



2021.08.23

국회예산정책처 | 사업평가

저출산 대응 사업 분석·평가

Analysis on the Policy Responses to Low Fertility

김우림



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

저출산 대응 사업 분석·평가

저출산 대응 사업 분석·평가

총괄 | 송병철 예산분석실장

기획·조정 | 서세욱 사업평가심의관
정석배 사회행정사업평가과장

작성 | 김우림 사회행정사업평가과 예산분석관

지원 | 한덕규 사회행정사업평가과 자료분석지원요원

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

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

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

저출산 대응 사업 분석·평가

2021. 8.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의 (2021. 8. 12.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사



정부는 「저출산고령사회기본법」에 따라 2006년부터 저출산·고령사회 기본계획을 수립하여 지속적으로 저출산 대책을 추진하고 있습니다. 「저출산고령사회기본법」이 제정된 2005년 우리나라는 합계출산율이 1.1명으로 나타나 당시 통계 작성 이래 최저치를 기록하였습니다. 이에 정부는 범정부 차원에서 종합적인 저출산 대응 정책을 지속적으로 추진하게 된 것입니다. 초기 저출산 대책은 아동양육가구에 대한 지원을 중심으로 구성되었으나 현재는 그 범위가 청년, 신혼부부 등에게로 확대되었습니다.

그러나 저출산 대책의 추진이 시작되고 약 15년이 지난 현재 합계출산율은 더욱 낮은 수치를 보이고 있습니다. 특히, 2018년부터는 그 수치가 1명 밑으로 떨어진 상태에서 감소가 지속되고 있고, 2020년에는 0.84명을 기록할 것으로 잠정 집계된 상황입니다. 이에 저출산 대책의 효과성 제고에 대한 요구가 높아지고 있습니다.

본 보고서는 이러한 상황을 고려하여 현재 우리 정부가 추진하고 있는 저출산 대책의 추진 현황을 해외사례와 비교하여 살펴보고, 정책의 설계, 집행 및 성과를 객관적인 자료에 근거하여 종합적으로 분석하고자 하였습니다. 이를 통하여 향후 정책 수립 시 고려해야 할 사항을 제안하는 동시에 관련된 주요 사업에 대한 개선과제를 도출하고자 하였습니다.

본 보고서가 저출산 대책에 관심을 갖고 계시는 의원님들의 의정활동에 유용한 기초 자료로 활용되기를 바라며, 향후에도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석을 통해 의원님들의 의정활동을 적극 지원하겠습니다.

끝으로 본 보고서는 담당 분석관의 연구 결과를 바탕으로 작성된 것으로 국회예산정책처의 공식견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

2021년 8월

국회예산정책처장 임 의 상

차 례

CONTENTS

요 약 / 1

I. 서 론 / 1

- 1. 분석 배경 및 목적 1
- 2. 분석 대상 및 방법 3

II. 현 황 / 5

- 1. 정책 환경 5
 - 가. 인구구조 변화 현황 5
 - 나. 합계출산율 현황 6
 - 다. 합계출산율 감소 배경 8
- 2. 저출산 대책 추진 현황 15
 - 가. 총괄 15
 - 나. 기본계획별 문제 정의 및 정책의 초점 15
 - 다. 기본계획별 주요 추진 내용 18

III. 저출산 예산 및 해외사례 분석 / 23

- 1. 우리나라 중앙정부 저출산 예산 분석 23
 - 가. 시행계획 상 예산액과 중앙정부 재정투입액 현황 23
 - 나. 기본계획 주기별 저출산 대응 예산 분석 25
 - 다. 정책 대상별 저출산 대응 예산 분석 41
 - 라. 소결 56



2. 해외 주요 관련 정책 현황	58
가. 해외사례 참고 시 주요 고려사항	58
(1) 인구구조적 차이	59
(2) 저출산 대응 방식의 차이	61
나. 해외 주요 관련 정책 사례①: 일본	63
다. 해외 주요 관련 정책 사례②: 프랑스	70
라. 해외 주요 관련 정책 사례③: 독일	77
마. 소결	82

IV. 주요 쟁점 분석 / 84

1. 저출산 정책 계획 및 설계 분석	84
가. 저출산 정책의 합리성 제고 필요	84
나. 정책 수단의 합목적성 제고 필요	89
다. 저출산 예산의 관리가능성을 고려한 예산 범위 설정 필요	94
라. 유관 정책들과 패키지로 관리하는 방안 검토 필요	102
마. 저출산 예산의 산출 및 관리방식의 변화 필요	108
바. 정책의 책무성 제고를 위해 행정부처가 중심이 되어 대책을 마련할 필요	111
2. 정책 집행 및 성과 분석	120
2-1. 영유아 보육·유아 교육	120
가. 주요 정책 추진 현황	120
나. 분석의견	125
(1) 영유아 보육 및 유아 교육 공급자 지원의 체계화 필요	125
(2) 3~5세 대상 누리과정용을 제공하는 어린이집과 유치원 간 격차 방지 필요	130
(3) 재원 발굴 및 수혜자 직접지원 확대 필요	133



2-2. 아동 돌봄	136
가. 주요 정책 추진 현황	136
나. 분석의견: 아침·저녁시간 돌봄공백 발생 방지 노력 필요	140
2-3. 일·가정 균형을 위한 모성보호급여 지원	144
가. 주요 정책 추진 현황	144
나. 분석의견: 기업 규모 및 산업별 모성보호급여 형평성 강화 노력 필요	148
2-4. 청년·신혼부부 등 주거 지원	153
가. 주요 정책 추진 현황	153
나. 분석의견	158
(1) 청년·신혼부부의 수요에 맞는 주택 공급 필요	158
(2) 전세임대 지원의 실효성 제고 방안 모색 필요	161

V. 결론 및 시사점 / 164

요약

1. 서론

1. 분석 배경 및 목적

- 우리나라는 합계출산율*이 1990년대 중반 이후 지속적으로 감소하였고, 2000년대 중반부터 2010년대 중반까지 약 1.2명대를 유지하다가 2016년을 기점으로 가파른 감소 추세를 보임
 - * 여기서 사용되는 합계출산율은 '기간합계출산율' 개념으로 가임기 여성(15-49세) 1명이 가임기간(15-49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수를 가리킴
 - 합계출산율은 2018년 사상 처음으로 1명 미만을 기록, 2020년에는 0.84명일 것으로 잠정 집계됨
- 정부는 2006년부터 「저출산·고령사회기본법」에 따라 5년 단위로 저출산·고령사회 기본계획을 발표
 - 저출산 대응을 위한 재정 투입 규모는 국비 기준 2006년 1.0조원에서 2021년 42.9조원으로 지속적으로 증가
- 정부의 지속적인 저출산 대책 추진에도 불구하고 2016년부터 합계출산율 감소 속도가 빨라지고 있으므로 중앙정부 정책의 설계와 집행 과정을 분석·평가하여 개선과제를 도출하고자 함

2. 분석 대상 및 방법

- 분석 대상
 - 5년 단위로 수립되는 저출산·고령사회 기본계획(이하 '기본계획')과 그에 기초하여 매년 수립되는 중앙정부 시행계획 상 저출산 대책을 분석 대상으로 함
 - 지방자치단체별 시행계획도 매년 수립되나 본 보고서는 '중앙정부' 대책에 한정하여 분석

□ 분석 기준 및 내용

- ① 정책의 계획 및 설계, ② 정책 집행 및 성과를 분석·평가함

[보고서의 주요 분석 대상 및 기준]

분석 대상	주요 분석기준
정책 계획 및 설계	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 결정의 합리성 • 정책 설계의 합목적성 • 정책 추진 거버넌스의 적절성
정책 집행 및 성과	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 추진체계의 합리성 • 정책 수요 충족성

□ 분석방법

- 관련 문헌과 저출산고령사회위원회, 보건복지부 등 관련 부처로부터 필요한 자료를 제출받아 분석기준에 따라 분석을 수행

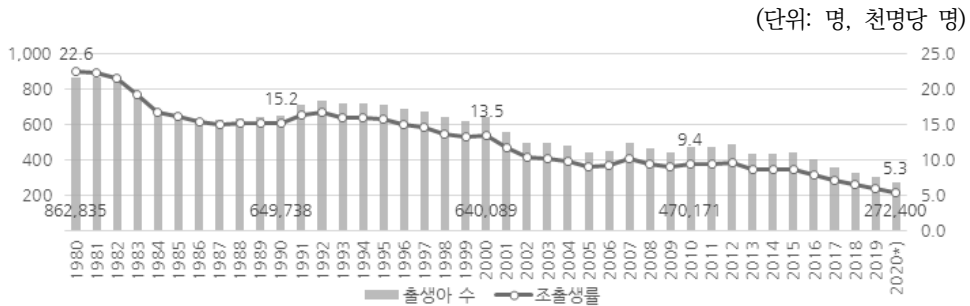
II. 현 황

1. 정책 환경

□ 인구구조 변화

- 연간 출생아 수는 2000년 64만명에서 2010년 47만명으로 감소하였고, 2020년에는 27만명이 될 것으로 보임
- 인구 천명 당 출생아 수(조출생률)는 2000년 13.5명에서 2010년 9.4명으로 감소하였고, 2020년에는 5.3명으로 감소할 것으로 보임

[출생아 수 및 조출생률 현황]



주: 조출생률은 해당 연도 인구 천명 당 총출생아 수를 가리킴, *) 2020년은 잠정치
 자료: 통계청, 「인구동향조사」

□ 합계출산율 현황

- 1980년 합계출산율은 2.82명이었으나 빠르게 감소하여 1990년에는 대체출산율*보다 낮은 1.52명을 기록
 - * 일반적으로 합계출산율이 2.1명일 때 인구규모가 유지될 것으로 보고, 이를 대체출산율이라고 부름
- 이후 합계출산율은 2005년 1.09명으로 떨어진 후 약간 회복세를 보이다가 2015년 1.24명을 기점으로 최근 빠르게 감소하고 있음

[합계출산율 현황]

(단위: 천명당 명)



주: *) 2020년은 잠정치
 자료: 통계청, 「인구동향조사」

□ 합계출산율 감소 배경

- 인구학적 배경
 - 결혼 연령이 지속적으로 높아짐에 따라 출산 여성의 평균 출산연령이 지속적으로 높아지고 있음
 - 평균 초혼연령은 남성의 경우 1990년 27.8세에서 2020년 33.2세로 증가, 여성은 동 기간 24.8세에서 30.8세로 증가
 - 첫째아 기준 모(母)의 평균 출산연령은 1993년 26.2세에서 2000년 27.7세, 2010년 30.1세로 지속적으로 높아졌고, 2020년에는 32.3세가 될 것으로 보임
 - 출산 가구 중 둘째아 이상을 낳는 가구가 감소
 - 전체 출생아 중 첫째아의 비중은 2010년 50.1%에서 2019년 55.7%로 증가한데 반해, 동 기간 둘째아 비중은 38.7%에서 35.8%로 감소하였고, 셋째아 이상의 비중은 10.6%에서 8.5%로 감소

- 결혼하는 사람들의 수가 지속적으로 감소
 - 혼인건수는 2011년 32.9만건에서 2020년 21.4만건으로 감소, 조혼인율*은 2011년 6.6건에서 2020년 4.2건으로 감소
 - * 조혼인율은 당해연도 연앙인구(연초 인구와 연말 인구의 평균값) 천명 대비 신고된 총혼인건수를 가리킴
- 사회·경제적 배경
 - 여성들이 출산·양육기에 일자리를 유지하기가 상대적으로 어려워 여성의 고용률이 M자 커브 형태를 보여 경력단절에 대한 우려가 있음
 - 2020년 여성 고용률은 25~29세는 68.7%, 45~49세는 66.0%였으나 35~39세는 58.6%로 나타남
 - 장시간 근로는 출산에 부정적인 영향을 미침
 - 기혼여성의 근로시간이 길수록 임신 확률이 낮아지고, 미혼연성의 경우 근무시간 외 근무를 하는 경우 1년 이내 결혼할 확률이 감소한다는 선행연구가 있음
 - 보육·유아교육 시설이 영향을 미침
 - 0~5세 아동이 이용하는 어린이집 공급률과 국공립 어린이집 공급률이 높을수록 추가임신의사가 높게 나타나고, 3~5세 아동 100명당 유치원 수와 유치원 교원 1인당 원아 수 역시 추가임신의사와 유의미한 관계가 있다는 선행연구가 있음
- 결혼 및 출산에 대한 가치관 변화
 - 통계청의 「사회조사」 자료에 따르면, 13세 이상 인구 중 결혼을 반드시 해야 하거나 하는 것이 좋다고 응답한 사람의 비율은 2008년 68%에서 2020년 51.2%로 감소 추세를 보인 반면, 해도 좋고 하지 않아도 좋다고 응답한 사람의 비율은 동 기간 27.7%에서 41.4%로 증가 추세

2. 저출산 대책 추진 현황

- 「저출산·고령사회 기본계획」별 저출산 문제의 정의 및 정책 초점 변화
 - 저출산 대책이 처음 마련된 시기에는 정부가 아동양육가구의 소득과 고용의 불안정, 양육 부담 증가, 일-가정 양립의 어려움, 결혼관의 약화 등의 요인에 의해 저출산 현상이 발생하는 것으로 봄
 - 제3차 기본계획에서는 기존의 문제의식에 더하여 국가 경제·교육·노동 환경, 지

- 역사회, 문화 등 거시적·사회구조적인 요인에 의해 저출산이 나타남을 인지
- 제4차 기본계획은 아동, 청년, 여성, 아동양육가구 등 다양한 세대에 걸친 사회경제적인 요인과 문화·가치관적 측면을 저출산의 원인으로 지적

□ 문제 정의의 변화에 따라 정책의 초점과 방향도 변화함

- 정부는 제2차 기본계획 수립 시 제1차 기본계획이 저소득 가정에 초점을 두고 있으며, 정부 주도의 보육 지원이 중심이 되었다고 평가
- 제2차 기본계획은 일하는 가정에 초점을 두고 일·가정 양립 등에 대한 종합적 접근을 시도하겠다는 계획을 밝힘
- 제3차 기본계획은 청년 일자리·주거 등의 대책을 강화하고 사각지대를 해소하는데 주력하겠다는 방향을 제시하였고, 합계출산율 1.5명을 목표로 설정
- 2018년 정부는 「저출산·고령사회 정책 로드맵」(이하 ‘로드맵’)과 이에 따른 기본계획의 수정계획을 발표하여 출산 장려에 초점을 둔 단기적 접근을 폐기하고 삶의 질을 보장하는 것으로 정책방향을 전환함
- 제4차 기본계획은 이러한 수정된 정책 방향을 그대로 채택하여 개인 삶의 질을 제고하겠다는 목표 하에 중점 과제들을 설정함

III. 저출산 예산 및 해외사례 분석

1. 우리나라 중앙정부 저출산 예산 분석

가. 시행계획 상 예산액과 중앙정부 재정투입액 현황

- 「저출산·고령사회 기본계획」에 따른 시행계획 상 저출산 대응 예산
 - 중앙정부의 2006년 시행계획 상 저출산 대응 예산은 2.1조원으로 출발하여 2013년 처음으로 10조원을 넘는 14.4조원이 되었고, 2016년에 21.4조원, 2019년에 32.4조원을 거쳐 2021년에는 46.7조원으로 발표됨
 - 지방자치단체 국고보조사업에 대한 매칭 지방비와 교육재정교부금 등을 포함하고 있어 중앙정부의 재정투입 규모가 정확하지 않음

[각 연도 시행계획에서 발표된 저출산 예산: 일부 지방비 포함]

(단위: 조원)



- 주: 1. 지방자치단체 국고보조사업에 대한 매칭 지방비와 교육재정교부금 등이 포함됨
 2. 정부가 발표한 각 연도 시행계획을 살펴보면, 해당 연도 예산액과 차년도 시행계획에서 제시한 전년도 예산액이 다른 경우가 많아 여기서는 해당 연도 시행계획에서 제시한 수치를 바탕으로 작성함

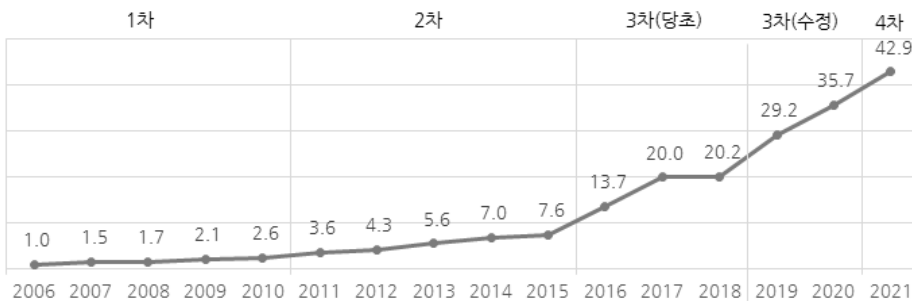
자료: 대한민국 정부, 「저출산·고령사회 기본계획」의 각 연도 시행계획(2006~2021)

□ 중앙정부 저출산 대응 예산(국비 기준)

- 저출산 대책 시행에 수반되는 국고 규모를 확인하기 위하여 중앙정부 예산으로 한정하여 그 규모를 살펴본 결과(전 부처 취합자료 기준), 2006년에는 1.0조원이었고 지속적으로 증가하여 2021년에는 42.9조원인 것으로 확인됨
 - 2015년에서 2016년의 예산 증가는 청년을 지원하는 예산이 1조 454억원에서 7조 570억원으로 증가했던 것이 저출산 대응 예산액 증가에 크게 기여하였고, 2018년에서 2019년의 예산 증가도 청년 예산이 8조 254억원에서 13조 9,892억원으로 증가한 것이 가장 큰 영향을 준 것으로 보임

[각 연도 저출산 예산: 국비 기준]

(단위: 조원)



주: 각 연도 시행계획에 포함된 사업 목록을 기초로 전 부처에서 저출산 시행계획에 포함된 예산액을 제출받아 작성함

자료: 전 부처 취합자료

나. 기본계획 주기별 저출산 대응 예산 분석

- 제1차 기본계획에 따른 저출산 예산(2006~2010)은 5년간 총 8조 9,308억 원이고, 이 중 77.9%가 ‘결혼·출산·양육에 대한 사회적책임 강화’ 과제에 편성
- 동 과제에는 출산과 관련된 산전검사비 지원, 난임부부 지원, 산모도우미 지원 등이 포함되어 있고, 영유아 보육비 및 유아 교육비 지원과 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 영유아 보육 가구에 대한 양육수당 등이 포함되어 있음

[제1차 기본계획에 따른 저출산 예산(2006~2010)]

(단위: 억원, %)

과제명	2006	2007	2008	2009	2010	5년		연평균 증가율
						합계	비중	
합 계	10,274	15,353	16,586	21,493	25,602	89,308	100.0	25.6
결혼·출산·양육에 대한 사회적책임 강화	8,316	12,538	12,753	15,649	20,359	69,616	77.9	25.1
일과 가정의 양립	1,579	1,995	2,592	3,995	4,035	14,196	15.9	26.4
건전한 미래세대 육성	379	820	1,241	1,848	1,208	5,497	6.2	33.6

주: *) 제1차 기본계획의 보완계획이 수립되면서 새로 추가된 과제임

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

- 제2차 기본계획에 따른 저출산 예산(2011~2015)은 5년간 총 27조 9,562억 원이고, 이 중 79.9%가 ‘결혼·출산·양육부담 경감’ 과제에 편성
- 동 과제에는 가족형성 여건 조성과 출산과 관련된 비용 지원, 영유아 보육 및 유아 교육 지원 등이 포함
 - 2014년부터 청년 행복주택 관련 예산이 저출산 예산에 포함됨에 따라 동 사업이 포함된 ‘가족형성에 유리한 여건 조성’ 세부과제 예산의 5년 연평균 증가율이 236.9%로 가장 높게 나타남

[제2차 기본계획에 따른 저출산 예산(2011~2015)]

(단위: 억원, %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	5년		연평균 증가율
						합계	비중	
합 계	35,681	43,211	55,503	69,621	75,546	279,562	100.0	20.6
일과 가정의 양립 일상화	4,637	6,777	7,433	8,512	10,218	37,577	13.4	21.8
결혼·출산·양육부담 경감	27,942	33,345	44,313	57,305	60,533	223,438	79.9	21.3
아동·청소년 역량 개발 지원	3,103	3,089	3,757	3,804	4,795	18,547	6.6	11.5

주: *) 제1차 기본계획의 보완계획이 수립되면서 새로 추가된 과제임

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

- 제3차 당초 기본계획에 따른 저출산 예산(2016~2018)은 3년간 총 53조 8,224억원이고, 이 중 64.3%가 ‘맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁’ 과제에 편성
 - 동 과제에는 보육·유아교육 지원 및 초등학생 돌봄지원체계 강화, 적성·능력 중심으로의 전환을 위한 교육개혁 추진 등이 포함됨

[제3차 당초 기본계획에 따른 저출산 예산(2016~2018)]

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	3년 합계	연평균	
					비중	증가율
합계	136,633	199,694	201,898	538,224	100.0	21.6
청년일자리·주거대책 강화	35,846	50,953	42,607	129,407	24.0	9.0
출생에 대한 사회적 책임 강화	6,587	8,087	15,174	29,847	5.5	51.8
맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁	86,582	129,264	130,268	346,114	64.3	22.7
일·가정 양립 사각지대 해소	7,618	11,390	13,849	32,857	6.1	34.8

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

- 그러나 이러한 대책 마련에도 불구하고 합계출산율이 2015년을 기점으로 빠르게 감소하자 저출산고령사회위원회는 2018년 12월 기존 기본계획의 재구조화를 통하여 로드맵 및 수정계획을 발표

- 제3차 수정 기본계획에 따른 저출산 예산(2019~2020)은 2년간 총 64조 9,232억원이고, 이 중 56.9%가 ‘2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성’ 과제
 - 동 과제에는 청년 일자리 안전망 강화 및 청년·신혼부부에 대한 주거지원 등이 포함되는데, 청년·신혼부부 주거지원 관련 예산은 전체 예산의 52.1%

[제3차 수정 기본계획에 따른 저출산 예산(2019~2020)]

(단위: 억원, %)

구 분	2019(A)	2020(B)	합계	비중	(B-A)/A
합 계	291,793	357,439	649,232	100.0	22.5
출산·양육비 부담 최소화	25,721	27,168	52,889	8.1	5.6
아이와 함께하는 시간 최대화	16,192	16,765	32,957	5.1	3.5
츄츄하고 안전한 돌봄체계 구축	92,215	96,009	188,224	29.0	4.1
모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성	2,471	3,028	5,499	0.8	22.5
2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성	155,194	214,469	369,663	56.9	38.2

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

- 제4차 기본계획에 따른 저출산 예산(2021)은 42조 9,003억원이고, 이 중 50.7%가 ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성’ 전략의 ‘아동기본권의 보편적 보장’ 과제에 편성
 - 동 과제에는 아동수당 제도개편 검토, 아동가구 소득보장 및 생활지원 강화, 신혼부부·아동양육가구 주거지원 확대 등의 내용이 포함됨

[제4차 기본계획에 따른 저출산 예산 현황(2021)]

(단위: 억원, %)

과제명		2021 저출산 예산	
		합계	비중
합계		429,003	100.0
1	함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성	325,636	75.9
1-1	모두가 누리는 워라밸	18,594	4.3
1-2	성평등하게 일할 수 있는 사회	220	0.1
1-3	아동돌봄의 사회적 책임 강화	87,485	20.4
1-4	아동기본권의 보편적 보장	217,508	50.7
1-5	생애 전반 성·재생산권 보장	1,829	0.4
3	모두의 역량이 고루 발휘되는 사회	96,769	22.6
4	인구구조 변화에 대한 적응	6,598	1.5

주: 표에 기재되지 않은 '2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축' 과제는 하위과제가 모두 고령사회 대응과 관련이 있어 여기서는 제외하였음
 자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

다. 정책 대상별 저출산 대응 예산 분석

- 지원 대상을 기준으로 ① 아동양육가구, ② 산모·신생아, ③ 영유아, ④ 영유아 외 아동·청소년, ⑤ 청년 및 신혼부부, ⑥ 여성, ⑦ 직장, ⑧ 일반 사회, ⑨ 기타 등 9개로 나누어 추이를 살펴봄
 - 1차 기본계획이 추진되었던 5년간 저출산 예산은 총 8조 9,308억원이었고, 이 중 71%인 6조 3,014억원이 영유아 지원 예산이었음
 - 2차 기본계획이 추진된 2011~2015년은 여전히 영유아에 대한 지원이 크게 증가하는 동시에, 2014년부터는 청년 지원 예산도 1,000억원대 이상 편성
 - 청년 지원 예산은 3차 기본계획이 추진되었던 2016년부터 크게 증가하여 2016~2020년까지 5년간 57조 6,844억원의 청년 지원 예산이 저출산 예산에

포함되었고, 3차 기본계획의 수정계획이 적용된 2019년부터 이전에 미미한 규모로 나타났던 여성에 대한 지원이 본격적으로 등장하기 시작함

[대상별 저출산 예산 추이(2006~2021)]

(단위: 억원)

구 분	1차					2차				
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
아동양육가구	1,565	2,069	2,461	3,808	3,936	4,193	6,216	6,664	8,418	8,942
일반	111	357	370	431	576	83	93	95	1,469	962
근로자	1,454	1,712	2,090	3,377	3,360	4,111	6,122	6,570	6,948	7,981
산모신생아	402	449	635	815	885	838	882	952	1,007	1,156
영유아	7,892	10,719	11,825	14,276	18,302	25,166	30,017	40,240	46,863	44,126
아동·청소년	397	2,074	1,456	2,307	2,149	5,291	5,829	7,182	8,153	9,490
청년	0	0	0	2	5	0	0	0	4,294	10,454
여성	0	8	9	55	62	0	0	0	0	0
직장	14	29	195	229	259	98	193	334	717	1,283
사회	5	5	6	2	3	5	5	0	0	0
기타	0	0	0	0	0	91	71	131	170	95
합 계	10,274	15,353	16,586	21,493	25,602	35,681	43,211	55,503	69,621	75,546
구 분	3차					4차~	1차	2차	3차	A+B+C
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	(A)	(B)	(C)	
아동양육가구	8,170	12,361	14,612	17,554	19,183	27,290	13,839	34,434	71,880	120,152
일반	1,449	1,703	1,742	2,633	3,275	11,481	1,846	2,702	10,816	15,364
근로자	6,721	10,657	12,871	14,919	15,895	15,809	11,993	31,732	61,063	104,789
산모신생아	1,107	1,327	833	1,282	1,495	1,356	3,185	4,834	6,044	14,063
영유아	45,138	88,002	95,475	108,045	112,518	112,093	63,014	186,412	449,178	698,604
아동·청소년	6,948	8,135	9,033	9,425	9,534	7,842	8,383	35,944	43,075	87,401
청년	70,570	84,934	80,254	139,832	201,254	261,672	7	14,748	576,844	591,598
여성	0	0	0	560	585	745	134	0	1,145	1,279
직장	896	733	978	1,603	1,308	14,824	726	2,624	5,518	8,868
사회	0	0	0	41	63	31	21	9	104	135
기타	3,802	4,202	714	13,452	11,500	3,149	0	558	33,670	34,227
합 계	136,633	199,694	201,898	291,793	357,439	429,003	89,308	279,562	1,187,456	1,556,327

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

라. 소결

- 제1차 및 제2차 저출산 대책은 아동양육가구 및 영유아에 대한 지원에 초점이 맞추어져 있었다는 점에서 유사한 측면이 있었으나 제3차 저출산 대책부터 청년의 일자리 및 주거지원 등이 본격적으로 포함
 - 저출산 대책 마련 초기 저출산 예산의 약 80% 내외가 영유아 및 아동·청소년 지원 예산으로 구성되었으나 3차 기본계획이 추진된 2016년부터 청년 지원 예산 비중이 빠르게 증가하여 2021년 기준으로는 청년 지원 예산이 전체 저출산 예산의 61.0%를 차지
- 도입된 정책이 효과를 나타내기까지는 상당한 정도의 시간이 소요될 수 있으나 2006년부터 15년 이상 저출산 대책을 추진하고 있음에도 불구하고 합계출산율이 오히려 급격하게 감소하고 있는 상황이므로 정책 구성과 대상별 재원배분 등 구체적인 정책 내용의 적절성과 합목적성 평가 필요

2. 해외 주요 관련 정책 현황

가. 해외사례 참고 시 주요 고려사항

(1) 인구구조적 차이

- 저출산 현상에 대한 해외 주요 국가들의 대응에 대한 관심이 높아지고 있으나 우리나라와 정책 환경 측면에서 인구 구조와 저출산 대응 방식의 차이를 염두에 둘 필요가 있음
- 유럽은 혼외 출생아 비중이 매우 높게 나타나고 있고, 유럽 대부분의 국가들은 이민자에 의한 출생아 비중이 지속적으로 증가함
 - 2018년 기준으로 우리나라는 전체 출생아 대비 혼외 출생아 비중은 2.2%이고 일본도 2.3%인데 반해, 독일은 33.9%, 프랑스 60.4% 등
 - 2019년 기준으로 이민자에 의한 출생아 비중은 덴마크 20.6%이고, 프랑스는 24.6%, 독일은 30.0%

- 이러한 인구구조적 차이를 감안하면, 유럽 주요국가들의 저출산 현상이 우리나라보다 심각하지 않게 나타나는 원인은 가족 문화와 다양한 가족에 대한 권리 보호, 이민 정책 등과 관련이 있을 가능성이 높음을 알 수 있음

(2) 저출산 대응 방식의 차이

- 우리나라처럼 관련 정책을 모아 ‘저출산 대책’ 또는 ‘출산장려정책’이라고 명명한 국가는 일본의 예를 제외하고 찾아보기 어려움
 - 관련 선행연구들은 출산과 관련된 수당을 지급하거나 자녀를 양육하는 가구의 양육 부담을 완화시키기 위한 차원에서 현금급여를 지급하는 것, 또는 육아휴직을 지원하는 것을 저출산에 대응하는 것으로 보고 있음
- 정책은 실행부터 효과를 나타내기까지 시차가 발생할 수 있고, 출산율의 경우 사회의 다양한 환경이 영향을 미치게 된다는 점에서 특정 정책과 출산율 현상을 원인과 결과로 1:1로 연결시키기는 어려움
 - 그러나 출산율의 유지 또는 반등이 나타난 국가들에서 어떻게 가족의 권리를 보호하고 아동의 양육을 지원하였는가를 살펴봄으로써 장기적인 정책 구상 측면에서 시사를 얻을 수 있다는 판단에서 일본, 프랑스, 독일 사례를 살펴봄

나. 해외 주요 관련 정책 사례①: 일본

- 일본의 합계출산율은 1999년 1.3명으로 감소한 이후 그 수준이 유지되다가 2008년부터 1.4명대로 증가하였고, 이후 2018년까지 1.4~1.5명 수준을 유지
- 일본은 1989년 합계출산율이 1.57명을 기록한 것을 계기로 1990년대 중반부터 저출산 대책을 마련하기 시작하였고, 2003년 「저출산사회대책기본법(少子化社会対策基本法)」 제정으로 2004년부터 5년 주기로 「저출산사회대책기본계획(少子化社会対策大綱)」을 마련하여 추진하고 있음
 - 2020년 발표된 기본계획은 ‘희망 출산율 1.8’ 실현을 위하여 원하는 시기에 결혼하고, 원하는 시기에 원하는 만큼 아이를 가질 수 있는 사회를 만드는 것을 기본 목표로 설정

- ① 청년이 미래를 꿈꿀 수 있는 환경 조성, ② 아동양육가구의 다양화되고 있는 요구에 부응, ③ 지역 실정에 맞는 대응 추진, ④ 결혼, 임신·출산, 아동·육아에 따뜻한 사회 조성, ⑤ 과학기술 발전 등 새로운 자원의 적극적 활용 등의 다섯 가지 과제 설정
- 한편, 2012년 8월 제정된 아동·육아 3법에 따라 2015년 4월부터 ‘아동·육아지원 신제도’ 추진
 - 소비세 인상으로 약 0.7조엔(약 7.4조원) 등 약 1조엔(약 10.5조원)의 추가재원 확보, 유치원과 어린이집에 대한 통합 재정지원체계 마련, 유보연계형 인정어린이원 제도 개선, 시정촌 중심의 아동육아지원 실시 등의 내용
- 주요 관련 제도
 - 2021년 현재 일본은 3~5세에 대한 보육·교육을 전면 무상으로 지원하고, 0~2세에 대해서는 주민세 비과세 가구를 대상으로 무료 보육을 지원함
 - 0~2세인 둘째 아이는 반액 부담, 셋째 아이 이후는 무상으로 보육 이용
 - 0세부터 중학교 졸업 시점까지 특정 소득수준 미만 가구에 아동수당 지급
 - 3세 미만은 월 1만 5천엔(15.8만원)이 지급되고, 3세부터 중학교 졸업까지는 기본 월 1만엔(10.5만원), 셋째 자녀 이상은 월 1만 5천엔이 지급됨
- 일본은 우리나라 저출산 대책과 가장 유사한 형태로 보이는데, 우리나라와 달리 합계출산율이 2008년 이후 반등하였음
 - 효과적인 일·가정 양립 지원, 청년 실업을 감소 등이 영향을 준 것으로 보임

다. 해외 주요 관련 정책 사례②: 프랑스

- 프랑스 합계출산율은 1990년대 초반 1.7명에서 지속적으로 증가하여 2000년대 후반부터 2.0명대를 유지, 2014년 이후 약간 감소하여 2018년 1.8명 기록
- 프랑스는 아동양육가구에 대한 현금급여 중심으로 가족정책 시행
 - 2021년 프랑스의 사회보장법에 근거하여 추진되고 있는 가족급여는 9종
 - 영아환영수당(PAJE)은 출생수당, 입양수당, 기본수당, 육아분담수당, 보육 유형 자유선택 보조수당 등으로 구성됨

- 출생수당은 특정 소득수준 이하의 임신 14주인 사람에게 약 950유로(127만원)를 1회 지급, 기본수당은 특정 소득수준 이하이면서 출산한 경우 3세 전까지 매월 최대 약 172유로(23만원)를 지급
 - 가족수당(AF)은 20세 미만의 2자녀 이상 가구에 지원하는 것으로 소득수준과 자녀 수에 따라 월 수당을 지급하고, 보충수당(CF)은 3자녀 이상 가구에 추가적으로 지급하는 것으로 소득수준에 따라 월 172유로(23만원) 또는 월 258유로(35만원)를 지급함
 - 신학기수당(ARS)은 6~18세 아동에게 신학기가 되는 시점(연 1회)에 370~404유로(50~54만원)를 지급하는 것이고, 이 외에도 장애아동 교육수당(AEEH), 자녀간병부모 일일수당(AJPP), 한부모 가족지원수당(ASF), 아동 사망수당, 주택수당 등이 있음
- 프랑스는 국민건강보험기금(CNAM)을 통해 육아휴직 등을 지원함
- 출산휴가(Congé maternité)는 부양자녀의 수에 따라 달라짐
 - 출산하는 아이가 첫째인 경우 산전휴가 6주, 산후휴가 10주로 총 16주
 - 배우자 출산휴가(Congé de paternité)는 배우자가 출산한 경우 최대 14일(출생휴가 3일 + 배우자 출산휴가 11일)의 휴가를 부여하는 것인데, 2021년 7월부터 휴가 기간이 최대 28일로 확대되고, 그중 7일(출생휴가 3일 + 배우자 출산휴가 4일)은 의무적으로 사용하도록 변경됨
 - 육아휴직(Congé parental d'éducation)은 무급이지만, 아이 연령에 따라 육아분담수당(PreParE) 등을 수급할 수 있고, 기본 최대 1년을 사용할 수 있으나 자녀 수에 따라서 연장 가능
- 프랑스의 가족정책은 2자녀 이상 가구에 대한 가족수당 및 3자녀 이상 가구에 대한 보충급여 지급과 출산휴가와 육아휴직 시 부양 자녀를 고려하는 등 자녀 수에 따른 인센티브 구조를 구축하고 있다는 점에서 저출산 대응을 위한 정책적인 시사점을 얻을 수 있을 것으로 보임

라. 해외 주요 관련 정책 사례③: 독일

- 독일의 합계출산율은 1990년대 중반 1.2명으로 감소하였으나 이후 지속적으로 증가 추세를 보이고 있고, 2018년 독일의 합계출산율은 1.6명을 기록
- 독일의 가족정책은 시간, 재정, 인프라 지원의 세 가지에 초점을 두고 추진되고 있고, 구체적인 목표는 ① 가족의 경제적 안정과 사회적 참여 보장, ② 가족과 일의 양립 촉진, ③ 아동에 대한 좋은 양육 촉진, ④ 자녀를 양육하고자 하는 마음 촉진 등임
 - (시간 지원) 모든 고용관계에 있는 고용주는 고용인에게 8세 미만 자녀 당 최대 36개월(단, 만 3세 이상부터는 최고 24개월)의 무급 부모휴직(Elternzeit)을 제공하도록 하고 있는데, 2021년 9월부터 주간 최대 32시간으로 확대 예정
 - 우리나라의 육아휴직급여와 비슷한 급여가 부모수당(Elterngeld)인데, 독일의 부모수당은 수입이 없는 주부의 경우에도 최소금액이 지급됨
 - 지급액은 전년도 월 순임금의 65%(월 최소 300유로[약 40.3만원], 최대 1,800유로[약 241.7만원])이며, 기본 12개월, 최대 14개월까지 지급
 - 부모수당 수급과 시간제근로를 조합하는 경우 지급되는 수당은 절반이 되는 대신 수급 기간은 2배가 됨('부모수당 플러스'라고 부름)
 - (재정 지원) 대표적인 제도는 아동수당(Kindergeld)인데, 대상 가구는 아동수당 수급 대신 자녀양육 세금공제(Kinderfreibetrag)를 선택할 수 있음
 - 아동수당은 18세 미만에게(자녀가 교육이나 직업훈련중인 경우 25세 미만 까지) 월 219~250유로(약 29.4~33.6만원)를 지급
 - 자녀양육 세금공제는 자녀당 최대 연 8,388유로(약 1천 126만원)까지 면세
 - 이 외에 아동추가수당(Kinderzuschlag), 저소득 가구에 대한 교육 및 참여 혜택(Leistungen für Bildung und Teilhabe), 한부모에 대한 양육비 선급 지원(Unterhaltsvorschuss) 등이 있음
 - (인프라 지원) 2019년 「좋은어린이집법(Gute-Kita-Gesetz)」을 제정하여 연방 정부가 2022년까지 55억 유로(7조 3,844억원)를 투입하여 보육 서비스의 품질을 높이고 이용료를 낮추기 위한 조치 실시
 - 동 법에 따라 저소득 가구는 2019년 8월 1일부터 무상 보육

- 독일 연방 가족노인여성청소년부가 발간한 「가족보고서 2020(Familienreport 2020)」에 따르면, 일과 삶의 균형이 가족 정책의 목표 달성을 촉진한다고 언급하고 있고, 이러한 관점에서 시간에 대한 지원, 재정적인 지원, 인프라 등을 종합적으로 지원하고 있다는 점에서 정책적 시사를 얻을 수 있음

마. 소결

- 정책 환경의 차이는 있지만 프랑스와 독일은 자녀양육가구에 대한 직접적인 지원을 중심으로 가족정책을 추진하고 있는 것을 확인함
 - 프랑스의 가족 정책은 다자녀 가구에 대한 인센티브 구조를 가지고 있고, 독일은 일과 가정의 양립에 대한 지원을 다각도로 추진
- 우리나라와 가장 유사한 형태의 저출산 대책을 추진하고 있는 일본의 경우에는 자녀양육가구에 대한 지원에만 국한하지 않고 결혼 전과 결혼, 임신·출산 등을 포괄
 - 다만, 일본 저출산 대책 관계 예산의 대부분은 육아 지원에 투입되고 있음
 - 2021년 예산 기준, 생애주기별 시책 총액의 99.0%가 육아 지원 관련
- 해외 주요 국가들은 자녀양육가구에 대한 지원을 중심으로 저출산 대응 관련 정책을 추진하고 있으므로, 저출산 예산의 재원 배분 측면에서 어떠한 정책적 선택을 해야 하는지에 대한 고민 필요

IV. 주요 쟁점 분석

1-1. 저출산 정책 계획 및 설계 분석

가. 저출산 정책의 합리성 제고 필요

- 저출산고령사회위원회는 2018년 12월 로드맵을 통해 정부 저출산 대응 방향을 출산 장려에서 ‘모든 세대의 삶의 질 제고’로 전환하겠다는 계획을 발표하였고, 당시 추진되고 있던 제3차 기본계획의 정책과제를 역량집중과제, 계획관리과제, 부처자율과제 등 3가지로 구분
 - 역량집중과제는 위원회 차원에서 집중적으로 관리하되 부처자율과제는 부처 차원에서 자율적으로 추진하고 범부처 저출산 대책에서는 제외하겠다는 방침
- 그러나 로드맵에서 부처자율과제로 선정하여 저출산 대책에서 제외하기로 한 것과 유사한 과제가 제4차 기본계획에 다시 포함됨
 - 부처자율과제로 선정되었던 ‘교육과 고용과의 연결고리 강화’ 과제는 ‘사회수요를 반영한 대학 교육과정 운영과 취업연계’라는 과제명으로 제4차 기본계획에 포함되어 제3차 기본계획 수정 시 제외된 사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+)·전문대학에 대한 지원 사업이 다시 저출산 대책에 포함됨
 - 청년창업지원 과제 역시 정책 방향과 직접적인 관련이 없는 사업으로 구성되었다는 사유에서 부처자율과제로 선정되었으나, 제4차 기본계획에 다시 청년창업과제가 포함되었고 그 지원 범위는 더욱 확대됨

[로드맵 상 부처자율과제로 선정된 것 중 제4차 기본계획에 포함된 유사 과제]

부처자율과제 (저출산 대책에서 제외 결정)	제4차 기본계획 관련 과제	관련 재정사업 (2021년 시행계획 기준)
대학등록금부담 경감	가구별 아동지원 강화 (다자녀 국가장학금 지원 확대)	없음 * 2022년부터 학자금 지원 8구간 이하 3자녀 이상 가구의 셋째 자녀부터 등록금을 전액 지원하는 내용이 저출산 대책에 포함
청년이 체감할 수 있는 고용 지원 인프라 확충	청년 고용지원 및 적합 일자리 발굴	- 청년추가고용장려금 - 청년디지털일자리

부처자율과제 (저출산 대책에서 제외 결정)	제4차 기본계획 관련 과제	관련 재정사업 (2021년 시행계획 기준)
적성·능력중심으로 전환을 위한 교육·고용체계개편	청년의 진로탐색 지원과 핵심인력 양성	- 대학 진로탐색학점제 지원
교육과 고용과의 연결고리 강화	사회수요를 반영한 대학 교육과정 운영과 취업연계	- 사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+) 육성 - 사회맞춤형 산학협력 선도전문대학 지원 - 전문대 조기취업형 계약학과 선도대학 육성사업 - 마이스터 대학
아동이 행복한 사회	아동의 놀이권 보장	- 비예산으로 추진
공교육의 역량 강화 - 미래핵심역량 연계·교육과정 개편	미래사회에 대비한 교육과정 운영기반 조성	- 지방비로 추진
청년의 기술창업 활성화	청년 창업 지원	- 창업성장기술개발사업(기술창업투자연계과제, TIPS 과제) - 민관공동 창업자 발굴육성(사업화 및 해외 마케팅)
주된 일자리로서의 중소기업 매력도 제고	진로교육 강화 및 고졸 취업 활성화 지원	- 취업연계 장려금

자료: 「저출산·고령사회 정책 로드맵」 및 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」을 바탕으로 재작성

- 저출산 대책은 저출산 현상 및 저출산에 대한 사회인식의 변화에 따라 적절하게 변화하는 것이 필요하나 근본적인 원칙이나 합리적인 근거 없이 정책의 내용이 자주 바뀐다면 정책에 대한 국민의 신뢰가 저하될 수 있고 효과적인 정책 추진이 어려울 수 있으므로, 정부는 합리적이고 논리적인 정책의 수정이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음

나. 정책 수단의 합목적성 제고 필요

- 저출산 대책에 포함된 사업들 중 저출산 대책의 목적에 부합하지 않는 사업들이 일부 있음
 - 2021년 저출산 예산에 협동조합 종사자들과 일반 사회복지시설 종사자, 일반 산업기술인력, 지역 문화기획자, 폐업예정 소상공인 등에 대한 지원과 인적자원개발이 우수한 중견중소기업이나 프рос포츠 단체에 대한 지원 등 포함

- 과거 제1차 기본계획 추진기간에는 가족 여가진흥 목적으로 템플스테이 운영과 종교문화행사지원 예산이, 제2차 기본계획 추진기간에는 공무원의 원격근무를 지원하는 스마트워크센터 구축 사업이 저출산 예산에 포함됨
- 제3차 기본계획 추진기간에도 청년 가젤형 기업(고성장기업)에 대한 R&D와 대학에 대한 인문역량강화(CORE), 교육활성화 선도대학(PRIME), 사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+) 등의 지원이 포함된 것이 과도하다는 인식에서 계획을 수정하기도 하였음
- 전반적인 사회 환경을 개선하는 것이 저출산 현상에 장기적으로는 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나 정책이 저출산 현상에 미치는 영향이 지나치게 간접적이면 정책에 대한 사회적 지지를 획득하기 어려움
- 정부는 저출산 대응을 위한 핵심과제가 무엇인지 면밀히 검토하여 이를 중심으로 대책을 수립하고 추진하여 정책 수단의 합목적성을 제고할 필요가 있고, 이 과정에서 사회의 여러 유관 집단의 의견을 수렴할 필요가 있음
 - 국민의 정책적 요구를 바탕으로 저출산 대응과 보다 직접적으로 관련이 있다고 인정될만한 사업들을 저출산 예산에 포함하여 관리하고, 직접적인 관련성은 낮지만 환경 조성 등의 이유로 필요하다고 생각되는 사업들은 저출산 대책을 담당하는 대통령 비서실이나 저출산고령사회위원회, 보건복지부 등을 중심으로 유관 부처들과 협의하여 별도로 추진하는 방안 검토 필요

다. 저출산 예산의 관리가능성을 고려한 예산 범위 설정 필요

- 저출산 대책에 포함된 청년·신혼부부 주거 지원은 저출산 대응 측면에서 중요한 분야 중 하나이지만 저출산 대책으로서의 관리효과성이 낮음
 - 청년·신혼부부 대상 주거 지원은 국토교통부를 중심으로 하는 별도의 정책에 의해 주도되어 추진되고 있음
 - 2017년 「주거복지 로드맵」, 2018년 「신혼부부·청년 주거지원 방안」, 2020년은 「주거복지로드맵 2.0」 등을 통해 주거 지원 목표가 설정됨
 - 일부 사업의 경우 저출산 대응 정책의 주요 대상자인 청년·신혼부부에 대한 지원 예산만을 분리하는 것이 어려움

- 주택구입·전세자금(용자) 사업은 2021년에 사업 전체 예산이 저출산 예산에 포함되었는데, 동 사업은 청년·신혼부부 외에 일반 저소득층을 지원 대상으로 하고 있어 저출산 예산에 동 사업 예산액이 과대 계상됨
 - 다자녀가구 주거지원 확대 과제와 관련하여 저출산 대책에 포함된 통합공공임대주택도 추진 과제의 초점(다자녀 가구)과 사업 대상(저소득층)에 차이가 있음에도 불구하고 사업 전체 예산이 저출산 예산으로 계상됨
- 저출산 대책을 통하여 필요한 사업을 신규 발굴하거나 대책이 기존 사업을 효과적으로 보완하는 작업을 선도할 수 있을 때 정책으로서의 효과성이 높다고 할 수 있고, 저출산 예산에 포함된 사업들에 대하여 관련 예산을 산출하여 관리하는 것이 가능할 때 저출산 예산이 정책적으로 의미가 있으므로, 저출산 예산으로 관리하는 것이 효과적인 사업들 중심으로 저출산 예산의 범위를 설정할 필요가 있음
- 주거지원의 경우, 정부는 청년 등에 대한 주거지원 방안을 지속적으로 모색하되 저출산 예산과는 별도로 이를 관리하고, 저출산 예산은 관리효과성을 기대할 수 있는 사업들로만 구성하는 방안을 고려할 필요가 있음

라. 유관 정책들과 패키지화하여 관리하는 방안 검토 필요

- 2018년 12월 로드맵 발표 이후 저출산 대책의 방향이 개인의 삶의 질 제고로 전환됨에 따라 동 대책은 다양한 생애주기에 걸친 지원으로 확대됨
- 그러나 타 정책들과의 차별성이 모호해지는 문제가 발생하고 있으므로 저출산 대책의 적정 범위 설정에 대한 고민이 필요함
- 저출산 대책의 주요 정책 대상(아동양육가구, 청년, 여성, 신혼부부, 사회 전반) 중 청년의 삶의 질 제고 및 경력단절 여성 지원과 관련된 별도 정책이 있으므로 이를 활용하는 방안을 고려해볼 수 있음
 - 정부는 「청년기본법」에 따라 2021년부터 5년 단위로 청년발전을 주된 목표로 하는 「청년정책 기본계획」을 수립하고 있고, 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에 따라 2010년부터 「경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」을 수립하고

있으므로, 청년과 여성에 대한 별도의 저출산 계획을 수립하지 말고 이 두 계획을 활용하여 아동양육가구 중심의 저출산 대책과 정책패키지로 구성하는 방안 검토 필요

- 아동양육가구에 대한 지원과 관련하여 보건복지부, 교육부, 기획재정부 등이 협의해서 별도의 저출산 대책 마련 필요
 - 중장기보육계획, 유아교육발전기본계획, 건강가정 기본계획 등이 있으나 여러 가지가 산재되어 있어 단기간 내에 이를 모두 패키지로 묶기에는 쉽지 않다는 현실적인 문제가 있으므로 핵심과제 중심으로 별도 대책 마련이 더 효과적일 수 있음

[정책대상별 저출산 대응]

구 분	정책대상	주요 지원	비고
아이를 낳을 수 있는 환경조성	청년	- 일자리 - 주거	⇒ '청년정책에 관한 기본계획' 차용
	여성	- 일자리 및 경력단절 예방	⇒ '경력단절여성 등의 경제활동 촉진 기본계획' 차용
	신혼부부	- 난임부부 지원 - 주거 지원	⇒ 보건복지부가 기획재정부 등 관계부처와 협의하여 기본계획 수립·추진
	사회전반	- 인구교육 및 제도개선(유연한 가족 개념의 정착 지원)	
아이를 양육하는 가구 지원	아동 양육 가구 * 핵심영역	- 자녀의 출산과 보육 등 - 모자보건의 증진 등 - 경제적 부담의 경감 - 양육-근로 양립 가능한 근로문화	

자료: 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획을 참고하여 작성

- 저출산 대응의 범위를 대상자 중심으로 설정하여 재정투입 현황과 사업의 효과성을 보다 중범위에서 파악할 수 있게 하고, 저출산 대책을 마련하는 행정부처는 보다 좁은 범위의 정책에 집중할 수 있어 정책 설계의 전문성을 제고시킬 수 있음

마. 저출산 예산의 산출 및 관리방식의 변화 필요

- 저출산 예산은 각 연도 시행계획 추진에 수반되는 예산을 가리키기 때문에, 시행계획의 내용에 따라 관련 사업 중 일부만 포함되는 경우가 있고, 포함되는 내역이 연도별로 달라지는 경우가 있음
 - 예) 보건복지부 소관의 보육교직원 인건비 및 운영지원 사업의 경우 저출산 예산에 포함되는 예산이 전체 사업 예산의 일부이며 연도별 일관성도 없음
 - 내역사업 중 2016년 저출산 예산에는 시간연장형 교사에 대한 인건비 지원 예산만 포함, 2017~2018년에는 시간연장형 교사 인건비와 보조교사·대체교사·담임교사 지원비가 저출산 예산에 포함, 2019~2020년에는 추가로 교사겸직원장 지원비와 농촌보육교사 특별수당이 포함됨
- 시행계획은 수립 시점의 정책 환경을 고려하여 개선방안을 마련하기 때문에 관련 사업이 연도마다 약간씩 달라질 수 있으나 저출산 예산을 이러한 유동적인 시행계획에 근거하여 산출함으로써 예산의 정확도가 낮아지게 됨
- 독일·프랑스 등에서 가족지원 관련 사업을 별도로 관리하고 있는 사례를 참고하여 우리나라도 시행계획과 별개로 저출산 대응 관련 예산을 별도로 묶어 지속성과 연속성을 가지고 관리할 수 있도록 하는 방안 모색 필요
 - 프로그램 예산체계 상 관련 사업에 꼬리표를 달아 관련 지원 예산의 순(net) 변동이 확인할 수 있도록 하는 방안을 고려해볼 수 있음

1-2. 저출산 대응 정책 추진 거버넌스

가. 저출산 대책 추진 거버넌스 현황

- 「저출산·고령사회기본법」에 따르면, 기본계획과 실행계획의 수립에 대한 총괄은 보건복지부장관이 맡도록 되어 있고, 저출산고령사회위원회가 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항에 대하여 심의하도록 하고 있음

- 저출산고령사회위원회는 대통령을 위원장으로 하고, 기획재정부·교육부·행정안전부·보건복지부·고용노동부·여성가족부·국토교통부 장관들이 당연직위원으로 참여하며, 그 외 위원장이 위촉하는 위원이 참여함
 - (2021년) 위원장인 대통령과 7명의 당연직위원, 17명의 민간위원으로 구성
- 저출산고령사회위원회 안에는 위원회가 심의할 안건을 사전에 검토·조정하는 운영위원회와 별도의 분야별 분과위원회가 있고, 이 외에 위원회의 실질적인 사무수행을 지원하는 사무처가 별도로 구성되어 있음
 - (2021년) 운영위원회는 정부위원 7명과 민간위원 28명으로 구성, 분과위원회는 총 95명으로 구성

나. 정책의 책무성 제고를 위해 행정부처가 중심이 되어 대책을 마련할 필요

(1) 정책을 조정·구상하고 있는 저출산고령사회위원회 사무처는 실질적으로 정책 결정의 권한과 책임이 없어 정책의 책임 소재가 불명확함

- 저출산고령사회위원회는 정부위원회 중 자문위원회로 분류되는 위원회로 「저출산·고령사회기본법」에 따라 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하는 역할을 맡고 있으나 법의 규정과는 달리 2019년부터는 기본계획과 시행계획 수립 업무를 위원회 사무처가 담당

[「저출산·고령사회기본법」 상 기본계획 및 시행계획의 수립과정과 실제 수립과정 비교]

구분	기본계획			시행계획		
기본법	계획안 작성 →	심의 →	승인	수립·시행 →	종합 →	심의
	보건복지부장관 (관계 중앙행정 기관장과 협의)	저출산고령 사회위원회 · 국무회의	대통령	중앙행정 기관장	보건복지부 장관 (종합)	저출산고령 사회위원회
실제 운영방식	계획안 작성 →	심의 →	승인	의견제출 →	수립 →	심의
	저출산고령사회위 원회 사무처 (관계 중앙행정 기관장과 협의)	저출산고령 사회위원회 · 국무회의	대통령	중앙행정기관	저출산고령 사회위원회 (사무처)	저출산고령 사회위원회

자료: 「저출산·고령사회기본법」 및 저출산고령사회위원회 제출자료를 바탕으로 재작성

- 실질적으로 위원회는 정책의 결정과 예산 편성의 권한이 없고 자문과 심의 역할만을 부여받고 있으므로 정책을 효과적으로 조정하고 구성할 것을 기대하기 어렵고, 실질적인 정책 결정과 예산 편성 권한을 가지고 있는 행정부처는 그 책임과 권한을 회피할 수 있는 구조로 결과적으로 정책에 대한 권한과 책임 소재가 불분명해지는 문제 발생
 - 예를 들어, 저출산 대책에 어떤 특정 정책이 포함된 것에 대하여 여론의 비판이 있을 때 이 문제를 책임질 주체가 누구인지 불분명
- 정책을 만들고 예산을 편성하는 권한을 가지고 있는 행정부처 중심으로 저출산 대책을 마련하고 저출산고령사회위원회는 저출산 대응 정책의 방향성에 대한 자문을 수행하도록 하여 정책의 책무성을 제고하는 방안을 고려할 필요가 있음
 - 보건복지부 등 한 부처가 주도하는 것에도 한계가 있으므로 보건복지부와 기획재정부, 국무총리실을 중심으로 행정부처가 계획 수립 및 예산 편성을 주도적으로 할 수 있도록 하는 체계를 구축할 필요가 있음
 - 필요 시 대통령 비서실 내에서 여성가족비서관이 저출산 대책을 담당하는 현행 체제에서 사회수석비서관이 주도적으로 동 정책을 담당하고 사회정책비서관이 지원하는 형태로 바꾸는 것도 고려할 수 있음

(2) 저출산고령사회위원회 사무처는 파견자 중심으로 인력이 구성되어 운용 상 한계가 있음

- 정부는 2017년 9월 저출산고령사회위원회를 보건복지부 소속에서 대통령 직속으로 격상시키면서 대통령 직속 저출산고령사회위원회 사무처를 독립 신설하였고, 2019년부터는 동 사무처가 저출산 대책 마련을 위한 부처간 협의·조정 업무를 담당
- 그러나 실제 저출산고령사회위원회 사무처는 보건복지부·고용노동부·교육부 등의 관계부처 공무원이 파견의 형태로 근무하여 업무수행의 연속성과 전문성을 기대하기 어려운 실정
 - 파견자 중심의 인력 구성으로 인해 인력의 평균 근속기간이 짧음
 - 2017년 9월부터 2021년 5월까지 사무처에 근무했거나 근무 중인 부처파

견자, 지자체파견자, 공공기관파견자, 전문임기제 총 86인(고위공무원 3인 포함) 중 2021년 5월 기준 원래 부처로 돌아갔거나 퇴사한 사람은 총 51명인데, 이들의 평균 근속기간은 14개월로 나타남

- 2021년 5월 현재 사무처에 근무하고 있는 부처파견자, 지자체파견자, 공공기관파견자, 전문임기제는 총 35인이고 이들의 평균 근속기간은 19개월

□ 사무처 인력이 파견자 중심으로 구성되면 정책에 대한 암묵지 등의 지식이 축적되기 어려워 정책의 연속성이 저해를 받을 가능성이 높으므로 정책의 구상과 관련된 업무는 행정부처가 중심이 되어 주도적으로 추진할 필요가 있음

2. 정책 집행 및 성과 분석

2-1. 영유아 보육·유아 교육

가. 주요 정책 추진 현황

- 0~2세 아동은 어린이집을 다닐 수 있고, 3~5세 아동은 어린이집과 유치원을 선택하여 다닐 수 있음
 - 어린이집에 다니는 0~2세 아동에게는 부모보육료가 지원되고, 어린이집에 다니는 3~5세 아동에게는 보육료가, 유치원에 다니는 3~5세 아동에게는 유아학비가 지원됨

[영유아 보육 및 유아 교육 등 지원(2021년 기준)]

시설 이용		시설 미이용	
연령	시설	지원	지원
0~2세	어린이집	부모보육료(월 35.3만원~48.4만원) 지원	12개월 미만 월 20만원
		* 기관보육료(월 19.4만원~52.8만원) 지원	12~23개월 월 15만원
3~5세	어린이집	누리과정보육료(월 26만원) * 방과후과정비(월 7만원)	24~86개월 월 10만원
	유치원	유아학비: 국공립 월 8만원, 사립 월 26만원 * 방과후과정비 공립 월 5만원, 사립 월 7만원	

주: 시설 미이용아동은 긴급한 필요 시 일시적으로 시간제 보육을 이용할 수 있음

자료: 보건복지부 및 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

- 단, 0~2세 아동 중 정부 인건비 미지원 어린이집에 다니는 아동에 대해서는

어린이집에 대한 보조금 성격을 가진 기관보육료가 지원되고, 3~5세 아동에게는 유치원에 대한 보조금 성격의 방과후과정비가 지원됨

- 어린이집·유치원을 이용하지 않는 86개월 이하 아동에게는 가정양육수당 지급
- 2016년부터 저출산 대책에 포함된 영유아 보육·유아 교육 관련 예산은 2016년 4.4조원에서 2021년 7.3조원으로 증가하였으나 해당 기간 중에도 특정 사업이 일부 기간에만 포함되는 등 사업의 연속성을 확인하기는 어려움
- 정부는 영유아 보육 및 유아교육의 공공성 강화 목적으로 공공보육 어린이집 및 국공립 유치원의 이용률 확대를 추진
 - 어린이집은 보건복지부가 「제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022)」을 통해 2022년까지 공공보육* 이용률 40% 목표 → 2018년 12월 목표 달성 시점을 2021년으로 앞당겼는데, 실제 2020년 공보육 이용률은 33.8% → 제4차 저출산·고령사회 기본계획을 통해 2025년까지 공보육 이용률 50%로 목표 수정
 - * 국·공립, 직장, 사회복지법인 등 정부가 인건비를 지원하는 시설을 가리킴
 - 유치원은 교육부가 2017년 12월 「유아교육 혁신방안」을 통해 2022년까지 국·공립 유치원 이용률 40% 목표 → 2018년 10월 「유치원 공공성 강화 방안」을 마련하여 목표 달성 시점을 2021년으로 앞당겼으나 2020년 4월 말 기준 유치원 국·공립 이용률은 29.2%에 그치고 있는 상황

나. 분석 의견

(1) 영유아 보육 및 유아 교육 공급자 지원의 체계화 필요

- 「영유아보육법」과 「유아교육법」은 기본적으로 표준비용을 산정하여 이를 기초로 영유아보육료 및 유아교육비 단가를 산정하도록 하고 있음
- 그러나 어린이집은 시설 유형 등에 따라 지원 사업이 파편화 되어 있어 산정된 표준비용 결과와 정부 지원 사업 간 관련성을 확인하기 어려운 실정

- 어린이집은 국공립, 법인 등 공공보육시설에는 보건복지부로부터 인건비와 부모 보육료가 지급되고, 그 외 민간 보육시설에는 인건비 대신 운영비를 일부 보전해 주기 위한 비용(‘기관보육료’라고 칭함)과 부모보육료가 지급됨
 - 「표준보육비용 산정에 관한 연구」(2019.2.)에 따르면, ① 인건비, ② 교재 교구비, ③ 급간식비, ④ 관리운영비, ⑤ 시설비 등을 고려했을 때 어린이집 12시간 보육을 기준으로 만 0~2세 영유아 1인당 표준보육료는 월 60만원~104만원, 실제 2021년 보육료 지원 단가는 기본보육과 연장보육을 모두 이용했을 경우 인건비 미지원시설에 대하여 60~120만원
 - 표준보육비용 산정 시 인건비 등 경비가 포함됨에도 불구하고 정부는 보육료 지원 외에 교사처우개선비, 보조교사 및 연장보육 전담교사, 대체교사 등 인건비, 교재교구비 등을 지원하고 있어 정부 지원의 적정성을 판단하기 어려움
 - 국·공립과 민간 시설의 구분이 존재하는 상황에서 정부가 민간 시설에도 어느 수준까지 지원할 것인가에 대한 원칙이 없고, 인건비 미지원 시설에 보조금 성격으로 지급하는 기관보육료가 어느 수준까지를 반영한 것인지도 확인할 수 없어 지원 수준의 적정성을 판단하기 어려움
- 유치원은 표준비용 산정 결과와 정부 지원 수준에 차이가 있는 상황에서 유치원에 보조금 성격의 방과후과정비를 지원하고 있으나 그 지원 수준의 적정성을 확인할 수 없는 상황
- 2020년에 산정된 표준유아교육비는 공립 월 54.9~72.5만원, 사립 월 50.9~55.7만원이었는데, 2021년 실제 유아 1인당 월 지원금은 공립의 경우 유아 학비가 8만원, 방과후과정비 5만원, 사립은 유아학비 26만원, 방과후과정비 7만원
 - 유아 학비 산정의 근거가 되는 표준유아교육비는 인건비와 기타 경비를 고려하여 산출
 - 인건비와 기타 경비를 고려하여 산출되는 표준비용을 참고하여 단가가 정해지는 유아교육비 외에 사립유치원과 어린이집에 대한 처우개선비 등이 지원되고 있어 현재 지원 수준의 적정성을 확인하기 어려운 실정

- 법에 따라 산정한 표준보육·교육비용과 이를 바탕으로 설정된 보육비·교육비 지원 수준에 차이가 있고, 표준비용에 인건비와 기타 경비 등이 포함되어 있으나 보육비·교육비 외에도 추가적인 지원을 제공하고 있어 그 수준이 적정한지에 대해서는 객관적인 판단이 불가능한 상황이므로, 표준보육·교육비용을 정확하게 산출하고 그에 따라 지원 사업들을 체계화하여 지원의 합리성을 제고할 필요가 있음

(2) 3~5세 대상 누리과정을 제공하는 어린이집과 유치원 간 격차 방지 필요

- 정부는 어린이집과 유치원이 만 3~5세 유아를 대상으로 공통과정(누리과정)을 제공하도록 하고 있으나 어린이집과 유치원은 교사 자격과 보육 아동 수 기준에 차이가 있어 제공되는 누리과정의 질의 차이가 발생할 수 있는 상황
 - 유치원 교원의 최소 자격(정교사 2급) 취득을 위해서는 최소 전문대학 졸업 이상의 학력을 갖추어야 하는 반면, 어린이집 보육교사의 최소 자격(보육교사 3급) 취득을 위해서는 고등학교 졸업 이상의 학력이 필요함
 - 유치원과 어린이집은 보육·교육 아동 수 규정에도 차이가 있음
 - 유치원은 2021년 3월 단일학급 기준 학급당 정원은 만 3세반 14~20명(평균 16명), 만 4세반 18~26명(평균 22명), 만 5세반 22~28명(평균 25명)
 - 어린이집은 만 3세는 유아 15명당 보육교사 1인, 만 4세 이상은 유아 20명당 보육교사 1인
- 정부도 이러한 차이에 따른 우려를 인식하여 2013년부터 영유아 교육·보육 통합(유보통합)을 추진하였으나 2018년 1월 이후 추진이 중단됨
 - 유보통합 추진에 따라 3~5세 대상교육과정을 누리과정으로 통합하고, 어린이집과 유치원에 대한 정보공시를 연계하였으며, 보육료와 유아학비 결제카드(아이행복카드)를 통합하고, 어린이집·유치원의 평가체계를 통합하였으나 계획하였던 교사, 관리부처, 재원 등의 통합은 더 이상 추진되지 않음
 - 재원과 관련해서는 통합이 충분히 이루어지지 못했는데, 한시적으로 유아교육지원특별회계가 설치되었으나 유치원에 대한 지원은 교육세분으로 충당하고 어린이집에 대한 지원은 교육부의 일반회계로 충당

- 어린이집과 유치원을 이용하는 유아와 가족의 입장에서 보면, 제공되는 서비스 질에 대한 형평성 제고가 이루어질 필요가 있으므로, 관련 이해관계자들과의 합의 모색 등을 포함하여 장기적인 단계별 계획을 수립하여 점진적으로 이를 추진할 필요가 있음
 - 일본의 경우 2012년 아동·육아 3법의 제정으로 2015년 4월부터 유보연계형 인정어린이원을 확대하고 있는데, 유보연계형 인정어린이원의 교사는 보육교사와 유치원교원 자격을 모두 갖추어야 하지만 이를 바로 시행하지 않고 10년에 걸친 경과조치를 통해 완료하겠다는 계획을 수립하여 추진함

(3) 재원 발굴 및 수혜자 직접지원 확대 필요

- 정부가 저출산 대응의 일환으로 영유아 양육 가구에게 제공하는 지원은 보육·유아교육 중심으로 이루어짐
 - 2021년 저출산 대책에 포함된 영유아 대상 지원 예산은 총 11조 2,093억원으로 모두 영유아 보육 및 유아 교육과 관련된 예산
 - 영유아 보육료 지원, 유아교육비 보육료 지원*, 시간제보육 지원, 가정양육수당 지원, 아동수당지급을 직접 지원으로 구분하면 동 예산은 10조 3,138억원으로 저출산 영유아 지원 예산의 92%
 - * 영유아 보육료와 유아 교육비는 최종적으로 어린이집과 유치원에 귀착된다고 할 수 있으나 이를 통해 영유아 양육 가구는 무상으로 보육·유아교육 서비스를 이용하게 되기 때문에 직접지원으로 분류
- 정책의 수혜자 입장에서는 체감도가 높지 않다는 지적에 대응하여, 정책 수혜자 입장에서 생각하면, 보육·보건 등 필요한 질 좋은 사회서비스를 안정적으로 공급받는 동시에 양육에 따른 경제적 부담 완화에 도움이 되는 수준의 수당을 수급할 때 정책에 대한 체감도가 제고될 것으로 예상할 수 있음
- 우리나라는 정부가 어린이집과 유치원 등에 대한 가격과 질에 규제를 두는 동시에 그 운영에 드는 비용의 일부를 지원하는 체계를 가지고 있기 때문에 현금급여 중심의 지원체제로 전환하기는 쉽지 않으나 영유아 양육 가구에 체감을 높이기 위해서는 일정 수준 현금급여가 확대될 필요성도 있음

- 일본의 아동수당, 프랑스의 가족수당, 독일의 아동수당은 소득수준에 따라 차등 지급되지만, 우리나라보다 지원 대상 연령이 높음
 - 그러나 현금급여의 확대를 위해서는 재원 마련이 선행될 필요가 있음
 - 현행 저출산 예산에 포함된 영유아 지원 예산이 11조 2,093억원인 상황에서 아동수당(2조 2,195억원)과 가정양육수당(7,608억원) 예산이 약 3조원을 차지한다는 점을 고려하면 현행 예산 하에서는 현금급여 비중이 작다고 보기 어려우므로 추가 현금급여 지급을 위해서는 재원 마련 필요
 - 정부는 2022년부터 생후 24개월 이내 아동에 대한 영아수당을 도입*하고 그 재원은 출생아 감소에 따른 재원 절감분으로 충당하겠다는 계획이나 기존 재원의 재분배만으로는 수혜자가 체감할 수 있는 지원을 마련하기 어려움
- * 월 30만원으로 시작하여 2025년까지 월 50만원 수준이 되도록 단계적 인상 계획

2-2. 아동 돌봄

가. 주요 정책 추진 현황

- 정부가 2018년 4월 발표한 「온종일돌봄체계 구축·운영계획」을 중심으로 아동 돌봄 정책이 추진되고 있으며, 저출산 대책에도 동 계획의 내용을 반영
 - 「온종일돌봄체계 구축·운영계획」은 초등돌봄교실 등의 ‘학교돌봄’과 지역 내 공공시설 공간을 활용하여 돌봄을 제공하는 ‘마을돌봄’을 동시에 강화하여 2022년까지 53만명의 아동을 수용하겠다는 방침
- 이행 현황을 살펴보면, 초등돌봄교실 2020년 9월 말 이용 아동은 25만 5,213명, 마을돌봄은 2020년 말 기준 약 11만 2,000명이 이용

[온종일돌봄 사업별 이용 아동 확대 계획 및 이행 현황]

(단위: 천명)

구 분			온종일돌봄 확대 계획					최종목표 (B)	현황 ¹⁾ (C)	C-A	C-B
			'18	'19	'20 (A)	'21	'22 (B)				
학교 별 매	초등돌봄 교실 ²⁾	누적	254	268	282	296	310	310	256	△40	△54
		(신규)	-	(14)	(14)	(14)	(14)	(56)	-	-	-
	지자체- 학교 협력돌봄	누적	-	-	-	15	30	30	-	-	-
		(신규)	-	-	-	(15)	(15)	(30)	-	-	-
마을돌봄		누적	92	104	126	149	190	190	112	△14	△78
		(신규)		(12)	(22)	(23)	(41)	(98)	-	-	-
합계		누적	346	372	408	459	530	530	421	△54	△132
		(신규)	-	(26)	(36)	(51)	(71)	(184)	-	-	-

주: 1) 초등돌봄교실은 '20.9.30 기준, 나머지 사업은 '20년 말 기준

2) 초등돌봄교실은 오후돌봄과 방과후 연계형 이용 아동을 합한 수이며, 지역아동센터와 청소년방과후아카데미는 초등학생 이용자만 고려한 숫자임

자료: 교육부, 보건복지부, 여성가족부 제출자료를 바탕으로 재작성(온종일돌봄 확대 계획은 교육부 온종일돌봄체계 현장지원단 제출자료)

나. 아침·저녁시간 돌봄공백 발생 방지 노력 필요

□ 돌봄수요와 정부의 서비스 제공 시간 간의 차이가 나타남

- 교육부가 실시한 '2021년도 범정부 온종일돌봄 수요조사' 결과 13~17시에 돌봄 수요가 가장 높았고, 다음으로 17~19시 수요가 높은 것으로 나타남
 - 수업시간 전과 19시 이후에 돌봄이 필요하다는 응답은 그 비율이 낮기는 하지만 수요가 전혀 없는 것은 아니고, 일부 지역의 경우 수업시간 전 돌봄 수요가 17~19시 돌봄 수요와 비슷한 수준이거나 더 높게 나타남
- 그런데 실제 정부가 추진하고 있는 온종일돌봄의 돌봄 제공시간을 살펴보면, 수업시간 전과 19시 이후의 돌봄 공급이 거의 없는 것으로 확인됨
 - 초등돌봄교실은 기본적으로 방과후부터 17시까지 운영, 지역아동센터와 다함께돌봄은 학기중에는 19시까지 운영(방학 중에는 지역아동센터가 17시까지, 다함께돌봄은 18시까지 운영)
 - 온종일돌봄체계를 구성하는 사업 중 19시 이후에 돌봄을 제공하고 있는 사업은 청소년방과후아카데미가 유일함

- 돌봄 수요와 공급의 차이는 아이돌봄 서비스의 시간제 서비스 제공 현황을 통해 보다 구체적으로 파악할 수 있음
 - 6~12세의 2020년도 아이돌봄 시간제 서비스 이용 현황을 살펴보면, 오전 시간대에는 8~9시에 수요가 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 오후 시간대에는 18~19시 시간대 수요가 가장 높은 것으로 확인됨
- 일반적인 근로시간이 9~18시라는 점과 출퇴근 이동거리 등을 감안하면 출퇴근 전후 시간대에 돌봄 수요가 급증하는 것은 자연스러운 현상이라고 할 수 있고, 유연근무제, 원격근무제 등의 확산과 직업의 다양화로 인해 근로시간이 다양해지고 있기 때문에 9~18시 이외의 시간에 돌봄을 필요로 하는 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상되므로, 정부는 돌봄체계 구축 시 이를 감안하여 돌봄 제공 시간의 확대를 모색할 필요가 있음

2-3. 일·가정 균형을 위한 모성보호급여 지원

가. 주요 정책 추진 현황

- 정부는 유자녀 가족의 일·생활 균형을 위하여 출산육아기 근로자가 임금상실 없이 육아를 위한 휴직 기간을 확보하고 안정적으로 고용을 유지할 수 있도록 지원하는 사업을 추진하고 있음
 - 고용보험에 가입된 근로자에게는 출산휴가급여, 유산·사산휴가급여, 육아휴직급여, 육아기근로시간단축급여 등 모성보호급여를 지급
 - 2019년 7월부터 고용보험 미적용자에게 출산휴가급여를 지급하고 있음
 - 월 50만원이며 3개월분을 지급
 - 2021년 7월부터는 특수형태근로종사자가 고용보험 가입 대상자에 포함됨에 따라 이들에게 출산전후급여 수급권이 주어짐

[고용보험 상 모성보호급여 지원 현황]

구 분	2021년
출산전후휴가급여	출산전후 90일 유급휴가, 정부는 30일 간 통상임금의 100% 지원(상한 200만원)
배우자 출산휴가	배우자가 출산한 경우 유급휴가 10일, 정부는 우선지원대상기업 소속 근로자에게 최초 5일 지원(상한 382,770원)
육아휴직급여	만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀당 1년 유급휴직 - 첫 3개월: 통상임금 80%, 상한 150만원, 하한 70만원 - 3개월 이후: 통상임금 50%, 상한 120만원, 하한 70만원 * 한부모(2020.3.31.~) - 첫 3개월: 통상임금 100%(상한 200 만원) - 4~6개월: 통상임금 80%(상한 150 만원) - 7개월 이후: 통상임금 50%(상한 120 만원)
아빠육아휴직 보너스제	동일 자녀에 대하여 두 번째 육아휴직한 근로자에게 3개월 보너스 제공, 통상임금 100%(상한 250만원)
육아기 근로시간 단축급여	최대 2년 사용 - 매주 최초 5시간분: 통상임금의 100%(상한 200만원, 하한 50만원) - 나머지: 통상임금의 80%(상한 150만원, 하한 50만원)

주: 육아기 근로시간 단축급여는 지급 기간이 아닌 근로시간 단축 사용기간 기준이며, 근로시간 단축 비율은 (단축 전 소정근로시간 - 단축 후 소정근로시간) / 단축 전 소정근로시간
 자료: 고용노동부

나. 기업 규모 및 산업별 모성보호급여 형평성 강화 노력 필요

- 최근 출산이 감소하면서 출산전후휴가급여 수급자는 감소하고 있는 반면, 육아휴직급여와 육아기근로단축급여 수급자는 증가하는 추세
 - 2020년 출산전후휴가급여 수급자는 7만 1,942명으로 과거 5년간 연평균 5.6% 감소한 반면, 동 기간 육아휴직급여 수급자는 5.7% 증가했고, 그중 남성 육아휴직급여 수급자의 증가율이 37.8%로 더 높게 나타남
 - 육아기 근로단축 급여 수급자는 동 기간 51.9% 증가하여 2020년에 처음으로 초회 수급자가 1만명을 넘음
- 수급자를 사업체 규모별로 살펴보면, 출산전후휴가급여와 육아휴직급여는 사업체 규모가 작을수록 수급자 수가 더 적게 나타남
 - 2020년 기준 20~49세 고용보험 피보험자와 20~49세 모성보호급여 수급자를 비교한 결과, 피보험자 1만명 당 출산전후휴가급여 수급자는 5인 미만 사업체의 경우 94명이었으나, 1,000인 미만 사업체는 285명

- 피보험자 1만명 당 육아휴직급여 수급자의 경우 5인 미만 사업체 남성 수급자는 24명, 여성 수급자는 피보험자 116명이었으나, 1,000인 이상 사업체 남성 수급자는 92명, 여성 수급자는 333명
 - 반면, 육아기근로단축급여는 사업 규모별 편차가 상대적으로 크지 않은 것으로 나타남
- 산업별로도 모성보호급여 수급자에 대한 격차가 큰 것으로 확인됨
- 20~49세 고용보험 피보험자와 20~49세 출산휴가급여 수급자는 산업별로 89명에서 335명까지 차이가 나타났고, 남성 육아휴직은 산업별로 28명에서 308명까지 차이가 나타남
 - 특히, 남성의 육아휴직과 육아기근로단축급여는 국제 및 외국기관 종사자와 타 산업 종사자의 수급 격차가 큰 것으로 확인됨
- 정부는 일·생활 균형 지원이 특정 근로자에게만 유리하게 적용되지 않도록 개선 방안을 모색할 필요가 있음
- 육아휴직의 경우 분할 가능 횟수를 늘리는 등의 조치를 통해 사업체 입장에서도 부담이 완화될 수 있는 방안을 검토할 필요가 있음
- 한편, 고용보험 미적용자 출산급여도 대상자별 수급 격차가 큰 것으로 나타나므로 정부는 일·가정 균형의 어려움으로 노동시장에서 비자발적으로 탈락되는 사례가 발생하지 않도록 하는 방안을 모색할 필요가 있음
- 2020년 고용보험 미적용자 출산급여 수급자 1만 2,342명 중 46.6%는 1인 사업자, 49.8%는 특수형태근로자, 고용보험 미충족 등 근로자는 3.7%
 - 고용보험 미충족 등 근로자의 출산급여 수급 인원이 낮은 것은 임신 후 출산 전에 퇴사하는 경우가 많아서일 수 있음
 - 2020년 분만자 중 분만 6개월 전 건강보험 직장가입자였으나 분만 당시 건강보험 가입 자격 변동이 생긴 사람은 1만 1,383명이었고, 분만 3개월 전과 비교했을 때는 4,817명이었음
 - 정확한 비자발적 퇴사 인원을 파악할 수는 없지만, 통계청 조사 결과 여성 경력단절 사유 중 임신·출산이 차지하는 비중이 22.6%였다는 점을 고려하면 비자발적 퇴직 사례가 여전히 많을 가능성이 있음

2-4. 청년·신혼부부 등 주거 지원

가. 주요 정책 추진 현황

- 저출산 대책 초기부터 다자녀 가구와 신혼부부에 대한 주거 지원을 추진하였으나 당시 지원은 다자녀 가구에 대한 공공임대 가점 및 입주 우선권 부여 등의 내용으로 구성되어 비예산으로 추진되었고, 2014년부터 주거지원 예산이 저출산 예산에 포함됨
- 2021년 저출산 예산에 포함된 주거지원은 청년·신혼부부에 대한 행복주택·전세임대·매입임대 공급과 구입자금·전세자금 대출, 다자녀 가구에 대한 매입임대 및 통합공공임대 공급 등임
 - 신규로 주거급여 수급가구원 중에 취학이나 구직 등의 사유로 부모와 따로 거주하는 20대 미혼 청년에게 주거급여를 별도로 지급하는 것과 다자녀 가구에 대한 전세임대 공급의 일환으로 통합공공임대주택 사업 예산이 포함됨
- 행복주택과 전세임대, 매입임대 등의 최근 3년(2018~2020년) 간 공급 실적
 - 청년 행복주택 3.6만호, 청년 전세임대 3.6만호, 다가구 매입임대 1.5만호 등
 - 신혼부부 행복주택 2.6만호, 신혼부부 전세임대 3.4만호, 다가구 매입임대 3만호, 신혼부부 매입임대 리츠 약 1천호 등
- 청년과 신혼부부에게 구입자금·전세자금 등을 저리로 용자해주는 사업의 경우 결혼 감소 등의 영향으로 신혼부부 전용 주택구입자금 및 전세자금 대출 지원 건은 감소추세에 있지만 청년에 대한 전세자금 대출은 증가 추세
 - 신혼부부 전용 주택구입자금 대출: '18년 2.9만건 → '20년 1.8만건
 - 신혼부부 전용 주택전세자금 대출: '18년 4.7만건 → '20년 3.0만건
 - 청년전용 버팀목 전세자금 대출: '18년 910건 → '20년 7,369건

나. 분석 의견

(1) 청년·신혼부부의 수요에 맞는 주택 공급 필요

- 정부는 청년·신혼부부에게 행복주택, 매입임대 등의 주택을 공급하고 있으나 미임대 주택이 발생하는 등 수요와 공급 간에 차이가 있는 것이 확인됨
 - 2020년 말 기준 행복주택 전체 재고 67,711호 중 미임대 된 주택은 7,690호, 그중에서도 6개월 이상 공가 상태인 주택은 5,519호로 전체 재고의 8.2%
 - 신혼부부 매입임대Ⅰ의 6개월 초과 공가율은 10.7%(1,303호), 신혼부부 매입임대Ⅱ의 6개월 초과 공가율은 15.8%(1,406호)
- 공가가 발생하는 원인으로는 수요와 공급의 불일치를 생각할 수 있음
 - 예를 들어, 신혼부부 매입임대는 평형이 적을수록 공가율과 6개월 초과 공가율이 높게 나타남
 - 신혼부부 매입임대Ⅰ은 60~85㎡ 주택의 공가율이 10.7%, 6개월 초과 공가율이 5.5%였으나 40~60㎡ 주택의 공가율은 21.1%, 6개월 초과 공가율은 12.0%로 높아졌고, 20~40㎡ 주택의 공가율은 29.8%, 6개월 초과 공가율은 19.6%
 - 신혼부부 매입임대Ⅱ도 동일한 추세로 지원을 받으려는 신혼부부 중 적은 평수에 대한 수요가 낮기 때문일 가능성이 있음
 - 신혼부부·한부모 대상 행복주택은 가장 평형이 넓은 59㎡를 제외하고는 평형이 작을수록 경쟁률이 낮게 나타났고, 36㎡ 이하에서는 미달이 됨
- 따라서 정부는 청년과 신혼부부의 수요를 파악하여 이에 맞는 공공임대주택을 공급할 필요가 있음
 - 국토교통부는 공가 발생 주택에 대하여 입주요건을 완화하는 등의 조치를 통하여 미임대 물량 해소를 시도하고 있으나 사전에 주택의 면적이나 지역 등 청년과 신혼부부의 수요를 면밀히 파악하는 동시에 저출산 대책의 측면에서 아이 양육에 적절한 주거 환경을 종합적으로 고려하여 적정 주택을 공급할 필요

(2) 전세임대 지원의 실효성 제고 방안 모색 필요

- 전세임대 사업은 지원자로 선정되었으나 계약을 체결하지 못하는 사례가 지속적으로 발생
 - 청년 전세임대는 선정 대비 계약 비율이 2018년 59.1%, 2019년 53.2%, 2020년 49.9%로 매년 낮아지는 추세
 - 신혼부부 전세임대의 계약률도 2018년 59.3%, 2019년 56.2%, 2020년 48.0%로 해마다 낮아지고 있음
 - 2019년 정부는 기존의 신혼부부 전세임대I보다 지원 기준을 완화한 신혼부부 전세임대II 유형을 도입¹⁾하였으나 2019년 신혼부부 전세임대II의 계약률은 38.4%였으며, 2020년에는 13.9%에 그침
- 지원 대상에 선정된 자가 계약을 체결할 적절한 전세주택을 구하지 못하였거나 정부 지원 외에 대출 등 다른 재원방안을 마련하여 취소가 발생함
 - 지원 대상에 선정된 자는 6개월 이내에 전세주택을 구해야 지원을 받을 수 있고, 기간 내에 주택을 구하지 못하면 해당 선정 건은 지원이 취소됨
- 취소 발생 원인 중 하나는 지원 한도가 실제 전세가 현황을 반영하지 못하고 있기 때문
 - 2021년 기준 수도권외의 지원한도는 대상과 유형에 따라 1.2~2.4억원, 광역시는 0.95~1.6억원, 그 외 지역은 0.85~1.3억원이나 2021년 5월 기준 평균단위 전세가격을 적용한 결과 평균 전세가는 수도권이 2.21~3.13억원, 광역시가 1.32~1.87억원으로 지원한도보다 높게 형성되어 있고, 그 외 지역만 실제 전세가가 0.68~0.97억원으로 지원한도보다 낮음
 - 청년과 신혼부부 중 저소득계층이 지원 대상이라는 점을 감안하면 초과 금액을 부담할 수 있는 여건이 되지 않는 경우가 많을 가능성이 있음

1) 신혼부부 전세임대I는 해당세대의 전년도 도시근로자 가구원수별 월평균소득이 70% 이하(맞벌이는 90% 이하)인 세대를 대상으로 하며, 신혼부부 전세임대II는 해당세대의 전년도 도시근로자 가구원수별 월평균소득이 100% 이하(맞벌이는 120% 이하)인 세대를 대상으로 한다.

- 지원한도를 초과하는 전세주택을 구한 경우 총 전세금이 전세임대 지원한도의 특정 비율 이내일 경우에 한하여 초과분을 입주자가 부담하면 전세임대 지원을 받을 수 있는데, 총 전세금이 지원 한도의 150% 이내만 지원이 가능한 청년 1인 형은 수도권 한도 수준(1.8억원)이 실제 전세가(2.21억원)보다 낮음
- 정부는 지역별 수요와 시장 매물 및 가격 등을 종합적으로 고려하여 지원의 실효성을 제고할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음
 - 전세임대 지원한도가 실제 평균 전세가와 괴리되어 있는 측면이 있으므로 정부는 전세 시장 상황에 대한 세밀한 분석을 통해 적정 지원 수준 마련 필요
 - 최근 집주인이 전세보다 월세를 선호하는 경향이 나타날 때는 매물을 구하기가 어렵고, 지원 과정에서 매물에 대한 권리분석* 절차를 통과하지 못하는 경우도 있어 전세임대 사업의 원활한 추진 방안 마련 필요
 - * 전세임대 계약 가능 여부를 판단하는 절차로 해당 주택의 근저당 권리관계를 분석하여 전세보증금의 지원 및 회수 가능성을 파악하는 절차

V. 결론 및 시사점

- 첫째, 저출산 정책은 핵심과제에 집중하는 동시에 관리효과성을 제고할 필요가 있음
 - 저출산 대책의 목적에 부합하지 않는 사업들이 일부 포함되어 있고, 관련 세부 예산을 구별해내는 것이 어려워 관련 없는 예산까지 저출산 예산에 포함되는 경우도 있으며, 저출산 예산에 포함되는 사업 내용이 변경됨에 따라 저출산 예산의 연속성이 확보되지 않는 것을 확인함
 - 정책의 범위를 핵심과제 중심으로 설정하고, 필요시 청년이나 경력단절 여성에 대한 지원 등과 관련해서는 기존 정책을 차용하는 방안을 고려할 필요
 - 프로그램 예산체계 내에서 저출산 대응과 관련된 핵심 사업에 꼬리표를 달아 관련 지원의 순 변동이 관리될 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요

- 둘째, 저출산 정책을 추진하는 거버넌스의 책임성을 제고할 필요가 있음
 - 저출산 대책의 수립 업무는 저출산고령사회위원회 사무처가 담당하고 있으나 동 위원회는 자문위원회로 정책 결정과 예산 편성 권한이 없어 효과적인 정책 조정을 기대하기 어렵고, 정책에 대한 책임이 모호해지는 문제 발생
 - 저출산 대책 수립 업무를 위원회가 수행하여 정책 결정과 예산 편성 권한이 있는 행정부처는 그 권한과 책임을 다하지 못하는 문제 발생 가능
 - 위원회 사무처는 행정부처의 파견자 위주로 인력이 구성되어 관련 지식의 축적과 연속성 확보를 기대하기 어려움
 - 정책에 대한 책무성 제고를 위하여 보건복지부, 기획재정부, 국무총리실 등 행정부처를 중심으로 정책을 책임있게 추진해 나갈 필요가 있음
- 셋째, 저출산 대응 재정사업 추진 시 수혜자 입장에서 정책의 효용성을 고려할 필요가 있음
 - 어린이집과 유치원은 만 3~5세 아동에게 공통적으로 누리과정을 제공하지만 인력과 보육·교육 환경의 격차가 있으므로 해결방안 모색 필요
 - 학령기 아동의 돌봄 수요에 따라 돌봄 제공 시간 등을 확대하여 제공할 필요
 - 일·가정 양립을 위해 제공하는 모성보호급여는 사업체 규모와 산업 별로 수급률에 차이가 발생하고 있으므로 형평성 제고를 위한 방안 모색 필요
 - 청년·신혼부부의 수요에 맞는 주택을 공급하고, 주거지원의 실효성을 강화하여 정부 지원이 실질적으로 청년·신혼부부에게 전달될 수 있도록 할 필요
- 넷째, 저출산 현상에 대응하기 위해서는 자녀의 출생 및 양육 환경과 상관없이 필요한 지원을 형평성 있게 받을 수 있는 가족정책의 추진이 필요함
 - 해외사례를 통해 재정지원뿐만 아니라 가족정책과 이민정책 또는 다문화정책이 출산율에 영향을 준다는 점을 확인함
 - 우리나라도 어떤 환경에서 자녀를 갖게 되더라도 양육과 발달, 성장에 필요한 지원을 형평성 있게 제공받을 수 있는 지원 체계 마련 필요

1 분석 배경 및 목적

우리나라는 1980년대 중반 합계출산율¹⁾이 1.5명까지 낮아진 후 1995년까지는 1.6명대를 유지하였으나 이후 지속적으로 감소하여 2005년에는 1.1명을 기록하였고, 이후 2010년대 중반까지 약 1.2명대를 유지하다가 2016년을 기점으로 가파르게 감소하고 있는 추세이다. 특히, 합계출산율은 2018년 처음 1명 미만으로 떨어졌고, 2020년에는 0.84명을 기록할 것으로 잠정 집계되었다.

‘저출산’이라는 용어에 대한 법적·학문적 정의는 없으나 일반적으로 인구 유지를 위한 합계출산율을 2.1명으로 보고 있으므로, 합계출산율이 이보다 낮은 경우 출산율이 낮다고 판단할 수 있다. 또한, 합계출산율이 1.3 이하인 경우를 가리켜 초저출산(lowest-low fertility)이라고 부르기도 한다. 이러한 측면에서 보면 우리나라는 1984년 이후 저출산 현상이 나타났으며, 2002년부터는 초저출산 시대에 접어들었다고 할 수 있다.

정부는 이러한 저출산 현상에 대응하여 2006년부터 저출산 대응 정책을 마련하여 추진하고 있다. 정부의 저출산 대책은 「저출산·고령사회기본법」에 따른 5년 주기의 기본계획을 통해 발표되고 있고, 동 계획에 따라 매년 시행계획이 수립되어 추진되고 있다. 2021년 현재는 제4차 기본계획이 수립되어 추진되고 있는 상황이다.

정부가 저출산 대응을 위하여 투입한 재정은 국비를 기준으로 2006년 1.0조원에서 지속적으로 증가하여 2021년 42.9조원에 이른 것으로 확인된다. 그러나 합계출산율이 반등되지 않을 뿐만 아니라 오히려 2016년 이후에는 그 감소 속도가 빨라지고 있어 정부의 저출산 대응 정책에 대한 효과성에 의문이 제기되고 있는 상황이다.

이에 본 보고서는 정부의 저출산 대응 정책의 기대 효과가 달성되지 못하고 있다는 문제의식 하에 중앙정부의 저출산 대응 정책을 분석·평가하여 개선과제를 도출하고자 하였다. 다만, 저출산 원인과 그 해결방안에 대한 다양한 담론이 있지만, 본 보고서는

1) 여기서 사용되는 합계출산율은 ‘기간합계출산율’ 개념으로 가임기 여성(15-49세) 1명이 가임기간(15-49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수를 가리킨다.

그보다 정부가 추진하고 있는 저출산 대응 정책에 초점을 맞추어 정책의 설계와 집행과정, 성과를 분석·평가하는 것을 목적으로 한다. 특히, 저출산 정책의 설계와 관련하여 정책의 수립 과정과 설계된 정책의 내용, 정책 결정에 참여하는 거버넌스 등을 객관적인 자료에 근거하여 분석하고 개선과제를 도출하고 있다는 점에서 다른 연구와 차별성이 있다.

이에 먼저 정부의 저출산 대응 정책에 포함된 과제와 재정사업을 유형별로 구분하여 그 내용과 재정투입 추이를 분석하고 정책의 결정과 설계 과정에서의 문제점과 개선 방안을 도출하고자 하였다. 또한, 정책의 집행과 성과를 분석하고 쟁점이 되는 주요 사항을 분석하여 제시하고자 하였다.

2

분석 대상 및 방법

본 보고서는 「저출산·고령사회기본법」에 따라 5년 단위로 수립되는 기본계획과 그에 기초하여 매년 수립되는 중앙정부 시행계획 상 저출산 대책을 분석 대상으로 하며, 동 계획이 수립되는 과정과 수립 거버넌스를 함께 분석한다. 저출산고령사회위원회는 기본계획과 각 연도 시행계획을 통해 저출산 대책의 범위를 정하고 있다. 시행계획은 중앙정부가 수립하는 시행계획과 지방자치단체가 수립하는 시행계획으로 나뉘는데, 정부는 중앙정부 시행계획 상 저출산 대책 과제와 관련된 재정사업의 재정 투입 계획액 합계를 저출산 예산으로 지칭하고 있다. 이에 본 보고서는 기본계획과 각 연도 중앙정부 시행계획을 통해 제시되는 저출산 대응 관련 과제를 묶어 ‘저출산 대책’으로 지칭하고, 관련 재정 투입 계획액을 ‘저출산 예산’으로 지칭하여 분석의 대상으로 설정하고자 한다.

분석은 ① 정책 계획 및 설계, ② 정책 집행 및 성과 등의 두 부분으로 나누어 진행하였다. 정책 계획 및 설계와 관련해서는 정책이 논리적인 근거를 기반으로 하여 결정되고 있는지, 저출산 대응 목적에 부합하는 적절한 정책이 설계되고 있는지를 분석·평가하고자 한다. 이때, 정책 추진 거버넌스와 관련하여 정책 결정 거버넌스의 역할과 권한이 일치하는지, 인력 운용이 효과적으로 이루어지고 있는지를 평가함으로써 거버넌스의 적절성을 분석하고자 한다. 마지막으로 정책 집행 및 성과와 관련하여 사업 추진 구조가 체계적인지, 정책 수요를 충족하고 있는지 등을 확인해보고자 한다.

[보고서의 주요 분석 대상 및 기준]

분석 대상	주요 분석기준
정책 계획 및 설계	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 결정의 합리성 • 정책 설계의 합목적성 • 정책 추진 거버넌스의 적절성
정책 집행 및 성과	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 추진체계의 합리성 • 정책 수요 충족성

이를 위하여 저출산 대책의 수립 주체인 보건복지부와 저출산고령사회위원회뿐만 아니라 저출산 대책을 추진하는 각 부처로부터 관련 자료를 제출받아 분석에 활용하였다. 저출산 예산은 각 연도 시행계획에 명시된 총액을 제시하되, 구체적인 분석에서는 관련 부처가 제출한 자료를 취합하여 산출한 금액을 기초로 예산 규모를 제시하였다. 이는 저출산 예산 확인 과정에서 시행계획 상 수치와 재원에 일부 오류가 확인되었고, 저출산고령사회위원회가 발표한 금액에서도 일부 오류가 확인되었기 때문이다. 이에 본 보고서는 전 부처 취합자료에 근거하여 금액을 제시하고 있고¹⁾, 이에 따라 각 연도 시행계획에 명시된 금액과 저출산고령사회위원회가 발표한 금액, 전 부처 취합자료에 근거한 금액에 오차가 발생한다.

보고서의 구성은 다음과 같다. 먼저 우리나라의 저출산 현황과 정부의 정책 및 예산 추이를 정리하고, 해외 주요 국가의 사례를 검토하여 시사점을 도출하였다. 특히, 저출산 정책은 시기에 따라 그 범위와 내용이 달라졌기 때문에 추이를 파악하기 위해서는 일관적으로 적용할 수 있는 비교 기준이 필요하다. 이에 본 보고서는 정책대상별로 지원을 나누어 그 현황을 정리하여 제시하였다. 이를 바탕으로 정부의 저출산 정책의 결정과 설계와 그 과정상의 개선과제를 도출하고자 하였다. 이때, 정책결정 거버넌스의 운영방식을 함께 살펴보았다.

다음으로는 저출산 대책에 포함된 정책대상별 주요 정책지원의 집행 성과를 분석하였다. 집행 분석의 대상은 영유아에 대한 보육·교육지원과 초등학교 재학 아동에 대한 돌봄 지원, 일·가정 양립 지원, 청년·신혼부부 대상 주거 지원이다. 이를 집행분석의 대상으로 선정한 것은 저출산 대책이 추진되고 있는 2006년부터 현재까지 동 분야의 지원이 주요 추진 과제로 포함되었고, 이에 따라 저출산 예산에서 이들 분야에 대한 지원 예산이 차지하는 비중도 크기 때문이다.

이러한 분석의 내용을 토대로 마지막에서는 본 보고서의 총괄적인 결론 및 정책 시사점을 정리하였다.

1) 저출산 예산 산출 과정을 보다 구체적으로 기술하면 다음과 같다. 각 연도 시행계획 추진에 관련된 재정사업의 목록은 시행계획을 기초로 하여 보건복지부(2016~2018)와 저출산고령사회위원회(2019~2021)가 제출한 자료를 통해 보완하여 정리하였고, 이를 바탕으로 각 부처에서 관련 예산액을 제출받아 정리하였다. 다만, 저출산 대책이 처음 시행된 2006년부터 2015년까지의 관련 재정사업 목록은 보건복지부와 저출산고령사회위원회가 관리하고 있지 않고, 각 부처 역시 정부조직 변경 등으로 과거 예산액 확인이 어려운 상황이다. 이에 각 연도 시행계획과 정부 확정예산 사업설명자료를 기초로 하여 목록을 정리하였고, 예산의 확인이 어려운 부분은 해당 부처에 자료를 요청하여 보완하였다.

1

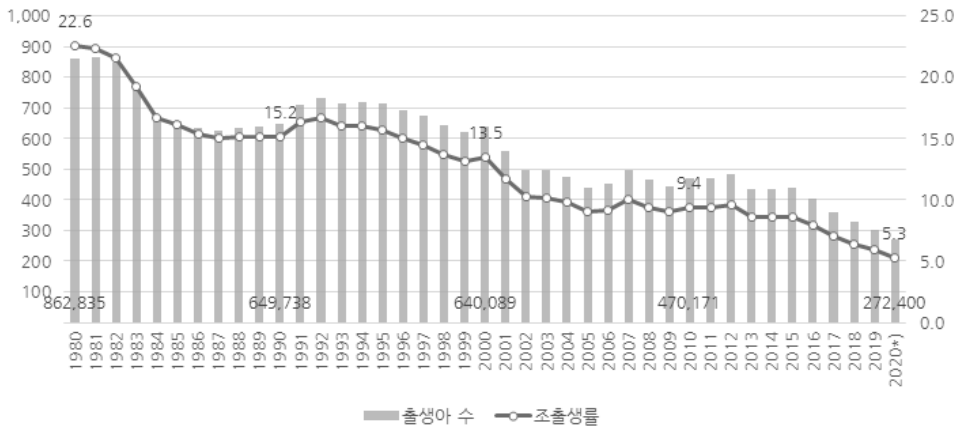
정책 환경

가. 인구구조 변화 현황

우리나라는 1980년대 이후 출생아 수가 감소하는 경향이 확인되는 가운데 특히 2015년 이후의 출생아 수 감소가 상대적으로 더욱 급격하게 나타나고 있다. 연간 출생아 수는 2000년 64만명에서 2010년 47만명으로 약 17만명 감소하였는데, 2020년에는 그 수치가 27만명으로 떨어질 것으로 보인다. 이에 인구 천명 당 출생아 수(조출생률)는 2000년 13.5명에서 2010년 9.4명으로 감소하였고, 2020년에는 5.3명으로 감소할 것으로 보인다.

[출생아 수 및 조출생률 현황]

(단위: 명, 천명당 명)



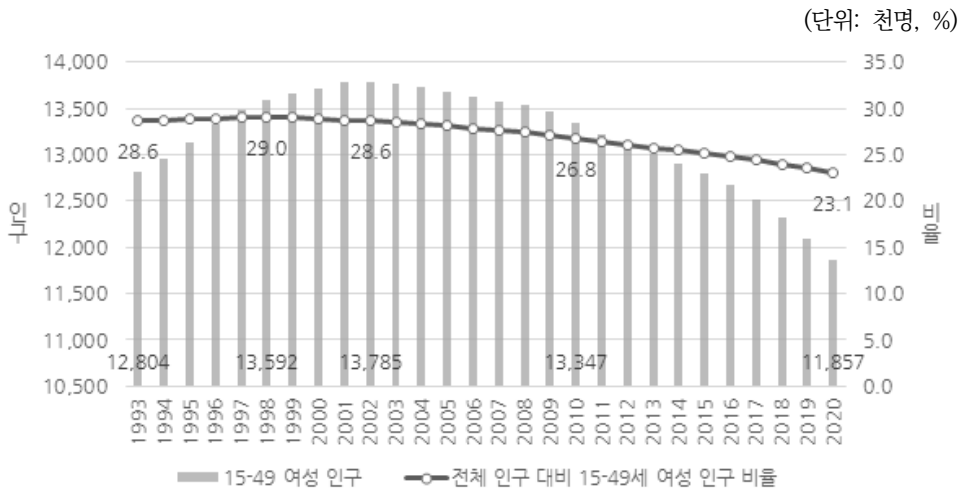
주: 조출생률은 해당 연도 인구 천명 당 총출생아 수를 가리킴

*) 2020년은 잠정치

자료: 통계청, 「인구동향조사」

이러한 출생아 수 감소는 1차적으로 가임기 성인 인구의 감소에 따른 것이다. 우리나라의 15~49세 여성 인구는 2012년 1,378.5만명을 기점으로 감소하여 2010년에는 1,334.7만명으로 감소하였고 2020년에는 1,185.7만명으로 더욱 감소하였다.

[15~49세 여성 인구 현황]



주: 주민등록 연앙인구(연초 인구와 연말 인구의 평균값) 기준으로 작성함
 자료: 행정안전부, 「주민등록인구」

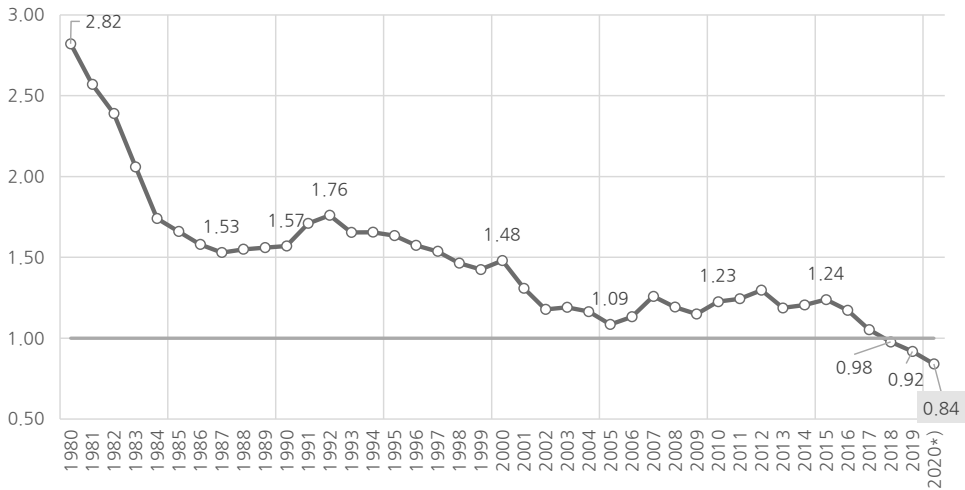
가임기 인구의 감소 때문에 나타나는 출생아 수의 자연 감소는 불가피한 현상이라고 할 수 있다. 그러나 가임기 여성 1인이 가임기간 동안 낳을 것으로 예상되는 합계출산율이 감소하고 있다는 점에서 정부의 개입과 정책 추진의 배경이 되고 있다.

나. 합계출산율 현황

출산율을 판단하는 자료로 사용되는 합계출산율 개념은 통상적으로 ‘기간합계출산율’ 개념을 가리키는 것으로 가임기 여성(15-49세) 1명이 가임기간(15-49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 가리킨다. 일반적으로 합계출산율이 2.1명일 때 인구 규모가 유지될 것으로 보고, 이를 대체출산율이라고 부른다. 우리나라는 1980년 합계출산율은 2.82명이었으나 빠르게 감소하여 10년 후인 1990년에는 이미 대체출산율보다 낮은 1.52명으로 나타났다.

[합계출산율 현황]

(단위: 천명당 명)



주: 여기서 사용되는 합계출산율은 '기간합계출산율' 개념으로 가임기 여성(15-49세) 1명이 가임기간(15-49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수를 가리킴

*) 2020년은 잠정치

자료: 통계청, 「인구동향조사」

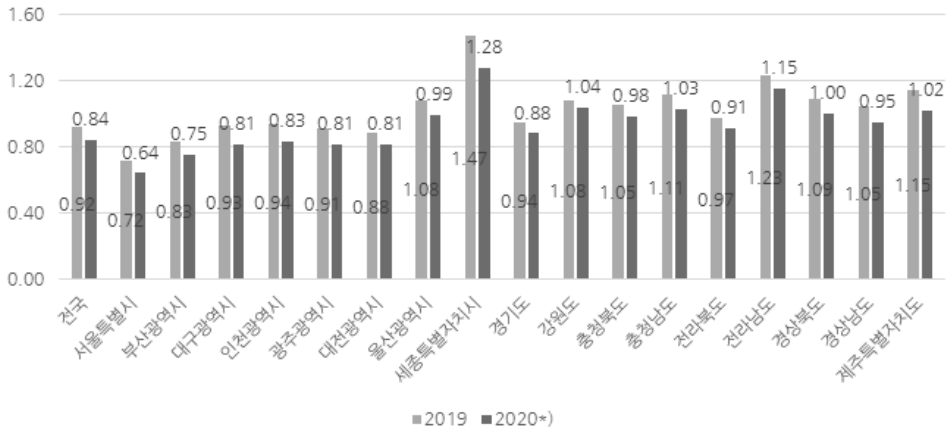
이후 합계출산율은 1992년 1.76명을 기록하기도 했지만 더욱 감소하여 2000년에는 1.48명을 기록했고 2005년에는 1.09명으로 떨어졌다. 합계출산율이 1.3 이하인 상황을 초저출산(lowest-low fertility)이라고 부르기도 한다는 점을 감안하면, 우리나라는 2000년대부터 초저출산 현상이 나타났다고 할 수 있다.

최근 합계출산율은 2015년 1.24명을 기점으로 빠르게 감소하고 있다. 2018년에는 그 수치가 처음으로 1명 미만으로 떨어졌으며, 2020년 기준으로는 0.84명을 기록할 것으로 보인다.

2020년 잠정치를 기준으로 시도별 합계출산율 현황을 살펴보면, 인구가 많이 집중된 서울의 합계출산율이 0.72명으로 가장 낮을 것으로 예상되고 있다. 2020년 기준으로 합계출산율이 1명 미만인 지역은 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 경기 등이다.

[시도별 합계출산율 현황]

(단위: 천명당 명)



주: 여기서 사용되는 합계출산율은 '기간합계출산율' 개념으로 가임기 여성(15-49세) 1명이 가임기간(15-49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수를 가리킴
 *) 2020년은 잠정치
 자료: 통계청, 「인구동향조사」

다. 합계출산율 감소 배경

합계출산율이 감소하는 것에는 다양한 요인들이 복합적으로 작용하고 있는데, 크게 ① 인구학적 배경, ② 사회·경제적 배경, ③ 결혼과 출산에 대한 가치관의 변화 등 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 본 절은 통계자료와 선행연구를 활용하여 각각의 요인에 대해 간략하게 소개하고자 한다.

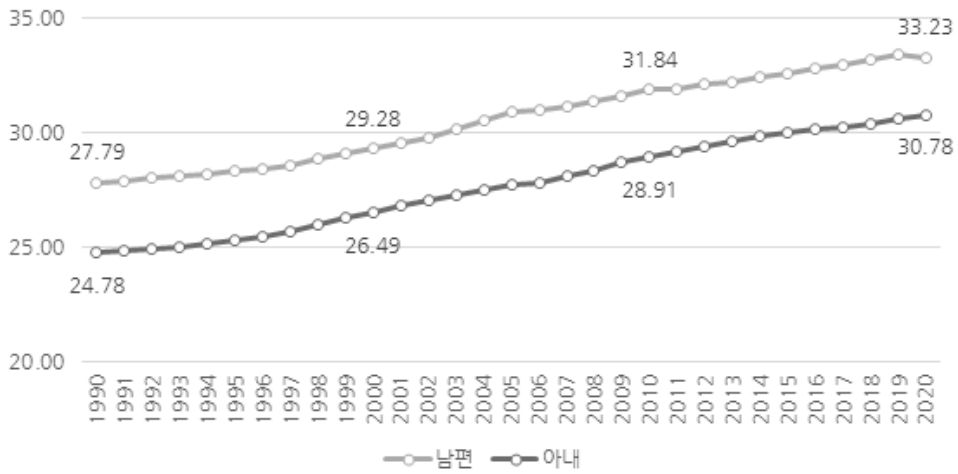
(1) 인구학적 배경

① 평균 초혼연령 및 출산연령의 상승

먼저, 저출산 현상이 나타난 배경으로 결혼하는 연령의 상승에 따라 초산연령이 상승하는 현상을 살펴볼 수 있다. 우리나라의 평균 초혼연령은 남성의 경우 1990년 27.8세에서 2020년 33.2세로 증가하였고, 여성은 동 기간 24.8세에서 30.8세로 증가하였다.

[평균 초혼연령]

(단위: 세)

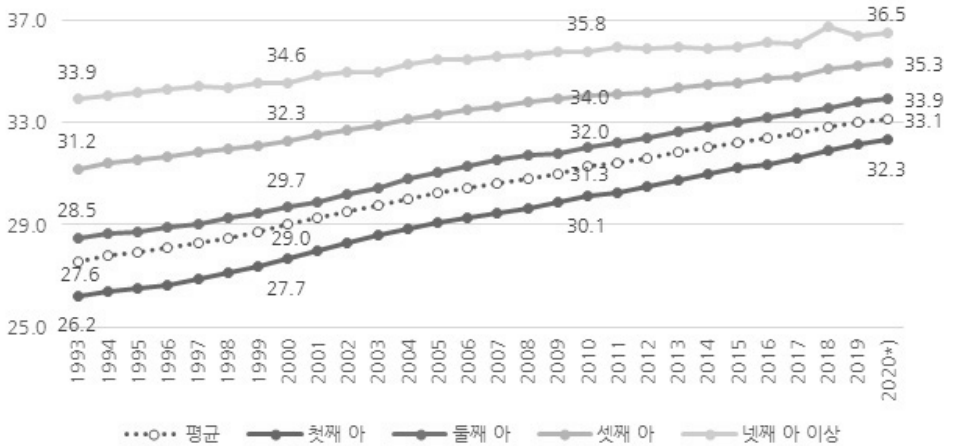


자료: 통계청, 「인구동향조사」

이에 따라 아이를 출산하는 여성의 평균 출산연령이 지속적으로 높아지고 있다. 첫째아 기준으로 모(母)의 평균 출산연령은 1993년 26.2세에서 2000년 27.7세, 2010년 30.1세로 지속적으로 높아졌다. 2020년에는 첫째아를 출산하는 여성의 평균 출산연령이 32.3세가 될 것으로 잠정 집계되었다.

[모(母)의 평균 출산연령]

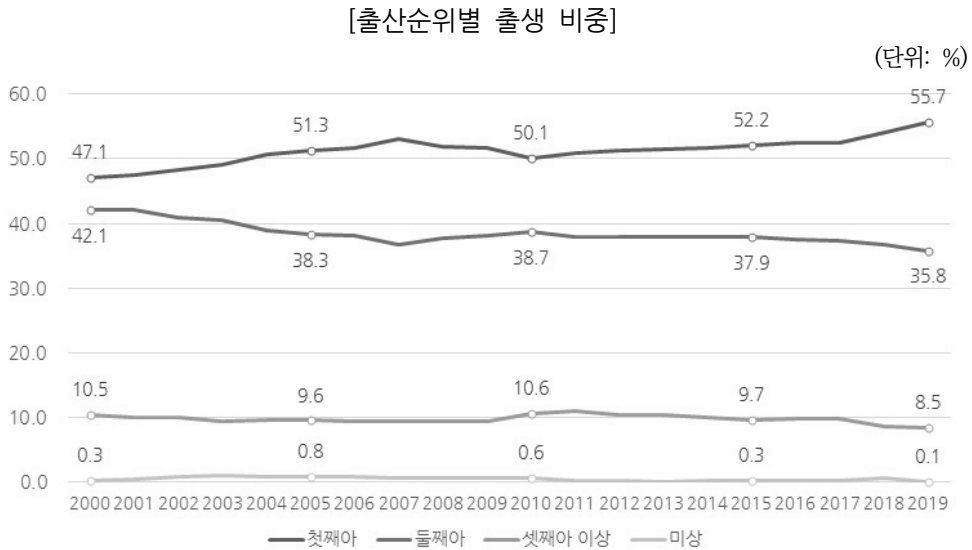
(단위: 세)



자료: 통계청, 「인구동향조사」

② 기혼가구의 출생아 수 감소

출산한 가구만을 두고 출산아 수를 살펴보면, 둘째아 이상을 낳는 가구가 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 전체 출생아 중 첫째아의 비중은 2010년 50.1%에서 2019년 55.7%로 증가한데 반해, 동 기간 둘째아 비중은 38.7%에서 35.8%로 감소하였고, 셋째아 이상의 비중은 10.6%에서 8.5%로 감소하였다.



자료: 통계청, 「인구동향조사」

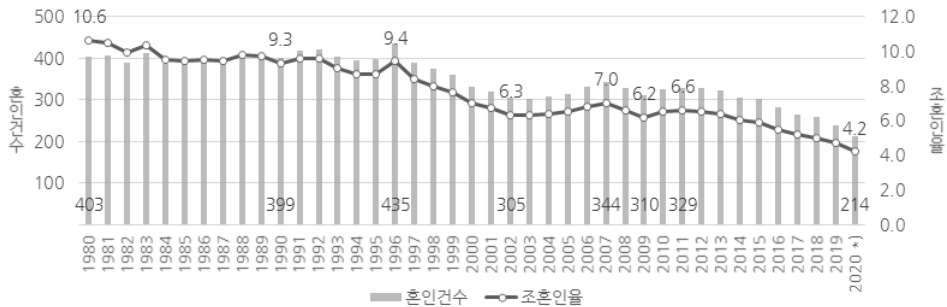
③ 혼인율의 하락

또한, 결혼하는 사람의 수가 감소하고 있는 데서 합계출산율 감소의 배경을 찾을 수 있다. 혼인건수는 지속적으로 감소 추세를 보이고 있는데, 최근 10년간을 살펴보면, 2011년 32.9만건에서 2020년 21.4만건으로 감소하였다. 이에 조혼인율은 2011년 6.6건에서 2020년 4.2건으로 감소하였다.²⁾

2) 이와 관련하여 이철희(2018)는 2000~2016년 혼인율의 급격한 하락이 합계출산율 감소를 견인한 것으로 설명하고 있고(이철희, “한국의 출산장려정책은 실패했는가?: 2000년~2016년 출산율 변화요인 분해”, *경제학연구*, vol.66, no.3, 2018, 5-42.), 오진호(2018)의 연구도 2015~2019년 혼인율의 하락이 합계출산율이 중요한 원인 중 하나였다는 점을 제시하고 있다(오진호, *더블딕(Double Dip) 출산율의 요인 규명*, 통계개발원, 2018.).

[혼인건수 및 조혼인율 현황]

(단위: 천건, 천명당 건)



주: 조혼인율은 당해연도 연앙인구(연초 인가와 연말 인구의 평균값) 천명 대비 신고된 총혼인건수를 가리킴

*) 2020년은 잠정치

자료: 통계청, 「인구동향조사」

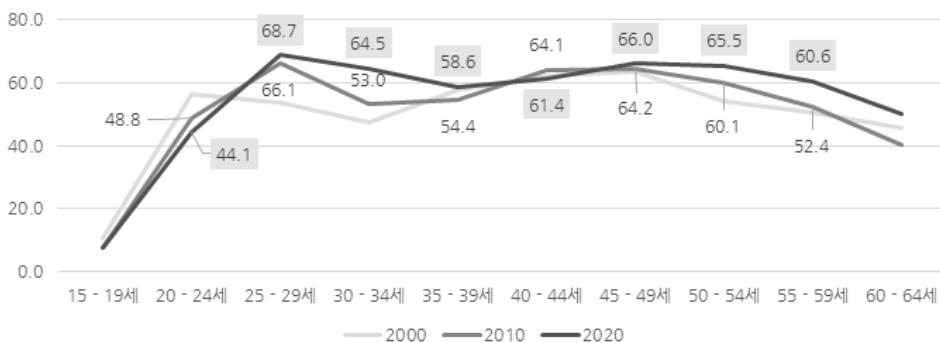
(2) 사회·경제적 배경

① 여성의 경력단절 우려

이러한 결혼과 출산 기피가 나타나는 배경으로 자주 지적되는 것이 여성의 경력단절 문제이다. 우리나라는 여성들이 출산·양육기에 일자리를 유지하기가 상대적으로 어려워 여성의 고용률이 M자 커브 형태를 보이고 있는 실정이다. 더욱이 출산·양육기 이후 다시 노동시장에 진입하더라도 이전에 있었던 일자리보다 질이 낮은 일자리에 가게 된다는 것이 일반적인 사회 인식이다.

[여성 고용률 현황]

(단위: %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」

② 장시간 근로 문화

국회예산정책처(2018)³⁾가 여성관리자패널조사를 사용하여 분석한 연구에 따르면, 기혼여성의 근로시간이 길수록 임신 확률이 낮아지는 것으로 나타났다. 평균적으로 주당 총 근로시간이 1시간 증가할 때, 1년 이내 임신할 확률이 0.3%p 낮아졌는데, 이 결과는 대리급 이하 직급일 경우와 첫째 자녀일 경우 그 영향을 정도가 더 크게 나타났다.

또한, 미혼연성의 경우 근무시간 외 근무를 하는 경우 1년 이내 결혼할 확률이 3.7%p 감소하는 것을 확인하였다. 다만, 시차출퇴근제가 있는 직장에 다니는 경우에는 1년 이내 결혼할 확률이 7.1%p 증가하였고, 재택근무제도가 있는 직장에 다니는 경우에는 1년 이내 결혼할 확률이 10%p 증가하는 것으로 나타났다.

③ 보육·유아교육 시설의 영향

국회예산정책처(2018)⁴⁾는 첫째아를 출산한 가구가 둘째아 출산을 단념하는 이유 중 하나로 보육 및 유아교육 시설과 관련된 요인을 지적하고 있다. 먼저, 한국아동패널 조사를 분석한 결과, 시군구 0~5세 아동이 이용하는 어린이집 공급률과 국공립 어린이집 공급률이 높을수록 추가임신의사가 높게 나타나는 것을 확인하였다. 보다 구체적으로, 시군구별로 국공립 어린이집 공급률이 10%p 상승하면, 추가임신의사를 가질 확률이 평균적으로 1.89%p 증가하는 것으로 나타났다.

또한, 3~5세 아동 100명당 유치원 수와 유치원 교원 1인당 원아 수 역시 추가임신의사와 유의미한 관계가 확인되었다. 유아 100명당 유치원 수가 1개소 증가할 때, 해당 시군구에 거주하는 가구가 추가임신의사를 가질 확률은 평균적으로 4.3%p 증가하였고, 교원 1인당 원아 수가 1명 감소할 때, 해당 지역의 가구가 추가임신의사를 가질 확률은 0.6%p 증가하였다.

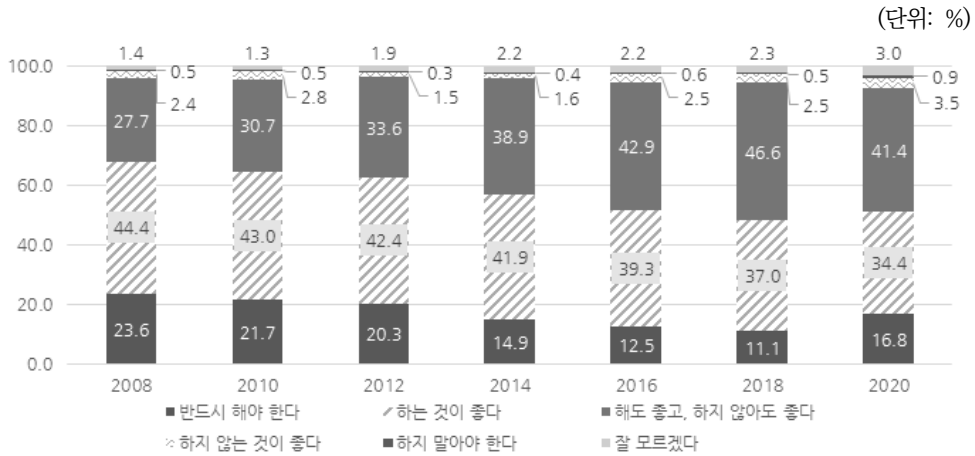
3) 국회예산정책처, 「[경제현안분석 94호] 우리나라 저출산의 원인과 경제적 영향」, 2018.

4) 상계서.

(3) 결혼 및 출산에 대한 가치관 변화

앞서 소개한 혼인율의 하락은 결혼에 대한 견해의 변화를 반영한 것으로 우리나라에서 결혼을 해야 한다고 생각하는 사람의 비중이 감소하고 있는 것과 관련이 있다. 통계청의 「사회조사」 자료에 따르면, 13세 이상 인구 중 결혼을 반드시 해야 하거나 하는 것이 좋다고 응답한 사람의 비율은 2008년 68.0%에서 2020년 51.2%로 낮아지는 추세를 보였다. 반면, 해도 좋고 하지 않아도 좋다고 응답한 사람의 비율은 동 기간 27.7%에서 41.4%로 증가하는 추세가 나타났다.

[13세 이상 인구의 결혼에 대한 견해(연도별 추이)]

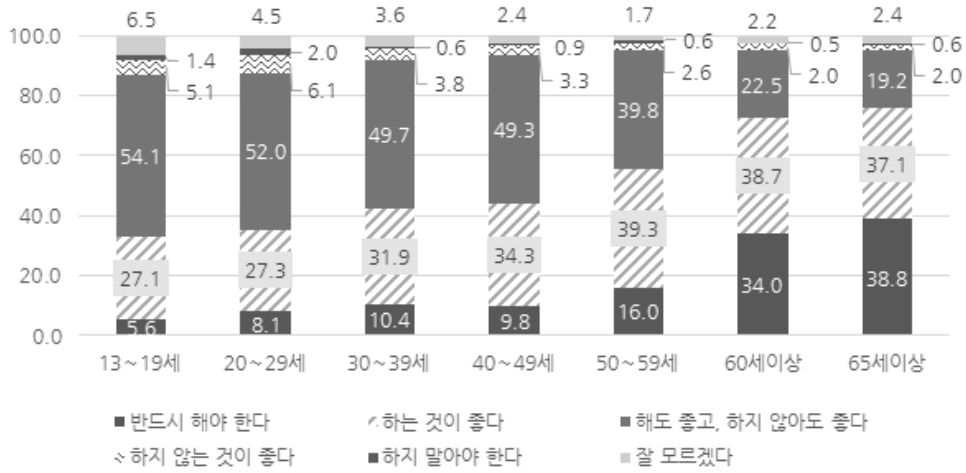


자료: 통계청, 「사회조사」

2020년 기준으로 결혼에 대한 견해를 연령별로 살펴보면, 20~49세 인구 중 결혼을 해도 좋고 하지 않아도 좋다고 생각하는 인구는 약 50%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이 수치는 연령이 낮을수록 높은 것으로 확인된다.

[13세 이상 인구의 결혼에 대한 견해(2020년 연령별 현황)]

(단위: %)



자료: 통계청, 「사회조사」

이상에서 논의한 배경 외에도 교육 및 노동시장에서의 높은 경쟁률과 인구 밀도 등 다양한 요인들이 논의되고 있다.⁵⁾ 따라서 정부는 저출산 대응 정책 마련 시 합계출산율 감소가 단일의 원인에 의해 발생하는 것이 아니라 다양한 요인들에 영향을 받는다는 점을 고려해야 할 것이다. 그러나 합계출산율 감소에 영향을 미치는 사회경제적 원인은 그 규명이 어려울 뿐만 아니라 다양한 원인이 복잡하게 연결되어 있으므로 저출산 대응 정책을 마련할 때에는 직접성과 효과성을 고려하여 그 범위를 설정할 필요가 있다.

5) 일례로, 수도권에 자원이 집중되어 인구밀도가 높아지게 되니 경쟁이 과열되고, 이에 인간의 생존 본능이 재생산 본능보다 높아지는 것이 저출산의 원인이라는 지적이 있다(조영태, *정해진 미래*, 서울: 북스톤, 2016.). 또한, 일자리 안정성을 통하여 소득이 보장되어야 출산 의향이 높아진다는 연구 결과와 (조성호 외, *일자리 안정과 저출산 대응 방안 연구*, 세종: 한국보건사회연구원, 2020.), 신혼 초기의 주거 점유형태 등 주거 특성이 출산 계획에 영향을 미친다는 연구도 있다(이상림·이지혜, *신혼부부 주거생활주기와 출산 간의 연관성 연구*, 세종: 한국보건사회연구원, 2017.).

가. 총괄

정부는 「저출산·고령사회기본법」에 근거하여 관계부처와의 협의를 통해 5년 단위로 「저출산·고령사회 기본계획」(이하 ‘기본계획’)을 수립하여 시행하고 있다. 「저출산·고령사회기본법」에 따르면, 기본계획은 ① 저출산·고령사회정책의 기본목표와 추진방향, ② 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법, ③ 필요한 재원의 규모와 조달방안, ④ 그 밖에 저출산·고령사회정책으로 필요하다고 인정되는 사항 등의 내용을 포함해야 한다.

이에 정부는 2006년부터 5년 단위로 기본계획을 수립하고 있다. 2006년부터 수립된 기본계획을 살펴보면 크게 저출산 관련 추진과제, 고령사회 관련 추진과제, 추진기반 등의 세 부분으로 구성되며, 그중 저출산 관련 추진과제를 일반적으로 저출산 대책이라고 부른다. 2006년부터 2021년 현재까지 1~4차 기본계획이 수립되었는데, 2006년 1차 기본계획 수립 후 2009년에 1차 기본계획에 대한 보완계획이 제시되었고, 3차 기본계획 수립 후 2019년에 3차 기본계획에 대한 수정계획이 수립되어 실질적으로는 현재까지 6개의 기본계획이 수립되었다고 할 수 있다.

나. 기본계획별 문제 정의 및 정책의 초점

정부의 저출산 대책은 저출산 현상의 원인이 되는 문제를 무엇으로 정의하는지에 따라 그 초점과 내용이 달라져 왔다. 정부는 처음 저출산 대책을 마련했을 때는 저출산 현상이 아동양육가구의 소득과 고용의 불안정, 양육 부담 증가, 일-가정 양립의 어려움, 결혼관의 약화 등의 요인에 의해 발생하는 것으로 보았다.

이후 제3차 기본계획을 수립하였던 2010년대 중반에는 기존의 문제의식에 더하여 국가 경제·교육·노동 환경, 지역사회, 문화 등 거시적이고 사회구조적인 요인에 의해 저출산 현상이 나타남을 인지하였다. 2021년부터 추진되고 있는 제4차 기본계획에서도 아동, 청년, 여성, 아동양육가구 등 다양한 세대에 걸친 사회경제적인 요인과 문화·가치관적 측면을 저출산의 원인으로 지적하고 있다.

[저출산 현상의 원인에 대한 인식 변화]

제1차, 제2차 기본계획 (2006~2015)	제3차 기본계획 (2015~2020)	제4차 기본계획 (2021~2025)
① 경제사회적 요인 - 소득과 고용의 불안정 - 자녀양육 부담 증가 - 일-가정 양립의 어려움 ② 가치관의 변화 - 결혼관의 약화	① 미시적 요인 - 결혼비용 - 자녀양육 교육비 - 일가정양립 - 임신·출산 건강 ② 거시적 사회구조적 요인 - (경제) 경기, 주택시장 - (교육) 교육시스템 - (노동시장) 학벌주의, 실업, 고용, 가족친화 직장문화 - (지역사회) 가족친화적 사회 환경 및 인프라 - (문화) 다양한 가족에 대한 수용성 - (가족) 가부장적 문화, 남성 육아·가사 참여	① 사회경제적 요인 - 노동시장 격차와 불안정 고용 증가 - 교육에서의 경쟁 심화 - 높은 주택 가격 - 성차별적 노동시장, 일·가정 양립의 곤란 - 잔존하는 돌봄 공백 ② 문화·가치관적 측면 - 전통적·경직적인 가족규범 및 제도의 지속 - 청년층의 인식과 태도 변화

자료: 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획을 바탕으로 재작성

이러한 문제 정의의 변화에 따라 정책의 초점과 방향도 변화를 거듭해오고 있다. 제2차 기본계획은 이전까지 시행되던 제1차 기본계획이 저소득 가정에 초점을 두고 있으며, 정부 주도의 보육 지원이 중심이 되었다고 평가하면서 제2차 기본계획은 일하는 가정에 초점을 두고 일·가정 양립 등에 대한 종합적 접근을 시도하겠다는 계획을 밝혔다. 제3차 기본계획은 이전까지의 저출산 대책이 기혼가구의 보육부담 경감을 위한 비용지원 위주로 추진되었다고 평가하면서, 제3차 기본계획은 청년 일자리·주거 등의 대책을 강화하고 사각지대를 해소하는데 주력하겠다고 강조하였다.

[저출산 대책의 초점과 방향의 변화]

제1차	제2차	제3차 당초계획	3차 수정계획	제4차
저소득 가정에 초점, 정부 주도의 보육지원 중심	↔ 일하는 가정에 초점, 범사회적 정책공조 통한 일·가정 양립 등 종합적 접근			
기혼가구 보육부담 경감, 제도 도입·기반 조성, 비용지원 위주	↔	청년 일자리·주거대책 강화, 사각지대 해소, 실천·문화 개선		
출산 장려, 결혼가족 및 3자녀 이상 다자녀에 초점을 둔 지원	↔		모든 세대 삶의 질 보장, 미래세대에 대한 사회 투자 확대, 아이 중심 및 모든 형태 가족 포용	
노동력·생산력의 관점에 기반한 국가 발전 전략	↔		↳ (연결)	개인 삶의 질 제고

자료: 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획을 바탕으로 재작성

3차 기본계획에서부터 청년의 일자리와 주거지원의 필요성을 인식하여 저출산 대책에 관련 계획들을 포함시켰음에도 불구하고 합계출산율이 지속적으로 감소하는 등 상황이 악화되자 2018년 저출산고령사회위원회는 제3차 기본계획을 수정하기로 결정하였다. 6) 계획의 수정 과정에서 정부는 먼저 「“모든 세대의 삶의 질 제고 및 포용국가 실현”을 위한 저출산·고령사회 정책 로드맵」(’18.12.)을 발표하였고, 이를 토대로 2019년 2월 3차 기본계획의 수정계획을 수립하였다. 당초 수립된 3차 기본계획은 합계출산율 1.5명을 목표로 설정하고 있었으나 이러한 출산 장려에 초점을 둔 단기적 접근은 한계가 있다는 문제의식에서 정부는 수정계획을 통해 정책 방향을 삶의 질을 보장하는 것으로 전환하겠다는 방침을 밝혔다.

2021년부터 2025년까지 5년간 추진될 제4차 기본계획은 이러한 수정된 정책 방향을 그대로 채택하여 개인 삶의 질을 제고하겠다는 목표 하에 중점 과제들을 설정하였다.

6) 당초 정부가 발표한 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」은 2020년까지 합계출산율을 1.5명으로 높이겠다는 목표를 설정하고, ① 청년 일자리·주거대책 강화, ② 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현, ③ 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁, ④ 일·가정 양립 사각지대 해소 등 4개 과제를 추진하였다.

7) 로드맵에서는 저출산 대책으로 ① 비용, ② 시간, ③ 돌봄, ④ 문화, ⑤ 기반 등 수정계획으로 선정된 과제와 동일한 과제를 제시하고 있다. 또한, 기존 3차 계획 상의 세부과제를 역량집중과제와 계획관리 과제, 그리고 부처자율과제로 분류하였다.

다. 기본계획별 주요 추진 내용

2006년에 수립된 제1차 기본계획(2006.7.)은 ‘새로마지플랜 2010’이라는 이름으로 발표되었으며, 저출산 대응과 관련해서는 ‘출산과 양육에 유리한 환경조성’이라는 추진과제를 설정하였다. 주요 내용으로는 당시 소득수준에 따라 차등 지원되던 0~4세 아동에 대한 보육·교육비 지원의 대상을 확대하고(도시근로자가구 평균소득 130% 이하), 초등학교 저학년 대상 방과후 보육프로그램을 확대하며(2006년 1,100개교 → 2010년 5,400개교), 전체 보육시설 대비 국공립보육시설 이용 아동을 30% 수준으로 확대하겠다는 등의 계획을 포함하고 있다. 또한, 육아휴직 대상자를 당시 만 1세 미만 자녀를 둔 근로자에서 만 3세 미만 자녀를 둔 근로자로 확대하고, 3자녀 이상 무주택 가구에 대하여 주택을 특별 공급하는 등의 계획을 수립하였다.

[제1차 저출산·고령사회 기본계획의 저출산 대책]

구 분	1차 기본계획	1차 기본계획(보완)
목표	2006~2010년: 저출산 대응기반 구축 → 2011~2020년: 출산율 회복	
추진 과제	[출산과 양육에 유리한 환경조성] <ul style="list-style-type: none"> 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 가족친화적·양성평등적 사회문화 조성 건전한 미래세대 육성 	[출산과 양육에 유리한 환경조성] <ul style="list-style-type: none"> 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성 건전한 미래세대 육성
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 아동수당 도입 적극 검토 국공립보육시설을 이용률 30% <ul style="list-style-type: none"> 취약지역 중심으로 국공립 보육시설 신축 다자녀가정의 주택마련 부담 경감 <ul style="list-style-type: none"> 3자녀 이상 다자녀 무주택 가구 대상 주택 특별 공급 다자녀 가구에 국민임대주택 우선입주 자격 부여 ‘자녀수’에 따라 공동주택 분양 가점을 제공하는 등의 주택청약제도 개편 예비부부와 신혼부부에 대한 주거지원 추진 <ul style="list-style-type: none"> ‘근로자, 서민 전세자금’의 상환방식 변경 (2년 후 일시상환 → 장기분할상환) 	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 보육교육 확대('08년 차상위 → '09년 소득하위 50%) 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 아동에게 양육수당 지급(차상위이하 가정 만 0~1세아에게 월 10만원) 불임부부 체외수정 시술비 지원 확대 추진, 임신부 산전검사 20만원 지원 0~12세 아동의 국가필수예방접종 지원 확대(보건소에서만 무료 → 민간병의원에서의 접종비 1/3 지원) 신혼부부 연간 5만호의 주택마련 지원 육아휴직, 탄력근무제와 같은 제도를 모범적으로 운영하는 기업에 ‘가족친화기업’인 증 부여

자료: 「제1차 저출산·고령사회 기본계획」, 「제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판)」을 바탕으로 재작성

1차 기본계획을 추진 중이던 2008년에는 기존의 제1차 기본계획을 보완한 ‘새로마지플랜 2010 보완판’(2008.12.9.)이 발표되었다. 이는 당시 새 정부의 보육지원정책 개편, 신혼부부 보금자리 주택공급 등 주요 국정과제를 반영한 것이다. 주요 보완내용으로는 영유아 보육·교육 지원을 확대하고(2008년 차상위 → 2009년 소득하위 50%), 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 아동에 대해서는 양육수당을 지급하며, 임신부에게 산전검사비를 지원하는 등의 내용이 담겨 있다. 또한, 신혼부부에게 연간 5만호의 주택 마련을 지원하고, 결혼 예정자를 대상으로 결혼·출산·육아 관련 정보와 교육을 제공한다는 내용을 포함하고 있다.

2010년에 수립된 제2차 기본계획(2010.10.26.)은 ‘새로마지플랜 2015’라는 명칭으로 발표되었다. 동 계획은 육아휴직급여에 정률제(통상임금의 40%)를 도입하고, 영유아 보육·교육 지원을 추가 확대(소득하위 50% → 소득하위 70%)하며, 가정양육수당의 대상과 지원액을 확대(0~1세 월 10만원 → 0~2세 월 10~20만원)하는 등의 내용이 담겨있다. 또한, 신혼부부를 대상으로 하는 전세자금대출의 소득요건을 완화(3천만원 → 3.5천만원)하는 계획도 포함하고 있다.

[제2차 저출산·고령사회 기본계획의 저출산 대책]

구 분	2차 기본계획
목표	2011~2015년 점진적 출산율 회복 → 2016~2030년 OECD 평균수준 출산율 회복
추진과제	[출산과 양육에 유리한 환경조성] <ul style="list-style-type: none"> • 일과 가정의 양립 일상화 • 결혼, 출산, 양육부담 경감 • 아동청소년의 건전한 성장 환경조성
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 육아휴직급여 정률제 도입(통상임금의 40%) • 보육·교육비 지원 확대(고소득층 30%만 제외) • 양육수당 확대(0~1세 월 10만원 → 0~2세 월 10~20만원) • 신혼부부 대상 근로자서민 전세자금대출 소득요건 완화(3천→3천5백만원)

자료: 「제2차 저출산·고령사회 기본계획」을 바탕으로 재작성

2015년에 수립된 제3차 기본계획(2015.12.10.)은 ‘브릿지플랜 2020’이라는 이름으로 발표되었다. 동 계획은 이전의 기혼가구 보육 부담 경감에서 일자리와 주거 등의 만혼·비혼 대책으로 전환하고, 제도 개선 및 비용지원 중심에서 실천 및 사회인식 변화 중심으로 접근하겠다는 정책 방향을 설정하였으며, 2020년까지 합계출산율을 1.5명으

로 높이겠다는 목표를 설정하였다. 저출산 대책의 주요 내용으로는 청년고용 지원을 위한 '청년내일찾기 패키지'(이후 취업성공패키지 청년 유형으로 발전함)를 확대하고, 신혼부부에게 특화된 행복주택, 전세임대, 국민임대, 분양전환임대 등 13.5만호의 전월세 임대주택을 공급하겠다는 계획을 포함하였다. 아동양육가구를 위해서는 중소기업 대체인력 지원 확대와 비정규직 육아휴직지원금 인상 등 중소기업에서도 육아휴직·육아기 근로시간 단축을 쓸 수 있는 여건을 조성하겠다는 계획이 수립되었으며, 난임부부에 대해서는 난임시술 건강보험 적용, 난임휴가제 도입 등의 지원패키지를 마련하겠다는 내용이 포함되었다.

[제3차 저출산·고령사회 기본계획의 저출산 대책]

구 분	3차 기본계획(당초계획)	3차 기본계획(수정계획)
목표	아이와 함께 행복한 사회 * '20년까지 합계출산율 1.5명 달성	삶의 질 향상, 성 평등 구현, 인구변화 적극 대비
추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> 청년 일자리·주거대책 강화 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁 일·가정양립 사각지대 해소 	<ul style="list-style-type: none"> 출산·양육비 부담 최소화 아이와 함께하는 시간 최대화 튼튼하고 안전한 돌봄체계 구축 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성 2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 청년고용지원을 위한 '청년내일찾기 패키지' 확대('15년 13만명 → '16년 20만명) 신혼부부 특화 행복주택·전세임대·국민임대·분양전환임대 등 13.5만호 공급 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 여건 조성 <ul style="list-style-type: none"> 중소기업 대체인력 지원 확대('15년 1천명 → '20년 6천명) 및 1호 육아휴직 인센티브 확대(월 20만원 → 40만원) 비정규직 육아휴직지원금 인상(월 20만원 → 30만원) 육아기 근로시간 단축 개선(사용기간 1년 → 2년, 횟수 2회 → 3회) 국공립·공공형·직장어린이집 이용 비율 확대('15년 28% → '20년 37% → '25년 45%), 초등돌봄교실 확충('15년 24만명 → '20년 26만명) 난임부부지원패키지 도입 임신·출산비용을 면제하는 행복출산패키지 신설 	<ul style="list-style-type: none"> 1세 미만 아동 의료비 사실상 제로화 → 초등입학 전까지 확대 임금 삭감없는 육아기 근로시간 단축, 배우자 출산휴가 확대(유급 3일→ 10일) 국공립 어린이집·유치원 지속 확충, 직장 어린이집 설치의무 사업장 확대(상시근로자 500인→ 300인 이상) 출생 신고 시 혼중-혼외자 구별 폐지 한부모 가족 자립지원 강화, 다문화 가족의 포용을 위한 교육 강화 임금·채용 성차별 해소, 고용평등 추진체계 확립 및 경력단절 예방 <ul style="list-style-type: none"> 여성 임원 목표제 도입 육아휴직 후 복귀시 인건비 세액공제(1년간 10%, 중견기업 5%) 신설 일자리위원회(청년일자리대책)와 협업, 청년·신혼부부 주거지원 강화

자료: 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정계획」을 바탕으로 재작성

이후 3차 기본계획을 추진 중이던 2018년 12월, 저출산고령사회위원회는 핵심과제 중심으로 기본계획을 재구조화하여 로드맵 및 수정계획(2018.12.6.)을 발표하였다. 동 계획은 기존에 3차 기본계획에서 설정한 합계출산율 1.5명의 목표를 폐지하고 삶의 질 향상, 성 평등 구현 등의 목표를 설정하였다. 계획의 주요 내용으로는 미취학 아동의 의료비 부담을 줄이고, 공보육 이용 아동 비율 40%를 조기 달성(2022년 달성 → 2020년 달성)하겠다는 내용이 포함되어 있다. 또한, 육아기 근로시간 단축 기간에 임금 삭감이 없도록 지원하고, 배우자 출산휴가를 확대(유급 3일 → 10일)하며, 남성 육아휴직 참여를 확대하겠다는 계획을 수립하였다. 이 외에 출생 신고 시 혼중-혼외자 구별을 폐지하고, 미혼모·부와 다문화 가족을 포용하는 문화를 확립하겠다는 내용이 담겨있다.

2020년 12월에 발표된 제4차 기본계획은 개인 삶의 질 제고를 목표로 2021년부터 5년간 추진할 내용을 담고 있다. 주요 내용으로는 영아기 집중 투자를 위해 건강보험의 임신·출산 진료비 지원을 인상(60만원 → 100만원)하고, 아동 출생 시 200만원의 일시금 바우처를 신규 도입하며, 2022년부터 영아수당을 신설하겠다는 계획이 포함되어 있다. 또한, 생후 12개월 내 자녀가 있는 부모 모두가 3개월 육아휴직 시 각각 최대 월 300만원(통상임금 100%)을 지원하는 3+3 육아휴직제를 도입하고, 우선지원 대상기업인 중소기업에 육아휴직지원금을 3개월간 월 200만원씩 지원하며, 특수형태근로종사자·예술인·플랫폼노동종사자 등에 대한 고용보험 가입을 확대하여 보편적 육아휴직 권리를 실현할 수 있도록 하겠다는 내용을 담고 있다. 이 외에도 2025년까지 공보육 이용률 50%를 달성하고, 다자녀 가구에 대하여 2025년까지 전용임대주택 2.75만호를 공급하며, 2022년부터는 셋째 자녀부터 대학 등록금을 전액 지원하겠다는 내용을 포함하고 있다.

[제4차 저출산·고령사회 기본계획의 저출산 대책]

구 분	4차 기본계획
목표	개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회, 인구변화 대응 사회 혁신
추진전략 및 추진과제	<p>함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모두가 누리는 워라밸 • 성평등하게 일할 수 있는 사회 • 아동돌봄의 사회적 책임 강화 • 아동기본권의 보편적 보장 • 생애 전반 성·재생산권 보장
	<p>모두의 역량이 고루 발휘되는 사회</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미래 역량을 갖춘 창의적 인재 육성 • 청년기 삶의 기반 강화 • 여성의 경력유지 및 성장기반 강화
	<p>인구구조 변화에 대한 적응</p> <ul style="list-style-type: none"> • 다양한 가족의 제도적 수용 • 전 국민 사회안전망 강화 • 지역상생 기반 구축
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • (영아수당 신설) 영아수당 도입('22년 출생아부터, '25년 월 50만원 목표로 단계적 인상) • (첫 만남 꾸러미) 건강보험 임신·출산 진료비 지원 인상(60만원 → 100만원), 아동 출생시 일시금 바우처(200만원) 도입 • (3+3 육아휴직제) 생후 12개월 내 아동의 부모 모두 3개월 육아휴직시 각각 최대 월 300만원(통상임금 100%) 지원 • (육아휴직 소득대체율 인상) 통상임금의 50% → 80%(최대 월 120만원 → 150만원) • (중소기업 지원 확대) 생후 12개월 이내 자녀 대상 3개월 이상 육아휴직 허용 시 우선지원 대상기업에 육아휴직지원금을 3개월간 월 200만원 지원, 육아휴직 복귀자의 고용을 1년 이상 유지한 중소·중견기업에 세액공제 확대(5~10% → 15~30%) • (보편적 육아휴직 권리) 고용보험 가입 특고, 예술인, 플랫폼노동종사자 등으로 육아휴직 권리 확대 • (보육 및 돌봄) 공보육 이용률 50% 달성(~'25년) 및 온종일 돌봄 지속 확충(~'22년 53만명) • (다자녀가구) 전용임대주택 2.75만호 공급('21~'25년) 및 일정 소득이하 다자녀 가구(3자녀 이상)의 셋째 자녀부터 대학 등록금 전액 지원('22년~)

자료: 「제4차(2021~2025) 저출산·고령사회 기본계획」 및 저출산고령사회위원회 제출자료를 바탕으로 재작성

1

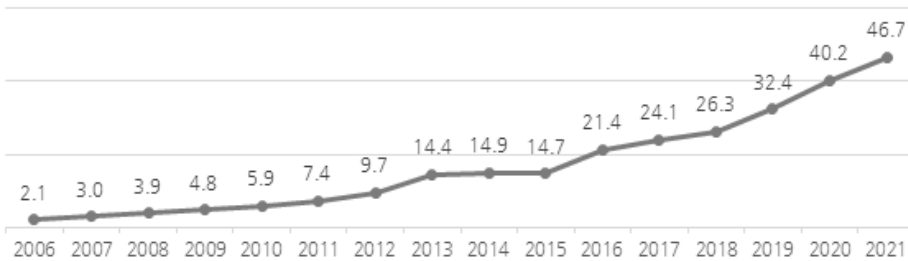
우리나라 중앙정부 저출산 예산 분석

가. 시행계획 상 예산액과 중앙정부 재정투입액 현황

정부가 발표한 각 연도 중앙정부 시행계획 상 저출산 대응 예산은 2006년 2.1조 원으로 출발하여, 2013년 처음으로 10조원을 넘는 14.4조원이 되었고, 2016년에 21.4조원, 2019년에 32.4조원을 거쳐 2021년에는 46.7조원이 발표되었다.

[각 연도 중앙정부 시행계획에서 발표된 저출산 예산: 일부 지방비 포함]

(단위: 조원)



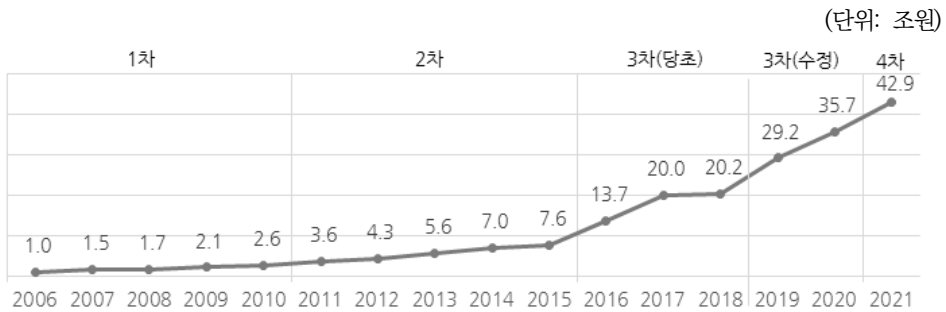
- 주: 1. 지방자치단체 국고보조사업에 대한 매칭 지방비와 교육재정교부금 등이 포함됨
 2. 정부가 발표한 각 연도 시행계획을 살펴보면, 해당 연도 예산액과 차년도 시행계획에서 제시한 전년도 예산액이 다른 경우가 많아 여기서는 해당 연도 시행계획에서 제시한 수치를 바탕으로 작성함

자료: 대한민국 정부, 「저출산·고령사회 기본계획」의 각 연도 시행계획(2006~2021)

그런데 이러한 저출산 대응 예산은 중앙정부 재정투입 외에 지방자치단체 국고보조사업에 대한 매칭 지방비와 교육재정교부금 등을 포함하고 있어 그 규모가 정확하지 않다. 그 이유는 시행계획 수립 당시 매칭 지방비는 각 해당 사업의 평균 국고보조율을 적용하여 산정하여 실제 지방비 소요와 차이가 있으며, 교육재정교부금을 통해 추진되는 일부 과제의 경우에도 사업 담당자가 예상한 수치를 기입하여 각 교육청에서 실제 편성한 예산액을 담은 것이 아니기 때문이다.

이에 저출산 대책 시행에 수반되는 국고 규모를 확인하기 위하여 중앙정부 예산으로 한정하여 그 규모를 살펴볼 필요가 있다. 중앙정부 재정에 한정된 저출산 대응 예산⁸⁾은 2006년 1.0조원이었고, 2차 기본계획 시작시점인 2011년에는 3.6조원으로 증가하였으며, 2차 기본계획 추진이 끝나는 2015년에는 7.6조원으로 증가하였다. 그런데 3차 기본계획부터 청년을 대상으로 하는 일자리 및 주거지원 등으로 정책의 범위가 확장되어 3차 기본계획 시작시점인 2016년에는 13.7조원으로 급격하게 증가(전년 대비 80.9% 증가)하였으며, 3차 기본계획 마지막 시점인 2020년(수정계획 적용)에는 35.7조원으로 나타났다. 4차 기본계획이 시작되는 2021년에는 처음으로 40조원을 넘는 42.9조원이 저출산 예산으로 계획되어 있다.

[각 연도 중앙정부 저출산 예산: 국비 기준]



주: 각 연도 시행계획에 포함된 사업 목록을 기초로 전 부처에서 저출산 시행계획에 포함된 예산액을 제출받아 작성함
 자료: 전 부처 취합자료

저출산 예산에 포함되는 재정사업은 매년 변경되기 때문에 이러한 추이 변화가 어떤 사업에 의한 것인지 식별하기는 쉽지 않다. 특히, 기본계획이 갱신되는 시점에서 저출산 대책의 내용은 이전과 달라지기 때문에 특정 사업 때문에 예산이 증가했다고 설명하기 어렵다. 그러나 대략적으로 2015년에서 2016년의 예산 증가는 청년에 대한 예산이 1조 454억원에서 7조 570억원으로 증가했던 것이 저출산 대응 예산액 증가에 크게 기여하였고, 2018년에서 2019년의 예산 증가도 청년 예산이 8조 254억원에서 13조 9,832억원으로 증가한 것이 큰 영향을 준 것으로 보인다.

8) 중앙정부 재정투입액 산출 과정에서 몇 가지 시행계획 상 기입된 수치 또는 재원의 오류가 발견되어 실제 총 예산액과 오차가 발생하는 것을 확인하였다. 이에 본 보고서에서 제시하는 수치는 전체 부처에서 취합한 자료를 기초로 산정한 실제 총예산액이다.

이하에서는 지방비를 제외한 중앙정부의 저출산 대응 예산(전부처 취합자료 기준)에 한정하여 '저출산 예산'을 정의하고 세부 유형 및 대상별 재정투입 변화를 분석하였다.

나. 기본계획 주기별 저출산 대응 예산 분석

먼저, 기본계획이 수립되는 5년 주기로 저출산 대책의 과제별 특징과 그에 따른 저출산 예산의 추이를 살펴보고자 한다.

(1) 제1차 기본계획 상 저출산 대책 및 저출산 예산(2006~2010)

제1차 기본계획의 저출산 대책은 기본계획이 추진되는 5년 동안 저출산에 대한 대응기반을 구축하여 2011년부터는 출산율이 회복되는 것을 목표로 설정하고, 출산과 양육에 유리한 환경조성이라는 이름으로 저출산 대책을 추진하였다. 이는 크게 ① 결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화, ② 일과 가정의 양립, ③ 건전한 미래세대 육성 등의 세 가지 과제로 구성되어 있다. 이 중 ①번 과제는 영유아, 산모·신생아, 일반 아동양육 가구에 대한 지원으로 이해할 수 있고, ②번 과제는 아동을 양육하는 근로자를 주 대상으로 하는 일과 양립에 대한 지원이며, ③번 과제는 아동·청소년의 보호와 발달 등에 대한 지원이라고 할 수 있다.

[제1차 저출산·고령사회 기본계획의 저출산 대책]

구 분	1차 기본계획의 저출산 대책
목표	2006~2010년: 저출산 대응기반 구축 2011~2020년: 출산율 회복
추진 과제	[출산과 양육에 유리한 환경조성] <ul style="list-style-type: none"> • 결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화 • 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성 • 건전한 미래세대 육성

자료: 「제1차 저출산·고령사회 기본계획」, 「제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판)」을 바탕으로 재작성

보다 구체적으로 설명하면, ①번 과제에는 출산과 관련된 산전검사비 지원, 난임부부 지원, 산모도우미 지원 등이 포함되어 있고, 또한 영유아를 대상으로 하는 영유아 보육비 및 유아 교육비 지원과 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 영유아 보육 가구에 대한 양육수당 등이 포함되어 있다. ②번 과제에는 산전후 휴가급여 및 육아휴직급여가 포함되어 있고, 직장 내 일·가정 양립 환경 조성과 가족에 대한 여가 지원 등의 내용이 포함되어 있다. 아동·청소년에 대한 지원과 관련된 ③번 과제에는 아동·청소년의 안전 사고 예방과 학대 및 폭력 예방, 방과후 서비스 지원, 아동의 발달 및 자립 지원 등의 내용이 포함되어 있다.

[제1차 기본계획 상 저출산 대책의 주요 내용(2006~2010)]

과제명	주요 지원내용
1. 결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화	(영유아, 산모·신생아, 일반 아동양육가구, 청년 지원)
신혼부부 출발지원 ¹⁾	- 결혼 출산 주 연령층에 대한 결혼정보 제공 및 지원제도 도입 - 신혼부부 보금자리 마련 지원
자녀양육가정의 경제적·사회적 부담경감	- 보육·교육비 지원의 선진화 - 보육시설 미이용아동 양육수당 지원
다양하고 질높은 육아지원 인프라 확충	- 육아지원 시설 확충 - 보육시설 평가인증제 실시
임신·출산에 대한 지원 확대	- 산전검사 및 분만취약지역 지원 - 모성·영유아 건강관리 체계화 - 난임부부 지원 확대 - 산모도우미 지원 - 국가 필수예방접종사업 지원 확대
2. 일과 가정의 양립	(아동양육근로자 및 일·가정 양립 환경조성 지원)
모성보호 강화	- 산전후휴가급여 지원 확대 - 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화
가족친화적 직장문화 조성	- 가족친화기업인증제 확산 - 출산 육아 후 여성의 노동시장 복귀 지원
학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성	- 가족생활 교육 및 가족상담 서비스 내실화 - 가족단위 여가문화 지원
3. 건전한 미래세대 육성	(아동·청소년 지원)
아동·청소년의 안전한 성장 환경 조성	- 안전사고 예방을 위한 사회기반 조성 - 아동학대 예방 및 방임 아동 보호체계 - 학교폭력 예방·근절 대책 강화

과제명	주요 지원내용
아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 아동·청소년 방과후 서비스 제공 및 보호기능 강화²⁾ - 아동의 발달 지원 - 국내입양 활성화²⁾ - 유해환경 차단 강화
빈곤아동의 자활·자립지원 ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 드림스타트 활성화 - 아동발달지원계좌 확대

주: 1) 제1차 기본계획의 보완계획이 수립되면서 새로 추가된 과제임

2) 2008년까지 국내입양 활성화와 방과후 학교 확대 등 사교육비 부담 경감을 위한 지원은 '자녀 양육가정의 경제적·사회적 부담경감' 대과제 하에서 추진되었으나, 제1차 기본계획의 보완계획 발표로 2009년부터 '아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립' 대과제로 이동됨

자료: 「제1차 저출산·고령사회 기본계획」과 「제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판)」, 이에 따른 각 연도 시행계획을 바탕으로 재작성

이와 관련된 저출산 예산은 5년간 총 8조 9,308억원으로 2006년 1조 274억원에서 2010년 2조 5,602억원까지 연평균 25.6% 증가하였다. 5년간의 예산을 과제별로 살펴보면, 전체 지원의 77.9%가 '결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화' 과제에 편성되었고, 그중에서도 '자녀양육가정의 경제적·사회적 부담경감'을 위해 가장 많은 예산이 투입된 것을 알 수 있다. '자녀양육가정의 경제적·사회적 부담경감'과 관련된 주요 예산으로는 영유아 보육비 및 유아 교육비 지원 등이 있다. 또한, 1차 기본계획의 보완판이 발표되면서 결혼·출산 주 연령층에 대한 결혼정보 제공 등과 관련된 예산이 새롭게 저출산 예산에 포함되었다.

[제1차 기본계획에 따른 저출산 예산(2006~2010)]

(단위: 억원, %)

과제명	2006	2007	2008	2009	2010	5년		연평균 증가율
						합계	비중	
합 계	10,274	15,353	16,586	21,493	25,602	89,308	1000	25.6
결혼·출산·양육에 대한 사회 책임 강화	8,316	12,538	12,753	15,649	20,359	69,616	77.9	25.1
신혼부부 출발지원*)	0	0	0	2	5	7	0.0	-
자녀양육가정의 경제적·사회적 부담경감	6,412	9,706	8,578	13,640	17,976	56,311	63.1	29.4
다양하고 질높은 육아지원 인프라 확충	1,485	2,137	3,336	794	1,049	8,801	9.9	△8.3
임신·출산에 대한 지원 확대	419	695	840	1,214	1,329	4,497	5.0	33.5
일과 가정의 양립	1,579	1,995	2,592	3,995	4,035	14,196	15.9	26.4
모성보호 강화	1,454	1,712	2,265	3,593	3,594	12,619	14.1	25.4
가족친화적 직장문화 조성	14	37	28	17	25	121	0.1	15.1
학교·사회교육 강화 및 가족 문화 조성	111	246	298	385	416	1,457	1.6	39.0
건강한 미래세대 육성	379	820	1,241	1,848	1,208	5,497	6.2	33.6
아동·청소년의 안전한 성장 환경 조성	20	16	30	144	179	389	0.4	73.3
아동·청소년의 건강한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립	359	804	1,211	1,416	663	4,453	5.0	16.5
빈곤아동의 자활·자립지원*)	0	0	0	289	367	655	0.7	-

주: *) 제1차 기본계획의 보완계획이 수립되면서 새로 추가된 과제임
자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

(2) 제2차 기본계획 상 저출산 대책 및 저출산 예산(2011~2015)

제2차 기본계획의 저출산 대책은 계획 수립 후 5년 동안 점진적으로 출산율을 회복하고, 2016년부터 2030년까지는 OECD 평균 수준의 출산율로 회복하는 것을 목표로 설정하였다. 이를 달성하기 위해 설정된 과제를 살펴보면, 제1차 기본계획과 유사하게 출산과 양육에 유리한 환경조성이란 이름 하에서 ① 일과 가정의 양립 일상화, ② 결혼, 출산, 양육부담 경감, ③ 아동·청소년의 건강한 성장 환경조성 등의 세 가지 과제를 설정한 것을 알 수 있다.

[제2차 저출산·고령사회 기본계획의 저출산 대책]

구 분	2차 기본계획
목표	2011~2015년 점진적 출산을 회복 → 2016~2030년 OECD 평균수준 출산을 회복
추진과제	[출산과 양육에 유리한 환경조성] <ul style="list-style-type: none"> • 일과 가정의 양립 일상화 • 결혼, 출산, 양육부담 경감 • 아동청소년의 건전한 성장 환경조성

자료: 「제2차 저출산·고령사회 기본계획」을 바탕으로 재작성

과제별 구체적인 내용을 살펴보면, ①번 과제는 육아휴직 등의 모성보호급여 관련 내용과 직장의 유연근로 문화 및 일·가정 양립 환경 조성 지원과 관련 내용으로 구성되어 있다. ②번 과제에는 가족형성 여건 조성 and 출산과 관련된 비용 지원, 영유아 보육 및 유아 교육 지원 등이 포함되어 있다. ③번 과제에는 드림스타트 등 취약계층 아동 지원과 아동·청소년 역량 개발, 아동 학대·폭력의 예방 등의 내용이 포함되어 있다.

[제2차 기본계획 상 저출산 대책의 주요 내용(2011~2015)]

과제명	주요 지원내용
1. 일과 가정의 양립 일상화	(아동양육근로자 및 일·가정 양립 환경조성 지원)
육아를 위한 휴가휴직제도 확대·개선	- 육아휴직제도 개선 - 육아기 근로시간 단축 활성화 등 육아기회 확대 - 산전후 휴가 등 제도 개선
유연한 근무형태 확산	- 유연근로제 확산 - 유연근로형태 도입 여건 조성
가족친화 직장 사회환경 조성	- 직장보육시설 설치 활성화 - 가족친화기업 및 가족친화적 사회환경 조성
2. 결혼·출산·양육부담 경감	(영유아, 산모·신생아, 일반 아동양육기구, 청년 지원)
가족형성에 유리한 여건 조성	- 신혼부부의 주거부담 경감 - 결혼장려를 위한 사회적 배려 강화 - 결혼 관련 교육, 정보 및 서비스 체계적 제공
임신·출산에 대한 지원 확대	- 임신·분만 취약지역에 대한 의료지원 강화 - 임신·출산 비용 지원 확대 - 모성 및 영유아 건강관리 강화 - 산모신생아 도우미 지원

과제명	주요 지원내용
자녀양육비용 지원 확대	- 보육·교육비 지원 확대 - 양육수당 지원 확대 - 다자녀가정에 대한 사회적 우대 확대
다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	- 취약지역내 국공립보육시설 지속 확충 - 민간 육아시설 서비스 개선 - 영아에 대한 가정 내 돌봄 활성화 - 취학아동 방과후 돌봄서비스 지원 확대
3. 아동·청소년 역량 개발 지원	(아동·청소년 지원)
취약계층 아동 지원 강화	- 드림스타트 사업 활성화 - 위기 청소년 통합지원체계 확대 - 위기 아동·청소년 자립지원 확대
아동·청소년 역량 개발 지원	- 아동·청소년의 종합적 발달 지원 - 취약계층 아동 휴먼네트워크 형성 - 소질과 적성에 근거한 역량개발 지원
안전한 아동·청소년 보호체계 구축	- 아동·청소년 생활안전 강화 - 성범죄 예방 및 보호대책 강화 - 아동학대 예방 보호체계 강화 - 학교폭력 예방 및 피해자 지원 - 유해환경요인 차단 및 건강관리 지원
아동·청소년 정책 추진 기반 조성	- 중장기 아동정책 및 청소년정책 기본계획 수립 - 정기적 아동실태조사 및 통계 정비

자료: 「제2차 저출산·고령사회 기본계획」을 바탕으로 재작성

제2차 기본계획이 추진된 5년간 저출산 예산은 총 27조 9,562억원으로 나타났다. 그중에서 예산 규모가 가장 큰 과제는 ‘자녀양육비용 지원 확대’ 과제로 이에 해당하는 대표적인 사업에는 영유아 보육료 지원과 유아교육비 지원 등이 있다. 한편, 2014년부터 ‘가족형성에 유리한 여건 조성’ 과제 하에서 청년 행복주택 관련 예산이 저출산 예산에 포함됨에 따라 동 과제 예산의 5년 연평균 증가율이 236.9%로 가장 높게 나타났다.

[제2차 기본계획에 따른 저출산 예산(2011~2015)]

(단위: 억원, %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	5년 합계	연평균 증가율	
							비중	증가율
합 계	35,681	43,211	55,503	69,621	75,546	279,562	100.0	20.6
일과 가정의 양립 일상화	4,637	6,777	7,433	8,512	10,218	37,577	13.4	21.8
육아를 위한 휴가휴직제도 확대·개선	4,130	6,224	6,736	7,283	8,362	32,734	11.7	19.3
유연한 근무형태 확산	90	92	136	370	1,266	1,953	0.7	93.9
가족친화 직장 사회환경 조성	418	462	561	860	590	2,891	1.0	9.0
결혼·출산·양육부담 경감	27,942	33,345	44,313	57,305	60,533	223,438	79.9	21.3
가족형성에 유리한 여건 조성	87	98	95	4,387	11,247	15,913	5.7	236.9
임신·출산에 대한 지원 확대	1,210	1,614	2,003	3,057	3,334	11,219	4.0	28.8
자녀양육비용 지원 확대	20,554	24,941	34,708	45,881	41,665	167,748	60.0	19.3
다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	6,090	6,692	7,507	3,981	4,287	28,557	10.2	△8.4
아동·청소년 역량 개발 지원	3,103	3,089	3,757	3,804	4,795	18,547	6.6	11.5
취약계층 아동 지원 강화	542	668	800	911	997	3,918	1.4	16.5
아동·청소년 역량 개발 지원	1,314	1,187	1,282	1,306	1,235	6,324	2.3	△1.5
안전한 아동·청소년 보호체계 구축	1,247	1,234	1,675	1,587	2,562	8,305	3.0	19.7
아동·청소년 정책 추진 기반 조성	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	0	0	-

주: *) 제1차 기본계획의 보완계획이 수립되면서 새로 추가된 과제임
 자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

(3) 제3차 기본계획 상 저출산 대책 및 저출산 예산(2016~2020)

2016년부터 추진된 제3차 기본계획의 저출산 대책은 2020년까지 합계출산율을 1.5명으로 높이겠다는 목표를 설정하고, ① 청년 일자리·주거대책 강화, ② 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현, ③ 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁, ④ 일·가정 양립 사각지대 해소 등의 네 가지 과제를 추진하였다. 제3차 기본계획의 저출산 대책의 특징은 저출산의 원인을 사회적·구조적 원인에서 찾고, 이에 따라 이전의 저출산 대책이 기혼가구의 보육 부담 경감에 초점이 있었던 것과 달리 청년의 일자리와 주거 등의 지원을 저출산 대책으로 포괄한 것이라고 할 수 있다.

[제3차 저출산·고령사회 기본계획의 저출산 대책]

구 분	3차 기본계획(당초계획)	3차 기본계획(수정계획)
목표	아이와 함께 행복한 사회 * '20년까지 합계출산율 1.5명 달성	삶의 질 향상, 성 평등 구현, 인구변화 적극 대비
추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 청년 일자리·주거대책 강화 • 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현 • 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁 • 일·가정 양립 사각지대 해소 	<ul style="list-style-type: none"> • 출산·양육비 부담 최소화 • 아이와 함께하는 시간 최대화 • 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축 • 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성 • 2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성

자료: 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정계획」을 바탕으로 재작성

그러나 이러한 대책 마련에도 불구하고 합계출산율이 2015년을 기점으로 빠르게 감소하자 저출산고령사회위원회는 2018년 12월 기본계획의 재구조화를 통하여 로드맵 및 수정계획을 발표하였다. 이를 토대로 합계출산율을 기준으로 한 정책 목표를 폐기하고, 저출산에 대응하기 위하여 '삶의 질 제고'를 목표로 하겠다는 패러다임의 전환을 선언하였다.

이에 따라 제3차 기본계획은 5년 기한으로 추진되었으나 당초 기본계획과 수정된 기본계획 간 정책의 목표와 내용에 차이가 발생한다. 당초 기본계획의 저출산 대책은 ① 청년 일자리·주거대책 강화, ② 출생에 대한 사회적 책임 강화, ③ 맞춤형 돌봄 확대 및 교육 개혁, ④ 일·가정 양립 사각지대 해소 등의 네 가지 과제로 추진되었다.

[제3차 당초 기본계획 상 저출산 대책의 주요 내용(2016~2018)]

과제명	주요 지원내용
1. 청년 일자리·주거대책 강화	(청년 일자리·주거)
청년고용 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 민간의 청년일자리 창출 노력 적극 지원 - 주된 일자리로서의 중소기업 매력도 제고 - 청년의 기술창업 활성화 - 교육과 고용과의 연결고리 강화
신혼부부 등 주거지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 청년·예비부부 주거 지원 강화 - 신혼부부의 맞춤형 임대주택 공급 대폭 확대

과제명	주요 지원내용
2. 출생에 대한 사회적 책임 강화	(산모·신생아, 일반 아동양육가구 지원)
임신·출산 사회책임시스템 구축	- 임신·출산 의료비 대폭 경감 - 안전한 분만환경 조성 - 난임부부 종합지원체계 구축 - 아동수당 지급
다양한 가족에 대한 포용성 제고	- 한부모 가족 지원체계 강화 - 포용적 가족관 형성 - 다문화가족의 안정적 정착을 위한 맞춤형 서비스 확대
아동이 행복하고 안전한 여건 조성	- 아동이 행복한 사회 - 아동이 안전한 사회
3. 맞춤형 돌봄 확대 및 교육 개혁	(영유아 보육·교육, 아동·청소년 돌봄·교육 지원)
맞춤형 보육	- 수요자 맞춤형 보육체계로 개편 - 안심하고 믿을 수 있는 보육·유아교육 - 보육·돌봄 사각지대 해소
돌봄지원체계 강화	- 초등학생 돌봄수요 대응체계 강화 - 지역사회 내 돌봄 여건 확충 - 아이돌봄서비스 확충 및 내실화
교육 개혁 추진	- 적성·능력 중심으로 전환을 위한 교육·고용체계 개편 - 사교육 부담 경감 - 대학등록금 부담 경감
4. 일·가정 양립 사각지대 해소	(아동양육근로자 및 일·가정 양립 환경조성 지원)
일·가정 양립 실천 분위기 확산	- 신혼부부의 주거부담 경감 - 결혼장려를 위한 사회적 배려 강화 - 결혼 관련 교육, 정보 및 서비스 체계적 제공
남성·중소기업·비정규직 등 일·가정 양립 실천 여건 강화	- 일·가정 양립 제도 이용권 보장 - 스마트 근로감독시스템 구축 - 일·가정 양립을 위한 가족친화적 기업 문화 확산
일·가정 양립 지원 제도 활성화	- 육아휴직 후 직장복귀 지원프로그램 확대 - 육아기 근로시간 단축 활성화 - 육아휴직 보편화를 위한 중장기 제도개편 방안 검토 - 출산전후 휴가급여 내실화 및 모성호보 재원대책 마련

자료: 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」 및 2016~2018 각 연도 시행계획을 바탕으로 재작성

이에 따른 저출산 예산은 2016년부터 2018년의 3년간 총 53조 8,224억원이고, 그중 64.3%가 '맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁' 과제에 편성되었다. 동 과제의 주요 지원에는 보육 지원이 있다.

[제3차 당초 기본계획에 따른 저출산 예산(2016~2018)]

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	3년 합계	연평균	
					비중	증가율
합계	136,633	199,694	201,898	538,224	100.0	21.6
청년일자리·주거대책 강화	35,846	50,953	42,607	129,407	24.0	9.0
청년고용 활성화	13,914	12,310	10,293	36,518	6.8	△14.0
신혼부부 등 주거지원 강화	21,932	38,643	32,314	92,889	17.3	21.4
출생에 대한 사회적 책임 강화	6,587	8,087	15,174	29,847	5.5	51.8
임신·출산 사회책임시스템 구축	1,466	1,757	8,266	11,488	2.1	137.5
다양한 가족에 대한 포용성 제고	1,449	1,703	1,742	4,894	0.9	9.6
아동이 행복하고 안전한 여건 조성	3,672	4,626	5,166	13,465	2.5	18.6
맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁	86,582	129,264	130,268	346,114	64.3	22.7
맞춤형 보육	43,759	86,466	86,631	216,856	40.3	40.7
돌봄지원체계 강화	2,454	2,541	2,906	7,901	1.5	8.8
교육 개혁 추진	40,368	40,257	40,731	121,357	22.5	0.4
일·가정 양립 사각지대 해소	7,618	11,390	13,849	32,857	6.1	34.8
일·가정양립 실천 분위기 확산	564	420	531	1,514	0.3	△3.0
남성·중소기업·비정규직 등 일·가정 양립 실천 여건 강화	7,054	8,139	10,333	25,527	4.7	21.0
일·가정 양립 지원 제도 활성화	비예산	2,831	2,985	5,816	1.1	-

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

이와 달리 제3차 수정 기본계획의 저출산 대책은 ① 출산·양육비 부담 최소화, ② 아이와 함께하는 시간 최대화, ③ 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축, ④ 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화, ⑤ 2040세대 안정적인 삶의 기반 조성 등 5가지 과제를 설정하여 추진되었다. 당초계획과 비교하여 살펴보면, 당초 계획에 있던 '청년고용 활성화', '교육 개혁 추진' 등의 과제가 축소된 반면, 다양한 가족 지원과 관련된 별도의 과제를 설정한 것을 알 수 있다.

[제3차 수정 기본계획 상 저출산 대책의 주요 내용(2019~2020)]

과제명	주요 지원내용
1. 출산·양육비 부담 최소화	(산모·신생아, 일반 아동양육가구 지원)
의료비 제로화	- 1세 미만 아동 의료비 제로화 - 임신·출산 의료비 경감
안전한 출산	- 고위험 임신부 의료비 지원 확대 - 난임 지원 확대 - 안전한 분만환경 조성
산모·신생아 건강관리	- 산모·신생아 건강관리서비스 지원대상 확대 - 예방접종 지원 확대
아동수당 지급	- 아동수당 지원 확대
다자녀 지원 확대	- 다자녀 기준 완화(3자녀 → 2자녀)
출산휴가급여 사각지대 해소	- 고용보험 미적용 취업여성대상 출산지원금 지급 - 기간제 노동자 출산휴가급여 보장
출산친화적 국민연금 및 세제 개편	- 국민연금 출산크레딧 지원 확대 검토 - 출산 친화적 세제 개선
2. 아이와 함께하는 시간 최대화	(아동양육근로자 및 일·가정 양립 환경조성 지원)
생애주기별 근로시간 단축	- 임신출산기 근로시간 단축 - 육아 돌봄 근로시간 단축 - 전 생애에 걸친 근로시간 단축
남성 육아참여 확대	- 남성 육아휴직 출산휴가 사용 확산 - 남성 육아 참여 확대 조기 정착
일·생활 균형 환경 조성	- 일·생활 균형을 위한 지원 강화 - 다양한 근무형태 활성화
육아휴직 개편	- 육아휴직 급여 인상 및 초기 집중 지원 - 육아휴직 기간 중 건강보험 최저보험료 부과
3. 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축	(영유아 및 아동·청소년 지원)
보육의 공공성 강화	- 국공립 어린이집 확충 - 직장어린이집 확대 - 수요자 맞춤형 보육지원
유치원 공공성 강화	- 국공립 유치원 1,000개 학급 신·증설 - 유아 학습권 보호
온종일 돌봄	- 초등학교 온종일 돌봄체계 안정적으로 정착
가정 내 돌봄 지원	- 아이돌봄서비스 확충 및 내실화 - 돌봄서비스 이용자 편의 제고
지역 협력체계 구축	- 지역 사회 내 돌봄여건 확충 - 지역단위 양육·돌봄서비스 종합플랫폼 구축

과제명	주요 지원내용
아동이 안전한 환경	- 국가중심 아동 보호체계 재편 - 아동 안전교육 강화
4. 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성	(다양한 가족 지원)
모든 아동 차별 없는 보호 여건 마련	- 비혼 출산·양육 차별 불합리한 법제 개선 - 한부모 가족 및 비혼 임신 가족 자립지원 강화
포용적 가족문화 조성	- 임신·출산·아동 존중 - 다양한 가족 포용 - 평등한 가족문화 조성
5. 2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성	(청년·신혼부부 등 지원)
안정된 일자리	- 고용보험 사각지대 해소 - 국민취업지원제도(한국형 실업부조) 도입
차별 없는 일자리	- 임금격차 개선 - 채용 성차별 및 유리천장 해소 - 경력단절 예방
청년·신혼부부 등 맞춤형 주거지원 강화	- 청년 주거지원 강화 - 신혼부부 주거지원 강화
교육혁신	- 교육부담 경감 및 교육기회 보장 강화

자료: 「제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정계획」 및 2019~2020 각 연도 시행계획을 바탕으로 재작성

제3차 기본계획의 수정계획 상 저출산 예산은 2019년부터 2020년의 2년간 총 64조 9,232억원이 편성되어 2016~2018년 3년간의 예산 규모보다 더 큰 것을 알 수 있다. 이 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 청년·신혼부부에 대한 주거지원으로 2년간 총 저출산 예산의 52.1%가 편성된 것을 알 수 있다. 다음으로는 ‘보육의 공공성 강화’ 및 ‘유치원 공공성 강화’ 과제에 2년 저출산 예산의 27.1%가 편성된 것으로 나타났다.

[제3차 수정 기본계획에 따른 저출산 예산(2019~2020)]

(단위: 억원, %)

구 분	2019(A)	2020(B)	합계	비중	(B-A)/A
합 계	291,793	357,439	649,232	100.0	22.5
출산·양육비 부담 최소화	25,721	27,168	52,889	8.1	5.6
의료비 제로화	106	90	196	0.0	△15.5
안전한 출산	398	436	833	0.1	9.5
산모·신생아 건강관리	3,213	3,335	6,548	1.0	3.8
아동수당	21,627	22,834	44,461	6.8	5.6
다자녀 지원 확대	비예산	비예산	비예산	-	-
출산휴가급여 사각지대 해소	375	472	847	0.1	25.9
출산친화적 국민연금 및 세제 개편	2	2	4	0.0	0.0
아이와 함께하는 시간 최대화	16,192	16,765	32,957	5.1	3.5
근로시간 단축	14,341	15,029	29,371	4.5	4.8
남성 육아참여 확대	256	437	693	0.1	70.5
일·생활 균형 환경 조성	1,594	1,299	2,893	0.4	△18.5
육아휴직 개편	중복*)	중복*)	중복*)	-	-
총총하고 안전한 돌봄체계 구축	92,215	96,009	188,224	29.0	4.1
보육의 공공성 강화	48,259	49,363	97,622	15.0	2.3
유치원 공공성 강화	38,153	40,316	78,469	12.1	5.7
온종일 돌봄	540	724	1,264	0.2	34.0
가정 내 돌봄 지원	2,257	2,443	4,700	0.7	8.3
지역 협력체계 구축	2,707	2,822	5,530	0.9	4.2
아동이 안전한 환경	297	341	638	0.1	14.6
모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성	2,471	3,028	5,499	0.8	22.5
모든 아동이 차별 없이 보호받을 수 있는 여건 마련	2,228	2,752	4,980	0.8	23.5
포용적이고 평등한 가족문화 조성	243	276	519	0.1	13.5
2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거· 교육) 조성	155,194	214,469	369,663	56.9	38.2
청년 일자리 안전망 강화	13,419	14,261	27,681	4.3	6.3
남녀 평등한 노동 환경 마련	568	594	1,162	0.2	4.5
청년·신혼부부 생애주기 특성에 맞는 맞 춤형 주거지원 강화	139,889	198,597	338,486	52.1	42.0
교육혁신	1,317	1,016	2,334	0.4	△22.8

주: *) 이에 해당하는 재정사업(육아휴직 급여)은 '근로시간 단축' 과제에도 포함되어 있어서 중복을 제거함

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

(4) 제4차 기본계획 상 저출산 대책 및 저출산 예산(2021~2025)

2021년부터 추진되고 있는 제4차 기본계획은 개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회, 인구변화 대응 사회 혁신 등의 세 가지 목표를 설정하고 있다. 이를 달성하기 위하여 4가지 추진전략이 설정되어 있는데, 그중 1차적으로 저출산 대응과 관련된 추진과제는 ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성’ 전략에 포함된 과제이다. 여기에 더하여 저출산고령사회위원회는 ‘모두의 역량이 고루 발휘되는 사회’, ‘인구구조 변화에 대한 적응’ 전략에 포함된 일부 과제를 저출산 대책으로 분류하고 있다.9)

[제4차 저출산·고령사회 기본계획의 저출산 대책]

구 분	4차 기본계획
목표	개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회, 인구변화 대응 사회 혁신
추진전략 및 추진과제	함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성 <ul style="list-style-type: none"> • 모두가 누리는 워라벨 • 성평등하게 일할 수 있는 사회 • 아동돌봄의 사회적 책임 강화 • 아동기본권의 보편적 보장 • 생애 전반 성·재생산권 보장
	모두의 역량이 고루 발휘되는 사회*) <ul style="list-style-type: none"> • 미래 역량을 갖춘 창의적 인재 육성 • 청년기 삶의 기반 강화 • 여성의 경력유지 및 성장기반 강화
	인구구조 변화에 대한 적응*) <ul style="list-style-type: none"> • 다양한 가족의 제도적 수용 • 전 국민 사회안전망 강화 • 지역상생 기반 구축

주: *) 하위 과제 중 일부 과제만 저출산 대응 관련 과제여서 해당 과제만 적시함

자료: 「제4차(2021~2025) 저출산·고령사회 기본계획」 및 저출산고령사회위원회 제출자료를 바탕으로 재작성

9) 그러나 위원회는 재정사업이 포함되는 과제에 대해서만 저출산과 고령사회 대응 과제를 구분하고 있으며, 비예산으로 추진되는 과제에 대해서는 구분하고 있지 않다. 이에 여기서는 ‘모두의 역량이 고루 발휘되는 사회’, ‘인구구조 변화에 대한 적응’ 전략에 포함된 과제의 경우에는 위원회가 재정사업 중심으로 저출산 대책으로 분류한 과제에 대해서만 저출산 대책으로 포함하여 정리하고자 한다.

‘함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성’ 전략에 포함된 과제는 ① 모두가 누리는 워라밸, ② 성평등하게 일할 수 있는 사회, ③ 아동돌봄의 사회적 책임 강화, ④ 아동기본권의 보편적 보장, ⑤ 생애 전반 성·재생산권 보장 등의 과제로 구성되어 있다. ‘모두의 역량이 고루 발휘되는 사회’ 전략에 포함된 저출산 과제는 ① 미래 역량을 갖춘 창의적 인재 육성, ③ 청년기 삶의 기반 강화, ④ 여성의 경력유지 및 성장기반 강화이다. 이외에 ‘인구구조 변화에 대한 적응’ 전략 중 ① 다양한 가족의 제도적 수용, ③ 전 국민 사회안전망 강화, ④ 지역상생 기반 구축 과제 등의 일부가 저출산 과제로 포함되어 있다.

[제4차 기본계획 상 저출산 대책의 주요 내용(2021~2025)]

과제명	주요 지원내용
1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성	(아동양육근로자 및 일·가정 양립 환경조성 지원, 산모·신생아, 영유아·아동·청소년 및 아동양육가구 지원)
모두가 누리는 워라밸	- 일-양육 병행 가능한 노동 환경 실현 - 개인의 생애와 조화를 이루는 노동 환경 확립 - 일하는 방식 및 문화 혁신으로 워라밸 실현
성평등하게 일할 수 있는 사회	- 성평등한 일터 조성 - 고용상 성차별·성희롱 피해 구제 및 예방 강화 - 여성 집중 돌봄노동 분야 일자리 질 개선
아이돌봄의 사회적 책임 강화	- 촘촘하고 질 높은 돌봄체계 구축 - 아동의 균등한 초등돌봄 환경 조성 - 아동돌봄 통합적 운영으로 효율성 제고
아동기본권의 보편적 보장	- 아동가구 소득보장 및 생활지원 강화 - 아동의 균형적 발달과 성장 보장 - 아동·청소년의 보호안전망 강화
생애 전반 성·재생산권 보장	- 성·재생산권의 포괄적 보장 - 생애 전반 생식건강 관리 및 질환 예방 - 건강하고 안전한 임신·출산 보장
3. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회	(아동·청소년 교육, 청년, 여성에 대한 지원)
미래 역량을 갖춘 창의적 인재 육성	- 교육의 공공성 강화와 격차 완화 - 미래사회에 대비한 교육 혁신 - 전문인재로서의 성장경로 구축

과제명	주요 지원내용
청년기 삶의 기반 강화: 이행기 지원	- 청년의 안정된 삶의 여건 조성을 위한 일자리 지원 - 청년가구의 주거 안정 기반 마련 - 안정적으로 삶을 설계하고 사회에 참여할 수 있는 기반 마련
여성의 경력유지 및 성장기반 강화	- 여성의 경력유지 지원 정책 강화 - 경력단절 여성의 취·창업 지원 - 미래 여성핵심인력 양성 기반 구축
4. 인구구조 변화에 대한 적응	(다양한 가족 등 지원)
다양한 가족의 제도적 수용	- 다양한 가족의 아동양육 지원 강화
전 국민 사회안전망 강화	- 개인단위 소득보장을 위한 제도 강화
지역상생 기반 구축	- 세대공존 지역사회 조성

주: 표에 기재되지 않은 '2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축' 과제는 하위과제가 모두 고령사회 대응 과 관련이 있어 여기서는 제외하였음

자료: 「제4차(2021~2025) 저출산·고령사회 기본계획」을 바탕으로 재작성

정부는 2021년 3월 30일 제4차 기본계획에 따른 2021년도 시행계획을 수립하여 발표하였다. 정부 발표에 따른 2021년도 중앙정부 저출산 예산은 지방비 포함 46.7조원, 국비 기준(전부처 취합 기준) 42조 9,003억원이다.

과제별로 예산을 살펴보면, 저출산 예산 중 50.7%인 21조 7,508억원이 아동기본권의 보편적 보장 과제에 편성된 것으로 나타났다. 동 과제는 아동수당 제도개편 검토, 아동가구 소득보장 및 생활지원 강화, 신혼부부·아동양육가구 주거지원 확대 등의 내용을 담고 있다. 다음으로는 청년기 삶의 기반 강화 과제에 9조 1,602억원(저출산 예산의 21.4%), 아동돌봄의 사회적 책임 강화 과제에 8조 7,485억원(저출산 예산의 20.4%) 순으로 나타났다. 이에 전체 저출산 예산의 92.5%가 이 세 가지 과제에 해당되는 것을 확인할 수 있다.

[제4차 기본계획에 따른 저출산 예산 현황(2021)]

(단위: 억원, %)

과제명		2021 저출산 예산	비중
합 계		429,003	100.0
1	함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성	325,636	75.9
1-1	모두가 누리는 워라벨	18,594	4.3
1-2	성평등하게 일할 수 있는 사회	220	0.1
1-3	아동돌봄의 사회적 책임 강화	87,485	20.4
1-4	아동기본권의 보편적 보장	217,508	50.7
1-5	생애 전반 성·재생산권 보장	1,829	0.4
3	모두의 역량이 고루 발휘되는 사회	96,769	22.6
3-1	미래 역량을 갖춘 창의적 인재 육성	4,446	1.0
3-3	청년기 삶의 기반 강화	91,602	21.4
3-4	여성의 경력유지 및 성장기반 강화	721	0.2
4	인구구조 변화에 대한 적응	6,598	1.5
4-1	다양한 가족의 제도적 수용	4,075	0.9
4-3	전 국민 사회안전망 강화	2	0.0
4-4	지역상생 기반 구축	2,521	0.6

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

다. 정책 대상별 저출산 대응 예산 분석

정부의 저출산 대책은 5년 주기로 과제와 내용이 변하기 때문에 과제·부처 외에 별도의 기준을 정하여 비교하지 않으면 분석이 용이하지 않다. 이에 본 보고서는 정부의 저출산 예산 및 대책의 변화를 살펴보기 위한 목적에서 정책 대상별로 예산을 분리하여 그 추이를 살펴보고자 하였다.

저출산 대책에 포함되는 재정사업은 지원 대상을 기준으로 ① 아동양육가구, ② 산모·신생아, ③ 영유아, ④ 영유아 외 아동·청소년, ⑤ 청년 및 신혼부부, ⑥ 여성, ⑦ 직장, ⑧ 일반 사회, ⑨ 기타 등 9개로 나눌 수 있다.¹⁰⁾ 아동양육가구에 대한 지원은

10) 「영유아보육법」에 따르면, '영유아'는 6세 미만의 취학 전 아동이고, 「아동복지법」에서 정의하는 '아동'은 18세 미만인 사람이며, 「청소년기본법」에서의 '청소년'은 9세에서 24세 사이의 사람을 가리키고, 「청년기본법」상 '청년'은 19세 이상 34세 이하인 사람을 가리킨다. 본 분석에서는 6세 미만의 취학 전 아동에게만 해당되는 지원을 영유아 지원으로 분류하고, 그 외 18세 미만인 아동에 대한 지원을 아동·청소년 지원으로 분류하며, 19세 이상인 성인 대상 지원 중 정부가 '청년' 지원으로 분류하는 사업에 대하여 청년 지원으로 분류하였다.

일반 아동양육가구의 경제적 부담을 완화시켜주거나 아동양육 근로자의 일·생활 균형을 유지할 수 있도록 지원해주는 사업 등이 해당된다. 산모·신생아에 대한 주된 지원은 출산 지원이며, 영유아에 대하여는 보육·유아교육, 아동·청소년을 대상으로는 돌봄·교육 지원 등이 있다. 또한, 청년을 대상으로 하는 지원에는 직업훈련 등 일자리 분야의 지원과 주거지원이 있고, 여성을 대상으로 하는 지원에는 여성의 경력단절을 예방하고 성평등을 증진하기 위한 사업이 포함되어 있다. 본 보고서에서는 신혼부부를 대상으로 하는 주거지원이 청년 주거지원 예산과 분리가 어렵다는 점을 고려하여 신혼부부에 대한 주거 지원을 청년 지원에 포함하여 정리하였다. 직장(사업주)을 지원하는 사업은 직장의 근로방식과 직장문화, 일·가정 양립 환경 개선을 지원하는 사업이 포함되고, 일반 사회를 대상으로 사업에는 가족에 대한 사회의 인식과 제도 등을 개선하기 위한 사업이 포함된다. 이 외에 이상의 분류에 해당하지 않는 지원 사업을 기타로 분류하였다.

[대상별 저출산 대책의 주요 사업]

구 분		주요 사업(2021년 기준)		
① 아동양육 가구	경제적 부담 완화	• 아동수당 • 입양아동 가족지원	• 한부모가족자녀양육비 등 지원 • 다자녀 국가장학금	
	일·생활 균형	• 출산전후휴가	• 육아휴직/육아기근로시간단축	
②산모·신생아	출산	• 난임부부시술비 지원사업	• 산모신생아 건강관리지원	
③영유아	보육·교육	• 영유아보육료 지원 • 유아교육비 보육료 지원 • 어린이집 확충 • 직장어린이집 지원	• 가정양육수당 지원 • 시간제보육 지원 • 보육교직원 인건비 및 운영지원 • 어린이집 평가인증 운영	
		돌봄	• 아이돌봄 • 초등돌봄교실 • 청소년방과후아카데미	• 다함께돌봄
	초/중/고		• 지역아동센터	
			교육	• 교육급여 • 고교무상교육
	고			• 직업연계 • 진로교육
	④아동·청소년	보호·안전·발달	• 학대피해아동쉼터 • 어린이 국가예방접종	• 드림스타트
⑤청년 (신혼부부 포함)	일자리	• 청년구직촉진수당	• 핵심인력양성	
	주거	• 행복주택·전세임대·매입임대	• 주택구입·전세자금 융자	
⑥여성	경력단절 예방	• 여성경제활동촉진지원	• 한국여성인권진흥원 지원	
⑦직장	직장문화·제도	• 고용안정장려금	• 비대면서비스플랫폼 구축	
⑧사회	가족문화·제도	• 비혼·동거가구에 대한 차별 방지 방안 논의 및 관련 법 개정		
⑨기타	-	• 사회서비스원 설립·운영	• 통합정신건강증진사업	

자료: 정부 정책자료를 참고하여 작성

정책 대상별로 저출산 예산 추이를 살펴보면¹¹⁾, 1차 기본계획이 추진되었던 2006~2010년에는 영유아와 아동양육가구에 대한 지원을 중심으로 저출산 대책이 추진되었음을 알 수 있다. 1차 기본계획이 추진되었던 5년간 저출산 예산은 총 8조 9,308억원이었으며, 이 중 71%인 6조 3,014억원이 영유아 지원 예산이었다.

[대상별 저출산 예산 추이(2006~2021)]

(단위: 억원)

구 분	1차					2차				
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
아동양육가구	1,565	2,069	2,461	3,808	3,936	4,193	6,216	6,664	8,418	8,942
일반	111	357	370	431	576	83	93	95	1,469	962
근로자	1,454	1,712	2,090	3,377	3,360	4,111	6,122	6,570	6,948	7,981
산모신생아	402	449	635	815	885	838	882	952	1,007	1,156
영유아	7,892	10,719	11,825	14,276	18,302	25,166	30,017	40,240	46,863	44,126
아동·청소년	397	2,074	1,456	2,307	2,149	5,291	5,829	7,182	8,153	9,490
청년	0	0	0	2	5	0	0	0	4,294	10,454
여성	0	8	9	55	62	0	0	0	0	0
직장	14	29	195	229	259	98	193	334	717	1,283
사회	5	5	6	2	3	5	5	0	0	0
기타	0	0	0	0	0	91	71	131	170	95
합 계	10,274	15,353	16,586	21,493	25,602	35,681	43,211	55,503	69,621	75,546

구 분	3차					4차~	1차	2차	3차	A+B+C
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	(A)	(B)	(C)	
아동양육가구	8,170	12,361	14,612	17,554	19,183	27,290	13,839	34,434	71,880	120,152
일반	1,449	1,703	1,742	2,633	3,275	11,481	1,846	2,702	10,816	15,364
근로자	6,721	10,657	12,871	14,919	15,895	15,809	11,993	31,732	61,063	104,789
산모신생아	1,107	1,327	833	1,282	1,495	1,356	3,185	4,834	6,044	14,063
영유아	45,138	88,002	95,475	108,045	112,518	112,093	63,014	186,412	449,178	698,604
아동·청소년	6,948	8,135	9,033	9,425	9,534	7,842	8,383	35,944	43,075	87,401
청년	70,570	84,934	80,254	139,832	201,254	261,672	7	14,748	576,844	591,598
여성	0	0	0	560	585	745	134	0	1,145	1,279
직장	896	733	978	1,603	1,308	14,824	726	2,624	5,518	8,868
사회	0	0	0	41	63	31	21	9	104	135
기타	3,802	4,202	714	13,452	11,500	3,149	0	558	33,670	34,227
합 계	136,633	199,694	201,898	291,793	357,439	429,003	89,308	279,562	1,187,456	1,556,327

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

11) 몇 가지 사업의 경우 정책 대상이 중복되는 경우가 있어 본 보고서에서는 다음과 같이 분류하였다.
 ① 아이돌봄 사업의 경우 만 36개월 이하 영아를 대상으로 하는 영아종일제와 만 12세 이하 아동을 대상으로 하는 시간제로 구분되는데, 여기서는 시간제 사업의 예산 규모가 더 큰 것을 고려하여 아동·청소년 지원으로 분류하였다. ② 신혼부부에 대한 주거지원은 자녀 양육 여부와 상관없이 혼인 기간에 따라 지원 여부가 결정되므로 청년 지원으로 분류하였다.

2차 기본계획이 추진된 2011년부터 2015년까지를 살펴보면, 여전히 영유아에 대한 지원이 크게 증가하는 동시에, 2014년부터는 청년에 대한 지원도 1,000억원대 이상의 예산이 편성된 것을 알 수 있다. 청년에 대한 지원 예산은 3차 기본계획이 추진되었던 2016년부터 크게 증가하여 2016년부터 2020년까지 5년간 57조 6,844억원이 저출산 예산에 포함되었던 것으로 확인된다. 한편, 3차 기본계획의 수정계획이 적용된 2019년부터 이전에 미미한 규모로 나타났던 여성에 대한 지원이 본격적으로 등장하기 시작하였다.

각 연도 저출산 예산 대비 정책 대상별 예산의 비중이 어떻게 변화하였는지를 살펴보면, 영유아에 대한 지원은 그 예산 규모는 지속적으로 확대되었으나 전체 저출산 예산에서 차지하는 비중은 2006년 76.8%에서 2021년 26.1%로 크게 감소한 것으로 나타나고 있다. 반면, 청년에 대한 지원은 2013년까지 편성되지 않거나 미미한 규모로 나타났고, 2014년에는 전체 저출산 예산의 6.2%에 불과하였으나 2021년에는 61.0%로 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 이와 달리 아동양육 근로자에 대한 모성보호급여 지원이나 아동·청소년에 대한 지원이 전체 저출산 예산에서 차지하는 비중은 연도별로 증가와 감소를 반복한 것으로 확인된다.

[대상별 저출산 예산 비중]

(단위: %)

구 분	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
아동양육가구	15.2	13.5	14.8	17.7	15.4	11.8	14.4	12.0	12.1	11.8	6.0	6.2	7.2	6.0	5.4	6.4
일반	1.1	2.3	2.2	2.0	2.2	0.2	0.2	0.2	2.1	1.3	1.1	0.9	0.9	0.9	0.9	2.7
근로자	14.2	11.2	12.6	15.7	13.1	11.5	14.2	11.8	10.0	10.6	4.9	5.3	6.4	5.1	4.4	3.7
산모신생아	3.9	2.9	3.8	3.8	3.5	2.3	2.0	1.7	1.4	1.5	0.8	0.7	0.4	0.4	0.4	0.3
영유아	76.8	69.8	71.3	66.4	71.5	70.5	69.5	72.5	67.3	58.4	33.0	44.1	47.3	37.0	31.5	26.1
아동·청소년	3.9	13.5	8.8	10.7	8.4	14.8	13.5	12.9	11.7	12.6	5.1	4.1	4.5	3.2	2.7	1.8
청년	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.2	13.8	51.6	42.5	39.7	47.9	56.3	61.0
여성	0.0	0.0	0.1	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2
직장	0.1	0.2	1.2	1.1	1.0	0.3	0.4	0.6	1.0	1.7	0.7	0.4	0.5	0.5	0.4	3.5
사회	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	2.8	2.1	0.4	4.6	3.2	0.7
합 계	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

이하에서는 보다 구체적으로 정책 대상별로 저출산 대책을 구성하는 재정사업과 예산의 변화에 대해 개괄하고자 한다. 한 가지 주의할 점은 아래에서 제시한 세부 유형별 사업 예산의 감소·증가는 저출산 예산에 포함된 사업에 한정된 예산의 감소·증가라는 점이다. 즉, 저출산 예산에서 특정 분야 예산이 감소했다고 하더라도 정부 지원 자체가 감소한 것이 아닐 수 있다는 것을 유의할 필요가 있다.

(1) 아동양육가구 지원

아동양육가구에 대한 지원은 일반 아동양육가구에 대한 지원과 근로자에 대한 모성보호급여 지원으로 나누어볼 수 있다. 근로자에 대한 모성보호급여는 출산휴가급여, 육아휴직급여 등을 포함하는 것으로 지속적으로 저출산 예산에 포함되었다.¹²⁾

[저출산 예산 중 아동양육가구 지원 예산 추이]

(단위: 억원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
등록금	0	0	0	0	0	0	0	0	1,225	0
일반가족 여가	105	205	247	292	294	0	0	0	0	0
일반가정	0	38	46	60	87	83	93	95	92	794
주거	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
입양	6	114	77	79	74	0	0	0	152	168
출산크레딧	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
한부모 가족	0	0	0	0	121	0	0	0	0	0
모성보호급여	1,454	1,712	2,090	3,377	3,360	4,111	6,122	6,570	6,948	7,981
합 계	1,565	2,069	2,461	3,808	3,936	4,193	6,216	6,664	8,418	8,942
구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	주요 사업			
다문화가족	0	0	0	0	0	0	다문화가족 특성화 사업			
등록금	0	0	0	0	0	0	셋째 자녀 등록금 지원			
일반가족 여가	183	306	301	297	465	1,075	국민여가캠핑장 조성 지원			
일반가정	0	0	0	0	0	7,226	건강가정 및 다문화가족지원센터 운영			
입양	179	162	158	153	155	0	입양아동 양육수당 지원			
주거	0	0	0	2	2	2	통합공공임대 용자·출자			
출산크레딧	744	946	944	2,182	2,653	3,178	출산크레딧			
한부모 가족	342	289	338	0	0	0	한부모가족 양육비 등 지원			
모성보호급여	6,721	10,657	12,871	14,919	15,895	15,699	출산휴가급여, 육아휴직급여			
근로자 여가	0	0	0	0	0	110	근로자 휴가지원			
기타	0	0	0	1	14	0	가족실태조사 예비조사			
합 계	8,170	12,361	14,612	17,554	19,183	27,290	-			

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

12) 다만, 저출산 예산에 포함되는 급여 유형이 연도별로 달라졌는데, 이에 대해서는 pp.108~111에서 다루었다.

그 외 일반 아동양육가구에 대한 지원은 2006~2010년에는 여가지원 중심으로 저출산 대책에 포함되다가 2011~2015년에는 여가지원은 빠지고 건강가정지원센터 등에 관련된 사업이 저출산 예산에 포함되었다. 여기에 2016년부터는 다문화가족과 한부모가족에 대한 지원 예산이 포함되기 시작했고, 2021년에는 다자녀 가구를 위한 주거 지원의 일환으로 통합공공임대 용자·출자 예산이 저출산 예산에 포함되어 있다.

(2) 산모·신생아 지원

산모·신생아에 대한 지원 예산은 임신 전후 건강 지원 및 관련 정보 제공, 그리고 신생아 검진 등을 중심으로 구성되어 있다. 저출산 대책 추진 초기의 산모·신생아 지원은 난임지원, 신생아 검진, 산모신생아 도우미 지원 등 방문건강지원 중심으로 구성되었다. 이후 2014년부터 여성장애인 출산 지원이 저출산 예산에 포함되었고, 2015년부터는 고위험임산부 의료비 지원이 저출산 예산에 포함되었다.

[저출산 예산 중 산모·신생아 지원 예산 추이]

(단위: 억원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
난임지원	213	142	121	121	255	350	338	345	389	407
신생아 검진	102	102	97	126	113	123	136	166	171	173
방문건강지원	38	151	187	258	245	245	283	291	273	361
정보제공	0	4	5	0	0	0	0	0	0	0
의료인프라 구축	0	0	100	100	59	108	117	148	156	157
모유수유	1	1	6	0	0	0	0	0	0	0
인공임신중절예방	2	2	2	0	0	12	9	3	3	3
영양지원·약물상담	46	42	111	209	214	0	0	0	0	0
출산 등 의료비	0	0	0	0	0	0	0	0	15	56
생식건강증진	0	4	5	0	0	0	0	0	0	0
기타	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
합 계	402	449	635	815	885	838	882	952	1,007	1,156

(단위: 억원)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	주요 사업
난임지원	403	623	60	207	252	15	난임부부기술비 지원
신생아 검진	173	118	118	95	80	0	미숙아 및 선천성이상아 의료비
방문건강지원	353	377	449	777	968	1,165	산모·신생아 건강관리지원
정보제공	0	0	0	0	0	0	임신출산육아 등 종합정보 제공
의료인프라 구축	106	137	150	147	140	133	분만취약지 지원
모유수유	0	0	0	0	0	0	모유수유 클리닉 운영
인공임신중절예방	3	3	3	3	3	0	위기임신 전문상담센터 운영
영양지원·약물상담	52	53	53	0	0	0	철분제 지원, 마더세이프 프로그램
출산 등 의료비	0	0	0	52	50	34	고위험 임신부 의료비 지원
생식건강증진	17	17	1	0	0	10	생식건강증진 사업
기타	0	0	0	1	1	0	건강정보 등록, 모자보건사업 보조인력비
합 계	1,107	1,327	833	1,282	1,495	1,356	-

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

(3) 영유아 지원

저출산 예산에 포함된 영유아에 대한 지원 사업은 보육·유아교육 지원과 현금수당, 영유아 건강 지원, 현물 지원 등으로 구분할 수 있는데, 그중에서도 보육·유아교육 지원의 비중이 크다. 보육·유아교육 지원은 영유아 양육 가구에 지원하는 보육료 및 유아 학비 지원과 어린이집과 유치원 체계를 운영하기 위한 다양한 사업 등으로 구성된다. 한 가지 주의할 점은 2008년부터 2016년까지 유아학비가 지방교육재정으로 추진됨에 따라 국비 중심으로 산출한 저출산 예산에는 포함되어 있지 않다는 점이다.

영유아 양육 가구에 대한 현금 수당은 2009년부터 보육시설 미이용 아동에 대한 지원이 시작되었고, 2012년부터 가정양육수당으로 체계화되었으며, 2018년부터 아동 수당이 도입됨에 따라 해당 예산이 저출산 예산에 포함되었다.

[저출산 예산 중 영유아 지원 예산 추이]

(단위: 억원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
보육·유아교육	7,875	10,456	11,664	13,552	17,385	24,268	28,990	31,430	35,423	32,878
보육료·유아학비	6,390	8,319	8,328	13,228	16,729	19,656	23,914	25,898	33,295	30,480
운영체계	1,485	2,137	3,336	324	657	4,612	5,076	5,532	2,128	2,399
현금수당	0	240	162	714	907	898	1,026	8,810	11,209	11,018
건강	17	23	0	9	11	0	0	0	181	181
현물	0	0	0	0	0	0	0	0	50	50
합 계	7,892	10,719	11,825	14,276	18,302	25,166	30,017	40,240	46,863	44,126
구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	주요 사업			
보육·유아교육	32,626	75,442	77,191	77,495	81,527	82,283	-			
보육료·유아학비	30,159	69,653	70,455	69,539	72,382	73,336	영유아보육료 지원, 유아교육비 보육료 지원			
운영체계	2,467	5,788	6,735	7,956	9,144	8,948	어린이집 확충, 직장어린이집 지원			
현금수당	12,192	12,242	17,988	30,551	30,991	29,802	아동수당, 가정양육수당			
건강	120	118	118	0	0	0	취학전 아동실명예방사업			
현물	200	200	178	0	0	0	저소득층 기저귀·조제분유 지원			
기타	0	0	0	0	0	7	영양플러스			
합 계	45,138	88,002	95,475	108,045	112,518	112,093	-			

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

(4) 영유아 외 아동·청소년 지원

학령기부터 성인이 되기 전까지의 아동·청소년을 위한 정부 지원의 가장 큰 부분을 차지하는 것은 학교 교육이라고 할 수 있다. 우리나라 초·중·고 교육 지원 체계는 교육부의 총괄 하에서 지역별 교육청을 중심으로 하는 지방교육자치로 추진되고 있기 때문에 교육 지원을 위한 재원의 상당 부분은 지방교육재정이라고 할 수 있다. 이러한 지방교육재정을 통한 아동 지원은 저출산 예산에 포함되지 않기 때문에 저출산 예산 상 아동·청소년 지원은 돌봄과 보호 등의 내용으로 구성되어 있고 교육 지원은 교육부 예산으로 추진되는 사업만 포함되어 있다.

[저출산 예산 중 아동·청소년(영유아 제외) 지원 예산 추이]

(단위: 억원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
돌봄	175	1,504	668	902	725	1,508	1,707	2,080	2,200	2,355
건강	0	223	205	420	434	383	742	1,077	1,853	1,980
교육	17	32	30	4	4	0	0	0	0	0
문화예술	163	229	257	0	0	349	347	394	953	927
보호(폭력 등)	19	14	78	157	172	234	250	310	410	694
보호(유해환경·물질)	4	6	7	36	36	47	86	67	72	833
안전	1	2	3	34	58	1,020	957	1,291	1,125	1,174
상담 및 사례관리	16	28	131	255	351	369	462	576	632	658
아동인권	1	3	4	0	0	0	2	0	0	0
자산형성	0	33	66	66	66	66	88	106	114	118
발달	0	0	0	433	305	579	598	638	244	11
직업체험	0	0	0	0	0	152	122	91	50	35
청소년시설	0	0	4	0	0	494	415	506	450	656
청소년활동	0	0	5	0	0	89	52	48	51	50
기타	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합 계	397	2,074	1,456	2,307	2,149	5,291	5,829	7,182	8,153	9,490
구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	주요 사업			
돌봄	2,454	2,541	2,906	4,630	5,182	5,176	지역아동센터 지원, 아이돌봄 지원			
건강	2,132	2,474	2,628	2,436	2,376	287	아동 예방접종			
교육	466	550	568	1,317	1,016	1,048	교육급여			
문화예술	0	0	0	0	0	0	통합문화이용권, 예술강사 지원			
보호(폭력 등)	196	235	253	280	285	994	아동보호전문기관 운영			
보호(유해환경·물질)	0	0	0	0	0	46	청소년유해환경 감시단 지원			
안전	67	504	542	5	5	0	아동안전사고 예방사업			
상담 및 사례관리	668	668	669	677	590	0	아동통합서비스 지원			
아동인권	6	0	11	12	12	0	아동권리증진 사업			
자산형성	112	173	196	0	0	250	아동발달지원계좌			
발달	0	0	0	0	0	0	아동인지능력향상서비스			
직업체험	0	0	0	0	0	34	한국잡월드 숙련기술체험관			
인력양성	324	306	351	0	0	0	중소기업 특성화고 인력양성			
청소년시설	496	655	879	0	0	0	청소년시설확충			
청소년활동	27	29	29	0	0	0	청소년동아리 활동 지원			
기타	0	0	0	68	68	6	다문화·탈북학생 멘토링 지원			
합 계	6,948	8,135	9,033	9,425	9,534	7,842	-			

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

초기 2006~2008년에는 돌봄 및 문화예술 지원 관련 사업을 중심으로 저출산 예산이 구성된 반면, 2009~2010년에는 문화예술 지원 대신 아동인지능력향상서비스 등 발달 관련 사업이 저출산 예산에 포함되었다. 이후 2011년부터는 저출산 예산에 아동의 안전과 건강, 직업체험, 청소년시설, 청소년활동 등과 관련된 사업이 확대·추가 되었다.

제3차 저출산 기본계획 수정계획이 추진된 2019~2020년에는 자산형성, 인력양성, 청소년 시설, 청소년 활동 등과 관련된 예산이 제외되었는데 이는 2018년 12월 저출산고령사회위원회가 핵심과제 중심으로 대책을 개편하겠다고 발표한 것과 관련이 있다.

(5) 청년·신혼부부 지원

저출산 대책이 처음 마련되던 시기에는 저출산 대책 안에 청년에 대한 지원이 거의 없고, 저출산 예산상으로는 2009년과 2011년 결혼정보포털 운영 관련 예산 약 1억원만 포함되어 있었다. 청년에 대한 주거와 관련해서는 제1차 기본계획 기간에 전세자금 대출 등의 지원이 각 연도 시행계획에 포함되어 있으나 비예산으로 추진되었다. 이후 제2차 계획이 추진된 기간에는 2014년과 2015년에 주거 지원이 처음으로 저출산 예산에 포함되었는데, 이는 2013년부터 행복주택이 새로 도입되었기 때문이다.

제3차 기본계획이 추진되었던 2016년부터는 청년 일자리 지원이 확대되었다. 청년에 대한 일자리 지원은 직접 일자리 지원, 대학에서의 직무 중심 교육 지원, 직업훈련, 인력양성, 창업, 취업연계, 취업지원 등이 있다. 또한, 이 시기에는 국가장학금이 저출산 대책에 포함되어 있다.

[저출산 예산 중 청년 지원 예산 추이]

(단위: 억원)

구 분	2009	2011	2014	2015	2016	2017	2018
주거	0	0	4,294	10,454	21,932	38,643	32,314
일자리 관련	0	0	0	0	8,805	6,625	7,843
일자리	0	0	0	0	2,771	458	424
직무 중심 교육	0	0	0	0	2,172	2,881	2,437
직업훈련	0	0	0	0	478	360	116
인력양성	0	0	0	0	195	332	450
취업연계	0	0	0	0	1,415	1,694	416
취업지원	0	0	0	0	1,574	180	3,309
창업	0	0	0	0	200	720	690
교육	0	0	0	0	39,833	39,665	40,097
기타	2	5	0	0	0	0	0
합 계	2	5	4,294	10,454	70,570	84,934	80,254
구 분	2019	2020	2021	주요 사업			
주거	139,832	198,483	233,709	행복주택, 전세임대, 매입임대			
일자리 관련	0	2,771	25,937	-			
일자리	0	2,771	7,049	지역주도형 청년 일자리, 청년 디지털 일자리			
직무 중심 교육	0	0	1,659	산업연계 교육활성화 선도대학(PRIME), 사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+), 마이스터 대학			
직업훈련	0	0	1,390	대기업유망직종훈련, K-Digital Training			
인력양성	0	0	0	SW전문인력양성			
취업연계	0	0	15,668	창업성공패키지			
취업지원	0	0	22	청년내일채움공제, 일학습병행 지원			
창업	0	0	148	국민취업지원제도			
경제적 부담 완화	0	0	1,902	청년·대학생 소액금융 지원, 학자금대출 특별상환 유예			
교육	0	0	0	대학인문역량강화(CORE)			
활동	0	0	114	온·오프라인 청년센터 운영사업			
기타	0	0	10	결혼정보포털 운영, 아르코 청년예술가 지원			
합 계	139,832	201,254	261,672	-			

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 제작됨

그런데 2018년 저출산고령사회위원회가 저출산 대책을 핵심과제 중심으로 개편하겠다는 로드맵을 발표하여 제3차 기본계획의 수정계획이 추진되었던 2019년부터 2020년까지는 청년에 대한 일자리 및 교육 지원의 규모가 대폭 축소되었다. 그러나 제 4차 기본계획이 추진되는 2021년에 다시 관련 사업들이 저출산 예산에 포함되었는데, 이에 대해서는 이하 pp.84~89에서 보다 자세하게 다루고자 한다.

(6) 여성 지원

여성과 관련된 사업은 제1차 기본계획이 추진되었던 2007년부터 2010년까지 저출산 대책에 일부 포함이 되었으나 이후에는 저출산 대책에 관련 사업이 포함되지는 않았다. 이후 제3차 기본계획 수정계획이 추진된 2019년부터 경력단절 여성의 취업을 지원하는 사업의 예산이 저출산 대책에 포함되게 되었다. 제4차 기본계획이 추진되고 있는 2021년에는 여성 창업 지원 관련 사업들이 저출산 예산에 추가로 포함되어 있다.

[저출산 예산 중 여성 지원 예산 추이]

(단위: 억원)

구 분	2007	2008	2009	2010	2019	2020	2021	주요 사업
인력양성	8	9	4	0	560	585	619	여성경제활동 촉진 지원
창업	0	0	0	0	0	0	105	여성기업 육성
인권	0	0	35	38	0	0	21	한국여성평등교육진흥원 지원
폭력피해자	0	0	17	25	0	0	0	여성폭력피해자 원스톱 지원센터 설치·운영 지원
합 계	8	9	55	62	560	585	745	-

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

(7) 직장 문화·제도·환경 조성

저출산 대책에는 직장의 문화와 제도 등을 바꾸기 위한 사업들도 포함되어 있다. 특히 일·가정 양립의 활성화를 위한 가족친화기업 인증제도 관련 예산과 출산육아기 대체인력을 고용한 경우에 사업주에게 지급하는 지원금 등이 지속적으로 저출산 예산에 포함되어 왔다. 이 외에도 근로시간 단축 및 유연화 등 근로방식과 관련된 사업이 있고, 임금격차 및 성별에 따른 차별 등을 완화하기 위한 일부 사업도 저출산 대책에 포함되어 있다. 한편, 출산여성에 대한 신규고용촉진장려금 지급이나 청년추가고용장려금 지급은 각각 여성과 청년에 대한 지원사업으로도 볼 수 있지만, 출산여성 또는 청년을 고용한 사업주에게 지원하는 사업이라는 점에서 직장 환경 개선을 위한 사업으로 분류하였다.

[저출산 예산 중 직장 지원 예산 추이]

(단위: 억원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
일가정 양립	1	3	173	214	224	8	11	9	326	355
근로방식	0	0	5	5	5	62	68	106	313	853
직장문화	0	0	0	0	0	9	13	54	58	35
여성 고용	13	27	17	10	31	19	101	166	20	39
합계	14	29	195	229	259	98	193	334	717	1,283
구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	주요 사업			
일가정 양립	346	331	460	1,594	1,299	481	가족친화기업 인증, 출산육아기 대체인력 지원금			
근로방식	546	398	514	0	0	2,283	일자리함께하기 지원			
직장문화	4	4	4	9	9	40	임금격차완화 지원, 적극적으로용개선조치 지원			
여성 고용	0	0	0	0	0	0	출산여성에 대한 신규고용촉진 장려금			
청년 고용	0	0	0	0	0	12,021	청년추가고용장려금			
합계	896	733	978	1,603	1,308	14,824	-			

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

(8) 사회 인식개선 홍보 및 교육

2018년까지 저출산 예산에 포함된 출산 및 가족 관련 인식 개선 사업 예산은 없거나 그 규모가 7억원 이하였다. 2019년부터는 저출산 정책 홍보, 다양한 가족 수용을 위한 인식 개선 사업, 한부모 가족 차별인식 개선 캠페인 등의 예산이 저출산 예산에 포함되어 있다.

[저출산 예산 중 사회 인식개선 홍보 및 교육 관련 예산 추이]

(단위: 억원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2019	2020	2021
가족친화문화조성	5	3	5	1	1	0	0	0	0
인구교육	0	0	0	0	5	5	0	0	0
입양인식개선	0	2	1	2	2	0	0	0	0
저출산 정책	0	0	0	0	0	0	20	40	16
다양한 가족 수용	0	0	0	0	0	0	16	23	11
한부모 가족 차별인식 개선	0	0	0	0	0	0	5	0	0
출산인식	0	0	0	0	0	0	0	0	5
합계	5	5	6	2	7	5	41	63	31

주: 사업명과 구분에서 제시한 유형이 일치하는 경우가 많아 별도로 주요 사업을 제시하지 않음

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

(9) 기타

이상에서 제시한 유형 분류에 속하지 않는 사업들이 있어 이를 기타로 정리하였다. 2006~2010년에는 기타로 분류되는 사업이 없고, 2011~2015년에는 중독관리통합지원센터 지원과 알코올중독자 사례관리 사업이 저출산 예산에 포함되었다. 이 사업들은 청소년 흡연·음주 등 유해행태 예방 과제에 포함된 사업으로, 과제의 정책 대상은 청소년이지만 지원 사업 내용 상 일반 국민을 대상으로 하는 사업이어서 기타로 구분하였다.

2016~2018년에는 고성장기업 수출 역량 강화 사업 등이 저출산 예산에 포함되었다. 이 사업들은 청년의 주된 일자리로서의 중소기업의 매력도를 제고하겠다는 과제에 포함된 사업들이지만 실제 사업 내용을 살펴보면 청년 고용과 무관하게 일반 중소기업을 지원하는 사업이라는 점에서 기타로 분류하였다.

2019~2020년에는 고용보험 사각지대 해소 과제와 관련하여 사회보험 사각지대 해소 사업이 저출산 예산에 포함되었다. 이 사업은 소규모 사업을 운영하는 사업주 및 소속 근로자의 사회보험료를 지원하는 사업으로, 위에서 유형 분류로 사용한 정책 대상 중 어느 한 대상에 특정할 수가 없어 기타로 분류하였다.

2021년에는 기술창업투자연계과제 R&D 등의 사업이 저출산 예산에 포함되어 있는데, 2021년 기타로 분류되는 사업들과 관련해서는 아래 pp.89~94에서 자세히 다루고자 한다.

[저출산 예산 중 기타 예산 추이]

(단위: 억원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
기타	91	71	131	170	95	3,802	4,202	714	13,452	11,500	3,149
주요 사업	중독관리통합지원센터, 노숙인 등 알코올중독자 사례관리					고성장기업 수출 역량 강화, 국가직무능력표준 개발 활용			사회보험 사각지대 해소		기술창업투자연계과제 R&D

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

라. 소결

이상에서 살펴본 것과 같이 제1차 및 제2차 저출산 대책은 자녀양육가구에 대한 지원에 초점이 맞추어져 있었다는 점에서 유사한 측면이 있었으나 제3차 저출산 대책부터 청년의 일자리 및 주거지원 등이 본격적으로 포함되는 등 큰 변화가 있었던 것으로 확인된다. 이러한 변화가 저출산 예산에도 반영되어 저출산 대책 마련 초기 저출산 예산의 약 80% 내외가 영유아 및 아동·청소년 지원 예산으로 구성되었으나 3차 기본계획이 추진된 2016년부터 청년 지원 예산 비중이 빠르게 증가하여 2021년 기준으로는 청년 지원 예산이 전체 저출산 예산의 61.0%를 차지하는 것으로 확인되고 있다. 이는 재정투입 규모만 두고 보면, 우리나라의 저출산 대책이 청년 대책 중심으로 구성되어 있음을 의미한다.

[전체 저출산 예산 대비 영유아, 아동·청소년, 청년 지원 예산 비중]

(단위: %)

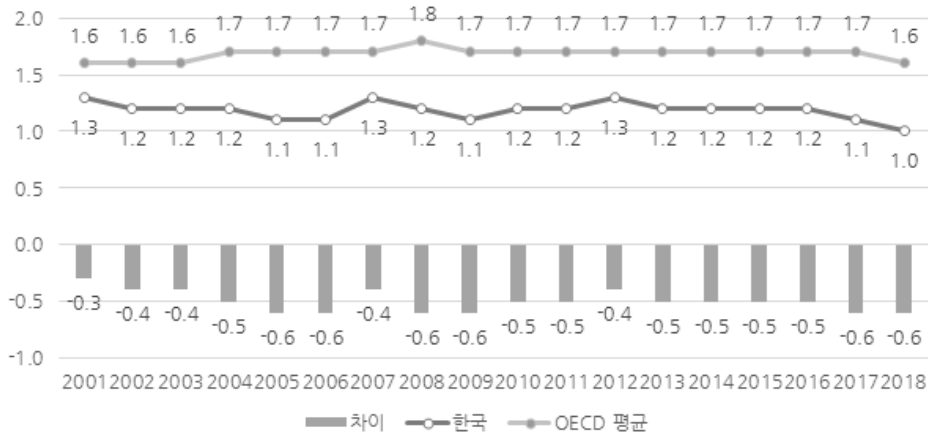
구 분	1차					2차					3차					4차
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
영유아 및 아동·청소년	80.7	83.3	80.1	77.2	79.9	85.4	83.0	85.4	79.0	71.0	38.1	48.1	51.8	40.3	34.1	28.0
영유아	76.8	69.8	71.3	66.4	71.5	70.5	69.5	72.5	67.3	58.4	33.0	44.1	47.3	37.0	31.5	26.1
아동·청소년	3.9	13.5	8.8	10.7	8.4	14.8	13.5	12.9	11.7	12.6	5.1	4.1	4.5	3.2	2.7	1.8
청년	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.2	13.8	51.6	42.5	39.7	47.9	56.3	61.0

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

제1차 기본계획 수립 당시 정부는 2006년부터 2010년까지 저출산 대응기반을 구축하여 2011년부터는 출산율이 회복되기 시작하는 것을 목표로 두고 저출산 대책을 추진하였고, 제2차 기본계획 수립 시에는 2016년부터 점진적으로 OECD 평균 출산율을 회복하는 것을 목표로 하였으며, 제3차 기본계획 수립 시에는 2020년까지 합계출산율 1.5명을 목표로 정책을 추진하였다. 그러나 실제 우리나라의 합계출산율은 2011년 이후에도 회복되지 않고 OECD 평균 수준을 밑돌았고, 2015년을 기점으로 오히려 빠르게 감소하고 있는 상황이다.

[우리나라와 OECD 평균 합계출산율 추이]

(단위: 명)



자료: OECD.Stat

이후 2018년 12월 정부는 로드맵 발표를 통하여 합계출산율과 관련된 정책목표를 폐기하였고, 이후부터는 삶의 질 제고에 초점을 맞추어 정책을 추진하고 있다. 도입된 정책이 효과를 나타내기까지는 상당한 정도의 시간이 소요될 수 있다는 점을 고려하면 제3차 기본계획부터 정책의 방향을 달리한 것이 어떠한 효과를 가져오는지를 확인하는 것은 향후의 과제가 될 것이다. 그러나 2006년부터 15년 이상 저출산 대책을 추진하고 있음에도 불구하고 합계출산율이 오히려 급격하게 감소하고 있는 상황이기 때문에¹³⁾ 정책의 구성과 대상별 자원배분 등 구체적인 정책의 내용의 적절성과 합목적성을 평가하여 향후 정책 추진에 환류하는 작업이 필요해 보인다.

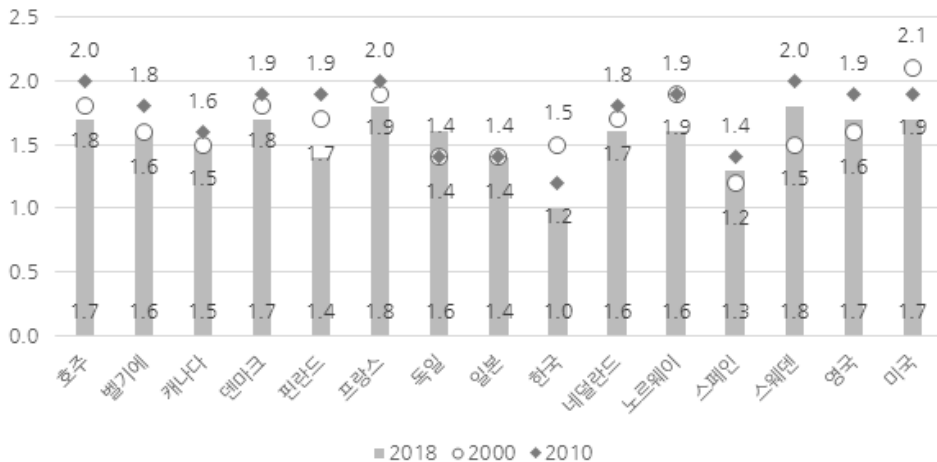
13) 이와 관련하여 과거의 저출산 대책이 더 심각한 출산율 하락을 막았을 가능성을 지적하는 연구도 있으므로(이철희, “한국의 출산장려정책은 실패했는가?: 2000년~2016년 출산율 변화요인 분해”, *경제학 연구* vol.66, no.3, 2018, 5-42.), 정책 도입과 결과를 직접적으로 연결시키기는 어렵다는 점에 유의할 필요가 있다.

가. 해외사례 참고 시 주요 고려사항

우리나라의 합계출산율 감소가 OECD 국가 중 가장 심각한 수준인 것으로 나타나면서 저출산 현상에 대한 해외 주요 국가들의 대응에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히, 우리나라는 1990년대부터 합계출산율이 감소하다가 2000년에는 1.5명, 2010년에는 1.2명 2018년에는 1.0명 등으로 최근 빠르게 감소한 것에 반해, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 일본, 네덜란드 등은 감소폭이 작거나 거의 유지를 보이고 있고, 독일, 스웨덴, 영국 등은 2010년 대비 2018년 합계출산율이 약간 더 높은 것으로 나타나고 있어 이러한 국가들의 저출산 대응에서 정책적 시사를 얻고자 하는 시도가 이어지고 있다.

[해외 주요 국가 합계출산율 현황]

(단위: 천명당 명)



주: 여기서 사용되는 합계출산율은 '기간합계출산율' 개념으로 가임기 여성(15-49세) 1명이 가임기간(15-49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수를 가리킴

자료: OECD.Stat

그러나 해외사례를 살펴보기에 앞서 우리나라와 정책 환경 측면에서 몇 가지 다른 점을 염두에 둘 필요가 있다. 이는 정책 환경의 차이를 고려하지 않고 무분별하게 유사 정책을 도입할 경우 기대한 정책 효과가 나타나지 않거나 상황을 더욱 악화시킬 수도

있기 때문이다. 이에 아래에서는 우리나라와 해외 주요 국가들 간의 몇 가지 정책 환경 차이를 먼저 정리하고, 1990년대 후반 이후 합계출산율이 다시 증가하는 패턴을 보인 일본, 프랑스, 독일 등의 사례를 선택하여 저출산 대응 현황을 살펴보고자 한다.

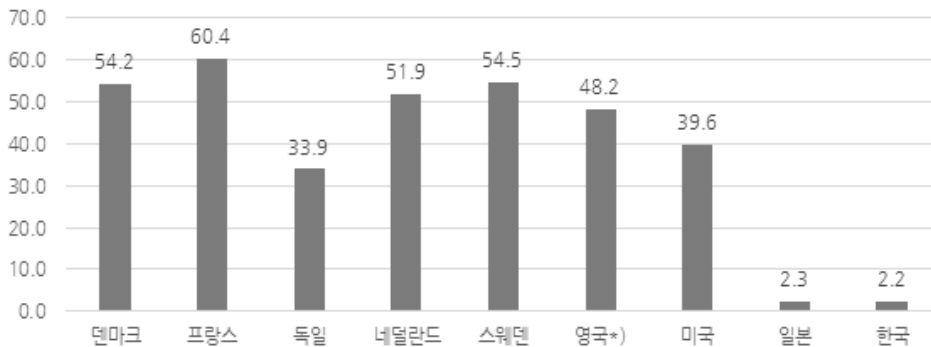
(1) 인구구조적 차이

우리나라보다 합계출산율이 높게 나타나고 있는 유럽의 대부분의 국가들은 인구학적인 측면에서 우리나라와 큰 차이를 보인다.

먼저, 유럽이나 미국의 경우 혼외 출생아 비중이 매우 높게 나타나고 있다. OECD 자료에 따르면, 2018년 기준으로 우리나라는 전체 출생아 대비 혼외 출생아 비중은 2.2%인 것으로 확인된다. 일본 역시 같은 해 혼외 출생아 비중은 2.3%로 우리나라와 비슷한 수준인 것으로 나타났다. 반면, 독일의 경우 2018년 전체 출생아 대비 혼외 출생아 비중은 33.9%였고, 미국은 39.6%, 프랑스는 그 수치가 60.4%에 이르는 것으로 확인된다.

[해외 주요국가 혼외 출생아 비중(2018년)]

(단위: %)



*) 영국은 2017년 자료임
 자료: OECD.Stat (Family Database)

한편, 유럽 대부분의 국가들은 이민자에 의한 출생아 비중이 지속적으로 증가하고 있는 상황이다. 2019년 기준으로 덴마크의 이민자에 의한 출생아 비중은 20.6%이며, 프랑스는 24.6%, 독일은 30.0%인 것으로 나타났다. EU 전체 수준을 살펴보아도 이민자의 출생아 비중은 지속적으로 증가하고 있는 것을 알 수 있다.

[유럽 주요국가 이민자 출생아 비중]

(단위: %)

구 분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전체 이민자	벨기에	29.1	29.9	30.4	30.9	31.9	32.2	32.7
	덴마크	18.7	19.6	20.1	20.8	21.4	21.0	20.6
	핀란드	10.9	12.0	12.4	13.6	14.2	15.0	15.1
	프랑스	20.1	21.3	22.1	22.8	23.5	23.9	24.6
	독일	25.9	25.8	27.0	29.4	29.6	29.8	30.0
	노르웨이	26.3	27.3	28.4	28.5	30.1	30.0	29.5
	영국	25.3	25.7	26.3	26.9	27.1	27.0	-
	EU(27개국)	17.7	18.2	18.7	19.6	20.0	20.4	20.9
	EU(28개국)	18.9	19.3	19.9	20.7	21.0	21.4	-
EU 아닌 국가로 부터의 이민자	벨기에	20.2	20.5	20.6	20.9	21.7	21.7	22.1
	덴마크	13.7	14.3	14.6	15.2	15.5	14.9	14.1
	핀란드	7.6	8.4	8.9	10.1	10.6	11.4	11.6
	프랑스	17.6	18.6	19.3	20.0	20.6	21.0	21.7
	독일	18.8	18.8	19.3	21.1	21.4	21.6	21.6
	노르웨이	16.6	17.2	17.6	17.9	19.4	19.2	18.8
	영국	16.7	16.6	16.5	16.8	16.8	16.6	-
	EU(27개국)	13.3	13.7	14.1	14.8	15.1	15.6	16.1
	EU(28개국)	13.9	14.2	14.5	15.1	15.4	15.7	-

- 주: 1. 여기서의 이민자는 출산 여성이 해외 출생인 경우를 가리킴
 2. EU 27개국은 2020년부터 EU에서 탈퇴한 영국을 제외한 수치이며, EU 28개국은 영국을 포함한 수치임

자료: Eurostat

이러한 점들을 감안하면, 해외 주요 국가들의 저출산 현상이 우리나라보다 심각하지 않게 나타나는 원인이 단순히 출산과 자녀 양육과 관련된 문제를 넘어서 가족 문화와 다양한 가족에 대한 권리 보호, 이민 정책 등과 관련이 있을 가능성이 높음을 알 수 있다. 그러나 이는 사회적 합의를 통해 추진할 필요가 있기 때문에 합계출산율이 증가한 국가들의 인구정책이나 가족정책 사례를 무분별하게 모방하고자 하는 시도는 지양할 필요가 있다. 그 대신 해외 사례를 토대로 심도 있는 사회적인 논의와 합의를 통하여 우리나라의 상황에 맞는 대응 방안을 마련할 필요가 있다.

(2) 저출산 대응 방식의 차이

출산을 제고와 관련하여 해외의 주요 정책들이 많이 연구되고 있으나 실제로 우리나라처럼 관련 정책을 모아 ‘저출산 대책’ 또는 ‘출산장려정책’이라고 명명한 국가는 일본의 예를 제외하고 찾아보기 어렵다. 그러나 관련 선행연구들은 출산과 관련된 수당을 지급하거나 자녀를 양육하는 가구의 양육 부담을 완화시키기 위한 차원에서 현금급여를 지급하는 것과 육아휴직을 지원하는 것을 저출산에 대응하는 것으로 보고 있다. 예를 들어 프랑스의 경우에는 현금수당 중심의 가족정책을 펴고 있다는 점에서 출산장려적 정책을 추진하고 있다고 볼 수 있다.

따라서 우리나라처럼 다분야의 정책들을 저출산 대책이라는 이름으로 패키징하는 해외사례는 드물다는 점을 감안하고 해외 주요 국가의 정책을 살펴볼 필요가 있다. 우리나라와 유사한 저출산 대책을 마련하고 있는 국가는 일본이 유일하다. 일본은 1990년대부터 일련의 저출산 대책을 마련하여 추진하고 있다.

다만, 최근 몇몇 유럽 국가들도 합계출산율이 감소하자 몇 가지 국가에서는 출산장려적 현금급여를 도입하는 등의 움직임을 보이고 있다. 헝가리의 경우 2019년 7월부터 ‘가족보호실행계획(Családvédelmi Akcióterv, Family Protection Action Plan)’을 마련하여 18세 이상 41세 미만 기혼 여성에게 최대 1,000만 포린트(약 3,720만원¹⁴⁾)의 무이자 다목적 대출을 지원하고, 4자녀 이상 출산여성의 평생 개인소득세를 면제하는 등의 조치(동 조치는 2020년부터 실행)를 취하였다.¹⁵⁾ 또한, 폴란드의 경우 양육 아동 수와 소득 수준에 따라 수당을 지급하는 가족수당이 추진되고 있는 상황에서 2016년 4월부터 ‘Family 500+(Rodzina 500+)’ 사업을 추가로 도입하여 2자녀 이상 가구를 대상으로 둘째 아이가 18세 될 때까지 아동 1인당 월 500즈위티(약 15만원)를 지급하고 있다.¹⁶⁾ 그러나 이러한 출산지원금의 출산 장려 효과에 대해서는 아직 확실하게 연구된 바가 없다.

정책은 실행부터 효과를 나타내기까지 시차가 발생할 수 있고, 출산율의 경우 사회의 다양한 환경이 영향을 미치게 된다는 점에서 특정 정책과 출산율 현상을 원인과 결

14) 2021년 1/4분기 헝가리포린트 환율(3.72원/포린트)을 적용하여 계산하였다.

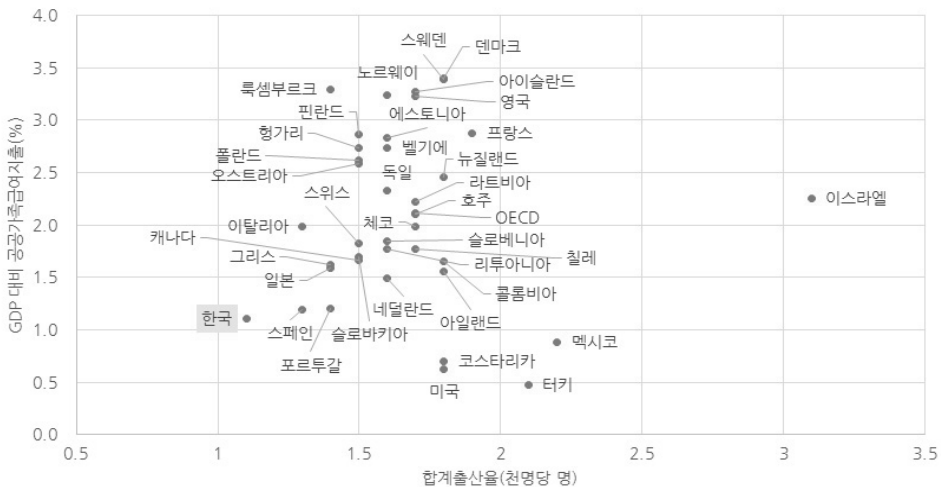
15) 헝가리의 가족보호실행계획은 본문에서 제시한 두 사업 외에도 자녀양육가구에 대한 주택용자 확대, 2자녀 이상 가구의 주택담보공제 대출 실시, 3자녀 이상 가족의 7인승 이상 신차 구입비 지원, 조부모 육아안심급여(육아휴직급여적 성격) 지급 등이 포함되어 있다.

16) 2021년 1/4분기 폴란드즈위티 환율(295.35원/즈위티)을 적용하여 계산하였다.

과로 1:1로 연결시키기는 어렵다. 그러나 출산율의 유지 또는 반등이 나타난 국가들에서 어떻게 가족의 권리를 보호하고 아동의 양육을 지원하였는가를 살펴봄으로써 장기적인 정책 구상 측면에서 시사를 얻을 수 있다. 이에 아래에서는 일본과 프랑스, 독일의 사례 선택하여 관련 정책 추진 현황을 살펴보고자 한다.

추가로 주의할 것은 가족에 대한 지원 수준이 높다고 해서 반드시 합계출산율이 높은 것은 아니라는 점이다. 2017년 기준으로 OECD 국가의 가족에 대한 지원 수준과 합계출산율 현황을 살펴보면 특정한 패턴을 찾기 어렵다. 우리나라는 상대적으로 합계출산율과 공공가족급여지출이 모두 낮게 나타나고 있지만 구체적인 내용을 살펴보지 않고 단순히 원인과 결과로 관계를 설정하는 것은 바람직하지 않다. 이에 본 보고서는 단순히 OECD 공공가족급여지출 등 재정 투입 규모로 해외 사례를 비교하기보다는 주요 국가가 추진하고 있는 주요 정책의 추진 내용을 살펴보고자 한다.

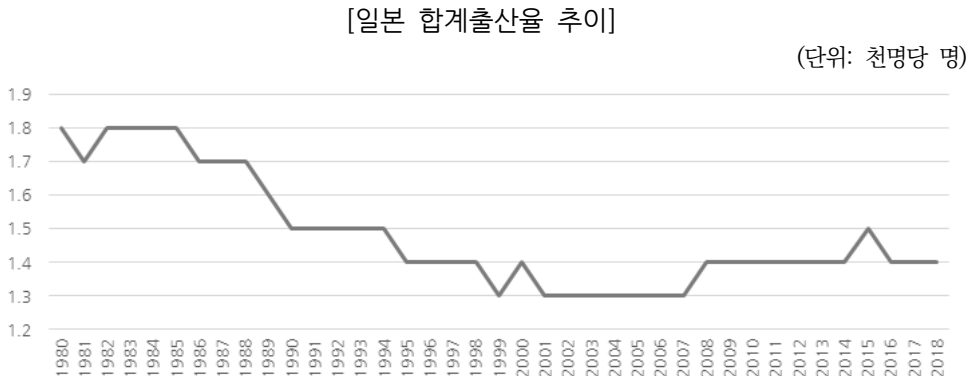
[OECD 국가의 공공가족급여지출 및 합계출산율 현황(2017년)]



자료: OECD.Stat

나. 해외 주요 관련 정책 사례①: 일본

일본의 합계출산율은 1999년 1.3명으로 감소한 이후 2000년대 중반까지 그 수준이 유지되었으나 2008년부터 1.4명대로 증가하였다. 이후 2018년까지 합계출산율은 1.4~1.5 수준을 유지하고 있다.



자료: OECD.Stat

일본은 1989년 합계출산율이 1.57명을 기록한 것을 계기(일본 내에서 ‘1.57 쇼크’라고 불림)로 1990년대 중반부터 저출산 대책을 마련하기 시작했다. 대책의 형태로 처음 발표된 것은 「엔젤플랜(エンゼルプラン)」으로 1995년부터 추진되었고, 다음으로 1999년부터 「신엔젤플랜(新エンゼルプラン)」이 추진되었다.

이후 2003년 「저출산사회대책기본법(少子化社会対策基本法)」을 제정함에 따라 내각부에 총리를 의장으로 하는 저출산 사회대책 회의가 구성되었고, 2004년부터 동 법에 따라 5년 주기로 「저출산사회대책기본계획(少子化社会対策大綱)」을 마련하여 추진하고 있다. 엔젤플랜부터 일본의 저출산 대책의 변화에 관한 내용은 pp.167~168 [참고 1]에 정리하여 제시하였다.

2020년 발표된 「저출산사회대책기본계획(少子化社会対策大綱)」은 ‘희망 출산율 1.8’ 실현을 위하여¹⁷⁾ 원하는 시기에 결혼하고, 원하는 시기에 원하는 만큼 아이를 가질 수 있도록 하는 사회를 만드는 것을 기본 목표로 설정하고 있다. 이러한 목표하에 5

17) 단, 결혼, 임신·출산, 육아는 개인의 자유로운 의사 결정에 따른 것이므로 이에 대하여 특정한 가치를 강요하거나 압력을 가하지 않아야 한다는 점을 언급하고 있다.

가지의 중점과제가 마련되어 있다. ① 첫째는 청년이 미래를 꿈꿀 수 있는 환경 조성 과제이다. 이 과제는 일-육아 양립 및 여성의 재취직 지원 등 고용환경의 정비와 결혼 지원 등의 내용으로 구성되어 있다. ② 두 번째는 아동양육가구의 다양화되고 있는 요구에 부응한다는 과제이다. 이는 지역사회를 통한 육아 지원을 추진하며, 다자녀 세대의 부담을 경감하는 등의 내용을 담고 있다. ③ 세 번째는 지역 실정에 맞게 대응하겠다는 것이다. 구체적으로는 결혼·육아를 지원하는 지방자치단체를 중앙정부가 지원하고, 지방창생¹⁸⁾과 연계한 대응을 추진하겠다는 내용이다. ④ 네 번째 과제는 결혼, 임신·출산 아동·육아에 따뜻한 사회를 조성하는 것이다. 동 과제는 임신부나 자녀양육가구에 대한 편의 제공과 관련이 있다. ⑤ 마지막으로 과학기술 발전 등 새로운 자원을 적극적으로 활용하겠다는 과제를 설정하였다. 이는 결혼 및 육아 지원에 ICT나 AI 등 과학기술의 성과 활용을 촉진하려는 것으로 지원 업무의 자동화 및 효율화와 관련이 있다.

[일본 저출산사회대책기본계획(2020) 중점과제 및 주요 내용]

중점과제 및 주요내용
1. 결혼·육아 세대가 미래를 꿈꿀 수 있는 환경 조성
○ 젊은 세대가 미래에 전망을 가질 수 있는 고용환경 등의 정비 · 경제적 기반의 안정
○ 결혼 희망자에 대한 지원 · 지방자치단체의 종합 결혼 대책 지원
○ 남녀 모두 일과 육아를 양립할 수 있는 환경 정비 · 보육에 대한 인식 개선 · 육아휴직·육아단축근무 등 일가정 양립지원제도의 정착촉진 및 내실화
○ 육아 등으로 이직한 여성의 재취직 지원, 지역활동 참가 지원 · 재교육 지원
○ 남성의 가사·육아참여 촉진
○ 일하는 방식 개혁과 생활 방식 개혁 · 학교·학원 관련 활동 · 지역활동에 대한 다양하고 유연한 참여 촉진

18) 일본의 지방창생 정책은 고령화와 지방도시 과소화 및 대도시 과밀화에 대응하여 지역 활성화를 추진하는 정책으로 5년 단위로 종합전략이 마련되고 있다. 주된 내용은 지방에 안정된 일자리를 창출하고, 지방으로의 이주를 유인하는 한편 청년의 결혼·출산·육아를 권장하는 것 등이다.

중점과제 및 주요내용	
2. 아동양육 가정의 다양한 요구에 부응	<ul style="list-style-type: none"> ○ 육아지원 <ul style="list-style-type: none"> · 경제적 지원 · 심리적·육체적 부담 경감 ○ 가정양육 지원 <ul style="list-style-type: none"> · 일시보호, 상담·원조 등의 충실한 추진 ○ 다자녀가구 지원 <ul style="list-style-type: none"> · 육아, 보육, 교육, 주거 등 다양한 분야에서 다자녀 가구 부담 경감책 추진 등 ○ 임신기부터 육아기에 걸친 지속적인 지원 <ul style="list-style-type: none"> · 산후조리사업의 전국 시행 등 ○ 육아 담당자의 다양화와 세대 간 협력 <ul style="list-style-type: none"> · NPO나 시니어층 등의 참여 촉진을 통한 지역의 육아지원 · 3세대의 동거·근거하기 쉬운 환경 조성 등
3. 지역 실정에 맞는 세심한 대처를 추진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체 결혼·육아 대응 지원 ○ 지방창생과 연계한 대처 추진
4. 결혼, 임신·출산, 아동·육아에 따뜻한 사회 조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결혼을 희망하는 사람과 육아 세대에 호의적인 사회 조성 <ul style="list-style-type: none"> · 육아지원여권사업^{*)}의 보급·촉진 · 가족의 날, 가족의 주간 등을 통한 이해 촉진 등 ○ 임신부 또는 어린이를 동반하기 좋은 시설이나 외출하기 쉬운 환경의 정비 ○ 결혼, 임신·출산, 아이·육아에 관한 효과적인 정보 전달
5. 과학기술 발전 등 새로운 자원의 적극적 활용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결혼지원·육아 분야에 대한 ICT나 AI 등 과학기술 성과 활용 촉진 <ul style="list-style-type: none"> · AI를 활용한 시스템과 상담원에 의한 상담을 조합한 결혼 지원 · 행정 또는 보육 현장에서의 업무 효율화 · 모자 보건 관련 데이터의 관계자 사이의 공유·활용 · 육아 관련 수속에 관한 부담 경감

주: *) 임신부가 점포 등에 육아지원여권을 보여주고 할인이나 우대서비스를 받을 수 있도록 하는 제도
 자료: 일본 내각부, 「저출산사회대책기본계획(少子化社会対策大綱)」

이러한 일본의 저출산 대책 관련 예산 현황을 살펴보면, 2021년 기준으로 중점과제에 5조 1,231억엔(약 53조 8,453억원)의 예산을 편성한 것을 알 수 있다. 일본은 중점과제와 별개로 생애주기별 저출산 대책 관련 예산을 산출하고 있는데, 이에 대한 2021년 예산은 5조 9,065억엔(약 62조 786억원)이다. 이상의 중점과제 예산과 생애주기별 예산 중 중복 계상된 예산을 제외하면, 일본의 2021년 저출산 대책 관계 예산은 5조 9,574억엔(62조 6,140억원)이다.

[2021년 일본 저출산 대책 관계 예산]

(단위: 백만엔)

구 분	2019	2020	2021
I. 중점과제	4,342,588	5,108,728	5,123,103
1. 결혼·육아 세대가 미래에 걸친 전망을 그릴 수 있는 환경을 조성	1,071,612	1,106,663	1,064,513
2. 다양화 되는 육아 가정의 다양한 요구에 부응	3,270,849	4,001,906	4,058,446
3. 지역의 실정에 맞는 치밀한 대책 추진	1,258,313	1,490,207	1,567,443
4. 결혼, 임신·출산, 아이·육아에 따뜻한 사회 조성	161	189	176
5. 과학 기술 성과 등 새로운 자원의 적극 활용	-*)	-*)	-*)
II. 생애주기의 각 단계에서의 시책	5,060,455	5,849,537	5,906,450
1. 결혼 전	206,708	236,139	202,367
2. 결혼	37,317	39,601	40,395
3. 임신·출산	41,304	41,505	30,068
4. 육아	4,995,984	5,780,835	5,848,603
합 계	5,119,926	5,907,687	5,957,392

주: 당초 예산 기준으로 추경은 포함하지 않은 것이며, 합계액은 중복을 제거한 수치임

*) 타 과제에 중복 계상된 예산으로 표기하지 않음

자료: 일본 내각부, 「2021년 저출산 사회를 위한 백서(令和3年版 少子化社会対策白書·全体版)」

한편, 일본은 2012년 8월 제정된 「아동·육아 지원법(子ども・子育て支援法)」, 「인정어린이원법의 일부 개정법(認定こども園法の一部改正法)」, 「아동복지법의 일부 개정 등 관계 법률의 정비법(児童福祉法の一部改正等関係法律の整備法)」 등을 아동·육아 3법으로 부르고, 이에 따라 2015년 4월부터 '아동·육아지원 신제도'를 추진하고 있다. 이는 소비세 인상을 통해 약 0.7조엔(약 7조 3,572억원)¹⁹⁾의 재원 등 약 1조엔(약

19) 한국은행 발표 2021년 1/4분기 환율 적용(1,051.03원/100엔)

10조 5,103억원)의 추가재원을 확보하고, 유치원과 어린이집에 대한 통합 재정지원체계를 마련하며, 유보연계형 인정어린이원 제도를 개선하고, 시정촌이 중심이 되어 지역 실정에 맞는 아동육아지원을 실시하도록 하는 등의 내용으로 구성되어 있다. 이 중 유보연계형 인정어린이원은 2006년 도입되었으나 2012년 신제도 도입 전까지 유보연계형 어린이집은 아동복지법의 적용을 받고, 유보연계형 유치원은 학교교육법 적용을 받는 등 관리체계가 분리되어 있었다. 그러나 신제도 추진을 통해 인가 및 지도감독을 단일화하고 시설에 지원하는 급여 체계를 통합한 것이다.

소비세 인상을 통해 약 0.7조엔의 재원을 확보하는 것은 2012년 당시 함께 이루어진 소비세율 인상²⁰⁾에 따른 것이다. 당시 일본은 저출산 고령화로 인한 사회보장비 지출 급증에 대응하기 위하여 소비세율을 10%까지 인상하기로 결정하였다. 이에 일본 「소비세법(消費税法)」 제1조제2항은 소비세의 수입은 지방교부세법에 따라 지방에 교부하는 것 외에 매년 연금, 의료 및 장기요양을 위한 사회보장급여와 저출산에 대처하기 위한 시책에 필요한 경비에 충당한다고 명시하고 있다.

2021년 현재 일본은 3~5세에 대한 보육·교육을 전면 무상으로 지원하고 있고, 0~2세에 대해서는 주민세 비과세 가구를 대상으로 무료 보육을 지원하고 있다. 다자녀 가구에 대해서는 추가 부담 감면을 실시하고 있는데, 0세부터 2세에 해당하는 둘째 아이는 반액, 셋째 아이 이후는 무상으로 보육을 이용할 수 있다. 또한, 0세부터 중학교 졸업 시점까지 특정 소득수준 미만 가구에 아동수당을 지급하고 있다. 3세 미만은 월 1만 5천엔(약 15.8만원), 3세부터 중학교 졸업까지는 월 1만엔(약 10.5만원)이 지급된다.

20) 2012년 당시 소비세율은 3년에 걸쳐 단계적으로 인상할 계획이었으나(2014년 4월 5%에서 8%로 인상, 2015년 10월 10%로 추가 인상), 2015년 인상 계획은 두 차례 연기되어 2019년 10월부터 실시되었다.

[일본 보육·교육 지원 및 아동수당(2021년 기준)]

연령	보육료·교육료	아동수당(소득한도*) 미만에게 지급)
0~2세	주민세 비과세 가구 대상 무료	월 15,000엔(약 15.8만원)
3~5세	전면 무상	월 10,000엔(약 10.5만원)
초등학생	-	(셋째 자녀 이후 월 15,000엔)
중학생	-	월 10,000엔(약 10.5만원)

주: *) 소득한도는 부양가족 수에 따라 정해지며, 소득수준 이상의 가구에는 월 5천엔(약 5.3만원)을 지급함

자료: 일본 내각부 홈페이지를 참고하여 재작성

이처럼 일본은 1990년대 중반부터 저출산 대책을 지속적으로 마련하여 추진하고 있다. 저출산 대책이라는 이름의 구분되는 대책을 마련하고 있다는 점과 그 범위가 청년 지원까지 포함된다는 점에서 우리나라 저출산 대책과 가장 유사한 형태를 보이고 있다. 한 가지 다른 점은 일본은 소비세율 인상을 통하여 저출산 대응을 위한 재원을 마련하였다는 점이다. 우리나라 역시 장기적으로는 저출산 대응 등 확대되는 사회보장 수요에 따라 이를 충당하기 위한 재원 마련에 대한 논의가 시작되어야 할 것이다.

일본의 합계출산율은 2000년대 초반 1.3명에서 2000년대 후반부터 1.4명대로 증가하고 있어 일본 정부가 저출산에 적절하게 대응하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 합계출산율이 1.4명인 것은 낮은 수준이라고 할 수 있기 때문에 약 20년간 추진된 정책의 효과는 제한적이라고 볼 수 있다는 의견도 있다.²¹⁾ 그럼에도 불구하고 일본의 합계출산율을 견인한 집단은 교육 수준이 높고(따라서 소득 수준이 높고 맞벌이 가능성이 높음), 도시에 거주하며, 조부모와 근거리에 거주하는 기혼부부들이었다는 연구 결과²²⁾를 감안하면, 일·가정 양립에 대한 지원이 효과적으로 이루어지고 있기 때문일 수도 있다.

21) Tsuya, N. “일본의 출산율 감소와 가족 정책의 변천”, *저출산·고령사회 대응 국제비교 공동연구(4) 주요국의 가족정책 - 스웨덴, 프랑스, 독일, 일본을 중심으로*, pp.485~592, 세종: 한국보건사회연구원, 2018.

22) Fukuda, S. “일본의 최근 결혼과 출산 동향”, *저출산·고령사회 대응 국제비교 공동연구 - 동아시아 초저출산 현상의 장기화: 결혼과 출산 생애의 변화*, pp.84~93, 세종: 한국보건사회연구원, 2019.

또한, 추가로 고려해 볼 수 있는 것은 일본의 청년 실업률이 지속적으로 낮아지고 있다는 점이다. 일본 총무성의 통계에 따르면, 일본의 25~34세 실업률은 2011년 5.8%에서 2020년 3.9%로 1.9%p 낮아졌고, 35~44세 실업률은 동 기간 4.1%에서 2.5%로 1.6%p 낮아졌다. 우리나라에서 일반적으로 청년의 안정적인 일자리 확보 여부가 출산에 중요한 영향을 미친다고 인식하고 있다는 점을 고려하면, 이와 같은 노동시장 환경의 변화도 일본의 합계출산율 증가에 영향을 주었을 가능성을 생각해 볼 수 있다.

[일본 15~44세 실업률 추이]

(단위: %)

연 령	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
15~24세	8.2	8.1	6.9	6.3	5.5	5.1	4.6	3.6	3.8	4.6
25~34세	5.8	5.5	5.3	4.6	4.6	4.3	3.7	3.4	3.2	3.9
35~44세	4.1	4.1	3.8	3.4	3.1	2.9	2.6	2.2	2.2	2.5

주: 2011년은 추정치

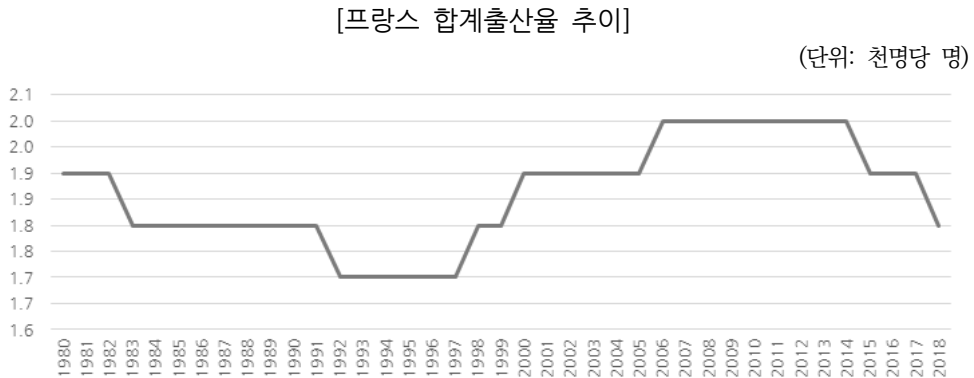
자료: 일본 총무성 통계국(総務省統計局)

이와 같이 일본의 합계출산율 추이는 다각도로 설명해볼 수 있는데, 이는 국가 수준의 결혼 및 출산 현상이 다양한 요인에 의해 영향을 받기 때문이다. 이에 따라 일본 정부의 저출산 대책의 순 효과를 논의하는 것은 어려운 문제가 된다. 그러나 일본이 장 기간 동안 일관적인 대책을 지속적으로 추진해오고 있다는 점²³⁾과 저출산 대응을 위한 별도의 재원을 마련하여 정책을 추진하고 있다는 점에서 시사를 얻을 수 있을 것으로 보인다.

23) Tsuya(2018)의 연구에서도 일본의 저출산 대책이 오랜 기간 일관되게 지속되고 있음을 언급하고 있다.

다. 해외 주요 관련 정책 사례②: 프랑스

프랑스의 합계출산율은 1990년대 초반 1.7명을 기록하였으나 이후 지속적으로 증가하여 2000년대 후반부터 약 10년간 2.0명대를 유지하였다. 2014년 이후 합계출산율은 약간 감소하는 추세를 보이고 있고, 2018년에는 1.8명을 기록하였다.



자료: OECD.Stat

프랑스는 아동양육가구에 대한 현금급여 중심으로 가족정책이 시행되고 있다. 프랑스에서 가족수당(Allocations familiales)이 처음 도입된 것은 1938년이며, 그 이듬해인 1939년 가족출산법(Code de la Famille et de la natalité)이 처음 제정되었다. 당시 가족출산법은 기존의 첫째 자녀에 대한 수당을 없애는 동시에 셋째 자녀에 대한 수당을 도입하였는데, 이 수당은 소득수준에 상관없이 보편적으로 지급되었다. 이후 1945년 사회보장법 제정으로 1946년부터 동 법 하에서 가족수당, 급여수당, 출산전수당 및 출산수당 등의 가족지원이 체계화되었고, 1972년에는 가족수당 업무를 총괄하는 가족수당기금(CNAF; La Caisse Nationale des Allocations Familiales)이 설립되었다.

2021년 현재 프랑스의 사회보장법에 근거하여 추진되고 있는 가족급여는 9종이 있다.²⁴⁾ 영아환영수당(PAJE), 부양자녀가 2인 이상인 가족 가족수당(AF), 부양 자녀가 3인 이상인 가족에 대한 보충수당(CF), 장애가 있는 자녀가 있는 가구에 대한 장애아동

24) 이는 근로자와 자영업자 등에게 적용되며, 공무원의 경우 1명 이상의 20세 미만 부양자녀가 있는 경우 추가로 보충가족급여(SFT; supplément familial de traitement)를 지급한다. 이 급여는 부양자녀 수와 총급여에 따라 차등적으로 지급된다.

교육수당(AEEH), 자녀 간병 부모에 대한 일일수당(AJPP), 취학 아동에 대한 신학기 수당(ARS), 아동 사망시 지급하는 수당, 한부모에 대한 가족지원수당(ASF), 그리고 주 거관련 수당 등이 있다. 각 수당의 지원대상 및 지원금액에 대한 자세한 내용은 pp.169~175 [참고 2]에서 제시하고, 여기서는 간략한 내용만 정리하기로 한다.

영아환영수당(PAJE)은 출생수당(Pn), 입양수당(Pa), 기본수당(Ab), 육아분담수당(PreParE), 보육 유형 자유선택 보조수당(Cmg) 등으로 구성된다. 출생수당은 특정 소득수준 이하의 임신 14주인 사람에게 약 950유로를 1회 지급하는 것이다. 기본수당은 특정 소득수준 이하이면서 출산한 경우 3세 전까지 매월 최대 약 172유로를 지급한다. 육아분담수당은 자녀 출생 및 양육, 입양 등으로 인해 일을 중단하거나 근로시간이 감소된 경우에 월 최대 약 400유로를 지급하는 것이다. 이 외에도 6세 미만 자녀 양육 가구가 선택한 보육 유형에 따라 지원하는 보육 유형 자유선택 보조금도 있다.

[프랑스 사회보장법에 근거한 가족급여①: 영아환영수당(PAJE) (2021년 기준)]

구 분	지원대상	지원금액
출생수당 (Pn: la prime à la naissance)	특정 소득수준* 이하의 임신 14주 * 단태아 기준 외별이 €32,455 (4,357만원), 한부모 또는 맞별이 €42,892 (5,759만원)	1회 지급 €948.27 (약 127만원)
입양수당 (Pa: la prime à l'adoption)	특정 소득수준* 이하의 20세 미만 아이를 입양한 가구 * Pn과 동일	1회 지급 €1896.52 (약 255만원)
기본수당 (Ab: l'allocation de base)	특정 소득수준* 이하의 출산 가구 또는 20세 미만 아동 입양 가구 * ① full-rate: 단태아 기준 외별이 €27,165 (3,647만원), 한부모 또는 맞별이 €35,900 (4,820만원) ② partial rate: Pn과 동일	(지급 기간) - 출산은 3세 이전까지 매월 지급 - 입양은 20세 미만 전 최소 12개월 지급 (지급액) ① full-rate: 월 €171.91 (약 23만원) ② partial rate: 월 €85.95 (약 11.5만원)

구 분	지원대상	지원금액																						
육아분담수당 (PreParE; la prestation partagée d'éducation de l'enfant)	자녀 출생 및 양육, 입양 등으로 일을 중단하거나 근로시간이 감소된 경우 * CF, AJPP 및 그 외 일일수당, 퇴직연금 등과 중복수급 안됨	(지급 기간) <table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀 수</th> <th>양부모(부모 각각)</th> <th>한부모</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>최대 6개월</td> <td>최대 1세 미만까지</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>최대 24개월 (막내자녀 3세 미만)</td> <td>최대 3세 미만까지</td> </tr> <tr> <td>3~</td> <td>최대 48개월 (막내자녀 6세 미만)</td> <td>최대 6세 미만까지</td> </tr> </tbody> </table>	자녀 수	양부모(부모 각각)	한부모	1	최대 6개월	최대 1세 미만까지	2	최대 24개월 (막내자녀 3세 미만)	최대 3세 미만까지	3~	최대 48개월 (막내자녀 6세 미만)	최대 6세 미만까지										
		자녀 수	양부모(부모 각각)	한부모																				
1	최대 6개월	최대 1세 미만까지																						
2	최대 24개월 (막내자녀 3세 미만)	최대 3세 미만까지																						
3~	최대 48개월 (막내자녀 6세 미만)	최대 6세 미만까지																						
보육 유형 자유선택 보조 (Cmg; le complément de libre choix du mode de garde)	6세 미만 자녀를 양육하며, 부모가 경제활동을 하고있는 상태에서 ① 인증된 가정보육모(assistant maternel agréé), ② 가정보육(garde à domicile), ③ 인증된 협회나 회사 (association ou entreprise habilitée), ④ 소규모 보육시설 (micro-crèche)을 통해 아이를 돌보 고자 하는 가족	(지급액) <ul style="list-style-type: none"> - 완전 중단: 월 €398.79 (약 54만원) - 근로시간의 50% 이하 근로: 월 €257.80 (약 35만원) - 근로시간의 50~80% 근로: 월 €148.72 (약 20만원) 																						
		가정 아이돌보미 직접 고용시 <table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀연령</th> <th>그룹1</th> <th>그룹2</th> <th>그룹3</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>~3세</td> <td>€470.69</td> <td>€296.80</td> <td>€178.06</td> </tr> <tr> <td>3~6세</td> <td>€235.34</td> <td>€148.43</td> <td>€89.03</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀연령</th> <th>그룹1</th> <th>그룹2</th> <th>그룹3</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>~3세</td> <td>63만원</td> <td>40만원</td> <td>24만원</td> </tr> <tr> <td>3~6세</td> <td>32만원</td> <td>20만원</td> <td>12만원</td> </tr> </tbody> </table> 나머지 유형은 시설 또는 고용 주체에게 직접 지원	자녀연령	그룹1	그룹2	그룹3	~3세	€470.69	€296.80	€178.06	3~6세	€235.34	€148.43	€89.03	자녀연령	그룹1	그룹2	그룹3	~3세	63만원	40만원	24만원	3~6세	32만원
자녀연령	그룹1	그룹2	그룹3																					
~3세	€470.69	€296.80	€178.06																					
3~6세	€235.34	€148.43	€89.03																					
자녀연령	그룹1	그룹2	그룹3																					
~3세	63만원	40만원	24만원																					
3~6세	32만원	20만원	12만원																					

자료: 프랑스 가족수당기금(CAF; Caisse d'Allocations familiales) 홈페이지를 참고하여 재작성

가족수당²⁵⁾은 20세 미만의 2자녀 이상 가구에 지원하는 것으로 소득수준과 자녀 수에 따라 월 수당을 지급한다. 보충수당은 3자녀 이상 가구에게 추가적으로 지급하는 것으로 소득수준에 따라 월 172유로 또는 월 258유로를 지급한다. 신학기수당은 6~18세 아동에게 신학기가 되는 시점(연 1회)에 370~404유로(약 50~54만원)를 지급하는 것이다. 이 외에도 장애아동 교육수당, 자녀간병부모 일일수당, 가족지원수당, 아동 사망수당, 주택수당 등이 있다.

25) 가족수당은 1978년부터 소득수준과 무관하게 동일액수가 지급되었으나 2015년 7월부터 소득수준에 따른 차등지급으로 변경되었다.

[프랑스 사회보장법에 근거한 가족급여② (2021년 기준)]

구 분	지원대상	지원금액																								
가족수당 (AF; le complément familial)	20세 미만 부양 자녀가 2인 이상인 가구 * 자녀 수 및 소득수준(3구간)에 따라 차등 지급: 2자녀 기준 €69,933 (9,389만원) 이하, €93,212 (12,514만원) 이하, €93,212 (12,514만원) 초과	<table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀수</th> <th>그룹1</th> <th>그룹2</th> <th>그룹3</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2</td> <td>€132.08</td> <td>€66.04</td> <td>€33.02</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>€301.30</td> <td>€150.66</td> <td>€75.33</td> </tr> <tr> <td>추가 자녀당</td> <td>€169.22</td> <td>€84.62</td> <td>€42.31</td> </tr> <tr> <td>14세 이상 아동 추가 수당</td> <td>€66.04</td> <td>€33.02</td> <td>€16.51</td> </tr> <tr> <td>일시불 수당</td> <td>€83.52</td> <td>€41.77</td> <td>€20.89</td> </tr> </tbody> </table>	자녀수	그룹1	그룹2	그룹3	2	€132.08	€66.04	€33.02	3	€301.30	€150.66	€75.33	추가 자녀당	€169.22	€84.62	€42.31	14세 이상 아동 추가 수당	€66.04	€33.02	€16.51	일시불 수당	€83.52	€41.77	€20.89
		자녀수	그룹1	그룹2	그룹3																					
		2	€132.08	€66.04	€33.02																					
		3	€301.30	€150.66	€75.33																					
		추가 자녀당	€169.22	€84.62	€42.31																					
		14세 이상 아동 추가 수당	€66.04	€33.02	€16.51																					
		일시불 수당	€83.52	€41.77	€20.89																					
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀수</th> <th>그룹1</th> <th>그룹2</th> <th>그룹3</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2</td> <td>17.7만원</td> <td>8.8만원</td> <td>4.4만원</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>40.4만원</td> <td>20.2만원</td> <td>10.1만원</td> </tr> <tr> <td>추가 자녀당</td> <td>22.7만원</td> <td>11.4만원</td> <td>5.6만원</td> </tr> <tr> <td>14세 이상 아동 추가수당</td> <td>8.9만원</td> <td>4.4만원</td> <td>2.2만원</td> </tr> <tr> <td>일시불 수당</td> <td>11.2만원</td> <td>5.6만원</td> <td>2.8만원</td> </tr> </tbody> </table>	자녀수	그룹1	그룹2	그룹3	2	17.7만원	8.8만원	4.4만원	3	40.4만원	20.2만원	10.1만원	추가 자녀당	22.7만원	11.4만원	5.6만원	14세 이상 아동 추가수당	8.9만원	4.4만원	2.2만원	일시불 수당	11.2만원	5.6만원	2.8만원
		자녀수	그룹1	그룹2	그룹3																					
		2	17.7만원	8.8만원	4.4만원																					
		3	40.4만원	20.2만원	10.1만원																					
		추가 자녀당	22.7만원	11.4만원	5.6만원																					
		14세 이상 아동 추가수당	8.9만원	4.4만원	2.2만원																					
		일시불 수당	11.2만원	5.6만원	2.8만원																					
보충수당 (CF; le complément familial)	3세 이상 21세 미만 자녀가 3명 이상 * 소득기준 ① 3자녀 기준 외별이 €19,562 (2.6천만원) 미만, 맞벌이 €23,929 (3.2천만원) 미만 ② 3자녀 기준 외별이 €39,118(5.3천만원) 이하, 맞벌이 €47,853 (6.4천만원) 이하	① 월 €257.88 (약 35만원)																								
		② 월 €171.91 (약 23만원)																								
장애아동 교육수당 (AEEH; l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé)	영구 장애 정도가 50% 이상인 20세 미만 부양자녀가 있는 가구	- 기본수당: €132.74 (약 18만원) - 보충수당: 직업 활동 중단 가능성(전체 또는 부분, 돌보미 고용 여부, 자녀의 건강 상태로 인해 발생한 비용 금액 등 3가지 요인에 따라 6가지로 차등 지급)€99.55~€1,126.41 (13.3만원~151.2만원)																								
신학기 수당 (ARS; l'allocation de rentrée scolaire)	6세에서 18세 사이의 자녀(학생, 견습생) * 소득 기준: 1자녀 €25,319 (3,400만원) 미만, 2자녀 €31,162 (4,184만원) 미만, 3자녀 €37,005 (4,968만원) 미만	자녀 연령에 따라 차등 지급(연도별 1회) <table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀 연령</th> <th>지급액</th> <th>원화환산</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>6-10</td> <td>€370.31</td> <td>50만원</td> </tr> <tr> <td>11-14</td> <td>€390.74</td> <td>52만원</td> </tr> <tr> <td>15-18</td> <td>€404.28</td> <td>54만원</td> </tr> </tbody> </table>	자녀 연령	지급액	원화환산	6-10	€370.31	50만원	11-14	€390.74	52만원	15-18	€404.28	54만원												
자녀 연령	지급액	원화환산																								
6-10	€370.31	50만원																								
11-14	€390.74	52만원																								
15-18	€404.28	54만원																								

구 분	지원대상	지원금액												
자녀간병부모 일일수당 (AJPP; l'allocation journalière de présence parentale)	양육 자녀가 심각한 질병 또는 장애가 있거나 돌봄이 필요한 사고 피해자인 경우 * 돌봄을 제공하기 위해 경제활동을 중단하 여 실업수당을 받으면 AJPP는 받을 수 없음(산재, 산모휴직수당, 모성대체수당, 퇴직 또는 장애연금, 장애인수당, AEEH 의 보충수당, 실업수당과 중복지급이 안됨)	(기간) 6 개월에서 1 년 사이의 기간으로 최 대 3 년까지 지급 가능 - 동일 질병에 대해 최대 310일 수급 * 새로운 질병 발생 시 갱신 가능, 3년 후 재발하 거나 지속적인 치료가 필요한 경우 동일 질병에 대해 310일 동안 수급 가능 (지급액) 육아 휴직 하에 매월 결근한 일수 (최대 22일)에 대한 일일수당 합 계액을 월 단위로 지급받음 - 부부: 일 €43.87 (약 6만원) - 한부모: 일 €52.13 (약 7만원)												
가족지원수당 (ASF; l'allocation de soutien familial)	한부모이며, 다른 부모가 최소 1개월 간 양육에 참여하지 않거나 월 양육비 (위자료)로 €116.11(약 15.6만원) 미만을 지불했을 때	부양 자녀 당 월 €116.11 (약 15.6만원) 를 지급하고, 다른 부모가 월 양육비로 €116.11 미만을 주면 €116.11 과의 차 액을 지급. 차액이 €15 (약 2만원)미만이 면 지급되지 않음 한부모가 자녀를 입양한 경우 부양 자녀 당 €154.78 (약21만원)												
아동 사망수당 (L'allocation forfaitaire versée en cas de décès d'un enfant)	25세 미만 자녀가 전년도 6월 1일 이후 사망한 경우	자녀 수 상관없이 소득수준에 따라 지급 <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>구 분</th> <th>그룹1</th> <th>그룹2</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>지급액</td> <td>€2,001.98</td> <td>€ 1,001.01</td> </tr> <tr> <td>원화환산</td> <td>269만원</td> <td>134만원</td> </tr> </tbody> </table> * 소득 기준: 1자녀 기준 87,385 € (약 1.2억 원) 이하는 그룹1, 초과는 그룹2	구 분	그룹1	그룹2	지급액	€2,001.98	€ 1,001.01	원화환산	269만원	134만원			
구 분	그룹1	그룹2												
지급액	€2,001.98	€ 1,001.01												
원화환산	269만원	134만원												
주택수당①: 이사급여 (Prime de déménageme nt)	3자녀 이상 가구가 새로 이사할 집에 대한 APL(가족주택수당)이나 ALF(사 회주택수당) 수급자격이 있을 때	이사실비 지원 <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>자녀수</th> <th>최대 지급액</th> <th>원화환산</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>3</td> <td>€995.54</td> <td>134만원</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>€1,078.51</td> <td>145만원</td> </tr> <tr> <td>추가 자녀당</td> <td>€82.96</td> <td>11만원</td> </tr> </tbody> </table>	자녀수	최대 지급액	원화환산	3	€995.54	134만원	4	€1,078.51	145만원	추가 자녀당	€82.96	11만원
자녀수	최대 지급액	원화환산												
3	€995.54	134만원												
4	€1,078.51	145만원												
추가 자녀당	€82.96	11만원												
주택수당②: 주택개조대출 (Le prêt à l'amélioration de l'habitat)	AF 수급 중인 세입자 또는 주택 소유 자가 수리, 환경개선, 위생, 단열작업 등 을 수행했을 때	계획 비용의 최대 80%, 최대 €1,067.14 (약 143만원)대출 - 이자율 1% - 최대 36개월 할부, 동일 비율 상환												

자료: 프랑스 가족수당기금(CAF; Caisse d'Allocations familiales) 홈페이지를 참고하여 제작성

한편, 프랑스는 국민건강보험기금(CNAM; Caisse Nationale de l'Assurance Maladie)을 통해 육아휴직 등을 지원하고 있다. 출산휴가(Congé maternité)는 부양자녀의 수에 따라 달라진다. 출산하는 아이가 첫째인 경우 산전휴가 6주, 산후휴가 10주로 총 16주가 주어진다. 출산휴가는 일부만 사용할 수 있으나 최소 8주 이상은 사용해야 하고, 그중 6주는 산후휴가로 사용해야 한다.²⁶⁾

[프랑스 출산휴가 기간]

출산 자녀	산전휴가	산후유가	출산휴가 합계
첫째 자녀	6주	10주	16주
둘째 자녀	6주	10주	16주
셋째 자녀 이상	8주	18주	26주

자료: 프랑스 국무 총리실 법무 행정 정보국이 운영하는 홈페이지(service-public.fr)를 참고하여 재작성

2002년 도입된 배우자 출산휴가(Congé de paternité)는 배우자가 출산한 경우 최대 14일(출생휴가 3일 + 배우자 출산휴가 11일)의 휴가를 부여하는 것으로 당초 출생 아동의 생물학적 아버지로 대상이 한정되었으나 2012년부터 생물학적 아버지가 아니더라도 출산한 산모와 혼인 관계에 있거나 시민연대계약에 따른 동거인인 경우에는 성별에 상관없이 대상이 된다. 2021년 7월부터는 휴가 기간이 최대 28일로 확대되고, 그중 7일(출생휴가 3일 + 배우자 출산휴가 4일)은 의무적으로 사용하도록 변경될 예정이다. 고용주가 배우자 출산휴가를 사용하지 못하도록 하는 경우에는 고용주에게 7,500 유로(약 100만원)의 벌금이 부과된다. 휴가 기간 동안 고용주는 첫 3일 간의 급여를 지급하고, 나머지는 건강보험기금(CNAM)에서 부담한다.

육아휴직(Congé parental d'éducation)은 무급으로 제공되는데, 다만 아이의 연령에 따라 PAJE나 PreParE를 수급할 수 있다. 1년 이상 근로한 사람이 육아휴직의 대상이 될 수 있고, 육아휴직 기간 동안 근로를 중단하는 형태와 휴직 기간 동안 최소 주당 16시간 파트타임 근로를 하는 두 가지 형태 중에서 선택할 수 있다. 육아휴직은 출산휴가 종료일 또는 입양휴가 종료일로부터 아동이 세 번째 생일이 되기 전까지 신청할 수 있고, 최대 1년간 쓸 수 있지만 자녀 수에 따라 연장할 수 있다.

26) 급여는 일급으로 지원하되 14일마다 지급되며 다음과 같은 산식에 의해 계산된다.

출산휴가 일급 = (배우자 출산휴가 전 마지막 3개월간 세전 소득의 합/91.25) - (일률 과세 21%)

2020년 기준으로 소득 상한 3,428유로이고, 급여 하한액은 9.66유로, 상한액은 89.03유로이다.

[프랑스 육아휴직 기간]

자녀 수	최대 휴가 기간	연장가능 횟수	휴직 종료일 (휴직 시작일과 무관)
1명	1년	2회	자녀의 세 번째 생일
2명	1년	2회	유치원 입학일
3명 이상	1년	5회	자녀의 여섯 번째 생일

주: 입양의 경우 3세 미만은 3년, 3세 이상 16세 미만은 1년간 육아휴직 할 수 있음

자료: 프랑스 국무 총리실 법무 행정 정보국이 운영하는 홈페이지(service-public.fr)를 참고하여 재작성

이러한 프랑스의 가족지원 체계는 자녀 양육을 지원하기 위한 다양한 현금급여 중심으로 구성되어 있고, 이는 가족수당기금(CNAF)이라는 단일의 전달체계를 통해 추진된다는 특징이 있다. 특히, 2자녀 이상 가구에 대한 가족수당, 3자녀 이상 가구에 대한 보충급여 지급과 출산휴가와 육아휴직 시 부양 자녀를 고려하는 등 자녀 수에 따른 인센티브 구조를 구축하고 있다.

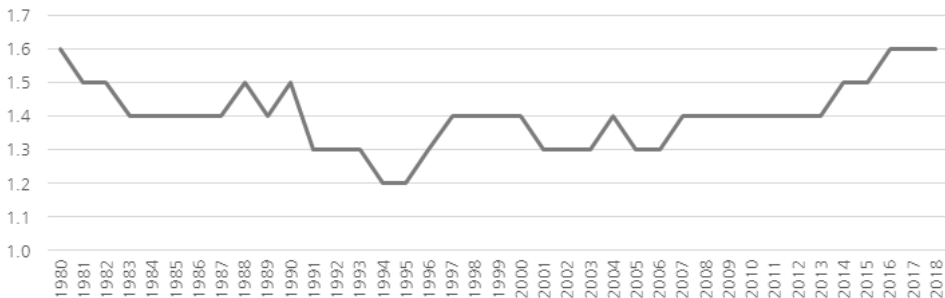
자녀 양육 가구에 대한 지원을 현금 지급 중심으로 구성할 것인지 아니면 서비스 제공 중심으로 구성할 것인지, 또는 균형을 이루도록 할지는 제한적인 재원 하에서 정부의 정책적인 선택에 따라 달라질 것이다. 이에 무분별하게 프랑스의 가족에 대한 현금급여 체계를 우리나라에 도입해야 한다는 주장은 바람직하지 않은 측면이 있다. 그러나 프랑스는 다자녀 가구가 추가 지원을 받을 수 있도록 하는 지원 체계를 구축하고 있다는 점에서 저출산 대응을 위한 정책적인 시사를 얻을 수 있을 것으로 보인다.

라. 해외 주요 관련 정책 사례③: 독일

독일의 합계출산율은 1990년대 중반 1.2명으로 감소하였으나 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2018년 기준 독일의 합계출산율은 1.6명이다.

[독일 합계출산율 추이]

(단위: 천명당 명)



자료: OECD.Stat

독일은 명시적인 출산율 제고 정책을 마련하지 않고 있으나 가족정책을 지속적으로 강화시킴으로써 출산율 제고에 긍정적인 영향을 주는 것으로 평가받고 있다. 독일의 가족정책은 시간, 재정, 인프라 지원의 세 가지에 초점을 두고 추진되고 있다. 구체적인 목표는 ① 가족의 경제적 안정과 사회적 참여 보장, ② 가족과 일의 양립 촉진, ③ 아동에 대한 좋은 양육 촉진, ④ 자녀를 양육하고자 하는 마음 촉진 등의 네 가지이다.

[독일 가족정책의 목표]

목표	내용
가족의 경제적 안정과 사회적 참여 보장	빈곤 리스크의 완화에 초점을 두어 가족의 번영과 부모 모두의 경제적 독립을 지원함
가족과 일의 양립 촉진	부(父)와 모(母)가 원하는 경우 동등하게 가족과 일 생활에 참여할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 함
아동에 대한 좋은 양육 촉진	아동의 교육과 발전 등 복지를 지원
자녀를 양육하고자 하는 마음 촉진	일·생활 균형을 위한 환경을 개선함으로써 자녀를 양육하기로 선택하는 것을 더 쉽게 만들

자료: 독일 연방 가족노인여성청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), 「가족보고서 2020(Familienreport 2020)」

독일의 가족정책의 구체적인 내용을 시간, 재정, 인프라 지원으로 나누어 살펴보면

다음과 같다. 먼저 시간 지원과 관련하여 독일은 2021년 기준으로 모든 고용관계에 있는 고용주는 고용인에게 8세 미만 자녀 당 최대 36개월(단, 만 3세 이상부터는 최고 24개월)의 무급 부모휴직(육아휴직)을 제공하도록 하고 있다. 당초 1990년 통일 직후 독일 연방의 육아휴직은 18개월이었으나 지속적인 확대를 거쳐 2002년부터는 부모 모두 부모휴직을 최대 3년까지 쓸 수 있도록 하였다. 부모휴직 중에는 주간 최대 30시간의 근로를 할 수 있는데, 2021년 9월부터는 주간 최대 32시간으로 확대될 예정이다.

[독일의 부모휴직(Elternzeit)]

구 분	내용
대상자	고용관계에 있는 고용인이면서, 자녀와 생계를 같이하며 직접 돌보는 사람 * 휴직기간에 주 30시간 이하 소득활동은 허용 (2021년 9월부터는 주 32시간까지 허용)
지원내용	만 8세 미만 아이 1명당 최대 36개월의 무급 육아휴직 * 단, 만 3세 이후부터는 최대 24개월

자료: 독일 가족포털 홈페이지(<https://familienportal.de/>)를 참고하여 재작성

육아휴직과 함께 논의되는 것이 부모수당이다. 부모수당은 2007년 도입된 것으로 아이가 태어나면서 소득활동을 하지 못하게 되는 것을 보상해 주는 것이라고 할 수 있다. 그러나 부모수당은 부모휴직을 받은 사람에게만 지급되는 것은 아니고, 수입이 없는 주부의 경우에도 최소금액이 지급된다. 지급액은 전년도 월 순임금의 65%(월 최소 300유로[약 40.3만원], 최대 1,800유로[약 241.7만원])²⁷⁾이며, 기본 12개월, 최대 14개월까지 지급한다. 한편, 2015년 7월에는 부모수당 플러스를 도입하여 부모가 부모수당 수급과 시간제근로를 조합하여 사용할 수 있도록 하였는데, 이 경우 지급액은 기본수당의 절반이 되며 지급 기간은 부모수당의 2배, 즉 기본 24개월, 최대 28개월로 확대된다.

27) 도입 당시에는 전년도 월 순임금의 67%(최소 300유로 최대 1,800유로)를 지급하였으나 2011년부터는 월 순임금의 65%로 감액되었다. (환율은 한국은행 발표 2021년 1/4분기 환율[1,342.62원/유로] 적용)

[독일의 부모수당(Elterngeld)]

구분	대상자	지원내용
기본수당	일하지 않는 사람 * 부모휴직자로 제한되지 않으며 가정주부도 수급 가능(이 경우 최소금액 지급)	- 출생 전 순소득의 65 % (월 최소 €300, 최대 €1,800) (월 최소 40.3만원, 최대 241.7만원) - 자녀 출생 후 12개월 * 부모가 번갈아가며 받고, 부모 중 한사람의 소득이 출산 전보다 감소되었다면 2개월 간 추가로 수당 지급('파트너의 달(Partnermonate)'이라고 부름) * 한부모의 경우에도 소득이 출산 전보다 감소된 경우 파트너의 달 급여 지급
부모수당 플러스	주 30시간 이하 소득활동 중인 사람 (2021년 9월 1일부터 32시간 이하로 확대 예정)	- 기본수당 지급액의 50%를 지급 (월 최소 €150, 최대 €900) (월 최소 20.1만원, 최대 120.8만원) - 자녀 출생 후 24개월 * 파트너의 달 기간은 4개월까지 인정
파트너십 보너스	부모수당플러스를 선택한 양쪽 부모 모두 최소 4개월 연속 주당 25~30시간 소득활동을 할 때	부모수당플러스를 4개월 추가 지급

주: 친부모가 아니어도 아이를 양육하는 사람이면 받을 수 있음

자료: 독일 가족포털 홈페이지(<https://familienportal.de/>)를 참고하여 재작성

가족에 대한 재정 지원 중 대표적인 제도는 아동수당이다. 아동수당은 1954년 서독에서 도입되었으며, 1975년부터 모든 자녀에게 지급되었다. 1996년부터 부모는 「소득세법(Einkommensteuergesetz; EStG)」에 따라 아동수당 또는 세금공제를 선택하여 지급받을 수 있다. 아동수당은 18세 미만에게 지급되는데, 자녀가 교육이나 직업 훈련중인 경우 25세 미만까지 지급받을 수 있다. 2021년 기준 월 219~250유로(약 29.4~33.6만원)를 지급한다. 이러한 아동수당을 수급하는 것 대신 세금공제를 받을 수 있는데, 자녀당 연 8,388유로(약 1천 126만원)까지 공제가 가능하다. 고소득 가구일수록 아동수당보다 세금공제가 유리하여 이를 선택하는 경우가 많다.

한편, 2005년에는 저소득 가족을 위한 아동추가수당이 도입되었는데, 2020년부터 소득 상한선이 없어져 고소득 가구에도 지급되고 있다. 이는 25세 미만 아동에 대하여 6개월 동안 월 최대 205유로(약 27.5만원)를 지급하는데, 소득수준에 따라 차등이 이루어진다. 저소득 가구에 대해서는 교육 및 참여를 위한 패키지가 지원된다. 이는 현

장학습비, 수학여행비, 학용품비, 등하교 교통비, 학습보조비, 급식비, 문화생활비 등으로 구성된다.

[독일 가족 대상 재정 지원]

구 분	대상자	지원금액
아동수당 (Kindergeld)	18세 미만 아동 * 아동이 실업인 경우 21세 미만까지, 학교에 다니거나 직업훈련 등을 받는 경우 25세 미만까지	첫째, 둘째 자녀: 월 €219 (29.4만원) 셋째 자녀: 월 €225 (30.2만원) 넷째 자녀: 월 €250 (33.6만원)
자녀양육 세금공제 (Kinderfreibetrag)	18세 미만 아동 * 아동이 실업인 경우 21세 미만까지, 학교에 다니거나 직업훈련 등을 받는 경우 25세 미만까지	- 자녀당 합계: 연 €8,388(1천 126만원)까지 면세 - 보육·교육·훈련공제 (Betreuungsfreibetrag) 한부모당 €1,464, 양부모 €2,928 (한부모당 196.6만원, 양부모 393만원) (2010~2020년까지 €1,320 [177만원]) - 아동공제(Kinderfreibetrag): 이혼한 부모 한부모당 €2,730, 양부모 €5,460 (한부모당 367만원, 양부모 733만원)
아동추가수당 (Kinderzuschlag)	25세 미만 아동 부모 최소소득수준 이상인 경우(최소 소득은 양부모 €900, 한부모 €600) (양부모 120.8만원, 한부모 80.5만원) * 자녀추가수당 및 주거수당(Wohngeld)을 합해 €100 (13.4만원)를 넘지 않아야 하고, 보충실업급여 (Arbeitslosengeld II)를 받지 않아야 함 * 2020년 1월부터 소득 상한선이 폐지되어 고소득 가정도 아동추가수당 혜택을 받을 수 있음	6개월 동안 수급 월 최대 €205 (27.5만원) (가족 재정상황에 따라 차등)
교육 및 참여 혜택 (Leistungen für Bildung und Teilhabe)	저소득 가구의 아동 * 아동추가수당(Kinderzuschlag), 보충실업급여(Arbeitslosengeld II), 사회수당(Sozialgeld), 사회부조(Sozialhilfe), 주거수당(Wohngeld), 난민지원(Asylbewerber-Leistungen) 등 수급자	현장학습비(실비), 수학여행비(실비), 학용품비(연 €154.5 [20.7만원]), 등하교 교통비(실비), 학습보조비(실비), 급식비(실비), 스포츠 클럽이나 음악교습 등 문화생활비(월 €15 [2만원]) 등 지원

구 분	대상자	지원금액
양육비 선급 지원 (Unterhaltsvorschuss)	18세 미만을 아동을 양육하는 한부모가 다른 부모로부터 양육비 지원을 받지 못하는 경우 12~17세의 경우 보충실업급여를 수급하지 않거나, 수급 시 최소 €600 (80.6만원)의 소득이 있어야 함	5세 이하 아동: €174 (23.4만원) 6~11세 아동: €232 (31.1만원) 12~17세 아동: €309 (41.5만원)

자료: 독일 가족포털 홈페이지(<https://familienportal.de/>)를 참고하여 제작됨

최근 독일의 가족지원과 관련한 중요한 변화 중 하나는 2019년 「강력한가족법(Starke-Familien-Gesetz)」이 제정된 것이다. 이는 저소득층 가족의 빈곤을 방지하기 위한 조치로 저소득층을 대상으로 하는 ‘교육 및 참여 패키지(Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets)’의 지원 수준을 강화한 것이다. 구체적인 내용에는 2019년 8월부터 저소득층에 대한 학용품 지원금을 100유로(13.4만원)에서 150유로(20.1만원)로 확대하였으며, 학생 승차권과 급식에 대한 본인부담금을 면제하고, 문화생활 등을 위한 지원금을 월 10유로(1.3만원)에서 월 15유로(2만원)로 상향 조정하였다. 또한, 아동추가수당 지급액을 상향조정하는 한편 2020년 1월부터는 대상자 선정을 위한 소득 상한선을 제거하여 저소득층뿐만 아니라 일반 가족에도 아동추가수당이 지급되도록 하였다.

마지막으로 인프라 지원과 관련하여 독일은 1996년에 3세 이상의 모든 아동에게 주간보육시설에 대한 법적 청구권을 부여하였다. 이후 2008년 제정된 아동지원법(KifoG)을 통해 2013년 8월부터 1세부터 3세까지의 어린이집 보육 서비스 지원에 대한 법적 권리를 보장하고 있다.

한편, 2019년에는 「좋은어린이집법(Gute-Kita-Gesetz)」을 제정하여 연방 정부가 2022년까지 55억 유로(7조 3,844억원)를 투입하여 보육 서비스의 품질을 높이고 이용료를 낮추기 위한 조치를 실시하고 있다. 이는 연방정부와 주정부와의 협약을 통해 이루어지는 것으로 법상 10가지 주요한 조치²⁸⁾를 명시하고 있지만, 이용시간 조절, 보

28) 10가지는 다음과 같다. 이 중 ①~④가 핵심이라고 명시되어 있다. ① 포괄적 아동 지원 및 이용시간 확대, ② 아동 전문가를 확보, ③ 전문 인력 모집 및 확보 노력, ④ 시설관리 강화, ⑤ 보육공간의 디자인 개선, ⑥ 아동발달, 건강, 영양, 운동 등 종합적인 교육 장려, ⑦ 언어 교육 촉진, ⑧ 육아돌봄(Kindertagespflege) 서비스 강화, 소규모 그룹으로 이루어지는 가정보육, ⑨ 공공 및 무료 청소년 복지 단체 간의 목표 지향적 협력, ⑩ 보육 콘텐츠 개선

육교사 추가 고용 등은 각 주에서 자체적으로 결정하도록 하고 있다. 또한, 동 법에 따라 저소득 가구는 2019년 8월 1일부터 보육료를 지불하지 않도록 하고 있다.

이와 같은 독일의 가족정책은 일-가정 양립에 초점을 맞추고 있다. 독일 연방 가족 노인여성청소년부가 발간한 「가족보고서 2020(Familienreport 2020)」에 따르면, 일과 삶의 균형이 가족 정책의 목표 달성을 촉진한다고 언급하고 있다. 특히, 자녀를 양육하고자 하는 부모에게 그 바람을 충족시키는 것은 일-가족 균형의 가능성과 관련이 있다고 명시하고 있다. 이에 독일은 시간에 대한 지원, 재정적인 지원, 인프라 등을 종합적으로 지원하고 있다.

마. 소결

이상에서 살펴본 것과 같이 일본, 프랑스, 독일 등은 최근에 합계출산율이 회복되었거나 유지되고 있는 모습을 보이고 있어 각 국가가 추진하고 있는 저출산 대응 관련 정책을 살펴보았다. 정책 환경의 차이는 있지만 프랑스와 독일은 자녀양육가구에 대한 직접적인 지원을 중심으로 가족정책을 추진하고 있는 것을 확인하였다. 특히, 프랑스의 가족 정책은 다자녀 가구에 대한 인센티브 구조를 가지고 있고, 독일은 일과 가정의 양립에 대한 지원을 다각도로 추진하고 있다는 특징이 있다.

우리나라와 가장 유사한 형태의 저출산 대책을 추진하고 있는 일본의 경우에는, 별도의 재원을 마련하여 대책을 추진하되 자녀양육가구에 대한 지원에만 국한하지 않고 결혼 전과 결혼, 임신·출산 등을 포괄하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 다만, 일본의 저출산 대책 관계 예산 현황을 통해 확인하였듯이, 일본 저출산 대책 관계 예산의 대부분은 육아 지원에 투입되고 있는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 2021년의 경우 생애주기별 시책 총액은 5조 9,065억엔(약 62조 786억원)인데, 이 중 99.0%인 5조 8,485억엔(약 61조 4,701억엔)이 육아 지원 관련 예산이다.

[2021년 일본 저출산 대책 관계 예산]

(단위: 백만엔)

구 분	2019		2020		2021	
		비중		비중		비중
생애주기의 각 단계에서의 시책	5,060,455	100.0	5,849,537	100.0	5,906,450	100.0
1. 결혼 전	206,708	4.1	236,139	4.0	202,367	3.4
2. 결혼	37,317	0.7	39,601	0.7	40,395	0.7
3. 임신·출산	41,304	0.8	41,505	0.7	30,068	0.5
4. 육아	4,995,984	98.7	5,780,835	98.8	5,848,603	99.0

주: 생애주기별 시책 외에 중점과제에 소요되는 별도의 예산이 있어 합계액은 순 합계액은 5조 9,573억 9,200만엔

자료: 일본 내각부, 「2021년 저출산 사회를 위한 백서(令和3年版 少子化社会対策白書·全体版)」

이와 같이 해외 주요 국가들은 자녀양육가구에 대한 지원을 중심으로 저출산 대응 관련 정책을 추진하고 있는 것으로 보인다. 이와 달리 우리나라는 최근 저출산 예산 내에 속한 청년 지원 예산이 전체 저출산 예산의 절반 이상을 차지하고 있으므로, 저출산 예산의 규모와 자원 배분 측면에서 어떠한 정책적 선택을 해야 하는지에 대한 고민이 필요해 보인다.

1 저출산 정책 계획 및 설계 분석

가. 저출산 정책의 합리성 제고 필요

합리적이고 논리적인 정책 수정 및 보완이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

저출산고령사회위원회는 지난 2018년 12월 「저출산·고령사회 정책 로드맵」을 통해 기존의 저출산 대응의 패러다임 전환과 핵심과제 발굴의 필요성을 제시하였다. 이를 바탕으로 위원회는 기존의 정부 저출산 대응 방향을 출산 장려에서 ‘모든 세대의 삶의 질 제고’로 전환하겠다는 계획을 발표하였고, 당시 추진되고 있던 제3차 기본계획의 정책과제를 역량집중과제, 계획관리과제, 부처자율과제 등 3가지로 구분하여 제시하면서 역량집중과제는 위원회 차원에서 집중적으로 관리하되 부처자율과제는 부처 차원에서 자율적으로 추진하도록 하겠다는 방침을 발표하였다.

[저출산·고령사회 정책 로드맵 상 역량집중과제 및 부처자율과제 분류 기준]

기준	역량집중과제	부처자율과제
정합성	패러다임 전환 방향과 부합	정책 로드맵 추진 방향과 낮은 정합성
중요성	비전-정책목표 달성에 필수적	정책 목표 달성과 간접적 연관
시의성	주요 국정과제, 현안과 연관	뚜렷한 정책 구현 수단이 없는 선언적 과제

자료: 저출산·고령사회위원회, 「저출산·고령사회 정책 로드맵」, 2018.12.

당시 저출산·고령사회위원회가 역량집중과제로 선정한 과제는 보육·유아교육, 신혼부부 임대주택, 남성 육아휴직 참여, 지역사회 돌봄, 아동학대예방, 난임부부종합지원 등에 관련된 과제이며, 그중 몇 가지 과제는 아동수당, 아이돌봄, 직장 어린이집, 산모·신생아 건강관리 지원사업 등과 특정 단일 재정사업과 관련된 과제이다.

[저출산·고령사회 정책 로드맵 상 역량집중과제 해당 사업]

번호	과제명 (제3차 기본계획 기준)	관련 주요 재정사업 (2018년도 시행계획 기준)
1	안심하고 믿을 수 있는 보육·유아교육	- 어린이집 확충(국공립 신축) - 공공형 어린이집 - 어린이집 평가인증 - 보육교직원 인건비 및 운영지원 - 유아교육비 보육료 지원
2	신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 대폭 확대	- 전세임대(용자) - 행복주택(용자·출자) * 신혼부부 대상 지원만 포함
3	남성육아참여활성화	- 육아휴직 급여(아빠의 달 급여)
4	아동수당지급	- 아동수당 지급
5	지역사회 내 돌봄여건 확충	- 지역아동센터 지원 - 청소년 방과후 활동 지원 - 공동육아나눔터 운영 - 다함께 돌봄사업
6	아이돌봄서비스 확충 및 내실화	- 아이돌봄 지원
7	직장어린이집 설치 지원	- 직장어린이집 설치 지원
8	산모·신생아 건강관리 지원사업	- 산모신생아 건강관리 지원사업
9	아동학대예방 보호체계 강화	- 아동학대 피해자 보호 및 지원 - 학대피해아동쉼터 설치 및 운영
10	난임부부종합지원체계구축	- 난임부부시술비 지원 사업
기타	임신·출산 의료비 대폭 경감	- 여성장애인 출산비용 지원
	비혼·동거가족에 대한 사회적 차별 해소 및 인식 개선	- 비예산으로 추진
	육아휴직제도 내실화 등	- 육아휴직 급여

주: 과제 순서는 정책 로드맵 상 순서이며, 관련 주요 재정사업은 내역사업 단위로 작성
 자료: 저출산·고령사회위원회의 「저출산·고령사회 정책 로드맵」(2018.12.) 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

반면, 제3차 기본계획에 포함되어 있던 대학등록금 부담 경감, 직업능력 개발체계 강화, 고용지원인프라확충 등의 과제는 부처자율과제로 선정되어 저출산 대책에서는 제외하는 것으로 결정되었다. 즉, 부처자율과제는 부처가 추진 여부를 결정하여 자체적으

로 추진하도록 하고 범부처적인 저출산 대책에서는 제외하도록 하겠다는 것이다. 당시 부처자율과제로 선정된 과제는 청년에 대한 대학등록금 지원, 교육-고용 연계 지원, 고용 지원 인프라 확충, 기술창업 활성화, 해외취업 지원 등의 과제와 아동·청소년을 대상으로 하는 아동의 행복과 안전 지원, 직무 중심의 교육·고용체계 개편, 안전 지원, 공교육 역량 강화 및 사교육부담 경감 등의 과제이다.

[저출산·고령사회 정책 로드맵 상 부처자율과제 해당 사업]

번호	과제명 (제3차 기본계획 기준)	관련 재정사업
1	대학등록금부담 경감 * 사유: 대학생 자녀에 대한 지원으로 즉각적인 효과 미흡	- 국가장학금 지원 - 우수학생 국가장학금 지원 - 대학생 근로장학금
2	교육과 고용과의 연결고리 강화 * 사유: 고용 대책이며 정책 방향과 직접적 관련성 부족	- SW전문인력양성 - 사회맞춤형 산학협력 선도대학 (LINC+) 육성 - 사회맞춤형 산학협력 선도전문대학 지원
3	청년이 체감할 수 있는 고용 지원 인프라 확충 * 사유: 중소기업 지원 정책으로 정책 방향과 직접적인 연관관계 미흡	- 취업성공패키지지원(청년) - 대학일자리센터
4	아동이 행복한 사회 * 사유: 청소년 관련 지원으로 정책 방향과 직접적 관련성 부족 * 과제 중 '드림스타트 사업 활성화' 과제는 계획 관리 과제로 포함	- 영양플러스 - 공공청소년수련시설 건립 및 기능보강
5	적성·능력중심으로 전환을 위한 교육·고용체계개편 * 사유: 직접적 관련성 부족	- 중학교 자유학기제 지원 - 고교·전문대 통합교육(Uni-Tech) - 대학의 평생교육체제 지원 - 국가직무능력표준 개발활용 - 평생능력개발이러닝사업
6	아동이 안전한 사회 (안전한 어린이 교통환경 조성, 어린이 급식 위생·영양관리, 어린이 기호식품 안전관리) * 사유: 아동 건강 지원 대책으로 정책 방향과 직접적 관련성 부족	- 어린이 보호구역 개선 - 어린이 급식 위생·영양관리 - 어린이식품안전보호구역 내 전담관리원 운영

번호	과제명 (제3차 기본계획 기준)	관련 재정사업
7	공교육의 역량 강화 * 사유: 국가수준 기초학력 향상 지원을 위한 두드림 학교 운영, 고교 교육력 제고 등을 위한 고교학점제 도입 등 정책 방향과 직접적 관련성 없는 사업으로 구성	- 비예산으로 추진
8	청년의 기술창업 활성화 * 사유: 청년의 창업 활성화를 위한 창업사관학교 운영, 펀드 운영 등 정책 방향과 직접적 관련성 없는 사업으로 구성	- 창업성공패키지 - 대학창업펀드 조성
9	사교육부담 경감 * 사유: 대입전형 간소화를 위한 전형 자율화 지원, 고교교육 기여 대학지원사업 등 정책 방향과 직접 관련성이 부족한 세부과제로 구성	- 대입전형 자율화 지원사업 - 고교교육 정상화 기여대학 지원사업
10	주된 일자리로서의 중소기업 매력도 제고 * 사유: 기업에 대한 지원 정책으로 정책 방향과 직접적 연관관계 미흡	- 고성장기업 R&D 지원 - 중소기업 취업연계 장학금 - 핵심인력 성과보상기금
기타	청년 해외취업 촉진 및 해외 일자리 영토 확대	- 해외취업지원
	보육·돌봄 사각지대 해소	- 농촌보육여건개선

주: 과제 순서는 정책 로드맵 상 순서이며, 로드맵에 과제명이 아닌 재정사업명이 기재된 부분에 대해서는 과제명으로 바꾸어 작성

자료: 저출산·고령사회위원회, 「저출산·고령사회 정책 로드맵」, 2018.12.

그러나 「저출산·고령사회 정책 로드맵」에서 부처자율과제로 선정된 것과 유사한 과제가 제4차 기본계획에 다시 포함되는 문제가 확인되고 있다. 부처자율과제로 선정된 12개 과제 중 8개 과제의 유사 과제가 제4차 기본계획에 포함되어 있다. 예를 들어, 부처자율과제로 선정되었던 ‘교육과 고용과의 연결고리 강화’ 과제는 ‘사회수요를 반영한 대학 교육과정 운영과 취업연계’라는 과제명으로 다시 4차 기본계획에 포함되어 제3차 기본계획 수정 시 제외된 사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+)·전문대학에 대한 지원 사업이 다시 저출산 대책에 포함된 상황이다. 또한, 청년창업지원 과제 역시 정책 방향과 직접적인 관련이 없는 사업으로 구성되었다는 사유에서 부처자율과제로 선정되었으나, 4차 기본계획에 다시 청년창업과제가 포함되어 그 지원 범위는 더욱 넓어진 것으로 확인된다.

[로드맵 상 부처자율과제로 선정된 것 중 제4차 기본계획에 포함된 유사 과제]

부처자율과제 (저출산 대책에서 제외 결정)	4차 기본계획 관련 과제	관련 재정사업 (2021년 시행계획 기준)
대학등록금부담 경감	가구별 아동지원 강화 (다자녀 국가장학금 지원 확대)	없음 * 2022년부터 학자금 지원 8구간 이하 3자녀 이상 가구의 셋째 자녀부터 등록금을 전액 지원하는 내용이 저출산 대책에 포함
교육과 고용과의 연결고리 강화	사회수요를 반영한 대학 교육과정 운영과 취업연계	- 사회맞춤형 산학협력 선도대학 (LINC+) 육성 - 사회맞춤형 산학협력 선도전문대학 지원 - 전문대 조기취업형 계약학과 선도대학 육성사업 - 마이스터 대학
청년이 체감할 수 있는 고용 지원 인프라 확충	청년 고용지원 및 적합일자리 발굴	- 청년추가고용장려금 - 청년디지털일자리
아동이 행복한 사회	아동의 놀이권 보장	- 비예산으로 추진
적성·능력중심으로 전환을 위한 교육·고용체계개편	청년의 진로탐색 지원과 핵심인력 양성	- 대학 진로탐색학점제 지원
공교육의 역량 강화 - 미래핵심역량 연계·교육과정 개편	미래사회에 대비한 교육과정 운영기반 조성	- 지방비로 추진
청년의 기술창업 활성화	청년 창업 지원	- 창업성장기술개발사업(기술창업 투자연계과제, TIPS 과제) - 민관공동 창업자 발굴육성(사업화 및 해외 마케팅)
주된 일자리로서의 중소기업 매력도 제고	진로교육 강화 및 고졸 취업 활성화 지원	- 취업연계 장려금

자료: 「저출산·고령사회 정책 로드맵」 및 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」을 바탕으로 재작성

5년 단위로 수립되고 있는 정부의 저출산 대책은 저출산 현상 및 저출산에 대한 사회인식의 변화에 따라 적절하게 변화하는 것이 필요하다. 정책이 변화하는 정책환경과 국민의 인식을 반영하지 못한다면 사회문제를 잘못 정의하거나 또는 정의된 사회문제에 대한 효과적이지 않은 해결방안을 제시할 가능성이 있기 때문이다.

그러나 이상에서 살펴본 것과 같이 근본적인 원칙이나 합리적인 근거 없이 정책의 내용이 자주 바뀐다면 정부 정책에 대한 국민의 신뢰가 저하될 수 있고 효과적인 사업 추진이 어려울 수 있다. 특히, 정부가 핵심과제 중심으로 저출산 대책을 마련하겠다고 발표한지 2년 만에 정책의 범위가 이전으로 회귀하여 저출산 정책 방향에 혼란을 불러 일으킬 수 있는 상황이다.

이에 대하여 저출산고령사회위원회는 2020년 기획재정부 주관의 인구정책 TF가 발표한 「인구구조 변화 대응방향」(2020.8.27.) 및 국무조정실 주관의 「청년의 삶 개선 방안」(1차 2020.3.26., 2차 2020.9.18.)에서 제시된 과제들을 제4차 기본계획에 담게 된 것이라고 설명하고 있다. 그러나 관련 정책이 마련되었다 하더라도 정부가 저출산 정책의 방향을 핵심과제 중심으로 추진하겠다고 정했던 방침을 2년 만에 더 넓은 영역의 과제를 포괄하는 것으로 전환하는 것은 정책의 일관성과 지속성 측면에서 바람직하지 않을 수 있다. 더욱이 타 정책에 영향을 받아 추가된 과제가 저출산 대응과 직접적인 관련이 있다는 사회적 합의가 없는 한 정책 변경에 따른 개선보다는 혼란 가중이라는 문제가 더 크게 나타날 가능성이 있다.

따라서 정부는 합리적이고 논리적인 정책의 수정이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위하여 정책의 수정과 변화에 대한 사회적 합의를 먼저 도출할 필요가 있다. 사회적 합의 도출 시에는 특정 이해관계자들의 의견만 수렴할 것이 아니라 다양한 분야와 연령 계층의 의견을 수렴하여 국민들이 납득할 수 있는 정책 수정을 도모할 필요가 있다.

나. 정책 수단의 합목적성 제고 필요

저출산 현상과 관련성이 높다고 인정될 만한 과제 중심으로 저출산 대책 및 관련 재정사업을 정리하여 정책 수단의 합목적성을 제고할 필요가 있다.

저출산 현상은 특정 연령 계층에게 국한된 이슈가 아니며 다양한 생애주기에 걸친 인구집단의 사회경제적 상황과 그들에 대한 정부의 지원에 영향을 받는 문제이다. 이러한 점에서 전반적인 사회 환경을 개선하는 것이 저출산 현상에 장기적으로는 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 이러한 점을 감안한다고 해도 정부가 ‘저출산 대책’이라는 이름으로 계획하고 추진하는 정책이 저출산 현상에 미치는 영향이 지나치게 간접적이면

정책에 대한 사회적 지지를 획득할 수 없다.

그런데 정부의 저출산 대책과 예산을 살펴보면, 저출산 대책의 목표에 부합하지 않는 사업들이 있는 것으로 확인된다. 예를 들어, 2021년 저출산 예산에는 돌봄노동 분야 종사자 처우개선의 명목으로 협동조합 종사자들과 일반 사회복지시설 종사자들에 대한 지원이 포함되어 있다. 또한, 계획 상 과제는 청년에 대한 지원이나 실제 포함된 사업에는 청년과 무관한(즉, 사업의 대상이 청년으로 한정되어 있지 않은) 일반 산업기술 인력이나 지역 문화기획자, 폐업예정 소상공인 등에 대한 지원이 있는 것으로 확인되고 있다.

[2021년 저출산 예산에 포함된 돌봄노동 분야 종사자, 산업기술인력, 지역문화기획자, 폐업 소상공인 지원]

(단위: 백만원)

과제명	부처	재원	세부사업명 (내역사업명)	2021 본예산	사업 대상
돌봄노동 분야 종사자 권리 보호	기획 재정부	일반회계	협동조합 활성화 사업 (협동조합 맞춤형 아카데미)	320	(사회적)협동조합 직원, 조합원, 임원 등 종사자
돌봄노동 분야 종사자 처우개선	보건 복지부	일반회계	사회복지시설 종사자 대체인력지원	5,952	사회복지직, 조리원 등 사회복지시설 종사자 * 예산은 대체인력지원센 터 지원금
청년의 진로탐색 지원과 핵심인력 양성	산업통상 자원부	일반회계	AI융합형 산업현장기 술인력 혁신역량강화 (AI-주력산업 융합인 재양성)	5,000	주력 제조업 분야의 전문 지식을 갖추고 있는 산업 기술인력
	문화체육 관광부	일반회계	지역문화진흥 (지역문화전문인력 양 성·배치)	2,445	지역을 기반으로 활동하 는 문화기획자
사회수요를 반영한 대학 교육과정 운 영과 취업연계	고용 노동부	고용보험 기금	국가인적자원개발컨소 시엄지원 (K-Digital Platform)	5,000	중소기업 재직자, 청년 등 * 예산은 중소기업 재직자 등을 대상으로 하는 디 지털 융합 훈련과정을 운영하는 기관 지원금

(단위: 백만원)

과제명	부처	재원	세부사업명 (내역사업명)	2021 본예산	사업 대상
청년창업지원	중소벤처 기업부	소상공인 시장진흥 기금	소상공인재기지원 (희망리턴패키지: 업종전환·재창업 교육 및 멘토링)	7,500	사업 운영기간 60일 이상 폐업(예정) 소상공인 중 재창업·업종전환 의사가 있는 기폐업 또는 폐업예 정 소상공인
청년의 지역자립 지원	중소벤처 기업부	일반회계	지역기반 로컬크리에 이터 활성화 지원	8,800	예비 창업자 또는 업력 7 년 이내의 로컬 크리에이터

자료: 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 개인이 아닌 단체를 지원하거나 시설을 설립하는 예산 중 저출산 대응과의 직접적인 관련성이 낮아 보이는 사업들도 있다. 예를 들어, 인적자원개발이 우수한 중견 중소기업이나 프로스포츠 단체에 대한 지원 등이 포함된 것은 저출산 대책에 포함되기에 적절하다고 보기 어렵다. 또한, 청년창업지원 과제에 포함된 사업이지만 실제 그 내용을 들여다보면 청년과 상관없는 창업기업이나 특정 산업분야 기업에 대한 지원인 사업들도 있다. 예를 들어, 중소벤처기업부가 창업기업에 지원하는 R&D와 문화체육관광부가 게임개발기업에 지원하는 사업이 저출산 예산에 포함되어 있다.

[2021년 저출산 예산에 포함된 단체 지원 및 시설 설립 사업 중 일부]

(단위: 백만원)

과제명	부처	재원	세부사업명 (내역사업명)	2021 본예산	사업 대상
돌봄노동 분야 종사자 처우개선	보건 복지부	일반회계	사회서비스원 설립 및 운영 (사회서비스원 설립·운영)	13,436	사회서비스원 설립
진로교육 강화 및 고졸 취업활 성화 지원	고용 노동부	고용보험 기금	중견중소기업훈련지원 (기업인적자원개발인증)	765	인적자원개발 우수 기업
청년의 진로탐색 지원과 핵심인력 양성	문화체육 관광부	국민체육 진흥기금	주최단체 지원사업 (정책 및 공동사업)	1,200	<u>프로스포츠</u> 단체

(단위: 백만원)

과제명	부처	재원	세부사업명 (내역사업명)	2021 본예산	사업 대상
청년창업지원	중소벤처 기업부	일반회계	창업성장기술개발사업 (기술창업투자연계과제)	26,817	중소기업으로 사업을 개시한 날로부터 7년이 지나지 않고, 2인 이상 으로 구성된 (예비)창 업팀
	중소벤처 기업부	일반회계	창업성장기술개발사업 (TIPS 과제)	120,000	성공한 벤처인 중심의 엔젤투자사, 초기기업 전문 벤처캐피탈, 기술 대기업 등 민간 벤처육 성기관을 'TIPS 운영 사'로 지정해 투자·보 육과 함께 R&D자금 등 을 지원
	중소벤처 기업부	일반회계	민관협력창업자 육성 (민관공동 창업자 발굴육성: 사업화 및 해외 마케팅)	42,800	팁스(TIPS) R&D에 선 정된 창업기업 중 업력 7년 이내 기업
	문화체육 관광부	관광진흥 개발기금	관광활성화기반구축 (관광두레 조성)	12,581	관광두레PD활동지원, 주민사업체 지원 등
	문화체육 관광부	일반회계	게임산업 육성 (게임기업 육성)	2,800	창의적인 게임콘텐츠 기획 및 시제품을 보유 한 자체 게임콘텐츠 제 작 가능한 공고일 기준 회사 설립일로부터 만 3 년 이내 법인사업자
	문화체육 관광부	일반회계	게임산업 육성 (신기술 기반 게임콘텐츠 제작 지원)	5,000	게임을 기획·개발하는 법인사업자 또는 개인 사업자
	문화체육 관광부	일반회계	만화산업 육성 (만화유통 및 산업기반 조성: 부천웹툰융합센터 구축)	4,000	부천웹툰융합센터 구축 (단, 예술인주택 850세대 복합건립 포함)
	문화체육 관광부	일반회계	도서관 정책개발 및 서비스 환경 개선 (스마트 K도서관 기반 구현)	2,250	도서관 미디어 창작공간 조성 지원

(단위: 백만원)

과제명	부처	재원	세부사업명 (내역사업명)	2021 본예산	사업 대상
청년창업지원	농림축산 식품부	농어촌구 조개선평 별회계	국가식품산업클러스터 (비즈니스지원 활성화)	538	국가식품클러스터 입주 기업(단, 청년식품창업 Lab 40개 포함)
	환경부	환경개선 특별회계	중소환경기업 사업화 지원사업 (에코 스타트업 지원)	11,250	녹색산업분야 예비창업 자 또는 초기창업기업
	해양 수산부	일반회계	해양수산 신산업 육성 및 기업투자 유치 지원 (해양신산업 인큐베이팅 지원)	2,560	해양수산분야 예비창업 자 및 창업기업
청년 생활의 질 개선을 위한 건 강보장	보건 복지부	국민건강 증진기금	정신건강증진사업 (통합정신건강증진사업)	28,869	정신건강서비스 제공기 관 간, 복지서비스 지 원기관과 정신건강서비 스 제공기관 간 통합적 운영 지원

자료: 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

2021년 저출산 예산은 42.9조원으로 2020년의 35.7조원 대비 7.2조원이나 증가한 것으로 나타났으나 그 안에 저출산 대응과의 직접적인 관련성이 낮다고 판단되는 사업들이 포함되어 있어 정부의 저출산 대책의 내실화가 필요해 보인다.

이러한 문제들은 비단 2021년 저출산 예산만의 문제가 아니다. 제1차 기본계획 추진기간에는 가족 여가진흥 목적으로 템플스테이 운영과 종교문화행사지원 예산이 저출산 예산에 포함되었고, 제2차 기본계획 추진기간에는 공무원의 원격근무를 지원하는 스마트워크센터 구축 사업이 저출산 예산에 포함되기도 하였다. 제3차 기본계획 추진기간에도 청년 가젤형 기업(고성장기업)에 대한 R&D와 대학에 대한 인문역량강화(CORE), 교육활성화 선도대학(PRIME), 사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+) 등의 지원이 포함된 것이 과도하다는 인식에서 계획을 수정하기도 하였다. 이러한 사업들과 저출산 대책 간의 관련도는 국민들이 판단할 부분이지만 저출산 대응의 핵심 사업이 아니라는 것에는 이견이 크지 않을 것으로 보여 저출산 예산을 부풀려 보이도록 한다는 비판을 받을 가능성이 높다고 할 수 있다.

따라서 정부는 저출산 대응을 위한 핵심과제가 무엇인지 면밀히 검토하여 이를 중심으로 대책을 수립하고 추진할 필요가 있다. 핵심과제 도출은 사회의 여러 유관 집단의 의견을 수렴하여 선정할 필요가 있다. 지금까지 일반적으로 국민들의 공감대를 얻고 있는 것은 청년의 일자리와 주거, 자녀양육가구의 양육부담 완화 등이 저출산 대응에 중요한 분야라는 것이다. 이러한 국민의 정책적 요구를 바탕으로 보다 직접적으로 저출산 대응이 관련이 있다고 인정될만한 사업들을 저출산 예산에 포함하여 관리할 필요가 있다. 직접적인 관련성은 낮지만 환경 조성 등의 이유로 필요하다고 생각되는 사업들은 저출산 대책을 담당하는 대통령 비서실이나 저출산고령사회위원회, 보건복지부 등을 중심으로 유관 부처들과 협의하여 별도로 추진하는 방안도 검토할 필요가 있다.

다. 저출산 예산의 관리가능성을 고려한 예산 범위 설정 필요

저출산 예산으로 관리하는 것이 효과적인 사업들 중심으로 저출산 예산의 범위를 설정할 필요가 있다.

저출산 대책이 효과를 나타내기 위해서는 대책을 통해 저출산 대응에 필요한 사업을 신규 발굴하거나 기존 사업을 효과적으로 보완하는 작업을 선도할 수 있어야 한다. 또한, 저출산 예산에 포함된 사업들에 대하여 관련 예산을 산출하여 관리하는 것이 가능할 때 저출산 예산이 정책적으로 의미가 있게 된다. 만약, 저출산 대책이 기존 정부 정책의 취함에 그친다면 효과적인 대응 정책을 마련하였다고 기대할 수 없다. 또한, 저출산 대응과 대의적인 차원에서는 관련이 있는 사업이라도 저출산 대응과 관련된 예산과 그렇지 않은 예산을 구분해내지 못한다면 저출산 예산에 부정확한 수치를 포함시키는 것은 정책 관리에 도움이 되지 않을 것이다.

이러한 측면에서 보면, 저출산 대책에 포함된 청년·신혼부부 등에 대한 주거 지원은 저출산 대응 측면에서 중요한 분야 중 하나로 볼 수 있으나 저출산 대책으로 관리하는 것의 의미가 거의 없는 실정이다. 이는 청년·신혼부부 대상 주거 지원이 국토교통부를 중심으로 하는 별도의 정책에 의해 주도되어 추진되고 있으며, 일부 사업의 경우 저출산 대응 정책의 주요 대상자인 청년·신혼부부에 대한 지원 예산만을 분리하는 것이 어렵기 때문이다.

먼저 예산 관리의 효과성 측면에서 살펴보면, 저출산 정책에 포함된 청년·신혼부부·다자녀 가구 대상 주거 지원 사업 중 일부는 관련 사업의 전체 예산에서 저출산 정책의 지원 대상에 대한 예산을 구분하는 것이 어려워 저출산 예산의 정확도가 떨어지고, 이에 따라 예산을 관리하는 것의 효과성이 거의 없는 실정이다.

2021년 기준으로 사업 전체 예산이 저출산 예산에 포함되는 사업은 주택구입·전세자금(용자), 통합공공임대(용자·출자) 사업이다. 나머지 행복주택(용자·출자), 전세임대(용자), 다가구매입임대(용자·출자) 등의 사업은 목표 공급 물량에 기초하여 평균 단가를 적용한 추정치가 계상되고 있다.

[저출산 대책에 포함된 청년·신혼부부·다자녀 가구 주거지원의 저출산 예산]

재정사업명	저출산 대책상 지원 대상	저출산 예산 계상 방법
행복주택(용자) 행복주택출자	청년, 신혼부부	저출산 대응 사업 전체 예산이 계상됨 * 행복주택은 청년, 신혼부부 외에 주거급여수급자·고령자가 지원 대상에 포함됨
전세임대용자	신혼부부, 다자녀 가구, 청년	호당 평균 가격 및 계획 호수를 기준으로 예산을 추정하여 계상함
다가구매입임대(용자) 다가구매입임대출자	신혼부부, 다자녀 가구, 청년	
주택구입·전세자금(용자)	청년, 신혼부부	저출산 대응 예산에 사업 전체 예산이 계상됨 * 주택구입·전세자금 용자는 청년, 신혼부부 외에 저소득 근로자 등에게 지원되고 있음
민간임대주택용자 민간임대주택리츠출자	청년	저출산 대응 예산에 전체 대비 청년주택 공급비율 약 30%를 적용하여 추정한 추정치가 계상됨
통합공공임대(용자) 통합공공임대출자	다자녀 가구	저출산 대응 예산에 사업 전체 예산이 계상됨 * 통합공공임대는 기준 중위소득 130% 이하 저소득층을 대상으로 함

자료: 「제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년 시행계획」을 바탕으로 재작성

이 중 2021년에 사업 전체 예산이 저출산 예산에 포함된 주택구입·전세자금(용자) 사업의 경우, 청년·신혼부부 외에 일반 저소득층을 지원 대상으로 정하고 있기 때문에 저출산 예산에 동 사업의 예산액이 과대 계상되는 문제가 발생한다. 특히, 2018

년까지는 재정 소요 추정액을 시행계획에 포함시켰으나 2019년부터는 사업 전체 예산액을 시행계획에 포함시킴으로써 신혼부부 및 청년이 아닌 일반 저소득층에 대한 지원이 함께 저출산 예산에 들어와 동 사업 예산액이 약 7조원 가량 증가한 것으로 나타나는 문제가 발생하였다.

[저출산 예산에 포함된 청년·신혼부부 주거지원 예산 및 실제 예산]

(단위: 억원, %)

구 분	3차(당초)			3차(수정)		4차	
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
시 행 계 획	예산액	3,051	7,453	8,574	78,442	93,992	99,000
	(전년 대비 증가분)	-	(4,402)	(1,121)	(69,868)	(15,550)	(5,008)
	대상자	신혼부부	신혼부부	신혼부부	청년· 신혼부부	청년· 신혼부부	청년· 신혼부부
	산출근거	우대 소요 추정액	우대 소요 추정액	우대 소요 추정액	사업 전체 예산	사업 전체 예산	사업 전체 예산
실 제	신혼부부·청년 대상 지출액	1,857	2,493	38,187	42,801	59,338	-
	신혼부부	1,857	2,493	36,079	42,356	34,096	-
	청년	-	-	(2,109)	445	25,242	-
	전체 사업 지출액 대비 신혼부부· 청년 지원 비중	2.1	2.5	43.4	45.5	59.9	-

주: 1. 실제 지원되는 주택구입·전세자금 융자 지원은 주택도시기금 외에 은행 재원이 포함되어 지원되나 여기서의 지출액은 주택도시기금에서의 지출액으로 한정하여 작성함(전체 사업 지출액은 주택도시기금에서 주택구입·전세자금 대출로 지출된 금액을 사용하여 계산함)

2. 2018년 시행계획에는 신혼부부에 대한 지원만 포함되어 있으나 실제 같은 해 청년에 대한 전세자금 대출 상품이 신규 도입됨

자료: 「저출산·고령사회 기본계획」의 각 연도 시행계획 및 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

신혼부부 및 청년 전용 전세자금 대출 상품이 도입된 2018년부터 최신 시점인 2020년까지 주택도시기금에서 주택구입·전세자금 대출로 지출된 전체 금액 대비 신혼부부·청년 지원액의 비중이 43~60%였다는 점을 감안하면, 사업 전체 예산이 저출산 예산에 포함되는 것은 과도하다고 할 수 있다. 즉, 2020년을 예로 들어 설명하면, 주택구입·전세자금(융자) 사업의 전체 예산 9.4조원 중 40%에 해당하는 3.8조원은 저출산 대응과 실질적으로 관련이 없었을 것으로 예상할 수 있다.29)30)

29) 2019년 주택도시기금에서 지출된 주택구입·전세자금 대출 총액은 9조 9,107억원으로 예산액보다는

이와 마찬가지로 2021년에 신규로 포함된 통합공공임대주택의 경우 다자녀가구 주거지원 확대 과제와 관련하여 저출산 대책에 포함되어 있는데, 추진 과제의 초점과 사업의 내용에 차이가 있음에도 불구하고 사업 전체 예산인 총 1,813억 4,200만원(용자+출자)이 저출산 예산으로 계상된 상황이다.

[2021년 저출산 예산에 포함된 다자녀가구 주거지원 예산]

과제명	2021년 추진 계획	해당 예산(백만원)
다자녀가구 주거지원 확대 (다자녀가구 건설임대 공급)	<ul style="list-style-type: none"> • (평형확대) 전용 60~85㎡의 중형주택을 신규 도입하고 공급물량을 지속 확대, 가구 구성원 3인 이상의 신혼부부·다자녀가구 등에게 공급 • (거주기간) 아이 낳고 자녀가 성장할 수 있도록 계층과 관계없이 소득·자산요건 충족시 거주기간을 30년으로 확장 • (품질혁신) '25년까지 주요마감재를 분양주택 수준으로 상향 • (기존재고) 거주세대가 다자녀가구가 된 경우 넓은 평형 우선 이주지원하고, 세대통합 그린리모델링(26㎡→52㎡) 세대 공급 시 배점 부여 	통합공공임대(용자): 92,904 통합공공임대출자: 88,438

자료: 「제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년 시행계획」을 바탕으로 재작성

다자녀 가구 주거지원 확대 과제의 주요 내용은 다자녀 가구를 대상으로 품질 좋은 중형주택을 장기간 공급하겠다는 내용인 반면, 실제 예산에 포함된 통합공공임대 주택은 다양한 공공임대주택 유형을 통합하여 저소득층을 대상으로 공급하는 공공주택으로 그 대상 범위가 더 넓다. 실제 「공공주택 특별법 시행령」 제2조제1항제3의2호31)에 따

약간 낮은 규모이다.

30) 이에 대하여 국토교통부는 신혼부부 및 청년이 일반상품을 이용하는 경우가 다수 있어 전용상품의 실적만 청년·신혼부부에 기여하고 있다고 판단하기는 어렵다는 입장이다. 그러나 일반상품은 사업 추진 후 결과적으로 청년·신혼부부가 일부 참여한 것으로, 사업의 목적 측면에서 일반상품이 저출산 대응의 일환으로 추진되었다고 보기는 어렵다.

31) 「공공주택 특별법 시행령」

제2조(공공임대주택) ① 「공공주택 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호가목에서 “대통령령으로 정하는 주택”이란 다음 각 호의 주택을 말한다.

(중략)

3의2. 통합공공임대주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 최저소득 계층, 저소득 서민, 젊은 층 및 장애인·국가유공자 등 사회 취약계층 등의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택

르면, 통합공공임대주택의 대상은 다자녀 가구로 한정되지 않으며, 최저소득 계층, 저소득 서민, 젊은 층 및 장애인·국가유공자 등 사회 취약계층으로 그 대상 범위가 더 넓게 정의되어 있는 것을 확인할 수 있다.

[통합공공임대주택 사업 내용]

사업명	사업 내용	2021년 예산(백만원)
통합공공 임대주택	<ul style="list-style-type: none"> • 입주자격 <ul style="list-style-type: none"> - 세대 월평균소득이 기준 중위소득 150% 이하이고, 총자산이 소득 3분위(5분위 기준) 순자산 평균값(‘20년, 2.88억원) 이하인 무주택 세대구성원 - 소득 기준의 경우 1인 가구는 20%p, 2인 가구는 10%p 상향 적용 - 맞벌이 부부의 경우 월평균소득이 기준 중위소득 180% 이하 • 공급물량의 60%는 기준 중위소득 100% 이하 가구에 우선공급 	통합공공임대(용자): 92,904 통합공공임대출자: 88,438

자료: 국토교통부

한편, 청년·신혼부부 등에 대한 주거지원은 저출산 대책에 의해 주도된다기보다 국토교통부를 중심으로 추진되고 있는 별도의 정책을 통하여 확대되고 있는 실정이다. 국토교통부가 2013년 행복주택을 도입하면서 2017년까지 14만호를 공급하겠다고 발표한 계획은 2014~2016년 저출산 대책에 그대로 포함되었고, 이후 2016년 관계부처 합동을 발표한 「맞춤형 주거지원을 통한 주거비 경감방안」에서 행복주택 공급 계획을 수정한 것이 2017년 저출산 대책이 그대로 반영되었다.

이후 청년과 신혼부부에 대한 주거지원은 2017년 정부가 수립한 「주거복지 로드맵」에 따라 추진되다가 2018년 국토교통부가 「신혼부부·청년 주거지원 방안」을 별도로 발표하여 2022년까지 달성하기로 한 기존 로드맵상 계획을 확대하였다. 2020년에는 「주거복지로드맵 2.0」을 발표하여 2025년까지 추진할 주거 지원 목표가 설정되어 있는 실정이다.

(후략)

[주거복지 관련 대책 현황]

(단위: 만호)

발표일	대책(수립 주체)	내용																																																																						
2013. 12.3.	「4.1, 8.28 부동산 대책 후속조치 추진」 (국토교통부)	2017년까지 행복주택 14만호 공급																																																																						
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>'14년</th> <th>'15년</th> <th>'16년</th> <th>'17년</th> <th>합계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>공급계획</td> <td>2.6</td> <td>3.8</td> <td>3.8</td> <td>3.8</td> <td>14</td> </tr> </tbody> </table> <p>⇒ (저출산) 2014·2015·2016 시행계획에 반영</p>	구분	'14년	'15년	'16년	'17년	합계	공급계획	2.6	3.8	3.8	3.8	14																																																										
구분	'14년	'15년	'16년	'17년	합계																																																																			
공급계획	2.6	3.8	3.8	3.8	14																																																																			
2016. 4.27.	「맞춤형 주거지원을 통한 주거비 경감방안」 (관계부처 합동)	2017년 중 행복주택 공급물량을 1만호 추가 확대 (전체 공급물량을 14만호→15만호로 확대)																																																																						
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>'14~'15년</th> <th>'16년</th> <th>'17년</th> <th>합계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>기존</td> <td>6.4</td> <td>3.8</td> <td>3.8</td> <td>14</td> </tr> <tr> <td>변경</td> <td>(동일)</td> <td>(동일)</td> <td>4.8 (+1)</td> <td>15 (+1)</td> </tr> </tbody> </table> <p>⇒ (저출산) 2017 시행계획 반영</p>	구분	'14~'15년	'16년	'17년	합계	기존	6.4	3.8	3.8	14	변경	(동일)	(동일)	4.8 (+1)	15 (+1)																																																							
		구분	'14~'15년	'16년	'17년	합계																																																																		
기존	6.4	3.8	3.8	14																																																																				
변경	(동일)	(동일)	4.8 (+1)	15 (+1)																																																																				
2022년까지 청년 공공임대 13만호, 신혼부부 공공임대 20만호 등 지원																																																																								
2017. 11.29.	「주거복지 로드맵」 (관계부처 합동)	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>2018</th> <th>2019</th> <th>2020</th> <th>2021</th> <th>2022</th> <th>합계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>청년 공공임대</td> <td>2.0</td> <td>2.5</td> <td>2.7</td> <td>2.9</td> <td>2.9</td> <td>13.0</td> </tr> <tr> <td> 행복주택</td> <td>1.1</td> <td>1.4</td> <td>1.5</td> <td>1.5</td> <td>1.5</td> <td>7.0</td> </tr> <tr> <td> 매입임대</td> <td>0.2</td> <td>0.4</td> <td>0.5</td> <td>0.7</td> <td>0.7</td> <td>2.5</td> </tr> <tr> <td> 전세임대</td> <td>0.7</td> <td>0.7</td> <td>0.7</td> <td>0.7</td> <td>0.7</td> <td>3.5</td> </tr> <tr> <td>신혼부부 공공임대</td> <td>3.0</td> <td>3.9</td> <td>4.0</td> <td>4.5</td> <td>4.6</td> <td>20.0</td> </tr> <tr> <td> 행복주택</td> <td>1.8</td> <td>2.4</td> <td>2.6</td> <td>2.8</td> <td>2.9</td> <td>12.5</td> </tr> <tr> <td> 매입임대</td> <td>0.5</td> <td>0.8</td> <td>0.7</td> <td>1.0</td> <td>1.0</td> <td>4.0</td> </tr> <tr> <td> 전세임대</td> <td>0.7</td> <td>0.7</td> <td>0.7</td> <td>0.7</td> <td>0.7</td> <td>3.5</td> </tr> <tr> <td>신혼희망타운</td> <td>1.0</td> <td>1.0</td> <td>1.5</td> <td>1.5</td> <td>2.0</td> <td>7.0</td> </tr> </tbody> </table>	구분	2018	2019	2020	2021	2022	합계	청년 공공임대	2.0	2.5	2.7	2.9	2.9	13.0	행복주택	1.1	1.4	1.5	1.5	1.5	7.0	매입임대	0.2	0.4	0.5	0.7	0.7	2.5	전세임대	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	3.5	신혼부부 공공임대	3.0	3.9	4.0	4.5	4.6	20.0	행복주택	1.8	2.4	2.6	2.8	2.9	12.5	매입임대	0.5	0.8	0.7	1.0	1.0	4.0	전세임대	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	3.5	신혼희망타운	1.0	1.0	1.5	1.5	2.0	7.0
		구분	2018	2019	2020	2021	2022	합계																																																																
		청년 공공임대	2.0	2.5	2.7	2.9	2.9	13.0																																																																
		행복주택	1.1	1.4	1.5	1.5	1.5	7.0																																																																
		매입임대	0.2	0.4	0.5	0.7	0.7	2.5																																																																
		전세임대	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	3.5																																																																
		신혼부부 공공임대	3.0	3.9	4.0	4.5	4.6	20.0																																																																
		행복주택	1.8	2.4	2.6	2.8	2.9	12.5																																																																
		매입임대	0.5	0.8	0.7	1.0	1.0	4.0																																																																
		전세임대	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	3.5																																																																
신혼희망타운	1.0	1.0	1.5	1.5	2.0	7.0																																																																		

(단위: 만호)

발표일	대책(수립 주체)	내용								
2018. 7.5.	「신혼부부·청년 주거지원 방안」 (관계부처 합동)	청 년	구분	'18	'19	'20	'21	'22	합계	
			공적임대	4.8	5.3	5.5	5.7	5.7	27	
			공공임대(호)	2.2	2.7	2.9	3.1	3.1	14	
			건설형	1.1	1.4	1.5	1.5	1.5	7.0	
			매입·전세	1.1	1.3	1.4	1.6	1.6	7.0	
			공공지원(만실)	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	13	
			기숙사(만명)	2.6	0.8	0.8	0.9	0.9	6	
			대학 기숙사	2.6	0.6	0.6	0.6	0.6	5.0	
			기숙사형 청년주택	-	0.2	0.2	0.3	0.3	1.0	
			전월세 자금지원 (누적, 만가구)	5.3	7.2	7.2	7.2	7.2	-	
		신 혼 부 부	공적임대	3.3	4.6	5.2	5.8	6.1	25.0	
			공공임대	3.0	4.3	4.9	5.5	5.8	23.5	
			건설형	1.8	2.4	2.6	2.8	2.9	12.5	
			영구임대	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.3	
			국민임대	0.3	0.4	0.5	0.9	0.9	3.0	
			행복주택	1.0	1.5	1.7	1.6	1.7	7.5	
			분양전환	0.5	0.5	0.3	0.2	0.2	1.7	
			매입전세임대	1.2	1.9	2.3	2.7	2.9	11	
			매입임대 I	0.3	0.6	0.5	0.8	0.8	3.0	
			전세임대 I	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	3.5	
			매입임대리츠	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.0	
			매입임대 II	-	0.2	0.4	0.5	0.6	1.7	
			전세임대 II	-	0.2	0.5	0.5	0.6	1.8	
			공공지원임대	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.5	
			구입전세자금지원 (누적, 만가구)	4.3	8	8	8	8	-	
			구입자금	1.3	3	3	3	3	-	
			전세자금	3.0	5	5	5	5	-	
			분양주택	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	10.0	
			신혼희망 타운	사업승인	1.0	1.5	2.0	2.0	3.5	10.0
				분양	0.1	0.7	1.0	1.1	1.6	4.5

(단위: 만호)

발표일	대책(수립 주체)	내용			
		구 분	실적 고려한 달성 예상치 (~2022)	추가공급 (2023 ~2025)	합계 (~2025)
2020. 3.20.	「주거복지로드맵 2.0」 (국토교통부)	청년 공공임대	21.1	14	35
		신혼부부 공공임대	25	15	40
		신혼희망타운	사업승인 15 분양: 10 장기임대: 5	분양 입주자 모집: 10 장기임대 공급 및 입주자모집 본격 추진	
		다자녀가구 공공임대	1.1	1.9	3

자료: 국토교통부, 「4.1. 8.28 부동산 대책 후속조치 추진」(2013.12.3.), 관계부처 합동, 「맞춤형 주거 지원을 통한 주거비 경감방안」(2016.4.27.), 관계부처 합동, 「주거복지 로드맵」(2017.11.29.), 국토교통부, 「주거복지로드맵 2.0」(2020.3.20.)을 바탕으로 재작성

이러한 상황에서 저출산 대응과 관련된 엄밀한 예산을 산출하는 것이 어려운 주거 지원 분야를 저출산 대책에 지속적으로 포함시키는 것이 바람직한지에 대한 고민이 필요하다.³²⁾ 청년과 신혼부부, 다자녀 가구 등에 대한 주거 지원은 저출산 대응에 있어 중요한 부분이라는 것에는 사회적 합의가 있다. 그러나 저출산 예산으로 묶는 것의 관리 효과성을 기대하기 어렵고 이로 인해 저출산 예산을 부풀릴 수 있는 여지가 있다는 점에서 문제가 있기 때문이다.

따라서 정부는 청년 등에 대한 주거지원 방안을 지속적으로 모색하되 저출산 예산과는 별도로 이를 관리하고, 저출산 예산은 관리효과성을 기대할 수 있는 사업들로만 구성하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이를 통하여 불명확한 저출산 예산액 확대를 막는 동시에 실질적인 저출산 대응 예산을 확인할 수 있게 하여 예산 관리의 효과성 제고에 기여할 필요가 있다.

32) 공공임대주택 추진을 위한 예산은 LH공사 등 주택임대사업자에게 주택도시기금을 출자 및 용자의 형태로 제공하여 공공임대주택사업을 추진하도록 한다는 점에서 청년·신혼부부에 대한 직접지원으로 보기 어려운 측면도 있다. 특히, 출자 방식은 다가구매입임대, 행복주택 등의 추진을 위해 정부가 주택도시기금을 주택임대사업자에게 출자하고 그에 대한 배당수익을 주택도시기금이 수입으로 얻으며, 용자 방식은 전세임대, 다가구매입임대, 행복주택 추진을 위해 주택도시기금을 주택임대사업자에게 용자해준 후 원금과 이자를 상환하게 되므로 수혜자에게 직접 지원되는 재원이라 하기 어렵다. 또한, 주택구입·전세자금(용자) 사업도 수혜자에게 자금을 대출한 후 원금과 이자를 상환하는 방식이다. 다만, 이 사업은 주택도시기금 외에도 은행재원이 투입되는 데, 시장금리보다 저리를 적용하는 등 요건을 완화하는 데서 발생하는 이차리를 정부가 보전해 주고 있다.

라. 유관 정책들과 패키지화하여 관리하는 방안 검토 필요

저출산 대책은 아동양육가구 지원 중심으로 구성하고 「청년정책기본계획」, 「경력단절 여성의 경제활동촉진 기본계획」 등 유관 정책들과 패키지화하여 관리함으로써 정부 저출산 대응의 전문성과 관리효과성을 제고할 필요가 있다.

2018년 12월 발표된 「저출산·고령사회 정책 로드맵」을 기점으로 정부의 저출산 정책 대응 방향이 개인의 삶의 질 제고로 전환됨에 따라 저출산 대책은 출산과 보육, 모자보건의 증진 등 「저출산·고령사회기본법」이 명시하는 대책의 범위³³⁾를 넘어서 다양한 생애주기에 걸친 개인들에 대한 지원으로 확대되었다. 이러한 정책의 방향 설정은 저출산 현상이 다양한 생애주기에 걸친 사회구조적인 문제와 관련이 있음을 인식하고 더 이상 청년을 출산의 도구로 가정하지 않는다는 점에서 바람직한 측면이 있다.

그러나 정책 방향의 전환이 바람직함에도 불구하고, 정책의 범위가 전 생애주기 관련 사업들로 확대됨에 따라 정부가 수립한 타 정책들과의 차별성이 모호해지는 문제가 발생하고 있다. 일례로 「사회보장기본법」은 국가와 지방자치단체로 하여금 생애주기에 걸쳐 발생하는 보편적 필요와 특수적 필요를 고려하여 소득과 사회서비스를 보장하는 ‘평생사회안전망’을 구축하는 것이 사회보장정책의 기본방향임을 명시하고 있으며, 이와

33) 「저출산·고령사회기본법」 제7~10조를 살펴보면, 저출산 대책의 기본방향으로 아래 5가지를 제시하고 있다.

〔저출산·고령사회기본법〕 제7~10조에 따른 저출산 대책의 내용

구 분	내 용
인구정책	적정인구의 구조와 규모를 분석하고 인구변동을 예측하여 국가 및 지방자치단체의 지속적인 성장과 발전을 위한 인구정책을 수립·시행
인구교육	국민이 저출산 및 인구의 고령화 문제의 중요성을 이해하고, 결혼·출산 및 가족생활에 대한 합리적인 가치관을 형성할 수 있도록 하는 인구교육
자녀의 출산과 보육 등	- 모든 자녀가 차별받지 아니하고 안전하고 행복한 생활을 영위하며 교육과 인성함양에 도움을 주는 사회환경을 조성하기 위한 시책 - 자녀를 임신·출산·양육 및 교육하고자 하는 자가 직장생활과 가정생활을 병행할 수 있도록 사회환경을 조성·지원 - 자녀를 양육하려는 자에게 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 시책
모자보건의 증진 등	임산부·태아 및 영유아에 대한 건강진단 등 모자보건의 증진과 태아의 생명존중을 위하여 필요한 시책, 임신·출산·양육의 사회적 의미와 생명의 존엄성 및 가족구성원의 협력의 중요성 등에 관한 교육 등
경제적 부담의 경감	자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책

자료: 「저출산·고령사회기본법」 제7~10조를 참고하여 재작성

관련하여 사회보장 증진을 위하여 5년 주기로 「사회보장기본계획」을 수립하도록 하고 있다.

또한, 저출산 대책의 범위가 너무 넓어지면, 저출산 대응과 관련한 정부 재정투입의 효과성 파악이 어렵고, 국민들 간에 목적에 부합하는 정책이라는 합의가 이루어지기 어려운 측면이 있다. 예를 들어 일반적인 인식 상 아동수당 등 아동양육가구에 대한 현금급여는 저출산에 직접적인 영향을 줄 것으로 생각되지만, 청년 창업지원의 경우에는 청년들의 창업 활동을 지원함으로써 장기적으로 청년의 삶의 질을 높일 수 있다는 점에서 저출산 대응과 관련이 있다고 볼 수 있지만 저출산 현상에 직접적인 영향을 미칠 것으로 기대하기는 어렵다.

이에 저출산고령사회위원회는 2021년 시행계획 발표 시 저출산 대책을 ‘직접지원’과 ‘간접지원’으로 구분하기도 하였다. 위원회가 직접지원으로 분류한 것은 OECD의 공공사회지출 분류 중 공공가족급여지출에 대한 정의를 차용한 것이라고 밝히고 있다. OECD의 공공사회지출 분류 중 공공가족급여지출은 아동양육가구에 대한 지원(행정비용 제외)만을 포함하고 있다.

[OECD의 공공가족급여지출 내용]

구 분	주요 예시
아동양육가구에 대한 현금 이전	<ul style="list-style-type: none"> - 아동수당(경우에 따라 연령·소득수준에 따라 차등을 둘 수 있음) - 육아휴직기간 동안의 소득 지원 - 한부모 가정에 대한 소득지원
아동양육가구에 대한 서비스 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 영유아 보육·유아교육 서비스 공급자에 대한 직접지원 또는 보조금 - 부모에게 지급하는 목적성 지원 - 청소년 및 주거시설(보호시설 등)에 대한 지원 - 취약가정에 대한 시설기반 서비스, 가정 서비스
아동양육가구에 대한 조세 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 아동수당 등을 과세표준에서 면세 - 총소득과 과세소득에서 아동수당을 공제 - 자녀세액공제

자료: OECD, 「The OECD SOCX Manual - 2019 edition」을 참고하여 재작성

그러나 이와 같은 기준으로 ‘직접지원’을 분류하는 것도 타당하지 않은 측면이 있다. 먼저, OECD 공공가족급여지출에는 아동양육가구에 대한 주거 지원과 건강 지원에 대한 지출액은 포함하지 않고 있는데³⁴⁾, 아동의 건강과 아동양육가구에 대한 주거 지원이 저출산 대응을 위한 간접지원으로 볼 수 있는지는 불확실하다. 그뿐만 아니라 사회 일각에서는 청년의 일자리와 주거 문제가 저출산 현상의 핵심으로 보고 있어 아동양육가구에 대한 지원만 직접지원이라고 보기 어렵다. 또한, 저출산 대책의 발전 과정을 고려했을 때 아동양육가구에 대한 지원으로 범위를 좁히는 것은 그간 저출산 대책의 방향성 변화에 역행하는 것으로도 볼 수 있다.

이에 저출산 대책의 적정 범위를 어떻게 설정하는 것이 바람직한가에 대한 고민이 필요하다. 지금까지의 저출산 대책의 주요 정책 대상을 살펴보면, 미성년 아동양육가구에 대한 지원과 출산을 할 수 있는 사회적 환경을 조성하는 사업을 나누어볼 수 있다. 출산을 할 수 있는 사회적 환경 조성과 관련된 주요 정책 대상은 청년, 여성, 신혼부부, 사회 전반 등이다.

[정책대상별 저출산 대응]

구 분	정책대상	주요 지원
아이를 낳을 수 있는 환경조성	청년	- 일자리 - 주거
	여성	- 일자리 및 경력단절 예방 - 노동시장에서의 성평등
	신혼부부	- 난임부부 지원 - 주거 지원
	사회전반	- 인구교육 및 제도개선(유연한 가족 개념의 정착 지원)
아이를 양육하는 가구 지원	아동양육가구	- 자녀의 출산과 보육 등 - 모자보건의 증진 등 - 경제적 부담의 경감 - 양육-근로 양립 가능한 근로문화

자료: 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획을 참고하여 작성

34) 이는 OECD 사회지출 분류 상 주거와 건강 유형이 별도로 존재하기 때문이다.

그런데 이러한 주요 정책 대상에 해당하는 청년과 여성의 경우, 정부의 관련 정책이 이미 존재하고 있다. 정부는 「청년기본법」에 따라 2021년부터 5년 단위로 청년발전을 주된 목표로 하는 「청년정책 기본계획」을 수립하고 있다. 동 법상 청년발전은 ‘청년의 권리보호 및 신장, 정책결정과정 참여확대, 고용촉진, 능력개발, 복지향상 등을 통하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 청년의 삶의 질을 향상시키는 것’으로 정의되기 때문에, 청년의 삶의 질 제고를 저출산 대응의 한 부분으로 포함시키고 있는 저출산 대책과도 중첩되는 측면이 있다. 또한, 정부는 「경력단절여성등의 경제활동촉진법」에 따라 2010년부터 「경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」을 수립하고 있다. 동 계획에는 ‘경력단절여성등의 경제활동 촉진에 관한 주요 시책’, ‘여성의 경력단절 예방을 위한 주요 시책’ 등이 포함되기 때문에 여성의 경력유지와 취·창업을 지원하고자 하는 저출산 대책의 내용과 중첩된다.

[청년 및 경력단절여성 대상 주요 정책]

유관계획	수립 및 심의 주체	최근 계획의 정책과제	저출산 대책의 관련내용 (제4차 기본계획 기준)
청년정책 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> 수립: 국무총리(국무조정실 청년정책추진단) 심의: 청년정책조정위원회 	<ul style="list-style-type: none"> * 제1차 청년정책 기본계획 (2021~2025) <ul style="list-style-type: none"> - 청년 일자리 지원 - 청년의 주거 지원 - 청년의 교육 지원 - 청년의 복지/문화 지원 - 청년의 참여 권리 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 청년의 안정된 삶의 여건 조성을 위한 일자리 지원 - 청년가구의 주거 안정 기반 마련 - 청년이 안정적으로 삶을 설계하고 사회에 참여할 수 있는 기반 마련
경력단절 여성등의 경제활동 촉진 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> 수립: 여성가족부(경력단절여성지원과)·고용노동부(여성고용정책과) 심의: 양성평등위원회 	<ul style="list-style-type: none"> * 제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획 (2020~2024) <ul style="list-style-type: none"> - 재직여성 경력단절 예방 내실화 - 경력단절여성 재취업 강화 - 다변화되는 일 방식·영역 대응 - 돌봄 지원 체계 강화 - 경력단절여성 정책 추진 체계 정비 	<ul style="list-style-type: none"> - 여성의 경력유지 지원 정책 강화 - 경력단절 여성의 취창업 지원

자료: 「청년기본법」, 「제1차 청년정책 기본계획」, 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」, 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」을 바탕으로 재작성

이와 같이 저출산 대책의 주요 정책대상인 청년과 여성에 대하여 저출산 대책 상 지원 내용을 포괄하고 있는 별도의 정책이 이미 존재하고 있으므로, 중첩되는 측면에 대해서는 별도의 저출산 대책을 마련하지 말고 유관 정책들을 패키지화하여 관리할 필요가 있다.³⁵⁾ 이는 저출산 대책의 방향성이 개인의 삶의 질 제고로 설정되었기 때문에 더욱 가능한 일이다.

물론 아동양육가구에 대한 지원과 관련해서는 중장기보육계획, 유아교육발전기본계획, 건강가정 기본계획 등이 있고, 아동에 대한 아동정책기본계획과 청소년에 대한 청소년정책기본계획도 있다. 그러나 아동양육가구와 관련된 계획은 여러 가지가 산재되어 있어 단기간 내에 이를 모두 패키지로 묶기에는 쉽지 않다는 현실적인 문제가 있고, 각 정책의 목표가 모두 저출산 대응과 관련된 것은 아니어서 저출산 대응을 위한 핵심 과제 도출의 필요성 측면에서는 별도의 계획을 수립하는 것이 더 바람직한 측면이 있다. 따라서 저출산 대응과 관련된 아동양육가구에 대한 지원은 별도로 보건복지부가 기획재정부 등 관계부처와 협의하여 계획을 수립하는 것이 더 효과적일 것이다.

[아동양육가구 대상 주요 정책]

유관계획	수립 및 심의 주체	최근 계획의 정책과제	저출산 대책의 관련내용 (제4차 기본계획 기준)
보육계획	수립: 보건복지부 심의: 중앙보육정책위원회	* 제3차 중장기보육 기본 계획(2018-2022) - 보육의 공공성 강화 - 보육 체계 개편 - 보육서비스 품질향상 - 부모 양육지원 확대	- 촘촘하고 질 높은 돌봄 체계 구축(아동돌봄기관의 공공성 강화)

35) 이에 대하여 저출산고령사회위원회는 이미 유관 정책과 연계하여 관리하고 있다는 의견이다. 그러나 본 보고서에서 제시하고 있는 정책의 패키지화 방안은 청년과 여성에 대한 별도의 계획을 수립하지 말고 이미 존재하는 관련 계획 전체를 차용하는 방안을 말하는 것이다. 즉, 청년과 여성에 대한 지원은 이미 존재하는 정부의 정책을 통해서 추진하고, 저출산 정책 거버넌스가 직접 구상하는 정책은 아동양육가구 대상 대책으로 그 범위를 보다 축소하여 집중도를 높일 필요가 있다는 것이다.

유관계획	수립 및 심의 주체	최근 계획의 정책과제	저출산 대책의 관련내용 (제4차 기본계획 기준)
유아교육발전 기본계획	수립: 교육부 심의: 중앙유아교육위원회	<ul style="list-style-type: none"> * 유아교육발전기본계획 (2018~2022) - 유아교육 공공성 강화를 통한 희망사다리 복원 - 유아·놀이 중심의 교육 강화 - 학부모와 함께 유아의 건강한 발달 지원 - 유아교육 혁신을 위한 행정시스템 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 촘촘하고 질 높은 돌봄 체계 구축(아동돌봄기관의 공공성 강화)
건강가정 기본계획	수립: 여성가족부 심의: 국무회의	<ul style="list-style-type: none"> * 제4차 건강가족 기본계획 (2021~2025) - 세상 모든 가족을 포용하는 사회기반 구축 - 모든 가족의 안정적 생활여건 보장 - 가족 다양성에 대응하는 사회적 돌봄 체계 강화 - 함께 일하고 돌보는 사회환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 가족의 제도적 수용 기반 마련 - 다양한 가족의 아동양육 지원 강화 - 다양하고 평등한 가족문화 확산

자료: 「영유아보육법」, 「제3차 중장기보육 기본계획」, 「유아교육법」, 「유아교육발전기본계획 (2018~2022)」, 「건강가족기본법」, 「제4차 건강가족 기본계획」, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」을 바탕으로 재작성

결과적으로 정부는 아동양육가구와 신혼부부에 대한 지원, 그리고 사회 문화 및 제도 개선에 관한 사항은 보건복지부 중심으로 저출산 대책을 마련하고, 「청년정책 기본계획」과 「경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」과 정책패키지를 구성하는 방안을 고려할 필요가 있다. 다만, 앞서 살펴본 것처럼 신혼부부에 대한 주거지원도 청년 주거지원과 분리되기 어려우며, 예산의 관리효과성이 낮으므로 정책 주거복지 로드맵을 통해 별도로 추진하는 것으로 하는 것이 바람직할 것이다.

[정책대상별 저출산 대응]

구 분	정책대상	주요 지원	비고
아이를 낳을 수 있는 환경조성	청년	- 일자리 - 주거	⇒ ‘청년정책에 관한 기본계획’ 차용
	여성	- 일자리 및 경력단절 예방	⇒ ‘경력단절여성 등의 경제활동 촉진 기본계획’ 차용
	신혼부부	- 난임부부 지원 - 주거 지원	⇒ 보건복지부가 기획재정부 등 관계부처와 협의하여 기본계획 수립·추진
	사회전반	- 인구교육 및 제도개선(유연한 가족 개념의 정착 지원)	
아이를 양육하는 가구 지원	아동 양육 가구 * 핵심영역	- 자녀의 출산과 보육 등 - 모자보건의 증진 등 - 경제적 부담의 경감 - 양육-근로 양립 가능한 근로문화	

자료: 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획을 참고하여 작성

이 방법의 장점은 저출산 대응의 범위를 대상자 중심으로 설정하여 재정투입 현황과 사업의 효과성을 보다 증범위에서 파악할 수 있게 한다는 점이다. 또한, 불필요한 정책의 중복을 막는 동시에 저출산 대책을 마련하는 보건복지부나 저출산고령사회위원회 입장에서는 보다 좁은 범위의 정책에 집중할 수 있어 정책 설계의 전문성을 제고시킬 수 있다.

마. 저출산 예산의 산출 및 관리방식의 변화 필요

저출산·고령사회 기본계획의 시행계획 추진에 수반되는 예산은 연속성이 낮으므로 이와 별도로 정부 프로그램 예산체계 내에서 저출산 대응 관련 예산이 산출·관리될 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

현행 저출산 예산은 각 연도 시행계획 추진에 수반되는 예산을 가리킨다. 이로 인해 시행계획의 내용에 따라 관련 사업 중 일부만 포함되는 경우가 있고, 포함되는 내역이 연도별로 달라지는 경우가 있어 효과적인 저출산 예산 산출과 관리를 기대하기 어려운 실정이다.

그 예로 보건복지부 소관의 보육교직원 인건비 및 운영지원 사업의 경우를 살펴볼 수 있다. 동 사업은 국공립·법인 등의 어린이집에 인건비를 지원하며, 보육교직원의 처우개선비를 지급하며, 어린이집에 교재교구비, 차량운영비 등을 지원하는 사업으로 어린

이집 운영과 직접적인 관련이 있다. 그런데 동 사업의 예산에서 저출산 예산에 포함되는 예산은 일부이며 연도별 일관성도 없는 것으로 확인된다. 2016년 저출산 예산에는 동 사업 중 시간연장형 교사에 대한 인건비 지원 예산만 포함이 되었고, 2017~2018년에는 시간연장형 교사 인건비에 더하여 보조교사·대체교사·담임교사 지원비가 저출산 예산에 포함되었으며, 2019~2020년에는 추가로 교사겸직원장 지원비와 농촌보육교사 특별수당이 포함되었다. 그런데 저출산 예산에 특정 항목이 추가적으로 포함된 시점에 해당 사업이 신규사업으로 도입된 것이 아니라 기존에도 추진하고 있었던 사업이기 때문에 저출산 예산의 순(net) 확대 규모를 확인할 수 없다. 또한, 2021년에는 국공립·법인어린이집 인건비와 농촌보육교사 특별수당만 저출산 예산에 포함되어 있는데, 기존에 포함되었던 항목을 대체하게 된 합리적인 근거를 찾기 힘들다.

[보육교직원 인건비 및 운영지원 사업의 저출산 예산 포함 현황(2016~2021)]

내역사업	내내역사업	포함여부			
		2016	2017~2018	2019~2020	2021
보육교직원 인건비	국공립·법인어린이집	×	×	×	●
	영아전담 어린이집	×	×	×	×
	장애아전문 어린이집	×	×	×	×
	방과후 교사	×	×	×	×
	시간연장형 교사	●	●	●	×
	장애아통합 교사	×	×	×	×
보육교직원 처우개선	보조교사	×	●	●	×
	대체교사	×	●	●	×
	담임교사 지원비(교사근무환경 개선비)	×	●	●	×
	교사겸직원장 지원비	×	×	●	×
	농촌보육교사 특별수당	×	×	●	●
어린이집 운영지원	교재교구비	×	×	×	×
	차량운영비	×	×	×	×
	농어촌소재법인 어린이집 지원	×	×	×	×

자료: 저출산·고령사회 기본계획 2016~2021년 각 연도 시행계획을 바탕으로 재작성

또 다른 예로는 고용노동부 소관의 모성보호육아지원 사업이 있다. 동 사업은 출산 및 육아휴직을 지원하는 사업으로 그 내역사업에는 출산전후휴가급여, 유산사산휴가급여, 육아휴직급여, 육아기 근로시간 단축급여 등이 포함되어 있다. 그런데 유산사산휴가급여의 경우 2021년에만 저출산 예산에 포함되었으며, 육아기 근로시간 단축급여는 2019~2021년에만 저출산 예산에 포함되었다.

[모성보호육아지원 사업의 저출산 예산 포함 현황(2016~2021)]

내역사업	포함여부			
	2016	2017~2018	2019~2020	2021
출산전후휴가급여	●	●	●	●
유산사산휴가급여	×	×	×	●
육아휴직급여	●	●	●	●
육아기 근로시간 단축급여	×	×	●	●

자료: 저출산·고령사회 기본계획 2016~2021년 각 연도 시행계획을 바탕으로 재작성

이와 같이 청년이나 자녀양육가구 등 저출산 대응 지원의 주요 대상이라고 할 수 있는 집단을 지원하기 위해 마련된 사업도 그 일부만 저출산 예산에 포함되고 포함되는 예산 항목의 연속성이 보장되지 않으면 저출산 예산 규모의 정확도가 낮아지기 때문에 효과적인 관리를 기대하기 어려우며 정책에 대한 국민의 신뢰를 확보하기도 어렵다. 물론 매년 마련되는 시행계획은 계획이 수립되는 시점에서의 정책 환경을 고려하고 그 개선방안을 마련하기 때문에 관련 재정사업이 연도마다 약간씩 달라지는 것은 자연스러운 것이다. 그러나 저출산 예산을 이러한 유동적인 시행계획에 근거하여 산출함으로써 예산 정확도가 낮아지는 문제가 발생하고 있는 것이다.

이를 해결하기 위하여 독일·프랑스 등에서 가족지원 관련 사업을 별도로 관리하고 있는 사례를 참고하여 우리나라도 시행계획과 별개로 저출산 대응 관련 예산을 별도로 묶어 지속성과 연속성을 가지고 관리할 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 구체적으로는 프로그램 예산체계 상 관련 사업에 꼬리표를 달아 관련 예산이 확인될 수 있도록 하는 방안을 고려해볼 수 있다. 저출산 대응과 관련된 사업의 범위는 사회적 합의에 근거하여 설정되어야 하겠지만 일반적으로 자녀양육가구에 대한 지원이 핵심이라는 점에서 이견이 없으므로 관련 지원 사업을 저출산 대응사업으로 설정하여 관리하는 방

안이 있다. 이때, 지나치게 관련성이 떨어지거나 또는 사업의 대상의 일부로서 청년 또는 자녀양육가구를 포함하는 사업은 제외하고 청년과 자녀양육가구에 대한 지원을 목표로 하는 사업만을 포함할 필요가 있다. 이를 통하여 저출산 예산을 산출하면 청년과 자녀양육가구에 대한 지원 예산의 순(net) 변동을 확인할 수 있으므로 효과적인 관리의 기초를 마련할 수 있다. 이와 별개로 간접적인 사업이지만 환경 조성 등을 위하여 정부가 개선할 필요가 있다고 생각하는 분야는 저출산 예산에는 포함시키지는 않지만 시행 계획에 포함하여 정부가 관리하는 것으로 방안을 마련할 수 있다.

바. 정책의 책무성 제고를 위해 행정부처가 중심이 되어 대책을 마련할 필요

「저출산·고령사회기본법」에 따르면, 기본계획과 실행계획의 수립에 대한 총괄은 보건복지부 장관이 맡도록 되어 있으며, 저출산고령사회위원회가 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항에 대하여 심의하도록 하고 있다. 저출산고령사회위원회가 심의하는 주요 사항에는 중장기 인구구조 분석과 사회경제적 변화전망에 관한 사항, 정책의 중장기 목표와 추진방향에 관한 사항, 기본계획 및 시행계획에 관한 사항, 정책의 조정 및 평가 등에 관한 사항 등이 있다.³⁶⁾

이에 따라 2006년부터 보건복지부가 관계부처와의 협의를 통해 기본계획과 시행 계획 수립의 총괄을 담당하였으나 2019년부터는 기본계획과 실행계획의 수립 업무를 위원회 사무처가 담당하여 추진하고 있다.

36) 「저출산·고령사회기본법」

제23조(저출산·고령사회위원회) ① 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 저출산·고령사회위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화전망에 관한 사항
2. 저출산·고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항
3. 기본계획에 관한 사항
4. 시행계획에 관한 사항
5. 저출산·고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항
6. 그 밖에 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항으로서 제5항의 간사위원이 부의하는 사항(이하 생략)

저출산고령사회위원회는 대통령을 위원장으로 하고³⁷⁾, 「저출산·고령사회기본법 시행령」 제5조에 따라 기획재정부·교육부·행정안전부·보건복지부·고용노동부·여성가족부·국토교통부 장관들이 당연직위원으로 참여하며³⁸⁾, 그 외 위원장이 위촉하는 위원이 참여한다. 위촉 위원의 임기는 2년이다.

2021년 현재 저출산고령사회위원회는 위원장인 대통령과 7명의 당연직 위원 외에 17명의 민간위원으로 구성되어 있다. 법상 위원회에 부위원장을 두고, 보건복지부 장관과 부위원장이 간사위원이 되도록 규정되어 있는데, 통상적으로 부위원장직은 국회의원 중 1인이 수행하고 있다.

[저출산고령사회위원회 위원 구성]

구 분	위원 수(2021년 기준)	비고
위원장	1명	대통령
위원	24명	
당연직위원	7명	기획재정부·교육부·행정안전부·보건복지부(간사)·고용노동부·여성가족부·국토교통부 장관
위촉위원	17명	부위원장 1인(간사)

자료: 저출산고령사회위원회

한편, 「저출산·고령사회기본법 시행령」 제8조는 저출산고령사회위원회(이하 ‘본위원회’)로 지칭) 안에 운영위원회를 두도록 규정하고 있으며, 별도의 분야별 분과위원회도 둘 수 있도록 허용하고 있다.³⁹⁾ 운영위원회는 위원회가 심의할 안건을 사전에 검토·조

37) 「저출산·고령사회기본법」

제23조(저출산·고령사회위원회)

(전략)

③ 위원회는 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성한다.

④ 위원장은 대통령이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장
2. 고령화 및 저출산에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자

(후략)

38) 「저출산·고령사회기본법 시행령」

제5조(위원회의 구성) ① 법 제23조제4항제1호에서 “대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장”이란 기획재정부장관, 교육부장관, 행정안전부장관, 보건복지부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관(이하 “당연직위원”이라 한다)을 말한다.

(후략)

정하는 곳으로 위원장을 포함한 40명 이내의 위원으로 구성하도록 되어 있다. 2021년 현재 운영위원회에는 본위원회 위원 중 부위원장과 보건복지부 장관이 각각 민간위원장과 정부위원장으로 참여하고 있으며, 그 외 기획재정부·교육부·행정안전부·고용노동부·여성가족부·국토교통부 차관 6인과 27명의 민간위원이 참여하고 있다.

[저출산고령사회위원회 운영위원회 위원 구성]

구 분	위원 수(2021년 기준)	비고
민간위원장	1명	본위원회 부위원장
민간위원	27명	
정부위원장	1명	보건복지부 장관(본위원회 위원)
정부위원	6명	기획재정부·교육부·행정안전부·고용노동부·여성가족부·국토교통부 차관

자료: 저출산고령사회위원회

분과위원회의 경우, 2021년 현재 총 7개의 위원회가 구성되어 있고, 총 95명의 분과 위원이 있다.

39) 「저출산·고령사회기본법 시행령」

- 제8조(저출산·고령사회정책운영위원회) ①위원회에 올릴 안건을 사전에 검토·조정하고 위원회의 활동을 지원하기 위하여 위원회에 저출산·고령사회정책운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)를 둔다.
- ②운영위원회는 위원장을 포함한 40명 이내의 위원으로 구성된다.
- ③운영위원회 위원장은 법 제23조제5항에 따른 간사위원 2명이 공동으로 되고, 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 운영위원회 위원장이 공동으로 임명하거나 위촉한다.
1. 당연직위원이 소속된 관계 중앙행정기관의 차관 또는 부위원장. 이 경우 복수차관이 있는 기관은 해당 기관의 장이 지정하는 차관으로 한다.
 2. 고령화 및 저출산에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 운영위원회 위원장이 위촉하는 사람
 3. 저출산·고령사회정책과 관련된 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원. 이 경우 복수차관이 있는 기관은 해당 기관의 장이 지정하는 차관으로 한다.
- ④ 운영위원회에 간사 1명을 두며, 간사는 보건복지부 내 저출산·고령사회정책과 관련된 부서의 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 보건복지부장관이 지명한다.
- ⑤운영위원회는 운영위원회의 효율적인 운영을 위하여 분야별로 분과위원회를 둘 수 있다.
- ⑥운영위원회 및 분과위원회의 구성·운영 및 업무의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원회의 위원장이 정한다.

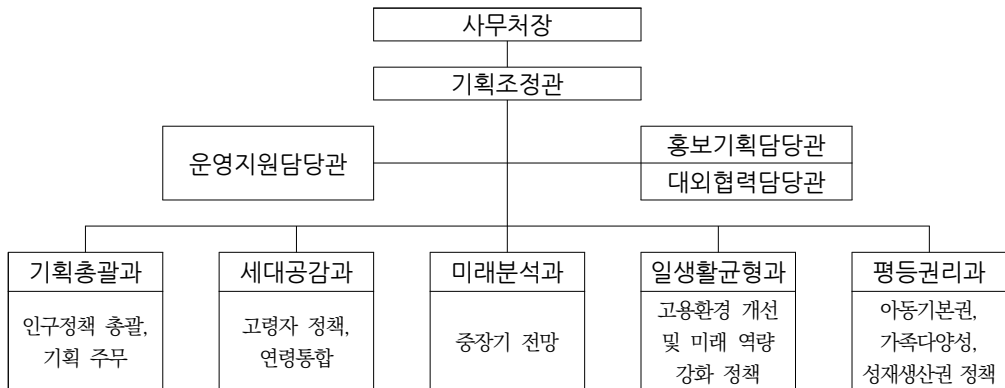
[저출산고령사회위원회 분과위원회 구성]

분과명	위원 수	담당 분야
미래기획	12명	• 저출산·고령사회 기본계획 수립 및 이행관리, 인구변화 대응, 타분과 미논의 이슈
세대공감	26명	• 기본계획 고령화 분야, 고령자 소득보장 완화 • 정년연장, 신중년일자리, 노후준비, 사회적돌봄 등
지역상생	15명	• 중앙-지방정부 협력체계 구축, 지역 인구감소 대응전략, 주민체감형 현장별 정책
일생활균형	7명	• 출산·육아지원 제도 활용 및 남성돌봄참여 방안, 중소기업 일·생활균형제도 및 문화 확산
성평등노동권	10명	• 돌봄 친화적 노동시장 개선, 노동과 돌봄에서 남녀불균형 해소
가족다양성	13명	• 다양한 가족의 차별적 법령·제도개선, 가족다양성 포용기반 마련
아동돌봄	12명	• 아동돌봄·양육환경개선, 돌봄 연계한 초등교육 등 아동돌봄 정책 개발

자료: 저출산고령사회위원회

이 외에 위원회의 실질적인 사무 수행을 지원하는 사무처가 별도로 구성되어 있다. 사무처의 장은 본위원회 위원 중 대통령이 지명하는 위원과 대통령비서실의 저출산 업무를 담당하는 비서관이 공동으로 맡도록 되어 있다. 2021년 현재 대통령비서실에서 저출산 업무를 담당하는 비서관은 여성가족비서관이다. 사무처 인력은 상근위원인 사무처장 외에 정부 부처 파견자, 지방자치단체 파견자, 공공기관 파견자, 전문임기제 등으로 구성되어 있다.

[저출산고령사회위원회 사무처 조직]



자료: 저출산고령사회위원회

보건복지부는 사무처 운영을 위한 예산을 지원하고 있다.⁴⁰⁾ 2021년 예산 기준 사무처 운영 지원 예산은 47억 4,900만원인데, 동 사업은 저출산 대책 개발을 위한 경상 경비라는 점을 감안하여 저출산 대응 사업에는 포함하지 않는다.

[저출산고령사회위원회 사무처지원 사업 예산 추이]

(단위: 백만원)

사업명	2018	2019	2020	2021
저출산고령사회위원회 사무처지원	4,847	4,843	4,910	4,749

자료: 보건복지부

첫째, 저출산 대책 마련 업무를 담당하고 있는 저출산고령사회위원회는 자문기구로 정책의 결정 및 예산 편성의 권한이 없으므로 권한과 책임을 갖고 있는 보건복지부와 기획재정부, 국무총리실 등 행정부처 중심으로 저출산 대책을 마련하는 체계를 구축하여 정책의 책무성을 제고할 필요가 있다.

저출산고령사회위원회는 정부위원회 중 자문위원회로 분류되는 위원회로 「저출산·고령사회기본법」에 따라 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하는 역할을 맡고 있다. 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따르면, 정부의 위원회는 ‘행정위원회’와 ‘자문위원회 등’으로 나눌 수 있다. 행정위원회는 「정부조직법」 제5조41)에 따라 행정기관 소관사무의 일부를 독립하여 수행하는 합의제 행정기관을 가리키며, 자문위원회는 그 외의 위원회를 통칭하는 것으로 법이 명시하고 있다.⁴²⁾

그런데 2019년부터 기본계획과 시행계획 수립 업무를 위원회 사무처가 담당하고

40) 이는 「저출산·고령사회기본법」이 보건복지부 소관 법률이기 때문이다.

41) 「정부조직법」

제5조(합의제행정기관의 설치) 행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다.

42) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」

제5조(위원회의 설치요건) ① 「정부조직법」 제5조에 따라 합의제행정기관(이하 “행정위원회”라 한다)을 설치할 경우에는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 업무의 내용이 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것
2. 업무의 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것
3. 기존 행정기관의 업무와 중복되지 아니하고 독자성(獨自性)이 있을 것
4. 업무가 계속성·상시성(常時性)이 있을 것

② 행정위원회를 제외한 위원회(이하 “자문위원회등”이라 한다)는 제1항제1호 및 제2호의 요건을 갖추어야 한다.

있다. 이는 「저출산·고령사회기본법」이 계획 수립의 총괄을 보건복지부 장관이 맡도록 규정하고 있는 것과 다르다. 동 법은 보건복지부 장관이 관계 중앙행정기관장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고 위원회와 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 확정하도록 하고 있다. 또한, 시행계획 수립 시에는 각 중앙행정기관장이 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하고, 보건복지부 장관은 그 실적을 제출받아 종합하여 위원회 심의를 받도록 규정되어 있다.

[「저출산·고령사회기본법」 상 기본계획 및 시행계획의 수립과정과 실제 수립과정 비교]

구분	기본계획			시행계획		
기본법	계획안 작성 →	심의 →	승인	수립·시행 →	종합 →	심의
	보건복지부 장관 (관계 중앙행정 기관장과 협의)	저출산고령 사회위원회 ·국무회의	대통령	중앙행정 기관장	보건복지부 장관 (종합)	저출산고령 사회위원회
실제 운영방식	계획안 작성 →	심의 →	승인	의견제출 →	수립 →	심의
	저출산고령사회위 원회 사무처 (관계 중앙행정 기관장과 협의)	저출산고령 사회위원회 ·국무회의	대통령	중앙행정기관	저출산고령 사회위원회 (사무처)	저출산고령 사회위원회

자료: 「저출산·고령사회기본법」 및 저출산고령사회위원회 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 법의 규정에도 불구하고 대통령 소속 위원회의 사무처가 정책의 조정과 계획 수립의 역할을 맡는다는 것은 동 정책의 중요도를 정부가 높게 보고 있다는 것을 의미하기도 한다. 그러나 실질적으로 위원회는 정책의 결정과 예산 편성의 권한이 없고 자문과 심의의 역할만을 부여받고 있으므로 정책을 효과적으로 조정하고 구상할 것을 기대하기 어렵다. 또한, 이러한 자문위원회가 궁극적인 저출산 대책의 결정과 그에 포함 되는 재정사업의 범위에 대한 최종적인 결정을 수행함으로써 인해, 실질적인 정책 결정과 예산 편성 권한을 가지고 있는 행정부처는 그 책임과 권한을 회피할 수 있는 구조라고 할 수 있다.

이로 인해 결과적으로 정책에 대한 권한과 책임 소재가 불분명해지는 문제가 발생한다. 예를 들어, 저출산 대책에 어떤 특정 정책이 포함된 것에 대하여 여론의 비판이 있을 때, 이 문제를 책임질 주체가 누구인지 불분명하다. 즉, 정책의 결정 권한이 없는 저출산고령사회위원회가 이 문제를 책임질 것인지, 아니면 정책 결정 권한이 있지만 모

든 권한을 자문위원회에 위임한 보건복지부 등의 관계부처가 책임을 질 수 있는지 명확하지 않다.

따라서 정부는 이러한 문제를 고려하여 정책을 만들고 예산을 편성하는 권한을 가지고 있는 행정부처 중심으로 저출산 대책을 마련하고 저출산고령사회위원회는 저출산 대응 정책의 방향성에 대한 자문을 수행하도록 할 필요가 있다. 다만, 보건복지부 등 한 부처가 주도하는 것에도 한계가 있으므로 보건복지부와 예산 편성을 담당하는 기획재정부 등을 중심으로 행정부처가 계획 수립 및 예산 편성을 주도적으로 할 수 있도록 하는 체계를 구축할 필요가 있다. 필요한 경우 대통령 비서실 내에서 여성가족비서관이 저출산 대책을 담당하는 현행 체제에서 사회수석비서관이 주도적으로 동 정책을 담당하고 사회정책비서관이 지원하는 형태로 바꾸는 것도 고려할 수 있다.

이러한 체계를 고려해볼 수 있는 것은 지난 2019년 기획재정부를 중심으로 범부처 인구정책TF가 구성되어 일련의 인구구조 변화에 대한 대응방안을 발표하고 있기 때문이다. 2019년 3월 정부는 저출산 고령사회 기본계획을 적극 추진함과 동시에 기획재정부를 중심으로 인구정책TF를 구성하여 인구구조 변화에 대한 정책분야별 대응방안을 마련하는 투트랙의 추진 방안을 발표하였다. 이를 통해 고령사회 대응은 기획재정부를 중심으로 정부가 맡은 책임과 권한을 다할 수 있는 체계가 구축되었다. 그러나 저출산 대응에 관한 부분은 정책에 대한 실질적인 권한과 책임을 가지고 있지 않은 저출산고령사회위원회 중심으로 정책이 추진되고 있어 이에 대한 개선 검토가 필요한 상황이다.

정부는 이상의 내용을 종합적으로 고려하여 저출산 대책 역시 보건복지부와 기획재정부 등 행정부처를 중심으로 하는 정책 추진 체계를 마련하여 정책의 책무성과 투명성을 제고할 필요가 있다. 다만, 이 과정에서 정책에 대한 자문과 심의를 맡은 저출산고령사회위원회와의 긴밀한 협력을 바탕으로 정책을 추진하여 위원회는 자문과 심의에 대한 책무성을 다할 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 저출산 대책 마련을 위한 정책 구상 및 조정 업무를 담당하고 있는 저출산고령사회위원회 사무처는 인력이 파견자 중심으로 구성되어 업무수행의 연속성과 전문성을 기대하기 어려우므로 관련 정책을 총괄하는 보건복지부와 예산편성을 총괄하는 기획재정부 중심으로 정책을 구상·조정할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다.

정부는 2017년 9월 저출산고령사회위원회에 사무처를 신설하였다. 2019년부터는 동 사무처가 저출산 대책 마련을 위한 부처 간 협의·조정 업무를 담당하고 있다. 그런데 실제 저출산고령사회위원회 사무처는 보건복지부·고용노동부·교육부 등의 관계부처 공무원이 파견의 형태로 근무하여 업무수행의 연속성과 전문성을 기대하기 어려운 실정이다.

2017년 9월부터 2021년 5월까지 사무처에 근무했거나 근무 중인 부처파견자, 지자체파견자, 공공기관파견자, 전문임기제는 총 86인이고(고위공무원 3인 포함), 그중 2021년 5월 기준 원래 부처로 돌아갔거나 퇴사한 사람은 총 51명이다. 이들의 평균 근속기간은 14개월로 나타났는데, 유형별로 살펴보면 부처파견자가 14개월, 지자체파견자가 12개월, 공공기관파견자가 5개월, 전문임기제가 16.5개월 평균적으로 근무한 것으로 나타난다. 즉, 사무처에 근무자들의 평균 근속기간이 2년이 채 안되는 것이다.

[저출산고령사회위원회 사무처 인력 근속월수]

(단위: 월)

구 분	2019년 7월 이후 사무처 근무자 중 2021년 5월 기준 사무처에 근무하지 않는 자			
	인원	근속월수		
		평균	최소	최대
합 계	51	14	1	33
부처파견자	40	14	1	33
지자체파견자	5	12	12	12
공공기관파견자	2	5	5	5
전문임기제	4	16.5	4	33

자료: 저출산고령사회위원회 제출자료를 바탕으로 재작성

2021년 5월 현재 사무처에 근무하고 있는 부처파견자, 지자체파견자, 공공기관파견자, 전문임기제는 총 35인이며(고위공무원 1인 포함), 2021년 5월 기준 이들의 평균 근속월은 19개월이다. 유형별로 살펴보면, 부처파견자가 18개월, 지자체파견자가

11개월, 공공기관파견자가 13개월, 전문임기제가 33.5개월이다.

[저출산고령사회위원회 사무처 인력 근속월수(현재 근무자)]

(단위: 월)

구 분	2021년 5월 기준 사무처 근무자			
	인원	2021년 5월 기준 근속월수		
		평균	최소	최대
합 계	35	19	2	42
부처파견자	18	18	2	29
지자체파견자	4	11	4	16
공공기관파견자	2	13	13	13
전문임기제	11	33	7	42

자료: 저출산고령사회위원회 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 위원회 사무처 인력이 파견자 중심으로 구성되는 것은 동 위원회가 행정 기구가 아니므로 발생하는 태생적인 한계이다. 이런 상황에서 파견자 중심으로 구성되는 사무처가 정책 조정과 결정 업무를 담당하게 되면, 정책에 대한 암묵지 등의 지식이 축적되기 어려워 정책의 연속성이 저해를 받을 가능성이 높다. 일례로 제4차 기본계획 추진이 시작된 지 6개월도 채 지나지 않은 2021년 5월 현재 동 기본계획 수립 업무를 담당했던 담당자는 위원회 사무처 파견을 끝내고 본 소속 부처로 돌아간 상황이다.

정부는 위원회 사무처의 이러한 한계를 고려하여 정책의 구상과 관련된 업무는 담당 행정부처 중심으로 추진되도록 할 필요가 있다. 특히, 저출산 정책은 단기에 해결되기 어려운 문제를 다루기 있기 때문에 연속성과 지속성을 가지고 정책을 추진할 필요가 있다는 점에 있어서도 행정부처를 중심으로 하는 추진 체계 마련이 필요하다.

2-1. 영유아 보육·유아 교육

가. 주요 정책 추진 현황

제1차 기본계획이 시작된 2006년 당시 어린이집 이용 아동에게 제공하는 영유아 보육료와 유치원 이용 아동에게 제공하는 유아 교육비는 소득수준에 따라 차등 지원되었다. 그러나 2012년부터 만 5세 공통과정(5세 누리과정)이 도입되면서 만 5세 아동에 대해서는 무상교육·보육이 실시되었고, 2013년부터는 누리과정을 만 3~4세까지 확대 적용하는 동시에 전 소득계층의 0~5세 영유아에게 보육료(어린이집 이용 영유아)를 지원하기 시작하였다.

한편, 어린이집이나 유치원을 이용하지 않고 가정에서 양육되는 저소득 가정의 영아(24개월 미만)에게는 2009년 7월부터 양육수당이 지급되었는데, 그 대상은 2011년 36개월 미만으로 확대되었고, 2013년부터는 어린이집·유치원을 이용하지 않는 전 계층, 전 연령의 아동에게 가정양육수당이 지급되기 시작했다. 가정양육수당을 지원받는 6~36개월의 영유아는 긴급한 필요시 시간제보육을 이용할 수 있다.

2021년 현재 0~2세 영아는 어린이집을 다닐 수 있고, 3~5세 유아는 어린이집과 유치원을 선택하여 다닐 수 있다. 어린이집을 다니는 0~2세에 대해서는 보건복지부의 영유아 보육료 지원 사업(일반회계)을 통해 부모보육료(월 48.4만원~35.3만원)가 지원되고, 정부가 인건비를 지원하지 않는 어린이집에 대해서는 보조금 성격의 기관보육료를 지원한다. 유치원에 다니는 3~5세는 교육부의 유아 교육비 보육료 지원 사업(유아교육 특별회계)을 통해 학비 지원을 받고(국공립 월 8만원, 사립 월 26만원), 어린이집에 다니는 3~5세는 교육부의 같은 사업을 통해 보육료를 지원(보육료 월 26만원) 받는다. 다만, 3~5세에게 누리과정을 제공하는 유치원과 어린이집에는 보조금 성격으로 방과후 과정비(월 7만원)가 지원된다.

어린이집이나 유치원을 이용하지 않고 가정에서 아이를 돌보는 경우, 가정양육수당이 지급된다. 가정양육수당은 월령에 따라 차등 지급되는데, 12개월 미만은 월 20만원, 12~23개월은 월 15만원, 24~86개월(취학 전)은 월 10만원이 지급된다.

[영유아 보육 및 유아 교육 등 지원(2021년 기준)]

연령	시설	시설 이용		시설 미이용	
		지원		월령	지원
0~2세	어린이집	부모보육료(월 35.3만원~48.4만원) 지원		12개월 미만	월 20만원
		* 기관보육료(월 19.4만원~52.8만원) 지원		12~23개월	월 15만원
3~5세	어린이집	누리과정보육료(월 26만원) * 방과후과정비(월 7만원)		24~86개월	월 10만원
	유치원	유아학비: 국공립 월 8만원, 사립 월 26만원 * 방과후과정비 공립 월 5만원, 사립 월 7만원			

주: 시설 미이용아동은 긴급한 필요 시 일시적으로 시간제 보육을 이용할 수 있음
 자료: 보건복지부 및 교육부 제출자료를 바탕으로 작성됨

제3차 기본계획이 수립된 2016년부터 저출산 예산에 영유아 보육 및 유아 교육 지원 사업이 포함된 현황을 살펴보면 다음과 같다. 아동수당 사업의 경우 직접적인 보육·교육 서비스 제공과 관련이 있는 것은 아니지만 미취학 아동의 양육을 지원한다는 점에서 포함하였다. 저출산 예산에 포함된 영유아 보육·유아 교육 예산은 2016년 4조 4,263억원에서 2021년 7조 2,918억원으로 연평균 10.5% 증가하였다. 그러나 해당 기간 중에도 특정 사업이 일부 기간에만 저출산 예산에 포함되는 등 사업의 연속성을 확인하기는 어려운 실정이다.

[저출산 예산에 포함된 영유아 보육·유아 교육 예산 현황(2016~2021)]

(단위: 억원, %)

소관 부처	재원	사업명	내역사업명	3차			3차(수정)		4차
				2016	2017	2018	2019	2020	2021
고용노동부	고용보험 기금	직장어린이집 지원	-	1,059	1,218	1,451	1,627	1,337	(일부만)
고용노동부	고용보험 기금	직장보육시설 지원	직장보육교사 등 인건비지원	-	-	-	-	-	743
고용노동부	고용보험 기금	직장어린이집 지원	직장어린이집 설치 지원	-	-	-	-	-	347
보건복지부	일반회계	어린이집 확충	-	(일부만)	(일부만)	684	688	748	609
보건복지부	일반회계	어린이집 확충	국공립 신축	283	187	-	-	-	-

(단위: 억원, %)

소관 부처	재원	사업명	내역사업명	3차			3차(수정)		4차
				2016	2017	2018	2019	2020	2021
농림 축산 식품부	농어촌구 조개선특 별회계	농촌공동체활 성화지원	농촌사회 복지증진사업 (농촌보육여 건개선[아이 돌봄센터])	6	6	6	0	0	0
보건 복지부	일반회계	어린이집 평가인증 운영	-	77	79	82	118	0	0
보건 복지부	일반회계	보육진흥원 운영지원	어린이집 평가 운영	0	0	0	0	89	(제외)
보건 복지부	일반회계	공공형 어린이집	-	487	558	610	(제외)	(제외)	(제외)
보건 복지부	일반회계	어린이집 교원 양성 지원	보육교직원 보수교육	(제외)	11	11	(제외)	(제외)	(제외)
보건 복지부	일반회계	보육교직원 인건비 및 운영지원	보조교사, 대체교사, 교사근무환경 개선비	(제외)	2,944	3,184	(제외)	(제외)	(제외)
보건 복지부	일반회계	보육교직원 인건비 및 운영지원	교사인건비 지원 (시간연장형 교사)	(제외)	(제외)	(제외)	614	653	(제외)
보건 복지부	일반회계	보육교직원 인건비 및 운영지원	교사인건비지원 (국공립· 법인어린이집)	(제외)	(제외)	(제외)	(제외)	(제외)	6,834
보건 복지부	일반회계	보육교직원 인건비 및 운영지원	보육교직원 처우개선 지원	(제외)	(제외)	(제외)	4,768	6,125	(제외)
보건 복지부	일반회계	보육교직원 인건비 및 운영지원	보육교직원 처우개선 (농촌 보육교사 특별근무수당)	(제외)	(제외)	(제외)	(제외)	(제외)	297
보건 복지부	일반회계	육아종합지원 센터 지원	-	(제외)	95	89	118	165	117

(단위: 억원, %)

소관 부처	재원	사업명	내역사업명	3차			3차(수정)		4차
				2016	2017	2018	2019	2020	2021
보건 복지부	일반회계	보육사업관리	연구비 (보육전자 바우처시스템 기능개선, 안심보육환경 마련)	0	0	0	17	22	0
보건 복지부	일반회계	보육사업관리	소규모어린이 집규모화추진 방안연구용역	0	0	0	0	0	1
행정 안전부	일반회계	전자정부지원 (정보화)	전자정부지원 사업 추진 (양육· 돌봄시설 종합플랫폼 구축)	0	0	0	5	5	0
보건 복지부	일반회계	영유아보육료 지원	-	(일부만)	(일부만)	(일부만)	(일부만)	(일부만)	33,952
보건 복지부	일반회계	영유아보육료 지원	0~2세 보육료 지원	29,634	29,740	31,062	30,943	31,578	-
보건 복지부	일반회계	영유아보육료 지원	시간연장 보육료 지원	406	417	369	332	322	-
보건 복지부	일반회계	시간제보육 지원	-	120	88	97	110	166	216
보건 복지부	일반회계	가정양육수당 지원	-	12,192	12,242	10,891	8,923	8,157	7,608
보건 복지부	일반회계	아동수당 지급	-	0	0	7,096	21,627	22,834	22,195
합계				44,263	47,585	55,634	69,892	72,202	72,918
연평균 증가율				10.5					

주: (제외) 표시는 사업이 추진되지 않은 것이 아니라 저출산 예산에 포함되지 않았음을 의미함
자료: 저출산고령사회위원회 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 정부는 영유아 보육 및 유아교육의 공공성 강화 목적으로 공공보육 어린이집 및 국공립 유치원의 이용률 확대를 추진하고 있다. 어린이집의 경우, 보건복지부가 「제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022)」을 통해 2022년까지 정부가 인건비를 지원하는 어린이집(국·공립, 직장, 사회복지법인 등43)의 이용률을 40%로 확대하겠다는 계획을

발표하였다. 이후 2018년 12월 보건복지부는 목표 달성 시점을 2021년으로 앞당겼다. 이러한 상황에서 2020년 어린이집의 공공보육 이용률은 33.8%로 나타나 2021년까지 40% 달성 가능성 여부가 불투명한 가운데, 정부는 제4차 저출산·고령사회 기본계획을 통해 공보육 이용률을 2025년까지 50%로 높이겠다는 계획을 수립하여 목표치가 상향 조정되고 달성 시점이 연기된 상황이다(40% 달성은 2022년까지 완료하겠다는 계획으로 변경됨).

[어린이집 현원 추이]

(단위: 명, %)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020
어린이집 전체(A)		1,398,913	1,391,789	1,353,111	1,299,062	1,177,995
공공 보육	소계(B)	327,344	342,164	356,201	384,921	397,974
	국·공립	175,929	186,916	200,783	232,123	253,251
	사회복지법인	99,113	96,794	92,787	86,775	78,322
	직장	52,302	58,454	62,631	66,023	66,401
B/A		23.4	24.6	26.3	29.6	33.8

자료: 보건복지부

유치원의 경우 교육부가 2017년 12월 「유아교육 혁신방안」을 통해 2022년까지 국·공립 유치원 이용률 40%를 달성하겠다는 계획을 발표하였다. 이후 2018년 10월 교육부는 「유치원 공공성 강화 방안」을 마련하여 목표 달성 시점을 2021년으로 앞당겼다. 그러나 2020년 4월 말 기준 유치원의 국·공립 이용률은 29.2%에 그치고 있는 상황이다.

[유치원 현원 추이]

(단위: 명, %)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020
유치원 전체(A)		704,138	694,631	675,998	633,913	612,538
국·공립(B)		170,349	172,521	172,370	177,330	178,901
B/A		24.2	24.8	25.5	28.0	29.2

자료: 교육부

43) 보건복지부는 국·공립 어린이집에 설치비와 인건비를 지원하고 있고, 사회복지법인 어린이집에 인건비를 지원하고 있다. 고용노동부는 직장어린이집에 설치비와 인건비를 지원하고 있다.

나. 분석의견

(1) 영유아 보육 및 유아 교육 공급자 지원의 체계화 필요

어린이집과 유치원에 대한 지원을 체계화하고, 각각에 대한 표준지원 단가를 정확하게 산정하여 적정 수준의 정부 지원이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

정부는 영유아 보육과 유아 교육을 무상으로 제공하기 위하여 어린이집과 유치원에 인건비 등의 비용을 지원해 주고, 부모가 부담해야 하는 비용을 보전해 주고 있다. 어린이집의 경우, 국공립, 법인 등 공공보육시설에는 보건복지부로부터 인건비와 부모보육료(부모가 국민행복카드 또는 아이행복카드로 결제하면 해당 어린이집으로 입금됨)가 지급되고, 그 외 민간 보육시설에는 인건비 대신 운영비를 일부 보전해주기 위한 비용(‘기관보육료’라고 칭함)과 부모보육료가 지급된다. 유치원의 경우에는 유아학비의 학부모부담금의 일부를 정부가 지원하게 된다.

[어린이집 및 유치원 지원 내용]

연령	구 분		기본 지원 내용
0~2세	어린이집	인건비 지원 시설	인건비, 부모보육료, 보육교사 처우개선비
		인건비 미지원 시설	부모보육료, 기관보육료, 보육교사 처우개선비
3~5세	유치원	국·공립	(교육부) 유아학비, 방과후과정비 (교육청) 인건비, 운영비, 환경개선비 등 지원
		사립	(교육부) 유아학비, 방과후과정비의 학부모부담금 일부 지원 (보통교부금) 처우개선비, 학급운영비
	어린이집	-	(교육부) 보육료, 보육교사 처우개선비 등 지원

자료: 보건복지부 및 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

그런데 이와 같이 정부가 0~5세 영유아에게 영유아 보육과 유아 교육을 무상으로 지원하기 위하여 어린이집과 유치원에 제공하는 지원의 적정성과 합리성을 판단하기 어려운 상황이다. 「영유아보육법」과 「유아교육법」은 기본적으로 표준비용을 산정하여 이를 기초로 영유아보육료 및 유아교육비 단가를 산정하도록 하고 있다. 그러나 어린이집의 경우 보육료 지원 이외에 시설 유형 등에 따라 추가적인 지원 사업이 있어 산정된 표준비용 산정 결과와 정부 지원 사업 간 관련성을 확인하기 어려운 실정이다. 이와 유사하

계 유치원도 표준비용 산정 결과와 정부 지원 수준에 차이가 있는 상황에서 유치원에 보조금 성격의 방과후과정비를 추가로 지원하고 있으나 그 지원 수준의 적정성을 확인할 수 없는 상황이다.

먼저, 어린이집의 경우, 보건복지부는 「영유아보육법」⁴⁴⁾에 따라 보육료 단가 산정을 위하여 표준보육비용을 산정하고 있다. 2021년 기준으로 가장 최근에 산정된 표준보육비용은 2019년 2월 완료된 「표준보육비용 산정에 관한 연구」(육아정책연구소)이다. 이 연구에 따르면, ① 인건비, ② 교재교구비, ③ 급·간식비, ④ 관리운영비, ⑤ 시설비 등을 고려했을 때 어린이집 12시간 보육을 기준으로 만 0~2세 영유아 1인당 표준보육료는 월 60만원~104만원이다.

[어린이집 12시간 보육 아동 1인당 표준보육비용]

(단위: 천원/명/월)

구분	합계	인건비	교재교구비	급·간식비	관리운영비	시설비
		원장, 담임교사, 간호사, 영양사, 조리원 인건비	실내 교육보육 활동 소요 교구 및 교재비 소모품	-	사용료 및 수수료, 공공요금, 일반운영비 위생관리, 보육교직원 복리비, 영유아 복리비	시설유지비, 실외 교재교구, 비품성 교재교구
0세	1,039	858	56	33	58	35
1세	736	554	45	45	58	35
2세	604	423	43	45	58	35
3세	456	250	50	64	58	35
4~5세	420	212	52	64	58	35

주: 법정 인력배치 기준을 적용한 50인 규모 어린이집 기준 단가임
 자료: 육아정책연구소, 「표준보육비용 산정에 관한 연구」, 2019.2.

실제 2021년 보육료 지원 단가는 기본보육과 연장보육을 모두 이용했을 경우 인건비 미지원시설에 대하여 69~120만원으로 표준보육비용보다 약간 높은 것을 알 수 있다.

44) 「영유아보육법」

제34조(무상보육) ① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.

(중략)

④ 보건복지부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.

(이하 생략)

[2021년 기준 영유아 1인당 보육료 지원 단가]

(단위: 천원/월)

유형	인건비 지원 시설		인건비 미지원 시설		연장보육	
	기본보육	기본+연장보육	기본보육	기본+연장보육	단가(시간당)	
보육시간	7시간 (09:00~16:00)	10.5시간 (09:00~19:30)	7시간 (09:00~16:00)	10.5시간 (09:00~19:30)	3.5시간 (16:00~19:30)	월*) (28일 기준)
보육료 적용 시간	07:30~17:00	07:30~19:30	07:30~17:00	07:30~19:30	17:00~19:30	-
만 0세반	484	694	1,012 (484+528)	1,222	3	210
만 1세반	426	566	713 (426+287)	853	2	140
만 2세반	353	493	547 (353+194)	687	2	140
만 3~5세반	* 누리과정 예산(교육부 유아교육비 보육료 지원 사업)에서 월 26만원(유아학비)+7만원(방과후과정비) 지원				1	70

주: 1. 각 유형별 시간은 실제 보육 이용시간 기준임
 2. 인건비 지원시설에 대한 기본보육료를 '정부지원보육료(부모보육료)', 인건비 미지원 시설에 대한 기본보육료를 '부모보육료+기관보육료'로 지칭하기도 함
 3. 연장보육료는 0.5시간 단위로 계산하여 단가 적용
 *) 실제 매일 시간을 달리하여 이용할 수 있으며, 실제 보육 이용시간을 기준으로 보육료가 산정됨
 자료: 보건복지부가 발간한 「2021년도 보육사업안내」를 바탕으로 재작성

그런데 이러한 표준보육비용 산정 시 인건비 등 경비가 포함됨에도 불구하고 정부는 보육료 지원 외에 교사처우개선비, 보조교사 및 연장보육 전담교사, 대체교사 등 인건비, 교재교구비 등을 지원하고 있어 정부 지원의 적정성을 판단하기 어려운 상황이다. 결국 국·공립이나 공보육으로 분류되지 않은 일반 유치원도 표준보육비용에 상응하는 보육료지원(부모보육료+기관보육료)을 받는 동시에 일부 교사에 대한 인건비 등을 추가로 지원받고 있는 것이다.

이에 대하여 보건복지부는 표준보육비용은 모든 어린이집에 공통적으로 소요되는 기본적인 비용만 포함되고 있어 이 외에 연장보육, 보조·대체교사 인건비 등의 지원은 제외되어 있어 직접비교가 어렵다는 입장이다. 그러나 어린이집의 시설 유형에 국·공립과 민간 시설의 구분이 존재하는 상황에서 정부가 민간 시설에도 어느 수준까지 지원할 것인가에 대한 원칙이 없고, 인건비 미지원 시설에 보조금 성격으로 지급하는 기관보육료가 어느 수준까지를 반영한 것인지도 확인할 수 없어 지원 수준의 적정성을 판단하기 어려운 상황이다.

또한, 유치원의 경우에도 교육부는 「유아교육법」⁴⁵⁾에 따라 표준유아학비를 산정하여 유아교육비를 지원하도록 되어 있는데, 2020년에 수행된 표준유아교육비 연구 결과에 따르면, 표준유아교육비는 공립이 월 54.9~72.5만원, 사립이 월 50.9~55.7만원으로 산정되었다.

[유치원 원아 1인당 표준유아교육비]

(단위: 천원/명/월)

구분	유형	합계	인건비		교육활동 경비	공통운영 경비	
			교원	직원			
표준원아 기준	(평균)	542	329	299	30	60	153
	공립	549	366	347	19	67	116
	사립	509	311	275	36	56	172
실제원아 기준	(평균)	639	401	368	33	67	171
	공립	725	483	458	25	89	153
	사립	557	321	284	37	58	178

주: 표준원아 기준은 3세반 15명, 4세반 20명, 5세반 20명을 적용한 모형임
 자료: 육아정책연구소, 「2020 표준유아교육비 산출 연구」, 2020.

2021년 기준으로 유아 1인당 월 지원금을 살펴보면, 공립 유치원의 경우 유아학비가 8만원, 방과후과정비가 5만원이 지원되고, 사립 유치원은 유아학비 26만원, 방과후과정비 7만원이 지원된다. 어린이집은 보육료 26만원과 방과후과정비 7만원이 지원된다.

45) 「유아교육법」

제24조(무상교육) ① 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.

② 제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다.

③ 제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용은 제4항의 표준유아교육비를 기준으로 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다.

④ 교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 표준유아교육비를 정한다.

(이하 생략)

[2021년 유아 1인당 누리과정 교육비 지원 단가]

(단위: 만원/월)

구분	공립 유치원		사립 유치원		어린이집		
	유아학비 (일 4~5시간)	방과후과정비 (교육과정 포함 8시간 이상)	유아학비 (일 4~5시간)	방과후과정비 (교육과정 포함 8시간 이상)	보육료	방과후 과정비	처우개선 및 운영비*
단가	8	5	26	7	26	7	1.3
합계	13		33		34.3		

주: *) 아동 명수에 따라 지급됨
자료: 교육부

이러한 유아 교육비 외에도 국·공립 유치원의 인건비와 운영비는 지방교육재정을 통해 교육청에서 지원하고 있고, 사립유치원 교원에 대해서도 처우개선비를 보통교부금을 재원으로 하여 지급하고 있다. 2021년 기준 사립유치원 교원에 대한 기본급 보조는 월 55만원이며, 담임수당은 월 13만원이다. 이같이 유치원은 인건비와 기타 경비를 고려하여 산출되는 표준비용과 이를 참고하여 단가가 정해지는 유아교육비 간에 차이가 있고, 유아교육비 외에 사립유치원과 어린이집에 처우개선비도 지원되고 있어 현재 지원 수준의 적정성을 확인하기 어려운 실정이다.

[보통교부금으로 지원되는 사립유치원 교사 처우개선 지원 단가]

(단위: 만원/월)

구분	기본급 보조			담임수당	장기근속수당
	교직수당	인건비	보조금		
사립유치원	55	25	30	13	3

주: 장기근속수당은 교육경력 5년 이상인 자가 대상임
자료: 교육부

이상에서 살펴본 것과 같이 법에 따라 산정한 표준보육·교육비용과 이를 바탕으로 설정된 보육비·교육비 지원 수준에 차이가 있고, 표준비용에 인건비와 기타 경비 등이 포함되어 있으나 보육비·교육비 외에도 추가적인 지원을 제공하고 있어 그 수준이 적정한지에 대해서는 객관적인 판단이 불가능한 상황이다. 따라서 정부는 표준보육·교육비용을 정확하게 산출하고 그에 따라 지원 사업들을 체계화하여 지원의 합리성을 제고할 필요가 있다.

(2) 3~5세 대상 누리과정을 제공하는 어린이집과 유치원 간 격차 방지 필요

3~5세에게 공통적으로 제공되는 누리과정이 제공 주체(어린이집과 유치원)에 따라 서비스 질 차이가 발생하지 않도록 정부는 어린이집과 유치원 간 격차를 줄이거나 전달체계를 통합하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다.

정부는 어린이집과 유치원이 만 3~5세 유아를 대상으로 공통과정(누리과정)을 제공하도록 하고 있다. 그러나 어린이집과 유치원은 교사 자격과 보육 아동 수 기준에 차이가 있어 제공되는 누리과정의 질적 차이가 발생할 수 있는 상황이다.

먼저, 교사 자격의 차이를 살펴볼 필요가 있다. 유치원 교원은 「유아교육법」에 따라 원장, 원감, 정교사 1급·2급, 준교사로 구분된다. 2021년 현재 자격검정이 실시되지 않는 준교사를 제외한 최소 교원 자격인 정교사 2급 취득을 위해서는 최소 전문대학 졸업(보육과 교직 학점 취득) 이상의 학력을 갖추어야 한다. 반면, 어린이집 보육교사는 「영유아보육법」에 따라 1·2·3급 보육교사와 원장으로 구분되는데, 최소 자격인 보육교사 3급 취득을 위해서는 고등학교 졸업 이상의 학력이 필요하다.

[유치원·어린이집 교사의 자격기준]

구분	유치원(「유아교육법」 제22조)	어린이집(「영유아보육법」 제21조)
원장 자격 기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원장(다음 중 하나에 해당) <ol style="list-style-type: none"> 1) 원감 자격 + 경력 3년 이상 + 재교육 2) 교육부장관의 인정을 받은 자 ○ 원감(다음 중 하나에 해당) <ol style="list-style-type: none"> 1) 정교사 1급 + 경력 3년 이상 + 재교육 2) 정교사 2급 + 경력 6년 이상 + 재교육 <p>* 「유아교육법」에 따라 2학급 이하 유치원은 원감을 두지 않을 수 있음</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원장(일반기준, 다음 중 하나에 해당) <ol style="list-style-type: none"> 1) 보육교사 1급 + 경력 3년 이상 2) 유치원 정교사 1급 + 경력 3년 이상 3) 유치원 원장 4) 초등학교 정교사 + 경력 5년 이상 5) 사회복지사 1급 + 경력 5년 이상 6) 간호사 면허 + 경력 7년 이상 7) 국가/지자체 7급 이상 공무원 경력 5년 이상
교사 직급별 자격 기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정교사 1급(다음 중 하나에 해당) <ol style="list-style-type: none"> 1) 정교사 2급 + 경력 3년 이상 + 재교육 2) 정교사 2급 + 유치원 교육과정 석사 학위 + 경력 1년 이상 ○ 정교사 2급(다음 중 하나에 해당) <ol style="list-style-type: none"> 1) 대학^{*)} 유아교육과 졸업자 2) 대학^{*)}에서 보육과 교직학점 취득·졸업 3) 유치원 교육과정 석사학위 취득 ○ 준교사 <ul style="list-style-type: none"> - 자격검정에 합격 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보육교사 1급(다음 중 하나에 해당) <ol style="list-style-type: none"> 1) 보육교사 2급 + 경력 3년 이상 + 승급교육 2) 보육교사 2급 + 보육 관련 석사학위 이상 + 경력 1년 이상 + 승급교육 ○ 보육교사 2급(다음 중 하나에 해당) <ol style="list-style-type: none"> 1) 전문대 이상 학교에서 보육관련 학점이수·졸업 2) 보육교사 3급 + 경력 2년 이상 + 승급교육 ○ 보육교사 3급 <ul style="list-style-type: none"> - 고등학교 이상 졸업자 중 보건복지부령으로 정한 교육훈련시설에서 교육과정 수료

주: *) '대학'은 전문대학 및 이와 같은 수준 이상의 각종 학교와 전문대학 학력인정 평생교육시설 포함
 자료: 「영유아보육법」, 「영유아보육법 시행령」, 「유아교육법」 등을 바탕으로 작성

이러한 교사의 자격 차이 외에도 유치원과 어린이집은 보육·교육 아동 수 규정에도 차이가 있다. 「유아교육법 시행령」 제16조는 각 관할 교육청이 유치원의 유형, 지역 여건 등을 고려하여 유치원의 학급 수와 학급당 최소 및 최대 유아 수를 정하도록 되어 있다. 2021년 3월 단일학급 기준 학급당 정원은 만 3세반은 14~20명(평균 15.95명), 만 4세반은 18~26명(평균 21.50명), 만 5세반은 22~28명(평균 24.65명) 등 지역별로 차이가 있다.

[유치원 학급당 정원(2021.3.)]

(단위: 명)

구분	단일연령			혼합연령			
	만 3세반	만 4세반	만 5세반	만 3~4세반	만 4~5세반	만 3~5세반	
서울	공	16	22	24	22	22	22
	사	16~20	22~24	24~28	22~24	22~24	22~24
부산		16	24	26	22	26	24
대구		18	24	28	20	26	24
인천		18	23	26	23	23	23
광주		18	22	25	22	22	22
대전		15	22	25	22	22	22
울산		17	23	26	23	23	23
세종		14	19	23	18	18	18
경기		16	22	26	16	22	20
강원	공	16	22	24	16	22	20
	사	16~24	22~26	24~28	16~20	18~22	20~24
충북		15	20	23	17	17	17
충남	공	15	20	25	18	20	15
	사	15	20	25	22~25	22~25	22~25
전북	공	14	18	22	16	18	16
	사	14(16)	18(20)	22(25)	16(18)	18(24)	16(18)
전남		15	20	22	16	20	17
경북		16~18	22	24~26	20~24	20~24	20~24
경남	공	16	22	24	18	20	18
	사	19	25	28	24	24	24
제주		20	22	26	20	22	18

주: 1. '공'은 국·공립, '사'는 사립, '농'은 농어촌지역을 가리킴
 2. (인천) 농어촌의 경우 만 3세반은 16명, 만 4세반은 23명, 만 5세반은 24명으로 탄력적으로 운영할 수 있도록 허용, (경기) 학급당 2명까지 선택적 허용 가능, (충북) 배치시설 부족 시 학급당 2명 초과 허용, (충남) 취원수요가 인가정원보다 높을 경우 연령별 최대 5명까지 초과 가능, (전북) 사립유치원의 경우 괄호 안 수치가 최대허용 인원, (전남) 공립은 단일반 3명 이상, 혼합반 1명 이상, 사립은 학급당 3명씩 초과 가능, (경북) 학급 초과 인원이 2명 이하일 경우 전체 인가정원 범위 내 초과 가능

자료: 교육부

이와 달리 「영유아보육법 시행규칙」에 규정된 어린이집의 원아 수는 만 3세의 경우 15명당 보육교사 1인, 만 4세 이상은 20명당 보육교사 1인 등이다.

[어린이집 교사 배치기준]

영유아 연령	보육교사 배치기준
만 1세 미만	○ 영유아 3명당 보육교사 1인
만 1세 이상 만 2세 미만	○ 영유아 5명당 보육교사 1인
만 2세 이상 만 3세 미만	○ 영유아 7명당 보육교사 1인
만 3세 이상 만 4세 미만	○ 영유아 15명당 보육교사 1인
만 4세 이상 미취학	○ 영유아 20명당 보육교사 1인(영유아 40명당 보육교사 1급 1명)
취학아동	○ 취학아동 20명당 보육교사 1인
장애아	○ 장애아 3명당 1명(장애아 9명당 특수교사 자격소지자 1명)

자료: 「영유아보육법 시행규칙」 [별표2] 보육교직원의 배치기준을 바탕으로 재작성

이러한 근본적인 차이가 존재하는 한 제공하는 과정을 공통과정으로 운영한다고 해도 그 질에 차이가 나타날 가능성이 높다. 정부도 이를 인식하여 2013년 5월 국무조정실에 유보통합추진위원회를 구성하고, 2014년 2월 유보통합추진단을 출범하여 영유아 교육·보육 통합(유보통합)을 추진하였으나 2018년 1월 이후 추진이 중단된 상황이다. 당시 정부가 추진하고자 하였던 유보통합은 총 3단계로 구성되었는데, 먼저, 서비스 질의 향상을 위한 기반을 구축하고 조정하고(1단계), 영유아 교육·보육 현장의 규제·운영 환경 등에 대한 통합정비방안을 마련하며(2단계), 마지막으로 교사, 재원, 관리부처를 통합하고 정비(3단계)하겠다는 계획이었다. 이에 따라 3~5세 대상 교육과정을 누리과정으로 통합하고, 어린이집과 유치원에 대한 정보공시를 연계하였으며, 보육료와 유아학비 결제카드(아이행복카드)를 통합하고, 어린이집·유치원의 평가체계를 통합하였다. 재원과 관련해서는 통합이 충분히 이루어지지 못했는데, 한시적으로 유아교육지원특별회계가 설치되었으나 유치원에 대한 지원은 교육세분으로 충당하고 어린이집에 대한 지원은 교육부의 일반회계로 충당하고 있다. 이후 2018년 1월에 유보통합추진단이 해체되면서 교사, 관리부처, 재원 등의 통합이 더 이상 추진되지 않고 있는 실정이다.

유보통합이 중단된 데에는 관련자들의 이해관계가 첨예하게 달랐던 점이 크게 작용하였다. 그러나 어린이집과 유치원을 이용하는 유아와 가족의 입장에서 제공되는 서비스 질에 대한 형평성 제고가 이루어질 필요가 있다. 이에 관련 이해관계자들과의 합의 모색

등을 포함하여 장기적인 단계별 계획을 수립하여 이를 추진할 필요가 있다.

일본의 경우 2012년 아동·육아 3법의 제정으로 2015년 4월부터 유보연계형 인정어린이원을 확대하고 있다. 이 유보연계형 인정어린이원의 교사는 보육교사와 유치원 교원 자격을 모두 갖추어야 한다. 다만, 이를 바로 시행하지 않고 10년에 걸친 경과조치를 통해 완료하겠다는 계획을 수립하였다. 또한, 최근 자민당은 2022년 어린이청 출범을 목표로 하여 후생노동성, 문부과학성, 내각부에 나누어져 있는 관련 부서를 통합하는 방안을 검토하여 2022년에 관련 법안을 제출하겠다는 계획을 발표하였다. 이러한 사례를 참고하여 우리나라도 유보연계를 단기간에 완수하려 하지 말고 장기간에 걸쳐 단계를 마련하여 점진적으로 추진할 필요가 있다.

(3) 재원 발굴 및 수혜자 직접지원 확대 필요

정부 지원에 대한 수혜자의 체감도를 제고할 수 있도록 재원을 마련하여 아동양육가구에 대한 직접 지원을 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다.

정부가 저출산 대응의 일환으로 영유아 양육 가구에게 제공하는 지원은 보육·유아 교육 중심으로 이루어지고 있다. 2021년 기준으로 저출산 대책에 포함된 영유아 대상 지원 예산은 총 11조 2,093억원인데, 이 중 아동수당(2조 2,195억원)과 가정양육수당(7,608억원)을 제외한 8조 2,290억원이 모두 영유아 보육 및 유아 교육과 관련된 예산이다.

이 중 영유아 양육 가구에게 보편적이면서 직접적으로 지원되는 것은 어린이집과 유치원을 통한 보육·유아교육 서비스 또는 가정양육수당, 그리고 아동수당 등이라고 할 수 있다. 보육·유아교육의 경우 영유아 보육료와 유아 교육비는 최종적으로 어린이집과 유치원에 귀착된다고 할 수 있으나 이를 통하여 영유아 양육 가구는 무상으로 보육·유아교육 서비스를 이용하게 되기 때문에 직접지원에 해당된다고 할 수 있다. 이러한 보편·직접 지원에 대한 예산은 10조 3,138억원으로 저출산 영유아 지원예산에서 차지하는 비율은 92%이다.

[2021년 저출산 예산 중 영유아 직접 지원 예산]

(단위: 억원, %)

구 분	저출산 예산	비중	
저출산 예산	429,003	100.0	-
영유아 지원	112,093	26.1	100.0
직접 지원	103,138	24.0	92.0

주: 직접 지원은 영유아 보육료 지원, 유아교육비 보육료 지원, 시간제보육 지원, 가정양육수당 지원, 아동수당지급으로 구성

자료: 전 부처 취합자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 영유아 양육 가구에 대한 직접 지원의 예산 규모가 작지 않음에도 불구하고 정책의 수혜자 입장에서는 체감도가 높지 않다는 지적이 이어지고 있다.⁴⁶⁾ 정책 수혜자 입장에서 생각하면, 보육·보건 등 영유아에게 필요한 질 좋은 사회서비스를 안정적으로 공급받는 동시에 양육에 따른 경제적 부담 완화에 도움이 되는 수준의 수당을 지급할 때 정책에 대한 체감도가 제고될 것으로 예상할 수 있다.

우리나라는 정부가 어린이집과 유치원, 돌봄서비스 등에 대한 가격과 질에 규제를 두는 동시에 그 운영에 드는 비용의 일부를 지원하는 체계를 가지고 있기 때문에 현금 급여 중심의 지원체계로 전환하기는 쉽지 않다. 제한된 재원을 고려하면 현금급여 중심으로 재편할 경우 서비스 지원이 약화될 가능성이 높기 때문이다. 그러나 영유아 양육 가구의 체감을 높이기 위해서 일정 수준 현금급여가 확대될 필요성도 있다.

앞서 살펴본 일본은 0세부터 중학생까지 소득수준에 따라 아동수당을 지급하고 있고(최소 월 5천엔⁴⁷⁾, 최대 월 1만 5천엔), 프랑스는 2자녀 이상 부양자녀가 있는 가구에 대해서 소득수준에 따라 만 20세 미만까지 가족수당을 지급하며(2자녀 가구의 경우 최소 33유로 최대 132유로), 독일은 18세 미만 아동에게 아동수당을 지급하고 있는데(최소 219유로 최대 250유로) 18세 이후에 실업인 경우에는 21세 미만까지, 학교에 다니거나 직업훈련 등을 받을 때는 25세 미만까지 지급할 수 있다. 이를 고려하면 우리나라의 아동수당 대상자와 금액이 확대될 필요성을 논의해볼 수 있다.

46) 강동수 외(2020)의 연구에 따르면, 20~30대 미혼남녀와 기혼남녀 모두 정책에 대한 체감도가 낮은 것으로 확인되었다(강동수 외, *저출산에 대응한 통합적 정책방안*, 경제·인문사회연구회, 2020.). 강영주·최지민(2018)도 저출산 정책이 국민들의 수요와 유리되어 낮은 정책 체감도와 효과성이라는 정책실패가 나타났다고 지적하고 있다(강영주·최지민, *저출산 정책 개선방안에 관한 연구*, 한국지방행정연구원, 2018.).

47) 특정 소득수준 이상에 적용되는 금액이다.

그런데 이러한 현금급여의 확대를 위해서는 재원 마련이 선행될 필요가 있다. 현행 저출산 예산에 포함된 영유아 지원 예산이 11조 2,093억원인 상황에서 아동수당 예산이 2조 2,195억원, 가정양육수당 예산이 7,608억원으로 현금급여가 약 3조원을 차지한다는 점을 고려하면 현행 예산 하에서는 현금급여 비중이 작다고 하기 어려운 측면이 있다. 따라서 수혜자 입장에서 정책 체감도 제고를 위해 현금급여가 확대되어야 한다고 하면 이를 충당하기 위한 재원 마련 논의가 시작되어야 할 것이다.

특히, 정부는 2022년부터 생후 24개월 이내 아동에 대한 영아수당을 도입할 계획으로 관련 내용이 제4차 기본계획에 포함되어 있다. 영아수당은 월 30만원 지급으로 시작해서 2025년까지 월 50만원 지급 수준이 되도록 단계적으로 인상하겠다는 계획이다. 이와 관련하여 정부는 출생아 감소에 따른 예산 절감분의 재투자를 통해 재원을 확보하겠다는 큰 방향성을 가지고 있다. 그러나 기존 재원의 재분배만으로 수혜자가 체감할 수 있는 지원을 마련할 수 있을지에 대한 고민이 필요하다. 따라서 정부는 현행 지원 수준과 재원 등을 종합적으로 고려하여 필요시 추가 재원을 마련하여 추진하는 방안을 모색할 필요가 있다.

2-2. 아동 돌봄

가. 주요 정책 추진 현황

제1차 저출산·고령사회 기본계획은 사교육비 부담을 경감하기 위한 차원에서 방과 후 학교 확대 등을 계획하였으나 제2차 기본계획에서부터 방과후 나홀로 아동에 대한 보호 차원에서 취학아동에 대한 방과후 돌봄서비스 지원을 확대하겠다는 계획을 포함하고 있다. 이후 제3차 기본계획에서는 초등 1~2학년에 대한 돌봄 지원 체계를 강화하고 등·하교 시간과 출퇴근 시간의 불일치로 인한 양육공백을 방지하기 위하여 지역사회 내 돌봄 여건을 확충하고 아이돌봄서비스를 내실화하겠다는 계획을 포함하였다.

이와 관련하여 정부는 2018년 4월, 「온종일돌봄체계 구축·운영계획」을 수립하면서 학령기 아동을 대상으로 하는 돌봄 지원을 강화하려는 구체적인 계획을 마련하였다. 동 계획의 주요 내용은 초등돌봄교실 등의 ‘학교돌봄’과 지역 내 공공시설 공간을 활용하여 돌봄을 제공하는 ‘마을돌봄’을 동시에 강화하여 2022년까지 53만명의 아동을 수용하겠다는 방침이다. 이러한 맥락에서 제4차 기본계획에서도 아동돌봄에 대한 사회적 책임을 강화하겠다는 과제를 포함하여 초등돌봄 강화를 지속 추진하겠다는 계획을 발표하였다.

[돌봄사업 현황 및 공급 계획]

구분		온종일돌봄체계 구축·운영 계획				관련 사업
		당초 33만명	+	추가 20만명	⇒ '22년 53만명	
온종일 돌봄	학교돌봄	24만명	+	7만명 3만명	⇒ 34만명	• 초등돌봄교실 • 교실활용(지자체)
	마을돌봄	9만명	+	1만명 9만명	⇒ 19만명	• 지역아동센터 등*) • 다함께돌봄

주: *) 관련 사업으로 방과후 어린이집(보건복지부), 청소년 방과후 아카데미(여성가족부) 등이 있음
 자료: 교육부, 「온종일 돌봄체계 구축·운영계획」, 2018.4.19.

「온종일돌봄체계 구축·운영 계획」의 추진과 관련된 재정사업에는 보건복지부의 지역아동센터, 다함께돌봄, 여성가족부의 청소년 방과후 아카데미 사업 등이 있다. 2021년 기준으로 세 사업 모두 저출산 예산에 포함되어 있다. 이 외 교육부의 초등돌봄교실

은 지방교육재정교부금으로 추진되어 중앙정부 예산에 포함되지 않고, 교실활용 사업은 학교-지자체 협력모델인 '학교돌봄터'라는 이름으로 추진되는데 보건복지부 다함께돌봄 사업 예산에 포함되어 있다.

[온종일돌봄 구성 사업별 내용 및 2021년 예산]

(단위: 백만원)

소관부처	사업명	사업 내용	2021년 예산	2021년 저출산 예산 포함여부
보건복지부	지역아동센터 지원	18세 미만 아동에게 지역아동센터를 통해 일상생활 지도, 학습 지원, 체험활동 등 돌봄서비스를 제공	187,418	○
	다함께돌봄사업	만 6~12세 아동에게 다함께돌봄센터를 통해 방과후 프로그램 연계, 등·하원지원 등 돌봄서비스 제공	41,259	○
여성가족부	청소년방과후활동지원 (청소년방과후아카데미)	초4~중3 청소년 대상 청소년 체험활동, 기초학습 지원활동, 급식 및 상담, 부모교육 및 캠프 등 특별 활동, 귀가 지도 등 돌봄서비스 제공	28,240	○
교육부	초등돌봄교실	초등학교 유휴교실을 이용하여 초등학생을 중심으로 돌봄서비스를 제공 - 초등돌봄교실: 1~2학년 중심으로 단체활동 프로그램 및 숙제·독서·휴식 등 개인활동 및 급·간식 지원 - 방과후 연계형 돌봄교실: 3~4학년 중심으로 방과후학교 프로그램 중간 틈새프로그램 및 숙제·독서·휴식 등 개인활동 지원	(지방교육재정교부금으로 추진)	×

자료: 교육부, 보건복지부, 여성가족부 제출자료를 바탕으로 재작성

온종일돌봄의 각 유형별로 이용 아동에 대한 확대 계획과 이행 현황을 살펴보면, 2021년 기준으로 실제 이용 아동이 사업별 목표에 미치지 못하고 있는 것을 확인할 수 있다. 예를 들어 초등돌봄교실의 경우 2020년 9월 말 이용 아동은 25만 5,213명으로 2020년도 확대 계획(28만 2천명)과 2021년도 확대 계획(29만 6천명) 모두에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 마을돌봄의 2020년 이용 인원 목표는 12만 6천명인데 반해 2020년 기준 이용자는 약 11만 2천명에 불과한 실정이다. 2020년 기준 사업별 이용 실적은 지역아동센터가 97,615명, 다함께돌봄이 7,886명, 청소년방과후아카데미(초등학생) 6,516명 등이다.

[온종일돌봄 사업별 이용 아동 확대 계획 및 이행 현황]

(단위: 천명)

구 분			온종일돌봄 확대 계획					최종목표 (B)	현황 ¹⁾ (C)	C-A	C-B
			'18	'19	'20 (A)	'21	'22				
학 교 돌 봄	초등돌봄 교실 ²⁾	누적	254	268	282	296	310	310	256	△40	△54
		(신규)	-	(14)	(14)	(14)	(14)	(56)	-	-	-
	지자체- 학교 협력돌봄	누적	-	-	-	15	30	30	-	-	-
		(신규)	-	-	-	(15)	(15)	(30)	-	-	-
마을돌봄	누적	92	104	126	149	190	190	112	△14	△78	
	(신규)		(12)	(22)	(23)	(41)	(98)	-	-	-	
합계	누적	346	372	408	459	530	530	421	△54	△132	
	(신규)	-	(26)	(36)	(51)	(71)	(184)	-	-	-	

주: 1) 초등돌봄교실은 '20.9.30 기준, 나머지 사업은 '20년 말 기준

2) 초등돌봄교실은 오후돌봄과 방과후 연계형 이용 아동을 합한 수이며, 지역아동센터와 청소년방과후아카데미는 초등학생 이용자만 고려한 숫자임

자료: 교육부, 보건복지부, 여성가족부 제출자료를 바탕으로 재작성(온종일돌봄 확대 계획은 교육부 온종일돌봄체계 현장지원단 제출자료)

한편, 온종일 돌봄체계 구축 계획에는 포함되어 있지 않지만 학령기 아동돌봄과 관련된 재정사업으로 여성가족부 소관의 아이돌봄사업과 공동육아나눔터 사업이 있다. 아이돌봄사업은 아이돌보미가 가정에 방문하여 돌봄을 제공하는 서비스로 36개월 미만을 대상으로 하는 종일제와 3개월부터 만 12세를 대상으로 하는 시간제로 나뉜다. 공동육아나눔터는 이웃 간 자녀돌봄 품앗이를 통해 지역에서 아이를 함께 돌볼 수 있도록 돌봄 장소를 제공하고 장난감, 도서 등을 이용할 수 있도록 지원하는 사업이다.

[돌봄 관련 사업 내용 및 2021년 예산 현황]

(단위: 백만원)

소관부처	관련 사업	사업 내용	2021년 예산	2021년 저출산 예산 포함여부
여성가족부	아이돌봄(시간제)	3~36개월 대상 종일제, 3개월~만 12세 아동 대상 시간제 가정 방문 돌봄 서비스 제공 * 소득수준별 차등 지원	156,435	○
	공동육아나눔터	만 18세 미만 아동 대상 돌봄 공간 제공	9,238	○

자료: 여성가족부

제3차 기본계획이 수립된 2016년부터 저출산 예산에 포함된 아동 돌봄 예산을 살펴보면, 그 규모는 2016년 2,454억원에서 2021년 5,176억원으로 연평균 16.1% 증가한 것으로 확인된다. 다만, 여성가족부의 아이돌봄시스템 구축 및 운영 등의 일부 사업은 동 기간 중 일부 기간에만 저출산 예산에 포함되었다.

[저출산 예산에 포함된 아동 돌봄 예산 현황(2016~2021)]

(단위: 억원, %)

소관부처	재원	사업명	내역사업명	3차			3차(수정)		4차
				2016	2017	2018	2019	2020	2021
보건복지부	일반회계	지역아동센터	-	1,428	1,472	1,587	1,731	1,830	1,874
여성가족부	일반회계	청소년 방과후 활동지원	-	185	185	197	224	251	282
여성가족부	일반회계	아이돌봄 지원	-	828	868	1,084	2,246	2,440	2,515
여성가족부	일반회계	여성가족부 정보화추진	아이돌봄시스템 구축 및 운영	(제외)	(제외)	(제외)	11	3	(제외)
여성가족부	일반회계	건강가정 및 다문화가족 지원	공동육아나눔터 운영	13	17	30	44	70	92
보건복지부	일반회계	다함께 돌봄사업	-	0	0	9	106	262	413
교육부	일반회계	사회정책 조정 역량 강화	법정부 공동 온종일 돌봄 조정 지원	0	0	0	0	1	(제외)

(단위: 억원, %)

소관 부처	재원	사업명	내역사업명	3차			3차(수정)		4차
				2016	2017	2018	2019	2020	2021
교육부	일반회계	초등돌봄교실 시설확충	-	0	0	0	210	210	(제외)
국토 교통부	주택도시 기금	다가구 매입임대 (융자·출자)	아이돌봄시설	0	0	0	57	114	0
합계				2,454	2,541	2,906	4,630	5,182	5,176
연평균 증가율				16.1					

주: (제외) 표시는 사업이 추진되지 않은 것이 아니라 저출산 예산에 포함되지 않았음을 의미함
 자료: 저출산고령사회위원회 및 보건복지부, 여성가족부, 교육부, 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

돌봄 수요가 있는 아침 및 저녁시간에 돌봄공백이 발생하지 않도록 개선방안을 모색할 필요가 있다.

교육부가 2020년 9~10월 실시한 ‘2021년도 범정부 온종일돌봄 수요조사’ 결과에 따르면, 총 응답자 104만 9,607명 중 방과후 돌봄서비스가 필요하다고 응답한 보호자는 47만 4,559명으로 약 45.2%를 차지하였다. 돌봄서비스가 필요하지 않다는 응답 중 가족 내에서 돌봄이 가능하다는 응답은 39만 6,929명이었으며, 나머지는 방과후 학교나 사교육을 실시하거나 현재 제공되는 돌봄서비스의 내용과 시간이 맞지 않은 경우, 또는 집 근처에 돌봄서비스 제공기관이 없어 돌봄서비스가 필요하지 않은 경우인 것으로 나타났다.⁴⁸⁾

한편, 전체 응답자를 대상으로 돌봄서비스 필요시간을 조사했는데, 그 결과 13~17시에 돌봄서비스가 필요하다는 응답이 가장 높았고, 그다음으로 17~19시 돌봄 수요가 가장 높은 것으로 나타났다. 수업시간 전과 19시 이후에 돌봄이 필요하다는 응답은 그 비율이 낮기는 하지만 수요가 전혀 없는 것은 아닌 것으로 확인된다. 수업시간 전에 돌봄이 필요하다는 응답을 선택한 사람은 8만 8,614명이었으며, 19시 이후에 돌봄이 필요하다는 응답은 1만 4,868명이었다.

48) 교육부는 돌봄서비스가 필요하지 않은 이유에 대하여 중복응답할 수 있도록 하였고, 이유별로 상세한 내용에 대해서는 조사하지 않았다.

['2021년도 범정부 온종일돌봄 수요조사' 결과: 돌봄서비스 필요시간]

(단위: 명, %)

구분	돌봄서비스 필요시간			
	① 수업시간 전	② 13~17시	③ 17~19시	④ 19시 이후
응답자 (중복응답 가능)	88,614	427,375	113,541	14,868
전체 응답자 (1,049,607명) 대비 응답률	8.4	40.7	10.8	1.4

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

특히, 일부 지역에서는 수업시간 전 돌봄에 대한 수요가 17~19시 돌봄 수요와 비슷한 수준이거나 더 높게 나타나고 있다. 서울의 경우 수업시간 전 돌봄을 선택한 응답률은 응답자의 13.5%로 17~19시 수요(12.2%)보다 높게 나타났다. 또한, 경기도는 수업시간 전과 17~19시의 돌봄 수요가 모두 10%가 넘는 것으로 확인된다.

['2021년도 범정부 온종일돌봄 수요조사' 결과: 돌봄서비스 필요시간(지역별)]

(단위: 명, %)

지역	응답자(A)	돌봄서비스 필요 시간				응답자 대비 응답률			
		① 수업시간 전	② 13~17시	③ 17~19시	④ 19시 이후	①/A	②/A	③/A	④/A
합 계	1,049,607	88,614	427,375	113,541	14,868	8.4	40.7	10.8	1.4
서울	120,027	16,200	50,564	14,693	2,241	13.5	42.1	12.2	1.9
부산	64,071	3,418	22,429	4,937	608	5.3	35.0	7.7	0.9
대구	57,791	2,277	17,062	4,012	525	3.9	29.5	6.9	0.9
인천	68,602	5,242	24,946	6,770	919	7.6	36.4	9.9	1.3
광주	35,703	2,498	13,935	3,840	483	7.0	39.0	10.8	1.4
대전	24,425	1,811	10,401	2,499	275	7.4	42.6	10.2	1.1
울산	32,464	2,220	11,258	2,446	293	6.8	34.7	7.5	0.9
세종	15,321	1,728	7,231	1,855	266	11.3	47.2	12.1	1.7
경기	269,036	27,668	106,026	30,012	4,360	10.3	39.4	11.2	1.6
강원	31,788	2,365	14,703	4,411	467	7.4	46.3	13.9	1.5
충북	33,208	2,757	14,987	3,813	475	8.3	45.1	11.5	1.4
충남	51,487	3,631	22,820	5,769	685	7.1	44.3	11.2	1.3
전북	36,048	2,865	16,957	4,987	626	7.9	47.0	13.8	1.7
전남	45,543	3,239	22,961	6,677	636	7.1	50.4	14.7	1.4

(단위: 명, %)

지역	응답자(A)	돌봄서비스 필요 시간				응답자 대비 응답률			
		① 수업시간 전	② 13~17 시	③ 17~19 시	④ 19시 이후	①/A	②/A	③/A	④/A
경북	64,281	3,791	27,576	6,896	820	5.9	42.9	10.7	1.3
경남	80,355	5,337	34,584	7,240	872	6.6	43.0	9.0	1.1
제주	18,988	1,512	8,716	2,603	296	8.0	45.9	13.7	1.6
지역 미상	469	55	219	81	21	11.7	46.7	17.3	4.5

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 작성성

그런데 실제 정부가 추진하고 있는 온종일돌봄의 돌봄 제공시간을 살펴보면, 수업 시간 전과 19시 이후의 돌봄 공급이 거의 없는 것으로 확인된다. 초등돌봄교실은 기본적으로 방과후부터 17시까지 운영되고, 지역아동센터와 다함께돌봄은 학기중에는 19시까지 운영된다. 방학 중에는 지역아동센터가 17시까지, 다함께돌봄은 18시까지 운영된다. 온종일돌봄체계를 구성하는 사업 중 19시 이후에 돌봄을 제공하고 있는 사업은 청소년방과후아카데미가 유일하다.

[돌봄 관련 사업 운영시간 현황]

구 분		운영시간
온종일 돌봄	초등돌봄교실	방과후~17시 * 학교 여건 및 수요에 따라 19시까지 탄력 운영 가능
	지역아동센터	필수운영시간 포함 8시간 운영 * 필수운영시간: 학기중 14~19시, 방학중 12~17시)
	다함께돌봄	학기중: 14~19시 방학중: 09~18시
	청소년방과후아카데미	방과후~21시(일 4시수, 주 5~6일 운영) * 추가로 급식시수 30분~1시간 내 탄력운영 가능
관련 사업	아이돌봄(시간제)	24시간
	공동육아나눔터	월~금 10~18시

자료: 교육부, 보건복지부, 여성가족부 제출자료를 바탕으로 작성성

이와 같은 돌봄 수요와 공급의 차이는 여성가족부가 추진하고 있는 아이돌봄사업의 시간제 서비스 제공 현황을 통해 보다 정확하게 파악할 수 있다. 아이돌봄서비스의 시간

제 서비스는 생후 3개월부터 만 12세까지 이용할 수 있다. 이 중 만 6~12세의 2020년도 시간제 서비스 이용 현황을 살펴보면, 오전 시간대에는 8~9시에 수요가 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 오후 시간대에는 18~19시 시간대 수요가 가장 높은 것으로 확인된다.⁴⁹⁾

[아이돌봄 시간제 서비스(6~12세) 연계 현황(2020년)]

(단위: 천건)

구분	0~1시	1~2시	2~3시	3~4시	4~5시	5~6시	6~7시	7~8시	8~9시	9~10시	10~11시	11~12시
연계	40	32	24	21	19	20	82	537	827	880	484	462
미연계	10	8	6	6	6	7	18	138	246	259	151	125
신청 합계	50	40	30	27	25	28	100	674	1,073	1,139	635	587
구분	12~13시	13~14시	14~15시	15~16시	16~17시	17~18시	18~19시	19~20시	20~21시	21~22시	22~23시	23~24시
연계	520	582	611	643	811	1,109	1,294	1,183	801	478	259	114
미연계	142	161	166	174	221	307	360	317	199	110	57	25
신청 합계	662	743	777	817	1,032	1,416	1,654	1,500	1,000	588	316	139

주: 10시~12시 이용아동은 10시 1건, 11시 1건으로 각각 카운트, 아동 2명 이상 동시 돌봄시 아동 1명을 1건으로 각각 카운트

자료: 여성가족부

일반적인 근로시간이 9~18시라는 점과 출퇴근 이동거리 등을 감안하면 이와 같은 출퇴근 전후 시간대에 돌봄 수요가 급증하는 것은 자연스러운 현상이다. 또한, 유연근무제, 원격근무제 등의 확산과 직업의 다양화로 인해 근로시간이 다양해지고 있기 때문에 9~18시 이외 시간에 돌봄을 필요로 하는 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 그러나 정부가 추진하고 있는 돌봄사업 중 아이돌봄서비스를 제외하면 수업 전 돌봄을 제공하는 사업이 없고, 19시 이후에 이용할 수 있는 돌봄 서비스가 적기 때문에 정부는 돌봄체계 구축 시 이를 감안하여 돌봄 제공 시간의 확대를 모색할 필요가 있다.

49) 코로나19 팬데믹 전인 2019년과 비교하면, 2019년 대비 시간대별 돌봄 수요는 오전 9~10시 대에서 가장 높게 증가한 것으로 확인된다(2019년 8~9시 수요 88만 건, 9~10시 수요 36.7만 건, 2020년 8~9시 수요 107.3만 건, 9~10시 수요 113.9만 건). 그러나 오전에는 8~9시, 오후에는 18~19시에 돌봄 수요가 가장 많은 패턴은 동일하게 나타났다.

2-3. 일·가정 균형을 위한 모성보호급여 지원

가. 주요 정책 추진 현황

정부는 유자녀 가족의 일·생활 균형을 위하여 출산육아기 근로자가 임금상실 없이 육아를 위한 휴직 기간을 확보하고 안정적으로 고용을 유지할 수 있도록 지원하는 사업을 추진하고 있다. 대표적으로, 고용보험에 가입된 근로자에게는 출산휴가급여, 유산·사산휴가급여, 육아휴직급여, 육아기근로시간단축급여 등 모성보호급여를 지급하고 있다.

출산전후휴가급여는 근로자에게 출산전후에 90일의 유급휴가를 제공하는 것으로 이때 60일은 사용자가 급여를 지급해야 하며, 30일은 정부가 통상임금의 100%를 지원한다. 정부 지원액 상한은 최저임금 인상에 따라 2017년 150만원에서 2021년 200만원으로 증가해왔다. 배우자출산휴가 급여는 배우자가 출산한 근로자에게 제공하는 것으로 당초 휴가 중 최초 3일을 유급으로 하도록 하였으나 2019년 10월부터 유급휴가가 10일로 확대되었다. 이에 따라 정부는 우선지원 대상기업⁵⁰⁾ 소속 근로자에게 최초 5일에 대하여 급여(상한 38만 2,770원)를 지원하고 있다. 2021년 7월부터는 고용보험 대상자에 특수형태근로종사자가 포함됨에 따라 출산전후급여 지급 대상자가 특수형태근로종사자로 확대될 예정이다.

육아휴직은 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 양육하는 근로자가 자

50) 「고용보험법」 상 우선지원 대상기업은 산업별 상시 근로자수가 아래 표에 해당하는 기업을 가리키고, 이에 해당하지 않는 기업 중 「중소기업기본법」 제2조제1항 및 제3항의 기준에 해당하는 기업도 우선지원 대상기업으로 분류한다.

[우선지원 대상기업의 상시 사용하는 근로자 기준]

산업분류	상시 근로자 수
1. 제조업[다만, 산업용 기계 및 장비 수리업(34)은 그 밖의 업종]	500명 이하
2. 광업	300명 이하
3. 건설업	
4. 운수 및 창고업	
5. 정보통신업	
6. 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업[다만, 부동산 이외 임대업은 그 밖의 업종]	
7. 전문, 과학 및 기술 서비스업	200명 이하
8. 보건업 및 사회복지 서비스업	
9. 도매 및 소매업	
10. 숙박 및 음식점업	100명 이하
11. 금융 및 보험업	
12. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	
13. 그 밖의 업종	

자료: 「고용보험법 시행령」 [별표 1]

녀당 1년의 유급휴직을 할 수 있도록 하는 제도로 2021년 현재 첫 3개월은 통상임금의 80%(상한 150만원, 하한 70만원), 그 이후는 통상임금의 50%(상한 120만원, 하한 70만원)을 육아휴직급여로 지급한다. 육아휴직은 부모 모두 사용할 수 있는데, 부모 중 한 사람이 육아휴직을 한 후 동일 자녀에 대하여 다른 부모가 육아휴직을 쓴 경우 3개월의 보너스를 제공한다. 이를 아빠육아휴직 보너스제라고 하는데, 실제로 아빠에게만 지급하는 것은 아니며 부모가 육아휴직을 쓰는 순서는 상관없다. 2020년 3월 31일부터는 육아휴직을 쓰는 한부모에 대한 지원을 확대하였다.

한편, 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 양육하는 근로자는 근로시간을 단축할 수 있다. 단축 후 근로시간은 주당 15시간 이상 35시간 미만이어야 하고, 최소 30일 이상 최대 1년(육아휴직 미사용기간을 가산하는 경우 최대 2년)까지 사용할 수 있다. 이 기간에 정부는 육아기 근로시간 단축 급여를 제공하는데, 매주 최초 5시간분에 대해서는 통상임금의 100%(상한 200만원, 하한 50만원)를 지급하고, 나머지에 대해서는 통상임금의 80%(상한 150만원, 하한 50만원)를 지급한다.

[모성보호급여 지원 확대 현황]

구 분	기 존	2017	2018	2019	2020~2021
출산전후 휴가급여	출산전후 90일 유급휴가, 정부는 30일 간 통상임금의 100% (상한 135만원)	상한 150만원	상한 160만원	상한 180만원	상한 200만원
배우자 출산휴가	배우자가 출산한 경우 출산휴가 3~5일(최초 3일 유급)				2019.10월~ 유급휴가 10일, 정부는 우선지원대 상기업 소속 근로자에게 최초 5일 지 원(상한 382,770원)
육아휴직 급여	만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀당 1년 유급휴직 통상임금 40% (상한 100만원, 하한 50만원)	(2017.9월~) 첫 3개월: 통상임금 80%, 상한 150만원, 하한 70만원 3개월 이후: 통상임금 40%, 상한 100만원, 하한 50만원			3개월 이후: 통상임금 50%, 상한 120만원, 하한 70만원
					* 한부모 (2020.3.31.~) 첫 3개월: 통상임금 100%(상한 250만원) 4~6개월: 통상임금 80%(상한 150만원) 7개월 이후: 통상임금 50%(상한 120만원)
아빠육아 휴직 보너스제	동일 자녀에 대하여 두 번째 육아휴직한 근로자에게 3개월 보너스 제공, 통상임금 100%	(2017.7월~) 첫째자녀 상한 150만원 둘째이상 자녀 상한 200만원	(2018.7월~) 모든 자녀 상한 200만원	상한 250만원	
육아기 근로시간 단축급여	최대 1년 통상임금의 60%(상한 150만원, 하 한 50만원) × 근로시간 단축 비율	통상임금 80% × 근로시간 단 축 비율(상한 150만원, 하한 50만원) 최대 1년		(2019.10월~) 최대 2년 매주 최초 5시간분: 통상임금의 100%(상한 200만원, 하한 50만원) 나머지: 통상임금의 80%(상한 150만원, 하한 50만원)	

주: 육아기 근로시간 단축급여는 지급 기간이 아닌 근로시간 단축 사용기간 기준이며, 근로시간 단축 비율은 (단축 전 소정근로시간 - 단축 후 소정근로시간) / 단축 전 소정근로시간

자료: 고용노동부

한편, 고용노동부는 2019년 7월부터 고용보험 미적용자에게 출산휴가급여를 지급하고 있다. 대상자는 고용보험에서 지급하는 모성보호급여의 지급대상에 해당되지는 않

으나 출산 전 18개월 중 3개월 이상 소득활동을 하였으며, 출산일 현재도 소득활동중인 사람이다. 구체적으로는 고용보험에 출산 전 30일 이상 가입하고 있었으나 출산전후 휴가가 끝난 날 이전 피보험단위기간이 180일 이상이 되지 않는 근로자나, 고용보험법상 고용보험 적용제외에 해당하는 사업에 종사하는 근로자, 고용보험 미성립 사업장에 소속된 고용보험 미가입 근로자, 1인사업자 등이다. 지급액은 월 50만원이며 3개월분을 지급한다.

제3차 기본계획이 수립된 2016년부터 이러한 모성보호급여가 저출산 예산에 포함된 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2016년에는 육아휴직급여 예산 6,721억원만 저출산 예산에 포함되었고, 2017년부터는 출산전후 휴가급여 예산이 추가되었으며, 2019~2020년에는 배우자 출산휴가급여와 고용보험 미적용자 출산급여 사업이 도입됨에 따라 동 사업이 신규로 저출산 예산에 포함되었다. 2021년에는 출산전후휴가급여, 육아휴직급여, 고용보험 미적용자 출산급여 예산 총 1조 5,655억원이 저출산 예산에 포함되어 있다.

[저출산 예산에 포함된 모성보호급여 예산 현황(2016~2021)]

(단위: 억원, %)

소관 부처	재원	사업명	내역사업명	3차			3차(수정)		4차
				2016	2017	2018	2019	2020	2021
고용 노동부	고용보험 기금	모성보호 육아지원	출산전후 휴가급여	(제외)	2,831	2,985	2,604	2,689	2,921
고용 노동부	고용보험 기금	모성보호 육아지원	육아휴직급여	6,721	7,826	9,886	11,388	11,949	12,486
고용 노동부	고용보험 기금	모성보호 육아지원	육아기 근로시간 단축급여	(제외)	(제외)	(제외)	349	392	(제외)
고용 노동부	고용보험 기금	모성보호 육아지원	배우자출산 휴가급여	0	0	0	203	394	(제외)
고용 노동부	일반회계	고용보험 미적용자 출산급여	고용보험 미적용자 출산급여	0	0	0	375	472	248
합 계				6,721	10,657	12,871	14,919	15,895	15,655
연평균 증가율				18.4					

주: (제외) 표시는 사업이 추진되지 않은 것이 아니라 저출산 예산에 포함되지 않았음을 의미함
 자료: 저출산고령사회위원회 및 고용노동부 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

정부는 모성보호급여 지급과 관련하여 우선지원 기업 등에 대한 지원 인센티브 등을 마련하고 있으나 여전히 대규모 기업 위주로 모성보호급여 혜택을 받는 것으로 나타나므로 소규모 기업에 대한 형평성 강화 노력을 지속할 필요가 있고, 산업별 형평성 강화를 위한 방안도 모색할 필요가 있다.

최근 출산이 감소하면서 출산전후휴가급여 수급자는 감소하고 있는 반면, 육아휴직급여와 육아기근로단축급여 수급자는 증가하는 추세를 보이고 있다. 2020년 출산전후휴가급여 수급자는 7만 1,942명으로 과거 5년간 연평균 5.6% 감소한 반면, 동 기간 육아휴직급여 초회 수급자는 5.7% 증가했는데, 그중에서도 남성 육아휴직급여 수급자의 증가율이 37.8%로 더 높게 나타났다. 육아기 근로단축 급여 수급자는 동 기간 51.9% 증가하여 2020년에 처음으로 초회 수급자가 1만명을 넘었다.

[모성보호급여 초회 수급자 현황]

(단위: 명, %)

구분		2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
출산전후휴가 급여	여성	90,469	81,707	77,059	74,093	71,942	△5.6
	배우자 출산휴가급여	-	-	-	1,059	18,721	-
육아휴직급여	합계	89,795	90,145	99,205	105,181	112,045	5.7
	남성	7,616	12,043	17,662	22,295	27,423	37.8
	여성	82,179	78,102	81,543	82,886	84,622	0.7
육아기 근로단축급여	합계	2,761	2,821	3,820	5,660	14,698	51.9
	남성	378	321	550	742	1,639	44.3
	여성	2,383	2,500	3,270	4,918	13,059	53.0

자료: 한국고용정보원 「고용보험통계」에서 추출

그런데 이를 사업체 규모별로 살펴보면, 출산전후휴가급여와 육아휴직급여는 사업체 규모가 작을수록 수급자 수가 더 적게 나타났다. 2020년 기준으로 20~49세 고용보험 피보험자와 20~49세 모성보호급여 수급자를 비교한 결과, 출산전후휴가급여 수급자는 5인 미만 사업체 종사자 경우 피보험자 1만명 당 94명이었던 데 반해, 1,000인 미만 사업체 종사자는 피보험자 1만명 당 285명이었다. 육아휴직급여는 5인 미만 사업

체 종사자의 경우 남성 수급자는 피보험자 1만명 당 24명, 여성 수급자는 피보험자 1만명 당 116명이었으나, 1,000인 이상 사업체 종사자는 남성 수급자가 피보험자 1만명 당 92명, 여성 수급자가 피보험자 1만명 당 333명으로 확인되었다. 반면, 육아기근로단축급여는 사업 규모별 편차가 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다.⁵¹⁾

[규모별 고용보험 피보험자 대비 모성보호 수급자(2020년)]

(단위: 명, 명/만명)

구 분	출산전후휴가급여		육아휴직급여				육아기근로단축급여			
	여성	피보험자 만명당	남성	피보험자 만명당	여성	피보험자 만명당	남성	피보험자 만명당	여성	피보험자 만명당
20~49세 합계	71,936	179	27,374	53	84,557	211	1,635	3	13,042	33
5인 미만	7,053	94	1,815	24	8,699	116	145	2	1,777	24
5~9인	6,054	123	1,215	26	7,533	153	133	3	2,276	46
10~29인	10,542	150	2,119	28	11,884	169	218	3	2,148	31
30~49인	4,215	171	1,232	37	4,744	193	92	3	724	29
50~69인	2,571	178	863	41	2,957	205	51	2	370	26
70~99인	3,065	193	1,093	47	3,484	220	92	4	394	25
100~149인	3,295	206	1,348	53	3,825	239	81	3	440	28
150~299인	6,126	236	2,647	61	7,010	270	182	4	794	31
300~499인	3,929	237	1,928	71	4,807	290	80	3	544	33
500~999인	5,141	226	2,668	78	6,310	277	116	3	847	37
1,000인 이상	19,945	285	10,446	92	23,304	333	445	4	2,728	39

주: 20세 미만 및 50세 이상 수급자 수는 규모별 0~17명이어서 제외하고 계산
 자료: 한국고용정보원, 「고용보험통계」

한편, 산업별로도 고용보험 피보험자 대비 모성보호급여 수급자에 대한 격차가 큰 것으로 확인된다. 20~49세 고용보험 피보험자와 20~49세 출산휴가급여 수급자를 산업별로 살펴보면 89명에서 335명까지 차이가 나타나고 있다. 같은 기준으로 비교했을 때, 남성 육아휴직은 산업별로 28명에서 308명까지 차이가 나타났다. 특히, 남성의 육아휴직과 육아기근로단축급여는 국제 및 외국기관 종사자와 타 산업 종사자의 수급 격차가 큰 것으로 확인된다.

51) 이러한 패턴은 코로나19 팬데믹 전인 2019년에도 동일하게 확인되고 있다.

[산업별 고용보험 피보험자 대비 모성보호급여 수급자(2020년)]

(단위: 명, 명/만명)

구 분	출산전후휴가급여		육아휴직급여				육아기근로단축급여			
	여성	피보험자 만명당	남성	피보험자 만명당	여성	피보험자 만명당	남성	피보험자 만명당	여성	피보험자 만명당
합 계	71,936	179	27,374	53	84,557	211	1,635	3	13042	33
건설업	1,416	144	925	28	1,548	158	50	1	230	23
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	1,666	149	614	68	2,463	221	55	6	391	35
광업	7	168	12	46	6	144	0	0	0	0
교육 서비스업	2,913	121	348	38	3,584	149	31	3	496	21
국제 및 외국기관	51	237	126	308	74	344	9	22	22	102
금융 및 보험업	6,704	335	1,045	55	7,654	382	35	2	573	29
농업, 임업 및 어업	67	122	39	36	74	135	1	1	6	11
도매 및 소매업	8,873	165	3,377	50	10,244	190	160	2	1,227	23
보건업 및 사회복지 서비스업	15,542	174	927	58	19,078	214	120	8	4,363	49
부동산업	536	102	233	35	602	115	9	1	83	16
사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	4,411	162	1,797	61	5,961	219	164	6	1,327	49
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	115	131	118	33	136	155	5	1	19	22
숙박 및 음식점업	1,922	89	845	43	2,358	109	24	1	121	6
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	811	160	472	84	1,002	197	34	6	123	24
운수 및 창고업	2,076	227	1,680	71	2,290	250	65	3	200	22
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	264	238	375	79	379	341	43	9	25	22
전문, 과학 및 기술 서비스업	5,896	196	2,151	61	6,192	206	110	3	895	30
정보통신업	4,294	200	2,082	55	4,898	228	150	4	875	41
제조업	12,897	210	9,670	52	14,284	233	491	3	1,759	29
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1,475	167	538	51	1,729	196	79	8	307	35

주: 20세 미만 및 50세 이상 수급자 수는 산업별 0~24명이어서 제외하고 계산(해당 연령대 내 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동에 해당하는 여성 육아휴직 수급자 1인 제외)

자료: 한국고용정보원, 「고용보험통계」

이와 같이 사업장의 규모와 산업별로 모성보호급여 수급에 차이가 큰 것으로 나타나고 있으므로 정부는 이를 고려하여 일·생활 균형 지원이 특정 근로자에게만 유리하게 적용되지 않도록 개선 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위하여 육아휴직의 경우 분할 가능 횟수를 늘리는 등의 조치⁵²⁾를 통해 사업체 입장에서도 부담이 완화될 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 고용보험 미적용자 출산급여도 대상자 유형별 수급 격차가 큰 것으로 나타나고 있다. 2020년 기준으로 고용보험 미적용자 출산급여 수급자 1만 2,342명 중 46.6%는 1인 사업자였고 49.8%는 특수형태근로자였으며, 고용보험 미충족 등 근로자는 3.7%에 불과하였다.

[고용보험 미적용자 출산급여 수급 현황]

(단위: 명, %)

구 분		2019.7~ 12월	2020	비중	2021.1~ 4월
합 계		4,353	12,342	100.0	3,993
근로자	고용보험(180일) 수급 요건 미충족자	83	193	1.6	52
	고용보험법상 고용보험 적용제외 사업 근로자 및 적용제외 근로자	60	196	1.6	58
	고용보험 미성립 사업장 소속의 고용보험 미가입 근로자	10	59	0.5	23
1인 사업자	1인 사업자(출산일 전전년도~당해년도 사업에 대한 세금신고 사실이 있는 자) 1인 사업자(출산일 전전년도~당해년도 사업에 대한 세금신고 사실이 없는 자)	2,062	5,748	46.6	1,904
그 밖의 소득활동 여성	특수형태근로자	2,138	6,146	49.8	1,956

주: 1. 고용보험 미가입 근로자는 고용보험 가입 의무가 있는 사업장이지만 성립신고를 하지 않아, 소속 근로자 또한 피보험자격을 갖지 못한 경우를 가리킴

2. 본 표의 신청자는 모두 급여를 수급 받았음. 고용노동부는 수급 대상으로 선정된 사람에게 3개월 치 급여를 일시불로 지급하고 있음

자료: 고용노동부

52) 이와 관련하여 2020년 12월 8일부터 육아휴직 분할사용 횟수는 1회에서 2회로 확대되었다. 향후 이러한 조치가 소규모 기업 근로자의 육아휴직 사용 활성화에 영향을 미치는지에 대하여 모니터링하고 그 결과를 바탕으로 추가적인 분할사용 횟수 조정에 대한 검토가 이루어질 필요가 있다.

고용보험 미충족 등 근로자의 출산급여 수급 인원이 낮은 것은 임신 후 출산 전에 퇴사하는 경우가 많아서일 수 있다. 실제 2020년의 경우 분만 6개월 전 건강보험 직장 가입자였으나 분만 당시 건강보험 가입자격 변동이 생긴 사람은 1만 1,383명이었고, 분만 3개월 전과 비교했을 때는 4,817명이 자격 변동이 있었다. 동 수치에는 자발적인 사유로 퇴사한 사람이 포함되어 있어 비자발적으로 퇴사하게 된 사람의 정확한 규모를 파악할 수는 없지만, 통계청이 발표한 「2019 일·가정 양립 지표」에서 2019년 기준 여성 경력단절 사유 중 임신·출산이 차지하는 비중이 22.6%였다는 점⁵³⁾을 고려하면 비자발적인 퇴직 사례가 여전히 많을 가능성이 있다.

[분만인구 및 건강보험 가입 유형 변화 현황]

(단위: 명, %)

구 분	2019		2020	
	인원	A/B	인원	A/B
분만 인구	222,624	-	194,049	-
출산 3개월 전 건강보험 직장가입자(A) → 출산 시점 다른 유형(B)	5,790	6.7	4,817	6.1
출산 6개월 전 건강보험 직장가입자 → 출산 시점 다른 유형	13,364	15.8	11,383	14.7
출산 10개월 전 건강보험 직장가입자 → 출산 시점 다른 유형	24,547	29.9	20,720	27.4
출산 시점 건강보험 직장가입자 → 출산 6개월 후 다른 유형	4,669	5.7	-	-
출산 시점 건강보험 직장가입자 → 출산 12개월 후 다른 유형	6,706	8.3	-	-

주: 분만 시점과 출산 전후 각 시점 간 단순비교로, 해당 기간 사이의 변동은 고려하지 않은 값임
자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 재작성

정부는 이러한 점을 종합적으로 고려하여 모성보호 수급에 차별이 발생하지 않도록 하고 일·가정 균형의 어려움으로 노동시장에서 비자발적으로 탈락되는 사례가 발생하지 않도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

53) 이 외에 결혼이 30.7%, 미취학 자녀 육아가 38.2%, 초등학교 자녀 교육이 4.1%, 가족돌봄이 4.4%로 나타났다.

2-4. 청년·신혼부부 등 주거 지원

가. 주요 정책 추진 현황

정부는 저출산 대책을 마련한 초기부터 다자녀 가구와 신혼부부에 대한 주거 지원을 과제 중 하나로 설정하여 추진하였다. 그러나 당시 주거지원은 다자녀 가구에 대한 공공임대 가점 및 입주 우선권 부여 등의 내용으로 구성되어 비예산으로 추진되었다. 이후 2013년부터 공공임대주택 중 신혼부부, 청년 등 젊은 계층의 주거불안을 해소하기 위해 직주근접이 가능한 부지에 공급하는 행복주택 유형이 도입됨에 따라 2014년부터 주거지원 예산이 저출산 예산에 포함되기 시작했다.

2021년 현재 저출산 예산에 포함된 주거지원은 청년·신혼부부에 대한 행복주택·전세임대·매입임대 공급과 구입자금·전세자금 대출, 그리고 다자녀 가구에 대한 통합공공임대 공급 등의 내용으로 구성되어 있다. 2021년 새롭게 주거지원에 포함된 내용으로는 주거급여 수급가구원 중에 취학이나 구직 등의 사유로 부모와 따로 거주하는 20대 미혼 청년에게 주거급여를 별도로 지급하는 것이 포함되어 있다. 또한, 2021년 통합공공임대주택 신규 도입에 따라 다자녀 가구에 대한 건설임대 공급의 일환으로 동 사업 예산이 저출산 예산에 신규로 포함되었다.

[저출산 대책의 주요 주거 지원 변화]

추진 시기	주요 주거 지원 내용
[1차] 2006~2010	<ul style="list-style-type: none"> • 3자녀 이상 다자녀 가구 <ul style="list-style-type: none"> - 주택 특별공급 추진 및 국민임대 우선입주권 부여 - 자녀수에 따른 가점부여 등 추진 - 다자녀 가정 등에 주택자금 대출 시 혜택 부여 - 근로자·서민 전세자금 상환방식 변경(2년 일시상환→장기 분할상환)
[2차] 2011~2015	<ul style="list-style-type: none"> • 신혼부부 <ul style="list-style-type: none"> - 신혼부부 대상 주택자금 지원 확대(소득요건 완화) - 국민임대주택 미임대 발생시 신혼부부에게 입주 우선권 부여 • 다자녀 가구 <ul style="list-style-type: none"> - 민영주택 다자녀 특별공급 비율 확대 - 다자녀 가구에 주택구입자금 금리 우대 지원

추진 시기	주요 주거 지원 내용
2014~2015 (추가)	<ul style="list-style-type: none"> ● 학생 부부 기혼자 기숙사 제공 ● 신혼부부 행복주택 공급 <p>※ 주거지원 예산이 처음으로 저출산 예산에 포함되기 시작</p>
[3차] 2016~2020	<ul style="list-style-type: none"> ● 청년 전세임대 공급 ● 학생 부부 기혼자 기숙사 제공(2016~2018) ● 신혼부부 <ul style="list-style-type: none"> - 전세임대 공급 - 행복주택 공급 - 구입자금·전세자금 대출 우대금리 적용
2019~2020 (추가)	<ul style="list-style-type: none"> ● 청년 <ul style="list-style-type: none"> - 매입임대 공급 - 전세자금 대출 우대금리 적용 - 행복주택 공급(2020) - 공공지원민간임대 공급(2020) ● 신혼부부 <ul style="list-style-type: none"> - 매입임대 공급 - 신혼희망타운 공급
[4차~] 2021	<ul style="list-style-type: none"> ● 청년 <ul style="list-style-type: none"> - 주거급여 분리지급 - 행복주택 공급 - 매입임대·전세임대 공급 - 공공지원민간임대 공급 - 전세자금 대출 우대금리 적용 ● 신혼부부 <ul style="list-style-type: none"> - 행복주택 공급 - 신혼희망타운 공급 - 전세임대·매입임대 공급 - 구입자금·전세자금 대출 우대금리 적용 ● 다자녀 가구 <ul style="list-style-type: none"> - 통합공공임대 공급 - 전세임대·매입임대 공급

자료: 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획을 바탕으로 재작성

제3차 기본계획이 수립된 2016년부터 저출산 예산에 포함된 청년·신혼부부 등 주거 지원 예산을 살펴보면 그 총액은 2016년 2조 1,932억원에서 2021년 24조 935억원으로 연평균 61.5% 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 pp.94~101에서 제시한 바와 같이 주택구입·전세자금(용자) 사업은 2019년부터 사업 전체 예산이 저출산 예산에 계상되는 등 저출산 예산으로서의 정확성은 낮은 실정이다.

[저출산 예산에 포함된 청년·신혼부부 등 주거 지원 예산 현황(2016~2021)]

(단위: 억원, %)

소관 부처	재원	사업명	내역사업명	3차			3차(수정)		4차
				2016	2017	2018	2019	2020	2021
국토 교통부	주택도시 기금	행복주택(용자)	-	6,616	13,807	4,416	13,269	16,713	21,131
국토 교통부	주택도시 기금	행복주택출자	-	6,595	11,263	5,549	9,951	12,082	14,384
국토 교통부	주택도시 기금	전세임대(용자)	청년 전세임대	3,150	3,400	7,125	8,788	10,213	11,638
국토 교통부	주택도시 기금	전세임대(용자)	신혼부부 전세임대, II	2,520	2,720	6,650	8,900	14,650	17,405
국토 교통부	주택도시 기금	전세임대(용자)	다자녀 전세임대	0	0	0	0	0	3,000
국토 교통부	주택도시 기금	다가구 매입임대 (용자·출자)	청년 매입임대	0	0	(제외)	4,133	8,313	20,805
국토 교통부	주택도시 기금	다가구 매입임대 (용자·출자)	신혼부부 매입임대, II	0	0	(제외)	13,350	16,744	27,200
국토 교통부	주택도시 기금	다가구 매입임대 (용자·출자)	다자녀 매입임대	0	0	0	0	0	2,413
국토 교통부	주택도시 기금	주택구입·전세 자금(용자)	-	3,051	7,453	8,574	78,442	93,992	99,000
국토 교통부	주택도시 기금	임대주택리츠 출자	-	(제외)	(제외)	(제외)	(일부만)	5,501	4,532
국토 교통부	주택도시 기금	임대주택리츠 출자	공공임대리츠 (신혼부부 매입임대리츠)	(제외)	(제외)	(제외)	3,000	-	-
국토 교통부	주택도시 기금	민간임대(용자)	-	(제외)	(제외)	(제외)	(제외)	19,076	17,148

(단위: 억원, %)

소관 부처	재원	사업명	내역사업명	3차			3차(수정)		4차
				2016	2017	2018	2019	2020	2021
국토 교통부	일반회계	주거급여사업 지원	주거급여 (청년분리)	0	0	0	0	0	467
국토 교통부	주택도시 기금	통합공공임대 용자	-	0	0	0	0	0	929
국토 교통부	주택도시 기금	통합공공임대 출자	-	0	0	0	0	0	884
합계				21,932	38,643	32,314	139,832	197,283	240,935
연평균 증가율									61.5

주: (제외) 표시는 사업이 추진되지 않은 것이 아니라 저출산 예산에 포함되지 않았음을 의미함
 자료: 저출산고령사회위원회 및 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

청년·신혼부부 주거지원의 주요 유형인 행복주택과 전세임대, 매입임대 등의 최근 3년(2018~2020년) 간 공급 실적은 다음과 같다. 먼저 청년과 관련하여 3년간 청년 행복주택이 3.6만호, 청년 전세임대 3.6만호, 다가구 매입임대 1.5만호 등이 공급되었다. 신혼부부와 관련해서는 3년간 신혼부부 행복주택이 2.6만호, 신혼부부 전세임대가 3.4만호, 다가구 매입임대가 3만호, 매입임대 리츠가 약 1천호 공급되었다.

[청년·신혼부부 대상 행복주택·전세임대·매입임대 공급 실적]

(단위: 호)

대상	주거지원 유형	실적				계획
		2018 (A)	2019 (B)	2020 (C)	A+B+C	2021
청년	행복주택	11,882	10,989	12,708	35,579	10,050
	전세임대	8,163	13,288	14,416	35,867	10,500
	다가구 매입임대	3,319	5,147	6,675	15,141	14,500
신혼부부	행복주택	9,737	8,241	8,483	26,461	6,014
	전세임대	6,903	13,207	14,340	34,450	14,000
	다가구 매입임대	4,032	16,493	10,473	30,998	15,000
	매입임대리츠	972	0	25	997	0

주: 본 표는 재정을 지원하는 청년·신혼부부 대상 주거지원이며, 저출산 대책에는 이 외에도 정부 재정이 투입되지 않는 신혼 희망타운 등이 포함되어 있음

자료: 국토교통부

청년과 신혼부부에게 구입자금·전세자금 등을 저리로 용자해 주는 사업의 경우 결혼 감소 등의 영향으로 신혼부부 전용 주택구입자금 대출 지원 건과 신혼부부 전용 전세자금 대출 지원 건은 감소 추세에 있지만 청년에 대한 전세자금 대출은 증가 추세를 보이는 것으로 나타나고 있다. 다만, 2019년에 도입된 청년전용 보증부 월세 대출은 2019년 60건, 2020년 16건이 지원된 것으로 확인된다.

[신혼부부·청년 전세 및 구입자금 대출 실적]

(단위: 건, 억원)

구분	지원 건수			지원 금액		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
신혼부부 전용 주택구입자금대출	29,088	18,938	17,520	40,405	26,542	25,171
(주택도시기금)	(1,603)	(799)	(4,596)	(2,464)	(1,214)	(6,388)
신혼부부 전용 주택전세자금대출	47,233	43,755	29,667	40,625	41,631	27,916
(주택도시기금)	(39,585)	(43,242)	(29,334)	(33,615)	(41,142)	(27,708)
청년전용 버팀목 전 세자금 대출	910	1,848	7,369	151	410	2,574
(주택도시기금)	(644)	(1,820)	(7,353)	(96)	(403)	(2,569)
중소기업취업청년 전월세보증금 대출	11,701	96,504	91,626	7,483	72,657	70,912
(주택도시기금)	(3,527)	(106)	(29,137)	(2,012)	(37)	(22,671)
청년전용 보증부월세대출	-	60	16	-	5	2
(주택도시기금)	-	(60)	(16)	-	(5)	(2)

주: 전세자금 대출의 경우 주택도시기금재원, 은행재원을 포함한 수치이며, 구입자금 대출의 경우 주택도시기금재원, 은행재원, 유동화재원을 포함한 수치임

자료: 국토교통부

나. 분석의견

(1) 청년·신혼부부의 수요에 맞는 주택 공급 필요

정부는 청년·신혼부부에게 행복주택, 매입임대 등의 주택을 공급하고 있으나 미임대 주택이 발생하는 등 수요와 공급 간에 차이가 있는 것이 확인되므로 지역·평형 등 수요에 맞는 주택을 공급할 수 있도록 할 필요가 있다.

정부는 청년과 신혼부부의 주거 불안정이 저출산 현상의 주요 원인 중 하나로 판단하여 이들을 대상으로 하는 행복주택, 매입임대 등의 공공임대주택을 공급하고 있다. 그러나 매년 공급이 증가하고 있는 것과 달리 임대가 이루어지지 않고 공가(空家) 상태로 있는 주택이 발생하고 있는 것으로 확인된다.

먼저, 청년, 신혼부부 등 젊은세대를 주 대상으로 하여 직주근접이 가능한 곳에 공급하는 공공임대주택인 행복주택은 2020년 말 기준으로 주택이 공급되었으나 미임대된 세대는 7,690세대이고, 그중 5,519세대는 6개월 이상 공가인 상태이다. 이러한 6개월 이상 공가인 주택은 전체 재고 67,711호의 8.2%를 차지하고 있다.

[2020년 말 기준 행복주택 미임대·공가 현황]

(단위: 호, %)

구 분	전체 재고(A)	미임대	공가		B/A
			6개월 이하	6개월 이상(B)	
2020	67,711	7,690	2,171	5,519	8.2
2019	49,273	7,275	5,266	2,009	4.1
2018	28,716	1,699	425	1,274	4.4
2017	13,217	646	66	580	4.4

자료: 국토교통부

또한, 신혼부부 매입임대의 경우에는 2020년 말 기준으로 공가율이 매입임대Ⅰ은 18.7%, 매입임대Ⅱ는 26.6%인 것으로 나타나고 있다. 이 중 6개월 넘게 공가 상태로 있는 곳은 매입임대Ⅰ의 경우 1,303호로 전체 임대 가능물량의 10.7%를 차지하고 있고, 매입임대Ⅱ의 경우에는 1,406호로 전체 임대 가능물량의 15.8%를 차지하고 있다.

이와 같이 공가가 발생하는 원인으로는 수요와 공급이 일치하지 않기 때문이다. 일례로 신혼부부 매입임대의 공가 발생 현황을 살펴보면, 평형이 적을수록 공가율과 6개월 초과 공가율이 높아지는 것을 확인할 수 있다. 2020년 말 기준 신혼부부 매입임대 I은 60~85㎡ 주택의 공가율이 10.7%, 6개월 초과 공가율이 5.5%였으나 40~60㎡ 주택의 공가율은 21.1%, 6개월 초과 공가율은 12.0%로 높아졌고, 20~40㎡ 주택의 공가율은 29.8%, 6개월 초과 공가율은 19.6%로 더 높게 나타났다. 이러한 추이는 신혼부부 매입임대 II에서도 동일하게 나타났다. 이는 매입임대 지원을 받으려는 신혼부부 중 적은 평수에 대한 수요가 낮기 때문일 가능성이 있다.54)

[2020년 말 기준 신혼부부 다가구 매입임대 임대·공가 현황]

(단위: 호, %)

구 분		임대 가능물량 (A)	임대 (B)	임대율 (B/A)	공가 (C)	공가율 (C/A)	6개월 초과	
							공가(D)	공가율 (D/A)
신혼부부 I	20~40㎡	943	662	70.2	281	29.8	185	19.6
	40~60㎡	7,704	6,076	78.9	1,628	21.1	923	12.0
	60~85㎡	3,490	3,118	89.3	372	10.7	191	5.5
	85㎡ 초과	81	74	91.4	7	8.6	4	4.9
	합 계	12,219	9,931	81.3	2,288	18.7	1,303	10.7
신혼부부 II	20~40㎡	545	281	51.6	264	48.4	160	29.4
	40~60㎡	4,111	2,749	66.9	1,362	33.1	847	20.6
	60~85㎡	4,256	3,511	82.5	745	17.5	399	9.4
	합 계	8,912	6,541	73.4	2,371	26.6	1,406	15.8

주: 임대가능물량은 재고량 중 개보수가 필요한 물량을 제외한 물량을 가리킴

자료: 국토교통부

54) 2019년 상반기 LH가 공급한 신혼부부 행복주택의 청약률이 1 미만으로 나타나자 국토교통부는 행복주택에 대한 신혼부부의 수요가 낮은 원인으로 신혼부부 행복주택의 경우 대부분 전용면적 36㎡로 2자녀 이상 가구의 거주가 어렵기 때문이라고 답변한 바 있다(국회예산정책처, 「2020년도 예산안 총괄 분석II」, 2019.).

행복주택의 경우에도 신혼부부·한부모 가족을 대상으로 하는 주택의 청약률을 살펴보면, 평형이 작은 주택에서 청약 미달이 발생하는 것을 확인할 수 있다. 2020년 기준으로 LH가 공급한 신혼부부·한부모 가족 대상 행복주택은 총 6,099호였고, 이에 대하여 1만 5,951세대가 신청하여 전체적인 청약 경쟁률은 2.62:1을 보였다. 그러나 가장 평형이 넓은 59㎡를 제외하고는 평형이 작을수록 경쟁률이 낮게 나타났고, 36㎡ 이하 평수에서는 청약이 미달이었다.

[2020년 신혼부부·한부모 행복주택 청약 현황]

(단위: ㎡, 세대, 호)

평형	입주 신청세대	공급호수	청약 경쟁률
합계	15,951	6,099	2.62:1
26	4	10	0.40:1
36	923	1992	0.46:1
37	35	26	1.35:1
43	71	52	1.37:1
44	4,090	1,967	2.08:1
46	2,284	823	2.78:1
49	52	10	5.20:1
55	8,295	1,082	7.67:1
59	197	137	1.44:1

주: LH공사가 공급한 물량만 작성함

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 정부가 저출산 대응의 일환으로 신혼부부와 청년 등에게 공공임대주택을 공급하고 있으나 공가가 발생하는 문제가 확인되고 있으므로 정부는 청년과 신혼부부의 수요를 파악하여 이에 맞는 공공임대주택을 공급할 필요가 있다. 특히, 국토교통부는 공가 발생 주택에 대하여 입주요건을 완화하는 등의 조치를 통하여 미임대 물량 해소를 시도하고 있으나 청년과 신혼부부 주거지원 사업은 저출산 대책의 일환으로 추진되는 사업임을 감안하여 사전에 주택의 면적이나 지역 등 청년과 신혼부부의 수요를 면밀히 파악하는 동시에 저출산 대책의 측면에서 아이 양육에 적절한 주거 환경을 종합적으로 고려하여 적정 주택을 공급하는 것이 중요할 것이다.

(2) 전세임대 지원의 실효성 제고 방안 모색 필요

청년 및 신혼부부 대상 전세임대 지원은 선정이 되었으나 계약을 체결하지 못하는 사례가 지속적으로 발생하고 있으므로 지원의 실효성을 제고할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

전세임대 사업은 청년·신혼부부를 포함한 대상자가 도심 내 현 생활권에서 거주할 수 있도록 기존주택의 소유자와 공공주택 사업자가 전세 계약을 체결한 후 저렴한 가격으로 대상자에게 재임대하도록 하는 사업이다. 지원 대상으로 선정된 사람은 지원금(전세 계약 체결 시 용자 지원한 전세보증금)의 2~20% 수준의 보증금⁵⁵⁾과 지원금에 대한 연 1~2%의 이자를 월세로 부담하게 된다.

그런데 이러한 전세임대의 실제 계약 현황을 살펴보면, 지원자로 선정되었으나 계약을 체결하지 못하는 사례가 지속적으로 발생하고 있다. 청년 전세임대는 선정 대비 계약 비율이 2018년 59.1%, 2019년 53.2%, 2020년 49.9%로 매년 낮아지는 추세이다. 신혼부부 전세임대의 계약률 역시 2018년 59.3%, 2019년 56.2%, 2020년 48.0%로 해마다 낮아지고 있다.

[청년 및 신혼부부 전세임대 계약 현황]

(단위: 건, %)

연도	구분	지원 선정(A)	계약(B)	계약률(B/A)
2018	청년	13,802	8,163	59.1
	신혼부부	10,916	6,472	59.3
2019	청년	25,586	13,611	53.2
	신혼부부	22,946	12,890	56.2
	신혼부부 I	20,140	11,812	58.6
	신혼부부 II	2,806	1,078	38.4
2020	청년	28,853	14,410	49.9
	신혼부부	29,519	14,162	48.0
	신혼부부 I	22,819	13,228	58.0
	신혼부부 II	6,700	934	13.9
	다자녀	4,030	2,000	49.6

주: 청년의 경우 2018년에는 세어형과 단독형으로 구분되고 2019년부터 세어형, 단독형, 기숙사형으로 구분되지만, 국토교통부는 구분 없이 선정하여 유형별 계약률 산출이 불가능
 자료: 국토교통부 제출

55) 신혼부부 전세임대 I은 지원금의 5%, 전세임대 II는 지원금의 20%, 다자녀는 지원금의 2%를 부담하고, 청년은 100~200만원을 보증금으로 부담한다.

특히, 2019년 정부는 기존의 신혼부부 전세임대I보다 지원 기준을 완화한 신혼부부 전세임대II 유형을 도입⁵⁶⁾하였으나 오히려 II유형의 계약률이 더 낮은 것으로 나타나고 있다. 2019년 신혼부부 전세임대II의 계약률은 38.4%였으며, 2020년에는 13.9%에 그쳤다.

이는 지원 대상에 선정된 자가 계약을 체결할 적절한 전세주택을 구하지 못하였거나 정부 지원 외에 대출 등 다른 재원방안을 마련하여 취소가 발생하기 때문이다. 지원 대상에 선정된 자는 6개월 이내에 전세주택을 구해야 지원을 받을 수 있고, 기간 내에 주택을 구하지 못하면 해당 선정 건에 대해서는 지원이 취소된다.

적절한 주택을 찾지 못하는 원인 중 하나는 지원 한도가 실제 전세가 현황을 반영하지 못하고 있기 때문인 것으로 확인된다. 2021년 기준으로 수도권⁵⁷⁾의 지원한도는 대상과 유형에 따라 1.2~2.4억원, 광역시는 0.95~1.6억원, 그 외 지역은 0.85~1.3억원이다. 그러나 2021년 실제 평균 전세가는 수도권이 2.21~3.13억원, 광역시가 1.32~1.87억원으로 지원한도보다 높게 형성되어 있고, 그 외 지역만 실제 전세가가 0.68~0.97억원으로 지원한도보다 낮다.

대상자가 지원한도를 초과하는 전세주택을 구한 경우 초과하는 전세금액을 입주자가 부담하면 전세임대 지원을 받을 수 있다. 그러나 청년과 신혼부부 중 저소득계층을 지원 대상으로 한다는 점을 감안하면 초과 금액을 부담할 수 있는 여건이 되지 않는 경우가 많을 가능성이 있다.

56) 신혼부부 전세임대는 해당세대의 전년도 도시근로자 가구원수별 월평균소득이 70% 이하(맞벌이는 90% 이하)인 세대를 대상으로 하며, 신혼부부 전세임대II는 해당세대의 전년도 도시근로자 가구원수별 월평균소득이 100% 이하(맞벌이는 120% 이하)인 세대를 대상으로 한다.

[전세임대 지원한도 및 실제 전세가 비교]

(단위: 억원)

대상			전세임대 지원한도			지원 가능 한도 ^{*)}			실제 평균 전세가 (21.5 기준)		
			수도권	광역시	그 외	수도권	광역시	그 외	수도권	광역시	그 외
신혼	I	(85㎡ 이하)	1.35	1.00	0.85	3.38	2.50	2.13	3.13	1.87	0.97
	II	(85㎡ 이하)	2.40	1.60	1.30	6.00	4.00	3.25	3.13	1.87	0.97
청년	단 독 세 어 형	1인 (60㎡ 이하)	1.20	0.95	0.85	1.80	1.43	1.28	2.21	1.32	0.68
		2인 (70㎡ 이하)	1.50	1.20	1.00	3.00	2.40	2.00	2.58	1.54	0.80
		3인 (85㎡ 이하)	2.00	1.50	1.20	4.00	3.00	2.40	3.13	1.87	0.97

주: 실제전세가는 한국감정원의 「전국주택가격동향조사」에 따른 2021년 5월 기준 평균단위전세가격을 적용하여 각 유형의 최대 면적에 대하여 계산한 값임(수도권 368.6만원, 5대 광역시(인천 제외) 220.4만원, 8개도(경기 제외) 113.9만원)

*) 지원한도액을 초과하는 전세주택의 경우 전세금을 입주자가 부담할 경우 지원 가능하나 청년 1인형은 전세금 총액이 호당 지원한도의 150% 이내, 청년 2~3인형은 200% 이내, 신혼부부는 250% 이내여야 지원이 가능함

자료: 국토교통부 제출자료 및 한국감정원 「전국주택가격동향조사」를 바탕으로 재작성

더욱이 동 사업은 총 전세금이 전세임대 지원한도의 특정 비율 이내일 경우에만 지원을 받을 수 있는데, 총 전세금이 지원 한도의 150% 이내만 지원이 가능한 청년 1인형의 경우 수도권은 지원 한도의 150% 이내가 1억 8천만원으로 실제 평균 전세가(2억 2,100만원)보다 낮은 것을 확인할 수 있다.

이와 같이 전세임대 지원한도가 실제 평균 전세가와 괴리되어 있는 측면이 있으므로 정부는 전세 시장 상황에 대한 세밀한 분석을 통해 적정 지원 수준을 마련할 필요가 있다. 특히, 최근 집주인이 전세보다 월세를 선호하는 경향이 나타날 때는 매물을 구하기가 어렵고, 지원 과정에서 매물에 대한 권리분석⁵⁷⁾ 절차를 통과하지 못하는 경우도 있어 전세임대 사업의 원활한 추진 방안 마련이 요구된다. 따라서 정부는 지역별 수요와 시장 매물 및 가격 등을 종합적으로 고려하여 지원의 실효성을 제고할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

57) 권리분석은 전세임대 계약 가능 여부를 판단하는 절차로 해당 주택의 근저당 권리관계를 분석하여 전세보증금의 지원 및 회수 가능성을 파악하는 절차이다. 기본적으로 부채비율이 90% 이하인 주택만 지원이 가능하다.

본 보고서는 2006년부터 추진되고 있는 저출산 대응 정책의 설계와 집행 등을 분석·평가하여 개선과제를 도출하고자 하였다. 저출산 현상의 원인과 대응 방안에 대한 많은 담론이 있지만 본 보고서는 가능한 한 일반적으로 검토할 수 있는 사항을 중심으로 내용을 논의하였다. 그 내용을 내용을 바탕으로 총괄적인 결론과 정책적 시사점을 다음과 같은 네 가지로 정리하였다.

첫째, 저출산 정책은 핵심과제에 집중하는 동시에 정책 수단의 합목적성과 관리효과성을 제고할 필요가 있다.

정부는 5년 단위로 기본계획을 발표하고 있고, 매년 시행계획을 통해 저출산 대책과 그에 따른 예산 소요액을 발표하고 있다. 그러나 범부처 대책에서 제외하기로 한 부처자율과제가 다시 제4차 기본계획에 포함되는 등 합리적이고 논리적인 정책 보완이 이루어지지 않는 측면이 있음을 확인하였고, 정책의 범위가 과도하게 넓어 저출산 대책의 목표에 부합하지 않는 사업들이 포함되어 있는 경우가 있었다. 또한, 저출산 예산 측면에서 살펴보면, 저출산 대응과 관련된 세부 예산을 구별해내는 것이 어려워 관련 없는 예산까지 저출산 예산에 포함되는 경우가 있고, 매년 저출산 예산에 포함되는 사업이 변경됨에 따라 저출산 예산의 연속성이 확보되지 않는 것을 확인하였다. 이에 정책의 범위를 핵심과제 중심으로 설정하고, 필요시 청년이나 경력단절 여성 등과 관련한 지원은 기존에 추진되고 있는 정책을 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한, 저출산 예산은 연속성을 확보할 수 없는 시행계획에 근거하여 산출하지 말고 정부 프로그램 예산체계 내에서 핵심 사업 중심으로 관련 사업에 꼬리표를 달아 저출산 대응 관련 지원의 순 변동이 관리될 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 만약, 주거 지원 등과 같이 저출산 대응과 관련된 세부 예산만 구별해 내는 것이 어려운 경우에는 관련 지원을 지속적으로 추진하되 저출산 예산에는無理하게 포함되는 일이 없도록 하여 저출산 예산의 정확도를 제고할 필요가 있다.

둘째, 저출산 정책을 추진하는 거버넌스의 책임성을 제고할 필요가 있다.

현재 저출산 대책의 수립 관련 업무는 저출산고령사회위원회의 사무처가 담당하고 있으나 위원회 사무처는 행정기구가 아니기 때문에 태생적으로 발생하는 한계가 있다. 먼저 동 위원회는 자문위원회로 심의·자문에 대한 업무를 담당하기 때문에 정책 결정과 예산 편성의 권한이 없어 효과적인 정책 조정과 구상을 기대하기 어렵고, 정책에 대한 책임이 모호해지는 문제가 있다. 특히, 저출산 대책의 수립 관련 업무를 위원회가 수행함으로써 정책 결정과 예산 편성의 권한이 있는 행정부처는 그 권한과 책임을 다하지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 또한, 위원회 사무처는 행정부처의 파견자 위주로 인력이 구성되어 관련 지식의 축적과 연속성 확보를 기대하기 어려운 실정이다. 이에 정책에 대한 책무성을 제고하기 위하여 보건복지부, 기획재정부, 국무총리실 등 행정부처를 중심으로 정책을 책임 있게 추진해 나갈 필요가 있다.

셋째, 저출산 대응 재정사업 추진 시 수혜자 입장에서 정책의 효용성을 고려할 필요가 있다.

저출산 대책의 주요 세부 정책 중 보육, 돌봄, 일·가정 양립, 주거지원 등과 관련하여 수혜자 입장에서 몇 가지 개선과제를 검토해볼 필요가 있다. 먼저, 영유아 보육 및 유아 교육과 관련하여 3~5세 아동이 선택하여 이용할 수 있는 어린이집과 유치원은 공통적으로 누리과정을 제공하지만 인력과 보육·교육 환경의 격차 때문에 제공하는 누리 과정에 격차가 발생할 가능성이 있으므로 이를 해결하기 위한 방안을 모색해 나갈 필요가 있다. 또한, 학령기 아동에 대하여 돌봄 수요에 따라 돌봄 제공 시간 등을 확대하여 제공할 필요가 있고, 일·가정 양립을 위해 제공하는 모성보호급여 제도가 있으나 사업체 규모와 산업 별로 수급률에 차이가 발생하고 있으므로 정부는 형평성 제고를 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 그뿐만 아니라 청년·신혼부부를 대상으로 하는 주거지원의 경우에도 수요에 맞는 주택을 공급하는 동시에 제도의 실효성을 강화하여 정부가 마련한 지원이 실질적으로 청년과 신혼부부에게 전달될 수 있도록 할 필요가 있다.

넷째, 저출산 현상에 대응하기 위해서는 자녀의 출생 및 양육 환경과 상관없이 필요한 지원을 형평성 있게 받을 수 있는 가족정책의 추진이 필요하다.

해외사례를 살펴본 결과 유럽의 주요 국가들은 혼외 출생률이 높으며, 이민자에 의한 출생률도 상대적으로 높게 나타나고 있어 재정지원뿐만 아니라 가족정책과 이민정책 또는 다문화정책이 출산율에 영향을 준다는 점을 확인하였다. 그러나 이는 사회적 합의를 통해 추진해야 하는 문제로 합계출산율이 증가한 국가들의 인구정책이나 가족정책 사례를 무분별하게 도입하고자 하는 시도는 지양할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 pp.13~14에서 살펴본 것처럼, 우리나라 국민의 결혼관에 대한 인식이 변화하고 있기 때문에 법률혼 외로 출생하는 아동 등에게 가족 지원의 사각지대가 발생하지 않도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이와 더불어 다문화, 한부모 등 다양한 가족이 가족의 형태와 무관하게 양육에 어려움을 겪지 않도록 하는 정책을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 이를 통해 어떤 환경에서 자녀를 갖게 되더라도 양육과 발달, 성장에 필요한 지원을 형평성 있게 제공받을 수 있는 지원 체계를 마련할 필요가 있다.

[참고①] 일본 저출산 대책 변화

일본 정부가 저출산에 대응하기 위해 대책의 형태로 처음 발표한 것은 「엔젤플랜(エンゼルプラン)」으로 1995년부터 추진되었다. 이후 1999년 「신엔젤플랜(新エンゼルプラン)」을 발표한 이후 2003년 「저출산사회대책기본법(少子化社会対策基本法)」 제정에 따라 2004년부터 동 법에 따라 5년 주기로 「저출산사회대책기본계획(少子化社会対策大綱)」을 마련하여 추진하고 있다. 아래 표를 통해 각 대책별 주요 내용을 정리하였다.

[일본 저출산 대책 추진 과정]

추진계획	주요 내용
「엔젤플랜」 (エンゼルプラン) (1995)	향후 10년간 추진해야 할 기본방향으로 ① 육아와 일의 양립 지원 추진, ② 가정 육아 지원, ③ 육아를 위한 주택 및 생활환경의 정비, ④ 융통성 있는 교육의 실현과 건전한 육성의 추진, ⑤ 육아 비용의 경감 등 추진계획 수립 * 「긴급 보육 대책 등 5개년 사업(緊急保育対策等5か年事業)」: ① 저연령 아동 보육 촉진, ② 다양한 보육 서비스의 촉진, ③ 보육소의 다기능화를 위한 정비, ④ 보육료 경감, ⑤ 지역사회 지원 육아체제의 정비, ⑥ 모자 보건 의료 체제의 내실화
「신엔젤플랜」 (新エンゼルプラン) (1999)	기존의 엔젤플랜과 긴급 보육 대책 등 5개년 사업을 재검토하여 2000~2004년 추진할 5개년 계획을 마련 ① 보육 서비스 등 육아 지원 강화 ② 일과 육아의 양립을 위한 고용 환경 정비 ③ 모자 보건 의료 체제 정비 ④ 지역 육아 교육 환경 정비 ⑤ 어린이가 자유롭게 자랄 수 있는 교육 환경 실현 ⑥ 근로 방식에 있어 고정적인 성별 역할 분업과 직장을 우선하는 기업 풍토 시정 ⑦ 교육에 따른 부모의 경제적 부담 경감 ⑧ 주거지 조성, 마을 조성을 통한 육아 지원 추진
「저출산사회대책 기본계획」 (少子化社会対策 大綱) (2004, 1차)	저출산 흐름을 바꾸기 위하여 4가지 중점과제를 설정하여 추진 ① 청년의 자립과 아동의 씩씩한 성장 ② 일과 가정의 양립 지원과 근로방식의 재검토 ③ 생명의 중요성, 가정의 역할 등에 대한 이해 ④ 육아에 대한 새로운 지원과 연대

추진계획	주요 내용
<p>「아동·육아비전」 (子ども子育てビジョン) (2010, 2차)</p>	<p>생명과 양육을 소중히 하고, 도움이 필요한 목소리에 응답하며, 일상생활을 지원한다는 대책 추진의 방향을 설정하고, 4가지 사회정책 목표를 설정하여 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 아이들의 성장을 지원하고 청년들이 안심하고 성장할 수 있는 사회 조성 ② 임신, 출산, 육아에 대한 희망이 실현될 수 있는 사회 조성 ③ 다양한 네트워크를 통해 육아력이 있는 지역 사회 조성 ④ 남녀 모두 일과 삶이 조화를 이루는 사회 조성(일생활 균형의 실현)
<p>「저출산사회대책 기본계획」 (少子化社会対策大綱) (2015, 3차)</p>	<p>기존의 저출산 대책에 신혼부부에 대한 지원을 추가하였고, 5가지 중점과제를 마련하여 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 육아지원시책의 충실한 보완 ② 청년층의 결혼·출산 희망 실현 ③ 다자녀가구 배려 ④ 남녀 근로방식 개혁 ⑤ 지역 실정에 맞는 대처 강화
<p>「저출산사회대책 기본계획」 (少子化社会対策大綱) (2020, 4차)</p>	<p>‘희망 출산율 1.8’을 목표로 설정하고, 5가지 중점과제를 마련하여 추진하기로 계획</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 결혼·육아 세대가 장래에 걸친 전망을 그릴 수 있는 환경 조성 ② 실현 다양화되는 육아 가정의 다양한 요구에 부응 ③ 지역 실정에 맞는 세심한 대처를 추진 ④ 결혼, 임신·출산, 자녀·육아에 따뜻한 사회 조성 ⑤ 과학기술 발전 등 새로운 자원의 적극적 활용

자료: 일본 내각부, 「저출산사회대책백서(少子化社会対策白書)」

[참고②] 프랑스 사회보장법에 근거한 가족급여

이하에서는 2021년 현재 프랑스의 사회보장법에 근거하여 추진되고 있는 가족급여의 지원대상과 지원금액을 정리하여 제시한다. 소득수준은 2019년 세금 신고된 소득⁵⁸⁾ 기준이며, 수당 지급액은 2021년 4월부터 2022년 3월까지 적용되는 급여액을 기준으로 작성하였다. 원화 환산은 2021년 1/4분기 환율(1,342.62원/유로)을 적용하여 계산한 것이다.

[프랑스 사회보장법에 근거한 가족급여]

수당 유형		지원대상	지원금액
영아환영수당(PAJE; la prestation d'accueil du jeune enfant)			
① 출생수당(Pn; la prime à la naissance)			
임신 14주 - 연간소득수준이 아래 표보다 낮은 가구			2021년 기준으로 2018년 4월 1일 이후에 태어난 아이가 있으면 € 948.27 지원 (약 127만원)
태아 수	외벌이	한부모 또는 맞벌이	
1	€ 32,455	435만원	€ 42,892 575만원
2	€ 38,946	522만원	€ 49,383 663만원
3	€ 46,735	627만원	€ 57,172 766만원
추가 자녀당	€ 7,789 (1,046만원)		
영아환영수당(PAJE; la prestation d'accueil du jeune enfant)			
② 입양수당(Pa; la prime à l'adoption)			
20세 미만 아이를 입양한 가구(2018.4.1. 이후 입양) - 연간소득수준이 기준보다 낮은 가구(Pn과 동일)			아동이 입양 가정에 처음 온 날 1회 지급 € 1896.52 (약 255만원)

58) 급여 및 임금, 비급여 소득, 실업 수당, 일일 사회 보장 수당(비과세 산재 보상 등), 연금 및 퇴직, 자산 소득, 공제 가능 비용 등을 포함한다.

수당 유형																					
지원대상	지원금액																				
영아환영수당(PAJE; la prestation d'accueil du jeune enfant)																					
③ 기본수당(Ab; l'allocation de base)																					
<p>출산 또는 20세 미만 아동 입양시 자녀 양육 및 교육에 대한 비용 지원 목적에서 수당 지급</p> <p>① Full-rate: 연간소득수준이 아래 표보다 낮은 가구</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀 수</th> <th>외벌이</th> <th>한부모 또는 맞벌이</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>€ 27,165 3,647만원</td> <td>€ 35,900 4,820만원</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>€ 32,598 4,377만원</td> <td>€ 41,333 5,549만원</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>€ 39,118 5,252만원</td> <td>€ 47,853 6,425만원</td> </tr> <tr> <td>추가 자녀당</td> <td colspan="2">€ 6,520 (875만원)</td> </tr> </tbody> </table> <p>② partial rate: 소득수준이 Pn과 동일</p>	자녀 수	외벌이	한부모 또는 맞벌이	1	€ 27,165 3,647만원	€ 35,900 4,820만원	2	€ 32,598 4,377만원	€ 41,333 5,549만원	3	€ 39,118 5,252만원	€ 47,853 6,425만원	추가 자녀당	€ 6,520 (875만원)		<p>(지급 기간)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 출산은 3세 이전까지 매일 지급 - 입양은 20세 미만 전 최소 12개월 지급 <p>(월 지급액)</p> <p>① full-rate: 월 € 171.91 (약 23만원)</p> <p>② partial rate: 월 € 85.95 (약 11.5만원)</p> <p>* 18.4.1. 이후 출생/입양아에 대한 기준이며, 그 이전 출생/입양아에 대한 기준은 별도로 있음</p>					
자녀 수	외벌이	한부모 또는 맞벌이																			
1	€ 27,165 3,647만원	€ 35,900 4,820만원																			
2	€ 32,598 4,377만원	€ 41,333 5,549만원																			
3	€ 39,118 5,252만원	€ 47,853 6,425만원																			
추가 자녀당	€ 6,520 (875만원)																				
영아환영수당(PAJE; la prestation d'accueil du jeune enfant)																					
④ 육아분담수당(PreParE; la prestation partagée d'éducation de l'enfant)																					
<p>자녀 출생 및 양육, 입양 등으로 일을 중단하거나 직업활동이 감소된 경우</p> <p>* CF, AJPP 및 그 외 일일수당, 퇴직연금 등과 중복수급 안됨</p> <p>* 자녀가 3세가 되었을 때 보육시설에 갈 수 없다면 연장 수급 가능</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2자녀 이상이며 3세가 되기 전에 PreParE를 수급중인 상태에서 어린이집이나 유치원 입학 을 신청하였으나 거절당한 경우 - 연장급여는 특정 소득수준 이하만 수급 가능하며 수급액은 일반 PreParE와 동일 	<p>(월 지급액)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀 수</th> <th>지급액</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>완전중단</td> <td>€ 398.79 54만원</td> </tr> <tr> <td>노동시간의 50% 노동</td> <td>€ 257.80 35만원</td> </tr> <tr> <td>노동시간의 50~80% 노동</td> <td>€ 148.72 20만원</td> </tr> </tbody> </table> <p>(지급 기간)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀 수</th> <th>양부모 (부모 각각)</th> <th>한부모</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>최대 6개월</td> <td>최대 1세 미만까지</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>최대 24개월 (택내자녀 3세 미만)</td> <td>최대 3세 미만까지</td> </tr> <tr> <td>3~</td> <td>최대 48개월 (택내자녀 6세 미만)</td> <td>최대 6세 미만까지</td> </tr> </tbody> </table> <p>* 배우자가 같은 달에 PreParE를 동시에 받기로 선택한 경우, 총액은 단일 정가(월 398.79 유로)로 제한되며, 수급 기간 월은 부부 간에 공유할 수 있음</p>	자녀 수	지급액	완전중단	€ 398.79 54만원	노동시간의 50% 노동	€ 257.80 35만원	노동시간의 50~80% 노동	€ 148.72 20만원	자녀 수	양부모 (부모 각각)	한부모	1	최대 6개월	최대 1세 미만까지	2	최대 24개월 (택내자녀 3세 미만)	최대 3세 미만까지	3~	최대 48개월 (택내자녀 6세 미만)	최대 6세 미만까지
자녀 수	지급액																				
완전중단	€ 398.79 54만원																				
노동시간의 50% 노동	€ 257.80 35만원																				
노동시간의 50~80% 노동	€ 148.72 20만원																				
자녀 수	양부모 (부모 각각)	한부모																			
1	최대 6개월	최대 1세 미만까지																			
2	최대 24개월 (택내자녀 3세 미만)	최대 3세 미만까지																			
3~	최대 48개월 (택내자녀 6세 미만)	최대 6세 미만까지																			

수당 유형		지원대상		지원금액																																																							
영아환영수당(PAJE; la prestation d'accueil du jeune enfant)																																																											
⑤ 보육 유형 자유선택 보조수당(Cmg; le complément de libre choix du mode de garde)																																																											
<p>6세 미만 자녀를 양육하며, 부모가 경제활동을 하고 있는 상태에서 인증된 가정보육모(assistant maternel agréé), 가정보육(garde à domicile), 인증된 협회나 회사(association ou entreprise habilitée), 소규모 보육시설(micro-crèche)를 통해 아이를 돌보고자 하는 가족</p> <ul style="list-style-type: none"> - 인증받은 가정보육모 고용: 총인건비가 아이 1인당 일 € 51.25(약 7만원)미만이어야 함 - 인증된 협회나 회사가 고용한 아이돌보미 고용: 월 최소 16시간 이상 돌봄 - 소규모 보육시설 이용: 월 최소 16시간 돌봄, 비용이 아이 1인당 시간 당 10유로 미만 - 가정 아이돌보미 직접 고용: 고용인 보수의 일부를 보상(소득수준, 아이 연령, 아이 수에 따라 차등) <p>* 비용의 최소 15%는 본인 부담해야 함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연간소득수준이 아래 표보다 낮은 가구 			<p>① 인증받은 가정보육모(assistant maternel)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국립 Pajemploi 센터를 통해 직접 지불 <p>② 돌보미를 고용한 인증된 협회나 회사</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀연령</th> <th>그룹1</th> <th>그룹2</th> <th>그룹3</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">~3세</td> <td>€ 712.27</td> <td>€ 593.56</td> <td>€ 474.86</td> </tr> <tr> <td>96만원</td> <td>80만원</td> <td>64만원</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">3~6세</td> <td>€ 356.14</td> <td>€ 296.78</td> <td>€ 237.43</td> </tr> <tr> <td>48만원</td> <td>40만원</td> <td>32만원</td> </tr> </tbody> </table> <p>③ 가정보육(garde à domicile) 또는 소규모 보육시설(micro-crèche)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀연령</th> <th>그룹1</th> <th>그룹2</th> <th>그룹3</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">~3세</td> <td>€ 860.68</td> <td>€ 741.94</td> <td>€ 623.23</td> </tr> <tr> <td>116만원</td> <td>100만원</td> <td>84만원</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">3~6세</td> <td>€ 430.34</td> <td>€ 370.97</td> <td>€ 311.62</td> </tr> <tr> <td>58만원</td> <td>50만원</td> <td>42만원</td> </tr> </tbody> </table> <p>④ 가정 아이돌보미 직접 고용 시</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀연령</th> <th>그룹1</th> <th>그룹2</th> <th>그룹3</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">~3세</td> <td>€ 470.69</td> <td>€ 296.80</td> <td>€ 178.06</td> </tr> <tr> <td>63만원</td> <td>40만원</td> <td>24만원</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">3~6세</td> <td>€ 235.34</td> <td>€ 148.43</td> <td>€ 89.03</td> </tr> <tr> <td>32만원</td> <td>20만원</td> <td>12만원</td> </tr> </tbody> </table>			자녀연령	그룹1	그룹2	그룹3	~3세	€ 712.27	€ 593.56	€ 474.86	96만원	80만원	64만원	3~6세	€ 356.14	€ 296.78	€ 237.43	48만원	40만원	32만원	자녀연령	그룹1	그룹2	그룹3	~3세	€ 860.68	€ 741.94	€ 623.23	116만원	100만원	84만원	3~6세	€ 430.34	€ 370.97	€ 311.62	58만원	50만원	42만원	자녀연령	그룹1	그룹2	그룹3	~3세	€ 470.69	€ 296.80	€ 178.06	63만원	40만원	24만원	3~6세	€ 235.34	€ 148.43	€ 89.03	32만원	20만원	12만원
자녀연령	그룹1	그룹2	그룹3																																																								
~3세	€ 712.27	€ 593.56	€ 474.86																																																								
	96만원	80만원	64만원																																																								
3~6세	€ 356.14	€ 296.78	€ 237.43																																																								
	48만원	40만원	32만원																																																								
자녀연령	그룹1	그룹2	그룹3																																																								
~3세	€ 860.68	€ 741.94	€ 623.23																																																								
	116만원	100만원	84만원																																																								
3~6세	€ 430.34	€ 370.97	€ 311.62																																																								
	58만원	50만원	42만원																																																								
자녀연령	그룹1	그룹2	그룹3																																																								
~3세	€ 470.69	€ 296.80	€ 178.06																																																								
	63만원	40만원	24만원																																																								
3~6세	€ 235.34	€ 148.43	€ 89.03																																																								
	32만원	20만원	12만원																																																								
<table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀 수</th> <th>그룹1 (미만)</th> <th>그룹2 (이하)</th> <th>그룹3 (초과)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>€ 21,277</td> <td>€ 47,283</td> <td>€ 47,283</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>€ 24,297</td> <td>€ 53,995</td> <td>€ 53,995</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>€ 27,317</td> <td>€ 60,707</td> <td>€ 60,707</td> </tr> <tr> <td>3자녀 이상</td> <td>+ € 3,020</td> <td>+ € 6,712</td> <td>+ € 6,712</td> </tr> </tbody> </table>		자녀 수	그룹1 (미만)	그룹2 (이하)	그룹3 (초과)	1	€ 21,277	€ 47,283	€ 47,283	2	€ 24,297	€ 53,995	€ 53,995	3	€ 27,317	€ 60,707	€ 60,707	3자녀 이상	+ € 3,020	+ € 6,712	+ € 6,712	<table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀 수</th> <th>그룹1 (미만)</th> <th>그룹2 (이하)</th> <th>그룹3 (초과)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>2,857만원</td> <td>6,348만원</td> <td>6,348만원</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>3,262만원</td> <td>7,245만원</td> <td>7,245만원</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>3,668만원</td> <td>8,151만원</td> <td>8,151만원</td> </tr> <tr> <td>3자녀 이상</td> <td>+405만원</td> <td>+901만원</td> <td>+901만원</td> </tr> </tbody> </table>		자녀 수	그룹1 (미만)	그룹2 (이하)	그룹3 (초과)	1	2,857만원	6,348만원	6,348만원	2	3,262만원	7,245만원	7,245만원	3	3,668만원	8,151만원	8,151만원	3자녀 이상	+405만원	+901만원	+901만원																
자녀 수	그룹1 (미만)	그룹2 (이하)	그룹3 (초과)																																																								
1	€ 21,277	€ 47,283	€ 47,283																																																								
2	€ 24,297	€ 53,995	€ 53,995																																																								
3	€ 27,317	€ 60,707	€ 60,707																																																								
3자녀 이상	+ € 3,020	+ € 6,712	+ € 6,712																																																								
자녀 수	그룹1 (미만)	그룹2 (이하)	그룹3 (초과)																																																								
1	2,857만원	6,348만원	6,348만원																																																								
2	3,262만원	7,245만원	7,245만원																																																								
3	3,668만원	8,151만원	8,151만원																																																								
3자녀 이상	+405만원	+901만원	+901만원																																																								
* 한부모인 경우 소득 한도는 40% 상향조정됨																																																											

수당 유형		지원대상		지원금액				
가족수당(AF; le complément familial)								
20세 미만 부양 자녀가 2인 이상인 가구 (자녀 수 및 소득수준에 따라 차등지급)				자녀수	그룹1	그룹2	그룹3	
				2	€ 132.08	€ 66.04	€ 33.02	
				3	€ 301.30	€ 150.66	€ 75.33	
				추가 자녀당	€ 169.22	€ 84.62	€ 42.31	
				14세 이상 아동 추가수당	€ 66.04	€ 33.02	€ 16.51	
				일시불 수당	€ 83.52	€ 41.77	€ 20.89	
자녀수	그룹1 (이하)	그룹2 (이하)	그룹3 (초과)	자녀수	그룹1	그룹2	그룹3	
2	€ 69,933	€ 93,212	€ 93,212	2	17.7만원	8.8만원	4.4만원	
3	€ 75,760	€ 99,039	€ 99,039	3	40.4만원	20.2만원	10.1만원	
4	€ 81,587	€ 104,866	€ 104,866	추가 자녀당	22.7만원	11.4만원	5.6만원	
추가 자녀당	+ € 5,827	+ € 5,827	+ € 5,827	14세 이상 아동 추가수당	8.9만원	4.4만원	2.2만원	
				일시불 수당	11.2만원	5.6만원	2.8만원	
자녀수	그룹1 (이하)	그룹2 (이하)	그룹3 (초과)					
2	9,389만원	12,515만원	12,515만원					
3	10,172만원	13,297만원	13,297만원					
4	10,954만원	14,080만원	14,080만원					
추가 자녀당	782만원	782만원	782만원					
보충수당(CF; le complément familial)								
3세 이상 21세 미만 자녀가 3명 이상 - 연간소득수준이 아래 표보다 낮은 가구				자녀수에 상관없이 정액 지원하며, 부양 자 녀가 3명 미만이 되면 지급 종료				
구 분	그룹① (미만)	그룹② (이하)		① 월 € 257.88 (약 35만원)				
자녀 수	외별이	한부모, 맞벌이	외별이	한부모, 맞벌이	② 월 € 171.91 (약 23만원)			
3	€ 19,562	€ 23,929	€ 39,118	€ 47,853				
4	€ 22,822	€ 27,189	€ 45,638	€ 54,373				
추가 자녀당	+ € 3,260		+ € 6,520					
구 분	그룹① (미만)	그룹② (이하)						
자녀 수	외별이	한부모, 맞벌이	외별이	한부모, 맞벌이				
3	2,626만원	3,213만원	5,252만원	6,425만원				
4	3,064만원	3,650만원	6,127만원	7,300만원				
추가 자녀당	+438만원		+875만원					

수당 유형																												
지원대상	지원금액																											
장애아동 교육수당(AEEH; l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé)																												
<p>영구 장애 정도가 50% 이상인 20세 미만 부양자녀가 있는 가구</p>	<p>- 기본수당: € 132.74 (약 178,219원) - 보충수당: 직업 활동 중단 가능성(전체 또는 부분, 돌보미 고용 여부, 자녀의 건강 상태로 인해 발생한 비용 금액 등 3가지 요인에 따라 6가지로 차등 지급</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>기본</th> <th>한부모 추가수당</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>€ 99.55 13만원</td> <td>- -</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>€ 269.63 36만원</td> <td>€ 53.93 7만원</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>€ 381.63 51만원</td> <td>€ 74.67 10만원</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>€ 591.40 79만원</td> <td>€ 236.44 32만원</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>€ 755.83 101만원</td> <td>€ 302.81 41만원</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>€ 1,126.41 151만원</td> <td>€ 443.85 60만원</td> </tr> </tbody> </table> <p>* 한부모가 자녀돌봄 인력을 고용하여 AEEH가 비용으로 사용된 경우 추가수당 지급</p>	구분	기본	한부모 추가수당	1	€ 99.55 13만원	- -	2	€ 269.63 36만원	€ 53.93 7만원	3	€ 381.63 51만원	€ 74.67 10만원	4	€ 591.40 79만원	€ 236.44 32만원	5	€ 755.83 101만원	€ 302.81 41만원	6	€ 1,126.41 151만원	€ 443.85 60만원						
구분	기본	한부모 추가수당																										
1	€ 99.55 13만원	- -																										
2	€ 269.63 36만원	€ 53.93 7만원																										
3	€ 381.63 51만원	€ 74.67 10만원																										
4	€ 591.40 79만원	€ 236.44 32만원																										
5	€ 755.83 101만원	€ 302.81 41만원																										
6	€ 1,126.41 151만원	€ 443.85 60만원																										
가족지원수당(ASF; l'allocation de soutien familial)																												
<p>한부모이며, 다른 부모가 최소 1개월 간 양육에 참여하지 않거나 월 양육비(위자료)로 € 116.11 (약 15.6만원) 미만을 지불했을 때</p>	<p>부양 자녀 당 월 € 116.11 (약 15.6만원)를 지급하고, 다른 부모가 월 양육비로 € 116.11 미만을 주면 € 116.11 과의 차액을 지급함. 차액이 € 15 (약 2만원)미만이면 지급되지 않음</p> <p>* 한부모가 자녀를 입양한 경우 부양 자녀 당 €154.78 (약 21만원)</p>																											
신학기 수당(ARS; l'allocation de rentrée scolaire)																												
<p>6 세에서 18 세 사이의 자녀(학생, 견습생) * 학년도가 시작된 후 12월 31일에 6~15세가 되는 자녀는 자동으로 지급, 16-18세 청소년은 학교 재학을 온라인으로 신고해야 수급 가능 - 연간소득수준이 아래 표보다 낮은 가구</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀 수</th> <th colspan="2">한도</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>€ 25,319</td> <td>3,340만원</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>€ 31,162</td> <td>4,184만원</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>€ 37,005</td> <td>4,968만원</td> </tr> <tr> <td>추가 자녀당</td> <td>€ 5,843</td> <td>784만원</td> </tr> </tbody> </table>	자녀 수	한도		1	€ 25,319	3,340만원	2	€ 31,162	4,184만원	3	€ 37,005	4,968만원	추가 자녀당	€ 5,843	784만원	<p>자녀 연령에 따라 차등 지급(연도별 1회)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>자녀 연령</th> <th colspan="2">지급액</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>6-10</td> <td>€ 370.31</td> <td>50만원</td> </tr> <tr> <td>11-14</td> <td>€ 390.74</td> <td>52만원</td> </tr> <tr> <td>15-18</td> <td>€ 404.28</td> <td>54만원</td> </tr> </tbody> </table> <p>(1) 학기가 시작 된 다음 해 1월 1일 기준으로 6세 이상이고 학년 시작 해의 12월 31일 기준 11세 미만 아동과 이미 CP에 등록된 아동 (2) 학기가 시작되는 해의 12월 31일 기준 11세 이상 15세 미만 (3) 학기가 시작되는 해의 12월 31일 기준 15세 이상, 학년 시작 해의 9월 15일 기준 18세 미만 아동 (4) 소득이 적용 가능한 한도를 약간 초과하는 경우 소득을 기준으로 계산 된 할인 된 신학 수당을 받게됨</p>	자녀 연령	지급액		6-10	€ 370.31	50만원	11-14	€ 390.74	52만원	15-18	€ 404.28	54만원
자녀 수	한도																											
1	€ 25,319	3,340만원																										
2	€ 31,162	4,184만원																										
3	€ 37,005	4,968만원																										
추가 자녀당	€ 5,843	784만원																										
자녀 연령	지급액																											
6-10	€ 370.31	50만원																										
11-14	€ 390.74	52만원																										
15-18	€ 404.28	54만원																										

수당 유형																									
지원대상	지원금액																								
자녀간병부모 일일수당(AJPP; l'allocation journalière de présence parentale)																									
양육 자녀가 심각한 질병 또는 장애가 있거나 돌봄이 필요한 사고 피해자인 경우 * 돌봄을 제공하기 위해 경제활동을 중단하여 실업수당을 받으면 AJPP는 받을 수 없음(산재, 산모휴직수당, 모성대체수당, 퇴직 또는 장애연금, 장애인수당, AEEH의 보충수당, 실업수당과 중복지급이 안됨)	(기간) 6 개월에서 1 년 사이의 기간으로 최대 3 년까지 지급 가능 - 동일 질병에 대해 최대 310일 수급 - 새로운 질병 발생 시 갱신 가능 - 3년 후 재발하거나 지속적인 치료가 필요한 경우 동일 질병에 대해 310일 동안 수급 가능 (지급액) 육아 휴직 하에 매월 결근한 일수(최대 22일)에 대한 일일수당 합계액을 월 단위로 지급받음 - 부부: 일 € 43.87 (약 6만원) - 한부모: 일 € 52.13 (약 7만원) * 특정소득수준 이하의 가구가 아동 건강 때문에 월 € 112.23 (약 15만원) 이상의 비용이 발생한 경우 추가 수당을 지급할 수 있음																								
아동 사망수당(L'allocation forfaitaire versée en cas de décès d'un enfant)																									
25세 미만 자녀가 전년도 6월 1일 이후 사망한 경우 * 다른 사회보험제도의 사망보험금과 중복 수급 안됨	자녀 수 상관없이 소득수준에 따라 지급 <table border="1" style="margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>구 분</th> <th>그룹1</th> <th>그룹2</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>지급액</td> <td>€ 2,001.98 269만원</td> <td>€ 1,001.01 134만원</td> </tr> </tbody> </table> * 연간 소득수준이 아래 수준 이하이면 그룹1, 초과이면 그룹2 <table border="1" style="margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>자녀 수</th> <th colspan="2">소득기준</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>€ 87,385</td> <td>11,732만원</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>€ 93,212</td> <td>12,515만원</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>€ 99,039</td> <td>13,297만원</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>€ 104,866</td> <td>14,080만원</td> </tr> <tr> <td>추가 자녀당</td> <td>+ € 5,827</td> <td>+ 782만원</td> </tr> </tbody> </table>	구 분	그룹1	그룹2	지급액	€ 2,001.98 269만원	€ 1,001.01 134만원	자녀 수	소득기준		1	€ 87,385	11,732만원	2	€ 93,212	12,515만원	3	€ 99,039	13,297만원	4	€ 104,866	14,080만원	추가 자녀당	+ € 5,827	+ 782만원
구 분	그룹1	그룹2																							
지급액	€ 2,001.98 269만원	€ 1,001.01 134만원																							
자녀 수	소득기준																								
1	€ 87,385	11,732만원																							
2	€ 93,212	12,515만원																							
3	€ 99,039	13,297만원																							
4	€ 104,866	14,080만원																							
추가 자녀당	+ € 5,827	+ 782만원																							
주택수당① 이사급여(Prime de déménagement)																									
3자녀 이상 가구가 새로 이사할 집에 대한 APL(가족주택수당)이나 ALF(사회주택수당) 수급자격이 있을 때	이사실비 지원 <table border="1" style="margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>자녀수</th> <th colspan="2">최대 지급액</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>3</td> <td>€ 995.54</td> <td>134만원</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>€ 1,078.51</td> <td>145만원</td> </tr> <tr> <td>추가 자녀당</td> <td>€ 82.96</td> <td>11만원</td> </tr> </tbody> </table>	자녀수	최대 지급액		3	€ 995.54	134만원	4	€ 1,078.51	145만원	추가 자녀당	€ 82.96	11만원												
자녀수	최대 지급액																								
3	€ 995.54	134만원																							
4	€ 1,078.51	145만원																							
추가 자녀당	€ 82.96	11만원																							

수당 유형	
지원대상	지원금액
주택수당② 주택개조대출Le prêt à l'amélioration de l'habitat (Pah)	
AF 수급 중인 세입자 또는 주택 소유자가 수리, 환경개선, 위생, 단열작업 등을 수행했을 때	계획 비용의 최대 80%, 최대 € 1,067.14 (약 143만원)대출 - 이자율 1% - 최대 36개월 할부, 동일 비율 상환

자료: 프랑스 가족수당기금(CAF; Caisse d'Allocations familiales) 홈페이지를 참고하여 제작성

저출산 대응 사업 분석·평가

발간일 2021년 8월
발행인 임익상 국회예산정책처장
편 집 예산분석실 사회행정사업평가과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 (주)명문기획

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

ISBN 979-11-6799-007-5 93350

© 국회예산정책처, 2021

내일을 여는 국민의 국회



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

발 간 등 록 번 호

31-9700487-001908-01



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE