

# 저출산 극복 및 성장잠재력 확충을 위한 가족친화정책:

조세, 재정, 보육·교육, 여성노동  
분야에서의 정부의 역할

2007. 12

민희철 · 우석진 · 김현숙  
김혜원 · 류덕현 · 옥우석

주관연구기관 : 한국조세연구원

협력연구기관 : 숭실대학교 · 한국노동연구원  
중앙대학교 · 인천대학교

 한국조세연구원

## 서 언

급격한 합계출산율의 하락으로 인해 장기적 인적자본의 형성이 저해되고, 일과 가사 및 육아를 병행하기 힘든 기혼여성들이 자녀의 출산 및 양육을 위해 노동시장 참여가 어려워지게 되면 결국 경제성장에 도 나쁜 영향을 미치게 된다. 노동력 투입과 장기적 인적자본 형성의 저해는 급속한 고령화와 함께 생산가능 인구비중을 축소시켜 경제성장을 위축시키는 것이다.

오랫동안 출산율 감소와 인구고령화, 저성장을 겪은 OECD국가들은 출산율을 제고하고 노동인력을 확대하기 위해 가족정책(family policy 혹은 family friendly policy)을 입안하여 범국가적 차원에서 수행하고 있다. 가족정책의 범위는 모든 가족 형태를 포괄하는 것이 아니라 자녀를 둔 가정을 주요한 대상으로 하여 가정 내 구성원의 노동시장 참여와 출산, 가사, 육아를 병행할 수 있도록 도와주는 정책을 핵심내용으로 하고 있다.

우리나라는 최근 들어 급속히 진행되고 있는 저출산 및 고령화 문제의 심각성을 인식하고 여러 정부부처에서 해법을 찾기 위해 노력하고 있다. 출산율을 제고하기 위해 보건복지부는 '새로마지플랜'을 구축하였으며, 여성가족부는 보육에 대한 지원계획으로 '새싹플랜'을 입안하고 이를 집행하고 있다. 한편 노동부는 일하는 여성의 육아에 대한 지원으로 육아휴직, 산전후휴가, 직장보육시설에 대한 지원 등을 수행하고 있으며 교육인적자원부 역시 '육아정책개발 5개년 계획'을 통해 유아교육에 대한 중장기적 청사진을 제시하고 있다.

본 연구에서는 이처럼 다양한 부처에서 진행되고 있는 정책을 총괄하여 가족정책이라 명명하고 우리나라의 가족정책은 무엇인가에 대한 논

의를 하고 있다. 나아가 여러 가지 가족정책 수단 중 출산과 여성고용 모두에 도움이 되는 비용효율적인 정책은 무엇인지를 모색하고 있다.

본 보고서는 이사회 협동과제로 진행되어 본원에서는 민희철·우석진 박사가 참여하였고 송실대학교 김현숙 교수, 노동연구원 김혜원 박사, 중앙대학교 류덕현 교수, 인천대학교 옥우석 교수가 집필진으로 참여하였다. 저자들은 OECD국가들의 가족정책에 대한 사례조사, 우리나라 각 부처의 가족정책에 대한 조사 및 평가, 출산과 여성노동 공급을 동시에 결정하는 생애주기 구조모형의 구축, OECD국가들의 정책을 우리나라에 도입할 경우 출산과 여성노동 공급에 미치는 효과, 우리나라 가족정책의 수단 제시와 정책수단별 효과를 시뮬레이션을 통해 제공하고 있다.

위와 같은 광범위한 가족정책에 대한 연구는 향후 우리나라 가족정책의 수립 및 집행에 있어 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 특히 정부의 다양한 가족정책수단의 효과를 시뮬레이션을 통해 비교한 것은 향후 정부의 정책수단 도입 시 정책효과를 사전적으로 예측하는 데 큰 도움이 될 것이다.

저자들은 연구과정에서 많은 격려를 보내준 본원의 연구위원들께 감사하며 특히 연구 관련 행정 및 자료조사를 도와준 문혜영 연구원에게 고마움을 밝히고 있다. 또한 보고서의 토론과정에서 좋은 제안을 해준 많은 토론자들과, 보고서 심사과정에서 보고서를 세심히 읽고 유용한 의견을 제시해 준 익명의 평가자들에게도 감사를 표하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 전적으로 저자들의 견해이며 한국조세연구원의 공식견해가 아님을 밝히는 바이다.

2007년 12월

한국조세연구원

원장 황 성 현

## 요약 및 정책시사점

본 연구는 잠재성장력 제고에 도움이 되는 가족정책 입안을 목적으로 하여 한국조세연구원과 한국노동연구원, 학계 전문가들의 협동연구를 통해 이루어졌다. 가족정책(family policy 혹은 family friendly policy)이라는 용어는 OECD국가들 사이에서는 흔히 사용되는 용어지만 우리나라에서는 매우 생소한 용어이며 국내에서 가족정책에 대한 정의나 구체적 정책수단 등에 대해 다루어진 보고서는 아직 없다.

이에 본 연구는 우리나라 가족정책에 대한 종합적 연구로서 가족정책에 대한 정의, 우리나라 가족정책의 현황, 관련부처 정책의 평가, 정책 가상실험을 위한 구조모형의 구축과 가상실험, 가족정책수단의 개발 및 그 효과분석, 가족정책수단이 잠재성장에 미치는 영향 등을 총망라하고 있다. 본 보고서의 구성은 다음과 같다.

우선 본 연구는 가족정책을 자녀를 둔 일반가정을 주요한 대상으로 하여 가정 내 구성원의 노동시장 참여와 출산, 가사, 육아를 병행할 수 있도록 도와주는 정책이라고 정의하고 제Ⅱ장에서는 우리나라 합계출산율 현황과 여성노동 공급에 대해 분석하고 여성이 직장과 가정을 양립하도록 도와주어 출산율과 여성노동 공급에 모두 영향을 미치는 보육산업의 현황에 대해 자세히 소개하였다. 우리나라의 합계출산율은 1960년에는 6.0명으로 매우 높은 수준이었으나 산업화와 가족계획사업의 시행 이후 지속적으로 저하하고 있다. 1983년 2.08명으로 인구대체 수준(2.1명)이하에 머물렀고, 1985년 이후 약 10여 년간은 1.6~1.7명 수준을 유지하였다. 하지만 IMF 경제위기 이후 출산율은 이상변동을 하기 시작하여 1998년 이후 1.5

명 이하로 급락하여 2005년에는 1.08명으로 최저를 기록하였으며, 2006년에는 1.13명으로 약간 반등하였고 2007년 잠정 집계출산율 추정치는 1.25명까지 반등하였으나 이는 일시적인 효과로 보는 견해가 많다.

우리나라 15~64세 여성의 경제활동 참가율은(구직기간 1주 기준)은 54.8%이며 고용률은 53.1%이다. 경제활동 참가율의 경우 2006년 기준 OECD 평균인 60.8%와 비교할 때 6%포인트 낮은 수준이며 고용률은 3.7%포인트 낮은 수준이다. 지난 20여년 동안 우리나라 여성의 경제활동 참가율은 꾸준히 증가해 와서 1986년 45.9%와 비교할 때 2006년은 54.8%로 8.9%포인트 증가하였다. 그런데 이러한 증가추세는 세계적으로 볼 때 그리 빠른 속도는 아니다. 여성의 경제활동 참여에 대한 장애요인을 분석해 본 결과, 육아에 대한 부담이 가장 큰 것으로 나타나 일하는 여성의 육아부담을 덜어주는 정책이 기혼여성의 경제활동 참가율 제고를 위해서는 매우 중요하다는 점을 확인할 수 있다.

흔히 출산율과 여성의 경제활동 참가율은 음(-)의 상관관계를 나타내는 것으로 알려져 있으나 최근 북유럽 국가들에서 나타나고 있는 것처럼 두 변수가 양(+)의 상관관계를 갖는 것도 가능하므로 출산율과 여성의 경제활동 참가율의 증가에 모두 도움이 되는 가족 정책을 발굴하는 것을 본 연구의 핵심으로 설정하였다.

이를 위해 정부가 가장 급속하게 재원을 확대해가고 있는 영유아 보육 관련 현황을 살펴보았다. 보육시설과 유치원 이용률을 살펴보면, 영아의 경우에는 보육시설 이용률이 전체 만 0~2세 아동을 기준으로 할 경우 26%에 달하며 만 3~5세 사이의 유아의 경우에는 73%가 보육시설이나 유치원에서 보육 및 교육서비스를 받고 있다. 최근 들어 보육시설을 중심으로 영아의 시설 이용률이 눈에 띄게 증가하고 있는데 만 0세의 경우, 시설 이용률은 2004년 7%에서 2006년 10%로 증가하였고 만 1세의 경우에는 18.7%에서 23%로 증가하

여, 전체 영아의 시설 이용률은 2년 사이에 21%에서 26%로 5%포인트 증가하였다. 만 3~5세의 유아의 경우에도 2004년 68.6%에서 2006년 73%로 증가하여 영유아의 보육시설 이용률은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 이와 같은 보육서비스 이용률의 증가와 더불어 보육서비스 공급의 70% 이상을 차지하고 있는 민간보육시설이나 사립유치원 이용 아동의 보육료 및 수업료 부모부담분 경감과 서비스의 질적 수준 제고에 대해 정부가 집중적인 노력을 기울이고 있다.

제Ⅲ장에서는 현재 우리나라 가족정책을 담당하고 있는 부서인 여성가족부, 교육인적자원부, 노동부, 보건복지부의 정책수단을 살펴보고 정책 간 조화와 효과에 대해 평가를 하였다.

주로 보건복지부에서 추진하고 있는 출산을 제고 정책은 임신, 출산 그리고 육아의 세 분야로 나누어 볼 수 있다. 임신과 관련한 지원정책으로는 불임부부 시험관아기 시술비 지원, 정난관 복원수술 보험급여, 산전검사 보험급여 등이 있다. 우리나라 불임부부는 2000년 기준 약 140만쌍, 기혼여성의 불임률이 13.5%로 계속 증가할 것으로 전망되는 반면, 회당 평균 300만원인 시험관아기 시술비는 건강보험이 적용되지 않으며, 임신까지 3~4회 소요되는 등 상당한 경제적 부담을 수반한다. 불임부부 시험관아기 시술비 지원 정책은 도시근로자 평균소득 130% 이하(2인 가족 기준 435만원)로 부인의 연령이 만 44세 이하이며 법적인 혼인상태에 있는 불임부부에 대해서 시험관아기 시술이 필요하다는 의사의 진단서를 제출하면, 1인당 150만원씩(기초생활보장수급가정은 1회에 255만원) 최대 2회를 지원하고 있다. 2004년 7월부터는 영구피임시술을 받은 사람이 자녀를 더 가지고자 하여 복원수술을 원할 경우 건강보험 적용을 받을 수 있다. 이전에는 자녀가 모두 사망하였거나 자녀가 정상적인 생활을 할 수 없는 경우 등 특수한 경우에만 적용해오던 보험급여를 확대하여 실시하고 있다. 따라서 약 200여만원이 소요

되는 수술비를 부담하지 않고 100만원 정도의 총 진료비 중 일부만 환자가 부담하고 있다. 또한 모든 임신부의 혈액화학검사, 소변검사, 혈액형검사, 간염검사, 풍진검사, 선천성 이상아선별검사 등 산전검사에 대해서 보험급여를 적용하고 있다.

출산과 관련한 지원에는 해산급여 지원, 긴급복지지원 해산비 지원, 자연분만 시 본인부담 진료비 면제, 산모신생아 도우미 지원 등이 포함된다. 국민기초생활보장 수급자가 출산할 경우에는 50만원이 지급되며, 위기 사유로 인해서 생계, 의료, 주거지원 등 지원을 받는 긴급지원 대상자가 출산할 경우에도 50만원을 지원하고 있다. 또한 자연분만을 장려하기 위하여 자연분만으로 출산한 경우 발생하는 기본입원료, 분만료, 신생아 관리, 식대 등 본인부담금을 면제하고 있다. 도시근로자 월평균소득 60% 이하(4인 가족기준 212만원)인 출산가정에 대해서는 출산 후 60일 이내 신청을 통하여 산모신생아 도우미를 주당 6일, 2주간 파견받을 수 있다.

마지막으로 육아와 관련한 사항은 신생아, 영유아 및 입양아에 대한 의료비 지원으로 구성되어 있다. 선천성 대사이상질환은 신생아 시기에는 증상이 없다가 성장 및 발달 이상이 나타나기 시작한 후에는 치료를 하여도 정상아로 회복하기 어려워 평생 정신지체 및 발육장애 등을 초래하는 질환이다. 2006년부터는 모든 신생아에 대해서 페닐케톤뇨증, 갑상선기능저하증, 갈락토스혈증, 호모시스틴뇨증, 단풍당뇨증, 선천성 부신 과형성증 등 6종의 검사비용을 전액 지원하고 있다. 또한 도시근로자 월평균소득 200% 이하(4인 기준 731만원)인 가정의 선천성 대사이상 환아에게는 특수조제분유와 의료비를 지원하고 있다. 그리고 출생시 체중이 2.5kg 미만인 미숙아 또는 선천성 이상아의 경우 초기에 집중적인 치료가 없으면, 사망 또는 장애가 발생할 가능성이 높아 집중적인 치료가 요구된다. 출생아 중 미숙아의 발생률은 4.2%, 선천성 이상아의 발생률은 1.8% 정도인데, 도시근로자 월평균소득의 130% 이하(4인 기준 475

만원)인 가정의 미숙아 및 선천성 이상아에 대해서는 의료비를 지원하고 있다. 미숙아의 경우 체중에 따라서 500만원에서 최고 1천만원까지 지급되며, 선천성 이상아의 경우 최고 500만원까지 지원하고 있다. 만 6세 미만의 영유아가 입원할 경우 기본입원료, 식대 등 본인부담 진료비가 면제되며, 영유아의 성장 발달 영역을 무료로 진단, 평가하고 치료와 연계하고 있다. 만 18세 미만의 입양아동에 대해서는 의료급여 혜택을 부여하고 있으며, 입양장애아동에 대해서는 의료급여, 요양급여, 또는 요양비에 대한 본인부담금과 연간 252만원 한도 내에서 치료비용을 지원하고 있다.

정부의 육아지원정책은 여성가족부, 교육인적자원부, 노동부, 농림부 등에서 이루어지고 있으나 핵심적인 정부정책은 보조금 지원과 국공립시설의 운영이다. 보조금에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 부모의 소득수준에 따라 차등지급하는 차등보육료, 평균소득 100% 이하 가구에 지급하는 만 5세 무상보육료이고 그 외에 입양아, 장애아 무상보육료, 둘째아 이상에 대한 보육료 지급 등이 있다. 최근 들어 부모의 소득수준에 관계없이 보육시설을 이용하는 영아를 대상으로 연령별 정액으로 제공되는 영아기본보조금도 영아의 시설 이용률이 증가하면서 점점 그 비중이 높아지고 있다. 또한 여성가족부는 국공립보육시설을 현재의 10% 내외에서 30%까지 증가시킨다는 계획을 수립하고 있다. 따라서 민간시설에는 기본보조금을 도입하여 규제를 강화하고 국공립의 위상과 비중을 높여 공보육을 구축한다는 것이 정부의 정책 입장이다.

노동부가 추진하는 일하는 여성의 일-가정생활 양립 정책은 크게 모성보호제도와 육아지원정책 그리고 기업 수준에서의 일-가정생활 양립조치로 구성된다. 모성보호란 여성의 생리·임신·출산 및 육아 등 모성기능에 관한 보호를 의미하는 것으로 임신부나 기혼여성은 물론 장래의 임신부인 미혼여성까지 포괄적으로 적용되는 개념이다. 우리나라의 모성보호제도는 근로기준법상의 산전후

휴가 보장, 근로시간 및 휴일·야간·연장근로 제한, 여성 사용금지  
직종 지정 및 갭내 근로 금지, 생리휴가 보장 등으로 요약될 수 있  
다. 육아지원정책은 육아휴직제도와 보육정책으로 구성되어 있다.  
기업 수준에서의 일-가정생활 양립조치는 탄력적 근무시간제도나  
선택적 근무시간제도 등의 유연한 근무제도를 포함한 기업의 지원  
조치들로 구성되는데 현재 남녀고용평등법 내의 몇 개 조항만이 이  
러한 조치를 뒷받침하고 있을 뿐이다.

위와 같은 정부정책은 부처 간 정책 중복은 거의 없는 것으로 나  
타나고 있으나 일부 정책은 너무 예산이 적은 반면 항목은 많아 그  
실효성에 의문을 제기하게 되며 정책목표가 상호 충돌할 수 있는  
부분도 존재하여 이에 대한 조화와 부처 간 정책협조가 필요한 것  
으로 보인다.

제IV장에서는 OECD 각국의 가족정책의 현황 및 효과를 자세히  
소개하고 있다. 우선 프랑스의 가족정책은 가족수당(AF), 주거보  
조금(allocations logement), 가족보충금(CF), 가족부양수당(ASF),  
취학수당(ARS) 등과 더불어 최저생계급여(minima sociaux) 중 홀  
부모수당(API)와 최저생계수당(RMI)과 세제유인과 관련해서는  
소득세 공제와 취업급여(PPE) 및 주민세(taxe d'habitation)가 존  
재한다. 프랑스 가족정책의 특징은 부모의 소득수준에 관계없이 자  
녀 수가 증가하면 추가적인 정부지원이 크게 발생한다는 점이다.  
세 번째 자녀에 대한 추가적인 혜택은 소득수준이 최저임금의 1배  
에서 3배 사이에 위치한 가구에 대하여 가장 크며, 이는 주로 가족  
보충금(CF)과 주거보조금(allocations logement)에 기인한다.

이 외에 프랑스의 가족 관련 사회보장제도는 다음과 같은 특징을  
지닌다. 가장 먼저 소득이전의 절대액으로 보면 생활수준이 높을수  
록 많은 혜택을 받고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 거의 대부  
분 가족세액공제(QF)가 소득수준이 높아질수록 유리한 방향으로  
작용한다는 점에 기인한다. QF는 기본적으로 납세점 미만의 가구

에는 아무런 혜택도 주지 않으므로, 소득수준이 낮은 가구는 이 제도의 혜택에서 제외된다. 그 결과, 세전 소득수준이 최저임금(SMIC)의 3배가 되는 시점부터 사회적 공여로 인하여 발생하는 혜택이 증가하게 된다.

스웨덴의 경우에는 공보육시스템의 구축과 일과 가정을 양립할 수 있도록 부모휴직이 정착되었다는 점이 가족정책의 핵심이다. 2003년 기준으로 만 3세 이하의 자녀를 둔 26만 7,300명의 여성 중 자녀출산 후 직장으로 돌아와서 근무하고 있는 여성의 비중은 45.1%이며 육아휴직중인 여성의 비중은 26.8%인 것으로 나타났다. 육아휴직기간이나 육아휴직기간 동안 제공하는 급여에 있어서도 다른 나라에 비해 관대한 편이다. 육아휴직기간은 총 480일로 자녀 나이가 8세가 될 때까지 시기를 조절하여 사용할 수 있다. 또한 8시간을 1일 기준으로 하여 시간단위로 쪼개어 신축적으로 사용할 수 있다. 일하지 않는 여성의 경우에도 저소득층의 경우 자녀출산 후 소득을 지원하는데 직업이 없는 부모에 대해서 최소한 평균소득의 23%에 대해서 출산 후 지원한다.

스웨덴은 국공립시설을 중심으로 부모에게 직접적으로 정부가 보육서비스를 제공하고 국민들의 서비스 이용 수혜율도 다른 나라에 비해 높은 편이다. 보육서비스 공급은 주로 공식적인 보육센터를 중심으로 이루어지고 있는데 아침 7시부터 저녁 6시 30분까지 종일제를 기준으로 주로 지방정부에서 운영하고 있다. 그 외에 가정 내 보육이 childminder에 의해 제공되지만 그 비중은 점점 낮아지고 있다. 학령기의 아동에 대한 보육은 학교 내에서 방과 후 보육 형태로 이루어지지만 일부는 공적인 보육시설에서 서비스를 제공하고 있다. 이와 같은 공식적인 보육서비스를 정부가 직접 제공하면서 정부의 재정적 지원이나 부담수준은 상당히 높다. 전체 보육에 대한 정부지원은 GDP의 2%를 차지하고 있고 전체 가족지원프로그램의 정부지원 비중도 44%로 다른 나라에 비해 높다.

영국의 경우, 가장 특징적인 가족정책 수단은 자녀세액공제 등 세제를 활용하는 방안이다. 근로세액공제와 자녀세액공제는 커플의 경우 합산된 연간소득(gross annual income)에 기초하여 계산되며, 가족의 저축은 직접 영향을 주지 않으나 비근로소득의 크기를 고려하여 결정한다. 이러한 공제제도의 도입은 개인별 과세에 기초한 소득세제와 지원금 체계(benefit system)의 문제점을 개선하려는 노력에서 고안된 것으로 볼 수 있다. 소득세만으로는 정책적으로 지원이 필요한 대상에 대한 금전적 지원이 정확히 이루어지기 어려우므로, 가계 경제활동의 기본 단위로서 가구의 특성을 고려한 공제 혜택을 제공하게 되었다.

자녀세액공제제도는 아동이 있는 가구에 대해서 경제적 지원을 제공하는 제도로서 가구 내 성인이 아동의 부양을 책임지고 있어야만 한다. 부양 책임자는 아동세액공제 혜택을 받기 위해서 근로를 하고 있어야 하는 것은 아니며, 또한 혜택을 받는 대가로 일자리를 찾아야 하는 등의 의무를 지는 것은 아니다. 자녀세액공제 대상은 만 16세 이하의 자녀, 또는 16세 이상 20세 이하로서 교육을 받고 있는 경우에 해당된다. 가족항목(family element)은 해당 아동을 부양하는 모든 가족에 제공되는 공제로서 최고 545파운드까지 제공되며, 자녀를 새로 출산한 경우에는 가족항목에 추가로 545파운드를 지급한다(가족항목, 신생아). 자녀항목(child element)은 아동의 수에 따라 제공되는 공제로서 신생아를 포함하며 아동 1명에 대해서 최고 1,845파운드를 지급한다. 그 외에 장애아동에 대해서는 추가로 공제액이 늘어난다.

근로세액공제제도는 저소득층의 근로자(자영업자를 포함)에 대해서 소득을 보전해주는 제도이다. 2004년 3월에 도입된 이 제도로 인하여 자녀가 없는 근로가구에 대해서도 금전적 지원이 시작되었다. 특히 근로세액공제에 보육비용에 대한 공제가 포함되어 있어서 보육 서비스에 대해 상당한 지원을 제공하는 수단으로 활용되고 있다.

호주는 보육 관련 보조금을 제외하고는 가족정책이 별반 이루어지고 있지는 않다. 핵심적인 보육지원으로는 1991년부터 부모에 대한 자녀의 보육료 보조금의 지원을 비영리 보육시설만이 아니라 민간 영리시설까지 확대하고 시설운영보조금을 삭감하게 되면서 보육수당(CCB)이 호주정부의 보육료 보조금의 주요한 방식이 되고 있다.

보육수당의 수혜대상자는 인증제도를 통과한 보육시설을 이용하는 자녀 한 명당 일주일에 최고 24시간까지 보육수당을 수령할 수 있도록 되어 있다. 또한 본인이나 배우자가 일주일에 최소 15시간 이상 일하거나 일자리를 찾고 있는 경우, 연수나 공부를 하고 있는 경우에는 자녀 한 명당 일주일에 최고 50시간까지 보육시설을 이용할 수 있도록 보조금을 지원하고 있다.

지원금액은 2006년 7월 1일을 기준으로 할 경우, 연소득인 3만 4,310호주달러 이하인 가족에게 취학 전 아동에게 지원되는 최고금액은 시간당 2.96호주달러로 일주일에 50시간을 지원받는다고 하면 최대금액은 일주일에 148호주달러이다. 취학아동은 취학 전 아동의 85%까지 지원받을 수 있다.

가구 연소득이 3만 4,310호주달러를 초과하면 보육수당은 점진적으로 감소하며 소득이 9만 8,348호주달러를 초과하는 가족에게는 시간당 0.497호주달러가 자녀 한 명당 제공되며 50시간 모두 혜택을 받을 경우 금액은 24.85호주달러가 된다. 이 금액은 인가받은 시설에 다니는 자녀가 있는 모든 가정에서 받을 수 있는 보조금이다. 한편 조부모, 친척, 친구 혹은 직장보육시설의 부모가 아이를 돌보는 서비스를 이용할 경우에는 소득에 불문하고 시간당 0.497호주달러의 보조금을 수령할 수 있다.

2004년 호주 보육실태조사 시 시설유형별로 보육수당을 받는 가구 수가 자녀 1인과 자녀 2인 가구에 대해 각각 조사되었다. 조사에 따르면 약 20~35%의 가구가 보육수당의 최대액을 수혜하고

연간 1,301호주달러 이상을 수령하는 가구도 30~40%를 차지하는 것으로 나타났다. 이에 따라 호주정부가 보육료 보조금으로 사용하는 예산도 상당하여 2004~2005년에 걸친 총 지출은 1.47억호주달러이며 이 중 70%가 long day care 이용아동에게 지급되었으며 이 가운데 ABC Learning에 지급된 것은 약 206억호주달러인 것으로 추산되고 있다.

마지막으로 캐나다의 가족정책은 지역에 따라 매우 다른 수준 및 형태를 가지고 있다. 모든 지역에 대해 공통적인 정책이 수행되는 것이 바람직한지 아니면 지역에 따라 필요에 부합하는 상이한 정책을 집행하는 것이 바람직한지에 대한 일률적인 해답은 없을 것이다. 다만 전반적으로 보아서 퀘벡주를 제외한 캐나다의 많은 지역에서는 보육에 대한 정책적 지원이 제한적인 수준에 머무르고 있다고 평가할 수 있다.

가장 핵심적인 정책으로는 세제지원으로 CCTB가 존재한다. 이는 해당 가구의 자녀 양육비용을 보조하기 위해서 매달 지급되는 지원금으로서 행정적으로 같이 처리되는 National Child Benefit Supplement(NCBS)와 Child Disability Benefit(CDB)를 포함할 수 있다. 자격요건은 18세 이하의 자녀에 대한 주 부양자로서 지원금의 수준은 자녀 수와 자녀의 연령, 지역, 가구의 소득, 장애 여부 등을 고려하여 결정하게 된다. 기본 지원금(basic benefit)은 18세 이하 자녀 1명당 매월 106.91캐나다달러를 지급하며, 세 번째 자녀 이상에 대해서는 자녀당 월 7.50캐나다달러가 추가된다(단, 앨버타 주 정부는 상이한 기본 지원금 지급 기준을 가지고 있어서, 7세 이하는 월 97.83달러, 7~11세는 월 104.41달러, 12~15세는 116.83달러, 16~17세는 123.83달러를 지급하고 있다). 저소득 및 중간소득 가구를 대상으로 한 지원이 될 수 있도록 연소득 3만 7,178캐나다달러 이상인 가구에 대해서는 1자녀 가구의 경우 3만 7,178캐나다달러를 추가하는 부분의 2%만큼을 차감하여 지급하고, 2자녀 가구의 경우

추가하는 부분의 4%를 차감하여 지급한다.

퀘벡주의 가족정책 중 보육지원으로는 1997년 이전 퀘벡주에서는 관해 보육시설 및 규제 대상 보육시설의 고정비용에 대한 지원을 위한 보조금이 지급되었으며, 일부 저소득 계층에 대해서도 보육시설 이용료에 대한 보조금제도가 시행되고 있었다. 1997년 9월부터 시행된 새로운 정책에 의하면 정부로부터 보조금을 받는 시설은 4세 아동에 대해서 매일 최대 5캐나다달러의 이용료만을 부과할 수 있도록 하였다.

제V장에서는 우리나라 여성의 생애주기 모형을 구축하여 출산과 여성노동에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 구조모형의 파라미터 추정치를 이용하여 제IV장에서 분석한 각국의 대표적인 가족정책수단을 우리나라에 도입할 경우 출산과 여성고용에 미치는 영향을 가상실험을 통해 산출하였다.

가상실험 결과, 스웨덴의 부모보육료 부담을 4%로 제한하는 정책과 육아휴직기간 중 소득의 80%를 정률로 제공하는 제도를 우리나라에 도입할 경우 출산율은 8.86%, 여성고용률은 3.43% 증가하는 것으로 나타났고, 호주의 CCB를 도입하게 되면 출산율은 3.04%, 여성고용률은 7.11% 증가하는 것으로 나타났다. 영국의 자녀세액공제제와 근로장려세제는 출산율은 10.1%, 여성고용률은 5.0% 증가시키는 것으로 나타났고, 캐나다의 18세 이하 자녀에 대한 부양자에게 자녀 1명당 매월 약 106캐나다달러씩 지원하는 제도는 출산율은 4.9%, 여성고용률은 오히려 -0.8% 감소시키는 것으로 나타났다.

제VI장에서는 출산율과 여성고용 제고정책이 잠재GDP에 미치는 영향을 살펴보았다. 성장회계방식을 이용하여 베이스라인 전망결과 우리나라는 2010년까지 연평균 4%대 중반의 성장률을 보이다가, 2020년대에는 3.94%, 2030년대에는 3.03%, 2040년대에는 2.41%로 서서히 감소할 것으로 나타났다. 베이스라인 외에 출산율

과 여성의 경제활동 참가율 고위시나리오와 저위시나리오에 따른 2050년까지의 잠재성장률도 추계하여 정부정책 개입에 따른 출산율의 변화와 여성고용률의 변화가 성장률에 미칠 수 있는 영향의 정도도 함께 분석하였다.

제Ⅶ장에서는 앞의 제Ⅱ~Ⅵ장의 분석을 총괄하여 우리나라에 적합한 가족정책수단을 설정하고 정책수단 도입 시 출산, 여성고용, 성장률에 미치는 효과를 추정하였다. 가족정책수단 선택 시 원칙으로는 ① 출산과 여성고용 두 가지에 모두 도움이 되는 정책 ② 소득계층 간 수직적 형평성과 소득계층 내 수평적 형평성을 위배하지 않는 정책 ③ 동일한 비용으로 출산과 여성고용을 가장 제고할 수 있는 비용효율적인 정책을 채택하였다.

이에 따라 본 연구에서는 세 가지 정책을 비교하였는데 첫째, 현 차등보육료를 대폭 개선하여 상위소득 20%계층까지 차등보육료를 소득계층별로 차등적으로 수혜하고, 상위소득 10% 맞벌이 가구의 기혼여성에게는 연 60만원의 자녀세액공제제도를 도입하는 정책을 제안하였다. 각 계층별 소득 파악은 건강보험관리공단의 보험료 부과 관련 소득파악 인프라를 사용하는 것을 동시에 제안하였다.

둘째, 현 차등보육료를 유지하고 국가재정 중기운용계획상 확보되어 있는 기본보조금(영아+유아)을 아동수당으로 제공하여 보육시설이나 유치원을 이용하지 않는 아동에게 소득수준에 따라 현 차등보육료의 30%(이는 첫 번째 시나리오와 동일한 비용수준을 유지하기 위해 도출된 지원수준임)를 제공하는 안을 설계하였다. 이는 보건복지부가 제시하는 아동수당 내지 바우처제도를 다소 조정한 안이다.

셋째, 현 육아휴직 관련 급여인 정액 50만원과 이를 소득에 따른 40% 정률제로 전환할 경우의 비교분석이다. 육아휴직과 관련하여 지출되는 고용보험기금은 보육료 예산과 별개이며 예산규모도 보육료 예산보다 작아 첫 번째, 두 번째 시나리오와 비용효율적인 측

면에서 비교는 어렵다. 그러나 육아휴직급여를 정액제로 제공할 경우와 동일한 비용을 정률제로 전환할 경우의 정책효과는 비교가능하다.

첫 번째 시나리오에서 제시한 보육보조금제도를 도입할 경우 출산과 여성고용에 미치는 효과를 제V장에서 이용한 구조모형의 파라미터를 이용하여 가상실험을 해보면 출산율은 6.39%, 여성고용률은 13.81% 증가하는 것으로 나타나 특히 여성의 고용에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 두 번째 시나리오의 경우에는 출산율에는 3.87%, 여성고용률에는 6.19%의 효과를 미치는 것으로 나타나 첫 번째 시나리오와 비교하여 동일한 비용을 지출함에도 불구하고 출산과 여성고용에 미치는 효과가 더 작은 것으로 나타났다.

마지막으로 육아휴직제도는 노동패널의 가구소득이 우리나라 전체를 대표하기에는 다소 낮아 50만원 정액에 비해 40% 정률의 육아휴직급여의 수혜액이 평균적으로 50만원보다 더 적은 것으로 나타나 해석에 유의할 필요가 있었다. 50만원 정액 육아휴직은 출산은 0.681%, 노동공급에는 0%의 효과를 나타내고, 40% 정률의 육아휴직급여는 출산에는 0.581%, 노동공급에는 0.004%의 증가를 가져옴을 확인하였다. 동일비용으로 육아휴직급여 제공방식을 전환할 경우의 효과를 비교하는 것이므로 40% 정률제 육아휴직급여의 평균이 약 50만원 정도라고 가정한다면 위 정책효과는 다소 달라져 정률제 육아휴직급여가 출산과 고용 모두에 더 유리하다는 결론이 도출될 것으로 보인다.

위와 같은 연구결과는 향후 정부의 가족정책 중 보육정책 특히 소득에 따른 차등보육료 확대와 자녀세액공제제도 도입이 출산, 고용, 성장률에 상대적으로 더 효과적으로 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 또한 일하는 기혼여성의 경력 단절을 막고 일과 가정을 양립할 수 있도록 도와주는 육아휴직제도는 정액제보다는 소득에 따른 정률제가 더 효과가 있음도 역시 보여주고 있다.

# 목 차

I. 서론	39
II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황	41
1. 저출산의 원인과 현황	41
2. 여성노동 공급의 현황 및 장애요인	47
3. 영유아 보육 현황 및 문제점	96
III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가	119
1. 출산, 보육, 여성노동 담당부처의 정책현황 및 평가	119
2. 정책 간 조화에 대한 평가	206
IV. OECD국가들의 가족정책 현황 및 정책효과	226
1. 프랑스	230
2. 스웨덴	268
3. 영국	290
4. 호주	312
5. 캐나다	350
6. 각국 가족정책의 경제적 효과	367
V. 출산과 여성노동 결정 모형구축	377
1. 모형의 이론적 개관	377
2. 실증분석	388
3. 가족정책수단의 효과 시뮬레이션	395

VI. 출산율 및 여성고용 제고정책이	
성장잠재력에 미치는 영향 .....	422
1. 문제제기 .....	422
2. 선행연구 .....	426
3. 성장회계접근 방식 .....	429
4. 민감도 분석 및 정책시뮬레이션 .....	447
5. 소결 .....	458
VII. 가족친화적 조세재정정책 방안 .....	459
1. 조화로운 조세 및 재정지원을 통한 가족정책 설계 .....	460
2. 수직적, 수평적 형평성을 고려한 방안 .....	508
3. 비용효율적인 정부정책 방안 .....	517
4. 성장잠재력에 미치는 영향 .....	520
VIII. 요약 및 결론 .....	523
참고문헌 .....	525
부록 1. 여성 고용정책 주요 제도 변화	
(1999~2005) .....	539
부록 2. 성희롱 예방교육 규제와 그에 따른	
예방교육 시장 .....	543
부록 3. 2006년 실적 관련 자료 .....	545
부록 4. 예산현황 .....	547
부록 5. 질문사항 .....	557

## 표목차

〈표 II- 1〉 우리나라 합계출산율 및 출생아 수 변동 추이 (1960~2006) .....	42
〈표 II- 2〉 주 출산연령층 출산율과 모(母)의 연령대별 비중 .....	43
〈표 II- 3〉 주 출산연령층 출산율과 모(母)의 연령대별 비중 .....	47
〈표 II- 4〉 연도별 여성 경제활동 참가율 추이(15~64세) .....	48
〈표 II- 5〉 여성 취업자의 지위 비중 추이 .....	56
〈표 II- 6〉 임금근로자의 종사상 지위별 비중의 변화 .....	57
〈표 II- 7〉 취업에 대한 견해(1998년) .....	63
〈표 II- 8〉 취업에 대한 견해(2006년) .....	64
〈표 II- 9〉 취업 장애요인(2006년) .....	67
〈표 II-10〉 OECD국가의 남녀 임금 격차 비교 .....	70
〈표 II-11〉 성별 월급여액 비교 .....	71
〈표 II-12〉 직종별 임금수준 및 상대비율(2006년) .....	73
〈표 II-13〉 직장유지율의 변화 .....	79
〈표 II-14〉 근속기간별 여성 상용직 근로자의 구성비 .....	80
〈표 II-15〉 남성 사무직 신규 입직자의 연령대별 직급별 구성비율(1995, 2000, 2005) .....	81
〈표 II-16〉 여성 사무직 신규 입직자의 연령대별 직급별 구성비율(1995, 2000, 2005) .....	82
〈표 II-17〉 출산 전후의 경제활동 상태 변화 : 한국(1995~2004) .....	83
〈표 II-18〉 여성의 취업 장애 요인 .....	85
〈표 II-19〉 여성 단시간취업자 중 단시간 비임금근로의 비중 .....	86

〈표 II-20〉 월평균임금(2006년 8월) .....	87
〈표 II-21〉 시간당 임금(2006년 8월) .....	88
〈표 II-22〉 단시간근로자의 분포 .....	88
〈표 II-23〉 여성 단시간근로 중 종사상 지위별 비중 .....	89
〈표 II-24〉 여성 단시간근로자의 근로조건 .....	90
〈표 II-25〉 성별·학력별 단시간근로자 비율 추이 .....	94
〈표 II-26〉 여성 단시간근로자의 학력별 연령분포 .....	95
〈표 II-27〉 보육시설 및 보육시설 이용 아동 수 추이 .....	96
〈표 II-28〉 유치원 및 유치원 이용 아동 수 추이 .....	96
〈표 II-29〉 영유아 육아지원시설 이용률 .....	97
〈표 II-30〉 OECD국가들의 3세 이상 유아시설 이용률 .....	98
〈표 II-31〉 보육시설 유형별 규모 현황(2006년) .....	99
〈표 II-32〉 유치원 규모별, 시설유형별 현황 .....	100
〈표 II-33〉 보육시설 유형별 아동 수 .....	101
〈표 II-34〉 유치원 유형별 아동 수 .....	102
〈표 II-35〉 보육시설유형별·지역별 정원과 현원비교 .....	103
〈표 II-36〉 시도별 대기아동 .....	105
〈표 II-37〉 설립 유형 및 지역별 대기 아동 .....	106
〈표 II-38〉 최근 3년간 원아 모집 동향 .....	107
〈표 II-39〉 반일제와 연장제 대기 유아 비율 .....	108
〈표 II-40〉 종일제 대기 유아 비율 .....	109
〈표 II-41〉 시설유형별 서비스 및 부모부담 수준 .....	112
〈표 II-42〉 보육시설 기관별 만족도 비교(4점 평균) .....	114
〈표 II-43〉 보육시설 유형별 만족도 비교(4점 평균) .....	115
〈표 II-44〉 보육시설의 제 특성별 만족도 비교(4점 평균) .....	116
〈표 II-45〉 유치원 운영주체, 지역, 모취업 여부별 만족도 비교(4점 평균) .....	117
〈표 III- 1〉 보건복지부 저출산 대응 주요 사업 예산내역 .....	123

〈표 III- 2〉 우리나라 보육 관련 보조금(2007년 현재) .....	125
〈표 III- 3〉 소득계층별 차등보육료 지원 확대계획 .....	126
〈표 III- 4〉 기본보조금 예시 (2007) .....	128
〈표 III- 5〉 보육서비스 질적 수준 개선을 위한 요소 및 보조금의 특징 .....	130
〈표 III- 6〉 연도별 국공립보육시설 확충계획 .....	131
〈표 III- 7〉 국공립보육시설 신축지원사업 집행실적 .....	132
〈표 III- 8〉 설립 유형 및 지역별 보육료 지원 아동 .....	134
〈표 III- 9〉 시설 유형 및 지역별 장애아동 .....	135
〈표 III-10〉 시설 유형 및 지역별 취업모 가정 아동 .....	136
〈표 III-11〉 국공립 보육서비스에 대한 초과공급이 존재하는 시군구(상위 8개) .....	140
〈표 III-12〉 국공립 보육서비스에 대한 초과수요가 존재하는 시군구(상위 8개) .....	140
〈표 III-13〉 국공립 우선설치 지역 .....	142
〈표 III-14〉 1인당 평균 보육비용 (총비용, 5세 아동 기준): 강남구 .....	143
〈표 III-15〉 자율화 이후 희망 기본보육료 (5세 아동 기준): 강남구 .....	144
〈표 III-16〉 자율화 이후 총 보육비용 예상 (총비용, 5세 아동 기준): 강남구 .....	144
〈표 III-17〉 여성고용안정사업 지급현황 .....	151
〈표 III-18〉 신규고용장려금 지원 현황 (2006) .....	152
〈표 III-19〉 여성가장 자영업 창업지원 실적 .....	153
〈표 III-20〉 연도별 청소년 직장체험프로그램 추진실적 .....	157
〈표 III-21〉 고용지원센터 구직자 중 성별 취업자 현황 .....	159
〈표 III-22〉 성별 사업주 지원 직업능력개발사업 참여실적(2002년) .....	162

〈표 III-23〉	재직자 훈련 성별 현황	163
〈표 III-24〉	직업훈련에서의 성별 격차 여부	164
〈표 III-25〉	성별 유급휴가훈련 참여실적(2002년)	165
〈표 III-26〉	수강장려금 지원사업 참여실적(2002년)	166
〈표 III-27〉	학자금 대부사업 지원예산 현황	166
〈표 III-28〉	실업자 재취업훈련 참가자 성별 실적 추이	167
〈표 III-29〉	실업자 재취직훈련 성별 현황	168
〈표 III-30〉	주부 단기적응훈련 실적	169
〈표 III-31〉	여성가장실업자 취업훈련 실적	171
〈표 III-32〉	‘일하는 여성의 집’ 설립 현황(1993~2000)	173
〈표 III-33〉	‘일하는 여성의 집’ 운영실적(1993~2000)	173
〈표 III-34〉	산전후휴가 급여실적	176
〈표 III-35〉	2003년 근로기준법 개정 내용	179
〈표 III-36〉	모성보호 이행점검 실적	182
〈표 III-37〉	출산후 계속장려금 실적	184
〈표 III-38〉	육아휴직급여 지급실적	186
〈표 III-39〉	육아휴직장려금 지급실적	188
〈표 III-40〉	육아휴직장려금과 대체인력채용장려금	189
〈표 III-41〉	보육시설 현황	191
〈표 III-42〉	직장보육시설 설치 현황 I	191
〈표 III-43〉	직장보육시설 설치 현황 II	192
〈표 III-44〉	기관별 여성근로자 고용비율 및 여성관리자 비율(2006)	195
〈표 III-45〉	산업별 여성근로자 고용비율 평균(2006)	196
〈표 III-46〉	고용평등 및 모성보호 지도점검	198
〈표 III-47〉	직장내 성희롱 예방교육 점검 결과	199
〈표 III-48〉	직장내 성희롱 예방을 위한 관계자 교육 실적	200
〈표 III-49〉	상담실적 총괄	201

〈표 III-50〉 고용평등위원회의 운영절차 .....	202
〈표 III-51〉 고용평등위원회 운영실적 .....	203
〈표 III-52〉 2007년도 출산 및 육아 정책 수(부처별) .....	206
〈표 III-53〉 임신 및 출산 단계별 해당 정책 수 .....	207
〈표 III-54〉 정부의 가족정책(부처별) .....	208
〈표 III-55〉 출산 전후의 출산지원 정책 .....	209
〈표 III-56〉 생애곡선의 시기별 출산지원 정책 .....	213
〈표 III-57〉 외국의 불임부부 임신기술 지원사례 .....	215
〈표 III-58〉 육아휴직 활용률 .....	216
〈표 III-59〉 부처별 보육정책의 핵심사항 .....	219
〈표 III-60〉 여성가족부 보육 관련 예산 .....	221
〈표 III-61〉 교육인적자원부 유치원 관련 예산 .....	222
〈표 III-62〉 보건복지부의 임신, 출산, 아동 관련 예산 .....	224
〈표 III-63〉 노동부의 여성고용 관련 예산 .....	225
〈표 IV- 1〉 OECD의 가족정책에 대한 정의 .....	226
〈표 IV- 2〉 EU국가들의 자연인구 증가 (이민으로 인한 증감분 제외) .....	232
〈표 IV- 3〉 결혼 유무 및 자녀 수에 따른 경제활동 참가율, 취업 및 실업(2003) .....	238
〈표 IV- 4〉 프랑스 여성고용의 직종분리 현상 .....	241
〈표 IV- 5〉 프랑스 가족정책의 흐름 .....	246
〈표 IV- 6〉 가족급여 지출 현황(2004년) .....	252
〈표 IV- 7〉 취업급여(PPE)의 구성 .....	257
〈표 IV- 8〉 EU 회원국의 공공보육서비스 .....	260
〈표 IV- 9〉 자녀 수 및 소득수준에 따른 가족정책의 혜택 (부부의 경우) .....	262
〈표 IV-10〉 고용, 출산율, 정부지원 관련 주요 지표 .....	269
〈표 IV-11〉 OECD국가의 초산연령 추이 .....	272

〈표 IV-12〉 비교국가의 주요 고용지표 .....	274
〈표 IV-13〉 자녀를 둔 가구의 고용현황 .....	276
〈표 IV-14〉 각국의 소득세와 기타 사회보장부담 .....	277
〈표 IV-15〉 각국의 자녀보육비 부담 .....	279
〈표 IV-16〉 맞벌이 가구와 홑벌이 가구의 조세부담 비교 .....	279
〈표 IV-17〉 육아휴직급여 비교 .....	281
〈표 IV-18〉 보육서비스 공급 .....	282
〈표 IV-19〉 보육서비스 이용률 .....	283
〈표 IV-20〉 정부의 보육서비스에 대한 지원수준 .....	284
〈표 IV-21〉 부모의 보육료 부담수준 비교 (가구유형 및 부모소득유형) .....	285
〈표 IV-22〉 보육서비스 질적 수준 제고를 위한 정부투자 .....	286
〈표 IV-23〉 일반아동수당 지급액 .....	287
〈표 IV-24〉 스웨덴의 핵심 가족정책 .....	289
〈표 IV-25〉 가구 구성 현황 .....	295
〈표 IV-26〉 고용 관련 주요 지표 .....	296
〈표 IV-27〉 가장 어린 자녀의 연령에 따른 여성의 취업률 .....	297
〈표 IV-28〉 자녀 수에 따른 여성의 취업률 .....	298
〈표 IV-29〉 부양자녀가 있는 가구의 고용 상태 .....	299
〈표 IV-30〉 남성임금에 대한 여성임금의 비율 .....	299
〈표 IV-31〉 아동세액공제 구성항목 .....	303
〈표 IV-32〉 가구소득에 따른 아동세액공제 .....	304
〈표 IV-33〉 근로세액공제 구성항목 .....	305
〈표 IV-34〉 가구소득에 따른 세액공제 .....	306
〈표 IV-35〉 세액공제 수혜 가구 및 아동 현황 .....	307
〈표 IV-36〉 호주의 가구원 규모 및 가구구성 .....	314
〈표 IV-37〉 호주 지역별 경제활동 참가율과 실업률 비교 (2007년 8월 기준) .....	315

〈표 IV-38〉 연령별, 혼인상태별 경제활동 참가율 .....	318
〈표 IV-39〉 정부의 복지지원 수준 비교 .....	319
〈표 IV-40〉 자녀의 연령에 따른 어머니의 파트타임과 풀타임 참여비율 .....	319
〈표 IV-41〉 아동연령별, 가구형태별 노동시장 참여 현황 .....	320
〈표 IV-42〉 육아휴직 기간 .....	323
〈표 IV-43〉 육아휴직 이용빈도 .....	324
〈표 IV-44〉 보육시설 현황 .....	328
〈표 IV-45〉 보육시설 유형별 비중 .....	329
〈표 IV-46〉 유치원의 지역별 유형과 서비스 시간 (초등학교 입학 2년전) .....	331
〈표 IV-47〉 유치원의 지역별 유형과 서비스 시간 (초등학교 입학 1년전) .....	332
〈표 IV-48〉 시설유형별 등록시설 및 인증시설 수 .....	338
〈표 IV-49〉 지역별 주당 평균 보육비용(2004년 기준) .....	348
〈표 IV-50〉 가구 구성 현황 .....	353
〈표 IV-51〉 고용 관련 주요 지표 .....	354
〈표 IV-52〉 가장 어린 자녀의 연령에 따른 여성의 취업률 .....	355
〈표 IV-53〉 자녀 수에 따른 여성의 취업률 .....	356
〈표 IV-54〉 부양자녀가 있는 가구의 고용 상태 .....	357
〈표 IV-55〉 남성임금에 대한 여성임금의 비율 .....	357
〈표 IV-56〉 캐나다 연방정부의 가족정책 연표 .....	358
〈표 IV-57〉 OECD국가들의 시기별 출산율에 대한 견해와 정부정책 .....	368
〈표 IV-58〉 출산율에 대한 정책효과 연구의 정성적 결과에 대한 요약 .....	374
〈표 V- 1〉 기호의 정의 .....	378
〈표 V- 2〉 선택집합 .....	386

〈표 V- 3〉 1998년에 대한 기술통계량 .....	389
〈표 V- 4〉 임금방정식 추정결과 .....	392
〈표 V- 5〉 구조모수 추정결과 .....	394
〈표 V- 6〉 가족정책 시뮬레이션 내용 .....	397
〈표 V- 7〉 스웨덴의 가족정책이 출산에 미치는 효과 .....	401
〈표 V- 8〉 스웨덴 개별정책이 노동공급에 미치는 효과 .....	402
〈표 V- 9〉 호주의 가족정책이 출산에 미치는 효과 .....	406
〈표 V-10〉 호주의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과 .....	407
〈표 V-11〉 호주 가족정책의 장기적 효과 .....	410
〈표 V-12〉 영국의 가족정책이 출산에 미치는 효과 .....	412
〈표 V-13〉 영국의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과 .....	414
〈표 V-14〉 영국의 가족정책이 출산과 노동공급에 미치는 효과 .....	416
〈표 V-15〉 캐나다의 가족정책이 출산에 미치는 효과 .....	417
〈표 V-16〉 캐나다의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과 .....	418
〈표 VI- 1〉 인구구조 변화에 따른 재정지표 전망 .....	424
〈표 VI- 2〉 박형수·류덕현(2006)의 잠재성장률 전망 결과 비교 .....	427
〈표 VI- 3〉 KDI(2004)의 시나리오별 잠재성장률 전망 .....	428
〈표 VI- 4〉 박형수·류덕현(2006)과 KDI(2004)의 잠재성장률 전망 비교 .....	429
〈표 VI- 5〉 연령계층과 생산활동에 따른 인구구분 .....	431
〈표 VI- 6〉 1인당 GDP 증가율과 노동생산성 .....	433
〈표 VI- 7〉 핵심근로계층(20~49세)의 평균 교육연수 .....	435
〈표 VI- 8〉 25세 이상 인구의 학력 구성비 .....	436
〈표 VI- 9〉 교육연수 1년 증가에 따른 수준효과 .....	438
〈표 VI-10〉 교육연수 1년 증가에 따른 성장효과 .....	439
〈표 VI-11〉 교육연수 증가에 따른 생산성 증가율 효과 추정 .....	440
〈표 VI-12〉 노동시장 참가율과 평균노동시간의 추이 (1980~2005) .....	441

〈표 VI-13〉 근로인구당(15~64세) 노동시간의 증가율 (1980~2005) .....	442
〈표 VI-14〉 성별·연령별 고용률 전망의 전제 .....	444
〈표 VI-15〉 1인당 GDP 증가율에 대한 베이스라인 전망 .....	445
〈표 VI-16〉 1인당 GDP 증가율에 대한 선행연구와의 비교 .....	446
〈표 VI-17〉 합계출산율 가정 .....	449
〈표 VI-18〉 주요국가 인구구조 및 부양비 .....	450
〈표 VI-19〉 시나리오별 1인당 GDP 증가율 전망 비교 .....	455
〈표 VI-20〉 구성요소별 1인당 잠재GDP 증가율 전망 .....	456
〈표 VII- 1〉 소득분위별 보육서비스 수요함수 추정 (노동패널) ..	463
〈표 VII- 2〉 새로운 차등보육료 계층(2007년 기준) .....	464
〈표 VII- 3〉 연령별 표준보육비용(민간시설 기준) .....	466
〈표 VII- 4〉 새로운 차등보육료의 계층별 지원기준 .....	467
〈표 VII- 5〉 가상실험을 위한 새로운 차등보육료 층별 지원액 .....	468
〈표 VII- 6〉 새로운 차등보육료 확대지원에 따른 출산과 여성노동공급 변화 실험결과 .....	469
〈표 VII- 7〉 남성과 기혼여성의 임금탄력성 비교 .....	470
〈표 VII- 8〉 남녀간 임금탄력성에 입각한 최적소득세율 비율 .....	471
〈표 VII- 9〉 자녀세액공제제도의 수혜대상 수와 세수손실 .....	473
〈표 VII-10〉 새로운 차등보육료 확대 지원과 자녀세액공제제도 도입에 따른 출산과 여성 노동공급 변화 실험결과 .....	474
〈표 VII-11〉 OECD국가들의 보편적 아동수당 .....	476
〈표 VII-12〉 OECD국가들의 저소득층에 대한 아동수당 .....	477
〈표 VII-13〉 OECD국가들의 아동수당 현황 .....	478
〈표 VII-14〉 출생순서에 따른 신생아 수(만 0세아) .....	479
〈표 VII-15〉 보편적 아동수당 도입에 따른 재정소요 .....	480
〈표 VII-16〉 시설 미이용 아동에게 차등보육료 30% 현금제공 시 재정소요 추계 .....	481

〈표 VII-17〉 차등보육료 유지 및 아동수당 일부 도입의 가상 시나리오 .....	482
〈표 VII-18〉 차등보육료 유지 및 부분적 아동수당 도입시 출산 및 노동공급 효과 .....	483
〈표 VII-19〉 OECD 주요국가의 육아휴직제도 비교 .....	487
〈표 VII-20〉 한국의 고용보험기금의 산전후급여 상한의 평균임금(2005년 기준) 대비 비율 .....	489
〈표 VII-21〉 육아휴직급여의 평균임금(2005년 기준) 대비 비율 ..	491
〈표 VII-22〉 OECD 주요국가의 육아휴직제도 비교 .....	494
〈표 VII-23〉 산전후휴가 급여 실시현황 .....	500
〈표 VII-24〉 육아휴직급여 지급실적 .....	501
〈표 VII-25〉 재정추계 요약 .....	503
〈표 VII-26〉 육아휴직제도 형태가 출산에 미치는 영향 .....	505
〈표 VII-27〉 육아휴직제도 형태가 여성노동공급에 미치는 영향 ..	506
〈표 VII-28〉 노동패널표본에 근거한 육아휴직제도의 효과실험 ..	507
〈표 VII-29〉 현 차등보육료와 기본보조금 지급에 따른 소득대비 보육료 부담 비중(만 0세 기준) .....	510
〈표 VII-30〉 영유아가구의 부모 보육료 부담수준 (보육시설 : 2008년 기준) .....	511
〈표 VII-31〉 기간제 근로자의 산전후휴가급여에 대한 각국 사례 .....	515
〈표 VII-32〉 새로운 차등보육료제도에 따른 예산내역 (보육시설 : 2008년 기준) .....	518
〈표 VII-33〉 차등보육료 유지와 아동수당 도입에 따른 예산내역 (보육시설 : 2008년 기준) .....	519
〈표 VII-34〉 동일비용하의 정책수단효과 분석 .....	519
〈부표 1〉 연도별 기금의 집행실적 .....	547
〈부표 2〉 사업별 계획(장애인기금운용계획 제외) .....	548

〈부표 3〉 사업주 지원사업 훈련에 대한 성인지적 인원배분	549
〈부표 4〉 사업주 지원사업 훈련의 직업능력개발 실적표에 근거한 성인지적 예산분석 결과	549
〈부표 5〉 유급훈련의 직업능력개발사업 실적표에 근거한 성인지적 예산분석 결과	549
〈부표 6〉 1000인 이상 사업체의 유급휴가 훈련에 대한 성인지적 배분	550
〈부표 7〉 고용보험 근로자 학자금대부사업 지원인원 특성별 실적(2002)	550
〈부표 8〉 직업훈련 사업 변화 추이	551
〈부표 9〉 직장보육시설 용자지원 현황	552
〈부표 10〉 보육교사 임금지원금 현황	552
〈부표 11〉 직장보육시설 지원제도와 설치 및 운영 실적	553
〈부표 12〉 1000인 이상 사업체의 직급별 여성비율(2006)	554
〈부표 13〉 1000인 이상 사업장 직종별 여성비율(2006)	554
〈부표 14〉 남녀고용평등법 신고사건 처리실적(1988~1998)	555
〈부표 15〉 남녀고용평등법 신고사건 처리실적(1999~2005)	556
〈부표 16〉 가족정책 관련 예산	559

## 그림목차

[그림 II- 1] 합계출산율의 변동추이와 인구정책 변천 .....	44
[그림 II- 2] 우리나라 합계출산율과 1인당 국민소득의 관계 .....	45
[그림 II- 3] 출산율과 여성의 경제활동 참가율(20~39세) .....	46
[그림 II- 4] 연령대별 성별 임금 격차 (남성임금/여성임금) .....	46
[그림 II- 5] 우리나라 여성의 경제활동 참가율 추이패턴 .....	48
[그림 II- 6] 우리나라 여성의 연령대별 경제활동 참가율 추이 ...	50
[그림 II- 7] 우리나라 여성의 코호트별 경제활동 참가율 추이 ...	51
[그림 II- 8] 35~64세 여성의 경제활동 참가율 및 고용률 추이 ...	52
[그림 II- 9] 우리나라 여성의 혼인상태별, 연령대별 경제활동 참가율 추이(노동패널) .....	52
[그림 II-10] 우리나라 여성의 혼인상태별 경제활동 참가율 추이 ...	53
[그림 II-11] 학력수준별 경제활동 참가율 비교(2006년 기준) .....	54
[그림 II-12] 우리나라 여성의 학력별 경제활동 참가율 추이 .....	54
[그림 II-13] 연령대별 취업자 중 상용직 비중 : 남녀 비교(2006) .....	58
[그림 II-14] 연령대별 임금근로자 중 상용직 비중 : 남녀 비교(2006) .....	58
[그림 II-15] 연령대별 여성 임금근로자 중 임시직 비중 .....	60
[그림 II-16] 연령대별 여성 취업자 중 상용직 비중 .....	61
[그림 II-17] 취업에 대한 의식조사 주요 항목 비중(1998) .....	65
[그림 II-18] 취업에 대한 의식조사 주요 항목 비중(2006) .....	66
[그림 II-19] 취업 장애요인에 대한 의식조사 주요 항목 비중(1998) .....	68

[그림 II-20] 취업 장애요인에 대한 의식조사 주요 항목 비중(2006) .....	68
[그림 II-21] 남녀 임금 격차의 추이 .....	72
[그림 II-22] 학력별 남성 대비 여성 월평균 임금수준 추이 .....	72
[그림 II-23] 연령대별 임금수준 상대비교(25~29세=100) (2006년) .....	74
[그림 II-24] 연령대별 근속연수 비교(2006년) .....	74
[그림 II-25] 임금소득 분위별 여성 상용근로자의 비중 추이 .....	76
[그림 II-26] 1960년대 후반 출생 코호트 .....	77
[그림 II-27] 1970년대 후반 출생 코호트 .....	77
[그림 II-28] 근속연수별 남성 상용직 .....	79
[그림 II-29] 근속연수별 여성 상용직 근로자 5년 직장유지율 .....	79
[그림 II-30] 교육수준별 상대 시간당 임금을 비교 (단시간/풀타임) .....	91
[그림 II-31] 비자발적 단시간근로자의 비중 국제비교 .....	92
[그림 II-32] 연령대별 여성 임금근로자 중 단시간근로 비율 .....	93
[그림 II-33] 학력별 30~40대 기혼여성 단시간근로자 비율 .....	94
[그림 II-34] 보육시설 종류별 아동현원 비율 (2006. 12. 31. 현재) .....	101
[그림 III- 1] 우리나라 가구의 출산 중단 이유 .....	119
[그림 III- 2] 정부의 보육보조금 기본구도 .....	127
[그림 III- 3] 국공립보육서비스에 대한 초과수요의 분포 .....	139
[그림 III- 4] 국가인권위원회의 진정 처리절차 .....	203
[그림 IV- 1] 인적자본 형성에 대한 투자의 한계편익 .....	227
[그림 IV- 2] 각국의 가족정책 패러다임 .....	228
[그림 IV- 3] OECD국가들의 합계출산율(total fertility rate) .....	231
[그림 IV- 4] 프랑스 출산율의 추이(1900~2005년) .....	233
[그림 IV- 5] 1970년 이후 OECD국가들의 출산율 하락폭 .....	233

[그림 IV- 6] 프랑스의 연령별 출산율 추이 .....	234
[그림 IV- 7] 프랑스의 평균 출산연령 추이 .....	235
[그림 IV- 8] 혼외출산 비중과 출산율의 관계 .....	237
[그림 IV- 9] 취업 유무에 따른 커플 유형 비중의 추이 (1975~2002) .....	239
[그림 IV-10] EU국가들의 남녀 고용률 격차(1999년 및 2004년) ....	240
[그림 IV-11] OECD국가들의 여성 실업률 변화 (1999~2004년) .....	240
[그림 IV-12] OECD국가들의 남녀간 임금 격차(2004) .....	242
[그림 IV-13] 가족 관련 현금공여와 현물 및 서비스 공여 .....	254
[그림 IV-14] 1소득 가구에서 자녀의 수에 따른 가처분소득의 증가분 .....	264
[그림 IV-15] 완결출산율과 합계출산율의 추이 .....	270
[그림 IV-16] 결혼 및 출산연령 추이 .....	271
[그림 IV-17] 각국의 복지지원 수준 비교 .....	273
[그림 IV-18] 남녀와 여성의 근로시간 차이 .....	275
[그림 IV-19] 저소득층의 세부담과 정부지원 .....	278
[그림 IV-20] 스웨덴 보육시설 이용률 비교 .....	282
[그림 IV-21] 스웨덴 가족정책의 역사 .....	288
[그림 IV-22] 영국의 합계출산율 .....	292
[그림 IV-23] 영국 인구의 연령별 구성 .....	293
[그림 IV-24] 호주의 완결출산율과 합계출산율(1979~1998) .....	312
[그림 IV-25] 호주 합계출산율의 반등 .....	313
[그림 IV-26] 여성 출산연령의 변화(1967년 vs 1997년) .....	313
[그림 IV-27] 호주 남성과 여성의 경제활동 참가율 추이(1983~2003) .....	314
[그림 IV-28] 호주 여성의 파트타임 비중(1983~2000) .....	316
[그림 IV-29] 호주 여성의 파트타임 비중(최근 자료) .....	316

[그림 IV-30] 코호트별, 연령별 경제활동 참가율 .....	317
[그림 IV-31] 노동시장에 참여하지 않는 이유 .....	321
[그림 IV-32] 유급육아휴직 사용비율(민간기업) .....	322
[그림 IV-33] 산업별·업종별 유급육아휴직 이용정도(2005년) ...	324
[그림 IV-34] 시설유형별 아동연령 비중 .....	332
[그림 IV-35] 호주의 지역별 경계와 인구밀도 .....	334
[그림 IV-36] 가구유형별 주당 평균 보육비 부담 (2002년 기준) .....	341
[그림 IV-37] 가구유형별 보육비 부담을 호소하는 가구비중 .....	342
[그림 IV-38] 가구소득별 보육비 부담을 호소하는 가구비중 .....	343
[그림 IV-39] 보육서비스 유형별 보육비 부담을 호소하는 가구비중 .....	344
[그림 IV-40] 보육비용 증가 추이 .....	346
[그림 IV-41] 캐나다의 합계출산율 .....	351
[그림 IV-42] 캐나다 인구의 연령별 구성 .....	352
[그림 V- 1] 스웨덴 개별 정책이 출산에 미치는 효과 차이 .....	401
[그림 V- 2] 스웨덴 개별 정책이 노동공급에 미치는 효과 .....	403
[그림 V- 3] 스웨덴 개별 정책이 노동공급에 미치는 효과 .....	404
[그림 V- 4] 스웨덴 가족정책의 장기적 효과 .....	405
[그림 V- 5] 호주의 가족정책이 출산에 미치는 효과 .....	407
[그림 V- 6] 호주의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과 .....	409
[그림 V- 7] 호주의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과 .....	409
[그림 V- 8] 호주 가족정책의 장기적 효과 .....	410
[그림 V- 9] 영국의 가족정책이 출산에 미치는 효과 .....	413
[그림 V-10] 영국의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과 .....	414
[그림 V-11] 영국의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과 .....	415
[그림 V-12] 영국의 가족정책이 출산과 노동공급에 미치는 효과 .....	416

[그림 V-13] 캐나다의 가족정책이 출산에 미치는 효과(차이) .....	417
[그림 V-14] 캐나다의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과 .....	419
[그림 V-15] 캐나다의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과(차이) .....	419
[그림 V-16] 주요국의 가족정책 효과 .....	421
[그림 VI- 1] 인적자본 형성과 경제성장 .....	426
[그림 VI- 2] 노동생산성과 1인당 GDP(1980~2005) .....	433
[그림 VI- 3] 평균 교육연수의 추이(20~49세) .....	434
[그림 VI- 4] 부양비에 대한 베이스라인 전망 .....	443
[그림 VI- 5] 성별·연령별 고용률 전망 .....	445
[그림 VI- 6] 1인당 잠재GDP 증가율 전망 결과 .....	446
[그림 VI- 7] 1인당 GDP 전망 및 정책 시뮬레이션 흐름도 .....	447
[그림 VI- 8] 가정별 합계출산율 추이 .....	449
[그림 VI- 9] 시나리오별 부양비 전망 .....	451
[그림 VI-10] 시나리오별 고용률 전망 .....	452
[그림 VI-11] 1인당 GDP 증가율 정책 시뮬레이션 비교 1: 출산율 제고 .....	454
[그림 VI-12] 1인당 GDP 증가율 정책 시뮬레이션 비교 2: 고용률 제고 .....	454
[그림 VI-13] 1인당 GDP 증가율 정책 시뮬레이션 비교 3: 복합 시나리오 .....	454
[그림 VII- 1] 차등보육료 확대와 자녀세액공제제도 도입에 따른 계층별 출산 및 여성 노동공급 변화 .....	475
[그림 VII- 2] 차등보육료 유지 및 제한된 아동수당 도입의 효과 .....	484
[그림 VII- 3] 임금수준별 분포 .....	502
[그림 VII- 4] 육아휴직 정률제(40%)와 정액제(50만원) 출산효과 비교 .....	505

[그림 Ⅶ- 5] 육아휴직 정률제(40%)와 정액제(50만원) 여성노동공급 효과비교 .....	506
[그림 Ⅶ- 6] 육아휴직제도 형태에 따른 출산과 여성노동공급효과 .....	507
[그림 Ⅶ- 7] 소득분위별 부모보육료 부담 비중 (2004 보육실태조사) .....	509
[그림 Ⅶ- 8] 비정규직 여성근로자의 산전후휴가 사용을 위한 최우선 정책 .....	512
[그림 Ⅶ- 9] 출산율 변화에 따른 장기적 잠재성장률 추이 .....	521
[그림 Ⅶ-10] 여성 경제활동 참가율 변화에 따른 장기적 잠재성장률 추이 .....	522

# I. 서론

최근 들어 우리나라의 출산율은 이미 유례를 찾을 수 없을 정도로 낮은 수준을 기록하고 있다. 이에 따라 출산율의 하락으로 인한 인구구조의 고령화는 곧 피부양인구 대비 근로인구의 비율을 감소시켜서, 결국 경제의 성장잠재력에 악영향을 미칠 것으로 예상된다. 정부에서도 저출산·고령화 사회의 문제점을 심각하게 인식하고 이에 대한 정책적 대응 방안을 마련하기 위하여 고심하고 있다. 한편 정책방향 및 효과에 대한 연구도 최근 많이 진행되고 있으나, 이를 가족정책 차원에서 종합적으로 수행한 연구는 매우 드물다. 특히 일과 가정의 양립을 위한 정책적 지원이 출산, 여성 고용, 나아가 성장에 미치는 영향에 대한 종합적인 분석은 충분히 이루어지지 못하였다.

자녀를 갖는 일에는 오랜 기간에 걸쳐 많은 비용 및 수고가 동반된다. 또한 자녀를 가지고 양육하는 일은 가구 구성원의 경제활동 및 문화적 가치관이 종합적으로 연관된 매우 복합적인 측면을 지니고 있다. 따라서 저출산·고령화 문제에 대응하는 정책수단 역시 다양한 측면에서 접근할 수 있다. 예를 들면 조세, 재정, 출산, 보육, 교육, 노동 정책이 모두 저출산·고령화 문제를 해결하는 데 일정한 역할을 가지고 있다.

따라서 본 연구에서 논의하는 가족정책이란 개별적이고 독립적인 정책을 의미하는 것이 아니라, 경제활동의 기본 단위로서 가족을 중심으로 한 종합적인 정부정책을 의미한다. 특히 본 연구가 중점을 두고 있는 것은 출산장려, 보육지원, 여성노동공급 활성화를 위한 종합적인 조세재정정책이다.

일과 가정의 양립이란 개인이 노동시장에 참여하여 소득을 얻고 자

신의 사회적 능력을 최대한 발휘함과 동시에 가정에서는 자녀를 위하여 충분한 서비스를 제공할 수 있는 상태를 의미한다. 일과 가정의 양립이 문제가 되는 것은 이 두 가지 목적을 동시에 달성하는 것이 때로는 매우 어려울 뿐 아니라, 적절한 조합을 찾는 것 또한 어려워서 하나를 위해서는 다른 하나를 완전히 포기하도록 요구받는 경우가 발생하기 때문이다. 가족정책의 목적은 일과 가정을 양립하는 데 발생하는 제약을 완화하여 개인이 자신의 능력하에서 일과 가정에 관한 최선의 결과 조합을 달성할 수 있도록 도와주는 정책으로 볼 수 있다.

따라서 최근과 같은 저출산 상황하에서의 바람직한 가족정책이란 한편으로는 출산을 장려하되, 여성의 노동공급 또한 활성화시킬 수 있어야 할 것이다. 본 연구는 가족정책에 해당하는 다양한 정책수단을 검토하고, 해외사례연구, 실증분석 등을 통하여 바람직한 가족정책 방향을 제시하는 것을 목표로 하였다. 특히 가족정책이 다양한 측면을 포함하고 있는 것을 고려하여, 노동, 육아 등 다양한 분야의 전문가들이 연구에 참여하고, 그 의견을 개진할 수 있도록 연구를 수행하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 우리나라의 출산율, 여성노동, 보육에 관한 현황을 각각 나누어 살펴보았다. 제Ⅲ장은 현재 우리나라 정부부처가 수행하고 있는 가족정책 내용을 하나씩 검토하고, 정책 수단 간에 중복의 문제가 없는지 알아보았다. 제Ⅳ장에서는 프랑스, 호주, 영국, 스웨덴, 캐나다 등 주요한 선진국의 가족정책 내용 및 그 효과에 대하여 사례연구를 수행하였다. 제Ⅴ장은 출산 및 여성노동 공급에 대한 경제모형을 추정하고, 이를 이용하여 다양한 정책수단의 효과를 실험을 통하여 예측하였다. 제Ⅵ장에서는 거시적 접근을 통하여 정책 효과로 인해 성장잠재력의 변화 크기를 추정하였으며, 제Ⅶ장에서는 가족친화적 조세재정 정책방안을 구체적으로 검토하였다.

## Ⅱ. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황

### 1. 저출산의 원인과 현황<sup>1)</sup>

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

---

1) 김현숙·류덕현·민희철(2006)에서 발췌 및 일부 내용 추가.

〈표 II-1〉 우리나라 합계출산율 및 출생아 수 변동 추이(1960~2006)

(단위: 명)

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 모(母)의 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

## II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 43

주요 출산연령대로 자리잡고 있음을 알 수 있다.

〈표 II-2〉 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	5	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

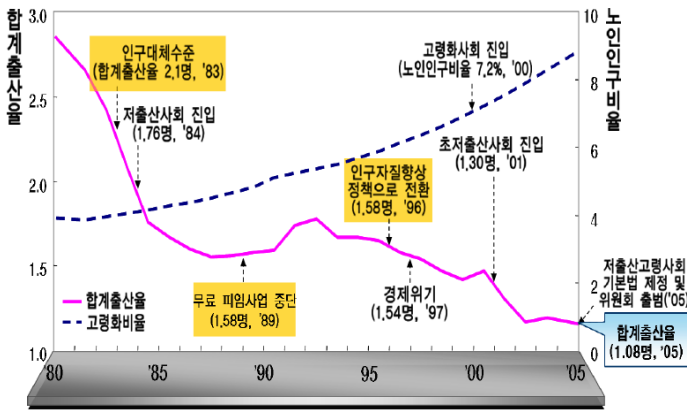
자료: 통계청, 『2006년 출생통계 잠정결과』, 2007년.

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 II-1]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 인구 자질 향상 정책기(1996~2003년)로 인구의 자질과 복지 향

상을 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 출산장려 정책기(2004년~현재)이다.

[그림 II-1] 합계출산율의 변동추이와 인구정책 변천



자료: 저출산·고령사회위원회(2006).

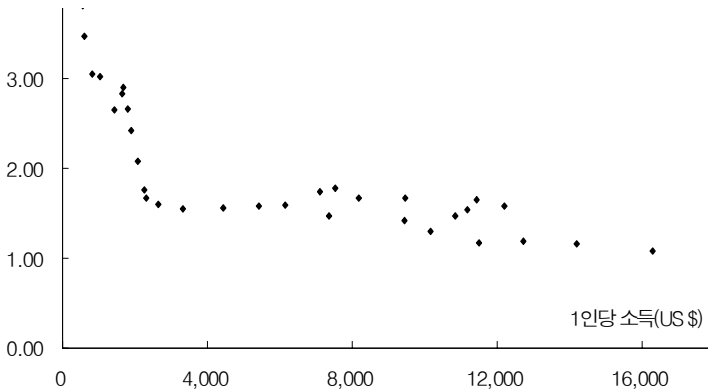
다음으로 많이 논의되는 저출산 원인은 사회경제발전이다. [그림 II-2]에서 볼 수 있듯이 우리나라의 경제발전과 출산율은 강한 음(-)의 상관관계를 갖는다. 즉, 국민소득 상승, 교육수준 향상, 보건의료 수준 발달, 영아사망률 급감, 少자녀 선호 가치관의 변화 등으로 인해 출산율은 현격하게 낮아졌다. 하지만 무엇보다도 여성의 노동시장 참가 확대와 육아 및 교육비용 상승은 출산율을 더욱 더 낮추는 효과를 가져왔다.

여성의 노동시장 참가 확대와 출산율 하락은 매우 극적인 반전을 보이고 있다. [그림 II-3]에서 볼 수 있듯이 1970년 38.2%였던 20~39세 여성의 경제활동 참가율은 2005년 현재 58.6%로 20%포인트 이상 상승하였다. 반면에 합계출산율은 1970년 4.53명에서 2006년 1.13명으로

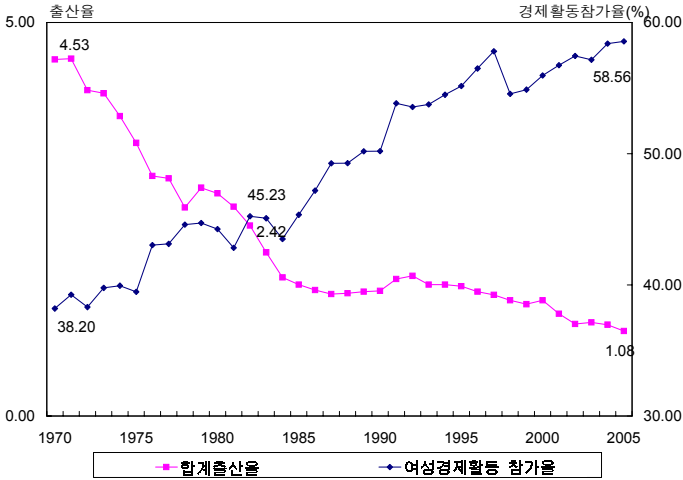
## II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 45

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 II-4] 참조). 반면 육아 인프라 및 품질 높은 보육서비스가 부족할 뿐 아니라, 핵가족화로 인하여 가족 내 육아지원이 약화되면서 여성이 일과 가정을 양립하지 못하고, 일과 출산 중 하나를 선택해야 하는 상황이 발생하고 있어서, 여성의 경제 활동 참여의 증가가 출산에 부정적인 효과로 직접 이어지고 있는 것으로 판단된다.

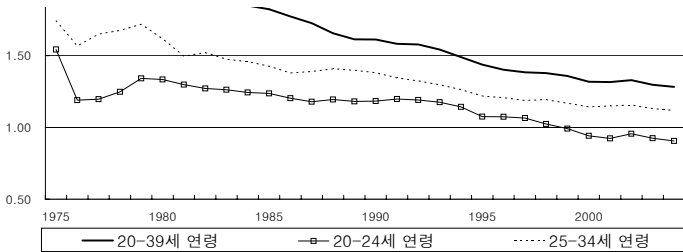
[그림 II-2] 우리나라 합계출산율과 1인당 국민소득의 관계



[그림 II-3] 출산율과 여성의 경제활동 참가율(20~39세)



[그림 II-4] 연령대별 성별 임금 격차 (남성임금/여성임금)



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 결혼연령의 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 저소

특층뿐 아니라 중산층 이상에 대해서도 출산을 기피하는 중요한 원인이 되고 있다.

〈표 II-3〉 주 출산연령층 출산율과 모(母)의 연령대별 비중

(단위: %)

	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).

## 2. 여성노동 공급의 현황 및 장애요인

### 가. 여성 경제활동 참가율 현황

2006년 현재 우리나라 15~64세 여성의 경제활동 참가율(구직기간 1주 기준)은 54.8%이며 고용률은 53.1%이다. 경제활동 참가율의 경우 2006년 기준 OECD 평균인 60.8%와 비교할 때 6%포인트 낮은 수준이며 고용률은 3.7%포인트 낮은 수준이다. 지난 20 여년 동안 우리나라 여성의 경제활동 참가율은 꾸준히 증가해 와서 1986년의 45.9%와 비교할 때 2006년에는 54.8%로 8.9%포인트 증가하였다. 물론 아직 OECD국가의 여성 평균 수준보다 낮지만 향후 정부의 정책 내용이나 수준에 따라 기혼여성의 경제활동 참가율이 상당부분 증가할 여력이 있을 것으로 보인다. 그런데 이러한 증가 추세는 세계적으로 볼 때 그리 빠른 속도는 아니다.

〈표 II - 4〉 연도별 여성 경제활동 참가율 추이(15~64세)

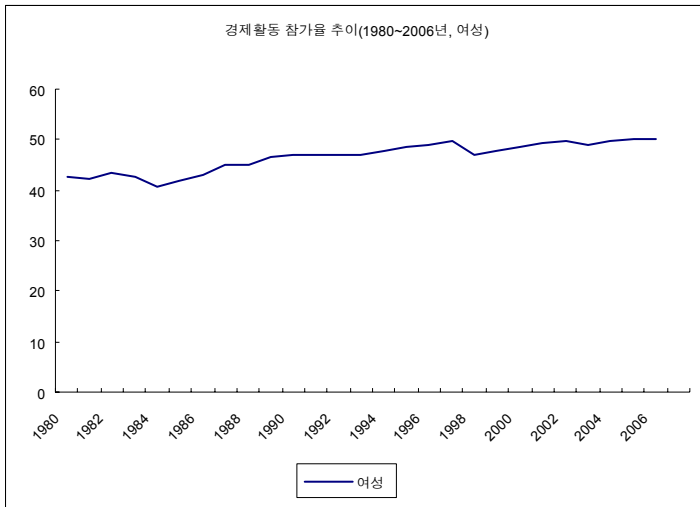
(단위: %)

	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
경제활동참가율	44.7	49.9	51.4	51.9	52.7	53.4	52.8	54.0	54.4	54.8	54.7
고용률	43.6	49.0	50.5	50.0	51.0	52.0	51.1	52.2	52.5	53.1	53.1

주: \* 1~9월까지의 누적치, 2006년의 경우 1~9월까지 경제활동 참가율은 54.7%, 고용률은 53.0%였음.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2007 KLI 노동통계에서 재인용.

[그림 II-5] 우리나라 여성의 경제활동 참가율 추이패턴



핵심 연령대인 25~54세 여성의 경제활동 참가율은 2006년 현재 61.5%이며, OECD국가의 해당 연령대 여성 평균 경제활동 참가율 69.8%와 비교할 때 8.4%포인트 차이가 난다. 비핵심연령대 중 15~24세 청년 여성의 경제활동 참가율은 35.5%이며, 55~64세 중고령 여성의 경제활동 참가율은 47.0%로서 중고령 여성의 경제활동 참가율이 청년 여성의 경제활동 참가율보다 11.5%포인트 높다<sup>2)</sup>. OECD국가의

연령대별 경제활동 참가율과 비교해보면 청년은 OECD 평균 경제활동 참가율보다 낮으며 중고령자의 경우 OECD 평균 경제활동 참가율보다 높다. 이러한 현상은 한국의 고학력화 현상으로 인해 청년 경제활동 참가율이 낮고 미성숙한 연금시스템에 의해 중고령자의 경제활동 참가가 높은 것으로 설명된다. 현재의 고학력화의 추세가 지속되어 청년 경제활동 참가율이 크게 높아지지 않고, 향후 연금시스템이 성숙되어 중고령 여성의 경제활동 참가율이 감소할 경우 OECD국가와의 경제활동 참가율 격차는 더욱 커질 위험이 있다.

연령대를 좀 더 세분해서 경제활동 참가율을 살펴보면, 여성고용의 경우 선진국에서 이미 사라져버린 M자형 곡선이 유지되고 있음을 알 수 있다. M자형 곡선이란 결혼 연령기 직전까지 경제활동 참가율이 높아진 후 출산, 육아기에 참가율이 대폭 떨어진 후 다시 서서히 높아진 후 고령화되면서 경제활동 참가율이 떨어져서 M자와 비슷한 모양으로 여성의 경제활동 참가율의 생애적 전개가 이루어지는 것을 말한다. 2006년 기준으로 볼 때 현재 25~29세 연령대의 경제활동 참가율이 67.3%로서 고점을 형성한 후 30~34세 연령대의 경제활동 참가율이 17%포인트 이상 감소하여 50% 수준으로 급락하여 저점을 형성한다. 이후 점차 증가하여 40~44세 연령대에서 새로운 고점을 형성한 후 이후 지속적으로 하락하는 양상을 띤다.

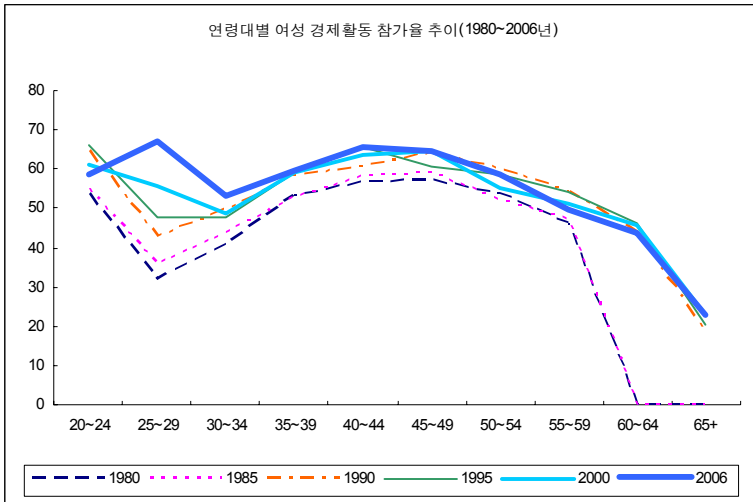
과거에도 여성의 경제활동 참가율은 M자형 곡선을 나타냈으나 오늘날과 몇 가지 점에서 차이를 보인다. 첫째, 1980년, 1985년과 비교할 때 상향 이동하였다. 이것은 전체적으로 모든 연령대에서 경제활동 참가율이 높아졌음을 의미한다. 다만 1980년과 1985년에는 15~19세 연령대의 경제활동 참가율이 상대적으로 높았는데 이것은 여성의 진학률이 낮았기 때문이다. 둘째, 1990년 초반까지는 20~24세에서 1차 고

---

2) 고용률도 이와 비슷한 양상을 보이지만 상대적으로 청년 실업률이 높기 때문에 15~24세 여성의 고용률이 다른 연령대의 고용률과 비교할 때 좀 더 차이가 벌어진다.

점을 형성하였다가 25~29세에 저점을 이루었으나, 2005년 시점에 이르러서는 25~29세로 1차 고점이 이동하였고 30~34세가 저점이 되는 형태로 변화하였다. 이러한 변화는 고학력화에 따라 여성의 노동시장 진입연령이 높아지고 있는 점과 만혼에 따라 결혼연령이 증가하고 이에 따라 첫아이 출산연령이 증가하는 것에 기인한 것으로 분석된다.

[그림 II-6] 우리나라 여성의 연령대별 경제활동 참가율 추이

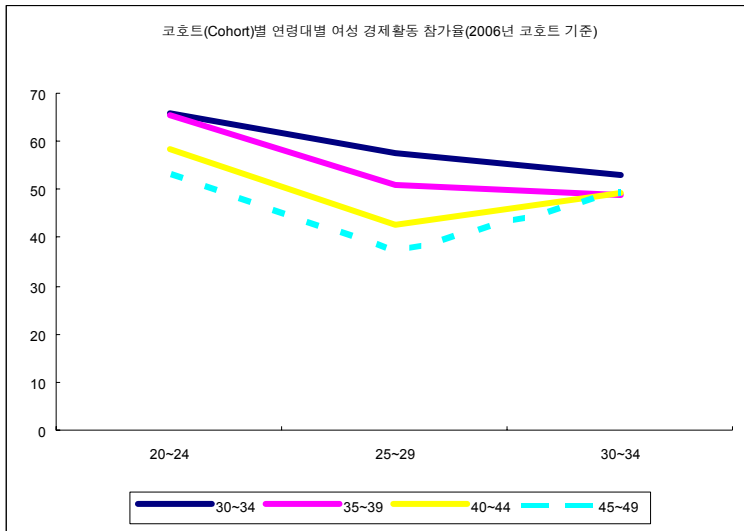


자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 원자료.

M자형 패턴이 완화되어 가는 것은 최근 출생한 코호트일수록 결혼 적령기와 출산기의 경제활동 참가율의 감소가 크지 않은 것과 연관된다. [그림 II-6]에서 알 수 있듯이 2006년 기준으로 연령이 30~34세인 출산코호트는 다른 코호트에 비해 20~34세에 이르는 1996년에서 2006년 사이에 다른 코호트에 비해 경제활동 참가율이 높다. 게다가 25~29세에 나타나는 갑작스런 감소도 두드러지게 나타나지 않고 완만하게 34세에 이르기까지 경제활동 참가율이 감소하고 있다. 25~29세에 경제활동 참가율이 크게 감소하는 현상은 연령이 높은 코호트일

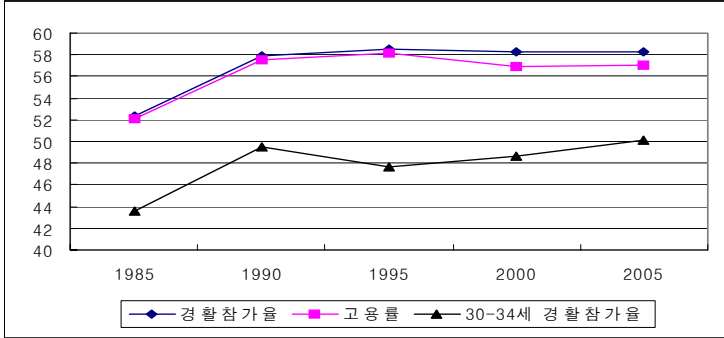
수록 확연하여 M자 커브 형태가 약해져가고 있는 것은 연령이 낮은 코호트에서 출산과 육아에 따른 갑작스런 노동시장 탈퇴가 완화되어 가고 있기 때문이다.

[그림 II-7] 우리나라 여성의 코호트별 경제활동 참가율 추이



이상과 같은 변화에도 불구하고 30~34세 여성 경제활동 참가율이 1990년 이래로 큰 변화 없이 50% 내외의 수준에서 정체 상태를 유지하고 있는 점은 우려할 만하다. 또한 [그림 II-7]에서 보는 것처럼 1995년 이후 35세 이후의 여성 경제활동 참가율이 거의 변화하지 않고 있다. 사실상 1990년을 전후하여 형성된 여성의 경제활동 참가의 패턴에 15여년 이상 변함이 없으며 그 동안 관측된 여성 경제활동 참가율의 상승은 대부분 20대 여성의 경제활동 참가율 상승에 기인했다.

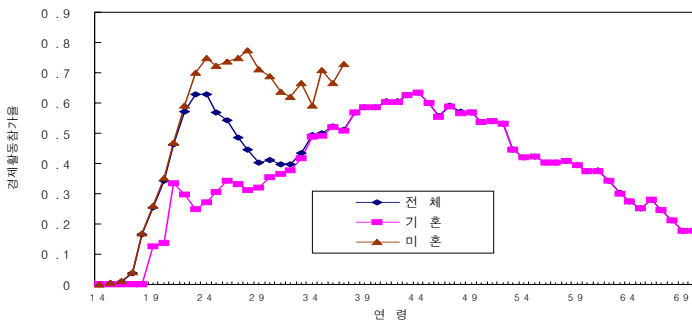
[그림 II-8] 35~64세 여성의 경제활동 참가율 및 고용률 추이



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 원자료.

미혼과 기혼을 나누어 살펴본 연령별 경제활동 참가율 추이가 없어 노동패널의 자료(1998~2004년 자료)에 기초하여 미혼과 기혼여성의 연령별 경제활동 참가율을 살펴보았다. 우선 미혼여성은 20대에 높은 경제활동 참가율을 보이다가 결혼과 함께 30대 중후반에 기혼여성이 되고 기혼여성의 경우 경제활동 참가율이 낮아져 우리나라 여성의 경제활동 참가율이 20대 후반에서 30대 초반에 걸쳐 급격히 낮아지는 M자형 곡선 형태를 띠게 되는 것을 확인할 수 있다.

[그림 II-9] 우리나라 여성의 혼인상태별, 연령대별 경제활동 참가율 추이(노동패널)

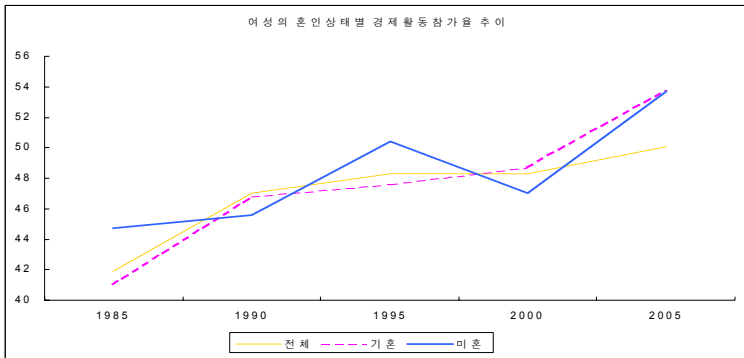


자료: 김현숙·원종학(2004).

## II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 53

시계열에 따른 미혼과 기혼의 경제활동 참가율의 변화는 다음 그림과 같다. [그림 II-10]에 따르면 미혼이나 기혼에 관계없이 여성의 경제활동 참가율도 지속적으로 증가하고 있다. 경기변동에 민감한 미혼 여성의 경제활동 참가율은 1995년에 급증하였다가 2000년에는 급감하였지만 다시 2005년에는 크게 반등세를 나타내고 있고, 기혼여성의 경우에도 완만하게 증가하고 있다.

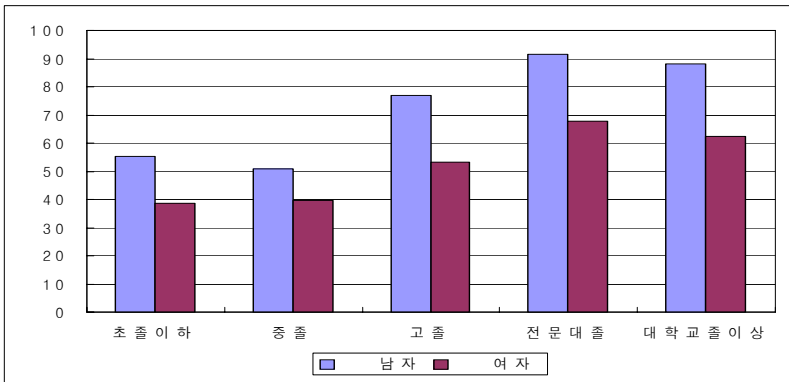
[그림 II-10] 우리나라 여성의 혼인상태별 경제활동 참가율 추이



학력별로 여성의 경제활동 참가율을 살펴보자. 우리나라 고학력 여성의 경제활동 참가율은 매우 낮다. 2005년 초대졸 이상자 기준으로 비교해보면 우리나라의 경우 60.2%인 데 비해 OECD 평균은 82.3%로서 무려 20.1%포인트 차이가 나고 있음을 알 수 있다(OECD(2007) 참조). 학력수준이 높아질수록 여성의 경제활동 참가율은 높아지는 것이 일반적이다. 지난 15 여년 동안 우리나라 여성의 학력수준은 빠르게 높아졌지만 경제활동 참가율은 그다지 높아지지 않았다. 또한 [그림 II-11]에서 보는 것처럼 학력수준을 세분하여 살펴보면 전문대졸 여성의 경제활동 참가율이 가장 높고 그보다 학력이 높은 대졸 이상의 여성 경제활동 참가율은 낮다. 우리나라의 경우 학력수준의 증가가 단

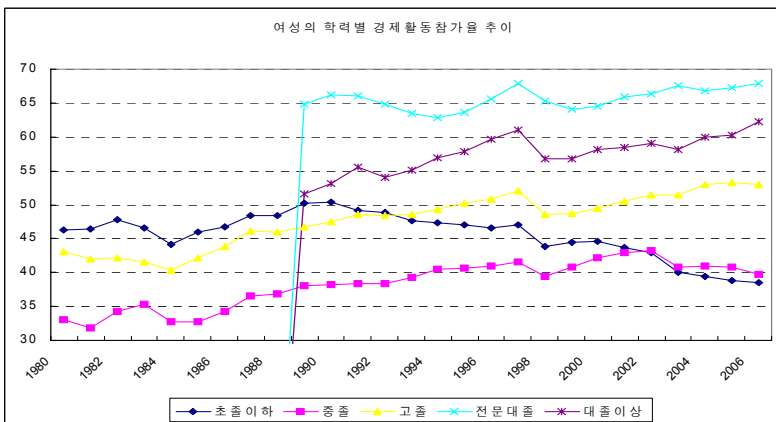
순히 여성 경제활동 참가를 높이는 것만은 아니라는 점을 확인할 수 있고 고학력자를 경제활동과 연계시키는 보완적 정책 수립이 요청됨을 알 수 있다.

[그림 II-11] 학력수준별 경제활동 참가율 비교(2006년 기준)



자료: 「경제활동인구조사」, 원자료.

[그림 II-12] 우리나라 여성의 학력별 경제활동 참가율 추이



### 나. 취업 현황과 취업의식 변화

지난 20여년 동안 여성 취업자 중 임금근로자의 비중 증가세가 뚜렷하다. 1982년 비임금근로자는 338만명 수준이었으나, 2006년에는 313만명으로 절대수에서도 감소하였고 이에 비해 임금근로자는 1982년 224만명에서 657만명으로 대폭 늘어났다. 여성 비임금근로자의 감소를 주도한 것은 고용주, 자영업자 그리고 무급가족종사자 중에서 무급가족종사자의 감소다. 비임금근로자 중 무급가족종사자의 비중은 1980년대 초반 60% 수준이었으나, 2006년에는 40% 수준으로 감소하였다. 하지만 아직까지 남성에 비해 무급가족종사자의 비중이 높은 편이다.

상용직은 임시직과 일용직에 비해 비교적 좋은 일자리의 특성을 많이 가지고 있다. 비록 상용직과 정규직의 정의는 동일하지 않지만 대부분의 상용직은 정규직으로서 임금, 고용안정 양 측면에서 임시직이나 일용직에 비해 우월하다. 여성 임금근로자 중에서 상용근로자의 비중은 2006년 기준 39.8%로서 남성의 비중 62.2%에 비하면 크게 못 미친다. <표 II-5>에서 보는 것처럼 전체 여성 취업자 중에서 상용근로자 비중은 2006년 기준 27.1%인 데 비해서 남성은 41.5%로서 여성보다 훨씬 높다.

여성 임금근로자 내에서 상용근로자의 비중은 지속적으로 증가했다 기보다는 등락을 거듭해 왔다. 1985년까지는 경제활동인구조사 설문에서 상용근로자와 임시근로자를 구별하지 않았기 때문에 추이를 알 수 있는 것은 1986년부터이다. 1986년부터 여성 임금근로자 중 상용근로자 비중은 점차 증가하여 1993년에 최고조에 달했다. 이때 임시근로자의 비중은 불변인 채 일용근로자의 비중이 감소하였다. 1993년 이후부터 여성 임금근로자 중 상용근로자의 비중은 2000년까지 지속적으로 감소하였다. 이때 임시근로자와 일용근로자 비중이 비슷한 폭으로 증가하였다. 남성의 경우에도 1993년에 상용직 비중이 정점에 달한 후 2000년까지 하락하였다. 다만 여성과의 차이점은 상용직의 감소에 대

응하여 일용직의 증가는 미미하고 임시직이 대폭 늘어났다는 것이다.

2000년 이후 여성 및 남성 근로자 모두 상용직의 비중이 증가하였으나 여성의 증가세가 훨씬 빠르게 이루어졌다. 여성 근로자의 상용직 비중은 8.7%포인트 증가한 데 비해서 남성 근로자는 3%포인트에 그쳤다. 그리고 여성 상용직이 증가하는 동안 임시직보다 일용직이 대폭 감소하였다(각각 -2.0%, -6.7%). 이에 비해 남성의 경우 상용직은 3%포인트의 비중 증가가 있었으며 임시직과 일용직의 감소폭은 거의 비슷하였다(각각 -1.6%, -1.4%).

1993년과 2006년까지의 변화를 총괄해 보면 첫째, 여성이 남성에 비해 상용직 비중의 진폭이 더 커서 여성이 남성에 비해 더욱 탄력적으로 고용 형태별 조정이 이루어짐을 알 수 있고 둘째, 남녀 공히 임시직의 경우 2000년까지 대폭 증가한 후 2000년 이후 소폭 감소함으로써 전체적으로 임시직의 비중이 늘어났다.

〈표 II-5〉 여성 취업자의 지위 비중 추이

(단위: %)

연도	여성						남성						
	임금 근로자				자영 업주	무급 가족 종사자	임금 근로자				자영 업주	무급 가족 종사자	
		상 용	임 시	일 용				상 용	임 시	일 용			
1985	48.2	37.2			10.9	21.3	37.6	58.0			8.2	37.6	4.4
1990	56.8	21.4	22.5	12.9	18.7	24.5	63.1	40.7	14.1	8.3	34.4	2.5	
1995	59.6	25.5	24.2	9.8	19.4	21.1	65.7	44.4	13.1	8.1	32.7	1.7	
2000	61.5	19.1	28.5	13.9	19.2	19.3	64.3	38.1	17.1	9.2	33.8	2.0	
2003	65.6	23.2	31.0	11.4	17.8	16.7	64.7	39.6	16.7	8.4	34.0	1.3	
2004	66.6	24.4	30.6	11.5	18.6	14.8	65.6	40.4	16.7	8.4	33.1	1.3	
2005	67.1	25.6	30.2	11.3	19.0	14.0	66.0	41.1	16.4	8.5	32.8	1.3	
2006	67.7	27.1	30.0	10.8	18.8	13.5	66.8	41.5	16.6	8.6	32.0	1.2	

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도

〈표 II-6〉 임금근로자의 종사상 지위별 비중의 변화

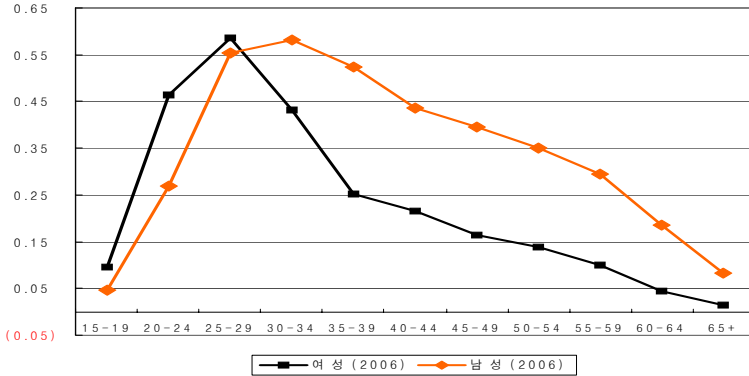
(단위: %)

		상용직	임시직	일용직	취업자 증가율
여성	1993~2000	-12.5	7.4	5.1	19.5
	2000~2006	8.7	-2.0	-6.7	21.8
남성	1993~2000	-9.0	7.2	1.8	7.2
	2000~2006	3.0	-1.6	-1.4	12.7

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도

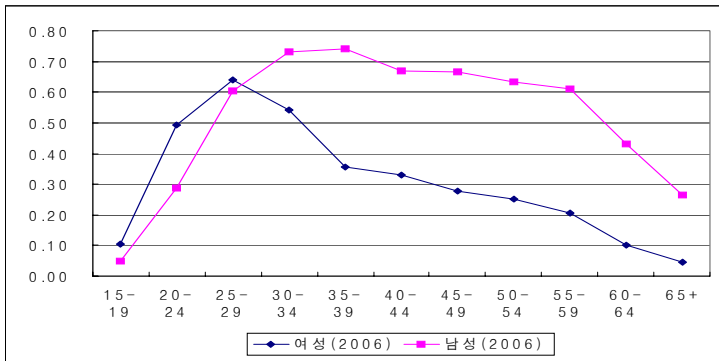
여성의 연령대별 취업자 중 상용직 비율을 살펴보면 20대 후반에 가장 높은 비중을 기록하고 30대 초반에 급속히 낮아지며 이후에도 지속적으로 하락한다. [그림 II-13]은 2005년 기준 연령대별 취업자 중 상용직 근로자의 비중을 남녀별로 비교한 것인데 남성의 경우 군복무 등으로 노동시장 진입이 늦어짐에 따라 여성이 20대 초반에 상용직 비중이 더 높다. 하지만 20대 후반에는 남녀 취업자의 상용직 비중이 유사한 55~60% 정도 수준에 도달한다. 그러나 30대 초반부터 출산, 육아기에 처한 여성들의 노동시장 퇴장이 본격화되면서 여성 상용직 비중이 빠른 속도로 떨어지는 데 비해서, 남성의 경우 오히려 30대 초반에 더 높은 상용직 비중을 나타낸 후 완만한 속도로 하락한다. 여성의 경우 30대 후반의 상용직 비중이 20대 후반의 절반 수준에도 미치지 않고 그 이후에도 여성의 상용직 비중이 빠르게 하락한다. 남성의 경우 50대 후반부터 상용직 비중이 급속히 하락한다. 임금근로자 중 상용직 비중의 경우에도 [그림 II-14]와 같이 유사한 양상이 나타난다.

[그림 Ⅱ-13] 연령대별 취업자 중 상용직 비중 : 남녀 비교(2006)



자료: 「경제활동인구조사」, 원자료.

[그림 Ⅱ-14] 연령대별 임금근로자 중 상용직 비중 : 남녀 비교(2006)



자료: 「경제활동인구조사」, 원자료.

30대 초반에 급속히 낮아지는 여성 상용직 비율은 M자형의 경제활동 참가율의 연령별 패턴에서 30대 초반에 여성 노동시장 참가율이 급속히 낮아지는 것과 유사하다. 출산, 육아기에 여성은 대거 노동시장에서 이탈할 뿐만 아니라 상용직에서 이탈하는데, 상용직의 비중 감소 대신에 일용직과 비임금근로의 비중이 늘어난다. 육아부담에 직면한

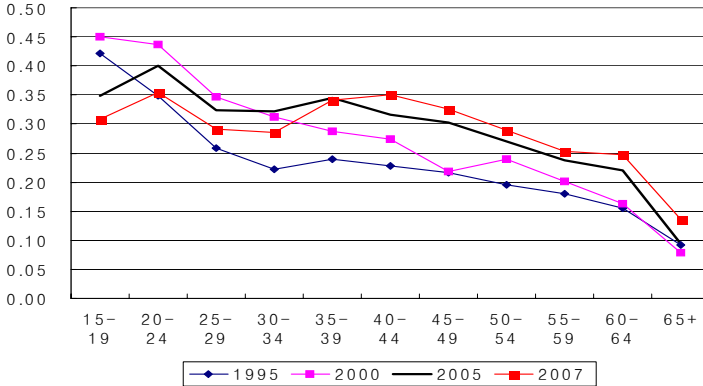
일부 여성들은 아예 노동시장에서 이탈하고 다른 일부의 여성들은 자영업 및 일용직 근로를 통해 일과 가정생활을 양립하는 선택을 한 것으로 해석된다. 경제활동 참가율은 30대 후반 이후에 높아지는데 이때 상용직의 비중이 높아지는 것이 아니라 더욱 하락하며 임시직, 일용직, 자영업 그리고 무급가족종사자의 비중이 증가한다.

최근 10년 사이에 20대 후반부터 40대 초반 사이의 여성 상용직의 비중이 큰 폭으로 증가하여 과거에 비해 여성의 고용지위 안정성이 높아지고 있음을 확인할 수 있다. [그림 II-14]는 여성 취업자 중 상용직 비중을 연령대별로 보여주는데 1995년에는 20~24세에서 상용직 비중이 가장 높았으나 2005년에는 상용직 비중이 가장 높은 연령대가 25~29세로 이동하였다. 30대 초반의 상용직 비중이 매우 빠르게 증가했으며 30대 후반과 40대 초반에서도 상당한 정도의 상용직 비중의 증가가 관찰된다. 그리고 노동시장 유연화가 진행되면서 임시직 근로자의 비중도 증가하였다. [그림 II-15]는 여성 취업자 중 임시근로자의 비중을 보여주는데 1995년과 2005년, 2007년을 비교할 때 거의 모든 연령대에서 고르게 임시직을 가질 확률이 증가했음을 알 수 있다<sup>3)</sup>. 특히 최근에는 30대 중반을 기점으로 해서 그 이전 연령대에서는 임시직 비중이 감소하고 그 이상의 연령대에서는 높아지는 양상이 관찰된다.

---

3) 남성의 경우 모든 연령대에서 상용직의 확률이 감소하였으며 임시직의 확률이 증가하였다. 20대 초반 이전에는 일용직의 확률이 대폭 증가하였으며 20대 후반 이후는 일용직이 될 확률이 소폭 감소하였다.

[그림 II-15] 연령대별 여성 임금근로자 중 임시직 비중



자료: 「경제활동인구조사」, 원자료

외환위기를 겪으면서 연령대별로 고용 형태에 있어서 차별적인 변화가 발생했다. [그림 II-16]에서 2000년의 상용직 비중은 다른 연도에 비해 이례적인 양상을 보인다. 그것은 1995년과 2005년 사이에 위치한 2000년이 외환위기로 인한 경기부진의 영향을 심하게 받던 시기이기 때문이다. 1995년과 비교할 때 20~24세 여성 상용직이 2000년에 줄어들었음을 알 수 있다. 하지만 25세 이상 39세 이하 사이의 상용직 비중은 1995년과 비교할 때 2000년에 거의 차이가 없음을 알 수 있다. 해당 연령대는 외환위기의 영향을 그다지 받지 않았음을 알 수 있다. 외환위기에서 벗어난 2005년에는 25세 이상 44세 이하 연령대에서 상용직 비중의 경우 1995년 이전 수준을 넘어서서 크게 증가했다<sup>4)</sup>. 하지만 24세 이하 연령대에서는 여전히 1995년의 수준을 넘어서지 못하며,

4) 연령대별 여성 취업자 중 일용직 비중의 경우 1995년에는 20~24세에서 일용직 비중이 가장 낮았으나 2005년에는 25~29세로 이동하였다. 40세 이전의 일용직 비율이 감소하였고 40세 이후에서는 일용직 비율이 소폭 증가하였다. 2000년은 외환위기의 영향을 심하게 받던 시기로서 전체적으로 일용직 비중이 높았다.

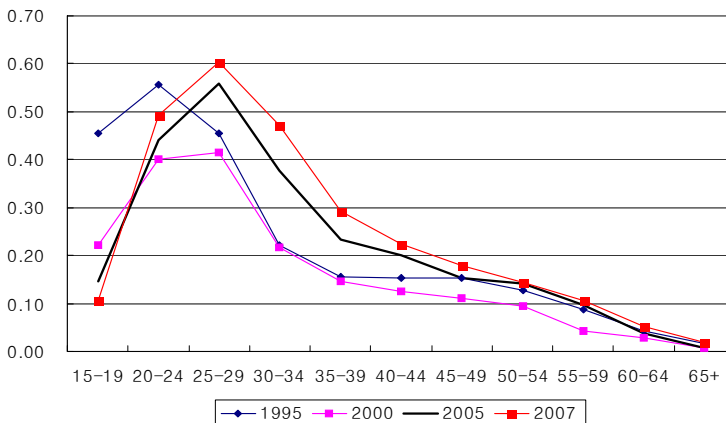
## II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 61

45세 이상 연령대에서는 상용직 비중이 그다지 변화가 없다.

이러한 사실은 노동시장의 유연화와 자영업 구조조정이 진행되면서 그 부담이 24세 이하 연령대와 45세 이상 연령대에 집중되고 있음을 보여준다. 노동시장에 진입하는 초기단계의 연령대인 20세 이상 24세 이하에서 여성이 임시직이나 일용직 근로자로 취업할 확률은 2006년 기준 47%로서 1995년의 37%에 비해 10%포인트 증가하였다. 20대 초반에 노동시장에 참여하는 방식은 대부분 임금근로자이므로 임시, 일용직 취업 확률이 늘었다는 것은 상용직 취업 확률이 줄었다는 것을 의미한다.

45세 이상에서는 약간 다른 변화가 관찰된다. 예를 들어 45세에서 49세 연령대에서 1995년의 경우 비임금근로자로 취업할 확률이 53%였고 임시·일용직으로 취업할 확률이 32%였는데 2006년에는 비임금근로자로 취업할 확률이 41%, 임시·일용직 근로자로 취업할 확률이 43%로 변화하였다. 10 여년 전에 비해 상용직의 취업 확률은 변화가 없이 비임금근로자 취업 확률은 줄어들고 임시, 일용직 취업 확률이 늘어났다.

[그림 II-16] 연령대별 여성 취업자 중 상용직 비중



자료: 「경제활동인구조사」, 원자료.

요약하면 출산, 육아기의 여성들은 노동시장에서 대거 이탈하고 있으며 동시에 상용직으로부터 일용직 및 자영업 등으로 전환하고 있다. 육아기 이후 노동시장으로 재진입하는 여성들은 상용직으로 취업하기 보다는 임시·일용직이나 비임금근로의 형태를 취하는 경우가 많다. 지난 10 여년 동안 노동시장의 유연화와 자영업 구조조정이 이루어지면서 연령대별로 차별적인 영향이 관찰된다. 우선 24세 이하의 청년 여성들의 경우 상용직으로 취업할 확률이 크게 감소하였고 이에 비해 임시·일용직의 취업 확률이 증가하였다. 45세 이상의 중장년 여성들의 경우 과거에 비해 상용직 취업 확률에는 별다른 변화가 없으면서 비임금근로의 취업 확률이 대폭 감소하고 임시·일용직으로의 취업이 크게 늘어났다<sup>5)</sup>. 이상의 분석을 통해 현 여성 노동시장에서 노동시장 입직 초기와 경력 단절 이후에 비정규직에 처할 가능성이 높아졌음을 알 수 있다. 입직 초기 단계의 청년 여성에게는 안정적인 상용직 일자리의 이행을 도와줄 필요가 있으며, 경력 단절 이후 재진입한 중장년 여성을 위해서는 비정규직 일자리의 질 개선을 추진할 필요가 있다.

위와 같은 경제활동 참가율의 변화 이면에는 취업에 대한 여성의 의식 변화가 크게 작용한 것으로 보인다. 1998년 사회통계조사에서 취업에 대한 여성의 견해를 묻는 항목에 대해 26.4%의 여성이 직장을 갖는 것은 결혼 전, 자녀성장 이후 혹은 결혼 전과 자녀성장 이후에 바람직하다는 대답이 50%를 넘었다. 또한 지속적으로 직업을 갖는 것이 바람직하다는 견해도 26.8%에 불과하였다.

---

5) 이상의 분석을 코호트별 분석으로 확대할 수 있다. 이에 대해서는 이후 연구과제로 남긴다.

II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 63

〈표 II-7〉 취업에 대한 견해(1998년)

(단위: %)

시도 별	교육정도, 연령, 혼인 상태별	1998							
		15세 이상	가정일 만 전년	결혼전 까지만	첫 자녀 출산전 까지만	자녀가 성장한후	결혼전과 자녀 성장후	계속 직업 가짐	모르 겠음
	계	100	10	11.6	7.5	14.5	26.4	26.8	3.1
	동부	100	9	10.7	7.6	14.7	27.6	27.3	3
	읍면부	100	14.1	15.5	7.1	13.3	21.5	24.8	3.7
	남자	100	11.6	13.1	8.4	15	25.2	23.1	3.7
	여자	100	8.5	10.3	6.7	14	27.6	30.4	2.6
	초졸이하	100	17.4	15.3	6.7	12.2	20.2	22.7	5.3
	중졸	100	8.7	12.3	7.1	14.4	24	29.5	4
	고졸	100	7.9	10.6	8.1	16.5	28.6	26.1	2.1
	대졸이상	100	7	8.7	7.7	12.6	31.6	30.5	1.8
	15~19세	100	5.4	11.5	7.1	6.7	22.2	40.3	6.8
	20~24세	100	4.1	11	9.2	6.2	26.5	39.9	3
	25~29세	100	5.2	10.3	10.2	11.7	30.2	29.6	2.7
	30~34세	100	8.2	8	7.2	18.7	32.7	23.5	1.7
	35~39세	100	9.9	9	5.2	21.8	30.8	21.8	1.6
	40~44세	100	10.2	9.1	5.7	21.1	28.7	23.5	1.6
	45~49세	100	9.5	13.4	7.3	17.9	26.3	23.9	1.8
	50~54세	100	10.8	14.6	8.8	15.1	24.6	24.4	1.7
	55~59세	100	11.9	16.1	9.2	13.6	23.3	23.6	2.4
	60~64세	100	16	16.3	8.2	12.9	21.5	21.8	3.3
	65세이상	100	24.3	15.8	6.3	10.4	16.9	18.8	7.5
	미혼	100	5.4	11.8	8.5	6.5	23.8	39.3	4.7
	유배우	100	10.5	11.2	7.3	18.4	28.7	21.9	2
	사별	100	22	14.4	5.9	10.7	17.6	22.3	7.1
	이혼	100	12.3	11.1	7.6	11.8	24.2	30.7	2.4
	취학전 자녀있음	100	9.6	9.1	6.8	20.1	31.9	20.7	1.9
	취학전 자녀없음	100	10.1	12.3	7.7	12.9	24.9	28.5	3.5

〈표 II-8〉 취업에 대한 견해(2006년)

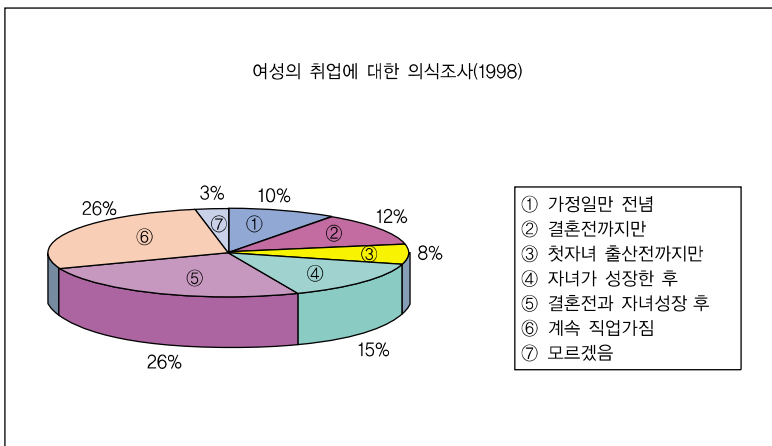
(단위: %)

행정 구역 (시도) 별	연령, 교육정도, 직업, 혼인상태, 활동상태별	2006								
		15세 이상 인구	직업을 갖는것 이좋다	결혼 전 까지	첫 자녀 출산전 까지	자녀 성장 후	결혼전과 자녀성장 후	가정 일에 관계 없이	가정 에만 전념	잘 모르 겠다
전국	계	100	85.5	5	7.3	13	27.4	47.3	8.7	5.8
	동부	100	86.1	4.9	7.6	12.7	27.9	46.9	8.3	5.6
	읍면부	100	82.6	5.4	6	14.6	25	49	10.6	6.9
	남자	100	81.8	5.9	8.8	14.3	27.6	43.3	10.9	7.4
	여자	100	89	4.1	6	11.9	27.2	50.8	6.7	4.3
	15~19세	100	87	5.1	9	5.1	16.5	64.3	2.9	10
	20~29세	100	91	4.9	11.9	5.6	22.9	54.6	3.8	5.2
	30~39세	100	87.8	4.1	6.6	15.4	33.6	40.3	8.1	4.1
	40~49세	100	85.2	4.2	3.8	17.8	31.1	43	10.1	4.7
	50~59세	100	85	5.2	6.9	14.3	29	44.6	10	5.1
	60세 이상	100	76.7	7	7.2	15.2	22.9	47.8	14.5	8.8
	65세 이상	100	74.3	7.3	7.1	15.1	21.5	49	15.7	10
	초졸 이하	100	77.2	6.2	5.7	14.4	22.5	51.1	13	9.8
	중졸	100	84	5.9	6.9	12.5	23.3	51.4	8.3	7.7
	고졸	100	86.5	5	7.7	14.6	29.3	43.4	8.4	5.1
	대졸 이상	100	90	3.8	7.9	10.2	29.4	48.6	6.6	3.3
	전문관리	100	89.9	4.1	7.2	10	27.9	50.8	7.2	2.9
	사무	100	90.3	3.9	9.7	10.6	26.4	49.4	6.2	3.5
	서비스판매	100	87.6	4.5	6.6	14.2	27.5	47.2	7.9	4.5
	농어업	100	80.6	7.1	5.5	15.1	22.1	50.2	12.9	6.5
	기능노무	100	82.7	5.4	6.8	17.8	30.3	39.7	11	6.3
	미혼	100	88.8	5.1	10.8	4.6	19.9	59.6	3.9	7.4
	배우자있음	100	85.4	4.8	6	17	31.5	40.7	10.2	4.4
	사별	100	75.8	6.1	6.2	13.7	21.9	52.2	13.4	10.8
	이혼	100	82.4	4.4	4.7	10.5	27.3	53.1	9.8	7.9
	취업	100	86.3	4.8	7.2	13.9	27.9	46.2	8.9	4.7
	실업	100	85.9	6	8.7	8.3	28.4	48.5	6.4	7.7
	비경제활동	100	84.1	5.2	7.5	11.8	26.5	49	8.5	7.5

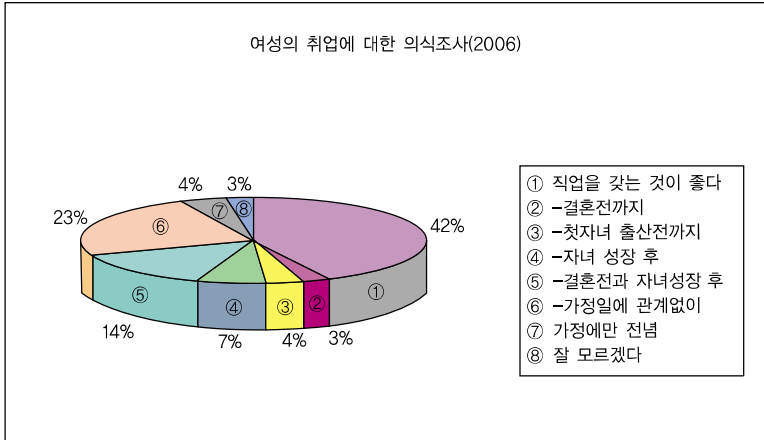
## II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 65

그러나 2006년 들어 재조사한 결과, 지속적으로 직업을 가지는 것이 바람직하다는 견해가 47.3%로 증가하였다. 특히 남자들의 여성의 직업에 대한 견해가 크게 바뀌어 1998년 당시 단지 23.1%의 남성만이 여성이 지속적으로 직업을 가지는 것이 바람직하다고 대답한 반면, 2006년에는 그 비율이 43.3%로 증가하였다. 지역에 따른 편차는 크지 않은 편이지만 1998년에는 직업을 갖는 것이 좋다는 견해에 대해서는 동부가 높게 나타나고 지속적으로 일하는 것이 바람직하다는 견해도 동부가 높았다. 그러나 2006년에는 직업을 갖는 것이 좋다는 견해는 동부가 높은 반면 동부보다는 읍면부에서 여성이 지속적으로 취업하는 것이 바람직하다는 견해가 다소 높게 나타나고 있다. 여성의 학력별, 연령별 취업에 대한 견해는 두 표에 자세히 수록되어 있다.

[그림 II-17] 취업에 대한 의식조사 주요 항목 비중(1998)



[그림 II-18] 취업에 대한 의식조사 주요 항목 비중(2006)



결국 여성의 취업에 대한 의식조사 결과 직업을 갖는 것이 좋다는 사고가 더욱 확산되어 가고 있고 결혼 전이나 자녀성장 후에만 직업을 갖는 것이 바람직하다는 사고는 여전히 존재하지만 감소하고 있어 여성의 지속적인 경제활동에 대한 욕구가 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

다음으로 취업 장애요인에 대해서는 육아부담을 가장 크게 들고 있다. 특히 30~39세 사이의 여성 중 육아부담을 취업 장애요인으로 답한 비율이 79.4%나 된다. 학력별로 살펴볼 때에도 대졸자 여성이 육아부담을 가장 큰 취업 장애요인으로 들고 있어 자녀를 둔 고학력 여성들이 육아부담으로 인해 노동시장에 진입하고 있지 않음을 확인할 수 있다.

그 외 가사부담, 불평등한 근로여건, 사회적 편견 및 관행 등을 취업 장애요인으로 들고 있다.

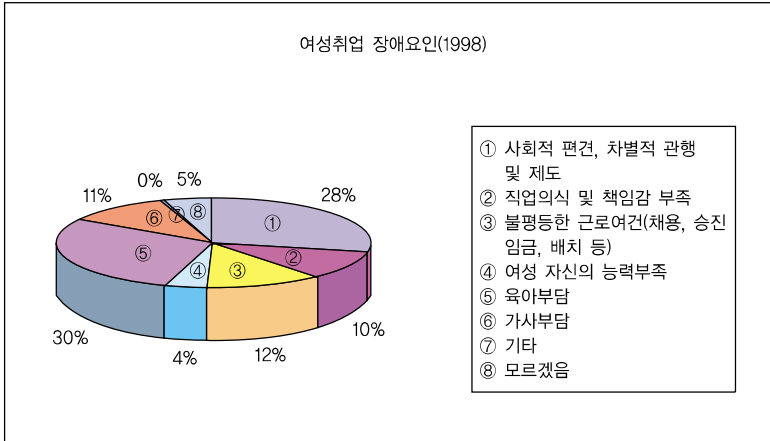
II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 67

〈표 II-9〉 취업 장애요인(2006년)

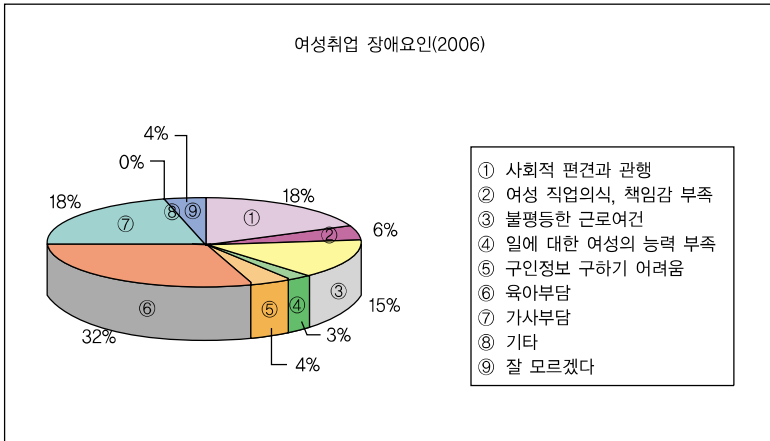
(단위: %)

행정 구역 (시도) 별	연령, 교육정도 직업, 혼인상태 중상장지위별	2006									
		15세 이상 인구	사회적 편견과 관행	여성직업 의식 책임감 부족	불평등 한 근로 여건	일에 대한 여성의 능력부족	구인 정보 구하기 어려움	육아 부담	가사 부담	기타	잘모 르겠 다
	계	100	37.1	11.8	32	5.6	8.2	67.8	38.1	0.2	8.1
	동부	100	38.4	12.3	33.4	5.7	8.5	68.6	38.1	0.2	7.2
	읍면부	100	31.3	9.3	25.7	4.9	7.1	63.8	38.1	0.2	12.4
	남자	100	37.5	13.9	29.5	6.3	6.8	65.4	35.8	0.2	9.5
	여자	100	36.8	9.8	34.4	4.9	9.6	70.1	40.2	0.2	6.9
	15~19세	100	56.7	10.8	38.3	5.9	5.8	59.1	33	0.2	12.6
	20~29세	100	48	13	41.4	5	8.2	68.6	33.9	0.2	6.2
	30~39세	100	37.5	13.2	35.9	5.3	8.8	79.4	39.4	0.1	3.3
	40~49세	100	36.4	14.4	32.7	6.6	9.8	65	40.5	0.2	5.9
	50~59세	100	33	11	28.2	6	8.4	63.1	39.1	0.1	8.3
	60세 이상	100	20.6	6.5	16.8	4.8	6.7	63.6	39.2	0.2	16.9
	65세 이상	100	18.7	5.4	14.9	4.8	6.4	61.8	39.2	0.2	19.5
	초졸 이하	100	22.2	6	18.7	4.6	7.4	59.9	38.5	0.2	18.7
	중졸	100	39	9	30.4	5.4	7.3	61	36.7	0.1	11.1
	고졸	100	38.9	12.1	34.2	5.9	9.4	67.8	38.2	0.2	6
전국	대졸 이상	100	43	16.7	38.3	5.8	7.6	76.6	38.3	0.2	2.8
	전문관리	100	43.2	18.7	36.4	6	6.3	77	38.5	0.1	2.7
	사무	100	44.7	15.8	40.6	5.3	8.4	74.5	38	0.2	2.9
	서비스판매	100	35.9	12.3	32.2	6	9.4	67.3	39.6	0.1	6.4
	농어업	100	22	7.5	17.2	5.1	5.7	61.7	40.4	0.3	15.6
	기능노무	100	34	10.1	31.2	5.4	8.9	63.8	37.6	0.1	8.5
	미혼	100	50.6	13.3	39.8	5.7	6.9	63.2	32.4	0.2	8.9
	배우자있음	100	33.4	11.8	30.4	5.6	9	71	40.9	0.2	6.1
	사별	100	20.4	6.2	17.9	5.2	7.2	61	37.6	0.1	20.1
	이혼	100	34.2	12.2	30.9	5.9	7.3	60.6	34.1	0.2	11.6
	상용	100	41.5	16.2	37.3	5.1	7.4	73.2	38.3	0.2	3.8
	임시	100	38	11.8	37	5.9	10	66.5	37.6	0.2	6.5
	일용	100	34.9	9.7	31.5	5.7	10	61.2	36.1	0.2	10.2
	고용주	100	36.9	16.6	27	8.2	6.3	70.5	39.5	0.2	5.5
	자영자	100	31.4	10.7	25.9	5.7	7.3	66.8	39.5	0.2	9.2

[그림 II-19] 취업 장애요인에 대한 의식조사 주요 항목 비중(1998)



[그림 II-20] 취업 장애요인에 대한 의식조사 주요 항목 비중(1998)



1998년과 2006년의 취업 장애요인의 주요항목에 대한 설문을 비교한 결과, 오히려 육아부담으로 인해 취업이 어렵다고 대답한 비중이 증가하고 사회적 편견이나 관행 때문에 취업이 곤란하다는 비중은 감소하여 여성의 취업 장애요인은 사회적 편견이나 차별에 의한 부분도 어느 정도 존재하지만 그보다는 자녀의 양육에 대한 부담으로 인해 여성 스스로 자녀를 위해 취업을 포기하는 자녀에 대한 교육열 때문인 것으로 보인다. 따라서 정부의 여성고용정책도 결국은 자녀 교육문제와 자녀의 양육에 대한 부담을 덜어줄 수 있는 방향으로 고안될 필요가 있다.

## 다. 여성의 노동시장 성과 : 임금과 직위를 중심으로

### (1) 성별 임금 격차

한국의 성별 임금 격차는 매우 높은 수준이다. [표 II-11]에서 보는 것처럼 임금구조 통계조사의 평균임금으로 비교해보면 남성 평균임금을 100이라고 했을 때 2006년 현재 여성의 평균임금수준은 66.6%이다. 평균임금에 의한 남녀임금 격차를  $(\text{남성평균임금} - \text{여성평균임금}) / (\text{남성평균임금})$ 으로 정의할 때 우리나라의 2006년 평균임금 격차는 33.4%이다. 중위임금을 기준으로 임금 격차를 정의할 수 있으며 이 경우 남녀 임금 격차는  $(\text{남성 중위임금} - \text{여성 중위임금}) / (\text{남성 중위임금})$ 으로 계산된다. 중위임금에 기초한 남녀 임금 격차는 38.6%이다.

OECD에서는 각국의 임금자료를 이용하여 중위임금에 기초한 남녀 임금 격차를 비교하고 있는데 <표 II-10>에서 보는 것처럼 한국이 비교대상 국가 중에서 가장 임금 격차가 크다. 중위임금에서만 격차가 큰 것이 아니라 상위 20% 임금에서나 하위 20% 임금에서도 한국의 임금 격차가 다른 나라에 비해 가장 크다.

〈표 II-10〉 OECD국가의 남녀 임금 격차 비교

국가	중위임금	하위 20%	상위 20%	
New Zealand	5.9	8	13	2004
Belgium	9.3	11	12	2003
Poland	11	7	16	2002
Greece	11.5			2003
France	11.7	9	15	2002
Hungary	13.2			2000
Denmark	14.3	14	15	2004
Australia	14.4	11	17	2004
Sweden	14.9	13	21	2003
Spain	17.3			2002
OECD average	18.3	16	20	
Czech Republic	18.6			2003
Portugal	18.9	15	11	2003
Ireland	19.7			2000
United Kingdom	20	18	16	2003
Finland	20.1	15	26	2003
United States	21.6	17	23	2003
Canada	22.6	21	21	2004
Switzerland	22.6	27	26	2003
Germany	24.1	24	27	2002
Japan	32.0	27	37	2003
Korea	39.8	33	40	2002

출처: OECD Family Database.

〈표 II-11〉 성별 월급여액 비교

(단위: 천원, %)

월급여총액	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
평균	757	828	928	1,050	1,132	1,148	1,211	1,314	1,393	1,533	1,651	1,750	1,888	2,014
남자(A)	868	939	1,050	1,177	1,262	1,275	1,358	1,474	1,559	1,716	1,850	1,958	2,109	2,249
여자(B)	491	551	628	724	789	804	867	954	1,015	1,112	1,207	1,286	1,396	1,497
상대임금비율 (B/A)	56.5	58.6	59.9	61.5	62.5	63.1	63.8	64.8	65.1	64.8	65.2	65.7	66.2	66.6

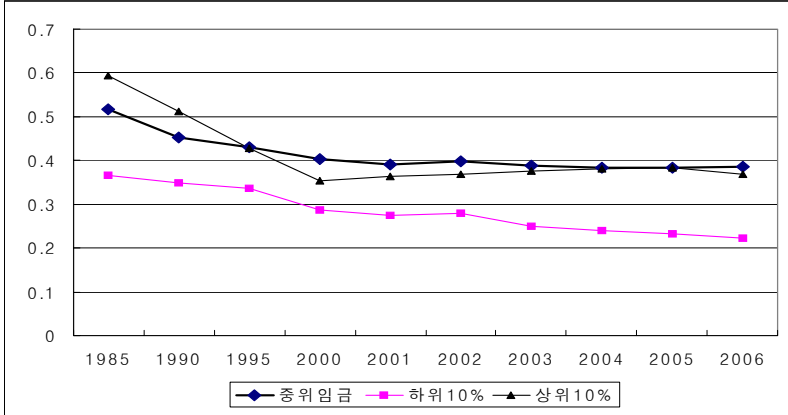
주: 월급여액은 '정액 및 초과급여액' 기준이며 상여금 등 연간 특별급여액은 제외됨.

자료: 통계청 통계정보시스템, 『임금구조 기본통계조사보고서』.

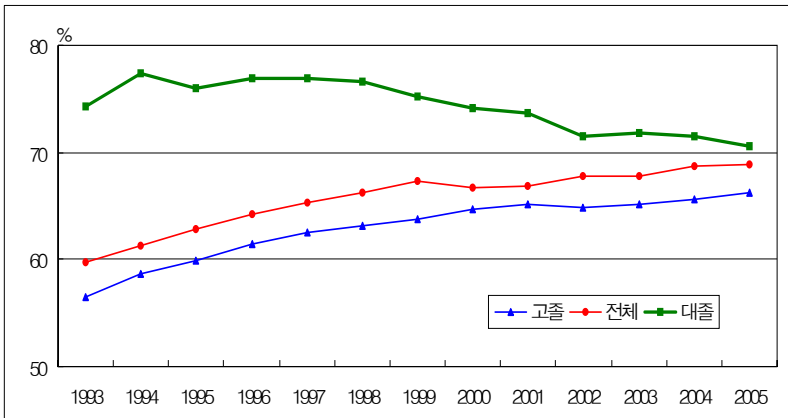
여성근로자의 남성 대비 임금 수준은 지난 20 여년 동안 지속적으로 개선되고 있으나 외환위기 이후 개선 속도가 둔화되었다. 중위임금에 따른 남녀 임금 격차는 1985년부터 2000년까지 지속적으로 하락하였으나 최근 하락 속도는 둔화되고 있다. 하위 10%에서 임금 격차 감소는 지속적으로 진행되고 있는 데 비해서 상위 10%에서는 2000년 이후 오히려 임금 격차가 증가하는 양상을 보여주고 있다.

이것은 학력별 임금 격차의 추이에서도 확인된다. [그림 II-21]은 평균임금을 기준으로 비교하고 있는데 고졸자의 성별 임금 격차는 계속해서 개선되고 있으나, 대졸 남성근로자에 대비한 대졸 여성근로자의 상대임금은 오히려 하락 추세를 보여주고 있다. 직종별로 남성 대비 여성 월평균 임금 수준을 비교해보면 고위 임직원과 단순노무직종 양자에서 가장 높은 여성의 상대임금수준을 관측할 수 있어 임금 격차가 가장 적다. 이에 비해 임금 격차가 가장 큰 직종은 제조업 관련 직종과 전문가 직종이다.

[그림 II-21] 남녀 임금 격차의 추이



[그림 II-22] 학력별 남성 대비 여성 월평균 임금수준 추이



자료: 통계청 통계정보시스템, 『임금구조 기본통계조사보고서』.

## II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 73

〈표 II-12〉 직종별 임금수준 및 상대비율(2006년)

(단위: 천원, %)

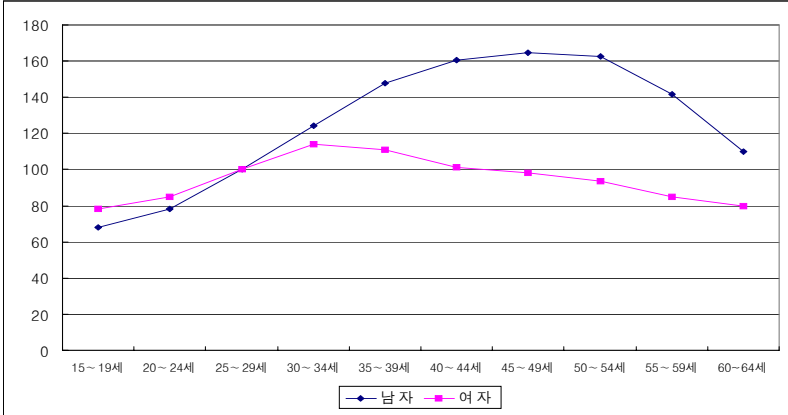
직종	남	여	상대임금비율
관리자	3,868	3,140	81.2
전문가	3,137	1,999	63.7
기술공 및 준전문가	2,347	1,581	67.4
사무종사자	2,316	1,543	66.6
서비스종사자	1,747	1,241	71.1
판매종사자	1,805	1,366	75.6
농림어업	1,855	1,132	61.1
기능원 및 관련	1,915	1,221	63.8
장차기계조작및조립종사자	1,852	1,244	67.1
단순노무자	1,295	1,014	78.3
전 직종	2249	1497	66.6

주: 월급여액은 '정액 및 초과급여액'기준이며 상여금 등 연간 특별급여액은 제외됨.

자료: 「임금구조 기본통계조사」, 원자료.

연령대별 임금의 변화를 살펴보면 남성의 경우 연령이 높아질수록 임금이 높아져서 45~49세에 정점에 도달하며 55~59세에서 큰 폭으로 떨어지는 데 비해, 여성은 30~34세 시기에 정점에 도달하고 그 이후에 지속적으로 하락한다. 이러한 임금 패턴의 차이는 여성의 경력 단절과 밀접한 관련을 갖고 있다. 일반적으로 남성은 노동시장 경력의 단절이 없이 지속되는 데 비해서 여성의 경우 임신, 출산, 육아 문제로 노동시장에서 이탈한 이후에 다시 노동시장으로 진입하는 패턴을 보인다. 여성이 노동시장으로 재진입할 경우에는 자신이 쌓았던 경력과 무관한 직장으로 재진입하는 경우가 많고 이로 인해 임금이 대폭 하락하게 된다. 이 때문에 남성의 경우 연령의 증가가 임금의 증가로 이어지지만 여성의 경우 경력이 단절되지 않는 소수의 여성을 제외하고는 연령이 높아질수록 임금이 더욱 하락하게 된다.

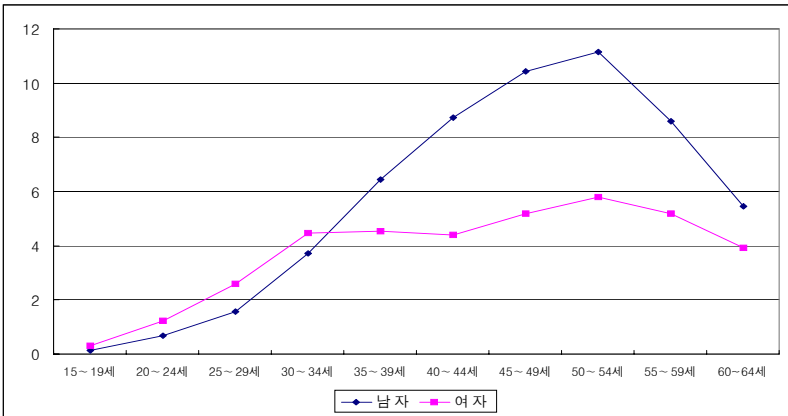
[그림 II-23] 연령대별 임금수준 상대비교(25~29세=100) (2006년)



주: 월급여액은 '정액 및 초과급여액'기준이며 상여금 등 연간 특별급여액은 제외됨.

자료: 「임금구조기본통계조사」, 원자료

[그림 II-24] 연령대별 근속연수 비교 (2006년)



주: 월급여액은 '정액 및 초과급여액'기준이며 상여금 등 연간 특별급여액은 제외됨.

자료: 「임금구조 기본통계조사」, 원자료

## (2) 여성의 상향 이동

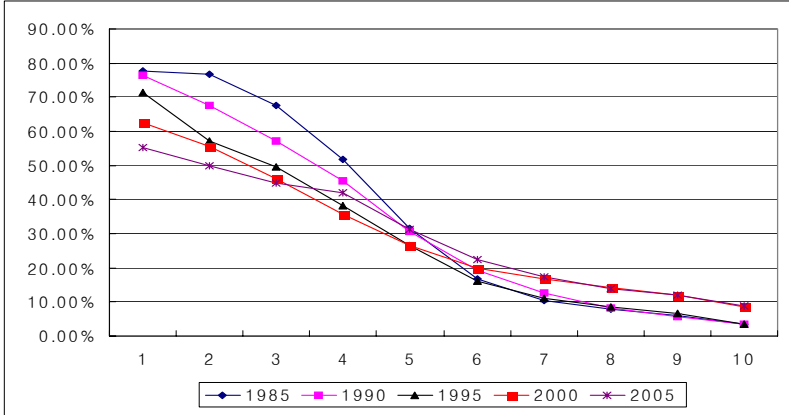
남녀 임금 격차의 축소는 저임금집단과 고임금집단에서 차별적으로 진행될 수 있다. 임금총액을 기준으로 임금수준별로 구분된 집단에서 남녀 임금 격차가 어떻게 변해왔는지 파악하기 위해서 전체 임금근로자의 소득을 10분위로 나눈 뒤에 각 소득분위에서 여성 근로자가 차지하는 비중을 계산해 보면 [그림 II-25]과 같다<sup>6)</sup>. [그림 II-25]에서 보는 것처럼 저임금집단에서 여성의 비중이 높고 고임금집단에서 남성의 비중이 높아서 여성들이 저임금 직종이나 산업에 몰려 있거나 기업 내에서 남성에 비해 낮은 임금을 받고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 V-25]에서는 우선 지난 20 여년 동안 저임금집단에서 여성의 비중이 빠르게 감소했음을 알 수 있다. 특히 1985년에서 1995년 사이에 저임금집단에서의 여성의 비중이 빠르게 감소했으며 상대적으로 그 이후 시기에는 감소 속도가 느려졌다. 하지만 최하위집단에서의 여성 비중의 감소는 여전히 빠른 속도로 이루어지고 있다. 둘째, 고임금 집단에서는 1985~1995년 사이에 여성 비중의 증가가 거의 없었다. 큰 변화는 1995년과 2000년 사이에 이루어졌다. 이 시기에 상위 10%에서 여성이 차지하는 비중이 1995년 이전 3%에 불과한 수준에서 2000년 9%로 증가하였다. 그런데 2000년과 2005년 사이에는 고임금 영역에서 여성의 비율에 거의 변화가 없었다.

---

6) 임금총액이란 정액급여, 초과급여, 연간 특별급여를 모두 합한 금액을 말한다. 임금구조 기본통계조사는 1998년까지 10인 이상 사업장을 조사했는데 1999년부터 5인 이상으로 확대되었다. 일관된 비교를 위해 2000년, 2005년 역시 10인 이상 사업장에 한정하여 비율을 구하였다.

[그림 II-25] 임금소득 분위별 여성 상용근로자의 비중 추이



자료: 「임금구조 기본통계조사」, 원자료 각 연호.

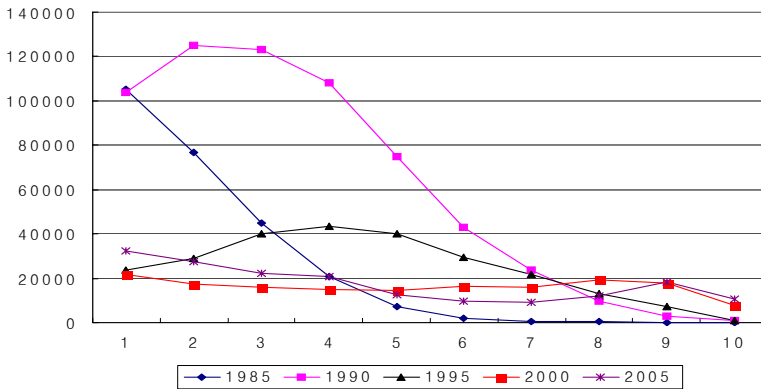
출생집단별로 세분하여 살펴볼 경우 최근에 태어난 신세대의 노동 시장 성과가 - 최소한 신규 진입시 성과가 - 구세대에 비해 급속도로 개선되고 있음을 확인할 수 있다. [그림 II-26]은 1965~1969년 사이에 태어난 여성들이 연령이 높아짐에 따라 소득수준별로 얼마나 분포하고 있는지를 보여준다. 가로축은 소득분위를 나타내며 세로축은 사람 수이다. 예를 들어 1965~1969년 사이 여성 출생집단은 1985년에 하위 10%에 10만 여명이 분포하고 있었는데 1995년에는 3만 여명이, 그리고 2005년에는 2만명 정도가 분포한다. [그림 II-26]에서 볼 수 있는 것처럼 1960년대 후반에 출생한 여성들이 20대 초반이 되는 1990년에 대거 노동시장에 진입한 후 20대 후반이 되는 1995년에 빠른 속도로 퇴장했음을 알 수 있다. 이들은 20대 초반에 2, 3분위에 주로 몰려 있었으나 30대 초반에는 3, 4, 5분위에 퍼져 있고 30대 초반에는 전 소득구간에 균등하게 분포하게 된다.

[그림 II-27]은 1975~1979년 사이에 태어난 여성 출생집단의 변화를 보여준다. 20대 초반에 저임금집단에 몰려 있는 것은 유사한데 20대 후반이 되어서는 1960년대 후반 출생집단에 비해 노동시장으로부터

## II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 77

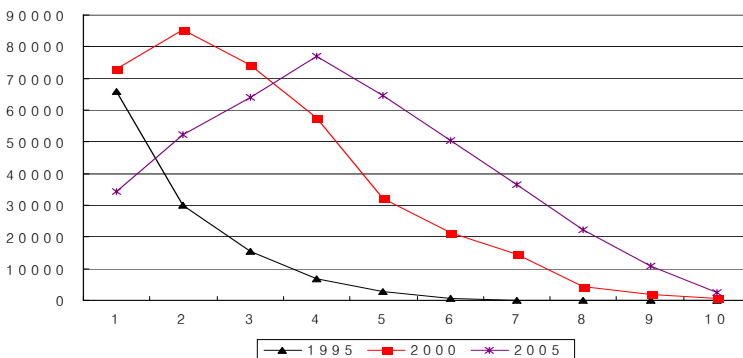
터의 퇴장이 나타나지 않으며 이들이 받는 임금의 평균값도 소득 5분위와 크게 떨어지지 않은 양상을 보이고 있다.

[그림 II-26] 1960년대 후반 출생 코호트



자료: 「임금구조 기본통계조사」, 각 연호.

[그림 II-27] 1970년대 후반 출생 코호트



자료: 「임금구조 기본통계조사」, 각 연호.

10년 사이의 변화가 시사하는 바는 최근 10년 사이에 최소한 노동시장 신규 입직 시에 있어서 남녀간 차별은 상당부분 해소되고 있다는 점이다. 결혼 연령이 높아짐에 따라 20대 후반 여성의 경우 아직 첫 출산을 경험하기 전인 경우가 많으며 최소한 출산 이전에는 남성과 공정한 경쟁을 벌이는 발판이 마련되었다고 평가된다. 앞서 살펴본 것처럼 30대 초반에 여성의 경제활동 참가율이 급락하는 것에서 알 수 있듯이 노동시장에 진입한 여성들이 출산, 육아기를 통과하면서 노동시장에서 이탈하는 경우가 많다. 이들이 경력을 지속해 나갈 수 있도록 지원하는 것이 중요한 정책과제이다. 이를 위해서는 한편으로 일과 가정생활의 양립 지원조치가 요구되며 다른 한편으로 간접 차별을 해소하는 것이 매우 중요하다. 일과 가정생활의 양립 지원조치가 가시적인 경력 지속의 장애물을 제거하는 것이라고 한다면 간접 차별의 해소는 보이지 않는 장애물을 제거하는 과제이다.

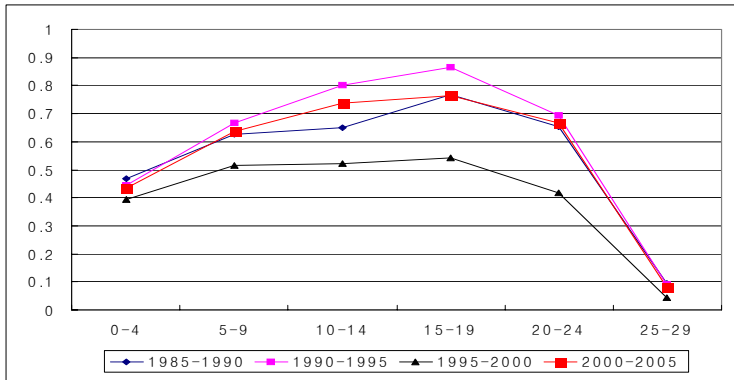
외환위기 이후 한국 노동시장의 유연성이 증가하고 있다. 그런데 유연성의 증가는 고용 형태에 따라 차별적으로 진행된 것으로 보인다. 상용직의 경우 외환위기 시기에 직장유지율의 하락이 있었지만 외환위기가 극복된 이후에 다시 회복되었다. 이에 비해 임시직과 일용직의 비중이 늘어나고 이들의 고용불안은 증가하였다. 상용직을 중심으로 직장유지율의 장기 추세를 살펴보면 <표 II-13>에서 보는 것처럼 지난 20년 동안 남성의 평균 직장유지율에는 큰 변화가 없었다. 이에 비해 여성의 평균 직장유지율은 지속적으로 증가해 왔다. [그림 II-28]에서 보는 것처럼 근속기간별 여성의 직장유지율은 아래 위로 큰 변동을 겪음에도 불구하고 평균 직장유지율이 상승하는 이유는 여성 상용직 근로자의 대부분이 0~4년 이하의 근속기간을 갖는 근로자이며 주로 0~4년 이하 근속기간 근로자의 직장유지율이 증가하고 있기 때문이다. 다른 한편으로 여성 내 장기근속자의 비중이 여전히 낮다는 것을 말해 준다.

〈표 II-13〉 직장유지율의 변화

	1985~1990	1990~1995	1995~2000	2000~2005
남성	0.53	0.55	0.45	0.55
여성	0.21	0.26	0.30	0.35

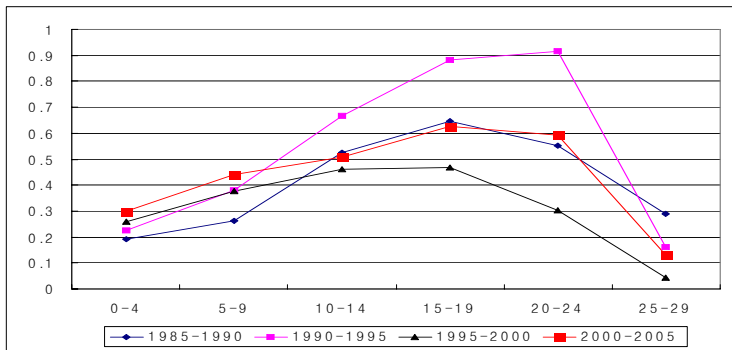
자료: 「임금구조 기본통계조사」, 원자료.

[그림 II-28] 근속연수별 남성 상용직



자료: 「임금구조 기본통계조사」, 원자료.

[그림 II-29] 근속연수별 여성 상용직 근로자 5년 직장유지율



자료: 「임금구조 기본통계조사」, 원자료.

여성의 근속기간별 직장유지율 변동에서 특기할 점은 외환위기 전에는 5~9년 근속기간이 상대적으로 낮아서 그 영역에서 변곡점이 형성되었다면 외환위기 이후에는 10~14년 근속기간이 상대적으로 많이 오르지 않음으로 인해 이 영역에서 변곡점이 형성되고 있다는 것이다. 이것이 의미하는 바는 과거에는 여성이 5년 이상 경력을 쌓았을 경우 추가적인 5년의 근속을 쌓는 것이 어려웠다면 최근에는 10년 이상의 경력을 쌓는 것이 어려워지고 있다는 것을 말해준다. 이러한 결과는 경력직 여성의 퇴직시점이 영아 보육기간 중에서 자녀가 초등학교 저학년으로 이동하고 있다는 일부의 지적과 상통하는데 보다 명확한 관련성은 추가적인 연구를 필요로 한다.

〈표 II-14〉 근속기간별 여성 상용직 근로자의 구성비

	1985	1990	1995	2000	2005
0~4	0.87	0.84	0.74	0.70	0.69
5~9	0.12	0.13	0.19	0.20	0.18
10~14	0.01	0.02	0.05	0.07	0.08
15~19	0.00	0.00	0.02	0.02	0.03

자료: 「임금구조 기본통계조사」, 원자료.

고용안정성에 있어서 상용직 노동시장에 큰 변화가 없었지만 경력직 이동의 측면에서 볼 때 중요한 변화가 발생하였다. 직장을 옮길 때 과거 직장의 경력을 얼마나 인정받느냐는 경력직 노동시장이 얼마나 형성되었는지를 보여주는 대리 지표가 될 수 있다. 경력직 노동시장의 형성 정도를 본고에서는 1년 이하의 신규 입직자 중에서 과장이나 대리급의 비중이 얼마나 증가했는지를 통해 살펴보고자 한다. 〈표 II-15〉에서는 사무직종에 한정하여 신규 입직자 남성의 연령대별 직급별 비중을 볼 수 있는데, 1995년에는 대리 이상 직급의 비중이 10%였고 2000년에는 12%로 증가한 후 2005년에는 45%로 대폭 늘어났다.

II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 81

1995년에는 대리 직급 진입이 30~34세에 정점에 도달하고 과장 이상의 직급으로 진입하는 경우는 35~39세에 정점에 도달하며 40대 이후에는 평사원으로 경력직 이동이 아닌 평사원 이동의 비중이 늘어나서 고연령 집단에서 경력직 이동이 저조함을 알 수 있다. 그런데 2005년을 살펴보면 고연령대에서 평사원으로 진입하는 비율이 1995년에 비해 1/3 수준으로 줄어들었으며 40대 이상의 연령에서는 대부분 과장급 이상으로 경력직 이동을 경험하고 있음을 볼 수 있다. 이것은 남성에게 있어서 경력직 노동시장의 형성이 본격화되었음을 보여준다.

〈표 II-15〉 남성 사무직 신규 입직자의 연령대별 직급별 구성비율  
(1995, 2000, 2005)

(단위 : %)

연도	연령 직급	15~	20~	25~	30~	35~	40~	45~	50~	총 합계
		19	24	29	34	39	44	49	54	
1995	과장 이상	0.00	0.02	1.67	11.98	41.11	28.03	23.05	21.78	7.47
	대리	0.00	0.69	3.02	4.66	4.47	7.15	9.71	1.00	3.21
	평사원	100.00	99.30	95.31	83.36	54.43	64.81	67.24	77.22	89.33
2000	과장 이상	0.00	0.24	1.07	7.83	27.37	32.61	19.79	15.29	6.64
	대리	0.00	4.52	3.59	9.45	10.14	1.91	5.07	8.89	5.57
	평사원	100.00	95.24	95.34	82.72	62.49	65.48	75.14	75.82	87.79
2005	과장 이상	0.00	1.01	1.88	22.30	60.99	74.24	72.96	63.05	25.11
	대리	0.00	5.67	13.91	37.88	16.78	5.05	3.98	1.96	18.13
	평사원	100.00	93.32	84.20	39.83	22.23	20.71	23.06	34.99	56.76

자료: 「입금구조 기본통계조사」, 원자료.

〈표 II-16〉 여성 사무직 신규 입직자의 연령대별 직급별 구성비율  
(1995, 2000, 2005)

(단위 : %)

연도	직급	15~ 19	20~ 24	25~ 29	30~ 34	35~ 39	40~ 44	45~ 49	50~ 54	총합 계
1995	과장 이상	0.00	0.04	0.08	3.73	3.29	1.42	0.00	0.00	0.15
	대리	0.00	0.11	0.35	9.51	3.71	0.95	3.69	0.00	0.33
	평사원	100.00	99.84	99.57	86.76	93.00	97.64	96.31	100.00	99.52
2000	과장 이상	0.00	0.12	1.40	1.58	4.19	2.78	4.05	0.00	0.68
	대리	0.00	0.42	0.61	3.09	3.89	0.08	0.00	0.00	0.70
	평사원	100.00	99.46	97.99	95.33	91.92	97.14	95.95	100.00	98.62
2005	과장 이상	0.00	0.25	0.67	6.46	7.22	9.41	15.20	38.08	2.03
	대리	1.39	3.39	8.00	16.11	14.39	6.60	0.88	14.64	7.28
	평사원	98.61	96.36	91.33	77.43	78.39	83.99	83.92	47.28	90.69

자료: 「임금구조 기본통계조사」, 원자료.

하지만 여성의 경우에는 경력직 노동시장의 형성이 아직 미미한 상황으로 보인다. 여성의 경우 남성에 비해 과장이나 대리급으로 입직하는 비율이 낮으며 그 증가폭도 적은 편이다. 하지만 어느 정도 변화가 감지되고 있다. 〈표 II-16〉에서 볼 수 있듯이 1995년에 여성 사무직 신규 입직자 중 대리 이상의 비중이 1%에 못 미쳤지만 2005년에는 10%에 육박한다. 30대의 경우 여성 신규 입직자의 20% 이상이 대리 이상의 직급자로서 5년전, 10년전의 10%에 못 미치는 비율에 비교하면 경력직 이동이 늘어나고 있음을 알 수 있다. 1995년에는 과장 이상으로 입직하는 연령대가 30대 초반에 가장 많았지만 2005년이 되면 연령이 높아질수록 과장 이상으로 입직하는 비율이 점점 늘어나서 이전 직장에서의 경력을 여성도 어느 정도 인정받고 있음을 확인할 수 있다.

## 라. 여성의 일과 가정생활의 양립

### (1) 출산, 육아기 여성의 경력 단절

연령대별 경제활동 참가율의 추이에서 확인할 수 있는 것처럼 출산, 육아기의 여성의 노동시장 이탈과 그로 인한 경력 단절은 한국의 여성 고용률 제고를 가로막는 가장 큰 장애물이다. 이 점은 출산, 육아기 여성의 경제활동 상태 변화를 검토한 많은 연구들에서 반복적으로 확인되고 있는 사실이다. 예를 들어 김혜원 외(2007)에 따르면 첫 출산 전에 취업상태에 있던 여성이 출산 5년 후에 미취업자가 될 확률은 60%에 이른다. 또한 두 시점 모두에서 취업자인 경우에도 출산 전의 일자리에 계속해서 일하고 있을 확률은 45%에 그쳐 절반 이상의 여성들이 출산, 육아기를 거치면서 기존의 근속을 유지하지 못하고 기존 기업에서의 기업 특수적 숙련을 포기하게 된다. 과거에는 결혼이 중요한 노동시장 이탈의 계기가 되었으나 최근에는 자녀 양육이 가장 중요한 계기가 되었다. 일과 가정생활의 양립을 지원하는 조치가 효과성 있게 시행되지 않을 경우 오랜 기간 교육을 통해 쌓고 수년간의 직장생활을 통해 획득한 인적자본이 유실되는 국가적 낭비가 지속될 수밖에 없다.

〈표 II-17〉 출산 전후의 경제활동 상태 변화 : 한국(1995~2004)

(단위: %)

	미취업자로 될 확률	같은 일자리를 유지할 확률	초산 1년전 비중	초산 5년후 비중
미취업	77	-	57	70
취업	60	45	43	30

자료: 김혜원 외, 『OECD 주요 선진국의 여성고용정책』, 한국노동연구원, 2007.

인식조사를 통해서도 육아기 경력 단절 문제의 심각성이 보고되고 있다. 통계청에서는 매 4년마다 사회통계조사를 통해 여성 취업의 장

애요인에 대한 인식 조사를 실시하고 있다. 여성 취업의 장애요인 조사는 1998년부터 시작되었는데 1998년 여성 취업의 장애요인으로 육아 부담이 30%를 차지하고 있었다. 1998년에도 육아 부담은 가장 높은 비중을 차지하고 있었으며 이와 거의 동일한 수준으로 여성에 대한 사회적 편견과 관행이 장애요인으로 꼽혔다. 그런데 육아 부담을 취업의 장애요인으로 꼽는 비중이 점차 증가하여 2002년에 38.8%, 2006년에는 45.9%로 높아졌다. 이에 비해 사회적 편견 및 관행은 2002년 22.8%, 2006년 18.5%로 감소하였다. 여성 취업의 장애요인으로 가장 큰 비중을 차지하는 것은 육아 부담이며 이를 해소하지 않고는 여성 고용률을 높이는 것이 어렵다.

인식조사 결과는 다음과 같이 해석된다. 첫째, 육아 부담을 장애요인으로 지목하는 비율이 높아졌다는 것이 육아 부담 자체가 과거에 비해 절대적으로 증가했다는 것으로 해석해서는 안된다. 특히 참여정부 이후에 보육투자가 증가하고 육아휴직제도가 개선되는 등 다양한 측면에서 자녀 양육에 대한 사회적 지원이 늘어났다. 이런 점에서 사회적 편견 및 관행 등의 해소가 육아 부담의 감소에 비해 더 빠른 속도로 이루어짐에 따라 상대적으로 육아 부담이 부각되었기 때문으로 볼 수 있다. 둘째, 여성의 직업의식이나 책임감 부족의 비중이 8년 사이에 절반 이상으로 줄어들었으며 일에 대한 여성의 능력 부족 역시 절반 이상으로 줄어들었다. 셋째, 조사에서 불평등한 근로여건 요인의 비중이 1998년, 2002년, 2006년 지속적으로 10% 이상을 차지하고 있다. 이것은 여성의 임금이나 직무 배치, 승진에 있어서 차별이 완전히 사라지지 않았음으로 보여준다.

〈표 II-18〉 여성의 취업 장애 요인

(단위: %)

	1998	2002	2006
총합	100	100	100
사회적 편견 및 관행	28.2	22.8	18.5
여성의 직업의식, 책임감 부족	10	6.3	4
불평등한 근로여건	12.5	12.4	11.6
일에 대한 여성의 능력 부족	4.3	2.3	1.9
육아부담	29.3	38.8	45.9
가사부담	10.6	8.9	7.2
기타	0.1	2.1	2.8
잘모르겠다	5.1	6.4	8.1

자료: 통계청, 「사회통계조사」, 각 연호.

## (2) 유연한 근로제도

자영업과 일용직은 상용직에 비해 상대적으로 일과 가정생활을 양립하는 데 유리한 고용 형태이다. 우리나라에서는 자영업과 일용직을 통해 여성들이 가족책임과 근로를 병행하는 데 비해서 선진국에서는 많은 여성들이 단시간근로라는 고용 형태를 통해 가정생활과 함께 지속적인 노동시장 참여를 유지하고 있다.

우리나라의 단시간근로의 비중을 살펴보면 전체 취업자 중에서 8.8%가 단시간취업자이다. 여성 취업자 중에서 단시간취업자는 12.3%로서 여성이 남성보다 훨씬 단시간취업을 많이 선택하고 있음을 알 수 있다. OECD의 경우 평균적으로 전체 취업자 중에서 단시간취업자 비율이 16.1%, 여성 취업자 중에서 단시간취업자 비중은 26.4%로서, 우리나라에 비해 2배 가량 높음을 알 수 있다<sup>7)</sup>.

7) OECD(2007), Employment Outlook 참조. OECD에서 정의하는 단시간취업은 평소 근로시간이 30시간 미만인 자이다. OECD(2007)에서 제시되어 있는 한국 자료는 실제 근로시간이 30시간 미만인 자료 측정되었다.

우리나라 노동시장에서 단시간근로의 비율은 외환위기를 기점으로 하여 크게 증가하였다. 외환위기 직전인 1996년 3.4%에 불과했던 임금근로자 중 단시간근로의 비율은 2006년 현재 2배인 7.3%로 증가하였다<sup>8)</sup>. 여성의 경우 상대적으로 임금근로자 중 단시간근로의 비중이 높아 1996년에 6.7% 수준이었었는데 이후 계속 증가하여 2006년 현재 12%가 단시간근로이다. 비임금근로를 포함한 여성 단시간 취업자 전체 중에서 비임금근로의 비중은 1986년 75%를 차지했으나 2006년 현재 38% 수준으로 하락하였다. 단시간 비임금근로 중에서 단시간 무급가족종사자의 비중이 대폭 떨어졌고 이에 비해 단시간 자영자의 비중은 큰 변화를 겪지 않았다. 단시간 취업자 중에서 임금근로의 비중이 2006년 현재 62%로 높아졌다.

〈표 II-19〉 여성 단시간취업자 중 단시간 비임금근로의 비중

(단위: %)

연도	비임금근로	고용주	자영자	가족종사자	임금근로	총합계
1985	73.95	0.95	26.31	46.69	26.05	100.00
1995	47.38	1.51	24.25	21.62	52.62	100.00
2000	42.83	0.96	24.26	17.62	57.17	100.00
2005	38.23	1.58	23.40	13.25	61.77	100.00
2006	37.57	1.36	23.29	12.92	62.43	100.00

주: 재학 및 휴학 중인 자는 제외하였음.

자료: 「경제활동인구조사」, 원자료.

우리나라의 단시간근로는 월평균 임금 측면에서 시간상의 제약에 의해 풀타임근로에 비해 낮은 임금일 수밖에 없다. 남성의 경우 단시간근로자의 월평균 수입이 79만원인 데 비해 풀타임근로자는 204만원

8) 일반적으로 우리나라에서는 평소근로시간이 36시간 미만인 자를 단시간근로자로 추정한다.

이다. 여성의 경우도 단시간근로자는 53만원인 데 비해 풀타임근로자는 127만원이다. 특기할 점은 남성의 경우 상용직 단시간근로자가 풀타임근로에 비해 더 높은 임금을 받는 데 비해서 여성의 경우는 더 적은 임금을 받는다는 것이다. 남성 상용직 단시간근로는 전문직 등의 고소득 직종에 주로 분포해 있기 때문으로 해석된다.

시간당 임금 측면에서 비교해보면 일관되게 단시간근로의 시간당 임금이 전일제근로에 비해 높다는 것을 알 수 있다. 앞서 살펴봐왔듯이 단시간근로의 월평균 임금이 낮은 이유는 시간당 임금이 낮기 때문이 아니라 근로시간이 짧기 때문이라는 것을 알 수 있으며, 단시간근로는 평균적으로 시간당 생산성이 높은 일자리임을 알 수 있다. 종사상 지위별로 살펴볼 때 단시간이 풀타임에 비해 높음에도 불구하고 단시간 근로자의 평균적인 시간당 임금(7,569원)이 풀타임 근로자의 평균적인 시간당 임금(9,711원)보다 낮게 나오는 것은 일견 의외로 보일 수 있다. 하지만 그것은 <표 II-20>에서 보는 것처럼 단시간근로자가 임금수준이 낮은 일용직과 임시직에 주로 분포되어 있고 풀타임근로자는 주로 임금수준이 높은 상용직에 분포되어 있기 때문이다.

<표 II-20> 월평균임금(2006년 8월)

(단위: 만원, %)

성별	종사상 지위	단시간	풀타임	단시간의 상대비율	총합계
남성	상용	319	245	1.30	245
	임시	81	138	0.59	135
	일용	55	109	0.50	68
	소계	79	204	0.39	200
여성	상용	137	162	0.85	162
	임시	61	104	0.59	98
	일용	36	70	0.51	59
	소계	53	127	0.42	119
총합계		61	173	0.35	166

자료: 「경제활동인구조사」, 원자료.

〈표 II-21〉 시간당 임금(2006년 8월)

(단위: 원, %)

성별	종사상 지위	단시간	풀타임	단시간의 상대비율	총합계
남성	상용	26,136	13,899	1.88	13,937
	임시	10,332	6,584	1.57	6,795
	일용	6,940	5,876	1.18	6,053
	소계	9,214	11,235	0.82	11,160
여성	상용	12,172	10,154	1.20	10,177
	임시	7,977	5,462	1.46	5,813
	일용	4,925	3,773	1.31	4,155
	소계	6,830	7,350	0.93	7,289
총합계		7,569	9,711	0.78	9,559

자료: 「경제활동인구조사」, 원자료.

〈표 II-22〉 단시간근로자의 분포

(단위: 천명)

성별	종사상 지위	단시간	풀타임	총합계
남자	상용	17	5,792	5,810
	임시	123	2,468	2,591
	일용	187	1,503	1,690
	소계	327	9,764	10,091
여자	상용	28	2,865	2,893
	임시	388	3,177	3,566
	일용	310	1,359	1,669
	소계	726	7,401	8,127
총합계		1,053	17,165	18,218

자료: 「경제활동인구조사」, 원자료.

종사상 지위별로 세분해서 볼 경우 상용직에서의 단시간근로는 여전히 희귀한 현상이며 주로 임시직과 일용직이 대부분을 차지하고 있다. 선진국에서 관측되는 정규직 단시간근로의 형태는 우리나라에서

거의 존재하지 않는다는 것을 알 수 있다. 1996년에 1%였던 여성 상용직 단시간근로 비율은 2006년에도 여전히 1.7%에 불과하다. 물론 남성의 경우에 상용직에서의 단시간근로는 여성보다 더 발견하기 어려운 실정이다. 이에 비해 임시직의 경우 여성 단시간근로자의 비중은 1996년 6.6%에서 2006년 13.9%로 2배 이상 증가하여 전체 단시간근로 증가를 주도하고 있다. 일용직의 경우에도 1996년 23.1%에서 10%포인트 가까이 증가하여 2006년 32.8%로 단시간근로자의 비율이 크게 증가하였다. 일용직에서의 단시간근로 일자리의 증가도 많았지만 일용직보다 상대적으로 고용이 안정적인 임시직 일자리의 증가가 컸다는 점은 주목할만한 현상이다.

결과적으로 여성 단시간근로 내에서 각 고용 형태가 차지하는 비중에 큰 변화가 나타남을 알 수 있다. <표 II-23>에서 보는 것처럼 1985년 전체 여성 단시간근로자에서 임시직이 차지하는 비중은 11%에 불과했고 일용직이 대부분을 차지했으나, 20여년이 지난 2006년 현재 전체 여성 단시간근로자 중에서 절반이 임시직이다.

<표 II-23> 여성 단시간근로 중 종사상 지위별 비중

(단위 : %)

	상용직	임시직	일용직	총합계
1985	9.51	10.91	79.58	100.00
1995	7.37	37.02	55.61	100.00
2000	4.44	38.47	57.09	100.00
2005	6.03	49.66	44.31	100.00
2006	6.45	51.07	42.48	100.00

주: 재학 및 휴학중인 자는 제외하였음.  
 자료: 「경제활동인구조사」, 원자료.

〈표 II-24〉 여성 단시간근로자의 근로조건

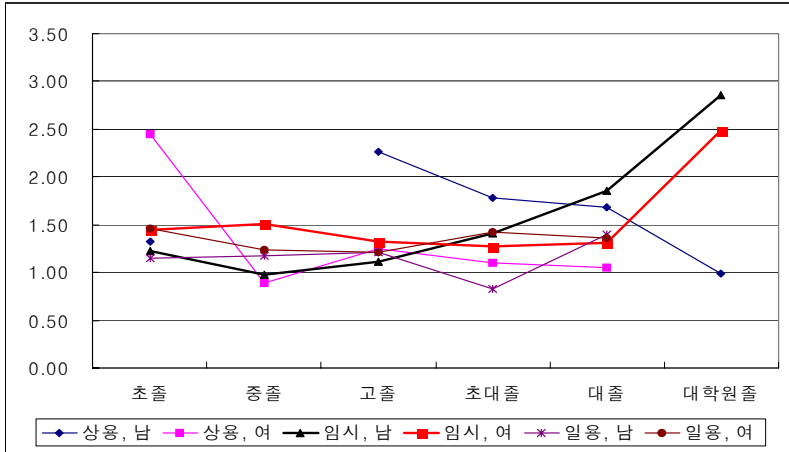
(단위: %)

	임금 근로자	장 시간	단시간					
			중졸이하	고졸	초대졸	대졸이상		
유급휴가	없음	61.7	57.1	94.7	97.3	94.5	91.2	93.2
교육훈련	없음	75.4	73.8	86.5	93.2	88.0	75.0	77.4
국민연금	미가입	47.9	41.6	92.3	96.5	91.6	82.9	92.2
고용보험	미가입	53.7	48.2	92.5	96.7	91.7	82.9	92.6
퇴직금	미지급	55.5	50.0	95.2	97.6	94.3	92.4	95.4
상여금	미지급	55.9	50.7	93.4	95.6	92.6	91.0	93.3
시간외수당	미지급	67.0	62.8	97.1	99.3	96.1	92.8	98.3
유기계약(기간제)		17.4	16.6	23.5	27.1	21.1	22.9	24.5
노조가입	없음	93.0	92.1	99.1	99.5	99.0	98.5	99.3
근로계약서작성	없음	63.8	60.9	84.3	90.8	86.3	75.3	73.6
평균근속기간(년)		3.02	3.29	1.08	1	1.02	0.93	1.4

자료: 통계청(2007.3), 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료, 안미보·반정호(2007)에서 재인용.

단시간근로가 일용직과 임시직에 많이 분포하고 있다는 것은 풀타임근로에 비해 부가급여 측면에서 열위에 있다는 것을 말해준다. 〈표 II-24〉에서 볼 수 있는 것처럼 유급휴가, 교육훈련, 사회보험 등등의 측면에서 풀타임근로자에 비교할 때 이들에 대한 수혜율이 크게 떨어진다. 그런데 이처럼 수혜율이 떨어지는 것은 단시간근로 자체가 열악할 일자리이기 때문이 아니라 고용 형태 측면에서의 한계 때문으로 보인다. 앞서 살펴본 것처럼 단시간근로의 시간당 임금은 오히려 같은 임시직이나 일용직과 비교할 때 더 높다.

[그림 II-30] 교육수준별 상대 시간당 임금률 비교(단시간/풀타임)

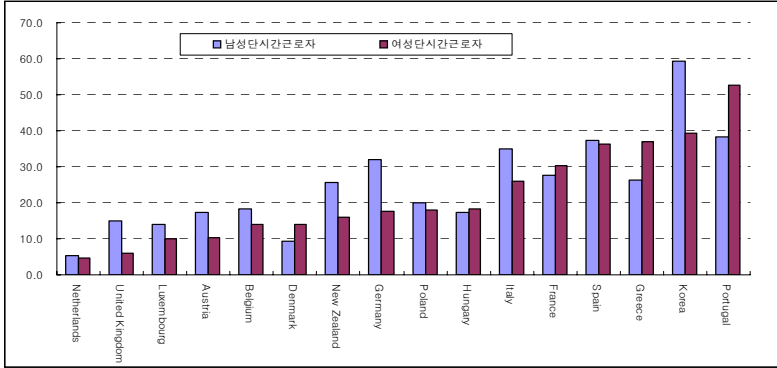


자료: 통계청(2006.8), 「경제활동인구조사 부가조사」, 원자료.

시간당 임금이 높기 때문에 가족책임이나 다른 개인적 사유에 의해 장시간근로를 할 수 없는 사람 입장에서는 자발적으로 단시간근로를 선택할 유인이 존재한다. 단시간근로자 중 자발적 단시간근로를 식별할 수 있는 경제활동인구조사 내 문항은 부가조사 중 “지난주의 일자리 형태로 일하게 된 것이 자발적인 사유에 의한 것입니까? 아니면 비자발적인 사유에 의한 것입니까?”(51번)라는 질문이다. 2007년 3월 현재 남성 단시간근로는 40.6%가 자발적이라고 답했고 여성의 경우 60.5%가 자발적으로 단시간근로를 선택했다고 답하였다(안미보 · 반정호, 2007). [그림 II-31]에서는 OECD국가들과의 비교를 통해 자발성의 정도를 비교해 볼 수 있는데 많은 선진국에서 여성의 경우 비자발적으로 단시간근로를 선택한 비율이 20% 미만인 데 비해 우리나라의 비자발적 단시간근로자의 비율은 40%로서 포르투갈을 제외하고 가장 높은 수준임을 알 수 있다.

[그림 II-31] 비자발적 단시간근로자의 비중 국제비교

(단위: %)



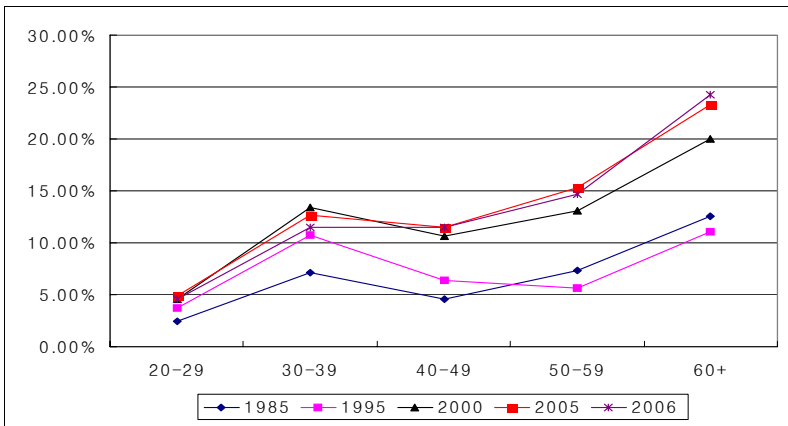
- 주: 1. OECD 자료의 비자발적 단시간근로자 비중은 풀타임 고용을 찾을 수 없었기 때문에 단시간근로를 택했다고 대답한 사람의 전체 단시간근로자 대비 비중을 의미.
2. 자영업(Self-employed)을 제외한 임금근로(Dependent employment)만 포함됨.
3. 한국의 경우, 「경제활동인구조사」에서 36시간 미만 기준 단시간근로자.
- 자료: OECD database on involuntary part-time employment ([http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx? DatasetCode =INVPT\\_I](http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=INVPT_I)), 안미보·반정호(2007)에서 재인용.

단시간근로를 선택한 여성들은 어떤 특성을 가지고 있는지 살펴보자. 우선 [그림 II-32]에서 보는 것처럼 연령대별로 살펴볼 경우 20대에 비해 30대 이후의 여성들의 단시간근로 비율이 상대적으로 높고 60대 이상의 경우 매우 높다는 것을 알 수 있다. 1990년대 중반까지 30대에서의 단시간근로가 빠르게 증가했으나 1995년과 2000년 사이에는 40대, 50대에서의 단시간근로 비중이 크게 늘어났음을 확인할 수 있다.

〈표 II-25〉에서 볼 수 있는 것처럼 1995년 이후 단시간근로는 모든 학력 수준에서 확산되었지만, 특히 고졸 이하의 여성들에서 크게 늘어났으며, 이에 비해 전문대졸과 4년제 대졸 이상의 경우에는 단시간근로의 비율에 큰 변화가 없음을 알 수 있다. 이로부터 고졸 이하에서 단시간근로가 늘어났다고 단정할 수 있을까? 그렇지 않다. 단순한 학력

수준간 비교는 학력 기준 뒤에 존재하는 연령 구성의 차이와 결혼 여부의 차이로 인해 왜곡될 수 있다. 이에 연령을 30~40대에 한정하고 결혼 상태를 유배우 상태로 한정할 경우, 단시간근로 비율 증가에 있어서 학력 간에 차이가 존재하는지 살펴보았다. [그림 II-32]에서 보듯이 1995년부터 현재까지 10여년 사이에 30~40대 기혼 여성 중에서 전문대졸과 대졸 이상의 학력 소지자와 중졸 이하의 저학력자의 단시간근로 비율이 급증했고, 고졸의 경우 큰 변화가 없음을 알 수 있다<sup>9)</sup>.

[그림 II-32] 연령대별 여성 임금근로자 중 단시간근로 비율



주: 재학 및 휴학 중인 자는 제외하였음.  
 자료: 「경제활동인구조사」, 원자료.

9) 연령만을 30~40대로 한정할 경우나 결혼상태만을 유배우 상태로 한정할 경우에도 비슷한 결과를 얻을 수 있다.

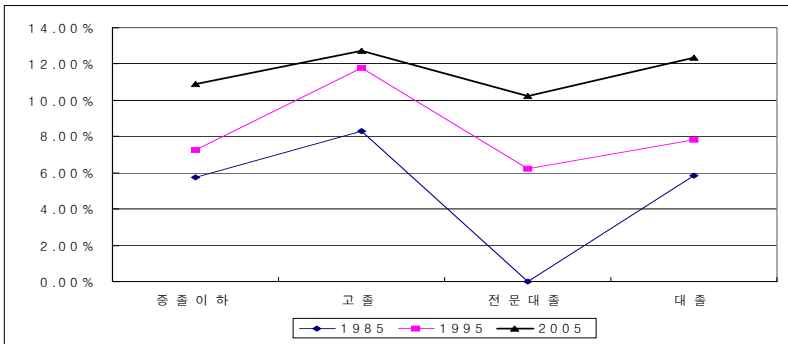
〈표 II-25〉 성별·학력별 단시간근로자 비율 추이

(단위 : %)

	전 체					여 성				
	전체	중졸 이하	고졸	초대졸	대졸 이상	전체	중졸 이하	고졸	초대졸	대졸 이상
1985	1.9	2.9	1.1	0.4	1.0	4.0	5.2	2.4	0.7	4.2
1990	3.2	4.2	2.9	1.1	2.2	6.5	7.3	6.1	2.6	6.1
1995	3.3	4.3	3.1	1.5	2.9	6.6	7.1	6.3	3.1	8.5
2000	6.3	9.7	6.1	2.9	4.3	10.4	12.0	10.9	5.1	9.4
2005	7.2	11.6	7.8	3.4	4.8	12.0	15.3	13.0	5.3	10.8
2006	7.3	12.0	7.9	3.5	4.9	12.0	15.4	13.3	5.8	10.3

주: 단시간근로자는 임금근로자 중 평소근로시간이 36시간 미만인 근로자임.  
 자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 원자료, 2007 KLI 노동통계 p. 125에서 재인용.

[그림 II-33] 학력별 30~40대 기혼여성 단시간근로자 비율



주: 재학 및 휴학 중인 자는 제외하였음.

자료: 「경제활동인구조사」, 원자료

〈표 II-26〉은 여성 단시간근로자의 학력별 및 연령분포를 보여주는 것으로 중졸 이하의 저학력 단시간근로자의 경우 50세 이상의 비중이 높고, 고졸과 초대졸, 대졸 이상의 학력자의 경우에는 40대 이하의 비중이 높은 것을 알 수 있다. 여성 단시간근로자의 산업 및 직업분포를 살펴보면 산업별로는 도소매·음식숙박업과 기타공공·민간 서비스업에 단시간근로자가 많이 분포해 있고, 직업별로는 단순노무, 서비스

## II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 95

판매직, 사무직 순으로 그 비중이 크다. 학력별로 직업 분포를 비교해 보면 중졸 이하의 경우, 주로 청소, 가사보조, 수위경비, 배달 등의 저임금 노동이 대부분을 차지하는 서비스 관련 단순노무직에 절반(52.9%) 가량이 분포되어 있고, 그 외에 조리 및 음식서비스에 18.7%가, 제조 관련 단순노무직에 6.8%가 분포해 있다. 고졸의 경우, 조리 및 음식서비스(19.6%)뿐만 아니라, 여성의 비중이 높은 도소매판매직(18.3%)에도 높은 분포를 보이고 있다. 그러나 초대졸, 대졸 이상의 학력자의 경우에는 교육전문가(보조교사, 강사 등)가 각각 25.4%와 28.3%를 차지하고 있으며, 이 외에도 총무·회계 등의 일반사무와 교육전문가(교사, 대학 및 학원강사 등)에 주로 분포해 있어, 고졸 이하 학력자와 직업분포가 상이하다는 것을 알 수 있다.

〈표 II-26〉 여성 단시간근로자의 학력별 연령분포

(단위: 천명, %)

	15~29	30~39	40~49	50~59	60~	전체
중졸 이하	9 ( 4.2)	6 ( 2.7)	52 (23.6)	68 (30.8)	86 (38.8)	221 (100.0)
고졸	111 (29.1)	114 (29.9)	108 (28.2)	39 (10.2)	10 ( 2.7)	382 (100.0)
초대졸	23 (34.6)	29 (43.6)	11 (16.7)	3 ( 5.1)	0 ( 0.0)	68 (100.0)
대졸 이상	42( 28.7)	56 (38.0)	35 (23.7)	9 ( 6.2)	5 ( 3.3)	146 (100.0)

주: ( ) 안은 각 학력그룹에서 해당 연령대가 차지하는 비중임.

자료: 통계청(2007. 3), 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료, 안미보·반정호(2007)에서 재인용.

### 3. 영유아 보육 현황 및 문제점<sup>10)</sup>

#### 가. 육아시설 현황 및 시설이용률

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 아동 수도 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 II-27〉 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

〈표 II-28〉 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.

10) 본절의 일부 내용은 김현숙(2006a)와 김현숙(2006b)을 참조하여 변용하였으며 관련 내용 및 자료를 업데이트하였다.

〈표 II-29〉 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 II-29〉는 2004년 실적치에 기초한 보육시설과 유치원 이용률이 다. 영아의 경우에는 보육시설 이용률이 전체 만 0~2세 아동을 기준으로 할 경우 26%에 달하며 만 3~5세 사이의 유아의 경우에는 73%가 보육시설이나 유치원에서 보육 및 교육서비스를 받고 있다. 최근 들어 보육시설을 중심으로 영아의 시설이용률이 눈에 띄게 증가하고 있는데 만 0세의 경우, 시설 이용률은 2004년 7%에서 2006년 10%로 증가하였고 만 1세의 경우에는 18.7%에서 23%로 증가하여, 전체 영아의 시설 이용률은 2년 사이에 21%에서 26%로 5%포인트 증가하였다. 만 3~5세의 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 엄밀히 하기는 어렵지만 〈표 II-30〉은 우리나라 유아의 서비스 이용률과 다른 국가들을 비교할 수 있는 기준을 일정 부분 제공한다.

〈표 II-30〉 OECD국가들의 3세 이상 유아시설 이용률

(단위: %)

국 가	3세	4세	5세	6세
스웨덴	89	89	91	104.0(5.9)
노르웨이	70.0	77.3	80.5	0.8(99.7)
영국	52.0	94.6	0.2(99.5)	0.0(99.3)
이탈리아	95.4	100.5	97.6(0.5)	0.0(100.4)
미국	35.2	59.0	73.8(4.9)	12.2(85.6)
호주	31	73	21(68.8)	0.8(100.4)
뉴질랜드	98	98	-	-
스위스	7.2	31	84	-
포르투갈	-	75	75	-
네덜란드	-	98	99	-
덴마크	-	91	91	-
한국(1)	10.7	25.1	43.9	26.9
한국(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. ( ) 안은 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 만 3세~5세 유아의 시설 이용률이 현재 우리나라 수준보다도 높은 편이다. 2002년 기준으로 뉴질랜드의 경우에는 만 3~4세 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 고려한다면 OECD국가들과 비교할 때 높은 수준은 아님을 확인할 수 있다.

따라서 이용률 수준 자체를 고려할 때에는 향후 보육시설 및 유치원에 대한 잠재수요가 있어 수요가 증가할 것으로 예상된다. 특히 이용

## II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 99

률이 상대적으로 낮은 영아의 경우에는 어머니의 경제활동 참가율의 증가나 정부의 정책적 지원 여부에 따라 시설 이용률이 크게 증가할 수 있을 것이다.

만 2세 이하의 영아에 대한 공식적 시설 이용률에 대한 정확한 정보는 존재하지 않는다. 다만 몇 개 국가의 통계가 존재하는데 2002년을 기준으로 뉴질랜드의 경우에는 40%, 포르투갈 22%, 스위스 28.5%, 호주(2001년) 31%, 아일랜드(1997년) 31%, 일본 18%, 덴마크 64%, 네덜란드는 17%를 나타내고 있다.

육아시설의 규모 및 유형을 살펴보면 2006년 12월 현재 보육시설의 수는 2만 9,233개이고 그 중 민간개인과 가정보육시설이 대부분을 차지하고 있으며 국공립보육시설의 크기는 66~91명의 규모와 92~117명의 규모가 많은 반면, 민간보육시설은 31~39명의 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 II-31〉 보육시설 유형별 규모 현황(2006년)

(단위: 개소)

구분	계	1~20명	21~30명	31~39명	40~65명	66~91명	92~117명	118~144명	145~171명	172명 이상
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	법인의외	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. 만 3~5세에 대한 유아교육을 담당하고 있는 유치원은 보육시설에 비해 큰 규모로 운영되고 있고 시설 유형에 관계없이 규모가 상당히 크다. 유치원 수를 살펴보면 공립유치원이 많지만 공립유치원은 그 규모가 상대적으로 작은 편이며 이용 아동 수도 작다. 오히려 민간이 운영하는 사립유치원이 70% 이상의 아동을 담당하고 있으며 그 규모도 국공립유치원에 비해 크다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 II-32〉 유치원 규모별, 시설유형별 현황

(단위: 개소)

구분	계	~9 9 andless	10~ 19	20~ 29	30~ 39	40~ 49	50~ 59	60~ 69	70~79
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 II-33〉 보육시설 유형별 아동 수

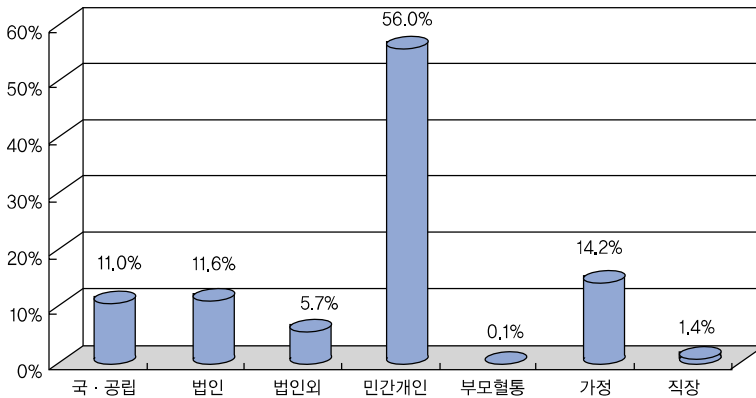
(단위: 명)

구분	계	국·공립 보육시설	법인 보육 시설	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.

만 6세를 포함한 전체 시설 이용 아동 중 75.9%가 민간보육시설이나 가정보육시설을 이용하고 있으며 단지 11%만이 국공립보육시설을 이용하고 있으며 정부지원시설인 법인보육시설을 이용하는 아동은 11.6%를 차지하고 있다.

[그림 II-34] 보육시설 종류별 아동현원 비율 (2006. 12. 31. 현재)



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

〈표 II-34〉 유치원 유형별 아동 수

(단위: 개, 학급, 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.

따라서 우리나라 보육시설과 유치원은 민간공급자를 중심으로 운영되고 있다. 그 중 보육시설의 경우에는 규모가 상대적으로 작아 운영 비용 측면에서 규모의 경제를 누리기가 어려우며, 특히 2006년 2월 이후에는 영아에 대한 기본보조금을 수령하기 위해 규모가 가장 작은 가정보육시설이 대거 시장에 진입하였다<sup>11)</sup>. 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<sup>12)</sup>.

## 나. 육아지원시설의 수요와 공급

우리나라의 보육시설과 유치원의 지역별 수요공급 현황을 비교하기 위해 먼저 보육시설의 정원과 현원을 비교해보면 다음과 같다.

11) 보육시설의 규모의 경제에 대해서는 한국조세연구원(2005)을 참조.

12) 「보육실태조사보고」, (2005) 참조.

II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 103

〈표 II-35〉 보육시설 유형별·지역별 정원과 현원 비교

(단위: 명, %)

구 분	계	국·공립 보육시설	법인 보육시설	민간보육시설			부모협동 보육시설	가정 보육시설	직장 보육시설	
				소계	법인의외	민간개인				
계	정 원	1,280,156	128,677	146,737	783,213	69,685	713,528	1,609	201,046	18,874
	현 원	1,040,361	114,657	120,551	641,137	58,808	582,329	1,238	148,240	14,538
	이용률	81	89	82	82	84	82	77	74	77
서울	정 원	220,241	52,392	2,406	124,716	14,533	110,183	525	35,426	4,776
	현 원	183,853	48,629	2,106	103,206	12,150	91,056	395	25,748	3,769
	이용률	83	93	88	83	84	83	75	73	79
부산	정 원	75,456	11,055	8,672	46,926	2,626	44,300	55	8,143	605
	현 원	60,064	9,401	6,656	37,607	2,236	35,371	48	5,931	421
	이용률	80	85	77	80	85	80	87	73	70
대구	정 원	62,706	1,842	14,549	39,318	2,778	36,540	119	6,332	576
	현 원	52,438	1,473	12,669	33,443	2,279	31,164	58	4,419	376
	이용률	84	80	87	85	82	85	49	70	65
인천	정 원	56,392	3,987	1,238	40,903	2,495	38,408	37	9,267	960
	현 원	46,735	3,621	1,055	34,119	2,855	31,264	13	7,128	799
	이용률	83	91	85	83	114	81	35	77	83
광주	정 원	56,271	3,057	13,785	29,340	1,819	27,521	47	9,407	635
	현 원	41,799	2,540	10,130	22,618	1,398	21,220	36	5,909	506
	이용률	74	83	73	77	77	77	77	63	80
대전	정 원	35,930	1,562	4,208	18,934	1,609	17,325	18	10,089	1,119
	현 원	28,151	1,375	3,618	14,913	1,336	13,577	18	7,245	982
	이용률	78	88	86	79	83	78	100	72	88
울산	정 원	29,097	1,841	917	21,889	494	21,395	-	2,701	749
	현 원	21,823	1,508	849	16,885	466	16,419	-	2,020	561
	이용률	78	82	93	77	94	77	0	75	75
경기	정 원	286,484	22,173	8,583	182,727	9,020	173,077	692	67,152	5,167
	현 원	234,455	20,331	7,528	151,094	7,282	143,812	569	50,870	4,063
	이용률	82	92	88	83	81	83	83	76	79
강원	정 원	42,246	5,493	10,072	22,818	3,726	19,090	50	3,670	143
	현 원	33,771	4,552	7,982	19,367	3,006	15,361	42	2,753	75
	이용률	80	83	79	80	81	80	84	75	52
충북	정 원	49,656	3,162	11,287	30,010	3,394	26,616	58	4,549	590
	현 원	39,068	2,671	9,000	23,598	2,654	20,944	41	3,367	381
	이용률	79	84	80	79	78	79	71	74	66
충남	정 원	56,030	2,554	12,178	33,927	5,153	28,774	18	6,414	939
	현 원	47,560	1,997	9,977	29,446	4,501	24,945	18	5,338	784
	이용률	85	78	82	87	87	87	100	83	83
전북	정 원	68,050	2,589	14,259	41,897	6,388	35,509	-	9,068	247
	현 원	54,975	2,231	11,816	34,225	5,299	28,926	-	6,506	198
	이용률	81	86	83	82	83	81	0	72	80
전남	정 원	58,597	3,148	18,709	29,784	5,085	24,699	-	6,051	605
	현 원	47,897	2,817	15,322	24,536	4,260	20,276	-	4,823	399
	이용률	82	82	82	82	84	82	0	80	66
경북	정 원	72,187	5,608	8,806	49,974	2,975	46,999	-	6,968	831
	현 원	56,747	4,534	7,047	39,902	2,464	37,438	-	4,680	584
	이용률	79	81	80	80	83	80	0	67	70
경남	정 원	88,043	6,936	9,042	56,668	4,312	52,356	-	14,738	659
	현 원	70,606	6,110	7,709	45,792	3,782	42,010	-	10,548	447
	이용률	80	88	85	81	88	80	0	72	68
제주	정 원	23,770	978	8,026	13,382	3,276	10,106	-	1,111	273
	현 원	20,419	867	7,087	11,386	2,840	8,546	-	896	183
	이용률	86	89	88	85	87	85	0	81	67

자료: 『보육통계』, (2006).14538

지역별로 정원과 현원을 비교해보면 전체 지역 평균 정원 충족률은 81%에 이르고 있다. 즉 모든 지역에서 현원이 정원에 미달하고 있어 전체적인 공급수준은 수요를 초과하고 있는 것으로 보인다. 지역별 편차를 보면 제주, 충남, 대구, 서울 등에서 평균 충족률보다 높은 충족률을 보이고 있고 광주나 대전의 정원 충족률은 평균 이하이다. 따라서 지역별로 초과공급의 수준이 다소 차이가 있다.

보육시설 유형별로 정원과 현원을 지역별로 비교하면 다음과 같다. 먼저 국공립보육시설의 정원 충족률이 가장 높다. 국공립보육시설에 대한 만족도가 높은 현실을 고려할 때 자연스러운 현상이며 그 다음으로 법인시설, 민간 개인 순으로 정원 충족률이 높은 것으로 나타났다. 가정보육시설은 정원 충족률이 74%로 가장 낮은 시설유형으로 나타났다.

그런데 정원 충족률이 100%에 미달하는 현상과 동시에 지역별, 시설유형별로 대기아동이 존재하는 현상이 나타나고 있다. 2006년 기준 자료가 없어 2005년의 보육실태조사자료를 이용하면 특히 서울지역은 현원 대비 대기아동 수가 51.8%나 차지하고 있고 시설 수를 기준으로 할 경우에도 조사한 시설 중 26.1%가 대기아동을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 경기, 대전 순으로 대기아동 비율이 높다. 위와 같은 현상은 지역별로 전체 공급수준은 전체 수요수준을 초과하지만 지역 내 보육시설 중 초과수요가 있는 시설과 초과공급이 있는 시설이 공존하고 있음을 의미한다. 특히 서울, 경기, 대전의 경우에는 초과수요가 있는 보육시설이 상당부분 존재하는 것을 의미한다.

〈표 II-36〉 시도별 대기아동

(단위: 개소, 명, %)

구 분	전체		대기 아동이 있는 시설			
	시설수	아동수	시설수	아동수	시설비율	아동비율
서울	2,605	110,150	679	57,066	26.1	51.8
부산	849	35,311	104	2,193	12.2	6.2
대구	570	25,527	40	610	7.0	2.4
인천	538	20,839	76	1,600	14.1	7.7
광주	625	28,584	32	491	5.1	1.7
대전	530	13,119	67	1,396	12.6	10.6
울산	610	11,745	30	899	9.7	7.7
경기	3,429	112,495	423	21,483	12.3	19.1
강원	526	25,019	66	1,283	12.5	5.1
충북	538	26,551	39	554	7.2	2.1
충남	640	28,374	70	865	10.9	3.0
전북	607	29,951	45	777	7.4	2.6
전남	572	32,106	67	891	11.7	2.8
경북	848	38,566	83	1,301	9.8	3.4
경남	1,143	40,045	119	1,454	10.4	3.6
제주	250	14,160	55	1,297	22.0	9.2
계	14,580	592,542	1,995	94,160	13.7	15.9

자료: 「보육시설 실태조사보고」, (2005), 김현숙(2006b)에서 재인용.

시설 유형별로 대기아동 비율을 살펴보면 국공립보육시설, 직장보육시설, 단체시설 등에서 대기아동 비율이 뚜렷하게 높게 나타나고 있다. 이 또한 시설별 전체 평균으로는 초과공급이 존재하지만 서비스 수준이 상대적으로 높은 시설<sup>13)</sup>의 경우에는 상당수의 보육시설에서

13) 시설유형 간의 수요자 만족도 비교는 다음 소절에 자세히 수록되어 있다.

초과수요가 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 보다 질 높은 서비스를 원하는 수요자가 존재하고 이들 수요자는 국공립, 직장, 단체보육시설의 아동 대기자 명단에 자녀의 이름을 올려놓고 주변의 민간보육시설이나 사립유치원 등을 이용하거나 혹은 자녀를 직접 양육하면서 국공립보육시설 등 서비스 수준이 높은 기관에 빈 자리가 생기기를 기다리고 있는 것으로 해석할 수 있다.

반면 현재 시장에서 다수의 공급자로 활동하고 있는 민간개인 보육시설이나 시설단위당 아동 수는 적지만 시설 수가 많은 가정보육시설에 대한 대기아동이나 대기아동을 지닌 시설 수의 비중은 매우 적어 시장의 주요한 공급자에 대한 소비자의 선호는 다른 기관에 비해 매우 낮은 것으로 보인다.

### 〈표 II-37〉 설립 유형 및 지역별 대기 아동

(단위: 개소, 명, %)

구분	전체		대기아동이 있는 시설			
	시설수	아동수	시설수	아동수	시설비율	아동비율
전체	14,580	592,542	1,995	94,160	13.7	15.9
설립유형						
국·공립	1,104	86,718	642	63,301	58.2	73.0
사회복지법인	1,097	96,359	230	8,068	21.0	8.4
기타법인	636	38,267	178	6,354	28.0	16.6
단체	169	9,695	44	2,147	26.0	22.1
민간개인	6,756	293,455	574	9,631	8.5	3.3
직장	143	7,392	64	3,410	44.8	46.1
가정(놀이방)	4,647	59,891	253	1,107	5.4	1.8
공동육아	28	765	10	142	35.7	18.6
지역						
대도시	5,919	240,071	1,019	64,147	17.2	26.7
중소도시	5,855	213,709	608	23,283	10.4	10.9
읍면지역	2,806	138,762	368	6,730	13.1	4.9

자료: 「보육시설 실태조사보고」, (2005), 김현숙(2006b)에서 재인용.

## II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 107

유치원의 경우에도 2002~2004년간 유치원의 모집동향을 살펴보면 공립과 사립을 불문하고 모두 정원을 충족하지 못하는 시설이 많은 것으로 나타났다. 유치원실태조사(2005)에 참여한 기관 중 2002~2004년간 정원을 채우지 못한 기관은 전체의 64%에 해당하며 정원을 초과한 유치원은 13%로 나타나고 있다. 즉 전체적으로는 정원에 미달하는 초과공급의 현상을 보이거나 일부 시설은 정원 초과 현상이 유치원의 경우에도 나타나고 있다.

〈표 II-38〉 최근 3년간 원아 모집 동향

(단위: 개소, %)

연도	구분	정원미흡	정원동일	정원초과	전체
2002년	계	4,377(64.2)	1,569(23.0)	873(12.8)	6,819(100)
	공립	2,818(69.8)	559(13.8)	660(16.3)	4,037(100)
	사립	1,559(56.0)	1,010(36.3)	213(7.7)	2,782(100)
2003년	계	4,440(65.1)	1,513(22.2)	866(12.7)	6,819(100)
	공립	2,790(69.1)	557(13.8)	690(17.1)	4,037(100)
	사립	1,650(59.3)	956(34.4)	176(6.3)	2,782(100)
2004년	계	4,536(66.5)	1,355(19.9)	928(13.6)	6,819(100)
	공립	2,775(68.7)	501(12.4)	761(18.9)	4,037(100)
	사립	1,761(63.3)	854(30.7)	167(6.0)	2,782(100)

자료: 「유치원실태조사보고」(2005), 김현숙(2006b)에서 재인용.

제공하는 서비스 시간에 따라 구분하여 지역별, 시설 유형별 대기아동 비율을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 II-39〉 반일제와 연장제 대기 유아 비율

구분	기관				유아	
	전체기관수 (개원)	대기자가 있는 기관수(개원)	비율 (%)	전체 유아수(명)	대기 유아수(명)	비율 (%)
계	6,819	664	9.7	416,766	14,155	3.4
설립유형						
공립	4,037	523	13.0	113,369	8,156	7.2
사립	2,782	141	5.1	303,397	5,999	2.0
지역규모						
대도시	1,917	158	8.2	179,616	4,576	2.5
중소도시	1,911	356	18.6	150,988	4,234	2.8
읍면기타	2,991	150	5.0	86,162	5,345	6.2
16개시도						
서울	652	92	14.1	60,359	1,779	2.9
부산	341	21	6.2	34,953	817	2.3
대구	257	5	1.9	26,184	445	1.7
인천	291	18	6.2	24,110	457	1.9
광주	212	10	4.7	14,738	154	1.0
대전	155	13	8.4	13,763	582	4.2
울산	134	9	6.7	11,544	555	4.8
경기	1,139	72	6.3	78,932	1,080	1.4
강원	400	56	14.0	14,668	977	6.7
충북	322	31	9.6	15,352	341	2.2
충남	511	31	6.1	17,415	574	3.3
전북	466	66	14.2	17,426	1,047	6.0
전남	563	83	14.7	17,640	1,515	8.6
경북	682	82	12.0	31,950	1,816	5.7
경남	581	63	10.8	32,406	1,461	4.5
제주	113	12	10.6	5,326	555	10.4

자료: 「유치원실태조사보고」(2005), 김현숙(2006b)에서 재인용.

반일제(4시간) 혹은 연장제(5~6시간) 서비스를 이용하는 아동을 기준으로 할 경우, 우선 전체 기관 중 대기자가 있는 시설은 9.7%를 차지하며 아동 수 기준으로는 3.4%에 해당하여 보육시설에 비해서는 대기자의 비중이 적다. 지역별로 살펴보면 시설 수 기준으로는 서울, 강원, 전북, 전남 등에서 많은 유치원이 대기자 아동을 보유하고 있고

II. 우리나라 출산, 보육, 여성노동의 현황 109

아동 수로 보면 전남, 강원, 전북 등에서 대기하고 있는 아동 수가 많다. 시설 유형별로는 공립의 경우가 사립보다 대기아동의 비율이 높다. 이는 공립유치원의 아동 수가 상당히 제한되어 있기 때문이며 수요자의 금전적 부담이 매우 낮기 때문이다.

〈표 II-40〉 종일제 대기 유아 비율

구분	기관			유아		
	종일제 유아가있는기관수 (개원)	대기자가 있는기관수 (개원)	비율 (%)	종일제 이용유아수 (명)	종일제 대기유아수 (명)	비율 (%)
계	2686	174	6.5	49,616	1,795	3.6
설립유형						
공립	1,008	117	11.6	17,570	981	5.6
사립	1,678	57	3.4	32,046	814	2.5
지역규모						
대도시	1,176	90	7.7	21,075	711	3.4
중소도시	731	43	5.9	12,496	535	4.3
읍면기타	779	41	5.3	16,045	549	3.4
16개시도						
서울	432	55	12.7	7,749	385	5.0
부산	273	13	4.8	4,624	110	2.4
대구	103	2	1.9	1,835	6	0.3
인천	153	7	4.6	2,174	73	3.4
광주	148	6	4.1	3,248	56	1.7
대전	62	7	11.3	1,329	80	6.0
울산	32	2	6.3	597	10	1.7
경기	456	17	3.7	7,501	185	2.5
강원	70	7	10.0	1,519	52	3.4
충북	119	5	4.2	2,618	41	1.6
충남	303	17	5.6	4,783	261	5.5
전북	107	4	3.7	2,225	38	1.7
전남	102	10	9.8	2,147	134	6.2
경북	104	7	6.7	2,339	143	6.1
경남	208	13	6.3	4,602	206	4.5
제주	14	2	14.3	326	15	4.6

자료: 「유치원실태조사보고」, (2005), 김현숙(2006b)에서 재인용.

종일제(8시간 기준) 서비스를 제공하고 있는 유치원을 기준으로 할 경우에도 공립의 대기자 비율이 높고 시설 수에 있어서는 제주, 서울, 강원에서 대기자 아동을 보유한 시설이 많은 것으로 나타났으며 아동 수 기준으로는 전남, 경북, 대전에서 상대적으로 많은 아동이 대기자 명단에 있음을 확인할 수 있다. 종일제의 경우 반일제 혹은 연장제에 비해 대기자가 있는 시설 수의 비중은 낮으나 아동 수의 비중은 더 높은 것으로 나타났다. 이는 종일제를 허용하는 유치원 시설 수가 적고 그에 따라 종일제를 이용하려는 아동이 일부 시설에 집중될 수 있기 때문이다.

보육시설에 비해 유치원의 경우 대기자 아동이 적은 이유에 대해서는 두 가지 추론이 가능하다. 우선 유치원의 기관당 유아 수는 보육시설보다 많다. 보육실태조사에 참여한 유치원 6,723개를 대상으로 할 경우 기관당 유아 수 평균은 62명이며 특히 사립유치원의 평균 유아 수는 112.4명으로 매우 많은 편이다. 반면 보육시설의 경우는 규모가 다소 큰 국공립이나 법인의 기관별 아동 수는 40~65명 수준이나 민간보육시설의 경우에는 21~39명의 정원을 보유한 시설이 대다수이며 가정보육시설은 그 성격상 20명 이하의 영유아를 보육하고 있어 기관당 영유아 수 평균이 유치원에 비해 매우 적다. 따라서 만 3세 이상에게 보육서비스를 제공하고 있는 유치원의 시설규모 수가 다소 크므로 시설별 아동 정원 수도 많아 대기자 아동의 비율이 낮다.

둘째, 보육시설의 경우에는 시설 수가 적은 국공립, 단체 등의 보육시설의 서비스 수준이 높아 대기자가 많은 반면 유치원의 경우에는 70% 이상을 차지하는 사립유치원의 평균적인 서비스 수준에 대한 수요자 만족도가 높아 수요자가 원하는 공급처를 찾기 용이하다. 따라서 유치원을 선호하는 수요자는 수요자의 부담이 매우 낮은 국공립유치원을 선택하거나 그렇지 않은 경우 상대적으로 만족도가 높은 서비스를 제공하는 사립유치원을 이용하게 된다. 사립유치원은 그 규모도 평균적으로 100인 이상을 초과하므로 입학이 상대적으로 용이하다.

따라서 보육시설과 유치원 간의 대기 아동 비율의 차이는 우선 시설 규모 수의 차이에 근거한 것으로 보인다. 시설규모가 클수록 서비스를 제공할 수 있는 아동 수가 많아지므로 대기 아동 수는 감소하게 된다. 보육서비스는 국지적인 서비스이므로 시설규모에 제약을 갖기 마련이다. 특히 영아를 보육하고 있는 시설의 경우는 더욱 그러하다. 그러나 적은 수의 영유아를 보육하는 시설들이 많을수록 정원을 채우지 못하는 시설과 함께 대기 아동을 보유하고 있는 시설이 공존하게 되며 이에 따라 초과수요가 많은 것으로 나타날 수 있으며 이로 인한 초과수요는 시설규모를 확대하고 시설 수를 줄이면 일부 해소될 수 있다. 상대적으로 규모가 큰 사립유치원의 서비스 수준이 나쁘지 않은 것도 유치원의 경우 초과수요가 보육시설보다 크지 않은 큰 이유이다.

시설 유형별로 수요공급에 차이가 나타나고 있는데, 특히 보육시설의 경우에는 국공립보육시설, 직장보육시설 등에는 매우 많은 대기자가 있는 것으로 나타났고 가정보육시설이나 민간의 경우에는 대기자가 거의 없는 것으로 나타났다. 유치원의 경우에도 전체적으로는 정원에 미달하는 시설이 많지만 국지적으로는 정원을 초과하는 시설이 존재하며 공립시설에 대기자가 상대적으로 많은 것으로 나타나고 있다. 지역별로 볼 때에는 서울, 경기, 대전 같은 대도시 지역에서 대기 아동이 많은 것으로 나타나고 있다.

시설 유형별로 볼 때 민간이나 사립시설보다 국공립에 대기자가 많은 것은 국공립시설이 제공하는 서비스 수준이 높은 반면 부모의 보육비 부담은 낮기 때문이다. 이는 시설 유형 자체의 차이라기보다는 정부 지원시설과 미지원시설의 보육료 부담수준, 투입단가의 차이에 따른 서비스 수준의 차이 때문에 발생하는 현상이다<sup>14)</sup>. 그러므로 현재갈

14) 국공립시설은 직접적으로 정부가 관리하므로 믿고 안심할 수 있다는 심리적인 요소가 국공립에 대한 선호에 반영될 수는 있다. 그러나 이러한 믿음은 항상 존재하는 것은 아니며 현재 국공립시설의 서비스가 더 높기 때문에 수요자들이 갖게 되는 신뢰라고 볼 수 있다. 예를 들어 일반적으로 국공립이 제공하는 서비스 수준이 민간이 제공하는 서

이 이원화된 정부지원체계에서는 정부지원시설에 대한 수요량이 많은 것은 당연하다.

소득이 높은 수요자들은 서비스 수준이 높은 시설을 선호할 것이며 저소득 계층의 수요자들은 수요자의 금전적 부담이 적은 시설을 선호하게 된다. 따라서 국공립, 단체, 직장보육시설은 수요자 선호도가 높으며 공립유치원의 경우도 비용부담이 적기 때문에 선호도가 높다. 따라서 현재의 시설 유형별로 달리 나타나는 국지적 초과수요를 해소하기 위해서는 보육서비스의 평균적인 질적 수준을 높이면서 부모의 부담수준을 완화할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 한편 사립유치원의 경우에는 상대적으로 다른 경쟁시설보다 부모의 부담은 높은 편이지만 서비스 만족도 또한 높고 시설 수나 시설당 아동정원도 많아 시장을 통해 수요와 공급이 나름대로 원활하게 이루어지고 있다.

〈표 II-41〉 시설유형별 서비스 및 부모부담 수준

부모부담수준\육아서비스수준	높음	낮음
높음	사립유치원	-
중간	-	민간, 가정보육시설
낮음	국공립, 단체, 법인, 직장보육시설 (초과수요)	국공립법설유치원 (초과수요)

주: 김현숙(2006b)을 수정.

보육서비스 수급상황의 지역별 차이는 인구분포나 부모의 보육서비스 수준에 대한 욕구 등의 차이로 발생하는 것으로 보인다. 일반적으로 대도시 지역의 경우에는 많은 공급처가 있음과 동시에 보다 좋은 서비스를 찾는 부모의 수요나 보육서비스의 차별화 수준도 클 것이기

비스 수준보다 낮은 나라에서는 단지 국가가 직접적으로 개입하고 있다는 사실만으로 신뢰성을 갖기 어렵다.

때문에 일부 기관에 대한 대기 아동의 비율이 높은 것으로 보인다. 보육서비스를 제공하는 시장의 형태는 아동이 거주하는 지역의 근처에서 발생하는 수요에 대해 적절한 공급을 해야 하는 국지적 시장의 형태를 띠게 된다. 따라서 지역별 수요량이나 수요자가 요구하는 서비스 수준에 따라 공급도 차이가 발생하는 것이 당연하다.

정부가 초과수요가 있는 지역에 추가적인 국공립시설을 건설하여 서비스를 제공할 수 있으나 이는 정부가 민간의 보육서비스에 대한 수요를 정확히 파악하여 신속히 대응할 수 있다는 전제하에 가능한 것이다. 또한 정부가 직접 초과공급 지역에 존재하는 공급자를 강제로 퇴출시키기는 어렵기 때문에 정부가 개입하여 국지적 초과수요와 초과공급을 단시일 내에 해소하기는 어렵다.

따라서 지역별 영유아 인구분포의 차이와 부모의 소득수준, 수요자가 원하는 서비스 내용의 차이를 반영하여 이에 적절한 공급을 창출하기 위해서는 시장메커니즘을 통해 보육서비스의 국지적 수요와 공급의 균형이 이루어지도록 해야 한다.

#### 다. 육아서비스 수준

2005년 이루어진 영유아 보육을 담당하는 공식적인 기관에 대한 소비자 만족도에 따르면 유치원과 선교원에 대한 소비자 만족도가 보육 시설이나 보육기능을 담당하고 있는 반일제 이상 학원의 소비자 만족도보다 높은 것으로 나타났다<sup>15)</sup>. 항목별로 살펴보면 서비스의 질적 수

15) 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.

준에 큰 영향을 미치는 교사의 수준에 대해서는 선교원이 가장 높은 만족도를 나타냈고 나머지 기관 간에는 큰 차이는 없다. 그런데 교육 내용, 부모 참여, 부모 상담 등의 항목에서 보육시설과 반일제 이상 선교원은 다소 낮은 점수를 받았으며 특히 반일제 이상 학원은 그 외 시설수준, 영양관리 등의 전 항목에서 낮은 점수를 나타내고 있어 다른 기관에 비해 소비자 만족도 수준이 떨어지는 것으로 보인다.

〈표 II-42〉 보육시설 기관별 만족도 비교 (4점 평균)

(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.

〈표 II-43〉 보육시설 유형별 만족도 비교 (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 시설 유형별로 소비자 만족도를 자세히 살펴보면 법인, 직장, 단체보육시설의 만족도가 민간이나 가정보육시설보다 높은 것으로 나타났다. 다양한 항목에 대한 만족도를 비교해보면 우선 비용 측면에서 민간과 가정보육시설의 점수가 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있으며 다른 대부분의 항목에서도 점수가 낮게 나타나고 있다.

영아와 유아를 비교해보면 원장이나 교사수준에 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 II-44〉 보육시설의 제 특성별 만족도 비교 (4점 평균)

(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 (수)	2.84 (131)	2.87 (690)	- -	2.86 (347)	2.85 (268)	2.89 (206)	- -	2.88 (415)	2.84 (385)	2.99 (20)	- -

주: 점수가 높을수록 만족도가 높음. \* p<.05, \*\*p<.01.

자료: 「보육교육 이용 및 욕구 실태조사보고」, 김현숙(2006b)에서 재인용.

〈표 II-45〉 유치원 운영주체, 지역, 모취업 여부별 만족도 비교  
(4점 평균)

(단위: 점)

구분	운영주체			지역				모취업			
	국·공립	사립	t	대도시	중소도시	읍·면	F	취업	미취업	부채	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	77.6**	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	4.06*	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	5.07*	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 (수)	2.84 (109)	2.93 (378)	-	2.89 (232)	2.96 (189)	2.83 (66)	-	2.89 (157)	2.92 (132)	2.84 (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 국공립유치원보다 만족도가 높고 지역별로는 중소도시의 유치원에 대한 만족도가 대도시나 읍면지역보다 높은 것으로 나타났다. 어머니의 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 시설 설비, 교재교구, 교육내용 등에서 우월한 것으로 나타났다. 높은 운영비용으로 유지되고 있는 국공립유치원에 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 국공립유치원의 소비자만족도는 사립유치원이나 국공립보육시설에 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.

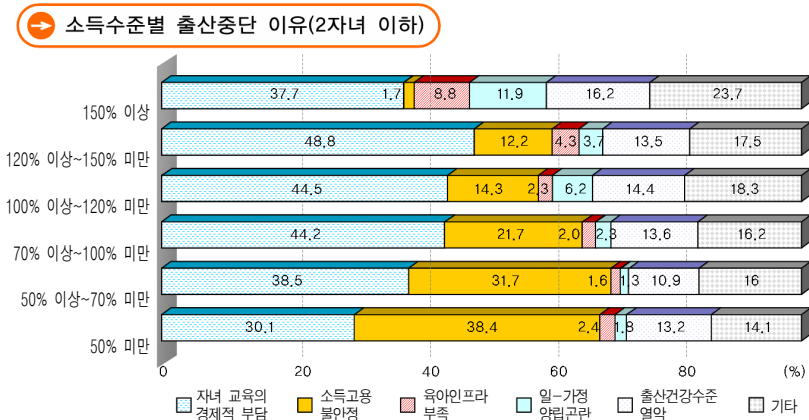
### Ⅲ. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가

#### 1. 출산, 보육, 여성노동 담당부처의 정책 현황 및 평가

##### 가. 출산율 제고정책<sup>16)</sup>

출산율의 감소는 다양한 원인에 기인한다. 아래 그림에서 알 수 있듯이 출산 중단 이유는 가구의 소득수준에 따라 다소 다른데 저소득층은 소득이나 고용의 불안정을 들고 있고, 모든 소득층에 관계없이 자녀양육의 경제적 부담을 출산 중단의 이유로 들고 있다.

[그림 Ⅲ-1] 우리나라 가구의 출산 중단 이유



자료: 보건복지부.

16) 육아정책개발센터(2007)를 중심으로 재정리하였음.

따라서 보건복지부에서 권장하는 정부정책만으로는 출산율을 제고하기는 어렵다는 점을 강조할 필요가 있다. 따라서 출산율 제고를 위한 정부의 정책도 보육이나 고용정책을 포함하여 매우 광범위하나 본 절에서는 보건복지부에서 수행하고 있는 정책을 중점적으로 살펴보도록 한다.

주로 보건복지부에 의하여 추진되고 있는 출산율 제고 정책은 임신, 출산 그리고 육아의 세 분야로 나누어 볼 수 있으며, 아래에서는 각각의 구체적인 정책 내용에 대해서 살펴본다. 임신과 관련한 지원정책으로는 불임부부 시험관아기 시술비 지원, 정난관 복원수술 보험급여, 산전검사 보험급여 등이 있다. 우리나라 불임부부는 2000년 기준 약 140만쌍, 기혼여성의 불임률이 13.5%로 계속 증가할 것으로 전망되는 반면, 평균 회당 300만원인 시험관아기 시술비는 건강보험이 적용되지 않으며, 임신까지 3~4회 소요되는 등 상당한 경제적 부담을 수반한다. 불임부부 시험관아기 시술비 지원 정책은 도시근로자 평균소득 130% 이하(2인 가족 기준 435만원)로 부인의 연령이 만 44세 이하이며 법적인 혼인 상태에 있는 불임부부에 대해서 시험관아기 시술이 필요하다는 의사의 진단서를 제출하면, 1인당 150만원씩(기초생활보장수급가정은 1회에 255만원) 최대 2회를 지원하고 있다. 2004년 7월부터는 영구피임시술을 받은 사람이 자녀를 더 가지고자 하여 복원수술을 원할 경우 건강보험 적용을 받을 수 있다. 이전에는 자녀가 모두 사망하였거나 자녀가 정상적인 생활을 할 수 없는 경우 등 특수한 경우에만 적용해오던 보험급여를 확대하여 실시하고 있다. 따라서 보험급여의 대상이 아니어서 약 200여만원이 소요되는 수술비를 부담하지 않고 100만원 정도의 총 진료비 중 일부만 환자가 부담하고 있다. 또한 모든 임신부의 혈액화학검사, 소변검사, 혈액형검사, 간염검사, 풍진검사, 선천성 이상아 선별검사 등 산전검사에 대해서 보험급여를 적용하고 있다.

출산과 관련한 지원에는 해산급여 지원, 긴급복지지원 해산비 지원, 자연분만시 본인부담 진료비 면제, 산모신생아 도우미 지원 등이 포함

된다. 국민기초생활보장 수급자가 출산할 경우에는 50만원이 지급되며, 위기 사유로 인해서 생계, 의료, 주거지원 등을 지원받는 긴급지원 대상자가 출산할 경우에도 50만원을 지원하고 있다. 또한 자연분만을 장려하기 위하여 자연분만으로 출산할 경우 발생하는 기본입원료, 분만료, 신생아 관리, 식대 등 본인 부담금을 면제하고 있다. 도시근로자 월평균소득 60% 이하(4인 가족기준 212만원)인 출산가정에 대해서는 출산 후 60일 이내 신청을 통하여 산모신생아 도우미를 주당 6일, 2주간 파견받을 수 있다.

마지막으로 육아와 관련한 사항은 신생아, 영유아 및 입양아에 대한 의료비 지원으로 구성되어 있다. 선천성 대사이상질환은 신생아 시기에는 증상이 없다가 성장 및 발달이상이 나타나기 시작한 후에는 치료를 하여도 정상아로 회복하기 어려워 평생 정신지체 및 발육장애 등을 초래하는 질환이다. 2006년부터는 모든 신생아에 대해서 페닐케톤뇨증, 갑상선기능저하증, 갈락토스혈증, 호모시스틴뇨증, 단풍당뇨증, 선천성 부신 과형성증 등 6종의 검사비용을 전액 지원하고 있다. 또한 도시근로자 월평균소득 200% 이하(4인 기준 731만원)인 가정의 선천성 대사이상 환아에게는 특수조제분유와 의료비를 지원하고 있다. 그리고 출생시 체중이 2.5kg 미만인 미숙아 또는 선천성 이상아의 경우 초기에 집중적인 치료가 없으면, 사망 또는 장애가 발생할 가능성이 높아 집중적인 치료가 요구된다. 출생아 중 미숙아의 발생률은 4.2%, 선천성 이상아의 발생률은 1.8% 정도인데, 도시근로자 월평균소득의 130% 이하(4인 기준 475만원)인 가정의 미숙아 및 선천성 이상아에 대해서는 의료비를 지원하고 있다. 미숙아의 경우 체중에 따라서 500만원에서 최고 1천만원까지 지급되며, 선천성 이상아의 경우 최고 500만원까지 지원하고 있다. 만 6세 미만의 영유아가 입원할 경우 기본입원료, 식대 등 본인부담 진료비가 면제되며, 영유아의 성장발달 영역을 무료로 진단, 평가하고 치료와 연계하고 있다. 만 18세 미만의 입양아동에 대해서는 의료급여 혜택을 부여하고 있으며, 입양 장애아동에 대

해서는 의료급여, 요양급여, 또는 요양비에 대한 본인부담금과 연간 252만원 한도 내에서 치료비용을 지원하고 있다.

보건복지부의 주요한 저출산 대책의 예산 규모를 살펴보면, 산모 및 신생아 도우미 지원 사업이 151억원, 불임부부 지원이 142억원, 미숙아 및 선천성 이상아 의료비 지원이 58억원 등으로 비교적 규모가 큰 사업으로 나타났다. 산모 및 신생아 도우미 지원은 지원단가를 1인당 1개월에 50만원으로 늘리고, 지원대상을 3만 7천명으로 확대하여 2006년 대비 예산이 크게 증가한 반면, 불임부부지원 사업예산은 작년 대비 33.2% 감소하였다. 2007년 신규 사업에는 신생아 난청 조기진단사업 및 임신부 산전관리비 지원이 포함되었다.

III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 123

〈표 III-1〉 보건복지부 저출산 대응 주요 사업 예산내역

(단위: 백만원, %)

구 분	2006 예산	2007 예산안	증 감 (B-A)	비중	주 요 내 역
	(A)	(B)	(B-A)		
<b>일반회계</b>					
□ 출산가정 경제적 부담 완화	3,831	15,082	11,251	293.7	
○ 산모·신생아도우미	3,831	15,082	11,251	293.7	○ 지원대상 : 37천명 ○ 지원단가 : 500천원
□ 불임부부 지원	21,300	14,234	△7,066	△33.2	○ 시험관아기 기술 지원인원 : 11,694명 ○ 지원단가 : 150만원/회 ○ 지원횟수 : 2회 ○ 관리운영비 등 : 809백만원
□ 저출산대응인구 정책	1,158	1,721	563	48.6	
□ 건강가정 지원	601	797	196	32.6	
<b>국민건강증진기금</b>					
□ 저출산대응 및 인구정책 지원	13,096	15,470	2,374	18.1	
○ 청소년성교육	70	-	△70	△100.0	○ 「부적절한 인공임신중절사업」에 포함 추진
○ 폐임사후관리	15	15	-	-	○ 폐임시술자 부작용 사후관리(6건) 및 복원수술(3건)
○ 가임기여성 건강 증진	1,060	1,098	38	3.6	○ 임신·출산·육아 종합정보 제공, 부적절한 인공 임신중절 예방, 암아젓 먹이기 홍보
○ 저소득 임신부·영유아 건강검진	231	305	74	32	○ 기초생활수급대상자 차상위계층(10→15%, 110→446천명, 40%) - 1차검진(132천명) : 268백만원 임산부 7,000원, 영유아 3,150원/인) - 2차검진(13천명) : 37백만원(7,000원/인)
○ 선천성 대사이상 검사 및 환아관리	3,878	4,332	454	11.7	○ 이상검사 : 3,520백만원(44만명) 검사단가 : 17 → 20천원(6종) ○ 환아관리 : 812백만원(956명) 도시근로자가구 월평균소득의 200% 미만 환아 가정
○ 미숙아 및 선천 성이상이 의료비 지원	6,342	5,762	△580	△9.1	○ 도시근로자 월평균 가구소득의 130% 이하 가정 (4인기준 459만원/월) 미숙아 의료비 : 5,434백만원 (22천명, 440천명 아동대상) 선천성이상이 의료비: 328백만원 (586명)
○ 보건소 여성과 어린이 건강증진	1,500	2,000	500	33.3	○ 모자건강증진 프로그램 운영 - 150 → 200개소(20백만원/개소)
○ 신생아 난청조기 진단사업(신규)	-	128	128	순증	○ 지원대상 : 16천명(1천명/시도) 검사단가 : 20천원/인
○ 임신부산전 관리 비지원(신규)	-	1,830	1,830	순증	○ 지원대상 : 440천명(임신부의 40%) 표준모자보건수첩 : 70백만원 (1천원/1인), 임신부 철분제 지급 : 1,760백만원 (1천원/1인)

자료: 보건복지부(2006).

## 나. 보육정책 현황 및 평가

정부의 육아지원정책은 여성가족부, 교육인적자원부, 노동부, 농림부 등에서 이루어지고 있으나 핵심적인 정부정책은 보조금 지원과 국공립시설의 운영이다. 보육시설과 유치원의 두 축을 통해 이루어지고 있는 정부의 보육정책을 구체적으로 살펴보자.

### 1) 육아보조금정책

현재 운영되고 있는 육아지원관련 정부보조금의 종류를 정리하면 <표 III-2>와 같다.

III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 125

〈표 III-2〉 우리나라 보육 관련 보조금(2007년 현재)

수요자 보조금	기준 및 지원방식	여성가족부 담당	교육인적자원부 담당
차등보육료 (만 0~4세)	소득계층별로 6층으로 구분하여 차등 지원	국공립, 민간 보육시설	국공립, 병설, 사립 유치원, 일부 반일제 이상 학원(2007)
만 5세아 무상보육료	보편적 지원이나 평균소득 100% 미만 저소득층에게 제공	국공립, 민간 보육시설	국공립, 병설, 사립 유치원
두 자녀 이상 보육료	소득인정액이 근로자가구 평균소득 이하 계층의 둘째 자녀 이상에 대해 연령별로 차등 지원	국공립, 민간 보육시설	국공립, 병설, 사립 유치원, 반일제 이상 학원(2007)
장애아 무상보육료	만12세 이하 장애아 전체	장애아 전담시설 및 혼합시설 이용아동	일반 유치원 이용아동
입양아 무상보육료	시설이용 입양아 전체	국공립, 민간 보육시설	국공립, 병설, 사립 유치원
공급자 보조금			
시설운영비 지원	인건비 지원, 정액 지원	국공립, 법인 : 인건비 영아반 80%, 유아반 30% 영아전담, 장애아전담, 시간연장시설 : 인건비 80%	사립유치원 학급담임수당
차량운영비 지원	정액지원(월 15만원)	농어촌, 장애전담시설	없음
교재교구비 지원	정액지원(연 100만원)	민간시설	없음
육아지원 시설확충 및 기능보강	국공립 확충, 증개축, 개보수비,	국공립, 장애아전담, 보육정보센터 설립 등	국공립 유치원, 통합육아지원시설, 농어촌 시설
취업모 관련 시설지원	취업모 이용시설에 대한 추가지원	시간연장형, 민간시설 영아반	종일제 운영유치원
기본보조금(2008 전면화 계획)	이동별로 연령에 따라 시설에 차등 지원, 보편적 지원	민간 보육시설에 연령별로 정액제공(영아기본보조금 시행 중)	유아기본보조금 도입예정

위의 보조금 중 2007년 잠정예산을 기준으로 할 경우, 수요자보조금은 전체의 60% 이상을 차지하여 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 2008년부터 시행될 기본보조금은 예산의 26%를 차지하고 있다. 즉 수요자보조금이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 성격 규명이 다소 애매한 기본보조금이 그 다음으로 큰 비중을 차지하고 있다

차등보육료는 현재 육아지원 보조금의 핵심을 이루고 있는 것으로 2010년까지 다음과 같이 수혜 소득계층과 수혜 비율을 확대할 계획이다. 참고로 정부의 차등보육료 지원단가는 2007년을 기준으로 할 때, 만 0세는 36만 1천원, 만 1세는 31만 7천원, 만 2세는 26만 2천원, 만 3세는 18만원, 만 4세는 16만 2천원이다.

〈표 III-3〉 소득계층별 차등보육료 지원 확대계획

(단위: %)

소득계층	지원비율(0~4세 아동 기준)			
	2007년	2008년	2009년	2010년
▪ 법정저소득층	100	100	100	100
▪ 차상위계층	100	100	100	100
▪ 평균소득의 50%	80	80	80	80
▪ 평균소득의 60%	50	60	60	60
▪ 평균소득의 70%				
▪ 평균소득의 100%	20	30	30	30
▪ 평균소득의 130%	-	-		

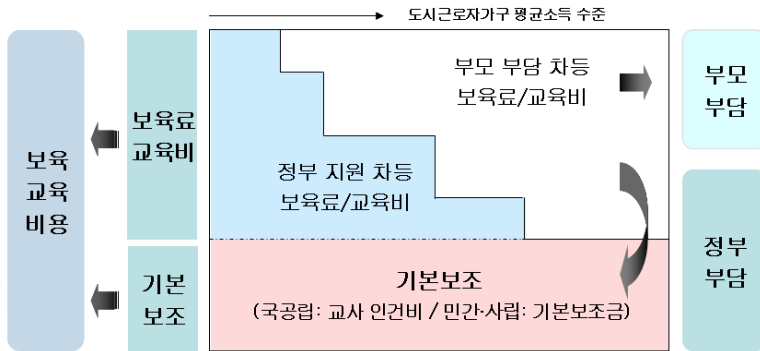
자료: 여성가족부.

기본보조금은 현 정부 보육료 지원단가(차등보육료 기준)와 표준보육비용의 차액을 정부가 서비스 개선금의 형식으로 시설이용 아동 수에 따라 공급자에 지원하는 것이다. 한국조세연구원에서 2005년에 계산한 표준보육비용은 일정한 수준의 서비스를 제공하기 위해 필요한

비용으로 현재 국공립보육시설의 아동 1인당 투입비용과 유사하다. 표준보육비용은 영유아 보육법령에 규정된 교사 대 아동비율, 아동 1인당 시설면적 등을 기초로 산출하였다. 전체 보육비용의 60% 정도를 차지하는 종사자 인건비는 국공립보육시설 교사 및 시설장, 관련 종사자 호봉표에 근거하여 산출하였으며, 현재 보육시설 아동의 20~30%는 현재 표준보육비용과 유사한 투입비용에 따른 서비스를 제공받고 있다. 현재 보육료, 정부지원단가와 한국조세연구원에서 계산한 표준보육비용의 차이는 상당히 크며, 특히 영아의 경우가 그러하다.

정부는 보육서비스의 질적 수준을 제고하기 위해 표준보육비용 수준으로 보육료를 인상하게 될 경우 부모의 부담이 증가하게 되므로 부모의 부담을 현재 수준으로 유지하면서 나머지 차액은 정부가 기본보조금 형식으로 제공하겠다는 것이다.

[그림 III-2] 정부의 보육보조금 기본구도



자료: 육아정책개발센터(2006).

기본보조금이 어떻게 책정되고 지급되는지를 예를 들면 다음과 같다. 여성가족부는 한국조세연구원의 표준보육비용에서 시설설치비, 입소료, 현장학습비 등을 제외하고 비용을 산정하여 2007년 기준으로 국공립의 경우에는 만 0세아는 76만 8천원의 표준비용을 산정하였다. 또

한 민간보육시설은 국공립의 85%<sup>17)</sup>를 표준비용으로 산정하였다. 이 중 부모 부담분을 36만 1천원으로 설정하고 그 차액 즉, 40만 7천원과 29만 2천원을 각각 국공립과 민간보육시설에 지원한다는 것이다. 이때 정부지원시설인 국공립보육과 법인시설은 현재의 교사인건비 지원 형태를 지속적으로 유지하고, 정부미지원시설인 민간의 경우에는 아동 1인당 정액의 기본보조금 형태로 제공하는 안을 설정하였다. 국공립과 민간시설의 정부지원금의 차이는 2010년이 되면 해소되는 것으로 되어 있다.

〈표 III-4〉 기본보조금 예시 (2007)

국공립보육시설	민간 보육시설
만 0세 표준보육비용 : 월 768,000원 (A) 만 0세 부모부담액 : 월 361,000원 (B) 만 0세 공급자보조금 : 월 407,000원 (A-B)	만 0세 표준보육비용 : 월 653,000원 (A) 만 0세 부모부담액 : 월 361,000원 (B) 만 0세 기본보조금 : 월 292,000원 (A-B)

기본보조금은 보육시설에 제공되나 아동 수에 따라 지원되므로 보조금 성격 자체가 이중적이다. 우선 시설 이용 아동 수에 따라 지원되므로 아동별 지원이라는 주장이 제기될 수 있다. 일반적인 공급자 보조금이 교사인건비, 교재교구비 등의 항목에 대한 지원이나 시설별 정원에 따른 지원인 반면, 기본보조금은 시설을 이용하는 아동 수에 연계하여 연령별로 다르게 책정되어 시설에 제공되기 때문에 수요자보조금으로 볼 수 있다. 또한 아동 수에 따라 지원되므로 공급자 입장에서 안정적인 서비스를 제공하는 데 큰 도움이 되지 않으며, 시설운영비 중 일정 항목과 직접적인 연계가 뚜렷하지 않아 일반적인 공급자

17) 민간보육시설 표준비용을 국공립의 85%로 산정하는 이유에 대한 논리적 근거는 전혀 없다. 다만 2010년까지 민간보육시설 표준비용을 국공립의 수준과 동일하게 만들기 위해 매년 85%(2007), 90%(2008), 95%(2009), 100%(2010)식으로 증가시키겠다는 시나리오에 따라 산정된 것이다.

보조금과는 다르게 서비스 개선과의 연결고리가 불분명하다는 측면에서도 수요자보조금 형태로 보인다.

한편, 기본보조금은 시설에 제공되는 보조금이므로 공급자보조금이라고 규정할 수도 있다. 부모에게 제공되는 바우처나 차등보육료와는 근본적으로 차이가 있으므로 수요자보조금으로 보기 어려운 측면이 있다. 즉 모든 보육 관련 시설에 제공되지 않는 한 기본보조금이 부모의 시설선택권을 제한하므로 공급시설 간의 경쟁을 초래하기 어려우며 부모의 소득에 따른 지원이 아니기 때문에 전형적인 수요자보조금이 갖는 장점을 충족시키지 못할 수 있다. 따라서 기본보조금은 그 성격상 전형적인 수요자보조금도 아니고 공급자보조금도 아니어서 두 보조금의 형식이 갖는 장점을 살리지 못하고 오히려 복잡한 문제를 창출할 수 있다.

전통적 수요자보조금은 공급시설 간의 경쟁을 통해 서비스 수준 등에 경쟁력이 없는 시설은 시장에서 퇴출시키는 장점을 지니고 있으나 현 기본보조금 지급은 서비스 수준도 낮고 소비자 만족도도 낮은 민간 보육시설(가정보육시설 포함)만을 대상으로 설정함으로써 공급자 간의 경쟁을 오히려 저해할 여지가 있다<sup>18)</sup>. 전통적 공급자보조금은 시설의 특정 비용항목 등과의 연계를 통해 시설의 외형적 서비스 관련 항목에 직접적으로 제공되어 서비스 개선에 도움이 될 수 있으나 현 기본보조금은 서비스 개선과의 직접적 연계가 약하다는 단점을 가지고 있다. 즉 서비스 개선을 위해 정부가 재정을 투여할 때 인건비, 건축비 등의 항목과 연계되지 않으면 공급업자의 이윤만 증가시킬 수도 있으며 도덕적 해이가 발생할 수 있다.

18) 2004년 보육실태조사에 따르면 소비자 만족도 순위는 1. 사립유치원, 2. 국공립보육시설, 3. 민간보육시설과 국공립 유치원, 4. 가정 보육시설이다.

〈표 Ⅲ-5〉 보육서비스 질적 수준 개선을 위한 요소 및 보조금의 특징

서비스 수준 개선을 위한 요소	수요자 보조금	공급자 보조금	기본보조금
소비자 선택권 강화	○	×	×
공급자간 경쟁 활성화	○	×	△
서비스 개선항목과의 직접적 연계	×	○	△
공급자의 도덕적 해이 방지	○	×	△
정보의 비대칭성 해소	△*	○*	△*

주: 1. ○는 큰 효과, △는 중간 정도 효과, ×는 효과 없음을 의미.

2. △\*는 표준적인 서비스를 공급할 수 있는 공급업자가 출현하거나 공급업자의 서비스 수준에 대한 정보네트워크가 구축될 경우 효과가 있다는 의미.

3. ○\*는 직접적으로 국공립을 운영하는 경우에 큰 효과가 있다는 의미.

자료: 김현숙 (2006a)에서 재인용.

위와 같은 이중적 성격으로 인해 기본보조금이 원래의 목적대로 서비스 개선을 위해 사용될 수 있을지 의문이 제기된다. 특히 보조금의 기본 목적이나 다른 나라의 보조금 운용사례로부터 볼 때 기본보조금은 매우 특수한 형태이며 두 가지 보조금의 목적을 달성하기에는 어려운 것으로 보인다. 〈표 Ⅲ-5〉는 서비스 개선항목과 기본보조금의 관계를 보여주고 있는데 기본보조금이 목표로 하는 보육서비스 수준의 개선은 소비자선택권 강화, 공급자 간의 경쟁 활성화, 정부의 서비스 개선 관련 항목에 대한 지속적 투자, 공급자의 도덕적 해이 방지를 통해 달성할 수 있는데 기본보조금은 이 중 어떤 항목과도 직접적 연계가 약하다는 약점을 가지고 있다.

## 2) 국공립시설의 운영

정부는 국공립보육시설 및 유치원을 통해 육아서비스를 직접 혹은

### III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 131

민간위탁의 형태로 제공하고 있다. 보육시설이나 유치원이 민간 중심으로 운영되고 있으므로 국공립육아시설의 역할은 다소 제한적이지만 정부는 국공립시설의 비중을 확대해 나갈 계획을 마련하였다. 우선 여성가족부는 2008년까지 연간 400개소씩 국공립보육시설을 확충하여, 국공립 비율을 10.0%까지 제고할 계획이다.

〈표 III-6〉 연도별 국공립보육시설 확충계획

(단위: 개소, %)

구분	2004년도	2005년도	2006년도	2007년도	2008년도
전체시설	26,903	26,900	27,600	28,800	30,000
국공립시설	1,349	1,749	2,149	2,549	2,949
국공립비율	5.0	6.5	7.8	8.9	10.0

자료: 여성가족부(2005. 6).

여성가족부는 이와 같은 대책을 효율적으로 추진하기 위해, 전국의 시군구를 우선순위에 따라 분류해 관리하고, 여성가족부 내에 ‘국공립 시설 확충 TF’ 팀을 신설하여 국공립보육시설을 연차적으로 확대해 갈 계획이다.

그러나 여성가족부의 국공립보육시설 확충계획 대비 집행실적은 극히 부진하다. 2004년도 국공립보육시설 신축지원사업에서 보조금 교부율은 97.9%에 이르나, 실제 보조사업자의 집행률은 67%에 지나지 않는다. 2005년도 역시 7월 31일 현재, 신축 예정인 전체 400개소 중 보조금을 교부한 곳은 단 18개소로 4.5%에 불과하고<sup>19)</sup> 18개소의 실제 예산집행률은 43.0%로 극히 저조하다. 2006년 말 현재 전체 국공립보

19) 여성가족부는 국공립보육시설 신축물량 400곳 중 114곳이 현재 건립이 추진되고 있다고 발표하고 있으나, 실제 지자체에 교부금이 교부된 곳은 단 18개소에 불과한 것으로 파악됨.

육시설의 수는 1,473개소로 2010년까지의 장기적인 목표치인 4,500개와는 큰 차이가 있다.

〈표 III-7〉 국공립보육시설 신축지원사업 집행실적

(단위: 백만원, %)

	여성가족부			보조사업자(지방정부)		
	예산액	집행액	집행률	예산액	집행액	집행률
2004년도	3,753 (53개소)	3,675 (48개소)	97.9	3,675	2,448	67.0
2005년도 7.31현재	47,850 (400개소)	2,295 (18개소)	4.7	2,295	986	43.0

자료: 여성가족부(2005. 7).

이처럼 국공립보육시설의 신축이 저조한 것은 우선 신축지원사업에 대한 실질적인 재정지원이 미흡하기 때문이다. 현재 국공립보육시설 신축을 위해 정부는 부지매입비를 제외한 건축비의 40%를 자치단체에 지원하고 있다. 2004년도 지원 단가는 평당 239만원으로 80평 기준으로 개소당 약 7,656만원을 지원하였으며, 2005년도에는 100평 기준으로 개소당 약 9,560만원을 지원할 계획으로 383억원의 예산을 확정하였다.

그러나 여성가족부가 조사한 각 자치단체의 실제 건축단가인 평당 약 438만원으로 계산하면, 100평 기준으로 개소당 지원액이 1억 7,520만원 수준이 되어야 한다. 따라서 현 정부지원단가는 보육시설 신축을 위한 투입비용에 크게 미달하고 있다.

이와 같은 사정은 2006년 12월을 기준으로 할 때에도 크게 나아진 점이 없다. 여성가족부에 따르면 국공립을 신축하는 데 드는 비용은 부지구입비를 포함하여 100평 기준으로 지역에 따라 10억~20억원이 소요된다. 이와 같은 비용을 감안하여 여성가족부는 2007년 공동주택

건설 시 보육시설 설치를 의무화하고 공동주택의 보육시설을 국공립 보육시설로 대체하고 실내공사비를 지원하여 131개소를 신설하고, 기존 시설 50개를 인수하며, 신규로 112개를 건설할 계획을 가지고 있다. 다만 이와 같은 계획도 재정적인 문제로 실현될 수 있을지는 의문이다.

국공립보육시설의 신축이 어려운 또 다른 이유는 이미 활성화되어 있는 민간보육시설의 압력 때문이다. 대부분의 지역에 이미 자리잡고 있는 민간보육시설들은 지방자치단체를 설득하여 관할지역에 새로운 국공립시설의 추가적인 신설을 억제하려 하고 있어 국공립보육시설의 신설은 정치적으로도 쉽지 않다.

보육시설에 비해 유치원의 경우에는 국공립 형태의 병설유치원의 수적 비중은 높다. 국공립 병설유치원은 대부분 농촌지역의 초등학교에 부속되어 운영되는 경우가 많다. 2005년 보육실태조사에서도 조사에 참여한 시설 6,723개원 중 4,023개가 국공립유치원인 것으로 나타났다. 따라서 교육하고 있는 아동은 약 30% 수준으로 그리 많지 않지만 국공립유치원은 수적인 측면에서 크게 부족하지는 않다. 다만 교육인적자원부 내에서 대도시 중심으로 단설유치원을 확충하려는 계획을 가지고 있다.

#### 가) 국공립보육시설과 유치원의 현황 및 역할

우리나라의 국공립보육시설은 설립 초기의 목표처럼 저소득층, 취업모에 대한 보육지원의 역할을 충실히 수행하지 못하고 있다. 물론 수적으로도 적지만 현재 국공립시설을 이용하는 아동의 상당수가 일반아동으로 국공립보육시설의 설립 취지와는 다르게 운영되고 있다.

〈표 III-8〉 설립 유형 및 지역별 보육료 지원 아동

(단위: 개소, 명, %)

구분	전체		보육료 지원 아동이 있는 시설			
	시설수 (A)	아동수 (B)	시설수 (C)	아동수 (D)	시설비율 (E=C/ A*100)	아동비율 (F=D/ B*100)
전체	14,580	592,542	11,389	170,367	78.1	28.8
설립유형						
국·공립	1,104	86,718	1,036	19,899	93.8	22.9
사회복지법인	1,097	96,359	1,033	34,602	94.2	35.9
기타법인	636	38,267	586	11,666	92.1	30.5
단체	169	9,695	145	2,405	85.8	24.8
민간개인	6,756	293,455	5,872	88,955	86.9	30.3
직장	143	7,392	49	693	34.3	9.4
가정(놀이방)	4,647	59,891	2,659	12,085	57.2	20.2
공동육아	28	765	9	62	32.1	8.1
지역						
대도시	5,919	240,071	4,793	66,420	81.0	27.7
중소도시	5,855	213,709	4,262	54,862	72.8	25.7
읍면지역	2,806	138,762	2,334	49,085	83.2	35.4

자료: 「보육시설실태조사」, (2005).

우선 시설 유형별로 저소득층 보육아동비율을 살펴보면 국공립의 저소득층 보육료 지원계층 아동비율이 사회복지법인이나 민간보육시설에 비해 낮다. 이는 국공립보육시설의 수가 많지 않아 나타나는 현상이기도 하지만 비슷한 시설 수와 비슷한 수의 아동에게 서비스를 제공하는 사회복지법인이 전체 아동 중 35.9%를 저소득층 아동으로 보유하고 있는 것과 비교할 때 현저히 낮은 수준이다. 따라서 현재 국공립보육시설은 저소득층에 대한 우선입소 원칙은 가지고 있다 해도 저소득층보다는 일반아동에 대한 서비스 제공 비율이 다른 시설 유형에 비해 높다는 것을 확인하게 된다.

〈표 III-9〉 시설 유형 및 지역별 장애아동

(단위: 개소, 명, %)

구분	전체		장애아동이 있는 시설			
	시설수 (A)	아동수 (B)	시설수 (C)	아동수 (D)	시설비율 (E=C/ A*100)	아동비율 (F=D/ B*100)
전체	14,580	592,542	3,028	11,054	20.8	1.9
설립유형						
국·공립	1,104	86,718	279	1,702	25.3	2.0
사회복지법인	1,097	96,359	328	2,576	29.9	2.7
기타법인	636	38,267	154	724	24.2	1.9
단체	169	9,695	50	150	29.6	1.5
민간개인	6,756	293,455	1,722	4,517	25.5	1.5
직장	143	7,392	9	127	6.3	1.7
가정(놀이방)	4,647	59,891	476	1,248	10.2	2.1
공동육아	28	765	10	10	35.7	1.3
지역						
대도시	5,919	240,071	1,225	5,324	20.7	2.2
중소도시	5,855	213,709	1,249	4,201	21.3	2.0
읍면지역	2,806	138,762	554	1,529	19.7	1.1

자료: 「보육시설실태조사」, (2005).

장애아의 경우에도 다른 유형의 시설보다 높은 비중을 나타내고 있지 않다. 장애아의 경우에도 사회복지법인이 다른 시설 유형에 비해 가장 많은 장애아에게 서비스를 제공하고 있는 것으로 나타나 국공립보육시설이 취약계층의 서비스에 집중하고 있다는 근거는 찾기가 어렵다.

마지막으로 시설 이용 아동 중 어머니가 직장을 가진 아동의 비율은 국공립이 직장보육시설과 가정보육시설을 제외하고는 높은 편이다. 다만 상당수의 취업모가 서비스 수준이 낮은 가정보육시설을 이용하고 있다는 점을 감안할 때 취업모에게 국공립보육시설에 대한 접근성을 확대할 필요가 있다.

〈표 Ⅲ-10〉 시설 유형 및 지역별 취업모 가정 아동

(단위: 개소, 명, %)

구분	전체		취업모가 있는 시설			
	시설수 (A)	아동수 (B)	시설수 (C)	아동수 (D)	시설비율 (E=C/ A*100)	아동비율 (F=D/ B*100)
전체	2,265	93,469	1,845	43,563	81.5	46.6
설립유형						
국·공립	155	12,596	128	6,490	82.6	51.5
사회복지법인	144	12,129	128	5,494	88.9	45.3
기타법인	86	5,409	74	2,516	86.0	46.5
단체	25	1,400	17	570	68.0	40.7
민간개인	1,076	50,192	882	21,904	82.0	43.6
직장	22	1,186	19	764	86.4	64.4
가정(놀이방)	752	10,313	594	5,669	79.0	55.0
공동육아	5	244	3	156	60.0	63.9
지역						
대도시	948	38,434	770	18,730	81.2	48.7
중소도시	907	33,636	725	15,442	79.9	45.9
읍면지역	410	21,399	350	9,391	85.4	43.9

자료: 보육시설실태조사(2005).

민간보육시설이 전체적으로 초과공급인 상태에서 국공립보육시설의 역할은 저소득층이나 취약계층에 대한 서비스에 특화하는 형태로 이루어지는 것이 바람직하다는 원칙은 여전히 유효하다. 우선 민간보육시설이나 사립유치원이 보육사업을 하기 꺼려하거나 수익성이 낮은 지역, 예를 들어 읍면지역, 도서지역 등 지역적으로 공급자가 진입할 유인이 적은 곳에 적극적으로 시설을 건설해야 한다. 이처럼 취약보육 지역에 국공립보육시설을 건설함으로써 보육서비스를 받지 못하는 아동이 없도록 해야 한다.

둘째, 영아전담시설 등 대규모 시설이 서비스를 제공하기 어려운 취

약보육 형태에 대해 집중할 필요가 있다. 규모의 경제를 살리기 어려운 영아의 경우처럼 시장성이 적은 부문에 보육서비스를 제공하면 민간보육시설과의 중복성도 적고 다양한 보육서비스의 제공도 가능할 것이다.

그런데 현재의 시장구조를 넘어 대규모 영리법인도 보육산업의 공급자로 활동하게 된다면 국공립의 위상은 달라질 수 있다. 즉 보육산업을 유효경쟁이 가능한 시스템으로 전환하고 명실상부하게 민간 중심의 체제로 전환하며 가격에 따라 다양한 형태의 서비스가 제공되도록 재편할 경우에는 국공립보육시설의 위상을 새롭게 정립할 필요가 있다. 만약 민간 영리법인이 시장에 진입하게 되면 서비스의 표준화 등을 통해 육아서비스 수준은 빠른 시일 내에 개선되겠지만 지나친 시장지배력과 영리성을 추구할 경향이 높다. 이에 대해 시장 내의 공급경쟁자로서 국공립보육시설은 상당히 중요한 역할을 할 수 있다. 국공립보육시설은 서비스 수준을 일정 이상 유지하면서 거대한 영리법인이 지닐 수 있는 서비스의 지나친 표준화 문제와 기관의 명성(reputation)에 무임승차하려는 유인을 지닌 법인의 지역별 체인에게 지속적인 서비스 수준 제고의 압력을 가할 수 있다.

국공립보육시설이 영리법인에 대한 실질적인 경쟁자로서 기능하기 위해서는 법인들의 시장지배력을 감안할 때 국공립보육시설의 비중을 전체 시설 수의 일정 정도 이상은 유지하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 현재보다 많은 비중의 국공립시설이 필요할 것으로 보인다.

한편 국공립유치원의 경우에는 수적인 문제는 그리 크지 않지만 국공립보육시설과 유사한 형태로서 기능할 수 있다. 현재의 시스템대로 유지될 경우에는 특화된 서비스를 제공할 필요가 있으며, 만약 시장구조가 재편된다면 영리법인 등에 대한 경쟁자로 기능할 필요가 있다. 무엇보다도 국공립유치원은 현재 투입자본 대비 서비스 수준이 낮은 것이 문제이므로 서비스 수준을 제고하는 것이 급선무이다. 전체 투입비용과 부모의 교육비 부담이 낮은 것을 고려할 때 국공립유치원의 수적

증가보다는 서비스 개선방식이나 인센티브 문제 등을 논의하는 것이 먼저 필요하다.

#### 나) 국공립보육시설 확충방안

앞의 소절에서 국공립보육시설 신설 실적이 계획 대비 매우 부진한 점을 확인하였다. 이는 보육시설 건립과 관련하여 지방자치단체가 부지를 제공하고 전체 건축비의 60%를 부담하도록 되어 있어 지방자치단체의 부담이 매우 큰 편이기 때문이다.

따라서 국공립보육시설의 건설을 활성화하기 위해서는 지방자치단체의 비용부담을 덜어주는 것이 필요하다. 특히 부지 제공은 지방자치단체에서 상당히 부담스러워 하므로 중앙정부의 예산으로 지원하는 방식을 고려해 볼 필요가 있다.

또한 지방정부가 국공립보육시설을 지역 내 설치하는 것에 적극적이지 않은 경우, 이미 충분한 보육시설이 있기 때문인지 단지 설치비용 부담의 문제 때문인지를 가려낼 필요가 있다. 만약 충분한 민간보육시설의 공급으로 인해 추가적인 국공립보육시설 건립을 원하지 않는 것이라면 굳이 국공립보육시설을 건립할 필요가 없다.

현재 신축 공동주택에 의무적으로 설치되는 보육시설을 모두 국·공립화하는 것은 바람직하지 않다. 국공립시설의 건립이 어려워 보다 적은 비용으로 국공립보육시설 수를 증가시키는 방법으로 고안된 점은 이해가 되나, 민간시설에 의해 서비스가 충족될 수 있는 중산층 이상 거주지역 등에 굳이 국공립보육시설을 의무적으로 설립할 필요는 없다.

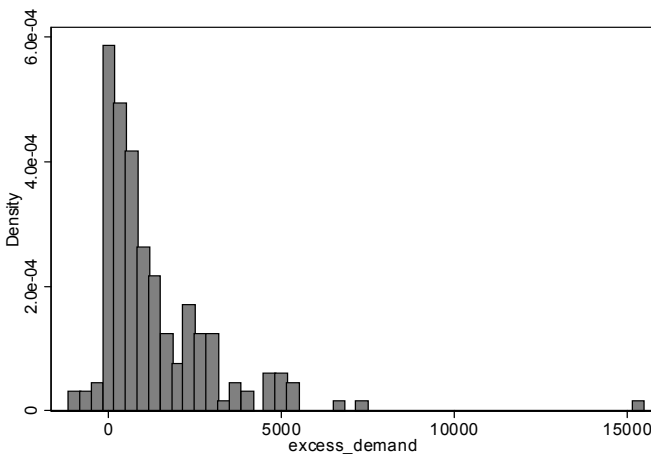
단, 임대주택이나 서민들이 거주하는 지역, 읍면 공동주택 지역 등에 국공립보육시설을 설치하거나 주민들의 의사결정에 따라 국공립을 선호하는 경우에는 국공립시설을 설치하는 것이 가능하다.

다) '새싹플랜'상의 국공립보육시설

그러나 국공립보육시설은 기존의 국공립처럼 운영비의 대부분을 정부가 지원하는 형태가 아니라 민간보육시설과 동일하게 경쟁할 수 있는 시스템으로 운영되도록 하면서 다만 정부가 시설기준이나 교사수준, 인건비 등을 직접적으로 관리, 감독하는 형태로 운영하는 것이 바람직하다.

한국조세연구원(2007)은 최근 보건복지부의 의뢰로 보육실태조사 가구자료를 이용하여 전국의 시군구 단위별로 국공립보육시설에 대한 초과수요를 추정하였다. 그 결과, 시군구의 평균 보육이 필요한 아동수가 약 1만 4천명인 점을 고려해 봤을 때, 초과수요 규모는 약 9% 정도인 것으로 나타났다.

[그림 III-3] 국공립보육서비스에 대한 초과수요의 분포



자료: 한국조세연구원(2007).

초과수요의 지역별 편차 또한 상당히 큰 것을 알 수 있다. 예를 들면 <표 III-11>과 같은 시군구에서는 예측된 수요보다 공급이 많은 국공립

보육시설 초과공급 지역이 존재하기도 한다. 특히 서울특별시의 강남구 같은 경우는 예측된 수요는 2천명 정도인데 그 보다 50%를 상회하는 3,200명 정도의 시설이 공급되어 초과공급이 존재하는 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-11〉 국공립 보육서비스에 대한 초과공급이 존재하는  
시군구(상위 8개)

초과공급이 높은 지역		초과공급 비중이 높은 지역	
광역시	시군구	광역시	시군구
서울특별시	강남구	서울특별시	중구
서울특별시	동작구	서울특별시	종로구
서울특별시	중구	부산광역시	중구
서울특별시	종로구	강원도	고성군
서울특별시	마포구	서울특별시	강남구
경 기 도	성남시 중원구	서울특별시	동작구
부산광역시	중구	경산북도	청도군
서울특별시	중랑구	강원도	태백시

자료: 한국조세연구원(2007).

〈표 Ⅲ-12〉 국공립 보육서비스에 대한 초과수요가 존재하는  
시군구(상위 8개)

초과수요가 높은 지역		초과수요 비중이 높은 지역	
광역시	시군구	광역시	시군구
대구광역시	북구	대구광역시	북구
대전광역시	서구	경상북도	의성군
경 기 도	남양주시	전라북도	고창군
경 기 도	시흥시	울산광역시	북구
제 주 도	제주시	대전광역시	중구
인천광역시	계양구	울산광역시	중구
대구광역시	달서구	경기도	구리시
인천광역시	남동구	경상북도	영천시

자료: 한국조세연구원(2007).

그러나 추정된 초과수요는 현재의 국공립보육시설이 제공하는 상대적으로 우월한 서비스와 낮은 가격에 기초하여 추정된 것임을 고려해야 한다. 현재의 국공립보육시설에 대해 추정된 것과 같이 작지 않은 크기의 초과수요가 존재하는 이유는 다른 시설에 비해 보육시설 이용료가 저렴한 이유가 가장 크다. 즉, 민간시설에 비해 비슷하거나 우월한 보육서비스에 국가로부터의 지원 때문에 시설 이용료마저도 저렴하기 때문에 국공립보육시설에 대한 큰 수요가 존재한다. 여기에 시장 점유율 10% 남짓의 제한된 공급으로 전국 대부분의 시군구에 초과수요가 존재하는 것으로 추정된 것이다.

따라서, 추정된 초과수요를 국공립보육시설에 대한 초과수요라고 해석하기보다는 값싸고 질 좋은 시설에 대한 초과수요라고 보는 것이 오히려 더 정확한 해석이다. 민간이 70~80% 이상의 아동에게 보육서비스를 제공하고 있는 현실에서 국공립보육시설의 증설을 값싸고 질 좋은 시설에 대한 초과수요를 모두 채우는 형태로 추진하는 것은 곤란하고 민간시설이 서비스 제공을 꺼리는 낙후지역, 저소득층 거주지역, 장애인 등 취약보육 지원에 집중할 필요가 있다. 이 중 장애인 등에 대한 지역분포 정보는 존재하지 않으므로 소득분포를 기준으로 하여 저소득층이나 낙후지역을 고려하였다.

1인당 재산세 내역에 기초하여 시군구별 소득분포를 고려하여 소득이 낮은 지역우선으로 국공립보육시설을 설치한다는 원칙을 가미할 때 국공립 우선설치 지역은 다음과 같이 나타난다.

〈표 III-13〉 국공립 우선설치 지역

1순위	2순위
경북 의성	울산 중구
전북 고창	대전 동구
강원 철원	인천 계양
경북 상주	대구 동구
전남 해남	경북 경산
충북 괴산	대구 달성
전남 진도	강원 강릉
전북 순창	대구 남구
경북 영천	
전북 완주	
경북 문경	
충남 공주	

자료: 한국조세연구원(2007).

우선 1순위는 초과수요도 비교적 높고 소득수준도 상대적으로 낮은 지역들로 구성되어 있다. 주로 경상북도, 전라남도, 북도의 군지역, 일부 충청남도, 북도의 군지역 내지 중소도시로 구성되어 있어 국공립시설을 우선 설치해야 할 곳들은 주로 농촌 읍면지구와 일부 중소도시라고 볼 수 있다. 나아가 울산 중구, 대전 동구, 인천 계양 등도 대도시 지역이지만 소득수준도 상대적으로 낮고 초과수요도 존재하는 곳으로 나타나 2순위로 선정하였다.

따라서 국공립 우선설치 지역은 주로 경상북도의 일부 산간지역이나 전라남북도의 농촌지역 등 농촌이나 소도시가 가장 우선순위가 높은 것으로 나타났고 그 다음 순서로 울산, 대전, 인천, 대구 등의 대도시 일부 구와 경상북도와 강원도의 일부 중소도시가 해당되는 것으로 보인다.

이와 같은 기준은 수요함수 추정을 통해 아동 수 대비 초과수요 비중이 높은 지역 중 소득에 따라 1순위와 2순위 지역을 재조정하여 나

타난 결과이다. 소득이 다소 높은 대도시 지역에서는 비록 아동 수 대비 초과수요가 있다 해도 이를 굳이 국공립시설에서 해소할 필요는 없으며 민간시설이 시장에 진입하여 공급자 기능을 할 수 있도록 조정하는 것을 원칙으로 설정하였다. 따라서 국공립보육시설 우선설치 지역은 읍면지역이나 소도시 지역 중 <표 III-12>에 나타난 것과 같이 초과수요가 많은 지역이라고 볼 수 있다.

### 3) 보육시설에 대한 가격규제

현재 보육시설에 대해서는 지자체가 정한 보육료 상한선이 존재한다. 만 5세를 기준으로 할 경우에는 16만 2천원이 서울시의 2007년 보육료 상한선이다. 그 외 특기적성비는 서울시가 구에 의뢰하였는데 현재 서울시의 13개 구는 특기적성비에 대한 상한선이 없으며 나머지 12개구는 많게는 13만원 정도의 상한선을 두고 있다. 따라서 보육료에 대한 상한선은 존재하지만 특기적성비의 형태로 실제 부모가 부담하는 보육비용은 그 상한선을 크게 넘고 있다.

김형준(2007)에서 실시한 서베이에 따를 때 특기적성비에 대한 제한이 없는 강남구의 경우, 보육시설 전체의 만 5세 평균 보육비용은 35.4만원으로 나타나고 있어 가격규제의 실효성이 의심된다.

<표 III-14> 1인당 평균 보육비용 (총 비용, 5세 아동 기준): 강남구  
(단위: 만원, 개소)

보육비	30 미만	30~40	40~50	50 이상	무응답
보육시설 수	8	13	9	2	13

자료: 김형준(2007).

가격자율화가 이루어질 경우 희망하는 기본보육료는 평균 34.9만원 인 것으로 나타나 현재의 기본보육료에 비해 매우 높은 편이다.

〈표 Ⅲ-15〉 자율화 이후 희망 기본보육료 (5세 아동 기준): 강남구

(단위: 만원, 개소)

보육비	30 미만	30~40	40~0	50 이상	무응답
보육시설 수	3	18	6	3	15

자료: 김형준(2007).

그런데 보육료가 자율화가 된다면 특기적성비 등을 모두 합한 1인당 총 보육비용(만 5세 아동 기준)은 42만원인 것으로 나타나 현재의 기본보육료와 희망 기본보육료의 차액과 비교할 때 특기적성비는 오히려 감소하는 것을 알 수 있다. 즉 이미 특기적성비의 명목으로 필요한 보육비용의 상당부분을 회수하고 있음을 확인할 수 있으며 이는 보육료 상한선이 실제로는 지켜지지 않고 있음을 의미한다.

〈표 Ⅲ-16〉 자율화 이후 총 보육비용 예상

(총 비용, 5세 아동 기준): 강남구

(단위: 만원, 개소)

보육비	30 미만	30~40	40~50	50 이상	무응답
보육시설 수	1	7	9	10	18

자료: 김형준(2007).

부모의 소득수준이 강남구보다는 평균적으로 낮은 은평구의 경우도 유사하다. 은평구 보육시설(응답시설 38개)에 대한 서베이에 따르면 현재 만 5세의 평균 보육비용은 27.3만원인데 만약 보육료를 자율화하면 32.3만원으로 증가시킬 계획이라고 하였다. 희망 기본보육료가 28.6만원임을 감안한다면 가격이 자율화되면 오히려 특기적성비를 감축하겠다는 것이다. 이 또한 이미 보육료 상한선은 실질적으로 준수되지 않고 있음을 시사한다. 따라서 보육시설에 대한 가격규제는 사실상 유

명무실한 제도로서 시장에 대한 큰 구속력이 없다.

유치원의 경우, 2004년에는 유치원 수업료가 자율화되었고 기본적인 수업료에 대한 규제만 존재한다. 따라서 보육시설에 비해 가격규제의 정도는 더욱 느슨한 편이다.

#### 4) 유치원과 보육시설의 관계

보육시설과 유치원은 육아서비스를 제공하는 대표적인 기관이지만 각각 여성가족부와 교육인적자원부 소관하에 독립적으로 존재하는 시설이다. 역사나 설립목적 등은 서로 다르지만 최근 들어 두 기관이 제공하는 서비스의 성격이 동질적으로 변화하고 있다. 다른 나라들도 유치원은 유아에 대한 교육적 기능을 중시하면서 초등교육과의 연계선상에서 설립된 경우가 많고, 보육시설은 일하는 어머니를 위한 보육의 기능에 중점을 두어 시작된 경우가 많다. 그러나 보육시설도 유아의 교육기능에 대한 중요성이 강조되면서 더욱 교육적 기능이 강화되어 가고 있고, 유치원의 경우도 종일제 기준이 추가되는 등 시설 간의 설립목적이나 서비스 내용상의 차이가 약화되어 가고 있다.

다만 보육시설은 만 0~5세의 영유아에 대해 육아서비스를 제공하는 반면, 유치원은 만 3~5세의 유아에 대한 서비스에 집중하고 있다는 차이점이 있다. 또한 현재까지는 보육시설이 종일제를 기준으로 운영된 반면, 유치원은 반일제 혹은 연장제의 비교적 짧은 시간의 서비스를 제공하고 있다.

향후 육아지원정책의 효율성을 제고하기 위해서는 현재 두 부처에 분리되어 있는 기능을 통합하여 정리하는 것이 필요하며 유치원의 경우에도 영아에 대한 보육서비스를 제공할 수 있도록 허용하고 서비스 제공시간도 증가시키는 등 기간관의 차별성보다는 상호 경쟁체제를 구축하도록 조정하는 것이 필요하다.

## 다. 여성고용정책

1987년 남녀고용평등법이 제정된 이후 한국의 여성고용정책은 본격적으로 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 남녀고용평등법은 모집, 채용단계에서의 여성차별행위를 규제하고 교육, 배치, 승진, 정년, 퇴직, 해고에서도 여성차별을 명시적으로 금지하였다. 또한 육아휴직과 육아시설의 설치를 의무화함으로써 여성이 육아로 인해 취업을 중단함이 없도록 하는 제도적 장치를 마련하였다. 하지만 최초의 남녀고용평등법은 여러 가지 면에서 실효성을 갖지 못하는 선언적 규정이 많았고 제도적 설계에서도 허점을 가지고 있었다. 이에 따라 1989년, 1995년, 1999년, 2001년, 2005년 5월 12월 개정을 통해 미비점들을 보완해 왔다.

제정된 남녀고용평등법에 의거하여 노동부장관은 매 5년마다 근로여성복지기본계획이 수립해야 할 책무를 가지게 되었다. 이에 따라 1994년 제1차 근로여성복지기본계획('94~'97)이 수립, 시행되었고 1998년에는 제2차 근로여성복지기본계획('98~'02)이 수립, 시행되었다. 그리고 2003년부터 근로여성복지기본계획을 남녀고용평등 기본계획으로 재명명하고 2003년부터 2007년까지 기간 동안 여성고용률 제고 및 고용평등을 촉진하기 위한 제3차 남녀고용평등 기본계획을 수립하여 추진하였다. 다가올 2008년부터 5년간 제4차 남녀고용평등 기본계획이 추진될 예정이다. 근로여성복지기본계획, 나아가 남녀고용평등 기본계획을 통해 이 기간 동안 정부는 여성고용정책을 재점검하고 새로운 환경 변화에 대응한 체계적인 고용정책적 대응을 준비해 왔다고 평가할 수 있다.

본고는 한국의 여성고용정책을 개관하기 위한 목적으로 쓰여졌다. 여성고용정책을 다양한 방식으로 정리할 수 있겠지만 이 글에서는 남녀고용평등법이 한국의 여성고용정책의 기본틀을 제공했다는 점에 착안하여 남녀고용평등법상에서 제시하고 있는 기본방향을 중심으로 한국의 정책들을 정리하고자 했다.

남녀고용평등법 제6조에서는 여성고용정책을 1. 여성취업의 촉진 2. 남·녀의 평등한 기회보장 및 대우 3. 동일가치 노동에 대한 동일임금 지급 4. 여성의 직업능력개발 5. 근로여성의 모성보호 6. 직장과 가정생활의 양립 지원 7. 근로여성을 위한 복지시설의 설치 및 운영 8. 그 밖에 남녀고용평등 실현을 위하여 필요한 점들로 제시하고 있는데 이것을 크게 재구조화하면 여성고용률 제고 정책(1, 4)과 일·가정생활 양립 정책(5, 6, 7) 그리고 고용상 성차별 정책(2, 3, 8)로 대별할 수 있다.

이 글에서는 여성고용정책의 세부 수단 하나하나에 초점을 맞추면서 살펴보는데 특히 첫째, 구체적인 제도 설계의 특징을 검토하고 둘째, 집행 현황을 실적 중심으로 살펴보며 셋째, 제도설계의 문제점이 무엇인지를 검토할 것이다. 1)에서는 여성고용률 제고를 위한 정책을, 2)에서는 모성보호 및 일·가정생활 양립에 대한 정책을, 3)에서는 고용상 성차별 대책을 살펴본다.

## 1) 여성 고용률 제고를 위한 정책

### 가) 개요

실업자의 생활안정을 위한 실업급여제도를 소극적 노동시장정책이라 부르며 이에 비하여 적극적 노동시장정책은 실업자가 다시 취업될 수 있도록 노동수요자와 공급자에게 인센티브와 벌칙 그리고 서비스를 제공하는 정책수단들을 의미한다. 적극적 노동시장정책은 크게 취업지원서비스, 직업훈련, 고용보조금, 직접적 일자리 창출로 구분할 수 있다. 취업지원서비스는 기업에게는 구직자들에 대한 정보를, 실업자들에게는 기업의 구인정보를 제공함으로써 구인과 구직 사이의 원활한 매칭을 돕는 서비스를 말한다. 직업훈련은 기업이 필요로 하는 숙련을 갖춘 구직자를 만들어내는 것이다. 고용보조금정책은 특정 조건

을 만족하는 구직자를 고용한 기업에게 보조금을 지급함으로써 기업의 노동수요를 촉진하는 정책이다. 직접적 일자리창출정책은 정부가 주도적으로 일자리를 창출하는 정책이다.

여성 고용률 제고를 위한 정책이란, 앞서 설명한 적극적 노동시장정책의 수단들 중에서 특별히 여성을 위해 마련된 정책 또는 성 중립적으로 마련된 정책이지만 결과적으로 여성의 고용률 제고에 특별히 기여한 정책을 의미한다. 고용보조금 중에서 여성을 위해 특별히 마련된 보조금은 여성재고용장려금과 여성가장고용촉진장려금이다. 비정규여성을 위해 출산후계속고용장려금도 2006년에 신설된 바 있다. 그런데 이렇게 특화된 고용보조금의 활용률은 그다지 높지 않았다. 이에 비해 일자리창출정책을 통해 여성 고용 창출이 크게 이루어졌다. 참여정부의 일자리창출정책의 경우 여성에 한정된 일자리 창출이 추진되지는 않았지만 실질적으로 여성 고용 친화적인 성격을 가졌다. 왜냐하면 사회서비스업 분야 일자리 창출이 일자리 창출의 대종을 이루었고 사회서비스업 분야가 여성친화적 산업이므로 여성 참여자가 많았기 때문이다<sup>20)</sup>. 취업지원서비스와 직업훈련의 경우 성 중립적으로 구성되어 있다. 취업지원서비스 중 취업알선의 경우 특별히 여성이 우대되거나 홀대되지는 않았으나 직업상담프로그램 등에서 경력 단절 여성을 위한 배려가 부족했던 것이 사실이다. 직업훈련의 경우 여성의 활용률이 상대적으로 낮은 것이 오랫동안 문제였으며 여성의 직업훈련 비율 증가를 위한 추가적인 조치가 필요한 상황이다.

#### 나) 고용보조금

고용보조금사업은 주로 고용보험사업 중 고용안정사업을 통해 이루

20) 사회적 일자리 사업에 참여한 인적 구성에 대해서는 다음의 글을 참고하라. 김혜원(2007), 「사회서비스 분야 사회적기업은 지속가능한가」, 『노동리뷰』, 한국노동연구원.

어진다. 고용안정사업 내 고용보조금사업은 크게 고용조정지원사업과 고용촉진지원사업으로 구분되는데, 외환위기 직후에는 고용조정지원을 중심으로 운영되었으나 구조조정이 마무리되고 심각한 경기불황으로부터 경제가 회복되면서 고용촉진지원 중심으로 운영되었다. 여성과 관련된 보조금사업은 고용촉진지원사업에 포함된다.

여성을 위해 특별히 설계된 대표적인 고용보조금은 여성재고용장려금, 여성가장고용촉진장려금, 육아휴직장려금, 출산후계속고용장려금이 있다. 뒤의 두 가지 장려금은 제4절 일·가정생활 양립에서 살펴보고 본절에서는 앞의 두 가지에 대해서만 검토한다.

첫째, 여성재고용장려금이란 임신·출산·육아문제로 퇴직한 여성의 재취업을 지원하기 위하여 1998년 7월부터 도입된 것이다. 구체적으로 임신·출산·육아를 이유로 퇴직한 여성근로자를 5년 이내에 재고용한 사업주에게 고용보험에서 6개월간 월 30만~40만원을 지원하는 것이다.

둘째, 여성가장고용촉진장려금은 재취업이 어려울 뿐 아니라 생계비를 확보하기조차 어려운 여성가장실업자의 고용을 촉진하기 위하여 1998년 10월부터는 도입되었다. 여성가장고용촉진장려금은 직업안정기관에 구직 신청하여 실업기간이 1월 이상인 여성가장 실업자를 지방노동관서의 취업알선에 의하여 채용한 사업주에게 고용보험에서 12개월간 월 30만~60만원(최초 6월간 월 60만원, 이후 6월간 월 30만원)을 지원하는 것이다.

2004년 10월 이전에는 두 장려금 모두 고용촉진지원사업 중 여성고용촉진장려금으로 분류되어 있었으나 2004년 10월 고용안정사업 개편을 통해<sup>21)</sup> 그 분류가 변경되었다. 즉, 여성재고용장려금은 고용조정지원사업 내 재고용장려금으로 통합되었고, 여성가장실업자고용촉진장

21) 2004년 10월의 가장 큰 변화는 기존의 고용조정지원과 고용촉진지원이라는 두가지 틀에 추가적으로 고용창출지원이라는 이름으로 중소기업 고용지원사업이 추가된 것이다.

려금은 신규고용촉진장려금으로 통합되었다. 신규고용촉진장려금 제도는, 기존의 취업취약계층(고령자, 여성, 장기구직자등)의 신규고용촉진지원의 성격을 가진 '장기구직자고용촉진장려금제도', '고령자신규고용촉진장려금제도', '여성가장실업자고용촉진장려금제도' 등 각종 장려금제도를 통합한 것이다. 29세 이하의 청년실업자와 실업상태 3개월 이상의 장애인(중증장애인은 1월까지) 등 대부분의 취업 취약집단을 지원하는 제도로 통합된 것이다.

두 장려금 모두 지급 실적이 크게 높지 않아서 여성재고용장려금의 경우 300명 내외가 수혜를 보고 있으며 여성가장고용촉진장려금은 2004년까지 600명에 못 미치는 인원이 이용하였다. 그런데 여성가장고용촉진장려금의 경우 2005년에는 수혜자가 2,110명으로 크게 늘어났으며 증가세는 2007년 초까지 지속되고 있다(<표 III-17> 참조). 2004년 10월 신규고용촉진장려금으로 통합되면서 지원액이 상향된 것이 일차적인 원인으로 보인다.

성 중립적으로 설계된 일반적인 고용보조금의 성별 효과를 살펴보면 특별히 여성을 우대하거나 차별하고 있지는 않은 것으로 평가된다. 2006년 10월 기준의 고용보조금 현황을 성별로 비교해보면, 고용보조금 수혜자 5만 784명 중 남성이 2만 3,695명, 여성이 2만 7,089명으로서 성별 수혜자가 여성을 위한 특별 보조금과 여성의 경제활동 참가율을 감안할 때 균형적임을 알 수 있다. 지원금액의 경우도 1,391억원 중 남성 645억원, 여성 746억원으로 인원 수의 비율과 크게 다르지 않다(<표 III-18> 참조).

김동헌(2005)에 따르면<sup>22)</sup> 여성재고용장려금의 수급자는 비수급자와 비교할 때 재취업 소요기간에 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그리고 여성가장고용촉진장려금의 경우 수급자가 비수급자에 비해서 새 직장의 임금수준의 경향이 낮은 것이 확인되었다. 하지만 김동헌

22) 김동헌(2005), 「고용안정사업의 평가와 발전방향」, 『고용보험 10주년 기념 세미나 발표논문집』, 한국노동연구원.

III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 151

(2005)에서 인정하고 있듯이 비교집단의 선정에 문제가 있으므로 이러한 경향은 확증된 것으로 볼 수 없다. 또한 여성재고용장려금의 수급자의 취업 후 이직확률이 비수급자에 비해 더 낮음을 알 수 있었다. 앞서 언급한 활용률과 유사하게 장려금의 정책효과는 그다지 인상적이지 않음을 알 수 있다.

〈표 III-17〉 여성고용안정사업 지급현황

(단위: 개소, 명, 백만원)

구 분	연 도	사업장	인 원	지원금액	1인당 지원기준
여성재고용 장려금 (‘98. 7. 1 시행)	1998	85	196	123	1회 120~130만원
	1999	66	73	112	1회 120~200만원
	2000	153	154	256	1회 120~200만원
	2001	221(152)	223	214	월 30만원 6개월
	2002	329(152)	333(172)	232	"
	2003	222(117)	224(118)	159	"
	2004	150(73)	154(75)	106	월 30~40만원 6개월
	2005	289(78)	289(79)	123	"
	2006	292(70)	292(72)	116	"
	2007.2	36(16)	39(18)	17	"
여성가장 고용촉진 장려금 (‘98. 10. 1 시행)	1999	309	373	281	임금의 1/2~1/3
	2000	694	787	672	"
	2001	751(388)	818	803	월 50만원 6개월
	2002	797(382)	880(452)	1,031	월 60만원 6개월
	2003	493(258)	529(277)	662	"
	2004	514(262)	577(299)	713	월 60만원 6월 이후 월 30만원 6월
	2005	1,989(435)	2,110(470)	1,244	"
	2006	3,318(699)	3,502(745)	1,722	"
2007.2	700(360)	729(378)	365	"	

주: ( ) 안은 순수통계.

자료: 중앙고용정보원, 『고용보험통계연보』, 각 연도: 『고용보험통계월보』, 각 월호: 노동부 내부자료.

〈표 III-18〉 신규고용장려금 지원 현황 (2006)

(단위: 명, 억원, %)

지원대상별	수혜자수				지원금액			
	계	남	여	여성 비율	계	남	여	여성 비율
계	50,784	23,695	27,089	53.3	139,050	64,474	74,576	53.6
장애인	2,783	1,940	843	30.3	7,710	5,340	2,370	30.7
장기구직자	10,404	5,011	5,393	51.8	24,853	12,033	12,820	51.6
고령자	1,894	1,286	608	32.1	2,432	1,707	725	29.8
여성가장	646	0	646	100	1,373	0	1,373	100
청년	35,057	15,458	19,599	55.9	102,682	45,394	57,288	55.8

자료: 여성가족부, 『2006년도 기관별 성별 영향평가 결과 보고서-중앙행정기관』, 2007

한국의 자영업 비율은 선진국에 비해 매우 높은 편이다<sup>23)</sup>. 이에 따라 실직자가 임금근로자로 복귀하는 경우뿐만 아니라 자영업 창업을 통해 노동시장에 재통합되는 경로가 중요하다. 이런 점에서 실직자의 창업지원 프로그램은 중요한 의미를 가질 수 있다. 창업을 원하는 실직여성가장은 남성에 비해 보증·담보를 확보하기 어려워 금융기관으로부터 사업자금을 대부받기가 곤란한 경우가 많다. 이에 보증·담보 문제를 해소해 줌으로써 실직여성가장이 용이하게 창업할 수 있도록 1999년 1월부터 여성가장 자영업 창업지원 사업을 실시하고 있다. 차입자금(근로자복지진흥기금)으로 실업대책사업의 재원을 마련하여 노동부 산하 출연기관인 근로복지공단에서 실직여성가장이 희망하는 점포를 직접 임차(점포당 1억원 한도)하여 사용하도록 함으로써 담

23) 2004년 현재 29%로서 OECD 여타 국가들과 비교할 때 큰 차이를 보인다. 예를 들어 일본은 11.8%, 미국은 7%, 영국은 12.1%에 불과하다(전병유 외, 『한국의 고용전략 수립에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2006).

보·보증 확보의 어려움을 해결함과 아울러 컨설팅전문가로 하여금 입지 및 아이템 선정, 상품진열 등을 지원하도록 하여 사업성공률을 제고하고자 했다. 2005년 12월 7일 고용보험법 개정을 통하여 고용보험기금으로의 사업을 수행할 수 있는 법적 근거를 마련하고 2007년도부터 고용보험기금으로 운영되었다<sup>24)</sup>.

〈표 III-19〉에서 보는 바와 같이 1999년부터 2005년까지 총 2,908가구에 1,219억원을 지원하여 창업을 희망한 여성가장의 경제적 자립에 기여한 것으로 평가된다. 그런데 지원 인원에서 볼 수 있는 것처럼 창업지원에 의한 수혜자 수가 그리 많지 않으며, 외환위기 직후에 이용자가 높아진 이후 대폭 줄어들고 있는 상황이다.

〈표 III-19〉 여성가장 자영업 창업지원 실적

(단위: 명, 억원)

연 도 별	계	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
인 원	2,908	1,112	566	407	246	213	197	167	151
지원액	1,219	389	250	168	119	99	106	88	78

자료: 노동부 내부자료.

추가적으로 언급할 고용보조금은 출산 등 이직여성 신규채용장려금(일명 엄마채용장려금으로 불린다)으로서 이것은 임신·출산·육아 등을 이유로 회사를 그만 둔 경력 단절 여성의 노동시장 복귀를 돕기 위한 보조금이다. 경력 단절 여성을 채용하는 경우 사업주에게 처음 6개월 동안은 월 60만원을 그 후 6개월 동안은 월 30만원을 지원한다. 이 제도는 2007년에 처음 신설되었는데 여성재고용장려금에 비해 수급자격을 크게 완화하였다. 즉, 여성재고용장려금이 반드시 자신이 이

24) 2003년도 기획예산처의 '근로자복지진흥기금 평가'에서 고용보험기금 사업으로의 재원 이전이 더욱 바람직하다는 지적이 있었고, 또한 2007년부터 창업금 상환 일정의 도래로 근로자복지기금 사업으로의 수행은 더 이상 불가하다고 판단되어 변화가 불가피했다.

직한 사업장으로 복귀하는 것을 전제로 하는 데 비해서 신규채용장려금은 회사 이직 후 5년 이내의 조건만 있을 뿐 아무 사업장이든 상관 없다<sup>25)</sup>.

물론 엄마채용장려금 수혜를 위해서는 몇 가지 제한은 있다<sup>26)</sup>. 예를 들어 이 보조금 역시 신규고용촉진장려금의 일부이므로 여타 신규채용장려금과 마찬가지로 고용지원센터에 구직자등록을 하고 3개월 이상 구직활동을 하였어야 한다. 이러한 조건을 부과하는 것은 장려금의 과도한 지출을 억제할 수 있다는 점에서 그리고 지원을 받기 전에 스스로 노력을 해야 한다는 원칙을 적용한다는 점에서 이해 못할 바는 아니지만 실질적으로 잠재적 취업을 3개월 늦추는 결과를 가져올 수 있다. 왜냐하면 기업 입장에서는 엄마채용장려금을 수령할 수 있는 조건을 갖춘 사람을 선호할 것이기 때문이다.

근로계약기간 1년 이하인 자와 비상근촉탁근로자는 지원대상에서 제외되며 최저임금 미만으로 임금을 지급받기로 한 근로자는 지원대상에서 제외된다. 그런데 2007년 노동부의 고용보험법 시행령, 시행규칙 개정 계획에 따라 신규고용촉진장려금에서 계약직 고용에 대한 장려금 지급이 제한될 가능성이 제기되고 있다. 만약 이것이 실제로 시행될 경우 엄마채용장려금을 통한 비정규직 고용 유인은 상당히 약화되겠지만, 기업주의 엄마채용장려금의 활용 유인이 크게 줄어들어 장려금의 이용실적이 처음 예상보다 적을 것으로 보인다. 경력 단절로 인해 과거의 경력을 이어나가기 힘들고 자신감을 상실한 전업주부가 바로 정규직 일자리를 얻는 것은 쉽지 않은 일이다. 이런 점에서 엄마채용장려금을 정규직 일자리에 한정하여 지급하는 것은 재고될 필요

25) '이직 후 5년 이내'라는 규정과 관련하여 왜 3년이 아니라 5년인지, 그리고 이 규정이 여성근로자의 선택에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대해 추가적인 연구가 필요하다.

26) 이외에도 임신, 출산, 육아 때문에 이직했음을 어떻게 증명할 것인가의 문제와 보조금 수령 횟수의 제한을 어떤 기준으로 몇 회로 할 것인가 등의 문제가 남아 있다.

가 있으며 하나의 대안으로 유기계약 일자리라도 장려금을 지급하되 무기계약 일자리와 차등을 두는 것을 고려해 볼 수 있다<sup>27)</sup>.

고용보조금 사업은 아니지만 예비 직업인의 직업체험을 도와 학교로부터 직장으로의 이행을 지원하는 청소년직장체험프로그램이 있다. 청년층의 직업능력개발과 경력 형성을 지원할 목적으로 1999년도에 '정부지원 인턴제'가 도입되었다. 정부지원 인턴제 중 대표적인 프로그램인 청소년직장체험프로그램은 노동부에 의해 집행되었고 크게 취업 지원제와 연수지원제로 구분된다. 취업지원제는 29세 이하의 미취업 졸업자를 위한 것이고 연수지원제는 주로 재학생의 직장 체험을 위한 것이다. 청소년직장체험프로그램은 성 중립적으로 설계되어 있어 시행 결과를 중심으로 평가되어야 한다.

청소년직장체험프로그램 중 연수지원제의 경우 <표 III-20>에서 보는 것처럼 여성의 참여율이 전체의 2/3를 초과하고 있는 등 여대생의 취업지원에 중요한 역할을 수행하고 있다. 최근의 경향을 보면 대학에서 여학생들이 남학생들보다 동기 부여가 강한 측면이 존재하고, 따라서 취업준비프로그램에 대한 참여도 역시 높게 나타난다. 이에 비해 3개월의 인턴기간을 거쳐 기업의 신규채용으로 연결되는 취업지원제(인턴제라고도 불림)의 경우에는 과반에 못 미치는 여성만이 참여하고 있다. 이것을 연수지원제와 비교할 때 노동수요자인 기업이 여성의 채용에 대해 적극적이지 않음을 시사한다고 할 수 있다. 취업지원제는 2005년까지만 운영되고 폐지되었다<sup>28)</sup>.

여성만을 위해 만들어진 여대생 기업연수제가 일시적으로 시행된 바 있다. 최근에는 기업의 인력관리체계가 상시채용, 경력자 채용 등

27) 유기계약과 무기계약의 장려금 수준을 동일하게 하는 방식, 유기계약과 무기계약의 장려금 수준을 차등화하는 방식, 그리고 극단적으로 유기계약에 대한 장려금을 제거하는 방식 세 가지 방식에 대한 비교 분석이 향후 연구될 필요가 있다.

28) 취업지원제에 따르면 1인당 월 60만원씩 3개월간 지원되며 만약 정규직으로 채용시 3개월분 180만원이 추가로 지원된다.

다변화하고 있는 상황에서 여성은 남성에 비해 조직생활 경험이 적고, 사회적 편견 및 제약으로 인해 자신의 능력보다 하향 취업하거나 노동시장 진입 초기에 실패하는 사례가 많아 이들의 취업을 제고를 위해서는 사회경험을 쌓도록 지원할 필요성이 제기되었다. 이에 대학 재학생인 여성이 노동시장 진출 전에 산업현장 체험을 통하여 올바른 직업의식을 함양하고 취업능력을 제고할 수 있도록 지원하고, 기업에 대해서는 여성에 대한 편견을 해소함으로써 대졸여성의 경제활동 참여를 촉진하기 위하여 여대생 기업연수제가 2000년 시범실시되었다. 2000년에 서울 소재 5개 대학 220명의 여대생을 대상으로 삼성, LG 등에 시범연수를 실시한 결과 여대생과 기업 모두 동 사업의 필요성에 공감하였고 2001년에는 연수대상 범위를 확대, 전국 44개 대학 760명을 대상으로 연수를 실시하였다. 2002년에는 유사한 연수제도인 청소년직장체험프로그램의 확대 실시를 감안하여 규모를 축소하여 여름방학기간 중 1~3주 동안 35개 대학, 38개 기업, 337명의 여대생을 대상으로 기업연수를 실시하다가 2003년부터는 유사한 연수제도 통·폐합으로 폐지되었다.

〈표 III-20〉 연도별 청소년 직장체험프로그램 추진실적

(단위: 명, %)

연 도	목 표	실 적				
		선발	수료	중도해지	정규채용(비율)	
1999	72,000	47,076	34,928	12,148	17,571(50.3)	
2000	56,600	56,593	43,638	12,955	36,405(83.4)	
2001	38,600	36,671	27,487	9,184	24,464(89.0)	
2002	계	44,000	51,221 (33,108)	36,594	14,627	8,548
	취업지원제	9,000	10,838 (4,603)	8,316	2,522	7,495(90.1)
	연수지원제	35,000	40,383 (28,505)	28,278	12,105	1,053
2003	계	48,100	71,080 (48,114)	52,696	18,384	4,809
	취업지원제	13,100	6,637 (2,768)	5,210	1,427	4,632(88.9)
	연수지원제	35,000	64,443 (45,346)	47,486	16,957	177
2004	계	70,000	88,005 (58,939)	66,304	21,701	8,129
	취업지원제	10,000	11,461 (4,350)	9,029	2,432	7,867(87.1)
	연수지원제	60,000	76,544 (54,589)	57,275	19,269	262
2005	계	75,000	63,086 (43,611)	46,948	16,138	3,053
	취업지원제	5,000	4,810 (2,023)	3,183	1,627	2,736(85.9)
	연수지원제	70,000	58,276 (41,588)	43,765	14,511	317

주: ( ) 안은 여성.

자료: 노동부 고용정책심의관실.

#### 다) 취업지원서비스

취업지원서비스는 구직자의 취업을 지원하는 제반 서비스를 총칭하는 것으로서 구인구직정보 등 노동시장 정보 제공, 취업 알선, 직업상

담(집단적 직업상담 및 개별 직업상담), 직업훈련 상담 등으로 구성된다. 취업지원서비스는 일반적으로 공공고용안정기관에 의해 수행되지만 최근에는 민간 고용서비스조직의 발전이 가시화되고 있다. 공공고용안정기관은 취업지원서비스 이외에도 실업급여 지급을 담당하고 있으며 적극적 노동시장정책 프로그램들을 운영, 관리하는 역할도 맡고 있다. 그리고 취업지원서비스의 효율적 제공은 공공고용안정기관의 여타 기능들과 유기적인 연관을 가질 때 극대화된다. 이런 점에서 공공고용안정기관의 역량이 매우 중요하다. 한국의 공공고용안정기관은 고용지원센터로 불리고 있다.

취업지원서비스는 일반적으로 성 중립적으로 설계되고 제공된다. 따라서 취업지원서비스에 대해서는 주로 결과적으로 성별로 어떤 차이가 있는지를 살펴보는 것이 필요하다. <표 III-21>에서 보는 것처럼 고용지원센터를 이용한 여성 구직자의 취업률은 남성보다 조금 낮다. 이것은 특별히 고용지원센터의 서비스가 남성 위주로 구성되어 있기 때문이라기보다는 노동시장의 일자리 상황, 여성의 가사·육아부담 등 다양한 원인이 작용하는 것으로 추정된다<sup>29)</sup>. 이러한 추정을 뒷받침하는 것은 성별 고용지원센터의 서비스에 대한 만족도 조사 결과이다. 조사 결과에 따르면 서비스에 대하여 만족한다는 응답이 남성 79.7%, 여성 78.8%로 성별 만족도에는 큰 차이가 없는 것으로 나타난다<sup>30)</sup>. 또한 2006년 10월말 현재 워크넷에 신규 구직자 수는 남성 79만명, 여성 73만 8천명으로서 성비가 크게 차이나지 않음을 알 수 있다.

고용지원센터를 통해 전달되는 여성만을 위한 취업지원서비스는 거

29) 향후 연구를 통해 남성과 여성의 취업률 차이는 구직자의 학력별, 연령별 구성 등을 통제하여 엄밀하게 비교될 필요가 있다. 또한 최창곤(2007)에서 분석된 바와 같은 매칭함수 추정법을 이용하여 남녀의 매칭생산성의 차이에 대해 검토할 필요도 있다(최창곤, 「한국노동시장에서 구인구직 및 일자리결합」, 『한국생산성학회, 2007, 춘계학술대회 발표논문집』, 한국생산성학회, 2007).

30) 이 조사는 2005년 11월 고용지원센터의 서비스를 이용한 구직자 1,900명(남성 1,073명, 여성 827명)에 대하여 실시되었다.

의 없다. 다만 2006년 9월부터 새롭게 시작한 사업으로서 '여성고용지원센터' 사업을 언급할 수 있다. 육아나 가사 등의 이유로 정책서비스 접근도가 떨어지는 주부에 대한 고용정책서비스 접근도를 높이기 위해 경력 단절 여성들이 자주 찾는 대형할인마트 내에 '주부취업상담실'을 설치하여 취업·훈련 상담 및 취업알선서비스를 제공하고 있다. 여성발전센터, 여성인력개발센터 등 여성 관련 비영리단체에 위탁운영하고 있다.

〈표 III-21〉 고용지원센터 구직자 중 성별 취업자 현황

(단위: 명, %)

구 분	2004년		2005년		2006.1~10월	
	남	여	남	여	남	여
구직자	775,144	735,410	865,952	820,756	790,184	738,384
취업자	211,352	174,802	218,508	196,503	215,557	179,063
취업률	27.3	23.8	25.2	23.9	27.3	24.3

주: 취업률 = 취업자 / 구직자 × 100.

자료: 여성가족부, 『2006년도 기관별 성별 영향평가 결과 보고서-중앙행정기관』, 2007.

#### 라) 직업능력개발

직업능력개발사업은 주로 성 중립적으로 설계되어 있다. 이런 점에 서 결과에 있어서 성별 격차가 발생하는지를 중심으로 평가될 필요가 있다. 여성을 위한 특별한 직업능력개발사업으로는 노동부의 주부 단기적응훈련 사업과 여성가장실업자 취업훈련, 여성가족부의 전업주부 재취업훈련지원사업, 사회서비스 취업지원사업, 교육부의 고학력 경력 단절 여성 커리어 코칭 사업 등이 있다.

## (1) 재직여성근로자 및 실직여성 직업훈련

재직자 향상 훈련은 사업주 지원 직업능력개발 훈련, 유급휴가 훈련, 수강장려금, 학자금 대부의 4가지 종류로 나뉜다. 지원대상은 고용보험 가입사업장 근로자이다. 이 중 직업능력개발사업과 유급휴가의 경우는 고용보험 가입 사업주를 대상으로 하는 지원사업이고, 수강장려금과 학자금 대부는 고용보험 피보험자를 대상으로 하는 지원사업이다.

사업주 지원 직업능력개발 훈련은 사업주가 고용하고 있는 근로자 또는 채용하고자 하는 자를 대상으로 직접 또는 훈련기관에 위탁하여 훈련을 실시하는 경우 훈련비용 등을 지원하는 것을 말한다. 지원 대상은 소속근로자, 채용예정자 등을 대상으로 노동부장관의 인정을 받은 직업훈련을 실시한 고용보험가입 사업주이며, 훈련방법은 자체훈련 시설에서 직접 실시하거나 훈련기관에 위탁하여 훈련을 실시할 수 있으며, 집체훈련, 현장훈련, 원격훈련(우편훈련, 인터넷훈련) 방법으로 훈련을 실시할 수 있다. 유급휴가 훈련은 사업주가 재직근로자에게 휴가를 주어 훈련을 실시하는 경우 훈련비와 임금의 일부(훈련기간 중 최저임금액 100% 또는 150%)를 지원하는 것을 말한다. 지원대상은 우선지원 대상 기업 또는 상시근로자 150인 미만인 중소기업일 경우, 재직근로자를 대상으로 7일 이상의 유급휴가를 부여하여 30시간 이상의 훈련을 실시한 사업주이며, 기타 기업은 1년 이상 재직한 근로자를 대상으로 30일 이상의 유급휴가를 부여하여 120시간 이상의 훈련을 실시한 사업주이다. 지원요건은 유급휴가기간 중 통상임금 이상의 임금을 지불해야 한다.

수강지원금 사업은 재직근로자가 직업능력개발훈련을 수강한 경우 수강비용을 지원하는 것을 말하며, 지원 대상은 고용보험 피보험자 중 비자발적 사유로 이직 예정인 고용보험 피보험자로서 훈련 중 또는 훈련수료 후 1개월 이내에 이직한 자, 40세 이상의 자, 상시 근로자가 300인 미만인 사업에 종사하는 자, 근로계약기간 1년 미만인 자, 단시간

근로자, 파견근로자 등이다. 사업주 지원 훈련으로부터 소외받을 가능성이 높은 비정규직 근로자를 위한 사업이다. 학자금 대부는 기능대학, 사이버대학, 전문대, 4년제 대학, 대학원에 입학하거나 재학중인 자로서 등록금 전액을 대부해준다.

일반적으로 공표되는 재직근로자 훈련의 성별 통계는 2005년도까지 구분하지 않았으나 2006년도부터 EIS(고용정책결정지원시스템)를 구축하여 산출할 계획이라고 한다<sup>31)</sup>. 따라서 전문적인 연구결과에 의존하여 볼 수밖에 없는데 예를 들어 김종숙 외(2004)에서는 2003년 재직자 훈련에서 여성의 비중이 20%에 못 미치고 있다고 보고하고 있다. 고용보험에 가입한 재직자 중 여성 비중에 비해서도 상당히 낮은 수준이다. <표 III-23>에 따르면 남성의 경우 직업훈련 참가율이 30대 및 40대에 걸쳐 골고루 높은 반면, 여성의 경우 유급휴가훈련을 제외하면 주로 20대에 집중되어 있고 40대 이상의 여성근로자의 직업훈련 참여도가 매우 낮다. 이러한 이유가 고용주의 차별에 의한 것인지 아니면 여성근로자의 동기나 태도에 의한 것인지, 아니면 여성근로자가 훈련을 선택하기 어려운 환경적 요인 때문인지에 따라 정책 방향이 달라질 것이다.

---

31) 2005년 재직자 훈련 지원실적은 고용보험피보험자 8,063,797명의 30.5%인 2,455,858명으로 나타났다. 훈련 종류별로는 사업주 직업능력 개발훈련 2,350,509명, 근로자 수강지원금 70,732명, 근로자 학자금대부 29,149명, 유급휴가훈련 5,468명 등으로 나타났으며, 사업장 규모별로는 50인 미만 사업장 280,730명(훈련 참여율 6.9%), 50인 이상 300인 미만 사업장 310,915명(훈련 참여율 16.2%), 300인 이상 1,000인 미만 사업장 311,678명(훈련 참여율 35.0%), 1,000인 이상 사업장 1,523,386명(훈련 참여율 125.1%)으로 규모가 큰 사업장일수록 훈련 참여율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 III-22〉 성별 사업주 지원 직업능력개발사업 참여실적(2002년)

(단위: 건, 명, 회, %)

	참여빈도	참여인원	참여 횟수	고용보험재직자 비중		
				전체	비중	
전체	1,318,776	797,689	1.65	7,171,277	100.0	
성	남	1,064,344(80.7)	632,324(79.3)	1.68	4,832,458	67.4
	여	254,432(19.3)	165,365(20.7)	1.54	2,338,819	32.6

자료: HRD-net, 고용보험 DB(김경희 외, 「성인지적 예산분석지침」, 2003 중에서 재인용.

〈표 III-23〉 재직자 훈련 성별 현황

(단위: %)

구분	구분 값	남	여
학력	초졸	0.5	0.3
	중졸	1.8	0.9
	고졸	34.3	48.0
	전문대졸	11.7	17.6
	대졸	45.0	25.8
	대학원 이상	4.6	1.8
연령	30세 이하	14.9	58.5
	31~40세	51.7	32.7
	41~50세	28.2	7.8
	51~60세	5.1	1.0
	61세 이상	0.1	0.0
업종	농림어업광업	0.1	0.1
	제조업	49.1	25.2
	전기가스 및 수도건설업	6.7	2.1
	도소매 및 숙박음식업, 운수업	5.9	11.5
	금융보험부동산업	35.4	52.2
	교육서비스 및 보건사회복지업	0.7	6.1
	기타 개인서비스업	1.3	1.9
직종	고위임직원 및 관리자	4.5	1.0
	전문가	4.2	4.3
	기술공 및 준전문가	18.6	6.0
	사무직원	46.8	59.3
	서비스 및 판매근로자	7.1	12.9
	기능원 및 관련 기능근로자	0.1	0.0
	장치 기계조작원 및 조립원	12.3	6.9
	단순노무직 근로자	2.1	0.9

자료: 김종숙 외, 『고용보험제도 시행 10년과 여성근로자 : 여성근로자의 고용보험 수급실태와 효과 분석』, 여성개발원, 2004.

김철희 외(2006)에 따르면 여성들이 직업훈련에서 성별 격차가 존재한다고 생각하는 사람들의 비중이 매우 낮다(〈표 III-24〉 참조). 이러한 점을 고려하면, 이는 고용주의 차별이나 제도적 문제점에 기인한 다기보다는 여성들의 연령별 참여 동기상의 차이에 기인하는 바가 큰 것으로 보인다. 물론 참여 동기의 차이를 낳는 요인은 승진에서의 차

별과 같은 쉽게 관측하기 어려운 차별에 기인할 가능성이 높고 이런 점에서 여성 훈련참여자에게 책임을 물을 수는 없다. 일차적으로 여성의 직업훈련 참가율을 높이기 위해서는 적극적인 홍보와 더불어 훈련 참가 대상자들이 훈련에 참여할 수 있도록 하기 위한 환경의 개선, 그리고 직업훈련이 미래의 경력개발에 도움이 된다는 확신을 심어주는 방향으로의 제도개선이 더욱 중요한 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-24〉 직업 훈련에서의 성별 격차 여부

(단위: 명, %)

구 분	여성 훈련 참여자		여성 훈련 미참여자		기업체	
예	48	10.3	57	25.0	21	10.9
아니오	401	85.7	168	73.7	161	83.4
잘 모름	19	4.1	3	1.3	11	5.7
합계	468	100	228	100	193	100

자료: 김철희 외, 「직업능력개발 훈련 수요 조사」, 대구지방노동청, 직업능력개발원, 2006.

수강지원금제도 수혜자의 경우 재직자 훈련과 달리 여성근로자의 비중이 매우 높다(〈표 Ⅲ-26〉 참조). 여성근로자의 비중이 높은 수강지원금제도에 대한 평가가 중요한 의미를 갖는다. 왜 수강지원금제도에 여성의 비중이 높은지에 대해서 두 가지 가설이 가능하다. 하나는 사업자 주도 훈련과 개인 주도 훈련의 특성 차이이다. 고용주는 장기적으로 기업 특수적 숙련을 쌓을 사람에게 투자할 유인을 갖는데 평균적으로 여성은 노동시장에서 이탈할 가능성이 높으므로 사업자 주도적 훈련에서 배제될 가능성이 있다. 다른 한편 여성의 경우 노동시장에서 이탈할 가능성 때문에 보다 일반적 숙련을 쌓을 유인을 가지고 있고 이에 따라 훈련의 내용의 자율성이 높은 개인주도적 훈련을 통해 일반적 숙련을 축적하려는 선택을 할 가능성이 높다. 두 번째 가설은

수강지원금제도 자체가 취약근로자를 타깃으로 하고 있다는 측면으로 높은 여성 비중을 설명하는 것이다. 남성에 비해 여성이 비정규직 비율이 높고 고용조정될 확률이 높다면 여성은 수강지원금을 활용할 가능성이 높다. 만약 수강지원금제도에 여성 참여율이 큰 이유가 프로그램의 유연성 때문이라면 (전달경로에 기인하는 것이라면), 여성의 직업훈련 참여를 확대하기 위하여 직업능력개발훈련에 비하여 수강지원금제도의 상대적인 비중을 늘리는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

정부는 여성의 직업훈련 참여의 장애물을 낮추기 위하여 세부적인 제도 설계상의 개선을 추진해 왔다. 예를 들어 근로자직업능력개발법 개정을 통해(2005. 7. 31) 상대적으로 여성을 많이 고용하고 있는 중소기업의 직업능력개발훈련을 강화하였다. 훈련과정 인정절차 등을 변경하여 최소 훈련시간을 3일 20시간에서 2일 16시간(우선지원대상기업은 1일 8시간)으로 완화하였다. 또한 근로자 수강지원금의 경우 지원대상자의 비정규직근로자 우대지원 방안을 마련(고용보험법 시행령 제30조의3 신설, 2005. 12. 30)하였고, 150인 미만 중소기업의 유급휴가훈련 요건을 14일 60시간 이상에서 7일 30시간 이상으로 완화하여 육아 및 가사 부담으로 훈련 참여가 용이하지 않은 여성들의 훈련 참여율을 제고하고자 했다.

〈표 III-25〉 성별 유급휴가훈련 참여실적(2002년)

(단위: 건, 명, %)

	참여 빈도	참여 인원	횟수	고용보험재직자 비중		
				전체	비중	
전체	6,434	5,311	1.21	7,171,277	100.0	
성	남	5,980(92.9)	4,898(92.2)	1.22	4,832,458	67.4
	여	454( 7.1)	413( 7.8)	1.10	2,338,819	32.6

자료: 김경희 외(2003) 참조.

〈표 III-26〉 수강장려금 지원사업 참여실적(2002년)

(단위: 명, 천원, %)

		지원인원		지원금액		1인당지원금액
전체		35,535	(100.0)	3,435,673	(100.0)	97
성별	남자	24,782	(69.7)	2,522,516	(73.4)	102
	여자	10,753	(30.3)	913,158	(26.6)	85
훈련 기간별	1개월미만	34,557	(97.2)	3,304,926	(96.2)	95
	1~3개월	898	(2.5)	92,798	(2.7)	106
	3~6개월	47	(0.1)	28,190	(0.8)	637
	6개월이상	33	(0.1)	9,760	(0.3)	306

자료: 고용보험 DB; 김경희 외(2003)에서 재인용.

〈표 III-27〉 학자금 대부사업 지원예산 현황

(단위: 천원)

		지원인원		총지원금액		1인당지원금액
전체		24,433	(100.0)	52,163	(100.0)	2135
성별	남자	14,227	(58.2)	2,522,516	(73.4)	2173
	여자	10,206	(41.8)	913,158	(26.6)	2081

자료: 김경희 외(2003)에서 재인용.

다음으로 실직여성 직업훈련에 대해 살펴보자. 실업자 직업훈련 통계 역시 성별로 공표되는 것이 부족하여 개선이 시급한 실정이다. 〈표 III-28〉에서 보는 것처럼 외환위기 직후 1998년 실업자 재취직훈련에서 여성의 비율은 36.9%에 불과했지만 점차 증가하여 2004년에는 남정보다 여성의 참가비율이 더 높음을 알 수 있다<sup>32)</sup>. 훈련 직종에 있어서도 큰 차이를 보이고 있는데 여성의 경우 서비스 직종 훈련의 비중

III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 167

이 매우 높은 데 비해서 남성은 제조업 분야의 직종 훈련 비중이 크다. 하지만 정보통신 분야의 경우 남녀의 차이가 크지 않음을 알 수 있다 (<표 III-29> 참조).

<표 III-28> 실업자 재취업훈련 참가자 성별 실적 추이

(단위: 명, %)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
전체		165,581	226,356	120,296	104,559	88,372	57,662	53,428
성별	남성	104,530 (63.1)	122,265 (54.0)	55,007 (45.7)	47,756 (45.7)	36,263 (41.0)	24,975 (43.3)	22,272 (41.7)
	여성	61,051 (36.9)	104,091 (46.0)	65,289 (54.3)	56,803 (54.3)	52,109 (59.0)	32,687 (56.7)	31,156 (58.3)

주: ( )은 비중임.

자료: 노동부, 『고용보험 10년사』, 2005.

---

32) 왜 여성의 직업훈련 비율이 높아졌는지에 대한 심층적인 분석이 추가적으로 필요하다.

〈표 Ⅲ-29〉 실업자 재취직훈련 성별 현황

(단위: %)

구분	구분값	남	여
훈련직종 (대분류)	농림, 어업, 광업분야	0	0
	섬유분야	0.2	10.6
	화학제품 및 요업분야	0	0
	금속분야	1.8	0
	기계, 장비분야	27.8	1.0
	건설분야	3.4	1.5
	전기분야	5.2	0.2
	전자분야	5.8	2.3
	정보통신분야	26.9	21.9
	운송장비제조	0	0
	산업응용분야	16.4	20.0
	공예분야	0.5	1.1
	서비스분야	9.4	35.7
	사무관리분야	1.3	4.3
	금융보험분야	0.2	0.2
	의료분야	0	1.1
	환경분야	1.2	0.1
계층별훈련분야	0	0	
훈련수료여 부	수료	19.1	15.5
	조기졸업	8.3	7.4
	중도탈락	15.1	14.5
	훈련중	56.7	62.3
훈련기간	0~90일	12.4	7.0
	91~120일	18.4	11.9
	121~150일	13.3	15.9
	151~180일	49.0	62.8
	181일 이상	6.8	2.3

자료: 김종숙 외, 『고용보험제도 시행 10년과 여성근로자 : 여성근로자의 고용보험 수급실태와 효과 분석』, 여성개발원, 2004.

(2) 여성만을 위한 직업훈련

노동부에서는 주부 단기 적응훈련을 1999년부터 실시하고 있다. 취업할 의욕과 능력이 있음에도 불구하고 가사에 종사하고 있는 주부의 경제활동 참여를 지원하기 위하여 단순서비스 및 틈새직종 등 고용수요가 있는 직종을 선정, YWCA, 종합사회복지관 등 비영리기관에 위탁하여 1~4주 과정의 단기 적응훈련을 실시하고 있다. 훈련을 수료한 주부에 대해서는 훈련기관과 한국산업인력공단이 협력하여 취업알선을 지원함으로써 주부의 직업능력 향상은 물론 취업 촉진을 도모하고 있다.

〈표 Ⅲ-30〉 주부 단기적응훈련 실적

(단위: 명, %)

연 도	계 획	훈련인원	수 료	취 업	취업률
1999	-	5,366	4,542	3,159	69.6
2000	4,320	5,505	4,496	3,498	77.8
2001	4,421	5,518	4,639	3,735	80.5
2002	4,000	4,747	4,235	3,480	82.2
2003	3,800	4,627	4,229	3,737	88.4
2004	3,500	4,630	4,276	3,831	89.6
2005	3,500	4,539	4,257	3,834	90.1
2006	4,700	5,394	5,076	4,600	90.6

자료: 노동부 내부자료.

여성가장실업자 취업훈련은 1998년부터 시작되었으며 저학력, 무기능으로 취업이 어려울 뿐만 아니라 생계유지 부담으로 정규 직업훈련 참여가 어려운 여성가장실업자를 대상으로 한 특별직업훈련을 실시하고 있다. 여성가장훈련이 다른 훈련과 차이를 갖는 것은 생계수당을

비교적 후하게 지급하고 있다는 것이다<sup>33)</sup>. 가족수당을 1인당 5만원 지급하고 있으며 가계보조수당으로 15만원을 지급하고 있어서 최대 30만원의 생계수당을 받을 수 있다.

직업훈련대상은 첫째, 이혼·사별 등의 사유로 배우자가 없거나, 미혼여성으로 부모가 모두 없거나 부모가 모두 부양능력이 없는 여성, 둘째, 본인과 주민등록등본상 세대를 같이하는 배우자 본인이나 배우자의 직계 존·비속 또는 형제자매로서 60세 이상 또는 18세 미만이거나 장애·질병·군복무·학교재학 등의 사유로 근로능력이 없다고 인정되는 자를 부양하고 있는 여성이다. 사업내용은 여성인력개발센터 등 전문 직업훈련기관에서 취업·창업이 용이한 분야(베이비시터, 텔레마케터, 한식 조리 등)를 중심으로 1년 이내의 훈련을 실시하는 것이다.

여성가장실업자의 훈련 실적을 살펴보면, 1998년 9월부터 2000년 사이에 265억원의 예산을 투입하여 약 1만 8천명의 여성가장에게 훈련을 받을 수 있는 기회를 제공하여 이 중 6,663명이 취업하였다. 2000년도 이후에는 전반적인 실업률 하락으로 잠재적 훈련대상자가 감소하고 있다. 2006년도에는 39억원의 예산으로 2,235명의 여성가장에게 훈련을 실시하여 679명이 취업하여 취업률 38.2%를 기록하고 있다(〈표 III-31〉 참조). 시행 초기에는 훈련기간이 3개월 이하였기 때문에 단순 직종 중심으로 훈련이 이루어져 장기적인 직업능력 개발 및 자활능력 제고라는 본래의 취지에 부합하지 않았으나, 2002년부터 훈련기간을 1년 이하로 상향조정하여 전문직 훈련을 포함하였다.

---

33) 재산세가 3만원 이하일 경우에 한하여 생계수당이 지급된다.

〈표 III-31〉 여성가장실업자 취업훈련 실적

(단위: 백만원, 명, %)

연 도	인 원							예 산		
	목표 인원	훈련 인원	수료 인원 (A)	취업인원				예산액 (본예산)	집행액 (이월액 포함)	
				계(B)	훈련중 취업 (C)	수료후 취업 (창업 포함)	취업률 [B/ (A+C)]			
1998	3,000	3,609	3,127	781			25.0	4,608	3,865	
1999	9,000	11,329	9,283	3,743			40.3	14,000	13,874	
2000	6,000	6,832	5,624	2,139			38.0	9,316	8,713	
2001	4,800	3,893	3,048	868			28.5	7,419	4,901	
2002	2,500	2,458	1,991	857	112	745	40.7	3,877	3,050	
2003	계	2,600	2,823	1,729	568	111	457	30.9	3,654	3,831
	일반	2,200	2,039	1,184	414	84	330	32.6	2,740	2,922
	기금	400	784	545	154	27	127	26.9	914	909
2004	계	2,600	1,409	1,150	474	58	416	39.2	3,090	3,287
	일반	2,200	1,127	906	377	50	327	39.4	2,476	2,673
	기금	400	282	244	97	8	89	38.5	614	614
2005	계	3,000	1,985	1,582	722	125	597	42.3	3,606	3,442
	일반	2,200	1,320	1,048	462	73	389	41.2	2,455	2,291
	기금	800	665	534	260	52	208	44.4	1,151	1,151
2006	계	3,100	2,235	1,660	679	120	559	38.2	3,770	3,870
	일반	1,700	1,192	870	359	57	302	38.7	2,063	2,201
	기금	1,400	1,043	790	320	63	257	37.5	1,707	1,849

주: 일반회계예산이 2006년에는 20억원으로 감소하고 목표인원도 1,700명으로 감소했다. 2002년도 감사원 감사에서 훈련대상자의 고용보험 가입 여부에 따라 훈련제원을 일반회계와 고용보험기금으로 달리하도록 지적하여 2003년도부터 고용보험 미적용 근로자는 일반회계로, 고용보험 적용 근로자는 기금에서 훈련비용을 지원하고 있다.

자료: 노동부 내부자료

여성가족부는 여성 잠재인력의 활용도 제고 및 중소기업의 인력난 해소를 도모하려는 목적으로 2004년부터 전업주부 재취업훈련 지원사업을 실시하고 있다. 이 사업은 연령, 학력, 경력 등의 제한없이 취업을 희망하는 미취업여성을 대상으로 실시되고 있으며<sup>34)</sup> 중소기업 분야 여성 취업 유망직종을 중심으로 직업전문교육 60시간, 직무소양교육 6시간, 취업대비교육 6시간의 3가지 교육과정으로 구성되어 있다. 2007년 사업예산은 총 4억 5천만원으로서 전업주부 중심의 미취업 여성 1,000여명을 교육대상으로 하며 교육기관은 전국 50개의 여성인력개발센터이다<sup>35)</sup>.

여성인력개발센터는 현재 지자체 소관의 센터이지만 주로 여성가족부의 여성인력개발사업을 주로 전달하고 있다. 최근에는 노동부 고용서비스혁신단과 협약을 체결하여 여성고용 촉진을 위한 각종 노동부 유관 사업을 전달하는 데도 기여하고 있다. 원래 여성인력개발센터는 노동부의 '일하는 여성의 집'에서 출발하였다. 일하는 여성의 집은 가사 및 육아 등으로 정규직업훈련을 받기 어려운 주부 등 취약계층여성을 대상으로 직업훈련과 취업알선의 기회를 제공하고자 1993년 여성 직업훈련에 대한 역량이 축적되어 있는 YWCA를 사업주체로 하여 3대 도시(서울, 부산, 광주)를 중심으로 시작하였다. IMF 위기 이후 여성실업대책의 일환으로 1997년 5개소를 설립하였고, 2000년까지 총 45

34) 이러한 대상은 직업능력개발사업 내 실업자훈련사업과 동일하다. 이러한 대상에서의 동일성을 중복으로 파악하는 것은 오류이며 서비스 경합으로 이해하는 것이 적절하다(서비스 경합이라는 개념에 대한 설명에 대해서는 박능후, 『복지서비스 공공효율성 제고와 민간역할 강화』, 기획예산처, 2007을 참조하라). 실업자들이 어떠한 서비스를 받느냐를 기준으로 평가해야 하며 여성인력개발센터를 통한 직업훈련의 제공은 상대적으로 공식부문에서의 취업 경험이 부족한 경력 단절 여성들의 접근성을 높인다는 점에서 후한 평가를 받고 있으며 직업훈련과 취업알선 그리고 직업상담이 통합적으로 제공된다는 점에서도 중요한 사례로 평가된다.

35) 고혜원 외(2007), 『고학력 경력 단절 여성의 직업능력개발과 재취업 촉진』, 미발표원고.

III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 173

개소로 확대 운영하였다(〈표 III-32〉, 〈표 III-33〉 참조). 일하는 여성의 집은 지역여성을 위한 원-스톱 취업센터로 육성한다는 목표 아래 여성 적합직종 및 훈련프로그램 개발과 훈련기자재 지원 등을 하였고, 효율적인 직업알선을 위해 직업상담원을 배치하고 취업실적과 같은 운영 실적을 평가하여 운영비 차등지급 등 운영 내실화를 적극 추진하였다. 그러나 국민기초생활보장법의 제정 및 각종 유사 교육문화기관의 증가로 운영 개선방안이 강구되던 중, 2001년 2월에 여성부가 신설됨에 따라 관련업무가 이관되었고 이후 다시 지자체로 소관이 변경되었다.

〈표 III-32〉 '일하는 여성의 집' 설립 현황(1993~2000)

(단위: 개소)

	계	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
개소 수	45	3	6	9	12	17	33	43	45

자료: 노동부 내부자료.

〈표 III-33〉 '일하는 여성의 집' 운영실적(1993~2000)

(단위: 개소, 명)

기간	운영 개소	직업훈련			일반취업알선			사회문화교육		놀이방	
		참가자 수	훈련후 취업	구인	구직	알선	취업	과목	인원	개소	이용자 수
1993~2000	45	94,222	34,656	359,771	396,146	373,454	323,015	2,137	193,654	41	341,580

자료: 노동부 내부자료.

2) 일-가정생활 양립 정책

가) 개관

일-가정생활 양립 정책은 크게 모성보호제도와 육아지원정책 그리

고 기업 수준에서의 일-가정생활 양립조치로 구성된다. 모성보호란 여성의 생리·임신·출산 및 육아 등 모성기능에 관한 보호를 의미하는 것으로 임신부나 기혼여성은 물론 장래의 임신부인 미혼여성까지 포괄적으로 적용되는 개념이다. 우리나라의 모성보호제도는 근로기준법상의 산전후휴가 보장, 근로시간 및 휴일·야간·연장근로 제한, 여성 사용금지 직종 지정 및 갭내 근로 금지, 생리휴가 보장 등으로 요약될 수 있다. 육아지원정책은 육아휴직제도와 보육정책으로 구성되는데 육아휴직제도는 한국에서 남녀고용평등법에 의해 규정되고 보육정책은 영유아보육법에 의해 주로 규정되고 있다. 기업 수준에서의 일-가정생활 양립조치는 탄력적 근무시간제도나 선택적 근무시간제도 등의 유연한 근무제도를 포함한 기업의 지원조치들로 구성되는데 현재 남녀고용평등법 내의 몇 개 조항만이 이러한 조치를 뒷받침하고 있을 뿐이다.

일-가정양립 정책을 시행하는 데 있어서 사회적 비용 부담의 원칙이 매우 중요함에도 불구하고 우리나라에서는 이를 기업의 의무규정으로 민간에서 부담하도록 요구해 왔다. 이로 인해 기업은 여성고용을 기피하고 여성들은 적절한 소득지원조치가 없기 때문에 일과 가정생활을 양립하는 것보다는 일 아니면 가정생활이라는 양자택일의 선택을 강요당해 왔다. 또한 각종 조치들이 정규직을 중심으로 설계됨에 따라 비정규직 여성들의 일과 가정생활 양립이 어려워졌다. 이상과 같은 평가를 염두에 두면서 구체적으로 모성보호, 육아휴직 그리고 보육지원의 순서대로 검토해보자.

## 나) 모성보호

### (1) 산전후휴가 및 기타 모성보호제도

산전후휴가제도는 1953년 근로기준법 제정시 60일로 규정되어 도입

되었다. 2001년 11월부터는 30일을 연장하여 총 90일(산후 45일)의 산전후휴가를 보장하고 있다. 산전후휴가 중 60일은 근로기준법상의 유급휴가로 규정되어 있어 60일 동안 임금을 100% 사업주가 부담할 의무가 있다. 2001년 8월 여성 모성보호 관련 3법(근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법) 개정시 산전후휴가를 60일에서 90일로 연장하되, 연장된 30일분의 급여는 모성보호비용을 사회분담화한다는 방침에서 국가가 재정 및 고용보험에서 부담하도록 하여, 일반회계<sup>36)</sup>에서 일부 지원하에 고용보험기금에서 이를 부담하게 되었다.

2001년 법개정으로 산전후휴가급여 비용의 사회분담이 부분적으로 시작된 후 이후 확대되어 2006년 1월부터<sup>37)</sup> 우선지원대상기업의 경우 90일 전체기간 동안 최대 135만원까지 통상임금 상당 금액을 지원받으며 기타 대기업은 마지막 30일분에 대하여 마찬가지로의 지원을 받게 되었다. 고용보험에서 지급하는 산전후휴가급여를 지급받기 위해서는 고용보험의 기여 조건을 충족해야 한다. 즉, 산전후휴가 종료일 이전의 고용보험 피보험단위기간이 통산 180일 이상이어야 하며, 특별한 사유가 없는 한 산전후휴가 종료일부터 12개월 이내에 급여지급 신청을 하여야 한다.

---

36) 2001년과 2002년에 일반회계에서 고용보험기금에 각각 150억원을 출연 하였으나 2003년에는 기출연재원의 미소진을 이유로 비출연, 이후 2004년과 2005년에 각각 20억원, 2006년에 100억원을 출연하였다.

37) 2003년도 중 산전후휴가비용 사회분담수준 확대를 위한 방안을 적극적으로 모색하여 주5일근로제 시행에 따른 후속조치 및 참여복지 5개년 계획 수립시 사회분담수준 확대를 위한 정책방향을 명확히하였다. 2005년 5월 모성보호 3법을 개정하여 2006년부터 사회분담수준 확대가 이루어졌다.

〈표 III-34〉 산전후휴가 급여실적

(단위 : 명, 백만원)

기 간	인원	총지급액
2001	2	2
2002	22,711	22,601
2003	32,133	33,522
2004	38,541	41,610
2005	41,104	46,041
2006	48,972	90,886

자료: 노동부 내부자료.

또한 유산휴가제도의 법제화도 최근에 이루어졌다. 종전에 행정 해석으로 인정하던 유산·사산휴가를 법제화하여 2006년 1월 1일부터 임신 16주 이후 유산 또는 사산한 여성근로자에게 임신기간에 따라 30일에서 90일간의 유산·사산휴가를 부여하고<sup>38)</sup> 이 기간 동안 산전후휴가급여와 동일한 수준으로 유산·사산휴가급여를 지급하게 되었다. 유산·사산휴가는 자연유산인 경우에 부여함을 원칙으로 하고 인공임신중절인 경우에는 모자보건법 제14조의 규정에 의해 허용되는 경우만을 인정한다.

근로시간과 관련하여 여성근로자에게 주어진 지나친 규제는 완화하면서 임신중 여성근로자에 대해서는 규제를 강화하였다. 1953년 근로기준법 제정시 여성근로자의 야업 및 휴일근로는 제한하되, 본인의 동의와 노동부장관의 인가를 얻은 경우에 한하여 이를 허용하였다. 이러한 제한은 지나치게 여성근로자의 근로를 제한한다는 비판을 받아왔으며 이에 따라 2001년 8월 14일 근로기준법 개정을 통해 근로자의 특

38) 유산·사산한 근로자의 임신기간이 16주 이상 21주 이내인 경우에는 30일까지, 임신기간이 22주 이상 27주 이내인 경우에는 60일까지, 임신기간이 28주 이상인 경우에는 90일까지 임신 또는 사산한 날로부터 휴가를 부여해야 한다.

성에 따라 야업 및 휴일근로 제한요건이 합리적으로 조정되었다. 즉, 일반 여성근로자는 본인의 동의가 있는 경우 자유롭게 야업 및 휴일근로에 종사할 수 있도록 요건을 완화하였다. 하지만 18세 미만자와 산후 1년이 경과하지 않은 여성근로자는 종전과 동일하게 본인의 동의와 노동부장관의 인가를 얻어 야업 및 휴일근로에 종사할 수 있도록 하고, 임신중인 여성근로자는 본인의 명시적인 청구가 있는 경우에 한하여 노동부장관의 인가를 얻어 야업 및 휴일근로에 종사할 수 있도록 요건을 강화하였다.

시간외근로(연장근로)도 종전에는 18세 이상의 모든 여성근로자에 대하여 1일 2시간, 1주 6시간, 1년 150시간 한도로 제한하였으나, 2001년 법 개정시 임신중인 여성근로자에 대해서는 시간외근로를 전면 금지하고, 산후 1년이 경과되지 아니한 여성근로자에 한하여 종전과 같은 제한규정(1일 2시간, 1주 6시간, 1년 150시간)을 유지하되, 일반 여성근로자에 대한 제한규정은 폐지하여 남성근로자와 동일하게 시간외근로에 종사할 수 있도록 하였다. 또한 일이 많을 때는 근로시간을 연장하고 일이 적을 때는 근로시간을 단축하는 등 근로시간 운용의 탄력성을 부여하기 위하여 도입된 탄력적 근로시간제의 경우 특정시기에 장시간 근로가 강제될 수 있으므로 18세 미만자 및 임신중인 여성에 대해서는 이를 금지하고 있다<sup>39)</sup>.

취업금지 직종의 경우에도 일반 여성근로자의 금지 직종은 완화하고 임신 중 여성근로자의 금지 직종은 확대하는 조치가 이루어졌다. ILO의 「모성보호에 관한 권고(제95호)」, 「벤젠중독 위해에 대한 보호에 관한 협약(제136호)」, 「고용의 최저연령에 관한 협약(제138조)」 등 국제기준은 연소근로자와 여성근로자의 안전과 건강 보호를 위하여

39) 또한 그간 15세 이상 18세 미만인 자의 근로시간을 1일 7시간, 1주일에 42시간을 초과하지 못하도록 하고 당사자간의 합의 의해 1일 1시간, 1주일에 6시간 한도로 연장할 수 있도록 한 규정을 1주일에 40시간을 초과하지 못하도록 2003년 9월 15일 근로기준법을 개정하였다.

유해·위험한 업무에의 사용을 금지하고 있다. 취업금지 직종의 지정은 한편으로는 연소근로자 및 여성근로자의 보호를 위하여 필요한 측면이 있는 반면, 한편으로는 여성 등의 취업기회를 제한하는 요인으로도 작용할 수 있으므로 그 범위를 설정하는 데 있어서 신중한 접근이 필요하다. 종전에는 취업금지 직종을 18세 미만자와 18세 이상의 여성근로자 등 2개의 그룹으로 구분하여 모든 여성근로자에게 동일한 기준을 적용하였으나 2001년 근로기준법 개정 시 임신중인 여성근로자, 산후 1년이 경과하지 않은 여성근로자, 18세 이상의 일반여성근로자, 18세 미만자 등 4개의 그룹으로 세분화하여 임신중인 여성근로자에 대한 금지 직종은 확대하되, 그 밖의 여성근로자에 대한 금지 직종은 합리적으로 축소·조정하여 운영하고 있다(〈표 III-35〉 참조).

III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 179

〈표 III-35〉 2003년 근로기준법 개정 내용

법률	근로자	기준근로시간 (단위 : 시간)		연장근로 (통상임금 50% 가산)	야간·휴일 근로 (통상임금 50% 가산)	근로시간 신축운영	
		1일	1주				
근로기준법	일반근로자	8	44 → 40	원칙 1주 12시간 한도 (당사자 합의) ※ 탄력·선택: 연장 가능 (1주 12시간 한 도) → 수당지급  예외 특별사정(자연 제 해): 1주 12시간 초 과 (노동부장관 인 가, 근로자 동의) 특별사업(운수업 등): 1주 12시간 초 과 (근로자대표와 서 면합의)	허용	탄력 2주 단위 주당최고 48시간 : 취업규칙 1월단위 주당최고 56시간(1일 12시간) : 근로자대표와 서면 합의 → 3월 단위 주 당최고 52시간(1일 12시간) : 근로자대 표와 서면합의 ※ 사용자에게 임금 보전방안 강구의무 있음  선택 1월 단위 : 근로자대 표와 서면합의 ※ 사용자에게 임금보 전방안 강구의무 없음	
	18세 이상	8	44 → 40	※ 명문규정 없으나 해석상 수당지급 인 정	허용 (당사자 동의)		
	여성 근로자	임산부	8	44 → 40	산부(산후 1년 미경 과) 단합이 있더라도 1일 2시간 1주 6시간 1년 150시간 초과 불가  일부 시간외근로 금지	원칙 : 야간근로 금 지  예외 산부 (산후 1년 미 경과) : 근로자 동의 와 노동부장관 인가 시 야간근로 허용 일부 : 근로자의 명 시적 청구와 노동부 장관 인가시 야간근 로 허용	탄력 일부는 적용 배제
	연소근로자 (15~18세)		7	42 → 40	1일 1시간 1주 6시간 한도 (당사자 합의)	야간근로 금지 단 근로자 동의와 노동부장관 인가시 허용	탄력 : 적용 배제 선택 : 적용 배제
	특수근로자 (농림수산업 종사자, 감시·단속직 근무자 <노동부장관 승인>)		※ 근로시간, 휴게·휴일 규정 적용 배제 → 연장·휴일근로수당 지급 불요 * 야간근로시 수당지급				
산안 법	유해·위험작업종사자 (잠함, 잠수)	6	34	불 가	가능 : 수당지급		

주: 2003. 9. 15 법 개정 내용 '→'로 표시.  
 자료: 노동부(2004), 여성과 취업.

생리휴가제도는 여성근로자가 생리기간중에 무리하게 근로함으로써 정신적·육체적 건강을 해치는 것을 방지하기 위해 1953년 근로기준법 제정 시 도입된 제도로 이를 법에 명시한 나라는 거의 없으며 일

본과 인도네시아가 무급생리휴가를 인정하고 있는 실정이다. 이에 따라 생리휴가가 모성보호제도인가 여부와 그 준폐 여부에 대하여 이견이 제시되어 왔으며, 모성보호 3법을 개정할 당시와 근로시간 단축을 위한 근로기준법 개정 당시 폐지 여부가 논의되었으나 이를 존치하되 무급으로 하는 방향으로 제도가 변경되었다. 2003년 개정된 근로기준법은 '여성인 근로자에 대하여 월 1일의 유급생리휴가를 주어야 한다'를 '여성인 근로자가 청구하는 경우 월 1일의 생리휴가를 주어야 한다'로 변경하고 부칙에 2004년 7월부터 규모가 큰 사업장부터 단계적으로 적용하도록 함에 따라 동 개정법이 적용되는 시기부터 사업주는 생리휴가를 유급으로 하여야 할 법적인 의무는 면하게 된다<sup>40)</sup>. 다만, 단체협약, 취업규칙, 근로계약에 당사자 간 달리 약정한 바가 있으면 그에 따라야 한다.

## (2) 모성보호 근로감독과 이행실태

이와 같은 모성보호는 근로기준법에 의해 규정되고 있으므로 노동부의 근로감독관은 사업장의 모성보호 이행실태를 점검하고 지도할 책임을 지고 있다. 이에 따라 노동부에서는 정기적으로 모성보호 이행실태 정기 지도점검을 실시하고 있다. 특히 외환위기 이후 전반적인 경기 침체에 따라 산전후휴가 등 모성보호 관련 근로조건이 악화될 것을 우려하여 지도점검의 수위를 낮추지 않고 있다.

2000년에는 상·하반기로 나누어 2회에 걸쳐 종합병원, 대규모 점

40) 개정 근로기준법 시행시기는 다음과 같다.

- 공공·금융·보험, 1,000인 이상 사업 : 2004년 7월 1일.
- 300인 이상 1,000인 미만 사업 : 2005년 7월 1일.
- 100인 이상 300인 미만 사업 : 2006년 7월 1일.
- 50인 이상 100인 미만 사업 : 2007년 7월 1일.
- 20인 이상 50인 미만 사업 : 2008년 7월 1일.
- 20인 미만 사업 : 2011년을 초과하지 아니하는 기간 이내에 대통령령이 정하는 날.

포, 호텔업 등 801개소를 대상으로 근로기준법상 모성보호제도 준수 실태를 점검하고, 모성보호제도의 내용 및 운영방법 홍보를 통하여 사업주 및 근로자의 인식 제고를 도모하였다. 2001년에는 제조업 중 여성다수고용사업장 672개소를 점검하여 144개 업체에서 190건의 위법사항을 적발하여 188건은 시정조치하고 2건은 사법처리하였다. 위반건수를 유형별로 보면 근로기준법 제68조 야업금지 위반사례가 88건으로 가장 많았다. 2002년에는 의료서비스업 중 병원급과 여성 300인 이상 교대 사업장 등 1,066개소를 점검하여 461개 업체에서 533건의 위법사항을 적발하였다. 이 중 494건에 대해서는 시정조치 등 행정지도 조치하고, 39건에 대해서는 사법처리하였다.

2003년에는 의료서비스업 중 의원급과 근로자 100인 이하 제조업 등 소규모사업장 1,026개소에 대한 지도점검을 실시하여 모성보호 위반사례 420건을 적발·시정조치하였다. 위반 유형별로는 임신부의 야업·휴일근로 제한 위반 141건, 생리휴가 미부여 246건, 산전후휴가 미부여 등 33건이다. 2004년에는 통신업, 음식·숙박업, 각급 학교 등 1,192개소에 대하여 지도점검을 실시하여 모성보호 위반사례 459건을 적발하여 2개소에 대하여 사법처리하였고, 나머지는 시정조치하였다. 위반 유형별로는 임신부의 야업·휴일근로 제한 위반 79건, 생리휴가 미부여 262건, 산전후휴가 미부여 등 99건이다. 2005년에는 건설업, 사회복지사업, 대형할인매장 등 717개소에 대하여 지도점검을 실시하여 모성보호 위반사례 262건을 적발하여 1개소에 대하여 사법처리하고, 나머지는 시정조치 하였다. 위반 유형별로는 임신부의 야업·휴일근로 제한 위반 30건, 생리휴가 미부여 73건, 산전후휴가 미부여 등 57건 등이다.

〈표 III-36〉 모성보호 이행점검 실적

(단위 : 개소, 건)

연도	위 반 업체수	유형별 위반건수					조치결과	
		계	제68조 (야업·휴일 근로금지)	제71조 (생리휴가)	제72조 (산전후 휴가 등)	기타	사법 처리	시정
2000	260	296	190	64	30	12	-	268
2001	144	190	88	48	1	53	2	188
2002	461	533	267	164	94	8	39	494
2003	690	420	141	246	33	-	3	417
2004	562	459	79	262	99	19	2	457
2005	453	262	30	73	57	102	1	261

자료: 노동부 내부자료.

노동부 근로감독행정의 노력에도 불구하고 모성보호제도는 법규정 대로 제대로 지켜지고 있다고 평가하기는 어려운 것으로 보인다. 예를 들어 산전후휴가의 경우 2005년도 건강보험 직장가입자인 여성피보험자가 분만과 관계된 비용을 지원받은 건수(상병코드 080 - 084)가 7만 6,757건인 데 비해, 고용보험 산전후휴가급여 지급건수는 4만 1,104건으로 54%에 불과하다<sup>41)</sup>. 이는 출산한 여성근로자의 약 절반 정도가 산전후휴가를 제대로 사용하지 못하는 것을 시사한다. 즉, 출산 직후 퇴사하거나 60일 미만의 휴가를 사용한다는 것이다. 그런데 이러한 수치는 장지연(2005)에서 조사된 2002년의 50%, 2003년의 70%, 2004년의 85%의 추세와 비교할 때 극적인 반전이므로 조심스럽게 해석될 필요가 있다<sup>42)</sup>.

41) 김영옥 외(2006) 『산전후휴가 미활용 실태조사 및 노동시장 복귀 활성화 방안에 관한 연구』, 저출산고령사회위원회, 2006.

42) 장지연, 「모성보호」, 『고용보험 10년사』, 노동부, 2005.

(3) 비정규직의 모성보호

기간제 근로자는 모성보호제도의 사각지대에 놓여 있다. 비록 비정규직 여성근로자라 하더라도 산전후휴가를 보호받을 수 있는 법적 장치는 있으나 현실적으로 비정규직 여성근로자가 출산하는 경우 산전후휴가에 따른 비용부담, 업무공백 등으로 사업주가 재계약을 기피하는 등 비정규직 여성근로자의 고용이 불안정하다. 『경제활동인구조사 부가조사』(2005. 8)에 의하면 2005년 8월 현재 전체 근로자 1,496만 8천명 중 비정규직은 548만 3천명으로 36.6%이며, 이 중 여성이 274만 7천명으로 50.1%를 차지한다. 성별 전체 근로자 대비 비정규직 비율은 여성이 43.7%, 남성이 31.5%로 여성의 비정규직 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타난 것을 보더라도 여성근로자의 고용 불안이 남성에 비해 크다고 볼 수 있다.

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 고용보험법 시행령을 개정하여 출산후계속고용지원금제도(고용보험법 시행령 제22조의5)가 신설되었다. 근로기준법 제74조의 규정에 의한 보호휴가중이거나 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.

2006년 7월 1일부터 시행되어, 시행연도에는 지원 금액을 유계약의 경우 매월 40만원, 무기계약의 경우 매월 60만원씩 고용보험기금에서 지급하기로 고시하였다. <표 III-37>에서 보는 것처럼 출산후계속고용장려금의 수혜자는 매우 미미한 수준이다. 비정규직의 활용도가 낮

은 것과 관련하여 2007년 시행령 개정을 통해 임신 12주 이상으로 완  
화할 계획을 가지고 있다.

〈표 III-37〉 출산후 계속장려금 실적

(단위: 개소, 명, 백만원)

구 분	연 도	사업장	인 원	지원금액	1인당 지원기준
출산후계속장려금 (’06. 7. 1 시행)	2006	16(8)	17(9)	13	월40~60만원 6개월
	2007. 2	21(12)	24(14)	15	”

주: ( ) 안은 순수통계.  
자료: 노동부 내부자료.

#### 다) 육아휴직

우리나라는 1987년 남녀고용평등법 제정시 처음으로 육아휴직제도를 도입하였다. 법 제정 당시는 생후 1년 미만의 영아를 가진 여성근로자만을 육아휴직 대상으로 하였으나 1995년 법 개정시 여성근로자뿐만 아니라 그 배우자인 남성근로자도 선택적으로 육아휴직을 할 수 있도록 대상을 확대하였다. 그러나 이때까지도 육아가 여성의 책임이라는 인식이 강하게 존재하였으며, 육아휴직이 활성화되지도 못하였다. 1999년 한국노동연구원 조사결과 조사대상 사업체 1,732개소 중 육아휴직을 실시한 사업장은 40개소(2.3%)에 불과한 것으로 나타났다.

이후 육아휴직제도는 두 번의 개정을 통해 체계를 잡아갔다. 2001년 11월 근로여성 모성보호 3법 개정시에 육아휴직제도를 대폭 보완하였다. 개정된 현행의 육아휴직제도 주요 골자는 ① 육아휴직대상을 남녀근로자로 확대 ② 육아휴직 근로자에 대한 소득보전을 위한 육아휴직 급여 신설 ③ 육아휴직 종료 후 휴직 전과 동일한 업무 또는 동등 수준의 임금을 지급하는 직무로의 복귀 보장 ④ 육아휴직 기간중 해고 금지 ⑤ 육아휴직을 이유로 한 불리한 처우 금지 ⑥ 사업주에 대한 벌칙

강화<sup>43)</sup> 등이다. 2001년 개정법의 의의는 지금까지 육아가 여성의 몫으로만 인식되던 것을 남녀공동의 책임으로 자리매김하고 사회적 책임분담의 기준을 마련하였다는 데서 찾을 수 있다. 2005년 12월 남녀고용평등법 개정을 통해 육아휴직신청 시점을 변경하여 영아가 생후 1년 미만일 조건에서 생후 3년 미만일 조건으로 바꾸었다. 당시 공무원들은 이미 이와 같은 규정을 가지고 있었다. 하지만 시행시점은 2008년 1월 1일로 미룸으로써 육아휴직제도 변경으로 인한 기업의 대응을 가능하도록 했다.

육아휴직은 기본적으로 무급휴직이다. 육아휴직기간은 무급으로 사업주에게 급여지급 의무가 없기 때문에 배우자의 소득이 낮거나 가구소득이 적거나 불안정한 근로자의 경우 이를 활용하기가 쉽지 않다. 이에 2001년 11월 법 개정시 근로자의 생계지원을 위하여 육아휴직급여를 신설하였다. 육아휴직급여는 고용보험에서 지급되는 것으로 결정되었는데, 고용보험에서 지급되는 근거는 출산한 여성근로자가 육아문제로 인해 노동시장을 이탈하지 않고 계속 고용을 유지할 수 있도록 지원하기 때문이다. 육아휴직급여를 받을 수 있는 근로자는 육아휴직요건을 갖춘 근로자로서 고용보험 피보험단위기간이 180일 이상인 근로자이다. 육아휴직급여액은 처음 도입될 때 20만원에서 시작하였으나 2003년에 30만원, 2004년에 40만원으로 인상되었고, 2007년부터는 월 50만원으로 증가하였다.

산전후휴가자에 대비한 육아휴직자의 비율은 점차 증가하고 있다. 이를 산전후휴가급여 수령자 대비 육아휴직급여 수령자의 비율로 간접적으로<sup>44)</sup> 측정해보면, 2002년 16.6%에 불과했으나 2003년 21.2%로 증가하였고 2006년에는 27.9%로 증가하였다. 주목할 점은 기대했던

43) 벌칙 강화 참고 규정은 남녀고용평등법 제19조제3항, 제19조제4항, 제37조제2항, 제37조제3항에서 발견할 수 있다.

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

것보다 육아휴직자의 수는 그다지 빠르게 증가하고 있지 못하다는 것이다. 이에 따라 산전후휴가자 대비 육아휴직자의 비율의 증가 속도는 둔화되고 있다.

〈표 III-38〉 육아휴직급여 지급실적

(단위: 백만원, 명, %)

연 도	지급액	인 원			월 급여액	평균육아 휴직일수	(육아휴가자/산전후 휴가자) 비율
		전체	여성	남성			
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 내부자료.

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

육아휴직장려금제도 도입 초기인 1995년 7월~1996년의 경우 대기업은 1인당 8만원, 중소기업은 12만원을 지급하였던 것을 점차 인상하

여 2000년에는 대기업과 중소기업 공히 20만원을 지급하는 것으로 변경하였다. 하지만 2004년에 다시 우선지원대상기업에는 35만원, 대기업에는 20만원으로 차등화되었다.

〈표 III-38〉과 〈표 III-39〉를 비교해보면 육아휴직자 수에 비하여 육아휴직장려금 수급인원이 적은 것을 알 수 있다. 이는 장려금제도에 대한 홍보 부족 외에 낮은 장려금 지원수준 때문인 것으로 판단되고 있으며, 노동부는 향후 적극적인 홍보 및 장려금의 현실화 등을 통하여 제도를 활성화시킬 계획을 갖고 있다. 눈길을 끄는 결과는 2002년에 육아휴직급여 수급자 대비 장려금 지급인원 비율이 59%였는데 비해 2006년에는 47%에 불과한 수준으로 하락했다는 것이다. 이러한 결과는 2006년 현재 육아휴직자 중에서 1개월 이내에 퇴직하는 이가 상당히 높은 비중을 차지하고 있다는 것을 의미한다<sup>45)</sup>.

현행 육아휴직급여는 계속 고용될 사람에게만 지급되는 것이 아니라 수급자격을 갖추고 육아휴직을 사용하기만 하면 지급된다. 육아휴직급여액이 증가함에 따라 실제로 계속 같은 일자리에서 일할 생각이 없는 많은 사람들이 급여액을 수령하기 위해 육아휴직을 유지할 유인을 갖게 된 것으로 해석할 수 있다. 2006년을 기준으로 평가하자면 육아휴직자의 절반 정도가 육아휴직을 마치자마자 직장을 그만두는 것이다. 만약 이것이 사실이라면 현행의 육아휴직급여제도에 대한 재평가가 요구된다.

---

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

〈표 III-39〉 육아휴직장려금 지급실적

(단위: 건, 명, 백만원, %)

연 도	건 수	인 원	지원액	1인당 월 지원금액	(육아휴직장려금자/ 육아휴직급여자) 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 내부자료.

사업주는 육아휴직장려금 이외에도 육아휴직 대체인력채용장려금 제도의 혜택을 볼 수 있다. 2004년부터 시작된 이 장려금은 육아휴직 시 대체인력을 쓸 경우 장려금을 지급하는 제도이다. 다만 사용자가 육아휴직자의 육아휴직 개시일 90일 이전부터 신규로 대체인력을 채용한 경우에 한정하여 장려금을 받을 수 있다. 예를 들어 산전후 휴가 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 경우 산전후휴가 90일 이후인 2월경에 고용된 대체인력에 대해서는 장려금을 지급하지 않으며 예를 들어 3월 초순경부

III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 189

터 고용된 대체인력에 한정하여 받을 수 있다. 또한 대체인력의 채용 기간은 30일을 반드시 넘어야만 장려금을 받을 수 있다. 추가적으로 만약 직장에 복귀한 육아휴직자를 한 달 이내에 해고할 경우에는 또한 장려금을 받을 수 없다. 대체인력을 채용한 날로부터 육아휴직 종료일 까지 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 III-40>에서 볼 수 있는 것처럼 대체인력채용장려금제도가 처음 도입된 2004년에는 0.13%로 미미했지만 빠르게 증가하여 2006년에는 7.24%에 이르고 있다.

<표 III-40> 육아휴직장려금과 대체인력채용장려금

(단위: 개, 명, 백만원, %)

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

자료: 노동부 내부자료.

라) 직장보육시설 지원<sup>46)</sup>

우리나라에서는 일정 규모 이상의 사업체에 대해서 의무적인 보육 시설 설치 및 운영을 강제하고 있다. 2006년 이전까지는 여성근로자 300인 이상 사업장에 의무가 부과되었으나 2006년 1월 30일부터 전체 근로자 500인 이상 사업장에도 의무가 확대되었다. 2007년 현재 여성 근로자 300인 이상 사업장 또는 전체 근로자 500인 이상 사업장에서는 직장보육시설을 의무적으로 설치 및 운영해야 하며 만약 그렇지 않을 경우 근로자에게 보육수당을 지급하도록 부과하고 있다. 그런데 실제로 이러한 의무규정을 어겼을 경우 어떠한 벌칙도 존재하지 않는다.

의무공급은 소득재분배의 문제나 취약집단에 대한 배려 측면에서는 단점을 갖는다. 의무공급을 과도하게 시행할 경우 역으로 취약집단에 게 나쁜 영향을 주기 때문이다. 그리고 실제 직장이 적절한 보육의 공간이 되지 않는 경우가 많다는 현실적인 사정 때문에 직장보육시설 설치가 그다지 활성화되고 있지 못하다. <표 III-41>에서 보는 것처럼 직장보육시설 보육아동 수는 조금씩 늘고 있지만 전체 보육시설에서 차지하는 비중은 극히 미미하다. <표 III-42>과 <표 III-43>에서 보는 것처럼 미이행률은 그다지 감소하지 않고 있다.

---

46) 이 글에서는 영유아보육법에 의한 보육지원정책에 대해서는 생략하며 주로 노동부의 보육지원정책에 한정하여 설명한다.

III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 191

〈표 III-41〉 보육시설 현황

(단위: 명)

구 분	설치·운영주체 등	시설수					보육아동				
		'01	'02	'03	'04	'05	'01	'02	'03	'04	'05
계		20,097	22,147	24,142	26,903	28,367	734	801	858	930	989
국·공립 보육시설	국가, 지자체	1,306	1,330	1,329	1,349	1,473	102	103	103	107	112
민간보육시설	법인 단체, 개인	11,794	12,679	13,644	14,728	15,285	547	598	641	691	734
┌ 개인	(직장, 가정	9,490	10,471	11,225	12,225	12,769	369	426	462	507	553
법인의	보육시설 제외)	313	575	787	966	979	16	30	38	48	56
└ 법인		1,991	1,633	1,632	1,537	1,537	161	142	141	136	126
직장보육시설	사업주, 사업주 단체	196	199	236	243	263	8	9	10	12	13
가정보육시설 (놀이방)	개인이 가정에 설치·운영	6,801	7,939	8,933	10,583	11,346	77	91	104	120	129

자료: 2003년까지는 보건복지부 『보육통계』, '04년 이후는 여성가족부 『보육통계』.

〈표 III-42〉 직장보육시설 설치 현황 I

(단위: 건, %)

연도	사업장 보육지원 현황				상시 여성근로자 300인 이상 사업장						상시 여성근로자 300인 미만 사업장			
	계	보육 시설 설치	보육 수당 지급	보육 시설 위탁	이행사업장				미이행사업장		보육 시설 설치	보육 수당 지급		
					계	소계 설치율	보육 시설 설치	보육 수당 지급	보육 시설 위탁	미이행률				
2001	213	196	17		232	85 36.6	69	16		147	63.4	128	127	1
2002	210	195	15		215	89 41.4	79	10		126	58.6	121	116	5
2003	236	223	13		226	105 46.5	98	7		121	53.5	131	125	6
2004	301	243	58		227	132 58.1	100	32		95	41.9	169	143	26
2005.6	390	251	137	2	289	130 45.0	94	34	2	159	55.0	260	157	103

주: 2006년 1월 30일부터 설치 의무사업장이 상시 여성근로자 300인 이상 또는 500인 이상 사업장으로 확대됨에 따라 2005.12월말 실적 파악 생략(여성가족부).  
 자료: 보건복지부, 2004년 이후는 여성가족부 『보육통계』.

## 〈표 III-43〉 직장보육시설 설치 현황 II

(단위: 건, %)

연도	설치의무사업장(상시 여성근로자 300인 이상 또는 500인 이상 사업장)							임의설치 사업장 (보육아동/ 소속자녀)
	계	이행사업장				미이행사업장		
		소계 이행율	보육시설 설치 (보육아동/ 소속자녀)	보육 수당 지급	보육 시설 위탁	미이행률		
2005.12	563	155	90	44	21	408	-	
		27.5				72.5		
2006.6	564	183	104 (5,023/ 4,635)	50	29	381	83 (2,171/ 942)	
		32.4				67.6		
2006.12	560	197	112 (5,348/ 4,990)	52	33	363	89 (2,724/ 1,351)	
		35.2				64.8		

주: 2006년 1월 30일부터 설치의무사업장이 상시 여성근로자 300인 이상 또는 500인 이상 사업장으로 확대.

자료 : 노동부 내부자료.

## 3) 고용상 성차별 해소를 위한 정책

## 가) 개관

남녀고용평등법에서는 고용상 성차별의 금지를 '제2장 고용에 있어서 남녀의 평등한 기회보장 및 대우' 등에서 자세히 규정하고 있다. 특히 직접차별뿐만 아니라 간접차별을 금지하고 있으며 동일가치노동에 대한 동일임금을 규정하고 있다. 그런데 간접차별이나 동일가치노동 동일임금의 규정은 실질적으로 집행된 바 없다. 이에 비해 행정지도와 고용평등위원회 또는 국가인권위원회를 통한 직접적 고용상 성차별 제재는 추진되어 왔다.

2006년 3월부터 시행된 적극적 고용개선조치제도는 한국적 맥락에

서 매우 획기적인 제도이다. 적극적 고용개선조치제도는 간접차별이나 동일가치노동 동일임금 규정이 실질적으로 사문화되는 과정 속에서 새롭게 추가되었다. 미국이나 캐나다와 같은 영미권 국가에서 남녀고용 평등의 수준을 한단계 끌어올린 제도로 평가되고 있으며 한국에서도 향후 큰 잠재력을 발휘할 것으로 평가되고 있다. 하지만 우리나라에 현재 제정된 법규 내에서는 아무런 벌칙조항을 포함하고 있지 않기 때문에 그 한계가 분명하다는 점에 유의할 필요가 있다.

#### 나) 적극적 고용개선조치 제도

1987년 남녀고용평등법 제정과 함께 근로감독을 통해 모집, 채용 등 고용상 차별행위를 시정하고 있으나 그 실효성에 한계를 노정하였고, IMF 경제위기 이후 노동시장의 이중구조 심화와 기업 내 간접적 성차별 증가로 인해 고착화된 차별을 기존 방식으로는 시정하기 어렵다는 인식이 확산되었다. 여성·중고령자 등 고급 인적자원의 적극적 활용을 위해서, 고용취약계층의 적극적인 노동시장 참여를 보장하기 위한 인프라로 차별금지원칙 정립 및 차별시정의 실효성 제고를 내용으로 하는 법률 제정의 필요성을 반영하여 제정되었다. 입법 검토 초기에는 새로운 법률은 권리구제와 관련한 절차법으로서의 위상을 갖게 하는 것으로 예정하였으나, 기존 법률과의 관계 설정이 애매하고 남녀고용평등법의 의미가 약화된다는 이유로 남녀고용평등법에 적극적 고용개선조치제도를 도입하는 것으로 결정되었다<sup>47)48)</sup>.

47) 남녀고용평등법에 의해 각 지방노동청에 설치되었던 고용평등위원회를 폐지하였다.

48) 남녀고용평등법의 주요 내용은 다음과 같다.

- 가. 적극적 고용개선조치 도입에 따른 남녀근로자 현황, 시행계획 수립·제출 의무부와 대상 사업주(법 제 17조의 2)
  - 대통령령이 정하는 공공기관·단체의 장
  - 대통령령이 정하는 규모 이상의 근로자를 고용하는 사업의 사업주
  - ※ 시행계획, 남녀근로자 현황, 이행실적 미제출시는 과태료 부과

2006년 3월 1일부터 시행된 적극적 고용개선조치제도는 동종산업 유사규모 기업들을 비교 평가하여 여성을 현저히 적게 고용하였거나, 여성 관리자 비율이 낮은 기업에 대하여 간접차별 징후가 있을 것으로 보고 개선방안을 찾고 시행할 것을 요구하는 제도이다. 의무사업주는 직종별·직급별 「남녀근로자 현황」을 제출하여야 하며, 여성고용 기준에 미달한 경우 「적극적 고용개선조치 시행계획」 수립·이행 및 이행실적을 보고하고, 노동부는 사업주가 제출한 시행계획의 적정성 및 이행실적을 평가하여, 우수기업에 행정적·재정적 지원을 한다. 구체적으로 여성고용비율 및 여성관리자 비율이 동종 산업 비율 평균의 60%에 미달하는 기업에 대하여는 고용개선계획서를 수립, 제출토록 하였다.

미국의 적극적 고용개선조치제도가 연방정부 조달과 관련되었는지 여부를 기준으로 하여 적용 여부를 결정하는 데 비해서 우리나라에서는 공공부문인지 여부와 사업장 규모가 큰지 여부를 기준으로 하고 있다. 이에 따라 상시근로자 1,000인 이상 사업장 439개소, 정부산하기관(92개소), 정부투자기관(14개소)에 대하여 2006년 3월 1일부터 적용·시행하였다. 그리고 상시근로자 500~999인 기업은 2008년 3월 1일부터 시행 예정이다. 시행령에서는 500인 이상의 기업에 대해서만 적용을 강제하고 있다.

---

(300만원) : 개정법률 제39조, 시행령 제25조

- 나. 「적극적 고용개선위원회」 설치·운영(법 제17조의 6)
- 여성계, 노동계, 경영계 대표 3명, 공익위원 중 정부위원 3명(산업자원부, 노동부, 여성부 2~3급 공무원), 고용평등 전문가 3명 등 10명 내외로 구성(위원장 : 노동부차관)
  - ※ 적극적 고용개선위원회 심의사항 : 여성고용기준, 시행계획 심사, 이행실적 평가, 우수기업 지원·선정 등 중요사항
  - 위촉위원의 임기는 2년이며 연임 가능(위원회 업무처리를 위한 노동부 소속 4급이상 공무원으로 간사1명을 임명)
- 다. 권한의 위임 등(법 제36조)
- 적극적 고용개선조치 시행계획, 남녀근로자 현황, 이행실적의 접수 등 행정처리 업무는 지방노동관서에 권한 위임

### Ⅲ. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 195

적극적 고용개선조치는 제도 실시에 대한 반발이 적을 것으로 예상되는 공공부문부터 운영해 나가며, 민간부분은 제재보다는 현실 인식 및 정부의 지원을 통한 자발적 참여를 이끌어내는 방식으로 추진된다. 2004년중 공기업 및 정부산하기관을 대상으로 시범사업을 실시하고, 2005년에는 민간 대기업을 대상으로 시범사업을 확대 실시한 다음 2006년부터 규모가 큰 사업체를 대상으로 본격적인 제도 적용을 시작했다.

조사대상이 되는 1,000인 이상 사업장은 총 546개이며 이들이 제출한 남녀근로자 현황을 분석한 결과에 따르면(〈표 Ⅲ-44〉 참조) 전체 여성근로자 고용비율은 30.7%이며 공공부문이 민간기업에 비해 여성근로자 고용비율이 크게 낮은 것을 알 수 있었다. 여성관리자 비율은 10.5%로 수직적 직종 분리가 심각하게 존재함을 알 수 있고 특히 공공부문의 직종 분리가 매우 심각함을 알 수 있다. 앞서 언급한 것과 같은 기준에 따라 적극적 고용개선조치 시행계획을 수립해야 하는 기준 미달기업은 326개소에 이른다. 여성고용비율이 비교그룹 평균 60%에 미달된 기업은 162개소이며 여성관리자 고용비율이 비교그룹 60%에 미달된 기업은 293개소이다. 그리고 두 가지 기준 모두에 해당되는 기업은 129개소이다. 이에 따라 326개소의 사업장이 적극적 고용개선조치 시행계획을 수립하도록 요구받았다.

〈표 Ⅲ-44〉 기관별 여성근로자 고용비율 및 여성관리자 비율(2006)

(단위: %)

구분	전체	투자기관	산하기관	민간기업
여성고용비율	30.7	16.5	24.6	32.5
여성관리자비율	10.5	1.7	6.8	11.6

자료: 노동부 내부자료.

〈표 III-45〉 산업별 여성근로자 고용비율 평균(2006)

(단위: 개소, %)

산업별	기업 수	여성 근로자 비율평균	여성근로자 비율평균 60%	여성 관리자 비율평균	여성관리자 비율평균 60%
1. 농업, 임업, 어업, 광업	3	6.343	3.806	0.992	0.595
2. 경공업 1(음·식료품, 섬유, 봉제의복 등 제조업)	43	40.394	24.236	6.003	3.602
3. 경공업 2(목재 및 나무, 펄프, 종이, 가구 등 제조업)	4	13.139	7.883	2.512	1.507
4. 제조업(중화학공업)	74	9.847	5.908	1.135	0.681
5. 전자산업제조	34	32.881	19.729	6.008	3.605
6. 전기, 가스 및 수도사업	10	7.303	4.382	0.646	0.388
7. 건설업	25	10.196	6.118	1.644	0.986
8. 도매 및 소매업	31	41.516	24.910	10.420	6.252
9. 숙박 및 음식점업	15	56.308	33.785	30.006	18.004
10. 육상운송	21	8.086	4.852	1.043	0.626
11. 항공운수	3	38.821	23.293	2.068	1.241
12. 통신업	8	12.126	7.276	1.538	0.923
13. 금융 및 보험업	60	36.134	21.680	5.031	3.019
14. 부동산 및 임대업	10	14.169	8.501	2.786	1.672
15. 사업서비스업	90	36.734	22.040	14.973	8.984
16. 교육 서비스업	24	37.832	22.699	16.434	9.860
17. 보건 및 사회복지사업	34	64.178	38.507	42.770	25.662
18. 오락, 문화 및 운동관련 서비스업	13	29.007	17.404	9.627	5.776
19. 기타 공공 수리 및 개인 서비스업	22	27.453	16.472	12.511	7.507
20. 공공, 가사서비스, 국제외국기관	22	28.053	16.832	10.563	6.338
전체	546	30.774	18.464	10.219	6.131

자료: 노동부 내부자료.

노동부는 여성근로자 고용비율이 특히 낮은 정부투자기관 및 정부 산하기관의 기관장 간담회 등을 개최하여 여성인력 활용의 중요성을

강조하는 한편 산업별로 여성고용비율이 낮은 기업을 대상으로 워크숍, 순회교육 및 전문가 무료 컨설팅을 실시할 계획이다. 또한 2007년부터는 여성휴게실, 수유실 등 여성친화적 고용환경개선비용 20억원을 지원하며, 여성고용 확대 컨설팅 지원사업도 5억원을 들여 추진할 예정이다. 이와 함께 여성고용에 대한 사회적 인식 제고를 확산하기 위해 산업별 여성고용 하위기업도 공표를 추진할 계획이다. 적극적 고용개선조치제도 도입 이후 약 20년쯤 경과하면 여성경제활동인구가 약 10% 증가한 선진국의 경험에 비추어 볼 때, 앞으로 여성경제활동인구 및 여성고용비율이 크게 증대될 것이라는 장밋빛 전망이 나오기도 한다. 하지만 현재와 같이 아무런 별척이 없는 제도가 과연 선진국에서와 같은 효과를 낼 수 있으리라고 기대하는 것은 현실적이지 않다. 작은 규모의 인센티브만으로 적극적 고용개선조치가 잠재력을 발휘할 가능성은 매우 낮으며 선진국에 상응하는 효과를 실현시키기 위해서는 과감한 정책 전환이 요구된다.

#### 다) 고용상 성차별 관행 점검 및 성희롱 대책

전국 지방노동청 고용평등과 및 지방노동사무소 근로감독과에서는 남녀고용평등법 위반과 관련한 진정, 고소·고발사건을 처리하고 있다. 1990년대에는 남녀고용평등법 시행 초기로서 신고사건의 대부분은 임금체불, 부당해고 등 근로기준법 위반사건 위주였으며, 남녀고용평등법 위반에 따른 신고사건은 미미했다. 1999년부터 성희롱이 추가되면서 신고건수가 대폭 증가하였고 2000년도에는 진정사건이 390건으로 폭주하는 등 남녀고용평등법 신고사건이 매우 높아졌다. 하지만 2001년부터 80~90건 수준에서 안정화되었다.

1997년 외환위기 이후 여성근로자의 고용불안요인이 증대하여 1998년 하반기부터 지방노동관서별로 구조조정 예상사업장을 중심으로 취약사업장을 선정하여 모성보호 및 고용평등 관련규정 전반에 대한 이

행실태를 지도 점검하였다. 1999년과 2000년에는 연 2회, 2001년부터는 연 1회 지도 점검을 실시하고 있다. 2006년에는 1,714개 사업장을 지도 점검하여 1,259개 사업장에서 3,316건을 적발하였다. 위반 내용별로는 성희롱 예방교육 미 실시 669건(법 제13조), 모성보호 규정 미비 212건, 고충처리기관 미설치 45건(법 제25조) 등이 포함되어 있다(〈표 III-30〉 참조).

〈표 III-46〉 고용평등 및 모성보호 지도점검

(단위: 건)

연도	대상 사업장수	위반 사업장수	총 위반 건수	위 반 내 용										조 치 내 용				
				임금 차별	임금 외 금품 차별	근로 시간 제한	모집 채용 차별	배치 승진 차별	정년(퇴직) 차별	성희롱 관련	모성보호 규정 미비 등	고충처리기관 미설치 등	기타	계	시정	과태료	사법처리	시정중
1998	206	21	29	10	1	5	2	-	-	-	11	-	-	29	29			
1999	534	62	93	12	8	6	6	5	3	15	26	12	-	93	93			
2000	801	401	751	17	4	193	13	-	2	218	96	148	60	751	749	2		
2001	672	324	533	15	3	88	15	2	2	161	102	137	8	533	530	1	2	
2002	1,066	671	1,209	7	5	257	12	1	4	292	94	219	308	1,209	1,164	4	41	
2003	1,026	690	1,246	4	3	141	2	-	6	445	282	120	243	1,246	1,232	11	3	
2004	1,192	562	905	11	-	78	20	4	3	208	385	106	90	905	899	3	3	
2005	717	453	790	8	13	30	24	4	1	274	145	129	162	790	773	16	1	
2006	1,714	1,259	3,316	13	25	291	117	20	9	669	212	45	1,915	3,316	3,252	10	8	46

자료: 노동부 내부자료.

1999년 남녀고용평등법 개정으로 직장내 성희롱 예방 제도가 도입 되었으며, 이 법에서 사업주는 직장 내 성희롱의 예방을 위한 교육을 연 1회 이상 실시하여야 하고, 방법은 사업장의 규모와 사정을 고려하여 할 수 있도록 하였다. 직장내 성희롱 예방교육 실시 여부, 교육내용 및 방법, 성희롱 발생시 처리절차 및 조치기준 등을 노사가 자율적으로 점검하여 개선토록 지도하였다. 2000년도에는 금융기관, 50대 기업,

III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 199

공기업 및 100인 이상 기업 8,156개 사업장에 대해 노사가 직장 내 성희롱 예방교육 실시 여부에 대한 자율점검을 실시하도록 하여, 예방교육이 부실했던 165개 사업장에 대해 노사 공동으로 시정하도록 지도한 바 있다.

사업장의 인사·노무담당자, 교육담당자 등에 대하여 남녀고용평등 의식과 직장내 성희롱 예방 교육 및 교육요령 등에 대한 교육을 1999년부터 실시하고 있다. 2006년 예산서에 따르면 세세항 '건전한 직장문화 조성'(214)에서 사회교육기관, 민간단체 및 기업 노무담당자에 대한 교육에 대해 1,080만원이 책정되어 있다. 그러나 어떤 기준으로 어느 기업의 인사·노무담당자 혹은 교육담당자를 선정하여 교육을 하는 것인지, 그리고 그 교육의 실효성에 대해서는 재고해볼 필요가 있을 것이다.

〈표 III-47〉 직장내 성희롱 예방교육 점검 결과

(단위: 개, 건, %)

연도	자율점검						확인점검					
	점검대상	점검사업장 수 (A)	위반사업장 수 (B)	조치내용 (건)			점검사업장 수 (C)	위반사업장 수 (D)	조치내용 (건)			
				B/A ×100	시정 완료	과태료			D/C ×100	시정 완료	과태료	
2000	100인 이상	8,156	165	2.0	164	1	518	28	5.4	28	-	
2001	50~99인	7,939	442	5.6	442	-	451	67	14.9	67	-	
2002	30~49인 제조업	5,776	438	7.6	434	4	213	46	21.6	46		
2003	30~49인 제조업이외	5,868	751	12.8	751	-	355	44	12.4	36	8	
2004	20~29인 제조업	6,110	1,747	28.6	1,747	-	360	168	46.6	153	15	
2005	20~29인 비제조업	7,354	1,058	14.4	1,058	-	856	472	55.1	447	25	
2006	10~19인 제조업	7,593	1,313	17.3	1,279 (개선중:34)	-	371	168	45.3	138 (시정중:28)	2	

자료: 노동부 내부자료.

〈표 III-48〉 직장내 성희롱 예방을 위한 관계자 교육 실적

(단위: 건)

주요사업 내용	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
○ 사업장 노무·인사 담당자에 대한 성희롱 예방 교육 요령 지도	6,710	8,706	6,066	7,786	4,276	9,233	5,374
○ 직장내성희롱 예방교육 강사 양성교육(3회)	40	50	85	113	127	55	-

자료: 노동부.

또한 민간 고용상담실을 지정하여 노동·여성단체 등 민간단체의 상담 역량을 적극 활용하여 고용상 성차별 및 직장내 성희롱 피해자의 신속한 권리구제를 지원하고 있다. 이러한 민간단체 지원은 남녀고용평등법 제23조에 의거하고 있다. 한국노총, 한국여성민우회 등 15개 민간단체(2000년 10개소 선정, 2001년 5개소 추가) 고용평등상담실에 대하여 운영비 일부를 지원하고 있다. 2006년의 경우 15개소에 상담소당 2천만원을 지급하고 있다<sup>49)</sup>.

상담서비스의 질을 향상시키기 위하여 민간단체 「고용평등상담실」 상담원들에 대하여 상담기법 및 노동관계법을 교육하고, 정보교류를 통한 운영 내실화 방안도 추진하고 있다. 그런데 2000년에서 2006년 사이에 전주카톨릭노동자센터에서 전북여성노동자회로, 구미카톨릭근로자문화센터에서 포항여성회로 바뀐 것 이외에는 15개 민간단체 현황에는 변동이 없다는 점에서 평가에 따른 차등예산지원의 절차가

49) 15개 민간단체 현황은 다음과 같다.

한국노동조합총연맹, 한국여성민우회, 한국여성단체협의회, 서울여성노동자회, 부산여성회, 마산창원여성노동자회, 인천여성노동자회, 안산여성노동자회, 부천여성노동자회, 대구여성회, 포항여성회, 광주여성노동자회, 전북여성노동자회, 대전여민회, 충북여성민우회

제대로 적용되고 있지 않은 것으로 보인다.

〈표 III-49〉 상담실적 총괄

(단위: 건)

연도	상 담 건 수					상 담 내 용					조치내용	
	계	전화 상담	인터넷	방문 상담	기타	계	고용상 성차별	직장내 성희롱	모성 보호	기타	권리구제 절차안내 등 조언	기타
2001	10,061	7,445	1,177	1,439	-	10,061	1,356	1,340	4,111	3,254	9,095	966
2002	14,051	10,559	1,675	1,817	-	14,051	1,996	1,845	6,613	3,597	13,146	905
2003	16,876	11,836	2,379	2,631	30	16,876	1,857	1,595	7,574	5,850	15,497	1,379
2004	18,366	13,797	1,591	2,902	76	18,366	2,036	1,656	8,058	6,616	16,366	2,000
2005	5,906	4,246	946	712	2	5,906	464	831	947	3,664	4,840	1,066
2006	5,607	4,436	640	528	3	5,607	490	938	914	3,265	4,603	1,004

주: 1. 2001년도 민간단체 고용평등상담실 5개소 추가설치 → 15개소 운영.

2. 2005년도는 민간단체 및 종합상담센터 상담실적만 집계.

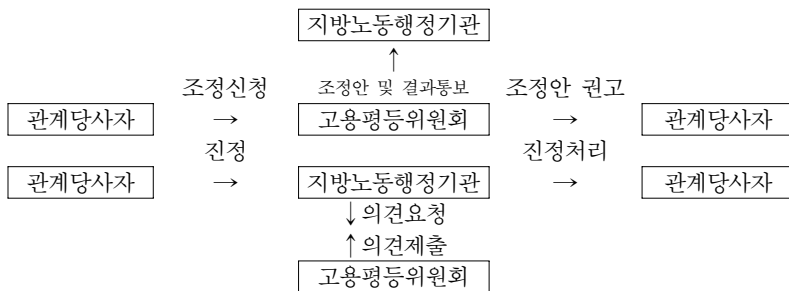
자료: 노동부 내부자료.

고용상 성차별의 해소를 위해서는 고용상 성차별 사건을 처리하는 절차와 추진 주체의 문제가 매우 중요하다. 1999년에 개정된 남녀고용평등법 제27조에 의거 노·사·공익대표 각 5인을 위원으로 위촉하여 6개 지방노동청에 고용평등위원회를 설치·운영하였다. 고용평등위원회는 관할구역 내의 채용·임금·승진·해고 등에 있어서 남녀차별, 직장내 성희롱 등 남녀고용평등법에 관한 분쟁이 발생한 사업장에서 노·사 쌍방 또는 일방이 조정을 신청하면 관계 당사자에게 조정안을 작성하여 수락을 권고하고 그 결과를 지방노동관서의 장에게 통보하는 기능을 수행했다(〈표 III-50〉 참조). 각 부처에 산재해 있는 차별시정기구를 국가인권위원회로 일원화한다는 정부 방침에 따라 2006년 3월 1일자로 폐지되었다([그림 III-4] 참조).

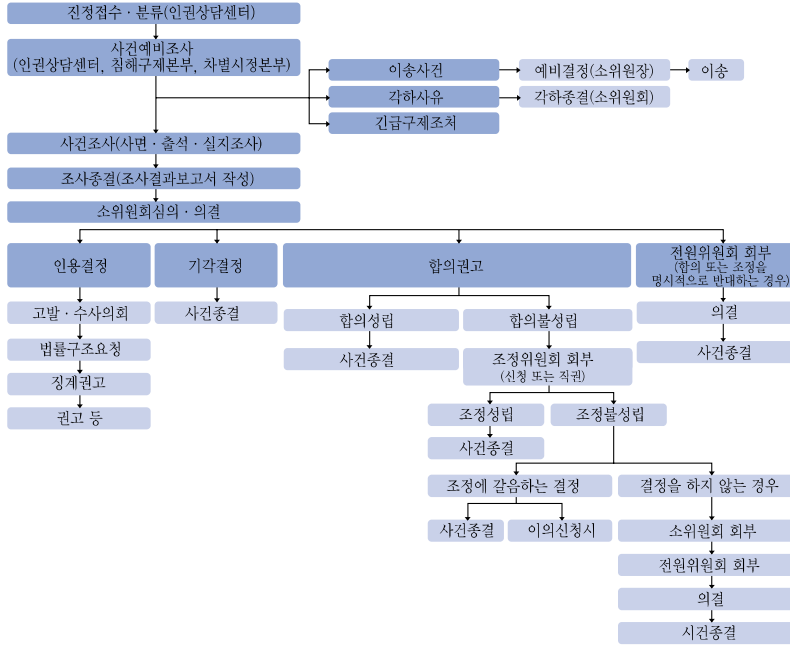
〈표 III-51〉에서 보는 것처럼 일원화 이전 고용평등위원회의 운영실

적이 매우 저조한 것으로 보이며 이 정도 실적이라면 규모의 경제의 관점에서 일원화하는 것이 적절할 것으로 보인다. 이에 대해 고용평등위원회는 차별시정의 권한을 가지고 있기 때문에 실제로 판정을 내리는 데 있어서 신중을 기할 수밖에 없다는 사정을 감안해야 한다는 지적도 있다. 이와 비교할 때 국가인권위원회의 경우 시정권고의 기능만을 갖고 있기 때문에 활동이 겉으로 보기에는 매우 활발해 보이는 착시현상이 나타날 수 있다는 것이다. 나아가 국가인권위원회가 고용상 성차별 문제에 대해 전문성이 부족하다는 비판도 꾸준히 제기되고 있다. 기존처럼 기구가 다원화되어 있으면 국민의 다양한 접근성의 보장이라는 측면에서 장점을 가질 수 있으나 행정과 예산의 낭비의 측면이 있다. 그러므로 차별시정기구를 단일화 또는 통합하는 것은 다양한 차별 사유들을 효과적으로 아우를 수 있고, 중복 차별과 다양한 형태의 차별에 대해 통일적 대응이 가능하다. 하지만 전문성의 결여되어 있거나 차별요소들 간에 우선순위를 둘 가능성 또한 배제할 수 없다.

〈표 III-50〉 고용평등위원회의 운영절차



[그림 Ⅲ-4] 국가인권위원회의 진정 처리절차



<표 Ⅲ-51> 고용평등위원회 운영실적

(단위 : 건)

연도	처 리 현 황 별				지 역 별						
	계	조정 신청	의견 청취	협의	계	서울 청	부산 청	대구 청	경인 청	광주 청	대전 청
1999	5	-	-	5	5	1	1	1	1	-	1
2000	15	-	12	3	15	7	6	-	1	-	1
2001	15	1	1	13	15	3	3	2	2	2	3
2002	14	3	8	3	14	6	-	-	5	2	1
2003	15	2	6	7	15	3	3	3	3	1	5
2004	14	-	5	9	14	4	2	1	2	3	2
2005	11	-	6	5	11	3	3	2	1	1	1

주: 1999년 남녀고용평등법 3차 개정시 신설, 2006년 3월 1일자로 폐지  
 자료 : 노동부 내부자료

#### 4) 소결

1987년 남녀고용평등법 제정 이후 한국의 여성고용정책은 빠른 속도의 발전을 보여 왔다. 초기에는 모성 보호를 중심으로 정책이 수립되고 남녀 차별의 문제에 정책 역량이 집중되었다. 이에 따라 1990년대에 채용에 있어서 남녀 차별 문제에 큰 진전이 있었으며 임금이나 근로조건의 명시적 차별이 빠른 속도로 사라졌다. 외환위기를 겪으면서 한국의 고용정책이 재정비되고 한 단계 업그레이드되면서 여성 고용정책 역시 여성의 고용률 제고를 위한 고용정책적 수단이 발전하였다. 채용장려금제도 등에서 취약 여성을 위한 유인 제고 수단이 확충되었으며 여성의 훈련 참여도 크게 늘어났고 고용지원서비스 수혜에 있어서도 여성의 비율이 크게 늘었다.

2000년대 이후에 정책의 포커스는 그동안 상대적으로 정책의 무게가 실리지 않았던 일과 가정생활의 양립으로 옮겨가고 있다. 20대 여성의 경제활동 참가율이 20대 남성의 경제활동 참가율과 동등한 수준으로 높아졌고 고용 형태 측면이나 임금 수준에서도 결코 열위를 차지하고 있지 않다. 그런데 이렇게 활발한 경제활동을 보여주던 여성들이 30대 이후에 급속히 노동시장을 빠져나가고 있으며 이러한 이유 중의 하나는 일과 가정생활의 양립을 어렵게 만드는 각종 관행, 문화, 제도들 때문이다. 그러므로 일과 가정생활의 양립을 가능케 하는 방향의 고용정책적 대응이 절실하며 이를 위해 많은 노력이 기울여졌으나 그 성과는 아직 미흡한 실정이다.

정부는 일과 가정생활의 양립 정책을 한 단계 높은 수준으로 끌어올리기 위해서 2007년 하반기 현행 '남녀고용평등법'을 '남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률'로 개정하고자 노력하고 있다. 법안의 명칭 변경에서 드러나듯이 기존의 여성고용정책을 남녀고용 평등에만 한정하지 않고 일과 가정의 양립 지원으로 확대하려는 정책 전환이 담겨 있다. 개정안의 주요 내용에는 육아휴직제도의 분할 사용, 배우자

출산휴가제, 육아기 여성의 유연근무제도 활성화 등으로서 출산, 육아기 여성의 경제활동을 지속할 수 있기 위해서 필요한 다양한 지원방안이 담겨 있다.

일과 가정생활의 양립을 위한 기업 내 유연한 근무제도와 탄력적인 육아휴직제도의 정착은 매우 중요한 과제임에 틀림 없다. 그런데 우리나라의 출산, 육아기 정책에서 근본적인 개선이 필요한 점은 육아기 여성 고용보호 및 여성 고용지원의 비용부담 주체의 문제이다. 현행 산전후휴가제도는 무급휴가가 아니라 유급휴가로 규정되어 있어 산전후휴가급여의 비용 부담이 여성을 많이 고용하는 기업에게 주어져 여성을 많이 고용하는 기업이 불이익을 당하고 있다. 비용부담을 사회화함으로써 여성을 많이 고용하는 기업이 받는 불이익을 제거할 필요가 있다. 육아휴직제도의 경우 여성의 제도 활용률을 제고할 수 있도록 휴직기간중 기업이 부담하는 비용을 전면 사회화할 필요가 있으며 각종 사회보험료제도의 개선이 필요하다<sup>50)</sup>. 이와 함께 육아기 여성의 경제활동을 지원할 수 있도록 보육에 대한 사회적 지원이 강화될 필요가 있다.

마지막으로 언급할 문제는 2006년부터 시행된 적극적 고용개선조치이다. 적극적 고용개선조치는 육아기 여성의 고용보호와 보육의 사회적 지원과는 전혀 다른 방향에서 여성의 경제활동을 지원하는 제도이다. 여성이 경제활동에 참여할 수 있는 여건을 조성하는 것이 아니라 여성이 경제활동에 참여할 금전적 유인을 적극적으로 제공하는 제도이다. 여건이 나빠더라도 경제활동으로 많은 수입을 받을 수 있다면 경제활동에 참여할 것이라는 것이고 이를 위해 여성의 상향 이동을 적극적으로 추진한다는 것이 기본 정신이다. 어떤 면에서 일과 가정 양립 지원과 적극적 고용개선조치는 대체적 관계를 갖고 있으며 예를 들

---

50) 자세한 내용에 대해서는 김혜원, 「제4차 남녀고용평등 기본계획안(2008~2012)의 기본방향과 주요 과제」, 『노동리뷰』, 한국노동연구원, 2007을 참조.

어 미국의 경우 적극적 고용개선조치만이, 스웨덴에서는 일과 가정 양립 지원만 존재한다고 볼 수도 있다. 한국에 도입된 적극적 고용개선 조치는 미국만큼 강력한 유인이나 벌칙을 수반하고 있지 않다는 점에서 그 효과성에 대한 회의론이 상당히 퍼져 있다. 적극적 고용개선조치가 가진 잠재력을 감안할 때 이 제도를 어떻게 발전시킬 것인가에 대해 향후 진지한 검토가 필요하다.

## 2. 정책 간 조화에 대한 평가

### 가. 부처별 정책

정부의 출산 및 육아, 가정과 일을 양립할 수 있는 가족친화적정책을 크게 분류해보면 7개 부처에 42개의 정책이 있다. 이 중 보건복지부 16개, 여성가족부 6개, 재정경제부 6개, 건설교통부 5개, 교육인적자원부 4개, 노동부 3개, 농림부 2개로 구성되어 있다.

〈표 III-52〉 2007년도 출산 및 육아 정책 수(부처별)

(단위: 개)

부처	보건복지부	여성가족부	재정경제부	건설교통부	교육인적자원부	노동부	농림부	합계
출산 및 육아지원 정책	16	6	6	5	4	3	2	42

출처: 육아정책개발센터자료(2007)에서 재정리.

위의 여러 부처의 가족친화적 정책을 임신 이후 육아까지의 순차적 단계에 따라 살펴보면 우선 임신 및 출산 시기에는 보건복지부의 정책이 많고 그 후에는 여성의 노동공급과 관련한 노동부의 정책 및 여성가족부와 교육인적자원부의 육아지원이 뒤따른다. 전체 가족정책은 하

Ⅲ. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 207

나의 부서가 주도하고 있는 것이 아니라 여러 부서가 서로 보완적인 정책을 내놓고 있다고 볼 수 있다. 한 여성의 임신 이후의 단계별로 정책수와 관련 부처를 정리하면 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-53〉 임신 및 출산 단계별 해당 정책 수

(단위: 개)

사건	정책수	부처별
임신 전	3	보:3
출산	4	보:4
출산 후 모성보호	3	노:3
보육 및 육아	9	여:4, 교:4, 농:1
주택	5	건:5
세제	6	재:6
입양아동	3	보:3
합	42	

출처: 육아정책개발센터자료(2007)에서 재정리.

보다 구체적으로 각 부처별 세부정책내용은 다음의 표에 수록되어 있으며 각 프로그램의 수혜대상과 조건은 〈표 Ⅲ-55〉에 제시하였다.

〈표 III-54〉 정부의 가족정책(부처별)

부처	육아지원 정책
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 불임부부의 시험관아기 시술비 지원</li> <li>· 정난관 복원수술 보험급여</li> <li>· 산전검사 보험급여</li> <li>· 해산급여 지원</li> <li>· 긴급복지지원 해산비 지원</li> <li>· 자연분만시 본인부담 진료비 면제</li> <li>· 산모, 신생아 도우미 지원</li> <li>· 선천성대사이상 검사지원 및 환아관리</li> <li>· 미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원</li> <li>· 영유아 성장발달 스크리닝</li> <li>· 만6세 미만 소아 입원시 본인부담 진료비 면제</li> <li>· 입양아동 의료급여 혜택 부여</li> <li>· 입양장애아동 의료비 지원</li> <li>· 입양장애아동 양육보조수당 지급</li> <li>· 입양양육수당 지원</li> <li>· 공무원 입양 휴가제</li> </ul>
노동부 (주로 고용보험사업)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산전후 휴가 급여 지원</li> <li>· 유산/사산 보호휴가 급여지원</li> <li>· 육아휴직 급여 지원</li> </ul>
여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저소득층 차등 보육료 지원</li> <li>· 만 5세아 무상 보육료 지원</li> <li>· 두 자녀 이상 보육료 지원</li> <li>· 장애아 무상 보육료 지원</li> <li>· 기타(시간연장, 야간, 휴일, 시간제) 보육료 지원</li> <li>· 영아(0~2세) 보육 기본보조금 지원</li> </ul>
교육인적자원부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 만 3, 4세아 차등 교육비 지원</li> <li>· 만 5세아 무상 교육비 지원</li> <li>· 두 자녀 이상 교육비 지원</li> <li>· 장애유아 무상 교육비 지원</li> </ul>
농림부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농어업인 자녀의 보육료/교육비 지원(농업인 영유아 양육비)</li> <li>· 농어업인 자녀의 가정 육아비지원(여성농업인 일손 돕기)</li> </ul>
건설교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민임대주택 입주자 선정시 가점 혜택 부여(2자녀 이상)</li> <li>· 국민임대주택 우선공급(3자녀 이상)</li> <li>· 주택 특별 공급(3자녀 이상)</li> <li>· 국민주택기금 주택구입자금 대출시 우대금리 적용(3자녀 이상)</li> <li>· 국민주택기금 근로자서민전세자금 대출시 금액 한도 상향 조정(3자녀 이상)</li> </ul>
재정경제부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자녀 양육비 소득 공제</li> <li>· 다자녀 추가 공제</li> <li>· 자녀 교육비 소득 공제</li> <li>· 자녀 의료비 소득 공제</li> <li>· 자녀 보험료 소득 공제</li> <li>· 출산 및 보육수당에 대한 비과세</li> <li>· 직장보육시설 설치 및 운영관련 소득공제 및 비과세</li> </ul>

출처: 육아정책개발센터(2007)에서 재정리.

III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 209

〈표 III-55〉 출산 전후의 출산지원 정책

이벤트	정책	내용
임신 전	불임부부 시험관아기 시술비 지원(보)	도시 근로자 월평균소득 130% 이하, 150만원(2회 한), 국민기초생활수급자(255만원)
	정·난관 복원수술 보험급여(보)	정난관 수술에 보험급여 적용
	산전검사 보험급여(보)	산전검사에 보험급여
출산	해산급여 지원(보)	국민기초생활수급자 출산시(50만원)
	긴급복지지원 해산비 지원(보)	긴급지원대상자 출산시(50만원)
	자연분만시 본인부담 진료비 면제(보)	자연분만시 입원료, 분만료, 신생아 관리, 식대에 대한 비용 면제
	산모·신생아 도우미 지원(보)	도시근로자 월평균소득 60% 이하 출산가정에 도우미(2주) 파견
출산 후 모성보호	산전후 휴가 급여지원(노)	출산한 근로 여성은 90일의 휴가 신청(우선지원 대상기업, 90일간 405만원, 대기기업은 30일간 135만원을 고용보험에서 지원)
	유산·사산 보호휴가 급여지원(노)	임신 16주 이후 자연유산 및 사산시 임신주수에 따라 30일~90일의 휴가 신청
	육아휴직 급여지원(노)	1세미만 자녀가 있는 근로자는 최대 1년간 육아휴직 가능(매월 50만원)
출산 후 신생아건강	선천성대사이상검사지원(보)	모든 신생아에게 선천성 대사이상 선별을 위한 검사비용을 전액 지원
	선천성대사이상 환아관리(보)	도시근로자 월평균 200% 이하 가정의 선천성 대사이상 환아에게 특수조제분유와 의료비 지원
	미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원(보)	도시근로자 월평균소득 130% 이하 가정의 미숙아 및 선천성 이상아에 대한 의료비 지원(5백만원에서 1천만원)
	영유아 성장발달 스크리닝(보)	만 0~6세 영유아에 대해 성장, 인지, 정서, 운동, 의사소통기능 등 발달영역을 무료로 진단, 평가하고 치료와 연계
	만6세 미만 소아 입원시 본인부담 진료비 면제(보)	6세 미만의 영유아가 입원할 경우, 기본 입원료, 식대 등 면제
보육과 교육	어린이집 보육료 지원(차등보육료)(여)	0~5세
	어린이집 보육료 지원(두 자녀 이상)(여)	0~5세
	어린이집 보육료 지원(농어업인 자녀)(여)	0~5세
	어린이집 보육료 지원(장애아)(여)	0~5세
	유치원 교육비 지원(차등교육비)(교)	3~5세
	유치원 교육비 지원(두 자녀 이상)(교)	3~5세
	유치원 교육비 지원(농어업인 자녀)(교)	3~5세
	유치원 교육비 지원(장애아)(교)	3~5세

〈표 III-55〉의 계속

이벤트	정책	내용
보육과 교육	농어업인 자녀의 가정 육아비 지원 (여성농업인 일손돕기(농))	0~6세 농촌가정 중 어린이집이나 유치원을 이용하지 않으면 현금지원(0-4세:35%, 5세:50%)
주택	국민임대주택 입주자 선정시 가점 혜택 부여(건)	2자녀 이상 무주택 세대주에게 자녀수에 따라 가산점
	국민임대주택 우선 공급(건)	3자녀 이상 무주택 세대주에게 국민임대주택 우선공급
	주택특별공급(건)	3자녀 이상 무주택 세대주는 청약통장 없이 특별공급 주택 신청가능
	국민주택기금 주택구입자금 대출시 우대금리(건)	소득 2천만원 이하 무주택자이면서 3자녀 이상이면 국민주택기금 주택구입자금 대출시 0.5pp 낮은 금리적용
	국민주택기금 근로자서민전세자금 대출시 금액한도 상향조정(건)	3자녀 이상의 가정이 국민주택기금의 근로자서민전세자금 대출시 최고 8천만원까지 대출가능
세제	자녀양육비 소득공제(제)	6세 이하 자녀의 경우 1명당 연100만원 소득공제
	다자녀추가공제(제)	20세 이하 자녀가 2명일 경우 50만원, 2명을 초과하는 경우 1명이 추가되는 경우 100만원씩 추가 소득 공제
	자녀 교육비 소득공제(제)	취학 전 자녀의 교육비는 연간 200만원 한도 내에서 소득공제
	자녀 의료비 소득공제(제)	자녀의 의료비의 경우 총 급여액의 3%를 넘는 금액에 대해 연간 500만원 내에서 소득공제
	자녀 보험료 소득공제(제)	자녀에 대해 보장성 보험료를 지출한 경우, 본인과 부양가족을 합산하여 연 100만원 까지 공제
	출산 및 보육수당에 대한 비과세(제)	기업이 근로자에게 지원하는 출산 및 보육수당에 대해 월 10만원까지 비과세
	직장보육시설 설치 및 운영관련 소득공제 및 비과세(제)	직장보육시설 설치비에 대한 소득공제, 지방세 비과세, 운영비용에 대한 특소세 면제
입양아동	입양장애아동 양육보조수당 지급(보)	
	입양양육수당 지원(보)	
	공무원 입양 휴가제(보)	

주: (보):보건복지부, (노):노동부, (여):여성가족부, (교):교육인적자원부, (농):농림부, (건):건설교통부, (재):재정경제부.

위와 같은 각 부처의 정책을 아이의 임신과 출산 그리고 초등학교 이전의 보육기간에 걸쳐 받을 수 있는 혜택의 시간 순으로 정렬해 보면 다음과 같다. 우선 임신 전에는 저소득층 불임부부에 대한 시술비

지원과 정난관 복원수술 및 산전검사에 대한 보험급여가 제공되고 있다. 단, 현재 산전검사에 대한 보험급여의 커버리지는 좁은 편이라는 것이 일반적인 평가이다. 출산시, 법정저소득층에게는 해산급여가 제공되고 법정저소득층이 아니지만 평균소득 50% 이하 계층은 산모신생아 도우미의 서비스를 받을 수 있다. 또한 전체 출산여성은 자연분만시 본인부담의 진료비를 면제받고 있다. 또한 미숙아나 선천성 이상 증세를 보이는 신생아에 대한 검사 및 치료에 대한 의료비를 지원하고 있다.

직접적인 의료비 지원 외에 일하는 여성의 경우에는 90일 동안 법정 산전후휴가를 이용할 수 있으며 육아휴직은 자녀의 연령이 만 1세가 될 때까지 이용가능하다. 다만 육아휴직급여가 월 50만원이어서 대체 임금수준이 되기는 어렵다. 그 외 자녀가 보육시설이나 유치원을 이용하게 되면 초등학교 입학 이전의 아동에게는 보육료에 대한 차등지원이 존재한다. 농어민의 경우에는 보육료 지원 외에 가정육아비에 대해서도 지원하고 있다.

정부의 세제상 지원은 주로 소득공제의 형태로 제공되는데 양육비와 교육비에 대한 공제가 있고 다자녀 추가공제와 자녀 의료비에 대한 소득공제가 존재한다. 그 외에 직장보육시설을 설치하거나 취득할 때 제공하는 세제 혜택으로 소득세 혹은 법인세 공제가 있다. 2006년 12월 31일까지 직장보육시설을 신축 또는 구입하는 경우, 취득금액의 7/100을 조세특례제한법의 제94조 제1항에 따라 공제해주었고, 보육시설의 설치 및 운영을 위해 취득한 부동산에 대해서는 취득등록세 면제와 보육시설에 직접 사용하는 부동산에 대해서는 지방세법 제272조에 따라 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세가 면제되고 있다.

직장보육시설 운영과 관련한 세제혜택으로는 보육시설의 교재용으로 구입한 영사기와 촬영기에 대해서는 특별소비세를 면제해주고 있고 (특별소비세법 제18조 제1항), 보육시설 운영비를 부동산 소득과 사업소득 연동별 총 수입금액에 따라 필요경비로 인정하는 소득세법

제27조 제1항, 동시행령 제1항 제23호에 따라 소득공제 시 인정해주고 있다.

관련부처들의 지원을 아동이 탄생할 때부터 교육기에 접어들기까지 생애곡선의 시기별로 살펴보면 다음 표와 같다.



## 나. 부처별 정책 및 정책연계에 관한 평가

보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부, 노동부 등에서 실시하고 있는 출산 및 보육 관련 가족정책의 중복성은 거의 없는 것으로 보이며 다른 나라들이 사용하고 있는 제도와 유사한 정책조합을 가진 것으로 보인다. 물론 농림부의 경우, 여성농업인 농가도우미 지원사업같이 농어민의 출산에 대한 특별지원 형태가 존재하고 그 수혜폭도 하루 3만원의 임금으로 출산 이후 30일 동안 도우미 지원을 받을 수 있도록 되어 있어 일반적인 출산지원과 중복하여 수혜받을 수 있다. 또한 농어민의 자녀를 가정에서 양육할 때 일부 보조금이 지원되어 다른 계층과는 다른 혜택을 보고 있다.

그러나 전반적으로 동일한 지원을 중복 수혜하는 경우는 거의 없다. 그러므로 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부, 노동부에서 제시하고 있는 정책은 유기적 연계나 조화에 대해서는 의문을 제시할 수 있지만 적어도 정책 간 중복문제는 크게 대두될 것이 없다.

정책의 효과에 대한 언급은 이후 다른 나라들의 가족정책을 살펴보고, 그 정책의 효과를 분석한 후 이루어질 필요가 있다. 다만 부처별 정책을 살펴본 결과, 각 정책별 지원수준이 높지 않아 과연 해당 정책이 목표를 달성할 수 있을지가 의문인 경우가 많다.

보건복지부에서 수행하는 임신 및 출산 관련 지원은 그 커버리지가 작거나 저소득층에 국한되어 있어 과연 출산을 제고에 큰 영향을 주기는 어려울 것으로 보인다. 예를 들어 불임부부에 대한 시술비 지원의 경우 도시근로자 평균소득 60% 이하 가구를 대상으로 하기 때문에 가임여성의 13.5%로 추산되는 전체 불임가구의 약 2.5%에게 혜택이 돌아갈 것으로 다른 나라의 불임시술 지원에 비해 수혜대상이 매우 적다. 1회 시술비용이 약 300만원인 점을 감안한다면 소득수혜층의 조건이 지나치게 까다로운 편이다. 예를 들어 도시가구 평균소득 100%의 경우에도 시술환 시술비용은 매우 큰 부담을 느낄 수 있는 수준이다.

III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 215

보건복지부가 조사한 나라들 중 일본을 제외하고 독일, 미국, 영국, 프랑스 등은 소득수준에 관계없이 지원하고 있고 독일이나 프랑스는 국가예산이 아니라 건강보험을 통해 지원하고 있다.

〈표 III-57〉 외국의 불임부부 임신시술 지원사례

구분	독일	일본	미국	영국	프랑스
지원 대상 연령	법적부부 여성(25~40세) 남성(25~50세)	법적부부	여성(21~41세) (뉴욕)	-	여성(43세 이하)
소득 수준	-	부부합산소득 650만엔 (약65백만원)	-	-	-
지원 내용 보조 생식술	불임치료, 인공수정/시험 관아기시술 비 용의 50%	시험관아기 등 불임치료	불임치료, 시험관아기 시술	시험관아기 시술	자궁내인공수 정(IUI) 시험관아기시 술(IVF)
지원 횟수 및 금액	3회 ※중전 4회였으 나 '04년부터 축 소	1년 10만엔 (약1천만원) 상한으로 2년 지급	- 난자채취시술 (일생동안 4회, 일리노이) -15,000~100,000 (아칸소, 메릴 랜드)	시험관아기 시술(25%)	IUI (6번), IVF(4번) ※ 첫째아이 임신 후 두번 째 아이에서도 지원함

자료: 보건복지부.

이외에도 보건복지부가 시행하고 있는 정책 자체는 여러 가지가 존재하지만 지원의 실효성이 떨어지거나 지원대상이나 지원수준이 낮아 전체적으로 정책의 숫자에 비해 정책의 효과나 파급력은 아직 적은 것으로 보인다.

노동부가 제공하는 지원정책 중 여성고용의 단절을 막아주고 어린 자녀를 어머니가 직접 양육하도록 도와주는 핵심적인 정책수단인 산전후 휴가와 육아휴직의 경우에도 아직 수혜대상자가 많지 않다. 특히 육아휴직의 경우에는 활용률이 완만하게 증가하고는 있으나 육아휴직 복귀 후 불이익이나 지위의 연속성 등에 대한 불안감, 낮은 육아휴직 급여수준으로 인해 산전후 휴가 대비 이용률은 다른 나라에 비해 낮다. 이는 법적 장치는 존재하지만 그를 실제 활용하기에는 현실적인 제약이 매우 많다는 것을 의미한다.

〈표 III-58〉 육아휴직 활용률

(단위: 명, 백만원, %)

구분	2002년	2003년	2004년
육아휴직자(남성)	3,763(78)	6,816(104)	9,393(181)
지급액	3,087	10,576	20,803
산전후휴가자 대비 활용률	17	21	24

자료: 보건복지부.

보육정책의 경우에는 가장 두드러지게 예산이 확대되는 분야인데 예산의 확대에는 대부분 찬성하고 있지만 보육정책 방향을 놓고 가장 논란이 심화되고 있는 분야가 가족정책 분야이다. 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 민간 중심의 보육시설의 현 주소를 인정하고 보육시설의 서비스 수준을 제고시키기 위해 보육하고 있는 아동의 소득

에 관계없이 표준보육비용과 현 차등보육료 단가의 차액을 기본보조금으로 제공한다는 입장이다. 동시에 국공립보육시설을 2005년 1,325개소에서 2010년 2,700개소로 두 배 가량 증가시킨다는 계획을 표명하고 있다. 이는 보육에 대한 정부지원이 보편적 지원 형태를 지향하고, 가급적이면 국공립보육시설의 비중을 증가시켜 시장원리보다는 정부의 개입과 지도를 강화한다는 입장이다<sup>51)</sup>.

반면 교육인적자원부는 최근 ‘유아교육발전 5개년 계획’을 발표하여 유치원 교육 관련 향후 방향성에 대해 제시하였다. ‘유아교육 발전 5개년 계획(안)’은 ‘유아’에게는 쾌적한 학습 환경과 건강하고 안전한 유치원 환경을 제공하고, 최적의 교육과 복지서비스를 제공하기 위한 방안으로, 유아 기본학습능력 개발지원, 학급당 원아 수 감축, 장애유아 통합교육 강화, 실내의 자유선택활동 시간 확보, 종일반 오후 프로그램 내실화, 친환경 건축재 사용 및 실내공기 질 관리, 교원능력개발 평가제 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 초등 저학년 방과 후 보육 운영 허용, 공립유치원 확충, 공립유치원 취원 우선 순위 제시 등을 포함하고 있으며 유치원 시설 운영자에게는 공적 재정 투입에 따른 재정운용 투명성과 책무성을 제고하기 위한 방안으로, 유치원 교원배치방식 개선, 유치원재무 회계규칙 도입 및 회계 양식 현실화, 법인 사립유치원 지원, 유치원 설립 요건 완화, 사립유치원 교사 복지 및 처우 개선 등을 포함하고 있다.

이 중 유치원의 취학연령을 보육시설과 같은 만 0세~5세로 확대하려는 정책은 보육시설과 경쟁관계를 확대하려는 것으로 시장을 통한 경쟁관계 확대를 지향하는 시장중심적인 자세이다. 물론 교육인적자원부의 정책 중 무상유아교육비 확대 지원 같은 것은 보편적인 지원을

51) 자세한 여성가족부 보육정책 방향과 세부내용은 여성가족부의 ‘새싹플랜’(여성가족부 홈페이지에서 다운로드 가능) 참조하기 바란다.

지향하는 것이지만 이미 만 5세에 대해 제공되고 있는 부분적인 무상 보육비를 보다 확대하려는 시도로 보이며 교육인적자원부 ‘유아교육발전 5개년 계획’의 핵심은 공립유치원의 역할 정립을 분명히 하고, 사립 유치원의 서비스 수혜자를 영아에게까지 확대하여 민간 중심의 보육 시장을 활성화한다는 것이다.

한편 출산율 제고를 주요한 목적으로 보건복지부 저출산 고령사회 위원회에서 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 시설 이용 여부와 관계없이 모든 아동 혹은 자원 제약이 크다면 저소득층 아동을 중심으로 지원하자는 입장으로 변형된 형태 아동수당의 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 보육시설에 대한 보조금 제공과 관계없이 수령할 수 있도록 한다는 점에서 현재 보건복지부가 제시하는 바우처 형태와는 다르다. 보건복지부의 안은 시설보조금으로 사용하던지 현금으로 수령하던지 둘 중 하나를 선택하도록 부모에게 맡기는 것이다.

노동부의 경우에는 직접 관찰대상이 직장보육시설에 제한되므로 보육시설과 관련한 적극적인 입장은 없지만 모성보호와 일하는 여성을 중심으로 육아휴직 등을 활성화하는 데 주안점을 두고 있다. 따라서 현재 보육정책과 관련하여 세 부처(노동부는 제외)는 서로 다른 정책

방향과 이를 실현할 정책수단을 놓고 대립관계를 이루고 있다<sup>52)</sup>.

〈표 III-59〉 부처별 보육정책의 핵심사항

해당부처	여성가족부	교육인적자원부	보건복지부
부처별 보육정책방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기본보조금 확대</li> <li>· 국공립 보육시설 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유치원 서비스 대상아동 영아로 확대</li> <li>· 공립유치원 역할 재정립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아동수당 도입 혹은 바우처 제도</li> </ul>
핵심고려사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육시설 이용 활성화</li> <li>· 민간보육시설 서비스 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육시설과 결합할 수 있는 토대 마련</li> <li>· 가능하다면 초등교육으로 유아 편입<sup>1)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육시설이나 유치원 이용과 무관하게 모든 아동에게 보편적 혹은 소득수준별 지원</li> </ul>

주: 1) 교육인적자원부의 '유아교육발전 5개년 계획'의 시안 중에는 만 4세를 초등교육으로 편입하는 안도 포함되어 있다.

보육정책에 대한 부처 간 이견과 달리 나머지 가족정책은 부처별로 두드러지는 이견이나 갈등관계가 존재하지 않는다. 다만 아동의 탄생부터 초등교육에 이르기까지 연속적으로 제공되는 정부의 다양한 지원이 서로 다른 부처 소속으로 이루어지면서 정책 간의 유기적 연계는 다소 부족해 보이며 정책의 정합성과 일관성에 문제를 야기할 수 있다.

예를 들어 여성가족부가 제시하는 영아기본보조금 도입을 통한 영아보육 활성화는 노동부의 육아휴직 확대를 통한 어머니의 직접 양육 제도와 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

52) 각 부처별 보육정책의 입장에 대한 연구진의 평가 및 향후 보육정책 방향 제시는 보고서 제Ⅶ장에서 서술한다.

입장에서는 어린 영아를 시설에서 보육하도록 할 것인가 아니면 어머니의 직접 양육을 돕는 데 집중할 것인가를 선택해야 할 것이다. OECD국가들의 가족정책을 다음 장에서 다루겠지만 OECD국가들은 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 수단은 적극적으로 조정하는 것이 필요하다.

#### 다. 가족정책 관련 정부 예산현황

현재 정부가 진행하고 있는 가족정책 사업은 앞 소절에서 상세히 다루었다. 출산, 여성고용, 보육, 가족을 총망라하여 가족정책의 일환으로 제공되는 모든 사업과 관련한 정부의 세부적인 예산내역을 국가 '중기재정운용계획안'에 따라 제시하면 <부록 6>과 같다.

표에서 확인할 수 있듯이 대부분의 가족정책 관련 정부지원은 일반 회계(국고기준)를 이용하고 있으나 그 외에 출산 관련 지원은 건강증진기금을 일부 이용하고 있고, 노동부의 여성취업 관련 지원은 여성발전기금을 이용하고 있다. 그 외 한부모 가정자립 지원은 재정융자특별회계에서 지원하고 있다. 2007년 기준으로 전체 필요예산은 1조 2천억원 수준이며 2008년에는 거의 1조 6천억원 수준에 이르게 된다. 여기 포함되지 않은 지방비를 포함한다면 결국 2조 5천억원에서 3조원에 이르는 예산이 가족정책 예산으로 활용되고 있음을 알 수 있다.

부처별 주요예산을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

〈표 III-60〉 여성가족부 보육 관련 예산

영유아 보육료, 교육비 지원 (단위: 억원)			육아지원 시설확충 및 기능보강(단위: 백만원)		
연도	소요액	산출근거	연도	소요액	산출근거
2006년	4,384	차등보육료:2,716 만 5세아 무상보육료:1,284 두 자녀 이상 보육료:91 장애아 무상보육료:246 입양아 무상보육료:10	2006년	50,741	국공립:15,048 장애아전담:1,806 증개축:20,979 개보수:12,000 장비비:909
2007년	6,301	차등보육료:3,777 만 5세아 무상보육료:1,554 두 자녀 이상 보육료:161 장애아 무상보육료:792 입양아 무상보육료:17	2007년	54,320	국공립:16,553 장애아전담:1,986 증개축:22,132 개보수:12,600 장비비:1,050
2008년	7,085	차등보육료:4,585 만 5세아 무상보육료:1,387 두 자녀 이상 보육료:166 장애아 무상보육료:924 입양아 무상보육료:23	2008년	57,037	국공립:17,380 장애아전담:2,086 증개축:23,238 개보수:13,230 장비비:1,103
2009년	8,219	차등보육료:5,238 만 5세아 무상보육료:1,623 두 자녀 이상 보육료:227 장애아 무상보육료:1,107 입양아 무상보육료:24	2009년	59,889	국공립:18,249 장애아전담:2,190 증개축:24,400 개보수:13,892 장비비:1,158
2010년	8,576	차등보육료:5,395 만 5세아 무상보육료:1,661 두 자녀 이상 보육료:235 장애아 무상보육료:1,260 입양아 무상보육료:24	2010년	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 만 5세 무상보육료로 구성되어 있고 육아지원 시설확충 및 기능보강과 관련한 공급자보조금의 액수는 상대적으로 적다. 단 민간보육시설 서비스 개선금의 형태로 제공하려는 유아 기본보조금이 도입되고 이를 공급자보조금으로 분류한다면 그 액수는 거의 수요자보조금과 맞먹는 수준으로 확대될

것으로 보인다.

한편 유치원 관련 교육인적자원부 예산은 여성가족부에 비해 소규모이다. 가장 큰 비중을 차지하는 것은 만 5세 무상보육비이며 만 3~4세 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 III-61〉 교육인적자원부 유치원 관련 예산

(단위: 억원)

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

### Ⅲ. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 223

여성가족부와 교육인적자원부의 주요 예산이 보육 관련 예산이라면 보건복지부의 예산은 크게 지역아동센터에 대한 지원, 아동건강에 대한 국가 책임 강화, 임신 및 출산 관련 지원 세 가지로 분류할 수 있다. 이미 각 부처별 정책 현황에서 살펴보았듯이 보건복지부 사업은 그 세부내역은 매우 다양하며 각 내역당 예산은 상당히 작다.

〈표 III-62〉 보건복지부의 임신, 출산, 아동 관련 예산

(단위: 백만원)

지역아동센터 확대		아동건강에 대한 국가책임 강화		임신출산관련 종합서비스 제공		
연도	소요액	산출근거	소요액	산출근거	소요액	산출근거
2006	9,795	지역아동센터운영:9,715 지역아동센터 정보관리시스템 운영, 프로그램 개발 및 보급:80	37,000	국가필수예방접종사업: 23,000 임산부영유아 영양보충사업:4,900 임산부, 영유아 건강검진:200 선천성대사이상검사 및 환이관리:3,900 미숙아 및 선청성이상아 의료비지원:6,300	2,479	여성생식보건증진 프로그램:752 산모, 신생아 도우미 전문인력양성:637 포털사이트 구축, 운영:1,011 엄마곶머이기 홍보사업:79
2007	14,888	지역아동센터운영: 14,808 지역아동센터 정보관리시스템 운영, 프로그램 개발 및 보급:80	110,300	국가필수예방접종사업: 101,600 임산부영유아 영양보충사업:6,000 임산부, 영유아 건강검진:200 선천성대사이상검사 및 환이관리:4,000 미숙아 및 선청성이상아 의료비지원:8,000	3,100	여성생식보건증진 프로그램:950 산모, 신생아 도우미 전문인력양성:630 포털사이트 구축, 운영:1,440 엄마곶머이기 홍보사업:80
2008	18,524	지역아동센터운영: 18,444 지역아동센터 정보관리시스템 운영, 프로그램 개발 및 보급:80	130,100	국가필수예방접종사업: 121,600 임산부영유아 영양보충사업:8,000 임산부, 영유아 건강검진:200 선천성대사이상검사 및 환이관리:4,000 미숙아 및 선청성이상아 의료비지원:8,000	3,300	여성생식보건증진 프로그램:1,000 산모, 신생아 도우미 전문인력양성:690 포털사이트 구축, 운영:1,530 엄마곶머이기 홍보사업:80
2009	23,360	지역아동센터운영: 23,280 지역아동센터 정보관리시스템 운영, 프로그램 개발 및 보급:80	165,200	국가필수예방접종사업: 162,000 임산부영유아 영양보충사업:12,000 임산부, 영유아 건강검진:300 선천성대사이상검사 및 환이관리:8,000 미숙아 및 선청성이상아 의료비지원:12,000	3,500	여성생식보건증진 프로그램:1,060 산모, 신생아 도우미 전문인력양성:730 포털사이트 구축, 운영:1,620 엄마곶머이기 홍보사업:90
2010	24,740	지역아동센터운영: 24,660 지역아동센터 정보관리시스템 운영, 프로그램 개발 및 보급:80	209,800			

### III. 출산, 보육, 여성노동 관련 정부정책 현황 및 평가 225

마지막으로 노동부의 가족정책 관련 예산은 산전후 휴가와 육아휴직 관련 예산 및 직장보육시설 관련 예산으로 나눌 수 있다. 전체 예산 수준은 2007년 기준으로 약 700억원 수준이다.

〈표 III-63〉 노동부의 여성고용 관련 예산

(단위: 백만원)

연도	육아휴직제도 활성화		직장보육시설 활성화	
	소요액	산출근거	소요액	산출근거
2005	38,254	육아휴직급여:23,100 육아휴직장려금 장려금:12,320 대체인력비용:2,834	12,125	직장보육시설설치지원:2,675 직장보육교사등임금지원:4,989 공공보육시설설치:2,858 공공보육시설지원:1,603
2006	47,198	육아휴직급여:34,632 육아휴직장려금 장려금:9,732 대체인력비용:2,834	12,813	직장보육시설설치지원:2,675 직장보육교사등임금지원:8,225 공공보육시설지원:1,913
2007	57,890	육아휴직급여:44,030 육아휴직장려금: 전년대비 10% 증가	14,845	직장보육시설설치지원:2,675 직장보육교사등임금지원:10,161 공공보육시설지원:2,009
2008	60,113	육아휴직급여: 전년대비 1.8% 증가 육아휴직장려금: 전년대비 10% 증가	16,880	직장보육시설설치지원:2,675 직장보육교사등임금지원:12,096 공공보육시설지원:2,109
2009	62,460	육아휴직급여: 전년대비 1.8% 증가 육아휴직장려금: 전년대비 10% 증가	18,920	직장보육시설설치지원:2,675 직장보육교사등임금지원:14,031 공공보육시설지원:2,214

각 부처별 예산을 합산한 가족정책 예산수준을 지방비까지 포함하여 2조 5천억원~3조원 수준이라고 본다면 이는 2007년 GDP 대비 0.27~0.32% 수준에 이른다. 이는 다른 OECD국가들의 가족정책 예산에 비해서는 상당히 낮은 편이다.

현재 가족정책 관련 예산수준을 파악하는 것은 우리나라 가족정책 관련 예산이 어느 정도인지를 아는 측면에서도 중요하지만 향후 가족정책 관련 예산을 확대할 경우의 정책적 효과 대비 비용을 파악하는 측면에서도 매우 중요하다.

## IV. OECD국가들의 가족정책 현황 및 정책효과

가족정책(family policy)이나 가족친화정책(family friendly policies)을 넓은 의미로 해석할 경우, 가족의 형태에 따라 가족구성원 각각의 복지와 후생을 증진시키는 정부정책이라고 볼 수 있다. 그러나 OECD 등에서 흔히 사용하는 가족정책의 의미는 보다 구체적이다. 한마디로 말하면 가족정책은 자녀를 가진 가구가 가정과 일을 양립할 수 있도록 도와주는 정부정책이라고 표현할 수 있다<sup>53)</sup>.

### 〈표 IV-1〉 OECD의 가족정책에 대한 정의

가족친화적 정책은 다음의 내용을 포함하는 정책이다. 가족 자원의 타당성을 보장함에 의해 일과 가정생활의 조화를 용이하게 하고, 아이들이 더 잘 발전할 수 있게 하며, 일과 가사에 대한 부모들의 선택을 용이하게 하고, 직업을 얻는 데 있어 성적 평등을 가져오게 하는 정책이다. 가족친화적 정책은 여유있고 질 높은 보육, 자녀에 대한 재정적 지원, 육아휴직제도, 일과 양육 의무가 잘 조화를 이룰 수 있게 하는 유연한 일자리 문화 등을 포함한다. 또한 자녀를 가진 노동자 가족에 대한 재정적 인센티브와 일자리를 잃은 부모들에 대한 고용기회의 제공 등의 내용 역시 포함된다.

검토를 위해, 'work'의 의미는 급여가 지급되는 모든 업무를 말한다.(고용인과 자영업자) 또한 'families'와 'reconciliation policies'은 아래와 같이 정의된다.

Families: '한 명 이상의 성인과 함께 살고, 한 명 이상의 자녀를 부양하고 돌보는 책임이 있는 가족'

Reconciliation policies: '가족자원(수입, 육아에 필요한 시간과 일)과 부모들의 노동시장에 대한 연결을 동시에 확대할 수 있는 모든 수단'

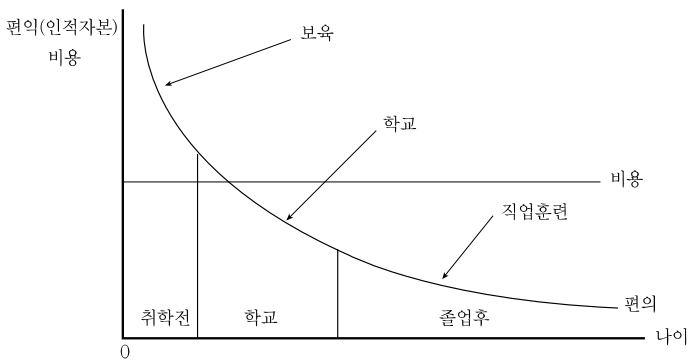
자료: OECD(2006).

53) 물론 나라마다 가족정책의 구체적인 내용은 다소 다르다. 예를 들어 프랑스의 경우에는 가정과 일의 양립을 넘어 보다 광범위한 의미로 가족정책을 정의하고 있고, 영미국가들에서는 가족정책이라는 말도 생소할 정도로 정부가 개별 가정의 출산, 자녀양육, 취업결정에 개입하는 정도가 낮다.

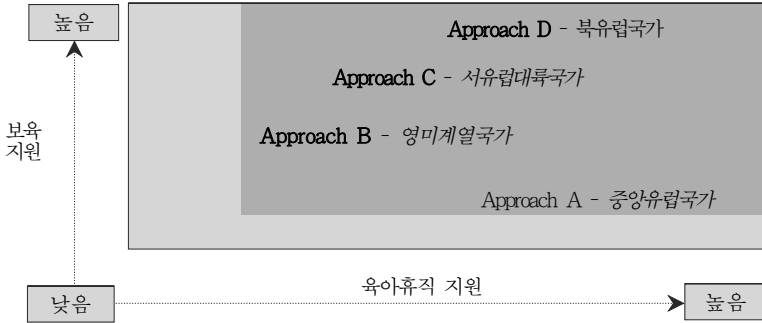
가족정책은 가족 내 인적자원을 잘 활용하는 것을 원칙으로 하며 아동의 발달, 일과 자녀양육에 대해 부모에게 선택할 수 있는 다양한 옵션 제공, 직장 내 양성평등의 제고, 가족빈곤의 퇴치 등을 내용으로 한다. 이와 같은 내용은 구체적으로 보육시설에 대한 접근성과 보육서비스의 질적 수준 제고, 아동에 대한 재정적 지원, 탄력근무제 등 자녀양육에 따라 고용의 탄력성 제공 및 실직부모에 대한 고용지원 및 자녀를 둔 부모의 근로의욕 제고를 위한 정책 형태로 나타난다.

가족친화정책 중 영유아를 둔 여성이 일과 가정을 양립할 수 있는 두 가지 축으로 육아휴직제도와 보육서비스 공급이 흔히 거론되는데 이 두 가지 분야에서 정부의 지원정책의 수준에 따라 정부의 가족정책에 대한 지원의 수준 및 방향을 가늠해볼 수 있다. 육아휴직(산전후휴가 포함)과 보육서비스 공급은 아동의 발달과 가구 내 부모의 직장일 양립을 위해 중요한 제도로서 가족정책의 중요한 부분을 이루고 있다. 특히 보육서비스는 자녀의 부모로 하여금 일과 가정을 양립하도록 도와줄 뿐만 아니라 영유아기 아동의 지적·정서적 발달을 위한 투자가 다른 시기의 투자보다 인적자본 형성에 높은 한계편익을 제공한다는 점에서도 중요하다.

[그림 IV-1] 인적자본 형성에 대한 투자의 한계편익



[그림 IV-2] 각국의 가족정책 패러다임



자료: OECD(2006).

내용설명 : **Approach A.** 3세 이하의 자녀에 대한 시설 지원은 약하지만 육아 휴가에 대한 강력한 정부의 지원이 있다. 예를 들어 호주, 체코, 독일(통일 전의 동독 제외)과 헝가리와 같은 나라는 몇몇 공공보육시설을 가지고 있는 등 3세 이하의 아이를 돌보는 부모(어머니를 의미함)에 대한 지원에 호의적이다. 이러한 국가들에서는 자녀 부양비가 중요한 의미를 가진다. 이러한 혜택이 자녀 보육에 꼭 쓰이지만은 않기 때문에 이러한 서비스 대한 지원을 촉진시키지 못하게 되거나, 여성들이 일자리를 찾아야 한다는 동기 부여를 하지 못하게 된다. 초기의 공산국가 지역에서는 보육 서비스 시설이 부족한 실정이며 예를 들어 2001년 체코에서는 단 67개의 탁아소만이 남아 있었다. 이러한 환경에서는 1% 이하의 아이들만을 수용할 수 있는데 이는 1989년 20%의 아이들을 수용할 수 있었던 것과 비교된다. 집에서 아이들을 기르는 여성들이 더 공정한 고용의 기회에 대한 권리를 가졌느냐에 대한 질문은 공개토론의 중요 이슈가 되지 않는다는.

**Approach B.** 저소득 가정을 주대상으로 하여 육아 휴가에 대한 약한 지원과 3세 이하의 자녀에 대한 시설에 대한 지원이 중도이다. 자유 경제주의 국가 중에 3세 이하의 아이들에 대한 허가된 서비스 시설과 육아 휴가에 대한 미흡한 지원이 제공되는 나라들이 있다. 하지만 캐나다, 한국, 영국에서는 육아휴가에 대한 만기일과 휴가에 대한 급여화가 증가하고 있다. 3세 이하 자녀에게 법제화되어 제공되는 서비스 시설 지원 비율이 미흡하다. 예를 들어 캐나다와 아일랜드에서는 많은 비공식적인 보육시설이

존재한다. 영국에서는 1998년 이래로 상황이 빠르게 호전되어 현재 영국의 모습은 유럽 대륙의 모습과 비슷하며 몇 가지 면에서는 더 우수하다고 볼 수 있다. 비록 호주 도시의 등록 비율이 미국보다 낮지만 더 많은 재정적 지원이 부모들에게 제공되고 있다. 자유 경제주의의 형태를 가진 멕시코는 의료 지원, 보험과 연금 등이 대부분 개인적 책임으로 되어 있다. 이러한 형태의 공적인 사회복지는 상대적으로 약하지만 직업과 공적 고용부문에 있어서는 강하게 연계되어 있다. 대부분의 OECD국가들에서 출산 비율, 인구 분산 정도, 노동시장의 상황들이 이러한 지원을 변화시키는 요소가 된다. 90%의 멕시코의 보육은 국내, 비공식적, 사적인 모습을 보이지만 공무원들과 몇몇의 직업을 가진 여성은 잘 구성된 지원을 받고 있다. 여성의 공식 고용(소수임)은 적어도 50%의 급여가 제공되는 12주의 출산 휴가의 권리를 가지고 있으며 출산 전후의 치료도 받을 수 있다.

**Approach C.** 특히 저소득 계층에게 제공되는 육아 휴가에 대한 정부 온건한 지원과 3세 이하 자녀들을 위한 시설에 대한 온건한 지원. 대부분의 나라에서 검토되고 있는 세 번째 접근방식은 탁아, 교육 및 보육에 대한 중도의 정부지원이다. 이러한 지원은 우선적으로 그들의 자녀를 위한 보육을 제공하고 찾는 부분에 대한 책임은 여전히 가족에게 있다는 관점을 가지고 있다. 일반적으로 국민들의 요구를 다 만족시킬 수는 없지만 이러한 국가에서는 법에서 정해진 1년 이상의 유급 육아 휴가의 시간(이탈리아, 포르투갈)과 중간 정도 수준의 공공보육서비스를 제공하고 있다. 보육에 있어서는 직장생활을 하는 부모나 혜택을 받지 못하는 부모들에게 보조금이 주로 제공이 된다. 벨기에의 경우 상대적으로 낮은 육아휴가제도를 가지고 있지만 좋은 보조금제도, 보육 서비스 시설 그리고 2.5세 이상의 모든 영유아들에 대한 교육이 무료로 제공되고 있다. 프랑스는 또한 3세 이하의 자녀에게 적극적인 지원이 제공되며 최근에는 낮은 급여가 제공되는 3년간의 육아 휴가의 기회를 제공함으로써 정부 지원에 있어 부모들의 선택의 폭을 넓히고 있다.

**Approach D.** 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등 북유럽국가에서 제공되는 강도 높은 가족정책으로 영아의 경우에는 육아휴직을 통해 부모가 직접 양육하고 유아는 대부분 국공립보육시설에서 낮은 부모부담으로 서비스를 제공받는 형태를 의미한다.

육아휴직과 보육서비스에 대한 정부 지원에 따라 각 국가의 가족정책의 강도를 비교한 것이 [그림 IV-2]에 나타난다. 위 그림에서 북유럽국가는 육아휴직과 보육서비스에 있어 국가의 지원이 매우 강력한 나라로 분류된다. 이들 나라에서는 육아휴직의 기간이나 급여도 매우 관대하며 보육서비스도 대부분 국공립 중심으로 제공되고 있다. 만 1~2세 아동의 경우에는 부모가 육아휴직을 이용하여 직접 양육하고 만 3세 이후에는 국공립보육시설의 서비스를 부모의 소득수준에 따라 보육료를 부담하고 이용하고 있다. 프랑스나 독일 등 유럽대륙 국가들은 두 정책 모두 정부의 지원이 양호한 편이나 그 수준은 북유럽국가보다는 한 단계 낮은 수준이며, 미국이나 호주, 영국 등의 영미권 국가는 두 가지 정책 모두 정부의 지원수준은 낮다. 영미권 국가에서 보육서비스는 민간 중심의 시장주도형으로 이루어지고 있고 육아휴직에 대한 급여는 아예 존재하지 않거나 매우 낮은 수준이다. 동구권 유럽 국가들은 일하는 여성들에 대한 육아휴직은 오히려 관대하여 만 3세 이하의 아동은 부모가 직접 돌보는 대신 어린 아동을 맡길 시설은 거의 발달되어 있지 않다.

위와 같은 분류에 따라 각 그룹에 속한 국가들의 가족정책을 구체적으로 살펴봄으로써 그룹별 가족정책의 차이를 확인하고 우리나라 가족정책을 위한 시사점을 도출하기 위해 각 그룹에 속한 대표국가들의 가족정책을 분석하고자 한다.

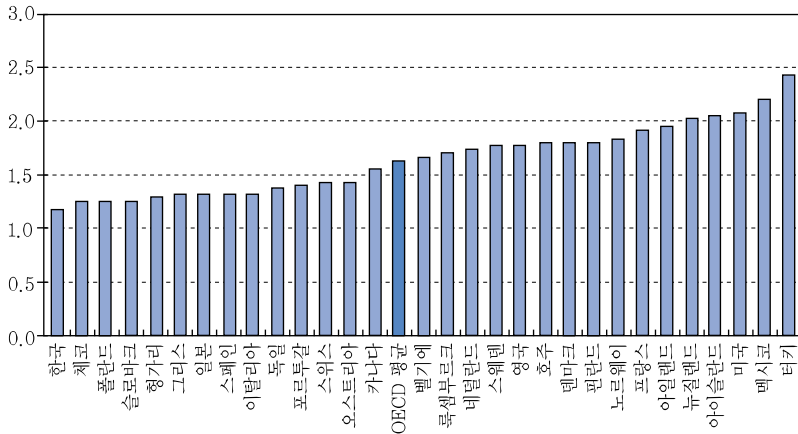
## 1. 프랑스

### 가. 출산 및 여성고용 현황

일반적인 고용문제에 있어 프랑스는 다른 선진국들에 비해 그리 뛰어난 성과를 보인 나라로 보기는 힘들지만, 여성고용과 출산과 관련해서는 상대적으로 좋은 성과를 보이고 있다. 프랑스의 출산 및 여성고

용 추이의 특징은 여성 경제활동 참가율 및 고용률의 상승이 출산율의 저하로 이어지지 않았다는 점에 있다.

[그림 IV-3] OECD국가의 합계출산율(total fertility rate)\*



주: \*는 25~49세 여성의 1인당 출산 수의 기대치.  
 자료: OECD Fertility Data.

2004년 현재 프랑스의 합계출산율은 1.91명으로 OECD국가들 중에서 상위권에 위치하고 있으며, 유럽국가들 중에서는 가장 높은 수준을 보이고 있다. 그 결과, 2002년 이민을 고려하지 않은 인구 증가분은 약 22만 7,447명에 달하는데, 이러한 현상은 예를 들어 독일의 경우 12만 2,423명의 인구 감소가 관측된 것과 매우 대조되며 프랑스의 인구 증가는 EU15 전체 증가분 30만 9,842명의 약 73%를 차지하고 있다 (<표 IV-2> 참조).

〈표 IV-2〉 EU국가들의 자연인구 증가 (이민으로 인한 증감분 제외)

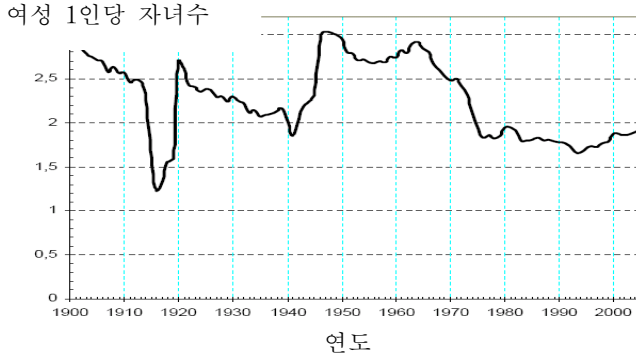
(단위: 명)

	자연인구 증가
EU15	309,842
프랑스	227,447
독일	-122,423
영국	62,561
이탈리아	-22,732
스페인	45,762
네덜란드	59,728
덴마크	5,539

출처: Sardon (2004), Godet &amp; Sullerot (2005)에서 재인용.

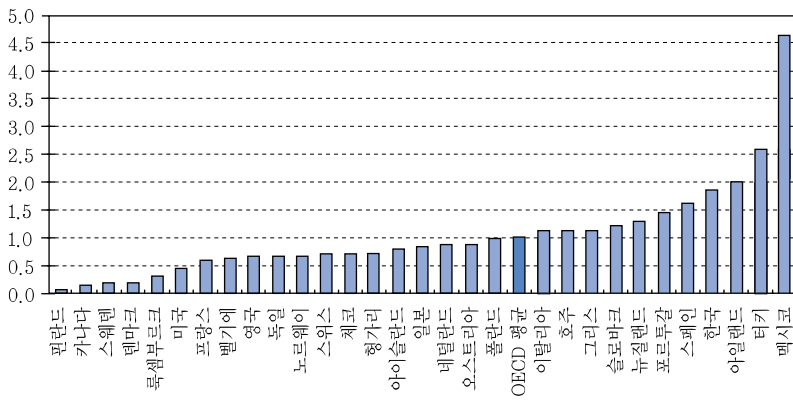
역사적으로 볼 때, 프랑스의 출산율은 유럽의 다른 나라들에 비하여 그리 높은 편이 아니었다. 19세기 내내 프랑스의 출산율은 다른 유럽 국가들과는 달리 감소하였고, 20세기에 들어서는 1968년 사회운동의 영향으로 1960년대 중반부터 급속한 출산율의 하락을 경험하였다. 이러한 경향의 결과 1993년에는 합계출산율이 역사상 최저 수준인 1.65 명을 기록하여 인구 증가에 대한 심각한 우려를 낳았다 ([그림 IV-4] 참조). 그러나 1990년대 중반 이후 이러한 경향은 반전을 보이기 시작하여 프랑스의 합계출산율은 다시 가파른 상승곡선을 그리고 있다. 1970년대 동안 프랑스가 심각한 출산율 하락을 보인 것은 사실이지만, 그 하락 정도는 멕시코, 터키, 한국 등 OECD국가들 중 뒤늦게 산업화가 이루어진 나라들에 비해서는 물론이고 다른 유럽국가들에 비해서도 그렇게 큰 편은 아니다([그림 IV-5]).

[그림 IV-4] 프랑스 출산율의 추이(1900~2005)



자료: INSEE

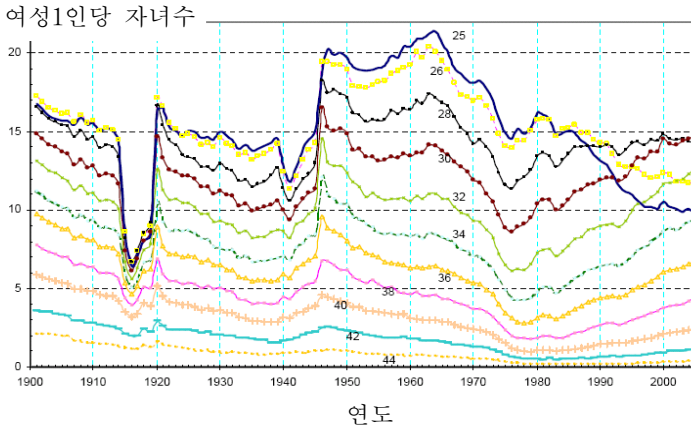
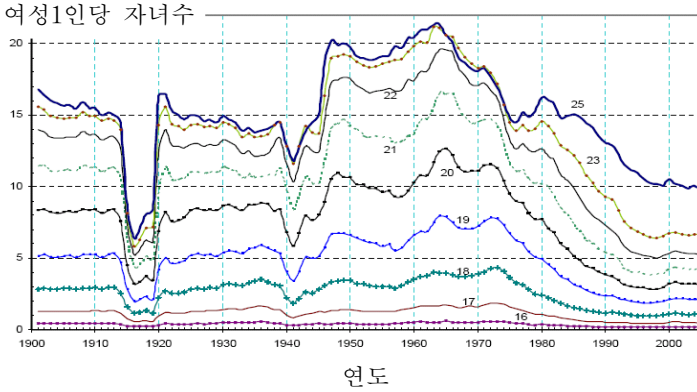
[그림 IV-5] 1970년 이후 OECD국가들의 출산율 하락폭



자료: OECD Fertility Data.

[그림 IV-6] 프랑스의 연령별 출산율 추이

A. 16~29세, B. 25~44세

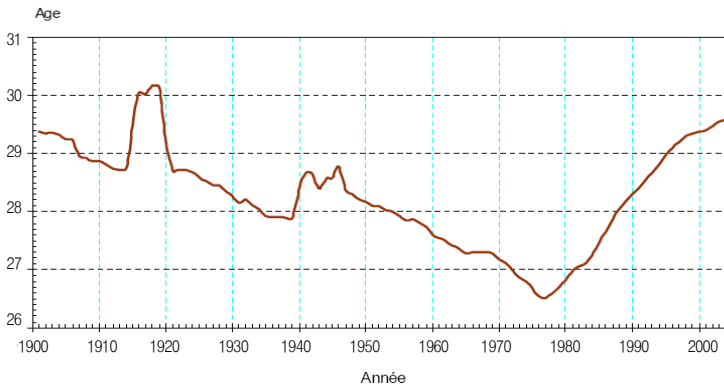


자료: INSEE

프랑스의 인구구조는 전반적인 고령화 현상과 함께 다음과 같은 특징을 보이고 있다. 가장 먼저, 출산연령이 꾸준히 상승하고 있다. 1980년에 평균 출산연령은 26.8세였던 것이 이후 계속 상승 경향을 보여 2001년에는 평균 출산연령이 29.4세까지 높아졌다. 특히 출산율이 다시 상승하고 있는 2000년대를 제외하면, 15~29세의 출산율은 낮아지는 반면, 30세 이상의 출산율은 꾸준히 높아지고 있다([그림 IV-6]).

프랑스에서 1980년대에 이르기까지는 여성운동의 확산 및 여성 경제활동 증가에 의하여 전 세대에 걸친 출산율 하락 현상이 전반적인 출산율의 하락을 가져왔지만, 1980년대 후반 이후에는 전체적인 출산율 하락현상이, 예를 들어 고학력화와 같은 현상으로 인하여 30세 미만의 젊은 여성들의 출산율이 계속 하락한 것에 기인하며, 경제활동에 적극적으로 참여하는 30세 이상 여성들의 출산율은 오히려 꾸준히 증가하고 있다. 즉, 1980년대와 1990년대에 걸친 출산율 하락현상은 주로 출산연령의 고령화에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다([그림 IV-7]).

[그림 IV-7] 프랑스의 평균 출산연령 추이

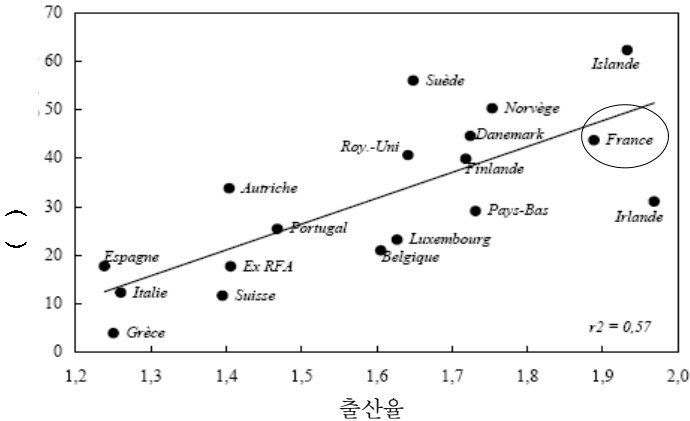


자료: INSEE

최근의 연구결과를 보면 여성은 고학력일수록 결혼 혹은 동거를 경험하지 않은 사람의 비율이 높은 반면, 남성의 경우 반대의 현상이 나타나고 있다(Robert-Bobée, 2004). 이는 고학력 여성들이 일반적으로 자녀를 더 늦게 가지며 결혼을 더 늦게 한다는 것을 보여준다. 이러한 현상은 미국의 경우와 비교된다. 미국의 경우, 여성의 경제활동 참가율이 60% 정도에 머물고 있으며, 이는 주로 유자녀 여성의 노동시장 참가율의 감소에 기인하는 것으로 나타났다. 미국에서 유자녀 여성의 경제활동 참가율은 1997년에서 2002년 사이에 59%에서 53%로 하락하였고, 이러한 현상은 주로 30세 이상 고학력 백인여성들이 가정에 남아 경제활동에 참가하지 않는 현상과 관련이 깊다. 두 나라 사이의 이러한 차이는 여러 가지 요인에 기인하겠지만, 프랑스의 경우 고학력 여성들이 직장가정이 충돌하는 경우 직장을 선택하는 경우가 많은 반면, 미국의 경우 가정을 선택하는 경우가 많다는 점은 흥미로운 사실이다.

둘째, 프랑스가 다른 OECD국가들에 비하여 출산율에서 좋은 성과를 보이고 있는 데에는 혼외출산의 인정도 커다란 역할을 하였다. OECD국가들에서 총 커플의 수에서 결혼을 하지 않은 커플의 비중은 매우 빠르게 증가하고 있으며, 스웨덴, 덴마크, 아이슬란드 등과 같은 나라에서는 전체 신생아 중 50% 이상이 혼외출산으로 태어나고 있으며, 덴마크, 프랑스, 영국 및 미국 등과 같은 나라에서는 1/3 이상이 혼외출산으로 태어나고 있다. 유럽국가들 중에서 출산율이 낮은 나라들은 동시에 혼외출산의 비중이 매우 낮은 나라들이다 ([그림 IV-8]). 남유럽의 많은 나라들이나 독일과 같은 나라들에서는 아직도 혼외출산이 거의 받아들여지지 않고 있으며 또한 출산 후 직장을 그만두도록 하는 사회적·가족적 압력이 매우 강하다.

[그림 IV-8] 혼외출산 비중과 출산율의 관계



자료: European Demographic Observatory

프랑스에서는 약 44%의 출산이 법적인 결혼이 이루어지지 않은 커플에게서 나타난다. 이 중 56%는 첫 번째 자녀, 33%는 두 번째 자녀, 23%는 세 번째 자녀이다. 다시 말하면 프랑스의 경우 결혼으로 인하여 출산이 발생하는 것이 아니라, 자녀의 수가 많아짐에 따라 결혼에 이르게 되는 경우가 많다는 것이다.

셋째, 이혼(동거의 경우, 동거 중단 포함)의 증가와 그에 따른 가족 해체의 위험이 증가하여, 빈곤가정의 발생 가능성이 심각한 사회적 우려를 낳고 있다. 프랑스에서 1995년과 1970년을 비교하면, 1995년의 경우 5년차 부부에 있어 1970년보다 이혼 확률이 4배 이상 더 높고, 10년차 부부의 경우 2.5배 이상 더 높다. 이혼의 확률은 여성의 학력이 높을수록 더 높은 것으로 나타났다(Godet & Sullerot, 2005). 동거커플의 경우에도 결별 확률이 정식 부부만큼이나 높다. PACS 계약의 해지율은 이혼율보다 3배 이상 높은 것으로 나타났다. 이러한 결혼 및 동거에 있어서의 복잡성과 위험으로 인하여 여성들은 경제활동에 참가할 유인이 강해지고 있으며, 특히 홀부모 가정에서 여성의 경제활동 참가율

이 매우 높다는 점은 이를 강하게 시사하고 있다. 프랑스에서 이혼이나 동거 파기 등에 의한 결별이 발생하는 경우, 엄마가 자녀를 양육하는 경우 생활수준이 단기적으로는 약 25~35% 정도 하락하지만, 장기적으로는 이러한 생활수준은 직장활동이나 복지제도 등을 통하여 엄마가 가용한 자원을 동원할 수 있는 능력에 달려 있다(Majnoni d'Intignano, 2002).

〈표 IV-3〉 결혼 유무 및 자녀 수에 따른 경제활동 참가율,  
취업 및 실업(2003)

(단위: %)

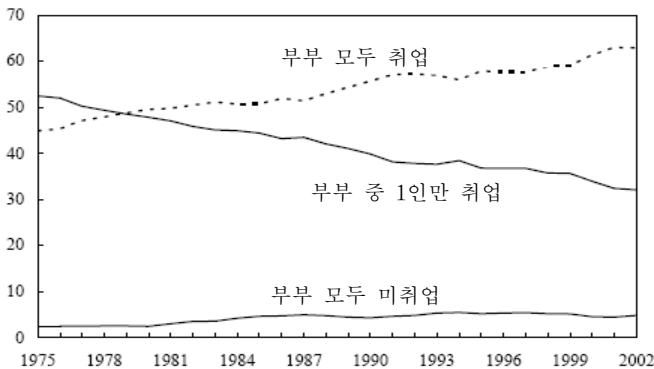
	경활참가율		플타임		파트타임		실업	
	여	남	여	남	여	남	여	남
커플	<b>75.1</b>	<b>92.2</b>	<b>46.5</b>	<b>84.0</b>	<b>21.8</b>	<b>3.1</b>	<b>6.9</b>	<b>5.2</b>
무자녀	74.0	86.1	51.2	76.9	16.2	3.7	6.6	5.5
3세 미만 1자녀	80.2	97.1	57.0	90.1	13.5	1.8	9.8	5.3
3세 미만이 하나 이상인 2자녀	58.3	96.7	27.6	88.0	24.1	3.1	6.5	5.6
3세 미만이 하나 이상인 3자녀 이상	3.3	95.6	12.7	83.5	17.9	3.7	5.8	8.5
3세 이상 1자녀	79.9	92.4	52.2	83.9	21.2	3.6	6.5	4.9
3세 이상 2자녀	83.5	96.1	48.4	90.0	28.8	2.4	6.3	3.8
3세 이상 3자녀 이상	68.1	94.8	31.0	86.0	28.9	2.4	8.2	6.5
비커플	<b>52.9</b>	<b>59.1</b>	<b>34.0</b>	<b>44.9</b>	<b>10.5</b>	<b>4.5</b>	<b>8.4</b>	<b>9.8</b>
무자녀	45.5	58.2	29.7	43.9	8.7	4.5	7.1	9.8
1자녀 이상	81.7	88.8	50.7	76.0	17.3	4.8	13.7	8.0
전체	<b>67.1</b>	<b>79.2</b>	<b>42.0</b>	<b>68.6</b>	<b>17.7</b>	<b>3.6</b>	<b>7.4</b>	<b>7.0</b>

자료: Meda (2005).

프랑스 인구구조의 이러한 변화는 동시에 여성 경제활동 참가율의 가파른 상승과 함께 나타나고 있다. 프랑스에서 25~49세 여성의 경우, 1자녀 여성의 88%, 2자녀 여성의 81%, 3자녀 여성의 66%, 4자녀 여성의 50%가 경제활동에 참가하고 있다. 15~64세를 고려하면 참가율이 67%로 떨어지는데 이는 15~24세 여성들의 참가율이 약 30% 정도이고, 50세 이상 여성의 참가율이 50%를 겨우 넘을 정도로 낮다는 사실

에 기인한다(〈표 IV-3〉). 여성고용의 증가는 처음에는 주로 풀타임 근로자 중심으로 이루어지다가, 최근에는 시간제 근로의 비중이 점차 커지고 있어 1980년 시간제 근로자 수가 150만명이었던 것이 현재는 약 400만명에 달하고 있다. 이러한 경향을 반영하여 자녀가 있는 15~59세 부부 중 (부부 중 적어도 한 명은 학생이나 정년퇴직자가 아닌 15~59세인 경우), 맞벌이가 가장 많은 비중을 차지하고 있고 그 비중이 점점 커지고 있는 반면, 홑벌이의 비중은 점차 감소하고 있다. 다른 한편으로는 부부 둘 다 직장이 없는 경우의 비중이 점차 증가하고 있는데, 바로 이러한 유형의 가정들이 가장 빈곤의 위협을 크게 받고 있다고 할 수 있다([그림 IV-9]).

[그림 IV-9] 취업 유무에 따른 커플 유형 비중의 추이(1975~2002)



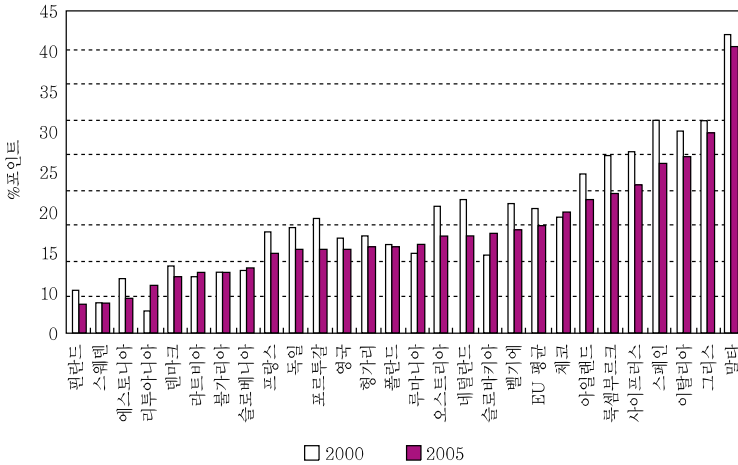
주: 자녀가 있는 커플 중 학생도 정년퇴직자도 아닌 15~49세 개인이 적어도 1인 이상 있는 경우.

자료: INSEE, Enquêtes Emplois.

여성 경제활동 참가율의 꾸준한 상승에도 불구하고 프랑스의 여성 고용률은 2005년 현재 약 56% 정도로 EU의 평균수준에 그치고 있으며, 이는 영국이나 네덜란드(66%), 덴마크(70%) 및 미국(66%) 등과 비교해볼 때 매우 낮은 수준이다. 그러나 남녀 고용률 격차는 덴마크

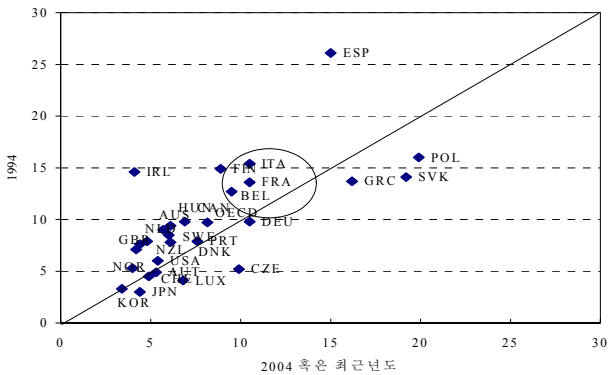
에 비해서는 낮은 편이지만, 영국이나 네덜란드에 비하여 그리 큰 편이 아니며 또한 여성의 실업률이 1994년과 비교하여 비교적 호전된 것으로 보인다([그림 IV-10 및 그림 IV-11]).

[그림 IV-10] EU국가들의 남녀 고용률 격차(1999년 및 2004년)



자료: OECD (2007), Women and Men in OECD Countries

[그림 IV-11] OECD국가들의 여성 실업률 변화(1999~2004년)



자료: OECD(2007), Women and Men in OECD Countries.

IV. OECD국가들의 가족정책 현황 및 정책효과 241

다른 많은 나라들에서와 같이 프랑스에서도 여성의 취업기회가 남성에 비해 상대적으로 적다는 점뿐만 아니라, 그나마 창출되고 있는 취업기회도 소수의 직종에 집중되어 있다. 특히 현재 여성의 비중이 가장 높은 6개 직종을 뽑으면 이는 1962년과 비교하여 변화가 없으며, 2002년 현재 전체 여성고용의 60%를 차지하고 있다는 점은 이러한 여성들이 새로운 직종으로 진입하는 데 많은 장벽이 존재하고 있음을 보여준다(〈표 IV-4〉).

〈표 IV-4〉 프랑스 여성고용의 직종분리 현상

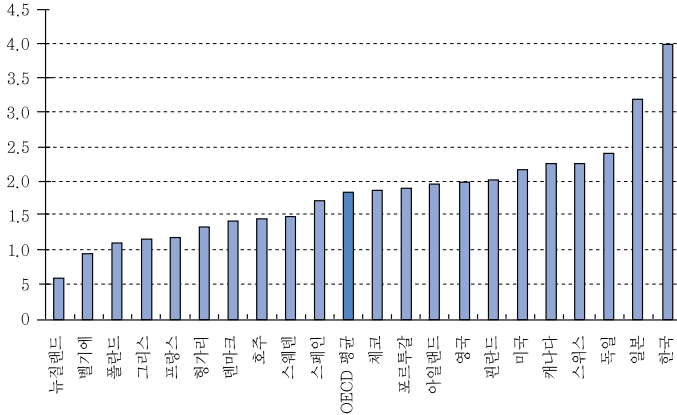
(단위: 천명, %)

	1962		1975		1982		1990		2002	
	취업 지수	여성 비율	취업 지수	여성 비율	취업 지수	여성 비율	취업 지수	여성 비율	취업 지수	여성 비율
소비자 서비스	809	88	744	82	786	83	937	83	1,473	88
기업 행정사무직	1,117	70	1,807	75	2,041	76	1,921	83	2,121	81
공공서비스	772	66	1,352	72	1,673	75	1,915	79	2,006	78
보건 및 사회서비스	190	71	434	73	590	74	737	77	1,025	77
판매	389	74	537	78	625	78	731	78	918	74
교사 및 유사직종	385	65	673	64	759	63	736	65	790	64

자료: Gordet & Sullerot (2005).

반면, 프랑스는 남녀간 임금 격차가 다른 나라들에 비해 비교적 작은 수준이며 이러한 현상은 프랑스 여성들이 경제활동에 적극적으로 참여하는 데 있어 공급 측면에서 중요한 역할을 하는 것으로 보인다. 2004년 현재 프랑스에서 남녀간 임금 격차는 풀타임 중위수 소득 근로자의 경우 남성근로자의 임금이 약 10% 정도 높으며, 이는 다른 OECD국가들과 비교하여 상대적으로 낮은 수준이다([그림 IV-11]).

[그림 IV-12] OECD국가들의 남녀간 임금 격차(2004)



자료: OECD (2007), Women and Men in OECD Countries.

## 나. 프랑스의 가족정책과 여성고용정책의 역사적, 제도적 특징

### 1) 가족정책

프랑스의 가족정책은 그 역사적 형성 과정에서 종종 상충되는 4가지 주요 목표를 갖게 되었다. 출산 장려, 자녀양육비용 보조, 유자녀 가족 빈곤퇴치와 가족 간 빈부 격차 완화, 그리고 직장가정의 양립 등이 이 4가지 주요 목표를 구성한다(Fesseau & Ricroch, 2005). 프랑스에서 가족정책에 따른 공공지출은 종종 매우 복잡한 기준에 따라 이루어지는데, 이는 이러한 다양한 논리의 공존을 반영한다. 프랑스 가족정책의 4가지 기준은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 출산주의적 목표(objectif nataliste)는 사회보장급여 혹은 세제감면 등을 통하여 출산을 장려하려는 것이며, 프랑스에서는 주로 세 번째 자녀를 장려하는 것에 초점을 두고 있다. 프랑스는 19세기 내내

다른 유럽국가들과는 달리 출산율의 지속적인 하락을 경험하면서, 정치지도자 및 경제인들에게 심각한 우려를 제기하였다. 19세기 말, 몇몇 사용자들에 의하여 가족수당(sursalaires familiaux)이 지급되었는데, 이는 인력을 고정적으로 확보하고 안정적인 가족의 모델을 세우기 위한 것이었다. 그 이후 정부가 유자녀 가족을 지원하기 위한 임무를 수행하게 되었으며, 사회보장급여 및 재정적 유인 등을 통하여 출산 자녀 수를 증가시키는 것을 주요한 목적으로 하게 되었다.

가족정책이 출산에 대해 가지는 효과에 대해서는 오늘날에도 여전히 많은 논쟁의 대상이 되고 있다. 인구학적 혹은 계량경제학적 연구들은 일반적으로 가족정책들이 출산에 유의하다는 결과를 얻고 있다. 이 결과들에 따르면, 가족정책이 없었다면 출산은 약 10% 정도 감소하였을 것이며, 이는 여성 1인당 약 0.2명의 비율로 자녀의 수가 감소함을 의미한다. 그러나 이러한 연구들은 주로 국가 간(cross-country) 연구에 기초하고 있으며, 가족정책의 국가 간 다양성을 염두에 둔다면 이러한 결과에 대한 신뢰성은 상당히 약한 측면도 역시 존재한다.

둘째, '수평적 재분배 (redistribution horizontale)'의 목표는 자녀 수가 서로 다른 여러 가족들 사이에서의 소득재분배를 목표로 하며, 이는 자녀를 갖게 됨으로써 발생하는 비용을 보상해주고 자녀의 수가 다른 가족들 사이에 생활수준의 균형을 맞추는 것을 주요 내용으로 한다.

여기에서 구성이 다른 여러 가정들 사이에 생활수준을 비교하는 데에는 방법론적인 문제가 존재한다. 즉, 가족 구성원 1인당 가처분소득은 생활수준을 비교하는 데 적절한 지표가 될 수 없는데, 이는 주택과 같이 가족 공동의 구성원이 공유하는 집단적 재화의 존재로 인하여 일종의 규모의 경제가 발생하기 때문이다. 따라서 한 가정의 개별 구성원들에 가중치를 주어 산정하는 소비단위(unité de consommation)로 가처분소득을 나누어 계산한 지표가 구성이 다른 여러 가족의 생활수준을 비교하는 지표가 된다.

셋째, '수직적 재분배 (redistribution verticale)'는 서로 다른 소득수

준을 가진 가족들 사이에 생활수준의 균형을 맞추는 것을 목표로 한다. 즉, 부모들의 소득수준이 다른 자녀들 사이에 발생하는 기회의 불평등을 축소하는 것이 이 목표의 내용이다. 프랑스에서는 1970년대부터 가족정책에 있어 수직적 재분배가 수평적 재분배보다 더 중요한 지위를 차지하게 되었다. 이 목적은 사회보장급여를 제공하는 데 여러 가지 조건을 부과하는 것으로 나타난다.

넷째, 더 최근에는 직장과 가정의 양립을 도모하고 남성 근로자들과 비교한 여성 근로자들의 상대적 지위를 개선하는 것을 목표로 하는 정책들이 도입되었다. 이는 남녀평등을 향한 사회적 기조의 변화뿐만 아니라 맞벌이 가족의 구조를 정착시키고, 이혼 등의 이유로 가족이 해체되는 경우 일을 통하여 소득을 유지할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 이러한 목표와 관련하여 도입된 조치들은 보육과 관련된 여러 가지 지원들을 포함하고 있다. 여성근로에 관한 여러 연구들은 여성의 노동공급은 화폐적 이득에 매우 탄력적 반응을 보이고 있으며, 여성들은 직장생활을 하는 경우와 노동시장에서 퇴출하여 스스로 보육을 책임지는 경우 사이의 상대적 비용을 비교하여 결정을 한다. 이러한 맥락에서 프랑스의 가족정책은 보육의 형태를 자유롭게 선택하고 이러한 결정이 여성의 근로결정을 저해하지 않도록 하는 데 주안점을 두고 있다.

이렇듯 가족정책 내에는 다양한 목적이 결합되어 있다는 점을 반영하여, 하나의 사회보장 공여가 다양한 목적에 기여할 수 있으며, 또한 여러 가지 공여에 있어 조건이 되는 기준들이 매우 다양하게 설정되어 있다. 먼저 가족급여(AF: Allocation familiales)와 같은 정책수단은 출산장려를 목적으로 하고 있는 동시에 다른 모든 가족 관련 수당과 마찬가지로 수평적 재분배의 역할을 수행한다. 홀부모수당(API: Allocation de parent isolé)은 빈곤 퇴치와 수직적 소득재분배의 역할을 한다. 유아부양급여(PAJE: Prestation d'accueil du jeune enfant)는 일·가정 양립의 목적에 기여한다. 이러한 정책수단들은 다양한 기

준들에 맞추어 혜택을 제공하는데, 자녀의 수, 가정 내 부모의 수, 소득 수준 및 자녀의 나이 등이 이러한 기준을 구성한다. 먼저 자녀의 수가 중요한 기준이 되는 공여들은 취학수당(ARS: allocation de rentree scolaire), 유아부양급여(PAJE), 가족급여(AF), 가족보충금(CF: complément familial) 등으로, ARS와 PAJE는 첫번째 자녀부터, AF는 두번째 자녀부터, 그리고 CF는 세번째 자녀부터 제공된다.

또 어떤 혜택들은 자녀의 수에 따라 누진적으로 적용된다. 예를 들어 홀부모수당(API)이나 취업급여(PPE: prime pour l'emploi)와 같은 혜택들은 각각의 자녀에 대해 동일한 액수를 지급하지만, 최저생계수당(RMI: revenu minimum d'insertion), AF, 주민세(taxe d'habitation), 가족세액공제(QF: quotient familial) 등은 세번째 자녀부터 그 혜택이 증가한다.

어떤 혜택들은 가정 내 부모의 수를 고려하는데, PPE, QF 등은 홀부모 가정과 양부모 가정을 구분하지만, 주택수당(AL: allocations logement), AF, CF 등은 부모의 수에 상관없이 지급된다.

또 많은 경우에 가족급여들은 소득수준에 따라 차등지급된다. AF, 가족부양수당(ASF: allocation de soutien familial), 그리고 PAJE의 몇몇 급여들은 이에 대한 예외로 소득수준과 관련없이 지급된다. 그렇지만, 소득수준을 고려하는 방식은 급여의 종류에 따라 다르며, 예를 들어 AF와 같은 경우는 정액으로 지급되고, RMI나 API와 같은 혜택은 소득수준이 증가함에 따라 감소하거나 혹은 특정 계층을 타깃으로 하고 있는 반면, QF는 사실상 소득수준이 충분히 높은 가정들을 대상으로 한다.

마지막으로 AF의 여러 혜택들은 자녀의 나이가 11세 이상 혹은 16세 이상인 경우 더 많은 액수를 지급하며, ARS는 자녀의 나이가 6세 이상인 경우 지급된다.

〈표 IV-5〉 프랑스 가족정책의 흐름

시기	제도
1930~60년대: 가족정책의 기초 - 출산장려를 위한 비용의 사회적 분담 추구.	
1932. 3.	- 상업·제조업 부문 가족수당(sursalaire familial) 의무화
1938. 12.	- 가족급여(AF: allocations familiales) 신설
1945. 12.	- 가족세액공제(QF: quotient familial) 신설 - AF를 기초임금(파리지역 금속노동자의 임금)에 연동.
1946. 8.	- 가족관련 정책수단을 4개의 범주로 정리: AF, 1소득가구 급여(allocation de salaire unique), 산전급여(allocations prénatales), 모성급여(allocation de maternité).
1949. 2.	- 가족급여관리공단(CAF: Caisses d'allocations familiales) 독립. 재정은 고용주의 부담금으로 충당.
1948. 9.	- 주거보조금(allocation-logement) 신설.
1955. 8.	- 1소득가구 급여 내 전업엄마급여(allocation de mère au foyer) 도입.
1963. 6.	- 특수교육급여(AES: allocation d'éducation spéciale) 도입.
1970~74: 특수한 상황에 대한 지원 강화. - 재정적 부담을 완화하고 특정 그룹을 집중 지원하기 위한 정책의 도입.	
1970. 12.	- 사별급여(allocation-orphelin) 도입 (배우자 중 1인 사별시 생존 배우자 지원). - 미성년장애급여(allocation aux mineurs handicapés) 및 성인장애급여(allocation aux adultes handicapés) 도입: CAF가 가족과 직접 관련되지 않은 부분에도 관여하기 시작.
1972. 1.	- 보육비보조금(allocation pour frais de garde), 청년주부대부(prêts aux jeunes ménages), 주부노후보험(assurance vieillesse pour les mères de famille) 도입.
1974~1996: 가족정책 보완 및 단순화 - 가족정책의 수단이 매우 다양한 형태를 띠며 따라 가족정책 시스템의 효율화 제고를 위한 개혁.	

〈표 IV-5〉의 계속

시기	제도
1974.	- 취학수당(ARS: allocation de rentrée scolaire) 신설.
1975. 6.	- 특수교육수당(AES: allocation d'éducation spéciale) 신설을 통한 장애아동 지원 개혁.
1977. 1.	- 가족상황과 상관없이 제공되던 주거보조금을 개인별 주거보조금(APL: aide personnalisée au logement) 제도로 대체.
1976. 7.	- 홀부모수당(allocation de parent isolé) 신설.
1978. 1.	- 1소득가구급여, 전업엄마급여, 보육비보조금 등을 가족보충금(CF: Complément familial)으로 대체. - 가족관련 혜택의 수혜조건에서 취업활동조건 삭제.
1982.	- 산전급여 및 산후급여, 그리고 CF를 통합하여 유아수당(APJE: allocation pour jeune enfant) 신설. - 교육수당(APE: allocation parentale d'éducation) 신설. - 사별급여를 가족부양수당(allocation de soutien familial)로 대체. - 가정내아동부양수당(AGED: allocation de garde d'enfant à domicile) 도입.
1994.	- APE 2번째 자녀까지 확대 적용.
1997~현재: 소득연계를 둘러싼 변화. - 가족정책 수혜조건외 보편성과 소득수준연계를 둘러싼 논쟁.	
2000. 1.	- 유아 보육조건 개선: 분류체계의 개선, 보육목표의 재설정, 입소허가 절차의 변경, 보육교수에 학생 40명 이하 탁아소(crèche)를 운영할 수 있는 권리 부여.
2001.	- 간병부모수당(APP: allocation de présence parentale) 도입.
2002.	- 아빠휴가제도의 도입
2004. 1.	- APJE, APE, AGED, AFEAMA를 유아부양급여(PAJE: prestation d'accueil du jeune enfant)으로 대체.

## 2) 여성고용정책

프랑스의 여성고용정책은 좋은 방향이든 나쁜 방향이든 불가피하게 가족정책과 밀접한 관련을 갖는다. 가족정책의 어떤 수단(예를 들어 교육수당(APE: allocations parentale de l'éducation), 현 급여와 무관하게 정액보조가 이루어지는 육아휴직)들은 여성의 근로유인을 저해하는 역할을 하는 반면, 일-가정 양립과 관련된 여러 정책수단들은 여성의 경제활동 참여를 장려하는 기능을 한다. 이와 같이 여성고용정책은 앞에서 살펴본 가족정책과 밀접한 관련을 갖지만, 또한 조세-급여제도나 남녀평등과 관련된 여러 정책들 중에서는 가족정책과 직접적인 관련은 없지만, 여성고용에는 강한 영향을 미치는 정책들이 존재한다.

프랑스의 여성고용정책은 고용상의 평등을 강조한 암스테르담 조약을 1999년 3월 23일 인준하고, 5월부터 국내법에 도입, 시행함으로써 남녀평등에 있어서 가장 앞선 법제를 갖춘 나라들 중의 하나가 되었다(문유경·주재선, 2000). '1999년 고용에 관한 시책'에서 남녀평등을 위한 주요 시책이 남녀차별 폐지와 일-가정 양립에 초점을 두었던 기조는 2006년 3월 23일의 법령 제2006-340조에 의해 재확인되고 있다. '남녀 임금평등에 관한 법률'로 명명된 이 법안은 양성 간 임금 격차 축소와 일-가정 양립을 주요한 목표로 삼고 있다. 구체적으로 이 법안은 양성 임금 격차 축소를 위하여 기업별, 산별 교섭에서 남녀 임금 격차 축소에 대한 내용을 포함시킬 것을 의무화, 출산휴가 및 입양휴가 이후 임금 미상승분의 보충 등을 주요한 정책 내용으로 하고 있다. 또한 이 법은 기업들로 하여금 직장생활과 가족의무를 적절히 결합할 수 있도록 자신들이 취한 조치들을 보고할 것을 의무화하고 있다. 법안은 또한 평등, 근로조건 및 파트타임 근로에 대하여 교섭할 의무를 부과하고 있으며, 그 반대급부로 보조금 및 세금감면의 형태로 이러한 의무를 이행하는 기업들에 대한 혜택을 부여하도록 규정하고 있다.

다른 한편, 특별히 여성근로자를 대상으로 하지는 않지만, 취업의

금전적 유인 강화(making work pay)를 위한 제반 세제/사회급여제도 개혁 중 많은 부분은 여성의 근로의욕을 고취시키는 결과를 가져올 수 있다.

## 다. 프랑스의 가족정책과 여성고용정책의 실제

### 1) 가족정책

프랑스 가족정책의 가장 기본적인 근간은 여러 가지 형태의 가족급여(préstations familiales)이며, 이 제도는 명시적으로 자녀를 한 명 이상 보유하고 있는 가정을 지원하기 위한 정책수단이다. 직접적인 형태의 가족급여는 아니지만, 수혜자의 자녀 수를 고려하여 지급하는 최저생계비수당(minima sociaux: RMI(revenu minimum d'insertion), API(allocation de parent isolé) 등), 가족의 규모에 따라 지급액수가 달라지는 주거보조, 부양 자녀 수에 따라 공제가 이루어지는 각종 세제(소득세, 일반사회보장분담금, dette sociale, 고용보조금 등) 등도 사실상은 가족정책의 중요한 수단이 된다.

관련된 급여는 크게 가족급여( prestation 'famille'), 주거보조(logement), 최저생계급여(minima sociaux)의 세 가지 범주로 구분할 수 있다.

가족급여는 다음과 같은 수당 및 급여들로 구성된다.

- 가족수당(AF: allocations familiales): 부양 자녀가 둘 이상인 경우, 11세 이상 자녀와 16세 이상 자녀에 할증률을 적용하여 지급된다.
- 취학수당(ARS: allocation de rentrée scolaire): 6~18세 취학자녀가 있는 저소득부모에게 지급된다.
- 가족보충금(CF: complément familial): 3세 이상 자녀가 셋 이상인 가정에 소득에 따라 지급된다.
- 가족부양수당(ASF: allocation de soutien familial): 입양아동이나

부모 양자 중 한 쪽이 친자관계를 부정하여 편부모하에 양육되는 경우 지급된다.

- 특수교육수당(AES: allocation d'éducation spéciale): 20세 이하 장애자녀를 부양하는 데 필요한 비용을 일부 보상하기 위한 수당이다. 이 경우, 아동의 건강 상태에 따라 보충수당이 지급될 수도 있다.
- 간병부모수당(APP: allocation de présence parentale): 병중의, 혹은 심각한 장애가 있는 자녀를 돌보기 위하여 직장생활을 중단하거나 근로시간을 줄이는 부모에게 지급된다.
- 출생수당 (AAD: allocation d'adoption): 일정 조건하에 출생부터 21개월까지 지급된다.
- 유아부양급여(PAJE: prestations d'accueil du jeune enfant)는 2004년 1월 1일부터 APJE, APE, AFEAMA, AGED를 대체하여 새로이 도입되었다. 이 급여는 기초수당(allocation de base), 출산상여금(prime à la naissance) 및 두 개의 자유선택 보충금으로 구성된다.
  - 출산(입양)상여금은 출산 전 (입양의 경우 입양 후 2달째) 808.31 유로가 지급되며, 기초수당은 자녀 나이 3세까지 월 161.66유로가 지급된다.
  - 경제활동자유선택보충금(CCA: complément de libre choix d'activité)은 APE 대신 도입되었으며, 2자녀 이상이며 그 중 적어도 하나는 3세 이하의 자녀를 부양하는 부모가 자녀부양을 위해 직장을 그만두거나 파트타임으로 직업훈련에 참여하는 경우 월 339.94유로를 지급한다. 과거에 비하여 예전 직장활동의 조건이 강화된 반면, 1자녀 가족에 대하여는 6개월간 지급한다.
  - 보육방법자유선택보충금(CMG: complément de libre choix du mode de garde)은 AGED와 AFEAMA 대체하여 도입되었으며, 6세 미만의 자녀를 하나 이상 부양하면서 최저수준의 경제활동을 하는 부모에 보육비의 일부를 지원한다 (보육도우미의 경우 사회

보장분담금 전체, 자택보육의 경우 50%, 부모의 소득에 따라 설정된 상한 내에서 세후임금의 85%).

이하의 가족수당들은 2004년부터 PAJE로 통합되었다.

- 유아수당 (APJE: allocation pour jeune enfant): 일정 조건하에 임신 5개월부터 3세까지 지급된다.
- 교육수당(APE: allocation parentale d'éducation): 2자녀 가족이 3세 이하 아동을 출산, 입양 혹은 부양하기 위하여 직업활동을 중단하거나 줄이는 경우 지급한다. 부모 중 한 사람이 시간제 근로활동을 하는 경우 50% 미만인 경우와 50~80%인 경우를 차등하여 일부만 지급하고, 쌍둥이 이상 출산의 경우 6세까지 지급한다.
- 관인도우미고용수당(AFEAMA: aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée): 6세 미만 아동을 부양하기 위하여 관인도우미를 채용하는 경우 수입에 따라 연 3회 지급하고, 사회보장분담금 사용자분을 대신 지급한다.
- 가정내 아동부양수당(AGED: allocation de garde d'enfant à domicile): 3세 미만 자녀가 있고 가족의 월소득이 4,021유로를 넘지 않는 경우 가정에 고용된 피고용인들을 위해 지불해야 하는 사회보장분담금(최고 월 516유로까지)을 대신 지급한다. 월소득이 4,021유로를 넘는 경우 월 344유로 한도 내에서 사회보장분담금의 50%를 지급하며, 자녀의 나이가 3~6세이거나 APE 수혜자인 경우 172유로 한도 내에서 사회보장분담금의 50%를 지급한다.

〈표 IV-6〉은 2004년 현재 가족급여의 지출 현황을 보여주고 있다.

## 〈표 IV-6〉 가족급여 지출 현황(2004년)

(단위: 백만유로)

가계급여	20,575
소득조건없는 급여	13,257
가족수당(AF)	11,699
출생수당(AAD)	3
가족부양수당(ASF)	1,028
간병부모수당(APP)	35
특수교육수당(AES)	492
소득조건이 있는 급여	7,318
가족보충금(CF)	1,575
편부모수당(API)	900
취학수당(ARS)	1,370
가족주거보조금(ALF)	3,473
자녀 출생 및 입양관련 급여	8,644
유아수당(APJE: 소멸중)	1,783
교육수당(APE: 소멸중)	2,712
관인도우미고용수당(AFEAMA: 소멸중)	2,225
가정내 아동부양수당(AGED)	115
유아부양급여(PAJE)	1,809
출산상여금 및 기초수당	1,340
보육방법자유선택보충금(CMG)	179
경제활동자유선택보충금(CCA)	290
기타급여	276
총가족급여	29,495

자료: Commission des comptes de la Sécurité sociale, 2005년 9월.

주거보조금은 기본적으로 가족의 주거를 안정적으로 확보하는 것을 목표로 하며 다음과 같은 구성요소들로 이루어져 있다.

- 개인주거보조금(APL: aide personnalisée au logement)
- 가족주거보조금(ALF: allocation de logement à caractère familiale):  
유자녀 가족, 부모부양 가족, 혹은 젊은 부부이면서 APL의 혜택을 받지 못하는 가족에 지급하는 주거보조이다.
- 사회주거보조금(ALS: allocation de logement à caractère sociale):

저소득이면서 다른 두 보조금의 수혜를 받지 못하는 자에게 지급하는 주거보조금이다.

- ALT: 사회취약계층에 임시적으로 주거를 제공하는 단체에 지급하는 보조금.

최저생계급여는 빈곤가정에 대하여 최소한의 수입을 보장하는 것을 목적으로 하며, 다음과 같은 구성요소들로 이루어져 있다.

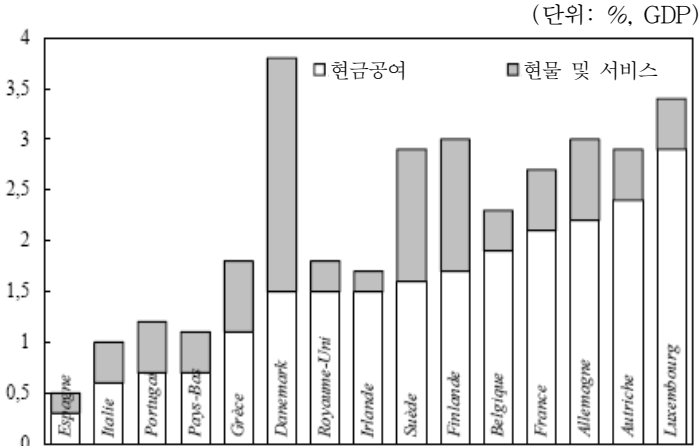
- 홀부모수당(API: allocation de parent isolé): 임신중이거나 유아녀인 독신부모에게 최저생계비를 보장해주기 위한 수당이다. 신청 이후 12개월 동안 지급되며, 독신의 사유가 발생한 이후 18개월까지 혹은 자녀의 나이가 3세에 도달할 때까지에 한해서 지급한다.
- 성인장애자수당(AAH: allocation aux adultes handicapés): 장애율이 80%를 넘거나 구직이 불가능하다고 인정되는 20~60세 성인 장애자의 최저생계비를 보장하기 위해 지급한다.
- AFH: 장애율이 80%가 넘고 주거보조금의 수혜자인 장애인을 대상으로 거주지에서의 독립적인 생활을 지원하기 위해 지급한다.
- 최저생계수당(RMI: revenu minimum d'insertion): 25세 이상 혹은 부양자녀가 있는 모든 이들의 최저생계를 보장하기 위한 수당이다. 가족의 수에 따라 결정되며, 대상자는 구직계약(contrat d'insertion)에 등록해야 한다.
- 최저경제활동수당(RMA: revenu minimum d'activité): RMI 대상자 중 구직에 어려움을 겪는 자들을 대상으로 한 수당으로, 2004년 1월부터 시행되고 있다. 정부가 고용주에 RMI에 해당하는 액수를 지원하고, 고용주는 대상자에게 최소한 주당 시간당 최저임금률의 20배를 지불하여야 한다.

이 외에 모성급여(allocation 'maternité')는 여성들의 출산에 대한 보조금으로 의료지원, 임신수당, '단기'영아수당(l'allocation pour jeune enfant 'courte' - 임신 4개월에서 생후 13개월까지) 등을 포함한다.

프랑스 가족정책 관련 급여 및 서비스가 GDP에서 차지하는 비중은

EU15 중 7위로 중간 정도의 수준을 보이고 있으며, 현금급여만을 보면 상위권에 속한다([그림 IV-12]). 노르딕 국가들의 경우, 현금급여보다는 유아보육시설에 대한 보조금이 큰 비중을 차지하고 있는 반면, 프랑스에서는 현금급여가 약 78%를 차지하고 있다는 점이 이러한 현상을 설명한다. 그러나 이러한 국가 간 비교의 결과는 적어도 부분적으로는 국가 간 보육 및 공공교육에 대한 개념의 차이 때문에 나타나는 것일 수 있으므로 주의를 요한다. 즉, 프랑스의 경우 3세부터 대다수의 유아가 유치원에 등록하고 있으며, 취학아동에 소요되는 비용은 사회보장계정에 나타나지 않으므로 앞의 비교는 프랑스의 가족정책에 지출되는 액수를 과소평가하는 경향이 있다는 것을 염두에 두어야 한다.

[그림 IV-13] 가족 관련 현금급여와 현물 및 서비스 공여



Source : Eurostat, système SESPROS.

자료: Godet and Sullerot (2005).

마지막으로 세계 감면을 통한 가족정책은 대표적으로 가족세액공제(QF: Quotient Familial)를 들 수 있다. 1945년 제2차 세계대전 종전

직후에 도입된 QF는 납세단위가 되는 가구에 가족상황에 따라 서로 다른 공제계수를 부여함으로써 소득세를 결정하는 제도로서 프랑스만의 독특한 세액공제제도라고 할 수 있다. 구체적으로 QF는 원칙적으로 다음과 같은 방식으로 작동한다. 먼저 여러 가지 가족상의 상황에 따라 납세단위가 되는 가구에 계수를 부여한다. 즉, 독신에는 1포인트, 부부에게는 2포인트, 그리고 부양자녀 1인당 1/2포인트의 계수를 부여한다<sup>54)</sup>. 그 다음, 각 가구의 세전 소득을 해당 가구에 부여된 계수로 나누고, 과표구간은 이렇게 소득을 계수로 나눈 값을 기준으로 적용한다. 마지막으로, 가구당 총 소득세액은 앞에서 구한 계수당 소득세액에 계수를 곱하여 구한다. 프랑스의 소득세제가 누진세이므로, 이러한 제도는 해당 가구에 부여된 계수가 클수록 세금을 적게 내도록 하는 효과를 갖는다. 또한, 이 제도는 소득수준이 높으면 높을수록 세액공제의 효과가 큰 특징을 갖는다.

이러한 역진적 특성으로 인하여 QF에 대하여 특히 좌파 정치세력들은 계속 비판적인 관점을 유지하다가 1980년대에 들어서면서 Mauroy내각은 QF에 소득상한을 설정하였다(1981년). 즉, 추가적인 단위의 계수에 대하여 제공되는 혜택이 일정한 상한을 넘어설 수 없도록 규정한 것이다. 물론, 이러한 상한은 매우 높게 설정되어 있어서 상한이 적용되는 납세자의 비중은 매우 작았다. 1998년 Jospin내각은 이러한 상한을 하향조정함으로써 고소득 가구의 혜택을 한층 더 축소하였다.

QF 상한제의 도입과 더불어, 1980년대의 중요한 변화 중의 하나는 세 번째 자녀에 대한 유인을 대폭 강화한 것이다. 1980년 1월 Barre내각은 5번째 자녀부터는 적용되는 계수를 기존의 1/2포인트에서 1포인트로 상향조정하였으며, 1980년 12월부터 이러한 정책이 세 번째 자녀로 조정되었고, 1986년 Chirac내각은 이를 다시 세 번째 자녀 이후 모

54) 실제에 있어서는 유자녀 독신이나 혹은 무자녀 독신이나, 독신의 사유가 이혼이나 사별이나 등에 따라서 차이가 존재한다.

든 자녀에게 적용하는 방식으로 확대하였다.

## 2) 고용정책

### 가) 조세/급여제도 개혁

여러 다른 OECD국가와 마찬가지로 프랑스도 최근 저소득 계층의 근로유인을 강화하기 위하여 EITC를 도입하고 있다. 취업급여(PPE: prime pour l'emploi)는 2001년에 도입되었으며, 풀타임 최저임금 근로자의 0.3~1.4배에 해당하는 저소득 피고용자들이 고용상태로 복귀하거나 최저 사회급여에 비해 구직 직장의 임금수준이 너무 낮아 '비경제활동 함정'에 빠질 위험이 있는 근로자들이 현재의 직장을 유지하는 것을 장려하기 위하여 지급한다. 세금공제액 대상은 독신의 경우 소득이 3,695~17,227유로 사이인 개인이다. 또한 프랑스는 저소득자들이 취업하는 경우 발생할 수 있는 소득의 감소를 방지하기 위하여 잉테레스망(Intéressement)이라는 제도를 도입하였는데, 이 제도는 저소득근로자가 1년간 사회보장급여의 일부를 임금소득과 누적하여 수혜할 수 있는 권리를 부여하고 있다. <표 IV-7>은 가족 상황에 따라 제공되는 PPE의 금액을 보여주고 있다.

PPE는 미취업 저소득계층이 저임금 일자리에라도 취업할 유인을 강화하기 위해 도입되었지만, 동시에 몇가지 측면에서 비판의 대상이 되고 있다. PPE에 대한 주요 비판은 급여액이 너무 작고 너무 많은 가구가 포함되어 있다는 점과 관련된다. PPE와 Intéressement에 대한 최근의 연구는 이들 유인이 1가구 2소득에 대한 유인은 어느 정도 제공하지만, 제2소득자의 수입이 증가하여 최저 임금수준을 상회하게 되면 더 좋은 일자리를 찾거나 더 긴 시간을 일하는 데 대한 반유인을 발생시킴을 보이고 있다. 더구나 2003년의 개혁은 이러한 측면을 더욱 강화하고 있으며, 따라서 이 제도들은 동등한 2소득 모델보다는 주소

독자/부소득자의 모델을 강화시키는 측면이 있다. 이러한 측면은 프랑스의 세제가 개인소득이 아니라 가족소득에 기초하고 있어, 1소득 가족에 유리하다는 점에 의해 더욱 강화되는 경향이 있다.

〈표 IV-7〉 취업급여(PPE)의 구성

가족상황	연소득(R)	급여액
독신, 과부 및 홀아비/2 소득기준/연소득 3,695 유로 이상 피부양자를 부양하는 경우	$3,695 \leq R \leq 12,315$ $12,315 \leq R \leq 17,227$	$R \times 7.7\%$ $(17,227 - R) \times 19.3\%$
1소득 기준	$3,695 \leq R \leq 12,315$ $12,315 \leq R \leq 17,227$ $17,227 \leq R \leq 24,630$ $26,630 \leq R \leq 26,231$	$(R \times 7.7\%) + 82\text{€}$ $(17,227 - R) \times 19.3\% + 82\text{€}$ 82 $(26,231 - R) \times 5.1\%$
독신, 과부, 홀아비	$3,695 \leq R \leq 12,315$ $12,315 \leq R \leq 17,227$ $17,227 \leq R \leq 24,631$	$(R \times 7.7\%)$ $(17,227 - R) \times 19.3\%$ 0€

자료: 프랑스 노동·사회관계·연대부 홈페이지.

나) 휴가/휴직제도

산전후휴가는 출산예정일 6주 전부터 출산 후 10주 후까지 제공된다. 셋째아부터는 출산 8주전부터 출산 후 18주까지 제공된다. 신생아가 조산으로 입원을 요하는 경우, 쌍둥이 이상 출산의 경우, 셋째아 이상의 경우에는 더 긴 휴가가 부여된다. 산전후휴가 중 근로자는 사회보장법에 따라 84% 수준의 급여를 보장받도록 규정되어 있는데, 사실상 대부분의 단체협약은 100%를 보장할 수 있게끔 보충급여를 설정하고 있다. 산전후휴가 시 급여를 받을 수 있는 조건은 지난 3개월간 200

시간 이상 일했거나, 일정 수준 이상의 건강보험료를 납부하고 출산 예정일 이전 10개월 동안에는 건강보험에 가입되어 있어야 한다. 급여는 최근 3개월 평균임금을 기준으로 계산한다. 산전후휴가 이후 예전 직장에 복귀하는 경우 임금은 다른 동료들의 평균임금 증가율을 반영하여 상승하여야 하며, 임신이 시작된 이후 산전후휴가가 끝나고 4주 후까지는 해당 근로자의 해고가 금지된다. 단, 해고의 사유가 임신, 출산, 입양 등과 관련되지 않은 객관적이고 필연적인 이유가 있는 경우는 제외한다.

아빠휴가는 11일의 아빠휴가가 법적으로 보장되어 있으며, 쌍둥이 이상의 경우 18일의 아빠휴가가 보장된다.

육아휴직은 출산 및 입양이 발생하는 경우 모든 근로자는 최대 3년간 휴직할 수 있는 권리가 법적으로 보장되어 있으며, 사용자는 어떠한 이유에도 이를 거절할 수 없다. 육아휴직은 전일제와 반일제 두 가지 형식 모두를 취할 수 있으며, 반일제 휴직은 최소한 주당 16시간 근무를 보장해야 한다. 육아휴직은 부모 양측 모두에게 권리가 있으며, 두 사람 모두 동시에 사용할 수도 있다. 그러나 프랑스에서 육아휴직은 무급이므로, 이 경우는 거의 발생하지 않을 것으로 예상된다. 육아휴직 중에는 고용계약은 유보된다. 자격이 있는 여성 중 약 2/3가 육아휴직을 사용한 반면, 남성의 경우는 1/100 정도에 그치고 있다.

#### 다) 보육제도

프랑스에서는 유치원부터 무상의무교육에 포함되며, 3세부터 유치원에 취학하므로 3세 이상 아동에게는 100% 보육기회가 제공된다. 3세 이하 아동의 coverage는 약 20%가 보육기관(crèches), 다른 20%는 관인육아도우미, 나머지는 가족이나 비공식적인 방식으로 이루어진다. 보육비용은 crèche에 맡기느냐, 관인육아도우미에 맡기느냐, 아니면 재택보모에 맡기느냐에 따라 다르며, 소득, 탁아 자녀 수 및 자녀의 나이에

따라 보육비는 달라진다. 3세 이하의 아동 중 공식보육기관이 담당하는 비율은 약43%로 EU국가들 중 상위권에 속한다(〈표 IV-8〉).

직장보육시설과 관련하여서는 주요 기업들이 직장보육서비스를 제공하고 있으며, 총 224개 직장보육시설이 프랑스 전체 20만개 자리 중 1만 5천개를 담당하고 있다. 2003년부터 직장보육시설에 대한 세제감면 유인이 도입되었다.

〈표 IV-8〉 EU 회원국의 공공보육서비스

(단위: %)

국가	0~3세 보육시설 수혜율	3세~의무교육 연령까지 보육시설 수혜율	공식보육에 대한 공공지출 (GDP 대비)
벨기에(플랑드르어)	81	100	
벨기에(프랑스어)	33	98	0.1
체코	8	85	0.0
덴마크	56	93	1.7
독일	7	89	0.4
에스토니아	22	79	
그리스	7	60	0.
스페인	10	98	0.1
프랑스	43	100	0.7
아일랜드			0.2
이탈리아	6	93	
사이프러스			
라트비아	16	75	
리투아니아	18	60	
룩셈부르크	14	80	
헝가리	6	86	
말타			
네덜란드	35	100	0.2
오스트리아	9	82	0.4
폴란드	2	60	
포르투갈	19	75	0.2
슬로베니아	27	59	
슬라바키아		70	0.1
핀란드	21	70	1.2
스웨덴	41	90	1.3
영국			
EU-25			
아이슬란드	54	94	
리히텐슈타인			
노르웨이	27	90	
불가리아	7	74	
루마니아			

자료: EU(2005), Reconciliation of Work and Private Life: A Comparative Review of Thirty European Countries.

## 라) 임금 격차 축소

프랑스는 2001년 9월 법에서 기업별/산별 교섭에서 남녀평등 문제를 다룰 것을 의무화하고 있다. 2006년의 새 법안은 2010년까지 성별 임금 격차를 완전히 제거하기 위한 단체교섭을 의무화하고, 진지한 교섭이 없는 경우에는 임금교섭의 결과를 접수하지 않는다는지 아니면 총 임금액의 일정부분을 지불하도록 하는 방식의 페널티를 줄 수 있도록 규정하고 있다.

## 라. 가족정책 혜택의 크기와 출산율 및 고용에의 효과

### 1) 가족정책 혜택의 크기

앞에서 살펴보았듯이, 프랑스의 가족정책은 가구의 소득수준, 자녀의 수와 나이, 그리고 부모의 혼인상황에 따라 그 혜택이 크게 달라지며, 매우 복잡하고 다양한 경로로 혜택이 주어지기 때문에 한 눈에 그 크기를 가늠해 보는 것이 쉽지 않다. Fesseau and Ricroch(2005)는 프랑스 가족정책과 관련하여 각 가구가 받는 수혜를 앞의 기준에 따라 계산한 바 있다.

분석에는 가족수당(AF), 주거보조금(allocations logement), 가족보충금(CF), 가족부양수당(ASF), 취학수당(ARS) 등과 더불어 최저생계급여(minima sociaux) 중 홀부모수당(API)과 최저생계수당(RMI)를 포함하였다. 세제 유인과 관련해서는 소득세 공제와 취업급여(PPE) 및 주민세(taxe d'habitation)가 포함되었다. 가족급여와 주거급여를 관할하는 기관인 가족급여관리공단(CAF: Caisses d'allocations familiales)가 사회정책의 일환으로 지방자치단체 수준에서 제공하는 사회부조나 고용주가 제공하는 혜택은 분석에 포함되지 않았다. 또한, 이 분석에는 가족정책과 관련된 중요한 세 가지 구성요

소가 빠져 있다. 첫째는 보육과 관련된 여러 가지 지원은 자녀의 나이를 고려하여 계산하는 경우에만 분석되었다. 둘째, 무상교육 및 장학금 등 교육시스템 내부에서의 소득재분배 장치들은 분석에 포함되지 않았다. 마지막으로, 은퇴와 관련된 가족지원제도들이 분석에서 빠져 있다. 분석에 적용된 지원기준은 2004년도의 기준을 사용하였다.

〈표 IV-9〉 자녀 수 및 소득수준에 따른 가족정책의 혜택  
(부부의 경우)

(단위: 유로)

	가처분소득 (DI)	자녀 1인 증가시 DI 증가분	소비단위 (UC)	생활수준 (DI/UC)	생활수준 변화분
소득수준=최저임금*1					
무자녀	10,840		1.5	7,220	
1자녀	12,110	1,270	1.8	6,730	-490
2자녀	14,650	2,540	2.1	6,980	250
3자녀	18,980	4,330	2.4	7,910	93
소득수준=최저임금*2					
무자녀	21,670		1.5	14,450	
1자녀	22,010	340	1.8	12,230	-2,220
2자녀	24,340	2,330	2.1	11,630	-600
3자녀	29,700	5,360	2.4	12,375	745
소득수준=최저임금*3					
무자녀	32,510		1.5	20,670	
1자녀	33,220	710	1.8	18,450	-3,220
2자녀	35,280	2,060	2.1	16,800	-1,650
3자녀	37,930	2,650	2.4	15,805	-995
소득수준=최저임금*4					
무자녀	43,340		1.8	28,900	
1자녀	44,710	1,370	1.8	24,840	-4,060
2자녀	46,780	2,070	2.1	22,270	-2,570
3자녀	49,900	3,120	2.4	20,790	-1,480

주: 소비단위는 프랑스 통계청(INSEE)이 사용하는 계수를 원용한 것으로, 소비에 있어서의 규모의 경제를 고려하기 위한 것이다. 이 계수는 첫 번째 가구 구성원에는 1, 두 번째 구성원부터는 14세 이상의 경우 0.5, 14세 미만의 경우 0.3의 계수를 부여한다.

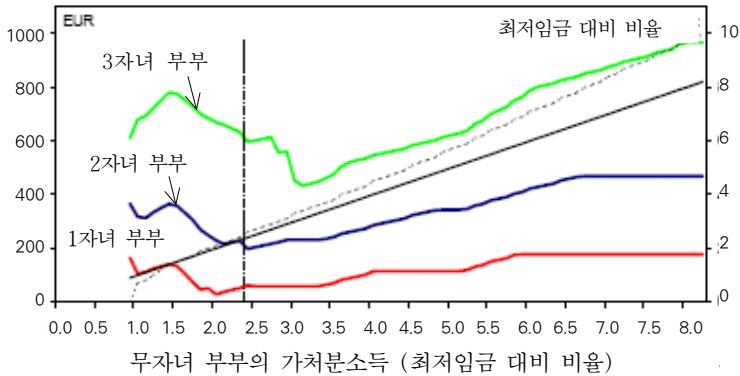
자료: Fesseau and Ricrloch(2005).

〈표 IV-9〉는 분석에 포함된 가족정책의 수단들을 종합적으로 볼 때, 세전 소득수준과 자녀의 수에 따라 가처분소득이 어떻게 변화하는지를 보여주고 있다. 〈표 IV-9〉에서 가장 먼저 알 수 있는 것은 소득수준과는 상관없이 자녀 수의 증가는 추가적인 소득을 발생시킨다는 점이다. 하지만, 위의 표는 또한 프랑스의 가족정책이 특히 세 번째 자녀에 대하여 매우 커다란 가중치를 주고 있다는 점을 또한 확인할 수 있도록 한다. 즉, 추가적인 소득의 발생이 세 번째 자녀의 경우 매우 크다는 것이다. 세 번째 자녀에 대한 추가적인 혜택은 소득수준이 최저임금의 1배에서 3배 사이에 위치한 가구에 대하여 가장 크며, 이는 주로 가족보충금(CF)과 주거보조금(allocations logement)에 기인한다.

이 외에 프랑스의 가족 관련 사회보장제도는 다음과 같은 특징을 지닌다. 가장 먼저 소득이전의 절대액으로 보면 생활수준이 높을수록 많은 혜택을 받고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 거의 대부분 가족세액공제(QF)가 소득수준이 높아질수록 유리한 방향으로 작용한다는 점에 기인한다. QF는 기본적으로 납세점 미만의 가구에는 아무런 혜택도 주지 않으므로, 소득수준이 낮은 가구는 이 제도의 혜택에서 제외된다. 그 결과, 세전 소득수준이 최저임금(SMIC)의 3배가 되는 시점부터 사회적 공여로 인하여 발생하는 혜택이 증가하게 된다. 〈표 IV-9〉에는 소득수준이 최저급여의 4배인 가구까지만 제시하고 있지만, [그림 IV-13]은 소득수준이 그 이상인 1소득 가구의 경우 자녀의 수에 따라 추가적으로 발생하는 수입을 보여주고 있다

프랑스 가족정책으로부터 가장 적은 혜택을 받는 가구는 자녀의 수에 따라 소득수준이 최저임금의 2배에서 3배 사이에 위치하는 가구이다. 이는 이들 가구가 한편으로는 주거보조금(allocations logement) 등과 같이 소득에 연동된 사회보장급여를 더 이상 받을 수 없다는 점과 다른 한편으로는 누진세 제도로 인하여 가족세액공제(QF)로부터 발생하는 혜택도 그리 크지 않다는 점에 기인한다<sup>55)</sup>.

[그림 IV-14] 1소득 가구에서 자녀의 수에 따른 가처분소득의 증가분



자료: Fesseau and Ricroch(2005).

하지만, 대부분의 경우에 가족정책으로 인한 혜택이 가족 수의 증가로 인한 생활수준의 저하 현상을 완전히 보충해주지 못하며, 특히 첫 번째 자녀의 경우에는 항상 그렇다는 것을 알 수 있다.

프랑스의 가족정책 관련 혜택 중 다수는 자녀의 나이에 따라 다르게 지급된다. 취학수당(ARS), 유아부양급여(PAJE), 가족수당상의 할증률제도, 그리고 보육과 관련한 다양한 사회부조 등이 이에 해당한다.

보육과 관련된 사회부조를 일단 제외하고 생각하면, 만약 어떤 자녀가 없는 부부의 소득수준이 최저임금의 2배 이하라면 이 부부가 3세 이하의 자녀를 갖는 경우 얻는 혜택은 가장 크다. 그 이유는 PAJE가 적용되는 대상이 일정 소득 이하로 제한되어 있기 때문이다. 자녀의 나이가 증가함에 따라 추가적인 소득은 감소하다가 10세 이상이 되면 다시 증가하는데, 이는 가족수당상의 할증률제도가 11세에서 21세까지 적용되기 때문이다. 반면 부모의 소득이 최저임금의 3배가 넘는 가구

55) 프랑스에서 납세점은 무자녀 부부의 경우 최저임금의 1.5배이며, 3자녀 부부의 경우는 최저임금의 2.3배이다.

의 경우, 추가적인 소득은 자녀의 나이가 11세이 되기까지 변화가 없다가, 자녀가 11세 이상이 되면 자녀의 나이에 따라 증가한다.

이 외에도 프랑스의 가족정책은 홀부모 가정에 대한 지원을 양부모 가정보다 더욱 강하게 하는 경향이 있는데, 이는 이들 가정들이 빈곤에 빠질 가능성이 매우 크기 때문이다.

## 2) 가족정책 및 여성고용정책이 출산율 및 여성고용에 미치는 효과

### 가) 경제적 유인과 출산율

가족정책이 출산율에 미치는 영향에 대한 초기 연구들은 주로 거시 데이터를 사용한 국가 간 분석이 주를 이루었으며, 이들 연구에 따르면 프랑스의 가족정책은 여성 1인당 출산율을 약 0.2명 정도 상승시키는 것으로 나타났다(Ekert-Jaffé, 1986; Blanchet and Ekert-Jaffé, 1994; Gauthier and Hatzius, 1997). 하지만 이 연구들은 한편으로는, 출산율에 영향을 미치는 사회적·인구구조적 특징들을 설명하는 변수들을 매우 적게 포함하고 있어 추정모형의 결과에 신뢰성이 약하다고 할 수 있고, 다른 한편으로는 일국의 수준에서 가족정책의 혜택의 크기를 단순히 합산한 변수들을 사용하므로 매우 복잡한 시스템의 복잡한 전달 경로를 제대로 반영할 수 없다는 단점이 있다.

이러한 이유 때문에 최근의 연구는 개인별 데이터를 사용하여 가족정책의 효과를 분석하고 있다. 프랑스 미시자료를 이용한 연구의 초기 연구에서는 가족정책으로부터 제공되는 금전적 유인이 출산율에 미치는 결과에 대하여 안정적인 결과를 얻지 못하였다. 즉, 금전적 유인이 출산율에 강한 영향을 미치나 2자녀 이상의 가족에는 아무런 영향을 못 미친다는 결과를 얻거나(Laroque and Salanié, 2004), 다른 설명변수들을 포함시킨 연구에서는 금전적 유인이 출산율에 큰 영향을 미치

지 못하는 것으로 나타났다(Laroque and Salanié, 2003). 그러나 사회·인구학적 변수들이 더욱 많이 포함하고 있으며, 이러한 변수들의 출산율에 대한 직접적 효과와 (금전적 유인을 통한) 간접적 효과를 구분하여 진행한 최근의 연구에서는 프랑스의 가족정책이 출산율에 상당한 크기의 영향을 미치는 것으로 나타났다(Laroque and Salanié, 2005). 후자의 연구에 따르면, 여성의 근로소득(market wages)이 5% 증가하면 출산율을 0.6% 감소시키는 효과가 있는 반면, 비근로소득(uneared wages)이 5% 증가하면 출산율이 1.5% 상승할 것으로 추정되었다. 비근로소득 증가의 효과가 큰 이유는 상당 부분 여성의 비근로소득이 여성의 경제활동 참가에 대한 유인을 약화시키고 자녀양육을 상대적으로 매력적으로 만들기 때문이다.

이러한 맥락에서 같은 연구는 프랑스 1994년 APE를 두 번째 자녀까지 확대한 정책 변화에 적용하여 그 효과를 계산하였는데, 이에 따르면 1994년의 정책 변화가 두 번째 자녀의 출생을 약 10.9% 가량 증가시킨 것으로 추정되었지만, 세 번째 자녀의 출생은 약 2.4% 감소시켜 전체 출생 수를 약 3.7% 증가시킨 것으로 추정되었다. 같은 방법으로 2004년 PAJE의 도입은 출산율을 약 4.7% 증가시킨 것으로 추정되었다.

#### 나) APE 및 PAJE의 고용에 대한 효과

가족정책 중 특정 정책들은 출산율을 제고하는 데에는 도움이 되지만, 동시에 여성의 경제활동 참가를 억제하는 역효과를 가진다. 일반적으로 취업활동을 중단하는 여성들은 저학력에 근로조건이 열악한 경우가 많으며, APE 및 PAJE는 이들 여성근로자들에게 매우 매력적일 수 있다. 많은 연구들이 실제로 1994년 APE의 확대 적용이 그 자체로서만 10만명에서 15만명의 여성근로자들로 하여금 노동시장에서 퇴출하도록 하는 효과를 낳았다고 추정하고 있다(Piketty, 1998; Allain & Sedillot, 1999). APE를 수혜하는 여성근로자들은 학

력이 낮고 저숙련인 경우가 많으며, 또한 수혜자의 90% 이상이 3년 이상 혜택을 받으므로, 일단 APE의 혜택을 받게 되면 다시 노동시장으로 복귀하는 것이 매우 어려워진다(Afsa, 1996; Marc, 2003). 앞에서 논의한 Laroque and Salanié (2005)의 연구도 1994년의 APE 확대 적용이 출생 수를 약 3.7% 정도 늘렸을 것으로 추정하고 있지만, 동시에 여성의 경제활동 참가율을 약 0.3% 감소시킨 것으로 추정하였다. 따라서 APE가 출생률에 미친 최종적인 효과는 APE의 직접적인 효과와 APE가 여성근로자들을 노동시장에서 퇴출하도록 유도함으로써 간접적으로 출산율을 높이는 간접효과의 합으로 구성됨을 유의하여야 한다.

#### 다) 육아비용과 여성고용

프랑스의 보육비는 공식보육기관(crèche)을 기준으로 판단하는 경우, OECD국가들 중에서 상당히 높은 편에 속한다. Immervoll and Barber (2005)에 따르면, 2001년 현재 2세 자녀 기준 프랑스의 공식보육비는 최대 APW의 약 34%를 차지하여 비교된 OECD국가들 중 스위스에 이어 두 번째로 높은 것으로 나타났다. 그러나, 이러한 비교는 많은 측면에서 각국의 육아비용을 제대로 측정하지 못하고 있다. 한편으로는, 프랑스의 보육제도는 가족소득, 위탁자녀 수 및 자녀의 연령에 따라 보육료가 차등지급된다. 다른 한편, 더욱 중요한 것은 각국 정부는 육아비용을 세금공제나 보조금 등과 같은 방식으로 지원하고 있으며, 이러한 지원의 크기는 나라에 따라 다르다. 따라서, 부모들이 직면하고 있는 진정한 육아비용은 이러한 점들을 고려해야 할 것이다.

2001년을 기준으로 세금공제 및 보조금을 고려하여 프랑스의 육아비용을 계산하면, 양부모의 소득이 모두 APW의 100%인 두 자녀 가족의 육아비용은 APW의 약 28%로, 가계순소득의 약 18%를 차지하는 것으로 추계되었으며, 이는 OECD 평균을 상회하는 수준이다

(Immervoll and Barber, 2005). 그러나 같은 조건에서 양부모의 소득이 모두 APW의 66%인 경우에는 가계소득의 약 15%를 차지하여 OECD 평균보다 낮다. 편부모 두 자녀 가족의 경우 부모가 APW의 67%를 벌다면, 순보육비는 가계소득의 12%로 더욱 낮아진다.

하지만, 보육비는 한 가계의 제2소득자가 근로활동을 시작하는 경우 추가적으로 부담해야 하는 비용의 일부를 구성할 뿐이다. 프랑스의 경우, 일반적으로 한계유효세율이 매우 높기 때문에 육아비용이 낮다고 하더라도 제2소득자의 근로유인은 제한적일 수밖에 없다. 예를 들어, APE의 혜택을 받는 제2소득자가 APW의 67%에 해당하는 임금을 받는 새 직장을 구했을 경우, 추가적으로 부담해야 하는 비용은 소득의 85%가 넘기 때문에 새 직장으로 인한 추가적인 소득은 신규소득의 15% 미만에 불과하다. 편부모의 경우, 상황은 더욱 심각하여 편부모가 새로 APW의 67%에 해당하는 임금을 받는 직장을 구하는 경우 거의 득이 없다고 할 수 있다. 이렇게 볼 때 프랑스의 보육제도는 저소득부모의 보육비를 절감해주는 듯하지만, 근로유인을 고취하는 측면에서는 높은 유효세율로 인하여 큰 효과가 없는 것으로 보인다.

## 2. 스웨덴

### 가. 스웨덴의 출산 및 재정지원 현황

스웨덴은 가족정책 중 부모에 대한 육아휴직과 보육서비스의 정부지원 수준이 가장 높은 그룹D에 속한 대표적인 나라이다. 가족에 대한 다양한 정부지원에 힘입어 OECD국가의 국제비교에 따를 경우 스웨덴의 여성고용률과 출산율은 높은 편이며, 정부의 강력한 지원에 따라 보육, 육아휴직 관련 재정지출의 수준은 매우 높은 편이다. 다음 표는 그룹B에 속한 영국이나 캐나다, 그리고 동일한 그룹D에 속한 핀란드와 비교한 스웨덴의 주요한 가족정책의 지표와 그 산물인 출산율 및

고용률에 대한 지표비교이다.

〈표 IV-10〉 고용, 출산율, 정부지원 관련 주요 지표

	캐나다	퀘백주	핀란드	스웨덴	영국
고용률(2003)	72.1	69.9	67.4	74.3	72.9
기혼여성 고용률 (0~3세 아동 보유)	58.7	61.1	52.1	71.9	49.2
반일제	30.4	23.1		37.0	61.6
부모의 고용상태(아동을 둔 가구에 대한 %)					
양부모 전일제	44.6	48.2	58.9	39.4	28.3
전일제/반일제	19.2	15.5	5.0	39.1	36.6
한 부모만 노동	27.1	27.0	31.2	13.0	27.2
양부모 무고용	6.1	6.4	4.8	2.9	5.6
합계출산율(2002)	1.52	1.46	1.72	1.65	1.64
최대 육아휴직(주수)	50	-	156	60	26
보육시설 이용률(0~2세)	15.2	34%	25%	65%	26%
정부보육재정/GDP	0.2%	0.8%	1.1%	2.0%	0.4%
정부육아휴직재정/GDP	0.24%	0.28%	0.62%	0.81%	0.11%
아동수당/GDP	0.69%		1.02%	0.93%	0.90%

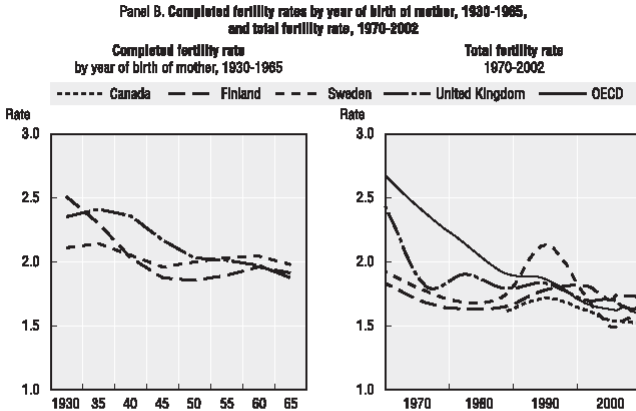
자료: National Authorities for data except where noted otherwise. For population, United Nations(2003): World Population Prospect: The 2002 Revisions, New York, and Statistics Canada for Quebec 2001 census. For fertility rates, Eurostat, Demographic Data, NewCronos database 2000 and Statistics Canada for Canada and the province of Quebec, OECD(2005)에서 재인용.

우선 여성의 고용률은 캐나다, 영국, 핀란드 등과 비교할 때 높은 편이며 특히 0~3세의 자녀를 둔 여성의 고용률은 2003년 기준으로 71.9%로 남녀를 합한 전체 고용률 74.3%에 비해 크게 낮지 않다. 비교 대상인 다른 국가에 비해 부모 중 한 명이 파트타임에 종사하는 비율

이 높은 편이며 출산율은 1990년대에는 OECD국가 평균에 비해 높은 편이었으나 2000년대 들어 다소 하락하고 있다.

한 여성이 자신의 전 가임기간을 통해 출산하는 자녀 수를 나타내는 완결출산율의 경우, 다른 나라에 비해 그 감소 속도가 완만하며 1955년과 1960년에 출생한 여성코호트의 완결출산율은 1945년과 1950년의 코호트보다 오히려 높게 나타나고 있다.

[그림 IV-15] 완결출산율과 합계출산율의 추이



The completed fertility rate (CFR) measures the number of children that a cohort of women who have reached the end of their childbearing years had in the course of their reproductive life. The CFR is measured by cumulating age-specific fertility rates in a given cohort as they aged from 15 to 49 years.

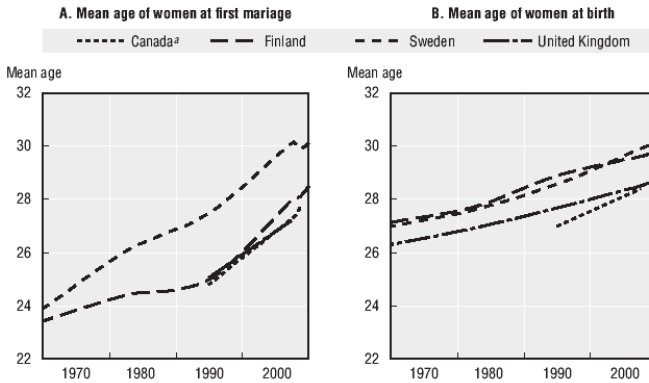
The total fertility rate (TFR) in a specific year is the average number of children who would be born to a synthetic cohort of women whose age-specific birth rates were the same as those actually observed in the year in question.

Source: World Values Survey (1981, 1990, 2000); Eurobarometer (2001); OECD (2004), Employment Outlook, OECD, Paris; OECD (2005), Society at a Glance: OECD Social Indicators; Eurostat, New Cronos database, Theme 3; Canada: Statistics Canada.

한편, 여성의 초혼연령과 출산연령은 지속적으로 증가하고 있다. 다른 비교 국가에 비해 초혼연령이 높은 편이며 이런 경향은 이미 1980년대부터 시작되었다. 평균출산연령은 핀란드보다는 다소 낮았으나 2000년 이후로는 핀란드보다도 오히려 높아지고 있다.

[그림 IV-16] 결혼 및 출산연령 추이

Chart 2.7. **Family formation is increasingly deferred**  
Mean age of women at first marriage and at birth



a) Data for Canada are for 1986 and 1996.

Source: Eurostat, New Cronos database, Theme 3; Statistics Canada (2004), Annual Demographic Statistics 2003, Ottawa.

정부의 가족 관련 재정지원은 스웨덴이 가장 관대한 편으로 급여를 지급하는 육아휴직기간은 60주이며 0~2세의 영아의 보육서비스 수혜율은 65% 수준이다. 전체 사회복지지출 수준도 다른 나라에 비해 높은 편이지만 가족 관련 정부지출 수준도 가장 높은 편으로 이와 같은 정부의 강도 높은 재정지원이 비교적 높은 출산율과 여성의 높은 경제활동 참가율을 유도하고 있는 것으로 보인다. 참고로 보육에 대한 정부재정지원은 GDP 대비 2% 수준이며, 육아휴직에 대한 정부재정지원은 GDP 대비 0.81% 수준이다. 아동수당의 GDP 대비 비중은 0.93% 수준이다.

〈표 IV-11〉 OECD국가의 초산연령 추이

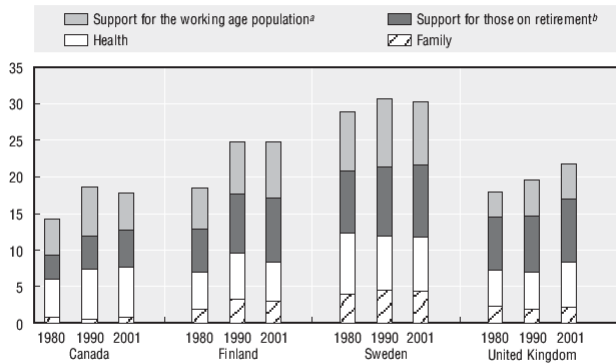
(단위: 세)

	평균 초산연령			
	1990	1995	2000	2004
호주	23.3	26.8		
오스트리아	..	25.6	26.4	27.0
벨기에	24.3	27.3		
체코	22.5	23.3	25.0	26.3
덴마크	23.3	27.4	27.7	28.4
핀란드	24.4	27.2	27.4	27.3
프랑스	24.4	28.1	27.9	28.4
독일	24.0	27.5	28.2	29.0
그리스	25.0	26.6	27.5	28.0
헝가리	22.3	23.8	25.1	26.3
아이슬란드	21.3	25.0	25.5	26.2
아일랜드	..	27.3	27.6	28.5
이탈리아	25.0	28.0		
일본	25.6	27.5	28.0	28.9
한국	..			28.9
룩셈부르크	24.7	27.4	28.4	28.6
네덜란드	24.8	28.4	28.5	28.9
뉴질랜드	..		28.0	28.0
노르웨이	..	26.4	26.9	27.6
폴란드	22.8	23.8	24.5	25.6
포르투갈	..	25.8	26.5	27.1
슬로바키아	22.6	23.0	24.7	25.3
스페인	..	28.4	29.1	29.2
스웨덴	25.9	27.7	27.9	28.6
스위스	25.3	28.1	28.7	29.3
영국	..	28.3	29.1	29.5
미국	24.1	24.5	24.9	25.1
16개 OECD평균	24.0	26.2	26.8	27.5

자료: OECD(2005).

[그림 IV-17] 각국의 복지지원 수준 비교

Chart 2.10. **The Swedish welfare state appears to be most comprehensive**  
Public social expenditure by broad social policy area, 1980, 1990 and 2001,  
percentage of GDP



a) Incapacity, unemployment, labour market programmes, housing and other.

b) Old age and survivors benefits.

Source: OECD (2004), Social Expenditure Database ([www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)).

## 나. 고용현황과 여성고용정책

스웨덴은 남녀 모두 높은 경제활동 참가율을 보이고 있다. 1990년대에 비해 경제활동 참가율이 많이 낮아졌지만 OECD 전체 평균과 비교할 때 높으며 특히 여성의 경제활동 참가율은 2003년 OECD 평균인 59.6%에 비해 현저히 높은 76.9%를 기록하고 있다. 여성의 경제활동 참가율은 핀란드, 캐나다, 영국에 비해서도 높다.

## 〈표 IV-12〉 비교국가의 주요 고용지표

(단위: %)

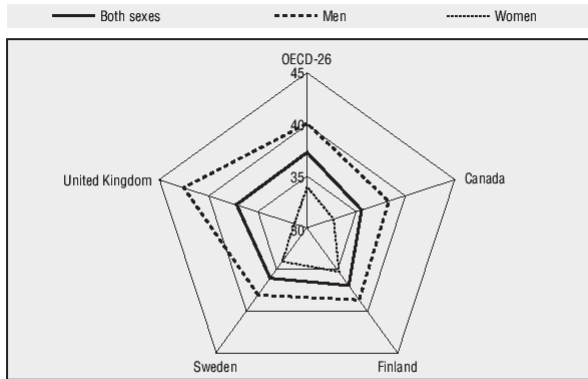
	캐나다				핀란드				스웨덴				영국				OECD						
	1980	1990	2000	2003	퀘벡	1980	1990	2000	2003	1980	1990	2000	2003	1980	1990	2000	2003	1980	1990	2000	2003		
경제활동 참가율 (15~64세)																							
전체	71.5	76.6	76.3	78.1	77.0	74.3	76.6	74.3	74.1	81.7	84.6	78.9	78.9	74.8	77.8	76.6	76.6	68.1	70.0	70.1	69.8		
남성	85.7	84.9	82.1	83.2	82.3	79.2	79.6	76.4	76.1	87.9	86.7	81.2	80.8	87.9	88.3	84.3	83.9	83.9	82.1	81.0	80.2		
여성	57.2	68.3	70.5	73.0	71.6	69.4	73.5	72.1	72.1	75.3	82.5	76.4	76.9	61.7	67.3	68.9	69.2	52.9	58.1	59.3	59.6		
고용률 (15~64)																							
전체	66.0	70.3	71.1	72.1	69.9	70.7	74.1	67.0	67.4	79.9	83.1	74.2	74.3	65.9	72.5	72.4	72.9	64.2	65.6	65.7	64.9		
남성	79.6	77.8	76.3	76.5	74.3	75.5	76.7	69.4	69.0	86.2	85.2	76.1	75.6	77.4	82.1	79.1	79.3	79.5	77.5	76.3	74.7		
여성	32.5	62.7	65.8	67.7	65.4	66.1	71.5	64.5	65.7	73.4	81.0	72.2	72.8	54.5	62.8	65.5	66.4	49.3	53.9	55.3	55.3		
여성 (25~64)	55.7	69.7	74.0	75.7	74.7	79.8	85.1	77.6	78.8	81.6	89.7	81.7	81.7	60.3	68.6	73.1	74.1	53.6	61.6	64.0	64.1		
여성 (30~34)	56.1	69.5	74.7	75.3	75.1	80.8	82.4	71.3	73.9	-	89.1	80.1	79.2	52.3	64.4	71.3	70.3	52.4	60.2	61.5	61.1		
만일제 비중 (15~)																							
전체	14.4	17.1	18.1	18.8	18.4	-	7.6	10.4	11.3	16.8	14.5	14.0	14.1	19.6	20.1	23.0	23.3	9.6	11.1	12.2	14.8		
남성	6.9	9.2	10.3	11.0	11.0	-	4.8	7.1	8.0	4.9	5.3	7.3	7.9	4.2	5.3	8.6	9.6	5.2	5.0	5.9	7.2		
여성	26.0	26.9	27.3	27.9	27.0	-	10.6	13.9	15.0	29.8	24.5	21.4	20.6	41.2	39.5	40.8	40.1	15.7	19.5	20.7	24.8		
실업률																							
전체	7.6	8.2	6.9	7.7	9.2	4.7	3.2	9.9	9.1	2.3	1.8	5.9	5.8	11.9	6.8	5.6	4.9	5.8	6.3	6.2	7.1		
남성	7.1	8.3	7.0	8.1	9.7	4.7	3.6	9.2	9.3	2.0	1.8	6.3	6.4	12.0	7.1	6.1	5.5	5.2	5.7	5.8	6.9		
여성	8.3	8.1	6.7	7.3	8.6	4.8	2.7	10.6	8.9	2.6	1.8	5.4	5.3	11.6	6.6	4.8	4.1	6.7	7.1	6.8	7.3		
장기실업률 (/전체 실업률)																							
전체	5.3	7.2	11.2	10.1	6.7	27.0	9.2	29.0	24.7	5.5	12.1	26.4	17.8	46.3	34.4	28.0	23.0	12.7	31.2	31.6	31.0		
남성	5.6	7.9	12.2	11.4	8.5	25.5	9.7	32.2	27.7	6.8	12.3	29.3	19.6	32.7	41.8	33.7	26.5	12.5	30.0	30.2	30.2		
여성	5.0	6.2	10.0	8.4	4.3	28.3	8.4	26.2	21.4	4.4	11.8	22.8	15.3	35.7	23.7	19.0	17.1	12.9	32.5	33.1	31.9		

자료: OECD(2004), Employment Outlook, OECD: Statistics Canada for 퀘벡.

그러나 여성의 근로시간은 남성에 비해 적은 편으로 풀타임과 동일하게 측정할 경우 여성의 근로시간의 남성 대비 비율은 스웨덴의 경우 62%로 핀란드 59.4%, 캐나다 54.8%, 영국 51.7%에 비해 높은 편이나 많은 여성이 파트타임 직종에 근무하고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 IV-18] 남녀와 여성의 근로시간 차이

Chart 3.1. **The gender working hours gap is largest in the United Kingdom**  
Average weekly usual hours of work, age 15+, by gender, 2002



Source: OECD Database on Usual Weekly Hours of Work, Paris. Data on the province of Québec that is fully compatible with data in the OECD Database on Usual Weekly Hours of Work is not available. However, national data suggest that the distribution of working hours is not very different from that in the rest of Canada (Chapter 6).

16세 이하 자녀를 둔 가구의 경우, 부모 모두 풀타임에 종사하는 비율은 30%이며 부모 중 한 사람은 풀타임, 다른 한 사람은 파트타임의 경우도 29.8%에 달한다. 만 2세 이하의 영아를 둔 가구의 경우, 부모 중 한 사람은 풀타임, 다른 한 사람은 파트타임에 종사하는 경우가 40.4%로 모두 풀타임에 근무하는 경우보다 비중이 높다. 이와 같은 경향은 유아(3세~6세)를 둔 가구의 경우 다소 완화되나 여전히 부모 중 한 사람은 풀타임, 다른 한 사람은 파트타임인 경우가 38.4%로 다른 고용 유형보다 우세하다. 영아를 둔 한 부모 가정의 경우에는 풀타임 비율이 매우 낮은 편이다.

〈표 IV-13〉 자녀를 둔 가구의 고용현황

(단위: %)

16세 이하의 자녀를 가장 어린 자녀로 둔 가구										
무직		양부모					편부모			전체
		한부모만 고용		양부모 고용			무직	고용		
2001	2.2	6.8	2.5	30.7	31.0	3.2	4.1	19.6	17.3	100
2002	2.2	6.6	3.3	30.0	29.8	4.2	4.3	19.6	18.3	100
3세 미만의 자녀를 가장 어린 자녀로 둔 가구										
2001	3.4	7.2	3.3	29.9	41.2	6.1	2.1	6.7	17.3	100
2002	2.6	6.5	4.9	28.2	40.4	6.8	3.1	7.6	18.3	100
3~6세 자녀를 가장 어린 자녀로 둔 가구										
2001	3.0	8.4	2.8	26.6	37.2	3.9	3.0	15.1	17.3	100
2002	2.3	8.3	3.6	25.4	38.4	4.2	4.0	13.9	18.3	100

자료: Statistics Sweden.

높은 사회보장이 이루어지고 있는 만큼 스웨덴은 다른 나라에 비해 상당히 높은 tax wedge를 보유하고 있다. 다음의 표는 각 나라의 소득세 부담과 tax wedge를 나타내고 있다.

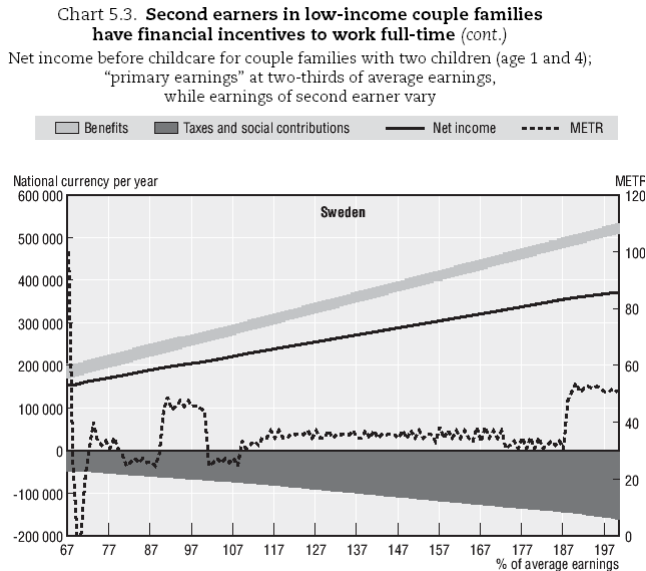
〈표 IV-14〉 각국의 소득세와 기타 사회보장부담

	총조세 넷지	소득세	사회보장부담		근로비용
			고용주	피고용주	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
영국	33.9	15.9	8.3	9.7	55,171
벨기에	55.4	21.3	10.7	23.3	54,896
독일	52.5	17.5	18.0	17.0	54,129
오스트리아	49.1	11.5	14.0	22.6	51,075
룩셈부르크	35.5	12.3	12.3	11.9	49,944
프랑스	50.2	10.9	9.5	29.7	49,813
네덜란드	44.4	11.3	19.7	13.0	48,986
스웨덴	47.9	18.2	5.3	24.4	46,396
스위스	29.3	9.8	10.0	10.0	46,196
노르웨이	37.3	18.7	6.9	11.7	45,337
핀란드	44.1	19.3	5.5	19.4	44,693
일본	29.8	6.4	10.8	11.6	44,469
한국	19.1	3.1	6.6	8.4	43,729
호주	28.1	22.4	0.0	5.7	40,770
그리스	41.2	6.8	12.5	21.9	39,243
덴마크	41.3	30.1	10.6	0.6	38,956
아이슬란드	29.6	23.0	0.2	5.5	36,775
이탈리아	45.2	13.9	7.0	24.3	36,585
캐나다	32.1	15.0	6.6	10.4	36,137
스페인	39.1	10.8	4.9	23.4	35,209
미국	28.9	14.6	7.1	7.3	35,045
아일랜드	23.1	9.8	4.6	9.7	32,945
뉴질랜드	20.9	20.9	0.0	0.0	38,346
포르투갈	36.3	8.2	8.9	19.2	25,849
터키	42.8	12.8	12.3	17.7	24,993
체코	42.6	7.4	9.3	25.9	21,777
헝가리	51.0	14.6	10.6	25.8	19,695
폴란드	43.7	5.3	21.4	17.0	19,130
슬로바키아	39.5	7.1	10.6	20.8	16,828
멕시코	15.0	3.1	1.3	10.6	11,026

자료: OECD Economic Outlook, 2005.

높은 한계세율(METR)로 인해 평균소득의 2/3 이하의 가구의 부인이 노동시장에 참여하여 풀타임 노동을 제공할 인센티브가 다소 약한 편이다.

[그림 IV-19] 저소득층의 세부담과 정부지원



스웨덴에서 자녀양육비용 부담으로 인한 어머니의 근로의욕 저하 문제는 거의 없다. 대부분은 국공립 보육서비스를 통해 낮은 부모부담으로 서비스를 수혜할 수 있으므로 자녀양육비용이 여성의 경제활동 참여를 저해하지 않는다. 다만 자녀보육비용과는 관계없이 높은 한계세율 자체가 어머니의 근로의욕을 저하시킨다.

IV. OECD국가들의 가족정책 현황 및 정책효과 279

〈표 IV-15〉 각국의 자녀보육비 부담

(단위: %)

	캐나다(퀘벡)				핀란드				스웨덴				영국			
임금(1차소득원-2차)	100 ~0	100 ~33	100 ~67	100 ~100	100 ~0	100 ~33	100 ~67	100 ~100	100 ~0	100 ~33	100 ~67	100 ~100	100 ~0	100 ~33	100 ~67	100 ~100
총소득(평균소득대비)	100	133.3	166.7	200	100	133.3	166.7	200	100	133.3	166.7	200	100	133.3	166.7	200
가족지원(소득대비)	10	3	2	1	29	6		4	9	7	5	4	12	7	6	5
보육비(소득대비)	..	7	5	4	..	9	8	7	..	3	3	3	..	9	14	17
순소득(총소득)	86	73	70	67	98	70	68	66	78	74	73	71	87	78	69	63
순소득(평균소득)	86	98	117	135	98	94	114	133	78	99	121	141	87	104	115	126
평균세부담률	14	20	25	28	35	27	28	31	31	29	30	31	20	19	22	23
한계세율																
노동시장진입시	-	65	54	51	-	113	76	65	-	36	36	37	-	49	58	61
노동시간 증가시	-	65	43	46	-	113	40	43	-	36	35	38	-	49	67	67

자료: OECD tax/benefit model: OECD(2005) 재인용.

가구형태에 따른 조세부담을 비교해보면 동일한 가구소득을 기준으로 고려할 때 맞벌이 가구에 대한 조세 및 재정지원시스템이 유리하게 되어 있어 자녀를 둔 가구의 일하는 부모에게 세부담을 낮춰주고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 IV-16〉 맞벌이 가구와 홀벌이 가구의 조세부담 비교

(단위: %)

	캐나다(퀘벡)			핀란드			스웨덴			영국		
임금수준(1차소득원-2차)	133 ~0	100 ~33	67 ~67	133 ~0	100 ~33	67 ~67	133 ~0	100 ~33	67 ~67	133 ~0	100 ~33	67 ~67
1. 정부에 대한 지출												
소득세	17.5	14.8	12.6	28.5	22.3	19.7	33.1	29.2	28.4	15.7	11.3	6.9
사회보장부담금	4.7	6.1	6.3	5.5	6.0	6.0	7.0	7.0	7.0	10.7	8.6	8.6
2. 가족에 대한 보조금												
아동연령 1~4세	2.5	2.1	1.8	20.3	6.4	6.4	6.7	6.7	6.7	6.8	6.8	11.3
아동연령 7~9세	1.9	2.1	1.8	6.4	6.4	6.4	6.7	6.7	6.7	7.0	7.0	7.0
3. 정부에 대한 순지출												
아동연령 1~4세	19.6	18.9	17.2	13.8	21.9	19.4	33.4	29.4	28.7	19.6	13.1	4.2
아동연령 7~9세	20.3	18.8	17.1	27.6	21.9	19.4	33.4	29.5	28.7	19.4	12.9	8.5

자료: OECD tax/benefit model: OECD(2005) 재인용.

스웨덴의 경우, 2003년 기준으로 만 3세 이하의 자녀를 둔 26만 7,300명의 여성 중 자녀출산 후 직장으로 돌아와서 근무하고 있는 여성의 비중은 45.1%이며 육아휴직중인 여성의 비중은 26.8%인 것으로 나타났다. 캐나다 퀘벡주나 핀란드, 영국 등과 비교할 때 출산휴가 후 직장으로 복귀하거나 육아휴직을 사용하는 비중이 높은 편으로 육아휴직을 직장과의 양립하는 수단으로 광범위하게 이용하고 있음을 확인하게 된다. 육아휴직기간이나 육아휴직기간 동안 제공하는 급여에 있어서도 다른 나라에 비해 관대한 편이다. 육아휴직기간은 총 480일로 자녀 나이가 8세가 될 때까지 시기를 조절하여 사용할 수 있다. 또한 8시간을 1일 기준으로 하여 시간단위로 쪼개어 신축적으로 사용할 수 있다. 핀란드의 경우에는 스웨덴보다도 길어 156주(3년)나 되지만 자녀 나이가 3세가 되기 전에 이용해야 한다. 육아휴직 관련 급여는 480일 중 출산 후 390일 동안에는 자신의 총 소득의 80%를 육아휴직급여로 제공하고 마지막 90일 동안에는 평균급여의 9% 이하로 감소한다.

일하지 않는 여성의 경우에도 저소득층의 경우 자녀출산 후 소득을 지원하는데 직업이 없는 부모에 대해서 최소한 평균소득의 23%에 대해서 출산 후 지원한다.

〈표 IV-17〉 육아휴직급여 비교

	캐나다(퀘벡)	핀란드	스웨덴	영국
최대육아휴직(주수)	어머니: 50 아버지: 35	어머니: 156 아버지: 156	어머니: 60 아버지: 61.4	어머니: 26 아버지: 2
아버지 할당	-	3~5	10	2
육아휴직시작 및 종료시기(아동연령)	-8주: 50주	-8주:3세	-8주:8세	-11주:26주
육아휴직급여 (평균급여%)	52%	65%	80%:0.09%	90%:25%
최대급여(연간급여%)	-	-	23%	-
육아휴직급여/GDP	0.24%	0.62%	0.90%	0.11%

자료: OECD(2005)에서 재인용.

#### 다. 보육정책

영유아보육은 인적자본에 대한 교육투자의 수익률이 가장 높은 시기로 보육에 대한 지원은 출산 및 고용지원정책만이 아니라 미래의 인적자본 형성을 위한 투자로서도 매우 중요하다. 스웨덴은 국공립을 중심으로 부모에게 직접적으로 정부가 보육서비스를 제공하고 국민들의 서비스 이용 수혜율도 다른 나라에 비해 높은 편이다. 보육서비스 공급은 주로 공식적인 보육센터를 중심으로 이루어지고 있는데 아침 7시에서 저녁 6시 30분까지 종일제를 기준으로 주로 지방정부에서 운영하고 있다. 그 외에 가정내 보육이 childminder에 의해 제공되지만 그 비중은 점점 낮아지고 있다([그림 IV-19] 참조). 학령기의 아동에 대한 보육은 학교 내에서 방과 후 보육 형태로 이루어지지만 일부는 공적인 보육시설에서 서비스를 제공받고 있다.

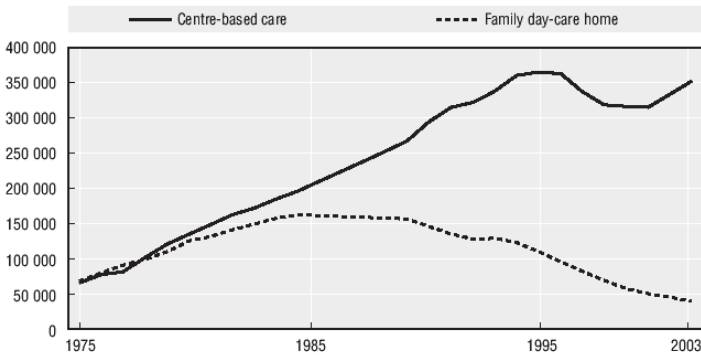
〈표 IV-18〉 보육서비스 공급

연령	보육시설 유형	서비스 내용
	스웨덴	
0~5세		
보육센터	주로 국공립시설	7시~18:30분 종일제로 운영
가정보육시설	Childminder가 서비스 제공	
개방형 유치원	집합적인 activity	2~3시간 정도 서비스 제공
6~12세		
방과후 보육	주로 학교에서 제공하나 일부 보육시설에서 leisure time activity로 제공	

자료: OECD(2005)에서 재인용.

[그림 IV-20] 스웨덴 보육시설 이용률 비교

Chart 4.2. **Swedish children increasingly use centre-based care**  
Number of Swedish children using childcare facilities, 1975-2003



Source: Data provided by the Swedish authorities.

〈표 IV-19〉 보육서비스 이용률

(단위: %)

	0~3세 미만	3~초등미만	5세 이하
핀란드	25  1세 미만 : 1 1~2세 미만 : 28 2~3세 미만 : 44	68  3~4세 미만 : 61  4~5세 미만 : 68 5~6세 미만 : 72 6~7세 미만: 94%가 무료 유치원등록	50
퀘벡	34  1.5~2세 미만 :16 2~3세 미만 : 45	49c  3~4세 미만 : 50 4~5세 미만 : 48 5~6세 미만 : 87	40c
스웨덴	65  0~2세 미만 : 45 2~3세 미만 : 85	3~4세 미만 : 89 4~5세 : 91	81
영국	26d	82  3~4세 : 97 3~4세 미만 : 89 4~5세 : 91	
스코틀랜드	27  1세 미만 : 12 1~2세 미만 : 28.3 2~3세 미만 : 47	80  3~4세 미만 : 94  4~5세 미만 : 100 5~6세 미만 : 40	

자료: OECD(2005)에서 재인용.

다른 국가들과 비교할 경우, 스웨덴의 보육서비스 이용률은 매우 높은 편이다. 만 3세 이하 아동에 대한 육아휴직이 3년 동안 제공되는 핀란드의 3세 이하 아동의 시설 이용률이 25%인 데 비해 스웨덴의 만 3세 이하 아동의 보육서비스 이용률은 65%에 이르고 있다. 만 3세 이상의 유아의 시설 이용률도 다른 나라에 비해 높은 편이다. 따라서 스

웨덴은 영아에 대한 보육을 육아휴직을 통해 어머니가 직접 제공하도록 장려하지만 그와 동시에 혹은 그보다 더 두드러진 특징은 공립보육 센터를 활성화하여 보육서비스를 제공함으로써 부모가 일과 가정을 양립하고 아동의 인적자본을 축적해 가는 형태라고 볼 수 있다.

이와 같은 공식적인 보육서비스를 정부가 직접 제공하면서 정부의 재정적 지원이나 부담수준은 상당히 높다. 전체 보육에 대한 정부지원은 GDP의 2%를 차지하고 있고 전체 가족지원프로그램의 정부지원 비중도 44%로 다른 나라에 비해 높다.

〈표 IV-20〉 정부의 보육서비스에 대한 지원수준

	핀란드 (2002)	퀘벡 (2001)	스웨덴 (2002)	영국 (2003)
GDP 대비 비중(%)	1.1	0.8	2.0	0.4
보육지출	0.9	0.6	1.4	0.1
유치원 교육	0.1	0.12	0.2	0.2
방과후 보육	0.03	0.01	0.4	-
가족에 대한 정부지원의 비중	38	37	44	16
연간 지출(US 달러, PPP)	1,535	1,453	4,559	6,576
보육	1,303	-	3,464	2,182
유치원 교육	192	-	383	4,283
아동 1인당 연간지출(US 달러, PPP)	7,665	-	6,496	2,629
보육지출	11,251	8,791	10,074	1,529
유치원 교육	2,823	-	4,096	3,986
방과후 보육	5,427	5,981	3,057	-
1인당 GDP당 정부지출 비중(%)	29	-	24	9
보육지출	42	32	37	5
유치원 교육	11	-	15	14
방과후 보육	20	21	11	-

자료: OECD(2005)에서 재인용.

따라서 상대적으로 부모의 보육비 부담은 매우 낮은 편이다. 2002년에 부모보육료에 상한선(Maxtaxa)제도를 도입하여 기존의 20~25% 정도의 부모부담 수준을 평균 11%로 감소시켰다. 이와 같은 부모보육료 상한선 설정이 편부모가정의 노동공급을 증가시켰다는 보고가 있으나 동시에 정부의 재정에는 커다란 압박요인으로 작용하고 있다.

〈표 IV-21〉 부모의 보육료 부담수준 비교(가구유형 및 부모소득유형)

(단위: %)

	평균 급여	핀란드	퀘백	스웨덴	영국
한자녀 한부모	0.67	4.7	4.9	2.7	18.2
두자녀 한부모	0.67	5.8	9.5	2.7	24.3
한자녀, 한부모	1	7.9	4.8	3.4	23.4
두자녀, 한부모	1	11.2	9.3	3.4	30.8
한자녀, 양부모	1.33	6.9	3.9	3.9	7.1
두자녀, 양부모	1.33	10.7	7.7	3.9	9.9
한자녀, 양부모	1.67	5.7	3.4	4.0	11.8
두자녀, 양부모	1.67	10.8	6.8	4.0	16.5

자료: OECD(2005)에서 재인용.

스웨덴의 국공립보육시설은 상당한 높은 수준의 서비스를 제공하는 것으로 알려져 있다. 2001년 개혁 이후 아동의 발달을 위해 국공립보육시설에 대한 지원자격이, 일하지 않는 부모의 자녀에게도 하루 3시간씩 시설 이용을 허용하고 있으며 2002년 이후에는 부모가 육아휴직을 한 경우에도 하루 3시간의 국공립보육시설 이용을 허가하여 인적자본에 대한 투자 차원에서 아동에게 교육서비스를 제공하고 있다. 서비스의 질적 수준을 나타내주는 변수 중 하나인 교사 대 아동비율이 1~5세의 아동의 경우 1:5.4, 3~6세 아동의 경우 1:17로 우리나라의 영유아보육법에 따른 교사 대 아동 규정보다는 다소 높은 편이다. 아동 1인당 정부의 투자액은 2004년 기준으로 약 1만 2,097US달러인 것으로 나타났다.

〈표 IV-22〉 보육서비스 질적 수준 제고를 위한 정부투자

국가	반일제 학교프로그램	종일제 학교프로그램	종일제 보육
덴마크(2004)			19,500달러 (부모부담 30% 포함)
핀란드(2004)			10,248 EUR (부모부담 제외)
노르웨이(2005)			12,820EUR (부모부담 제외)
스웨덴(2004)			12,097달러 (부모부담 제외)
Abecedarian Project (북캐롤라이나)		13,000달러 (‘02기준)	
Committee Economic Development(2006)	100달러	800달러	12,970달러
헤드스타트(2005)	62.5달러		
Kagan and Figby 추정치	4,000~6,000 달러	9,000~12,000 달러	

자료: OECD(2005)에서 재인용.

스웨덴의 보육서비스가 국공립보육시설 중심으로 낮은 소비자 부담 하에 제공되면서 나타나는 문제점으로 우선 가격을 통한 수요공급기능이 작동되지 않으면서 효율성 제고가 어려우며 이용자의 도덕적 해이가 크다는 지적이 있다. 또한 자녀이용 시간에 따른 부모부담의 차이가 거의 없어 부모들이 대부분 장시간 보육서비스 이용을 선호하여 장시간 서비스가 필요하지 않은 부모도 이를 이용하므로 정부재원의 낭비가 발생하고 있다. 공식적 보육센터는 가정 내 보육시설보다 정부의 재정투입이 높는데 가정 내 보육시설이 지속적으로 감소하고 있는 점도 정부재정에 압박요인으로 작용한다.

실제로 스웨덴의 경제학자들은 스웨덴 사회 전체에 만연한 도덕적 해이 문제를 해결하기 위해 보육 내에서도 수요자보조금을 확대하고 정부의 직접적인 시설 운영이나 공급자보조금을 축소해가는 방향을 대안으로 제시하고 있다.

## 라. 기타 지원

위에 언급한 산전후휴가 및 보육에 대한 지원 외에 다양한 가족지원이 존재한다. 우선 자녀 입양시 SEK 24,000을 입양 관련 보조금으로 제공하고 임신 시 부서이동을 요청할 수 있는 임신권이 존재한다. 의료보험에서는 임신 및 출산 관련 비용을 부담하며 불임치료 비용도 의료보험에서 부담하여 우리나라에서 일반회계를 이용하는 것과 대조된다. 출산 후 근로가 여의치 않을 경우 임신현금급여 형태로 최장 50일까지 부모보험에서 현금급여를 지급한다.

스웨덴에는 아동수당이 있는데 일반아동수당과 특별아동수당 두 가지로 구분된다. 일반아동수당은 스웨덴에 거주하는 16세 아동 모두를 수혜대상으로 제공되는 것으로 아동 1인당 기본으로 월 SEK950를 지급한다. 동시에 자녀 수가 많아짐에 따라 대가족보조금으로 그 규모가 증가한다.

〈표 IV-23〉 일반아동수당 지급액

(단위: SEK)

	지급액(아동수당)	대가족보조금
첫째아동	950	-
둘째아동	950	-
셋째아동	950	254
넷째아동	950	760
다섯째 이상 아동 각 1명당	950	950

특별아동수당은 6개월 이상의 치료나 요양을 요하는 질병이나 장애가 있는 아동을 돌보아야 하는 경우 아동당 월간 SEK 2,052~8,208를 지급한다. 이 경우 역시 대가족에 대한 추가적인 수당 (supplement for large families)이 제공된다. 그 외 한 부모 가정에 대한 보조금과 저소

특층에 대한 주택보조금이 있다.

## 마. 스웨덴 가족정책의 효과분석

스웨덴의 가족정책은 이미 언급하였듯이 다른 OECD국가들에 비해 상당히 선진적인 편이다. 출산율의 하락을 경험하면서 1960년대의 소극적인 가족정책에서 1980년대까지 지속적으로 가족정책 관련 정책을 개선하고 예산을 확대해 갔다.

[그림 IV-21] 스웨덴 가족정책의 역사

	Parental leave	Day care	Pay for care of sick children	Employment legislation	Cash support <sup>3</sup>
1960	Low maternity leave benefit for 3 months, since 1955	Little and mainly part-time care in 1960s		Dismissal on pregnancy, delivery, or marriage forbidden since 1939	Universal child allowance SEK4110 a year
1963	Leave period extended to 6 months				SEK 4565
1974	Parental-leave benefit for 6 months, 90% of forgone earnings	About 12 slots per child, ages 0-6	10 days paid leave for care of sick child, at 90% of prior earnings		SEK6911
1975	Parental-leave benefits for 7 months that could be used part-time and saved until age 8				
1978	8 months at 90% + 1 month at low, flat rate	25 slots per child ages 0-6			
1979				Parents get right to part-time work week (75%)	
1980	9 months at 90% + 3 months at low flat rate		60 days for sick child		SEK7261
1982		40 slots per child ages 0-6			Higher level for 3 or more children SEK7885
1989	12 months at 90% + 3 months at a low flat rate	50 slots per child ages 0-6	90 days for sick child		
1995	1. Benefit for 12 months reduced to 75% of prior earnings. 2. One of the 12 months reserved for father and one for mother	Fees raised mainly for 1 <sup>st</sup> child. 2 <sup>nd</sup> or 3 <sup>rd</sup> child still very low fee			SEK9000

자료: Bjorklund(2002).

위와 같은 지속적인 가족정책의 확대는 스웨덴을 유럽국가 중 가족 정책이 가장 관대한 나라로 만들었고, Hoem(2005)에 따르면 스웨덴의 출산율과 산후 직장복귀율이 높은 가장 주된 이유는 탄력적인 파트타임 즉 탄력근무제도와 공적인 보육서비스 제공 때문이라고 결론을 내리고 있다. Hoem(2005)가 제시하는 스웨덴 가족정책의 핵심내용이면서 출산율과 여성고용의 배터리가 되는 정책은 다음과 같다.

〈표 IV-24〉 스웨덴의 핵심 가족정책

건인차가 된 정책	구체적 내용
육아휴직	자신소득의 80%에 해당하는 육아휴직급여 (13개월)+ 낮은 급여(3개월)
탄력근무제	매우 신축적인 파트타임과 출퇴근시간 자유화
출산이후 직장복귀	법으로 직장복귀 보호
스피드 프리미엄	자녀 태울이 30개월 미만인 경우, 프리미엄 제공으로 출산간격 단축
아동수당 및 주택수당	보편적 아동수당과 저소득층에 대한 주택보조금
종일제 보육서비스 제공	공식적 보육시설을 거의 무상으로 이용(평균보육료부담 4%)

스웨덴의 가족정책이 출산율에 미친 영향은 Bjorklund(2002)에 잘 서술되어 있는데 1960~1980년대 동안 노르웨이의 출산율이 0.5명, 핀란드의 출산율이 0.4명 감소한 반면 가족정책을 확대한 스웨덴은 출산율이 감소하지 않았음을 이중차감법(difference-in-differences) 모형을 이용하여 도출하였다. 또한 스피드 프리미엄의 도입이 1950~1958년에 출생한 여성들의 첫째아와 둘째아 사이의 출산간격이 약 0.3년 감소하고 둘째아와 셋째아의 간격은 0.6년, 그 이상의 자녀에 대해서는 0.9년이 적으로 감소하였다고 밝혔다.

결론적으로 스웨덴의 가족정책은 다른 국가들에 비해 강력한 수준이며 그 중에서도 육아휴직과 공식적인 보육인프라가 여성의 경제활동 참가율과 출산율을 동시에 유지하는 두 축으로 활용되어 왔으며 스

피드 프리미엄은 자녀 간의 터울을 줄여주어 결혼과 첫째아 출산연령의 증대에도 불구하고 합계출산율을 안정적으로 유지시켜주는 역할을 했음을 알 수 있다.

### 3. 영국

지난 40여 년간 영국 인구구조의 변화는 출산율의 감소와 고령화로 특징지어진다. 1960년대 중반 합계출산율이 3명에 이를 정도로 높은 수준을 나타낸 후 1970년대 말까지 급속히 하락한 후 1980년대 이후로는 비교적 완만한 정체를 나타내고 있으며, 65세 이상 노인층의 비중이 전체 인구의 16% 정도까지 증가하였다. 여성 취업률은 66% 정도로 다른 OECD국가와 비교하여 높은 수준을 나타내고 있으나, 여성 취업의 약 40%가 파트타임으로서 OECD국가 평균에 비하여 월등하게 높아서, 여성의 취업이 양적으로는 활발하게 일어나지만 고용의 성격은 취약한 측면이 있는 것으로 나타났다. 특히 이러한 문제점은 자녀의 연령이 낮을수록, 그리고 자녀의 수가 많을수록 두드러지게 나타났는데, 3세 미만 자녀를 둔 여성의 경우 취업률은 50%를 넘지 못하며, 이 중에서 파트타임의 비중도 60%가 넘는 것으로 드러났다.

여기서는 일과 가정의 양립이 가능하도록 도와주는 정부정책을 보육에 대한 지원, 조세정책, 휴가 등 시간 관련 정책으로 나누어서 살펴 보았다. 우선 간단하게 우리나라제도와 비교해보면, 현재 우리나라에서 6세 이하 자녀에 대해서 1인당 100만원의 양육비, 그리고 교육비로 1인당 200만원을 소득에서 공제하는 형태로 세제 혜택을 주고 있으나, 영국의 경우와 같이 환급이 가능한(refundable 또는 non-wasteable) 세액공제제도와는 다르다. 특히 보육서비스에 대한 지원이 영국의 경우 세액공제제도의 일부로서 제공되는 반면, 우리나라의 경우 차등보육료 및 무상보육료의 형태로 해당 부모가 신청하면 보육시설에 보육비용의 일부를 정부가 직접 지원하는 형태로 이루어지고 있다. 특히

영국은 보육비용의 80%까지 최고 주당 175파운드(약 32만원)를 공제하는 형태로 정부가 부담하는 반면, 우리나라의 경우 보육비용의 정부 부담률은 52% 정도에 그치고 있어서 보육비용의 부모의 부담은 우리나라가 영국에 비해 높은 편이다(김현숙 2007).

출산 관련 휴가의 측면에서 영국과 우리나라를 비교하면 우리나라의 산전후휴가 90일과 육아휴직 1년을 포함하면 1년 3개월인 반면, 영국의 경우 일반모성휴가(Ordinary Maternity Leave), 추가모성휴가(Additional Maternity Leave), 그리고 양육휴가(Parental Leave)를 합하면 1년 2개월 정도에 이른다. 휴가중 급여와 관련해서는 우리나라는 산전후휴가 동안에 통상임금을 받고 육아휴직에는 월 40만원을 지급받는 반면, 영국은 일반모성휴가중 6주만 주당 평균임금의 90%를 받고 나머지 모성휴가기간에는 주당 최고 102.80파운드(약 19만원), 즉 월 90만원 정도를 받고, 13주의 양육휴가는 무급휴가이다. 출산 후 복귀에 관한 문제, 평균임금 및 통상임금의 계산에 관한 다양한 측면이 있어서 휴가기간과 급여만으로 두 나라를 직접 비교하는 것이 쉽지는 않으나, 적어도 주어진 자료에서는 영국의 출산 관련 휴가가 우리나라보다 여성에게 더 유리한 환경을 제공하는 것으로 보기는 어렵다고 판단된다. 아래에서는 인구구조 및 여성고용에 대한 일반 현황을 먼저 살펴본 후에 영국의 여러 가지 가족정책을 조사하여 정리하였다.

## 가. 주요 현황

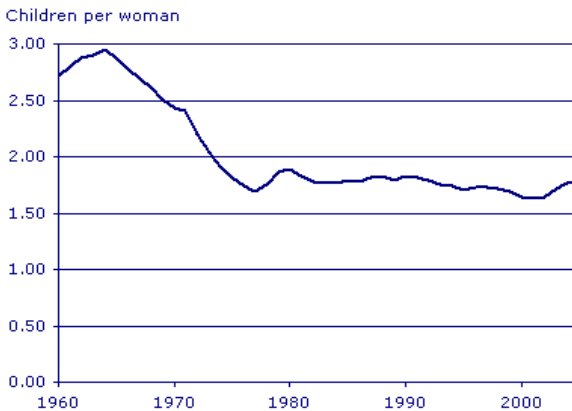
### 1) 인구구조의 변화<sup>56)</sup>

영국의 지난 40년간 출산율의 변화는 출산율의 감소, 첫 출산 연령

56) 영국의 인구구조의 변화는 통계청(Office for National Statistics)의 웹 페이지를 통해서 발표하는 인구구조 동향에 관한 자료를 발췌하여 요약하였음(<http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=951>).

의 상승 및 무자녀 가구의 증가로 요약할 수 있다. 2005년 영국의 합계 출산율(TFR)은 1.79명으로 2004년의 1.77명에 비하여 약간 증가하였으며, 1992년 이래 가장 높은 수준을 나타내고 있다. 1960년 이후 영국의 합계출산율을 살펴보면, 1964년 2.95명의 높은 수준을 기록한 이래 지속적으로 하락하다가 1980년대에는 비교적 일정하게 유지되었다. 1990년대에 들어 완만하게 감소하던 합계출산율은 2001년 1.63명으로 최저를 기록한 이후로는 다시 상승하는 추세를 나타내고 있다. [그림 IV-21]은 합계출산율의 변화 추이를 보여주고 있다.

[그림 IV-22] 영국의 합계출산율



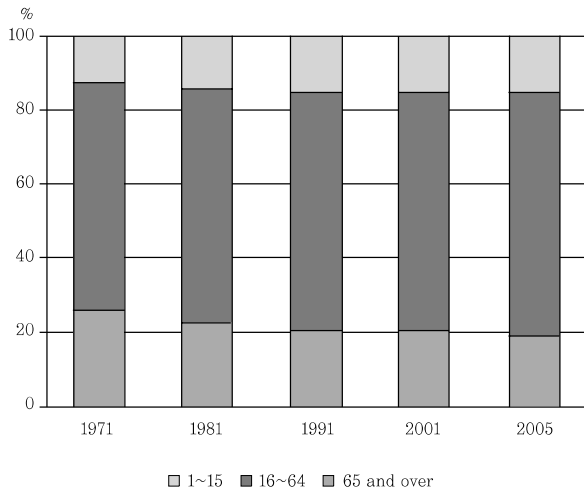
자료: Office for National Statistics.

합계출산율의 변화와 더불어 여성의 첫 출산연령이 상승하고 있는데, 2005년 첫 출산 여성의 평균 연령은 27.3세로, 1960년에 비해서는 2.8세, 그리고 1970년에 비해서는 3.6세 증가하였다. 또한 2005년 시점에서 40대 중반의 여성 중 자녀가 없는 비율도 약 20%에 이르는데, 이는 20년 전과 비교하여 두 배 정도의 수준에 이르고 있다.

출산율의 변화는 인구구조의 고령화를 일으키는 것으로 나타났다.

전체 인구 연령의 중간값은 1971년 34.1세에서 2005년에는 38.8세로 4.7세 증가하였다. 반면 지난 30년간 전체 인구는 약 8% 정도 증가하였는데, 인구 증가가 모든 연령 그룹에서 유사하게 나타난 것은 아니다. 65세 이상 인구의 비중은 1970년대 초반 13%에서 2005년 16%로 증가한 반면, 같은 기간 16세 이하 인구의 비중은 25%에서 19%로 하락하였다. 특히 85세 이상 인구의 증가가 두드러졌는데 2005년 현재 85세 이상 인구는 전체 인구 6,020만명 중 120만명에 이르고 있다. 이러한 경향은 고령층의 사망률이 감소한데다가, 1차 세계대전 이후 베이비붐 세대가 이 연령에 이르면서 나타나는 것으로 보인다.

[그림 IV-23] 영국 인구의 연령별 구성



자료: Office for National Statistics.

## 2) 가구구성 및 여성고용 현황<sup>57)</sup>

최근 들어 고령화 추세와 출산율의 감소로 인하여 자녀가 없는 가구의 비중이 증가하고 있는데, 2002년에는 자녀가 없는 가구의 비중이 70.1%에 이르고 있다. 비록 짧은 기간이기는 하지만 2000년과 비교해서도 약 0.3% 증가하였다. 한편 2002년 가구당 평균 인원은 2.4명이며, 한 명의 부모와 사는 아동의 비율은 23.1%에 이르는 것으로 나타나서, 대다수의 아동은 두 명의 부모와 생활하고 있지만 한 명의 부모와 사는 경우도 상당히 존재함을 알 수 있다. 2002년 현재 부모의 직업 유무에 따라서 분류하면 두 명의 부모가 모두 직업이 있는 경우가 47.9%, 한 명의 부모만 직업이 있는 경우가 33.6%, 그리고 어떤 부모도 직업이 없는 경우도 18.5%에 이르는 것으로 나타나서, 상당수의 아동이 직업이 없는 부모와 생활하고 있다. 이로 인하여 영국에서는 아동의 빈곤문제 해결이 정책적으로 매우 중요한 이슈의 하나로 부각되었으며, 특히 부모가 직장을 가지는 것이 용이해지도록 저렴한 보육시설에 대한 접근권을 보장하는 문제가 매우 중요한 이슈로 다루어지고 있다.

---

57) 가구구성 및 여성고용 현황은 OECD(2005)의 영국 관련 부분을 발췌하여 요약하였음.

〈표 IV-25〉 가구 구성 현황

(단위: 명, %)

	2000	2002
평균 가구 인원	2.4	2.4
전체 가구 중 비율		
자녀가 없는 가구	69.8	70.1
가장 어린 자녀가 16세 이상인 가구	2.4	2.7
가장 어린 자녀가 16세 미만인 가구	27.6	27.2
자녀의 수 (16세 미만)	13,354,777	13,246,656
아동의 비율		
한 명의 부모가 있는 가구	21.8	23.1
두 명의 부모가 있는 가구	78.2	76.9
아동의 비율		
직업을 가진 부모가 없는 경우	18.3	18.5
한 명의 부모가 직업이 있는 경우	32.6	33.6
두 명의 부모가 직업이 있는 경우	49.1	47.9

자료: OECD(2005).

영국의 여성 고용 활동은 다른 OECD국가와 비교하여서도 비교적 활발하게 이루어지고 있다. 2003년 현재 여성의 경제활동 참가율은 69.2%로 OECD 평균 59.6%보다 약 10%포인트 정도 높은 수준이며, 여성 취업률 또한 66.4%로서 OECD 평균 55.3%에 비하여 높은 수준을 유지하고 있다. 그러나 영국 여성의 고용이 파트타임과 단기 고용에 집중되어 있다는 점이 또 다른 특징이다. 2003년 여성 고용에서 주당 30시간 이하의 파트타임이 차지하는 비율은 40.1%로서 남성의 9.6%보다 훨씬 높을 뿐 아니라, OECD 평균 24.8%보다 매우 높은 수준이다. 또한 여성의 장기 실업 비율은 17.1%에 머물러서 OECD 평균 31.9%에 훨씬 못 미치는 수준을 나타내고 있다.

〈표 IV-26〉 고용 관련 주요 지표

(단위: %)

	영국				OECD			
	1980	1990	2000	2003	1980	1990	2000	2003
경제활동 참가율(15~64세 인구에 대한 비율)								
전체	74.8	77.8	76.6	76.6	68.1	70.0	70.1	69.8
남성	87.9	88.3	84.3	83.9	83.9	82.1	81.0	80.2
여성	61.7	67.3	68.9	69.2	52.9	58.1	59.3	59.6
취업률(15~64세 인구에 대한 비율)								
전체	65.9	72.5	72.4	72.9	64.2	65.6	65.7	64.9
남성	77.4	82.1	79.1	79.3	79.5	77.5	76.3	74.7
여성	54.5	62.8	65.5	66.4	49.3	53.9	55.3	55.3
여성 (25~54세)	60.3	68.6	73.1	74.1	53.6	61.6	64.0	64.1
여성 (30~34세)	52.3	64.4	71.3	70.3	52.4	60.2	61.5	61.1
파트타임(주간 30시간 이 하)이 15세 이상 전체 고 용에서 차지하는 비율								
전체	19.6	20.1	23.0	23.3	9.6	11.1	12.2	14.8
남성	4.2	5.3	8.6	9.6	5.2	5.0	5.9	7.2
여성	41.2	39.5	40.8	40.1	15.7	19.5	20.7	24.8
실업률(15~64세 경제활동 참가 인구에 대한 비율)								
전체	11.9	6.8	5.6	4.9	5.8	6.3	6.2	7.1
남성	12.0	7.1	6.1	5.5	5.2	5.7	5.8	6.9
여성	11.6	6.6	4.8	4.1	6.7	7.1	6.8	7.3
장기 실업의 비율								
전체	46.3	34.4	28.0	23.0	12.7	31.2	31.6	31.0
남성	52.7	41.8	33.7	26.5	12.5	30.0	30.2	30.2
여성	35.7	23.7	19.0	17.1	12.9	32.5	33.1	31.9

자료: OECD(2005).

〈표 IV-27〉과 〈표 IV-28〉은 자녀의 연령 및 수에 따른 여성 고용의 변화를 보여주는 결과이다. 2003년 기준으로 여성의 취업률은 가장 어린 자녀의 연령이 3세 미만인 경우 49.2%, 3~6세는 59.7%, 그리고 6~16세는 74.1%로서 자녀의 연령이 낮을수록 여성의 취업률이 낮아

지고 있다. 한편 파트타임 형태의 고용은 가장 어린 자녀의 연령이 3세 미만인 경우 61.6%, 3~6세는 60.2%, 그리고 6~16세는 50.6%로서 자녀의 연령이 낮을수록 파트타임의 비중이 높아진다. 특히 가장 어린 자녀의 연령이 3세 미만인 경우 취업률이 50%에 미치지 못할 정도로 낮으며, 취업을 한 경우에도 상당부분이 파트타임 형태로 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 특히 자녀 연령이 3세 미만인 여성의 취업률과 파트타임 비율은 2000년 이후 비록 완만하지만 조금씩 증가하는 경향을 나타내고 있다.

〈표 IV-27〉 가장 어린 자녀의 연령에 따른 여성의 취업률

(단위: %)

	여성			가장 어린 자녀의 연령									
				0~16 세			3세 미만			3세 이상 6세 미만		6세 이상 16세 미만	
	전체	파트 타임의 비율	모성 및 부성 휴가 비율	전체	파트 타임의 비율	모성 및 부성 휴가 비율	전체	파트 타임의 비율	모성 및 부성 휴가 비율	전체	파트 타임의 비율	전체	파트 타임의 비율
1995	65.6	39.3		58.5	58.0		44.4	57.7		55.1	65.1	69.5	55.7
2000	69.0	39.4		64.0	55.9		52.3	59.3		60.4	62.7	72.4	52.2
2001	69.3	38.8		64.1	55.6		51.6	60.8		60.0	63.3	72.8	51.0
2002	69.5	38.5		64.2	55.5		49.9	61.3		60.4	63.0	73.3	50.9
2003	69.7	38.6	2.0	64.2	54.8	5.2	49.2	61.6	18.7	59.7	60.2	74.1	50.6

자료: OECD(2005).

자녀 수에 따른 여성 취업률을 살펴보면, 자녀가 1명인 경우 68.5%, 2명은 66.4%, 3명은 51.8%, 4명 이상은 32.1%로 자녀의 수가 늘어나면서 취업률이 낮아지는 것을 알 수 있다. 또한 자녀의 수가 1명 또는 2명인 경우와 비교하여 3명 이상의 경우 취업률이 급격하게 낮은 것이 특징적이다. 반면 파트타임의 비율은 자녀가 1명인 경우 47.2%, 2명인

경우 60.5%, 3명은 63.5%, 4명 이상은 67.4%로서 자녀 수의 증가에 따라서 파트타임의 비중이 높아지고 있다.

〈표 IV-28〉 자녀 수에 따른 여성의 취업률

(단위: %)

자녀의 수	여성의 취업률	파트타임의 비율
1명	68.5	47.2
2명	66.4	60.5
3명	51.8	63.5
4명 이상	32.1	67.4
어머니 전체	64.2	54.8
여성 전체	69.7	38.6

자료: OECD(2005).

2003년 기준으로 부모의 취업 상태별 비율을 살펴보면, 자녀가 있는 대다수인 67.3%는 두 부모가 모두 취업 상태인 것으로 나타났는데, 두 부모가 모두 취업중인 경우 중에는 한 명은 풀타임, 다른 한 명이 파트타임인 경우가 36.3%로 가장 비중이 높았으며, 두 명 모두 풀타임인 경우도 28.3%로 상당히 많은 것으로 나타났다. 한 명의 부모만 취업을 하고 있는 경우인 27.2% 중에서 대부분인 23.4%는 풀타임의 형태로 취업하고 있다. 반면 취업부모가 없거나(5.6%), 한 명의 부모가 취업중이면서 파트타임인 경우(3.0%), 두 명 모두 파트타임인 경우(0.8%)도 합하면 10%에 가까운 것으로 나타났다.

〈표 IV-29〉 부양자녀가 있는 가구의 고용 상태

(단위: %)

	취업 부모 없음	한 명 취업				두 명 취업				
		전체	풀타 임	파트 타임	미 상	전 체	2명 풀타임	1명 풀타임, 1명 파트타임	2명 파트 타임	미상
2000	6.5	26.8	23.2	3.0	0.7	66.7	27.6	36.6	0.7	1.8
2003	5.6	27.2	23.4	3.0	0.7	67.2	28.3	36.3	0.8	1.7

자료: OECD(2005).

노동시장에서 여성과 남성의 임금 차이를 비교하기 위하여 남성임금 대비 여성임금의 비율이 제시되었다. 전체 근로자를 대상으로 성별 평균임금을 계산하면 여성임금은 남성의 75%에 해당하는 것으로 나타났다는데 이는 OECD 평균 84%보다도 훨씬 낮은 수준이다. 풀타임 근로자를 대상으로 계산한 비율은 80%로 전체 근로자를 대상으로 한 비율보다 높은 것으로 나타났는데, 이는 여성의 파트타임 비중이 높고 파트타임의 임금이 풀타임보다 낮기 때문에 나타나는 것으로 판단된다. 그러나 풀타임만을 대상으로 한 남성 대비 여성 임금의 비율 또한 OECD 평균보다 낮은 수준이다.

〈표 IV-30〉 남성임금에 대한 여성임금의 비율

(단위: %)

	풀타임				전체			
	평균 임금 비율	임금 중간값 비율	하위 20%	상위 20%	평균임금 비율	임금 중간값 비율	하위 20%	상위 20%
영국	80	85	85	80	75	79	79	76
OECD	84	86	86	85	84	85	86	84

자료: OECD(2005).

## 나. 정책 수단

북유럽 국가가 1960, 1970년대에 가족친화적 정책을 시작한 데 비하여 영국은 1990년대 후반 노동당의 집권 이후부터 본격적으로 도입되기 시작하였다. 1997년에 국가 보육 전략(National Childcare strategy)이 1997년에 시작으로 보육에 대한 공공부문의 지출이 1998년 GDP의 0.2%에서 2003년 0.4%로 증가하게 되었다. 아래에서는 주요 정책수단을 보육지원정책, 조세정책, 휴가 등 시간 관련 정책으로 나누어서 살펴보았다.

### 1) 보육지원 (childcare support)<sup>58)</sup>

보육에 대한 지원 내용은 보육서비스 공급에 대한 지원을 늘리기 위해 보육시설에 대한 직접 보조금 지원과 더불어 민간 보육서비스 공급자의 시설 건립을 위한 초기자금 지원(seed funding)을 강화하는 보육서비스 공급 측면에 대한 지원과, 취업 부모를 도와주기 위하여 공제 제도를 통하여 보육비용을 지원하는 보육서비스 수요에 대한 지원으로 나누어 볼 수 있다.

영국의 대표적인 빈곤정책인 Sure Start에 의하여 전국에 설치된 아동센터(Children's Centre)는 주간 보육(day care), 어린이 학습(early learning), 건강, 가족 및 양육 지원(family and parenting support)을 일괄적으로 제공하는 거점으로 자리잡았다. Sure Start의 주요 정책 목표는 특히 저소득계층 자녀에 대한 보육시설의 접근성과 지속성을 높이는 것, 아동에 대한 건강, 교육 및 정서 발달을 위한 통합서비스를 제공하는 것, 그리고 부모의 양육 및 취업을 돕는 것에 있다. 또한 모든 어린이 관련 정책 및 사업을 조정하기 위하여 중앙정부에 Sure

58) 영국의 보육지원 정책 현황은 OECD(2005)의 관련 부분을 발췌하여 요약하였음.

Start 담당부서를 신설하여 교육부(Department of Education and Skills)와 노동부(Department for Work and Pensions)의 관할하에 두었다.

저렴한 양질의 보육서비스가 부족한 것이 부모의 취업에 장애가 된다는 판단하에 저소득 및 중간소득계층 취업가정의 보육에 대한 재정적 지원을 강화하였다. 특히 근로세액공제(working tax credit)의 수혜 대상이 2003년을 거치며 18만가구에서 31만 7천가구로 크게 확대되었다. 그러나 저소득층 가구의 경우 보육비용의 80%까지 근로세액공제 대상이지만, 여전히 상당한 액수의 보육비용은 부모로부터 직접 지급되어야 하며, 이 때문에 상당수의 가구에서는 여전히 값싼 비공식적인 보육서비스에 의존하고 있다.

## 2) 조세 및 지원금 정책

영국은 1990~91년 이후로 과세의 기본단위를 가구에서 개인으로 전환하였으며, 대신 각종 공제제도를 도입하여 가구의 소득을 지원하고 있다. 2004년 현재 영국의 소득세율을 간단하게 살펴보면, 영국 소득분포의 중간 값의 약 25%인 4,745파운드 이상인 경우만 소득세를 납부하고 있으며, 4,745파운드 이후 다음 2,020파운드까지는 10%, 다음 29,380파운드까지의 구간에서는 22%, 그 이상 구간은 40%가 적용되고 있다.

1990년대 후반 노동당의 집권 이후 공제제도는 두 번의 큰 변화를 겪었는데, 첫 번째는 1999년 근로가족세액공제(Working Families' Tax Credit)이 도입되면서 가족공제(Family Credit)를 대체한 것이다. 근로가족세액공제는 부양자녀가 있는 취업자를 보조하는 제도(in-work benefits)라는 점에서 가족공제와 유사하지만 공제금액이 대폭 확대되었다는 특징이 있다. 따라서 1999년 근로가족세액공제의 도입은 공제제도 변화가 노동시장 참여에 미친 효과를 살펴볼 수 있는

좋은 기회로 볼 수 있다. 또한 2003년에는 기존의 복잡한 자녀 관련 공제제도를 자녀세액공제(Child Tax Credit)로 통합하고, 근로세액공제(Working Tax Credit)를 도입하여 기존의 근로가족세액공제를 대체하였을 뿐 아니라, 자녀가 없는 취업자에 대해서도 혜택을 확대하였다.

근로세액공제와 아동세액공제는 커플의 경우 합산된 연간소득(gross annual income)에 기초하여 계산되며, 가족의 저축은 직접 영향을 주지 않으나 비근로소득의 크기를 고려하여 결정한다. 이러한 공제제도의 도입은 개인별 과세에 기초한 소득세제와 지원금 체계(benefit system)의 문제점을 개선하려는 노력에서 고안된 것으로 볼 수 있다. 소득세만으로는 정책적으로 지원이 필요한 대상에 대한 금전적 지원이 정확히 이루어지기 어려우므로, 가계 경제활동의 기본 단위로서 가구의 특성을 고려한 공제 혜택을 제공하게 되었다. 또한 과거의 지원금제도는 매우 복잡할 뿐 아니라 수혜자들이 느끼는 불명예스러움(stigma) 때문에 자녀를 두고 있는 많은 가구에 대해서 혜택을 제공하는 데 적절하지 않다는 점도 새로운 공제제도를 도입하게 된 배경으로 볼 수 있다.

우선 아동세액공제제도에 대해서 살펴보면, 아동세액공제제도는 아동이 있는 가구에 대해서 경제적 지원을 제공하는 제도로서 가구 내 성인이 아동의 부양을 책임지고 있어야만 한다. 부양 책임자는 아동세액공제 혜택을 받기 위해서 근로를 하고 있어야 하는 것은 아니며, 또한 혜택을 받는 대가로 일자리를 찾아야 하는 등의 의무를 지는 것은 아니다. 만약 아동에 대한 부양을 여러 가구가 책임지고 있는 경우에는 정해진 규칙에 의하여 주된 부양 책임을 담당하는 가구에 대해서만 공제 혜택을 부여한다. 아동세액공제 대상은 만 16세 이하의 자녀, 또는 16세 이상 20세 이하로서 교육을 받고 있는 경우에 해당된다.

아동세액공제는 몇 가지 구성항목을 포함하고 있는데, 각 구성요소와 최대 공제액은 아래와 같으며 실제 공제액은 소득에 따라서 달라진다. 가족항목(family element)은 해당 아동을 부양하는 모든 가족에

IV. OECD국가들의 가족정책 현황 및 정책효과 303

제공되는 공제로서 최고 545파운드까지 제공되며, 자녀를 새로 출산한 경우에는 가족항목에 추가로 545파운드를 지급한다(가족항목, 신생아). 아동 항목(child element)은 아동의 수에 따라 제공되는 공제로서 신생아 포함 아동 1명에 대해서 최고 1,845파운드를 지급한다. 그 외에 장애아동에 대해서는 추가로 공제액이 늘어난다.

〈표 IV-31〉 아동세액공제 구성항목

(단위: 파운드)

구성항목(element)	2007~2008 최대 연간 공제액
가족 항목(family element)	545
가족 항목, 신생아(family element, baby addition)	545
아동 항목(child element)	1,845
장애아 항목(Disabled child element)	2,440
중증 장애아 항목(severely disabled child element)	980

아동세액공제액은 가구의 합산소득에 따라서 공제금액이 달라지게 된다. 근로세액공제 대상이 아닌 가구에 대해서 소득 및 자녀 수의 변화에 따른 공제금액의 변화를 보여주는 것이 〈표 IV-32〉이다. 표의 첫 번째 열을 살펴보면, 1자녀의 경우 연소득 1만 5천파운드까지는 가족항목과 아동항목으로 공제되는 최대 금액(545파운드 + 1,845파운드 = 2,390파운드)을 제공받게 되지만, 이후 소득이 증가함에 따라 아동항목에 해당하는 공제액이 감소하게 된다. 따라서 소득이 2만 5천파운드 이상일 경우 가족항목에 해당하는 545파운드만을 공제받을 수 있다. 또한 가족항목에 대해서도 연소득 5만파운드 이상에 대해서는 점차 감소하여 6만파운드 이상의 연소득 가족에 대해서는 가족항목도 지급되지 않는다.

〈표 IV-32〉 가구소득에 따른 아동세액공제

(단위: 파운드)

연소득	1자녀	2자녀	3자녀
5,000	2,390	4,240	6,090
10,000	2,390	4,240	6,090
15,000	2,390	4,055	5,900
20,000	1,060	2,205	4,050
25,000	545	545	2,200
30,000	545	545	545
40,000	545	545	545
50,000	545	545	545
55,000	210	210	210
60,000	-	-	-

아동세액공제는 아동에 대한 주 부양자에게 직접 지급되는 것을 원칙으로 하고 있으므로 편부모 가족의 경우 지급대상이 자명하며, 커플의 경우 주 부양자가 누구인지 각 가구가 사실상 선택할 수 있다. 한편 지급은 은행계좌로 직접 입금되는 것이 일반적이며 매주 또는 4주에 한 번씩 지급되도록 선택하는 것이 가능하다.

근로세액공제제도는 저소득층의 근로자(자영업자를 포함)에 대해서 소득을 보전해주는 제도이다. 2004년 3월에 도입된 이 제도로 자녀가 없는 근로가구에 대해서도 금전적 지원이 시작되었다. 특히 근로세액공제에 보육비용에 대한 공제가 포함되어 있어서 보육서비스에 대한 상당한 지원을 제공하는 수단으로 활용되고 있다. 근로세액공제의 수혜대상이 되기 위한 조건은 자녀를 부양하는가 여부에 따라서 달라진다. 자녀를 부양하는 경우에는 공제를 신청하는 사람이 16세 이상이고 주당 적어도 16시간을 근로하는 경우 공제를 받을 수 있다. 한편

자녀가 없는 경우에는 신청자가 25세 이상이면서 주당 30시간 이상을 근로하거나, 또는 16세 이상이고 주당 16시간 이상 근무하면서 근로세액공제의 장애 항목에 해당되는 경우 수혜대상이 된다. 근로세액공제를 구성하는 각 항목에 대한 설명과 연간 최대 공제액은 <표 IV-33>과 같다.

<표 IV-33> 근로세액공제 구성항목

(단위: 파운드)

구성항목	2007~2008 최대 연간 공제액
기본항목(basic element)	1,730
커플, 한 부모 항목 (couple's and lone parent elements)	1,700
30시간 항목 (30 hour element)	705
장애항목 (disability element)	2,310
중증 장애항목 (severe disability element)	980
50세 이상 30시간 미만 항목 (50+ return to work element: 16-29 hrs per week)	1,185
50세 이상 30시간 이상 항목 (50+ return to work element: 30 or more hrs per week)	1,770
보육항목 1자녀	주당 175
보육항목 2자녀 이상	주당 300

가구의 연소득이 5,220파운드 이하인 경우에는 최대 공제액이 허용되지만, 그 이상의 소득에 대해서는 연간소득의 증가에 대해서 공제액이 점차 감소하게 된다. 예를 들어 자녀를 부양하면서 근로를 하고 있으며 커플로서 공제를 신청하는 경우에 받게 되는 아동세액공제와 근로세액공제의 합을 <표 IV-34>와 같이 나타낼 수 있다.

〈표 IV-34〉 가구소득에 따른 세액공제

(단위: 파운드)

연소득	1자녀	2자녀	3자녀
5,000	5,825	7,675	9,520
8,612	5,275	7,125	8,970
10,000	4,760	6,610	8,460
15,000	2,910	4,760	6,610
20,000	1,060	2,910	4,760
25,000	545	1,060	2,910
30,000	545	545	1,060
35,000	545	545	545
40,000	545	545	545
55,000	210	210	210
60,000	-	-	-

2007년 현재 아동세액공제, 근로세액공제 및 관련 지원금 제도의 혜택을 받는 가구의 규모를 확인하기 위하여 〈표 IV-35〉에서는 각각의 수혜가구를 나타내었다. 수혜를 받는 전체 602만가구 중에서 34만가구는 자녀가 없는 가구로 근로세액공제의 혜택만을 받고 있으며, 나머지 567만가구는 부양 자녀가 있는 가구이며, 이 중 428만가구가 근로가구이다.

〈표 IV-35〉 세액공제 수혜 가구 및 아동 현황

(단위: 천가구, 천명)

	합계	커플 가구	일부모 가구	아동수
전체 가구				
합계	6,017	3,635	2,382	10,081
자녀 있음	5,673	3,533	2,141	10,081
자녀 없음	343	102	242	-
자녀없는 비근로가구				
합계	1,398	338	1,060	2,656
CTC 수혜	927	257	670	1,733
최고 액수	883	223	660	1,658
기타	44	34	10	75
가족 프리미엄 수혜	471	82	389	923
근로 가구				
합계	4,619	3,296	1,323	7,425
자녀 있음	4,275	3,195	1,081	7,425
WTC 및 CTC 수혜	1,645	769	876	2,946
최고 액수	486	167	319	895
기타	1,160	603	557	2,051
CTC만 수혜	2,630	2,425	205	4,479
가족항목초과	665	566	99	1,404
가족항목만	1,840	1,735	105	2,861
가족항목미만	126	125	1	-
자녀 없음(WTC만 수혜)	343	102	242	-
최고 액수	103	17	86	-
기타	241	85	156	-

### 3) 휴가 및 신축적 근무시간 등 time-related 정책수단<sup>59)</sup>

영국의 근무시간 관련 각종 정책수단에는 출산휴가, 부성휴가, 입양

59) 휴가 등 시간 관련 정책수단에 대해서는 Department of Trade and Industry(2005)의 관련 부분을 발췌하여 요약하였음.

휴가, 양육휴가 및 관련 급여와 수당에 관한 규정이 있다. 먼저 모성휴가(Maternity Leave)는 일반모성휴가(OML: Ordinary Maternity Leave)와 추가모성휴가(AML: Additional Maternity Leave)로 나누어지는데, 일반모성휴가는 근무기간에 관계없이 모든 임신 근로자에게 26주가 주어지며, 출산 15주 전의 시점에서 6개월 이상 근무한 경우에는 일반모성휴가에 이어 추가로 26주의 추가모성휴가가 주어진다. 모성휴가를 사용하기 위해서 근로자는 늦어도 출산 전 15주까지는 고용주에게 임신사실과 모성휴가계획을 알려주어야 하며, 출산휴가 예정보다 일찍 복귀하는 경우에도 적어도 28일 이전에 고용주에게 알려줄 의무가 있다.

일반모성휴가 기간 동안에도 보수 관련 사항을 제외한 근로계약상의 고용조건 및 부가급여(benefit)에 대한 권리가 그대로 유지되며, 법정모성급여(SMP: Statutory Maternity Pay) 또는 모성수당(Maternity Allowance)을 지급받게 된다. 추가모성휴가 동안에도 고용계약을 유지되며 일부 고용조건 및 부가급여에 대한 권리가 유지된다. 예를 들어 해고(redundancy) 시 지급되는 보수 및 통고기간, 근로시간규제(Working Time Regulation)에 따라 지급되는 연간 4주의 유급휴가는 모성휴가로 인해 영향을 받지 않는다.

일반모성휴가 이후 여성은 종전과 동일한 임무에 동일한 조건으로 복귀할 권리를 가지며, 추가모성휴가의 경우에는 고용주에게 충분한 사유가 없는 한 종전과 동일한 임무에 동일한 조건으로 복귀할 수 있으며, 변동이 생기는 경우에도 종전에 비하여 개선된 환경이 되어야 한다.

법정모성급여는 고용주와 6개월 이상 근무한 여성에 대해서 최대 26주간 지급되는데 6주간은 자신의 평균 주당소득의 90%를 받을 수 있으며, 20주 동안은 102.80파운드와 평균 주당소득의 90% 중 낮은 수준이 지급된다. 한편 고용주에 대해서는 법정모성급여의 92%를 국가보험에 대한 지급에서 공제할 수 있도록 하며, 현금흐름에 문제가 있는

기업의 경우 미리 청구할 수 있도록 하였다. 여성이 법정출산급여를 받을 자격이 되지 않는 경우 모성수당(Maternity Allowance)이 지급된다. 주로 최근에 고용되었거나 자영업을 운영하는 여성이 주로 대상이 되며, 출산 전 66주 중 적어도 26주 동안 고용상태에 있어야 하며 주당 평균소득이 적어도 30파운드 이상이어야 지급 대상이 될 수 있다. 지급금액은 최대 26주간 102.80파운드와 평균 주당소득 90% 중 낮은 액수로 정해진다.

출산 15주 전에 고용주와 6개월 이상 근무한 남성의 경우, 출산 후 8주의 기간 동안 1주 또는 2주의 부성휴가(Paternity Leave)를 사용할 수 있으며, 휴가를 사용하는 1주 또는 2주 동안에는 102.80파운드와 주당 평균소득의 90% 중 낮은 액수를 법정부성급여(SPP: Statutory Paternity Pay)로 받는다. 고용주에 대한 환급은 모성휴가와 동일한 규정이 적용된다.

입양의 경우에도 출산에 준하는 휴가가 제공된다. 고용주와 6개월 이상 근무한 경우 총 52주의 입양휴가를 사용할 수 있으며, 26주의 일반입양휴가(OAL: Ordinary Adoption Leave)와 26주의 추가입양휴가(Additional Adoption Leave)로 나누어진다. 입양휴가기간 중 고용계약 및 복귀 권리에 대한 사항은 일반모성휴가 및 추가모성휴가와 같으며, 최대 26주간 주당 102.80파운드와 주당평균급여의 90% 중 낮은 수준이 지급된다. 특히 입양부모 중 누가 입양휴가를 사용할 것인지를 선택할 수 있으며, 다른 배우자의 경우에는 부성휴가 및 법정부성급여 지급 대상이 된다.

또한 6세 이하 아동 또는 18세 이하 장애아동을 돌보는 부모는 고용주에 대해서 신축적 근무를 요청할 권리를 갖는데, 고용주는 이러한 요구를 신중하게 고려할 의무를 지닌다. 그러나 고용주는 추가적 비용 부담, 고객의 수요를 만족시키는 데 발생하는 어려움, 조직 재조정 등의 곤란함 등 영업상의 이유에 근거하여 근로자의 요청을 거부할 수 있다.

마지막으로 부모는 자녀가 만 5세가 될 때까지 총 13주의 무급 양육

휴가(Parental Leave)를 사용할 수 있는데, 장애아동의 경우에는 만 18세까지 18주를 사용할 수 있다. 4주 이하의 휴가 또는 추가모성휴가 직후에 양육휴가를 사용하는 경우에는 같은 임무로 복귀할 권리가 주어진다.

## 다. 정책 효과에 대한 평가

여기서는 영국의 가족정책 중 특히 중요하다고 생각되는 각종 세액 공제제도의 효과에 대해서 살펴보기로 한다. 영국의 조세제도의 변화가 여성의 노동공급에 미친 효과에 대한 여러 연구가 이미 존재한다. 1990년대 후반 노동당의 집권 이후 공제제도는 두 번의 큰 변화를 겪었는데, 첫 번째는 1999년 근로가족세액공제(Working Families' Tax Credit)가 도입되면서 가족공제(Family Credit)를 대체한 것이다. 근로가족세액공제는 부양자녀가 있는 취업자를 보조하는 in-work benefit이라는 점에서 가족공제와 유사하지만 공제금액이 대폭 확대되었다는 특징이 있다. 따라서 1999년 근로가족세액공제의 도입은 공제제도 변화가 노동시장 참여에 미친 효과를 살펴볼 수 있는 좋은 기회로 볼 수 있다. 또한 2003년에는 기존의 복잡한 자녀 관련 공제제도를 자녀세액공제(Child Tax Credit)로 통합하고, 근로세액공제(Working Tax Credit)를 도입하여 기존의 근로가족세액공제를 대체하였을 뿐 아니라, 자녀가 없는 취업자에 대해서도 혜택을 확대하였다. 2003년에 도입된 자녀세액공제와 근로세액공제를 바로 직전의 제도와 비교하여 효과를 분석한 선행 연구는 이 연구 과정에서 별도로 발견하지는 못하였다. Brewer(2003)에 의하면 근로가족세액공제가 자녀세액공제로 대체되는 과정이 근로 유인에 미치는 중요한 변화는 없을 것으로 예측하고, 다만 근로세액공제의 도입으로 자녀가 없는 가구의 근로 유인에는 일부 영향을 미쳤을 것으로 분석하였다. 다만 가구 구성에 따라 효과의 방향에 차이가 있을 것으로 예측되었는데, 근로세액공제의 도입은

1인 가구 또는 커플 중 주요한 소득원의 근로 유인을 일부 높인 반면, 커플 중 2차적인 소득원의 근로 유인은 약화되었을 것으로 보았다.

이하에서는 현재 발표되는 연구가 주로 이루어진 근로가족세액공제 도입의 효과에 대한 연구를 중심으로 정책효과를 살펴보기로 한다. 이에 대한 주요한 연구는 방법론적으로 difference-in-difference를 이용하여 제도의 효과를 살펴보고 있다. 즉 제도의 도입 전후에 부양자녀가 있는 어른과 부양자녀가 없는 어른의 노동시장 참여 결과를 비교하는 방법인데, 주요한 연구로는 Blundell et al.(2005), Francesconi and Van der Klaauw(2004), Leigh(2004), Gregg and Harkness(2003) 등이 있다. 이 연구들은 자료, 분석 기간 등의 차이로 인하여 결과에 차이를 나타내고 있다. 또한 difference-in-difference 방법을 이용한 분석은 근로가족세액공제의 효과와 같은 시기에 도입된 다른 가족정책의 효과를 구분하는 데 한계를 갖는다는 문제가 있다. 다른 연구로서 Brewer et al.(2006)은 구조모형을 이용하여 근로가족세액공제의 효과만을 분리하여 추정하였다.

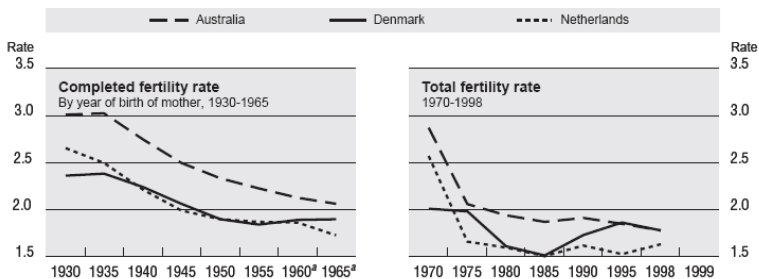
다양한 결과를 정리하면 대체로 아래와 같은 결론을 얻을 수 있다. 우선 근로가족세액공제가 부양자녀가 있는 무배우자 여성의 노동시장 참여를 1999년부터 2002년에 이르기까지 약 5%포인트 증가시킨 것으로 볼 수 있으며, 이 중 상당 비중은 풀타임 직업으로의 전환으로 나타났다. 또한 파트타임 직업으로부터 풀타임 직업으로의 전환도 상당수 나타났다. 한편 부양자녀가 있는 커플에 대해서는 노동시장 참여가 감소하였다는 결과도 일부 나타났는데, 이 때 여성의 경우 노동공급이 감소하고 남성의 경우 증가한다는 결과도 보고되었다. 그러나 전체적으로 가구 내 노동공급을 하는 비율에는 큰 변화가 없는 것으로 볼 수 있다.

## 4. 호주

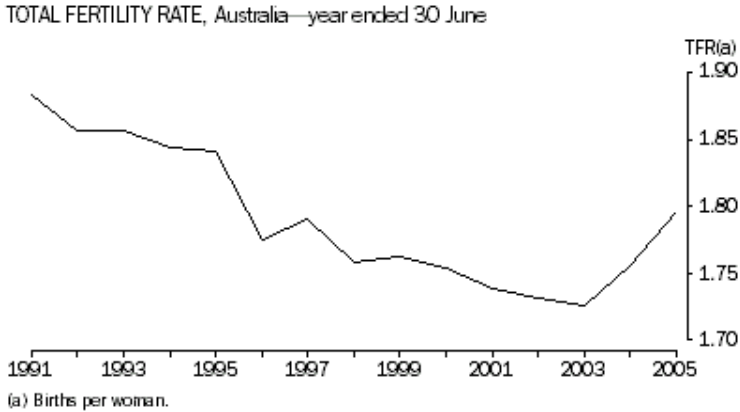
### 가. 호주의 출산 및 여성고용 현황

호주는 유럽국가들과는 달리 국토에 비해 토착인구가 적은 편으로 지속적으로 이루어진 적극적 이민정책으로 인해 인구가 급격히 감소하는 심각한 문제는 없었다. 그러나 다른 나라들과 마찬가지로 완결출산율과 합계출산율은 수십년에 걸쳐 지속적으로 감소하여 왔다. 1930년대에 태어난 코호트들은 가구당 세 명의 자녀를 두는 것이 일반적이었지만 1965년에 태어난 코호트들은 가구당 2명 정도의 자녀를 낳고 있다. 또한 출산의 지연([그림 IV-23] 참조)으로 인해 합계출산율도 감소하여 2003년에는 1.72명까지 떨어졌으나 그 이후 반등하여 2005년에는 1.80명을 기록하였다. 이에 따라 인구 역시 1997~1998년 이후 가장 높은 1.5%의 증가세를 보였다. 다만 이와 같은 반등세가 지속될 것인지 여부에 대해서는 불투명하며 출산율의 하락현상이 종결되었다고 결론내리기는 어렵다.

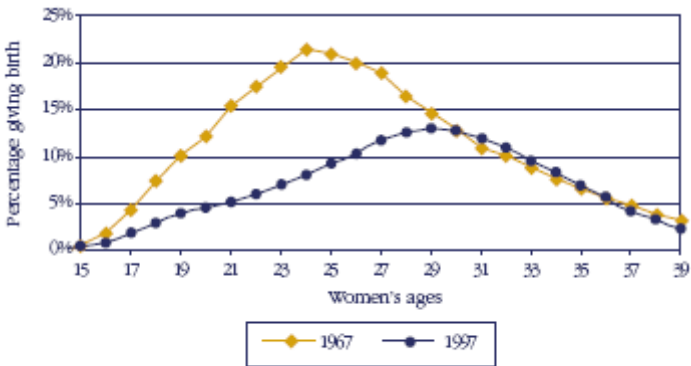
[그림 IV-24] 호주의 완결출산율과 합계출산율(1979~1998)



[그림 IV-25] 호주 합계출산율의 반등



[그림 IV-26] 여성 출산연령의 변화(1967년 vs. 1997년)



Source: ABS Cat. No. 3301.0

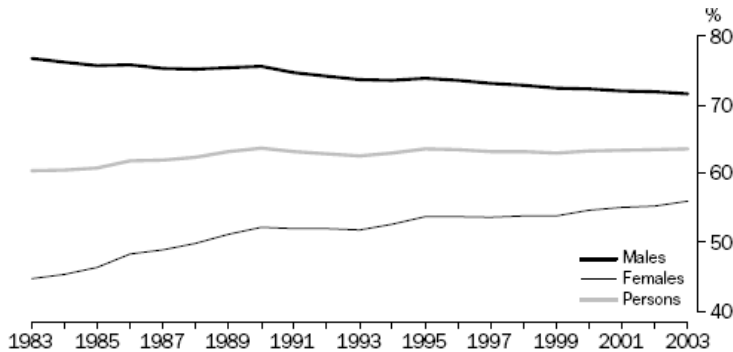
호주의 가구구성은 다른 나라들과 유사하게 가구원의 규모가 작아지고 있으며 무자녀 가구의 비중도 증가하고 있다. 또한 편부모 가정이 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 이와 같은 가구구성의 변화는 출산율의 하락현상과 그 원인을 단편적으로 보여주고 있다.

〈표 IV-36〉 호주의 가구원 규모 및 가구구성

	1980	1985	1990	1995	2000
Average number of persons per household	..	2.8	2.7	2.7	2.6
Share of families with children in all household	..	34.8	32.4	31.5	30.0
Share of one parent families in all household	..	4.8	4.8	5.8	6.3
Share of one parent families in families with children	12.2	13.7	14.8	18.5	20.9

호주가 최근의 반등을 제외하고 과거 수십년간 지속적인 출산율의 하락패턴을 이어온 것은 여성의 경제활동 참가율이 증가한 것과 관계가 있다. 호주의 여성의 경제활동 참가율은 완만하게나마 증가하여 1983년에는 44.7%, 2003년에는 55.9%를 기록하고 있다.

[그림 IV-27] 호주 남성과 여성의 경제활동 참가율 추이(1983~2003)



(a) Annual average of monthly original data.

Source: Labour Force Survey, Australia, Detailed—Electronic Delivery (cat. no. 6291.0.55.001).

가장 최근인 2007년 8월의 경제활동 참가율과 실업률에 대한 자료를 살펴보면 여성의 경우, New South Wales 지역 경제활동 참가율이 55.1%로 가장 낮고 호주 capital territory 지역이 67.3%로 가장 높아 호주 전체 평균인 57.4%를 크게 상회하고 있다. 이에 비례하여 실업률

은 New South Wales가 가장 높고, 호주 Capital Territory가 가장 낮다. 실업률은 남성에 비해 여성이 더 높아 4.5%를 기록하고 있다.

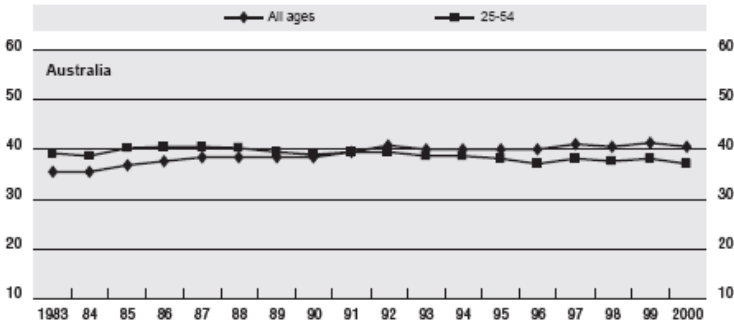
〈표 IV-37〉 호주 지역별 경제활동 참가율과 실업률 비교  
(2007년 8월 기준)

	EMPLOYED			UNEMPLOYED		Labour force	Net in the Labour force	Ovillan population aged 15 years and over	UNEMPLOYMENT RATE		Participation rate
	Full Time	Part Time	Total	Looking for fit work	Total				Looking for fit work	Total	
MALES											
New South Wales	1,555.3	283.2	1,848.6	57.8	76.8	1,925.4	823.1	2,748.5	3.6	4.0	70.1
Victoria	1,194.1	227.9	1,422.0	43.7	61.6	1,483.5	573.6	2,057.1	3.5	4.2	72.1
Queensland	1,008.4	156.6	1,165.0	26.5	35.4	1,200.3	441.3	1,641.6	2.6	2.9	73.1
South Australia	346.6	68.9	415.5	16.4	20.5	436.0	195.8	631.8	4.5	4.7	69.0
Westen Australia	530.3	84.1	614.4	15.6	19.3	633.8	208.4	842.2	2.9	3.1	75.3
Tasmania	102.5	21.1	123.6	5.7	6.8	130.4	63.3	193.7	5.2	5.2	67.3
Northern Territory	52.2	7.9	60.1	*0.8	2.5	62.6	18.3	80.9	*1.6	4.0	77.4
Australian Capital Territory	84.2	16.4	100.6	*1.2	2.1	102.7	27.4	130.1	*1.4	2.1	79.0
Australia	4,883.6	866.1	5,749.7	167.8	225.0	5,974.7	2,351.1	8,325.8	3.3	3.8	71.8
FEMALES											
New South Wales	829.5	651.9	1,481.4	46.0	77.8	1,559.1	1,272.1	2,831.2	5.2	5.0	55.1
Victoria	627.0	534.7	1,161.7	33.6	61.4	1,223.1	923.0	2,146.1	5.1	5.0	57.0
Queensland	537.6	424.1	961.7	24.1	40.1	1,001.8	664.6	1,666.4	4.3	4.0	60.1
South Australia	178.2	169.2	347.4	10.2	16.4	363.7	289.8	653.5	5.4	4.5	55.7
Westen Australia	260.4	235.5	495.9	8.0	16.0	511.8	331.8	843.6	3.0	3.1	60.7
Tasmania	50.6	50.5	101.1	3.7	6.0	107.2	95.6	202.8	6.8	5.6	52.9
Northern Territory	34.0	13.8	47.8	*0.9	*2.4	50.2	23.8	74.0	*2.5	*4.7	67.9
Australian Capital Territory	56.9	32.2	89.1	1.6	2.7	91.8	44.5	136.3	2.7	2.9	67.3
Australia	2,574.2	2,111.9	4,686.1	127.9	222.6	4,906.7	3,645.2	8,553.9	4.7	4.5	57.4

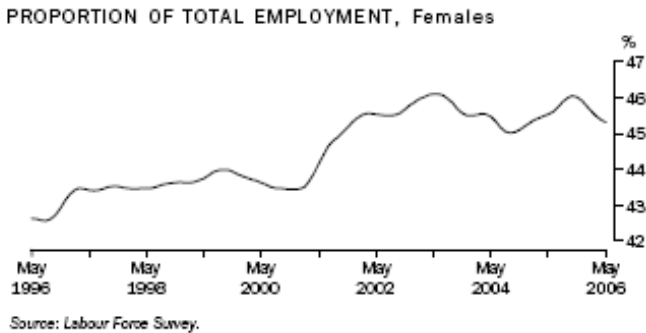
여성의 고용 중 파트타임 형태는 상당한 비중을 차지하고 있다. 1990년에는 전체 고용 중 38.5%가 파트타임이었던 반면 2000년에는 40.7%로, 최근에는 더욱 증가하였다. 그러나 25~54세 여성의 파트타임 비중은 완만하게나마 감소하고 있어 파트타임이 결혼이나 출산 이후 여성에게 더욱 증가하고 있지는 않다. 전체 파트타임 중 여성이 차

지하는 비중이 69%로 높은 편이다.

[그림 IV-28] 호주 여성의 파트타임 비중(1983~2000)



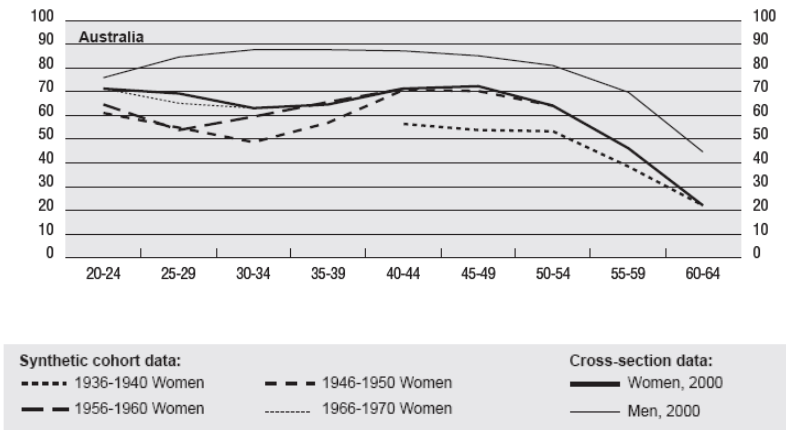
[그림 IV-29] 호주 여성의 파트타임 비중(최근 자료)



여성의 고용현황을 연령별로 살펴보면 다음 그림과 같다. 코호트별로 살펴보면 40세 이전의 경제활동 참가율은 1960년대 이전에 출생한 코호트에 비해 낮은 반면, 40세 이후의 경제활동 참가율은 코호트별로 큰 차이를 보이고 있지 않다. 단 1936~1940년대에 태어난 여성들은 상대적으로 매우 낮은 경제활동 참가율을 보였다. 여성의 경우에는 남성과 달리 30대 초반에 걸쳐 출산으로 인한 경제활동 참가율의 감소로

연령에 따른 경제활동 참가율이 혹모양(humped shape)의 곡선 형태를 보여주고 있다. 이와 같은 곡선 형태는 북유럽국가들에서는 잘 나타나지 않는 형태이며 주로 일본, 한국과 같은 아시아 국가의 경우와 유사하다. 따라서 호주여성의 평균적 경제활동 참가율이나 연령별 경제활동 참가율은 여성의 경제활동 참가가 활발한 북유럽국가들에는 미치지 못하고 있고 오히려 우리나라와 수준이 비슷하다고 볼 수 있다.

[그림 IV-30] 코호트별, 연령별 경제활동 참가율



결혼 및 출산시기에 경제활동 참가율이 하락하는 것은 기혼과 미혼 여성을 비교해도 확인할 수 있다.

〈표 IV-38〉 연령별, 혼인상태별 경제활동 참가율

Age group (Years)	EMPLOYED			UNEMPLOYED			Lsbour force	Nct in the Lsbour force	Ci population		
	Full Time	Part Time	Total	Looking for fit work	Looking for Pt work	Total					
FEMALES											
Married											
15~19	7.0	6.5	13.5	*2.0	*0.5	*2.5	16.0	11.1	27.1	*15.8	59.0
20~24	109.8	45.7	155.6	7.5	*1.8	9.3	164.9	56.9	221.8	5.7	74.4
25~29	183.5	82.3	265.7	6.7	*4.4	11.1	276.8	112.6	389.5	4.0	71.1
30~34	182.4	167.6	350.0	9.6	6.5	16.1	366.1	156.1	522.2	4.4	70.1
35~39	179.0	220.2	399.2	8.7	5.1	13.8	413.0	158.7	571.7	3.3	72.2
40~44	224.3	215.6	439.8	6.2	5.0	11.1	451.0	130.2	581.2	2.5	77.6
45~49	232.3	194.5	426.8	7.9	*4.7	12.6	439.4	120.0	559.4	2.9	78.6
50~54	197.2	173.8	371.0	*4.5	*3.1	7.6	378.6	125.8	504.5	2.0	75.1
55~59	129.5	126.8	256.3	*4.6	*3.6	8.2	264.5	192.3	456.8	3.1	57.9
60~64	39.2	69.2	106.4	*1.4	*	*1.4	109.8	234.9	344.7	*1.3	31.8
65~69	8.6	19.0	27.6	*	*	*	27.6	231.1	258.7	*	10.7
70 and over	*2.5	6.3	8.8	*	*	*	8.8	402.5	411.3	*	2.1
15~64	1,484.4	1,301.9	2,786.3	59.2	34.8	93.9	2,880.2	1,298.6	4,178.8	3.3	68.9
Total	1,495.5	1,327.2	2,822.7	59.2	34.8	93.9	2,916.6	1,332.2	4,848.8	3.2	60.2
Not Married											
15~19	64.9	269.6	334.4	23.5	32.3	55.8	390.2	268.9	659.1	14.3	59.2
20~24	210.0	159.3	369.4	13.7	7.8	21.5	390.8	101.2	492.0	5.5	79.4
25~29	163.5	55.5	219.0	10.5	*5.2	15.7	234.7	56.2	290.9	6.7	80.7
30~34	110.5	42.2	152.8	6.6	*3.8	10.4	163.2	52.9	216.1	6.4	75.5
35~39	74.6	45.8	120.4	7.7	*2.6	10.3	130.7	52.8	183.6	7.9	71.2
40~44	75.2	48.6	123.8	9.7	*2.9	12.6	136.4	44.5	180.9	9.2	75.4
45~49	83.5	50.3	133.8	5.1	*2.8	7.8	141.7	45.1	186.8	5.5	75.9
50~54	85.6	36.0	121.6	*3.3	*2.3	5.6	127.2	47.0	174.2	4.4	73.0
55~59	67.3	38.5	105.9	*3.2	*0.8	*4.0	109.9	72.1	182.0	*3.6	60.4
60~64	28.6	21.6	50.3	*1.4	*1.0	*2.4	52.7	91.6	144.3	*4.6	38.5
65~69	*4.3	10.3	14.7	*	*0.8	*0.8	15.5	123.3	138.8	*5.4	11.2
70 and over	*1.1	6.4	7.4	*	*	*	7.4	681.2	688.6	*	1.1
15~64	963.8	767.5	1,731.3	84.6	61.6	146.2	1,877.5	832.4	2,709.8	7.8	69.3
Total	969.2	784.2	1,752.4	84.6	62.4	147.0	1,900.4	1,636.9	3,537.2	7.7	53.7

이처럼 경제활동 참가율이 다른 OECD국가들에 비해 낮은 데에는 전체적인 정부의 지원수준이 낮은 것도 원인이 된다. 덴마크나 상대적으로 정부의 지원이 적은 네덜란드에 비해서도 호주정부의 지원수준은 낮다. 특히 15~64세의 경제활동대상 그룹에 대한 정부지원(상해, 실업, 노동시장 프로그램 등에 대한 지원)은 매우 낮은 편이다.



가구의 구성형태에 따른 노동시장 참여 현황을 살펴보면 다음 표와 같다.

〈표 IV-41〉 아동연령별, 가구형태별 노동시장 참여 현황

A. Households with children (all ages 0-14)										
2 parents						1 parent			All households	
No one in employment	One in employment		Both in employment			No one in employment	One in employment			
	FT	PT	2FT	1FT, 1PT	2 PT		FT	PT		
1985	6.3	39.9	1.6	15.2	22.6	0.6	8.6	1.8	3.3	100.0
1990	5.9	34.6	1.9	20.3	20.2	0.8	9.1	3.0	4.2	100.0
1995	6.9	26.2	2.7	17.6	26.9	1.2	10.5	3.8	4.2	100.0
2000	5.9	25.6	3.0	17.2	26.0	1.4	11.0	5.1	4.8	100.0

B. Households with youngest child 0-4 years of age										
2 parents						1 parent			All households	
No one in employment	One in employment		Both in employment			No one in employment	One in employment			
	FT	PT	2FT	1FT, 1PT	2 PT		FT	PT		
1985	5.4	50.9	1.2	8.2	15.9	0.5	13.3	1.7	2.8	100.0
1990	6.5	41.7	1.8	11.8	24.9	0.7	8.6	1.9	1.9	100.0
1995	7.6	35.1	2.9	12.2	25.3	1.0	11.7	2.3	2.0	100.0
2000	6.7	35.6	3.4	11.9	24.8	1.3	11.3	3.1	1.8	100.0

C. Households with children with youngest child aged 3 to 6										
2 parents						1 parent			All households	
No one in employment	One in employment		Both in employment			No one in employment	One in employment			
	FT	PT	2FT	1FT, 1PT	2 PT		FT	PT		
1985	4.0	26.0	1.6	13.8	19.3	0.5	21.4	5.5	7.8	100.0
1990	4.4	24.6	1.4	21.8	31.5	0.7	7.9	3.5	4.2	100.0
1995	6.3	20.1	2.5	19.3	29.4	1.6	9.6	5.9	5.2	100.0
2000	5.6	18.7	3.1	18.4	28.6	1.5	11.3	6.7	6.2	100.0

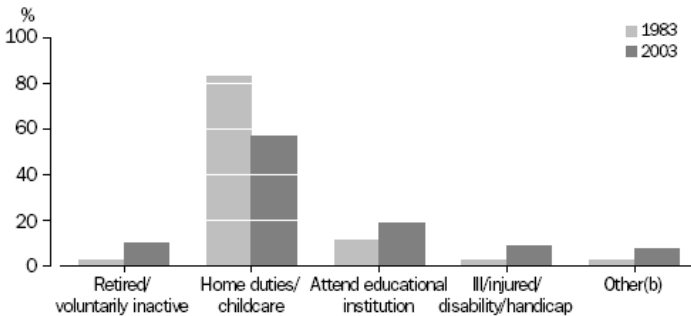
Note: PT = part-time, working under 35 hours per week ; FT = full-time, working 35 or more hours per week.  
Source: Australian Bureau of Statistics.

양부모가 모두 있는 경우, 부모 중 한 명만 노동시장에 참여하는 가구가 전체적으로는 28.6%이다. 그런데 4세 이하의 어린 자녀가 있는 경우에는 그 비율이 39%로 증가하고 대부분 풀타임 형태로 고용되어 있다. 4세 이하 어린자녀를 둔 부모가 모두 노동시장에 참여하는 비중은 38%인데 그 중 24.8%는 한 사람은 풀타임으로 일하고, 다른 사람

은 파트타임으로 일하는 형태가 주종을 이룬다. 위와 같은 상황은 다른 OECD국가들과 유사하지만 부모 모두 노동시장에 참여하는 비중은 더 낮은 편이다.

노동시장에 참여하지 않은 여성에게 노동시장에 참여하지 않은 이유를 질문한 결과, 2003년 기준으로 거의 60% 여성이 가사와 자녀양육의 부담 때문이라고 대답하고 있다. 이는 일과 자녀의 양육을 양립하기 어려운 조건임을 시사하는 대목이다.

[그림 IV-31] 노동시장에 참여하지 않는 이유



(a) Aged 15-64 years. This was the largest age group comparable between 1983 and 2003.  
 (b) In 1983, Other includes 'Unpaid leave' and 'Worked in unpaid voluntary job'. In 2003, Other includes 'Looking after an ill or disabled person'; 'travel, holiday or leisure activity' and 'working in unpaid voluntary job'.

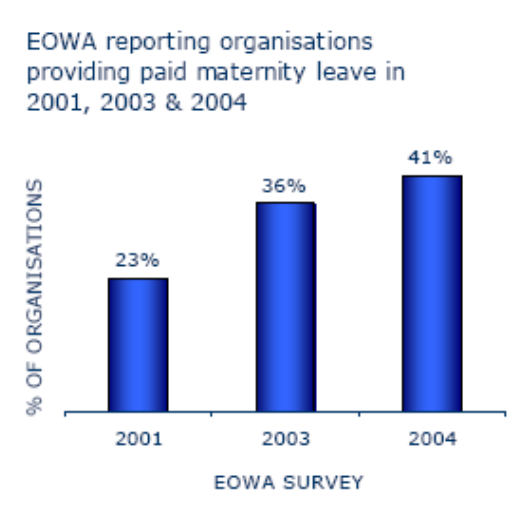
Source: *Persons Not In The Labour Force, Australia, September 1983 and 2003 (cat. no. 6220.0).*

일과 가정의 양립을 위한 가장 필요한 정책 중 하나인 출산휴가 및 육아휴직의 경우, 1994년 이후 호주는 52주의 무급육아휴직이 법적으로 가능하지만 2000년 기준으로 육아휴직을 이용한 여성은 전체 경제 활동 참여여성 중 0.3%에 불과하다. 이는 1999년의 덴마크의 3%나 네덜란드의 1.7%에 비해 매우 저조한 실적이다.

1994년에 시작된 무급휴가휴직 제도는 2005년 8월 AIRC가 통과되면서 무급육아휴직을 104주까지 신청할 수 있고 자녀가 학교가 들어가기 전에 파트타임 직종으로 복직할 수 있도록 하였다. 유급육아휴직은

공공부문에는 도입되었으나 아직 민간부문에는 강제적으로 도입되어 있지 않다. 2005년 서베이 결과에 따르면 민간부문에서도 자발적으로 유급휴가휴직이 제공되는 기업들이 늘고 있는데 전체 서베이 참여 기업 중 41%가 유급육아휴직을 제공하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 IV-32] 유급육아휴직 사용비율(민간기업)



다만 제공하는 임금수준은 매우 다양하여 자신의 급여 100%를 받는 경우도 있지만 최저임금을 받는 경우도 있고, 휴직기간도 대부분 6주~12주 정도로 짧고 무급과 유급육아휴직을 합친 기간은 34주 정도인 것으로 나타났다.

〈표 IV-42〉 육아휴직 기간

	'000	%	Average duration of leave Weeks
Paid leave	137	51	12
Paid maternity leave	101	37	11
Unpaid leave	161	60	31
Unpaid maternity leave	137	51	32
<b>Total used leave</b>	<b>198</b>	<b>73</b>	<b>34</b>

(a) With children under two years who worked as an employee in their last main job while pregnant.

Source: ABS 2005 Pregnancy and Employment Transitions Survey.

기업규모나 근무경력, 공공과 민간의 육아휴직급여 이용에 대한 분석은 다음 표에 나타나 있다.

〈표 IV-43〉 육아휴직 이용빈도

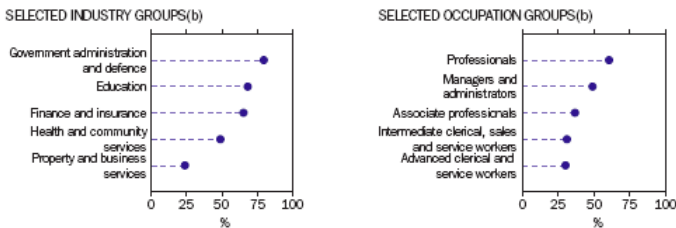
Selected characteristics(b)	Used leave						Total women		Average leave(c) duration weeks
	Used paid leave		Used unpaid leave		Total used leave	Did not use leave	No.	'000	
	Only paid leave	Total	Only unpaid leave	Total					
Length of time with employer (years)	%	%	%	%	%	%	%	'000	weeks
Less than one	*7	17	33	43	51	49	100	46	26
One to less than five	12	47	24	59	71	29	100	130	34
Five or more	19	72	15	68	87	13	100	95	36
Number of employees in workplace									
Less than 20	*11	29	26	44	55	45	100	89	29
20 to 99	12	57	25	70	82	18	100	60	36
100 or more	17	68	16	67	84	16	100	111	35
Sector									
Public	25	78	8	61	86	*14	100	56	37
Private	11	44	26	59	70	30	100	213	33
<b>Total(d)</b>	<b>14</b>	<b>51</b>	<b>22</b>	<b>60</b>	<b>73</b>	<b>27</b>	<b>100</b>	<b>270</b>	<b>34</b>

(a) With children under two years who worked as an employee in their last main job while pregnant.  
 (b) Of woman's last main job while pregnant.  
 (c) Average duration of paid and/or unpaid leave for women who took leave.  
 (d) Total for Number of employees in workplace includes 'don't know' and 'business owners with no employees', and for Sector includes 'not determined'.

Source: ABS 2005 Pregnancy and Employment Transitions Survey.

직종별로 유급육아휴직을 도입한 정도는 매우 다양하여 교육 관련 직종은 71%, 통신은 58%, 금융 및 보험업은 45% 정도이고 소매업은 17%, 카페 및 레스토랑의 경우에는 6%로 저조하게 나타나고 있다.

[그림 IV-33] 산업별·업종별 유급육아휴직 이용정도(2005년)



(a) With children under two years who worked as an employee in their last main job while pregnant.  
 (b) Of woman's last main job while pregnant.

Source: ABS 2005 Pregnancy and Employment Transitions Survey.

EOWA(Equal Opportuniuy in Workplace Agency)의 조사에 따르면 유급육아휴직 도입 후 기업의 근로자 복귀율은 현저하게 높아져 기업의 생산성과 이윤에도 도움이 되는 것으로 나타나고 있다. 가령 NRMA사의 경우에는 유급육아휴직 도입 이후 출산 후 직장복귀율이 31%에서 85%로 증가하였고, AMP도 50%에서 90%로 직장복귀율 증가의 혜택을 누린 것으로 알려졌다.

그러나 호주의 육아휴직제도는 민간부분에는 아직 법적으로 도입된 것이 아니며 그 기간이나 급여도 낮은 수준이어서 다른 OECD국가들에 비해 육아휴직을 통한 직장과 가정의 양립을 위한 제도적 기반은 취약한 것으로 보인다. 오히려 보육수당을 지급하여 일하는 여성이 보육시설을 이용하는 데 필요한 비용을 절감해 주는 것이 호주정부가 주요하게 사용하는 가족친화정책 수단이다.

#### 다. 보육정책<sup>60)</sup>

호주의 보육산업은 20세기 초반 일하는 기혼여성의 자녀를 돌봐줄 보육시설(Day Nursery)에 대한 수요와 제2차 세계대전 이후 중산층이 중심이 되어 보다 교육적인 목적을 위해 유치원(kindergarten 혹은 preschool)을 설립하면서 시작되었다. 유치원은 그 이후 상당히 많이 공급되었으나 일하는 여성의 필요에 적합하기에는 여러 가지로 부족하여 1960~1970년대에는 일하는 여성을 위한 보육센터를 활발히 공급하는 한편 영유아보육법(Child Care Act)을 1972년에 통과시켰다.

그 이후 1983~1990년의 노동당 정부시절에는 보육에 대한 정부보조금이 비영리 보육센터에만 한정되어 제공되었고 보육서비스의 질적 관리에 대한 관심의 증가로 인해 미국의 NAEYC(National Association for the Education of Young Children)과 유사한 인증제도

60) 호주 보육정책은 김현숙(2006b)을 참조하여 서술하였다.

의 도입을 위한 논의가 활성화되었다.

1991년에 이르러서는 보육에 대한 보조금을 비영리조직만이 아니라 영리조직까지 받을 수 있도록 조정하고 시설운영 비용에 대한 직접적 보조금을 삭감하여 영리조직에 의한 보육서비스 공급을 활성화하는 계기를 마련하였다. 이와 동시에 이윤 동기에 따라 움직이는 영리 보육시설의 질적 서비스를 관리하기 위한 인증제도가 기관(시설)을 중심으로 제공되는 장시간 보육기관인 long day care가 1994년 도입되었다. 2001년부터는 가정보육시설인 family day care와 방과 후 교육에 대해서도 민간 영리시설이 진입할 수 있도록 허용하여 보육산업을 보다 민간 중심적인 방향으로 전환하였으며 2003년부터는 인증제도를 family day care와 방과 후 교육에까지 확대하였다.

무엇보다 현재 호주 보육산업의 두드러진 특징은 대규모 영리법인이 주요한 long day care 공급자로 활동하고 있으며 기존의 민간보육시설을 인수하여 그 영역을 확장해가고 있으며 국공립보육시설이든 민간영리·비영리시설이든 정부에 의한 보육료 가격규제는 없다는 점이다.

### 1) 보육서비스 공급업자 현황

현재 호주의 보육시설 종류는 크게는 우리나라의 보육시설과 유사한 시설들과 유치원으로 구분할 수 있으며 유치원은 우리나라의 경우와 같은 교육담당부처 소관으로 되어 있다.

우선 협의의 보육시설로 분류할 수 있는 childcare center로는 크게 long day care, family day care, community day care, in home care, 방과후 보육시설, vacation care 등으로 구분할 수 있다. long day care는 만 0세에서 만 5세의 영유아를 하루에 적어도 8시간 이상, 1년에 48주 이상을 보육하는 기관으로 우리나라의 어린이집과 유사한 기관이다. family day care는 만 0~12세의 아동을 일정한 자격을 가진 보육

자의 가정에서 보육하는 것으로 지역의 family day care 연합이 아동의 배치나 보육자의 채용 등을 관장한다. 이는 우리나라의 가정보육시설인 놀이방과 유사하지만 각 지역별로 연합이 있어 연합 자체가 관내의 family day care 시설을 관리하고 운영하는 것이 우리나라처럼 각 개인이 소규모의 놀이방을 직접 운영하고 관리하는 점과 다르다. community (based) day care는 long day care의 일환으로 지방자치단체가 운영하는 공립시설이며 지방정부의 운영비 지원하에 운영되고 있다. in home care는 보육자가 자신의 가정에서 다른 집의 아동을 돌보는 것으로 family day care와 전혀 연계가 없으며 등록된 비공식적인 보육서비스라고 볼 수 있다. 방과 후 보육시설은 5~12세의 아동의 등교 전, 방과 후 보육을 제공하는 기관이다. Vacation care는 방학기간 중에 보육을 실시하는 기관으로 기관 수가 꾸준히 증가하고 있다.

2004년 호주 보육실태조사자료에 따르면 각 시설유형별 시설 수와 아동 수는 다음과 같다.

## 〈표 IV-44〉 보육시설 현황

(단위: 개, 명)

시설 유형	1999 센서스	2002 센서스	2004 센서스
민간 long day care			
시설 수	2,617	2,178	2,515
아동 수	193,785	200,815	229,263
시설당 평균 아동 수	74.0	92.2	91.2
community long day care (공립)			
시설 수	1,016	1,253	1,297
아동 수	76,450	107,317	109,404
시설당 평균 아동 수	75.2	85.6	84.4
family day care			
시설 수	313	318	318
아동 수	81,418	93,450	88,408
시설당 평균 아동 수	260	294	278
방과 후 보육			
시설 수	1,828	2,098	2,137
아동 수	99,902	131,433	142,513
시설당 평균 아동 수	54.7	62.6	66.7
방학 중 보육			
시설 수	1,080	1,275	1,340
아동 수	57,521	82,339	84,543
시설당 평균 아동 수	53.3	64.6	63.1

주: 민간과 국공립 long day care의 비중은 1999년과 2002년 사이에 직접 비교할 수 없음. 2002년에 국공립 community long day care가 증가한 것은 개념적 정의의 변화에 따른 것임.

1999년과 2002년 사이에는 보육시설 유형에 대한 개념적 정의가 변화하였으므로 2002년과 2004년을 비교하는 것이 적절하다. 2004년에는 2002년과 비교하여 전체 보육시설 수가 다소 증가하였으며 전체 시설 중 민간 long day care의 비중이 29%에서 32%로 증가하였고 나머지 시설 중 공립시설인 community based long day care가 17%에서 16%

IV. OECD국가들의 가족정책 현황 및 정책효과 329

로 감소하고 방과 후 보육서비스 시설이 28%에서 27%로 감소하였다.

한 가지 두드러진 특징은 시설별 평균 아동 수가 1999년에 비해 2002년 이후로는 크게 증가했다는 것이다. 민간 long day care의 경우에는 2004년 기준으로 91.2명을 기록하고 있어 우리나라 민간보육시설 규모인 20~30명에 비해 매우 크며 다른 시설유형들도 시설당 평균 아동 수가 우리나라 시설에 비해 큰 편이다. family day care의 경우에는 한 단위(unit)가 포괄하는 family day care가 여러 개이므로 단위당 아동 수가 많다.

지역별로 살펴보면 New South Wales, Victoria, Queensland, Western Australia에는 community based long day care보다 민간 long day care가 더 많으며 나머지 지역인 South Australia, Tasmania, Northern Territory, Capital Territory 등에는 공립시설이 더 많다. 시설유형별로 서비스를 받고 있는 아동의 수 비중을 비교해보면 다음과 같다.

〈표 IV-45〉 보육시설 유형별 비중

(단위: 명, %)

시설유형	1999 센서스		2002 센서스		2004 센서스	
	아동 수	비중	아동 수	비중	아동 수	비중
민간 long day care	220,210	38	254,100	35	269,330	36
Community long day care	81,330	14	113,040	15	113,690	15
Family da care	83,080	14	95,630	13	89,300	12
In home care (가정내 보육)	-	-	1,500	<1	3,240	<1
방과 후 보육	107,420	19	148,040	20	160,800	21
방학중 보육	69,300	12	103,560	14	101,710	14
기타	16,110	1	16,280	1	14,700	1
총계	577,450	100	732,150	100	752,750	100

1999년, 2002년, 2004년 보육실태조사를 비교해보면 민간 long day care는 1999년에 비해 2002년 약간 줄었다가 2004년에는 36%의 영유아를 보육하고 있는 것으로 나타났다. 한편 공립 long day care는 14~15% 수준을 유지하고 있으며 family day care는 다소 비중이 감소하고 있다. 한편 방과 후 보육은 약간씩 증가 추세로 2004년 기준으로는 21%의 아동을 보육하고 있는 것으로 나타났다. community long day care를 제외하고는 대부분 민간이 운영하는 기관들이어서 보육시설의 대부분이 민간시설임을 알 수 있다.

한편 유치원 형태인 preschool은 만 3~5세의 아동에게 교육을 제공하는 기관으로 일반적으로 연장제(9:00 am~3:00 pm)의 형태로 운영되며 초등학교와 동일하게 학기와 방학이 구별되어 운영된다. 지역에 따라 유치원은 초등학교와 연계하여 운영될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 또한 일반적으로 만 5세에 1학년 이전의 준비기에 입학할 수 있는데(미국의 경우 초등학교에 유치원제도가 있어 만 5세가 되면 preschooler로 입학) 유치원은 이 기간이나 그 이전에 운영되는 프로그램 의미를 의미한다.

지역별로 운영되는 1학년이 되기 2년 전의 프로그램과 서비스 시간, 제공자에 대한 정보는 다음과 같다. 2001년 기준으로 할 경우 대부분의 지역에서 교육부(Department of Education)가 관장을 하며 주당 10~12시간 정도의 비교적 단시간의 서비스를 제공하고 있다.

〈표 IV-46〉 유치원의 지역별 유형과 서비스 시간  
(초등학교 입학 2년전)

2001: Programs two years prior to entry into Year 1 in Australian States and Territories

State/Territory	Name of program	Hours attended	Provider
Western Australia	Kindergarten	11hrs a week	Education Department
New South Wales	Preschool	12hrs 30 mins a week	Dept of School Education: Department of Community Services
Victoria	Preschool	10hrs a week	Dept of Human Services
Queensland	Kindergarten	Up to 12hrs 30 mins a week	Community preschools, crèche providers, child care providers.
South Australia	Kindergarten	10 hrs 30 mins a week	Dept of Education, Training and Employment
Tasmania	Kindergarten	10 hrs a week	Dept of Education
ACT	Preschool	10 hrs 30 mins a week	Dept of Education and Training, Children's Services Branch
Northern Territory	Preschool	12 hrs a week	Dept of Education

1학년이 되기 1년 전에 운영되는 지역별 프로그램은 다음과 같다. 초등학교 1학년 1년 전 프로그램은 대부분 주 5일로 운영되며 주로 kindergarten이나 preparatory로 불린다. 그러나 Queensland에서는 1학년이 되기 2년 전 시작되는 프로그램을 kindergarten이라 하고 1학년이 되기 1년 전 시작되는 프로그램을 preschool이라고 하는 등 명칭에 있어서의 지역별 차이는 매우 크며 대체적으로 초등학교 1학년이 시작되기 1년 전에 시작되는 프로그램이 학교의 수업시간 기준에 따라 주 5일 동안 교육서비스를 제공하고 2년전 프로그램은 하루 2~3시간 정도의 단시간 서비스를 제공하고 있어 초등학교 입학 2년 전 프로그램이 일하는 여성들의 보육에 대한 수요를 충족시키기는 어려운 것으로 보인다.

〈표 IV-47〉 유치원의 지역별 유형과 서비스 시간  
(초등학교 입학 1년전)

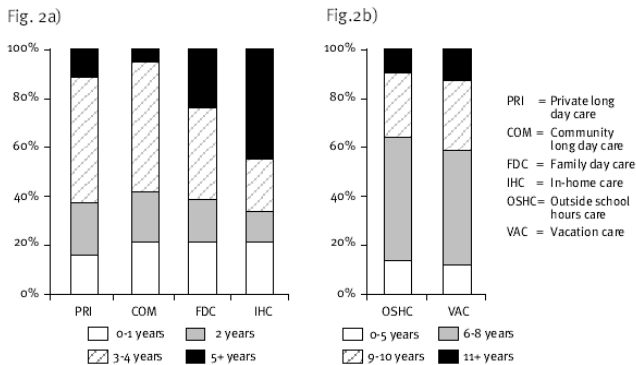
2002: Programs one year prior to entry into Year 1 in Australian States and Territories

State/Territory	Name of program	Days attended	Provider
Western Australia	Pre-primary	5	Education Department
New South Wales	Kindergarten	5	Dept of School Education
Victoria	Preparatory	5	Dept of Education
Queensland	Preschool	5 half days	Dept of Education
South Australia	Reception	5	Dept of Education, Training and Employment
Tasmania	Preparatory	5	Dept of Education
ACT	Kindergarten	5	Dept of Education and Training
Northern Territory	Transition	5	Dept of Education

## 2) 보육서비스 이용률

호주의 보육시설에서 보육하는 아동의 92%가 만 5세 이하 아동이다. 각 시설 유형별로 보육서비스를 이용하는 아동연령 비중을 살펴보면 다음 그림과 같다.

[그림 IV-34] 시설유형별 아동연령 비중



민간 long day care의 경우 16%의 아동이 만 1세 이하의 영아이다. 이는 2002년 실태 조사 시의 14%에 비해 2%포인트 증가한 것이다. 독립 long day care의 경우에는 만 1세 이하의 영아가 21%를 차지하고 있으며 이 또한 2002년의 19%에 비해 증가한 수치이다. family day care의 경우에는 만 1세 이하 영아가 21%를 차지하고 있고 in home care의 경우에는 22%를 차지하고 있다.

만 2세까지를 포함할 경우 독립 long day care가 가장 높은 비중의 영아 아동을 보유하고 있고 만 5세의 비중은 반대로 독립 long day care가 가장 낮다. 만 5세 아동의 상당수는 in home care 서비스를 이용하고 있는 것으로 보인다.

아동 연령별 비중을 자세히 살펴보면 만 0세의 영아의 경우에는 민간 long day care의 경우에는 전체 보육아동의 3%를 차지하고 있고 독립 long day care나 family day care는 약 5%를 차지하고 있다. 만 1세는 각각 12%, 16%, 16%를 차지하며 만 2세는 22%, 25%, 21%를 차지한다. 만 3세의 경우에는 28%, 29%, 19%를 차지하며 만 4세의 경우는 23%, 22%, 14%를 차지한다. 만 5세는 5%, 2%, 6%를 차지하고 있다.

따라서 long day care는 만 3~4세 아동을 약 50% 이상 보육하고 있어 family day care나 기타 시설에 비해 만 3~4세의 보육을 담당하는 주요한 기관으로 기능하고 있음을 확인할 수 있으며 독립 long day care는 다른 기관에 비해 상대적으로 만 2세 이하의 영아에 대한 보육 비중도 높음을 알 수 있다.

전체 영유아의 시설 이용률은 최근 자료가 없어 2000~2001년 자료를 이용할 경우 만 0~3세까지는 전체 영유아의 31%가 보육시설을 이용하고 있고, 만 4세는 73%, 만 5세는 21%가 보육시설을 이용하는 것으로 나타났다. 2004년을 기준으로 할 경우 시설 이용률이 더 상승했을 것으로 보인다. 만 3세까지의 아동 중 19%가 family day care에서 보육을 담당하고 있으며 64%는 long day care에서 담당하며 그 중 73%가 영리시설인 것으로 나타났다. 만 4세 이상의 경우에는 7%가

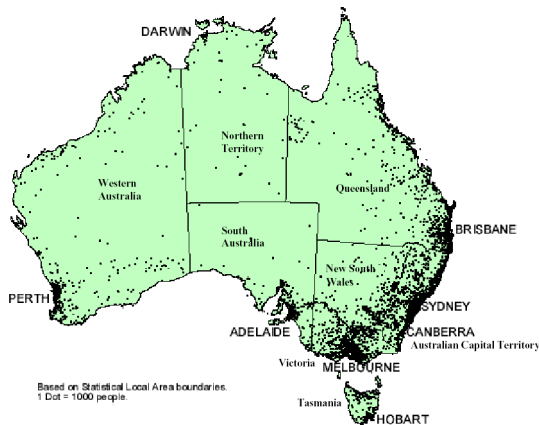
family day care를 이용하고 있고 29%는 long day care를 이용하며 64%가 교육부문의 preschool을 이용하는 것으로 나타났다.

### 3) 보육산업의 특징 : long day care에 영리법인 진입

호주의 보육산업은 1990년대를 거치면서 초과수요를 경험하였다. 공립시설인 community based long day care가 주요한 공급자로서 보육서비스를 제공하고 있었으나 특정 지역에는 아예 공립보육시설이 없었으며 정부가 부지와 건축비 등을 제공하여 새로운 보육시설을 짓기에도 재정적인 어려움이 존재하였다.

특히 인구가 집중적으로 모여 있는 New South Wales, Victoria, Queensland 등 동부 해변가 지역에는 공립 long day care가 상당수 존재하였으나 과밀한 인구조로 인해 보육서비스에 대한 초과수요가 심각하였으며 South Australia나 Tasmania 지역 등에는 공립보육시설이 아예 존재하지 않는 곳도 있었다.

[그림 IV-35] 호주의 지역별 경계와 인구밀도



Source: Regional Population Growth, Australia 1998 (3218.0)

짧은 시간 내에 보육서비스 공급기관을 확장하기 위해 민간 long day care와 민간 방과 후 보육기관의 설립이 촉진되었고 그 과정의 일환으로 long day care 시설에 영리법인의 진입이 허용되었다. 이에 따라 ABC Learning Centres, Hutchison's Child Care Service, Childs Family Kindergatens, Kids Campus가 법인 형태로 시장에 진입하였다. 현재 Kids Campus는 ABC Learning Centres에 합병되어 세 개의 영리법인이 long day care 서비스 공급업자로 활동하고 있다.

그 중 ABC Learning Center는 다른 두 개의 법인에 비해 규모가 매우 크며 2006년 4월 기준으로 자본규모가 2억 6천만호주달러에 이르고 있다. 1988년에 설립된 ABC Learning은 1997년에는 호주 내에 18개의 체인을 가지고 있었으나 현재 호주 내 905개의 체인을 운영하는 거대한 공급업체로 2004~2005년 1년간 약 5천만호주달러의 이익을 남겼고 2001년 호주 주식시장에 상장된 이후 주가는 400% 이상 상승하였다. 주가 상승만이 아니라 수익과 이윤도 꾸준히 증가하고 있는데 특히 2005년에 수익과 이윤이 급상승하였다.

2005년을 기준으로 할 경우 호주 전역에는 약 4,500여개의 long day care가 존재한다. ABC Learning은 long day care 시설 수의 20%를 차지하며 Hutchison's Child Care Service는 81개의 시설을 보유하고 있고, Childs Family Kindergarten은 37개의 시설을 보유하고 있어 long day care 시설 수의 약 5%를 차지한다.

ABC Learning은 75개의 Kids Campus 시설 수에 대한 합병과 소규모로 개인이 운영하는 192개의 민간 long day care 인수를 통하여 New South Wales에 201개, Victoria에 281개, Queensland에 335개, Capital Territory에 8개, South Australia에 56개, Western Australia에 78개, Northern Territory에 15개, Tasmania에 11개의 시설을 두고 있다.

보육시설 중 가장 핵심적인 시설유형인 long day care의 25%(아동 기준으로는 30% 이상)를 세 개의 영리법인이 운영하고 있으며 상업적인 성격이 매우 강한 영리법인을 포함한 모든 인증을 통과한 보육시설

에 대해 정부가 부모의 소득수준에 기초하여 보육수당(Child Care Benefit : CCB)을 제공하고 있다.

#### 4) 보육서비스 질적 수준에 대한 인증제도

호주의 중앙정부는 보육산업 자체는 민간 중심의 시장메커니즘으로 운영하되 보육서비스의 수준에 대한 통제시스템을 구축하고 있다. 보육서비스의 질적 수준에 대한 국가 차원의 평가와 인증은 보육서비스의 질적 수준에 대해 수요자에게 정보를 제공함과 동시에 정부의 보육 관련 보조금이 보육수당을 통해 시설에 직접적으로 유입되므로 정부의 보조금이 서비스의 질적 수준과 연계될 수 있도록 규제하는 것이다.

현재 보육시설의 서비스 수준에 대한 규제는 크게 두 가지 형태로 이루어지는데 하나는 국가 보육서비스 인증협회(National Child Care Accreditation Council, NCAC)가 수행하는 보육서비스 수준에 대한 인증시스템 (Child Care Quality Assurance System)이다. 보육서비스 인증제도는 주로 보육서비스의 실제 진행과정(process)에서 발생하는 요인들인 교사와 아동의 상호작용 및 교육의 내용, 아동 개인의 수요에 부응하는 보육환경의 조성, 아동의 커리큘럼 등에 대한 평가를 통해 보육서비스의 수준을 유지하려는 제도이다.

다른 하나는 주정부와 지방정부의 보육시설에 대한 법적, 제도적인 규제로 이는 서비스 수준을 결정하는 구조적 요인인 교사 대 아동비율, 자격을 갖춘 교사 수, 안전·건강 등에 대한 조건 등의 충족에 대한 규제로 이루어져 있다.

인증제도는 기존의 long day care 시설에 대해 집행해 온 질적 향상 및 인가시스템(Quality Improvement and Accreditation System : QIAS)과 새롭게 도입된 family day care를 대상으로 하는 Family Day Care Quality Assurance(FDCQA), 방과 후 보육시설을 대상으로 하는 Outside School Hours Care Quality Assurance(OSHCQA)로 구

성되어 있다.

위와 같은 보육서비스에 대한 인증은 비영리기관, 영리개인시설, 영리법인 모두에게 해당하며 보육서비스 인증을 통과한 시설에 다니는 아동에 대해서만 보육수당을 지급하도록 정부의 보조금 지원과 직접 연계되어 있다. 인증은 보육서비스에 관해 최저한의 기준을 마련한 구조적인 서비스 수준(structural quality)에 기초하여 운영된다. 구조적 서비스 수준의 항목은 ① 교사 대 아동비율 ②교사 자격요건 ③ 건물 면적 등에 대한 규제 ④ 교재 및 장비로 구성되며 이는 지방정부의 법적, 제도적 장치에 의해 규제된다.

인증을 행하는 보육서비스 영역은 크게 7가지로 구분할 수 있는데 ① 아동 및 동료교사 간의 관계 ② 가족과의 파트너십 ③ 수행하는 프로그램과 그 평가 ④ 아동의 경험과 학습 ⑤ 안전 및 예방교육 ⑥ 건강, 영양, 복지 분야 ⑦ 서비스 수준 유지를 위한 노력으로 이루어진다.

인증단계는 다섯 가지 단계로 이루어지는데 우선 NCAC에 인증을 받을 기관으로 등록을 하게 되는데 이는 등록증을 제공하고 보육수당과의 연계를 구성하는 첫 단계로 2006년 12월 1일 기준으로 QIAS에 등록된 기관은 5,201개, FDCQA에는 323 scheme, OSHCQA에는 3,171개가 등록되어 있다.

QIAS의 Quality Profile은 위에 제시한 7가지 평가영역에 대해 ① 매우 높은 수준 ② 높은 수준 ③ 만족 ④ 불만족으로 평가하도록 되어 있으며 2006년 12월 1일을 기준으로 NCAC에 인증을 받거나 받지 못한 시설, 등록된 시설의 현황은 다음과 같다.

〈표 IV-48〉 시설유형별 등록시설 및 인증시설 수

(단위: 개)

시설 수	QIAS (long day care)	FDCQA (family day care)	OSHCQA (outside school care)
인증통과시설	4,213(95%)	26(86.8%)	1,448(88.1%)
미통과 시설	222(5%)	41(13.2%)	196(11.9%)
5단계를 거친 시설	4,436	310	1,644
새롭게 등록된 시설	766	13	1,527
전체 등록시설	5,201	323	3,171

주: QIAS는 1994년부터 도입, FDCQA는 2001년 도입, OSHCQA는 2003년 도입.

자료: NCAC.

2006년 12월 1일 기준 시설 유형별 시설 수가 없어 구체적인 수치를 제공하기 어려우나 대부분의 시설이 인증제도에 등록하고 있으므로 long day care 전체 시설 중 인증을 통과한 시설은 81%, family day care의 경우에는 83%, 2003년에 도입된 방과 후 보육시설의 경우에는 46%가 인증을 통과하였다.

인증제도의 확대가 서비스의 질적 수준에 미친 영향에 대한 연구결과는 대부분 서비스의 질적 수준, 특히 교사의 practice에 대한 개선과 가이드를 제공했다는 것에 동의하지만 보육시설 교사들을 대상으로 한 서베이 결과에서는 확인을 위해 NCAC에서 파견되는 평가자 (validator)가 서비스 수준의 평가에 대해 지나치게 단순한 기준을 보유하고 있으며, 전문적인 평가를 하기에는 보육교사로서의 자격이나 경험이 매우 부족하며, 지나치게 경직적인 평가기준을 가지고 있다고 비판하였다.

최근 들어 NCAC는 통보하지 않은 확인방문 (spot check)과 비정기적인 현장방문을 새로운 평가과정으로 인증제도에 도입한다고 선언하였다. 이에 대한 반응은 엇갈리는데 서비스 수준의 향상에 도움이 될

것이라는 견해와 교사나 보육시설 운영자만 힘들게 하고 큰 실효성은 없을 것이라는 주장이 대립하고 있다.

##### 5) 보육수당(CCB)

호주 중앙정부는 보육시설을 이용하는 아동에게 보육료보조금을 지급해 왔다. 1991년부터 부모에 대한 자녀의 보육료보조금의 지원을 비영리보육시설만이 아니라 민간영리시설까지 확대하고 시설운영보조금을 삭감하게 되면서 보육수당(CCB)은 호주정부의 보육료보조금의 주요한 방식이 되고 있다.

보육수당의 수혜대상자는 인증제도를 통과한 보육시설을 이용하는 자녀 한 명당 일주일에 최고 24시간까지 보육수당을 수령할 수 있도록 되어 있다. 또한 본인이나 배우자가 일주일에 최소 15시간 이상 일하거나 일자리를 찾고 있는 경우, 연수나 공부를 하고 있는 경우에는 자녀 한 명당 일주일에 최고 50시간까지 보육시설을 이용할 수 있도록 보조금을 지원하고 있다<sup>61)</sup>.

지원금액은 2006년 7월 1일을 기준으로 할 경우, 연소득인 3만 4,310호주달러 이하인 가족에게 취학 전 아동에게 지원되는 최고금액은 시간당 2.96호주달러로 일주일에 50시간을 지원받는다고 하면 최대금액은 일주일에 148호주달러이다. 취학아동은 취학 전 아동의 85%까지 지원 받을 수 있다.

가구 연소득이 3만 4,310호주달러를 초과하면 보육수당은 점진적으로 감소하며 소득이 9만 8,348호주달러를 초과하는 가족에게는 시간당 0.497호주달러가 자녀 한 명당 제공되며 50시간 모두 혜택을 받을 경우 금액은 24.85호주달러가 된다. 이 금액은 인가받은 시설을 다니는 자녀가 있는 모든 가정에서 받을 수 있는 보조금이다. 한편 조부모, 친

61) 자세한 내용은 Family Assistance Office, Australian Government 참조.

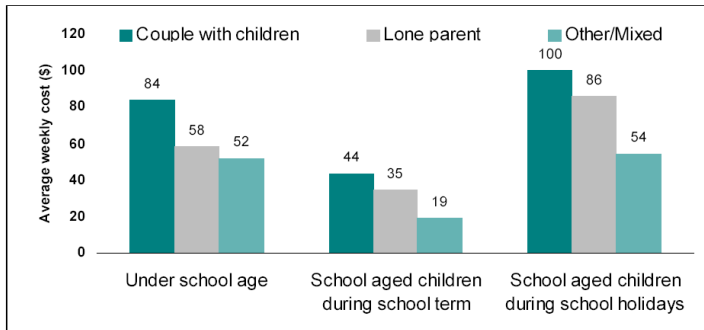
척, 친구 혹은 직장보육시설의 보모가 아이를 돌보는 서비스를 이용할 경우에는 소득에 불문하고 시간당 0.497호주달러의 보조금을 수령할 수 있다.

2004년 호주 보육실태조사 시 시설 유형별로 보육수당을 받는 가구 수가 자녀 1인과 자녀 2인 가구에 대해 각각 조사되었다. 조사에 따르면 약 20~35%의 가구가 보육수당 최대액을 수혜하고 연간 1,301호주달러 이상을 수령하는 가구도 30~40%를 차지하는 것으로 나타났다. 이에 따라 호주정부가 보육료 보조금으로 사용하는 예산도 상당하여 2004~2005년에 걸친 총 지출은 1억 4,700만호주달러이며 이 중 70%가 long day care 이용아동에게 지급되었으며 이 중 ABC Learning에 지급된 것은 약 2,600만호주달러인 것으로 추산되고 있다.

이와 같은 호주정부의 보육료 보조금 지급에도 불구하고 일부 가구는 보육비용에 부담을 느끼는 것으로 나타났다. 2002년 서베이 자료에 따르면 보육비용에 부담을 느끼는 정도는 가구유형이나 가구소득에 따라 다소 다르게 나타나고 있다.

우선 가구유형과 자녀의 연령에 따른 평균보육비용은 다음과 같다. 단 2002년 기준 비용이어서 2004년 보육실태조사자료 시의 비용보다 다소 낮으며 보육수당을 제외한 순부모부담분이므로 2004년 보육실태 조사의 총 보육비 지출액과 직접적으로 비교하기는 곤란하다.

[그림 IV-36] 가구유형별 주당 평균 보육비 부담 (2002년 기준)



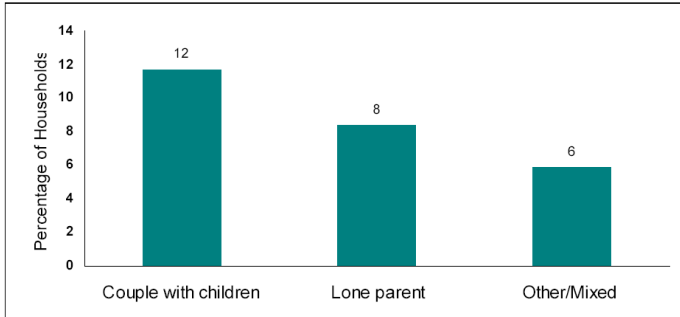
Note: Includes only those households with children aged 14 and under that had a weekly cost of greater than \$0. Collection for this variable was limited to those households where BOTH primary caregivers were employed.  
 Note: Amounts refer to costs after Child Care Benefit.

Data source: HILDA Wave 2 Confidentialised data set

우선 초등학교를 다니는 자녀를 방학기간 동안 돌봐줄 기관을 찾는 경우의 주당 평균비용이 가장 높아 부모가 모두 있는 경우의 아동은 평균적으로 주당 100호주달러를 지출하는 것으로 나타났고 편부/편모 가정은 그 보다 낮은 비용을 지출하는 것으로 나타났다. 초등학교에 입학하기 전의 아동에 대해 부모가 모두 있는 가구는 편부모 가정보다 더 높은 비용을 지출하고 있었다. 가장 비용이 낮은 경우는 취학연령의 아동이 등교 전/방과 후 보육과 관련된 비용으로 방학중 지출하는 비용의 절반에도 미치지 않는 것으로 나타났다.

자녀를 보육시설에 보낼 경우 보육비 지출이 부담이 되느냐는 질문에 대해서 부모가 모두 있는 가정의 경우에는 12%가 부담이 된다고 대답하였고 편부모 가정은 8%만이 부담이 된다고 대답하였다. 이와 같은 차이는 정부가 지급하는 보육수당 때문인 것으로 보인다. 일반적으로 편부모 가정은 저소득계층으로 정부의 보육료 지원을 많이 받게 되므로 양부모가 모두 있는 가정보다 보육비 부담을 적게 느끼는 것으로 보인다.

[그림 IV-37] 가구유형별 보육비 부담을 호소하는 가구비중



a Households here refers to all households with children 14 and under who used or thought about using child care to undertake paid work

Data source: HILDA Wave 2 Confidentialised data set

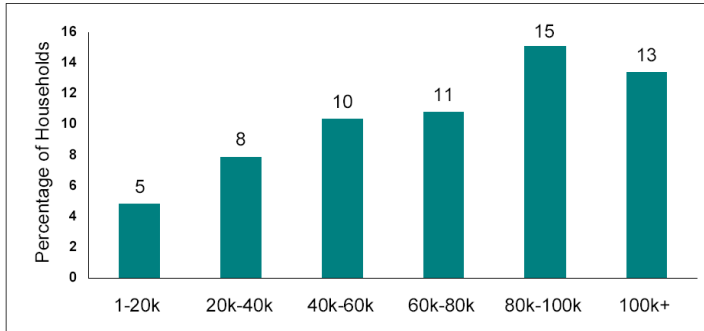
위와 같은 사실은 가구의 소득에 따른 부담을 살펴보면 다시 한번 확인할 수 있다. 소득수준별로 볼 때 보육비용에 부담을 느낀다는 비중이 가장 높은 경우는 소득이 8만~10만호주달러<sup>62)</sup>에 속하는 계층으로 나타났다. 소득이 8만~10만호주달러에 이르는 계층의 경우에는 정부로부터의 보육료 지원이 미미하므로 소득 대비 보육료 부담이 높으며 오히려 소득이 10만호주달러 이상인 경우는 고소득층으로서 보육료를 부담으로 느끼는 비율이 13%로 줄어든다. 그러나 전반적으로 고소득층이 보육료에 대한 부담을 저소득층보다 더 크게 느끼는 것으로 나타나 보육수당이 가구의 보육료에 대한 금전적인 부담을 상당히 덜어주고 있음을 확인하였다.

이와 같은 사실은 우리나라의 가구소득별 보육비용 부담에 대한 비교와는 다소 다른 결과를 보이고 있다. 우리나라의 경우, 모든 소득계층에서 자녀양육비용 지원을 정책의 우선순위로 꼽아 자녀보육비용에 대한 부담을 모든 계층이 일정 정도 호소하고 있고, 부담의 크기는 저소득층일수록 훨씬 큰 것으로 나타났다. 이는 아직 우리나라의 경우

62) 호주달러와 원화의 환율은 2006년 12월 기준으로 약 1달러가 원화 780원에 해당한다.

보육비용에 대한 정부의 지원이 전체적으로 미미하고 저소득층에게도 그 지원 정도가 크지 않다는 것을 의미한다.

[그림 IV-38] 가구소득별 보육비 부담을 호소하는 가구비중



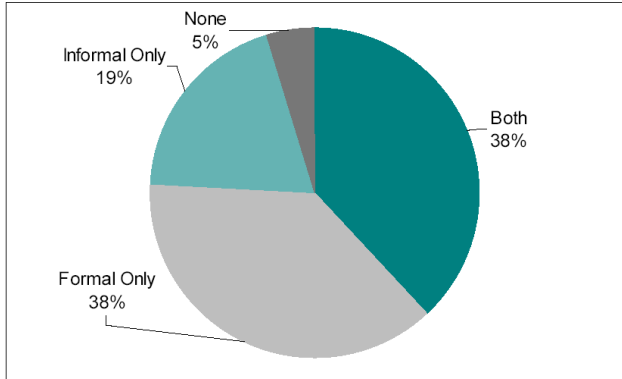
a Households here refers to all households with children 14 and under who had used or thought about using child care to undertake paid work

Note: Households with zero and negative incomes have not been included due to small cell sizes. Income ranges are 1 – 20,000; 20,001 – 40,000; 40,001 – 60,000 etc. They have been abbreviated for ease of perusal.

Data source: HILDA Wave 2 Confidentialised data set

마지막으로 공적인 보육시설과 비공식적 보육시설에 대한 부담의 차이가 어느 정도인지를 살펴보았다. 보육시설의 유형별로 볼 때 공식적인 보육기관과 비공식적 보육기관 이용 모두에 금전적 부담을 느낀다는 가구와 공식적 시설 이용에 대해서만 금전적 부담을 느낀다는 가구가 38%로 나타나 두 시설을 모두 이용하거나 공식적 시설을 이용하는 부모의 1/3 가량이 보육비를 부담스럽게 느끼는 것으로 나타났다. 한편 비공식적 보육시설에 대해서만 부담을 느낀다는 부모는 19%로 다소 낮았다. 그러나 다소 저렴한 비공식적 시설의 경우에도 부담을 느낀다는 것은 공식적 시설을 이용할 경우의 수요자에 대한 지원보다 비공식적 시설을 이용할 경우의 수요자 지원의 수준이 낮고 제약도 크기 때문인 것으로 보인다.

[그림 IV-39] 보육서비스 유형별 보육비 부담을 호소하는 가구비중



a Households here refers to all households with children 14 and under who used or thought about using child care to undertake paid work  
 Note: Households using all types of care or other types of care have not been included due to small sample sizes.  
 Data source: HILDA Wave 2 Confidentialised data set

결론적으로 말하면 호주 연방정부가 제공하는 보육수당으로 인해 저소득층이나 편부모 가정의 경우는 고소득층이나 양부모 가정보다 더 적은 금전적 부담으로 자녀를 보육시설에 보내는 것을 확인할 수 있어 소득수준에 기초한 보육수당이 차별화된 효과를 보이는 것을 알 수 있다. 또한 정부의 보육료 지원에도 불구하고 일정 정도의 가구는 공식적, 비공식적 시설 이용 시 비용에 부담을 느끼는 것으로 나타나 호주의 보육서비스 가격이 상당히 높은 수준임을 확인할 수 있다.

## 라. 보육정책의 효과

호주의 경우 가족정책 중 출산이나 여성고용 관련 정책은 다른 OECD국가들에 비해 매우 부족한 수준이므로 여기서는 상대적으로 활성화되어 있는 보육정책의 효과에 대해 논하고자 한다.

호주 보육산업이 민간영리시설을 중심으로 운영되게 된 것은 1991년 이후의 정부의 보육 관련 보조금정책의 변화와 영리법인의 시장 진

입에 주로 기인한다. 정부의 재원으로 공립보육시설을 추가적으로 신속히 지을 수 없는 환경에서 초과수요를 단시일 내에 해소하기 위해서는 민간보육시설이 시장에 진입하도록 허용하는 방법이 유용하다.

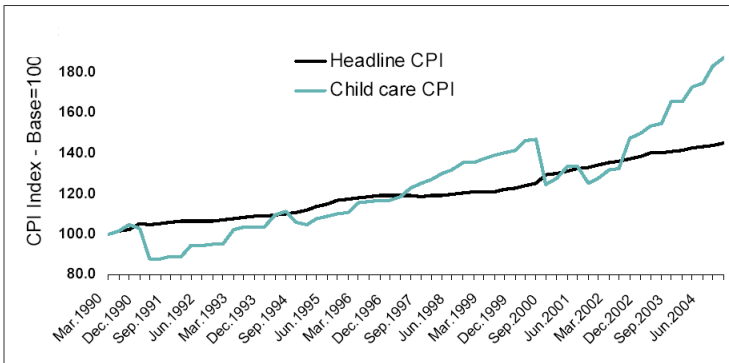
호주의 경우에도 공립시설인 community based long day care를 지속적으로 공급할 수 없는 상황에서 민간보육시설에도 정부의 보육료 보조금을 제공한다는 정책은 민간공급시설을 확대하는 데 결정적인 역할을 수행하였다. 실제로 1991년 이전에는 전체 보육시설의 90% 정도가 공립보육시설이었고 만 3~5세 아동의 교육기능은 preschool 혹은 kindergarten이라 불리는 공립유치원에서 수행하였지만 1991년 이후 민간보육시설은 꾸준히 증가하여 현재는 전체 보육시설 중 74%가 민간보육시설이며, 유치원이 보육하고 있는 아동의 비율도 1991년 이전보다는 크게 감소하였다.

일반적으로 증가하는 보육 수요에 즉각적으로 대응하기 위해서는 정부의 예산에 의존하여 공립시설을 건설하는 것보다는 민간으로 하여금 공급을 창출하도록 하는 것이 유용하다는 점은 잘 알려진 사실이다. 1991년 이후 호주의 보육시설은 양적 팽창을 거듭해 왔는데 1991~2000년간 증가한 보육시설의 90%가 민간시설이었다. 따라서 여전히 일부 지역에서 초과수요가 문제가 되고 있기는 하지만 민간보육시설의 시장 진입, 특히 영리법인의 시장 진입의 허용으로 인해 초과수요는 많이 해소되었다고 볼 수 있으며 양적 공급의 증가는 상당 정도 이루어졌다고 볼 수 있다.

호주에서는 보육산업에 특별한 형태의 가격규제가 없었다. New South Wales 지역에서는 2000년에 보육료를 스스로 정할 수 있도록 허용하였으므로 그 이전에는 공립시설에 대한 정부의 일정한 규제가 있었던 것으로 보이지만 호주 전역에 걸친 가격통제 시스템은 1990년대에도 없었던 것으로 보인다. 따라서 가격자율화의 효과가 가격에 미친 영향을 직접적으로 살펴보기는 어렵다. 다만 정부의 보조금의 도입이 있었던 시기에는 가격이 일시적으로 하락하는 양상을 보였다. 1994

년 7월 1일 child care cash rebate가 도입됐던 시점에 약간의 시장가격 하락이 있었으며 1994년 12월부터 2000년 6월까지 약 42%의 가격상승이 발생하였다. 이는 소비자물가지수의 상승보다 큰 편이었다. 2000년 7월 1일 보육수당(child care benefit)이 도입된 이후 보육료는 크게 감소하여 2001년 9월까지 약 21%가 감소하였다. 그러나 그 후엔 보육료가 큰 폭으로 증가하였다.

[그림 IV-40] 보육비용 증가 추이



Note: The CPI used is the weighted average of eight capital cities, for the September quarter of each year.  
Data source: Consumer Price Index, Australia. ABS Catalogue No. 6401.0

대체적으로 1990년 이후 2004년까지 소비자물가 상승률이 45%에 이르는 반면 보육료의 상승은 약간의 등락이 있긴 하였으나 소비자물가 상승률의 약 2배까지 이르는 것으로 보인다. 최근의 보육료의 상승은 2002년 보육실태조사 시의 보육시설 수와 2004년 보육실태조사 시의 보육시설 수의 증가가 크지 않은 점을 고려할 때 시설 수 증가가 완만해짐에 따른 초과수요로 인한 것으로 보인다<sup>63)</sup>. 반면 시설 수가 1,080

63) 호주 보육관계자와의 인터뷰 과정에서도 최근 보육료의 상승은 공급의 완만한 증가로 인한 초과수요 때문이라는 지적이 많았다.

개에서 1,275개로 증가하고 시설이용 아동 수도 5만 7,521명에서 8만 2,339명으로 증가했던 1999년과 2002년 사이에는 오히려 보육료가 하락하였다.

따라서 호주 보육료의 수준은 시장 상황에 의해 결정되는 것이지 가격에 대한 정부통제가 없었기 때문이라고 보기는 어렵다. 또한 정부가 새로운 보조금을 도입하게 되면 일시적으로 보육료부담이 하락하지만 그 이후 시장가격은 꾸준히 상승하게 되어 정부의 보육료보조금의 도입이 시장가격의 안정에 장기적인 영향을 주지 못하는 것으로 보인다.

만약 가격을 통제한다면 보육료는 낮아지겠지만 이는 잠재적인 추가수요를 늘리며 공급을 줄여 시장의 초과수요를 확대할 것이고 제공하는 서비스의 질을 낮추므로 많은 부작용을 낳게 될 것이다. 호주의 경우 가격상승의 주요한 요인이 공급부족이므로 질 높은 서비스를 제공할 수 있는 시설을 증가시키는 것이 해결책이 된다.

만약 정부의 규제정책에 따라 보육료의 시장가격이 달라지는 것이라면 호주의 보육시설 중 공립시설의 보육료는 민간시설보다 낮을 것이다. 그런데 2002년과 2004년의 보육실태조사 결과에 따르면 공립 long day care의 보육료는 2002년 188호주달러에서 2004년 211호주달러로 상승하였다. 민간 long day care의 경우에는 184호주달러에서 208호주달러로 상승하였으며 family day care는 163호주달러에서 188호주달러로 증가하였다. 시설 유형에 관계없이 유사하게 보육료는 2년 동안 약 12~13% 상승하여 공립시설 역시 민간시설과 유사한 가격상승을 보이고 있다.

〈표 IV-49〉 지역별 주당 평균 보육비용(2004년 기준)

(단위: 호주달러)

주당 평균비용	NSW	Victoria	QLD	SA	WA	Tas	NT	ACT	호주 평균
민간 long day care	222	204	195	199	196	209	188	229	208
공립 long day care	228	209	186	197	194	195	180	225	211
family day care	195	180	172	186	192	200	181	217	185
방과후 보육 (세션당)	11.54	9.25	9.65	9.30	12.47	9.97	12.14	12.52	10.28

주: 방과후 보육의 하루 평균 서비스 시간은 3.02시간.

보육료에 대한 가격규제가 없어 서비스 수준에 관계없이 시설이 담합하여 가격을 상승시킨 것이라면 이러한 가격상승은 공립시설에서는 발생하지 않을 것이다. 그러나 가격상승이 시장의 수급조건과 투입비용 때문이라면 공립시설에서도 가격상승이 유사하게 발생하게 된다.

호주 보육산업의 가격수준은 주로 시장의 수요공급조건에 의존하며 정부의 보조금 도입이 일시적인 가격하락을 가져오기는 하나 장기적인 영향력은 없는 것으로 보인다. 특히 2004년 이후로는 공급시설의 부족으로 인해 보육료는 크게 상승하고 있다.

영리법인의 진입이 호주 보육산업에 미친 영향은 크게 두 가지로 평가된다. 하나는 공급시설의 급속한 확대를 가능하게 하여 시장의 초과수요를 단시일 내에 해결하는 데 큰 도움이 됐다는 점으로 이미 언급하였듯이 영리법인의 진입이 공급능력의 확대에 크게 이바지했다는 점에서는 큰 이견이 없다.

영리법인은 큰 자본력을 기반으로 하여 규모의 경제와 범위의 경제를 누릴 수 있다. 따라서 낮은 투입비용으로도 소규모 시설보다 더 좋은 건물을 짓고 교재교구를 확보할 수 있다. 호주에서 공급자로 활동하고 있는 ABC Learning의 경우에는 여러 자회사를 통해 필요한 교

재나 교구, 기타 물품들을 매우 값싸게 제공받으며 교사들의 고용에서도 여러 가지 복지정책 등을 통해 유리한 위치를 확보할 수 있다. 실제로 ABC Learning은 교사를 양성하기 위한 대학도 직접 운영하고 있다. 또한 막대한 자본력을 이용하여 요지에 부지를 구입하고 좋은 설비를 갖춘 건물을 지을 수 있으며 자신의 명성(reputation)을 이용하여 수요자를 확보할 수 있다. 따라서 단시일 내에 시장에서 주요한 공급자로 자리잡으며 표준화된 서비스를 제공하게 된다.

두 번째로 이처럼 엄청난 공급능력을 가진 영리법인의 존재는 시장 가격의 상승을 제한하는 역할도 동시에 했을 것으로 보인다. 공급능력을 급속히 창출함으로써 시장의 초과수요 해소에 큰 도움이 될 뿐만 아니라 비용 절감을 통해 보육비 상승을 억제할 수 있었을 것으로 보인다. 영리법인과 민간 개인보육시설의 보육료에 대한 구체적인 정보가 없어 직접적으로 가격을 비교하기 어렵지만 호주 현지 전문가들의 견해에 따르면 개인이 운영하는 소규모 보육시설의 보육료가 영리법인이 운영하는 시설보다 평균적으로 높다. 이는 제공하는 서비스 품질의 차이에도 기인하겠지만 영리법인의 자본력이 보육료를 낮출 수 있는 기반이 된 것으로 보인다. ABC Learning의 홈페이지에 있는 정보를 활용할 경우 2006년 기준으로 일주일 평균 보육료는 약 180호주달러 정도인 것으로 보여 보육실태조사에 나타난 민간 long day care의 2004년 평균치보다도 낮다.

결론적으로 민간 중심의 공급자 확대와 영리법인의 보육서비스 진입은 호주 보육산업의 초과수요를 상당부분 해소하는 데 도움이 되었으며 규모의 경제와 범위의 경제를 누릴 수 있는 영리법인은 투입비용의 감소를 통해 보육료의 증가에 완충작용을 하고 있는 것으로 보인다.

한편 보육 관련 정부의 수요자 지원과 영리법인의 도입에 따른 보육 인프라 확충이 출산이나 여성고용에 미친 영향에 대해서는 알려진 바가 거의 없다.

## 5. 캐나다

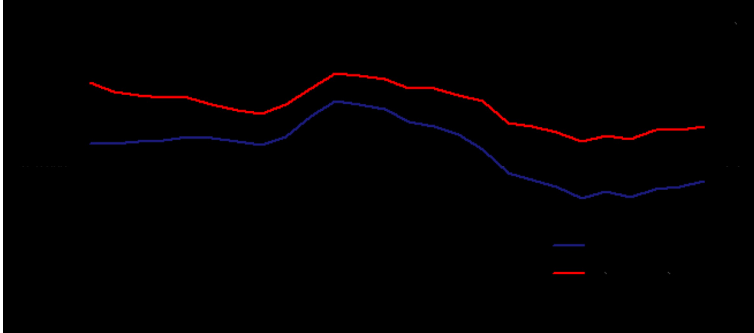
### 가. 주요 현황

#### 1) 인구구조의 변화

2005년 캐나다의 출생아 수는 34만 2,176명으로 2004년에 비해서는 1.5% 증가하였고 1998년 이래 최고로 높은 값을 나타내었다. 1980년부터 1988년까지의 기간에는 출생아 수가 대체로 37만명 수준을 유지하였으나, 이후 1990년 40만 6천명에 이르기까지 급격하게 증가하였고, 이후 1990년대를 거치면서 점차 감소하다가 2000년 이후 다시 증가하는 추세를 나타내고 있다.

합계출산율 또한 출생아 수의 변화와 크게 다르지 않은 패턴을 나타내고 있는데, 2005년 1.54명으로 1998년 이래로 가장 높은 값을 기록하였다. 여성의 평균 출산연령 또한 지난 25년간 꾸준히 증가하여서 1980년 26.0세에서 2005년 29.2세로 높아졌다. 특히 여성의 연령에 따른 출산행태의 변화가 나타났는데, 출산율이 가장 높은 연령 그룹이 25~29세에서 30~34세 그룹으로 이동하였다. 2000년 이후 합계출산율의 증가는 30대 여성의 출산율 증가가 20대 여성의 출산율 하락을 상쇄하고 남았기 때문인 것으로 볼 수 있다. 지속적으로 감소하던 출산율이 2000년을 전후하여 반등하는 현상은 캐나다 이외에 체코, 스웨덴, 스페인 등 다른 국가에서도 발견할 수 있다.

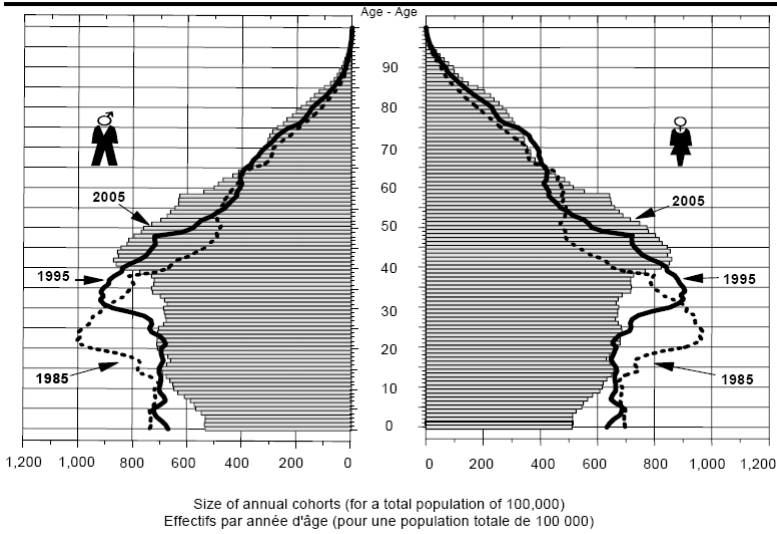
[그림 IV-41] 캐나다의 합계출산율



자료: Statistics Canada.

한편 최근 20년간 캐나다의 인구구조는 지속적으로 고령화하고 있는 것으로 나타났다. 2005년 캐나다 인구 연령의 중간값(median)은 38.5세로 1985년 31.0세에 비하여 크게 증가한 것을 알 수 있다. 반면 기타 선진국과의 비교할 경우 인구구조의 고령화는 상대적으로 덜 심각한 것으로 나타났는데, 예를 들어 G8 국가 중 인구 연령의 중간값은 일본 42.7세, 이탈리아 41.4세로 캐나다에 비하여 상당히 높은 것으로 나타났다. 반면 미국(36.9세), 러시아(37.9세)는 캐나다에 비하여 고령화의 정도가 덜한 것으로 볼 수 있다. 2005년 20세 이하 인구의 비중은 24.3%로 1964년 42.4% 이래 지속적으로 감소하고 있는 한편 65세 이상 인구의 비중은 계속 증가하여 2005년에는 13.1%를 차지하고 있다. [그림 IV-41]는 캐나다 인구의 연령별 성별 구성을 피라미드 그래프로 나타낸 것이다.

[그림 IV-42] 캐나다 인구의 연령별 구성



자료: Statistics Canada.

## 2) 가구구성 및 여성고용 현황<sup>64)</sup>

최근 인구구조의 변화는 캐나다에서도 자녀가 없는 가구의 비중을 증가시켜서, 1990년에는 자녀가 없는 가구의 비중이 56.5%이던 것이 2002년에는 58.7%로 높아졌다. 이와 동시에 2002년 가구당 평균 인원도 같은 기간 2.7명에서 2.6명으로 약간 감소하였다. 한 명의 부모와 사는 아동의 비율은 1990년 16.5%에서 2002년 21.1%로 증가하였는데, 이는 대다수의 아동이 두 명의 부모와 생활하고 있지만 한 명의 부모와 사는 경우도 상당히 존재함을 알 수 있다. 일부모 가정의 경우 두 명의 부모를 가진 아동에 비하여 자녀 양육과 경제활동을 추구하는 데 따르는 부양자의 곤란함이 더욱 심할 것으로 볼 수 있다. 또한 두 명의

64) 가구구성 및 여성고용 현황은 OECD(2005)의 캐나다 관련 부분을 발췌하여 요약하였음.

부모가 모두 직업이 있는 가구의 비중도 1990년 50.9%에서 2002년 53.1%로 늘어서 가족과 일 사이의 조화로운 양립이 캐나다의 가구에 점차 중요한 문제로 부각될 수 있는 배경이라고 볼 수 있다.

〈표 IV-50〉 가구 구성 현황

(단위: 명, %)

	1990	2002
평균 가구 인원	2.7	2.6
전체 가구 중 비율		
자녀가 없는 가구	56.5	58.7
가장 어린 자녀가 17세 이상인 가구	10.3	10.6
가장 어린 자녀가 17세 미만인 가구	33.3	30.6
자녀의 수 (17세 미만)	6,955,635	6,488,160
아동의 비율		
한 명의 부모가 있는 가구	16.5	21.1
두 명의 부모가 있는 가구	83.5	78.9
아동의 비율		
직업을 가진 부모가 없는 경우	11.8	11.7
한 명의 부모가 직업이 있는 경우	37.2	35.3
두 명의 부모가 직업이 있는 경우	50.9	53.1

자료: OECD(2005).

캐나다의 여성 고용 활동은 다른 OECD국가와 비교하여 활발하게 이루어지고 있음을 알 수 있는데, 2003년 현재 여성의 경제활동 참가율은 73.0%로 OECD 평균 59.6%에 비하여 매우 높은 수준을 유지하고 있다. 1980년에도 캐나다 여성의 경제활동 참가율은 OECD 평균에 비하여 4.3% 높은 것으로 나타났는데 최근 들어 그 차이가 보다 늘어났다. 여성 취업률 또한 67.7%로서 OECD 평균 55.3%에 비하여 높은 수준을 유지하고 있다. 캐나다의 경우 민간 서비스 부문에서의 파트타임 고용의 확장으로 인하여 여성 고용이 창출된 측면이 있으므로 여성

고용 중 파트타임의 비중이 다른 OECD국가에 비하여 약간 높은 수준인 27.9%를 기록하고 있다. 특히 캐나다 노동시장의 회전(turnover)이 활발하게 이루어져서 여성의 실업이 장기간 지속되는 비율은 비교적 낮은 것으로 나타났다.

〈표 IV-51〉 고용 관련 주요 지표

(단위: %)

	캐나다				OECD			
	1980	1990	2000	2003	1980	1990	2000	2003
경제활동 참가율(15~64세 인구에 대한 비율)								
전체	71.5	76.6	76.3	78.1	68.1	70.0	70.1	69.8
남성	85.7	84.9	82.1	83.2	83.9	82.1	81.0	80.2
여성	57.2	68.3	70.5	73.0	52.9	58.1	59.3	59.6
취업률 (15~64세 인구에 대한 비율)								
전체	66.0	70.3	71.1	72.1	64.2	65.6	65.7	64.9
남성	79.6	77.8	76.3	76.5	79.5	77.5	76.3	74.7
여성	52.5	62.7	65.8	67.7	49.3	53.9	55.3	55.3
여성 (25~54세)	55.7	69.7	74.0	75.7	53.6	61.6	64.0	64.1
여성 (30~34세)	56.1	69.5	74.7	75.3	52.4	60.2	61.5	61.1
파트타임(주간 30시간 이하)이 15세 이상 전체 고용에서 차지하는 비율								
전체	14.4	17.1	18.1	18.8	9.6	11.1	12.2	14.8
남성	6.9	9.2	10.3	11.0	5.2	5.0	5.9	7.2
여성	26.0	26.9	27.3	27.9	15.7	19.5	20.7	24.8
실업률(15~64세 경제활동 참가 인구에 대한 비율)								
전체	7.6	8.2	6.9	7.7	5.8	6.3	6.2	7.1
남성	7.1	8.3	7.0	8.1	5.2	5.7	5.8	6.9
여성	8.3	8.1	6.7	7.3	6.7	7.1	6.8	7.3
장기 실업의 비율								
전체	5.3	7.2	11.2	10.1	12.7	31.2	31.6	31.0
남성	5.6	7.9	12.2	11.4	12.5	30.0	30.2	30.2
여성	5.0	6.2	10.0	8.4	12.9	32.5	33.1	31.9

자료: OECD(2005).

IV. OECD국가들의 가족정책 현황 및 정책효과 355

2003년 여성의 취업률은 가장 어린 자녀의 연령이 3세 미만인 경우 58.7%, 3~6세는 68.1%, 그리고 6~16세는 76.3%로 나타나 자녀의 연령이 높아질수록 여성의 취업률이 늘어나고 있다. 이는 자녀의 연령이 낮을수록 보육을 위한 여성의 시간이 많이 투자되어야 하고 이로 인해 여성의 취업이 제약을 받고 있기 때문인 것으로 해석된다. 마찬가지로 이유로 자녀의 연령이 낮으면 여성의 고용이 풀타임보다는 파트타임을 선택할 것으로 예측할 수 있는데, <표 IV-52>에 의하면 파트타임 형태의 고용은 가장 어린 자녀의 연령이 3세 미만인 경우 30.4%, 3~6세는 30.2%, 그리고 6~16세는 25.7%로서 비록 큰 차이는 아니지만 자녀의 연령이 낮을수록 파트타임의 비중이 높아짐을 알 수 있다.

<표 IV-52> 가장 어린 자녀의 연령에 따른 여성의 취업률

(단위: %)

	여성			가장 어린 자녀의 연령									
				0~16 세			3세 미만			3세 이상 6세 미만		6세 이상 16세 미만	
	전체	파트타임의 비율	모성 및 부성 휴가 비율	전체	파트타임의 비율	모성 및 부성 휴가 비율	전체	파트타임의 비율	모성 및 부성 휴가 비율	전체	파트타임의 비율	전체	파트타임의 비율
1981	53.5	27.7		49.4	34.1		39.6	33.3		46.7	36.9	55.4	33.6
1986	57.1	30.1		56.5	36.2		49.0	34.1		54.8	38.8	61.4	36.2
1991	62.6	27.0	1.2	64.1	29.4	3.3	54.0	31.2	11.3	61.5	33.7	70.6	27.5
1996	62.1	30.7	1.0	65.4	31.4	2.7	56.2	32.5	10.0	62.5	34.5	71.1	30.0
2001	66.3	27.9	1.9	70.5	27.4	5.4	58.7	30.4	22.0	68.1	30.2	76.3	25.7

자료: OECD(2005).

<표 IV-52>가 자녀의 연령과 여성의 취업률을 비교한 것이라면, 다음 표는 자녀의 수와 여성 취업률의 관계를 살펴본 것이다. 자녀가 1명

인 경우 여성의 취업률은 70.1%, 2명은 73.2%, 3명은 68.4%, 4명 이상은 58.0%로 자녀의 수가 늘어나면서 취업률이 낮아지는 것을 알 수 있다. 반면 파트타임의 비율은 자녀가 1명인 경우 22.8%, 2명인 경우 27.6%, 3명은 32.7%, 4명 이상은 36.1%로서 자녀 수의 증가에 따라서 파트타임의 비중이 높아지고 있다. 즉 자녀의 수가 늘어남에 따라 여성의 취업활동 또는 풀타임 근로에 제약을 받고 있으며, 여성의 경제활동과 자녀 부양 양립에 도움을 줄 수 있는 다양한 정책에 대한 수요가 존재한다고 볼 수 있다.

〈표 IV-53〉 자녀 수에 따른 여성의 취업률

(단위: %)

자녀의 수	여성의 취업률	파트타임의 비율
1명	70.1	22.8
2명	73.2	27.6
3명	68.4	32.7
4명 이상	58.0	36.1
어머니 전체	70.5	27.4
여성 전체	66.3	27.9

자료: OECD(2005).

2003년 현재 부모의 취업 상태별 비율을 살펴보면, 부양 자녀가 있는 가구의 대다수인 64.7%는 두 부모가 모두 취업 상태인 것으로 나타났으며, 부모 중 한 명만 취업 상태인 경우는 27.1%였으며, 취업 부모가 없는 경우가 6.1%로 나타났다. 두 부모가 모두 취업중인 경우에는 두 명 모두 풀타임인 경우가 44.6%로 가장 높은 것으로 나타나서 캐나다 가구의 대표적인 경우는 양 부모가 모두 풀타임 직장에 다니면서 자녀를 양육하고 있다. 다음으로 비중이 높은 것은 부모 중 한 명만 풀타임 취업을 하고 있는 경우로 24.5%이며, 풀타임 한 명 파트타임 한 명이 19.2%로 그 다음으로 나타났다.

〈표 IV-54〉 부양자녀가 있는 가구의 고용 상태

(단위: %)

	취업 부모 없음	한 명 취업				두 명 취업				
		전체	풀타 임	파트 타임	미상	전체	2명 풀타 임	1명 풀타임, 1명 파트타임	2명 파트 타임	미상
1981	5.4	48.1	45.5	1.9	0.7	43.5	26.9	16.2	0.5	3.0
1991	6.3	33.0	30.5	1.8	0.7	58.2	39.1	18.6	0.6	2.5
1996	7.7	29.7	26.5	2.4	0.7	60.3	39.1	20.4	0.9	2.3
2001	6.1	27.1	24.5	1.9	0.6	64.6	44.6	19.2	0.7	2.2

자료: OECD(2005).

마지막으로 노동시장에서 여성과 남성의 임금 차이를 비교하기 위하여 남성임금 대비 여성임금의 비율을 다음 표에 보고하였다. 전체 근로자를 대상으로 성별 평균임금을 계산하면 여성임금은 남성의 82%로 OECD 평균 84%보다 약간 낮은 수준이며 풀타임 근로자를 대상으로 계산한 비율에서도 81%로 비슷한 결과를 나타내었다.

〈표 IV-55〉 남성임금에 대한 여성임금의 비율

(단위: %)

	풀타임				전체			
	평균 임금 비율	임금 중간값 비율	하위 20%	상위 20%	평균 임금 비율	임금 중간값 비율	하위 20%	상위 20%
캐나다	82	81	81	86	81	78	81	81
OECD	84	86	86	85	84	85	86	84

자료: OECD(2005).

## 나. 정책 수단

캐나다의 가족 정책은 연방정부와 주정부(provincial/territorial government)가 역할을 나누어 수행하고 있다. 캐나다의 헌법에 따르면 보육지원 프로그램을 수행하고, 보육서비스 공급자에 대한 허가 및 시설에 대한 규제 등은 모두 주정부의 권한에 포함된다. 또한 주정부의 권한에는 주정부의 공제제도 및 보조금 등 금전적 유인을 제공하는 것도 포함된다. 반면 연방정부는 직접적으로 보육 및 가족정책을 수행할 수 있는 법령을 제정하는 것이 불가능하며, 예외적인 경우로 원주민 또는 군인 등의 특수한 그룹에 적용되는 사회서비스 관련 법률을 제정할 권리를 가진다. 대신 연방정부는 보육비용에 대한 공제 및 보조금 등의 수단을 이용하거나 또는 주정부가 특정한 용도에 재원을 활용한다는 조건하에서 연방정부의 자금을 지원하여 영향을 미치고 있다. 이로 인하여 연방정부는 소득보전을 위한 정책수단을 사용하고, 주정부는 정책 서비스 및 프로그램을 계획하고 수행하는 역할을 담당해 왔다.

〈표 IV-56〉 캐나다 연방정부의 가족정책 연표

연도	주요 정책
1918	Child Tax Exemption
1945	Family Allowance
1988	Child Tax Exemption를 Non-refundable Child Tax Credit로 대체함
1993	Family Allowances and Refundable와 Non-refundable Child Tax Credit을 Child Tax Benefit와 Work Income Supplement로 대체
1998	Child Tax Benefit의 이름을 Canada Child Tax Benefit로 변경. WIS를 National Child Benefit supplement로 대체
1998	National Child Benefit initiative
2000	National Children's Agenda
2000	Early Childhood Development Agreement

이러한 구조로 인하여 캐나다의 가족정책은 지역에 따라 매우 다른 수준 및 형태를 가지고 있다. 모든 지역에 대해 공통적인 정책이 수행되는 것이 바람직한지 아니면 지역에 따라 필요에 부합하는 상이한 정책을 집행하는 것이 바람직한지에 대한 일률적인 답은 없을 것이다. 다만 전반적으로 보아서 퀘벡주를 제외한 캐나다의 많은 지역에서는 보육에 대한 정책적 지원이 제한적인 수준에 머무르고 있다고 평가할 수 있다.

### 1) 보육지원 (childcare support)

#### (가) 연방정부와 주정부의 협력 사업

연방정부와 주정부 간의 역할이 다르기 때문에 발생할 수 있는 문제점들을 완화하기 위해서도 정부 간의 협력이 필요하다. 이를 위해 가족정책을 위한 재원조달 방법 그리고 가족정책 관련 의제(agenda)에 대한 국가적인 합의 등을 위한 협력이 이루어져 왔다. 그 중 대표적인 사례로 Early Childhood Development Agreement와 Multilateral Framework on Early Learning and Child Care를 들 수 있다.

Early Childhood Development Agreement는 연방정부와 주정부 사이에 아동의 후생을 증진시키기 위한 비전 및 변화된 환경에 대한 공통된 이해를 표현한 정책문서 National Children's Agenda에 의하여 개발된 사업으로 2000년부터 시작되어 6세 이하 아동과 그 가족에 대한 지원을 확대하는 것을 목적으로 하고 있다. 산모와 유아의 건강, 부모와 가족의 지원, 지역공동체 지원, 어린 유년기의 발전·학습·보육의 강화라는 네 가지 목표를 가지고 있으며, 2002년에는 연방정부가 이후 5년간 2억 2천만캐나다달러를 지원할 것을 약속하였다. 연방 재원은 Canada Social Transfer를 통하여 주정부에 지원되며, 주정부는 프로그램의 우선순위를 선정할 재량을 가지고 있으며, 경우에 따라 추

가적인 재원을 투입할 수도 있다.

2003년에는 연방정부와 주정부의 동의하에 Multilateral Framework on Early Learning and Child Care를 시작하였는데 주요한 목적은 아동의 조기 학습, 부모의 노동시장 참여 보조 및 고용훈련을 돕는 데 있으며, 이를 위하여 보육 프로그램에 대한 추가적인 투자를 지원하였다. 이에 따라서 2003년 3월부터 시작하여 5년간 1억 500만캐나다달러를 투자할 계획을 수립하였다.

#### (나) 캐나다의 보육시설

앞에서 언급한 것과 같이 보육 관련 정책은 주정부의 책임하에 수행되고 있으며, 보육서비스가 전달되는 방식은 주별로 매우 상이하다. 대체적으로 많은 경우 보육서비스는 가족 또는 친척에 의하여 제공되는 것으로 볼 수 있으며, 그 외의 경우 대부분은 개인 또는 민간기관에 의하여 보육서비스가 공급되고 있다. 민간기관도 일부는 영리를 목적으로 하는 경우와 영리를 목적으로 하지 않는 경우로 나눌 수 있으나 어느 쪽이든 보육서비스에 대한 비용을 보호자가 지급한다는 점에서는 유사하다. 한편 정부가 운영하는 시설을 통해 제공되는 보육서비스를 이용하는 비중은 매우 낮은 편이다. 다만 유치원(kindergarten)의 경우처럼 5~6세 아동에 대해서는 기본교육제도(basic educational system)를 통해 일종의 보육서비스가 정부로부터 제공된다고 볼 수도 있으나, 유치원은 자체로 보육서비스를 제공한다기보다 초등교육 이전의 교육프로그램을 제공을 하는 것으로 보는 것이 맞을 것이다.

대부분의 주정부에서는 보육비용에 대해 금전적으로 지원하고 있으나 주에 따라 규모는 매우 상이하다. 공공부문에 의해 지원되는 보육서비스 체계가 가장 잘 갖추어져 있는 곳은 퀘벡주로서 지역사회에 기반을 둔 비영리보육센터(childcare center)에 의하여 보육서비스가 제공된다. 보육센터는 정부로부터 독립적으로 운영되지만 주로 정부의

재정적 지원에 의존하며 대신 부모에게는 소액의 비용만을 부과하도록 하고 있다. 다른 주에서도 보육시설 또는 서비스에 대한 보조가 이루어지고 있으나 정부의 지원이 퀘벡주의 수준에 이르지 못하며 상당 부분의 보육비용은 부모에 의하여 지불된다.

#### (다) 퀘벡주의 보육지원

1997년 이전 퀘벡주에서는 관허 보육시설 및 규제 대상 보육시설의 고정비용에 대한 지원을 위한 보조금이 지급되었으며, 일부 저소득 계층에 대해서도 보육시설 이용료에 대한 보조금제도가 시행되고 있었다. 1997년 9월부터 시행된 새로운 정책에 의하면 정부로부터 보조금을 받는 시설은 4세 아동에 대해서 매일 최대 5캐나다달러의 이용료만을 부과할 수 있도록 하였다. 따라서 퀘벡주 가족부(Department of Family)와의 협력 대상인 관허 및 규제 대상 보육시설에 대한 이용료는 대부분을 정부가 보조금의 형태로 직접 시설에 지불하게 되고 부모들은 명목적인 소액의 비용만을 지불하고 보육서비스를 이용하게 되었다. 이 제도는 1998년에는 3세 아동, 1999년에는 2세 아동, 그리고 2000년에는 5세 미만 모든 아동에 대해서 확대하여 실시되었다. 한편 이와 더불어 유치원(kindergarten)과 방과 전 및 방과 후 보육에 대한 지원정책이 같이 이루어졌다. 1997년 이후에 GDP의 0.8%가 보육 관련 재정에 투자되면서 보육시설의 수는 2004년까지 두 배로 증가하였고(78,864→179,755개), 공식적인 보육시설 이용 아동 수는 19%에서 45%로 증가하였다. 이로 인해 퀘벡주에는 캐나다 전체 영유아의 22%만이 거주하고 있으나, 보육시설의 40%를 가지고 있다.

현재 퀘벡주의 보육서비스 제공자는 보육센터(childcare centres), 데이케어센터(day care centres), 그리고 가정보육제공자(home childcare providers)로 나누어 볼 수 있다. 보육센터 운영 허가는 비영리법인에게만 부여되며 1일 7캐나다달러의 이용료를 받게 되어 있다.

한편 데이케어센터는 민간영리단체로서 정부는 저렴한 보육서비스 제공을 확대하기 위하여 상당수의 데이케어센터와 협약을 맺고 보조금을 제공하는 대신 1일 7캐나다달러의 이용료만을 징수하도록 하였다. 이렇게 보조를 받는 시설을 이용하는 부모의 경우 아동에 대한 보육비용의 정부 부담 비율은 평균 81.4%에 이르는 것으로 알려져 있다. 또한 정부로부터 보조금을 지속적으로 받기 위하여는 일정수준의 서비스 품질을 유지할 것이 요구된다. 한편 가정보육 제공자는 개인이 운영하는 보육시설로서 아동 수 등에 대한 규제를 받고 있다.

정부지원이 저렴한 보육시설에 대한 접근이 가능하지 않은 부모에 대해서는 연방 소득세 및 주정부 소득세 공제 혜택이 주어지고 있다. 그러나 일반적으로는 조세제도를 통한 보육비용에 대한 금전적 지원이 저렴한 보육시설 이용이 주는 혜택에 비하여 충분히 크지 않다는 지적이 있다.

## 2) 조세 및 지원금 정책

캐나다의 2007년 연방 소득세율은 37,178캐나다달러까지 15.5%이며, 3만 7,178~7만 4,357캐나다달러 구간에 대해서는 22%, 7만 4,357~12만 887캐나다달러 구간에서는 26%, 그 이상에 대해서는 29%가 적용되고 있다. 지방 소득세율은 주에 따라 다르며 퀘벡주를 제외한 기타 주에 대해서는 연방정부의 국세청(Canada Revenue Agency)이 지방 소득세를 징수하는 행정을 대신 수행하고 있다.

### (가) Canada Child Tax Benefit (CCTB)

CCTB는 해당 가구의 자녀 양육 비용을 보조하기 위해서 매달 지급되는 지원금으로서 행정적으로 같이 처리되는 National Child Benefit Supplement(NCBS)와 Child Disability Benefit(CDB)를 포함할 수 있

다. 자격요건은 18세 이하의 자녀에 대한 주 부양자로서 지원금의 수준은 자녀 수와 자녀의 연령, 지역, 가구의 소득, 장애 여부 등을 고려하여 결정하게 된다. 기본지원금(basic benefit)은 18세 이하 자녀 1명당 매월 106.91캐나다달러를 지급하며, 세 번째 자녀 이상에 대해서는 자녀당 월 7.50캐나다달러가 추가된다. (단, 앨버타 주정부는 상이한 기본 지원금 지급 기준을 가지고 있어서, 7세 이하는 월 97.83달러, 7~11세는 월 104.41달러, 12~15세는 116.83달러, 16~17세는 123.83달러를 지급하고 있다.) 저소득 및 중간소득 가구를 대상으로 한 지원이 될 수 있도록 연소득 3만 7,178캐나다달러 이상인 가구에 대해서는 1자녀 가구의 경우 3만 7,178캐나다달러를 추가하는 부분의 2%만큼을 차감하여 지급하고, 2자녀 가구의 경우 추가하는 부분의 4%를 차감하여 지급한다.

NCBS는 연방정부와 주정부 간의 협력을 바탕으로 아동 빈곤의 예방 및 감소, 부모의 근로를 통한 가족후생의 증가, 정부사업의 중복을 방지하기 위하여 시작되었다. NCBS는 CCTB에 포함되어 18세 이하의 자녀를 가진 저소득 계층에 대해서 매월 일정액을 지급하도록 하였다. 특히 NCBS는 연방정부 기여분으로서 주정부는 이에 상응하는 보완적인 지원제도를 가지고 있다. NCBS는 첫 자녀에 대해서 165.66캐나다달러, 두 번째 자녀는 146.50캐나다달러, 세 번째 자녀는 139.41캐나다달러가 매월 지급되며, CCTB와 마찬가지로 NCBS도 일정 소득 이상의 가구에 대해서는 지급액이 감소하는데 1자녀 가구의 경우 2만 883캐나다달러를 추가하는 소득의 12.2%를 차감하고 있으며, 2자녀의 경우 추가소득의 23%, 3자녀 이상의 경우 33.3%를 차감하고 있다.

CDB는 심각하거나 지속되는 정신적·신체적 장애를 지닌 아동의 보육에 대해 지원하기 위한 지원금으로서 마찬가지로 CCTB에 포함되어 지급된다. 자격이 되는 아동 1명당 월 195.91캐나다달러가 지급되며, 연소득 3만 7,178캐나다달러 이상 가구에 대해서는 지급액이 감소한다.

## (나) Universal Child Care Benefit (UCCB)

2006년부터 연방정부는 6세 이하 아동에 대한 보육 지원을 위한 별도의 지원금을 제공하는데 이는 CCTB에 추가하여 제공되는 혜택이다. CCTB 지급 대상에 해당되고 자녀가 6세 이하일 경우 혜택을 받을 수 있으며, 자격이 되는 아동 1명당 월 100캐나다달러가 지급한다.

## (다) Child Care Expense Deduction (CCED)

16세 이하의 자녀를 둔 근로자 가구(자영업자 및 학생 포함)에 대해서 보육비용을 연방소득세를 위한 과세소득에서 공제할 수 있다.

## (라) 퀘벡주의 조세 관련 정책

퀘벡주는 연방정부와 별도로 공제제도를 이용하여 보육 비용에 대한 지원을 하고 있다. 먼저 Child Care Expense Tax Credit는 보조금을 받는 시설을 이용하지 못하는 17세 이하의 자녀를 부양하는 근로자 가족을 대상으로 최고 75%의 보육비용을 공제하는 제도로 환급이 가능하다(refundable).

또한 2005년부터는 종전의 가족수당(family allowance), 장애아동수당(allowance for children with disabilities), 가족공제(tax reduction for families), 부모 임금 지원(parental wage assistance) 여러 종류의 지원제도를 폐지하는 대신 Child Assistance와 Work Premium라는 두 종류의 환급가능한(refundable) 공제제도를 새로 도입하였다. 퀘벡주 정부는 이를 통해 필요에 따른 적정한 소득 지원 및 근로 유인을 제공하고자 하였다. Child Assistance에 따라 18세 이하의 자녀와 함께 사는 가족에게 가구소득, 가족구성, 자녀 수 등을 고려하여 금전적인 지원이 이루어지고 있다.

### 3) 휴가 관련 정책

연방정부의 통제하에 있는 정책수단으로 연방고용보험(Employment Insurance)을 통하여 출산휴가 및 육아휴직 중 지원금 등을 조정하는 방법이 있다. 이는 근로자가 이전 직무로 돌아오는 것이 보장되는 휴가기간(job-protected leave duration)은 주별로 고용 관련 법률에 의하여 규정되지만, 휴가중 급여 수준 및 자격에 대해서는 연방 고용보험법의 규정에 따르기 때문이다.

출산휴가(Maternity Leave)는 출산일 11~17주 전부터 15~18주 동안 사용할 수 있으며, 자영업 여성은 수혜 자격이 없다. 휴가 기간 중의 급여는 15주 동안은 최대 413캐나다달러 한도 내에서 임금의 55%가 지급되며, 2주는 대기 기간으로 급여가 지급되지 않는다. 배우자의 출산휴가는 출산 하루 전과 출산 후 3일로 총 4일이 주어진다. 육아휴직(Parental Leave)은 출산 혹은 입양한 아이를 위한 휴직으로 37주가 부여되며 부모 간에 서로 공유가 가능하다. 그러나 출산휴가와 육아휴직을 모두 사용하려면 연속적으로 사용해야 하며 총 52주를 초과할 수는 없다. 휴직중 급여는 최고 412캐나다달러 한도 내에서 35주까지 임금의 55%가 지급되며, 연소득 2만 5,921캐나다달러 이하 저소득 가구에 대해서는 가족 부가급여(family supplement)가 지급된다.

#### 다. 정책 효과에 대한 평가

캐나다의 가족정책의 효과에 대한 연구는 퀘벡주의 경험을 중심으로 선행연구의 주목을 받았다. 이는 퀘벡주가 캐나다의 다른 지역에 비하여 적극적인 가족정책을 대규모로 수행한 대표적인 지역이라는 점 때문일 것이다. 캐나다 연방정부의 정책으로 CCTB의 효과를 분석한 연구로는 Lefebvre and Merrigan(2003)가 있다. 이에 따르면 아동의 빈곤율에 유의미한 영향을 미치기에는 CCTB를 통한 지원 규모가

충분히 크지 않으므로, 위험 대상 아동에 초점을 맞춘 현물 지원 형태의 지원이 보다 효과적일 것으로 제안하였다. 또한 CCTB는 저소득 가구의 근로유인을 높이는 데 큰 성과를 거두지 못했다고 평가하였다.

퀘벡주의 가족정책의 효과에 대한 연구로는 Lefebvre and Merrigan(2002, 2005), Baker, Gruber and Milligan(2005)를 들 수 있다. 이들은 특별히 정부 지원을 통한 저렴한 보육서비스의 공급으로 인한 효과에 초점을 맞추어 분석하였다. Baker, Gruber, and Milligan(2005)는 캐나다의 National Longitudinal Study of Children and Youth라는 패널자료를 이용하여 보편적 보육서비스 제공이 보육 시설 이용 수요의 변화, 여성 노동공급의 변화, 그리고 아동 발달에 미친 효과를 분석하였다. 이에 따르면 새로운 정책의 도입 이후 퀘벡주의 보육시설 이용은 다른 주에 비하여 14.7%포인트 정도 뚜렷하게 증가한 것을 발견하였으며, 보육비용에 대한 지원율을 10% 올릴 경우 보육시설 이용은 약 4.6% 증가할 것으로 추정되었다. 또한 0~4세의 자녀를 둔 여성의 노동공급은 퀘벡주에서 다른 지역에 비하여 7.7%포인트 증가하여 보육비용에 대한 지원율을 10% 증가할 경우 여성노동공급은 2.4% 증가할 것으로 나타났다. 보육시설 이용의 증가와 여성 노동공급 증가의 차이는 비공식적인 보육서비스를 이용하며 노동시장에 참가중인 여성이 새로운 보육서비스를 이용하는 데서 발생하는 것으로 판단되며, 따라서 여성노동의 공급 증가로 인한 세수의 증가가 보육비용에 대한 보조금 증가를 상쇄하는 데 크게 미치지 못할 것임을 시사한다. 또한 보육시설 이용의 증가로 인하여 아동의 행동 및 건강 등 아동발달과 관련한 측면에서 유의미하게 부정적인 결과가 나타났음을 보여주었다.

## 6. 각국 가족정책의 경제적 효과

### 가. OECD국가들의 출산율과 정책 개입에 대한 태도<sup>65)</sup>

OECD국가들은 나라마다 그 나라의 출산율의 수준에 따라 출산율에 대한 정부의 정책적 개입 수준에 대해 서로 다른 견해를 갖고 있다. 30년 전에는 대부분의 OECD국가들이 자국의 출산율 수준에 대해 만족하였다. 한국, 멕시코, 터키는 오히려 출산율이 높다고 생각하였으며 단지 핀란드, 프랑스, 그리스, 룩셈부르크가 출산율이 낮은 수준이라고 여겼다. 그러나 이와 같은 분위기는 1990년대 들어 크게 바뀌었다. 일부 국가를 제외하고는 대부분 자국의 출산율이 낮아지고 있음을 심각하게 걱정하는 수준에 이르렀다.

그러나 출산율의 하락에도 불구하고, 이에 대응하는 정부의 정책은 지체(time lag)되었으며 정책적 개입에 대한 의사를 표명하지 않고 있었다. 그러나 1990년대 후반 들어 지속적인 출산율 하락에 따라 정부의 정책적 개입 의지를 표명한 나라가 증가하였고 특히 한국은 출산율을 감소시키기 위해 정부가 적극적으로 피임정책을 사용했던 과거의 정책으로부터 출산율을 제고시키기 위한 정부의 개입으로 방향을 급선회하였다.

OECD 각국의 자국 출산율에 대한 견해와 정책 개입에 대한 태도를 정리해보면 다음과 같다.

---

65) 주로 OECD(2005) 참조.

〈표 IV-57〉 OECD국가들의 시기별 출산율에 대한 견해와 정부정책

출산율에 대한 정부견해				
	만족	매우 낮음	매우 높음	
1976	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 스위스, 덴마크, 스페인, 영국, 헝가리, 아일랜드, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 미국	핀란드, 프랑스, 그리스, 룩셈부르크	한국, 멕시코, 터키	
1986	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 스위스, 덴마크, 스페인, 영국, 아일랜드, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 미국, 핀란드	프랑스, 그리스, 헝가리, 룩셈부르크, 스웨덴	한국, 멕시코, 터키	
1996	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 스페인, 핀란드, 영국, 아일랜드, 아이슬란드, 이탈리아, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 폴란드, 스웨덴, 미국	스위스, 독일, 프랑스, 그리스, 헝가리, 일본, 룩셈부르크, 포르투갈, 슬로바키아	멕시코, 터키	
2003	호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 영국, 아일랜드, 아이슬란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 미국	오스트리아, 스위스, 체코, 독일, 스페인, 프랑스, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아	멕시코, 터키	
출산율에 대한 정부정책				
	개입하지 않음	유지	증가	감소
1976	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 스위스, 덴마크, 스페인, 영국, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 포르투갈, 스웨덴, 미국	헝가리, 아일랜드, 폴란드	핀란드, 프랑스, 그리스, 룩셈부르크	한국, 멕시코, 터키
1986	호주, 오스트리아, 캐나다, 스위스, 덴마크, 스페인, 핀란드, 영국, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 포르투갈, 스웨덴, 미국	벨기에, 아일랜드, 폴란드	프랑스, 그리스, 헝가리, 룩셈부르크	한국, 멕시코, 터키
1996	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 스위스, 체코, 독일, 덴마크, 스페인, 영국, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 미국	아일랜드	핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 룩셈부르크, 슬로바키아	멕시코, 터키
2003	벨기에, 캐나다, 스위스, 독일, 덴마크, 스페인, 핀란드, 영국, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 포르투갈, 스웨덴, 미국	오스트리아, 아일랜드, 아이슬란드	오스트리아, 체코, 프랑스, 그리스, 헝가리, 일본, 한국, 룩셈부르크, 폴란드, 슬로바키아	멕시코, 터키

1976년에 적정수준의 출산율을 유지했던 오스트리아, 스위스, 체코, 독일, 스페인, 헝가리, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아가 2003년에는 모두 출산율이 낮아졌다고 인식하고 있다. 이에 따라 오스트리아, 체코, 헝가리, 일본, 폴란드, 슬로바키아는 출산율 제고정책을 실시하고 있다. 핀란드, 프랑스, 그리스, 룩셈부르크는 1976년부터 이미 낮은 출산율을 염려하여 정부가 정책적으로 개입하고 있으며, 한국은 1986년까지는 출산율이 높다고 인식하여 출산율을 감소시키는 정책을 실시하다가 그 이후 출산율의 급격한 하락을 경험하면서 출산율 제고정책으로 전환하였다.

출산율 제고정책은 다양하지만 그 핵심내용은 자녀의 출산 및 양육에 따른 비용을 절감하여 자녀출산의 부담을 덜어주는 것이다. Becker(1981)는 자녀의 수와 자녀양육의 질을 결정하는 요인으로 부모의 소득, 선호, 자녀양육 비용을 들고 있다. 정부가 보조금이나 세액 공제를 통해 자녀양육 비용을 감소시키면 부모의 실질소득은 증가하게 된다. 이에 따라 자녀의 수를 증가시키는 효과(소득효과)와 자녀의 수 대신 자녀양육의 질적 수준을 높이려는 효과(대체효과)가 공존하게 된다. 따라서 정부의 출산율 제고정책은 개인의 소득수준이나 선호 등에 따라 효과가 있을 수도 있지만 오히려 자녀의 질적 수준을 높이려는 부모의 선택을 통해 효과가 없을 수도 있다.

자녀의 양육에 대한 비용은 자녀양육에 직접 필요한 비용인 음식, 의류, 보육서비스, 교육, 주택 등의 비용과 더불어 자녀를 키우기 위해 어머니가 직업을 그만두거나 일하는 시간을 단축하거나 어머니의 인적자본 축적이 자녀양육으로 인해 어려워지는 간접적인 비용까지 포함한다. 자녀양육 비용을 측정하기는 매우 어렵지만 몇몇 나라의 경우 직접적인 자녀양육 비용을 추정하기도 한다.

한편, 어머니의 취업과 이에 따른 소득, 그리고 경력을 통한 인적자본의 축적이라는 간접적인 비용을 추정하는 것은 상당히 어렵다. 그러나 이와 같은 비용이 결국 여성의 출산에 대해 커다란 장애요인이라는

점은 대체적으로 동의하고 있다. 따라서 정부정책은 자녀양육의 직접적인 비용 감소 외에 간접적인 비용(어머니의 기회비용)을 감소시키는 것을 목표로 할 필요가 있다. 다음 절에서는 OECD국가들의 가족정책의 수단과 그 효과를 살펴본다.

## 나. 가족정책 수단의 효과 및 시사점

정부의 가족정책 수단이 출산율에 미친 효과에 대한 다양한 연구 결과가 있다. 물론 정부정책이 여성의 출산에 미치는 효과가 매우 다양한 요소들에 의하여 결정되기 때문에 이러한 연구들을 서로 비교하고 공통적인 결론을 도출하는 것은 매우 어려운 일이다. 더구나 관련 정책들의 내용이 매우 복잡하여 서로 다른 제도 간에 비교가 곤란할 뿐 아니라, 사용 가능한 자료가 제도의 특징을 잘 반영하지 못하는 경우도 있으므로 엄밀한 의미에서 정책효과를 실증적으로 평가하는 작업은 매우 어려운 일이다. 또한 연구에 따라 그 효과가 상당히 다르게 나타나는 경우가 드물지 않아서 가족정책의 효과에 대한 연구를 종합하는 것은 생각보다 쉬운 작업이 아니다. 여기에서는 최근에 수행된 가족정책효과에 대한 서베이 연구 결과들을 중심으로 하여 분석하고자 한다.

Gauthier(2007)은 가족정책이 출산율에 미친 효과를 분석한 다양한 연구를 연구방법론, 가족정책수단 및 연구대상자료의 특성에 따라서 분류하고 주요 결과를 정리하였다. 그에 따르면 정부정책은 출산율을 높이는 효과를 가지는 것으로 볼 수 있으나, 그 효과의 크기는 그다지 크지 않다고 판단하였다. 이러한 견해는 다른 서베이 연구에서도 찾아볼 수 있는데, Sleebos(2003)와 Grant et al.(2004)도 정부정책이 출산에 미치는 효과는 혼합된(mixed) 결론을 갖는다고 주장하였다. Lundberg and Pollak(2007)은 가족 및 가족경제학에 대한 서베이 연구에서 금전적 인센티브를 제공하여 결혼 및 자녀양육을 장려하는 정

책적 시도가 출산율을 높이는 데 큰 효과를 가지지는 못하였다고 결론 지었다. 이렇게 주요한 서베이 연구들이 정책효과에 대해 혼합된(mixed) 결론을 나타내는 이유는 연구결과에 따라 그 효과의 방향 및 크기가 매우 상이하기 때문이다.

〈표 IV-58〉에서는 주요한 정성적 결론만을 요약한 것으로서 Kohler, Billari and Ortega(2006)로부터 인용하였다. 개별 연구의 결론 및 연구 결과 간 비교에 관한 자세한 사항에 대해서는 Gauthier(2007), Sleebos(2003), Grant et al.(2004)를 참조할 수 있다. 〈표 IV-58〉의 첫 번째 열이 핵심적인 결론으로서 조세 및 지원금정책, 보육지원정책, 휴가정책이 모두 출산율을 높인다는 대체적인 결론을 보여주었으나, 그 효과의 크기가 약하거나 경우에 따라 매우 상이하게 나타날 수 있다는 유의사항이 같이 제시되었다.

두번째 열에 제시된 결론은 출산장려정책으로 인한 효과가 양(+의 효과(quantum effect)보다는 시점 효과(tempo effect)일 가능성이 높다는 것인데, 실제로 정책효과를 양의 효과와 시점 효과로 나누어 분석한 연구가 많지 않으므로 주의가 필요하다. 다만 정책으로 인한 출산율 증가 효과가 나타나더라도 출산이 단지 당겨지는 효과에 그칠 수 있다는 점을 지적하는 데 의의가 있다고 본다.

마지막으로 출산순서별 효과는 대부분 미시자료를 이용한 연구 결과로 출산율에 미치는 효과가 출산순서에 따라 체계적으로 다를 수 있다는 점을 보여주기 위한 것인데, 일반적인 결론을 내리기는 어려운 것으로 나타났다. 즉 일부 연구에서는 첫 출산이 이후에 이루어진 출산보다 정책에 민감하게 반응하는 것으로 나타난 반면, 다른 연구에서는 반대의 결론이 도출되었다. 이에 대해서는 분석 대상국가의 문화적 또는 사회적 요인이 매우 중요하게 작용하기 때문인 것으로 볼 수 있다.

위의 서베이 연구에서 다루어지지 않은 재미있는 주제 중의 하나는 출산장려를 위한 정부지원금을 가족구성원 중 누구에게 지급하는 것이 바람직한가에 관한 문제이다. 예를 들어 Lundberg, Pollak, and

Wales(1997)은 영국의 아동수당제도에 대한 연구에서 가족의 경제적 자원에 대한 어머니의 통제가 자녀에 대한 지출을 늘린다는 결과를 보여주었다. 이는 구성원이 경제적 자원을 모두 합쳐서(pooling) 사용하는 것이 아니라는 의미로 출산 관련 조세 및 지원금 혜택의 수혜자에 따라 서로 다른 효과를 가져올 수 있음을 시사하고 있다.

지금까지 살펴본 것은 가족정책의 출산행위에 대한 효과인데, 마찬가지로 중요성을 갖는 가족정책 효과의 다른 측면은 여성 노동공급이다. 우선 보육서비스에 대한 보조금의 효과를 분석한 연구를 살펴보면 Gelbach(2002)는 미국의 편모가정에 대해 무료로 공립유치원 서비스를 제공하는 경우 여성노동이 상당히 증가하는 것을 발견하였다. 또한 Chevalier and Viitanen(2002)는 영국에서 공식적 보육서비스 제공으로 여성의 노동공급이 증가하였음을 확인하였다. 그러나 보육지원 효과의 크기, 즉 보육비용에 대한 여성 노동공급의 탄력성에 대해서는 연구에 따라 상이하여 Blau(2000), Anderson and Levine(2000) 등은 최대 0.4를 넘지 않는 비교적 낮은 수준의 탄력성을 갖는다고 추정하였다. 또한 정책의 효과성에 대해서도 보육 지원의 수혜 대상 중 일부는 과거 이미 근로를 하고 있으면서 비공식적 보육시설을 이용하고 있거나, 또는 민간보육시설을 이용하고 있던 부모로서 이 경우 여성의 노동공급은 이미 이루어지고 있었으나, 보육서비스를 제공하는 방법이 대체되는 경우로서 지원 비용 대비 여성노동 공급의 효과가 크지 않을 수 있다는 지적이 있다. 그 밖에 Ruhm(1998)는 OECD국가를 대상으로 한 연구에서 유급 양육휴가가 취업률을 높인다는 것을 발견하였으나, 휴가기간이 긴 경우에는 여성의 노동 숙련도를 낮추어 노동시장으로 복귀할 때의 임금에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(OECD 2002).

가족정책의 출산장려 효과가 크지 않다는 분석은 무엇보다 자녀를 출산하고 양육하는 일이 여러 해에 걸쳐서 매우 많은(돈은 물론 시간을 포함하여) 비용이 든다는 것을 의미한다. 따라서 정부정책이 출산

행위에 큰 효과를 나타내기 위해서는 매우 큰 규모의 보조금을 지불할 필요가 있다고 볼 수 있다. 또한 Kohler, Billari, and Ortega(2006)이 주장한 바와 같이 출산을 장려하는 정책이 오랜 기간에 걸쳐서 효과가 나타난다면, 정책의 집행이 일관되고 신뢰성이 높은 것이 정책의 효과성을 높이기 위한 필요조건임을 알 수 있다. 이런 측면에서 본다면 통상적인 의미에서 가족정책에 포함되지는 않으나 청년층의 경제적 불확실성을 낮추는 정책, 예를 들어 청년실업을 줄이는 정책이 보조금의 지원보다 오히려 출산 장려에 도움이 될 가능성이 있다. 즉 가족정책의 효과성을 높이기 위해서는 출산 및 양육에 관한 비용을 유의미하게 감소시켜야 하며 이를 위해서는 상당히 큰 규모의 지원, 일관성과 신뢰성의 확보 등이 무엇보다 먼저 요구되는 조건이라고 할 수 있다.

〈표 IV-58〉 출산율에 대한 정책효과 연구의 정성적 결과에 대한 요약

	합계출산율	출산시점	출산순서별 효과	출산모의 연령	다른 개인 특성
Family Cash Benefits	대부분의 국가에서 작지만 양(+) <sup>1</sup> 의 효과		첫 출산과 이후 출산에의 효과가 약한 양(+) <sup>2</sup> 의 효과	10대 여성의 출산에 미치는 효과가 약한 양(+) <sup>3</sup> 의 효과 또는 서로 다른 효과	인종 그룹별로 정책효과가 다를 수 있음
Tax policies	미국과 캐나다에서 양(+) <sup>4</sup> 의 효과 발견	가족의 규모에 미치는 효과보다는 출산 시점에 대한 효과가 강함			
Family-friendly policies (휴가제도 또는 탄력적 근무)	파트타임 및 탄력적 근무가 양(+) <sup>5</sup> 의 효과를 가져옴. 출산휴가에 대해서는 약한 또는 서로 상충되는(contradictory) 효과				
Childcare availability	양(+) <sup>6</sup> 의 효과. 그러나 몇몇 국가에서는 상당히 약한 효과				고용상태에 따라 보육지원정책의 효과가 달라짐

출처: Kohler, Billari and Ortega(2006).

구체적인 정책수단의 선택에 대해서는 앞서 살펴본 서베이 연구가 시사하는 바가 크지 않다. 우선 정책수단에 따른 효과를 비교하는 연구가 드물었으며, 개별 연구 결과를 서로 비교하는 것은 재정소요에 대한 고려가 이루어지지 않으므로 비용 대비 정책의 효과성을 분석하기 곤란하였다.

여기서는 정책수단의 특성에 대해 선행연구에서 언급된 문제점을 중심으로 몇 가지만 언급하고자 한다. 우선 아동수당 또는 자녀 관련 보조금 및 공제제도는 자녀의 수에 따라 정기적으로 지급되는 것이 일반인데, 최근 들어 휴가 관련 정책 및 보육 지원에 비하여 상대적인 중요성이 낮아져서 (Gauthier 1996), 실제로 자녀 양육 관련 비용을 담당하는 역할보다는 아동 빈곤(child poverty)을 완화하는 목적이 오히려 강하다고 볼 수 있다(Chesnais 1985). 더구나 아동수당은 여성 노동 공급에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 왜냐하면 아동수당은 가구의 소득을 높이는 소득효과만을 가져올 뿐 자녀의 양육에 대한 상대적 비용에 영향을 미치지 않기 때문에 노동공급을 약화시킬 가능성이 존재한다. 따라서 소득에 의존하지 않고 자녀 수에 따라 일정 금액을 지원하는 정책은 아동 빈곤을 완화하는 데 효율적인 방법이 아닐 뿐 아니라, 출산율을 높인다는 실증적 근거도 약하며, 여성 노동공급에도 악영향을 줄 가능성이 높다고 판단된다.

보육비용에 대한 세액공제, 국공립보육시설의 제공, 또는 민간보육 시설에 대한 정부보조금의 제공 등은 출산 및 양육에 수반하여 부모가 부담할 비용을 낮춘다는 의미에서 서로 유사하다. 그러나 보육서비스의 활용 정도를 결정하는 요인은 단지 가격뿐 아니라 보육서비스의 질(quality)과 접근 가능성(accessibility) 등 다양한 요인을 포함한다. 따라서 바람직한 보육지원정책은 품질 및 가격 규제, 보육서비스 시장에 대한 진입 장벽, 정부의 개입 정도 등을 고려하여 종합적인 판단을 필요로 할 것이다. 다만 앞에서 언급하였듯이 기존에 공식적 및 비공식적 보육서비스를 이용하면서 이미 노동시장에 참가하고 있는 여성이

보조를 받는 보육서비스(subsidized childcare)를 이용하기 시작한다면 재정소요 대비 정책의 효과가 제한적일 수 있을 것이다. 이에 대해서는 정책의 수행에 따르는 비용 및 편익을 정량적으로 측정하는 보다 엄밀한 연구가 뒷받침되어야 할 것으로 판단된다.

마지막으로는 파트타임 일자리의 제공 및 탄력적 근무제도의 도입으로 인한 효과이다. 이러한 제도에 대한 효과 분석 연구는 매우 드물어서 몇 개의 연구를 가지고 일반적인 결과를 도출하는 것은 위험한 일이다. 예를 들어 Castles(2003)은 OECD회원국에 대한 연구에서 탄력적 근무제도로 일하는 근로자의 비중과 출산율 간에 양(+ )의 관계가 있음을 발견하였고, Del Boca(2002)는 이탈리아에 대한 연구에서 파트타임 일자리 기회(availability)와 출산율 간의 양(+ )의 관계를 발견하였으나, 본 연구에서는 이러한 결과를 확인 또는 반박할 수 있는 추가적인 연구를 발견하지는 못하였다. 그러나 여성의 경력에 대한 손상을 최소한으로 줄이면서 자녀 양육을 가능하게 하는 제도라는 점에서, 또한 경우에 따라서 경력의 지속적 유지가 갖는 경제적 가치가 상당히 클 수 있다는 점에서 위의 두 연구 결과가 놀라운 것은 아니라고 본다. 따라서 충분한 실증적 근거로 뒷받침되는 것이 아니지만, 탄력적 근무제도의 확대 및 파트타임 기회의 확대가 출산율 및 여성노동 공급을 모두 높이는 유효한 수단이 될 수 있다고 생각한다. 다만 정책에 따르는 비용을 추정하기가 쉽지 않아서 효과성에 대해서는 이후 보다 면밀하게 분석될 필요가 있다고 보인다.

## V. 출산과 여성노동 결정 모형구축<sup>66)</sup>

### 1. 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<sup>67)</sup>.
- ② 출산에 대해서는 완전한 통제(perfect control)가 가능하다<sup>68)</sup>.
- ③ 가임기간은 19세에서 51세까지이며, 52세에서 60세까지는 51세의 결정을 바꾸지 않고 산다.

위와 같은 가정하에, 여성은 합리적 기대하에서 식 (V-1)과 같이 주어진 자신의 생애주기 효용함수(lifetime utility)를 극대화하기 위해서 매기 결혼, 노동공급, 그리고 출산의 결정을 내리게 된다.

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

---

66) 본 섹션은 민희철·우석진(2007)에서 발전된 모형에 대한 논의를 가져온 것이다.

67) 즉, 혼외출산은 허용되지 않는다. 따라서, 미혼여성에게 출산 결정은 없다.

68) 부부가 아이를 갖고 싶을 때 매기 임신·출산이 가능하다.

## 나. 모형설정

편의를 위해서, <표 V-1>과 같이 기호를 정의하자.

<표 V-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	$\tau_t$	조세정책
$ms_t$	결혼상태	$g_t$	재정정책
$N_t$	자녀수	$a_t$	나이
$X_t^p, X_t^f$	각 노동부문에서의 인적자본	$S_t$	학력

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.

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

각 노동부문에서의 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( $\tau, g$ )이 각 시기의 시작시점에 여성에게 상태변수로 주어진다. 그리고,  $\epsilon_t$ 는 의사결정자인 가임기의 여성에게는 관측되지만 계량경제학자는 관측할 수 없는 관측되지 않는

개인적 이질성(unobserved individual heterogeneity)이다.

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

$$\text{결혼 선택: } ms_t = \begin{cases} 1 & \text{결혼했을 경우} \\ 0 & \text{다른 경우} \end{cases}$$

$$\text{출산 선택: } n_t = \begin{cases} 1 & \text{출산했을 경우} \\ 0 & \text{다른 경우} \end{cases}$$

$$\text{전일제 선택: } f_t = \begin{cases} 1 & \text{전일제인 경우} \\ 0 & \text{다른 경우} \end{cases}$$

$$\text{시간제 선택: } p_t = \begin{cases} 1 & \text{시간제일 경우} \\ 0 & \text{다른 경우} \end{cases}$$

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, 노동시장에 노동공급을 하게 되면, 그 결과로 인적자본이 축적되어 미래 임금에 영향을 미치게 된다는 점에 Ben-Porath(1969)의 내생적 임금결정을 고려한 노동공급모형과 같은 선상에 있는 모형이라고 볼 수 있다.

출산 선택의 경우, 가정 ①~③에 따라서 가임기 여성에게 출산 결정이 가능한지의 여부가 주어진다. 좀 더 구체적으로는, 결혼한 여성만이 출산을 할 수 있고 출산 결정에 대한 완전한 통제가 가능하다는 가정에 따라 매기 기혼여성이 추가적으로 자녀를 가지겠다고 결정을 내리면 그 기에 출산이 가능하다. 하지만, 이와 같은 가정은 부부의 출산 결정의 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 출산 결정 대신에 피임 결정 혹은 피임 노력을 결정하는 것이 좀 더 현실적인 모형일 수 있다. 하지만, 그렇게 하기에는 다음과 같은 현실적인 어려움이 있다. 먼저, 피임 결정에 대한 자료를 얻기가 힘들다. 보통의 서베이에서는 가구의 출산 결정은 쉽게 관측할 수 있지만 피임의 결정은 대체로 관측이 불가능하다. 따라서 모형상에서 출산 결정 대신에 피임 결정을 넣어도 이를 통제하고 있는 구조모수를 추정해내기가 쉽지 않다. 따라서 다소 비현실적이긴 하지만, 지금으로서는 출산 결정으로 실제 선택을 근사하는 것이 최선이라고 생각한다.

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

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

여기서  $c_t$ 는 소비이고,  $L_t$ 는 여가이다. 소비는 가처분소득, 즉 예산 제약에 따라 결정되고, 여가는 노동공급 상태에 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 2차함수의 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 선형모형보다는 2차함수의 모형이 좀 더 현실을 잘 나타낼 수

있을 것이다.

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

결혼 상태의 효용함수에 대한 한계공헌(marginal contribution)은  $\alpha_m$ 에서 잡히고 있고, 이것의 부호 및 크기가 미혼과 결혼 사이의 매기간의 효용 차이를 보여준다고 볼 수 있다.  $\epsilon_t$ 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, 가임기 여성이 처해 있는 예산제약에 대해서 살펴보자. 예산제약은 다음과 같이 주어진다.

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

예산제약은 크게 세 부분으로 나누어볼 수 있다. 먼저, 첫 세 개의

항은 소득에 대한 것이다. 첫 번째 항( $y^w$ )은 여성의 시장소득으로서 여성의 노동공급 상태에 따라 결정된다. 두 번째 항은 남편의 소득이고 여성의 결혼 상태에 따라 결정된다<sup>69)</sup>.  $g_t$ 는 정부로부터의 이전소득 (transfer)이다. 네 번째와 다섯 번째 항은, 자녀로부터 발생하는 비용에 해당된다. 특히, 네 번째 항은 시장에 노동을 공급하는 여성이 부담해야만 하는 보육비용에 해당된다. 6세 이상의 아이( $ON$ )와 6세 미만의 아이( $YN$ )의 양육비용이 차이가 있을 수 있도록 모형화하였다. 출산을 했을 경우, 해당 시기에 고정비용( $\beta_n$ )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 (V-5)에 따라 결정된다고 가정하자.

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

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, 노동시장 참여를 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 일정부분 만큼 받을 수 있다고 가정하

69) 여성이 가계의 소득을 모두 소비하면서 출산 결정을 하도록 가정하고 있기 때문에, 여성의 총소득에 부인과 남편의 소득을 합하여 넣었다. 가계 총소득의 일부분만을 가져간다고 했을 때에도, 효용함수의 선형성 때문에 계수도 같은 규모로 조정되기 때문에 차후의 실증분석에 영향을 미치지 않는다.

자<sup>70)</sup>. 따라서 전일제 부문에서의 경험이 쌓일수록 시간제 부문에서의 임금도 같이 올라간다.

$$y^{w,p} = k_p y^{w,f} \quad \text{식 (V-6)}$$

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

$$\log y_t^h = z_t' \gamma_h \quad \text{식 (V-7)}$$

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 시점에서 결정하는 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

---

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

1단위 증가하는 것으로 가정한다. 즉, 다음과 같이 전일제 부분의 인적 자본은 진화한다.

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

인적자본은 식 (V-8)처럼 전일제 부문에 노동공급 여부에 따라 축적되며, 식 (V-5)~식 (V-7)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 부분의 임금 상승은 모형상 시간제 부분의 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 출산 결정에 아주 중요한 동적 함의를 갖게 된다. 모형 내에서 자녀 수는 식 (V-9)에 따라 같이 축적된다.

$$N_{t+1} = N_t + n_t \quad \text{식 (V-9)}$$

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

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

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

$$V_t(x_t, \epsilon_t) = \max_{d_t} \{v_t(x_t, d_t) + \epsilon_t(d_t)\} \quad \text{식 (V-11)}$$

$$v_t(x_t, d_t) = \tilde{u}(x_t, d_t) + \beta E[\max\{v_{t+1}(x_{t+1}, d_{t+1}) + \epsilon_{t+1}(d_{t+1})\} | x_t, d_t]$$

위와 같은 표현은 차후에 계량경제모형을 발전시킬 때 유용하다. 특히, 선택특정 가치함수를 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 미혼여성의 출산은 결혼을 통해서만 가능하다는 가정하였기 때문에 실질적인 가임기 여성의 선택집합은 총 9개의 조합이 된다(〈표 V-2〉 참조).

〈표 V-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.

$$j^*(\Omega_t) = \arg \max_{d_t \in D(\Omega_t)} [v(\Omega_t, d_t) + \epsilon_t(d_t)] \quad \text{식 (V-12)}$$

## 바. 불확실성(uncertainty)에 대한 논의

현재의 모형에서는 반영되어 있지 않지만 현실에서는 결혼, 출산, 그리고 노동공급과 관련된 다양한 불확실성이 존재하고 여성의 의사 결정에도 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 논의해봄으로써 다음 단계의 연구는 어떤 방향으로 나가야 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 요소들이지만, 우리가 이 논문에서 초점을 맞추고 있는 부분이 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.

## 2. 실증분석

### 가. 자료

구조모수 추정을 위한 실증분석에는 한국노동패널(KLIPS)이 사용되었다. KLIPS는 1998년 이후 5,000가구의 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 구조모수들을 추정하는 것이 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 노동 상태는 설문 응답자가 전일제인지 시간제인지에 대해 답한 설문을 이용하여 구성하였다. 연구에 따라 노동 상태를 자기보고 대신에 노동시간을 사용하여 분류하기도 하는데, 노동패널의 노동시간 보고에 대한 응답이 좋지 않다고 판단되어서 본 연구에서는 자기보고를 사용하였다.

문제가 된 것은, 출산에 대한 변수를 구성하는 부분이었다. 노동패

널에서 출산에 관한 정보는 웨이브 1(1998)의 개인자료와 웨이브 7(2004)의 가구자료에 잘 나타나 있다. 구조모수 추정에 필요한 것은 시간이 지나면서 실현되는 여성의 출산 결정의 패턴이므로, 웨이브 1의 자료로부터의 자녀 수는 별로 도움이 되지 않는다. 대신 웨이브 7의 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 면담 시에 같이 거주하고 있지 않은 자녀는 기록되지 않는다. 둘째, 웨이브 1에서는 있다가 도중에 사고로 사망하거나 어떤 이유에서든 웨이브 7에 기록되지 않은 경우가 있을 수가 있다. 이런 경우를 고려해 볼 때, 본 연구에서 계산된 자녀 수는 실제 자녀 수보다 과소 추정되었을 가능성이 있다.

본 연구에서는 웨이브 1에서 웨이브 7까지 빠짐없이 조사된 여성 중에서 1998년도에 19세에서 45세까지의 가임여성만을 분석에 포함시켰다. 총 1,773명의 여성이 샘플에 남았으니까, 총 12,411개(1773×7)의 관측치가 있다. 표본에 포함된 여성에 대한 묘사적 통계는 <표 V-3>에 제시되어 있다.

<표 V-3> 1998년에 대한 기술통계량

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
나이	1,773	33.421	7.269	19	45
결혼 상태	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	3,600
학력	1,773	11.824	2.769	0	23
남편의 연간임금	1,773	1128.704	1358.871	0	24,000

## 나. 식별 전략(Identification strategy)

본 연구는 2단계 식별 전략을 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. 특히, 자녀에 대한 비용과 효용, 노동시장 참여에 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. 계량경제학모형

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

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

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

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

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

우도함수 식 (V-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)를 갖게 된다.

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

안쪽 루프에서는 바깥쪽 루프에서 주어진 모수를 이용해서 식 (V-11)을 이용하여 선택 특정 가치함수(alternative specific value function)을 주어진 상태변수의 실현치와 선택집합에 포함된 모든 선택에 대해서 계산을 하게 된다. 계산하는 알고리즘은 마지막 시점부터 거꾸로 풀어오는 방식으로 문헌소개에서 설명한 후방연역법과 최적의 원리를 이용하여 풀게 된다.

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

극대화할 때까지 반복된다.

## 라. 추정결과

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

<표 V-4> 임금방정식 추정결과

ln(wage)	식 (V-5)		식 (V-7) ①		식 (V-7) 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 두 개이다. 여성노동자가 인적자본 및 특성이 주어졌을 때, 전일제 부문에서 받을 수 있는 임금

을 결정해주는 임금방정식(식 (V-5))이 그 하나이다. 나머지 하나는, 기혼여성의 남편의 소득을 결정해주는 소득방정식(식 (V-7))이다.

임금방정식 추정 결과는 <표 V-4>에 제시되어 있다. 먼저 여성의 임금방정식을 살펴보면, 인적자본과 학력은 높은 여성일수록 높은 임금을 받고 그 크기도 통계적으로 유의하다. 특히, 인적자본의 임금에 대한 한계공헌(marginal contribution)은 인적자본이 쌓일수록 감소함을 알 수 있다. 여성이 1년 더 전일제 부문에서 일하면, 약 8% 정도의 연간임금이 상승함을 알 수 있다. 반면, 나이에 따른 증가분은 1% 미만으로 상대적으로 그 크기가 작다. 한 가지 흥미로운 사실은, 학력에 의한 임금에 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 설명해주고 있다. 나이, 학력, 자녀 수가 많을수록 배우자의 소득이 높은 것을 확인해 볼 수 있다.

## 2) 구조모수의 추정결과

최우추정법을 통해 추정된 구조모수가 <표 V-5>에 제시되어 있다. 본 연구에서는 네 가지 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 유의미

하다. 자녀 수의 경우는, 자녀 수가 증가할수록 효용은 증가하지만, 한계효용은 자녀 수에 따라 감소함을 알 수 있다. 소비에 관한 한계효용의 추정치를 이용하여, 연간 화폐단위로 환산된 첫 아이의 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 V-5〉 구조모수 추정결과

모형	전체 샘플	
	$\beta = 0.96$ (1)	$\beta = 0$ (2)
소비(1억원)	4.847522*** (6.36E-02)	4.979027 (0.3490975)
자녀 수	0.465584*** (1.25E-02)	7.418508 (37.73613)
자녀수 제공	-2.96E-02*** (3.69E-03)	-0.5280191*** (4.96E-02)
시간제	-2.051089 (2.88E-02)	-2.005757*** (3.55E-02)
전일제	-0.9467739*** (1.90E-02)	-0.8517612*** (3.60E-02)
출산	-10.09407*** (8.34E-02)	-9.136005 (37.73545)
결혼	1.952661*** (2.64E-02)	1.943856*** (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.

### 3. 가족정책수단의 효과 시뮬레이션

#### 가. 시뮬레이션의 필요성

정책의 효과를 측정하고자 할 때, 가장 이상적인 방법은 실험을 해 보는 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 이유로 인해서, 실험적인 상황을 구성할 수 있다면, D-in-D추정(difference-in-difference estimation)이 가장 이상적인 추정방법이라고 할 수 있다. 하지만, 사회과학에서는 사람을 대상으로 하는 실험이 여러 가지 이유로 용이하지 않다. 자연적인 실험 환경이 가능한 경우에는 준실험적 환경(quasi-experiment setup)을 통해 정책효과를 추정해볼 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 추정하고<sup>71)</sup> 이를 시행하려는 정책에 적용해봄으로써 정책의 효과를 계산하게 된다. 하지만 루카스 비판(Lucas critique)에 의하면, 한 정책하에서 성립했던 정책과 경제주체의 행동의 관계가 다른 정책하에서는, 경제주체들의 합리적인 기대로 인해 안정적으로 성립되지 않는다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 본 연구에서는 탄력성을 추정하는 대신 구조모수를 추정하였다. 추정된 구조모수를 이용하여 반사실적 실험(counterfactual experiments)을 해봄으로써, 즉 경제주체가 새로운 환경하에서 어떻게 행동을 바꾸는지를 살펴봄으로써 출산을 제고 정책의 효과를 살펴보고자 한다.

반사실적 정책 결과를 제시하기 전에, 간략하게 반사실적 실험을 위한 모의실험(simulation) 방법에 대해 살펴보자. 먼저, 실험하고자 하는 대상을 가정한다. 예를 들면, 25세에 대학을 갓 졸업한 여성을 상정한 다. 이 여성이 45세까지를 가임기간이라고 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 이질성을 고려하면, 주어진 정책하에서 개별 여성이 어떤 선택을 할 것 인지를 알 수 있다. 이러한 시뮬레이션을 10,000번 실시한 후, 각 개인 여성의 선택을 선택별, 연도별로 집계(aggregation)하여 기존의 정책하에서의 선택과 비교함으로써 정책의 평균적인 효과를 계산하였다.

## 나. 국가별 가족정책의 효과에 대한 시뮬레이션

모형의 성질을 파악하기 위한 파라미터의 변화에 따른 경제주체의 의사결정의 변화에 대해서는 민희철과 우석진(2007)에 제시되어 있

---

71) 보통 탄력성을 추정하게 된다.

다<sup>72)</sup>. 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, 캐나다, (프랑스)의 대표적인 가족정책에 대한 시뮬레이션을 진행하였다.

〈표 V-6〉 가족정책 시뮬레이션 내용

국가	시뮬레이션 정책	정책 내용
스웨덴	1. 보육비용 지원 (I)	• 보육비를 소득 대비 4%선에서 유지
	2. 보육비용 지원 (II)	• 이전지출의 형태로 아이당 월 950크로네 지급
	3. 육아휴직	• 임금의 80%를 390일 동안 지급
호 주	1. 육아휴직	• 52주, 무급
	2. 소득에 따른 차등지원	• 소득에 따른 차등지원
영 국	1. 아동세액공제 (Child Tax Credit)	• 출생시 545파운드 공제 • 아동당 1845파운드 공제
	2. 근로세액공제 (Work Tax Credit)	• 보육비용의 80%를 공제
캐나다	1. 보육비 지원	• 18세 이하 자녀에 대한 부양자에게 자녀당 매월 약 106캐나다달러 지원

시뮬레이션에 사용할 주요 선진국의 가족정책은 〈표 V-6〉에 제시되어 있다. 첫 번째 분석 대상인 스웨덴은 가족정책이 활발하게 진행되고 있는 대표적인 국가이다. 스웨덴의 대표적인 가족정책으로는 보육비용 지원과 육아를 도와주기 위한 목적으로 육아휴직제도를 들 수

72) 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.

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 보조해주는 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 106캐나다달러씩 지원하고 있다.

가족정책은 한 가지 정책을 통해서 정책적 목표를 달성하기보다는 여러 가지 정책을 복합적으로 사용함으로써 서로의 정책 단점을 보완하면서 가족정책의 정책목표를 달성하려고 한다. 그러므로 가족정책의 정책적 효과는 개별 정책의 정책효과를 분석하는 것도 중요하지만, 개별 정책이 동시에 시행되었을 경우에 얻을 수 있는 효과, 즉 복합정책(a combination of policies)의 효과를 분석하는 것이 중요하다. 여기서는 이러한 분석을 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 표본안(in-sample)에서의 예측을 이용하기도 하지만, 현재의 반사실적 실험에서는 대표적인 여성을 선택하여 여러 가지 정책에 노출시키고 해당 여성이 어떻게 반응하는지를 살펴보았다. 좀 더 구체적으로는, 고졸이고 기혼인 28세의 여성이 여러 가지 가족정책에 대해 어떻게 의사결정을 바꾸는지를 비교분석함으로써 가족정책의 효과를 살펴보았다.

## 1) 스웨덴의 가족정책의 효과

본문에서 분석한 국가들 중에서 스웨덴은 가족정책이 활발하게 진행되고 있는 대표적인 국가이다. 스웨덴의 대표적인 가족정책으로 출산가정에 지원되는 보육비 지원정책과 육아를 도와주기 위한 목적으로 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 950크로네(약 13만원 정도에 해당)를 지원하는 정책을 들 수 있다. 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 섹션에서는 위와 같은 스웨덴의 가족정책을 한국에 적용했을 때 여성의 출산과 노동공급에 과한 의사결정, 더 나아가서 장기적 인적자본 축적에 미치는 효과를 살펴보았다. 가족정책 시뮬레이션의 효과를 보기 위해서 해당 정책이 모형 내에서 작동할 수 있도록 근사(近似)하는 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 지급해주는 것으로 하였다. 보육비용 지원 (2)의 경우는 매월 정부가 월 13만원을 보육비 지원 명목으로 이전지출해주는 것으로 하였다. 마지막으로 육아휴직의 경우는 조금 더 복잡하다. 추정된 모형이 식별의 목적으로 효용함수의 여가가 정규화되어 있기 때문에 육아휴직의 경우가 모형에서 처리하는 것이 어려움이 있는 것이 사실이다. 하지만, 정규화한 결과 여가 조정에 따른 효과

가 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.

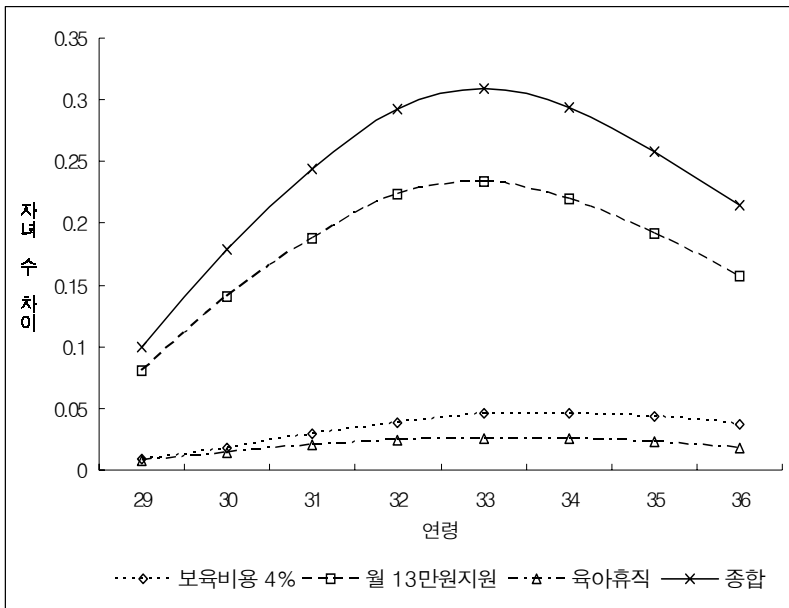
먼저 스웨덴의 가족정책이 출산에 미치는 효과를 살펴보자. 우리나라의 기존 정책하에서 모형이 예측하는 자녀 수는 2.41명이다. 따라서 이를 기준으로 각 정책의 효과를 살펴보는 것이 필요하다.

보육비용을 4%로 한정되도록 정부가 보육비용에 대한 지원을 했을 경우, 36세까지의 출산자녀 수는 약 2.45명으로서, 0.037명 증가하는데 이는 기존 정책 대비 약 1.5%의 출산자녀 수를 증가하는 효과가 있다. 또 하나의 보육비 지원정책으로 월 13만원을 자녀가 있는 모든 가구에 지원하였을 경우, 2.42명이 증가하여 기존 정책 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 2.43명이 증가하여 약 0.018명 (0.7%) 증가하는 효과가 있지만, 그 크기는 매우 작다. 가족정책의 틀 안에서 위의 세 가지 정책을 동시에 실시하였을 경우 약 2.5명으로서 8.8%가 증가하여 기대와 마찬가지로 출산에 미치는 효과가 유의미함을 확인할 수 있다.

〈표 V-7〉 스웨덴의 가족정책이 출산에 미치는 효과

연령	기준								
		보육비용 4%	월13만원 지원	육아 휴직	종합	보육비용 4%	월13만원 지원	육아 휴직	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 V-1〕 스웨덴 개별 정책이 출산에 미치는 효과 차이



〈표 V-8〉 스웨덴 개별 정책이 노동공급에 미치는 효과

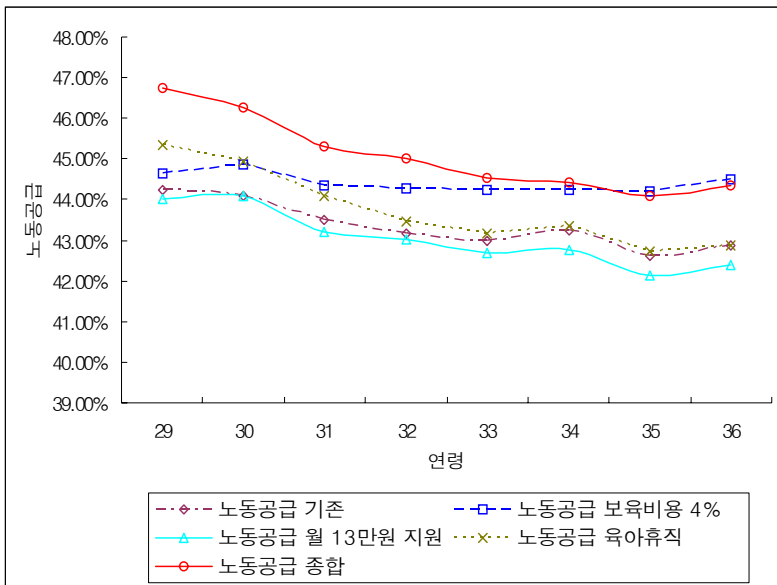
연령	기존	노동시장 참가율(%)				기존 정책과의 차이(%p)			
		보육비용 4%	월13만원지원	육아휴직	종합	보육비용 4%	월13만원지원	육아휴직	종합
29	44.24	44.66	44.00	45.35	46.74	0.0042	-0.0024	0.0111	0.025
30	44.10	44.85	44.08	44.95	46.28	0.0075	-0.0002	0.0085	0.0218
31	43.49	44.36	43.22	44.09	45.29	0.0087	-0.0027	0.006	0.018
32	43.16	44.28	43.01	43.46	45.02	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
증가율(%)						3.73	-1.12	-0.02	3.43

다음으로는 스웨덴의 가족정책이 한국여성의 노동공급에 미칠 영향을 살펴보자. 개별정책으로 봤을 때에는, 매월 13만원씩 지원하는 보육·육아비 현금 지원정책은 노동공급을 저해하고 있는 것으로 나타났다. 기존 정책을 베이스로 했을 때 장기적으로 약 1.12% 노동공급을 감소시키는 효과가 있다. 육아휴직의 경우는 실업에 대한 위험 없이 육아에만 전념할 수 있는 기회를 주기 때문에 단기적으로는 노동공급을 증가시키기는 효과가 있다. 하지만, 결국 출산이 끝난 후에는 그 효과가 없어져 기존 정책과 비슷한 정도로 수렴하게 되어 장기적 효과는 적거나 오히려 인적자본 축적을 저해하여 장기적으로는 노동공급을 감소시키는 것으로 보인다.

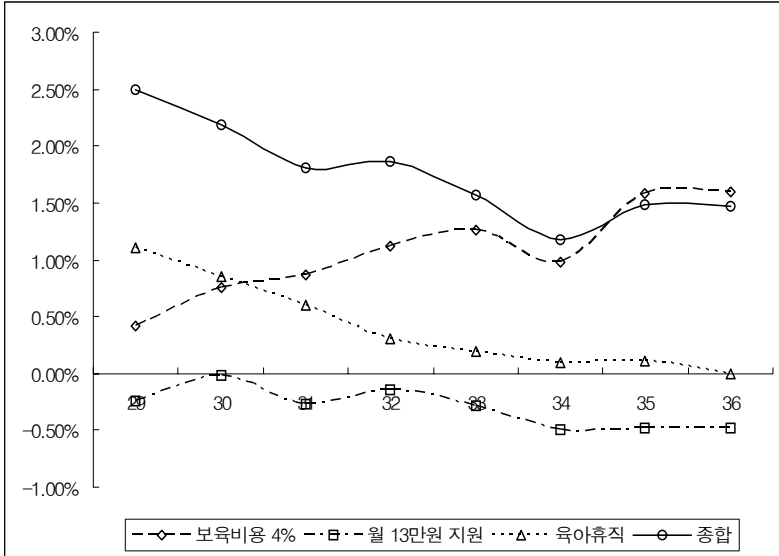
스웨덴의 가족정책 중 여성의 노동공급을 촉진하고 있는 정책은 보육비용에 대한 지원정책이다. 이 정책의 경우는 단기적인 효과뿐만 아니라 인적자본 축적을 통한 장기적인 효과가 매우 커 보인다. 단기적

으로는 0.0042% 정도 증가하지만, 장기적으로는 0.016% 만큼 증가하여 기존 정책과 비교했을 때 3.73% 증가하는 효과가 있다. 이는 결혼 초기에 출산을 했음에도 불구하고 자녀의 유지비용을 정부가 도와줌으로써 전일제 부문에 노동공급을 할 수 있는 환경을 만들어주기 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 V-2] 스웨덴 개별 정책이 노동공급에 미치는 효과

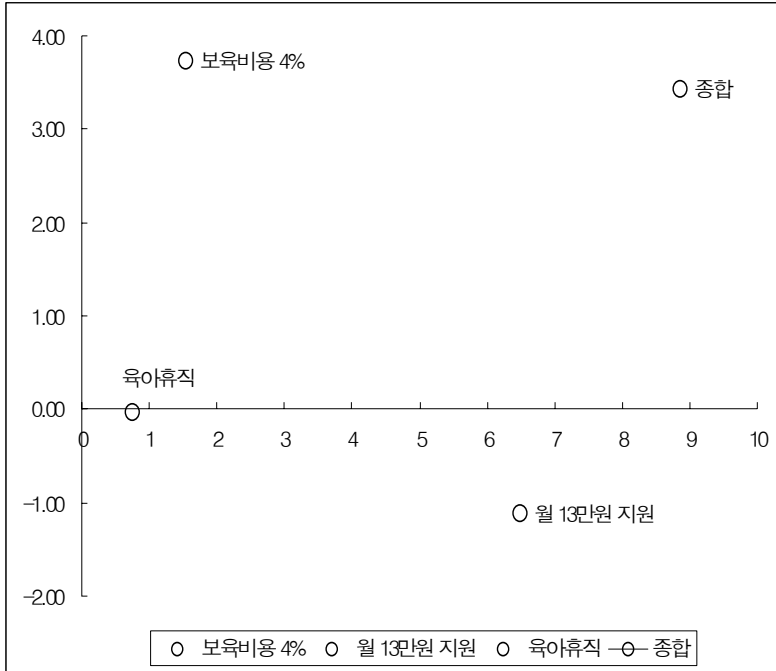


[그림 V-3] 스웨덴 개별 정책이 노동공급에 미치는 효과



스웨덴의 가족정책이 출산과 노동공급에 미치는 효과를 종합적으로 판단해봤을 때, 모든 정책을 동시에 사용하고 있는 종합정책이 기존 정책과 대비하여 출산율은 8.8%, 노동공급은 3.4% 증가하는 효과가 있다. 보육비용만 지원했을 경우에는 노동공급에 미치는 효과는 3.7% 증가하여 종합적인 정책에 비해서 더 크지만, 출산에 미치는 효과가 적다. 현금지원을 하는 경우에는 기존 정책과 비교하여 출산율 6.4% 증가시키지만 소득효과에 의해서 여성의 노동공급을 심각하게 저해한다는 단점이 있다.

[그림 V-4] 스웨덴 가족정책의 장기적 효과



## 2) 호주의 가족정책의 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.

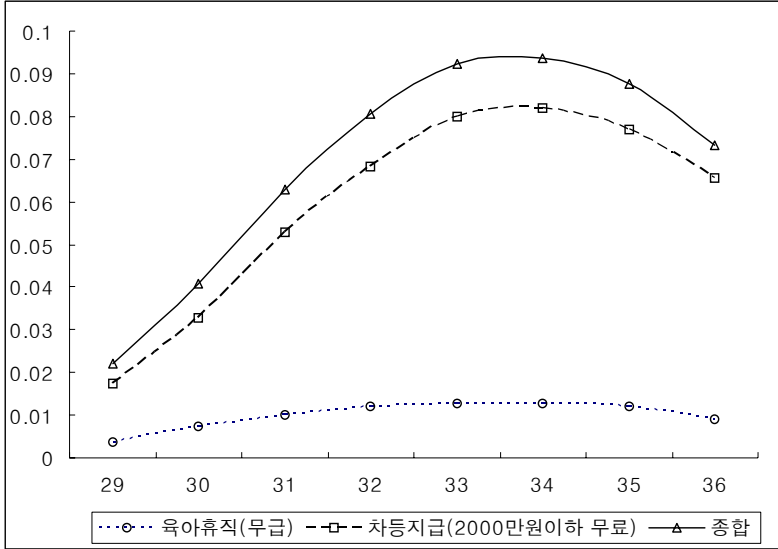
호주의 무급 육아휴직을 근사(近似)하기 위해서, 노동공급에 따른 고정비용을 스웨덴의 육아휴직의 경우와 유사하게 조정하고 출산한 해의 임금은 0으로 조정하였다. 보육비를 소득에 따른 차등지급하는 정책은 소득이 일정 수준 이하이면 보육비를 면제해주는 방식으로 근사하였다(가구소득 2천만원 이하).

〈표 V-9〉 호주의 가족정책이 출산에 미치는 효과

연령	기존 정책						
		육아휴직 (무급)	차등지급 (2천만원 이하 무료)	종합	육아휴직 (무급)	차등지급 (2천만원 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 기존 정책에 비해, 36세의 출산자녀 수가 2.42명으로 0.009명(0.37%) 증가시키는 효과가 있다. 반면, 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 자녀 수를 약 3% 증가시키는 효과가 있다.

[그림 V-5] 호주의 가족정책이 출산에 미치는 효과



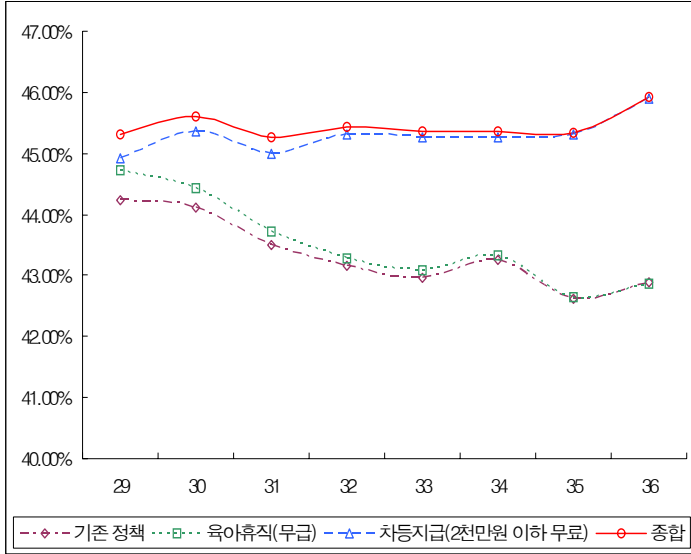
<표 V-10> 호주의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과

연령	기존 정책	노동시장 참가율(%)			기존 정책과의 차이(%)		
		육아휴직(무급)	차등지급(2000만원이하 무료)	종합	육아휴직(무급)	차등지급(2000만원이하 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

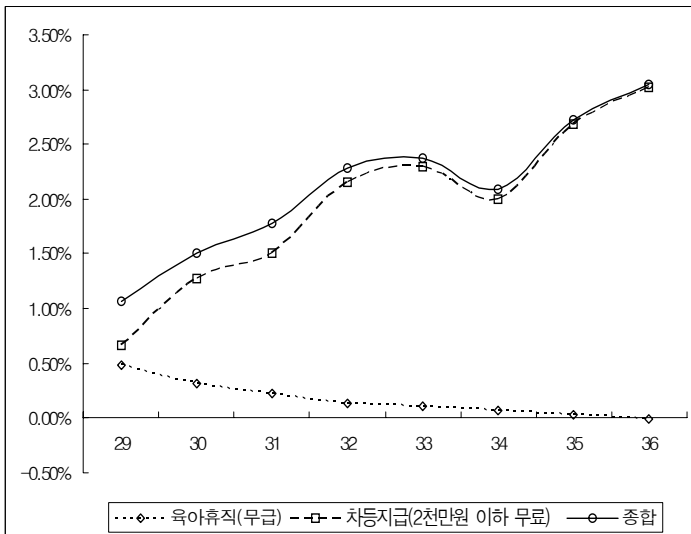
다음으로는 호주의 가족정책이 한국에 적용되었을 경우 한국 여성의 노동공급에 미치는 효과를 살펴보자. 무급 육아휴직이 여성의 노동공급에 미치는 효과는 단기적으로 보나 장기적으로 보나 매우 작다. 초기에는 44.73%로 기존 정책에 비해 0.004% 증가하나 그 효과는 점점 줄어들어 36세에는 기존 정책에 비해 노동공급이 오히려 줄어든다. 직관적인 설명은 다음과 같다. 무급휴직의 효과는 1년 쉬는 것인데 출산연령이 대충 지나고 나면 그 효과는 없어지는 것이 당연하다. 하지만, 출산을 통해 휴직을 사용하게 되면, 인적자본 축적을 못하게 되고 장기적으로는 노동시장참가 결정에 좋지 않은 영향을 미칠 가능성이 있다.

반면, 호주의 보육비 차등지급이 노동시장 참여에 미치는 영향은 노동시장 참여율을 45.9%까지 끌어올려, 기존 정책과 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 V-6] 호주의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과



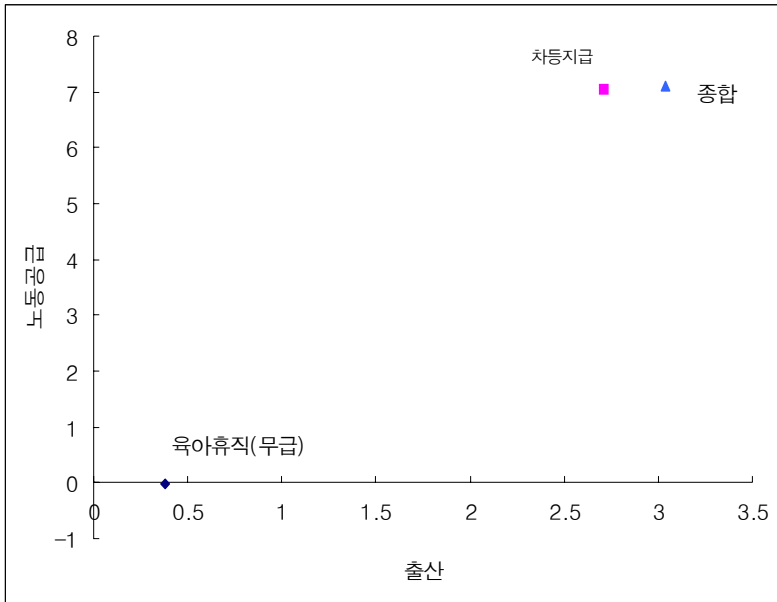
[그림 V-7] 호주의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과



〈표 V-11〉 호주 가족정책의 장기적 효과

	출산	노동공급
육아휴직(무급)	0.376593	-0.02332
차등지급(2천만원 이하 무료)	2.710644	7.04291
종합	3.037577	7.112873

[그림 V-8] 호주 가족정책의 장기적 효과



호주의 가족정책을 한국에 적용하였을 때 여성의 출산과 노동공급에 미치는 장기적 효과를 정리하면 〈표 V-11〉과 같다. 먼저 무급 육아휴직의 효과는 출산 면에서는 매우 작을 뿐만 아니라 노동공급의 측면에서는 단기적으로는 노동공급을 늘려주지만 장기적으로는 인적자본

의 축적을 저해하여 노동공급을 줄이는 효과를 갖게 된다. 보육비 가구소득 2천만원 이하의 가구의 보육비를 전액 지원하는 정책은 기존 정책에 비해서 출산은 2.7%, 노동공급은 7% 증가시키는 효과가 있다. 모든 정책을 동시에 실시하는 가족정책은 차등지급 정책과 비교하면 출산정책 면에서 약간 더 효과가 있지만 노동공급 면에서는 큰 차이는 없다.

### 3) 영국의 가족정책의 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.

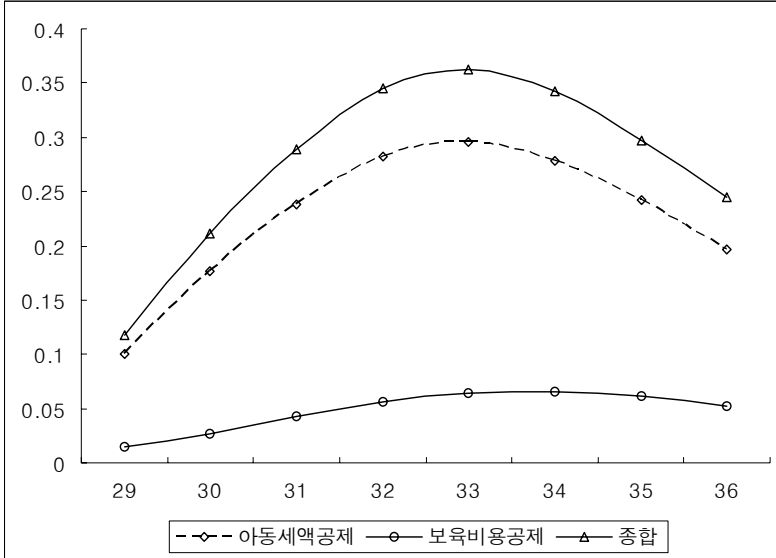
이러한 정책들을 모형 내에서 구현하기 위해서, 자녀세액공제의 경우 출산하는 경우에 일정부분을 lump-sum으로 정부가 지원하고, 자녀가 있는 경우 자녀당 월 16만원(연간 200만원 정도)을 정부가 가구로 이전지출을 해주는 형태로 하였다. 근로세액공제의 경우 부모가 노동공급을 하는 경우에 일정부분 보육비용을 정부가 제공하는 것으로 근사(近似)하였다(보육비용의 80%를 세액공제).

〈표 V-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
증가율(%)					8.14	2.14	10.13

아동세액공제의 경우, 기존 정책의 비해 0.19명을 더 출산하게 해주기 때문에 8.14%의 출산 증대 효과가 있다. 출산비용의 일부분을 lump-sum으로 보조해주고, 거기에 자녀당 현금지원을 일정부분 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% 증가시키는 효과가 있다. 위의 두 가지 가족정책을 동시에 시행했을 경우, 약 10.1% 증가하여 출산을 2.66명 늘리게 된다.

[그림 V-9] 영국의 가족정책이 출산에 미치는 효과

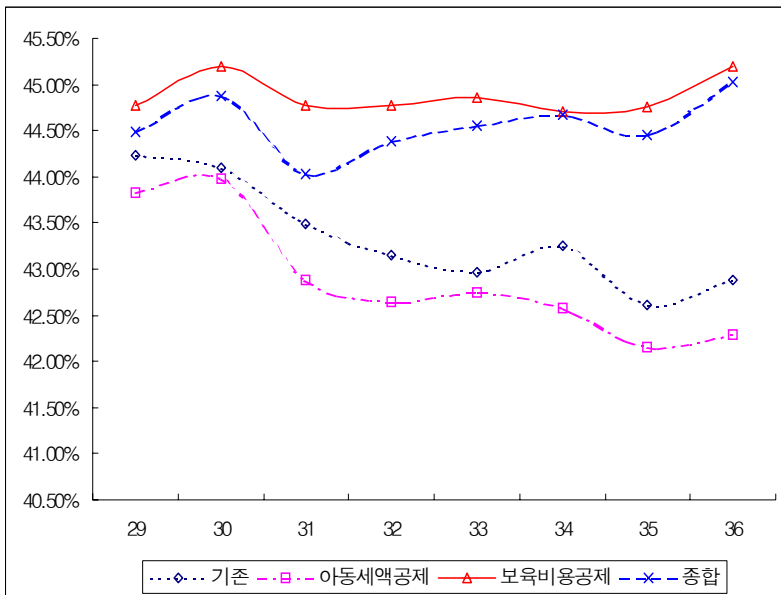


앞 섹션에서 검토한 두 정책 모두 출산을 제고하는 방향으로 작용했지만, 노동공급에 대해서는 서로 다른 결과를 보여준다는 점에서 흥미롭다. 노동공급을 고려하지 않고 모든 자녀가 있는 가구에 지원하는 CTC의 경우, 노동공급을 기존 정책에 비해 단기적으로는 0.41%, 장기적으로는 약 0.6% 감소시킨다(1.38% 장기적 감소). 반면, 노동공급을 하는 경우에 보육비의 80%를 지원하는 방식의 지원은 오히려 기존 정책에 비해 5.41%를 증가시켜 45.2%의 여성이 노동을 시장에 공급하게 된다. 결과적으로 WTC가 CTC에 비해서 노동공급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

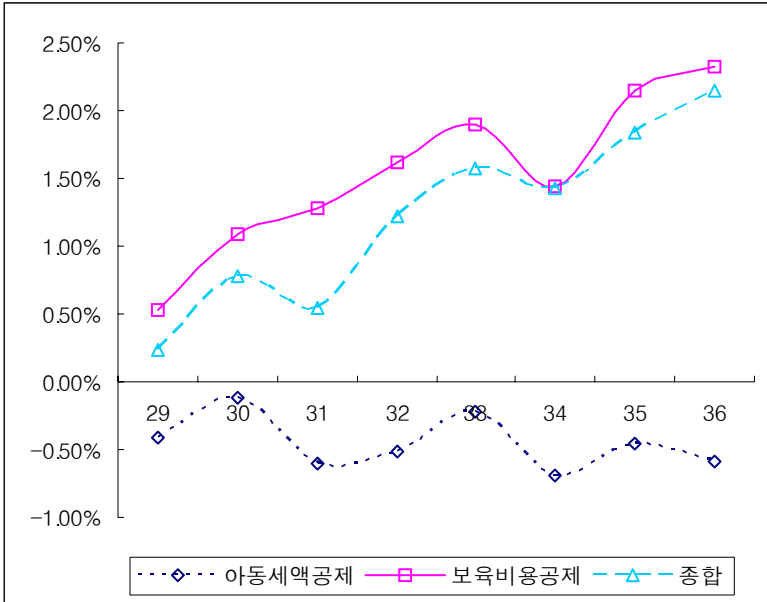
〈표 V-13〉 영국의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과

연령	기존	노동시장참가율(%)			기존정책과의 차이(%p)		
		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 V-10] 영국의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과



[그림 V-11] 영국의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과



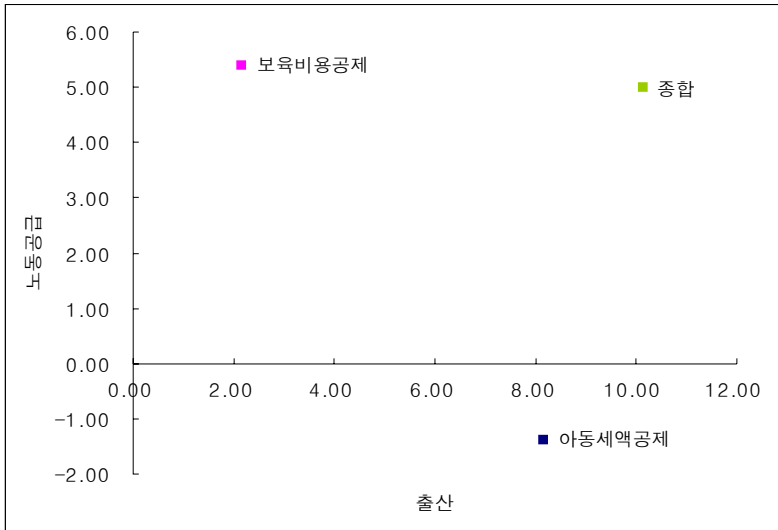
영국 가족정책의 종합적인 효과는 매우 흥미롭다. CTC는 출산율은 높이지만 노동공급을 저해하는 효과가 있고, WTC의 경우는 출산에 미치는 효과는 상대적으로 작지만 노동공급을 진작하는 데에는 효과가 큼을 알 수 있다. 이 두 정책을 동시에 사용하였을 경우에는 기존 정책에 비해 출산은 10.1%, 노동공급은 약 5% 증가시키는 효과가 있어 정책의 믹스(mix)를 통해서 출산율도 높이고 노동공급도 진작하는 정책을 사용하고 있다.

〈표 V-14〉 영국의 가족정책이 출산과 노동공급에 미치는 효과

(단위: %)

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

[그림 V-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 106캐나다달러씩 지원하고 있다. 먼저, 출산에 미치는 효과를 살펴보자. 자녀를 가진 모든 가구에 대해 자녀 1명당 약 10만원을 지원했을

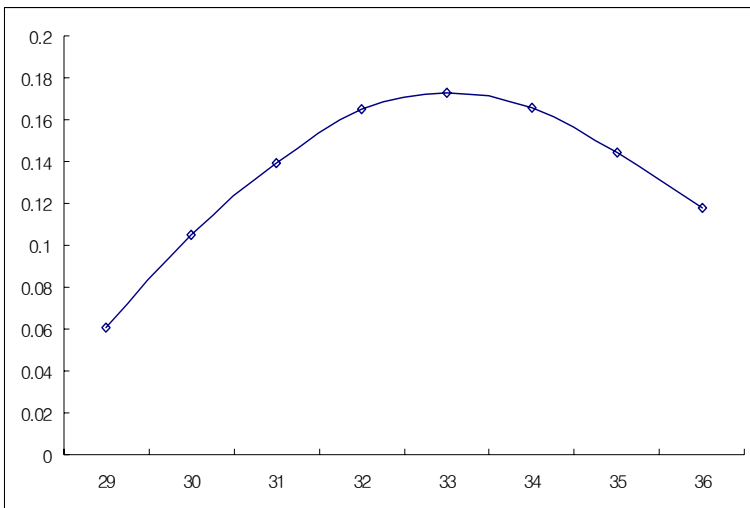
경우 기존 정책에 비해 2.53명으로 0.11명 증가하여 약 4.87%의 증대 효과가 있다.

〈표 V-15〉 캐나다의 가족정책이 출산에 미치는 효과

(단위: %)

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 V-13] 캐나다의 가족정책이 출산에 미치는 효과(차이)



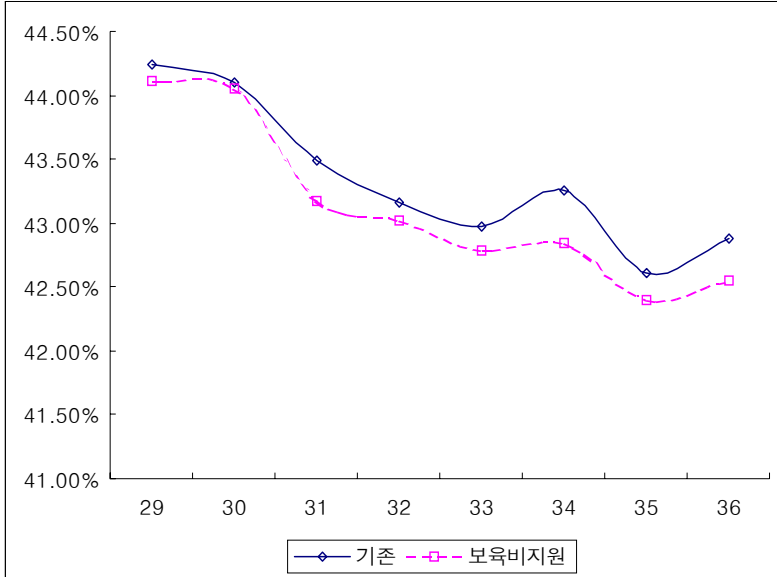
반면, 노동공급에 미치는 효과는 부정적이다. 노동공급은 소폭으로 감소하는 효과가 있다. 42.88%에서 42.55%로 0.33%포인트 감소하였다(0.77% 감소).

〈표 V-16〉 캐나다의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과

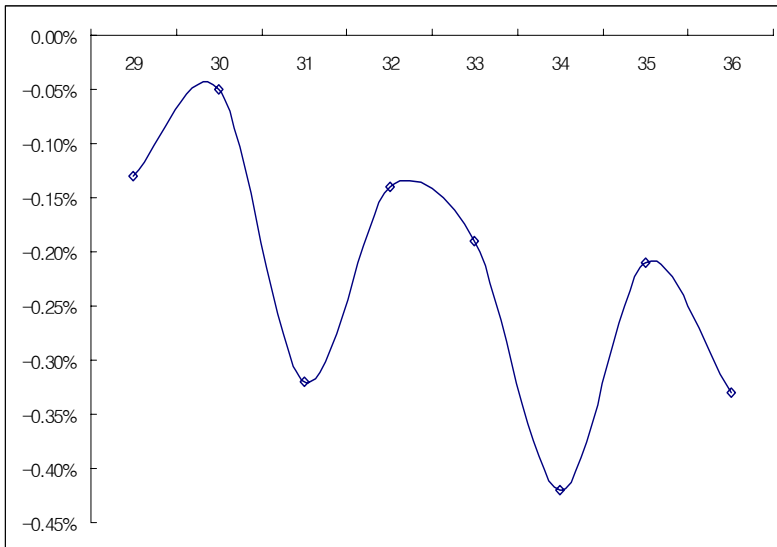
(단위: %)

	기존	보육비지원	차이(%p)
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 v-14] 캐나다의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과



[그림 v-15] 캐나다의 가족정책이 노동공급에 미치는 효과(차이)



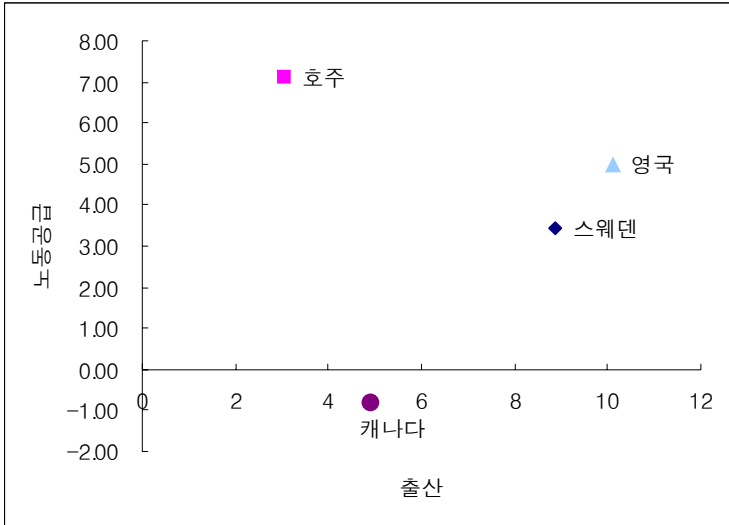
#### 다. 주요국 가족정책의 종합적 비교

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 효과적인가 하는 것이다. 이 문제에 대한 하나의 답을 <표 V-17>과 [그림 V-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 가족정책보다는 효과가 적다. 스웨덴의 가족정책은 영국의 가족정책과 비교해봤을 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 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.

[그림 V-16] 주요국의 가족정책 효과



## VI. 출산율 및 여성고용 제고정책이 성장잠재력에 미치는 영향

### 1. 문제제기

앞 장에서는 각국의 출산 및 여성고용 현황과 정책, 그리고 우리나라의 자료를 이용한 실증분석을 통해 출산율과 여성고용에 영향을 미치는 정책변수와 정책변수의 효과에 대해 분석하였다. 출산율과 여성고용을 모두 제고할 수 있는 정책조합을 선택하는 것은 결국 생산함수의 투입요소 중 노동의 양적 증가를 통해 성장잠재력을 확충하기 위한 것이다.

물론 생산성 제고나 자본투입의 변화 등을 통한 성장잠재력 확충도 중요하지만 본 보고서는 가족정책을 통해 새로운 노동력의 보고인 출산을 증대시키고 유희노동인력인 여성인구를 경제활동에 참여시킴으로써 고령화의 속도를 늦추고 성장잠재력을 확충하는 것을 목적으로 하고 있다.

세계에서 가장 낮은 합계출산율인 2005년 1.08명, 2006년 1.13명을 기록하고 있는 우리의 현실은 미래의 경제성장에 매우 암울한 전망을 던져주고 있다. 또한 저출산 현상과 아울러 급속하게 진행되고 있는 고령화는 노쇠한 사회(ageing society)를 앞당기는 데 일조를 하고 있다.

이러한 인구구조 고령화는 근로인구계층 (working-age population) 인 15~64세 인구 대비 부양인구계층인 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<sup>73)</sup>. 이에 따라 인구구조 고령화에 의해 자연스럽게 증가할 것으로 예상되는 사회·복지비율에 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%포인트나 증가하는 것으로 나타났는데, 이는 주로 사회복지 및 보건 지출의 증가(12.66%포인트)에 기인하였다.

따라서 인구구조 고령화는 노동자원의 양적 저하로 연결되어 생산 투입의 요소인 노동투입의 직접적인 저하로 연결될 뿐만 아니라, 고령화로 인하여 사회활력이 저하되고 기술혁신에 대한 동력이 부족하여 총 요소생산성에도 부정적인 영향을 미쳐 성장잠재력을 약화시키는 결과를 초래한다.

인구고령화와 관련된 대부분의 연구들에서는 위와 같은 비관적인 견해를 제시하고 있으며 이에 대한 근거를 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 노동투입요소의 질적인 요소(qualitative factor) 등의 변화가 잠재성장률에 미치는 영향 등은 그다지 많이 분석되지 못하고 있는 실정이다.

---

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

〈표 VI-1〉 인구구조 변화에 따른 재정지표 전망

	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. 사회복지항목은 기초생보, 취약계층 및 노인 청소년 지원, 노동, 공적연금, 주택, 그리고 보육·가족·여성 항목을 포함함.

2. 보건항목은 건강보험을 포함함.

자료: 통계청 「2006년 인구추계」 및 박형수·류덕현(2006).

따라서 출산율 저하와 고령화로 인한 인구구조의 변화가 경제성장 에 미치는 다음과 같은 긍정적인 견해들을 포함하여 분석할 필요가 있다. 우선, 과거 수십 년 동안의 출산율 하락현상은 평균 교육연수의 꾸준한 상승과 여성노동 참가율의 지속적 상승과 함께 동시에 관찰되고 있다. 이러한 인적자본의 증가는 미래의 생산성 증가로 귀결될 수 있다. 또한 인구부양비율(dependency ratio)의 예견된 증가에도 불구하고 미래의 지속적인 생산성 증가로 인해 (미래의) 실질소득은 상승하여 과거보다 더 나은 생활수준을 가져올 수 있다. 따라서 미래 세대의 생활수준 상승의 많은 부분은 물적자본과 인적자본에 대한 현재 세대

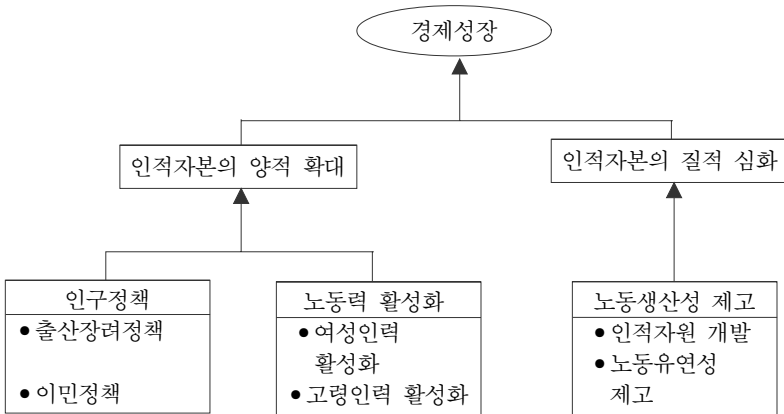
의 지속적인 투자로 인해 달성될 것이며 예견되는 조세부담의 증가는 피할 수 없을 것이지만, 이는 미래 세대에게는 부담이기도 하지만 이를 통해 현재 세대는 수혜자가 될 수도 있다.

따라서 출산을 저하와 관련하여 성장잠재력을 제고하는 정책의 성공 여부는 인적자본의 양적·질적 제고를 통한 생산성 향상에 달려 있다고 볼 수 있다. 이러한 관계는 다음 [그림 VI-1]에 잘 묘사되어 있다. 즉 인적자본 형성을 양적인 측면과 질적인 측면으로 나눈다면, 먼저 양적인 측면에서 출산장려정책이나 여성과 장년인구의 노동시장 참가율을 제고시키는 등의 노동력 확대정책을 성공적으로 시행하는 것이다. 그리고 노동생산성을 높이는 것은 인적자본의 질적인 심화를 통해 경제성장에 기여하는 것이다. 최근까지의 출산을 저하와 인구고령화에 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 출산을 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 성장회계 방정식을 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 출산을 저하의 원인과 그와 관련된 여러 현황 등을 다룬다. 제3절에서는 성장회계 방정식을 분해하여 인적자본 형성의 양적인 측면과 질적인 측면에서 성장률에 미치는 효과를 계산한다. 여기서 노동 투입의 질적인 변화는 인적자본에 대한 투자와 노동생산성에 대한 변화를 지칭한다. 또한 노동시간의 변화는 노동시장 참가율과 근로시간의 변화에 기초하여 산된다. 이를 바탕으로 2050년까지의 베이스라인 전망을 도출해 낸다. 제4절에서는 출산을 제고와 여성·장년층의 노동시장 참가율의 변화

를 주요 정책적 노력의 투입의 결과로 해석하여 이를 바탕으로 1인당 GDP 증가율에 대한 민감도 분석과 정책시뮬레이션을 수행한다. 마지막으로 제5절은 소결이다.

[그림 Ⅶ-1] 인적자본 형성과 경제성장



자료: KDI(2006).

## 2. 선행연구

본항에서는 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 중위추계 결과에 기초하고 있다. 그리고 출산율 변화에 따른 잠재GDP

성장률의 민감도 분석을 위해 그들이 사용한 ‘출산율 상승’의 시나리오는 정부의 유아교육 및 보육지원정책이 강화되어 1인당 지원규모를 베이스라인 시나리오의 2,314달러(1995년 PPP기준, 최근 OECD 평균 수준)에서 8,009달러(OECD국가 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 인구 증가 및 25~54세 여성의 고용률 상승으로 인한 취업자 수 증가로 잠재성장률이 상승하였다. <표 VI-2>는 이러한 시뮬레이션 결과를 보여주고 있다. 이러한 시나리오에 따르면 잠재성장률이 베이스라인 대비 2031~40년 중 연평균 0.07%포인트, 2041~50년 중 연평균 0.23%포인트 상승하는 것으로 나타났다.

<표 VI-2> 박형수·류덕현(2006)의 잠재성장률 전망 결과 비교

(단위: %포인트)

기간	베이스라인 (A) (TFR=1.30명)	‘출산율 상승’ 시나리오(B) (TFR=1.55명)	베이스라인 대비 (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 총 요소생산성(Ttotal Factor Productivity,TFP)의 변화에 따른 시나리오별 잠재성장률을 전망하고 있다. <표 VI-3>에 따르면 모든 시나리오에 공통적으로 2030년대 중반까지는 출산율이 낮을수록 잠재성장률이 높은 반면, 이후에는 반대의 현상이 나타나고 있

음을 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 2040~2050년대에는 두 시나리오 간의 잠재성장률 격차는 0.14%포인트가 된다.

〈표 VI-3〉 KDI(2004)의 시나리오별 잠재성장률 전망

(단위: %)

기간	TFR=1.00	TFR=1.19	TFR=1.40	TFR=1.60	TFR=1.80	TFR=2.10
〈TFR 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
〈TFR 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 〈표 VI-4〉에서 알 수 있듯이 이들 연구를 통해 출산율의 증가가 잠재성장률에 미치는 영향은 2040~2050년의 연평균 잠재성장률에 0.04~0.24%포인트의 증가를 가져오는 것으로 나타났다. 이들 연구 중 박형수·류덕현(2006)의 경우 출산율이 노동투입 요소에 미치는 영향을 고려하여 출산율 변화와 경제성장 간의 내생적인 관계를 고려했다는 점에서, 출산

율 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 VI-4〉 박형수·류덕현(2006)과 KDI(2004)의 잠재성장률 전망 비교

(단위: %, %포인트)

구분	박형수·류덕현(2006)			KDI(2004) <sup>1)</sup>		
	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 증가율을 1.5%로 가정하였음.

### 3. 성장회계 접근 방식

#### 가. 성장회계 방정식의 분해

출산율 저하를 비롯한 인구구조 고령화가 경제성장에 미치는 효과를 분석하기 위해 단순한 경제성장회계 방정식(accounting identity)을 분해하여 논의하기로 한다. 여기서 우리의 주요한 분석대상은 부양비 증가와 같은 성장률에 부정적인 영향을 미치는 요소가 평균 교육연

수의 증가와 노동시장 참가율 제고와 같은 긍정적인 요소에 의해 어느 정도 상쇄되는지를 수량적으로 계측하는 것이다<sup>74)</sup>.

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

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

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

〈표 VI-5〉 연령계층과 생산활동에 따른 인구구분

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

자료: KDI (2006).

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

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

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

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 VI-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%포인트 작은 것을 의미한다.

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

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

단, H는 총 노동시간을, E는 취업자 수를, 그리고 L은 경제활동인구를 각각 의미한다. 위 식의 양변에 자연대수를 취하고, 시간에 대해 미분하면 (식 VI-4)를 얻을 수 있다.

$$\begin{aligned} & \text{근로인구 1인당 GDP 증가율} \\ &= \text{시간당 노동생산성의 증가율 (Y/H)} \\ &+ \text{취업자 1인당 노동시간의 증가율 (H/E)} \quad (\text{식 VI-4}) \\ &+ \text{노동시장 참가율의 증가율 (L/Popw)} \\ &- \text{실업률의 변화}^{75)} \end{aligned}$$

따라서 위 식에서 보는 바와 같이 1인당 GDP 증가율을 결정짓는 가장 중요한 요소들은 노동생산성의 증가율과 근로인구의 취업자당 노동공급의 증가율(위의 식에서 'H/E'과 'L/Popw'의 곱)인 것을 알 수

75) 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.

있다<sup>76)</sup>. 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 VI-4)에 기초하여 노동 투입의 질적인 변화와 양적인 변화를 각각 구분하여 분석한 후 향후 우리나라의 1인당 GDP 증가율을 전망하는데 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 노동시장 참가율과 부양비의 변화가 내재되어 있기 때문에 이를 순수하게 노동생산성의 증가율에 대한 대리변수로 간주하는 것은 정확하지 못하다. 따라서 총 노동시간 대비 GDP를 노동생산성에 대한 측정지표를 사용하여 과거 추이를 살펴본다. [그림 VI-2]는 과거의 우리나라 노동생산성과 1인당 GDP(1980~2005)의 추세를 보여주고 있다. 이를 통해 노동생산성 증가율이 연 5%의 추세선을 따라 증가해 왔음을 알 수 있다.

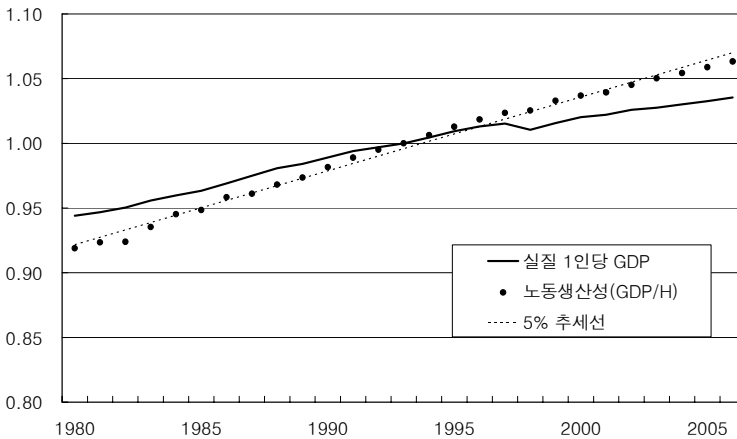
76) 경제활동 참가율과 고용률 간의 관계는 다음과 같다.

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

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

1980~1990년까지는 연 5.60%의 증가율을 보이던 노동생산성 증가율이 최근 들어 점차 낮아지는 추세를 보여주고 있다. 앞으로도 4~5% 추세선을 따라 노동생산성이 증가할 수 있을지에 대해서는 많은 의문과 우려가 존재한다.

[그림 VI-2] 노동생산성과 1인당 GDP (1980~2005)



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

<표 VI-6> 1인당 GDP 증가율과 노동생산성

(단위: %)

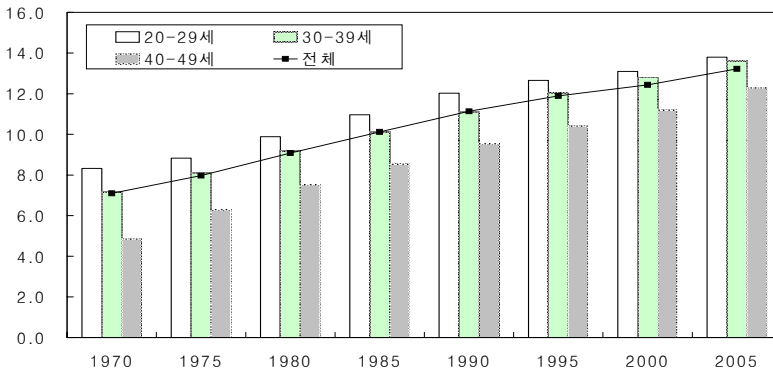
	1인당 실질GDP 증가율	노동생산성(GDP/H) 증가율
1980~2006	5.62	4.96
1980~1989	7.19	5.60
1990~2000	5.23	5.14
2000~2006	4.54	3.89

자료: 통계청, 노동부.

하지만 노동생산성 증가율의 추세가 향후에도 4~5%의 추세선을 따라 증가할 수 있는지는 질문에 대한 직접적인 대답으로는 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 핵심 근로계층의 평균 교육연수는 [그림 VI-3]과 <표 VI-7>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 VI-3] 평균 교육연수의 추이(20~49세)



〈표 VI-7〉 핵심근로계층(20~49세)의 평균 교육연수

(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 VI-8〉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 차원에서 미래세대의 교육수준의 투자효과가 상당할 것임을 시사하는 것으로 볼 수 있다<sup>77)</sup>.

77) 이러한 요소에 대한 고려는 제4절 민감도 분석 및 정책시뮬레이션을 통해 여성 고용률의 제고 등의 시나리오로 반영된다. 물론 교육수준의

〈표 VI-8〉 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 온 결과, OECD국가들과 비교해도 다소 높다.<sup>78)</sup> 하지만 우리나라의 교육연수가 계속해서 증가할 것으로 보이지는 않는다. 즉, 2005년 13.2년을 기점으로 어느 정도 균제상태의 수준으로 도달할 것으로 보이며 앞으로 그다지 크게 증가할 것을 보이지 않는다. 그렇지만 이러한 교육연수 증가의 정체가 노동생산성의 하락

증가는 노동생산성의 증가와 관련된 질적인 측면에서 논의해야 한다. 하지만 여성의 고학력화는 여성 고용률을 높이는 계기가 되기 때문에 이러한 관련성을 양적인 측면에서만 고려하기로 한다.

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

과 연결되어 경제성장에 반드시 부정적인 영향을 미칠 것으로는 예상되지 않는다. 이는 내생적 성장이론에서 인적자본이 경제성장에 미치는 두 가지 효과에 의해서 설명 가능하다.

내생적 경제성장이론에서 인적자본의 역할을 다루는 Benhabib and Spiegel(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)의 두 가지 경로를 통해 영향을 미친다. 먼저, 수준효과는 균제상태의 생산성 수준과 인적자본 축적률에 대한 관계를 지칭하며, 성장효과는 인적자본 스톡과 장기적인 생산성 증가율의 관계를 의미한다. 이 두 효과에 대해 보다 자세하게 알아보도록 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 균제상태로 이행하는 동안에만 가능하며 균제상태의 성장률은 외생적인 기술진보에 의해 이루어진다. 문헌에서는 인적자본의 대리변수로 평균 교육연수를 사용하며 이에 대한 실증분석을 통해 교육연수 1년 증가에 대한 수익률을 약 5.0~12%로 추정하고 있다. 우리나라의 경우 교육연수에 대한 투자수익률에 대해서는 연구자별로 다양하며 8~15%의 추정치를 제시하고 있다.

〈표 Ⅶ-9〉 교육연수 1년 증가에 따른 수준효과

(단위: %)

	교육투자 수익률	대상 및 비교
Miller et al.(1995)	4.5~8.3	호주
MRW(1992)	15	OECD국가
Bassanini et al. (2002)	6	OECD국가
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 평균 교육연수 1년 증가가 근제상태의 노동생산성(수준)과 GDP 수준을 10% 정도 상승시킴을 의미하며 약 35년의 이행기간 동안 연간 0.27%포인트의 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 국가간 횡단면 분석을 통한 실증분석을 통해 검증된 인적자본 투자에 대한 성장효과의 추정치를 정리한 것으로 성인 인구의 평균 교육연수 1년 증가에 따른 노동생산성 증가율 제고효과를 나타낸 것이다. 학자들마다 다르지만 약 0.3~0.8%포인트의 성장효과가 있는 것으로 보인다. 우리나라를 대상으로 한 연구결과가 존재하지 않기 때문에 본 연구에서는 생산성 증가율의 장기 증가율을 외국 경우의 단순 평균인 0.5%포인트로 계산하기로 한다.

〈표 VI-10〉 교육연수 1년 증가에 따른 성장효과

(단위: %포인트)

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

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

먼저, 2005~2040년의 평균 교육연수는 앞의 〈표 VI-7〉에 계산되어 있는 것처럼 2000~2005년 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<sup>79)</sup>. 이 경우 앞서 논의한 두 가지 효과를 계산하면 다음과 같다.

먼저, 수준효과는 교육연수에 대한 투자수익률 10%가 35년에 걸쳐 진행된다고 가정하여 연간 0.27%포인트의 생산성 증가효과가 있는 것

79) 이는 2005년 평균 교육연수인 13.2년에다가 2000~2005년 증가분인 0.8년을 더해 계산되었다. 즉 14년의 평균 교육연수가 균제상태의 교육수준인 것으로 간주하였다.

으로 계산할 수 있으며, 성장효과는 2005~2040년의 평균 교육연수와 1970~2005년 평균 교육연수의 차이인 3.6년에 앞서 정리한 외국의 경우의 평균치인 0.5%포인트를 곱하여 계산하였다. 따라서 교육연수 증가에 따른 근로인구에 대한 생산성 증가율은 수준효과로 측정되는 감소분을 성장효과가 상쇄할 정도로 커 종합적으로 연간 0.39%포인트의 생산성을 증가시키는 효과를 가지는 것으로 추정할 수 있다.

〈표 VI-11〉 교육연수 증가에 따른 생산성 증가율 효과 추정

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

#### 다. 노동투입의 양적인 변화: 노동시간의 변화

근로인구의 노동시간 증가율은 아래의 (식 VI-5)에서도 알 수 있듯이 노동시장 참가율과 취업자당 평균 노동시간이라는 두 요소를 고려해야 한다.

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

VI. 출산율 및 여성고용 제고정책이 성장잠재력에 미치는 영향 441

우리나라 노동시장 참가율은 1980년의 59%에서 2005년에는 62%로 증가하였다. 남성의 경우 1995년 76.4%를 정점으로 점점 하락하고 있는 추세이지만, 여성의 경제활동 참가율이 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 VI-12〉 노동시장 참가율과 평균노동시간의 추이(1980~2005)

(단위: %)

	노동시장 참가율			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	50.2	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 노동시장 참가율에 대한 전망과 취업자당 노동시간에 대한 전망을 각각 구하여 베이스라인 전망에 사용하였다.

〈표 VI-13〉 근로인구당(15~64세) 노동시간의 증가율(1980~2005)

(단위: 시간, %)

	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

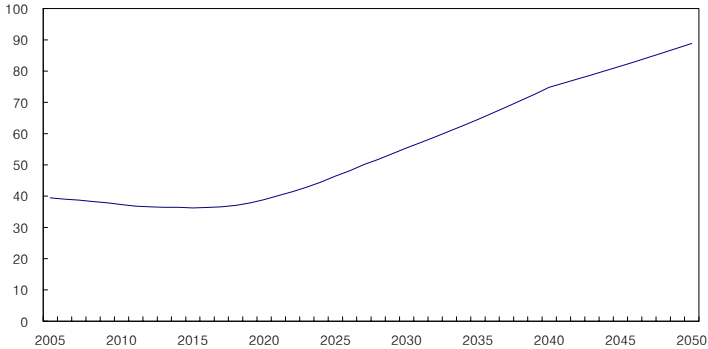
## 라. 베이스라인 전망

앞서 논의한 성장회계방정식의 분해를 통해 2006~2050년까지의 1인당 GDP 증가율에 대한 베이스라인 전망을 시도한다. 우선 앞에서 논의한 (식 VI-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 고령화효과가 작용하여 양(+)의 증가율을 보이다가 2030년 1.19%, 2040년 1.25%, 그리고 2050년에는 0.80%를 나타내는 것으로 전망되었다.

[그림 VI-4] 부양비에 대한 베이스라인 전망

(단위: %)



시간당 노동생산성은 2025년까지는 현재의 노동생산성 증가율의 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 노동시장 참가율과 노동시간 증가율에 대한 다음의 가정을 통해 전망하였다. 먼저, 노동시장 참가율에 대한 가정은 박형수·류덕현(2006)의 베이스라인 전망에 사용된 노동시장 참가율에 대한 가정을 적용하였다<sup>80)</sup>. 그리고 취업자 노동시간은 2005년 주당 48.1시간에서 2030년에 44.0시간으로 서서히 감소하고 그 이후에는 이 수준으로 유지되는 것으로 가정하였다. 이를 통해 근로인구의 시간당 노동시간 증가율을 노동시장 참가율과 취업자당 노동시간 증가율의 합으로 시산하였다.

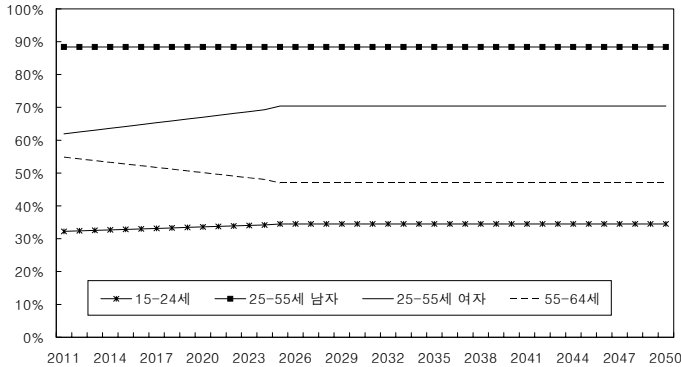
80) 보다 자세한 논의는 박형수·류덕현(2006)의 pp. 50~64를 참조.

〈표 VI-14〉 성별·연령별 고용률 전망의 전제

	한국		OECD 평균		일본		2050년까지의 우리나라 전망치 및 전망근거
	(2004)	(최근추세)	(2004)	(최근추세)	(1970)	(2004)	
15~24세	31.2%	소폭 하락	42.7%	소폭 하락	54.5%	40.0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>2025년까지 35%로 상승 후 동 수준 유지</li> <li>* 높은 교육열 진정 및 취학연령 하락 등 고려</li> </ul>
25~54세 남자	88.4%	하락후 안정세 유지	86.9%	소폭 하락	96.4%	92.5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>2004년 수준 유지</li> <li>* 외환위기 이후 하락한 고용률이 회복되어 안정세를 보이고 있음</li> </ul>
25~54세 여자	58.0%	상승추세	64.6%	상승추세	54.7%	64.6%	<ul style="list-style-type: none"> <li>2025년까지 70.4% 상승 후 동 수준 유지</li> <li>* OECD(2003) 시뮬레이션 결과 우리나라 GDP 대비 여성고용촉진정책 관련 예산비중을 2000년대 초 OECD 국가들의 평균수준으로 증가시킬 경우 2025년까지 70.4%로 상승</li> </ul>
55~64세	58.5%	하락후 안정세 유지	50.9%	소폭 상승	63.7%	63.0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>2004년 수준 유지</li> <li>* 과거 35년간 일본이 안정세를 보인점을 감안</li> </ul>

자료: 박형수·류덕현(2006).

[그림 VI-5] 성별·연령별 고용률 전망



이를 종합하여 1인당 GDP 성장률을 전망한 결과가 <표 VI-15>와 [그림 V-16]에 나와 있다. 베이스라인 전망 결과 우리나라는 2010년 까지 연평균 4%대 중반의 성장률을 보이다가, 2020년대에는 3.94%, 2030년대에는 3.03%, 2040년대에는 2.41%로 서서히 감소할 것으로 나타났다.

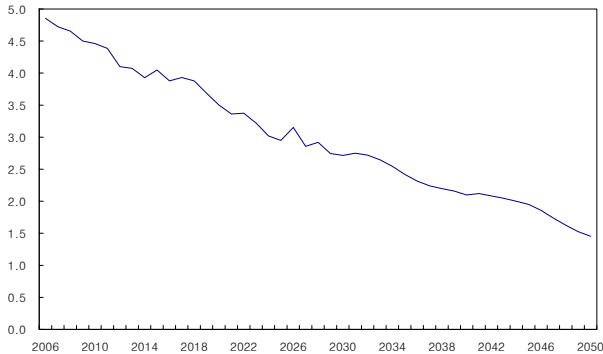
<표 VI-15> 1인당 GDP 증가율에 대한 베이스라인 전망

(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
2006~2050 평균	3.54	0.30	-0.16	0.68	3.01

[그림 VI-6] 1인당 잠재GDP 증가율 전망 결과

(단위: %)



본 연구의 1인당 GDP 성장률 전망과 선행연구와의 전망을 비교한 결과가 <표 VI-16>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.

&lt;표 VI-16&gt; 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

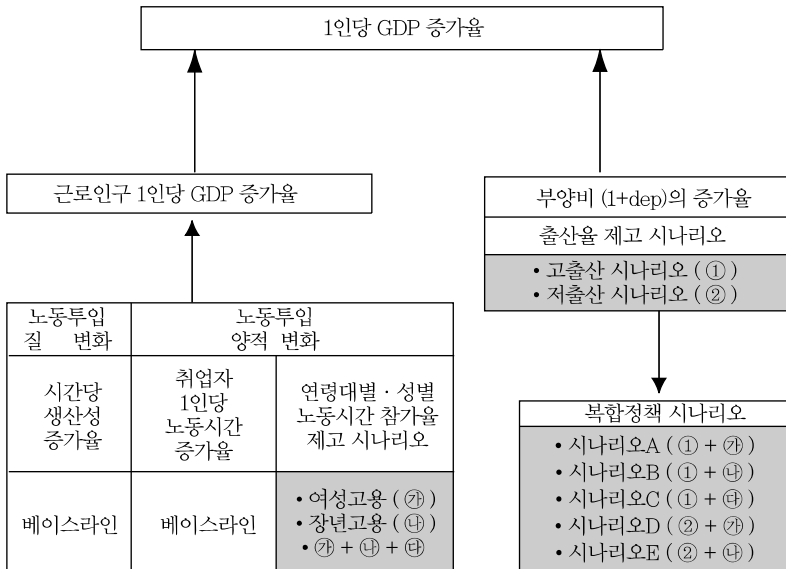
주: 합계출산율(TFR)은 향후 2035년에 도달할 것으로 예상되는 수준을 기준으로 하여 계산하였다. 박형수·류덕현(2006)의 경우 통계청(2005) 중위의 가정 1.30명을 따랐으며, KDI(2004)의 경우 1.4명, 그리고 본 연구에서는 통계청(2006) 중위의 가정(1.28명)을 따라 계산하였다.

자료: KDI(2004), 박형수·류덕현(2006) 및 저자계산.

#### 4. 민감도 분석 및 정책시뮬레이션

앞의 제2~3절에서는 우리나라의 1인당 GDP 증가율을 간단한 성장회계 방정식을 통해 전망하였다. 여기에서는 출산율 제고정책과 여성의 노동시장 참가율 제고정책 등의 성장잠재력 확충을 위한 정책변수들이 변동할 때, 1인당 GDP 증가율이 어느 정도 영향을 받는지를 민감도 분석 및 정책시뮬레이션을 통해 구하였다. [그림 VI-7]는 민감도 분석 및 정책시뮬레이션에 대한 흐름도이다. 본 정책시뮬레이션에서는 노동투입의 질적인 변화인 노동생산성의 변화와 양적인 변화인 취업자 1인당 노동시간 증가율에 대한 변화는 베이스라인과 같게 설정하였다. 다만 성별·연령대별 노동시장 참가율과 출산율 제고에 따른 부양비 변화가 정책 변화에 따라 변동하는 변수들로 설정하였다.

[그림 VI-7] 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<sup>81)</sup>.

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

---

81) 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.

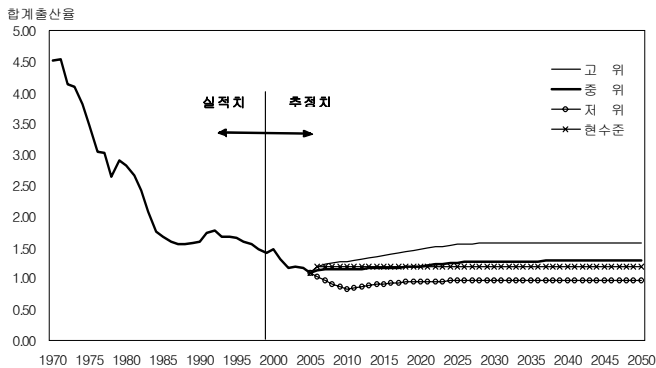
〈표 VI-17〉 합계출산율 가정

(단위: 명)

	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
현 수준 <sup>1)</sup>	1.08	1.18	1.18	1.18	1.18	1.18	1.18	1.18

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

[그림 VI-8] 가정별 합계출산율 추이



자료: 통계청(2006).

이러한 출산율 가정에 의하여 우리나라의 인구를 전망했을 경우 앞으로의 인구구조는 다음 표에서 나타난 것과 같이 2050년 총 부양비가 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 VI-18〉 주요국가 인구구조 및 부양비

(단위: %)

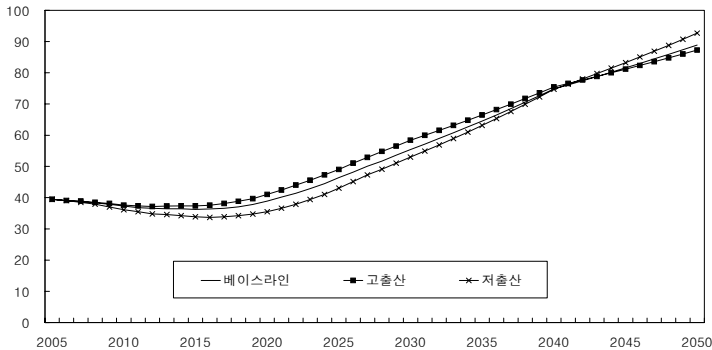
국가	인구구조									총 부양비		
	2005			2030			2050			2005	2030	2050
	0~14	15~64	65+	0~14	15~64	65+	0~14	15~64	65+			
전 세계	28.2	64.5	7.4	23.0	65.2	11.8	20.2	63.7	16.1	55	53	57
선진국	17.0	67.7	15.3	15.4	62.1	22.5	15.6	58.4	25.9	48	61	71
개도국	30.7	63.7	5.5	24.4	65.7	9.9	20.9	64.5	14.6	57	52	55
한국	19.2	71.7	9.1	11.4	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 VI-9]는 이러한 출산율 변동에 따른 각 시나리오별 부양비를 전망한 것이다. 고출산 시나리오에 따른 부양비는 2040년까지 15세 미만 부양비의 증가로 인해 가장 높다가 이후 근로인구계층의 증가로 인해 부양비가 서서히 낮아지는 구조를 보인다. 반면에 저출산 시나리오에 따른 부양비는 2040년 이후 저출산에 따른 유년부양비의 증가에 의해 그 증가율이 가장 높음을 알 수 있다.

[그림 VI-9] 시나리오별 부양비 전망

(단위: %)



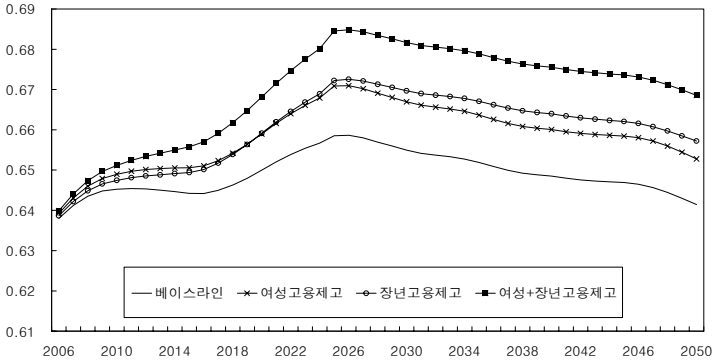
## 2) 고용률 제고 시나리오

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<sup>82)</sup>. 또한 장년층의 고용률은 현행 우리나라의 장년층 고용률이 2004년 현재 58.5%로 OECD국가 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.

82) 이에 대한 자세한 논의는 박형수·류덕현(2006)을 참조.

[그림 VI-10] 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 VI-11]~[그림 VI-13]과 <표 VI-19>~<표 VI-21>에 나타나 있다. 고출산에 따른 성장률 효과는 2030년을 지나서 반영이 되는 것으로 나타났다. 즉 베이스라인 시나리오에 비해 2030년대 이후 약 0.10%포인트 높은 성장률을 보이는 것으로 나타났으며, 저출산 시나리오는 이와 반대 방향으로 성장률에 영향을 미치며 2030년~2050년 동안 베이스라인보다 연평균 약 0.2%포인트 낮은 성장률을 보이는 것으로 나타났다.

또한 고용률 제고 시나리오를 통해서는 여성고용 제고의 경우 베이스라인 전망치보다 2050년까지 연평균 0.04%포인트 높은 1인당 GDP

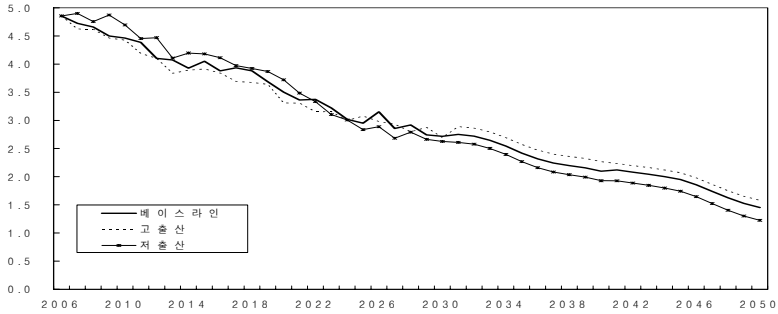
## VI. 출산율 및 여성고용 제고정책이 성장잠재력에 미치는 영향 453

증가율을 보였으며, 장년고용 제고의 경우 2050년까지 연평균 0.05%포인트 높은 성장률을 보였다. 또한 이 둘의 효과를 종합한 경우는 1인당 GDP 증가율이 베이스라인 전망보다 연평균 0.09%포인트 증가하는 것으로 나타났다.

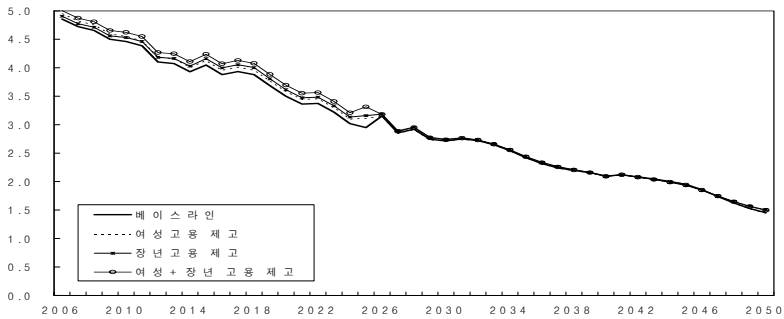
한편, 출산율 제고정책과 고용률 제고정책을 동시에 수행했을 때 나타날 수 있는 정책 효과를 살펴 보기 위해 앞서 설정했던 복합시나리오를 통해 1인당 GDP 증가율에 대한 시뮬레이션 효과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 가장 효과가 높게 나타나는 ‘고출산·여성+장년고용 제고’ 시나리오를 통해 1인당 GDP 증가율은 베이스라인보다 2050년까지 연평균 0.11%포인트 높게 나타났다. 하지만 ‘저출산·여성+장년고용 제고’ 시나리오는 1인당 GDP 증가율은 베이스라인보다 2050년까지 연평균 0.01%포인트 감소하는 것으로 나타나 출산율 저하로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

다음으로 구성요소별 1인당 잠재GDP 증가율 전망을 시나리오별로 살펴보기로 하자. <표 VI-20>는 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.

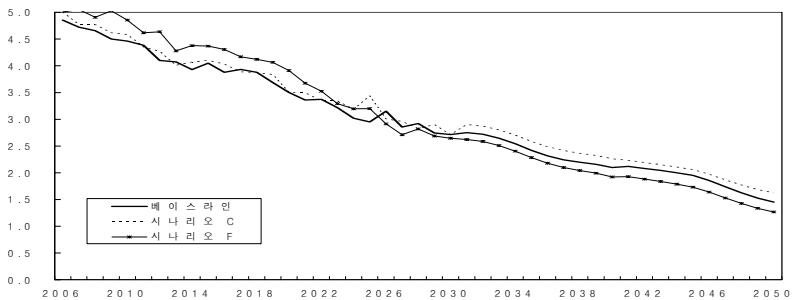
[그림 VI-11] 1인당 GDP 증가율 정책 시뮬레이션 비교 1: 출산율 제고



[그림 VI-12] 1인당 GDP 증가율 정책 시뮬레이션 비교 2: 고용률 제고



[그림 VI-13] 1인당 GDP 증가율 정책 시뮬레이션 비교 3: 복합 시나리오



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

VI. 출산을 및 여성고용 제고정책이 성장잠재력에 미치는 영향 455

〈표 VI-19〉 시나리오별 1인당 GDP 증가율 전망 비교

(단위: %포인트)

		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	여성고용 제고	4.73	4.02	3.08	2.40	1.84	3.05
	장년고용 제고	4.70	4.05	3.11	2.42	1.85	3.06
	여성+장년고용 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 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	여성고용제고	-0.01	0.02	0.06	0.05	-0.11	0.04
	장년고용 제고	0.10	0.08	0.04	0.00	0.00	0.05
	여성+장년고용 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+장년고용 제고정책 시나리오이며, 시나리오 F는 저출산·여성+장년고용 제고정책 시나리오임.

〈표 VI-20〉 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

VI. 출산율 및 여성고용 제고정책이 성장잠재력에 미치는 영향 457

〈표 VI-20〉의 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 성장회계 방정식을 통해 인구구조의 변화, 노동시장 조건의 변화 및 노동생산성의 변화 등에 대한 시나리오별 전망을 통해 성장잠재력을 제고할 수 있는 정책적 효과를 파악하여 보았다.

성장회계 방정식의 분해를 통해 1인당 GDP 증가율의 구성요소를 크게 인구구조의 변화에 따른 부양비의 변동분과 노동투입 요소의 양적·질적 부분의 변동분을 나누어 전망하였다. 출산율 저하와 고령화에 따르는 노동투입의 저하로 비관적인 전망이 지배적인 최근의 연구 추세는 노동투입 요소의 질적인 변화 가능성인 노동생산성의 변화를 통한 긍정적인 부분이 적극적으로 고려되고 있지 못하다. 본 연구에서는 교육투자를 통한 생산성 증대 효과를 내생적 경제성장이론에서 인적자본 투자의 성장효과를 구체적으로 시산하여 전망에 사용하였다. 본 연구의 추계결과 우리나라의 경우 교육투자를 통한 노동생산성 증대효과로 1인당 GDP 증가율을 연간 0.39% 증가시키는 것으로 추계되었다. 또한 출산율 제고정책과 여성과 장년고용률 제고정책 등의 시뮬레이션효과가 어느 정도가 될지에 대해서도 추계하여 베이스라인 전망과 비교하였다.

## VII. 가족친화적 조세재정정책 방안

본장에서는 우리나라에 적합한 가족정책 수단을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이미 앞 장에서 다른 나라의 가족친화정책의 내용과 그 효과를 사례분석을 통해 분석하였다. 또한 출산과 여성고용을 동시에 고려하는 구조모형의 설정과 파라미터 추정을 통해 다른 나라의 대표적인 가족정책을 우리나라에 도입할 경우, 과연 출산율과 여성 경제활동 참가율은 어느 정도 변화할 수 있는지에 대해서도 분석하였다.

이에 기초하여 과연 우리나라에 적합한 정책수단은 무엇인지, 정책을 도입할 경우 출산과 여성 노동공급에 미치는 영향은 어느 정도인지 분석한다. 정책수단의 선택에 있어 다음의 세 가지를 중요한 전제로 고려한다.

① 출산과 여성의 노동공급을 모두 장려할 수 있는 정책수단을 선택해야 한다. 이미 앞의 구조모형 추정과 외국의 가족정책의 효과분석에서 알 수 있듯이 정책에 따라 출산에는 도움이 되지만 기혼여성 경제활동 참여에는 부정적인 정책수단도 있고, 그 반대의 경우도 존재한다. 재원이 풍부하다면 여러 가지 정책을 동시에 도입하여 정책 간의 상쇄작용에도 불구하고 출산과 여성 노동공급을 모두 진작시킬 수도 있겠지만 재원이 한정된 상태에서는 두 정책에 모두 긍정적인 영향을 줄 수 있는 정책을 고려하는 것이 바람직하다.

② 계층 간, 계층 내 형평성을 충족시킬 수 있는 정책수단을 고려해야 한다. 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 출산

율과 노동공급에 가장 크게 영향을 미치는 수단을 찾아내고 그 정책수단에 대해 우선적으로 투자하는 것이 바람직하다.

위의 세 가지 원칙에 따라 본장에서 집중적으로 논의할 정책은 1) 보육지원정책 2) 아동수당 3) 육아휴직제도이다. 다른 나라의 가족정책 수단을 세부적으로 살펴보면 이외에도 여러 가지 정책이 있을 수 있으나 제Ⅳ장의 다른나라 가족정책 사례분석에서 각국의 정책을 범주화한 [그림 Ⅳ-3]에서도 알 수 있듯이 가족정책의 대표적인 수단은 일과 가정의 양립을 위한 산전후휴가 및 육아휴직제도와 보육지원제도이다. 나아가 많은 나라에서 도입하고 있는 아동수당의 경우에 대해서는 제Ⅴ장의 연구결과, 출산율에 어느 정도 영향을 주는 것으로 나타나므로 아동수당에 대해서도 논하기로 한다.

## 1. 조화로운 조세 및 재정지원을 통한 가족정책 설계

제Ⅴ장의 출산과 여성 노동공급 결정 구조모형에서 추정된 파라미터를 이용하여 다른 나라에서 실행되고 있는 가족정책 수단을 우리나라에 활용할 경우, 출산과 여성 노동공급에 미치는 영향을 살펴보았다. 그 결과, 출산에는 아동수당이나 영국식의 취업에 관계없이 제공되는 자녀세액공제제도, 보육료 차등지원, 육아휴직 순으로 영향이 큰 것으로 나타났고, 여성고용 증가에는 보육료 차등지원, 육아휴직, 아동수당 순으로 영향이 큰 것으로 나타났다.

나아가 호주와 스웨덴의 가족정책의 효과를 비교해보면 호주와 같이 보육료를 소득에 따라 차등지원<sup>83)</sup>하는 경우가 스웨덴처럼 가구소득과 거의 무관하게 부모 부담수준을 4% 수준으로 제한하는 경우에

83) 물론 호주의 보육료 지원(CCB, Child Care Benefit)은 소득층에 따른 차등지원이고 최고소득층도 약간의 지원은 받고 있다. 본 연구에서는 해를 구하는 과정상 가구소득이 2천만원 미만인 가구에 한해 보육료 전액을 지원하는 형태로 가상실험을 시도하였음을 밝힌다.

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 고용 증가에 대해 가장 효력이 있는 것으로 보이는 보육지원 형태를 차등화된 보육료 지원 형식으로 설계하는 것이 여성고용 측면에서는 바람직한 수단이 될 것으로 보인다. 동시에 상위 소득계층도 세액공제제도 도입을 통해 보육에 대한 지원을 노동시장 참여와 연계하는 제도를 고려한다.

출산과 관련해서는 아동수당의 도입에 대해 고려해 볼 수 있다. 현재 기본보조금을 도입하여 보육료를 지원한다는 여성가족부의 입장에 반대하는 다른 부처들은 조심스레 확대된 바우처제도 혹은 제한된 의미의 아동수당 도입을 논하고 있다. 여기서 확대된 바우처제도란 모든 영유아에게 보육 관련 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. 한편 제V장의 분석으로부터 아동수당 도입은 여성 노동공급에는 오히려 부정적인 영향을 주는 측면이 있어 출산과 기혼여성 노동공급에 상충적인 효과를 가지고 있다는 점을 고려해야 한다.

마지막으로 육아휴직제도나 육아휴직급여 제공은 출산에 미치는 영향은 적은 편이고, 노동공급에는 단기적으로는 상당한 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 그러나 장기적으로는 그 효과가 감소하고 지나치게 긴 육아휴직은 인적자본의 축적을 오히려 방해할 수도 있다. 그러므로 육아휴직기간을 어느 정도로 할 것인가와 육아휴직급여 수준에

대해서 구체적인 논의를 하기로 한다.

### 가. 보육지원정책<sup>84)</sup>

#### 1) 새로운 차등보육료 디자인

제 V장의 다른 나라 가족정책을 우리나라에 도입할 경우의 효과 비교에서 나타난 결과는 우리나라의 경우 노동패널 자료를 이용하여 가구소득수준에 따른 보육서비스 수요함수를 추정한 결과에서도 유사하게 나타난다. <표 VIII-1>에 나타나듯이 5분위로 분류할 경우 2분위 계층의 보육료 부담에 따른 보육서비스 수요의 탄력성이 상대적으로 큰 것을 확인할 수 있다. 또한 2분위 계층과 5분위 계층에서 어머니의 노동시장 참여에 따라 보육서비스 이용이 더 활성화되는 것도 확인하였다<sup>85)</sup>. 따라서 소득층에 따른 차별화된 보육료 지원은 저소득층 가구의 보육서비스 수요를 활성화하고, 저소득층 가구의 어머니로 하여금 노동시장에 참여하는 데 장애를 줄여줄 것으로 보인다.

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

85) 김현숙·김진·우석진(2007)의 보건복지부 용역결과에 기초.

〈표 Ⅲ-1〉 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)
조부모 동거 여부	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)
연령 <sup>2</sup>	-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 가구소득 대비 지역별 평균보육비를 보육료 부담수준 설명변수로 고려하여 기혼여성의 취업 여부에 회귀분석하여 추정치 도출.

자료: 김현숙·김진·우석진(2007).

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

현재 시행중인 차등보육료제도를 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 Ⅲ-2〉 새로운 차등보육료 계층(2007년 기준)

계층	현 차등보육료 기준 (소득인정액)	직장		지역	
		표준보수월액 (보험료 등급)	누적 비율	보험료 등급	누적 비율
1	~차상위 (~144만원)	130만원 (15등급)	15.3%	16등급 (28,580원)	16.2%
2	~평균소득 70% (145만~258만원)	240만원 (24등급)	50.1%	26등급 (52,330원)	49.0%
3	~평균소득 100~130% (259만~480만원)	360만원 (31등급)	81.4%	37등급 (86,280원)	82.1%
4	상위소득 20% (기준 없음)	420만원 (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 4개의 계층으로 나누어 새롭게 정의하였다. 기존의 차등보육료도 2010년에 이르러서는 4개의 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 가구 소득에 따라 분포를 재구성하여 직장가입자 층별 누적비율에 따라 층을 정하여 제공하는 것이 바람직하다.

이처럼 차등보육료 계층을 디자인한 주요 근거는 다음과 같다. 첫째, 소득층별 시설 이용률에 대한 보육료 지원 탄력성 결과 저소득층, 특히 2분위(5분위 중)에 해당하는 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%에 해당하는 계층에게도 일부 지원을 할 수 있도록 보육료 수혜계층에 이를 포함하였다. 이는 상위소득 10%와 20% 계층의 소득 격차가 크다는 점을 감안하여 형평성 차원에서 20% 계층에게도 일부 지원을 하기 위해서이다. 참고로 만 5세 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 시설 이용률을 증가시키기 어렵고 소득수준별 형평성을 고려하기 위해서다. 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 수준<sup>86)</sup>이므로 금전적 지원보다는 양질의 보육서비스를 제공할 수 있도록 보육산업 구조를 개선하는 것이 더 도움이 될 수 있다.

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

차등보육료 수혜계층을 위와 같이 네 단계로 구분할 경우 각 층별 정부지원 수혜율은 다음 두 가지를 고려하여 책정될 수 있다. 첫째, 계층별 보육료 지원에 대한 시설 이용 탄력성과 소득수준 대비 보육료 부담의 형평성을 고려하여 층별 지원수준이 결정될 필요가 있다. 둘째, 정부의 예산수준과 범위를 고려하여 실현가능한 정부지원 수준을 결정해야 한다. 우선 정부의 보육료 지원수준과 단가는 현재 여성가족부가 책정한 표준보육비용 단가를 기준으로 한다. 표준보육비용은 한국조세연구원(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.

〈표 Ⅶ-3〉 연령별 표준보육비용(민간시설 기준)

(단위: 원)

	만 0세	만 1세	만 2세	만 3세	만 4세	만 5세
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

자료: 여성가족부.

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

〈표 Ⅶ-4〉 새로운 차등보육료의 계층별 지원기준

계층	직장		지역	
	표준보수월액 (보험료 등급)	표준보육비용 대비 지원 비율	보험료 등급	표준보육비용 대비 지원 비율
1	130만원 (15등급)	100%	16등급 (28,580원)	100%
2	240만원 (24등급)	85%	26등급 (52,330원)	85%
3	360만원 (31등급)	65%	37등급 (86,280원)	65%
4	420만원 (34등급)	35%	43등급 (108,030원)	35%

자료: 김현숙·김진·우석진(2007).

이와 같은 차등보육료 지원정책의 확대는 출산과 여성 노동공급을 모두 제고할 수 있는 정책으로 중요한 의미를 지닌다. 제 V장의 구조모형을 이용하여 새로운 차등보육료 지원정책 도입이 출산율과 기혼여성 노동시장 참가를 증가에 미친 영향을 추정해보면 다음과 같다. 구조모형의 파라미터를 이용하여<sup>87)</sup> 새로운 차등보육료제도 도입의 가상효과를 실험하기 위해 다음과 같은 시나리오를 구축한다. 우선 아동연령별로 표준보육비용이나 차등보육료 지원액이 다르지만 아동연령을 모형에서 반영하지 않고 있으므로 만 0~5세 평균 차등보육료 지원액을 계산하여 이를 이용하여 소득구간별로 차별화된 지원액을 설정한다.

87) 현재의 차등보육료제도가 벤치마크가 되는 출산율과 기혼여성 경제활동 참여율에 영향을 미쳤을 것으로 보이나 분석의 편의를 위해 새로운 차등보육료와 기존 차등보육료제도의 순차이만을 비교하지 않고 새로운 차등보육료제도 전체의 효과를 분석한다.

〈표 Ⅶ-5〉 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 여성 노동공급에 미친 영향은 다음과 같다<sup>88)</sup>. 〈표 Ⅶ-5〉에 따라 차등보육료 지원을 확대할 경우, 가장 지원수준이 높은 1층의 출산 증가는 12.15%, 여성노동 증가는 32.90%로 대단한 효과를 보여주고 있다. 특히 여성 노동공급에 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.

88) 〈표 Ⅶ-5〉에서는 정부의 지원액만이 제시되고 있으나, 모형에 따라서 부모의 부담과는 일대일의 대응관계가 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅶ-6〉 새로운 차등보육료 확대지원에 따른 출산과  
여성노동공급 변화 실험결과

(단위: %)

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 자녀보육 비용에 대한 정부지원은 여성의 경제활동 참여를 도와줄 수 있다. 그 탄력성은 0.15~0.2 정도로 높지는 않으나 여성의 경제활동 참여와 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 홑벌이 가구와 맞벌이 가구 간에는 비용지출 구조에 큰 차이가 있다. 가구의 소비지출 내역이 가계부 형식으로 자세히 기입, 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 부부사이에는 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 노동공급탄력성이 남성에 비해 크다는 점을 고려한다면 남편보다는 아내에게 보육료에 대한 지원을 해주는 것이 경제활동 참여와 노동시간 증대에 더 큰 기여를 할 수 있다.

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

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

〈표 Ⅶ-7〉 남성과 기혼여성의 임금탄력성 비교

모형	임금탄력성	남성	기혼여성
표본선택 고려	비보상	0.0095	0.0629
	보상	0.333	0.407

자료: 김현숙(2007).

표본선택을 고려하여 임금탄력성을 추정한 결과 비보상 임금탄력성 이 남성은 0.0095로 거의 0에 가까운 값을 나타내고 기혼여성의 경우에는 0.0629로 남성보다는 다소 크지만 다른 나라에 비해 상대적으로 적은 편이다. 비록 노동패널에서 이용한 표본은 다르지만 경제활동 참여 여부에 대한 임금탄력성이 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 VII-8〉 남녀간 임금탄력성에 입각한 최적소득세율 비율

교차탄력성 0이라고 가정	노동패널(2004) 기초
기혼여성의 임금탄력성 ( $\sigma_f$ )	0.0629
남성의 임금탄력성 ( $\sigma_m$ )	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 자

녀세액공제를 할 경우, 보육료보조금 지원을 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 564만원이다. 소득세법<sup>89)</sup>에 따라 월소득이 564만원인 전형적인 개인<sup>90)</sup>에 대한 소득세를 계산해보면 실효세율이 약 10%이다. 따라서 기혼여성 실효세율을 이의 95% 수준으로 낮추어주려면 세액 공제액이 연간 30만원에 이르게 된다.

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 만 0세의 자녀를 둔 경우, 정부의 보육료 지원액은 월 25만원 수준으로 연간 300만원에 이르고 있다. 반면 만 5세를 둔 가구의 경우 보육료 지원액은 2008년 기준으로 7만 8천원으로 연간 94만원에 이른다. 따라서 상위소득 20% 계층에 대한 정부의 보육료 지원수준은 위의 새로운 시나리오를 따를 경우 자녀의 연령에 따라 1인당 100만원에서 300만원 사이에 해당된다고 볼 수 있다.

그러므로 상위소득 10% 계층의 맞벌이 기혼여성에게 자녀세액공제 제도를 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

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

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

기준이라고 보면 무방하다.

다른 안은 최고선 기준이라고 볼 수 있는데 금액은 자녀 연령별로 차등화하고 금액의 수준은 상위소득 20% 계층의 절반 수준으로 조정하는 것을 고려해 볼 수 있다. 상위 10% 계층 중 맞벌이의 비율은 가계조사자료를 참조하였는데 기혼여성의 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 아동 수와 자녀세액공제제도 도입에 따른 세수손실을 계산하였다.

〈표 VII-9〉 자녀세액공제제도의 수혜대상 수와 세수손실

자녀연령	아동수 추정 (명)	1안		2안	
		아동 1인당 세액공제액 (만원)	세수 손실 (백만원)	아동 1인당 세액공제액 <sup>1)</sup> (만원)	세수 손실 (백만원)
만 0세	3360	60	2,016	150	5,024
만 1세	8940	60	5,364	100	9,218
만 2세	17930	60	10,758	80	14,270
만 3세	22360	60	11,800	50	11,363
만 4세	22000	60	13,200	47	10,349
만 5세	14340	60	8,604	47	6,746
총계	88,930	-	51,742	-	56,970

주: 1) 이 금액은 상위소득계층 20%에 대한 지원액의 절반 수준이다.

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

단기적 세수손실을 감안하고 자녀세액공제제도를 도입하였을 경우

(편의상 제1안<sup>91)</sup>) 출산율은 0.82%, 여성 노동공급은 2.47% 증가하는 것으로 나타나 여성 노동공급에 상대적으로 더 큰 효과가 있는 것을 확인하였다.

### 3) 차등보육료 확대와 자녀세액공제제도 도입

위의 차등보육료 확대시나리오는 상위소득 10% 계층을 제외한 전 계층에게 소득수준에 따라 차등보육료를 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 소득계층 간 중복수혜가 없으므로 두개의 시나리오를 종합하여 출산과 여성 노동공급에 대한 효과를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-10〉 새로운 차등보육료 확대 지원과 자녀세액공제제도 도입에 따른 출산과 여성 노동공급 변화 실험결과

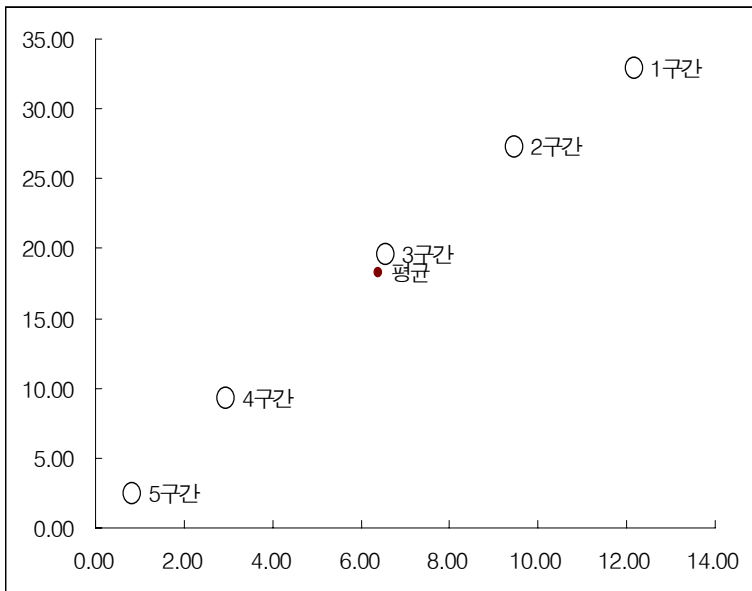
(단위: 증가율, %)

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

91) 제1안을 이용한 이유는 구조모형에 아동연령이 반영되어 있지 않아 연령 별로 차등화된 세액공제제도의 효과를 실험하기 곤란하였기 때문이다.

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

[그림 VII-1] 차등보육료 확대와 자녀세액공제제도 도입에 따른 계층별 출산 및 여성 노동공급 변화



#### 나. (제한된 의미의) 아동수당 도입<sup>92)</sup>

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 OECD국가들의 아동수당 도입 현황

92) 김현숙·김진·우석진(2007)의 결과에 기초.

에 대해 소개하고 있다.

〈표 Ⅲ-11〉 OECD국가들의 보편적 아동수당

국가명	명칭	영향을 받는 요소				지급 대상	지급 빈도	분담제	세금
		아동의 수	연령	가족의 형태	기타				
오스트리아	3명 이상의 어린이가 있는 가족보조	○	×	×	×	어머니 또는 아버지	매월	×	×
	유아 수당	×	×	×	×	어머니 또는 아버지	매분기(1년 동안)	×	×
	가족 보조금	○	○		×	어머니 또는 아버지	개월(1년 동안)	×	×
프랑스	3명 이상의 어린이가 있는 가구 수당	×	×	○	○	어머니	매월		×
	3살 미만 아동 수당	×	×	○	○				
	allocation de rentree scolaire(ARS) (6~18세 어린이 대상)	○	×	×	×		매년	×	
독일	Kindergeld(저소득 가정)	○	×	×	×	가족이 결정함	매월	×	×
	보호가 필요한 어린이를 위한 수당(원부모 포함)	○	×	×	×	원부모	매월		×
그리스	3번째 자녀 수당(6세 미만의 세 번째 자녀)	○	○	×	×	어느 한쪽			○
	대가족을 위한 수당(4명 이상의 어린이)	○	×	×	×	어느 한쪽			○
	결혼 수당(어린이가 없는 가정도 적용됨)	×	×	×	○	근로자 1명	지급기간에 따라 결정		○
아일랜드	저소득의 전시간제 근로자를 위한 가족 소득 보조	○	×	×	×	근로자	지급기간에 따라 결정	×	×
	저소득 원부모 가정 보상	○	×	×	○				
	생활 보호를 받는 가족을 위한 자녀 수당	○	×	×	×	생활보호 수급자			
이탈리아	가정 수표(어린이가 없는 가정도 적용됨)	○	×		×	근로자	매월, 1년에 13번	○	×
일본	3명 이상의 미성년 자녀가 있는 가구 수당	○	×	×	×			×	×
	자녀 수당(Jido teato) (취학전 아동 대상)	○		×	×	어느 한쪽	일년에 3번	×	×
	편모를 위한 자녀 지원 수당(jido Fuyo teato)	○	×	×	×	어머니	일년에 3번	×	×
노르웨이	과도기 수당(8세 이하 자녀를 둔 원부모)	×	○	○	○	원부모	매월	×	○
포르투갈	아동 수당	○	○	×	○	어느 한쪽		다양함	×
스페인	prestacion economica por hijo a cargo	×	×	×	×	초보 부모	일년에 2번	×	×
미국	가난한 가정을 위한 임시 지원(TANF)	○	×	×	×	세대주	매월/매주	×	×

VII. 가족친화적 조세재정정책 방안 477

위에 열거한 나라들은 보편적인 아동수당을 제공하고 있는 나라들로 아동의 연령이나 가구의 자녀 수, 가구 형태에 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 Ⅶ-12〉 OECD국가들의 저소득층에 대한 아동수당

국가명	명칭	영향을 받는 요소			연령제한	지급대상	분담제	활성화 여부	물가연동 여부	과세 여부
		자녀의 수	자녀의 연령	가족의 형태						
오스트리아	familienbeihilfe	○	○	×		어머니	×	○, 정부의 결정	×	×
벨기에	gezinsbijslagen	○	○	×		어머니	○	○	소비자 물가 지수	×
덴마크	bornefamilieydelse	○	○	×		어머니	×	매년	평균 소득	×
	oerentilskud(편부모의 아동 보조)	○	×	×		편부모	×	매년	평균 소득	×
핀란드	lapsilisa	○	×	×		어머니	×	○, 정부의 결정	×	×
프랑스	allocation familiales	○	○	×		어머니		매년		
	allocation de soutien familial	○	×	×		편부모	×	행정상 또는 법적 결정	인플레이션	×
그리스	아동 수당-공공 부문 근로자	○	×	×		왼쪽, 양쪽 청구 가능함	×	행정상의 결정	×	○
	아동 수당-민간 부문 근로자	○	×	○		왼쪽, 양쪽 청구 가능함	○	일정하지 않음	×	○
아일랜드	아동 수당	○	×	×		어머니	×	매년	×	×
이스라엘	아동 수당	○	×	×		어머니	×	×	평균 소득	×
일본	직업 가족 수당	○	×	○		소득이 있는자	×	○	×	○
룩셈부르크	가족 배당금	○	○	×		어머니 (또는 18세 이상의 자녀)	×	○	생활비 지수	×
네덜란드	kinderbijslag	○	○	×		어머니	×	○, 정부의 결정	×	×
노르웨이	bametrygd	○	○	○		어머니	×	매년	소득세 조정	×
스웨덴	barnbidrag					어머니	×	○, 정부의 결정	×	×
영국	아동 수당	○	×	×		주 양육자, 보통은 어머니	×	○, 정부의 결정	×	×

주: 자녀의 수-아동 수에 따른 영향, 연령-아동의 연령에 따른 변화, 가족의 형태-가족의 형태에 따른 변화, 분담제-연금·보험·분담제도

오스트리아, 캐나다, 독일, 이탈리아, 뉴질랜드, 포르투갈, 스페인 그리고 미국은 소득과 관련되지 않은 아동 수당제도가 없으므로 이 표에서 제외됨.

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. OECD국가들의 아동수당의 현황을 요약하면 다음 표와 같다.

〈표 Ⅶ-13〉 OECD국가들의 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 만 0세부터 시작하여 2011년에 만 3세까지 확대해가는 방안이다. 이는 이미 일부 정부부처 내에서 검토가

VII. 가족친화적 조세재정정책 방안 479

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 47만 2천명이고 그 중 둘째아 이상은 23만 1천명으로 재정추계 시에는 오류와 시차를 감안하여 약 23만 5천명으로 계산하였다.

〈표 Ⅶ-14〉 출생순서에 따른 신생아 수(만 0세아)

(단위: 천명)

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

이와 같은 수치에 따라 2009년에는 만 1세까지 확대하고 2010년에는 만 2세, 2011년에는 만 3세까지 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 만 3세아까지 순차적으로 아동수당을 도입하게 되면 2011년부터는 약 1조원에 가까운 예산이 지속적으로 필요할 것으로 예측된다.

〈표 Ⅶ-15〉 보편적 아동수당 도입에 따른 재정소요

구 분	계	2008	2009	2010	2011
▪ 지원대상 (인원, 천명)		0세 (128)	1세 이하 (362)	2세 이하 (597)	3세 이하 (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 1월에 도입한다고 가정할 경우 만 0세아 중 수혜대상은 전체 신생아 수를 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 위 표 예산의 80% 수준으로 감소하게 된다. 보편적 아동수당을 순차적으로 만 3세까지 확대하여 도입하는 시나리오의 예산은 영아 및 유아 기본보조금으로 책정된 예산을 이용한다면 가능할 것으로 보인다.

위 시나리오의 강점은 모든 영아 및 만 3세에게 정부가 일정 수준의 아동수당을 제공함으로써 시설을 이용하지 않는 아동에게도 일정 정도 지원을 할 수 있다는 점이다. 또한 월 10만원 정도로 출산율에 영향을 주기는 어렵지만 자녀의 출산에 대해 정부가 범국가적 차원에서 장려하고 소액이나마 인센티브를 제공한다는 의미를 부여할 수 있다.

그러나 재원이 달리 마련되지 않는 한 보육 관련 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 만 5세 이하의 전 아동을 포괄하는 것이므로 매우 광범위한 육아지원정책이 될 수 있다. 만 5세 이하 아동을 대상으로 이와 같은 제도를 도입할 경우의 예산소요액은 다음과 같다.

〈표 VII-16〉 시설 미이용 아동에게 차등보육료 30% 현금제공 시 재정소요 추계

2008 기준	총아동수 (명)	시설 미이용 아동수 (명)	현 차등보육료(원/월)	아동수당 예산(원/년) (차등보육료의 30%)
만 0세	466,246	438,984	372,000	292,121,235,544
만 1세	466,377	395,258	327,000	231,206,435,875
만 2세	469,778	327,543	270,000	158,198,945,432
만 3세	474,016	219,392	185,000	72,604,579,277
만 4세	475,363	132,522	167,000	39,589,178,291
만 5세	476,471	36,782	167,000	10,988,115,451
총계	2,828,264	1,550,481	-	809,641,978,068

주: 만 5세는 평균소득 100%까지 제공하는 무상보육료 수혜계층과 무상보육료 167,000원에 근거하여 추계

두 번째 시나리오를 만 3세 아동에게까지만 국한한다고 해도 만 4~5세의 시설 이용률이 높아 추가적인 예산소요는 1천억원 수준이어서 예산 절감에는 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 제한한 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 시설 미이용 아동에게 이용아동의 30%에 해당하는 수준에서 지원하도록 설정하면 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-17〉 차등보육료 유지 및 아동수당 일부 도입의 가상 시나리오

(단위: 천원)

소득층	현 차등보육료 (시설 이용 아동)	아동수당 (시설 미이용 아동)
~130만원(차상위까지)	240	72
130~180만원(평균소득 50%)	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 구조모형으로부터 추정된 파라미터를 이용할 경우, 출산율 제고에는 도움이 되는 것으로 확인되었다. 본절에서 서술한 차등보육료 현 상태 유지 + 시설 미이용 아동에게 차등보육료 수혜수준의 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 여성 노동공급에 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.

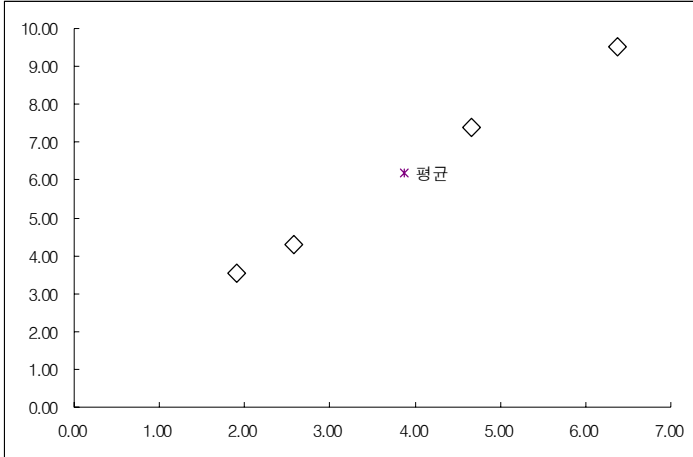
〈표 VII-18〉 차등보육료 유지 및 부분적 아동수당 도입시 출산 및  
노동공급 효과

	출산(차등) (1)	출산 (아동수당) (2)	가중평균 출산합계	노동공급 (차등) (3)	노동공급 (아동수당) (4)	가중평균 노동합계
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 지원아동수는 현저히 증가하였으나 아동 1인당 지원액이 감소하여 지원의 한계 효과가 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 여성 노동공급에 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.

[그림 Ⅷ-2] 차등보육료 유지 및 제한된 아동수당 도입의 효과



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

## 다. 산전후 휴가급여 및 육아휴직제도의 개편

### 1) 산전후휴가 급여의 하향조정

현행 우리나라의 산전후휴가제도는 그 동안의 개선에도 불구하고 여전히 여성을 많이 고용한 기업일수록 더 많은 비용을 부담하는 구조로 되어 있다. 출산여성의 출산 전 임금이 135만원 이상일 경우 우선지원대상기업이라도 2개월 동안 차액에 해당하는 만큼을 기업이 부담해야 한다. 대기업의 경우 2개월 동안은 출산 전 임금 전액을 부담해야 한다. 이로 인해 기업 및 동료 근로자들의 부담이 존재하기 때문에 가

임기 여성에 대한 노동수요가 저해되고 있다.

대부분의 OECD국가들은 산전후휴가 비용을 일반조세나 사회보험을 통해 부담하고 있다. 우리나라와 같이 기업의 의무로 지정하여 부담을 주는 경우는 거의 없다<sup>93)</sup>. 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. 영세 규모의 고용주는 최대 104.5%까지 비용을 환급받게 설계되어 있다. 사회보장에서 기본적으로 부담하고, 추가비용을 고용주에게 부담시키는 나라는 독일, 그리스다. 독일은 사회보장에서 상한까지 지급하고 추가로 드는 임금과의 차이는 기업이 부담하게 되어 있다. 평균적으로 대략 40% 정도를 기업이 부담한다. 그리스는 1년 이상 한 사업장에서 근무하면 산전후휴가 119일에 대해 한달 급여를 고용주에게서 받고, 그렇지 않으면 15일분의 급여를 고용주에게서 받는다. 나머지 대부분의 국가들은 사회보험 또는 재정으로 부담을 해결한다<sup>94)</sup>.

산전후휴가급여를 전면 사회화하는 것이 항상 재정적으로 과중한 부담을 안기는 것은 아니다. OECD국가에서는 재정적 부담을 줄이는 다양한 방법을 사용하고 있다. [표 VII-19]에서 볼 수 있는 것처럼 몇몇 나라들은 출산 전 임금의 100%를 지급하지 않고 55~90% 수준으로 지급하고 있다. 이렇게 출산 전 임금 전액을 보장하지 않으므로써 재

93) 기업에 의무를 부과하는 것의 경제적 의의에 대해서는 김혜원·김향아(2007)를 참조하라.

94) 스위스의 경우 [https://www.oecd.org/document/57/0,2340,en\\_2649\\_34335\\_33844665\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](https://www.oecd.org/document/57/0,2340,en_2649_34335_33844665_1_1_1_1,00.html), 독일의 경우 [http://www.law.uiuc.edu/publications/CLL&PJ/archive/vol\\_22/issue\\_2/PullArticle22-2-3.pdf](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.

정 부담을 줄일 수 있다. 또한 몇몇 나라들은 산전후휴가급여의 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 VII-19〉 OECD 주요국가의 육아휴직제도 비교

구분	휴가 기간	유급 휴가 기간	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 정액급여
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	
아이슬란드	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 정액급여.
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 재정 부담 수준을 유지하면서 시행하기 위해서는 OECD국가들의 사례에서 보는 것처럼 현행 100% 소득대체율을 낮추고 상한액을 설정하는 방향으로 개혁이 필요하다. 물론 이 경우 산전후휴가의 유급휴가규정(근로기준법 제74조 3항)을 폐지하고<sup>95)</sup> 기업의 급여 부담을 면제해야 한다.

전면 사회화를 추진할 때 현행 135만원의 고용보험기금에 의한 급여 상한액은 좀더 상향조정될 필요가 있다<sup>96)</sup>. 2005년 기준 5인 이상 사업장 상용근로자 평균임금이 214만원 정도인 것을 감안하면 상한액 135만원은 평균임금의 2/3 정도이다.

〈표 Ⅷ-19〉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 영아보육에 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.

95) 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.

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

〈표 Ⅶ-20〉 한국의 고용보험기금의 산전후급여 상한의  
평균임금(2005년 기준) 대비 비율

조사구분	월간 노동시간 (시간)	시간당 평균임금 (원)	월간 평균임금 (원)	산전후 급여 상한(원)	평균임금 대비 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 사회화로의 전환은 산전후휴가자에 대한 기업 내 부정적 압력이 감소하는 편익을 가져다 줄 수 있으며 가임기 여성의 고용기회를 확대하는 효과를 얻을 수 있다<sup>97)</sup>.

산전후휴가급여의 전면 사회화는 기업 내부에서 남성을 많이 고용하는 기업의 반발을 불러올 것이다. 왜냐하면 전면 사회화를 위한 자원 조달을 위해 기업의 사회보험료 부담이 일률적으로 높아질 것이기 때문이다<sup>98)</sup>. 전면 사회화 이전에 남성을 많이 고용하는 기업은 산전후휴가급여 부담을 거의 하지 않았지만 전면 사회화를 할 경우 자신은

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

98) 예를 들어 스웨덴의 경우 육아휴직 자원 조달을 위해 급여의 2.2%를 부담하고 있다. 스웨덴의 경우 390일간 출산전 소득의 80%를 보장하는 매우 높은 수준의 급여체계를 가지고 있기 때문에 높은 급여세율이 필요하다. 김혜원 외(2007) 참조.

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 여성인력을 풍부하게 공급받을 수 있는 편익을 누릴 수 있다.

산전후휴가급여의 전면 사회화의 이슈는 노사 간 대립의 문제가 아니다. 전면 사회화의 이슈는 여성근로자와 남성근로자 사이의 이해관계의 조정의 문제이며, 또한 여성을 많이 고용하는 기업과 남성을 많이 고용하는 기업의 이해관계의 조정의 문제이다. 경영계에서는 가입기 여성을 고용하지 않는 기업들이 급여 비용을 함께 부담하는 결단이 필요하고 노동계에서는 고임금 출산 여성근로자와 남성근로자가 여성근로자 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. 산전후휴가급여 부담의 사회화를 위해 추진해야 할 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. 궁극적으로는 노사 합의를 통해 현행 산전후휴가 중 60일 유급휴가 규정을 무급휴가로 전환하는 것이 필요하다.

## 2) 육아휴직급여의 정률제로의 개편

현행 우리나라 육아휴직제도의 활용률은 낮은 수준이다. 육아휴직 제도가 도입된 이후 정부는 근로자에게 매월 지급되는 육아휴직급여를 인상함으로써 활용률을 제고시키고자 노력해 왔다. 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 Ⅶ-21〉 육아휴직급여의 평균임금(2005년 기준) 대비 비율

조사구분	월간 노동시간 (시간)	시간당 평균임금 (원)	월간 평균임금 (원)	육아휴직 급여 (원)	평균임금 대비 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 Ⅶ-22〉는 OECD국가의 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 보장되는 데 비해 포르투갈은 비교적 짧은 3개월의 육아휴직기간이 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 1인생계부양자 모델을 따르고 있으며 우리나라와 마찬가지로 정액 급여가 제공된다. 육아휴직급여를 12개월 받을 경우 정액 급여액은 생산직 임금의 16% 수준인데 우리나라의 정액 급여액 역시 생산직 임금의 18% 수준이며 2008년부터 12개월의 육아휴직을 사용할 수 있다.

독일의 육아휴직제도는 전형적인 1인생계부양자 모델을 따르고 있는데 출산 전에 일했던 부모는 3년간의 긴 육아휴직기간을 가질 수 있는데 대부분 여성이 육아휴직을 이용한다. 자녀 출산 후에 전일제로 일하지 않는 부모는 육아휴직급여를 받을 수 있다<sup>99)</sup>. 주당 30시간 미만을 일할 경우 육아휴직급여를 받을 수 있다. 출산 전에 일했는지 여부는 육아휴직급여의 수급 여부와 무관하며 가구의 소득과 자산을 감안하여 급여액이 결정된다. 육아휴직급여를 받을 수 있는 기간은 자녀가 만 2세가 되기 전까지이며 월 최대 300유로를 받는다<sup>100)</sup>.

최근 독일은 육아휴직제도를 개혁하였는데 이 과정에서 독일은 기존의 1인남성생계부양자 모형에서 크게 벗어나서 맞벌이 모형으로 전환하는 양상을 보여준다<sup>101)</sup>. 2006년 9월 독일 의회는 새로운 육아휴직법안을 의결하였고 새로운 육아휴직제도가 2007년 1월부터 시행되었다. 새로운 법안에 따르면 기존의 정액의 육아휴직급여가 폐지되고 출

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

100) 1년만 육아휴직을 이용할 경우 월 최대 450유로를 받을 수 있다.

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

산 후 12개월 동안 출산 전 임금의 67%를 지급하는 정률의 육아휴직 급여가 신설되었다. 새로운 육아휴직급여의 상한액은 월 1,800유로로서 생산직 평균임금의 63%에 해당한다. 출산 전에 일하지 않은 가정의 경우 월 300유로의 정액 급여를 받을 수 있다.

독일의 새로운 법안에는 복구형 육아휴직제도에서만 관찰되는 아버지 쿼터도 도입되었다. 부부 중 한 사람만 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 육아휴직 급여도 줄어든다.

독일의 육아휴직제도의 개혁 방향은 좀더 복구형 모형에 가깝게 변화하는 것이다. 첫 번째로 정액 급여에서 정률 급여로 전환하였다. 정률 급여는 출산 전 임금 수준을 높이려는 유인을 제공하여 출산 전 여성의 직장 내 지위 안정이라는 효과를 낼 수 있다. 둘째, 급여기간을 2년에서 1년 내외로 줄였다. 여성이 노동시장으로부터 오랫동안 이탈해 있을 경우 노동시장 정착도가 낮아질 수 있으므로 급여기간의 축소는 노동시장 정착도 제고에 기여할 것이다<sup>102)</sup>. 셋째, 육아휴직에 있어서 양성평등을 강조하여 아버지 쿼터를 도입하였다. 이러한 개혁을 통해 독일은 여성의 경제활동 참가율을 좀더 높은 수준으로 끌어올리려고 하고 있다.

102) 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.

〈표 Ⅶ-22〉 OECD 주요국가의 육아휴직제도 비교

구분	급여 지급 방식	급여 지급 기간	전체 휴직 기간	정률 급여의 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	3.2개월	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%		
아이슬란드	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 <sup>1)</sup>	정액	24개월	24개월		-	11%	12개월 받을 수 있으며 이 경우 16%
한국 <sup>2)</sup>	정액	9개월	9개월		-	18%	2007년 50만원 기준
벨기에	정액	3개월	3개월		-	25%	
프랑스	정액	3.2개월	3.2개월		-	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).

우리나라의 현행 육아휴직제도를 독일의 개혁을 참고하여 정률 방식으로 개편하는 방안을 검토할 필요가 있다. 하나의 시안으로서 육아휴직 초기 6개월 동안은 현재 50만원인 육아휴직급여액을 정률 급여의 하한액으로 하고 출산 전 임금의 40%를 육아휴직급여로 지급하며 이후 6개월은 50만원의 정액 급여를 지급할 것을 제안한다. 육아휴직급여의 재정 부담이 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 육아휴직제도에 의한 지원보다는 영아보육에 대한 지원이 훨씬 실질적인 도움이 될 것이다.

정률 급여제도로의 개혁을 통해 가장 큰 영향을 받는 집단은 배우자의 소득이 어느 정도 되면서 월임금이 125만원에서 250만원 사이의 임금소득자인데 이들은 정액 급여제도하에서 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 총 재정부담을 적절하게 통제하면서 근로자들의 반발을 최소화할 수 있을 것으로 보인다.

### 3) 육아휴직기간 중 사회보험료의 사회적 부담 확대

현행 육아기 근로자에 대한 사회보험료 부과체계는 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 육아휴직기간중에 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 노후보장이 약화되는 결과를 초래한다<sup>103)</sup>.

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

2007년 국민연금법 개정을 통해 둘째 아이 이후부터 취업 여부와 무관하게 여성에게 둘째 아이 이후부터의 자녀출산에 대해 출산크레딧을 부여하기로 하였다. 선진국에서의 출산크레딧제도는 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<sup>104)</sup>. 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 육아휴직기간중에는 보험료 감면이 이루어진다. 산전후휴가를 사용하는 여성근로자의 경우 출산 전과 동일한 소득이 존재하므로 이에 상응하는 보험료를 납부해야 한다는 것이 보험료를 감면하지 않는 이유이다. 그런데 기업 입장에서는 근로자가 아무

104) 선진국 대부분 국가가 출산 혹은 아동양육 기간에 연금크레딧을 부여하고 있다. 또한 둘째 아이 이후부터만 크레딧을 주는 나라는 없는 것으로 조사되었다. 독일의 경우 취업 여부와 상관없이 자녀 1명 출산 시 3년간 보험가입기간이 주어지고, 이 기간에 대해서는 현재 전 가입자 평균소득의 100%로 인정하여 국가가 보험료를 대납한다. 스웨덴은 자녀 출생 후 최초 4년간의 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 기간 동안 최대 3년 보험료를 면제하며 자녀 양육으로 인해 근로제약으로 소득이 낮아진 경우 최대 3년까지 육아휴직 전의 소득으로 상향 인정해주는 제도를 도입하였다. 또한 외국의 경우는 출산크레딧뿐만 아니라, 실업급여, 질병급여나 육아수당, 육아휴직 등 기타 복지제도를 기반으로 혹은 연계되어 크레딧제도가 체계적으로 운영되는 경우가 대부분이다.

런 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 육아휴직기간중 보험료는 출산 전 보험료의 50%로 감면되었다. 그런데 이러한 경감은 소득비례의 원칙과 맞지도 않고 경감액도 부족하다. 예를 들어 200만원 소득의 여성이 육아휴직을 하고 육아휴직기간중 급여가 고용보험에서 지급하는 50만원이라고 하자. 이럴 경우 실질적으로 근로자의 실수령 소득 50만원의 두 배인 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 산재보험기금에서는 사회보험에 따른 휴가휴직급여를 근로자의 임금이라고 보기 때문에 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 산전후휴가 급여의 전면 사회화가 이루어질 경우에는 일관된 원칙에 따라 보험료 납부가 이루어져야 할 것이다.

요약하면 건강보험의 경우 산전후휴가 및 육아휴직기간중 건강보험

료의 사업주 부담분을 면제하고 육아휴직기간중 건강보험료의 급여에 비례한 감면이 우선 추진되어야 한다. 연금의 경우 첫째 자녀를 출산한 여성근로자의 연금보험료(근로자 개인 및 사업주부담금)를 산전후 휴가기간 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 안겨주고 있다. 현행법에 따르면 근로자의 육아휴직기간의 퇴직금 적립액은 육아휴직 전 평균임금의 8.33%에 해당한다. 육아휴직근로자를 고용하고 있는 기업주는, 부가가치를 생산하지 않는 육아휴직기간 동안 해당 근로자의 퇴직금을 적립해야 하는데 출산 전 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 검토할 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 감면해줄 경우 대체인력 활용의 강력한 인센티브가 될 것이다<sup>105)</sup>.

105) 스페인의 경우 대체인력에 대한 사회보험료를 전액 감면해주고 있다.

## 4) 산전후휴가 및 육아휴직 제도변경에 따른 재정추계

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

〈표 Ⅲ-23〉 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 VII-24〉 육아휴직급여 지급실적

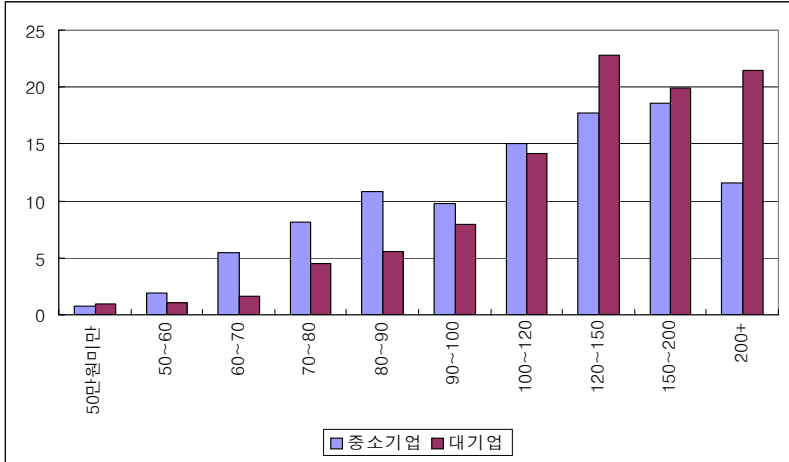
(단위: 명, 백만원, %)

기 간	지급액	인 원			월 급여액	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 사용 가능하지만 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 구해내고 이에 따른 임금수준별 기혼여성의 분포를 도출하였다. [그림 VII-3]은 그 결과를 보여준다.

[그림 Ⅲ-3] 임금수준별 분포



자료: 「임금구조 기본통계조사」, 원자료.

임금수준별 분포가 곧 출산여성의 임금수준별 분포와 일치한다고 가정하고 여기에 임금수준별 실제 출산휴가자 수가 계산된 출산휴가자 수와 일치하도록 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 우선지원대상기업 출산휴가자 수의 값을 얻게 된다.

이러한 값을 기초로 현행 출산휴가제도하에서 재정비용을 계산하면 893억원이 나오고 이것은 2006년 실제값 908억원과 거의 유사하다. 현행 출산휴가제도하에서 출산기 여성을 고용한 기업이 부담하는 비용을 추정하면 914억원으로 추정된다. 현재 고용보험에서 지출하고 있는 재정비용과 맞먹는 금액을 출산여성을 고용한 일부의 기업이 부담하고 있는 실정이다. 결과적으로 현행 출산휴가제도하에서 사회 전체 및

출산여성 고용 기업이 부담하는 비용은 1,822억원이다.

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

첫째, 산전후휴가를 무급휴가화하고 대기업과 우선지원대상기업 공히 3개월 동안 135만원 상한의 100% 산전후급여를 고용보험으로 지급하는 경우(대안 A) 재정비용을 추계해 보자. 이때 산전후휴가 이용 개월 수는 앞에서 사용한 2006년의 실제치를 사용한다. 이 경우 재정 추계액은 1,506억원으로 현행 재정비용 893억보다는 크지만 기업비용을 감안한 총비용 1,808억원보다는 300억원이 적게 든다.

〈표 Ⅲ-25〉 재정추계 요약

(단위: 천원)

	현행 산전후 휴가	현행 육아 휴직	현행 총비용	신 산전후 휴가(A)	신 산전후 휴가(B)	신 육아 휴직 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 출산 전 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 출산 전 임금의 40%를 지급하고

나머지 6개월 동안 50만원의 정액을 지급하는 경우(대안 C)의 재정소요액을 추정하였다. 출산 전 임금의 40%를 지급하되 하한은 50만원, 상한은 100만원으로 설정하였다. 사람들은 6개월간 정률 급여를 모두 수령하고 3개월을 추가적으로 정액 급여를 받는다고 가정하였다.<sup>106)</sup> 이 경우 총 재정소요액은 679억원으로 기존 50만원의 정액 급여에 비교할 때 거의 2배로 늘어난다.

요약하면 대안 A와 대안 C를 결합할 경우 현행 총 비용과 거의 동일하며 대안 B와 대안 C를 결합할 경우 현행 총 비용에 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 추정한 값보다 더 많은 재정소요액이 들 수 있음에 주의해야 한다.

한편 육아휴직급여를 휴직 전 임금의 40% 정률로 제공할 경우와 정액인 50만원으로 적용할 경우의 출산과 여성고용에 미치는 결과를 비교 분석하면 다음과 같다. 우선 출산에 대해서는 정률제는 0.58%, 정액제는 0.68%로 영향을 미쳐 정액제가 약 0.1%포인트 정도 출산에 미치는 효과가 더 있는 것으로 나타났다. 이는 구조모형 추정에 이용한 노동패널 자료의 여성임금 수준이 40% 정률로 할 경우 50만원 정액제에 비해 약 10만원 정도 더 낮아지기 때문이다. 노동패널상의 여성임금 평균은 90여만원 수준으로 이의 40%는 40만원 미만 수준이기 때문이다. 따라서 정률제로 전환하면 더 효과가 적어지는 것이 아니라 제공하는 금액의 감소에 따른 효과임을 고려해야 한다.

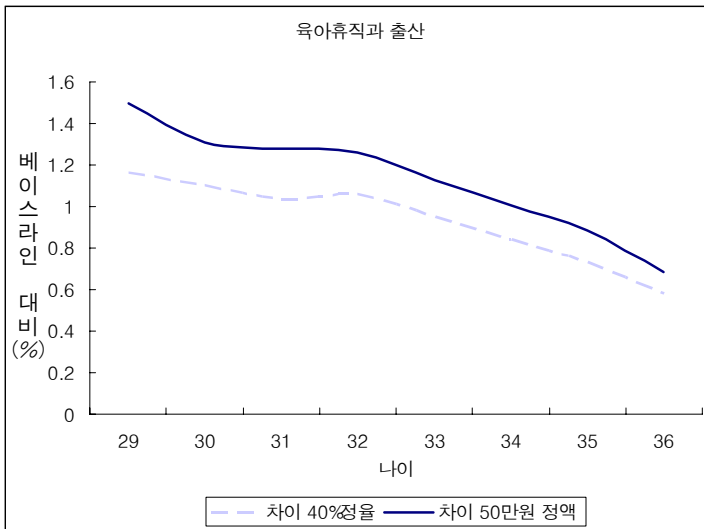
---

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

〈표 Ⅲ-26〉 육아휴직제도 형태가 출산에 미치는 영향

	출산			차이		
	BASELINE	40%정률	50만원 정액	40%정률	50만원 정액	
29	0.4202	0.4251	0.4265	1.166111	1.499286	
30	0.8172	0.8262	0.8279	1.101322	1.309349	
31	1.1874	1.1997	1.2026	1.035877	1.280108	
32	1.5289	1.5451	1.5482	1.059585	1.262345	
33	1.8267	1.8441	1.8473	0.952537	1.127717	
34	2.0824	2.1	2.1033	0.845179	1.00365	
35	2.2983	2.3152	2.3187	0.735326	0.887613	
36	2.4784	2.4928	2.4953	0.58102	0.681892	

[그림 Ⅲ-4] 육아휴직 정률제(40%)와 정액제(50만원) 출산효과 비교



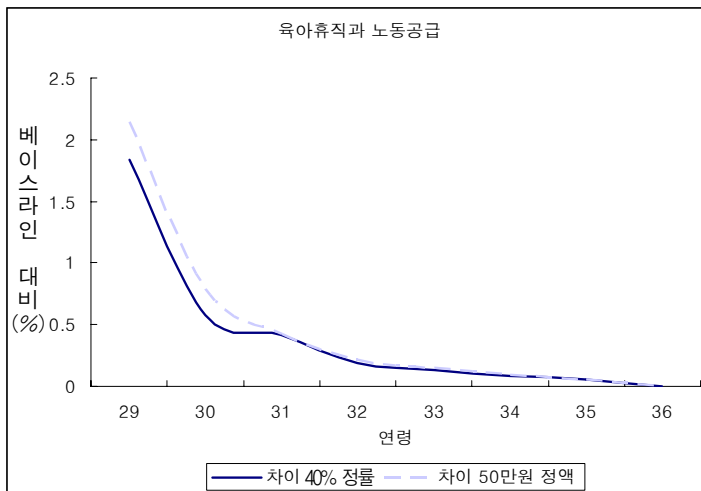
40% 정률

노동공급에 대해서는 모두 단기적으로는 노동공급을 활성화시키지만 장기적인 효과는 없는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅶ-27〉 육아휴직제도 형태가 여성노동공급에 미치는 영향

	노동공급			차이	
	베이스라인	40% 정률	50만원 정액	40% 정률	50만원 정액
29	0.4307	0.4384	0.4397	1.832461	2.141837
30	0.4285	0.4332	0.4349	0.575135	0.783162
31	0.4209	0.4258	0.426	0.412666	0.42951
32	0.4132	0.4161	0.4165	0.189679	0.215841
33	0.4135	0.416	0.4162	0.136859	0.147808
34	0.4132	0.4149	0.4152	0.081637	0.096043
35	0.4113	0.4127	0.4126	0.060915	0.056564
36	0.4127	0.4128	0.4127	0.004035	0

[그림 Ⅶ-5] 육아휴직 정률제(40%)와 정액제(50만원)  
여성노동공급 효과비교

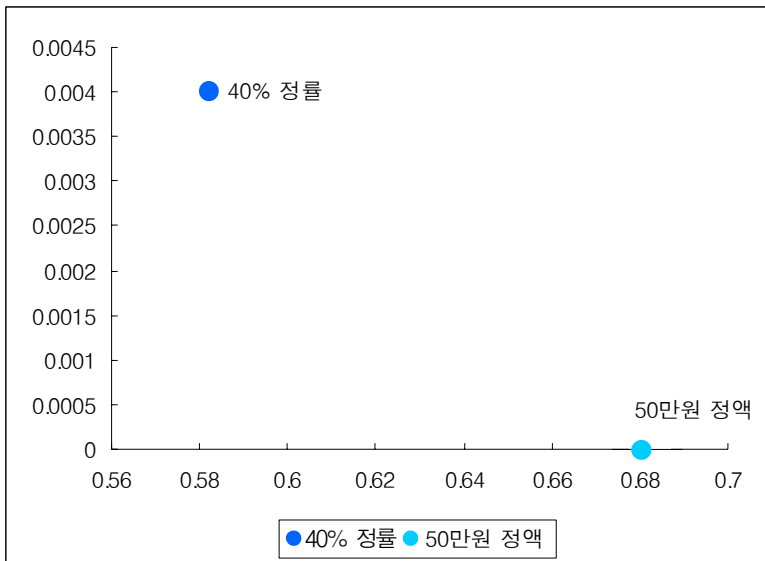


육아휴직 정률제와 정액제는 출산과 여성의 노동공급에 긍정적인 영향을 미치지만 그 효과는 아주 큰 것은 아니며 노동공급에 대해서는 장기적으로는 거의 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 가상실험 결과 정액제가 다소 효과가 더 큰 것처럼 나타난 것은 전체 지원액은 정률제 40%보다 높기 때문이다. 동일한 재정지출을 가정하여 정액제를 정률제로 전환할 경우에는 정률제가 정액제의 효과를 상회할 것으로 보인다.

〈표 Ⅶ-28〉 노동패널표본에 근거한 육아휴직제도의 효과실험

	출산	노동공급
40%정률	0.581	0.004
50만원 정액	0.681	0

[그림 Ⅶ-6] 육아휴직제도 형태에 따른 출산과 여성노동공급효과



## 2. 수직적, 수평적 형평성을 고려한 방안

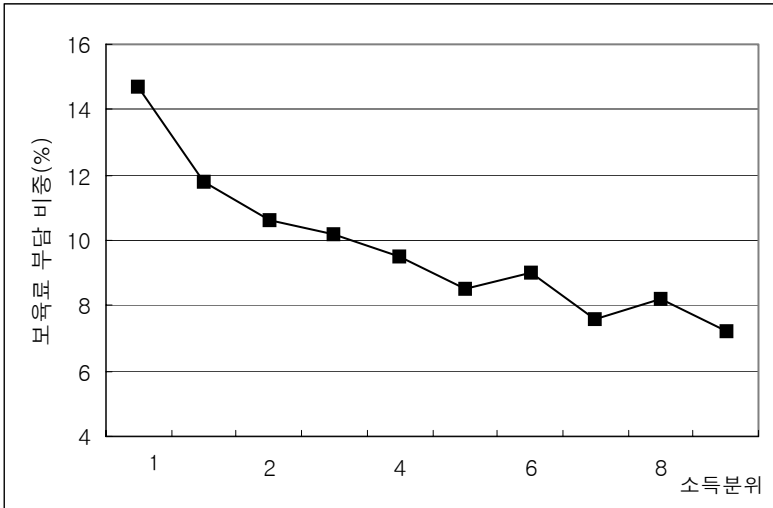
제1절에서는 보육지원 및 세제지원, 아동수당, 산전후 휴가 및 육아 휴직관련 제도의 개선 및 도입을 통해 출산과 기혼여성 노동공급에 대해 서로 상쇄작용을 하지 않는 정책수단을 선택하는 것을 염두에 두었다면 본절에서는 수직적, 수평적 형평성을 위배하지 않는 원칙을 준수하는 수단에 대해 검토한다.

### 가. 수직적 형평성 개선

#### 1) 새로운 차등보육료 제도

이미 제1절에서 각 정책수단별로 구체적으로 제시한 안들은 형평성 개선 측면에서도 바람직한 수단들이다. 우선 보육지원의 경우, 차등보육료보조금의 확대는 수직적 형평성을 개선하는 데 큰 역할을 담당한다. 2004년 보육실태조사 결과에 따르면 소득계층별 보육료 부담비중은 소득분위가 높을수록 낮은 것으로 보고되고 있다. 「2004 보육·교육 이용 및 육구 실태조사」의 육아지원서비스 비용 지불 아동의 소득계층별 지불비용을 살펴보면 [그림 Ⅷ-4]와 같이 소득 1분위의 경우 소득 대비 14.7%의 보육료 부담률을 보여 타 소득계층에 비하여 가장 높은 것으로 나타났으며, 보육료 부담률은 소득의 증가에 따라 낮아지게 되는 것을 알 수 있다. 그림이 시사하는 바는 차등보육료를 통한 정부의 저소득층에 대한 지원에도 불구하고 여전히 저소득층의 보육료 지출부담은 상당하다는 것이다.

[그림 VII-7] 소득분위별 부모보육료 부담 비중 (2004 보육실태조사)



따라서 보조금을 소득분위와 상관없이 동일한 액수로 모든 계층에  
 게 지급하는 것은 형평성의 측면에서 볼 때 역진적이라고 할 수 있다.  
 기본보조금은 가구소득 수준에 관계없이 정액의 보조금을 제공하므로  
 저소득층의 부담을 덜어주는 데 크게 도움을 주지 못한다.

차등보육료와 기본보조금 도입을 전제로 한 2008년 기준의 소득계  
 층별 보육료 부담을 살펴보면 다음과 같다. <표 VII-26>은 만 0세를 기  
 준으로 각 소득계층의 평균적인 가구가 소득 대비 보육료 부담 비중을  
 보여준다. 표에서 나타나는 바와 같이 2010년까지 차등보육료가 평균  
 소득 130%까지 확대된다고 하여도 평균소득 60~130%에 속하는 계  
 층 가구의 보육비 부담을 상대적으로 낮추지 못하고 있음을 알 수 있  
 다. 또한 평균소득 60~130% 가구의 보육부담이 상위 20% 이상의 가  
 구에 비해 더욱 높게 나타나고 있다. 따라서 평균소득 60~130% 계층  
 의 부담을 완화하여 고소득층과 중·저소득층의 보육비 부담 비중이  
 형평성을 가질 수 있도록 제도적 개선을 고려해 볼 수 있을 것이다.

〈표 Ⅶ-29〉 현 차등보육료와 기본보조금 지급에 따른 소득대비 보육료 부담 비중 (만 0세 기준)

(단위: %)

소득계층(2007 기준)	소득 대비 부모부담 보육료 비중(%)			
	2007	2008	2009	2010
▪ 법정저소득층(50만원)	0	0	0	0
▪ 차상위계층(122만원)	0	0	0	0
▪ 평균소득의 50%(164만원)	4.4	4.4	4.4	4.4
▪ 평균소득의 60~70%(221만원)	8.2	6.5	6.5	6.5
▪ 평균소득의 100%(313.5만원)	9.2	8.1	7.3	7.3
▪ 평균소득의 130%(424.5만원)	8.5	8.5		
▪ 상위소득 20% (574만원)	6.3	6.3	6.3	6.3
▪ 상위소득 10% (742만원)	4.9	4.	4.9	4.9

주: 소득계층은 4인 가구 기준의 소득인정액에 의해 구분되며 괄호 안의 값은 소득인정액의 중위값임. 단 상위소득 20% 및 10% 가구 등 정부의 복지지원을 받지 않아 소득인정액을 알 수 없는 소득계층에 대해서는 건강보험 직장가입자 중 만 5세 이하 자녀를 둔 가구의 소득분포를 고려하여 소득인정액을 산출하였음.

〈표 Ⅶ-29〉가 현 제도와 기본보조금 도입에 따른 소득계층별 부모 부담 수준의 역진성을 보여준다면 제1절에서 제시한 새로운 차등보육료안은 부모의 보육료 부담수준을 고소득층일수록 높아지도록 디자인 하여 수직적 형평성을 개선한 것이다. 이처럼 새로운 차등보육료 디자인은 수직적 형평성 측면에서도 기존의 제도나 기본보조금 도입보다 더 바람직하다고 할 수 있다.

〈표 VII-30〉 영유아기구의 부모 보육료 부담수준(보육시설: 2008년 기준)

(단위: %)

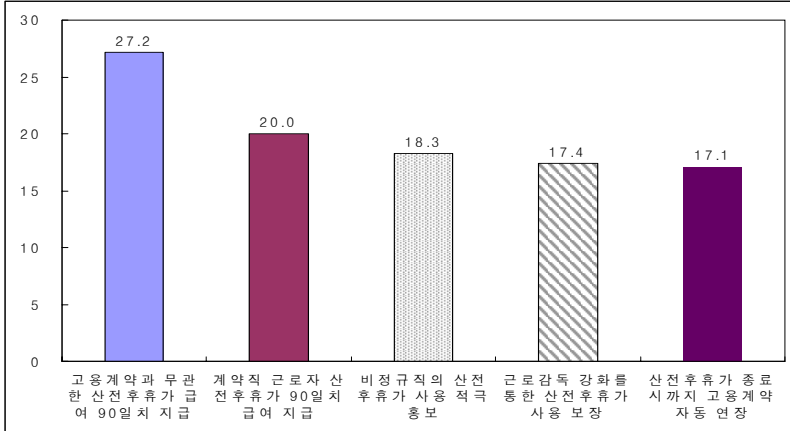
보육료 계층	만 0세 부모부담 비중	만 1세 부모부담 비중	만 2세 부모부담 비중	만 3세 부모부담 비중	만 4세 부모부담 비중	만 5세 부모부담 비중
1층	0	0	0	0	0	0
2층	4.1	2.8	2.2	1.5	1.4	1.4
3층	6.3	4.4	3.4	2.3	2.1	2.1
4층	10.1	7.0	5.4	3.6	3.4	3.4
미지원계층 (상위10%)	11.6	8.0	6.2	4.2	3.9	3.9
전체 평균	8.8	6.1	4.7	3.2	3.1	3.1

## 2) 산전후휴가급여 조정

제 I 장에서 고려한 산전후휴가급여의 하향조정 역시 수직적 형평성을 개선하는 데 도움이 된다. 현재 산전후휴가급여 수혜대상은 정규직 고용보험 가입 여성근로자에 한정되어 있어 결국은 비정규직 저소득층 여성노동자는 법적인 사각지대에 놓이게 된다.

현행 제도하에서 기간제 비정규직 여성이 산전후휴가 기간중 계약기간이 종료될 경우 근로자가 아니므로 산전후휴가급여를 받지 못하게 된다. 김영옥 외(2007)의 실태조사 결과에 따르면 비정규직 여성근로자들은 자신들이 산전후휴가를 사용하는 데 있어서 '고용계약과 무관한 산전후휴가 급여 90일치 지급의 제도화'를 가장 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. [그림 VII-5]에서 보는 것처럼 비정규직 여성근로자의 산전후휴가 사용과 관련된 5가지 주요 정책의 우선순위를 질문한 결과, 가장 많은 27.2%가 '산전후휴가중에 고용계약이 끝나도 90일치의 산전후휴가급여에 해당하는 금품을 지급받을 수 있도록 제도화한다'를 1순위로 선택하였다.

[그림 Ⅶ-8] 비정규직 여성근로자의 산전후휴가 사용을 위한 최우선 정책



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 산전후휴가급여 대신에 실업급여를 받을 수 있으나, 실업급여액은 실직 전 임금의 50%여서 실직 전 임금의 100%인 산전후휴가급여에 비해 매우 낮은 실정이며 산전후휴가기간중에 실질적인 구직활동이 불가능하므로 급여 수급은 어렵다.

몇몇 OECD국가에서는 기간제 근로자의 계약기간이 만료될 경우에 산전후휴가급여를 받을 수 없다. 하지만 일부 국가에서는 산전후휴가의 수급권과 산전후휴가급여 수급권을 분리하여 운영함으로써 기간제 근로자의 산전후휴가급여 수급권을 보장하고 있다. 예를 들어 네덜란드의 경우 임신기간중 또는 산전후휴가 기간중에 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 임신

기간중에 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 수급권을 보장하는 방향으로 제도 변화가 필요하다<sup>107)</sup>. 이를 위해 고용보험법 제77조를 개정하여, 이직할 경우 산전후휴가급여 지급을 제한하는 제73조 1항의 적용을 기간제 근로자에 한하여 유보할 것을 제안한다<sup>108)</sup>. 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 유급휴가기간중에 고용계약이 만료되면 남은 유급휴가기간중에는 산전후휴가급여를 받지 못하며 유급휴가기간이 종료된 후에야 30일 동안 육아휴직급여를 받을 수 있게 된다. 만

107) 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.

108) 고용보험법 제77조(준용) 산전후휴가 급여 등에 관하여는 제62조, 제71조부터 제73조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 제62조 중 “구직급여”는 “산전후휴가 급여 등”으로, 제71조부터 제73조까지의 규정 중 “육아휴직”은 “산전후휴가 또는 유산·사산휴가”로 각각 본다.  
고용보험법 제73조(급여의 지급 제한 등) ① 피보험자가 육아휴직 급여 기간 중에 그 사업에서 이직하거나 새로 취업한 경우에는 그 이직 또는 취업하였을 때부터 육아휴직 급여를 지급하지 아니한다.

약 대기업 근로자에게도 90일간의 산전후휴가급여가 주어진다면 복잡한 문제는 사라진다.

만약 산전후 90일간 산전후휴가급여 수급권이 보장될 경우 동 기간 중 산전후휴가급여와 실업급여의 이중수급이 금지될 필요가 있다. 왜냐하면 기간제 근로자의 경우 산전후휴가기간중에 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 수급기간중 산전후휴가기간에 해당하는 기간 동안은 산전후휴가급여를 수령하고, 잔여 실업급여 수급기간 동안 50%의 구직급여를 수령하는 것으로 설계하는 것이 적절할 것으로 보인다.

이처럼 비정규직 근로자의 경우에도 산전후휴가급여 수급권을 보장하고, 동시에 전체적인 채용부담을 감소시키기 위해 산전후휴가급여의 통상 임금 대비 수혜율을 하향조정하는 것은 수직적 형평성 개선에 도움이 될 것이다.

〈표 VII-31〉 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 임신 사실을 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. 이미 실업보조금을 받고 있거나, 병가 보조금(sickness benefits), 장애보조금(disablement benefits)을 받고 있는 경우에도, 임신 및 산전후 급여를 받을 수 있다. 이를 위해서는 UCW에 별도로 신청해야 한다<sup>1)</sup>.</p>
러시아	<p>출산 이전에 70일의 유급휴가를 보장하며, 출산 후에도 똑같이 70일간의 유급휴가를 보장한다. 이때 산전후휴가 기간 동안에 보조금(benefit)은 사회보장법 하에서 만들어진 국가의 사회보험기금으로부터 지급된다(article 255).</p> <p>일반적으로 피고용자들은 유급휴가의 자격을 얻기 위해서는 6개월간 계속적으로 일을 한 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)<sup>2)</sup>.</p>
영국	<p>기간제 근로자의 경우 근로계약이 종료될 경우 그 직장으로 되돌아가 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<sup>3)</sup>.</p>
리투아니아	<p>다음의 기준을 만족하는 여성의 경우 임신과 출산기간 동안 산전후보조금을 받을 수 있는 자격이 부여된다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회보험의 지급기준을 충족할 것</li> <li>- 법으로 정해진 절차에 따라서 임신 및 출산휴가를 사용함.</li> <li>- 휴가 기간 이전 지난 12개월간 적어도 3개월 이상 사회보험에 가입했거나 혹은 지난 24개월 간 6개월 이상 사회보험에 가입했음.</li> </ul> <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 출산 후 28일간 보조금이 지급되며, 임신한지 28주에서 30주 사이에 출산한 여성에게는 출산 후 56일간 보조금이 지급된다<sup>4)</sup>.</p>

주: 1) [http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp\\_rubriek&rubiiek\\_id=391642&ijstm=0,310\\_6057\\_334\\_13216](http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubiiek_id=391642&ijstm=0,310_6057_334_13216)

2) <http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/eo/law/russia/lc.htm>

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

4) <http://www.socrin.lt/index.php?-1547486778>

## 나. 수평적 형평성 개선

### 1) 아동수당 도입

제1절에서 소개한 제한적 의미의 아동수당 혹은 바우처 확대는 공식적 보육시설을 이용하지 않는 아동가구에 대해서도 동일 소득수준 가구에 대해서는 일정한 비율에 따라 지원하는 것이므로 수평적 형평성 개선에 도움이 된다. 특히 저소득층이지만 공식적인 시설을 이용하지 않는 아동의 경우에는 보조금의 혜택을 받을 수 없다는 문제점을 해결하고, 취업모 가정의 자녀이지만 비공식적인 탁아 등을 이용할 경우에는 보육료 부담에 대한 정부보전이 없다는 단점을 개선하는 데 도움이 되는 정책수단이다.

한편 현재 우리나라에서 고려중인 기본보조금제도는 소득층에 관계없이 보육시설과 유치원을 이용하는 아동에게 제공되므로 시설을 이용하지 않는 아동과의 사이에 수직적, 수평적 형평성에 대한 논란을 불러일으키고 있다. 기본보조금제도는 저소득층 아동 중 보육시설이나 유치원을 이용하지 않는 아동들에게는 전혀 혜택을 제공하지 못하므로 모든 아동들에게 혜택을 제공하는 아동수당에 대한 조심스러운 문제 제기가 이루어지고 있는 것이다.

물론 여성가족부와 노동부가 제기하고 있는 아이돌보미 파견이나 가정보육지원금제도 등은 시설을 이용하지 않는 아동에 대한 지원책으로 고려해 볼 수 있다. 그러나 시설 미이용 아동에 대한 지원책은 미이용 아동을 지원할 수 있는 인프라가 구축되어야만 사실상 가능하다. 그러므로 인프라 없이 바로 도입 가능한 현금 지원의 강점이 부각되고 있다.

우리나라 아동수당의 도입 여부에 대한 관점은 다른 나라 사례처럼 아동빈곤 해결이나 아동복지정책 차원보다는 기본보조금이라는 형태로 공식적인 육아시설 이용자에게 소득층에 관계없이 제공되는 현물 보조금과 시설을 이용하지 않고 있는 아동에게도 혜택이 돌아가도록

하는 현금보조금 중 어느 쪽이 더 적절한 것인가에 대한 논의 차원에서 해석해야 한다. 시설에 대한 접근성이 떨어지거나 부모의 무관심으로 방치된 시설 미이용 저소득층 아동이나 중간소득층 이상이지만 어머니가 스스로 자녀를 돌보는 방식을 선호하는 가정에게도 일정한 정도의 현금보조를 제공함으로써 수평적 형평성의 제고에 일정 정도 기여할 수 있다.

## 2) 취업모에 대한 자녀세액공제제도 도입

상위소득 취업모에 대해서 자녀세액공제제도를 도입하는 것은 수평적 형평성 개선에도 도움이 된다. 특히 자녀세액공제제도 도입의 기초를 맞벌이 가구와 홀벌이 가구의 보육료 지출수준의 격차에 기초하여 제공한다면 가구소득 대비 부모 부담수준을 같은 소득계층 내에서 동일화하는 데 기여할 것으로 보인다.

## 3. 비용효율적인 정부정책 방안

정부가 가족정책을 시행함에 있어 주요한 원칙으로 사용하는 것 중의 하나는 동일비용으로 가장 큰 효과를 볼 수 있는 정책을 선별하는 것이다. 본 연구에서 분석하고 있는 세 가지 정책수단 즉 보육료 지원, 아동수당, 산전후휴가 및 육아휴직제도의 변경 혹은 도입에 따른 효과를 분석할 때 동일비용으로 출산과 기혼여성 노동공급에 가장 큰 영향을 줄 수 있는 것이 무엇인가를 분석하는 것은 예산제약을 염두에 두어야 하는 정부 입장에서는 더더욱 중요하다.

본 연구에서 분석한 새로운 차등보육료제도와 기존 차등보육료 유지 및 아동수당 도입의 예산은 완벽하게 일치하는 것은 아니지만 거의 동일한 예산 수준이다. 우선 새로운 차등보육료 도입에 따른 예산내역을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 Ⅶ-32〉 새로운 차등보육료제도에 따른 예산내역  
(보육시설 : 2008년 기준)

(단위: 백만원)

보육료 계층	만 0세 소요예산	만 1세 소요예산	만 2세 소요예산	만 3세 소요예산	만 4세 소요예산	만 5세 소요예산
1층	21,780	39,179	60,483	48,276	43,791	37,075
2층	24,198	43,535	67,209	53,643	48,661	84,327
3층	29,636	55,437	85,563	66,822	60,678	75,846
4층	3,947	8,166	12,558	10,000	9,105	22,647
미지원계층 (상위10%)	0	0		0	0	0
총계	79,561	146,318	225,813	178,740	162,235	219,894

주: 만 5세의 경우에는 2008년에 90% 계층까지 수혜대상으로 설정하였으므로 지원대상을 70%까지만 책정한 국가재정중기계획에 비해 예산 크게 증가.

만 5세의 경우에는 예산이 현재 국가재정중기계획상의 1,600억원에 비해 상당히 늘어나지만 그 외 만 0~만 4세의 경우에는 예산이 현 차등보육료 예산과 기본보조금 예산에 비해 다소 적어 전체적으로는 균형을 이룰 것으로 예측된다. 또한 상위소득 10% 계층의 맞벌이부부에게 자녀세액공제제도를 도입할 경우, 세수손실이 약 500억원인 점을 감안한다고 해도 전체 예산은 1조~1조 1천억원 수준으로 추정된다.

다만 이와 같은 예산 추정은 현재의 보육시설 이용률과 차등보육료 수혜계층당 아동 수에 근거한 조정이어서 향후 시설이용 아동 수 자체가 증가하거나 소득수준별 아동비율이 변화할 경우에는 예산 변화가 불가피하다.

한편 기존의 차등보육료를 유지하고 시설 미이용 아동에게 바우처 형태로 현금지원을 도입하는 일종의 아동수당제도가 도입될 경우의 예산은 기존 차등보육료에 국고 기준으로 약 4천억원이 추가되어 전체 수준은 약 1조~1조 1천억원 가량이므로 〈표 Ⅶ-30〉에 나타난 새로운

차등보육료제도의 실행을 위해 필요한 예산과 거의 유사하다(전체 가족정책예산 및 여성가족부 예산표 참조). 따라서 두 시나리오는 동일 비용으로 출산과 여성고용에 미칠 수 있는 영향의 정책 간 차이를 확인할 수 있게 해준다.

〈표 Ⅶ-33〉 차등보육료 유지와 아동수당 도입에 따른  
예산내역(보육시설 : 2008년 기준)

(단위: 백만원)

항목	예산액
차등보육료	708,500
아동수당	404,821

이미 살펴보았듯이 두 정책을 비교할 경우, 출산과 여성 노동공급에 미치는 영향은 모두 새로운 차등보육료제도가 더 우월한 것으로 나타났다. 출산율에 대한 증가효과는 약 1.7배 정도 차이가 나지만 기혼여성 경제활동 참가에 대한 증가효과는 거의 세 배 가까이 차이가 나고 있어 소득층에 따른 차등지원의 폭을 확대하고 저소득층에 대한 지원을 강화하며 일하는 기혼여성의 보육료 부담을 덜어주는 정책이 보편적인 현금지원을 아우르는 것보다 적어도 출산과 여성 노동공급에는 더 효력이 있는 것으로 보인다.

〈표 Ⅶ-34〉 동일비용하의 정책수단효과 분석

정책수단	출산	노동
새로운 차등보육료제도 + 자녀세액공제	6.39	18.31
기존 차등보육료 + 아동수당	3.87	6.19

산전후휴가와 육아휴직제도의 경우에는 다른 두 정책수단에 비해 예산수준이 현저히 낮다. 현재 유지되고 있는 산전후휴가 3개월에 대한 100% 임금 지급과 육아휴직급여 매월 50만원 정액급여를 유지할 경우의 예산은 약 2,200억원 수준으로 약 1조원~1조 1천억원 수준을 고려하고 있는 두 가지 다른 정책수단 예산의 약 1/5에 해당되므로 비용효율적인 측면에서 두 정책과 비교하는 것은 타당하지 않다. 본 연구에서 제시한 대로 산전후휴가급여는 감소시키고, 육아휴직급여를 정률로 변화시키는 경우에도 예산은 크게 변하지 않고 2,100억원 수준을 유지하므로 비용효율적인 정책수단 비교로 이용하기에는 여전히 무리가 있다.

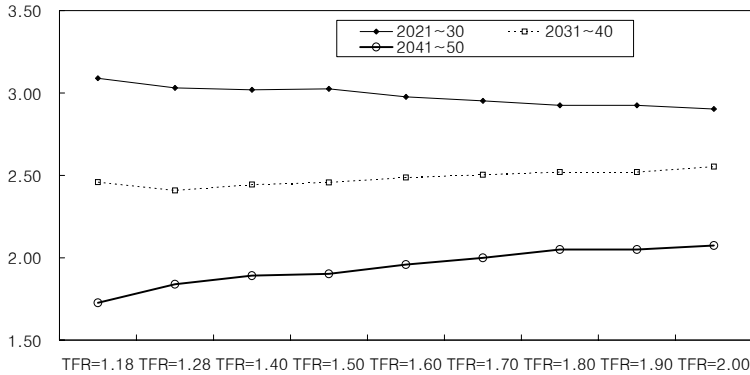
물론 두 정책과 유사한 수준으로 예산을 확대하는 가상 정책을 마련할 수 있으나 본 연구는 현실적으로 도입 가능한 정책을 제시하는 것을 목표로 하고 있어 시도하지 않았다. 또한 육아휴직제도와 관련한 예산을 약 5배 증가시킨다고 해도 어떤 형태로 증가시키는지 정책수단 디자인에 따라 그 효력도 달라지므로 주의가 필요하다.

#### 4. 성장잠재력에 미치는 영향

정부의 정책수단 도입에 따라 출산율과 여성의 경제활동 참가율이 변화할 때 결과적으로 우리나라 잠재성장률이 어느 정도 변화하는지 살펴보았다. 출산율과 여성의 경제활동 참가율에 따른 잠재성장률의 민감도 분석은 본 보고서 제VI장의 모형과 추정결과치를 이용하였다. 우선 2007년 기준 합계출산율 추정치 1.25명을 기준으로 하여 새로운 차등보육료 도입과 상위소득 10% 계층의 맞벌이 부부에게 자녀세액 공제제도를 도입할 경우 출산율이 향후 10년 이후에 6.39% 증가하여 1.33명 수준으로 증가하는 것으로 추정되었다. 이 경우 잠재성장률은 2021년 기준으로 3.09% 내외가 되는 것으로 나타났다. 보다 장기적으로 2040년 이후에는 약 1.7~1.8%를 유지하는 것으로 나타난다.

차등보육료를 현재 수준으로 유지하고 아동수당을 부분적으로 도입할 경우 10년 이후의 합계출산율은 약 1.30명 수준으로 새로운 차등보육료를 도입한 경우에 비해 잠재성장률의 크기는 약간 낮아진다. 따라서 두 제도가 잠재성장률에 미치는 영향은 차이가 작기는 하지만 새로운 차등보육료 도입이 성장잠재력에 미치는 효과가 다소 더 큰 것으로 보인다.

[그림 Ⅶ-9] 출산율 변화에 따른 장기적 잠재성장률 추이



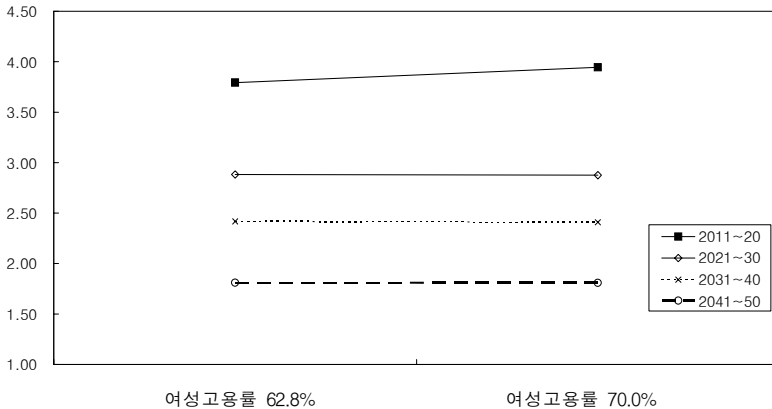
한편 여성 경제활동 참가율이 증가하게 될 경우의 효과를 살펴보자. 2006년 기준으로 여성 경제활동 참가율은 50.3%이고 25~55세 연령집단의 여성 경제활동 참가율은 59.1%이다. 새로운 차등보육료제도와 자녀세액공제를 도입할 경우 10년 후 경제활동 참가율은 18.3%포인트가 증가하여 70%포인트에 도달하는 것으로 나타났다. 이 경우 잠재성장률은 2011~2020년에는 3.95%에 이르게 되고 시간이 지나면서 차차 낮아져 2040년대에는 1.7%대를 유지하게 된다.

한편 차등보육료 현행 유지와 아동수당을 도입할 경우에는 25~55세 여성의 경제활동 참가율이 6.19%포인트 증가하여 10년 후 경제활동 참가율은 62.8%에 이르게 된다. 이 경우, 2011~2020년의 잠재성장

률은 3.79% 정도에 이르고 시간이 지나면서 2040년대에는 1.7%대를 유지하게 된다.

따라서 두 정책시나리오에 따른 잠재성장률의 차이는 10년 이후의 비교적 중기에는 약 0.16% 정도의 차이를 나타내고 시간이 지나면서 그 차이는 작아지는 것으로 나타났다.

[그림 Ⅲ-10] 여성 경제활동 참가율 변화에 따른 장기적 잠재성장률 추이



결국 두 정책이 출산율에 영향을 미쳐 잠재성장률에 주는 영향은 거의 유사하지만 여성 경제활동 참가율의 변화에 영향을 미쳐 잠재성장률에 주는 영향은 차등보육료 중심제도가 10~15년간 약 0.15% 잠재성장률을 더 높이는 것을 알 수 있다.

## VIII. 요약 및 결론

본 연구는 우리나라와 해외의 가족정책 현황을 검토하고, 출산 및 여성 노동공급에 관한 실증분석 및 성장잠재력에 미치는 효과 분석 등을 통하여 바람직한 가족정책 방향을 제시하고자 하였다.

제Ⅲ장에서는 현재 우리나라 정부부처가 수행하고 있는 가족정책의 내용을 검토하였는데, 2007년 현재 수행되는 7개 부처 42개의 정책을 발견하였다. 이 중 보건복지부 16개, 여성가족부 6개, 재정경제부 6개, 건설교통부 5개, 교육인적자원부 4개, 노동부 3개, 농림부 2개로 나타났다. 각 부처별 출산 및 보육 관련 가족정책의 중복성은 거의 없는 것으로 평가되었으나, 지원대상이나 지원수준이 낮아서 실효성이 낮을 수 있다는 점이 지적되었다. 또한 여러 부처에서 수행되는 다양한 정책을 조정하여 정책의 정합성과 일관성을 구비할 필요성이 제기되었다.

제Ⅳ장에서는 프랑스, 호주, 영국, 스웨덴, 캐나다 등 OECD 주요 국가의 가족정책 내용 및 그 효과에 대하여 사례연구를 수행하였다. 각 국별로 가족정책 관련 현황, 주요 정책수단, 정책에 대한 효과 등을 살펴보았는데, 국가별로 서로 다른 제도로 인해 직접적인 비교는 어려움이 있다. 다만 각 국가의 가족정책 패러다임에 따라서 영미계열, 서유럽대륙, 북유럽, 중앙유럽의 네 가지 유형을 나눌 수 있음을 보여주었다. 그리고 OECD국가의 각종 가족정책수단의 효과에 대해서 검토하였는데, 과거 연구결과에 따르면 주요한 정책수단이 출산율을 높이는 효과는 비교적 약한 것으로 나타났다. 이러한 결과가 의미하는 바는 출산에 유의미한 영향을 미치기 위한 정부정책은 상당한 규모로 장기간 수행되어야 한다는 점이다.

제V장에서는 출산 및 여성노동공급에 대한 구조모형을 추정하고, 다양한 실험을 통하여 정책의 효과를 예측하였다. 출산 장려정책이 결혼, 출산 및 노동공급에 미치는 효과를 분석하기 위해서는 동적구조모형을 추정하였고, 이를 이용하여 정부정책 효과의 정량적 분석을 시도하였다. 특히 반사실 실험을 위해서 고려된 정책수단은 제IV장의 사례 연구를 통해 분석한 주요 국가의 정책내용을 단순화하여 사용하였다는 점이 특징적이다. 이는 선진국의 주요 제도를 국내에 도입하였을 경우 우리나라에서 발생할 수 있는 효과를 점검한다는 의미가 있다.

제VI장에서는 간단한 성장회계 방정식을 통해 인구구조의 변화, 노동시장 조건의 변화 및 노동생산성의 변화 등에 대한 시나리오별 전망을 통해 성장잠재력을 제고 효과를 분석하였다. 성장회계 방정식의 분해를 통해 1인당 GDP 증가율의 구성요소를 크게 인구구조의 변화에 따른 부양비의 변동분과 노동투입 요소의 양적·질적 부분의 변동분을 나누어 전망하였다. 추계 결과 우리나라의 경우 교육투자를 통한 노동생산성 증대효과로 1인당 GDP 증가율이 연간 0.39% 증가할 것으로 나타났다. 또한 출산율 제고정책과 여성과 장년고용률 제고정책 등의 시뮬레이션효과가 어느 정도가 될지에 대해서도 추계하여 베이스라인 전망과 비교하였다.

제VII장에서는 우리나라에 적합한 가족정책수단을 구체적으로 검토하였다. 정책수단의 선택에 있어서 다음 세 가지 중요한 전제를 고려하였는데, 첫째는 출산과 여성 노동공급을 모두 장려할 수 있는 정책수단이어야 한다는 점이다. 두 번째는 계층 간, 계층 내 형평성을 충족시켜야 하며, 세 번째는 비용효율적이어야 한다는 점이다. 그리고 이 세 가지 원칙에 따라서 보육지원정책, 아동수당, 육아휴직제도의 효과를 검토하고 결과적으로 우리나라 잠재성장률에 미치는 효과를 분석하였다. 분석 결과 정부의 가족정책 중 보육정책, 특히 소득에 따른 차등보육료 확대와 자녀세액공제제도 도입이 출산, 고용, 성장률에 상대적으로 더 효과적으로 영향을 미칠 수 있음을 보여주었다.

## 참고문헌

- 고혜원 외, 「고학력 경력단절 여성의 직업능력개발과 재취업 촉진」, 미발표원고, 2007.
- 김재호·조준모, 「고용불안정성의 동태적 변화에 관한 연구」, 2005 경제학 공동학술대회 발표문, 2005.
- 김경희 외, 『성인지적 예산분석지침 수립방안연구』, 여성부 연구보고 2003-14, 2003.
- 김동현, 「고용안정사업의 평가와 발전방향」, 『고용보험 10주년 기념 세미나 발표논문집』, 한국노동연구원, 2005.
- 김영옥 외, 『산전후휴가 미활용 실태조사 및 노동시장 복귀 활성화 방안에 관한 연구』, 저출산고령사회위원회, 2006.
- 김종숙 외 『고용보험제도 시행 10년과 여성근로자 : 여성근로자의 고용보험 수급실태와 효과 분석』, 여성개발원, 2004.
- 김진·김현숙·우석진, 『합리적 자녀양육지원정책 및 국공립보육 시설 확충방안』 용역보고서, 한국조세연구원, 2007.
- 김철희 외, 『직업능력개발 훈련 수요 조사: 대구지방노동청』, 직업능력개발원, 2006.
- 김현숙, 「기혼여성과 소득세 : 최적조세이론 관점」, 『재정포럼』, 2007년 7월호(133호), 한국조세연구원, 2007.
- \_\_\_\_\_, 『보육서비스 활성화를 위한 제도개선방안』, 기획예산처 용역보고서, 한국조세연구원, 2006b.
- \_\_\_\_\_, 「영유아 보육교육과 정부의 역할」, 정책세미나 자료, 한국조세연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「영유아 보육재정지출방식: 기본보조금에 대한 검토」,

- 『재정포럼』 제119호, 한국조세연구원, 2006a.
- 김현숙 외, 「형평성 제고를 위한 육아지원방안 : 기본보조금에 관한 검토 및 대안」, 기획예산처 국가재정운용계획 육아노동분과 작업반 공청회 자료, 한국개발연구원, 2007
- 김현숙 · 김진 · 우석진, 『합리적 자녀양육지원정책 및 국공립보육시설 확충방안』, 보건복지부 용역과제, 한국조세연구원, 2007.
- 김현숙 · 류덕현 · 민희철, 『출산율 결정요인에 대한 경제학적 분석 : 장기적 인적자본 형성을 위한 조세·재정정책 제1차연도과제』, 연구보고서, 한국조세연구원, 2006.
- 김현숙 · 성명재, 『여성노동공급 활성화를 위한 소득세 개편방안 연구』, 연구보고서, 한국조세연구원, 2006.
- 김현숙 · 원종학, 『여성인력공급과 조세·재정정책』, 연구보고서, 한국조세연구원, 2004.
- 김혜원, 「사회서비스 분야 사회적기업은 지속가능한가」, 『노동리뷰』, 제27호(2007, 3월), 한국노동연구원, 2007a.
- \_\_\_\_\_, 「제4차 남녀고용평등 기본계획안(2008~2012)의 기본방향과 주요 과제」, 『노동리뷰』, 제33호(2007년, 9월), 한국노동연구원, 2007b.
- 김혜원 · 김경희 · 이주희 · 최은영, 『OECD 주요국의 여성고용정책 연구 : 영국 · 캐나다 · 스웨덴 · 덴마크』, 한국노동연구원, 2007.
- 노동부, 『고용보험 10년사』, 노동부, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『임금구조기본통계조사보고서』, 각 연도.
- 류덕현, 「출산율과 여성노동공급에 대한 거시적 실증분석」, 『공공경제』, 제12권 제1호, 한국재정학회, 2007.
- 문유경 · 주재선, 『OECD 회원국의 여성고용정책』, 연구보고서 230-9, 여성개발연구원, 2000.

- 문형표, 『인구고령화와 거시경제(경사연 협동연구과제)』, KDI 연구보고서, 한국개발연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제(경사연 협동연구과제)』, KDI 연구보고서, 한국개발연구원, 2006.
- 박능후, 『복지서비스 공공효율성 제고와 민간역할 강화』, 기획예산처, 2007.
- 박형수·류덕현, 『한국의 장기개정도형』, 한국조세연구원, 2006.
- 신경수·최두식, 「교육투자의 평균수익률 분석」, 『한국창업정보학회지』, Vol. 9, No. 1, 2006.
- 안미보·반정호, 「비임금근로자의 노동시장 이탈」, 『노동리뷰』, 제35호(2007년, 12월), 한국노동연구원, 2007.
- 여성가족부, 『2006년도 기관별 성별 영향평가 결과 보고서-중앙행정기관』, 여성가족부, 2007.
- \_\_\_\_\_, 『보육통계』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『영유아보육법령집』, 2005.
- 은기수, 「결혼연령 및 결혼코호트와 첫 출산간격의 관계」, 『한국사회학』, 제35집 6호, 2001.
- 이삼식 외, 『저출산 원인 및 종합대책 연구』, 연구보고서, 한국보건사회연구원, 2005-30(2), 2005.
- 장지연, 「모성보호」, 『고용보험 10년사』, 노동부, 2005.
- 저출산고령사회위원회 외, 『저출산 원인 및 종합대책 연구』, 2005.
- 전병목, 「보육료지원대상자 선정기준 간소화 방안」, 공청회자료, 한국조세연구원, 2005.
- 전병유 외, 『한국의 고용전략 수립에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2006.
- 정진화, 「교육·직업선택 및 임금」, 『제7차 국제학술대회 논문집』, 한국경제학회, 1996.

- (주)영화 조세통람, 『조세편람』, 2007.
- 조운영, 『기혼여성의 출산과 노동공급: 생애주기모형』, 한국개발연구원, 2006.
- 최강식, 「교육투자의 경제적 수익률 분석」, 『응용경제』, Vol. 4, No. 2, 한국응용경제학회, 2002.
- 최숙희, 「외환위기 이후의 저출산의 원인분석」, 삼성경제연구소, 2005.
- 최창곤, 「한국노동시장에서 구인구직 및 일자리결합」, 『2007 춘계 학술대회 발표논문집』, 한국생산성학회, 2007
- 통계청, 『경제활동인구조사』, 원자료, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『사회통계조사보고서』, 각 연호
- \_\_\_\_\_, 「2006년 인구추계」, 2006.
- \_\_\_\_\_, 「2006년 출생통계 잠정결과」, 2006.
- \_\_\_\_\_, 「인구동태통계연보」, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 「인구주택총조사보고서」, 각 연도.
- 한국고용정보원, 『고용보험통계월보』 각 월호.
- \_\_\_\_\_, 『고용보험통계연보』 각 연도.
- 한국노동연구원, 『2007 KLI 노동통계』, 한국노동연구원, 2007.
- 한국보건사회연구원, 『2004년도 전국보육·교육실태조사 1: 보육·교육이용 및 욕구실태조사』, 여성가족부 용역보고서, 2005
- 한국조세연구원, 『2004년도 전국보육·교육실태조사 4 : 표준보육·교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구』, 여성가족부 용역보고서, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『저출산극복 및 성장잠재력 확충을 위한 가족친화정책』, 이사회 협동과제, 2007.
- 한국조세연구원, 「저출산 프로그램 재원조달방안 해외사례」, 내부자료, 2006.

- et politique d'emploi, *Données Sociales*, 1996
- Ahn, N., "Measuring the Value of Children by Sex and Age Using a Dynamic Programming Model," *The Review of Economic Studies*, Vol. 62(3), 1995, pp. 361~379.
- Allain, L. and B. Sedillot, "L'effet de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité des femmes," in B. Majnoni and G. Intignano (1999), *Egalité entre Femmes et Hommes: Aspects Économiques*, Rapport CAE, 2002.
- Anderson, P. and Levine, P., "Child Care and Mothers' Employment Decisions," in Card, D. and Blank, R. (eds.), *Finding Jobs: Work and Welfare Reform*, 2000.
- Arroyo, C. and J. Zhang, "Dynamic microeconomic models of fertility choice: A Survey," *Journal of Population Economics*, Vol. 10, 1997, pp. 23~65.
- Baker, M., Gruber, J., and Milligan, K., "Universal Childcare, Maternal Labor Supply and Family Well-being," mimeo, 2005.
- Bassanini, A. and S. Scarpetta, "Does Human Capital Matter for Growth in OECD Countries? A Pooled Mean-Group Approach," *Economics Letters* 74: 2002, pp. 399~405.
- 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.
- Benhabib, J. and M. Spiegel, "The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate

- Cross-Country Data,” *Journal of Monetary Economics* 34(2): 1994, pp. 143~173.
- 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.
- Blau, D., “Child Care Subsidy Programs,” NBER Working Paper 7806, 2000
- Blundell, R., Brewer, M. and Shephard, A., “Evaluating the labour market impact of Working Families’ Tax Credit using difference-in-differences,” HM Customs and Revenue, Working Paper 4, 2005
- Brewer, M., *The New Tax Credits*, IFS Briefing Notes, 2003
- Brewer, M., Duncan, A., Shephard, A., and Suarez, M., “Did Working Families’ Tax Credit work? The final evaluation of the impact of in-work support on parents’ labour supply and take-up behaviour in the UK,” HM Customs and Revenue, Working Paper 2, 2005
- Buttner, T. and W. Lutz, “Estimating fertility responses to policy measures on the German Democratic Republic,” *Population and Development Review*, Vol. 16, 1990.
- Cassells et al., “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, 2005
- 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.
- Cette, G., N. Dromel and D. M. da, “Conciliation entre vies professionnelle et familiale et renoncement à l’enfant,” *Problèmes Économiques*, N. 2. 875, 2005. 3. 11.
- Chevalier, A. and Viitanen, T., “The Causality Between Female Labour Force Participation and the Availability of Childcare,” *Applied Economics Letters*, 9(14), 2002
- D’Addio, A. and M. Mira d’Ercole, “Trends and Determinants of fertility rates in OECD countries: the role of policies, OECD Social,” Employment and Migration Working Papers 27, 2005
- D’Addio & D’Ercole, “How Active Social Policy Can Benefit Us All, Social Employment,” Working Paper, OECD, 2005.
- 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.
- Delsa/Elsa, “Increasing Financial Incentives to Work : the Role of In-work Benefits,” Working Paper OECD, 2005
- Department of Trade and Industry, “Work and Families: Choice and Flexibility,” 2005.
- Dowrick, S. and M. Rogers, “Classical and Technological Convergence: Beyond the Solow-Swan Growth Model,” *Oxford Economic Papers* 54: 2002, pp. 369~385.

- Eckstein, Z. and K. Wolpin, "The specification and Estimation of Dynamic Stochastic Discrete Choice Models: A Survey," *The Journal of Human Resources*, Vol. 24, 1989, pp. 562~598.
- Ekert-Jaff, O., "Effets et limits des aides financi res aux familles: une exp rience; un modele," *Population*, 2, 1986, pp. 327~348.
- Fesseau, M. and Richroch, L, "Politique familiale et taille de la famille," *Diagnostics Pr vision et Analyse Economique*, N. 81, 2005. 9.
- Francescono, M., "A Joint Dynamic Model of Fertility and Work of Married Women," *Journal of Labor Economics*, Vol. 20(2), 2002, pp. 336~379.
- Francesconi, M. and Van der Klaauw, W., "The consequences of in-work Benefit reform in Britain: new evidence from panel data," Institute for Social and Economic Research Working Paper 2004-13, 2004.
- Frantzen, D., "R&D, Human Capital and International Technology Spillovers: A Cross-Country Analysis," *Scandinavian Journal of Economics*, 102(1): 2000, pp. 57~75.
- Gauthier A. H., "the impat 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.

- Gauthier, A. and J. Hatzius, Family Benefits and Fertility: An Econometric Model, *Population Studies*, 51, 1997, pp. 295 ~346.
- Gauthier, A., “The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature,” *Population Research and Policy Review*, 26, 2007.
- Gelbach, J., “Public Schooling for Young Children and Maternal Labor Supply,” *American Economic Review*, 92(1), 2002.
- Georgellis Y. and H. J. Wall, “The fertility effect of dependent tax exemptions. Estimates for the United States,” *Applied Economics*, Vol. 24, 1992.
- Godet, M. and E. Sullerot, *La famille, une Affaire Publique*, Rapport CAE, 2005.
- Grant, J. et al., *Low Fertility and Population Ageing: Causes, Consequences, and Policy Options*, 2004.
- Gregg, P. and Harkness, S., “Welfare reform and lone parents employment in the UK,” Center for Market and Public Organisation Working Paper, 2003.
- 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.
- Hotz, V and R. Miller, “Conditional Choice Probabilities and the Estimation of Dynamic Models,” *The Review of Economic Studies*, Vol. 60, 1993, pp. 497~529.
- Hyatt D. E. and W. J. Milne, “Can public policy affect fertility?,” *Canadian Public Policy*, Vol. 17, 1991.
- Immervoll, H. and D. Berber, “Can Parents Afford to Work? Childcare Costs,” Tax-Benefit Policies and Work

- Incentives, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N. 31, 2005.
- Jaumotte, F., "Labour force participation of women: Empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD Countries," *OECD Economic Studies* 37, 2002.
- Kohler, H., Billari, F. and Ortega, J., "Low Fertility in Europe: Causes, Implications and Policy Options," in F. R. Harris (ed.), *The Baby Bust: who will do the work? who will pay the Taxes?*
- 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.
- La Documentation Française, *La Protection Sociale en France*, Les Notices de la Documentation Française, 2004.
- Laroque, G. and B. Salani, F., "condition et offre de travail des femmes en France," *Economie Publique* 13(2), 2003, pp. 61~94.
- Laroque, G. and B. Salani, "Fertility and Financial Incentives in France," *CESifo Economic Studies* 3/04, 2004.
- Laroque, G. and B. Salani, *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.
- Lefebvre and Merrigan, "Assessing Family Policy in Canada: A New Deal for Families and Children," *Choices* Vol. 9, No.

- 5, 2003.
- Lefebvre and Merrigan “Low-fee(\$5/day/child) Regulated Childcare Policy and the Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada,” mimeo, 2005.
- Leigh, A. “Optimal design of earned income tax credits: evidence from a British natural experiment,” ANU Center for Economic Policy Research Discussion Paper 488, 2004.
- Lundberg, S. and Polak, R., “The American Family and Family Economics,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol 21, No 2, 2007.
- Lundberg, S., Pollak, R. and Wales, T., “Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit.,” *Journal of Human Resources*, 32(3), 1997.
- Majnoni d’Intignano, B., *L’Iceberg feminin*, Paris, Institut de l’Entreprise, Notes de Benchmarking International, janvier, 2002.
- Mankiw, N., G. Romer and D. Weil, “A Contribution to the Empirics of Economic Growth,” *Quarterly Journal of Economics* 107(2): 1992, pp. 407~437.
- Marc, C., “Salaire versus conditions de travail: une approche alternative des d terminants de l’allocation parentale d’ ducation,” mimeo, 2003.
- McDonald, P., “The toolboç 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.

- Meda, D., "Concilier travail et famille," in Godet and Sullerot, *La famille, une Affaire Publique*, Rapport CAE, 2005.
- Michael, Steven, "The Effect of Organizational Form on Quality : the Case of Franchising," *Journal of Economic Behavior and Organization* Vol. 43, 2000, pp. 295~31.
- Miller, P., C. Mulvey and N. Martin, "What Do Twins Studies Reveal About the Economic Returns to Education? A Comparison of Australian and U.S. Findings," *American Economic Review* 85(3): 1995, pp. 586~599.
- Milligan, K., "Subsidizing the stork: New evidence on tax incentives and fertility," Working paper, U of Toronto, 2000.
- Notestein, F. W., "Population—the long view," in T.W. Stultz(ed.) *Food for the world*, 1945.
- National Childcare Accreditation Council, *Handbook of Quality Improvement and Accreditation System*, National Childcare Accreditation Council Inc., Australia, 2001.
- OECD, "Babies and Bosses : Reconciling work and Family Life," 2002, 2005.
- OECD, *OECD Employment Outlook 2007*, 2007.
- OECD, Database On Involuntary Part Time Employments, OECD homepage([http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode =INVPT\\_I](http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode =INVPT_I)), 2007.
- OECD, OECD Family Database, OECD Homepage (<http://www.oecd.org/els/social/family/database>) , 2007.
- OECD, Society at a Glance : OECD Social Indicators, 2006.
- OECD, "Starting Strong : Early Childhood Education and Care," 2002.

- OECD, “Starting Strong II : Early Childhood Education and Care,” 2006.
- OECD, “Taxing Wage Special Feature : the Tax Treatment of Minimum Wages 2005~2006,” 2006.
- OECD , *Women and Men in OECD Countries*, Paris, 2007.
- Piketty, T., “L’impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels: une estimation pour le cas français,” *Economie et Prévision*, N. 1998, pp. 132~133.
- Press, Frances and Alan Hayes, *OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy*, the Commonwealth Government of Australia, 2000.
- Ribar, D., “A Structural Model of Child Care and the Labor Supply of Married Women,” *Journal of Labor Economics*, Vol. 13(3), 1995, pp. 558~597.
- Robert-Bob, I., “Les femmes diplômées vivent plus longtemps en couple avant d’avoir un enfant,” *INSEE Première*, N. 956, 2004.
- Rosenzweig, M. and K. Wolpin, “Life-Cycle Labor Supply and Fertility: Causal Inferences from Household Models,” *The Journal of Political Economy*, Vol. 88(2), 1980, pp. 328~348.
- Ruhm, C., “The Economic Consequences of Parental Leave Mandates Lessons from Europe,” *Quarterly Journal of Economics*, 112(1), 1998.
- 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.

- Sardon, J-P., "Evolution démographique récente des pays développés," *Population* 59(2), 2004, pp. 305~360.
- 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*, Vol. 96, 2000, pp. 201~229.
- 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*, Vol. 21(3), 2003, pp. 699~727.
- 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.

# 부록 1. 여성 고용정책 주요 제도 변화(1999~2005)

## □ 1999년

### 1. 제3차 남녀고용평등법 개정

- 합리적 이유 없는 차별만을 규제하던 것에서 여성 또는 남성 중 어느 한 성이 현저히 충족하기 어려운 인사에 관한 기준이나 조건을 적용하는 것도 차별로 적용(차별 범위 확대)
- 직장내 성희롱 예방의무를 사업주에게 부과, 직장내 성희롱 예방교육을 실시토록 하고, 직장내 성희롱 피해자에 대한 고용상 불이익 조치를 금지하며, 직장내 성희롱 가해자에 대한 징계를 취하도록 하였음.

### 2. 여성실업대책

- 인턴사원제 및 정보화부문 공공근로사업에 여성할당제(40%) 적용토록 권장
- 1999년 12월 현재 자료에 따르면 각종 실업대책에 대한 여성 참여율은 공근로(54%), 직업훈련(실업채취업, 취업훈련: 46%), 실업급여(34%), 인턴제(45%)로 나타남.
- 1999년 1월부터 '여성가장 자영업 창업지원 사업' 실시
- 4월부터 여성가장 '일자리 찾아주기 사업' 추진

## □ 2000년

### 1. 여성차별

- 1998년부터 전국 46개 지방노동관서에 설치, 운영중이던 '여성차별해고 신고창구'를 2000년 5월부터 '고용평등상담실'로 개편하고 한국노총, 한국여성민우회 등 민간단체에도 설치 운영하여, 전문적 상담서비스와 신속한 권리구제를 받을 수 있도록 하였음.

### 2. 여성 취업

- 신규 대졸여성에게 특화된 취업알선서비스를 제공하기 위해 '대졸여성 취업창구'를 전국 지방노동관서 근로여성과, 고용안정센터 등에 설치·운영.
- 여성가장실업자훈련, 여성가장채용장려금, 여성가장자영업지원 등의 사업과 여성가장 구인처 개척, 훈련기관 소규모 채용행사 등을 지방노동관서를 통해 실시. 2000년 중 1만 7천명의 여성가장에게 일자리 또는 창업기회 제공

### 3. 일-가정 양립/모성보호

- 산전후휴가기간 확대(60일에서 90일), 해당 비용의 사회분담화, 가족간호휴직제도 도입, 유사산휴가제 법제화 추진
- 육아휴직제도 개선: 대상 근로자를 모든 근로자로 확대. 휴직기간 동안 당해 근로자 해고금지. 육아휴직 종료 후 휴직 전과 동일한 업무 또는 동등 수준의 임금을 지급하는 직무로 복귀시키도록 명문화. 근로자의 생활안정을 위해 육아휴직급여 신설

## □ 2001년

### 1. 차별

- 고용평등위원회 제도 개선: 관계당사자가 지방노동청에 설치되어 있는 고용평등위원회에 직접 조정신청을 할 수 있게 하여 권리구제수단을 다양화
- 명예고용평등감독관제도 도입

### 2. 여성 취업

- '일하는 여성의 집' 업무를 여성부로 이관
- 여대생 기업연수(44개 대학 760명, 2000년에 5개 대학 220명) 실시
- 정부지원인턴제에 여성 50% 이상 참여 유도
- 여성가장 훈련 방식 개선: 훈련과정을 3개월 이하에서 6개월 이하로 변경

### 3. 일-가정 양립/모성보호

- 모성보호관련법(근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법) 개정(2001. 11. 1 시행)
- 주요 골자: 산전후휴가 확대(90일), 육아휴직근로자에 대한 휴직기간 수당 지급, 여성에 대한 연장·야간·휴일근로 등에 대한 특별보호조항 개선, 모성보호 비용의 사회분담화
- 육아휴직장려금 인상(월 20만원)

## □ 2003년

- 육아휴직급여 인상(월 20만원에서 월 30만원)

□ 2004년

- 여성고용촉진장려금 중 여성재고용장려금은 재고용장려금으로 통합되고, 여성가장실업자고용촉진장려금은 신규고용촉진장려금으로 통합

## 부록 2. 성희롱 예방교육 규제와 그에 따른 예방교육 시장

규제는 민간부문의 비용을 들여서 실행된다. 성희롱 예방교육의 규제로 인해 민간기업은 비용을 들여 성희롱 예방교육을 실시해야 한다. 시행규칙 제6조에 따르면 성희롱 예방교육기관이 있고 성희롱 예방강사가 있다. 강사를 양성하는 조직도 있을 것이고 강사를 고용하여 교육사업을 벌이는 조직도 있을 것이다. 예를 들어 한국양성평등교육진흥원은 강사를 양성하면서 동시에 교육사업도 동시에 벌이고 있다.

성희롱 예방교육은 각 사업체당 연 1회, 1시간 이상의 교육을 실시해야 한다. 예방교육이 면제되는 사업장은 ① 상시 10인 미만의 근로자를 사용하는 사업장 ② 사업주 및 근로자 모두가 남성 또는 여성 중 어느 한 성으로 구성된 사업이다.

금전적 비용 = 의무 사업체 수 × 1시간당 성희롱 예방교육 단가  
기회 비용 = 의무 사업체 수 × 1시간당 성희롱 예방교육 단가 + 1시간의 부가가치

### 제6조(성희롱 예방교육기관의 지정 등)

- ① 사업주가 법 제13조의2 제1항에 따라 성희롱 예방교육을 노동부장관이 지정하는 기관(이하 '성희롱 예방교육기관'이라 한다)에 위탁하여 실시하려는 경우에는 성희롱 예방교육기관에 영 제4조 제2항제2호 및 제3호에 관한 사항을 함께 알려주어야 한다.

- ② 노동부장관은 법 제13조의2 제2항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 중에서 성희롱 예방교육기관을 지정하여야 한다.
1. 사업주단체
  2. 「공인노무사법」 제7조의2에 따른 노무법인
  3. 법 제23조에 따라 비용지원을 받는 민간단체
  4. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 기업집단이 운영하는 연수·교육 시설
- ③ 법 제13조의2 제2항에서 “노동부령이 정하는 강사”라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 강사양성교육을 수료한 강사를 말한다.
1. 노동부장관이 직접 실시하는 강사양성교육
  2. 노동부장관이 교육과정을 승인하거나 비용의 전부 또는 일부를 지원하는 강사양성교육
- [전문개정 2006. 2. 28]

### 부록 3. 2006년 실적 관련 자료

성희롱 예방교육이 강화되는 등 사업장 내 고용평등이 정착되어 가고 있다. 노동부가 지난해 전국 1,713개 사업장을 대상으로 고용평등 및 모성보호 이행실태 지도·점검을 실시한 결과, 점검대상의 73.7%인 1,263개 사업장에서 총 3,303건의 남녀고용평등법 등의 위반사항을 확인하여 대부분 시정조치(97.9%)하고, 일부에 대하여는 과태료 부과(0.3%) 및 사법처리(0.2%)하였다고 밝혔다.

주요 법 위반사항은 △직장내 성희롱 예방교육 미 실시 등(669건, 20.3%), △임산부 야업·휴일근로 제한 등 근로시간 위반(341건, 10.3%), △고용상 차별(184건, 5.6%), △산전후휴가(96건, 2.9%), △생리휴가(66건, 2.0%), △육아휴직(55건, 1.7%) 미부여 등의 순이었다.

특히, 성희롱 관련 위반내용이 전년 대비 14.4%포인트, 산전후휴가 위반이 4.3%포인트, 생리휴가 위반이 7.2%포인트 각각 감소한 것으로 나타났고, 임산부 야업·휴일근로 제한 등 근로시간 위반, 육아휴직 관련 위반 내용은 전년 대비 각각 5.5%포인트, 0.8%포인트 증가한 것으로 나타났다.

성희롱 관련, 산전후휴가, 생리휴가 위반 건수가 전년 대비 줄어든 것은 그간 정부의 지속적인 홍보와 예방 교육으로 사업주 인식이 개선된 데 기인한 것으로 보이고, 임산부 야업·휴일근로 제한 등 근로시간 위반, 육아휴직 관련 위반이 전년 대비 증가한 것은 육아휴직제도가 보편화됨에 따라 근로자들의 권리의식은 높아진 데 반해 사업주들이 이를 기본적인 근로조건으로 인식하지 못한 것에서 비롯된 것으로 보인다.

한편, 고용평등 및 모성보호 관련 신고사건은 총 84건으로서 '04년 이후 매년 감소되고 있다. ※ 04년 106건 → 05년 100건 → 06년 84건

신고된 84건의 내용을 보면 △직장내 성희롱 관련 사건(37건, 44%), △산전후휴가 및 생리휴가 미부여(10건, 11.9%), △임산부 근로시간 제한(9건, 10.9%), △고용상 차별(8건, 9.5%), △육아휴직 미부여(7건, 8.3%) 등의 순으로 나타났다.

특히, 고용상 차별 관련 신고사건의 경우 동일가치 동일임금(남녀고용평등법 제8조) 위반 관련이 가장 많았는데, 구체적인 사례를 보면, 가족수당을 남성근로자에게만 지급한 경우, 동일한 사무직임에도 불구하고 남성과 여성의 직급을 달리하여 채용하고 임금체계를 달리 적용한 경우, 동일한 지게차 운전업무를 수행함에도 불구하고 여성이라는 이유로 임금을 적게 지급하고 있는 경우 등이었다.

지방관서에서는 이를 조사하여 54.8%(46건)는 시정 완료하였고, 31.0%(26건)는 사법처리하였으며, 13.1%(11건)에 대하여는 과태료 처분 등의 조치를 하였다고 밝혔다.

노동부는 고용평등 및 모성보호관련 신고사건이 감소하고 있는 것은 2005년에 비해 2006년의 경우 사업장에 대한 예방 지도·감독을 지방관서의 실정에 맞게 취약대상 및 취약분야를 선정하여 시정토록 하는 등 예방점검을 강화한 것에서 비롯된 것으로 보고, 2007년에도 산업현장에서의 남녀차별 관행을 해소하기 위하여 총 1,000여개 사업장을 대상으로 지역 실정에 맞게 고용평등 및 모성보호 이행 실태를 지속적으로 점검할 계획이며, 아울러 비정규직 근로자 다수 고용사업장 2,900여개소에 대한 사업장 점검을 추진하면서 특별히 여성근로자에 대한 산전후휴가 미부여, 부당한 계약 해지 등을 집중 단속할 계획이다.

([http://molab.news.go.kr/molab/jsp/molab1\\_\\_branch.jsp?\\_\\_action=news\\_\\_view&\\_\\_property=sub\\_\\_sec\\_\\_8&\\_\\_id=155178225&currPage=6&\\_\\_category=](http://molab.news.go.kr/molab/jsp/molab1__branch.jsp?__action=news__view&__property=sub__sec__8&__id=155178225&currPage=6&__category=) 에서 인용)

# 부록 4. 예산현황

〈부표 1〉 연도별 기금의 집행실적

(단위: 개소, 명)

구 분	'01			'02			'03			'04			'05			
	사업장	인 원	금 액	사업장	인 원	금 액	사업장	인 원	금 액	사업장	인 원	금 액	사업장	인 원	금 액	
총 계	181,521	2,728,482	1,549,339	147,755	2,650,116	1,600,270	150,286	2,822,773	1,850,888	164,920	3,315,948	2,374,096	279,555	3,843,090	2,982,234	
고 용 안 정 사 업	소 계	100,384	568,329	128,971	85,463	474,575	107,380	85,769	507,024	112,706	83,108	511,834	140,945	167,621	508,910	267,684
	고용유지지원금	8,027	257,431	55,977	4,176	132,384	32,729	4,500	119,127	27,388	4,629	104,124	32,048	4,519	97,962	30,919
	채용장려금	23,069	3,273	20,227	849	3,468	1,373	15	16	-	-	-	-	-	-	-
	신규고용촉진장려금	-	-	-	-	-	-	8,040	9,258	5,248	8,549	10,692	5,951	101,467	149,658	83,938
	고령차고용촉진장려금	61,700	251,870	41,619	66,565	270,912	39,981	70,793	308,874	46,236	63,972	265,119	41,239	48,760	218,072	33,988
	여성고용촉진장려금	1,514	4,177	3,821	1,587	3,433	4,099	1,517	4,630	6,076	1,965	5,292	7,552	1,551	4,594	7,216
	기 타	5,884	24,578	7,327	12,287	44,388	24,198	815	65,120	27,742	3,863	125,637	54,145	11,304	39,824	111,533
능 력 개 발 사 업	소 계	81,137	1,740,668	497,909	62,292	1,750,049	537,423	64,526	1,796,553	580,651	81,812	2,093,274	627,924	111,834	2,496,206	736,438
	직업능력개발훈련지원	80,651	1,555,412	166,847	62,035	1,584,823	170,107	64,225	1,661,978	180,838	81,349	1,958,130	198,293	111,419	2,315,519	236,465
	유급휴가훈련지원	271	8,611	10,145	223	5,963	11,075	240	5,965	6,889	463	6,425	8,021	415	5,468	7,887
	직업훈련 시설·장비대부	6	-	7,349	3	-	3,468	4	-	3,671	-	-	6,250	-	-	9,882
	실직자 재취업훈련	-	104,539	152,510	-	88,372	151,966	-	57,692	139,991	-	53,428	124,206	-	64,173	136,788
	수강지원금	-	40,065	3,543	-	35,537	3,465	-	29,177	4,224	-	38,908	5,873	-	70,732	11,688
	기 타	9	31,451	157,515	31	35,354	197,372	57	42,071	252,458	-	36,383	285,331	-	50,318	333,788
실 업 금 역	소 계	-	420,081	85,109	-	434,482	875,094	-	520,196	1,103,577	-	710,840	1,548,010	-	837,815	1,865,147
	o구직급여	-	374,286	783,861	-	362,885	773,861	-	428,255	945,539	-	500,644	1,327,384	-	665,132	1,602,875
	o기 타	-	45,795	61,248	-	71,597	101,173	-	91,941	157,977	-	130,196	220,626	-	152,683	262,272
공 통	-	-	77,350	-	-	80,433	-	-	54,985	-	-	57,167	-	-	63,025	

자료: 노동부 내부자료.

〈부표 2〉 사업별 계획(장애인기금운용계획 제외)

사 업 명	2007년		2006년	증감률	회계 구분	소관과
	요구(안)	조정				
계	429,524	316,308	301,288	5.0		
○ 고용평등상담실 운영	285	285	300	△5.0	일반회계	여성고용
○ 건전한 직장문화 조성	189	189	199	△5.0	일반회계	여성고용
○ 고용평등지원	800	650	600	8.3	일반회계	여성고용
○ 모성보호 지원	181,408	130,908	121,115	8.1		여성고용
- 고용보험기금전출	60,500	10,000	10,000	-	일반회계	
- 산전후휴가급여 (52-54천명)	120,567	120,567	110,756	8.9	고용보험	
- 운영비	341	341	359	△5.0	고용보험	
○ 직장과 가정의 양립지원	67,558	67,166	50,484	33.0	고용보험	여성고용
- 육아휴직급여(13,500명)	50,625	50,625	34,632	46.2		
- 보육시설 설치·운영	16,933	16,541	15,852	4.3		
· 설치비 무상지원(40개소)	2,675	2,675	2,675	-		
· 설치비 용자(9개소)	2,700	2,700	3,000	△10.0		
· 운영비지원(17개소)	2,255	1,913	1,913	-		
· 보육교사 임금지원(11,520명 ×80만원)	9,216	9,216	8,225	12.0		
· 보육시설용자·지원운영	87	37	39	△5.1		
○ 여성고용촉진	28,476	26,800	29,656	△9.6		여성고용
- 여성가장훈련	3,770	3,770	3,381	11.5		
· 일반회계(975명)	1,810	1,774	2,063	△14.0	일반회계	
· 고용보험(1,152명)	2,097	2,097	1,707	22.8	고용보험	
- 지역업 점포(140명)	-	-	12,000	순감 (고용보험 사업전환)	복지기금	
- 실직여성가장지역창업점포지원	8,000	8,000	-	순증	고용보험	
- 여성고용환경개선용자	2,000	2,000	-	순증	고용보험	
- 육아휴직장려금(6,820명)	11,309	11,309	12,566	△10.0	고용보험	
- 출산후계속고용지원금(500명)	2,760	1,320	1,320	-	고용보험	
- 여성고용확대건설당지원	500	300	-	순증	고용보험	
○ 장애인고용촉진기금전출	65,300	20,000	40,000	△50.0		장애인고용
- 일반회계	65,300	20,000	20,000	-	일반회계	
- 재특회계용자	-	-	20,000	순감	재특회계	
○ 기본사업비	391	391	431	△9.3	일반회계	여성고용
- 남녀고용평등	127	127	160	△20.6		
- 기본경비	264	264	271	△2.6		

자료: 노동부 내부자료.

## 〈부표 3〉 사업주 지원사업 훈련에 대한 성인지적 인원배분

		참여빈도	고용보험 재직자의 성별비율 고려하여 재조정된 참여빈도
전체		1,318,776	1,318,776
성	남	1,064,344(80.7)	87950(67.2)
	여	254,432(19.3)	425410(32.8)

자료: 김경희 외(2003).

〈부표 4〉 사업주 지원사업 훈련의 직업능력개발 실적표에 근거한  
성인지적 예산분석 결과

		참여빈도	고용보험 재직자의 성별비율 고려하여 재조정된 참여빈도	실제 예산 배분	성별비율 고려한 예산배분	결과
전체		1,682,000	1,682,000	1,701	1701	229.9억이 남성에 더 배분
성	남	1,463,340(80.7)	1,130,304	1,373	1143.1	
	여	324,626(19.3)	551,696	328.3	558.0	

자료: 김경희 외(2003).

〈부표 5〉 유급훈련의 직업능력개발사업 실적표에 근거한 성인지적  
예산분석 결과

(단위: 명, 억원)

		참여빈도	고용보험 재직자의 성별비율 고려하여 재조정된 참여빈도	실제예산 배분	성별비율 고려한 예산배분	결과
전체		6,000	6,000	111	111	23.87억원 남성에 더 배분
성	남	5574(92.9)	4284	103.12	79.25	
	여	426(7.1)	1716	7.88	31.75	

주: 노동부 예산안에 명시된 인원은 6000명.

자료: 김경희 외(2003).

## 〈부표 6〉 1000인 이상 사업체의 유급휴가 훈련에 대한 성인지적 배분

		참여빈도	고용보험제직자 성별비율
전체		5,880	5,880
성	남	5,458(92.8)	4,198(71.4)
	여	422( 7.2)	1,682(28.6)

자료: 김경희 외(2003).

〈부표 7〉 고용보험 근로자 학자금대부사업 지원인원 특성별  
실적(2002)

(단위: 명, 천원, %)

	전체		성별인원				남녀비율		총 지원금	1인당 지원금	
			남성인원 (비율)		여성인원 (비율)		남성	여성			
	24,433	100	14,227	100.0	10,206	100.0	58.2	41.8	52,163	2,135	
직종	생산직	2,650	10.8	2,326	16.3	324	3.2	87.8	12.2	5,354	2,020
	사무직	21,783	89.2	11,901	83.7	9,882	96.8	54.6	45.4	46,809	2,149
학교 형태	전문대	11,728	48	5,941	41.8	5,787	56.7	50.7	49.3	22,665	1,982
	대학	9,121	37.3	5,729	40.3	3,392	33.2	62.8	37.2	19,988	2,191
	대학원	3,584	14.7	2,557	18.0	1,027	10.1	71.3	28.7	9,509	2,653
전공 계열	이공 자연계	12,176	49.8	8,750	61.5	3,426	33.6	71.9	28.1	26,983	2,216
	인문 사회계	10,576	43.3	4,781	33.6	5,795	56.8	45.2	54.8	21,476	2,031
	예체능계	955	3.9	369	2.6	586	5.7	38.6	61.4	2,188	2,291
	기타	726	3	327	2.3	399	3.9	45	55	1,516	2,088
주· 야간	주간	2,077	8.5	1,520	10.7	557	5.5	73.2	26.8	4,720	2,272
	야간	22,356	91.5	12,707	89.3	9,649	94.5	56.8	43.2	47,443	2,122

자료: 고용보험 DB; 김경희 외(2003)에서 재인용.

〈부표 8〉 직업훈련 사업 변화 추이

(단위: 명, %)

구분	재직자훈련			실업자훈련		
	직업능력 개발훈련	유급휴가 훈련	수강 지원금	전직실업자 훈련	우선선정 직종훈련	
2001	계	754	-	-	102,453	9,540
	남	647	-	-	46,991	7,943
		(85.8)	-	-	(45.8)	(83.2)
2002	계	1,831,773	7,288	-	88,165	11,068
	남	1,490,867	6,789	-	35,920	9,020
		(81.3)	(93.1)	-	(40.7)	(81.4)
2003	계	2,029,378	7,828	8,921	58,003	7,659
	남	1,637,145	7,281	3,493	24,974	5,388
		(80.6)	(93.0)	(39.1)	(43.0)	(70.3)
2004	계	392,233	547	5,428	33,029	2,271
	남	392,233	547	5,428	33,029	2,271
		(19.3)	(6.9)	(60.8)	(56.9)	(29.6)
2005	계	2,319,339	6,937	49,300	53,548	11,853
	남	1,854,673	6,414	19,637	22,250	8,323
		(79.9)	(92.4)	(39.8)	(41.5)	(70.2)
2006	계	464,666	523	29,663	31,298	3,530
	남	464,666	523	29,663	31,298	3,530
		(20.0)	(7.5)	(60.1)	(58.4)	(29.7)
2007	계	2,914,836	6,137	99,793	63,633	10,705
	남	2,298,465	5,586	37,225	27,085	8,185
		(78.8)	(91.0)	(37.3)	(42.5)	(76.4)
2008	계	616,371	551	62,568	36,548	2,520
	남	616,371	551	62,568	36,548	2,520
		(21.1)	(8.9)	(62.6)	(57.4)	(23.5)

자료: 김철희 외(2006).

## 〈부표 9〉 직장보육시설 융자지원 현황

(단위: 개소, 백만원)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007.2
사업장수	7	5	2	2	2	2	3	1	9	4	1
금 액	880	720	540	98	125	450	811	150	2,657	511	400

주: 건립비, 매입비, 임차비, 개·보수비 및 시설전환비 지원 : 5억원 한도, 5년  
거치 5년 균등상환, 연리 1~2%.

자료: 노동부 내부자료.

## 〈부표 10〉 보육교사 임금지원금 현황

(단위: 개, 명, 백만원)

연 도	사업장	인 원	지원금액	1인당 지원기준
1997	65	1,975(216)	1,187	"
1998	69	2,785(253)	1,645	월 55~60만원
1999	317(95)	2,862	2,029	"
2000	357(98)	3,496	2,483	"
2001	340(105)	1,528(506)	2,403	월 60~65만원
2002	322(92)	1,511(483)	2,483	월 65만원
2003	345(96)	1,700(549)	2,918	"
2004	401(119)	2,262(748)	4,128	월 70만원
2005	449(129)	2,863(907)	5,952	월 80만원
2006	537(147)	3,854(1,309)	8,106	"
2007.2	130(118)	989(947)	2,217	"

주: 2002년 7월부터 '직장보육시설지원금'에서 '보육교사임금지원금'으로 명칭  
변경.

자료: 노동부 내부자료.

〈부표 11〉 직장보육시설 지원제도와 설치 및 운영 실적

구분	내 용	실 적
무상지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 직장보육시설 설치비 무상지원</li> <li>- 재 원 : 고용보험기금('96~'99는 일반회계)</li> <li>- 지원대상 : 고용보험 가입 사업주 또는 사업주 단체</li> <li>- 지원내용 : 시설전환비 2억원 한도, 유구 비품비 50백만원 한도</li> </ul>	1996 : 4개소 1997 : 11개소 1998 : 15개소 1999 : 7개소 2000 : 2개소 2001 : 1개소 2002 : 실적 없음 2003 : 16개소 2004 : 22개소 2005 : 20개소 2006 : 32개소 2007.2 : 1개소
용자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 직장보육시설 설치비 용자</li> <li>- 재 원 : 고용보험기금</li> <li>- 용자대상 : 고용보험 가입 사업주 및 사업주 단체</li> <li>- 용자내용 : 5억원 한도(5년거치 5년상환, 연리 1.0~2.0%)</li> </ul>	1997 : 7개소 1998 : 5개소 1999 : 2개소 2000 : 2개소 2001 : 2개소 2002 : 2개소 2003 : 3개소 2004 : 1개소 2005 : 9개소 2006 : 4개소 2007.2 : 1개소
운영비	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고용보험기금으로 보육교사 인건비 지원</li> <li>- 월중 유급고용일수가 20일이상인 보육교사 1인당 월 80만원 지급</li> <li>- 매분기 다음달 말일까지 지방노동관서(고용안정센터)에 지원금 신청</li> </ul>	1995 : 67백만원 1996 : 598백만원 1997 : 1,187백만원 1998 : 1,645백만원 1999 : 2,029백만원 2000 : 2,483백만원 2001 : 2,403백만원 2002 : 2,483백만원 2003 : 2,918백만원 2004 : 4,128백만원 2005 : 5,952백만원 2006 : 8,106백만원 2007.2:2,217백만원
세제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 직장보육시설 세제지원</li> <li>- 2009. 12. 31까지 직장보육시설을 취득할 경우 취득금액의 7/100을 소득세 또는 법인세에서 공제</li> <li>- 직장보육시설 보육용 피아노, 영사기, 촬영기 특별소비세 면세</li> <li>- 직장보육시설 취득에 대한 취득세 비과세</li> <li>- 직장보육시설 운영비 필요경비 인정</li> </ul>	

자료: 노동부 내부자료.

〈부표 12〉 1000인 이상 사업체의 직급별 여성비율(2006)

(단위: %)

구분	임원	과장 이상	과장 이하
여성비율	3.4	10.4	36.3

자료 : 노동부 내부자료, 한국노동연구원 고용평등평가센터.

〈부표 13〉 1000인 이상 사업장 직종별 여성비율(2006)

(단위: %)

구분	여성	남성
관리.전문직	16.5	83.5
사무직	38.7	61.3
서비스·판매직	47.7	52.3
숙련직	3.8	96.2
기능.조립직	16.1	83.9
단순직	41.6	58.4

자료 : 노동부 내부자료, 한국노동연구원 고용평등평가센터.

## 〈부표 14〉 남녀고용평등법 신고사건 처리실적(1988~1998)

(단위: 건수)

연도	처리 내용		유 형 별							처 리		
			계	모집 채용	임금	배치 승진	정년 퇴직 해고	육아 휴직	기타	행정 종결	사법처리 기소	불 기소
	총 계											
1988	계	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	진정	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	고소고발	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1989	계	1	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-
	진정	1	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-
	고소고발	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1990	계	2	2	-	-	-	2	-	-	-	2	-
	진정	1	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-
	고소고발	1	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-
1991	계	1	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-
	진정	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	고소고발	1	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-
1992	계	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	진정	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	고소고발	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1993	계	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1
	진정	0	0	-	-	0	-	-	-	-	-	0
	고소고발	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1
1994	계	4	4	1	2	-	1	-	-	-	1	2
	진정	1	1	0	1	-	0	-	-	1	0	-
	고소고발	3	3	1	1	-	1	-	-	-	1	2
1995	계	8	8(2)	4	1	(2)	2	1	-	4	4	-
	진정	6	6(2)	3	1	(2)	1	1	-	4	2	-
	고소고발	2	2	1	-	-	1	-	-	-	2	-
1996	계	12	12(1)	1	4	4	1	2	(1)	5	3	4
	진정	6	6(1)	-	2	2	1	1	(1)	5	1	-
	고소고발	6	6	1	1	2	-	1	-	-	2	4
1997	계	6	7(1)	1	1	1	3(1)	-	1	3	3	-
	진정	5	6(1)	1	1	1	3(1)	-	-	3	2	-
	고소고발	1	1	-	-	-	-	-	1	-	1	-
1998	계	15	15	-	1	3	11	-	-	12	2	1
	진정	12	12	-	-	3	9	-	-	12	-	-
	고소고발	3	3	-	1	-	2	-	-	-	2	1

주: 1. '99년도 남녀고용평등법 3차 개정으로 직장내성희롱 예방의무 조항 신설

2. 신고내용이 중복되는 것은 ( )로 표기

자료: 노동부 내부자료

〈부표 15〉 남녀고용평등법 신고사건 처리실적(1999~2005)

(단위: 건수)

연도	구분	유형별									처리					
		계	모집·채용	임금	임금외 금품	배치·승진	정년 퇴직 해고	직장 내 성희롱	육아 휴직	기타	계	행정 종결	사법처리		이송	처리 중
													기소	불기소		
1999	계	55	4	-	3	6	20	19	2	1	55	46	5	4	-	-
	진정	49	4	-	2	6	18	16	2	1	49	46	3	-	-	-
	고소	6	-	-	1	-	2	3	-	-	6	-	2	4	-	-
	고발															
2000	계	412	13	1	1	9	12	371	1	4	412	384	10	17	1	-
	진정	390	4	1	1	7	10	363	1	3	390	384	5	-	1	-
	고소	22	9	-	-	2	2	8	-	1	22	-	5	17	-	-
	고발															
2001	계	80	3	7	1	3	14	48	-	4	80	59	8	12	1	-
	진정	63	2	5	-	3	13	37	-	3	63	59	4	-	-	-
	고소	17	1	2	1	-	1	11	-	1	17	-	4	12	1	-
	고발															
2002	계	108	4	1	-	3	6	93	-	1	108	82	9	16	1	-
	진정	89	1	1	-	2	4	80	-	1	89	82	4	2	1	-
	고소	19	3	-	-	1	2	13	-	-	19	-	5	14	-	-
	고발															
2003	계	76	2	1	1	7	2	59	1	3	76	60	3	12	1	-
	진정	61	2	1	1	6	2	46	1	2	61	60	1	-	-	-
	고소	15	-	-	-	1	-	13	-	1	15	-	2	12	1	-
	고발															
2004	계	92	3	4	1	3	4	76	1	-	92	61	9	14	-	8
	진정	73	3	2	1	1	2	63	1	-	73	61	4	2	-	6
	고소	19	-	2	-	2	2	13	-	-	19	-	5	12	-	2
	고발															
2005	계	81	1	5	-	1	1	67	5	1	81	68	-	11	-	2
	진정	70	1	5	-	1	1	56	5	1	70	68	-	-	-	2
	고소	11						11	-	-	11	-	-	11	-	-
	고발															
2006	계	53	1	4	1	1	1	37	7	1	53	46	3	4		
	진정	47	1	2	1	1	1	33	7	1	47	46	1			
	고소	6		2				4			6		2	4		
	고발															

주: 1999~2000년은 월지급 연건수, 2001년 이후는 분지급 연건수.

자료: 노동부 내부자료.

## 부록 5. 질문사항

### □ 노동부

#### 1. 여성고용

- 주부 단기 적응훈련에 대한 예산 지원 부서? 그리고 해당 비영리기관의 현황과 그 성과는 파악되고 있는가?
- 이직여성 신규채용장려금은 고용보험가입자에게만 제한되는지? 출산 이직 여부를 어떻게 확인가능한 것인지. 만약 고용보험에 가입하지 않았던 사람이라면 취업하려는 근로자가 먼저 이 제도의 적용을 요구해야 하는 것인지, 아니면 기업이 자발적으로 확인해서 적용해야 하는 것인지.
- 대체인력채용장려금, 노동부 자료에 있는 2007년 2월 현재 자료는 2007년 자료인지? 2006년 종합자료는 없는 것인지?
- 여성고용촉진지원금이라는 항목은 없으며, '고용보험 10년사'에서 지원대상별로 고용촉진지원 현황을 정리한 내용임. 그 책에서 육아휴직 급여, 여성재고용 장려금, 여성가장고용촉진장려금을 여성고용촉진지원금이라는 명목으로 합쳤음.
- 노동부 자료에서 여성가장고용촉진장려금 자료가 있고, 여성가족부 자료에서 신규고용장려금 중에 여성에 지급된 장려금 자료가 있는데 2006년 현황을 보면 차이가 있다. 별도로 운영이 되는 것인가?

#### 2. 성차별

- 고용평등상담실을 운영하는 15개 민간단체들의 상담실적, 이들

에 대한 지원실적

- 상담실적 현황에서 2004년까지는 지방노동관서 및 종합상담센터 실적이 포함되었지만, 2005년부터는 제외되었는데, 그 이유는?
- 고용평등위원회에서 이전에 진정 또는 조정신청을 받던 절차에 비해 국가인권위원회의 '진정' 절차가 더 복잡한 것은 아닌가? 모든 차별에 대한 절차가 동일한 것인지, 그리고 위원회 내부에 성차별 담당 인력이 고용평등위원회에 비해 어떤지? 현재 평가는?

### 3. 일-가정 양립

#### 1) 여성가족부

- '일하는 여성의 집'이 여성부로 이관된 이후, 관련 업무는 여성가족부에서 현황 파악한다면 여성가족부 내 담당부서 내지는 이용가능한 자료?
- 여성 인력개발 업무는 여성가족부에서 전담하고 있는지? 여성 인력개발 관련하여 보유하고 공개하고 있는 자료는?

#### 2) 한국고용정보원

- 한국고용정보원 요청 자료: 김경희 외(2003)을 보면 성별, 연령별, 산업별, 직종별로 실적을 정리해놓은 자료가 있음. 고용보험에 포괄되는 비정규직이 많지는 않겠지만, 비정규직의 경우 어떻게 되는지?

〈부표 16〉 가족정책 관련 예산

회계	프로그램	단위사업	2006 예산	2007 최종	2008	2009	2010	2011	인정권 (2007-11)
국민건강증진기금			947,116	1,217,338	1,367,793	1,824,136	2,167,860	2,478,327	195
국민건강증진기금	저출산대응및연구정책지원		11,596	13,640	13,369	13,425	13,483	13,543	▲02
국민건강증진기금	저출산대응및연구정책지원	저출산대응연구정책(국민건강증진기금)	11,596	13,640	13,369	13,425	13,483	13,543	▲02
국민건강증진기금	저출산대응및연구정책지원	모자보건사업	85	15	15	15	15	15	00
일반회계			11,511	13,625	13,354	13,410	13,468	13,528	▲02
일반회계	여성정책및인력개발		90,928	1,173,015	1,533,096	1,798,050	2,145,269	2,457,812	203
일반회계	여성정책및인력개발	정책연구개발사업(R&D)	8,355	9,542	13,325	12,503	12,392	12,598	72
일반회계	여성정책및인력개발	여성정책및인력개발	500	475	475	475	475	500	13
일반회계	여성정책및인력개발	여성정책및인력개발	759	875	1,263	1,288	1,314	1,340	112
일반회계	여성정책및인력개발	여성임사관정출지원	3,017	3,517	3,919	3,997	4,077	4,159	43
일반회계	여성정책및인력개발	여성연구원정립	1,000	1,000	1,000	0	0	0	-
일반회계	여성정책및인력개발	국내협력네트워크강화	2,244	2,201	2,201	2,203	2,205	2,207	01
일반회계	여성정책및인력개발	여성사관사관	400	380	380	388	396	404	15
일반회계	여성정책및인력개발	여성정책및인력개발	435	416	509	517	560	564	79
일반회계	여성정책및인력개발	여성정책및인력개발	0	0	2,800	2,856	2,913	2,971	순증
일반회계	여성정책및인력개발	한국여성평등교육진흥원(예산)	0	678	678	679	352	353	▲15.1
일반회계	여성정책및인력개발	여성인력개발진흥(예산)	0	0	0	0	0	0	-
일반회계	여성정책및인력개발	여성직업훈련기관취업실제지원	0	0	0	0	0	0	0
일반회계	여성정책및인력개발	경력단절여성취업지원(우리인교육)	0	0	100	100	100	100	순증
일반회계	가족기능강화		37,337	43,424	78,063	96,682	122,403	144,088	35.0
일반회계	가족기능강화	한부모가족지원(예산)	4,090	4,495	4,176	4,251	4,346	4,433	▲0.3
일반회계	가족기능강화	결혼이민자기족지원(예산)	491	532	1,257	1,061	1,065	1,069	191
일반회계	가족기능강화	가족친화환경 조성	609	639	838	855	872	889	86

〈부표 16〉의 계속

회계	프로그램	단위사업	2006 예산	2007 최종	2008	2009	2010	2011	연평균 (2007-11)
일반회계	기독교문화	이동영양지원(예산사회서비스)	0	2,691	5,601	9,515	11,749	12,101	45.6
일반회계	기독교문화	한부모가족지원교육 교육비지원	29,238	31,015	40,656	53,897	73,902	92,300	32.4
일반회계	기독교문화	가족센터운영	2,910	5,033	7,312	8,335	10,649	13,401	27.6
일반회계	기독교문화	결혼이민자가족방문교육(예산사회서비스)	0	0	18,212	18,758	19,320	19,900	순증
일반회계	기독교문화	가족실업조사	0	0	0	0	500	0	-
일반회계	저출산대응맞춤형정책지원	저출산대응맞춤형정책지원	27,980	35,080	35,972	41,018	91,405	142,506	42.0
일반회계	저출산대응맞춤형정책지원	산모신생아보호	3,831	15,082	18,738	23,402	23,402	24,104	12.4
일반회계	저출산대응맞춤형정책지원	시험관시름해결지원	21,300	14,234	12,100	12,342	12,589	12,840	▲2.5
일반회계	저출산대응맞춤형정책지원	저출산대응인구정책(일반)	1,158	1,221	957	977	995	1,016	▲4.5
일반회계	저출산대응맞춤형정책지원	건강가정지원	601	797	382	400	418	437	▲13.9
일반회계	저출산대응맞춤형정책지원	저출산모형사회위원회	1,101	3,746	3,795	3,897	4,001	4,109	2.3
일반회계	저출산대응맞춤형정책지원	조정지원	0	0	0	0	50,000	100,000	순증
일반회계	보육지원강화	보육지원강화	791,275	1,043,474	1,302,615	1,595,478	1,865,380	2,103,079	19.1
일반회계	보육지원강화	보육시설운영지원(사회서비스)	297,194	379,887	529,146	637,207	758,888	844,900	22.1
일반회계	보육지원강화	기본보조금사업사업평가	0	2,877	5,000	0	0	0	-
일반회계	보육지원강화	영유아보육표지	438,554	588,615	765,751	899,104	985,282	1,094,912	16.5
일반회계	보육지원강화	보육시설기능강화	34,208	41,729	34,464	35,528	37,058	38,598	▲1.9
일반회계	보육지원강화	보육인프라구축	4,755	4,235	5,428	4,982	5,048	5,135	4.9
일반회계	보육지원강화	보육시설평가인증	1,580	7,378	8,462	4,000	4,100	4,200	▲13.1
일반회계	보육지원강화	교재교구비및차량운영비	14,924	13,783	14,364	14,677	15,004	15,334	2.7
일반회계	여성권익증진	일반권익안부회비지원	1,543	1,720	2,163	1,665	1,635	1,635	▲1.3

〈부표 16〉의 계속

회계	프로그램	단위사업	2006 예산	2007 최종	2008	2009	2010	2011	인정균 (2007-11)
일반회계	여성권익증진	상산섬구도청매출세조사	0	350	0	0	0	0	-
일반회계	여성권익증진	취약계층여성지원(예산)	0	480	427	403	27	28	▲509
일반회계	여성가족부행정지원		15,704	17,310	19,119	20,006	21,126	22,354	66
일반회계	여성가족부행정지원	인건비	8,135	9,150	10,120	10,828	11,586	12,397	79
일반회계	여성가족부행정지원	기본경비	2,998	3,264	3,398	3,500	3,605	3,713	33
일반회계	여성가족부행정지원	보육가족돌봄여성정착국민의상개선	1,750	1,754	1,800	1,836	1,873	1,910	22
일반회계	여성가족부행정지원	여성행정혁신	143	144	144	147	150	153	15
일반회계	여성가족부행정지원	국제회의및세계한민족여성네트워킹	510	610	590	500	510	520	▲39
일반회계	여성가족부행정지원	여성네트워킹추진	233	293	313	319	325	331	31
일반회계	여성가족부행정지원	고객만족센터운영	0	220	220	224	228	233	14
일반회계	여성가족부행정지원	장보추진(경보화)	1,875	1,875	2,534	2,652	2,849	3,097	134
재정용자특별회계			2,000	0	0	0	0	0	-
재정용자특별회계	가족기능강화		2,000	0	0	0	0	0	-
재정용자특별회계	가족기능강화	한부모가족지원사업지원	2,000	0	0	0	0	0	-
여성발전기금			32,591	28,683	16,328	10,661	7,108	4,972	▲355
여성발전기금	여성정책및인력개발		5,265	6,429	3,190	3,190	2,651	201	▲580
여성발전기금	여성정책및인력개발	여성인력개발진흥(기금)	2,400	2,900	2,450	2,450	2,450	0	-
여성발전기금	여성정책및인력개발	여성지원활동지원	600	530	539	539	0	0	-
여성발전기금	여성정책및인력개발	한국여성평등교육진흥원(기금)	2,100	2,800	0	0	0	0	-
여성발전기금	여성정책및인력개발	여성창업지원(기금)	165	199	201	201	201	201	03
여성발전기금	여성정책및인력개발(기금:용자)		3,000	0	0	0	0	0	-



<국문요약>

저출산 극복 및 성장잠재력 확충을  
위한 가족친화정책:  
조세, 재정, 보육·교육, 여성노동  
분야에서의 정부의 역할

민희철 · 우석진 · 김현숙 · 김혜원 · 류덕현 · 옥우석

본 연구는 우리나라와 해외의 가족정책 현황을 검토하고, 출산 및 여성노동공급에 관한 실증분석, 그리고 성장잠재력에 미치는 효과 분석을 통하여 바람직한 가족정책 방향을 제시하고자 하였다. 제Ⅲ장에서는 현재 우리나라 정부부처가 수행하고 있는 가족정책 내용을 검토하고 정책 간의 일관성을 점검하였으며, 제Ⅳ장에서는 프랑스, 호주, 영국, 스웨덴, 캐나다 등 OECD 주요 국가의 가족정책 내용과 그 효과에 대하여 사례연구를 수행하고 각종 가족정책수단의 효과에 대해서 검토하였다. 제Ⅴ장은 출산 및 여성노동공급에 대한 구조모형을 추정하고, 다양한 실험을 통하여 정책 효과의 정량적 분석을 수행하였다. 특히 사례연구를 통해 분석한 주요 국가의 정책내용을 실험에 사용하여 선진국의 주요 제도를 국내에 도입하였을 경우 우리나라에서 발생할 수 있는 효과를 점검하였다. 제Ⅵ장에서는 성장회계 방정식을 통해 인구구조의 변화, 노동시장 조건의 변화 및 노동생산성의 변화 등에 대한 시나리오별 전망을 통해 성장잠재력의 제고 효과를 분석하였다. 성장회계 방정식의 분해를 통해 1인당 GDP 증가율의 구성요소를 인구구조의 변화에 따른 부양비의 변동분과 노동투입 요소의 양적·질적 부분의 변동분으로 나누어 전망하였다. 추계 결과 우리나라의 경우

교육투자를 통한 노동생산성 증대효과로 1인당 GDP 증가률을 연간 0.39% 증가시키는 것으로 나타났다. 제Ⅶ장에서는 본 연구의 분석을 총괄하여 우리나라에 적합한 몇 가지 가족정책수단을 검토하고, 정책 수단 도입 시 출산, 여성고용, 성장률에 미치는 효과를 추정하였다. 이에 따르면 향후 정부의 가족정책 중 보육정책, 특히 소득에 따른 차등 보육료 확대와 자녀세액공제제도 도입이 출산, 고용, 성장률에 상대적으로 더 효과적으로 영향을 미칠 수 있다고 나타났다. 또한 일하는 기혼여성의 경력 단절을 막고 일과 가정을 양립할 수 있도록 도와주는 육아휴직제도는 정액제보다는 소득에 따른 정률제가 더 효과가 있다고 판단된다.

〈Abstract〉

## Family Policies for Coping with Low Fertility and Stimulating Growth : Role of Government in Fiscal, Childcare, Education, Female Labor Policies

Heechul Min · Seokjin Woo · Hyunsook Kim ·  
Hyewon Kim · Deockhyun Ryu · Wooseok Ok

This study aims to propose desirable family policies by surveying family policies of foreign countries, and by analyzing empirically birth, labor supply, and potential growth. We examine family policies of the Korean government and review their consistency in Chapter III. Chapter IV provides an overview of family policies in OECD members, and presents a brief survey of literature on the effectiveness of pro-natal policies. In Chapter V, we estimate a dynamic structural model for counter-factual experiments on alternative policies, mostly drawn from OECD member countries. Thus, we were able to assess the impact of introducing such policies to Korea. Chapter VI provides several scenarios of population structure, labor market conditions, and labor productivity, and analyzes the consequence for potential growth using a growth accounting equation. According to the analysis, the impact of education investment on per capita GDP growth amounts to 0.39% per annum. Chapter VII considers alternative policy tools, and assess

their relative effectiveness when introduced to Korea. The analysis shows that childcare support, especially graded childcare support and child tax credit are preferred in terms of policy outcomes, such as childbirth, labor supply, and growth. Also, we argue that it is more effective for those on childcare leave to be paid at a proportion of their average earnings, than to be paid at a flat rate.

## 〈著者略歷〉

### 민희철

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 Columbia University 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 전문연구위원

### 우석진

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 전문연구위원

### 김현숙

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Illinois at Urbana Champaign 경제학 박사  
현, 숭실대학교 경제학과 교수

### 김혜원

서울대학교 경제학과 졸업  
서울대학교 경제학 박사  
현, 한국노동연구원 연구위원

### 류덕현

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 Rice University 경제학 박사  
현, 중앙대학교 경제학과 교수

### 옥우석

서울대학교 경제학과 졸업  
프랑스 EHESS(Paris) 경제학 박사  
OECD Economist  
현, 인천대학교 무역학과 조교수

研究報告書 07-06

저출산 극복 및 성장잠재력 확충을 위한 가족친화정책:  
조세, 재정, 보육·교육, 여성노동 분야에서의 정부의 역할

---

2007년 12월 22일 인쇄  
2007년 12월 29일 발행

저 자 민희철·우석진·김현숙·김혜원·류덕현·옥우석  
발행인 황성현

발행처 한국조세연구원

138-7174 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지

전화 : 2186-2114(대), [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및  
인쇄 상 일 인 쇄

© 한국조세연구원 2007

ISBN 978-89-8191-374-8

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 27,000원