한국경제포럼 제 12 권 제 1 호 27-55

아동수당과 합계출산율: OECD 국가를 중심으로

한 승 주* · 최 충**

논문초록

본 연구는 최근 우리나라의 아동수당제도 도입 및 확대와 관련하여, OECD 국가들의 가족정책 지원 규모와 아동수당제도 사례를 살펴보고 아동수당 정책의 방향성을 모색하고자 하였다. OECD 국가별 아동수당제도와 출산율의 상관관계를 분석한 결과, 저출산 현상이 나타날 시점에 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율을 큰 폭으로 증가시킨 국가에서 출산율 증가 폭이 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 또한 월 가족수당 지급액과 합계출산율은 양의 상관관계를 보였고, 가족수당의 절대적인 규모뿐만 아니라 가족수당의 구매력, 여성소득보전율도 합계출산율과 양의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 저출산 문제 해결이 시급한 우리나라가 가족정책에 대한 공공지출을 선진국 수준까지 증가시킬 필요가 있으며, 아동수당제도의 정책적 효과를 달성하기 위해서는 향후 아동수당의 대상 연령 확대와 급여수준 등을 상향 조정할 필요가 있음을 의미한다.

핵심 주제어: 저출산, 아동수당제도, 합계출산율, OECD 회원국
경제학문헌목록 주제분류: H5, J1

투고 일자: 2018. 12. 10. 심사 및 수정 일자: 2019. 1. 3. 게재 확정 일자: 2019. 1. 17.

* 제1저자, 한양대학교 응용경제학과 석사과정, e-mail: seungjoo128@gmail.com
** 교신저자, 한양대학교 경제학부 부교수, e-mail: choechung@gmail.com

Ⅰ. 서 론

1. 저출산 문제의 현황

1970년대 합계출산율 4.5명을 기록하던 우리나라는 1980년대 초반 인구대체수준(population replacement level) 미만의 저출산 국면에 진입한 이후 현재까지 심각한 저출산 현상을 경험하고 있다.[1] 한국 사회의 저출산 현상은 유럽 국가들의 저출산 현상과 비슷해 보이나, 유례를 찾아 볼 수 없을 만큼 빠른 속도로 진행되고 있다는 점과 장기적으로 지속되고 있다는 점에서 사뭇 다르다. 특히 2001년부터 합계출산율이 1.3명 미만으로 나타나는 초저출산(lowest-low fertility) 현상이 지속되고 있으며, 2017년 합계출산율은 1.05명으로 출생통계 작성 이래 최저치를 기록하였다(통계청 인구동향조사, 2017). 또한 현재 통계청은 2018년 합계출산율이 1.0명 미만으로 '세계 유일 합계출산율 0명대 국가'가 될 것으로 예측하고 있는데, 이는 OECD 국가들 중 저출산 국가로 분류되는 일본 1.4명, 독일 1.6명, 스페인 1.3명, 포르투갈 1.4명에 비해서도 현저하게 낮은 수준이며, OECD 국가 평균 합계출산율인 1.7명에 크게 못 미치는 수치이다(OECD, 2018).

우리나라의 저출산 현상은 인구학적인 원인을 포함하여 다양한 사회, 경제 및 문화적 원인에 의해 복합적으로 유발되고 있는 것으로 파악되고 있으나, 특히 양육과 관련된 경제적인 이유가 중요한 원인으로 지적되고 있다(이삼식 외, 2005; 이선주 외, 2006; 민희철 외, 2007). 2015년 전국 출산력 및 가족보건복지 실태조사에 따르면 기혼 여성이 원하는 이상적인 자녀수는 2.25명이지만 실제 출산 자녀수는 1.75명에 그친 것으로 나타났다. 이상적인 자녀수 보다 실제 출산 자녀수가 적은 이유로는 소득 및 고용 불안, 사교육비 부담 등 경제적인 이유가 주된 원인인 것으로 파악되었다. 이는 경제적 여건이 개선되지 않는 상황에서 2명 이상의 자녀를 출산하게 되면 자산축적 및 직업경력지속, 양육 및 교육의 질을 담보할 수 없다는 현실적인 판단이 반영된 것으로 보인다. 실제 기혼 여성들이 출산을 기피하는 이유는 주로 자녀양육비 및 교육비 부담, 출산에 대한 기회비용으로 인한 일·가정 양립 곤란 등 경제적 이유인 것으로 나타났다(장혜경, 2004; 이선주 외, 2006; 민희철 외, 2007; 전국 출산력

1) 합계출산율(Total Fertility Rate)은 출산력 수준을 비교하기 위해 대표적으로 활용되는 지표로서 한 여성이 가임기간(15~49세)에 낳을 것으로 기대되는 평균 출생아 수를 의미한다(통계청).

및 가족보건복지 실태조사, 2015). 따라서 경제적 비용이 저출산의 주요한 원인으로 지목되고, 저출산 현상이 비용과 편익 분석을 통한 개인의 합리적인 의사결정의 결과라면 비용을 줄여주는 것이 출산의지를 높이는 것에 도움이 될 것으로 판단된다(이상협 외, 2016).

정부는 이러한 저출산 문제에 대응하기 위해 다양한 정책을 집행해 오고 있는데, 그 중 한 가지 조치로 2005년 저출산·고령사회 기본법을 제정하여 5년마다 기본계획안을 작성하고 3차에 걸친 저출산·고령사회 기본계획(이하 기본계획)을 수립하여 시행하고 있다. 2006년부터 2015년까지 진행되었던 1, 2차 기본계획에서 저출산, 고령화, 성장동력, 사회적 분위기 조성 등 4대 분야에 걸쳐 200여개 과제를 추진하였고 총 152조원(1차 42조원, 2차 110조원)의 재원을 투입하였다. 특히 저출산 분야에서 80조원(1차 20조원, 2차 60조원)이라는 가장 큰 비중의 예산을 투입하여 육아휴직 급여 확대, 보육·교육 인프라 확충 등 95개 과제를 추진하였다(제3차 저출산·고령사회 기본계획, 대한민국 정부).[2] 그러나 이러한 중앙정부 차원의 노력에도 불구하고 현재까지 우리나라의 합계출산율은 1.3명 미만으로 장기간 지속되고 있으며 회복의 기미를 보이지 않고 있다. 이에 따라 현 정부는 기존 저출산·고령사회 기본 계획을 재검토하고 출산율을 회복시키기 위해 육아지원 인프라뿐만 아니라, 일·가정 양립, 경제적 부담 경감 등 근본적인 대체 마련에 초점을 두고 있다.

저출산의 직접적인 원인이 경제적인 이유로 밝혀진 바, 경제적 부담으로 인해 출산을 포기하지 않도록 하기 위해 정부는 다양한 경제적 지원정책을 시행하고 있다. 경제적 지원정책 중에서도 출산장려금 정책은 출산 가구의 양육비, 보육비 등 경제적 부담을 완화시키기 위한 지원책이다(박창우·송헌재, 2014). 출산장려금 정책 외에도 우리나라는 2009년 어린이집 및 유치원을 이용하지 않는 아동에 대한 부모의 양육비용 부담 경감을 위해 양육수당을 도입한 것에 이어, 저소득 가구의 출산을 장려하고 자녀양육 부담을 줄이기 위해 2015년 자녀장려금 제도를 도입하였다. 또한 2018년 9월부터 소득 하위 90분위 가구의 만 6세 미만 아동에게 아동수당을 지급하여 아동 양육에 대한 국가적 차원의 지원을 통해 출산율 제고를 달성시키기 위해 노력하고

2) 저출산 주요 시행계획에 따라 2017년 저출산 예산을 세분하여 살펴보면 현금성 지원에 해당하는 예산(희망사다리 장학금 지급, 산모·신생아 지원, 출산휴가급여, 취약계층 지원, 한부모가족 양육비 지원, 주거지원 등)은 3조 3,044억 원으로 전체 저출산 예산의 7.6%를 차지하는 것으로 나타났으며, 현물성 지원에 해당하는 예산(보육 및 돌봄 관련 예산, 저소득층 기저귀·분유 등 물품 지원, 청년 고용 지원, 주택 공급 확대 등)은 20조 8,105억 원으로 전체 예산의 92.4%를 차지하는 것으로 나타났다(대한민국정부, 2017; 정재훈 외, 2017).

있다. 당초 정부는 부모 소득에 관계없이 모든 아동에게 아동수당을 지급하기로 하였으나, 도입 논의과정에서 소득제한규정이 포함된 아동수당제도를 시행하기로 하였다. 그러나 소득제한규정에 따라 지급대상을 구분하기 위한 행정비용이 보편적 아동수당을 지급하는 비용을 초과하는 등 아동수당 지급에 있어 여러 비판이 제기되었다.[3] 또한 보건복지위원회에서 아동수당 지급대상을 만 9세 미만 아동으로 상향 조정하였으나 국회를 거치며 만 7세(최대 생후 84개월)까지 지급으로 후퇴하는 등 아동수당제도 운용에 대한 논란이 지속되고 있다. 따라서 아동수당제도 도입을 통해 인구정책의 변화를 경험한 외국의 사례를 살펴보고 우리나라의 상황에 맞는 아동수당 도입 방안을 제시할 필요가 있는 것으로 판단된다.

본고가 분석대상으로 하는 OECD 35개 국가 중 이스라엘과 멕시코를 제외한 33개국은 저출산 현상을 경험하였으며, 멕시코, 터키, 미국을 제외한 OECD 국가들은 모두 아동수당제도를 시행하고 있다. 또한 1970년대에 저출산을 경험한 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 스웨덴, 영국과 같은 유럽의 선진국들은 아동수당에 대한 지속적이고 장기적인 투자를 통해 출산율 회복에 성공하였다(박아연, 2017). 이 뿐만 아니라, 초저출산 현상을 경험한 14개국 중에 우리나라를 제외한 모든 나라들이 적극적인 아동수당의 도입 및 확대 정책으로 초저출산 현상을 극복했으며, 특히 체코, 에스토니아, 그리고 독일은 합계출산율을 1.5명 이상으로 반등시키는 데 성공하였다.[4] 이에 본 논문에서는 우리나라보다 앞서 저출산을 경험한 OECD 국가들에서 나타난 공공가족급여 및 아동수당제도와 출산율의 관계를 살펴보고, 우리나라의 아동수당제도 도입의 필요성과 저출산 문제 해결을 위한 적극적이고 보편주의적인 아동수당 정책의 방향성을 모색하고자 한다.

---

3) 아동수당 지급 대상에서 소득 상위 10% 가구를 제외하는데 사용된 행정비용은 1626억 원이며, 소득 상위 10% 가구에 아동수당을 지급할 때 필요한 예산은 1588억 원이다(보건복지부).

4) OECD 국가 중 초저출산 현상을 경험한 국가는 체코, 독일, 라트비아, 에스토니아, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 일본, 한국, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인이다. 초저출산 현상을 경험한 13개국 모두 아동수당만을 통해 저출산 현상을 완화시킨 것은 아니나 우리나라에 비해 아동수당 규모를 적극적으로 확대하였고, 여러 정책을 함께 시행한 결과 저출산 문제를 완화시킬 수 있었다. 현재 저출산 대응 정책이 현물급여에 집중되어 있는 우리나라와 달리, 해당 국가들은 현금급여와 현물급여를 체계적으로 함께 제공하고 있다.

2. 이론적 배경과 선행연구 검토

역사적으로 아동수당은 본래 다자녀 빈곤가정의 방빈대책의 한 가지 대안으로 시작한 사회수당이며, 국제노동기구(ILO)는 아동수당과 관련하여 부모의 소득수준과 관계없이 아동의 생활유지비에 실질적으로 기여할 수 있는 액수가 지급되어야 한다고 주장하고 있다(소득보장권고, ILO, 1994). 아동수당제도는 다수의 선진국에서 이미 도입되었으며 방빈대책의 의미와 함께 가정의 양육비용을 경감시킴으로서 출산을 장려하기 위한 목적으로 시행되고 있다. 최근 우리나라가 겪고 있는 저출산 문제를 고려할 때 아동수당 도입의 목적과 그 효과성이 주목되는 바, 출산율 결정요인과 저출산의 원인을 분석한 선행연구를 살펴보고 아동수당의 출산율 고양효과에 대해 검토해 보고자 한다.

앞서 언급한 바와 같이 부모의 출산과 관련된 의사결정이 비용-편익 분석에 의해 효용 극대화 과정을 통한 합리적 의사 결정이라면 자녀에 대한 수요는 자녀를 양육함으로서 얻는 효용과 자녀 양육에 드는 비용의 함수로 나타낼 수 있으며, 자녀 1인당 잠재비용의 증가는 자녀 수요의 감소를 가져온다(Becker and Lewis, 1973). 이러한 경제학 모형에 따르면 자녀 양육지원 정책을 통하여 자녀에 대한 비용을 절감한다면 자녀에 대한 수요는 증가할 것으로 기대되고 있다(Becker, 1981; Cigno, 1991). 2009년 가계동향조사 자료를 활용하여 자녀양육비용을 추계한 보고서에 따르면 자녀 양육비용은 월평균 1인당 75만원~95만원 수준으로 산출되었다(신윤정・김지연, 2010). 이는 한국보건사회연구원 가족보건복지실태조사에서 출생 후 대학 졸업 시까지 자녀 양육비용을 약 3억 원이라고 추계한 것과 크게 다르지 않은 수치이다(가족보건복지실태조사, 2012). 두 결과 모두 자녀 양육에 대한 지출이 적지 않은 수준임을 보여주고 있으며 과도한 자녀 양육비 문제는 우리나라 저출산 현상에 지속적인 걸림돌로 작용하고 있는 것으로 판단된다(신윤정・김지연, 2010).

결혼과 출산에 관한 다양한 국내 선행연구에서도 저출산의 원인으로 보육 및 교육비 문제가 지속적으로 거론되고 있다(도미향, 2006; 신윤정, 2008; 김승권, 2010; 신윤정・김지연, 2010; 송유미・이제상, 2011). 2015년에 수집된 전국 결혼 및 출산 동향조사 결과에 따르면 향후 자녀계획이 없는 유배우 여성(15-49세)의 출산 중단 이유로서 자녀교육비 부담이라고 응답한 비율은 21.8%, 자녀양육비 부담이라고 응답한 비율은 12.4%로 나타났다. 소득 및 고용 불안정과 일・가정양립 곤란 등의 사유까지 포함할 경우, 전체 응답자의 약 46.6%가 경제적인 이유로 인해 출산을 하지 않

은 것으로 파악된다.

자녀의 보육 및 교육비가 출산에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 연구들은 다소 상반된 견해를 보이고 있으나, 일부 연구에서 양육비 절감이 추가 출산 의도를 갖도록 하는 효과가 있는 것으로 나타났다(김두섭 외, 2007; 신윤정, 2008; 조명덕, 2010). 반면 신윤정(2008)의 연구에서는 보육비와 교육비 지출 수준이 추가 출산 의도에 영향을 미치지 않은 것으로 나타났으나, 향후 지출할 보육·교육비의 절감은 자녀 출산 의향에 유효한 영향력을 미치는 것으로 판단하였다. 조명덕(2010)은 출산율에 부의 효과를 가지는 변수로 여성경제활동 참가율과 교육비 비중, 초혼연령의 상승 등을 지목했으며, 정의 효과를 주는 변수로 보육시설 수, 교육수준의 향상 및 정부의 강력한 저출산 대책의 시행 등을 언급하며 자녀 양육부담에 대한 정책도입의 필요성을 강조하였다. 이처럼 다양한 선행연구에서 양육비용은 출산율을 저해하는 직접적인 요인이 되며 출산율 제고를 위해 부모의 비용 부담을 경감시킬 수 있는 정책도입이 시급하다고 주장하고 있다.

우리나라보다 앞서 저출산 문제를 경험한 유럽의 국가들은 1990년대부터 다양한 출산 지원 정책이 출산율 고양에 미친 효과를 평가하였는데, 가장 큰 비중을 차지하는 연구는 자녀를 양육하는 가정의 경제적 비용을 지원하는 가족정책에 관한 연구이다. 가족정책의 영향에 대한 선행연구를 살펴보기에 앞서, OECD 국가들의 가족정책을 살펴보면 크게 현금급여(cash benefit)와 현물급여(family benefit in kind)로 나눌 수 있다(OECD, 2011). 여기서 가족수당이나 출산수당(maternity benefit), 육아휴직급여 등 현금급여가 출산 가구 또는 아동을 부양하고 있는 가구에 대한 직접적인 현금지원의 형태라면, 보육서비스나 물품 지원 등 비현금 이전(noncash transfer)은 현물급여에 해당한다(김미숙, 2011).

가족정책에 관한 대부분의 연구들은 현금지원 정책과 서비스지원 정책을 나누어 분석하고 있는데, 가족수당과 같은 현금지원정책이 출산율 제고에 주는 효과는 다소 상이하게 나타나고 있다. 일부 연구에서는 아동수당과 같은 현금성 지원이 출산율 제고에 긍정적인 영향을 미친다고 분석하고 있는 반면, 다른 연구들에서는 현금지원정책의 출산율 제고 효과는 유의미한 영향을 갖지 못하거나 현물지원 정책에 비해 그 효과가 작은 것으로 보고하고 있다. 현금지원정책이 출산율에 긍정적인 영향이 있다고 분석한 일부 연구에서는 아동수당제도를 보편주의적 아동수당제도와 선별적 아동수당제도로 구분하여 분석을 실시하였다. 분석결과, 보편주의적 아동수당제도를 시행하고 있는 국가에서는 현금지원의 긍정적 효과가 나타났으나, 선별적 아동수당제도

를 시행하고 있는 국가에서는 현금지원이 출산율에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(Gauthier and Hazius, 1997). 또한 최근의 선행연구들에서는 아동가족정책이 미흡하고 공적 지원 수준이 낮은 남부유럽 국가군은 낮은 출산율을 보이는 반면, 아동가족에 대한 공적 지원 수준이 높은 북유럽 국가들은 출산율이 높은 수준을 유지하고 있음을 보이고 있고, 전반적으로 가족정책의 지원 규모가 커질수록 출산율이 증가하는 것으로 나타났다(류연규, 2005; 김사현·홍경준, 2014). 현금지원정책이 출산율 제고에 유의미한 영향을 미치지 못한다고 분석한 일부 연구들은 실제 급여액수가 크지 않기 때문에 자녀 양육비용의 일부분만을 보상할 뿐이라고 주장하면서 현금중심의 가족지원 정책의 한계를 지적하였다(유계숙, 2009; 석호원, 2011). 또한 현금지원 급여의 상대적 가치에 따라 출산율 제고효과가 달라진다고 분석한 연구에서는 급여의 상대적 가치가 큰 저소득층이 고소득층보다 더 민감하게 반응하는 것으로 나타났다(윤승희, 2014). 다양한 기존의 연구들을 검토해 본 결과, 자녀 양육비용의 증가는 출산율을 저해하는 명백한 요인으로 밝혀지고 있으나, 비용을 경감시켜주는 정책의 효과에 대한 연구는 결과가 다소 상이하게 나타나고 있다. 이에 본 연구는 OECD 국가들의 장기적인 출산율과 가족정책의 관계를 분석하고 인구정책의 변화를 경험한 선진국의 사례를 살펴보았다. 특히 기존 연구와 달리 월 가족수당 급여액의 직접적인 비교를 통해 우리나라 아동수당 도입 방안에 시사점을 제공하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 OECD 국가의 저출산 현황 및 대응책을 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 OECD 국가 자료를 활용하여 가족에 대한 국가별 공공지원 규모를 비교하고, 아동수당과 합계출산율의 관계를 분석한다. 제Ⅳ장에서는 이를 바탕으로 우리나라의 아동수당 도입의 필요성과 도입방안에 대해 정책적 함의를 도출한다.

Ⅱ. OECD 국가의 저출산과 대응 현황

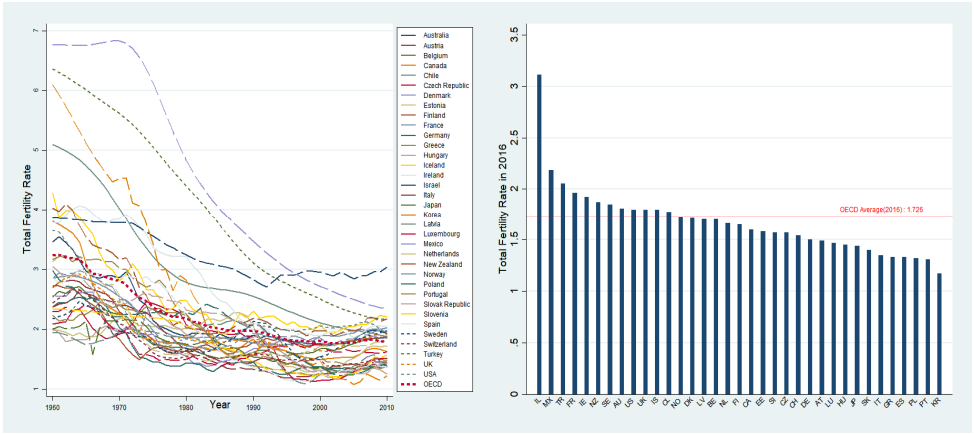
1. 저출산 현황

〈그림 1〉은 1960년부터 2010년까지 OECD 35개 국가의 합계출산율 변화와 2016년 국가별 합계출산율을 나타내고 있다.[5] OECD 평균 합계출산율은 1960년 3.23명

5) 2018년 기준 OECD 회원국은 37개국이나 2018년 상반기에 가입한 콜롬비아와 리투아니아는 분석에서 제외하였다.

수준에서 2016년 1.73명까지 감소하였으며, OECD 국가들의 합계출산율은 대체로 80년대 전후부터 하락하는 추세를 보이고 있다. 이러한 출산율 하락 추세가 나타나는 것은 후기 산업사회에서 여성의 교육 투자 기간이 늘어남에 따라 초혼 및 초산 연령의 상승으로 발생하는 변화로 보인다(은석, 2015). 1960년부터 2016년까지 OECD 35개국의 평균적인 합계출산율 감소폭은 1.5명 수준이나, 국가별 편차가 매우 큰 것으로 나타났다. OECD 국가들을 유럽권과 비유럽권 국가로 나누어 살펴보면 유럽권 국가들은 1.06명 감소한 것에 반해, 비유럽권 국가는 2.4명 감소한 것으로 나타나 비유럽권 국가들의 출산율 감소폭이 상대적으로 큰 것을 알 수 있다. 비유럽권 국가들 중에서도 합계출산율 변화가 컸던 멕시코, 터키, 한국, 칠레는 1960년대 합계출산율 5명 이상으로 높은 수치를 보이고 있었으나, 최근 상당히 큰 폭으로 감소하였다.

〈그림 1〉 OECD 국가의 출산율 추이(1960~2010)와 2016년 국가별 합계출산율(TFR)



자료: The World Bank, Total Fertility Rate.

특히 1960년 우리나라 합계출산율은 6.1명으로 당시 멕시코와 터키에 이어 가장 높은 수준이었으나 1980년대 중반 1.67명까지 급속하게 하락하였다. 그 이후에도 지속적인 하락세를 보이며 2005년 1.08명의 최저치를 기록하였고 2016년까지 합계출산율 1.17명으로 최하위 수준을 벗어나지 못하고 있다. 또한 1960년부터 2016년까지 우리나라의 합계출산율 감소폭은 4.92명으로 OECD 국가들 중 가장 큰 폭으로 나타났으며 이러한 감소폭은 유럽권 국가들의 합계출산율 감소폭과 비교하였을 때 4배 이상 큰 수준이다.

2016년 기준으로 OECD 국가들 중 인구대체율 이상의 합계출산율을 보인 나라는

이스라엘과 멕시코 두 나라이며, 각각 3.11명, 2.18명이다. 합계출산율이 OECD 평균보다 높게 나타나는 국가는 프랑스(1.96), 아일랜드(1.92), 뉴질랜드(1.87), 스웨덴(1.85), 영국(1.8) 등으로 이들 국가는 초저출산 현상을 경험하지 않은 국가들이다. 우리나라보다 앞서 급격한 출산율 하락을 경험한 유럽국가 중 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 룩셈부르크, 핀란드 등은 2000년대에 들어 출산율을 반등시키고 최근 10년간 평균 합계출산율을 1.5명 이상으로 유지하고 있다.

2. 저출산 대응 현황

(1) 아동수당제도

본 절에서는 OECD 각국의 아동수당제도 현황을 살펴보고, 이를 저출산 대응과 관련된 우리나라의 지원과 비교해보고자 한다. 현재 OECD 35개국 중에서 미국, 터키, 멕시코를 제외한 모든 국가들이 아동수당제도를 도입하고 있다. 우리나라는 2018년 9월부터 소득 하위 90분위 가구의 만 6세 미만 아동에게 아동수당을 지급하는 제도를 도입하였고, 제도를 확대하여 2019년 9월부터 부모 소득에 관계없이 만 8세 미만 아동에게 아동수당을 지급하기로 하였다. 국가에 따라 아동수당제도를 정의하는 방식이 다소 상이하나 프랑스를 비롯한 다수의 국가에서는 가족수당을 하나의 수당이 아닌 자녀 양육을 지원하는 성격을 가진 다양한 현금지원 정책들을 가족수당이라는 하나의 큰 체계 안에 포함하여 정의하고 있다(신윤정, 2017).[6] 따라서 본 논문에서는 OECD 회원국들 사이에 아동수당제도를 비교하기 위해서 각국 통화로 제공되는 자료인 월 가족수당(family allowance) 지급액을 USD로 환산하여 아동수당 지급액의 대리변수로 사용하였다.[7]

---

6) 가족수당은 국가에 따라서 아동이 있는 가족에게만 지급되는 것이 아니라 피부양자인 배우자를 위해 지급되기도 하기 때문에 엄격한 의미에서 아동만을 위한 수당이 아닐 수 있다(OECD, 2014a) 가족수당 내에 포함되는 급여는 국가별로 상이하나 아동수당과 유사한 형태로 자녀를 양육하는 가정에 매월 일정금액을 제공하는 가족수당을 포함하여, 육아휴직급여, 가정 보육사 이용 수당도 가족수당 체계 안에 포함된다. 이 뿐만 아니라 한 부모, 장애아동, 빈곤 가정 등 취약 가정에 대한 지원도 가족수당 체계 안에 포함된다(신윤정, 2017). OECD 사회정책국에서도 아동수당(child allowance)과 가족수당(family allowance)을 서로 구분하지 않고 사용하고 있다.

7) EU통합 전후로 유럽 각국의 통화가 달라진 점을 고려하기 위해 각 국가의 통화와 해당 연도 환율을 적용하여 유로화로 통일하는 작업을 선행한 후 USD로 환산하였다. 또한 물가수준을 동일하게 하기 위해 2010년의 물가수준을 적용하였다.

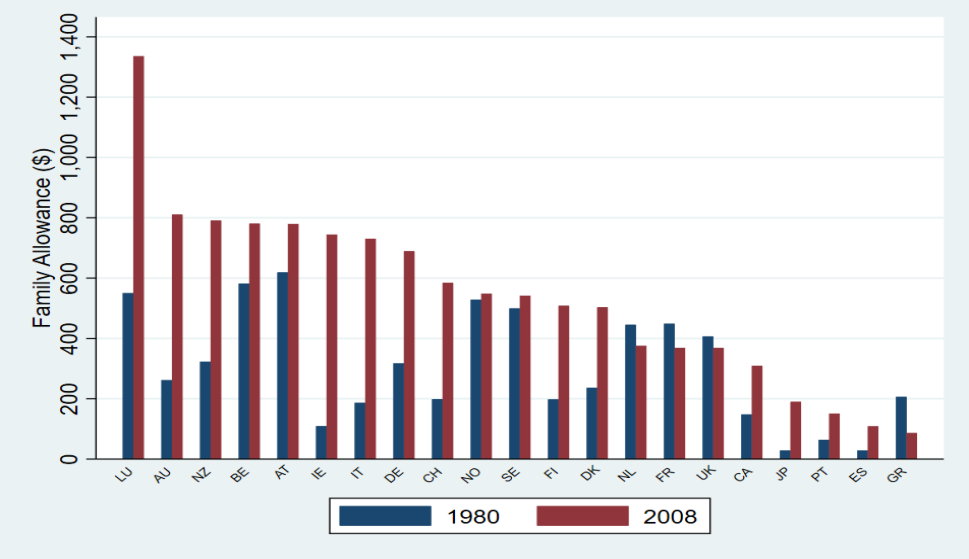
〈그림 2〉는 1980년과 2008년 시점에 우리나라를 포함해 아동수당제도를 도입하고 있지 않거나 자료가 구축되지 않은 국가를 제외한 OECD 21개국의 월 가족수당 지급액을 나타낸다. USD로 환산한 2008년 월 가족수당 지급액 규모가 가장 큰 국가는 룩셈부르크로, 자녀수가 3명인 가구의 경우 월 USD 1,336을 지급받는다. 호주와 뉴질랜드는 월 USD 800 수준으로 룩셈부르크 다음으로 월 가족수당 지급액이 많은 것으로 나타났다. 월 지급액이 가장 작은 국가는 그리스로, 자녀수가 3명인 가구를 기준으로 월 USD 86을 지급받으며, 스페인과 포르투갈의 경우 각각 월 USD 108, 151 수준으로 그리스와 함께 최하위 국가군에 속하는 것으로 나타났다. 1980년에서 2008년 기간 동안 대부분의 국가가 월 가족수당 지급액의 규모를 증가시켰는데 증가폭이 가장 큰 국가는 아일랜드로, 자녀수가 3명인 가구를 기준으로 1980년 월 USD 109에서 2008년 월 USD 744로 그 규모가 약 6.8배 증가하였으며, 일본이 월 USD 28.8에서 월 USD 189.9로 약 6.6배로 그 뒤를 이었다. 대부분의 국가가 1980년 대비 2008년에 월 가족수당 지급액이 증가한 반면 일부 국가에서는 아동수당의 규모가 감소한 것으로 나타났다. 네덜란드, 프랑스, 영국에서는 가족수당 규모가 소폭 감소하였고, 2008년 월 가족수당 규모가 가장 작은 그리스는 1980년에 비해 40% 수준으로 감소하였다.

〈그림 2〉에서 OECD 국가들의 가족수당 지급액은 큰 차이를 보이고 있는데, 이러한 차이는 각 국가가 채택하고 있는 아동수당제도의 유형과 연관성을 보이고 있다. 아동수당제도는 각 국가의 정책적 목표에 따라 다양한 유형으로 분류될 수 있는데, 아동수당제도의 형태를 적용범위 측면에서 살펴보면 크게 보편주의적 형태와 소득과 연계된 형태로 나눌 수 있다(이선주 외, 2006; 이상은·정찬미, 2017).[8] 보편주의적 형태의 아동수당은 원칙적으로 일정 연령의 아동이 있는 모든 가구에 부모의 소득이나 고용상태와 무관하게 급여를 제공하는 제도이다(Curley and Sherraden, 2000). 예를 들어 룩셈부르크, 오스트리아, 아일랜드, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 덴마크와 같은 국가들이 보편주의적 형태의 아동수당제도를 도입하고 있다. 보편형 아동수당과 달리 소득과 연계된 아동수당제도는 자녀가 있는 가구의 소득과 연계하여 수당을 지급하는 제도로 이탈리아, 일본, 포르투갈, 스페인, 그리스 등의 국가에서 소득 연계형 아동수당제도를 도입하고 있다. 〈그림 2〉에서 제시된 바와 같이, 보편적

8) 아동수당제도는 급여 대상, 급여 수준, 재원 조달 방식 등 국가별 정책 목표에 따라 다양한 형태로 운영되고 있어 유형화하여 분류하기 쉽지 않으나, 본고에서는 일반적으로 언급되는 보편주의 유형과 소득 연계형 유형을 비교하고자 한다.

으로 아동수당을 지급하는 북유럽 국가군(스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등)과 룩셈부르크, 오스트리아 등은 현금지원정책이 발달하여 지급액이 높은 반면, 그리스, 스페인, 포르투갈 등 아동수당을 소득과 연계하여 지급하는 국가에서는 지급액이 낮은 수준으로 나타난다.

〈그림 2〉 월 가족수당(family allowance) 지급액: 1980년 vs 2008년



주: 월 가족수당 급여액은 3명의 자녀가 있는 가구를 기준으로 지급액을 산출하였고, 연도별 환율을 적용하여 USD로 환산하고, 2010년의 물가수준을 적용하였음.

자료: Documentation for the Comparative Family Benefits Database 1960-2008 Ver. 3 (Anne H. Gauthier).

(2) GDP 대비 공공가족급여 비율

OECD 국가들은 아동수당제도 외에도 다양한 제도를 통해 저출산 문제를 극복하기 위해 노력하고 있다. 본 논문에서는 아동수당제도 외에 OECD 국가들의 출산 및 양육 관련 정부 지원을 측정하는 지표로 OECD Family Database에서 제공하는 GDP 대비 공공가족급여 비율을 사용하였다. OECD에서 정의하는 공공가족급여(family benefit public spending)는 가족 및 자녀들을 위한 급여에 대해 국가가 부담하는 비용을 의미하는데, 이는 크게 현금급여(cash benefits), 현물급여(benefits in kind) 그리고 조세지원으로 나뉜다.[9] 선행연구에서 살펴본 바와 같이 현금급여에는 대표적

으로 출산수당과 육아휴직급여, 현물급여에는 보육서비스와 물품 지원, 조세지원은 세액공제 등 세제 혜택 형태의 지원을 포함한다.[10] 본 논문에서는 GDP 대비 공공가족급여의 전체적인 비율과 GDP 대비 현금급여 비율에 중점을 두고 출산율과의 관계를 살펴보고자 한다.

GDP 대비 공공가족급여의 규모는 국가별로 큰 차이를 보이고 있으나, OECD 국가들의 지출 규모는 대체적으로 증가하고 있고 2013년 기준으로 GDP대비 2.14% 수준으로 나타난다. 우리나라의 경우 GDP 대비 공공가족급여 지출 비중은 2013년 기준으로 1.13%로 OECD 평균에 크게 미치지 못하는 실정이고 미국(0.69%), 멕시코(0.4%), 터키(0.44%)와 함께 최하위 수준에 머무르고 있다. 공공지출 규모가 증가하고 있는 것과 마찬가지로 GDP 대비 현금급여 지출 규모 또한 소폭 상승하는 경향을 보이고 있다.[11] 현금급여 지출 규모 역시 국가별로 매우 상이하게 나타나는데, 2013년 OECD 국가들의 GDP 대비 현금급여 지출규모는 평균 1.23%로 파악된다. 우리나라의 2013년 현금급여 지출 규모는 GDP의 0.18%로 최하위를 기록하고 있으며 OECD 국가들의 평균 지출 수준의 20%에도 미치지 못하고 있다.[12] 또한 전체 공공가족급여 지출 비중은 미국, 멕시코, 터키에 비해 다소 높은 수준이었던 것과 달리 우리나라의 현금급여 지출 규모는 최하위 국가군 중에서도 매우 낮은 수준을 보이고 있는 실정이다.[13]

---

9) OECD(2018), Family benefits public spending (indicator). doi: 10.1787/8e8b3273-en.

10) 육아휴직급여는 현금급여로 GDP 대비 현금급여 지출 비율에 포함되었으며, 육아휴직서비스 이용을 수월하게 하는 등 일·가정 양립 근무환경 조성에 해당하는 항목은 서비스성 지출 비율에 포함된다. 그러나 비예산 항목에 해당하는 육아휴직제도의 제도적 측면은 본고의 분석대상에서 배제하였다.

11) OECD 기준에 따르면 현금급여에는 아동이 있는 가정에 대한 양육비 지원뿐만 아니라, 산전후 휴가 및 육아 휴직 기간 동안의 공적 소득 지원 및 독신 부모 가정에 대한 소득 지원 등 현금성 급여들이 포함되며, 현물급여에는 보육서비스, 시설지원, 가사지원, 물품지원 등 비현금성 지원이 포함된다.

12) 우리나라의 경우 가정양육수당과 출산전후 휴가급여 등이 대표적인 현금급여 사업이고, 현물급여에는 보육/재가서비스, 기타 현물 급여들로 구성되며, 보육시설을 이용하지 않는 전 소득계층 0~5세 영유아에 대한 보육료 및 유아학비가 대표적인 현물급여사업임. 아동에 대한 우리나라의 조세지원 제도로는 대표적으로 자녀세액공제와 자녀장려금이 있다(김대철, 2018).

13) OECD Data에서 제공하는 GDP 대비 현금급여 지출 비율은 가족수당, 출산휴가 및 육아휴직 급여, 기타현금 급여가 포함되어 있고, GDP 대비 서비스 지출 비율은 보육·돌봄 서비스, 재가 서비스, 기타 현물급여가 포함되어 있다. 아래는 각 항목에 따라 2013년 OECD 주요국의 GDP 대비 공공가족지출 비율을 세분화하여 살펴보았다.

Ⅲ. OECD 국가 비교

1. GDP 대비 가족관련 공공지출 비교

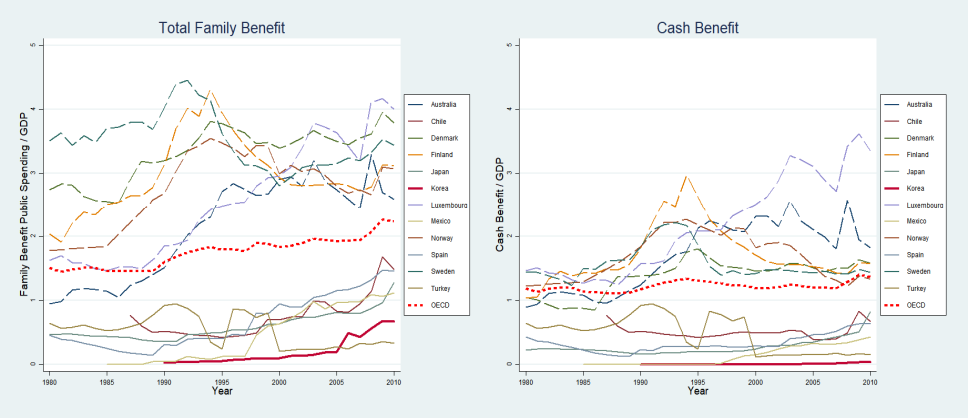
(1) 공공가족급여 지출과 현금급여 지출의 트렌드 비교

호주, 덴마크, 핀란드, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴은 저출산 현상에 대응하기 위해 1970년에서 1990년대 후반까지 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율을 체계적으로 증가시킨 국가이면서 동시에, 최근 10년 간 합계출산율 평균을 1.5명 이상으로 유지한 국가들에 해당한다(Gauthier and Hazius, 1997). 반면, 1960년 이후 합계출산율이 가장 큰 폭으로 떨어진 국가인 칠레, 멕시코, 터키를 비롯한 우리나라는 유럽의 대다수 국가들이 공공가족급여를 확대하던 1990년대에도 가족에 대한 공공 지출이 GDP 대비 1% 미만인 것으로 나타났다. 〈그림 3〉에서도 나타나듯이 공공가족급여 지출 수준이 높은 나라들은 1990년대 급여 수준을 증가시키고 있는 반면, 지출 수준이 낮은 국가들은 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율을 증가시키고 있지 않으며 OECD 평균에 크게 미치지 못하고 있다. 우리나라를 포함해 칠레, 멕시코, 터키는 1990년에 아동 수당 규모가 가장 작았던 이탈리아, 일본, 스페인과 함께 합계출산율이 최근까지 하락하고 있는 것으로 나타났다. 특히 1990년대 우리나라의 GDP 대비 공공가족급여 지출 규모는 0% 수준으로 세계 최하위 수준이며 2000년대 중반부터 지출 규모의 확대로 그 격차가 다소 줄어든 것으로 보이나 여전히 OECD 국가들의 평균적인 지출 규모의 절반 수준이다.

국가명	전체가족지출 (GDP 대비 %)	현금급여			현물급여		
		가족수당	출산휴가 육아휴직	기타 현금급여	보육・돌봄 서비스	재가서비스	기타 현물급여
독일	2.17	0.80	0.21	0.09	0.58	-	0.49
프랑스	2.91	1.13	0.27	0.16	1.27	0.06	0.02
일본	1.26	0.60	0.19	0.01	0.37	0.07	0.03
한국	1.13	0.13	0.05	0.00	0.88	0.01	0.06
스웨덴	3.64	0.66	0.74	0.05	1.64	0.39	0.16
영국	3.80	0.65	0.15	1.62	0.76	0.23	0.39

자료: OECD Data.

〈그림 3〉 OECD 12개국의 공공가족급여 지출 규모와 현금급여 지출 규모

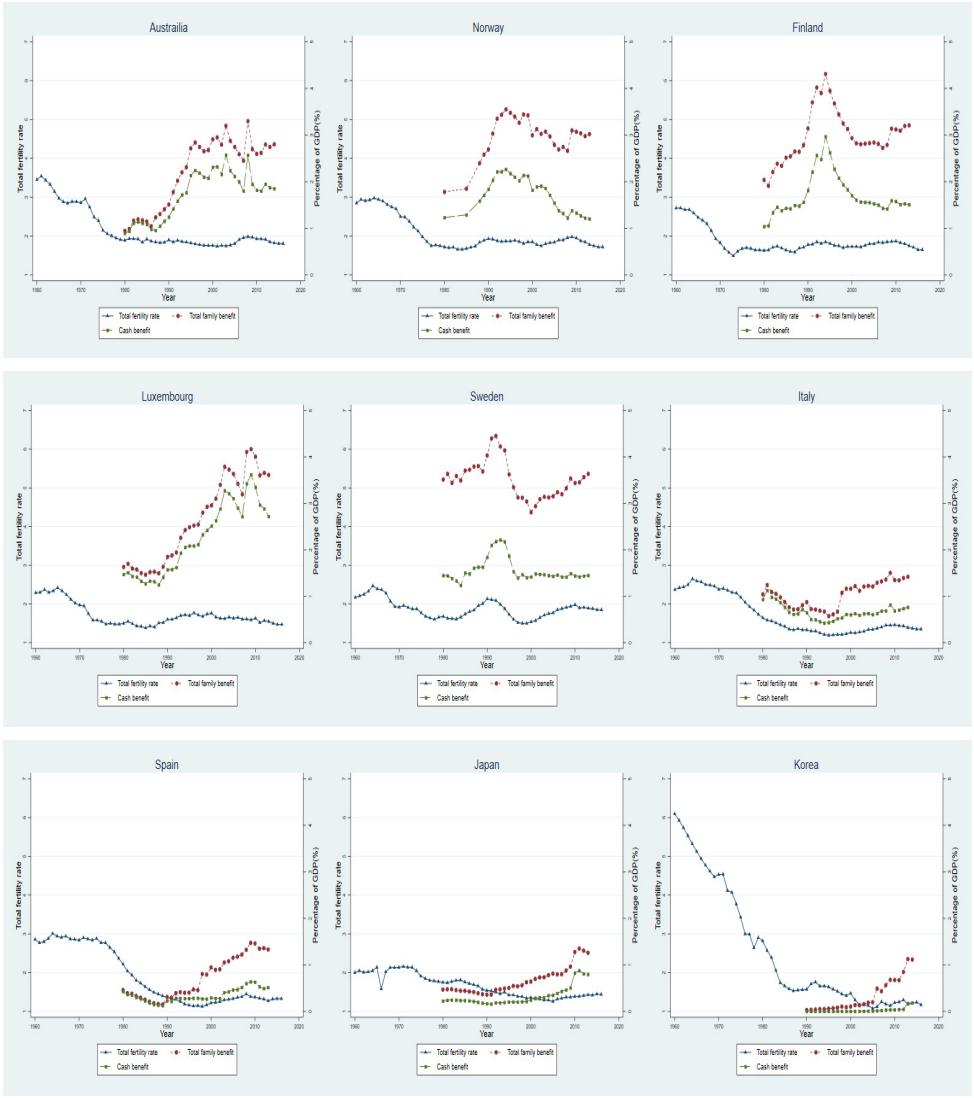


주: 호주, 덴마크, 핀란드, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴은 출산 및 양육에 대한 정부의 지원 수준이 높은 국가들에 해당되며, 칠레, 일본, 한국, 멕시코, 스페인, 터키는 정부의 지원 수준이 낮은 국가들에 해당됨.

자료: OECD(2018), Family Benefits Public Spending (indicator). doi: 10.1787/8e8b3273-en.

〈그림 3〉에 표시된 국가들의 합계출산율과 GDP 대비 공공가족급여 지출, 현금급여 지출의 관계를 일률적으로 판단하기는 어려우나 출산 및 양육에 대한 정부 지원 수준이 높은 국가들은 GDP 대비 공공가족급여 지출이 비슷한 시기에 상승하고 있는 것으로 보인다. 〈그림 4〉의 호주, 노르웨이, 핀란드, 룩셈부르크, 스웨덴의 최근 10년 간 GDP 대비 공공가족급여 지출은 3.19%로 OECD 평균 2.14%에 비해 1%p 이상 높게 나타났으며, 같은 기간 합계출산율 또한 평균 1.79명으로 OECD 평균보다 높게 유지하고 있다. 위 국가들의 합계출산율과 공공가족급여 지출, 현금급여 지출의 관계를 인과적으로 해석하기는 어렵다. 그러나 합계출산율을 안정적으로 유지하고 있는 국가들은 저출산 현상을 경험할 당시 공공가족급여에 대한 지출을 빠르고 크게 증가시켜 저출산 문제에 적극적으로 대응한 것으로 파악된다. 반면, 이탈리아, 일본, 한국, 스페인의 경우 최근 10년 간 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율이 평균 0.66%로 매우 낮은 수준이며, 앞서 언급한 국가들과는 달리 1990년대 후반에 와서야 공공가족급여 지출 비율을 미미하게 증가시켜 왔다. 출산 및 양육 가구에 대한 정부의 지원 수준이 상대적으로 낮은 국가들은 최근 10년 간 합계출산율 평균이 1.34명으로, 초저출산 수준보다 약간 높은 수준을 보이고 있다.

〈그림 4〉 국가별 합계출산율과 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율과 현금급여 지출 비율



주: 각 국가의 연도별 합계출산율, GDP 대비 공공가족급여 지출 비율, 현금급여 지출 비율을 나타냄. 호주, 덴마크, 핀란드, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴은 출산 및 양육에 대한 정부의 지원 수준이 높은 국가들에 해당되며, 칠레, 일본, 한국, 멕시코, 스페인, 터키는 정부의 지원 수준이 낮은 국가들에 해당됨.

자료: OECD(2018), Family Benefits Public Spending (indicator). doi: 10.1787/8e8b3273-en. The World Bank, Total Fertility Rate.

핀란드와 룩셈부르크는 1970년대 전후로 비교적 이른 시기에 출산율의 하락과 저출산 현상을 겪은 것으로 나타났고 핀란드는 1980년대부터, 룩셈부르크는 1990년대

에 들어 공공가족급여 지출 규모를 큰 폭으로 증가시켰다. 호주와 노르웨이는 1960년에서 1980년 사이에 출산율의 하락을 겪었고 1980년대부터 본격적인 저출산 현상을 경험한 것으로 나타난다. 두 국가는 핀란드, 룩셈부르크와 같이 신속하게 저출산 문제에 대응하여 1980년대 중반부터 GDP 대비 공공가족급여 지출 규모를 급격하게 증가시켰다. 가족급여 지출을 크게 확대한 후 핀란드와 룩셈부르크, 호주와 노르웨이는 출산율이 반등하였고 최근까지 비교적 안정적인 수준에서 유지되고 있다. 또한 이들 국가의 공공가족급여 지출 비율을 살펴보면 지출의 대부분이 현금급여에 집중되어 있으며 지출 규모의 증가가 현금급여 지출 규모의 확대를 통해 이루어 진 것을 알 수 있다. 스웨덴의 경우 출산율과 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율이 비슷한 형태의 패턴을 보이고 있는데, 이는 출산율과 공공가족급여 지출 규모가 밀접한 상관관계를 가지고 있는 것으로 해석된다.

앞서 언급한 국가들은 저출산 문제를 해결하기 위해 출산 및 양육 가구에 대한 정부의 지원을 확대하였고, 상대적으로 안정적인 출산율을 유지하고 있다. 그러나 이탈리아, 일본, 한국, 스페인은 저출산 대응에 있어 상대적으로 소극적인 모습을 보였으며, 지속적인 출산율 하락세가 이어져 초저출산 현상까지 경험하였다. 이들 국가 모두 1990년 이후까지 출산율 감소 현상이 나타나고 있었는데, 특히 한국과 일본은 2000년대 중반까지 감소세가 이어지고 있었다. 이탈리아와 스페인의 경우 1990년대 중반 이후 공공가족급여 지출이 소폭 상승하여 지출 규모가 GDP의 1.42%와 1.33%로 나타나고 있다. 그러나 이러한 지출 수준도 OECD 평균 지출 규모에는 미치지 못하는 수준이다. 일본의 경우 2000년대 중반까지 공공가족급여 지출 비율이 GDP의 1%를 넘지 못하다가 2010년을 기점으로 GDP의 1.28%로 상승하였다. 한국은 2000년 이후 까지 0%에 가까운 지출 비율을 보이다가 2013년이 되어서야 GDP의 1.13%를 지출하는 것으로 나타났다. 북유럽 국가와 호주가 GDP 대비 현금급여 지출 비율과 서비스 급여 지출 비율을 비슷한 수준으로 증가시킨 것과 달리 이탈리아와 한국, 스페인은 현금급여의 증가는 크지 않고 서비스 급여의 증가를 통해 전체 공공급여지출 비율을 증가시킨 것으로 나타났다.

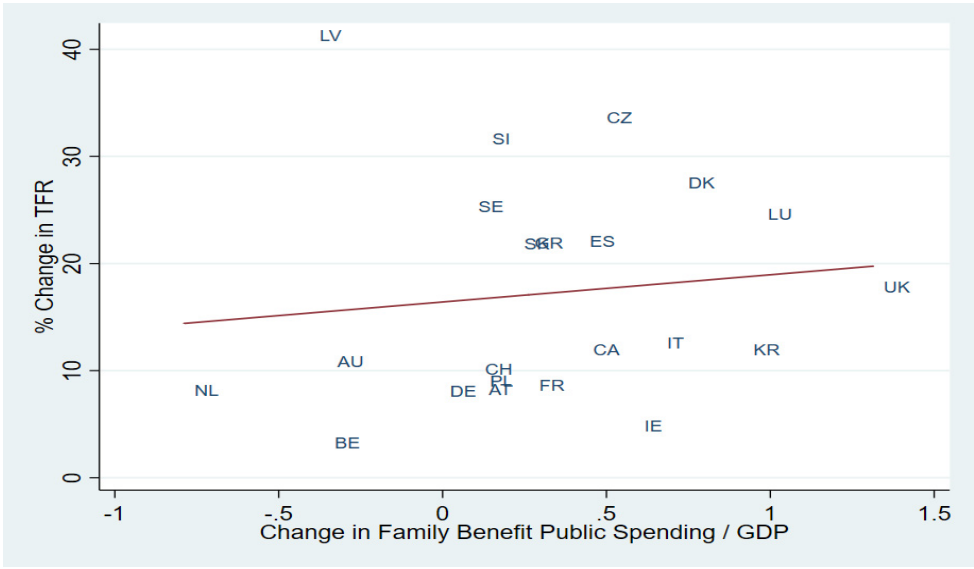
지금까지는 선행연구에 기초하여 OECD 일부 국가들의 합계출산율과 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율, 현금급여 지출 비율이 보이는 트렌드를 비교함으로서 합계출산율과 정부의 지원 간의 상관관계를 살펴보았다. 개별 국가의 사례를 분석함으로써 한국의 아동수당제도 도입 방향을 모색하는 것 외에도, 실제 정부 지원과 출산율의 관계는 실증적인 상관관계 분석에 의해 규명될 필요가 있어 보인다. 이하에서는

GDP 대비 공공가족지출 비율과 출산율의 상관관계를 간단한 그래프를 통해 살펴보고자 한다.

(2) 동태적 상관관계 분석

본고에서는 OECD 국가들의 GDP 대비 공공가족급여 지출과 합계출산율의 관계를 분석하기 위해 OECD 35개국의 1960-2016년 합계출산율과 공공가족급여 지출 시계열 자료를 이용하여 국가별 패널 데이터를 구축하였다. 분석에 포함된 22개 국가를 활용하여 각 국가의 합계출산율이 가장 낮은 시점으로부터 10년 간 합계출산율의 변화율을 세로축에 표시하였고, 동기간 동안 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율의 변화를 가로축에 표시하였다.[14] 〈그림 5〉를 살펴보면, 분석 기간 동안 합계출산율 최

〈그림 5〉 OECD 22개국의 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율 변화와 합계출산율(TFR) 변화의 상관관계

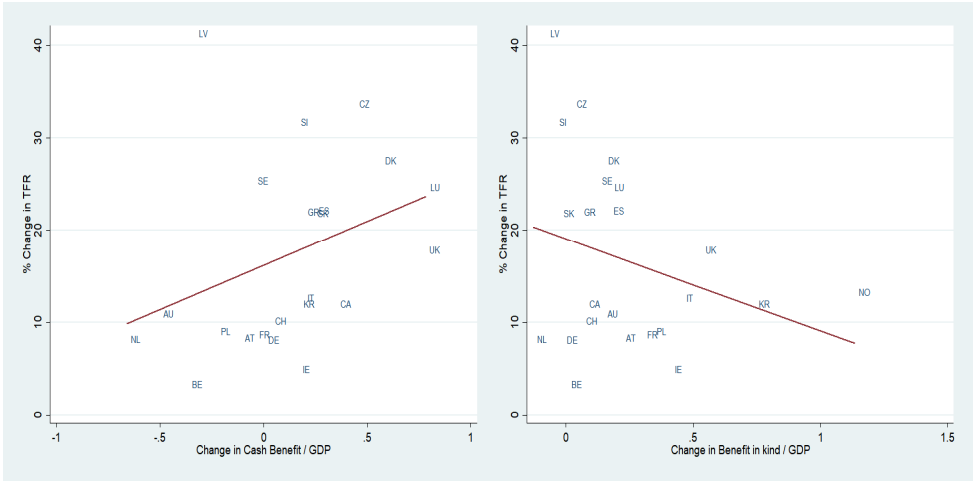


주: 세로축은 합계출산율(TFR)의 변화율을 나타냄.
가로축은 GDP 대비 공공가족급여의 변화를 나타냄.
자료: OECD(2018), Family Benefits Public Spending (indicator). doi: 10.1787/8e8b3273-en.
The World Bank, Total Fertility Rate.

14) 분석에는 합계출산율이 최저인 시점부터 10년 동안 연속적으로 관측되며, 합계출산율과 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율에 결측을 포함하고 있지 않은 22개 국가를 포함하였다.

저 시점으로부터 10년 간 합계출산율의 변화율이 가장 큰 폭으로 증가한 나라는 라트비아로 약 40% 증가하였으며 합계출산율 증가폭이 가장 작은 나라는 벨기에로 나타났다.[15] GDP 대비 공공가족급여 지출 비율이 가장 많이 증가한 나라는 영국으로, 약 1.5%p 증가하였으며 네덜란드와 호주, 벨기에는 오히려 공공가족급여 지출 비율이 감소한 것으로 나타났다. 합계출산율 변화율과 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율 변화의 관계는 국가별로 상이하나, 상관계수 추정치를 나타낸 결과 양의 상관관계를 보이고 있다. 이를 바탕으로 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율이 크게 증가한 국가일수록 합계출산율의 증가율이 크다고 직접적으로 해석할 수는 없으나, 두 변수간의 양의 상관관계가 있음을 알 수 있다.[16]

〈그림 6〉 OECD 22개국의 GDP 대비 현금급여 및 서비스 지출 비율 변화와 합계출산율(TFR) 변화의 상관관계



주: 세로축은 합계출산율(TFR)의 변화율을 나타냄.
가로축은 각각 GDP 대비 현금급여의 변화와 서비스 지출 비율의 변화를 나타냄.

자료: OECD(2018), Family Benefits Public Spending (indicator). doi: 10.1787/8e8b3273-en.
The World Bank, Total Fertility Rate.

추가적으로, 공공가족급여 지출 비율을 현금급여와 서비스 지출 비율로 세분화하

15) 출산율이 가장 낮은 시점을 t라고 한다면 10년 간 합계출산율 변화율은 $(TFR_{t+10} - TFR_t)/TFR_t * 100$로 계산되었다.

16) 〈그림 5〉의 합계출산율 변화율과 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율 증가분의 상관계수는 0.121이며, t값은 0.55로 나타났다.

여 각각의 변화와 합계출산율 변화의 관계를 분석하였다. 전체 공공가족급여 지출과 마찬가지로 합계출산율이 최저를 기록한 시점으로부터 10년 간 GDP 대비 현금급여 지출 비율 변화와 GDP 대비 서비스 지출 비율 변화를 분석하였다. 〈그림 6〉을 통해 나타나는 바와 같이 현금성 지출 비율의 변화는 합계출산율의 변화와 양의 상관관계를 나타내고 있는 반면, 서비스성 지출 비율의 변화는 합계출산율과 음의 상관관계를 나타내고 있다.[17] 이는 현금성 지원과 같은 직접적인 경제적 여건 변화와 합계출산율이 양의 관계에 있다는 기존의 연구 결과와 같은 맥락을 나타내고 있는 것으로 보인다(이상은・김희찬, 2017). 이러한 결과들은 출산 수당이나 아동수당제도와 같은 현금성 지원 제도가 출산율 제고에 있어 긍정적인 영향을 미친다는 것을 보여 주는 것으로 파악된다.

2. 가족수당 규모 비교

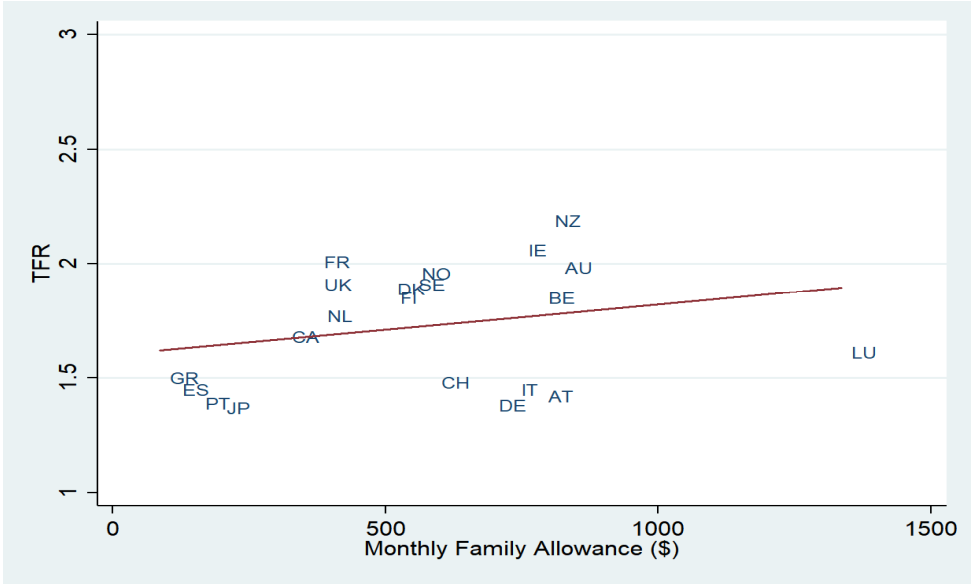
저출산 대응 정책의 효과에 관한 연구들은 주로 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율이 합계출산율에 미친 영향을 분석하였다. 본고에서도 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율, 현금급여 지출 비율, 서비스성 지출 비율을 이용하여 합계출산율과의 관계를 분석하였고 기존 연구들과 유사한 결론을 도출하였다. 그러나 정부의 현금 지원 수준을 나타내는 GDP 대비 현금성 지출 비율은 정부가 지원하는 현금성 지출의 상대적인 규모를 의미하고 있기 때문에 정부 지원의 절대적 규모와 합계출산율의 관계로 해석하기 어렵다. 또한 현금성 지출 비율에는 출산휴가 급여와 육아휴직 급여 등 기타 현금성 지원이 포함되어 있기 때문에 엄밀한 의미에서 가족수당 규모를 나타낸다고 보기 어렵다. 따라서 이러한 한계점을 보완하기 위해 OECD 국가별 월 가족수당 급여액 자료를 이용하여 합계출산율과의 관계를 분석하였다. OECD 35개국 중 2018년에 아동수당제도를 도입한 우리나라와 아동수당제도를 도입하고 있지 않은 멕시코, 터키, 미국은 분석에서 제외하였으며, 월 가족수당 급여액 자료에서 분석에 필요한 관측치가 결측인 10개 국가는 분석에서 제외하였다.

17) 〈그림 6〉의 합계출산율 변화율과 GDP 대비 현금급여 지출 비율 증가분의 상관계수는 0.347이며, t값은 1.65로 나타났다. 반면, 합계출산율 변화율과 GDP 대비 서비스성 지출 비율 증가분의 상관계수는 -0.289이며, t값은 -1.38로 나타났다.

(1) 절대적인 가족수당 급여액과 출산율의 상관관계 분석

〈그림 7〉은 2008년 OECD 21개 국가의 합계출산율과 월 가족수당 급여액의 상관관계를 나타내고 있다.[18] 본고에서 사용한 자료의 가족수당 급여액은 첫째자녀에게 지급하는 금액부터 셋째자녀에게 지급하는 금액까지 제공되고 있어 이를 모두 합산하여 월 가족수당 급여액을 구성하였다.[19] 앞서 〈그림 2〉에서 살펴본 바와 같이 2008년 기준으로 월 가족수당 급여액이 가장 높은 국가는 룩셈부르크이며, 가장 낮은 국가는 그리스로 나타난다. 〈그림 7〉을 살펴보면 합계출산율과 월 가족수당 급여액은

〈그림 7〉 OECD 21개국의 가족수당 급여액과 합계출산율(TFR)의 관계(2008년)



주: 세로축은 합계출산율(TFR)을 나타냄.
월 가족수당 급여액은 3명의 자녀가 있는 가구를 기준으로 지급액을 산출하였고, 연도별 환율을 적용하여 USD로 환산하고, 2010년의 물가수준을 적용하였음.

자료: Documentation for the Comparative Family Benefits Database 1960-2008 Ver. 3 (Anne H. Gauthier).

18) 〈그림 7〉의 합계출산율과 월 가족수당 급여액의 상관계수는 0.25이며, t값은 1.13으로 나타났다.

19) OECD 국가들의 평균 합계출산율이 3명 미만이기 때문에 가족수당을 수급하는 가구가 셋째자녀의 급여액까지 수급한다고 가정하기는 어렵다. 그러나 본고에서는 정부에서 지출하는 월 가족수당 규모와 합계출산율의 상관관계를 분석하고자 하였기 때문에 정부에서 지원하는 월 가족수당 급여액을 모두 합산하였다.

양의 상관관계를 가지는 것으로 나타나고 있는데, 이는 가족수당 급여액이 높은 국가에서 출산율 또한 높은 것으로 해석할 수 있다. 그러나 〈그림 7〉은 2008년을 기준으로 합계출산율과 월 가족수당 급여액의 정태적인 관계를 설명할 뿐, 동태적인 관계로 확장하여 해석하기는 어렵다. 따라서 월 가족수당 급여액의 변화와 출산율의 동태적 관계를 설명하기 위해 국가별 합계출산율이 가장 낮은 시점으로부터 5년 간 합계출산율 변화율과 동기간 월 가족수당 급여액 변화율의 관계를 분석하였다. 그 결과 출산율이 가장 낮은 시점으로부터 5년 간 월 가족수당 증가가 큰 국가에서 합계출산율이 크게 증가한 것으로 나타났다.[20]

(2) 상대적인 가족수당 급여액과 출산율의 상관관계 분석

동일한 규모의 월 가족수당이 지급된다고 할지라도, 특정 국가의 국민소득 수준에 따라 가족수당의 상대적 규모는 다를 것으로 판단된다. 따라서 본고에서는 구매력이 감안된 가족수당의 지원 정도를 적용하기 위해서 생산직 근로자의 월평균 소득 대비 가족수당 비율을 사용하여 합계출산율과의 상관관계를 분석하였다. OECD에서 제공하는 국가별 생산직 근로자의 연간 총 소득 자료를 이용해서 월평균 소득을 구성하였고, 이를 국가별 평균적인 월 소득의 대리변수로 사용하였다.[21] 〈그림 8〉은 2008년 국가별 합계출산율과 월평균 소득 대비 가족수당 급여액 비율의 관계를 나타내고 있다.[22] 2008년 기준으로 월평균 소득 대비 가족수당 급여액 비율의 평균은 12.0% 수준이며, 소득 대비 수당규모가 가장 큰 국가와 가장 작은 국가는 뉴질랜드와 그리스로, 각각 27.0%와 6.7% 수준으로 나타나는데, 이는 구매력이 반영된 국가별 가족수당의 편차가 큰 것을 의미한다. 예상되었던 바와 같이 월 소득 대비 월 가족수당 급여의 비율이 높을수록 합계출산율 또한 높은 것으로 나타났다.[23] 이는 가족수당

---

20) 〈부록 1〉의 그림 참조.

21) 생산직 근로자 기준 월평균 소득이 각국의 통화로 제공되고 있기 때문에 국가 간 비교를 위해 환율과 물가수준을 고려하여 재구성하였다. Source: OECD, *The Tax/Benefit Position of Production Workers* (various years).

22) 〈그림 8〉의 합계출산율과 월평균 소득 대비 가족수당 급여액의 상관계수는 0.315이며, t값은 1.45로 나타났다.

23) 동태적 관계를 분석하기 위해 국가별 합계출산율이 가장 낮은 시점으로부터 5년 후 합계출산율 변화율과 소득 대비 가족수당 급여의 변화를 분석하였다. 분석 결과, 5년 간 소득 대비 수당 비율의 증가가 큰 국가에서 합계출산율이 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다.

규모의 절대적인 크기뿐만 아니라 수급자들이 체감하는 가족수당의 상대적인 크기 또한 합계출산율과 양의 상관관계를 갖는다는 것으로 해석할 수 있다.

〈그림 8〉 2008년 OECD 21개국의 소득 대비 가족수당 급여액과 합계출산율(TFR)의 관계

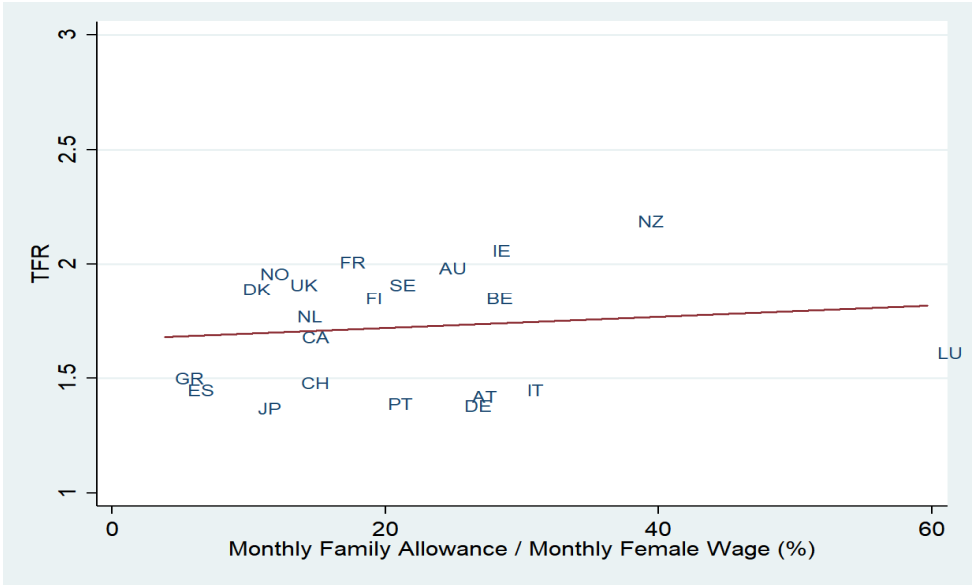
주: 세로축은 합계출산율(TFR)을 나타냄.
월 가족수당 급여액은 3명의 자녀가 있는 가구를 기준으로 지급액을 산출함.

자료: Documentation for the Comparative Family Benefits Database 1960-2008 Ver. 3 (Anne H. Gauthier).
OECD, The Tax/Benefit Position of Production Workers (various years).

앞서 다수의 선행연구를 검토한 결과 저출산의 원인이 출산으로 인한 일·가정 양립 곤란에 기인한 것임을 확인할 수 있었다. 또한 경제학적 이론에 따라 여성의 교육과 경제력 향상이 기회비용의 상승으로 이어져 결혼 및 출산의 순편익을 감소시킨다는 국내외 실증 연구는 다수 존재한다(Becker, 1960; Becker and Lewis, 1973; 이삼식 외, 2005; 최경수, 2009). 따라서 여성의 근로소득과 비교하여 가족수당의 상대적인 규모를 측정하는 것은 가족수당의 여성소득보전 정도를 확인할 수 있으며, 가족수당의 여성소득보전율이 높다는 것은 여성에게 있어 출산의 기회비용이 감소하는 것을 의미한다. 본고에서는 여성소득 대비 가족수당 규모 비율과 합계출산율의 관계를 분석하기 위해 제조업에 종사하는 여성들의 월평균 소득을 여성소득의 대리변수로

사용하였다.[24] 〈그림 9〉는 2008년 OECD 21개국의 합계출산율과 월평균 여성소득 대비 월 가족수당 급여액 비율 간의 상관관계를 나타내고 있다.[25] 2008년에 여성들의 월평균 소득 대비 가족수당 급여액 비율은 평균 19.8% 수준이며, 가족수당의 여성소득보전율이 가장 높은 국가는 룩셈부르크로, 59.7%이다. 이는 룩셈부르크의 가족수당 규모가 여성소득의 약 60%라는 것을 의미하며 다른 OECD 국가들에 비해 월등히 높은 것을 알 수 있다. 반면, 가족수당의 여성소득보전율이 가장 낮은 국가는 그리스로, 3.8%에 불과한 것으로 나타났다. 〈그림 9〉를 살펴보면, 합계출산율과 월평균 여성소득 대비 월 가족수당 급여액의 비율은 양의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 이러한 결과로 볼 때 가족수당의 여성소득보전율이 높은 국가에서 합계출산율이 높은 것으로 나타났으며, 이는 가족수당을 통해 출산으로 인한 기회비용을 감소

〈그림 9〉 여성소득 대비 가족수당 급여액과 합계출산율(TFR)의 관계(2008년)



주: 세로축은 합계출산율(TFR)을 나타냄.
월 가족수당 급여액은 3명의 자녀가 있는 가구를 기준으로 지급액을 산출함.

자료: Documentation for the Comparative Family Benefits Database 1960-2008 Ver.3 (Anne H. Gauthier).
International Labor Office, Year Book of Labor Statistics(various years).

24) Source: International Labor Office, *Year Book of Labor Statistics* (various years).

25) 〈그림 9〉의 합계출산율과 월평균 여성소득 대비 가족수당 급여액 비율의 상관계수는 0.116이며, t값은 0.51로 나타났다.

시킨 국가에서 합계출산율이 높게 나타났다는 것을 의미한다. 또한 소득 대비 가족수당 비율과 마찬가지로 가족수당의 상대적인 규모가 합계출산율과 양의 상관관계를 갖는다는 것을 확인하였다.[26]

Ⅳ. 결론 및 시사점

최근 통계청이 발표한 2018년 3분기 우리나라의 합계출산율은 0.95명으로, OECD 회원국가 중 최초로 합계출산율이 1명 미만인 초저출산 국가가 되었다. 1960년 6.1명에서 2017년 1.05명까지 합계출산율이 급속하게 하락한 우리나라와 달리, OECD 선진국들은 1960년 3명 수준에서 완만한 하락세를 보였다. 또한 2000년대 전후로 합계출산율을 반등시키는 데 성공하였고 최근에는 1.5명 수준으로 유지하고 있다. OECD 선진국들이 출산율을 반등시키고 안정적으로 유지할 수 있었던 배경에는, 여러 다양한 이유가 있을 수 있겠으나 저출산 문제를 심각한 사회 문제로 인식하고 적극적이고 보편적인 가족 정책을 도입한 것이 큰 역할을 한 것으로 판단된다. 선진국의 사례와 다양한 선행 연구를 통해 출산율 제고를 위한 정부의 적극적인 정책 도입이 필요하다는 사실이 지적되고 있음에도 불구하고, 우리나라의 가족정책은 재정적인 문제와 정책 효과의 불확실성을 운운하며 재앙적 수준의 저출산 문제에 대응하려는 적극성이 절대적으로 미흡한 상태이다.

본 연구는 OECD 국가들의 가족정책 지원 규모와 아동수당제도의 사례를 살펴보고 우리나라 아동수당 정책의 방향성을 모색하고자 하였다. 또한 기존의 연구들과 달리 출산 및 양육 가구에 대한 정부 지원을 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율과 월 가족수당 급여액 두 가지 측면에서 살펴보았고, 이들 지표가 출산율과 갖는 관계를 분석하였다. 국가별 비교를 통해 도출한 결과를 종합해 보면, 소득 연계형 아동수당제도를 도입하고 있는 국가에 비해 보편적 아동수당제도를 도입하고 있는 국가가 월 가족수당 급여액을 비롯한 전반적인 지원 수준이 상대적으로 클 뿐만 아니라 합계출산율도 안정적으로 유지되고 있는 것으로 나타났다. 저출산 현상이 나타날 당시 출산 및 양육 가구에 대한 경제적 지원이 크게 증가한 국가일수록 해당 기간 동안 출산율이

---

26) 소득 대비 가족수당 규모와 마찬가지로, 동태적 관계를 분석하기 위해 국가별 합계출산율이 가장 낮은 시점으로부터 5년 간 합계출산율 변화율과 여성소득 대비 가족수당 급여의 변화를 분석하였다. 분석 결과, 5년 간 여성소득 대비 수당 비율의 증가가 큰 국가에서 합계출산율이 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다.

상대적으로 더 증가한 것을 알 수 있었다. 끝으로 현금성 지출을 나타내는 월 가족수당 급여액과 출산율의 상관관계를 살펴보면, 급여액의 절대적 규모와 상대적 규모 모두 출산율과 양의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 본고에서는 엄밀한 계량분석을 수행한 것이 아니기 때문에 이러한 결과를 바탕으로 가족에 대한 공공급여지출과 가족수당 규모가 커질수록 출산율이 높아진다고 인과적으로 해석하기는 어려우나, 경제적 지원과 출산율이 어느 정도 연계되어 있다고 조심스럽게 해석할 수 있는 것으로 판단된다.

분석결과를 통해 아동수당제도 도입 유형과 시행에 있어 다음과 같은 정책적 시사점을 제공하고자 한다. 먼저, 우리나라의 GDP 대비 공공가족급여 지출 비율을 OECD 국가들 중 지출 비율이 높은 국가들 수준으로 확대할 필요가 있는 것으로 판단된다. 저출산 현상을 경험할 당시 공공가족급여에 대한 지출을 큰 폭으로 확대하여 출산율을 반등시킨 선진국의 사례와 같이, 저출산 문제를 해결하기 위해서는 보다 적극적인 재정투자가 요구된다.

둘째, 아동수당제도와 같은 현금성 지원 규모를 확대할 필요가 있다. 서비스 지원과 달리 현금성 지원의 확대는 합계출산율 증가와 양의 상관관계를 갖는 것으로 나타났고, 이러한 결과는 아동수당제도와 같은 현금성 지원을 통한 가족정책이 출산율에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 간접적으로 보여준다. 아동수당 지원을 만 7세까지 확대하고 소득과 무관하게 지원하는 방향은 바람직하나, 여전히 선진국에 비해 급여수준이 낮아 아동수당의 출산율 제고 효과를 기대하기는 힘들어 보인다. 또한 우리나라의 가족정책이 보육서비스 지원 등 현물급여에 치우쳐져 있는 상황을 볼 때, 현물급여의 확대가 아닌 현금성 지원의 확대가 강력한 출산장려책으로 기능할 수 있을 것으로 판단된다. 아동수당제도의 정책 효과를 달성하고 저출산 문제를 해결하기 위해서 향후 아동수당의 대상 연령 확대와 급여수준 등을 상향 조정해야 할 것으로 보인다.

본 연구는 엄밀한 계량분석을 실시한 연구논문이라기 보다는 저출산 문제를 해결하기 위한 아동수당제도의 방향을 제시하는 정책논문의 성격을 갖는다. 따라서, 아동수당제도 자체에 중점을 두었고 저출산 문제와 관련된 다양한 정책들에 대해 종합적으로 고려하지 못하였다. 또한 저출산 현상이 경제적인 요인을 포함하여 사회 및 문화적 요인에 의해 복합적으로 작용해 나타난 결과인 만큼 저출산 문제를 해결함에 있어 경제적 투자 외에 국가별 사회 및 문화적 배경을 고려할 필요가 있다. 그러나 본 논문은 저출산 문제 해결을 위한 정책적 제언을 함에 있어 경제적 투자만을 분석대상으로

하고 있다. 향후 아동수당제도 도입의 영향을 평가하고 출산율에 미치는 영향을 규명하기 위해서는 다른 요인들이 고려된 후속연구가 진행될 것으로 기대한다.

■ 참 고 문 헌

1. 고제이 · 고경표, “저출산 · 고령사회 대응을 위한 아동수당제도 도입에 관한 연구,” 한국보건사회연구원, 2017.
2. 김나영 · 김아름, “육아지원을 위한 아동수당 도입 방안 연구,” 육아정책연구소, 2017.
3. 김대철, “아동수당제도가 출산율 제고에 미치는 효과,”『재정정책논집』, 제20권 제2호, 2018, pp. 3-25.
4. 김두섭 외, “저출산 및 인구고령화 대응 연구: 저출산 사회의 결혼 · 자녀양육과 가족생활 연구,” 한국보건사회연구원, 2007.
5. 김미숙, “OECD 국가의 아동가족복지지출 현황과 효과성 비교,”『보건복지포럼』, 제173호, 2011, pp. 79-93.
6. 김사현 · 홍경준, “출산율 및 여성노동참여율에 대한 가족정책의 영향: 정책균형관점에서 본 OECD 21개국 비교연구,”『사회복지정책』, 제41권 제2호, 2014, pp. 213-238.
7. 김승권, “한국인의 자녀양육 책임한계와 양육비 지출 실태,”『보건복지 Issue&Focus』, 제68호, 2010.
8. 김승권 외, “2012년 전국 출산력 및 가족보건 · 복지실태조사,” 한국보건사회연구원, 2012.
9. 대한민국정부, “제3차 저출산 · 고령사회 기본계획.”
10. 도미향, “저출산시대 가족복지정책의 현황과 과제: 부모의 자녀양육기능 강화를 중심으로,”『한국가족복지학』, 제11권 제1호, 2006, pp. 93-112.
11. 류연규, “복지국가의 아동양육지원제도가 출산율에 미친 영향에 대한 비교 연구,”『사회보장연구』, 제21권 제3호, 2005, pp. 233-261.
12. 민희철 외, “저출산 극복 및 성장잠재력 확충을 위한 가족친화정책: 조세, 재정, 보육 · 교육, 여성노동 분야에서의 정부의 역할,” 한국조세연구원, 2007.
13. 박아연, “OECD 국가 합계출산율 트렌드 분석을 통한 정책적 함의 도출,”『보건복지포럼』, 제250호, 2017, pp. 29-41.
14. 박창우 · 송헌재, “출산장려금 정책이 출산에 미치는 영향 추정,”『응용경제』, 제16권 제1호, 2014, pp. 5-34.
15. 석호원, “출산장려금 정책의 효과성에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로,”『지방행정연구』, 제25권 제2호, 2011, pp. 143-180.
16. 송유미 · 이제상, “저출산의 원인에 관한 연구: 산업사회의 변화와 여성의 사회진출을 중심으로,”『보건사회연구』, 제31권 제1호, 2011, pp. 27-61.
17. 신윤정, “보육 · 교육비 부담이 출산 의향에 미치는 영향 분석,”『보건사회연구』, 제28권 제2호, 2008, pp. 103-134.
18. _____, “저출산에 대응한 동아시아 국가의 가족정책 비교,”『보건복지포럼』, 제223호, 2015, pp. 80-89.
19. _____, “프랑스 가족수당의 현황과 시사점,”『국제사회보장리뷰』, 통권 제2호, 2017, pp. 25-34.

20. 신윤정 · 김지연, “자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구,” 한국보건사회연구원, 2010.
21. 유계숙, “저출산 정책의 효과에 관한 연구,” 『한국가족관계학회지』, 제14권 제1호, 2009, pp. 169-189.
22. 윤승희, “복지국가의 돌봄체계와 계층 간 출산수준에 대한 유형화 연구,” 『한국아동복지학』, 제48호, 2014, pp. 1-32.
23. 은 석, “교육 및 사회정책의 출산율 고양효과에 대한 비교 연구: System-GMM을 활용한 26개국 18년간의 패널 자료 분석 결과를 중심으로,” 『보건사회연구』, 제35권 제2호, 2015, pp. 5-31.
24. 이삼식 외, “저출산 원인 및 종합대책 연구,” 한국보건사회연구원, 2005.
25. _____, “2015년 전국 출산력 및 가족보건 · 복지실태조사,” 한국보건사회연구원, 2015.
26. 이삼식 · 이지혜, “초저출산현상 지속의 원인과 정책과제,” 한국보건사회연구원, 2014.
27. 이상은 · 김희찬, “한국의 낮은 아동빈곤과 저출산의 역설 그리고 정부 가족지출,” 『사회보장연구』, 제33권 제3호, 2017, pp. 113-137.
28. 이상은 · 정찬미, “한국 아동수당 도입에 따른 이슈와 정책방향,” 『입법과 정책』, 제9권 제3호, 2017, pp. 409-432.
29. 이상협 외, “저출산 대책의 효과성 평가,” 한국보건사회연구원, 2016.
30. 이선주 외, “아동수당제도의 국제비교 및 도입방안에 관한 연구,” 한국여성개발원, 2006.
31. 이용복, “외국의 아동수당제도의 비교연구: 저출산 인구정책적 관점에서,” 『아동복지연구』, 제2권 제2호, 2004, pp. 97-113.
32. 장혜경, “저출산 시대의 여성정책 방향,” 『여성정책포럼』, 제5호, 2004, pp. 50-54.
33. 정재훈 외, “저출산 · 고령사회 기본계획 특정성별영향분석평가,” 여성가족부, 2017.
34. 조명덕, “저출산 · 고령사회의 원인 및 경제적 효과 분석,” 『사회보장연구』, 제26권 제1호, 2010, pp. 1-31.
35. 최경수, “출산의 노동시장 잠재비용(shadow cost)과 여성의 출산연령 상승,” 『KDI정책포럼』, 제218호, 2009.
36. 최 영 · 김슬기, “OECD 국가의 아동가족 현금지원정책과 출산율간의 관계: 아동수당을 중심으로,” 『한국아동복지학』, 제60호, 2017, pp. 59-86.
37. 통계청 인구동향조사, 2017
38. Becker G. S., “An Economic Analysis of Fertility: In Demographic and Economic Change in Developed Countries,” Columbia University Press, 1960, pp. 209-240.
39. _____, “A Treatise on the Family,” Havard University Press, 1981.
40. Becker, G. and G. Lewis, “Interaction between Quantity and Quality of Children,” *Journal of Political Economy*, Vol. 81, No. 2, 1973, pp. 279-288.
41. Cigno, A., *Econommics of the Family*, Oxford: Clarendon Press, 1991.
42. Curley, J. and M. Sherraden, “Policy Lessons from Children’s Allowances for Children’s Savings Accounts,” *Child Welfare*, Vol. 79, No. 6, 2000, pp. 661-687.
43. Gauthier, A. H., “Documentation for the Comparative Family Benefits Database 1960-2008 Ver. 3”
44. Gauthier, A. H. and J. Hazius, “Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis,” *Population Studies*, No. 51, 1997, pp. 295-306.

〈부록 1〉 가족수당 급여 변화율과 합계출산율 변화율의 상관관계

주: 세로축은 합계출산율이 가장 낮은 시점으로부터 5년 간 변화율을 의미함.
가로축은 같은 기간 가족수당 급여 변화율을 의미하며 단위는 %를 나타냄.
그래프의 상관계수는 0.289이며, t값은 1.21임.

자료: Documentation for the Comparative Family Benefits Database 1960-2008 Ver.3 (Anne H. Gauthier).

Child Allowance and Fertility Rates: Evidence from OECD Member Countries

Seung Joo Han* · Chung Choe**

Abstract

This paper aims at suggesting a direction of the child allowance policy in Korea by examining the association between the family benefit size and the child allowance system among the OECD member countries. We find that the public spending on family benefits and the child allowance payments are positively associated with the total fertility rates. These indicate that, in order to overcome the issue of low birth rates, the Korean government needs to consider a drastic increase in the public spending by the level of developed countries, mostly northern and western European countries. More specifically, we recommend the considerable expansion of the child policy, in terms of age limit and the amount of cash benefit, to make the child policy valid in Korea.

Key Words: low birth-rate, child allowance, total fertility rate, OECD member countries
JEL Classification: H5, J1

Received: Dec. 10, 2018. Revised: Jan. 3, 2019. Accepted: Jan. 17, 2019.

* First Author, Department of Applied Economics, Hanyang University ERICA CAMPUS, 55 Hanyangdaehak-ro, Sangnok-gu, Ansan, Gyeonggi-do 15588, Korea, e-mail: seungjoo128@gmail.com

** Corresponding Author, Associate Professor of Economics, Hanyang University ERICA CAMPUS, 55 Hanyangdaehak-ro, Sangnok-gu, Ansan, Gyeonggi-do 15588, Korea. Phone: +82-31-400-5651, e-mail: choechung@gmail.com