

# 기혼 여성의 노동시장 참여율 제고를 위한 호주 정부의 보육비 지원 강화

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 호주

채민희 (호주 국립대학교 경제학 박사과정)

## ■ 머리말

2019년 5월 총선 시기를 즈음해서, 다수 호주 언론들은 새 정부가 해결해야 할 가장 중요한 과제로 보육비 지원 확대를 꼽았다. 기혼 여성의 노동시장 참여를 장려하기 위해서이다.

실제로 호주는 경제발전 수준이 비슷한 선진국들과 비교했을 때 여성 근로자 중 풀타임 종사자 비중이 상당히 낮은 편이다. 반면 OECD 회원국 중 파트타임에 종사하는 여성 근로자 비중은 제일 높다.<sup>1)</sup>

이러한 문제를 인식한 호주 정부는 지난 2017년 7월 『여성 노동시장 참여 확대를 위한 정부 전략』이라는 보고서를 발간하고 2025년까지 남녀 노동시장 참여율 격차를 12.1%에서 9.1%까지 줄이겠다고 발표했다.<sup>2)</sup> 이를 위한 첫 번째 정부 전략은 ‘보육비 지원 확대’이다.

그 이후 2018년 7월, 호주 정부는 기존 보육수당 제도를 대체하는 새로운 보육비 보조금 제도(Child Care Subsidy: CCS)를 도입하였다. 지원자격 기준을 대폭 수정하고 연간 보육비

1) Miranda Stewart, "Personal income tax cuts and the new Child Care Subsidy: Do they address high effective marginal tax rates on women's work?", Policy Brief 1/2018 August 2018, Tax and Transfer Policy Institute, The Australian National University

2) 정식 명칭은 『2025년을 향해: 여성 노동시장 참여 확대를 위한 정부 전략(Towards 2025: An Australian Government Strategy to Boost Women's Workforce Participation)』으로, G20 정상회의 합의 내용을 이행하기 위한 일환으로 발간되었다. 2017년 G20 정상회의에서는 각국 남녀 노동시장 참여율 격차를 2025년까지 25%로 완화할 것을 약속한 바 있다.

지원금 한도를 대부분의 경우 폐지하였다. 한 가지 흥미로운 특징은 보육비 지원금을 산정할 때 단순히 가구소득뿐만 아니라 부모 2인이 모두 실질적으로 근로하고 있는지를 상세히 고려한다는 점이다. 새 제도하에서는 양쪽 부모의 근로시간이 늘어날수록 그만큼 혜택도 늘어난다. 정부의 보육비 지원 확대 전략이 단순히 혜택 확대가 아닌 여성의 노동시장 참여를 적극적으로 지원하고자 하는 근본적인 취지를 반영하고 있음을 알 수 있다.

이 글에서는 기혼 여성의 노동시장 참여를 장려하기 위한 이와 같은 정부의 정책적 노력을 살펴보고자 한다. 먼저, 호주 사례를 통해 보육비와 기혼 여성 노동시장 참여율 간의 상관관계를 알아보고, 이러한 현실을 반영한 호주 정부의 새로운 보육비 지원 제도를 상세히 알아본 후 관련 논의 및 한계점을 짚어 보고자 한다.

## ■ 기혼 여성의 노동시장 참여율과 보육비의 상관관계

호주 그래턴연구소(Grattan Institute)에서 발간한 2019년 오렌지북(Commonwealth Orange Book)<sup>3)</sup>에 따르면 새 정부가 해결해야 할 우선 과제 중 하나는 ‘여성 노동시장 참여 장려’이다. 그들의 연구 결과에 따르면 여성 노동시장 참여율 개선이 호주 경제성장을 견인하는 핵심적인 요소이다. 그러나 현실적으로 호주에서 자녀가 있는 기혼 여성이 노동시장에 참여하기는 쉽지 않다. 실제로 호주 여성의 노동시장 참여율은 유사한 경제수준의 선진국들에 비해 현저히 낮다.

호주 통계청 젠더 지수를 보면 2016~17년 회계연도 기준 여성 근로자 중 45%가 파트타임 종사자이다.<sup>4)</sup> 반면 남성 근로자는 16%만이 파트타임으로 일을 하고 있다. 그 격차는 어린 자녀를 키우고 있는 기혼 남녀 집단에서 더 크게 나타난다. 5세 이하 자녀가 있는 경우 여성 근로자의 61%가 파트타임으로 일을 하고 있는 반면, 남성 근로자의 경우 8.4%이다. 즉 보육문제가 이러한 격차 확대에 핵심적인 역할을 하고 있다.

3) 그래턴연구소(Grattan Institute)는 호주 주요 정책 싱크탱크 중 하나로, 오렌지북을 통해 호주 경제발전, 주거, 보건, 교육 등 11개 핵심 분야에 대해 현황을 체크하고 향후 정책 방안을 제시한다.

4) Miranda Stewart(2018).

설문조사 결과도 이를 뒷받침한다. 현재보다 근로시간을 더 늘리고 싶다고 답한 호주 여성들 중 40%가 보육비 때문에 하고 싶은 만큼 더 일을 할 수가 없다고 답하였다.<sup>5)</sup> 그 이유는 여성이 근로시간을 늘리면 그만큼 보육시설을 전보다 더 이용해야 하고 보육비 부담이 가중되기 때문이다. 이뿐만 아니다. 근로소득이 증가해서 총가구소득이 늘면 소득 기준에 따라 보육비 지원 혜택이 감소할 가능성도 있다. 심지어 소득세 부담도 증가한다.

그렇다면 왜 이러한 점이 남성이 아닌 여성에게만 문제가 되는 걸까. 호주국립대학교 미란다 스튜워트(Miranda Stewart) 교수는 이는 여성들이 가구 내에서 주 소득자(first earner)가 아닌 2차 소득자(Second earner)이기 때문이라고 말한다.<sup>6)</sup> 대부분 가정에서 남성의 소득은 기본적인 삶을 영위하기 위한 주요 원천인 반면, 여성의 근로소득은 기존 가구소득에 추가가 되는 부차적인 소득이다. 따라서 추가되는 소득 규모에 따라 기존 가구소득에 따라 주어지는 복지 혜택인 가족수당이나 보육비 지원자격을 상실할 수도 있다. 즉 자녀가 있는 기혼 여성은 근로시간을 결정할 때 소득세율이나 보육비 지원을 등 각종 정부 혜택에 더 민감하게 반응하기 마련이다. 미란다 스튜워트 교수는 이러한 논리하에 보육비 부담이 큰 환경에서 유자녀 기혼 여성이 근로시간을 줄이는 것은 경제학적으로 합리적인 선택이라고 설명한다. 즉 여성 노동시장 참여율을 제고하기 위해서는 정부가 가구의 보육비 부담을 줄여줘야 한다는 것이다.

## ■ 호주의 보육비 지원정책 현황<sup>7)</sup>

호주 정부는 2017년 7월 『여성 노동시장 참여 확대를 위한 정부 전략』이라는 보고서를 통해 보육비 지원을 대폭 확대하여 기혼 여성의 노동시장 참여율을 제고하겠다는 내용을 발표하였다.

이는 2018년 보육비 지원제도 개혁으로 이어졌다. 2018년 7월 2일 호주 정부는 기존 보육

5) <http://theconversation.com/why-labors-childcare-policy-is-the-biggest-economic-news-of-the-election-campaign-116441>

6) Miranda Stewart(2018).

7) <https://www.humanservices.gov.au/individuals/services/centrelink/child-care-subsidy>

수당 제도(Child Care Benefit: CCB)와 보육장려금(Child Care Rebate: CCR) 제도를 폐지하고 새로운 보육비 보조금 제도(Child Care Subsidy: CCS)를 도입하였다.

기존 보육수당 제도(CCB)는 주로 저소득층을 대상으로 보육수당을 제공하였고, 보육장려금(CCR)은 소득수준과 관계없이 보육비의 50%를 연간 7,500호주달러(한화 약 600만 원) 한도로 지원하였다.<sup>8)</sup> 부모의 근로시간과 상관없이 일주일 보육시설 이용시간 중 최대 24시간까지 정부지원을 받을 수 있다. 부모가 주당 최소 15시간 일을 하거나 직업훈련을 받는 경우에는 주당 총 50시간까지 보육수당을 받을 수 있었다.

신설된 보육비 보조금 제도(CCS)는 소득 기준과 부모 근로시간 기준 구간을 더 세분화하였다. 특히 부모의 근로시간을 더 상세히 반영하여 부모가 일을 더 많이 하면 보육비 혜택도 늘어나도록 설계하였다. 단순히 부모의 총근로시간을 합산해서 고려하는 게 아니라, 부모 개인별 근로시간을 고려하기 때문에 상대적으로 맞벌이 가구가 보육비 지원을 가장 많이 받게 된다. 이는 보육비 지원을 통해 노동시장 참여율을 제고하고자 하는 기본정책 취지를 적극 반영하기 위한 것으로 보여진다.

아래에서는 신설 보육비 보조금 제도(CCS)를 더 상세하게 살펴보기로 한다. 이 제도는 보육비 지원금 산정 시 세 가지를 고려한다. 첫째는 가구소득수준이고 둘째는 소득수준을 기반으로 한 지원금액 한도이다. 그리고 마지막으로 부모의 근로시간을 충분히 고려하여 해당 가구가 보육시설을 이용해야 하는 합당한 이유가 있는지를 판단한다.

## 소득 기준

정부 보육비 지원은 13세 이하 자녀 혹은 어린이를 돌보고 있는 보호자 중 정부 승인 보육기관을 이용하고 해당 보육비를 지불하는 책임이 있는 경우 혜택을 받을 수 있다.<sup>9)</sup> 먼저 2019년 6월 현재 가구소득 기준은 아래와 같다. 연 가구소득이 66,958호주달러(한화 약

8) <https://www.ausbudget.org/budget-2/budget-2017/the-future-of-the-australian-economy/child-care-reform-how-will-it-affect-families/>(기존 정책에 대한 자세한 사항은 [https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/fact\\_sheet\\_2\\_what\\_is\\_child\\_care\\_benefit\\_1.pdf](https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/fact_sheet_2_what_is_child_care_benefit_1.pdf) 를 참조).

9) 이 외 시민권, 예방접종 기록 등 상세한 자격조건은 링크를 참조(<https://www.humanservices.gov.au/individuals/services/centrelink/child-care-subsidy/who-can-get-it/residence-rules>).

5,400만 원) 미만인 경우 전체 보육비 중 85%를 지원받을 수 있다. 2018년 호주 가구 중위 소득은 약 65,577호주달러(한화 약 5,300만 원)<sup>10)</sup> 이라는 점을 고려했을 때, 호주에서는 대부분의 중위소득 이하 가구들은 실제 보육비의 15%만을 부담한다. 중위소득 이상 가구들의 경우, 가구소득이 3천 호주달러 증가할 때 지원율이 1%씩 하락한다. 2018년 11월 호주 평균 연 소득을 약 83,454호주달러(한화 약 6,750만 원)로 추산할 경우, 연 가구소득이 호주 연평균 소득의 두 배인 경우에도 보육비 지원을 50%가량 받을 수 있다.

<표 1> 소득 구간별 보육비 지원 비율

가구소득구간	보육비 지원 비율
연 66,958호주달러(한화 약 5,400만 원) 미만	보육비의 85% 지원
연 66,958호주달러(한화 약 5,400만 원) 이상 171,958호주달러(한화 약 1억 3,900만 원) 미만	50%에서 85% 사이 (가구소득 3천 달러 증가당 지원율 1%씩 하락)
171,958호주달러(한화 약 1억 3,900만 원) 이상 251,248호주달러(한화 약 2억 3,300만 원) 미만	50%
251,248호주달러(한화 약 2억 3,300만 원) 이상 341,248호주달러(한화 약 2억 7,600만 원) 미만	20%에서 50% 사이 (가구소득 3천 달러 증가당 지원율 1%씩 하락)
341,248호주달러(한화 약 2억 7,600만 원) 이상 351,248호주달러(한화 약 2억 8,400만 원) 미만	20% 지원
351,248호주달러(한화 약 2억 8,400만 원) 이상	0%

## 지원 한도

연간 지원 한도는 자녀 1인당 10,190호주달러(한화 약 820만 원)이며, 가구소득이 186,958호주달러(한화 약 1억5,100만 원) 이하인 경우에는 한도가 없다. 연간 총 지원금 한도 외에도 시간당 지원금액 한도(hourly rate cap)가 존재한다. 일반적인 어린이집을 이용할 경우 정부가 1시간당 11.77호주달러(한화 약 9,500원)까지 지원한다.

10) 2018년 11월 기준 풀타임 성인 주당 평균소득은 약 1,604.90호주달러로, 이를 52주 기준으로 환산하면 평균 연소득은 약 83,454호주달러로 추정된다(<https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/0/7F76D15354BB25D5CA2575BC001D5866?OpenDocument>). 중위소득은 2018년 기준 약 65,577호주달러로 추산하였다(<https://www.news.com.au/finance/work/how-much-do-you-need-to-earn-to-be-rich-in-australia/news-story/cd7e6647199773c56ad5a9270c7aab87>).

<표 2> 시간당 보육비 지원한도

보육시설 종류	시간당 지원 한도
어린이집 (종일반 및 비정기적 돌봄서비스)	11.77호주달러(한화 약 9,500원)
가족보육시설 (Family Day Care) <sup>11)</sup>	10.90호주달러(한화 약 8,800원)
방과후 케어 (등교 전/후 및 방학)	10.29호주달러(한화 약 8,300원)
가정 돌봄 (In Home Care)	한 가족당 32.00호주달러(한화 약 25,500원)

### 부모 근로시간 (hours of activity)<sup>12)</sup>

새로 도입된 보육비 지원 제도하에서는 부모의 근로시간이 지원기준에 부합해야 한다. 부모 중 1인이 일을 하지 않는 경우 또는 부모 모두가 일을 하지 않는 경우 혹은 부모가 파트타임으로만 일하고 있는 경우에는 지원 혜택이 줄어든다. 정부는 보육서비스가 필수적인 가구들을 집중적으로 지원하기 위해 이러한 근로시간 기준을 상세화했다고 설명한다. 단순히 보육비 지원이 아닌 이를 통한 노동시장 참여를 장려하기 위한 일종의 장치라는 것이다.

이를 위해 먼저 각 부모에 대해 ‘근로인정시간’을 산정한다. 근로인정시간은 부모가 ① 정식으로 급여를 받고 일하는 시간, ② 직장에서 공식적인 유급 혹은 무급 휴가 중인 시간, ③ 가족이 운영하는 사업에서 무급으로 일하고 있는 시간, ④ 무급으로 인턴이나 경력 개발 관련 업무를 하는 시간, ⑤ 적극적으로 사업을 운영하고 있는 시간 등을 포함한다.

근로인정시간이 늘어날수록 혜택도 늘어난다. 2주간 48시간 이상 근로로 인정되는 활동을 하는 경우, 총 100시간까지 정부 보육비 지원대상이 된다. 호주 풀타임 근로자가 주당 기본 38시간, 즉 2주간 76시간을 일한다는 점을 고려하면, 이들의 총 근로시간이 정부 보육비 지원대상이다. 반면 가구소득이 66,958호주달러(한화 약 5,400만 원) 이상이고 근로인정 시간이 2주간 8시간 미만인 경우 보육비 지원을 받을 수 없다.

부모 둘 다 일을 할 경우 근로시간을 각각 따로 고려한다. 2인의 근로인정시간 중 최저치를

11) 가족보육시설이란 자격요건을 갖춘 교육자(Educator)가 본인 소유 자택에서 보육서비스를 제공하는 경우를 말한다.

12) <https://www.humanservices.gov.au/individuals/services/centrelink/child-care-subsidy/how-much-you-can-get/your-activity-level-affects-it/activity-level-and-subsidised-care>

해당 가구의 근로인정시간으로 간주하기 때문에 1인이 50시간을 일해도 다른 1인이 8시간 미만 일을 할 경우, 해당 가구는 2주간 총 0시간 혹은 24시간 보육비 지원만을 받게 된다.

<표 3> 근로인정시간별 보육비 지원 기준 시간

근로인정시간 (2주 기준)	보육비 지원 기준 시간 (2주 기준)
8시간 미만	가구소득이 66,958호주달러 이상인 경우 0시간 가구소득이 66,958호주달러 이하인 경우 24시간
8시간 이상 16시간 미만	36시간
16시간 이상 48시간 미만	72시간
48시간 이상	100시간

## ■ 관련 논의 및 한계점

신설 보육비 지원제도가 도입된 이후에도 여전히 관련 논의가 활발히 이루어지고 있다. 먼저 현행 보육비 지원혜택이 충분하지 않다는 여론이 존재한다. 실제로 이러한 의견은 2019년 5월 총선 당시 노동당 공약에 적극 반영되었다. 노동당은 저소득층을 대상으로 보육서비스를 완전히 무료화하는 방안을 제시하였다. 정부가 보육비를 100% 지원해야 한다는 것으로, 이 방안에 따르면 가구소득이 6만 9천호주달러(한화 약 5,500만 원) 이하인 약 372,000 가구는 어린이집을 무료로 이용할 수 있고, 6만 9천 달러 이상 10만 달러 이하인 가구는 보육비의 최대 85%를 보조받게 된다. 소득이 10만 달러 이상 17.4만 달러 이하인 가구는 60~85%가량을 보조받게 된다. 현행 제도하에서는 소득이 6만 9천 호주달러 이하인 경우 최대 85%를 보조받는다라는 점을 감안하면 이는 보육비 지원을 대폭 확대하는 방안이다. 비록 노동당이 총선에서 집권당이 되는 데 실패하긴 하였지만 다수 언론 및 기관들이 이러한 보육정책 방안을 지지하는 입장을 표명했다. 특히 호주 유아교육 관련 단체(Early Childhood Australia)는 이를 적극적으로 지지하는 입장을 밝혔다. 저소득층 유아교육 혜택을 강화하기 때문에 조기교육 불평등을 해소할 수 있다는 의견이다.<sup>13)</sup>

13) <https://www.canberratimes.com.au/story/6093179/labor-pledges-4b-cut-to-childcare->

다음으로 논란이 되고 있는 부분은 신설된 부모 근로시간 기준이다. 호주녹색교육협회(Australian Greens education)는 현행 제도가 근로시간을 기준으로 보육비를 가감하기 때문에 일부 취약계층이 충분한 보육 지원 혜택을 받을 수 없다고 지적하였다. 노동당 역시 같은 의견이다.<sup>14)</sup> 노동당 전 대표 빌 쇼튼은 5세 이전에 뇌의 90%가 성장한다는 점을 감안했을 때, 보육비 지원 확대를 장기적인 국가적 투자로 보아야 한다고 주장했다.

실제로 교육부 통계자료에 따르면, 새로운 제도하에서 취약계층 가구의 보육비 지원금 청구 건수가 대폭 줄어들었다. 2018년 7월 신설 제도 도입 이후부터 2018년 9월까지 보육비 지원 수혜 어린이 수가 21,000명까지 줄어들었다. 특히 실업가구나 경제활동이 어려운 취약계층 가구의 보육비 지원금 청구 건수가 급격히 하락하였다. 이는 취약계층 가구들이 강화된 부모 근로시간 기준 때문에 더이상 보육비 지원금을 청구하지 않기 때문으로 해석된다.<sup>15)</sup>

또 다른 문제는 정부가 시간당 지원금 한도를 설정하였다는 데에 있다. 앞서 언급한 바와 같이 일반 어린이집을 이용할 경우 정부보조로 시간당 11.77호주달러를 지원받는다. 문제는 어린이집 이용금액이 이를 초과할 경우 부모가 그 초과분을 부담해야 한다는 점이다.

이에 대해 정부는 보육시설이 이용금액을 과도하게 인상하는 일을 없을 거라고 답변하였으나, 최근 교육부 조사결과에 따르면 호주 내 7,765개 어린이집 중 약 10%가 정부의 시간당 지원금액 한도인 11.77호주달러를 초과한 금액을 부과하고 있다.<sup>16)</sup>

이러한 논란 속에 정부는 2019년 6월 20일 일부 수정된 보육비 보조 제도를 새로 발표하였다.<sup>17)</sup> 주목할 만한 변화는 시간당 지원금 한도를 취학아동과 미취학아동 그룹에 대해 각각 따로 설정한다는 점이다. 미취학아동이 보육센터를 이용하는 경우 정부가 시간당 최대 11.98호주달러를 지원하고 취학아동의 경우 10.48호주달러를 지원한다.

fees/?cs=14231

14) <https://www.abc.net.au/news/2018-07-01/child-care-subsidy-changes-what-you-need-to-know/9924950>

15) <https://www.smh.com.au/education/really-worried-big-drop-in-vulnerable-families-using-child-care-20190412-p51dlu.html>

16) <https://www.smh.com.au/politics/federal/hundreds-of-childcare-centres-charging-above-government-s-top-subsidy-rate-20190620-p51zor.html>

17) <https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/fact-sheet-indexed-ccs-rates-2019-2020-003-0.pdf>



## ■ 맺음말

2018년에 신설된 보육비 보조금 제도(CCS)는 무엇보다도 부모의 근로시간을 기준으로 지원금액을 산정한다는 점이 흥미롭다. 이러한 설계는 특히 맞벌이 부부 가구에 보육비 지원 혜택이 더 집중되도록 유도한다. 대부분의 가구에 연간 지원금 한도액을 설정하지 않는다는 점도 참고할 만하다. 즉 기혼 여성이 노동시장에 참여할 경제적 유인을 더 적극적으로 강화한 제도이다. 그러나 동시에 생계가 곤란하거나 일시적으로 실업을 겪고 있는 가구를 보육비 지원대상에서 제외할 수 있다는 점에서 한계가 있다. 현재 논란이 되고 있는 지원규모나 자격기준 문제 등을 점차적으로 보완하여 이 정책이 향후 남녀 간 노동시장 참여율 격차를 해소하는 데에 긍정적인 영향을 미치기를 기대한다. **KLI**

## 참고문헌

- Daley, J., Duckett, S., Goss, P., Norton, A., Terrill, M., Wood, D., Wood, T., and Coates, B.(2019), "Commonwealth Orange Book 2019". Grattan Institute.
- Miranda Stewart(2018), "Personal income tax cuts and the new Child Care Subsidy: Do they address high effective marginal tax rates on women's work?", Policy Brief 1/2018 August 2018, Tax and Transfer Policy Institute, The Australian National University.
- <https://www.canberratimes.com.au/story/6093179/labor-pledges-4b-cut-to-childcare-fees/?cs=14231>
- <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/6239.0>
- <https://www.abc.net.au/news/2018-09-19/childcare-costs-limit-female-workforce-participation/10281124>
- <https://www.agec.org.au/resources/driving-gender-equality/>
- <https://www.smh.com.au/federal-election-2019/labor-plans-4-billion-childcare-overhaul-20190427-p51hrw.html>
- <https://www.abc.net.au/news/2019-04-28/labor-promises-to-overhaul-childcare-subsidies-if-elected/11051918>