



2023.7.

국회예산정책처 | 결산 분석

2022회계연도 결산 주요 사업 분석

(1) 인구위기 대응을 위한 저출산 정책 및 재정사업 분석



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2022회계연도 결산 주요 사업 분석

(1) 인구위기 대응을 위한 저출산 정책 및 재정사업 분석

결산분석시리즈 VI (1)

인구위기 대응을 위한 저출산 정책 및 재정사업 분석

총 괄 | 최병권 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관
김애선 사회행정사업평가과장

작 성 | 안수지 사회행정사업평가과 예산분석관

지 원 | 김선정 사회행정사업평가과 행정실무원
심록희 사회행정사업평가과 자료분석연구원

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문 의 : 예산분석실 사회행정사업평가과 | 02) 6788-3773 | sae@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

결산분석시리즈 VI (1)

인구위기 대응을 위한 저출산 정책 및 재정사업 분석

2023. 7.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2023. 7. 20.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

정부가 지난 5월 31일 국회에 제출한 2022회계연도 국가결산보고서에 따르면, 총수입은 617.8조원, 총지출은 682.4조원으로 관리재정수지는 전년 대비 26.4조원이 악화되어 117.0조원의 적자가 발생한 것으로 나타났습니다. 국가채무는 2022년 말 기준으로 전년 대비 97.0조원이 증가한 1,067.7조원으로 GDP 대비 국가채무비율은 49.4%에 달하고 있습니다.

2022년 정부는 코로나 위기의 완전한 회복과 새로운 경제 도약, 재정건전성 회복의 기틀 마련을 목표로 재정을 운용하였습니다. 이에 지난 재정운용의 결과를 검토·분석하여 그 실적과 성과를 살펴보고 다음 연도의 예산과정에 환류할 필요가 있는바, 국회예산정책처는 국회의 효율적인 결산 심의 과정을 지원하기 위하여 「2022회계연도 결산 분석시리즈」를 발간하였습니다.

이번 시리즈는 기존의 「총괄 분석」, 「위원회별 분석」, 「공공기관 결산 분석」, 「2021회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」, 「성인지 결산서 분석」에 「주요 사업 분석」을 새로 추가하여 총 6개의 분야로 구성되어 있습니다.

① 「총괄 분석」에서는 재정건전성, 추가경정예산을 통한 증액사업 등 재정 전반에 걸친 주제에 대해 분석하는 한편, 코로나19 대응 사업, 미래산업 전략 R&D 사업, 탄소중립경제 사업, 재정지원 일자리 사업 등 주요 재정정책을 선별하여 심층적으로 점검하였습니다. ② 「위원회별 분석」에서는 각 부처의 개별사업 단위로 집행상 나타난 문제점과 개선방안을 중점적으로 다루었고, ③ 「공공기관 결산 분석」에서는 공공기관의 혁신계획 및 재무건전성 등을 분석하였습니다. 또한 ④ 국회 결산 심의의 실효성을 제고하고자 「2021회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」을 작성하였으며, ⑤ 「성인지 결산서 분석」을 통하여 성인지 제도 운영 전반과 각 부처의 성인지 대상사업을 점검하였습니다. ⑥ 「주요 사업 분석」에서는 주요 현안에 대한 심층 분석을 제공하기 위하여 저출산 등 인구위기 대응 관련 사업, 국민취업지원제도 사업 등 주요 정책 사업을 분석하였습니다.

본 보고서가 국회의 결산 심의 과정에서 유용하게 활용되기를 바라며, 앞으로도 국회 예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 국회의 예·결산 심의를 적극 지원해 나가겠습니다.

2023년 7월

국회예산정책처장 조 의 섭

요 약 / 1

I. 서론 / 2

- 1. 분석의 배경 및 목적 1
- 2. 분석의 구성 및 방법 3

II. 현황 / 5

- 1. 우리나라의 저출산 현황 5
 - 가. 우리나라 출생아 수 및 합계출산율 5
 - 나. 합계출산율 감소의 원인 7
- 2. 저출산 대응 정책 추진 현황 15
 - 가. 저출산·고령사회 기본법 15
 - 나. 저출산·고령사회 기본계획별 주요 내용 16
 - 다. 2023년 주요 추진 사항 18

III. 저출산 대응 예산 분석 / 20

- 1. 저출산 대응 예산 추이 20
 - 가. 저출산 대응 예산 추이 20
 - 나. GDP 대비 저출산 예산의 비율 21
- 2. 저출산 예산 분야별 분석 23
 - 가. 기본계획별 패러다임 변화에 따른 저출산 예산 추이 변화 23
 - 나. 정책 대상자별 저출산 예산 추이 변화 25
 - 다. 부처별 저출산 대응 사업 결산(2022) 26
 - 라. 정책 영역별 저출산 대응 사업 결산(2022) 27

IV. 주요 쟁점 분석 / 28

1. 일·가정 양립 지원 사업 관련 쟁점	28
가. 모성보호제도 사각지대 해소를 위해 중소기업을 중심으로 지원 강화 및 인지도 개선 등 실효성 높은 대책 마련 필요	28
나. 남성 육아휴직 확대를 위한 육아휴직급여 상한액의 단계적 인상 및 활용도 제고를 위한 제도적 지원방안 적극 마련 필요	38
다. 지속적 일·가정 양립지원 확대에 따라 재정 안정성 확보 노력 필요	44
2. 보육(수당) 및 돌봄 지원 사업 관련 쟁점	49
가. 국공립 어린이집·유치원 지속 확충 필요	50
나. 초등돌봄교실 확대와 아동 돌봄 사업의 통합 및 효율화를 통해 돌봄 사각지대 해소, 돌봄의 질적 제고로 사교육 부담 완화 및 경력단절 방지 필요	53
다. 아이돌봄지원 서비스 인력 확충을 위한 단가 현실화 및 근무규정 구체화 필요	64
라. 양육비용에 대한 국가적 지속 지원을 위해 적정 수혜 연령 검토 필요	70
3. 결혼 및 출산 지원 사업 관련 쟁점	76
가. 난임 시술에 대한 형평적 지원 및 난임 휴가의 적극적 확대·지원 필요	76
나. 신혼부부 주거지원 사업의 소득 기준 현실화 필요	87
4. 저출산 예산 구조 및 거버넌스 관련	93
가. 저출산 예산 범위 재설정 및 예산 관리·환류 강화, 자원 재배분 등을 통한 가족지원 확대 검토 필요	93
나. 저출산 대응 사업의 효율적 추진 및 관리를 위해 컨트롤타워 기능 강화 및 거버넌스 재구조화 필요	105

V. 결론 및 시사점 / 113

I. 서론

1. 분석의 배경 및 목적

- 우리나라의 총인구는 2020년 5,184만명을 최고점으로, 이후 자연 감소로 진입하였으며, 자연 출생이 감소한 영향이 큼
 - 1980년대 초반 출생아는 85만명이었으나, 2001년에 56만명, 최근인 2022년에는 25만명으로 줄었고, 합계출산율의 경우 1982년 2.39명이었던 것이 2002년에는 1.18명, 최근인 2022년에는 0.78명을 기록하여 OECD 국가 중 최저 수준이면서도 동시에 그 감소 추이가 가장 빠른 편임
- 정부는 2005년에 「저출산·고령사회기본법」을 제정하여 저출산 대책을 수립하기 시작, 5년 단위의 기본계획과 매년 시행계획 및 예산을 확정하여 저출산 정책을 추진
 - 제1차에서 제4차 기본계획에 이르기까지 중점 과제를 설정하여 추진하였으며 저출산 관련 예산도 지속적으로 증가(2006년 2.1조원에서 2022년 51.7조원)
 - 저출산 예산 확대에도 불구하고 합계출산율은 반등하지 않고 감소 추세를 보이고 있어, 정부의 저출산 대책 효과성에 의문이 제기되고 있음
- 본 보고서는 저출산 대응 예산 추이와 분야별 분석을 통해 정부의 저출산 대응 정책의 방향성에 대해 짚어보고, 재정사업을 중심으로 성과 및 문제점, 쟁점 사항을 분석하여 개선 과제를 제시하고자 함. 또한 예산 범위의 적절성에 대한 논의와 함께, 정책의 효율적 추진 및 관리의 측면에서 현 거버넌스 구조에 대한 개선사항을 제시함

2. 분석의 구성 및 방법

- 제1장은 서론으로 구성, 제2장에서는 우리나라의 저출산 현황 및 저출산 대응 정책의 추진 현황을 정리하였고, 제3장에서는 저출산 대응 예산 추이 및 분야별 예산을 분석하였음
- 제4장에서는 크게 네 가지의 영역으로 나누어 주요 쟁점에 대한 문제점을 분석, 개선방안을 제시하였으며, 제5장에서는 결론 및 시사점을 도출함
 - 분석에는 각 부처에서 제출받은 자료 및 각종 통계, 연구논문 등을 활용

[분석의 구성 및 주요 내용]

구분	주요 분석 내용
I. 서론	◦ 분석 배경 및 목적, 분석의 구성 및 방법
II. 현황	◦ 우리나라의 저출산 현황 ◦ 저출산 대응 정책 추진 현황
III. 저출산 대응 예산 분석	◦ 저출산 대응 예산 추이 분석 ◦ 저출산 예산 분야별 분석 - 기본계획별, 정책 대상자별, 부처별, 정책 영역별 예산
IV. 주요 쟁점 분석	◦ 일·가정 양립 지원사업 관련 쟁점 - 모성보호제도 사각지대 해소를 위해 중소기업 지원 확대 - 남성 육아휴직 확대를 위한 육아휴직급여 상한액의 단계적 인상 및 활용도 제고를 위한 방안 마련 - 지속적 일·가정양립지원 확대에 따라 재정 안정성 확보 ◦ 보육 및 돌봄 지원사업 관련 쟁점 - 국공립 어린이집 및 유치원 지속 확대 - 초등돌봄교실 확대 및 아동 돌봄사업 통합 및 효율화 - 아이돌봄지원 서비스 확충 및 관리방안 마련 - 양육비용 지속 지원을 위해 적정 수혜 연령 검토 ◦ 결혼 및 출산 지원사업 관련 쟁점 - 난임 시술에 대한 국가 차원의 형평적 지원 및 난임 휴가 확대·지원 - 신혼부부 주거지원 사업의 소득 기준 현실화 ◦ 저출산 예산 구조 및 거버넌스 관련 - 저출산 예산범위 재설정 및 관리·환류 강화, 가족지원 확대 검토 - 저출산 대응 사업 효율적 추진 및 관리를 위해 컨트롤타워 기능 강화 및 거버넌스 재구조화
V. 결론 및 시사점	◦ 결론 및 시사점

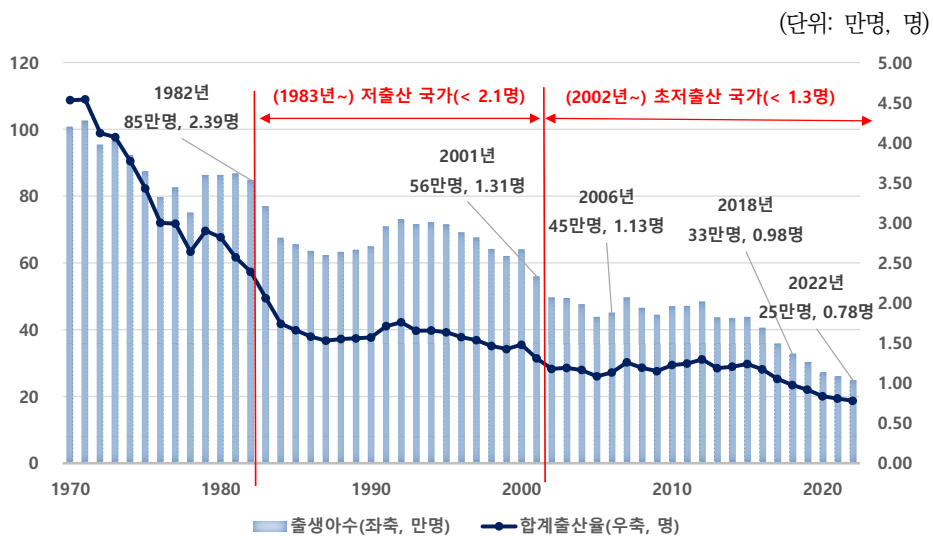
II. 현황

1. 우리나라의 저출산 현황

□ 우리나라 출생아수 및 합계출산율

- 우리나라 출생아 수는 1982년 85만명에서 2022년 25만명으로 40년간 29% 수준으로 감소함
- 합계출산율은 1982년 2.39명이었다가, 1983년에는 합계출산율 2.1명 미만인 저출산 국가에 속하게 되었고, 2002년부터는 합계출산율 1.3명 미만인 초저출산 국가에 진입, 2022년 기준 0.78명을 기록(OECD 국가 중 최저)

[우리나라의 출생아 수, 합계출산율 추이]



자료: 통계청, 인구동향조사(2022)를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

□ 합계출산율 감소의 원인

(1) 인구학적 요인

- 혼인 연령의 상승과 더불어 출산 연령층의 혼인율 하락 지속
 - 평균 혼인 연령은 2002년 남성 29.8세, 여성 27세에서 2022년 남성 33.7세, 여성 31.3세로 상승

- 우리나라의 주된 혼인 연령은 20대에서 30대로 이동하였으나, 30대의 혼인율 자체의 감소 추세로 전체 혼인율 지속 감소
- 혼인 연령 상승으로 평균 출산 연령 증가, 가임기간 축소
 - 우리나라의 평균 출산연령은 OECD 국가 중 가장 높은 33.1세(OECD 평균 30.9세)이며 출산 연령 증가 속도 또한 빠른 편임

(2) 사회경제적 요인

- 노동시장의 이중구조 심화
 - 정규직 평균 임금은 2013년 255만원에서 2022년 348만원으로 36% 증가, 비정규직 평균 임금은 2013년 143만원에서 2022년 188만원으로 31% 증가
 - 성별 고용률 격차는 17.9%p이며, 성별 임금격차는 34.1%로 OECD 국가 중 가장 높은 수준(OECD 평균 성별 임금격차 12.9%)이며, 출산 및 육아기의 여성 경제활동참가율 하락은 타 OECD 국가에 비해 두드러짐(M자 커브)
- 자녀양육 및 교육에 대한 경제적 부담
 - 초중고 사교육비 총액은 2022년 26조원으로 전년대비 11% 증가, 1인당 사교육비 월평균 기준 41만원임
- 보육 및 돌봄 시설 및 서비스의 질에 대한 우려
 - 국공립 등 공공 보육시설 수요와 공급의 격차
 - 매년 초등돌봄교실 대기(2018~2022년 3월 기준 3.5~5.6%) 발생 등

(3) 문화 가치관적 요인

- 결혼의 필요성 및 자녀 필요성에 대한 인식 변화
 - 미혼 여성에서 '결혼을 반드시 해야한다'는 비율이 2015년 7.7%에서 2021년 3.4%로 감소, 미혼 남성은 2015년 18.1%에서 2021년 7.7%로 감소
- 남녀 모두 노동을 필연적으로 인식하여 맞벌이를 선호하나 양육과 돌봄, 가사노동은 여전히 여성의 몫이라는 인식과 현실
 - 통계청 사회조사(2022)에서 가사 분담을 공평하게 해야 한다는 비율은 64.7%이었으나 실제 공동 분담 비율은 21.3%

2. 저출산 대응 정책 추진 현황

□ 저출산·고령사회 기본법

- 2005년 제정된 「저출산·고령사회기본법」은 저출산 대응 정책의 근거 법률로써, 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정
 - 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 함
 - 저출산 대책은 동법 제2장(저출산·고령사회정책의 기본방향) 제1절(저출산 대책)에서 언급되고 있으며, 인구정책, 인구교육, 자녀의 출산과 보육, 모자 보건 증진, 경제적 부담의 경감 등을 큰 틀로 하고 있음

□ 저출산·고령사회 기본계획별 주요 내용

[1~4차 기본계획별 저출산 대책의 주요 내용]

구 분		내 용
1차 (‘06)	목표	◦ 2006~2010년 저출산 대응기반 구축 → 2011~2020년 출산율 회복
	추진 과제	◦ 출산과 양육에 유리한 환경조성 - 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 - 가족친화적·양성평등적 사회문화 조성 - 건전한 미래세대 육성
2차 (‘11)	목표	◦ 2011~2015년 점진적 출산율 회복 → 2016~2030년 OECD 평균 수준 출산율
	추진 과제	◦ 출산과 양육에 유리한 환경조성 - 일과 가정의 양립 일상화 - 결혼, 출산, 양육부담 경감 - 아동·청소년의 건전한 성장 환경조성
3차 (‘16)	목표	◦ 아이와 함께 행복한 사회 (‘20년까지 합계출산율 1.5명 달성)
	추진 과제	- 청년 일자리·주거대책 강화 - 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현 - 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁 - 일·가정양립 사각지대 해소
3차수 정 (‘19)	목표	◦ 삶의 질 향상, 성 평등 구현, 인구변화 적극 대비
	추진 과제	- 출산·양육비 부담 최소화 - 아이와 함께하는 시간 최대화 - 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축 - 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성 - 2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성
4차 (‘21)	목표	◦ 개인의 삶의 질 향상, 성 평등하고 공정한 사회, 인구변화 대응 사회 혁신
	추진 과제	- 함께 일하고 돌보는 사회 조성 - 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회 - 인구구조 변화에 대한 적응

자료: 「제1차~제4차 저출산·고령사회 기본계획」 및 저출산·고령사회위원회 제출자료를 바탕으로 작성

□ 2023년 주요 추진사항

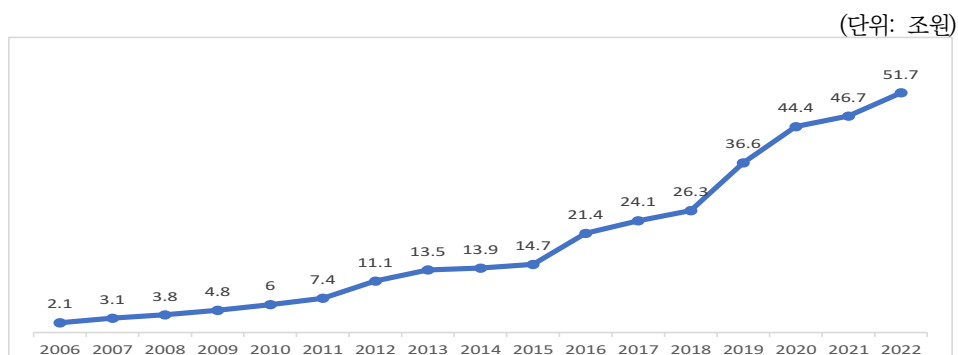
- 2023년 3월, 정부는 제4차 기본계획(2021~2025)과 더불어 핵심 분야를 선정하고 추진계획을 밝힘
 - 5대 핵심 분야는 ①춤춤하고 질 높은 돌봄과 교육, ②일하는 부모에게 함께 할 시간을, ③가족 친화적 주거 서비스, ④양육비용 부담 경감, ⑤건강한 아이, 행복한 부모 등으로 이루어짐
 - 주요 추진 내용으로는 가정 내 양육지원 확대, 유보통합 추진, 초등돌봄 강화, 육아휴직, 출산휴가 사용을 위한 근로감독 강화, 근로시간 단축 지원 확대, 신혼부부 및 양육가구 주거지원 강화, 부모급여 및 자녀장려금 확대, 난임지원 확대, 아동 의료비 경감 및 인프라 확충 등을 담고 있음

Ⅲ. 저출산 대응 예산 분석

1. 저출산 대응 예산 추이

□ 저출산 대응 예산 추이

- 저출산 대응 예산은 2006년 2.1조원을 시작으로 2012년 11.1조원, 2016년 21.4조원, 2021년 46.7조원, 최근인 2022년 51.7조원¹⁾ 등으로 점차 증가하여 옴
[저출산 대응 예산 추이]



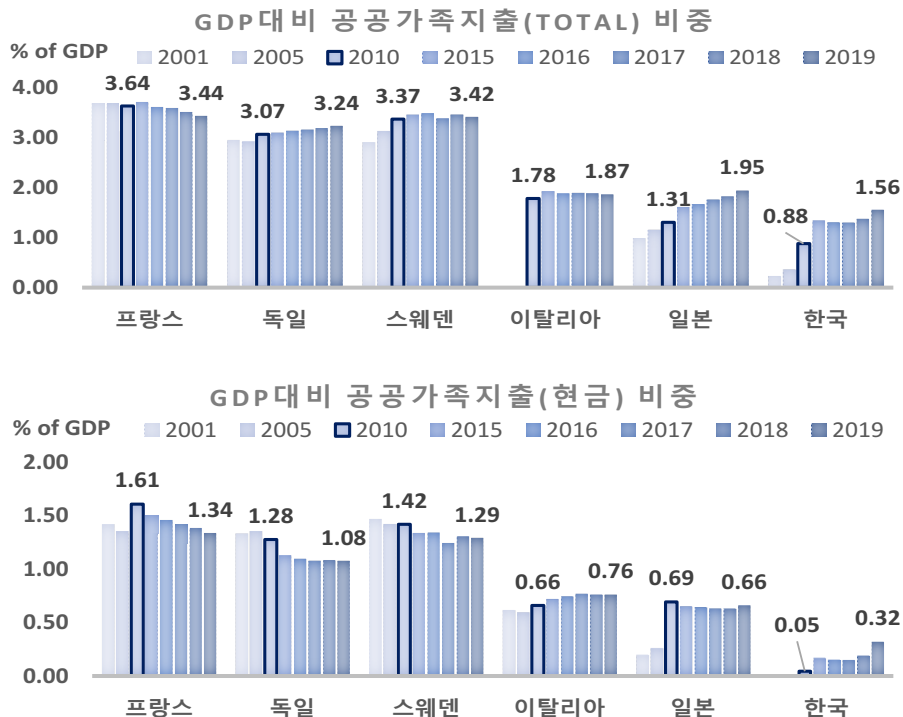
주: 예산은 중앙정부 사업을 기준으로 국비와 지방자치단체 국고보조사업에 대한 매칭 지방비 등이 포함된 수치이며, 2006년~2020년은 결산기준, 2021년 및 2022년은 시행계획상 예산 기준으로 작성되었음
자료: 저출산·고령사회위원회 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

1) 2022년 예산의 경우 저출산·고령사회위원회 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 '저출산 예산'으로 구분한 수치이다.

□ GDP 대비 저출산 예산의 비율

- OECD 국가 간 비교 가능한 대표적인 가족지원 예산²⁾ 기준, 우리나라의 가족 지원 예산은 GDP 대비 1.56%로 OECD 평균 2.29%에 비해 낮음
 - 특히, 아동수당, 육아휴직급여 등 현금 지급을 기준으로 보면 GDP 대비 0.32%로, OECD 평균인 1.12%의 30% 수준

[GDP 대비 가족지원 예산 비중(%) 비교]



주: 가족지원 예산은 아동수당, 육아휴직 혜택 및 보육 지원에 해당하는 지출을 포함함. 총액은 현금, 서비스, 세제혜택으로 구성

자료: OECD Family Database, Public spending on family benefits (2023.3.15.) 를 바탕으로 재작성

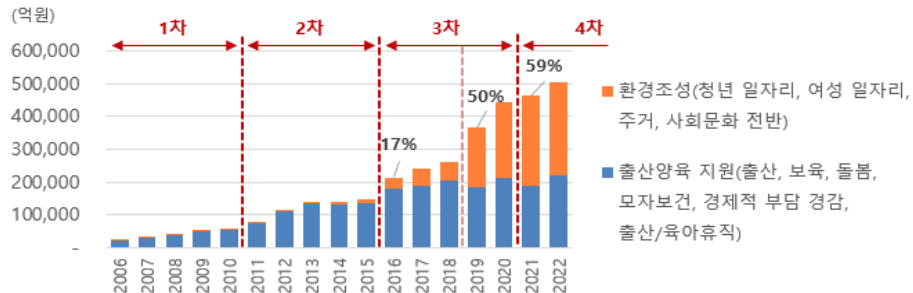
2) 공공가족지출 예산(가족지원 예산)은 아동 양육가구에 대한 지원으로 한정되고 지자체 예산까지 포함하는 반면, 저출산·고령사회 시행계획상의 저출산 예산의 범위는 청년, 여성, 기업, 사회문화 등의 지원까지 포함하고 중앙정부 및 매칭사업 예산을 포함하기 때문에 두 예산은 서로 일치하지 않는다. 가족지원 예산은 사회보장위원회에서 각 부처 및 지자체를 대상으로 자료를 취합하여 OECD에 제출하고 있다.

2. 저출산 예산 분야별 분석

□ 기본계획별 패러다임 변화에 따른 저출산 예산 추이 변화

- 기본계획 목표 설정 및 추진과제의 변화에 따라 예산 구성의 추이도 변화
- 2006년부터 2015년(제1차~제2차 기본계획)까지는 출산 및 양육지원(출산, 보육, 돌봄, 출산/육아휴직 등 관련 지원)사업과 관련한 예산이 대부분
- 제3차 기본계획(2016년~)부터는 환경조성(청년 일자리, 주거지원, 사회문화 전반 등)과 관련한 예산이 저출산 예산의 범주에 포함되기 시작
- 제3차 수정계획(2019년)부터는 환경조성 예산의 비중이 50% 이상으로 크게 증가, 그 이후에도 환경조성 예산은 지속적으로 증가하는 추이
- 반면, 출산양육 지원과 관련한 예산액은 2016년 이후 증감을 거듭하고 있는 것으로 나타나며, 관련 예산이 저출산 총예산에서 차지하는 비중으로 보면 오히려 그 비중은 점차 줄어들고 있음

[제1차~제4차 기본계획에 따른 출산·양육지원, 환경조성 예산 증감 추이]



자료: 저출산·고령사회 위원회 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 구분 및 작성

□ 정책 대상자별 저출산 예산 추이 변화

- 저출산 정책 초기에는 영유아 예산이 76.8%, 아동 양육가구 지원 예산이 15.2% 등을 차지하였고, 제2차 기본계획까지는 그 비중의 변화가 거의 없음
- 제3차(2016년) 기본계획부터는 청년(신혼부부 포함) 예산이 크게 증가하여 '21년 기준으로 청년 예산이 61.0%로 가장 큰 비중을 차지하였고, 영유아 지원을 위한 예산이 26.1%, 양육가구 지원 예산이 6.4% 등으로, 저출산 정책의 패러다임의 변화가 정책 대상자별 예산 비중 변화로 반영되어 나타남

□ 부처별 저출산 대응 사업 결산(2022)

- 저출산 대응을 위한 부처별 예산³⁾(2022년)을 살펴보면, 국토부 20.5조원, 복지부 12.1조원, 교육부 8.0조원, 고용노동부 5.1조원 등의 순으로 나타남

[예산 상위 부처의 저출산 사업 결산(2022)]

(단위: 억원, %)

부처	주요 사업(예시)	예산액	예산현액(A)	집행액(B)	집행률(B/A)
국토부	주택구입전세자금(융자), 다가구매입 임대 전세임대용자	204,588	204,588	199,391	97%
복지부	영유아보육료지원 아동수당	121,372	121,128	120,206	99%
교육부	유아교육비 보육료 지원 그린스마트스쿨 조성	79,641	79,641	79,424	100%
고용부	모성보호육아지원 청년내일채움공제	51,343	52,026	41,135	79%

□ 정책 영역별 저출산 대응 사업 결산(2022)

- 정책 영역별 2022년 저출산 대응 예산³⁾은 주거지원 20.5조원, 보육 및 돌봄 11.5조원, 현금성 수당 5.5조원, 일자리·직장 관련 예산이 3.7조원 등이었음
- 그 외 사회환경·기타 2.5조원, 모성보호 관련 1.7조원, 자산형성 지원 1.5조원, 교육 관련 1.3조원, 출산 및 건강지원 0.2조원 등의 순으로 나타남

[주요 정책 영역별 저출산 사업 결산(2022)]

(단위: 억원, %)

영역 구분	예산액	예산현액(A)	집행액(B)	집행률(B/A)
주거	204,588	204,588	199,391	97%
보육, 돌봄	115,225	114,898	114,587	100%
자녀수당	54,600	54,600	54,164	99%
일자리, 직장	36,863	36,743	25,961	71% ¹⁾
사회환경·기타	25,197	25,197	24,444	97%
모성보호	17,403	18,278	18,230	100%
자산형성	15,160	15,160	14,166	93%
교육	12,865	12,865	12,865	100%
출산 및 건강지원	1,851	1,851	1,789	97%

3) 저출산 대응사업 확정예산 기준(시행계획 예산과 다를 수 있음)이며, 저출산·고령사회위원회 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 구분, 각 부처 결산 취합자료를 활용하여 작성

IV. 주요 쟁점 분석

1. 일·가정 양립 지원 사업 관련 쟁점

가. 모성보호제도 사각지대 해소를 위해 중소기업업을 중심으로 지원 확대 및 인지도 개선 등 실효성 높은 대책 마련 필요

- 육아휴직 등 모성보호제도의 이용률은 증가하나 기업규모, 성별에 따라 여전히 사각지대가 존재하므로 중소기업업을 중심으로 지원을 강화하고 인지도 개선을 위해 노력하는 등 실효성 높은 대책 마련이 필요
 - 정부는 모성보호육아지원 사업으로서 출산 휴가급여, 육아휴직급여, 육아기 근로시간 단축급여, 배우자 출산휴가 급여 등을 지원
 - 해당 예산은 실집행액 기준 2019년 1조 3,500억원에서 2022년 2조 772억원으로 3년간 54% 증가함
 - 육아휴직 사용률은 꾸준히 상승 중에도 불구하고, 성별이나 사업체 규모 등에 따라 그 비율에는 여전히 격차를 좁히지 못하고 있는 것으로 나타남
 - 출생아 부모 중 출생연도 육아휴직 사용률은 300인 이상 기업에서 여성은 76.6%, 남성 6.0%, 5~49인 기업에서는 여성 54.1%, 남성 2.3%
 - 정부에서는 모성보호제도 및 일·가정 양립 제도의 적극적 사용을 권장하기 위하여 중소기업업을 중심으로 ‘고용안정장려금’ 사업을 통해 지원하고 있음
 - 동 사업은 근로자의 일·생활 균형을 지원하거나 고용을 안정시키는 사업주에게 인건비 및 간접노무비 등을 지원하는 것
 - 그러나 지원액은 현실에 비해 부족한 측면이 있으며, 소규모 기업의 모성보호제도에 대한 인지도 또한 저조한 수준으로, 이는 근로자의 제도 사용에 영향을 미칠 가능성이 큼
 - 정부는 근로감독을 통해 벌금 및 과태료를 부과하고 있으나 이는 사후적 조치이며 출산전후휴가 등은 그 기간이 도과한 시점에는 휴가 부여가 불가능해짐
 - 정부는 모성보호제도 사용 시 발생하는 인력 공백에 따른 사업주 부담경감을 위해 사업주 지원을 강화하고 제도 인지도를 높이기 위해 노력해야 함

나. 남성 육아휴직 확대를 위한 육아휴직급여 상한액의 단계적 인상 및 활용도 제고를 위한 제도적 지원방안 적극 마련 필요

□ 남성 육아휴직 참여율을 높일 수 있도록 육아휴직급여 상한액의 단계적 인상 및 활용도 제고를 위한 제도적 지원방안을 적극 마련할 필요

- 육아휴직급여는 근로자의 육아휴직 기간동안 통상임금의 일부를 지급함으로써 가정과 직장의 양립지원으로 고용안정과 경제활동 참여율을 제고하기 위한 제도임
 - 유급 육아휴직 기간(12개월)동안 통상임금의 80%(상한 150만원, 하한 70만원) 지원
 - 우리나라의 육아휴직 소득 보전규정(80%)은 해외 주요국과 비슷한 수준이나, 상한액이 낮음으로 인하여 평균임금(월 388만원)을 받는 근로자를 기준으로 보면 실제적인 소득 보전비율은 40% 미만인 수준임

[해외 주요국 육아휴직급여 소득대체율 비교]

구분	스웨덴	아이슬란드	노르웨이	독일	일본	한국
소득보전 규정	78%	80%	80~100%	67%	67%	80%
상한액 (A) ¹⁾	410만원 ²⁾	585만원	774만원	244만원	317만원	150만원

주: 1) 각 국 통화에 2021년 매매기준 환율을 적용하여 계산함

2) 1일 최대 1,027 SEK (1 SEK = 133원) × 30일 적용

자료: Koslowski, Alison et al., 17th International Review of Leave Policies and Related Research, 2021를 이용하여 국회예산정책처에서 작성

- 정부는 2022년 부모 모두의 육아휴직 사용 촉진을 위해 ‘3+3 부모육아휴직제’를 도입, 소득보전을 상향(80%에서 100%) 및 상한액을 200~300만원으로 상향하여 지원하였음
 - 그 결과, 남성의 육아휴직 사용률이 30.5% 증가(여성은 14.3%)하였고, 특히 통상임금 200만원 이상인 구간에서의 육아휴직 사용률이 증가함
 - 남성의 육아휴직 사용은 자녀 돌봄 참여를 높여 부모가 함께 육아하는 문화 확산과 가족 친화적인 삶을 지원하고, 여성의 경제활동 참여 유지에도 긍정적인 기여
- 정부는 남성 근로자가 육아휴직을 활용하기 어려운 문제⁴⁾, 여성에게 집중되는

육아 부담 및 경력단절, 사업주의 여성 고용 회피 현상 등을 완화하기 위하여 육아휴직 상한액을 단계적으로 높일 필요가 있으며, 남성 육아휴직의 보편화를 위해 제도적 보완 방안을 마련할 필요가 있음

다. 지속적 일·가정 양립지원 확대에 따라 재정 안정성 확보 노력 필요

□ 모성보호육아지원 사업의 지속적 확대 추이를 고려하여 육아휴직 및 출산휴가 급여 지출을 위한 안정적인 재원 확보를 위해 노력할 필요가 있음

- 육아휴직, 출산전후 휴가급여 등의 모성보호육아지원 사업은 현재 고용보험기금상 실업계정에서 지출되고 있는데, 실업급여 적립배율은 지속적 감소 추세
 - 모성보호급여 사업 예산액은 매년 증가하는 추세(2018년 기준 1.1조원에서 2022년 2.1조원으로 증가)
 - 실업급여 계정은 해당 연도 지출액의 1.5~2.0배의 적립금을 보유해야 한다고 규정하고 있으나, 2022년 기준 적립배율은 0.26임
- 정부는 모성보호급여 재원의 일부를 일반회계 전입금에서 충당하고 있는데 2023년 모성보호급여 관련 일반회계 전입금은 3,000억원으로 모성보호급여 예산 총액('23년 2조 1,006억원)의 14.3% 수준에 불과
 - 제도 확대 및 개편 방향을 고려할 때 모성보호육아지원 등의 사업 예산은 지속적 증가가 예상되어 고용보험 기금의 재정건전성을 해칠 우려
- 정부는 모성보호육아지원 사업의 일반회계 전입금 확대 등을 통해 육아휴직 및 출산휴가 급여 지출을 위한 안정적인 재원 확보를 위해 노력할 필요가 있음
 - 출산 및 육아를 위한 휴가 및 휴직, 단축근로 등에 대한 지원은 근로자의 일·가정 양립 및 경력단절을 예방하기 위한 국가적인 과제이며, 여성 고용 기피 요인으로 작용하는 임신 및 출산에 대한 사업주의 경제적 부담을 국가가 부담한다는 의미가 있음

4) 실제로 한 조사에 따르면 남성 근로자가 육아휴직을 원활히 사용하지 못하는 주요 이유가 '수입 감소(40.7%)' 때문인 것으로 조사(국회입법조사처(2021), "육아휴직 소득대체율의 효과:남성 육아휴직 사용의 조건과 과제", NARS 현안분석)

2. 보육 및 돌봄 지원 사업 관련 쟁점

가. 국공립 어린이집·유치원 지속 확충 필요

□ 공적 보육 서비스에 대한 이용자 선호 및 공공 보육의 기능 확대를 고려하여 국공립 어린이집 및 유치원의 지속적 확충이 필요

- 정부는 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서 아동 돌봄기관의 공공성 강화를 위하여 공보육 이용률을 '25년까지 50%로 높이고, 국공립 유치원도 지속 확충 하겠다고 계획하였으나 목표에 비해 저조한 측면이 있음
 - 2022년 기준 공공어린이집 이용 인원의 비율은 36.8%, 국공립 유치원의 경우 30.3% 수준임
- 우리나라는 영아 보육시설 이용률(57.8%, 2022)이 OECD 평균(36.0%)에 비해 높으며 학부모가 희망하는 보육 정책 1순위가 국공립 어린이집 확충 (22%)으로, 공공 보육에 대한 선호가 높음⁵⁾
 - 이는 믿고 맡길 수 있는 질 높은 공공보육시설에 대한 수요로 이해되며, 국공립 어린이집 공급이 높을 경우 보육료 지원이 출산율에 미치는 효과가 크게 나타난다는 연구⁶⁾도 존재
- 정부는 국공립 어린이집 및 유치원 확충을 위해 지속적으로 노력할 필요가 있으며, 공공 보육 기능의 강화 측면도 함께 고려하여 지역에 따른 공보육 수급 상황에 따라 취약한 지역에 우선적으로 지원할 필요
 - 운영시간 이후의 돌봄 사각지대 발생 가능성, 인구감소지역 등을 중심으로 보육 서비스 공급 감소 우려 등을 고려할 때 장기적으로 공공 보육 역할 강화 필요
 - 공공어린이집 이용 비율을 17개 시도를 중심으로 살펴보면 현원 기준 27~57% 등으로 지역별 편차가 크므로 공공 보육의 기능 고려 시 이를 감안할 필요

5) 전국보육실태조사, 2021

6) 민규량, 이철희(2020), “보편적 보육료 지원정책이 여성 노동공급과 출산율에 미친 영향”, 한국노동경제논집

나. 초등돌봄교실 확대와 아동 돌봄 사업의 통합 및 효율화를 통해 돌봄 사각지대 해소, 돌봄의 질적 제고로 사교육 부담 완화 및 경력단절 방지 필요

- 학부모들이 가장 선호하는 초등돌봄교실의 경우 일부 지역에서 대기가 지속적으로 발생하고 있으므로 공급을 확대하고, 국가의 돌봄 책임 강화를 위해 신청 대상자 기준을 확대할 필요
 - 초등학생 학부모의 온종일돌봄 희망 비율은 2019년 30.2%에서 2020년 41.0%, 2021년 45.2%, 2022년 48.4%로 매년 증가추세
 - 2022년 기준 정부 부처별 초등돌봄 운영현황을 살펴보면 약 44.6만명이 돌봄 서비스를 이용
 - 수요조사에 따르면 학부모들은 일반적으로 학교에서 이루어지는 돌봄(초등돌봄교실 및 학교돌봄터, 77.2%)을 선호하나, 대기 및 지역별 편차 발생
 - 초등돌봄교실의 경우 그 신청 인원이 2018년 27.6만명에서 2022년 30.5만명으로 매년 증가하는 가운데, 대기인원이 지속 발생(2022년 기준 대기 인원 17,145명)
 - 지역에 따라 돌봄 대기인원 발생 비율이 지속적으로 높은(경기, 강원, 충북, 충남, 제주 등) 지자체 존재, 돌봄교실당 학생 수 편차도 존재함
 - 정부는 지역별 돌봄 대기를 고려, 돌봄시설 확충 및 돌봄 인력을 지원하는 등 초등돌봄 사각지대 해소를 위해 노력하고, 국가 돌봄 책임 강화를 위해 현재의 맞벌이, 한부모가정 중심의 신청자격을 단계적으로 확대해 갈 필요
- 부처별 분절적으로 이루어지는 돌봄서비스의 연계·통합으로 재정 효율화 및 초등돌봄(방과후 교실 등)의 질적 수준을 제고할 필요
 - 현재 학교 내 돌봄서비스는 보건복지부의 '학교돌봄터'와 교육부의 '초등돌봄교실'을 통해 제공, 그 외 복지부의 다함께 돌봄센터 등은 별도 시설 활용
 - 학교돌봄터 및 초등돌봄교실 두 사업은 지원대상, 운영장소, 운영시간 및 사업내용 등은 유사하지만 운영 주체는 상이하며, 2022년 기준 학교돌봄터 0.14만명(70실), 초등돌봄교실 29.2만명(14,970실) 운영

- 학교돌봄터의 경우 2021년 설치계획 목표치의 6.5%인 49실 달성, 2022년은 목표치의 29%만 달성하는 등 설치 실적이 저조
- 다함께 돌봄센터의 경우 2022년 450개소 설치 및 운영을 목표로 하였으나 실적은 187개소(41.6%)로 목표에 비해 절반 이하
- 정부는 학부모의 선호도를 고려하고 접근성이 뛰어난 초등돌봄교실을 중심으로 돌봄 사업 간 적절한 연계 및 조정을 통해 재정 효율화를 꾀할 필요
 - 초등돌봄 서비스의 질적 관리는 필수요소로, 운영성과에 대한 환류 체계 강화 및 다양한 방과후 프로그램 제공이 필요
 - 이를 통해 보편적 방과후 교실 이용을 가능케 하고 공적 돌봄 및 교육 강화, 사교육비 절감 및 여성 경력단절 완화 등에 기여할 수 있도록 노력 필요

다. 아이돌봄지원 서비스 인력 확충을 위한 단가 현실화 및 근무규정 구체화 필요

- 가정 방문 아이돌봄지원 서비스를 이용하기 위한 대기기간이 길어 돌봄 공백의 가능성이 있으므로 돌봄 인력 확충이 필요하며, 이를 위해 서비스 단가의 현실화가 필요
 - 여성가족부의 아이돌봄지원 사업은 만 12세 이하 아동을 대상으로 시간제 돌봄(만 12세 이하 아동)과 영아종일제 돌봄(만 36개월 이하 영아) 서비스를 제공하는 사업이며, 소득 구간에 따라 서비스 이용요금에 차등 지원 중임
 - 아이돌봄서비스 돌봄수당 단가는 2023년 기준 9,630원으로 최저임금인 9,620원과 큰 차이가 없음
 - 아이돌봄서비스 이용자 현황은 매년 증가하는 추세로, 2019년 70,485가구에 서 2022년 78,212가구로 11% 증가하였으나 대기일수가 길어, 돌봄 인력은 수요를 따라가지 못하는 상황
 - 2022년 기준 전국 평균 대기 기간은 27.8일로, 일부 지역은 60일 대기
 - 임금수준은 민간 돌봄 영역의 임금수준보다 낮은 것으로 보여, 아이돌보미로 지원하는 인력이 고연령화 및 감소 추세임
 - 정부는 아이돌봄서비스 수급 불균형 및 인력의 고연령화를 고려할 때, 현 돌봄

서비스 이용 단가를 민간 돌봄 영역의 임금수준으로 현실화하여 충분한 돌봄 인력 확충을 꾀하도록 할 필요

□ 가정에서 아이돌봄 서비스를 안심하고 이용할 수 있도록 돌보미 근무 규정 관리 방안을 마련할 필요

- 아이돌보미 서비스는 서비스 이용 전 서비스 제공기관의 장, 이용자, 아이돌보미 간의 계약 체결을 통해 이용가능
 - 아이돌보미 서비스 이용자가 만약 서비스 시작 전 24시간 내에 서비스를 취소할 경우 이에 대한 패널티(최소 11,080원) 부과
 - 아이돌보미의 경우 아이돌보미 사정에 의해 결근하게 되는 경우 최소 3일 전에 미리 알려야 한다는 사항을 적시하고 있으나, 타 준수사항(시간, 장소 준수 등)에 대해서는 조정위원회를 개최하여 활동정지 등을 조치 중임. 그러나 위반사항에 대한 구체적인 횟수 및 패널티 부과 기준은 명시하고 있지 않음
 - 또한 시도별 조정위원회 개최 횟수는 평균 1.47회로, 2.7만명의 돌보미 수를 고려할 때 실효성이 높지 않을 가능성
- 정부는 돌봄서비스 질 관리를 위해 근무 계약 이행에 대한 규정을 구체화하여 마련할 필요
 - 또한 서비스 이용자가 돌봄 서비스를 예약된 시간에 제공받지 못하였을 경우, 긴급돌봄 이용에 우선권을 부여하는 등 돌봄 공백에 대한 차선택을 마련할 필요

라. 양육비용에 대한 국가적 지속 지원을 위해 적정 수혜 연령 검토 필요

□ 아동 양육에 대한 현금성 지원이 생애 초기에 집중되어 있어 지원의 연속성 및 수혜자의 체감도가 감소하므로 양육비용에 대한 국가적 지속 지원을 위해 적정 수혜 연령 검토 필요

- 정부는 아동 양육에 대한 현금성 지원 정책을 확대해 오고 있으나 영유아 시기에 집중되어 있음
 - 가정양육수당(월 10~20만원, 86개월 미만), 부모급여('23년 기준 0세 월

70만원, 1세 35만원), 아동수당(월 10만원, 만8세 미만, 타 수당과 중복 지원가능) 등이 있음

- 자녀 양육을 위해 지원되는 수당은 대부분 0~1세에 집중, 만 2세부터는 가정양육수당(월 10만원)과 아동수당(월 10만원) 뿐임
- 실제 자녀를 양육하는 데 필요한 양육 비용을 살펴보면 영유아 시기 이후에 점차 늘어남(영유아의 경우 월평균 60.6만원이지만 초등 시기 78.5만원, 중·고등 91.9만원 등으로 증가⁷⁾)
- 해외 주요국의 경우에는 대체적으로 자녀를 부양하는 동안(미성년자 시기) 가족 수당을 지원함으로써 지원의 연속성을 가지며, 양육비 지원 수당의 출산율 제고 효과는 다수의 연구 존재
 - 프랑스의 경우 2자녀 이상인 경우 만 20세 미만까지 가족수당을 지급, 독일은 자녀 수 구분 없이 18세 미만에게 아동수당 지급
 - 2009년 도입된 양육수당 지원은 출산율에 유의미한 긍정적 효과⁸⁾ 존재, 강원도 육아기본수당(30만원, 4년간, '19년)의 도입이 유배우출산율을 평균 대비 14~20% 높인 효과⁹⁾, 작지 않은 규모의 현금성 지원은 친출산 환경 조성에 기여¹⁰⁾ 등의 연구가 존재
- 정부가 각종 현금성 양육수당을 확대해 왔으나 수혜자의 체감도가 낮고 해외 주요국과 비교할 때 연령이 제한적(8세 미만)임을 감안하여, 국가의 양육지원 지속성을 유지한다는 측면과 경제적 부담 감소를 통한 출산율 제고의 측면에서 아동수당 금액 및 연령의 적정성 검토 필요

7) 한국보건사회연구원, 「2021년 가족과 출산조사」

8) 이상협·이철희·홍석철, “저출산 대책의 효과성 평가”, 한국보건사회연구원, 2016

9) 이철희·이소영, “현금지원이 유배우출산율에 미치는 효과: 강원도 육아기본수당 지급 사례로부터의 증거”, 경제학연구, 2022.

10) 장인수·정찬우, “광역지방자치단체 저출산 대응 정책 모니터링 및 과제”, 한국보건사회연구원, 2022

3. 결혼 및 출산 지원 사업 관련 쟁점

가. 난임 시술에 대한 형평적 지원 및 난임 휴가의 적극적 확대 필요

- 난임시술비 지원 사업의 지방이양 이후 지자체별 소득 기준 및 지원 내용에 편차를 보이고 있으므로, 형평성 있는 지원이 필요
 - 난임부부 시술비 지원사업은 저소득층 난임부부에게 보조생식술 시술시 부담한 의료비를 지원하기 위한 사업임
 - 보건복지부의 모자보건사업에 포함된 내역사업이었다가, 2022년에는 지방으로 이양되어 현재는 지방자치단체 자체 사업으로 운영
 - 난임시술비를 지원받은 인원은 2019년 38,983명, 2020년 45,189명, 2021년 50,819명, 2022년 기준 50,903명 등으로 매년 증가추세
 - 난임 진단인원 및 난임시술 진료 인원은 해마다 증가하며, 이에 따라 난임시술을 통한 출생아 수의 비중 증가 양상은 앞으로도 지속될 것으로 보임
 - 난임시술비 지원을 받았던 산모가 출산한 출생아 수의 비율이 전체 출생아 수의 7.9% 차지(2022년 기준)하며, 소득 기준이 높아 지원을 받지 못한 산모의 출산까지 고려하면 그 비율은 더 클 것
 - 그런데, 난임시술 본인부담금에 대한 지원 대상이 되는 기준은 지자체에 따라 다소 상이하게 나타남
 - '23년 7월 현재, 17개 시도 중 '기준중위소득 180% 이하' 기준을 폐지한 지자체는 9개이며, 나머지 8개 지자체는 유지 중으로, 지역에 따라 난임시술 비용 부담으로 인하여 접근성에 차이가 나타날 가능성
 - 저출산 위기 대응은 국가 전체가 당면한 과제임을 고려할 때, 국가 및 지방자치단체가 협력하여 형평적이고 폭넓은 지원을 하는 것이 타당할 것임
 - 아이를 낳고 싶어하고, 또한 낳을 수 있는 대상을 집중적으로 지원하는 것은 출산율을 높이는데 있어 적극적이고 효과적인 방법
 - 난임부부 시술비 지원사업에 대해 공통의 소득기준 마련 및 지원기준을 완화하여 지원하는 것을 검토할 필요

□ 난임 휴가 확대 및 제도의 사용 활성화를 위해 소규모 기업 재정지원, 직장 환경 및 인지도 개선 등에 대한 노력 필요

- 난임 휴가제도는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제18조의3에 근거하여 2017년 도입되었으며 연간 3일로 지정되어 있음
 - 난임 휴가 사용 비율은 21.3%¹¹⁾에 불과하며, 소규모 기업일수록 사용률 및 인지도는 더욱 저조함
- 난임 시술 회차당 여러 회의 병원 방문이 이루어지며, 인당 난임시술 횟수는 연 평균 2.2회¹²⁾임을 고려할 때 현재 난임 휴가 기간 3일은 부족한 측면
 - 난임시술 과정에서 퇴사를 경험한 이유 중 ‘휴가 사용이 어렵거나 휴가 제도가 없어서’가 59.3%(중복응답)를 차지하였고, 난임휴가 기간이 충분한지에 대한 조사에서 충분하다고 응답한 비율은 6.1%뿐임¹¹⁾
- 정부는 난임 휴가의 확대 및 제도 정착을 위해 중소기업의 유급휴가 부담에 대하여 일부를 국가 차원에서 지원하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 또한 소규모 기업에서 난임치료휴가 제도의 인지도가 낮은 점을 고려하여 난임 휴가를 사용할 수 있는 환경을 적극적으로 구축할 필요

나. 신혼부부 주거지원 사업의 소득 기준 현실화 필요

□ 신혼부부 등을 대상으로 하는 주거지원 사업의 소득 기준을 현실화하여 정책 체감도를 높일 필요

- 저출산 대응 예산에 포함된 주요 주거지원 사업으로는 다가구 매입임대 출자용자, 전세임대 용자, 주택구입 전세자금(용자) 사업 등이 있음
 - 2023년 예산 기준으로 주택구입·전세자금(용자) 사업이 10조 3,800억원, 다가구 매입임대 출자용자 사업이 3조 9,817억원, 전세임대 용자 사업이 2조 2,866억원, 행복주택(용자) 사업이 1조 41억원, 행복주택 출자 사업이 6,846억원 등임

11) 김동식 외(2021), 난임부부 지원정책에 대한 성인지적 분석과 개선 과제, 한국여성정책연구원

12) 난임시술비 지원사업에서는 5.1만명에 대해 11.1만건을 지원하여, 인당 평균 2.2회 지원함

- 각 주거지원 사업의 대상자 소득 선정기준을 살펴보면, 가구원수별 기준중위소득의 100% 전후(신혼부부 맞벌이는 120%로 상향) 등으로 설정하고 있으나, 평균 신혼부부 소득을 고려할 때 혜택 대상이 제한적임
 - 주거지원 사업 지원대상 기준은 1인 가구의 경우 월평균 소득 335.4만원(100%)이하, 맞벌이 신혼부부는 월평균 600.6만원(120%) 이하 등¹³⁾임
 - 신혼부부 통계(통계청, 2021)에 따르면 맞벌이 신혼부부 월소득 평균은 657만원으로, 주거지원 사업 지원기준보다 높음
 - 또한, 현재 소득 기준은 결혼하지 않은 청년일 때보다 혼인 시 오히려 지원 신청에 불리한 조건에 처할 가능성이 있으며, 결혼에 대한 역차별로 작용하여 정책의 기존 목적에 반하는 결과를 낳을 수 있음
- 정부는 결혼 및 출산을 제고를 위해 청년 및 신혼부부 등을 대상으로 삶의 기반(주거)을 마련해 준다는 정책 목적을 감안할 때, 현재 설정된 소득기준의 현실화 및 혼인 시 불리해질 수 있는 소득 기준에 대한 면밀한 재검토를 통해 정책 체감도를 높일 필요가 있음

4. 저출산 예산 구조 및 거버넌스 관련

가. 저출산 예산 범위 재설정 및 예산 관리·환류 강화, 자원 재배분 등을 통한 가족지원 확대 검토 필요

- 저출산 대응과 연관성이 낮은 사업들이 저출산 예산에 포함되어 저출산 예산 착시효과를 가져오므로, 구체적인 목표 설정을 통해 관련성 높은 사업들을 위주로 예산 범위를 재설정할 필요
 - 저출산과 직접적인 관련성이 낮은 사업들에 대한 지적은 지속적으로 제기되어 왔으나, 2022년 저출산 대응 사업 예산에도 여전히 이러한 문제 존재
 - 군무원, 장교, 부서관 인건비 증액, 대학 육성사업, 그린스마트스쿨 조성, 관광 활성화 사업, 창업 지원 사업 등 저출산 대책과 직접적인 관련성이 없거나 효과성이 낮은 과제가 포함

13) LH, '23년 1분기 행복주택 입주자 모집 통합공고 사전안내 참고

- 이러한 사업들이 저출산 예산에 포함되게 된 배경에는 저출산·고령사회 기본계획상의 목표가 모호했던 측면이 존재하며, 일련의 정책 추진과정을 고려할 때 기본계획상의 목표는 구체적인 정책과제 도출 및 그 과제에 해당하는 시행계획과 사업선정에 큰 영향을 미칠 수 있음
 - 정부는 기본계획 및 시행계획 수립 시 구체적인 목표를 설정하고, 저출산 대책 사업선정 시 합목적성을 기준으로 저출산 대응과 직접적인 연관성이 있는 사업들로 저출산 예산을 재설정할 필요
- 일부 주거지원 사업의 경우 수혜 대상자가 불분명한 측면이 있으므로 예산 범위를 명확히 하고, 저출산 예산의 절반 가까이를 차지하는 주거지원 사업의 저출산 예산 내 포함여부를 재검토할 필요
- 주거지원 사업 예산은 2022년 기준 23.4조원으로, 2022년 저출산 시행계획에 따른 총예산의 46%의 비중을 차지
 - 일부 사업의 경우 수혜 대상자가 불분명한데 사업 전체예산을 저출산 예산으로 포함하여 저출산 예산 총액의 착시효과를 가져옴
 - 주거지원 사업은 대부분 용자 사업으로 사실상의 경제적 지원은 이자 비용에 대한 경감분으로 실제 사업 예산의 극히 일부일 것임
 - 정부는 주거지원 정책의 효과성을 면밀히 파악하는 한편, 주거지원 사업에는 용자사업이 대부분인 점을 고려하여, 동 사업들의 저출산 예산 포함 범위 및 포함 여부를 재검토할 필요
- 가족지원 예산이 OECD 평균에 비해 저조한 수준이므로, 이에 대한 검토와 함께 구체적 재원 마련방안 검토 필요
- 가족지원 예산(Public Expenditure on Family)¹⁴⁾은 육아휴직, 보육지원, 아동수당 지원 등에 해당하는 지출로서, OECD 국가 간 비교가 가능한 대표적인 저출산 예산 수준임

14) 공공 가족지출(가족지원) 예산은 아동 양육가구에 대한 지원으로 한정되고 지자체 예산까지 포함하는 반면, 저출산·고령사회 시행계획상의 저출산 예산의 범위는 청년, 여성, 기업, 사회문화 등의 지원까지 포함하고 중앙정부 및 매칭사업 예산을 포함하기 때문에 두 예산은 서로 일치하지 않는다. 가족지원 예산은 사회보장위원회에서 각 부처 및 지자체를 대상으로 자료를 취합하여 OECD에 제출하고 있다.

- 최근(2019년 기준) 우리나라의 가족지원 예산은 GDP 대비 1.56%로 OECD 평균인 2.29%에 못 미치며(68% 수준), 출산율이 높은 3개국(프랑스, 독일, 스웨덴)과 비교하면 절반 이하의 수준
 - 아동수당, 육아휴직급여 등 현금 지급을 기준으로 보면 GDP 대비 0.32%로, OECD 평균인 1.12%의 30%
 - 초저출산(합계출산율 1.3 미만)을 경험하였다가 극복한 유럽의 주요 국가들은 가족지원 예산을 GDP 대비 일정 수준으로 유지
 - 아동수당, 육아휴직, 보육 및 돌봄 지원 등의 가족지원 예산은 출산율 제고와 가장 직접적인 연관성이 있는 예산으로서, 해외 주요국의 저출산 극복에 유의한 영향을 미쳤던 것으로 보임
 - 정부는 저출산 예산 사업의 범위를 재설정함과 동시에, 실제 저출산과 가장 관련성이 높은 가족지원 예산 사업을 중심으로 지원 확대 검토 필요
- 저출산 예산 사업을 체계적으로 관리, 정책 효과성에 대한 면밀한 분석 및 그 결과에 따라 저출산 정책에 환류하도록 할 필요
- 시행계획 수립 시 부처에서 자체적으로 취합하여 조정하는 방식은 예산 사업의 범위 설정에 한계가 있다는 지적이 이어져 옴
 - 저출산 대상 사업이 각 연도 시행계획상 세부과제에 따라 계상되었다가 제외되는 등의 일관성 결여 문제는 현재의 저출산 예산이 과연 실제 저출산 해결을 위한 사업을 모두 포함한 예산인지 판단을 불가능하게 함
 - 이는 정책의 효과성 분석에 있어서도 예산 투입 대비 정책 효과를 과소 또는 과대하게 추정하게 할 가능성
 - 따라서 중앙(컨트롤 타워) 차원에서 저출산 사업의 일관성 유지 및 시계열적 추적이 가능하도록 해야 하며, 정책 효과성 분석 및 환류 등 저출산 정책의 방향 설정을 위해서도 체계적 사업 관리가 필요
 - 예를 들어, 성인지 예산제도와 같은 제도를 활용하는 경우, 예산의 추적 및 관리, 평가 및 효과분석, 정책 환류 과정을 포함할 수 있을 것임
 - 출산율 제고 및 효과적인 저출산 대응을 위한 정책 방향 설정을 위해서는 지금까지의 저출산 예산 투입에 대한 효과성에 대한 보다 면밀한 분석이 시

급하므로, 저출산 예산 범위의 설정 및 체계적인 중·장기적 관리와 함께 정책 효과성 분석, 결과에 따른 환류를 위한 구체적인 방안을 조속히 마련할 필요

나. 저출산 대응 사업의 효율적 추진 및 관리를 위해 컨트롤타워 기능 강화 및 거버넌스 재구조화 필요

□ 저출산 대응 사업의 효율적 추진 및 관리를 위해 컨트롤타워 기능 강화 필요

- 정부는 저출산 대응 정책의 부처 간 협의기구를 일원화하기 위해 최근(2023.6월) 인구정책기획단을 신설
 - 그러나 인구정책기획단은 여전히 저출산·고령사회위원회 산하의 기획단으로서 정책 결정 및 예산 편성 등의 권한에는 한계가 있음
 - 정책 평가 기능 강화 및 부처 간 정책·사업 조정, 예산협의 기능을 강화하기 위한 구체적인 방안을 마련할 필요가 있음

□ 저출산·고령사회위원회 업무 특성상 현 사무처의 인력 구성 및 업무체계에는 한계가 있으므로, 연속성과 전문성을 담보하는 업무 및 조직체계로의 전환 방안을 마련할 필요

- 저출산·고령사회위원회 사무처의 인력은 파견 인력이 현원의 73%를 차지하며, 3급 이하 파견직의 평균 근무기간은 1년에서 1년 8개월임
 - 저출산·고령사회 기본계획 및 시행계획 수립 및 중장기 정책 목표 마련, 범부처 사업을 총괄 조정하는 등의 중·장기적인 차원의 업무를 연속성과 전문성을 가지고 수행하기에는 조직상의 한계가 분명함
 - 1~2년 주기의 파견직의 들고 낮으로 인해 근무기간 동안 축적된 업무 노하우, 전문성, 연속성 유지 측면에서 담당자 간 업무 연계가 원활하지 않을 가능성
- 정부는 사무국의 정책 추진 체계를 강화할 수 있도록 개편을 검토할 필요
 - 중·장기적인 목표를 가지고 추진되는 저출산·고령사회위원회 업무의 특성을 고려하여 연속성과 지속성, 전문성을 담보할 수 있는 업무체계로의 전환을 구상하고 구체적인 방안을 조속히 마련할 필요

V. 결론 및 시사점

- 본 보고서는 그간 정부가 추진해 왔던 저출산 대응 정책 및 예산 추이를 살펴보고, 현재 추진 중인 주요 재정사업을 중심으로 성과 및 주요 쟁점 사항을 분석함
- 일·가정 양립 지원 관련 쟁점
 - 육아휴직 이용에 여전히 사각지대가 존재하므로, 중소기업 중심의 지원강화 및 실효성 높은 대책 마련 필요
 - 남성의 육아휴직 사용이 어려운 현실적인 이유가 ‘수입 감소’인 문제, 여성에게 집중되는 육아부담 및 경력단절 문제, 고용시장에서의 여성 고용 회피 현상 등의 완화를 위하여 육아휴직 상한액 단계적 상향 및 남성 육아휴직 보편화를 위한 제도적 보완 방안 마련 필요
 - 일·가정 양립을 지원하는 모성보호육아지원 등 사업은 고용보험기금 실업계정에서 지출되는데 최근 실업급여 계정의 적립 배율이 악화되고 있으므로, 모성보호 사업의 지속적 확대 추이를 고려하여 안정적 재원 확보 필요
- 보육 및 돌봄 지원 관련 쟁점
 - 공공보육시설에 대한 수요 및 장기적인 공공보육 기능의 강화 필요성을 고려하여 국공립 어린이집 및 유치원의 지속 확충 필요
 - 초등돌봄 관련 사업 중 수요가 높고 대기가 발생하는 초등돌봄교실 공급 확대가 필요하며, 부처별 분절적으로 이루어지는 돌봄서비스의 연계 및 통합을 통해 재정 효율화 필요
 - 아이돌봄서비스 수급 불균형(대기기간 증가 등)이 발생하므로, 서비스 이용단가 현실화를 통한 인력 확충 필요
 - 우리나라 아동 양육에 대한 현금성 지원은 생애 초기에 집중되어 있는데, 실제 자녀 양육비용은 영유아 시기 이후 더욱 증가하므로, 국가의 양육지원 지속성 유지 측면에서 아동수당 수혜 연령의 적정성을 검토할 필요

□ 결혼 및 출산 지원 관련 쟁점

- 난임시술비 지원 사업의 지방이양 이후 소득 기준 및 지원 내용에 지역별 편차가 나타나는데, 저출산 위기 대응은 국가 과제임을 고려할 때 공통의 소득 기준을 마련하여 형평성 있는 지원을 할 필요가 있으며, 난임휴가제도 인지도 및 사용률이 낮으므로 제도 활성화를 위해 소규모 기업을 중심으로 재정지원 검토 및 인지도 개선 노력 필요
- 신혼부부 대상 주거지원 사업 소득 선정기준이 통계청 기준 평균 신혼부부 소득보다 낮아 혜택 대상이 제한적이고, 1인 가구일 때보다 혼인 시 오히려 불리할 가능성이 있는 소득 선정기준은 결혼에 대한 역차별로 작용할 수 있으므로 소득 기준에 대한 재검토를 통해 정책 체감도를 높일 필요

□ 저출산 예산 구조 및 거버넌스 관련 쟁점

- 저출산 대응과 연관성이 낮은 사업들이 저출산 예산에 포함되어 있으므로 구체적인 목표 설정을 통해 관련성 높은 사업들 위주로 예산 범위를 재설정하고, 중앙 차원에서 사업의 일관성 유지 및 시계열적 추적이 가능하도록 방안을 마련할 필요
- 우리나라 가족지원예산은 OECD 평균 수준보다 낮으므로 가족지원 확대를 검토할 필요가 있으며 이와 함께 재원의 재배분 방안을 함께 검토할 필요
- 정부는 최근 인구정책기획단을 신설하였으나 여전히 저출산·고령사회위원회 산하의 기획단으로서 정책 결정 및 예산 편성 등의 권한에는 한계가 있으므로, 정책 평가 기능 예산협의 기능 강화를 위한 구체적인 방안을 마련할 필요가 있으며, 저출산·고령사회위원회 업무 특성상 현 사무처의 인력 구성 및 업무체계에는 한계가 있으므로, 연속성과 전문성을 담보하는 업무 및 조직체계로의 전환 방안을 마련할 필요

1

분석의 배경과 목적

우리나라의 총 인구수는 2020년 5,184만명을 최고점으로, 그 이후부터 인구의 자연 감소 국면에 접어들었다. 여기에는 자연 출생이 감소한 영향이 크다. 1980년대 초반의 85만명에 달하던 출생아 수는 2001년에 56만명, 최근인 2022년에는 25만명으로 줄어들었고, 출생아 수의 감소와 더불어 합계출산율¹⁾ 또한 1982년 2.39명, 2002년 1.18명(합계출산율 1.3 미만인 초저출산 국가에 진입), 2022년에는 0.78명을 기록하여, 현재의 우리나라 합계출산율은 OECD 국가 중 최저 수준이면서도, 동시에 그 감소 추이가 가장 빠르다. 합계출산율의 급격한 감소는 출산 가능(15~49세) 인구수의 감소 추세²⁾와 겹쳐, 자연 감소 속도는 더욱 빠르게 진행될 것으로 예상된다.

우리나라는 2002년부터 초저출산(합계출산율 1.3 미만) 국가의 범주에 들게 되었고, 정부는 이러한 저출산 현상에 대응하기 위하여 2005년에 「저출산·고령사회기본법」을 제정·시행하면서 본격적인 저출산 대책을 수립하기 시작하였다. 정부는 5년 단위로 저출산·고령사회 기본계획을 발표하고 있으며, 매년 구체적인 사업 시행계획을 수립하여 예산 범위를 확정하고 있다. 2023년 현재는 제4차 기본계획(2021~2025)에 따라 저출산 정책을 추진 중이다.

저출산 대책의 가장 기본적인 방향은 출산율 감소의 원인을 파악하고 그에 대한 대응 방안을 마련하는 것으로 볼 수 있으며, 정부는 제1차 기본계획에서 제4차 기본계획에 이르기까지 다양한 중점 추진과제(출산 및 양육에 대한 사회적 책임 강화, 가족친화적·양성평등적 사회문화 조성, 일과 가정의 양립, 결혼·출산·양육부담 경감, 일자리 및 주거대책, 돌봄체계 구축, 인구구조 변화에 대한 적응 등)를 설정하여 추진하여 왔다.

1) 합계출산율은 가임기(15~49세) 여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 뜻한다.

2) 출산 가능(15~49세) 여성 인구수는 2003년 1,350만명으로 최고점이었으며, 2023년 1,129만명으로 감소, 2040년에는 845만명으로 감소할 것으로 추정된다(통계청, 장래인구추계를 이용하여 국회예산정책처에서 추정).

저출산 대응을 위하여 정부는 저출산 관련 예산을 지속적으로 늘려왔는데, 최초의 시행계획이었던 2006년에는 2.1조원이었던 것이 2016년에는 21.4조원으로 약 10배로 증가하였고, 최근인 2022년에는 약 50조원이 넘는 예산이 투입되었다. 그러나 이와 같은 저출산 예산 확대에도 불구하고 합계출산율은 반등하지 못하고 정체(2006~2015년)되었다가 다시 감소 추세(2016년~)를 보이고 있어, 지금까지 저출산 대응에 투입된 예산에 대한 의문과 함께 저출산 관련 정책 전반에 대한 효과성에 대한 의문이 제기되고 있다.

따라서 본 보고서에서는 이와 같은 문제의식을 바탕으로 그간의 정부의 저출산 대응 예산 추이 분석과 함께 저출산 예산의 분야별 분석을 통해 저출산 대응 정책의 방향성에 대해 짚어보고, 지금까지 정부가 중점적으로 추진해 온 재정사업을 중심으로 성과 및 문제점, 쟁점 사항 등을 파악·분석하여 개선 과제를 제시하고자 하였다. 이와 더불어, 저출산 대응 정책의 효과성 분석 및 정책 추진 전반에 걸쳐 영향을 미칠 수 있는 저출산 예산 범위의 적절성에 대한 논의와 함께, 정책의 효율적 추진 및 관리의 측면에서 현 거버넌스 구조에 대한 개선사항을 제시하였다.

본 보고서에서 다루는 분석의 구성 및 주요 내용은 다음과 같다.

보고서의 서론인 제1장에서는 분석의 배경 및 목적, 보고서의 구성 등을 제시하였다. 제2장에서는 우리나라의 저출산 현황을 분석한 내용과 함께, 제1차에서 제4차에 이르는 저출산 대응 정책 추진현황에 대해 서술하였다.

[분석의 구성 및 주요 내용]

구분	주요 분석 내용
I. 서론	◦ 분석 배경 및 목적, 분석의 구성 및 방법
II. 현황	◦ 우리나라의 저출산 현황 ◦ 저출산 대응 정책 추진 현황
III. 저출산 대응 예산 분석	◦ 저출산 대응 예산 추이 분석 ◦ 저출산 예산 분야별 분석 - 기본계획별, 정책 대상자별, 부처별, 정책 영역별 예산
IV. 주요 쟁점 분석	◦ 일·가정 양립 지원사업 관련 쟁점 - 모성보호제도 사각지대 해소를 위해 중소기업 지원 확대 - 남성 육아휴직 확대를 위한 육아휴직급여 상한액의 단계적 인상 및 활용도 제고를 위한 방안 마련 - 지속적 일·가정양립지원 확대에 따라 재정 안정성 확보 ◦ 보육 및 돌봄 지원사업 관련 쟁점 - 국공립 어린이집 및 유치원 지속 확대 - 초등돌봄교실 확대 및 아동 돌봄사업 통합 및 효율화 - 아이돌봄지원 서비스 확충 및 관리방안 마련 - 양육비용 지속 지원을 위해 적정 수혜 연령 검토 ◦ 결혼 및 출산 지원사업 관련 쟁점 - 난임 시술에 대한 국가 차원의 형평적 지원 및 난임 휴가 확대·지원 - 신혼부부 주거지원 사업의 소득 기준 현실화 ◦ 저출산 예산 구조 및 거버넌스 관련 - 저출산 예산범위 재설정 및 관리·환류 강화, 가족지원 확대 검토 - 저출산 대응 사업 효율적 추진 및 관리를 위해 컨트롤타워 기능 강화 및 거버넌스 재구조화
V. 결론 및 시사점	◦ 결론 및 시사점

다음으로 제3장에서는 그간의 저출산 대응 예산 증가 추이와 함께 정책 대상자별, 부처별, 정책 영역별 등 분야별로 나눈 저출산 예산의 구성을 분석하였다.

주요 쟁점에 대한 분석 내용을 다루는 제4장은 크게 네 가지 영역으로 나뉘는데, ① 일·가정 양립 지원사업과 관련, ② 보육 및 돌봄 지원사업 관련, ③ 결혼 및 출산 지원 사업 관련, ④ 저출산 예산 구조 및 거버넌스 관련 쟁점 등으로 구성된다. ① ~ ③ 영역에 대해서는 각 영역에 해당하는 주요 저출산 정책 및 세부 사업을 위주로 성과 및 문제점을 분석하였고, ④ 영역의 경우에는 정책의 합목적성, 추진의 효율성 및 관리의 적절성 측면에서 문제점 분석 및 개선방안을 제시하였다.

마지막 장인 제5장에서는 본 보고서에 대한 총괄적 요약과 함께 결론 및 시사점을 도출하였다.

각 분석에서는 각 부처에서 자료를 제출받아 기초자료로 사용하였으며, 그 외에도 정부 내부자료, OECD 통계, 통계청 자료, 국내·외 연구논문 및 연구(용역)보고서, 부처 보도자료 등을 활용하여 근거를 뒷받침하는 자료로 활용하였다.

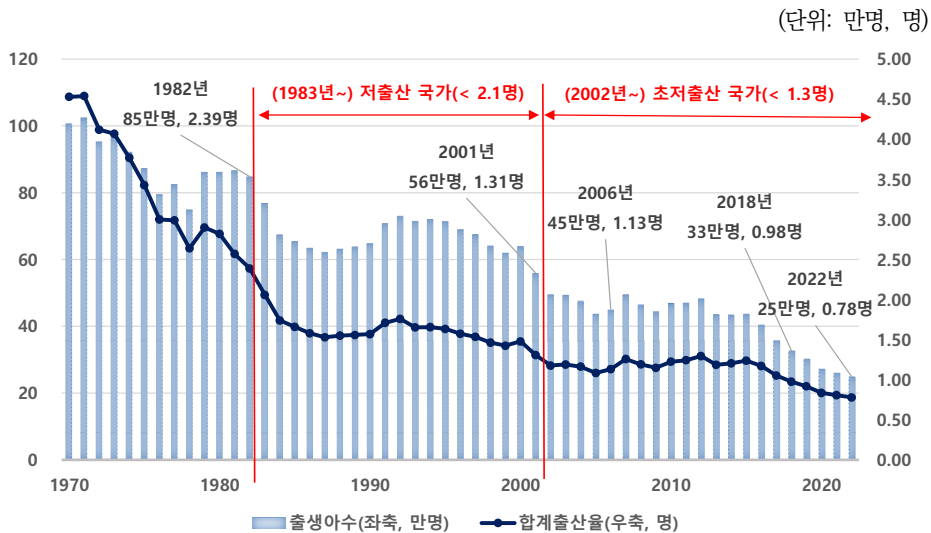
1 우리나라의 저출산 현황

가. 우리나라 출생아 수 및 합계출산율

1982년 우리나라의 출생아 수는 85만명, 합계출산율은 2.39명이었다. 1983년 우리나라는 합계출산율 2.1명 미만인 저출산 국가에 속하게 되었고, 그로부터 약 20년 뒤인 2001년에는 출생아 수가 3분의 2 수준인 56만명(합계출산율 1.31)으로 감소, 2002년부터는 합계출산율 1.3명 미만인 초저출산 국가에 진입하였다.

최근인 2022년의 출생아 수는 2001년 대비 절반 이하인 25만명으로 감소하였고, 합계출산율은 0.78명으로 OECD 국가 중 최저 수준을 기록하였다.

[우리나라의 출생아 수, 합계출산율 추이]

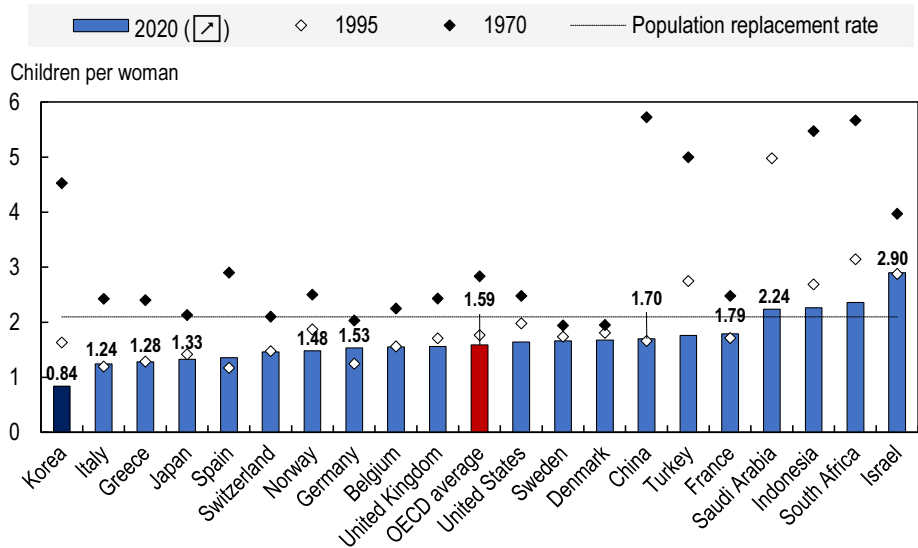


자료: 통계청, 인구동향조사(2022)를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

우리나라의 합계출산율은 OECD 평균(1.59)의 절반에 가까운 수준이며, 2위인 이탈리아(1.24명), 3위인 그리스(1.28명)와도 큰 차이를 나타내었다. 그뿐만 아니라, 1970년, 1995년, 2020년 사이의 각국 합계출산율 변화량을 비교하였을 때, 그 감소

폭(1970년 4.53명에서 2020년 0.84명으로 감소)이 가장 큰 편에 속한다. 프랑스를 비롯한 독일, 영국, 스웨덴, 노르웨이, 스위스 등도 현재 합계출산율 2.1 미만의 저출산 국가에 속하지만 초저출산(1.3 미만)에 속하는 국가는 한국을 비롯한 이탈리아, 그리스 등 3개국 뿐이며, 일본의 합계출산율은 1.33명, 중국은 1.70명이었다.

[합계출산율(2020) 비교]



자료: OECD, Family Database, Total Fertility rate 1970, 1995, 2020 일부 발췌

통계청의 합계출산율 추계(2021) 결과에 따르면, 중위 추계에서 2024년 0.7명까지 하락한 이후 증가하여 2045년 1.2명 수준으로 전망되며, 저위 추계에서는 2025년 0.61명까지 감소 후 증가하여 2045년 1.0명 수준이 될 것으로 전망하여, 우리나라의 초저출산 현상은 장기화될 것으로 보인다.

[합계출산율 추계 결과]

(단위: 가임여성 1명당 출생아 수)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040	2045
중위	0.82	0.77	0.73	0.70	0.74	0.78	0.83	0.87	0.91	0.96	1.18	1.19	1.20
고위	0.83	0.85	0.88	0.92	0.96	1.00	1.04	1.08	1.12	1.16	1.36	1.39	1.40
저위	0.81	0.73	0.68	0.65	0.61	0.64	0.67	0.70	0.74	0.77	0.94	0.95	1.00

자료: 통계청(2021), 장래인구추계(2020-2070년)

나. 합계출산율 감소의 원인

(1) 인구학적 요인

우리나라의 평균 혼인 연령은 2002년 남성 29.8세, 여성 27.0세였던 것이 2022년 남성 33.7세, 여성 31.3세로 상승하였다.

[평균 초혼 연령]

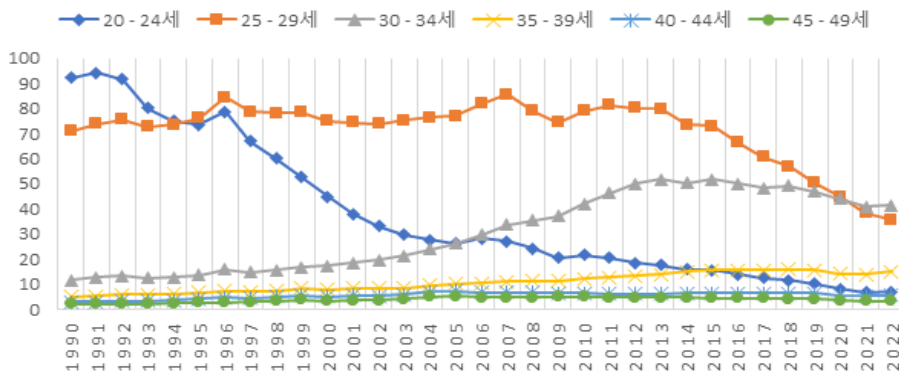
(단위: 세)

구분	2002	2012	2022
남성	29.8	32.1	33.7
여성	27.0	29.4	31.3

자료: 통계청, 인구동향조사, 2022년 혼인 이혼 통계, 2022

혼인 연령 상승과 더불어, 주 출산 연령층의 혼인율 하락이 지속되고 있다. 여성 천명당 혼인 건수(조혼인율) 추이를 연령별로 살펴보면, 20-24세의 혼인 건수는 1996년 이후 지속적으로 감소하여 현재는 여성 천명당 10명 이하의 비율을 보이며, 25-29세의 조혼인율은 2013년 80명을 기록한 이후 급격히 감소하기 시작하여 현재는 2013년의 절반 이하 수준으로 하락하였다. 반면 30-34세의 조혼인율은 1990년대 초반부터 꾸준히 증가하다가 2015년에 천명당 50명 수준이었고, 이후 다시 감소 추세에 접어들었으며, 35세 이상의 조혼인율은 미미하게 증가하고 있으나 조혼인율 자체가 천명당 15명 이하 등으로 낮다. 즉, 주된 혼인 연령이 20대에서 30대로 이동하였으나, 30대의 혼인율 자체가 낮아 전체 혼인율은 지속 감소하는 추세이다.

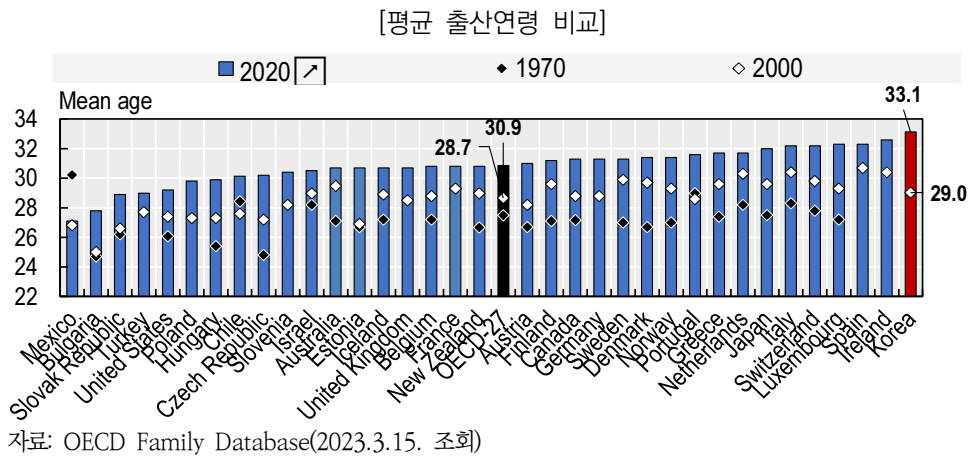
[여성 천명당 혼인 건수(연령별)]



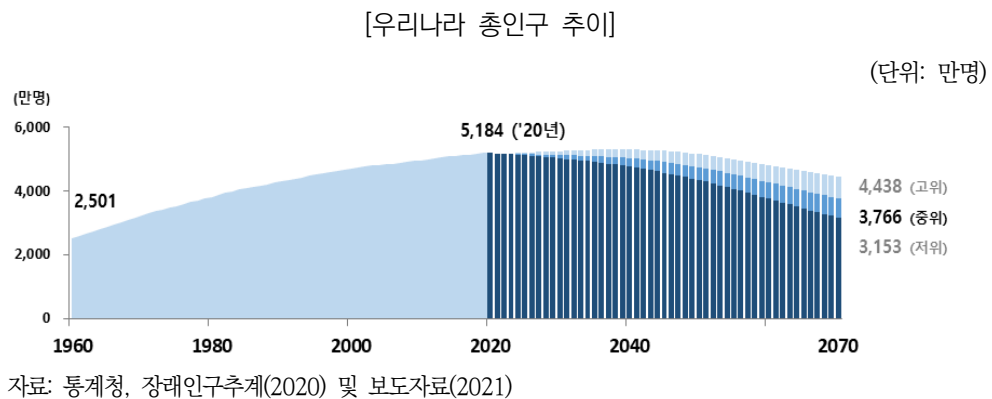
자료: 통계청, 인구동향조사(연도별)를 이용하여 국회예산정책처에서 작성

우리나라의 출생아의 대부분은 혼인을 통해 이루어지므로(혼인 외 출생아 비율 2.9%(2021, 통계청)), 혼인 연령의 상승은 출산 연령 증가로 이어지며, 초산 연령의 증가 는 가임 비율 감소 및 가임기간을 축소시켜, 자연스레 합계출산율 감소로 이어진다.

우리나라의 2020년 평균 출산 연령은 OECD 국가 중 가장 높은 33.1세로 나타 났는데, 2000년의 29.0세에 비해 4.1세가 증가한 수준으로, 타 국가의 최근 20년간 출산연령 변화 폭과 비교해서도 가장 큰 편에 속한다. 그만큼 결혼 연령 및 출산 연령의 증가 속도가 빠르다는 것이다.

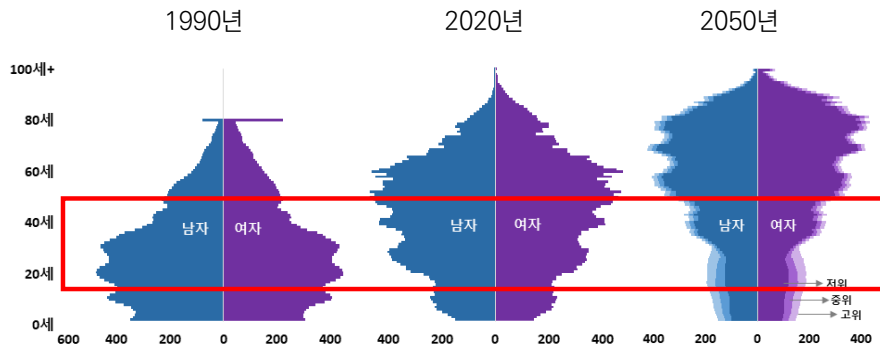


이와 함께, 우리나라의 총 인구는 2020년부터 자연 감소가 현실화되었고, 특히 출 산 가능 연령층 인구(여성의 경우 15-49세 연령 구간)의 감소가 뚜렷하게 나타나며, 이러한 인구구조의 변화 또한 합계출산율 감소를 가속화시키는 요인이다.



[우리나라의 인구분포 변화]

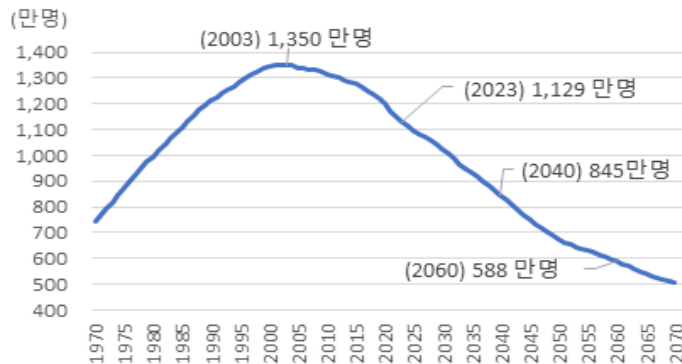
(단위: 천명)



자료: 통계청, 장래인구추계(2020) 및 보도자료(2021)

연도별 가임기 여성의 추이는 1970년 이후 지속적으로 증가하여 2003년 1,350만명으로 최고점을 기록하였고, 그 이후 감소 추세에 접어들었다. 2023년 현재 기준 가임 여성 인구는 1,129만명이며, 2040년에는 845만명, 2060년에는 588만명으로, 현재의 절반 수준으로 감소할 것으로 추정된다.

[연도별 가임기 여성(15-49세) 추이]



자료: 통계청, 장래인구추계(2021.12.)를 이용하여 국회예산정책처에서 작성

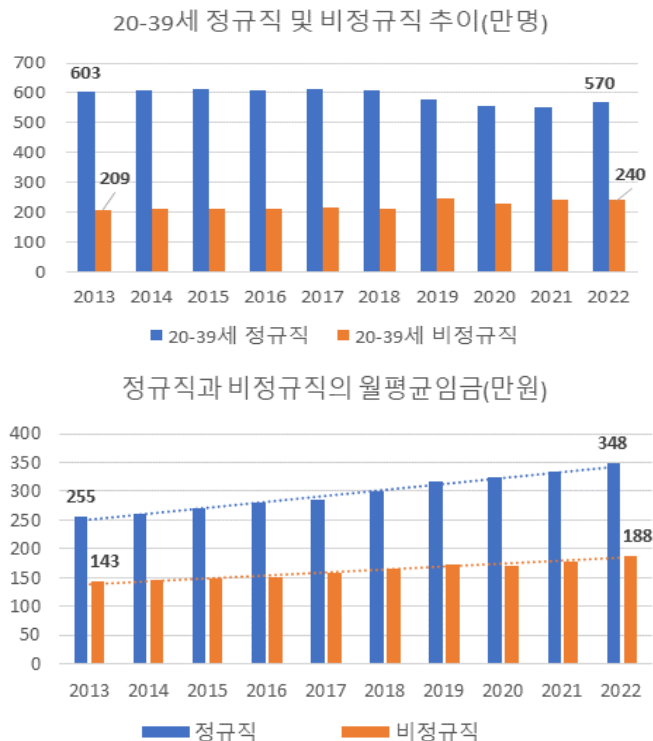
(2) 사회경제적 요인

결혼 및 출산의 연기·포기 요인으로 지목되는 것 중 하나는 우리나라의 노동시장 구조의 문제이다. 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업, 직종, 성별 등에 따른 임금격차, 고용 안정성의 차이 등 노동시장의 이중구조 심화와 불안정한 고용 및 낮은 임금 수준으로 인한 소득 불안은 혼인 시기를 지연하는 요인으로 작용하고 출산의 연기 또는 포기 요인으로도 작용한다.

2013년 기준 정규직 603만명, 비정규직 209만명에 비하여, 2022년 정규직은 다소 감소한 570만명, 반면 비정규직은 다소 증가하여 240만명을 기록하고 있으며, 월평균 임금에 있어서도 정규직의 경우 2013년 255만원에서 2022년 348만원으로 36% 증가한 데 반해, 비정규직의 임금은 2013년 143만원에서 2022년 188만원으로 그 증가율이 31%로 나타나, 임금 격차는 다소 더 벌어진 형태를 띠고 있다.

[정규직 및 비정규직 추이와 월평균 임금]

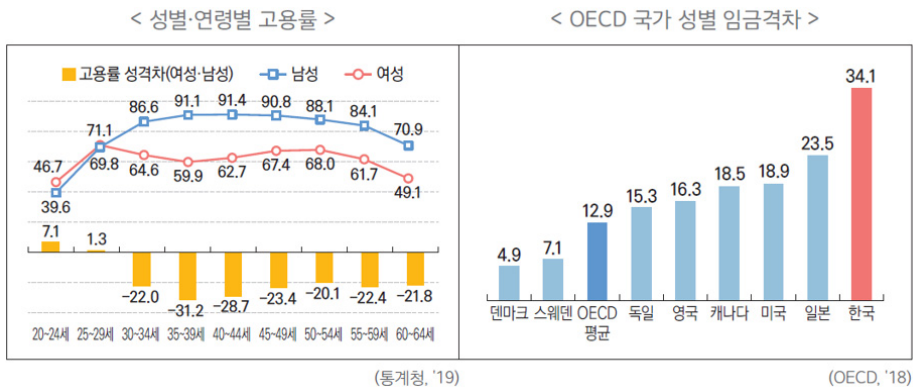
(단위: 만명, 만원)



자료: 통계청, 경제활동인구조사(2022)를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

또한, 우리나라의 성별 고용률 격차는 17.9%p이며, 성별 임금격차는 34.1%로 OECD 국가 중 가장 높은 수준(OECD 평균 12.9%)으로 26년째 1위를 차지하였다. 특히, 남녀 고용률은 29세까지는 비슷한 수준이었다가, 결혼 및 출산 시기에 접어드는 30세부터 고용률의 격차가 벌어져, 그 격차는 60세 이상까지도 좁혀지지 않는데, 이러한 여성의 경력단절은 성별 임금격차를 증가시키는 요인 중 하나이다.

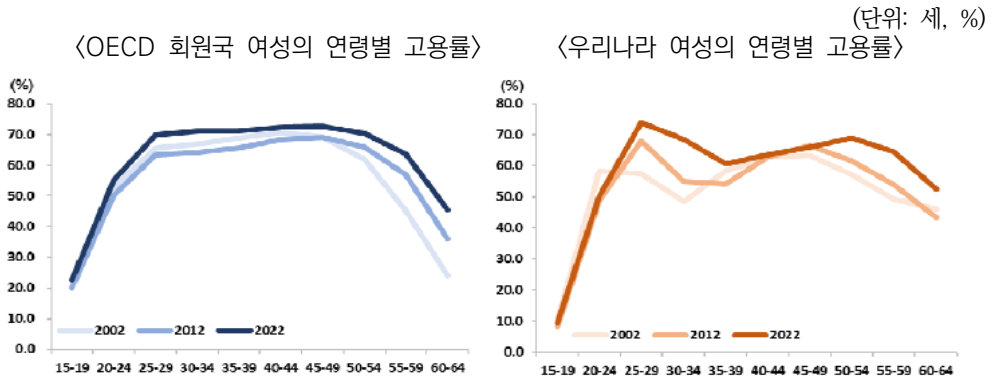
[성별 고용률 및 임금격차]



자료: 저출산 고령사회위원회, 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2020.12.) 재인용

이러한 우리나라 여성의 출산·육아기의 경제활동참가율의 하락('M'자 커브)은 여타 OECD 국가에 비해서도 두드러지며, 이러한 경력단절 및 그에 따른 소득 감소는 출산 및 육아로 인한 기회비용으로 작용하여 결혼 및 출산을 감소에 영향을 미친다.

[연령대별 남녀 경제활동참가율 비교]

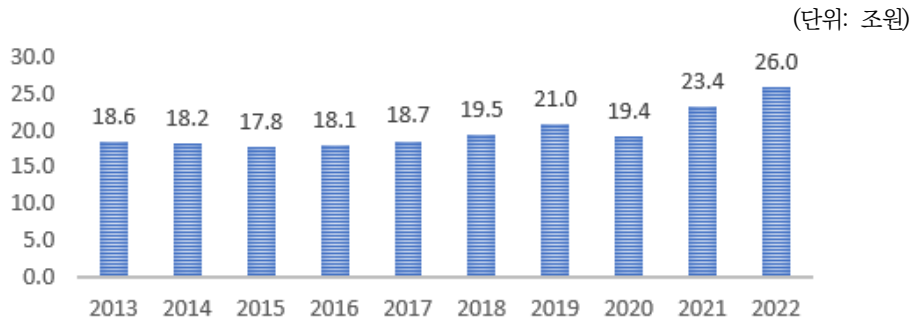


출처: 통계청, 경제활동인구조사., OECD, Labour Force Statistics

자료: 통계청, 저출산과 우리 사회의 변화, 보도자료(2023.7.11.) 발췌

자녀 양육 및 교육에 대한 직접적인 경제적 부담은 청년세대가 출산을 원치 않는 가장 큰 이유³⁾로서, 그 중에서도 사교육비의 증가는 출산 기피 현상을 심화시키는 요인으로 지적되었다. 2022년 초중고 사교육비 총액은 26.0조원으로 전년대비 11% 증가하였으며, 1인당 사교육비는 월평균 41만원, 사교육 참여율은 78.3%로 나타났다.

[초중고 사교육비]



자료: 통계청, 초중고 사교육비 조사 각 연도 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그 외에도, 보육 및 돌봄 시설 및 서비스 질에 대한 우려도 출산을 고민하게 만드는 요소 중 하나이다. 국회예산정책처(2018)⁴⁾는 첫째아가 있는 가구에서 둘째아 출산을 단념하는 이유 중 하나로 보육 및 유아교육 시설과 관련된 요인을 지적하고 있다. 특히 공공보육 시설에 대한 질적 수요가 선호도로 나타나는데, 국공립 어린이집 공급이 높을 경우 보육료 지원이 출산율에 미치는 효과가 크게 나타난다는 연구⁵⁾도 이러한 수요를 보여준다. 영유아 보육 뿐만 아니라 초등돌봄에 대한 공급도 수요를 따라가지 못하여, 매년 초등돌봄 대기가 발생(2018~2022년 3월 기준 대기 비율 3.5~5.6%, 지자체에 따라 10~14%까지 발생)하고 있다.

주택가격의 상승 또한 결혼과 출산의 비용을 높임으로써 무배우 혼인율과 유배우 출산율에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며⁶⁾, 주거비용은 결혼 고려 시 가장 큰 부담으로 작용하는 비용이라 할 수 있다.

3) 인구보건복지협회, 2022년 설문조사

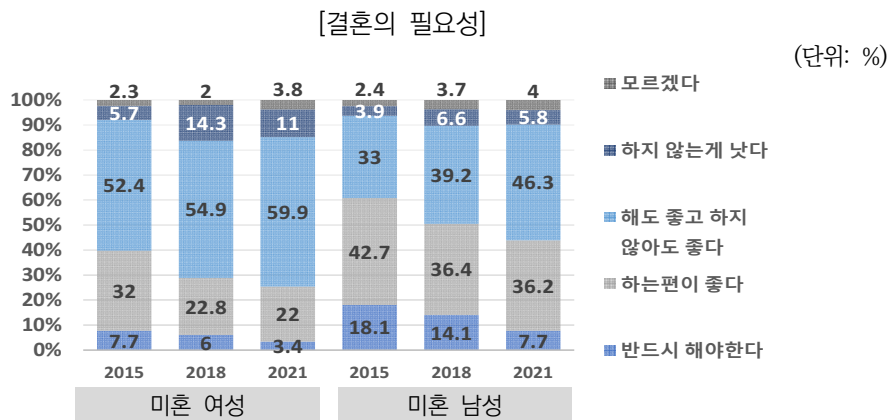
4) 국회예산정책처, 「우리나라 저출산의 원인과 경제적 영향」, 경제현안분석, 2018

5) 민규량, 이철희, “보편적 보육료 지원정책이 여성 노동공급과 출산율에 미친 영향”, 한국노동경제논집, 2020

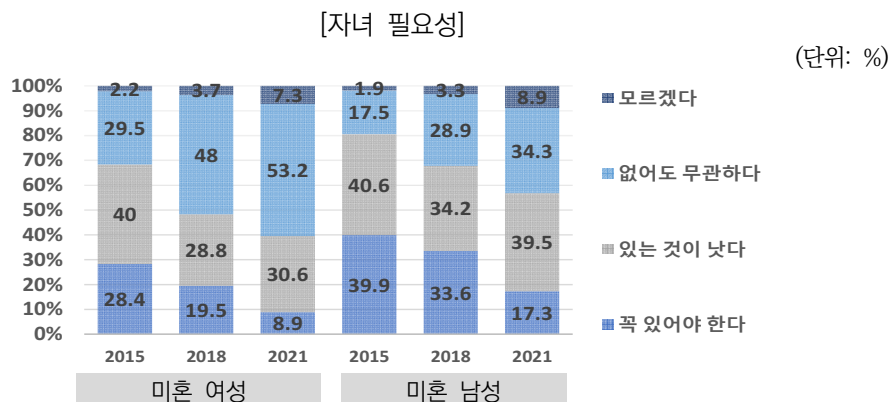
6) 이철희, “한국의 출산장려정책은 실패했는가?”, 경제학연구, 2018.

(3) 문화 가치관적 요인

우리나라의 지속되는 혼인율 하락은 청년세대의 결혼에 대한 가치관의 변화를 반영하고 있다고 할 수 있다. 한국보건사회연구원의 「가족과 출산조사」에 따르면, 결혼의 필요성에 대해 미혼 여성의 경우 ‘반드시 해야한다’는 비율이 2015년 7.7%에서 2021년 3.4%로 감소하였고, ‘하는 편이 좋다’의 비율 또한 2015년 32%에서 2021년 22%로 감소하였다. 남성의 경우 결혼에 대해 긍정적인 비율이 여성에 비해 전반적으로 높았으나, 그 비율은 여성에서 나타난 추이와 비슷하게 지속적으로 감소하였다. 자녀 필요성에 대한 인식도 2015년에서 2021년 사이 남녀에서 크게 감소하였다.



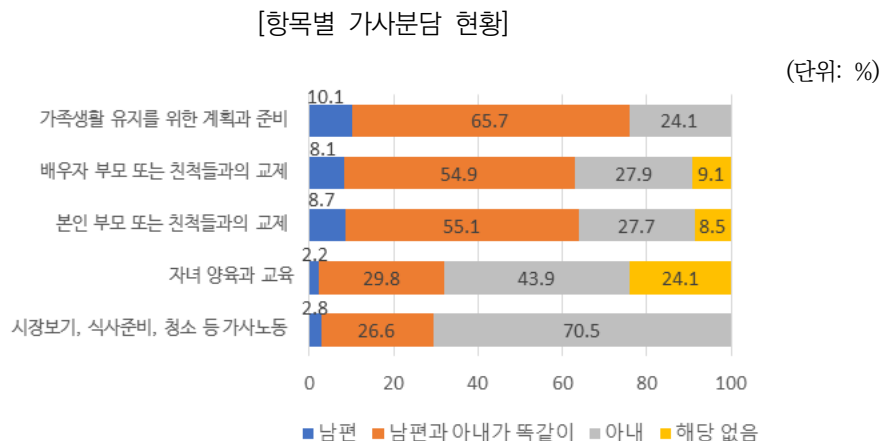
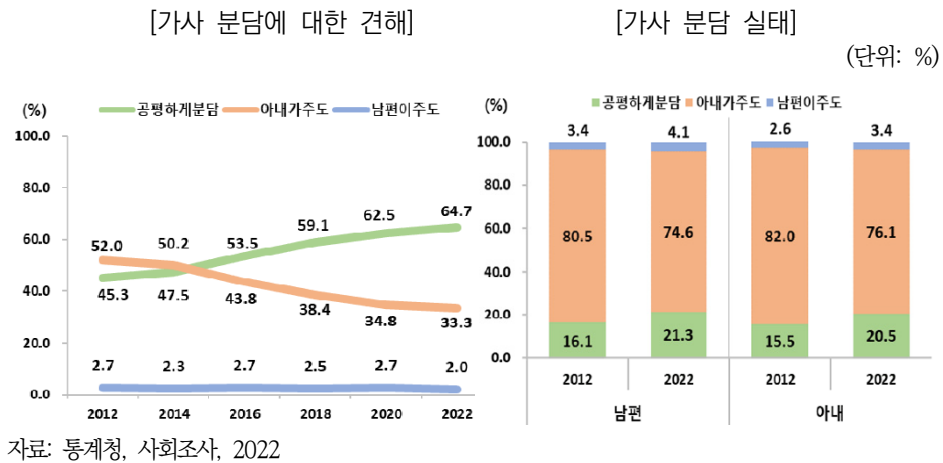
자료: 한국보건사회연구원, 가족과 출산조사, 2021 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성



자료: 한국보건사회연구원, 가족과 출산조사, 2021 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

청년층의 노동에 대한 인식 및 태도 변화도 영향을 미치는데, 미혼 여성의 노동시장 참여 증대와 성 역할 변화, 경제적 부담 등에 따라 남녀 모두 노동을 필연적으로 인

식하고 맞벌이를 선호⁷⁾한다. 그러나 여전히 양육과 돌봄, 가사노동은 여성의 몫이라는 인식과, 실제로는 인식보다도 불평등한 가정 내에서의 가사 분담 실태는 결혼 및 출산을 저해하는 요인이다. 통계청 조사에 따르면 가사 분담에 대하여 남녀가 공평하게 해야한다고 생각하는 비율은 64.7%이었으나, 실제 가사 분담을 공평하게 하고 있다는 비율은 21.3%밖에 되지 않았고(통계청, 2022년 사회조사), 가족실태조사(2020)에 따르면 자녀의 양육 및 교육, 가사노동에 대해 남편과 아내가 동등하게 하는 비율은 각각 30%에 못 미쳤고, 아내가 부담한다는 비율이 각각 44%, 71%로 나타나는 등 가정 내에서의 성 불평등이 여전히 크게 존재함을 알 수 있다.



자료: 여성가족부, 가족실태조사 2020을 활용하여 국회예산정책처 작성

7) '여성이 가사에 관계없이 직업을 가지는 것이 좋다'의 비율이 2015년: 51.3%에서 2019년 61.4%로 증가하였으며, 맞벌이 가구 비율은 2014년 44.6%에서 2018년 46.3%로 증가하였다(통계청).

가. 저출산·고령사회 기본법

2005년 5월 18일 제정, 9월 1일 시행된 「저출산·고령사회기본법」은 저출산 대응 정책 시행의 근거 법률로써, 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

저출산 대책은 동법 제2장(저출산·고령사회정책의 기본방향) 제1절(저출산 대책)에서 언급되고 있으며, 인구정책, 인구교육, 자녀의 출산과 보육, 모자보건 증진, 경제적 부담의 경감 등을 큰 틀로 하고 있다.

[「저출산·고령사회기본법」 제2장제1절 저출산 대책]

구분	내용
인구정책 (제7조)	국가 및 지방자치단체는 적정인구의 구조와 규모를 분석하고 인구변동을 예측하여 국가 및 지방자치단체의 지속적인 성장과 발전을 위한 인구정책을 수립·시행하여야 한다.
인구교육 (제7조의2)	국가 및 지방자치단체는 국민이 저출산 및 인구의 고령화 문제의 중요성을 이해하고, 결혼·출산 및 가족생활에 대한 합리적인 가치관을 형성할 수 있도록 하는 인구교육을 활성화하여야 하며, 이에 필요한 시책을 강구하여야 한다.
자녀의 출산과 보육 등 (제8조)	①국가 및 지방자치단체는 모든 자녀가 차별받지 아니하고 안전하고 행복한 생활을 영위하며 교육과 인성함양에 도움을 주는 사회환경을 조성하기 위한 시책을 강구하여야 한다. ②국가 및 지방자치단체는 자녀를 임신·출산·양육 및 교육하고자 하는 자가 직장생활과 가정생활을 병행할 수 있도록 사회환경을 조성·지원하여야 한다. ③국가 및 지방자치단체는 자녀를 양육하려는 자에게 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 시책을 강구하여야 한다.
모자보건 의 증진 등 (제9조)	①국가 및 지방자치단체는 임신부·태아 및 영유아에 대한 건강진단 등 모자보건의 증진과 태아의 생명존중을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. ②국가 및 지방자치단체는 임신·출산·양육의 사회적 의미와 생명의 존엄성 및 가족구성원의 협력의 중요성 등에 관한 교육을 실시하여야 한다. ③국가 및 지방자치단체는 임신·출산 및 양육에 관한 정보의 제공, 교육 및 홍보를 실시하기 위하여 필요한 기관을 설치하거나 그 업무를 관련 기관에 위탁할 수 있다.

구분	내용
경제적 부담의 경감 (제10조)	① 국가 및 지방자치단체는 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 시책의 강구 및 지원을 위하여 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 비용의 통계조사를 실시할 수 있다. ③ 국가 및 지방자치단체는 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하기 위하여 200만원의 첫만남이용권(이하 “이용권”이라 한다)을 출생아동에게 지급할 수 있다. ④ 제3항에도 불구하고 수급아동이 「아동복지법」 제52조제1항제1호의 아동양육시설이나 같은 항 제4호의 공동생활가정에서 보호조치되고 있는 경우 등 보건복지부장관이 정하는 경우에는 같은 법 제42조의 자산형성지원사업에 따라 개설된 출생아동 명의의 계좌에 입금하여 지급할 수 있다. ⑤ 이용권을 지급받으려는 보호자(아동의 친권자·후견인 또는 그 밖의 사람으로서 아동을 사실상 보호·양육하고 있는 사람을 말한다) 또는 보건복지부장관이 정하는 보호자의 대리인은 출생아동의 주민등록 주소지 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 이용권의 지급을 신청할 수 있다. ⑥ 제3항 및 제4항에 따른 이용권의 지급 대상·방법·시기 및 지급 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자료: 국가법령정보를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 저출산·고령사회 기본계획별 주요 내용

정부는 「저출산·고령사회기본법」⁸⁾에 따라 관계부처와의 협의를 통해 「저출산·고령사회 기본계획」(이하 ‘기본계획’)을 5년 단위로 수립하고 있다. 기본계획은 ① 저출산·고령사회 정책의 기본목표와 추진 방향, ② 기간별 주요 추진과제와 그 추진 방법, ③ 필요한 재원의 규모와 조달방안, ④ 그 밖에 저출산·고령사회 정책으로 필요하다고 인정되는 사항 등의 내용을 포함해야 한다.

2006년, 2011년, 2016년(2018년 12월, 3차 수정계획), 그리고 2021년에 걸쳐 1~4차 기본계획이 수립되었으며 차수별 주요 내용을 살펴보면 다음 표에 정리된 내용과 같다.

- 8) 「저출산·고령사회기본법」 제20조(저출산·고령사회기본계획) ①정부는 저출산·고령사회 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·추진하여야 한다. ②보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고, 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다. 수립된 기본계획을 변경할 때에도 또한 같다. ③기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 저출산·고령사회정책의 기본목표와 추진방향
 2. 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법
 3. 필요한 재원의 규모와 조달방안
 4. 그 밖에 저출산·고령사회정책으로 필요하다고 인정되는 사항

[1~4차 기본계획별 저출산 대책의 주요 내용]

구 분		내 용
1차 (‘06)	목표	◦ 2006~2010년 저출산 대응기반 구축 → 2011~2020년 출산율 회복
	추진 과제	◦ 출산과 양육에 유리한 환경 조성 - 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 - 가족친화적·양성평등적 사회문화 조성 - 건전한 미래세대 육성
	주요 정책	아동수당 도입 검토, 국공립 보육시설 확충, 다자녀 주택부담 경감, 예비부부·신혼부부 주거지원 추진, 가족친화기업인증제 확대, 육아휴직 활성화 및 근로형태 유연화
2차 (‘11)	목표	◦ 2011~2015년 점진적 출산율 회복 → 2016~2030년 OECD 평균 수준 출산율
	추진 과제	◦ 출산과 양육에 유리한 환경 조성 - 일과 가정의 양립 일상화 - 결혼, 출산, 양육부담 경감 - 아동·청소년의 건전한 성장 환경 조성
	주요 정책	육아휴직급여 정률제(통상임금 40%), 보육·교육비 지원 확대, 양육수당 확대, 신혼부부 대상 전세자금 대출 소득요건 완화 등
3차 (‘16)	목표	◦ 아이와 함께 행복한 사회 (‘20년까지 합계출산율 1.5명 달성)
	추진 과제	- 청년 일자리·주거대책 강화 - 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현 - 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁 - 일·가정양립 사각지대 해소
	주요 정책	청년고용지원, 신혼부부 주거지원, 육아휴직·근로시간단축 여건 조성, 국공립 어린이집 확대, 초등돌봄교실 확충, 난임부부지원패키지 도입, 임신출산비용 지원
3차수 정 (‘19)	목표	◦ 삶의 질 향상, 성평등 구현, 인구변화 적극 대비
	추진 과제	- 출산·양육비 부담 최소화 - 아이와 함께하는 시간 최대화 - 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축 - 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성 - 2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성
	주요 정책	아동 의료비 감면, 육아기 근로시간 단축, 배우자 출산휴가 확대, 출생 신고 혼외자 구별 폐지, 한부모·다문화 가족 지원강화, 임금·채용 성차별 해소, 고용평등 추진체계 확립, 청년일자리대책, 청년/신혼부부 주거지원 강화
4차 (‘21)	목표	◦ 개인의 삶의 질 향상, 성 평등하고 공정한 사회, 인구변화 대응 사회 혁신
	추진 과제	- 함께 일하고 돌보는 사회 조성 - 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회 - 인구구조 변화에 대한 적응
	주요 정책	영아수당 도입, 임신출산 진료비 지원 인상(첫 만남 꾸러미), 출산바우처 도입, 3+3 육아휴직제, 육아휴직 소득대체율 인상, 육아휴직 허용 중소기업에 지원 확대, 고용보험 가입 특수고용, 예술인 등 육아휴직 권리 확대, 공보육 이용률 50% 달성, 다자녀 가구 임대주택 공급, 셋째 자녀부터 대학 등록금 전액 지원

자료: 「제1차~제4차 저출산·고령사회 기본계획」 및 저출산·고령사회위원회 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다. 2023년 주요 추진 사항

2023년 현재 저출산 정책의 추진 기반인 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)과 더불어, 정부는 2023년 3월, 5대 핵심분야를 선정하고 추진계획을 밝혔다(「윤석열 정부 저출산·고령사회 정책 과제 및 추진 방향」, 2023.3.28. 보도자료, 저출산 고령사회위원회, 관계부처 합동).

5대 핵심 분야는 ①촘촘하고 질 높은 돌봄과 교육, ②일하는 부모에게 함께할 시간을, ③가족 친화적 주거 서비스, ④양육비용 부담 경감, ⑤건강한 아이, 행복한 부모 등으로 이루어져 있다.

주요 추진내용으로는 가정 내 양육지원 확대, 유보통합 추진, 초등돌봄 강화, 육아휴직, 출산휴가 사용을 위한 근로감독 강화, 근로시간 단축 지원 확대, 신혼부부 및 양육가구 주거지원 강화, 부모급여 및 자녀장려금 확대, 난임지원 확대, 아동 의료비 경감 및 인프라 확충 등을 담고 있다.

[저출산 정책 과제 및 추진 방향(2023~)]

구 분	추진 방향
촘촘하고 질 높은 돌봄과 교육	◦ 가정 내 양육 지원 - 아이돌봄서비스 지원 확대('22년 7.8만 가구→'27년 3배 수준) - 시간제 보육 서비스 확대('22년 이용 아동 2만명→'27년 6만명 수준) ◦ 영유아 어린이집 및 유치원 돌봄 수준 제고 - 유보통합 추진, 어린이집 확충 및 서비스 질 제고 ◦ 안심하고 맡길 수 있는 초등돌봄 강화 - 늘봄학교 추진(돌봄 운영시간 19→20시 확대, 돌봄유형 다양화 등), 사교육비 경감(수준 높은 방과후 프로그램 제공) ◦ 보호아동 지원, 한부모·다문화 등 다양한 가족 지원 ◦ ^{가치}아동기본법 제정 추진(건강한 출생, 성장 지원 국가·사회적 책임 명시)
일하는 부모에게 아이와 함께 할 시간을	◦ 현행 일·육아 병행 지원 제도 이행력 강화(근로감독 강화, 고충 해소, 캠페인) ◦ 일하면서도 부모 직접 돌봄이 가능하도록 육아기 근로환경 개선 - 육아기 근로시간 단축 지원 확대(연령 8세→12세, 기간 24개월→36개월, 급여 확대), 재택/유연근무 활성화, 부모 맞돌봄활성화(공동육아 인센티브 확대, 배우자 출산휴가 중소기업 급여지원 확대) - 육아휴직 사각지대 해소(특수형태, 예술인까지 확대 검토)

구 분	추진 방향
가족 친화적 주거 서비스	◦ 신혼부부 주택공급 및 자금지원 강화 - 주택공급(공공분양/임대, 모기지 지원, 대출 확대 등), 자금지원(소득요건 완화) ◦ 아이 있는 가구의 공공주택 입주요건 완화 등 주거지원 강화 - 입주요건 완화(아이 1인당 10%p 소득 자간요건 완화), 다자녀 기준 2자녀로 개선, 공급면적 확대, 행복주택 면적 확대, 혼인과 관계없이 모든 출산 가구 지원 검토 ◦ 주거정책별 상이한 지원기준 정비, 주거복지 앱 활용 통합정보 제공
양육비용 부담 경감	◦ 부모급여 지급 확대(만0세 70→100만원, 만1세 35→50만원) ◦ 자녀장려금 확대(지급액 및 지급기준 개선 검토) ◦ 세제지원 강화(기업 양육관련 지원금 세제지원 강화 등)
건강한 아이, 행복한 부모	◦ 임신·난임 지원 및 부담 대폭 완화 - 사전건강관리사업 신설, 난임지원 확대(소득기준 완화, 난임휴가 확대, 냉동한 난자를 이후 보조생식술 사용 시 비용 지원 등 검토) ◦ 2세 미만 아동 의료비 대폭 경감 - 2세 미만 입원진료비 제로화, 2세 미만 미숙아 등 의료비 지원 ◦ 의료 인프라 확충 - 소아진료인력 부족에 대해 소아의료체계 확립('23.2.22, 대책 발표)

자료: 저출산·고령사회위원회, 관계부처 합동, 「윤석열 정부 저출산·고령사회 정책 과제 및 추진 방향 (2023.3.28.)」 보도자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

Ⅲ

저출산 대응 예산 분석

1

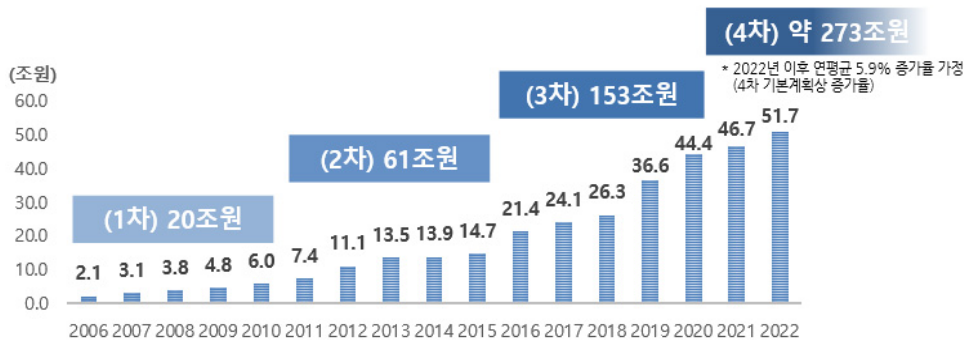
저출산 대응 예산 추이

가. 저출산 대응 예산 추이

2006년부터 「저출산·고령사회기본법」에 따라 추진되어 온 각 연도별 중앙정부 시행계획 기준 저출산 대응 예산은 2006년 2.1조원을 시작으로 2012년 11.1조원, 2016년 21.4조원, 2021년 46.7조원, 최근인 2022년 51.7조원⁹⁾ 등으로 점차 증가하여 왔다.

5년마다 수립되는 기본계획별 차수로 나누어 보면 제1차(2006~2010년) 20조원, 제2차(2011~2015년) 61조원, 제3차(2016~2020년) 153조원이 투입되었고, 제4차(2021~2025)에서는 약 273조원¹⁰⁾이 투입될 것으로 추정된다.

[저출산 대응 예산 추이]



주: 예산은 중앙정부 사업을 기준으로 국비와 지방자치단체 국고보조사업에 대한 매칭 지방비 등이 포함된 수치(지자체 자체사업 예산은 미포함)이며, 연도별로 2006년~2020년은 결산기준, 2021년 및 2022년은 시행계획상 예산 기준으로 작성되었음

자료: 저출산·고령사회위원회 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

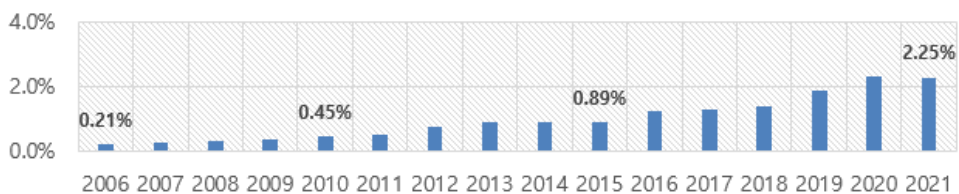
9) 저출산고령사회위원회에 따르면 2021년 하반기부터는 저출산/고령화 구분 대신 OECD SOCX 등 국제표준에 따라 가족, 노인, 주거, 고용, 교육, 보건, 기타의 7개 정책분야로 분류하고 있다. 이에 따라, 2022년 예산의 경우 저출산·고령사회위원회 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 '저출산 예산'으로 구분한 수치이다.

10) 제4차 기본계획(2021년~2025년)의 저출산 예산액을 추정한 값으로, 2022년 이후 연평균 5.9%(4차 기본계획상 증가율)로 증가 가정

나. GDP 대비 저출산 예산의 비율

저출산·고령사회 시행계획에 따라 각 연도의 ‘저출산 예산’으로 확정된 예산총액은 2021년 기준 우리나라 GDP 대비 2.25% 수준으로, 2006년의 0.21%에 비해 10배 이상 증가하였다. 우리나라의 저출산 대응 예산이 적절한 수준인지는 국가 간의 비교를 통해 살펴볼 필요가 있다.

[「저출산·고령사회시행계획」에 따른 저출산 대응 예산의 GDP 대비 비중]



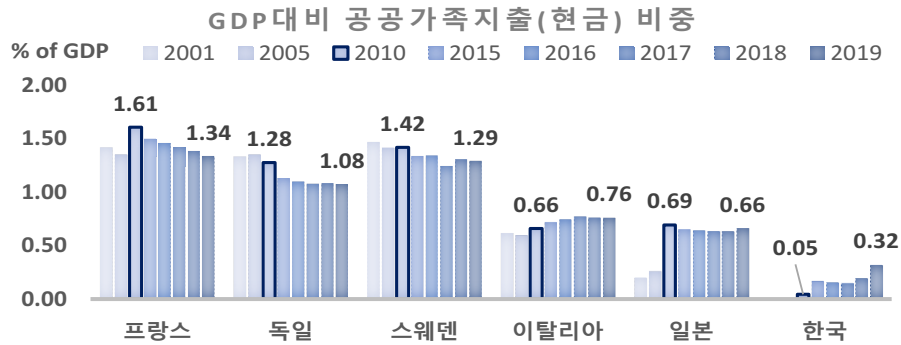
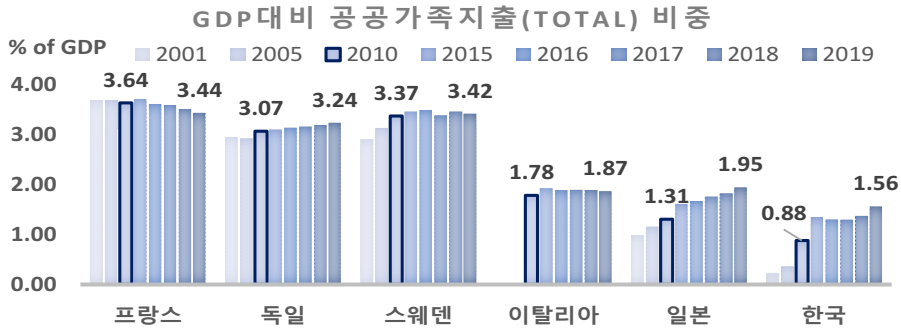
주: 위의 수치는 저출산·고령사회시행계획에 따라 설정된 저출산 예산 총액의 GDP 대비 비중으로, 이는 OECD에서 발표하고 있는 각국의 GDP 대비 '가족지원 예산'의 비중과는 다른 개념임
 자료: 저출산·고령사회 위원회 제출 자료 OECD.Stat자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

OECD에서 매년 발표하고 있는 공공가족지출(가족지원) 예산(Public Expenditure on Family)은 육아휴직, 보육지원, 아동수당 지원 등에 해당하는 지출로서, OECD 국가간 비교가 가능한 대표적인 저출산 예산¹¹⁾ 수준이다. 가족지원 예산은 공공사회복지 지출(SOCX, Social Expenditure Database)의 9개 정책영역 중 하나의 영역으로서, 아동을 양육하는 가구에 대한 지원으로 한정되는 동시에 아동 양육가구에 대한 주거 및 보건 분야 지원은 제외된다.

최근(2019년 기준) 발표된 우리나라의 가족지원 예산은 GDP 대비 1.56%로, OECD 평균인 2.29%에 비해 낮은 편이며, 특히 출산율이 높은 프랑스(3.44%), 독일(3.24%), 스웨덴(3.42%) 등과 비교할 때 절반 이하의 수준이다. 특히, 아동수당, 육아 휴직급여 등 현금 지급을 기준으로 보면 GDP 대비 0.32%로, OECD 평균인 1.12%의 30% 수준이었다.

11) 공공 가족지출(가족지원) 예산은 아동 양육가구에 대한 지원으로 한정되고 지자체 예산까지 포함하는 반면, 저출산·고령사회 시행계획상의 저출산 예산의 범위는 청년, 여성, 기업, 사회문화 등의 지원까지 포함하고 중앙정부 및 매칭사업 예산을 포함하기 때문에 두 예산은 서로 일치하지 않는다. 가족지원 예산은 사회보장 위원회에서 각 부처 및 지자체를 대상으로 자료를 취합하여 OECD에 제출하고 있다.

[GDP 대비 가족지원 예산 비중(%) 비교]



주: 가족지원 예산은 아동수당 , 육아휴직 혜택 및 보육 지원에 해당하는 지출을 포함함. 총액은 현금,서비스, 세제혜택으로 구성

자료: OECD Family Database, Public spending on family benefits (2023.3.15.) 를 바탕으로 재작성

가. 기본계획별 패러다임 변화에 따른 저출산 예산 추이 변화

정부는 「저출산·고령사회기본법」에 따라 매 5년 주기로 기본계획을 수립하여 왔고, 제1차~제4차 기본계획에 이르는 동안 기본계획의 목표 및 추진 방향은 변화를 보여왔다.

제1차(2006~2010년) 기본계획에서는 저출산 현상에 대응하여 출산을 하라기 추세를 반전한다는 단기 목표를 설정하였으며, 출산과 양육에 유리한 환경조성을 큰 방향으로 제시하고 저소득가구의 보육 지원 등을 중심으로 사업을 추진하였다.

제2차(2011~2015년) 기본계획에서는 점진적 출산을 회복을 목표로, 1차에 이어 출산 및 양육지원을 중심으로 하는 기혼 맞벌이 가구의 보육 부담 경감으로 그 범위를 넓혔다.

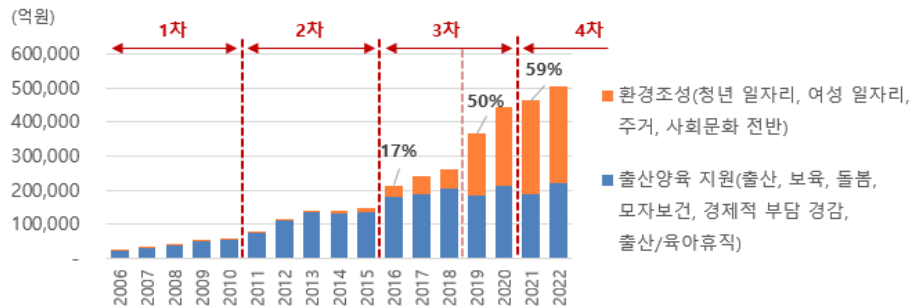
제3차(2016~2018) 기본계획에서는 그간의 저출산 대응에도 불구하고 합계출산율이 반등하지 못한다는 점을 보완하고자, 출산 및 양육 지원을 중심으로 하던 정책에서 종합적이며 구조적인 접근으로의 패러다임 전환을 시도하였다. 즉, 만혼 및 비혼 대책으로서 청년 일자리 및 주거대책을 강화하고 결혼 및 출산 환경을 조성하기 위한 예산이 확대되기 시작하였다. 이후, 정부는 핵심과제를 중심으로 기본계획을 재구조화하여 3차 수정계획(2019~2020년)을 발표하였고, 그간의 ‘합계출산율 향상’이라는 목표를 폐지하고, 삶의 질 향상·성평등 구현 등을 목표로 설정하였으며, ‘삶의 질 제고’의 일환으로 ‘2040세대의 안정적인 삶의 기반 조성’을 핵심과제의 하나로 선정하여 관련 예산이 크게 증가하였다(예를 들면, 청년 및 신혼부부 주거지원의 경우 '18년 예산 4.5조원에서 '20년 21.5조원으로 약 5배로 증가).

제4차(2021~2025) 기본계획은 3차 기본계획의 틀에서 크게 벗어나지 않은 ‘개인의 삶의 질 제고’ 등을 목표로 설정하고 있다.

이러한 기본계획의 목표 설정 및 중점 추진과제의 변화에 따라 예산 구성의 추이도 변화하였는데, 아래 그래프에서 살펴보듯 2006년부터 2015년(제1차~제2차 기본계획)까지는 출산 및 양육지원(출산, 보육, 돌봄, 출산/육아휴직 등 관련 지원)사업과 관련한 예산이 저출산 예산의 대부분을 차지하여 왔으나, 제3차 기본계획 시작 연도인 2016년

부터는 환경조성(청년 일자리, 주거지원, 사회문화 전반 등)과 관련한 예산이 저출산 예산의 범주에 포함되기 시작(저출산 예산 전체의 17% 비중)하였다. 이후, 제3차 수정계획(2019년)부터는 그 비중이 50% 이상으로 크게 증가하였고, 그 이후에도 환경조성 관련 예산은 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있다.

[제1차~제4차 기본계획에 따른 출산·양육지원, 환경조성 예산 증감 추이]



자료: 저출산·고령사회 위원회 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 구분 및 작성

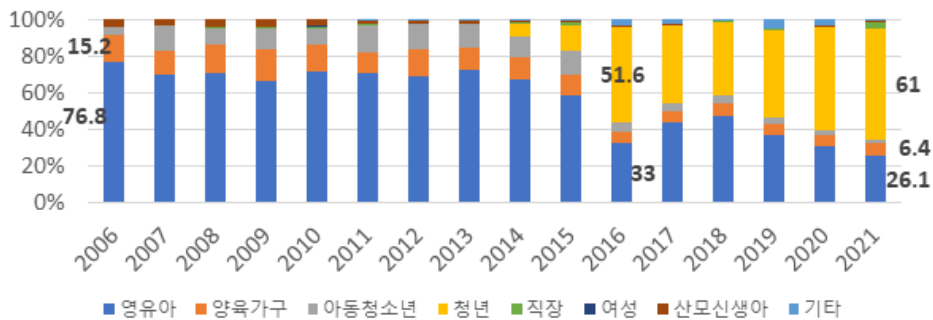
반면, 출산양육 지원(출산, 보육, 돌봄, 모자보건, 경제적 부담 경감, 출산/육아휴직 등)과 관련한 예산액은 2016년 이후 일정 수준에 머물러 있는 것으로 나타나며, 관련 예산이 저출산 총예산에서 차지하는 비중으로 보면 오히려 그 비중은 줄어들고 있음을 알 수 있다.

나. 정책 대상자별 저출산 예산 추이 변화

정책 대상자를 영유아, 양육가구, 아동청소년, 청년, 직장, 여성, 산모·신생아, 기타로 나누어 대상자별 예산(국비 기준)을 살펴보면, 저출산 정책 초기에는 영유아를 위한 예산이 76.8%, 아동 양육가구 지원 예산이 15.2% 등을 차지하였고, 제1차에서 제2차 기본계획까지는 그 비중의 변화가 거의 없었다.

이후 제3차(2016년) 기본계획부터는 청년(신혼부부 포함) 예산이 크게 증가하여 '21년 기준으로 청년 예산이 61.0%로 가장 큰 비중을 차지하였고, 영유아 지원을 위한 예산이 26.1%, 양육가구 지원 예산이 6.4% 등으로, 저출산 정책의 패러다임의 변화가 정책 대상자별 예산 비중 변화로 반영되어 나타났음을 보여준다.

[정책 대상자별 예산 비중 추이]



주: 단, 위의 수치는 '국비' 예산을 기준으로 한 비중임에 유의

자료: 김우림, "저출산 대응 사업 분석·평가", 국회예산정책처, 2021 자료를 바탕으로 작성

다. 부처별 저출산 대응 사업 결산(2022)

저출산 대응을 위한 부처별 확정예산(2022년)을 살펴보면, 국토부 20.5조원, 복지부 12.1조원, 교육부 8.0조원, 고용노동부 5.1조원 등의 순으로 나타난다. 국토부 예산은 대부분 주거지원 사업으로서, 전체 저출산 예산의 42%를 차지한다. 예산 집행률은 고용노동부(79%)¹²⁾를 제외하고는 전액에 가까운 예산을 집행한 것으로 나타났다.

[부처별 저출산 사업 결산(2022)]

(단위: 억원, %)

부처	주요 사업(예시)	(확정)예산	예산현액(A)	집행액(B)	집행률(B/A)
국토부	주택구입전세자금(용자), 다가구매입 임대, 전세임대용자 등	204,588	204,588	199,391	97%
복지부	영유아보육료지원 아동수당 등	121,372	121,128	120,206	99%
교육부	유아교육비 보육료 지원 그린스마트스쿨 조성 등	79,641	79,641	79,424	100%
고용부	모성보호육아지원 청년내일채움공제	51,343	52,026	41,135	79%
여가부	아이돌봄지원 한부모가족자녀 양육비 지원 등	16,485	16,475	15,875	96%
행안부	지역주도형 청년일자리사업 등	12,449	12,449	11,718	94%
중기부	창업성장기술개발사업 등	3,151	3,151	3,150	100%
국방부	군무원인건비, 군인인건비	876	876	848	97%
질병청	국가예방접종실시 등	798	798	798	100%
과기부	여성과학기술인 육성지원(R&D) 등	386	386	386	100%
문체부	국내관광 역량강화 등	228	228	228	100%
금융위	청년 대학생 소액금융 지원 등	360	360	360	100%
환경부	환경성질환 예방 및 사후관리 등	112	112	112	100%
산업부	AI융합형 산업현장기술인력 혁신역량강화 등	90	90	90	100%
방통위	발법유해정보차단기반마련 등	28	28	28	100%
해수부	해양수산 신산업 육성 및 기업투자 유치 지원 등	26	26	26	100%
농림부	수요응답형 교통서비스 확대 등	13	13	13	93%
통계청	지역간 삶의질 격차 분석 인프라 조성	12	12	12	100%
식약처	의약외품안전관리강화 등	4	4	4	100%

주: 부처별 저출산 대응사업 확정예산 기준으로 시행계획 예산과는 다를 수 있음

자료: 저출산·고령사회 위원회 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 구분, 각 부처 결산 취합자료를 활용하여 작성

12) 고용노동부 집행률이 저조한 것은 '청년취업고용지원금', '청년일자리도약지원금' 사업의 집행률 저조(각 38%, 43%)하기 때문이며, 부처는 소규모 지원 사업장으로 채용 전담자가 없거나 잦은 퇴사로 인하여 집행 부진, 청년 채용실적 부진 및 지원금 지급 기업의 신청 지연 등으로 인한 불용 발생 등의 악전을 제시하였다.

라. 정책 영역별 저출산 대응 사업 결산(2022)

2022년 저출산 대응 사업을 정책 영역별로 구분해 보았을 때, 주거지원(주택구입 전세자금융자, 다가구매입임대, 주거급여사업 등) 예산이 20.5조원으로 가장 많았고, 보육 및 돌봄(어린이집 및 유치원, 아이돌봄, 지역아동센터 지원 등) 관련 예산이 11.5조원, 현금성 수당(양육수당, 첫만남바우처 등)이 5.5조원, 일자리·직장(청년일자리 창출, 창업지원, 내일배움카드 등) 관련 예산이 3.7조원 등이었다. 그 외 사회환경·기타 예산 2.5조원, 모성보호 관련 예산 1.7조원, 자산형성 지원 1.5조원, 교육 관련 예산 1.3조원, 출산 및 건강지원 예산 0.2조원 등의 순으로 나타났다. 예산 집행률은 청년 일자리·직장(71%)를 제외하고는 대부분 전액에 가까운 예산을 집행하였다.

[주요 정책 영역별 저출산 사업 결산(2022)]

(단위: 억원, %)

영역 구분	주요사업	(확정)예산	예산현액(A)	집행액(B)	집행률(B/A)
주거	주택구입전세자금융자, 다가구매입 임대, 공공임대 용자(출자), 주거급여, 청년월세지원등	204,588	204,588	199,391	97%
보육, 돌봄	어린이집, 유치원 아이돌봄, 지역아동센터 등	115,225	114,898	114,587	100%
자녀수당	첫만남바우처, 영아수당, 아동수당, 양육수당 등	54,600	54,600	54,164	99%
일자리, 직장	청년일자리창출, 지역주도형 청년일자리사업, 창업지원, 내일배움카드 등	36,863	36,743	25,961	71% ¹⁾
사회환경, 기타	가족센터, 다문화가족지원, 청소년 사회안전망 구축등	25,197	25,197	24,444	97%
모성보호	출산급여, 육아휴직급여 등	17,403	18,278	18,230	100%
자산형성	청년내일재움공제, 보호대상 아동 발달지원계좌 등	15,160	15,160	14,166	93%
교육	교육급여, 국가장학금(다자녀)	12,865	12,865	12,865	100%
출산 및 건강지원	고위험 임신부 의료비, 난임우울증 센터, 생애초기 건강관리, 예방접종 등	1,851	1,851	1,789	97%

주: 1. 부처별 저출산 대응사업 확정예산 기준으로 시행계획 예산과는 다를 수 있음

2. 일자리, 직장 영역의 집행률이 저조한 것은 '청년추가고용장려금', '청년일자리도약장려금' 사업의 집행률이 저조(각 38% 43%)하기 때문이며, 부처는 소규모 자립 사업장으로 채용 전담자가 없거나 잦은 퇴사로 인하여 집행 부진 청년 채용실적 부진 및 지원금 지급 기업의 신청 지연 등으로 인한 불용 발생 등의 의견을 제시하였음

자료: 저출산·고령사회 위원회 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 구분, 각 부처 결산 취합자료를 활용하여 작성

1 일·가정 양립 지원 사업 관련 쟁점

가. 모성보호제도 사각지대 해소를 위해 중소기업업을 중심으로 지원 강화 및 인지도 개선 등 실효성 높은 대책 마련 필요

육아휴직 등 모성보호제도의 이용률은 증가하나 기업규모, 성별에 따라 여전히 사각지대가 존재하므로 중소기업업을 중심으로 지원을 강화하고 인지도 개선을 위해 노력하는 등 실효성 높은 대책 마련이 필요하다.

정부는 모성보호육아지원 세부사업 내 내역사업으로서 출산 휴가급여, 육아휴직급여, 육아기 근로시간 단축급여, 배우자 출산휴가 급여 등을 지원하고 있다. 해당 예산은 실집행액 기준 2019년 1조 3,500억원에서 2022년 2조 772억원으로 3년간 54% 증가하였고, 출생 아동 수가 감소하고 있음에도 불구하고 육아휴직, 육아기근로시간 단축급여 사업 등의 혜택 인원은 증가하여 제도 이용률이 높아진 것으로 파악된다.

[모성보호육아지원 사업 지원실적 현황]

(단위: 명, 억원)

구분(내역사업명)		2019	2020	2021	2022
출산전후휴가급여 ¹³⁾	지원인원	73,306	70,949	70,333	73,099
	실집행액	2,604	2,858	2,881	3,019
유산사산휴가급여 ¹³⁾	지원인원	789	1,096	1,094	1,211
	실집행액	8	14	14	15
육아휴직급여 ¹⁴⁾	지원인원	105,165	112,040	110,555	131,087
	실집행액	10,673	12,155	13,004	16,614
육아기근로시간단축급여 ¹⁵⁾	지원인원	5,660	14,698	16,689	19,466
	실집행액	211	517	884	1,063
배우자출산휴가급여 ¹³⁾	지원인원	-	18,720	18,270	16,168
	실집행액	-	70	68	61
계	실집행액	13,500	15,614	16,850	20,772

주: 모성보호육아지원 사업(1345-358), 고용보험기금

자료: 고용노동부, 2022회계연도 결산 공통요구자료를 참고하여 국회예산정책처 작성

주요 사업 내용을 살펴보면, 먼저 출산전후휴가급여는 출산 전후에 90일의 유급휴가를 제공하는 것으로서, 최초 60일의 임금은 사용자가 지급하고 나머지 무급 30일은 정부에서 통상임금의 100%(상한 210만원)를 지원하고 있다(단, 우선지원대상기업의 경우 최초 60일에 대해서도 상한액 범위내에서 정부가 지원). 이와 함께, 배우자에게 유급휴가 10일을 부여하는 배우자출산휴가급여제도(우선지원대상 기업¹⁶⁾에 대해서만 최초 5일, 상한 401,910원을 정부 지원)가 있으며, 2020년부터는 고용보험가입 이력 이 일정 기준(출산 이전 18개월 중 고용보험가입 3개월 이상인 자)을 만족하는 예술인에 대해 지원을 시작하였고, 2021년부터는 특수고용 직종 종사자에게도 출산전후급여를 확대 지원하고 있다.

육아휴직 급여제도는 만 8세 이하(초등학교 2학년 이하) 자녀당 최대 1년의 육아휴직 기간에 대해 급여를 지원하는 제도로써 통상임금의 80%(상한 150만원, 하한 70만원)를 지원하며, 한부모 근로자는 상한 기준을 상향하여(3개월간 100%(상한250만원), 그 이후 80%(상한 150만원)) 지원한다. 2022년에는 '3+3 부모육아휴직제'를 도입하여 동일 자녀에 대해 생후 12개월 내 부모가 동시 또는 순차적으로 육아휴직을 사용하는 경우 첫 3개월동안 급여를 상향하여 지급하고 있다. 즉, 부모가 각 1개월씩 사용하였을 경우 상한 200만원, 2개월 사용 시 250만원, 3개월 사용시 300만원으로 상한액을 상향하여 지원한다.

-
- 13) 「고용보험법」 제75조(출산전후휴가 급여 등) 고용노동부장관은 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제18조에 따라 피보험자가 「근로기준법」 제74조에 따른 출산전후휴가 또는 유산·사산휴가를 받은 경우와 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제18조의2에 따른 배우자출산휴가를 받은 경우로서 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에 출산전후휴가 급여 등(이하 “출산전후휴가 급여등”이라 한다)을 지급한다.
 그 외 법률 「고용보험법」 제77조의9(노무제공자인 피보험자의 출산전후급여등), 「고용보험법」 제77조의4(예술인인 피보험자의 출산전후급여등)를 근거로 지원한다.
- 14) 「고용보험법」 제70조(육아휴직 급여) ① 고용노동부장관은 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제19조에 따른 육아휴직을 30일(「근로기준법」 제74조에 따른 출산전후휴가기간과 중복되는 기간은 제외한다) 이상 부여받은 피보험자 중 육아휴직을 시작한 날 이전에 제41조에 따른 피보험 단위기간이 합산하여 180일 이상인 피보험자에게 육아휴직 급여를 지급한다.
- 15) 「고용보험법」 제73조의2(육아기 근로시간 단축 급여) ① 고용노동부장관은 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제19조의2에 따른 육아기 근로시간 단축(이하 “육아기 근로시간 단축”이라 한다)을 30일(「근로기준법」 제74조에 따른 출산전후휴가기간과 중복되는 기간은 제외한다) 이상 실시한 피보험자 중 육아기 근로시간 단축을 시작한 날 이전에 제41조에 따른 피보험 단위기간이 합산하여 180일 이상인 피보험자에게 육아기 근로시간 단축 급여를 지급한다.
- 16) 우선지원대상기업은 「고용보험법」 제19조제2항에 따른 기업으로, 산업별 상시 근로자수가 제조업의 경우 500명 이하, 건설업, 정보통신업 등 7개 산업분류 업종은 300명 이하, 도소매, 숙박 음식점업, 금융보험업 등 4개 업종은 200명 이하, 그 밖의 업종 100명 이하에 해당하는 기업을 가리키며, 「중소기업기본법」 제2조제1항 및 제3항의 기준에 해당하는 기업도 우선지원 대상기업으로 분류한다.

그 밖에도 주 15~35시간으로 단축하여 근무할 수 있도록 하며 최초 5시간분에 대해 통상임금 100%(상한 200만원), 그 이상은 80%(상한 150만원)를 지원하는 육아기 근로시간 단축급여제도가 있다.

[주요 사업 내용]

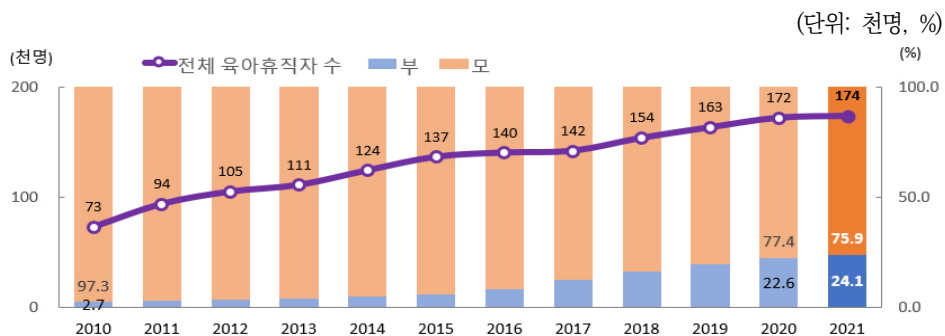
구분	내용
출산전후 휴가급여	출산전후휴가 90일 중 무급 30일에 대해 통상임금의 100% 지원(상한 월 210만원) * 정부는 우선지원기업 대상으로 최초 60일에 대해서도 월 210만원 지원(사업주는 210만원 초과분에 대해 부담함)
*예술인 출산전후 급여	출산전후 90일에 대해 지급, 출산 이전 18개월 중 고용보험가입 3개월 이상인 자 - 12개월 동안의 월평균 보수지급(상한액: 매30일 210만원, 하한액: 매 30일 60만원)
*고용보험 미적용자 출산급여	출산 전 18개월 중 3개월 이상, 그리고 출산일 현재도 소득활동 중인 자 - 총150만원(월50만원)지급
육아휴직급여	만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀당 1년 유급휴직 - 12개월간 통상임금 80%, 상한 150만원, 하한 70만원 * 한부모 근로자의 경우 - 첫 3개월: 통상임금 100%(상한 250 만원) - 4~12개월: 통상임금 80%(상한 150 만원)
*3+3 부모육아 휴직제	동일 자녀에 대해 생후 12개월 내 부모가 동시 또는 순차 육아휴직 사용 시 첫 3개월 급여 상향 - 부모 모두 3개월+3개월: 각각 상한 월300만원(통상임금의100%) - 모2개월+부2개월: 각각 상한 월250만원(통상임금의100%) - 모1개월+부1개월: 각각 상한 월200만원(통상임금의100%)
육아기 근로시간 단축급여	만 8세 또는 초등2학년 이하 자녀, 주15~35시간 근로. 최대 2년 사용 - 매주 최초 5시간분: 통상임금의 100%(상한 200만원, 하한 50만원) - 나머지: 통상임금의 80%(상한 150만원, 하한 50만원)
배우자 출산휴가	배우자가 출산한 경우 유급휴가 10일, 정부는 우선지원대상기업 소속 근로자에게 최초 5일 지원(상한 401,910원, 하한 최저임금) * 5일분 상한과 통상임금과의 차액은 기업에서 부담, 나머지 5일 기업 자체 지원 (그 외 대기업의 경우 전액 기업 자체부담)

자료: 고용노동부 홈페이지, 사업설명자료 등을 참고하여 국회예산정책처 작성

정부는 모성보호급여 제도의 지속적 확대를 통해 일하는 여성의 출산 및 육아로 인한 경력단절 방지와 일·가정 양립 지원으로 근로자의 고용안정과 경제활동 참여율을 제고하고, 배우자 출산휴가 급여, 3+3 부모육아휴직제 등의 도입을 통해 남성 근로자의 육아 참여 확대를 도모해 왔다.

2021년 기준 만 8세 이하 자녀를 대상으로 각 연도에 육아휴직을 시작한 사람은 총 17.4만명¹⁷⁾으로 2010년 7.3만명 대비 2.4배 증가하였고, 그 중 남성의 비율이 24.1%를 차지하여 2010년(2.7%)에 비해 남성 비중이 꾸준히 상승 중이다. 또한 당해 출생한 아동 100명당 육아휴직자 수도 점차 증가하여 2021년 기준 100명당 29.3명이 육아휴직을 이용하였고, 성비는 모(母)는 26.3명, 부(父)는 3.0명이다. 다만 해당 통계는 육아휴직 대상이 되는 근로자 및 공무원을 모두 포함한 기준으로, 일반 근로자만을 대상으로 하면 그 이용률은 이보다 낮을 것으로 예상된다.

[육아휴직을 시작한 부모 수 및 남녀 비율]



자료: 통계청, 2021년 육아휴직통계 결과(2022.12.21. 보도자료)

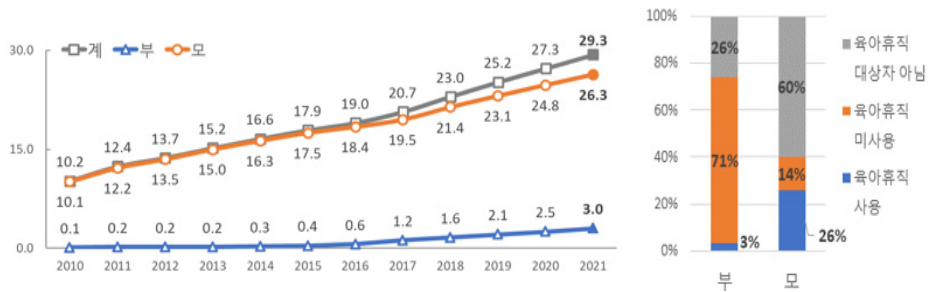
육아휴직자 수와 육아휴직 사용률은 꾸준히 상승 중에도 불구하고, 성별이나 사업체 규모 등에 따라 그 비율에는 여전히 격차를 좁히지 못하고 있는 것으로 나타난다. 성별로 살펴보면, 근로자(공무원 포함) 중에서 육아휴직 사용이 가능한 대상자¹⁸⁾의 비율이 남성은 74%, 여성은 40%로 나타나, 여성이 주로 종사하고 있는 일자리에서는 여전히 육아휴직 사용이 어려운 환경에 놓인 경우가 많을 것으로 판단된다.

17) 단, 해당 통계청의 육아휴직 통계는 법률상 육아휴직 대상이 되는 근로자 및 공무원을 포함한 기준으로 산출된 수치(통계청, 육아휴직통계, 2021)로서, 근로자만을 대상으로 한 '21년 고용보험 육아휴직급여 지급자 수는 11만명이었다(고용노동부 제출자료).

18) 육아휴직의 경우 고용보험 피보험단위기간 180일 이상(「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 시행령」 제10조)인 경우에만 적용되므로, 해당 조건을 만족하지 못하거나 고용보험에 가입되어 있지 않은 프리랜서 등의 근로자는 대상자에서 제외된다.

[출생아 100명당 당해연도 육아휴직자 수, 성별 육아휴직 대상자 비율]

(단위: 명, %)



자료: 통계청, 2021년 육아휴직통계 결과(2022.12.21. 보도자료)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

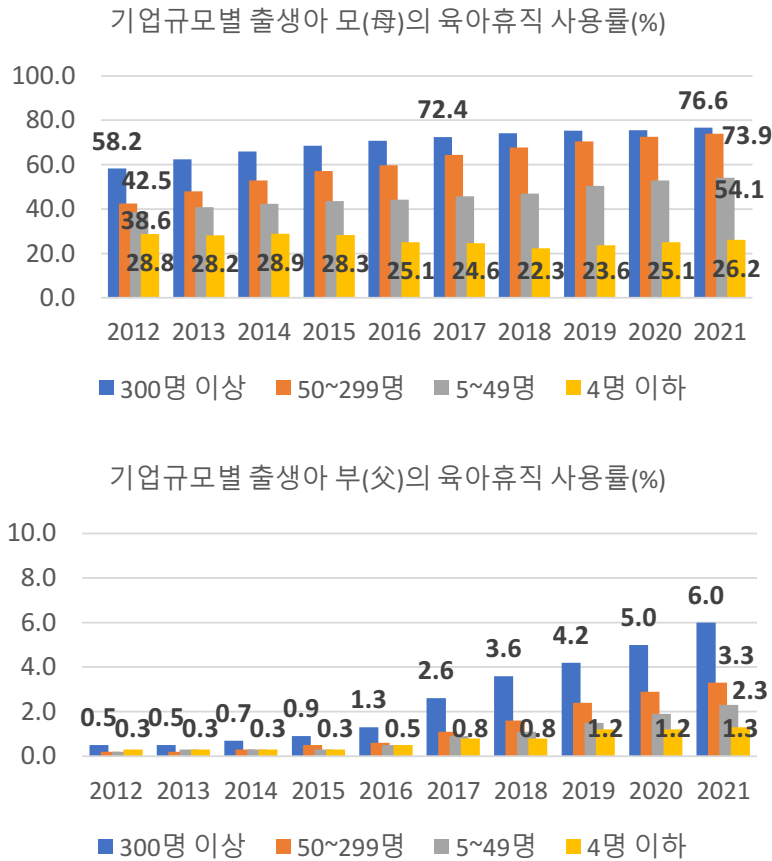
또한, 기업 규모별 출생아 모의 출생연도 육아휴직 사용률을 살펴보면, 300명 이상 대규모 사업체에서는 76.6%가 육아휴직을 사용한 데 반하여 50~299명 규모는 73.9%, 5~49명 규모에서는 54.1%, 4명 이하 규모의 사업체에서는 26.2%만이 육아휴직을 사용한 것으로 나타나, 제도의 활용은 주로 중견규모 이상의 기업에서 확대되어 온 것으로 보인다. 즉, 사업체 규모가 50인 이상인 경우에는 육아휴직 사용률이 대기업 수준으로 상승하였지만, 그 이하 규모의 사업장에서는 여전히 그 격차를 좁히지 못하고 있다. 특히 4인 이하의 소규모 사업장의 경우 육아휴직 사용률이 2012년에 비해 오히려 감소하는 경향을 나타낸다.

이는 소규모일수록 육아휴직 업무 공백에 대한 부담이 상대적으로 크기 때문에 일반적으로 나타나는 결과로 이해할 수도 있지만, 동시에 제도적 보완 및 활용 측면에서 사용 여건이 충분히 마련되지 않아 격차를 줄이지 못하고 있음을 나타내는 것이기도 하다.

출생아 부모 중 남성의 해당연도 육아휴직 사용률 또한 비슷하며, 300인 이상 기업 6%, 50인 이상 기업 3.3%, 5인 이상 2.3%, 4인 이하 1.3% 등으로 전반적으로 매우 저조한 수준이다.

[기업규모별 출생아 부모의 당해연도 육아휴직 사용률(성별)]

(단위: %)



주: 출생연도 육아휴직 사용률 = 출생연도 부모 중 육아휴직 사용자 ÷ 출생아 부모 중 육아휴직 대상조건을 충족시키는 자 × 100(%)

자료: 통계청, 2021년 육아휴직통계 결과(2022.12.21. 보도자료)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

정부에서는 모성보호제도 및 일·가정 양립 제도의 적극적 사용을 권장하기 위하여 중소기업(우선지원대상기업, 중견기업 등)을 중심으로 ‘고용안정장려금’ 사업을 통해 지원하고 있다. 즉, 근로자의 일·생활 균형을 지원하거나 고용을 안정시키는 사업주에게 인건비 및 간접노무비 등을 지원하는 것이다. 2019년에서 2022년간 고용안정장려금 각 내역사업별 지원인원 및 지원기업 수는 증가하고 있다.

[모성보호급여사업 활용과 관련한 고용안정장려금 (내역)사업 실적]

(단위: 백만원, 명, 개소)

구 분		2019	2020	2021	2022
위라벨 일자리 장려금	집행액	9,912	44,662	77,364	22,850
	지원인원	5,993	20,837	30,706	12,581
	지원개소	1,828	4,205	6,057	4,805
일가정 양립 환경개선 지원	집행액	19,712	51,309	92,877	30,175
	지원인원	6,824	31,757	42,513	16,333
	지원개소	1,165	5,110	8,364	4,226
출산육아기 고용안정장려금	집행액	69,487	89,697	118,750	150,961
	지원인원	26,484	28,740	37,910	48,895
	지원개소	10,399	12,957	22,980	24,265

자료: 고용노동부, 2023년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나 근로시간 단축 허용 시 사업주에게 지원되는 월 30만원의 간접노무비, 정액 20만원의 임금감소액 보전금, 출산전후휴가 등으로 인한 대체인력 고용을 위해 지원되는 월 80만원의 인건비 등은 타 장려금¹⁹⁾과의 형평성을 고려하여 설정하였다고 제시하였으나, 현실에 비해 부족한 측면이 있다.

예를 들어 출산휴가를 사용한 근로자의 대체인력을 30일간 사용한다고 했을 때 최저임금으로 계산하더라도 월 201만원 수준의 추가 비용을 부담해야 하며, 인력 채용 등에 소요되는 시간 및 비용을 고려하면 그 비용은 더 클 가능성이 있다. 따라서 중소기업에 대한 지원액의 점진적 확대의 필요성이 있다.

19) 고용노동부는 (간접노무비) 고령자고용유지 지원금(월 30만원), 고령자 계속고용장려금(월 30만원), (대체인력 인건비) 고용촉진장려금, 정규직 전환 지원금, 국내복귀기업 고용지원 등 사업을 고려한 금액이라고 하였다.

[모성보호급여사업 활용과 관련한 고용안정장려금 (내역)사업 주요 내용]

구 분	지원내용
위라벨 일자리 장려금 (2015~)	(간접노무비) 근로시간 단축을 허용한 우선지원대상·중견기업 사업주에게 단축 근로자의 인사·노무관리에 소요되는 비용을 1인당 월 30만원(정액)을 최대 1년간 지원 (임금감소액 보전금) 사업주가 시간비례 임금보다 더 지급한 임금이 20만원 이상인 경우 사업주에게 1인당 월 20만원(정액)을 최대 1년간 지원(사업주를 통한 근로자 지원)
일·가정 양립 환경개선 지원 (2016~)	(유연근무제 간접노무비) 소속 근로자의 필요에 따라 유연근무제를 활용하게 하는 우선지원 대상기업·중견기업 사업주에게 간접노무비 지원 * 월 활용횟수에 따라 1년간 최대 360만원(월 최대 30만원) (일·생활 균형 인프라구축비) 재택·원격근무를 활용하거나 근무혁신 우수 기업으로 선정된 우선지원 대상기업·중견기업에 일·생활 균형 인프라 설치 비용 지원 * 정보·보안시스템 등 시스템 구축비용 최대 2천만원(투자비용의 50~80%)
출산육아기 고용안정 장려금 (1995~)	(간접노무비) 육아휴직 또는 육아기 근로시간 단축을 허용한 우선지원 대상 기업 사업주에게 간접노무비 지원 * 육아휴직지원금: 월 30만원(만 12개월 이내 자녀 대상 첫 3개월 월 200만원(3+3휴직제)) * 육아기 근로시간 단축 지원금: 월 30만원(인센티브 적용 시 월 10만원 추가 지급) (대체인력 인건비) 출산전후휴가, 육산·사산 휴가 또는 육아기 근로시간 단축을 부여하거나 허용하고 대체인력을 고용한 우선지원대상기업 사업주에게 대체인력 인건비 지원 * 대체인력 지원금: 월 80만원(업무 인수인계기간 월 120만원)

자료: 고용노동부, 2023년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

한 조사²⁰⁾에 따르면 현장에서는 일·가정 양립 제도를 사용하는 인력에 대해 대체 인원을 채용하기보다는 단기 아르바이트를 쓰거나, 내부 인력으로 업무를 분담하는 형태로 업무 대체를 하고 있다고 응답하였다. 특히 중소기업 소속 근로자들은 업무를 분담한 동료들의 눈치가 보여서 휴가 기간에도 집에서 업무를 보거나 사적으로 업무 요청을 하는 등의 불편을 겪었다고 응답하였다. 또한, 5인 미만 업체 근로자의 경우 금전적 지원 확대를 가장 필요한 제도 개선점으로 꼽았다²¹⁾.

20) 초등학교 이하 자녀가 있는 임금근로자를 대상으로한 FGI(Focus Group Interview, 표적집단면접) 조사이며, 대기업, 중소기업, 5인 미만 기업에 근무하는 근로자 19인을 포함하였다.

21) 조성호 등, “일·가정 양립 지원 정책 모니터링 및 과제”, 한국보건사회연구원, 2022

또한 우선지원기업·중견기업을 중심으로 지원을 확대하고 있음에도 불구하고, 소규모 기업에서의 모성보호제도에 대한 인지도가 여전히 저조한 수준으로 나타나는 것도 홍보 부족의 가능성을 나타낸다. 사업체 인사담당자를 대상으로 한 조사에서 100인 이상 기업의 경우에는 출산전후휴가제도, 배우자출산휴가, 육아휴직제도, 육아기근로시간단축제도 등의 모성보호제도에 대해 100% 인지하고 있다고 응답하였으나, 사업체 규모가 작은 5~9인 기업에서는 제도에 대해 ‘모른다’라고 응답한 비율이 각 7.2%, 21.9%, 14.3%, 37.5% 등으로 나타났다.

이러한 모성보호제도에 대한 기업체의 저조한 인지도는 근로자가 각 제도를 사용하는 데 직접적으로 영향을 미치고 있을 것으로 판단된다.

[사업체 규모별 모성보호제도 인지도]

(단위: %)

제도 구분	제도에 대해 ‘모른다’라고 응답한 비율				
	전체	사업체 규모별			
		100인 이상	30~99인	10~29인	5~9인
출산전후휴가제도	6.6	0	2.5	7.2	7.2
배우자출산휴가제도	18.7	0	8.5	17.1	21.9
육아휴직제도	13.5	0	7.8	14.7	14.3
육아기근로시간 단축제도	32.3	0	14.1	30.1	37.5

주: 사업체의 인사담당자를 대상으로 한 조사임

자료: 고용노동부, 「2021년 일·가정 양립 실태조사」, 2022를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

현재 육아휴직 미부여시 500만원 이하의 벌금, 출산휴가(유산·사산휴가 포함) 미부여시 2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금, 육아기 근로시간 단축 미허용 또는 배우자출산휴가 미부여시 500만원 이하의 과태료를 부과하고 있다. 2022년 기준으로 과태료 부과 대상 사업 중 배우자 출산휴가 미부여로 인한 과태료 부과 건수는 14건(과태료 총 6,850만원)이었으나, 2021년 이전 4년간은 부과 건수가 0건~3건으로 미미한 편인데, 이는 신고 과정에서 감독관의 시정조치 등을 통해 문제가 해결되는 등 실제 과태료 부과까지 이어지지 않았을 가능성이 있다²²⁾.

최근 정부는 근로감독 강화를 통해 모성보호급여 제도의 이용률을 높이겠다고 하였으며, 현장 근로감독 시 근로자 면담 등을 통해 미부여 휴가 건, 신청 절차 상 불편한 점에 대한 조사 등을 강화하겠다는 것이다.

22) 근로자의 신고(상담) 시 근로감독관의 시정 요구, 조정 등을 통해 대부분 갈등이 해소되나, 특정기간(출산 후 90일 이내 등) 내에 사용해야 하는 출산휴가와 같은 경우에는 해소가 어려워 과태료 부과까지 이어지는 것이다.

[모성보호급여 관련 연도별 과태료 부과건수]

(단위: 만원, 건)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수
배우자 출산휴가	500	1	-	-	900	3	750	2	6,850	14
육아기 근로시간 단축	-	-	400	1	-	-	300	1	-	-

주: 과태료 부과 건을 수집한 내용임. 육아휴직, 출산휴가, 유산/사산휴가는 벌금 부과 대상으로서 법원에서 확정되는 내용이므로 관련 자료 파악 불가능

자료: 고용노동부 제출자료

그러나 이러한 벌금 및 과태료 제도는 근로자의 신고²³⁾에 따라 이루어지는 사후적 조치이며, 근로자와 사업주 간 갈등 발생 시 근로자의 고용 지속성에 위험이 따를 수 있다²⁴⁾는 점에서 근로자에게 불리한 측면이 있으며, 특정 기간(출산 후 90일 이내)에만 사용이 가능한 출산전후휴가 및 배우자 출산휴가는 그 기간이 도과한 시점에서는 휴가 부여가 불가능한 문제가 있다.

따라서 정부는 육아휴직, 출산전후휴가, 육아기 근로시간 단축 사용 시 발생하는 인력의 공백에 따른 사업주 부담 경감을 위해 사업주 지원을 강화할 필요가 있으며, 제도가 도입된 지 오랜 시간이 경과(육아기 근로시간 단축 급여의 경우 2011년 도입)되었음에도 소규모 기업체에서의 인지도가 저조하므로 제도 홍보 및 캠페인을 통해 인지도를 높이는 등 인식 개선을 위해 노력해야 한다.

23) 사업장에서 모성보호 휴가 미부여시, 근로자는 지방고용노동관서 또는 고용노동부 홈페이지상 전자 민원으로 진정 또는 고소를 제기하거나 모성보호 익명신고센터를 통해 신고가 가능하다.

24) 이에 대해 근로기준법 제23조제1항에 따라 정당한 이유없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌(懲罰)(이하 “부당해고등”이라 한다)을 하는 경우에는 노동위원회에 구제신청이 가능하다.

나. 남성 육아휴직 확대를 위한 육아휴직급여 상한액의 단계적 인상 및 활용도 제고를 위한 제도적 지원방안 적극 마련 필요

남성의 육아휴직 참여율을 높일 수 있도록 육아휴직급여 상한액의 단계적 인상 및 활용도 제고를 위한 제도적 지원방안을 적극 마련할 필요가 있다.

육아휴직급여는 근로자의 육아휴직 기간동안 통상임금의 일부를 지급함으로써 가정과 직장의 양립지원으로 고용안정과 경제활동 참여율을 제고하기 위한 제도이다. 육아휴직급여는 「고용보험법」 제20조에 따라, 육아휴직을 30일 이상 부여받은 자 중 육아휴직 시작 이전에 고용보험 피보험 단위기간이 합산 180일 이상인 피보험자에게 지급되고 있다.

육아휴직 급여 수준은 2011년~2017년까지 통상임금의 40%로 (상한 100만원, 하한 50만원) 지급되었다가, 2017년 9월부터는 육아휴직 첫 3개월에 대해 소득대체율을 80%(상한 150만원, 하한 70만원)로 인상하였고 3개월 이후에 대해서는 통상임금의 40%(상한 100만원, 하한 50만원)를 지원하였다. 2019년에는 3개월 이후의 급여에 대해 통상임금의 50%(상한 120만원, 하한 70만원)로 소액 상향하였고, 2022년부터는 유급 육아휴직 전 기간(12개월) 동안 통상임금의 80%(상한 150만원, 하한 70만원)를 지원하고 있다.

[육아휴직급여 지원 내용 변화]

(단위: %, 만원)

구분	~2017.8.	2017.9.~2018	2019~2021	2022.1.~
통상임금 대비 비율	40%	첫 3개월 80% 3개월 이후 40%	첫 3개월 80% 3개월 이후 50%	80%
월 상한/하한액	100/50	첫 3개월 150/70 3개월 이후 100/50	첫 3개월 150/70 3개월 이후 120/70	150/70

자료: 고용노동부 제출자료 및 사업설명 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재작성

현재 설정된 통상임금 대비 소득 보전비율은 80%로, 남성 육아휴직 사용률이 높은 스웨덴, 아이슬란드, 노르웨이(80~100%), 독일 및 일본(67%)의 소득 보전규정과 비슷한 수준이다.

반면, 육아휴직 급여 상한액에서는 큰 차이를 보이고 있는데, 우리나라는 150만원을 상한액으로 두고 있는데 반해 스웨덴은 410만원(첫 390일), 아이슬란드 585만원, 노르

웨이 774만원, 독일 244만원, 일본 317만원(첫 6개월) 등으로 그 격차가 상당하다.

[해외 주요국 육아휴직급여 상한액 비교]

구분	스웨덴	아이슬란드	노르웨이	독일	일본	한국
소득보전 규정	78%	80%	80~100%	67%	67%	80%
상한액 (A) ¹⁾	410만원 ²⁾	585만원	774만원	244만원	317만원	150만원

주: 1: 각 국 통화에 2021년 매매기준 환율을 적용하여 계산함

2: 1일 최대 1,027 SEK (1 SEK = 133원) × 30일 적용

자료: Koslowski, Alison et al., 17th International Review of Leave Policies and Related Research, 2021를 이용하여 국회예산정책처에서 작성

상한액의 절대적 격차뿐만 아니라 각국의 월평균 임금 대비 육아휴직급여 상한액 수준을 고려할 때 우리나라가 다른 주요국에 비해 낮은 수준이다. 예를 들어 우리나라의 평균임금(월 임금 388만원²⁵⁾)을 받는 근로자가 6개월의 육아휴직을 가정할 때, 육아휴직급여 상한액 150만원 적용하게 되면 실제 육아휴직급여가 소득을 대체하는 비율은 39%(150만원/388만원) 수준인데, 타 국가들의 경우 동일한 가정으로 계산한 실질적 소득 대체율(스웨덴 78%, 아이슬란드 67%, 노르웨이 80~ 100%, 독일 50%, 일본 67% 등)²⁶⁾에 비해 낮은 수준이다. 각국의 육아휴직 사용기간²⁷⁾, 자녀 상한 연령, 급여체계 등은 상이하며, 제시된 유럽 국가들은 소득불평등이 비교적 적은 국가임을 감안할 필요가 있으나, 여전히 통상임금의 80%를 보전한다는 제도의 명목적인 목표와 비교할 때 절반에 못 미치는 수준이다(단, 3+3 부모육아휴직제의 경우 통상임금 100% 보전, 육아휴직 급여 상한액은 1개월 차 200만원, 2개월 차 250만원, 3개월 차에 300만원임).

정부가 2022년부터 시행해 온 ‘3+3 부모육아휴직제’는 육아휴직급여의 하나의 특례 제도로써, 부모 모두의 육아휴직 사용을 촉진하여 공동 육아 확산 및 가족 친화적 삶을 지원한다는 목표를 가지고 있다.

25) OECD.Stat(2022.7.10.검색), Average Annual Wages, Current Prices

26) 각 국가의 평균임금을 받는 근로자로 가정, 제시된 상한액과 소득 보전 규정을 고려하여 평균임금 대비 육아휴직급여의 비율을 추정하였다. (OECD.Stat(2022.7.10.검색), Average Annual Wages, Current Prices in National Currency Unit (2021년 기준, 각국의 기준 환율을 적용하여 계산)

27) 우리나라의 육아휴직 기간은 부모 합산 24개월로 스웨덴 15.9개월, 아이슬란드 12개월, 노르웨이 46~56주, 독일 24개월, 일본 12개월 등과 비교하여 긴 편(고용노동부 제출자료)이다.

자녀 생후 12개월 내 부모 모두 (동시에 또는 순차적으로) 육아휴직을 사용할 경우, 첫 3개월에 대해 육아휴직 급여의 소득대체율을 상향(통상임금 80%→100%)하고 상한액을 매월 상향(150만원 → 200/250/300만원) 조정하여 지급하고 있다. 즉, 현행 150만원인 상한액을 부모가 모두 1개월씩 육아휴직급여를 사용할 경우 각각 최대 월 200만원, 2개월 차에는 월 250만원, 3개월 차에는 월 300만원까지 지원한다.

상한액 상향에 따라 근로자의 통상임금 구간별 육아휴직 인원 증가율은 다른 양상을 보이는데, 통상임금이 200만원 미만의 그룹에서는 2021년 대비 2022년의 육아휴직 이용률이 감소한 반면, 통상임금 200만원 이상의 구간에서는 그 증가율이 높았고, 그 중에서도 300만원 이상 구간에서의 증가율이 남성은 49.2%, 여성은 34.1%로 가장 크게 나타났다.

또한 주목할만한 것은 남성의 육아휴직 증가율이다. 여성의 2021년 대비 2022년 증가율은 14.3%인데 비하여 남성의 증가율은 30.5%로 크게 나타나, 육아휴직급여 상한액 상향 조정은 남성이 육아휴직을 적극적으로 사용하는 데 긍정적인 영향을 미쳤을 가능성을 보여준다.

['3+3 부모육아휴직제' 전후 통상임금구간별 육아휴직 인원]

(단위: 명, %)

통상임금 구간	남			여		
	2021년	2022년	증가율	2021년	2022년	증가율
100만원 미만	42	39	-7.1%	858	667	-22.3%
100~150만원 미만	130	117	-10.0%	2,560	2,389	-6.7%
150~200만원 미만	2,793	2,630	-5.8%	15,438	13,572	-12.1%
200~250만원 미만	6,948	8,659	24.6%	25,548	31,340	22.7%
250~300만원 미만	6,312	7,320	16.0%	17,001	18,256	7.4%
300만원 이상	12,816	19,119	49.2%	20,109	26,976	34.1%
합계	29,041	37,884	30.5%	81,514	93,200	14.3%

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재작성

육아휴직 사용의 성별 격차는 남성이 직장에서 육아휴직을 사용하기 힘든 문화적 요소의 측면도 있겠지만, 자녀 양육을 위해 누군가 육아휴직을 사용해야 한다면 소득이 상대적으로 적은 배우자(우리나라의 경우 가구 내 여성의 급여가 남성보다 평균적으로 낮음)가

육아휴직을 선택함으로써, 기회비용으로 작용하는 실제 임금과 육아휴직급여의 격차를 최소화하고자 함에서 비롯된 측면도 있다. 실제로 한 조사에 따르면 남성 근로자가 육아휴직을 원활히 사용하지 못하는 주요 이유가 ‘수입 감소(40.7%)’ 때문인 것으로 조사²⁸⁾된 바 있다.

따라서 ‘3+3 부모육아휴직제’에서 소득보전을 상향(80%에서 100%) 및 상한액을 150만원에서 200, 250, 300만원으로 상향한 것은 소득구간 187.5만원(소득보전을 80%를 고려, 상한액 150만원을 수급한 근로자의 소득) 이상인 근로자의 실제 소득보전을 높여, 육아휴직 시의 경제적 어려움에 대한 부담을 일부 감소시킴으로써 육아휴직 사용률을 높이는 데 영향을 미쳤던 것으로 보인다.

남성의 육아휴직 사용은 자녀 돌봄 참여를 높여 부모가 함께 육아하는 문화 확산과 가족 친화적인 삶을 지원하며, 여성의 경제활동 참여 유지뿐만 아니라 육아휴직 이후에도 경력단절을 예방하는데 긍정적인 기여를 한다. 유럽의 남성 육아휴직 참여율이 높은 국가에서는 남성과 여성의 경제활동참가율의 격차가 작게 나타나는데, 이는 여성이 출산 및 육아로 인해 불가피하게 경제활동을 중단하지 않아도 되는 환경임을 의미한다²⁹⁾. 반면, 우리나라의 경우 남성과 여성의 경제활동참가율의 격차(18.1%p)가 크고, 여성의 경우 출산 및 육아기인 30대~40대에 일시적으로 경제활동참가율이 더욱 낮아지는 현상이 더 뚜렷하게 나타난다.

[해외 주요국과 한국의 성별 경제활동 참가율 비교]

(단위: 명, %, %p)

구분		스웨덴	아이슬란드	노르웨이	독일	일본	한국
합계 출산율(명)		1.66	1.72	1.48	1.53	1.33	0.84
경제활동참가율	여성	80.8	82.2	77.7	74.6	73.3	59.9
	남성	84.9	87.6	82.1	82.7	86.6	78.0
	성별격차(%p)	4.1	5.4	4.4	8.1	13.3	18.1

주: 경제활동참가율은 15~64세 기준임

자료: OECD.Stat, Labour force participation rate(2021), OECD Family database, Fertility rates(2020)

28) 인구보건복지협회, 2021

29) 입법조사처(2021), “육아휴직 소득대체율의 효과:남성 육아휴직 사용의 조건과 과제”, NARS 현안분석

스웨덴, 아이슬란드, 노르웨이는 남녀 육아휴직 할당제를 채택하고 있는 국가들로서 남성의 육아휴직 참여율이 높다. 아이슬란드의 경우 2000년에 남녀육아휴직 할당제를 도입하였는데, 전체 육아휴직 기간은 9개월 중, 여성 3개월, 남성 3개월, 나머지 3개월은 두 사람 중 한 사람이 사용할 수 있도록 하고 있다. 스웨덴의 경우에는 육아휴직 사용률이 여성에 편중되는 현상을 해소하기 위해 1995년 부모에게 각 1개월씩 할당하는 ‘엄마할당제’와 ‘아빠할당제’를 도입하였다. 즉, 각 부모에게 할당 기간을 부여하고, 사용하지 않으면 소멸시키는 방식이다. 그 이후 할당 기간을 60일(2002), 90일(2016)로 확대되었다. 그 결과, 1977년 2%에 불과하던 남성의 부모휴가 사용률은 2017년 80% 이상으로 나타난 바 있다.³⁰⁾

우리나라의 경우 현재 육아휴직은 엄마가 1년, 아빠가 1년을 사용할 수 있으며 배우자가 미사용 시 그 기간은 소멸되는 방식의 남녀육아휴직 할당제를 시행하고 있다고 할 수 있으나 남성의 참여율은 여전히 저조(출생아 부의 출생연도 육아휴직 사용률 3.0%)하며 성별 육아휴직 사용률의 격차(출생연도 육아휴직 사용률 여성 26.3%, 남성 3.0%)도 크게 나타나 남녀할당제의 실효성이 높지 않은데, 여기에는 육아휴직 급여액의 현실적인 소득대체율이 낮은(평균임금자 가정 시 39%) 현실도 큰 요인으로 작용하는 것으로 생각된다.

따라서 정부는 현 150만원의 육아휴직 상한액으로 인해 근로자(특히 남성이 주소득자의 경우)가 육아휴직 선택 시 겪을 수밖에 없는 경제적 어려움과, 이러한 현실을 고려할 때 주소득자가 육아휴직을 선택 활용하기 어려운 문제 등을 해소하기 위하여 육아휴직급여 상한액을 단계적으로 상향³¹⁾하여 지원하도록 할 필요가 있다.

또한, 여전히 여성에게 상대적으로 집중되는 육아에 대한 부담 및 이로 인한 경력 단절, 여성에게 집중되는 육아휴직 사용으로 사업주의 여성 고용 회피 현상 등을 완화하기 위하여, 3+3 부모육아휴직제의 확대 등과 같이 남성의 육아휴직 참여율을 높일 수 있는 제도적 방안을 마련할 필요가 있다.

우선적으로는 공적 영역 및 대기업 등을 시작으로 남성의 육아휴직 사용을 보편화

30) 김형구 외, 초저출산 탈피 해외사례검토 및 국내 적용방안 연구, 국회예산정책처 정책연구용역, 2023).

31) 다만, 육아휴직 기간은 우리나라가 부모 합산 24개월로 스웨덴 15.9개월, 아이슬란드 12개월, 노르웨이 46~56주, 독일 24개월, 일본 12개월 등과 비교하여 긴 편(고용노동부 제출자료)이므로, 기금의 재정상황 등을 충분히 고려하여 반영할 필요가 있을 것으로 보인다.

하는 것이 필요하며, 이후 중소기업까지 확대할 수 있도록 제도를 마련할 필요가 있다. 이로써 남성의 육아 참여를 높이는 동시에 여성의 육아 부담을 경감시켜 여성 경력단절을 완화하고, 부모가 함께 돌보는 것이 보편적인 인식으로 자리 잡는 데 기여할 수 있으며, 또한 남녀가 모두 육아휴직을 사용함에 따라 고용시장에서의 여성 기피 현상 완화에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다.

다. 지속적 일·가정 양립지원 확대에 따라 재정 안정성 확보 노력 필요

정부는 모성보호육아지원 사업의 지속적 확대 추이를 고려하여 육아휴직 및 출산휴가 급여 지출을 위한 안정적인 재원 확보를 위해 노력할 필요가 있다.

일·가정 양립을 위한 육아휴직, 출산전후휴가급여 등의 사업은 현재 고용보험기금에서 지출³²⁾되며, 고용보험 미적용자 출산급여의 경우에는 일반회계에서 지출되고 있다.

모성보호급여 사업 예산액은 매년 증가하는 추세이며, 육아휴직 급여의 상향, 출산전후 휴가급여 대상자 확대에 따라 앞으로도 지속적인 증가가 예상된다. 육아휴직 급여의 경우 2016년 예산은 6,721억원이었는데, 2023년 1조 6,964억원으로 증가하였으며, 출산전후 휴가급여는 2016년 2,470억원에서 2023년 3,017억원으로, 육아기 근로시간 단축급여는 2016년 96억원에서 2023년 937억원 등으로 증가하였다.

[일·가정 양립 지원 관련 주요 사업 예산 현황]

(단위: 억원)

재원	세부사업	내역사업	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
고용 보험 기금	모성보호 육아지원	출산전후휴가급여	2,470	2,831	2,985	2,604	2,886	2,881	3,019	3,017
		유산·산후휴가급여	9	13	8	8	14	14	16	18
		육아휴직급여	6,721	8,344	9,886	11,388	12,243	13,006	16,616	16,964
		육아기 근로시간 단축급여	96	176	232	349	517	884	1,063	937
		배우자 출산휴가 급여	0	0	0	203	70	68	61	71
일반 회계	고용보험 미적용자	출산급여	0	0	0	375	216	249	128	156
계			9,296	11,364	13,111	14,927	15,946	17,102	20,903	21,163

주: (추경기준)예산 현황임

자료: 고용노동부 제출자료(고용정보통합분석시스템(EIS), 고용보험시스템 추출)

이와 관련한 수급자 수도 증가추세인데, 육아휴직 급여 수급자는 2016년 9만명에

32) 「고용보험법」 제1조 (목적) 이 법은 고용보험의 시행을 통하여 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자 등의 직업능력의 개발과 향상을 꾀하고, 국가의 직업지도와 직업소개 기능을 강화하며, 근로자 등이 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자 등의 생활안정과 구직 활동을 촉진함으로써 경제·사회 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

「고용보험법」 제4조 (고용보험사업) ①보험은 제1조의 목적을 이루기 위하여 고용보험사업(이하 “보험사업”이라 한다)으로 고용안정·직업능력개발 사업, 실업급여, 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등을 실시한다.

서 2022년 13만명으로 증가하였으며, 육아기 근로시간 단축급여 수급자는 2016년 0.3만명에서 2022년 1.9만명으로 증가하였다. 반면 출산전후 휴가급여 사업의 경우 지급액 증가로 인해 예산은 증가하였지만 수급자 수는 출생아 수의 감소로 인하여 2016년 9만명에서 2022년 7.2만명으로 줄었다.

[일·가정 양립 지원 관련 주요 사업 수급 현황]

(단위: 명)

재원	세부사업	내역사업	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
고용 보험 기금	모성보호 육아지원	출산전후휴가급여	89,822	81,083	76,394	73,279	70,933	70,222	72,187
		유산·산후휴가급여	633	615	648	789	994	1,095	1,183
		육아휴직급여	89,795	90,122	99,199	105,165	112,038	110,555	131,084
		육아기 근로시간 단축급여	2,761	2,821	3,820	5,660	14,698	16,689	19,466
		배우자 출산휴가 급여	0	0	0	1,059	18,720	18,270	16,168
일반 회계	고용보험 미적용자 출산급여		0	0	0	4,253	12,342	11,565	10,451
계			183,011	174,641	180,061	190,205	229,725	228,396	250,539

주: (추경기준)예산 현황이며, 괄호 안의 (포함) 및 (제외)는 각 연도 저출산 시행계획 예산의 포함 여부를 나타냄

자료: 고용노동부 제출자료(고용정보통합분석시스템(EIS), 고용보험시스템 추출)

모성보호 급여는 현재 고용보험기금³³⁾상 실업급여 계정에서 지급³⁴⁾되고 있는데, 매년 실업급여 계정의 재정수지는 적자를 나타내고 있다. 「고용보험법」 제84조에 따르면, 고용보험기금은 대량실업의 발생이나 고용상태 불안에 대비하여 각 계정별로 연말

33) 고용보험기금의 주요 수입은 피보험자(고용주 및 피고용자)가 납부하는 사회보장기여금(고용주 부담금 및 피고용자 부담금), 적립금의 투자 등에서 발생하는 기금운용수익 등이며, 주요 지출은 실업급여, 모성보호육아지원, 고용안정직업능력개발사업 및 기금운용비 등이다. 고용보험기금은 적용근로자 및 보험사업의 특성에 따라 ①임금근로자 고용안정·직업능력개발 사업계정, ②임금근로자 실업급여 계정, ③자영업자 고용안정·직업능력개발 사업계정, ④자영업자 실업급여 계정으로 구분하여 운영되고 있다.

34) 「고용보험법」 제6조 (보험료) ②고용산재보험료징수법 제13조제1항제1호에 따라 징수된 고용안정·직업능력개발 사업의 보험료 및 실업급여의 보험료는 각각 그 사업에 드는 비용에 상당한다. 다만, 실업급여의 보험료는 제55조의2제1항에 따른 국민연금 보험료의 지원, 제70조제1항에 따른 육아휴직 급여의 지급, 제73조의2제1항에 따른 육아기 근로시간 단축 급여의 지급, 제75조·제76조의2에 따른 출산전후휴가 급여 등 및 제77조의4·제77조의9에 따른 출산전후휴가급여 등의 지급에 드는 비용에 상당할 수 있다.

적립금의 범위를 규정하고 있다. 실업급여 계정은 해당 연도 지출액의 1.5~2.0배의 적립금을 보유해야 한다고 규정³⁵⁾하고 있으나, 최근 고용보험기금 실업급여의 적립배율을 살펴보면 지속적으로 감소 추세를 보이며, 2022년에는 0.26배를 기록하는 등 실업급여 계정의 건전성이 악화되고 있다. 2022년 기준 실업급여계정 수지(전입금 제외)는 1조 8,650억원의 적자를 나타내었으며, 모성보호육아지원사업 지출액은 2.1조원으로 실업급여 계정 총지출 14.1조원의 14.7%를 차지하였다.

[고용보험기금 실업급여 계정의 적립배율 현황]

(단위: 억원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
실업급여 계정	지출액(A)	79,157	98,558	138,860	144,138	141,325
	연말적립금(B)	55,201	41,374	38,666	42,665	36,953
	적립배율(B/A)	0.70	0.42	0.28	0.30	0.26
고용안정·직업 능력개발 사업계정	지출액(C)	36,566	40,894	65,706	66,325	39,182
	연말적립금(D)	38,886	31,726	27,800	13,163	25,658
	적립배율(D/C)	1.06	0.78	0.42	0.20	0.65

주: 임금근로자 계정임

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

[실업급여계정 수지 및 모성보호육아지원 사업의 지출 비중]

(단위: 억원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
실업급여 계정	총수입(A) ¹⁾	76,407	84,756	136,287	148,141	135,675
	총수입(A')(전입금 제외)	75,505	83,354	101,459	106,199	122,675
	총지출(B)	79,157	98,558	138,860	144,138	141,325
	재정수지(A-B)	△2,750	△13,802	△2,573	4,003	△5,650
	재정수지(A'-B) (전입금 제외)	△3,652	△15,204	△37,401	△37,939	△18,650
	모성보호육아지원사업					
	지출액(C)	11,041	13,500	15,614	16,850	20,772
	지출비중(%) (C/B)	13.9	13.7	11.2	11.7	14.7

주: 1. 실업급여계정의 수입은 고용보험료(12.1조원, 89.3%)가 대부분이며, 공공자금관리기금 예수금(0.8조원, 5.9%), 일반회계 전입금(0.5조원, 3.7%), 그 외 기타경상이전수입, 기타재산수입, 가산금, 기타 잡수입 등으로 구성됨(2022년 기준)

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

35) 「고용보험법」 제84조 (기금의 적립) ① 고용노동부장관은 대량 실업의 발생이나 그 밖의 고용상태 불안에 대비한 준비금으로 여유자금을 적립하여야 한다. ② 제1항에 따른 여유자금의 적정규모는 다음 각 호와 같다.

1. 고용안정·직업능력개발 사업 계정의 연말 적립금: 해당 연도 지출액의 1배 이상 1.5배 미만
2. 실업급여 계정의 연말 적립금: 해당 연도 지출액의 1.5배 이상 2배 미만

정부는 모성보호급여 재원의 일부를 일반회계 전입금에서 충당하고 있는데, 2022년에 이어 2023년 정부 예산안에서 모성보호급여 관련 일반회계 전입금³⁶⁾은 3,000억원으로 2021년 대비 800억원이 증가하였지만, 여전히 모성보호급여 예산 총액('23년 2조 1,006억원)의 14.3% 수준에 불과하다³⁷⁾.

[모성보호육아지원 사업예산 중 일반회계 전입금 비율]

(단위: %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023
모성보호육아지원 사업 예산 중 일반회계 부담율	8.2	10.4	11.7	13.8	15.5	14.3

자료: 고용노동부 제출자료를 활용하여 국회예산정책처 재작성

정부는 2023년 제1차 저출산·고령사회위원회 회의에서 모성보호와 관련한 세부적인 제도 개편 방향을 발표³⁸⁾하였다. 그 내용으로는 육아기 근로시간 단축 확대(자녀 연령 상향, 기간 확대, 급여 확대 등), 부모 공동육아 인센티브 확대 및 개편방안 마련, 고용보험 가입 특수형태근로종사자 및 예술인까지 육아휴직 지급대상 확대 검토, 배우자 출산휴가 중소기업 급여 지원 확대 등이 포함되었으며, 제도 확대 및 개편 방향을 고려할 때 모성보호육아지원 등의 사업 예산은 지속적 증가가 예상된다.

출산 및 육아를 위한 휴가 및 휴직, 단축근로 등에 대한 지원은 근로자의 일·가정 양립 및 경력단절을 예방하기 위한 국가적인 과제로서, 해당 재원을 사업주와 근로자의 부담에만 의존하고 있는 점에 대해 재고할 필요가 있다. 특히, 여성 고용의 기피 요인으로 작용하는 임신 및 출산 등에 대한 사업주의 경제적 부담을 국가가 부담함으로써 여성 고용 저해 요소를 해소하고 여성의 노동시장 참여 확대를 지원한다는 의미에서도 이를 고려할 필요가 있다. 또한, 모성보호 급여에 대한 별도의 보험료

36) 「고용보험법」제5조 (국고의 부담) ① 국가는 매년 보험사업에 드는 비용의 일부를 일반회계에서 부담하여야 한다. ② 국가는 매년 예산의 범위에서 보험사업의 관리·운영에 드는 비용을 부담할 수 있다.

37) 모성보호급여 예산대비 일반회계분담율은 '09년 3.1% → '10년 2.7% → '11년 2.0% → '12년 2.5% → '13년 3.8% → '14년 4.7% → '15년 7.9% → '16년 7.9% → '17년 9.6% → '18년 8.2% → '19년 10.4% → '20년 11.7% → '21년 13.8% → '22년 15.5% 등으로 증가하여 왔다.

38) 「윤석열 정부 저출산·고령사회 정책 과제 및 추진 방향」, 2023.3.28., 저출산 고령사회위원회, 관계부처 합동 보도자료를 바탕으로 작성하였다.

를 징수하고 있지 않은 상황에서 지속적인 예산 확대는 고용보험기금의 재정건전성을 해칠 우려가 있다.

따라서 정부는 모성보호육아지원 사업의 일반회계 전입금 확대 등을 통해 육아휴직 및 출산휴가 급여 지출을 위한 안정적인 재원 확보를 위해 노력할 필요가 있다.

[보육(수당) 및 돌봄 관련 주요사업]

구분		내용
영유아 보육 유아 교육	영유아보육료 지원	어린이집 이용 영유아(0~5세) - 0~2세 : 부모보육료 (월37.5~51.4만원), 기관보육료(22.1~59.9만원, 정부 인건비 미지원 기관) - 3~5세 : 부모보육료 (28만원)
	유아학비 지원	유치원 이용 영유아(3~5세) - 국공립 월10만원, 사립 28만원 지원 - 방과후 과정비 : 국공립 월 5만원, 사립 7만원 지원
	시간제보육 지원	어린이집, 유치원을 이용하지 않고 영아수당 또는 양육수당 수급종인 6개월~36개월 미만 영아 - 월 80시간 지원, 시간당 3천원 지원(부모부담 1천원)
수당	가정양육수당	어린이집, 유치원, 종일제아이돌봄 서비스를 이용하지 않는 86개월 미만 영유아, 소득무관 (*2022년생부터는 24개월부터 가정양육수당 지원) - 0~11개월 월20만원, 12~23개월 15만원, 24개월 이상 10만원
	영아수당 ('22년)	0~1세 아동(2022년생부터) - 30만원 현금 지원 * 가정양육수당 현금지원, 어린이집 이용시 보육료 지원(바우처), 종일제아이돌봄 이용 시 종일제아이돌봄 정부지원금 지원(바우처)
	부모급여 ('23년~)	0~1세 아동(2022년생부터) - 0세 월70만원, 1세 35만원 현금 지원 * 어린이집 이용 시 보육료 바우처 지원, 만0세는 차액(18.6만원)을 현금지급, 종일제 아이돌봄 이용시 아이돌봄 정부지원금 지원(바우처)
	아동수당	8세 미만(0~95개월) 모든 아동 - 월10만원 현금 지원
	첫만남이용권 ('22년~)	'22년 1월 이후 출생아 대상, 출생일로부터 1년간 사용 - 국민행복카드 200만원 일시금 바우처 지급
시설· 인건비	보육교사 인건비 지원	직장어린이집, 사립유치원, 국공립 어린이집, 유치원 교사 인건비, 처우개선비 지원 등
	어린이집 확충	국공립 어린이집 확충, 공보육 이용률 확대
돌봄 지원	다함께 돌봄사업	지역 내 공공시설 활용, 만 6~12세 아동(초등학생)에게 방과 후 프로그램 연계, 등하원지원 등 돌봄서비스 제공 - ('22년 가운학기중 14~19시, 방학중 9~18시 운영
	초등돌봄교실	초등학교 유후교실을 이용하여 초등학생을 중심으로 돌봄서비스를 제공 * 자립교육재정교부금으로 추진
	지역아동센터	방과후 돌봄을 필요로 하는 18세 미만 아동
	청소년 방과후 활동지원	초4~중3 청소년 대상 청소년 체험활동, 기초학습 지원활동, 급식 및 상담, 부모교육 및 캠프 등 특별 활동, 귀가 지도 등 돌봄서비스 제공
	아이돌봄(시간제)	3~36개월 대상 종일제, 3개월~만12세 대상 시간제 가정 방문 돌봄 * 소득수준별 차등 지원

자료: 각 부처 홈페이지 및 사업설명자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

가. 국공립 어린이집 · 유치원 지속 확충 필요

공적 보육 서비스에 대한 이용자 선호 및 공공 보육의 기능 확대를 고려하여 국공립 어린이집 및 유치원의 지속적 확충이 필요하다.

정부는 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서 아동 돌봄기관의 공공성 강화를 목표로 매년 국공립 등 공보육 확충을 통해 공보육 이용률을 '25년까지 50%로 높이고, 국공립 유치원도 지속 확충하겠다고 계획한 바 있다.

우리나라의 공공보육 현황을 살펴보면, 그 비중이 2019년의 28.2%에 비해 지속적으로 증가하고 있으나, 2022년 기준 국공립 어린이집 이용 인원은 전체 이용 인원의 36.8%로 나타났다. 유치원의 경우에는 공공의 비율이 어린이집보다 더 낮은 30.3% 수준으로, 이 수치는 2019년(28.0%) 이후 크게 변화가 없다.

[어린이집 현황]

(단위: 개소, 만명, %)

	2019		2020		2021		2022	
	개소수	현원	개소수	현원	개소수	현원	개소수	현원
어린이집 계	37,371	136.5	35,352	124.4	33,246	118.5	30,923	109.5
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
공공 보육	6,820	38.5	7,490	39.8	7,970	40.6	8,346	40.3
	(18.2)	(28.2)	(21.2)	(32.0)	(24.0)	(34.3)	(27.0)	(36.8)
그 외	30,551	98.0	27,862	84.6	25,276	77.9	22,577	69.3
	(81.8)	(71.8)	(78.8)	(68.0)	(76.0)	(65.7)	(73.0)	(63.2)

주: 공공보육 어린이집은 국공립(70%), 사회복지법인(15%), 직장 어린이집(15%)을 포함. 그 외 어린이집은 법인/단체 어린이집(3%), 민간(43%), 가정(54%), 협동 어린이집(0.6%)등으로 구성됨(비율은 2022년 기준임)

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[유치원 현황]

(단위: 개소, 만명, %)

	2019		2020		2021		2022	
	개소수	현원	개소수	현원	개소수	현원	개소수	현원
유치원 계	8,837	63.4	8,705	61.3	8,660	58.3	8,562	55.3
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
국공립	4,859	17.7	4,976	17.9	5,061	17.7	5,116	16.7
	(55.0)	(28.0)	(57.2)	(29.2)	(58.4)	(30.4)	(59.8)	(30.3)
민간	3,978	45.7	3,729	43.4	3,599	40.5	3,446	38.5
	(45.0)	(72.0)	(42.8)	(70.8)	(41.6)	(69.6)	(40.2)	(69.7)

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

우리나라의 경우 영아의 보육시설 이용률(57.8%, 2022)은 OECD 평균(36.0%)보다 높은 수준으로 지속적으로 증가하고 있으며, 어린이집 최초 이용 시기 또한 조기화(최초 보육시설 이용 연령 '09년 30.0개월 → '21년 21.8개월)되고 있다(보육실태조사, 2009~2021). 특히, 학부모가 희망하는 보육정책으로는 1순위가 국공립 어린이집 확충(22%)으로, 2018년에 이어 공공보육에 대한 선호가 높은 것으로 나타났다(전국보육실태조사, 2021).

이러한 국공립 어린이집 시설을 선호하는 이유는 믿고 맡길 수 있는 질 높은 공공보육시설에 대한 수요로 이해되며, 국공립 어린이집 공급이 높을 경우 보육료 지원이 출산율에 미치는 효과가 크게 나타난다는 연구³⁹⁾도 국공립 어린이집 확충의 필요성을 강조하고 있다.

국공립 시설 확충은 서비스의 질적 확충 이외에도 공공성 확충의 측면도 함께 고려하여 추진할 필요가 있다. 즉, 일반적인 어린이집 및 유치원 운영시간 이후에도 돌봄의 사각지대에 있는 영유아를 대상으로 취약지역 및 취약 시간대에도 공공 보육의 기능을 수행할 수 있도록 역할을 강화하고 이용자의 접근성 향상을 위해 노력할 필요가 있다. 또한 원아 수에 직접적으로 영향을 받는 비용지원 체계를 고려할 때, 저출산 현상 장기화로 인해 인구감소지역 등을 중심으로 경영이 악화되거나 폐원을 하는 곳이 지속적으로 발생할 여지가 있고, 이는 지역별 어린이집 인프라 부족 및 질적 저하로 이어질 수 있으므로 장기적으로 이를 대비한 공공 보육 역할 강화가 필요하다.

다만, 공공어린이집(국공립, 사회복지법인, 직장어린이집) 비율을 17개 시도를 중심으로 살펴보면 개소 수를 기준으로 18%~46%, 현원을 기준으로 27~57% 등으로 나타나 지역별 편차가 크므로 공공 보육의 기능 고려 시 이를 감안할 필요가 있다.

39) 민규량, 이철희(2020), “보편적 보육료 지원정책이 여성 노동공급과 출산율에 미친 영향”, 한국노동경제논집

[시도별 공공어린이집 비율(2022.12.31.기준)]

(단위: 개소, 명, %)

구분	개소 수			현원		
	공공	민간 등	공공어린이집 비율	공공	민간 등	공공어린이집 비율
계	8,346	22,577	27%	402,823	692,627	37%
서울	2,154	2,558	46%	95,089	72,338	57%
부산	442	1,105	29%	21,381	34,469	38%
대구	394	745	35%	19,065	23,422	45%
인천	382	1,315	23%	17,556	44,644	28%
광주	258	682	27%	11,924	19,808	38%
대전	210	803	21%	10,393	17,751	37%
울산	146	510	22%	6,838	18,054	27%
세종	147	180	45%	8,089	6,838	54%
경기	1,682	7,756	18%	93,378	238,138	28%
강원	310	596	34%	14,712	17,968	45%
충북	277	695	28%	14,251	24,633	37%
충남	347	1,169	23%	15,058	37,138	29%
전북	286	738	28%	12,549	22,240	36%
전남	381	618	38%	17,803	21,124	46%
경북	335	1,128	23%	14,718	34,270	30%
경남	457	1,666	22%	21,427	47,414	31%
제주	138	313	31%	8,592	12,378	41%

주: '공공 어린이집'에는 국공립, 사회복지법인, 직장어린이집을 포함, '민간 등'에는 법인/단체 어린이집, 민간, 가정, 협동어린이집 등을 포함하였음

자료: 보건복지부, 「보육통계」, 2022 자료를 활용하여 국회예산정책처 재작성

현재 국공립 보육시설의 수준은 제4차 저출산 고령사회 기본계획 당시 목표 설정된 기준에 비해 저조한 측면이 있으며, 보건복지부는 제4차 중장기 보육 기본계획⁴⁰⁾('23~'27)에서 다시 공공보육 이용률 50% 달성을 목표로 제시하고 매년 국공립어린이집을 500개소 이상 확충할 계획이라고 밝힌 바 있다.

따라서 정부는 국공립 어린이집 및 유치원 확충을 위해 지속적으로 노력할 필요가 있으며, 공공 보육 기능의 강화 측면도 함께 고려하여 지역에 따른 공보육 기관 현황 파악 및 수급 상황에 따라 취약한 지역에 우선적으로 확충할 필요가 있다.

40) 「영유아보육법」 제11조에 따라 보건복지부장관은 중앙보육정책위원회 심의를 거쳐 보육 기본계획을 수립하도록 하고 있다.

나. 초등돌봄교실 확대와 아동 돌봄 사업의 통합 및 효율화를 통해 돌봄 사각지대 해소, 돌봄의 질적 제고로 사교육 부담 완화 및 경력단절 방지 필요

정부에서 운영 중인 아동 돌봄 서비스는 크게 두 가지로 나뉘는데, 학교 및 시설에서 돌봄을 제공하는 복지부의 다함께 돌봄사업, 지역아동센터, 교육부의 초등돌봄교실(지방교육재정 보통교부금⁴¹⁾으로 추진), 여성가족부의 청소년 방과 후 활동 지원 사업, 그리고 가정을 방문하여 돌봄을 제공하는 여성가족부의 아이돌봄서비스가 있다.

아동 돌봄 사업들의 공통적인 목적은 아동 돌봄을 사각지대 없이 운영함에 있는데, 각 사업의 지원기준 및 운영시간, 서비스 내용은 사업에 따라 상이하다. 지원기준의 경우 다함께돌봄사업, 초등돌봄교실은 맞벌이 가구를 중심으로 돌봄을 지원하며, 지역아동센터는 저소득·한부모·다문화 등 우선돌봄 아동을 중심으로 돌봄 지원, 청소년방과후 활동지원원은 일정 소득기준(순서대로 중위소득 기준 100%이하, 150%이하) 이하 가구를 대상으로 하고 있다. 아이돌봄서비스의 경우 지원 비율을 소득수준에 따라 차등 지원하고 있다.

[부처별 주요 돌봄사업 현황]

부처	사업명	지원기준	내용	운영시간
복지부	다함께 돌봄사업	맞벌이 가구 중심	(만 6~12세) 지역 내 공공시설 활용하여 방과 후 프로그램 연계, 등·하원지원 등 돌봄서비스 제공 * 학교돌봄터(내역사업) 포함	학기중 14~19시, 방학중 9~18시를 포함 8시간 이상 운영
복지부	지역아동 센터	우선돌봄 아동중심	(만 18세 미만) 방과후 돌봄 필요 아동	학기중 14~19 방학중 12~17시를 포함 8시간 이상 운영
교육부	초등돌봄 교실	맞벌이 가구 중심	(초1~6학년) 초등학교 유휴교실을 이용하여 초등학생을 중심으로 돌봄서비스를 제공 * 지방교육재정교부금으로 추진	방과후부터 17~19시(일부 저녁돌봄 운영)
여가부	청소년 방과후 활동지원	중위소득 150%이하	(초4~중3) 청소년 대상 청소년 체험활동, 기초 학습 지원활동, 급식 및 상담, 부모교육 및 캠프 등 특별 활동, 귀가 지도 등 돌봄서비스	방과후~21시
여가부	아이돌봄 서비스	소득수준 별 차등	(3개월~만12세) 종알제(3~36개월), 시간제(1회 2시간 이상) 가정 방문 돌봄	제한 없음. 휴일 및 야간은 50% 가산

자료: 복지부, 교육부, 여가부 각 사업 내용을 참고하여 국회예산정책처 작성

41) 「지방교육재정교부금법」 제2조, 제3조 및 제5조 등에 따라 기준재정수요액(교육부가 같은 법 제6조 등에 따라 지방교육 및 행정 운영에 관한 재정수요를 산정한 금액)에서 기준재정수입액(일반회계 전 입금 등 교육비특별회계의 수입예상액)을 차감한 재정부족액을 기준으로 교육부가 시도교육청에 교부하는 금액

[부처별 주요 돌봄사업 결산 현황(2022)]

(단위: 백만원, %)

부처	재원	사업명	2022 예산액	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	저출산예산 포함여부
복지부	일반회계	다함께 돌봄사업	48,782	46,628	38,224	82.0	○
복지부	일반회계	지역아동센 터지원	196,804	196,944	196,824	99.9	○
교육부	교육재정보 통교부금	초등돌봄교 실	222,354	222,354	217,105	97.6	×
여가부	청소년 육성기금	청소년 방과후 활동지원	29,440	29,440	27,910	94.8	○
여가부	일반회계	아이돌봄 지원	277,772	279,551	279,524	100.0	○

자료: 복지부, 교육부, 여가부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

첫째, 학부모들이 가장 선호하는 초등돌봄 교실의 경우 일부 지역에서 대기가 지속적으로 발생하고 있으므로 공급을 확대하고, 국가의 돌봄 책임 강화를 위해 신청 대상자 기준을 확대할 필요가 있다.

매년 교육부에서 초등학교 재학생 및 신입생 학부모를 대상으로 시행하는 범정부 온종일돌봄 수요조사 결과에 따르면 초등학생 학부모의 온종일돌봄 희망 비율은 2019년 30.2%에서 2020년 41.0%, 2021년 45.2%, 2022년 48.4%로 매년 증가 추세이다. 우리나라의 초등 학령인구(6-11세)가 270만명임을 고려할 때, 실제 돌봄이 필요할 것으로 예상되는 인원은 약 130만명 정도 수준으로 예상해 볼 수 있다.

[초등돌봄 이용 희망 비율]

(단위: 만명, %)

	2019	2020	2021	2022
초등학령인구(6-11세) ¹⁾	276.6	272.4	271.8	270.1
범정부 온종일돌봄 수요조사 응답자 수	182.2	103.8	105.0	67.6
돌봄 이용 희망자	55.1	42.5	47.4	32.7
돌봄 희망 비율(%)	(30.2)	(41.0)	(45.2)	(48.4)

주: 각 년도 범정부 온종일돌봄 수요조사 결과임

주: 1) 통계청, 장래인구추계(2021.12.), 주요 연령계층별 추계인구 자료를 활용하여 작성

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2022년 기준 정부 부처별 초등돌봄 운영현황을 살펴보면 초등돌봄교실 이용 인원 29.2만명, 지역아동센터 12.2만명(단, 중고생을 포함한 수치임), 다함께 돌봄 2.2만명 등을 포함하여 약 44.6만명이 돌봄 서비스를 이용하고 있는 것으로 나타나, 실제 돌봄 희망 추정인원(약 130만명)의 1/3 수준만을 충족하는 것으로 보인다.

[정부 부처별 초등돌봄 운영현황]

사업구분	부처	운영현황	인원	(비율)	주요 지원내용
초등돌봄 교실	교육부	6,178개 학교, 14,970개 교실	292,068명 (22.4월말 기준)	(65.5%)	초등학교 유휴교실 이용 돌봄서비스 제공, 급간식 지원 등
(2023.3~ 늘봄학교시 범운영)		5개 교육청 214개 학교	초1에듀케어 1,577명 이용중	(0.4%)	초1에듀케어, 맞춤형(아침튼새오 후저녁) 돌봄, 양질의 프로그램, 급간식 지원 등
학교 돌봄터	보건 복지부	70실	1,521명	(0.3%)	방과후돌봄 프로그램 및 급간식 지원 등
다함께 돌봄센터		881개소	21,984명	(4.9%)	
지역아동 센터		4,254개 소	121,651명 (전체 정원)	(27.3%)	보호, 교육, 문화, 정서지원, 지역사회 연계, 급간식 지원 등
청소년 방과후 아카데미	여성 가족부	342개소	6,908명 (초등정원)	(1.5%)	체험활동, 보충학습지원, 상담, 급간식 지원 등
계		-	445,709명 ¹⁾	(100%)	-

주: 늘봄학교는 2023.4월말 기준, 그 외는 '22.12월 공급정원 기준이며, 늘봄학교는 초등돌봄교실 사업의 일부로 '25 전국 확산 예정임. 지역아동센터의 경우 중고생을 포함한 수치임

자료: 교육부, “초등돌봄 대기 해소와 2학기 늘봄학교 정책 운영방향”, 보도자료(2023.5.17.)를 참고하여 국회예산정책처 재구성

법정부 온종일돌봄 수요조사에 따르면 각 유형별 돌봄 서비스 선호도에도 차이가 있는데, 그 중 초등돌봄교실을 가장 선호(56.2%)하며, 학교 내 유휴공간을 이용하여 지자체가 돌봄교실을 운영하는 학교돌봄터(다함께 돌봄사업의 내역사업임)가 21.0%, 그 밖의 지역아동센터 9.5% 등의 순으로 나타났다. 즉, 학부모들은 일반적으로 학교에서 이루어지는 돌봄(초등돌봄 및 학교돌봄터, 77.2%)을 선호하였다.

[돌봄 서비스 유형별 선호도]

(단위: %)

연도	희망하는 돌봄서비스 유형 (중복응답 허용)				
	초등돌봄교실	학교돌봄터	다함께 돌봄센터	지역아동센터	청소년 방과후 아카데미
2020	73.3	해당없음	7.6	13.8	2.3
2021	72.4	해당없음	8.4	14.5	3.1
2022	56.2	21.0	7.5	9.5	5.8

주: 각 연도 범정부 온종일돌봄 수요조사 결과임

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나 학부모가 가장 선호하는 초등돌봄교실의 경우 그 신청 인원이 2018년 27.6만명에서 2022년 30.5만명으로 매년 증가하는 가운데, 대기인원이 지속 발생 (2022년 기준 대기 인원 17,145명)하고 있으며, 지역에 따라 대기인원의 비율이 증가하고 있는 지역들이 존재하여 돌봄 사각지대의 가능성을 보여준다.

[시도별 초등돌봄교실 신청자 수]

(단위: 명)

	2018	2019	2020	2021	2022
전국 계	276,029	309,828	277,513	300,711	305,218
서울	38,956	45,486	40,585	44,758	45,487
부산	13,132	14,309	12,292	14,203	14,480
대구	9,675	12,621	7,706	11,864	12,881
인천	12,889	16,979	15,480	16,099	15,669
광주	6,357	6,805	6,021	6,560	6,774
대전	8,767	9,806	7,934	9,695	9,953
울산	6,544	6,488	5,978	6,326	6,424
세종	2,979	3,909	3,462	4,294	4,692
경기	63,735	72,140	67,482	69,759	69,560
강원	12,412	13,508	12,149	13,053	12,986
충북	10,078	11,124	9,648	9,979	9,901
충남	16,251	17,126	15,382	16,044	16,263
전북	17,901	17,801	15,797	16,335	15,727
전남	14,143	15,456	14,460	14,719	14,945
경북	16,500	17,903	17,568	18,825	18,820
경남	20,840	22,733	20,297	22,389	24,155
제주	4,870	5,634	5,272	5,809	6,501

주: 각 연도 3월 5일자 기준

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

예를 들어, 2022년 초등돌봄교실 신청자 대비 대기 인원의 비율이 10% 수준으로 발생하는 지역은 경기, 강원, 충북, 충남, 제주 등으로 2018년 이후 대기 비율이 증가하는 양상이거나 지속적으로 높은 상태이다⁴²⁾.

또한, 전국의 1~2학년의 대기비율은 6.3%로 3~6학년 대기 비율(1.8%)에 비해 높아, 돌봄이 절실히 필요한 대상에게 원활한 돌봄 공급이 되지 않고 있음을 알 수 있으며, 자녀의 초등학교 입학 시기가 여성의 경력단절이 가장 많이 발생하는 시기⁴³⁾임을 고려할 때 초등돌봄 공백 해소는 일·가정 양립을 위해서도 급선무로 풀어야 할 과제이다.

[시도별 초등돌봄교실 대기 비율 및 대기인원]

	신청자 중 대기 비율					대기인원(명) 2022
	2018	2019	2020	2021	2022	
전국 계	3.7%	4.3%	3.5%	4.5%	5.6%	17,145
서울	2.9%	1.5%	1.0%	1.5%	2.1%	955
부산	0.7%	0.2%	0.2%	3.7%	4.7%	679
대구	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	1.3%	166
인천	4.3%	2.1%	0.0%	0.6%	0.4%	70
광주	4.0%	5.1%	2.9%	5.7%	6.9%	469
대전	3.4%	1.7%	0.2%	0.9%	0.6%	56
울산	2.1%	0.6%	0.1%	0.7%	2.8%	181
세종	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0
경기	6.1%	9.4%	7.9%	7.9%	10.2%	7,121
강원	6.2%	7.0%	7.2%	7.4%	9.1%	1,188
충북	1.8%	5.1%	4.2%	8.3%	9.3%	925
충남	2.2%	5.1%	2.3%	6.2%	7.2%	1,163
전북	5.4%	5.6%	3.2%	5.9%	6.1%	964
전남	4.0%	1.5%	1.7%	1.4%	2.9%	434
경북	1.9%	1.6%	3.5%	4.5%	4.7%	878
경남	2.0%	2.1%	2.2%	3.8%	4.0%	972
제주	4.0%	7.1%	4.1%	8.5%	14.2%	924

주: 각 연도 3월 5일자 기준

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

42) 2023.3.3. 기준으로도 초등돌봄교실 대기는 1만 5천명이 발생하였고, 가장 대기자가 많은 경기도는 6,914명이 대기중이었다. 3~4월간 돌봄 대기 해소를 위해 노력하여 4월 30일 대기는 8,640명으로 감소하였으나, 경기도는 여전히 5,572명이 대기중이었다.(교육부 보도자료, 2023.5.17.)

43) 교육부, 「돌봄서비스 연차별 확대계획」, 2018., 오현정·황원경, “한국 워킹맘 보고서”, KB금융지주 경영연구소, 2019.

[초등돌봄교실 학년별 대기 비율(2022)]

(단위: 명)

구분	2022		
	신청인원	대기인원	대기비율
1-2학년	258,396	16,314	6.3%
3-6학년	46,822	831	1.8%
전체	305,218	17,145	5.6%

주: 3월 5일자 기준

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

또한, 현재 초등돌봄교실은 맞벌이 가구, 저소득층 및 한부모 가정을 중심으로 운영되고 있는데, 신청 조건을 만족하지 못하는 가구를 고려하면 실제 수요자의 규모는 신청자(2022년 기준 신청인원은 30.5만명)에 비해 훨씬 많을 것으로 예상된다. 이러한 조건 이외에도 학년별 돌봄 이용에 제한이 있거나, 돌봄 학급수가 매우 제한적이어서 돌봄신청 자체를 포기하고 사교육으로 대체하는 가구 등 실수요를 고려한다면 그 규모는 약 94만명 정도로 추정된다⁴⁴⁾.

2022년 기준 전국에서 초등돌봄교실을 운영하지 않는 초등학교는 141개(전체의 2.2%)이며, 지역별로는 전남, 제주, 서울, 인천 등에서 그 비율이 높게 나타났다. 또한 돌봄교실 당 학생 수가 30명 초과인 비중도 지역별 편차가 나타났다.

[초등돌봄교실 지역별 돌봄교실 현황 및 학생 수 분포]

구분	학교 수			각 학교의 돌봄교실 당 학생 수 분포				
	전체	돌봄교실 없음		15명 이하	16~20명	21~25명	26~30명	30명 초과
서울	605	23	3.8%	13%	40%	41%	5%	2%
부산	304	5	1.6%	14%	41%	44%	1%	0%
대구	233	4	1.7%	13%	45%	38%	4%	0%
인천	269	8	3.0%	23%	36%	35%	6%	1%
광주	151	0	0.0%	18%	32%	50%	0%	0%
대전	151	0	0.0%	18%	52%	26%	3%	1%
울산	122	1	0.8%	10%	36%	51%	2%	0%
세종	52	0	0.0%	13%	35%	46%	0%	6%
경기	1,333	9	0.7%	21%	46%	31%	1%	1%
강원	371	7	1.9%	30%	48%	11%	6%	5%
충북	268	5	1.9%	23%	62%	14%	0%	1%

44) 2022 범정부 온종일돌봄 수요조사에서 돌봄이 필요하다고 응답한 희망자(48.4%, 130만명 추정) 중 초등돌봄교실 선호도(2021년 72.4%)를 고려하면 약 94만명 수준일 것으로 예상된다.

구분	학교 수			각 학교의 돌봄교실 당 학생 수 분포				
	전체	돌봄교실 없음		15명 이하	16~20명	21~25명	26~30명	30명 초과
충남	421	0	0.0%	29%	33%	29%	4%	5%
전북	422	7	1.7%	25%	38%	29%	4%	4%
전남	469	42	9.0%	35%	22%	39%	4%	0%
경북	502	12	2.4%	32%	25%	29%	10%	4%
경남	526	8	1.5%	19%	22%	47%	10%	1%
제주	120	10	8.3%	8%	22%	66%	4%	0%
계	6,319	141	2.2%	22%	38%	34%	4%	2%

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 계산

정부는 2023년 1월부터 ‘늘봄학교’를 추진, 초등학교 1학년 대상 에듀케어, 디지털, 활동 중심의 돌봄 시범사업을 도입함으로써 초등학교 입학 시기의 돌봄 공백을 해소하고자 하였으나, 기간이 최대 1학기로 한정적이고 5개 교육청(인천, 대전, 경기, 전남, 경북), 214개 학교(전체 초등학교의 3.5%)에 대해서만 운영하고 있다. 3월 이후 돌봄교실 대기 인원을 적극 수용하여 5월말 기준 전국 대기인원의 약 70%를 해소하였으나, 일부 지역의 경우 여전히 대기 인원이 존재한다.

[‘23년 늘봄학교 시범운영 현황]

- 5개 교육청(인천, 대전, 경기, 전남, 경북) 214개 초등학교에서 시범운영
- 주요내용
 - (초1 에듀케어) 입학 직후 이른 학교시간으로 인한 돌봄공백 해소, 신입생의 학교적응 지원을 위해 놀이·활동 중심의 프로그램 운영
 - (양질의 프로그램 확대) 체육·스포츠, 문화예술, 디지털교육 등 다양한 방과후 프로그램 확대 및 강사지원을 위해 민·관협력 강화
 - (돌봄유형 다양화) 학교별 여건에 따라 아침·틈새·저녁돌봄 등 탄력적 돌봄 운영, 수요에 따라 돌봄교실 운영시간 단계적 확대
 - (학교·교원 업무경감) 단위학교 중심 → 교육(지원)청 중심 업무체제 구축, 4세대 나이스를 활용하여 학교·교원 업무경감 지원

자료: 교육부 제출자료

따라서 정부는 지역별 돌봄 대기 인원 비율을 고려하여 각 시도 교육청 및 학교별, 학년별 수요조사를 면밀히 시행하고, 이에 따른 돌봄시설 확충 및 돌봄 인력을 지원하는 등 초등돌봄 사각지대 해소를 위해 적극 노력할 필요가 있으며, 국가의 돌봄 책임 강화를 위해 폭 넓은 실수요자를 고려하여 늘봄학교 전국 확산과 연계하여 현재의 맞벌이, 한부모가정 중심의 신청자격을 단계적으로 확대해 갈 필요가 있다.

둘째, 부처별 분절적으로 이루어지는 돌봄서비스의 연계·통합으로 재정 효율화 및 초등돌봄(방과후 교실 등)의 질적 수준을 제고할 필요가 있다.

위에서 살펴보았듯 범정부 온종일돌봄 수요조사에 따르면 학부모들은 학교에서 이루어지는 돌봄(초등돌봄 및 학교돌봄터, 77.2%)을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 현재 학교 내 돌봄서비스는 보건복지부의 학교돌봄터와 교육부의 초등돌봄교실을 통해 제공되고 있다.

두 사업은 지원대상, 운영장소, 운영시간 및 사업내용 등은 유사하지만 운영 주체는 상이한데, 학교돌봄터는 지방자치단체 직영 또는 사회복지법인, 비영리법인, 비영리 민간단체 등 다양한 공공 또는 민간기관 위탁으로 운영된다는 점에서 운영주체가 학교인 초등돌봄교실과 차이가 있다.

[학교돌봄터 및 초등돌봄교실 비교]

구분		학교돌봄터	초등돌봄교실
소관 부처		보건복지부, 교육부	교육부
도입시기		2021년	2004년
지원 대상		초등학생	초등학생
운영주체		지방자치단체	학교
설치근거		「아동복지법」 제44조의2	교육부 고시 제2015-74호
설치장소		초등학교 유휴교실	초등학교 유휴교실
설치기준		학교돌봄터로 사용하는 전용면적을 66㎡이상 확보할 것을 권장함. 전용면적 66㎡를 기준으로 단일 공간 내 정원은 20명 내외로 할 것	단일 학급 내 인원은 20명 내외로 구성하되 교실 공간의 크기, 학년 당 학생 수, 퇴실 시간, 학생들의 발달 단계 등 여러 측면을 고려하여 학급 편성
이용료 부담		무상 (급간식비 실비 수납)	무상 (간식 등 일부 수익자부담 경비)
운영 시간	학기	14시~20시 포함 일일 8시간 이상	시도여건 및 돌봄 수요 등을 고려하여 방과 후부터 20시까지 운영 권장
	방학	09시~18시 포함 일일 8시간 이상	
사업 내용		(기초) 출결관리, 아동보호, 급간식 제공 (공동) 놀이와 휴식, 숙제지도 및 일상생활교육(화재·안전교육 등) (특별활동) 외부강사 등 활용 외국어, 음악, 미술, 체육, 체험활동 등	학교에 재학 중인 아동을 대상으로 초등돌봄교실에서 방과후·방학중 돌봄서비스 제공

구분		학교돌봄터	초등돌봄교실
운영실적 (‘22.12월 기준)		70실, 0.14만명	14,970실, 29.2만명
예산현황 (‘22년)		1,719백만원	국보조금돌봄교실 사업확충 : 210억원 보통교부금 기준재정 수요액 (돌봄교실 운영비 및 시설비) : 4,010억원
개소 당 단가	운영비	교실당 월 200만원	월 212만원
	인건비	1인당 월 276만원	1인당 월 200~250만원 (전담사 근로시간에 따라 인건비 상이)
종사자 자격기준		사회복지사, 보육·유치원·교사, 청소년지도사	유·초·중등 교원자격증 소지자, 보육 교사 2급 이상 자격 소지자

자료: 보건복지부, 교육부, 2022회계연도 결산 위원회별 분석(보건복지위원회), 국회예산정책처, 2023. 재인용

2022년 12월 기준 학교돌봄터는 총 70실(0.14만명)을 운영하였으며, 초등돌봄교실은 14,970실(29.2만명)을 운영하여, 학교돌봄터를 통해 돌봄이 이루어지는 학생 수는 초등돌봄교실 이용 학생의 0.5%밖에 되지 않는다.

또한 정부의 「온종일 돌봄체계 구축·운영계획(2018)」에 따르면 2021년 학교돌봄터 설치계획은 750실이었으나 목표치의 6.5%인 49실만 설치하였고, 2022년 계획은 100실이었으나 29실만 설치하여 목표치의 29%만 달성하는 등 실적이 저조하다.

[2021~2022년 학교돌봄터 설치계획 대비 실적]

(단위: 백만원)

구분	예산액	집행액	당초계획 ¹⁾ (a)	실적(b)	목표달성도(b/a)
2021	3,947	282	750실	49실	6.5%
2022	1,534	1,156	100실	29실	29.0%

주: 1) 온종일 돌봄체계 구축·운영계획(2018. 4. 4.)

2) 예산 편성 상 목표 변경

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 재작성, 2022회계연도 결산 위원회별 분석(보건복지위원회), 국회 예산정책처, 2023. 재인용

보건복지부의 돌봄 사업 중에는 초등교실을 이용하여 돌봄을 제공하는 학교돌봄터 사업 이외에 다함께 돌봄사업도 존재하는데, 동 사업은 지자체의 별도 시설을 활용하여 초등돌봄을 제공하고 있다.

[다함께 돌봄사업 개요]

구 분	내 용
사업목적	지역 중심의 돌봄체계 구축 및 초등돌봄 사각지대 해소
법적근거	「아동복지법」 제44조의2
정의	초등학교의 정규교육 이외의 시간 동안 돌봄서비스를 제공하기 위해 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 설치·운영하는 시설(「아동복지법」 제44조의2제1항) 사회복지사업법 제2조에 따라 “사회복지사업”을 행할 목적으로 설치된 사회복지시설(사회복지사업법 제2조제1호)
이용대상	돌봄이 필요한 만 6~12세(초등학생) 아동(만 6세이나 입학 전 아동 포함)
운영시간	표준 서비스 제공시간을 포함하여 주 5일(월~금요일 포함), 1일 8시간 이상을 상시 운영
서비스내용	돌봄 프로그램 운영
운영방식	설치·운영주체는 지방자치단체이므로 직영방식 운영 돌봄서비스에 관한 전문성 활용 및 지역사회 참여를 활성화하기 위해 위탁 운영 가능* *사회복지법인, 비영리법인, 비영리민간단체
사업기간	2018년 ~ 계속

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 재작성, 2022회계연도 결산 위원회별 분석(보건복지위원회), 국회예산정책처, 2023. 재인용

그러나 다함께 돌봄센터 설치계획 및 현황을 살펴보면, 2022년의 경우 450개소 설치 및 운영을 목표로 하였으나 실적은 187개소(41.6%)로 목표에 비해 절반 이하의 수준으로 나타났다.

[2022년 다함께 돌봄사업 연차별 설치계획 및 설치현황]

(단위: 개소, %)

구분		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
다함께 돌봄센터	목표 ¹⁾	17	150	350	450	450
	실적 (설치율)	17 (100.0)	156 (104.0)	251 (71.7)	270 (60.0)	187 (41.6)

주: 1) 온종일 돌봄체계 구축·운영계획 신규 교실(예산편성시 개소수)

자료: 보건복지부, 2022회계연도 결산 위원회별 분석(보건복지위원회), 국회예산정책처, 2023. 재인용

보건복지부는 사업의 실적 저조 사유를 ① 초등학교, 아동의 주거지와 거리 및 이동동선, 유해환경 여부 등을 고려한 유희공간 부족, ② '22년까지 센터당 국고 정액 지원 방식으로 센터 규모에 따른 인건비, 설치비 등 지자체 재정 부담, ③ 리모델링 과정에서 시설보수 필요 등 변동 사항 발생으로 인한 계획 변경 등 공사 일정 지연 등으로 설명하고 있으나, 실제 사업 추진가능성에 대한 면밀한 검토가 부족하고 집행가능성이 낮은 예산을 과도하게 편성하는 등 재정 운영의 효율성을 저해한 측면이 있다⁴⁵⁾.

따라서 정부는 학교돌봄터 사업의 경우 교육부의 초등돌봄교실 사업과 유사한 목적을 가지고 있으나 돌봄 수용인원이 적고, 당초 계획한 추진실적도 달성하지 못하고 있는 상황, 다함께 돌봄센터의 실적 저조 및 지역단위에서의 서비스 확대가 이루어지기 어려운 환경 등 사업 추진의 한계⁴⁶⁾를 고려하여 학부모의 선호도가 높고 전국 어디에서나 접근성이 뛰어난 초등돌봄을 중심으로 사업 간 적절한 연계 및 조정을 통해 재정 효율화를 꾀할 필요가 있으며, 이 과정에서 초등돌봄을 위한 충분한 유희교실을 마련·활용하는 방안도 함께 검토될 필요가 있을 것이다.

또한, 가장 많은 이용률을 보이는 초등돌봄서비스 관련 학부모 설문조사에서 응답자 중 가장 높은 비율(32.3%)로 '학교 내 돌봄서비스 내용 및 질 개선'을 필요한 사항으로 응답(김은정 외, 2019⁴⁷⁾)하였고, 보편적 돌봄권 보장을 위해 서비스의 질적 관리는 필수적인 요소이므로, 초등돌봄 서비스의 질적 제고를 위해 지속 노력할 필요가 있다. 이를 위해 초등돌봄교실 운영 성과에 따라 시도별 특별교부금을 차등 지원하는 등 환류 체계를 강화할 필요가 있으며, 돌봄을 넘어서서 수요자 중심의 양질의 다양한 방과후 교실 프로그램을 개발·제공하여 초등 아이들의 보편적인 방과후 교실 이용을 가능하게 하고, 나아가 공적 돌봄·교육 강화를 통해 사교육비 절감 및 여성 경력단절 현상 완화에도 기여할 수 있도록 노력해야 한다.

45) 이와 같은 다양한 사유로 동 사업의 집행 가능성에 대한 면밀한 검토가 필요함에 따라 보건복지부는 '23년 일반회계에서 국가균형발전특별회계로 사업을 이관하여 설치 목표를 지자체가 설정하도록 사업 구조를 변경하였다고 설명하고 있다.

46) 다함께돌봄센터의 예산 지원과 집행 등의 구조적 문제로 지역 단위에서 적극적으로 서비스 확대가 이루어지기에는 한계가 있는 것으로 나타났다. 지역아동센터를 늘리기 어려운 환경에 다함께돌봄센터 확충도 당초 계획에 미치지 못할 경우 지역사회에서 제공하는 공적 돌봄 서비스는 확대 가능성이 낮아진다(김은정 외, “초등아동 대상의 공적 돌봄 서비스 공급체계 분석과 정책 과제”, 한국보건사회연구원, 2019).

47) 김은정 외, “초등아동 대상의 공적 돌봄 서비스 공급체계 분석과 정책 과제”, 한국보건사회연구원, 2019

다. 아이돌봄지원 서비스 인력 확충을 위한 단가 현실화 및 근무규정 구체화 필요

첫째, 가정 방문 아이돌봄지원 서비스를 이용하기 위한 대기기간이 길어 돌봄 공백의 가능성이 있으므로 돌봄 인력 확충이 필요하며, 이를 위해 서비스 단가의 현실화가 필요하다.

여성가족부의 아이돌봄지원 사업은 만 12세 이하 아동을 대상으로 시간제 돌봄(만 12세 이하 아동)과 영아종일제 돌봄(만 36개월 이하 영아) 서비스를 제공하는 사업이다. 시간제 서비스의 경우 1회 2시간 이상 이용이 필요하며, 연 960시간 한도를 두고 있으며, 종일제의 경우 최소 월 80시간 이상을 이용하도록 하며, 월 정부지원시간은 200시간 한도를 두고 있다.

정부에서는 4개 구간의 소득기준에 따라 서비스 이용요금에 대해 차등 지원을 하고 있으며, 중위소득 150% 이하 가구에 대해서는 구분에 따라 최소 15%에서 최대 85%까지 지원하며, 중위소득 150% 초과 가구에 대해서는 100% 본인 부담으로 서비스를 이용할 수 있다.

[2023년도 아이돌봄 기본형 서비스 이용요금표]

유형	소득기준 (중위소득) * 4인가구 기준	시간제(0~12세) (시간당 11,080원)				종일제(36개월 미만) (시간당 11,080원)	
		취학전		취학후		0 ~ 2세	
		정부지원	본인부담	정부지원	본인부담	정부지원	본인부담
가형	75% 이하	9,418원 (85%)	1,662원 (15%)	8,310원 (75%)	2,770원 (25%)	9,418원 (85%)	1,662원 (15%)
나형	120% 이하	6,648원 (60%)	4,432원 (40%)	2,216원 (20%)	8,864원 (80%)	6,648원 (60%)	4,432원 (40%)
다형	150% 이하	1,662원 (15%)	9,418원 (85%)	1,662원 (15%)	9,418원 (85%)	1,662원 (15%)	9,418원 (85%)
라형	150% 초과	-	11,080원 (100%)	-	11,080원 (100%)	-	11,080원 (100%)

주: 휴일 및 야간(22시~익일 06시)은 이용요금의 50%를 가산하며, ㉞형 한부모·장애부모·장애아동·청소년부모·조손 가정에는 5% 추가 지원, 아동과 관련한 가사를 추가로 서비스하는 종합형 서비스 단가는 14,400원임

자료: 여성가족부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

아이돌봄 서비스 돌봄수당 단가는 2013년 5,000원에서 시작하여 지속적으로 상승해 온 것으로 보이나, 최저임금의 수준에서 벗어나지 못하며 현재 2023년 기준 9,630원으로 최저임금 9,620원과 다르지 않게 책정되어 있다.

[아이돌봄서비스 이용 요금(시간당) 추이]

(단위: 원)

구 분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
이용요금	6,500	7,800	9,650	9,890	10,040	10,550	11,080
돌봄수당	6,500	7,800	8,400	8,600	8,730	9,170	9,630
(최저임금)	6,470	7,530	8,350	8,590	8,720	9,160	9,620
(최저임금 대비 증감)	+30	+ 270	+ 50	+ 240	+ 10	+ 10	+ 10

주: 아이돌봄 서비스 기본형 이용요금 기준

자료: 여성가족부 제출자료

아이돌봄서비스 이용자 현황은 매년 증가하는 추세로, 2019년 이용 가구는 67,761가구였으나 2022년에는 78,212가구로 15% 증가하였다. 반면, 아이돌보미 수는 2019년 24,677명이었는데 2022년 26,675명으로 증가율이 수요 증가율에 못 미치는 8%로 나타났다. 또한 돌봄 인력이 매년 충원되더라도 동시에 퇴사하는 인력이 전체 인원의 10%가 넘는 수준으로 공급이 수요를 따라가지 못하는 상황이 발생할 가능성이 있다.

[아이돌봄서비스 실이용 가구 및 돌보미 수 현황]

(단위: 명)

구 분	2019년	2020년	2021년	2022년
아이돌봄서비스 이용가구(전체)	67,761	59,663	71,789	78,212
가형 (소득 75% 이하)	30,572	30,493	36,214	42,094
나형 (소득 120% 이하)	13,559	12,812	15,845	18,641
다형 (소득 150% 이하)	3,368	2,848	3,484	3,860
라형 (소득 150% 초과)	20,262	13,510	16,246	13,617
아이돌보미 수(전체)	24,677	24,469	25,917	26,675
아이돌보미 퇴사자 수	4,857	2,917	2,456	2,637
돌보미 1인당 가구수	2.75	2.44	2.77	2.93

자료: 여성가족부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 상황에 따라 아이돌봄서비스 신청 후 평균적으로 대기하는 기간은 매년 증가하여 2022년 기준 전국 평균 대기 기간이 27.8일로 나타났고, 일부 시도에서는 평균 60일에 가까운 대기를 해야 하는 지역도 존재하는 것으로 조사되었다. 여성가족부에서는 대기 서비스 도입 초기인 2020년에는 이용률이 저조하였으나 점차 이용률이 증가하여 연도별 대기일수가 증가하는 것처럼 보이는 것이라고 설명하였으나, 서비스 신청 후 평균 한 달에 가까운 대기기간이 소요된다는 사실은 돌봄이 필요한 가정에서는 서비스 이용에 큰 제약으로 작용할 것으로 보인다.

[시도별 아이돌봄 서비스 대기일수]

(단위: 일)

구 분	평균 대기일수		
	2020년	2021년	2022년
서울	26.6	43.9	58.1
부산	6.4	23.9	22.5
대구	3.8	11.3	23.9
인천	0.0	20.8	40.0
광주	6.0	38.5	32.5
대전	13.2	33.5	44.4
울산	19.2	30.1	39.4
세종	35.6	38.1	63.1
경기	9.1	22.3	21.8
강원	5.3	9.3	27.0
충북	8.2	19.5	24.7
충남	0.0	12.5	20.6
전북	4.3	6.4	17.7
전남	2.9	8.6	22.8
경북	8.4	9.8	20.9
경남	4.5	13.9	15.6
제주	0.0	15.0	39.8
전국	8.3	19.0	27.8

주: 정기이용서비스(시간제, 영아종일제 등) 대기신청 후 연계까지의 기간을 계산하기 위해 대기 신청한 날짜가 속한 달로부터 연계된 날이 속한 달까지의 개월 수를 대기개월 수로 계산한 후 30을 곱하여 대기일수로 환산함

자료: 여성가족부 제출자료

또한 매년 아이돌보미로 활동하는 종사자 중에서도 50세 미만의 인력은 감소, 60세 이상 인력의 비율이 증가하고 있어, 최저임금과 가까운 아이돌보미의 임금수준으로 인하여 타 일자리(최저임금보다 임금수준이 높은 일자리)에서도 고용이 이루어질 가능성이 높은 비교적 젊은 층의 아이돌보미 지원자가 감소하고 있는 것으로 보인다.

[아이돌보미 종사자 연령 현황]

(단위: 명)

구분	합계	40세미만	40세이상~ 50세미만	50세이상~ 60세미만	60세이상
'20년	24,469	150	3,042	13,753	7,524
'21년	25,917	147	2,892	13,865	9,013
'22년	26,675	137	2,488	13,612	10,438

자료: 여성가족부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 같은 서비스 수급 불균형 및 아이돌보미 인력의 고령화를 고려할 때, 돌봄 서비스 이용 단가가 현실적인지 검토해 볼 필요가 있다. 정부는 출·퇴근 시간대 등 돌봄 공백이 있는 맞벌이 가구의 양육부담 경감을 위해 아이돌봄서비스 지원시간 및 지원가구를 확대할 계획으로, '22년 7.5만 가구(연 840시간)에서 '23년에는 8.5만 가구(연 960시간)로 확대 지원할 예정이라고 밝혔으나, 돌봄 인력의 고령화 추이 고려 및 원활한 공급을 위해서는 서비스 이용 단가의 현실화가 선행될 필요가 있을 것으로 보인다. 즉, 민간의 돌봄 영역의 임금 수준⁴⁸⁾으로의 현실화를 통해 충분한 돌봄 인력 확충을 꾀할 수 있도록 노력할 필요가 있다⁴⁹⁾.

둘째, 가정에서 아이돌봄 서비스를 안심하고 이용할 수 있도록 돌보미 근무 규정 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

아이돌보미 서비스는 서비스 이용 전 서비스 제공기관의 장, 이용자, 아이돌보미 간의 계약 체결을 통해 이용가능하다. 아이돌보미 서비스 이용자가 만약 서비스 시작 전

48) 온라인 베이비시터 구인구직 업체 A의 '서울' 지역의 구직인원 상위 160명의 인원(응답률 기준 내림차순으로 정렬) 중 93%가 시급 1만원~1.5만원으로 조사되었다(평균 12.615원).

49) 실제로 아이돌보미 활동 인력을 대상으로 조사한 결과, 평균 급여는 50~80만원 미만이 26.8%로 가장 많았으며 평균 급여는 92만원으로 해당 급여에 대해 전체 응답자의 37%가 불만족스럽다고 응답하였다.(육아정책연구소, 아이돌보미 및 민간육아도우미 자격관리, 2019)

24시간 내에 서비스를 취소할 경우 이에 대한 패널티가 부과⁵⁰⁾된다.

아이돌보미의 경우 서비스 이용 계약서 상 서비스 연계 후 아이돌보미 사정에 의해 결근하게 되는 경우 최소 3일전에 미리 알려야 한다는 사항을 적시하고 있으며, 아동에 대한 적절하지 않은 행위로 제재사항 발생 및 준수사항(서비스 시작 시간 및 돌봄 장소 준수, 건강검진 실시 등)을 위반한 경우 조정위원회를 개최하여 6개월 이하로 활동 정지를 할 수 있도록 규정⁵¹⁾하고 있다. 그러나, 시간 미준수 등에 대한 구체적인 횟수 및 이에 따른 패널티 부과 기준은 명시하고 있지 않은 상태이며, 시도별 조정위원회를 통해 후속 조치를 시행하고 있으나 조정위원회 개최 횟수는 연간 0~5회(평균 1.47회)로 2.7만명의 돌보미 수를 고려할 때 실효성이 높지 않을 가능성이 있다.

[시도별 조정위원회 개최 현황(2021)]

구 분	개최 횟수	개최 사유
서 울	1	활동시간 미준수
부 산	0	-
대 구	0	-
인 천	1	복무규율 위반
광 주	0	-
대 전	0	-
울 산	0	-
세 종	3	활동시간 미준수, 개인정보 유출, 겸직 등
경 기	3	겸직, 영리목적 서비스, 근태불량
강 원	0	-
충 북	3	개인정보 유출
충 남	0	-
전 북	3	돌봄장소 이탈
전 남	2	활동시간 및 활동장소 미준수
경 북	2	복무규율 위반
경 남	5	직무태만, 연락 두절
제 주	2	연락 두절 등
전 국 평 균	1.47	-

자료: 여성가족부 제출자료

다만 보수교육 연속3회 이상 미이수, 영리를 목적으로 불필요한 서비스 유인 및 조

50) 이용자가 서비스 시작 24시간 전~1시간 전 취소 시 취소 수수료 건당 11,080원 부과, 서비스 시작 1시간 전~서비스 시작 전에 취소 시 11,080원 × 기 연계시간 × 0.5 (단, 최소 부과액 11,080원)를 부과하고 있다.(여성가족부, 2023년 아이돌봄지원사업 안내)

51) 「아이돌봄지원사업 노무매뉴얼」에 따르면 아이돌보미는 서비스 활동 시간 준수 노력을 해야하며, 서비스 제공기관은 근태불량 및 제반 징계사유 발생 시 취업규칙에 따라 엄정 조치하도록 하고 있으나 구체적인 근태 관리 규정에 대해 정하고 있지는 않았다.

장, 아이의 신체 폭행, 상해, 모욕, 협박, 주거지 절도 등 불법행위 등에 대해 자격정지 기간(사항에 따라 6개월~3년)을 명시하고 있다.

[아이돌보미 자격정지 기준]

위반행위	근거 법조문	자격정지 기간
가. 아이의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입힌 경우	「아이돌봄지원법」 제32조제1호가목	3년
나. 아이를 모욕하거나 협박한 경우	법 제32조제1호나목	2년
다. 아이를 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호를 소홀히 한 경우	법 제23조제1호다목	2년
라. 아이의 주거지에서 절도 등 불법행위를 한 경우	법 제23조제1호라목	1년
마. 아이돌봄서비스 제공 장소에서 청소년유해약물을 이용한 경우	법 제23조제1호마목	1년
바. 아이돌보미가 업무 수행 중 고의나 중대한 과실로 아이 또는 보호자에게 신체상 또는 재산상 손해를 입힌 경우	법 제23조제2호	2년
사. 법 제10조에 따른 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 않은 경우	법 제23조제3호	6개월
아. 영리를 목적으로 보호자에게 불필요한 서비스를 알선·유인하거나 이를 조장한 경우	법 제23조제4호	6개월

자료: 여성가족부, 2023년 아이돌봄지원사업 안내

살펴본 바와 같이, 조정위원회를 통한 근무 위반사항 후속 조치의 실효성이 높지 않을 가능성, 돌보미가 이용계약 불이행 시 아이돌봄 서비스 이용자는 안심하고 돌봄 서비스를 이용하는 데 어려움을 겪을 가능성, 아이돌봄은 타 인력으로 쉽게 대체 가능하지 않은 점 등을 고려하여 돌봄서비스 질 관리를 위해 근무 계약 이행에 대한 규정을 구체화하여 마련할 필요가 있다. 또한, 불가피하게 아이돌보미의 사정 등으로 서비스 이용자가 돌봄 서비스를 예약된 시간에 제공받지 못하였을 경우, 긴급돌봄 이용에 우선권을 부여하는 등 돌봄 공백에 대한 차선책을 마련할 필요가 있다.

라. 양육비용에 대한 국가적 지속 지원을 위해 적정 수혜 연령 검토 필요

아동 양육에 대한 현금성 지원이 생애 초기에 집중되어 있어 지원의 연속성 및 수혜자의 체감도가 감소하므로 양육비용에 대한 국가적 지속 지원을 위해 적정 수혜 연령에 대한 검토가 필요하다.

정부는 아동 양육에 대한 현금성 지원 정책을 확대해 오고 있다. 현재 양육 지원을 위한 주요 현금성 지원 정책으로는 가정 양육을 하는 가구를 지원하는 가정양육수당, 0~1세 아동을 중심으로 지원하는 부모급여(2023년에 ‘영아수당’에서 명칭변경)가 있으며, 출생일로부터 1년간 사용 가능한 첫만남 축하바우처 지원, 그 외 만 8세 미만 모든 아동에게 지급되는 아동수당(타 수당과 중복 지원가능) 등이 있다.

[양육지원을 위한 주요 현금성 지원 현황]

(단위: 억원)

구분	'22년 예산	내용
가정양육수당	4,812	어린이집, 유치원, 종일제아이돌봄 서비스를 이용하지 않는 86개월 미만 영유아, 소득무관 (*2022년생부터는 24개월 미만은 영아수당(부모급여) 지원, 24개월부터 가정양육수당 지원) - 0~11개월 월20만원, 12~23개월 15만원, 24개월 이상 10만원
영아수당 (‘22년)	3,418	0~1세 아동(2022년생부터) - 월30만원 현금 지원 * 가정양육시 현금지원, 어린이집 이용시 보육료 지원(바우처), 종일제 아이돌봄 이용 시 종일제아이돌봄 정부지원금 지원(바우처)
부모급여 (영아수당의 명칭변경) (‘23년~)	16,214 (‘23예산)	0~1세 아동(2022년생부터) - 0세 월70만원, 1세 35만원 현금 지원 * 어린이집 이용 시 보육료 바우처 지원, 만0세는 차액(18.6만원)을 현금지급, 종일제 아이돌봄 이용시 종일제 아이돌봄 정부지원금 지원(바우처)
아동수당급여	24,548	8세 미만(0~95개월) 모든 아동 - 월10만원 현금 지원
첫만남축하 바우처 (‘22년~)	3,253	‘22년 1월 이후 출생아 대상, 출생일로부터 1년간 사용 - 국민행복카드 200만원 일시금 바우처 지급

주: 예산액은 국비기준 최종예산액임(평균 국고보조율은 68~76% 수준). 가정양육수당, 영아수당, 부모급여는 시설 미이용 가정에 대한 지원이며, 어린이집 등 시설 이용시 보육료 바우처로 지원함

자료: 보건복지부 제출자료 및 사업안내 내용을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

정부는 최근 들어 2023년 출생아부터는 부모급여(구 영아수당)를 대폭 확대하여 만 0세는 월 70만원, 만 1세는 월35만원을 현금 지원하고 있으며, 2024년에는 금액을 보다 확대하여 지원(만 0세 월 100만원, 만 1세 월 50만원)할 계획이다.

[부모급여 도입 전후 지원액 변화('21~'24)]

(단위 : 만원/월)

2021년				2022년(영아수당)			2023년(부모급여)			2024년(부모급여)			
연령		0세	1세	⇒	연령		0	1	⇒	연령		0	1
0~1세	시설 미이용 (양육수당)	20	15		시설 미이용	30 (현금)	70	35 (현금)		100	시설 미이용	50 (현금)	
	시설 이용 (보육료)	48				시설 이용		50 (바우처)			51.4 (부유차)	51.4 (부유차)	

주: 예산액은 국비기준 최종예산액임. '24년 보육료 단가는 미정으로 '23년 보육료 단가로 작성하였음

자료: 보건복지부, 「2023년도 예산안 사업설명자료」를 참고하여 국회예산정책처 재구성

우리나라에서 자녀 양육을 위해 지원되는 수당은 대부분 0세에서 1세에 집중되어 있으며, 만 2세부터는 가정양육 시 지원되는 가정양육수당(월 10만원)과 8세 미만 아동에게 지원되는 아동수당(월 10만원) 뿐이다.

그러나 실제 자녀를 양육하는 데 필요한 양육 비용(어린이집/유치원 이용료, 공교육비, 사교육비, 자녀 돌봄비용, 의복, 용돈, 의료, 교통비 등 모두 포함)을 살펴보면 영유아 시기 이후에 점차 늘어나는 것으로 나타난다. 구체적으로는 영유아의 경우 월평균 60.6만원이지만 초등 시기 78.5만원, 중·고등 91.9만원 등으로 지출이 커지는 것을 확인할 수 있다. 사교육비를 제외하더라도 초등시기의 경우 1인당 36만원, 중고등 41만원 수준으로 발생하는 양육비는 여전히 가구의 부담으로 작용한다.

[자녀성장 시기별 월평균 자녀 양육비용]

(단위: 만원, 명)

구분	전체	영유아	초등	중,고등	대학생
자녀 1인당 양육비용(월평균)	72.1	60.6	78.5	91.9	73.6
양육비용 중 사교육비(월평균)	26.0	8.9	42.7	50.6	30.8
조사 대상자 수	4,052	1,261	692	445	321

주: 전국의 9,999가구 19~49세 성인을 대상으로 조사한 내용. 양육비용은 어린이집/유치원 이용료, 공교육비, 사교육비, 자녀 돌봄비용, 기타(의복, 장난감, 분유, 기저귀, 용돈, 의료, 교통, 통신 등)를 포함한 금액이며, 대학생 자녀의 사교육비는 공교육비(대학등록금 등)를 포함한 금액임

자료: 한국보건사회연구원, 「2021년 가족과 출산조사」

해외 주요국의 경우에는 대체적으로 자녀를 부양하는 동안(미성년자 시기) 가족수당을 지원함으로써 지원의 연속성을 가지는 것을 볼 수 있다. 예를 들어, 프랑스의 경우 2자녀 이상인 경우 만 20세 미만까지 가족수당을 지급하고 있으며, 가족수당 이외에 출산 및 입양수당, 기초수당, 자녀보육 대체 보조금, 가족 보조금 등을 지급하고 있다. 독일은 자녀 수의 구분 없이 모든 18세 미만에게 250유로의 아동수당을 지급하고 있으며, 장애아 또는 18세 이후에도 학업 및 직업훈련 중인 경우 25세까지도 지원을 하는 것으로 나타난다.

[해외 주요국의 아동수당 지원 내용 비교]

구분		내용
프랑스	가족수당(le complément familial)	20세 미만의 부양자녀가 2인 이상인 가구를 대상으로 지급 - 소득수준(2자녀 기준, 70,074유로 이하/93,399유로 이하/93,399유로 초과)에 따라 차등 지급 2자녀 기준 최대 132유로, 추가 자녀당 최대 169유로 지급 14세 이상 아동에 대해 추가 수당 최대 66유로 지급 - 가족수당 이외에 출산·입양수당, 기초수당, 자녀보육 대체 보조금, 가족보조금 등을 지급하고 있음
독일	아동수당(Kindergeld)	- 자녀 수 구분 없이 모든 18세 미만 아동에게 지급 - 장애아 또는 18세 이후에도 학업 및 직업훈련중인 경우 25세까지 지급 - 아동 1인당 250유로 지급
한국	아동수당	자녀 수 구분 없이 8세 미만 아동 1인당 월 10만원 지급

자료: 각 국가 정책 홍보 페이지(프랑스(www.familles-de-france.org), 독일(<https://liveingermany.de>))를 참고하여 재작성

양육비 지원을 위한 수당의 출산율 제고 효과는 다수의 연구에서 언급되어 오고 있다. 예를 들어, 캐나다 퀘벡 주에 도입되었던 아동수당(최대 총 C\$8,000, '92년)은 출산율 높이는 효과(Milligan 2005, Ang 2015)가 있었다는 연구, 독일의 보편적 양육수당(월 100~175유로, '96년)은 둘째 자녀 출산율을 높였다(Riphahn·Wynck2017)는 연구 등이 아동수당의 출산율 제고 효과를 뒷받침한다.

국내 연구의 경우 2009년 도입된 양육수당 지원은 출산율에 유의미한 긍정적 효과를 주었다는 연구⁵²⁾, 출산장려금 100만원 지급 시 합계출산율이 0.03명 증가한다는 연구⁵³⁾, 그리고 한 지자체 사례로서 강원도 육아기본수당(30만원, 4년간, '19년)의 도입이 유배우출산율을 평균 대비 14~20% 높였다(이철희, 2022)는 연구⁵⁴⁾, 강원도 육아기본수당이 자녀 양육에 대한 경제적 부담을 경감시키는 요인으로 작용할 것이라는 기대 하에 첫째아 출산을 촉진하였을 가능성이 있으며, 상대적으로 작지 않은 규모의 현금성 지원은 친출산 환경 조성에 기여함(장인수 등, 2022)을 언급한 연구⁵⁵⁾ 등이 존재한다.

국내의 강원도 사례에 대해 자세히 살펴보면, 강원도는 육아기본수당 지원조례('19년 3월 제정)에 따라 '19~'22년까지 0~47개월 아동에게 1인당 매월 30만원('19~'20년), 40만원('21년), 50만원('22년)을 지원하였으며, '23년의 경우 부모급여 지급을 고려하여 지원금액을 조정하고 있다.

2021년 기준 강원도의 합계출산율은 0.979명으로 세종(1.277), 전남(1.017) 다음으로 높은 수준이다. 시도별 합계출산율의 변화 추이를 구체적으로 분석해 보면, 육아기본수당 정책 전인 2018년 이전의 5년간 합계출산율 증감율은 강원도가 -3.1%로 나타나, 충북(-3.0%), 제주(-3.1%), 경북(-3.3%) 등과 비슷한 수준이었음을 알 수 있다.

그러나 육아기본수당 정책을 도입한 직전연도(2018년)부터 2021년까지 3년간의 합계출산율 증감율에서는 강원도가 -2.8%로 나타나, 경기도를 제외한 '도' 지역에서 감

52) 이상협·이철희·홍석철, “저출산 대책의 효과성 평가”, 한국보건사회연구원, 2016

53) 박혜림, “지자체 출산지원정책의 효과분석 및 정책적 시사점”, 한국지방세연구원, 2023. 해당 연구에서는 또한 분할지급 방식의 출산장려금이 일시금 지급 방식보다 출산율 제고 효과가 낮으며, 1인당 250만원 미만의 소액으로는 출산율 반등이 어렵다는 결과도 제시하였다.

54) 이철희·이소영, “현금지원이 유배우출산율에 미치는 효과: 강원도 육아기본수당 지급 사례로부터의 증거”, 경제학연구, 2022.

55) 장인수·정찬우, “광역지방자치단체 저출산 대응 정책 모니터링 및 과제”, 한국보건사회연구원, 2022

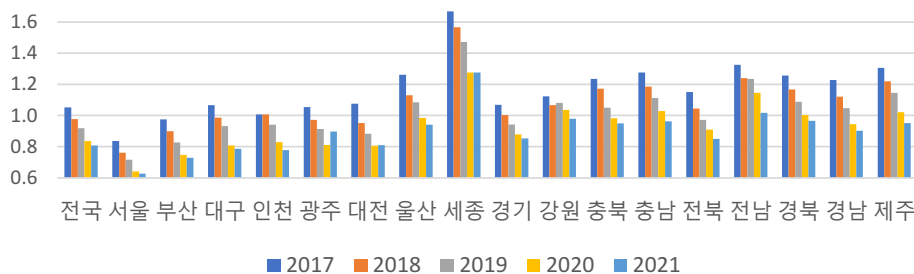
소울이 가장 낮다. 반면, 정책 도입 이전에는 합계출산율의 증감율이 비슷하였던 충북, 제주, 경북은 감소율이 차례대로 -6.8%, -8.0%, -6.1% 등으로 나타나, 강원도의 육아 기본수당 정책 이후 출산율이 감소하는 속도가 타 도지역에 비하여 더더진 것을 확인할 수 있었다. 또한, 최근 5년간의 시도별 합계출산율 그래프에서도 강원 지역의 합계출산율 하락폭이 타지역에 비해 완만하게 나타남을 확인할 수 있었다.

[시도별 합계출산율 및 연평균 출산율 증감]

구분	2018	2019	2020	2021	2018-2021 연평균증감 (A)	(비교) 2013-2018 연평균증감 (B)	차이 (B-A)
전국	0.977	0.918	0.837	0.808	-6.1%	-3.8%	-2.3%p
서울	0.761	0.717	0.642	0.626	-6.3%	-4.7%	-1.6%p
부산	0.899	0.827	0.747	0.728	-6.8%	-3.0%	-3.8%p
대구	0.987	0.932	0.807	0.785	-7.3%	-2.6%	-4.7%p
인천	1.006	0.940	0.829	0.778	-8.2%	-3.4%	-4.8%p
광주	0.972	0.913	0.811	0.896	-2.7%	-3.6%	1.0%p
대전	0.952	0.883	0.805	0.810	-5.2%	-5.1%	-0.2%p
울산	1.131	1.084	0.984	0.940	-6.0%	-4.1%	-1.9%p
세종	1.566	1.472	1.277	1.277	-6.6%	1.8%	-8.3%p
경기	1.002	0.943	0.878	0.853	-5.2%	-4.0%	-1.3%p
강원	1.067	1.082	1.036	0.979	-2.8%	-3.1%	0.3%p
충북	1.172	1.050	0.983	0.949	-6.8%	-3.0%	-3.8%p
충남	1.186	1.112	1.029	0.963	-6.7%	-3.8%	-2.9%p
전북	1.044	0.971	0.909	0.850	-6.6%	-4.6%	-2.0%p
전남	1.240	1.234	1.145	1.017	-6.4%	-4.0%	-2.4%p
경북	1.167	1.089	1.003	0.966	-6.1%	-3.3%	-2.8%p
경남	1.122	1.046	0.945	0.903	-7.0%	-3.9%	-3.1%p
제주	1.220	1.145	1.021	0.951	-8.0%	-3.1%	-4.9%p

자료: 통계청, 인구동향조사(2017~2021) 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

[시도별 합계출산율 추이 그래프(2017-2021)]



주: 시도별 합계출산율(여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 출생아 수)

자료: 통계청, 인구동향조사(2017~2021) 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

이는 육아기본수당 정책의 효과가 시·도 합계출산율에서도 일부 반영되어 나타났을 가능성으로도 볼 수 있으나, 보다 구체적인 것은 다른 조건들을 통제한 상태에서의 효과를 보여준 선행연구들을 참고할 필요가 있다⁵⁶⁾.

정부는 영아수당, 부모급여 신설 등으로 영아기 지원을 강화하고 아동수당을 지속적으로 확대해 오며 보편 지급(소득 및 재산기준 폐지), 연령 확대('18년 6세미만 → '22년 8세미만)를 위해 노력하였으나, 각종 수당에 있어 수혜자의 체감도가 낮고(특히 만 2세 이후) 해외 주요국과 비교할 때 지원 연령이 제한적으로서, 8세 이상 자녀 양육에 대한 국가 지원은 미비한 실정이다.

따라서 정부는 자녀를 부양하는 동안 국가의 양육지원 지속성을 유지한다는 측면, 경제적 부담 감소를 통한 출산율 제고의 측면에서 현 아동수당 혜택 연령 및 아동수당 금액의 적정성을 검토할 필요가 있다. 또한, 다자녀 인센티브 지원의 출산율 제고 효과⁵⁷⁾ 등을 면밀히 분석하여 정책에 반영할 필요가 있다.

56) 위의 수치는 다른 조건을 통제하지 않은 상태에서 단순히 시도별 합계출산율을 이용하여 비교·분석한 결과이다. 따라서, 보다 엄밀한 분석 결과는 앞서 언급한 이철희 외(2022), 장인수 외(2022)의 연구를 참고할 필요가 있다.

57) 연구에 따르면 양육수당 지원정책은 다자녀 출산에 긍정적인 영향을 줄 가능성이 높다(이상협·이철희·홍석철, “저출산 대책의 효과성 평가”, 한국보건사회연구원, 2016).

가. 난임 시술에 대한 형평적 지원 및 난임 휴가의 적극적 확대·지원 필요

첫째, 난임시술비 지원 사업의 지방이양 이후 지자체별 소득 기준 및 지원 내용에 편차를 보이고 있으므로, 형평성 있는 지원이 필요하다.

난임부부 시술비 지원사업⁵⁸⁾은 저소득층 난임부부에게 보조생식술 시술시 부담한 의료비를 지원하기 위한 사업으로, 보건복지부의 모자보건사업에 포함된 내역사업이었다. 그동안 지원기준 및 횟수, 지원금액 등을 꾸준히 확대하여 왔으며, 최근인 2022년에는 지방이양되어 현재는 지방자치단체 자체 사업으로 운영되고 있다.

[난임시술비 지원 사업 추진경위]

구분	주요 내용
2005	• 저출산대책 추진기획단에서 저출산대책 중점우선순위 과제로 선정
2006	• 난임부부 지원사업 실시, 1회 150만원(기초수급자 255만원) 범위내 2회까지 지원
2009	• 지원횟수(2회→3회) 및 지원금액 확대(255만원→270만원)
2010	• 맞벌이부부 지원대상자 확대 및 인공수정시술비 신규 지원
2013	• 체외수정 최대 4회 1회당 180만원, 인공수정 최대 3회 1회당 50만원 지원
2014	• 체외수정시술 최대 6회차까지 지원 확대(신선배아 3회, 동결배아 3회)
2015	• 체외수정 신선배아 시술비 1회당 180만원→190만원으로 지원금액 확대
2016	• 체외수정 소득기준 폐지 및 지원금액 확대(최대 190만원→240만원, 최대 3회→4회)
2017	• 난임시술에 대한 건강보험 적용에 따라 2018년부터 기준중위소득 130% 이하 및 의료급여 대상자에게 최대 4회, 회당 50만원 범위내 비급여지급
2019	• 기준중위소득 180%로 확대 및 인공수정 3회, 체외수정(신선배아) 4회, 체외수정(동결배아) 3회, 회당 50만원 범위내 본인부담금 및 비급여, 전액본인부담금 지원
2020	• 인공수정 5회(1~3회 최대 30만원, 4~5회 20만원), 체외수정(신선배아) 7회(1~4회 최대 110만원, 5~7회 90만원), 체외수정(동결배아) 5회(1~3회 최대 50만원, 4~5회 40만원) 본인부담금 및 비급여, 전액본인부담금 시술별 차등 지원 실시
2022	• 지방이양

자료: 변재연, 「재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가」, 국회예산정책처, 2023 자료를 참고하여 작성

58) 추진근거 법령은 「저출산·고령사회 기본법」 제10조(경제적 부담의 경감)(국가 및 지방자치단체는 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다) 및 「모자보건법」 제11조(난임 극복 지원사업) (국가와 지방자치단체는 난임 등 생식건강문제를 극복하기 위한 지원을 할 수 있다) 등이다.

2017년 이전에는 비급여 진료로 이루어지던 난임 시술이 2017년 10월부터는 건강보험 급여가 적용됨에 따라, 임신을 목적으로 시행되는 보조생식술 관련 일체 요양급여비용의 70%는 소득수준에 상관없이 건강보험에서 보편적으로 지원⁵⁹⁾하기 시작하였다. 이에 따라, 건강보험에서 부담하는 부분을 제외한 나머지 30%의 법정본인부담금과 그 외 일부 비급여진료비에 대해 소득 기준(2021년 기준 중위소득 180% 이하) 및 최대 지원 횟수 기준에 따라 ‘난임부부 시술비 지원사업’에서 보충적으로 지원하고 있다.

[난임시술 지원 현황]

- (국민건강보험 적용 : 보편적 지원) 건강보험 적용(‘17.10월~)으로 소득수준 관계없이 보편적인 비용 지원이 이루어지고 있음
- (난임부부 시술비 지원사업 : 보충적 지원) 건강보험 적용 후, 추가 지원이 필요한 저소득층·일부 중산층의 본인부담 비용을 보충적으로 지원

* '06년 체외수정 시술비지원을 시작으로 지원확대(시술종류 소득기준, 지원금액 등)

구 분			횟수	본인부담률		구 분			횟수	지원액(상한) ¹⁾	
				44세 이하	45세 이상					44세 이하	45세 이상
건강 보험 적용	체 외 수 정	신선 배아	9회	30%	50%	난임부부 시술비 지원사업 (‘22. 지방이양)	체 외 수 정	신선 배아	9회	최대 110만 원	최대 90만원
		동결 배아	7회					동결 배아	7회	최대 50만원	최대 40만원
	인공수정		5회				인공수정		5회	최대 30만원	최대 20만원
보편적 지원						보충적 지원 (기준중위소득 180% 이하)					

주1: 본인부담금 외 일부 비급여(자궁착상유도제, 유산방지제, 배아동결비용) 지원

자료: 보건복지부 자료

현재 난임시술비 지원 사업에서 지원하는 내용은 건강보험 적용 후에도 여전히 본인이 부담하는 비용(일부·전액본인부담금) 중 90%에 해당하는 금액과 착상보조제 및 유산방지제 등 각 시술별 지원금액에 대한 부분이다.

59) 「민법」 제812조에 따라 혼인상태에 있는 난임부부(국내법상 혼인관계가 유효한 경우에만함) 또는 「모자보건법」 제2조제11호에 따라 사실상의 혼인관계에 있는 난임부부에 대해 보조생식술 관련 일체의 요양급여비용(시술행위로, 진찰료, 마취료, 약제비 등)에 대해 본인부담률 30% 적용하며, 여성 연령 만 45세 이상인 경우 본인부담률은 50%로 적용한다.

[난임시술비 지원 사업의 주요 내용]

구분	주요 내용
목적	난임부부의 경제적 부담을 경감하여 자녀와 함께하는 행복한 가정을 영위할 수 있도록 지원
지원대상	- 난임부부(사실상 혼인관계에 있는 부부 포함) - 기준중위소득 180% 이하 - 기초생활보장수급자(생계, 의료, 주거, 교육) 및 차상위계층(본인부담경감대상, 자활, 장애인) 당연 선정
지원내용	인공수정, 체외수정(신선배아, 동결배아) 시술비 중 일부·전액 본인부담금 중 90%, 배아동결비(최대 30만원), 착상보조제 및 유산방지제(각 최대 20만원) 등 각 시술별 지원금액 상한범위 내

자료: 보건복지부의 「2022년 모자보건사업 안내」 자료를 바탕으로 재작성

난임부부 시술비 지원사업 예산(국비와 지방비를 합산한 금액)은 2021년 기준 724억원이었으며, 지방이양이 된 2022년은 985억원으로 증가하였고, 2023년은 전년과 비슷한 수준인 976억원이다.

[난임부부 시술비 지원사업 예산 추이]

(단위: 백만원)

구분	2020	2021	2022	2023
난임부부 시술비 지원사업	48,098	72,411	98,497	97,578

주: 국비 + 지방비를 합산한 금액임

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 재작성

동 사업을 통해 난임시술비를 지원받은 인원은 2019년 38,983명, 2020년 45,189명, 2021년 50,819명, 2022년 기준 50,903명 등으로 매년 증가추세이다. 지자체의 난임시술비 지원을 받았던 산모가 출산한 출생아 수는 2022년 23,122명으로 총 출생아 수(24.9만명)의 7.9%에 해당하며, 소득 기준을 만족하지 못하여 지원이 불가하였던 산모의 출산까지 고려하면 난임시술을 통한 출생 비율은 그보다 더 높을 것으로 판단된다.

[난임시술비 지원 사업의 지원 현황]

(단위: 건, 명, 백만원)

연도	지원건수 ¹⁾	지원인원 ²⁾	지원금액 ³⁾	난임시술 이후 출생아 수 ⁴⁾
2019	72,404	38,983	29,721	6,767
2020	91,939	45,189	61,962	17,720
2021	105,081	50,819	73,231	21,219
2022	110,734	50,903	지방이양	23,122

주: 1) 시술종료일 기준, 추출시점에 따라 수치변동 가능(실제 시술종료 후 비용청구일자 차이 발생)
 2) 시술종료일 기준의 당해연도 시술받은 지원에 대한 중복제외(실인원 수)
 3) 국비 + 지방비, 지자체경상보조(보조율 서울 30, 그 외 50)
 4) 난임부부 시술비 지원 사업 출생아 수는 지자체 조사를 통해 추출된 건수이며, n-1년에서 n년 사이에 난임 시술을 지원 받은 대상이 n년에 출산한 건수를 뜻함
 자료: 보건복지부(지역보건의료정보시스템(PHIS), 한국사회보장정보원, 2023.3.22. 기준일자 추출)

[출생아 수 현황]

(단위: 만명)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
출생아 수	35.8	32.7	30.3	27.2	26.1	24.9

자료: 통계청, 인구동향조사(2022) 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

실제로, 건강보험 청구코드를 통해 청구된 난임시술 진료인원을 살펴보면 2021년 기준 80,220명으로서, 자료추출 시점의 변동으로 인해 직접적인 비교는 어려우나 지자체의 난임시술비 지원 인원(50,819명)의 1.5배 내외일 것으로 판단된다.

[건강보험 청구코드를 통해 살펴본 난임시술 진료 현황]

(단위: 명, 억원)

연도	난임시술 진료인원 ¹⁾	총진료비 (공단부담금+법정본인부담금)	법정본인부담금
2017	25,427	420	127
2018	67,725	2,174	667
2019	68,992	2,441	772
2020	72,215	2,955	963
2021	80,220	3,451	1,121

주: 1) 건강보험 청구자료에서 특정코드 'F021' 기준(혼인관계 확인 후 건강보험 적용 지원결정 통지서가 제출된 대상)으로 추출하였음
 자료: 국민건강보험공단 제출자료(2023.5.17.일자)

난임 진단 인원은 해마다 증가추세이다. 2021년 기준으로 28.8만명이 난임 진단 코드로 진료를 받았고, 이 중 27.8%가 난임 시술을 받은 것으로 나타났으며, 난임 진단 인원 대비 난임 시술 비율 또한 매년 높아지고 있다.

[난임진단 인원 및 난임시술 추이]

(단위: 만명, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
난임진단 진료인원 ¹⁾	23.5	25.3	25.2	26.2	28.8
난임시술 진료인원 ²⁾	2.5	6.8	6.9	7.2	8.0
난임시술비율(%)	10.8	26.8	27.4	27.6	27.8

주: 1) 진단코드 N46(남성불임), N96(습관적 유산자), N97(여성불임)에 해당하는 진료인원(중복제외)
 2) 건강보험 청구자료에서 특정코드 'F021' 기준(혼인관계 확인 후 건강보험 적용 지원결정 통지서가 제출된 대상)으로 추출하였음
 자료: 건강보험공단 제출자료

전체 출생아 수가 빠르게 감소하고 있음에도 불구하고, 이처럼 난임시술 인원 및 난임시술 이후 출산한 출생아 수가 증가하는 추이를 볼 때, 전체 출생아 중 난임시술을 통한 출생아 수의 비중 증가 양상은 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

난임 시술의 필요성이 높아지는 가운데, 난임시술 본인부담금에 대한 지원 대상이 되는 기준은 지자체에 따라 다소 상이하게 나타난다. 즉, 2022년 지방이양 이후 보건복지부는 각 지자체에 공통 지침과 지원 범위를 준수하도록 하되, 추가 지원에 대해서는 지자체 자율에 맡기고 있다. 따라서 지자체 재정 상황 및 정책 우선순위에 따라 중위소득 180% 이하였던 소득기준을 폐지(일정기간 거주 등 요건 존재)하거나, 한방치료 추가로 제공, 검사비 지원금액을 조정하는 등 지자체 자율적으로 기준을 정하고 있어 지원 내용에 편차가 나타난다. 일례로, '23년 7월 현재 17개 시·도 중 '기준중위소득 180% 이하' 기준을 폐지한 지자체는 9개이며, 나머지 8개 지자체는 유지 중인 것으로 보인다.

[지방자치단체별 난임부부 시술비 추가 지원정책 현황]

시도		추가 지원정책 내용
서울	공통	• 중위소득 180% 기준 폐지, 시술별 횟수 관계 없이 총 22회(최대 신선배아 110만원, 동결배아 50만원, 인공수정 30만원) • 한방치료 및 건강검진 추가 제공
부산	공통	• 기준중위소득 180% 기준 폐지 • 주사제(프로게스테론) 투약비 지원(56회) • 한방치료 추가 제공
대구	공통	• 기준중위소득 180% 기준 폐지 • 한방치료 추가 제공
인천	공통	• 기준중위소득 180% 기준 폐지 • 한방치료 추가 제공
광주	공통	• 기준중위소득 180% 이하 • 건강보험 지원 횟수 소진자 시술별·소득별 차등 최대 4회 추가 지원 - 중위소득 180% 이하(신선배아 150만원, 동결배아 70만원, 인공수정 30만원) - 중위소득 180% 초과(신선배아 120만원, 동결배아 50만원, 인공수정 20만원)
대전	공통	• 기준중위소득 180% 이하 • 한방치료 추가 제공
울산	공통	• 기준중위소득 180% 이하 • 한방치료 추가 제공
세종	공통	• 기준중위소득 180% 기준 폐지
경기	공통	• 기준중위소득 180% 기준 폐지
강원	공통	• 기준중위소득 180% 이하 • 난임검사비 추가 제공
충북	공통	• 기준중위소득 180% 이하
충남	공통	• 기준중위소득 180% 이하 • 한방치료 추가 제공
전북	공통	• 기준중위소득 180% 이하
전남	공통	• 기준중위소득 180% 기준 폐지 • 한방치료 추가 제공 • 신선배아 150만원, 동결배아 70만원, 인공수정 30만원
경북	공통	• 기준중위소득 180% 기준 폐지 • 만44세 이하(신선배아 150만원, 동결배아 70만원, 인공수정 40만원), 만45세 이상(신선배아 130만원, 동결배아 50만원, 인공수정 30만원)
경남	공통	• 기준중위소득 180% 기준 폐지 • 한방치료, 남성 난임검사 추가 제공
제주	공통	• 기준중위소득 180% 이하

주: 정부지원 사업 외에 추가지원되는 정책을 기입한 것으로 2023.7.1. 기준이며 같은 광역 지자체 내에서도 기초 지자체에 따라 지원 정책의 차이가 있을 수 있음

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 작성

기준중위소득 180% 기준은 신혼부부(2인가구)를 가정하였을 때 건강보험료 본인 부담금이 20.6만~22.1만원 이하이어야 한다(2022년 기준). 이는 건강보험료를 20분위로 나누었을 때, 외별이 직장가입자의 경우 18분위(평균 건강보험료 21.4만원) 또는

지역가입자 18분위(평균 건강보험료 23.0만원)에 가까운 금액으로 비교적 고소득분위의 대상자를 포괄한다. 한편, 부부가 비슷한 소득을 가진 맞벌이 직장가입자⁶⁰⁾를 가정한다면 부부가 각각 14분위(최대 건강보험료 13.6만원)⁶¹⁾ 이하에 속하는 수준으로서, 상당수의 맞벌이 신혼부부는 난임시술 지원 혜택을 받지 못할 가능성이 높다.

[2022년 가구원수·가입유형별 기준중위소득 180% 이하 판정 기준표]

(단위: 원)

가구원수	기준중위소득(180%)	건강보험료 본인부담금(고지금액 기준)		
		직장가입자	지역가입자	혼합
2인	5,868,000	206,291	220,611	209,473
3인	7,550,000	266,083	295,553	272,614
4인	9,218,000	334,652	369,311	350,228
5인	10,844,000	398,320	435,141	434,898
6인	12,433,000	434,898	472,366	473,200
7인	14,005,000	511,709	549,554	567,870
8인	15,578,000	567,870	602,760	663,895

자료: 보건복지부, 「2022 모자보건사업 안내」

실제 난임 시술자를 대상으로 난임시술 과정에서 지출한 의료비의 분포를 살펴보면 300만원 미만 28.9%, 300~1000만원 미만이 35.2%, 1000~5000만원 미만이 29.3%, 5000만원 이상이 6.6% 등(중앙정부와 지자체 지원을 제외한 본인부담금 기준)으로 나타났다. 난임 시술 건강보험 적용(2017년 10월) 전후의 경제적 부담 여부를 살펴본 결과, ‘매우 부담된다’ 라고 응답한 비율이 건강보험 적용 전(63.3%)에 비해 적용 후(45.1%)가 다소 감소하였다(김동식 외, 2021)⁶²⁾.

60) 맞벌이 부부의 경우 건강보험료가 낮은 배우자의 보험료를 50%만 합산하도록 되어 있다(보건복지부, 2023년 모자보건사업 안내(p. 101) 참고).

61) 국민건강보험공단 「2021 건강보험통계연보」(2022)의 ‘보험료분위별 보험료 현황’ 표를 참고하여 계산하였다. 동일한 소득의 맞벌이 부부의 건강보험료 본인부담금이 20.6만원(배우자1) + 6.9만원(배우자2, 13.7만원×50%, 맞벌이 경우 소득 낮은 배우자의 보험료는 50% 적용)이어야 하며, 13.7만원의 보험료 부담은 직장가입자 기준 소득구간 14분위(최대보험료 13.6만원)에 속한다.

62) 김동식 외(2021), “난임부부 지원정책에 대한 성인지적 분석과 개선 과제”, 한국여성정책연구원. 전국 만 18세 이상 50세 미만 기혼 여성 중 2016년 이후 난임시술을 받은 적이 있는 653명을 조사한 결과(2021년)

그러나 여전히 절반에 가까운 가구에서 비용 부담을 크게 느끼고 있는 것으로 보이며, 중위소득 180% 이하로 설정되었던 소득 기준을 폐지한 지자체도 다수인 상황에서 지역에 따라 난임시술 비용 부담으로 인하여 접근성에 차이가 나타날 가능성이 있음을 고려할 때, 공통적인 소득 기준을 마련할 필요성이 있다.

[난임 치료를 위해 지출한 총 본인부담금]

구분	300만원 미만	300~1,000만원 미만	1,000~5,000만원 미만	5,000만원 이상
비율	28.9%	35.2%	29.3%	6.6%

주: 중앙정부와 지자체 지원을 제외한 본인부담금 기준임

자료: 김동식 외(2021), “난임부부 지원정책에 대한 성인지적 분석과 개선 과제”, 한국여성정책연구원 자료를 활용하여 재작성

또한, 매년 난임시술을 통한 출생아 비중이 증가하고 있는 상황에서 아이를 낳고 싶어하고, 또한 낳을 수 있는 대상을 집중적으로 지원하는 것은 출산율을 높이는 데 있어 적극적이고 효과적인 방법이다. 무엇보다도 저출산 위기에 대한 대응은 국가 전체가 당면한 과제임을 고려할 때, 국가 및 지방자치단체가 협력하여 형평적이고 폭넓은 지원을 하는 것이 타당할 것으로 보인다. 따라서 보건복지부는 난임부부 시술비 지원사업에 대해 공통의 소득기준 마련 및 지원기준을 완화하여 지원하는 것을 검토할 필요가 있다.

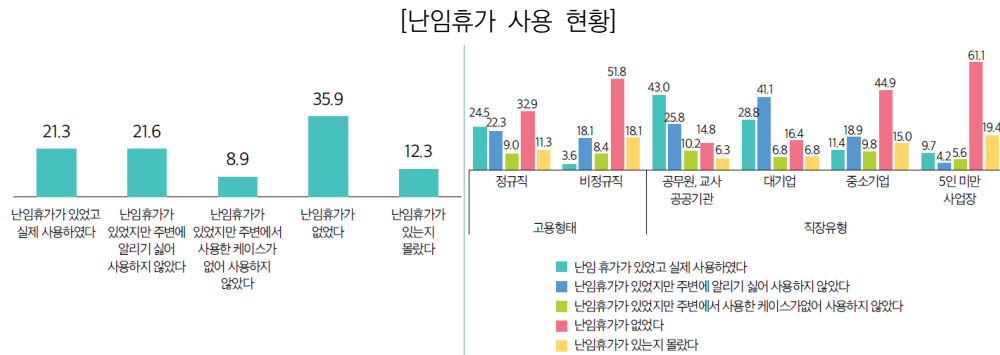
둘째, 난임휴가 기간 확대 및 난임휴가제도의 사용 활성화를 위해 소규모 기업 재정지원, 직장 환경 및 인지도 개선 등에 대한 고려가 필요하다.

난임 휴가제도는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제18조의3⁶³⁾에 근거하여 2017년 도입되었으며 연간 3일로 지정되어있다.

그러나 난임휴가를 사용한 비율은 21.3%에 불과하였고, ‘난임휴가가 있었지만 주변에 알리지 싫어서’ 사용하지 않았던 비율은 21.6%, ‘난임휴가가 있었지만 주변에 사

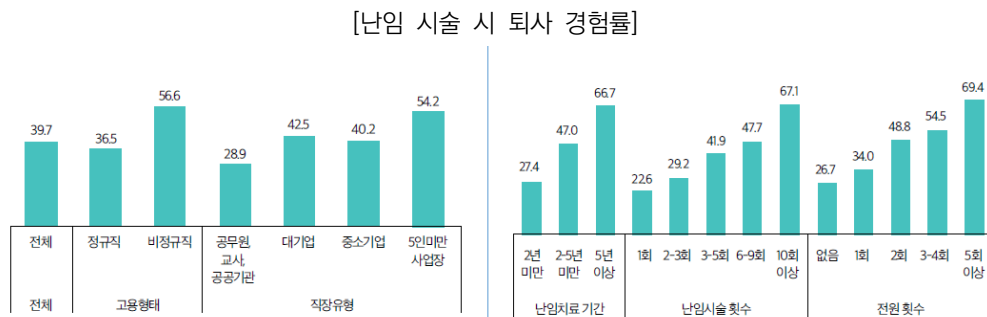
63) 『남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률』제18조의3(난임치료휴가) ① 사업주는 근로자가 인공수정 또는 체외수정 등 난임치료를 받기 위하여 휴가(이하 “난임치료휴가”라 한다)를 청구하는 경우에 연간 3일 이내의 휴가를 주어야 하며, 이 경우 최초 1일은 유급으로 한다. 다만, 근로자가 청구한 시기에 휴가를 주는 것이 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우에는 근로자와 협의하여 그 시기를 변경할 수 있다. ② 사업주는 난임치료휴가를 이유로 해고, 징계 등 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.

용한 전례가 없어서' 사용하지 않았던 비율은 8.9%로 나타났다. 또한, '난임휴가가 없었거나 난임휴가의 존재를 몰랐다'는 비중이 48%에 달하여 난임휴가의 실효성이 제한적이며, 이러한 경향은 민간영역의 소규모 사업장일수록 높게(중소기업 60%, 5인미만 사업장 81%) 나타났다(김동식 외, 2021).



자료: 김동식 외(2021), 난임부부 지원정책에 대한 성인지적 분석과 개선 과제, 한국여성정책연구원

난임 시술 1회차에 대해 검사 및 실제 시술을 위해서는 4~5회의 병원 방문이 이루어져야 하고, 인당 난임시술 횟수는 연평균 2회(2022년 기준, 난임시술비 지원사업에서 5.1만명에 대해 11.1만건 지원)이었다. 그러나 현재 난임 휴가 기간이 3일로 짧고, 난임 휴가를 적극적으로 사용할 수 있는 직장 환경이 갖춰지지 않아, 여성들은 난임 시술 과정에서 퇴사를 선택할 가능성이 높았다. 실제, 난임 여성노동자 중 39.6%는 난임 시술 과정에서 퇴사를 경험한 적이 있는 것으로 나타났는데, 난임 치료 기간이 2년 미만일 경우의 퇴사 경험률은 27.4%였으나, 난임 치료 기간 2~4년일 경우는 47.0%, 5년 이상의 경우 66.7%로 높아지는 것으로 나타났다.



자료: 김동식 외(2021), 난임부부 지원정책에 대한 성인지적 분석과 개선 과제, 한국여성정책연구원

난임 시술 과정에서 퇴사를 한 이유로는 임신 성공을 위해 안정이 필요해서 (65.6%)라는 응답 이외에도, 휴가 사용이 어렵거나 휴가 제도가 없어서(59.3%), 상사나 동료의 눈치가 보여서(47.8%), 임신여부 등 개인적인 질문 때문에(13.9%) 등으로 응답 비율이 크게 다르지 않아, 시술 기간에 대한 휴가 부족 및 휴가를 원활히 사용하기 어려운 직장 환경이 큰 문제로 작용하였던 것으로 보인다.

실제로 난임치료 휴가 기간이 충분한가에 대한 질문에 충분하다고 응답한 비율은 6.1%뿐이었고, 1주까지 연장 필요가 31.9%, 2주까지 연장 필요가 22.4% 등으로 나타나, 현재 설정된 3일 휴가는 부족한 측면이 있으며, 해외 주요 국가의 난임휴가 제도에 비해 미흡한 상황이다⁶⁴⁾.

[난임치료휴가 기간에 대한 의견]

충분하다	1주까지 연장필요	2주까지 연장필요	1개월까지 연장필요	2개월까지 연장필요	3개월까지 연장필요
6.1%	31.9%	22.4%	18.2%	3.1%	18.4%

자료: 김동식 외(2021), 난임부부 지원정책에 대한 성인지적 분석과 개선 과제, 한국여성정책연구원 자료를 바탕으로 재작성

정부는 지자체와 협의해 난임시술비 지원에 대한 소득기준 완화를 추진하고, 난임휴가의 경우 연 3일(1일 유급)에서 6일(2일 유급)로 늘리고, 난임치료휴가 급여 신설 등의 계획을 가지고 있으나, 현재 난임치료를 위한 휴가는 국가가 아닌 기업에서 보전을 하고 있어 실제 난임치료 휴가의 구체적인 사용률은 확인이 어려운 상황이다.

그러나 소규모 기업일수록 난임 휴가 존재 여부 및 난임 휴가 사용률이 저조한 경향이 있고, 실제로 사업체 규모별 조사에서 난임휴가치료제도의 존재에 대해 ‘모른다’라고 응답한 비율은 100인 이상 기업의 경우 5.4%인 반면, 30~99인 사업체는 16.8%, 10~29인 사업체는 44.1%, 5~9인 사업체는 53.8%로 나타나, 소규모 기업일수록 난임휴가제도에 대한 인지율이 저조하다.

64) 주요 국가의 난임휴가는 다양한 형태로 운영되고 있는데, 미국의 경우 난임치료 이후 3일 이상의 무능력 상태가 지속될 경우 연간 12주의 무급휴가를 부여하며, 호주는 연간 5일의 유급휴가를 사용할 수 있고, 영국의 경우 난임치료를 일반 질병과 동일하게 보아 질병휴가를 사용할 수 있다. 이스라엘은 연간 총 64일~80일을 사용할 수 있으며, 첫째날은 무급, 2일차~3일차는 임금의 50%, 그 이상은 100%를 보전받을 수 있다(김동식 외(2021), 난임부부 지원정책에 대한 성인지적 분석과 개선 과제, 한국여성정책연구원 자료를 바탕으로 재작성).

[사업체 규모별 난임치료휴가제도 인지율]

구분	사업체 규모			
	100인 이상	30~99인	10~29인	5~9인
난임치료휴가제도를 '모른다'	5.4%	16.8%	44.1%	53.8%

주: 사업체의 인사담당자를 대상으로 한 조사임

자료: 고용노동부, 「2021년 일·가정 양립 실태조사」, 2022

따라서 정부는 난임 휴가의 확대 및 제도 정착을 위해 중소기업의 유급휴가 부담에 대하여 일부를 국가 차원에서 지원하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 특히 소규모 기업에서 난임치료휴가 제도의 인지도가 낮은 점을 고려하여 직장 내에서 난임치료휴가에 대한 인지도 및 인식 개선을 위하여 캠페인 등을 통해 난임휴가를 사용할 수 있는 환경을 적극적으로 구축하도록 할 필요가 있다.

[중소규모 기업을 대상으로 근로자 휴가 급여 등의 일부를 지원하는 사업 예시]

구분		내용
모성보 호육 아 지 원	출산전후 휴가급여	출산전후휴가 90일 중 무급 30일에 대해 통상임금의 100% 지원 (상한 월 210만원) * 정부는 우선지원기업 대상으로 최초 60일에 대해서도 월 210만원 지원 (사업주는 210만원 초과분에 대해 부담함)
	배우자 출산휴가	배우자가 출산한 경우 유급휴가 10일 부여, 정부는 우선지원대상기업 소속 근로자에게 최초 5일 지원(상한 401,910원, 하한 최저임금) * 5일분 상한과 통상임금과의 차액은 기업에서 부담, 나머지 5일 기업 자체 지원 (그 외 대기업의 경우 전액 기업 자체부담)
고용안 정장 려금 사 업	워라밸 일자리 장려금	근로시간 단축을 허용한 우선지원대상·중견기업 사업주에게 단축 근로자 의 인사·노무관리에 소요되는 비용(월 30만원) 1년간 지원
	일가정양립 환경개선지원	유연근무제를 활용하게 하는 우선지원 대상기업·중견기업 사업주에게 간 접노무비 지원(월 최대 30만원)
	출산육아기 고용안정 장려금	육아휴직 또는 육아기 근로시간 단축을 허용한 우선지원 대상기업 사업 주에게 간접노무비 지원(월 30만원) 출산전후휴가, 유산·사산 휴가 또는 육아기 근로시간 단축을 부여하거나 허용하고 대체인력을 고용한 우선지원대상기업 사업주에게 대체인력 인건 비 지원(월 80만원)

주: 우선지원대상기업이란「고용보험법」제19조제2항에 따른 기업으로 근로자수가 일정 수준(제조업의 경우 500명 이하, 건설업, 정보통신업 등 7개 산업분류 업종은 300명 이하, 도소매, 숙박 음식점업, 금융보협업 등 4개 업종은 200명 이하, 그 밖의 업종 100명 이하)인 기업임

자료: 고용노동부 홈페이지, 사업설명자료 등을 참고하여 국회예산정책처 작성

나. 신혼부부 주거지원 사업의 소득 기준 현실화 필요

신혼부부 등을 대상으로 하는 주거지원 사업의 소득 기준을 현실화하여 정책 체감도를 높일 필요가 있다.

저출산 대응 예산에 포함된 주요 주거지원 사업으로는 다가구 매입임대 출자용자, 전세임대 용자, 주택구입 전세자금(용자) 사업 등이 있다. 2023년 예산 기준으로 주택구입·전세자금(용자) 사업이 10조 3,800억원, 다가구 매입임대 출자용자 사업이 3조 9,817억원, 전세임대 용자 사업이 2조 2,866억원, 행복주택(용자) 사업이 1조 41억원, 행복주택 출자 사업이 6,846억원 순이다.

[저출산 대응 주요 주거지원 사업의 예산 현황]

(단위: 백만원)

재원	세부사업	내역사업명	시행연도	'20년 예산	'21년 예산	'22년 예산	'23년 예산
주택도시기금	다가구 매입임대 출자용자 ¹⁾	청년 매입임대	'17년~	1,162,800 (저출산 예산 미포함)	2,494,000	2,356,000	2,162,200
		신혼부부 매입임대, II	'18년~	1,977,960 (저출산 예산 미포함)	2,504,800	2,976,500	1,525,000
		다자녀매입임대	'20년~	76,998 (저출산 예산 미포함)	241,300	340,100	294,500
	청년월세 한시 특별지원	청년월세 한시 특별지원	'22년~'24년	-	82,149	44,200	10,351
	전세임대 용자 ¹⁾	신혼부부 I, II	'08년~ (II '19년~)	1,465,000	1,740,500	1,530,330	862,983
		다자녀전세임대	'20년~	176,000	300,000	323,342	303,342
		청년전세임대	'11년~	1,211,250	1,163,750	1,018,791	1,120,320
	주택구입·전세자금(용자)	주택구입·전세자금(용자)	'90년~	9,915,100	10,430,000	8,530,000	10,380,027
	행복주택(용자) ¹⁾	행복주택(용자)	'13년~	1,671,273	2,113,083	1,618,814	1,004,089
	행복주택출자 ¹⁾	행복주택출자	'13년~	1,208,177	1,438,381	1,095,258	684,607

주: 일부 사업의 경우 청년 및 신혼부부 이외 대상자에 대한 사업 예산까지 포함하고 있음

주: 1) 다가구 매입임대 사업은 매입형, 전세임대용자는 임차형, 행복주택은 건설형 공공임대주택 사업임

자료: 국토부 제출자료

청년, 신혼부부, 양육가구로 대상자를 나누어 사업 공급 실적을 살펴보면, 청년대상 공급 실적은 2018년에서 2022년까지 대체적으로 증가하는 양상이지만, 신혼부부를 대상으로 한 공급 실적은 2019년에서 2022년까지 점차 줄어든 것으로 나타났다. 다자녀 양육가구의 경우에는 공급 실적이 최근 3년간 비슷한 수준이었다.

[대상자별 전세임대, 다가구 매입임대 사업 공급실적]

(단위: 호)

대상	주거지원 유형	2018	2019	2020	2021	2022
청년	전세임대 용자	8,163	13,288	14,416	15,350	17,787
	다가구 매입임대	3,319	5,147	6,675	11,737	6,264
신혼 부부	전세임대 용자	6,903	13,207	14,340	10,171	8,426
	다가구 매입임대	4,032	16,493	10,473	8,354	3,291
양육 가구	전세임대 용자	-	-	2,000	2,170	1,937
	다가구 매입임대	-	-	501	502	581

자료: 국토부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재정리

신혼부부 대상 공급계획은 전세임대 사업의 경우 2021년 14,000호, 2022년 13,000호였고, 다가구 매입임대 사업의 경우 2021년 15,000호, 2022년 16,000호로 2년간 비슷한 수준이었고, 다자녀 대상 공급계획은 전세임대 용자 사업은 2,500호에서 3,000호로 20% 증가, 다가구 매입임대 사업은 2021년 1,300호에서 2022년 1,700호로 31% 증가한 수준이었다. 당초 공급계획을 고려할 때 신혼부부 및 다자녀 가구 대상 공급실적이 2021년(39~87%)에 이어 2022년(21~65%)에는 더 하락⁶⁵⁾하였다.

[대상자별 전세임대, 다가구 매입임대 사업 공급계획 대비 실적]

(단위: 호)

대상	주거지원 유형	2021			2022		
		계획	실적	계획대비 실적	계획	실적	계획대비 실적
신혼 부부	전세임대 용자	14,000	10,171	73%	13,000	8,426	65%
	다가구 매입임대	15,000	8,354	56%	16,000	3,291	21%
양육 가구	전세임대 용자	2,500	2,170	87%	3,000	1,937	65%
	다가구 매입임대	1,300	502	39%	1,700	581	34%

자료: 국토부, 사업설명자료(2022)의 예산 산출 세부내역을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이러한 물량 공급 저조 상황에도 불구하고, 다가구매입임대 사업의 경우 신혼부부 및 다자녀 가구의 미임대율은 3.8~6.1%로 일반(1.9%)이나 청년(2.2%)에 비해 높은 수준이다. 신혼부부 I 및 다자녀 유형은 호당 지원단가가 1.7억원으로, 신혼부부 및 다

65) 국토부는 실적이 저조한 이유에 대하여, 전세임대 용자의 경우 저금리 기조로 인해 임대인이 월세를 선호하는 현상 및 전세가 상승으로 인한 주택 물색난 심화에 따라 실적이 저조하였고, 다가구 매입임대의 경우 건설원가 상승 등으로 인한 민간 사업자의 저조한 참여 때문이라고 설명하였다.

자녀 가구가 선호하는 입지와 주택 유형(아파트 선호), 넓은 면적의 주택 매입이 어렵다는 점 등이 미임대 사유로 작용하여, 수요와 공급의 미스매치가 발생하고 있음을 나타낸다.

[2022년 기준 다가구매입임대주택 미임대 현황]

(단위: 호, 백만원)

구분	재고(A)	미임대(B)	미임대율(B/A)
일반	103,864	1,996	1.9%
청년	18,512	402	2.2%
신혼부부I	19,143	962	5.0%
신혼부부II	13,185	497	3.8%
다자녀	1,155	70	6.1%

주: 임대료 손실추정분은 6개월 이상 미임대인 경우를 대상으로 각 유형별 평균 임대료, 미임대 기간 등을 통해 계산

자료: 2022 회계연도 결산 위원회별 분석(국토교통위원회), 국회예산정책처, 2023 자료 재인용

또한, 혼인 및 출산 기반 마련의 측면에서 지원하고 있는 주거 사업임에도, 소득 기준을 만족하는 사업 수혜 대상자가 한정적인 문제, 그리고 결혼하지 않은 청년일 때보다 혼인 시에 지원 자격 기준이 더 엄격해질 가능성 등은 정책의 체감도를 떨어뜨리는 요인일 수 있음을 고려해야 한다.

각 주거지원 사업의 대상자 소득 선정기준을 살펴보면, 가구원수별 기준중위소득의 100% 전후(신혼부부 맞벌이는 120%로 상향) 설정하고 있다. 주택구입 전세자금 융자 사업의 경우 구입(디딤돌)은 부부합산 6천만원(신혼가구 7천만원) 이하, 전세(버팀목)는 부부합산 5천만원(신혼 6천만원) 이하를 만족할 경우 지원가능하다.

[주요 저출산 대응 주거지원 사업 대상자 선정기준 및 실적]

세부사업	사업 대상자 및 선정기준 (연령, 소득기준 등)	2022년 기준 사업(지원)내용	실적
다가구매입임 대 출자용자	(신혼부부) 혼인 7년 이내 신혼부부(예비부부) 및 6세이하 자녀를 둔 한부모가족으로 월평균 소득 70%(맞벌이 90%)이하인 자 * 신혼II는 월평균 소득100%(맞벌이 120%)이하	신혼I(호당 1.7억원), 신혼II(호당 3억원)	'22년 3.3천호 공급
	(청년)무주택+대학생 졸업 2년 이내 취업준비 생 19~39세 1순위 생계주거의료 수급자 등 2순위 본인과 부모의 월평균소득 100%이하 3순위 본인 월평균소득 100%이하	매입(호당 1.6억원) 리모델링I(호당 0.95억원) 리모델링II(호당 2억원) 가속사(호당 1.5억원)	'22년 6.3천호 공급
	(다자녀) 무주택세대구성원인 미성년 2자녀 이 상을 둔 가구 1순위 생계주거의료 수급자 등 2순위 도시근로자 월평균소득 70%이하	호당 1.7억원	'22년 0.3천호 공급
청년월세 한시 특별지원	만19~34세 무주택 청년 완구의 소득이 기 준 중위소득 100%이하이면서 청년가구 소득 이 기준 중위소득 60% 이하	매월 20만원씩 최대 12회 지급	약5만 매월 최대 20 만원
전세임대 용자	(신혼부부) 혼인 7년 이내 신혼부부(예비부부) 및 6세이하 자녀를 둔 한부모가족으로 월평균 소득 70%(맞벌이 90%)이하인 자 * 신혼II는 월평균 소득100%(맞벌이 120%)이하	(신혼 I 자원환도) 수도권 1.35억 원 광역시 1억원 기타 0.85억원 (신혼II 자원환도) 수도권 2.4억원 광역시 1.6억원 기타 1.3억원	(신혼부부,II) '22년 8,426 호 공급
	(청년) 무주택+대학생 취업준비생 19~39세 1순위 생계주거의료 수급자 등 2순위 본인과 부모의 월평균소득 100%이하 3순위 본인 월평균소득 100%이하	(청년 자원환도) 수도권 1.2억원 광역시 0.95억원 기타 0.85억원	(청년) '22년 17,787호 공 급
	(다자녀) 무주택세대구성원인 미성년 2자녀 이 상을 둔 가구 1순위 생계주거의료 수급자 등 2순위 도시근로자 월평균소득 70%이하	(다자녀 자원환도) 수도권 1.35억 원 광역시 1억원 기타 0.85억원	(다자녀) '22년 1,937 호 공급
주택구입 전세자금 (용자)	(무주택 서민) (디딤돌(구입)) - 소득요건 : 부부합산 6천만원 이하, 신혼가 구 등 7천만원 이하 - 연향기준 : 단독세대주인 경우 만 30세 이상 (버팀목(전세)) - 소득요건 : 부부합산 5천만원 이하, 신혼가 구 등 6천만원 이하 - 연향기준 : 단독세대주인 경우 만 25세 이상	(디딤돌(구입)) - 금리 2.15~3.00% 대출한도 LTV 70% 이내, 기간 만기 10 년 15년 20년 30년 (버팀목(전세)) - 금리 : 1.8~2.4% 대출한도 임 차보증금 70% 내 수도권 1.2억원 지방 0.8억원, 기간 2년 이내 일사상환 (4회 연장 최장 10년) * 소득수준 대출기간 가별 상이	(신혼부부) '22년 21,492건 (청년) 50,377건 (유자녀) 28,896건

자료: 국토부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재정리

주거지원 사업 소득 기준에 대응하는 월평균 소득을 살펴보면, 1인 가구의 경우 월 평균 소득 335.4만원(100%), 맞벌이 신혼부부는 월평균 600.6만원(120%) 수준이다. 다자녀 지원기준인 미성년 자녀 2인 이상인 가구의 경우에는 4인 가구 가정 시 533.5만원(도시근로자 월평균 중위소득 762.2만원의 70%를 적용) 수준이다.

[가구원수별 월평균 중위소득]

(단위: 원)

가구원수	2022년도 도시근로자 가구원수별 월평균소득		
	100%	110%	120%
1인	3,353,884	3,689,272	4,024,661
2인	5,005,376	5,505,914	6,006,451
3인	6,718,198	7,390,018	8,061,838
4인	7,622,056	8,384,262	9,146,467
5인	8,040,492	8,844,541	9,648,590

자료: LH, '23년 1분기 행복주택 입주자 모집 통합공고 사전안내

반면, 통계청 신혼부부 통계를 2021년 기준으로 보더라도 외벌이 신혼부부의 월소득 평균은 391만원(연 4,692만원), 맞벌이 신혼부부(5년차 이하)의 월소득 평균은 657만원(연 7,879만원)으로 지원 대상자로 선정된 기준보다 높아, 혜택을 받을 수 있는 대상이 제한적일 것으로 보인다.

[신혼부부 소득통계(2021)]

(단위: 만원)

구분		부부 소득 평균	부부 월소득(환산) 평균
지역구분	서울특별시	7,857	655
	경기도	6,249	521
맞벌이 여부	맞벌이	7,879	657
	외벌이	4,692	391

자료: 통계청, 「신혼부부통계(2021)」

주거지원 정책은 결혼 및 출산율 제고를 위해 삶의 기반을 마련해 준다는 목적을 가지고 있는데, 현재 설정된 소득 기준은 결혼하지 않은 청년일 때보다 혼인 시에 오히려 지원 신청에 불리한 조건에 처하게 될 가능성이 있다.

예를 들어, 중위소득 100% 조건(약 335만원)을 만족하는 청년 2인이 각각 1인 가구로 살고 있다가, 결혼하여 신혼부부 기준으로 지원을 하게 될 때(다른 모든 조건이

동일하다고 가정 시), 두 명의 소득 합산액은 670만원으로서 2인가구 중위소득의 120%수준(600.6만원)을 넘어서게 되어 입주 자격을 만족하지 못하고, 결국 지원신청이 불가능하게 된다. 이는 결혼에 대한 역차별로 작용하여 정책의 기존 목적에 반하는 결과를 낳을 수 있다.

[결혼 전 vs.후 사업 지원신청 가능 여부(예시)]

구분	결혼 전		결혼 후 (신혼부부)	
	청년1	청년2	청년1	청년2
월소득	335만원	335만원	670만원 (335만원+335만원)	
가구원수	1인 가구	1인 가구	2인 가구	
지원기준	335.4만원(100%) 이하		600.6만원(120%) 이하	
지원가능여부	가능	가능	약 70만원 초과로 지원 불가능	

자료: 통계청, 「신혼부부통계(2021)」, LH, '23년 1분기 행복주택 입주자 모집 통합공고 사전안내 자료 등을 활용하여 국회예산정책처에서 작성

정부는 청년, 신혼부부, 다자녀 가구의 특성에 따른 주택 수요(주거형태, 면적 등)를 고려한 물량공급 계획을 철저히 세워 미임대율을 최소화할 필요가 있으며, ‘결혼 및 출산 기반 마련’이라는 주거지원 사업의 저출산 대응 정책으로서의 목표를 고려할 때 소득 기준을 현실화할 필요가 있다. 또한, 혼인 시에 오히려 지원에 불리해질 수 있는 소득 기준은 결혼에 대한 역차별로 작용할 수 있으므로 면밀한 재검토가 이루어져야 하며, 이를 통해 결혼 및 출산을 고려하는 청년(신혼부부 포함)들의 정책 체감도를 높일 필요가 있다.

가. 저출산 예산 범위 재설정 및 예산 관리·환류 강화, 자원 재배분 등을 통한 가족 지원 확대 검토 필요

첫째, 저출산 대응과 연관성이 낮은 사업들이 저출산 예산에 포함되어 저출산 예산 착시효과를 가져오므로, 구체적인 목표 설정을 통해 관련성 높은 사업들을 위주로 예산 범위를 재설정할 필요가 있다.

저출산과 직접적인 관련성이 낮은 사업들에 대한 지적은 지속적으로 제기되어 왔다. 제1차 기본계획에는 가족 여가문화를 지원하기 위한 취지로 종교문화활동지원, 템플스테이 사업 등이 저출산 예산에 5년간 포함된 바 있었고, 제3차 기본계획 상에는 대학 학사구조 개편, 인문학 육성, 대학교육과정 개편 지원 등과 관련한 사업(교육활성화 선도대학, 대학인문역량강화, 사회맞춤형 산학협력 선도대학) 등이 2016년부터 3년간 포함되었다가 2019년 제외된 바 있다.

[저출산 대응과 연관성 낮은 사업 예시(~2020)]

(단위: 억원)

세부사업명	사업대상	내용	'06	'07	'08	'09	'10
종교문화활동 지원	사찰, 교회 등	종교시설 문화공간 확산 수도원체험, 문화행사, 전통문화 및 인성교육 등 지원	5	5	3	7	19
템플스테이 운영 및 시설지원	사찰	템플스테이 운영 프로그램 개선 관역별 거점센터 신축을 통한 참가인원 확대	35	150	150	185	185

세부사업명	사업대상	내용	'16	'17	'18	'19	'20
교육활성화 선도대학(PRIME)	대학	대학 자율적 학사구조 개편 및 정원조정 지원으로 수요에 맞는 대학의 체질 개선 유도	2,012	1,743	1,482	-	-
대학인문역량강화 (CORE)	대학	기초학문인 인문학 육성, 사회수요 반영한 학과/교육과정 개편	600	501	426	-	-
사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+)	대학	대학교육과정을 사회수요와 밀접하게 연계된 사회맞춤형으로 개편 지원	-	200	187	-	-

주: 저출산 고령사회 위원회 자료, 언론보도, 보고서 등에서 언급된 사업을 위주로 작성하였음
자료: 저출산·고령사회 위원회 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

이와 같은 지적에도 불구하고, 2022년 시행계획에서도 일부 저출산 대응과 관련성이 높지 않을 것으로 보이는 사업이 여전히 포함되어 있다.

2022년 기준 저출산 대응 사업 예산 중 군무원, 장교, 부서관 인건비 증액, 대학 육성사업, 그린스마트 스쿨 조성, 관광 활성화 사업, 창업 지원 사업 등 저출산 대책과 직접적인 관련성이 없거나, 효과성이 낮은 과제가 포함되어 있다.

2021년 신규 비예산 사업으로 추진하여 2022년 저출산 예산에 포함된 군인 및 군무원 인건비 지원(987억원), 스마트 교육 인프라 및 학교 설비 설치를 지원하는 그린스마트스쿨 조성(1조 8,293억원), 청년 자산형성을 지원하는 청년내일채움공제 (1조 3,098억원), 그 밖에도 직업훈련 개발, 협동조합 설립 활성화, 창업자 육성(게임산업, 만화유통 산업, 로컬크리에이터 등), 지역문화 활성화, 프로스포츠 단체 지원, 근로자 휴가비 지원, 관광사업체 창업 지원 등 다수의 사업이 저출산 대응에 직접적으로 영향을 미칠 것으로 판단하기 어려운 사업들이다.

[저출산 대응과 연관성 낮은 사업 예시(2021~2022)]

(단위: 억원)

부처	세부사업명	내용	2021	2022
국방부	군인인건비	장교인건비/부서관 인건비 증액	비예산	285
	군무원인건비	군무원 인건비 증액	비예산	702
교육부	그린스마트스쿨 조성	스마트 교육 지원 인프라 및 학교 단열성능 개선 태양열 설비 등 설치지원	3,345	18,293
고용부	청년내일채움공제	청년 기업, 정부 공동으로 적립하여 청년의 자산 형성 지원	14,017	13,098
	내일배움카드(일반) (K-Digital Training)	기업현장에서 요구하는 디지털 핵심 실무인재 18만명 양성 추진	1,390	3,248
	국가인적자원개발 컨소시엄 지원	디지털 공유 인프라 확충	50	175
	중견중소기업훈련지원	인적자원개발 우수기관 인증제 확대	8	미포함
	근로조건개선지원	작장 내 괴롭힘 상담센터 설치 운영, 법률 및 심리상담 제공 등 피해자 보호지원	18	8
기재부	협동조합 활성화 사업	혁신형 모델발굴, 맞춤형 교육 등을 통한 돌봄분야 협동조합 설립 활성화	3	비예산
중기부	창업성장기술개발 사업(TIPS사업)	기술창업 및 성공 사업화 지원을 위한 R&D 및 사업화, 마케팅 자금 등 지원	1,468	2,157
	민관협력창업자 육성	민관공동 창업자 발굴육성(사업화 및 해외 마케팅)	428	526

(단위: 억원)

부처	세부사업명	내용	2021	2022
	게임산업 육성	경쟁력 있는 신규 게임기업 발굴, 게임제작 및 컨설팅 지원 등	28	미포함
	만화유통 및 산업기반 조성	만화·웹툰 창작 및 사업, 교육 공간이 집적된 시설 조성	40	미포함
	소상공인 재가지원	소상공인 특화 업종으로 전환, 재창업시 교육 및 멘토링 운영	75	317
	지역기반 로컬크리에이터 활성화 지원	로컬크리에이터를 육성하여 청년 유입 촉진 및 창업률을 확산	88	69
복지부	사회복지시설 종사자 대체 인력지원	사회복지시설 종사자의 근로시간 단축, 휴게시간 보장을 위해 교대/대체인력 지원	86	91
	사회서비스원 설립 및 운영	시도 사회서비스원 설립 및 운영	254	313
산자부	AI융합형 산업현장 기술인력 혁신역량 강화	주력산업-AI융합으로 신산업을 창출하는 분야의 인재 양성 추진	90	50
문체부	지역문화 진흥	지역 간 문화격차 해소 및 지역별 맞춤형 인력 양성을 위한 기관 지정 지역문화 전문인력 양성	25	21
	주최단체 지원사업	프로스포츠 분야 종사를 희망하는 우수 인재 발굴, 인턴 채용 지원	12	10
	국내관광 역량강화	근로자 휴가비 지원 기업과 근로자가 휴가비 적립시 정부가 추가 지원	110	110
	관광활성화 기반 구축(관광두레 조성)	지역 청년 공동체가 주도하는 관광사업체 창업, 지원을 통해 지역 일자리 창출 및 지역 관광 활성화	126	미포함

주: 저출산 고령사회 위원회 자료, 언론보도, 보고서 등에서 언급된 사업을 위주로 작성하였음

자료: 저출산·고령사회 위원회 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

이러한 사업들이 저출산 예산에 포함되게 된 배경에는 저출산·고령사회 기본계획상의 목표가 모호했던 측면이 있다. 특히, 3차(수정)기본계획(2019~2020)부터는 ‘삶의 질 제고’ 패러다임으로 전환하면서 ‘2040 세대의 안정적인 삶의 기반 조성’을 핵심과제로 선정, 청년 일자리, 사회문화 전반 등 결혼 및 출산 환경을 조성하기 위한 사업까지 저출산 예산에 포함되었으며, 4차 기본계획(2021~)에서도 이어서 개인의 삶의 질 향상을 주요 목표로 설정하고 있다. ‘OECD 평균 출산율 회복’과 같은 구체적인 목표가 아닌 ‘삶의 질 제고’라는 모호한 목표는 시행계획 수립 시 포괄하는 사업의 범주를 모호하게 할 가능성이 있다.

정부는 5년마다 저출산·고령사회 기본계획을 수립하고, 각 연도별 시행계획을 수립하여 예산 사업을 확정한다. 즉, 저출산·고령사회위원회 및 분과위원회의 자문 등을

토대로 비전과 목표를 설정하고, 이를 기반으로 기본계획 수립의 틀을 마련 및 관계부처와 협의하여 세부 정책과제를 도출, 국무회의 심의 및 대통령의 승인을 받아 확정한다. 그 이후 「저출산·고령사회기본법」 제21조에 따라 매년 각 중앙행정기관장은 시행계획을 보건복지부 장관에게 제출하는데, 이때 각 부처에서 운영 중인 사업 중 기본계획의 방향성과 부합하고 저출산 대응과 관련성이 있는 사업을 제출하고, 이를 종합하여 저출산·고령사회위원회의 심의를 받은 후 각 연도 시행계획의 저출산 대책 사업으로 확정된다⁶⁶⁾.

이러한 일련의 추진과정을 고려할 때, 기본계획상의 목표는 구체적인 정책과제 도출 및 그 과제에 해당하는 시행계획과 사업선정에 큰 영향을 미칠 수밖에 없다. ‘삶의 질’, ‘청년 세대의 안정적인 삶의 기반 조성’ 등의 모호한 목표(과제)는 청년의 안정적인 삶에 영향을 미칠 수 있는 다양한 청년대상 사업 중 어느 범위까지를 저출산 시행계획에 포함시키느냐의 기준을 모호하게 한다. 예를 들어, ‘일자리’는 청년의 안정적인 삶의 기반에 매우 중요한 요소인데, 그렇다면 청년 일자리 대책에 포함된 모든 사업을 저출산 예산으로 볼 것인가? 라는 질문에 명확한 기준을 제시하기 어려우며, 그 목표가 모호할수록 기준 제시는 더욱 어려워진다.

따라서 정부는 저출산·고령사회 기본계획 및 시행계획 수립 시 구체적인 목표를 설정하고, 저출산 대책 사업선정 시 합목적성을 기준으로 저출산 대응과 직접적인 연관성이 있는 사업(예를 들면, OECD 기준 가족지원(Public Expenditure on Family) 예산 등)으로 저출산 예산을 재설정할 필요가 있다.

둘째, 일부 주거지원 사업의 경우 수혜 대상자가 불분명한 측면이 있으므로 예산 범위를 명확히 할 필요가 있으며, 저출산 예산의 절반 가까이를 차지하는 주거지원 사업의 정책 효과성을 면밀히 파악하여 저출산 예산에의 포함 여부를 재검토할 필요가 있다.

국토부의 주거지원 사업 예산은 2022년 기준 23.4조원으로, 2022년 저출산 시행계획에 따른 총예산의 46%의 비중을 차지하였다.

주거지원사업의 경우 일반적인 무주택 저소득 계층을 지원하는 사업이 다수인데, 그 중 일부 사업은 청년, 신혼부부 이외 고령자, 주거취약계층 등에 대한 예산까지 포함하여 사업 전체예산을 저출산 예산으로 포함하고 있었던 것으로 보인다. 예를 들면, 행

66) 이삼식, 엄애선, 오경림. “인구전략과 거버넌스 개편(안) 연구”, 저출산·고령사회위원회, 2022. 를 참고하여 재작성하였다.

복주택 용자, 출자사업의 경우 청년 및 신혼부부 지원 비율이 전체 사업 예산의 80%, 통합공공임대 용자·출자는 38%, 주택구입/전세자금 용자는 72% 수준으로 나타나고, 나머지는 고령자 및 주거취약계층에 대한 예산이다.

따라서, 실제 청년 및 신혼부부를 대상으로 한 예산 범위를 고려하면 주거지원 관련 저출산 예산은 기존 23.4조원의 81.5%인 19.1조원으로 추정되어, 저출산 시행계획 예산이 과다하게 계상된 측면이 있다.

[국토부 주거지원사업 예산 및 저출산 시행계획 예산(2022)]

(단위: 백만원)

구 분	2022 국토부 당초예산(a)	2022 저출산 시행계획 예산(b)	비중 (=b/a)	(실제) 청년, 신혼부부 등 비율	비고
민간임대(용자)	1,653,931	451,179	27%	27%	해당 사업은 대상자를 나누 어 저출산 예산을 산출함
다가구매입대용자	5,809,250	5,672,600	62%	62%	
다가구매입대출자	3,346,700				
전세임대(용자)	4,532,791	2,872,463	63%	63%	
임대주택리츠출자	335,610	100,683	30%	30%	
주거급여사업지원	2,011,657	53,659	2.7%	2.7%	
청년월세 한시 특별지원	82,149	82,149	100%	100%	청년대상 예산임
	지방비	98,069	-	-	
행복주택(용자)	1,618,814	1,618,814	100%	80%	젊은층 80%, 고령자 및 주 거취약계층 20%로 구성
행복주택출자	1,095,258	1,095,258	100%	80%	젊은층 80%, 고령자 및 주 거취약계층 20%로 구성
통합공공임대용자	965,615	965,615	100%	38%	'22년부터 통합공공임대유 형으로 단일화하여 공급하며, 청년층은 공급물량은 38%로 추정 ¹⁾
통합공공임대출자	857,477	857,477	100%	38%	
주택구입· 전세자금(용자)	9,530,000	9,530,000	100%	72%	청년대상 별도예산 책정없이 “주택구입·전세자금(용자)” 단 위사업에서 집행, 실제 청년/ 신혼/양육가구 비중은 '22기 준 72%로 추정됨
저출산 시행계획상 주택지원 예산(조원) (A)			23.40		
청년,신혼부부등 해당 예산추정(조원) (B)			19.06		
비율(=B/A)			81.5%		

주 (우선공급) 청년 11%, 신혼부부 7% / (일반공급) 청년 10%, 신혼부부 10%

자료: 국토부, 저출산·고령사회위원회 자료를 이용하여 국회예산정책처 재작성

이는 저출산 예산총액에 착시효과를 가져와, 저출산 대응 사업의 예산 투입 효과가 실제보다 과소 추정될 가능성이 있다. 따라서 정부는 저출산 시행계획 예산 수립 시 정

책 수혜 대상자에 대한 범위를 구분하여 예산을 책정할 필요가 있다.

결혼을 고려할 때 주거비용이 가장 큰 비중을 차지하는 비용임에는 이견이 없을 것으로 보이지만, 청년 및 신혼부부를 대상으로 하는 주거지원 사업이 저출산 예산의 절반 가까이(46%)를 차지, 저출산 예산 총액이 크게 증가하는 효과를 가져왔음에도 불구하고 저출산 해결과의 직접적인 연관성을 담보하기 어려운 측면이 있다.

또한, 주거지원 사업의 경우 대부분이 ‘용자’ 사업으로서, 사실상의 경제적 지원은 이자 비용에 대한 경감분이라고 할 수 있으며, 이를 고려하면 실제로는 용자사업 예산의 수 % 정도일 것으로 보인다.

따라서 정부는 주거지원 정책의 효과성을 면밀히 파악하는 한편, 주거지원 사업에는 용자사업이 대부분인 점을 고려하여, 동 사업들의 저출산 예산 포함 범위 및 포함 여부를 재검토할 필요가 있다.

셋째, 가족지원 예산이 OECD 평균에 비해 저조한 수준이므로 이에 대한 검토와 함께 구체적 자원 마련방안을 검토할 필요가 있다.

가족지원 예산(Public Expenditure on Family)⁶⁷⁾은 육아휴직, 보육지원, 아동수당 지원 등에 해당하는 지출로서, OECD 국가간 비교가 가능한 대표적인 저출산 예산 수준이다. 가족지원 예산은 공공사회복지지출(SOCX, Social Expenditure Database)의 9개 정책영역 중 하나로서, 아동을 양육하는 가구에 대한 지원으로 한정 되는 동시에 아동 양육가구에 대한 주거 및 보건 분야 지원은 제외된다.

67) 공공 가족지출(가족지원) 예산은 아동 양육가구에 대한 지원으로 한정되고 지자체 예산까지 포함하는 반면, 저출산·고령사회 시행계획상의 저출산 예산의 범위는 청년, 여성, 기업, 사회문화 등의 지원까지 포함하고 중앙정부 및 매칭사업 예산을 포함하기 때문에 두 예산은 서로 일치하지 않는다. 가족지원 예산은 사회보장 위원회에서 각 부처 및 지자체를 대상으로 자료를 취합하여 OECD에 제출하고 있다.

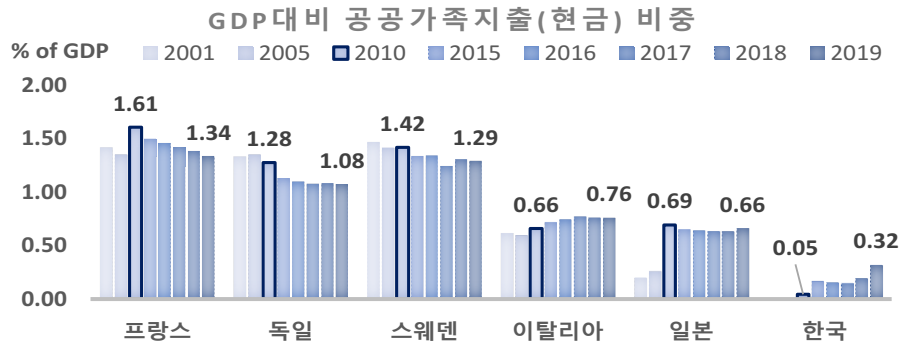
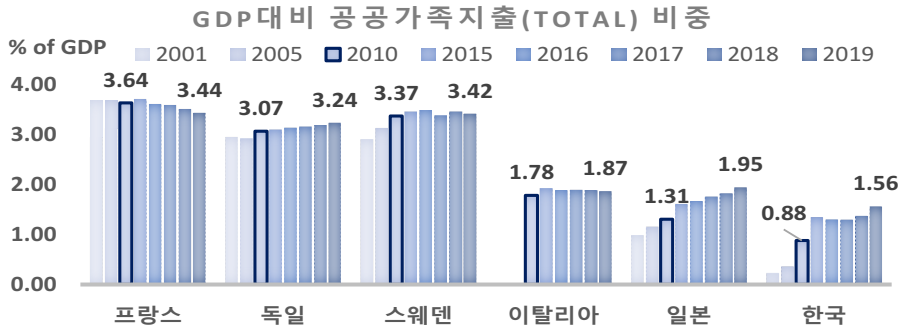
[OECD 공공사회복지지출(SOCX) 범주]

정책영역	주요 내용
1. 노령	▶ 노동시장에서 은퇴한 사람들에 대한 노령연금 등 급여(조기은퇴포함) ▶ 돌봄재활일자리 등 노인서비스 관련 지출
2. 유족	▶ 배우자나 부양자가 사망한 사람들에 대한 유족연금 등 급여
3. 근로 무능력	▶ 장애로 노동시장에 완전 혹은 부분적으로 참여할 수 없는 때 지급하는 급여
4. 보건	▶ 의료 및 예방 등 공공보건지출 예) 건강보험, 노인장기요양보험, 의료급여, 산재보험(요양급여) 등
5. 가족	▶ 자녀양육 및 기타 부양자를 지원하기 위한 비용으로 영유아, 아동, 청소년, 여성 및 가족관련 서비스 급여 예) 모성보호육아지원, 어린이집시간제보육다함께 돌봄 등 영유아아동 지원, 한부모자녀 양육비방과후활동 등 취약 가족청소년여성지원 등
6. 적극적 노동시장	▶ 수급자의 고용상황 개선이나 취업능력을 증가시키는 활동을 목적으로 제공되는 지출 예) 고용안정 및 직업능력개발사업, 직접일자리사업, 직업훈련사업, 고용서비스사업, 고용장려금사업, 창업지원사업 등
7. 실업	▶ 실업자에게 지급되는 소득보상과 해고수당 등 관련 급여
8. 주거	▶ 기초생활보장제도의 주거급여
9. 기타 사회정책	▶ 다양한 이유로 관련 프로그램의 범위에서 배제된 사람들에게 임시적으로 제공되거나 다른 급여들이 욕구를 충족시키지 못할 때 제공되는 지출 예) 기초생활급여, 긴급복지, 자활지원, 노숙인복지지원, EITC 근로장려금 등

자료: 사회보장위원회 제출자료

최근(2019년 기준) OECD에서 발표된 우리나라의 가족지원 예산은 GDP 대비 1.56%로 OECD 평균인 2.29%에 못 미치며(68% 수준), 출산율이 높은 3개국(프랑스, 독일, 스웨덴)과 비교하면 절반 이하의 수준이다. 특히, 아동수당, 육아휴직급여 등 현금 지급을 기준으로 보면 GDP 대비 0.32%로, OECD 평균인 1.12%의 30% 수준에 머무르는 실정이다.

[OECD 주요국과 한국의 가족지원 예산]



주: 가족지원 예산은 아동수당, 육아휴직 혜택 및 보육 지원에 해당하는 지출을 포함함. 총액은 현금, 서비스, 세제혜택으로 구성

자료: OECD Family Database, Public spending on family benefits (2023.3.15.) 를 바탕으로 재작성

그러나 일정 기간동안 초저출산(합계출산율 1.3 미만)을 경험하였다가 극복한 유럽의 주요 국가들은 가족지원 예산을 GDP 대비 일정 수준으로 유지하고 있으며, 육아휴직, 보육지원, 아동수당, 돌봄 지원, 방과후 활동 지원 등의 가족지원 예산은 출산율 제고와 가장 직접적인 연관성이 있는 예산으로서, 저출산 극복에 유의한 영향을 미쳤던 것으로 보인다.

[OECD 국가들의 GDP 대비 가족지원 예산 비교(2019)]

(단위 : %)

구 분		GDP 대비 가족지원 예산 비중(Total)	현금	서비스	세금우대
동유럽	체코	2.13	1.43	0.67	0.03
	슬로바키아	2.14	1.13	0.66	0.35
남유럽	이탈리아	1.87	0.76	0.66	0.45
	스페인	1.48	0.54	0.73	0.20
	그리스	1.77	1.40	0.37	0.00
	포르투갈	1.68	0.83	0.38	0.47
	슬로베니아	1.81	1.17	0.65	0.00
북유럽	리투아니아	2.46	1.47	0.99	0.00
	라트비아	2.27	1.37	0.88	0.01
	에스토니아	3.34	2.32	0.89	0.13
OECD 평균		2.29	1.12	0.99	0.19
일본		1.95	0.66	1.08	0.20
한국		1.56	0.32	1.05	0.19

자료: OECD Family DataBase, 2019.

정부는 앞서 언급하였던 저출산과 직접적인 연관성이 없는 사업 등을 제외 및 저출산 수혜 대상자가 모호한 사업의 예산 범위를 명확히 하도록 하여 저출산 예산 사업의 범위를 재설정함과 동시에, 실제 저출산과 가장 관련성이 높은 가족지원 사업을 중심으로 지원을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 앞선 절에서 언급하였던 육아휴직 급여 확대, 돌봄 강화, 양육지원 수당 강화 등과 방향성을 같이 한다. 또한 이를 위해 정부는 세출예산의 재구조화, 중장기적 세제 개편 등 재원 재배분 방안을 함께 검토할 필요가 있다.

넷째, 직접적 연관성이 있는 저출산 예산 사업을 체계적으로 관리하여 정책 효과성 분석을 용이하게 하고, 그 결과에 따라 저출산 정책에 환류하도록 할 필요가 있다.

현재의 시행계획 수립 시 부처에서 자체적으로 취합하여 조정하는 방식은 예산 사업의 범위 설정에 한계가 있다는 지적이 이어져 왔고, 저출산 대상 사업이 기본계획 및 각 연도 시행계획상 세부과제에 따라 계상되었다가 제외되는 등의 일관성 결여 문제를 해소할 필요가 있다. 모성보호육아지원 사업을 일례로 들면, 내역사업 중 출산전후 휴가급여, 육아기 근로시간 단축급여, 배우자 출산휴가 급여 등은 2020년까지 포함되었다가 2021년부터 일부 또는 내역사업 전체 예산이 저출산 예산에서 제외되는 등의 문제가 나타난다. 동 사업은 저출산과 직접적 연관성이 가장 높은 사업 중 하나라고 할 수 있음에도 기본계획 및 시행계획 세부과제 설정에 따라 달라지는 저출산 예산 범위의 문제는 현재 알려진 저출산 예산 총액이 과연 실제 저출산 해결을 위한 사업들을 모두 포괄하는 예산인가? 라는 판단 자체를 불가능하게 한다. 이는 비단 저출산 예산체계 상의 문제뿐만 아니라, 정책의 효과성 분석에 있어서도 예산 투입 대비 정책 효과를 과소 또는 과대하게 추정하게 할 가능성이 크다.

[일부 주요 저출산 대응 사업의 시행계획 예산 내 포함여부]

(단위: 억원)

세부사업	내역사업	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
모성보호 육아지원	출산전후 휴가급여	2,470 (포함)	2,831 (포함)	2,985 (포함)	2,604 (포함)	2,886 (포함)	2,881 (일부 포함)	3,019 (일부 포함)	3,017 (일부 포함)
	유산·산간 휴가급여	9 (제외)	13 (제외)	8 (제외)	8 (제외)	14 (제외)	14 (제외)	16 (제외)	18 (제외)
	육아휴직 급여	6,721 (포함)	8,344 (포함)	9,886 (포함)	11,388 (포함)	12,243 (포함)	13,006 (포함)	16,616 (포함)	16,964 (포함)
	육아기 근로시간 단축급여	96 (포함)	176 (포함)	232 (포함)	349 (포함)	517 (포함)	884 (일부 포함)	1,063 (제외)	937 (제외)
	배우자 출산휴가 급여	0	0	0	203 (포함)	70 (포함)	68 (제외)	61 (제외)	71 (제외)

주: (추경기준)각 내역사업 예산 현황이며, 괄호 안의 (포함), (일부포함), (제외) 등은 각 연도 저출산 시행계획 예산의 포함 여부를 나타냄

자료: 고용노동부 제출자료(고용정보통합분석시스템(EIS), 고용보험시스템 추출)를 바탕으로 재작성

따라서 중앙(컨트롤 타워)에서 필요한 저출산 예산에 대한 기준 및 사업 범위를 설

정하여 시행계획을 수립할 필요가 있으며, 특히 직접적 연관성이 있는 저출산 관련 예산 사업을 중심으로 관리되도록 하여, 저출산 사업의 일관성 유지 및 시계열적 추적이 가능하도록 해야 한다. 또한, 이를 통해 중·장기적인 정책 효과성 분석을 용이하게 하여, 각 주요 저출산 예산 사업의 효과성에 따라 이후의 시행계획 및 장기적인 추진 방향 설정 등에 환류할 수 있도록 하는 등 저출산 재정사업 예산을 체계적으로 관리할 필요가 있다.

일례로 성인지 예산제도의 경우 「국가재정법」 제26조에 따라 예산안의 국회 제출 시 첨부 서류로서 성인지 예산서를, 결산보고서의 부속서류로서 성인지 결산서를 제출한다. 예산서에는 기대효과, 성과목표, 수혜분석 등을 포함한다. 또한, 「성별영향평가법」은 성별영향평가⁶⁸⁾의 결과를 성인지 예산서 및 기금운용계획서 작성 시 반영해야 한다고 규정하고 있어, 성인지 예산제도가 정부 정책과 유기적으로 연계될 수 있도록 하고 있다(국회예산정책처, 2023)⁶⁹⁾. 이와 같은 예산제도를 활용하는 경우, 예산의 추적 및 관리, 평가 및 효과분석, 정책 환류 과정을 포함할 수 있을 것으로 생각된다.

지금까지 이루어져 온 저출산 정책의 효과성에 대해서는 여러 가지 이견이 있어왔으며 이는 앞으로도 지속될 것이다. 그럼에도 불구하고 출산을 제고 및 효과적인 저출산 대응을 위한 정책 방향 설정을 위해서는 지금까지의 저출산 대응 예산 및 정책에 대한 효과성에 대한 보다 면밀한 분석이 시급하다. 따라서 정부는 이를 고려, 저출산 예산 범위의 설정 및 체계적인 중·장기적 관리와 함께 정책 효과성 분석, 결과에 따른 환류를 위한 구체적인 방안을 조속히 마련할 필요가 있다.

68) 성별영향평가는 「양성평등기본법」 제15조 및 「성별영향분석평가법」에 따라 정부가 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 성평등에 미칠 영향을 평가하여 정책이 성평등의 실현에 기여할 수 있도록 하기 위한 것이다.

69) 「2023년도 성인지 예산서 분석」, 국회예산정책처, 2022

나. 저출산 대응 사업의 효율적 추진 및 관리를 위해 컨트롤타워 기능 강화 및 거버넌스 재구조화 필요

정부는 2005년 「저출산·고령사회기본법」을 제정하여 2004년부터 운영되어오던 ‘대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회’를 대통령 직속 저출산·고령사회위원회로 승격하였고, 실무를 담당하는 저출산·고령사회 정책본부를 복지부 내에 설치하였다. 그 이후, 저출산·고령사회위원회를 2008년 복지부 장관 소속으로 변경하였다가, 2012년 법 개정을 통해 다시 대통령 직속으로 환원하였고, 실질적 사무수행을 위해 복지부에 운영 지원단을 신설하였다. 2019년에는 출산을 제고 정책과 함께 인구구조 변화에 대한 정책을 병행 추진하기 위하여 저출산·고령사회위원회와는 별도로 기획재정부 내 범부처 인구정책 TF를 구성하였다.

[인구정책 컨트롤타워의 변천]

구분	컨트롤타워	주요 내용
2003~2008	저출산·고령사회위원회	2005년 저출산위를 대통령 직속으로 설치
2008~2013	보건복지가족부→저출산·고령사회위원회	2008년 저출산위를 대통령 직속에서 보건복지가족부장관 소속으로 변경하였다가, 2012년 저출산위를 대통령 직속으로 환원
2013~2017	저출산·고령사회위원회	2015년 운영위원회에 5개 분과 설치
2017~2022	저출산·고령사회위원회	2017년 저출산위 사무처 신설
2023.6~	저출산·고령사회위원회	2023년 저출산위 산하 범부처 협의체 ‘인구정책기획단’ 신설

자료: 복지부·한국보건사회연구원, “한국 인구정책 50년”, 2015 및 복지부, 저출산·고령사회위원회 산하 인구정책기획단 출범(2023.6.19. 보도자료) 자료 등을 바탕으로 재작성

저출산 정책의 컨트롤타워는 저출산·고령사회위원회이며, 「저출산·고령사회기본법」 제23조제70)제2항에 따라 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과

70) 「저출산·고령사회기본법」 제23조(저출산·고령사회위원회)

- ① 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 저출산·고령사회위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
- ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

사회경제적인 변화 전망에 관한 사항, 저출산·고령사회 정책의 중·장기 정책목표와 추진 방향에 관한 사항, 기본계획에 관한 사항, 시행계획에 관한 사항, 저출산·고령사회 정책의 조정 및 평가에 관한 사항 등을 심의하도록 되어 있다.

「저출산·고령사회기본법 시행령」제5조⁷¹⁾에 따라, 저출산·고령사회위원회의 위원장은 대통령이며, 당연직 위원으로는 대통령을 포함하여 복지부, 기재부, 교육부, 행안부, 고용부, 여가부, 국토부 장관 등 8인, 위촉직 위원으로 민간위원 17인 등으로 구성되어 있다.

[저출산·고령사회위원회 위원 구성]

구분	구성
위원장	대통령
당연직 위원 (8명)	대통령, 복지부, 기재부, 교육부, 행안부, 고용부, 여가부, 국토부 장관
위촉직 위원 (17명)	민간위원(전문가)

자료: 저출산·고령사회위원회 제출자료

1. 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화전망에 관한 사항
2. 저출산·고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항
3. 기본계획에 관한 사항
4. 시행계획에 관한 사항
5. 저출산·고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항
6. 그 밖에 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항으로서 제5항의 간사위원이 부의하는 사항
- ③ 위원회는 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성한다.
- ④ 위원장은 대통령이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.
 1. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장
 2. 고령화 및 저출산에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자
- ⑤ 위원회에 간사위원 2인을 두며, 간사위원은 보건복지부장관과 제4항제2호의 위원 중 대통령이 지명하는 자가 된다.
- ⑥ 위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

71) 「저출산·고령사회기본법 시행령」제5조(위원회의 구성)

- ① 법 제23조제4항제1호에서 “대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장”이란 기획재정부장관, 교육부장관, 행정안전부장관, 보건복지부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관(이하 “당연직위원”이라 한다)을 말한다.
- ② 법 제23조제4항제2호에 따라 위촉된 위원(이하 “위촉위원”이라 한다)의 임기는 2년으로 한다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다.
- ③ 위촉위원은 제2항에 따른 임기가 만료된 경우에도 후임위원이 위촉될 때까지 그 직무를 수행할 수 있다.
- ④ 위원회 위원장은 필요하다고 인정될 때에는 위원회의 안전과 관련된 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장을 회의에 참석하게 할 수 있다.
- ⑤ 위원회에 부위원장을 두며, 부위원장은 법 제23조제5항에 따라 대통령이 지명하는 간사위원이 된다.

또한, 저출산·고령사회위원회에는 위원회에 올릴 안건을 사전에 검토·조정·협의하고 위원회의 활동을 지원하기 위해 ‘운영위원회’를 두고 있으며(「저출산·고령사회기본법 시행령」제8조72)), 위원회의 운영을 지원하고 실질적 사무를 수행하기 위하여 ‘사무기구’(현 저출산·고령사회위원회 사무처, 「저출산·고령사회기본법 시행령」제9조73))를 두고 있다.

[저출산·고령사회위원회 운영위원회 위원 구성]

구분	소속 및 직위	비고
위촉직 위원 (2명)	저출산·고령사회위원회 부위원장	공동위원장
	저출산·고령사회위원회 상임위원	
당연직 위원 (7명)	보건복지부 장관	공동위원장
	기획재정부 제1차관	
	교육부 차관	
	행정안전부 차관	
	고용노동부 차관	
	여성가족부 차관	
	국토교통부 제1차관	

자료: 저출산·고령사회위원회 제출자료

72) 「저출산·고령사회기본법 시행령」제8조(저출산·고령사회운영위원회)

- ① 위원회에 올릴 안건을 사전에 검토·조정·협의하고 위원회의 활동을 지원하기 위하여 위원회에 저출산·고령사회운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)를 둔다.
- ② 운영위원회는 위원장 2명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장이 아닌 위원 중 1명은 상임위원으로 한다. 이 경우 상임위원은 제3항제2호에 따른 위원 중 대통령이 지명하는 사람이 된다.
- ③ 운영위원회 위원장은 법 제23조제5항에 따른 간사위원 2명이 공동으로 되고, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.
 1. 당연직위원이 소속된 관계 중앙행정기관의 차관. 이 경우 복수차관이 있는 기관은 해당 기관의 장이 지정하는 차관으로 한다.
 2. 위촉위원 중에서 대통령이 지명하는 사람
 3. 저출산·고령사회정책과 관련된 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원 중 운영위원회의 위원장이 공동으로 위촉하는 사람
- ④ 운영위원회에 간사 1명을 두며, 간사는 보건복지부 내 저출산·고령사회정책과 관련된 부서의 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 보건복지부장관이 지명한다.
- ⑤ 운영위원회는 소관 업무에 관하여 전문적인 의견을 구하거나 특정 과제의 연구 또는 조사를 요청하기 위하여 필요한 경우 관계 전문가로 구성된 자문단을 구성·운영할 수 있다.
- ⑥ 운영위원회 및 자문단의 구성·운영 및 업무의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원회의 위원장이 정한다.

73) 「저출산·고령사회기본법 시행령」제9조(사무기구)

- ① 위원회의 원활한 운영을 지원하고, 실질적인 사무를 수행하기 위하여 위원회에 사무기구를 둔다. (후략)

첫째, 정부는 저출산 대응 정책의 부처 간 협의기구를 일원화하기 위해 인구정책기획단을 신설하였으나, 여전히 저출산·고령사회위원회 산하의 기획단으로서 정책 결정 및 예산 편성 등의 권한에는 한계가 있다.

저출산·고령사회위원회는 정부위원회 중 자문위원회로 분류되는 위원회로서 전술한 대로 심의를 담당하는 기능을 한다. 「저출산·고령사회기본법」 제20조 및 제21조⁷⁴⁾에 따르면 기본계획안 작성 및 변경, 연도별 부처 및 지자체 시행계획의 취합 및 종합은 복지부장관이 하도록 되어 있으며, 위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다. 그러나 법 규정과는 달리, 현실적으로는 기본계획과 시행계획 수립, 취합은 2019년부터 저출산·고령사회위원회가 담당하고 있으며, 자문위원회의 특성상 정책 결정 및 예산 편성 권한이 없으므로 정책의 효과적 조정 및 추진에 있어 한계가 존재하며, 이에 대한 비판은 꾸준히 제기되어 왔다⁷⁵⁾.

정부는 최근인 2023년 6월, 정책의 효과적 조정 및 추진 강화를 위한 목적으로 저출산·고령사회위원회 산하에 ‘인구정책기획단’을 출범하였다. 인구정책기획단은 상시적 범

74) 「저출산·고령사회기본법」 제20조(저출산·고령사회기본계획)

- ① 정부는 저출산·고령사회 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·추진하여야 한다.
- ② 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고, 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다. 수립된 기본계획을 변경할 때에도 또한 같다. (후략)

「저출산·고령사회기본법」 제21조(연도별 시행계획)

- ① 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하여야 한다.
- ② 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 시행계획이 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 위반되는 경우에는 당해 지방자치단체의 장에게 이를 변경하도록 요구하고, 지방자치단체의 시행계획의 이행상황을 기본계획에 따라 점검할 수 있다.
- ③ 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 다음 해의 시행계획 및 지난 해의 추진실적을 대통령령이 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 제출하고, 보건복지부장관은 이를 종합하여 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회의 심의를 받아야 한다. (후략)

75) 현행 저출산위가 다양한 저출산 정책부처(복지부, 여성가족부, 교육부, 행정안전부)를 총괄하고 있는데 국가 수준의 기본계획을 수립하는 합의제 행정기구의 권한과 역할은 제한적일 수밖에 없으므로 근본적으로 정부조직 개편을 통해 저출산 정책에 관련된 주요기능을 재편 하는 것이 필요(한국지방행정연구원, “저출산 정책 개선방안에 관한 연구”, 2018).

저출산위가 정책에 대한 효과적인 조정·관리를 수행하고 있는지에 대하여 의문을 제기할 여지가 있으며 구체적인 사업의 관리 기능은 강화되지 못한 측면이 있으므로 저출산 대응 사업에 대한 관리 강화를 위해 실효성 있는 방안을 마련할 필요(국회예산정책처, “2020년 예산안 총괄 분석II”, 2019년)

자문위원회가 궁극적인 저출산 대책의 결정과 그에 포함되는 재정사업의 범위에 대한 최종적인 결정을 수행함으로써 인해, 실질적인 정책 결정과 예산 편성 권한을 가지고 있는 행정부처는 그 책임과 권한을 회피할 수 있는 구조(김우림, “저출산 대응 사업 분석·평가”, 2021, 국회예산정책처) 등

부처 협력체로 운영하며 단·장기적인 대책을 발굴하고 인구정책 수립 및 발표, 저출산·고령사회 기본계획 수정 등의 업무를 담당하고 있다.

기획단은 저출산·고령사회위원회 상임위원, 기재부 1차관, 복지부 1차관을 공동 단장으로 하고 인구정책 관계부처가 모두 참여하는 협의체로, 크게 저출산·고령사회 대응 분과(복지부, 저고위 공동주관)와 인구구조 변화 대응 분과(기재부, 저고위 공동주관)로 구분하고, 세부 논의를 위하여 11개 작업반을 두었다(주무 부처 주관, 반장은 주관부처의 실장급). 작업반에서는 주요 의제별 논의, 과제 발굴을 추진하며 특성에 따라 연구기관이나 전문가를 포함시키기도 한다.

[저출산·고령사회위원회 내 인구정책기획단 구성]



자료: 저출산·고령사회위원회, 보건복지부 제출자료

인구정책기획단은 인구정책과 관련한 모든 부처를 참여시킴으로써 정책 간의 연계와 부처 간 협력을 강화한다는 점에서, 각 작업반에서의 정책 목표에 따라 다양한 정책적 논의, 부처 간 중복되는 정책 등에 대해 효율적인 조정·추진 효과를 기대할 수 있을 것으로 예상된다. 정부는 또한 향후 저출산·고령사회위원회 산하에 ‘인구정책평가센

터76)'를 설치하여 각 부처에서 추진 중인 인구정책(시행계획)을 평가하고 핵심과제를 중심으로 평가 결과를 예산 당국에 제공하여 적정 예산 편성을 권고할 계획이라고 하였다. 그러나 법령상 위원회의 역할을 고려할 때 그 범위 및 실효성에 대해서는 의문의 여지가 있다.

인구정책기획단은 2023년 6월 19일 키포프 회의에서 분과별 주요 논의과제를 상정하였고, 저출산·고령사회 대응정책 분과의 경우 저출산 대응과제로서 돌봄과 교육의 질 향상, 가족친화적 주거 서비스 강화, 양육 친화적 고용환경 조성 등을 논의하였다.

[인구정책기획단 분과별 주요 과제(안)]

분과	주요 과제
저출산 고령사회 대응정책 분과	◦ 돌봄과 교육의 질을 향상 ◦ 가족 친화적 주거 서비스를 강화 ◦ 양육 친화적인 고용환경 조성 등 아이와 함께하는 시간을 제공하는 정책 구체화 ◦ 초고령사회 대응을 위해 의료·돌봄 연계, 고령친화 주거 및 기술 등
인구구조 변화 대응정책 분과	◦ 기업 지원사업 등 국가제도 전반에 걸쳐 육아친화형으로 재설계 검토 ◦ 고령인력의 생산성 제고 및 우수 외국인력의 적극적 도입 확대 등 경제활동인구 확충 방안을 마련 ◦ 지역소멸 및 학령인구·병역자원 감소에 대해 체계적 대응방안을 마련

자료: 기획재정부, “저출산·고령사회위원회 산하 인구정책기획단 출범”, 2023.6.19. 보도자료

범부처 협력체인 인구정책기획단은 부처 간 협의 강화를 꾀하고 있으나, 여전히 저출산·고령사회위원회 산하 기구로서 자문위원회의 성격을 띠고 있다는 점에서는 변화가 크지 않으며, 이에 따른 정책 결정 및 예산 편성의 권한상 한계도 여전히 존재할 것으로 보인다.

따라서 정부는 부처 간 정책·사업 조정 및 예산협의 기능 강화를 위하여 컨트롤타워의 기능을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 정책 평가 기능 강화 및 예산 편성에 대한 의견 제시 등 현 저출산·고령사회위원회의 기능을 강화하기 위한 법안 마련 및 그 외 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 신설된 인구기획단의 범부처 사업간 조정 및 협의 등 원활한 업무 처리를 위하여 총괄 작업반의 사무 업무 기능을 강화하고 조직의 효율적 운영을 위해 철저히 대비할 필요가 있다.

76) 인구정책 평가센터는 형식적 평가를 벗어나 과학적 근거 기반 평가 및 환류를 강화하기 위하여 외부 연구기관에 위탁 설치되는 센터로서, 데이터 기반 정책 모니터링, 정책 시뮬레이션, 평가체계 고도화, 심층평가 등을 업무를 수행할 예정이라고 하였다.

둘째, 저출산·고령사회위원회 업무 특성상 현 사무처의 인력 구성 및 업무체계에 한계가 있으므로, 연속성과 전문성을 담보하는 업무 및 조직체계로의 전환 방안을 마련할 필요가 있다.

저출산·고령사회위원회 사무처의 구성 인원⁷⁷⁾은 2023년 5월 기준 현원 26명으로 일반직 19명, 전문임기제 7명이며, 이 중 일반직의 경우 모두 부처, 지자체 및 공공기관 파견 공무원으로 구성되어 있어, 파견 인력이 현원의 73%를 차지한다.

[저출산·고령사회위원회 사무처 업무분장 및 인력구성]

(단위: 명)

구분	업무	세부 업무분장 (담당인원수)	현원	일반직	전문임기제
기획 총괄과	인구구조변화 대응 기획, 위원회 사무국 운영	인구구조변화 대응 기획 및 총괄(2) 저출산·고령사회 기본계획 수립(2) 본위원회 및 운영위원회 구성·운영(3) 저출산·고령사회 관련 회의체 대응(2) 인사·예산·물품 등 사무국 운영(5)	7	6	1
평가 분석과	중장기 전망, 인구정책 분석 평가	중장기 인구구조 분석 및 사회경제적 변화 전망(1) 중장기 정책목표 및 추진방향 마련(1) 연도별 시행계획 수립 및 성과평가(2) 인구정책 관련 통계관리(1)	4	4	-
일 생활 돌봄과	인구구조변화 완화 정책(저출산 대책)	인구구조 변화 완화 정책(저출산대책) 기획·조정(5) 일·생활 균형 및 출산·양육 친화적 고용환경 여건 조성 정책(3) 아동, 교육, 주거 관련 정책 등(4)	6	4	2
세대 공감과	인구구조변화 완화 정책 (고령사회정책)	인구구조 변화 적응 정책(고령사회정책) 기획·조정(2) 연령통합적 사회 준비(2) 고령자, 신중년 관련 정책 등(5)	5	3	2
소통 협력과	대국민 홍보 등 소통 대외협력	국회, 지자체, 유관기관 등 대외협력(1) 언론보도 동향관리, 출입기자단 취재 협조 및 지원(1) 대국민 소통 및 국민인식 개선 캠페인(1) 위원회 홈페이지, SNS 등 매체 운영(1)	4	2	2
계			26	19	7

자료: 저출산·고령사회위원회 제출자료

77) 「저출산·고령사회기본법 시행령」 제10조(공무원의 파견 등)

- ① 위원회는 위원회의 운영 또는 사무기구의 사무수행을 위하여 필요한 경우에는 중앙행정기관·지방자치단체 소속의 공무원 관련 민간기관·단체 또는 연구소 등의 임직원·연구원에 대하여 파견 또는 겸임을 요청할 수 있다.
- ② 위원회는 위원회의 운영 또는 사무기구의 사무수행을 위하여 필요한 경우에는 예산의 범위에서 관련 분야 전문가를 임기제공무원으로 둘 수 있다.

실무를 담당하는 3급 이하의 파견직의 경우 2022년 기준 평균 근무 기간은 1년에서 1년 8개월로 평균 근속기간이 2년이 채 되지 않으며, 저출산·고령사회 기본계획 및 시행계획 수립 및 중장기 정책 목표 마련, 범부처 사업을 총괄 조정하는 등의 중·장기적인 차원의 업무를 연속성과 전문성을 가지고 수행하기에는 조직상의 한계가 분명할 것으로 보이며, 이에 따라 관리와 책임의 소재도 불분명해질 가능성이 있다.

[저출산·고령사회위원회 파견직 공무원 근무기간 현황]

(단위: 명)

구분		직 급						
		고위나	3급	4급	4.5급	5급	6급	연구원
2020	인원 수	1	1	4	3	11	2	3
	평균 근무기간	1년 10개월	7개월	1년 5개월	2년 2개월	1년 6개월	2년	11개월
2021	인원 수	1	1	4	3	11	2	2
	평균 근무기간	2년 6개월	10개월	1년 1개월	1년 8개월	1년 4개월	2년	1년
2022	인원 수	1	1	3	3	8	2	1
	평균 근무기간	1년 10개월	12개월	1년 2개월	1년 5개월	1년 2개월	1년 8개월	2년

주: 연도별로 해당연도에 근무한 파견 인력들의 평균 근무개월 수 산정(2022년 12월말 기준)

자료: 저출산·고령사회위원회 제출자료

또한 1~2년 주기의 파견직의 들고 낚으로 인해 근무기간 동안 축적된 업무 노하우, 전문성, 연속성 유지 측면에서 담당자 간 업무 연계가 원활하지 않을 가능성이 있다. 실제로 사무처에서는 2006년부터 추진되어 온 기본적인 저출산·고령사회 시행계획 상 사업 목록 및 예산·결산 자료에 대해 각 연도별 시행계획 확정 시 작성되었던 문서(한글파일 등)의 형태로만 관리되고 있어, 현재로서는 각 사업 목록의 파악 및 예산의 시계열적 추적·분석이 현실적으로 어려운 문제가 있다. 따라서, 부처별 시행계획에 따른 세부(내역)사업 목록 및 예산, 결산자료 등은 그간의 저출산 정책 추진의 기초적인 자료이므로, 자료 관리체계를 조속히 개선하여 체계적인 데이터베이스로의 관리가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

저출산 정책은 각 부처에서 설정한 성과목표와 계획에 따라 사업을 수행하는 형태로서, 범부처 정책들을 취합 및 관리뿐 아니라, 정책 간의 연계와 최종적인 저출산 정책의 성과평가를 위한 기초자료 또한 저출산·고령사회위원회를 통해 취합·관리되어야 하며, 취합자료의 체계적 관리를 포함한 사무처 조직의 업무 및 업무체계는 이러한 측면에서 중요성이 높다.

따라서 정부는 현재의 사무국 구조로는 저출산·고령사회위원회가 저출산·고령사회 정책의 컨트롤타워로써 범부처 간 협의·조정 기능을 원활히 수행하기 어려운 것으로 보이는바, 사무국의 정책 추진 체계를 강화할 수 있도록 조직구조 개편을 검토할 필요가 있다. 즉 파견자 중심인 현 사무처 인력 구성의 한계를 인지하고 중·장기적인 목표를 가지고 추진되는 저출산·고령사회위원회 업무의 특성을 고려하여 연속성과 지속성, 전문성을 담보할 수 있는 업무체계로의 전환을 구상 및 구체적인 방안을 조속히 마련할 필요가 있다.

저출산 대책의 가장 기본적인 방향은 출산을 감소의 원인을 파악하고 그에 대한 대응 방안을 마련하는 것으로 볼 수 있다. 정부는 제1차 기본계획에서 제4차 기본계획에 이르기까지 다양한 중점 추진과제를 설정하여 추진하였으며, 이 과정에서 정부는 저출산 대응을 위하여 저출산 관련 예산을 지속적으로 늘려왔다. 그러나 예산 확대에도 불구하고 합계출산율은 정체 후 다시 감소 추세를 보이고 있다.

본 보고서는 그간의 저출산 대응 정책의 방향에 대해 짚어보고 정부가 추진 중인 재정사업을 중심으로 성과 및 주요 쟁점사항을 다루었다. 다만, 우리나라의 초저출산 현상이 지속되면서 그간 저출산 대응과 관련한 다양한 연구 및 담론 등이 제기되어 왔으나, 그 논의들은 그 어떤 연구 주제보다도 광범위하여 모두를 다루기에는 한계가 크다. 따라서 본 보고서에서는 주요하게 거론되는 네 가지 쟁점(일·가정 양립지원, 보육 및 돌봄지원, 결혼 및 출산 지원, 저출산 예산 구조 및 거버넌스)을 중심으로 구성하였으며, 각 쟁점에서는 그간 추진되어 온 재정사업 중에서도 저출산과 직접적인 연관성이 높고 예산 규모가 큰 사업들을 중심으로 최대한 객관적인 자료제시 및 분석을 통해 시사점을 도출하고자 노력하였다.

먼저 일·가정 양립 지원 사업과 관련한 쟁점으로는 첫째, 육아휴직 등 모성보호제도의 이용률은 증가하나 기업규모, 성별에 따라 여전히 사각지대가 존재하는데, 특히 소규모 사업체일수록, 남성일수록 육아휴직 사용률 저조하다. 정부에서는 고용안정장려금 사업을 통해 사업주에게 모성보호제도 사용 지원에 대해 인건비 등을 지원하고 있으나 현실에 비해 부족한 측면이 있고, 인지도 또한 저조하여 근로자의 제도 사용에 영향을 미칠 가능성이 크다. 따라서 정부는 중소기업을 중심으로 지원을 강화하고 인지도 개선을 위해 노력하는 등 실효성 높은 대책 마련이 필요하다.

둘째, 남성 육아휴직 확대를 위해 육아휴직급여 상한액의 단계적 인상을 검토할 필요가 있다. 육아휴직급여는 근로자의 육아휴직 기간동안 통상임금의 일부를 지급함으로써 가정과 직장의 양립지원으로 고용안정과 경제활동 참여율을 제고하기 위한 제도로, 현재의 소득 보전규정은 80%로 타 국가(67~100%)와 비슷한 수준이나, 상한액(150

만원)으로 인하여 실제적인 소득 보전비율은 40% 미만인 수준이다. 정부가 2022년 시행한 ‘3+3 부모육아휴직제’에서는 상한액을 일시적(3개월간, 최대 300만원)으로 상향시켜 지원하였으며, 그 결과 특히 남성의 육아휴직 사용률이 증가한 바 있다. 남성이 육아휴직을 사용하지 못하는 현실적인 주된 이유가 ‘수입감소(40.7%)’인 현실, 여성에게 집중되는 육아부담 및 경력단절, 고용시장에서의 여성 고용 회피 현상 등을 완화하기 위하여 상한액을 단계적으로 높이고 남성 육아휴직의 보편화를 위한 제도적 보완 방안도 함께 마련할 필요가 있다.

셋째, 모성보호육아지원 사업의 지속적 확대 추이를 고려하여 안정적인 재원 확보를 위하여 노력할 필요가 있다. 육아휴직, 출산전후 휴가급여 등의 모성보호육아지원 사업은 현재 고용보험기금상 실업계정에서 지출되고 있는데, 실업급여 적립배율은 지속적 감소 추세이며, 모성보호급여 재원의 일부를 일반회계 전입금에서 충당하고 있는데 2023년 기준 3,000억원으로 모성보호급여 예산 총액(‘23년 2조 1,006억원)의 14.3% 수준에 불과하다. 출산 및 육아를 위한 휴가 및 휴직, 단축근로 등에 대한 지원은 근로자의 일·가정 양립 및 경력단절을 예방하기 위한 국가적인 과제이며, 여성 고용 기피 요인으로 작용하는 임신 및 출산에 대한 사업주의 경제적 부담을 국가가 부담한다는 의미가 있으므로 정부는 일반회계 전입금 확대 등을 통해 안정적 재원 확보를 할 필요가 있다.

다음으로, 영유아 보육 및 아동 돌봄 지원 사업들과 관련한 쟁점으로는 첫째, 공공보육시설에 대한 질적 수요 및 공공 보육 기능 강화의 측면을 고려하여 국공립 어린이집 및 유치원의 지속 확충이 필요하다. 우리나라는 영아 보육시설 이용률이 OECD 평균에 비해 높으며, 학부모가 희망하는 보육정책 1순위가 ‘국공립 어린이집 확충(22%)’으로 공공 보육에 대한 선호가 높는데 이는 믿고 맡길 수 있는 질 높은 공공보육에 대한 수요로 이해된다. 또한 운영시간 이후의 돌봄 사각지대, 인구감소지역을 중심으로 보육 서비스 공급 감소 등을 고려할 때 장기적으로 공공 보육(교육)의 역할 강화가 필요할 것으로 보인다. 정부는 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서 아동 돌봄기관의 공공성 강화를 목표로 공보육 이용률을 ‘25년까지 50%로 높이고, 국공립 유치원도 지속 확충하겠다고 계획하였으나 목표에 비해 저조(2022년 기준 공공어린이집 이용인원 36.8%, 유치원은 30.3%) 한 측면이 있으므로, 국공

립 기관 확충을 위해 지속적으로 노력하고 공보육 수급 취약지역에 우선적으로 지원할 필요가 있다.

둘째, 초등돌봄교실 공급 확대 및 대상자 기준을 확대하고 방과후 학교 등 돌봄의 질적 수준을 제고할 필요가 있다. 초등돌봄 희망 비율은 매년 증가 추세이며(2019년 30.2%에서 2022년 48.4%), 학교에서 이루어지는 돌봄을 선호(77.2%)하나 매년 대기 및 지역별 편차가 발생하고 있다. 정부는 지역별 돌봄 대기를 고려, 돌봄시설 확충 및 돌봄 인력을 지원하는 등 초등돌봄 사각지대 해소를 위해 노력하고, 국가 돌봄 책임 강화를 위해 현재의 맞벌이, 한부모가정 중심의 신청자격을 단계적으로 확대해 갈 필요가 있다. 또한 부처별 분절적으로 이루어지는 돌봄서비스의 연계 및 통합으로 재정 효율화를 꾀하고 초등돌봄 서비스의 질적 관리를 위해 운영성과에 대한 환류 체계 강화, 다양한 프로그램 제공이 필요하다. 이를 통해 보편적 방과후 교실 이용, 공적 돌봄 강화, 사교육비 절감 및 여성 경력단절 완화 등에 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 아이돌봄지원 서비스 인력 확충을 위하여 서비스 단가를 현실화 할 필요가 있다. 만 12세 이하 아동에 대해 가정 방문 돌봄을 제공하는 아이돌봄서비스는 매년 이용자가 증가하고 있으나, 돌봄 인력이 부족하여 대기(2022년 평균 27.8일)가 길어지고 있다. 정부는 아이돌봄서비스의 수급 불균형 및 아이돌보미 지원 인력의 고연령화를 고려, 현 돌봄 서비스 이용 단가를 민간 돌봄 영역 임금수준으로 현실화를 통해 충분한 돌봄 인력을 확충할 필요가 있다.

넷째, 우리나라의 아동 양육에 대한 현금성 지원은 생애 초기에 집중되어 있다. 그러나 실제 자녀 양육비용은 영유아 시기 이후 점차 늘어나는 현실이며, 해외 주요국의 경우 대체적으로 미성년자 시기 동안 가족수당을 지원하고 있음을 고려할 때, 국가의 양육지원 지속성을 유지한다는 측면과 경제적 부담 감소를 통한 출산율 제고의 측면에서 아동수당 수혜 연령 및 아동수당의 적정성을 검토할 필요가 있다.

청년의 결혼 및 신혼부부 출산 지원과 관련해서는 첫째, 난임시술비 지원 사업의 지방이양 이후 지자체별 소득 기준 및 지원 내용에 편차를 보이고 있으므로 공통 소득 기준을 마련하여 형평성 있는 지원이 필요하다. 난임 진단인원 및 난임시술 진료 인원은 해마다 증가하며, 이에 따라 난임시술을 통한 출생아 수의 비중 증가 양상은 앞으로도 지속

될 것으로 보이는데, 난임시술 본인부담금에 대한 지원 대상이 되는 기준은 지방이양 이후 지자체에 따라 다소 상이하게 나타나고 있다. 저출산 위기 대응은 국가 전체가 당면한 과제임을 고려할 때, 국가 및 지방자치단체가 협력하여 형평적이고 폭넓은 지원을 하는 것이 타당할 것으로 보이므로 공통적인 소득기준을 마련할 필요가 있다. 또한 난임휴가제도에 대한 인지도(사용 비율 21.3%)가 낮으므로 난임 휴가 확대 및 제도의 활성화를 위해 소규모 기업을 중심으로 재정지원을 검토하고 직장 환경 및 인지도 개선 등에 대한 노력을 할 필요가 있다.

둘째, 신혼부부 주거사업의 소득 기준의 현실화가 필요하다. 각 주거지원 사업의 신혼부부 대상 소득 선정기준은 통계청 기준 평균 신혼부부 소득보다 낮은 수준으로 혜택을 받는 대상이 제한적이며, 결혼하지 않은 1인 가구일 때보다 혼인 시 오히려 지원에 불리할 가능성이 있어 결혼에 대한 역차별로 작용할 수 있는 문제가 있다. 따라서 정부는 결혼 및 출산을 제고를 위해 청년 및 신혼부부 등을 대상으로 삶의 기반(주거)을 마련해 준다는 정책 목적을 감안할 때, 현재 설정된 소득기준의 현실화 및 혼인 시 불리해질 수 있는 소득 기준에 대한 면밀한 재검토를 통해 정책 체감도를 높일 필요가 있다.

마지막으로 저출산 예산 구조 및 거버넌스와 관련한 쟁점으로서 첫째, 저출산 예산 범위 재설정 및 예산 관리·환류를 강화하고, 가족지원 예산 수준을 검토할 필요가 있다. 지속적인 문제 제기에도 불구하고 저출산 대응과 연관성이 낮은 사업들이 저출산 예산에 포함되어 저출산 예산 착시효과를 가져오므로, 구체적인 목표 설정을 통해 관련성 높은 사업들을 위주로 예산 범위를 재설정할 필요가 있다. 또한 일부 사업의 경우 수혜 대상자가 불분명하거나, 사업 내용 중 일부만 저출산 예산에 상정되는 등 일관성 결여 문제는 저출산 예산 사업의 범위를 모호하게 하고 정책 효과성을 과소 또는 과대 추정하게 할 가능성이 있다. 따라서 중앙 차원에서 사업의 일관성 유지 및 시계열적 추적이 가능하도록 예산제도(예를 들어, 성인지예산제도 등)를 활용하여 예산 추적 및 관리, 평가, 정책 환류 과정을 포함할 수 있는 방안 등을 고려할 필요가 있다. 또한, 우리나라의 가족지원예산(Public Expenditure on Family)은 1.56%로 OECD 평균인 2.29%에 못 미치며, 아동수당, 육아휴직급여 등 현금 지급을 기준으로 하면 0.32%로, OECD 평균(1.12%)의 30% 수준에 불과하므로, 정부는 저출산 예산 사업의 범위를 재설정함과 동시에, 실제 저출산과 가장 관련성이 높은 가족지원 확대를 검토할 필요가

있다. 또한, 가족지원 예산 확대를 위하여 정부는 세출예산의 재구조화, 증장기적 세제 개편 등 구체적 재원 재배분 방안을 함께 검토할 필요가 있다.

둘째, 저출산 대응 사업의 효율적 추진 및 관리를 위해 컨트롤타워 기능 강화 및 거버넌스 재구조화가 필요하다. 정부는 저출산 대응 정책의 부처 간 협의기구를 일원화 하기 위해 최근(2023.6월) 인구정책기획단을 신설하였으나, 여전히 저출산·고령사회위원회 산하의 기획단으로서 정책 결정 및 예산 편성 등의 권한에는 한계가 있으므로, 정책 평가 기능 강화 및 예산 편성에 대한 의견 제시 등 기능을 강화하기 위한 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다. 또한, 저출산·고령사회위원회 업무 특성상 현 사무처의 인력 구성 및 업무체계에는 한계가 있으므로, 연속성과 전문성을 담보하는 업무 및 조직체계의 전환 방안을 마련할 필요가 있다.

본 보고서에서는 지금까지 정부에서 지속적으로 추진·확대해 온 주요 사업에 대한 성과 및 현황을 바탕으로 개선방안을 제시하였으며, 또한 효과적인 정책 추진체계를 위한 제언을 하였다. 우리나라의 청년세대가 출산을 원치 않는 가장 큰 이유는 양육비, 교육비 등의 경제적 이유로 조사(인구보건복지협회, 2022)된 것을 고려할 때 아이를 양육하는 데 발생하는 경제적 비용을 최소화하는 것은 가장 급선무로 다루어져야 할 정책 영역으로 보여진다. 또한, 직접적인 경제적 비용 뿐만 아니라 출산 및 양육으로 인한 기회비용에 대한 지원 역시 일·가정 양립을 증시하는 청년세대의 관점에서 주요하게 다루어져야 할 영역이다.

이를 위해 정부는 지금까지 이루어져 온 저출산 대응 정책에 대한 면밀한 평가와 함께 저출산 예산에 대한 재구조화와 효율적 정책 추진 체계를 마련하고, 목적에 부합하는 정책의 선택(선별) 및 그에 대한 집중 지원을 통해 우리나라가 당면한 인구위기의 큰 축인 초저출산 현상의 완화를 위하여 지속적으로 노력해야 할 것이다.

결산분석시리즈 VI

2022회계연도 결산 주요 사업 분석

(1) 인구위기 대응을 위한 저출산

정책 및 재정사업 분석

발간일	2023년 7월
발행인	국회예산정책처장 조의섭
편 집	예산분석실 사회행정사업평가과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	(주)케이에스센세이션 (tel 02-761-0031)

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

ISBN 979-11-6799-151-5 93350

© 국회예산정책처, 2023

새로운 **희망**을 만드는 국회



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호

31-9700460-002024-10



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE