



KOREAN WOMEN'S  
DEVELOPMENT  
INSTITUTE

# 저출생 시대 돌봄의 질 제고를 위한 가족정책의 방향과 과제<sup>1)</sup>

김은지 한국여성정책연구원 선임연구위원

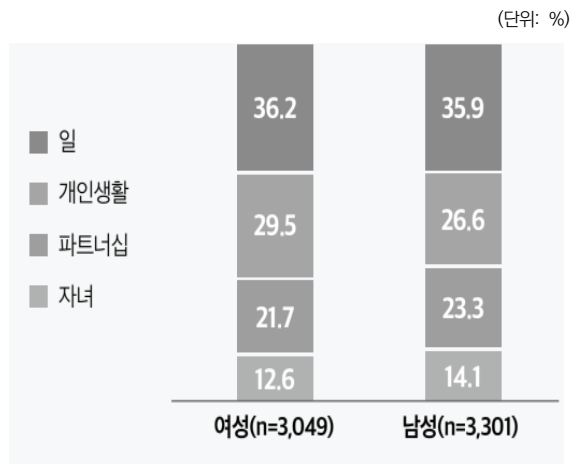
## 1. 저출생 시대 청년층의 생애전망 변화

한국사회는 회복되지 않는 저출생의 시대에 머물러 있다. 2015년 합계출산율 1.24를 기점으로 지속적으로 출산율이 하락하고 있으며, 2018년부터는 합계출산율이 1.0 아래로, 2020년부터는 출생아수가 30만명 아래로 떨어졌다(통계청 보도자료, 2022.2.23.). 이와 같은 저출생의 원인이자 배경으로, 청년세대의 생애전망 변화가 주목된다.

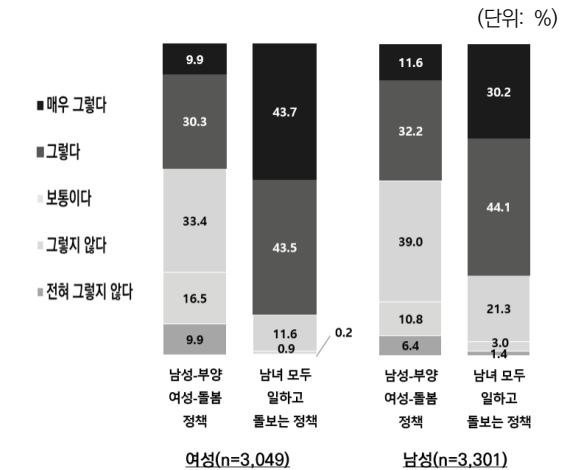
최근의 자료들은 한국의 청년들, 특히 청년여성들이 더 이상 '남성생계부양자 모델'에 기반한 정책에 동의하지 않음을 보여주고 있다. 김은지 외(2019, 2020)에 따르면, 한국의 청년들은 청년기에 일·개인생활에 높은 비중을 부여하는 반면, 파트너십과 자녀에 낮은 점수를 부여하고 있었으며, 이러한 경향은 남성보다도 여성에게서 더욱 뚜렷하게 나

타고 있다(그림 1). 무자녀 청년들로 좁혀 분석할 때, 남녀 모두 자녀계획이 없는 비율이 가장 높은 가운데, 여성들 중 출산 후 일을 하지 않거나 시간제로 일하겠다는 비율은 10% 수준에 머무른다(표 1). 즉 청년여성들은 '개인 단위로 생존을 판단'하고, 개인의 생존이 유지될 수 있는 '노동중심적 생애'를 기획하고 있었으며, 이러한 생애기획에서 일과 삶에 매우 부정적 영향을 미치는 자녀는 기피되고 있다. 청년남성들은 여성만큼 긴박하게 결혼, 자녀갖기의 위협을 느끼고 있지는 않았지만, 불안정한 삶의 여건들 속에서 여성들도 함께 일하고 남성들도 양육에 참여하는 모델에 대한 지지도가 높은 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 '남성이 부양하고 여성이 돌보는 정책'보다는 '남녀 모두 일하고 돌보는 정책'에 대해 남녀 모두 압도적 동의도를 보인다(그림 2).

1) 본 글은 김은지 외(2019) '양육지원체계 개편방안 연구'(저출산고령사회위원회) 및 김은지(2022) '저출생 시대 돌봄의 질 제고를 위한 가족정책의 방향과 과제'(한국여성정책연구원 개원 기념세미나 발표문)의 주요 내용을 요약, 재구성한 것이다.



주: 귀하의 청년기의 삶에서 다음의 영역에 대해 중요성을 얼마나 부여하고 계십니까? (총점 100점)  
자료: 김은지 외(2019)



주: 다음 방향의 정책 필요성에 대해 말씀해 주십시오. '남성은 가족을 부양하고 여성은 아이를 돌볼 수 있도록 지원하는 정책', '남녀 모두 일하면서 아이를 돌볼 수 있도록 지원하는 정책'  
자료: 김은지 외(2019)

[그림 1] 2030 남녀의 '청년기 삶의 과업 중요도 비중' 인식 [그림 2] 2030 남녀의 저출산 대응 정책방향 동의도

〈표 1〉 무자녀 청년층의 성별 생애전망 유형 분포

(단위: %)

	유형	여성	남성
1	현재 자녀가 없고 향후에도 자녀계획은 없음	57.8	48.5
2	자녀계획이 있고 출산 후에는 전일제로 최대한 많은 시간을 일에 전념하고 싶음	1.7	9.2
3	자녀계획이 있고 출산 후에는 전일제로 법정 근로시간에 맞추어 일하고 싶음	9.1	25.1
4	자녀계획이 있고 출산 후에는 전일제로 일하되 일정기간 출산휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축을 하고 싶음	20.9	14.4
5	자녀계획이 있고 출산 후에는 시간제로 일하고 싶음	4.9	1.3
6	자녀계획이 있고 출산 후에는 일을 안 하고 싶음	5.5	1.4

주: 다음 문항의 조합

1) 앞으로 자녀를 가질 생각이 있으십니까?

2) 자녀를 가진 후 다음 중 무엇을 가장 원하십니까?

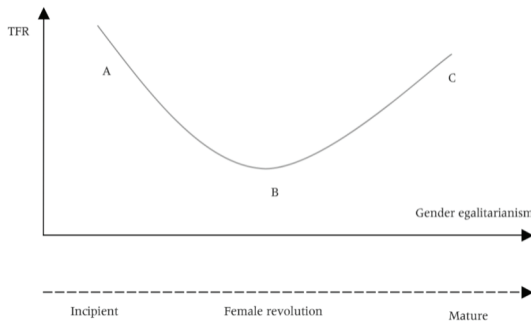
'전일제로 최대한 많은 시간 일에 전념', '전일제로 법정 근로시간에 맞추어(칼퇴근)', '전일제로 일하되 일정기간 출산휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축', '시간제로 일하고 싶다', '일을 안 하고 싶다'

자료: 김은지 외(2020)

이러한 상황을 살펴볼 때, 한국의 양육지원체계가 지향해야 할 정책적 메시지는 여성고용과 남성들 보육대 및 질 높은 사회적 돌봄으로 전환될 필요가 있다. 기존의 '남성 생계부양자 모델'에 기반한 정책으로는 청년들, 특히 결혼과 자녀갖기를 거부하고

있는 청년여성들의 선택을 변화시키기 어려운 상황이다. 서구 국가들의 경험을 토대로 한 연구에서, Esping-Andersen & Billari(2015)는 '다중균형이론'을 통해 여성역할의 변화와 출산율의 관계를 제시한 바 있다. 아래 그림에서 보여주는 것과 같이,

성평등주의와 출산율 간의 관계는 여러 가지 ‘균형점’이 존재한다. 전후 복지국가 체계에서 유지된 ‘균형점’이 남성 생계부양자-여성 전업주부 모델에 기반한 높은 출산율 균형점(A)이었다면, 여성 역할의 혁명은 일어났으나 사회는 적응지체되어 낮은 출산율에 머무르는 불완전 균형점(B)이 존재하며, 여성 역할의 혁명이 성숙하여 성평등 사회로 진전하여 사회규범이 되면 출산율이 회복되는 새로운 균형점(C)이 존재한다. 이제 한국사회에서 새로운 여성역할을 제도화하고 아동에 대한 사회적 투자를 강화하는 전략은 한국 사회의 균형점을 불완전 균형점(B)에서 새로운 균형점(C)으로 이동할 수 있도록 하는 유일한 전략으로 보인다.



자료: Esping-Andersen & Billari(2015:9)

[그림 3] '성 역할의 혁명'과 출산율의 관계 도식

## II. 가족정책, 외형확대와 정책 혼선

한국사회에서 '가족의 위기', 또는 '저출산의 위기' 논의가 이루어져 온 이래, 가족정책은 서비스('보육사업' 및 '유아교육사업'), 시간('모성보호정책') 정책이 개별 정책으로 각각 확장되어 왔으며, 2018년 '아동수당'의 도입으로 가족정책의 세 영역인 현금, 서비스(현물), 시간정책은 이제 외형을 갖추게 되었다. 실제로 예산도 큰 폭으로 확장되어 왔다. 아래 OECD 자료에서 확인할 수 있듯이, 가족에 대한 공공지출은 크게 증가하였으며, GDP 대비 지출 비율의 규모로 볼 때 2001년에 비해 약 6배 증가한 것으로 나타나고 있다. 특히 서비스지출이 크게 확장되어 2017년을 기준으로 할 때 서비스 지출은 서구 국가들의 평균규모에 도달하였다.

그러나 개별 정책들이 별도의 사업으로 진행되어 오며 따라, 정책들 간의 지향점이 일치하지 않고, 정책간의 모순과 경합이 발생하고 있다. 한국의 가족정책은 욕구, 자격기준을 구조화하고 이에 따른 합리적 지원 패키지를 설계하기보다는, 제한된 예산 안에서 정책의 확장 자체를 목표로 한 정책발달이 이루어져 왔다. 예컨대 여성고용을 주요 목표로 하는 보육정책에서 가정양육을 장려하는 양육수당이

[표 2] 가족에 대한 공공지출 규모(GDP 대비 비율)

(단위: %)

	전체지출	현금	서비스*	가족조세감면
한국(2001)	0.23	0.00	0.13	0.10
한국(2017)	1.30	0.15	0.95	0.20
EU 평균(2017)	2.57	1.35	0.93	0.29
OECD 32개 국가 평균(2017)	2.34	1.16	0.95	0.23

주: '가족에 대한 공공지출(Public spending on family benefits)'은 아동에 대한 수당, 육아휴직급여, 보육서비스 등 가족에 대해서만 이루어지는 지출을 의미(OECD Family Database),

자료: OECD(2022). OECD Family Database, PF2.1 Public spending on family benefits. Retrieved from <http://www.oecd.org/social/family/database.htm> (검색일: 2022.7.1.).

상당한 비중을 차지하고 있다. 이러한 혼선은 새로 도입된 영아수당 및 향후 도입이 예고된 부모급여 등 새로운 정책이 지속 생산됨에 따라 더욱 가중될 것으로 보인다. 정책 메시지의 경합과 모순은 상대적으로 높은 가족지출에도 불구하고 출산율의 지속 하락의 원인으로 작용하고 있다. 정책의 규모가 작고 초기 시범적으로 도입할 때에는 정책의 확대 자체가 목표가 될 수 있지만, 어느 정도의 확대를 달성한 시점에서는 정책들 간의 방향과 우선순위를 조정할 필요가 있다. 지출의 수준과 함께 지출의 방향을 재구조화할 필요성이 제기된다.

### Ⅲ. 가족정책 개선, 방향과 과제

가족정책은 시간, 서비스, 수당으로 일반적으로 구분되며, 각 정책은 양육의 다층적 필요(need)에 대응하도록 구성된 것이다. 그러나 한국사회에서는 이와 같은 양육 필요(need)와 그에 따른 정책적 대응이 명시적으로 제시되어 있지 않고, 정책목표의 모호함으로 인해 제도적 혼종이 크게 확대되는 결과가 나타나고 있다. 여기서는 시간, 서비스, 수당 지원 정책에 대응하는 양육 필요(need), 즉 양육에 발생하는 비용(cost)을 다음과 같이 구조화하고, 각 정책의 목표를 다시 확인해보고자 한다.

아동양육에 소요되는 비용은 크게 직접비용과 간접비용으로 구분해 볼 수 있다. 직접비용은 아동을 키우는 데에 직접 소요되는 비용으로, 양육에 필요한 재화의 성격에 따라 집합재와 개별재로 구분이

가능하다<sup>2)</sup>. 집합재는 노동력 재생산에 필수적인 재화로, 독립적으로 소비하기에는 비용 많이 소요되어 집합적으로 소비되는 경향이 있으며, 국가에 의해 직접 생산되거나 규제된다. 이와 달리 개별적으로 소비되는 경향이 강한 재화가 개별재이다. 주택, 광열수도, 의료, 교육, 교통통신 등은 대체로 집합재의 성격을 띤다. 반대로 집합적으로 소비되지 않는 식료품, 피복신발, 가사집기 등은 개별재의 성격을 가진다(여유진, 2002). 양육에서 가장 중요한 집합재적 필요는 돌봄, 교육, 의료서비스로 볼 수 있다. 반대로 식료품, 피복신발비 등은 개별재적 필요로 볼 수 있을 것이다. 마지막으로 간접비용은 아동양육을 위해 발생하는 부모의 생애 기회비용으로, 그 중 가장 결정적인 것은 양육으로 인한 부모의 소득단절 위험이다.

이와 같이 양육 필요(need), 즉 비용(cost)를 구분하면, 각 필요와 비용에 적합한 정책적 지원형태를 연결할 수 있다. 직접비용 중 집합재적 재화 필요에 대해서는, 안정적인 집합적 소비체계를 구축할 수 있도록 서비스로 제공할 필요가 있다. 집합재의 성격이 약한 개별재의 경우에는 별도 소비체계를 구축하는 것이 가능하지도 않고 필요하지도 않으므로 수당 형태로 지원한다. 이와 같은 직접비용은 개별 아동에게 발생하므로 아동을 단위로 정액으로 지원하게 된다. 반대로 간접비용은 부모의 소득단절 위험에 대한 소득보장을 목적으로 하므로, 소득에 비례하는 생활비 형태를 갖추게 되며, 성인 또는 노동자 단위로 지원하게 된다. 실제로 대부분의 복지국가들은 이런 방식으로 제도간 역할을 구분하여 운용하

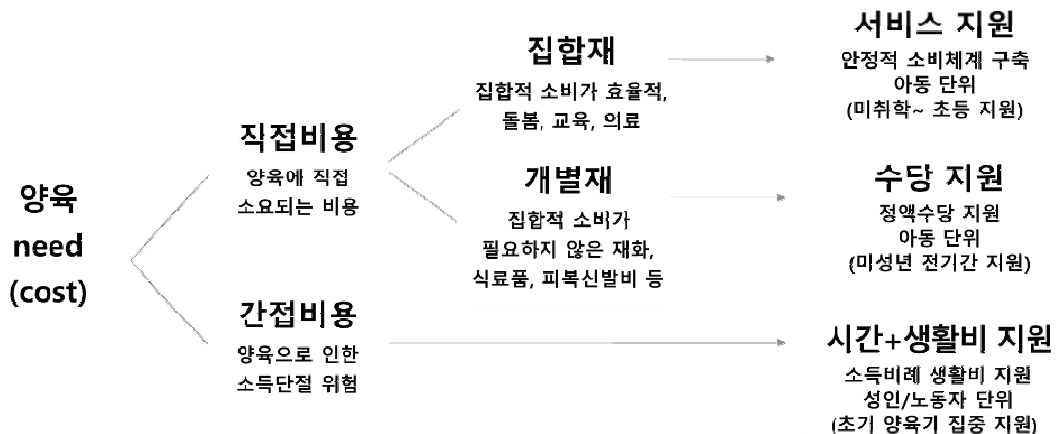
2) 이 개념은 정책적 대응 방향이 다른 재화를 구분하기 위해 가져온 것으로, 도시사회학자 카스텔의 연구(Castells, 1977)를 바탕으로 재개념화한 여유진(2002)을 따른 것이다. 여유진(2002)은 개별재와 필수재의 구분은 시기에 따라 변동하므로 고정적 분류가 아니라고 설명하고 있다.

고 있다. 집합재적 성격이 강한 돌봄은 보육 등의 보편적 서비스로, 개별재적 성격이 강한 기본적 재화에 대해서는 아동수당으로 대응하고 있으며(김은지·최진희, 2017), 부모의 소득단절위험에 대해서는 사회보험 형태의 출산휴가 및 육아휴직급여로 대응한다.

그러나 우리나라의 가족정책 발달과정은 정책의 목표가 분명하지 않고 예산절감과 기계적인 형평이 우선시되어 제도적 혼종이 존재하는데, 대표적인 사례가 서비스를 이용하지 않을 때 이를 수당 형태로 보상하는 ‘양육수당’이다. 양육수당은 보육서비스를 이용하지 않는 미취학 아동에 대해 연령별로 10만원~20만원을 지급하고 있다. 위의 양육 필요(need)와 그에 대응하는 지원 정책의 구조에 비추어 볼 때, 안정적 소비체계 구축이 중요한 집합재적 필요에 대해 서비스 이탈을 보상하는 수당 제도로 대응할 경우 집합적 소비체계 구축을 저해하는 효과를 가지게 된다. 즉 서비스 대체적 형태의 수당은 집합재 서비스의 안정적 공급과 보편적 이용을 저해하는 효과를 가지게 된다. 이에 따라 양육수당의 개

편 요구는 지속적으로 제기되어 왔다.

그러나 최근의 정책 개편은 오히려 정책 목표가 불분명하지 않은 제도적 혼선이 가중되고 있는 상황이다. 2022년부터 만 0, 1세 아동에게 월 30만원을 지급하는 ‘영아수당’이 새로 시행되고 있다. ‘영아수당’은 제4차 저출산·고령사회기본계획 논의 과정에서 서비스 대체적 수당인 양육수당의 문제점이 부각됨에 따라 이를 흡수, 개편하기 위한 목적으로 제안되었는데, 제도화 과정에서 서비스 대체형 수당으로 자리잡음으로 오히려 양육수당 확대와 같은 효과를 지니게 되었다. 이에 더하여 새 정부는 국정과제에서 만 0세 아동에게 월 100만원을 지급하는 ‘부모급여’를 신설할 것을 제안하고 있다. ‘부모급여’는 급여액이나 급여 단위가 기존의 아동을 단위로 하던 수당들과 본질적인 차이가 있기에 생활비 지원의 차원에서 다루어질 필요가 있을 것이나 아직까지 구체적인 안은 제시되지 않았다. 실제로 부모가 된 초기 양육기에 생활비를 지급하는 출산휴가, 배우자 출산휴가, 육아휴직 제도는 안정적 임금근로자만 급여를 받을 수 있도록 설계되어 정책수혜 범위를 늘리기



[그림 4] 양육 필요(need)의 구조와 대응 지원정책

위한 제도들이 제안되어 왔다. ‘부모급여’는 이와 같은 육아휴직 제도의 적용범위 확대와 함께 논의되는 것이 적합할 것으로 보인다. 보다 구체적으로 정책 영역별로 개선과제를 제안하면 다음과 같다.

## 1. 시간 및 생활비 지원: 근로자를 위한 제도에서 모든 (일하는) 부모를 위한 제도로 확대

한국에서 출산휴가, 배우자 출산휴가, 육아휴직 제도는 지난 20년간 가장 빠른 제도적 발전을 보인 영역이지만, 제도가 고용보험에 ‘부착’됨으로써 커버리지가 매우 낮아 지원이 더 필요한 지원대상을 제도에서 배제하는 문제가 지속적으로 발생해 왔다. 고용보험에서 안정적으로 포괄하는 안정적 임금근로자나, 고용보험 가입이 필요하지 않은 공무원 및 교직원의 경우 제도 활용이 가능하지만, 출산전후 퇴직자, 고용보험 비가입 임금근로자와 비임금근로자 등 안정적인 고용지위가 유지되지 않는 집단은 체계적으로 적용범위에서 배제되고 있는 상황이다. 즉 현재의 제도적 설계는 고용이 유지되는 안정적 근로자 외에는 일한 경력이 출산휴가·육아휴직급여 수급권으로 연결되지 않는 문제가 나타나고 있다(강민정 외, 2019). 이에 이미 자영업자에 대한 3개월의 ‘출산급여’가 시행되고 있으며, 고용보험의 적용범위를 자영업자까지 확대하고자 하는 ‘전국민 고용보험’의 도입이 예고되어 이에 따른 출산휴가 및 육아휴직 제도의 적용범위 확대가 예정되어 있다.

사업장에서 휴가를 받은 근로자만을 대상으로 하는 현재의 모성보호 제도를 넘어, 임금근로자와 비전형근로, 비임금근로를 포괄하는 사회보장체계 설계가 필요하다. 고용유지가 아니라 납세와 기여를

바탕으로 포괄적으로 제도가 설계되도록 하고, 모든 형태의 일과 일에 근거한 납세에 확실한 인센티브가 보장되는 방식으로 일하는 부모의 시간과 생활비가 보장되도록 할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 새로이 도입될 ‘부모급여’는 급여의 수준이나 급여 단위를 고려할 때 수당 지원이 아닌 시간 및 생활비 지원의 일환으로 설계되도록 할 필요가 있다. 예컨대 모든 부모에게 1년간 일정한 기본적인 생활비를 보전할 수 있도록 하고, 납세와 기여의 경력이 있는 부모에게는 소득대체형 급여를 추가로 지급하는 방식이 적절할 것으로 생각된다. 이러한 방식은 이미 출산휴가 및 육아휴직 제도의 급여 대상 확대를 제안하는 연구들에서 구체적인 안으로 제안된 바 있다(김미곤 외, 2019; 양재진 외, 2021). 지원 대상을 납세와 기여 경력이 없는 사람에게까지 확대하는 것은 정책적 우선순위가 아닌 것으로 보이지만, 출산 및 초기양육기가 노동시장 진입 및 초기 경력 생성기임을 고려할 때 모든 부모에 대한 급여를 설계하는 것도 가능한 방식으로 생각된다. 김미곤 외(2019)에서 제안하는 것처럼 납세와 기여경력이 없는 사람에게도 경력이 있는 사람보다 낮은 수준의 정책급여를 지급하도록 하는 방식도 고려해볼 수 있으며, 이러한 정책급여를 ‘부모급여’로 제도화할 수 있을 것이다.

## 2. 서비스 지원: ‘무상보육’ 재구조화를 통한 돌봄의 질 제고

필요한 모든 부모, 아동에게 질 높은 보육서비스를 무상으로 제공하는 것이 이상적으로는 바람직할 수 있지만, 질 높은 돌봄서비스는 고비용과 직결되므로 ‘모든 아동에게 무상의 돌봄’이라는 형식적 보



편성은 역설적으로 질 낮은 돌봄서비스로 귀결되는 문제가 발생하고 있다. 실제로 오후 4~5시 이후의 보육서비스는 ‘질낮은 돌봄서비스’의 한계를 잘 보여주는 사례이다. 미취학 아동의 기관(어린이집과 유치원) 이용률은 오전 10시에는 73.0%에 달하지만, 오후 5시에는 13.3%만이 기관에 남아있는 것으로 나타나고 있다(이정원 외, 2018). 즉 ‘12시간 무상보육’이라는 원칙에도 불구하고 오후 5시 이후에 어린이집에 남아있는 아동은 거의 없는 상황이다. 이는 방과후 시간에 질 높은 서비스가 제공되고 있지 않는 현실을 잘 보여주는 것이다. 잔여화된 ‘질 낮은 서비스’를 원하지 않는 부모들은 조부모나 학원의 도움을 받거나 민간 돌봄인력을 고용하여 질 낮은 ‘무상’ 서비스를 회피하고 있다. 이와 같이 돌봄의 낮은 질 문제, 특히 일하는 부모에게 필요한 방과후 시간의 낮은 질 문제는 여성고용에 부정적 요인으로 작용하고 있다. 실제로 한국의 보육서비스 재정지출은 이미 상당 수준에 도달하였으며, ‘무상보육’으로는 돌봄서비스의 질을 높이기 위한 재정적 구조 구축에 한계가 있는 것으로 나타나고 있다. 현재의 체계로는 돌봄 필요가 더 큰 사람을 판별하기 어렵고 소득계층에 따른 재정여력을 반영하지 않아 재정적 확대를 지속시키기가 어렵다.

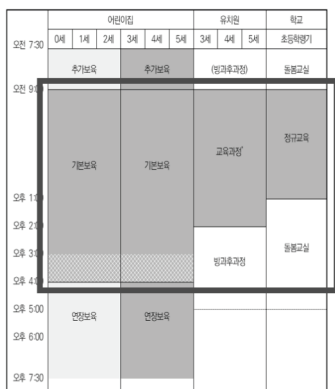
이에 본 연구는 ‘무상보육’을 일정한 기본보육시간으로 재정의하고, 그 외의 시간은 소득계층별 이용금액을 부담하는 방식으로 보육지원 시간구조를 재구성할 것을 제안한다. 이용자부담금이 발생하는 시간대는 우선적으로 서비스의 질을 높여야 하는 시간대부터 적용할 필요가 있다. 즉 일정한 연령대의 모든 아동에게 일정한 시간대 동안 보편적인 권리가 제공되도록 하여 이를 ‘무상보육’으로 정의하고, 그 외의 시간에 대해서는 돌봄의 필요가 인정되는 아동

에 우선순위를 적용하고 소득계층별로 일정한 보육료를 부담하도록 하는 방식으로 보육지원체계를 재편하는 방안을 제안한다.

한편 기본보육시간을 정의할 때, 미취학 시기 뿐 아니라 초등 시기의 제도적 돌봄시간을 함께 고려하여 연령에 따른 제도적 돌봄시간의 역전 문제를 해소할 필요가 있다. 현재 미취학 아동을 위한 어린이집은 오후 7시 반까지 12시간 무상보육이 적용되고 있으나, 유아를 위한 유치원은 2시까지만 무상 누리과정적 적용과는 교육과정이 운용되고 있으며, 학교의 정규교육시간은 대략 12시~1시 사이에 끝나고 있어 국가가 보장하는 보육·교육시간이 아동의 성장에 따라 오히려 감소하고 있다. 이는 아동발달에 역행할 뿐 아니라 부모의 두 번째 경력단절 위기를 야기시키고 있다.

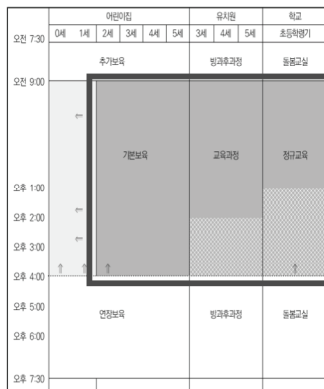
이에 따라 국가가 보장하는 제도적 보육·교육시간을 일정한 연령대의 일정한 시간으로 정의하고, 그 외의 시간은 소득계층별 이용금액을 부담하고 교사인력을 추가투입하는 등의 방식으로 질적인 수준을 높이도록 할 필요가 있다. 2020년 보육지원체계 개편과의 정합도를 생각할 때 국가가 보장하는 제도적 보육·교육시간은 오전 9시~오후 4시로 설정하도록 하고, 2018년 기준 영유아의 최초 어린이집 평균 이용연령이 만 22.7개월임을 고려할 때(이정원 외, 2018) 제도적 보육·교육시간은 만 2세부터 설정하는 안을 제안해 볼 수 있다. 이와 같은 제도적 보육시간 외의 시간, 즉 만 0~1세 아동의 보육과 만2세 이상 아동의 오전 9시 이전의 시간, 오후 4시 이후의 시간에 대해서는 소득에 따른 적절한 수준의 이용자부담금을 지불하고, 집중적 재정투입을 통해 보육의 질을 높이는 데에 주력하도록 할 필요가 있다. 이용자부담금의 경우, 제도 변화의 충격을

[현행]



주: ■ 자치요건 있는 무상 (■) 개편에 따른 추가시간, ■ 자치요건 있는 무상, □ 비공무당 있음  
\* 사립유치원은 추가 교육비 수납 가능

[개편안]



주: ■ 자치요건 있는 무상 (■) 개편에 따른 추가시간, ■ 자치요건 있는 무상(또는 비공무당 있음), □ 비공무당 있음

**제도적 보육·교육시간**

무상, 모든 아동에게 제공  
돌봄시간 역전문제 해소

**그 외의 보육·교육시간**

소득계층별 자기부담금 도입,  
우선적 질 제고

[그림 5] 제도적 돌봄시간 재구조화 방안

최소화하기 위해 초기에는 현재 존재하고 있는 서비스대체형 수당(양육수당 및 영아수당)을 보편 수당으로 전환하고 가장 높은 소득계층이 지불할 최대 이용자부담금을 기존 수당 수준에 맞추어 시작할 필요가 있다. 이 경우 가장 높은 소득계층은 제도변화 이전과 내고 받는 금액이 동일하게 유지되며, 저소득층은 상대적으로 적게 이용자부담금을 내게 된다.

### 3. 수당지원: 서비스 대체형 수당 정리 및 수당체계 합리화

마지막으로 수당제도는 제도들 간의 합리적 조정방안이 필요하다. 앞서 설명한 바와 같이, 안정적인 소비체계 구축이 중요한 집합재에 해당하는 서비스 영역을 비이용자에 대한 현금지원으로 지원하는 형태는 집합적 제공체계 구축을 저해하는 문제를 지니게 된다. 이러한 점은 양육수당과 같은 서비스 대체적 수당이 '선택권 보장'이라는 명목하에 도입되었다는 점에서 아이러니하다. 실제로 많은 경우 이용

자의 '선택권'은 충분하게 질 좋은 공공서비스가 공급되지 못하기 때문에 제한되며, 질 높은 서비스의 제공이 위축되면 선택권은 오히려 축소되는 것이 현실이다. 서구 국가들의 경험에서 양육수당의 도입은 젠더효과와 계층효과를 발생시켜 여성고용에 부정적 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 이론적으로 볼 때 양육수당과 같은 서비스 대체형 수당은 서비스 이용에 대한 장애물을 만들어 여성의 노동시장참여에 부정적 효과를 미치게 된다. 또한 이러한 수당은 계층간 격차를 벌리는 효과를 가지는데, 저소득층의 경우 양육수당의 존재가 서비스 이용의 권리를 박탈하는 효과를 가지며, 고소득층의 경우 부모의 사교육 '선택'을 정책적으로 보상하는 효과를 가지게 된다. 서구의 경우 스웨덴과 독일에서 양육수당을 도입했다가 이러한 이유들로 폐지한 바 있다(김은지 외, 2017), 한국에서는 그동안 양육수당의 수준이 낮아 효과가 명확하지 않았으나 영아수당의 도입으로 서비스 대체형 수당의 금액이 커지면서 부정적 효과가 커질 것으로 예측된다.



해외 사례들에서 발견할 수 있듯이, 서비스를 이용하지 않는 사람에게 비용을 지급하기보다는, 서비스의 질을 올리는 쪽으로 비용을 조정하는 것이 지속가능성 측면에서 적절하다고 볼 수 있다. 실제로 양육수당과 같은 서비스 대체적인 수당이 도입된 것은, 과거 아동수당이 없고 현금수당 지원에 매우 인색했던 한국 복지정책 발달의 역사에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 이제 본래 목적에 부합하는 보편적 아동수당이 도입되었기 때문에, 서비스 대체형 수당은 조정이 필요한 상황이다. 서비스 대체적으로 설계된 양육수당과 영아수당은 보편적 아동수당과 새로 도입될 보편적 부모급여 내로 흡수할 필요가 있다. 보편적 아동수당의 수준은 현재 10만원 수준에 머무르고 있으므로 수당의 수준을 보다 높이고 그 안에서 보육서비스의 이용자부담금을 소득계층별로 지출하도록 설계할 수 있다. 한편 영아수당의 도

입으로 수당의 수준이 지나치게 높아지게 된 상황은 새로 도입이 예고된 부모급여를 통해 흡수할 수 있다. 부모급여는 앞서 설명한 바와 같이 급여수준이 높고 급여의 단위도 부모를 기준으로 이루어져야 하기에, 인구학적 수당이 아니라 시간에 대한 생활비 보전 수준으로 설계되어야 합리적인 제도로 설계될 수 있을 것이다.

이상의 내용을 하나의 표로 정리하면 다음과 같다. 양육하는 가족에게는 양육으로 인한 직접비용과 간접비용의 필요(need)가 있으며, 직접비용 중 집합재는 서비스로, 개별재는 정책수당 지원으로, 간접비용은 시간과 생활비 지원으로 구조화해야 함을 제시하였다. 시간과 생활비 지원은 납세와 기여를 바탕으로 비전형근로, 비임금까지 포괄하도록 설계하고, 모든 일과 일에 근거한 납세가 휴가·휴직의 수급권으로 연결되도록 할 필요가 있다. 서비스 지

〈표 4〉 가족정책 재구조화 방안

정책 요구 구조화	지 원 영 역	개편 전		개편 후(안)	
		노동자(worker)		노동자(worker)	
		임금근로자	비임금근로자	임금근로자	비임금근로자
		양육자(carer)		양육자(carer)	
간 접 비 용	시 간	출산휴가·육아휴직		출산휴가·육아휴직	
		출산휴가·육아휴직급여	출산급여	출산휴가·육아휴직급여	
				부모급여	
직 접 비 용	집 합 재	무상보육교육 (+ 실질적 이용자부담) 또는 영아수당(만0~1세)·양육수당(만2~5세)		기본보육·정규교육·무상보육·교육	
	개 별 재	아동수당		연장보육·방과후돌봄·이용자부담	
	수 당	아동수당		아동수당	

원은 ‘무상보육’을 개선하여 특히 방과후 시간에 대해 계층별 이용자부담금을 복원하여 돌봄의 질을 제고하고, 초등돌봄 시간도 재구조화하여 초등돌봄 질적 문제를 해소할 것을 제안하였다. 수당 지원은 집합제 서비스의 안정적 공급과 보편적 이용을 저해하지 않도록 재설계하도록 하고, 양육수당, 영아수당 등 서비스 대체형 수당은 정책 메시지 혼선을 일으키고 있으므로 신속히 개편이 필요함을 제시하였다.

#### IV. 요약 및 정책적 함의

본고에서는 저출생 시대의 변화하는 청년들의 생애전망에 맞추어, 가족정책의 목표를 여성고용 및 남성돌봄의 확대와 아동기 돌봄의 질 제고로 전환할 것을 제안하였다. 이미 청년여성들은 일 중심적 생애전망을 가지고 있어 돌봄노동 전담 의사가 없으며, 이 추세를 역행할 경우 저출산이 심화되는 단계를 밟을 것은 명확하다. 가족정책의 방향이 일과 양육의 양립이 가능한 방향인지, 그러한 메시지를 주고 있는지에 대한 섬세한 고려가 필요하다.

한국에서는 서비스, 수당, 시간지원으로 구성된 가족정책의 외형이 완성되었고 일정한 규모의 지출이 이루어지고 있으나, 정책의 방향과 목표 간의 혼선으로 정책 목표효율성이 낮은 상황이다. 한편에서

여성고용을 지원하면서 다른 한편에서는 여성고용에 대한 부정적 메시지를 주는 정책을 확대하는 등 정책의 메시지가 명확하게 제시되고 있지 않다. 부모의 일이 초기 양육기 휴가·휴직의 수급권으로 연결되지 않고, 돌봄서비스의 질이 제한적이며 연속성이 낮고, 서비스 대체형 수당이 난립하는 정책들은 부모들에게 일과 양육의 양립이 가능하지 않을 것이라는 메시지를 주고 있다. 이에 따라 지원하고자 하는 양육 필요(need)를 명확히 하고, 이에 적합하게 대응하는 제도 설계를 통해 정책의 메시지를 분명하게 할 것을 제안하였다.

새 정부가 들어섬에 따라 한국사회는 정책 개선의 새로운 국면에 진입하고 있으며, 심화되는 저출생 상황을 고려할 때 정책적 메시지를 더욱 적극적으로 관리할 필요가 있다. 새로운 제도가 도입될 경우 정책 메시지의 일관성과 다른 정책들과의 관련성이 섬세하게 고려되어야 한다. 모든 일과 기여·납세 경력이 휴가·휴직의 수급권으로 연결되고, 돌봄서비스의 높은 질이 아동발달에 맞게 연속적으로 보장되며, 수당은 서비스제도를 위축시키지 않으면서 보편적으로 제공되도록 설계되도록 할 필요가 있다. 궁극적으로 가족정책은 아이를 키우더라도 일과 양육의 양립 및 이를 통한 경제적 안정이 가능할 것이라는 메시지를 줄 수 있는 정책으로 자리매김되어야 할 것이다.

• 참고문헌 •

- 강민정·김은지·박수범·권소영·윤자영(2019). 육아휴직제도 개편 방안. 저출산고령사회위원회.
- 김미곤·고제이·이철희·홍석철·전병목 외(2019). 아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원·서울대학교·한국조세재정연구원.
- 김은지·김소영·선보영·성경·양난주·김수정·김혜영(2017). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구(Ⅰ). 한국여성정책연구원.
- 김은지·송효진·배호중·선보영·최진희·황정미(2019). 저출산 대응정책 패러다임 전환연구(Ⅰ): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석. 한국여성정책연구원.
- 김은지·송효진·배호중·최진희·성경·황정미·김영미·박은정(2020). 저출산 대응정책 패러다임 전환연구(Ⅱ): 저출산 대응 담론의 재구성. 한국여성정책연구원.
- 양재진·유란희·장우윤(2021). 초저출산 시대, 전국민 부모급여 제도의 설계, 육아정책연구 15(3): 3-27.
- 여유진(2002). 한국에서의 소비지출 불평등에 관한 연구: 집합적 소비의 사회복지적 함의를 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.
- 이정원·이정림·도남희·최효미·이재희·이윤진·윤지연·염혜경(2018). 2018년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.
- 통계청 보도자료(2022.2.23.), 2021년 인구동향조사 출생·사망통계(잠정).
- Castells, Manuel(1977). The urban question: a Marxist approach, Mass: MIT Press.
- Esping-Andersen, G., & Billari, F. C.(2015). Re-theorizing family demographics. Population and Development Review 41(1): 1-31.
- OECD(2022) OECD Family Database, Retrieved from <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>.