

정책연구
2021-03

출산지원정책의 효과 분석

곽은혜

목 차

요 약	i
제1장 머리말	1
제1절 연구 배경 및 내용	1
제2절 선행연구	4
1. 출산장려금제도의 효과	4
2. 보육료 및 유아교육비 지원정책의 효과	5
3. 육아휴직제도의 효과	6
제3절 연구내용 및 선행연구와의 차별성	7
제2장 출산지원정책의 현황과 변화	9
제1절 서 론	9
제2절 출산장려금	10
1. 기초자치단체 출산장려금 지급 현황	12
2. 광역자치단체 출산장려금 지급 현황	20
제3절 보육 및 교육 지원제도	22
1. 보육료지원제도	22
2. 가정양육수당	27
3. 유아학비	29
제4절 일·가정 양립 지원제도	32
1. 출산전후휴가급여	32
2. 육아휴직급여	35
3. 육아기근로시간단축급여	41

제5절 요약	44
제3장 출산장려금이 출산 및 여성의 노동 공급에 미치는 영향	48
제1절 서론	48
제2절 데이터	51
1. 지자체 패널데이터	51
2. 출생 데이터	54
제3절 분석 모형	56
1. 출산장려금이 출산에 미치는 영향	56
2. 취업 여성과 미취업 여성의 출산율 제고 효과 차이	57
3. 출산장려금이 여성의 노동 공급에 미치는 영향	59
제4절 출산장려금이 출산에 미치는 영향	59
1. 출산장려금이 출생아 수에 미치는 영향	59
2. 출산장려금이 여성 인구이동에 미치는 영향	65
3. 출산장려금 효과의 변화(2010~14 & 2015~19)	66
4. 여성의 경제활동과 출산장려금의 출산 효과	69
제5절 출산장려금과 여성의 노동 공급	75
제6절 소결	76
제4장 육아휴직급여 확대의 효과	80
제1절 서론	80
제2절 추정 모형	81
1. 육아휴직급여의 확대	81
2. Stayer DD	83
제3절 데이터 및 표본	86
1. 데이터 및 분석 표본	86

2. 공통추세(parallel trend) 체크	89
제4절 육아휴직급여의 확대가 출산 결정에 미치는 영향	92
제5절 육아휴직급여 확대와 여성의 경력단절	97
제6절 소 결	98
제5장 요약 및 정책제언	101
제1절 요약	101
1. 출산지원정책의 확대	102
2. 출산장려금이 출산과 여성의 노동 공급에 미치는 영향	104
3. 육아휴직급여 확대의 효과	106
제2절 정책제언	107
참고문헌	111
부 록	114

표 목 차

<표 2- 1> 출산장려금 지급 지자체 수	13
<표 2- 2> 연도별 평균 출산장려금	16
<표 2- 3> 연도별 최대 출산장려금	17
<표 2- 4> 출생순위별 출산장려금 지급 광역자치단체 수	20
<표 2- 5> 광역자치단체 평균 출산장려금	21
<표 2- 6> 만 0~4세 연령별 보육료 지원 기준의 변화	24
<표 2- 7> 만 5세 보육료 지원 기준의 변화	25
<표 2- 8> 가정양육수당 지원 조건	28
<표 2- 9> 농어촌 지역 및 장애이동 양육수당	29
<표 2-10> 유아학비 지급 대상의 확대	30
<표 2-11> 연령별 유아학비 월 지원단가 변화	31
<표 2-12> 출산전후휴가급여 지급액(2001~20)	33
<표 2-13> 육아휴직급여액 변화	37
<표 2-14> 육아기근로시간단축급여	41
<표 3-1A> 지방자치단체 패널 요약통계	53
<표 3-1B> 출생 데이터 요약통계	55
<표 3- 2> 출산장려금이 출생아 수에 미치는 영향	60
<표 3- 3> 출산장려금이 출생아 수에 미치는 영향(보육시설을 통제한 결과)	61
<표 3- 4> 출산장려금이 첫째 출생아 수에 미치는 영향	62
<표 3- 5> 출산장려금이 둘째 출생아 수에 미치는 영향	63
<표 3- 6> 출산장려금이 셋째 이상 출생아 수에 미치는 영향	64
<표 3- 7> 출산장려금이 가임여성 순유입에 미치는 영향	65
<표 3- 8> 출산장려금 효과(2010~14)	67

<표 3- 9> 출산장려금 효과(2015~19)	68
<표 3-10> 취업 여성 비율을 반영한 출산장려금의 효과	70
<표 3-11> 취업 여성 비율을 반영한 출산장려금의 효과: 첫째 출생아 수	71
<표 3-12> 취업 여성 비율을 반영한 출산장려금의 효과: 둘째 출생아 수	72
<표 3-13> 출산장려금이 출산한 여성의 취업 가능성에 미치는 영향	74
<표 3-14> 출산장려금이 여성 취업률에 미치는 영향	76
<표 4-1A> 2011년 전후 처치집단, 통제집단 표본 수	87
<표 4-1B> 2011년 전후 처치집단, 통제집단 표본 수: 근로자 표본 ..	87
<표 4- 2> 분석 표본 요약통계	88
<표 4- 3> 육아휴직급여 확대의 효과	92
<표 4- 4> 육아휴직급여 확대의 효과: “Stayer DD” 결과	93
<표 4- 5> 육아휴직급여 확대의 효과: 근로자 표본	95
<표 4- 6> 출생 순위별 육아휴직급여 확대의 효과	96

그림목차

[그림 1- 1] 출생아 수 및 합계출산율 변화	2
[그림 1- 2] 여성 경제활동 변화	2
[그림 2-1A] 지역별 첫째 출산장려금 지급 지자체 비율	14
[그림 2-1B] 지역별 둘째 출산장려금 지급 지자체 비율	15
[그림 2-1C] 지역별 셋째 출산장려금 지급 지자체 비율	15
[그림 2-2A] 지역별 첫째 평균 출산장려금	18
[그림 2-2B] 지역별 둘째 평균 출산장려금	19
[그림 2-2C] 지역별 셋째 평균 출산장려금	19
[그림 2- 3] 만 0~4세 기본보육료 지원단가	26
[그림 2- 4] 지원 연령별 양육수당 지급액	28
[그림 2- 5] 출산전후휴가급여 초회 수급자 수 합계	34
[그림 2- 6] 월 통상임금별 초회 수급자 수 합계	35
[그림 2- 7] 육아휴직급여 월별 초회 수급자 수 연간 합계	38
[그림 2- 8] 연령별 육아휴직급여 초회 수급자 수(여성)	39
[그림 2- 9] 통상임금별 초회 수급자 수(여성)	39
[그림 2-10] 통상임금별 초회 수급자 수(남성)	40
[그림 2-11] 육아기근로시간단축급여 초회 수급자 수	43
[그림 2-12] 월 통상임금별 여성 초회 수급자 수	43
[그림 2-13] 월 통상임금별 남성 초회 수급자 수	44
[그림 4- 1] 육아휴직급여의 확대	82
[그림 4- 2] 연도별 집단별 조사 시점 당시 평균 자녀 수	90
[그림 4- 3] 연도별 집단별 조사 시점 당시 평균 자녀 수: 제한된 표본	91

요약

1. 머리말

가. 연구 배경 및 목적

2002년 이후 현재까지 지속되는 초저출산 현상에 정부는 지난 15년간 저출산·고령사회 기본계획을 수립하고 다양한 저출산 정책을 시행하였다. 이러한 시도에 출산 및 양육에 대한 사회적 책임이 강화되고 제도적 기반이 마련되었으나 여전히 제도 이용에 한계가 있고 실질적인 정책효과에 대해서도 그 체감도가 낮다. 지난 10년간 출생아 수와 합계출산율은 계속하여 감소하는 반면 30대 여성의 경제활동참가율은 뚜렷하게 증가하는 모습을 보인다. 이는 여성의 경제활동과 가족 형성이 청년들에게 여전히 양자택일의 영역으로 남아있는 것은 아닌지 생각하게 한다. 저출산 대책의 실효성에 대한 논의가 활발한 가운데 본 연구는 저출산 정책의 변화와 현황을 살펴보고 그 효과성을 검증하고자 한다. 기존의 정책을 평가함으로써 향후 시행될 정책의 실효성 여부를 판단할 기초 자료를 마련하고 효율적인 정책 방향성에 대한 논의를 진행하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 세 가지의 연구 목적을 제시한다.

첫째, 추후 출산지원정책과 관련한 연구에 도움이 될 수 있도록 정책의 시행 과정과 내용을 데이터로 구축하고 그 변화과정을 살펴본다. 둘째, 정책의 효과성을 검증하기 위해 출산지원정책이 출산율 제고에 미치는 인과적 영향을 추정한다. 셋째, 출산지원정책의 영향을 여성의 노동시장 성과와 관련지어 분석함으로써 기존의 출산지원정책이 저출산·고령사회 기본계획에서 제시하는 목표인 일·생활 균

형에도 효과를 나타내는지 살펴본다.

나. 연구내용

본 연구에서는 출산지원정책을 (1) 경제적 지원제도와 (2) 일·가정 양립 지원제도로 나누어 살펴본다.

제2장에서는 정책의 변화과정을 파악하기 위해 제도별 정책 데이터를 구축하고 지원 현황을 살펴본다. 경제적 지원제도의 성격을 갖는 출산장려금은 시군구 단위로 지원 금액이 달라지므로 기초자치단체 단위로 정보를 수집하여 행정구역별 추세를 살펴본다. 경제적 지원과 일·생활 균형의 성격을 모두 가지는 양육수당, 보육료, 유아학비의 경우 지급 대상 및 지원 금액의 확대 과정을 정리한다. 일·가정 양립정책은 고용보험에서 제공하는 모성보호제도를 의미하며 출산 전후 휴가, 배우자 출산휴가, 육아휴직급여, 육아기 근로 시간 단축제도를 포함한다. 이들 제도의 확대 과정과 수급자 규모의 변화를 정리한다.

제3장과 제4장에서는 경제적 지원제도와 일·가정 양립정책의 효과를 분석한다. 먼저 제3장에서는 경제적 지원제도 중 출산장려금제도의 효과를 추정한다. 2007년부터 2019년까지 230개 지방자치단체를 대상으로 하여 기존 연구보다 분석 기간을 넓히고, 가장 최근의 데이터를 이용하였다. 선행연구에서 다루지 않은 추가적인 분석 내용은 세 가지이다. 먼저, 출산장려금의 효과가 분석 시기에 따라 달라지는지 살펴본다. 둘째, 출산장려금의 출산율 제고 효과가 여성의 취업 여부에 따라 달라지는지 살펴본다. 셋째, 출산장려금이 여성의 경제활동에 미치는 영향을 추정한다.

제4장에서는 일·생활 균형 정책 중 육아휴직급여 확대의 효과를 분석한다. 2011년 개편된 육아휴직급여 확대를 정책 실험 변수로 활용하여 육아휴직급여의 확대가 여성의 출산 결정에 미치는 영향을 분석한다. 제4장의 내용은 분석 방법 측면에서 선행연구를 발전시킨

다. 본 연구에서 제시하는 실증분석 방법은 이중차분법(Difference-in-Differences)에 기초하였지만, 시간에 따라 처치집단(treatment group)과 통제집단(control group)이 바뀔 수 있음을 고려한 모형으로 육아휴직급여 확대의 인과적 효과를 더 엄밀하게 추정한다.

2. 출산지원정책의 확대

출산을 제고와 여성의 경제활동 지원을 위한 정책은 빈번하게 변하고 확대되어 왔다. 출산장려금은 출산과 양육을 위해 지급되는 모든 현금지원을 의미한다. 228개 기초자치단체의 출산장려금 지급 현황을 살펴보면 모든 출생 순위에서 출산장려금을 지급하는 기초자치단체의 수가 증가하였다. 2007년 첫째 출산장려금을 지급하는 곳은 62곳이었으나 2020년에는 177개로 3배 가까이 증가하였다. 셋째 출산장려금을 지급하는 기초자치단체 수는 2007년 128개에서 2020년 216개로 증가하였다. 출산장려금을 지급하는 기초자치단체의 수가 증가하면서 동 기간 평균 출산 장려 금액도 출생 순위에 따라 적게는 4배에서 많게는 8배까지 증가하였다. 평균 출산장려금 액수는 출생 순위가 높아질수록 커지고 특히 셋째 이상에서 금액이 크게 증가한다. 지역별로는 전라권에서 평균 지급액이 가장 많고, 인천을 포함한 수도권이 가장 적다.

영유아 보육 및 교육비는 지원 대상이 선별 지원에서 보편 지원으로 확대되는 모습을 보인다. 보육료는 초기 취약계층 중심으로 지원이 시작되었으나 2006년 이후 지원 대상과 규모가 빠르게 확대되었다. 만 0~2세와 만 5세는 2012년부터, 만 3~4세는 2013년부터 보육료 지원 기준이 보편 지급으로 확대되었다. 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 미취학 영유아에게는 보육료 대신 가정양육수당이 지급된다. 가정양육수당은 2009년 최저생계비 120%의 지원 조건에서 2013년 보편 지원으로 확대되었다.

일·가정 양립 지원제도에 해당하는 모성보호사업은 출산 전후 휴

가, 육아휴직, 육아기 근로 시간 단축을 포함한다. 최대 90일까지 사용할 수 있는 출산 전후 휴가는 통상임금을 지급하되 상한을 두고 있다. 2001년 상한액 월 135만 원에서 2020년 월 200만 원까지 증가하였다. 2008년에는 유급의 배우자 출산휴가가 도입되었다. 최초 3일이었던 배우자 출산휴가는 2012년 5일로, 2019년 10일로 확대되었다.

육아휴직급여는 2001년 월 20만 원 지급을 시작으로 2007년 월 50만 원까지 증가하였다. 이후 2011년 육아휴직급여의 지급 방식이 정액제에서 정률제로 바뀌며 육아휴직급여가 크게 확대되었다. 2011년 개편된 육아휴직급여는 통상임금의 40%를 지급하되 상한을 100만 원, 하한을 50만 원으로 한다. 2011년 정률제 개편으로 많게는 월 50만 원까지 육아휴직급여가 증가한 것이다. 이후 2017년 육아휴직급여는 한 차례 더 확대 개편되었다.

육아휴직 수급자 수는 여성이 남성보다 월등히 많지만 남성 육아휴직 사용자 수도 2014년부터 점차 증가하고 있다. 2010년까지 연 천명에도 미치지 못했던 남성 수급자 수는 2017년 1만 2천여 명, 2020년에는 2만 7천여 명으로 증가하였다. 2013년까지 남성 육아휴직급여 수급자 수는 여성 수급자 수의 3%에도 미치지 못하는 수준이었으나 2020년에는 여성 수급자 수의 32%까지 증가하였다.

육아기근로시간단축급여는 비교적 늦은 2011년 시작되어 2021년 현재까지 급여액이 점차 증가하고 있다. 처음 육아기근로시간단축급여는 육아휴직급여액을 기준으로 하였으나 2014년 통상임금으로 그 기준이 바뀌며 큰 변화를 보였다. 육아기근로시간단축급여는 육아휴직에 비해 그 사용자가 적고, 2019년까지 남성과 여성 수급자 수 모두 큰 변화가 없었다. 하지만 2020년 코로나의 여파로 2019년 대비 여성 수급자 수는 2.7배, 남성 수급자 수는 2배 증가하는 모습을 보였다.

3. 출산장려금의 효과 : 출산율과 여성의 노동 공급

제3장에서는 2007년부터 2019년까지 전국 230개 지방자치단체를 대상으로 출산장려금이 출산율 및 여성의 노동 공급에 미치는 영향을 추정하였다. 연구의 결과를 요약하면 아래와 같다. 먼저 출산장려금이 10만 원 증가할 때 가임여성(15~49세) 천 명당 출생아 수는 0.048명(평균의 0.14%) 증가한다. 산술적으로 2020년 가임여성 수를 기준으로 할 때 출산장려금 10만 원 증가는 약 570여 명의 출생아 수 증가로 이어진다고 생각할 수 있다. 출산장려금의 효과는 첫째 출생아 수에 미치는 영향이 가장 크고 출생 순위가 증가할수록 그 효과가 작아진다. 셋째 이상일 경우 출산장려금 10만 원 증가 시 가임여성 천 명당 출생아 수는 0.003명 증가한다. 시기별로 살펴보았을 때 2010~14년과 2015~19년 출산장려금의 효과는 소폭 감소하지만 그 감소분이 통계적으로 유의하지는 않아 시기에 따른 효과 감소는 없다고 판단된다.

출산장려금의 출산 효과는 취업 여성에게 일부 더 크게 나타난다. 본 연구에서는 출산장려금이 첫째 출생아 수에 미치는 긍정적 효과가 비취업 여성보다 취업 여성에게 더 크게 나타남을 발견하였다. 이는 출산장려금의 영향이 모든 여성에게 미치지 않음을 함의한다. 즉, 출산장려금은 추가 자녀를 고민하는 부부의 결정에 영향을 줄 수 있지만, 경제적인 이유나 개인의 선호로 인해 자녀 계획이 없는 비취업 혹은 미혼 여성이 아이를 낳도록 유도하지는 않는다. 가구 소득이 높은 맞벌이 가정은 자녀를 계획할 가능성이 높고 출산장려금의 확대는 이들의 결정을 앞당기는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

마지막으로 출산장려금은 여성의 취업률에 단기적으로 부정적인 영향을 미친다. 전년도 출산장려금의 증가는 올해 출산율 증가에 긍정적인 영향을 주고 이는 여성의 취업률을 낮추는 영향으로 이어진다. 하지만 이 영향이 장기간 지속되는지는 알 수 없다. 자녀 양육 비용으로 인해 이후 노동 공급이 다시 회복될 수도 있기 때문이다. 또

한, 본 연구는 출산장려금의 확대가 여성의 노동 공급을 감소시킬 만큼의 소득효과를 유발하지는 않음을 발견하였다.

4. 육아휴직급여 확대의 효과 : 출산 결정과 여성의 노동 공급

경제적 지원 정책에 이어 일·생활 균형 정책의 하나인 육아휴직급여의 확대가 출산 및 출산 후 여성 노동에 미치는 영향을 살펴보았다. 2007년부터 월 50만 원 지급되던 육아휴직급여가 2011년 정률제로 개편되며 통상임금에 따라 최대 50만 원까지 확대되었다. 본 연구에서는 이를 정책변수로 사용하고 이중차분법을 이용하여 육아휴직급여의 확대가 여성의 출산 결정에 미치는 영향을 추정하였다. 본 연구에서는 일반적인 이중차분 모형과 달리 처치집단 여부가 시간에 따라 변할 수 있음을 고려하여 실증분석을 시행하였다.

분석 기간인 2007년부터 2014년까지 한 번도 경제활동을 한 적이 없는 여성을 제외하고 분석한 결과 육아휴직급여 확대는 여성의 출산 결정에 유의한 영향을 주지 못하였다. 같은 정책변수를 사용하여 확대된 육아휴직급여가 여성의 동일 직장 복귀 여부에 미치는 영향을 살펴본 윤자영·홍민기(2014)에 따르면 육아휴직급여의 확대는 육아휴직 사용에는 긍정적인 효과가 있었지만 동일 직장으로서의 복귀 가능성에는 유의미한 영향이 없었다. 제도가 빈번하게 바뀌어 분석 기간이 짧고 육아휴직급여의 확대 정도가 최대 50만 원으로 크지 않아 이 분석의 결과를 일반화할 수는 없지만 2011년 정률제 개편을 정책변수로 하여 살펴본 육아휴직급여 확대는 여성의 출산 결정과 근로 연속성 모두에 효과가 없는 것으로 나타났다.

5. 정책제언

가. 출산장려금과 보육시설

출산장려금은 단기적으로 그 효과가 분명 존재하고 정책의 편의성과 수월성으로 인해 빠르게 확대되었다. 본 연구와 더불어 다른 선행 연구에서도 출산장려금이 출산율에 미치는 긍정적인 효과를 다수 발견하였지만 출산장려금제도의 확산에도 불구하고 출산율은 계속하여 감소하고 있는 추세이다. 본 연구에서는 출산장려금의 유의미한 효과를 발견하였지만 그 효과가 매우 미미하였고 출산장려금의 확대가 모든 여성의 출산 결정에 동일한 영향을 주는 것은 아니었다. 출산장려금의 확대는 자녀를 계획하는 부부에게 그 시기를 앞당기는 효과를 가져올 수는 있지만 자녀를 계획하지 않는 여성이나 부부의 출산 의향까지 바꾸는 데에는 한계가 있다.

장기적으로 효과적인 저출산 대책은 결혼과 자녀 계획을 미루거나 포기하는 청년들의 출산 의향을 고취시키는 방향으로 나아가야 할 것이다. 청년들이 가족 형성을 미루는 데에는 복합적인 요인이 있지만 크게 비용적 측면과 여성의 경제활동 측면에서 주된 원인을 찾을 수 있다. 높은 사교육비를 포함하여 양육 전 과정에서 고비용이 발생하는 환경은 청년들이 자녀를 꺼리는 하나의 원인이다.

여성의 경제활동 측면에서는 보육시설의 중요성을 언급하지 않을 수 없다. 제2장에서 코로나19로 인해 근로시간단축급여 수급자 수가 큰 폭으로 증가한 현상을 보였다. 또한 제3장의 분석에서 가임여성 천 명당 보육시설 수가 출산에 미치는 영향이 2015년 전과 후에 변화되는 모습을 볼 수 있었다. 2015년 이후 가임여성 천 명당 보육시설 수 증가가 출산 가능성에 미치는 영향이 이전보다 더욱 커졌고 가임여성 천 명당 보육시설 수가 첫째와 둘째 출생을 유의하게 증가시키는 것으로 나타났다. 여성의 경제활동에 대한 욕구와 필요성이 점차 증가하며 가용한 보육시설 수가 출산 결정에 미치는 영향이 커

졌을 것이다. 이는 부모의 일·생활 균형을 위한 보육 지원이 출산 결정에 중요한 요인임을 함의한다.

중장기적으로 양육에 대한 지원과 양육비 절감을 위한 정책이 청년들의 출산 의향 고취를 위해 요구된다. 현재 출산과 양육 지원을 위한 서비스 정책은 민간 부분 서비스에 비해 다양성이 부족하고 민간 서비스는 높은 비용을 수반한다. 이러한 현실을 고려하여 단기적으로는 현금과 서비스 지원의 적절한 조합이 요구되고 장기적으로는 양육 비용 감소와 출산 후 경력단절을 예방할 수 있는 지원으로 청년들의 결혼 및 출산 의향을 높이려는 정책적 노력이 필요할 것이다.

나. 육아휴직급여의 수직적 확대

육아휴직급여의 확대는 출산 후 경력단절을 예방하고 여성의 일·생활 균형을 지원한다는 측면에서 바람직한 정책 방향이다. 충분하지 못한 육아휴직급여는 활용에 저해 요인이 되고 특히 소득수준이 높은 남성의 활용을 낮춰 양성평등에도 부정적이다. 실제 2011년 육아휴직급여의 확대 개편으로 육아휴직 사용 건수는 증가했다(윤자영·홍민기, 2014). 이는 육아휴직급여의 수직적 확대가 육아휴직 활용에 긍정적인 효과를 가져왔음을 보여주며 육아휴직급여 확대의 필요성을 확인한다. 제도 내 근로자들의 육아휴직 활용을 높이기 위해서는 육아휴직급여의 소득대체율을 증가시키는 것이 효과적인 방안일 수 있다. 하지만 육아휴직을 사용하고 근로자가 사업장을 떠나거나 계약직 근로자에게 1년의 육아휴직을 부여하는 것은 사업자에게 큰 부담이다. 육아휴직급여의 확대가 여성의 동일 직장 복귀에 아무런 영향을 주지 못한다는 선행연구의 결과는 사업자에게도 분명 부정적인 결과이며 이는 사업자가 여성 고용을 꺼리는 통계적 차별로 이어질 수 있음을 염두에 두어야 한다.

다. 육아휴직급여의 수평적 확대

현재 육아휴직은 고용보험에 가입된 일부의 경제활동 참가자만 사용할 수 있는 제도이다. 경제활동을 하고 있지만 고용보험 미가입자인 경우와 육아휴직 사용이 가능하지만 현실적으로 이를 사용하지 못하는 제도 내 사각지대가 훨씬 넓다는 사실을 고려한다면 육아휴직급여 확대의 효과는 미미할 수밖에 없다. 따라서 제도 내 근로자들을 위한 정책뿐만 아니라 육아휴직 활용의 격차를 줄여나가려는 노력이 동시에 요구된다. 플랫폼 노동, 특수고용 등 새로운 고용 형태가 등장하고 고용 형태가 다양해지면서 임금 근로자에게만 제공되는 육아휴직제도는 방향 전환이 필요한 시점이다. 대상 확대의 방향(예컨대, 전 국민 고용보험, 모성보호제도의 독립 등)을 장기적 관점에서 고민하고 그 과정에서 기준을 통일하는 것도 중요하다. 예컨대, 프리랜서의 경우 총소득이 기준임에 반해 임금 근로자의 경우 지급의 통상임금이 기준이라면 이는 형평성에 맞지 않을 것이다.

라. 출산지원정책 사용의 격차

제4차 저출산·고령사회 기본계획에 따르면 육아휴직급여는 앞으로 더 높아지고 부부가 함께 사용할 때 더 큰 혜택을 볼 수 있게 되었다. 남성과 여성 모두 육아휴직을 장려할 수 있는 정책 방향은 여성과 남성의 노동시장 격차 문제, 일·생활 균형 문제, 여성의 출산 후 경력단절 문제를 장기적으로 완화할 수 있는 바람직한 정책 방향이다. 하지만 육아휴직급여의 수직적 확대를 통해 남녀 모두의 육아휴직 기회를 장려하는 정책이 자칫 출산의 격차로 이어지지 않도록 구체적인 정책 내용에 대해서는 충분한 고민이 필요하다. 부모 모두 육아휴직 사용이 가능한 직장에 있는 경우와 현실적으로 사용이 어려운 경우 출산에 대한 기회비용에 정책이 의도하지 않은 격차가 발생할 수 있음도 반드시 고려해야 한다.

제 1 장 머리말

제1절 연구 배경 및 내용

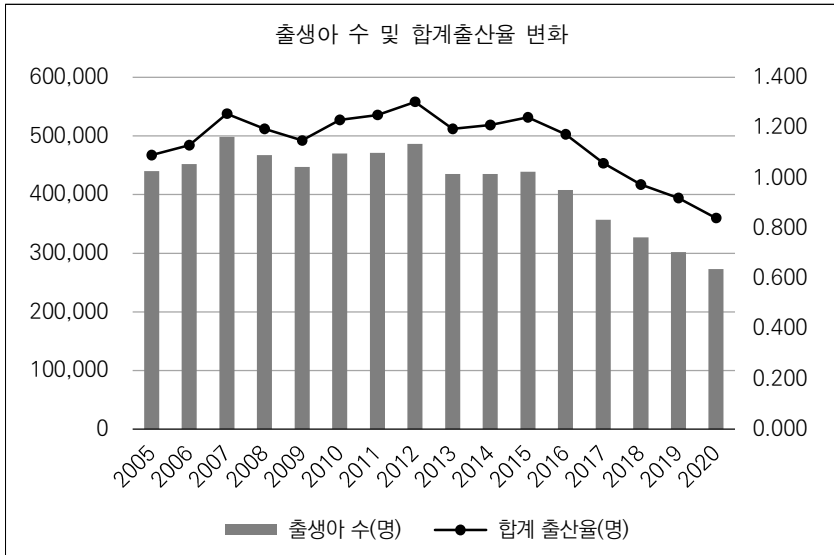
우리나라 합계출산율은 2002년 1.178을 기록한 이후 증감을 반복하다 2018년부터 합계출산율이 1 미만으로 감소하였다. 저출산 문제의 심각성에 따라 정부는 2005년 저출산·고령사회기본법을 제정하고 2006년부터 5년 단위의 저출산·고령사회 기본계획을 수립하고 추진하였다. 15년간 세 차례의 저출산·고령사회 기본계획이 시행되었고 현재 제4차 기본계획이 수립되었지만 출산율은 계속하여 감소하고 초저출산 현상(합계출산율 1.3명 이하)은 2002년 이후 현재까지 지속되는 추세이다.

우리나라 출생아 수는 2005년 438,000여 명에서 2015년까지 10년간 증감을 반복하며 40만 명대의 출생아 수를 기록하고 있다. 하지만 2015년 이후 출생아 수 및 합계출산율은 지속적이고 가파른 하락세를 보인다. 출생아 수는 2015년 이후 2년 만인 2017년 35만여 명을 기록하였고, 다시 3년 만에 20만 명대로 감소하였다(그림 1-1 참조).

출생아 수 및 합계출산율 감소와 더불어 눈에 띄는 현상은 [그림 1-2]에서 보듯이 30대 여성의 경제활동참가율이 2009년 이후 크게 증가한다는 점이다. 20대 여성의 경제활동참가율은 62~66% 사이에서 유지되고, 40대 여성의 경제활동참가율은 64~68% 수준을 보인다. 이에 반해 30대

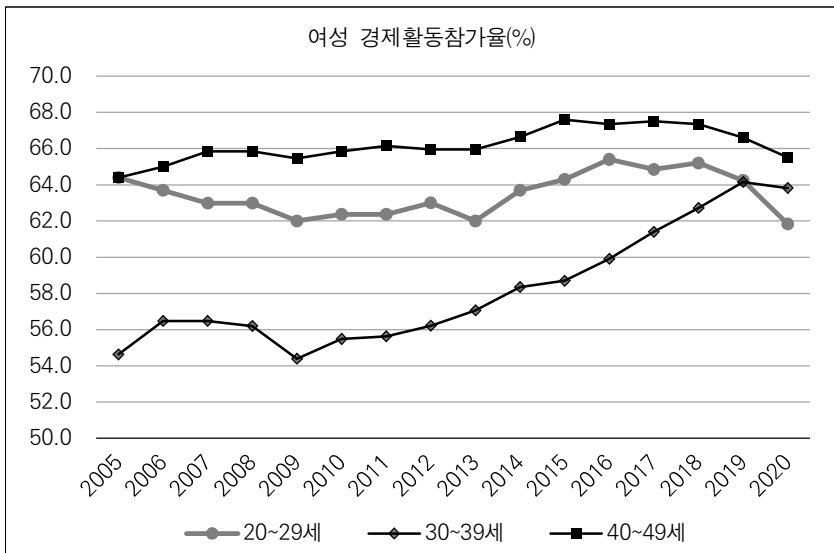
2 출산지원정책의 효과 분석

[그림 1-1] 출생아 수 및 합계출산율 변화



자료: KOSIS 출생아 수, 합계출산율 자료를 이용하여 저자 작성.
통계청, 「인구동향조사」.

[그림 1-2] 여성 경제활동 변화



자료: KOSIS 성/연령별 경제활동인구 자료를 이용하여 저자 작성.
통계청, 「경제활동인구조사」.

여성의 경제활동참가율은 2005~09년 사이 54~56%였으나 이후 계속하여 증가하는 모습을 보이며 2019년에는 64%까지 증가하였다. 이는 2005년과 비교하여 약 10%p 증가한 것이다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획에서도 이미 언급하고 있듯 일·가정 양립이 어려운 노동시장 환경, 가사 분담에 대한 성별 격차는 여성에게 육아와 경제활동의 병행을 어렵게 하는 요인이다. 최근 증가하는 30대 여성의 경제활동참가율과 감소하는 혼인율·출산율은 우리나라 청년 여성에게 육아와 노동시장 경력이 여전히 양자택일의 영역이 아닌지 생각하게 한다. 육아와 커리어가 계속하여 선택의 영역으로 남는다면, 청년들은 지속적으로 결혼과 출산을 기피할 것이라고 쉽게 예측할 수 있다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획에서는 지난 15년간의 정책에 대하여 성과와 한계를 제시한다. 지난 15년간의 정책적 시도는 출산 및 아동 양육에 대한 사회적 책임을 강화하였고, 제도적 기반을 마련하였다. 하지만 정책에 대한 국민의 체감도는 여전히 낮고, 마련된 제도를 이용하지 못하는 사각지대가 넓어 인식 개선에 비하여 실질적인 행태 변화가 미흡하다. 다양한 정책 시도와 지원은 확대되고 있으나 우리나라는 여전히 지속되는 출생아 수 감소로 총인구 규모 및 생산연령인구 감소가 가속화되고 있다.

광범위한 의미에서 출산지원정책이란 출산을 장려하기 위해 행해지는 모든 제도를 포괄한다. 출산지원정책은 대상 범위, 지원 유형, 실행 주체 등에 따라 다양하게 분류될 수 있다. 예컨대, 대상 범위에 따라서는 보편 지원인지 선별 지원인지, 지원 유형에 따라서는 현금성 지원인지 서비스 혹은 현물 지원인지, 실행 주체에 따라서는 중앙정부인지 지방정부인지 구분할 수 있고 이에 따라 다양한 세부 제도들이 출산지원정책 아래 분류될 수 있다.

본 연구에서는 출산지원정책을 (1) 경제적 지원제도와 (2) 일·가정 양립 지원제도로 나누어 살펴보고자 한다. 본 연구에서 정의하는 경제적 지원제도는 출산장려금(출산축하금), 가정양육수당, 보육료 및 유아학비를 포함한다. 일·가정 양립 지원제도는 경제활동을 하는 어머니의 양육 시간을 지원하기 위한 제도로 고용보험에서 제공하는 모성보호제도를 의미

하며 출산 전후 휴가, 육아휴직, 육아기 근로 시간 단축을 포함한다.

본 연구에서는 추후 출산지원정책과 관련한 연구에 도움이 될 수 있도록 연구 시점에서 가장 최신의 정책 데이터를 먼저 구축하고, 이를 바탕으로 정책의 흐름, 지역 간 차이, 특징 등을 검토하고자 한다. 또한 출산지원정책의 효과를 분석하기 위해 경제적 지원제도 중 출산장려금제도, 일·가정 양립제도 중 육아휴직급여 확대의 효과를 각각 분석한다. 각 제도의 효과에는 출산율에 미치는 효과뿐 아니라 출산 후 여성의 노동 공급에 미치는 영향까지 포함된다. 위의 분석을 바탕으로 출산지원정책의 성격에 따른 실효성을 평가·비교하고, 정책 시사점을 제시하고자 한다.

제2절 선행연구

출산장려금, 보육료 및 유아교육비, 육아휴직제도 등 개별 제도에 대한 효과 분석 연구는 2010년 이후 매우 활발히 진행되어 왔다. 본 절에서는 각 제도별 효과를 분석한 선행연구를 소개한다.

1. 출산장려금제도의 효과

한국의 출산장려금이 출산에 미치는 영향은 행정학, 경제학, 사회학 분야에서 광범위하게 연구되었다. 연구 기간, 방법, 범위는 다양하지만 이들 연구는 대체로 출산장려금이 출산에 미치는 영향을 긍정적으로 평가한다. 최정미(2010)의 연구는 2010년 1월을 기준으로 지자체 출산장려금이 출생아 수 증가에 미치는 영향을 추정하였다. 최정미(2010)는 서울 지역과 광역시로 연구 범위를 한정할 경우에는 출산장려금과 출생아 수 사이에 유의미한 상관관계를 발견하지 못하였지만, 전국으로 분석의 범위를 확대하였을 경우 출산장려금의 효과가 있다고 서술한다. 지역을 한정된 선행연구들은 최정미(2010)와 같은 맥락의 결과를 제시한다. 먼저, 서울 25개 자치구를 분석한 석호원(2011)의 연구와 김민곤·천지은(2016)의 연구

는 출산장려금 정책이 합계출산율과 출생아 수에 유의한 영향을 주지 못하였다고 서술한다. 하지만 충청북도 12개 시군과 충청남도 16개 시군을 대상으로 한 김우영·이정만(2018)의 연구는 출산장려금이 지역 내 출산율 제고에 긍정적인 영향을 주었다는 결과를 제시한다.

전국 기초자치단체를 대상으로 한 연구들은 대체로 출산장려금이 출산율 제고에 미치는 긍정적인 효과를 인정한다(이충환·신준섭, 2013; 이명석 외, 2012; 박창우·송헌재, 2014; Kim, 2021). 박창우·송헌재(2014)의 연구는 2005년부터 2011년까지 전국 230개의 기초자치단체를 대상으로 지자체 고정효과 모형을 사용하여 출산장려금이 출생아 수에 미치는 영향을 추정하였다. 첫째와 둘째 출생아 수는 출산장려금의 효과가 있으나 셋째 이상부터는 출산장려금의 효과가 관찰되지 않았다. Kim(2021)은 2000년부터 2015년까지 전국 기초자치단체를 대상으로 이벤트 스터디(event study)와 패널 고정효과 모형을 이용하여 출산장려금의 효과를 비교하였다. Kim(2021)의 연구 또한 출산장려금이 출산율 제고에 긍정적인 효과가 있음을 발견하였고, 셋째 이상 출산율에도 출산장려금의 긍정적인 효과를 확인하였다.

2. 보육료 및 유아교육비 지원정책의 효과

보육료 및 유아교육비 지원정책이 출산율에 미치는 영향에 대해 선행연구는 일관된 결과를 보이지 않는다. 홍정림(2013), 송헌재·우석진(2015), 민규량·이철희(2020)의 연구는 보육료 지원정책이 출산율에 긍정적인 영향을 미친다는 결과를 발견하였지만, 육아휴직과 보육 서비스의 효과를 비교한 김정호·홍석철(2020)의 연구는 보육료 지원의 효과를 발견하지 못하였다. 출산지원금 제도의 효과를 분석한 연구들은 어느 정도 일관된 연구 결과를 보이는 데 반해 보육료 지원정책의 출산 효과를 추정한 연구들은 그 결과가 다양하다. 이처럼 다른 결과가 도출된 데에는 여러 가지 이유가 있을 수 있겠지만 다음의 두 가지 주된 원인을 생각해 볼 수 있다. 먼저, 보육료 지원의 대상이 달라지기 때문이다(민규량·이철희, 2020). 출산지원금은 모든 출산 가구에 주어지지만 보육료 지원은 그 지

원 대상이 점차 확대되어 왔다. 따라서 분석 시기와 지원받는 대상에 따라 그 효과가 달라질 수 있다. 둘째는 보육시설의 질과 조건이 지역별로 다르기 때문이다. 이는 출산지원금과 달리 보육료 지원의 가치를 지역별로 다르게 만들 가능성이 있다.

보육료 지원은 출산을 제고와 여성의 경제활동 고취라는 두 가지 정책 목표를 가지고 있기에 출산장려금과 달리 여성의 노동 공급에 미치는 영향을 연구한 논문이 다수 존재한다. 이들 연구 또한 일관된 결과를 도출하지는 않는다. 지자체 단위의 보육 서비스 공급을 고려한 민규량·이철희(2020), 김정호·홍석철(2020)은 보육료 지원이 여성의 노동 공급에 전반적으로 유의미한 효과가 없다고 서술한다. 반면, 생애주기 모형을 제시하고 보육 정책 확대의 효과를 추정한 한중석 외(2017)의 연구에서는 양육수당의 도입이 여성의 고용률을 낮추는 것으로 나타났다. 이와 반대로 동적 구조 모형을 설정하고 보육비 지원정책의 효과를 실험한 우석진(2008)은 취업 여성에게 보육비를 지원하는 정책이 여성의 노동 공급을 작게나마 증가시키는 효과가 있음을 보였다.

3. 육아휴직제도의 효과

출산장려금과 보육료 지원에 비해 육아휴직제도의 효과를 분석한 연구는 많지 않다. 김정호·홍석철(2020)은 보육 서비스와 육아휴직 지원의 효과를 기초자치단체 단위에서 분석하고 비교한 연구를 진행하였는데, 보육 서비스는 유의미한 효과가 없지만 육아휴직은 합계출산율과 여성 고용률 모두에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 육아휴직 지원은 여성의 노동 공급에는 긍정적인 영향을 미치지만 합계출산율은 감소하여 육아휴직제도가 여성의 일·생활 균형을 위한 환경 조성에는 미흡했다는 평가를 제시한다. 윤자영·홍민기(2014)는 고용보험 DB를 이용하여 육아휴직급여의 확대가 여성의 고용에 미치는 영향을 추정하였다. 특히, 출산 후 동일 직장 복귀율에 미치는 영향을 분석하였는데, 그 효과는 매우 제한적이고 대체로 효과가 없는 것으로 나타났다.

제3절 연구내용 및 선행연구와의 차별성

본 보고서는 출산지원정책의 변화를 제시하고, 그 효과를 분석하고자 한다. 이를 위해 먼저 출산지원정책을 정책의 성격에 따라 분류하고 필요 시 데이터를 구축하여 정책의 변화 양상을 살펴본다. 또한 출산지원정책 중 대상이 광범위하고, 인과관계를 추정할 수 있는 대표성 있는 정책을 선정하여 그 효과를 분석하고 비교한다. 아래는 각 장에서 다룰 내용을 소개하고, 각각의 분석 내용이 선행연구와 어떠한 차별성을 갖는지 설명한 것이다.

제2장에서는 정책의 흐름을 파악하기 위하여 제도별 정책 데이터를 구축하고 지원 현황 및 변화를 살펴본다. 경제적 지원제도 중 시군구 단위로 지원 금액이 달라지는 출산장려금은 시도 및 시군구 단위로 정보를 수집하여 행정구역별 추세를 살펴본다. 경제적 지원과 일·가정 균형 정책의 성격을 모두 가지는 양육수당, 보육료, 유아학비의 경우 지급받을 수 있는 최대 금액, 지급 방식, 지급 대상에 관한 정보를 수집하여 그 추이를 정리한다. 일·가정 양립정책은 고용보험에서 제공하는 모성보호제도를 의미하며 출산 전후 휴가, 배우자 출산휴가, 육아휴직급여, 육아기 근로시간 단축제도를 포함한다. 제2장에서는 이들 제도의 금액 및 대상 확대 과정과 이용자 수의 변화를 살펴본다.

제3장과 제4장에서는 경제적 지원제도와 일·가정 양립정책의 효과를 분석한다. 먼저 제3장에서는 경제적 지원제도 중 출산장려금제도의 효과를 추정한다. 2007년부터 2019년까지 230개 지방자치단체를 대상으로 하여 기존 연구에서보다 분석 기간을 넓히고, 가장 최근의 데이터를 이용한다. 선행연구에서 다루지 않은 추가적인 분석 내용은 세 가지이다. 먼저, ‘출산장려금의 효과가 분석 시기에 따라 달라지는지’이다. 여성의 경제활동과 결혼·출산에 대한 가치관은 시간이 지남에 따라 변화한다. 본 연구는 기존 연구들보다 긴 분석 기간을 다루고 있으므로 시기를 나누어 출산장려금의 출산율 제고 효과를 추정하고 비교한다. 다음으로는 ‘출산장려

금의 출산을 제고 효과가 여성의 고용 상태에 따라 달라지는지'이다. 출산장려금은 출산 시 가구 소득을 동일하게 증가시킨다. 이는 자녀 양육 시간에 대한 기회비용에 차이가 있는 취업 여성과 미취업 여성에게 다른 효과를 가져올 수 있다. 마지막으로, '출산장려금이 여성의 경제활동에 미치는 영향'에 대한 추정 내용이다. 본 연구는 출산장려금을 여성의 노동 공급 결정에 단기적으로 영향을 줄 수 있는 요인으로 생각하고 그 영향을 추정하고자 한다.

제4장에서는 일·생활 균형 정책 중 육아휴직급여 확대의 효과를 분석한다. 육아휴직제도는 그 대상과 지급 금액이 빠르게 확대되어 왔다. 본 연구에서는 2011년 개편된 육아휴직급여 확대를 정책 실험 변수로 활용하여 육아휴직급여의 확대가 여성의 출산 결정에 미치는 영향을 분석한다. 제4장의 내용은 분석 방법 측면에서 선행연구와 차이를 가진다. 본 연구에서 제시하는 실증분석은 이중차분법(Difference-in-Differences)에 기초하였지만, 시간에 따라 처치집단(treatment group)과 통제집단(control group)이 바뀔 수 있음을 고려한 모형으로 육아휴직급여 확대의 인과적 효과를 더 엄밀하게 추정한다.

제 2 장

출산지원정책의 현황과 변화¹⁾

제1절 서론

저출산과 여성의 경력단절이 심각한 사회 문제로 인식되고 다양한 정책들이 오랜 기간 시행되었음에도 아직도 위 문제는 해결되지 않는 사회 문제로 자리매김하였다. 이에 정책의 효과성에 대한 우려와 함께 출산율을 높이고 여성의 경력단절을 예방하기 위한 중앙정부 및 지방자치단체의 정책 내용이 빈번하게 변화되어 왔다. 출산율을 높이기 위한 정부 정책들의 효과를 연구한 자료는 방대하다. 하지만 그동안의 연구에도 불구하고 출산지원정책의 현황과 변화 양상을 기록한 데이터가 부재하여 연구자 개인이 필요시 법령과 조례를 검색하여 데이터를 구축하고 있는 실정이다. 이에 본 연구에서는 먼저 향후 연구에 도움이 될 수 있도록 출산지원정책의 시행 주체 및 연도별로 데이터를 수집하고 정리하는 작업을 진행하였다. 본 연구에서는 추후 출산지원정책과 관련된 연구에 도움이 될 수 있도록 연구 시점에서 가장 최신의 데이터를 구축하고 정책의 변화 양상을 보이고자 한다.

그간의 연구에서는 연구 시점에서의 정책 현황과 제도를 정리하는 데

1) 출산장려금 데이터 구축에 도움을 주신 서울대학교 이철희 교수님과 보육사업 데이터 마련에 도움을 주신 한국보건사회연구원 이소영 박사님께 감사의 말씀을 전한다.

에 그쳤다면 본 장에서 제시하는 분석은 출산지원정책의 수혜 범위 및 지원금을 기준으로 정책의 변화 양상을 파악하기 쉽게 제공함을 목적으로 한다. 본 장에서 다룰 출산지원정책의 종류는 출산장려금, 보육 및 교육 지원제도, 일·가정 양립 지원제도이다.

출산장려금(또는 출산축하금)은 출산 시 일시적 혹은 일정 기간 지급하는 현금지원으로 출산, 양육을 위한 경제적 지원제도의 하나이다. 출산 지원금은 광역 및 기초 자치단체별로 그리고 출산 순위별로 지급 금액이 다르다. 출산지원금은 지방자치단체 단위의 변화를 보이므로 지자체 패 널을 구축하여 요약통계를 제시한다.

보육 및 교육 지원제도는 양육수당, 보육료, 유아학비 지원을 포함한다. 보육료 및 유아학비 지원제도는 출산 및 양육을 위한 경제적 지원과 여성의 일·가정 양립 지원의 성격을 모두 갖는 제도이다. 유아 보육 및 교육에 대한 현금성 지원을 하는 동시에 자녀를 양육기관에 위탁함으로써 여성의 보육 부담이 경감되고 노동시간이 확보될 수 있기 때문이다. 선별적 지원에서 보편적 지원으로 지원 대상이 확대됨에 따라 보육료 지원은 부모의 육아 및 경제적 부담 완화로 인한 출산율 제고와 여성의 경력단절 예방과 취업률 고취라는 두 가지 정책 목표를 더욱 분명히 하게 되었다.

마지막으로 일·가정 양립 지원제도는 고용보험에서 제공하는 모성보호사업들을 의미한다. 고용보험 피보험자를 대상으로 제공하는 출산 전후 휴가, 육아휴직, 육아기 근로 단축제도가 있다. 이들 제도는 고용보험에 가입한 사람들을 대상으로 하며 일하는 여성이 경력의 단절 없이 육아와 커리어를 병행할 수 있도록 지원하는 제도이다.

이어지는 절에서는 출산장려금, 보육 및 교육 지원제도, 일·가정 양립 지원제도의 순서로 각 제도의 변화 및 현황을 제시한다.

제2절 출산장려금

출산장려금제이란 자녀 출산 시 일정 금액을 현금이나 지역화폐 등으

로 제공하는 제도이다. 출산 시점을 기준으로 일정 기간 해당 지역에 거주해야 하고, 지급 방식은 일시지급과 분할지급으로 구분된다. 요구되는 거주 기간과 분할지급 기간은 지자체마다 다르다. 분할 지급 시 지급 기간은 짧게는 1년 이내부터 길게는 초등학교 입학 전까지 5~6년에 걸쳐 있다. 출산장려금은 광역자치단체와 기초자치단체를 중심으로 시행되는 경제적 지원 정책이고, 자치단체의 조례에 근거하여 시행되고 있다.

자치단체별 출산장려금 데이터를 모으기 위해 2007년부터 2013년까지 지자체 인구정책 사례집과 2014년 이후 지자체 출산장려정책 사례집을 이용하였다. 2006년 이전 연도에 해당하는 인구정책 사례집이 없어 자료의 일관성을 위해 2007년부터 자료를 구축하였다. 사례집을 근거로 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어 광역자치단체 단위에서 지급되는 출산장려금과 기초자치단체 단위에서 지급되는 출산장려금 정보를 따로 수집하였다.

자료를 모을 때에는 해당 연도 사례집을 가장 먼저 고려하였다. 가끔 시행 시작 시기가 명시되어 있는 경우가 있었는데 실제 해당 연도의 사례집에서 내용을 찾을 수 없으면 자료가 없는 것으로 간주하였다. 예컨대, 2012년 사례집에서 2009년부터 출산장려금 지급이 시행되었다고 명시되어 있더라도 2009년 자료집에서 해당 내용을 찾을 수 없으면 2009년 출산장려금이 지급되지 않은 것으로 간주하였다. 각 연도 사례집에서 찾을 수 없는 경우는 출산장려금이 0원인 것으로 간주하였다.

출산장려금은 지역에 따라 다양한 정책명을 사용하고 있다²⁾. 데이터는 박창우·송헌재(2014)의 연구를 따라 일시적 현금지원과 양육비 명목으로 분할 지급되는 현금지원의 총합으로 정의하고, 육아용품이나 서비스 등의 비현금 지원은 제외한다. 양육비까지 포괄적 출산장려금으로 정의한 이유는 출산장려금의 지급 형태(일시, 분할), 지급 기간, 분할 단위(월, 분기, 연)가 다양하므로 최대한 동일 조건에서 정보를 제공하기 위함이다. 예컨대, 출산장려금을 출산 당시에만 지급하는 현금으로 정의할 경우 모호한 문제들이 발생할 수 있다. 2019년 나주시는 ‘출산장려금’이라는 명칭

2) 출산양육지원금, 출산축하금, 출산장려금, 출산지원금, 둘째아 출산양육지원금, 3자녀 이후 출산장려금 및 양육비 지원 등.

으로 첫째 아이 출산 시 6개월마다 1년간 50만 원씩 총 100만 원을 지급한다. 부산 강서구는 셋째 아이 출산 시 월 10만 원을 12개월간 지급한다. 2020년 곡성군에서는 ‘농어촌 출생아 양육지원금’이라는 명칭으로 첫째 아이 출산 시 100만 원을 일시금으로 지급한다. 위 사례는 모두 100만 원 남짓의 금액을 출산장려금으로 지급한다. 이때 나주시에서 출생 시점에 제공하는 50만 원, 강서구의 첫 10만 원만을 출산장려금으로 보기는 어려울 것이다. 따라서 이후 분할지급되는 금액을 모두 출산장려금으로 간주한다. 본 절에서는 2007년부터 2020년까지 출산장려금 지급 현황을 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어 제시한다.

1. 기초자치단체 출산장려금 지급 현황

가. 출산장려금 지급 지자체 수

<표 2-1>은 각 연도별 출산장려금을 지급하는 지자체 수를 나타낸다. 대체로 출생 순위가 높을수록 지급하는 경우가 많아지고, 시간이 지날수록 지급 지자체 수가 크게 증가한다. 2007년 첫째 출산장려금은 62개 지자체에서 지급했으나 2020년에는 177개로 증가하였다. 셋째 이상 출산장려금 또한 2007년에 비해 2020년 크게 증가하는 모습을 보이고, 2020년에는 228개 지자체 중 210개 이상 지자체에서 셋째 이상 자녀 출산장려금을 지급하고 있다.

[그림 2-1]은 지역과 출생순위별로 출산장려금을 지급하는 지자체 비율을 나타낸 그래프이다³⁾. 수도권은 서울, 인천, 경기, 강원·충청권은 충북, 충남, 세종, 대전, 강원, 경상권은 경북, 경남, 대구, 울산, 부산, 전라권은 전북, 전남, 광주를 포함한다. 첫째 출산장려금 지급 비율을 보면(그림 2-1A 참조), 매해 수도권 지역 지급 비율이 가장 낮지만 2016년 이후 수도권 지역에서 첫째 출산장려금을 지급하는 지자체가 빠르게 증가한다. 2016년까지 수도권 지역 지자체의 20% 미만이 첫째 출산장려금을 지급하였지만 2020년에는 60% 이상 지자체가 출산장려금을 지급하고 있다.

3) 4개 지역의 출생순위별 출산장려금 지급 지자체 개수는 부록표로 제시한다.

〈표 2-1〉 출산장려금 지급 지자체 수

	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째
2007	62	103	128	109	108
2008	65	114	158	144	143
2009	72	127	177	161	160
2010	77	137	188	179	177
2011	83	147	200	189	187
2012	87	154	207	203	201
2013	91	166	210	204	202
2014	90	164	214	213	213
2015	98	169	212	211	211
2016	106	174	215	215	215
2017	126	188	217	216	214
2018	141	193	213	215	215
2019	161	198	214	217	217
2020	177	205	216	219	219

주: 연도별 출산장려금을 지급하는 지자체 수를 나타냄. 전체 지자체 수는 제주 지역을 제외한 228개임.

자료: 『2007~13 인구정책 사례집』, 『2014~20 출산장려정책 사례집』을 이용하여 저자 작성.

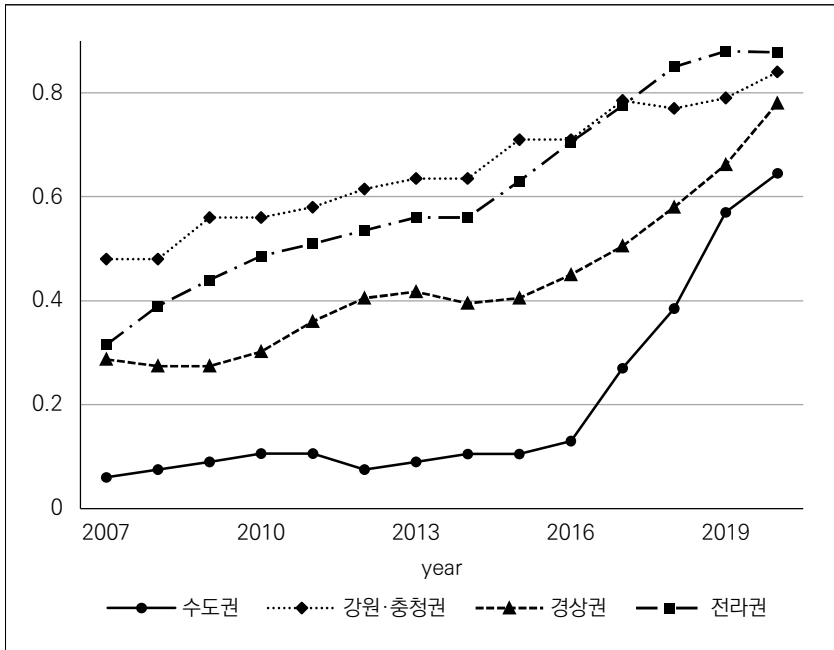
수도권 다음 첫째 출산장려금 지급 비율이 낮은 지역은 경상권이다. 경상권은 2011년까지 40% 미만의 지자체가 첫째 출산장려금을 지급하였으나 2015년부터 크게 증가하기 시작하여 2020년에는 약 80%의 지자체가 첫째 출산장려금을 지급하고 있다. 강원·충청권과 전라권은 비슷한 비율을 보인다. 2016년까지는 강원·충청권의 지급 지자체 비율이 가장 높았으나 이후 전라권에서의 첫째 출산장려금 지급 지자체 비율이 가장 높다.

둘째 출산장려금 지급 비율을 살펴보면(그림 2-1B 참조), 첫째 출산장려금 지급 비율보다 지역별 격차가 작다. 모든 지역에서 둘째 출산장려금 지급 지자체 비중이 크게 증가하였고, 수도권 지역의 증가 폭이 가장 크다. 2007년 수도권 지역 지자체의 29%가 둘째 출산장려금을 지급하고 있었으나 2020년에는 그 비율이 92%로 증가하였다. 수도권에서 둘째 출산

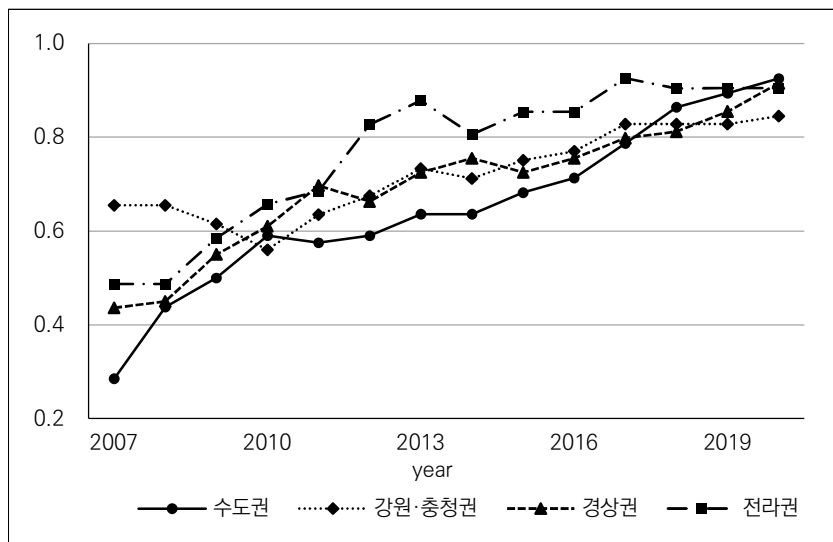
장려금을 지급하는 지자체 비율은 2007년 가장 낮은 수준이었으나 2020년에는 가장 높은 수준이다.

마지막으로 셋째 출산장려금 지급 지자체 비율을 살펴본다(그림 2-1C 참조). 셋째 출산장려금 지급 비율은 둘째 출산장려금보다 더 일찍 그리고 가파르게 증가하였다. 셋째 출산장려금을 지급하는 지자체 비율은 수도권과 경상권에서 특히 크게 증가한다. 수도권과 경상권 모두 2007년에는 49%의 지자체에서 셋째 출산장려금을 지급하였고 2011년까지 매우 가파르게 그 비율이 증가하였다. 2011년 수도권 지역 지자체의 92%, 경상권 지역 지자체의 88%가 셋째 출산장려금을 지급하고 있다. 다른 지역도 비슷한 패턴을 보이며 2011~13년까지 셋째 출산장려금 지급 비율이 크게 증가하였고 이후에는 90% 안팎에서 증가된 수준을 유지하고 있다. 2020년 현재 수도권 지자체의 98.5%, 모든 전라권 지역 지자체가 셋째 출산장려금을 지급하고 있다. 넷째와 다섯째 출산장려금 지급 지자체 비율은 셋째와 그 값이 매우 유사하여 본문에서 생략한다.

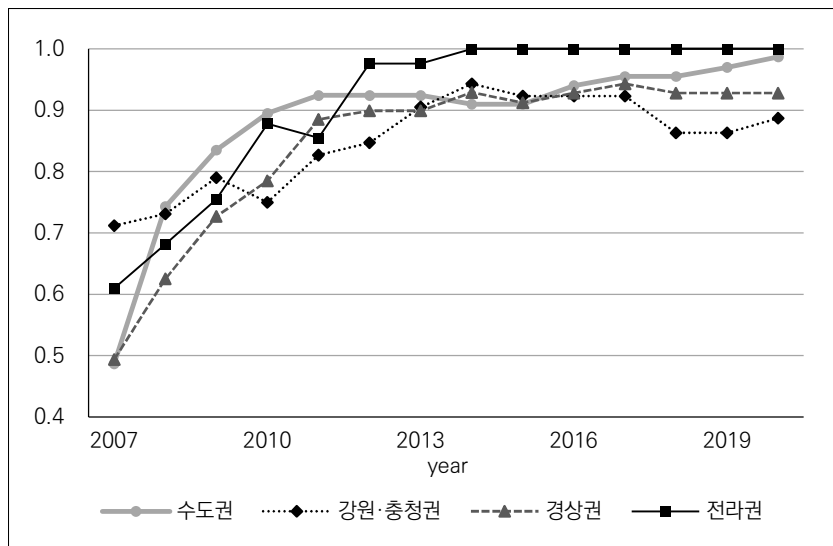
[그림 2-1A] 지역별 첫째 출산장려금 지급 지자체 비율



[그림 2-1B] 지역별 둘째 출산장려금 지급 지자체 비율



[그림 2-1C] 지역별 셋째 출산장려금 지급 지자체 비율



주: 수도권은 서울, 인천, 경기, 강원·충청권은 충북, 충남, 세종, 대전, 강원, 경상권은 경북, 경남, 대구, 울산, 부산, 전라권은 전북, 전남, 광주를 포함함. 각 지역의 기초자치단체 수는 수도권 66개, 강원·충청권 52개, 경상권 69개, 전라권 41개임.
 자료: 『2007~13년 인구정책 사례집』, 『2014~20년 출산장려정책 사례집』을 이용하여 저자 작성.

나. 출산장려금 액수

다음은 출산장려금 액수를 살펴본다. <표 2-2>는 연도별 출생순위별 출산장려금 액수의 평균을 나타낸다. 출산장려금을 지급하지 않는 지역은 0으로 포함되었다. 출생 순위가 증가할수록 출산장려금 평균이 증가하고, 2007~20년 사이 모든 출생 순위에서 출산장려금액이 크게 증가한다. 2007년과 2020년 사이 첫째 출산장려금 평균은 8배, 둘째 6.3배, 셋째 4.1배, 넷째 6.3배, 다섯째는 7배 증가하였다. 여기에는 출산장려금을 지급하는 지자체가 증가한 영향도 반영되어 있다. 2020년 첫째 평균 출산장려금은 101.5만 원, 둘째는 194.3만 원이다. 셋째부터는 금액이 크게 증가하여 평균 출산장려금액이 셋째 424.8만 원, 넷째 581.4만 원, 다섯째 670.5만 원이다.

<표 2-2> 연도별 평균 출산장려금

(단위: 천 원)

	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째
2007	127.3	307.7	1,031.9	927.1	964.4
2008	165.1	386.1	1,245.3	1,261.1	1,307.1
2009	193.2	450.0	1,444.3	1,472.8	1,616.7
2010	234.9	541.7	1,760.2	1,950.4	2,179.8
2011	242.7	608.3	2,001.1	2,292.9	2,410.4
2012	240.6	679.1	2,050.4	2,497.6	2,685.7
2013	265.4	684.5	2,285.3	2,844.5	3,069.9
2014	294.5	691.1	2,481.2	3,107.5	3,443.0
2015	328.5	767.2	2,591.9	3,253.9	3,661.0
2016	356.1	907.7	2,881.5	3,789.1	4,179.1
2017	545.4	1,251.4	3,598.5	4,600.2	5,112.1
2018	660.1	1,361.2	3,302.0	4,606.7	5,274.2
2019	895.2	1,754.6	3,829.6	5,372.4	6,120.7
2020	1,014.5	1,943.3	4,247.9	5,813.7	6,704.9

주: 연도별 평균 출산장려금 액수를 나타냄. 출산장려금을 지급하지 않는 경우 0으로 포함되었음. 총지자체 수는 228개임.

자료: 『2007~13년 인구정책 사례집』, 『2014~20년 출산장려정책 사례집』을 이용하여 저자 작성.

<표 2-3>은 연도별 출산장려금의 최대 금액을 보여준다. 2007년 첫째 출산장려금 최대 금액은 240만 원이었고 2018년부터는 최대 금액이 700만 원으로 증가하였다. 둘째는 2007년 600만 원에서 2019년 1,400만 원으로 증가하였다. 셋째 이상 자녀 출산 시 지급되는 출산장려금 최대 금액은 2007년 3,600만 원이었으나 첫째, 둘째 출산장려금과는 다르게 이 최대 금액은 이후 감소하였다. 최대 금액을 지급하는 지자체는 대체로 오랜 기간 양육비 명목으로 이를 분할 지급한다.

[그림 2-2]는 지역별 평균 출산장려금 액수를 보여준다. 먼저 첫째 평균 금액을 살펴보면(그림 2-2A 참조), 수도권은 첫째 출산장려금을 지급하는 지자체가 적어 2013년까지 평균 금액이 매우 적다. 강원·충청권과 수도권 지역은 2016년까지 큰 증가 없이 평균 금액이 유지되다 이후 크게

<표 2-3> 연도별 최대 출산장려금

(단위: 천 원)

	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째
2007	2,400	6,000	36,000	36,000	36,000
2008	4,700	6,500	14,736	14,736	14,736
2009	4,700	6,500	14,736	14,736	24,000
2010	4,700	6,500	14,736	14,736	24,000
2011	4,700	6,500	15,000	18,000	18,000
2012	4,700	7,700	15,000	18,000	18,000
2013	4,700	6,600	22,000	23,000	23,000
2014	4,700	6,000	17,100	18,000	18,000
2015	4,700	6,000	20,400	20,400	21,000
2016	4,600	10,000	20,900	20,900	20,900
2017	6,400	9,600	23,600	23,600	26,000
2018	7,000	9,000	20,600	20,600	30,000
2019	7,000	14,000	30,500	30,500	30,500
2020	7,000	14,000	30,000	30,000	33,600

주: 연도별 최대 출산장려금 액수를 나타냄.

자료: 『2007~13년 인구정책 사례집』, 『2014~20년 출산장려정책 사례집』을 이용하여 저자 작성.

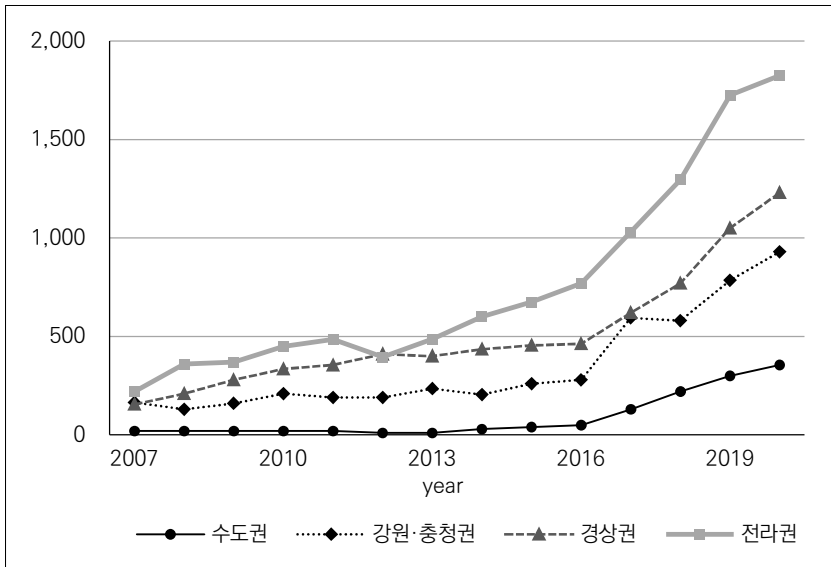
증가한다. 전라권의 경우 가장 높은 금액을 지급하고 있는데 2012년 이후 첫째 평균 지급액이 크게 증가하고, 경상권은 2016년 이후 평균 지급액이 크게 증가하는 모습이다.

둘째 평균 출산장려금 액수도 비슷한 추이를 보인다(그림 2-2B 참조). 2016년까지 강원·충청권과 수도권은 아주 완만하게 상승하고 이후 둘째 평균 출산장려금이 가파르게 증가한다. 전라권과 경상권은 둘째 평균 출산장려금 액수가 더 크고 2013년 이후 가파르게 상승한다. 전라권의 증가 속도가 경상권보다 빨라 2013년 이후 전라권의 평균 지급 액수가 경상권을 역전하는 모습을 보인다.

셋째 평균 출산장려금은 둘째 평균 지급 금액보다 다소 완만하게 증가하는 모습을 보인다(그림 2-2C 참조). 특이점은 강원·충청권의 평균 지급액이 2017년과 2018년 사이 크게 감소한 부분이다. 전라권과 경상권은 비슷한 금액으로 증가세를 보인다. 모든 출생 순위에서 평균 지급 금액의 지역별 격차는 점차 커지는 것으로 나타난다. 이는 전라권과 경상권 소속 지자체들의 평균 지급 금액이 수도권 및 강원·충청권보다 더 크게 상승

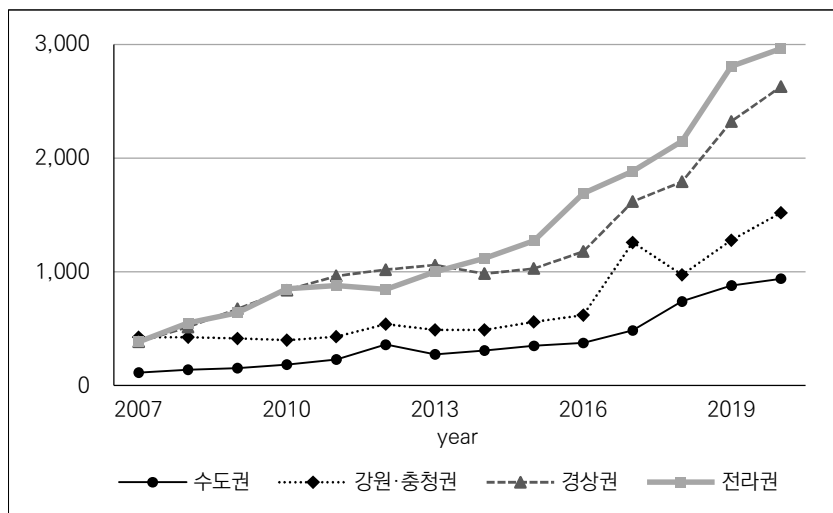
(그림 2-2A) 지역별 첫째 평균 출산장려금

(단위: 천 원)



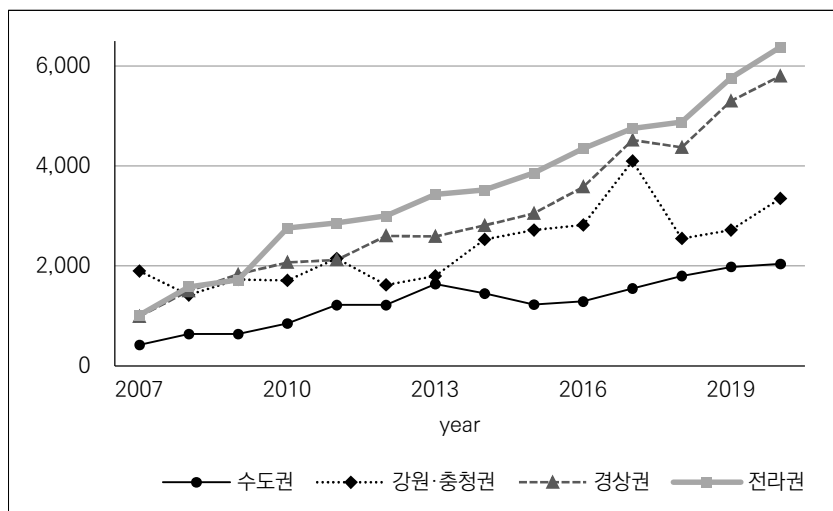
(그림 2-2B) 지역별 둘째 평균 출산장려금

(단위: 천 원)



(그림 2-2C) 지역별 셋째 평균 출산장려금

(단위: 천 원)



주: 수도권은 서울, 인천, 경기, 강원·충청권은 충북, 충남, 세종, 대전, 강원, 경상권은 경북, 경남, 대구, 울산, 부산, 전라권은 전북, 전남, 광주를 포함함. 각 지역의 기초자치단체 수는 수도권 66개, 강원·충청권 52개, 경상권 69개, 전라권 41개임.
 자료: 『2007~13년 인구정책 사례집』, 『2014~20년 출산장려정책 사례집』을 이용하여 저자 작성.

하여 나타난 현상이다. 넷째와 다섯째 평균 출산장려금은 셋째 출산장려금과 금액은 다르지만 비슷한 추이를 보여 본문에서 생략한다. 정확한 수치는 부록표에 제시하였다.

2. 광역자치단체 출산장려금 지급 현황

<표 2-4>는 17개 광역자치단체 중 출산장려금을 지급하는 자치단체 수를 출생순위별로 나타낸다. 출산장려금은 기초자치단체 단위에서 지급하는 곳이 많기 때문에 광역자치단체 단위의 출산장려금은 드물게 관찰된다. 하지만 기초자치단체의 경우와 마찬가지로 광역자치단체 단위에서도 출산장려금을 지급하는 곳이 증가하고 있다. 특히 첫째 출산 시 출산장

<표 2-4> 출생순위별 출산장려금 지급 광역자치단체 수

	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째
2007	1	2	10	8	8
2008	1	3	11	10	10
2009	2	4	9	9	9
2010	1	5	11	10	10
2011	1	6	11	11	11
2012	1	7	8	8	8
2013	3	9	11	10	10
2014	3	9	12	12	12
2015	2	8	11	11	11
2016	4	10	11	11	11
2017	5	10	11	11	11
2018	6	11	12	12	12
2019	9	13	14	14	14
2020	10	13	14	14	14

주: 연도별 출산장려금을 지급하는 광역자치단체 수를 나타냄. 총광역자치단체 수는 17개임.

자료: 『2007~13년 인구정책 사례집』, 『2014~20년 출산장려정책 사례집』을 이용하여 저자 작성.

려금을 지급하는 곳이 2007년 대비 2020년 크게 증가하였다. 2012년까지 첫째 출산 시 출산장려금을 지급하는 곳은 전라남도 한 곳뿐이었으나 이후 점차 증가하여 2020년에는 17개 광역자치단체 중 10곳에서 첫째 출산 시 출산장려금을 지급하고 있다. 2020년 기준 첫째 출산장려금을 지급하지 않는 곳은 서울, 부산, 대구, 경기도, 충청북도, 전라북도, 경상남도 7곳이다.

첫째, 둘째와 비교하여 셋째 이상 자녀에게 출산장려금을 지급하는 자치단체 수는 2007년부터 꾸준히 높은 수준을 유지하였다. 2019년 이후 셋째 이상 자녀에게 출산장려금을 지급하는 곳은 서울, 경기도, 전라북도를 제외한 14곳이다. 서울은 2007년부터 2020년까지 광역자치단체 수준에서 지급하는 출산장려금이 존재하지 않는다.

〈표 2-5〉 광역자치단체 평균 출산장려금

(단위: 천 원)

	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째
2007	141.2	282.4	764.7	335.3	335.3
2008	17.6	300.0	1,088.2	800.0	800.0
2009	23.5	41.2	352.9	382.4	382.4
2010	17.6	117.6	511.8	400.0	400.0
2011	17.6	194.1	811.8	700.0	700.0
2012	17.6	264.7	729.4	547.1	547.1
2013	41.2	347.1	950.0	702.9	702.9
2014	41.2	347.1	1,111.8	1,147.1	1,147.1
2015	76.5	341.2	870.6	905.9	905.9
2016	100.0	376.5	829.4	864.7	864.7
2017	102.9	391.2	832.4	867.6	867.6
2018	188.2	541.2	923.5	923.5	923.5
2019	1,123.5	1,464.7	1,847.1	1,847.1	1,847.1
2020	1,129.4	1,523.5	1,847.1	1,847.1	1,847.1

주: 연도별 평균 출산장려금 액수를 나타냄. 출산장려금을 지급하지 않는 경우 0으로 포함되었음. 총광역자치단체 수는 17개임.

자료: 『2007~13년 인구정책 사례집』, 『2014~20년 출산장려정책 사례집』을 이용하여 저자 작성.

<표 2-5>는 출생순위별 광역자치단체의 평균 출산장려금액을 나타낸다. 2007년, 2019년, 2020년 첫째 출산장려금을 제외하고 지방자치단체 단위에서 지급하는 평균 출산장려금액이 광역자치단체에서 지급하는 금액보다 크다. 위 표를 보면, 출산장려금을 지급하는 광역자치단체가 증가함과 동시에 모든 출생 순위에서 평균지급액이 크게 증가하는 모습을 보인다. 2007년 대비 2020년 첫째 평균 출산장려금은 8배 증가하였고, 넷째 이상 평균 출산장려금은 5.5배 증가하였다.

제3절 보육 및 교육 지원제도

1. 보육료지원제도⁴⁾

보육료지원제도는 유아교육법 제24조 및 유아교육법 시행령 제29조에 법적 근거를 둔다. 지원 대상은 영유아보육법 제10조에 의한 국·공립, 사회복지법인, 법인·단체 등, 직장, 가정, 협동, 민간어린이집을 이용하는 영유아이다. 어린이집을 이용하는 영아(0~2세)와 유아(3~5세)로 국적과 주민등록번호를 유효하게 보유하고 있는 경우 지급된다. 다만, 보건복지부의 가정양육수당, 교육부의 유아학비, 여성가족부의 종일제 아이돌봄서비스, 특수교육(특수교육 관련 서비스 포함)을 지원받는 아동에 대하여는 중복 수혜의 이유로 보육료를 지원하지 않는다.

보육료 산정 기간은 매월 1일부터 말일까지이고 부모가 아이행복카드를 이용하여 결제하면 해당 어린이집으로 보육료가 입금되는 형태로 지급된다. 연장 보육의 필요성이 인정되고 17시 이후 연장 보육 서비스를 제공한 어린이집에 대하여는 영유아보육법 제36조(비용의 보조 등) 및 동법 시행령 제24조(비용의 보조)에 근거하여 연장 보육료를 추가로 지원받을 수 있다.

4) 보육료지원제도의 개요에 해당하는 첫 두 문단은 『2021 보육사업 안내』를 참조하였다.

가. 지급대상의 확대

보육료 지원은 보육에 대한 사회적 관심의 증가로 국가가 주도적으로 보육 정책을 추진하며 시작되었다. 초기 보육료 지원 정책은 취약계층 지원과 취학 전 무상교육이라는 정책 수요로 이루어졌으나 오늘날 지원 대상과 지원 수준이 보편적 전액 지원으로까지 크게 확대되었다. 2006년 제 1차 저출산·고령사회 기본계획이 수립되었고 육아의 사회화 필요성에 따라 보육료 지원 및 재정 규모가 크게 확대되었다. 특히, 국·공립 어린이집과 민간 어린이집의 질적 수준과 경제적 부담의 격차를 완화하기 위해 2006년 이후 연차별로 점차 지원 대상과 지원 규모를 빠르게 확대하였고 2012년 0~2세 보편적 무상보육이 실시되었다.

<표 2-6>은 2001년부터 현재까지 만 0세부터 만 4세까지 연령별 보육료 지원 기준의 변화를 보여준다. 영유아 보육료 지원 기준이 저소득층에서 전 계층 무상보육으로 변화하는 모습을 보인다. 2008년까지 법정저소득층은 전액을 지원받을 수 있었고, 소득수준에 따른 차등 지원이 적용되었다. 2004년 최저생계비 120% 수준까지는 60%, 최저생계비 150% 수준까지는 40%의 보육료를 지원하였다. 2005년 최저생계비 120%에 미치지 못하는 가구는 80% 지원, 도시근로자 가구평균소득과 비교하여 가구 소득이 평균의 50% 미만인 가구는 60%, 가구평균소득의 60% 미만은 30%의 보육료 지원이 이루어졌다. 이후 지원 금액과 대상이 조금씩 확대되어 2010년 영·유아 가구 소득 하위 50% 이하는 전액을 지원받을 수 있게 지원의 범위가 크게 확대되었다. 2012년에는 만 0~2세 아동 전체, 2013년에는 만 0~4세 아동 전체로 보육료 지급이 완전히 확대되었다.

<표 2-7>은 만 5세 아동의 무상보육 확대 과정을 나타낸 표이다. 만 4세 이하 영유아와 마찬가지로 만 5세 아동 보육료는 소득과 거주지 기준에서 점차 무상보육으로 확대되는 모습을 보인다. 2001년부터 2004년까지 법정저소득층과 기타 저소득층 중 농어촌 지역 아동만 지원을 받았으나 2005년부터 만 5세 아동 보육료 지원이 크게 확대되었다. 이후 2009년에는 도시근로자 가구평균소득이었던 지급기준이 영유아가구소득으로 변경되어 수혜 아동이 확대되었고, 2012년부터는 전 계층 미취학 만 5세 아

동에게 보육료가 전액 지급되었다.

〈표 2-6〉 만 0~4세 연령별 보육료 지원 기준의 변화

	연령별 보육료 지원 기준	
	만 0~2세	만 3~4세
2001	- 법정 저소득(전액) - 기타 저소득층(40%)	
2002		
2003		
2004	- 법정 저소득(전액) - 최저생계비 120%(60%) - 최저생계비 150%(40%)	
2005	- 법정 저소득(전액) - 최저생계비 120%(80%) - 도시근로자가구 가구평균소득 50%(60%) - 도시근로자가구 가구평균소득 60%(30%)	
2006	- 법정 저소득(전액) - 최저생계비 120%(전액) - 도시근로자가구 가구평균소득 50%(70%) - 도시근로자가구 가구평균소득 70%(40%)	
2007	- 법정 저소득(전액) - 최저생계비 120%(전액) - 도시근로자가구 가구평균소득 50%(80%) - 도시근로자가구 가구평균소득 70%(50%) - 도시근로자가구 가구평균소득 100%(20%)	
2008 2009	- 법정 저소득(전액) - 최저생계비 120%(전액) - 도시근로자가구 가구평균소득 50%(80%) - 도시근로자가구 가구평균소득 70%(60%) - 도시근로자가구 가구평균소득 100%(30%)	
2010	- 영유아가구 소득 하위 50%(전액) - 영유아가구 소득 하위 60%(60%) - 영유아가구 소득 하위 70%(30%)	
2011	- 영유아가구 소득 하위 70%(전액)	
2012	- 전 계층(전액)	- 소득 하위 70% 이하(전액)
2013 이후	- 전 계층(전액)	

자료: 보건복지부, 『2001~20년도 보육사업 안내』; 김은정 외(2016: 48).

〈표 2-7〉 만 5세 보육료 지원 기준의 변화

	보육료 지원 기준
2001	- 법정 저소득(전액) - 기타 저소득 농어촌 지역(전액)
2002	- 법정 저소득(전액)
2003	- 기타 저소득 농어촌 지역(전액)
2004	- 기타 저소득층 도시지역 중 국고보조시설(72%), 민간보육시설(84%)
2005	- 도시근로자가구 가구평균소득 80%(전액)
2006	- (도시) 도시근로자가구 가구평균소득 90%(전액) - (농어촌) 도시근로자가구 가구평균소득 100%(전액)
2007	- 도시근로자가구 가구평균소득 100%(전액)
2008	
2009	- 영유아가구소득 하위 70%(전액)
2010	
2011	
2012 이후	- 전 계층(전액)

자료: 보건복지부, 『2001~20년도 보육사업 안내』의 내용을 바탕으로 저자 작성.

나. 지급액 확대

보육에 대한 정부의 지원은 시설보조금과 보육료 지원으로 구성된다. 시설보조금 지원은 국공립 어린이집과 같이 정부가 설치비를 지불했거나 특정 목적으로 지정한 어린이집에 대하여 인건비와 운영비 보조금을 지원하는 것을 의미한다. 보육료는 인건비 지원 어린이집의 보육료를 기준으로 책정된다. 영아 보육 지원단가는 어린이집이 정한 아동 1인당 월 보육료와 동일하기 때문에 부모의 추가 부담이 없다. 유아의 경우 인건비를 지원하는 국공립 어린이집은 정부 지원단가와 보육료가 동일하므로 부모의 추가 부담이 없으나 민간어린이집의 경우 차이가 있다. 유아 보육료 상한액은 지역별로 차이가 있고, 유아의 부모가 지불해야 하는 전체 보육료와 정부 지원금 사이 차액은 부모 부담이 원칙이나 지자체가 이를 지원하기도 한다. 마지막으로 어린이집 유아반과 사립유치원은 누리과정 적용으로 교육부의 ‘유아교육지원특별회계’를 통해 연령에 관계없이 지원

금액이 동일하다(김미곤 외, 2019: 49~52).

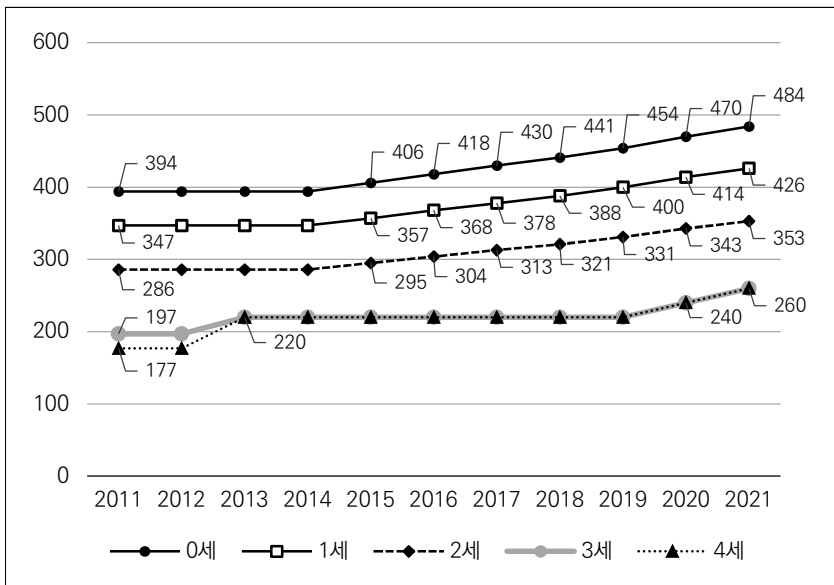
부모의 경제활동(예컨대, 야간 경제활동)이나 가정 형편으로 인해 야간 보육이 꼭 필요한 아동이 있다. 이 경우 24시간 보육시설을 이용할 수 있는데(오전 7시 30분부터 익일 오전 7시 30분까지), 24시간 보육료는 정부 지원 단가의 150%로 지원한다.

[그림 2-3]은 만 0세부터 만 4세까지 연령별 보육료 지원단가가 어떻게 변화하였는지 보여준다. 보육 아동의 나이가 많아질수록 지원단가는 줄어든다. 만 0세부터 만 2세까지 유아의 기본보육료 지원단가는 2011년부터 2014년까지 일정하게 유지되다 2015년부터 증가하였다. 2011~14년 사이 만 0세 영아의 보육료 지원단가는 39만 4천 원, 만 1세는 34만 7천 원, 만 2세는 28만 6천 원이다. 2015년부터 2021년까지 만 0~2세 보육료 지원단가는 약 3~4%씩 증가하였다.

만 3세와 만 4세 유아의 2011~12년 보육료 지원단가는 각각 19만 7천 원, 17만 7천 원이었다. 2014년 이후 만 3세 이상 유아의 보육료 지원단가

[그림 2-3] 만 0~4세 기본보육료 지원단가

(단위: 천 원)



자료: 보건복지부, 『2011~21년도 보육사업 안내』의 내용을 바탕으로 저자 작성.

는 22만 원으로 상승하였고 2019년까지 변화 없이 유지되었다. 2020년과 2021년 만 3세 이상 유아의 보육료 지원단가는 전년보다 각각 9%, 8% 증가하여 24만 원, 26만 원이 지급되었다. 만 5세의 지원단가는 2012년을 제외한 모든 연도에서 만 4세와 동일하여 생략하였다. 만 5세의 보육료 지원단가는 2011년 17만 7천 원, 2012년부터 2019년까지 22만 원, 2020년 24만 원, 2021년 26만 원이다.

2. 가정양육수당⁵⁾

가정양육수당이란 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 86개월 미만 미취학 영유아에 대하여 지급되는 양육비용을 의미한다. 가정양육수당은 국가의 영유아 양육 지원정책이 시설 지원 중심에서 수요자 중심으로 관점이 확대되고, 시설을 이용하지 않는 아동에게까지 국가의 양육 책임을 강화하고 보편화했다는 데에 그 의의가 있다. 시설이 아닌 가정에서 양육되는 영유아에게 지급되는 가정양육수당은 연령별로 차등 지급된다. 보육 위탁 기관에 지급되는 보육료와 달리 가정양육수당은 신청 영유아 혹은 부모의 계좌로 현금 지급된다. 가정양육수당을 지원받다 어린이집이나 유치원에 다니는 경우 보육료 지급으로 대체되며 중복 수혜가 불가하다.

<표 2-8>은 양육수당 지원 조건의 변화를 보여준다. 2009년과 2010년 양육수당은 최저생계비 120% 이하의 가정에 지급되었다. 2011년과 2012년 차상위 계층 이하로 지급 대상이 확대되었고, 이후 2013년부터 보편 지급이 이루어졌다.

[그림 2-4]는 지원 연령별 양육수당 지급 금액의 변화를 나타낸다. 2009년부터 2011년까지는 <표 2-8>의 지원 조건에 해당하는 영유아에 대한 월 지급액이다. 2012년부터는 농어촌 지역 영유아와 장애아동이 아닌 지원 조건에 부합하는 영유아에 지급되는 양육수당이다.

24개월 미만 영아에게는 2009년과 2010년 월 10만 원의 양육수당이 지급되었다. 24개월부터 35개월까지의 유아는 2011년부터 지급이 시작되었

5) 첫 문단에 제시된 가정양육수당의 개념 설명은 「2021 보육사업 안내」를 참조하였다.

〈표 2-8〉 가정양육수당 지원 조건

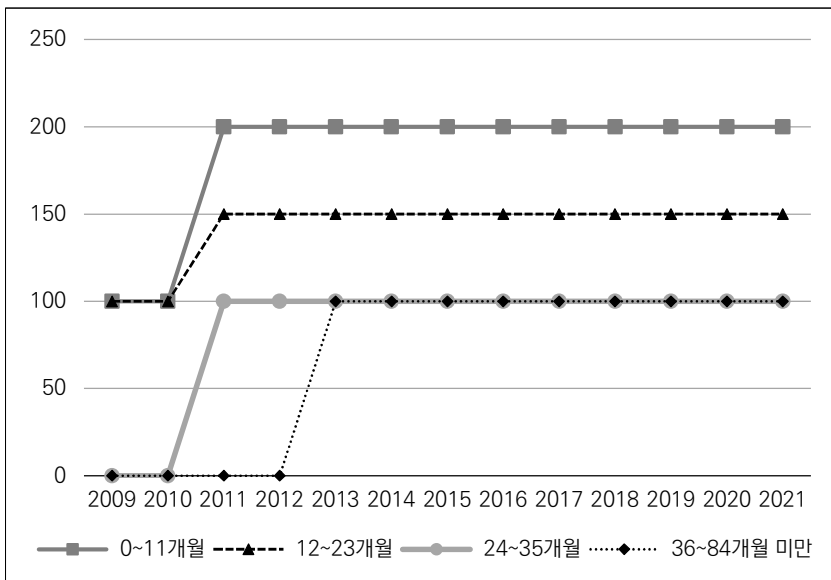
	지원 조건
2009, 2010	최저생계비 120% 이하
2011	차상위 이하[월 가구소득(4인 기준) 173만 원 이하]
2012	차상위 이하[월 가구소득(4인 기준) 180만 원 이하] 농어촌: 농가소득 연간 4,000만 원 미만(1자녀 기준) 장애아동(소득과 무관)
2013 이후	전 소득계층

자료: 보건복지부, 『2009~21년도 보육사업 안내』의 내용을 바탕으로 저자 작성.

으며, 36개월 이상 아동에게 지급이 시작된 해는 2013년부터이다. 12개월 미만과 24개월 미만 영아의 양육수당은 2011년 이후 각각 20만 원, 15만 원으로 증가하였다. 24개월 이상의 영아는 월 10만 원의 양육수당을 받는다. 농어촌 지역 및 장애아동에 대한 연령별 양육수당 지급액은 <표 2-9>에 제시한다.

[그림 2-4] 지원 연령별 양육수당 지급액

(단위: 천 원)



자료: 보건복지부, 『2009~21년도 보육사업 안내』의 내용을 바탕으로 저자 작성.

〈표 2-9〉 농어촌 지역 및 장애아동 양육수당

		지원 연령	지원 금액
2012	농어촌	0~35개월	연령별 보육료 지원 단가의 45%
	장애아동	0~35개월 36개월~취학 전	월 20만 원 월 10만 원
2013 이후	농어촌	0~11개월	월 20만 원
		12~23개월	월 17만 7천 원
		24~35개월	월 15만 6천 원
		36~47개월	월 12만 9천 원
		48개월~취학 전	월 10만 원
	장애아동	0~35개월 36개월~취학 전	월 20만 원 월 10만 원

자료: 보건복지부, 『2009~21년도 보육사업 안내』의 내용을 바탕으로 저자 작성.

3. 유아학비⁶⁾

2012년부터 만 5세를 대상으로 하던 누리과정이 이듬해 만 3~5세로 확대됨에 따라 유아학비 지원이 확대되었다. 사립유치원에 다니는 저소득층 가정에 대해서는 추가 학비를 지원하고 국공립 유치원은 저소득층 유아에 우선 입학의 기회를 보장한다. 지원 기간은 초등학교 취학 직전 최대 3년이다. 영유아 유아학비의 지원은 2012년까지 3세, 4세, 5세가 모두 달랐고, 국공립 유치원과 사립유치원의 구분이 있었다. 2013년부터 나이에 따른 차이는 없고 국공립 유치원과 사립유치원 간의 차이만 존재한다.

2009년 만 5세 아동의 경우 도시근로자가구 월평균소득 100% 이하의 기타 저소득층이 지원 대상이었고 지원 대상의 아동에게는 무상교육비가 균등 지급되었다. 만 3세와 만 4세 아동의 경우 소득수준에 따라 5개 계층(법정저소득층, 최저생계비 120%, 도시근로자가구 월평균소득 50%, 70%, 100%)으로 나누고 지원 금액을 다르게 두었다.

6) 유아학비의 개념을 설명하는 첫 문단은 교육부 「2021 유아학비 지원계획」을 참조하였다.

2010년 만 5세 아동은 소득 하위 70% 이하로 확대되었고, 만 3세와 4세 아동의 경우 전년도와 마찬가지로 소득수준에 따라 차등 지급하되 소득 구간을 세 구간(소득 하위 50%, 60%, 70%)으로 단순화하였다. 2011년에는 소득수준에 따라 차등 지급하였던 만 3세와 4세의 아동에게도 동일한 지원을 하였고, 만 3세에서 5세 사이의 소득 하위 70% 자녀는 차이 없이 유아학비를 받게 되었다.

2012년 만 5세 아동을 대상으로 한 누리과정 도입으로 유치원 및 어린이집에 다니는 만 5세 아동에 대하여는 소득 하위 70%의 기준을 없애고 전 계층으로 그 대상을 확대하였다. 같은 해 만 3세와 4세 아동은 전년과 동일하게 소득 하위 70% 이하의 아동만 유아학비를 받을 수 있었다. 2013년부터 2021년 현재까지 만 3세 이상 5세 이하의 미취학 아동은 소득수준에 상관없이 유아학비를 지원받는다. 위에서 설명한 지급 대상은 <표 2-10>에 정리하여 제시한다.

<표 2-10> 유아학비 지급 대상의 확대

적용연도	연령	지급대상
2009	만 3~4세	법정저소득층 차상위(최저생계비의 120% 수준) 도시근로자가구 월평균소득 50% 도시근로자가구 월평균소득 70% 도시근로자가구 월평균소득 100%
	만 5세	도시근로자가구 월평균소득 100%
2010	만 3~4세	소득하위 50% 이하(두 자녀) 소득하위 60% 이하 소득하위 70% 이하
	만 5세	소득하위 70% 이하
2011	만 3~5세	소득하위 70% 이하
2012	만 3~4세	소득하위 70% 이하
	만 5세	전 계층
2013 이후	만 3~5세	전 계층

자료: 교육부, 「2009~21학년도 유아학비 지원계획」 내용을 바탕으로 저자 작성.

마지막으로 연령별 유아학비 월 지원단가의 변화를 살펴본다. 2009년과 2010년 지원단가의 변화는 없다. 다만, 위에서 언급했듯 2009년과 2010년의 경우 만 5세 미만의 아동에 대해서는 소득 구간에 따라 월 지원단가가 달랐다. <표 2-11>에 제시된 만 3세 및 4세의 2009년 지원단가는 법정저소득층을 기준으로 한 지원단가이다. 2009년 최저생계비 120% 수준에 해당하는 아동은 제시된 지급단가의 80%를 지원받았다. 2009년과 2010년 모두 도시근로자가구 월평균소득 60% 이하는 60%, 도시근로자가구 월평균소득의 100% 수준의 자녀는 제시된 지급단가의 30%를 지원받았다.

<표 2-11> 연령별 유아학비 월 지원단가 변화

(단위: 천 원)

	국공립유치원	사립유치원		
	3~5세	3세	4세	5세
2009	57	191	172	172
2010	57	191	172	172
2011	57, 59	197	177	177
2012	59	197	177	200
2013	60	220	220	220
2014	60	220	220	220
2015	60	220	220	220
2016	60	220	220	220
2017	60	220	220	220
2018	60	220	220	220
2019	60	220	220	220
2020	60	240	240	240
2021	80	260	260	260

주: 1) 2009년 만 3세와 4세에 해당하는 지원단가는 법정저소득층을 기준으로 한 것임.

2) 2010년 만 3세와 4세에 해당하는 지원단가는 소득 하위 50% 이하를 기준으로 한 것임.

3) 2011년 국공립 유치원 월 지원단가는 만 5세 아동 5만 7천 원, 만 3세 및 4세 아동 5만 9천 원임.

자료: 교육부, 「2009~21학년도 유아학비 지원계획」 내용을 바탕으로 저자 작성.

제4절 일·가정 양립 지원제도

1. 출산전후휴가급여

출산 전후 휴가에 대한 내용은 근로기준법 제74조, 남녀고용평등법 제18조, 고용보험법 제75조에서 찾을 수 있다. 근로기준법 제74조에 따르면 사용자는 임신 중인 여성에게 90일(둘 이상 자녀의 임신은 120일)의 출산 전후 휴가를 지급해야 하고, 이 중 최초 60일에 대해서는 유급 휴가로 인정한다. 휴가 기간은 출산 후 45일 이상(둘 이상의 자녀 임신은 60일)으로 해야 한다. 남녀고용평등법 제18조에서는 국가가 출산 전후 휴가를 사용한 근로자의 휴가 기간에 대해 통상임금에 해당하는 금액을 지급할 수 있도록 명시하고 있다. 마지막으로 고용보험법 제75조에 따르면 피보험 기간이 통산 180일 이상인 여성에게 휴가 기간 중 60일을 초과한 일수에 대해 출산전후휴가급여를 지급한다.

근로기준법 제74조에 따라 출산 전후 휴가의 최초 60일에 대해서는 사업주가 근로자에게 임금을 지급할 의무가 있다. 하지만 고용보험에서는 우선지원대상기업에 대하여 90일분 모두를 고용보험에서 지급하고, 대기업에 대하여는 최초 60일은 사업주가, 이후 30일은 고용보험에서 지급하도록 명시하고 있다.

여성뿐만 아니라 남성에게도 배우자 출산휴가를 지급하고 급여를 지급한다. 2008년부터 근로자가 배우자의 출산을 이유로 휴가를 청구하는 경우 3일의 휴가를 받을 수 있도록 하는 법적 근거가 마련되었다(남녀고용평등법 제18조의2 배우자 출산휴가). 2012년에는 휴가 기간이 3일에서 5일로 연장되었고, 최초 3일에 대해서는 유급으로 한다는 조항이 추가되었다. 이후 2019년부터 휴가 기간이 10일로 연장되었고 10일 모두 유급 휴가로 지급하고 있다.

<표 2-12>는 2001년부터 2020년까지 출산전후휴가급여 변동 사항을 보여주는 표이다. 2001년부터 2013년까지 오랜 기간 동안 출산전후휴가

급여는 변동 없이 통상임금을 지급하되 상한을 월 135만 원으로 정하였다. 2014년 처음으로 둘 이상의 자녀를 임신한 경우를 분리하여 지급액을 180만 원으로 상향 조정하였다. 이후 2017년부터 2020년까지는 매해 상한액이 증가하였다. 한 자녀 임신에 대해서는 2017년 월 150만 원 상한을 시작으로 2018년 월 160만 원, 2019년 월 180만 원, 2020년 월 200만 원으로 상한액이 증가하였다. 둘 이상 자녀 임신에 대해서는 2017~18년 월 213만 원, 2019년 월 240만 원, 2020년 월 267만 원으로 상한액이 조정되었다.

[그림 2-5]는 출산전후휴가급여 초회 수급자 수 합계와 연령별 비중을 나타낸 그림이다. 고용보험 통계에서는 월별 초회 수급자 수를 제공한다. 이는 해당 월에 영아별 최초로 출산전후휴가급여를 받은 수급자를 의미한다. 이를 연 단위로 합계한 것이 [그림 2-5]의 내용이다. 출산 전후 휴가 초회 수급자 수 합계는 2007년 5만 8천여 명을 시작으로 2009년 7만

〈표 2-12〉 출산전후휴가급여 지급액(2001~20)

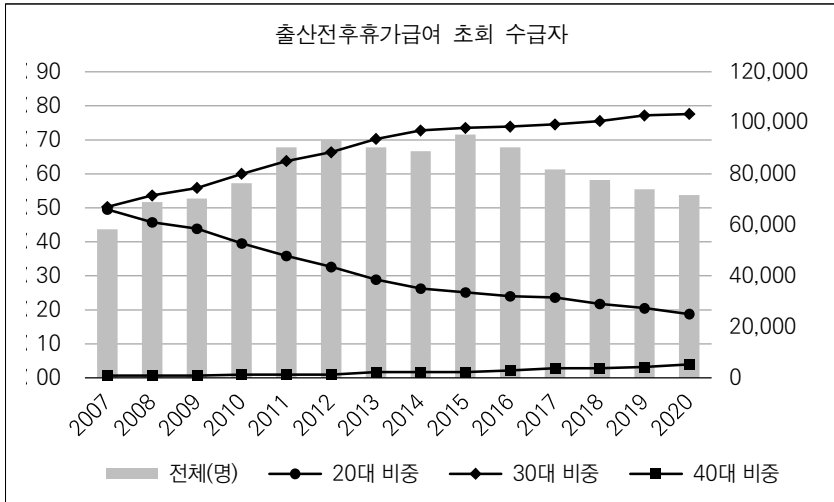
	한 자녀 임신	둘 이상의 자녀 임신
2001~13	통상임금 지급 상한 월 135만 원(90일 405만 원) 하한 최저임금액	
2014	"	상한 월 180만 원 (90일 540만 원)
2015~16	"	"
2017	상한 월 150만 원 (90일 450만 원)	상한 월 213만 원 (90일 640만 원)
2018	상한 월 160만 원 (90일 480만 원)	상한 월 213만 원 (90일 640만 원)
2019	상한 월 180만 원 (90일 540만 원)	상한 월 240만 원 (90일 640만 원)
2020	상한 월 200만 원 (90일 600만 원)	상한 월 267만 원 (90일 800만 원)

주: 2017년 이전에는 고용보험법 시행령에서 상한액을 규정하였고, 2017년부터 고용노동부에서 상한액을 고시함.

자료: 고용보험법 시행령, 고용노동부 고시 자료를 이용하여 저자 정리.

(그림 2-5) 출산전후휴가급여 초회 수급자 수 합계

(단위: %, 명)



주: 수급자 수는 월별 초회 수급자 수를 연 단위로 합계한 것임.
 자료: 한국고용정보원, 「고용보험 통계」 각 연도(2007~20).

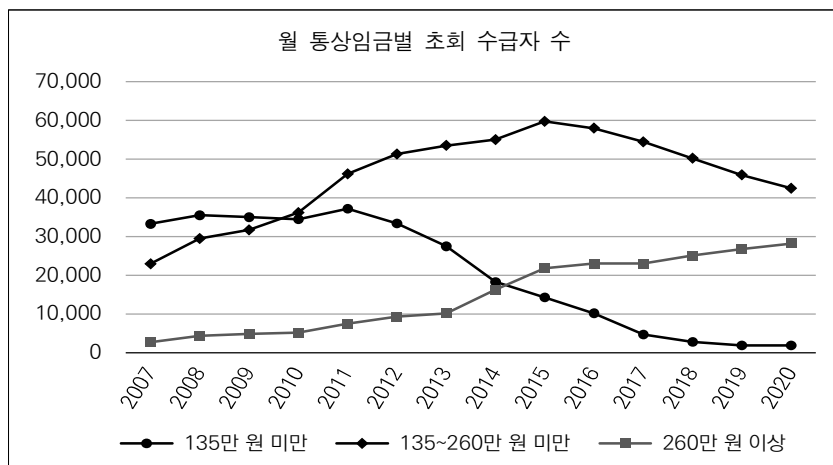
여 명, 2010년 7만 5천여 명, 2011년 9만여 명, 2012년 9만 3천여 명까지 점차 증가하는 추세를 보인다. 이후 2013년부터 2016년까지 9만여 명 수준을 유지하였다. 2017년 초회 수급자 수 합계는 전년도 9만여 명에서 8만 1천여 명으로 감소하였고, 이후에도 2018년 7만 7천여 명, 2019년 7만 4천여 명, 2020년 7만 2천여 명으로 지속적으로 감소하였다. 이러한 감소 추세는 출산율의 급격한 감소에 기인한 것으로 보인다.

수급자의 연령별 비율을 살펴보면 2007년 수급자는 20대와 30대가 각각 49%, 50%로 비슷한 비중을 차지하였다. 이후 20대 수급자 비중은 지속적으로 감소하여 2020년에는 19%까지 감소하였다. 반면 30대 수급자 비중은 2007년 50%를 시작으로 계속 증가하여 2020년에는 77%에 달한다. 이는 우리나라 여성들의 출산 시기 지연을 명확하게 보여준다.

출산전후휴가급여 수급자 수를 월 통상임금별로 나누어 살펴보면 [그림 2-6]과 같다. 2009년까지는 135만 원 미만의 수급자가 가장 많았으나 이후 135만 원 이상 260만 원 미만의 중간임금 수급자가 증가하기 시작하고 135만 원 미만의 수급자 수는 점차 감소하였다. 중간임금 수급자 수는

[그림 2-6] 월 통상임금별 초회 수급자 수 합계

(단위: 명)



주: 수급자 수는 월별 초회 수급자 수를 연 단위로 합계한 것임.

자료: 한국고용정보원, 「고용보험 통계」 각 연도(2007~20).

2016년을 기점으로 감소하고, 260만 원 이상 고소득 수급자 수는 꾸준히 증가하는 추세이다. 이는 매해 임금별 단순 수급자 수를 의미하는 것이므로 소득 구간 내의 전체 여성 근로자 수가 감소하면 수급자 수 또한 감소할 수 있으므로, 각 임금 구간별 출산율과 연관 지어 해석할 수는 없음을 유의해야 한다.

2. 육아휴직급여

고용보험법 제70조에 따라 피보험 단위 기간이 통산 180일 이상이며 육아휴직을 30일 이상 신청한 피보험자에게 육아휴직급여를 지급한다. 육아휴직은 남성과 여성 모두 1년 이내로 신청할 수 있고, 육아휴직 기간은 근속기간에 포함되어 복귀 후 임금이나 업무, 승진에 영향을 주어서는 안 된다(남녀고용평등법). 육아휴직급여액과 대상 자녀의 연령은 확대되어 왔다. 우선 육아휴직 대상 자녀의 연령은 2006년 1년 미만에서 3년 미만으로 변경되었고⁷⁾ 2012년에는 만 6세 이하 초등학교 취학 전으로 변경되었다⁸⁾. 현재 대상 자녀의 연령인 만 8세 이하 초등학교 2학년 이하는

2014년 변경된 내용이다.⁹⁾

<표 2-13>은 육아휴직급여액의 변화를 정리한 것이다. 2001년 월 20만 원의 정액 지급으로 시작되었던 육아휴직급여액은 2010년까지 월 50만 원으로 점차 확대되었다. 이후 정액 지급하던 육아휴직급여액을 2011년부터 월 통상임금의 40%로 정률을 정하고, 상한액과 하한액을 각각 월 100만 원과 월 50만 원으로 고시하였다.¹⁰⁾ 이는 2016년까지 유지되었고, 2017년에는 첫 3개월과 이후로 기간을 구분하여 육아휴직급여를 지급하였다. 육아휴직 첫 3개월은 통상임금의 80%, 상한 150만 원 하한 70만 원으로 대폭 확대되었다. 4개월 이후에도 통상임금의 50%, 상한 120만 원 하한 70만 원으로 2011년 개편된 내용보다 급여액이 확대되었다.¹¹⁾

여성에게만 강조되던 육아 부담을 남성에게 나누고 여성의 경제활동을 촉진시키기 위한 일환으로 2014년부터 아빠 육아휴직 보너스제가 도입되었다. 이는 부모가 순차적으로 육아휴직을 하는 경우 두 번째 육아휴직을 한 피보험자의 최초 1개월 육아휴직급여로 월 통상임금 전액을 지급하되 상한액을 150만 원으로 정한 내용이다.¹²⁾ 2015년부터는 최초 1개월이 최초 3개월로 확대되었고, 2017년에는 첫째 자녀와 둘째 자녀를 구분하여 둘째 이상의 자녀에게는 상한을 200만 원으로 확대하였다. 그리고 2018년과 2019년 각각 상한액이 월 200만 원, 월 250만 원으로 확대되었다.

고용보험 사이트에서는 고용보험에서 제공하는 모성보호비 지급 현황을 데이터로 제공한다. 여성과 남성의 육아휴직급여 월별 초회 수급자 수¹³⁾ 합계를 살펴보면 2007년 여성 수급자가 2만여 명이었고, 이후 수급자 수는 큰 폭으로 증가하여 2010년에는 4만여 명, 2014년에는 7만 3천여 명, 2015년에는 8만 2천여 명이 육아휴직급여를 받았다. 하지만 2015년 이후

7) 개정 2005. 12. 30. 시행 2006. 3. 1. 남녀고용평등법 제19조 육아휴직.

8) 개정 2012. 2. 1. 시행 2012. 8. 2. 위와 같음.

9) 개정 2014. 1. 14. 시행 2014. 1. 14. 위와 같음.

10) 개정 2010. 12. 31. 시행 2011. 4. 1. 고용보험법 시행령 제95조 육아휴직급여.

11) 개정 2017. 8. 29. 시행 2017. 9. 1. 위와 같음.

12) 개정 2014. 9. 30. 시행 2014. 10. 1. 고용보험법 시행령 제95조2 육아휴직급여의 특례

13) 월별 초회 수급자는 해당 월에 영아별 최초 육아휴직급여를 지급받은 수급자를 의미한다. 이를 연 단위로 합계한 것이 [그림 2-7]의 내용이다.

이전과 비교하여 수급자 증가 추세는 사라졌다. 남성의 경우 2010년까지 수급자 수가 천 명에도 미치지 못했고, 2013년까지도 남성 수급자 수는 여성 수급자 수의 3% 이하 수준이었다. 이후 남성 수급자 수가 점차 증가하여 2017년에는 1만 2천여 명으로 여성 수급자 수의 15%, 2020년에는 2만 7천여 명으로 여성 수급자 수의 32%까지 증가하였다.

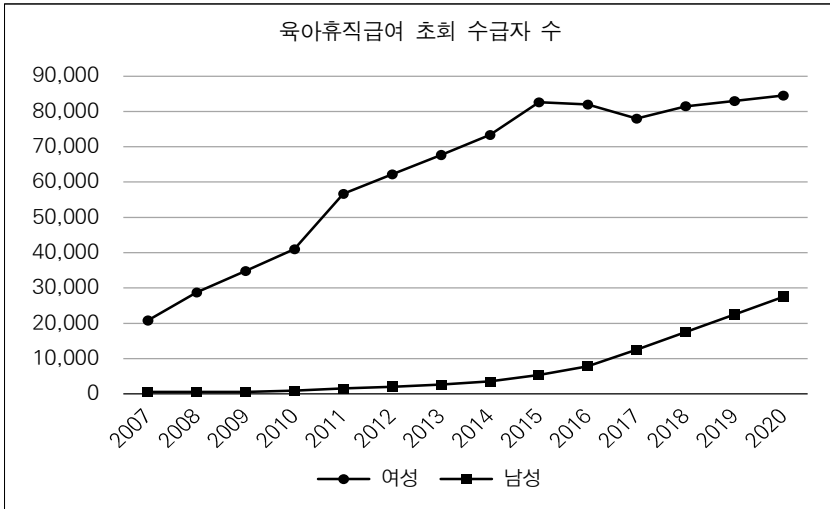
〈표 2-13〉 육아휴직급여액 변화

	육아휴직급여		아빠 육아휴직 보너스제
	첫 3개월	4개월~	
2001	월 20만 원		
2002	"		
2003	월 30만 원		
2004	월 40만 원		
2005	"		
2006	"		
2007	월 50만 원		
2008	"		
2009	"		
2010	"		
2011	통상임금의 40% 상한액 100만 원, 하한액 50만 원		
2012	"		
2013	"		
2014	"		최초 1개월 통상임금 지급 월 상한 150만 원
2015	"		최초 3개월 통상임금 지급 월 상한 150만 원
2016	"		"
2017	통상임금의 80% 상한액 150만 원 하한액 70만 원	통상임금의 50% 상한액 120만 원, 하한액 70만 원	월 상한액 150만 원(첫째 자녀), 200만 원(둘째 이상 자녀)
2018	"		상한액 200만 원
2019~20	"		상한액 250만 원

자료: 고용보험법 시행령 제95조 육아휴직급여 각 연도 개정 내용을 정리.

[그림 2-7] 육아휴직급여 월별 초회 수급자 수 연간 합계

(단위: 명)



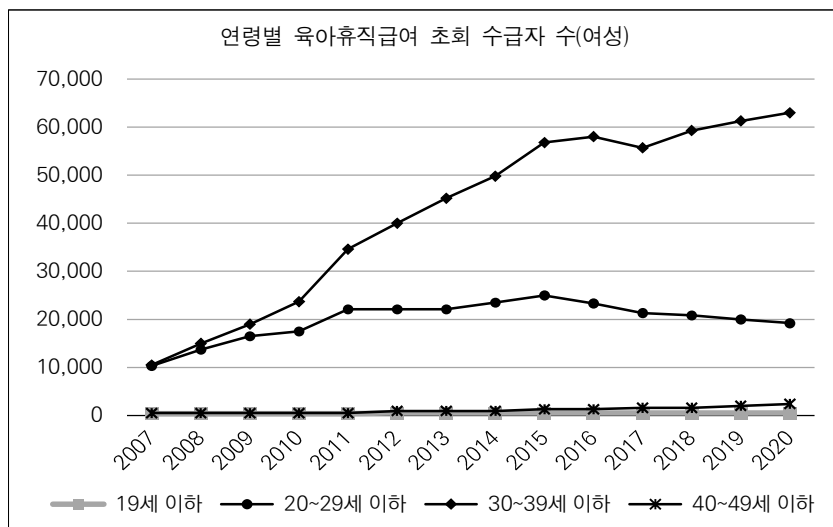
주: 수급자 수는 월별 초회 수급자 수를 연단위로 합계한 것임.
 자료: 한국고용정보원, 「고용보험 통계」 각 연도(2007~20).

[그림 2-8]에서 연령별 초회 수급자 수 합계를 살펴보면, 20대와 30대의 수급자 수가 많은데, 2010년까지 20대 여성과 30대 여성의 수급자 수의 격차는 크지 않지만 이후 그 격차가 크게 벌어진다. 20대 수급자는 2011년 이후 2만여 명 수준에 머무르고 있지만 30대 수급자의 경우 수급자 수가 증가하며 전체 수급자 수 추세와 같은 모습을 보인다. 이는 노동시장 진입과 출산 연령 증가에 기인한 결과이다.

통상임금별 초회 수급자 수를 살펴보면 [그림 2-9]와 같다. 통상임금은 육아휴직 개시일 기준 통상임금이다. 고용보험 통계 사이트에서 제공하는 통상임금 구간을 2011년 육아휴직 확대의 영향을 최대한 반영할 수 있도록 조정하여 통상임금별 초회 수급자 수를 계산하였다. 2011년 정률제 개편으로 125만 원 이하의 근로자는 이전 50만 원 정액 지급을 받을 때와 차이가 없고, 125만~250만 원 사이의 통상임금을 받는 근로자는 통상임금의 40%를 받아 50만 원에서 100만 원 사이의 금액을 지급받을 수 있다. 250만 원 이상의 통상임금을 받는 근로자는 상한액인 100만 원을 지급받을 수 있다.

(그림 2-8) 연령별 육아휴직급여 초회 수급자 수(여성)

(단위: 명)

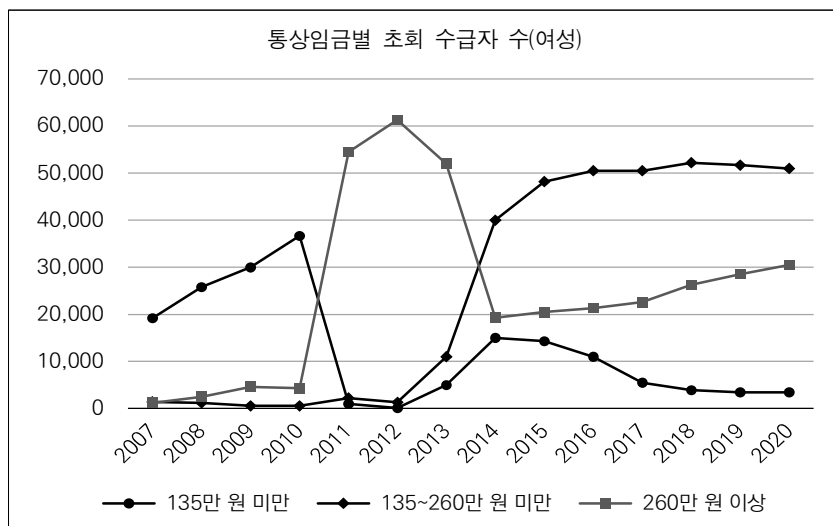


주: 수급자 수는 월별 초회 수급자 수를 연 단위로 합계한 것임.

자료: 한국고용정보원, 「고용보험 통계」 각 연도(2007~20).

(그림 2-9) 통상임금별 초회 수급자 수(여성)

(단위: 명)



주: 수급자 수는 월별 초회 수급자 수를 연 단위로 합계한 것임.

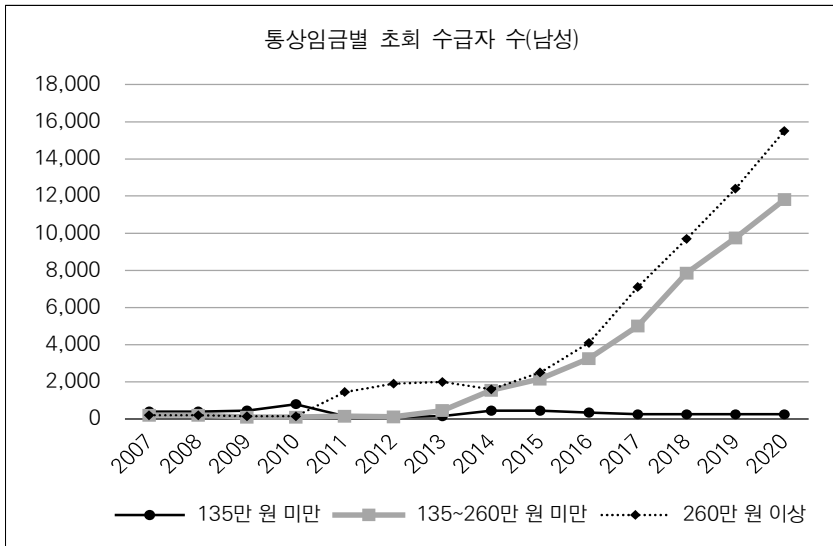
자료: 한국고용정보원, 「고용보험 통계」 각 연도(2007~20).

결과를 살펴보면 2011년 이전까지는 통상임금 135만 원 미만인 여성 근로자의 육아휴직 수급이 가장 많았다. 하지만 2011년 통상임금이 260만 원 이상인 여성 수급자 수가 전년도보다 무려 14배 증가하였다. 통상임금이 260만 원 이상인 여성 수급자는 2011~13년까지 5만 명이 넘었으나 이후 2014년부터는 다시 2만~3만여 명 수준으로 감소하였다. 통상임금이 135만~260만 원 사이인 여성 수급자는 2014년부터 크게 증가하여 이후 5만여 명 수준으로 유지되고 있다.

남성 초회 수급자 합계를 통상임금별로 살펴보면(그림 2-10 참조), 2014년까지는 큰 변화가 없다. 이후 통상임금 135만~260만 원 사이와 260만 원 이상인 남성 수급자가 증가하기 시작한다. 2014년은 아빠 육아휴직 보너스제가 시행된 시점이다. 아빠 육아휴직 보너스제가 시행된 이후에도 월 135만 원 미만의 통상임금을 받는 남성 수급자 수의 변화는 거의 없는 데 이는 135만 원 미만의 통상임금을 받는 남성 피보험자 수 자체가 적기 때문일 수 있기에 제도와 관련지어 해석할 수 없다.

[그림 2-10] 통상임금별 초회 수급자 수(남성)

(단위: 명)



주: 수급자 수는 월별 초회 수급자 수를 연 단위로 합계한 것임.
 자료: 한국고용정보원, 「고용보험 통계」 각 연도(2007~20).

3. 육아기근로시간단축급여

만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀 양육을 목적으로 근로시간의 단축을 신청하는 경우 사업주는 이를 허용해야 하고(남녀고용평등법 제19조2), 근로시간 단축분에 대해 급여를 지급한다¹⁴⁾. 고용보험법 제73조의2에 따라 피보험 단위 기간이 180일 이상이며 30일 이상 육아기근로시간 단축을 실시한 경우 급여가 지급된다. 육아기근로시간 단축 기간은 1년 이내로 하지만 육아휴직 기간 중 미사용 기간이 있다면 그 기간을 연장할 수 있다. 육아기근로시간 단축 시간은 단축 후 주당 15시간 이상 35시간 미만으로 한다¹⁵⁾.

육아기근로시간단축급여는 2011년 시작되었다. 2013년까지 육아기근로

〈표 2-14〉 육아기근로시간단축급여

	육아기근로시간단축급여
2011~13	육아휴직급여×(단축 전 소정근로시간-단축 후 소정근로시간)/단축 전 소정근로시간
2014~17	월 통상임금의 60%(상한 150만 원, 하한 50만 원)×(단축 전 소정근로시간-단축 후 소정근로시간)/단축 전 소정근로시간
2018	월 통상임금의 80%×(단축 전 소정근로시간-단축 후 소정근로시간)/단축 전 소정근로시간 상하한액 동일
2019~21	* 매주 최초 5시간 단축분 월 통상임금(상한 200만 원, 하한 50만 원)×5/단축 전 소정근로시간 * 나머지 근로시간 단축분 월 통상임금의 80%(상한 150만 원, 하한 50만 원)×(단축 전 소정근로시간-단축 후 소정근로시간-5)/단축 전 소정근로시간

주: 고용보험법 시행령 제104조의2 육아기근로시간단축급여 개정 내용을 저자 정리.

14) 육아기근로시간 단축은 개시 예정일 전날까지 해당 직장 근로 기간이 6개월 미만이거나 사업주가 대체인력 채용을 위해 노력하였음에도 채용하지 못한 경우, 근로시간 분할이 어려운 경우 등 적절한 사유가 있을 때에는 사업주가 허용하지 않을 수 있다.

15) 상한 30시간에서 35시간으로 2019년 개정

시간단축급여는 육아휴직급여액을 바탕으로 책정되었다. 육아휴직급여액에 단축 근로시간을 단축 전 소정근로시간으로 나눈 비율을 곱한 금액을 근로시간단축급여액으로 하였다. 2011년 이후부터 2016년까지 육아휴직급여액은 월 통상임금의 40%, 상한 100만 원 하한 50만 원이다.

이후 2014년 육아휴직급여액 기준에서 월 통상임금 기준으로 근로시간 단축급여가 확대되었다. 2014년부터 2017년까지 월 통상임금의 60%에 해당하는 금액에 단축 시간을 단축 전 소정근로시간으로 나눈 비율을 곱한 금액으로 근로시간단축급여가 확대되었다. 이때 월 통상임금의 60%는 상한 150만 원 하한 50만 원을 규정으로 둔다. 2018년에는 상하한은 동일하지만 월 통상임금의 80%로 기준 금액이 확대되었다.

마지막으로 2019년에 개정된 내용에서는 단축 시간을 최초 5시간과 그 이후 시간으로 나누어 금액을 따로 책정한다. 매주 최초 5시간에 대해서는 월 통상임금 전액(상한 200만 원, 하한 50만 원)을 기준으로, 나머지 단축 시간에 대해서는 이전과 마찬가지로 월 통상임금의 80%를 기준으로 근로시간단축급여액을 산정한다.

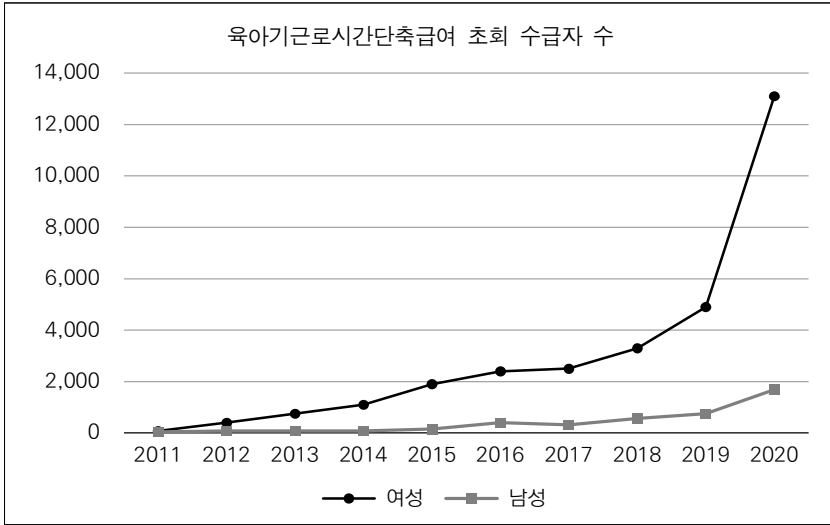
[그림 2-11]의 육아기근로시간단축급여 초회 수급자 수를 살펴보면 여성 수급자가 남성 수급자에 비해 월등히 많다. 2011년 근로시간단축급여가 지급되기 시작한 해에는 여성 37명, 남성 2명의 수급자가 있었고, 남녀 초회 수급자 수 합계는 완만히 증가하는 모습을 보인다. 여성 수급자 수는 2015년 1,900여 명, 2019년 4,900여 명으로 증가하였고, 남성 수급자 수는 2015년 170명, 2019년 742명으로 소폭 증가하였다. 2019년 기준 여성 수급자 수는 남성 수급자 수보다 6.6배 많은 수준이다.

2020년 코로나19의 영향으로 가정 내 자녀 돌봄 시간이 증가하면서 여성 수급자 수가 전년 대비 2.7배 증가하여 1만 3천여 명이 되었고, 남성 수급자 수 또한 전년 대비 2배 이상 증가하여 1,600여 명을 기록하였다. 연령별로 살펴보면 여성의 경우 약 70%의 수급자가 30대이고 30%의 수급자가 20대이다. 남성의 경우에도 30대 수급자가 약 80%, 20대 수급자가 13%, 40대 수급자가 8%로 남녀 모두 30대 수급자가 주를 이룬다.

임금별 여성 초회 수급자 수 합계를 보면 [그림 2-12]와 같다. 월 소득 135만 원 이상 260만 원 미만의 수급자가 가장 많고 260만 원 이상의 수

[그림 2-11] 육아기근로시간단축급여 초회 수급자 수

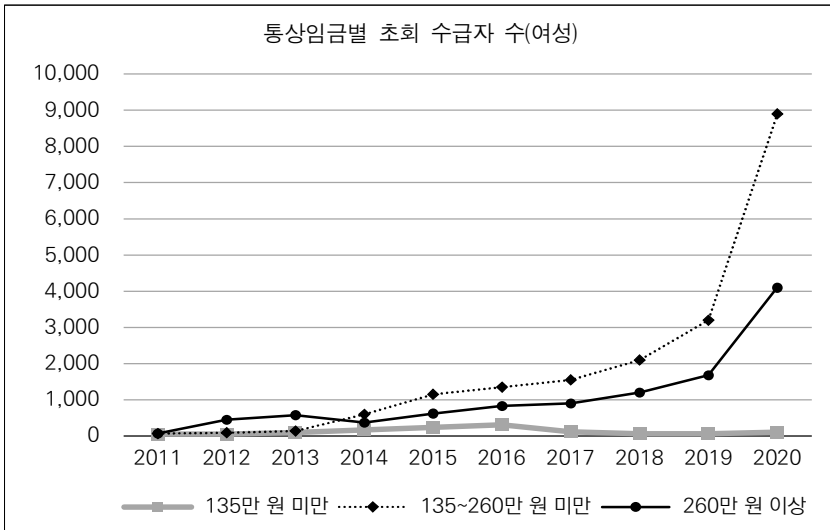
(단위: 명)



주: 수급자 수는 월별 초회 수급자 수를 연 단위로 합계한 것임.
 자료: 한국고용정보원, 「고용보험 통계」 각 연도(2007~20).

[그림 2-12] 월 통상임금별 여성 초회 수급자 수

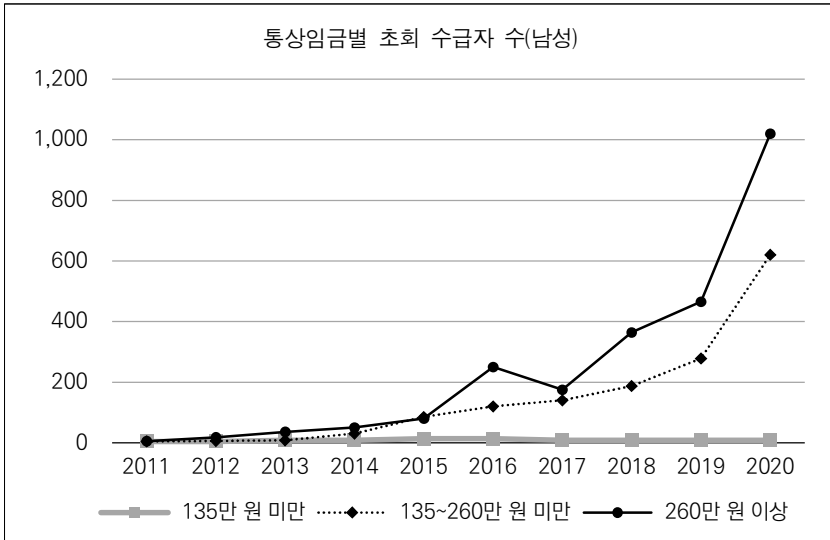
(단위: 명)



주: 수급자 수는 월별 초회 수급자 수를 연 단위로 합계한 것임.
 자료: 한국고용정보원, 「고용보험 통계」 각 연도(2007~20).

[그림 2-13] 월 통상임금별 남성 초회 수급자 수

(단위: 명)



주: 수급자 수는 월별 초회 수급자 수를 연 단위로 합계한 것임.
 자료: 한국고용정보원, 「고용보험 통계」 각 연도(2007~20).

급자 수는 중간소득 수급자 수의 절반 정도이다. 월 소득 135만 원 미만의 저소득 구간에서는 수급자 수가 현저히 적다.

하지만 남성 수급자 수는 여성과는 조금 다른 모습을 보인다. [그림 2-13]에 나타난 통상임금별 남성 초회 수급자 수 합계를 살펴보면 여성과 마찬가지로 135만 원 미만 소득 구간에서는 수급자 수가 거의 없지만 여성과 달리 남성은 중간소득 구간보다 고소득 구간에서 수급자의 수가 더 많다.

제5절 요약

본 장에서는 출산지원정책을 정책 목적의 성격에 따라 경제적 지원 정책과 일·생활 균형 정책으로 나누고 출산지원정책의 변화 양상을 살펴

보았다. 경제적 지원 정책에 해당하는 출산장려금제도, 경제적 지원과 일·생활 균형의 성격을 모두 가지는 보육 및 교육 지원제도, 그리고 일·가정 양립 지원제도로써 고용보험에서 보장하는 모성보호제도를 각각 설명하였다. 출산장려금은 기초자치단체 단위의 자료를 수집하고 그 확산 과정과 변화를 살펴보았다. 보육 및 교육 지원제도에서는 양육수당, 보육료, 유아학비 지원의 대상 및 지원금 확대의 과정을 살펴보았다. 마지막으로 모성보호사업에서는 각 제도의 내용과 이용 현황의 변화를 살펴보았다.

출산장려금은 기초자치단체와 광역자치단체를 나누어 2007년부터 2020년까지 지급 현황을 제시하였다. 제주 지역을 제외한 228개 기초자치단체의 출산장려금 지급 현황을 살펴보면, 첫째부터 다섯째까지 출산장려금을 지급하는 기초자치단체의 수가 크게 증가하였다. 2007년 첫째 출산장려금을 지급하는 곳은 62개였으나 2020년 177개로 2배 이상 증가하였다. 특히 인천, 경기, 서울을 포함한 수도권 지역에서 2016년 첫째 출산장려금을 지급하는 기초자치단체의 수가 크게 증가하였다. 셋째 출산장려금을 지급하는 기초자치단체는 2007년 128곳에서 2020년 216곳으로 증가하였는데, 수도권, 강원·충청권, 경상권, 전라권의 모든 지역에서 특히 2007년과 2012년 사이 셋째 출산장려금을 지급하는 기초자치단체 수가 눈에 띄게 증가하였다.

출산장려금을 지급하는 기초자치단체의 수가 증가하며 평균 출산장려금 액수도 동기간 적게는 4배에서 많게는 8배까지 증가하였다. 2020년 현재 기초자치단체의 평균 출산장려금 액수는 첫째가 101만 원으로 가장 적고 다섯째가 670만 원으로 가장 많다. 평균 출산장려금 액수는 출생 순위가 높아질수록 커지는데 첫째와 둘째보다 셋째 이상에서 금액이 크게 늘어난다. 지역별로는 전라권에서 평균 지급액이 가장 많고, 수도권이 가장 적다.

보육료 지원은 육아의 사회화 필요성에 따라 초기 취약계층 중심의 지원에서 보편 지원으로 그 대상이 확대되었다. 시기적으로는 2006년 이후 지원 대상과 규모가 빠르게 확대되었으며 만 0~2세와 만 5세는 2012년, 만 3~4세는 2013년 이후 보육료 지원 기준이 전 계층으로 확대되었다.

보육료 지원단가는 보육 아동의 연령이 낮을수록 더 많아지며 2011년부터 2021년 사이 모든 연령층에서 적게는 6만 원에서 많게는 9만 원가량 증가하였다.

어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 미취학 영유아에 대해서는 보육료가 아닌 가정양육수당이 지급된다. 가정양육수당은 2013년 이후 보편 지급이 이루어졌고, 보육료와 마찬가지로 지원 연령에 따라 10만 원부터 20만 원까지 지급액이 달라진다.

국·공·사립 유치원에 다니는 유아에 대하여 지급하는 유아학비의 지급 대상은 2012년까지 3세, 4세, 5세가 모두 달랐고 국공립 유치원과 사립 유치원의 구분이 있었다. 하지만 2013년 누리과정의 확대에 따라 나이에 따른 차이 없이 유아학비의 지급이 전 계층으로 확대되었다.

일·가정 양립 지원제도에 해당하는 모성보호사업은 출산 전후 휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축을 포함한다. 출산 전후 휴가는 최대 90일까지 사용할 수 있고, 출산전후휴가급여는 통상임금을 지급하되 상한액을 둔다. 한 자녀 임신을 기준으로 2001년부터 2013년까지 상한액은 월 135만 원이었으나 2017년부터 2020년까지 매해 조금씩 증가하여 2020년에는 월 200만 원의 상한을 두고 있다. 2008년부터 유급의 배우자 출산휴가가 도입되었다. 최초 3일로 시작된 배우자 출산휴가는 2012년 3일에서 5일로, 2019년 5일에서 10일로 연장되었다.

육아휴직급여는 2001년 월 20만 원 지급을 시작으로 2007년 월 50만 원까지 지급액이 증가하였다. 2011년 육아휴직급여의 지급 방식이 정액제에서 정률제로 바뀌며 통상임금의 40%를 지급하되 상한을 100만 원, 하한을 50만 원으로 두는 확대 개편이 시행되었다. 이는 2016년까지 유지되었고 2017년 육아휴직 기간에 따른 확대 개편이 한 차례 더 이루어졌다.

육아휴직급여 수급자 수는 여성이 남성보다 월등히 많지만, 남성 육아휴직 사용자 수도 2014년부터 점차 증가하는 모습을 보인다. 2010년까지 천 명에도 미치지 못했던 남성 수급자 수는 2017년 1만 2천여 명, 2020년에는 2만 7천여 명으로 증가하였다. 2013년까지 남성 수급자 수는 여성 수급자 수의 3% 이하 수준이었으나 2020년에는 여성 수급자 수의 32%까지 증가하였다.

마지막으로 육아기근로시간단축급여는 2011년 시작되어 2021년 현재까지 급여액이 점차 확대되고 있다. 육아기근로시간단축급여는 2014년 육아휴직급여액 기준에서 통상임금 기준으로 확대된 것이 가장 큰 변화이다. 2019년부터 2021년 현재까지는 월 통상임금을 기준으로 한 시간당 임금(매주 최초 5시간)과 월 통상임금의 80%를 기준으로 한 시간당 임금(나머지 근로시간 단축분)을 근로시간단축급여액으로 지급한다. 육아기근로시간단축급여 수급자 수는 2019년까지 여성과 남성 모두 큰 증가를 보이지 않았으나, 2020년 코로나의 여파로 여성 수급자 수는 2019년 대비 2.7배, 남성 수급자 수는 동 기간 2배가량 증가하였다.

제 3 장

출산장려금이 출산 및 여성의 노동 공급에 미치는 영향

제1절 서론

출산장려금제도란 해당 지역에 거주가 확인된 경우 자녀 출산 시 일정 금액을 현금이나 지역화폐 등으로 제공하는 제도이다. 지급 방식은 출산 시 일시 지급하는 방식과 일정 기간(짧게는 1년 이내부터 길게는 초등학교 입학 전까지) 동안 분할 지급하는 방식으로 나뉜다. 출산장려금은 기초자치단체를 중심으로 시행되는 대표적인 경제적 지원 정책으로 기초자치단체의 조례 제정으로 시행되고 있다. 기초자치단체의 조례에 근거하여 시행되기 때문에 지급 금액과 지급 방식은 다양하다¹⁶⁾.

출산장려금의 효과에 대한 연구는 다양한 분야에서 이루어져왔다. 전국 지방자치단체를 대상으로 한 연구에서는 대체적으로 출산장려금이 출산을 증가에 유의미한 효과가 있었다고 평가한다. 박창우·송헌재(2014)의 연구는 2005년부터 2011년 사이 전국 230여 개의 지방자치단체를 대상으로 출산장려금의 효과를 지자체 패널 고정효과 모형을 사용하여 추정하였다. 그 결과, 출산장려금의 증가는 첫째와 둘째 출생에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이명석 외(2012)의 연구는 2005년부터 2009년까지 230개 지방자치단체를 대상으로 출산장려금이 합계출산율에

16) 자세한 사항은 제2장 제2절 참고.

긍정적인 효과가 있었다고 서술한다.

지역별 연구를 살펴보면 서울로 분석 지역을 제한한 선행연구들은 출산장려금의 효과를 발견하지 못하였다. 서울 25개 자치구를 대상으로 출산장려금의 효과를 연구한 김민곤·천지은(2016)과 석호원(2011)의 연구들은 출산장려금이 합계출산율과 출생아 수 모두에 유의미한 영향을 주지 못했다고 평가한다. 반면, 충청북도 12개, 충청남도 16개의 기초자치단체를 대상으로 2000년부터 2016년까지 출산장려금의 효과를 분석한 김우영·이정만(2018)은 출산장려금의 효과가 출산율에 긍정적인 효과가 있었다고 평가한다. 선행연구는 인구가동을 통한 출산율 제고 효과의 가능성을 인정하지만 이를 고려하더라도 출산장려금은 출산율에 긍정적인 효과가 있었다고 설명한다(예컨대, 김우영·이정만, 2018; Kim, 2021).

본 연구에서는 기존의 연구보다 분석 기간을 넓혀 지자체의 출산장려금이 출산에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 본 연구는 2007년부터 2019년까지 전국 230개 지방자치단체를 대상으로 출산장려금의 출산율 제고 효과를 추정한다. 추정 방법으로는 지자체 패널 데이터를 이용한 패널 고정 효과 모형에 17개 시도와 연도 교차항을 포함하여 회귀분석을 시행하였다. 기존 연구에서 지자체와 연도 고정 효과를 반영하였다면 본 연구에서는 시도와 연도 교차항을 포함하는 것으로 모형을 확장하여 시도 단위에서의 이질적인 시간 추세를 통제하였고, 최대한 출산장려금의 인과적 영향을 추정하고자 하였다.

선행연구에서 다루지 않은 추가적인 분석 내용은 세 가지이다. 우선, 출산장려정책의 효과를 2015년 이전과 이후로 나누어 시기별로 효과에 차이가 있는지 검증한다. 여성의 경제활동 참여와 가족 형성에 대한 가치관은 시대에 따라 변화한다. 이는 출산장려금의 효과를 변화시킬 수 있다. 본 연구에서는 기존 연구들보다 긴 분석 기간을 다루고 있으므로 시기를 나누어 출산장려금 효과를 추정하고 이를 비교하고자 한다.

둘째, 출산장려금의 출산율 제고 효과가 경제활동을 하는 여성과 그렇지 않은 여성에게 이질적인지에 대한 분석이다. 출산장려금의 출산율 제고 효과가 여성의 취업 여부에 따라 어떻게 달라질 수 있는지는 확실하지 않다. 먼저 취업 여성은 비취업 여성보다 출산장려금의 효과가 적게 나타

날 수 있다. 취업 여성은 미취업 여성보다 개인의 커리어에 대한 만족도와 시간의 노동시장 기회비용이 높다. 이 경우 취업 여성은 출산장려금으로 인한 효용보다 출산 후 경력단절에 대한 비용을 더 크게 생각할 수 있다.

반대로 미취업 여성보다 취업 여성에게 출산장려금의 효과가 더 크게 나타날 수도 있다. 아직까지 결혼한 부부에게 출산은 선택의 문제가 아니라 시기의 문제로 여겨진다. 또한 출산장려금은 출산 선택에 임박한 가구에게 영향을 미칠 것(effect on parents at the margin of having a baby)으로 이해되어야 한다. 취업 여성은 가구 소득이 높을 것이므로 출산이 소득과 밀접한 관련이 있음을 생각할 때 출산장려금의 증가는 이들의 출산을 앞당기는 효과를 가져올 수 있다.

마지막으로, 출산장려금이 출산한 여성의 경제활동 가능성에 미치는 영향을 추정하는 분석을 추가한다. 이를 위해 지역별 여성 취업률이 단기간적으로 출산장려금의 영향을 받는지 추정하고자 한다. 여기에서 두 가지 가설을 생각해 볼 수 있다. 전년도 출산장려금이 여성의 출산 결정에 긍정적인 영향을 미친다면 올해 출산의 증가로 인해 여성의 노동 공급이 감소할 수 있다. 둘째, 올해 출산장려금의 증가가 소득효과를 가진다면 여성의 노동 공급이 또한 감소할 수 있다. 두 가지 가설을 검증하기 위해 지역별 여성 취업률이 전년도 혹은 올해 출산장려금의 영향을 받는지 추정한다.

제3장의 구성은 다음과 같다. 제1절 서론 이후 제2절에서는 분석 표본 구축을 위해 참고한 개별 데이터의 출처와 내용을 설명하고, 분석 데이터의 요약통계를 제시한다. 제3절에서는 출산장려금이 출산율에 미치는 영향과 여성의 경제활동에 미치는 영향을 추정하기 위한 분석 모형을 제시한다. 제4절에서는 실증분석 결과를 제시하고 마지막으로 제5절에서는 결과 요약 및 정책제언으로 결론을 맺고자 한다.

제2절 데이터

1. 지자체 패널데이터

출산장려금의 효과를 분석하기 위해 2007년부터 2013년까지 지자체 인구정책 사례집과 2014년 이후 지자체 『출산장려정책 사례집』을 이용하여 시군구 단위의 패널데이터를 구축하였다. 2006년 이전 연도에 해당하는 『인구정책 사례집』이 없어 자료의 일관성을 위해 2007년부터의 자료를 이용하여 출산장려금의 효과를 분석한다. 자료를 모을 때에는 해당 연도 사례집을 가장 우선적으로 고려하여 작성하였다. 예컨대 2012년 사례집에 시행 시기가 2009년부터라고 명시되어 있더라도 2009년 자료에서 해당 내용을 찾을 수 없으면 자료가 없는 것으로 간주하였다. 또한 각 연도 사례집에서 찾을 수 없는 경우는 출산장려금이 0원인 것으로 간주하였다.

출산장려금은 지역에 따라 출산양육지원금, 출산축하금, 출산장려금, 출산지원금, 둘째아 출산양육지원금, 3자녀 이후 출산장려금 및 양육비 지원, 셋째 자녀 보육료 지원 등 다양한 정책명을 사용하고 있다. 박창우·송헌재(2014)의 연구와 마찬가지로 본 연구에서 출산장려금은 일시적 현금지원과 양육비 명목으로 분할 지급되는 현금지원의 총합으로 정의한다. 즉, 육아용품이나 서비스 등 비현금지원을 제외한 모든 현금지원을 포함한다. 출산장려금을 지급하는 형태(일시 혹은 분할), 지급 기간, 분할 단위(월, 분기, 연)가 다양하기 때문에 최대한 동일한 조건에서의 비교를 위해 출산장려금을 지자체 단위의 모든 현금지원으로 광범위하게 정의하였다.

출생과 관련된 변수는 「인구동향조사」 출생 자료를 이용하여 구축하였다. 이 자료는 출생아의 성별, 주소지, 출생 일자, 부모의 직업, 나이, 교육 정도, 결혼 시기, 출생아 체중, 모의 출생아 수, 부모 국적과 같이 출생한 아이에 대한 자세한 정보를 제공한다. 지자체 단위 분석에서는 출생연도와 출생순위별 출생아 수를 지자체 단위로 계산하여 이용하였다. 해마다

출산한 여성과 그렇지 않은 여성이 데이터에 모두 존재하고, 시군구 단위의 출산장려금 변화를 반영할 만큼 규모가 큰 데이터가 존재한다면, 인구 이동 요인을 완전히 통제할 미시 분석이 가능할 것이다. 하지만 저자가 아는 한 적절한 종류의 미시 자료가 존재하지 않아 「인구동향조사」의 출생아 수를 지자체 단위로 계산하여 지자체 패널데이터를 분석하고자 한다. 「인구동향조사」를 지자체 패널로 변형하여 사용할 때의 이점은 선별된 표본이 아닌 전체 출생아 수를 분석에 사용할 수 있다는 점이다. 「인구동향조사」의 출생 데이터는 각 해에 출생한 모든 출생아의 정보를 포함한다. 데이터에서 제공하는 모의 직업 정보를 바탕으로 출산장려금의 변화가 출산한 여성들의 경제활동 여부에 미치는 영향을 살펴볼 것이다.

그 밖의 지자체 단위의 다른 통제변수는 국가통계포털을 이용하여 수집하였다. 먼저 여성 취업자 수는 「지역별 고용조사」에서 제공하는 자료를 이용하였다. 취업자 수는 시군 데이터로 분석 기간에 해당하는 자료에서 특별시와 광역시의 구 단위 데이터는 제공하지 않는다. 따라서 서울특별시와 6개 광역시에 대해서는 구 단위 취업자 수 대신 시 단위 취업자 수를 이용하였다.

자체별 전체 인구수, 가임여성 인구수는 「인구동향조사」 시군구/성/연령별 주민등록연앙인구 자료를 사용하였고, 가임여성 천 명당 보육시설 수는 「어린이집 이용자 통계」에서 제공하는 총보육시설 수를 가임여성 인구수로 나누고 1000을 곱한 값이다. 보육시설은 국공립, 사회복지법인, 법인·단체, 민간, 가정, 협동, 직장 어린이집을 모두 포함한다. 지자체별 지방세는 행정안전부 「지방세통계」를 이용하여 수집하였다. 지방세는 도세 및 시세와 군(구)세를 모두 합한 금액으로 11개 세목¹⁷⁾ 모두를 포함한다.

<표 3-1A>는 2007년부터 2019년까지 구축한 지방자치단체 패널데이터 중 2010년과 2019년 각 변수의 평균과 표준편차를 보여준다. 2010년 지방자치단체별 평균 출생아 수는 2,020명이었고 2019년에는 크게 감소

17) 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세, 주민세, 재산세, 담배소비세, 지방소득세, 자동차세(출처: 행정안전부, 「지방세통계」 설명자료).

〈표 3-1A〉 지방자치단체 패널 요약통계

	2010		2019	
	평균	표준편차	평균	표준편차
출생아 수				
총출생아 수	2,019.75	2,141.96	1,305.98	1,409.26
첫째 출생아 수	1,011.62	1,106.72	726.52	804.73
둘째 출생아 수	780.38	832.97	467.95	509.28
셋째 이상 출생아 수	214.9	209.07	110.83	107.64
가임여성 천 명당 출생아 수	36.83	7.84	27.19	7.05
가임여성 천 명당 첫째 출생아 수	17.51	3.77	14.36	3.7
가임여성 천 명당 둘째 출생아 수	14.25	3.26	9.78	2.77
가임여성 천 명당 셋째 이상 출생아 수	4.85	2.03	3.03	1.55
출산장려금				
첫째~다섯째 평균	13.04	18.25	36.19	38.64
첫째	2.37	6.01	8.97	12.86
둘째	5.45	9.57	17.63	22.65
셋째~다섯째 평균	19.13	27.28	51.46	54.7
지자체 특성				
남성 인구수(15~64세)	79,388.49	78,717.98	81,537.27	83,058.86
여성 인구수(15~64세)	76,105.01	77,873.89	78,078.38	81,796.75
가임여성 인구수	56,968.52	61,027.03	52,062.66	57,125.41
ln(지방세합계)	18.4	1.19	18.89	1.25
보육시설 수	2.73	1.29	3.09	1.08
가임여성 순유입	28.36	1,627.08	37.15	1,906.79
지자체 수	226		226	

주: 지방자치단체 패널 중 2010년과 2019년 각 변수의 평균과 표준편차를 나타낸 표임. 출산장려금 단위는 10만 원임. 보육시설 수는 가임여성 천 명당 보육시설 수를 의미함.

자료: 「인구동향조사」, 「지역별 고용조사」, 「어린이집 이용자 통계」, 「주민등록 인구 현황」, 「지방세 통계」 자료를 이용하여 저자 작성.

하여 1,306명이었다. 출생 순위별로 살펴보면 2010년 첫째 출생아 수가 1,012명, 둘째 780명, 셋째 이상 215명이다. 2019년에는 첫째 출생아 수가 727명, 둘째 468명, 셋째 이상 111명이다. 가임여성 천 명당 출생아 수도 2010년 37명에서 2019년 27명으로 10명 가까이 감소하였다. 출산 순위별로는 둘째 출생아 수의 감소가 두드러진다.

첫째부터 다섯째까지 출산장려금의 단순 평균은 2010년 130만 원에서 2019년 360만 원으로 증가하였다. 2010년 첫째 출산장려금은 채택하지 않는 곳이 많아 평균 24만 원으로 적었으나 2019년 첫째 출산장려금을 지급하는 지자체가 늘어나며 평균 지급액도 90만 원으로 증가하였다. 둘째 출산장려금은 55만 원에서 176만 원으로 증가하였고, 셋째 이상 출산장려금 평균은 2010년 190만 원에서 2019년 515만 원으로 증가하였다. 셋째 이상 출산장려금은 셋째부터 다섯째까지의 출산장려금액의 단순 평균값이다.

남성과 여성의 15~64세 총인구수 평균은 2019년에 다소 증가하였으나 가임여성 인구수는 4,900명가량 감소하였다. 마지막으로 동 기간 가임여성 천 명당 보육시설 수는 2.7개에서 3.1개로 증가하였다.

2. 출생 데이터

통계청 「인구동향조사」 출생 자료에서는 매해 출생 아동 전체에 대한 기본적인 정보를 제공한다. 데이터에서 제공하는 변수는 출생일, 신고날짜, 주소지, 성별, 부모 직업과 교육 정도, 결혼 시기, 모의 총출생아 수 및 생존아 수, 부모 연령 등의 정보를 제공한다. 모의 직업은 관리자, 전문가 및 관련 종사자, 기술공 및 준전문가, 사무 종사자, 서비스 종사자 및 판매 종사자, 농림어업 숙련 종사자, 기능원 및 관련 기능 종사자, 장치, 기계조작 및 조립 종사자, 단순 노무 종사자, 학생·가사·무직의 10가지 카테고리로 나뉜다. 학생·가사·무직인 경우 취업 상태가 아닌 것으로 간주하고, 나머지 카테고리에 속하는 여성은 출산 당시 취업 중인 것으로 간주한다. 개인 출생 데이터에 출생아의 주소지 정보를 이용하여 지방자치단체 단위 출산장려금 정보를 매칭하였다.

<표 3-1B>는 출생 데이터의 요약통계를 출생 순위별로 나타낸 표이

〈표 3-1B〉 출생 데이터 요약통계

	첫째		둘째		셋째 이상	
	평균	S.D.	평균	S.D.	평균	S.D.
모 취업여부	0.41	(0.49)	0.31	(0.46)	0.24	(0.42)
0~14세	0.00	(0.01)	0.00	(0.00)	0.00	(0.01)
15~19세	0.01	(0.10)	0.00	(0.03)	0.00	(0.07)
20~24세	0.07	(0.26)	0.03	(0.17)	0.02	(0.13)
25~29세	0.35	(0.48)	0.20	(0.40)	0.11	(0.32)
30~34세	0.43	(0.49)	0.52	(0.50)	0.42	(0.49)
35~39세	0.12	(0.33)	0.22	(0.42)	0.37	(0.48)
40~44세	0.02	(0.13)	0.02	(0.15)	0.07	(0.26)
45~49세	0.00	(0.02)	0.00	(0.02)	0.00	(0.06)
50세 이상	0.00	(0.01)	0.00	(0.01)	0.00	(0.02)
고졸 미만	0.02	(0.14)	0.02	(0.13)	0.03	(0.17)
고등학교	0.24	(0.43)	0.27	(0.44)	0.42	(0.49)
대학교	0.74	(0.44)	0.71	(0.45)	0.55	(0.50)
결혼여부	0.97	(0.16)	0.99	(0.10)	0.97	(0.18)
평균 장려금	10.52	(15.84)	10.80	(16.14)	12.04	(17.77)
첫째 장려금	0.98	(3.72)	1.03	(3.85)	1.28	(4.35)
둘째 장려금	3.16	(6.93)	3.24	(7.06)	3.66	(7.83)
셋째 이상 장려금	16.15	(24.41)	16.58	(24.83)	18.41	(27.25)
표본 수	2,885,348		2,085,543		566,480	

주: 데이터 기간은 2007년부터 2019년까지이며, 각 연도에 태어난 모든 출생아에 대한 정보를 포함함. 출생지를 기준으로 「인구동향조사」에 지방자치단체별 출산장려금 정보를 더하였음. 대학교는 전문대학 이상의 학력을 의미함. 출산장려금 단위는 10만 원임. 출산장려금은 결측치가 존재하여 표본 수가 작음. 첫째 표본의 크기는 2,801,168, 둘째 표본은 2,023,177, 셋째 표본은 551,188임.
 자료: 통계청, 「인구동향조사」를 이용하여 저자 작성.

다. 데이터 포함 기간은 2007년부터 2019년까지이다. 출생 데이터는 분석 기간 동안 태어난 출생아 전체의 정보를 포함한다. 첫째를 출산한 여성 중 직업을 가지고 있는 여성은 41%이고, 둘째 출산 여성은 31%, 셋째 이상 출산 여성은 24%로 출생 순위가 높아질수록 여성의 취업 비율은 크게

감소한다. 첫째를 출산한 여성은 25세부터 34세까지가 주를 이루고, 둘째는 30~34세, 셋째 이상은 30~39세가 주를 이룬다. 전문대학까지 포함한 대졸 이상의 학력을 가진 여성 비율은 첫째 표본에서는 74%, 둘째 표본에서는 71%이지만 셋째 이상 표본에서는 55%로 크게 줄어든다. 아이를 낳은 여성은 대부분 출산 당시 결혼상태에 있다.

출산장려금은 여성 1인당 평균 출산장려금을 의미한다. 첫째부터 다섯째까지 출산장려금의 평균은 100만~120만 원이다. 첫째 출산장려금 평균은 10만~13만 원, 둘째 출산장려금 평균은 32만~37만 원, 셋째 이상 출산장려금 평균은 162만~184만 원이다.

제3절 분석 모형

1. 출산장려금이 출산에 미치는 영향

출산장려금이 여성의 출산 결정에 미치는 영향을 추정하기 위하여 위에서 구축한 지방자치단체 패널을 이용하여 아래 모형을 추정한다.

$$y_{r,c,t} = \beta s_{r,c,t-1} + \gamma x_{r,c,t} + \rho_c + \pi_{r,t} + \epsilon_{r,c,t} \quad (3.1)$$

r 은 17개 시도를 나타내고, c 는 지자체, t 는 연도를 나타낸다. 종속변수는 각 지자체의 t 연도 출생아 수, 가임여성 천 명당 출생아 수이다. 주요 변수인 각 지자체 출산장려금($s_{r,c,t-1}$)은 전체 출생아 수를 대상으로 할 때에는 첫째부터 다섯째까지 금액을 단순 평균하여 사용하고, 출생 순위별 출생아 수를 종속변수로 할 때에는 순위별 출산장려금을 이용한다. 임신 결정과 출산에 적어도 1년의 간격이 있음을 고려하여 출산장려금 변수는 이전 연도 값을 이용한다¹⁸⁾. $x_{r,c,t}$ 는 그 밖에 지역의 출생아 수에 영향을 줄 수 있는 특성을 포함한다. 15~64세까지 남녀 총인구수, 가임

18) 석호원(2011), 박창우·송헌재(2014) 등의 연구에서도 후행변수를 사용하였다.

여성(15~49세) 인구수, 지방세, 가임여성 천 명당 보육시설 수가 포함되었으며, 인구수와 지방세 변수들은 자연로그를 취하여 포함하였다. 가임여성 인구수는 종속변수가 총출생아 수일 때만 포함한다.

가임여성 천 명당 보육시설 수는 당해 연도 대신 이전 연도 보육시설 수를 이용하였다. 보육시설 수 또한 출산 결정에 영향을 미칠 수 있는 변수이기 때문이다. 영유아 천 명당 보육시설 수가 아닌 가임여성 천 명당 보육시설 수를 사용하는 이유는 영유아 천 명당 보육시설 수를 사용할 경우 역인과관계의 문제가 있기 때문이다. 가임여성 천 명당 보육시설 수를 포함하지 않은 모형을 먼저 추정하고, 이후 전년도 보육시설 수를 포함한 모형을 추정하여 결과를 비교하고자 한다.

지자체 단위의 고정효과 ρ_c 를 포함하여 지자체별 고유한 비관측 특성들을 통제하고, 17개 시도와 연도 교차항($\pi_{r,t}$)을 포함하여 각 시도별 이질적인 시간 추세를 통제한다. 시도와 연도 교차항 더미를 포함하였기 때문에 시도 단위에서 지급하는 출산장려금은 따로 포함할 수 없다. 시도와 연도 교차항 더미를 포함함으로써 시도 단위에서의 경제활동 변수(예컨대 실업률) 또한 통제하는 효과를 볼 수 있다. 표준오차는 지자체 단위의 군집표준오차(clustered standard error)이다.

2. 취업 여성과 미취업 여성의 출산율 제고 효과 차이

모형을 확장하여 출산장려금의 효과가 일하는 여성 비율이 높은 지역에서는 어떻게 달라지는지 살펴본다. 이는 취업 여성이 미취업 여성보다 출산장려금의 효과를 더 크게 혹은 더 작게 받는지 추정하기 위한 분석이다. 이를 위해 아래의 선형 회귀모형을 이용한다.

$$y_{r,c,t} = \beta_1 (s_{r,c,t-1} \times w_{r,c,t-1}) + \beta_2 s_{r,c,t-1} + \beta_3 w_{r,c,t-1} \quad (3.2) \\ + \gamma x_{r,c,t} + \rho_c + \pi_{r,t} + \epsilon_{r,c,t}$$

종속변수는 가임여성 천 명당 출생아 수이고 주요 설명 변수는 전년도 출산장려금과 가임여성 중 취업 여성 비율의 교차항($s_{r,c,t-1} \times w_{r,c,t-1}$)

이다. 출산장려금($s_{r,c,t-1}$)과 가임여성 중 취업 여성 비율($w_{r,c,t-1}$)을 각각 통제한 상태에서 이 교차항의 계수(β_1)는 취업 여성 비율이 높은 지역에서 출산장려금 증가의 효과가 어떻게 달라지는지에 대한 추정치이다. 출산장려금의 출산을 제고 효과가 여성의 취업 여부와 상관없이 나타난다면 β_1 은 유의미하지 않은 값을 보일 것이고, 취업 여성과 미취업 여성 사이에서 출산장려금의 영향이 다르게 나타난다면 β_1 추정치에 반영될 것이다. 나머지 변수들은 식 (3.1)과 같다.

취업 여성과 미취업 여성 사이에 출산장려금 효과가 달라지는지 살펴 보기 위한 추가 분석으로 출생 데이터를 이용하여 매해 출산한 여성이 그 해에 취업 상태에 있었을 확률을 추정한다. 제2절에서 소개한 출생 데이터를 이용하여 아래의 선형 회귀모형을 추정한다.

$$y_{i,r,c,t} = \beta s_{r,c,t} + \gamma x_{i,r,c,t} + \rho_c + \pi_{r,t} + \tau_m + \epsilon_{i,r,c,t} \quad (3.3)$$

하첨자 i 는 개인, r 은 17개 시도, c 는 지방자치단체, t 는 출산 연도를 나타낸다. 좌변은 t 연도에 출산한 여성 i 가 취업 상태인지 나타내는 더미 변수이다. 앞선 추정식과 마찬가지로 $s_{r,c,t}$ 는 각 지역의 출산장려금을 나타낸다. 개인 특성을 나타내는 $x_{i,r,c,t}$ 는 교육 수준 더미, 9개의 나이 더미¹⁹⁾, 자녀 수, 결혼상태, 남편의 직업 더미를 포함한다. 지자체 고정 효과 ρ_c , 시도 더미와 연도 더미의 교차항 $\pi_{r,t}$, 출생 월 고정 효과 τ_m 를 함께 포함하여 지자체별 비관측 특성, 시도 단위에서 시간 추세, 계절 효과를 통제한다.

이 분석을 통해 출산장려금이 출산 여성 중 취업 여성 비중에 미치는 영향을 살펴볼 수 있다. 출산장려금이 미취업 여성과 비교하여 경제활동을 하는 여성의 출산 결정에 더 크거나 더 작은 영향을 미친다면 표본 구성의 변화가 발생할 것이다. 출산장려금이 증가할 때 출산 여성 중 취업 여성의 비중이 증가한다면 취업 여성이 출산장려금의 영향을 더 크게 받았을 것이라고 유추할 수 있다.

19) 0~14세, 15~19세, 20~24세, 25~29세, 30~34세, 35~39세, 40~44세, 45~49세, 50세 이상.

이 분석에는 출산장려금이 소득효과를 통해 여성의 노동 공급에 미치는 영향 또한 포함되어 있을 수 있다²⁰⁾. 당해 연도 출산장려금은 여성의 노동 공급에 단기적으로 효과가 없거나 부정적인 영향을 미칠 것이므로 (소득효과) 출산장려금의 증가가 취업 여성 비중을 증가시킨다면 그 추정치는 과소 추정되었을 수 있다. 하지만 출산장려금의 증가가 취업 여성 비중을 감소시킨다면 그 추정치는 과대 추정되었을 수 있으므로 해석 시 주의를 요한다.

3. 출산장려금이 여성의 노동 공급에 미치는 영향

출산장려금이 여성의 노동 공급에 미치는 영향을 추정하기 위하여 지역별 여성 취업률이 출산장려금의 영향을 받는지 추정한다. 이를 위해 종속변수는 기초자치단체 단위의 가임여성 취업률을 사용하고 주요 설명변수는 이전 연도 혹은 당해 연도 출산장려금이다. 지역 단위의 여성 취업률에 영향을 미칠 수 있는 변수를 통제하기 위해 지역별 15~64세 인구수, 가임여성 인구수, 영유아(0~5세) 천 명당 보육시설 수, 지방세를 통제한다. 추정은 지자체 패널 고정 효과 모형을 사용하고, 시도와 연도 교차항을 포함하여 시도 단위의 이질적인 시간 추세를 함께 통제한다.

제4절 출산장려금이 출산에 미치는 영향

1. 출산장려금이 출생아 수에 미치는 영향

먼저 식 (3.1)을 출생 순위 고려 없이 추정한 결과를 <표 3-2>에서 살펴본다. 종속변수는 전체 출생아 수와 가임여성(15~49세) 천 명당 출생

20) 이후 출산장려금이 가임여성 취업률에 미치는 영향을 추정하였는데 분석 결과는 출산장려금이 여성의 노동 공급을 감소시킬 만큼의 소득효과를 가져오지는 않는 것으로 나타났다.

아 수이다. 첫 번째 열과 세 번째 열은 시군구 특성을 통제하지 않고 고정 효과만 포함한 모형이고, 두 번째 열과 마지막 열은 시군구 특성까지 통제한 결과이다. 출산장려금 단위는 10만 원이다. 가임여성 천 명당 보육 시설 수는 포함하지 않았다.

출산장려금의 증가는 출생아 수에 긍정적인 영향을 미친다. 출산장려금 10만 원 증가는 지자체 내에서 전체 출생아 수를 약 2.2~2.9명 증가시키고, 가임여성 천 명당 출생아 수를 0.045~0.048명 증가시킨다. 시군구 특성을 통제하였을 때 출산장려금의 효과가 조금 더 커지지만 통제하지 않았을 때와 그 차이가 크지 않다.

아래의 평균과 비교해 보면 출산장려금을 10만 원 증가시켰을 때 출생아 수는 평균의 0.16% 증가하고, 가임여성 천 명당 출생아 수는 평균의 0.14% 증가한다. 총출생아 수에 관한 결과는 2005년부터 2011년까지 출산장려금의 효과를 분석한 박창우·송헌재(2014)의 결과인 2.71명과 유사하다.

〈표 3-2〉 출산장려금이 출생아 수에 미치는 영향

	총출생아 수	총출생아 수	가임여성 천 명당 출생아 수	가임여성 천 명당 출생아 수
출산장려금	2.239*** (0.770)	2.868*** (0.877)	0.045*** (0.010)	0.048*** (0.011)
인구수		3,579.710* (2,120.071)		6.283 (4.442)
가임여성 인구수		-1,528.667 (1,525.873)		
지방세		-7.129 (75.119)		0.440 (1.002)
종속변수 평균	1802.206	1801.558	33.889	33.865
표본 수	2714	2708	2714	2708
지자체 수	230	230	230	230

주: 출산장려금은 첫째부터 다섯째까지 단순 평균한 값이며 단위는 10만 원임. 인구 수와 세금은 자연로그를 취한 값임. 지자체 고정 효과, 시도와 연도 교차항이 포함된 결과임.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 저자 작성, 구체적인 데이터 정보는 본문 제2절 참조.

<표 3-3>은 가임여성 천 명당 보육시설 수를 통제한 결과이다. 보육시설 수 자료는 2009년부터 이용이 가능하여 2007년부터 분석한 <표 3-2>보다 표본의 수가 적다. 가임여성 천 명당 보육시설 수를 통제하였을 때와 통제하지 않았을 때의 출산장려금 효과는 거의 비슷하다. 출산장려금 10만 원 증가는 총출생아 수를 2.89명 증가시키고, 가임여성 천 명당 출생아 수를 0.048명 증가시킨다. 각각은 평균의 0.16%, 0.14%이다.

전년도 보육시설 수가 증가할수록 총출생아 수 및 가임여성 천 명당 출생아 수는 증가한다. 출산 결정 당시 보육시설 이용 가능성 또한 출산에 긍정적인 영향을 주고 있음을 추측할 수 있다. 지방세 합계가 높을수록 출생아 수가 증가하여 소득과 출산이 양의 관계에 있음을 유추할 수 있지만 통계적으로 유의미한 결과는 아니다.

다음은 출산장려금의 효과를 출생순위별로 추정한 결과이다. 먼저 첫

<표 3-3> 출산장려금이 출생아 수에 미치는 영향(보육시설을 통제한 결과)

	총출생아 수	가임여성 천 명당 출생아 수
출산장려금	2.891 *** (0.994)	0.048 *** (0.010)
보육시설 수	173.609 ** (67.744)	1.145 * (0.677)
인구수	1,244.935 (1,541.160)	5.349 (4.555)
가임여성 인구수	-124.401 (1,167.849)	
지방세	139.544 (139.422)	1.946 (1.441)
종속변수 평균	1,775.295	33.637
표본수	2,254	2,254
지자체 수	228	228

주: 출산장려금은 첫째부터 다섯째까지 단순 평균한 값이며 단위는 10만 원임. 인구수와 세금은 자연로그를 취한 값임. 지자체 고정 효과, 시도와 연도 교차항이 포함된 결과임.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 저자 작성, 구체적인 데이터 정보는 본문 제2절 참조.

째 출생에 미치는 영향이 <표 3-4>에 제시되어 있다. 출생순위별 효과에서는 출산장려금을 출생순위별로 나누어 포함하였다. 첫 번째 열은 첫째 출산장려금 액수만 포함한 결과이고, 두 번째 열은 둘째와 셋째 이상 출산장려금까지 포함한 결과이다. 첫째 출산장려금이 10만 원 증가할 때 가임여성 천 명당 첫째 출생아 수는 0.135명(평균의 0.81%) 증가한다. 둘째와 셋째 이상 출산장려금까지 포함한 모형에서는 효과가 다소 줄어들어 0.113명 증가한다.

<표 3-5>는 출산장려금이 둘째 출생아 수에 미치는 영향을 추정된 결

<표 3-4> 출산장려금이 첫째 출생아 수에 미치는 영향

가임여성 천 명당	첫째 출생아 수	첫째 출생아 수
첫째 장려금	0.135*** (0.024)	0.113*** (0.028)
인구수	4.331* (2.340)	4.573* (2.335)
지방세	1.346* (0.733)	1.372* (0.725)
보육시설 수	0.567 (0.370)	0.507 (0.368)
둘째 장려금		0.011 (0.013)
셋째 이상 장려금		0.006* (0.004)
지방세		
종속변수 평균	16.569	16.569
표본 수	2,254	2,254
지자체 수	228	228

주: 종속변수는 가임여성 천 명당 첫째 출생아 수임. 셋째 이상 출산장려금은 셋째부터 다섯째까지 단순 평균한 값이며 출산장려금 변수 단위는 10만 원임. 인구수와 지방세 합계는 자연로그를 취한 값임. 보육시설 수는 가임여성 천 명당 보육시설 수를 의미함. 지자체 고정 효과, 시도와 연도 교차항이 포함된 결과임.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 저자 작성, 구체적인 데이터 정보는 본문 제2절 참조.

과이다. 둘째 자녀에게 지급되는 출산장려금이 10만 원 증가할 때 가임여성 천 명당 둘째 출생아 수는 0.043명(평균의 0.34%) 증가한다. 첫째와 셋째 출산장려금을 포함하였을 때 둘째 출생아 수에 미치는 효과는 0.013명으로 줄어들고, 통계적으로 유의미하지 않게 된다. 하지만 첫째 자녀에게 주어지는 출산장려금이 증가할 때 둘째 출생아 수가 증가하는 모습을 보인다. 첫째 출산장려금이 10만 원 증가할 때 가임여성 천 명당 둘째 출생아 수는 0.061명(평균의 0.48%) 증가한다. 첫째에게 지급되는 출산장려금은 첫째 출산율에 긍정적인 영향을 미치기 때문에 첫째 출산장려금이 둘째 출산에 미치는 영향은 여기에서 과급된 효과일 것이다.

〈표 3-5〉 출산장려금이 둘째 출생아 수에 미치는 영향

가임여성 천 명당	둘째 출생아 수	둘째 출생아 수
둘째 장려금	0.043*** (0.010)	0.013 (0.009)
인구수	1.604 (1.857)	1.722 (1.870)
지방세	0.432 (0.567)	0.373 (0.567)
보육시설 수	0.697*** (0.263)	0.728*** (0.267)
첫째 장려금		0.061*** (0.022)
셋째 이상 장려금		0.004 (0.002)
종속변수 평균	12.751	12.751
표본 수	2,254	2,254
지자체 수	228	228

주: 종속변수는 가임여성 천 명당 둘째 출생아 수임. 셋째 이상 출산장려금은 셋째부터 다섯째까지 단순 평균한 값이며 출산장려금 변수 단위는 10만 원임. 인구수와 지방세 합계는 자연로그를 취한 값임. 보육시설 수는 가임여성 천 명당 보육시설 수를 의미함. 지자체 고정 효과, 시도와 연도 교차항이 포함된 결과임.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 저자 작성, 구체적인 데이터 정보는 본문 제2절 참조.

전년도 가임여성 천 명당 보육시설 수가 증가할수록 가임여성 천 명당 둘째 출생아 수는 증가한다. 가임여성 천 명당 보육시설 수는 첫째와 셋째 이상 출생아 수도 증가시키는 것으로 나타나지만 첫째와 셋째 이상의 경우 통계적으로 유의하지 않다.

<표 3-6>에서는 셋째 이상 출산장려금의 효과를 살펴본다. 셋째 이상 자녀에게 지급되는 출산장려금 10만 원 증가 시 가임여성 천 명당 셋째 이상 출생아 수는 0.003명(평균의 0.07%) 증가한다. 첫째와 둘째 출산장려금을 통제하여도 셋째 이상 출산장려금의 효과는 동일하지만 첫째와 둘째 출산장려금이 셋째 이상의 출생아 수에 유의미한 영향을 주지는 않는다.

<표 3-6> 출산장려금이 셋째 이상 출생아 수에 미치는 영향

가임여성 천 명당	셋째 이상 출생아 수	셋째 이상 출생아 수
셋째 이상 장려금	0.003*** (0.001)	0.003** (0.001)
인구수	-0.438 (0.510)	-0.392 (0.503)
지방세	0.024 (0.238)	0.010 (0.235)
보육시설 수	0.101 (0.086)	0.111 (0.085)
첫째 장려금		0.010 (0.008)
둘째 장려금		0.001 (0.007)
종속변수 평균	4.223	4.223
표본 수	2,254	2,254
지자체 수	228	228

주: 종속변수는 가임여성 천 명당 셋째 이상 출생아 수임. 셋째 이상 출산장려금은 셋째부터 다섯째까지 단순 평균한 값이며 출산장려금 변수 단위는 10만 원임. 인구수와 지방세 합계는 자연로그를 취한 값임. 보육시설 수는 가임여성 천 명당 보육시설 수를 의미함. 지자체 고정 효과, 시도와 연도 교차항이 포함된 결과임.

*p<0.10, **p<0.05, ***p<0.01

자료: 저자 작성, 구체적인 데이터 정보는 본문 제2절 참조.

2. 출산장려금이 여성 인구이동에 미치는 영향

위의 실증분석 모형에서 우려되는 것은 출산을 앞둔 여성들이 출산장려금이 높은 지역으로 일시적으로 이주하여 출생아 수가 증가하는 효과가 나타나지 않았을까 하는 것이다. 전체 인구수와 가임여성 인구수를 통제하더라도 위 문제를 충분히 해결하지는 못한다. 출산을 계획한 여성의 규모가 전체 인구 및 가임여성 규모에 비해 매우 작기 때문이다. 선행연

〈표 3-7〉 출산장려금이 가임여성 순유입에 미치는 영향

	순유입비율	순유입비율	순유입	순유입
첫째 장려금	0.009 (0.028)	0.006 (0.020)	4.726 (5.059)	2.548 (4.302)
둘째 장려금	0.008 (0.010)	0.009 (0.007)	1.787 (2.578)	3.110 (2.977)
셋째 장려금	0.001 (0.002)	-0.001 (0.002)	0.130 (0.876)	-0.060 (1.016)
인구수		-1.147 (2.196)		53.380 (1,437.093)
지방세		6.385*** (1.294)		3,413.486*** (684.647)
보육시설 수		0.321 (0.356)		76.788 (145.714)
종속변수 평균	-0.442	-0.436	26.283	25.992
표본 수	2,709	2,254	2,709	2,254
지자체 수	230	228	230	228

주: 출산장려금이 가임여성의 순유입에 미치는 영향을 추정할 결과임. 처음 두 열은 15~49세 순유입 여성 인구수를 지역별 가임여성 인구수로 나눈 뒤 100을 곱하여 구한 가임여성 순유입 비율임. 마지막 두 열은 15~49세 순유입 여성 인구수임. 유출이 유입보다 많을 경우 음의 값을 가질 수 있음. 첫 번째 열과 세 번째 열은 지역 특성 변수를 고려하지 않은 모형이고, 두 번째 열과 마지막 열은 지역 특성 변수를 포함한 모형의 결과임. 인구수와 지방세 합계는 자연로그를 취한 값임. 보육시설 수는 가임여성 천 명당 보육시설 수를 의미함. 지자체 고정 효과, 시도와 연도 교차항이 포함된 결과임.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 저자 작성, 구체적인 데이터 정보는 본문 제2절 참조.

구에서 인구이동으로 인한 효과는 거의 없거나 미미함을 이미 보였으나²¹⁾ 본 연구에서도 확인을 위하여 출산장려금의 증가가 가임여성의 인구 순유입에 유의미한 영향을 주는지 추정해 보았다. 만약 출산장려금이 증가할 때 가임여성의 인구 순유입이 증가한다면 앞서 추정한 출산장려금의 효과는 출생 효과와 인구 유입으로 인한 효과를 모두 반영한 것이 된다.

추정 결과는 <표 3-7>에 제시되어 있다. 처음 두 열은 15~49세 순유입 여성 인구수를 지역별 가임여성 인구수로 나눈 뒤 100을 곱하여 구한 가임여성 순유입 비율이다. 마지막 두 열은 15~49세 순유입 여성 인구수이다. 유출이 유입보다 많을 경우 음의 값을 가질 수 있다. 첫 번째 열과 세 번째 열은 지역 특성 변수를 고려하지 않은 모형이고, 두 번째 열과 마지막 열은 지역 특성 변수를 포함한 모형의 결과이다. 모든 모형에서 출산장려금은 가임여성의 순유입에 유의미한 영향을 미치지 않는다.

3. 출산장려금 효과의 변화(2010~14 & 2015~19)

출산장려금의 효과가 시기에 따라 변하는지 살펴보기 위해 분석 기간을 나누어 그 효과를 추정하였다. 보육시설 수 데이터가 2009년부터 가용하여 분석 기간은 2010년²²⁾부터 2014년까지, 2015년부터 2019년까지로 나누었다. 결과는 <표 3-8>과 <표 3-9>에 제시되어 있다. 각 표의 첫 번째 열 종속변수는 가임여성 천 명당 총출생아 수이고, 두 번째 열부터 마지막 열까지는 가임여성 천 명당 출산 순위별 출생아 수이다. 평균 출산장려금이 10만 원 증가할 때 가임여성 천 명당 총출생아 수는 2010년부터 2014년까지는 0.31명 증가, 2015년 이후에는 0.027명 증가로 출산장려금의 효과가 다소 감소하였다. 하지만 그 정도가 크지 않고, 두 효과의 차이는 오차범위 안에 있다.

출생 순위별로 살펴보면 첫째 출산장려금이 첫째 출생아 수에 미치는 영향은 2014년까지 0.148명에서 2015년 이후 0.093명으로 그 효과가 37%

21) 예컨대, 김우영·이정만, 2018; Kim, 2021; 허만형, 2020 참조.

22) 당해 연도가 아닌 전년도 보육시설 수가 추정식에 포함되기 때문이다.

가량 감소하였다. 첫째 출산장려금은 둘째 출생아 수를 증가시킨다. 첫째 출산장려금이 10만 원 증가할 때 가임여성 천 명당 둘째 출생아 수는 2014년까지 0.111명, 2015년 이후 0.041명 증가한다. 첫째 출산장려금이 둘째 출생아 수에 미치는 영향은 2015년 이후 절반 이상 감소하였다. 제2장에서 살펴본 바와 같이 첫째 출산장려금을 지급하는 지자체 수와 평균 지급액은 2014년 이전에 비해 2020년 기준 거의 두 배가량 증가하였다. 이는 첫째 출산장려금의 효과를 감소시키는 원인이 된다. 출산장려금의

〈표 3-8〉 출산장려금 효과(2010~14)

	전체	첫째	둘째	셋째
출산장려금	0.031 *** (0.011)			
보육시설 수	1.177 (0.726)	0.512 (0.378)	0.706 ** (0.307)	0.158 (0.126)
인구수	7.588 (6.338)	5.681 * (3.260)	1.886 (2.660)	-0.189 (1.083)
지방세	-2.275 (1.382)	-0.892 (0.778)	-0.806 (0.570)	-0.614 (0.409)
첫째 장려금		0.148 *** (0.032)	0.111 *** (0.032)	0.010 (0.013)
둘째 상려금		-0.006 (0.013)	0.005 (0.009)	0.002 (0.011)
셋째 장려금		0.004 (0.003)	0.002 (0.003)	0.002 (0.001)
평균	36.492	17.636	13.970	4.066
표본 수	1,130	1,130	1,130	1,130
지자체 수	227	227	227	227

주: 종속변수는 가임여성 천 명당 총출생아 수 및 순위별 출생아 수임. 분석 기간은 2010년부터 2014년까지임. 출산장려금은 첫째부터 다섯째까지 단순 평균한 값이며 단위는 10만 원임. 인구수와 세금은 자연로그를 취한 값임. 보육시설 수는 가임여성 천 명당 보육시설 수를 의미함. 지자체 고정 효과, 시도와 연도 교차항이 포함된 결과임.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 저자 작성, 구체적인 데이터 정보는 본문 제2절 참조.

〈표 3-9〉 출산장려금 효과(2015~19)

	전체	첫째	둘째	셋째
출산장려금	0.027*** (0.008)			
보육시설 수	1.939** (0.809)	1.436*** (0.535)	0.978*** (0.336)	0.105 (0.138)
인구수	1.812 (5.803)	5.247 (4.067)	0.289 (2.154)	-1.385** (0.649)
지방세	1.944 (2.189)	0.845 (1.282)	0.508 (0.805)	0.285 (0.273)
첫째 장려금		0.093*** (0.030)	0.041* (0.022)	0.002 (0.008)
둘째 상려금		0.001 (0.017)	0.006 (0.010)	0.005 (0.006)
셋째 장려금		0.002 (0.004)	-0.000 (0.003)	0.000 (0.001)
평균	30.767	15.496	11.525	3.123
표본 수	1124	1124	1124	1124
지자체 수	226	226	226	226

주: 종속변수는 가임여성 천 명당 총출생아 수 및 순위별 출생아 수임. 분석기간은 2015년부터 2019년까지임. 출산장려금은 첫째부터 다섯째까지 단순 평균한 값이며 단위는 10만 원임. 인구수와 세금은 자연로그를 취한 값임. 보육시설 수는 가임여성 천 명당 보육시설 수를 의미함. 지자체 고정 효과, 시도와 연도 교차항이 포함된 결과임.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 저자 작성, 구체적인 데이터 정보는 본문 제2절 참조.

출산율 제고 효과는 다소 감소하긴 하지만 전반적으로 시기에 따라 큰 변화가 없다고 해석해야 할 것이다.

또 한 가지 주목할 결과는 전년도 가임여성 천 명당 보육시설 수이다. 2014년까지는 보육시설 수가 전체 출생아 수에 유의미한 영향을 주지 않았고 둘째 출생아 수에만 유의미한 영향이 관찰되었다. 2014년까지 전년도 가임여성 천 명당 보육시설 수가 1개 증가할 때 가임여성 천 명당 둘째 출생아 수는 0.706명 증가한다. 하지만 2015년 이후 보육시설 수는 전

체 출생아 수를 유의미하게 증가시키는 것으로 나타난다. 전년도 가임여성 천 명당 보육시설 수가 1개 증가할 때 가임여성 천 명당 전체 출생아 수는 1.94명, 첫째 출생아 수는 1.44명, 둘째 출생아 수는 0.98명 증가한다.

4. 여성의 경제활동과 출산장려금의 출산 효과

출산장려금의 출산 효과와 관련하여 마지막으로 살펴볼 결과는 여성의 경제활동 여부에 따른 출산장려금의 효과이다. 먼저 식 (3.2)의 추정 결과를 살펴본다. 출산장려금의 효과가 여성의 경제활동 여부와 상관없이 모든 여성에게 발생하는 효과라면 가임여성 중 취업자 비중이 높은 지역과 그렇지 않은 지역의 효과 차이가 없을 것이다. 하지만 출산장려금의 효과가 경제활동을 하는 여성에게 그 효과가 더 미미하다면 취업 여성 비중이 높은 지역에서 출산장려금의 효과는 작게 나타날 것이다. 결과는 가임여성 천 명당 출생아 수와 출생순위별 출생아 수를 나눠 살펴본 것이다.

<표 3-10>은 출산장려금이 가임여성 천 명당 출생아 수에 미치는 영향을 추정한 결과이다. 지역별 취업자 수는 2013년부터 가용하여 분석 기간이 2014년 이후로 줄었다. 첫 번째 열은 출산장려금과 가임여성 중 취업 여성 비율을 각각 통제한 모형이고, 두 번째 열은 출산장려금과 가임여성 중 취업 여성 비율의 교차항까지 포함한 모형이다. 출산장려금과 가임여성 취업률을 각각 통제하였을 때 출산장려금은 유의미한 양의 효과를 가지고, 가임여성 중 취업 여성 비율이 증가할수록 가임여성 천 명당 출생아 수가 감소한다. 가임여성 취업률을 통제하였을 때 출산장려금의 효과는 0.037로, 출산장려금이 10만 원 증가할 때 가임여성 천 명당 출생아 수는 0.037명(평균의 0.12%) 증가한다.

교차항까지 포함한 모형을 살펴보면 출산장려금 효과를 나타내는 계수 추정치는 0.084로 첫 번째 열의 추정치보다 커졌으나 표준오차가 너무 커서 통계적으로 유의하지 않은 결과가 도출되었다. 가임여성 취업률이 1%p 증가할 때 가임여성 천 명당 출생아 수는 0.146명 감소한다. 가장 마지막 행의 교차항 계수 추정치를 보면 -0.001로 취업 여성 비율이 높을수록 출산장려금의 효과가 감소하지만 통계적으로 유의하지 않다. 분석 표

〈표 3-10〉 취업 여성 비율을 반영한 출산장려금의 효과

가임여성 천 명당	출생아 수	출생아 수
(가) 출산장려금	0.037*** (0.010)	0.084 (0.116)
(나) 가임여성 취업률	-0.176*** (0.058)	-0.146* (0.087)
인구수	6.202 (4.036)	6.047 (4.016)
지방세	2.401 (1.716)	2.455 (1.689)
보육시설 수	1.240** (0.627)	1.256** (0.629)
(가) (나) 교차항		-0.001
종속변수 평균	31.409	31.409
표본 수	1,345	1,345
지자체 수	226	226

주: 종속변수는 가임여성 천 명당 총출생아 수입. 분석 연도는 2014년부터 2019년까지임. 출산장려금은 첫째부터 다섯째까지 단순 평균한 값이며 단위는 10만 원임. 인구수와 세금은 자연로그를 취한 값임. 출산장려금, 가임여성 취업률, 두 변수의 교차항은 전년도 값임. 보육시설 수는 전년도 가임여성 천 명당 보육시설 수를 의미함. 지자체 고정 효과, 시도와 연도 교차항이 포함된 결과임.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 저자 작성, 구체적인 데이터 정보는 본문 제2절 참조.

본에서 가임여성 취업률의 평균은 52.5%이다. 따라서 추정된 결과에 따르면 평균 취업률 상태에서 출산장려금 10만 원 증가의 효과는 가임여성 천 명당 출생아 수 0.032명²³⁾ 증가에 있다. 가임여성 취업률이 1%p 증가할 때 출산장려금의 효과는 0.001명씩 감소한다.

다음은 가임여성 취업률을 고려한 모형에서 첫째 출산장려금의 효과를 살펴본다(표 3-11 참조). 종속변수는 가임여성 천 명당 첫째 출생아 수이고, 출산장려금은 전년도 첫째 출산장려금만 포함하였다. 출산장려금과 가임여성 취업률만 통제된 모형에서 첫째 출산장려금의 증가는 가임여성 천 명당 첫째 출생아 수를 0.106명 증가시키고, 가임여성 취업률이 1%p

23) $0.084 + 52.2 * (-0.001) = 0.0318$

〈표 3-11〉 취업 여성 비율을 반영한 출산장려금의 효과 : 첫째 출생아 수

가임여성 천 명당	첫째 출생아	첫째 출생아
(가) 첫째 출산장려금	0.106 *** (0.023)	-0.184 (0.161)
(나) 가임여성 취업률	-0.091 *** (0.033)	-0.129 *** (0.038)
인구수	6.167 ** (2.699)	6.581 ** (2.660)
지방세	1.362 (1.009)	1.214 (1.007)
보육시설 수	0.982 ** (0.408)	0.932 ** (0.411)
(가) (나) 교차항		0.006 * (0.003)
종속변수 평균	15.724	15.724
표본 수	1345	1345
지자체 수	226	226

주: 종속변수는 가임여성 천 명당 첫째 출생아 수입. 분석 연도는 2014년부터 2019년 까지임. 출산장려금은 첫째 출산장려금이며 단위는 10만 원임. 인구수와 세금은 자연로그를 취한 값임. 출산장려금, 가임여성 취업률, 두 변수의 교차항은 전년도 값임. 보육시설 수는 전년도 가임여성 천 명당 보육시설 수를 의미함. 지자체 고정 효과, 시도와 연도 교차항이 포함된 결과임.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 저자 작성, 구체적인 데이터 정보는 본문 제2절 참조.

증가할 때 첫째 출생아 수는 0.091명 감소한다. 교차항까지 고려한 모형에서 가임여성 취업률 상승은 첫째 출산장려금의 효과를 증가시키는 것으로 나타난다. 가임여성 취업률 평균 52.5%에서 첫째 출산장려금 10만 원 증가는 가임여성 천 명당 첫째 출생아 수를 0.129명²⁴⁾ 증가시킨다. 가임여성 취업률이 1%p 증가할 때 첫째 출산장려금의 효과는 0.006명 증가한다.

마지막으로 가임여성 천 명당 둘째 출생아 수에 미치는 영향을 살펴본다. 앞선 분석에서 둘째 출생아 수가 첫째 출산장려금의 영향을 받는 것

24) $-0.184 + 52.2 * 0.006 = 0.129$

〈표 3-12〉 취업 여성 비율을 반영한 출산장려금의 효과 : 둘째 출생아 수

	둘째	둘째	둘째
둘째 출산장려금	0.031*** (0.009)	0.098 (0.094)	
가임여성 취업률	-0.074*** (0.027)	-0.056* (0.033)	-0.087*** (0.029)
인구수	1.756 (1.543)	1.607 (1.541)	1.926 (1.555)
지방세	0.715 (0.675)	0.737 (0.671)	0.652 (0.674)
보육시설 수	0.618** (0.265)	0.615** (0.259)	0.717*** (0.273)
교차항(둘째장려금)		-0.001 (0.002)	
교차항(첫째장려금)			0.002 (0.002)
첫째 출산장려금			-0.062 (0.127)
종속변수 평균	11.825	11.825	11.825
표본 수	1345	1345	1345
지자체 수	226	226	226

주: 종속변수는 가임여성 천 명당 둘째 출생아 수임. 분석 연도는 2014년부터 2019년까지임. 출산장려금 단위는 10만 원임. 교차항(둘째 장려금)은 둘째 출산장려금과 가임여성 취업률의 교차항, 교차항(첫째 장려금)은 첫째 출산장려금과 가임여성 취업률의 교차항을 의미함. 인구수와 세금은 자연로그를 취한 값임. 출산장려금, 가임여성 취업률, 두 변수의 교차항은 모두 전년도 값임. 보육시설 수는 전년도 가임여성 천 명당 보육시설 수를 의미함. 지자체 고정 효과, 시도와 연도 교차항이 포함된 결과임.

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

자료: 저자 작성, 구체적인 데이터 정보는 본문 제2절 참조.

으로 나타났기 때문에 첫째 출산장려금이 둘째 출생아 수에 미치는 영향을 추가로 포함하였다. <표 3-12>의 첫 번째 열은 전년도 둘째 출산장려금과 전년도 가임여성 취업률을 따로 포함한 결과, 두 번째 열은 첫 번째 모형에 더해 두 변수의 교차항을 포함한 결과, 세 번째 열은 전년도 첫째

출산장려금, 가임여성 취업률, 첫째 출산장려금과 가임여성 취업률의 교차항을 포함한 결과이다.

먼저, 첫 번째 열의 결과에서 둘째 출산장려금이 10만 원 증가할 때 가임여성 천 명당 둘째 출생아 수는 0.031명 증가하고, 가임여성 취업률의 1%p 상승은 둘째 출생아 수 0.074명 감소로 이어진다. 둘의 교차항을 포함한 모형의 결과, 평균 취업률 수준 52.5%에서 둘째 출산장려금 10만 원 증가는 가임여성 천 명당 둘째 출생아 수를 0.046명²⁵⁾ 증가시킨다. 가임여성 취업률이 1%p 증가할 때 둘째 출산장려금 효과는 0.001명만큼 감소하지만 통계적으로 유의한 결과는 아니다.

세 번째 열의 결과를 보면 가임여성의 평균 취업률 수준에서 첫째 출산장려금 10만 원 증가는 가임여성 천 명당 둘째 출생아 수를 0.042명 증가시킨다. 가임여성 취업률이 1%p 상승할 때 첫째 출산장려금이 가임여성 천 명당 둘째 출생아 수에 미치는 영향은 0.002명 증가한다. 하지만 통계적으로 유의하지 않다.

종합하여 보면 지역 단위의 분석에서 출산장려금의 효과가 취업 여성에게 더 작거나 더 큰 효과를 가진다는 실증적 근거는 발견하지 못하였다. 다만, 첫째 출산장려금의 효과는 가임여성 중 취업 여성이 많은 곳에서 그 효과가 커짐을 발견하였다.

다음으로 출생 데이터를 이용하여 출산장려금의 확대가 출산 여성 중 취업 여성 비중에 미치는 영향을 살펴본다. <표 3-13>은 출산장려금의 확대가 출산한 여성의 경제활동 가능성에 미치는 영향을 추정한 결과이다. 첫 번째 열은 전체 표본을 이용한 결과이고, 두 번째 열부터는 출산 순위별로 표본을 나누어 부표본을 분석한 결과이다. 전체 표본에서 2007년부터 2019년까지 출산한 여성 중 출산 당시 취업 중인 여성은 35.9%에 불과하다. 첫째를 출산한 여성만 포함한 표본에서 취업 중인 여성은 41.5%, 둘째를 출산한 여성 표본에서 31.2%, 셋째를 출산한 여성 표본에서는 23.4%로 자녀의 수가 증가할수록 취업 여성 비중이 감소함을 확인할 수 있다.

첫째부터 다섯째까지 평균 출산장려금이 10만 원 증가할 때 출산한 여

25) $0.098+52.2*(-0.001)=0.0458$

성이 경제활동을 하고 있을 가능성은 0.02%p(평균의 0.05%) 상승하지만 통계적으로 유의미한 결과는 아니다. 첫째를 출산한 경우만 표본으로 하여 첫째 출산장려금의 효과를 추정한 결과 첫째 출산장려금의 10만 원 증가는 첫 번째 출산한 여성이 취업 중일 확률을 0.093%p(평균의 0.22%) 증가시킨다. 둘째 출산장려금 10만 원 증가는 둘째 출산 여성의 취업 가능성을 0.088%p(평균의 0.28%) 증가시키고 마지막으로 셋째 출산장려금의 증가는 셋째 출산 여성의 취업 가능성을 0.013%p(평균의 0.06%) 증가시킨다. 셋째 출산장려금의 효과는 첫째와 둘째 출산장려금의 효과에 비해 7배 정도 더 작다.

출산장려금의 증가는 출산한 여성 중 취업 여성의 비중을 출생 순위별로 증가시킨다. 이 결과는 출산장려금의 증가가 취업 여성에게 더 큰 영향을 미친다고 해석할 수 있다. 출산장려금의 증가가 출산 직후 여성의 노동 공급을 증가시키는 것이 아니라면 위 결과는 출산장려금의 출산율 제고

〈표 3-13〉 출산장려금이 출산한 여성의 취업 가능성에 미치는 영향

	전체	첫째	둘째	셋째 이상
출산장려금	0.00018 (0.00012)			
첫째 장려금		0.00093** (0.00039)		
둘째 장려금			0.00088*** (0.00021)	
셋째 장려금				0.00013** (0.00005)
종속변수평균	0.359	0.415	0.312	0.234
표본 수	5263277	2754154	1989988	519135

주: 2007년부터 2019년까지 출생 데이터를 분석한 결과임. 종속변수는 출산 여성의 취업 여부임. 출산장려금은 첫째부터 다섯째까지 출산장려금의 평균값임. 셋째 장려금은 셋째부터 다섯째까지 출산장려금의 평균값임. 두 번째 열부터 네 번째 열까지는 출생 순위에 따른 부표본 분석 결과를 나타냄. 출산장려금 단위는 10만 원임. 교육수준, 나이, 자녀 수, 결혼 상태, 남편의 직업, 출생월 및 지자체 고정 효과, 시도와 연도 교차항을 포함하여 추정한 결과임.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 저자 작성, 구체적인 데이터 정보는 본문 제2절 참조.

효과가 취업 여성에게 더 크게 나타날 수 있음을 뒷받침할 수 있는 근거가 될 것이다. 자녀의 수는 가구 소득과 관련이 있으므로 맞벌이 가구에서 추가 자녀를 고민할 가능성이 더 크다. 출산장려금의 확대는 이들 가구의 결정을 촉진시키는 역할을 했을 수 있다.

제5절 출산장려금과 여성의 노동 공급

마지막으로 출산장려금이 여성의 노동 공급에 미치는 영향을 살펴본다. <표 3-14>는 지역별 출산장려금이 가임여성 취업률에 미치는 영향을 나타낸다. 처음 두 열은 전년도 평균 출산장려금이 올해 가임여성 취업률에 미치는 영향을 나타내고 마지막 두 열은 올해 평균 출산장려금이 올해 가임여성 취업률에 미치는 영향을 추정한 결과이다. 두 번째와 네 번째 열은 지역별 해당 연도 출산율을 추가로 통제한 모형이다.

먼저 첫 번째 열의 결과를 보면 전년도 출산장려금 확대는 올해 가임여성 취업률을 낮추는 결과를 가져온다. 전년도 출산장려금이 10만 원 증가할 때 가임여성 취업률은 0.013%p (평균의 0.025%) 감소한다. 해당 연도 출산율을 통제할 때 이 영향은 -0.009로 작아지고 통계적으로 유의하지 않다. 가임여성 천 명당 출생아 수의 증가는 가임여성 취업률을 낮춘다. 이들 결과는 전년도 출산장려금의 증가가 출산에 긍정적인 영향을 미치고 이로 인해 여성의 노동 공급이 감소하게 됨을 함의한다.

올해 출산장려금의 증가가 소득효과를 통해 여성의 노동 공급을 감소시키는지 살펴보고자 전년도 출산장려금 대신 올해 출산장려금을 설명변수로 포함하였다. 올해 출산장려금은 해당 연도 가임여성 취업률에 아무 영향을 미치지 못한다. 여성의 노동 공급을 감소시킬 만큼의 소득효과를 가져오기에는 출산장려금이 충분히 크지 않음을 의미한다.

〈표 3-14〉 출산장려금이 여성 취업률에 미치는 영향

	취업률	취업률	취업률	취업률
전년도 장려금	-0.013** (0.006)	-0.009 (0.006)		
인구수	-2.841 (8.280)	-4.560 (7.826)	-4.711 (8.202)	-6.441 (7.685)
가임여성 인구수	3.832 (6.814)	5.297 (6.426)	5.796 (6.800)	7.265 (6.339)
보육시설 수	-0.058 (0.094)	-0.145 (0.098)	-0.063 (0.094)	-0.161 (0.097)
지방세	-1.452 (0.880)	-1.367* (0.824)	-1.442 (0.888)	-1.333 (0.828)
출산율		-0.095*** (0.028)		-0.109*** (0.027)
올해 장려금			-0.000 (0.005)	0.004 (0.005)
평균	52.843	52.843	52.846	52.846
표본수	1,571	1,571	1,572	1,572
지자체 수	227	227	227	227

주: 종속변수는 지역별 가임여성 취업률임. 분석 연도는 2013~19년임. 출산장려금 단위는 10만 원임. 인구수와 세금은 자연로그를 취한 값임. 보육시설 수는 해당 연도 영유아(0~5세) 천 명당 보육시설 수를 의미함. 출산율은 가임여성 천 명당 출생아 수를 나타냄. 지자체 고정 효과, 시도와 연도 교차항이 포함된 결과임.

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

자료: 저자 작성, 구체적인 데이터 정보는 본문 제2절 참조.

제6절 소 결

본 연구에서는 2007년부터 2019년까지 전국 230개 지방자치단체를 대상으로 출산장려금의 출산율 제고 효과 및 출산장려금이 출산 여성의 노동 공급에 미치는 영향을 추정하였다. 본 연구에서 출산장려금은 출산 후 지급되는 모든 종류의 현금성 지원을 의미하며, 일시적 현금지원과 양육

비 명목으로 분할 지급되는 현금지원의 총합으로 정의된다. 기존 연구에서 다루지 않은 본 연구의 분석 내용은 크게 세 가지이다. 첫째, 출산장려금의 효과를 2015년 이전과 이후로 나누어 시기별 효과에 차이가 있는지 검증한 것이다. 둘째, 출산장려금의 효과가 경제활동을 하는 여성과 그렇지 않은 여성에게 이질적으로 나타나는지에 대한 검증, 그리고 셋째, 출산장려금이 여성의 경제활동 가능성에 미치는 영향의 추정 결과이다.

출산장려금 10만 원 증가는 가임여성 천 명당 출생아 수를 0.048명 증가(평균의 0.14%)시킨다. 2020년 기준 가임여성(15~49세)의 수는 1,190만 명 정도이므로 산술적으로 출산장려금 10만 원 증가는 약 570여 명의 출생아 수 증가로 생각할 수 있다. 위 효과는 가임여성 천 명당 출생아 수 평균의 0.14%에 해당하는 수준으로 출산장려금의 효과가 유의하긴 하지만 크다고 볼 수는 없다. 출산장려금의 효과는 첫째 출생아 수에 미치는 영향이 가장 크고 출생 순위가 증가할수록 그 효과가 작아진다. 특히 셋째 이상 출생아 수에 미치는 영향은 가임여성 천 명당 0.003명 수준으로 매우 작다. 2010~14년과 2015~19년을 비교했을 때 출산장려금의 효과는 다소 감소하긴 하지만 그 감소세가 크지 않다. 출산장려금은 명목소득이므로 물가상승과 지급 지자체 수의 확대를 고려하면 전반적으로 시기에 따른 효과 감소는 없다고 판단된다.

분석 과정에서 발견한 흥미로운 사실 중 하나는 가임여성 천 명당 보육시설 수가 출산에 미치는 영향의 변화이다. 2010~14년 데이터 분석에서 가임여성 천 명당 보육시설 수 증가는 둘째 자녀의 출산 가능성에 긍정적인 영향을 주었다. 이 영향은 2015년 이후에 더욱 커져 가임여성 천 명당 보육시설 증가는 첫째와 둘째 출생을 유의미하게 증가시킨다. 여성의 경제활동 욕구와 필요성이 점차 증가하며 가용한 보육시설 수가 출산 결정에 미치는 영향이 커지는 것일 수 있다. 이는 부모의 일·생활 균형을 위한 보육 지원이 출산 결정에 중요한 요인임을 함의한다.

출산장려금의 효과는 여성의 취업 여부에 따라 이질적일 수 있고 그 방향은 뚜렷하지 않다. 취업 여성에게 그 효과가 더 미미할 수도 있고 더 클 수도 있다. 본 연구는 출산장려금의 출산 효과가 취업 여성에게 더 크게 나타나는 실증적 근거를 일부 발견하였다. 특히 출산장려금이 첫째 출

생아 수에 미치는 긍정적 효과가 취업 여성에게 더 크게 나타나는 것으로 보인다. 이를 설명하는 주된 원인 중 하나는 출산장려금의 영향이 모든 여성에게 미치는 것은 아니라는 사실이다. 출산장려금은 추가 자녀를 고민하는 부모의 결정에 영향을 준다. 예컨대, 경제적인 이유나 개인의 선호로 인해 자녀 계획이 없는 여성(비취업, 미혼 여성을 포함하여)에게 출산장려금의 증가는 아무런 영향을 주지 못한다. 아직까지 부부에게 첫째 자녀의 출산은 선택보다는 시기의 문제로 인식된다. 맞벌이 가정은 가구 소득이 높고 자녀에 대한 고민을 할 가능성이 높다. 출산장려금의 확대는 자녀를 계획하는 부모(parents at the margin of having an additional child)의 결정을 앞당기는 효과를 가져올 수 있을 것이고, 이는 취업 여성에게서 출산장려금의 효과가 더 크게 나타날 수 있었던 원인이 된다.

마지막으로 출산장려금과 여성 노동 공급 사이의 관계를 살펴본다. 전년도 출산장려금은 여성의 출산 결정에 긍정적인 영향을 주고 이는 여성의 취업률을 낮추는 영향으로 이어진다. 이는 단기적인 영향을 추정할 결과이므로 출산장려금이 장기적으로 여성의 노동 공급에 미치는 영향으로 확대해석할 수 없다. 출산장려금의 확대가 여성의 노동 공급을 감소시킬 만큼의 소득효과를 유발하는 것은 아니며 자녀 양육 비용으로 인해 이후 노동 공급이 다시 회복될 수도 있기 때문이다.

초기 해남의 출산장려금 사례는 큰 주목을 받았고 정책의 편의성과 수월성으로 인해 이후 거의 모든 기초자치단체에 출산장려금이 확대되었다. 또한 본 연구와 다른 선행연구에서 출산장려금의 긍정적인 효과를 발견하였다. 하지만 여전히 우리나라 출산율은 감소 추세를 보이고 있다. 출산장려금의 확대와 그 효과의 확인에도 불구하고 저조한 출산율을 보이는 원인에 대해 생각할 필요가 있다. 출산장려금은 출산율 제고에 분명 유의한 효과가 있었지만 그 효과는 매우 미미한 수준이다. 이러한 결과는 출산장려금의 확대가 자녀를 계획하는 부부에게는 그 시기를 앞당기는 등의 효과를 가져올 수 있지만 자녀를 계획하지 않는 미혼 여성이나 부부의 출산 의향에까지 영향을 미치는 데에는 한계가 있음을 함의한다.

장기적으로 효과적인 저출산 대책은 가족 형성을 미루거나 포기하는 청년들의 출산 의향을 고취시키는 방향으로 나아가야 한다. 청년들이 출

산을 미루는 데에는 복합적인 요인이 있지만 크게 비용적 측면과 여성의 경력 측면에서 주된 원인을 찾을 수 있다. 양육 전 과정에서 고비용이 발생하는 우리나라의 문화는 가족 형성을 어렵게 만드는 요인이 된다. 고가의 양육 물품, 조기부터 시작되는 사교육 비용은 일시적이고 제한적인 현금 지급으로 해결될 수 없다.

본 연구에서 보육시설의 양이 출생아 수에 긍정적인 영향을 미치고 이는 2015년 이후 더 중요한 영향을 미침을 보였다. 출산 후에도 높은 양육 비용으로 인해 여성의 노동 공급 필요성이 커지고 노동시장에서의 기회 비용 증가로 여성의 경력에 대한 욕구도 높아지고 있다. 중장기적으로 양육에 대한 지원과 비용을 절감하기 위한 정책이 여성의 노동 공급 증가와 출산 의향 고취를 위해 요구된다. 현재 출산과 양육 지원을 위한 서비스 정책은 다양성이 부족하고 민간 서비스는 높은 비용을 수반한다. 이러한 현실을 고려하여 단기적으로는 현금과 서비스 지원의 적절한 조합이 요구되고, 장기적으로는 양육 비용 감소와 청년들의 일·생활 균형을 위한 현실적 지원으로 청년들의 결혼 및 출산 의향을 높이려는 노력이 필요할 것이다.

제 4 장

육아휴직급여 확대의 효과

제1절 서론

육아휴직제도란 남녀고용평등법 제19조에 따라 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀(2014년부터 2021년 기준)를 양육하기 위해 1년 이내의 휴직을 신청하는 경우 이를 허용하는 제도이다. 육아휴직제도는 직장을 가진 여성이 직업을 유지하며 육아에 시간을 할애할 수 있도록 하는 일·가정 양립 지원정책의 하나이다. 고용보험법 제70조에 따르면 피보험 기간이 통산 180일 이상이며 육아휴직을 한 달 이상 신청한 피보험자에게 육아휴직급여를 지급한다.

여성의 출산 결정에 큰 영향을 주는 원인 중 하나는 일자리 관련 요인이다. 출산과 자녀 양육은 시간 비용을 수반하기 때문에 출산 후 여성은 노동시간 일부를 줄이거나 일을 그만두어야 하는 경우가 빈번하게 발생한다. 육아의 상당 부분이 여성에게 책임 지워지고 노동시장이 경직적인 한국에서 여성의 경력단절 현상은 중요한 사회 문제 중 하나이다. 육아휴직급여제도는 고용보험에 가입한 임금 근로자에게만 혜택이 주어지긴 하지만 여성의 일·가정 양립을 지원하는 제도로서 여성의 출산 결정 및 근로 연속성을 증진시키는 정책효과를 기대할 수 있다. 남녀고용평등법은 사업주가 육아휴직 기간 중에 있는 근로자를 해고하지 못하고 휴직 후

에는 이전과 동등한 임금과 직무를 보장해야 함을 명시하고 있다(윤자영·홍민기, 2014).

육아휴직급여의 확대가 여성의 출산 결정에 미치는 영향을 분석하기 위하여 본 연구에서는 2011년부터 시행된 육아휴직급여의 확대 개편을 정책변수로 사용하고자 한다. 육아휴직급여제도는 2001년 월 20만 원의 정액 지급을 시작으로 2003년 30만 원, 2004~06년 월 40만 원, 2007년 월 50만 원으로 소폭 확대되어 왔다. 이후 2010년까지 50만 원 정액 지급이 유지되었다가 2011년 정률제 개편이 시행되었다. 이에 따라 육아휴직급여액은 통상임금의 40%를 지급하되 상한과 하한을 각각 100만 원, 50만 원으로 정하였다. 개편된 제도에 따라 육아휴직급여액의 증가를 경험하게 될 여성과 개편 이전과 이후 육아휴직급여의 영향이 동일한 여성을 나누고 이중차분법(Difference-in-Differences : DD)을 사용하여 육아휴직급여의 확대가 여성의 출산 결정 및 근로 연속성에 유의미한 영향을 미치는지 인과적 영향을 살펴보고자 한다.

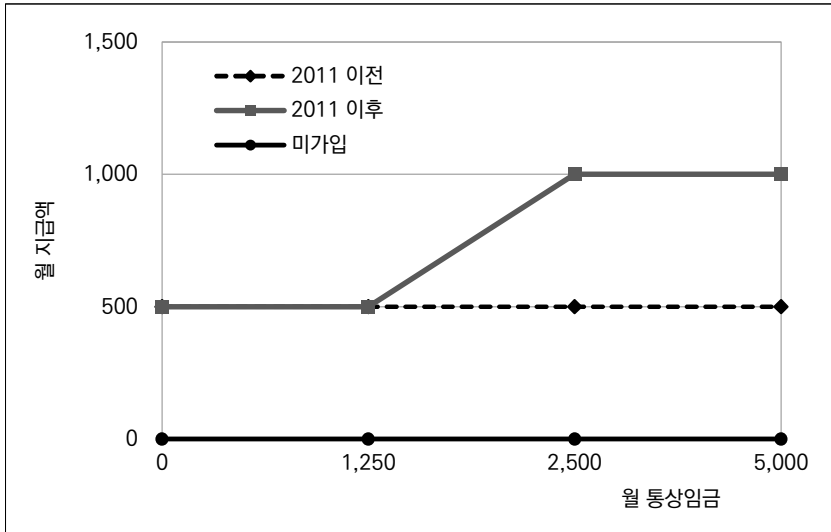
제2절 추정 모형

1. 육아휴직급여의 확대

2006년까지 한 달에 40만 원 정액 지급되었던 육아휴직급여는 2007년 50만 원으로 지급액이 상승하였다. 이후 2010년까지 50만 원 지급이 유지되었다가 2011년 통상임금의 40%를 지급하되 하한은 50만 원 상한은 100만 원으로 확대하는 개편이 있었다. [그림 4-1]은 확대된 정책에 따라 육아휴직급여가 증가하는 구간을 보여준다. 고용보험 가입자이며 월급여액이 125만 원 이하인 근로자는 이전과 동일하게 매월 50만 원의 육아휴직급여를 받을 수 있고, 월 급여액이 125만 원 이상 250만 원 이하인 근로자는 급여액의 40%를 매월 받을 수 있다. 월급여액이 250만 원 이상인 근로자는 매월 동일하게 100만 원의 육아휴직급여를 받는다. 2011년 개편된

(그림 4-1) 육아휴직급여의 확대

(단위: 천 원)



자료: 저자 작성.

육아휴직급여제도는 2016년까지 유지되었고 2017년 다시 한 번 확대되었다.

본 연구에서는 2011년 확대된 육아휴직급여의 효과를 분석하고자 한다. 2007년부터 2010년까지는 월 50만 원이 육아휴직 신청자에게 일괄 지급되었고, 2011년부터 월 통상임금이 125만 원 이상인 피보험자를 대상으로 최대 2배까지 육아휴직급여가 확대되었다. 분석은 이중차분 모형에 기초하였다. 처치집단(treatment group)은 고용보험 가입자이며 월 급여액이 125만 원 이상이어서 2011년 정책 개편 후 육아휴직급여가 확대되는 여성 근로자이다. 통제집단(control group)은 2011년 정책 개편의 영향을 전혀 받지 않는 여성이다. 여기에는 고용보험 가입자이지만 월 급여액이 125만 원 미만인 여성, 고용보험 가입자가 아닌 비임금근로자, 미취업자가 포함된다. 고용보험 가입자이지만 월 급여액이 125만 원 미만인 여성은 육아휴직급여 확대 전후 동일하게 50만 원을 지급 받기 때문에 정책 개편의 영향을 받지 않는 집단이다(그림 4-1의 검은 점선 표시). 미취업, 비임금 근로를 포함한 고용보험 미가입자의 경우 고용보험에 가입되지

않아 육아휴직급여 확대와 관련이 없는 집단이므로 이들 역시 정책 개편의 영향을 받지 않는다(그림 4-1의 검은 실선).

일반적인 DD 모형에서는 처치집단과 통제집단이 시간에 따라 변하지 않는다. 하지만 본 연구의 경우 통제집단의 정의가 시간 불변인 특성(예컨대, 정책이 지역 단위로 영향을 주는 경우이거나 개인의 성별이나 인종에 따라 정책 지원이 달라지는 경우)에 기초한 것이 아니라 매해 고용보험 가입 여부와 통상임금을 기초로 한 것이기 때문에 같은 응답자여도 조사 시점에 따라 통제집단인지 처치집단인지 여부가 달라진다. 이때 일반적인 DD 모형을 이용하여 처치 효과(treatment effect)를 추정하면 그 추정값에는 편의(bias)가 반영된다. 본 연구에서는 처치집단 여부의 변화까지 고려한 DD 모형을 추정하기 위해 Lee & Kim(2014)에서 소개된 “stayer DD” 모형을 이용하고자 한다.

2. Stayer DD

본 연구에서는 2011년 확대된 육아휴직급여의 효과를 추정하고자 한다. 이를 위해 50만 원의 정액 급여가 지급된 2007년부터 2010년까지 4개 연도와 확대 개편이 적용된 2011년부터 2014년까지 4개 연도의 패널데이터를 사용한다. 처치집단에 포함되는지 여부는 조사 시점마다 달라질 수 있지만 분석을 위해 우선 두 개의 기간을 정의한다. 개편이 이루어지기 이전 기간(2007년~10년)과 개편이 이루어진 이후 기간(2011~14년)이 존재하고 두 개의 기간별로 처치집단에 포함되는지 여부는 달라질 수 있다.

개편 이전 처치집단에 포함된다면 Q_{before} 는 1의 값을 갖고, 개편 이전 통제집단에 포함된다면 Q_{before} 는 0의 값을 갖는다. 마찬가지로 개편 이후 처치집단에 포함된다면 Q_{after} 는 1의 값을 갖고, 통제집단에 포함된다면 Q_{before} 는 0의 값을 갖는다. 이에 따라 가능한 조합을 표현하면 아래와 같다.

Lee & Kim(2014)의 논문에서는 상태가 변하지 않는 경우, (0, 0) (1, 1)을 “stayers”라고 표현하고, 상태가 변하는 경우, (0, 1), (1, 0)을 “movers”라고 표현한다. 일반적인 이중차분 모형에서는 “stayers”만 존재한다. 이때

	$Q_{after} = 0$	$Q_{after} = 1$
$Q_{before} = 0$	(0, 0)	(0, 1)
$Q_{before} = 1$	(1, 0)	(1, 1)

이중차분 모형의 추정을 위한 가정을 모두 만족한다면 패널데이터를 이용한 처치집단의 처치 효과(average treatment effect on the treated: ATT)는 아래의 추정식을 통해 구할 수 있다.

$$y_{i,t} = \alpha_i + \gamma_t + \beta_d 1[t \geq after] Q_i + x_{i,t} \delta + \epsilon_{i,t} \quad (4.1)$$

i 는 개인, t 는 시간을 나타내는 하첨자이다. 종속변수는 t 시점 i 의 임신 여부를 나타낸다. 세 번째 항은 정책 개편 후를 나타내는 더미변수, $1[t \geq after]$ 와 처치집단 여부를 나타내는 더미변수 Q_i 의 교차항이다. 즉, 정책 개편 이전에는 모두 0의 값을 가지고 개편 이후에는 처치집단의 경우 1, 통제집단의 경우 0의 값을 가지게 된다. α_i 와 γ_t 는 각각 개인 고정효과와 시간 고정효과를 나타낸다. 패널데이터가 아닌 반복 횡단자료(repeated cross sectional data)를 가진 경우 개인 고정효과는 처치집단 여부를 나타내는 더미변수로, 시간 고정효과는 정책 개편 전후를 나타내는 더미변수로 대체된다. $x_{i,t}$ 는 기타 통제 가능한 설명 변수를 나타낸다. 추정된 β_d 는 처치집단의 처치효과(ATT)를 나타낸다.

하지만 본 연구의 모형처럼 처치집단인지 여부가 정책 개편 전후 달라질 수 있다면 고려해야 할 것들이 더 많다. 추정하고자 하는 효과는 정책 개편 전후 모두 처치집단에 속한 개인($Q_{before} = 1, Q_{after} = 1$)의 처치 효과이다. 2011년 전후 모두 처치집단에 속해 있던 여성들은 2011년 이후 육아휴직급여가 최대 50만 원까지 증가하는 효과를 가지는데 육아휴직급여 확대의 인과적 효과는 이 효과를 추정하는 것이다. 정책효과가 “stayers” 집단과 “movers” 집단 사이에 다를 수 있음을 가정한 추정식은 아래와 같다.

$$y_{i,t} = \alpha_i + \gamma_t + \beta_d 1[t \geq after] Q_{i,b} Q_{i,a} + \beta_m 1[t \geq after] (1 - Q_{i,b}) Q_{i,a} + \beta_q Q_{i,t} + x_{i,t} \delta + \epsilon_{i,t} \quad (4.2)$$

$Q_{i,b}$ 는 개인 i 가 정책 개편 이전(before)에 처치집단에 속해 있으면 1의 값을 갖는 더미변수이다. $Q_{i,a}$ 는 정책 개편 이후(after)에 처치집단에 속해 있으면 1의 값을 갖는 더미변수이다. $1[t \geq \text{after}]$ 는 시점이 정책 개편 이후인지를 나타내는 지시함수(indicator function)이다. 세 항의 교차항인 세 번째 항은 “stayers”의 처치 효과를 추정하기 위한 변수이고, β_d 는 우리가 찾고자 하는 처치 효과이다. 네 번째 항은 정책 개편 이전에는 통제집단이었으나 이후에 처치집단이 된 경우를 나타내고, “movers”의 처치 효과(β_m)를 추정하기 위한 변수이다. 다음 $Q_{i,t}$ 는 각 시점에서의 처치집단 여부를 나타내는 변수로 개인의 상태가 변함으로 인해 발생하는 효과를 추정한다. 예컨대, 한 개인이 정책 개편 전에는 미취업 상태였으나 개편 후 취업을 하고 처치집단에 포함되었다면 육아휴직급여와 상관없이 개인의 안정적 소득이 출산 결정에 영향을 줄 수 있을 것이다. 이처럼 통제집단이었다가 처치집단으로 상태가 변한 경우 그 효과를 통제해야 한다.

정책 개편 전후 처치집단 여부가 달라질 수 있음에도 식 (4.1)을 추정한다면 추정된 처치 효과는 (1) “stayers”의 처치효과 (β_d) (2) “movers”의 처치효과(β_m) (3) 상태 변화로 인한 효과(β_q)가 혼재되어 나타난다. 식 (4.2)는 일반화된 형태의 DD 모형으로 볼 수도 있다. 처치집단 여부가 변하지 않는 전형적인 DD 모형이라면 $Q_{i,b} = Q_{i,a}$ 일 것이고, 결국 식 (4.1)과 같아질 것이기 때문이다.

$x_{i,t}$ 는 시간에 따라 변하는 개인 특성 변수이다. 기본 모형에서는 이를 포함하지 않을 것이고, 이후 나이, 나이 제곱, 취업 여부, 가족 소득, 결혼 유무를 추가적으로 고려하여 모형을 확장할 것이다. 가족 소득은 가족 구성원의 전 해 근로소득과 금융기관 이자 소득을 포함하였고, 소득 발생 연도 기준 실질소득이다. 개인 및 시간 고정효과가 통제된 상태에서 정책 변수가 외생적이라면 위의 설명 변수를 포함하더라도 정책효과 추정치는 크게 변하지 않을 것이다. 개인 고정효과를 포함한 모형이므로 학력, 어린 시절 환경과 같은 시간 불변인 개인 변수들은 포함하지 않는다.

제3절 데이터 및 표본

1. 데이터 및 분석 표본

데이터는 10~17차(2007~14년) 한국노동패널을 사용하였다. 정책의 변화가 발생한 2011년을 기점으로 2007년부터 2010년까지 4개 연도 중 적어도 3개 연도와 2011년부터 2014년까지 4개 연도 중 적어도 3개 연도가 관측되는 여성만 포함하였다. 분석 기간 8년 동안 나이가 만 19세부터 만 49세인 여성을 분석 대상으로 하였다. 여기에 해당하는 표본 수는 14,238개(1,877명)이다.

한국노동패널은 매해 고용보험 가입 여부를 조사한다. 이를 바탕으로 고용보험에 가입되어 있으며 월 급여액이 125만 원 이상인 경우 처치집단으로 포함한다. 처치집단인지 여부는 매해 바뀔 수 있는 변수이다. 처치집단 여부가 매해 바뀌고 이를 모두 반영한다면 모형 추정이 어렵다. 따라서 정책 개편 전과 후로 나누어 처치집단인지 여부를 정의하는 변수를 만들었다. 정책 개편 전인 2011년 이전 관측연도가 3개였다면 2개 이상, 4개였다면 3개 이상의 해에서 처치집단에 포함되면 이 응답자는 정책 개편 전 처치집단에 속한다고 가정한다($Q_{before} = 1$). 마찬가지로 정책 개편 후인 2011년부터 3개 관측연도 중 2개 이상, 4개 관측연도 중 3개 이상 처치집단에 속했다면 이 응답자는 개편 후 처치집단에 속한다고 가정한다($Q_{after} = 1$).

이에 따라 나눈 집단의 경우의 수는 <표 4-1A>와 같다. 전체 표본의 76%는 두 기간 모두 통제집단에 속했고, 9%는 두 기간 모두 처치집단에 속했다. 2011년 이전 통제집단이었으나 2011년부터 처치집단으로 옮겨간 표본은 12%이다. 2011년 이전 처치집단에 속했으나 이후 통제집단으로 분류된 경우는 3%로 매우 적었다. 분석 표본에서 “stayers” 집단으로 정의할 수 있는 경우는 85%, “movers” 집단으로 정의할 수 있는 경우는 15%이다.

〈표 4-1A〉 2011년 전후 처치집단, 통제집단 표본 수

	$Q_{after} = 0$	$Q_{after} = 1$	합계
$Q_{before} = 0$	10,764 (0.76)	1,661 (0.12)	12,425
$Q_{before} = 1$	480 (0.03)	1,333 (0.09)	1,813
합계	11,244	2,994	14,238

자료: 한국노동패널 10~17차 자료를 이용하여 저자 작성.

통제집단은 경제활동을 하지 않는 여성도 포함한다. 육아휴직급여가 근로자를 대상으로 시행하는 정책인 만큼 근로자 집단 내에서의 효과를 볼 필요가 있다. 분석 표본은 최소 6년 최대 8년까지 관측되며 그 사이 여성의 근로 여부는 해마다 바뀔 수 있다. 따라서 근로자 집단을 정의할 필요가 있는데, 본 연구에서는 분석 기간인 2007년부터 2014년까지 한 번이라도 경제활동을 한 적이 있으면 근로자로 분류한다. 가장 유연한 정의를 통해서 결과를 살펴보고 이를 전체 표본 결과와 비교할 것이다. 근로자 표본만으로 구성된 2011년 전후 처치집단과 통제집단 표본 수는 〈표 4-1B〉와 같다.

근로자 표본의 68%는 두 시기 모두 통제집단에 포함되어 전체 표본보다 그 비중이 줄어들었고, 전체 표본 수가 줄어들며 근로자 표본의 12%는 두 시기 모두 처치집단에 포함되었다. 근로자 표본에서 “stayers” 집단으로 포함되는 경우는 80%, “movers” 집단으로 포함되는 경우는 20%이다.

〈표 4-1B〉 2011년 전후 처치집단, 통제집단 표본 수: 근로자 표본

	$Q_{after} = 0$	$Q_{after} = 1$	합계
$Q_{before} = 0$	7,532 (0.68)	1,661 (0.15)	9,193
$Q_{before} = 1$	480 (0.04)	1,333 (0.12)	1,813
합계	8,012	2,994	11,006

자료: 한국노동패널 10~17차 자료를 이용하여 저자 작성.

〈표 4-2〉 분석 표본 요약통계

2007~10(before)						
	통제집단 (N=6230)		통제집단(근로자) (N=4619)		처치집단 (N=896)	
나이	34.21	6.78	33.95	7.16	31.97	5.67
근로여부	0.44	0.5	0.59	0.49	0.96	0.19
가족소득	4,430.82	3,114.62	4,443.29	3,159.88	6,031.28	3,088.09
배우자	0.75	0.43	0.69	0.46	0.58	0.49
최종 자녀 수	1.65	0.91	1.58	0.94	1.45	0.87
자녀 없음	0.16	0.37	0.19	0.39	0.19	0.39
2011~14(after)						
	통제집단 (N=5621)		통제집단(근로자) (N=4000)		처치집단 (N=1491)	
나이	38.41	6.38	38.27	6.69	35.37	7.02
근로여부	0.47	0.5	0.66	0.47	0.96	0.2
가족소득	4,819.78	2,910.07	4,808.36	2,847.17	5,753.39	3,054.03
배우자	0.84	0.37	0.79	0.41	0.58	0.49
최종 자녀 수	1.72	0.87	1.67	0.89	1.26	0.96
자녀 없음	0.13	0.34	0.15	0.36	0.3	0.46

주: 이 표는 각 집단 특성의 평균과 표준편차를 나타냄. 가족 소득은 전년도 실질소득이며, 단위는 만 원임.

자료: 한국노동패널 10~17차 자료를 이용하여 저자 작성.

〈표 4-2〉는 분석 표본의 요약통계를 2011년 전후 처치집단과 통제집단, 근로자로 제한된 통제집단으로 나누어 나타낸 표이다. 전체 표본에서 통제집단은 미취업자, 자영업자, 고용보험에 가입되지 않은 임금 근로자, 임금이 125만 원 미만인 임금 근로자를 모두 포함하므로 그 대상자가 처치집단보다 크다.

2011년 이전 통제집단의 평균 나이는 34.2세, 근로자 통제집단의 평균 나이는 34.0세, 처치집단의 평균 나이는 32.0세이다. 2011년 이전 통제집단에 속한 여성의 75%는 배우자와 함께 생활하고 있고, 같은 시기 근로자 통제집단은 69%, 처치집단의 여성은 58%가 기혼이다.

KLIPS 1차부터 22차 조사 전체에 걸쳐 관찰되는 최종 자녀 수를 계산한 결과 2011년 이전 통제집단에 속한 여성들의 최종 자녀 수는 1.65명,

근로자 통제집단은 1.58명, 처치집단에 속한 여성들은 이보다 적은 1.45명이다. KLIPS 조사 기간 전체 동안 자녀가 없는 것으로 관찰되는 여성은 2011년 이전 통제집단은 16%, 근로자 통제집단과 처치집단은 19%이다.

2011년 이후 통제집단과 처치집단의 요약통계를 살펴보면, 우선 가족 소득은 통제집단은 4,820만 원, 근로자 통제집단은 거의 비슷한 4,808만 원, 처치집단은 5,753만 원이다. 2011년 전후 모두 처치집단의 가족 소득이 더 많다. 2011년 이전과 비교하였을 때 2011년 이후 통제집단의 실질 가족 소득은 증가하고 처치집단의 실질 가족 소득은 감소하였다. 이는 2011년 이후에 새롭게 취업을 하면서 처치집단에 포함되는 젊은 여성들의 영향일 수 있다.

2011년 이후에 통제집단은 2011년 이전 통제집단보다 9%p 높은 84%가 기혼이고, 처치집단은 58%로 기혼 여성 비율이 2011년 이전 처치집단과 이후 처치집단이 동일하다. 2011년 이후 통제집단 여성들의 최종 자녀 수는 1.72명, 처치집단은 1.26명이다. 2011년 이전 통제집단과 비교하여 2011년 이후 통제집단의 평균 최종 자녀 수는 증가하였으나, 처치집단은 2011년 이후 처치집단이 2011년 이전 처치집단보다 평균 자녀 수가 더 적다. 이 또한 2011년 이후에 새롭게 처치집단에 포함되는 여성들의 영향일 수 있다.

마지막으로 근로 여부를 살펴본다. 근로 여부는 임금 근로와 비임금 근로를 모두 포함한다. 2011년 이전과 이후 모두 각 기간의 통제집단 여성들은 44%, 47% 정도가 경제활동을 하고 있다. 분석 기간 동안 한 번도 경제활동을 한 적이 없는 여성을 제외한 근로자 통제집단은 이보다 높은 59%, 66%가 경제활동을 하고 있다. 2011년 이전 이후 모두 각 기간의 처치집단은 평균 96%가 취업 상태에 있다. 기간별 처치집단을 정의하는 과정에서 조사 횟수 중 최대 한 번은 처치집단에 포함되지 않았더라도 기간 별로 정의된 처치집단에는 포함될 수 있기 때문에 취업자 비중이 100%보다 낮다. 기간별 처치집단에 속한 여성들은 모두 임금 근로자이다.

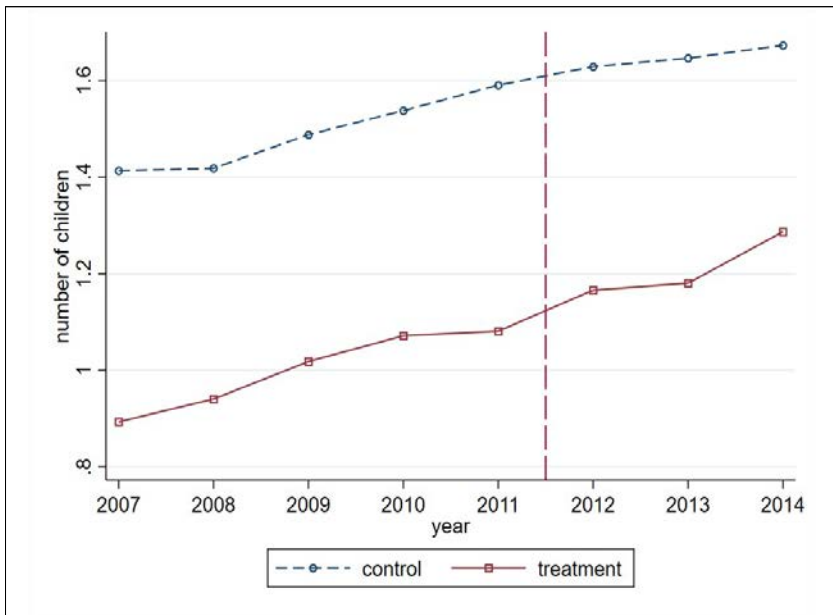
2. 공통추세(parallel trend) 체크

제2절에서 소개한 이중차분 모형이 육아휴직급여 확대의 인과적 효과

를 추정하기 위해서는 2011년 정책 개편 이전 통제집단과 처치집단의 출산 가능성이 평행적인 추세를 가지고 있어야 한다. [그림 4-2]는 분석 표본에서 통제집단과 처치집단의 각 조사 시점까지의 자녀 수 평균을 나타낸 것이다. 2010년에 임신을 한 여성의 아이는 2011년에 태어날 것이므로, 2011년까지의 평균 자녀 수를 이전 추세(pretrend)로 살펴본다. 공통추세는 “stayers” 표본만으로 도출하였다. 그림에서 통제집단은 2011년 이전 기간과 이후 기간 모두 통제집단에 속하는 경우, 처치집단은 두 기간 모두 처치집단에 속하는 경우를 의미한다.

점선은 통제집단의 조사 시점 평균 자녀 수를 나타내고, 실선은 처치집단의 조사 시점 평균 자녀 수를 나타낸다. 2007년 당시 통제집단의 평균 자녀 수는 1.41명, 처치집단의 평균 자녀 수는 0.89명으로 처치집단의 평균 자녀 수가 더 적다. 두 집단 모두 시간이 갈수록 자녀 수 평균이 증가하는 모습을 보인다.

[그림 4-2] 연도별 집단별 조사 시점 당시 평균 자녀 수

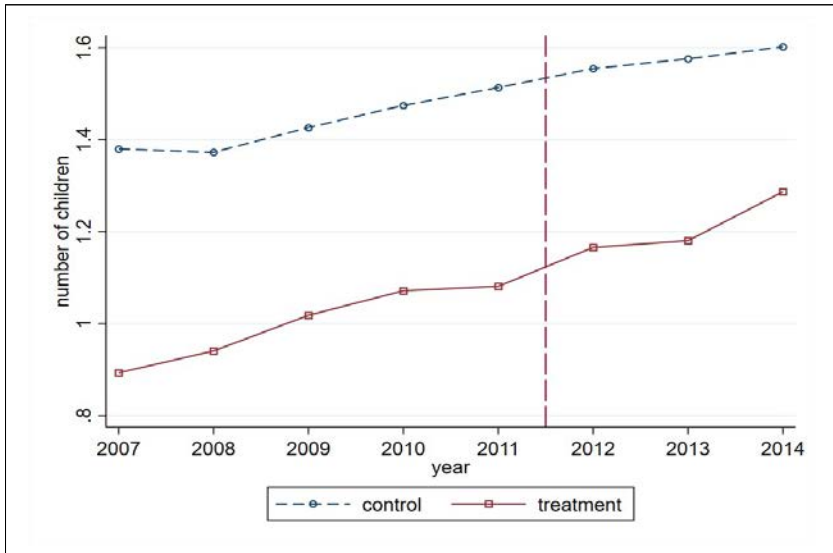


주: 그림에 사용된 표본은 “stayers”만 포함함.
 자료: 한국노동패널 10~17차 자료를 이용하여 저자 작성.

공통추세(parallel trend)를 확인하기 위해서는 두 그래프의 거리가 아닌 각 점 사이를 잇는 선의 기울기를 비교하여야 한다. 추정 모형에서 결과 변수가 조사 시점에 임신을 하였는지 여부가기 때문이다. 2007년과 2008년 사이를 살펴보면 통제집단(control group)보다 처치집단(treatment group)의 기울기가 다소 가파른 모습을 보인다. 하지만 이후 연도에서는 비슷한 모습을 보이고, 2010년과 2011년 사이에는 오히려 통제집단(control group)의 기울기가 다소 가파르게 나타난다. 2011년까지 조사 시점 평균 자녀 수 그래프를 통해 살펴본 결과 분석에 사용될 통제집단과 처치집단의 출산 확률은 비슷한 추세를 보인다고 할 수 있다.

[그림 4-3]은 통제집단(control group)에서 분석 기간 동안 한 번도 일을 한 적이 없는 여성을 제외한 표본과 처치집단의 자녀 수 평균을 나타낸 것이다. 전체 표본과 같이 2007년과 2008년 사이 통제집단의 기울기는 처치집단보다 평평하지만 이후 2011년까지는 통제집단과 처치집단의 출산 가능성이 비슷한 추세를 보인다.

[그림 4-3] 연도별 집단별 조사 시점 당시 평균 자녀 수 : 제한된 표본



주: 그림에 사용된 표본은 “stayers”만 포함함. 통제집단(control group)에서 분석기간 동안 한 번도 일을 한 적이 없는 여성은 제외하였음.

자료: 한국노동패널 10~17차 자료를 이용하여 저자 작성.

제4절 육아휴직급여의 확대가 출산 결정에 미치는 영향

본 절에서는 앞서 설명한 모형의 추정 결과를 제시한다. 먼저 <표 4-3>은 아무 통제변수 없이 정책 관련 변수와 개인 및 시간 고정효과만 포함하여 추정한 결과이다. 첫 번째 열은 처치집단 여부의 변화를 고려하지 않고 매 시기 처치집단 여부가 바뀔 수 있도록 하여 추정한 결과이다. 두 번째 열은 식 (4.2)를 추정한 결과이다. $1[t \geq after]Q_{i,b}Q_{i,a}$ 항의 계수는 “stayers”의 처치 효과를 나타내고, 모형이 추정하고자 하는 육아휴직급여 확대의 효과이다. $1[t \geq after](1 - Q_{i,b})Q_{i,a}$ 항의 계수는 “movers”의 처치 효과이다. $Q_{i,t}$ 항의 계수는 처치 여부와 관계없이 처치집단 상태의 변화로 인해 발생하는 효과이다(untreated moving effect). 마지막

〈표 4-3〉 육아휴직급여 확대의 효과

	DD	Stayer DD	DD with Stayers
$1[t \geq after]Q_{i,t}$	0.027** (0.012)		0.026** (0.013)
$Q_{i,t}$	0.004 (0.016)	-0.003 (0.034)	
$1[t \geq after]Q_{i,b}Q_{i,a}$		0.026** (0.013)	
$1[t \geq after](1 - Q_{i,b})Q_{i,a}$		0.036 (0.036)	
표본 수	14,238	14,238	12,097
개인	1877	1877	1589

주: 첫 번째 열은 일반적인 패널 이중차분 모형, 두 번째 열은 Lee & Kim(2014)의 Stayer DD 모형, 마지막 열은 “stayers”로 제한된 표본에 일반적인 패널 이중차분 모형을 적용한 결과임. 연도 고정효과를 통제하였고, 표준오차는 개인 단위로 클러스터된 군집표준오차(clustered standard error)임.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 한국노동패널 10~17차 자료를 이용하여 저자 작성.

세 번째 열은 분석 표본을 “stayers”로만 한정하여 기존의 이중차분(difference-in-differences) 모형을 추정한 결과이다. 세 모형 모두 시간 및 개인 고정효과가 포함된 모형이다.

결과를 살펴보면 어떠한 모형을 사용하든 육아휴직급여 확대의 효과는 비슷하게 추정된다. 2011년 육아휴직급여의 확대는 그 혜택을 받는 여성 근로자들의 임신 가능성을 2.6%p 증가시킨다. “stayer DD” 모형으

〈표 4-4〉 육아휴직급여 확대의 효과 : “Stayer DD” 결과

	기본모형	확장모형1	확장모형2	확장모형3
처치효과 (stayers)	0.026** (0.013)	0.025** (0.013)	0.025** (0.013)	0.022* (0.012)
처치효과 (movers)	0.036 (0.036)	0.035 (0.036)	0.035 (0.036)	0.010 (0.034)
$Q_{i,t}$	-0.003 (0.034)	-0.005 (0.034)	-0.005 (0.034)	0.020 (0.032)
나이		-0.002 (0.005)	-0.002 (0.005)	-0.015*** (0.004)
나이제공		-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000** (0.000)
근로여부		0.008 (0.007)	0.008 (0.007)	0.019*** (0.006)
실질가구소득			0.003 (0.006)	0.001 (0.006)
결혼여부				0.127*** (0.019)
표본 수	14,238	14,238	14,238	14,238
개인	1,877	1,877	1,877	1,877

주: “stayer DD” 모형으로 추정한 결과임. 첫 번째 열은 기본 모형, 두 번째 열은 나이와 나이 제공, 취업 상태 통제, 세 번째 열은 가족 실질소득 통제, 마지막 열은 결혼 여부까지 통제한 모형의 결과임. 연도 고정효과를 통제하였고, 표준오차는 개인 단위로 클러스터된 군집표준오차(clustered standard error)임.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 한국노동패널 10~17차 자료를 이용하여 저자 작성.

로 추정된 “movers”의 처치 효과와 처치집단 여부 변화로 인해 발생하는 효과는 유의미하지 않은 것으로 나타난다.

<표 4-4>는 기본 “Stayer DD” 모형에 설명 변수를 추가하여 추정한 육아휴직급여 확대의 영향이다. 첫 번째 열의 결과는 아무 설명 변수도 포함하지 않은 모형이며 <표 4-3>의 두 번째 열의 결과와 같다. 이후 조사 당시 나이와 나이 제곱, 취업 상태(두 번째 열), 전년도 실질 가족 소득(세 번째 열), 마지막으로 결혼 여부(네 번째 열)를 차례로 추가하여 육아휴직급여 확대의 효과를 추정하였다.

기본 모형에 나이, 취업 상태, 가족 소득을 추가했을 때 육아휴직급여 확대의 효과는 2.5%p로 줄어들고, 결혼 여부를 통제했을 때는 2.2%p로 줄어든다. 결혼 여부는 임신에 크게 영향을 주는 내생 변수여서 이를 통제했을 때 결과값이 감소한다. 하지만 대체로 설명 변수의 추가가 기본 모형의 결과에 크게 영향을 주지 않는다.

<표 4-5>는 통제집단에서 분석 기간 동안 한 번도 일을 한 적이 없는 사람들을 제외하고 근로자 표본을 만든 뒤 <표 4-4>와 같은 모형을 추정한 결과이다. 근로자 표본으로 한정하였을 때 육아휴직급여의 확대 효과는 사라진다. “movers”의 처치 효과와 처치집단으로의 상태 변화 때문에 갖는 효과(untreated moving effect)는 전체 표본 결과와 비교할 때 추정치의 부호가 바뀌었으나 두 경우 모두 통계적으로 유의미하지는 않다. 근로자 표본 결과에서는 나이가 증가할 때 임신 가능성이 유의미하게 증가한다. 이는 전체 표본 통제집단이 근로자 표본 통제집단보다 평균적으로 나이가 많기 때문에 나타난 효과일 수 있다.

전체 표본에서는 처치효과가 유의미하게 나타났지만 근로자 표본에서는 추정치가 반 이상 줄어들고 유의미하지 않게 나타났다. 전체 표본에서의 효과가 한 번도 경제활동을 하지 않은 여성이 통제집단에 포함되었기 때문에 나타난 결과라는 의미이다. 한 번도 경제활동을 하지 않은 여성은 가족 형성을 이른 나이에 끝낼 수 있고, 임신 여부를 종속변수로 하기 때문에 일찍 가족 형성을 끝낸 여성들은 분석 기간 동안 추가 자녀가 없을 수 있다. 일찍 가족 형성을 마쳤을 가능성이 높은 여성들을 통제집단에서 제외하고 나면, 처치집단에서의 육아휴직급여 확대의 효과는 나타

〈표 4-5〉 육아휴직급여 확대의 효과 : 근로자 표본

	기본모형	확장모형1	확장모형2	확장모형3
처치효과 (stayers)	0.010 (0.013)	0.007 (0.013)	0.007 (0.013)	0.005 (0.012)
처치효과 (movers)	0.004 (0.036)	-0.008 (0.036)	-0.008 (0.036)	-0.029 (0.034)
$Q_{i,t}$	0.013 (0.034)	0.018 (0.034)	0.017 (0.034)	0.040 (0.032)
나이		0.013*** (0.005)	0.013*** (0.005)	-0.001 (0.004)
나이제곱		-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000 (0.000)
근로여부		0.004 (0.007)	0.003 (0.007)	0.014** (0.006)
실질가구소득			0.011** (0.005)	0.008 (0.005)
결혼여부				0.123*** (0.019)
표본 수	11,006	11,006	11,006	11,006
개인	1,456	1,456	1,456	1,456

주: “stayer DD” 모형으로 추정하였으며 분석 기간인 2007년부터 2014년까지 한 번도 경제활동을 한 적이 없는 여성은 제외하였음. 첫 번째 열은 기본모형, 두 번째 열은 나이와 나이 제곱, 취업 상태 통제, 세 번째 열은 가족 실질소득 통제, 마지막 열은 결혼 여부까지 통제한 모형의 결과임. 연도 고정효과를 통제하였고, 표준오차는 개인 단위로 클러스터된 군집표준오차(clustered standard error)임.

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

자료: 한국노동패널 10~17차 자료를 이용하여 저자 작성.

나지 않는다.

마지막으로 출생 순위별 효과를 살펴본다. 기본 모형에 나이, 나이 제곱, 근로 여부까지 포함한 <표 4-4>와 <표 4-5>의 확장모형1과 동일한 모형을 출생 순위별로 나누어 추정하였다. 첫째 분석에서는 첫째 아동 출산 시점이 분석 기간인 2007년 이후인 여성들만 포함하였고, 둘째 이상 분석에서는 첫째를 출산한 적이 있는 여성만 분석에 포함하였다. 전

체 표본으로 추정된 결과와 분석 기간 동안 한 번도 경제활동을 한 적이 없는 여성을 제외한 근로자 표본으로 분석한 결과를 모두 <표 4-6>에 제시한다.

먼저, 첫째 임신 여부를 추정된 모형을 보면 육아휴직급여의 확대 개편은 전체 표본에서 첫째 아이 임신 가능성을 3.8%p 증가시킨다. 하지만 근로자 표본으로 한정할 경우 추정값이 감소하며 통계적으로 유의미하지 않은 결과가 나온다. 두 경우 모두 나이가 증가할수록 첫째 임신 가능성은 증가하는 타당한 결과를 보인다.

<표 4-6> 출생 순위별 육아휴직급여 확대의 효과

	첫째	첫째	둘째 이상	둘째 이상
처치효과 (stayers)	0.038** (0.017)	0.025 (0.018)	0.016 (0.012)	-0.002 (0.012)
처치효과 (movers)	0.051 (0.038)	0.024 (0.039)	0.038 (0.028)	-0.004 (0.028)
$Q_{i,t}$	-0.013 (0.035)	0.000 (0.036)	-0.028 (0.025)	-0.004 (0.025)
나이	0.022*** (0.006)	0.028*** (0.006)	-0.010* (0.005)	0.006 (0.006)
나이제곱	-0.000*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000* (0.000)
근로여부	0.016 (0.010)	0.015 (0.010)	-0.003 (0.006)	-0.005 (0.006)
표본 수	5,175	4,390	11,879	8,882
개인	707	601	1,553	1,164
미취업 포함 여부	Y	N	Y	N

주: “stayer DD” 모형으로 추정하였으며 기본모형에 나이, 나이 제곱, 취업 상태를 추가로 통제하였음. 처음 두 열은 첫째아 임신 여부, 마지막 두 열은 둘째 이상 임신 여부를 종속변수로 사용하였음. 첫 번째, 세 번째 열은 전체 표본으로, 두 번째, 네 번째 열은 근로자 표본으로 추정된 결과임. 연도 고정효과를 통제하였고, 표준오차는 개인 단위로 클러스터된 군집표준오차(clustered standard error)임.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 한국노동패널 10~17차 자료를 이용하여 저자 작성.

둘째 또는 셋째 임신 가능성을 추정한 결과를 살펴보면 전체 표본에서 육아휴직급여 확대 개편은 둘째 또는 셋째 임신 가능성을 1.6%p 증가시키지만 통계적으로 유의하지 않다. 나이가 증가함에 따라 둘째 이상 자녀를 임신할 가능성은 낮아진다. 근로자 표본에서는 위의 결과들과 마찬가지로 추정값이 작아진다. 그리고 통계적으로 유의하지 않은 결과를 보인다.

제5절 육아휴직급여 확대와 여성의 경력단절

육아휴직급여의 확대가 여성의 근로 연속성에 미치는 효과와 관련하여 윤자영·홍민기(2014)의 연구를 본 절에서 소개한다. 윤자영·홍민기(2014)의 연구는 위 분석과 마찬가지로 2011년 육아휴직급여가 정액제에서 정률제로 바뀐 정책 상황을 이용하여 육아휴직급여의 확대가 여성 근로자의 동일 직장 복귀에 긍정적인 영향을 미쳤는지 분석하였다. 같은 분석 방법을 사용한 정교한 연구가 이미 존재하기 때문에 새로운 결과를 도출하는 대신 선행 연구의 결과를 소개하고 육아휴직급여 확대의 고용 효과에 대한 논의를 본 보고서에 더하고자 한다.

Baum(2002)은 다소 오래된 연구이기는 하지만 출산 후 동일 직장으로의 복귀가 왜 중요한지 잘 보여주는 연구이다. Baum(2002)의 연구에 따르면, 출산으로 인해 일시적으로나마 근로 경력이 단절되었던 여성은 출산 후 임금 하락을 경험하는데, 출산 전과 동일한 직장으로 복귀할 경우 이러한 모성 페널티가 사라진다. 한편, 윤자영·홍민기(2014)의 논문에서 언급된 한국노동연구원의 실태조사 자료에 따르면 2009~12년 사이 육아휴직 이용자를 대상으로 조사한 결과 육아휴직 직후 직장을 그만 둔 근로자는 32%에 달하였고, 1년 뒤 동일 직장에 근무하는 여성 근로자는 50% 수준이었다. 이 실태조사 결과는 출산 전과 동일한 직장으로 복귀하지 못하는 여성의 대부분은 노동시장을 이탈했을 가능성이 있음을 암시한다.

윤자영·홍민기(2014)는 앞서 본 장에서 설명한 연구방법론과 동일한 방법론을 고용보험 행정데이터에 적용하여 육아휴직급여의 확대가 육아

휴직 이용자의 동일 직장 복귀에 긍정적인 영향을 주었는지 추정하였다. 연구에서는 처치집단을 근로소득에 따라 육아휴직급여가 달라지는 구간(급여가 125만~250만 원 사이)과 최대 금액인 100만 원을 육아휴직급여로 받는 구간(250만 원 이상)으로 나누어 2개의 처치집단에 대한 효과를 추정하였다.

종속변수는 1주일, 1개월, 3개월, 6개월 각 시점에 살펴본 동일 직장 복귀 여부이다. 분석 결과, 육아휴직급여의 확대는 중간소득 구간에 포함되는 여성의 동일 직장 복귀 여부에는 유의한 영향을 주지 않았고, 고소득 구간에 포함되는 여성의 1개월 이내 동일 직장 복귀 가능성을 약 4% 높였다. 하지만 고소득 여성의 경우에도 3개월 이상 동일 직장에 머무를 확률에는 유의한 효과가 관찰되지 않았다. 또한 연구에서 공통추세를 확인한 결과 추세적으로 고소득 여성 근로자의 경우 동일 직장 복귀 가능성이 다른 집단(중간소득이나 125만 원 미만 소득의 여성) 여성에 비해 더 증가하고 있는 모습을 확인하였는데, 이는 단기적으로나마 관찰된 고소득 여성들의 동일 직장 복귀 효과도 육아휴직급여의 확대가 아닌 추세에 기인한 결과일 수 있음을 의미한다.

결론적으로 2011년 육아휴직급여제도의 정률제 개편으로 인해 발생한 육아휴직급여의 확대는 여성의 동일 직장 복귀 가능성에 긍정적인 영향을 주지 않았다. 동일 직장으로 복귀하지 못한 여성 근로자의 상당수가 아예 노동시장을 이탈했을 가능성과 다른 직장으로 복귀한 여성 근로자의 경우에도 임금 하락이 발생할 수 있다는 사실을 생각할 때, 윤자영·홍민기(2014)의 연구에서 도출한 결과는 육아휴직급여의 확대가 여성의 노동 공급 및 노동시장 성과에 긍정적인 효과를 주지 못했을 것이라고 확대하여 해석할 수 있을 것이다.

제6절 소 결

본 장에서는 2011년 개편된 육아휴직급여 정책을 이용하여 육아휴직급

여의 확대가 임금 근로자의 출산 결정에 유의미한 영향을 미치는지 추정하였다. 이중차분 모형을 한국노동패널에 적용하여 2007년부터 2010년까지 50만 원의 정액 급여를 지급하던 때와 비교하여 2011년부터 2014년까지 급여의 40%를 지급하던 시기에 육아휴직급여를 받을 수 있는 대상이 되는 여성 근로자의 임신 가능성이 증가하였는지 추정하였다. 일반적인 이중차분 모형과 달리 본 연구에서는 처치집단(treatment group) 여부가 시간에 따라 변할 수 있다는 사실을 고려하여 실증분석을 시행하였다.

분석 결과 미취업 여성까지 통제집단(control group)에 포함한 표본에서는 육아휴직급여의 확대가 여성의 임신 여부에 긍정적인 영향을 미쳤다. 하지만 분석 기간 동안 한 번도 경제활동을 한 적이 없는 여성을 제외한 근로자 표본으로 분석한 결과 육아휴직급여 확대의 효과가 3분의 1 정도로 감소하며 통계적으로 유의하지 않은 결과가 관찰되었다. 육아휴직급여의 확대가 출산 결정에 미치는 영향은 고용보험에 가입된 임금 근로자에 한정된다. 경제활동을 하지 않는 여성들의 가족 계획이 경제활동을 하는 여성의 경우와 그 시기나 효용 측면에서 크게 다를 수 있음을 생각할 때, 전체 표본의 결과는 그 차이에 기인한 것일 수 있다.

예컨대, 전체 표본에서는 나이가 증가할 때 아이를 가질 확률이 감소하는 방향으로 나타났고 근로자 표본에서는 나이가 증가할 때 아이를 가질 확률이 증가하는 방향으로 나타났다. 근로자 표본에 포함된 여성들은 출산을 계획하는 단계에 있고, 경제활동을 하지 않는 여성들은 이미 가족 계획이 완료되어 분석 기간 동안 아이를 가지는 경우가 관찰되지 않았을 수 있다. 분석 기간이 짧고 육아휴직급여의 확대 정도가 크지 않아 이 분석을 일반화할 수는 없겠지만 본 연구의 결과에 따르면 육아휴직급여의 확대가 여성 근로자의 출산 결정에 긍정적인 영향을 주었다고 볼 수 없고, 추후 확대된 기간과 자료를 이용하여 더 엄밀히 분석할 필요성을 제기한다.

육아휴직급여의 확대는 여성 근로자의 일·생활 균형을 지원하는 정책이기에 근로자의 근로 연속성에도 긍정적인 영향이 있을 것이라고 기대할 수 있다. 이와 관련하여서는 윤자영·홍민기(2014)의 연구를 소개하였다. 윤자영·홍민기(2014)는 본 장의 실증분석과 마찬가지로 2011년 확대

된 육아휴직급여가 여성의 동일 직장 복귀 여부에 미치는 영향을 추정하였다. 윤자영·홍민기(2014)에 따르면 2011년 육아휴직급여의 확대로 육아휴직 이용자는 증가하였지만 동일 직장으로의 복귀 가능성에는 유의한 영향이 없었다.

육아휴직 사용 가능성의 격차와 그 격차로 인해 유발되는 출산 격차의 문제는 엄밀히 논의되어야 할 사회적 문제이다. 육아휴직제도 자체는 여성의 사회·경제적 경력과 가정에서의 삶을 모두 지원한다는 측면에서 필요성이 높은 정책이다. 하지만 이 제도가 여성의 경력단절에 긍정적인 영향을 미치지 못한다는 선행연구는 육아휴직제도의 실효성에 대하여 의문을 제기한다. 공공부문과 일부 대기업에서는 육아휴직제도의 사용이 비교적 용이하지만 중소기업에서 이 제도를 제한 없이 사용하는 것은 아직 어려운 실정이다. 육아휴직과 같이 일·생활 균형을 위한 정책들은 고용주의 입장에서 여성의 고용을 기피하게 만드는 요인이 될 수 있다. 남성을 고용하는 것보다 여성을 고용할 때 비용이 더 크다는 의미이기 때문이다. 이는 노동시장에서 남성과 여성의 격차 문제로까지 이어질 수 있다.

현재 개편된 육아휴직제도는 남성과 여성이 모두 육아휴직을 사용할 때 더 많은 육아휴직급여를 받을 수 있도록 되어있다. 남성과 여성 모두의 육아휴직을 장려할 수 있는 정책 방향은 여성과 남성의 노동시장 격차 문제, 일·생활 균형 문제, 여성의 출산 후 경력단절 문제를 장기적으로 완화할 수 있는 바람직한 정책 방향으로 생각된다. 다만, 남성과 여성 모두에게 육아휴직의 기회를 장려하는 방향이 자칫 모두의 사용을 축소시키거나 출산으로 인한 또 다른 소득 격차를 양산하지 않도록 하려면 구체적인 정책 내용에는 충분한 고민이 필요할 것이다. 부모 모두 육아휴직 사용이 가능한 직장에 있는 경우와 현실적으로 사용이 어려운 경우 출산에 대한 기회비용에 정책이 의도하지 않은 격차가 발생할 수 있음도 반드시 고려해야 한다.

제 5 장

요약 및 정책제언

제1절 요약

2002년 이후 현재까지 지속되는 초저출산 현상에 정부는 지난 15년간 저출산·고령사회 기본계획을 수립하고 수많은 저출산 정책을 시행하였다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획에 따르면 지난 15년간의 정책적 시도는 출산 및 아동 양육에 대한 사회적 책임을 강화하고 제도적 기반을 마련하였다는 성과를 가진다. 하지만 마련된 제도 이용에 한계가 있고 정책에 대한 국민의 체감도는 여전히 낮아 실질적인 행태 변화는 미흡하다는 평가이다.

지난 10년간 출생아 수와 합계출산율은 계속하여 감소하는 반면 30대 여성의 경제활동참가율은 뚜렷하게 증가하는 모습을 보인다. 이는 여성의 경제활동과 가족 형성이 청년들에게 여전히 양자택일의 영역으로 남아있는 것은 아닌지 생각하게 한다. 저출산 정책의 실효성에 대한 논의가 활발한 가운데 본 연구는 정책의 변천을 살펴보고 저출산 대책의 효과성을 검증함으로써 정책의 방향성에 대해 논의하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 세 가지의 연구 목적을 제시한다.

하나는 추후 출산지원정책과 관련한 연구에 도움이 될 수 있도록 정책의 흐름과 변화에 관한 데이터를 구축하는 것이다. 둘째, 출산지원정책의

성격에 따라(경제적 지원과 일·생활 균형 지원) 출산을 제고에 미치는 인과적 영향을 추정함으로써 이들 정책의 효과성을 검증한다. 셋째, 출산지원정책의 영향을 여성의 노동시장 성과와 관련지어 분석함으로써 기존의 출산지원정책이 현재 저출산·고령사회 기본계획에서 제시하는 목표와 같이 일·생활 균형에도 효과를 나타낼 수 있는지 함께 살펴보고자 한다.

1. 출산지원정책의 확대

출산을 제고와 여성의 경제활동 지원을 위한 정책은 빈번하게 변하고 확대되어 왔다. 본 연구에서는 먼저 향후 연구에 도움이 될 수 있도록 출산지원정책을 그 성격에 따라 나누고 정책의 변화 양상을 정리하였다. 제2장에서는 경제적 지원 정책에 해당하는 출산장려금제도, 경제적 지원과 일·생활 균형의 성격을 모두 가지는 보육 및 교육 지원제도, 일·가정 양립을 지원하는 모성보호사업 각각의 확대 과정과 이용 현황을 제시한다.

출산장려금은 출산과 양육을 위한 현금지원을 의미한다. 이는 기초자치단체의 조례에 근거하여 시행되고 있다. 광역 및 기초자치단체별 출산장려금은 지자체 『인구정책사례집』(2007~13년)과 지자체 『출산장려정책사례집』(2014~20년)을 바탕으로 데이터를 구축하였다. 228개 기초자치단체의 출산장려금 지급 현황을 살펴보면 모든 출생 순위에서 출산장려금을 지급하는 기초자치단체의 수가 증가하였다. 예컨대 2007년 첫째 출산장려금을 지급하는 곳은 62곳이었으나 2020년에는 177개로 3배 가까이 증가하였다. 셋째 출산장려금을 지급하는 기초자치단체 수는 2007년 128개에서 2020년 216개로 증가하였다. 셋째 출산장려금은 모든 지역에서 특히 2007년과 2012년 사이 급증하였다.

출산장려금을 지급하는 기초자치단체의 수가 증가하면서 동 기간 평균 출산 장려 금액도 출생 순위에 따라 적게는 4배에서 많게는 8배까지 증가하였다. 평균 출산장려금 액수는 출생 순위가 높아질수록 커지고 특히 셋째 이상에서 금액이 크게 증가한다. 지역별로는 전라권에서 평균 지급액이 가장 많고, 인천을 포함한 수도권이 가장 적다.

모든 출생아를 대상으로 하는 출산장려금의 경우 지급 지역과 금액이

확대되는 모습을 보였다면 영유아 보육 및 교육비는 지원 대상이 선별 지원에서 보편 지원으로 확대되는 모습을 보인다. 보육료는 초기 취약계층 중심으로 지원이 시작되었으나 2006년 이후 지원 대상과 규모가 빠르게 확대되었는데 만 0~2세와 만 5세는 2012년부터, 만 3~4세는 2013년부터 보육료 지원 기준이 보편 지급으로 확대되었다. 보육료 지원단가는 보육 아동의 연령이 낮을수록 많고, 2011년부터 2021년 사이 적게는 6만 원에서 많게는 9만 원가량 증가하였다.

어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 미취학 영유아에게는 보육료 대신 가정양육수당이 지급된다. 가정양육수당은 양육 지원책을 시설 중심에서 수요자 중심으로 확대하고 국가의 양육 책임을 보편화했다는 점에서 중요하다. 가정양육수당은 2009년 최저생계비 120%의 지원 조건에서 2013년 보편 지원으로 확대되었다.

일·가정 양립 지원제도에 해당하는 모성보호사업은 출산 전후 휴가, 육아휴직, 육아기 근로 시간 단축을 포함한다. 최대 90일까지 사용할 수 있는 출산 전후 휴가는 통상임금을 지급하되 상한을 두고 있다. 상한액은 2001년 월 135만 원에서 2020년 월 200만 원까지 증가하였다. 2008년에는 유급의 배우자 출산휴가가 도입되었다. 최초 3일이었던 배우자 출산휴가는 2012년 5일로, 2019년 10일로 확대되었다.

육아휴직급여는 2001년 월 20만 원 지급을 시작으로 2007년 월 50만 원까지 증가하였다. 이후 2011년 육아휴직급여의 지급 방식이 정액제에서 정률제로 바뀌며 육아휴직급여가 크게 확대되었다. 2011년 개편된 육아휴직급여는 통상임금의 40%를 지급하되 상한을 100만 원, 하한을 50만 원으로 한다. 2011년 정률제 개편으로 많게는 월 50만 원까지 육아휴직급여가 증가하였다. 이후 2017년 육아휴직급여는 한 차례 더 확대 개편되었다.

육아휴직 수급자 수는 여성이 남성보다 월등히 많지만 남성 육아휴직 사용자 수도 2014년부터 점차 증가하고 있다. 2010년까지 연 천 명에도 미치지 못했던 남성 수급자 수는 2017년 1만 2천여 명, 2020년에는 2만 7천여 명으로 증가하였다. 2013년까지 남성 육아휴직급여 수급자 수는 여성 수급자 수의 3%에도 미치지 못하는 수준이었으나 2020년에는 여성

수급자 수의 32%까지 증가하였다.

육아기근로시간단축급여는 비교적 늦은 2011년 시작되어 2021년 현재까지 급여액이 점차 증가하고 있다. 처음 육아기근로시간단축급여는 육아휴직급여액을 기준으로 하였으나 2014년 통상임금으로 그 기준이 바뀌며 큰 변화를 보였다. 2019년부터 2021년 현재까지 매주 최초 5시간에 대해서는 월 통상임금을 기준으로 계산한 시간당 임금을, 나머지 근로 시간 단축분에 대해서는 월 통상임금의 80%를 기준으로 계산한 시간당 임금을 근로시간단축급여액으로 지급하고 있다. 육아기근로시간단축급여는 육아휴직에 비해 그 사용자가 크게 적은 수준이고, 2019년까지 남성과 여성 모두 큰 증가를 보이지 않았다. 하지만 2020년 코로나의 여파로 2019년 대비 여성 수급자 수는 2.7배, 남성 수급자 수는 2배 증가하는 모습을 보였다.

2. 출산장려금이 출산과 여성의 노동 공급에 미치는 영향

제3장에서는 2007년부터 2019년까지 전국 230개 지방자치단체를 대상으로 출산장려금이 출산율 및 여성의 노동 공급에 미치는 영향을 추정하였다. 기존 선행연구에서 다루지 않은 본 연구의 분석 내용은 세 가지이다. 첫째, 출산장려금의 효과를 2015년 이전과 이후로 나누어 시기별로 효과가 감소하는지 검증하였다. 여성의 경제활동 참여 정도와 결혼 및 자녀에 대한 가치관은 시기에 따라 변화하고 이는 출산장려금의 효과에 영향을 줄 수 있다. 출산장려금을 지급하는 지자체 수와 지급액의 증가 또한 출산장려금의 효과에 영향을 미칠 수 있다. 실제 출산장려금의 출산율 제고 효과가 시기에 따라 감소하는지 데이터를 이용하여 검증하였다.

둘째, 출산장려금의 효과가 경제활동을 하는 여성과 비취업 여성에게 다르게 나타나는지 검증하였다. 출산장려금이 출산 결정에 미치는 영향이 여성의 취업 여부에 따라 어떻게 달라지는지는 이론적으로 명확하지 않다. 취업 여성은 출산장려금으로 인한 효용보다 출산 후 경력단절 위험에 대한 비용을 더 크게 생각할 수 있으므로 비취업 여성보다 출산장려금의 효과가 적게 나타날 수 있다. 반대로 취업 여성이 비취업 여성보다 출

산장려금의 영향을 더 받을 수도 있다. 출산장려금은 출산 선택에 임박한 가구(households at the margin of having an additional child)에 영향을 미칠 것이고 가구 소득이 높은 취업 여성이 출산장려금의 영향을 받는 대상이 될 가능성이 높다. 즉, 출산장려금의 증가는 자녀를 계획하고 있는 부부의 출산 시기를 앞당기는 효과를 가져올 수 있다.

마지막으로 출산장려금이 여성의 노동 공급에 미치는 영향을 추정하였다. 출산장려금과 여성의 노동 공급과 관련하여서는 두 가지 가설을 검증한다. 먼저, 전년도 출산장려금이 올해 출산율을 증가시킨다면 단기적으로 여성의 노동 공급이 감소할 수 있다. 둘째, 올해 출산장려금이 증가한다면 소득효과로 인해 여성의 노동 공급이 감소할 수 있다. 위 두 가지 가설을 검증하기 위해 지역별 여성 취업률이 전년도 혹은 올해 출산장려금의 영향을 받는지 각각 추정하였다.

출산장려금이 10만 원 증가할 때 가임여성(15~49세) 천 명당 출생아 수는 0.048명(평균의 0.14%) 증가한다. 산술적으로 2020년 가임여성 수를 기준으로 할 때 출산장려금 10만 원 증가는 약 570여 명의 출생아 수 증가로 이어진다고 생각할 수 있다. 출산장려금의 효과는 첫째 출생아 수에 미치는 영향이 가장 크고 출생 순위가 증가할수록 그 효과가 작아진다. 셋째 이상일 경우 출산장려금 10만 원 증가 시 가임여성 천 명당 출생아 수는 0.003명 증가한다. 시기별로 살펴보았을 때 2010~14년과 2015~19년 출산장려금의 효과는 소폭 감소하지만 그 감소분이 통계적으로 유의하지는 않다. 출산장려금은 명목소득이므로 물가상승과 지급 규모의 확대를 고려하면 시기에 따른 효과 감소는 없다고 판단된다.

출산장려금의 출산 효과는 취업 여성에게 일부 더 크게 나타난다. 본 연구에서는 출산장려금이 첫째 출생아 수에 미치는 긍정적 효과가 비취업 여성보다 취업 여성에게 더 크게 나타남을 발견하였다. 이는 출산장려금의 영향이 모든 여성에게 미치는 것이 아님을 함의한다. 즉, 출산장려금은 추가 자녀를 고민하는 부부의 결정에 영향을 줄 수 있지만, 경제적 이유나 개인의 선호로 인해 자녀 계획이 없는 비취업 혹은 미혼 여성이 아이를 낳도록 유도하지는 않는다는 것이다. 아직까지 부부에게 첫째 자녀는 선택보다는 시기의 문제로 인식된다. 가구 소득이 높은 맞벌이 가

정은 자녀를 계획할 가능성이 높고 출산장려금의 확대는 이들의 결정을 앞당기는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

마지막으로 출산장려금은 여성의 취업률에 단기적으로 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 전년도 출산장려금의 증가는 올해 출산율 증가에 긍정적인 영향을 주고 이는 여성의 취업률을 낮추는 영향으로 이어진다. 하지만 이 영향이 장기간 지속되는지는 알 수 없다. 자녀 양육 비용으로 인해 이후 노동 공급이 다시 회복될 수도 있기 때문이다. 한편, 출산장려금의 확대가 여성의 노동 공급을 감소시킬 만큼의 소득효과를 유발하는 것은 아닌 것으로 나타났다.

3. 육아휴직급여 확대의 효과

경제적 지원 정책에 이어 일·생활 균형 정책의 하나인 육아휴직급여 확대가 출산 및 출산 후 여성 노동에 미치는 영향을 살펴보았다. 2007년부터 월 50만 원 지급되던 육아휴직급여가 2011년 정률제로 개편되며 통상임금에 따라 최대 월 50만 원까지 확대되었다. 본 연구에서는 이를 정책변수로 사용하고 이중차분법을 이용하여 육아휴직급여의 확대가 여성의 출산 결정에 미치는 영향을 추정하였다. 본 연구에서는 일반적인 이중차분 모형과 달리 처치집단 여부가 시간에 따라 변할 수 있음을 고려하여 실증분석을 시행하였다.

분석 기간인 2007년부터 2014년까지 한 번도 경제활동을 한 적이 없는 여성을 제외하고 분석한 결과 육아휴직급여 확대는 여성의 출산 결정에 유의한 영향을 주지 못하였다. 같은 정책변수를 사용하여 확대된 육아휴직급여가 여성의 동일 직장 복귀 여부에 미치는 영향을 살펴본 윤자영·홍민기(2014)에 따르면 육아휴직급여의 확대는 육아휴직 사용에는 긍정적인 효과가 있었지만 동일 직장으로 복귀 가능성에는 유의한 영향이 없었다. 제도가 빈번하게 바뀌어 분석 기간이 짧고 육아휴직급여의 확대 정도가 최대 50만 원으로 크지 않아 이 분석의 결과를 일반화할 수는 없지만 2011년 정률제 개편을 정책변수로 하여 살펴본 육아휴직급여 확대는 여성의 출산 결정과 근로 연속성 모두에 효과가 없는 것으로 나타났다.

추후 확대된 기간과 자료를 이용하여 더 엄밀한 분석이 요구된다.

제2절 정책제언

출산장려금은 정책의 편의성과 수월성으로 인해 빠르게 확대되었다. 본 연구와 더불어 다른 선행연구에서도 출산장려금이 출산율에 미치는 긍정적인 효과를 다수 발견하였지만 출산장려금제도의 확산에 비해 출산율은 계속하여 감소하고 있는 추세이다. 출산장려금의 긍정적인 효과를 발견하였음에도 이처럼 저조한 출산율을 보이는 이유는 출산장려금이 출산율 제고에 분명 유의한 효과가 있었지만 그 효과가 매우 미미하기 때문이다. 특히 본 연구의 결과는 출산장려금의 확대가 자녀를 계획하지 않은 미혼 여성이나 부부의 출산 의향까지 바꾸는 데에는 한계가 있음을 지적한다.

장기적으로 효과적인 저출산 대책은 결혼과 자녀 계획을 미루거나 포기하는 청년들의 출산 의향을 고취시키는 방향으로 나아가야 할 것이다. 청년들이 가족 형성을 미루는 데에는 복합적인 요인이 있지만 크게 비용적 측면과 여성의 경제활동 측면에서 주된 원인을 찾을 수 있다. 높은 사교육비를 포함하여 양육 전 과정에서 고비용이 발생하는 우리나라의 환경은 청년들이 가족 형성을 꺼리는 하나의 원인이 된다. 고가의 양육 물품, 조기부터 시작되는 사교육 등의 문제는 출산장려금처럼 일시적이고 제한적인 현금 지급으로 해결될 수 없다.

여성의 경제활동 측면에서는 보육시설의 중요성을 언급하지 않을 수 없다. 제2장에서 코로나로 인해 근로시간단축급여 수급자 수가 큰 폭으로 증가한 현상을 보았다. 또한 제3장의 분석에서 가임여성 천 명당 보육시설 수가 출산에 미치는 영향이 2015년 전과 후에 변화되는 모습을 볼 수 있었다. 2010~14년 분석에서 가임여성 천 명당 보육시설 수 증가는 둘째 자녀의 출산 가능성에만 긍정적인 영향을 주었다. 이 영향은 2015년 이후 더욱 커지고 가임여성 천 명당 보육시설 수가 첫째와 둘째 출생을 유의하

게 증가시키는 것으로 나타났다. 여성의 경제활동 욕구와 필요성이 점차 증가하며 가용한 보육시설 수가 출산 결정에 미치는 영향이 커졌을 것이다. 이는 부모의 일·생활 균형을 위한 보육 지원이 출산 결정에 중요한 요인임을 함의한다.

따라서 중장기적으로 양육에 대한 지원과 양육비 절감을 위한 정책이 청년들의 출산 의향 고취를 위해 요구된다. 현재 출산과 양육 지원을 위한 서비스 정책은 민간 부분 서비스에 비해 다양성이 부족하고 민간 서비스는 높은 비용을 수반한다. 이러한 현실을 고려하여 단기적으로는 현금과 서비스 지원의 적절한 조합이 요구되고 장기적으로는 양육 비용 감소와 출산 후 경력단절을 예방할 수 있는 지원으로 청년들의 결혼 및 출산 의향을 높이려는 정책적 노력이 필요할 것이다.

육아휴직급여의 확대는 바람직한 정책 방향이다. 충분하지 못한 육아휴직급여는 활용에 저해 요인이 되고 특히 소득수준이 높은 남성의 활용을 낮춰 양성평등에도 부정적이기 때문이다. 실제 2011년 육아휴직급여의 확대 개편으로 육아휴직 사용 건수는 증가했다(윤자영·홍민기, 2014). 이는 육아휴직급여의 수직적 확대가 육아휴직 활용에 긍정적인 효과를 가져왔음을 보여주며 육아휴직급여 확대의 필요성을 확인한다. 하지만 수직적 확대와 그로 인한 제도 내 활용 증가와 더불어 넓은 범위에서의 수평적 확대에 대해 더 고민할 필요가 있다. 제도 내에서 사용률을 높이기 위한 현실적 대책과 제도 밖 근로자를 위한 대책이 모두 고려되어야 할 것이다.

제도 내 근로자들의 육아휴직 활용을 높이기 위해서는 앞서 언급했듯 육아휴직급여의 소득대체율을 증가시키는 것이 가장 효과적인 방안일 수 있다. 하지만 육아휴직을 사용하고 근로자가 사업장을 떠나거나 계약직 근로자에게 1년의 육아휴직을 부여하는 것은 사업자에게 큰 부담이다. 육아휴직급여의 확대가 여성의 동일 직장 복귀에 아무런 영향을 주지 못한다는 선행연구의 결과는 사업자에게도 분명 부정적인 결과이며 이는 사업자가 여성 고용을 꺼리는 통계적 차별로 이어질 수 있음을 염두에 두어야 한다.

현재 육아휴직은 고용보험에 가입된 일부의 경제활동 참가자만 사용할

수 있는 제도이다. 경제활동을 하고 있지만 고용보험 미가입자인 경우와 육아휴직 사용이 가능하지만 현실적으로 이를 사용하지 못하는 제도 내 사각지대가 훨씬 넓다는 사실을 고려한다면 육아휴직급여 확대의 효과는 미미할 수밖에 없다. 따라서 육아휴직 활용의 격차를 줄여나가는 노력이 동시에 요구된다. 플랫폼 노동, 특수고용 등 새로운 고용 형태가 등장하고 고용 형태가 다양해지면서 임금 근로자에게만 제공되는 육아휴직제도는 방향 전환이 필요한 시점이다. 대상 확대의 방향(예컨대, 전 국민 고용보험, 모성보호제도의 독립 등)을 장기적 관점에서 고민하고 그 과정에서 기준을 통일하는 것도 중요하다. 예컨대, 프리랜서의 경우 총소득이 기준이 될 것인데 임금 근로자는 지금의 통상임금이 기준이라면 이는 형평성에 맞지 않다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획에 따르면 육아휴직급여는 앞으로 더 높아지고 부부가 함께 사용할 때 더 큰 혜택을 볼 수 있게 되었다. 남성과 여성 모두 육아휴직을 장려할 수 있는 정책 방향은 여성과 남성의 노동시장 격차 문제, 일·생활 균형 문제, 여성의 출산 후 경력단절 문제를 장기적으로 완화할 수 있는 바람직한 정책 방향이다. 하지만 육아휴직급여의 수직적 확대를 통해 남녀 모두의 육아휴직 기회를 장려하는 정책이 자칫 출산의 격차로 이어지지 않도록 구체적인 정책 내용에 대해서는 충분한 고민이 필요할 것이다. 부모 모두 육아휴직 사용이 가능한 직장에 있는 경우와 현실적으로 사용이 어려운 경우 출산에 대한 기회비용에 정책의 의도하지 않은 격차가 발생할 수 있음도 반드시 고려해야 한다.

본 연구에서는 출산을 제고를 위한 두 가지 대표적인 지원정책의 인과적 효과를 추정하였다. 그 결과 경제적 지원 정책인 출산장려금의 확대는 그 효과가 매우 미미하였고, 일·생활 균형 정책인 육아휴직급여의 확대는 유의미한 효과가 관찰되지 않았다. 본 연구는 저출산 대책으로 지출되는 정책 비용이 꾸준히 증가함에도 불구하고 그 효과가 뚜렷하게 나타나지 않는 원인을 강조하고 실효성 있는 정책 방향을 고심할 필요가 있음을 제안한다.

먼저, 대표적인 현금지원 정책인 출산장려금을 포함하여 출산을 제고를 위한 다양한 현금지원 정책들은 단기적으로 그 효과가 분명 존재하고

정책 실행의 편의성이 크기에 자칫 적정한 수준 없이 확대될 우려가 있다. 효율적인 저출산 대책 마련을 위해 단기적으로는 출산 지원에 직접적인 현금과 서비스의 적절한 균형을 찾는 시도가 필요할 것이다.

육아휴직급여의 확대가 출산과 여성의 경력단절에 유의미한 효과를 보이지 않은 이유는 짧은 분석 기간으로 인한 분석상의 한계도 있을 것이나 육아휴직을 실제 사용할 수 있는 대상이 한정적이기 때문일 가능성이 크다. 지금과 같이 육아휴직급여의 수직적 확대도 육아휴직 사용을 늘리는 데에 중요할 것이지만 수평적인 확대를 위한 정책 마련이 더욱 필요하다. 청년들의 출산 의향을 변화시키지 못하는 저출산 정책은 정책 목표를 달성할 수 없기에 장기적으로는 보육 및 교육의 사회적 책임 강화와 같은 전 국민의 일·생활 균형을 위한 현실적 대안 마련이 필요하다.

참고문헌

- 김미곤 외(2019), 『아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 김민곤·천지은(2016), 「저출산 정책으로서 출산장려금의 정책 효과성 연구: 서울 25개 자치구들을 중심으로」, 『국가정책연구』 30(2), pp. 163~190.
- 김은정·이혜숙(2016), 『영유아 보육(돌봄) 지원정책 평가와 정책 과제: 보육료 지원 정책을 중심으로』, 한국보건사회연구원.
- 김우영·이정만(2018), 「출산장려금의 출산율 제고 효과: 충청지역을 대상으로」, 『노동정책연구』 18(2), pp.61~98.
- 김정호·홍석철(2020), 「보육서비스와 육아휴직 지원의 효과 비교: 출산 및 모의 노동공급을 중심으로」, 『한국인구학』 43(1), pp.1~29.
- 민규량·이철희(2020), 「보편적 보육료 지원정책이 여성 노동공급과 출산율에 미친 영향」, 『노동경제논집』 43(4), pp.143~177.
- 박창우·송헌재(2014), 「출산장려금 정책이 출산에 미치는 영향 추정」, 『응용경제』 16(1), pp.5~34.
- 석호원(2011), 「출산장려금 정책의 효과성에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로」, 『지방행정연구』 25(2), pp.143~180.
- 송헌재·우석진(2015), 「보육지원 정책이 출산율과 여성 노동시장 참여율에 미친 거시적 성과 실증분석」, 『재정정책논집』 17(1), pp.3~36.
- 우석진(2008), 「출산 제고 정책이 한국 여성의 출산, 노동공급, 결혼에 미치는 효과」, 『한국 경제의 분석』 14(3), pp.55~105.
- 윤자영·홍민기(2014), 「육아휴직제도의 여성 고용 효과: 정책제에서 정률제 급여제도로의 변화를 중심으로」, 『노동정책연구』 14(4), pp.31~57.
- 이명석·김근세·김대건(2012), 「한국 지방자치단체의 출산장려금 정책

- 효과분석, 『한국행정연구』 21(3), pp.149~174.
- 이충환·신준섭(2013), 「전국 지방자치단체 출산장려 정책 현황과 출산율에 미치는 영향력 분석」, 『지방행정연구』 27(1), pp.97~124.
- 최정미(2010), 「지방자치단체의 출산장려금이 출생아 수 증가율에 미치는 영향」, 『정책과학연구』 20(1), pp.138~161.
- 한종석·이영재·홍재화(2017), 「보육료 지원정책이 기혼여성 노동공급에 미치는 영향 - 생애주기 모형을 이용한 정량 분석」, 『경제학연구』 65(3), pp.5~46.
- 허만형(2020), 「출산장려금의 출산율 제고 효과에 관한 연구: 인구이동 매개효과 분석을 통한 시·군·구 비교 분석」. 『지방정부연구』 24(1), pp.51~67.
- 홍정림(2013), 「보육비 지원 정책의 효과성 분석」, 『한국인구학』 36(4), pp.95~118.
- Baum, C. L.(2002). “The effect of work interruptions on women’s wages,” *Labour* 16(1), pp.1~37.
- Kim(2021), “Baby Bonus, Fertility, and Missing Women,” Working Paper.
- Lee, Myoung-Jae and Young-Sook, Kim(2014), “Difference In Differences for Stayers with a Time-Varying Qualification: Health Expenditure Elasticity of The Elderly,” *Health Economics* 23, pp.1134~1145.
- 교육부(2009~21), 「각 연도 유아학비 지원계획」.
- 보건복지부(2007~13), 『각 연도 인구정책 사례집』.
- 보건복지부(2001~21), 『각 연도 보육사업 안내』.
- 보건복지부(2007~19), 「각 연도 어린이집 및 이용자 통계」.
- 보건복지부(2014~20), 『각 연도 출산장려정책 사례집』.
- 통계청(2005~19), 「각 연도 인구동향조사」.
- 통계청(2007~19), 「각 연도 지역별 고용조사」.

- 한국고용정보원(2007~20), 「각 연도 고용보험 통계」.
- 한국노동연구원(2007~14), 「각 연도 한국노동패널」.
- 행정안전부(2007~19), 「각 연도 주민등록 인구 현황」.
- 행정안전부(2007~19), 「각 연도 지방세통계」.

〈부 록〉

〈부표 1〉 4개 지역의 출산장려금 지급 지자체 수

	지역	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째
2007	수도권	4	19	32	28	28
2007	강원, 충청권	25	34	37	34	33
2007	경상권	20	30	34	24	24
2007	전라권	13	20	25	23	23
2008	수도권	5	29	49	46	45
2008	강원, 충청권	25	34	38	34	34
2008	경상권	19	31	43	38	38
2008	전라권	16	20	28	26	26
2009	수도권	6	33	55	53	52
2009	강원, 충청권	29	32	41	33	33
2009	경상권	19	38	50	44	44
2009	전라권	18	24	31	31	31
2010	수도권	7	39	59	59	57
2010	강원, 충청권	29	29	39	33	33
2010	경상권	21	42	54	50	50
2010	전라권	20	27	36	37	37
2011	수도권	7	38	61	61	60
2011	강원, 충청권	30	33	43	36	35
2011	경상권	25	48	61	56	56
2011	전라권	21	28	35	36	36
2012	수도권	5	39	61	61	61
2012	강원, 충청권	32	35	44	43	41
2012	경상권	28	46	62	61	61
2012	전라권	22	34	40	38	38
2013	수도권	6	42	61	61	61
2013	강원, 충청권	33	38	47	46	46
2013	경상권	29	50	62	59	57
2013	전라권	23	36	40	38	38
2014	수도권	7	42	60	61	61

〈부표 1〉의 계속

	지역	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째
2014	강원, 충청권	33	37	49	49	49
2014	경상권	27	52	64	63	63
2014	전라권	23	33	41	40	40
2015	수도권	7	45	60	62	62
2015	강원, 충청권	37	39	48	48	48
2015	경상권	28	50	63	61	61
2015	전라권	26	35	41	40	40
2016	수도권	9	47	62	62	62
2016	강원, 충청권	37	40	48	49	49
2016	경상권	31	52	64	63	63
2016	전라권	29	35	41	41	41
2017	수도권	18	52	63	63	63
2017	강원, 충청권	41	43	48	49	48
2017	경상권	35	55	65	63	63
2017	전라권	32	38	41	41	40
2018	수도권	26	57	63	63	63
2018	강원, 충청권	40	43	45	46	46
2018	경상권	40	56	64	65	65
2018	전라권	35	37	41	41	41
2019	수도권	38	59	64	64	64
2019	강원, 충청권	41	43	45	47	47
2019	경상권	46	59	64	65	65
2019	전라권	36	37	41	41	41
2020	수도권	43	61	65	65	65
2020	강원, 충청권	44	44	46	48	48
2020	경상권	54	63	64	65	65
2020	전라권	36	37	41	41	41

주: 수도권은 서울, 인천, 경기, 강원·충청권은 충북, 충남, 세종, 대전, 강원, 경상권은 경북, 경남, 대구, 울산, 부산, 전라권은 전북, 전남, 광주를 포함함. 각 지역의 기초자치단체 수는 수도권 66개, 강원·충청권 52개, 경상권 69개, 전라권 41개임.
 자료: 『2007~13 인구정책 사례집』, 『2014~20 출산장려정책 사례집』을 이용하여 저자 작성.

〈부표 2〉 4개 지역별 출산장려금 평균 지급액

	지역	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째
2007	수도권	21.2	104.5	430.2	472.6	533.2
2007	강원, 충청권	162.5	422.1	1,890.2	1,765.2	1,707.5
2007	경상권	148.8	376.8	971.0	708.7	752.2
2007	전라권	217.1	373.2	1,014.6	963.4	1,073.2
2008	수도권	17.4	134.2	648.0	740.4	793.5
2008	강원, 충청권	133.7	422.1	1,425.7	1,358.4	1,358.4
2008	경상권	213.6	506.1	1,488.0	1,486.5	1,530.0
2008	전라권	361.0	543.9	1,569.5	1,596.3	1,693.9
2009	수도권	16.7	144.7	655.6	796.5	887.4
2009	강원, 충청권	156.9	401.9	1,714.0	1,535.3	1,554.5
2009	경상권	281.2	672.2	1,828.3	1,841.3	2,058.7
2009	전라권	375.6	628.8	1,725.6	1,862.2	2,125.6
2010	수도권	18.9	179.5	864.5	1,273.6	1,553.9
2010	강원, 충청권	208.8	391.3	1,712.0	1,551.7	1,570.9
2010	경상권	334.1	822.2	2,068.8	2,171.7	2,360.1
2010	전라권	448.8	843.4	2,743.9	3,173.2	3,656.1
2011	수도권	19.7	222.0	1,228.9	1,788.0	1,977.4
2011	강원, 충청권	186.7	418.3	2,129.3	2,049.7	1,915.1
2011	경상권	355.3	959.6	2,125.6	2,312.0	2,326.5
2011	전라권	482.9	880.0	2,872.0	3,381.7	3,876.8
2012	수도권	13.6	347.7	1,222.8	1,722.8	1,972.8
2012	강원, 충청권	190.6	539.4	1,612.9	1,935.2	2,073.7
2012	경상권	405.7	1,005.9	2,603.9	2,880.7	2,910.9
2012	전라권	391.5	839.8	3,005.9	3,813.4	4,230.5
2013	수도권	14.4	268.9	1,648.8	2,330.6	2,560.9
2013	강원, 충청권	234.6	476.9	1,770.8	2,136.2	2,586.2
2013	경상권	400.0	1,054.8	2,605.8	3,037.7	2,952.2
2013	전라권	481.7	993.4	3,423.2	4,245.1	4,701.2
2014	수도권	32.6	303.8	1,453.3	2,206.3	2,573.0
2014	강원, 충청권	203.8	473.1	2,529.1	2,969.5	3,448.3
2014	경상권	431.9	974.1	2,814.2	3,363.5	3,499.7

〈부표 2〉의 계속

	지역	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째
2014	전라권	600.0	1,114.6	3,514.6	4,302.4	4,741.5
2015	수도권	38.6	348.5	1,234.4	1,979.1	2,376.0
2015	강원, 충청권	260.6	563.5	2,713.7	3,425.2	4,100.2
2015	경상권	452.2	1,020.4	3,044.5	3,505.4	3,641.6
2015	전라권	673.2	1,273.7	3,861.0	4,665.9	5,204.9
2016	수도권	46.2	371.2	1,300.3	1,981.3	2,440.4
2016	강원, 충청권	277.9	609.6	2,823.8	3,719.9	4,287.2
2016	경상권	463.8	1,177.7	3,562.6	4,256.8	4,361.2
2016	전라권	773.2	1,695.1	4,353.9	6,000.0	6,534.1
2017	수도권	131.8	484.1	1,543.5	2,326.0	2,876.0
2017	강원, 충청권	593.3	1,253.8	4,094.5	5,033.0	5,583.0
2017	경상권	617.4	1,608.1	4,500.3	5,317.7	5,642.3
2017	전라권	1,029.3	1,882.9	4,759.8	6,504.9	7,222.0
2018	수도권	220.5	737.9	1,797.1	3,326.7	4,041.8
2018	강원, 충청권	578.1	965.4	2,537.3	3,571.2	4,351.9
2018	경상권	766.7	1,790.7	4,380.6	5,384.9	5,761.7
2018	전라권	1,292.7	2,143.9	4,879.3	6,670.7	7,607.3
2019	수도권	294.7	872.7	1,976.7	3,687.3	4,390.3
2019	강원, 충청권	787.7	1,280.8	2,716.2	4,200.8	5,087.3
2019	경상권	1,053.6	2,324.1	5,292.9	6,459.6	6,766.8
2019	전라권	1,731.7	2,817.1	5,762.2	7,741.5	9,129.3
2020	수도권	352.3	943.9	2,053.9	3,726.7	4,520.6
2020	강원, 충청권	930.0	1,505.8	3,316.2	4,915.4	6,555.8
2020	경상권	1,226.1	2,625.8	5,784.9	7,083.5	7,425.5
2020	전라권	1,831.7	2,958.5	6,374.4	8,175.6	9,197.6

주: 수도권은 서울, 인천, 경기, 강원·충청권은 충북, 충남, 세종, 대전, 강원, 경상권은 경북, 경남, 대구, 울산, 부산, 전라권은 전북, 전남, 광주를 포함함. 각 지역의 기초자치단체 수는 수도권 66개, 강원·충청권 52개, 경상권 69개, 전라권 41개임. 출산장려금을 지급하지 않는 경우 0으로 포함함.

자료: 『2007~13 인구정책 사례집』, 『2014~20 출산장려정책 사례집』을 이용하여 저자 작성.

◆ 執筆者

- 곽은혜(한국노동연구원 부연구위원)

출산지원정책의 효과 분석

- | | |
|---------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2021년 12월 24일 인쇄
2021년 12월 30일 발행 |
| ▪ 발행인 | 황 덕 순 |
| ▪ 발행처 | 한국노동연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판·인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566 |
| ▪ 등록일자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등록번호 | 제2015-000013호 |

© 한국노동연구원 2021 정가 6,000원

ISBN 979-11-260-0507-9