979 (0.3490975)
자녀 수	0.465*** (1.25E-02)	7.418 (37.73613)
자녀수 제곱	-2.96E-02*** (3.69E-03)	-0.528*** (4.96E-02)
시간제	-2.051 (2.88E-02)	-2.005*** (3.55E-02)
전일제	-0.946*** (1.90E-02)	-0.851*** (3.60E-02)
출산	-10.094*** (8.34E-02)	-9.136 (37.73545)
결혼	1.952*** (2.64E-02)	1.943*** (3.24E-02)
Log likelihood	-14339.89	-14326.64
No	12,411	12,411

노동공급이 효용에 미치는 영향은 전일제더미와 시간제더미 모두 효용에 음(-)의 영향을 미치고 통계적으로도 유의하다. 크기로는 시간제가 미치는 효과가 전일제에 비해서 더 큰 것으로 추정되었다. 아마도, 관측상 시간제 부문에 노동공급을 한 여성이 상대적으로 적기 때문에 이 비율을 맞추기 위해서 시간제 부문 참가에 대한 고정비용이 높게 추정되었을 것이다.

결혼은 여성의 효용에 양(+)의 영향을 미친다. 이는 샘플에 나타나 있는 높은 기혼자 비율을 반영하고 있는 것이다. 이를 화폐단위로 환산해 보면, 기혼여성으로 지내는 것이 미혼여성으로 지내는 것보다 매년 4천만원 정도의 혜택을 가져다 준다고 볼 수 있다.

4. 가족정책수단의 효과 시뮬레이션

가. 시뮬레이션의 필요성

정책의 효과를 측정하고자 할 때, 가장 이상적인 방법은 실험을 해보는 것이다. 연구대상을 임의적으로 실험군(treatment group)과 통제군(control group)으로 나눈다. 실험군에는 정책을 시행하고, 실험군에 속한 사람들과 통제군에 속한 사람들의 행동을 비교해서 그 차이를 구하고 나면, 그 차이가 정책의 순수한 효과라고 볼 수 있다. 그런 이유에서, 실험적인 상황을 구성할 수 있다면, 이분차감법(difference-in-difference estimation)이 가장 이상적인 추정방법이라고 할 수 있다. 하지만, 사회과학에서는 사람을 대상으로 하는 실험이 여러 가지 이유로 용의치 않다. 자연적인 실험환경이 가능한 경우에는 준실험적 환경(quasi-experiment setup)을 통해 정책효과를 추정해 볼 수도 있지만, 보통의 경우에는 정책의 효과를 측정할 수 있는 자료조차 없는 경우가 다반사이다. 더군다나, 미래에 시행될 정책의 효과를 예측할 필요가 있는 경우에는 더 논할 필요도 없다.

보통 정책효과를 분석할 때에는, 사용가능한 자료로부터 다른 정책과 경제주체들의 행동 간의 관계를 추정하고⁵⁾ 이를 시행하려는 정책에 적용해 봄으로써 정책의 효과를 계산하게 된다. 하지만 루카스 비판(Lucas critique)에 의하면, 한 정책하에서 성립했던 정책과 경제주체의 행동의 관계가 다른 정책하에서는 경제주체들의 합리적인 기대의 결과 안정적으로 성립되지 않는다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 본 연구에서는 탄력성을 추정하는 대신 구조모수를 추정하였다. 추정된 구조모수를 이용하여 반사실적 실험(counterfactual experiments)을 해 봄으로써, 즉 경제주체가 새로운 환경하에서 어떻게 행동을 바꾸는지를 살펴봄으로써 출산율 제고 정책의 효과를 살펴보고자 한다.

5) 보통 탄력성을 추정하게 된다.

반사실적 정책 결과를 제시하기 전에, 간략하게 반사실적 실험을 위한 모의실험(simulation) 방법에 대해 설명해 보자. 먼저, 실험하고자 하는 대상을 가정한다. 예를 들면, 25세 대학을 갓 졸업한 여성을 상정한다. 이 여성이 45세까지 가입기간이라고 가정하고, 45세까지의 관측되지 않는 개인의 이질성을 1종 극한값 분포(type-I extreme value distribution)에서 임의 추출한다. 그 다음 추정된 구조모수를 이용해서 각 선택에 대한 간접효용함수를 계산하고 이를 관측되지 않는 개인의 이질성과 고려하면, 주어진 정책하에서 개별 여성이 어떤 선택을 할 것인지를 알 수 있다. 이러한 시뮬레이션을 1만번 실시한 후, 각 개인 여성의 선택을 선택별, 연도별로 집계(aggregation)하여 기존의 정책하에서의 선택과 비교를 함으로써 정책의 평균적인 효과를 계산하였다

나. 국가별 가족정책의 효과에 대한 시뮬레이션

모형의 성질을 파악하기 위한 파라미터의 변화에 따른 경제주체의 의사결정 변화에 대해서는 민희철·우석진(2007)에 제시되어 있다.⁶⁾ 본 섹션에서는 본문에서 분석했던 선진 주요국의 가족정책을 중심으로, 해당국의 가족정책을 한국에 적용하였을 때 한국 여성들의 주요한 의사결정이 어떻게 변하는지를 모의실험하였다. 좀 더 구체적으로는, 스웨덴, 호주, 영국, 캐나다의 대표적인 가족정책에 대한 시뮬레이션을 진행하였다.

<표 6> 가족정책 시뮬레이션 내용

국가	시뮬레이션 정책	정책 내용
스웨덴	1. 보육비용 지원 (I) 2. 보육비용 지원 (II) 3. 육아휴직	• 보육비를 소득 대비 4%선에서 유지 • 이전지출의 형태로 아이당 월 950Kr 지급 • 임금의 80%를 390일 동안 지급
호 주	1. 육아휴직 2. 소득에 따른 차등보육지원	• 52주, 무급 • 소득에 따른 차등보육지원
영 국	1. 아동세액공제 (Child Tax Credit) 2. 근로세액공제 (Work Tax Credit)	• 출생시 545파운드 공제 • 아동당 1,845파운드 공제 • 보육비용의 80%를 공제
캐나다	1. 보육비 지원	• 18세 이하 자녀에 대한 부양자에게 자년 당 매월 약 \$106(캐나다 달러)지원

6) 시간선호할인율(time preference discount rate)의 변화, 이전지출의 변화에 따른 변화, 결혼연령에 따른 변화, 보육비용의 차이에 따른 변화 등, 다양한 실험은 위의 문헌에 분석되어 있다.

시뮬레이션에 사용할 주요 선진국의 가족정책은 <표 6>에 제시되어 있다. 첫 번째 분석 대상인 스웨덴은 가족정책이 활발하게 진행되고 있는 대표적인 국가이다. 스웨덴의 대표적인 가족정책으로는 보육비용지원과 육아를 도와주기 위한 목적인 육아휴직제도를 들 수 있다. 호주의 경우는 스웨덴과 비슷하게 육아휴직을 제공하고 있으나 무급이라는 점에서 스웨덴과 크게 다르다. 보육비에 대해서는 소득에 따라 차등지급하고 있다.

영국의 경우는 적극적으로 세제를 통한 지원을 하고 있는 것이 특징적이다. 자녀세액공제(Child Tax Credit)와 근로세액공제(Work Tax Credit)의 형태로 조세정책을 이용하여 가족정책을 펴고 있다. 자녀가 있거나 노동을 공급하는 경우에 세액공제를 통해 실질적인 현금보조의 효과를 내거나 보육비용의 일정부분을 보조해 주는 효과를 거두고 있다. 캐나다의 경우는 다른 국가들과 같이 적극적인 가족정책을 펼치고 있지는 않다. 좀 더 구체적으로는 18세 이하 자녀에 대한 부양자에게 자녀 1명당 매월 약 \$106(캐나다달러)씩 지원을 하고 있다.

가족정책은 한 가지 정책을 통해서 정책적 목표를 달성하기보다는 여러 가지 정책을 복합적으로 사용함으로써 서로의 정책단점을 보완하면서 가족정책의 정책목표를 달성하려고 한다. 그러므로 가족정책의 정책적 효과는 개별정책의 정책효과를 분석하는 것도 중요하지만, 개별정책이 동시에 시행되었을 경우에 얻을 수 있는 효과, 즉 복합정책(a combination of policies)의 효과를 분석하는 것이 중요하다. 여기서는 개별정책의 효과를 먼저 살펴본 후, 이들을 복합적으로 사용하였을 때의 효과와 비교하여 복합정책의 효과를 살펴보고자 한다. 더 나아가서, 국가별 정책을 비교하여 어느 국가의 정책이 여성의 출산과 노동공급에 좀 더 효과적인 영향을 미치는지에 대해서 살펴보고자 한다

시뮬레이션을 위해서는 여성의 특징을 정해야 한다. 보통 표본인(in-sample)에서의 예측을 이용하기도 하지만, 현재의 반사실적 실험에서는 대표적인 여성을 선택하여 여러 가지 정책에 노출을 시키고 해당 여성이 어떻게 반응하는지를 살펴보았다. 좀 더 구체적으로는, 고졸이고 기혼인 28세의 여성이 여러 가지 가족정책에 대해 어떻게 의 사결정을 바꾸는지를 비교분석함으로써 가족정책의 효과를 살펴보았다

1) 스웨덴의 가족정책 효과

본문에서 분석한 국가들 중에서 스웨덴은 가족정책이 활발하게 진행되고 있는 대표적인 국가이다. 스웨덴의 대표적인 가족정책으로 출산가정에 지원되는 보육비 지원정책과 육아를 도와주기 위한 목적인 출산모에 대한 육아휴직제도를 들 수 있다 좀 더

구체적으로는, 보육비 지원정책은 보육비용이 소득 대비 4%선에서 유지되도록 하는 정책이 그 하나이다. 또 하나의 보육비 지원정책은 이전지출의 형태로 자녀당 매월 950Kr(약 13만원 정도에 해당)를 지원하는 정책을 들 수 있다.

또한 출산모가 육아에 전념할 수 있도록 가족정책의 하나로 유급 육아휴직을 쓸 수 있도록 하고 있다. 육아휴직은 390일 동안 사용할 수 있고, 휴직기간 동안 기존 임금의 80%를 받을 수 있다. 따라서 최소 1년 동안은 임금의 손실 없이 육아에 전념할 수 있는 친가족적인 정책을 펴고 있다.

본 섹션은 위와 같은 스웨덴의 가족정책을 한국에 적용했을 때 여성의 출산과 노동공급에 관한 의사결정, 더 나아가서 장기적 인적자본 축적에 미치는 효과를 살펴보았다. 가족정책 시뮬레이션의 효과를 보기 위해서 해당 정책이 모형 내에서 작동할 수 있도록 근사하는 것이 중요하다. 모형이 현실에 대한 제한된 묘사이기 때문에 현실의 정책도 제한적으로 묘사할 수밖에 없다는 한계점이 있다.

시뮬레이션을 위해 스웨덴의 가족정책을 다음과 같이 근사하였다. 먼저, 보육비용 지원(1)의 경우는 소득 대비 보육비를 4% 선에서 유지할 수 있도록 정부가 그 차액을 지급해 주는 것으로 하였다. 보육비용 지원(2)의 경우는 매월 정부가 월 13만원을 보육비 지원 명목으로 이전지출해 주는 것으로 하였다. 마지막으로 육아휴직의 경우는 조금 더 복잡하다. 추정된 모형이 식별의 목적으로 효용함수의 여가가 정규화되어 있기 때문에 육아휴직의 경우를 모형에서 처리하는 것이 어려움이 있는 것이 사실이다. 하지만, 정규화한 결과 여가 조정에 따른 효과가 노동공급에 따른 고정비용에 대체로 잡혀 있다는 점에 착안하여, 노동공급에 따른 고정비용을 조정함으로써 여가를 조정하는 효과를 얻을 수 있다. 따라서 노동공급에 따른 고정비용을 조정하면 여가의 가치를 상대적으로 조정할 수 있게 되고, 그 결과 노동공급에 따른 여가의 값들을 조정할 수 있다.

먼저 스웨덴의 가족정책이 출산에 미치는 효과를 살펴보자. 우리나라의 기존정책 하에서 모형이 예측하는 자녀 수는 2.41명이다. 따라서, 이를 기준으로 각 정책의 효과를 살펴보는 것이 필요하다.

보육비용을 4%로 한정되도록 정부가 보육비용에 대한 지원을 했을 경우, 36세까지의 출산자녀 수는 약 2.45명으로서, 0.037명 증가하는 효과가 있고, 이는 기존정책 대비 약 1.5%의 출산자녀 수를 증가시키는 효과를 가지고 있다. 또 하나의 보육비 지원정책으로 월 13만원을 자녀가 있는 모든 가구에 지원하였을 경우, 2.42명이 증가하여 기존정책 대비 약 6.2% 증가하는 효과가 있다. 이는 보육비용 4%에 넘지 않도록 지원하는 정책에 비해 좀 더 큰 효과를 가져옴을 알 수 있다.

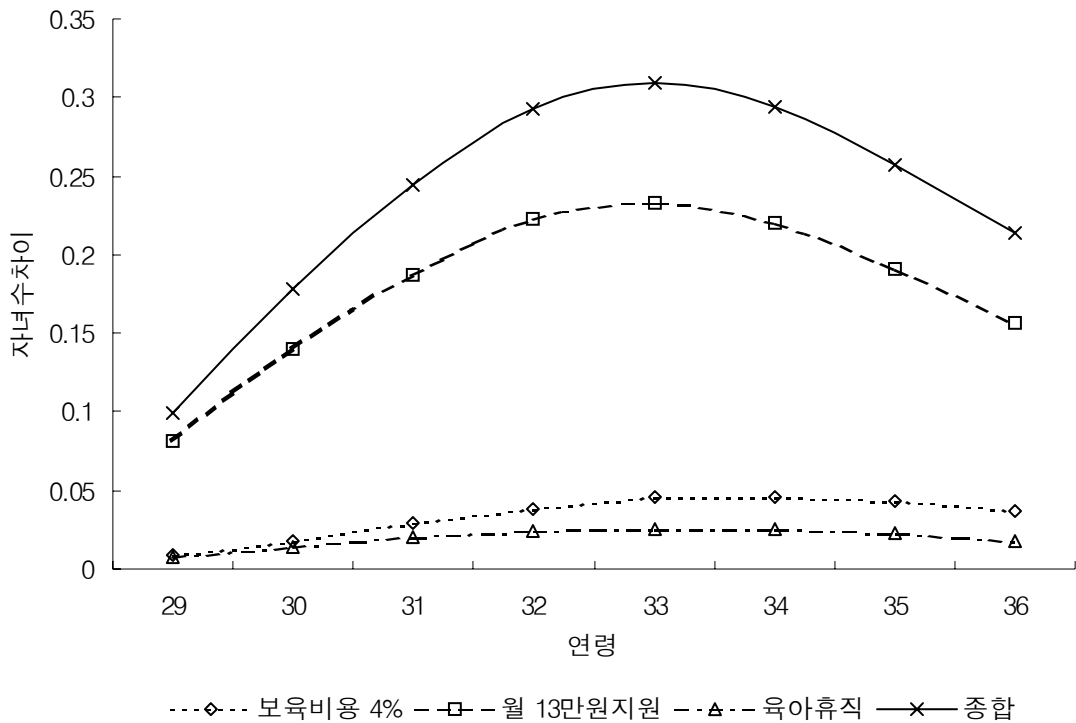
이러한 현금 혹은 현물을 통한 보육비 지원정책에 비해, 육아휴직은 2.43명으로 증가하여 약 0.018명(0.7%) 증가하는 효과가 있지만, 그 크기는 매우 작다. 가족정책의 틀

안에서 위의 3가지 정책을 동시에 실시하였을 경우 약 2.5명으로서 8.8%가 증가하여 기대와 마찬가지로 출산에 미치는 효과가 유의미함을 확인할 수 있다

<표 7> 스웨덴의 가족정책이 출산에 미치는 효과

연령	기존								
		보육비용 4%	월13만원 지원	육아휴직	종합	보육비용 4%	월13만원 지원	육아휴직	종합
29	0.3974	0.4062	0.4784	0.4052	0.4964	0.0088	0.081	0.0078	0.099
30	0.7775	0.7957	0.918	0.7919	0.9563	0.0182	0.1405	0.0144	0.1788
31	1.1345	1.1643	1.3222	1.155	1.3787	0.0298	0.1877	0.0205	0.2442
32	1.465	1.5032	1.688	1.4897	1.7575	0.0382	0.223	0.0247	0.2925
33	1.7591	1.8048	1.9924	1.7846	2.068	0.0457	0.2333	0.0255	0.3089
34	2.0161	2.0623	2.2357	2.0411	2.3101	0.0462	0.2196	0.025	0.294
35	2.2351	2.2788	2.4266	2.258	2.4928	0.0437	0.1915	0.0229	0.2577
36	2.4164	2.4534	2.5729	2.4344	2.6304	0.037	0.1565	0.018	0.214

[그림 1] 스웨덴 개별정책이 출산에 미치는 효과 차이



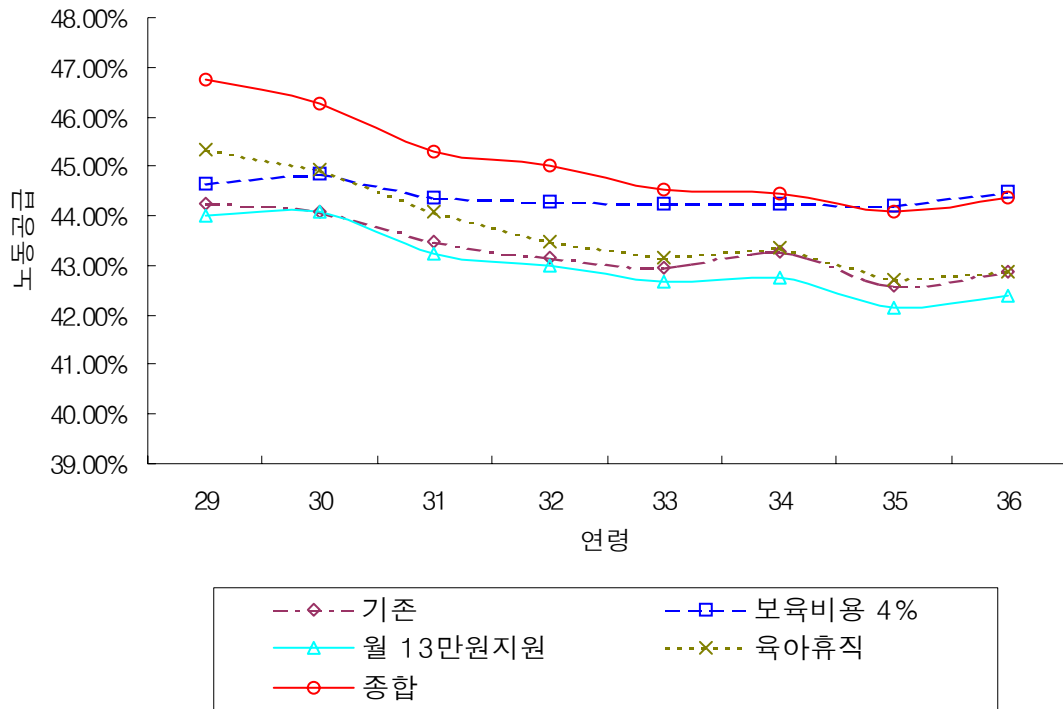
<표 8> 스웨덴 개별정책이 노동공급에 미치는 효과

연령	기존	(%)							
		보육비용 4%	월13만원 지원	육아휴직	종합	보육비용 4%	월13만원 지원	육아휴직	종합
29	44.24	44.66	44.00	45.35	46.74	0.0042	-0.0024	0.0111	0.025
30	44.10	44.85	44.08	44.95	46.28	0.0075	-0.0002	0.0085	0.0218
31	43.49	44.36	43.22	44.09	45.29	0.0087	-0.0027	0.006	0.018
32	43.16	44.28	43.01	43.46	45.02	0.0112	-0.0015	0.003	0.0186
33	42.97	44.23	42.68	43.17	44.54	0.0126	-0.0029	0.002	0.0157
34	43.26	44.24	42.77	43.35	44.44	0.0098	-0.0049	0.0009	0.0118
35	42.61	44.19	42.13	42.72	44.09	0.0158	-0.0048	0.0011	0.0148
36	42.88	44.48	42.40	42.87	44.35	0.016	-0.0048	-1E-04	0.0147
						3.73	-1.12	-0.02	3.43

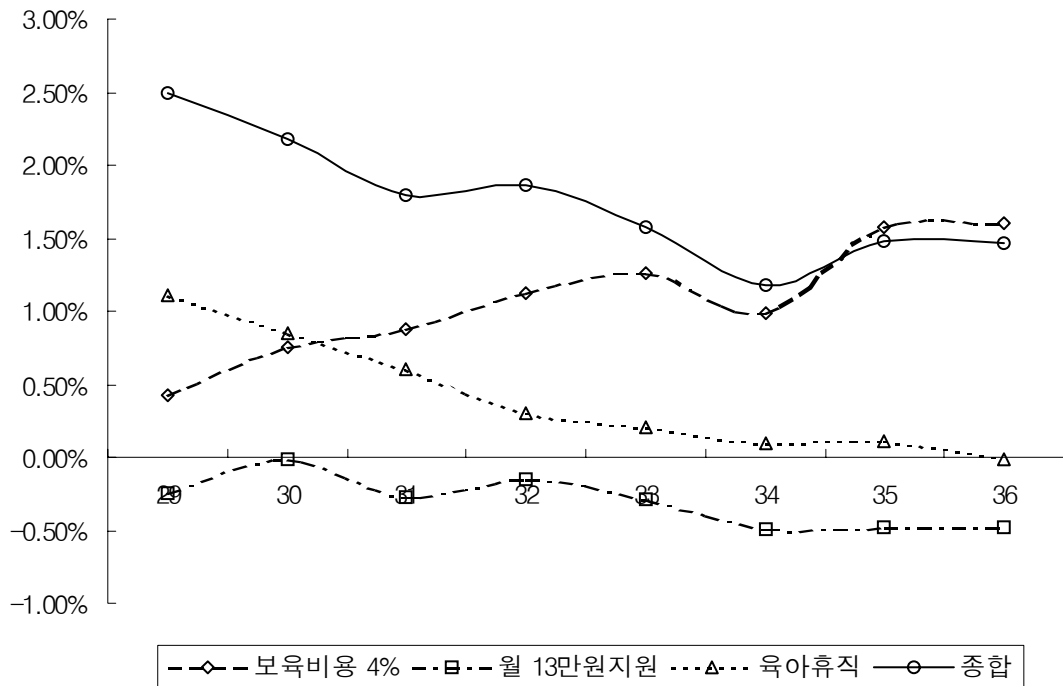
다음으로는 스웨덴의 가족정책이 한국여성의 노동공급에 미칠 영향을 살펴보자 개별 정책으로 봤을 때에는, 매월 13만원씩 지원하는 보육·육아비 현금지원 정책은 노동공급을 저해하고 있는 것으로 나왔다. 기존정책을 베이스로 했을 때 장기적으로 약 1.12% 노동공급을 감소시키는 효과가 있다. 육아휴직의 경우는 실업에 대한 위험 없이 육아에만 전념할 수 있는 기회를 주고 있기 때문에 단기적으로는 노동공급을 증가시키는 효과가 있다. 하지만, 결국 출산이 끝난 후에는 그 효과가 없어져 기존정책과 비슷한 정도로 수렴하게 되어 장기적 효과는 적거나 오히려 인적자본 축적을 저해해 장기적으로는 노동공급을 감소시키는 것으로 보인다.

스웨덴의 가족정책 중 여성의 노동공급을 촉진하고 있는 정책은 보육비용에 대한 지원정책이다. 이 정책의 경우는 단기적인 효과뿐만 아니라 인적자본 축적을 통한 장기적인 효과가 매우 커 보인다. 단기적으로는 0.0042% 정도 증가하지만, 장기적으로는 0.016%만큼 증가하여 기존정책과 비교했을 때 3.73% 증가하는 효과가 있다. 이는 결혼 초기에 출산을 했음에도 불구하고 자녀의 유지비용을 정부가 도와줌으로써 전일제 부문에 노동공급을 할 수 있는 환경을 만들어 주기 때문이다. 여성이 인생 여명의 후반으로 감에도 초기에 축적한 인적자본을 바탕으로 하여 전일제 부문에 노동공급을 계속적으로 할 수 있도록 영향을 미치고 있다. 모든 정책을 동시에 시행할 경우에는 노동공급에 단기적으로 미치는 효과는 가장 크지만 장기적으로는 가장 큰 것이 아님을 알 수 있다.

[그림 2] 스웨덴 개별정책이 노동공급에 미치는 효과

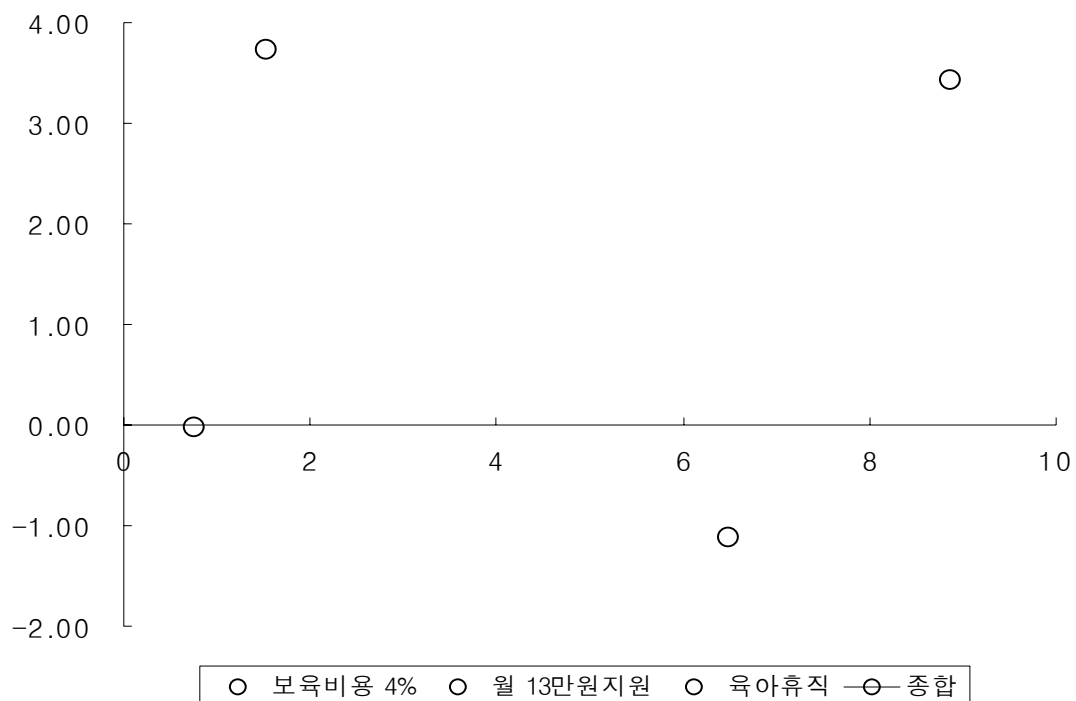


[그림 3] 스웨덴 개별정책이 노동공급에 미치는 효과



스웨덴의 가족정책이 출산과 노동공급에 미치는 효과를 종합적으로 판단해 봤을 때 모든 정책을 동시에 사용하고 있는 종합정책이 기존정책과 대비하여 출산율은 8.8%, 노동공급은 3.4% 증가하는 효과가 있다. 보육비용만 지원했을 경우에는 노동공급에 미치는 효과는 3.7% 증가로 종합적인 정책에 비해서 더 있지만, 출산에 미치는 효과가 적다. 현금지원을 하는 경우에는 기존정책과 비교하여 출산율 6.4% 증가시키기는 하지만 소득효과에 의해서 여성의 노동공급을 심각하게 저해한다는 단점이 있다.

[그림 4] 스웨덴 가족정책의 장기적 효과



2) 호주의 가족정책 효과

호주의 경우는 육아휴직을 제공하고 있으나 무급이라는 점에서 스웨덴과 차별이 된다. 보육비에 대해서는 소득에 대해 차등지급하고 있다. 본 섹션에서는 개별 가족정책에 대한 효과와 이 두 정책을 동시에 적용했을 때 출산과 노동공급에 미치는 효과에 대해서 살펴보았다.

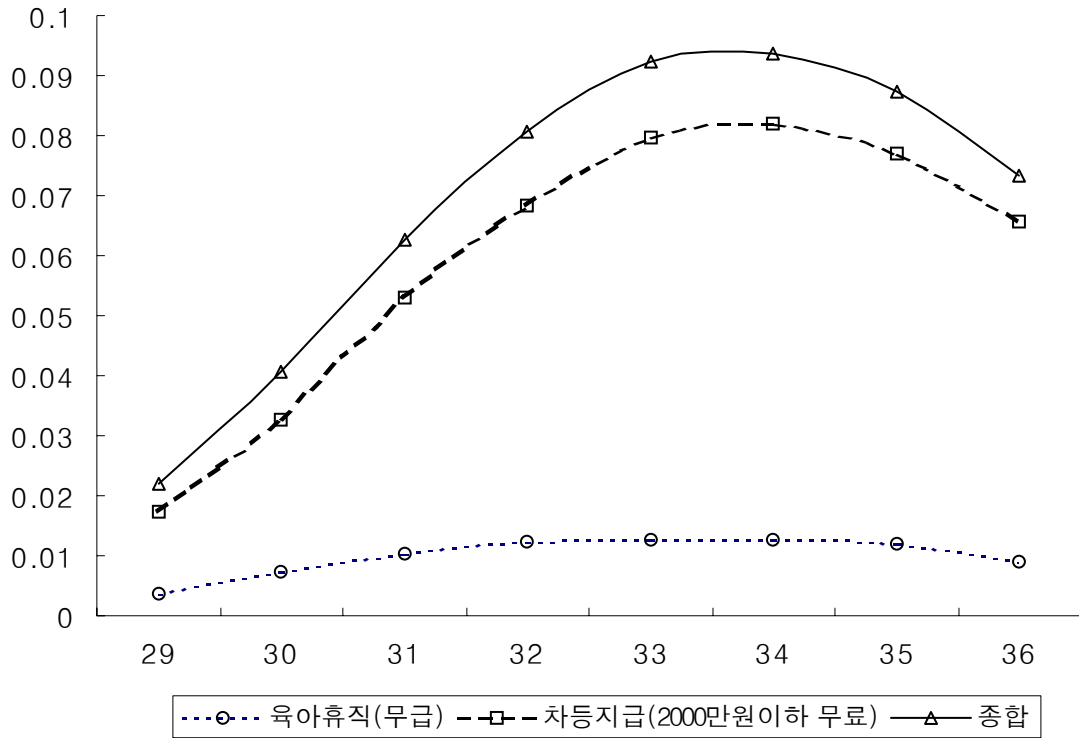
호주의 무급 육아휴직을 근사하기 위해서 노동공급에 따른 고정비용을 스웨덴의 육아휴직의 경우와 유사하게 조정하고 출산한 해에 임금은 0으로 조정하였다. 보육비를 소득에 따라 차등지급하는 정책은 소득이 일정 수준 이하이면 보육비를 면제해 주는 방식으로 근사하였다(가구소득 2,000만원 이하).

<표 9> 호주의 가족정책이 출산에 미치는 효과

연령	기존정책						
		육아휴직 (무급)	차등지급 (2,000만원 이하 무료)	종합	육아휴직 (무급)	차등지급 (2,000만원 이하 무료)	종합
29	0.3974	0.4011	0.4148	0.4194	0.0037	0.0174	0.022
30	0.7775	0.7847	0.8102	0.8182	0.0072	0.0327	0.0407
31	1.1345	1.1447	1.1875	1.1973	0.0102	0.053	0.0628
32	1.465	1.4772	1.5332	1.5456	0.0122	0.0682	0.0806
33	1.7591	1.7719	1.8389	1.8514	0.0128	0.0798	0.0923
34	2.0161	2.0287	2.0982	2.1099	0.0126	0.0821	0.0938
35	2.2351	2.2472	2.312	2.3226	0.0121	0.0769	0.0875
36	2.4164	2.4255	2.4819	2.4898	0.0091	0.0655	0.0734
장기적 효과					0.377%	2.711%	3.038%

먼저 호주의 대표적인 가족정책들의 개별적인 효과를 살펴보자. 무급 육아휴직은 기존정책에 비해 36세의 자녀 수가 2.42명으로 0.009명(0.37%) 증가시키는 효과가 있다. 즉 무급 육아휴직이 출산에 미치는 효과는 아주 작다. 보육료 차등지급에 미치는 효과는 36세의 출산자녀 수가 2.48명으로 0.065명 증가(2.7%)시키는 효과가 있다. 이 두 정책을 종합적으로 시행하였을 경우에는, 자녀 수가 0.07명 증가하여 약 3% 자녀 수를 증가시키는 효과가 있다.

[그림 5] 호주의 가족정책이 출산에 미치는 효과



<표 10> 호주의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과

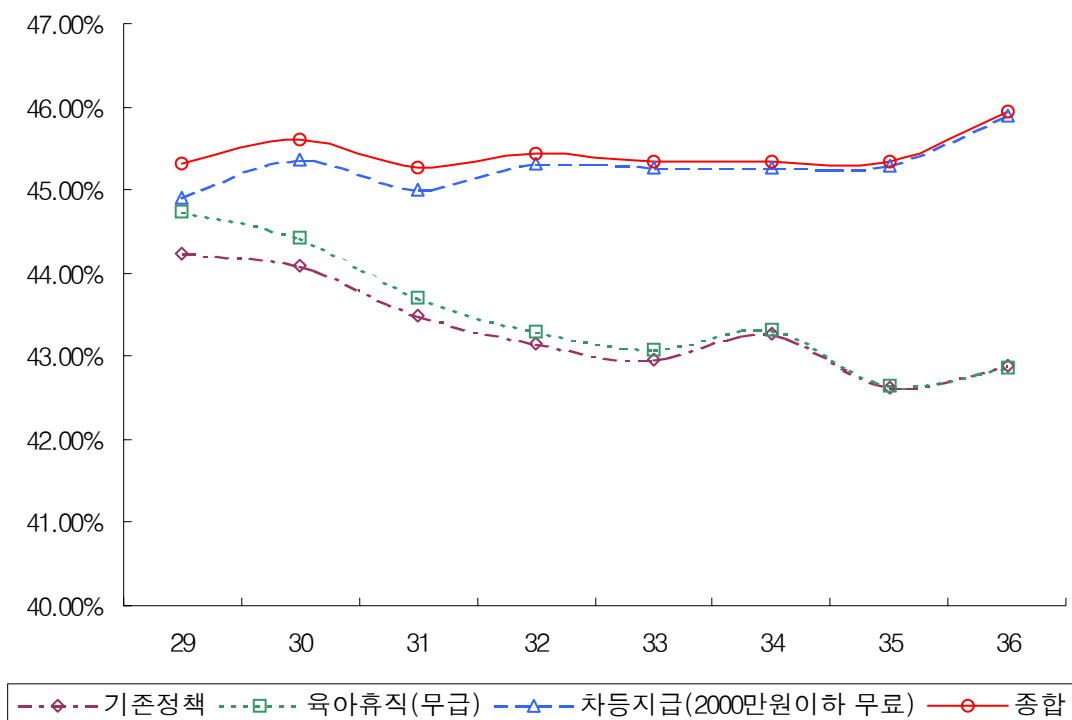
연령	기존정책	호주 정책 적용 시			호주 정책 적용 전		
		육아휴직 (무급)	차등지급 (2,000만원 이하 무료)	종합	육아휴직 (무급)	차등지급 (2,000만원 이하 무료)	종합
29	44.24%	44.73%	44.91%	45.31%	0.49%	0.67%	1.07%
30	44.10%	44.42%	45.37%	45.60%	0.32%	1.27%	1.50%
31	43.49%	43.71%	45.00%	45.27%	0.22%	1.51%	1.78%
32	43.16%	43.29%	45.31%	45.44%	0.13%	2.15%	2.28%
33	42.97%	43.08%	45.27%	45.35%	0.11%	2.30%	2.38%
34	43.26%	43.33%	45.26%	45.35%	0.07%	2.00%	2.09%
35	42.61%	42.64%	45.30%	45.33%	0.03%	2.69%	2.72%
36	42.88%	42.87%	45.90%	45.93%	-0.01%	3.02%	3.05%
장기적 효과					-0.023	7.043	7.113

다음으로는 호주의 가족정책이 한국에 적용되었을 경우 한국 여성의 노동공급에 미치는 효과를 살펴보자. 무급 육아휴직이 여성의 노동공급에 미치는 효과는 단기적으로

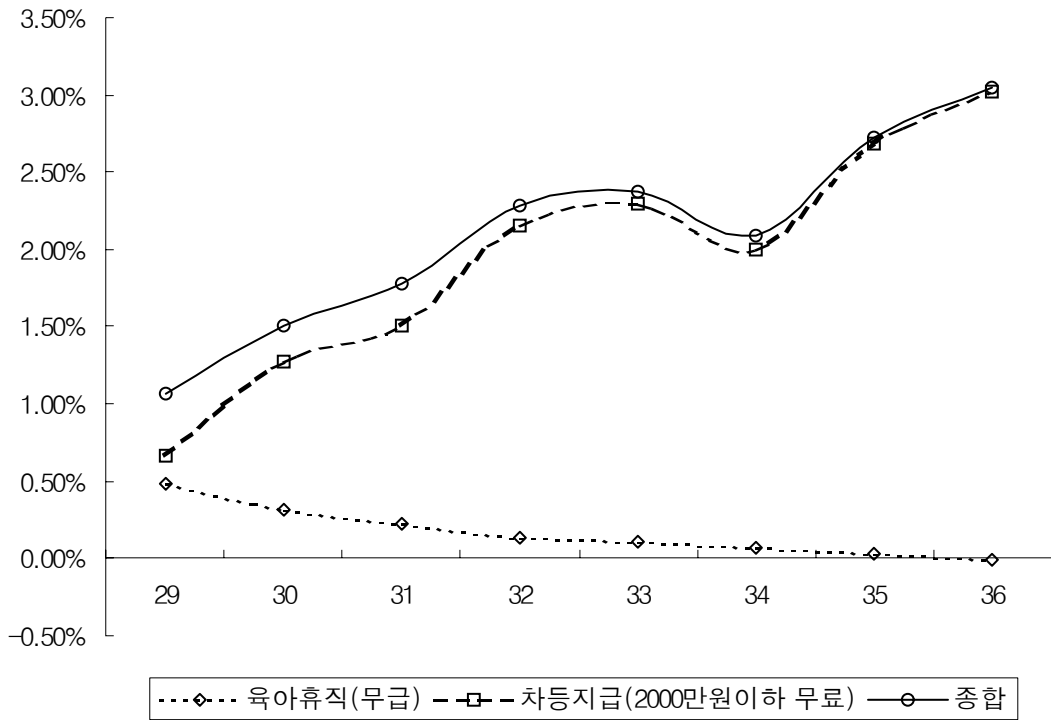
보나 장기적으로 보나 매우 작다. 초기에는 44.73%로 기존정책에 비해 0.004% 증가하나 그 효과는 점점 줄어들어 36세에는 기존정책에 비해 노동공급이 오히려 줄어든다. 직관적인 설명은 다음과 같다. 무급휴직의 효과는 1년 쉬는 것인데 출산연령이 대충 지나고 나면 그 효과는 없어지는 것이 당연하다. 하지만, 출산을 통해 휴직을 사용하게 되면, 인적자본 축적을 못하게 되고 장기적으로는 노동시장참가 결정에 안 좋은 영향을 미칠 가능성이 있다.

반면, 호주의 보육비 차등지급이 노동시장참가에 미치는 영향은 노동시장참가율을 45.9%까지 끌어올려, 기존정책과 비교하여 약 7% 증가하는 효과가 있다. 더군다나, 노동공급에 미치는 장기적 효과는 점점 확대되는 경향이 있다. 초기에 0.67% 정도 높던 것이 여성이 나이를 먹어감에 따라 약 3%까지 확대되고 점점 더 커지는 추세에 있다.

[그림 6] 호주의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과



[그림 7] 호주의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과

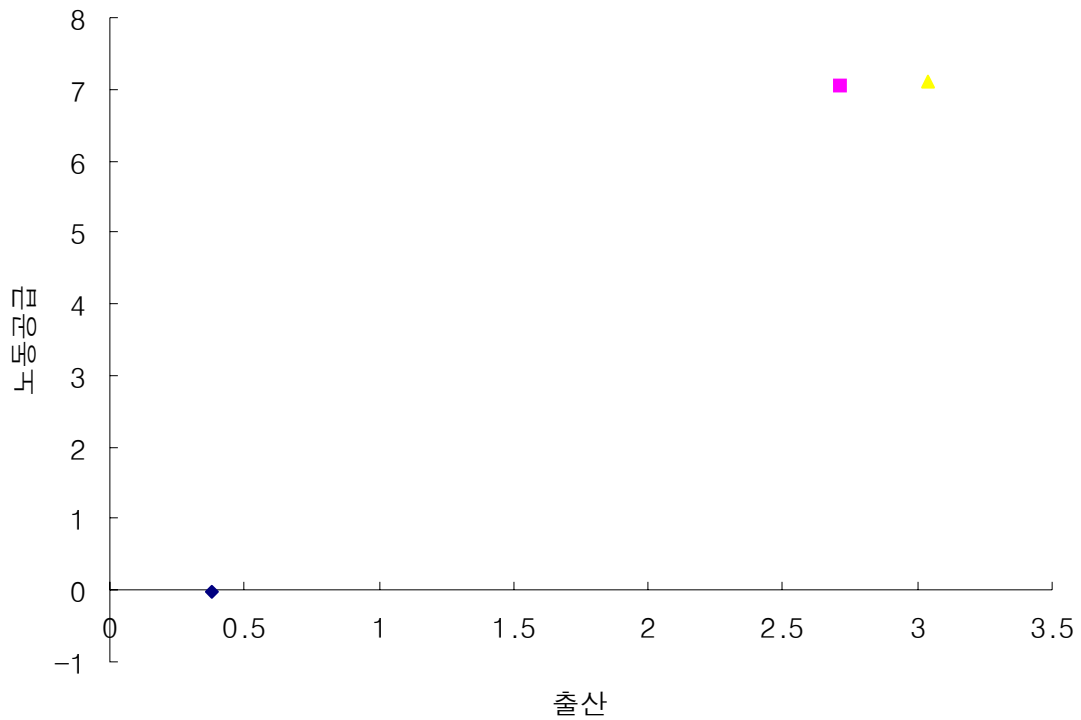


호주의 가족정책을 한국에 적용하였을 때 여성의 출산과 노동공급에 미치는 장기적 효과를 정리하면 <표 11>과 같다. 먼저 무급 육아휴직의 효과는 출산의 면에서는 매우 작을 뿐만 아니라 노동공급의 측면에서는 단기적으로는 노동공급을 늘려주지만 장기적으로는 인적자본의 축적을 저해하여 노동공급을 줄이는 효과를 갖게 된다. 보육비 가구소득 2,000만원 이하의 가구의 보육비를 전액 지원하는 정책은 기존정책에 비해서 출산은 2.7%, 노동공급은 7% 증가시키는 효과가 있다. 모든 정책을 동시에 실시하는 가족정책은 차등지급 정책과 비교하면 출산정책면에서 약간 더 효과가 있지만 노동공급면에서는 큰 차이는 없다.

<표 11> 호주의 가족정책의 장기적 효과

	출 산	노동공급
육아휴직(무급)	0.376593	-0.02332
차등지급(2,000만원 이하 무료)	2.710644	7.04291
종합	3.037577	7.112873

[그림 8] 호주의 가족정책의 장기적 효과



3) 영국의 가족정책 효과

영국의 가족정책은 다른 국가의 경우와는 다르게 적극적으로 세제를 통한 지원을 하고 있는 것이 특징적이다. 좀 더 구체적으로 자녀세액공제(Child Tax Credit)와 근로세액공제(Work Tax Credit)의 형태로 가족정책을 펴고 있다. 자녀가 있거나 노동을 공급하는 경우에 아동수당을 지급하거나 보육비용의 일정부분을 세액 공제해주고 있다

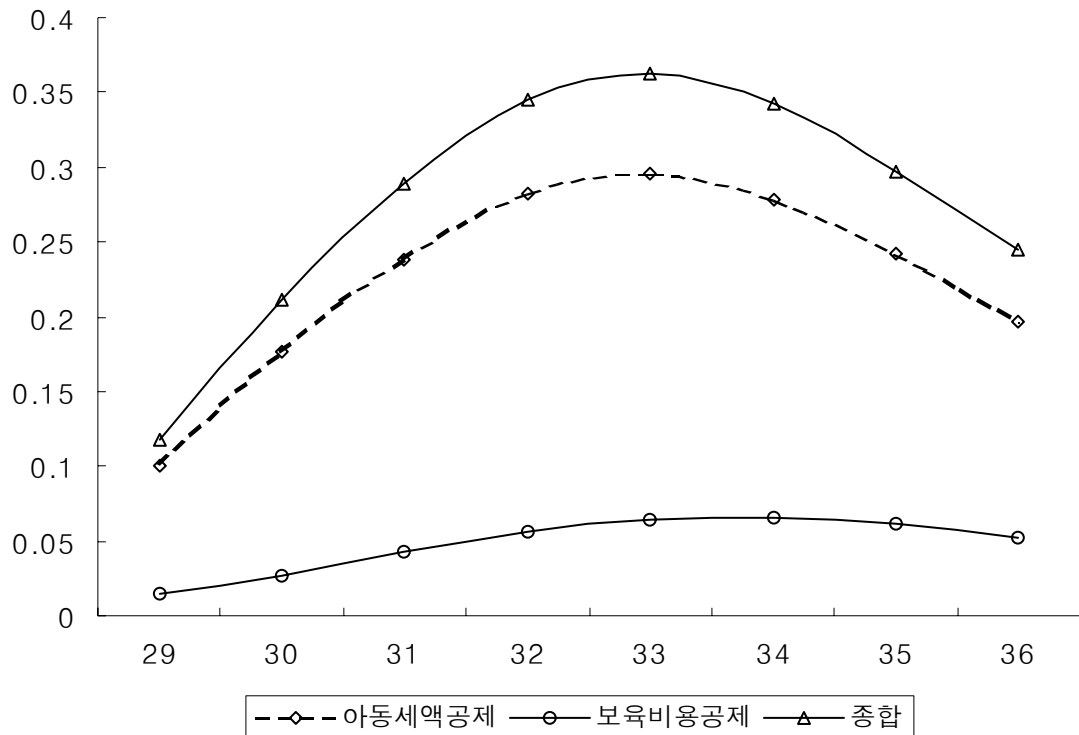
이러한 정책들을 모형 내에서 구현하기 위해서, 자녀세액공제의 경우 출산하는 경우에 일정부분 lump-sum으로 정부가 지원을 하고, 자녀가 있는 경우 자녀당 월 16만원 (연간 200만원 정도)을 정부가 가구로 이전지출을 해주는 형태로 하였다. 근로세액공제의 경우 부모가 노동공급을 하는 경우에 일정부분 보육비용을 정부가 제공하는 것으로 근사하였다(보육비용의 80%를 세액공제).

<표 12> 영국의 가족정책이 출산에 미치는 효과

연령	기존						
		CTC	WTC	종합	CTC	WTC	종합
29	0.3974	0.4971	0.4117	0.5154	0.0997	0.0143	0.118
30	0.7775	0.9547	0.804	0.9888	0.1772	0.0265	0.2113
31	1.1345	1.372	1.1772	1.4233	0.2375	0.0427	0.2888
32	1.465	1.7475	1.5206	1.8096	0.2825	0.0556	0.3446
33	1.7591	2.0543	1.8234	2.1214	0.2952	0.0643	0.3623
34	2.0161	2.2948	2.0813	2.3584	0.2787	0.0652	0.3423
35	2.2351	2.477	2.2961	2.5323	0.2419	0.061	0.2972
36	2.4164	2.6131	2.4682	2.6611	0.1967	0.0518	0.2447
					8.14	2.14	10.13

아동세액공제의 경우, 기존정책의 비해 0.19명을 더 출산하게 해주기 때문에 8.14%의 출산증대 효과가 있다. 출산비용의 일부분을 lump-sum으로 보조해 주고, 거기에 자녀당 현금지원을 일정 부분 해주기 때문에 출산에 미치는 효과가 다른 정책들에 비해 상대적으로 크다. 반면 근로세액공제를 통해 보육비 지원의 효과는 절대적인 크기에서 작다고 할 수는 없지만 상대적으로 CTC에 비해서는 작은 편이다. WTC하에서는 2.46명으로 0.05명이 증가하여 약 2.14%를 증가시키는 효과가 있다. 위의 두 가지 가족정책을 동시에 시행했을 경우, 약 10.1%가 증가하여 2.66명을 출산을 늘리게 된다.

[그림 9] 영국의 가족정책이 출산에 미치는 효과

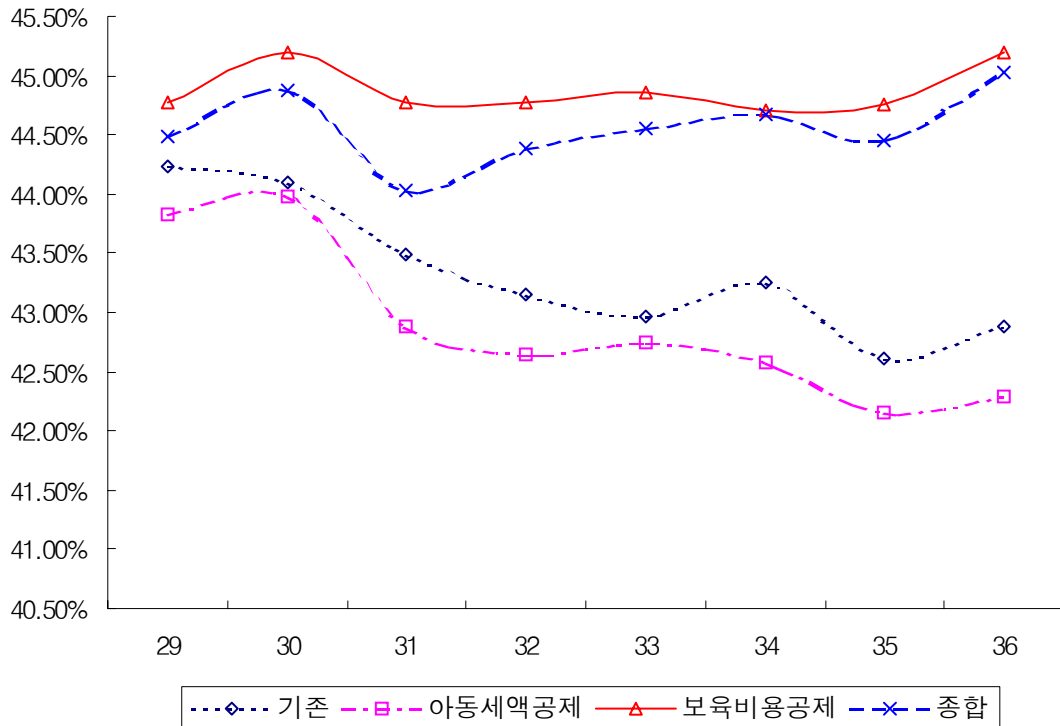


앞 섹션에서 검토한 두 정책 모두 출산을 제고하는 방향으로 작용했지만 노동공급에 대해서는 서로 다른 결과를 보여준다는 점에서 흥미롭다. 노동공급을 고려하지 않고 모든 자녀가 있는 가구에 지원하는 CTC의 경우, 노동공급을 기존정책에 비해 단기적으로는 0.41, 장기적으로는 약 0.6 감소시킨다(1.38% 장기적 감소). 반면, 노동공급을 하는 경우에 보육비의 80%를 지원하는 방식의 지원은 오히려 기존정책에 비해 5.41%를 증가시켜 45.2%의 여성이 노동을 시장에 공급하게 된다. 결과적으로 WTC가 CTC에 비해서 노동공급 측면에서는 여성의 노동공급을 촉진하는 정책임을 알 수 있다

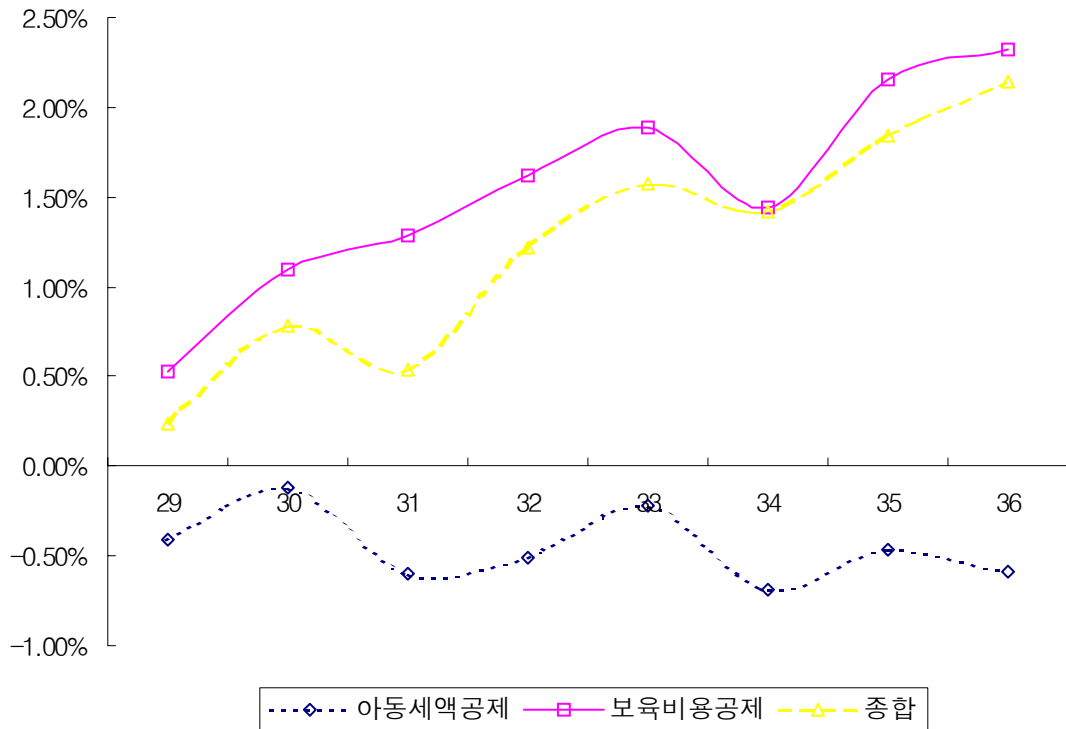
<표 13> 영국의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과

연령	기준						
		CTC	WTC	종합	CTC	WTC	종합
29	44.24%	43.83%	44.77%	44.48%	-0.41%	0.53%	0.24%
30	44.10%	43.98%	45.19%	44.88%	-0.12%	1.09%	0.78%
31	43.49%	42.89%	44.77%	44.03%	-0.60%	1.28%	0.54%
32	43.16%	42.65%	44.78%	44.38%	-0.51%	1.62%	1.22%
33	42.97%	42.75%	44.86%	44.55%	-0.22%	1.89%	1.58%
34	43.26%	42.57%	44.70%	44.68%	-0.69%	1.44%	1.42%
35	42.61%	42.15%	44.76%	44.45%	-0.46%	2.15%	1.84%
36	42.88%	42.29%	45.20%	45.02%	-0.59%	2.32%	2.14%
					-1.38	5.41	4.99

[그림 10] 영국의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과



[그림 11] 영국의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과

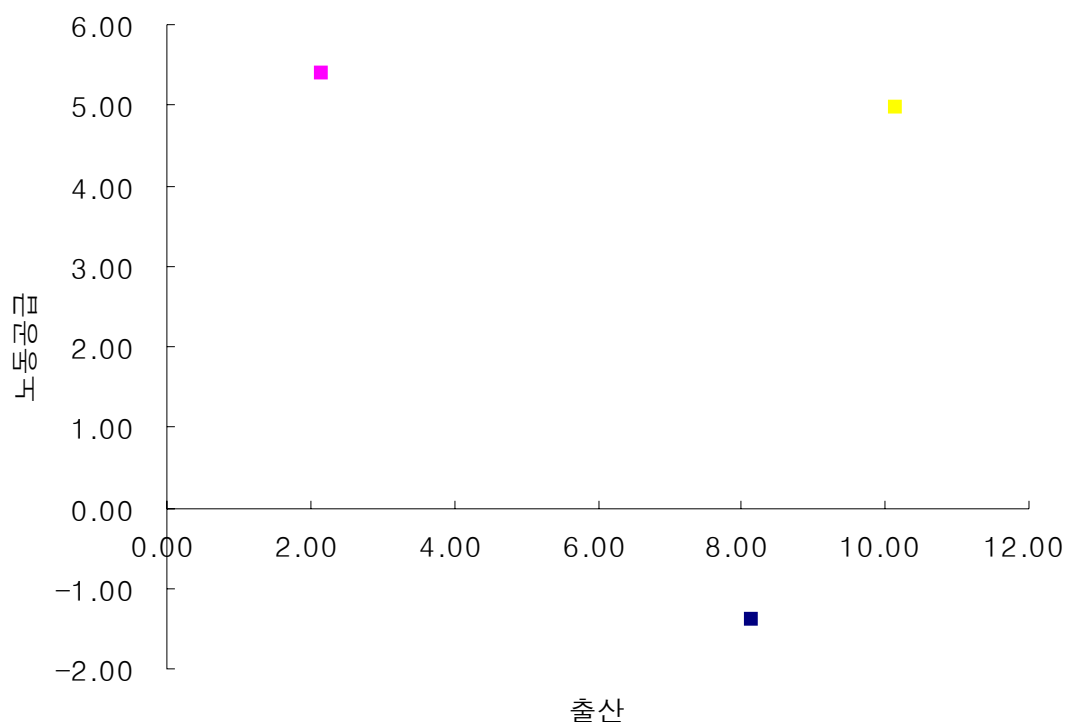


영국 가족정책의 종합적인 효과는 매우 흥미롭다. CTC는 출산율은 높이지만 노동공급을 저해하는 효과가 있고, WTC의 경우는 출산에 미치는 효과는 상대적으로 작지만 노동공급을 진작하는 데에는 효과가 큼을 알 수 있다. 이 두 정책을 동시에 사용하였을 경우에는 기존정책에 비해 출산은 10.1%, 노동공급은 약 5% 증가시키는 효과가 있어 정책의 믹스를 통해서 출산율도 높이고 노동공급도 진작하는 정책을 사용하고 있다

<표 14> 영국의 가족정책이 출산과 노동공급에 미치는 효과

	출산	노동공급
아동세액공제	8.14	-1.38
보육비용공제	2.14	5.41
총합	10.13	4.99

[그림 12] 영국의 가족정책이 출산과 노동공급에 미치는 효과



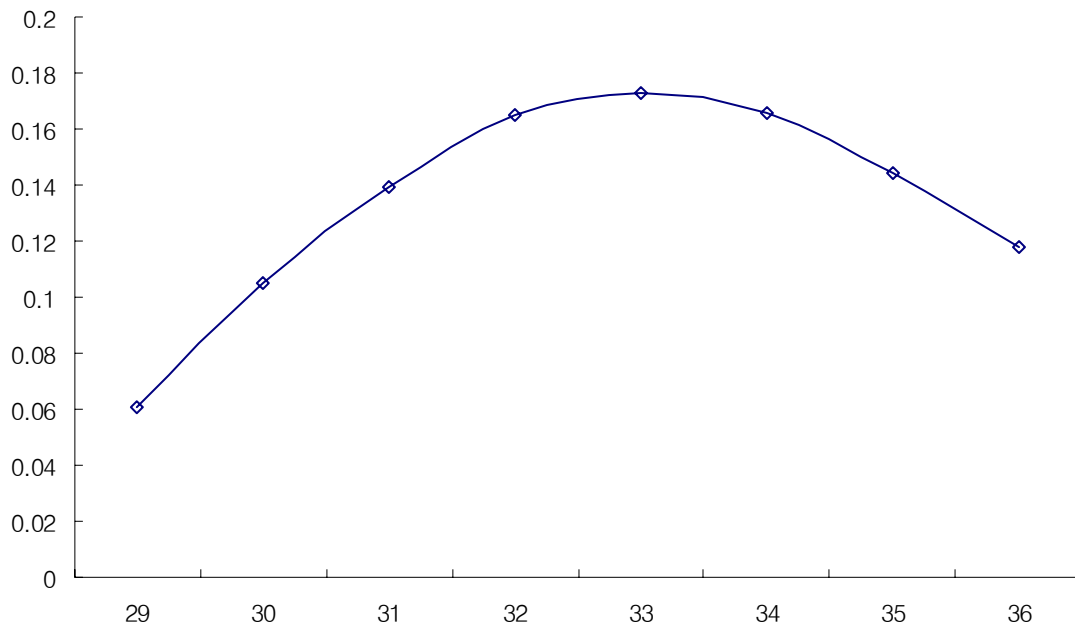
4) 캐나다의 가족정책

캐나다의 경우는 다른 국가들과 같이 적극적인 가족정책을 펼치고 있지는 않다. 18세 이하 자녀에 대한 부양자에게 자녀 1명당 매월 약 \$106(캐나다달러)씩 지원하고 있다. 먼저, 출산에 미치는 효과를 살펴보자. 자녀를 가진 모든 가구에 대해 자녀 1명당 약 10만원을 지원했을 경우 기존 정책에 비해 2.53명으로 0.11명 증가해 약 4.87%의 증대 효과가 있다.

<표 15> 캐나다의 가족정책이 출산에 미치는 효과

연령	기존	보육비지원	차이
29	0.3974	0.4579	0.0605
30	0.7775	0.8828	0.1053
31	1.1345	1.2738	0.1393
32	1.465	1.6297	0.1647
33	1.7591	1.9322	0.1731
34	2.0161	2.1817	0.1656
35	2.2351	2.3796	0.1445
36	2.4164	2.5343	0.1179
			4.879

[그림 13] 캐나다의 가족정책이 출산에 미치는 효과(차이)

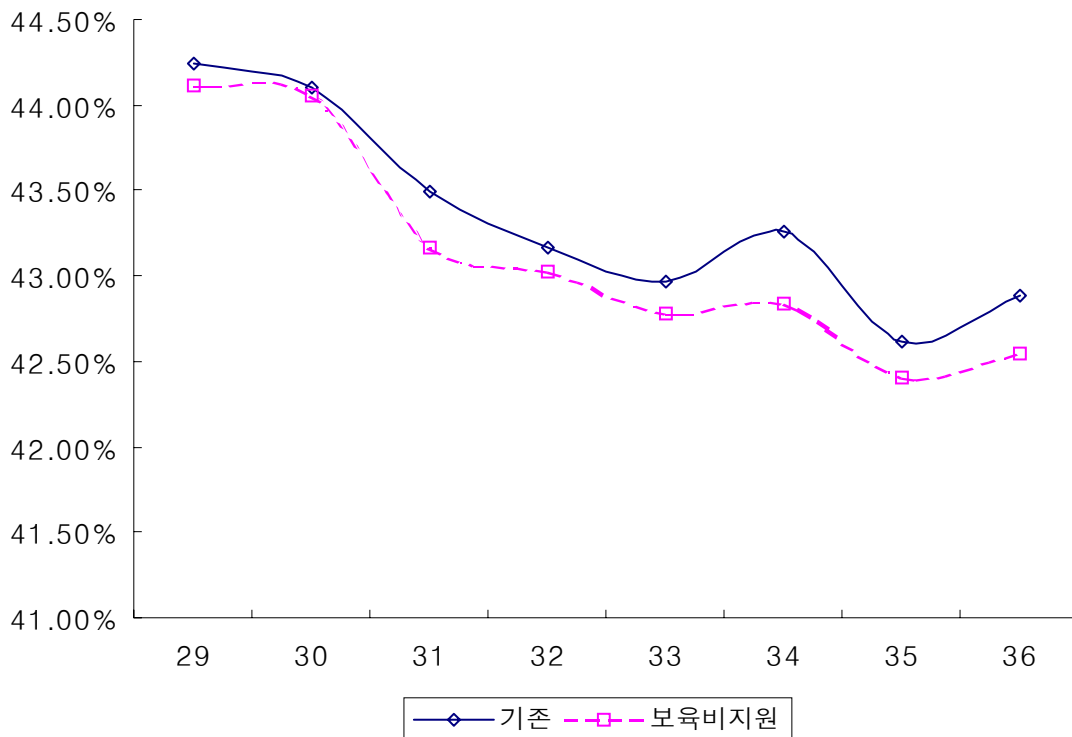


반면, 노동공급에 미치는 효과는 부정적이다. 노동공급은 소폭으로 감소하는 효과가 있다. 42.88%에서 42.55%로 0.33 감소하였다(0.77%감소).

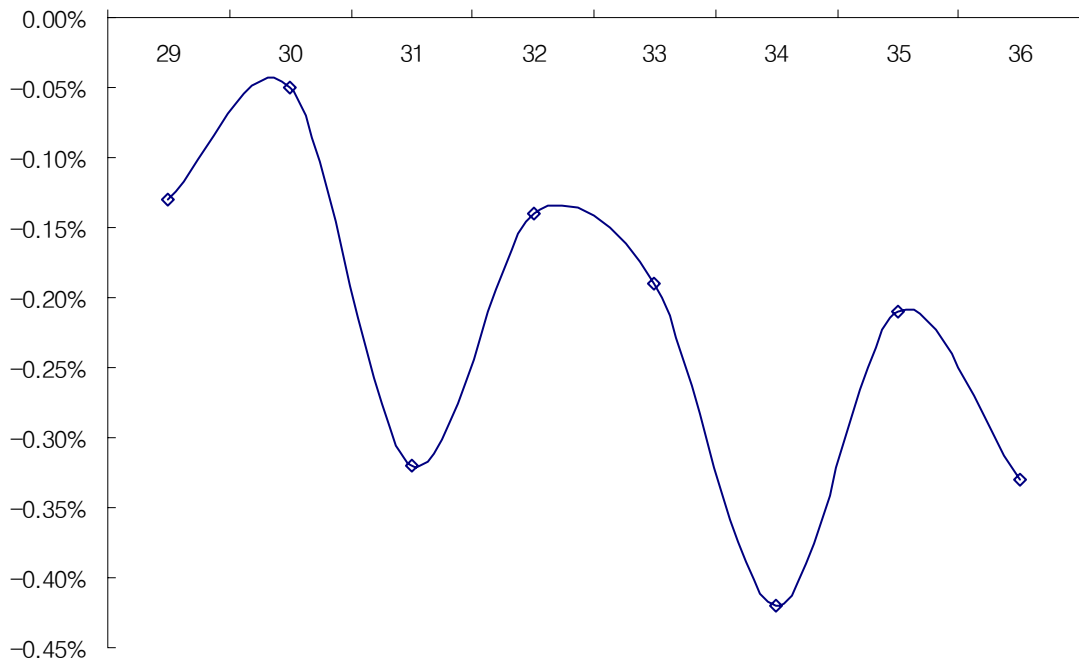
<표 16> 캐나다의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과

	기존	보육비지원	차이
29	44.24%	44.11%	-0.13%
30	44.10%	44.05%	-0.05%
31	43.49%	43.17%	-0.32%
32	43.16%	43.02%	-0.14%
33	42.97%	42.78%	-0.19%
34	43.26%	42.84%	-0.42%
35	42.61%	42.40%	-0.21%
36	42.88%	42.55%	-0.33%
			-0.770

[그림 14] 캐나다의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과



[그림 15] 캐나다의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과(차이)



다. 주요국 가족정책의 종합적 비교

지금까지 주요국의 가족정책이 한국에 적용되었을 때, 한국 여성의 출산과 노동공급에 미치는 효과를 살펴보았다. 종합적인 정책이 개별적인 정책에 비해 출산을 제고에도 효과가 있을 뿐만 아니라 노동공급도 촉진할 수 있는 것으로 보인다. 남은 문제는 국가들 간의 상이한 가족정책 중 어떤 정책이 좀 더 효과적인가이다. 이 문제에 대한 하나의 답을 <표 17>과 [그림 16]이 제공해 주고 있다.

먼저 캐나다의 가족정책은 출산은 기존정책에 비해서 4.8% 높이는 효과가 있긴 하지만 노동공급은 오히려 저해한다는 면에서 바람직해 보이지 않는다. 호주의 가족정책은 노동공급을 7.1% 증가시킨다는 면에서 아주 효과적으로 보이지만 출산을 제고 측면에서는 다른 국가의 가족정책들보다는 효과가 적다. 스웨덴의 가족정책은 영국의 가족정책과 비교해 봤을 때 모든 면에서 효과가 적은 것처럼 보인다. 스웨덴의 가족정책이 출산은 8.8% 노동공급은 3.4% 증가시키는 반면에 영국의 가족정책은 출산은 10.1% 노동공급은 4.9% 증가시키는 효과가 있어 모든 면에서 스웨덴 정책보다는 우월해 보인다.

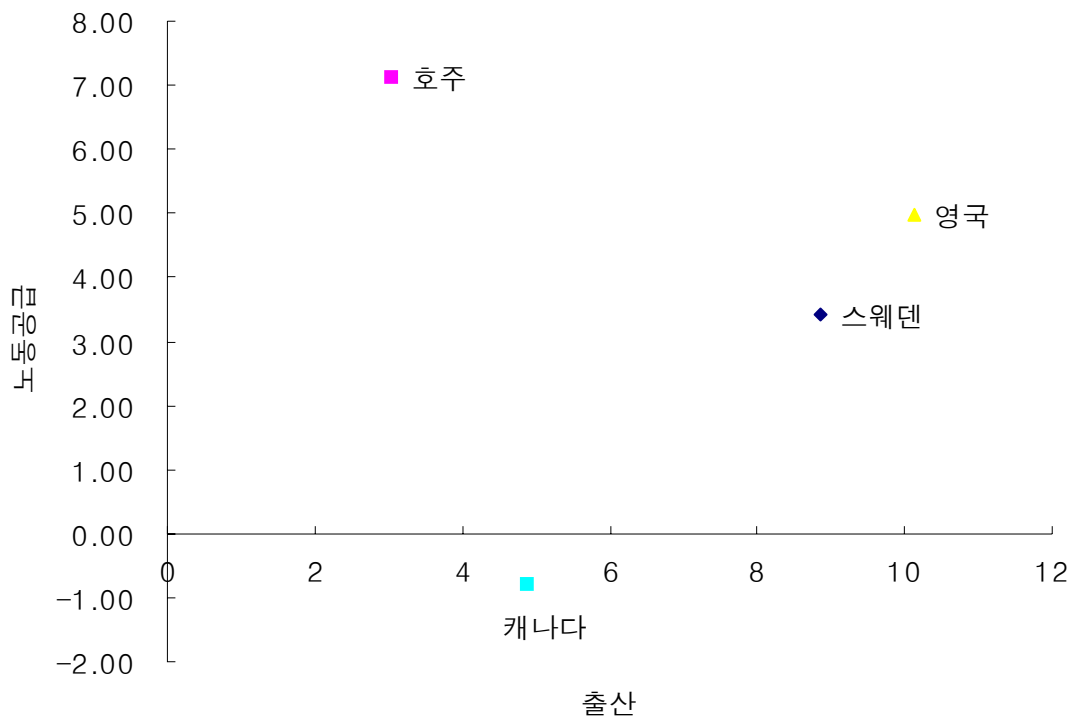
한 가지 주의해야 할 점은 아직 정책에 소요되는 재정부분은 고려하지 않았다는 점이다. 한 국가의 가족정책이 다른 국가의 가족정책보다 좀 더 효과적일 수 있는 주요한 요인 중에 하나는 좀 더 많은 재원을 투입하기 때문일 가능성이 높다. 현재의 분석

에서는 이러한 재정소요를 고려하지 않은 채 가족정책이 시행되었을 경우의 순수한 효과만을 고려하고 있기 때문에 정책수행에 수반되는 비용을 고려했을 경우와 다를 수 있다. 즉, 비용효율적인 면을 차후에 고려하여야 할 것이다.

<표 17> 주요국 가족정책의 효과(증가율, %)

국가	출산	노동공급
스웨덴	8.85615	3.43
호주	3.037577	7.112873
영국	10.13	4.99
캐나다	4.879159	-0.76959

[그림 16] 주요국 가족정책의 효과



5. 결론 및 정책적 시사점

출산을 및 노동공급을 제고하기 위한 가족정책들이 한국 여성의 출산과 노동공급에 어떤 효과를 가져 오는지에 대해서 살펴보았다. 한국 여성의 일련의 출산과 노동공급을 설명할 수 있도록 동적구조모형을 이용하여 발전시켰다. 한국노동패널을 이용하여 모형의 구조모수를 최우추정법을 이용하여 추정하고, 추정된 구조모수를 사용하여 다양한 가족정책에 대한 반사실적 실험을 하였다.

실험 결과, 캐나다의 가족정책의 경우 출산은 기존정책에 비해서 4.8% 높이는 효과가 있긴 하지만 노동공급은 오히려 저해한다는 면에서 바람직해 보이지 않는다. 호주 가족정책은 노동공급을 7.1% 증가시킨다는 면에서 아주 효과적으로 보이지만 출산을 제고 측면에서는 다른 국가의 가족정책들 보다는 효과가 적다. 스웨덴의 가족정책은 영국의 가족정책과 비교해 봤을 때 모든 면에서 효과가 적은 것처럼 보인다. 스웨덴의 가족정책이 출산은 8.8% 노동공급은 3.4% 증가시키는 반면에 영국의 가족정책은 출산은 10.1% 노동공급은 4.9% 증가시키는 효과가 있어 모든 면에서 스웨덴 정책보다는 우월해 보인다.

한 가지 주의해야 할 점은 위의 분석에서 정책에 소요되는 재정부분은 고려하지 않았다는 점이다. 한 국가의 가족정책이 다른 국가의 가족정책보다 좀 더 효과적일 수 있는 주요한 요인 중에 하나는 좀 더 많은 재원을 투입하기 때문일 가능성이 높다. 현재의 분석에서는 이러한 재정소요를 고려하지 않은 채 가족정책이 시행되었을 경우의 순수한 효과만을 고려하고 있기 때문에 정책수행에 수반되는 비용을 고려했을 경우와 다를 수 있다. 즉, 비용효율적인 면을 차후에 고려하여야 할 것이다.

또 하나의 한계는, 출산, 노동공급, 결혼과 관련된 여러 가지 불확실성이 현실적인 제약으로 많은 부분 사상되어 있다는 점이다. 의사결정에도 중요한 불확실성들을 좀 더 잘 반영하여 예측력을 향상시킬 수 있는 모형으로 발전시키는 차후의 과제로 남겨 놓는다.

참고문헌

- 김진·김현숙·우석진, 『합리적 자녀양육지원정책 및 국공립 보육시설 확충방안』, 용역 보고서, 한국조세연구원, 2007.
- 김현숙·류덕현·민희철, 『출산을 결정요인에 대한 경제학적 분석 : 장기적 인적자본 형성을 위한 조세·재정정책 제1차년도 과제』, 연구보고서, 한국조세연구원, 2006.
- 김현숙·김혜원·류덕현·민희철·옥우석·우석진, 『저출산 극복 및 성장잠재력 확충을 위한 가족친화정책: 조세, 재정, 보육·교육, 여성노동 분야에서의 정부의 역할』, 연구보고서, 한국조세연구원, 2007.
- 은기수, 「결혼연령 및 결혼코호트와 첫 출산간격의 관계」, 『한국사회학』 제35집 6호, 2001.
- 이삼식 외, 『저출산 원인 및 종합대책 연구』, 연구보고서, 2005-30(2), 2005.
- 저출산고령사회위원회 외, 『저출산 원인 및 종합대책 연구』, 2005.
- 조윤영, 「기혼여성의 출산과 노동공급 생애주기모형」, 한국개발연구원, 2006
- 최숙희, 「외환위기이후의 저출산의 원인분석」, 삼성경제연구소, 2005
- Ahn, N., "Measuring the Value of Children by Sex and Age Using a Dynamic Programming Model," *The Review of Economic Studies*, Vol.62(3), pp.361-379, 1995.
- Arroyo, C. and J. Zhang, "Dynamic microeconomic models of fertility choice: A Survey," *Journal of Population Economics*, vol.10, pp.23-65, 1997.
- Becker, G., "An Economic Analysis of Fertility, in Demographic and Economic Change in Developed Countries," Conference of the Universities-NBER, 1960.
- _____, G. and G. Lewis, "On the interaction between the quantity and quality of children," *Journal of Political Economy*, vol. 81, 1973.
- Blanchet, D. and O. Ekert-Jaffee, "The demographic impact of fertility benefits: Evidence from a micro-model and from macro-data," in Ermisch and N. Ogawa (ed.) *The family, the market and the state in ageing societies*, 1994.
- Buttner, T. and W. Lutz, "Estimating fertility responses to policy measures on the German Democratic Republic," *Population and Development Review*, vol. 16, 1990.

- Castles, F. G., "The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries," *Journal of European Social Policy*, vol. 13, 2003.
- Davis, K., "The world demographic transition," *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 237, 1945.
- Del Boca, D., "The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy," *Journal of Population Economics*, vol. 15, 2002.
- D'Addio, A. and M. Mira d'Ercole (2005) Trends and Determinants of fertility rates in OECD countries: the role of policies, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 27
- Eckstein, Z. and K. Wolpin, "The specification and Estimation of Dynamic Stochastic Discrete Choice Models: A Survey," *The Journal of Human Resources*, Vol.24, pp.562-598, 1989.
- Francescono, M., "A Joint Dynamic Model of Fertility and Work of Married Women," *Journal of Labor Economics*, vol.20(2), pp.336-379, 2002.
- Gauthier A. H., "the impact of public policies on families and demographic behaviour," paper presented at the ESF/EURESCO conference 'The Second Demographic Transition in Europe', 2001.
- _____, *The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature*, 2007.
- _____ and J. Hatzius, "Family benefits and fertility: An econometric analysis," *Population Studies*, vol. 51, 1997.
- Georgellis Y. and H. J. Wall, "The fertility effect of dependent tax exemptions. Estimates for the United States," *Applied Economics*, vol. 24, 1992.
- Hank, K and M. Kreyenfeld, "A multilevel analysis of childcare and women's fertility decisions in Western Germany," *Journal of Marriage and the Family* 65, 2001.
- Hyatt D. E. and W. J. Milne, "Can public policy affect fertility?," *Canadian Public Policy*, vol. 17, 1991.
- Hotz, V and R. Miller, "Conditional Choice Probabilities and the Estimation of Dynamic Models," *The Review of Economic Studies*, vol.60, pp.497-529, 1993.
- Kravdal, O., "How the local supply of day-care centers influences fertility in

- Norway: A parity-specific approach," *Population Research and Policy Review* vol. 15, 1996.
- Laroque G. and B. Salanie, "Does Fertility Respond to Financial Incentives?," mimeo, 2005.
- Lefebvre P. and P. Merrigan, *A natural experiment on the economic of stork: evidence on the impact of differential family policy on fertility rates in Canada*, U of Quebec, 2001.
- McDonald, P., "The toolboc of public policies to impact on fertility-a global view," Paper presented at the annual seminar of the European Observatory on Family Matters, Low Fertility, Families and Public Policies, 2000.
- Notestein, F. W., *Population - the long view*, in T.W. Stultz(ed.) *Food for the world*, 1945.
- Milligan, K. (2000) *Subsidizing the stork: New evidence on tax incentives and fertility*, Working paper, U of Toronto
- Ribar, D., "A Structural Model of Child Care and the Labor Supply of Married Women," *Journal of Labor Economics*, Vol.13(3), pp.558-597, 1995.
- Rosenzweig, M. and K. Wolpin, "Life-Cycle Labor Supply and Fertility: Causal Inferences from Household Models," *The Journal of Political Economy*, Vol.88(2), pp.328-348, 1980.
- Rust, J., "Estimation of Dynamic Structural Models, Problems and Prospects: Discrete Decision Process," *Advances in Econometrics: Sixth World Congress*, edited by C. Sims, vol.2, 1994.
- Sleebos, Joelle E., "Low Fertility in OECD Countries: Facts and Policy Responses", *OECD Social, Employment and Migration working papers*, No.15, Oct. 2003.
- Taber, C., "Semiparametric Identification and Heterogeneity in Discrete Choice Dynamic Programming Models," *Journal of Econometrics*, Vo.96, pp.201-229, 2000.
- Todd, P. and K. Wolpin, "Using a Social Experiment to Validate a Dynamic Behavior Model of Child Schooling and Fertility: Assessing the Impact of a School Subsidy Program in Mexico," mimeo, 2002.
- Tommaso, M, and M. Weeks, "Decision Structures and Discrete Choice: An Application to Labor Supply and Fertility," mimeo, 2000.
- Ueda, A., "A Dynamic Decision Model of Marriage, Childbearing, and Labor Force

Participation of Women in Japan," mimeo, 2004.

Wong, L., "Structural Estimation of Marriage Models," *Journal of Labor Economics*,
vo.21(3), pp.699-727, 2003.

Whittington, L. A., Alm, J., and Peters, H. E., "Fertility and the personal exemption:
Implicit pronatalist policy in the United States," *American Economic Review*
80, 1990.

Abstract

본 연구는 선진국의 가족정책을 한국에 적용하였을 때 한국 여성이 출산, 노동공급의 결정을 어떻게 변화시키는지 살펴봄으로써 가족정책의 효과를 추정하였다. 스웨덴, 호주, 영국, 캐나다의 가족정책을 정형화(stylized)한 후 이를 한국 여성에게 적용하는 반사실적 실험(counterfactual experiments)을 수행하였다. 이를 위하여 한국 여성의 출산 및 노동공급 패턴을 설명할 수 있는 동적구조모형(dynamic structural model)을 발전시키고, 한국노동패널(KLIPS)을 이용하여 구조모수(structural parameters)를 추정하였다. 시뮬레이션 결과, 캐나다 가족정책의 경우 출산은 기존정책에 비해서 4.8% 높이는 효과가 있긴 하지만 노동공급은 오히려 저해한다는 면에서 바람직해 보이지 않는다. 호주의 가족정책은 노동공급을 7.1% 증가시킨다는 면에서 아주 효과적으로 보이지만 출산율 제고 측면에서는 다른 국가의 가족정책들보다는 효과가 적다. 스웨덴의 가족정책은 영국의 가족정책과 비교해 봤을 때 모든 면에서 효과가 적은 것처럼 보인다. 스웨덴의 가족정책이 출산은 8.8%, 노동공급은 3.4% 증가시키는 반면에 영국의 가족정책은 출산은 10.1%, 노동공급은 4.9% 증가시키는 효과가 있어 모든 면에서 스웨덴 정책보다는 우월해 보인다.

Key Words: 가족정책, 동적구조모형, 구조모형추정, 한국노동패널, 출산율, 노동공급

출산율 및 여성고용 제고 정책이 성장잠재력에 미치는 영향

류 덕 현
중앙대학교 경제학과

1. 문제 제기

최근 출산율 저하와 인구 고령화로 인한 성장잠재력 저하에 대한 우려가 높아지고 있다. 2005년 1.08명, 2006년 1.13명의 세계에서 가장 낮은 합계출산율을 기록하고 있는 현실은 미래의 경제성장에 매우 암울한 전망을 던져주고 있다. 또한 저출산 현상과 아울러 급속하게 진행되고 있는 고령화는 노쇠한 사회(ageing society)를 앞당기는 데 일조하고 있다.

이러한 인구구조 고령화는 근로인구 계층(working-age population)인 15~64세 인구 대비 부양인구 계층인 0~14세 인구와 65세 이상 인구 비율인 부양비(dependency ratio)의 증가를 가져와 사회 전체적인 비용을 증가시킨다. 2006년 통계청이 발표한 「2006년 인구추계」에 따르면 2006년 39%이던 부양비율이 2050년 89%로 급증할 것으로 전망되고 있다.¹⁾ 이에 따라 인구구조 고령화에 따라 자연스럽게 증가할 것으로 예상되는 사회·복지비용에 대한 지출도 큰 폭으로 늘어날 것으로 보인다. 박형수·류덕현(2006)에 따르면 현재와 같은 방향의 인구구조 변화가 계속 진행될 경우 통합재정 지출 규모는 2011년 GDP 대비 23.14% 수준에서 2050년 35.57%로 12.43%p나 증가하는 것으로 나타났는데, 이는 주로 사회복지 및 보건지출의 증가(12.66%p)에 기인하였다.

따라서 인구구조 고령화는 노동자원의 양적 저하로 연결되어 생산투입 요소인 노동투입의 직접적인 저하로 연결될 뿐만 아니라, 고령화로 인하여 사회활력이 저하되고 기술혁신에 대한 동력이 부족하여 총요소생산성에도 부정적인 영향을 미쳐 성장잠재력

1) 이 비율은 2006년 통계청의 장래인구추계에서 중위의 합계출산율 가정(2030년 이후 1.28명의 합계출산율 유지)을 통해 전망된 것이다.

을 약화시키는 결과를 초래한다.

인구 고령화와 관련된 대부분의 연구들에서는 위와 같은 비관적인 견해를 제시하고 있으며 이에 대한 근거로서 대부분 노동투입의 감소와 같은 정량적인 분석(quantitative analysis)의 결과를 제시하고 있다. 가령 출산율 변동에 따른 인구구조의 변화가 노동투입에 미치는 영향 등을 정량화하여 잠재성장률을 계산하는 대부분의 연구가 이에 속한다 (KDI(2004), 박형수·류덕현(2006)). 하지만 노동경제학이나 내생적 경제성장이론에서 밝히고 있는 노동투입 요소의 질적인 요소(qualitative factor) 등의 변화가 잠재성장률에 미치는 영향 등은 그다지 많이 분석되지 못하고 있는 실정이다.

<표 1> 인구구조 변화에 따른 재정지표전망

	2011	2020	2030	2040	2050
부양비 (15~64세 인구대비 %)					
0~14세 인구 (A)	21	17	18	18	17
65세 이상 인구 (B)	16	22	38	57	72
부양비 (A+B)	37	39	55	65	89
재정지표들의 추이 (GDP 대비 %)					
통합재정지출 (B)	23.14	24.25	26.93	30.34	35.57
조세부담률 (국민부담률)	20.52 (26.38)	20.88 (27.05)	21.31 (27.97)	21.67 (28.68)	21.97 (29.27)
사회복지 및 보건지출 비율 (GDP 대비 %)					
사회복지 (A)	6.44	7.65	10.01	13.54	18.84
보건 (B)	0.64	0.72	0.81	0.88	0.90
사회·복지지출 (A+B)	7.08	8.37	10.82	14.41	19.74

주: 1) 사회복지 항목은 기초생보, 취약계층 및 노인 청소년 지원, 노동, 공적연금, 주택 그리고 보육·가족·여성 항목을 포함함.

2) 보건 항목은 건강보험을 포함함.

자료: 통계청, 「2006년 인구추계」 및 박형수·류덕현(2006).

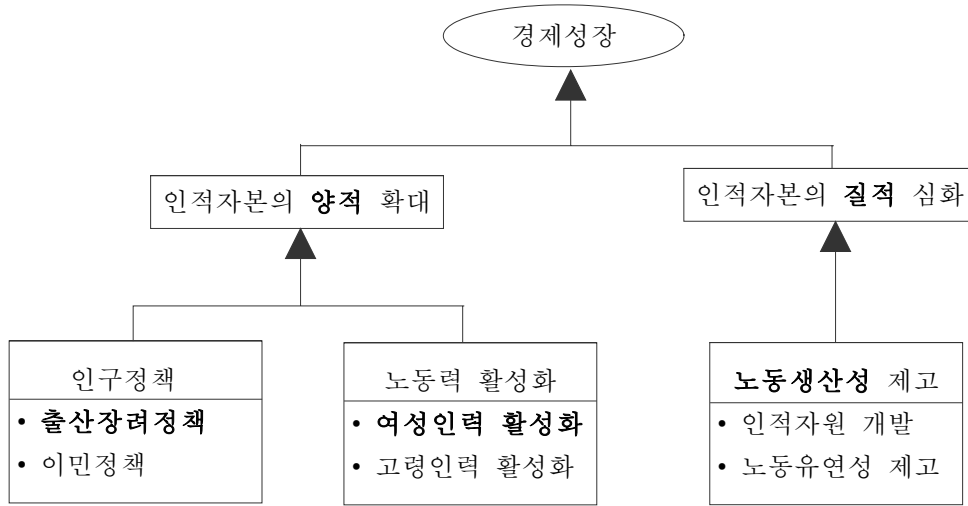
따라서 출산율 저하와 고령화로 인한 인구구조의 변화가 경제성장에 미치는 다음과 같은 긍정적인 견해들을 포함하여 분석할 필요가 있다. 우선, 과거 수 십년 동안의 출산율 하락 현상은 평균교육연수의 꾸준한 상승과 여성노동참가율의 지속적 상승과 함께 동시에 관찰되고 있다. 이러한 인적자본의 증가는 미래의 생산성 증가로 귀결될 수 있다. 또한 인구부양비율(dependency ratio)의 예견된 증가에도 불구하고 미

래의 지속적인 생산성 증가로 인해 (미래의) 실질소득은 상승하여 과거보다 더 나은 생활수준을 가져올 수 있다. 따라서 미래세대의 생활수준 상승의 많은 부분은 물적 자본과 인적자본에 대한 현재세대의 지속적인 투자로 인해 달성될 것이며 조세부담의 예견되는 증가는 피할 수 없을 것이지만 이는 미래세대에게는 부담이기도 하지만 이를 통해 현재세대는 수혜자가 될 수도 있다.

따라서 출산율 저하와 관련하여 성장잠재력을 제고하는 정책의 성공 여부는 인적자본의 양적·질적 제고를 통한 생산성 향상에 달려 있다고 볼 수 있다. 이러한 관계는 다음 그림에 잘 묘사되어 있다. 즉 인적자본 형성을 양적인 측면과 질적인 측면으로 나누다면, 먼저 양적인 측면에서 출산장려정책이나 여성과 장년인구의 노동시장참가율을 제고시키는 등의 노동력 확대정책을 성공적으로 시행하는 것이다. 그리고 노동생산성을 높이는 것은 인적자본의 질적인 심화를 통해 경제성장에 기여하는 것이다. 최근까지의 출산율 저하와 인구 고령화에 대한 많은 연구들은 인적자본 형성의 양적인 측면에서의 부정적인 효과만을 고찰해 왔고 상대적으로 인적자본의 질적인 측면(긍정적일 수도 있는)을 간과해 왔던 것이 사실이다. 따라서 최근의 출산율 저하와 고령화로 인한 인구구조의 변화가 경제성장에 미칠 영향을 분석하기 위해서는 인적자본 형성의 양적인 측면과 질적인 측면이 동시에 고찰되어야 한다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 간단한 성장회계방정식을 통해 인구구조의 변화, 노동시장 조건의 변화 및 노동생산성의 변화 등에 대한 시나리오별 전망을 통해 성장잠재력을 제고할 수 있는 정책적 효과를 파악하는 것을 목표로 한다. 먼저 제2절에서는 출산율 저하의 원인과 그와 관련된 여러 현황 등을 다룬다 제3절에서는 성장회계방정식을 분해하여 인적자본 형성의 양적인 측면과 질적인 측면에서 성장률에 미치는 효과를 계산한다. 여기서 노동투입의 질적인 변화는 인적자본에 대한 투자와 노동생산성에 대한 변화를 지칭한다. 또한 노동시간의 변화는 노동시장참가율과 근로시간의 변화에 기초하여 산출된다. 이를 바탕으로 2050년까지의 베이스라인 전망을 도출해 낸다. 제4절에서는 출산율 제고와 여성·장년층의 노동시장참가율의 변화를 주요 정책적 노력의 투입의 결과로 해석하여 이를 바탕으로 1인당 GDP 증가율에 대한 민감도 분석과 정책시뮬레이션을 수행한다. 마지막으로 제5절은 소결이다.

[그림 1] 인적자본 형성과 경제성장



자료: KDI(2006).

2. 출산율 저하의 원인과 관련 현황

가. 출산율, 여성노동공급 및 인적자본 형성에 대한 현황²⁾

우리나라의 합계출산율은 1960년에는 6.0명으로 매우 높은 수준이었으나 산업화와 가족계획사업의 시행 이후 지속적으로 하락하고 있다. 1983년 2.08명으로 인구대체 수준(2.1명) 이하에 머물렀고, 1985년 이후 약 10여 년간은 1.6~1.7명의 수준을 유지하였다. 하지만 IMF 경제위기 이후 출산율은 이상변동을 하기 시작하여 1998년 이후 1.5명 이하로 급락하여 2005년에는 1.08명에 최저를 기록하였으며, 2006년에는 1.13명으로 약간 반등하였으나 다른 나라와 비교하여 여전히 매우 낮은 수준을 나타내고 있다.

2) 이 부분은 김현숙·류덕현·민희철(2006)의 내용을 주요하게 발췌했으며 일부 내용을 추가했음을 밝혀 둔다.

<표 2> 우리나라 합계출산율 및 출생아 수 변동 추이(1960~2006)

연도	출생아 수	합계출산율	연도	출생아 수	합계출산율
1960	1,041,000	6.00	1988	637,462	1.56
1970	1,006,645	4.53	1989	646,197	1.58
1971	1,024,773	4.54	1990	658,552	1.59
1972	955,438	4.14	1991	718,279	1.74
1973	967,647	4.10	1992	739,291	1.78
1974	924,311	3.81	1993	723,934	1.67
1975	874,869	3.47	1994	728,515	1.67
1976	797,462	3.05	1995	721,074	1.65
1977	827,079	3.02	1996	695,825	1.58
1978	752,409	2.65	1997	678,402	1.54
1979	864,297	2.90	1998	642,972	1.47
1980	865,350	2.83	1999	616,322	1.42
1981	880,310	2.66	2000	636,780	1.47
1982	858,832	2.42	2001	557,228	1.30
1983	778,362	2.08	2002	494,625	1.17
1984	682,217	1.76	2003	493,471	1.19
1985	662,510	1.67	2004	476,052	1.16
1986	641,644	1.60	2005	438,062	1.08
1987	629,432	1.55	2006	452,000	1.13

자료: 통계청, 『2006년 출생통계 잠정결과』, 2007년.
 통계청, 『인구동태통계연보』, 각 연도.

출산율의 변동과 함께 주 출산연령층의 연령대별 비중에서도 큰 변화가 있었다 우선, 1970년대와 80년대에 많은 비중을 차지하던 20~24세 모의 출산이 지속적으로 하락하고 30~34세 모의 출산이 계속 늘어나고 있다. 출산연령층별 출산율을 살펴보면 1970년 20~24세의 출산율은 여성 1천명당 185.4명에서 2006년 17.7명으로 추정되어 급격하게 감소하였음을 알 수 있다. 같은 기간 25~29세의 출산율 또한 여성 1천명당 306.6명에서 90.2명으로 감소하였다. 반면 30~34세 출산율은 1970년 여성 1천명당 196.7명에서 2006년 90.4명으로 비록 낮아지기는 하였으나, 2006년에는 처음으로 25~29세의 출산율을 넘어서면서 주요 출산연령대로 자리잡고 있음을 알 수 있다

<표 3> 주 출산연령층 출산율과 모(母)의 연령대별 비중

(단위: 해당연령 여자인구 1천명당 명)

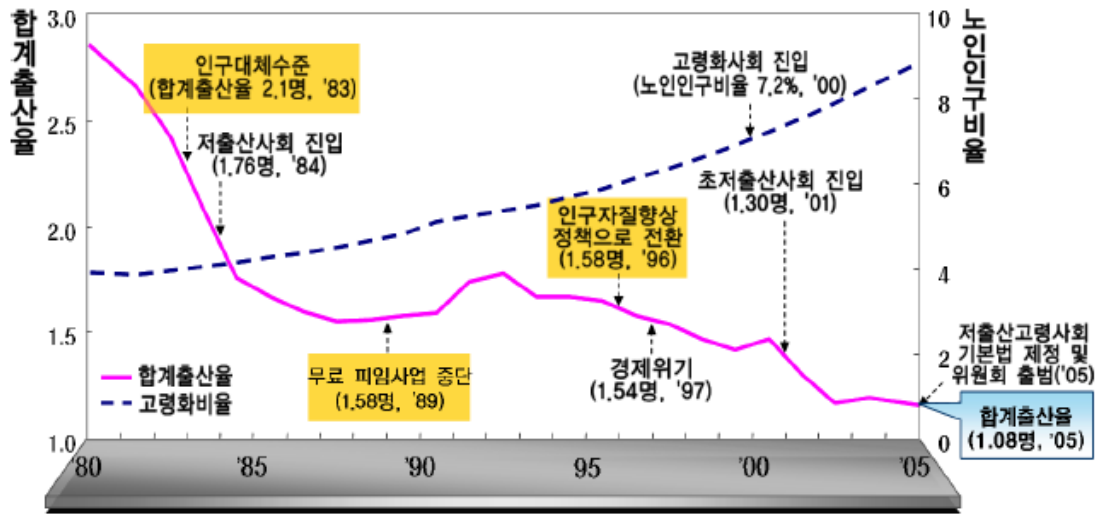
주 출산연령층 출산율													
연 도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006p
20~24세	185.4	170.5	139.0	117.6	82.2	62.9	39.0	31.6	26.6	23.7	20.4	17.9	17.7
25~29세	306.6	250.5	248.3	157.7	167.6	177.1	150.6	130.1	111.3	112.3	104.6	92.3	90.2
30~34세	196.7	137.2	116.7	40.7	50.0	69.6	84.2	78.3	75.0	79.9	84.2	82.4	90.4
35~39세	101.3	52.9	41.1	8.7	9.5	15.2	17.4	17.2	16.7	17.3	18.6	19.0	21.5
합 계	790.0	611.1	545.1	324.7	309.3	324.8	291.2	257.2	229.6	233.2	227.8	211.6	219.8

주 출산연령층 출산율의 연령대별 비중(%)													
연 도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006p
20~24세	23%	28%	25%	36%	27%	19%	13%	12%	12%	10%	9%	8%	8%
25~29세	39%	41%	46%	49%	54%	55%	52%	51%	48%	48%	46%	44%	41%
30~34세	25%	22%	21%	13%	16%	21%	29%	30%	33%	34%	37%	39%	41%
35~39세	13%	9%	8%	3%	3%	5%	6%	7%	7%	7%	8%	9%	10%
합 계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

자료: 통계청, 『2006년 출생통계 잠정결과』, 2007년.
 통계청, 『인구통계동태연보』, 각 연도.

이렇게 급격한 출산율 저하를 초래한 원인은 무엇인가? 앞서 설명한 바대로 정부의 강력한 가족계획사업 및 인구정책이 그 첫 번째 원인으로 설명될 수 있을 것이다. [그림 2]에서 볼 수 있듯이 우리나라 인구정책의 변화는 3단계로 나눌 수 있다. 첫 단계는 출산억제 정책기(1961~1995년)로 높은 출산에 대한 가족계획사업의 도입(1961년)과 출산억제정책의 공식적 폐기(1996년)까지의 시기이다. 두 번째 단계는 인구자질향상 정책기(1996~2003년)로 인구의 자질과 복지향상을 강조하는 인구정책을 공식발표한 시기(1996년)부터 저출산 대응을 위한 고령화미래사회위원회가 발족(2004년)되기 직전까지의 기간이다. 마지막 단계는 출산율 회복을 위해 국가 로드맵을 설정한 2004년 이후부터 현재까지의 출산장려정책기(2004년~현재)이다.

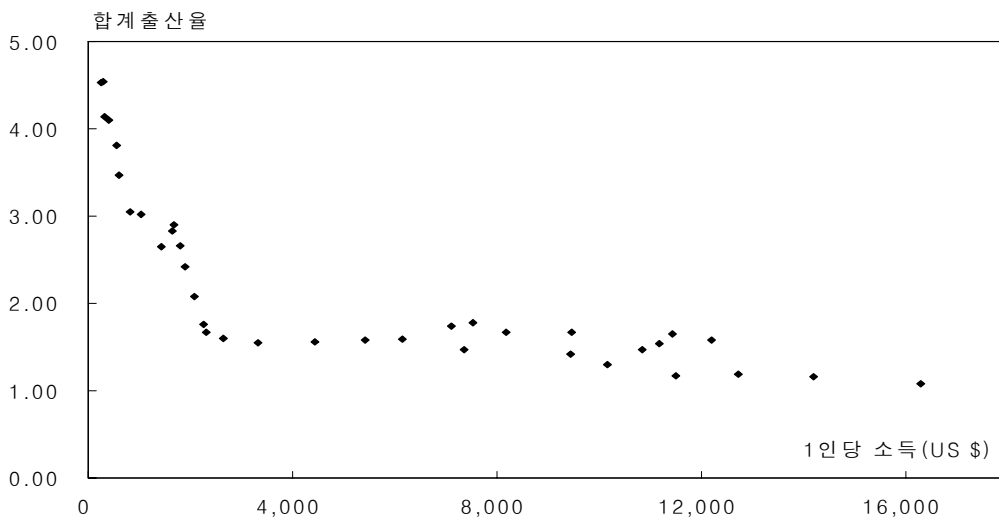
[그림 2] 합계출산율의 변동추이와 인구정책 변천



자료: 저출산·고령사회위원회(2006)

다음으로 많이 논의되는 저출산 원인은 사회·경제발전이다. [그림 3]에서 볼 수 있듯이 우리나라의 경제발전과 출산율은 강한 음(-)의 상관관계를 갖는다. 즉, 국민소득 상승, 교육수준 향상, 보건의료 수준 발달, 영아사망률 급감, 少자녀 선호의 가치관 변화 등으로 인해 출산율은 현격하게 낮아졌다.

[그림 3] 우리나라 합계출산율과 1인당 국민소득의 관계

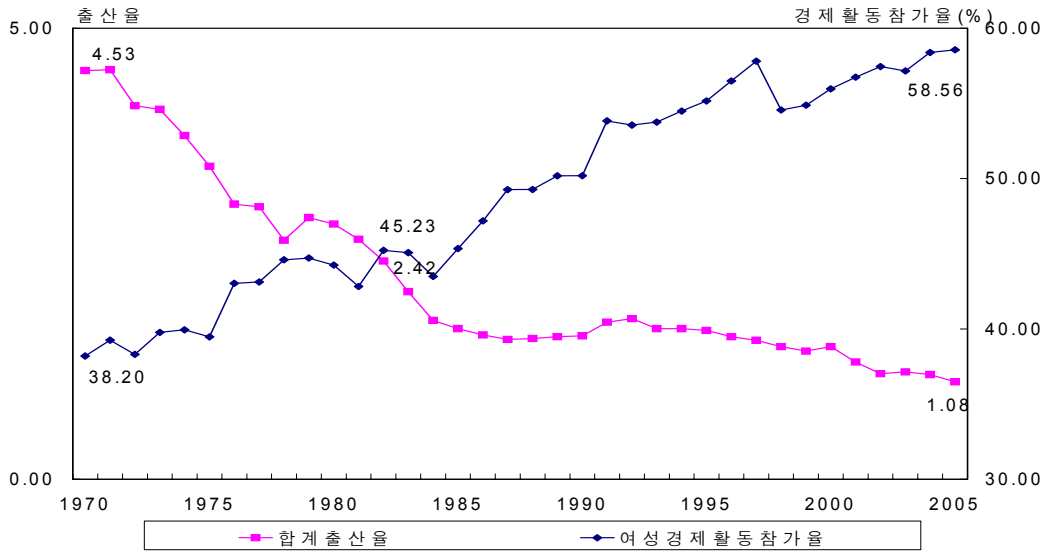


하지만 무엇보다도 여성의 노동시장참여 확대와 육아 및 교육비용 상승은 출산율을 더욱 더 낮추는 효과를 가져왔다. [그림 4]에서 볼 수 있듯이 20~39세 여성의 경제활동참가율과 출산율은 1970년 이래로 매우 강한 음(-)의 상관관계를 보여주고 있다. 여성의 노동시장참여 확대와 출산율 하락은 매우 극적인 반전을 보이고 있다. 1970년 38.2%였던 여성 경제활동참가율은 2005년 현재 58.6%로 20%p 이상 상승하였다. 반면에 합계출산율은 1970년 4.53명에서 2005년 1.08명으로 급속하게 하락하였다. 이와 더불어 남성임금과 여성임금의 차이 또한 계속해서 축소되어 여성임금의 지속적인 상승이 출산과 자녀양육에 대한 기회비용의 증가로 귀결되어 출산율 하락의 직접적인 원인으로 작용했음을 유추할 수 있다([그림 5] 참조)³⁾.

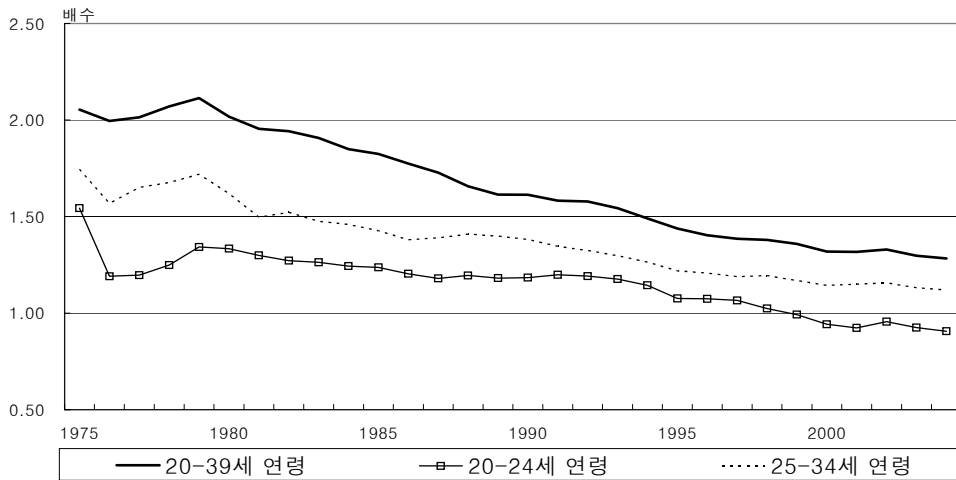
최근 일부 OECD 국가들에서 여성의 노동시장참가율과 합계출산율의 상관관계가 음(-)의 상관관계에서 양(+)의 상관관계로 변화했다는 주장이 있다. Ahn and Mira (2002)에 따르면 OECD 국가들의 합계출산율과 여성 노동시장참가율의 횡단면 상관계수가 80년대 중반을 기점으로 양의 관계로 변화하고 있다고 주장하고 있다. 그들은 이러한 변화가 여성임금의 출산율에 대한 소득효과(income effect)가 대체효과(substitution effect)보다 커져 기존의 음의 효과를 뛰어 넘은 것이기 때문이라 보고 있다. 또한 노동시간의 선택에 대한 제약이 심할 경우 임금상승은 기존의 일하는 여성의 출산선택에 그다지 큰 효과를 미치지 못하고 신규로 시장에 진입하는 여성에게만 출산율 하락효과를 가져온다고 주장한다. 마지막으로 보육에 대한 시장의 서비스가 가능해져 기존의 일과 자녀양육의 이분법적 선택에서 자유로울 수 있다는 것도 노동시장참가율과 출산율이 양(+)의 상관관계를 가져오는 요인으로 파악하고 있다.

3) [그림 4]에서 1990년대 후반 20~24세의 연령대에서 여성의 시간당 임금이 남자보다 높게 나온 것이 주목할 만한데, 이는 월평균 임금은 남성이 높지만 월 노동시간 수가 남성이 많은 사실에 기인한다.

[그림 4] 출산율과 여성 경제활동참가율(20~39세)



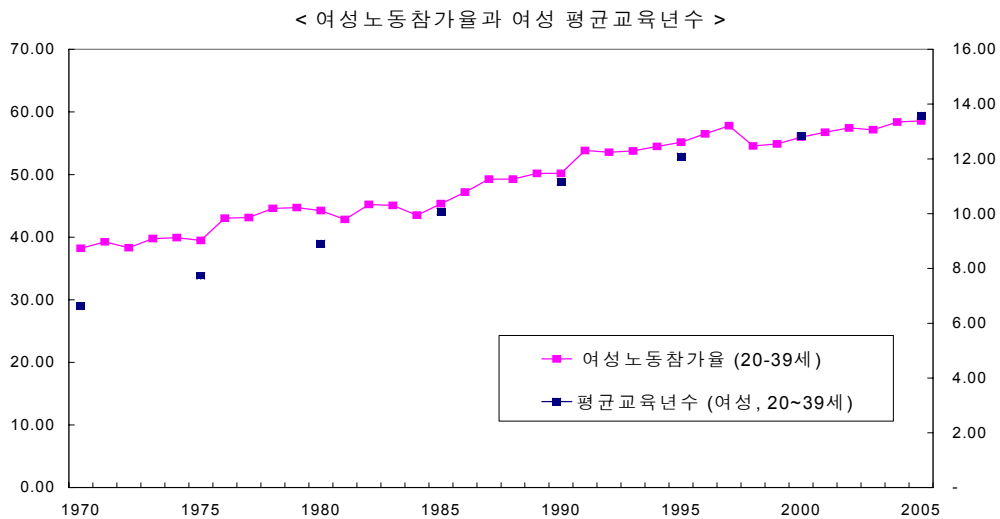
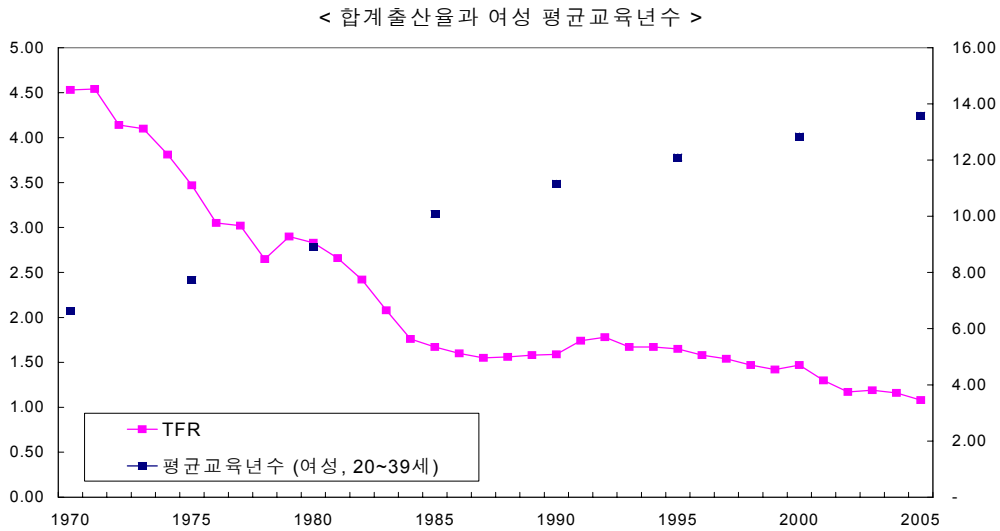
[그림 5] 연령대별 성별 임금격차 (남성임금/여성임금)



또한 여성의 교육연수의 증가는 여성의 경제활동참가율의 상승을 가져와 궁극적으로 여성의 취업기회 확대에 의한 출산율의 저하로 귀결되는 효과를 가져온 것으로 보인다. 이는 노동경제학과 신가계경제학(new home economics)의 자녀양육에 관한 양과 질의 상충관계(quantity-quality trade-off)를 경험적으로 지지하는 것으로 보인다.⁴⁾ 따라서 여성의 평균교육연수 증가는 여성의 노동시장참가율 상승을 통해 출산율 저하 경향을 더욱 심화시킨 주요한 요인으로 간주할 수 있다.

4) 우리나라의 출산율 하락과 여성노동공급에 관한 실증적 관계에 대한 자세한 분석은 류덕현(2007)을 참조하라.

[그림 6] 합계출산율, 교육연수 및 여성의 노동시장참가율



마지막으로 최근 들어서는 청년층의 불안한 고용여건 및 사교육비를 포함한 자녀양육 부담의 증가 등 다양한 요인이 출산율에 영향을 미치고 있다. 특히 1980년대까지의 출산율 하락이 유배우출산율의 감소에 기인하는 것이라면, 1990년대에 들어서는 결혼 연령의 상승으로 인한 출산율 저하가 문제가 되고 있다. 여기에는 청년층의 실업률과 임시직 고용의 증가로 인한 고용 불안이 하나의 요인이 되는 것으로 판단된다. 또한 높은 수준의 사교육비 등 과중한 양육비 부담은 저소득층뿐 아니라 중산층 이상에 대해서도 출산율 기피하는 중요한 원인이 되고 있다.

<표 4> 주 출산연령층 출산율과 모(母)의 연령대별 비중

	1959~1969	1970~1979	1980~1989	1990~1999	1999~2004
유배우출산율 감소	90	85	61	-95	49.1
결혼연령 상승	10	15	39	195	50.9

자료: 보건사회연구원(2005).

나. 기존의 연구검토

본 항에서는 향후 출산율의 변화가 잠재 경제성장률에 미치는 영향을 직접적으로 고려한 최근의 연구를 소개하고 본 연구에 대한 비교의 벤치마크로 삼고자 한다.

먼저, 박형수·류덕현(2006)에서는 장기재정전망 모형의 민감도 및 정책 시뮬레이션 분석을 위해 잠재GDP 전망을 2050년까지 수행하였다. 이들은 OECD의 방식을 통해 잠재GDP를 추계하였다. 인구전망은 합계출산율이 2035년 1.30명에 도달한 후 2050년까지 이후 동 수준이 유지되는 것으로 가정한 통계청의 「장래인구 특별추계」(2005)의 중위추계결과에 기초하고 있다. 그리고 출산율 변화에 따른 잠재GDP 성장률의 민감도 분석을 위해 그들이 사용한 '출산율 상승'의 시나리오는 정부의 유아교육 및 보육지원 정책이 강화되어 1인당 지원규모를 베이스라인 시나리오의 2,314달러(1995년 PPP기준, 최근 OECD 평균수준)에서 8,009달러(OECD 국가 중 최고인 덴마크 수준)로 인상하는 경우를 상정하였다. 즉, 합계출산율이 2050년까지 1.55명(베이스라인 시나리오에서는 1.30명)으로 상승하며 또한 25~54세 여성의 고용률이 상승하는 것도 가정하였다. 그 결과 초기에는 부양인구 비율 상승으로 성장률에 부정적인 영향을 미치다가, 2030년대부터는 인구증가 및 25~54세 여성의 고용률 상승으로 인한 취업자 수 증가로 잠재성장률이 상승하였다. <표 5>는 이러한 시뮬레이션 결과를 보여주고 있다. 이러한 시나리오에 따르면 잠재성장률이 베이스라인 대비 2031~40년중 연평균 0.07%p, 2041~50년중 연평균 0.23%p 상승하는 것으로 나타났다.

<표 5> 박형수·류덕현(2006)의 잠재성장률 전망 결과 비교

(단위: %)

기간	베이스라인 (A) (TFR=1.30명)	'출산율 상승' 시나리오 (B) (TFR=1.55명)	베이스라인 대비 (%p) (B-A)
2011~20	4.22	4.08	-0.14
2021~30	2.90	2.78	-0.12
2031~40	1.56	1.62	0.07
2041~50	0.93	1.16	0.23

자료: 박형수·류덕현(2006).

또 다른 연구인 KDI(2004)의 '인구고령화와 잠재성장률'에서는 합계출산율(TFR)과 총요소생산성(Total Factor Productivity, TFP)의 변화에 따른 시나리오별 잠재성장률을 전망하고 있다. <표 6>에 따르면 모든 시나리오에 공통적으로 2030년대 중반까지는 출산율이 낮을수록 잠재성장률이 높은 반면, 이후에는 반대의 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다. 예를 들면, 'TFR=1.60명 시나리오'와 'TFR=1.29명 시나리오'를 비교하면 2030년까지는 출산율이 높을수록 잠재성장률이 낮다. 하지만 시나리오 간 격차는 2020년대 중반에 극대화되지만 2037년 이후에는 출산율이 높을수록 잠재성장률이 높아짐을 알 수 있다. 그리고 2040~50년대에는 두 시나리오 간의 잠재성장률 격차는 0.14%p가 된다.

<표 6> KDI(2004)의 시나리오별 잠재성장률 전망

(단위: %)

기 간	TFR=1.00	TFR=1.19	TFR=1.40	TFR=1.60	TFR=1.80	TFR=2.10
< TFP 증가율이 2.0%인 경우 >						
2003~2010	5.23	5.23	5.23	5.23	5.22	5.22
2010~2020	4.96	4.94	4.92	4.92	4.90	4.87
2020~2030	3.65	3.62	3.59	3.56	3.54	3.49
2030~2040	2.25	2.27	2.26	2.25	2.24	2.24
2040~2050	1.26	1.39	1.49	1.53	1.61	1.75
< TFP 증가율이 1.5%인 경우 >						
2003~2010	4.67	4.67	4.67	4.67	4.66	4.66
2010~2020	4.32	4.30	4.28	4.27	4.26	4.23
2020~2030	2.98	2.95	2.92	2.90	2.87	2.83
2030~2040	1.60	1.62	1.61	1.59	1.59	1.59
2040~2050	0.62	0.74	0.84	0.88	0.96	1.09

자료: KDI(2004).

최근의 이들 연구는 합계출산율의 변화를 야기하는 정책시나리오를 통해 잠재성장률에 미치는 영향을 고려한 것이 특징이다. 다음 표에서 알 수 있듯이 이들 연구를 통해 출산율의 증가가 잠재성장률에 미치는 영향은 2040~50년의 연평균 잠재성장률에 0.04~0.24%p의 증가를 가져오는 것으로 나타났다. 이들 연구 중 박형수·류덕현(2006)의 경우 출산율이 노동투입 요소에 미치는 영향을 고려하여 출산율 변화와 경제성장 간의 내생적인 관계를 고려하려고 했다는 점에서, 출산율 변화를 단지 외생적인 변수로 간주한 KDI(2004)의 연구보다 진일보했다는 평가를 내릴 수 있다. 하지만 출산율의 변화로 인한 다른 인구구조의 변화, 예를 들면, 부양비의 변화와 노동공급 조건의 변화

등에 대해서는 두 연구 모두 언급하고 있지 않다. 본 연구는 출산율 변화가 가져올 인구구조의 변화에 의한 부양비의 변화가 잠재성장률에 미치는 직접적인 영향을 고려하여 잠재성장률을 전망하고자 한다.

<표 7> 박형수·류덕현(2006)과 KDI(2004)의 잠재성장률 전망 비교
(단위: %, %p)

구분	박형수·류덕현(2006)			KDI(2004) ¹⁾		
	TFR=1.30명 (A)	TFR=1.55명 (B)	차이(%p) (B-A)	TFR=1.40명 (A)	TFR=1.6명 (B)	차이(%p) (B-A)
2011~20	4.22	4.08	-0.14	4.28	4.27	-0.01
2021~30	2.90	2.78	-0.12	2.92	2.90	-0.02
2031~40	1.56	1.62	0.07	1.61	1.59	-0.02
2041~50	0.93	1.16	0.23	0.84	0.88	0.04

주: 1) KDI(2004)의 전망에 TFP의 증가율로 1.5%를 가정하였음.

3. 성장회계 접근 방식

가. 성장회계방정식의 분해

출산율 저하를 비롯한 인구구조 고령화가 경제성장에 미치는 효과를 분석하기 위해 단순한 경제성장회계방정식(accounting identity)을 분해하여 논의하기로 한다. 여기서 우리의 주요한 분석대상은 부양비 증가와 같은 성장률에 부정적인 영향을 미치는 요소가 평균교육연수의 증가와 노동시장참가율 제고와 같은 긍정적인 요소에 의해 어느 정도 상쇄되는지를 수량적으로 계측하는 것이다.⁵⁾

먼저, 1인당 GDP를 다음과 같이 두 개의 부분으로 분해할 수 있다.

5) KDI(2006)의 경우에는 이러한 성장회계방정식을 분해하여 1인당 GDP 증가율을 구하는 방식에 대해 언급하고 있다. 하지만 본 연구와 달리 직접 1인당 GDP 증가율을 추계하고 있지는 않다.

$$\frac{Y}{POP} = \frac{Y}{Popw} \div \frac{Popw + Popdep}{Popw} = \frac{Y}{Popw} \div (1 + dep) \quad (1)$$

단, 여기서 Y는 GDP, POP는 총인구, Popw는 15~64세 인구로 근로계층 인구 (working-age population)를 나타내며, Popdep는 부양인구로서 0~14세 인구와 65세 이상 인구를 합한 것이며, 마지막으로 dep는 부양의존도(dependency ratio)로 Popw를 Popw로 나눈 비율을 의미한다.

<표 8> 연령계층과 생산활동에 따른 인구구분

0~14세	15~54세	55~64세	65세 이상
유년층 인구(A)	핵심근로계층 (B1)	고령근로계층(B2)	비경활 은퇴인구 (C)
	근로인구계층 (B)		

자료: KDI(2006).

위의 (1)식의 양변에 자연대수(natural logarithm)를 취하고 시간에 대해 미분하면 아래와 같은 식 (2)를 얻는다.

$$1\text{인당 GDP 증가율} = \text{근로인구 1인당 GDP 증가율} - (1+dep)\text{의 증가율} \quad (2)$$

즉, 1인당 GDP 증가율은 근로인구 1인당 GDP 증가율과 부양비 의존도의 증가율에 의존한다. 예를 들어, 2005년 부양비율이 40%에서 2040년 65%로 상승하는 것은 위의 식 (2)에서 '1+부양비율'의 증가율이 매년 0.46%씩 증가함을 의미한다. 이는 인구고령화로 인해 향후 35년 동안에 1인당 GDP 증가율이 근로인구 1인당 GDP 증가율보다 연평균 0.46%p 작은 것을 의미하게 된다.

또한 (1)식의 $Y/Popw$ 를 보다 더 분해하여 다음과 같은 식 (3)을 얻을 수 있다.

$$\frac{Y}{Popw} = \frac{Y}{H} \times \frac{H}{E} \times \frac{L}{Popw} \times \frac{E}{L} \quad (3)$$

단, H는 총노동시간을, E는 취업자 수를, 그리고 L은 경제활동인구를 각각 의미한다.

위 (3)식의 양변에 자연대수를 취하고, 시간에 대해 미분하면 식 (4)를 얻을 수 있다.

$$\begin{aligned}
& \text{근로인구 1인당 GDP 증가율} \\
& = \text{시간당 노동생산성의 증가율}(Y/H) \\
& + \text{취업자 1인당 노동시간의 증가율}(H/E) \\
& + \text{노동시장참가율의 증가율}(L/Popw) \\
& - \text{실업률의 변화}^6)
\end{aligned} \tag{4}$$

따라서 위 (4)식에서 보는 바와 같이 1인당 GDP 증가율을 결정짓는 가장 중요한 요소들은 노동생산성의 증가율과 근로인구의 취업자당 노동공급의 증가율(위의 (4)식에서 'H/E'과 'L/Popw'의 곱)인 것을 알 수 있다.⁷⁾ 즉, 근로인구 1인당 GDP 증가율을 노동투입의 양적인 변화와 질적인 변화로 구분할 수 있으며, 이 요인들의 변화를 통해 근로인구 1인당 GDP 증가율의 변화를 추계할 수 있다.

이하에서는 위 식 (4)에 기초하여 노동투입의 질적인 변화와 양적인 변화를 각각 구분하여 분석한 후 향후 우리나라의 1인당 GDP 증가율을 전망하는 데 기초로 삼고자 한다.

나. 노동투입의 질적인 변화: 인적자본 투자와 노동생산성

먼저, 과거 우리나라의 1인당 GDP 증가율과 노동생산성 증가율의 단순 시간추세를 살펴보면 다음과 같다. 우선적으로 1인당 GDP의 증가율 추세는 앞서 성장회계 방정식에서 살펴본 바와 같이 노동시장참가율과 부양비의 변화가 내재되어 있기 때문에 이를 순수하게 노동생산성의 증가율에 대한 대리변수로 간주하는 것은 정확하지 못하다. 따라서 총노동시간 대비 GDP를 노동생산성에 대한 측정지표를 사용하여 과거 추이를 살펴본다. [그림 7]은 우리나라 과거의 노동생산성과 1인당 GDP(1980~2005)의 추세를 보여주고 있다. 이를 통해 노동생산성 증가율이 연 5%의 추세선을 따라 증가해 왔음을 알 수 있다. 1980~90년까지는 연 5.60%의 증가율을

6) 여기서 $E/L=(1-ur)$, 여기서 ur 은 실업률이며, 1계 선형 근사(first order approximation)를 통해 $d \ln(1-ur)/dt \approx -d(ur)/dt$ 가 됨을 이용하였다. 우리는 향후 45년 동안의 실업률 변화는 무시하기로 한다.

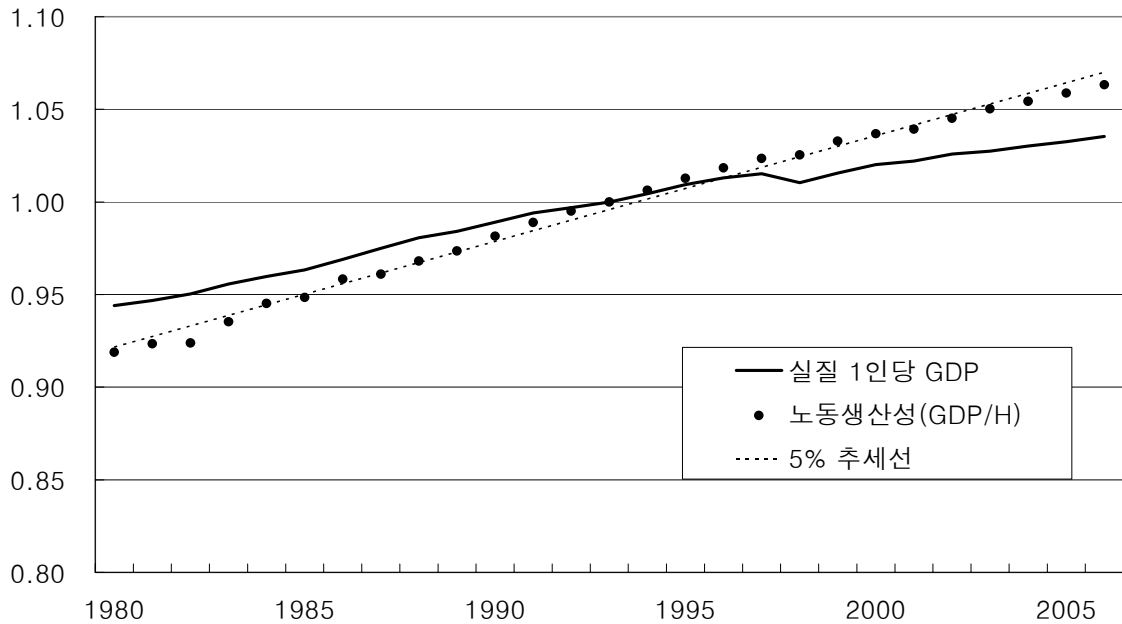
7) 경제활동참가율과 고용률 간의 관계는 다음과 같다.

$$\begin{aligned}
\text{고용률} &= \frac{\text{취업자 수}}{\text{대상인구}} = \frac{\text{경제활동인구} - \text{실업자 수}}{\text{대상인구}} = \frac{\text{경제활동인구}}{\text{대상인구}} - \frac{\text{경제활동인구}}{\text{대상인구}} \times \frac{\text{실업자 수}}{\text{경제활동인구}} \\
&= \text{경제활동참가율} \times (1 - \text{실업률})
\end{aligned}$$

따라서 실업률이 5% 정도라면 58%의 경제활동참가율은 55.1%에 해당된다. 본 연구에서는 실업률의 장기적 변화는 무시하기로 하였으므로 본문에서 쓰이는 고용률에 대한 논의는 경제활동참가율과 동일한 의미로 사용되고 있다.

보이던 노동생산성 증가율이 최근 들어 점차 낮아지는 추세를 보여주고 있다. 앞으로 4~5% 추세선을 따라 노동생산성이 증가할 수 있을지에 대해선 많은 의문과 우려가 존재한다.

[그림 7] 노동생산성과 1인당GDP (1980~2005)



주: 각 변수는 자연로그로 변환한 후 1993=1로 하여 표준화하였음.
자료: 통계청.

<표 9> 1인당 GDP 증가율과 노동생산성

(단위: %)

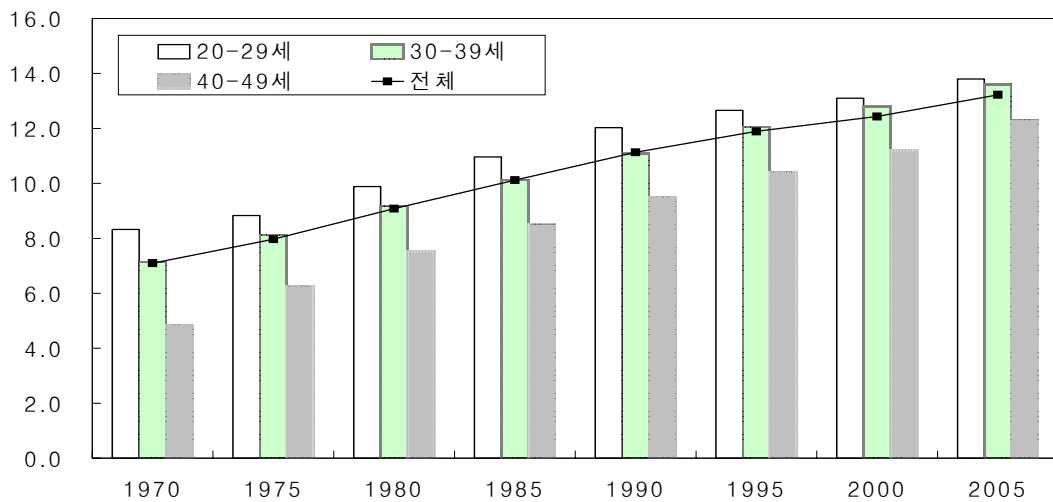
	1인당 실질GDP 증가율	노동생산성(GDP/H) 증가율
1980~2006	5.62	4.96
1980~1989	7.19	5.60
1990~2000	5.23	5.14
2000~2006	4.54	3.89

자료: 통계청, 노동부.

하지만 노동생산성 증가율의 추세가 향후에도 4~5%의 추세선을 따라 증가할 수 있느냐에 대한 질문에 대한 직접적인 대답으로 비록 불충분하지만, 교육연수에 대한 자료는 이에 대해서 간접적으로 짐작할 수 있게 한다. 인적자본에 대한 투자는 크게 교육투자와 직업교육 등으로 나눌 수 있다. 인적자본에 대한 투자가 노동생산성에 미치는 효과에 대하여 정확하게 측정하기가 쉽지 않다.

우리나라의 핵심근로계층의 평균교육연수는 [그림8]과 <표 10>을 통해 알 수 있듯이 1970년대 7.1년에서 2005년 현재 13.2년으로 비약적으로 증가했다. 특히 여성의 경우 1970년 5.8년에서 2005년 12.9년으로 7.1년 증가하여 남성의 경우(5.2년 증가)보다 더 빨리 증가했음을 알 수 있다.

[그림 8] 평균 교육연수의 추이 (20~49세)



<표 10> 핵심근로계층(20~49세)의 평균교육연수

(단위: 년)

기간	전체				남자				여자			
	평균	20~29세	30~39세	40~49세	평균	20~29세	30~39세	40~49세	평균	20~29세	30~39세	40~49세
1970	7.1	8.3	7.2	4.8	8.2	8.8	8.7	6.4	5.8	7.5	5.6	3.4
1975	8.0	8.8	8.1	6.3	9.0	9.3	9.3	7.9	7.0	8.4	6.9	4.8
1980	9.1	9.9	9.2	7.5	10.0	10.3	10.2	9.0	8.2	9.4	8.1	6.0
1985	10.1	11.0	10.1	8.5	10.9	11.3	10.9	9.9	9.4	10.6	9.3	7.1
1990	11.1	12.0	11.1	9.5	11.7	12.3	11.8	10.6	10.5	11.8	10.4	8.4
1995	11.9	12.7	12.1	10.4	12.3	12.7	12.6	11.3	11.5	12.7	11.5	9.5
2000 (A)	12.4	13.1	12.8	11.2	12.8	13.0	13.2	12.0	12.2	13.2	12.5	10.5
2005 (B)	13.2	13.8	13.6	12.3	13.4	13.6	13.8	12.9	12.9	13.9	13.3	11.7
1970~2005 평균	10.4	11.2	10.5	8.8	11.0	11.4	11.3	10.0	9.7	10.9	9.7	7.7
2000~05년 차이(B-A)	0.8	0.7	0.8	0.9	0.6	0.6	0.6	0.9	0.7	0.5	0.8	1.2

자료: 통계청.

이는 <표 11>에서 볼 수 있듯이 25세 이상 인구의 학력 구성이 고학력화됨과 동시에 높은 수준의 교육투자가 이루어졌음을 보여준다 즉, 25세 이상 인구에서 대졸 이상의 학력자의 구성비가 1970년 4.9%에서 2005년 31.4%로 증가했으며, 특히 여성의 경우 같은 기간 동안 1.6%에서 25.1%로 비약적으로 증가해 왔음을 알 수 있다.

인구 전체의 고학력화와 여성인구의 고학력화의 진행속도가 빨라지는 것은 인적투자가 양적으로 팽창했을 뿐만 아니라, 질적인 차원에서도 미래세대 교육수준의 투자효과가 상당할 것임을 시사하는 것으로 볼 수 있다.⁸⁾

<표 11> 25세 이상 인구의 학력 구성비

(단위: %)

구분	전 체				남 자				여 자			
	초졸 이하	중졸	고졸	대졸 이상	초졸 이하	중졸	고졸	대졸 이상	초졸 이하	중졸	고졸	대졸 이상
1970	73.4	11.5	10.2	4.9	61.2	15.1	15.2	8.5	84.7	8.2	5.5	1.6
1975	65.5	14.8	13.9	5.8	53.1	17.7	19.7	9.5	77.1	12.1	8.4	2.4
1980	55.3	18.1	18.9	7.7	42.8	19.8	25.4	12.0	67.0	16.5	12.9	3.6
1985	43.4	20.5	25.9	10.2	31.9	20.5	32.1	15.5	54.1	20.5	20.2	5.2
1990	33.4	19.0	33.5	14.1	23.3	17.6	38.9	20.1	43.0	20.3	28.4	8.3
1995	26.6	15.7	38.0	19.7	17.8	14.2	41.4	26.6	35.0	17.1	34.8	13.1
2000	23.0	13.3	39.4	24.3	15.1	12.3	41.6	31.0	30.4	14.3	37.3	18.0
2005	19.1	11.2	38.3	31.4	12.2	10.2	39.7	37.8	25.5	12.1	37.0	25.4

주: 1. 25세 이상 인구의 학력 구성비 = (교육단계별 졸업자 수(중퇴자, 재학생 포함)/25세 이상 성인인구) × 100

2. 각 교육단계별 중퇴자와 재학생은 이전 교육단계 졸업자 수에 포함됨

자료: 통계청, 「인구주택총조사보고서」, 각 연도.

이상의 논의에서 우리나라의 교육연수는 과거 경제성장기를 거쳐 매우 빠른 속도로 증가해 와, OECD 국가들과 비교해도 다소 높다.⁹⁾ 하지만 우리나라의 교육연수가 계속해서 증가할 것으로 보이지는 않는다. 즉 2005년 13.2년을 기점으로 어느 정도 균제상태의 수준으로 도달할 것으로 보이며 앞으로 그다지 크게 증가할 것으로 보이지 않는다

8) 이러한 요소에 대한 고려는 제4절 민감도 분석 및 정책시뮬레이션을 통해 여성 고용률 제고 등의 시나리오로 반영된다. 물론 교육수준의 증가는 노동생산성 증가와 관련된 질적인 측면에서 논의해야 한다 하지만 여성의 고학력화는 여성 고용률을 높이는 계기가 되기 때문에 이러한 관련성을 양적인 측면에서만 고려하기로 한다.

9) OECD 교육보고서(2004)에 의하면 25~64세 인구의 OECD 평균 정규교육연수는 11.9년인데 우리나라는 12년으로 조사되었다. 위의 본문에서 논의하고 있는 교육연수는 20~49세 인구의 평균교육연수임을 참고하라.

다. 그렇지만 이러한 교육연수 증가의 정체가 노동생산성의 하락과 연결되어 경제성장에 반드시 부정적인 영향을 미칠 것으로는 예상되지 않는다. 이는 내생적 성장이론에서 인적자본이 경제성장에 미치는 두 가지 효과에 의해서 설명가능하다

내생적 경제성장이론에서 인적자본의 역할을 다루는 Benhabib and Spigel(1994)은 인적자본 스톡 그 자체가 경제성장에 영향을 미치는 것이 아니라 다른 경로, 예를 들면, 기술혁신이나 기술채택(technology adoption) 등을 통하여 생산성에 긍정적인 영향을 미쳐 궁극적으로 경제성장에 영향을 미친다는 것을 주장하였다. 인적자본에 대한 투자가 성장에 미치는 효과는 이처럼 교육투자 증대→생산성 증대효과→경제성장이라는 연결고리를 통해서라고 할 수 있다.

인적자본의 축적으로 귀결되는 교육연수의 증가는 생산성에 수준효과(level effect)와 성장효과(growth effect) 두 가지 경로를 통해 영향을 미친다. 먼저, 수준효과는 규제상태의 생산성 수준과 인적자본 축적률에 대한 관계를 지칭하며, 성장효과는 인적자본 스톡과 장기적인 생산성 증가율의 관계를 의미한다. 이 두 효과에 대해 보다 자세하게 알아 보도록 하자.

신고전과 경제학의 성장이론에 따르면 인적자본은 규모수익이 체감하는 생산요소이다(예를 들면, Mankiw, Romer and Weil(1992)). 따라서 인적자본에 대한 높은 투자는 장기적인 생산성 수준을 높이지만 새로운 규제상태로 이행하는 동안에만 가능하며 규제상태의 성장률은 외생적인 기술진보에 의해 이루어진다. 문헌에서는 인적자본의 대리변수로 평균교육연수를 사용하며 이에 대한 실증분석을 통해 교육연수 1년 증가에 대한 수익률을 약 5.0~12%로 추정하고 있다. 우리나라의 경우 교육연수에 대한 투자수익률에 대해서 연구자별로 다양하며 8~15%의 추정치를 제공하고 있다.

<표 12> 교육연수 1년 증가에 따른 수준효과

	교육투자 수익률	대상 및 비교
Miller et al(1995)	4.5~8.3%	호주
MRW(1992)	15%	OECD 국가
Bassanini et al(2002)	6%	OECD 국가
신경수와 최두식(2006)	3~5%	1995~2002년까지의 성별·학력별 교육투자 수익률 분석
최강식(2002)	8.2~11.7%	1998~1999년까지 KLIPS 자료 사용
정진화(1996)	13~15%	1980년대 중반까지는 매우 높았으나 1990년대 들어 하락하는 추세임

이를 바탕으로 우리나라 교육투자 증가에 따른 1인당 GDP 증가율에 대한 수준효과를 계산하기 위해 교육투자의 수익률을 평균 10%로 간주하기로 한다. 이는 근로인구계층의 평균교육연수 1년 증가가 균제상태의 노동생산성(수준)과 GDP 수준을 10% 정도 상승시킴을 의미하며 약 35년의 이행기간 동안 연간 0.27%p의 성장률 증가효과를 가지며, 35년의 이행이 끝난 이후에는 교육연수의 증가가 없었을 경우보다 GDP 수준을 10% 상승시킨 후 장기적 추세로 회귀함을 의미한다.

다음으로 인적자본이 생산성에 미치는 성장효과를 추정하기로 하자.

내생적 경제성장이론에 따르면 체화된 인적자본(embodied human capital)에 대한 투자(교육, 자녀양육, 학습 등)와 R&D에 대한 투자는 물적자본과 다르게 수확체감의 법칙이 작용하지 않는다고 주장한다. 따라서 인적자본 축적에 영향을 미치는 여러 정책들은 장기적인 생산성 증가율에 영향을 미칠 수 있으며 이로써 성장은 내생화되는 것이다. 즉, 인적자본 스톡이 새로운 기술의 도입과 발전에 영향을 미칠 수 있다면 인적자본에 대한 투자는 장기적인 경제성장률을 증가시킬 수 있다.

아래의 표는 국가 간 횡단면 분석을 통한 실증분석을 통해 검증된 인적자본 투자에 대한 성장효과를 추정치를 정리한 것으로 성인 인구의 평균교육연수 1년 증가에 따른 노동생산성 증가율 제고 효과를 나타낸다. 학자들마다 다르지만 약 0.3~0.8%p의 성장효과가 있는 것으로 보인다. 우리나라를 대상으로 한 연구결과가 존재하지 않기 때문에 본 연구에서는 생산성 증가율의 장기증가율을 외국 경우의 단순 평균인 0.5%p로 계산하기로 한다.

<표 13> 교육연수 1년 증가에 따른 성장효과

	생산성 증가율의 장기 증가율
Benhabib and Spiegel(1994)	0.3 %p
Frantzen(2000)	0.8 %p
Dowrick and Rogers(2002)	0.3 %p

교육연수의 증가로 측정되는 인적자본 투자에 대한 생산성 증가효과를 위에서 기술한 수준효과와 성장효과를 모두 종합하여 우리나라의 향후 생산성 증가효과를 계산하면 다음과 같다.

먼저, 2005~40년의 평균교육연수는 앞의 <표 10>에 계산되어 있는 것처럼 2000~05년 동안의 증가분 0.8년이 계속 유지되어 2006년 수준에서 변화가 없다고 가정한다. 즉 2006년에 14.0년에 도달한 후 2040년까지 35년 동안 계속 이 수준으로 유지되는 것으로 가정한다.¹⁰⁾ 이 경우 앞서 논의한 두 가지 효과를 계산하면 다음과 같다.

먼저, 수준효과는 교육연수에 대한 투자수익률 10%가 35년에 걸쳐 진행된다고 가정하여 연간 0.27%p의 생산성 증가효과가 있는 것으로 계산할 수 있으며 성장효과는 2005~40년의 평균교육연수와 1970~2005년 평균교육연수의 차이인 3.6년에 앞서 정리한 외국의 경우의 평균치인 0.5%p를 곱하여 계산하였다. 따라서 교육연수 증가에 따른 근로인구에 대한 생산성 증가율은 수준효과로 측정되는 감소분을 성장효과가 상쇄할 정도로 커 종합적으로 연간 0.39%p의 생산성을 증가시키는 효과를 가지는 것으로 추정할 수 있다.

<표 14> 교육연수 증가에 따른 생산성 증가율 효과 추정

	1970~2005	2005~2040
근로인구의 평균 교육연수 증감	6.1년	0.8년
연간 생산성 증가율 전망		
수준효과 = 0.27 × 35년 동안의 평균 교육연수의 증감	0.27×6.1=1.65	0.27×0.8=0.22
성장효과 = 0.5 × [(2005~40년의 평균교육연수) - (1970~2005년의 평균교육연수)]		0.5×3.6=1.82
과거 대비 생산성 증가율의 변화		0.22 + 1.82 - 1.65 = +0.39

다. 노동투입의 양적인 변화: 노동시간의 변화

근로인구의 노동시간 증가율은 아래의 식 (5)에서도 알 수 있듯이 노동시장참가율과 취업자당 평균노동시간이라는 두 요소를 고려해야 한다.

10) 이는 2005년 평균교육연수인 13.2년에다가 2000~05년 증가분인 0.8년을 더해 계산되었다. 즉 14년의 평균교육연수가 규제상태의 교육수준인 것으로 간주하였다

$$\begin{aligned} \text{근로인구의 노동시간 증가율} &= \text{노동시장참가율의 증가율 (L/Popw)} \\ &+ \text{취업자 1인당 노동시간의 증가율 (H/E)} \end{aligned} \quad (5)$$

우리나라 노동시장참가율은 1980년의 59%에서 62%로 증가하였다. 남성의 경우 1995년 76.4%를 정점으로 점점 하락하고 있는 추세이지만, 여성의 경제활동참가율이 계속적으로 증가하여 2005년 현재 50.2%를 보이고 있다. 또한 취업자당 주당 평균 노동시간은 1980년의 53.9시간에서 2005년 48.1시간으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

<표 15> 노동시장참가율과 평균노동시간의 추이(1980~2005)

	노동시장참가율 (%)			주당 평균취업시간 (시간/주)
	전체	남자	여자	전체
1980	59.0	76.4	42.8	53.9
1985	56.6	72.3	41.9	55.1
1990	60.0	74.0	47.0	53.8
1995	61.9	76.4	48.4	52.5
2000	61.0	74.2	48.6	50.6
2005	61.9	74.4	50.0	48.1

따라서 위의 자료를 근거로 과거 우리나라의 근로인구당 노동시간은 연간 기준으로 1980~2005년 동안 약 -0.25% 증가했음을 알 수 있다. 이러한 방식으로 우리는 근로인구당 노동시간의 증가율에 대한 향후 전망을 노동시장참가율에 대한 전망과 취업자당 노동시간에 대한 전망을 각각 구하여 베이스라인 전망에 사용하였다.

<표 16> 근로인구당(15~64세) 노동시간의 증가율(1980~2005)

	노동시장 참가율	취업자당 노동시간	근로인구당 노동시간
1980	0.59	53.9	31.8
2005	0.62	48.1	29.8
연평균 증가율	0.18%	-0.44%	-0.25%

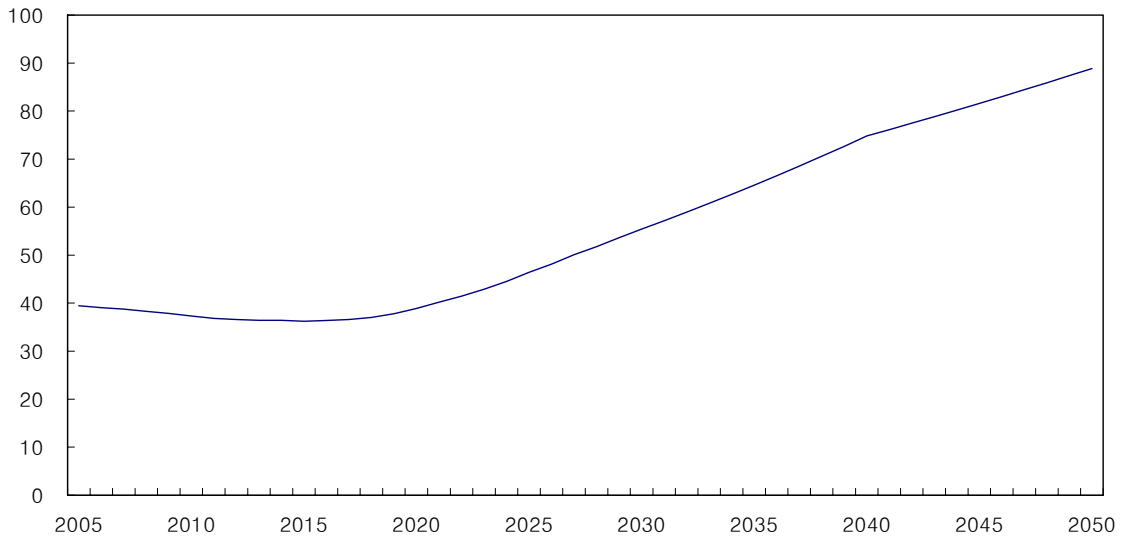
라. 베이스라인 전망

앞서 논의한 성장회계방정식의 분해를 통해 2006~2050년까지의 1인당 GDP 증가율에 대한 베이스라인 전망을 시도한다. 우선 앞에서 논의한 식 (4)에 의하여 베이스라인 전망에 사용된 각 구성요소들에 대한 전망의 전제를 살펴본다.

먼저, 부양비에 대한 가정은 통계청 「2006년 인구추계」의 중위의 가정에 따른 인구추계를 베이스라인 전망으로 삼았다. 이에 따르면 '1+부양비' 증가율은 2006년 -0.28%에서 2015년까지 감소하다가 2016년부터 본격적인 출산율 저하와 고령화 효과가 작용하여 양의 증가율을 보이다가 2030년 1.19%, 2040년 1.25% 그리고 2050년에는 0.80%를 나타내는 것으로 전망되었다.

[그림 9] 부양비에 대한 베이스라인 전망

(단위: %)



시간당 노동생산성은 2025년까지는 현재의 노동생산성 증가율 추세인 4%로 증가하는 것으로 가정하고, 이후 2040년까지는 노동생산성 증가율이 3.0%로 서서히 하락하는 것으로, 그리고 2050년까지는 2.5%로 하락하는 것으로 전제하였다.

앞서 살펴보았던 인적자본 투자로 인한 수준효과와 성장효과를 고려하여 향후 생산성 증가효과는 2040년까지 매년 0.39%임을 전제하였다.

마지막으로 15~64세 근로인구의 시간당 노동시간 증가율은 노동시장참가율과 노

동시간증가율에 대한 다음의 가정을 통해 전망하였다. 먼저, 노동시장참가율에 대한 가정은 박형수·류덕현(2006)의 베이스라인 전망에 사용된 노동시장참가율에 대한 가정을 적용하였다.¹¹⁾ 그리고 취업자 노동시간은 2005년 주당 48.1시간에서 2030년에 44.0시간으로 서서히 감소하고 그 이후에는 이 수준으로 유지되는 것으로 가정하였다. 이를 통해 근로인구의 시간당 노동시간증가율을 노동시장참가율과 취업자당 노동시간증가율의 합으로 산출하였다.

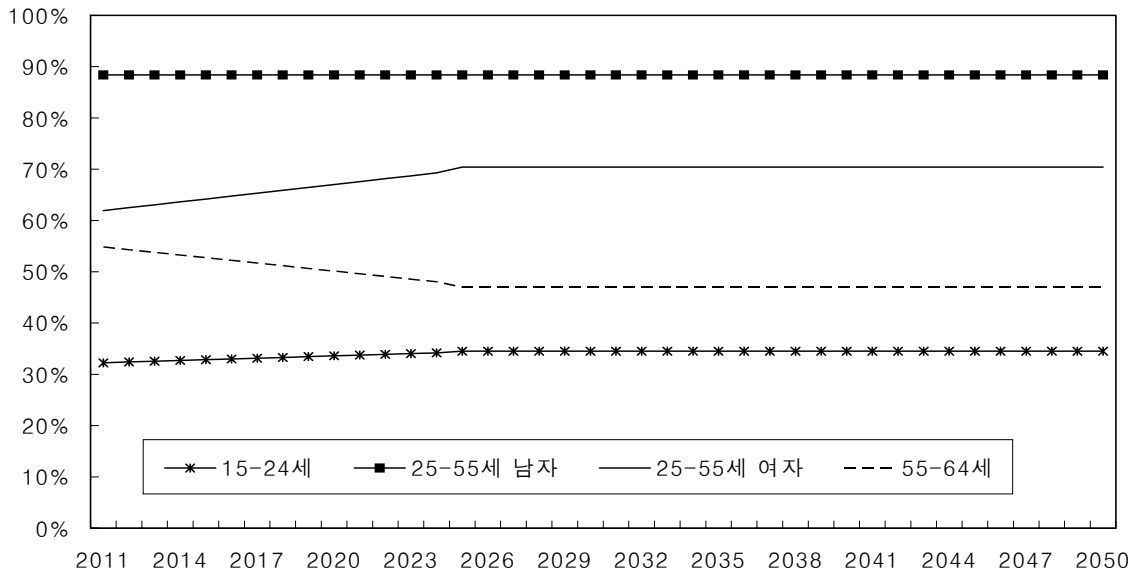
<표 17> 성별·연령별 고용률 전망의 전제

	한국		OECD 평균	일본		2050년까지의 우리나라 전망치 및 전망근거
	(2004)	(최근추세)	(2004) (최근추세)	(1970)	(2004)	
15~24세	31.2%	소폭하락	42.7% 소폭하락	54.5%	40.0%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2025년까지 35%로 상승 후 동 수준 유지 * 높은 교육열 진정 및 취학연령 하락 등 고려
25~54세 남자	88.4%	하락 후 안정세 유지	86.9% 소폭하락	96.4%	92.5%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2004년 수준 유지 * 외환위기 이후 하락한 고용률이 회복되어 안정세를 보이고 있음
25~54세 여자	58.0%	상승추세	64.6% 상승추세	54.7%	64.6%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2025년까지 70.4% 상승 후 동 수준 유지 * OECD(2003) 시뮬레이션 결과 우리나라 GDP 대비 여성고용촉진정책 관련 예산비중을 00년대 초 OECD 국가들의 평균수준으로 증가시킬 경우 2025년까지 70.4%로 상승
55~64세	58.5%	하락 후 안정세 유지	50.9% 소폭상승	63.7%	63.0%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2004년 수준 유지 * 과거 35년간 일본이 안정세를 보인 점 등을 감안

자료: 박형수·류덕현(2006).

11) 보다 자세한 논의는 박형수·류덕현(2006)의 pp. 50~64를 참조하라.

[그림 10] 성별·연령별 고용률 전망



이를 종합하여 1인당 GDP 성장률을 전망한 결과가 <표 18>과 [그림 11]에 나와 있다. 베이스라인 전망 결과 우리나라는 2010년까지 연평균 4%대 중반의 성장률을 보이다가, 2020년대에는 3.94%, 2030년대에는 3.03%, 2040년대에는 2.41%로 서서히 감소할 것으로 나타났다.

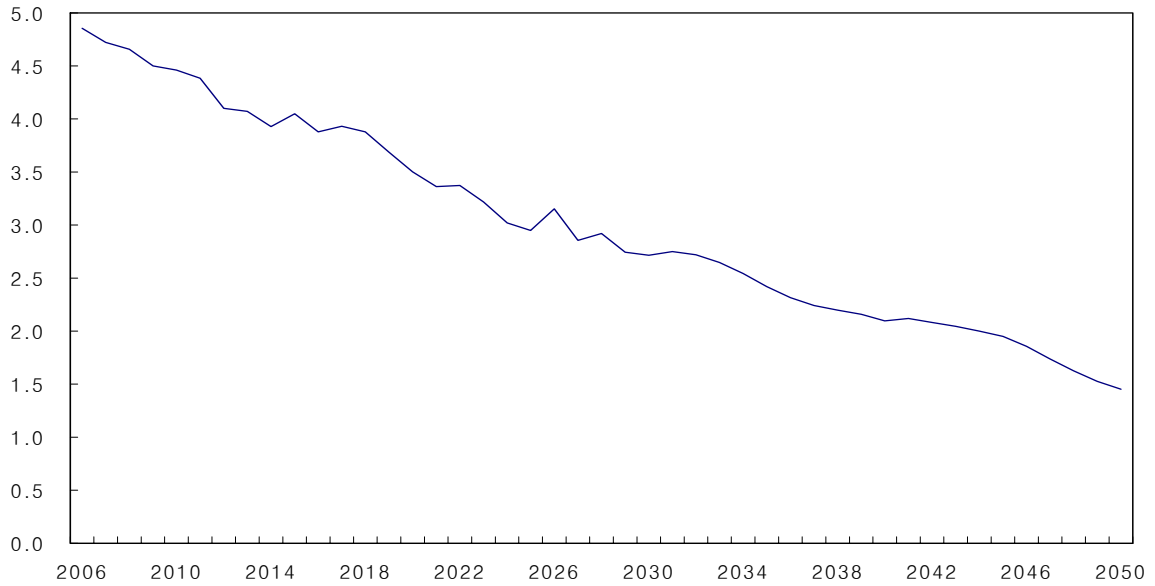
<표 18> 1인당 GDP 증가율에 대한 베이스라인 전망

(단위: %)

	시간당 노동생산성 추세	생산성 증가효과	근로인구당 노동시간 증가율	부양비 증가율	1인당 GDP증가율
	(A)	(B)	(C)	(D)	(A)+(B)+(C)-(D)
2006~10	4.00	0.39	-0.06	-0.31	4.64
2011~20	4.00	0.39	-0.33	0.11	3.94
2021~30	3.90	0.39	-0.13	1.13	3.03
2031~40	3.30	0.39	-0.10	1.18	2.41
2041~50	2.73	0.00	-0.11	0.78	1.84
2006~50 평균	3.54	0.30	-0.16	0.68	3.01

[그림 11] 1인당 잠재GDP 증가율 전망 결과

(단위: %)



본 연구의 1인당 GDP 성장률 전망과 선행연구와의 전망을 비교한 결과가 <표 19>에 나와 있다. 선행 연구들에서 전망한 잠재성장률과 이 연구들이 바탕으로 하고 있는 인구전망을 감안하여 1인당 GDP 증가율을 비교하였다. 본 연구의 1인당 GDP 증가율 전망은 박형수·류덕현(2006)과 비슷하여 KDI(2004)의 경우(TFP=1.5%)와 비슷한 전망을 보였다.

<표 19> 1인당 GDP 증가율에 대한 선행연구와의 비교

(단위: %)

	박형수·류덕현(2006)	KDI (2004)		본 연구
		TFP=1.5%	TFP=2.0%	
2011~20	4.04	4.19	4.83	3.94
2021~30	3.02	3.06	3.73	3.03
2031~40	2.09	2.28	2.93	2.41
2041~50	1.90	1.91	2.56	1.84

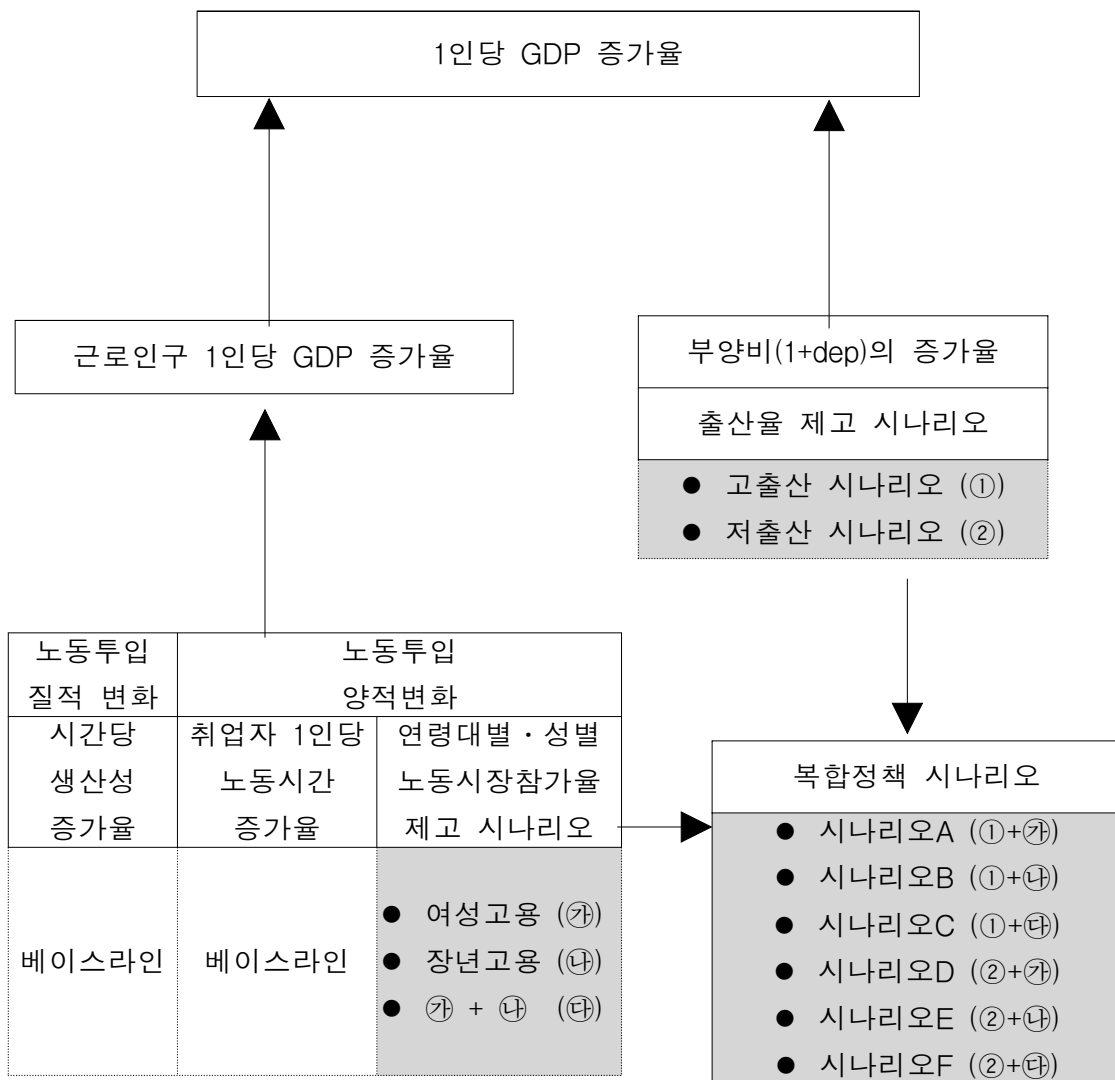
주: 합계출산율(TFR)은 향후 2035년에 도달할 것으로 예상되는 수준을 기준으로 하여 계산하였다. 박형수·류덕현(2006)의 경우 통계청(2005) 중위의 가정 1.30명을 따랐으며, KDI(2004)의 경우 1.4명 그리고 본 연구에서는 통계청(2006) 중위의 가정(1.28명)을 따라 계산하였다.

자료: KDI(2004), 박형수·류덕현(2006) 및 저자 계산.

4. 민감도 분석 및 정책시뮬레이션

앞의 제2~제3절에서는 우리나라의 1인당 GDP 증가율을 간단한 성장회계방정식을 통해 전망하였다. 여기에서는 출산율 제고 정책과 여성의 노동시장참가율 제고 정책 등의 성장잠재력 확충을 위한 정책변수들이 변동할 때, 1인당 GDP 증가율이 어느 정도 영향을 받는지를 민감도 분석 및 정책시뮬레이션을 통해 구하였다. [그림 12]는 민감도 분석 및 정책시뮬레이션에 대한 흐름도이다. 본 정책시뮬레이션에서는 노동투입의 질적인 변화인 노동생산성의 변화와 양적인 변화인 취업자 1인당 노동시간증가율에 대한 변화는 베이스라인과 같게 설정하였다. 다만 성별·연령대별 노동시장참가율과 출산율 제고에 따른 부양비 변화가 정책 변화에 따라 변동하는 변수들로 설정하였다.

[그림 12] 1인당 GDP 전망 및 정책 시뮬레이션 흐름도



가. 시나리오의 작성

(1) 출산율 제고 시나리오

먼저, 합계출산율에 대한 전망은 통계청 「2006년 인구추계」의 중위의 가정을 베이스라인 전망으로, 고위의 가정을 고출산 시나리오로, 그리고 저위의 출산율 가정을 저출산 시나리오로 적용하였다. 전반적으로 출산력의 향후 전망은 상당히 낮은 출산력 수준에서 점차 소폭으로 상승할 것으로 전망된다.¹²⁾

출산수준별 가정내용의 주요 특징은 다음과 같다. 먼저 베이스라인의 경우 연령별 출산율 구조 변동에 따라 25~29세 출산율 감소세, 30세 이상 출산율 상승세를 반영하여 2040년에 1.28 수준에 도달한 후 지속된다. 다음으로 고출산 시나리오의 경우 초혼연령이 상승하지 않아 25~29세, 30~34세 출산율이 동반 상승하여 2040년에 1.58 수준에 도달한 후 지속된다. 마지막으로 저출산 시나리오에서는 25~29세의 출산율은 감소세가 지속되고, 30~34세의 출산율은 최근 수준을 유지하여 2040년에 0.97 수준에 도달한 후 지속되는 것을 전제하였다.

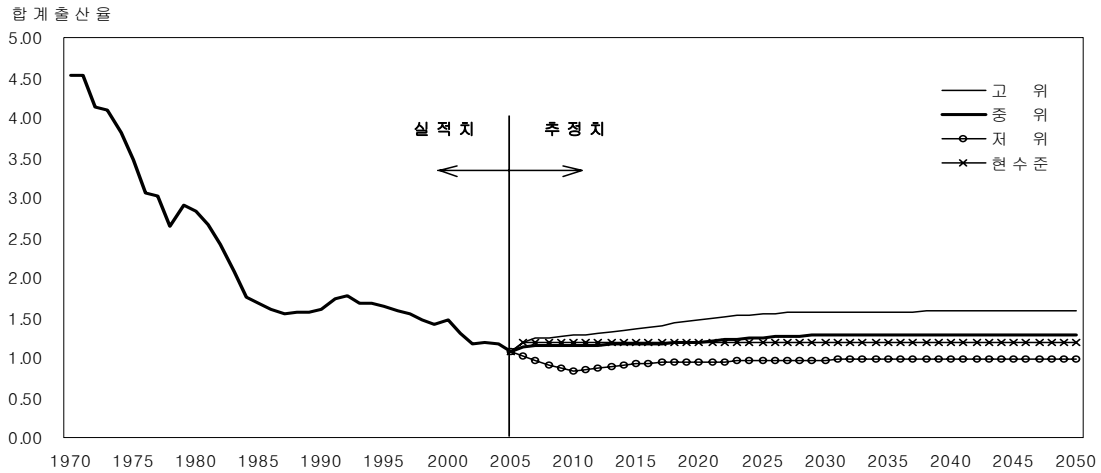
<표 20> 합계출산율 가정

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
베이스라인	1.08	1.15	1.17	1.20	1.25	1.28	1.28	1.28
고출산	1.08	1.28	1.36	1.48	1.54	1.57	1.58	1.58
저출산	1.08	0.83	0.92	0.95	0.96	0.97	0.97	0.97
현수준 ¹⁾	1.08	1.18	1.18	1.18	1.18	1.18	1.18	1.18

주: 1) 현수준은 2000~05년의 수준으로 합계출산율이 유지되는 것을 의미한다.
자료: 통계청(2006)

12) 연령별 출산율 구조 변동에 따라 합계출산율 수준이 다소 변동될 것으로 보인다. 베이스라인 전망의 경우 20대 후반의 미혼율 상승세가 지속될 것으로 예상됨에 따라 해당 연령의 출산율이 감소하는 반면 시차를 두고 30대 출산율 증가로 이어지면서 합계출산율 수준이 다소 상승하여 2020년 1.20명, 2040년에 1.28명 수준에 도달할 것으로 가정한 후 2006~2020년에 대해 보간법으로 단기추정 적용하였다. 보다 자세한 논의는 통계청(2006)을 참조하라.

[그림 13] 가정별 합계출산율 추이



자료: 통계청(2006).

이러한 출산율 가정에 의하여 우리나라의 인구를 전망했을 경우 앞으로의 인구구조는 다음 표에서 나타난 것과 같이 2050년 총부양비가 89%에 이르는 것으로 나타났다. 일본과 이탈리아 등과 같이 매우 높은 수준의 부양비 수준을 보이고 있으며 그 증가속도 또한 매우 빠름을 알 수 있다.

<표 21> 주요 국가 인구구조 및 부양비

(단위 : %)

국가	인구구조									총부양비		
	2005			2030			2050			2005	2030	2050
	0~14	15~64	65+	0~14	15~64	65+	0~14	15~64	65+			
전 세계	28.2	64.5	7.4	23.0	65.2	11.8	20.2	63.7	16.1	55	53	57
선진국	17.0	67.7	15.3	15.4	62.1	22.5	15.6	58.4	25.9	48	61	71
개도국	30.7	63.7	5.5	24.4	65.7	9.9	20.9	64.5	14.6	57	52	55
한국	19.2	71.7	9.1	11.4	64.4	24.3	8.9	53.0	38.2	39	55	89
일본	14.0	66.3	19.7	12.3	57.5	30.1	13.4	50.7	35.9	51	74	97
미국	20.8	66.9	12.3	18.1	62.6	19.2	17.3	62.1	20.6	49	60	61
이탈리아	14.0	66.0	20.0	11.9	59.0	29.1	13.1	51.3	35.5	51	69	95
프랑스	18.2	65.2	16.6	16.1	59.6	24.2	15.7	57.1	27.1	53	68	75
중국	21.4	71.0	7.6	16.9	66.8	16.3	15.7	60.7	23.6	41	50	65
인도	32.1	62.7	5.3	22.6	68.1	9.3	18.3	66.8	14.8	60	47	50

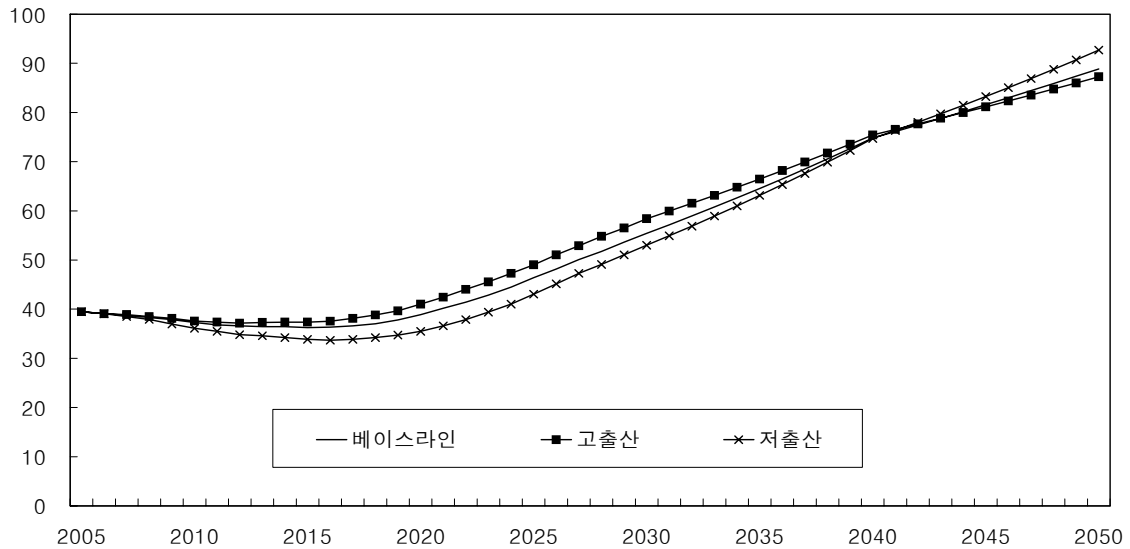
자료 : UN, World Population Prospects : The 2004 Revision, 2005

[그림 14]는 이러한 출산율 변동에 따른 각 시나리오별 부양비를 전망한 것이다. 고출산 시나리오에 따른 부양비는 2040년까지 15세 미만 부양비의 증가로 인해 가장 높다가 이후 근로인구 계층의 증가로 인해 부양비가 서서히 낮아지는 구조를 보

인다. 반면에 저출산 시나리오에 따른 부양비는 2040년 이후 저출산에 따른 유년부양비의 증가에 의해 그 증가율이 가장 높음을 알 수 있다

[그림 14] 시나리오별 부양비 전망

(단위: %)



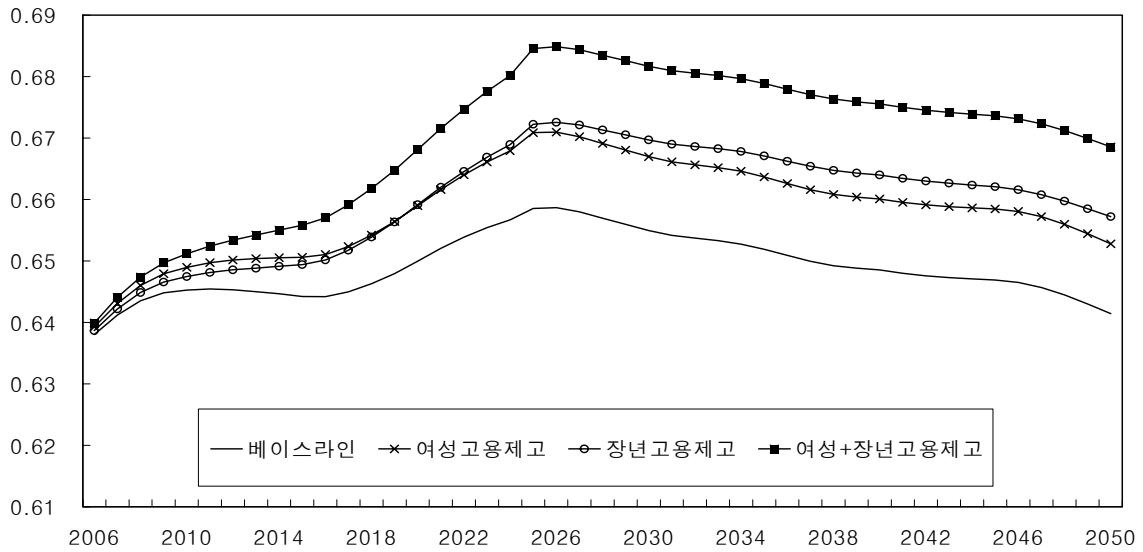
(2) 고용률 제고 시나리오

고용률 제고 시나리오는 크게 25~54세 여성고용률 제고, 55~64세 장년층의 고용률 제고, 그리고 이 두 계층의 동시적 고용률 제고 시나리오로 구성된다.

먼저, 여성고용률 제고 시나리오는 OECD(2004)의 전망에 따라 2025년 이후 25~54세 여성의 고용률이 74.5%로 상승하는 경우를 상정하였다.¹³⁾ 또한 장년층의 고용률은 현행 우리나라의 장년층 고용률이 2004년 현재 58.5%로 OECD 국가 평균(50.9%)보다 상대적으로 높은 수준을 보이고 있음을 반영하여, 베이스라인 시나리오에서는 2050년까지 47%로 하락하는 것을 상정하였는데 장년층 고용률 제고 시나리오에서는 이 수치가 2025년 52.75%로 하락한 후 유지되는 것을 상정하였다. 그리고 마지막으로 여성고용률과 장년고용률이 동시적으로 상승하는 경우를 상정하였다. 아래 그림은 이러한 각각의 시나리오에 맞는 근로인구의 고용률 전망을 나타낸다.

13) 이에 대한 자세한 논의는 박형수·류덕현(2006)을 참조하라.

[그림 15] 시나리오별 고용률 전망



(3) 복합정책 시나리오

앞서 (1)의 경우 두 가지와 (2)의 세 가지 경우의 정책들이 중복적으로 시행될 경우의 정책적 효과를 보기 위한 시나리오이다. 총 6가지의 경우의 수를 조합하여 시행할 경우의 정책적 효과를 보는 것이다.

나. 민감도 분석 및 정책 시뮬레이션

먼저, 출산율의 변화에 따른 1인당 GDP 증가율의 전망을 비교한 것이 그림 16~18]과 <표 22~23>에 나타나 있다. 고출산에 따른 성장률 효과는 2030년을 지나서 반영이 되는 것으로 나타났다. 즉 베이스라인 시나리오에 비해 2030년대 이후 약 0.10%p 높은 성장률을 보이는 것으로 나타났으며, 저출산 시나리오는 이와 반대 방향으로 성장률에 영향을 미치며 2030~50년 동안 베이스라인보다 연평균 약 0.2%p 낮은 성장률을 보이는 것으로 나타났다.

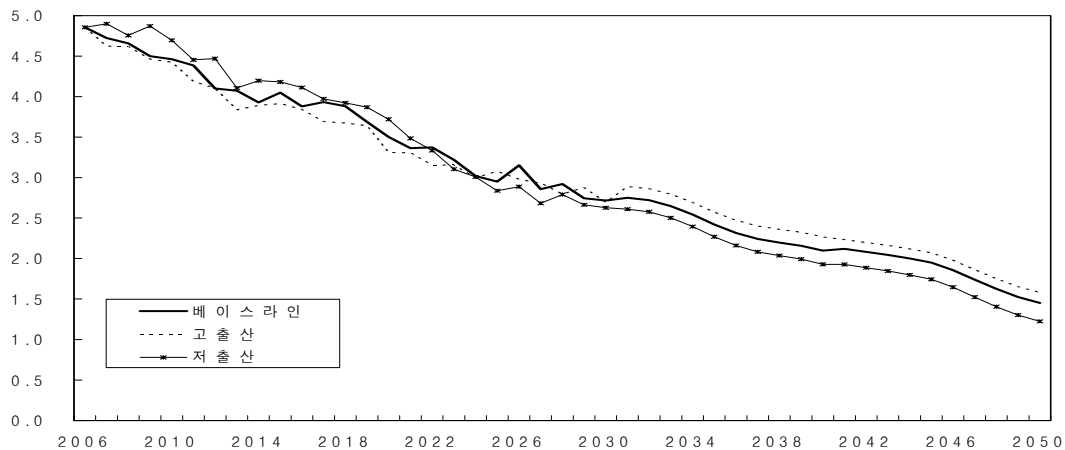
또한 고용률 제고 시나리오를 통해서 여성고용 제고의 경우 베이스라인 전망치보다 2050년까지 연평균 0.04%p 높은 1인당 GDP 증가율을 보였으며, 장년고용 제고의 경우 2050년까지 연평균 0.05%p 높은 성장률을 보였다. 또한 이 둘의 효과를 종합한 경우는 1인당 GDP 증가율이 베이스라인 전망보다 연평균 0.09%p 증가하는

것으로 나타났다.

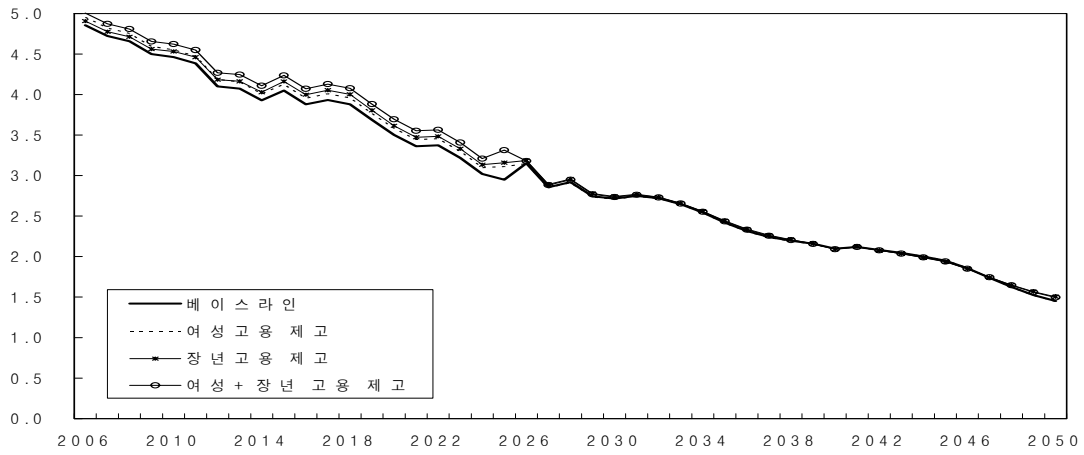
한편, 출산을 제고 정책과 고용률 제고 정책을 동시에 수행했을 때 나타날 수 있는 정책 효과를 살펴 보기 위해 앞서 설정했던 복합시나리오를 통해 1인당 GDP 증가율에 대한 시뮬레이션 효과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 가장 효과가 높게 나타나는 ‘고출산·여성+장년 고용 제고’ 시나리오를 통해 1인당 GDP 증가율은 베이스라인보다 2050년까지 연평균 0.11%p 높게 나타났다. 하지만 ‘저출산·여성+장년 고용 제고’ 시나리오는 1인당 GDP 증가율은 베이스라인보다 2050년까지 연평균 0.01%p 감소하는 것으로 나타나 출산을 저하로 인한 부양비 증가의 부정적인 효과가 고용률 제고를 통한 긍정적 효과보다 큼을 보였다.

다음으로 구성요소별 1인당 잠재GDP 증가율 전망을 시나리오별로 살펴보기로 하자. <표 23>은 2020년, 2030년, 2040년 및 2050년의 1인당 GDP 증가율에 대한 성장회계별 구성요소인 시간당 노동생산성 추세, 생산성 증가효과, 근로인구당 노동시간 증가율 및 부양비 증가율 등의 전망치를 시나리오별로 정리하고 있다.

[그림 16] 1인당 GDP 증가율 정책 시뮬레이션 비교 1: 출산율 제고



[그림 17] 1인당 GDP 증가율 정책 시뮬레이션 비교 2: 고용률 제고



[그림 18] 1인당 GDP 증가율 정책 시뮬레이션 비교 3: 복합 시나리오



주: 시나리오 C는 고출산·여성+장년고용 제고 정책 시나리오이며, 시나리오 F는 저출산·여성+장년고용 제고 정책 시나리오임.

<표 22> 시나리오별 1인당 GDP 증가율 전망 비교

(단위: %)

		2006~10	2011~20	2021~30	2031~40	2041~50	2006~50
베이스라인 전망		4.64	3.94	3.03	2.41	1.84	3.01
출산율 시나리오	고출산	4.60	3.81	3.00	2.56	1.96	3.03
	저출산	4.82	4.10	2.94	2.26	1.63	2.96
고용률 제고 시나리오	여성 고용제고	4.73	4.02	3.08	2.40	1.84	3.05
	장년 고용 제고	4.70	4.05	3.11	2.42	1.85	3.06
	여성+장년 고용 제고	4.79	4.13	3.16	2.42	1.85	3.10
복합 시나리오	시나리오 A	4.69	3.89	3.04	2.56	1.96	3.07
	시나리오 B	4.66	3.91	3.08	2.58	1.97	3.08
	시나리오 C	4.75	3.99	3.12	2.57	1.97	3.12
	시나리오 D	4.91	4.18	2.99	2.25	1.63	3.00
	시나리오 E	4.87	4.21	3.02	2.27	1.64	3.02
	시나리오 F	4.97	4.28	3.07	2.26	1.64	3.05
베이스라인 대비(%p) 증감							
출산율 시나리오	고출산	-0.04	-0.13	-0.03	0.15	0.12	0.02
	저출산	0.18	0.16	-0.09	-0.15	-0.21	-0.05
고용률 제고 시나리오	여성 고용제고	-0.01	0.02	0.06	0.05	-0.11	0.04
	장년 고용 제고	0.10	0.08	0.04	0.00	0.00	0.05
	여성+장년 고용 제고	0.06	0.11	0.08	0.01	0.01	0.09
복합 시나리오	시나리오 A	0.15	0.18	0.12	0.01	0.01	0.06
	시나리오 B	0.05	-0.05	0.01	0.15	0.12	0.07
	시나리오 C	0.02	-0.03	0.05	0.17	0.13	0.11
	시나리오 D	0.11	0.05	0.09	0.16	0.13	-0.01
	시나리오 E	0.27	0.24	-0.04	-0.16	-0.21	0.01
	시나리오 F	0.23	0.26	-0.01	-0.14	-0.20	0.04

주: 시나리오 C는 고출산·여성+장년 고용 제고 정책 시나리오이며, 시나리오 F는 저출산·여성+장년 고용 제고 정책 시나리오임.

<표 23> 구성요소별 1인당 잠재GDP 증가율 전망

(단위: %)

	시간당 노동생산성 추세	생산성 증가효과	근로인구당 노동시간 증가율	부양비 증가율	1인당 GDP증가율
	(A)	(B)	(C)	(D)	(A)+(B)+(C)-(D)
베이스라인					
2020	4.00	0.39	-0.34	-0.41	4.46
2030	3.67	0.39	-0.15	1.19	2.72
2040	3.00	0.39	-0.04	1.25	2.10
2050	2.50	0.00	-0.25	0.80	1.45
고출산 시나리오					
2020	4.00	0.39	-0.09	0.99	3.31
2030	3.67	0.39	-0.15	1.21	2.69
2040	3.00	0.39	-0.04	1.08	2.27
2050	2.50	0.00	-0.25	0.67	1.58
저출산 시나리오					
2020	4.00	0.39	-0.09	0.58	3.72
2030	3.67	0.39	-0.15	1.28	2.63
2040	3.00	0.39	-0.04	1.42	1.93
2050	2.50	0.00	-0.25	1.03	1.22
여성고용 제고 시나리오					
2020	4.00	0.39	-0.01	0.80	3.58
2030	3.67	0.39	-0.16	1.19	2.71
2040	3.00	0.39	-0.05	1.25	2.10
2050	2.50	0.00	-0.25	0.80	1.44
장년고용 제고 시나리오					
2020	4.00	0.39	0.02	0.80	3.62
2030	3.67	0.39	-0.13	1.19	2.74
2040	3.00	0.39	-0.05	1.25	2.09
2050	2.50	0.00	-0.19	0.80	1.50
여성+장년 고용 제고 시나리오					
2020	4.00	0.39	0.10	0.80	3.69
2030	3.67	0.39	-0.13	1.19	2.73
2040	3.00	0.39	-0.05	1.25	2.09
2050	2.50	0.00	-0.20	0.80	1.50

<표 23> 구성요소별 1인당 잠재GDP 증가율 전망 (계속)

(단위: %)

	시간당 노동생산성 추세	생산성 증가효과	근로인구당 노동시간 증가율	부양비 증가율	1인당 GDP증가율
	(A)	(B)	(C)	(D)	(A)+(B)+(C)-(D)
복합시나리오 A					
2020	4.00	0.39	-0.01	0.99	3.39
2030	3.67	0.39	-0.16	1.21	2.69
2040	3.00	0.39	-0.05	1.08	2.27
2050	2.50	0.00	-0.25	0.67	1.57
복합시나리오 B					
2020	4.00	0.39	0.02	0.99	3.42
2030	3.67	0.39	-0.13	1.21	2.72
2040	3.00	0.39	-0.05	1.08	2.26
2050	2.50	0.00	-0.19	0.67	1.63
복합시나리오 C					
2020	4.00	0.39	0.10	0.99	3.50
2030	3.67	0.39	-0.13	1.21	2.71
2040	3.00	0.39	-0.05	1.08	2.26
2050	2.50	0.00	-0.20	0.67	1.62
복합시나리오 D					
2020	4.00	0.39	-0.01	0.58	3.80
2030	3.67	0.39	-0.16	1.28	2.62
2040	3.00	0.39	-0.05	1.42	1.93
2050	2.50	0.00	-0.25	1.03	1.22
복합시나리오 E					
2020	4.00	0.39	0.02	0.58	3.83
2030	3.67	0.39	-0.13	1.28	2.65
2040	3.00	0.39	-0.05	1.42	1.92
2050	2.50	0.00	-0.19	1.03	1.28
복합시나리오 F					
2020	4.00	0.39	0.10	0.58	3.91
2030	3.67	0.39	-0.13	1.28	2.65
2040	3.00	0.39	-0.05	1.42	1.92
2050	2.50	0.00	-0.20	1.03	1.27

5. 소결

본 연구는 간단한 성장회계방정식을 통해 인구구조의 변화, 노동시장 조건의 변화 및 노동생산성의 변화 등에 대한 시나리오별 전망을 통해 성장잠재력을 제고할 수 있는 정책적 효과를 파악하여 보았다.

성장회계방정식의 분해를 통해 1인당 GDP 증가율의 구성요소를 크게 인구구조의 변화에 따른 부양비의 변동분과 노동투입 요소의 양적·질적 부분의 변동분을 나누어 전망하였다. 출산률 저하와 고령화에 따르는 노동투입의 저하로 비관적인 전망이 지배적인 최근의 연구추세는 노동투입 요소의 질적인 변화가능성인 노동생산성의 변화를 통한 긍정적인 부분이 적극적으로 고려되고 있지 못하다. 본 연구에서는 교육투자를 통한 생산성 증대효과를 내생적 경제성장이론에서 인적자본 투자의 성장효과를 구체적으로 시산하여 전망에 사용하였다. 본 연구의 추계 결과 우리나라의 경우 교육투자를 통한 노동생산성 증대효과가 1인당 GDP 증가율의 연간 0.39%인 것으로 나타났다. 또한 출산율 제고 정책과 여성과 장년고용률 제고 정책 등의 시뮬레이션 효과가 어느 정도가 될지에 대해서도 추계하여 베이스라인 전망과 비교하였다.

제2세션

일과 가정의 양립

제1주제 : 보육정책 방향과 정책수단에 대한 검토

김현숙 …… 송실대학교 경제학과 …………… 87

제2주제 : 여성고용정책의 핵심내용에 대한 진단

: 모성보호 비용의 사회화를 중심으로

김혜원 …………… 한국노동연구원 …………… 125

보육정책 방향과 정책수단에 대한 검토¹⁾

김 현 숙
 숭실대학교 경제학과

I. 보육산업의 현황

가. 보육산업의 수요와 공급

우리나라의 보육산업은 규모면에서 급격히 팽창하였다. 1990년 영유아보육법 제정 이후로 보육시설 수가 15배 이상 증가하고 보육하는 아동 수도 20배 이상 증가하였다. 유치원의 경우, 보육시설에 비해서는 다소 상승세가 뚜렷하지 않으며 아동수도 증감을 반복하고 있다. 다음의 두 표는 각각 보육시설 및 유치원의 시설 수 및 시설이용 아동의 수적 변화를 보여주고 있다. 보육시설과 달리 유치원의 경우에는 오히려 시설의 수는 감소하는 추세를 나타내고 있으며 유치원을 이용하는 아동 수는 증가와 감소를 반복하고 있다.

<표 1> 보육시설 및 보육시설 이용 아동 수 추이

(단위: 개소, 명)

구분	1990	1995	2000	2002	2005	2006
시설 수	1,919	9,085	19,276	22,147	28,367	29,233
아동 수	48,000	293,747	686,000	800,991	989,390	1,040,361

주: 만6세 이상 아동 중 보육시설 이용아동은 포함
 자료: 『보육통계』 각 연도

1) 본 원고는 한국조세연구원의 『저출산극복과 성장잠재력 확충을 위한 가족정책』의 필자 서술내용 중 일부를 발췌하고, 보건복지부 용역과제인 김현숙·김진·우석진(2007)의 일부를 참조했음을 밝힌다.

<표 2> 유치원 및 유치원 이용 아동 수 추이

(단위: 개소, 명)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
시설 수	8,790	8,494	8,407	8,343	8,292	8,246	8,275	8,290
아동 수	534,116	545,263	545,142	550,256	546,531	541,713	541,603	545,812

자료: 「유초중등통계」, 교육통계서비스

<표 3> 영유아 육아지원시설 이용률

(단위: 명)

구분	전체아동(A)	육아지원시설 이용아동(B)		시설이용률 (B/A)
		보육시설	유치원	
0세	442,831	46,351	-	10%
1세	450,503	102,473	-	23%
2세	477,116	201,111	-	42%
0~2세(소계)	1,370,450	349,935	-	26%
3세	491,176	221,529	77,669	61%
4세	528,586	219,974	170,652	74%
5세	590,020	198,631	292,870	83%
3~5세(소계)	1,609,782	640,134	541,191	73%
0~5세(총계)	2,980,232	990,069	541,191	51%

자료: 2007년 보육통계(2006년 실적치, 여성가족부), 2007 교육통계(2006년 실적치, 교육인적자원부)

<표 3>은 2004년 실적치에 기초한 보육시설과 유치원 이용률이다. 영아의 경우에는 보육시설 이용률이 전체 만0~2세 아동을 기준으로 할 경우 26%에 달하며 만3~5세 사이의 유아의 경우에는 73%가 보육시설이나 유치원에서 보육 및 교육서비스를 받고 있다. 최근 들어 보육시설을 중심으로 영아의 시설이용률이 눈에 띄게 증가하고 있는데 만0세의 경우, 시설이용률은 2004년 7%에서 2006년 10%로 증가하였고 만1세의 경우에는 18.7%에서 23%로 증가하여, 전체 영아의 시설 이용률은 2년 사이에 21%에서 26%로 5%포인트 증가하였다. 만3~5세의 유아의 경우에도 2004년 68.6%에서 2006년 73%로 증가하여 영유아의 보육시설 이용률은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

다른 나라와 시점과 서비스 제공기관의 범위를 동일하게 조정하여 비교하기 어려워 국제비교를 엄밀하게 하기는 어렵지만 <표 4>는 우리나라 유아의 서비스 이용률과 다른 국가들을 비교할 수 있는 기준을 일정 부분 제공한다.

<표 4> OECD 국가들의 3세 이상 유아시설 이용률

(단위: %)

국 가	3세	4세	5세	6세
스 웨 덴	89	89	91	104.0(5.9)
노 르 웨 이	70.0	77.3	80.5	0.8(99.7)
영 국	52.0	94.6	0.2(99.5)	0.0(99.3)
이 탈 리 아	95.4	100.5	97.6(0.5)	0.0(100.4)
미 국	35.2	59.0	73.8(4.9)	12.2(85.6)
호 주	31	73	21(68.8)	0.8(100.4)
뉴 질 랜 드	98	98	-	-
스 위 스	7.2	31	84	-
포 르 투 갈	-	75	75	-
네 델 란 드	-	98	99	-
덴 마 크	-	91	91	-
한 국 (1)	10.7	25.1	43.9	26.9
한 국 (2)	61	74	83	-

주: 1. 한국(1)에 제시된 수치는 2004년 현재 유치원 등록률임
 2. 한국(2)는 2006년 기준의 보육시설 및 유치원 이용률임
 3. ()는 초등학교 취학률임.
 4. 호주, 뉴질랜드, 스위스, 포르투갈, 네덜란드, 덴마크, 스웨덴은 2002년 통계이며 나머지 국가는 1999년 통계임
 자료: OECD Education Database(2001). Babies and Bosses(2002), 여성가족부 새싹플랜(2006) 김현숙(2006b)에서 재인용

스웨덴이나 노르웨이의 경우에는 이미 2002년 혹은 1999년 기준으로 만3세~5세 유아의 시설 이용률이 현재 우리나라 수준보다도 높은 편이다. 2002년 기준으로 뉴질랜드의 경우에는 만3~4세 아동의 거의 대부분이 시설을 이용하고 있으며 포르투갈도 약 75%의 3~4세 아동이 시설을 이용하고 있다. 덴마크나 네덜란드도 높은 시설 이용률을 나타내고 있다. 이탈리아의 경우나 미국의 경우에도 낮은 수준은 아니며 우리나라는 2006년 보육시설과 유치원 전체의 이용률을 고려한다 해도 OECD 국가들과 비교할 때 높은 수준은 아님을 확인할 수 있다.

따라서 이용률 수준 자체를 고려할 때에는 향후 보육시설 및 유치원에 대한 잠재 수요가 있어 수요가 증가할 수 있을 것으로 예상된다. 특히 이용률이 상대적으로 낮은 영아의 경우에는 어머니의 경제활동참가율의 증가나 정부의 정책적 지원 여부에 따라 시설 이용률이 크게 증가할 수 있을 것이다.

육아시설의 규모 및 유형을 살펴보면 2006년 12월 현재 보육시설의 수는 29,233개 이고 그 중 민간개인과 가정보육시설이 대부분을 차지하고 있으며 국공립 보육시설

의 크기는 66~91명 규모와 92~117명 규모가 많은 반면, 민간보육시설은 31~39명 규모가 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 가정보육시설은 20인 이하의 소규모 시설로 제한되어 있기 때문에 대부분 소규모 시설이 많다. 이는 보육서비스의 공급이 민간 중심으로 소규모 형태로 제공되고 있다는 것을 의미한다.

<표 5> 보육시설 유형별 규모현황(2006년)

(단위: 개)

구분	계	1-20명	21-30명	31-39명	40-65명	66-91명	92-117명	118-144명	145-171명	172명이상
총계	29,233	12,115	2,992	4,797	3,507	2,683	1,548	743	416	432
국공립	1,643	55	55	63	482	528	247	129	51	33
법인	1,475	6	15	42	302	398	353	190	93	76
민간	법인외	1,066	61	63	131	404	231	102	32	21
	민간개인	12,864	108	2,818	4,478	2,237	1,484	817	388	241
부모협동	59	30	12	16	1	-	-	-	-	-
가정	11,828	11,828	-	-	-	-	-	-	-	-
직장보육시설	298	27	29	67	81	42	29	4	10	9

자료: 『보육통계』, 2006

한편 유치원의 경우에는 보육시설과 달리 규모가 큰 편으로 150~199인의 규모가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 만3~5세에 대한 유아교육을 담당하고 있는 유치원은 보육시설에 비해 큰 규모로 운영되고 있고 시설유형에 관계없이 규모가 상당히 크다. 유치원 수를 살펴보면 공립유치원 수가 많지만 공립유치원은 그 규모가 상대적으로 작은 편이며 이용아동 수도 작다. 오히려 민간이 운영하는 사립유치원이 70% 이상의 아동을 담당하고 있으며 그 규모도 국공립 유치원에 비해 크다는 것을 확인할 수 있다.

<표 6> 유치원 규모별 · 시설유형별 현황

(단위: 개)

구분	계	~9	10~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60~69	70~79
		9 andless							
총계	8,290	1,322	1,120	718	736	499	417	496	326
국립	3	-	-	-	-	-	-	1	1
공립	4,457	1,222	1,081	629	559	243	224	214	88
사립	3,830	100	39	89	177	256	193	281	237
구분	80~89	90~99	100~109	110~119	120~129	130~139	140~149	150~199	200~ 200and more
총계	306	311	246	213	284	183	143	573	397
국립	-	-	-	1	-	-	-	-	-
공립	49	54	19	13	19	16	8	18	1
사립	257	257	227	199	265	167	135	555	396

자료: 『교육통계연보』, 2006

소규모의 민간 및 가정보육시설을 중심으로 서비스가 제공되는 보육시설의 경우, 2006년 12월말 기준으로 보육시설 유형별 아동 수는 다음 표와 같다.

<표 7> 보육시설 유형별 아동수

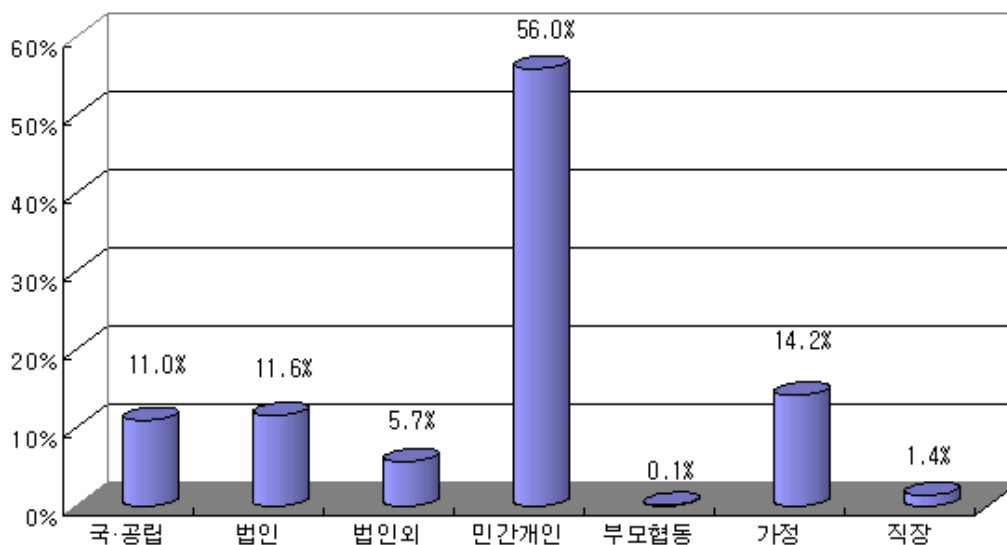
(단위: 명)

구분	계	국·공립 보육시설	법인 보육시설	민간보육시설			부모 협동 보육 시설	가정 보육 시설	직장 보육 시설
				소계	법인의외	민간 개인			
계	1,040,361	114,657	120,551	641,137	58,808	582,329	1,238	148,240	14,538

자료: 『보육통계』, 2006

만6세를 포함한 전체 시설이용 아동 중 75.9%가 민간보육시설이나 가정보육시설을 이용하고 있으며 단지 11%만이 국공립 보육시설을 이용하고 있으며 정부지원시설인 법인보육시설을 이용하는 아동은 11.6%를 차지하고 있다.

[그림 1] 보육시설 종류별 아동현원 비율 (2006. 12. 31. 현재)



유치원의 경우에는 시설규모가 큰 사립유치원이 77.8%의 아동에게 서비스를 제공하고 있다.

<표 8> 유치원 유형별 아동수

(단위: 명)

구분	원수	학급수	원아수	
			계	여자
총계	8,290	23,010	545,812	260,202
국립	3	12	253	105
공립	4,457	6,576	121,071	58,020
사립	3,830	16,422	424,488	202,077

자료: 『교육통계연보』, 2006

우리나라 보육시설과 유치원은 민간공급자를 중심으로 운영되고 있다. 그 중 보육시설의 경우에는 규모가 상대적으로 작아 운영비용 측면에서 규모의 경제효과를 누리기 어려우며, 특히 2006년 2월 이후에는 영아에 대한 기본보조금을 수령하기 위해 규모가 가장 작은 가정보육시설이 대거 시장에 진입하였다. 반면, 유치원은 국공립보다 규모가 큰 사립유치원이 주요한 서비스 공급자로서 보육시설에 비해서는 규모의 경제효과를 누릴 수 있으며 다른 육아서비스기관에 비해 소비자가 느끼는 만족도도 상대적으로 높은 것으로 나타났다.²⁾

2) 보육실태조사보고(2005) 참조.

나. 서비스 수준과 만족도

2005년 이루어진 영유아 보육을 담당하는 공식적인 기관에 대한 소비자 만족도에 따르면 유치원과 선교원에 대한 소비자 만족도가 보육시설이나 보육기능을 담당하고 있는 반일제 이상 학원의 소비자 만족도보다 높은 것으로 나타났다³⁾. 항목별로 살펴보면 서비스의 질적 수준에 큰 영향을 미치는 교사의 수준에 대해서는 선교원이 가장 높은 만족도를 나타냈고 나머지 기관 간에는 큰 차이는 없다. 그런데 교육내용, 부모참여, 부모상담 등의 항목에서 보육시설과 반일제 이상 선교학원은 다소 낮은 점수를 받았으며 특히 반일제 이상 학원은 그 외 시설수준, 영양관리 등의 전항목에서 낮은 점수를 나타내고 있어 다른 기관에 비해 소비자 만족도 수준이 떨어지는 것으로 보인다.

<표 9> 4점 평균 만족도 기관별 비교

(단위: 점, 명)

공급	전체	보육시설	유치원	반일제 이상 학원	선교원	(수)	F
원장	3.08(.48)	3.11	3.04	3.04	3.15	(1,484)	3.2*
교사	3.06(.52)	3.06	3.06	3.03	3.18	(1,453)	1.1
주변환경	2.80(.60)	2.81	2.89	2.59	2.79	(1,189)	13.0**
시설설비	2.76(.60)	2.77	2.86	2.56	2.78	(1,129)	13.1**
교재교구 및 장비	2.84(.56)	2.83	2.89	2.80	2.76	(1,239)	2.2
내부분위기	2.94(.52)	2.96	2.96	2.81	3.11	(1,367)	7.7**
비용	2.69(.65)	2.69	2.71	2.61	2.85	(1,029)	2.4
건강관리	2.88(.54)	2.89	2.90	2.79	2.90	(1,298)	2.7*
영양관리	2.91(.55)	2.94	2.93	2.79	2.83	(1,315)	5.2**
안전관리	2.94(.49)	2.94	2.99	2.85	3.01	(1,375)	4.4**
교육내용	2.97(.49)	2.94	3.01	2.95	3.04	(1,402)	2.8*
부모참여	2.70(.62)	2.67	2.83	2.58	2.66	(1,102)	10.7**
부모교육 및 상담	2.67(.65)	2.64	2.77	2.57	2.63	(1,042)	6.4**
평균	2.86	2.86	2.91	2.77	2.90	-	-

주: 점수가 높을수록 만족도가 높음. * p<.05, **p<.01

자료: 『보육교육 이용 및 욕구 실태조사보고』, 김현숙(2006b)에서 재인용

- 3) 서로 다른 시설을 이용하는 수요자 그룹은 동일한 그룹이 아니므로 만족도 조사의 결과를 다소 조심스럽게 해석할 필요가 있다. 서로 다른 시설을 이용해 본 경험이 있는 그룹만을 대상으로 하여 기관별 만족도를 조사하는 것이 바람직하나 본 연구에서는 두 개 이상의 시설을 이용하는 그룹과 하나의 시설을 이용하는 소비자가 혼재된 상태의 결과를 보여주고 있어 해석상 유의할 필요가 있다. 추후 복수의 시설을 이용하고 있거나 이용해 본 경험이 있는 수요자만을 대상으로 한 만족도 조사가 필요하다.

<표 10> 보육시설 유형별 만족도 4점 평균

(단위: %, 명, 점)

공급	국·공립	법인	단체	민간	직장	가정	전체	F	(수)
원장	3.10	3.06	3.15	3.11	3.11	3.15	3.11(.48)	.25	(812)
교사	3.07	3.09	3.06	3.05	3.19	2.99	3.06(.54)	.30	(814)
주변환경	2.69	2.96	2.92	2.80	2.80	2.88	2.81(.60)	2.44*	(814)
시설설비	2.72	2.94	2.90	2.75	2.74	2.63	2.77(.59)	2.26*	(814)
교재교구 및 장비	2.81	2.98	2.85	2.84	2.52	2.62	2.83(.57)	2.46*	(813)
내부분위기	3.02	3.00	3.09	2.92	3.04	2.93	2.96(.52)	1.73	(814)
비용	2.82	2.79	2.86	2.62	3.30	2.50	2.69(.67)	5.40**	(814)
건강관리	2.92	3.04	3.03	2.84	3.25	2.92	2.89(.54)	3.35**	(814)
영양관리	3.02	3.07	3.03	2.88	3.25	3.03	2.94(.56)	3.71**	(814)
안전관리	2.96	2.95	2.94	2.92	3.24	3.03	2.94(.50)	1.22	(814)
교육내용	2.96	2.98	2.92	2.93	3.01	2.85	2.94(.50)	.44	(812)
부모참여	2.74	2.83	2.71	2.63	2.53	2.69	2.67(.61)	1.84	(813)
부모교육 및 상담	2.73	2.83	2.60	2.60	2.44	2.63	2.64(.66)	2.20	(813)
평균	2.89	2.96	2.93	2.84	2.95	2.83	2.87(.66)	-	-

주: 점수가 높을수록 만족도가 높음. * p<.05, **p<.01

자료: 『보육교육 이용 및 욕구 실태조사보고』, 김현숙(2006b)에서 재인용

보육시설만을 대상으로 시설유형별로 소비자 만족도를 자세히 살펴보면 법인, 직장, 단체보육시설의 만족도가 민간이나 가정보육시설보다 높은 것으로 나타났다. 다양한 항목에 대한 만족도를 비교해보면 우선 비용측면에서 민간과 가정보육시설의 점수가 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있으며 다른 대부분의 항목에서도 점수가 낮게 나타나고 있다.

영아와 유아를 비교해보면 원장이나 교사 수준에 대해서는 영아에 대한 만족도가 큰 반면, 나머지 항목에서는 유아에 대한 만족도가 높아 전체적으로는 유아에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났으나 그 차이는 크지 않은 것으로 보이며 지역별 편차도 아주 크지는 않다. 다만 어머니가 전업주부인 경우에 만족도가 직장이 있는 어머니나 편부하의 가구에서보다 낮은 것으로 나타났다.

<표 11> 보육시설의 제 특성별 만족도 4점 평균 비교

(단위: 점)

구분	아동구분			지역				모취업			
	영아	유아	T	대도시	중소도시	읍·면	F	취업	미취업	부재	F
원장	3.18	3.10	3.02	3.14	3.08	3.10	1.61	3.14	3.06	3.32	3.01*
교사	3.08	3.06	.32	3.09	2.97	3.13	5.62**	3.09	3.03	3.13	.93
주변환경	2.81	2.80	.12	2.70	2.83	2.96	12.23**	2.82	2.79	2.77	.18
시설설비	2.75	2.77	.11	2.78	2.73	2.79	.82	2.76	2.77	2.85	.33
교재교구 및 장비	2.78	2.84	1.21	2.80	2.84	2.87	.93	2.82	2.84	2.89	.24
내부분위기	2.99	2.95	.73	2.99	2.91	2.95	1.91	2.98	2.92	3.05	1.16
비용	2.60	2.71	2.82	2.67	2.69	2.72	.41	2.72	2.64	2.90	1.76
건강관리	2.85	2.9	.89	2.89	2.87	2.91	.31	2.86	2.92	3.01	1.07
영양관리	2.92	2.94	.11	2.95	2.93	2.93	.12	2.93	2.94	3.00	.15
안전관리	2.91	2.94	.59	2.93	2.94	2.94	.13	2.93	2.94	2.97	.17
교육내용	2.90	2.94	.71	2.92	2.97	2.93	.84	2.93	2.94	3.10	.78
부모참여	2.55	2.70	5.91*	2.68	2.67	2.67	.13	2.72	2.61	2.92	3.31*
부모교육 및 상담	2.56	2.66	2.62	2.64	2.65	2.63	.11	2.69	2.57	2.92	3.74*
평균	2.84	2.87	-	2.86	2.85	2.89	-	2.88	2.84	2.99	-
(수)	(131)	(690)	-	(347)	(268)	(206)	-	(415)	(385)	(20)	-

주: 점수가 높을수록 만족도가 높음. * p<.05, **p<.01
 자료: 『보육교육 이용 및 욕구 실태조사보고』, 김현숙(2006b)에서 재인용

<표 12> 유치원 운영주체, 지역, 모취업 여부별 만족도 4점 평균 비교

(단위: 점)

구분	운영주체			지역				모취업			
	국·공립	사립	t	대도시	중소도시	읍·면	F	취업	미취업	부재	F
원장	2.95	3.06	4.51*	3.03	3.08	2.93	2.31	3.04	3.04	2.91	1.33
교사	2.95	3.09	5.88*	3.07	3.09	2.93	2.41	3.03	3.08	2.91	1.53
주변환경	2.93	2.87	.90	2.84	2.92	2.96	1.63	2.84	2.90	2.85	1.54
시설설비	2.74	2.89	5.64*	2.88	2.90	2.64	5.06**	2.80	2.87	2.92	1.71
교재교구 및 장비	2.70	2.95	17.4**	2.91	2.95	2.69	5.33**	2.78	2.94	2.92	4.12**
내부분위기	2.88	2.98	3.16	2.95	3.00	2.86	1.94	2.95	2.95	2.92	1.09
비용	3.16	2.58	77.68**	2.62	2.70	3.07	12.51	2.84	2.67	2.45	4.24**
건강관리	2.83	2.92	2.98	2.89	2.96	2.77	4.03*	2.91	2.89	3.00	1.58
영양관리	2.88	2.94	1.19	2.92	2.95	2.90	.32	2.99	2.93	3.00	1.23
안전관리	2.90	3.01	5.00*	3.01	3.01	2.85	3.21*	3.00	2.98	2.85	1.64
교육내용	2.88	3.05	9.80**	2.97	3.08	2.99	2.72	3.01	3.02	2.86	1.55
부모참여	2.58	2.90	24.02**	2.80	2.94	2.61	8.26**	2.76	2.87	2.68	1.44
부모교육 및 상담	2.60	2.82	10.31**	2.71	2.92	2.55	10.1**	2.67	2.83	2.63	2.43
평균	2.84	2.93	-	2.89	2.96	2.83	-	2.89	2.92	2.84	-
(수)	(109)	(378)	-	(232)	(189)	(66)	-	(157)	(132)	(15)	-

주: 영아가 소수(2명)이고, 분석결과 유의한 항목이 없으므로 별도로 제시하지 않음. 점수가 높을수록 만족도가 높음. * p<.05, **p<.01

자료: 『보육교육 이용 및 욕구 실태조사보고』, 김현숙(2006b)에서 재인용

유치원의 경우 사립유치원이 국공립 유치원보다 만족도가 높고 지역별로는 중소도시의 유치원에 대한 만족도가 대도시나 읍면지역보다 높은 것으로 나타났다. 어머니 직업 유무에 따른 만족도는 어머니가 전업주부인 경우 오히려 만족도가 높아 보육시설과 정반대의 결과를 나타내고 있다.

이러한 만족도의 기관별 차이는 일차적으로 투입비용의 차이에 따른 것으로 보인다. 정부의 지원이나 기업의 지원을 통해 높은 투입비용으로 운영되는 보육시설이 순수하게 부모의 보육료 부담만으로 운영되는 민간시설에 비해 소비자 만족도가 높은 것으로 나타났다.

반면 유치원의 경우에는 사립의 경우가 국공립에 비해 교사의 수준이나 시설설비, 교재교구, 교육내용 등에서 우월한 것으로 나타났다. 높은 운영비용으로 유지되고 있는 국공립 유치원에 비해 사립유치원의 만족도가 높은 것은 수요자 만족도가 투입비용에 정비례하지는 않음을 시사하는 중요한 단서이다. 병설유치원의 경우 정부의 투입비용은 초등학교 교사에 해당하는 교사인건비를 포함해 비교기관 중 가장 높지만 부모의 보육료 부담은 비교기관 중 가장 낮다.

그러나 국공립 유치원의 소비자만족도는 사립유치원이나 국공립 보육시설에 비해 상당히 낮은 것으로 나타났다. 따라서 투입비용이 높아지면 서비스 수준이 반드시 높아진다고 볼 수 없으며 투입비용의 증가와 함께 공급업자가 높은 서비스 수준을 제공하도록 이끄는 인센티브나 경쟁이 필요함을 확인할 수 있다.

II. 정부의 보육정책과 재정수준

보육은 가장 두드러지게 정부예산이 확대되는 분야인데 예산의 확대에는 대부분 찬성하고 있지만 보육정책 방향을 놓고 상당한 논란이 일고 있다. 정부의 정책방향이 영미식의 시장중심적인 정책을 유지할 것인가, 아니면 보다 근본적인 방향 수정을 통해 소득층에 대한 특별한 고려 없이 전 소득계층을 대상으로 보편적인 지원으로 확대할 것인가, 공식적인 육아시설(어린이집, 놀이방, 유치원)을 이용하지 않는 아동에 대해 지원할 것인가 여부 등에 대해 부처별로 서로 다른 견해를 가지고 있다.

우선 여성가족부는 민간중심의 보육시설의 현주소를 인정하고 보육시설의 서비스 수준을 제고시키기 위해 보육하고 있는 아동의 소득에 관계없이 표준보육비용과 현차등보육료 단가의 차액을 기본보조금으로 제공한다는 입장이다. 동시에 국공립 보육시설을 2005년 1325개소에서 2010년 2700개로 두 배 가량 증가시킨다는 계획을 표명하고 있다. 이는 보육에 대한 정부지원이 보편적 지원형태를 지향하고, 가급적이면 국공립 보육시설의 비중을 증가시켜 시장원리보다는 정부의 개입과 지도를 강화한다는 입장이다⁴⁾.

반면 교육인적자원부는 최근 '유아교육발전 5개년 계획'을 발표하여 유치원 교육 관련 향후 방향성에 대해 제시하였다. '유아교육발전 5개년 계획(안)'은 '유아'에게는 쾌적한 학습 환경과 건강하고 안전한 유치원 환경을 제공하고, 최적의 교육과

4) 자세한 여성가족부 보육정책 방향과 세부내용은 여성가족부의 '새싹플랜'(여성가족부 홈페이지에서 다운로드 가능) 참조하기 바란다.

복지서비스를 제공하기 위한 방안으로, 유아 기본학습능력 개발지원, 학급당 원아수 감축, 장애유아 통합교육 강화, 실내외 자유선택활동 시간 확보, 종일반 오후 프로그램 내실화, 친환경 건축재 사용 및 실내공기 질 관리, 교원능력개발평가제 도입, 초임교사를 위한 멘토링 프로그램 운영 등을 포함한다.

부모의 경제적·심리적 자녀양육 부담을 경감하기 위한 방안으로, 무상유아교육비 지원 확대, 종일반 오후시간 교육비 차등 지원, 유치원 취원연령 확대, 유치원 초등저학년 방과후 보육 운영 허용, 공립유치원 확충, 공립유치원 취원 우선 순위 제시 등을 포함하고 있으며 유치원 시설운영자에게는 공적재정 투입에 따른 재정운용 투명성과 책무성을 제고하기 위한 방안으로, 유치원 교원배치방식 개선, 유치원재무회계규칙도입 및 회계양식 현실화, 법인 사립유치원 지원, 유치원 설립 요건 완화, 사립유치원 교사 복지 및 처우 개선 등을 포함하고 있다.

이 중 유치원의 취학연령을 보육시설과 같은 만0세~만5세로 확대한다는 정책은 보육시설과 경쟁관계를 확대하려는 것으로 시장을 통한 경쟁관계 확대를 지향하는 시장중심적인 자세이다. 물론 교육인적자원부의 정책 중 무상유아교육비 확대지원 같은 것은 보편적인 지원을 지향하는 것이지만 교육인적자원부 '유아교육발전 5개년 계획'의 핵심은 공립유치원의 역할 정립을 분명히 하고, 사립유치원의 서비스 수혜자를 영아에게까지 확대하여 민간중심의 육아서비스시장을 활성화한다는 것이다.

한편 출산율 제고를 주요한 목적으로 보건복지부 저출산 고령사회위원회에서 마련한 '새로마지 플랜'은 출산율만이 아니라 여성고용이나 모성보호, 보육 등 총체적인 가족정책을 수반하고 있는데 보건복지부가 제시하는 보육정책은 여성가족부와 사뭇 다르다. 여성가족부가 강력하게 추진하고 있는 기본보조금 사업을 반대하며 보건복지부는 대신 그 재원으로 시설을 이용하지 않는 아동에 대한 아동수당을 도입하거나 모든 아동에게 보육바우처를 발행하여 공식적인 시설을 이용하거나 시설을 이용하지 않는 아동에 대해서는 현금으로 교환할 수 있도록 하는 안에 대해 검토하고 있다. 보건복지부는 시설이용 여부와 관계없이 모든 아동 혹은 재원제약이 크다면 저소득층 아동을 중심으로 지원하자는 입장으로 변형된 형태의 아동수당 도입을 주장하는 것으로 해석할 수 있다.

아동수당을 제공하는 나라들은 보편적 아동수당과 소득기준 아동수당을 모두 운영하거나 그 중 하나만 운영하는 등 다양한 형태로 아동수당을 운영한다. 그러나 아동수당을 제공할 때 보육시설을 이용하는 아동에게도 보육시설 이용에 따른 보조금 제공과 관계없이 중복수령할 수 있도록 한다는 점에서 현재 보건복지부가 제시하는 바우처 형태와는 다르다. 보건복지부의 안은 시설보조금으로 사용하든지 현금으로 수령하든지 둘 중 하나를 선택하도록 부모에게 맡기는 것이다.

노동부의 경우에는 직접 관할대상이 직장보육시설에 제한되므로 보육시설과 관련한 적극적인 입장은 없지만 모성보호와 일하는 여성을 중심으로 육아휴직 등을 활성화하는 데 중점을 두고 있다. 따라서 현재 보육정책과 관련하여 네 부처는 서로 다른 정책방향과 이를 실현할 정책수단을 놓고 대립관계를 이루고 있다.

<표 13> 부처별 보육정책의 핵심사항

해당부처	여성가족부	교육인적자원부	보건복지부	노동부
부처별 보육정책방향	· 기본보조금 확대 · 국공립 보육시설 확대	· 유치원 서비스 대상아동 영아로 확대 · 공립유치원 역할 재정립	· 아동수당 도입 혹은 바우처 제도	· 일하는 여성중심의 일과 가정의 양립 지원
핵심고려사항	· 보육시설 이용 활성화 · 민간보육시설 서비스 개선	· 보육시설과 경합할 수 있는 토대 마련 · 가능하다면 초등교육으로 유아 편입 ⁵⁾	· 보육시설이나 유치원 이용과 무관하게 모든 아동에게 보편적 혹은 소득 수준별 지원	· 출산휴가 및 육아휴직 · 직장보육시설

부처간 보육정책 차이는 과연 향후 보육정책의 방향과 이에 적합한 정책수단이 무엇인지에 대해 고민하도록 만든다. 예를 들어 여성가족부가 제시하는 영아기본보조금 도입을 통한 영아보육 활성화는 노동부의 육아휴직 확대를 통한 어머니의 직접 양육제도와 다소 상충될 수 있다. 물론 영아를 둔 일하는 여성이 보육시설을 이용하거나 아이를 직접 기르는 것을 선호하여 육아휴직을 선택하는 등 선택의 폭이 다양하다면 어머니의 입장에서는 바람직할 것이다.

그러나 한정된 재원으로 두 가지 사업을 모두 지원해야 하는 정부 입장에서는 어린 영아를 시설에서 보육하도록 할 것인가 아니면 어머니의 직접 양육을 돕는데 집중할 것인가를 선택해야 할 것이다. OECD 국가들 역시 모두 두 정책을 고루 이용한다기보다는 국가마다 두 정책 중 하나에 집중하는 양상을 보인다.

따라서 우리나라의 경우에도 한 아이가 태어나 건강한 시민으로 자라는 데 필요한 다양한 욕구를 충족시키기 위한 정부정책의 방향을 보다 거시적으로 정립하여 불필요하게 충돌할 수 있는 정책방향이나 수단을 적극적으로 조정하는 것이 필요하다.

보육정책을 핵심적으로 다루는 여성가족부와 교육인적자원부의 유아교육관련 예산은 다음과 같다.

5) 교육인적자원부의 '유아교육발전 5개년 계획'의 시안 중에는 만4세를 초등교육으로 편입하는 안도 포함되어 있다.

<표 14> 여성가족부 보육관련 예산

영유아 보육료, 교육비 지원 (단위: 억원)			육아지원 시설확충 및 기능보강(단위: 백만원)		
년도	소요액	산출근거	년도	소요액	산출근거
2006년	4,384	차등보육료:2,716 만5세아 무상보육료:1,284 두자녀 이상 보육료:91 장애아 무상보육료:246 입양아 무상보육료:10	2006	50,741	국공립:15,048 장애아전담:1,806 증개축:20,979 개보수:12,000 장비비:909
2007년	6,301	차등보육료:3,777 만5세아 무상보육료:1,554 두자녀 이상 보육료:161 장애아 무상보육료:792 입양아 무상보육료:17	2007	54,320	국공립:16,553 장애아전담:1,986 증개축:22,132 개보수:12,600 장비비:1,050
2008년	7,085	차등보육료:4,585 만5세아 무상보육료:1,387 두자녀 이상 보육료:166 장애아 무상보육료:924 입양아 무상보육료:23	2008	57,037	국공립:17,380 장애아전담:2,086 증개축:23,238 개보수:13,230 장비비:1,103
2009년	8,219	차등보육료:5,238 만5세아 무상보육료:1,623 두자녀 이상 보육료:227 장애아 무상보육료:1,107 입양아 무상보육료:24	2009	59,889	국공립:18,249 장애아전담:2,190 증개축:24,400 개보수:13,892 장비비:1,158
2010년	8,576	차등보육료:5,395 만5세아 무상보육료:1,661 두자녀 이상 보육료:235 장애아 무상보육료:1,260 입양아 무상보육료:24	2010	62,900	국공립:19,150 장애아전담:2,245 증개축:25,713 개보수:14,400 장비비:1,216

주: 1. 예산이 확정되었으나 실행여부가 정해지지 않은 기본보조금과 영아기본보조금 제외

2. 보육 외 여성가족예산은 상세항목에서 제외

우선 여성가족부 예산은 주로 차등보육료와 만5세 무상보육료로 구성되어 있고 육아지원 시설확충 및 기능보강과 관련한 공급자 보조금의 액수는 상대적으로 적다. 단 민간보육시설 서비스 개선금의 형태로 제공하려는 유아 기본보조금이 도입되고 이를 공급자 보조금으로 분류한다면 그 액수는 거의 수요자 보조금과 맞먹는 수준으로 확대될 것으로 보인다.

한편 유치원 관련 교육인적자원부 예산은 여성가족부에 비해 소규모이다. 가장 큰

비중을 차지하는 것은 만5세 무상보육비이며 만3~4세 차등보육료는 유치원 이용 아동 중 차등보육료 혜택을 받는 아동 수가 상대적으로 적어 여성가족부의 차등보육료 예산에 비해 현저히 낮다. 또한 사립유치원 공급자와 관련된 보조금은 거의 미미한 수준이다.

<표 15> 교육인적자원부 유치원관련 예산

(단위: 억원)

년도	소요액	산출근거
2006년	2,008	만3,4세아 교육비 지원:775 만5세아 무상교육비:1,168 두자녀 교육비 지원:29 장애아 무상교육:32 입양아 무상교육:4
2007년	2,441	만3,4세아 교육비 지원:703 만5세아 무상교육비:1,640 두자녀 교육비 지원:47 장애아 무상교육:47 입양아 무상교육:4
2008년	2,582	만3,4세아 교육비 지원:808 만5세아 무상교육비:1,658 두자녀 교육비 지원:49 장애아 무상교육:62 입양아 무상교육:5
2009년	2,967	만3,4세아 교육비 지원:872 만5세아 무상교육비:1,937 두자녀 교육비 지원:74 장애아 무상교육:79 입양아 무상교육:5
2010년	3,053	만3,4세아 교육비 지원:895 만5세아 무상교육비:1,978 두자녀 교육비 지원:77 장애아 무상교육:98 입양아 무상교육:5

이와 같은 예산수준은 향후 증가하겠지만 여전히 보육정책의 방향성에 따라 예산 항목도 달라질 수 있어 정책적 수단 중 과연 어떤 수단을 이용할 것인가가 정부 정책방향을 전환시킬 수도 있다.

Ⅲ. 보육정책수단과 그 효과

가. 정책수단 선택의 기준

본고에서는 보육정책수단의 선택에 있어 다음의 세 가지를 중요한 전제로 고려한다.⁶⁾

- ① 출산과 여성의 노동공급을 모두 장려할 수 있는 정책수단을 선택한다. 정책에 따라 출산에는 도움이 되지만 기혼여성의 경제활동참여에는 부정적인 정책수단도 있고, 그 반대의 경우도 존재한다. 재원이 풍부하다면 여러 가지 정책을 동시에 도입하여 정책 간의 상쇄작용에도 불구하고 출산과 여성노동공급을 모두 진작시킬 수도 있겠지만 재원이 한정된 상태에서는 두 정책에 모두 긍정적인 영향을 줄 수 있는 정책을 고려함이 바람직하다.
- ② 계층간, 계층내 형평성을 충족시킬 수 있는 정책수단을 고려한다. 수직적 형평성을 고려하여 소득수준에 따른 구매력이나 부담수준을 충분히 고려한 정책수단을 입안한다. 또한 동시에 동일 소득계층 내 형평성을 침해하지 않도록 세심하게 설계할 필요가 있다.
- ③ 비용효율적인 정책수단을 설계해야 한다. 동일한 비용으로 출산율과 노동공급에 가장 크게 영향을 미치는 수단을 찾아내고 그 정책수단에 대해 우선적으로 투자하는 것이 바람직하다.

위의 세 가지 원칙에 따라 본장에서 집중적으로 논의할 정책은 1) 보육관련 보조금정책(세액공제 포함), 2) 아동수당이다. 다른 나라의 가족정책 수단을 세부적으로 살펴보면 이외에도 여러 가지 정책이 있을 수 있으나 가족정책의 대표적인 수단은 일과 가정 양립을 위한 산전후 휴가 및 육아휴직제도와 보육지원제도이다. 나아가 많은 나라에서 도입하고 있는 아동수당의 경우에 대해서도 역시 고려해 본다.

출산과 여성노동공급 결정 구조모형(조세연구원(2007) 참조)에서 추정된 파라미터를 이용하여 다른 나라에서 실행되고 있는 가족정책수단을 우리나라에 활용할 경우, 출산과 여성노동공급에 미치는 영향을 살펴보았다. 그 결과, 출산에는 아동수당이나 영국식의 취업에 관계없이 제공되는 자녀세액공제제도, 보육료 차등지원, 육아

6) 정부의 정책목표는 다양할 수 있으므로 본 원고에서 목표로 하는 출산과 기혼여성 노동공급 제고만이 유일한 목표가 될 수는 없다. 예를 들어 아동수당을 도입한 OECD 국가들이 아동수당 도입시 출산과 여성노동공급 제고를 목적으로 한 것은 아니었다. 아동수당 도입의 정책목표는 아동의 빈곤을 극복하고 아동복지를 제고하기 위한 것이었다. 따라서 정책수단의 유용성은 정책목표에 따라 달라진다. 본 원고는 인적자본의 확충을 통한 성장잠재력 확충을 정책목표로 할 경우, 정부가 이용가능한 정책수단 중 가장 효율적인 것은 무엇인지 살펴보는 것을 목적으로 하므로 위와 같은 전제를 채택하였다.

7) 육아휴직제도의 경우에는 여성고용과 관련한 발표에서 다루므로 여기서 생략한다.

휴직 순으로 영향이 큰 것으로 나타났고, 여성고용 증가에 대해서는 보육료 차등지원, 육아휴직, 아동수당 순으로 영향이 큰 것으로 나타났다.

나아가 호주와 스웨덴의 가족정책의 효과를 비교해보면 호주와 같이 보육료를 소득에 따라 차등지원⁸⁾하는 경우가 스웨덴처럼 가구소득과 거의 무관하게 부모부담수준을 4% 수준으로 제한하는 경우에 비해 여성의 노동공급에 미치는 효과는 다소 더 큰 것으로 나타났다. 물론 두 국가의 보육정책 수행에 따른 예산수준이나 각 국가의 여러 가지 특수성에 따른 효과의 차이를 무시할 수는 없지만 저소득층에 대한 집중적 지원이 소득이 낮은 계층에 속한 기혼여성의 노동공급에 상당히 영향을 줄 것임을 암시한다.

따라서 여성의 고용증가에 대해 가장 효력이 있는 것으로 보이는 보육지원 형태를 차등화된 보육료 지원형식으로 설계하는 것이 여성고용 측면에서는 바람직한 수단이 될 것으로 보인다. 동시에 상위소득계층도 세액공제제도 도입을 통해 보육에 대한 지원을 노동시장참여와 연계하는 제도를 고려한다.

출산과 관련해서는 아동수당의 도입에 대해 고려해 볼 수 있다. 현재 기본보조금을 도입하여 보육료를 지원한다는 여성가족부의 입장에 반대하는 다른 부처들은 조심스럽게 확대된 바우처제도 혹은 제한된 의미의 아동수당 도입을 논하고 있다. 여기서 확대된 바우처제이란 모든 영유아에게 보육관련 바우처를 발행하고 공식적인 보육시설을 이용하는 가구는 이를 보육시설 이용에 현물급여처럼 이용하고, 공식적 보육시설을 이용하지 않고 비공식적 탁아나 스스로 자녀를 돌볼 경우에는 현금으로 할인하여 수령할 수 있도록 현금급여를 도입하는 것을 의미한다. 제한된 의미의 아동수당이라 함은 다른 나라의 아동수당 형태와 달리 공식적 보육시설을 이용하지 않는 아동에게만 현금급여 형태로 제공되기 때문이다. 다만 아동수당은 출산에는 도움이 되지만 여성노동공급에는 영향이 거의 없거나 오히려 부정적일 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

나. 보육관련 보조금 정책⁹⁾

1) 차등보육료 재정립

노동패널 자료를 이용하여 가구소득수준에 따른 보육서비스 수요함수를 추정한 결과에서도 유사하게 나타난다. <표 16>에 나타나듯이 5분위로 분류할 경우 2분위

8) 호주의 보육료지원(CCB, Child Care Benefit)은 소득층에 따른 차등지원이고 최고소득층도 약간의 지원은 받고 있다.

9) 새로운 보육제도 디자인은 김현숙·김진·우석진(2007)의 결과를 수용

계층의 보육료 부담에 따른 보육서비스 수요의 탄력성이 상대적으로 큰 것을 확인할 수 있다. 또한 2분위 계층과 5분위 계층에서 어머니의 노동시장참여에 따라 보육서비스 이용이 더 활성화되는 것도 확인하였다.¹⁰⁾ 따라서 소득층에 따른 차별화된 보육료 지원은 저소득층 가구의 보육서비스 수요를 활성화하고, 저소득층 가구의 어머니로 하여금 노동시장에 참여하는 데 장애를 줄여주는 것으로 보인다.

<표 16> 소득분위별 보육서비스 수요함수 추정 (노동패널)

변수	probit 계수 (z값)				
	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
노동시장참여(=1)	0.117 (0.62)	0.480** (2.16)	0.103 (0.49)	0.06 (0.29)	0.517** (2.02)
고3 이하 자녀수	-0.019 (0.15)	0.886*** (5.25)	0.425** (2.31)	0.337* (1.65)	0.988*** (4.19)
지역별 평균보육비 /가구소득	0.026 (0.09)	-8.981*** (3.16)	-4.87 (-1.42)	-5.69 (1.04)	-13.58* (1.78)
어머니 교육연수	0.034 (0.94)	0.040 (0.84)	0.046 (0.87)	0.01 (0.24)	0.066 (1.30)
조부모동거여부	0.24 (0.69)	0.677 (1.19)	0.411 (0.93)	-	0.721 (1.28)
대도시 거주 여부	-0.022 (0.09)	0.518* (1.80)	-0.026 (0.11)	0.078 (0.31)	0.887*** (2.69)
어머니 연령	0.091* (1.91)	0.043 (0.74)	0.141** (2.30)	0.223*** (2.74)	0.1* (1.68)
연령2	-0.0009* (1.93)	-0.0004 (0.61)	-0.0012** (2.00)	-0.0024*** (2.66)	-0.0007 (1.15)
상수	-1.96* (1.73)	-1.284 (0.90)	-3.473** (2.46)	-5.189*** (3.08)	-3.526** (2.23)
분위별 평균소득(원/월)	906,645	1,557,926	1,994,468	2,468,923	3,059,586
보육료 부담에 대한 수요탄력성	0.005 (0.09)	-0.6*** (3.08)	-0.24 (1.42)	-0.21 (1.04)	-0.23* (1.67)

주: 1. ***는 1% 유의수준에서 유의함. **는 5%, *는 10%수준에서 유의함

2. 노동패널자료 2004년의 관측치를 이용하여 가구소득대비 지역별 평균보육비를 보육료 부담수준 설명변수로 고려하여 기혼여성의 취업여부에 회귀분석하여 추정치 도출
자료: 김현숙·김진·우석진(2007)

10) 김현숙·김진·우석진(2007)의 보건복지부 용역결과에 기초.

이와 같은 분석결과는 결국 현재의 차등보육료에 기본보조금을 소득층에 관계없이 추가적으로 제공하는 정책에 비해 소득 5분위 중 2분위의 보육료 부담을 덜어주는 저소득층에 집중된 정책이 보육서비스 수요 확대와 기혼여성 노동공급에 보다 효율적일 것으로 보인다.

현재 시행중인 차등보육료 제도를 재편하는 방식은 소득과약 인프라의 어려움을 해결하는 차원에서 건강보험 보험료 부과자료를 이용하는 것으로 설정한다. 나아가 기존 차등보육료 예산에 기본보조금 도입에 따라 필요한 예산을 추가하여 저소득층의 보육료 부담을 더욱 완화하고 상위소득 20%계층(현재 미지원 계층)에게도 일정 수준을 지원하는 방식으로 디자인하였다.

<표 17> 새로운 차등보육료 계층(2007년 기준)

계층	현 차등보육료 기준 (소득인정액)	직장		지역	
		표준보수월액 (보험료 등급)	누적 비율	보험료 등급	누적 비율
1	~차상위 (~144만원)	1,300,000원 (15등급)	15.3%	16등급 (28,580원)	16.2%
2	~평균소득 70% (145만~258만원)	2,400,000원 (24등급)	50.1%	26등급 (52,330원)	49.0%
3	~평균소득 100~130% (259만~480만원)	3,600,000원 (31등급)	81.4%	37등급 (86,280원)	82.1%
4	상위소득 20% (기준 없음)	4,200,000원 (34등급)	90%	43등급 (108,030원)	90.6%

주: 1. 건강보험공단의 2005년 자료를 이용하여 2007년치로 조정

2. 현 차등보육료 기준과 소득분포비율이 동일하지는 않으나 유사함

자료: 김현숙·김진·우석진(2007)

우선 계층은 기존의 차등보육료 수혜계층을 4개 계층으로 나누어 새롭게 정의하였다. 기존의 차등보육료도 2010년에 이르러서는 4개 계층으로 포괄되지만 기존의 차등보육료에 비해 수혜계층을 상위소득 20%까지 증가시킨 것이 특징이며, 50~70% 계층을 단일 계층으로 묶어 동일한 수준으로 지원하는 형태로 전환하였다. 다만 직장가입자의 소득분포는 개인소득에 근거한 것이므로 맞벌이 가구 등의 경우에는 가구소득으로 합산하여 개인소득별로는 수혜계층에 해당되지만 가구소득에 따라 분포를 재구성하여 직장가입자 층별 누적비율에 따라 층을 정하여 제공하도록 하는 것이 바람직하다.

이처럼 차등보육료 계층을 디자인한 주요 근거는 다음과 같다. 첫째, 소득층별 시설이용률에 대한 보육료 지원탄력성 추정 결과 저소득층 특히 2분위(5분위 중)에 해

당하는 가구의 탄력성이 높은 것을 반영하여 소득계층 50~70%까지는 정부의 상당한 지원이 필요하다고 판단하였다. 따라서 평균소득 70%계층까지 지원을 현재의 차등보육료 수준보다 확대하도록 고안하였다.

둘째, 상위소득 20%에서 해당하는 계층에게도 일부 지원을 할 수 있도록 보육료 수혜계층에 이를 포함하였다. 이는 상위소득 10%와 20% 계층의 소득격차가 크다는 점을 감안하여 형평성 차원에서 20% 계층에게 일부 지원하기 위해서이다. 참고로 만5세 이하 유아를 둔 직장가입자 상위 10%의 소득의 가중평균은 564만원(물가상승률 3%를 적용하여 2007년 기준으로 환산할 경우)으로 상위 20%의 최고소득인 420만원보다도 140만원 가량 많다.

셋째, 상위 10%를 제외한 것은 고소득층의 보육시설 이용이 보육료에 대해 그다지 탄력적이지 않아 보육료 지원을 통해 고소득층의 시설이용률을 증가시키기 어렵고 소득수준별 형평성을 고려하기 위함이다. 가구의 자산분포가 소득분포보다 훨씬 불평등적이라는 점을 감안한다면 고소득층은 재산가액 수준도 매우 높을 것으로 판단되므로 건강보험 직장가입자 상위소득 10%계층 혹은 지역가입자 상위 10%에 대한 지원은 정부예산 차원에서도 신중히 고려해야 한다. 특히 고소득층의 보육서비스 이용에 영향을 미치는 주요 요소는 보육서비스 질적 수준¹¹⁾이므로 금전적 지원보다는 양질의 보육서비스를 제공할 수 있도록 보육산업 구조를 개선하는 것이 더 도움이 될 수 있다.

차등보육료 수혜계층을 위와 같이 네 단계로 구분할 경우 각 층별 정부지원 수혜율은 두 가지를 고려하여 책정될 수 있다. 첫째, 계층별 보육료 지원에 대한 시설이용 탄력성과 소득수준 대비 보육료 부담의 형평성을 고려하여 층별 지원수준이 결정될 필요가 있다. 둘째, 정부의 예산수준과 범위를 고려하여 실현가능한 정부지원수준을 결정해야 한다. 우선 정부의 보육료 지원수준과 단가는 현재 여성가족부가 책정한 표준보육비용 단가를 기준으로 한다. 표준보육비용은 조세연구원(2005)에서 산출한 것으로 현재 여성가족부는 정부지원시설인 국공립 및 법인보육시설과 미지원시설로 분류되는 민간보육시설에 이원화된 표준보육비용을 이용하고 있다. 이 중 낮은 비용을 기준으로 정부지원수준을 결정한다. 그 이유는 이와 같은 차이는 2010년에는 해소되기 때문이고 국공립의 경우에는 여전히 공급자 보조금 형태로 제공되기 때문이다.

11) 이는 보육비용에 대한 회귀분석을 통해 가구소득이 높고 어머니 학력이 높을수록 보육비용 지출이 큰 결과로부터 유추가능하다.

<표 18> 연령별 표준보육비용(민간시설 기준)

(단위: 원)

	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세
2007년	653,000	451,000	348,000	222,000	206,000	206,000
2008년	712,000	491,000	379,000	242,000	224,000	224,000
2009년	774,000	534,000	412,000	263,000	243,000	243,000
2010년	839,000	579,000	447,000	285,000	264,000	264,000

주: 정부지원시설인 국공립 보육시설과 법인시설의 표준보육비용은 2009년까지는 민간시설에 비해 더 높으나 여성가족부는 순차적 조정을 통해 2010년에는 단일화한다는 계획을 가지고 있음
 자료: 여성가족부

위와 같은 금액과 현재 보육시설과 유치원 이용 아동 수를 기초로 하여 층별 아동 수를 산정하여 현재 보육료 예산 범위내에서 층별 지원비율을 정하면 다음과 같다.

<표 19> 새로운 차등보육료의 계층별 지원기준

계층	직장		지역	
	표준보수월액 (보험료 등급)	표준보육비용 대비 지원 비율	보험료 등급	표준보육비용 대비 지원 비율
1	1,300,000원 (15등급)	100%	16등급 (28,580원)	100%
2	2,400,000원 (24등급)	85%	26등급 (52,330원)	85%
3	3,600,000원 (31등급)	65%	37등급 (86,280원)	65%
4	4,200,000원 (34등급)	35%	43등급 (108,030원)	35%

자료: 김현숙·김진·우석진(2007)

이와 같은 차등보육료 지원정책의 확대는 출산과 여성노동공급을 모두 제고할 수 있는 정책으로 중요한 의미를 지닌다. 조세연구원(2007)의 구조모형을 이용하여 새로운 차등보육료 지원정책 도입이 출산율과 기혼여성 노동시장참가율 증가에 미친 영향을 추정해보면 다음과 같다. 구조모형의 파라미터를 이용하여¹²⁾ 새로운 차등보육료제도 도입의 가상효과를 실험하기 위해 다음과 같은 시나리오를 구축한다. 우선 아동연령별로 표준보육비용이나 차등보육료 지원액이 다르지만 아동연령을 모형에서 반영하지 않고 있으므로 만0~5세 평균 차등보육료 지원액을 계산하여 이를 이용하여 소득구간별로 차별화된 지원액을 설정한다.

12) 현재의 차등보육료제도가 벤치마크가 되는 출산율과 기혼여성 경제활동참여율에 영향을 미쳤을 것으로 보이나 분석의 편의를 위해 새로운 차등보육료와 기존 차등보육료제도의 순차이만을 비교하지 않고 새로운 차등보육료 제도 전체의 효과를 분석한다.

<표 20 > 가상실험을 위한 새로운 차등보육료 층별 지원액

소득계층(월소득)	차등보육료 월별 지원액(천원)
1층 (~130만원)	347
2층 (130~240만원)	295
3층 (240~360만원)	225
4층 (360~420만원)	121

위와 같은 차등보육료 확대 지원이 출산과 여성노동공급에 미친 영향은 다음과 같다. <표 21>에 따라 차등보육료 확대지원을 실시할 경우, 가장 지원수준이 높은 1층의 출산증가는 12.5%, 여성노동 증가는 32.90%로 대단한 효과를 보여주고 있다. 특히 여성노동공급에 대한 효과는 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 모형상 보육시설을 이용하는 가구의 기혼여성은 노동시장에 참여한 것으로 가정했기 때문에 다소 해석상 유의할 필요는 있으나 노동시장에 참여한 여성들의 보육시설 이용률이 전업주부에 비해서 높다는 점을 인식하면 보육서비스 이용과 관련한 정부의 지원이 노동공급에 영향을 줄 수 있음을 확인하게 된다. 이와 같은 영향은 층이 높아져 지원수준이 낮아질수록 다소 감소하는 경향을 보이고 있다.

<표 21> 새로운 차등보육료 확대지원에 따른 출산과 여성노동공급 변화 실험결과

소득계층	출산	노동
1층	12.15	32.90
2층	9.46	27.26
3층	6.55	19.60
4층	2.95	9.29

2) 자녀세액공제제도 도입을 통한 보육비 조세지원

취업모에 대한 적극적인 보육지원이 필요한 이유는 세 가지 정도를 들 수 있다. 첫째, 이미 밝혔듯이 자녀보육비용에 대한 정부지원은 여성의 경제활동참여를 도와 줄 수 있다. 그 탄력성은 0.15~0.2 정도로 높지는 않으나 여성의 경제활동참여와 나아가 성장력 제고에 도움을 줄 수 있다.

둘째, 보육비 지출은 가계의 필수적인 지출 중의 하나이다. 명목소득이 동일하다고 해도 필수적인 지출이 더 큰 가구가 있다면 체감소득은 낮기 마련이다. 따라서 소득은 동일하지만 필요지출이 높은 가구가 있다면 그 가구에 추가적으로 지원하는 것은 형평성에 어긋나지 않는다. 우리나라 홀벌이 가구와 맞벌이 가구 간에는 비용지출 구조에 큰 차이가 있다. 가구의 소비지출 내역이 가계부 형식으로 자세히 기

입, 조사되는 가계조사자료를 살펴보면 맞벌이 가구는 홑벌이 가구에 비해 외식비, 교통비, 통신비, 보육료 등을 더 지출하는 것으로 나타나고 있다. 자녀를 둔 부부가 모두 일자리를 갖고 있을 경우에는 아이를 대신 돌보아줄 대체 서비스를 찾아야 하며 이로 인해 비용이 발생하게 된다. 또한 아이를 맡기는 시간도 일반 홑벌이 가구에 비해서는 평균적으로 긴 편이다.

위의 새로운 차등보육료 시나리오는 상위 10% 계층에 대해서는 보육료 보조금 지원이 없는 경우이다. 그러나 홑벌이 부부와 맞벌이 부부 사이에는 보육료 지출수준이 다르다. 가구소득이 동일한 경우에도 맞벌이를 통해 획득한 소득이라면 그에 따른 필요경비인 보육료에 대한 추가적인 보전은 가능하다. 보육실태 조사결과를 이용할 때 맞벌이와 홑벌이 가구의 자녀 1인당 보육료 차이는 월평균 약 5만원선인 것으로 나타났다.

셋째, 맞벌이에 대한 정부의 추가적인 보육료 지원이 이루어질 때 그 해당 대상은 여성인 것이 바람직하다. 일반적으로 부부 중 소득이 높은 사람이거나 부부가 자율적으로 정하는 한 사람에게 정부의 지원이 제공될 수 있다. 그러나 여성의 노동공급 탄력성이 남성에 비해 크다는 점을 고려한다면 남편보다는 아내에게 보육료에 대한 지원을 해주는 것이 경제활동참여와 노동시간 증대에 더 큰 기여를 할 수 있다.

다른 나라 사례를 참조할 때 노동시간에 대한 여성의 임금탄력성은 경제활동참여 탄력성에 비해서는 작지만 남성의 임금탄력성에 비해서는 높은 것으로 알려져 있다. 따라서 맞벌이 부부 중 남편보다는 아내에게 보육료에 대한 지원이 이루어진다면 추가적인 경제활동참여와 근로시간의 증가를 도모할 수 있다.

김현숙(2007)에 따르면 CES 소비함수를 설정하여 남성과 기혼여성의 임금탄력성을 추정한 결과 다음과 같은 차이를 발견하게 된다.

<표 22> 남성과 기혼여성의 임금탄력성 비교

모 형	임금 탄력성	남성	기혼여성
표본선택 고려	비보상	0.0095	0.0629
	보상	0.333	0.407

자료 : 김현숙(2007)

표본선택을 고려하여 임금탄력성을 추정한 결과 비보상 임금탄력성이 남성은 0.0095로 거의 0에 가까운 값을 나타내고 기혼여성의 경우에는 0.0629로 남성보다는 다소 크지만 다른 나라에 비해 상대적으로 적은 편이나 기혼여성이 남성보다는 높다. 비록 노동패널에서 이용한 표본은 다르지만 경제활동참여 여부에 대한 임금탄

력성이 매우 큰 반면 근로시간은 실제로 조정하기 어려운 점을 고려할 때 작은 것을 확인하게 된다.

위와 같은 탄력성 추정치를 고려할 때 적어도 우리나라 기혼여성의 평균소득세율 혹은 실효세율이 남성보다 약 5% 정도 낮은 것이 소득세로 인한 사회후생손실의 최소화를 위해 바람직하다는 결론을 도출하게 된다.

<표 23> 남녀간 임금탄력성에 입각한 최적소득세율 비율

교차탄력성 0라고 가정	노동패널(2004) 기초
기혼여성의 임금탄력성 (σ_f)	0.0629
남성의 임금탄력성 (σ_m)	0.0095
최적 소득세율 비율 $\max(\frac{t_f}{t_m}), \theta = 1$	0.95

자료 : 김현숙(2007)

자녀세액공제의 수준을 어느 정도로 할 것인지는 세 가지 기준을 통해 가늠할 수 있다. 첫째, 보육실태조사에서 맞벌이와 홑벌이 가구의 보육료 지출이 월단위로 약 5만원 정도 차이가 있다는 점을 감안하여 연간 60만원을 세액공제해주는 방안을 검토할 수 있다. 이는 상위 10% 계층 내에서 맞벌이와 홑벌이 간의 수평적 형평성을 제고하는 방식이다.

둘째, 최적소득세율 분석에 따르면 남성과 기혼 여성 간에 5% 정도의 세부담의 차이가 적정한 것으로 나타났으므로 상위 10% 계층의 소득에 대한 실효세율의 차이가 약 5% 정도 되도록 조정하는 것이다.

셋째, 맞벌이 부부의 기혼여성 혹은 자녀를 둔 홑벌이 여성에게 자녀세액공제를 할 경우, 보육료 보조금지원을 받는 다른 소득계층과의 수직적 형평성을 고려하는 것도 필요하다.

위와 같은 세 가지 기준 중 두 번째 기준은 다소 계산이 필요하다. 우선 상위 소득 10%의 평균 개인소득을 건강보험 직장가입자 기준으로 산정하면 5,640,000원이다. 소득세법¹³⁾에 따라 월소득이 5,640,000원인 전형적인 개인¹⁴⁾에 대한 소득세를 계산해보면 실효세율이 약 10%이다. 따라서 기혼여성 실효세율을 이의 95% 수준으로 낮추어주려면 세액공제액이 연간 300,000원에 이르게 된다.

13) 현행 소득세법에 대한 자세한 내용은 조세편람(2007)을 참조하거나 성명재·김현숙(2006) 참조.

14) 특별공제나 가구원에 대한 공제의 차이 등으로 동일한 소득을 가진 개인도 서로 다른 소득세를 내게 된다. 본 연구에서는 특별공제를 60만원으로 설정하여 전형적인 소득세 부담을 계산하였다.

세 번째 기준을 고려할 때, 상위소득 20% 계층의 경우 표준보육비용의 35%를 차감해주고 있으므로 상위소득 10% 계층에 대한 지원이 이 수준을 넘어서는 것은 곤란하다. 상위 20% 가구가 만0세의 자녀를 둔 경우, 정부의 보육료 지원액은 월 250,000원 수준으로 연간 3,000,000만원에 이르고 있다. 반면 만5세를 둔 가구의 경우 보육료 지원액은 2008년 기준으로 78,000원으로 연간 940,000원에 이른다. 따라서 상위소득 20% 계층에 대한 정부의 보육료 지원수준은 위의 새로운 시나리오를 따를 경우 자녀의 연령에 따라 1인당 1백만원에서 3백만원 사이에 해당된다고 볼 수 있다.

그러므로 상위소득 10% 계층의 맞벌이 기혼여성에게 자녀세액공제제도를 적용할 경우 두 개의 안을 고려해 볼 수 있다. 하나의 안으로 1인당 60만원을 지급하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이 금액은 취업모와 미취업모의 보육료 지출이 평균적으로 월간 5만원 정도 차이가 있다는 점과 상위소득 10%에 해당하는 소득계층의 평균 소득세율이 10%이므로 이의 95%에 해당하는 9.5%를 기혼여성에게 제공할 때 산출되는 금액에 기초한 값이다. 이는 기혼여성에 대한 자녀세액공제의 최저선 기준이라고 보면 무방하다.

다른 안은 최고선 기준이라고 볼 수 있는데 금액은 자녀 연령별로 차등화하고 금액의 수준은 상위소득 20% 계층의 절반수준으로 조정하는 것을 고려해 볼 수 있다. 상위 10% 계층 중 맞벌이의 비율은 가계조사자료를 참조하였는데 기혼여성 소득이 일정 수준 이상인 가구는 33.5%를 차지하고 있고 약간이라도 소득이 있으면 모두 맞벌이라고 고려한 경우에는 50% 정도가 맞벌이인 것으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 그 사이값인 40%를 맞벌이 비율로 정하여 자녀세액공제 해당가구 및 아동수와 자녀세액공제제도 도입에 따른 세수손실을 계산하였다.

<표 24> 자녀세액공제제도의 수혜대상 수와 세수손실

자녀연령	아동수 추정 (명)	1안		2안	
		아동 1인당 세액공제액 (만원)	세수 손실 (백만원)	아동 1인당 세액공제액 ¹⁵⁾ (만원)	세수 손실 (백만원)
만0세	3,360	60	2,016	150	5,024
만1세	8,940	60	5,364	100	9,218
만2세	17,930	60	10,758	80	14,270
만3세	22,360	60	11,800	50	11,363
만4세	22,000	60	13,200	47	10,349
만5세	14,340	60	8,604	47	6,746
총계	88,930	-	51,742	-	56,970

세수손실 수준은 약 517억~570억원인 것으로 추정된다. 세액공제제도는 단기적으로는 세수손실을 초래하지만 이로 인해 기혼여성 노동공급이 증가하면 소득세의 증가를 통해 세수도 증가하게 되므로 장기적으로는 단기 세수손실을 만회할 수 있다.

단기적 세수손실을 감안하고 자녀세액공제제도를 도입하였을 경우(편의상 1안¹⁶⁾) 출산율은 0.82%, 여성노동공급은 2.47% 증가하는 것으로 나타나 여성노동공급에 상대적으로 더 큰 효과가 있는 것을 확인하였다.

3) 차등보육료 확대와 자녀세액공제제도 도입

위 차등보육료 확대 시나리오는 상위소득 10% 계층을 제외한 전 계층에게 소득 수준에 따라 차등으로 보육료를 확대 지원하는 것이었고 자녀세액공제제도 도입은 보육료 지원대상에서 제외된 상위소득 10% 계층 중 맞벌이 가구 혹은 기혼여성이 노동시장에 참여한 경우에 연간 60만원을 세액공제 형태로 제공하는 것이다. 이 두 가지는 소득계층간 중복수혜가 없으므로 두개의 시나리오를 종합하여 출산과 여성 노동공급에 대한 효과를 살펴보면 다음과 같다.

<표 25> 새로운 차등보육료 확대지원과 자녀세액공제제도 도입에 따른 출산과 여성노동공급 변화 실험결과

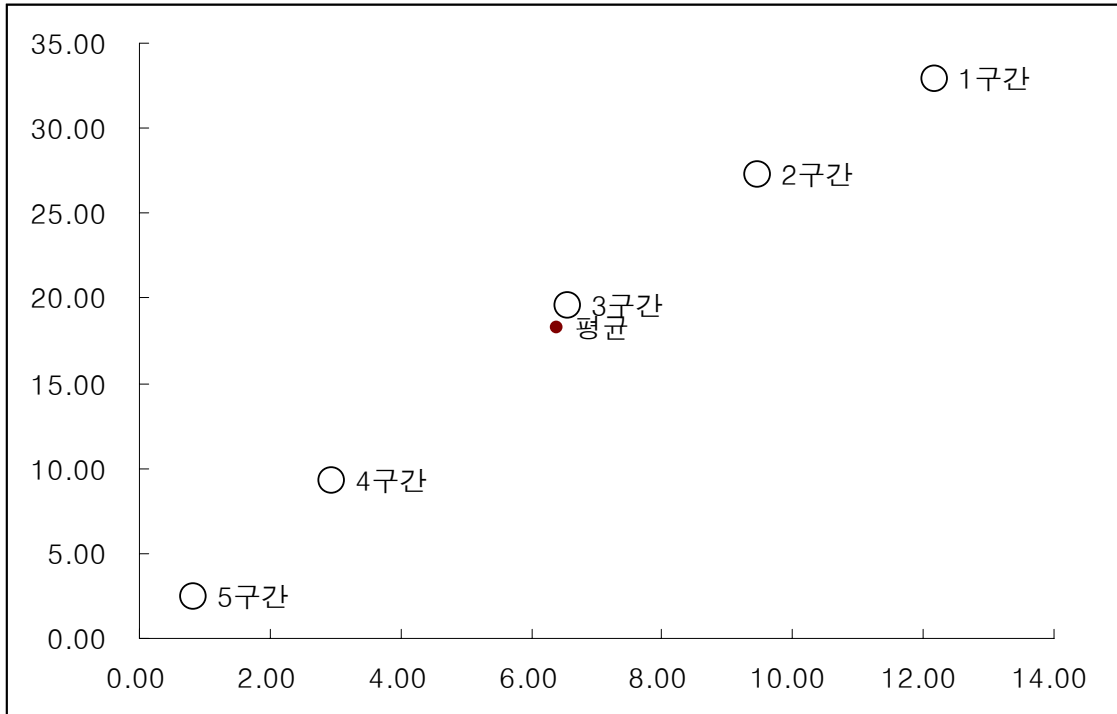
소득계층	출산	노동
1층	12.15	32.90
2층	9.46	27.26
3층	6.55	19.60
4층	2.95	9.29
상위소득10% 맞벌이가구 자녀세액공제도입	0.82	2.47
평균	6.39	18.31

두 시나리오를 모두 도입할 경우, 출산율에 대한 영향은 평균 6.39%이고 여성의 노동공급 증가율은 18.31%로 상대적으로 여성노동공급에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 계층별 출산 및 노동공급에 미친 영향과 평균값을 그림으로 살펴보면 다음과 같다.

15) 이 금액은 상위소득계층 20%에 대한 지원액의 절반수준이다.

16) 1안을 이용한 이유는 구조모형에 아동연령이 반영되어 있지 않아 연령별로 차등화된 세액공제제도의 효과를 실험하기 곤란하였기 때문이다.

[그림 2] 차등보육료 확대와 자녀세액공제제도 도입에 따른 계층별 출산 및 여성노동공급 변화

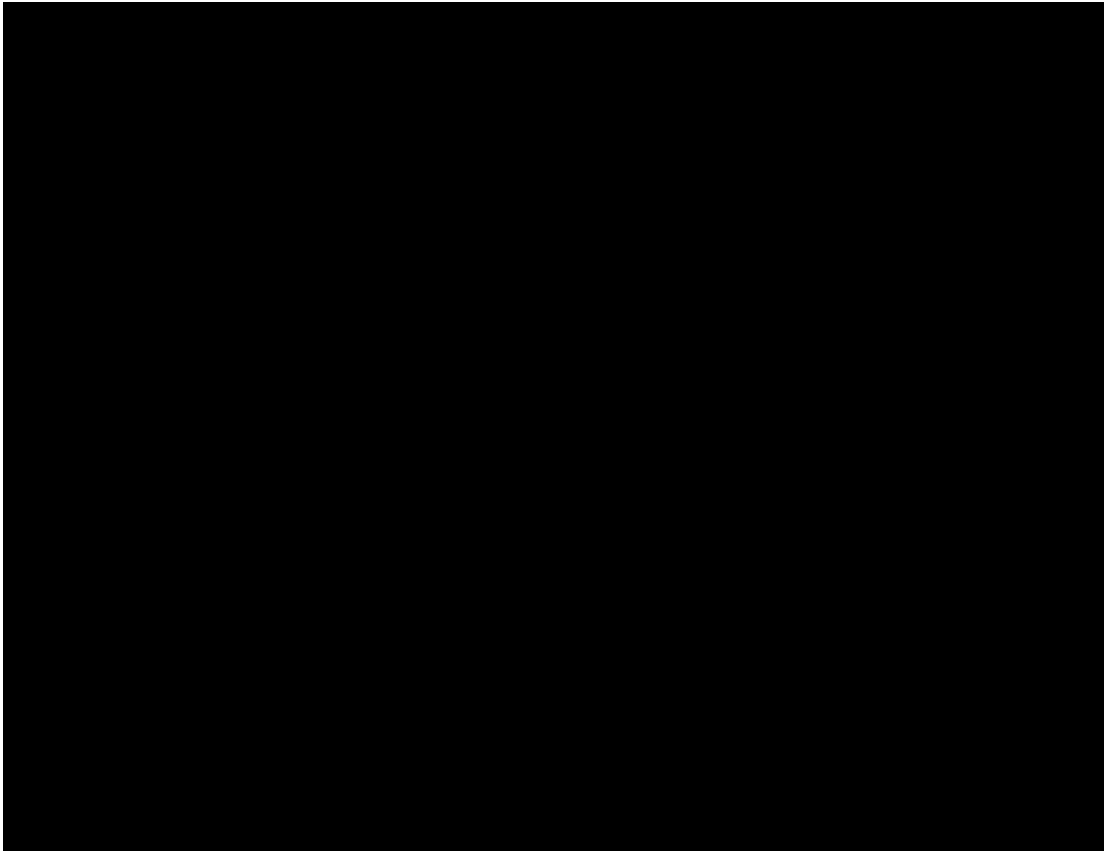


다. (제한된 의미의) 아동수당 도입¹⁷⁾

아동수당은 OECD 여러 나라에서 도입되어 시행되고 있다. 아동수당은 크게 두 가지 종류로 구별할 수 있는데 하나는 소득수준에 관계없이 제공되는 보편적 수당 형태이고, 다른 하나는 저소득층에 한해서 제공하는 형태이다. 다음 두 표는 OECD 국가들의 아동수당 도입현황에 대해 소개하고 있다.

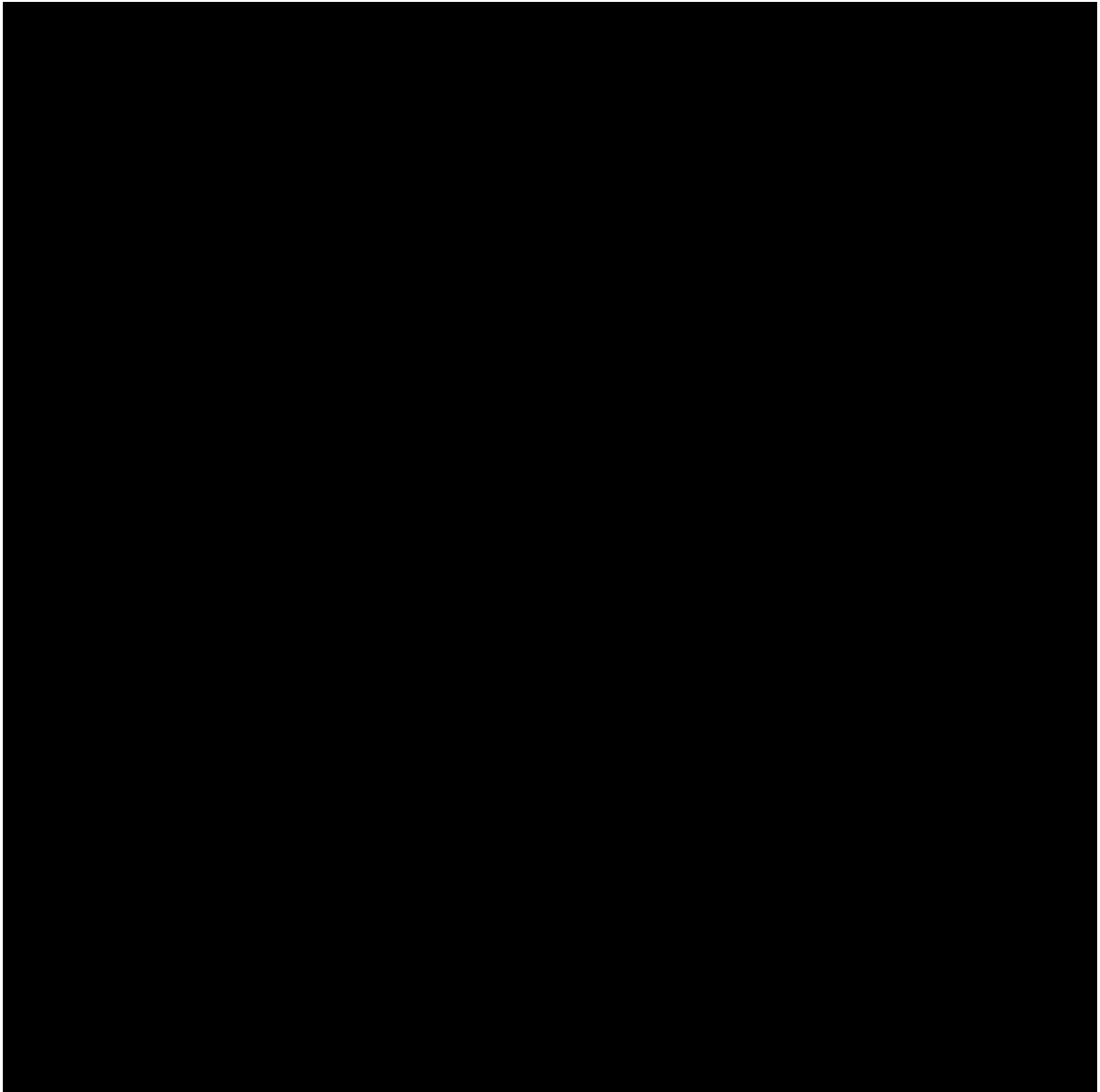
17) 김현숙·김진·우석진(2007)의 결과에 기초

<표 26> OECD 국가들의 보편적 아동수당



위에 열거한 나라들은 보편적인 아동수당을 제공하고 있는 나라들로 아동의 연령이나 가구의 자녀수, 가구형태에 따른 차이는 존재하지만 소득에 따른 차별은 두지 않는 국가들이다. 호주, 캐나다, 독일, 이탈리아, 뉴질랜드, 포르투갈, 스페인, 미국은 소득에 연동하지 않는 아동수당이나 지원은 없는 나라들이다.

<표 27> OECD 국가들의 저소득층에 대한 아동수당



한편 보편적 아동수당을 제공하고 있는 나라들 중에도 다른 형태의 급여로 저소득층에게 추가적인 아동수당을 지원하는 국가가 있다. 오스트리아, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 일본, 노르웨이가 이에 해당한다. 또한 보편적 아동수당은 없지만 저소득층 아동에 한해 아동수당을 제공하는 나라들도 존재한다. OECD 국가들의 아동수당의 현황을 정리하여 요약하면 다음 표와 같다.

<표 28> OECD 국가들의 아동수당 현황

아동수당 형태	아동수당 없음	저소득층 아동수당만 존재	보편적 아동수당만 존재	저소득층+보편적 아동수당 존재
해당국가	호주, 캐나다, 뉴질랜드	독일, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 미국(TANF)	벨기에, 덴마크, 핀란드, 이스라엘, 룩셈부르크, 네덜란드, 스웨덴, 영국	오스트리아, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 일본, 노르웨이

호주, 캐나다, 뉴질랜드에는 아동수당이 존재하지 않으며 독일, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 미국은 mean test를 통해 아동수당을 제공한다. 참고로 미국의 아동수당은 TANF를 일컫는 것으로 일시적으로 제공하므로 아동이 일정 연령에 이를때까지 지속적으로 제공하는 일반적인 아동수당과는 약간 다르다. 미국의 경우에는 food stamp와 같은 바우처제도도 저소득층에 대한 아동수당 내용에 포함되어 있다.

아동수당의 도입과 관련하여 어떤 형태로 아동수당을 도입할지에 대한 시나리오도 여러 개가 있을 수 있다. 본 연구에서는 두 가지 정도의 시나리오를 고려하기로 한다. 첫째 시나리오는 현재 존재하는 차등보육료제도는 그대로 존치하되 둘째아 이상의 가구에 대해서 2008년부터 월 10만원의 정액보조를 만0세부터 시작하여 2011년에 만3세까지 확대해가는 방안이다. 이는 이미 일부 정부부처 내에서 검토가 이루어졌던 시나리오로 이에 따른 재정소요액은 다음과 같다. 우선 둘째아 이상의 가구에 대해서 제공하는 것이므로 전체 아동 중 둘째아 이상이 몇 명인지를 파악해야 한다. 2004년 자료에 따르면 전체 신생아 수는 472,000명이고 그 중 둘째아 이상은 231,000명으로 재정추계 시에는 오류와 시차를 감안하여 약 235,000명으로 계산하였다.

<표 29> 출생순서에 따른 신생아수 (만0세아)

(단위: 천명)

전체	첫째아	둘째아	셋째아	넷째아	다섯째 이상
472	241	186	41	4	0.8

이와 같은 수치에 따라 2009년에는 만1세까지 확대하고 2010년에는 만2세, 2011년에는 만3세까지 아동수당 수혜대상으로 확대할 경우의 예산소요액은 다음과 같다. 참고로 아동수 산정 시 그 해 태어난 아동은 12월에 걸쳐 고루 분포된다고 가정하고 1월 탄생아는 12개월치를 수령하고, 12월 탄생아는 1개월치를 수령하는 것으로 설정하여 지원대상 아동 수와 예산을 산정하였다. 이와 같이 둘째아 이상의 아동에게 만3세아까지 순차적으로 아동수당을 도입하게 되면 2011년부터는 약 1조원에 가까운 예산이 지속적으로 필요할 것으로 예측된다.

<표 30> 보편적 아동수당 도입에 따른 재정소요

구 분	계	'08	'09	'10	'11
▪ 지원대상 (인원, 천명)		0세 (128)	1세이하 (362)	2세이하 (597)	3세이하 (832)
▪ 사업비(억원)	23,032	1,528	4,348	7,168	9,988
- 국비	11,516	764	2,174	3,584	4,994
- 지방비	11,516	764	2,174	3,584	4,994

주: 2008년 1월 도입한다고 가정할 경우 만0세아 중 수혜대상은 전체 신생아수를 월별인 12로 나누어 1월 탄생아는 전액 120만원을 수령하고, 12월 탄생아는 한달치인 10만원을 수령한다고 가정하여 지원대상 수를 산정

만약 이를 소득층을 고려하여 상위소득 20%를 제외하고 제공한다면 예산도 <표 30> 예산의 80% 수준으로 감소하게 된다. 보편적 아동수당을 순차적으로 만3세까지 확대하여 도입하는 시나리오의 예산은 영아 및 유아 기본보조금으로 책정된 예산을 이용한다면 가능할 것으로 보인다.

위 시나리오의 강점은 모든 영아 및 만3세에게 정부가 일정수준의 아동수당을 제공함으로써 시설을 이용하지 않는 아동에게도 일정정도 지원을 할 수 있다는 점이다. 또한 월 10만원 정도로 출산율에 영향을 주기는 어렵지만 자녀의 출산에 대해 정부가 범국가적 차원에서 장려하고 소액이나 인센티브를 제공한다는 의미를 부여할 수 있다.

그러나 재원이 달리 마련되지 않는 한 보육관련 보조금 재원으로 책정되거나 고려되고 있는 재원을 활용해야 하므로 공식적 육아시설을 이용하는 아동에게 표준보육비용에 따른 지원을 수행할 수가 없다. 또한 현금으로 제공할 경우에는 아동을 보살피는 데 사용되지 않고 다른 목적으로 이용될 수 있다는 현금지원의 문제점을 안고 있다.

두 번째 시나리오는 모든 아동에게 소득수준에 따라 바우처를 발행하고 이를 시설이용에 사용하지 않은 가구에 대해서는 바우처 액면가 50%에 해당하는 금액으로 현금지급하는 방안이다. 만약 예산이 허용한다면 이는 만5세 이하의 전 아동을 포괄하는 것이므로 매우 광범위한 육아지원정책이 될 수 있다. 만5세 이하 아동을 대상으로 이와 같은 제도를 도입할 경우의 예산소요액은 다음과 같다.

<표 31> 시설 미이용아동에게 차등보육료 30% 현금제공 시 재정소요 추계

2008기준	총아동수	시설 미이용 아동수	현 차등보육료 (원/월)	아동수당 예산(원/년) (차등보육료의 30%)
만0세	466,246	438,984	372,000	292,121,235,544
만1세	466,377	395,258	327,000	231,206,435,875
만2세	469,778	327,543	270,000	158,198,945,432
만3세	474,016	219,392	185,000	72,604,579,277
만4세	475,363	132,522	167,000	39,589,178,291
만5세	476,471	36,782	167,000	10,988,115,451
총계	2,828,264	1,550,481	-	809,641,978,068

주: 만5세는 평균소득 100%까지 제공하는 무상보육료 수혜계층과 무상보육료 167,000원에 근거하여 추계

두 번째 시나리오를 만3세 아동에게까지만 국한한다고 해도 만4~5세의 시설이용률이 높아 추가적인 예산소요는 1천억원 수준이어서 예산절감에는 도움이 되지 않는다. 비용을 첫 번째 시나리오 수준으로 삭감하기 위해서는 지원수준을 차등보육료의 30% 수준으로까지 낮추면 가능한데 그 경우 예산수준은 8천억원 수준으로 국고는 약 4천억원에 이르게 된다. 이는 기본보조금을 이용하여 충당할 수 있는 예산수준이다. 따라서 동일한 비용으로 도입 가능한 정책으로 차등보육료를 본고에서 제안한 형태로 개선하거나 차등보육료는 현재 수준대로 유지하고, 시설을 이용하지 않는 아동에게 차등보육료 수혜수준의 30%에 해당하는 현금지원을 수행할 경우를 고려해 볼 수 있다.

가상실험을 위해 기존의 차등보육료를 보육시설을 이용하는 아동에게는 그대로 유지하고, 기본보조금 재원을 아동수당 형태로 전환하여 시설미이용 아동에게 이용아동의 30%에 해당하는 수준에서 지원하도록 설정하면 다음과 같다.

<표 32> 차등보육료 유지 및 아동수당 일부도입의 가상 시나리오

(단위: 천원)

소득층	현 차등보육료 (시설이용아동)	아동수당 (시설미이용아동)
~130만원(차상위까지)	240	72
130~180만원(평균소득50%)	192	58
180~240만원(평균소득 70%)	120	36
240~340만원(평균소득 100%)	107	32

주: 층별 소득기준은 가구소득을 이용하므로 여성가족부 층별 기준인 소득인정액에 비해 낮으며 차등보육료 기준도 연령별 차이를 조정하여 평균을 이용함

아동수당의 도입은 구조모형¹⁸⁾으로부터 추정된 파라미터를 이용할 경우, 출산율 제고에는 도움이 되는 것으로 확인되었다. 본절에서 서술한 차등보육료 현 상태 유지 + 시설 미이용 아동에게 차등보육료 수혜 수준의 30%에 해당하는 현금지원을 수행할 경우의 출산율과 여성의 노동공급 증가에 미친 영향을 가상실험한 결과는 다음과 같다. 우선 보육시설을 이용하여 차등보육료를 지원받는 가구의 출산 및 노동공급에 미친 영향은 다음 표의 (1)과 (2)에 해당된다. 또한 보육시설을 이용하지 않아 아동수당을 받는 가구의 출산 및 여성노동공급에 미친 영향은 (2)와 (4)가 된다. 이를 우리나라 전체 아동 중 공식적인 보육시설을 이용하는 아동과 그렇지 않은 아동의 비율에 근거하여 가중평균한 값이 각각 가중평균 출산 및 노동합계이다.

<표 33> 차등보육료 유지 및 부분적 아동수당 도입시 출산 및 노동공급 효과

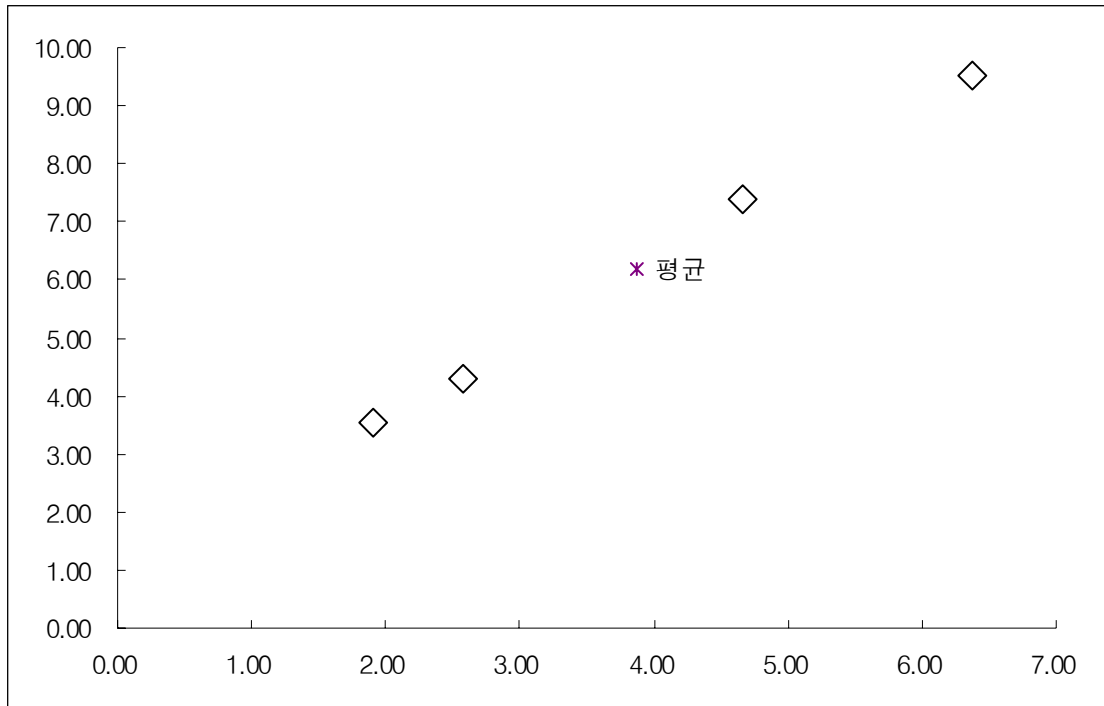
	출산(차등) (1)	출산 (아동수당) (2)	가중평균 출산합계	노동공급 (차등) (3)	노동공급 (아동수당) (4)	가중평균노 동합계
1층	8.35	4.74	6.37	21.61	-0.46	9.51
2층	6.13	3.45	4.66	16.75	-0.30	7.40
3층	3.41	1.87	2.57	9.67	-0.12	4.30
4층	2.62	1.32	1.91	8.26	-0.34	3.55
평균	5.13	2.84	3.87	14.07	-0.31	6.19

주: 공식적 보육시설 이용아동과 미이용 아동수를 이용하여 가중평균 도출

앞의 새로운 차등보육료 시나리오에 비해 출산율에 미치는 영향도 감소하고, 노동공급에 미치는 영향은 더욱 현저하게 감소한다. 그 이유는 첫째, 시설을 이용하지 않는 아동에게도 지원을 확대하여 지원아동 수는 현저히 증가하였으나 아동 1인당 지원액이 감소하여 지원의 한계효과가 낮아졌기 때문이다. 둘째, 보육료 지원에 비해 시설 미이용 아동이 있는 가구에 지원하는 아동수당의 금액이 더 작아 그 효과가 적기 때문에 가중평균한 값도 더 작아진다. 셋째, 출산이나 여성노동공급에 효과가 큰 저소득층에 대한 지원폭이 새로운 차등보육료 지원에 비해 낮기 때문에 전체적인 평균 효과도 낮아진다. 마지막으로 아동수당 형태의 보편적 현금지급은 특히 노동공급에 부정적인 효과를 주기 때문에 여성의 노동공급 증대효과가 크게 감소한다.

18) 조세연구원(2007)의 구조모형으로부터 도출한 파라미터를 이용하였다.

[그림 3] 차등보육료 유지 및 제한된 아동수당 도입의 효과



이와 같은 결론은 동일한 비용으로 차등보육료를 크게 확대하는 제도와 기존의 차등보육료제도를 유지하고 시설 미이용 아동에게 아동수당을 도입하는 형태의 제도 중 출산과 특히 기혼여성 노동공급에 대해 차등보육료를 크게 확대하는 제도가 더 영향을 준다는 것을 보여준다.

이와 같은 가상실험결과는 보육시설이나 유치원을 이용하는 아동의 연령별로 소득수준에 관계없이 제공하는 기본보조금보다는 저소득층 아동에게 집중적으로 지원하는 차등보육료제도가 동일한 비용으로 출산이나 여성노동공급을 보다 장려할 수 있다는 점을 시사한다.

IV. 정책수단의 효과를 고려한 보육정책 방향 및 정책수단 선택

정부의 보육지원이 보육시설에 다니는 아동만을 대상으로 할 것인가 혹은 전체 아동을 대상으로 할 것인가, 소득수준에 연동하여 차등화한 지원을 수행할 것인가 보편적 지원으로 확대할 것인가에 대한 다양한 의견은 출산과 여성노동공급에 어떤 정책수단이 더 큰 영향을 줄 것인가라는 기준으로 살펴보면 어느 정도 해답을 얻을 수 있다.

여성노동공급을 진작시키는 제도로는 보육시설을 이용하는 아동에 대한 지원이 효과가 크고 출산에는 아동수당이 효과가 크다. 따라서 동일한 재원을 양 제도에 이용할 경우 출산율을 더 높이는 정책과 여성고용에 더 큰 영향을 주는 정책으로 나뉜다.

그런데 정부의 정책은 현실에서 출발하는 것이므로 현재 제공하고 있는 보육시설이나 유치원에 대한 지원을 모두 무효화하고 원점에서 시작할 수는 없다. 따라서 현재 보육정책의 가장 현실적인 논쟁의 핵심은 유아에 대한 기본보조금 도입을 가정하고 설정한 정부의 보육예산을 과연 어떻게 사용하는 것이 바람직하냐이다.

이를 기본보조금으로 사용할 것인가 아니면 차등보육료를 확대하는 형태로 흡수할 것인가, 그것도 아니면 아동수당이나 바우처 형태로 시설 미이용 아동에게까지 확대할 것인가를 결정짓는 것이 현실적으로 매우 시급한 문제이며 이에 대해 본 연구는 출산과 여성노동공급 제고라는 두 마리 토끼를 고려할 때 한정된 정부예산으로는 출산과 여성노동공급 모두에 차등보육료 확대가 가장 좋은 정책수단임을 제시하고 있다.

다만 본 연구의 정책수단간 효과의 비교는 여러 가지 가정에 따라 구축된 구조모형과 이로부터 추정된 파라미터에 의존하므로 다양한 형태의 민감도 분석을 통해 보다 신뢰성을 갖추는 것이 필요하다.

또한 보육정책의 보다 큰 방향 설정에 있어서 필요한 보육시설과 유치원의 경쟁구도 설정이나 보육료 자율화 등의 문제는 보육정책의 방향 설정과 관련하여 중요한 이슈이나 본 연구의 목적이 출산과 여성노동공급 제고라는 정책목표에 따라 적합한 정부보조금 정책수단이 무엇인가를 밝히는 것이었기에 논의를 확대하지 않음을 밝힌다.

참고문헌

- 김현숙(2005), 「영유아 보육교육과 정부의 역할」, 정책세미나 자료, 한국조세연구원.
- 김현숙(2006a), 「영유아 보육재정지출방식: 기본보조금에 대한 검토」, 『재정포럼』 제 119호, 한국조세연구원
- 김현숙(2006b), 『보육서비스 활성화를 위한 제도개선방안』, 기획예산처 용역보고서, 한국조세연구원
- 김현숙(2007), 「기혼여성과 소득세 : 최적조세이론관점」, 『재정포럼』 2007년 7월호 (133호), 한국조세연구원
- 김현숙 외 (2007), 「형평성 제고를 위한 육아지원방안 : 기본보조금에 관한 검토 및 대안」, 기획예산처 국가재정운용계획 육아노동분과 작업반 공청회 자료, 한국개발연구원
- 김현숙·김진·우석진(2007), 『합리적 자녀양육지원정책 및 국공립 보육시설 확충 방안』, 보건복지부 용역과제, 한국조세연구원
- 김현숙·원종학(2004) 『여성인력공급과 조세·재정정책』, 연구보고서, 한국조세연구원.
- 김현숙·성명재(2006), 『여성노동공급 활성화를 위한 소득세 개편방안 연구』, 연구 보고서, 한국조세연구원
- 여성가족부(2005), 『보육통계』
- 여성가족부(2005), 『영유아보육법령집』
- 전병목(2005), 「보육료지원대상자 선정기준 간소화 방안」, 공청회자료, 한국조세연구원
- 조세편람(2007), (주)영화조세통람
- 한국보건사회연구원(2005), 『2004년도 전국보육·교육실태조사 1: 보육·교육이용 및 욕구실태조사』, 여성가족부 용역보고서.
- 한국조세연구원(2005), 『2004년도 전국보육·교육실태조사 4 : 표준보육·교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구』, 여성가족부 용역보고서.
- 한국조세연구원(2007), 『저출산극복 및 성장잠재력 확충을 위한 가족친화정책』, 이사회 협동과제
- Cassells et al (2005), Perception of Child Care Affordability and Availability in Australia : What the HILDA Survey Tells Us, 9th Australian Institute of Family Studies Conference, National Centre for Social and Economic Modelling, University of Canberra.
- D'Addio & D'Ercole(2005), "How Active Social Policy Can Benefit Us All, Social

Employment” Working Paper, OECD

Michael, Steven(2000), The Effect of Organizational Form on Quality : the Case of Franchising, *Journal of Economic Behavior and Organization* Vol.43, pp.295~318.

National Childcare Accreditation Council(2001), *Handbook of Quality Improvement and Accreditation System*, National Childcare Accreditation Council Inc., Australia.

OECD(2002), *Starting Strong : Early Childhood Education and Care*.

OECD(2002), *Babies and Bosses : Reconciling work and Family Life*

Press, Frances and Alan Hayes(2000), “OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy”, the Commonwealth Government of Australia

여성고용정책의 핵심내용에 대한 진단

: 모성보호 비용의 사회화를 중심으로

김 혜 원

한국노동연구원

제1절 서론

우리나라 여성 고용률은 선진국에 비해 아직 낮은 수준이며 특히 25~54세의 핵심 연령대에서 고용률이 크게 떨어진다. 우리나라 여성 고용률이 낮은 가장 큰 이유는 출산·육아기에 여성들이 대거 노동시장에서 이탈하기 때문이다. 대다수의 선진국 역시 과거에 출산·육아기 여성의 노동시장 이탈이 심각한 문제였으며 이를 해결하기 위해 여러 가지 정책 노력을 기울였다. 이 중에서 가장 기본적이면서 대표적인 것이 모성보호제도인데 이를 구성하는 대표적인 제도는 산전후휴가와 육아휴직이다.

그런데 우리나라의 모성보호제도는 출산 여성의 노동시장 정착도를 제고시키기에 는 미흡한 점이 많다. 산전후휴가제도의 경우 휴가 기간 중의 급여를 부담하는 주체가 기본적으로 여성을 고용한 기업으로 설정되어 있다. 이에 따라 가임기 여성을 많이 고용하는 기업일수록 더 많은 비용을 부담하여 시장경쟁에서 불리함을 감수해야 한다. 게다가 비정규직의 경우 산전후휴가에 대한 차별에 노출되어 있거나 산전후휴가기간 중에 근로계약이 종료될 경우 산전후휴가급여를 받을 수 없는 상황에 처해 있다. 육아휴직급여제도의 경우 낮은 수준의 정액급여만이 제공되어 육아휴직제도 활용률이 낮은 수준에 머무르고 있다. 또한 산전후휴가 및 육아휴직기간 중에 사회보험료 및 퇴직금 부담이 존재하여 기업이 가임기 여성의 고용유지를 기피하는 하나의 원인이 되고 있다. 모성보호의 비용에 대한 사회적 부담을 획기적으로 높이지 않는다면 출산육아기 여성 고용률을 유의미하게 증가시키는 데 한계가 있을 것이다. 이 글은 모성보호 비용의 사회화를 위한 구체적 정책방안을 검토하고자 한다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 제2절에서는 우리나라 산전후휴가제도 및 육아휴

직제도를 설명하고 이러한 제도 하에서 휴가이용 및 급여수급 실태를 개괄한다. 이를 통해 현행 시스템 하에서 제도의 활용도가 떨어짐을 확인할 수 있다. 제3절에서는 출산여성의 노동시장 정착도를 제고하기 위해서는 획기적인 제도 전환이 필요하다는 인식하에서 크게 네 가지 측면에서 정책과제를 제시한다. 첫 번째는 산전후휴가급여의 완전 사회화이며 두 번째는 비정규직 출산여성의 모성보호 사각지대 해소를 위한 정책이며 세 번째는 육아휴직제도의 개편방안이다. 네 번째는 산전후휴가 및 육아휴직기간 중 사회보험료 체계 개선방안이다. OECD 국가의 산전후휴가 및 육아휴직제도와 현행 우리나라 제도의 비교를 통해 개선방향을 제시하며 제도설계의 구체적 방안에 대한 많은 제안을 담고 있다. 제4절에서는 요약과 함께 비정규직 여성의 사회보험 가입 제고를 위한 사회보험료 감면 제도 도입의 필요성을 강조하고 있다.

제2절 산전후휴가 및 육아휴직제도 현황과 이용 실태

1. 현행 제도

우리나라의 산전후휴가제도는 1953년 근로기준법 제정시 60일로 규정되어 도입되었다. 2001년 11월부터는 30일을 연장하여 총 90일(산후 45일)의 산전후휴가를 보장하고 있다. 산전후휴가 중 60일은 근로기준법 상의 유급휴가로 규정되어 있어 60일 동안 임금을 100% 사업주가 부담할 의무가 있다. 사회보험이 발달하지 않고 국가의 재정이 충분하지 않다는 이유로 산전후휴가급여의 비용부담을 출산여성을 고용한 기업이 지도록 한 것이다.

2001년 8월 근로여성 모성보호 관련 3법(근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법) 개정시 산전후휴가를 60일에서 90일로 연장하되, 연장된 30일분의 급여는 모성보호 비용을 사회분담화하기로 하면서 출산여성을 고용한 기업의 부담을 사회화하는 첫 걸음을 내딛었다.¹⁾ 2006년 1월부터²⁾ 우선지원대상기업의 경우 90일 전체기간 동안 최대 135만원까지 통상임금 상당 금액을 지원받으며 기타 대기기업은 마지막 30일분에 대하여 마찬가지로 지원을 받게 되었다.

1) 고용보험과 일반회계에서 비용을 분담하고 있다. 2001년과 2002년에 일반회계에서 고용보험기금에 각각 150억원을 출연하였으나 2003년에는 기출연재원의 미소진을 이유로 비출연, 이후 2004년과 2005년에 각각 20억원, 2006년에 100억원을 출연하였다.

2) 2003년도 중 산전후휴가비용 사회분담수준 확대를 위한 방안을 적극적으로 모색하여 주5일근로제 시행에 따른 후속조치 및 참여복지 5개년계획 수립시 사회분담수준 확대를 위한 정책방향을 명확히 하였다. 2005년 5월 모성보호 3법을 개정하여 2006년부터 사회분담수준 확대가 이루어졌다.

현행 산전후휴가급여의 수급자격은 첫째 고용보험 기여 조건을 충족해야 하며 둘째, 근로계약을 유지하는 재직자여야 한다는 것이다. 고용보험 기여 조건이란 산전후휴가 종료일 이전의 고용보험 피보험단위기간이 통산 180일 이상이어야 한다는 것이다.

기간제 근로자의 경우 산전후휴가기간 중에 고용계약이 종료될 경우 더 이상 유급휴가를 받을 수 있는 지위가 아니므로 산전후휴가급여를 받을 수 없게 된다 고용보험법에 의한 산전후휴가급여의 경우에도 고용계약이 종료될 경우 수급자격이 사라져서 받을 수 없다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 2005년 12월 30일 고용보험법시행령을 개정하여 출산후계속고용지원금제도(고용보험법시행령 제22조의5)가 신설되었다. 근로기준법 제74조의 규정에 의한 보호휴가 중이거나 임신 34주 이상인 계약직 또는 파견직 여성근로자가 그 휴가·임신기간 중에 근로계약기간 또는 파견계약기간이 종료되는 경우, 그 계약기간 종료 즉시 1년 이상의 근로계약을 체결하는 사업주에게 노동부장관이 정하여 고시하는 금액을 6월간 지급하는 제도이다. 이 제도는 2006년 7월 1일부터 시행되었는데, 시행년도에는 지원 금액을 유계약의 경우 매월 40만원, 무기계약의 경우 매월 60만원씩 고용보험기금에서 지급하였다.

우리나라에서 육아휴직제도는 1987년 남녀고용평등법 제정에 의해 처음으로 도입되었다. 법제정 당시는 생후 1년 미만의 영아를 가진 여성근로자만을 육아휴직 대상으로 하였으나 1995년 법 개정시 여성근로자뿐만 아니라 그 배우자인 남성근로자도 선택적으로 육아휴직을 할 수 있도록 하여 양성평등적 성격이 다소 강화되었다. 그러나 이때까지도 육아가 여성의 책임이라는 인식이 강하게 존재하였으며, 육아휴직이 활성화되지도 못하였다. 1999년 한국노동연구원 조사결과 조사대상사업체 1,732개소 중 육아휴직을 실시한 사업장은 40개소(2.3%)에 불과한 것으로 나타났다.

이후 육아휴직제도는 두 번의 법 개정을 통해 체계를 잡아갔다. 2001년 11월 근로여성 모성보호 3법 개정시에 육아휴직제도를 대폭 보완하였다. 개정된 현행의 육아휴직제도 주요골자는 ① 육아휴직 대상을 남녀근로자로 확대 ② 육아휴직 근로자에 대한 소득보전을 위한 육아휴직급여 신설 ③ 육아휴직 종료 후 휴직전과 동일한 업무 또는 동등 수준의 임금을 지급하는 직무로의 복귀 보장 ④ 육아휴직기간 중 해고 금지 ⑤ 육아휴직을 이유로 한 불리한 처우 금지 ⑥ 사업주에 대한 벌칙 강화³⁾ 등이다. 2001년 개정법의 의의는 지금까지 육아가 여성의 몫으로 인식되던 것을 남녀공동의 책임으로 자리매김하고 사회적 책임분담의 기준을 마련하였다는 데서 찾을 수 있다.

3) 벌칙강화 참고 규정은 남녀고용평등법 제19조제3항, 제19조제4항, 제37조제2항, 제37조제3항에서 발견할 수 있다.

2005년 12월 남녀고용평등법 개정을 통해 육아휴직신청 시점을 변경하여 영아가 생후 1년 미만일 조건에서 생후 3년 미만일 조건으로 바꾸었다. 2005년 12월 법개정 이전 육아휴직기간은 1년 이내로 하고 생후 1년이 되는 날을 경과할 수 없도록 하고 있었다. 만약 산전후휴가 90일을 출산후에 사용했다면 9개월밖에 사용하지 못함을 의미한다. 2005년 12월 법개정을 통해 실질적으로 1년이 보장되어 산전후휴가 90일 이후에 연속으로 육아휴직을 사용할 경우 총 455일을 사용할 수 있게 되었다. 다만 시행시점을 2008년 1월 1일로 미룸으로써 육아휴직제도 변경으로 인한 기업의 충격을 완화하도록 했다.

육아휴직은 기본적으로 무급휴직이다. 육아휴직기간은 무급으로 사업주에게 급여 지급 의무가 없기 때문에 배우자의 소득이 낮거나 고용이 불안정한 근로자의 경우 이를 활용하기가 쉽지 않다. 2001년 남녀고용평등법 개정시 근로자의 생계지원을 위하여 육아휴직급여를 신설하였다. 육아휴직급여의 재원은 고용보험에서 마련되었다. 고용보험에서 지급되는 근거는 출산한 여성근로자가 육아문제로 인해 노동시장을 이탈하지 않고 계속 고용을 유지할 수 있도록 지원하기 때문이다. 육아휴직급여를 받을 수 있는 근로자는 육아휴직 요건을 갖춘 근로자로서 고용보험 피보험단위기간이 180일 이상인 근로자이다. 육아휴직급여는 출산전 임금액과 무관하게 정액으로 지급되는데 처음 도입될 때 20만원이었고 2003년에 30만원, 2004년에 40만원으로 인상되었으며 2007년부터는 월 50만원이 지급되고 있다.

2. 활용 현황

한국의 연령대별 여성의 경제활동참가율은 M자형 곡선을 오랫동안 유지하고 있다. 최근 25~29세 여성의 경제활동참가율이 남성과 유사한 수준으로 높아졌지만 30~34세 여성의 경제활동참가율이 급속히 떨어진다. 이러한 현상은 출산육아기에 여성의 노동시장 이탈이 심각한 수준이라는 점을 잘 보여준다. 달리 표현하면 출산육아기 여성의 노동시장 이탈을 방지하기 위한 제도인 산전후휴가제도와 육아휴직제도가 잘 작동하고 있지 않다는 것을 의미한다.

일과 가정생활 양립 제도에 대한 사업체 실태조사결과인 한국노동연구원(2007)에 따르면 10인 이상 기업 중에서 산전후휴가의 활용률이 높은 기업은 34.5%, 육아휴직의 활용률은 13.8%에 불과하다.

산전후휴가급여의 사회적 비용 부담이 확대되면서 산전후휴가 급여 수급자 수는 최근 빠르게 증가하고 있다. <표 1>에서 보는 것처럼 산전후휴가급여 수급자 수는

2002년 22,711명에서 지속적으로 증가하여 2006년의 경우에는 48,972명에 이르고 있다. 이렇듯 산전후휴가급여 수급자 수의 절대적 수준은 증가하고 있지만 건강보험 직장가입자로서 분만을 경험한 근로여성 중 실제로 고용보험을 통해 산전후휴가급여를 받은 여성의 비율은 80% 수준에서 더 이상 증가하지 않고 있다. 이는 건강보험 직장가입자의 증가로 인해 산전후휴가급여 수급자가 증가함을 의미한다 20%에 이르는 고용보험에 가입된 임금근로여성들이 출산 시 산전후휴가급여를 받지 못하고 있으며 이들은 산전후휴가를 1개월 미만 사용하였거나 퇴직했을 것으로 보인다.

<표 1> 산전후휴가 급여 실시현황

(단위: 명, %)

연도	건강보험 직장가입자 분만인원(A) ¹⁾	고용보험 가입자 중 산전후휴가 급여 수급인원(B)	A/B(%)
2002년	37,753	22,711	60.2
2003년	44,649	32,133	72.0
2004년	48,348	38,541	79.7
2005년	50,837	41,104	80.9
2006년	60,856	48,972	80.8

주: 1) 분만과 관련된 상병코드 O80-084에 해당하는 건강보험 급여실적으로 수진 및 직장(공·교제외)가입자 기준이며, 피부양자는 제외
 자료: 국민건강보험공단, 「건강보험정보시스템」 한국고용정보원, 「고용보험통계연보」 2006. 12, 김영옥 외(2007)에서 재인용

비정규직 근로자는 산전후휴가제도의 사각지대에 놓여 있다. 비록 비정규직 여성 근로자라 하더라도 산전후휴가를 보호받을 수 있는 법적 장치는 있으나 현실적으로 비정규직 여성근로자에 대한 차별이 존재한다. 산전후휴가를 신청하지 않은 사유를 고용형태별로 살펴보면 <표 2>에서 보는 것처럼 비정규직은 회사 규정으로 인해 산전후휴가 신청 자체가 봉쇄되어 있는 경우가 많음을 알 수 있다. 이에 비해 정규직의 경우 스스로 회사를 그만두는 경우가 가장 큰 비중(38.3%)을 차지하고 있다.

김영옥 외(2007)의 실태조사 결과에 따르면 산전후휴가를 사용한 비정규직 여성 근로자 가운데 산전후휴가 급여 수급자의 비율은 70.3%로서 30% 정도가 산전후휴가급여를 받지 못했다.⁴⁾ 급여를 받지 못하는 이유 중에서 가장 높은 비율은 '급여를 받지 않는 조건으로 산전후휴가를 사용했기 때문'에로서 사용자에 의한 전횡이 심

4) 정규직의 미수급자 비율도 비슷하며 대부분 급여를 받지 않는 조건으로 산전후휴가를 쓴 것으로 보고된다.

각하며 '고용보험의 적용을 받지 않았기 때문'이라는 응답도 36.2%에 달하여 매우 높다. 비정규직 여성 근로자들의 낮은 고용보험 가입률이 무급 산전후휴가 사용의 중요한 원인이 되고 있음을 보여준다. 또한 앞서 언급한 것처럼 산전후휴가기간 중에 고용계약기간이 만료될 경우 고용보험에 의한 산전후휴가급여를 받을 수 없다는 제도적 허점도 존재한다.

비정규직 출산여성의 산전후휴가급여 수급을 지원하기 위해 출산후계속고용장려금제도가 존재한다. 그런데 <표 3>에서 보는 것처럼 출산후계속고용장려금의 수혜자는 매우 미미한 수준이다. 비정규직의 활용도가 낮은 것과 관련하여 2007년 시행령 개정을 통해 임신 12주 이상으로 완화할 계획이다.

<표 2> 최근 출산 당시 고용형태별 산전후휴가 미신청 사유

(단위: %, 명)

구분	산전후 휴가제도를 모름	회사규정상 비정규직은 신청할수없음	신청해도 주지 않을 것 같아서	고용계약 기간이 얼마 남지 않아서	치사해서 회사를 그만 두었기 때문	스스로 회사를 그만두었기 때문	기타	전체(사례수)
정규직	25.5	0.0	29.8	0.0	17.0	21.3	6.4	100.0(47)
비정규직	15.1	32.9	25.3	8.4	4.0	9.3	4.9	100.0(225)
전체	16.9	27.2	26.1	7.0	6.3	11.4	5.1	100.0(272)

자료: 김영옥 외(2007)

<표 3> 여성고용안정사업 지급 현황

(단위: 개소, 명, 백만원)

구분	연도	사업장	인원	지원금액	1인당 지원기준
출산후계속 장려금 ('06.7.1 시행)	2006	16(8)	17(9)	13	월40~60만원 6개월
	2007.2	21(12)	24(14)	15	"

주: 1. () 안은 순수통계 [자료] 중앙고용정보원, 『고용보험통계연보』 각 연도, 『고용보험 통계월보』 각 월호

자료: 노동부, 김혜원(2007a)에서 재인용

육아휴직제도 역시 최근 사회적 비용 부담이 늘어나면서 활용률이 높아지고 있다. 산전후휴가자에 대비한 육아휴직자의 비율은 <표 4>에서 보는 것처럼 점차 증가하고 있다. 이를 산전후휴가급여 수령자 대비 육아휴직급여 수령자의 비율로 간접적으로 측정해보면,⁵⁾ 2002년 16.6%에 불과했으나 2003년 21.2%로 증가하였고

5) 산전후휴가자 중 대기업근로자는 60일 이하로 산전후휴가를 쓰고 복귀할 경우 급여수령자로 측정되지 않는다. 육아휴직자의 경우에도 한달 이하로 쓰는 사람은 급여수령자로 측정되지 않는다.

2006년에는 27.9%로 증가하였다. 2007년 7월까지 집계된 바에 따르면 육아휴직을 사용한 근로자는 1만 1761명으로 전년 동기대비 57.6%가 늘어났다. 특히 중소기업 근로자는 육아휴직을 사용한 근로자가 무려 82.8%나 늘었다. 이것은 육아휴직에 대한 사회적 인식이 크게 개선되었음과 함께 2007년 50만원으로 급여를 인상한 것이 주요한 원인으로 보인다.

<표 4> 육아휴직급여 지급실적

(단위: 명, 백만원, %)

기 간	지급액	인 원			월급여 액	평균육아 휴직일수	(육아휴가자/ 산전후휴가자) 비율(%)
		전 체	여 성	남 성			
2001	5	25	23	2	20만원	여 185일 남 293일	-
2002	3,087	3,763	3,685	78	20만원	여 178일 남 146일	16.6
2003	10,576	6,816	6,712	104	30만원	여 195일 남 158일	21.2
2004	20,803	9,303	9,122	181	40만원	여 209일 남 186일	24.1
2005	28,242	10,700	10,492	208	40만원	여 211일 남 185일	26.0
2006	34,521	13,670	13,440	230	40만원	여 216일 남 191일	27.9

자료: 노동부, 김혜원(2007a)에서 재인용

육아휴직의 경우 사업주가 부담하는 부분이 없으며 이에 따라 고용보험 기여조건을 충족할 경우 비정규직은 기업에 추가적인 큰 부담을 주지 않고 육아휴직급여를 받을 수 있다. 그런데 비정규직의 경우 육아휴직급여를 받지 못한 비율이 정규직보다 높으며 그 이유는 주로 고용보험 기여조건을 충족하지 못하기 때문이다(김영옥 외(2007) 참조).

육아휴직을 활성화하기 위해 사업주에게도 육아휴직장려금을 지급하고 있다. 육아휴직장려금제도는 1995년 법 개정시 도입한 제도로서 육아휴직기간 동안 사업주가 부담하여야 할 퇴직금 적립금, 각종 사회보험료 등의 간접노무관리비용 충당을 지원하기 위한 것이다. 육아휴직자가 있는 사업장이라고 해서 무조건 받을 수 있는 것은 아니며 이를 받기 위해서는 고용보험 피보험자인 근로자에게 육아휴직을 30일 이상 부여하고, 휴직 종료 후 30일 이상 계속 고용해야 한다는 조건을 충족해야 한다.

<표 5>에서 볼 수 있듯이 육아휴직자 수에 비하여 육아휴직장려금 지급인원이 적은 것을 알 수 있다. 장려금제도에 대한 홍보 부족, 낮은 장려금 지원수준 등으로 기업이 신청하지 않는 점도 있겠지만 다른 한편으로 육아휴직 종료 후에 직장으로 복귀하지 않는 이들 때문이기도 하다. 2002년에 육아휴직급여 지급자 대비 장려금 지급인원 비율이 59%였는 데 비해 2006년에는 47%에 불과한 수준으로 하락했다는 것이다. 이러한 결과는 육아휴직을 마친 자 중에서 1개월 이내에 퇴직하는 이가 증가하고 있는 것으로 해석할 수 있다.⁶⁾

<표 5> 육아휴직장려금 지급실적

(단위: 건, 명, 백만원, %)

연 도	건 수	인 원	지원액	1인당 월 지원금액	(육아휴직장려금자/육아휴직 급여자) 비율(%)
1995	69	494	57	8~12만원	-
1996	442	4,099	1,487	8~12만원	-
1997	473	4,185	2,031	9~13.5만원	-
1998	475	4,404	2,334	11~14만원	-
1999	322	1,972	1,148	12~15만원	-
2000	401	2,226	1,422	20만원	-
2001	542	3,136	2,804	20만원	-
2002	461	2,227	2,836	20만원	59.2
2003	802	3,877	5,255	20만원	56.9
2004	1,330	4,561	6,733	20~35만원	49.0
2005	1,551	4,594	7,217	20~35만원	42.9
2006	2,011	6,436	9,815	20~50만원	47.1

자료: 노동부, 김혜원(2007a)에서 재인용

사업주는 육아휴직장려금 이외에도 육아휴직 대체인력채용장려금제도의 혜택을 볼 수 있다. 2004년부터 시작된 이 장려금은 육아휴직시 대체인력을 쓸 경우 장려금을 지급하는 제도이다. 다만 사용자가 육아휴직자의 육아휴직 개시일 90일 이전부터 신규로 대체인력을 채용한 경우에 한정하여 장려금을 받을 수 있다. 예를 들어 산전후휴가 90일을 다 쓴다고 가정할 경우, 산전후휴가를 떠나기 전에 고용된 대체인력에 대해서는 장려금을 받을 수 없으며 산전후휴가를 떠난 후에 고용된 대체인력에 대해서 장려금을 받을 수 있다. 6월 1일 육아휴직을 시작하는 사람의 경

6) 육아휴직급여의 수령조건이 30일 이상 육아휴직을 하는 경우이므로 육아휴직장려금의 수령조건과 일치한다. 따라서 30일 미만의 육아휴직을 하는 이들이 늘어난 이유는 성립할 수 없다.

우 산전후휴가 90일 이후인 2월경에 고용된 대체인력에 대해서는 장려금을 지급하지 않으며 예를 들어 3월 초순경부터 고용된 대체인력에 한정하여 받을 수 있다. 또한 대체인력의 채용기간은 30일을 반드시 넘어야만 장려금을 받을 수 있다. 추가적으로 만약 직장에 복귀한 육아휴직자를 한달 이내에 해고할 경우에는 또한 장려금을 받을 수 없다. 대체인력을 채용한 날로부터 육아휴직종료일까지 대체인력을 사용한 기간에 대해 우선지원대상기업인 경우 매월 30만원, 대기업의 경우 매월 20만원을 지원한다.

대체인력채용장려금의 지원을 받는 인원을 이용하여, 육아휴직급여 인원 및 육아휴직장려금 지원 인원과 비교하여 대체인력 사용 정도를 확인할 수 있다. <표 6>에서 볼 수 있는 것처럼 대체인력채용장려금제도가 처음 도입된 2004년에는 0.13%로 미미했지만 빠르게 증가하여 2006년에는 7.24%에 이르고 있다.

<표 6> 육아휴직장려금과 대체인력채용장려금

(단위: 개, 명, 백만원, %)

연 도	구분	사업장	인 원	지원금액	1인당 지원기준	(대체인력자/육아 휴직자) 비율
2004	육아휴직장려금	1,330(864)	4,561(4,525)	6,733	월 20~35만원	0.13
	대체인력채용장려금	6	6	5		
2005	육아휴직장려금	1,551(994)	4,594(4,495)	7,217	"	1.26
	대체인력채용장려금	55	58	64		
2006	육아휴직장려금	2,011(1,254)	6,436(6,314)	9,815	월 20~50만원	7.24
	대체인력채용장려금	194	466	392		
2007.2	육아휴직장려금	317(289)	959(955)	1,513	"	6.88
	대체인력채용장려금	48	66	96		

자료: 노동부, 김혜원(2007a)에서 재인용

제3절 핵심 정책 과제

1. 산전후휴가급여의 전면 사회화

현행 우리나라의 산전후휴가제도는 그동안의 개선에도 불구하고 여전히 여성을 많이 고용한 기업일수록 더 많은 비용을 부담하는 구조를 지니고 있다. 출산여성의 출산전 임금이 135만원 이상일 경우 우선지원대상기업이라도 2개월 동안 차액에 해당하는 만큼을 기업이 부담해야 한다. 대기업의 경우 2개월 동안은 출산전 임금 전액을 부담해야 한다. 이로 인해 기업 및 동료 근로자들의 부담이 존재하기 때문에 가입기 여성에 대한 노동수요가 저해되고 있다

대부분의 OECD 국가들은 산전후휴가 비용을 일반조세나 사회보험을 통해 부담하고 있다. 우리나라와 같이 기업의 의무로 지정하여 부담을 주는 경우는 거의 없다.⁷⁾ OECD 주요국과 비교했을 때 고용주의 부담이 있는 나라는 스위스, 영국, 독일, 그리스 정도에 불과하다. 고용주가 전적으로 부담하는 나라는 스위스뿐인데 사실 스위스에서도 고용주의 개별 부담은 크지 않다. 왜냐하면 스위스에서는 고용주들이 공동으로 부담하는 보험체계에서 산전후휴가 비용을 지급하기 때문이다 영국은 고용주가 부담하나, 그 비용은 최소 92%가 환급된다. 영세규모의 고용주는 최대 104.5%까지 비용을 환급받도록 설계되어 있다. 사회보장에서 기본적으로 부담하고, 추가비용을 고용주에게 부담시키는 나라는 독일, 그리스다. 독일은 사회보장에서 상한까지 지급하고 추가로 드는 임금과의 차이는 기업이 부담하게 되어있다 평균적으로 대략 40% 정도 기업이 부담한다. 그리스는 1년 이상 한 사업장에서 근무하면 119일 산전후휴가에 대해 한달 급여를 고용주에게서 받고, 그렇지 않으면 15일분의 급여를 고용주에게서 받는다. 나머지 대부분의 국가들은 사회보험 또는 재정으로 부담을 해결한다.⁸⁾

산전후휴가급여를 전면 사회화하는 것이 항상 재정적으로 과중한 부담을 안기는 것은 아니다. OECD 국가에서는 재정적 부담을 줄이는 다양한 방법을 사용하고 있다. <표 7>에서 볼 수 있는 것처럼 몇몇 나라들은 출산전 임금의 100%를 지급하지 않고 출산전 임금의 55~90% 수준으로 지급하고 있다. 이렇게 출산전 임금 전액을 보장하지 않음으로써 재정 부담을 줄일 수 있다. 또한 몇몇 나라들은 산전후휴가급

7) 기업에 의무를 부과하는 것의 경제적 의의에 대해서는 김혜원·김향아(2007)을 참조하라.

8) 스위스의 경우 https://www.oecd.org/document/57/0,2340,en_2649_34335_33844665_1_1_1_1,00.htm, 독일의 경우 http://www.law.uiuc.edu/publications/CLL&PJ/archive/vol_22/issue_2/PullArticle22-2-3.pdf, 영국의 경우 <http://www.berr.gov.uk/employment/workandfamilies/index.html>, 기타 나라들의 경우 OECD Family database <http://www.oecd.org/dataoecd/45/26/37864482.pdf>를 참조하였다.

여의 상한액을 설정하고 있다. 덴마크의 경우 생산직 평균임금(average production wage, APW)의 50% 정도 수준의 상한액을 설정하고 있으며 스웨덴의 경우에는 APW 118% 수준의 상한액을 설정하고 있다.

한국과 같이 산전후휴가급여를 100% 상한 없이 보장하는 나라는 오스트리아, 독일, 포르투갈, 스위스 등 4개 국가에 불과하며 이들 나라는 대부분 사회보험체계에 의해 산전후휴가급여가 지급된다 기업 부담이 있으면서 산전후휴가급여를 100% 상한 없이 보장하는 나라는 독일이 거의 유일하다.

<표 7> OECD 주요국가의 육아휴직제도 비교

구분	휴가기간	유급휴가기간	정률급여의 출산전 임금 대비 비율	정률급여 상한액의 생산직 평균임금 대비 비율	비고
미국	12주	0주	0%	-	가족휴가
호주	-	-	0%	-	법적 권리 없음
그리스	17주	17주	100%	122%	
아일랜드	34주	22주	70%	71%	
포르투갈	17주	17주	100%	상한 제한 없음	
스페인	16주	16주	100%	188%	
영국	52주	26주	90%	상한 제한 없음	초기 6주는 90%, 나머지 20주는 정액 급여
네덜란드	16주	16주	100%	189%	
이탈리아	20주	20주	80%	상한 제한 없음	
일본	14주	14주	60%	상한 제한 없음	
캐나다	17주	15주	55%	53%	
핀란드	17.5주	17.5주	66%	상한 제한 없음	
헝가리	24주	24주	70%	상한 제한 없음	
아이슬랜드	13주	13주	80%	227%	
스웨덴	-	-	80%	118%	450일의 육아휴직과 통합되어 있음.
덴마크	18주	18주	100%	50%	고용주가 첫 2주 휴가급여 부담, 이후 지방정부 부담.
에스토니아	20주	20주	100%	상한 제한 없음	
슬로베니아	15주	15주	100%	상한 제한 없음	
노르웨이	9주	9주	100%	112%	
체코	28주	28주	69%	102%	
독일	14주	14주	100%	상한 제한 없음	고용주 부담 원칙, 사회보험 일부 부담
한국	12주	12주	100%	상한 제한 없음	고용주 부담 원칙, 사회보험 일부 부담. 초기 8주는 정률, 이후 4주는 정액 급여.
벨기에	15주	15주	82%	상한 제한 없음	첫달은 82%, 이후는 75%
프랑스	16주	16주	100%	126%	

자료: Moss and O'Brien(2006), Susan Kell Associates(2006), OECD(2007)

산전후휴가급여의 전면 사회화를 적절한 재정부담 수준을 유지하면서 시행하기 위해서는 OECD 국가들의 사례에서 보는 것처럼 현행 100% 소득대체율을 낮추고 상한액을 설정하는 방향의 개혁이 필요하다. 물론 이 경우 산전후휴가의 유급휴가 규정(근로기준법 제74조 3항)을 폐지하고⁹⁾ 기업의 급여 부담을 면제해야 한다.

전면 사회화를 추진할 때 현행 135만원의 고용보험기금에 의한 급여 상한액은 좀 더 상향조정될 필요가 있다.¹⁰⁾ 2005년 기준 5인 이상 사업장 상용근로자 평균임금이 214만원 정도인 것을 감안하면 상한액 135만원은 평균임금의 2/3 정도이다.

<표 7>에서 보는 것처럼 상한액이 있는 나라의 경우 캐나다, 아일랜드, 덴마크를 제외하면 APW 100% 수준 이상의 상한액을 보장하고 있다. 캐나다와 아일랜드의 경우 영미형 모형에 가까워서 사회보장 수준이 상대적으로 낮으며 덴마크의 경우 영아 보육에 대한 재정투자가 매우 높아서 낮은 산전후휴가급여를 보전해주고 있다. 현행 100%의 산전후휴가급여를 유지하면서 상한액을 APW 100% 수준으로 높이거나 소득대체율을 80%로 낮추면서 상한액을 APW 120% 수준으로 높이는 등의 방안을 검토할 수 있다.

<표 8> 한국의 고용보험기금의 산전후휴가 상한의 평균임금(2005년 기준) 대비 비율

조사구분	월간 노동시간(시간)	시간당 평균임금(원)	월간 평균임금(원)	산전후휴가 상한(원)	평균임금대비 비율(%)
경제활동인구조사	174.3	8,179	1,425,483	1,350,000	95
임금구조기본통계조사	174.3	12,303	2,144,237	1,350,000	63
매월노동통계조사	174.3	12,324	2,147,897	1,350,000	63
사업체근로실태조사	174.3	10,619	1,850,740	1,350,000	73

자료 : 『노동리뷰』 2007년 7월호 통계프리즘

상한액을 설정하는 개혁은 상대적 고임금 여성근로자들의 강한 반발을 불러올 것이다. 상한액 이상의 임금을 받고 있는 고임금 여성근로자의 경우 손해를 보기 때문이다. 소득대체율을 낮추는 개혁은 대부분의 출산 여성의 기득권을 침해하므로 큰 반발을 가져올 수 있다. 하지만 전면 사회화로 전환은 산전후휴가자에 대한 기업 내 부정적 압력이 감소하는 편익을 가져다 줄 수 있으며 가임기 여성의 고용

9) 근로기준법 제74조 ③제1항 및 제2항에 따른 휴가 중 최초 60일은 유급으로 한다. 다만, 「남녀고용평등법」 제18조에 따라 산전후휴가급여 등이 지급된 경우에는 그 금액의 한도에서 지급의 책임을 면한다.

10) 한국노동연구원(2007)에 따르면 기업 인사담당자들은 산전후휴가 및 육아휴직급여에 대한 충분한 급여 지원을 제1순위로 원했으며 대체인력에 대한 인건비 지원을 제2순위로 희망하였다.

기회를 확대하는 효과를 줄 수 있다.¹¹⁾

산전후휴가급여의 전면 사회화는 기업 내부에서 남성을 많이 고용하는 기업의 반발을 불러올 것이다. 왜냐하면 전면 사회화를 위한 재원 조달을 위해 기업의 사회보험료 부담이 일률적으로 높아질 것이기 때문이다.¹²⁾ 전면 사회화 이전에 남성을 많이 고용하는 기업은 산전후휴가급여 부담을 거의 하지 않았지만 전면 사회화를 할 경우 자신은 여성을 고용하지 않는데도 산전후휴가급여 부담이 늘어난다. 남성을 많이 고용한 기업 입장에서 손해만 있는 것은 아니다. 산전후휴가급여 사회화를 통해 여성의 노동시장 이탈이 줄어들고 여성 고용률이 높아질 경우 우수한 여성 인력을 풍부하게 공급받을 수 있는 편익을 누릴 수 있다.

산전후휴가급여의 전면 사회화의 이슈는 노사간의 대립의 문제가 아니다. 전면 사회화의 이슈는 여성근로자와 남성근로자 사이의 이해관계의 조정의 문제이며 또한 여성을 많이 고용하는 기업과 남성을 많이 고용하는 기업간의 이해관계의 조정의 문제이다. 경영계에서는 가임기 여성을 고용하지 않는 기업들이 급여 비용을 함께 부담하는 결단이 필요하고 노동계에서는 고임금 출산여성근로자와 남성 근로자가 여성 근로자 전체를 위해 양보하는 것이 필요하다. 이 때문에 경영계, 노동계 내부의 토론과 합의 그리고 경영계와 노동계의 대화와 합의가 필요하다.

현행 산전후휴가제도는 국가복지가 미비하던 시기에 정부 또는 사회 전체가 아닌 여성을 고용하는 기업에게 모성보호의 부담을 부과하여 소수의 근로자를 보호하기 위해 만들어진 제도이다. 사회보험체계가 완성되고 국가복지가 확충되고 있는 현 시점은 유급휴가로서의 산전후휴가제도를 재검토할 여건이 성숙되었다. 산전후휴가 비용 부담의 사회화를 위해 추진할 구체적인 선결 과제는 우선 대기업의 경우에도 처음 60일 기간에 대해 산전후휴가급여를 지급하는 것으로 확대하는 것이다. 그리고 고용보험기금이 부담하는 135만원의 상한액은 상향 조정이 이루어질 필요가 있다. 궁극적으로 노사 합의를 통해 현행 산전후휴가 중 60일 유급휴가 규정을 무급휴가로 전환하는 것이 필요하다.

11) 육아휴직급여체계의 개혁을 동시에 수행함으로써 산전후휴가급여의 손해를 보완하는 방안도 검토할 수 있다. 자세한 설명은 육아휴직급여에 대한 설명 부분을 참조하라.

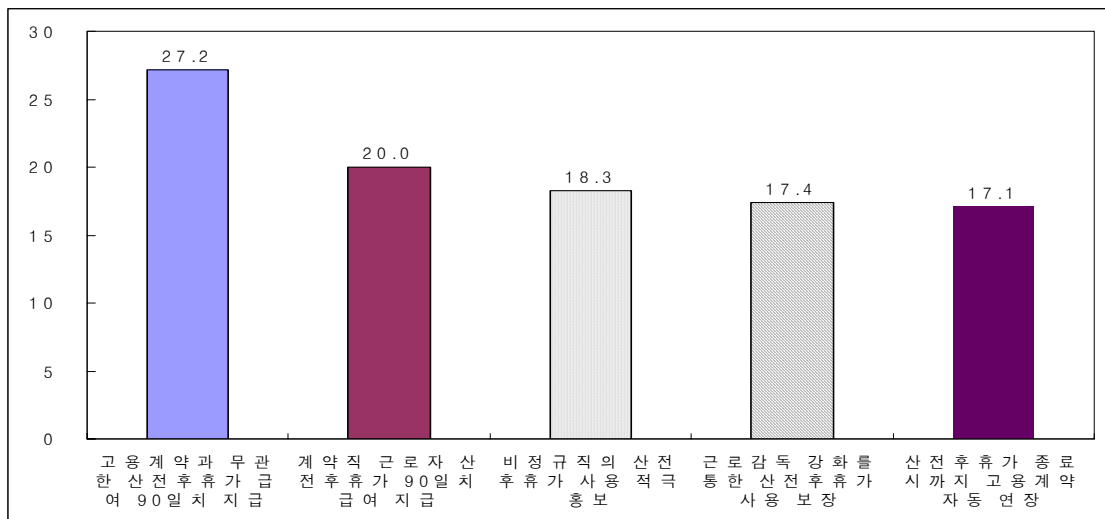
12) 예를 들어 스웨덴의 경우 육아휴직재원 조달을 위해 급여의 2.2%를 부담하고 있다. 스웨덴의 경우 390일간 출산전소득의 80%를 보장하는 매우 높은 수준의 급여 체계를 가지고 있기 때문에 높은 급여세율이 필요하다. 김혜원 외(2007) 참조.

2. 비정규직 모성보호의 실질적 제고

현행 제도하에서 기간제 비정규직 여성이 산전후휴가 기간 중 계약기간이 종료될 경우 근로자가 아니므로 산전후휴가급여를 받지 못하고 있다. 김영옥 외(2007)의 실태조사 결과에 따르면 비정규직 여성 근로자들은 자신들이 산전후휴가를 사용하는데 있어서 '고용계약과 무관한 산전후휴가 급여 90일치 지급의 제도화'를 가장 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. [그림 1]에서 보는 것처럼 비정규직 여성 근로자의 산전후휴가 사용과 관련된 5가지 주요 정책의 우선순위를 질문한 결과, 가장 많은 27.2%가 '산전후휴가 중에 고용계약이 끝나도 90일치의 산전후휴가 급여에 해당하는 금액을 지급받을 수 있도록 제도화한다'를 1순위로 선택하였다.

[그림 1] 비정규직 여성 근로자의 산전후휴가 사용을 위한 최우선 정책

(단위: %)



출처: 김영옥 외(2007)

출산한 비정규직 여성의 생활 안정을 도모하기 위해 정부는 '출산후 계속고용장려금' 제도를 도입하여 추가적인 계약 연장을 촉진하고자 했으나 그 성과는 제한적이었다. 계약 연장이 이루어지지 않은 출산한 기간제 여성의 경우 현재 산전후휴가 급여 대신에 실업급여를 받을 수 있으나, 실업급여액은 실직전 임금의 50%여서 실직전 임금의 100%인 산전후휴가 급여에 비해 매우 낮은 실정이며 산전후휴가 기간 중에 실질적인 구직활동이 불가능하므로 급여 수급은 어렵다.

몇몇 OECD 국가에서는 기간제 근로자의 계약기간이 만료될 경우에 산전후휴가 급여를 받을 수 없다. 하지만 일부 국가에서는 산전후휴가의 수급권과 산전후휴가

급여 지급권을 분리하여 운영함으로써 기간제 근로자의 산전후휴가급여 지급권을 보장하고 있다. 예를 들어 네덜란드의 경우 임신기간 중 또는 산전후휴가 기간 중에 고용계약이 만료될 경우 산전후휴가급여를 최대 16주까지 받을 수 있으며 산전후휴가급여를 받은 후에는 실업급여를 이어서 받을 수 있다 영국과 리투아니아의 경우도 유사하다.

러시아의 경우 흥미로운 제도를 가지고 있다. 만약 고용기간이 임신기간 중에 만료된다면, 사용자들은 피고용인의 요청에 따라 출산휴가를 사용할 수 있는 자격이 되는 시점까지 고용기간을 연장해야 한다. 이에 따라 자동적으로 출산휴가기간 동안 산전후휴가급여를 받을 수 있으며 출산휴가가 끝난 후에 이어서 일을 할 수 있다

비정규직 여성의 모성 보호 및 출산 후 생활 안정을 지원하기 위하여 산전후휴가 및 고용계약 여부와 무관하게 산전후휴가급여 지급권을 보장하는 방향의 제도 변화가 필요하다.¹³⁾ 이를 위해 고용보험법 제77조를 개정하여, 이직할 경우 산전후휴가급여 지급을 제한하는 제73조 1항의 적용을 기간제 근로자에 한하여 유보하도록 할 것을 제안한다.¹⁴⁾ 이렇게 개정할 경우 일단 산전후휴가급여를 받은 우선지원대상기업의 근로자는 90일간의 휴가급여 지급을 보장받을 수 있게 된다 이때 고용계약기간이 만료되었으므로 기업은 유급휴가를 제공할 의무를 더 이상 갖지 않는다 따라서 상한액 이상의 급여를 받던 근로자에게 우선지원대상기업이 차액을 지불할 의무는 없다. 대기업 기간제 근로자의 경우 60일의 유급휴가 이후에 비로소 고용보험기금에 의한 산전후휴가급여를 받을 수 있다는 점 때문에 복잡한 문제가 발생한다 즉, 현행 제도하에서는 60일의 유급휴가기간 중에 고용계약이 만료되면 남은 유급휴가기간 중에는 산전후휴가급여를 받지 못하며 유급휴가기간이 종료된 후에야 30일 동안 육아휴직급여를 받을 수 있게 된다. 만약 대기업 근로자에게도 90일간의 산전후휴가급여가 주어진다면 복잡한 문제는 사라진다

13) 러시아의 사례와 같이 산전후휴가기간을 기간제 근로자의 고용계약기간에서 제외하는 대안도 생각해 볼 수 있다. 이 경우 현행 우리나라 법체계에서는 여러 가지 법률의 개정이 수반되어야 하기 때문에 실행에 난점이 존재한다.

14) 고용보험법 제77조(준용) 산전후휴가 급여등에 관하여는 제62조, 제71조부터 제73조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 제62조 중 “구직급여”는 “산전후휴가 급여등”으로, 제71조부터 제73조까지의 규정 중 “육아휴직”은 “산전후휴가 또는 유산·사산휴가”로 각각 본다.

고용보험법 제73조(급여의 지급 제한 등) ①피보험자가 육아휴직 급여 기간 중에 그 사업에서 이직하거나 새로 취업한 경우에는 그 이직 또는 취업하였을 때부터 육아휴직 급여를 지급하지 아니한다.

<표 9> 기간제 근로자의 산전후휴가급여에 대한 각국 사례

국명	내 용
네덜란드	<p>임신을 한 여성 피고용자에게는 임신기간 혹은 산전후휴가 기간에 직장을 잃게 됐을 경우에도, 산전후휴가를 누릴 수 있는 자격이 부여된다. 이 기간 중의 보조금(maternity benefit)은 사회보장청(Social Security Agency, 이하 UWV)에서 지급한다.</p> <p>만약 임신기간에 고용계약 기간이 만료됐다면, 피고용자는 실업보조금을 받을 수 있는 자격이 생긴다. 이 때 피고용자는 실업보조금을 UWV에 신청해야 하는데, 신청할 때 임신사실을 통보하고 이를 증빙할 수 있는 서류를 제출해야 한다. 그러면 이때부터 임신보조금과 산전후 보조금을 받을 수 있는 권리가 생기게 되며 이는 총 16주 동안 지급된다. 이는 출산일 이전의 6주간 출산일 이후의 10주간에 해당한다. 이 기간에 끝난 후에는 다시 실업보조금을 받게 된다.</p> <p>자발적으로 직장을 그만둔 경우에도, 임신과 산전후휴가를 받을 수 있는 자격이 부여된다. 다만 이 때 직장을 그만 둔 것이 출산예정일 10주 미만인 경우여야 한다는 요구조건이 부여된다. 이 조건을 만족하는 경우 총 16주간 임신 및 산전후휴가를 보낼 수 있다.</p> <p>이미 실업보조금을 받고 있거나, 병가보조금(sickness benefits), 장애보조금(disablement benefits)을 받고 있는 경우에도, 임신 및 산전후 급여를 받을 수 있다. 이를 위해서는 UCW에 별도로 신청해야 한다.¹⁵⁾</p>
러시아	<p>출산 이전에 70일의 유급 휴가를 보장하며, 출산 후에도 똑같이 70일간의 유급 휴가를 보장한다. 이때 산전후휴가 기간 동안에 보조금(benefit)은 사회보장법하에서 만들어진 국가의 사회보험기금으로부터 지급된다. (article 255)</p> <p>일반적으로 피고용자들은 유급 휴가의 자격을 얻기 위해서는 6개월간 계속적으로 일한 상태여야 한다. 그러나 Article 122에서는 산전후휴가나 유사산휴가에 해당하는 경우 6개월간 계속적으로 일을 하기 이전부터 유급휴가가 제공되어야 한다는 규정을 명시하고 있다.</p> <p>만약 고용기간이 임신기간 중에 만료된다면, 고용주들은 피고용자들의 요청에 따라 출산휴가를 사용할 수 있는 자격이 되는 시점까지 고용기간을 연장해야 한다.(article 261)¹⁶⁾</p>
영국	<p>기간제 근로자의 경우 근로계약이 종료될 경우 그 직장으로 되돌아가갈 수는 없지만 산전후급여를 받을 수 있다. 임시직 파견 근로자의 경우에는 급여를 파견업체를 통해서 받을 수 있으며, 따라서 실제 근무하는 업체와의 고용계약기간이 만료된 후에도 상관없이 산전후 급여를 받을 수 있다. 다만 고용기간이 만료된 후에는 정규직 근로자와 달리 휴가 이전의 일자리로 그대로 돌아가지는 못한다.¹⁷⁾</p>
리투아니아	<p>다음의 기준을 만족하는 여성의 경우 임신과 출산기간 동안 산전후보조금을 받을 수 있는 자격이 부여된다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사회보험의 지급기준을 충족할 것 - 법으로 정해진 절차에 따라서 임신 및 출산휴가를 사용함. - 휴가 기간 이전 지난 12개월간 적어도 3개월 이상 사회보험에 가입했거나 혹은 지난 24개월 간 6개월 이상 사회보험에 가입했음. <p>임신기간 동안 혹은 임신 및 출산휴가 기간 동안 회사의 파산이나 부도로 일자리를 잃게 된 여성이나 기간제 고용의 계약기간이 만료된 여성들의 경우에도 보통의 경우와 동일한 절차에 따라서 산전후 보조금을 받을 수 있다. 임신 후 30주가 지난 후 출산한 여성에게는 126일간 보조금이 지급되며, 난산이나 다산을 한 경우에는 여기에 14일간 보조금이 추가로 지급된다. 임신한지 22주에서 27주 사이에 출산한 여성에게는 출산후 28일간 보조금이 지급되며, 임신한지 28주에서 30주 사이에 출산한 여성에게는 출산후 56일간 보조금이 지급된다.¹⁸⁾</p>

15) http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubriek_id=391642&lijstm=0,310_6057,334_13216

16) <http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/eeo/law/russia/lrc.htm>

17) <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/1490178.stm>, <http://www.tuc.org.uk/tuc/maternity.pdf>

18) <http://www.socmin.lt/index.php?-1547486778>

만약 산전후 90일간 산전후휴가급여 수급권이 보장될 경우 동기간 중 산전후휴가 급여와 실업급여의 이중수급이 금지될 필요가 있다 왜냐하면 기간제 근로자의 경우 산전후휴가기간 중에 근로계약이 종료될 경우 고용보험 기여조건을 충족할 경우 실업급여를 받을 수 있기 때문이다 실업급여는 직전 임금의 50%(상한액 120만원)를 받을 수 있으며 최소 90일에서 연령과 피보험기간에 따라 최대 240일까지 받을 수 있다. 전체 실업급여 수급기간 중 산전후휴가기간에 해당하는 기간 동안은 산전후휴가급여를 수령하고, 잔여 실업급여 수급기간 동안 50%의 구직급여를 수령하는 것으로 설계하는 것이 적절할 것으로 보인다.

3. 육아휴직급여의 정률제로의 개편

현행 우리나라 육아휴직제도의 활용률은 낮은 수준이다. 육아휴직제도가 도입된 이후 정부는 근로자에게 매월 지급되는 육아휴직급여를 인상함으로써 활용률을 제고시키고자 노력해왔다. 2007년 현재 지급되는 50만원의 정액급여는 월 평균임금의 23~35% 수준이다. 그런데 정액급여체제를 유지하면서 계속해서 향후에도 정액급여액을 점진적으로 인상하는 것이 육아휴직제도 활용률 제고 및 여성의 노동시장 이탈 방지를 위한 올바른 방향인지에 대해서는 재검토가 필요하다.

<표 10> 육아휴직급여의 평균임금(2005년 기준) 대비 비율

조사구분	월간 노동시간(시간)	시간당 평균임금(원)	월간 평균임금(원)	육아휴직급여 (원)	평균임금대비 비율(%)
경제활동인구조사	174.3	8,179	1,425,483	500,000	35
임금구조기본통계조사	174.3	12,303	2,144,237	500,000	23
매월노동통계조사	174.3	12,324	2,147,897	500,000	23
사업체근로실태조사	174.3	10,619	1,850,740	500,000	27

자료 : 노동리뷰 2007년 7월호 통계프리즘

<표 11>은 OECD 국가의 육아휴직제도를 비교하고 있는데 정액급여를 채택하고 있는 나라는 독일, 벨기에, 프랑스와 우리나라 4개국에 불과하다. 호주, 아일랜드, 영국, 미국 등의 영미권 국가의 경우 평균적으로 육아휴직기간도 짧으면서 휴직급여가 없다. 지중해 연안의 스페인과 포르투갈 역시 휴직급여가 없는데 스페인의 경우 만 3세까지 육아휴직이 보장되는데 비해 포르투갈은 비교적 짧은 3개월의 육아

휴직기간이 주어진다.

이탈리아의 경우 6개월의 기간 동안 30% 정률의 급여가 주어진다. 이탈리아는 정률 급여를 제공하는 나라들 중에서 가장 낮은 급여 수준을 보여준다 일본의 경우 40%의 정률 급여가 제공되며 캐나다는 영미형 국가이지만 8개월의 비교적 긴 기간 동안 55%의 정률 급여가 제공된다. 북구형 국가들이 대체로 8개월 내외의 비교적 긴 기간 동안 상대적으로 높은 수준의 정률 급여를 제공하고 있다.

우리나라의 육아휴직제도 특히 육아휴직급여체계는 2006년 이전의 독일과 매우 유사하다. 독일의 육아휴직제도는 전형적인 일인생계부양자 모델을 따르고 있으며 우리나라와 마찬가지로 정액급여가 제공된다. 육아휴직급여를 12개월 받을 경우 정액급여액은 생산직임금의 16% 수준인데 우리나라의 정액급여액 역시 생산직임금의 18% 수준이며 2008년부터 12개월의 육아휴직을 사용할 수 있다.

독일의 육아휴직제도는 전형적인 일인생계부양자 모델을 따르고 있는데 출산전에 일했던 부모는 3년간의 긴 육아휴직기간을 가질 수 있는데 대부분 여성이 육아휴직을 이용한다. 자녀 출산 후에 전일제로 일하지 않는 부모는 육아휴직급여를 받을 수 있다.¹⁹⁾ 주당 30시간 미만을 일할 경우 육아휴직급여를 받을 수 있다. 출산전에 일했는지 여부는 육아휴직급여의 수급여부와 무관하며 가구의 소득과 자산을 감안하여 급여액이 결정된다. 육아휴직급여를 받을 수 있는 기간은 자녀가 만2세가 되기 전까지이며 월 최대 300유로를 받는다.²⁰⁾

최근 독일은 육아휴직제도를 개혁하였는데 이 과정에서 독일은 기존의 일인남성 생계부양자 모형에서 크게 벗어나서 맞벌이 모형으로 전환하는 양상을 보여준다.²¹⁾ 2006년 9월 독일 의회는 새로운 육아휴직법안을 의결하였고 새로운 육아휴직제도가 2007년 1월부터 시행되었다. 새로운 법안에 따르면 기존의 정액의 육아휴직급여가 폐지되고 출산후 12개월 동안 출산전 임금의 67%를 지급하는 정률의 육아휴직급여가 신설되었다. 새로운 육아휴직급여의 상한액은 월 1800유로로서 생산직 평균 임금의 63%에 해당한다. 출산 전에 일하지 않은 가정의 경우 월 300유로의 정액급여를 받을 수 있다.

19) 부모 모두 일할 경우에는 육아휴직급여를 받지 않는다는 점에서 보편적인 육아수당과는 다르다.

20) 1년만 육아휴직을 이용할 경우 월 최대 450유로를 받을 수 있다.

21) 자세한 설명에 대해서는 Spiess and Wrohlich(2006) 참조.

<표 11> OECD 주요국가의 육아휴직제도 비교

구분	급여 지급 방식	급여지급 기간	전체 휴직기간	정률급여의 출산전 임금 대비 비율	정률급여 상한액의 생산직 평균임금 대비 비율	정액급여의 생산직 평균임금 대비 비율	비고
미국	없음	0개월	0개월	0%	-		가족휴가 3개월이 무급으로 있음.
호주	무급	0개월	12개월	0%	-		
그리스	무급	0개월	3.5개월	0%	-		
아일랜드	무급	0개월	3.2개월	0%	-		
포르투갈	무급	0개월	3개월	0%	-		
스페인	무급	0개월	32개월	0%	-		
영국	무급	0개월	3개월	0%	-		
네덜란드	무급	3개월	3개월	0%	-		
이탈리아	정률	6개월	6개월	30%	-		
일본	정률	10개월	10개월	40%	-		10%p는 직장복귀 6개월후 지급
캐나다	정률	8개월	8.5개월	55%	42%		
핀란드	정률	6개월	6개월	66%	-		
헝가리	정률	18.4개월	18.4개월	70%	83%		
아이슬랜드	정률	3개월	3개월	70%	227%		
스웨덴	정률	12.8개월	15.8개월	80%	118%		마지막 3개월은 정액
덴마크	정률	7.3개월	7.3개월	100%	50%		
에스토니아	정률	31개월	31개월	100%	109%		
슬로베니아	정률	8.5개월	8.5개월	100%	-		
노르웨이	정률	8개월	8개월	100%	-		10.3개월 받을 때는 80%, 아버지쿼터 6주
체코	정액 또는 정률	29개월	29개월	10%	-	18%	
독일 ¹⁾	정액	24개월	24개월		-	11%	12개월 받을 수 있으며 이 경우 16%
한국 ²⁾	정액	9개월	9개월		-	18%	2007년 50만원 기준
벨기에	정액	3개월	3개월		-	25%	
프랑스	정액	32개월	32개월		-	27%	

주 : 1) 독일은 2006년 상황임. 2007년 이후 새로운 육아휴직제도 시행하였음. 자세한 내용은 본문의 내용 참조

2) 한국의 경우 2008년부터 12개월의 육아휴직이 보장될 예정임.

자료 : Moss and O'Brien(2006), Susan Kell Associates(2006), OECD(2007)

독일의 새로운 법안에는 복구형 육아휴직제도에서만 관찰되는 아버지 쿼터도 도입되었다. 부부 중 한사람만 육아휴직을 쓸 경우 최대 12개월 동안 휴직급여를 받을 수 있지만 부부가 공동으로 육아휴직을 쓸 경우 최대 14개월 동안 정률 육아휴직급여를 받을 수 있다. 실질적으로 2개월의 아버지 쿼터가 도입되었다고 볼 수 있다. 육아휴직기간 동안 단시간근로를 선택하는 경우에는 근로시간에 반비례하여 육아휴직급여도 줄어든다.

독일의 육아휴직제도의 개혁 방향은 좀더 복구형 모형에 가깝게 변화하는 것이다. 첫 번째로 정액급여에서 정률급여로 전환한 것이다. 정률급여는 출산전 임금 수준을 높이려는 유인을 제공하여 출산전 여성의 직장 내 지위 안정이라는 효과를 낼 수 있다. 둘째, 급여 기간을 2년에서 1년 내외로 줄인 것이다. 여성이 노동시장으로부터 오랫동안 이탈해 있을 경우 노동시장 정착도가 낮아질 수 있으므로 급여 기간의 축소는 노동시장 정착도 제고에 기여할 것이다.²²⁾ 셋째, 육아휴직에 있어서 양성평등을 강조하여 아버지 쿼터를 도입한 것이다. 이러한 개혁을 통해 독일은 여성의 경제활동참가율을 좀더 높은 수준으로 끌어올리고자 하고 있다.

우리나라의 현행 육아휴직제도를 독일의 개혁을 참고하여 정률 방식으로 개편하는 방안을 검토할 필요가 있다. 하나의 시안으로서 육아휴직 초기 6개월 동안은 현재 50만원인 육아휴직급여액을 정률급여의 하한액으로 하고 출산전 임金的 40%를 육아휴직급여로 지급하며 이후 6개월은 50만원의 정액급여를 지급할 것을 제안한다. 육아휴직급여의 재정부담이 지나치게 급증하는 것을 막기 위해 상한액을 설정할 필요가 있는데 일단 APW 36% 수준인 100만원 정도가 적절할 것으로 보인다. 이러한 수준은 영미형 국가 중에서 유일하게 육아휴직급여를 지급하는 캐나다와 유사한 수준이다. 그리고 일본에서 도입하고 있는 제도처럼 육아휴직급여의 1/4은 직장 복귀 6개월 후에 지급함으로써 육아휴직급여만을 받고 노동시장을 이탈하는 이들로 인한 재정 누수를 줄일 필요가 있다.

이러한 제도 개혁을 통해 저임금 근로자는 오히려 손해를 보게 될 것이다. 왜냐하면 50만원의 1/4을 직장 복귀 6개월 후에 지급받기 때문이다. 그런데 저임금 근로자의 경우 가구소득이 낮을 가능성이 높고 이 때문에 50만원 내외의 육아휴직급여를 받고 육아휴직을 하기보다는 육아휴직을 이용하지 않고 직장에 바로 복귀할 가능성이 높다. 따라서 제도 개혁으로 인해 당장의 육아휴직급여가 삭감되더라도 실제 영향을 받을 가능성이 낮다. 저소득 가구의 저임금 근로자의 경우에는 육아휴

22) Ruhm(1998)에 따르면 3개월의 육아휴직은 고용률을 3~4% 증가시키면서 임금률에 악영향을 주지 않지만 9개월의 상대적으로 긴 육아휴직은 고용률을 증가시키지만 임금률은 3% 줄이는 효과가 있다. 하지만 독일의 육아휴직기간처럼 24개월이 넘는 경우에는 고용률과 임금률 모두 낮추는 결과를 가져다 준다.

직제도에 의한 지원보다는 영아 보육에 대한 지원이 훨씬 실질적인 도움이 될 것이다.

정률제도로의 개혁을 통해 가장 큰 영향을 받는 집단은 배우자의 소득이 어느 정도 되면서 월 임금 125만원에서 250만원 사이의 임금소득자인데 이들은 정액급여제도하에서 받는 50만원보다 높은 휴직급여를 받을 수 있게 된다. 이들 소득대의 근로자의 육아휴직이 대폭 증가할 것으로 예상된다. 이에 비해 고소득자들은 상한 100만원 제한 때문에 정률제도로 바뀌더라도 육아휴직을 활용할 유인이 그리 증가하지 않을 것으로 예상된다.

앞서 산전후휴가급여제도의 개혁에 대한 설명에서 언급한 것처럼 산전후휴가급여제도를 전면 사회화하면서 소득대체율을 낮추거나 상한액을 설정할 경우 고임금 근로자들은 기존 제도에 비해 손해를 보게 된다. 그런데 육아휴직급여를 소득비례적 방식으로 개편할 경우 상대적으로 임금이 높은 근로자들은 기존의 정액급여방식에 비해 이익을 보게 된다. 산전후휴가급여의 전면 사회화와 함께 육아휴직급여의 개편을 동시에 시행할 경우 총재정부담을 적절하게 통제하면서 근로자들의 반발을 최소화할 수 있을 것으로 보인다.

4. 육아휴직기간 중 사회보험료 부담의 사회화

현행 육아기 근로자에 대한 사회보험료 부과 체계는 사회보험별로 일관성 없고 복잡한 제도이면서 동시에 육아기 근로자 및 이를 고용하는 기업에게 부담을 주고 있다. 산전후휴가 및 육아휴직기간 중 근로자 및 기업 부담 사회보험료의 대폭 감면을 통해 출산 여성의 경력 지속을 지원하는 것이 필요하다.

현재 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험으로 구성된 4대 사회보험에서 육아기 여성근로자에 대한 보험료 부과체계는 제각각 다르다. 우선 연금의 경우 산전후휴가기간 및 육아휴직기간 중에 연금보험료에 대해 납부유예신청을 할 수 있다. 기업 입장에서는 일하지 않는 근로자의 기업부담분 연금보험료를 부담스럽게 생각하므로 가능한 한 근로자의 납부유예신청을 돕고 있는데, 납부유예를 하게 되면 결국 납입기간을 줄이게 되어 결과적으로 여성 근로자의 노후 보장이 약화되는 결과를 초래한다.²³⁾

2007년 국민연금법 개정을 둘째 아이 이후부터 취업 여부와 무관하게 여성에게

23) 만약 휴가 기간 등에 사업주가 추가로 지급하는 임금이 있다면 납부예외 자체가 성립되지 않으므로 이때에는 기납부하였던 임금수준대로 국민연금료를 납부해야 한다. 대기업 근로자 전체와 135만원 이상의 통상임금을 지급받는 중소기업 근로자는 산전후휴가 60일 동안 계속 국민연금료를 납부해야 한다.

둘째 아이 이후부터의 자녀출산에 대해 출산크레딧을 부여하기로 하였다. 선진국에서의 출산크레딧 제도는 여성의 출산으로 인한 노후보장 약화를 우려하여 마련된 제도인데 우리나라의 경우 출산율을 제고하기 위한 목적을 포함하고 있어 둘째 아이 이후에만 한정하고 있는 것으로 보인다. 실제로 둘째 아이 이후로 제한하는 외국 사례는 찾아보기 힘들다.²⁴⁾ 전체 출산여성에 대해 첫 출산에 대한 연금크레딧을 부여하는 것이 재정적 부담이 너무 커서 당장 시행하기 힘들다면 출산한 여성 근로자에 한정하고 고용보험에 의해 첫 출산에 따른 산전후휴가와 육아휴직기간에 대한 연금보험료를 부담하는 방안을 추진할 필요가 있다.

건강보험료의 경우 현행 건강보험제도에 따르면 산전후휴가 기간 중에 보험료 감면은 없고 육아휴직기간 중에는 보험료 감면이 이루어진다. 산전후휴가를 사용하는 여성 근로자의 경우 출산전과 동일한 소득이 존재하므로 이에 상응하는 보험료를 납부해야 한다는 것이 보험료를 감면하지 않는 이유이다. 그런데 기업 입장에서는 근로자가 아무런 부가가치도 생산하지 않는데 산전후휴가기간 중에 기업주 부담분의 건강보험료를 납부해야 하는 부담을 안고 있다. 이런 점에서 우선적으로 기업주 부담분의 건강보험료를 감면하는 조치를 추진할 필요가 있다.

2007년 국민건강보험법 시행규칙 개정에 의해 육아휴직기간 중 보험료는 출산전 보험료의 50%로 감면되었다. 그런데 이러한 경감은 소득비례의 원칙과 맞지도 않고 경감액도 부족하다. 예를 들어 소득이 200만원이던 여성이 육아휴직을 가고 육아휴직기간 중 급여가 고용보험에서 지급하는 50만원이라고 하자. 이럴 경우 실질적으로 근로자의 실수령소득 50만원의 두배인 100만원에 해당하는 건강보험료가 징수되며, 기업 입장에서는 일하지 않는 근로자의 건강보험료를 부담해야 한다. 기업주 부담분을 면제하고 근로자 부담분은 소득비례의 원칙에 따라 부과하는 것으로 제도 개선이 추진될 필요가 있다.

고용 및 산재보험료의 경우는 또 다른 원칙에 의해 운영된다. 고용 및 산재보험 기금에서는 사회보험에 따른 휴가휴직급여를 근로자의 임금이 아니라고 보기 때문

24) 선진국 대부분 국가가 출산 혹은 아동양육 기간에 연금 크레딧을 부여하고 있다 또한 둘째 아이 이후부터만 크레딧을 주는 나라는 없는 것으로 조사되었다. 독일의 경우 취업 여부와 상관없이 자녀 1명 출산시 3년간 보험가입기간이 주어지고 이 기간에 대해서는 현재 전가입자 평균소득의 100%로 인정하여 국가가 보험료를 대납한다. 스웨덴은 자녀 출생 후 최초 4년 간의 육아기간에 대하여 인정한다. 오스트리아 역시 자녀 1인당 최대 4년간 보험료를 면제한다. 룩셈부르크는 최대 16주간의 이전소득의 100%에 해당하는 모성급여를 급여산식상 소득으로 산입하고, 자녀가 한 명일 경우 24개월, 두 명일 경우 48개월까지의 육아휴가기간을 가입기간으로 인정한다. 일본 역시 2004년 연금개혁을 통해 육아휴직 기간동안 최대 3년 보험료를 면제하며 자녀 양육으로 인해 근로계약으로 소득이 낮아진 경우 최대 3년까지 육아휴직전의 소득으로 상향 인정해주는 제도를 도입하였다. 또한 외국의 경우는 출산크레딧뿐만 아니라, 실업 급여, 질병 급여나 육아 수당, 육아 휴직 등 기타 복지제도를 기반으로 혹은 연계되어 크레딧 제도가 체계적으로 운영되는 경우가 대부분이다.

에 보험료가 부과되지 않는다. 하지만 사업주가 부담하는 급여가 있을 경우 이것은 임금으로 간주되므로 해당 금액에 한정하여 고용 및 산재보험료를 납부해야 한다. 산전후휴가급여의 일부 부담을 지는 사업주에게 고용보험료까지 납부하도록 하는 현행 제도는 재고될 필요가 있다.

산전후 및 육아휴직 급여가 사회보험에 의해 지급되는 대부분의 선진국에서는 단순하게 휴가휴직급여에 해당 보험료가 부가되어 지급되고 각 보험에서 이를 징수하거나 아예 면제하는 방식으로 단순화되어 있다. 이에 비해 우리나라는 각각의 보험이 다른 원칙과 방법에 의해 보험료를 징수하거나 부분징수 또는 면제하고 있다. 만약 산전후휴가급여의 전면 사회화가 이루어질 경우에는 일관된 원칙에 따라 보험료 납부가 이루어져야 할 것이다.

요약하면 건강보험의 경우 산전후휴가 및 육아휴직기간 중 건강보험료의 사업주 부담분을 면제하고 육아휴직기간 중 건강보험료의 급여에 비례한 감면이 우선 추진되어야 한다. 연금의 경우 첫째 자녀를 출산한 여성근로자의 연금보험료(근로자 개인 및 사업주 부담금)를 산전후휴가기간 및 육아휴직기간 동안 고용보험에서 지원하는 방안을 추진할 필요가 있다.

사회보험료만이 산전후휴가 및 육아휴직을 활용하는 근로자에 대한 근로계약을 기업이 유지하는 데 부담이 되는 것은 아니다. 법정 퇴직금 역시 부담을 주고 있다. 현행법에 따르면 근로자의 육아휴직기간의 퇴직금 적립액은 육아휴직전 평균임금의 8.33%에 해당한다. 육아휴직근로자를 고용하고 있는 기업주는, 부가가치를 생산하지 않는 육아휴직 기간 동안 해당 근로자의 퇴직금을 적립해야 하는 부담을 지게 되는데 출산전 평균임금의 8.33%는 적지 않는 부담이 된다. 육아휴직기간의 퇴직금을 출산 여성 및 배우자를 고용한 기업이 아니라 노사 전체가 나누어 부담할 경우 가임기 여성 고용의 부담을 완화함으로써 가임기 여성에 대한 노동 수요 기피를 완화할 필요가 있다. 이처럼 퇴직금 적립금 및 사회보험료에 대한 사회적 지원이 이루어질 경우 현행 월 20만원의 육아휴직장려금의 폐지를 고려할 필요가 있다.

마지막으로 산전후휴가 및 육아휴직기간의 공백을 메꾸기 위해 투입되는 대체인력의 활용을 지원하기 위해 대체인력의 사회보험료 감면을 검토해볼 필요가 있다. 대체인력은 기존 인력에 비해 숙련도가 떨어지는 경향이 있으므로 조직의 생산성을 저하시키고 인력운영의 비용을 유발할 수 있다. 이러한 대체인력 투입의 간접비용 부담을 줄여주기 위하여 대체인력 임금의 약 17%에 해당하는 사회보험료를 감면해 줄 경우 대체인력 활용의 강력한 인센티브가 될 것이다.²⁵⁾

25) 스페인의 경우 대체인력에 대한 사회보험료를 전액 감면해주고 있다.

제4절 결론

모성보호 비용의 사회화 없이는 여성 고용률의 진전을 보기 어렵다. 이 글에서는 모성보호 비용의 사회화를 위한 산전후휴가제도 및 육아휴직제도의 개선방안을 제시하고자 했다. 산전후휴가의 경우 기업 부담을 줄이기 위해 60일의 유급휴가 규정을 무급휴가로 대체하고 대신에 고용보험에 의한 산전후휴가급여의 상한액을 대폭 인상할 것을 제안했다. 기간제 비정규직 근로자의 산전후휴가 활용의 어려움을 줄이기 위해 산전후휴가기간 중에 고용계약이 만료되더라도 90일간의 고용보험기금에 의한 산전후휴가급여 지급을 보장할 것을 제안했다. 또한 현행 정액급여방식의 육아휴직급여체계를 정률급여방식으로 개편할 것을 제안했다. 마지막으로 산전후휴가 및 육아휴직기간 중의 기업의 사회보험료 부담을 줄이는 개혁방안을 제시했다.

이러한 방안들이 비정규직 근로자에게 실질적인 도움이 되기 위해서는 비정규직 근로자의 고용보험 가입률이 제고될 필요가 있다. 제2절에서 살펴본 것처럼 비정규직 근로자가 산전후휴가급여와 육아휴직급여를 받지 못하는 중요한 이유의 하나는 비정규직 근로자가 고용보험 기여조건을 충족하고 있지 못하다는 것이다. 그런데 비정규직 근로자 일반이 고용보험 기여조건을 충족 못한다기보다는 영세사업장의 비정규직 근로자들 특히 저임금 근로자들이 고용보험에 가입하지 못하는 경우가 많다. 고용보험에 가입하지 못하는 것은 비정규직의 문제라기보다는 저임금 근로의 문제인 경우가 많다.

비정규직 차별관련 법의 시행에 따라 비정규직만 고용보험에 가입시키지 않는 차별적 관행들은 점차 사라질 것으로 보인다. 하지만 영세사업장의 저임금 근로자들의 경우 정규직이든 비정규직이든 고용보험 피보험자 자격을 갖기 어렵다. 왜냐하면 고용보험에 가입할 경우 전산망이 연결되어 있어 국민연금이나 건강보험에 가입해야 하며 이에 따라 17%에 달하는 사회보험료를 사업주와 근로자가 부담해야 하기 때문에 양자 모두 이를 회피하기 위해 사회보험 전체에 가입하지 않고 있다. 사회보험 징수당국 및 노동부 근로감독이 강화될 필요가 있는 것이 사실이지만 이와 함께 저임금 근로자의 사회보험료를 감면하는 정책을 통해 사회보험 가입의 유인을 제공하는 것이 필요하다.²⁶⁾ 이러한 정책적 노력을 통해 비정규직 및 영세사업장 저임금 근로자의 사회보험가입률이 제고될 경우에 여성 근로자의 모성보호 및 노동시장 정착도 제고도 실질적인 진전을 이룰 수 있을 것이다.

26) 자세한 내용에 대해서는 김혜원(2007b) 참조.

참고문헌

- 김영옥 외(2007), 『출산·육아로 인한 여성의 노동시장 이탈 방지를 위한 정책 방안』, 노동부 정책용역보고서, 미발간원고
- 김혜원 · 김경희 · 이주희 · 최은영(2007), 『OECD 주요국의 여성고용정책 연구 : 영국 · 캐나다 · 스웨덴 · 덴마크』, 한국노동연구원
- 김혜원 · 김향아(2007), 「한국의 가족친화적 고용정책」, 『일과 가정의 양립 : 한 · 일 양국의 주요 이슈와 정책』, 제7차 KLI-JILPT 공동워크숍 자료집.
- 김혜원(2007a), 「한국의 여성고용정책」, 경제인문사회연구회 협동연구과제 중간보고서, 미발간원고
- 김혜원(2007b), 「저임금 근로자 사회보험료 감면 제도 도입의 쟁점」, 사회정책패러다임포럼 발표문, 미발간원고
- 한국노동연구원(2007), 일과 가족 양립 지원제도 운영실태 조사
- Moss and O'Brien(2006), International Review of Leave Policies and Related Research 2006, EMPLOYMENT RELATIONS RESEARCH SERIES NO. 57, DTI
- OECD(2007), Key Characteristics of Parental Leave Systems, www.oecd.org/els/social/family/database
- Ruhm(1998), "The Economic Consequences of Parental Leave Mandates : Lesson from Europe", *Quarterly Journal of Economics* 113(1), pp. 285-317
- Spiess and Wrohlich(2006), "The Parental Leave Benefit Reform in Germany: Costs and Labour Market Outcomes of Moving towards the Scandinavian Model," IZA Discussion Papers 2372, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Susan Kell Associates(2006), Parental Leave and Carers Leave : International Provision and Research, Department of Labor, New Zealand

[부록] 산전후휴가 및 육아휴직 급여 체계 변경에 따른 재정 추계

1. 자료 및 가정

2006년 『고용보험통계연보』에는 2006년 동안의 산전후휴가급여 총 수급자 수와 지원금액 총액 정보가 있다. 이와 함께 임금수준별 수급자 수와 지원금액 자료가 존재한다. 고용보험통계연보에는 산업별 규모별 수급자수가 있는데 이를 통해서 우선지원대상기업 수급자 수와 대기업 수급자 수를 확인할 수 있다

<표 12> 산전후휴가 급여 실시현황

(단위 : 백만원, 명, %)

연도	급여총액	건강보험 직장가입자 분만인원(A)*	고용보험 가입자 중 산전후휴가 급여 수급인원(B)	A/B
2002년	22,601	37,753	22,711	60.2
2003년	33,522	44,649	32,133	72.0
2004년	41,610	48,348	38,541	79.7
2005년	46,041	50,837	41,104	80.9
2006년	90,886	60,856	48,972	80.8

자료: 국민건강보험공단, 「건강보험정보시스템」 한국고용정보원, 『고용보험통계연보』 2006. 12, 김영옥 외(2007)에서 재인용

<표 13> 육아휴직급여지급실적

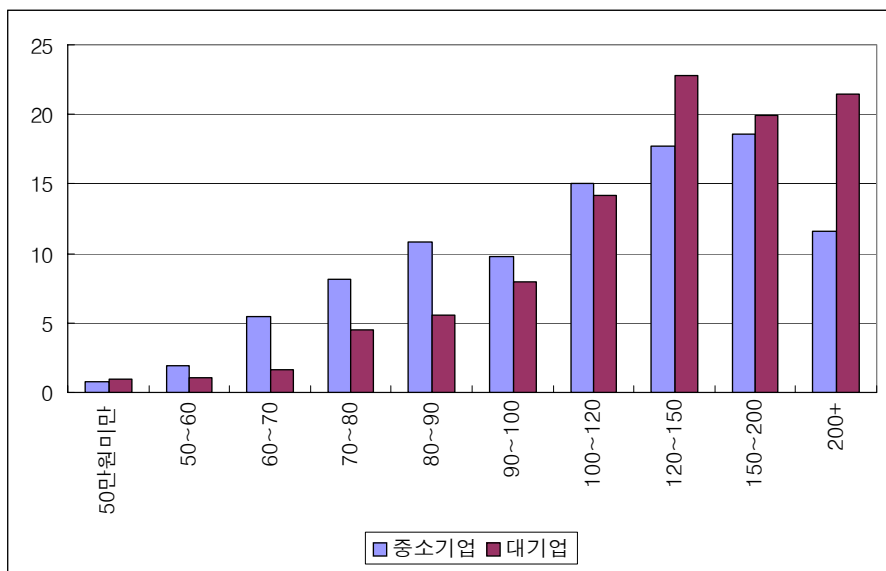
(단위 : 명, 백만원, %)

기 간	지급액	인 원			월급여 액	평균육아 휴직일수	(육아휴가자/산전후 휴가자) 비율
		전 체	여 성	남 성			
2001	5	25	23	2	20만원	여 185일 남 293일	-
2002	3,087	3,763	3,685	78	20만원	여 178일 남 146일	16.6
2003	10,576	6,816	6,712	104	30만원	여 195일 남 158일	21.2
2004	20,803	9,303	9,122	181	40만원	여 209일 남 186일	24.1
2005	28,242	10,700	10,492	208	40만원	여 211일 남 185일	26.0
2006	34,521	13,670	13,440	230	40만원	여 216일 남 191일	27.9

자료 : 노동부, 김혜원(2007a)에서 재인용

재정추계를 위해서는 출산여성의 임금수준별 분포를 알아야 한다. 이를 위해서 임금구조기본통계조사 2005년 원자료를 이용하였다. 2006년 원자료는 사용가능하지만 2006년 원자료에는 기업규모에 대한 자료가 없기 때문에 우선지원대상기업과 대기업의 임금분포를 구별할 수 없는 문제점이 있다. 이에 비해 2005년 원자료에는 기업규모 자료가 있으므로 2005년 통상임금 자료에 임금상승률 6.7%를 감안하여 2006년 임금을 가상으로 구하고 이에 따른 임금수준별 기혼 여성의 분포를 도출하였다. [그림 1]은 그 결과를 보여준다.

[그림 2] 임금수준별 분포



자료 : 임금구조기본통계조사 원자료

2. 현행 제도하 산전후휴가급여 및 육아휴직급여 추계

산전후휴가급여 수령자의 임금분포가 정확히 알려져 있지 않다. 임금수준별 분포가 곧 출산여성의 임금수준별 분포와 일치한다고 가정하고 여기에 임금수준별 실제 출산휴가자 수가 계산된 출산휴가자 수와 일치도록 산전후휴가 사용비율의 값을 소득수준별로 부여하였다. 이때 산전후휴가 사용비율은 같은 임금수준에서는 대기업과 우선지원대상기업이 동일하다고 가정하였다. 마지막으로 대기업 출산휴가자는 3개월을 모두 사용한다고 가정하고 우선지원대상기업의 출산휴가 개월 수는 각 임금수준별 출산휴가급여 총액이 일치하도록 값을 조정하여 부여하였다. 결과적으로 임금수준별 대기업 출산휴가자 수와 우선지원 대상기업 출산휴가자 수의 값을 얻게 된다.

이러한 값을 기초로 현행 출산휴가제도하에서 재정비용을 계산하면 893억원이 나 오고 이것은 2006년 실제값 908억원과 거의 유사하다. 현행 출산휴가제도하에서 출산기 여성을 고용한 기업이 부담하는 비용을 추정하면 914억원으로 추정된다. 현재 고용보험에서 지출하고 있는 재정비용과 맞먹는 금액을 출산 여성을 고용한 일부의 기업이 부담하고 있는 실정이다. 결과적으로 현행 출산휴가제도하에서 사회 전체 및 출산 여성 고용 기업이 부담하는 비용은 1,822억원이다.

다음으로 육아휴직급여 총액을 추정하도록 하자. 육아휴직급여 수급자의 임금수준별 분포에 대한 정보는 존재하지 않는다. 단순화를 위해 앞서 추정한 산전후휴가 사용비율의 분포를 적용하여 육아휴직자 수를 계산하였다. 이러한 육아휴직자수를 이용해 계산한 값은 378억원으로서 실제값 376억원과 거의 비슷하다.

3. 새로운 산전후휴가제도 및 육아휴직제도하에서의 재정소요 비용

첫째, 산전후휴가를 무급휴가화하고 대기업과 우선지원대상기업 공히3개월 동안 135만원 상한의 100% 산전후급여를 고용보험으로 지급하는 경우(대안 A) 재정 비용을 추계해보자. 이때 산전후휴가 이용개월수는 앞에서 사용한 2006년의 실제치를 사용한다. 이 경우 재정 추계액은 1506억원으로 현행 재정비용 893억보다는 크지만 기업비용을 감안한 총비용 1808억원보다는 300억원이 적게 든다.

<표 14> 재정추계 요약

(단위: 천원)

	현행 산전후휴가	현행 육아휴직	현행 총비용	신 산전후 휴가(A)	신 산전후 휴가(B)	신 육아휴직 급여(C)	A+C	B+C
재정비용	89,334,585	37,846,992	127,181,577	150,574,039	138,169,256	67,943,123	218,517,162	206,112,379
기업비용	91,437,989		91,437,989				0	0
총비용	180,772,574	37,846,992	218,619,566	150,574,039	138,169,256	67,943,123	218,517,162	206,112,379

둘째, 산전후휴가를 무급휴가화하고 고용보험에 의한 급여액 상한액을 200만원으로 인상하고 이와 함께 급여액을 출산전 임금의 80%를 지급할 경우(대안 B), 산전후휴가급여액은 1,382억원으로 추정되며 이것은 135만원 상한액에 출산전 임금 100%를 지급하는 방안과 비교할 때 급여액을 절감하는 효과를 갖는다.

셋째, 육아휴직급여를 6개월 동안 출산전 임금의 40%를 지급하고 나머지 6개월 동안 50만원의 정액을 지급하는 경우(대안 C)의 재정소요액을 추정하였다. 출산전 임금의 40%를 지급하되 하한은 50만원, 상한은 100만원으로 설정하였다. 사람들은 6개월간 정률급여를 모두 수령하고 3개월을 추가적으로 정액급여를 받는다고 가정하였다.²⁷⁾ 이 경우 총재정소요액은 679억원으로 기존 50만원의 정액급여와 비교할 때 거의 2배로 늘어난다.

요약하면 대안 A와 대안 C를 결합할 경우 현행 총비용과 거의 동일하며 대안 B와 대안 C를 결합할 경우 현행 총비용에 비해 120억원 가량 저렴하다.

이상의 추계는 급여제도의 변화로 인해 급여 수령자의 수가 변화하거나 수급 행태가 변화하지 않는다는 가정하에서 도출된 것이다. 전체적으로 보아서 현행 제도보다 급여의 관대성이 증가하므로 수령자 수가 늘어나거나 급여 수혜율이 높아질 것으로 예상되며 이에 따라 앞에서 추정된 값보다 더 많은 재정소요액이 들 수 있음에 주의해야 한다.

27) 기존 추계에서는 7개월 정도의 급여를 받는 것으로 가정하였다.