

연구보고서 2025-50

돌봄경제의 투자효과 분석 연구

이아영

류재린·김현경·노용환·윤자영·남윤재·장윤선



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



연구진

연구책임자	이아영	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	류재린	한국보건사회연구원 연구위원
	김현경	한국보건사회연구원 연구위원
	노용환	서울여자대학교 경제학과
	윤자영	충남대학교 경제학과
	남윤재	한국보건사회연구원 연구원
	장윤선	한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2025-50

돌봄경제의 투자효과 분석 연구

발행일 2025년 12월
발행인 신영석
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (사)아름다운사람들

© 한국보건사회연구원 2025
ISBN 979-11-7252-125-7 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2025.50>

발|간|사

저출산·고령화가 빠르게 진행되면서 돌봄에 대한 사회적 수요가 급증하고 있다. 그러나 돌봄은 여전히 비용이나 소비로 인식되는 경향이 강하며, 그 경제적·사회적 가치는 충분히 조명받지 못하고 있다. 돌봄노동의 상당 부분이 가정 내에서 무급으로 수행되고, 유급 돌봄 일자리 역시 낮은 임금과 불안정한 고용조건에 놓여 있는 현실이 이를 반영한다.

이 연구에서는 이러한 인식의 전환을 시도하고자 한다. 돌봄 지출을 단순한 비용이 아닌 성장·세수·형평성 개선에 기여하는 생산적 투자로 재정의하고, 그 파급효과를 실증적으로 분석할 수 있는 모형을 구축하고자 한다. 이는 최근 국제노동기구(ILO), 경제협력개발기구(OECD) 등 국제기구가 돌봄을 사회적 인프라로 재평가하는 흐름과 맥을 같이한다.

3개년에 걸쳐 진행되는 이 연구의 1차년도 보고서는 돌봄경제 분석을 위한 이론적·방법론적 기반을 마련하는 데 주력하였다. 사회계정행렬을 활용한 시범 분석 결과, 돌봄 지출이 상당한 규모의 소득효과와 고용유지 효과를 창출함을 확인할 수 있었다. 이는 돌봄 투자 확대가 단순히 복지 차원을 넘어 경제 전반에 긍정적 파급효과를 가져올 수 있음을 시사한다.

이 연구가 돌봄의 가치를 새롭게 인식하고, 돌봄 정책의 방향을 설정하는 데 유용한 근거 자료로 활용되기를 기대한다. 아울러 2차년도와 3차년도 연구로 분배 효과, 세수 효과, 성별 효과, 무급 돌봄노동의 가치까지 포괄하는 종합적인 분석 모형이 완성되어 돌봄의 진정한 가치가 정책 현장에서 온전히 반영되기를 기대한다.

끝으로 이 연구를 수행한 연구진의 노고에 감사드린다. 특히 총 7차례에 걸쳐 진행된 전문가 포럼에서 귀중한 의견과 통찰을 나눠주신 많은 전문가분께 감사의 말씀을 드린다.

2025년 12월
한국보건사회연구원 원장
신 영 석





요 약	1
제1장 서론	5
제1절 연구 필요성 및 목적	7
제2절 연구 내용 및 방법	13
제2장 돌봄경제의 이론적 고찰	17
제1절 돌봄경제의 개념	19
제2절 돌봄경제의 범위와 측정	41
제3절 돌봄경제의 구조	53
제3장 돌봄 투자효과 분석 모형 검토	61
제1절 기존 분석 모형 검토	63
제2절 모형 심층 검토	69
제3절 한국형 모형에 대한 적합성 검토	86
제4장 SAM 기반 돌봄 투자효과 분석 모형 설계	101
제1절 SAM 기반 분석 모형	103
제2절 돌봄경제를 반영한 SAM의 설계	110
제3절 돌봄경제 투자의 파급효과 경로	115
제4절 돌봄경제 파급효과 추정 위한 승수분석 구조	123

제5장 거시 SAM 모형 구축 및 시범 분석	137
제1절 시범모형의 분석 개요	139
제2절 정책 범위 설정 및 투입액 산출을 위한 SOCX 연계	140
제3절 거시 SAM 구축	163
제4절 시범 분석 결과	176
제6장 결론 및 향후 연구 방향	187
제1절 1차년도 연구의 주요 성과	189
제2절 연구의 한계 및 향후 연구 방향	193
참고문헌	201
부록	215
[부록 1] 사회서비스 특수분류체계	215
[부록 2] 분석 범위 사업 설명	216
Abstract	225

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 돌봄서비스의 고용 잠재력	8
〈표 1-2〉 단계별 목표 및 주요 연구 내용	16
〈표 2-1〉 돌봄 경제의 핵심 특징	39
〈표 2-2〉 ILO의 5R 프레임워크	39
〈표 2-3〉 확장 프레임워크	40
〈표 2-4〉 돌봄경제 범주	43
〈표 2-5〉 복지정책과 돌봄경제의 차이	45
〈표 2-6〉 유재언 외(2019) 연구에서의 한국형 돌봄경제 범위(산업연관표에서의 범위) ...	47
〈표 2-7〉 자원 유형	56
〈표 3-1〉 기존 분석 모형 검토	67
〈표 3-2〉 ILO-CPIS의 정책모듈	74
〈표 3-3〉 Gendered SAM의 구조와 특징	80
〈표 3-4〉 Gendered SAM의 비시장가치 적용방식	81
〈표 3-5〉 주요 모형의 특징	96
〈표 4-1〉 돌봄경제 분석을 위한 SAM의 기본 계정 설계	112
〈표 4-2〉 돌봄경제 SAM을 이용하여 분석가능한 지표(예시)	113
〈표 4-3〉 돌봄정책 시뮬레이션 시나리오 설계(예시)	114
〈표 4-4〉 ILO 및 국제기구 보고서에 나타난 여성 노동공급탄력도 추정값	134
〈표 5-1〉 이 연구의 돌봄 정책 분석 범위	142
〈표 5-2〉 노인 대상 분류 중 SOCX 노령, ALMP, 보건 영역 분류	145
〈표 5-3〉 아동 대상 분류 중 SOCX 가족 영역 분류 및 산출액	147
〈표 5-4〉 SOCX의 돌봄 관련 세부항목과 SAM 계정의 연계(안)	151
〈표 5-5〉 한부모가족 대상 아동양육비 수당 연계 구조	153
〈표 5-6〉 가정양육수당 또는 아동수당 연계 구조	154
〈표 5-7〉 아동·가족 수당(sub-other) 연계 구조	154
〈표 5-8〉 출산·육아휴직 급여 연계 구조	155
〈표 5-9〉 아동복지서비스 연계 구조	156

〈표 5-10〉 보육료지원(보육바우처) 연계 구조	157
〈표 5-11〉 유아 교육·보육 연계 구조	158
〈표 5-12〉 가족을 위한 보육지원 연계 구조	159
〈표 5-13〉 노인들을 위한 재가 서비스 연계 구조	161
〈표 5-14〉 노인 주거 요양 시설 연계 구조	162
〈표 5-15〉 맞춤형 노인 돌봄 서비스(직접일자리형 돌봄) 연계 구조	163
〈표 5-16〉 SAM 기반 시범모형 설계를 위한 구성요소	164
〈표 5-17〉 돌봄정책 투자의 경제적 효과(예시)	165
〈표 5-18〉 돌봄경제 모형 시뮬레이션 템플릿의 기본 구조	167
〈표 5-19〉 SAM 구축에 필요한 주요 데이터	168
〈표 5-20〉 실물경제 거시 SAM 계정	170
〈표 5-21〉 거시 SAM 계정의 이용 변수	172
〈표 5-22〉 한국경제의 균형 거시 SAM(2020년)	175
〈표 5-23〉 명목소득 승수행렬	176
〈표 5-24〉 재분배소득 승수행렬	177
〈표 5-25〉 SOCX 기준 우리나라의 돌봄 경제 산출액(2020~2022년):	
아동 대상 영역 분류 및 산출액	178
〈표 5-26〉 SOCX 기준 우리나라의 돌봄 경제 산출액(2020~2022년):	
노인 대상 영역 분류 및 산출액	180
〈표 5-27〉 돌봄 경제 주입액 합계	181
〈표 5-28〉 거시경제 지표 대비 돌봄 비중	181
〈표 5-29〉 돌봄 지출의 명목소득 효과	182
〈표 5-30〉 돌봄 지출의 고용유지 효과	183
〈표 5-31〉 사회서비스 특수분류에서의 돌봄인력 규모(2022년 기준)	184
〈표 6-1〉 한국형 돌봄경제 모형 구축의 연구 방향(안)	195
〈부표 1〉 2025년 개정 사회서비스산업 특수분류체계	215

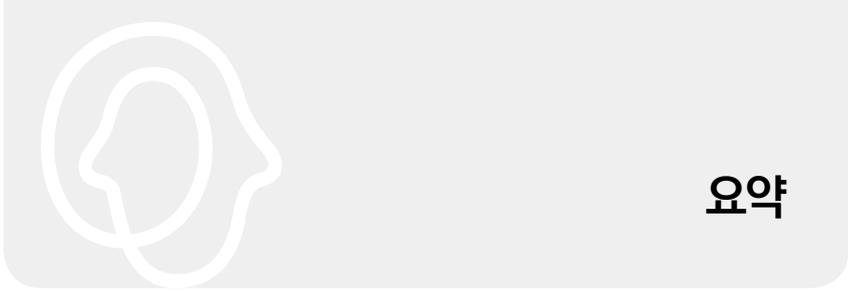
그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 1-1] 노인장기요양보험 재정 추이(2012~2022년) 및 재정전망 결과(2023~2032년) ..	11
[그림 1-2] 3개년 연구 흐름도	14
[그림 2-1] 돌봄 다이아몬드 프레임워크	54
[그림 3-1] 흐름도	71
[그림 4-1] 거시 SAM 구조에 따른 실물경제의 소득순환(예)	106
[그림 4-2] 돌봄경제에 대한 투자의 사회경제적 효과: 공급 및 수요 측면 채널	117
[그림 4-3] 산업연관분석을 통한 '돌봄경제'의 국민경제적 파급효과 분석	128





1. 연구의 배경 및 목적

저출산·고령화의 가속화로 돌봄에 대한 사회적 수요가 급증하고 있는 데도 돌봄은 여전히 비용이나 소비로 인식되어 그 경제적·사회적 가치가 충분히 평가되지 못하고 있다. 이 연구는 돌봄 지출을 단순한 비용이 아닌 고용, 성장, 분배, 성평등에 기여하는 생산적 투자로 재정의하고, 국제 기구의 돌봄을 사회적 인프라로 보는 논의 흐름에 부합하는 실증적 분석 모형을 구축하는 것을 목표로 한다.

2025년부터 2027년까지 3개년에 걸쳐 진행되는 연구에서 1차년도에는 이론 정립, 방법론 설계, 시범 모형 구축을 통해 분석 기반을 마련하는데 초점을 맞추었다. 구체적으로 돌봄경제의 개념과 범위, 측정 방법에 관한 이론적 틀을 확립하고 기존의 투자효과 분석 모형들을 비교 검토하여 한국 현실에 적합한 사회계정행렬(Social Accounting Matrix, SAM) 기반 분석틀을 설계하였다. 이를 바탕으로 2020년 기준 거시 SAM을 시범 구축하고 OECD 공공사회복지지출(SOCX) 데이터와 연계함으로써 현행 돌봄 지출의 소득효과, 고용유지 효과, 재분배 효과를 실증적으로 확인하고자 하였다.

2. 주요 연구 내용

이 연구는 크게 네 단계로 구성된다. 첫째, 돌봄경제의 개념·범위·구조에 관한 이론적 고찰을 통해 분석의 기초를 마련한다. 둘째, 돌봄 투자효과 분석에 활용 가능한 기존 모형들을 체계적으로 검토하고, 한국의 데이터 환경과 정책 여건을 고려한 적합성을 평가하여 SAM(사회계정행렬) 기반 모형을 분석 틀로 채택한다. 셋째, 채택된 모형을 토대로 돌봄경제를

2 돌봄경제의 투자효과 분석 연구

반영한 SAM 계정 설계안과 승수분석 구조를 이론적으로 정립한다. 넷째, 이를 거시 SAM 시범모형에 적용하여 한국 돌봄 투자의 소득·고용·재분배 파급효과를 실증적으로 분석한다.

분석 범위와 관련하여, 돌봄경제 이론을 토대로 노인 돌봄은 장기요양보험 등을, 아동 돌봄은 보육서비스·현금수당·출산 및 양육 관련 유급휴가 등을 포괄하는 것으로 설정하였으며, 이러한 분류는 OECD SOCX 분류체계를 활용하였다. 분석 방법으로는 경제 부문 간 상호연관성을 파악하고 투자의 파급효과를 추정하는 데 적합한 사회계정행렬 승수분석을 채택하였다.

시범 분석 결과, 돌봄 투자에서 상당한 소득 창출 효과와 고용 유지 효과를 얻을 잠재력을 확인하였다. 다만 1차년도 분석은 생산활동, 노동, 가계 계정이 통합된 SAM 구조를 전제로 도출되었으므로, 결과 해석 시 이에 유의할 필요가 있다. 2020년 기준 한국의 돌봄 지출은 약 41.7조 원으로 명목 GDP 대비 2.15%, 정부 총지출 대비 8.14%를 차지한다. 세부적으로 아동 돌봄에 31.3조 원(현금 7.7조 원, 현물 23.6조 원), 노인 돌봄에 10.4조 원(전액 현물)이 투입되었다. 2022년에는 총 44.7조 원으로 7.1% 증가하였으나 GDP 대비 비중은 2.08%, 정부 총지출 대비는 7.52%로 소폭 하락하였다.

명목소득 효과 측면에서 총지출 41.7조 원(현금 7.7조 원, 현물 34.0조 원)은 생산활동부문에 192.4조 원의 소득효과를 유발하는 것으로 나타났다. 이는 돌봄 지출 1조 원당 4.6조 원의 직간접 소득이 창출됨을 의미하며, 돌봄서비스의 노동집약적이고 내수 지향적인 특성을 반영한다.

고용유지 효과는 2020년 기준 취업자 약 103.2만 명, 피용자 약 76.8만 명으로 추정되었다. 다만 2022년에는 돌봄 지출이 증가했음에도 취업자 기준 91.3만 명, 피용자 기준 68.5만 명으로 감소하였는데, 이는 경제

전반의 노동생산성 향상과 고용탄력성 저하에 따른 노동계수 감소를 반영한다. 10억 원당 취업계수가 5.36명에서 4.44명으로 하락한 것은 같은 규모의 투자로 유지되는 일자리가 줄어드는 구조적 변화를 보여주며, 이는 향후 돌봄 일자리의 질적 개선(처우 향상)과 양적 확대를 동시에 추구해야 할 필요성을 시사한다.

재분배소득 승수 분석 결과, 현금급여는 노동요소 소득 개선 효과(+0.0575)가 상대적으로 높아 직접 고용 창출과 소득분배 개선에 유리한 반면, 현금급여는 상품시장 활성화 효과(+0.1681)가 높아 가계 구매력 증대와 소비 진작에 유리한 것으로 나타났다. 이는 정책 목표(고용 창출, 소비 진작 등)에 따라 현금과 현물 지원의 적절한 배합이 필요함을 보여 준다.

3. 결론 및 시사점

이 연구는 SAM 기반 분석틀을 구축하고 시범 분석을 통해 돌봄 투자의 사회경제적 효과를 실증적으로 확인하였다는 점에서 의의를 갖는다. 1차년도 주요 성과는 세 가지로 요약된다. 첫째, 돌봄을 인간의 생존과 사회 재생산에 필수적인 유급·무급 활동을 포괄하는 다차원적 개념으로 정립하고, 이를 비용이 아닌 생산적 투자로 재개념화하는 이론적 근거를 마련하였다. 둘째, 다양한 분석 모형 비교 검토를 통해 한국의 데이터 환경과 정책 여건에 적합한 SAM 기반 분석틀을 채택하고, 돌봄경제를 반영한 계정 설계안과 승수분석 구조를 이론적으로 정립하였다. 셋째, 거시 SAM 시범모형을 구축하고 실증 분석을 수행한 결과, 돌봄 지출이 상당한 규모의 소득효과와 고용유지 효과를 창출함을 확인하였다. 이는 돌봄 투자 확대가 단순한 복지 차원을 넘어 경제 전반에 긍정적 파급효과를 가져

4 돌봄경제의 투자효과 분석 연구

을 수 있음을 시사한다. 최근 ILO와 UN 등 국제기구 역시 돌봄서비스가 저부가가치 산업이 아니라 과소평가된 고사회적 가치 산업임을 강조하며, 돌봄을 장기적 경제성장의 기반이 되는 사회적 인프라(social infrastructure)로 재평가하고 있는 바, 이 연구의 분석 결과는 이러한 국제적 논의와 궤를 같이한다.

한편 1차년도 연구는 모형의 구조적 단순성과 자료 제약으로 인해 다음과 같은 한계를 내포한다. 첫째, 거시 SAM의 집계 수준상 가계 및 노동요소 계정이 단일 부문으로 설정되어 있어 소득계층별·가구유형별·성별 분배 효과를 추적하지 못하였다. 둘째, 아동·노인 돌봄 유형 간 산업구조 및 노동집약도 차이를 구조적으로 분리하여 반영하지 못하였다. 셋째, 가정 내 무급 돌봄노동의 가치와 시간 배분 효과는 분석 대상에 포함되지 않았다.

이러한 한계를 보완하기 위해 2차년도에는 거시 SAM을 미시 SAM으로 확장하여 가계 계정을 가구유형·소득분위별로, 노동요소 계정을 성별·고용형태별·산업별로 세분화함으로써 소득재분배 효과, 성별 고용 효과, 계층별 수혜 구조, 재정 투자수익률(ROI)을 정밀하게 분석할 예정이다. 3차년도에는 시간사용조사를 기반으로 무급 돌봄노동의 가치를 산정하고 비시장 부문을 모형에 통합하여, 공공 돌봄 서비스 확충이 무급 돌봄 부담 경감과 여성의 유급 노동시장 참여 증가로 이어지는 경로를 실증하는 최종 정책 시뮬레이션 모형을 완성할 계획이다. 최종 모형은 취약계층 타깃팅 분석, 성별 효과 측정, 재정 투자수익률 분석, 돌봄 중심 고용 창출 전략, 데이터 기반 정책 의사결정 체계 구축 등 다양한 정책 영역에서 활용될 것으로 기대된다.

주요 용어: 돌봄경제, 사회계정행렬, 돌봄 투자효과, 고용유지효과, 소득승수, 재분배효과

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구 필요성 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법



제 1 장 서론

제1절 연구 필요성 및 목적

인구구조 변화와 기술 발전 속에서 서비스 경제, 특히 돌봄 서비스를 포함하는 사회서비스 경제의 규모는 지속적으로 확대되어 왔으며 미래 성장의 중요한 축으로 주목받고 있다. 고용 없는 저성장이 고착화되는 산업 구조에서 보건·복지 서비스로 대표되는 돌봄 분야는 고용 잠재력이 큰 영역으로 평가된다. 한국은행(2021)의 분석에 따르면, 2019년 기준 사회복지서비스의 고용유발계수(10억 원당 26.4명)는 전체 산업 평균(7.4명)의 3.5배에 달하며, 고령화로 인한 수요 증대에 따라 향후 가장 많은 신규 취업자 증가가 예상되는 분야이기도 하다(한국은행, 2021). 박진희 외(2022)의 중장기 인력수급 수정 전망에서도 고령화로 인한 사회서비스 수요 증대로 보건업 및 사회복지 서비스업 취업자 수가 2021년 253만 4천 명에서 2031년 344만 명으로 연평균 3.1% 증가할 것으로 전망하였다(박진희 외, 2022). 사회서비스 산업 내에서도 보건, 복지, 행정 서비스 인력 수요는 2021년 266만 7천 명에서 2031년 359만 3천 명으로 가장 증가세가 뚜렷한 부문으로 전망되고 있다.

8 돌봄경제의 투자효과 분석 연구

〈표 1-1〉 돌봄서비스의 고용 잠재력

구분	내용
보건복지부 (2023) ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 한국 경제성장률은 1990년대 7.1%, 2000년대 4.7%, 2011~2015년 3.1%, 2016~2021년 2.4%로 저성장 추세가 지속되는 가운데 제조업 고용 비중은 하락하고 서비스업의 고용 비중은 증가 · 2000년 제조업 20.3%, 서비스업 61.2%에서 2022년 제조업 16.0%, 서비스업 70.7%로 증가
한국은행 (2021) ²⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 2019년 고용유발계수(명/10억 원)는 전체 산업 7.4, 사회서비스 11.0, 사회복지서비스 26.4
고용정보원 (2022) ³⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 2022년 중장기 인력수급 수정 전망에 따르면 고령화로 인한 사회서비스 수요 증대로 보건업 및 사회복지 서비스업 취업자 수가 가장 많이 증가할 것으로 전망 · 2021년 2,534천 명에서 2031년 3,440천 명으로 연평균 3.1% 증가 전망 · 사회서비스 산업에서도 보건, 복지, 행정 서비스 인력 수요를 2021년 2,667천 명에서 2031년 3,593천 명으로 가장 증가세가 뚜렷한 부문으로 전망

출처: 1) “국민이 체감하는 선진 복지국가 전략 수립,” 보건복지부 보도자료, 2023. 5. 31.

2) “2019년 산업연관표; 한국은행, 경제통계시스템 홈페이지, 산업연관관계, 고용유발계수(산업별),” 한국은행 보도자료, 2021.6.21. <https://istans.or.kr/mobile/suResult.do?scode=S311&pName=%EC%82%B0%EC%97%85%EC%97%B0%EA%B4%80%EA%B4%80%EA%B3%84>에서 2024.04.01. 인출.

3) “중장기 인력수급 수정전망 2021~2031,” 박진희 외, 2022, 진천: 한국고용정보원.

이러한 잠재력에도 현재 한국 사회는 복합적인 돌봄 위기에 직면해 있다. 급속한 고령화와 여성의 경제활동 증가, 가족구조 변화로 돌봄 수요는 급증하는 반면, 공급은 이를 따라가지 못하는 돌봄 공백 문제가 심화되고 있다. 2025년 현재 대한민국은 65세 이상 인구가 전체 인구의 20.3%를 차지하며 유엔 기준 ‘초고령사회’에 진입하였다. 또한 맞벌이 가구는 전체 유배우 가구의 절반에 육박(48.0%)하며, 특히 18세 미만 자녀를 둔 맞벌이 가구 비율은 58.5%에 달해 돌봄 사각지대에 놓일 가능성이 높은 아동이 증가하고 있음을 보여준다(통계청, 2025. 6. 19.).

돌봄 공백은 단순히 서비스의 양적 부족이나 수급 불일치만의 문제가 아니다. 아이돌봄서비스의 긴급 대응 제약이나 돌봄교실 운영 시간¹⁾의

1) 아이돌봄서비스는 서비스 시작 4시간 전 신청을 원칙으로 하고 있으며, 2024년 말부터

한계에서 보듯, 현재의 공급 체계는 다양한 돌봄 수요를 충족하지 못하고 있다. 근본적으로 이는 돌봄 인력의 열악한 처우와 낮은 사회적 가치 평가, 복잡한 전달체계, 신청주의 기반의 제도적 한계 등 정책적·제도적 문제들이 복합적으로 작용한 결과이다.

이러한 구조적 문제는 돌봄 일자리의 질적 저하를 동반하며 공급 부족을 더욱 악화시킨다. 고령화로 간병 수요는 급증하지만, 업무 강도에 비해 낮은 처우는 요양보호사, 보육교사 등의 공급을 가로막는 핵심 요인이다. 2025년 아이돌보미의 시간당 수당은 12,180원으로 인상되었으나 여전히 최저임금 수준이며, 고용 불안정 문제도 지속되고 있다. 이는 자격증 소지자조차 해당 노동시장에 진입하지 않게 만들어 인력난을 가중한다. 채민석 외(2024)는 돌봄서비스직 노동공급 부족 규모는 2022년 19만 명에서 2032년 38만~71만 명, 2042년 61만~155만 명까지 늘어날 것으로 추정하였다. 비관적인 시나리오하에서는 2042년 돌봄서비스직 노동공급이 수요의 약 30%에 그칠 수 있음을 경고하고 있다. 돌봄 직종간 격차 해소와 처우 개선을 통한 고진로(high-road) 전략 추구가 시급한 과제로 제시되는 이유이다(백선희, 2022. 3. 24.).

한편, 돌봄 위기는 사회 전체의 부담으로 전이되고 있다. 전통적으로 여성이 무급으로 수행하던 가구 내 돌봄노동 부담이 가중되면서 이것이 여성의 경력 단절과 경제적 불평등을 심화하는 핵심 기제가 되고 있다. ILO는 돌봄경제를 모든 형태의 돌봄노동의 총합으로 정의하며, 노동을 무급 돌봄노동, 유급 돌봄노동, 유급노동으로 구분하고 각 영역의 상호관계를 강조한다(ILO, 2018, p. 11). 즉, 돌봄정책은 가족의 무급 돌봄노동의 일부를 유급 돌봄노동으로 전환하는 정책이며, 무급 돌봄노동으로부

긴급돌봄(2~4시간 전 신청 가능) 제도 개선이 시도되고 있으나, 야간 근무자나 교대 근무자 등 즉각적인 돌봄 공백 대응에는 여전히 제약이 있다. 돌봄교실도 오전 7시부터 오후 8시까지 운영되지만, 야간 근무자나 교대 근무자에게는 실질적 도움이 되지 않는다.

터 자유로워진 가족 구성원(대개 여성)의 노동시장 진입을 지원하는 정책이다. 이는 전통적으로 무급 돌봄노동이 여성에게 불평등하게 부가되던 성별 분업을 완화하고, 소득활동 기회 박탈로 인한 여성의 경제적 불평등 문제를 해소하는 중요한 역할을 한다.

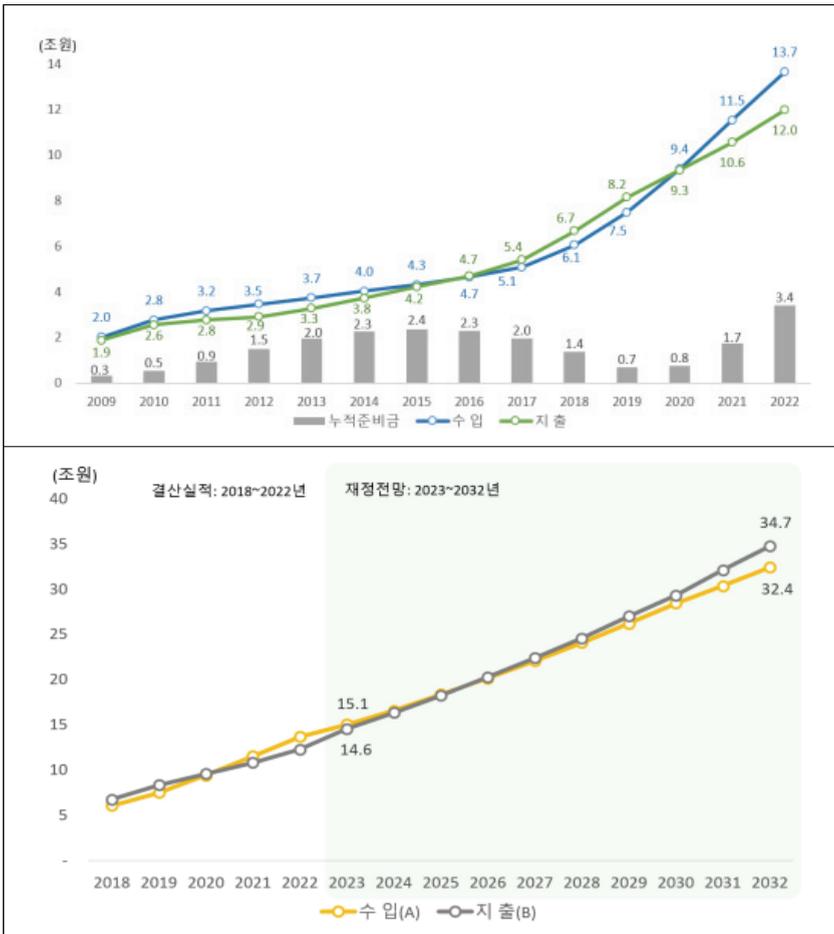
동시에 급증하는 돌봄 수요에 대응하려는 재정 지출은 가파르게 증가하며 제도의 지속가능성에 대한 우려를 낳고 있다. 노인장기요양보험 재정의 급격한 증가([그림 1-1] 참조)가 대표적 사례이다. 저출산고령사회위원회(2025. 4. 24.)는 GDP 대비 공공사회지출이 2035년까지 두 배로 증가(2022년 14.8% → 2035년 28.3%)할 수 있음을 경고하며, 고령 지출 급증 시점인 2030년 이전이 정책 대응의 골든타임임을 강조하였다.

이러한 복합적인 위기 상황 속에서 돌봄을 더 이상 사회적 비용이 아니라 경제성장과 사회 통합을 위한 생산적 투자로 바라보는 관점의 전환이 시급하다. 백선희(2022. 3. 24.)가 정의하듯, 돌봄경제는 서비스 수요 충족을 통한 삶의 질 향상과 더불어 관련 산업 육성, 일자리 창출, 지역 균형 발전, 첨단 기술 육성까지 포괄하는 개념이다. 돌봄 영역에 대한 공공 및 민간의 전략적 투자는 직간접적인 고용 창출, 가계소득 증대, 소비 및 유효수요 확대를 유발할 뿐만 아니라, 여성의 노동시장 참여를 촉진하고 아동의 인적자본을 형성하여 장기적인 성장 잠재력을 확충하는 다차원적 파급효과를 낼 수 있다. 이는 단순한 복지지출을 넘어 사회·경제적 선순환 구조를 만들어내는 핵심 동력이 될 수 있음을 의미한다.

실제로 국내외 실증 연구들은 돌봄 투자의 경제적 효과를 입증하고 있다. 노용환(2020)은 사회계정행렬을 활용하여 보건·복지 분야 지출의 재정승수와 소득효과를 분석한 결과, 복지지출이 건설업 투자에 비해 가계소득 증대효과가 크며, 특히 저소득층에 대한 소득분배 개선 효과가 유의함을 밝혔다(노용환, 2020, pp. 444~446). 국제적으로도 World Economic

Forum(2022)은 미국의 사회서비스 부문에 GDP의 6%(1.3조 달러)를 투자할 경우 2030년까지 GDP가 3.1조 달러 증가(투자액의 2.3배)하고 신규 일자리가 1,100만 개 창출될 것으로 전망하였다(World Economic Forum, 2022; 보건복지부 보도자료, 2023. 5. 31. 재인용).

[그림 1-1] 노인장기요양보험 재정 추이(2012~2022년) 및 재정전망 결과(2023~2032년)



출처: “2023~2032년 노인장기요양보험 재정전망,” 국회예산정책처, p. 19, p. 58.

그러나 돌봄 투자가 실제로 경제 전반에 어떤 파급효과가 있는지, 고용과 소득, 재정에는 어떤 변화를 가져오는지에 대한 체계적이고 계량적인 분석은 여전히 부족한 상황이다. 현재까지 서비스의 양과 질, 일자리의 양과 질, 산업의 성장 잠재력 등을 통합적으로 접근하여 다양한 정책 시나리오의 효과를 추정하는 연구는 전무한 실정이다. 돌봄 투자의 당위성을 확보하고 효과적인 정책 설계를 위해서는 단순히 돌봄 공백이 심각하고 처우가 열악하다는 현상 진단을 넘어 돌봄 투자가 경제 전체에 미치는 다차원적 효과를 과학적으로 입증할 필요가 있다. 막대한 재정이 투입되는 만큼 각 정책 대안이 가져올 고용, 성장, 분배, 젠더 효과를 예측하고 비교할 수 있는 실증적 근거 기반의 정책 결정이 필요하다.

돌봄 투자의 효과는 직접적인 고용 창출에 그치지 않고, 여성의 경제활동 참여 확대, 가계소득 증가, 소비 증가를 통한 경제 전반의 생산 증가, 세수 증가를 통한 재정 건전성 개선 등 복잡한 경로를 거쳐 경제 전체로 파급된다. 국제기구들은 돌봄 투자의 경제적 효과를 계량화하고자 사회계정행렬(SAM), 연산일반균형(CGE), 미시시뮬레이션(MSM) 등을 활용하고 있다. ILO(2024b)는 돌봄정책 투자 시뮬레이터(Care Policy Investment Simulator, CPIS)를 개발하여 82개국의 돌봄 투자효과를 분석하였으며, Ilkkaracan & Memis(2022)는 성별 사회계정행렬(gendered SAM)을 활용하여 한국의 돌봄 투자 효과를 분석하였다. 그러나 이러한 모형들은 한국의 제도적 특성, 데이터 환경, 정책 수요를 충분히 반영하지 못한다는 한계가 있다.

또한 무급 돌봄노동의 유급 돌봄노동으로의 전환, 돌봄노동자의 처우 개선에 따른 일자리 질 향상, 성별 임금 격차 해소 등 비화폐적 차원의 효과도 함께 고려해야 한다. 이러한 복잡한 파급 경로와 다차원적 효과를 측정하려면 단순한 부분균형 분석이 아니라 경제 전체의 순환 구조를 반

영하는 체계적인 분석 틀이 필요하다. 따라서 한국의 돌봄 정책 환경과 데이터 구조에 적합한 분석 모형을 개발함으로써 돌봄 투자의 경제적·사회적 효과를 실증적으로 분석할 필요가 있다.

이에 이 연구는 돌봄경제 투자의 거시 파급효과를 체계적으로 분석할 수 있는 한국형 모형을 개발하여 다양한 정책 시나리오의 투자효과를 분석하는 것을 목적으로 한다. 2025년부터 2027년까지 3개년에 걸쳐 진행되며, 1차년도 연구는 모형 개발에 필요한 체계 마련을 목적으로 모형 검토 및 시범 개발을 수행하고자 한다. 이 연구에서는 돌봄 투자의 경제적 효과를 과학적으로 측정함으로써 돌봄정책이 단순한 복지 지출이 아니라 성장·세수·형평성 개선을 동시에 달성할 수 있는 생산적 투자임을 입증하고자 한다. 이로써 돌봄 투자 확대에 대한 정책적 근거를 강화하고, 향후 돌봄 정책 설계와 평가에 필요한 실증적 기반을 제공할 것이다.

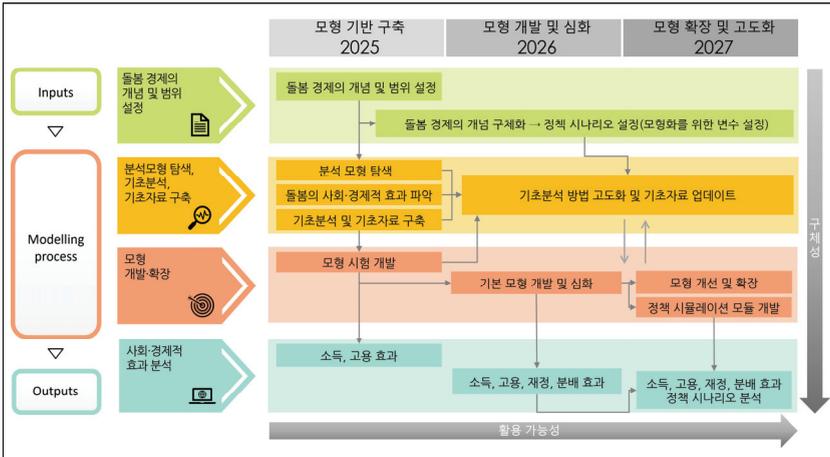
제2절 연구 내용 및 방법

3년간 진행되는 이 연구는 다음의 질문에 답하고자 한다. 첫째, 돌봄 투자가 국민경제 전체에 미치는 소득효과 및 승수, 고용유지효과는 어떠한가? 둘째, 돌봄 투자가 성별 고용 구조와 소득 분배에 미치는 효과는 어떠한가? 셋째, 돌봄 투자가 재정수입에 미치는 환류효과는 어떠한가? 이러한 연구문제에 답하고자 이 연구는 3개년에 걸쳐 ‘한국형 돌봄경제 투자효과 분석 모형’을 개발하는 것을 최종 목표로 하며, 이를 활용하여 다양한 정책 시나리오의 효과를 시뮬레이션할 수 있는 분석 기반을 구축하고자 한다. 1차년도에는 모형 개발에 필요한 체계 마련, 2차년도에는 모형 개발 및 정교화, 3차년도에는 비시장 부문까지 포괄하여 모형을 완성

14 돌봄경제의 투자효과 분석 연구

하는 단계적 확장 전략을 취한다. 전체적인 연구 흐름도와 연차별 추진 계획은 [그림 1-2]와 <표 1-2>와 같다.

[그림 1-2] 3개년 연구 흐름도



출처: 저자 작성.

1차년도는 연구의 전체 방향을 설정하고 모형의 토대를 마련하는 단계이다. 거시적(Macro) 관점에서 돌봄 투자의 전체적인 경제적 파급효과를 확인하고, 후속 연구를 위한 방법론적 기틀을 구축하는 데 집중한다. 주요 과업으로는 국내의 문헌을 고찰해 돌봄경제의 개념과 범위를 정의하고, 사회계정행렬(SAM)을 핵심 분석틀로 채택하는 이론 및 방법론을 정립한다. 구체적으로 국민계정, 산업연관표, 공공사회복지지출(SOCX) 데이터를 연계하여 2020년 기준 한국의 돌봄에 특화된 거시 SAM을 구축한다. 구축된 거시 SAM을 활용하여 현재의 돌봄 지출이 국민경제 전체에 미치는 소득효과와 고용유지효과를 시범적으로 분석한다. 그리고 2차년도에 수행할 미시 SAM 구축의 방향성을 제시한다.

2차년도에는 1차년도에 확인된 총량적 효과를 넘어 누가, 얼마나 혜택을

받는가 하는 분배적 문제에 초점을 맞춘다. 이를 위해 미시적(Micro) 관점의 분석을 도입한다. 핵심 과업은 1차년도의 거시 SAM을 완성하고, 가계금융복지조사, 경제활동인구조사 등 미시데이터를 활용하여 미시 SAM을 구축하는 것이다. 이를 위해 가계 계정을 가구유형, 소득 분위 등으로 분할하고, 노동요소 계정을 성별, 고용형태 등으로 분할하여 거시 계정을 세분화한다. 이 정교화된 SAM을 기반으로 미시 SAM 기반의 승수분석을 수행하여 정책의 소득효과와 고용유지효과, 재정효과 그리고 분배 효과와 성별 효과를 정량적으로 분석한다.

3차년도는 분석의 범위를 공식 경제 영역 너머로 확장하고, 연구의 최종 산출물을 완성하는 마지막 단계이다. 주요 과업은 돌봄경제의 핵심인 비시장 부문, 즉 무급 돌봄노동을 모형에 통합하는 것이다. 시간사용조사 데이터를 활용하여 무급 돌봄노동의 경제적 가치를 평가(대체비용법 등)하고, 이를 미시 SAM에 연계한다. 이를 통해 공공 돌봄 서비스 확충이 가정 내 무급 돌봄 부담을 유급 노동시장 참여로 전환하는 핵심 경로를 분석할 수 있게 된다. 마지막으로 다양한 정책 조합의 효과를 비교·분석할 수 있는 한국형 돌봄경제 모형을 최종적으로 완성한다.

1차년도 연구는 이러한 3개년 로드맵의 첫 단추로 모형 개발에 필요한 기반 구축에 집중하며, 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 돌봄경제의 개념과 이론적 논의를 살펴본다. 돌봄노동에서 돌봄경제로 개념이 확장되기까지의 이론적 흐름을 고찰하고, 국내외 정책 논의를 바탕으로 한국적 맥락에서 돌봄경제의 범위와 구조를 검토한다. 제3장에서는 돌봄 투자효과를 분석하고자 기존의 분석 모형들을 심층적으로 비교·검토한다. 사회계정행렬(SAM), 연산가능일반균형(CGE), 미시시뮬레이션(MSM) 모형 등의 장단점과 적용 가능성을 평가하여 이 연구에 가장 적합한 방법론을 모색한다. 제4장과 제5장에서는 1차년도 연구의 핵심 과업을 수행

16 돌봄경제의 투자효과 분석 연구

한다. 제4장에서는 SAM을 핵심 분석틀로 채택하여 한국의 정책 현실에 맞는 ‘한국형 돌봄경제 분석 모형’의 구체적인 구조와 파급효과 추정 경로를 설계한다. 제5장에서는 설계된 방법론에 따라 2020년 기준의 거시 SAM을 구축하고, 이를 활용하여 현재 돌봄 지출의 거시경제적 파급효과(명목소득 및 고용유지 효과)를 시범적으로 분석한다. 그리고 마지막 제6장에서는 연구 결과를 요약하고 1차년도 연구의 한계를 바탕으로 2·3차년도 연구의 방향성을 제시한다.

<표 1-2> 단계별 목표 및 주요 연구 내용

단계	핵심 목표	주요 연구 내용 및 방법
Phase 1: 기반 구축 (2025년)	돌봄 투자의 거시경제적 파급효과 모형 기반 구축	<ol style="list-style-type: none"> 1. (돌봄경제 이론적 고찰) 돌봄경제의 개념·범위·구조에 관한 이론적 검토 2. (분석 모형 검토 및 채택) 산업연관모형, CGE 모형, 사회회계행렬(SAM) 모형 등 기존 분석틀 비교·검토. 한국의 데이터 환경 및 정책 여건을 고려하여 돌봄 투자 효과 분석을 위한 SAM 기반 분석틀 채택 3. (SAM 기반 모형 설계) 돌봄 관련 생산활동을 반영한 SAM 계정 설계. 정부지출-가계소득-생산유발로 이어지는 순환 구조 체계화. 명목소득승수 및 고용효과 분석 구조 이론적 정립 4. (거시 SAM 구축 및 시범분석) 국민계정, 산업연관표, OECD 공공사회복지지출 통계(SOCX) 연계, 2020년 기준 한국경제 거시 SAM 구축. 돌봄 지출의 총소득 효과 및 총고용 유지 효과 시범 분석 수행 5. (미시 SAM 설계안) 향후 연구를 위한 미시 SAM 구축 방향 제시
Phase 2: 심화·확장 (2026년)	미시 SAM 구축을 통한 모형 확장 및 파급효과 분석	<ol style="list-style-type: none"> 1. (거시 SAM 완성) 소득, 고용, 재정 효과 분석 2. (미시 SAM 구축) 1차년도 설계안을 참고로 가용데이터 고려한 거시 계정 세분화 <ul style="list-style-type: none"> - 가계 계정 분할: 가구유형, 소득 분위 등 - 노동요소 계정 분할: 성별 × 고용형태 등 3. (파급효과 분석) 미시 SAM 기반의 승수분석 수행, 분배 및 젠더 효과 분석
Phase 3: 완성 (2027년)	비시장 부문 연계 및 모형 완성	<ol style="list-style-type: none"> 1. (비시장 부문 가치화 및 통합) 시간사용조사 등을 활용하여 무급 돌봄노동의 경제적 가치 평가(대체비용법 등), 이를 미시 SAM에 통합 2. (모형 고도화 및 정책 시뮬레이션 분석) 다양한 정책 조합의 효과를 비교·분석할 수 있는 최종 정책 시뮬레이션 완성

출처: 저자 작성.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

돌봄경제의 이론적 고찰

제1절 돌봄경제의 개념

제2절 돌봄경제의 범위와 측정

제3절 돌봄경제의 구조



제 2 장 돌봄경제의 이론적 고찰

제1절 돌봄경제의 개념

1. 돌봄의 사회경제적 의미

인간의 기본적 생존 과 삶의 수준을 유지하는데 매우 중요한 역할을 담당하는 돌봄 및 가사 관련 활동들은 과거부터 전통 경제 분야에서 주변부이자 눈에 띄지 않는 영역으로 다뤄져 왔다(England, 2005). 가정 안에서 보상 없이 제공되는 이러한 업무는 여성에게 당연하게 떠맡겨져 왔고, 결과적으로 '비시장 활동'으로 구분되어 국가 정책과 통계를 수립하는 기준에서 제외되었다(Glenn, 2010).

주류 경제 이론은 오랜 기간 화폐가 오가는 경제 활동 내부에서 일어나는 일에만 독점적인 특권을 부여하여 '노동'으로 인정했다. 화폐가 개입되지 않는 경제권 외부에 존재하는 다른 모든 생산 활동은 단순히 여가와 동격으로 취급되었다. 하지만 대안적 시각을 제시하는 경제학 관점에서는 화폐 거래가 수반되지 않는 사적인 영역의 행위 또한 시장에서 이루어지는 노동과 마찬가지로 '생산적' 활동임을 명시하며, 전체 경제에 대한 여성의 공헌과 역할을 강력하게 주장했다(홍민기 외, 2013, p. 79). 돌봄 노동이 학술적 연구나 정책의 주요 주제로 부상한 가장 큰 동력은 무급 돌봄 업무와 자본주의 경제 시스템 사이의 본질적인 연결 관계를 파악하면서이다. 이 관점은 가정 내 돌봄이 자본을 축적하려 유급 노동력을 생산하고 유지하는 데 결정적 역할을 하지만, 그 자체로는 보상받지 못하는 '비생산적' 노동으로 주변화되어 왔음을 밝힌다. 그러나 경제적 행위를

화폐적 가치를 지닌 재화나 서비스를 생산하는 관점이 아니라 무급으로 제공된 업무를 포함하는 총노동 시간의 기준으로 파악할 때, 전체 경제의 절반 이상이 여성들의 노력으로 이루어지고 있다. 따라서 돌봄과 가사 관련 업무는 하나의 경제 시스템에 필수 요소이며, 경제 분석의 가장 기본적인 틀로 포함되어야 마땅하다는 것이다(Power, 2004).

Nancy Folbre는 주류 경제 시각이 보살핌이 포함된 업무의 실질적 가치를 제대로 인식하지 못한다고 지적하면서 이 활동이 인간의 능력(human capabilities)과 사회적 자원을 창출, 보존, 향상하는 매우 중요한 경제적 행위라고 역설한다. 돌봄은 단순한 가정 관리나 정서적 노력을 뛰어넘어 신뢰, 대인 관계, 역량 등 시장 임금으로 쉽게 환산할 수 없는 긍정적 외부 효과를 만든다. 그러므로 대가 없는 이러한 행위를 비경제적으로 취급하는 태도는 사회가 유지되고 발전하는 데 결정적인 돌봄노동의 공헌을 지나치게 낮게 평가하는 결과를 초래한다(Folbre, 2012).

보상이 없는 돌봄 노동의 경제적 가치를 산정하고, 이를 수치로 보여주려는 시도는 기존 경제학이 화폐 거래와 시장 중심의 생산에만 한정했던 '경제' 개념을 본질적으로 확대하는 획기적인 변화였다. 과거에는 국가 경제 통계와 정책 수립에서 무급 돌봄이 제외되었으나, 이러한 업무가 실제로 사회의 지속과 인적 자원의 재생산에 필수적임을 구체적인 수치로 입증함으로써 경제 시스템이 실제로 의지하고 있는 숨겨진 기여의 규모와 가치가 밝혀졌다. 이와 같은 평가 방식은 겉으로 드러나지 않던 여성의 무급 기여를 사회 및 정책적 논쟁의 중심축으로 이동시켰고, 경제의 사결정 과정에서 돌봄의 역할과 중요성을 새롭게 주목하게 만드는 계기가 되었다. 더 나아가 '경제'의 범위를 시장을 넘어 삶의 연속성과 사회 복지의 토대가 되는 모든 생산적 행위까지 포괄해야 한다는 논리 구조를 제공함으로써 돌봄 업무의 공평한 분배, 사회적 책임 분담, 정책적 지원

의 필요성을 정당화하는 핵심 역할을 수행한다.

최근 개발도상국을 중심으로 시간 사용 데이터를 바탕으로 무급 업무가 여성의 전체 노동 시간 길이에 미치는 영향을 파악하고, 무보수 보살핌 활동을 인정하며 재분배하려는 정책을 지지하고 효과를 검증하려는 노력이 가시화되고 있다(Beneria et al., 2015; 장지연 외, 2020, p. 14 재인용). OECD 같은 국제 기구 역시 저개발 국가에서 무급 돌봄이 여성의 경제적 권한에 제약이 됨을 인지하면서 실태를 파악하고 부담을 줄이는 질 좋은 사회 인프라를 구축해 남녀 간 책임을 재분배하는 정책 도입의 필요성을 역설한다(Ferrant and Thim, 2019). 대가 없이 제공되는 돌봄 활동의 현황과 경제적 값어치를 정확히 알지 못하면, 인간의 삶에 실질적으로 필요한 자원의 성격과 규모를 가늠하기 어렵다. 남녀, 국가, 시장, 공동체 등 각 경제 주체가 우리 사회를 지속 가능하게 만드는 데 꼭 필요한 재화와 서비스를 제공하는 책임을 어느 정도 지는지 제대로 파악할 수 없다는 비판이 오랫동안 제기되어 왔다(Abraham and Mackie, 2004; Folbre, 2008; Folbre, 2018; UNECE, 2017; van de Ven, 2018).

결론적으로, 무급 돌봄 노동은 단순히 소비 활동이나 비생산적 행위가 아니라 인적 자본과 사회적 신뢰를 창출하고 유지하는 핵심적인 생산 활동이다. 돌봄은 인간의 역량을 재생산하는 투자이며, 궁극적으로 경제 성장의 지속 가능성을 결정하는 요소이다. 따라서 이 활동의 실질적 가치를 정확히 측정하고, 이를 기반으로 공정한 분배 및 사회적 책임 분담을 구현하는 정책 설계는 성평등과 포용적 경제 성장을 달성하는 데 필요한 시대적 과제라 할 수 있다.

인간의 역량을 재생산하는 핵심 업무인 돌봄 노동이 시장 영역으로 편입되었을 때, 그것이 전체 사회와 경제에 미치는 근본적 의의는 여전히

높게 유지된다. 즉, 노동력을 유지하고 다음 세대를 육성하는 데 필수적인 기여라는 사회경제적 가치는 비시장 영역에서와 동일하다.

하지만 이러한 본질적 중요성에도 불구하고, 돌봄 노동 특유의 성격으로 시장 내부에서 정당한 평가를 받지 못하거나 의미를 제대로 부여하지 못하는 현상이 나타났다. 돌봄은 정서적 상호작용, 개별적 관계 형성 그리고 즉각적으로 측정 불가능한 결과를 수반하는 ‘관계적 서비스’의 성격이 강하다. 이로 인해 시장의 주요 평가 기준인 단순 생산량이나 객관적인 효율성 지표에 맞춰 그 가치를 책정하기 어렵다. 결과적으로 돌봄은 과소 평가되어 저임금 노동으로 취급되는 경향이 강하며, 사회 경제 체제 내에서 그 실질적 중요성에 걸맞은 인정을 받지 못하는 모순이 지속된다.

2. 돌봄노동의 정의와 범위: 이론적 접근과 실증 연구

돌봄 노동을 어떻게 개념화할 것인가 하는 문제는 그 활동이 일어나는 경제적 영역에 따라 서로 다른 핵심 쟁점을 포함한다. 먼저 가정 내부처럼 대가 없이 이루어지는 비시장 영역의 돌봄 노동을 정의할 때는 어떤 행위가 ‘노동’인지 경계를 긋는 것 자체가 근본적인 도전이다. 여기서는 활동의 범주를 단순한 가사를 넘어 정서적 지원, 사회적 관계 유지 등 눈에 보이지 않는 부분까지 어떻게 포괄할 것인가가 핵심이다.

무급 영역 돌봄노동의 정의와 범위 설정에 관한 논의는 오랜 기간에 걸쳐 다양한 이론적 접근과 실증 연구를 통해 심층적으로 발전해왔다. 특히 돌봄노동이 경제적·사회적 가치 측정의 출발점임을 인식한 학계에서는 그 개념적 한계와 확장 가능성을 지속적으로 검토해왔다. 선행 연구들은 돌봄노동이 단순히 가정 내 무급 노동에 국한되지 않으며, 사회적 관계, 정서적 지원, 일상적 생활유지에 필수적인 ‘행동(activity)’을 넘어서는

차원을 포괄해야 한다는 점을 강조한다. 돌봄 노동을 어떻게 개념화하느냐에 따라 해당 활동의 경제적 가치가 과도하게 크게 측정되거나 지나치게 작게 평가되는 정도가 결정된다.

돌봄노동을 정의하고자 보편적으로 채택된 기준은 ‘제3자 원칙(the third-person criterion)’이다. ‘제3자 원칙’은 무보수 시장 밖 활동 중에서 ‘노동’을 구분하는 명확한 기준을 제시한다(Reid, 1934). 이 원칙에 따르면, 어떤 특정 행위가 행위자 자신이 아닌 제3자를 고용해서 동일한 재화나 서비스를 만들 수 있고, 그렇게 생산된 결과물이 행위자 본인이 아닌 타인의 소비를 위해 넘겨질 수 있는 경우에만 ‘노동’으로 간주된다. 이 방법은 그 행위가 활동 과정에서 행위자에게 주는 심리적 만족감이나 기쁨 등의 효용과는 상관없이 오로지 ‘최종 결과물’을 중심으로 노동과 비노동을 분리하는 방식이다(Folbre, 2008). 이 접근법은 가치 측정의 객관성을 높이는 데 기여했다.

‘제3자 원칙’이 노동을 구분하는 객관적인 기준을 제공하는데도 돌봄 업무의 정의와 측정은 결국 사용된 특정 조사 자료의 질문 항목과 내용에 좌우될 수밖에 없다. 대부분 연구에서 보살핌 활동은 주로 대면하여 직접 돌보는 행동이나 비대면일지라도 수혜자를 위한 구체적 행위에 기반한 것을 포함하는 ‘직접 돌봄’ 위주로 구성된다. 따라서 설문 내용에 따라 실질적인 돌봄 노동량이 다르게 포착되는 한계가 존재한다. 돌봄 노동의 범주에는 기본적인 의식주 관련 재화와 서비스를 제공하는 일반적 가사 활동이 반드시 포함되어야 한다. 예를 들어, 아이에게 음식을 먹이려면 요리를 해야 하고, 요리를 하려면 식재료 구입이 선행되어야 하기 때문이다. 이러한 활동은 ‘직접 돌봄’과는 구분하여 ‘간접 돌봄’으로 정의된다. 이것을 제외하면 돌봄 업무의 총량이 과소 추정될 수 있다. 가사 활동과 보살핌 업무를 수행하는 데 소요되는 이동 시간 역시 종종 ‘간접 돌봄’의

범주에 포함된다. 이는 이동 행위 자체보다는 해당 활동의 궁극적인 ‘목적’을 중요하게 고려하는 개념적 접근에 기반한다. 예컨대, 돌봄 대상자에게 제공할 필수적인 재화나 서비스를 획득하려는 장보기, 병원 방문, 학원 데려다주기 등의 외부 이동은 그 행위가 돌봄 수행에 불가결한 요소이므로 간접적인 노동 시간으로 인정된다. 결국, 이러한 시간 측정은 돌봄 제공자의 총노동 부담을 정확히 파악하고 무급 활동의 경제적 가치를 과소평가하지 않으려는 핵심적인 방법론적 확장이라 할 수 있다(윤자영, 2018).

또한 신체를 씻기거나 함께 놀아주는 등의 직접 보살핌 외에도, 언제든 돌봄이 필요한 상황에 즉각 대응할 수 있도록 근처에 대기하며 돌봄 대상자를 보호나 감독하에 두는 경우 역시 넓은 의미의 돌봄으로 간주될 수 있다. 부모나 부양하는 자녀가 노약자를 장시간 방치하는 것은 현실적으로 불가능하며, 만약 방치했을 경우 그 결과로 발생하는 피해와 손해는 화재나 낙상 사고 등 때에 따라서는 치명적일 수 있다. 따라서 이러한 보호 및 감독 시간을 돌봄 노동의 범주에 포함하는 것이 타당하다(Folbre et al., 2005; Folbre and Yoon, 2008a; Folbre and Yoon, 2008b; Chopra and Zambelli, 2017; 윤자영, 2018).

시장 영역 내에서 돌봄 노동의 정의와 범위를 설정하는 문제는 무급 돌봄 활동에 비해 상대적으로 논란의 여지가 적다고 평가되어 왔다. 이는 보수가 주어지는 모든 행위를 ‘노동’으로 인정하는 기존의 관행 때문이다.

그러나 돌봄이 2000년대 이후 한국 사회에서 주요 정책 용어와 담론으로 확산되고 관련 일자리가 크게 증가함에 따라 정의와 범위에 대한 논란이 불가피하게 촉발되었다. 핵심 쟁점은 돌봄 서비스의 본질이 무엇인지와 유사 영역과의 경계를 어떻게 그릴지에 집중된다. 첫째, 직접적인 대인 접촉이 없는 ‘집안일’에 해당하는 가사 활동을 돌봄 노동의 범주 내에

포함할지가 핵심 논쟁점이다. 간접 돌봄의 필요성을 인정하는 관점은 이러한 가사 업무를 포괄해야 한다고 주장한다. 왜냐하면 식사 준비, 청소 등 생활 유지에 필수적인 기반 활동 없이는 돌봄 대상자의 안녕이나 신체적 재생산이 불가능하기 때문이다. 간접 돌봄 활동의 필수성을 인정하더라도, 이것이 직접 돌봄 노동과 동일한 수준의 정책적 지원을 받아야 하는지에는 견해가 나뉜다. 이는 결국 돌봄 활동의 종류에 따른 차등적인 정책 설계와 재정 배분의 정당성을 확립하는 문제와 연결된다.

둘째, 초등학교에서 제공되는 방과 후 활동이 전통적인 '교육' 영역이 아닌 '돌봄' 활동으로 인식되는 경향이 강하게 존재한다. 이는 해당 서비스가 지식 전달 목적보다 아동의 안전 확보, 생활 관리 그리고 보호 기능을 수행함으로써 부모의 노동 시간을 지원하는 역할이 더욱 중요하다는 시각에서 비롯된다. 이러한 시각은 학교 공간 내에서 일어나는 행위의 본질적 목적이 아니라 직업과 직종에 대한 전통적인 사회적 위계가 돌봄과 교육이라는 두 활동을 개념적으로 구분하고 가치를 차별화하는 주요 기제로 작용하고 있음을 반영한다.

셋째, 사회복지사 업무와 일반 돌봄 노동을 구분하려는 움직임은 직업 및 직종 위계 구조의 맥락 속에서 문제가 되었다. 전통적으로 돌봄 활동이 상대적으로 저평가되고 낮은 지위에 놓여 있던 현실 때문이다. 사회복지사들은 자신들의 업무를 사회적으로 저평가된 보살핌 활동과 동일시하는 인식에서 벗어나려 한다. 이는 결국 전문직으로서 지위를 확고히 하고, 업무 가치가 하락하는 것을 방지하며, 합당한 보상 수준을 유지하려는 전략적 노력을 반영한다. 즉, 돌봄의 가치는 인정하지만, 직업적 경계로 사회적 위계 내에서 자신들의 위치를 보호하려는 시도라고 볼 수 있다.

넷째, 필리핀 아이돌보미 인력을 새롭게 도입하는 정책 추진 과정에서 주된 논쟁은 이들이 수행할 업무 범위를 어떻게 확정할지에 집중되었다.

특히, 아이를 보살피는 ‘돌봄’ 활동과 음식 준비나 청소 등 ‘가사’ 업무 사이의 개념적 경계가 실제 고용 현장에서 불분명해지면서 문제가 불거졌다. 돌봄 서비스의 필수 기반 활동으로서 가사 업무의 연결성을 인정할지가 논쟁의 핵심이었다. 현실적인 돌봄 수행은 아이 식사 준비, 세탁 등 가사 활동과 분리될 수 없으므로, 업무 범위를 지나치게 좁게 한정하면 실질적인 돌봄 요구를 충족하기 어렵다는 현실적 주장도 있었다. 이러한 논쟁은 결국 돌봄과 가사 활동이 개념적으로 구분되더라도 실천적 현장에서는 서로 겹치는 경향이 강하다는 점을 방증한다.

시장 영역에서 돌봄의 포괄 범위가 점차 넓어지고 있는 것은 확실한 추세다. 이러한 현상은 ‘돌봄’을 단순한 노동 활동으로 보는 시각을 넘어 인간 역량 재생산에 대한 중요한 함의와 거시 경제적 효과를 창출하는 핵심 요소로 인정하는 관점으로 확대되고 있기 때문이다.

돌봄 영역의 팽창은 ‘돌봄 경제’라는 새로운 분야의 성장을 의미한다. 이 경제 체제 내에서 돌봄 서비스는 사회 구성원의 전반적인 삶의 질을 높이고 노동 인력의 생산성을 뒷받침하는 필수적인 투자로 작용한다. 따라서 돌봄 일자리의 정의와 범위를 확장하고 그 가치를 공식적으로 인정하는 것은 지속 가능한 경제 성장과 성평등 실현에 정책적 핵심 전략으로 자리매김하고 있다.

3. 사회경제적 변화와 돌봄경제의 정책적 의제화

최근 ‘돌봄경제’라는 개념은 국제기구와 학계에서 핵심적 정책 의제로 부상했다. 이는 단순히 사회서비스 확대를 넘어 경제성장, 성평등, 사회 재생산의 교차점에서 자본주의 경제체제의 지속가능성을 재검토하는 패러다임 전환을 의미한다.

돌봄 경제 관련 연구들에서 돌봄 경제는 대체로 ‘유급 돌봄노동과 무급 돌봄노동의 합계를 의미’하며, 인간의 생존과 복지, 노동력 재생산에 필수적인 활동들을 포괄하는 개념으로 정의된다. 다시 말해 아이, 노인, 환자 등을 돌보는 모든 형태의 활동을 경제로 인식하는 것이다. 이는 전통적으로 가사노동과 돌봄노동이 공식 GDP 산정에서 배제되어 ‘숨겨진(hidden) 경제’로 간주되어 왔지만, 사실상 사회 유지에 핵심 가치를 지니고 있음을 인정하는 방향으로 개념이 확장됨을 뜻한다.

국제노동기구(ILO)와 유엔(UN), 특히 유엔여성기구(UN Women)는 돌봄경제를 젠더 평등과 사회적 재생산을 위한 구조적 의제로 접근한다. 이들은 돌봄경제를 교육, 보건, 사회 복지 분야의 모든 유급 근로자는 물론, 가정 내의 가사노동자까지 포함하는 광범위한 영역으로 정의하며, 이는 건강하고 번영하는 사회와 괜찮은 일자리(Decent Work)에 필수적인 기반이라고 강조한다.

ILO는 돌봄 경제를 ‘공식·비공식 부문 전체에 걸쳐 교육, 초기 아동보육, 보건·사회서비스 분야의 노동자와 가사노동자 그리고 무급 돌봄노동을 수행하는 개인들의 모든 활동’을 포함하는 것으로 설명한다(ILO, 2024a). 이러한 ILO의 정의는 돌봄 경제의 범위를 생애주기 전반에 걸친 돌봄 필요와 유급·무급 노동을 모두 포괄하는 포괄적 개념으로 강조하고 있다(ILO, 2024a).

ILO는 돌봄 일자리의 질을 향상하려는 행동 계획과 정책 권고를 제시하며, 이는 괜찮은 돌봄 일자리(Decent Care Jobs)를 확보하려면 긴급한 조치가 필요함을 강조한다. 포괄적인 돌봄 시스템에 대한 투자는 여성의 시간 빈곤과 소득 빈곤을 줄이고, 노동시장 참여를 증진하며, 나아가 2035년까지 전 세계적으로 거의 3억 개의 괜찮은 돌봄 일자리를 창출할 잠재력이 있는 것으로 분석된다. ILO는 돌봄의 영역을 정의할 때 국제 노동 통계 프레임워크와 일관성을 유지하기 위해, 돌봄 노동을 서비스 생산

에 한정하고, 자가 소비를 위한 재화 생산에 소요된 시간은 무급 돌봄 노동에서 제외하는 구체적인 분류 기준을 사용하기도 한다.

UN Women도 돌봄 경제를 젠더 평등과 사회발전의 핵심 요소로 정의한다. UN Women은 돌봄 경제를 ‘경제 시스템과 사회 조직 전반에 걸쳐 삶의 재생산에 필요한 재화·서비스·활동·관계·가치를 포괄하는 영역’으로 규정하며, 가정에서 무급으로 제공되는 돌봄노동과 시장에서 유급으로 거래되는 돌봄노동을 모두 포함한다고 강조한다. 이는 돌봄 경제를 사회 재생산의 토대로 보고, 경제체제와 사회적 돌봄체제의 연계를 강조하는 시각이다.

경제협력개발기구(OECD)와 세계경제포럼(WEF)은 돌봄을 경제적 생산성 증대, 젠더 평등 확보 그리고 불평등 감소를 위한 전략적 투자 영역으로 접근하며, 시스템의 효율성과 재정적 지속가능성에 중점을 둔다. OECD는 돌봄 시스템의 개선이 지속가능한 건강 시스템을 유지하는 데 필수적이라고 본다.

OECD는 돌봄경제를 복지정책의 일부가 아니라 시장 메커니즘과 경쟁 정책이 적용되는 ‘경제 부문’에 보다 관심을 갖는다(OECD, 2025). 돌봄 경제를 아동돌봄, 장기요양, 장애인 지원 등으로 구성된 하나의 산업 영역으로 정의하며, 공공과 민간의 지출이 GDP의 약 4%를 차지해 앞으로 인구고령화와 수요 증가로 그 비중이 확대될 것으로 본다. ‘불완전경쟁이 구조적으로 내재된 시장’으로 분석하면서 정보 비대칭, 소비자의 전환비용(switching cost)과 선택제약, 정부의 단일구매(monopsony) 구조, 노동생산성의 제약, 수요·공급의 이질성 등으로 완전경쟁의 조건을 충족하지 못하는 점을 지적한다. 이러한 구조는 저소득층 가족에게 특히 더 큰 어려움으로 작용한다. 나아가 대부분 민간 제공자가 인력 부족에 시달리고 있으며, 저소득 지역이나 특수 수요 시장에서는 경쟁이 원하는 결과

를 가져오지 못하는 현상이 나타난다. 따라서 정부는 단순 규제자가 아니라 '시장관리자(market steward)'로서 품질 규제·가격통제·정보제공·소비자 역량강화 등의 정책을 통해 효율성과 공공성을 조율해야 한다고 본다. 결국 돌봄경제를 공공성과 시장논리가 교차하는 '규제된 경쟁시장'으로 파악하며, 시장 실패를 전제한 상태에서 정부가 '공정경쟁의 조정자'이자 '품질보증자'로 기능해야 한다는 점을 강조한다. 즉, 돌봄은 사회적 권리의 영역이자 경제적 효율성의 문제로 동시에 다루어져야 하는 이중적 공간으로 개념화하고 있다.

OECD 또한 돌봄경제를 여성의 경제활동 참여와 사회적 회복력의 관점에서 주목하고 있다. 이는 돌봄경제를 강화하는 것이 여성의 경제적 역량 강화와 포용적 성장을 위한 필수과제라는 정책적 인식을 보여준다(OECD, 2024b). OECD는 돌봄경제의 공식화가 인구의 복지 및 복원력을 보호하는 동시에 여성의 경제적 역량 강화를 가속할 강력한 기회임을 강조하며, 돌봄을 필수적인 인프라 투자로 인식해야 한다고 역설한다.

세계경제포럼(WEF)은 「The Future of the Care Economy」(2024)에서 돌봄경제를 단순한 복지 부문이 아니라 인간 활동을 지속시키는 모든 유·무급 노동, 관계, 서비스의 총체로 정의한다. 돌봄경제는 세 가지 상이한 관점에서 접근할 수 있다고 본다. 거시경제적 관점에서 돌봄은 생산경제의 '엔진'으로서 고용, 임금, 성장, 생산성에 영향을 미친다. 기업 관점에서는 돌봄이 기업의 책임과 혁신 투자 영역으로 간주된다. 권리 기반 관점에서는 성평등, 돌봄권, 장애포용, 인구변화 등 사회정책의 핵심 축으로서 '사회조직의 형식'을 규정한다. 돌봄이 경제 전반의 '전략적 인프라(social infrastructure)'이자 위기 상황에서 복원력을 결정짓는 공공재임을 재조명한다. 즉, 돌봄을 경제정책의 '비용'이 아닌 '투자'로 전환하는 것이 지속가능한 성장과 포용적 번영의 전제라는 것이다.

그들은 돌봄경제의 위기는 세 가지 구조적 불평등에서 비롯된다고 본다. 첫째, 여성에게 집중된 무급 돌봄노동은 노동시장 참여와 경제적 자율성을 제약하며, 팬데믹 시기 여성의 대량 이탈로 그 취약성이 드러났다. 둘째, 유급 돌봄노동은 낮은 임금과 불안정한 고용에 시달리며, 특히 이주여성노동자가 과잉대표된 구조 속에서 사회적 가치를 제대로 보상받지 못한다. 셋째, 돌봄서비스 접근성의 불평등은 공적 돌봄 인프라의 부족과 기업의 미흡한 복지제도로 인해 심화되어, 개인과 가족의 돌봄 부담을 키우고 전체 경제의 생산성과 포용성을 약화시킨다. 결국 이러한 불평등은 돌봄을 공공재로 인식하지 못한 정책적 부재의 결과이며, 사회 전체의 복원력과 지속가능한 성장을 가로막는 핵심 제약으로 작동한다는 것이다.

따라서 돌봄을 더 이상 비용이 아닌 성장의 핵심 동력으로 재정의한다. 급속한 인구고령화와 돌봄수요 증가는 새로운 사회적 인프라 투자를 요구하며, 이는 일자리 창출과 생산성 향상으로 이어진다. 또한 자동화 시대에 대체 불가능한 '돌봄 기술(care skills)'의 중요성이 부각되며, 재교육과 기술투자가 미래 노동시장의 핵심 과제로 제시된다. 기업 차원에서도 유급휴가, 유연근무, 현장보육 등 돌봄지원정책은 인력유지와 생산성 향상에 실질적 이익을 주는 것으로 평가된다. 결국 돌봄경제는 인적자본 강화, 성평등 진전, 사회적 복원력 제고를 동시에 달성할 수 있는 전략적 성장 엔진으로 제시된다.

국제기구들의 돌봄경제 접근법은 상이한 관점에서 출발하지만, 궁극적으로 상호 보완적인 목표를 공유한다. ILO와 UN은 돌봄을 구조적 불평등 해소와 사회적 재생산의 기본 인프라로 보는 규범적 관점을 제시하며, 젠더 관점에서 무급 노동의 가치 인정과 노동자 권리 확보를 정책의 중심에 둔다. 반면, OECD는 돌봄을 시장 및 재정 관점에서 어떻게 효율적으

로 관리하고, 경제적 생산성을 극대화하는 투자로 전환할지에 좀 더 초점을 맞춘 실용적 관점을 취한다.

이러한 분석적 차이에도 국제기구들은 돌봄을 단순한 소비나 비용이 아니라 공공재로 인식하고 투자로 전환해야 한다는 데 의견을 같이한다. 돌봄을 공공재로 인식하는 것은 시장 논리만으로는 해결할 수 없는 ‘시장 실패’와 ‘구조적 불평등’을 동시에 포괄할 수 있는 논리적 기반을 제공한다. 이는 곧 정부가 포괄적이고 강력한 개입으로 국가 돌봄 시스템을 구축해야 할 당위성을 정당화한다.

특히 이러한 접근은 코로나19 팬데믹을 계기로 더욱 확산되었다. 돌봄이 더는 사적 영역의 노동에 그치지 않고 경제 회복과 성평등, 사회적 탄력성을 높이는 핵심 전략 자원으로 부상하고 있다는 점에서는 긍정적이다. 이 과정에서 ‘돌봄노동(care work)’을 넘어 ‘돌봄경제(care economy)’라는 패러다임 확장이 이뤄졌으며, 돌봄을 구성하는 노동, 제도, 관계, 자원, 정책 전반이 새로운 경제 영역으로 인식되기 시작했다.

그러나 세계경제포럼(WEF) 보고서는 돌봄을 성장의 엔진으로 재정의 하면서 몇 가지 비판적 시각을 안고 있다는 점도 주의해야 한다. 돌봄을 경제 효율성의 언어로 환원함으로써 돌봄의 사회적 권리와 관계적 윤리가 시장 논리에 종속될 위험이 있으며, 여성의 노동시장 복귀를 강조하는 방식이 돌봄의 성별 분업을 해체하기보다 여성에게 새로운 이중 부담을 전가할 수 있다. 또한 ‘다중 행위자 협력’ 모델은 기업과 지역사회 간의 권력 불균형을 충분히 고려하지 못해 돌봄의 민주적 통제와 공공성 확보를 약화할 우려가 있다. 결국 돌봄경제 담론은 포용적 언어를 사용하지만, 그 내면에는 여전히 시장 중심의 성장 패러다임이 작동하고 있으며, 돌봄을 권리·정의·연대의 문제로 재정치화하지 못하는 한계가 있다.

4. 국내 논의와 정책화 흐름

국내에서도 이러한 국제적 논의와 보조를 맞추려는 시도가 나타나고 있지만, 개념 도입의 출발점은 다소 상이했다. 한국에서 ‘돌봄경제’ 개념은 2019년 「제2차 사회보장기본계획」에서 처음 공식 문서에 등장했다. 이때의 접근은 사회서비스 산업 육성, 일자리 창출, 돌봄시장 확대 등 산업 정책의 틀에 좀 더 근접한 것이었다. 이 계획에서 정의된 돌봄경제는 ‘노인·장애인 등의 돌봄 서비스 수요를 충족해 삶의 질을 높이는 한편, 관련 산업을 육성하고 부가가치를 창출하는 정책 전략’을 의미한다.

제2차 사회보장기본계획에서 ‘돌봄경제’가 도입된 핵심 배경은 초고령 사회 진입과 가족구조 변화에 따른 ‘돌봄 위기’의 심화다. 1인 가구와 맞벌이 가구의 증가로 전통적인 가족 중심의 돌봄 체계가 한계에 부딪혔고, 급증하는 돌봄 수요를 사회적으로 해결해야 할 필요성이 시급해졌다. 이에 정부는 돌봄 수요 폭증을 단순히 ‘사회적 비용’으로만 간주하지 않고, 새로운 성장과 일자리를 창출하는 ‘경제적 기회’로 재해석하는 전략적 전환을 시도했다. 돌봄 서비스를 확대하며 관련 산업을 육성함으로써 ‘삶의 질 향상’과 ‘경제 성장’이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하고자 한 것이다.

이러한 배경에는 당시 정부의 국정 비전인 ‘포용국가’를 사회보장 영역에서 구체화하려는 목적이 있었다. ‘돌봄경제’는 모든 국민을 사각지대 없이 보호하는 포용적 사회보장체계의 핵심 수단으로, 특히 ‘지역사회 통합돌봄’을 실현하는 경제적 기반으로 제시되었다. 사회정책과 경제정책의 융합을 통해 복지와 성장의 선순환 구조를 만들고, 동시에 지역균형발전과 사회적 경제 활성화를 견인하려는 다층적인 정책 목표가 ‘돌봄경제’라는 개념에 담겨 있다.

보건복지부는 돌봄경제 육성 방안을 논의하고자 「돌봄경제 육성 정책 포럼」을 운영하면서²⁾ 유재언 외(2019)의 「돌봄경제 육성전략 수립 연

구」도 추진했다. 이 연구와 정책 포럼은 고령화를 먼저 경험한 외국의 전략, 예를 들어 덴마크의 「디지털 복지를 위한 전략」, 독일의 「실버경제 구현 전략」, 일본의 「Society 5.0」 등을 참고하여 한국의 특수한 수요와 여건에 부합하는 정책 대안을 마련하고자 한다고 밝히고 있다. 벤치마킹 사례에서 드러나듯이, 초기 논의의 핵심 추진 전략은 첨단 기술과 융합 산업의 육성에 중점을 두었다. 사물인터넷(IoT), 인공지능(AI), 5G 등 발전하는 기술을 보건·복지 서비스와 융합하여 노인·장애인의 독립 생활을 최대한 오랫동안 자택에서 건강하게 유지할 수 있도록 돕는 데 초점을 맞췄다. 이 과정에서 보조기기, 돌봄 기술 등 관련 산업의 발굴, 개발, 확산을 지원하여 부가가치 창출과 일자리 확대를 도모하는 것이 주요 목표였다.

국내 돌봄경제 논의는 지역사회 서비스의 ‘수요 충족’과 첨단 기술을 활용한 ‘산업 육성’에 초기 단계부터 높은 우선순위를 두었다. 이는 국제기구의 논의, 특히 UN과 ILO가 제시한 구조적 젠더 불평등 해소라는 핵심 의제와는 출발점이 달랐다는 중요한 구조적 차이가 있다. 국제기구의 담론은 돌봄을 젠더/사회 재생산의 관점에서 출발하여 무급 노동의 가치화와 괜찮은 일자리 확보로 여성의 경제적 역량을 강화하는 것을 최우선 목표로 삼는다. 반면, 한국의 초기 정책은 인구 고령화에 대한 기술적 대응과 경제적 성장 동력 확보라는 국가 경제적 목표에 무게를 두었다. 즉, 해외 사례를 참고하는 과정에서 돌봄의 ‘사회적 비용’을 ‘산업적 가치’로 전환하려는 실용적 의도가 강하게 작용했으며, 이로 인해 돌봄을 ‘기술 융합을 통한 고부가가치 서비스 산업’으로 프레이밍하는 데 주력했다.

초기 정책 프레임은 돌봄 노동의 사회적 가치 평가와 젠더 불평등 구조의 재편이라는 핵심 과제를 부차적 문제로 밀어내는 효과를 가져왔다. 그 결과 인구 고령화로 인한 돌봄 인력 부족을 기술적 수단을 통해 해소하고

2) 보건복지부(2019), ‘돌봄 경제 육성방안 논의가 시작된다!’, 보도참고자료. 2019.8.19.

성장 동력으로 삼으려는 기술 결정론적 시각이 강화되었으며, 이는 돌봄 위기의 구조적 성격을 은폐하는 한계를 드러낸다. 또한 시장에서 이루어지는 돌봄뿐 아니라 가정과 공동체 등 비시장 영역에서 수행되는 돌봄 시간에 대한 사회적 지원을 포괄해야 함에도, 현재의 정책 프레임은 이를 충분히 인식하지 못하는 한계가 있다. 이러한 한계는 비시장적 돌봄을 제도적·경제적 분석의 외부로 배제함으로써 돌봄경제를 협의의 ‘서비스 산업’으로 축소하는 시장 중심 패러다임을 고수한다. 민효상 외(2024)도 한국의 돌봄경제 담론이 산업과 고용 중심의 육성 담론에 집중되어 있으며 성평등, 무급노동의 인정, 돌봄노동의 질 향상 등의 본질적 문제에는 미진하다고 평가하고 있다. 결과적으로 산업 육성 중심의 접근에도 젠더와 계층 기반의 불평등한 돌봄 시스템의 구조적 지속가능성, 특히 돌봄 인력의 확보와 처우 개선 문제는 여전히 해결되지 않은 채 남게 되었다.

이후 제3차 사회보장기본계획에서는 ‘돌봄경제’라는 용어가 핵심 전략에서 거의 등장하지 않는다. 그 대신 ‘서비스 복지 강화’라는 큰 틀 안에서 ‘맞춤형 돌봄서비스 확충’이라는 과제로 다루어진다. 이는 돌봄을 경제성장의 동력으로 보기보다는 국민이 필요로 하는 ‘사회서비스의 한 종류’로 접근하는 관점으로 초점을 환원한 것으로 보인다. ‘성장’과 ‘투자’ 보다는 ‘필요 충족’과 ‘삶의 질 향상’이 더 강조되고 있는 것이다.

그럼에도 보건복지부와 고용노동부 등 관계 부처가 추진하는 ‘국민 중심 돌봄체계’, ‘통합돌봄’, ‘사회서비스 고도화’ 등의 정책 기조는 돌봄의 공공성과 보편성을 강화하려는 의지를 일정 부분 반영하고 있다. 그러나 이러한 정책들이 돌봄경제를 산업 성장의 도구로 한정하는 기존 접근을 넘어 사회적 인프라이자 공동의 책무로 재정의하는 전환으로 이어질지는 아직 불투명하다. 다만 이와 같은 흐름이 국제적 논의와 접점을 넓히고, 돌봄의 사회적 가치에 대한 제도적 상상력을 자극하는 계기로 작용하길 기대할 수 있다.

5. 돌봄 경제의 관점 전환

앞선 논의들은 결국 한국 사회가 앞으로 어떤 ‘돌봄경제의 관점’을 취해야 하는가라는 근본적 질문으로 수렴된다. 돌봄을 시장 확대의 수단으로 볼지, 아니면 사회적 관계와 생애주기의 지속 가능성을 지탱하는 공공적 기반으로 재정의할지는 정책 설계의 패러다임을 결정짓는 문제가기 때문이다.

돌봄경제는 전통적인 시장경제 중심 패러다임에 대한 비판으로 등장했다는 점을 상기할 필요가 있다. 전통적 시장경제는 생산·교환·소비를 중심으로 경제를 정의해 왔다. 가치의 기준은 시장가격이며, 효율성은 생산성 향상으로 측정된다. 이 문제의식은 다이앤 엘슨의 용어로 ‘GDP 페티시즘(GDP fetishism)’ 비판으로 이어진다. 엘슨은 “경제성장은 삶의 질을 높이는 수단이 아니라 그 자체로 목적이 되어버렸다”라고 지적하며, 진정한 진보를 위해서는 ‘무엇을 성장시키는가’가 아니라 ‘누구를 돌보는가’를 물어야 한다고 주장한다(Elson, 2017).

이러한 비판적 인식은 낸시 폴브레의 논의와도 긴밀히 맞닿아 있다. Folbre(2021)는 경제의 궁극적 목표를 부의 축적이 아니라 인간의 역량(capabilities)과 관계의 재생산으로 보아야 한다고 강조한다. 그는 돌봄 경제에 가정 내 무급 돌봄뿐 아니라 교육, 보건, 사회서비스 등 관련 산업의 유급 노동이 모두 포함됨을 강조하며, 돌봄 경제는 단순히 투입노동의 총합이 아닌 산출물(output)의 관점에서 조명되어야 함을 주장한다. 즉, 돌봄 경제의 산출물은 국내총생산(GDP)에 직접 반영되지 않으나 ‘인적 역량 및 사회적 자본’의 형태로 나타나며, 현재의 GDP 성장 역시 궁극적으로 이러한 인간 역량 형성에 기여해야 한다는 견해를 제시한다. 이러한 시각은 돌봄 경제가 사회적 가치와 인간 역량의 증진에 미치는 영향력

을 부각하며, 기존 경제지표가 이를 충분히 포착하지 못함을 비판적으로 고찰한다(Folbre, 2012).

이러한 논의는 자연스럽게 돌봄이 지속가능한 사회를 떠받치는 제도적 기반, 즉 사회적 인프라로서 어떠한 역할을 수행해야 하는가 하는 문제로 연결된다. ‘돌봄 인프라(care infrastructure)’라는 개념의 등장은 돌봄을 단순히 개인의 부담이나 재량적인 사회 서비스가 아니라 사회의 기능과 안정에 필수적인 ‘기초 요소’로 재개념화한다. 이는 도로, 공공시설과 같은 물리적 인프라와 유사하게 돌봄에 대한 투자가 세대 간에 걸친 심오한 투자임을 의미한다. 예를 들어, 고품질의 영유아 돌봄 및 교육은 아동의 인적 자본을 크게 향상시켜, 즉각적인 비용을 넘어선 장기적인 사회적 혜택을 창출한다. 마찬가지로, 노인 돌봄 시스템은 돌봄 수혜자와 돌봄 제공자 모두의 복지를 증진하여 돌봄 제공자가 노동시장에 잔류하거나 재진입할 수 있도록 돕는다. 이러한 ‘비용’에서 ‘사회 인프라 투자’로 관점을 전환하는 것은 정책 지원의 정당성 확보에 매우 중요하며, 돌봄의 혜택이 여러 세대에 걸쳐 축적되고 전반적인 사회의 회복탄력성과 장기적인 번영에 크게 기여한다는 점을 강조한다.

‘돌봄 인프라’에 대한 논의는 돌봄이 사회 유지의 필수 조건이자 경제활동의 전제 조건이라는 점을 드러낸다. 다시 말해, 돌봄은 시장 밖에 존재하는 부차적 행위가 아니라 노동력의 재생산과 사회적 관계의 지속을 가능하게 하는 핵심 경제활동이다. 이러한 맥락에서 돌봄의 사회경제적 가치는 개인 간 상호작용과 공동의 책임 속에서 형성되는 집합적 성격을 지닌다. Folbre(2024)는 바로 이러한 관점에서 ‘공동 생산(co-production)’으로서 돌봄 개념을 강조한다. 모든 생산 활동은 공동생산적 요소를 내포하지만, 돌봄노동은 그중에서도 특히 ‘공동생산적’ 성격이 강하게 나타난다. 그는 돌봄이 단순히 공급자와 수혜자 간의 일방적 관계가

아니라, 사회 구성원 모두가 참여하여 인간 역량과 복지를 함께 만들어가는 과정임을 밝히고 있다. 돌봄노동은 물리적 서비스 제공을 넘어 신뢰, 관계, 감정적 유대, 역량(capabilities) 등 비가시적이고 정서적인 가치를 돌봄 제공자와 수혜자가 함께 창출하는 것이 특징이다. 또한 돌봄의 핵심 산물은 시장임금으로 측정되지 않는 외부효과(externalities)에 있다. 따라서 가정 내 무급 돌봄을 단순히 ‘가사도우미 평균임금’으로 환산하여 GDP에 포함하는 방식은 돌봄의 실제 가치와 사회적 효과를 충분히 반영하지 못한다. 동일한 논리로, 가정 내 무급 돌봄이 시장이나 사회로 이전될 때에도 꼭 같은 가치를 가지는 동일한 산출물을 생산한다고 볼 수 없다(Folbre, 2024).

‘돌봄 경제’는 이러한 비판에서 제기된 새로운 인식들이다. 이 개념은 경제를 시장영역에 한정하지 않고, 인간의 생애를 유지하고 공동체를 재생산하는 모든 활동의 총체로 확장한다. 이런 관점에서 경제는 단순한 화폐가치에 기반한 생산체계가 아니라 삶을 가능하게 하는 돌봄의 조직망으로 재구성되며, 복지정책에 국한되지 않고 경제 거버넌스의 새로운 규범틀로 재정립되어야 한다. 결국 돌봄경제는 ‘누가, 무엇을, 왜 돌보는가’라는 근본적 질문을 경제에 대한 인식과 정책 설계의 중심으로 복귀시킴으로써 경제를 삶의 윤리와 연결하는 새로운 사회적 계약을 상상하려는 시도라고 할 수 있다.

돌봄경제에 관한 논의는 궁극적으로 돌봄 없이는 경제와 사회를 유지가 어렵다는 인식을 공유하고 있다. 이러한 다층적 이해는 국제노동기구(ILO)가 제시하는 ‘5R 프레임워크’로 실질적인 정책 행동으로 연결된다(ILO, 2018). 그 바탕이 되는 돌봄경제의 핵심적 특징은 다음과 같다. 첫째, 돌봄은 단순히 개인의 편의를 위한 서비스가 아니라 생명 유지, 관계 유지 그리고 궁극적인 삶의 질을 향상하는 필수적인 활동이다. UN

Women는 돌봄 노동을 사회의 안녕과 번영을 위한 근간으로 정의하며, 사회와 경제가 기능하려면 돌봄 노동이 필수적이라고 강조한다. 이러한 필수재적 특성 때문에 돌봄 서비스에 대한 접근성은 시장의 수요-공급 논리에만 맡겨둘 수 없는 보편적 권리의 영역, 즉 공공재로 간주되어야 한다.

둘째, 돌봄 노동은 무급과 유급이 섞여 있으며, 특히 무급 돌봄 노동은 전통적으로 여성에게 전가되어 온 젠더화된 노동의 성격을 강하게 띤다. 전 세계적으로 여성은 남성보다 하루 평균 2.5배 이상 많은 시간을 무급 돌봄 노동에 할애하고 있으며, 이를 금전적 가치로 환산할 경우 일부 국가에서는 국내총생산(GDP)의 최대 40%를 초과하는 수준으로 추산된다. 이러한 성별 분업에 대한 성인지적 관점에서 노동시장과 정책 설계를 요구하는 것이 돌봄경제 논의의 핵심이다. 젠더 불평등 해소는 돌봄 정책의 부수적 목표가 아니라, 돌봄을 여성만의 책임이 아닌 사회적 책임으로 전환하려는 사회경제적 시스템 구축의 근본적 문제의식이다.

셋째, 돌봄서비스의 공급을 확충하려는 시장화 노력은 필연적으로 서비스의 질 하락과 불평등 심화를 초래하는 긴장을 야기한다. 공정한 접근성, 품질, 비용 효율성을 확보하려는 공공 개입이 필요하다.

이러한 다층적인 돌봄경제의 본질적 특성을 반영하는 포괄적인 시스템을 구축하기 위해 ILO는 5R 전략(Recognize, Reduce, Redistribute, Remunerate, Represent)을 정책 나침반으로 제시한다. 이를 통해 무급 돌봄 노동의 인정(Recognise), 감소(Reduce), 재분배(Redistribute), 유급 돌봄 노동의 보상(Reward)과 대표성(Represent)의 무급 및 유급 돌봄노동의 구조 개선을 위한 핵심 정책 방향을 강조하고 있다.

〈표 2-1〉 돌봄 경제의 핵심 특징

특징	내용
사회적 필수재로서 돌봄	생명 유지·관계 유지·삶의 질 향상을 위해 필수적인 활동
공적/사적 경계에 걸친 노동	무급과 유급 혼재
젠더화된 돌봄 노동	전통적으로 여성에게 전가되어 온 노동으로, 성별 분업에 대한 성인지적 관점으로 노동시장과 정책 설계 요구
시장화와 국가개입의 긴장	시장화를 통한 공급 확충이 질 하락·불평등을 초래하여 이에 대한 공공개입의 정당성이 커짐

출처: 저자 작성.

〈표 2-2〉 ILO의 5R 프레임워크

R요소(Action)	돌봄경제의 핵심 문제 연결	정책적 목표 및 기대 효과
Recognize (인정)	무급돌봄노동의 가시화 및 가치인정	무급노동의 경제적 가치를 측정하여 정책 및 예산 결정에 반영하고, 돌봄노동을 '숙련되고 필수적인 노동'으로 사회적 인정
Reduce (경감)	젠더화된 돌봄부담의 완화	노동을 효율화하는 인프라(기술, 사회서비스)를 확대하여 개인, 특히 여성에게 집중된 돌봄시간 빈곤을 줄임
Redistribute (재분배)	공적/사적경계의 사회적 전환	무급돌봄부담을 가족에서 국가 및 공공시스템으로, 그리고 여성에서 남성으로 재분배하여 사회적 책임으로 전환
Remunerate (보상)	유급 돌봄 노동의 중요성 강화	돌봄서비스 분야 유급 노동자에 대한 임금, 근로 조건, 사회적 보호(Decent Work)를 개선하여 열악한 처우를 해소하고, 인력 부족 문제에 대응
Represent (대표)	성인지적 관점의 정책 설계	돌봄 서비스 이용자와 제공자, 특히 여성의 목소리를 정책 결정 과정에 반영하여, 시장화가 초래하는 질 하락과 불평등을 방지하고 공공성을 강화

출처: "Care work and care jobs for the future of decent work," ILO, 2018.

이후 Covid-19 팬데믹을 계기로 돌봄경제의 전략적 중요성이 재부각되면서 회복탄력성(Resilience), 공공 돌봄 시스템의 보호 및 증진(public investment), 민간 부문의 참여 강화(private sector engagement)와 같은 확장된 프레임워크가 제시되었다. 이러한 틀은 국내 돌봄 경제 개념 확장과 제도 설계에서도 중요한 참조점이 될 수 있으며, 국제

40 돌봄경제의 투자효과 분석 연구

적 개념과 국내 제도 사이의 연결을 가능케 하는 전략적 프레임으로서 기능할 수 있다.

〈표 2-3〉 확장 프레임워크

영역		설명	정책 방향
5R	Recognize	무급돌봄노동의 사회·경제적 가치 인정	무급 및 유급돌봄 노동의 구조 개선을 위한 핵심 정책 방향
	Reduce	무급돌봄 노동부담 감소	
	Redistribute	돌봄 책임의 성별·사회적 재분배	
	Reward	유급돌봄노동의 정당한 보상	
	Represent	돌봄노동자의 권익대표와 사회적 대화 보장	
5R +	Resilience	위기에 대응하는 돌봄 시스템의 회복탄력성 강화	재난·기후위기·감염병에 대응 가능한 돌봄 시스템구축→지속가능하고 유연한 대응 체계 강화
	Public investment	국가의 보편적 돌봄 인프라 투자 및 재정정책 연계	보건·요양·아동돌봄 등 보편적인 양질의 돌봄서비스 제공 및 인프라구축→정부의 투자 책임 강조
	Private sector engagement	기업의 돌봄 친화적 정책 및 인프라 도입 유도	기업이 돌봄 서비스 제공 주체로서 유급 휴가, 사내 보육시설, 유연근무 등 정책 시행유도→여성노동시장 참여 확대 및 성평등 실현 촉진, ESG 및 기업 사회적 책임 연결

출처: “Care work and care jobs for the future of decent work,” ILO, 2018.; “A Guide to Public Investment in the Care Economy,” ILO, 2022b; “Care at Work,” ILO, 2023b 활용하여 저자 작성.

제2절 돌봄경제의 범위와 측정

1. 돌봄경제 범위

ILO가 제시한 5R 프레임워크는 돌봄노동의 인식(Recognize), 경감(Reduce), 재분배(Redistribute), 보상(Reward), 대표성(Represent)이라는 다섯 가지 원칙으로 돌봄의 권리와 정의의 기준을 제시함을 살펴보았다. 그러나 이러한 규범적 틀을 실질적인 정책 설계와 평가 체계로 전환하려면 돌봄경제의 범위와 규모를 어떻게 정의하고 측정할지를 명확히 합의해야 한다. 돌봄경제 투자와 효과 분석은 돌봄이 생산과 복지의 경계를 넘나드는 복합적 활동임을 통계와 지표 속에 어떻게 반영할 것인가 하는 문제와 직결된다.

돌봄경제는 협의의 돌봄뿐만 아니라 이러한 활동이 이루어질 수 있도록 뒷받침하는 사회적 조건과 제도까지 포괄하는 개념이다. 돌봄경제의 범위에는 일상적·정서적·전문적 돌봄뿐 아니라 돌봄이 이루어지는 다양한 영역(가정, 지역공동체, 어린이집, 학교, 요양병원 등)과 무급·유급 노동 모두가 포함된다. 돌봄경제는 돌봄을 가능하게 하는 물리적·기술적·제도적 기반인 인프라와 돌봄을 조절하거나 지원하는 정책, 조직, 예산 등 관련 제도까지 아우른다. 이러한 폭넓은 접근으로 돌봄경제는 사회 전체의 지속가능성과 회복탄력성을 강화하는 데 중요한 역할을 한다.

우선 돌봄경제에 포함되는 활동은 일상생활에서 타인의 신체적·정서적 필요를 충족하는 모든 행위를 아우른다. 여기에는 영유아 보육, 장애인 및 노인 돌봄, 환자 간호와 같은 직접적인 돌봄 활동뿐 아니라 식사 준비, 청소, 세탁 등 간접 돌봄도 포함된다.

돌봄제공자로서 돌봄경제의 주체는 가정의 개인부터 시장 노동자, 공공 부문의 서비스 제공자, 지역사회와 비영리 부문까지 다양하다. 흔히

‘돌봄 다이아몬드(care diamond)’ 개념으로 네 가지 축을 설명하는데, ① 국가(공공부문), ② 시장(민간 서비스), ③ 가구/가족, ④ 공동체(비공식 부문)가 바로 그것이다(Razavi, 2021).

돌봄경제의 범위는 기존에 사용되어 온 사회서비스(social services), 복지서비스(welfare services) 혹은 서비스경제(service economy) 개념과 일정 부분 맞닿아 있으나 그와 동일한 범주로 간주될 수는 없다. 전통적인 사회서비스나 복지서비스가 주로 공공 혹은 민간 영역에서 제공되는 대상 중심의 서비스 전달체계를 의미한다면, 돌봄경제는 그보다 훨씬 포괄적인 개념으로 가정·지역사회·시장·국가 등 다양한 행위자가 수행하는 돌봄활동 전반을 포함하는 사회적 생산 영역을 가리킨다.

돌봄경제의 협소한 범위는 ‘사회서비스’에 포함되는 영유아보육, 노인요양, 장애인 돌봄 등을 가리킨다. 한국의 ‘사회서비스’는 사회보장기본법 제3조에 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.”라고 규정되어 있다. 이 법적 정의는 ‘돌봄’을 사회서비스의 한 유형으로 명시하고 있다. 여기서 돌봄은 사회적 돌봄(Social Care)으로 볼 수 있으며, ‘의존적인 성인과 아동의 물질적, 감정적 욕구를 충족하려는 체계’로 좁게 정의되어 대부분 연구에서 돌봄 경제의 분석 범위가 되고 있다. 특히 돌봄 경제의 투자 효과를 계량화하는 대부분 연구는 돌봄경제의 개념적 범위를 기능적 핵심인 사회적 돌봄(Social Care)에 큰 비중을 둔다.

그러나 돌봄경제의 광의의 범위는 보건의료, 교육(특히 유아교육과 초등교육), 가사서비스까지 포함한다(ILO, 2024a). 이러한 정의에 따르면

사회보장기본법 제3조에 언급된 보건의료, 교육, 주거, 문화, 상담, 재활, 사회참여 지원 등으로 넓힐 수 있을 것이다. Nancy Folbre 등의 관점에 따르면 학교 교사나 의료인 역시 광의의 돌봄경제의 일부이며, 이들을 제외하고 돌봄을 논하면 돌봄의 인간 역량 형성 역할을 간과하게 된다고 본다. 그러나 최근 대다수 문헌에서는 돌봄경제의 범위를 가급적 넓게 정의함으로써 가정 내 무급활동부터 시장의 돌봄서비스, 공공 인프라까지 연속체로 파악하는 추세이다.

〈표 2-4〉 돌봄경제 범주

범주	설명	예시
돌봄 수요자	돌봄을 필요로 하는 개인	아동, 노인, 장애인, 환자 등
돌봄 제공자	돌봄을 수행하는 개인 또는 조직	부모, 성인자녀, 요양보호사, 간병인, 사회복지사, 의료인력 등
돌봄 활동	일상적 돌봄, 정서적 돌봄, 전문적 돌봄	밥 먹이기, 씻기기, 말벗, 교육, 감시보호, 진료 및 치료 등
돌봄 영역	무급과 유급 영역 모두 포함	가정과 지역공동체 무급노동부터 어린이집, 학교, 요양병원, 방문간호 등
돌봄 인프라	돌봄을 가능케 하는 물리적, 기술적, 제도적 기반	보육시설, 요양시설, 사회서비스 바우처, 돌봄 기술 등
관련 제도	돌봄을 조절하거나 지원하는 정책, 조직, 예산	부모휴가, 가족돌봄휴직, 장기요양보험, 거버넌스, 수당/지출, 조세 재정정책 등

출처: 저자 작성.

돌봄 경제의 범주를 설정할 때 중요한 과제는 보건의료 서비스의 포함 여부를 결정하는 것이다. 전통적인 정책 모델에서는 급성 의료(acute care)를 질병의 치료 및 진단에 중점을 둔 서비스로 정의하고, 돌봄은 만성적인 기능 유지와 일상 지원에 중점을 둔 서비스로 이분법적으로 구분해왔다. 이 기준에 따라 한국표준산업분류(KSIC)상 병원 서비스와 같은 급성 치료 중심의 행위는 돌봄 경제의 직접적 영역에서 제외되는 것이 일반적이었다. 일반적으로 급성 질환 치료나 진단을 위한 병원 서비스는 돌

봄 경제의 직접적 영역으로 보지 않는다. 그러나 장기요양 시설이나 재가 서비스 내에서 제공되는 재활 간호, 개인 위생 지원, 복합적인 일상생활 지원 서비스 등은 기능적으로 돌봄과 밀접하게 중첩된다.

돌봄경제의 개념을 구체화하는 과정에서 보건과 교육 부문을 그 범주에 포함해야 하는지는 학술적 쟁점이다. 어떤 연구자들은 이들 영역이 인간의 생애주기 전반에서 돌봄 기능을 수행한다는 점에서 돌봄경제의 핵심 구성요소로 간주해야 한다고 주장하지만, 다른 한편에서는 보건과 교육을 돌봄의 개념에 포함하는 것이 지나치게 범위를 확장하여 분석적 명확성을 약화할 수 있다는 비판도 제기된다. 일부 학자들은 의료행위나 교과교육을 ‘치료적·생산적 서비스’로 간주하여 돌봄과 구분하지만(England, 2005), 다수의 여성주의 경제학 연구는 환자나 학생과의 정서적·관계적 상호작용이 돌봄의 핵심 요소라는 점을 들어 의료·교육 영역 역시 광의의 돌봄경제에 속한다고 본다(Folbre, 2021; Himmelweit, 2002). 이러한 견해는 돌봄을 단일한 범주로 보지 않고, ‘돌봄 스펙트럼(care spectrum)’ 개념을 바탕으로 다양한 형태와 강도의 돌봄이 연속선상에 존재한다고 전제한다. 즉, 신체적·감정적 지원이 중심이 되는 직접돌봄에서부터 교육·상담·치료와 같은 지식 기반의 돌봄까지 포괄하는 연속체적 이해(continuum understanding)가 필요함을 강조한다.

그러나 인구 고령화 심화와 만성질환자의 증가로 이러한 전통적 경계는 기능적으로 흐려지고 있다. 재활 간호, 개인 위생 지원, 복합적인 투약 관리 등 명백히 의료적 속성을 지닌 행위들이 노인과 장애인의 장기적인 기능 유지 및 일상생활 지원을 목적으로 일상적 돌봄 노동과 융합되는 현상이 두드러지고 있다. 이처럼 의료적 행위가 치료 목적이 아니라 돌봄과 일상적 지원에 중점을 두어 제공될 때, 돌봄노동의 전체 범위를 포괄하려면 해당 보건 서비스를 포함해야 한다는 정책적 요구가 발생할 수도 있다.

특히 지역사회통합돌봄 모델은 보건과 돌봄의 경계를 의도적으로 통합하여 지역 주민의 욕구에 맞는 종합적인 서비스를 제공하려는 정책적 시도로 경제 재설정의 필요성을 가장 명확하게 보여준다.³⁾ 이 모델은 보건과 돌봄이 정책적으로 통합되어야 할 때, 돌봄 경제의 범주를 어떻게 설정하고 자원 배분 및 재정 책임의 경계를 분리하거나 연계할지에 대한 근본적인 과제를 제기할 것이다.

ILO 및 UN Women이 정의하는 돌봄 경제 개념이 기존의 복지정책 관점과 가장 크게 차별화되는 지점은 돌봄을 ‘비용’이 아닌 ‘투자’로 인식한다는 점이며 그 대상과 목표 또한 다르다.

〈표 2-5〉 복지정책과 돌봄경제의 차이

구분	기존의 복지정책/복지경제적 관점	ILO/UNWomen의 돌봄경제적 관점
인식의 초점	사회적 취약계층 지원을 위한 지출 또는 사회적 비용	지속가능한 경제 발전과 성장을 위한 필수 인프라 및 투자
경제적 기능	잔여적 복지, 불평등완화, 사회안정망구축	새로운 성장 동력, 부가가치와 세수증가에 기여
포괄범위	주로 공적 재원으로 지원되는 유급, 공식 서비스 (현금급여, 서비스 등)	유급돌봄과 더불어 GDP에 포착되지 않는 무급돌봄까지 포괄하여 분석
정책목표 연계	복지수준 향상, 삶의 질 개선	젠더 평등 개선, 여성 노동시장 참여확대를 통한 거시경제적 효과 달성

출처: 저자 작성.

‘사회서비스’와 ‘복지정책’을 넘어서서 돌봄 경제의 범위를 설정할 때 상대적으로 그동안 간과해왔던 영역은 돌봄기술이다. 최근 돌봄기술(care-related technologies)의 발전은 돌봄의 수행 방식, 서비스의 질과 접근성 그리고 돌봄노동의 조직 형태 전반에 걸쳐 근본적 변화를 유발

3) 보건복지부(2024), ‘의료·돌봄 통합지원, 본 사업 준비에 총력’, 보도자료. 2024. 1. 24(금).

하고 있다. 로봇공학, 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 플랫폼 매칭 기술의 결합은 돌봄을 가능케 하는 새로운 기술 인프라를 형성하고 있으며, 이에 대한 공공 재정의 투입 또한 빠르게 확대되고 있다. 과거 돌봄 인프라가 국공립 어린이집, 요양시설, 사회서비스원과 같은 물리적 기반시설에 한정되었다면, 이제는 데이터와 알고리즘을 매개로 한 디지털 공공 인프라가 돌봄체계의 핵심 구성요소로 부상하고 있다.

이러한 전환은 돌봄을 수행하는 ‘노동의 재조직화’를 수반한다. 플랫폼을 통해 돌봄 제공자와 수요자가 연결되는 구조는 노동을 개별화·외주화하는 동시에 돌봄의 분배와 책임 구조를 재편한다. 자동화된 돌봄 기기와 원격 모니터링 시스템은 표면적으로는 효율성과 접근성을 개선하는 것처럼 보이지만, 실제로는 비가시적 돌봄노동, 예컨대 데이터 입력, 기술 유지, 감정노동의 전가와 같은 부담을 증가시키는 역효과를 낼 수도 있다.

정책 측면에서도 이러한 기술 도입은 “기술에 투자할 것인가, 일자리에 투자할 것인가”라는 이분법적 선택을 넘어 기술투자의 사회적 효과를 평가해야 한다는 과제를 제기한다(Brussevich et al., 2018). 즉, 기술이 돌봄의 부담을 감소시키는지, 돌봄의 질을 향상하는지, 돌봄노동자의 권리와 자율성을 강화하는지 혹은 새로운 불평등과 통제 구조를 만드는지를 면밀히 검토해야 한다. 단기적 효율성 지표를 넘어 기술이 돌봄의 공공성과 사회적 연대를 증진하는 방향으로 작동하는가를 평가하는 것이 핵심이다. 유재언 외(2019)는 돌봄경제에 산업적 차원에서 접근하고는 있지만, 사회서비스와 돌봄 일자리를 넘어서서 주요 과제 영역과 그에 해당하는 산업 부문(상품 및 서비스)을 구체적으로 제시한 바 있다. 돌봄경제는 복지 서비스에만 국한되는 것이 아니라 다양한 산업과 기술, 서비스 분야를 아우르는 복합적 생태계라는 시각을 드러내고 있다.

〈표 2-6〉 유재언 외(2019) 연구에서의 한국형 돌봄경제 범위(산업연관표에서의 범위)

관련 과제 영역	부문(상품 및 서비스)
돌봄 제품·서비스 효율화 및 고도화	의료 및 측정기기(361), 기타 제조업 제품(439), 가정용 전기기기(375)
돌봄특화 주거 개발·확대	주거용 건물(501), 건축보수(503), 주거서비스(680)
건강한 식생활 지원서비스	기타 식료품(87)
지역사회 계속 거주를 위한 이동 편의성 증진과 안전 강화	도로운송서비스(532), 운송보조서비스(561), 기타 운송장비(429)
연구개발, 데이터 가치 확산	정보서비스(610), 기타 IT서비스(629), 연구개발(700)
전문인력 및 교육·행정체계 개혁	교육서비스(760), 공공행정 및 국방(751)
돌봄경제 플랫폼 구축 및 산업 활성화를 포함한 전 영역	사회복지서비스(780), 의료 및 보건(770), 사회보험서비스(752)

출처: “돌봄경제 육성전략 수립 연구,” 유재언 외, 2019, 보건복지부.

유재언 외(2019)에서 돌봄경제는 다양한 산업과 서비스 영역의 활동과 예산, 기술 혁신을 포괄하여 확장된다. 예를 들어, 돌봄 제품 및 서비스의 효율화는 의료기기, 각종 제조업 제품, 가정용 전기기기의 혁신과 연계되어 있고, 돌봄특화 주거는 건축 및 주거서비스의 확장과 직결된다. 또한 건강한 식생활 지원, 이동 편의성 및 안전 강화, 데이터와 IT 기반의 연구개발 등은 돌봄의 질을 높이고 돌봄 대상자의 삶의 질을 개선하는 데 필수적인 요소로 자리 잡는다. 더 나아가 전문인력 양성 및 교육·행정체계의 개혁, 사회복지·의료·사회보험 등 돌봄경제 전반에 걸친 플랫폼 구축과 산업 활성화는 돌봄경제가 지속 가능한 성장 기반이 되는 데 핵심 과제다. 이는 앞서 언급한 돌봄의 사회적·경제적 가치, 공공성과 연대를 증진하려는 정책적·산업적 연계의 실천적 예시라 할 수 있다.

가사노동의 포함 여부 또한 돌봄경제의 경계를 규정하는 주요 논점이다. 요리, 청소, 세탁과 같은 활동은 수혜자와의 상호작용이 제한적이라는 이유로 ‘비돌봄적’으로 분류되기도 하지만, ILO(2018)와 UN Women(2020)은 이러한 노동이 가족 구성원의 일상적 안녕(well-being)을 유지한다는

점에서 돌봄의 필수 하위범주로 본다. 이 정의는 돌봄을 단순한 서비스 행위가 아닌 ‘사회적 재생산(social reproduction)’의 핵심 과정으로 인식한다는 점에서 이론적으로 확장된 의미가 있다.

돌봄의 범위를 확장하려는 최근의 흐름은 단순한 학문적 포괄성의 문제가 아니라 정책 설계와 통계적 측정의 정치성과 직결된다. 돌봄을 지나치게 협소하게 정의할 경우, 예컨대 노인요양·보육 등으로 한정하면 공중보건, 정신건강, 교육, 가사노동 등에서 수행되는 돌봄의 가치가 정책과 예산에서 배제된다. 반대로 지나치게 포괄적으로 정의하면 돌봄의 특수성이 희석될 위험이 있다. 따라서 돌봄경제의 개념화는 분류의 기술이 아니라 정치적 선택의 문제, 즉 “어떤 노동을 사회적으로 인정하고 보상할 것인가”에 대한 규범적 판단을 요구한다(Elson, 2017).

돌봄경제의 정의와 범위를 논의할 때 가장 자주 간과되는 부분은 가정 내에서 이루어지는 돌봄활동에 대한 사회적 인정과 지원의 문제이다. 가정 내 돌봄을 수행하는 부모나 가족 구성원에게 지급되는 부모급여, 가족돌봄수당 등은 단순한 복지 급여가 아니라 가정 내 보육과 노인 돌봄을 사회적으로 조직하고 권장하는 제도적 장치로 볼 수 있다. 이러한 수당 제도는 돌봄의 사회적 조직 방식 중 하나로, 무급 돌봄노동을 경제적 가치 창출의 일부로 인정하는 시도이자 돌봄경제의 실질적 범위에 포함해야 할 영역이며, 사회 전체의 재생산과 사회적 복원력을 유지하는 핵심 과정이다.

따라서 이를 재정적으로 지원하는 정책은 경제적 의미에서 ‘투자’로 간주될 수 있다(Elson, 2017; Folbre, 2021). 예를 들어 부모급여는 국가재정, 가계, 가족이 함께 돌봄을 생산하는 공동생산(co-production) 구조를 통해 사회적 편익을 창출하며, 돌봄으로 인한 휴직과 시간단축의 기회비용을 완화하고, 공공서비스의 사각지대와 시장공급의 한계를 보완하

며, 나아가 무급노동의 사회적·경제적 기여를 가시화하는 정책적 장치로 기능한다. 이러한 측면에서 부모급여는 사회적 인프라 투자의 한 형태이며, 직접적 고용을 창출하지 않더라도 장기적으로는 노동공급 안정, 아동 발달, 젠더평등 등 광범위한 사회적 수익을 발생시킨다.

문제는 이 정책이 전통적인 '생산 중심의 투자 개념'으로는 포착되지 않는다는 점이다. 부모급여는 물리적 인프라 건설이나 서비스 고용 확대 처럼 직접적인 GDP나 일자리 증가로 연결되지 않는다. 오히려 일정 부분 유급 돌봄노동의 수요를 억제할 가능성도 있다. 즉, 가정 내 무급돌봄의 경제적 지속성을 강화함으로써 시장형 돌봄 일자리의 성장세를 둔화시킬 수 있다. 이 때문에 부모급여의 투자효과를 단순한 고용승수로 평가할 때 돌봄의 사회경제적 가치를 온전히 측정할 수 없다.

부모급여(parental allowance)는 직접적인 고용 창출 정책이 아닌데도 간접적 형태의 고용 유발효과(indirect employment effects)가 있다고 볼 수 있다. 예컨대 일정 기간의 부모급여 수급 이후 공식 보육서비스 이용률이 높아지거나, 가계의 소비 안정성이 향상되어 지역경제 전반에 파급효과가 발생하는 경우가 이에 해당한다.

따라서 돌봄경제에 대한 투자 효과를 평가할 때는 직접 고용효과(direct effects)뿐 아니라 간접효과(indirect effects)와 유도효과(induced effects)를 구분하여 분석할 필요가 있다(De Henau and Himmelweit, 2020). 특히 산업연관분석(input-output analysis)이나 고용승수(employment multiplier)를 활용한 평가에서는 부모급여가 이러한 간접적 경로를 거쳐 경제 전반의 고용 증가에 기여하는 부분이 일정 정도 포착되기도 한다. 이는 부모급여가 단순한 이전지출이 아니라, 돌봄경제의 순환적 파급효과(circular spillover effects)를 형성하는 중요한 구성요소임을 시사한다.

ILO가 개발한 돌봄정책 투자 시뮬레이터(Care Policy Investment Simulator)는 돌봄정책 투자의 고용 및 재정 효과를 계량적으로 분석하려는 정책 시뮬레이션 도구이다. 이 모델은 출산·양육휴가, 모유수유시간, 유아교육 및 돌봄, 장기요양 등 네 가지 돌봄정책 영역을 중심으로, 각국의 통계자료와 정책변수를 입력하여 투자규모, 고용창출효과, 성별 고용격차, 재정수입·지출 변화 등을 추정한다. 이를 통해 돌봄을 단순한 복지지출이 아닌 경제적 투자이자 성장·고용·젠더평등에 기여하는 사회적 인프라로 조명하려는 시도를 가능하게 한다. 다만, 시뮬레이터는 공식 통계에 기반한 양적 추정에 초점을 두어 무급 돌봄노동이나 돌봄의 질과 같은 비시장적 요소를 충분히 반영하지 못한다는 한계를 지닌다. 그럼에도 이 도구는 돌봄경제의 투자효과를 실증적으로 제시함으로써 돌봄을 ‘비용’이 아닌 ‘생산적 투자’로 재평가하는 정책적·학문적 전환의 근거를 제공한다. 반면 돌봄경제를 여전히 ‘노동시장 기반의 생산부문’으로 한정하는 구조적 한계를 드러낸다. 무급돌봄에 대한 수당이나 사회보장 급여는 경제적 순환 구조상 ‘이전지출’로 간주되어 생산적 투자로 분류되지 않지만, 실제로는 돌봄노동의 재생산 능력과 사회적 자본 축적에 기여한다는 점에서 실질적 투자로 재평가되어야 한다.

2. 돌봄경제 측정

돌봄경제의 범위를 설정하려면 그 측정 가능성을 반드시 고려해야 한다. 돌봄경제의 규모와 효과를 측정하려는 시도는 국제기구, 정부, 연구자들에 의해 꾸준히 이루어져 왔지만, 실제로는 ‘직종 중심’의 측정틀에 편중되어 있다(Folbre et al., 2023). 이는 주로 통계데이터의 가용성 한계와 연관된다. ‘표준산업분류나 직종코드’에 등록된 유급 노동자를 중심

으로 수집된다. 그 결과 요양보호사, 보육교사, 간호조무사, 사회복지사, 가사도우미와 같이 비교적 제도화된 유급 직종만이 통계에 포착된다.

체계적으로 누락되거나 파편화되는 돌봄을 어떻게 측정할 것인가는 개념적이면서도 기술적인 과제이다. 가족 내 무급 돌봄노동의 측정은 오랫동안 통계학적·경제학적 과제로 다루어져 왔으며, 주로 시간사용조사(time-use survey)로 접근해왔다. 그러나 이러한 계량적 접근에는 본질적인 한계가 존재한다. 시간사용조사는 ‘행위 중심(activity-based)’ 측정방식을 전제하기 때문에 돌봄이 간헐적·잠재적·동시적으로 이루어지는 상황, 예를 들어 텔레비전을 시청하면서 아이를 돌보거나, 요리를 하며 노인을 살피는 행위를 포착하기 어렵다. 다시 말해, 돌봄의 ‘존재’가 아니라 ‘행위’만을 기록함으로써 돌봄노동의 실제 규모와 복합성을 과소 추정하게 된다(Folbre and Bittman, 2004).

경제적 가치를 산출하려고 흔히 사용하는 대체비용법(replacement cost method) 또한 이론적 제약이 크다. 해당 방법은 돌봄노동을 동일 서비스의 시장가격으로 환산하지만, 돌봄의 공동생산 특성과 관계적·정서적 가치를 반영하지 못한다. 예컨대 부모의 돌봄은 단순히 시간 단위의 노동이 아니라 신뢰·정서·사회화 기능을 함께 수행한다. 이를 시장임금으로 환산하는 것은 돌봄의 질적 차원을 도외시한 환원적 접근에 불과하다.

이와 더불어 비공식적 유급 돌봄노동은 국가 통계에 포착되지 않는다. 이러한 영역을 분석하려면 가계지출조사, 비공식경제 통계 등 다른 자료 사용을 병행해야 한다. 이들 영역은 법적 보호가 미비하고, 사회보험·최저임금제 적용에서도 배제되는 경우가 많아 돌봄노동의 ‘그림자경제(shadow economy)’로 기능한다.

마지막으로, 돌봄의 질적 측면, 즉 정서적 지원, 일정 조정, 행정적 관리 등 이른바 ‘돌봄의 관리노동(managerial or cognitive labor)’은 정

량화가 사실상 불가능하다. 병원 예약, 등하원 스케줄 관리, 가족 건강관리 등은 물리적 시간보다 정신적 부담과 감정노동의 강도가 핵심 지표인데도 기존 통계는 이를 포착하지 못한다. 결국 현재의 측정들은 돌봄노동의 다층적 실재를 단순화하며, 정책 설계 과정에서 여성의 무급노동 기여를 체계적으로 축소한다. 돌봄경제를 재구성하려면 시간과 지출 중심의 계량적 측정 틀을 넘어 돌봄의 관계적·정서적·조직적 차원을 어떻게 포괄할지 고민이 필요하다.

돌봄경제에 대한 투자 효과가 종종 왜곡되어 평가된다는 점은 정책결정의 정당성과 자원배분의 효율성을 훼손하는 중대한 문제다. 이는 돌봄노동의 이중적 성격, 즉 유급과 무급의 상호의존성에 대한 불충분한 이해에서 비롯된다. 유급 돌봄이 확대되어도 가족 내 무급돌봄이 자동으로 감소하지 않으며, 실제로 많은 경우 '잔여 돌봄 부담'이 가족 구성원에게 남는다. 예컨대 유료 요양서비스를 이용하더라도 환자 방문, 서비스 일정 조정, 행정적 관리 등은 여전히 비공식적 돌봄노동으로 수행된다. 따라서 투자효과 분석에서 이러한 비가시적 돌봄노동의 지속과 재조직화가 가시화되어 반영되지 않으면, 돌봄투자의 생산성 효과나 젠더영향은 왜곡된다(Folbre, 2021; Razavi, 2021).

아울러 돌봄투자의 간접적 파급효과(indirect spillover effects), 예컨대 노동생산성 향상, 아동의 인적자본 축적, 장기적 건강 개선과 의료비 절감 등이 계량분석에서 충분히 반영되지 않는 경향이 있다. 이는 단기적 비용-편익 분석이 돌봄의 장기적 사회적 수익(social returns)을 과소평가하기 때문이다. 반대로, 일자리 창출 효과만을 부각하면 돌봄의 질적 가치가 과대평가되기도 한다.

결국 돌봄경제 투자의 효과를 정확히 평가하려면 돌봄의 다차원적 가치를 포괄하는 새로운 평가틀이 필요하다. 이는 단순한 '투입 대비 산출'

의 문제가 아니라 돌봄이 사회적 재생산과 평등 구조에 미치는 장기적 구조효과를 가시화하는 문제임을 시사한다.

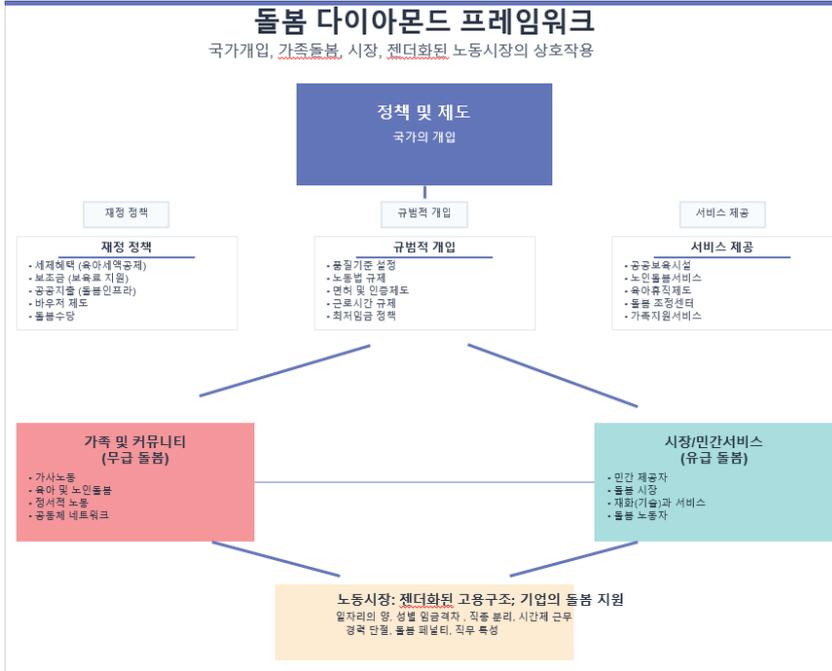
제3절 돌봄경제의 구조

1. 돌봄경제의 구조

정책 효과 분석을 위해서는 돌봄 경제의 구성을 다차원적으로 범주화하는 것이 필수적임을 살펴보았다. 이는 유급 노동의 창출, 무급 노동의 감소, 공공 재원의 투입 방식 등 핵심적인 경제적 변수를 식별하고 측정하는 기준이 된다.

돌봄경제의 구조를 돌봄이 어떻게 다양한 영역에서 조직되고 상호 연계되는지를 의미한다고 정의하면, 정책(공공부문), 서비스 제공 영역(시장/비시장), 노동시장(여성 고용)이 서로 어떻게 맞물려 있는지로 이해할 수 있다. 선행 연구들은 이러한 구조를 설명하기 위해 앞서 언급한 돌봄 다이아몬드 개념을 자주 활용한다. 즉 돌봄경제가 공공과 민간, 공식과 비공식 영역에 걸쳐 분산되어 있음을 도식화한다. 예를 들어 가족/가정은 전통적으로 돌봄의 1차 책임 영역으로 여겨져왔고, 국가는 이를 지원하는 복지정책(현금급여, 돌봄서비스 제공 등)을 통해 개입하며, 시장은 민간 돌봄서비스를 공급하고, 공동체는 비영리단체나 지역 자조망 등을 통해 취약계층 돌봄을 보완하는 식이다. 각 사회는 역사적·문화적 맥락에 따라 이 네 주체의 분담 비율이 달라서 유럽 북구 국가들은 국가와 시장의 역할이 큰 반면 아시아 일부 국가들은 가족과 비공식 공동체에 의존하는 경향이 강하다. 이러한 구조적 분포는 젠더 역할, 복지체제의 성격, 노동시장 여건과 긴밀히 연관되어 있다(ESCAP, 2022b).

[그림 2-1] 돌봄 다이아몬드 프레임워크



주: 이 그림은 돌봄경제를 구성하는 국가, 가족/커뮤니티, 시장, 그리고 젠더화된 노동시장 간의 상호작용 구조를 '돌봄 다이아몬드 프레임워크'로 시각화한 것임. 국가의 개입은 재정정책, 규범적 제도, 직접 서비스 제공의 세 갈래로 작동하며, 이들은 각각 가족과 시장의 돌봄 수행 방식에 영향을 미침. 무급과 유급 돌봄의 경계는 노동시장 구조와 긴밀히 얽혀 있으며, 특히 젠더화된 고용구조는 돌봄노동의 사회적 분배 및 평가에 결정적인 영향을 미침
출처: 저자 작성.

이를 단계적 층위로 접근하면 3가지 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 차원 1은 유급 대 무급 및 공식 대 비공식 돌봄이다. 이 차원은 돌봄 투자가 거시경제적 효과로 이어지는 핵심 연결고리, 특히 무급 노동의 재분배를 분석하는 데 결정적이다. 무급/비공식 돌봄은 주로 가족 구성원(대부분 여성), 이웃 등 비공식 네트워크를 통해 제공된다. 한국은 여전히 다른 비교 국가들에 비해 가족 돌봄 제공자 비율이 가장 높은 수준을 보이며, 이는 사회가 상당 부분 무급 노동에 의존하고 있음을 나타낸다. 모

형에서는 무급 돌봄노동의 시간을 정량적으로 측정하고, 이를 경제적 가치로 환산하는 과정이 핵심적이다. 이러한 평가에는 개인이 노동시장 참여 기회를 잃었다는 관점의 기회비용(opportunity cost) 접근보다 대체비용법(replacement cost method)이 좀 더 적절하게 활용된다. 대체비용법은 무급 돌봄노동을 시장에서 동일한 서비스를 제공하는 전문 인력의 임금 수준으로 환산함으로써 돌봄의 잠재적 생산가치와 사회적 기여도를 가시화한다. 이를 통해 무급 돌봄노동을 단순한 비경제적 행위가 아니라 경제활동의 필수 구성요소이자 사회적 재생산의 기반으로 인식할 수 있게 된다.

다른 한편, 이러한 대체비용 산정은 무급 돌봄노동이 잠재적으로 어느 정도까지 시장 기반의 돌봄서비스로 전환될 수 있는가/되어야 하는가를 보여주는 지표로도 해석될 수 있다. 즉, 대체비용법은 돌봄노동의 경제적 가치를 계량화하는 동시에 비시장 영역의 돌봄이 공식 서비스 부문으로 이전될 수 있는 구조적 여지와 정책적 잠재력을 가늠하게 한다. 이는 돌봄경제가 단순히 현존하는 무급돌봄노동의 가치를 평가하는 데 그치지 않고, 돌봄의 사회적 조직 방식의 전반을 재구성하는 데 중요한 분석 도구로 기능함을 의미한다. 유급/공식 돌봄은 임금을 받고 공공 또는 민간 기관을 통해 제공되는 서비스이다. 모형화는 고용 인원, 임금 수준, 노동 시간, 서비스 이용률 등의 지표를 통해 이루어진다.

차원 2는 공공 대 민간 및 직접 대 간접 제공이다. 이 차원은 돌봄 경제의 지배 구조와 제공 메커니즘을 정의한다. 공공 대 민간 공급 주체를 살펴보면, 공공은 중앙정부나 지방자치단체가 직접 운영하는 시설 및 서비스로 현재 장기요양 부문에서는 비중이 매우 낮다. 민간은 비영리 법인, 비정부기구(NGO) 또는 개인 영리 사업자, 시장 인프라의 절대 다수를 차지한다. 다음으로 직접 대 간접 제공 방식을 보면, 직접 서비스 제공은 대

면 접촉 방식의 실제 돌봄 행위, 시설 이용, 상담, 재활 등이다. 노인 맞춤형 돌봄 서비스나 일상 돌봄 서비스와 같은 유형이 이에 해당한다. 간접 제공은 돌봄 서비스를 구매할 수 있도록 하거나 돌봄 제공자에게 시간 여유를 주는 현금이나 시간 기반의 이전 방식이다. 이는 현금 급여, 바우처, 세제 지원 또는 시간 기반 정책(돌봄 휴가 등)을 포함한다. 차원 3은 자원 유형 및 시간 기반 정책을 포함한다.

〈표 2-7〉은 돌봄경제를 단일한 서비스 산업이 아니라 다층적 자원 체계(multilayered resource system)로 이해해야 함을 보여준다. 즉, 돌봄경제는 인적서비스, 시간, 현금지원, 제도, 기술, 세제 등 여러 자원 유형이 상호작용해 작동하는 복합적 사회경제 영역이며, 정책 모형에서는 이들 각각을 계량 단위로 변환하여 정책효과(고용, 투자, 재정, 젠더평등 등)를 분석하게 된다.

〈표 2-7〉 자원 유형

자원 유형	설명	정책 모형 관련성(주요 계량 단위)
서비스 제공	돌봄, 상담, 재활, 시설 이용 등 직접적인 인적 상호작용 제공	이용률, 운영 비용, 제공된 서비스 시간
시간 기반 정책	가족 돌봄 부담 완화를 위한 유급/무급 휴가 또는 시간(예: 돌봄휴가, 수유시간)	휴가 활용률, 대체 노동 비용 (기회비용)
현금/수당 급여	돌봄 수혜자 또는 제공자에게 지급되는 직접적인 재정 지원(예: 수당, 보조금)	총지출 규모, 소득 수준별 본인부담 차등 적용 여부
바우처 시스템	특정 서비스를 구매할 수 있는 구매력 이전 방식	바우처 사용률, 시장 가격 대비 보조금의 비율
세제 지원	돌봄 관련 지출에 대한 세액 공제 또는 소득 공제	추정 세수 손실, 민간 지출에 미치는 행동 변화 효과
기술	정보통신기술(ICT), 스마트케어, 온라인 플랫폼 등 서비스의 질과 접근성 향상 도구	서비스 전달의 효율성 강화와 혁신적 돌봄정책 설계에 기여
제도	법·제도정비, 자격기준, 서비스 표준화, 노동권 보호 등 제도적 기반	돌봄노동의 전문성·권익보장 및 표준화된 정책 실행에 필수

출처: 저자 작성.

선순환 구조의 단계적 메커니즘은 다음과 같다. 투자(Phase I) - 정부가 돌봄서비스 인프라 확충, 인력훈련, 임금보조, 공공시설 확충 등에 재정을 투입한다. 이는 사회서비스 공급의 물적·인적 기반을 강화하는 출발점이다. 공급 및 수요 확대(Phase II) - 공적 투자에 따라 돌봄서비스의 품질과 접근성이 향상되면, 돌봄 수요가 공식 부문으로 이동하고 이용률이 높아진다. 비공식·가족 돌봄이 점차 제도권 안으로 편입된다. 노동시장 전환(Phase III) - 서비스 수요의 증가는 돌봄 인력 수요로 직결되어 직접적인 고용 창출 효과를 낳는다. 이 단계에서 숙련훈련, 임금보조, 경력경로 설계 등으로 양질의 고용(decent work)이 보장되어야 선순환의 지속 가능성이 확보된다. 또한 남성의 돌봄직 참여 확대와 무급돌봄의 재분배로 젠더불평등을 완화하는 효과도 발생한다. 거시경제적 효과(Phase IV) - 고용의 양과 질이 함께 개선되면, 노동소득이 증가하고 가계소비가 확대된다. 여성의 노동시장 참여율 상승은 전체 노동공급을 확대하고, 세수 증가 및 GDP 성장으로 연결된다. 즉, 돌봄투자는 단기적 고용정책을 넘어 소득·소비·성장·세수의 선순환 구조를 형성한다. 사회적 형평성 증진(Phase V) - 마지막으로 돌봄노동의 사회적 가치가 재평가되고, 성별·계층 간 불평등이 완화된다. 돌봄을 사회적 인프라로 인정하는 문화적 전환이 이뤄질 때 경제적 성과가 지속가능한 사회적 복지로 전환된다.

이 선순환 구조의 작동 여부는 돌봄노동시장 임금의 구조적 문제를 해결할 정책적 의지에 달려 있다. 한국의 돌봄노동자는 월평균 임금이 여전히 최저임금 수준에 머물러 있으며, 비정규·단시간 고용 비중도 높다. 이런 조건에서 투자가 단순히 일자리의 '양'을 늘리는 데 그친다면, 소득 및 소비 증가 효과는 제한적이며, ILO 선순환의 핵심인 '양질의 일자리 창출'은 달성되지 않는다.

무급과 유급 돌봄의 성별화는 상호 강화의 결과, 무급 돌봄의 과중한 부담이 여성의 공식 노동시장 참여를 제약하고, 이로 인해 여성은 돌봄 관련 저임금 직종에 집중된다. 그 결과 돌봄노동의 낮은 사회적 평가가 정당화되고, 다시 여성의 무급 돌봄 부담이 확대되는 부정적 피드백 루프(negative feedback loop)가 형성될 수 있다.

따라서 모형은 단순한 투입-산출 분석을 넘어 투자 시나리오의 상당 부분을 임금 정상화와 노동조건 개선 변수에 할당해야 한다. 오직 이러한 전제가 충족될 때만 돌봄경제 투자가 성장·세수·형평성 개선으로 이어지는 거시경제적 성과를 실질적으로 입증할 수 있기 때문이다.

2. 돌봄경제 구조의 종합과 정책적 의미

돌봄경제의 구조는 단일 산업으로 환원될 수 없는 다층적 체계로, 공공 정책·시장서비스·가족과 공동체·젠더화된 노동시장 간의 상호작용 속에서 작동한다. 돌봄은 유급과 무급, 공식과 비공식의 경계를 넘나들며 조직되며, 그 중심에는 사회적 재생산을 가능하게 하는 ‘공동생산(co-production)’의 원리가 놓여 있다. 특히 무급 돌봄노동은 경제 시스템의 숨은 토대이지만, 여전히 시장 밖에 머물러 경제정책의 가시권에 들어오지 못한다. 이 영역을 측정하고 평가하는 방법론으로 대체비용법(replacement cost method)이 활용되며, 이는 돌봄노동의 잠재적 생산가치를 정량화할 뿐 아니라, 비시장 영역의 돌봄이 시장 서비스로 전환될 수 있는 정책적 여지를 탐색하는 분석틀로 기능한다.

돌봄경제의 구조를 공공과 민간, 직접과 간접 제공이라는 이중 축으로 분석하면, 서비스 제공뿐 아니라 휴가 제도, 현금수당, 바우처, 세제지원, 기술·제도 인프라 등 다양한 자원이 상호작용함을 확인할 수 있다. 돌봄

경제는 결국 인적서비스, 시간, 현금, 제도, 기술이 복합적으로 작동하는 사회적 자원 체계이며, 각 자원 유형이 정책 모형 속에서 계량 단위로 전환되어 고용·투자·재정효과 분석의 기반이 된다. 이 체계는 단순히 서비스 전달이 아니라 돌봄의 공공성, 형평성, 효율성을 동시에 조율하는 사회적 조정 메커니즘이다.

마지막으로 돌봄경제의 선순환 구조는 공공투자 확대 → 서비스 접근성 개선 → 돌봄노동의 고용창출 → 여성의 노동시장 참여 확대 → 세수 및 성장 증대 → 사회적 형평성 강화라는 단계적 메커니즘으로 작동한다. 그러나 이러한 순환이 실질적 성과로 이어지려면 돌봄노동의 임금 정상화와 노동조건 개선이 전제되어야 한다. 낮은 임금과 불안정 고용이 지속된다면 돌봄경제 투자는 단기적 일자리 확대에 머물 뿐 구조적 성평등과 사회적 복원력을 강화하는 장기적 효과로 이어지기 어렵다. 따라서 돌봄경제의 구조 분석은 단순한 산업정책이 아니라 젠더 정의와 사회적 재생산을 포함한 포괄적 경제 거버넌스 설계의 문제로 이해해야 한다.



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제3장

돌봄 투자효과 분석 모형 검토

제1절 기존 분석 모형 검토

제2절 모형 심층 검토

제3절 한국형 모형에 대한 적합성 검토



제 3 장 돌봄 투자효과 분석 모형 검토

제1절 기존 분석 모형 검토

돌봄경제는 사회적 가치와 경제적 파급력을 인정받고 있음에도 그 효과를 계량적으로 분석하는 모형은 아직 발전 과정에 있다. 최근 ILO, ESCAP, EU, UN Women 등 국제기구는 돌봄경제 투자의 경제효과를 구조적으로 측정하고자 다양한 분석틀을 제시하고 있으며, 학계 역시 실증연구로 이를 뒷받침하고 있다. 이 장에서는 주요 문헌들을 검토하여 돌봄경제의 적용 범위, 분석모형 등을 비교 검토함으로써 한국형 돌봄경제의 투자효과 분석모형을 설계하는 방향을 모색하고자 한다.

1. 주요 선행연구의 분석 범위와 접근

ILO 문헌들은 무급·유급 돌봄의 사회적 가치, 노동시장 및 사회보장제도 간의 연결 구조를 종합적으로 서술하며, 정책 의제화에 필요한 틀 제공에 중점을 두어 왔다. 특히 최근 개발된 돌봄정책 투자 시뮬레이터 2.0(Care Policy Investment Simulator 2.0)은 유아교육 및 보육(ECCE), 장기요양(LTC), 유급 휴직 등 돌봄 분야별 투자 시나리오에 따라 고용, 조세, 성별 노동 참여 등 다차원적 결과를 제공하고 있다.

Ilkharacan et al.(2015)와 Ilkharacan & Kim(2019)은 중소득국가에서 돌봄경제의 효과를 정량화하는 일련의 연구를 수행하였으며, 이는 이후 ILO 모델 구조에도 핵심적 기여를 하였다. Löfgren et al.(2020)과 Ilkharacan & Memis(2022)는 한국을 사례로 돌봄 투자 분석모형을 시

범 적용하며 성별 노동시장 참여, 부문별 고용효과, 세입 변화 등을 계량적으로 추정하였다. 특히 Löfgren et al.(2020)의 연구는 한국 통계청 자료를 활용한 젠더분리형 사회계정행렬(Gender SAM)을 최초로 구축하였으며, 돌봄분야에 적용하고자 SAM 구조 정비에 실증 기반을 제공하였다.

한편 Palladino & Mabud(2021)과 Palladino & LaLa(2021)는 미국 내 보편적 돌봄정책 도입의 재정소요와 고용효과를 계량모형(마이크로시뮬레이션)으로 분석하였으며, 돌봄을 '경제인프라'로 재정의하는 이론적 논거를 강화하였다.

대부분 문헌이 유급·무급 돌봄노동을 모두 포함하는 포괄적 개념을 지지하며, 특히 아동, 노인, 환자 대상의 직접 돌봄과 가사노동과 같은 간접 돌봄을 함께 포함한다. 보건·교육·사회서비스 영역이 대부분 필수 범위로 간주되며, 최근 문헌은 돌봄 휴가 제도나 인적 인프라로서 정책 투자 또한 돌봄경제 범위에 포함한다. 다만 기존 문헌들의 목적에 따라 돌봄경제의 범위는 조금씩 달리 정의된다. EU 및 ILO 보고서는 국가 정책·제도 차원의 광범위한 인프라를 포함하는 반면, Ilkkaracan & Memis(2022), Löfgren et al.(2020), ILO(2024a) 등 모형화(시뮬레이션)를 하려고 수행된 연구들은 구체적 업종 설정에 집중하고 있다.

기존 연구들은 돌봄경제의 투자효과에 대한 실증적 논거를 제공하며, 정책 설계 및 평가를 위한 분석 모형의 발전 방향을 제시해 왔다. 그러나 이들 문헌은 분석 대상(보육/요양/보건 등), 범위(직접 고용/간접 효과/세입변화 등), 분석단위(부문별 vs. 총지출), 사용모형(CGE/SAM/승수/미시계량)에서 상이한 특징을 보인다. 특히 이들 중 대부분은 단일 부문 내 고용효과 중심의 접근을 취하지만, SAM 기반 연구는 경제 전체의 순환구조 속에서 돌봄경제의 가치와 파급효과를 통합적으로 제시한다는 점에서 분석 유효성이 높다. 돌봄경제는 단순한 산업 분류가 아니라 복합적

사회재생산 메커니즘의 일부로, SAM은 이러한 구조적 연계성을 모델링할 수 있는 회계적·통계적 수단이다. 특히 성별 노동공급 구조, 조세 효과, 생산성 손실 감소 등 비시장적 요소를 반영할 수 있는 유연성을 지닌다. 이 중 Löfgren et al.(2020)의 연구는 한국 통계청 자료를 활용한 젠더분리형 사회계정행렬(Gender SAM)을 최초로 구축하여 돌봄분야 적용을 위한 SAM 구조 정비에 실증 기반을 제공하였다는 점에서 의의가 크다.

2. 돌봄 투자효과 분석에 이용되는 주요 모형

돌봄경제 효과 분석에 관한 선행연구들은 투입-산출(Input-Output, IO), 사회계정행렬(Social Accounting Matrix, SAM), 연산가능일반균형(Computable General Equilibrium, CGE), 마이크로시뮬레이션(Microsimulation, MSM)등 네 범주의 모형을 주로 이용한다(〈표 3-1〉 참조). 이때 모형 선택은 연구 목적과 데이터(자료) 가용성에 크게 좌우된다. 예를 들어, 돌봄 투자의 생산유발 효과와 고용유발 효과에 주목하는 Ilkkaracan et al.(2015), Ilkkaracan & Kim(2019), De Henau et al.(2017; 2019)는 IO를 이용하며, 분배와 빈곤 변화, 순편익까지 함께 분석하려는 Kim et al.(2019), Bargawi & Cozzi(2017), Ilkkaracan et al.(2020)는 IO와 MSM을 결합하여 사용한다. 또한 소득순환과 재정 효과에 주목하는 Antonopoulos & Kim(2008), Zacharias et al.(2019), Löfgren et al.(2020), ILO(2023a)는 SAM을 이용하며, 시장조정과 정책충격의 일반균형 효과를 분석하려는 Zacharias et al.(2019), Ilkkaracan & Memiş(2022)는 CGE를 사용한다.

최근 연구에서는 산업별 파급효과를 분석하는 투입-산출(IO) 모형보다 거시적 파급효과를 분석하는 모형(SAM·CGE)과 미시데이터에 기반해

분배효과를 살펴보는 모형(MSM)이 더 많이 활용되고 있으며, 이들을 상보적으로 결합해 돌봄정책의 다차원적 효과를 평가하려는 경향이 뚜렷해지고 있다. 즉, IO를 활용하는 연구보다는 SAM·CGE·MSM을 각각 또는 결합해 활용하는 연구가 활발해지고 있다. 대표적으로 ILO와 같은 국제기구가 SAM과 MSM을 결합한 정책 시뮬레이터를 제시한 바 있으며(De Henau, 2022; UN Women and ILO, 2023), Zacharias et al.(2019)는 SAM과 CGE를 결합한 일반균형분석을 수행하였다.

이러한 변화의 배경에는 두 가지 요인이 있다. 첫째, 돌봄의 정책적·사회적 위상이 높아지면서 돌봄을 특정 산업 부문이 아닌 사회적 인프라로 인식하고, 산업-요소-가계-정부 간 소득 순환과 재정 효과까지 함께 파악하려는 수요가 확대된 점이다. 둘째, 미시데이터의 축적과 컴퓨팅 환경의 개선으로 인해 개인 및 가구 단위의 분배 효과를 분석하려는 요구가 증가한 점이다. 이러한 흐름은 돌봄 정책뿐 아니라 복지, 연금 등 다른 사회정책 영역에서도 동시에 관찰된다(류재린 외, 2023).

이처럼 최근 연구들이 여러 모형을 상보적으로 결합하는 이유는 각 모형이 포착할 수 있는 효과의 범위와 분석 수준이 서로 다르기 때문이며, 단일한 접근만으로는 돌봄정책의 복합적 구조와 파급경로를 충분히 설명하기 어렵기 때문이다. 이를 고려하면, 우리나라의 자료와 정책 환경에 적합한 분석 틀을 마련하려면 각 모형의 구조와 분석 범위를 상호 비교하고, 그 조합의 적합성을 검토할 필요가 있다.

이상의 검토에서 돌봄 투자효과 분석에 활용 가능한 주요 모형들의 전반적 특징과 선택 배경을 살펴보았다. 다음 제2절에서는 이들 중 대표적인 두 가지 사례, 즉 ILO의 돌봄정책 투자 시뮬레이터(Care Policy Investment Simulator)와 아메리칸대학교(American University)에서 개발한 한국 Gender SAM 연구를 심층적으로 분석함으로써 실제 모형

이 어떻게 구축되고 활용되는지를 구체적으로 검토하고자 한다. 이로써 이 연구가 지향하는 한국형 돌봄경제 투자효과의 분석모형 설계에 필요한 실증적 기반을 마련할 것이다.

〈표 3-1〉 기존 분석 모형 검토

저자(연도)	돌봄 분야(국가)	모형	효과 지표
Antonopoulos and Kim(2008) → Levy economic Institute	ECCE and HIV patient care (S. Africa)	Gender SAM Micro simulation	성별 일자리 창출, 소득별 분배, 빈곤 감소, 경제 성장
Antonopoulos et al.(2010) → Levy economic Institute	ECCE, Home-based health care(USA)	IO 분석 Macro growth	성별 일자리 창출, 분배, 빈곤 감소
Ilkcaracan et al.(2015) → Istanbul Technical University and Levy Economics Institute; ILO, UNDP and UN Women	ECCE(튀르키예)	IO 분석	성별 일자리 창출, 분배, 빈곤 감소
Kim et al.(2019)	ECCE(튀르키예)	IO 분석 Micro simulation	성별 일자리 창출 및 분포, 성별 고용 및 임금 격차, 성별 일자리 분리 현황
De Henau, et al. (2016), ITUC	ECCE & LTC (호주, 덴마크, 독일, 이탈리아, 일본, 미국)	IO 분석 CAM macro modelling (건설업 지출과 비교)	일자리 창출, 성별 분포, 성장
De Henau et al. (2017), ITUC	Health & social care (브라질, 중국, 인도, 인도네시아, S. Africa)	IO 분석 CAM macro modelling (건설업 지출과 비교)	일자리 창출, 성별 분포, 성장
Bargawi and Cozzi(2017)	ECCE(EU, UK)	Cambridge-Alphametrics macro simulation Model (CAM)	성별 일자리 창출과 분배, 경제성장, 공공예산 적자 및 부채

68 돌봄경제의 투자효과 분석 연구

저자(연도)	돌봄 분야(국가)	모형	효과 지표
ILO(2018) and ILO background paper Ilkkaracan and Kim(2019)	ECCE, Health care, LTC(45개 국가)	IO 분석	성별 일자리 창출 및 분배, 세수 통한 단기 재정 지속가능성
UN Women (De Henau et al., 2019a)	ECCE(S. Afica, 튀르키예, 우루과이)	IO 분석	성별 일자리 창출 및 분배, 세수 통한 단기 재정 지속가능성
Ilkkaracan and Kim, UN Women(2019)	ECCE(Kyrgyzstan)	IO 분석	성별 일자리 창출 및 분배, 세수 통한 단기 재정 지속가능성
UN Women(2019b, De Henau and Mojsoska Blazevski)	ECCE (Former Yugoslav Republic of Macedonia)	IO 분석	성별 일자리 창출 및 분배, 세수 통한 단기 재정 지속가능성
Zacharias, et al. (2019)	ECCE (가나, 탄자니아)	SAM + CGE Micro data 활용 미시모형	성장, 공공 부채, 무역 적자, 세수, 고용 창출, 성별 시간 및 소득 빈곤
Ilkkaracan, et al. (2020)	ECCE(튀르키예)	IO 분석 Micro data 활용 미시모형	성별 일자리 창출 및 분배, 소득별 소득 창출 및 분배, 시간 제약과 시간 및 소득 빈곤 감소에 미치는 영향
Oyvat and Onaran(2020) Onaran et al.(2019)	ECCE(한국)	Post-Keynesian macro modelling and simulation	성장, 생산성, 실업률
Lofgren et al. (2020)	보건의료, ECCE, LTC(한국)	Gender SAM (+ CGE)	성별 노동구조 반영한 SAM 구축, 시뮬레이션 기반 마련
Palladino and Mabud(2021)	공공보육, LTC(미국)	×	돌봄인프라 투자 경제 효과 주장

저자(연도)	돌봄 분야(국가)	모형	효과 지표
Palladino and Lala(2021)	유급가족돌봄휴가 (미국)	마이크로시뮬레이션 (미국 노동부 공식 도구로 Worker Plus micro simulation)	돌봄일자리 질 향상 및 가족휴가의 경제 효과
Ilkkaracan and Memis(2022)	직접적 돌봄활동(아동, 노인, 질병/장애 돌봄)(한국)	설문조사 활용(+서울대 협력) 미시시뮬레이션	유급 및 무급 노동 성별 격차 완화
ILO(2024b)	유급 휴직, ECCE, LTC(글로벌)	단순 입력→산출 모형(ILO 팀과 회의: 향후 CGE + SAM 모형으로 개발)	모형 구조 상세 설명, 시뮬레이션 지침
ESCAP(2022a)	아시아·태평양	간접적	돌봄투자 경제 논거 정리, 지역 적용 시사점
UN Women and ILO(2023)	ECE, LTC, Health care(EU)	간접적	EU 내 돌봄 지출 및 정책 효과 서술

출처: 저자 작성.

제2절 모형 심층 검토

1. ILO-Care Policy Investment Simulator⁴⁾

국제노동기구(ILO)는 돌봄정책의 공공투자 필요성과 사회경제적 편익을 정량화하려고 시뮬레이터(ILO-Care Policy Investment Simulator, ILO-CPIS)를 개발하였다. 이 분석 도구는 보육, 요양, 유급돌봄휴가 등 돌봄 관련 공공투자의 경제적 효과를 정량적으로 추정할 수 있도록 설계되어 있으며, 국가별 돌봄정책 격차 분석, 정책 개입에 따른 고용 및 재정 효과 분석, 장기 투자 수익률(ROI) 산정을 통한 성평등 기반 정책 설계를

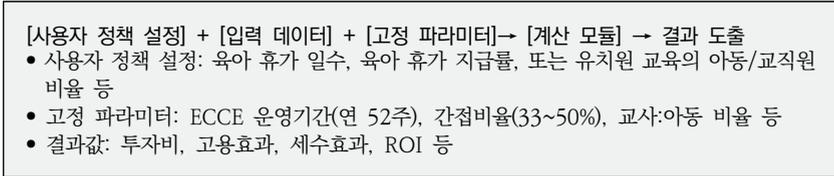
4) ILO-CPIS의 심층검토를 위해 ILO(2024b)에서 발간한 ILO Care policy investment simulator: Technical note-version 2.0과 「돌봄경제의 투자효과 분석 연구」를 위한 한국보건사회연구원-ILO 비대면 회의(2025년 6월 23일) 결과를 참고하였다.

지원하는 데 활용할 수 있다. 시뮬레이터의 가장 최신 버전인 2024년 2.0 버전은 118개국을 대상으로 하는데, 먼저 시뮬레이터 구조와 분석 방식, 주요 가정과 한계, 정책 설계 시의 활용 가능성을 중심으로 내용을 살펴보면 다음과 같다.

ILO-CPIS의 분석대상 정책영역은 육아 관련 유급 휴가(Childcare-related Leave: 출산휴가, 육아휴직 그리고 부모 개별 육아휴직), 유급 모유수유휴가(Breastfeeding Breaks), 유아 보육 및 교육 서비스(Early Childhood Care and Education, ECCE), 장기요양 서비스(LTC) 네 가지이다. ILO 시뮬레이터는 사용자가 외생적으로 설정한 정책 값과 국가별 데이터를 결합하여 연간 투자액 및 투자효과를 산정하는 논리적 흐름을 가지고 있다. '사용자 정책 입력'은 사용자가 선택할 수 있는 네 가지 정책 영역 각각의 정책 매개변수를 포함하며, 동시에 사용자가 도구 계산을 관리하기 위해 변경할 수 없는 투자 계산에 필요한 여러 '고정 정책 매개변수'도 포함되어 있다. 고정 정책 매개변수 가정은 국제 표준 및 지역-국가 소득 집단 모범 사례를 포함하여 문헌 또는 일반적인 데이터를 기반으로 전문가 의견을 반영해 사전에 결정된 것으로 연간 보육 시설 개방 주 수(number of weeks) 혹은 간접비(교직원 외 투자) 수준 등이 있다. '입력 데이터'는 2.0 버전 기준으로 118개국 전체의 계산에 필요한 모든 데이터를 포함하며, 이 데이터 세트는 2차(통계) 데이터, 미시조사 데이터, 국가별 산업연관표 또는 사회계정행렬과 같은 투입-산출 처리 데이터의 세 가지 경로로 수집된다.⁵⁾

5) ILO-CPIS 데이터 세트의 '2차(통계) 데이터'는 공식 통계 사무소 및 기관(UN인구국, ILOSTAT, WHO, UNESCO, OECD, EUROSTAT 등)에서 수집한 데이터를, '미시처리 데이터'는 ILO가 저장하고 있는 국가별 노동력 조사 및 이에 상응하는 미시 조사자료의 추출 결과를, '투입-산출 처리 데이터'는 국가별 투입산출표 또는 SAM을 처리하여 얻은 지표로서 투자의 고용효과 계산에 사용되는 돌봄 산업의 고용 승수와 같은 지표 산출에 이용한다.

[그림 3-1] 흐름도



출처: "ILO Care policy investment simulator: Technical note - version 2.0," ILO, 2024b, p. 9.

정책별 모듈은 독립적인 투자 추정 메커니즘을 따르되, 최종 산출물은 총합 효과로도 제시된다. 정책유형별 투자 추정 방식은 유급휴가의 경우 사용자 설정 목표 대비 현재 법정 휴가 격차를 중심으로 투자 요구액을 산출하고, 유아 보육 및 교육(ECCE)의 경우 아동 수, 아동-교사 비율, 주당 돌봄 시간, 교사 급여 수준 등을 기반으로 시설당 투자비와 총국가 투자액을 산정하며, 장기요양 서비스(LTC)는 요양 인력 구성비, 수급자 대비 요양사 비율 등을 반영하여 연간 인건비 및 간접비를 포함한 총투자비용을 추산한다. 그리고 간접적 고용유발효과 및 소득 효과 추정에 사회계정행렬(SAM)과 산업연관표(IO)를 활용하기도 한다.

ILO-CPIS는 개별 경제부문의 구조방정식과 국가별 특성을 반영한 개별방정식 체계를 가지고 있지 않으며, 각 국가의 인구통계학적 특성을 반영하여 국가 간 비교가 용이한 구조로 설계되어 있다. 모형의 기본 형식은 단순하게 '수량'(지원 인원)과 '가격'(지원 급여)이 중심이며, 이를 이용하여 정책 수행에 필요한 투자 규모와 이로부터 파생되는 수익을 계산할 수 있다. 예를 들어 0~6세 아동 대상의 교육 및 돌봄 정책에 따른 돌봄 인력 수요가 발생한다고 가정할 때, 이러한 인력 수요는 행태식 추정에 의한 노동 수요와 공급의 탄력도를 통해 계산되는 것이 아니며, 필요한 인력 수에 따라 균형을 찾기 위한 수요와 공급의 상호작용 구조도 없다. 인력 수요는 단순하게 해당 부문에서 현재 공급 가능한 노동력과 비교되

는데, 만약 10%의 인력이 부족하다면 해당 부문의 최소 임금(혹은 최저 임금을 기준으로 향후 5년, 10년, 15년 동안의 격차 해소 비용을 산출하는 방식이다. 즉 ILO의 시뮬레이터는 복잡한 경제 구조 전체를 고려하지 않고도 실용적인 관점에서 돌봄 격차(care gaps)를 메우기 위해 무엇이 필요한지를 파악하는 데 집중한다. 이러한 단순한 계산 방식은 118개 국가의 돌봄경제가 어떤 상태에 있는지, 그리고 어떠한 돌봄정책을 필요로 하는지를 명확하게 비교하고 이해하는 데 도움을 준다.

ILO 시뮬레이터의 단순함과 실용성에 집중하는 데 필수적인 역할을 하는 것이 외생적으로 고정되는 파라미터들이며, 이들 파라미터는 행태식의 추정을 통해 모형 내에서 얻어지는 것이 아니라 ILO에서 채택한 출산휴가 기간에 관한 기준 등 국제 노동 기준에 따라 외생적으로 주어지는 것이다. 예를 들어 ILO가 2000년 채택한 협약 제183호(ILO Convention No. 183, 모성보호조약)는 여성근로자의 모성보호를 위한 각국의 지향점을 제시하고 있는데, 최소 14주 이상의 출산휴가(제4조)와 출산휴가 중 이전 소득의 3분의 2 이상의 현금수당을 사회보험이나 공적자금을 통해 지급해야 하고, 사용자에게 부담시키지 않는다고 명시하고 있다(제6조 제8항). ILO 권고 제191호는 모성보호를 위한 제183호 협약에 대한 권고 사항을 제시하고 있는데, 출산휴가와 관련하여 각국이 최소 18주의 유급 출산휴가를 제공할 것을 권장하며, 출산휴가 중 현금 급여를 인상하여 이전 소득(혹은 급여 기준 소득)의 전액을 지급하도록 권고하고 있다. 또한 ILO가 1981년 채택한 협약 제156호(ILO Convention No. 156, 가족책임이 있는 근로자에 관한 협약)는 가족책임이 있는 근로자의 평등한 기회와 대우를 보장하려고 제정되었는데, 가족책임이 고용, 승진, 교육훈련 등에서 차별의 이유가 되어서는 안 된다는 취지를 담고 있다. 여성들이 겪는 불이익은 임신 시점부터 아동이 보편적 무상 교육을 받을 수 있을 때까지 누적된다는 점에서 이 협약은 성평등과 일·가정 양립을 위한 국제 기준을

제시하며, 특히 여성의 경제활동 참여 확대와 관련된 정책 설계에 중요한 기준점이 되고 있다.

즉 ILO-CPIS는 돌봄정책의 투자효과를 시뮬레이션을 통해 분석할 때 ILO가 채택한 기준을 국가의 소득수준에 따라 외생 파라미터에 부과하도록 구조화되어 있다. 결국 이 시뮬레이터의 기본 전제는 돌봄에 대한 정부 투자가 일을 하고 싶어 하지만, 책임지고 있는 무급 노동 때문에 일을 하지 못하게 될 우려가 큰 여성들이 계속해서 일자리를 유지할 수 있게 해줌으로써 국가경제 내에 추가적인 노동 공급의 흡수로 나타날 것이라는 점이다.

한편 네 가지 정책영역별 분석을 위한 핵심 구성 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 육아휴직의 경우 모성·부성·부모휴가로 구분하여 고용형태별(정규직, 자영업, 비공식) 차등 적용하는 정책구조를 가지고 있는데, 투자 산정은 민간 부담분을 제외한 사회보장 기반 유급휴가만을 포함하여 주당 평균임금 기준과 총지급주 수를 토대로 대상자 수를 추정하는 방식을 취하고 있다. 예를 들어 2024년의 경우 모·부 각각 18주간 100% 유급휴가 도달, 부모휴가는 ECCE 시작 전까지 공백 보완 등을 목표로 시나리오를 설정할 수 있다.

둘째, 수유휴가의 경우 ILO 협약 기준 및 WHO 권장 기준을 반영하여 6개월 동안 하루 60분 유급 수유시간 제공을 기준으로 설정하고 있으며, 이에 근거한 투자 계산식을 하루 수유시간(분) × 주당 일수 × 26주 × 급여 수준(정규 vs. 비공식)으로 설정하고 있다.

셋째, 유아 보육 및 교육 서비스(ECCE)의 경우 ECED(0~2세)와 Pre-primary(3~5세)로 구분하며, 주요 입력 파라미터로는 보육률(%), 주당 이용시간, 교사·보조교사 급여(기준교사 대비), 아동-교사 비율, 간접인력 비율 등을 포함한다. 투자액은 국가 단위 보육 인프라(50명 단위

시설)를 가정하여 교사 인건비 + 간접비(교사임금 대비 33~50% 적용) + 사회보험료 + 교육훈련비 규모를 토대로 산정한다.⁶⁾ 참고로 간접비(교사 임금 대비 33~50%)와 연간 운영주기(52주 등)는 고정요소이나 아동-교사 비율, 주당 돌봄 시간, 교사 급여는 사용자에게 의해 조절이 가능하며, 통상 ECCE 정책에서 교사 급여는 고소득국의 경우 초등교사 평균임금과 동일하게, 저소득국은 평균임금의 2배 수준을 적용한다.

넷째, 장기요양 서비스(LTC)의 경우 요양대상을 0~14세, 15~64세, 65세 이상의 세 그룹으로 분류하여 장애유병률 및 ADL 제약 기반으로 요양 수요율을 추정한다. 요양 인력 구성은 개인 간병인과 기타 요양인력 구성비를 설정하고, 요양보조인력은 최저임금 기준, 간병인은 간호사 대비 75% 수준을 적용한다. 요양대상 집단별 인력 필요량을 계산한 후에 투자규모를 설정하는데, 인건비(사회보험 포함) + 교육훈련비 + 간접비로 투자 총액을 산정하며, 가정 기반의 돌봄을 전제하여 시설투자는 포함하지 않는다.

〈표 3-2〉 ILO-CPIS의 정책모듈

ILO-CPIS	
정책 모듈	투자산정 구조
장기요양 서비스(LTC)	요양대상 집단별 인력 필요량 계산 → 투자총액 = 인건비 + 교육훈련비 + 간접비
유아 보육 및 교육 서비스(ECCE)	대상 아동 수 산정 → 돌봄시간 → 인력수 → 교사 인건비 + 간접비(교사임금 대비 33~50%) + 사회보험료 + 교육훈련비 → 국가 총투자비
육아 관련 유급 휴가 (Childcare-related Leave)	법정제도와 목표치 간 격차를 주차 기준으로 산정 → 평균임금 × 격차주수 × 해당 대상 수

출처: 저자 작성.

6) ILO 시뮬레이터에서 ECCE와 유급휴가로 발생하는 중복적인 여성 고용효과는 계산되지 않으며, 사용자가 낮은 수준의 정책 목표치를 설정하는 경우에는 추가 투자 요구액을 0으로 간주한다.

ILO-CPIS의 경제적 효과는 고용, 임금, 세수, 투자수익률(ROI)로 구분하여 산출된 결과로 나타난다. 첫째, 고용창출효과의 경우 직접고용(ECCE 및 LTC 신규 인력), 간접 고용(관련 산업(산업연관표) 연계 고용), 유발 고용(소득→소비 확대에 따른 전산업 고용 유발)의 합계 수치를 산출하고 있다. 성별 고용효과는 직종별 성별 분포에 기반하여 여성 고용 증가를 추정한다. 성별로 구분된 SAM 계정 구조를 통한 세부 분석도 기술적으로 구현 가능하지만 현재 모형에는 포함되어 있지 않다. 현재 교사 및 요양인력은 평균 임금, 사회보장, 연중 근무주기 등을 고정값으로 반영하고 있으며, 일자리는 수량 중심의 효과 측정만 수행 가능하지만 고용의 질(임금, 고용형태 등)을 포함한 다양한 형태의 고용효과 분석 도구로도 확장 가능성이 있다.

둘째, 임금 효과는 육아휴직 및 보육서비스 제공으로 인한 여성의 노동 시장 잔류 증가, 모성임금페널티 완화로 인한 여성의 평균소득 향상으로 나타나며, 돌봄정책이 성별 임금격차 축소에 어느 정도 기여하는지를 측정할 수 있도록 설계되어 있다.

셋째, 세수 효과는 고용 및 소득 증가에 따른 조세수입의 증가를 추정하여 얻어지는데, 고용·소득 증가에 따른 세수 증가는 세계개발경제연구소(UNU-WIDER)의 정부세수 데이터베이스(DB) 기준 국가별 조세부담률(Tax-to-GDP)을 적용하여 단순 비례 추정하며, 별도의 탄력도 기반 세수 추정 모형을 포함하고 있지 않다. 즉 세수증가 계산식은 기존 조세 수입/GDP 비율 \times GDP 성장기여분의 단순 방식을 따른다.

넷째, 투자 수익률(ROI)은 정책 투자액 대비 여성(어머니) 소득증가에 따른 GDP 증가 효과로 정의되며, 혜택은 정부가 어머니 한 명당 자녀에게 유급 육아휴가와 육아 서비스를 제공하기 위해 투자하는 총액과 비교될 수 있다. ROI는 출산 후 35년(평균 근속 연령) 간의 누적 효과를 계산하며, 한국처럼 출산 연령이 높은 국가는 계산 기간을 조정할 수 있다.⁷⁾

즉 투자수익률은 35년간 소득증가 효과 ÷ (자녀 1명당 육아휴직 + 보육
 총비용)과 같이 단순 계산으로 얻어지며, 평생 소득 측면에서 회복되는
 경제적 혜택이 육아 및 육아휴가 지급에 대한 총투자를 상쇄하는 경우,
 해당 정책은 합의된 기간 내에서 비용 대비 편익 비율이 1보다 높은 것으
 로 간주된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 ILO-CPIS는 돌봄 분야의 공공투자가 가져
 올 경제·사회적 파급효과를 분석하고, 정책 설계의 시뮬레이션 기반 의사
 결정을 지원하는 유용한 도구임에 틀림없다. ILO(2024a)는 ILO-CPIS
 가 신흥국에서 활용된 사례를 소개하고 있으나,⁸⁾ 기본적으로 결과값이
 ILO의 권고를 중심으로 한 외생적인 파라미터의 영향이 강하기 때문에
 각국의 특성에 부합하는 고려 사항을 식별할 필요가 있다. ILO-CPIS는
 전술한 바와 같이 구조모형을 통해 경제 부문별 수요와 공급의 변화를 추
 정하는 방식의 일반균형모형이 아니며, 사전에 외생적으로 설정된 파라
 미터를 이용하여 정책효과를 계산하는 방식으로 작동된다.

ILO-CPIS의 시뮬레이션 결과는 국가별 경제·사회적 특성을 반영한 개
 별방정식의 추정을 통해 얻어진 것이 아니기 때문에 인과관계의 설명이

7) 모성정책 혜택 기준은 일반적인 산모의 첫아이 출산 후 남은 근로 기간이며, ILO는 이
 기간을 평균적으로 35년으로 가정하고 있다(즉 은퇴 연령이 65세일 경우 첫 출산 연령은
 30세 가정). 참고로 OECD 가족 데이터베이스(OECD Family Database, Mean age
 of women at birth)에 따르면 2021년 기준으로 non-OECD 국가의 첫 출산 연령은
 대부분 30세 미만이나, OECD 국가 평균은 30.9세로 높게 나타나고 있다. 한국은 첫 출
 산 평균 연령이 33.4세로 조사대상 국가 중 가장 높다. ILO는 OECD 이외 국가에서는
 35년이라는 가정은 소득 혜택을 계산할 수 있는 기간에 대한 보수적인 추정치로 판단하
 고 있다. 첫 출산 시 산모의 나이가 더 어린 저소득 국가를 고려할 때 일반적인 산모의
 남은 근로 기간이 더 길기 때문이다.

8) ILO(2024a)가 제시한 대표적인 활용 사례로는 콜롬비아의 국회 내 육아휴가 확대 관련
 논의에 활용, 브라질·볼리비아·멕시코에서의 국가 돌봄입법 과정에서 정책 설계에 사용,
 요르단에서 출산휴가 확충 논제로 재정요소 금액산정 시 활용, 스페인·슬로베니아에서 수
 유시간 제도 평가에 활용 등이 있으며, 사용자 활동은 Google Analytics 기반으로 모니
 터링하고 있다(ILO Global Care Policy Portal Home > ILO Care Policy
 Investment Simulator, <https://webapps.ilo.org>).

가능한 구조가 아니다. 따라서 ILO-CPIS를 정책 목적으로 활용하는 경우에 있어서는 이 시뮬레이터가 미시적 행태 변수(노동공급 탄력성, 임금 반응 등)를 모형에 반영하고 있지 않고, 점진적 정책확대(partial roll-out)를 계산에서 배제하며, 인프라 구축비용이나 운영모형(공공 vs. 민간)의 세부 구분이 부재하고, 서비스 제공이 무상이라는 전제하에 산출된 최대 투자액을 가정하고 있는 등 한계가 있다는 점을 고려해야 한다.

ILO는 이 시뮬레이터의 정책활용과 관련하여 ‘갭 분석’(gap analysis)으로 이해하는 것이 적절하다고 주장한다. 모형은 한 국가가 현재 위치에서 몇 가지 돌봄정책을 선택하여 주어진 기간 내에 국제노동기준(ILO standard)을 근거로 설정한 목표에 도달한다는 전제하에 작동한다. 목표까지 도달하는 기간은 경제상황에 따라 달라지는데, 비록 시뮬레이터가 노동 수요와 공급, 생산성, 가계의 효용함수에 대한 추정을 이용하는 구조방정식 모형은 아니지만 경제의 기본 구조를 반영하고 가계, 기업, 정부 등 경제주체들을 연결하여 현재 상태를 기준으로 특정 정책에 대한 결과를 추정하는 모형이다. 이때 정책 실행 과정에서 발생하는 인건비, 목표 달성을 위해 필요한 고용 인원의 추산은 ILO 표준(권고사항)을 기반으로 계산한다.

예를 들어 한 국가가 현재의 인구와 돌봄 투자, 출산휴가, 육아휴직 등의 정책에서 출발하여 ILO 권고기준에 도달하고자 하는 목표를 설정한다면, 이 목표는 국가의 경제 상황(저소득·고소득 국가 여부)에 따라 달라질 수밖에 없지만 목표 달성을 위해서는 비용이 발생하게 된다. 유아교육 서비스 확대의 경우 적어도 10~15년 동안 현재보다 많은 고용을 필요로 하고, 이때 발생하는 비용을 그 나라의 최저임금을 기준으로 추산할 수 있으며, 시뮬레이터가 이를 GDP 대비 투자 비율로 계산하는 작업을 수행한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 ILO는 돌봄정책 설계와 재정 산정을 위해 시뮬레이션 기반의 의사결정 도구를 제안하였다. ILO가 제공하는 돌봄정책투자 시뮬레이터는 돌봄정책의 공공투자 효과를 정량화하여 정책 설계의 실증 기반을 제공하는 도구이다. ILO는 돌봄 정책 영역별 모듈을 통해 육아 관련 유급 휴가(출산휴가, 육아휴직, 부모 개별 육아휴직), 유급 모유수유휴가, 유아 보육 및 교육 서비스(ECCE), 장기요양 서비스(LTC) 관련 고용 및 양성평등 혜택에 대한 투자효과를 정책담당자가 쉽게 분석할 수 있도록 돌봄정책 투자 시뮬레이터를 공개하고 있다. ILO 시뮬레이터는 노동공급 탄력도, 임금 민감도 등 행태식의 추정결과를 별도로 반영하지 않는 대신에 돌봄서비스 투자로 여성의 무급 돌봄시간이 감소하여 여성의 노동시장 참여가 증가한다는 구조적인 가정을 적용한다. 이 시뮬레이터는 투자 대비 고용·세수 증가 효과뿐만 아니라 성별 평등 측면의 파급효과를 정량화하도록 연계하여 예산할당의 성인지적 기초자료를 제공하였다는 점에서도 의의가 있다. 다만 이 시뮬레이터는 산업 전반의 비용구조 변화가 제한적으로 가정된다. 정책 상호작용, 현실적 단계도입, 인프라 제약 등에 대해서도 보완적 분석이 필요하며, 중장기적 관점에서 통합적 돌봄 전략과 연계해 활용하는 것이 바람직하다. 특히 한국처럼 비공식 돌봄 비중이 높은 국가에서는 해당 전환을 구조의 보정과 민감도 분석이 정책 효과 예측에 필수적이라고 판단된다.

2. American University - Gender SAM

우리나라는 인구의 초고령화 단계 진입, 저출산, 성별 노동시장 격차 등 구조적 문제에 직면해 있으며, 이에 따라 돌봄노동의 경제적 가치와 성별 역할을 반영한 거시경제 분석 도구의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔

다. 미국 American University 연구진은 ‘돌봄 노동과 경제(Care Work and the Economy, 이하 CWE-GAM)’ 프로젝트의 일환으로 SAM에 기반을 둔 한국의 돌봄경제 구조와 성평등 효과를 분석한 바 있다. 다음에 서는 Löfgren et al. (2020)과 Ilkkaracan & Memis(2022)의 논문을 중심으로 한국의 성별 사회계정행렬(Gendered SAM)이 어떻게 구축되었고, 이를 이용한 돌봄경제의 구조 분석과 경제적 파급효과 분석이 어떻게 수행될 수 있는지를 정리한다.

먼저 Löfgren et al.(2020)은 한국을 대상으로 한 최초의 성인지 SAM을 구축하였다. Löfgren et al.(2020)의 성인지 SAM은 2014년을 기준으로 한국은행 국민계정을 이용하여 국내총생산(GDP) 중심의 거시 SAM을 작성한 다음, 통계청 가계조사 및 시간사용조사자료, 보건복지부·여성가족부·교육부 등의 정책자료를 이용하여 돌봄정책의 경제적 파급효과 분석을 위한 미시 SAM으로 분할하였다.

이 SAM은 국민계정 체계의 국내총생산(GDP) 추계에 이용되는 주요 경제부문별 거시 변수를 중심으로 거시 SAM을 구축한 다음 노동과 소비 구조를 세분화하였다. 즉 가계부문을 가구유형(자녀 유무, 고령가구)에 따라, 생산요소를 성별·교육수준별(고학력, 저학력)·고용형태별(정규직, 비정규직)로, 상품부문을 민간부문과 공공부문으로 나누어 접근하는 동시에 가계 내 무급 돌봄노동과 같은 비시장 활동까지 포함하는 확장된 경제 개념을 기반으로 설계하였다.

〈표 3-3〉 Gendered SAM의 구조와 특징

구조	내용
거시 SAM	- 경제활동부문(activities), 상품(commodities), 요소(factors), 제도(institutions), 자본계정(capital account) 등이 포함된 전형적인 수입-지출의 정방향 행렬
노동요소	- 성별(남, 여), 교육수준(고학력, 저학력), 고용형태(정규직, 비정규직) 기준으로 8개 유형으로 구분 ▶ 남성-고학력-정규직, 여성-고학력-정규직, 남성-저학력-정규직, 여성-저학력-정규직, 남성-고학력-비정규직, 여성-고학력-비정규직, 남성-저학력-비정규직, 여성-저학력-비정규직
가계부문	- 가구유형(자녀 유무, 고령가구)에 따라 3개 유형으로 구분 ▶ 자녀 있는 가구, 자녀 없는 가구, 고령가구
돌봄 부문	- 상품시장(goods and services) 내에서 사용재, 공공재 이외에 5개 유형으로 구분 ▶ 민간 보육, 민간 요양, 가구 내 아동돌봄, 가구 내 노인돌봄, 기타 가사노동
비시장 부문	- 여가시간, 가구 내 무급노동은 기회비용 또는 대체비용 기준으로 가치를 산정

출처: "A Gendered Social Accounting Matrix For South Korea," Lofgren, Hans, Kijong Kin, Marzia Fontana, Martín Cicowiez, 2020, The Care Work And The Economy (CWE-GAM) Working Paper Series: 20-04, American University의 내용을 정리.

Löfgren et al.(2020)의 한국 성인지 SAM 보고서는 전통적인 SAM 기반의 분석 구조를 가지고 있으며, 전술한 바와 같이 성별·가구유형·노동유형·돌봄활동 등을 반영한 확장된 구조로 다양한 경제지표를 산출하고 있다. 즉 SAM은 경제 내 모든 부문(생산, 소비, 소득, 정부, 해외 등)의 화폐 흐름을 수취(행)와 지출(열)로 나타낸 것으로 모든 계정은 '수입 = 지출'의 회계적 균형을 만족해야 한다. 이러한 기존 SAM에 성인지적 요소를 이용하여 추가 분석을 수행하기 위해 노동요소를 성별(남/여), 교육수준별(고학력/저학력), 고용형태별(정규직/비정규직)로 분해하고, 가구유형을 자녀가 있는 가구, 자녀가 없는 가구, 고령가구로 분해하며, 비시장 부문으로 가구 내 아동돌봄, 노인돌봄, 기타 가사노동과 여가시간(기회비용 기반 가치 산정)을 구분한다.

비시장 활동의 경제적 가치는 전통적인 국내총생산(GDP) 통계에는 포함되지 않지만 돌봄노동, 가사노동, 여가시간 등은 실제로 사회 전체의 복지와 생산성에 중요한 영향을 미치는 요소이다. 이에 따라 성인지 SAM 모형에서는 이러한 비시장 활동의 가치를 두 가지 방식으로 산정하고 있다. 먼저 대체비용 접근법(Replacement Cost Method)으로 “이 활동을 시장에서 유사한 서비스로 대체한다면 얼마의 비용이 들까?”에 대한 답을 구하는 것이다. 대체비용은 해당 활동에 사용된 시간(시간 단위)과 시장에서 동일 서비스를 제공하는 노동자의 평균 임금을 곱하여 구한다.⁹⁾ 또 다른 방식은 기회비용 접근법(opportunity cost method)으로 “이 활동을 하지 않고 시장에서 일했다면 얼마를 벌 수 있었을까?”라는 질문에 대한 답을 구하는 것이다. 기회비용은 해당 활동에 사용된 시간(시간 단위)과 해당 개인의 시장임금 또는 평균 노동소득을 곱하여 구한다.¹⁰⁾ Löfgren et al.(2020)은 가구 내 아동 돌봄의 경우 시장 보육노동자의 평균 시급을 적용하고, 여가시간에는 해당 가구의 평균 노동소득 시급을 적용하였으며, 비시장 활동에 대해서는 SAM 계정 내에서 “가구가 생산하고 소비하는 서비스”(즉, 생산=소비)로 처리하였다.

〈표 3-4〉 Gendered SAM의 비시장가치 적용방식

활동유형	적용방식	임금기준(예시)
가정 내 아동돌봄	대체비용	보육교사 시급
가정 내 노인 돌봄	대체비용	요양보호사 시급
일반 가사노동	대체비용 또는 기회비용	가사도우미 시급 또는 본인 시급
여가시간	기회비용	본인 평균 시급

출처: “A Gendered Social Accounting Matrix For South Korea,” Lofgren, Hans, Kijong Kin, Marzia Fontana, Martín Cicowiez, 2020, The Care Work And The Economy (CWE-GAM) Working Paper Series: 20-04, American University의 내용을 정리.

9) 예를 들어 가정 내 아동 돌봄 20시간 × 보육교사 평균 시급 12,000원 = 240,000원과 같이 대체비용을 산정한다.

10) 예를 들어 대졸 여성의 평균 시급 18,000원 × 가사노동 15시간 = 270,000원과 같이 기회비용을 산정한다.

성인지 SAM에서 임금은 노동소득과 시간사용 데이터를 결합하여 계산되며, 이는 노동시장 내 성별·교육수준·고용형태별 격차를 정량적으로 분석하는 데 핵심 지표이다. Löfgren et al.(2020)의 한국 성인지 SAM 구축 방식에 기반을 둔 구체적인 임금 산출 공식을 살펴보면 다음과 같다. 전술한 바와 같이 노동요소를 성별·교육수준·고용형태에 따라 8개 유형으로 구분한 다음 각 노동유형의 평균 시간당 임금은 해당 노동유형이 받은 총노동소득(SAM 내 요소소득 계정에서 추출)을 해당 노동유형의 총노동시간(시간사용조사 기반)으로 나누어 구한다.¹¹⁾ 자영업 등 비임금 노동자의 시간당 임금은 관측되지 않기 때문에 동일한 성별·교육수준·산업의 비정규직 평균임금의 75%를 조정계수로 사용하여 추정한다. 참고로 이 방식은 농업 등 자영업 비중이 높은 부문에서 자본소득이 음수가 되는 것을 방지하기 위한 보정이기도 하다.

이상과 같이 구축한 Löfgren et al.(2020)의 한국 성인지 SAM(2014년 기준)의 주요 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 한국 경제에서 비시장 부문(가구 내 돌봄 및 여가)은 전체 부가가치의 약 14%를 차지하나, 시간 기준으로는 전체 노동시간의 40%를 차지하였다. 둘째, 여성은 전체 노동시간의 57%를 무급 가사 및 돌봄노동에 사용하며, 남성은 이것이 15%에 불과하였다. 셋째, 민간 요양 및 보육 부문은 낮은 임금과 높은 비정규직 비율이 특징이며, 여성 저학력·비정규직 노동자가 집중되어 있다. 넷째, 남성의 유급노동시간이 줄어들 경우, 여성의 무급노동이 감소하고 유급노동 참여가 증가하는 구조적 상호작용이 존재하였다.

이 같은 돌봄에서 성별 노동시간 격차는 경제활동과 경제적 성과에서 성별격차는 물론 주관적 복지와 가족 내 성평등 문제에도 영향을 미친다

11) 예를 들어 여성·고학력·정규직의 시간당임금=총노동소득(1,200백만 원)/총노동시간(60천 시간)=20,000원/시간, 남성·저학력·비정규직의 시간당임금=총노동소득(800백만 원)/총노동시간(80천 시간)=10,000원/시간과 같이 구한다.

는 점에서 지속적인 관심의 대상이 될 수밖에 없다. 이와 관련하여 American University의 돌봄노동과 경제(CWE-GAM) 국제 프로젝트의 일환으로 이어진 후속 연구에서 Ilkcaracan & Memis (2022)는 한국의 돌봄경제와 노동시간 규제의 성평등효과를 분석하였는데, 그들은 한국이 저출산, 인구의 초고령화, 성별 고용 및 임금 격차라는 삼중의 구조적 과제에 직면해 있으며, 이에 대응하는 정책으로 돌봄서비스 확충, 육아휴직 확대, 최저임금 인상, 비정규직의 정규직 전환, 주당 법정노동시간 단축 등을 추진해 왔음을 강조한다.

Ilkcaracan & Memis(2022, pp. 2~5)에 의하면 한국은 OECD 국가 중 가장 긴 연간 노동시간(2019년 기준 1,967시간)을 기록하고 있으며, 이는 여성의 노동시장 참여 저해, 무급 돌봄노동 집중, 출산율 저하의 주요 요인으로 지적되었다. 기존의 돌봄서비스 확충만으로는 여성의 노동시장 복귀를 충분히 유도하지 못하며, 가족 중심의 돌봄 문화, 사회적 성역할 규범이 여전히 강하게 작동하고 있음을 확인했다. 그들은 돌봄노동과 경제(CWE-GAM) 프로젝트의 일환으로 수행된 전국 대표 표본 가구조사(「2018 한국의 돌봄 설문조사」, 유효표본 1,600명)¹²⁾ 데이터를 이용하여 10세 미만 자녀를 둔 기혼 여성 500명(484명은 배우자와 함께 거주)을 대상으로 토빗(Tobit) 회귀분석을 활용한 시뮬레이션을 수행하여 노동시간 단축이 성별 유급·무급 노동시간 격차 해소에 미치는 영향을 분석하였다.

12) 「2018 한국의 돌봄 설문조사」는 돌봄노동과 경제(CWE-GAM) 국제프로젝트의 일환으로 미국 아메리칸대학교, 브루킹스 연구소, 캐나다 토론토대학교, 서울대학교 국제이주와 포용사회센터가 한국갤럽과 공동으로 실시하였다. 유효표본 기준 유급돌봄제공자 300명(보육교사 등 아동돌봄제공자), 노인돌봄제공자 300명(요양보호사 등), 가족돌봄제공자 1,000명(아동돌봄(엄마) 500명, 노인돌봄 500명)이 설문조사에 참여했다(서울대학교 국제이주와 포용사회센터, <https://ctms.or.kr> 참조).

Ilkkaracan & Memis(2022, pp. 6)에 제시된 실증 결과에는 남성의 유급노동시간 10시간 감소가 남성의 무급 돌봄시간 2.2시간을 증가시키고, 남성의 돌봄시간 2.2시간 증가는 여성의 돌봄시간 2.4시간을 감소시키며, 여성의 돌봄시간 2.4시간 감소는 여성의 유급노동시간을 3.3시간 증가시킨다고 분석하고 있다.

특히 Ilkkaracan & Memis(2022, pp. 20~21)는 정책시뮬레이션을 통해 법정노동시간 단축이 단순한 근로조건 개선을 넘어 성별 노동시간 격차 해소, 여성의 경제활동 참여 확대, 가족 내 돌봄 분담 개선, 부모의 삶의 질 향상 등 다차원적 효과를 가져올 수 있음을 실증적으로 보여주었다. 즉 노동시간 단축이 가족 내 유급·무급 노동시간 배분에 어떤 영향을 미치는지를 분석하기 위해 ‘희망하는 돌봄시간’과 ‘실제 돌봄시간’ 간의 차이를 통해, 개인의 시간 배분 만족도와 삶의 질을 간접적으로 측정하였는데, 여성은 실제 돌봄시간이 희망시간보다 평균 17.2시간 많았으나 시뮬레이션 후 12.5시간으로 4.7시간 감소하였고, 남성은 실제 돌봄시간이 희망보다 4.6시간 부족했으나 시뮬레이션 후 이 격차가 0.4시간으로 감소했다.

이를 통해 법정노동시간 단축이 시간 불균형 해소, 주관적 복지 향상, 가족 내 성평등 개선에 유의한 영향을 미침을 알 수 있다. 첫째, 여성은 ‘원하지 않는 과도한 돌봄노동’을 수행하고 있었으며, 노동시간 단축을 통해 이 격차가 줄어들었고, 남성은 ‘더 많은 돌봄에 참여하고 싶지만 시간이 부족’한 상태였으며, 노동시간 단축을 통해 참여 기회가 확대되는 효과가 있었다. 이는 성별 모두에게 ‘시간 자율성(time autonomy)’이 개선되었음을 의미한다. 둘째, 시간 사용의 자율성과 만족도는 삶의 질의 핵심 요소 중 하나로, 특히 여성의 경우, 과도한 무급노동은 스트레스, 경력단절, 건강 악화 등과 연결되므로 돌봄시간 감소는 복지 향상으로 직결된다고 할 수 있다. 셋째, 남성의 돌봄참여 증가로 가족 내 역할 분담의

균형이 회복되고, 이는 장기적으로 자녀의 성역할 인식, 부부관계 만족도, 가족 응집력 등에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대된다.

Ilkkaracan & Memis (2022)의 실증연구는 노동시간 단축은 경제적 효과뿐 아니라 ‘삶의 질 향상’이라는 비화폐적 복지 효과를 동반함을 시사한다. 특히 돌봄노동의 성별 불균형이 심한 한국 사회에서 시간 재분배 정책은 성평등과 복지정책의 교차점에 위치하고 있음에 주목할 필요가 있다. 이는 향후 정책 설계 시 ‘시간 기반 복지 지표(time-based well-being indicators)’를 보완지표로 도입할 필요가 있음을 의미한다.

마지막으로 Ilkkaracan & Memis (2022)의 실증연구 결과와 Löfgren et al. (2020)의 성인지 SAM을 이용하여 American University가 ‘돌봄 노동과 경제(CWE-GAM)’ 프로젝트로 구축한 성인지 SAM의 의의와 활용 방안을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 성인지 SAM을 활용할 경우 돌봄노동의 경제적 가치를 정량화하고, 성별 노동시장 구조를 반영한 정책 시뮬레이션이 가능해진다는 측면에서 의의를 찾을 수 있다는 점이다. 둘째, 성인지 SAM의 설계 구조로부터 장기요양 및 보육서비스에 대한 공공투자 확대는 여성의 경제활동 참여율 제고와 성별 임금격차 해소에 기여할 수 있다는 점이다. 셋째, 노동시간 단축, 유연근무제, 공공 돌봄 인프라 확충 등은 성평등한 돌봄경제로의 전환을 위한 핵심 정책 수단이라는 것을 실물경제 구조에서 설명할 수 있다는 점도 의미가 있다.

한편 Löfgren et al. (2020)의 성인지 SAM은 승수(multiplier) 분석용이 아니라¹³⁾ 해당 SAM을 기반으로 CGE 모형인 GEM-Care(Gendered Economy-wide Model for Care)에 입력되어 공공 돌봄투자 확대 시

13) “The SAM that is presented will be applied to GEM Care, a CGE model developed for this analysis,” Löfgren et al., 2020, p. 1.

GDP 및 고용 효과, 여성 노동공급 변화에 따른 생산성 변화, 세수 및 복지 효과, 가구 내 무급 돌봄노동의 시장 전환 효과 시뮬레이션이 가능한 구조이다. 따라서 GEM-Care는 ILO-CPIS 시뮬레이터가 선형의 정방향 열 구조하에서 가격변화와 규모의 경제효과 반영이 없는 고정계수를 기반으로 한 정책시뮬레이션을 수행하는 데 비해 비선형으로 가격·행태 반응(소비, 노동공급 등)을 포함해 분석할 수 있다는 측면에서 이론적 우위에 있다고 할 수 있다.

제3절 한국형 모형에 대한 적합성 검토

이 절에서는 우리나라에 적합한 돌봄 투자효과 분석 모형을 구축하기에 앞서 돌봄 투자의 효과 분석에 주로 활용되는 대표적 모형들의 특징을 비교·검토하고자 한다.

앞서 제1절에서 확인한 바와 같이 돌봄경제 분석에는 IO, SAM, CGE, MSM 등 다양한 모형이 활용되고 있으며, 최근에는 이들을 상보적으로 결합하는 경향이 뚜렷하다. 그러나 각 모형은 분석 목적, 이론적 기반, 자료 요구 수준, 산출 가능한 지표 등에서 뚜렷한 차이를 보인다. 따라서 한국의 돌봄경제 투자효과를 체계적으로 분석하려면 각 모형의 구조적 특성과 장단점을 명확히 이해하고, 우리나라의 자료 환경 및 정책 수요에 비추어 그 적합성을 종합적으로 평가할 필요가 있다.

이하에서는 먼저 주요 모형(SAM·CGE·MSM)의 정의와 구조, 분석범위, 주요 지표를 중심으로 그 특징을 체계적으로 살펴본다. 이후 분석 목적과 적합성, 가용 자료와 정합성, 결과 해석의 용이성, 국제비교 가능성, 확장성 등을 기준으로 하여 최종적으로 한국형 돌봄경제 분석모형으로서 적합성을 종합 검토한다.

1. 주요 모형의 구조와 특징

가. 사회계정행렬(SAM)

사회계정행렬(Social Accounting Matrix, SAM)은 한 경제의 생산-분배-지출 과정을 회계적 일관성 원리에 따라 통합적으로 표현한 분석틀이다. 즉, 모든 계정의 지출이 다른 계정의 수입으로 귀결된다는 회계적 항등(accounting identity)을 전제로, 경제 내의 소득과 지출이 어떻게 발생하고 순환하는지를 정방행렬 형태로 보여준다. 이는 상품, 서비스 거래(상품시장)뿐 아니라 임금, 이윤 등 생산요소의 보수(요소시장)와 가계·정부 간 이전소득까지 포괄하여 부가가치가 요소소득으로 분배되고 다시 가계소득과 소비로 재유입되는 경제의 순환구조를 보여준다(Keuning and de Ruijter, 1998, pp. 72~73). 이 때문에 SAM은 전통적 산업연관표(IO)의 생산연쇄를 소득 순환과 분배 흐름까지 확장한 ‘소득-지출 행렬’로 이해된다(Miller & Blair, 2009, pp. 509~516).

SAM에서 정책효과를 분석하는 절차는 비교적 단순하다. 분석 대상에 따라 내생계정(산업·요소·가계 등)과 외생계정(정부지출·수출 등)을 구분하고, 외생변화가 내생계정으로 전파되는 과정을 고정가격 승수(fixed-price multipliers)로 계산한다(Pyatt & Round, 1979, pp. 851~855). 이러한 접근은 정책 변화가 경제 전체에 미치는 직간접·유발효과를 정태적으로 분석할 수 있으며, 필요할 경우 효과가 발생한 경로를 단계별로 분해할 수 있다는 장점이 있다(Defourny & Thorbecke, 1984, pp. 111~136). 돌봄경제를 예로 들면, 돌봄지출은 산업(서비스 생산), 생산요소(돌봄노동), 가계(소득·소비), 정부(재정) 등 여러 부문에 동시에 영향을 미친다. SOCX(가족·노령·보건 등) 분류로 정리된 예산과 보험지출을 SAM의 정부·가계·산업 계정에 중복 없이 재배치하면, 돌봄 관련 지출의

산출·고용·가계소득·세입·순재정 효과를 하나의 분석틀 안에서 일관되게 도출할 수 있다(UN Women & ILO, 2023, pp. 5~6).

이처럼 SAM은 산업·요소·가계·정부 간 순환을 기반으로 경제의 거시·분배·재정 효과를 통합적으로 제시할 수 있는 분석 체계이다. 이 모형을 활용하는 연구들은 외생지출(돌봄예산 등) 투입에 따른 산업별 산출·부가가치 변화, 요소소득이 계층·성별·지역별 가계로 이전되는 구조의 변화, 고용 변화, 8계산임금·이윤·소비 확대에 따른 세입(소득세·부가가치세·사회보험) 증가 및 순재정 변화 등에 주로 관심을 가진다.

SAM의 주요 강점은 다음과 같다. 첫째, 거시적 파급효과를 직관적으로 계량화할 수 있다. 외생충격이 '산업 → 요소소득 → 가계소득 → 소비재유입'으로 이어지는 연쇄 경로를 선형 행렬연산을 통해 직접 계산할 수 있기 때문이다. 예컨대 정부가 장기요양(LTC)이나 영유아보육(ECCE)에 대한 지출을 확대하면, 해당 서비스의 생산이 늘고 고용과 임금이 증가하며, 가계소득 증가는 소비지출을 통해 다시 산업 전반의 산출로 환류한다. 이러한 효과는 정태적 구조에서 산출되므로 결과의 해석이 투명하다(Pyatt and Round, 1979, pp. 851~855).

둘째, SAM은 소득분배와 재분배 효과를 함께 포착할 수 있다. 임금과 이윤 같은 요소소득이 가계로 이전되고, 다시 소비로 이어지는 과정을 계정 단위로 구분해 파악할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 돌봄지출 확대가 어떤 계층의 소득을 얼마나 늘리고, 그로 인한 소비가 어떻게 다시 산업 활동을 유발하는지를 구체적으로 분석할 수 있다. 특히 구조경로분석을 활용하면, 정책 충격이 어떤 경로를 거쳐 소득과 지출에 전달되는지를 시각적으로 제시할 수 있다(Defourny and Thorbecke, 1984, pp. 111~136).

셋째, SAM은 일관된 체계하에 다양한 자료를 통합하여 활용할 수 있다. SAM은 정방행렬 형태로 구성되므로 국민계정, 산업연관표, 각종 미시자료 등 서로 다른 자료를 하나의 일관된 분석 체계로 연결할 수 있다는 장점을 지닌다. 이에 Round(2003)는 SAM을 “포괄적이면서도 유연하게 구성된 세분화된 분석체계(comprehensive, flexible, and disaggregated framework)”라고 평가하기도 하였다.

넷째, SAM은 국제 비교와 정책 소통에도 강점을 지닌다. UN Women-ILO의 모형은 자료 수집과 분석 방법을 표준화해 국가 간 비교가 가능하도록 설계되어 있는데(UN Women and ILO, 2023, p. 25), 실제로 5개국(아르헨티나·이집트·에티오피아·모로코·네팔) 사례에서도 서비스 격차, 투자비용, 고용·재정효과가 공통된 형식으로 제시·비교되었다(UN Women and ILO, 2023, pp. 5~6, pp. 10~11).

한편, SAM의 한계도 뚜렷하다. 첫째, 가격과 행태가 내생적으로 반영되지 않는다. SAM은 고정가격과 평균지출성향에 기초하기 때문에 임금·물가·생산성 변화 등 시장 조정 과정이 모형 내부에서 발생하지 않는다(Pyatt and Round, 1979, pp. 851~855). 예를 들어 돌봄 인력 수요가 늘어나 임금이 오르거나 상대가격이 변하는 효과는 SAM 결과에 직접 반영되지 않는다.

둘째, 정태적 구조로 인해 장기적·질적 효과를 포착하기 어렵다. 돌봄의 비시장적 성과(아동 발달, 건강, 가족복지 등)나 행태 변화(여성의 노동공급, 돌봄시간 조정)는 SAM의 정태 분석만으로는 충분히 설명되지 않는다. Folbre(2024)는 돌봄의 경계가 국민계정 외부의 생산(가사노동·무급돌봄)까지 확장되어야 한다고 지적하며, 제도 설계 시 이러한 비시장 영역을 고려할 필요가 있다고 강조한다(Folbre, 2024, pp. 213~216).

셋째, 미시적 이질성을 충분히 반영하기 어렵다. 가구·개인 단위의 자격요건, 수급, 조세부담, 무급돌봄시간 등은 미시-SAM이나 MSM과 결합해야 정밀하게 분석할 수 있다(ESCAP, 2024, pp. 15~17).

넷째, 복잡한 제도 구조를 단순화해야 하는 제약이 따른다. 한국의 돌봄 정책처럼 중앙·지방·사회보험·민간 재정이 복합적으로 얽힌 체계에서는 SAM 구축 과정에서 일정 수준의 집약과 재배치가 불가피하다(Round, 2003). 이는 분석의 단순성과 실용성을 높여주지만, 세부 제도 차이를 완벽히 반영하기 어렵다는 한계로 이어질 수 있다.

나. CGE(Computable General Equilibrium)

연산가능일반균형(Computable General Equilibrium, CGE) 모형은 경제를 하나의 상호연계된 체계로 보고, 가계·기업·정부가 주어진 제약 아래에서 합리적으로 행동한다고 가정하는 정책분석 도구이다. 이 모형은 가격과 수량이 동시에 조정되는 균형 상태를 계산하여 정책 변화나 외부 충격이 경제 전체에 미치는 파급효과를 정량적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이는 관찰된 특정연도의 내생변수들이 일반균형값으로 계산되는 방정식체계로 구성되며, 이 모형은 경제학에서 일반적으로 가정하는 각 경제주체들의 목적함수를 가정한다(한국은행, 2000). CGE 모형은 정형화된 구조를 지니고 있는데, 일반적으로 사회계정행렬(SAM)을 기본 데이터베이스로 사용하며, 경제학 이론에 근거해 생산함수, 효용함수, 예산제약, 조세 체계 등을 설정한다. 이후 각 경제주체의 최적화 조건과 시장청산 조건을 결합하여 정책 충격 이후의 새로운 균형을 계산한다. 이 모형은 가격·임금·무역·후생 등 다양한 정책효과 분석에 활용되며, 대표적인 산출지표로는 실질 GDP, 사회후생(등가·보상변화), 상대가격·실질임금의 변화, 조세 및 재정수지 등이 있다.

CGE 모형의 가장 큰 강점은 가격을 내생적으로 결정함으로써 시장 조정 과정을 충실히 반영한다는 점이다. 또한 경제학 이론과 정합성이 높아 분석 결과의 해석이 이론적으로 명확하다. 이 모형은 후생분석을 통해 정책의 효율성과 형평성을 함께 평가할 수 있으며, 다양한 정책 조합의 일 반균형 효과를 추적할 수 있다는 점에서도 유용하다(ESCAP, 2024, pp. 15~17; Löfgren et al., 2024, pp. 1~2).

반면 CGE 모형에도 몇 가지 한계가 존재한다. 가장 큰 제약은 모수(parameter) 민감도이다. 대체탄력성, 노동공급탄력, 임금경직성 등 주요 모수의 설정에 따라 분석 결과가 크게 달라질 수 있으며, 이를 위한 보정(calibration) 과정이 매우 중요하다. 또한 모형의 구조가 복잡하여 구축과 운용에 높은 전문성이 요구되고, 결과 해석에도 상당한 기술적 이해와 경험이 필요하다. 마지막으로, 대표행위자 가정에 기반하므로 개별 가 계나 기업의 이질성을 충분히 반영하기 어렵고, 미시적 분배 효과 분석에 도 한계가 있다.

다. Microsimulation

마이크로시뮬레이션(Microsimulation, MSM)은 개인·가구·기업 등의 미시적 개체 단위에서 작동하는 시뮬레이션 기반 분석 도구로 정의된다(O'Donoghue, 2021, p. 1). 각 개체는 고유한 식별자와 성별, 연령, 혼인상태, 고용상태 등 다양한 속성을 지니며, 모형은 이 속성에 일정한 규칙을 적용해 현실의 사회·경제적 과정을 구현한다(Brown and Harding, 2002, p. 6). MSM은 정책이 개인이나 가구에 미치는 직접적 영향을 미시 단위에서 추적하고, 정책 변화나 행태 변화로 인해 나타나는 복잡한 사회·경제적 상호작용을 모형화할 수 있다는 점에서 유용하다

(Harding et al., 2010, p. 46). 이처럼 시뮬레이션 결과는 단순한 집계 변화뿐 아니라 분포 차원의 변화까지 반영하는 것은 MSM의 핵심 강점 중 하나이다. 이 모형은 방대한 미시 자료의 축적과 데이터 처리 능력을 필요로 하기에 비교적 최근에서야 발전하였고, 인구·건강·연금·조세 등 복지정책 평가에 폭넓게 활용되고 있다(류재린 외, 2023, pp. 20~22).

MSM의 장점은 다음과 같다. 첫째, 미시적 효과와 분포 변화를 세밀하게 분석할 수 있다. MSM은 미시 단위를 직접 분석 대상으로 하므로 개체 간 이질성(heterogeneity)을 충실히 반영한다. 이를 통해 평균적 효과뿐 아니라 각 개체의 이질적 반응(heterogeneous response)을 포착해 정책이 소득 분포나 불평등 구조에 미치는 영향을 구체적으로 파악할 수 있다(류재린 외, 2023, pp. 23~24). 둘째, 개인·가구·제도 간 상호작용을 내재적으로 모형화할 수 있다. 예를 들어, 세제 개편과 복지급여 변화가 동시에 가구의 근로공급, 소비, 저축 행태에 미치는 복합 효과를 통합적으로 평가할 수 있다. 이처럼 정책과 행태, 제도 간의 복잡한 역학 관계(dynamics)를 세밀하게 구현할 수 있다는 점은 MSM의 큰 특징이다(류재린 외, 2023, p. 22). 셋째, 다양하고 구체적인 정책 시나리오 분석이 가능하다. MSM은 개별 개체의 생애 사건과 제도·정책 변화를 정밀하게 모형화하므로, 정책 변화가 미시적 개체의 장기적 이동 경로에 어떤 영향을 미치는지 사전적으로 분석할 수 있다(O'Donoghue, 2021, pp. 4~6).

반면, MSM은 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 거시적 균형 효과를 직접 분석하기 어렵다. MSM의 시뮬레이션 결과로 얻은 총량 변수(예: 고용, 세수, GDP)는 미시 단위 결과의 단순 합에 불과하며, 시장균형이나 가격조정 과정이 내생적으로 반영되지 않는다. 따라서 최근에는 CGE 등 일반균형 모형과 MSM을 결합하는 연구가 늘고 있다(Zhang et al., 2022). 둘째, 자료의 질에 민감하다. MSM은 방대한 미시데이터에 의존

하므로 행태방정식 추정이 제한되거나 변수 간 상호작용 정보가 부족할 경우 모형의 신뢰도가 낮아질 수 있다. 셋째, 모형의 복잡성과 불안정성이 크다. MSM은 개체와 제도 간 상호작용을 정밀하게 반영하기 때문에 시뮬레이션 과정이 복잡하며, 이로 인해 파급효과의 전이 경로를 파악하거나 안정적인 시뮬레이션 결과를 도출하기 어렵다. 이에 많은 모형이 외부 자료를 이용해 집계값을 조정(alignment)하는 등 모형의 안정성과 신뢰도를 높이고 있다(류재린 외, 2023, p. 21). 넷째, 개발 비용이 많이 든다. MSM의 개발에는 많은 시간과 자원이 요구되는데, 복잡한 제도와 행태를 반영하기 위해서는 대규모의 미시자료, 고성능 컴퓨터, 지속적인 업데이트가 필요하며, 모형 검증에도 상당한 시간과 인력이 소요된다(Spielauer, 2011).

2. 주요 모형의 특징 비교

여기에서는 앞서 살펴본 세 가지 모형의 특징을 종합하여 비교·검토한다.

먼저 정의와 핵심 특징을 살펴보면, SAM은 국민계정을 확장한 회계항등식 기반의 정태적 모형으로, 생산-분배-지출의 소득순환 과정을 일관된 구조 속에서 표현한다(Pyatt and Round, 1979, pp. 851~855; Keuning and de Ruijter, 1998, p. 72). 반면 CGE는 주로 SAM을 기반으로 하여 경제 전반의 일반균형을 계산하는 모형이다(Löfgren et al., 2024, pp. 1~2). MSM은 미시적 개체 단위에서 작동하는 시뮬레이션 기반 분석 도구로, 개인이나 가구의 미시자료에 여러 규칙을 적용해 특정 사건, 제도 또는 정책 도입 전후의 분포 변화를 시뮬레이션하는 접근법이다(Donoghue, 2021, p. 15, pp. 17~18).

분석 범위와 초점 역시 다르다. SAM은 외생지출의 변화를 산업-요소-가계-정부로 전달·확산되는 총효과로 집계하지만, 가격이나 임금의 조정은 내생적으로 반영하지 않는다(Pyatt and Round, 1979, pp. 851~855). 반면 CGE는 가격·임금·무역·자원배분의 시장 조정을 내생화하여 정책 변화가 초래하는 일반균형 효과와 사회 후생 변화를 함께 산출한다(Löfgren et al., 2024, pp. 1~2). MSM은 개별 단위 수준의 이질성과 제도 간 상호작용을 세밀하게 구현할 수 있으나, 거시적 순환 구조나 일반균형 효과는 고려하지 않는다(O'Donoghue, 2021, p. 15).

SAM의 장점은 계산 경로가 비교적 단순해 결과를 직관적으로 이해하기 쉽고, 분배 효과와 재정 효과를 하나의 분석 틀에서 동시에 제시할 수 있다는 점이다. 또한 구조경로분석을 활용하면 정책의 영향이 전달되는 경로를 단계별로 분해하고 시각적으로 표현할 수 있다(Defourny and Thorbecke, 1984, pp. 111~136; Pyatt and Round, 1979, pp. 851~855). 그러나 가격·임금·행태 조정이 내생적으로 반영되지 않는 정태적 구조라는 점과 개별 가구의 이질성을 충분히 반영하기 어렵다는 점은 명확한 한계이다. 그럼에도 공공지출이 크고 노동집약적이며 분배 효과가 중요한 돌봄정책에서는 정책 대안 간의 거시적 파급·분배·재정 효과를 빠르고 투명하게 비교할 수 있다는 장점이 있다(UN Women and ILO, 2023, pp. 5~6).

CGE의 강점은 가격과 임금, 자원배분 등이 정책 변화에 따라 내생적으로 조정된다는 점이다. 이를 통해 사회후생(등가·보상변화)과 정책의 효율성·형평성을 함께 평가할 수 있으며, 복수의 정책이 결합될 경우 일반균형 효과를 종합적으로 분석할 수 있다. 특히 가격, 후생, 균형 효과를 통합적으로 판단할 필요가 있는 돌봄정책 효과 분석에 적합하다. 반면 모수(parameter) 설정에 따라 결과가 크게 달라질 수 있고, 모형 설계가 복

잡하여 결과 해석이 쉽지 않다는 점이 단점이다. 또한 대표행위자 가정을 전제로 하므로 개인의 이질성을 충분히 반영하기 어렵다.

마지막으로, MSM의 강점은 정책 규칙을 실제 제도와 유사한 형태로 구현할 수 있고, 개인·가구 단위의 이질성과 분포 변화를 정밀하게 측정할 수 있다는 점이다. 필요할 경우 시간사용이나 노동공급과 같은 행태반응 모듈을 추가해 정책 유인과 행동 변화를 추정할 수도 있다. 이러한 특성 덕분에 돌봄정책의 변화가 수혜자와 비수혜자에게 미치는 순편익이나 빈곤·불평등 지표의 변화를 분석하는 데 매우 적합하다. 다만 거시경제의 순환이나 균형 조정을 반영하지 못하며, 모형의 신뢰도가 자료의 질에 크게 의존한다. 또한 대규모 자료와 복잡한 계산이 필요해 다른 모형보다 복잡하고 불안정성이 높으며, 모형 개발에 상당한 시간과 자원이 소요된다는 한계가 있다.

종합하면, 거시적 파급효과 분석에는 SAM이나 CGE가 강점을 보이고, 개별 제도의 미시적 효과 분석이나 분배 구조 변화 평가에는 MSM이 보다 유리하다. 이상의 내용은 <표 3-5>에 정리되어 있다.

〈표 3-5〉 주요 모형의 특징

구분	SAM	CGE	MSM
개념/정의	국민계정을 확장한 회계 항등식 기반 정태모형, 거시경제의 소득순환을 일관된 행렬로 표현	SAM에 기반, 경제주체의 행태를 방정식 체계로 구현해 일반균형을 계산	미시적 계층 단위에서 작동하는 시뮬레이션 기반 분석 도구
분석범위	외생적 충격의 소득순환 효과 분석, 가격, 행태변화는 반영 X	정책 변화나 외부 충격의 일반균형효과 산출	개체 수준의 이질성과 제도 간 상호작용 구현, 거시균형·순환 효과는 고려 X
기초자료	국민계정, 산업연관표(IO), 각종 미시자료	SAM 기반 경제주체들의 행태, 정책, 제도 관련 각종 파라미터	대용량 미시자료
강점	계산 경로가 단순, 결과 해석 직관적, 분배·재정효과를 동시에 제시, 정책 전달경로의 시각화 가능	가격·임금·자원배분의 변화를 내생적으로 반영, 후생·균형효과 분석 가능	정책 규칙을 실제 제도와 유사하게 구현 가능, 개인·가구 단위 분포 변화와 행태반응을 정밀하게 측정
한계	정태 구조로 장기·질적 효과 포착에 한계, 가구 이질성 반영 어려움.	파라미터값에 민감, 모형의 구조가 복잡함, 대표행위자 가정으로 개인의 이질성 반영에 한계	거시균형 고려 X, 반영 어려움, 자료의 질에 큰 영향을 받음, 복잡성과 불안정성이 높음. 모형개발에 많은 시간과 자원이 소요

출처: 저자 작성.

3. 주요 모형의 적합성 검토

여기에서는 앞서 검토한 여러 모형 중 이 연구의 목적에 가장 적합한 모형을 선별하고자 한다. 이를 위해 몇 가지 기준을 설정하고, 각 기준하에서 주요 모형들을 비교·검토하여 적합성을 판단한다. 이 연구가 적용한 판단 기준은 다음과 같다.

첫째, 분석 목적과의 적합성이다. 이는 이 연구의 핵심 질문, 즉 “돌봄 지출이 경제 전체에 어떤 순환적 파급효과를 내며, 분배 측면에서는 어떤

효과를 유발하는지”를 분석하는 데 모형이 구조적으로 부합하는지를 평가하는 것이다.

이 기준에서 보면, IO 모형은 산업 간 연쇄효과를 신속히 파악할 수 있지만, 경제 전체의 순환 구조를 분석하기는 어렵다. 반면 SAM은 생산-분배-지출의 소득순환(circular flow)을 회계 항등 원리에 따라 한 장의 정방행렬로 구현하고, 외생지출의 변화를 고정가격 승수(fixed-price multipliers)로 환산하여 각 경제주체에 미치는 효과를 계산할 수 있다. 특히 보육·장기요양(LTC)·유급돌봄휴가와 같은 정부 지출이 고용·임금·가계소득·소비·세입으로 이어지는 경제 순환효과를 정태적으로 분석할 수 있다는 점에서 이 연구의 목적에 부합한다. CGE는 SAM보다 한 단계 확장된 형태로 일반균형에 대한 파급효과까지 분석할 수 있으나, 모형의 초기 구축 단계에서 중요한 결과의 투명성과 해석의 단순성은 상대적으로 낮다. MSM은 가구·개인 단위의 분배효과를 세밀하게 포착할 수 있으나 거시경제의 순환과 연계된 파급효과 분석에는 제약이 있다. 따라서 이 기준에서는 SAM이 거시 파급효과와 분배효과를 동시에 제시할 수 있다는 점에서 가장 높은 목적 적합성을 보인다.

둘째, 가용 자료와의 적합성이다. 이는 한국의 돌봄경제 지출을 분석하는 데 필요한 다양한 자료를 충돌 없이 통합할 수 있는지, 모형 구축에 요구되는 자료의 범위가 얼마나 방대한지 그리고 여러 정책지표를 일관된 계정체계에서 산출할 수 있는지를 살펴보는 것이다.

이 기준에서 보면, IO 모형은 산업 단위 자료 결합에는 유리하지만, 돌봄 관련 제도나 정책과의 연계성이 낮다. 반면 SAM은 정부·가계·기업·요소 계정을 세분화하여 연결할 수 있으며, 제도별 재정지출 자료를 일관된 구조 안에서 재배치할 수 있다. CGE는 SAM을 데이터베이스로 활용하지만, 일반균형 계산을 위해 다수의 파라미터와 돌봄영역의 제도 관련

추가 정보가 필요하다. MSM은 매우 세밀한 미시 데이터를 요구하므로 관련 통계가 충분히 축적되지 않은 상태에서는 개발하기가 어렵다.

셋째, 결과 해석의 용이성과 투명성이다. 정책 분석에 활용되는 모형은 계산 과정이 단순하고 결과 해석이 명확해야 하며, 정책의 파급효과가 어떻게 전이되는지를 정책 입안자가 직관적으로 이해할 수 있어야 한다.

이 기준에서 보면, IO와 SAM은 선형 구조로 계산 경로가 단순해 분석 결과를 직관적으로 파악할 수 있다. 파급효과가 어디에서 얼마나 발생했는지를 행·열 해석만으로 확인할 수 있고, 구조경로분석을 통해 경로별 기여도를 시각적으로 제시할 수도 있다. 이는 정책결정자와의 소통 비용을 낮추는 효과도 있다. 반면 CGE는 균형 조건과 모수 설정이 복잡해 결과의 투명성이 낮고, 분석 결과를 해석하기 어렵다. MSM은 개체 간 상호작용이 복잡하므로 시뮬레이션 과정과 결과를 직관적으로 설명하기 어렵다. 따라서 단순한 구조와 해석 용이성 측면에서는 IO와 SAM이 상대적으로 우위를 지닌다.

넷째, 국제비교 가능성이다. 정책효과 분석에 활용되는 모형은 국제비교가 가능하고, 국제기구의 분석 틀과 호환되어야 한다. 즉, 산출지표가 국제표준에 부합하며 국가 간 비교와 검증이 가능한지를 평가한다. 이 관점에서 보면, 여러 모형 중 SAM이 가장 부합한다. SAM은 국민계정에 기반하여 국제적으로 통용되는 결과를 산출할 수 있고, UN·ILO 등 국제기구에서도 SAM 기반 모형을 표준 분석틀로 사용하고 있다.

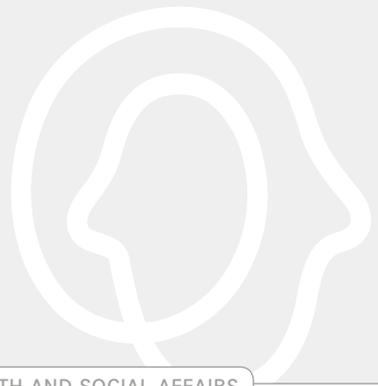
다섯째, 확장성이다. 이는 모형 구축 이후 분석 범위와 산출지표를 단계적으로 확장할 수 있는지를 의미한다. 먼저 IO 모형은 경제의 순환구조를 고려하지 않으므로 구축 이후 분석 범위를 확장하기 어렵다. 반면 SAM은 IO를 확장한 형태로 거시 SAM 구축 이후 미시 SAM을 통해 계층·성별·지역·연령 등 세부집단 단위로 세분화할 수 있다. 이 과정에서

MSM을 결합하면 좀 더 세밀한 시뮬레이션과 정책효과 분석이 가능해진다. 또한 필요에 따라 CGE로 확장하여 동태적 변화와 일반균형 효과를 분석할 수도 있다. CGE 역시 MSM과 결합하여 기초자료를 세분화하는 것이 가능하며, 이는 SAM을 계정 단위로 확장하는 것과 같은 원리다.

이상의 검토 결과를 종합하면, 한국형 돌봄 투자효과 분석에 가장 현실적이고 적용 가능한 모형은 SAM으로 판단된다. 정책 현장에서는 “얼마를 어디에 투입하면 거시경제지표가 어떻게 변하는가”를 한눈에 제시할 수 있는 체계가 필요하며, 이러한 요구를 충족하는 기초모형으로는 SAM이 가장 적합하다. SAM은 정부 지출 통계를 중복 없이 재배치해 산업-요소-가계-정부 간의 순환 효과를 파악할 수 있고, 정책효과의 전달경로를 시각화할 수 있어 정책결정자와의 소통하는 데도 유리하다. 또한 UN과 ILO 등 국제기구의 SAM 기반 모형과 구조적으로 호환되어 국제비교와 검증이 용이하다. 더욱이 국내에도 SAM을 활용한 복지 분야의 파급효과 및 분배효과 분석 경험이 축적되어 있어 모형 구축에 필요한 노하우(계정 설정, 기초자료 구축, 정책효과 분석, 결과 해석)가 풍부하다(노용환, 2006; 2014). SAM은 모형의 확장성 측면에서도 강점을 지닌다. 초기 단계에서는 거시적 파급효과를 투명하게 구조화하고 직관적으로 제시하는데 거시 SAM 기반의 승수 분석을 활용할 수 있다. 이후에는 미시적 세분화나 동태적 분석을 포함하는 일반균형 분석으로 확장하기도 용이하다. 이 과정에서 MSM의 시뮬레이션 기법을 결합하여 모형을 고도화하는 것도 가능하다.

따라서 이 연구는 초기 단계에서는 거시 SAM을 중심으로 거시 파급효과와 분배효과를 구조화하고, 후속 단계에서는 미시데이터를 결합해 미시 SAM 또는 SAM+MSM 결합형 모형으로 확장함으로써 세부 제도 규칙과 대상자 분포를 반영하는 단계적 구축 전략을 마련할 수 있다. 이러한

접근 방식은 제2절에서 살펴본 ILO의 돌봄정책 투자 시뮬레이터(CPIS)의 구축 과정과도 유사하다. 제2절에서 살펴본 바와 같이, CPIS는 SAM 기반의 승수 구조를 활용해 돌봄투자 → 고용·임금·세입 → 재정수익률(ROI)을 산출하는 구조로 되어 있다(ILO, 2024a, p. 7, pp. 33-45). 이 연구도 이러한 구조를 토대로 세부 제도 규칙과 대상자 분포를 단계적으로 반영하는 발전 경로를 취하고자 한다.



제4장

SAM 기반 돌봄 투자효과 분석 모형 설계

제1절 SAM 기반 분석 모형

제2절 돌봄경제를 반영한 SAM의 설계

제3절 돌봄경제 투자의 파급효과 경로

제4절 돌봄경제 파급효과 추정 위한 승수분석 구조



제4장

SAM 기반 돌봄 투자효과 분석 모형 설계

제4장에서는 SAM 기반 돌봄 투자효과 분석 모형을 이론적으로 정립하고 설계한다. 제1절에서는 SAM의 이론적 기반과 정책분석 도구로 발전하는 과정을 정리하고, 제2절에서는 돌봄경제의 특성을 반영한 SAM 계정 설계안을 제시한다. 제3절에서는 돌봄 투자가 구체적으로 어떤 경로로 경제 각 부문에 파급효과를 발생시키는지 이론적으로 도출하며, 제4절에서는 이를 정량화하기 위한 SAM 승수행렬 산출 방법과 승수 분해 기법을 설명한다.

제1절 SAM 기반 분석 모형

돌봄정책의 경제적 파급효과를 분석하는 모형을 설계하려면 기존의 국민계정 체계에서 구분하지 않는 돌봄경제 부문을 데이터로 식별하는 방안을 찾아야 한다. 돌봄은 서비스 형태로 제공되기 때문에 상품부문에 소비 형태로 정의될 수 있고, 돌봄서비스의 제공 주체인 노동력 관점에서 보면 요소시장에서 노동공급의 유형으로 정의될 수 있으며, 돌봄서비스 대상의 관점에서 본다면 가계부문에서도 정의될 수 있다. 그리고 상품시장, 요소시장, 가계부문 등 실물경제를 구성하는 핵심적인 경제부문에서 돌봄경제를 정의하려면 국민계정 각 항목의 수입과 지출의 구성을 세분화할 필요가 있는데, 이에 가장 잘 부응하는 수단이 바로 SAM이다.

제3장에서 살펴본 바와 같이 SAM을 구조화하여 돌봄경제 부문을 데이터로 식별한 대표적 연구로 American University가 ‘돌봄노동과 경제

(CWE-GAM)' 프로젝트의 일환으로 구축한 '성인지 SAM(Gendered SAM)'(Löfgren et al., 2020)을 들 수 있다. 그리고 국제노동기구(ILO)의 돌봄정책 투자 시뮬레이터(Care Policy Investment Simulator, 이하 ILO-CPIS)는 돌봄경제 부문의 지출(투자액)을 가격과 수량 변수를 이용하여 추정한 다음 SAM과 산업연관표 기반의 승수분석으로 돌봄정책의 경제적 파급효과를 분석할 수 있는 도구를 제시하였다.

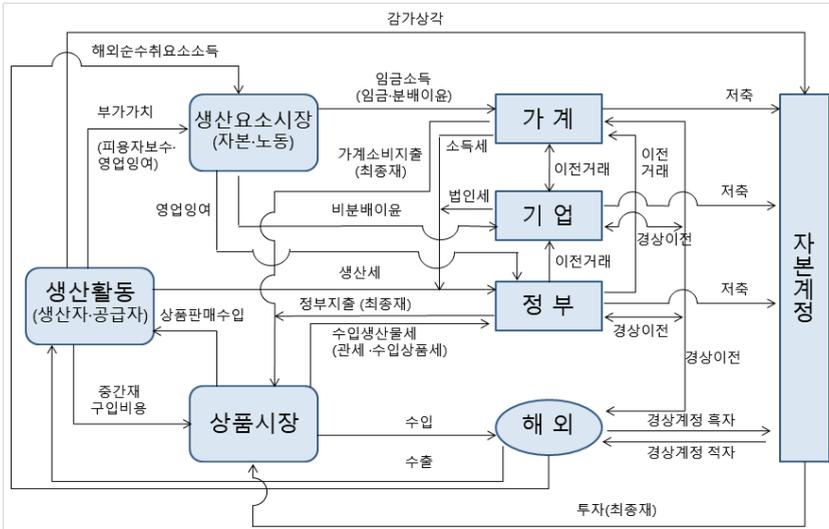
한편 정책 활용 목적의 SAM 작성 권고는 1993년에 UN, OECD, IMF, EC가 공동 개정된 「국민계정체계」(UN통계국)에서 시작되었으며, 「국민계정」의 '중심체계'에 해당하는 경제활동부문(생산, 소비, 소득창출, 부의 축적 등)과 함께 '기타체계'(환경, 보건복지 등의 경제활동부문)에서 SAM 작성에 필요한 세부계정 수립을 권고한 바 있다.¹⁴⁾ 물론 UN 통계국의 권고 이전에 정부 정책의 경제적 파급효과를 분석하는 SAM의 구조 및 승수 설정과 관련한 이론적·실증적 연구가 축적되어 왔다. 사실 SAM을 이용해 국민계정을 행태적 분석이 가능한 경제모형의 기초 데이터베이스로 전환하는 아이디어를 제안한 사람은 '리처드 스톤(Sir Richard Stone)'이다. 그는 1960년대 초 영국 케임브리지대학의 Cambridge Growth Project를 통해 사회계정행렬(SAM) 개념을 처음으로 체계화하였고, 국민계정체계의 개발에 기여한 공로로 1994년에 노벨 경제학상을 수상하기도 했다. 그의 작업은 이후 세계은행(World Bank), UN, IMF 등 국제기구의 표준 분석틀로 채택되었고, 개발도상국의 정책 분석에도 널리 활용되어 왔다.

14) UN통계국의 SAM 작성 안내는 UNSD(1993)를 참조하면 된다. 이 외에도 Keuning and De Ruijter(1998)와 European Commission(2003)이 SAM 작성의 지침이 될 만한 매뉴얼을 제공한 바 있으며, 노용환(2006)의 한국은행 SAM은 이들 매뉴얼을 한국의 가용통계에 적합한 형태로 SAM 작성 방법을 소개하고 있다.

Stone & Brown(1962)은 한 국가 또는 지역 내에서 발생하는 모든 경제적 거래(생산, 소득분배, 소비, 투자 등)를 행렬 형태로 정리한 통합 회계 시스템인 사회계정행렬(SAM)을 처음으로 소개하고 있다. Stone & Brown(1962)의 보고서에 따르면 SAM을 “국민계정(System of National Accounts, SNA)을 행렬로 표현한 것으로, 경제 내 모든 주체 간의 수입과 지출 흐름을 균형 있게 보여주는 도구이다.”라고 정의하고 있다. Stone & Brown(1962)가 제안한 SAM의 구조적 특징은 정방행렬(square matrix)의 행(row)에 수입(receipts)을, 열(column)에 지출(expenditures)을 나타내며, 각 계정의 총수입 = 총지출로 이중기입(double-entry accounting) 원칙이 적용되는데, 이는 지금까지도 SAM의 변하지 않는 구조이다.

‘리처드 스톤’은 SAM 계정의 유형을 생산활동(activities), 상품(commodities), 생산요소(factors: 노동, 자본), 제도부문(institutions: 가계, 기업, 정부), 자본계정(savings-investment), 해외(rest of the world)로 구분하는데, 이는 이후의 연구에서 작성한 SAM 구조의 근간으로 활용되고 있으며, 노용환(2006)의 한국은행 SAM도 이 구조에 따라 작성되었다. 국회예산정책처에서 예산분석에 활용하려고 개정한 SAM(노용환, 2025) 구조도 [그림 4-1]과 같은 실물경제의 소득순환에 따라 9개 거시 계정을 근간으로 작성되었다.

[그림 4-1] 거시 SAM 구조에 따른 실물경제의 소득순환(예)



출처: “연령대별 소득과 소비 구조를 반영한 사회회계행렬 구축 연구.” 노용환, 2025, 국회예산정책처 연구용역보고서, p. 19.

Richard Stone의 SAM 구조 제안 이후 SAM의 작성은 물론 SAM을 이용한 분석 도구들이 발전되어 왔는데, 이를 분석 목적과 활용 측면에서 살펴보면 네 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, SAM은 작성된 형태 자체로 경제 전체의 순환구조를 시각화(생산 → 소득분배 → 소비·투자 → 재생산)하여 통합적으로 파악하는 일차적 목적을 충족하는 데 활용되어 왔다. 둘째, SAM은 정책 시뮬레이션의 기초자료로 정부지출, 세금, 보조금 등 외생적 충격이 경제에 미치는 파급효과를 분석하는 데 활용되어 왔다. 셋째, SAM은 CGE(Computable General Equilibrium, 연산가능 일반균형) 모형의 데이터 기반으로 경제적 파급효과의 인과관계를 구조적으로 파악하는 데 활용되어 왔다. 넷째, SAM 승수분석을 통해 소득재분배 효과, 산업 간 연계효과, 고용효과 등을 정량적으로 분석하는 데 활용되어 왔다.

특히 SAM은 정부지출의 경제적 파급효과 분석 과정에서 연구의 발전을 가져왔는데, SAM 승수분석을 통해 정책적 파급효과를 시뮬레이션하는 방법을 이론적·실증적으로 소개한 핵심 연구로 Pyatt & Round(1979)의 승수행렬 분해, Defourny & Thorbecke(1984)의 정책충격 전파 경로 분석, Roland et al.(1992)의 상대소득 분석 연구를 들 수 있다. 이 세 가지 연구가 주목받는 이유는 이후의 대부분 SAM 기반 연구들이 사실상 이들 연구에서 제안한 승수분석 도구를 사용해 왔기 때문이다.

먼저 Pyatt & Round(1979)는 SAM을 단순한 회계도구에서 정책 시뮬레이션이 가능한 분석모형으로 확장하여 소득분배와 생산구조 간의 상호의존성을 강조하였다. 이 연구는 SAM을 기반으로 경제 내 소득과 생산의 흐름을 분석하고, 이를 통해 정책 충격이 경제 전반에 미치는 파급효과를 정량화할 수 있는 분석체계를 제안하였는데, SAM을 통해 외생적 지출이 내생 부문에 미치는 직접·간접·유발 효과의 추적이 가능하다는 점을 이론적으로 구조화했다는 점에서 의의가 있다. 그들이 연구에서 제안한 회계승수(accounting multipliers)는 SAM에서 구해지는 평균지출성향(average propensities)을 기반으로 계산되며, SAM의 회계적 균형을 반영한 정태적 분석 도구로 지금은 표준화된 승수분석의 틀을 제시한 것으로 평가할 수 있다. 또한 그들은 한 단계 더 나아가 가격이 고정되어 있다고 가정하고 한계지출성향(marginal propensities)과 소득탄력성을 반영하여 소득 변화에 따른 수요 반응을 추정하는 고정가격승수(fixed price multipliers)의 활용법도 제안하였다.

Defourny & Thorbecke(1984)은 SAM을 기반으로 한 승수분석(multiplier analysis)을 보다 정교하게 해석하려고 구조경로분석(structural path analysis)이라는 새로운 방법론을 제시했다. 이는 단순히 총효과를 계산하는 데 그치지 않고, 정책 충격이 경제 내에서 어떤 경로를 통해 전파되는지를 추적할 수 있는 도구라는 점에서 주목되었다. 구

조경로분석을 통해 정책 효과의 주요 전달경로를 식별하고, 단순 승수분석보다 정책 설계에 더 유용한 정보의 제공 가능성을 확보했다는 점에서 주목된다. 노용환(2014)은 한국의 SAM을 작성하여 SAM 승수분해를 통해 구조경로분석을 수행한 바 있다.

다만 구조경로분석이 정책 충격의 전파 구조를 시각화하고, 정책 타깃팅의 정밀도를 높이는 데 이론적 기여를 했는데도 실증적 측면에서 SAM 승수행렬의 활용에 비해 유의미한 실익을 찾기가 쉽지 않다. 그 이유는 구조경로 계산을 위해서는 정책의 시점(origin)과 종착점(destination)을 외생적으로 지정하고, 중간경로의 수도 임의로 제한하여 가장 영향력이 큰 경로를 찾아내어 그 경로의 직접효과를 계산하는 방식이기 때문이다. 즉 Pyatt & Round(1979) 방식으로 SAM 승수행렬을 구하게 되면, 정책 충격이 주어지는 시점에 해당하는 열의 승수 값이 구조경로 분석으로 얻을 수 있는 대표 경로를 어느 정도 설명할 수 있다. SAM 승수행렬의 특정 열벡터 값의 크기를 내림차순으로 정리해 보면 자기 부문의 값이 제일 크고, 다음 크기 순서로 나타나게 되는 항목들이 구조경로분석의 영향력이 큰 경로와 유사하기 때문이다.

다음으로 Roland-Holst & Sancho(1992)는 SAM을 활용한 상대소득 분석의 이론적 틀을 정립한 대표적 연구로 SAM을 활용하여 상대소득 결정 구조를 분석하고, 정책 충격이 소득분배 구조에 어떤 영향을 미치는지를 정량적으로 평가하였다. 이 연구는 고정가격 조건하에서 선형 승수행렬을 사용하여 외생적 소득 주입이 내생 계정(가계, 산업 등)의 소득에 미치는 영향을 분석하였다는 점에서 앞서 소개한 승수분석과 동일하나 단순한 절대소득 변화가 아니라 각 계정의 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중의 변화로 측정한 계정 간 상대소득의 변화에 초점을 두었다는 점에서 차이가 있다. 이 연구는 단순한 총소득 증가보다 분배적 정의

(distributional equity) 측면에서 분석이 중요함을 강조한 것으로 이후 Llop & Manresa(2004)와 노용환(2006) 등 많은 연구에서 지역경제와 복지정책 분석에 응용되어 왔다.

한편 SAM의 정책목적 활용 측면에서 미국을 대표하는 상업용 지역경제 분석 플랫폼인 IMPLAN(<https://implan.com/>)의 성공 요인에 주목할 필요가 있다.¹⁵⁾ IMPLAN은 SAM을 기반으로 한 경제모형을 매년 정기하게 업데이트하며 상업적 성공을 거두어 왔는데, 성공의 핵심 요인은 정기적이고 정밀한 데이터 갱신 체계, 지역별 맞춤형 SAM 구축 그리고 사용자 친화적인 분석 도구 제공 등으로 평가되고 있어 돌봄경제 분석 모형을 구축하려는 이 연구의 관심사와도 일치한다. 즉 IMPLAN은 미국 전역(국가, 주, 카운티, ZIP 코드 수준)의 경제 데이터를 수집하여 매년 정기적인 SAM 데이터를 구축 및 갱신하고 있다. 지역별로 가용한 데이터가 달라 상위 계층(국가, 주)의 데이터를 하향 조정하여 지역 SAM을 추정하고, 상하위 계정 간 일관성을 유지해 왔다. 산업별 생산-소비 흐름뿐 아니라 가계소득 계층, 정부, 기업, 자본, 해외 부문 간의 거래까지 포함한 정교한 SAM을 구축하여 I×I(Industry-by-Industry) 및 I×C(Industry-by-Commodity) 형태의 SAM을 제공함으로써 다양한 분석 목적에 맞게 활용이 가능하다. IMPLAN은 최근 76개국 대상 국제 SAM 데이터도 제공하며 글로벌 시장으로도 확대 중이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 SAM은 다양한 정책분석 요구에 따라 구조화된 형태의 자료수집을 통해 구축되며, 시뮬레이션을 통해 정책의사결정에 유용한 도구로 활용될 수 있다. 이는 SAM이 작성 원칙의 근간이 되는 생산-소비-축적의 흐름을 유지하면서도 그 구성 항목을 세분화하는

15) IMPLAN의 성공요인 관련 설명은 홈페이지(<https://support.implan.com/>)에 소개된 Elements of IMPLAN SAM Tables(Written August 30, 2024)와 Constructing the IMPLAN SAM(Updated July 30, 2024)을 참조하였다.

방식은 정형화된 틀에 갇혀 있지 않고 가용자료와 연구자 의도에 따라 신축적으로 변형이 가능하기 때문이다. 따라서 돌봄경제 원칙에 부합하는 정책목적의 SAM 개발을 위해서는 관련 연구가 어떠한 방식으로 돌봄정책을 국민소득의 흐름에 담아냈는지를 구체적으로 이해하고, SAM 구축에 필요한 신뢰할 수 있는 자료의 가용성을 파악하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

제2절 돌봄경제를 반영한 SAM의 설계

1. 돌봄경제 분석을 위한 이상적 SAM 설계안

돌봄경제의 정책 효과를 정량적으로 분석하려면 돌봄 관련 공공투자(보육, 요양, 유급휴가 등)가 국민경제 내에서 어떤 소득흐름과 분배효과를 유발하는지를 체계적으로 추적할 수 있는 분석 틀이 필요하다. SAM은 실물경제 내 제도부문(가계, 기업, 정부)과 생산요소시장(노동, 자본), 산업 및 상품시장 간 소득 흐름을 정방행렬로 구조화함으로써 특정 부문에 대한 정책적 소득 주입이 전체 경제에 미치는 파급효과를 정량적으로 추정할 수 있는 유용한 분석 도구로 평가된다. 특히 제도부문을 세분화(예: 여성가구, 돌봄노동자, 비공식 부문 등)하거나 돌봄 관련 서비스(보육, 요양, 교육 등)를 별도 계정으로 구성함으로써 돌봄정책의 경제적 파급효과 및 소득재분배 효과를 좀 더 정밀하게 분석할 수 있게 된다.

돌봄경제 분석을 위한 SAM 분할 및 승수분석은 기존의 거시 SAM을 확장 적용하는 과정을 필요로 한다. 돌봄 관련 서비스(보육, 요양, 교육 등)의 생산활동 및 상품시장 계정 분리, 돌봄노동자(정규직/비정규직, 성별, 고용형태 등)의 요소소득 계정 분해, 가구유형(한부모, 고령가구, 다

자녀가구 등)별 제도부문 분할, 정부의 돌봄지출(현금 vs. 현물)의 계정별 주입 효과 분석, 돌봄정책의 소득재분배 효과 및 고용복지 효과 정량화 등이 이에 해당한다. 이러한 확장된 SAM 기반 분석은 돌봄정책의 경제적 정당성과 사회적 파급효과를 실증적으로 뒷받침할 수 있는 기반 자료로 활용될 수 있으며, 향후 정책 시뮬레이터로의 연계 가능성을 높이게 된다.

앞서 소개한 Richard Stone 방식의 거시 SAM 계정 구조(그림 4-1)의 거시 SAM 구조에 따른 실물경제의 소득순환(예) 참조)에서 출발하여 돌봄 관련 활동, 계층, 요소를 반영한 돌봄정책의 경제적·분배적 파급효과를 정량적으로 분석할 수 있도록 SAM을 설계해 보기로 한다. ‘돌봄경제 분석을 위한 SAM 설계’(안)의 목적은 (i) 돌봄 관련 공공투자(보육, 요양, 유급휴가 등)가 국민경제에 미치는 파급효과(고용, 소득, 분배 등)를 정량적으로 분석하고, (ii) 무급 돌봄노동의 시장 전환 효과, 성별 노동시간 재배분, 가계소득 변화 등을 반영하며, (iii) 성인지적·계층별 정책 효과 분석을 위한 구조화된 데이터베이스 제공에 있다.

〈표 4-1〉은 전통적인 SAM의 구조(생산-소비-축적)에 기반을 두고 제3장에서 심층 분석한 노용환(2025), Löfgren et al.(2020), ILO-CPIS를 종합하여 작성한 ‘돌봄경제 분석을 위한 SAM의 기본 계정 구조’를 제시하고 있다. 이 설계(안)을 실제 돌봄정책의 경제적 파급효과를 정량적으로 분석하는 기초 자료로 활용하려면 세부계정이 확정되어야 하며, 돌봄경제 분석을 위한 SAM의 기본 계정 설계(안)에 관련 계정 항목도 제시해야 한다.¹⁶⁾

16) 앞서 소개한 IMPLAN의 지역별·계층별 계정 분해 방식과 정책 시뮬레이션 기능을 반영하여 한국의 보육·요양·가사노동 등 돌봄경제의 구조와 정책 효과를 정량적으로 분석하는 경우 제도부문의 가계 계정을 저소득가구(1~3분위: 돌봄수요가 많고 무급노동비중이 큼), 중소득 가구(4~7분위: 유급노동과 무급노동 병행), 고소득 가구(8~10분위: 유급 돌봄서비스 수요가 큼), 한부모 가구(돌봄 부담 집중, 정책 타겟팅 필요), 고령가구(요양서비스 수요층, 무급노인돌봄 제공장 포함) 등으로 세분화하는 방안도 고려할 수 있다.

112 돌봄경제의 투자효과 분석 연구

〈표 4-1〉 돌봄경제 분석을 위한 SAM의 기본 계정 설계

거시 계정	세부계정	거시 계정의 의미
A. 생산활동 (activities)	- 돌봄산업(보육, 요양, 교육), 기타 산업 ▶ A1. 보육서비스, A2. 요양서비스, A3. 교육서비스, A4. 기타 산업	산업별 부가가치 창출 주체
C. 상품 (commodities)	- 돌봄서비스, 일반재화 ▶ C1. 보육상품, C2. 요양상품, C3. 교육상품, C4. 일반재화	생산·소비되는 상품 및 서비스
F. 생산요소 (factors)	- 노동(성별·고용형태별), 자본 • 노동계정 유형: 성별(남성, 여성), 고용형태(정규직, 비정규직, 자영업), 산업(돌봄산업, 기타산업), 시장성(유급노동, 무급노동(가사돌봄)) ▶ F1. 여성 유급노동, F2. 남성 유급노동, F3. 무급 돌봄노동, F4. 자본	요소소득 분배 주체
I. 제도부문 (institutions)	- 가계(가구유형별), 기업, 정부 • 가계유형: 일반가계(양육·돌봄 부담이 없는 가구), 돌봄가계(0-5세 아동 또는 65세 이상 노인 포함), 한부모가계(여성 또는 남성 단독 양육 가구), 고령가계(65세 이상 단독 또는 부부 가구) ▶ I1. 일반가계, I2. 돌봄가계, I3. 한부모가계, I4. 고령가계, I5. 기업, I6. 정부	소득 수취 및 지출 주체
K. 자본계정 (savings-investment)	- 가계·기업·정부 저축 ▶ K1. 가계저축, K2. 기업저축, K3. 정부저축	투자 및 저축 흐름
R. 해외계정 (rest of the world)	- 수출입, 해외소득 ▶ R1. 수출입	대외거래 반영
N. 비시장부문 (non-market)	- 무급 돌봄노동, 여가시간 • 비시장활동 가치화 방식: 가정 내 아동돌봄(대체비용, 보육교사 평균시급 적용), 가정 내 노인돌봄(대체비용, 요양보호사 평균 시급 적용), 일반 가사노동(기회비용, 해당가구 평균 시급), 여가시간(기회비용, 개인의 평균 시장임금 적용) ▶ N1. 무급 아동돌봄, N2. 무급 노인돌봄, N3. 여가시간	기회비용 또는 대체비용으로 가치화
D. 가설계정 (dummy)	- 수입과 지출의 불균형 조정용 ▶ D1. 불균형 조정	수입·지출 불일치 조정용 외생계정

자료: 노용환(2025), Löfgren et al.(2020), ILO-CPIS를 종합하여 작성.

2. 돌봄경제 SAM을 이용한 분석 가능 지표 및 시뮬레이션 시나리오 설계

〈표 4-2〉는 돌봄경제 SAM과 Pyatt & Round(1979), Defourny & Thorbecke(1984), Roland-Holst & Sancho(1992)가 제안한 승수분석 도구를 활용하여 분석가능한 지표를 제시하고 있다. 여기에는 SAM 승수분석으로 직접 얻을 수 있는 소득효과 및 소득재분배효과와 함께 이 소득의 창출이 산업연관표의 고용계수와 순생산세비율을 통해 연관되어 나타나는 고용 및 세수 효과의 추정 가능성과 이러한 결과로부터 계산할 수 있는 정부지출 대비 정책의 ROI와 성별격차해소 효과도 포함하고 있다.

〈표 4-2〉 돌봄경제 SAM을 이용하여 분석가능한 지표(예시)

분석가능 항목	정책효과 설명
명목소득승수	정책지출 1단위당 전체 경제의 소득 증가 효과
소득재분배승수	특정 계층(여성, 저소득가구 등)의 상대소득 변화율
산업별 파급효과	돌봄정책이 유발하는 산업별 부가가치
고용승수	정책지출 1단위당 창출되는 고용(인력) 수
성별 고용효과	여성·남성의 노동시간 및 소득 변화
가계소득 효과	가구유형별 소득 및 소비 변화
ROI	정부지출(정책에 대한 투자) 대비 GDP 증가
성별 노동시간 변화	유급/무급 노동시간의 성별 변화량

출처: 저자 작성.

한편 돌봄정책(보육, 요양, 유급휴가 등)에 대한 공공투자가 국민경제에 미치는 효과를 정량적으로 분석하려면 실현 가능한 정책 시뮬레이션 시나리오의 설계가 전제되어야 한다. 〈표 4-3〉은 돌봄경제를 반영한 SAM의 설계를 위해 가상으로 제시한 정책시뮬레이션 시나리오를 보여주고 있다. 예를 들어 정책시뮬레이션을 통해 공공보육 확대 → 무급 돌봄노

동 감소 → 가계소득 및 소비 증가, 유급육아휴직 확대 → 여성 노동공급 증가 → GDP 및 세수 변화와 성별 소득격차 변화, 요양서비스 공공화 → 고령가구 부담 감소 → 정부지출 대비 ROI 변화, 무급 돌봄노동의 시장 전환 → 여성 유급노동증가 → 성별 소득 변화 등의 분석이 가능할 것으로 기대된다.

〈표 4-3〉 돌봄정책 시뮬레이션 시나리오 설계(예시)

항목	내용	
시나리오 1. 공공보육 확대	정책 내용	만 0~5세 아동 대상 국공립 보육시설 커버리지 50% → 80% 확대
	외생주입계정	정부 → 보육서비스 생산활동 (A1)
	기대효과	여성의 무급 돌봄노동 감소 → 유급노동 증가 → 가계소득 증가, 고용 증가, 세수 증가
	분석지표	명목소득승수, 고용승수, 가계소득 변화, 성별 노동시간 변화
시나리오 2. 유급육아휴 직 확대	정책 내용	부모 각각 6개월 유급휴직 보장, 급여 상한 인상
	외생주입계정	정부 → 가계 (I1~I3) 또는 정부 → 노동요소 (F1, F2)
	기대효과	여성의 노동시장 이탈 방지, 남성의 돌봄참여 증가, 성별 시간 재분배
	분석지표	노동소득 변화, 무급노동 감소, 가계소득 분배 개선, 성별 소득격차 변화
시나리오 3. 장기요양 공공화	정책 내용	65세 이상 대상 요양서비스 공공 공급 비중 30% → 60% 확대
	외생주입계정	정부 → 요양서비스 생산활동 (A2)
	기대효과	고령가구 부담 감소, 요양인력 고용 증가, 무급노인돌봄 감소, GDP 및 세수 증가
	분석지표	산업별 부가가치, 고용승수, 가계소득 변화, 정부지출 대비 ROI
시나리오 4. 무급 돌봄노동의 시장 전환	정책 내용	무급 돌봄노동의 30%를 유급 서비스로 전환 (보육·요양 포함)
	외생주입계정	정부 → 보육/요양 생산활동 (A1, A2)
	기대효과	여성의 유급노동 증가, 무급노동 감소, GDP 증가, 성별 노동시간 격차 축소
	분석지표	무급노동 가치 감소분, 유급노동 증가분, 성별 소득 변화, 총소득 승수

주: 정책 내용은 가상의 상황을 단순화하여 예시한 것으로 구체적인 내용과는 차이가 있음에 유의

출처: 저자 작성.

3. 이상적 설계와 1차년도 연구의 간극

앞서 제시한 <표 4-1>의 이상적인 SAM 설계안은 돌봄경제의 다차원적인 효과(총량적 효과, 분배 효과, 성별 효과)를 정밀하게 분석할 수 있는 틀을 제공한다. 이러한 이상적인 미시 SAM이 구축된다면, <표 4-2>와 같이 돌봄 투자의 총량적 효과(명목소득증수, 고용증수, ROI 등)뿐만 아니라 분배 효과(소득재분배증수, 가구유형별 소득 효과), 성별 효과(성별 고용 및 노동시간 변화) 등 다차원적인 정책 효과 지표를 정밀하게 도출할 수 있으며, <표 4-3>과 같이 보다 현실적인 정책 시뮬레이션 시나리오를 설정하고 그 효과를 분석하는 것이 가능해진다.

그러나 1차년도 연구에서는 데이터와 시간 제약으로 <표 4-1>의 이상적인 구조를 모두 구현하는 대신 표준 거시 SAM 구조를 기반으로 한 시범모형을 구축한다. 이는 5장에서 상세히 설명할 텐데, 생산활동, 노동, 가계 계정이 통합된 형태이다. 따라서 1차년도에는 거시 SAM 기반의 시범모형을 바탕으로 돌봄 투자의 총량적 파급효과를 시범적으로 추정하고, 2~3차년도에는 이상적 설계안에서 제시한 미시 SAM으로 확장하여 분배 및 성별 효과를 정밀하게 분석하는 것을 목표로 한다.

제3절 돌봄경제 투자의 파급효과 경로

이 절에서는 SAM 구조 내에서 돌봄 투자가 구체적으로 어떤 경로를 거쳐 경제 각 부문에 파급효과를 발생시키는지 이론적으로 검토한다.

돌봄경제 투자는 단순히 해당 산업의 산출량만 증가시키는 것이 아니라, 생산-소득-소비의 순환 구조로 경제 전반에 걸쳐 다층적인 파급효과를 창출한다. SAM 기반 분석은 이러한 효과의 전파 경로를 직접효과, 간

접효과, 유발효과로 구분하여 체계적으로 추적할 수 있다는 장점을 가진다(Pyatt and Round, 1979). 이러한 이론적 검토는 5장에서 실시할 실증 분석 결과의 해석을 위한 개념적 기초를 제공한다.

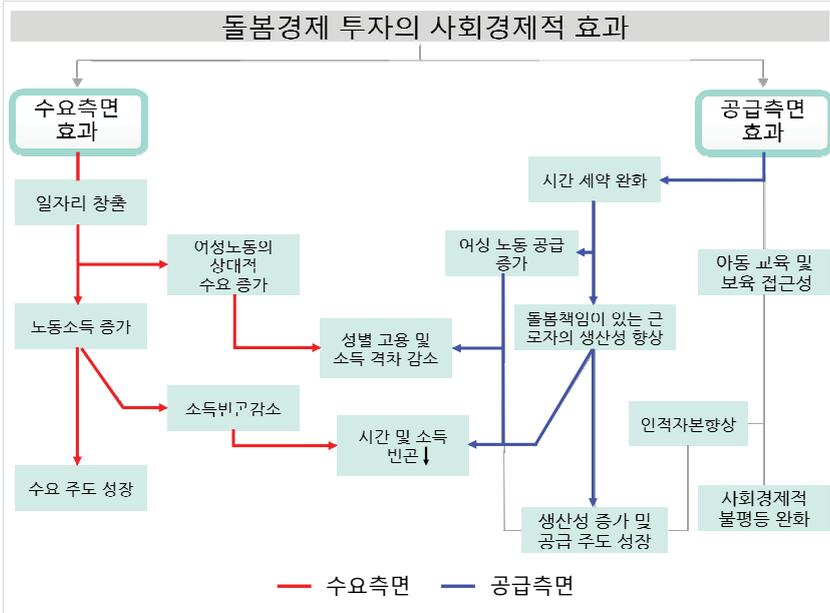
1. 돌봄 투자 효과의 전파 메커니즘

돌봄경제 투자가 만들어내는 사회경제적 파급효과는 ILO가 제시한 수요·공급의 이중 경로로 이해할 수 있다. 돌봄경제에 대한 투자는 단기적 경기부양과 장기적 성장잠재력 확충을 동시에 달성하는 이중의 효과 경로로 사회경제적 파급효과를 유발한다. 이는 돌봄 투자가 단순한 복지지출을 넘어 성장과 분배를 아우르는 사회적 투자임을 의미한다.

수요 측면 경로는 돌봄 투자가 직접적인 일자리와 소득을 창출하여 경제 전체의 총수요를 확대하는 과정이다. 돌봄 부문은 노동집약적 특성상 다른 인프라 투자보다 더 큰 고용 창출 효과가 있다. 이로 인해 발생한 가계 소득 증대는 소비 확대로 이어져 단기적인 경기 부양을 견인하며, 저소득층의 소득 안정성을 강화하고 빈곤을 완화하는 효과를 낳는다.

공급 측면 경로는 돌봄 인프라 확충이 경제의 근본적인 생산 능력을 강화하는 장기적인 과정이다. 공공 보육 및 요양 서비스는 여성에게 집중된 무급 돌봄 부담을 완화하여 여성의 노동공급을 확대하고 경력 단절을 예방한다. 또한 양질의 영유아 보육·교육(ECCE)은 미래 세대의 생산성을 높이는 인적자본 강화 효과를 가져오며, 안정적인 돌봄 환경은 근로자의 노동생산성 향상에도 기여한다.

[그림 4-2] 돌봄경제에 대한 투자의 사회경제적 효과: 공급 및 수요 측면 채널



출처: "A Guide to Public investments in the care economy", ILO, 2021, p. 6 활용 저자 재도식.

가. 직접·간접·유발 효과

이 연구에서 활용하는 SAM 모형은 이 중 수요 측면의 파급 경로를 정량적으로 추적하여 돌봄 투자가 소득, 고용, 재정에 미치는 효과를 분석하는 데 특화된 도구이다. 사회경제적 파급효과는 크게 세 가지 경로로 발생한다. 첫째, 돌봄 서비스 산업에 대한 직접적인 수요 증가 효과(직접 효과), 둘째, 돌봄 산업의 중간재 수요 증가로 타 산업의 생산 유발 효과(간접효과), 셋째, 돌봄 종사자 소득 증가로 인한 소비 증가와 이에 따른 추가적인 생산 유발 효과(유발효과)이다. 정태적 일반균형 모형인 SAM은 특정 부문에 대한 외생적 지출(정책 투자)이 국민경제의 소득 순환 구조를 따라 어떻게 연쇄적인 파급효과를 만들어내는지를 추적한다. 이 과정

은 단순히 총량적 효과를 보여주는 것을 넘어 소득 증대가 고용, 재정, 성평등 개선으로 이어지는 구체적인 경로를 단계적으로 보여준다.

SAM 분석의 가장 근간이 되는 경로는 명목소득 파급 경로이다. 정부의 돌봄 지출이 경제 전체의 총소득을 얼마나 증가시키는지를 측정하며, 이는 이후 모든 파급효과 분석의 기초가 된다. 직접 효과는 정부의 돌봄 투자가 1차적으로 돌봄 서비스 산업(예: 보육, 요양, 간병 등)의 생산 활동을 직접 증가시키는 효과이다. 예를 들어, 정부가 국공립 어린이집 운영비 지원을 1조 원 증액하면, 해당 금액이 보육서비스 산업의 총산출을 직접 증가시킨다. 이때 증가하는 산출액의 규모는 투입된 예산액과 동일하다. 직접효과는 SAM 구조에서 정부 지출이 특정 산업(또는 상품) 계정으로 직접 배분되는 흐름으로 표현된다. 이는 SAM 승수행렬에서 외생 부문(정부)에서 내생 부문(산업)으로의 직접적인 주입을 의미한다. 노용환(2020)은 SAM을 통해 정부의 복지지출이 가계와 경제활동부문으로 어떻게 배분되는지를 명시적으로 추적할 수 있음을 강조하였다.

간접효과는 돌봄 서비스 산업이 생산 활동을 위해 필요로 하는 중간재(식품, 교재교구 등)의 수요가 증가하면서 이들을 공급하는 타 산업의 생산이 유발되는 효과이다. 예를 들어, 어린이집 운영이 증가하면 급식용 식자재, 교재교구, 청소용역 등에 대한 수요가 발생하고, 이는 식품제조업, 출판업 등의 생산 증가로 이어진다. 이러한 산업 간 연쇄효과는 산업연관표의 레온티에프 역행렬(Leontief inverse matrix)에서도 포착된다. 그러나 산업연관표는 산업 부문 간의 중간재 거래만을 다루는 반면, SAM은 산업 생산 증가가 생산요소(노동, 자본) 소득을 형성하고, 이것이 제도부문(가계, 기업, 정부)의 소득과 지출로 연결되는 전체 순환 과정을 통합적으로 포착한다(Roland-Holst & Sancho, 1992). 이는 SAM 기반 분석이 단순한 산업 간 파급효과를 넘어 소득분배와 최종수요 변화까지 추적할 수 있는 근거가 된다.

마지막으로 유발 효과는 돌봄 투자로 돌봄 산업 종사자와 관련 산업 종사자의 소득이 증가하고, 이들의 소비 지출이 증가하면서 다시 각 산업의 생산을 추가로 유발하는 효과이다. 예를 들어, 보육교사의 임금이 증가하면 가계소득이 증가하고, 이는 식료품, 의류, 교육서비스 등에 대한 소비 지출 증가로 이어지며, 해당 산업의 생산이 다시 증가한다. 유발효과는 SAM 승수분석의 핵심 기여 부분이다. 산업연관표를 이용한 분석에서는 이러한 소득-소비의 순환 효과를 명시적으로 포착하기 어렵지만, SAM은 생산요소 소득이 가계로 분배되고, 가계의 소비지출이 다시 산업 생산으로 연결되는 경로를 모형화한다(Pyatt & Round, 1979; 노용환, 2014). 이러한 연쇄 과정을 통해 SAM 승수분석은 명목소득승수라는 핵심 지표를 도출하며, 이는 돌봄 투자의 총체적인 소득 증대 효과를 나타낸다.

나. 돌봄 투자의 고용 창출 경로

돌봄 투자의 중요한 경제적 효과 중 하나는 고용 창출이다. 돌봄 서비스는 본질적으로 대면 서비스이며, 노동집약적 특성을 보인다(Ilkkaracan & Memis, 2022). 따라서 돌봄 투자는 다른 산업에 대한 투자에 비해 높은 고용유발계수를 나타낸다.

SAM 모형은 소득 효과 분석 결과를 산업연관표의 통계와 연계하여 고용 파급효과를 추정한다. SAM 분석으로 도출된 산업별 소득 증가분에 산업연관표 부속표의 고용계수(산출액 10억 원당 고용유발 인원)를 곱하여 산출한다. 이때 기존 지출 규모를 분석하는 경우, 이 값은 신규 일자리 창출이 아닌 현재의 돌봄 지출이 경제 전반에서 지탱하고 있는 고용 유지 규모로 해석, 즉 고용유지효과로 해석하는 것이 정확하다.

돌봄 투자는 보육교사, 요양보호사, 사회복지사 등 돌봄 서비스 직종에서 직접적인 고용을 창출한다. 정부가 국공립 어린이집을 신설하거나 장기요양 서비스 이용자 수를 확대하면, 해당 인력에 대한 수요가 직접적으로 증가한다. 돌봄 투자로 인한 중간재 수요 증가는 관련 산업에서 고용을 간접적으로 유발한다. 예를 들어, 어린이집 급식 서비스가 확대되면 식자재 공급업체, 급식 조리 인력 등에 대한 수요가 증가한다. 돌봄종사자의 소득 증가에 따른 소비 지출 증가는 소비재 산업의 생산 증가를 유발하고, 이는 해당 산업의 고용 증가로 이어진다. 이러한 고용 효과는 돌봄 종사자의 임금수준, 한계소비성향, 소비 구조 등으로 결정된다.

특히 돌봄 투자는 두 가지 경로로 여성의 경제활동참가율을 높인다. 첫째, 보육교사, 요양보호사 등 여성 집중 직종에서 고용을 직접 창출한다. 통계청(2024)의 2024년 상반기 지역별 고용조사에 따르면, 보건업 및 사회복지 서비스업 취업자의 80.3%가 여성으로 나타났다. 이는 돌봄 투자가 여성 고용에 특히 큰 영향을 미치는 구조적 특징을 보여준다. 돌봄 투자는 단순히 고용 규모를 확대하는 것을 넘어 경력단절 여성의 재취업 기회 확대, 시간제·유연근무 일자리 제공 등으로 여성의 경제활동 참여 패턴을 개선하는 효과를 보인다(Ilkkaracan et al., 2022).

둘째, 정부가 공적 돌봄 서비스(보육, 노인 돌봄 등)를 확대하면, 가정 내에서 무급으로 돌봄을 수행하던 여성들의 시간 제약이 완화되어 노동시장 참여가 가능해진다(Ilkkaracan et al., 2022). 예를 들어, 국공립 어린이집 확충은 영유아 자녀를 둔 여성의 경력단절을 예방하고, 노인 장기요양서비스 확대는 중장년 여성의 노동시장 이탈을 방지할 수 있다.

다만, SAM 모형은 정태적 분석틀이므로 여성의 노동공급 확대나 인적자본 축적과 같은 공급 측면의 동태적 효과를 내생적으로 측정하지는 못한다. 그러나 SAM 분석으로 정량화된 수요 측면의 효과(예: 돌봄 부문의 임금 소득 증대)는 공급 측면의 변화(예: 여성의 노동시장 참여 유인 증

가)를 촉발하는 중요한 전제 조건이 된다. 이를 활용해 여성 고용 증가를 간접적으로 추정할 수 있다.¹⁷⁾

한편 ‘여성 고용 증가’를 성평등 효과로 해석하는 데에는 신중한 접근이 필요하다. 거시적 관점에서 비경제활동 상태의 여성이 유급 노동시장에 진입하는 것은 경제적 자립과 사회 전체의 성평등에 기여하는 긍정적 측면이 분명히 존재한다. 그러나 우리나라 돌봄 서비스 직종의 고용이 압도적으로 여성에게 집중된 현실을 고려할 때, 이 분야의 일자리 증대가 오히려 ‘돌봄은 여성의 일’이라는 성별 고정관념과 직업 분리 현상을 심화할 수 있다는 비판적 검토 또한 가능하다. 따라서 이 연구의 분석 지표는 돌봄 투자의 총량적인 여성 고용 확대 효과를 보여주는 데 중점을 두되, 이것이 직업의 성별 균형이라는 또 다른 차원의 성평등 과제까지 해결하는 것은 아님을 분명히 인지할 필요가 있다.

다. 소득분배 및 재정 환류 효과

돌봄 투자는 소득분배 측면에서도 중요한 효과를 가진다. 노용환(2020)은 SOCX 기반 복지지출 시나리오와 SAM을 결합한 분석을 통해, 보건·가족 분야 복지지출이 저소득층 소득 증대에 기여함을 실증적으로 확인하였다. 소득분배 효과는 직접적 소득재분배 효과와 서비스 접근성을 통한 간접적 재분배 효과 그리고 고용을 통한 소득 창출 효과 경로로 작용할 수 있다.

17) 돌봄 투자 → 총고용효과 발생 및 여성 노동소득 증대 → 여성 고용 증가의 경로 효과는 두 가지 방식으로 추정 가능하다. 첫째, 고용 파급 경로에서 산출된 산업별 여성 고용 비율을 곱하는 단순 계산 방식이다. 둘째, SAM 분석으로 도출한 여성 노동소득 증가율에 외부 연구를 반영해 설정한 여성 노동공급탄력도와 잠재 여성 노동력 규모를 곱하여, 소득 증가에 반응하여 노동시장에 진입하는 여성 규모를 추정하는 행태적 분석 방식이다.

돌봄 투자 중 현금급여(아동수당, 부모급여 등)는 가계에 직접 이전되어 가처분소득을 즉시 증가시킨다. 이러한 직접 이전은 저소득 가구에 상대적으로 높은 비중(총량에서 차지하는 비중 변화)으로 배분되는 경향이 있으며, 이는 소득분배 개선에 직접 기여한다.

또한 공적 돌봄 서비스 확대는 저소득 가구가 민간 시장에서 구매해야 할 서비스를 무료 또는 저렴하게 이용할 수 있게 함으로써 실질소득을 증대시키는 효과를 가진다. 이는 SOCX에서 현물급여로 분류되며, SAM 분석에서는 정부지출이 특정 산업을 경유하여 가계에 간접적으로 혜택을 주는 경로로 표현된다.

돌봄 일자리는 상대적으로 학력 요건이 낮고, 경력단절 여성의 재진입이 용이한 특성을 가진다. 따라서 돌봄 투자로 인한 고용 창출은 중하위 소득계층의 소득 기회를 확대하는 효과를 가진다. 다만, 돌봄 종사자의 낮은 임금 수준은 이러한 재분배 효과의 크기를 제한하는 요인으로 작용할 수 있다.

돌봄 투자는 초기 재정지출을 수반하지만, 경제활동 증가로 인한 세수 증가와 사회보험료 수입 증가를 통해 일부가 재정으로 환류된다. 명목소득이 커지면 생산, 소비, 소득 등 과세 기반이 함께 확대되기 때문이다. 또한 총명목소득 증대 → 과세 기반(생산, 소비, 소득) 확대 → 조세 및 사회보험료 수입 증가 경로를 포착할 수 있다. 이는 SAM으로 도출된 산업별 소득 증가분에 산업연관표의 순생산세비율을 곱하여 산출한다. 이를 통해 정부 투자 대비 세수 회수율, 즉 ROI(Return on Investment)를 계산하여 정책의 재정적 효과를 평가할 수 있다.

라. 다층적 효과

이 절에서 살펴본 효과 경로들은 독립적으로 발생하는 것이 아니라 경제 내에서 상호 연계되어 작동한다. 예를 들어, 정부의 어린이집 지원 확대는 (직접효과) 보육서비스 산업의 생산 증가, (간접효과) 급식, 교재교구 등 관련 산업의 생산 증가, (유발효과) 보육교사 임금증가→가계소비 증가→소비재 산업 생산증가, (고용효과) 보육교사 직접 고용+관련 산업 간접 고용+소비재 산업 유발 고용, (여성 노동참여 효과) 영유아 모의 경력단절 예방 + 보육교사 일자리 창출, (소득분배 효과) 저소득층 보육비 부담 완화 + 돌봄 일자리 제공, (재정 환류 효과) 고용·소득 증가→세수 증가+사회보험료 증가를 낳는다.

종합하면, 돌봄 투자는 직접효과, 간접효과, 유발효과와 세 가지 경로로 생산과 소득을 증가시키며, 이 과정에서 고용 창출, 여성 노동시장 참여 확대, 소득분배 개선, 재정 환류 등의 부수적 효과를 동반한다. 이러한 다층적 효과를 체계적으로 추적하고 정량화하는 것이 SAM 기반 분석의 핵심 목적이다.

제4절 돌봄경제 파급효과 추정 위한 승수분석 구조

1. SAM을 이용한 경제적 파급효과 분석 수단의 선택

돌봄경제에 부합하는 SAM을 구조화하여 정책효과 분석에 활용하는 문제는 SAM의 정책활용도를 고려한 시뮬레이션의 안정성과 활용의 용이성을 고려해야 한다. 정책수행을 위한 투자가 경제에 미치는 영향의 분석에 있어 ILO-CPIS의 경우는 SAM 승수분석을 수행하였으며, CWE-GAM의

성인지 SAM의 목적은 SAM을 이용한 CGE 분석을 염두에 두고 있다. SAM 승수분석과 SAM을 이용한 CGE 분석 모두 대부분 일반균형모형으로서 정책의 경제 부문별 파급효과를 추정하기에 적합한 수단이기 때문이다.

그런데 SAM을 이용하여 CGE 모형과 같이 이론적 정합성을 추구하는 일반균형모형의 경우 개별경제부문에 사용되는 추정된 파라미터 값에 따라 시뮬레이션 결과가 민감하게 반응하는 어려움이 있다. 즉 CWE-GAM의 성인지 SAM은 성별, 돌봄노동, 가구유형, 비시장활동 등을 반영한 성인지 CGE 모형을 구축하여 돌봄경제와 노동시간 규제의 성평등효과를 분석하고자 한다는 점이 특징이며, 이를 위해 가격변수와 가치를 모형 내에 구조화하는 과정이 필수적이다. 그런데 제3장에서 전술하였듯이 CGE 모형은 내생적으로 결정되는 변수값에 의해 영향을 많이 받을 수밖에 없기 때문에 시뮬레이션 결과는 파라미터 추정값에 따라 민감하게 반응할 수밖에 없고, 때로는 경제이론적 구조와 다른 추정치의 방향성에 혼란을 겪는 경우도 발생한다.

반면에 승수분석의 경우 경제이론적 연결고리는 CGE 모형에 비해 미흡하지만, 가격변수가 외생적으로 주어진 정태적 모형이므로 시뮬레이션 결과가 내생변수의 개입으로 영향을 받을 소지가 거의 없어 국가 간 비교나 시계열적 활용에 있어 안정적이라는 장점이 있다. 이러한 관점에서 ILO-CPIS가 시뮬레이션 결과 도출에서 활용한 실용성과 안정성에 주목한다. ILO-CPIS의 계량경제학적 구조는 돌봄 투자의 소득창출 승수효과를 도출하고, 투자로 증가한 소득으로부터의 노동공급 반응을 추정하며, 이 과정에서 GDP 변화에 따른 세수 변화와 여성의 노동시장 참여 증가 등 사회적 변화를 반영한다. 경제적 파급효과 추정에 있어서만 제한적으로 산업연관표와 SAM을 이용한 승수분석을 활용한다.

이 연구도 돌봄경제의 파급효과 분석을 위해서 SAM과 산업연관표를 이용한다. SAM은 정부, 기업, 가계, 생산 부문, 해외부문 등 경제 내 주요 주체 간의 수지 균형(지출과 수입 흐름)을 정형화한 행렬로 승수효과(multiplier effect)를 통해 돌봄 부문에 대한 투자 충격(investment shock)이 각 경제 주체의 소득·지출 흐름에 어떤 영향을 미치는지 파악하는 데 이용한다. 그리고 산업연관표는 돌봄서비스 확대에 발생하는 직·간접 고용 효과와 세수증대 효과를 추정하는 데 활용하며, 돌봄 분야와 연관된 다른 산업들(예: 교육, 건설 등)에 파급되는 영향도 함께 계산한다.

구체적으로는 돌봄정책과 국민계정을 매칭하여 SAM을 작성한 후 다음의 세 가지 방법을 이용하여 돌봄투자의 경제·사회적 파급효과를 분석한다. 첫째, SAM 명목소득승수를 통해 돌봄에 대한 투자의 소득창출 효과를 분석한다. SAM 승수분석은 외생적 정책지출이 내생경제 부문에 미치는 직접효과, 간접효과, 유발효과를 모두 포함하는 총소득효과를 정량화할 수 있으며, 이를 통해 돌봄정책이 고용, 가계소득, 산업별 부가가치에 미치는 영향을 계량적으로 추정할 수 있다. 또한 소득재분배 승수를 활용하면, 돌봄정책이 특정 계층(예: 여성, 저소득층, 비정규직 등)의 상대소득을 어떻게 변화시키는지 분석할 수 있어 성평등 및 포용성 측면에서 정책 효과를 평가하는 데도 활용 가능하다. 둘째, 생산활동부문 SAM 명목소득승수분석 결과인 소득효과 벡터를 전치시켜 산업연관표의 고용계수 벡터에 곱하여 고용창출 효과를 분석한다. 그리고 이 고용효과와 산업별 여성 고용비율 수치를 이용하여 성별 고용비율 변화를 파악할 수 있다.¹⁸⁾ 셋째, SAM 명목소득 승수분석 결과와 산업연관표의 순생산세비율을 이용하여 재정효과(세수증대효과)를 분석한다.¹⁹⁾

18) 돌봄정책으로 인한 여성 고용률 변화(성별 노동참여 효과)를 추정하려고 ILO의 기준값을 적용하는 방안과 함께 노동수요방정식, 임금방정식 등을 이용하여 추정할 성별 고용탄력도에 SAM 승수분석으로 구한 소득효과를 이용하여 산출하는 방안도 고려할 수 있으나, 현실적으로 세분화된 산업별로 차별화된 추정치를 적용하는 것은 쉽지 않다고 판단된다.

2. SAM 소득효과 승수분석

사회계정행렬은 국민경제 내 제도부문(가계·기업·정부·해외)과 생산 활동 등 부문 간 수입과 지출의 흐름을 정방행렬 형태로 구조화한 통합회계 시스템이다. 다음에서는 이를 이용하여 외생적 정책지출이 SAM의 내생경제 부문에 미치는 파급효과를 정량적으로 추정하는 가장 쉽고 안정적인 방법인 명목소득 승수분석 방법을 소개한다. 승수분석으로 창출된 소득효과는 고용과 세수 증가 반응도를 계산하는 데에도 활용되는데, 돌봄경제 등 특정 정책 영역에 적용할 수 있는 분석 틀로 확장하는 방안도 제시한다.

SAM 명목소득승수는 돌봄 부문에 투자 충격이 가해질 때 국민소득 순환에 따라 연쇄적으로 발생할 것으로 예상되는 1차 지출 → 2차 소득으로 재분배 → 3차 소비·투자로 이어지는 파급효과의 총합을 의미한다. 정부의 돌봄 지출이 경제 각 부문에서 창출되는 명목소득효과는 SAM 계정별 ‘평균지출성향’(계정별로 할당된 셀 값을 해당 계정(열)의 합으로 나눈 값)을 이용하여 구한다. 즉 내생계정(n 개)의 소득변화 벡터를 y_n , 외생지출 벡터(예: 정부의 보육서비스 투자)를 x , 내생계정의 ‘평균지출성향’을 나타내는 분할행렬을 A_n 이라고 할 때, SAM 명목소득 승수행렬 M_n 은 식 (4.1)과 같이 정의된다.

$$y_n = A_n y_n + x = (I - A_n)^{-1} x = M_n x \quad (4.1)$$

여기서 정방행렬 $M_n = (I - A_n)^{-1}$ 의 셀 값, m_{ij} 는 j 번째 계정에서의 1단위 소득 주입이 유발하는 i 번째 계정에서 ‘명목소득효과’를 나타낸

19) 승수(multiplier)가 아닌 탄력도(elasticity)를 이용한 접근으로 행태식(조세방정식)을 설정한 후 소득의 세수탄력도를 추정하여 공공투자의 재정효과를 계산하는 대안도 있다.

다. 참고로 승수행렬 M_n 을 구하는 과정은 산업연관표를 이용한 투입산출분석에서 ‘총산출효과’를 구하는 계산 과정과 구조적으로 동일하다.

한편 전술한 바와 같이 Roland-Holst & Sancho(1992)는 외생지출이 계정 간 상대소득 구조에 미치는 영향을 분석하기 위해 명목소득승수행렬 M_n 을 이용하여 식 (4.2)와 같이 ‘소득재분배 승수행렬’ R_n 을 제안하였다.

$$R_n = \frac{1}{e'y_n} \left(I - \frac{y_n}{e'y_n} e' \right) M_n \quad (4.2)$$

소득재분배승수행렬 R_n 은 식 (4.1)의 양변을 내생계정의 합에 해당하는 $e'y_n$ (단 $e' = (1, 1, \dots, 1)$)으로 나눈 다음, 다시 이 식의 양변을 외생지출 벡터 x 에 대하여 1차 행렬미분하여 도출된 결과이다. 그리고 정방행렬 R_n 의 셀 값, r_{ij} 는 j 번째 계정에서 1단위 소득 주입이 유발하는 i 번째 계정에서의 ‘상대소득변화’를 나타내므로, 행렬 R_n 의 계정별 합계가 0이 되는 구조를 이용하여 돌봄정책이 경제 각 부문에 미치는 상대적 소득분배구조의 개선 또는 악화를 판단하는 기준을 제공하게 된다.

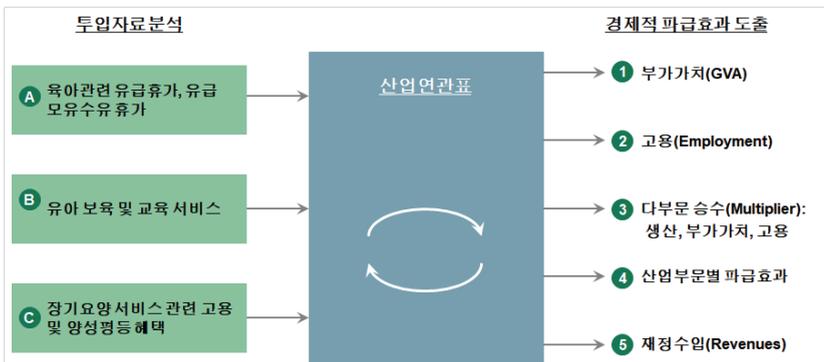
이상에서 소개한 SAM 기반의 승수분석은 정태적 일반균형 접근으로서 정책지출의 경제적 파급효과를 정량적으로 예측할 수 있는 강력한 도구이다. 특히 돌봄경제와 같이 무급노동, 성별 격차, 가계소득 분배가 중요한 영역에서는 SAM의 구조적 장점을 활용하여 정책 타깃팅의 정밀도를 높이고, 분배적 정의를 실현하는 데 유용한 수단으로 활용될 수 있다. 다만 분석 결과 해석 시 SAM 승수는 정태적 결과이므로 시간이나 시점의 경과에 따른 변화(동태적 효과)를 반영하지 못한다는 점에 유의해야 한다. CGE 모형과 달리 가격 변수가 고정되어 있다고 가정하므로, 물가변동이나 수급조정도 고려대상이 되지 못한다는 한계도 있다. 무엇보다 승

수는 수요측 효과만 반영하며, 공급측 제약요인(노동력, 자본, 예산 등)은 포함되지 않기 때문에 정책 시뮬레이션 수행 시 외생적인 정책벡터 x 의 실현 가능한 지출 수준 시나리오 설정이 필수적이다.

3. 총고용효과, 재정효과, 성별효과 분석

SAM을 이용하지 않고 산업연관표를 이용하여 돌봄정책의 고용 및 세 수 반응도를 분석하는 경우에는 [그림 4-3]에 제시한 산업연관분석을 통한 ‘돌봄경제’의 국민경제적 파급효과 분석 흐름과 같이 생산활동부문에 대한 투자지출에 따라 도출된 ‘총산출효과’에 근거한 추정만이 가능하다. 산업연관표에는 제도부문의 소득흐름이 단절되어 있기 때문이다. 그러나 돌봄에 대한 정부지출은 생산활동부문 외에 제도부문 중 가계에 대한 직접 이전지출을 포함하고, 정책의 파급효과도 생산활동부문에 갇히는 것이 아니라 실물경제를 구성하는 각 부문으로 순환한다. 따라서 돌봄정책의 고용효과와 재정효과도 산업연관분석으로 얻어진 ‘총산출효과’ 대신에 SAM 승수분석 결과 도출된 ‘명목소득증대효과’ 벡터를 이용해야 한다.

[그림 4-3] 산업연관분석을 통한 ‘돌봄경제’의 국민경제적 파급효과 분석



출처: 저자 작성.

SAM 승수행렬에서 돌봄서비스 확대에 창출된 각 산업 또는 제도부문별 소득 증가분에 대해 산업연관표(부속표)에서 제공하는 ‘고용계수’(산업별 직간접 고용유발계수) 및 한국은행 국민계정 또는 산업연관표에서 제공하는 ‘순생산세비율’(산업별 순생산세/부가가치 비율)을 결합하면, 해당 정책지출이 유발하는 고용창출 효과 및 세수 증가 효과를 함께 추정할 수 있다. 즉 식 (4.1)의 명목소득승수 행렬 정의식에서 내생계정 소득 변화 벡터 y_n 의 셀 값 y_i 는 외생지출의 결과 발생하는 산업 또는 제도부문 i 의 소득 증가분을 의미하며, 이를 기반으로 고용효과와 세수증대 효과를 추정할 수 있다.

먼저 산업 i 의 고용효과 추정은 산업 i 의 고용계수(산출액 또는 부가가치 1단위당 고용 유발 인원, 단위: 명/억 원) E_i 와 SAM 승수분석으로 도출된 산업 i 의 소득 증가분(y_i)을 곱하여 구하며,²⁰⁾ 이를 모든 산업에 대해 합산하면 식 (4.3)과 같이 총고용유발 효과를 계산할 수 있다. 이 효과는 돌봄 산업에 의한 직접 고용뿐만 아니라 다른 산업에 의한 간접 고용 유발효과를 포함하는 개념이다.

$$\text{총고용효과} = \sum_{i=1}^n E_i y_i \quad (4.3)$$

재정효과(세수증대효과) 추정도 고용효과 추정과 비슷한데, 산업 i 의 부가가치 중 순생산세 비율(net product tax rate, 단위: %) t_i 와 SAM 승수분석을 통해 도출된 산업 i 의 소득 증가분(y_i)을 곱하여 구하며, 이를 모든 산업에 대해 합산하면 총세수증가 효과를 계산할 수 있다.

20) 예를 들어, 정부가 보육서비스 산업에 1조 원을 투자했을 때, 해당 산업의 명목소득승수가 1.8이고 고용계수가 15명/억 원이라면, 해당 산업의 고용효과는 10,000억 원 \times 1.8 \times 15명/억 원 = 27만 명.

$$\text{재정효과} = \sum_{i=1}^n t_i y_i \quad (4.4)$$

이상에서 살펴본 바와 같이 승수 모형은 SAM과 산업연관표를 기반으로 돌봄투자 1단위 투입이 소득·고용·재정 등에 미치는 파급 효과를 계산한다. 그런데 돌봄정책(예: 보육시설 확대, 유급휴가 보장)은 여성의 시간 제약을 완화하고, 기회비용을 낮추게 되며, 이는 실질적으로 여성의 기대 임금 상승 또는 노동시장 접근성 개선으로 작용하게 된다. 따라서 돌봄정책 도입 → 임금 또는 실질소득 증가 → 노동공급 증가라는 경로로 고용효과가 발생할 것으로 기대된다.

여기서 여성고용효과는 여성 임금의 변화율 또는 유효임금 증가에 기인하는 것으로 보육·돌봄 비용의 감소까지도 포함하는 개념으로 확장할 수도 있다. 구체적으로 이 연구에서 돌봄정책 투자에 의한 여성노동참여 증가 효과는 4가지 경로로 여성의 노동시장 참여 증가를 유도한다고 가정한다. 첫째, 여성의 시간 제약 완화(공공 보육, 노인 돌봄 확대)가 가사노동 부담을 완화하여 여성의 유급노동 가능 시간이 증가한다고 본다. 둘째, 여성 고용 비중이 높은 돌봄부문에서 직접 고용이 증가하여 직접적인 여성 일자리 창출이 이루어진다고 본다. 셋째, 임금 및 근로조건 개선(돌봄 노동의 공식화·전문화)으로 저임금·비공식 여성노동의 정규화를 유도한다고 본다. 넷째, 돌봄정책이 문화적·제도적 신호로 작용하여 공적 돌봄 확장은 ‘여성 책임’에서 ‘사회 책임’으로의 전환을 상징한다고 본다.

그러면 돌봄정책으로 인한 총고용효과가 유발하는 여성고용효과를 어떻게 추정할 수 있을까? 공공 돌봄서비스(보육, 요양 등)에 대한 투자가 여성의 노동시장 참여를 어떻게 변화시키는지 추정하기 위해서 두 가지 방법의 활용이 가능하다. 첫째, SAM 승수분석(정책충격 시뮬레이션) 결과 도출된 소득 증가가 경제주체들의 행동 반응에 미치는 영향을 추정

하기 위해 산업별 여성고용 비율을 계산값으로 이용하는 방법이다. 이 방법은 단순하게 SAM 소득승수와 산업연관표의 고용계수를 이용하여 구한 산업별 ‘고용증가’에 산업별 ‘여성고용 비율’을 곱하여 구할 수 있다.

둘째, 산업별 여성고용 비율 대신에 행태식 추정을 통해 얻어진 탄력도를 기준값(default parameter)으로 활용하는 방법이다. 즉 여성의 노동공급 증가 ΔL^f (여성 일자리 증가 또는 여성노동참여율 상승)는 식 (4.5)와 같이 여성의 노동공급탄력도(ϵ_L^f)와 여성의 임금증가율($\Delta w^{fw}/w^f$), 기존 여성 노동시장 참여 가능 인구(비경제활동인구) L_0 를 곱하여 구한다.²¹⁾

$$\Delta L^f = \epsilon_L^f \times \frac{\Delta w^{fw}}{w^f} \times L_0 \quad (4.5)$$

ILO도 돌봄정책이 여성 고용에 미치는 효과를 추정하기 위해 ‘평균 노동공급탄력도’와 임금증가율을 결합한 계량적 접근을 사용하고 있다. 이 방식은 단순한 고용계수 기반의 정태적 분석을 넘어 여성의 노동시장 참여가 임금 변화에 의해 어떻게 반응하는지를 동태적으로 반영할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 다만 단순한 고용계수 기반 분석보다 여성의 행태적 반응을 반영한 접근이 보다 현실적이라는 점은 명확하지만, 실제 노동공급탄력도는 국가별, 연령별, 소득계층별, 자녀 유무 등의 가족구조에 따라 달라지므로 현실적용에 있어서는 세분화된 분석이 쉽지 않다. 이 점을 감안하여 ILO도 산업별 탄력도 대신에 성별 고용의 평균 소득탄력도를 기준값으로 적용하고 있는 것으로 보인다. 그런데 문제는 ‘평균 소득탄력도’를 행태식 추정을 통해 구하거나, ILO 기준값을 임의

21) 예를 들어, 보육서비스에 대한 공공투자가 여성의 기대임금을 10% 증가시킨다고 가정하고, 노동공급탄력도가 0.4, 기존 여성 비경제활동 인구가 100만 명이라면: $\Delta L^f = 0.4 \times 0.10 \times 1,000,000 = 40,000$ 으로 여성 4만 명이 추가로 노동시장에 진입할 수 있다는 추정이 가능한 것이다.

적용한다 해도 모든 산업에 동일하게 적용해야 하므로 총여성고용효과의 산출은 가능하지만, 산업별 여성고용효과는 분석이 어렵다는 점이다. 그렇다고 개별 산업에서 나타나는 여성의 소득탄력도를 모두 추정하는 것도 현실적으로 가능하지 않다.

한편 SAM 명목소득승수 분석과 ILO 방식의 노동공급탄력도 기반 여성 고용효과 추정은 서로 다른 분석 틀이다. 예를 들어 임금증가율과 SAM 소득효과의 경우 다른 개념이다. SAM 명목소득승수 분석에서 소득효과는 특정 외생지출(예: 정부의 보육서비스 투자)이 경제 내 산업, 요소, 제도부문에 유발하는 총소득 증가분을 의미하며, 생산활동의 부가가치 증가, 노동소득(임금) 및 자본소득 증가, 가계 소득 및 소비 증가 등을 포함하는 개념이다. 즉 SAM의 소득효과는 '임금 증가율'이라기보다는 임금총액의 증가를 포함하는 소득총량의 변화로 보아야 한다. 따라서 노동요소가 성별로 분할된 SAM 분석이 가능해야 '노동요소 계정'의 소득 증가분을 추출하여 해당 산업 또는 성별 집단의 임금총액 증가분을 확인할 수 있다.

따라서 SAM 명목소득승수 분석과 노동공급탄력도 기반 여성 고용효과 추정 방식을 상호 연계하여 통합 분석하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 먼저 여성고용효과는 상기에 제시한 바와 같이 SAM 승수분석 결과와 산업연관표의 고용계수를 이용하여 계산한 '고용창출효과'에 성별 고용 비율을 곱하여 단순 계산법을 이용할 수 있다. 평균 노동공급 탄력도 적용 방식보다 정밀한 성별 고용효과를 분리하기 위해 SAM 요소 계정(factors account)을 성별로 구분하여 생산활동(activities) → 요소소득(factors) → 가계(households) 흐름을 성별로 추적하는 '성별 고용 승수' 계산 방안을 대안으로 제시할 수도 있다. 요소계정을 성별로 분리하면 성별 요소소득 증가율로 여성의 임금증가율을 설명할 수 있는 장점도 가진다.

또 다른 여성고용효과 추정 방법은 식 (4.5)의 추정법과 같이 여성의 노동시장 참여가 임금 변화에 얼마나 민감하게 반응하는지를 나타내는 노동공급탄력도를 활용하여 고용효과를 추정하는 것인데, 이를 SAM 분석과 연계하려면 다음과 같은 3단계 절차가 요구된다. 1단계로 SAM 승수분석의 수행이다. 정부의 돌봄정책 지출을 외생변수로 설정하고, 명목 소득승수행렬을 통해 노동요소 계정(특히 여성노동)의 소득 증가분을 추정한다. 2단계로 임금총액 증가율의 계산이다. 기존 여성노동소득 대비 증가한 소득의 비율을 계산한다. 3단계는 ILO 방식을 적용한 여성 고용 증가 추정이다. 정책으로 유발된 여성 고용 증가 추정치는 식 (4.5)와 같은 방식으로 구하는데, 여성의 노동공급탄력도와 기존 여성노동소득 대비 증가한 소득의 비율 그리고 기존 여성 비경제활동인구 또는 잠재노동력을 곱하여 구한다.²²⁾ 즉 여성고용효과는 다음 식 (4.5)' 과 같은 방식의 탄력도 × 임금증가율 × 잠재노동력으로 추정한다.

$$\Delta L^f = \epsilon_L^f \times (\text{SAM 분석에서 도출한 노동소득증가율}) \times L_0 \quad (4.5)'$$

마지막으로 ILO는 여성 노동공급탄력도(female labor supply elasticity)를 국가별로 정리한 표를 공식적으로 제공하지는 않지만, 여러 보고서와 통계자료에서 국가소득 수준별 또는 지역별 평균 탄력도 범위를 간접 확인할 수 있다. ILO, OECD, IMF 등 국제기구의 정책보고서에서 여성 노동공급탄력도 수치를 설정할 때 자주 인용되는 핵심 문헌 중 하나인 Keane(2011)은 기존 실증연구들의 탄력도 추정치를 비교·요약하여 여성의 탄력도는 남성보다 크고, 장기 탄력도는 0.5~1.0 이상으로 추정

22) 예를 들어 SAM 승수분석 결과 정부가 보육서비스에 1조 원을 투자하여 여성 총노동소득(기존 10조 원 가정) 대비 5% 증가(5,000억 증가)했다면, 노동공급탄력도가 0.4, 잠재 여성노동력이 200만 명인 경우: $\Delta L^f = 0.4 \times 0.05 \times 2,000,000 = 40,000$ 으로 4만 명의 여성고용증가 추정이 가능한 것이다.

되어 일반적으로 크며, 특히 기혼 여성과 자녀가 있는 여성의 경우 탄력도가 더 크다고 한다. 평균적인 Hicksian 탄력도는 여성의 경우 0.4~0.6 수준으로 제시하고 있다.

또한 ILO 및 관련 국제기구 보고서에서는 여성 고용률 증가 → GDP 증가, 돌봄정책 → 노동시장 참여 증가 등의 구조를 통해 탄력도를 간접 유추해보는 방법밖에 없다. 이 방식에 의해 여성의 노동공급탄력도 추정값을 유추해 보면 고소득국에서 낮고 소득이 낮은 국가일수록 높게 나타나는 특성을 보인다. 그리고 한국에 적용 가능한 여성의 노동공급탄력도 범위와 관련해서는 ESCAP(2022a)의 분석에 주목할 필요가 있다. 즉 이 보고서에서는 한국을 고학력 여성비율이 높은 고소득국이면서도 상대적으로 노동시장참여율이 낮고, 무급 돌봄노동 부담이 크며, 경력단절 여성 비중이 높아, 돌봄정책(보육, 유급휴가, 재취업지원 등)이 여성 고용률에 미치는 효과가 클 것으로 평가하고 있다. 따라서 SAM 승수분석 결과와 결합하여 여성 고용효과를 추정할 때 한국에 적용 가능한 여성 노동공급탄력도는 보수적으로는 0.3~0.4, 진보적으로는 0.5 수준까지 고려할 수 있다고 판단된다.

〈표 4-4〉 ILO 및 국제기구 보고서에 나타난 여성 노동공급탄력도 추정값

구분		여성의 노동공급탄력도(ϵ_L^f)	자료원
고소득국(OECD 평균)		0.2 ~ 0.4	ILO and OECD(2023)를 이용하여 유추
중소득국		0.4~0.6	ESCAP(2022a)을 이용하여 유추
저소득국		0.6~0.8 이상	ILO(2018)를 이용하여 유추
한국 적용 가능 수치	보수적 추정	0.25~0.35	ESCAP(2022a)에 근거한 저자의 유추
	중간 추정	0.35~0.45	
	진보적 추정	0.45~0.55	

출처: 저자 작성.

이 절에서는 제3절에서 살펴본 효과들을 실제로 정량화하기 위한 SAM 승수행렬의 도출 및 효과 분석 방법을 살펴보았다. 이를 통해 제5장에서는 실제 데이터를 활용한 시범모형 구축과 실증 분석결과를 통해, 본 절에서 이론적으로 검토한 효과 경로들이 한국경제에서 어느 정도의 크기로 나타나는지를 추정하고자 한다.





제5장

거시 SAM 모형 구축 및 시범 분석

제1절 시범모형의 분석 개요

제2절 정책 범위 설정 및 투입액 산출을 위한 SOCX 연계

제3절 거시 SAM 구축

제4절 시범 분석 결과



제 5 장 거시 SAM 모형 구축 및 시범 분석

제1절 시범모형의 분석 개요

앞선 제4장에서 돌봄경제 투자의 파급효과 분석을 위한 방법론적 토대 (SAM의 이론적 구조, 효과 경로, 승수 분석 방법론)를 마련한 데 이어 제 5장에서는 실제 데이터를 적용하여 1차년도 연구의 핵심 과업 중 하나인 거시 SAM 시범모형을 구축하고, 이를 활용하여 돌봄 투자의 거시경제적 효과를 추정하는 시범 분석을 수행한다.

이를 위해 제2절에서는 분석의 출발점이 되는 정책 벡터(Policy Vector) 구성 과정을 설명한다. OECD 공공사회복지지출(SOCX) 데이터를 기반으로 이 연구의 분석 범위를 조작적으로 정의하고, 실제 투입될 지출 규모를 산출한 뒤, 이를 SAM의 해당 계정(현금성 급여→가계, 현물성 서비스→생산활동)에 연계하는 과정을 상세히 다룬다.

제3절에서는 이 시범 분석의 가장 핵심 기반이 되는 2020년 기준 한국 경제 거시 SAM의 구축 과정을 기술한다. 기초자료 선정, 계정 구성 그리고 서로 다른 데이터 간의 정합성 확보에 필요한 균형화(Balancing) 작업까지 전 과정을 구체적으로 제시하고자 한다.

제4절에서는 구축된 거시 SAM과 정책 벡터를 이용하여 시범 분석 결과를 제시한다. 제4장에서 설계된 승수분석 구조에 따라 돌봄 지출이 유발하는 명목소득 파급효과와 고용유지 효과를 정량적으로 추정하여 제시한다.

이러한 분석 구조에 따라 이 시범 분석에서는 다음과 같은 두 가지 핵심 거시경제 파급효과에 집중하여 그 결과를 산출하고자 한다. 첫째, 명목소득 파급효과로 돌봄 관련 공공 지출이 경제 내 직접·간접·유발 경로

를 통해 최종적으로 어느 정도의 총소득을 창출하는지를 분석한다. 둘째, 고용유지효과로 창출된 명목소득이 현재 우리 경제의 생산 활동을 뒷받침함으로써 유지되는 고용 규모가 어느 정도인지를 추정한다. 여기서 고용유지 효과란 신규 일자리 창출이 아니라 현행 수준의 지출이 경제 전반에서 지탱하고 있는 고용의 총규모를 의미하며, 향후 정책 확대 시 신규 고용 창출 효과를 추정하는 기준선(baseline) 역할을 한다.

물론 이 연구에서 제시하는 분석 틀은 향후 제4장에서 설계한 바와 같이 세수계수나 여성 노동공급탄력도 등 외부 변수와 결합하여 세수효과나 성별 고용 효과로 분석을 확장할 잠재력을 가진다. 또한 성별·계층별 분배 효과를 정밀하게 분석하기 위한 미시 SAM으로의 확장 역시 중요한 후속 연구 과제로, 이는 제6장에서 상세히 논의한다.

제2절 정책 범위 설정 및 투입액 산출을 위한 SOCX 연계

SAM 모형을 통해 돌봄 투자의 파급효과를 분석하기 위해서는 두 가지 핵심적인 전제 작업이 선행되어야 한다. 첫째, 분석의 대상이 되는 정책의 범위를 명확히 설정하여 지출 규모를 산출하는 것이다. 둘째, 산출된 투입액을 SAM 계정 구조와 연계하여 정책 벡터(Policy Vector)를 구성하는 것이다. 이 절에서는 이 두 과정을 위한 기초자료를 확정한다.

1. 분석 범위 설정: 한국의 돌봄 정책 영역과 구성

제2장에서 상세히 논의된 바와 같이, ‘돌봄 경제’는 단순한 서비스 산업을 넘어 인간의 생존과 사회 재생산에 필수적인 유급 및 무급 활동, 관련 인프라와 제도까지 포괄하는 다차원적인 개념이다. 돌봄은 가정, 시

장, 국가, 공동체라는 ‘돌봄 다이아몬드’ 내에서 다양한 주체에 의해 공급되며, 그 범위는 협의의 직접 돌봄(아동·노인 돌봄 등)에서 광의의 간접 돌봄(가사노동), 나아가 교육 및 보건의료 서비스까지 확장될 수 있다.

이처럼 포괄적인 돌봄경제의 개념을 실증 분석에 적용하기 위해서는 분석 목적과 데이터 가용성을 고려한 조작적 정의가 필수적이다. 이 연구에서는 분석의 유연성과 명확성을 확보하고자 각 정책 영역을 좁은 범위에서 넓은 범위로 단계적으로 확장하는 개념 틀을 적용하여 분석 대상을 구체화했다. 이는 분석의 틀을 명확히 하고, 향후 연구에서 범위를 확장하거나 비교할 수 있는 논리적 기반을 마련하기 위함이다.

아동 돌봄과 관련해 좁은 범위는 유급휴가와 영유아 보육·교육(ECCE) 등 돌봄 행위와 직접 관련된 핵심 서비스 중심으로 구성된다. 중간 범위에서는 취약계층을 위한 거주시설 지원을 포함하여 사회적 보호의 개념을 더했으며, 넓은 범위는 가계의 양육 부담을 포괄적으로 지원하는 아동수당 등 모든 현금성 수당까지 포함하는 개념으로 정의했다. 현금 수당은 서비스 생산을 유발하지는 않지만, 가계의 처분가능소득을 높여 돌봄 서비스 구매력을 제고하거나 부모(주로 여성)의 돌봄 시간 확보를 가능하게 함으로써 사회 재생산과 여성의 노동시장 참여에 간접적으로 기여하므로, 돌봄경제의 가장 넓은 범위에 포함하는 것이 정책적 효과 분석 측면에서 타당하다고 판단했다.

다음으로 노인 돌봄은 좁은 범위는 노인장기요양보험의 재가서비스, 노인맞춤돌봄 등 지역사회 기반의 사회서비스를 중심으로 설정한다. 중간 범위는 요양시설 등 복지 및 주거 기능이 결합된 시설 돌봄까지 포함하며, 넓은 범위는 요양병원 등 의료 서비스까지 포괄하는 개념으로 정의했다. 복지·주거 서비스는 ‘생활’과 ‘돌봄’이 통합된 중간적 성격을 띠며, 의료 서비스는 ILO 등 국제기구에서 별도의 보건의료 시스템으로 분류하는 경향이 있어 가장 넓은 범위로 설정하는 논리적 근거를 마련했다.

이 1차년도 시범 분석에서는 정책적 판단에 따라 아동 돌봄은 넓은 범위를, 노인 돌봄은 중간 범위를 채택하였다. 아동 정책의 경우, 현금성 수당이 가계 소득과 소비에 미치는 영향이 커 분석에 포함하는 것이 정책적 함의가 크다고 판단했다. 반면 노인 정책은 ILO 등 국제기구의 기준을 존중하여 치료 중심의 의료서비스를 제외하고 돌봄 중심의 사회서비스에 집중하는 것이 이 연구의 목적에 더 부합한다고 보았다.

이렇게 정의된 분석 범위의 사업들을 체계적으로 포괄하고자 이 연구는 분석의 객관성과 국제적 비교 가능성을 확보하기 위한 OECD 공공사회복지지출(이하 SOCX) 데이터의 분류체계를 기본 틀로 활용하였다. SOCX²³⁾는 국제적으로 합의된 기준에 따라 사회정책 지출을 분류하므로, 이를 기준으로 정책 범위를 설정하면 연구의 일관성과 신뢰도를 높일 수 있다. 따라서 SOCX 분류체계와 정부부처의 사업설명서 등을 검토하여 사업들을 식별하고 포함하는 방식으로 진행하였다. 이에 따라 분석 대상은 크게 ① 노인 돌봄, ② 아동 돌봄, ③ 출산·양육 관련 유급휴가 세 가지 영역으로 구성하였다.

23) 공공사회복지지출(SOCX)은 정부, 지방자치단체, 사회보험운영기관 및 공기업이 사회적 목적을 가지고 생산활동부문, 상품부문, 개인, 가계 등에 집행한 정책사업의 비용을 포괄한다. 우리나라의 경우 SOCX 기초자료는 중앙정부 지출(결산자료)을 파악하려고 「기획재정부-한국재정정보원」의 디지털예산회계시스템인 디브레인(dBrain)을 이용하고, 단위사업의 경우 지자체 결산자료(중복계산 고려, 국고보조제외)는 「행정안전부」가 관리하는 「지방재정관리시스템」 e호조(<https://plus.e-hojo.go.kr/>)를, 국고보조사업 내역 및 국비 집행 현황 + 매칭비는 「기획재정부-한국재정정보원」의 e-나라도움 시스템 (www.gosims.go.kr)을 이용한다. 다만 8개 사회보험 중 국민건강보험과 노인장기요양보험은 국가 재정 외 운용 방식을 취해서 정부 재정통계에서는 파악되지 않지만, OECD Health DB에서는 이를 포함하여 보건부문에 대한 지출을 작성하고 있다. 그리고 보건, 적극적 노동시장(ALMP), 가족 영역의 유아교육비(ECEC)는 OECD가 별도로 관리하는 데이터 베이스 작성 기준에 따라 각 소관부처가 작성·제출하고 있다. 즉 「보건」의 경우 「보건복지부」가 OECD Health Database를 매년 10월에, ALMP는 「고용노동부」가 OECD LMP를 매년 9월에 갱신하며, ECEC는 「교육부」가 OECD Education Database를 매년 10월에 갱신하고 있다.

〈표 5-1〉 이 연구의 돌봄 정책 분석 범위

대분류	중분류	주요 포함 사업 및 내용
노인 돌봄	핵심 제도	<ul style="list-style-type: none"> - 장기요양보험: 65세 이상 노인 또는 65세 미만으로 노인성 질병(치매, 뇌혈관성 질환 등)이 있는 자 중, 6개월 이상 일상생활 수행이 어렵다고 인정되는 자 • 급여: 재가, 시설, 특별 현금 * 시설급여: 노인요양시설 또는 공동생활가정에 입소하여 24시간 돌봄서비스 제공 * 특별현금급여: 도서·벽지 등 서비스 접근이 어려운 지역에서 가족이 직접 돌봄을 제공할 경우 지급 * 장기요양보험 수급자는 본인부담금(재가 15%, 시설 20%)을 부담(단 저소득층 감면 또는 면제 혜택 부여) • 재원 구조: 보험료 수입 + 국고지원(예상 수입의 20%) + 지방자치단체 부담금 + 본인부담금 * 2025년 기준 건강보험료의 12.95% 수준(요율 0.9182%)으로 징수 • 제도 운영 및 관리체계: 시설급여 제공기관(노인요양시설 등)과 재가급여 제공기관(방문요양센터 등)으로 구분 * 서비스 제공 인력: 요양보호사, 간호사, 사회복지사(2025년부터 요양보호사 1인당 수급자 비율을 2.1:1로 강화)
	보완 제도	<ul style="list-style-type: none"> - 노인 맞춤형돌봄 서비스 - 지역사회 통합돌봄(의료·돌봄 통합지원 시범사업)
아동 돌봄	현물서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 보육(Childcare) • 대상: 0~5세(어린이집, 2024년 약 3만 개) • 운영주체: 국공립, 민간, 가정, 직장 등 • 법적근거: 영유아보육법(보건복지부) • 급여: 누리과정 보육료 전액 지원 • 교사 자격: 보육교사 1~3급(전문대 이상 관련학과 졸업 등) - 유아교육(Early Childhood Education) • 대상: 3~5세(유치원, 2024년 약 9천 개) • 운영주체: 국공립, 사립 • 법적근거: 유아교육법(교육부) • 급여: 유아학비(월 10만~30만 원) 지원 • 교사 자격: 유치원 정교사 1·2급(교원자격증 필수) ※ ECCE 총이용률: 만 3~5세 아동의 95% 이상이 보육 또는 유아교육 이용 - 시설 돌봄 외 아이돌봄 서비스 등
	현금성수당	<ul style="list-style-type: none"> - 부모급여, 아동수당, 첫만남이용권, 자녀장려제(CTC), 가정양육수당, 한부모가족 아동 양육비 등

대분류	중분류	주요 포함 사업 및 내용
출산·양육권 보장	유급휴가	<ul style="list-style-type: none"> - 출산전후휴가: 기본 90일(다태아 120일, 미숙아 출산 시 100일 연장 가능), 이 중 60일 이상 유급 휴가 <ul style="list-style-type: none"> • 급여: 고용보험에서 통상임금 기준 지급(우선지원기업은 전액 지원) - 배우자 출산휴가: 20일(2025년부터 확대) <ul style="list-style-type: none"> • 급여: 전일 유급, 중소기업은 전액 정부 지원 • 사용 방식: 출산 후 120일 이내, 최대 4회 분할 사용 가능 - 육아휴직: 부모 각각 최대 1년, 부부 합산 최대 1.5년(18개월) <ul style="list-style-type: none"> → 6개월 추가 사용 가능(부모 모두 3개월 이상 사용 시) • 급여: 1~3개월: 통상임금 100%(상한 250만 원), 4~6개월: 100%(상한 200만 원), 7개월 이후: 80%(상한 160만 원) • 6+6 부모육아휴직제: 부모가 같은 자녀에 대해 각각 육아휴직을 사용하면 첫 6개월 급여 상한을 단계적 인상(최대 450만 원/월) - 육아기 근로시간 단축 <ul style="list-style-type: none"> • 대상 자녀: 만 12세 이하 또는 초등학교 6학년 이하 • 단축 후 근로시간: 주당 15시간 이상 35시간 이하 • 단축 기간: 1년 이내 (육아휴직 미사용 시 최대 2년) • 급여 보전: 단축 시간에 비례해 고용보험에서 일부 지원(최초 5시간 단축분에 대해 통상임금의 100%(상한액 월 200만 원), 나머지 단축분에 대해 통상임금의 80%(상한액 월 150만 원)를 지급)

출처: 저자 작성.

노인 돌봄 영역의 핵심은 사회보험인 노인장기요양보험이며, 이를 중심으로 노인 맞춤형돌봄 서비스 등 다양한 보완 제도를 포함했다. 특히, 유사 서비스 기관인 요양병원, 요양시설, 양로시설의 성격을 명확히 구분하여 분석 범위를 설정했다. 요양병원은 의료법에 따라 의학적 치료와 간호를 제공하는 기관으로, 건강보험이 적용되는 보건의료산업으로 분류된다. 돌봄보다 치료의 성격이 강해 이번 분석에서는 제외하였으며, 2차년도 이후 포함 여부를 재논의할 필요가 있다. 요양시설은 「노인복지법」에 따라 일상생활이 어려운 노인에게 생활 지원 등 비의료적 돌봄을 제공하는 복지시설로, 돌봄노동이 집중되는 핵심 영역이므로 분석에 포함했다. 양로시설은 노인의 주거 지원이 중심인 생활시설로, 생활 돌봄과 보호 중심으로 운영되어 이 연구에서 포함하였으나, 점차 규모가 축소되고 있다.²⁴⁾

〈표 5-2〉 노인 대상 분류 중 SOCX 노령, ALMP, 보건 영역 분류

구분	OECD 공개	한국 분류(원자료 제공 시 활용 가능)		사업내용(현물/현금)
노령(Old Age)				
현물 급여	노인돌봄 서비스 (Residential care/Home)	노인돌봄서비스 (Residential care/Home- help services)	노령층을 대상으로 한 서비스로, 주간보호, 재활서비스, 재가서비스 등 현물급여	노인커뮤니티케어, 독거노인, 중증장애인응급안전 알림서비스운영지원
			재가서비스 (home-help services for the elderly)	
		시설보호 (residential care for the elderly)	요양시설 등 거주하는 노령층 대상 현물급여	양로시설운영지원 (내역사업명 IoT·AI활용돌봄시범 사업)
				노인요양시설 확충
				지자체
				합계
ALMP				
현물급여	노인맞춤돌봄서비스		노인맞춤돌봄서비스	
보건				
현물급여	장기요양		노인장기요양보험	

자료: "SOCX database", OECD, 2020, 2021, 2022, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>; "SOCX country notes and metadata: KOREA", OECD, 2025. 11. 25 접속, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>. 활용하여 저자 작성.

아동 돌봄은 영유아 보육·교육(ECCE) 등 현물 서비스와 가계소득을 직접 지원하는 현금성 수당을 모두 포괄하는 넓은 범위를 채택했다. 출

24) 참고로 최성은(2022)의 연구에서는 노인 돌봄의 범위를 노인장기요양보험, 요양병원급
여비, 노인맞춤돌봄서비스, 방문건강관리사업, 지역사회 통합 돌봄 선도사업, 양로시설
운영지원, 노인요양시설 확충, 치매관리체계 구축 등 복지와 의료를 포괄하는 넓은 범위로
정의한 바 있다.

산·양육 관련 유급휴가는 고용보험 기반의 현금 급여이므로 아동 영역의 현금성 지원과 함께 분류했다.

영유아의 보육 및 교육을 지원하는 현물 서비스와 가계의 양육 부담을 직접 경감하는 현금성 수당으로 나누어 범위를 설정했다. 현물서비스로 보건복지부 소관의 어린이집(0~5세)과 교육부 소관의 유치원(3~5세)에서 제공되는 보편적 돌봄 및 교육서비스를 포괄하는 영유아 보육·교육(ECCE)이 중심이다. 최근 추진되는 유보통합의 정책 방향성을 고려하여 두 영역을 통합적으로 분석 대상으로 삼았다. 또한 시설 돌봄을 보완하고 맞벌이 가정 등의 틈새 돌봄 수요에 대응하는 아이돌봄서비스도 중요한 정책 수단으로서 분석에 포함했다. 현금성 수당으로는 가계의 양육비용을 직접 보전하는 핵심정책인 부모급여(0~1세, 이 데이터에서는 2022년 영아수당까지 포함)와 아동수당(0~7세)을 분석에 포함했다. 이 외에도 출생 초기 지원을 위한 첫만남이용권, 저소득층 대상 자녀장려세제(CTC), 가정양육수당 등 주요 현금 지원 제도를 포괄하여 현물서비스와의 정책적 효과 비교 기반을 마련했다.

부모의 출산과 양육권을 보장하고 일과 가정의 양립을 지원하는 고용보험 기반의 유급휴가 제도를 분석 범위에 포함했다. 여기에는 모성 보호를 위한 출산전후휴가, 부모 공동육아를 촉진하는 배우자 출산휴가 와 육아휴직 등이 모두 포괄된다.

〈표 5-3〉 아동 대상 분류 중 SOCX 가족 영역 분류 및 산출액

가족(Family)					
구분	OECD 공개	한국 분류		사업내용	
현금 급여	가족 수당 (Family allowances)	가족수당 (Family allowances)		자녀 양육 지원 위한 현금성 지원	
		한부모가족 (single-parent families)	저소득 한부모 가정의 보육수당과 학비 지원	청소년한부모아동양육지원, 한부모가족자녀양육비 등	
				지자체	
		가정양육수당 (child home care allowance)	가정양육수당, 아동수당(지자체 사업비 지원 포함)	가정양육수당, 아동수당+ 22년부터 영아수당 추가 공공기관(보육비) + 지자체	
	산전후휴가 및 육아 휴직 (Maternity and parental leave)	산전후휴가 및 육아휴직 (Maternity and parental leave)			
		산전후휴가 (고용보험) (Maternity leave (employment insurance))	산전후 휴가 급여	산전후 휴가 급여	
		육아휴직(고용보험) (Parental leave (employment insurance))	육아휴직 급여	육아휴직급여	
	기타 현금 급여 (Other cash benefits)	기타현금급여 (Other cash benefits)			
		아동발달계좌 (Child development accounts(CDA))	아동발달계좌 (사업단운영지원 포함), 자립수당	해당 없음	
		기타(sub-other)	입양아동 가족지원, 가정위탁아동상해 보험료 지원, 교육급여, 생계급여 등	CTC+22년부터 첫만남이용권 추가 그 외(입양아동가족지원, 가정위탁아동상해보험료 지원, 교육급여, 생계급여 등) 지자체	
현물 급여	영유아 보육·교육 (ECEC)	영유아 보육·교육 (Early childhood education and care(ECEC))			

가족(Family)				
구분	OECD 공개	한국 분류		사업내용
		아동복지서비스 (child welfare services)	방과후, 주말 아동·청소년 돌봄 및 활동지원	농촌보육(돌봄), 다함께돌봄, 지역아동센터, 시설아이돌봄서비스 그 외 (청소년 방과후 등 기타 활동지원) 지자체
		영유아보육 보조금 (보육서비스바우처) (childcare subsidy (vouchers for childcare service))	0~2세 아동대상 보육료 지원, 어린이집 보육료 및 운영 (육아종합지원 센터 포함) 지원	0~2세 아동대상 영유아보육료지원, 어린이집 보육료(바우처) 아이돌봄지원(아이돌봄서비스) 지자체
		3~5세 취학 전 아동대상 보육료지원바우처 (pre-primary education (3-5 year old) (vouchers for childcare service))	OECD-ECE(Education DB 외삽) 3~5세 아동에게 제공되는 교육비 지원	3~5세 아동에게 제공되는 보육비(F)
가사 서비스 (Home-help/ Accomodation)		가사지원/시설지원 (Home-help/ Accomodation)		해당 없음
		가족 주간돌봄 (support for day care for family)	다문화, 취약·위기 가족 지원시설·사업 지원	공동육아나눔터운영 등 (여가부사업들로 구성됨에 따라 다문화, 취약위기가족지원 등 포함)
		아동·청소년 거주시설 (residential service for child & adolescent)	아동보호 시설 및 사업 지원	요보호아동(요보호아동그룹홈 운영 등), 청소년자립생활관 등 지자체
		여성가족 거주시설 (residential service for women & families)	한부모가족 복지시설 지원	한부모가족복지시설지원 (프로그램명: 가족정책 및 돌봄지원이며, 사회서비스 특수분류체계에서도 돌봄서비스로 포함)

자료: "SOCX database", OECD. 2020, 2021, 2022, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>; "SOCX country notes and metadata: KOREA", OECD. 2025. 11. 25 접속, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>. 활용하여 저자 작성.

2. SOCX DB와 SAM 계정의 연계

상기 정책 범위에 따라 실제 공공 지출액을 산출하기 위해, 정부, 지자체, 사회보험기관의 지출을 포괄하는 OECD 공공사회복지지출(SOCX) DB를 기초자료로 활용하여 2020년부터 2022년까지 연도별 지출액을 집계했다. 이렇게 집계된 SOCX 항목들을 SAM 모형에 투입하기 위해서는 각 지출의 성격을 구분하여 SAM의 해당 계정과 정확히 연계하는 과정이 필수적이다.

SOCX의 돌봄 관련 세부 항목을 기반으로, 이를 사회계정행렬(SAM)의 계정 구조에 통합하는 경우 다음의 네 가지를 핵심적으로 고려해야 한다. 첫째, 현금이전과 서비스 제공의 구분이다. SOCX 항목이 수당인지, 서비스인지에 따라 SAM 계정 내 위치가 달라지는데, 수당은 제도부문(정부 → 가계)에, 서비스는 생산활동·상품 계정에 반영한다. 물론 수당은 직접적인 생산활동을 유발하지 않지만, 소비 확대와 노동시장 참여 유도라는 간접효과를 통해 경제 전체에 영향을 미친다. 둘째, 노동요소의 반영이다. 돌봄서비스는 여성·비정규직 노동 비중이 높으므로 요소계정에서 성별·고용형태별 노동 분해가 필요하다. 셋째, 지자체 지출 포함 여부이다. SOCX는 행정안전부에서 관리하는 지자체 결산자료(지방재정관리시스템, e호조)까지 포함하므로 SAM 설계 시 정부 계정을 중앙정부와 지방정부로 분리하는 방안을 고려할 필요가 있다. 다만 SOCX의 코드(code) 4 기준으로 분류 시에는 지자체를 구분하나, 사업기준으로만 분류 시에는 지자체를 별도로 구분하지 않으므로 SAM의 정부 계정을 중앙정부와 지방정부로 분리하기 어려운 경우 사업기준의 SOCX 분류체계에 따라 SAM과의 통합을 구조화하여 연계하는 것이 적절하다. 넷째, 무급노동의 가치화이다. SOCX에 포함되지 않은 무급 돌봄노동은 SAM의 ‘비시장 부문’ 또는 ‘시간사용 기반 계정’에 해당하며 별도로 선택적 반영이 가능하다.

이 시범 모형에서는 첫 번째와 두 번째 사항을 고려하여 연계 작업을 수행했다. 1. 현금성 급여(Cash Benefits) → 제도부문(Institutions): 아동수당, 육아휴직급여 등 가계에 직접 현금으로 이전되는 지출은 SAM의 제도부문 계정에서 정부 → 가계로의 이전지출로 처리했다. 이는 가계의 처분가능소득을 직접 늘려 소비를 촉진하는 경로를 반영한다. 예를 들어, 한부모가족 아동양육비는 정부가 한부모가구에 직접 지급하는 이전지출로, 가계소득을 증가시켜 소비로 이어지는 흐름을 갖는다. 2. 현물성 서비스(In-kind Benefits) → 생산활동(Production Activities): 어린이집 운영비 지원, 노인요양시설 지원 등 서비스 제공에 직접 투입되는 지출은 SAM의 생산활동 계정으로 투입했다. 이는 해당 서비스 산업의 생산을 직접 유발하고, 관련 고용과 부가가치를 창출하는 경로를 반영한다. 예를 들어, 보육료 지원(바우처)은 보육서비스 수요를 유도하며, 이는 보육서비스 제공기관의 생산활동으로 연결된다.

SOCX 분류코드 기준 돌봄 관련 세부항목의 내용과 SAM 계정의 연계 방안은 <표 5-4>에 정리하였으며 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-4〉 SOCX의 돌봄 관련 세부항목과 SAM 계정의 연계(안)

SOCX 항목(분류코드 기준)	내용	SAM 계정 대응 방안	통합 방식
single-parents families	(수당) 한부모 대상 아동 양육비	제도부문: 정부 → 가계 이전지출 또는 상품계정: 소비지출 증가 (식품, 교육, 보육 등)	정부가 한부모가구에 지급하는 현금성 수당은 이전지출로 처리* / 또는 수당이 소비로 전환되는 경로를 상품계정에 반영
child home care allowance	(수당) 가정양육수당, 아동수당, 영아수당	제도부문: 정부 → 가계 이전지출	이전지출 계정에 포함(현금이전)
sub-other (아동·가족 수당)	(수당) 첫만남이용권, 자녀장려금(CTC, child tax credit)만 포함 고려	제도부문: 정부 → 가계	현금이전 계정으로 반영
maternity leave (emp insurance)	출산·육아휴직 급여	제도부문: 정부 → 가계 / 요소: 여성노동	요소소득 보완 + 노동공급 유도
parental leave (emp insurance)			
child welfare services	다함께 돌봄, 지역아동센터 등 포함, 그 외 활동지원들 (단, 프로그램명 청소년정책과 역량강화 및 기타 제외)	생산활동: 아동돌봄서비스 / 상품: 아동돌봄	서비스 생산 및 소비 계정에 포함
childcare subsidy (vouchers for childcare service)	대부분 어린이집운영지원	제도부문: 정부 → 가계 / 생산활동: 보육서비스	보육서비스 수요 유도 계정으로 반영
Pre-primary education (3~5 years old) (vouchers for childcare service)**	유아교육·보육 (초등 방과후 제외)	생산활동: 보육서비스(운영비) / 상품: 보육상품	교육 제외, 보육 중심으로 중심으로 상품계정에 포함
support for day care for family	공동육아나눔터만 포함	생산활동: 가족돌봄 / 제도부문: 정부 → 가계	지역사회 기반 서비스로 활동계정에 반영

아
동
·
휴
직

SOCX 항목(분류코드 기준)	내용	SAM 계정 대응 방안	통합 방식
home-help services for the elderly	지역사회통합돌봄 선도사업	생산활동: 노인돌봄서비스 / 요소: 요양노동	요양서비스 생산 및 고용계정에 포함
support of day care for the elderly (노인주간보호서비스)	양로시설(운영)	생산활동계정: 노인돌봄서비스, 지역사회통합돌봄	해당 서비스 제공기관(지자체, 민간위탁 등)의 생산활동 분류
residential care for the elderly	양로시설 운영지원 사업 안에 포함된 사업 (AI활용돌봄시범사업, 고령자스마트케어 서비스구축)	생산활동: 노인요양시설 / 상품: 요양서비스	시설기반 서비스로 상품·활동계정에 반영
ALMP(active labor market policy)	직접일자리형 돌봄	생산활동: 노인돌봄 / 요소: 고령자 노동	노동요소 및 생산활동에 동시 반영

주: *) 한부모가구 계정 신설 또는 세분화로 기존 가계 계정을 소득분위 × 가구유형(한부모, 고령, 맞벌이 등)으로 분해할 필요

***) Pre-primary education(3~5 years old): 만 3~5세 아동을 대상으로 하는 유아교육으로 UNESCO의 국제교육분류기준(ISCED) 0단계에 해당하며, 교육적 요소를 포함한 기관 중심 서비스; Childcare Service Vouchers: 정부가 가정에 지급하는 바우처 형태의 지원금으로, 보육시설 이용료를 보조하는 수요자 중심의 간접지원 방식

자료: "SOCX database", OECD, 2020, 2021, 2022, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>; "SOCX country notes and metadata: KOREA", OECD, 2025. 11. 25 접속, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>. 활용하여 저자 작성.

가. 아동 대상

전술하였듯 아동 돌봄을 ‘좁은 범위’로 보면 유급휴가와 ECEC(영유아 보육·교육) 중심으로 파악할 수 있으며, ‘중간 범위’에는 여기에 취약계층 대상거주시설을 포함하고, ‘넓은 범위’에는 여기에 아동 관련 수당까지 포함하는 개념이다.

‘한부모가족 대상 아동양육비(single-parents families)’ 수당은 현금 이전 방식의 돌봄정책으로 단순한 복지지출이 아니라 소득재분배와 노동 공급 유도 효과를 동시에 갖는 정책으로 SAM에 통합하면 총효과(소득,

소비, 고용, 세수)와 분배효과(가구유형별 수혜)를 정량적으로 분석 가능하며, 향후 돌봄경제 모형에서 가구유형별 정책 타깃팅 정밀도를 높이는 데 핵심 계정으로 활용 가능하다. 이 수당을 사회계정행렬(SAM)에서는 다음과 같은 방식으로 구조화하여 연계할 수 있다.

〈표 5-5〉 한부모가족 대상 아동양육비 수당 연계 구조

구분	연계 구조
제도부문	정부 → 가계 이전지출(즉 정부가 한부모가구에 지급하는 현금성 수당을 이전지출로 처리)
가계 계정 분류	한부모가구 계정 신설 또는 세분화(즉 기존 가계 계정을 소득분위 × 가구유형(한부모, 고령, 맞벌이 등)으로 분해)
소득 계정 흐름	정부지출 → 한부모가구 소득 증가 → 소비 증가(즉 수당은 소비로 나타나며 상품계정에 반영됨)
상품계정	식품, 교육, 보육 등의 소비지출 증가(즉 수당이 소비로 전환되는 경로를 상품계정에 반영)
요소 계정 (간접효과)	여성노동 공급 확대 가능성(즉 수당이 일정 수준의 시간 여유 또는 보육비 부담 완화로 이어질 경우 탄력도를 적용하여 여성의 노동공급 유도 가능)

출처: 저자 작성.

‘가정양육수당 또는 아동수당(child home care allowance)’은 현금 이전 방식의 돌봄정책으로, 단순한 복지지출이 아니라 가계소득 증대 → 소비 확대 → 고용 및 세수 증가로 이어지는 생산적 흐름을 가지고, SAM에 통합하면 총효과(소득, 소비, 고용, 세수)와 분배효과(가구유형별 수혜)를 정량적으로 분석 가능하며, 특히 한부모가구, 저소득층 등 타깃팅 효과를 분석하면 정책의 형평성과 효율성을 동시에 평가 가능하다. 이 수당을 SAM에서는 다음과 같은 방식으로 구조화하여 연계할 수 있다.

〈표 5-6〉 가정양육수당 또는 아동수당 연계 구조

구분	연계 구조
제도부문	정부 → 가계 이전지출(즉 수당은 정부가 가계에 직접 지급하는 현금이전으로 처리)
가계 계정 분류	아동양육가구, 한부모가구, 저소득층 등(즉 수혜 가구 유형별로 계정을 세분화하면 분배효과 분석이 가능)
소득 계정 흐름	정부지출 → 가계소득 증가 → 소비 증가(즉 수당은 소비로 이어지며 상품계정에 반영됨)
상품계정	식품, 보육, 교육, 주거 등의 소비지출 증가(즉 수당이 소비로 전환되는 경로를 상품계정에 반영)
요소 계정 (간접효과)	여성노동 공급 확대 가능성(즉 수당이 일정 수준의 시간 여유 또는 보육비 부담 완화로 이어질 경우 탄력도를 적용하여 여성의 노동공급 유도 가능)

출처: 저자 작성.

‘아동·가족 수당(sub-other)’ 항목 중 첫만남이용권과 자녀장려금(CTC)은 모두 현금이전 방식의 아동·가족 지원 정책으로, 두 수당 모두 소득재분배 효과가 크며, SAM에서는 가계소득 증가 → 소비 확대 → 생산활동 증가 → 고용 및 세수 증가의 흐름으로 연결된다. 즉 SAM에 통합하면 총효과(소득, 소비, 고용, 세수)와 분배효과(가구유형별 수혜)를 정량적으로 분석 가능하며, 특히 출산가구, 저소득층, 한부모가구 등 타깃팅 효과를 분석하면 정책의 형평성과 효율성을 동시에 평가 가능하다. 이 수당을 SAM에서는 다음과 같은 방식으로 구조화하여 연계할 수 있다.

〈표 5-7〉 아동·가족 수당(sub-other) 연계 구조

구분	연계 구조
제도부문	정부 → 가계 이전지출(즉 수당은 정부가 가계에 직접 지급하는 현금이전으로 처리)
가계 계정 분류	출산가구, 저소득층, 한부모가구 등(즉 수혜 가구 유형별로 계정을 세분화하면 분배효과 분석이 가능)
소득 계정 흐름	정부지출 → 가계소득 증가 → 소비 증가(즉 수당은 소비로 이어지며 상품계정에 반영됨)
상품계정	식품, 보육, 교육, 주거 등의 소비지출 증가(즉 수당이 소비로 전환되는 경로를 상품계정에 반영)
요소 계정 (간접효과)	여성노동 공급 확대 가능성(즉 수당이 일정 수준의 시간 여유 또는 보육비 부담 완화로 이어질 경우 탄력도를 적용하여 여성의 노동공급 유도 가능)

출처: 저자 작성.

‘출산·육아휴직 급여(maternity leave, parental leave)’는 고용보험을 통한 현금성 소득보전 정책으로, 휴직급여는 생산활동을 직접 유발하지 않지만, 소득 유지 → 소비 → 생산활동 → 고용 및 세수의 간접효과를 통해 경제 전체에 영향을 미치게 된다. 따라서 출산·육아휴직 급여는 단순한 복지지출이 아니라 여성의 노동시장 이탈 방지 → 노동공급 유지 → 소비 및 생산활동 유지로 이어지는 생산적 흐름을 가지며, SAM에 통합하면 총효과(소득, 소비, 고용, 세수)와 분배효과(가구유형별 수혜, 노동시장 유지율)를 정량적으로 분석 가능하다. 특히 경력단절 예방, 여성 고용률 유지, 성인지 예산 분석에 유용하다. 이 항목은 SOCX 기준으로는 현금급여형 공공지출(employment-related cash benefits)이며, SAM에서는 요소소득, 제도부문, 노동공급, 가계소득 흐름을 모두 포괄하는 구조로 반영된다.

〈표 5-8〉 출산·육아휴직 급여 연계 구조

구분	연계 구조
요소계정	여성노동, 육아휴직 노동(즉 휴직 중에도 소득이 발생하므로 노동요소 계정에 비생산적 요소소득으로 반영)
제도부문	고용보험기금 → 가계 또는 요소(즉 고용보험기금에서 직접 지급되므로 정부 계정과 분리하거나 하위 계정으로 설정하는 방안 검토)
가계계정	출산가구, 육아휴직 수혜가구(즉 수혜 가구의 소득 증가 → 소비 증가 → 상품계정에 반영)
상품계정	식품, 보육, 교육 등 소비지출 증가(즉 휴직급여가 소비로 이어지는 경로를 상품계정에 반영)
노동요소 계정(간접효과)	여성 노동시장 이탈 방지 → 노동공급 유지(즉 휴직급여는 경력단절 예방 효과가 있으므로 노동공급 유지 또는 복귀 유도 효과로 반영 가능)

출처: 저자 작성.

‘아동복지서비스(child welfare services)’ 항목 중에서 다함께돌봄, 지역아동센터, 그 외 활동지원 프로그램은 지역사회 기반의 아동 돌봄서비스로, 아동의 안전과 복지 향상뿐 아니라 여성 고용 확대, 서비스 산업

활성화, 세수 증가 등 다차원적 효과를 유발하는 정책이다. 이 서비스 항목을 SAM에 통합하면 총효과, 분배효과, 노동시장 반응을 정량적으로 분석 가능하며, 특히 저소득층, 한부모가구, 맞벌이 가구 등 타깃팅 효과 분석에 적합하다. 이 항목은 SAM에서는 다음과 같은 방식으로 구조화하여 연계할 수 있으며, 특히 청소년 정책 및 역량 강화, 기타 프로그램은 제외하고, 일상적 돌봄과 생활지원 중심의 서비스만을 반영하는 방식이다.

〈표 5-9〉 아동복지서비스 연계 구조

구분	연계 구조
생산활동	지역아동돌봄서비스, 생활지원서비스(즉 다함께돌봄센터, 지역아동센터 등 운영 주체의 생산활동으로 분류)
상품계정	아동돌봄서비스 상품(즉 가게 또는 정부가 구매하거나 이용하는 서비스. 무상 제공 시에도 소비 계정에 반영)
요소계정	아동돌봄노동, 여성노동, 비정규직 노동(즉 서비스 제공 인력의 노동소득. 성별·고용형태별로 분해 가능)
제도부문	정부 → 생산활동
가계계정	아동양육가구, 저소득층, 한부모가구(즉 서비스 수혜자의 소비 및 소득 흐름 반영 가능)
비시장부문 (선택적 고려)	무급아동돌봄 → 유급서비스 전환(즉 가족 내 무급노동이 시장화되는 경우, 시간가치화 계정으로 반영 가능)

출처: 저자 작성.

‘보육료 지원(childcare subsidy)’ 혹은 ‘보육 바우처(vouchers for childcare service)’ 항목 중 어린이집 운영지원 중심의 지출은 SOCX 기준으로는 서비스형 공공지출이며, SAM에서는 생산활동, 상품, 요소, 제도부문을 아우르는 흐름으로 반영된다. 즉 이 지출은 생산활동 계정에 직접 유입되며, 서비스 공급 확대 → 고용 창출 → 여성의 노동시장 참여 유도 → 요소소득 증가 → 소비 및 세수 증가로 이어지는 생산적 흐름을 나타낸다. 이 항목을 SAM에 통합하면 총효과(소득, 고용, 세수)와 분배효과(가구유형별 수혜, 노동시장 반응)를 정량적으로 분석 가능하며, 특히 맞벌

이·한부모·저소득층 가구의 노동공급 유도 효과 분석에 적합하다. 그리고 이 항목은 SAM에서 다음과 같은 방식으로 구조화하여 연계할 수 있다.

〈표 5-10〉 보육료지원(보육바우처) 연계 구조

구분	연계 구조
생산활동	보육서비스 제공기관(어린이집)(즉 정부가 운영비를 지원하는 기관의 생산활동으로 분류)
상품계정	보육서비스 상품(즉 어린이집에서 제공되는 서비스로 가계 또는 정부가 구매)
요소계정	보육노동, 여성노동, 비정규직 노동(즉 어린이집 종사자의 노동소득, 성별·고용형태 분해 가능)
제도부문	정부 → 생산활동 직접지출(즉 바우처가 아닌 운영비 직접지원이므로 생산활동 계정으로 흐름)
가계계정 분류	아동양육가구, 저소득층, 맞벌이 가구 등(즉 서비스 수혜자의 소비 및 노동공급 반응이 가능)
비시장부문 (선택적 고려)	무급아동돌봄 → 유급서비스 전환(즉 가족 내 돌봄 부담 감소 → 노동시장 참여 유도 가능)

출처: 저자 작성.

‘유아 교육·보육(pre-primary education)’(3-5 years old) 혹은 ‘보육바우처(vouchers for childcare service)’는 유아기 아동을 대상으로 한 교육+돌봄 복합 서비스로, 특히 우리나라에서는 어린이집·유치원 운영지원과 바우처 형태의 보육료 지원(아이행복카드 또는 국민행복카드를 통한 결제)이 중심이다. 유아교육·보육 바우처는 단순한 복지지출이 아니라 서비스 수요 확대 → 생산활동 증가 → 고용 창출 → 여성 노동시장 참여 유도 → 세수 증가로 이어지는 생산적 흐름을 가지고, SAM에 통합하면 총효과(소득, 고용, 세수)와 분배효과(가구유형별 수혜, 노동시장 반응)를 정량적으로 분석 가능하며, 특히 맞벌이·한부모·저소득층 가구의 노동공급 유도 효과 분석에 적합하다. 이 항목을 SAM에 통합할 때는 다음과 같은 방식으로 구조화할 수 있다.

〈표 5-11〉 유아 교육·보육 연계 구조

구분	연계 구조
생산활동	보육서비스, 유아교육서비스(즉 어린이집, 유치원 등 서비스 제공기관의 생산활동으로 분류)
상품계정	보육서비스 상품(즉 아동이 소비하는 서비스로 가계 또는 정부가 구매(바우처 포함))
요소계정	보육노동, 여성노동, 비정규직 노동(서비스 제공 인력의 노동소득, 성별·고용형태별 분해 가능)
제도부문	정부 → 생산활동(운영비) (즉 운영비는 정부 → 생산활동부문에 직접지출)
가계계정 분류	아동양육가구, 저소득층, 맞벌이·한부모가구 등(즉 수혜 가구 유형별로 계정을 세분화하면 분배효과 분석이 가능)
비시장부문 (선택적 고려)	무급아동돌봄 → 유급서비스 전환(즉 가족 내 돌봄 부담 감소로 노동시장 참여 유도가 가능)

출처: 저자 작성.

‘가족을 위한 보육 지원(support for day care for family)’ 항목 중 공동육아나눔터(방과 후 아동복지시설인 지역아동센터와 통합)²⁵⁾만 포함하는 경우, 이는 지역사회 기반의 비시장형 아동돌봄 공간지원 서비스로 분류할 수 있다. 공동육아나눔터는 공간 중심의 사회적 돌봄 인프라로서 직접적인 상품 소비보다는 시간 제약 완화와 사회적 돌봄 네트워크 형성을 통해 노동공급 유지·복귀, 무급노동 감소, 사회적 자본 강화 등의 간접효과를 유발한다. 이 항목을 SAM에 통합하면 총효과(소득, 고용, 세수)뿐 아니라 분배효과(가구유형별 수혜), 시간 재분배 효과까지 정량적으로 분석 가능하며, 특히 맞벌이·한부모·저소득층 가구의 돌봄 부담 완화 효과 분석에 적합하다. 이 항목을 SAM에 통합할 때는 다음과 같은 방식으로 구조화하여 연계하는 것이 적절하다.

25) ‘지역아동센터’는 방과 후 돌봄이 필요한 아동의 보호, 교육, 놀이, 상담, 가족 지원 등 종합 서비스를 제공하는 아동복지시설이다.

〈표 5-12〉 가족을 위한 보육지원 연계 구조

구분	연계 구조
생산활동	지역사회 아동돌봄지원(즉 공동육아나눔터 운영기관(지자체, NGO 등)의 활동으로 분류)
상품계정	아동돌봄 공간서비스(즉 무상 또는 저비용으로 제공되는 공간·프로그램. 소비 계정에 반영 가능)
요소계정	돌봄지원노동, 자원봉사노동, 여성노동(즉 운영인력의 노동소득 또는 무급노동 가치화. 성별·고용형태별로 분해 가능)
제도부문	정부 → 생산활동 직접지출(즉 공간 운영비, 프로그램 지원비 등은 정부 → 생산활동 흐름으로 처리)
가계계정 분류	아동양육가구, 맞벌이·한부모가구(즉 수혜 가구의 시간·소득 흐름 반영 가능)
비시장부문 (선택적 고려)	무급아동돌봄 → 유급 또는 공동돌봄 전환(즉 가족 내 돌봄 부담 감소 → 노동시장 참여 유도 가능)

출처: 저자 작성.

나. 노인 대상

노인 돌봄을 ‘좁은 범위’로 보면 요양병원과 양로시설을 제외한 복지+의료의 사회서비스 중심으로 파악할 수 있으며, ‘넓은 범위’에서는 여기에다 요양시설, 양로시설, 재가요양, 커뮤니티케어 등의 주거복지까지 포함하는 개념이다.²⁶⁾

노인돌봄 부문의 지출 증가는 주로 노인장기요양보험 지출 확대에 기인한다. 요양병원(의료법에 의한 의학적 치료 및 간호 제공)은 의료+돌봄의 복합 영역으로 ‘돌봄경제’의 사회복지적 성격과 충돌 가능성이 제기되나 치료가 중심이 되는 건강보험으로 볼 수 있으므로 보건의료산업으로

26) 최성은(2022: 19)은 노인 돌봄 부문 요소로 노인장기요양보험, 요양병원급여비, 노인맞춤돌봄서비스, 방문건강관리사업, 지역사회 통합 돌봄 선도사업, 양로시설 운영지원, 노인요양시설 확충, 일차의료 만성질환관리사업, 연명의료제도화 지원, 치매관리체계 구축, 노인건강관리사업, 자살예방 및 생명존중문화조성, 호스피스전문기관 지원, 독거노인·중증장애인 응급안전안심서비스를 포함하고 있다. 또한 ILO care economy에서는 의료 부문은 보건시스템으로 분리하고 있으며, OECD SOCX에서는 의료지출을 보건(의료)과 노령으로 구분하고 있다.

도 분류 가능하다. 요양시설은 「노인복지법」에 의한 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인에게 생활 지원 및 비의료적 돌봄을 제공하는 것으로 요양보호사 등의 돌봄 노동이 집중되는 곳이다. 양로시설은 「노인복지법」에 의한 노인의 주거를 지원하는 생활시설로 생활 돌봄과 보호가 중심이며, 점차 규모가 축소 중이다.

‘노인들을 위한 재가 서비스(home-help services for the elderly)’ 항목 중 지역사회통합돌봄선도사업은 고령자 대상의 지역 기반 방문형 돌봄서비스로 현물급여형 공공지출이며, 서비스 생산·소비·고용·소득·세수 흐름을 모두 포괄한다. 이 서비스는 공급자에게 무상 제공되지만, 생산활동과 요소소득을 통해 경제적 파급효과가 발생하며, 가족의 무급 노동 부담을 줄여 노동시장 참여 유도 효과도 기대된다. 지역사회통합돌봄은 단순한 복지서비스가 아니라 서비스 산업 활성화 → 여성 고용 확대 → 세수 증가 → 가족의 시간 재분배로 이어지는 생산적 흐름을 가진다. 이 항목이 SAM에 통합되면 생산활동, 상품, 요소, 제도부문을 모두 아우르는 흐름으로 구조화되어 총효과(소득, 고용, 세수)뿐 아니라 분배효과(가구유형별 수혜), 성인지 효과, 시간 기반 분석까지 정량적으로 분석 가능하며, 특히 고령자·독거노인·돌봄 부담 가구의 삶의 질 향상과 노동시장 연계 효과 분석에 적합하다.

〈표 5-13〉 노인들을 위한 재가 서비스 연계 구조

구분	연계 구조
생산활동	노인돌봄서비스, 방문요양, 지역사회케어(즉 지자체 또는 위탁기관의 서비스 제공 활동으로 분류)
상품계정	노인돌봄서비스 상품(즉 수급자가 소비하는 서비스, 무상 제공 시에도 소비 계정에 반영)
요소계정	요양노동, 여성노동, 비정규직 노동(즉 서비스 제공 인력의 노동소득, 성별·고용형태별 분해가 가능)
제도부문	정부 → 생산활동 직접지출(즉 운영비, 인건비 등은 정부 → 생산활동 흐름으로 처리)
가계계정	고령가구, 독거노인가구, 저소득 노인가구(즉 수혜 가구의 소비 및 시간 흐름 반영이 가능)
비시장부문 (선택적 고려)	무급노인돌봄 → 유급서비스 전환(즉 가족 내 돌봄 부담 감소 → 노동시장 참여 유도 가능)

출처: 저자 작성.

‘노인 주거 요양 시설(residential care for the elderly)’ 항목 중 양로시설 운영지원 사업에 포함된 AI활용돌봄시범사업, 고령자 스마트케어 서비스 구축은 기존의 시설기반 노인돌봄서비스에 디지털 기술과 스마트 인프라를 접목한 복합형 서비스로 볼 수 있다. 따라서 이 사업은 노인주거복지시설인 양로시설 내 돌봄기능을 강화하는 사업으로 ‘시설보호’에 해당한다. 스마트케어 구축비는 자본계정(정부투자 → 시설자산)으로도 반영 가능하며, 서비스 운영비는 생산활동 계정 → 요소소득 → 가계소득 흐름으로 연결된다. 양로시설 운영지원 + 스마트케어 사업은 단순한 복지지출을 넘어 서비스 산업 활성화 + 디지털 고용 창출 + 가족의 시간 재분배를 유도하는 복합형 투자로 SAM에 통합하면 총효과(소득, 고용, 세수)뿐 아니라 분배효과(가구유형별 수혜), 성인지 효과, 자본형 지출의 장기효과까지 정량적으로 분석 가능하며, 특히 고령자·독거노인·돌봄 부담 가구의 삶의 질 향상과 노동시장 연계 효과 분석에 적합하다. 이 항목은 SAM에 통합할 때 생산활동, 상품, 요소, 제도부문을 모두 아우르는 흐름으로 구조화된다.

〈표 5-14〉 노인 주거 요양 시설 연계 구조

구분	연계 구조
생산활동	노인요양시설, 스마트케어서비스(즉 시설 운영기관의 생산활동 + 기술 기반 서비스 제공 활동)노인요양시설, 스마트케어서비스(즉 시설 운영기관의 생산활동 + 기술기반 서비스 제공 활동)
상품계정	요양서비스, 스마트돌봄서비스(즉 수급자가 소비하는 서비스. 무상 제공 시에도 소비 계정에 반영)
요소계정	요양노동, 기술노동, 여성노동(즉 돌봄인력 + 스마트케어 운영인력의 노동소득. 성별·고용형태 분해 가능)
제도부문	정부 → 생산활동 직접지출(즉 운영비, 인건비, 기술 인프라 구축비 등은 정부 → 생산활동 흐름으로 처리)
자본계정	정부투자 → 시설자산, 디지털 인프라(즉 스마트케어 구축비는 자본형 지출로 처리 가능(시설자산 증가))
가계계정	고령가구, 독거노인가구, 저소득 노인가구(즉 수혜 가구의 소비 및 시간 흐름 반영 가능)
비시장부문 (선택적 고려)	무급노인돌봄 → 유급서비스 전환(즉 가족 내 돌봄 부담 감소 → 노동시장 참여 유도 가능)

출처: 저자 작성.

‘직접일자리형 돌봄’은 ALMP(active labor market policy)의 일환으로 정부가 직접 재정을 투입해 돌봄서비스 분야에 일자리를 창출하는 정책이다. ‘직접일자리형 돌봄’은 고용정책과 복지정책이 결합된 형태로 공공고용 창출 → 소득 증가 → 소비 확대 → 경제 활성화의 흐름을 유도하며, 동시에 돌봄서비스 공급 확대 → 가족의 무급노동 부담 완화라는 복지적 효과도 발생한다. ‘직접일자리형 돌봄’은 단순한 고용정책이 아니라 서비스 공급 확대 + 저소득층 소득 증가 + 여성 고용률 제고 + 세수 회수까지 유도하는 다차원적 정책으로 SAM에 통합하면 총효과(소득, 고용, 세수)뿐 아니라 분배효과(계층별 수혜), 노동시장 재진입 효과, 성인지 효과까지 정량적으로 분석 가능하며, 특히 장기실업자, 경력단절 여성, 저소득층을 타깃으로 한 정책 효과 분석에 적합하다. 이 항목은 고용정책과 복지정책이 결합된 형태로 SAM에 통합할 때 생산활동, 상품, 요소, 제도 부문을 모두 아우르는 흐름으로 구조화된다.

〈표 5-15〉 맞춤형 노인 돌봄 서비스(직접일자리형 돌봄) 연계 구조

구분	연계 구조
생산활동	노인돌봄, 장애인돌봄, 지역사회돌봄 등(즉 직접고용된 인력이 제공하는 돌봄서비스의 생산활동으로 분류)
상품계정	돌봄서비스 상품(수급자가 소비하는 서비스, 무상 제공 시에도 소비 계정에 반영)
요소계정	공공고용노동, 여성노동, 저소득층 노동(즉 직접고용된 인력의 노동소득, 성별·계층별 분해 가능)
제도부문	정부 → 생산활동 직접지출(즉 인건비, 운영비 등은 정부 → 생산활동 흐름으로 처리)
가계계정	저소득층, 장기실업자, 여성가구 등(즉 고용된 인력의 소득 증가 → 소비 증가 → 상품계정에 반영)
비시장부문 (선택적 고려)	무급돌봄 → 유급서비스 전환(즉 가족 내 돌봄 부담 감소 → 노동시장 참여 유도 가능)

출처: 저자 작성.

제3절 거시 SAM 구축

앞 절에서 정의된 정책 범위를 바탕으로 파급효과를 분석하기 위해서는 우리나라 경제의 전체적인 소득 순환 구조를 한눈에 보여주는 통합적인 회계 체계가 필요하다. 이 연구에서는 그 분석의 기반으로서 2020년 기준의 실물경제 거시 사회계정행렬(Macro Social Accounting Matrix, Macro SAM)을 구축하였다.

SAM은 특정 시점(2020년)의 국민 경제 내에서 발생하는 모든 경제적 거래(생산, 소득분배, 소비, 투자 등)를 행렬 형태로 정리한 통합 회계 시스템이다. SAM의 행(row)은 각 경제 주체의 수입(receipts)을, 열(column)은 지출(expenditures)을 나타내며, 각 계정의 총수입과 총지출은 반드시 일치해야 하는 복식부기 원칙을 따른다.

1. 거시 SAM의 구조

지금까지의 논의를 바탕으로 돌봄정책, 소득승수, 고용계수, 순생산세 비율, 여성 노동공급탄력도 등을 통합한 SAM 기반 시범모형을 설계하고 적용해볼 수 있다. 시범모형의 목적은 돌봄정책(예: 공공보육 확대, 유급 휴가 확대 등)이 부문별 소득, 고용, 세수입에 미치는 효과를 정량적으로 추정하고, SAM 기반 명목소득승수 분석과 여성 노동공급탄력도 개념을 결합하여 여성 노동공급 효과를 시뮬레이션하는 데 있다. 이를 위해 SAM의 계정 구조를 돌봄정책에 부합하게 정형화하여 수입-지출 비율을 이용한 승수(multipliers)로 돌봄투자 충격의 소득 파급효과를 추정하며, 산업연관표(고용계수, 세수계수)와 행태식 추정으로 얻어지는 탄력도(elasticities)를 이용하여 돌봄정책의 노동시장·재정 반응을 계산한다.

〈표 5-16〉 SAM 기반 시범모형 설계를 위한 구성요소

구성요소	설명
SAM	- 실물경제의 소득순환에 따라 9개 기본 거시 계정으로 구분 <ul style="list-style-type: none"> • 생산활동, 상품, 생산요소(노동, 자본), 제도부문(가계, 기업, 정부), 자본계정(투자-저축), 해외
정책벡터(외생 충격)	- 정부의 돌봄서비스 지출 시나리오 (표 5-3) <ul style="list-style-type: none"> • 시나리오 1. 공공보육 확대 • 시나리오 2. 유급육아휴직 확대 • 시나리오 3. 장기요양 공공화 • 시나리오 4. 무급 돌봄노동의 시장 전환
명목소득승수	- $M_n = (I - A_n)^{-1}$ 행렬을 통해 산업별 소득효과 추정
고용계수	- 산업연관표(부속표) 기준(명/억 원)
세수계수	- 순생산세 비율(산업별 세수 / 부가가치)
여성 노동공급탄력도	- 여성 노동공급탄력도 $\epsilon_L^f = 0.4$ (중간값 가정)
잠재 여성노동력	- 비경제활동 여성 인구 중 돌봄계약 계층(예: 100만 명) <ul style="list-style-type: none"> • 주로 육아나 가족 돌봄 등으로 경제활동을 하지 못하거나, 활동을 중단하게 된 여성

출처: 저자 작성.

우선 SAM을 이용하여 돌봄정책(외생적인 소득주입)의 내생경제 부문에 대한 소득효과를 계산하기 위해서는 내생계정에 주입되는 ‘정책벡터’를 정의해야 한다. 정책벡터의 요소는 돌봄지출이 현금으로 가계에 주입되는 부분과 서비스 혹은 인프라 구축의 형태로 생산활동에 제공되는 부분으로 구성된다. n개의 SAM 계정 중에서 해외부문을 외생변수로 가정할 경우 정책벡터 P는 $(n-1) \times 1$ ‘열’ 벡터이고, 정책충격의 내생경제부문별 명목소득효과는 식 (5.1)과 같이 계산되는 $(n-1) \times 1$ ‘열’ 벡터이다.

$$\text{명목소득효과} = M_{(n-1) \times (n-1)} \cdot P_{(n-1) \times 1} \quad (5.1)$$

상기와 같이 계산된 시나리오별 명목소득효과를 이용하여 추가적인 연계 산출효과를 구하는데, <표 5-17>은 지표 산출이 가능하도록 구성된 돌봄정책 투자의 경제적 효과를 예시하고 있다. 또한 <표 5-18>에는 시뮬레이션 지표산출을 위한 ‘한국형 돌봄경제 모형 시뮬레이션 템플릿의 기본 구조’가 제시되어 있는데, 돌봄정책에 대한 정부지출을 입력하면 명목소득증수, 고용계수, 세수계수, 여성의 노동공급탄력도를 활용해 총효과와 분배효과를 자동 계산할 수 있도록 설계되어 있다.

<표 5-17> 돌봄정책 투자의 경제적 효과(예시)

범주	데이터	출처	추정값 설명 제시 기준
인구 구조	영유아, 65세 이상 인구수	통계청(인구동향조사), KOSIS(장래인구추계)	부양인구, 돌봄대상 인구
	여성의 노동시장 참여율	통계청(경제활동인구조사)	여성 경제활동참가율
	잠재 여성노동력	통계청(비경제활동인구조사)	비경제활동 여성 인구 중 돌봄으로 경제활동을 하지 못하는 여성 비중
	부문별 고용 구조	통계청(경제활동인구조사)	돌봄 관련 직종

범주	데이터	출처	추정값 설명 제시 기준
돌봄 서비스의 목표	보육·교육 서비스	보건복지부, 교육부 정책자료	정부 공공보육·교육 목표
	노인 요양서비스	장기요양보험 자료	전체 노인대비 등급자 기준
서비스 기준 및 단가	보육 교사 1인당 아동 수	보건복지부(보육통계)	보육 교사 1인당 아동 수 비율
	노인 요양보호사 1인당 수용 인원	보건복지부 (노인장기요양보험)	노인 요양보호사 1인당 수용 인원 비율
	월 단가(1인당)	보건복지부(국공립어린이집, 장기요양보험 비용)	1인당 월 보육비용 1인당 월 요양비용
임금과 고용	돌봄 분야 평균 임금	고용노동부(직종별 고용조사, 고용형태별 근로실태조사)	보육교사 월 임금 요양보호사 월 임금
	신규 일자리 창출 계수	내부 추정 (ILO 적용기준과 비교)	인프라비용 차감 후 인건비 지출가능 금액을 연간 임금으로 나누어 산출
	고용계수	산업연관표(부속표)	부가가치 1단위당 고용 유발 인원, 단위: 명/억 원
재정	GDP 및 정부 지출 규모	한국은행(국민계정), 기획재정부(예산안, 재정백서)	GDP 규모 중앙정부 지출 규모
	현재 돌봄 지출 비중	보건복지부(예산서)	보육, 장기요양 등 돌봄 지출을 통해 산출
정책 시나리오	투자 규모 가정	외생적인 정책 결정	GDP의 일정 비율을 보육·요양에 투자하는 것으로 가정
	총투자 금액	외생적인 정책 결정	향후 시나리오 작성에 근거하여 제시

		항목	값(전망치)
추정결과 (예시)	초깃값	돌봄 투자 금액(시나리오별 작성)	-
		돌봄인력 인건비 투자 가능액 (정부예산 제약 고려)	-
		평균 돌봄 노동자 연봉(통계자료 활용)	-
	산출값	소득효과(승수효과 반영)	-
		세수효과=Σ(산업별 소득증가 × 세수계수)	-
		고용효과=Σ(산업별 소득증가 × 고용계수)	-
	성별효과 (여성 고용증가, 남성과 여성의 고용 비율)	-	

주: ILO(2024b), Care policy investment simulator의 결과치에 상응하는 지표 산출이 가능하도록 구성하는 것으로 가정

출처: 저자 작성.

〈표 5-18〉 돌봄경제 모형 시뮬레이션 템플릿의 기본 구조

항목	입력값(예)	설명	
정책명	공공보육 확대	시나리오명(예: 시나리오 1)	
초기 행렬	명목소득승수 행렬	SAM에서 도출	
	고용계수(명/억 원) 벡터	산업연관표(부속표)	
	순생산세비율 벡터	산업연관표	
입력값	지출규모(억 원)	10,000	돌봄정책에 대한 정부지출로 시나리오에 대한 정책벡터 구성에 이용
	투입대상 산업	보육서비스 (A1)	외생지출이 투입되는 생산활동 부문
	기존 여성노동소득 (억 원)	1,000,000	SAM의 노동요소(여성) 계정 값(조사자료를 이용하여 국민계정의 노동소득을 성별로 분할)
	여성 노동공급탄력도(ϵ)	0.4	기존 연구문헌을 활용하여 추정치 설정
	잠재 여성노동력(명)	1,000,000	비경제활동 여성 중 돌봄계약 계층(조사자료 활용하여 추정치 설정)
계산값	총소득증가액	명목소득효과(외생지출벡터 × SAM명목소득승수)	
	총고용유발	승수적용 후 계산(소득증가 벡터 × 고용계수벡터)	
	세수증가	승수적용 후 계산(소득증가 벡터 × 순생산세비율 벡터)	
	임금총액 증가율(%)	노동소득증가액/기존소득	
	여성고용증가(명)	$\epsilon \times$ 임금증가율 \times 잠재노동력	
	여성노동소득 증가액 (억 원)	승수적용 후 계산(소득증가액 = 외생지출 벡터 × 명목소득승수행렬 → 예: 전체 소득증가 중 여성노동요소 비중 30% 가정)	
	ROI (세수/지출)	세수증가/정부지출	

출처: 저자 작성.

2. 거시 SAM 구축의 기초

돌봄 경제의 투자 효과 분석 시뮬레이션을 수행하려면 [그림 4-1]의 실물경제 소득 흐름을 SAM 승수효과 분석이 가능하도록 정방행렬로 전환하여야 한다. 이 과정이 거시 SAM을 구축하는 것이다. 여기서는 거시

SAM 구축에 사용된 기초자료, 계정 구성 그리고 데이터 간 정합성을 확보하는 균형화 과정을 기술한다.

이 연구의 SAM은 2020년을 기준연도로 설정하였다. 이는 한국은행에서 가장 최근에 공표한 실측 산업연관표가 2020년 기준이기 때문이다. SAM은 경제의 순환 구조를 보여주는 통계표이므로, 산업 간 거래 구조를 상세히 제공하는 산업연관표를 기반으로 하는 것이 필수적이다. 2020년 한국은행 산업연관표는 생산활동, 상품시장의 거래 내역(중간 투입/산출) 및 부가가치(피용자보수, 영업잉여 등), 최종수요(소비, 투자, 수출) 등의 기초 데이터를 제공한다. 2020년 한국은행 국민계정은 SAM의 제도부문(가계, 기업, 정부) 간 소득 분배 및 이전 거래, 저축과 투자, 국외계정(해외부문) 등 국민계정체계의 주요 총량 지표를 제공한다. 그리고 2차 및 3차년도에 진행될 계정 분할 및 비시장부문 분석에 <표 5-19>와 같은 데이터를 활용할 예정이다.

<표 5-19> SAM 구축에 필요한 주요 데이터

거시 계정	주요 데이터
A. 생산활동(activities)	산업연관표(한국은행)
C. 상품(commodities)	산업연관표(한국은행)
F. 생산요소(factors)	산업연관표(한국은행) 고용형태별 근로실태조사(고용노동부)
I. 제도부문(institutions)	국민계정(한국은행) 가계금융복지조사(통계청)
K. 자본계정(savings-investment)	국민계정(한국은행)
R. 해외계정(rest of the world)	국민계정(한국은행)
N. 비시장부문(non-market)	생활시간조사(통계청) 가족돌봄실태조사(보건복지부) 보육실태조사(보건복지부)

출처: 저자 작성.

거시 SAM의 실물 계정은 9개로 구분되며, 금융거래를 고려하지 않기에 때문에 실물시장의 저축이 자본계정을 통해 바로 투자 지출로 전환되는 구조이다. 거시 SAM은 「산업연관표」와 「국민계정」을 이용하여 작성하며, 각 계정의 항목은 수입(행)과 지출(열)이 교차하는 칸(cell)에 표시한다.

① 생산활동부문의 ‘열’ 계정은 생산자가 상품시장을 통해 중간재를 구입하고 노동과 자본을 투입하여 최종재를 생산하는 과정을 기록한다. 생산활동부문에서 발생한 부가가치 중 일부는 간접세(생산세)로 귀속되고, 감가상각은 자본계정(저축)의 수입이 저축으로 처리한다. 그리고 생산활동부문의 ‘행’ 계정에는 생산된 상품의 국내 판매와 해외 수출을 기록한다.

② 상품시장부문의 ‘열’ 계정은 상품 총공급(국내공급, 해외 수입)을 기록하며, 정부가 부과하는 상품거래에 수반되는 ‘생산 및 수입세’를 기록한다. 상품시장부문의 ‘행’ 계정은 상품시장부문의 수입인 생산활동부문에서의 중간재 구입 및 가계, 정부, 기업의 최종수요를 기록한다.

생산요소계정(③ 노동, ④ 자본)은 생산활동부문에 대한 요소 제공 주체에게 돌아가는 분배(요소소득)와 이 요소소득의 가계 및 기업으로의 지출 과정을 기록한다.

⑤ 가계부문의 ‘열’ 계정은 가계 지출 항목(상품 소비, 이전지출, 소득세, 저축 등)을 기록하고, 가계부문의 ‘행’ 계정은 가계 수입 항목(임금, 이자, 이전소득 등)을 기록한다.

⑥ 기업부문의 ‘행’ 계정은 기업의 수입 항목(비분배 이윤, 이전소득 등)을 기록하며, ‘열’ 계정은 배당(가계), 법인세, 저축, 해외이전을 기록한다.

⑦ 정부부문의 ‘열’ 계정은 정부 활동에 필요한 상품시장에서의 지출, 이전지출(가계, 기업), 정부저축, 해외이전지출을 기록하며, ‘행’ 계정은 정부의 수입(부가가치세, 수입세, 소득세, 법인세, 해외 경상이전수입)을 기록한다.

⑧ 자본계정은 생산활동부문에서 발생한 감가상각과 제도부문(가계, 기업, 정부)의 저축, 해외 순자본이전 등의 수입이 투자(상품 및 해외)로 전환하는 과정을 기록한다.

⑨ 해외부문 계정은 국내-해외 거주자 간 거래관계를 기록한다.

〈표 5-20〉 실물경제 거시 SAM 계정

지출 수입	① 생산 활동	② 상품 시장	③ 노동	④ 자본	⑤ 가계	⑥ 기업	⑦ 정부	⑧ 자본 계정	⑨ 해외 부문	합계
① 생산 활동		국내 공급							수출	총산출
② 상품 시장	중간재 수요				가계소비		정부지출	투자		총수요
③ 노동	피용자 보수								국외수취 피용자 보수	노동 소득
④ 자본	영업 잉여								국외수취 기업· 재산소득	자본 소득
⑤ 가계			임금	분배 이윤		이전거래	이전거래		경상이전	가계 수입
⑥ 기업				비분배 이윤	이전거래		이전거래		경상이전	기업 수입
⑦ 정부	생산세	생산물세		영업잉여	소득세	법인세			경상이전	정부 수입
⑧ 자본 계정	감가 상각				가계저축	기업저축	정부저축		순투자 (<0)	총저축
⑨ 해외 부문		輸入	국외지급 피용자 보수	국외지급 기업· 재산소득	민간해외 이전지출	기업해외 이전지출	정부해외 이전지출	순투자 (>0)		외환 지불
합계	총투입 (생산 비용)	총공급	노동소득	자본소득	가계지출	기업지출	정부지출	총투자	외환수취	

출처: “연령대별 소득과 소비 구조를 반영한 사회회계행렬 구축 연구,” 노용환, 2025, 국회예산정책처, p. 20을 재인용.

소득의 원천은 생산활동부문에서의 산출이며, 거시 SAM의 생산활동 부문과 상품부문의 계정을 채우기 위해 산업 기준으로 생산 내역을 보여주는 공급표(S표)와 사용표(U표)를 이용한다. S표는 산업별 상품 공급 내역 정보를 '상품×산업' 행렬 형태로 나타낸 것으로 S표의 '열'은 각 산업이 어떤 상품을 생산하여 공급하였는지의 내역을 알 수 있다. U표는 산업별 상품의 사용내역과 부가가치, 최종수요의 항목별 사용내역에 대한 정보를 '상품×산업' 행렬 형태로 나타낸 것으로 U표의 '열'은 각 산업이 생산활동을 위해 지출한 생산 비용의 구성(즉 투입구조)을 나타낸다. 그리고 U표의 열벡터 합은 S표의 열벡터 합과 일치한다.

한편 SAM의 수입과 지출 규모는 평가기준과 거래 시점에 따라 차이가 발생하는데, 이 연구에서는 국민계정 방식에 따라 산출의 경우 세금보조금이 포함된 판매가격이 아니라 생산자의 실제 수취 금액(기초가격)에 따라 평가하며, 중간소비 계정은 상품이 생산활동에 투입된 시점의 구매자 가격으로 평가한다. 나머지 거시 SAM 계정 각 항목의 정의와 기록에 필요한 자료원은 노용환(2025)의 연구에 따른다.

SAM은 회계 원칙에 따라 행 합(총수입)과 열 합(총지출)은 일치해야 한다. 그런데 산업연관표 체계에 따르는 생산활동과 상품시장 계정은 수입과 지출 합이 일치하지만, 국민계정으로부터 값을 가져오는 나머지 계정은 산업연관표와의 추계방법상 차이로 인해 SAM의 수입과 지출의 불균형을 초래한다. 이 연구에서는 이러한 SAM 계정의 수입과 지출 총합의 불일치 문제는 더미(dummy) 계정의 신설을 통해 해결한다. 따라서 균형 거시 SAM은 2020년 기준년 산업연관표(2024. 9. 30 발표)와 국민계정을 이용하여 아래 표와 같이 수입과 지출의 10×10 행렬로 작성되며, 더미 계정을 제외한 각 항목의 값은 각각 국민계정과 산업연관표의 실측치를 나타낸다.

〈표 5-21〉 거시 SAM 계정의 이용 변수

행, 열	변수명	정의 및 근거	자료원
2, 1	중간재 수요	산업별 상품의 중간투입	U표 중간수요 (구매자)
3, 1	비용자 보수	산업별 비용자 보수	U표 중간수요 (구매자)
4, 1	영업잉여	산업별 영업잉여	U표 중간수요 (구매자)
7, 1	생산세	산업별 생산세(보조금 공제)	U표 중간수요 (구매자)
8, 1	감가상각	산업별 고정자본소모	U표 중간수요 (구매자)
1, 2	국내공급	산출액-수출	S표의 산출액 - U표(구매자의 수출)
7, 2	생산물세	상품별 순생산물세(국산) + 생산물세(수입)	S표(전치)
9, 2	輸入	상품별 수입	S표(전치)
(5, 3)	임금	제도부문별 소득계정의 '가계 및 비영리단체'(원천) 항목의 임금 및 급여	본원소득분배
(9, 3)	국외지급비용자보수	국외거래(경상거래) '국외지급요소소득' 중 '국외에 대한 비용자보수'	지급
(5, 4)	분배이윤	제도부문별 소득계정의 '개인'(원천)의 영업잉여(개인은 민간비금융비법인기업을 포함하는 가계 및 가계에 봉사하는 비영리단체를 의미) - 생산과정에서 발생한 잉여로서 생산 활동에 필요한 금융자산, 토지, 기타 유형의 비생산자산에 대한 명시적 또는 암묵적 이자나 임료, 기타재산소득을 공제하기 전의 소득임	본원소득분배
(6, 4)	비분배이윤	제도부문별 소득계정의 영업잉여 중 기업비금융법인(원천)과 금융법인(원천)의 합	본원소득분배
(7, 4)	정부의 영업잉여	제도부문별 소득계정의 영업잉여 중 일반정부(원천)	본원소득분배
(9, 4)	국외지급 기업 및 재산 소득	국외거래(경상거래) '국외지급요소소득' 중 '국외에 대한 기업 및 재산 소득'	지급
2, 5	가계소비	상품별 민간소비지출(가계 및 가계봉사 비영리단체)	U표 (순생산물세 제외)

행, 열	변수명	정의 및 근거	자료원
(6, 5)	이전거래 (가계→기업)	제도부문별 소득계정의 피용자사회부담금(금융법인, 원천, 소득 수취) + 비생명보험의 순보험료(개인, 사용, 소득 지급) - 국민소득계정에서 직역연금 납부를 포함하는 '민간사회보험부담금'은 개인이 금융법인으로 이전 지출하는 것으로 기록	2차소득분배
(7, 5)	소득세 (가계→정부)	제도부문별 소득계정의 '소득·부 등에 대한 경상세'(개인, 사용) + 가계의 사회보담금(정부, 원천) + 그 외기타경상이전 중 '거주자 계정'(정부, 원천)	2차소득분배
(8, 5)	가계저축	제도부문별 자본계정의 '순저축'(가계 및 비영리단체(부채 및 순자산 증가))	소득사용
(9, 5)	민간해외이전지출	제도부문별 소득계정의 국외경상이전(개인, 사용)	2차소득분배
(5, 6)	이전거래 (기업→가계)	제도부문별 소득계정의 사회수혜금(기업, 사용) + 비생명보험의 보험금(개인, 원천)	2차소득분배
(7, 6)	법인세 (기업→정부)	제도부문별 소득계정의 소득, 부에 대한 경상세(기업, 사용) + 기업의 사회부담금(고용주의 실제사회부담금 및 의제사회 부담금)	2차소득분배
(8, 6)	기업저축	제도부문별 자본계정의 '순저축'(금융법인과 비금융법인의 부채 및 순자산증가 항목의 순저축 합계)	소득사용
(9, 6)	기업해외이전	제도부문별 소득계정의 국외경상이전(기업, 사용)	2차소득분배
2, 7	정부지출	상품별 정부소비지출	U표
(5, 7)	이전거래 (정부→가계)	제도부문별 소득계정의 사회수혜금(정부, 사용) + 사회적 현물이전(정부, 사용) - 정부가 현물이전의 형태로 가계에 제공하는 재화와 서비스인 '사회적 현물이전'(social transfers in-kind)도 경상이전에 포함	2차소득분배
(6, 7)	이전거래 (정부→기업)	제도부문별 소득계정의 비생명보험의 순보험료(정부, 사용) + 보조금(정부, 사용)	2차소득분배
(8, 7)	정부저축	제도부문별 소득계정의 순저축(정부, 사용)	소득사용
(9, 7)	정부해외이전지출	제도부문별 소득계정의 국외경상이전(정부, 사용)	2차소득분배

행, 열	변수명	정의 및 근거	자료원
2, 8	투자	상품별 국내총고정자본형성(민간고정자본형성 + 정부고정자본형성 + 재고증감 + 귀중품순취득)	U표
(9, 8)	경상계정잉여 (적자기록)	국민계정 총저축·총투자 계정의 국외투자 - 재화와 서비스의 순수출, 국외순수취요소소득, 순경상이전을 이용하여 산출한 개념의 순국외투자를 의미	
1, 9	수출	상품별 수출	U표(구매자) 수출
(3, 9)	국외수취비용자보수	국외거래(경상거래)의 국외수취요소소득 중 국외로부터의 비용자보수	수취
(4, 9)	국외수취 기업 및 재산소득	국외거래(경상거래)의 국외수취요소소득 중 국외로부터의 기업 및 재산 소득	수취
(5, 9)	경상이전 (해외→가계)	제도부문별 소득계정의 국외경상이전 (개인, 원천)	2차소득분배
(6, 9)	경상이전 (해외→기업)	제도부문별 소득계정의 국외경상이전 (기업, 원천)	2차소득분배
(7, 9)	경상이전 (해외→정부)	제도부문별 소득계정의 국외경상이전 (정부, 원천)	2차소득분배
(8, 9)	경상계정잉여 (흑자기록)	국민계정 총저축·총투자 계정의 국외투자(순국외투자<0인 경우 이를 경상계정 상 해외부문에 대한 흑자로 기록)	

주: 행렬 구분에 괄호가 없는 항목은 「산업연관표」로부터, 괄호 안의 항목은 「국민계정」으로부터 제어 값을 가져옴을 의미
출처: 저자 작성.

〈표 5-22〉는 SAM의 해외부문과 더미 계정을 외생화하고 나머지 부문을 내생화한 경우 실물경제 모든 내생 부문에 대한 한 단위(100만 원)씩의 소득 주입이 모든 개별경제부문에 미치는 효과를 보여준다.

〈표 5-22〉 한국경제의 균형 거시 SAM(2020년)

(단위: 100만 원)

지출 수입	① 생산활동	② 상품시장	③ 노동	④ 자본	⑤ 가계	⑥ 기업
① 생산활동	0	3,694,209,811	0	0	0	0
② 상품시장	2,521,007,673	0	0	0	984,087,951	0
③ 노동	985,597,785	0	0	0	0	0
④ 자본	458,413,244	0	0	0	0	0
⑤ 가계	0	0	844,007,700	104,647,000	0	77,449,200
⑥ 기업	0	0	0	352,707,200	35,231,400	0
⑦ 정부	23,430,114	167,690,340	0	1,059,100	247,363,000	131,370,200
⑧ 자본계정	423,335,030	0	0	0	151,944,500	153,937,800
⑨ 해외부문	0	641,710,450	1,695,600	27,526,500	10,907,700	2,528,300
⑩ dummy	0	0	140,809,485	17,724,244	0	42,421,800
합계	4,411,783,846	4,503,610,601	986,512,785	503,664,044	1,429,534,551	407,707,300

지출 수입	⑦ 정부	⑧ 자본계정	⑨ 해외부문	⑩ dummy	합계
① 생산활동	0	0	717,574,035	0	4,411,783,846
② 상품시장	349,586,184	648,928,793	0	0	4,503,610,601
③ 노동	0	0	915,000	0	986,512,785
④ 자본	0	0	45,250,800	0	503,664,044
⑤ 가계	320,454,000	0	9,451,700	73,524,951	1,429,534,551
⑥ 기업	16,572,500	0	3,196,200	0	407,707,300
⑦ 정부	0	0	72,200	127,430,430	698,415,384
⑧ 자본계정	9,362,000	0	0	63	738,579,393
⑨ 해외부문	2,440,700	89,650,600	0	85	776,459,935
⑩ dummy	0	0	0	0	200,955,529
합계	698,415,384	738,579,393	776,459,935	200,955,529	14,657,223,368

제4절 시범 분석 결과

〈표 5-22〉의 균형 거시 SAM은 해외부문과 더미 계정을 외생변수로, 나머지 7개 부문을 내생변수로 설정하여 명목소득 승수분석의 기초 자료로 활용된다. 여기서 SAM 명목소득승수는 특정 경제부문에서의 외생적인 주입이 해당 계정과 실물경제 전 부문으로의 직간접 파급효과를 무한급수로 계산한 결과로서 통화의 신용창출 과정과 유사하며, 부가가치의 증가를 의미하는 것이 아니다.

〈표 5-23〉 명목소득 승수행렬

지출 수입	생산활동	상품시장	노동요소	자본요소	가계	기업	정부	자본계정
생산활동	4.7669	4.0579	3.3727	3.1898	3.9421	3.3735	3.9677	3.5653
상품시장	4.5922	4.9470	4.1116	3.8887	4.8058	4.1126	4.8371	4.3465
노동요소	1.0649	0.9065	1.7535	0.7126	0.8807	0.7536	0.8864	0.7965
자본요소	0.4953	0.4216	0.3504	1.3314	0.4096	0.3505	0.4123	0.3705
가계	1.3441	1.1640	1.9067	1.4059	2.2287	1.3414	1.6508	1.0227
기업	0.3932	0.3362	0.3066	0.9842	0.3584	1.2980	0.3675	0.2954
정부	0.5566	0.5164	0.6005	0.7249	0.7019	0.8221	1.6061	0.4537
자본계정	0.7562	0.6470	0.6501	0.8368	0.7599	0.9674	0.7165	1.5684
합계	13.9693	12.9966	13.0522	13.0744	14.0871	13.0193	14.4443	12.4190

명목소득 승수행렬 각 지출부문의 '열 합'은 해당 부문에 주입되는 소득 1단위가 직간접적으로 유발하는 소득의 합계를 나타내는데, 외생적 소득 주입에 대한 총소득효과가 상대적으로 큰 부문은 정부, 가계, 생산활동부문 순으로 나타났다. 그리고 명목소득 승수행렬의 대각원소는 소득 주입의 결과 발생하는 자기 부문의 직간접적인 소득 증가를 의미하는데, 돌봄 지출 관련 현물급여와 현금급여가 주입되는 생산활동부문과 가

한편 <표 5-25>~<표 5-28>에는 전술한 SOCX의 돌봄 관련 세부항목과 SAM 계정의 연계에 따라 산출한 우리나라의 돌봄(노인, 아동) 관련 지출액(2020~2022년)이 제시되어 있다. 2020년 기준 한국의 돌봄 지출은 약 41.7조 원으로 명목 GDP 대비 2.15%, 정부 총지출 대비 8.14% 수준이었다. 세부적으로 아동 돌봄에 31.3조 원(현금 7.7조 원, 현물 23.6조 원), 노인 돌봄에 10.4조 원(전액 현물)이 투입되었다. 2021년에는 아동 돌봄 지출의 감소로 총지출이 41.4조 원으로 소폭 줄었으나(GDP 대비 2.01%), 2022년에는 44.7조 원으로 다시 증가하였다. 이는 영아수당 신설(2022년)과 노인장기요양보험 지출 확대 등 정책 강화의 결과로 해석된다. 그러나 GDP 대비 비중은 2.08%, 정부 총지출 대비는 7.52%로 소폭 하락하였다.

<표 5-25> SOCX 기준 우리나라의 돌봄 경제 산출액(2020~2022년): 아동 대상 영역 분류 및 산출액

(단위: 백만 원)

구분	OECD 구분	한국 분류	사업내용	2020년	2021년	2022년
현금 급여	가족수당	소계		4,732,521	4,514,236	5,102,928
		한부모가족	청소년한부모아동양육 및 자리집원, 부모가족 자녀양육비 등 지원	343,185	393,310	490,482
			지자체	51,744	60,093	76,658
		가정양육수당	가정양육수당, 아동수당+22년부터 영아수당 추가	4,276,806	3,934,957	4,268,152
	공공기관(보육비) + 지자체		60,784	125,875	267,636	
						4,535,788
	산전후 휴가 및 육아휴직	소계		1,497,914	1,588,095	1,962,080
		산전후휴가 (고용보험)	산전후 휴가 급여	285,771	290,570	304,849
육아휴직 (고용보험)		육아휴직급여	1,212,143	1,297,525	1,657,231	

구분	OECD 구분	한국 분류	사업내용	2020년	2021년	2022년		
기타현금 급여		소계 팔호 안은 CTC(자녀세액공제)와 첫만남이용권만 포함할 경우		1,455,478 (647,100)	1,593,229 (608,000)	1,958,352 (968,588)		
		아동발달계좌	해당 없음	-	-	-		
		기타	CTC+22년부터 첫만남이용권 추가		647,100	608,000	968,588	
			그 외(임양아동가족지원, 가정위탁아동상해보험료 지원, 교육급여, 생계급여 등)		614,421	727,880	747,848	
			지자체		193,957	257,349	241,916	
현물 급여	영유아 보육· 교육 (ECEC)	소계		23,035,458	21,324,479	21,649,610		
		아동복지서비스	농촌보육(돌봄), 다함께돌봄, 지역아동센터, 시설아이돌봄서비스		439,966	469,463	517,019	
			그 외(청소년방과후 등 기타 활동지원)		136,939	172,098	159,671	
			지자체		1,090,713	1,091,223	1,136,823	
		영유아보육 보조금 (보육서비스 바우처)	0~2세 아동대상 영유아보육료지원, 어린이집 보육료(바우처)		10,628,811	8,259,755	7,817,989	
			아이돌봄지원 (아이돌봄서비스)		248,317	257,918	279,551	
			지자체		1,090,713	1,091,223	1,136,823	
		3~5세 취학 전 아동대상 보육료지원바우처	3~5세 아동에게 제공되는 보육비		9,400,000	9,982,800	10,601,734	
		가사 서비스	소계		520,457	560,608	611,468	
			가족 주간돌봄	공동육아나눔터운영		12,949	18,362	23,641
			아동·청소년 거주시설	요보호아동(요보호아동 그룹홈운영 등), 청소년자립생활관 등		60,849	55,752	64,784
				지자체		440,584	482,335	518,859
여성가족 거주시설	한부모가족복지시설지원		6,075	4,159	4,184			

자료: "SOCX database", OECD, 2020, 2021, 2022, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>; "SOCX country notes and metadata: KOREA", OECD, 2025. 11. 25 접속, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.htm>; 보건복지부 2022년 예산 및 기금운용계획 사업설명자료 2권 II. 일반회계.

〈표 5-26〉 SOCX 기준 우리나라의 돌봄 경제 산출액(2020~2022년): 노인 대상 영역
 분류 및 산출액

(단위: 백만 원)

구분	OECD 구분	한국 분류	사업내용	2020년	2021년	2022년
노령						
현물 급여	노인 돌봄 서비스	소계		541,200	620,990	743,189
		재가서비스	노인커뮤니티케어, 독거노인, 중증장애인응급안전알림 서비스운영지원	46,371	60,741	60,668
			지자체	212,373	227,621	310,237
		주간보호	해당 없음	-	-	-
		시설보호	양로시설운영지원 (내역사업명 IoT·AI활용돌봄시범사업)	698	405	57
			노인요양시설 확충	69,385	104,602	61,990
			지자체	212,373	227,621	310,237
	기타 현물 급여	교통지원 현물급여	해당 없음	-	-	-
		교통요금 감면	해당 없음	-	-	-
		주거지원 현물급여	해당 없음	-	-	-
		기타 현물급여	해당 없음	-	-	-
	ALMP					
현물급여	노인맞춤돌봄 서비스	노인맞춤돌봄서비스	411,835	435,975	437,259	
보건						
현물급여	장기요양	노인장기요양보험	9,469,503	10,718,692	12,205,806	

자료: "SOCX database", OECD. 2020, 2021, 2022, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>; "SOCX country notes and metadata: KOREA", OECD, 2025. 11. 25 접속, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.htm>; 보건복지부 2022년 예산 및 기금운용계획 사업설명자료 2권 II. 일반회계; KOSIS 국가통계포털(국민건강보험공단, 「노인장기요양보험통계」(연도별 장기요양 재정현황)).

〈표 5-27〉 돌봄 경제 주입액 합계

(단위: 백만 원)

구분		2020년	2021년	2022년
아동돌봄	현금급여	7,738,528	7,704,589	9,032,654
	현물급여	23,555,915	21,885,087	22,261,078
노인돌봄	현금급여	-	-	-
	현물급여	10,422,538	11,775,657	13,386,254
합계	현금급여	7,738,528	7,704,589	9,032,654
	현물급여	33,978,453	33,660,744	35,647,332
	소계	41,716,981	41,365,333	44,679,986

〈표 5-28〉 거시경제 지표 대비 돌봄 비중

(단위: 백만 원, %)

	2020년	2021년	2022년
총 돌봄 지출	41,716,981	41,365,333	44,679,986
명목 GDP	1,940,726,000	2,057,036,000	2,150,575,000
돌봄 지출/GDP(%)	2.15%	2.01%	2.08%
정부 총지출	512,330,000	554,990,000	594,400,000
돌봄 지출/ 정부지출(%)	8.14%	7.45%	7.52%

출처: 한국은행 국민계정, 기획재정부 열린재정.

거시 SAM을 이용하여 이 지출(정책 벡터)이 유발하는 실물경제의 소득창출효과를 계산한 결과가 〈표 5-29〉에 제시되어 있다. 2020년 돌봄 지출(현물 33조 9,784.5억 원, 현금 7조 7,385.3억 원)은 경제의 소득 순환을 통해 생산활동부문에 총 192조 4,766.1억 원의 명목소득효과를 유발했다. 2022년에는 지출이 각각 +4.91%, +16.72% 증가함에 따라 총 소득효과가 205조 5,335.1억 원(+6.78%)으로 확대되었으며, 이는 투입액 대비 약 4.6배의 생산활동 승수에 해당한다. 즉 돌봄 지출 1조 원이 생산활동부문에서 직간접적으로 4.6조 원의 명목소득을 창출함을 의미한

다. 이러한 결과는 돌봄 지출이 단순한 소비적 지출이 아니라 경제 전반의 소득 순환을 촉진하는 생산적 투자라는 점을 보여준다.

〈표 5-29〉 돌봄 지출의 명목소득 효과

(단위: 백만 원)

	2020년			2022년		
	아동돌봄	노인돌봄	합계	아동돌봄	노인돌봄	합계
생산활동	142,793,830	49,682,784	192,476,610	141,723,100	63,810,405	205,533,510
상품시장	145,362,920	47,862,160	193,225,080	145,636,130	61,472,074	207,108,210
노동요소	31,900,312	11,099,193	42,999,506	31,661,110	14,255,321	45,916,431
자본요소	14,837,214	5,162,367	19,999,581	14,725,959	6,630,319	21,356,278
가계	48,907,913	14,008,770	62,916,682	50,051,748	17,992,254	68,044,002
기업	12,035,600	4,098,026	16,133,626	11,990,331	5,263,326	17,253,657
정부	18,543,061	5,801,336	24,344,397	18,730,653	7,450,984	26,181,637
자본계정	23,693,091	7,881,376	31,574,468	23,697,349	10,122,497	33,819,845

주: 돌봄유형(아동, 노인)에 따른 명목소득 효과는 생산활동부문을 구분하여 구한 파급효과가 아니라므로 개별적인 의미를 가지는 것이 아님에 유의할 필요가 있음

요소시장은 생산물시장의 파생시장이므로 돌봄 부문에서 현물과 현금 급여 지출이 유발한 생산활동부문의 소득 증가는 노동 수요 증가로 나타나게 된다. 연간 생산활동에 투입된 노동량을 산출액으로 나눈 값을 노동계수라고 하는데, 노동계수는 사용자(임금근로자)만 포함한 '고용계수'와 자영업자와 무급가족종사자도 포함한 '취업계수'로 구분한다. 우리나라의 경우 10억 원의 생산을 위해 생산활동부문에서 2020년에는 5.36215명의 취업자를 필요로 했으나, 2022년에는 필요 취업 인원이 4.44452명으로 감소했다. 사용자 기준으로는 2020년에 10억 원의 생산을 위해 3.98842명의 노동을 필요로 했으나, 2022년에는 필요 인원이 3.33261명으로 감소했다.

〈표 5-30〉 돌봄 지출의 고용유지 효과

(단위: 명)

	2020년			2022년		
	아동돌봄	노인돌봄	합계	아동돌봄	노인돌봄	합계
고용효과 1 (취업자수)	765,682	266,407	1,032,088	629,891	283,607	913,498
고용효과 2 (피용자수)	569,522	198,156	767,678	472,308	212,655	684,963

주: 돌봄유형(아동, 노인)에 따른 고용효과는 생산활동부문을 구분하여 구한 파급효과가 아니므로 개별적인 의미를 가지는 것이 아님에 유의할 필요가 있음

여기서 돌봄 지출에 따르는 명목소득효과는 신규 최종수요의 발생이 아니기 때문에 소득효과와 취업계수를 곱한 수치는 신규 유발 취업자수가 아니라 현행 수준의 지출(현물+현금)이 유발한 생산을 위한 취업 유지효과로 해석해야 한다. 즉 2020년에 돌봄과 관련하여 생산활동부문에 현물급여 33조 9784.5억 원과 가계부문에 현금급여 7조 7,385.3억 원이 투입되었는데, 이를 통한 생산활동부문의 총소득효과(192조 4,766.1억 원)로 인한 취업 유지효과는 103만 2,088명에 달한다. 2022년에는 현물급여와 현금급여 지출이 2020년 대비 각각 4.91%, 16.72% 증가하여 생산활동부문의 총소득효과도 6.78% 증가한 205조 5,335.1억 원을 나타냈는데, 취업계수가 감소하여 취업 유지효과는 91만 3,498명으로 감소하였다. 피용자 기준으로는 돌봄 지출로 인해 2020년과 2022년의 고용유지인원이 각각 76만 7,678명과 68만 4,963명에 달하는 것으로 분석되었다.

참고로 SAM 승수행렬을 통해 추정한 2020년 돌봄 지출의 취업자 유지인원 추계수치(103만 2,088명)는 돌봄 3차 포럼(사회서비스 산업현황 통계)에서 제시한 특수 분류에서의 돌봄 인력(노인돌봄+아동돌봄) 규모 108만 1,868명과 행정자료 기준 돌봄 인력(노인돌봄+아동돌봄) 규모 96만 9,448명 사이에 위치하고 있다. 또한 SAM 승수행렬을 통해 추정한

2020년 돌봄 지출의 피용자 유지인원 추계수치(68만 4,963명)는 채민석 외(2024)가 한국은행 보고서에서 제시한 2022년 돌봄서비스 종사자 78.8만 명보다는 작은 수치이다. 이는 정의·시점·포함 범위 차이를 고려하면, 이 추정을 보수적이고 합리적인 범위로 해석할 수 있음을 의미한다.

〈표 5-31〉 사회서비스 특수분류에서의 돌봄인력 규모(2022년 기준)

(단위: 명)

구분	소분류	돌봄인력 규모
노인 요양	노인 재가 돌봄서비스업	369,190
	노인 시설거주 돌봄서비스업	154,752
	요양병원	131,009
		654,951
노인 이용	노인 시설이용 돌봄서비스업	16,384
	노인 전체	671,335
아이돌보미	산모/영유아 재가 돌봄서비스업	4,978
	아동/청소년 재가 돌봄서비스업	16,591
어린이집	영유아 보육 시설이용 돌봄서비스업	346,878
방과후 돌봄	아동/청소년 시설이용 돌봄서비스업	26,253
시설 거주	한부모/영유아 시설거주 돌봄서비스업	2,194
	아동/청소년 시설거주 돌봄서비스업	13,639
	아동 전체	410,533

자료: “사회서비스 특수분류 체계로 파악하는 돌봄경제와 돌봄인력의 규모”, 안소영. 2025. 9. 26. 제3차 돌봄경제와 인력 수급 포럼

종합하면, 본 연구에서 도출된 소득 승수효과는 SAM 분석의 내재적 논리에 부합하며, 돌봄 투자의 높은 경제적 파급효과를 일관되게 보여주는 국내외 선행 연구들과 같은 맥락에 있다. 이는 돌봄 지출이 서비스 생산 → 임금·가계소득 → 소비로 이어지는 소득 순환 고리를 통해 경제 전반의 명목소득을 넓히는 생산적 지출임을 보여준다. 명목소득이 커지면 과세 기반(생산·소비·노동소득)이 동반 확대되어 간접세·생산세·근로소득세·사회보험료 등 정부계정 유입이 증가한다. 이번 분석이 보여준 소득 파급효과는 같은 지출 대비 추가 세수의 잠재폭도 크다는 뜻이다. OECD

는 보편적 아동보육(ECEC)에 대한 공공지출이 장기적으로 세수 증가를 통해 투자비용의 상당 부분을 회수할 수 있다고 본다. 이는 돌봄 지출이 명목소득과 과세 기반을 넓히는 메커니즘(이번 결과에서 확인된 높은 소득 파급효과)과 일관된 메시지다.

1차년도는 돌봄 투자의 거시경제적 파급효과를 시범적으로 분석한 결과이다. 향후 연구에서는 거시 SAM의 정밀 구축을 통한 소득효과(승수), 취업유지효과와 함께 세수 효과 또한 추가 거시지표로 분석할 예정이다. 이러한 검증을 토대로 가구 유형, 소득 계층, 성별 등을 세분화한 미시 SAM을 구축하여 돌봄정책이 특정 계층에 미치는 분배적 효과와 성별 효과를 보다 정밀하게 분석하는 심화 연구로 나아갈 계획이다.





제6장

결론 및 향후 연구 방향

제1절 1차년도 연구의 주요 성과

제2절 연구의 한계 및 향후 연구 방향



제 6 장 결론 및 향후 연구 방향

제1절 1차년도 연구의 주요 성과

한국 사회는 급속한 인구구조 변화와 돌봄 수요 증가라는 과제에 직면해 있다. 그럼에도 그간 돌봄 정책은 주로 복지·사회정책의 관점에서 논의되어 왔으며, 돌봄 투자가 생산·고용·소득·세수 등 거시경제 지표에 미치는 파급효과를 종합적으로 측정할 수 있는 분석 도구는 부재하였다. 이는 증거기반 정책 수립의 장애요인으로 작용해 왔다. 이에 본 연구는 사회계정행렬(SAM) 기반 분석 체계를 구축하여 돌봄 투자의 사회경제적 효과를 정량적으로 측정하고, 돌봄을 단순한 복지 비용이 아닌 생산적 투자로 재개념화하는 실증적 근거를 마련하고자 하였다.

1차년도의 주요 성과는 크게 세 가지로 돌봄경제에 대한 이론적 체계 정립, 한국형 분석 방법론 구축 그리고 거시 SAM 시범모형 개발을 통한 분석이다. 첫째, 돌봄경제에 대한 이론적 체계를 정립하였다. 돌봄을 단순한 서비스 산업이 아니라 인간의 생존과 사회 재생산에 필수적인 유급·무급 활동, 관련 인프라와 제도를 포괄하는 다차원적 개념으로 정립하였다. 돌봄 다이아몬드 프레임 워크를 통해 가정, 시장, 국가, 공동체라는 네 주체 간 역할 분담과 상호작용을 체계화하였으며, 협의(직접 돌봄)에서 광의(현금수당/보건의료 포함)까지 단계적 범위 설정도 제시하였다. 1차년도 분석에서는 OECD 사회복지지출(SOCX) 분류체계를 활용하여 아동 돌봄은 현금급여를 포함한 넓은 범위로, 노인 돌봄은 의료서비스를 제외한 사회서비스 중심의 중간 범위로 조작적 정의를 하여 분석을 수행하였다. 아울러 이 연구에서는 돌봄을 비용이 아닌 투자로 재개념화하는

이론적 근거를 제공하였다. 돌봄 투자는 단순히 복지 수혜자를 지원하는 것이 아니라 인적자본 형성(아동 돌봄), 건강한 노년 보장(노인 돌봄), 여성 경제활동 참여 확대 그리고 경제 전반의 소득 순환 활성화라는 다층적 경제 효과를 창출한다는 점을 이론적으로 규명하였다.

둘째, 돌봄 투자의 복합적인 파급효과를 분석하기 위한 방법론적 기틀을 마련했다. 제3장에서는 ILO의 돌봄 경제 시뮬레이션 도구 및 다양한 거시·미시 분석 모델(SAM, CGE, MSM 등)을 비교 검토한 결과, 경제 전체의 소득 순환과 분배 효과를 통합적으로 분석하는 데 적합한 사회계정행렬(SAM)을 핵심 분석틀로 채택하였다. 제4장에서는 SAM을 활용하여 소득, 고용 등 주요 파급효과를 추정하는 구체적인 분석 경로와 구조를 설계하였다. 그리고 이러한 기반 구축을 통해 돌봄경제 분석에 특화된 거시 SAM 시범모형을 구축하였다. 제5장에서 제시된 바와 같이, OECD 공공사회복지지출(SOCX) 데이터를 국민계정 및 산업연관표와 연계하여 2020년 기준 거시 SAM을 구축하였다.

마지막으로 1차년도 연구의 실증적 성과로 구축된 모형을 활용하여 2020~2022년의 돌봄 지출이 한국 경제에 미친 효과를 추정하였다. 시범 분석 결과를 종합하면 다음과 같다. 2020년 기준 한국의 돌봄 지출은 약 41.7조 원으로, 이는 명목 GDP의 2.15%, 정부 총지출의 8.14%에 해당한다. 세부적으로 보면 아동 돌봄 31.3조 원(현금 7.7조 원, 현물 23.6조 원), 노인 돌봄 10.4조 원(전액 현물)이다. 2022년에는 총 44.7조 원으로 증가하여(+7.1%), GDP 대비 2.08%, 정부 총지출 대비 7.52%를 차지하였다.

이러한 돌봄 지출액을 활용해 예비 분석을 한 결과, 돌봄 투자에서 상당한 소득 창출 효과와 고용 유지 효과를 얻을 잠재력을 확인하였다. 다만 1차년도 분석은 생산활동, 노동, 가계 계정이 통합된 SAM 구조를 전

제로 도출되었으므로, 결과 해석 시 이에 유의할 필요가 있다. 2020년 기준 돌봄 지출(현금급여 7조 7,385억 원, 현물급여 33조 9,785 억 원, 합계 41조 7,170억 원)은 생산활동부문에 192조 4,766억 원의 명목소득 효과를 유발하는 것으로 나타났다. 생산활동 승수 4.6배는 돌봄 지출 1조 원이 생산 부문에서 직간접적으로 4.6조 원의 소득을 창출함을 나타낸다. 이러한 높은 승수는 돌봄 서비스가 노동집약적이고 내수 지향적임에 따라 나타나는 현상으로 추측된다.

고용유지효과의 경우, 2020년 돌봄 지출은 취업자 기준으로 약 103만 2,088명, 피용자 기준으로 약 76만 7,678명의 고용을 유지하는 것으로 추정되었다. 2022년에는 지출 증가에도 불구하고 노동계수 감소(취업계수: 5.36명/10억 원 → 4.44명/10억 원, 고용계수: 3.99명/10억 원 → 3.33명/10억 원)로 고용유지효과가 취업자 기준 91만 3,498명, 피용자 기준 68만 4,963명으로 나타났다. 돌봄 지출이 증가했음에도 고용유지 인원이 감소한 것은 경제 전반의 노동생산성 향상과 고용탄력성 저하를 반영한 것으로 보인다. 이는 같은 투자로 유지되는 일자리가 줄어드는 구조적 변화를 시사하며, 향후 돌봄 일자리의 질적 개선(처우 향상, 전문성 강화)과 양적 확대를 동시에 추구해야 할 필요성을 보여준다. 또한 재분배소득 승수 분석을 통해 정책 목표(고용 창출, 소비 진작, 소득 분배)에 따라 현금과 현물의 적절한 배합이 필요함을 확인했다. 돌봄 관련 현물급여(생산활동 투입)는 노동요소 소득 개선(+0.0575)으로 상대적으로 노동 집약적 서비스 산업 활성화, 직접 고용 창출, 소득분배 개선의 효과를, 현금급여(가계 투입)는 상품시장 활성화(+0.1681)로 가계 구매력 증대, 소비 진작, 간접적 생산 유발의 상대적 효과를 확인했다.

비록 시범 모형으로서 거시적 분석의 한계는 존재하지만, 이는 돌봄 투자의 사회경제적 중요성을 뒷받침하는 실증적 근거를 제시하며 향후 미

시 SAM으로 확장하는 데 필요한 토대를 견고하게 마련했다는 점에서 중요한 성과라 할 수 있다. 특히 이번 시범 분석 결과가 보여준 소득 창출 효과와 고용 유지 효과는 돌봄 산업을 재평가해야 할 필요성의 근거가 될 수 있다. 그동안 돌봄은 저부가가치 산업으로 분류되어 왔다. 하지만 이는 산업 생산성만으로 평가한 수치일 뿐 실제 사회적 가치는 더 클 수 있다. 돌봄 산업이 과소평가되는 데는 구조적 이유가 있다. 우선 돌봄은 기술·자본보다 사람의 손과 시간이 많이 투입되는 노동집약적 산업으로, 자동화가 어렵고 단위당 산출이 낮게 측정되는 경향이 있다. 또한 공공·비공식 부문을 통해 제공되는 비중이 커 시장가격이 제대로 형성되지 않고 가치가 과소 측정되는 특징이 있다. 아동·노인·요양 돌봄이 가족의 삶의 질 향상과 여성의 노동시장 참여를 가능하게 한다는 사회적 가치가 GDP에 반영되지 않는다는 근본적인 한계가 있다.

최근 ILO, UN 등 국제기구 역시 돌봄서비스는 저부가가치가 아니라 과소평가된 고사회적가치 산업임을 강조하며, 돌봄을 장기적인 경제 성장의 기반이 되는 사회적 인프라(social infrastructure)로 평가하고 있다. ILO(2023a)는 돌봄 투자는 GDP 대비 효과가 클 뿐 아니라 고용 창출, 성평등, 사회통합을 촉진한다고 분석한다. OECD는 사회적 인프라로서 돌봄 투자를 강조하며 보건, 복지, 교육 부문은 장기적인 경제 성장의 기반이라고 평가한다. 본 연구의 분석 결과 역시 이러한 국제적 논의를 실증적으로 뒷받침한다.

제2절 연구의 한계 및 향후 연구 방향

1. 1차년도 연구의 한계

1차년도 연구는 사회계정행렬(SAM)을 활용한 돌봄 투자의 거시경제적 파급효과를 시범적으로 추정하고, 돌봄지출을 생산적 투자로 해석할 수 있는 분석 틀을 제시하였다는 점에서 의의를 가진다. 그러나 모형의 구조적 단순성과 자료 제약으로 인해 다음과 같은 한계를 내포한다.

첫째, 돌봄 유형별(아동·노인) 효과를 구조적으로 구분하지 못한 점이다. 이 연구에서 산출된 명목소득 및 고용효과는 돌봄 유형별로 구분된 산업구조에 기반한 추정치가 아님에 따라 개별적 의미를 부여하기에는 한계가 있다. 따라서 아동돌봄과 노인돌봄 간 산업구조의 차이, 노동집약도 차이 등을 구조적으로 분리하여 반영하지 못하였다.

둘째, 거시 SAM의 집계 수준에 따른 분배 효과 분석의 제약이다. 1차년도 모형은 가계 및 노동요소 계정을 단일 부문으로 설정하였다. 그 결과 돌봄 지출 확대에 따른 소득 증가가 소득계층별·가구유형별·성별로 어떻게 배분되는지를 분석하는 데 한계가 있었다. 돌봄은 주로 서비스 형태로 제공되므로, 돌봄서비스의 제공 주체인 노동력 관점에서는 요소시장에서의 노동 계정 분할이, 돌봄서비스 대상의 관점에서는 가계부문에서의 계정 분할이 중요하다. 특히 돌봄 성별 고용 구조나 가구 유형별 돌봄 부담의 차이로 인해 분배적·성인지적 효과를 동반할 가능성이 높다는 점에서, 이러한 집계 수준의 한계는 정책 평가의 범위를 제약하는 요인으로 작용한다.

셋째, 비시장 돌봄노동의 미반영이다. 이 연구에서 활용한 SAM은 시장에서 관측되는 경제활동을 중심으로 구성되어 있으므로, 가정 내 무급

돌봄노동의 가치와 시간 배분 효과는 분석 대상에 포함되지 않았다. 그러나 돌봄정책의 중요한 정책 경로 중 하나는 공공서비스 확대를 통한 무급 돌봄 부담의 경감과 이에 따른 노동시장 참여 확대라는 점에서 비시장 영역의 배제는 이론적·정책적 한계를 수반한다.

마지막으로, 본 연구의 근본적 한계도 명확히 인식할 필요가 있다. SAM 승수분석은 고정 투입계수와 가격 불변을 가정하는 선형 구조에 기반한다. 따라서 공급 제약, 가격 조정, 기술 변화 등 동태적·일반균형적 조정 과정을 반영하지 못한다는 점에서 결과 해석에 일정한 한계가 따른다. 본 연구의 결과는 단기적·비가격적 파급효과의 범위 내에서 해석될 필요가 있다.

2. 향후 연구 방향

가. 거시 SAM의 미시적 확장

1차년도에 구축한 거시 사회계정행렬(SAM)을 단계적으로 미시 SAM으로 확장하는 것이 향후 연구의 핵심과제이다. 이는 생산활동 부문의 세분화와 가계·제도부문의 이질성을 체계적으로 반영함으로써, 돌봄정책의 총효과를 넘어 분배적 형평성과 정책 타깃팅 효과를 정밀하게 분석하기 위함이다.

미시 SAM은 거시 분석에서 도출된 총소득·총고용 효과를 계층별·성별·가구유형별로 재분해하고, 거시적 소득 흐름을 개인·가구 단위의 소득·소비 구조로 연결하는 분석 틀이다. 동일한 1조 원의 예산이라도 정책 수단(현금급여 vs. 현물서비스)에 따라 상이한 파급 경로와 수혜 집단을 형성한다. 예컨대 아동수당과 같은 현금급여는 가계 계정으로 직접 이전

되어 소비지출을 촉진하는 반면, 국공립 어린이집 확충과 같은 현물서비스는 보육서비스 생산활동 계정에 투입되어 고용 및 부가가치를 먼저 유발한 뒤 가계 소득으로 파급된다. 미시 SAM은 이러한 경로 차이를 추적함으로써 저소득층·맞벌이 가구의 소득·소비 구조 변화, 성별 일자리 및 임금 효과를 구체적으로 분석할 수 있다. 정책 목적과 분석 범위를 고려할 때 이상적인 계정 분할 수준은 <표 6-1>과 같이 설계될 수 있다. 다만 데이터 제약을 감안하여 정책적 중요성과 자료 확보 가능성을 종합적으로 판단하고 핵심 계정을 중심으로 통합·단순화한 실증 가능한 미시 SAM을 구축하는 것이 현실적이다.

<표 6-1> 한국형 돌봄경제 모형 구축의 연구 방향(안)

영역	내용
데이터	- 통계청 시간사용조사, 가계동향조사, 산업연관표, 여성가족부 정책자료 사회서비스 특수분류체계 등을 활용하여 성별·가구유형별 계정 구축 필요
SAM 구조	- 생산활동(보육, 요양, 가사서비스 등 돌봄 관련 산업 분할), 노동요소(여성/남성 × 정규직/비정규직 × 산업별 분할), 가계(소득분위×가구유형(한부모, 고령, 맞벌이 등) 분할), 무급노동(시간사용조사 기반으로 가치화) 등을 포함한 확장형 SAM 설계
정책 시나리오	- 공공보육 확대, 유급육아휴가, 무급노동 시장화 등 다양한 돌봄정책을 외생 충격으로 설정
분석 방법	- 명목소득승수 분석, 고용계수, 세수계수, 노동공급탄력도 결합 → 총효과와 분배효과 동시 분석
정책 활용	- 다차원적 정책 평가 가능 <ul style="list-style-type: none"> • 정책 타깃팅: 저소득층, 한부모 여성가구 • 성평등: 무급노동 감소, 유급노동 증가, 여성 고용률 제고, 성별 시간 재분배 효과 측정 • 재정정책: 세수 회수율(ROI) 분석을 통해 지속가능한 재정 설계 • 고용정책: 돌봄서비스 중심의 고용창출 전략 수립이 가능

미시 SAM 구축의 출발점은 데이터에 기반한 계정 세분화이다. 우선 가계 계정은 「가계동향조사」와 「가계금융복지조사」 원자료를 활용하여 돌봄 정책의 핵심 수혜 집단을 중심으로 가구 유형(영유아/노인/한부모/

기타)과 소득 5분위를 교차한 형태로 분할 하는 방안으로 고려한다. 이는 특정 가구 유형에 투입되는 1인당 지원 효과 관련 일정 부분 보완됨에 따라 총량 분석의 한계를 보완한다. 이를 통해 ‘저소득 노인 가구’나 ‘중산층 영유아 가구’ 등 구체적인 정책 대상 집단에 대한 효과 분석이 가능해진다. 다만 돌봄정책의 상당 부분이 보편적 지원 형태로 설계되어 있는 경우, 소득 분위별 분할이 정책 효과의 실질적 차이를 충분히 설명하지 못할 가능성도 존재한다. 예컨대 보편적 아동수당과 같이 소득과 무관하게 동일 수준으로 지급되는 정책은 1차적 이전 구조상 소득 분위 간 차별적 효과를 직접적으로 발생시키지 않기 때문에, 단순한 분위별 계정 분할만으로는 정책의 형평성 효과를 충분히 포착하기 어렵다. 따라서 가계 계정 분할은 정책 유형에 따라 유연하게 설계될 필요가 있다. 보편적 지원이 중심이 되는 경우에는 소득 분위보다 가구 유형(영유아 가구, 노인 가구, 한부모 가구, 맞벌이 가구 등) 분할이 정책 효과 분석에 더 높은 설명력을 가질 수 있다. 반면, 선별적·차등적 지원이 확대되는 경우에는 소득 분위별 분할이 분배 효과 분석의 핵심 변수가 될 수 있다. 다만 보편적 정책이라 하더라도 소비 구조와 한계소비성향의 차이로 인해 간접적인 분배 효과는 발생할 수 있다. 동일한 현금 이전이라도 저소득 가구는 소비로, 고소득 가구는 저축으로 귀결될 가능성이 높기 때문에, 최종 파급효과는 산업 구조와 소득 재분배 경로를 통해 차별적으로 나타날 수 있다. 이러한 2차적·간접적 분배 효과를 식별하기 위해서는 소득 분위 분할이 여전히 분석적 의미를 가질 수 있다.

노동요소 계정은 「경제활동인구조사」 원자료 혹은 고용노동부 자료를 활용하여 성인지 관점과 돌봄 노동시장의 구조적 특성을 반영하도록 설계한다. 구체적으로는 성별(남/여)과 고용 형태(상용직/임시·일용직/자영업자)를 교차 분할하고, 돌봄 서비스업(사회복지 서비스업 등) 종사자

를 별도로 식별·분리한다. 이를 통해 돌봄 종사자 처우 개선 정책이나 임금 인상 정책이 해당 집단의 소득에 미치는 직접적 효과와 성별 분포 효과를 체계적으로 추적할 수 있다. 또한 돌봄 영역을 보다 세분화한 사회 서비스 특수분류체계를 병행 활용함으로써, 영역별 인력 규모 등 노동 요소 분석의 정밀도를 제고할 수 있다²⁷⁾.

무급 돌봄노동의 경제적 가치는 통계청의 생활시간조사 자료를 활용하여 추정할 수 있다. 일반적으로 대체비용법(replacement cost method)과 기회비용법(opportunity cost method)이 활용되는데, 실증 연구에서는 대체비용법이 상대적으로 널리 채택된다. 이는 해당 무급 노동을 시장에서 구매할 경우 소요되는 비용을 기준으로 가치를 평가하는 방식이다. 예컨대 가정 내 육아 1시간의 가치를 보육교사의 시간당 임금으로 환산하는 방법이 이에 해당한다. 추정된 무급 노동 가치는 미시 SAM의 비시장 부문 계정으로 편입될 수 있으며, 통합 방식은 성인지 SAM 구축 사례를 제시한 Löfgren et al.(2020)의 접근을 참조할 수 있다. 비시장 부문이 통합된 확장형 SAM은 공공 돌봄 서비스 확대 → 가정 내 무급 돌봄시간 감소 → 여성의 유급 노동시장 참여 확대 → 가계소득 증가 → 소비 및 생산 유발이라는 연쇄적 경로를 구조적으로 추적할 수 있게 한다. 이는 돌봄정책의 경제적·성평등 효과를 동시에 평가할 수 있는 통합 분석틀을 제공한다.

정책 시나리오는 공공보육 확대, 유급 육아휴직 제도 강화, 무급 돌봄 노동의 시장화 정책, 돌봄 종사자 처우 개선 정책 등을 외생적 정책 충격으로 설정한다. 분석 단계에서는 명목소득승수, 고용계수, 세수계수에 더해 노동공급 탄력도를 결합함으로써 정책의 총효과와 분배효과를 동시에 추정한다. 특히 여성 노동공급의 임금 및 시간 조건에 대한 반응성을 모

27) 사회서비스 특수분류체계는 부록 1에 제시하였다.

형에 내생적으로 반영할 경우 정책의 성별 효과를 동태적으로 시뮬레이션할 수도 있다.

나. 효과 분석 및 정책 활용 전망

거시 SAM이 정책의 충효율성, 즉 경제 전체에 미치는 총소득 및 총고용 효과를 평가하는 데 적합하다면, 미시 SAM은 정책의 분배적 정의와 타깃팅 효과를 평가하는 데 중점을 둔다. 소득재분배승수 행렬을 도출하면 돌봄정책이 특정 계층의 상대소득 변화(Roland-Holst and Sancho, 1992 방식)에 미치는 영향을 계량적으로 분석할 수 있다. 이를 통해 소득 분위별 소득 증가율, 지니계수 변화, 빈곤율 감소 효과 등 분배 지표의 변화를 정량화할 수 있다.

가계 분배 효과 분석에서는 정부 지출 → 특정 가구(예: 저소득 한부모 가구)의 가처분소득 증가 → 해당 가구의 특화된 소비 패턴 → 관련 산업 생산 유발 경로를 추적하여 가구 유형별·소득 분위별 소득 변화율, 소득 불평등 개선 효과(지니계수 등), 빈곤율 감소 효과 등을 분석한다.

성별 고용 효과 분석에서는 돌봄 서비스 투자 확대 → 돌봄 산업(주로 여성, 비정규직) 노동 수요 증가 → 해당 집단 고용 및 임금 증대(직접 효과) 경로와 보육 서비스 확충 → 여성의 무급 돌봄 부담 감소 → 타 산업 유급 노동시장 참여 증가(간접 효과) 경로를 분리 분석한다. 이를 통해 성별 고용률 변화, 성별 임금 효과 등을 분석한다.

재정효과 측면에서는 산업별 순생산세 비율을 적용하여 돌봄 투자로 인한 세수 증가액을 추정하고, 투자 대비 세수 회수율(ROI)을 산출할 수 있다. OECD(2024a)는 보편적 아동보육(ECEC) 공공지출이 장기적으로 세수 증가를 통해 투자비용의 상당 부분을 회수할 수 있다고 보고하였는

데, 미시 SAM을 활용하면 한국적 맥락에서 이러한 재정적 지속가능성을 실증적으로 검증할 수 있다.

궁극적으로 본 3개년 연구는 거시적 총효과, 미시적 분배 효과, 그리고 비시장 영역을 포괄하는 ‘한국형 돌봄경제 모형’의 완성을 목표로 한다. 확장된 모형은 중장기 재정계획 수립, 저출산 대응 정책 평가, 성인지 예산 분석, 돌봄서비스 중심 고용전략 설계 등 다양한 정책 영역에서 활용 가능한 분석 인프라로 기능할 것으로 기대된다.





- 고용노동부. (2024a). 2024년 출산전후휴가 급여사업 안내.
- 고용노동부. (2024b). 배우자 출산휴가 지원사업 지침.
- 고용노동부. (2024c). 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 지원제도 안내.
- 고용노동부. (2024d). 모성보호제도 안내서.
- 교육부. (2024). 2024년 유아교육통계 분석보고서.
- 국회예산정책처. (2023). 2023~2032년 노인장기요양보험 재정전망.
- 국민건강보험공단. (2025). 2024 노인장기요양보험통계연보. 원주: 국민건강보험공단.
- 노용환. (2006). 사회회계행렬을 통해 본 한국경제의 소득재분배구조 분석, 경제분석, 제12권 제2호, 한국은행, pp. 67-106.
- 노용환. (2014). 복지정책의 소득흐름에 관한 고찰: 사회계정행렬 승수분해 및 구조경로분석, 보건사회연구, 제34권 제3호, 한국보건사회연구원, pp. 22-258.
- 노용환. (2020). SOCX의 기능별 복지지출 정책시나리오 작성을 통한 복지정책의 소득흐름 분석, 보건사회연구, 제40권 제1호, 한국보건사회연구원, p. 428-460.
- 노용환. (2025). 연령대별 소득과 소비 구조를 반영한 사회회계행렬 구축 연구, 국회예산정책처 연구용역보고서.
- 대통령직속 저출산고령사회위원회. (2023). 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025).
- 류재린, 이다미, 이원진, 남운재, 이병재, 권혁진. (2023). 공적연금의 개혁 효과 분석을 위한 동태적 미시 모의실험 모형 개발. 한국보건사회연구원.
- 민효상, 김보영, 남재욱, 박예은. (2024). 경기도 돌봄경제의 가치추정에 관한 연구. 경기복지재단.
- 박진희, 정재현, 김수현, 홍현균, 김새봄, 정순기, 방글, 공정승, 이혜연, 박미화, 김영달, 권재혁, 이정아, 권혁진, 김안국, 성재민, 이승렬, 이용호, 최강식.

- (2022). 중장기 인력수급 수정전망 2021~2031. 한국고용정보원.
- 백선희. (2022.3.24.). 돌봄노동을 넘어 돌봄경제로, 정책 논의를 확장해가자. 저출산고령사회위원회. <https://www.betterfuture.go.kr/front/notificationSpace/columnDetail.do?articleId=177>
- 보건복지부. (2019). 제2차 사회보장기본계획(2019~2023).
- 보건복지부. (2023). 제3차 장기요양기본계획(2023~2027), 2023.12.17.
- 보건복지부. (2023.5.31.). 국민이 체감하는 선진 복지국가 전략 수립. [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&act=view&list_no=376513
- 보건복지부. (2024). 2024년 보육통계연보. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2024.1.24.). 의료·돌봄 통합지원, 본 사업 준비에 총력. [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?act=view&bid=0027&list_no=1484448&mid=a10503000000
- 보건복지부. (2025.4.29.). 장기요양기관 지정갱신제, 2025년 6월부터 본격 시행. [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1485644&nPage=1
- 보건복지부. (2025a). 노인장기요양보험 제도 안내. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2025b). 2025 노인보건복지사업 안내 I. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2025c). 2025 노인보건복지사업 안내 II: 노인요양. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2022). 2022년 예산 및 기금운용계획 사업설명자료 2권 II. 일반회계. 세종: 보건복지부.
- 안소영. (2025.9.26.). 사회서비스 특수분류 체계로 파악하는 돌봄경제와 돌봄 인력의 규모. 돌봄경제의 투자효과 분석연구 제3차 돌봄경제와 인력 수급 포럼.
- 영유아보육법(보건복지부), 법제처 국가법령정보센터.
- 유아교육법(교육부), 법제처 국가법령정보센터.
- 유재언, 김경래, 김동진, 박세경, 이윤경, 황주희, 강정배, 권정현, 김영선, 배혜

- 원, 문승현. (2019). 돌봄경제 육성전략 수립 연구. 보건복지부.
- 윤자영. (2018). 돌봄노동 시간 개념과 측정: 자녀 돌봄노동을 중심으로. 여성학 논집, 35(2), 171-200.
- 장지연, 윤자영, 전지원, 은기수, 차승은. (2020). 돌봄노동의 경제적 가치와 사회적 의미. 한국노동연구원.
- 저출산고령사회위원회. (2025.4.24.). **지속가능한 초고령사회 전략포럼**. [보도자료]. <https://www.betterfuture.go.kr/front/notificationSpace/pressReleaseDetail.do?articleId=464&listLen=10&searchKeyword=&position=S>
- 채민석, 이수민, 이하민. (2024). 돌봄서비스 인력난 및 비용 부담완화 방안, BO K 이슈노트, 2024-6호, 한국은행.
- 최성은. (2022). 고령화시대의 노인장기요양보험과 노인돌봄 재정정책. 재정포럼, 2022년 2월, 한국조세재정연구원, pp. 26-46.
- 통계청. (2024). 인구동향조사: 연간출생통계
- 통계청. (2025.6.19.). **2024년 하반기 지역별고용조사 맞벌이 가구 및 1인 가구 취업 현황**. [보도자료]. https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=211&act=view&list_no=437182
- 한국은행. (2000). CGE모형 구축을 위한 사회회계행렬 (SAM) 작성방법 연구.
- 한국은행. (2014a). 산업연관분석해설.
- 한국은행. (2014b). 한국의 국민대차대조표 해설.
- 한국은행. (2021.6.21.). **2019년 산업연관표: 한국은행경제통계시스템 홈페이지**, 산업연관관계, 고용유발계수(산업별). [보도자료]. <https://istans.or.kr/mobile/suResult.do?scode=S311&pName=%EC%82%B0%EC%97%85%EC%97%B0%EA%B4%80%EA%B4%80%EA%B3%84>에서 2024.04.01. 인출.
- 홍민기, 홍백의, 윤자영, 박제성. (2013). 고용중심적 복지정책에 대한 비판적 고찰. 한국노동연구원.

- Abraham, K. G., & Mackie, C. (Eds.). (2005). *Beyond the market: Designing nonmarket accounts for the United States*. National Academies Press.
- Antonopoulos, R. & Kim, K. (2008). Impact of Employment Guarantee Program on Gender Equality and Pro-Poor Economic Development in South Africa: Scaling Up the Expanded Public Works Program, Social Sector Intervention Proposal. Research Project No. 34. United Nations Development Program, and Levy Economics Institute of Bard College.
- Antonopoulos, R., Kim, K., Masterson, T., & Zacharias, A. (2010). Investing in Care: A Strategy for Effective and Equitable Job Creation. Levy Economics Institute Working Paper No. 610. Levy Economics Institute of Bard College.
- Bargawi, H., & Cozzi, G. (2017). "Engendering Economic Recovery Alternatives to Austerity in Europe." *Feminist Economics* 23(4): 225-249.
- Benería, L., Berik, G., & Floro, M. (2015). *Gender, development and globalization: Economics as if all people mattered* (2nd ed.). Routledge.
- Bittman, M., & Folbre, N. (2004). Measuring time for care. *Journal of Time Use Research*, 1(1), pp. 69-87.
- Brown, L., & Harding A. (2002). Social modeling and public policy: Application of microsimulation modeling in Australia. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 5(4).
- Brussevich, M., Dabla-Norris, E., Kamunge, C., Karnane, P., Khalid, S., & Kochhar, K. (2018). Gender, Technology, and the Future of Work. Staff Discussion Notes, 2018(007). <https://doi.org/10.5089/9781484379769.006.A001>

- Chopra, D., & Zambelli, E. (2017). No time to rest: Women's lived experiences of balancing paid work and unpaid care work. Global synthesis report for women's economic empowerment policy and programming. Institute of Development Studies.
- De Henau, J. (2022). Costs and benefits of investing in transformative care policy packages: A macrosimulation study in 82 countries. Geneva: International Labour Organization (ILO).
- De Henau, J. (2022). Costs and benefits of investing in transformative care policy packages: A macrosimulation study in 82 countries. ILO Working Paper 55. March 2022.
- De Henau, J., & Himmelweit, S. (2020). The gendered employment gains of investing in social vs. physical infrastructure: evidence from simulations across seven OECD countries.
- De Henau, J., Budlender, D., Filgueira, F., Ilkkaracan, I., Kim, K., & Mantero, R. (2019). Investing in Free Universal Childcare in South Africa, Turkey and Uruguay—A Comparative Analysis of Costs, Short-Term Employment Effects and Fiscal Revenue (Discussion Paper). UN Women.
- De Henau, J., Himmelweit, S., & Perrons, D. (2017). Investing in the Care Economy: Simulating Employment by Gender in Emerging Economies. Women's Budget Group / ITUC.
- De Henau, J., Himmelweit, S., Lapniewska, Z., & Perrons, D. (2016). Investing in the Care Economy: A Gender Analysis of Employment Stimulus in Seven OECD Countries. Women's Budget Group / ITUC.
- Defourny, J., & Thorbecke, E. (1984). Structural path analysis and multiplier decomposition within a social accounting matrix framework. *Economic Journal*, 94(373), 111-136.

- Elson, D. (2017). *Creating Caring Economies: A Call to Action*. UN Women.
- England, P. (2005). Emerging theories of care work. *Annual Review of Sociology*, 31, pp. 381-399.
- ESCAP. (2022a), *Female Labour Force Participation and the Care Economy in Asia and the Pacific*.
- ESCAP. (2022b), *How to invest in the care economy: A primer*.
- ESCAP. (2024). *How to invest in the care economy: A primer*. Bangkok: United Nations ESCAP.
- European Commission. (2003). *Handbook on Social Accounting Matrices and Labor Accounts*, by Leadership group SAM, Luxembourg.
- Ferrant, G & Thim, A. (2019). "Measuring women's economic empowerment: Time use data and gender inequality," *OECD Development Policy Papers 16*, OECD Publishing.
- Folbre, N. (2008). *Valuing Children: Rethinking the Economics of the Family*, Harvard University Press.
- Folbre, N. (2012). *For Love or Money: Care Provision in the United States*. Russell Sage Foundation.
- Folbre, N. (2018). *Developing Care: Recent Research on the Care Economy and Economic Development*.
- Folbre, N. (2021). *The Rise and Decline of Patriarchal Systems: An Intersectional Political Economy*. Verso.
- Folbre, N. (2024). Care provision and the Boundaries of Production. *Journal of Economic Perspectives*, 38(1), pp. 201-20.
- Folbre, N., Fremstad, S., Gonalons-Pons, P., & Coan, V. (2023). *Measuring Care Provision in the United States: Resources, Shortfalls, and Possible Improvements*.

- Folbre, N., & Yoon, J. (2008a). Economic development and time devoted to direct unpaid care Activities. UNRISD Flagship Report on Poverty, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Folbre, N., & Yoon, J. (2008b). The value of unpaid child care in the United States in 2003. How do we spend our time, 31-56.
- Folbre, N., Yoon, J., Finnoff, K., & Fuligni, A. S. (2005). By what measure? Family time devoted to children in the United States. *Demography*, 42(2), 373-390.
- Glenn, E. N. (2010). *Forced to care: Coercion and caregiving in America*. Harvard University Press.
- Harding, A., Keegan, M., & Kelly, S. (2010). Validating a dynamic population microsimulation model: Recent experience in Australia. *International Journal of Microsimulation*, 3(2), 46-64.
- Himmelweit, Susan. (2002). "Making Visible the Hidden Economy: The Case for Gender-Impact Analysis of Economic Policy." *Feminist Economics*, 8(1), 49-70.
- Ilkcaracan, I. & Kim, K. (2019). *The Employment Generation Impact of Meeting SDG Targets in Early Childhood Care, Education, Health and Long-Term Care in 45 Countries*. ILO Research Paper. Geneva: International Labour Organization.
- Ilkcaracan, I., Kim, K. T. Masterson, E. Memis, & A. Zacharias. (2020). *The Impact of Investing in Social Care on Employment Generation Time- and Income-Poverty and Gender Gaps: A Macro-Micro Policy Simulation for Turkey*. CWE-Gam Working Paper.
- Ilkcaracan, I., Kim, K., & Kaya, T. (2015). *The Impact of Investments in Social Care Services on Employment, Gender Equality and*

- Poverty: The Case of Turkey. Levy Economics Institute of Bard College & Istanbul Technical University.
- Ilkharacan, I., & Memis, E. (2022). Towards a caring and gender-equal economy in South Korea: How much does the regulation of labor market working hours matter? The Care Work and the Economy (CWE-GAM) methodological report, 22-03. American University.
- International Labour Organization (ILO) & OECD. (2023). Women at Work in G20 countries: Progress and policy action in 2022, Prepared for the G20 Labour and Employment Ministerial Meeting under India's Presidency 2023, Indore, 20-21 July 2023.
- International Labour Organization (ILO). (n.d.). ILO Care Policy Investment Simulator. <https://webapps.ilo.org>
- International Labour Organization (ILO). (2018). Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work. Geneva: ILO.
- International Labour Organization (ILO). (2021). A Guide to Public Investments in the Care Economy Policy Support Tool for Estimating Care Deficits, Investment Costs and Economic Returns. Geneva: ILO.
- International Labour Organization (ILO). (2022a). Costs and benefits of investing in transformative care policy packages: A macrosimulation study in 82 countries. Geneva: ILO.
- International Labour Organization (ILO). (2022b). A Guide to Public Investment in the Care Economy
- International Labour Organization (ILO). (2023a). Care policy investment simulator - ILO Brief.
- International Labour Organization (ILO). (2023b). Care at Work
- International Labour Organization (ILO). (2024a). Advancing the

- measurement of care work and the care economy: a global consultation for new statistical standards
International Labour Organization (ILO). (2024b). ILO Care policy investment simulator: Technical note-version 2.0
- IMPLAN Group LLC. (2024.7.30.). Constructing the IMPLAN SAM. <https://support.implan.com>
- IMPLAN Group LLC. (2024.8.30.). Elements of IMPLAN SAM tables. <https://support.implan.com>
- Keane, M. P. (2011), Labor Supply and Taxes: A Survey, *Journal of Economic Literature*, 49(4), pp. 961~1075.
- Keuning, S. J., & de Ruijter, W. A. (1998). Guidelines to the construction of a social accounting matrix. *Review of Income and Wealth*, 34(1), 71-100.
- Kim, K., Ilkharacan, I., & T. Kaya. (2019). Investing in Social Care Infrastructure and Employment Generation. A Distributional Analysis of the Care Economy in Turkey. *Journal of Policy Modelling*, Vol. 41(6), pp. 1210-1229. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0161893819300614?via%3Dihub>
- Llop, M. & A. Manresa. (2004). "Income Distribution in a Regional Economy: A SAM Model", *Journal of Policy Modeling*, No. 26, pp. 689-702.
- Löfgren, H., Cicowiez, M., & Fontana, M. (2024). A SAM-based description of care, gender and economic structure (Korea). Washington, DC: American University.
- Löfgren, H., Kim, K., Fontana, M., & Cicowiez, M. (2020). A gendered social accounting matrix for South Korea. The Care Work and the Economy (CWE-GAM) working paper series, 20-04. American University.

- Miller, R. E., & Blair, P. D. (2009). *Input-output analysis: Foundations and extensions* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donoghue, C. (2021). *Practical microsimulation modelling: For policy analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2025), *Health at a Glance 2025: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8f9e3f98-en>.
- OECD. (2024a). *Competition in the care economy (DAF/COMP/WP2/WD(2024)23)*. Directorate for Financial and Enterprise Affairs
- OECD. (2024b). *Invest in the care economy to empower women and build resilient societies in Southeast Asia, says new SIGI report*
- OECD. (2020, 2021, 2022). *SOCX database*. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>, 2025. 11. 25. 접속
- OECD. "SOCX country notes and metadata: KOREA" *SOCX database*. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>. 2025. 11. 25. 접속
- Onaran, Ö., Oyvatt, C., & Fotopoulou, E. (2019). *Gendering Macroeconomic Analysis and Development Policy: A Theoretical Model for Gender Equitable Development*, CWE-GAM Working Paper Series 19-03. *Gendering Macroeconomic Analysis and Development Policy: A Theoretical Model for Gender Equitable Development*.
- Oyvatt, C., & Onaran, Ö. (2020). *The effects of public social infrastructure and gender equality on output and employment: The case of South Korea*. *Care Work and the Economy working paper*.
- Palladino, L. M., & Lala, C. (2021). *The economic effects of investing*

- in quality care jobs and paid family and medical leave. Research Bries, June, 2021, Political economy research institute.
- Palladino, L. M., & Mabud, R. (2021). It's time to care: The economic case for investing in a care infrastructure. Time's up foundation.
- Power, M. (2004). "Social Provisioning as a Starting Point for Feminist Economics." *Feminist Economics* 10 (3): 3-19.
- Pyatt, G., & Round, J. I. (1979). Accounting and fixed-price multipliers in a social accounting matrix framework. *Economic Journal*, 89(356), 850-873.
- Razavi, S. (2021). "Care and the Economy: Reframing Policy Debates." UN Women Discussion Paper.
- Reid, M. G. (1934). *Economics of Household Production*. With George A. Smathers Libraries University of Florida. New York: J. Wiley & Sons.
- Roland-Holst, D. W. & F. Sancho. (1992). "Relative Income Determination in the United States: A Social Accounting Perspective", *Review of Income and Wealth*, 38(3), pp. 311-327.
- Round, J. I. (2003). Social Accounting Matrices and SAM-based Multiplier Analysis. In F. Bourguignon & L. Pereira da Silva (Eds.), *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation Techniques and Tools*. Washington DC: World Bank and Oxford University Press.
- Spielauer, M. (2011). What is social science microsimulation?. *Social Science Computer Review*, 29(1), 9-20.
- Stone, Richard & Alan Brown. (1962), *A Computable Model of Economic Growth*, Cambridge Growth Project, The department of applied economics, University of Cambridge.
- UN Women & International Labour Organization. (2023). *A guide to*

- public investments in the care economy: Estimating care deficits, investment costs and economic returns. Geneva: United Nations and International Labour Organization.
- UN Women. (2019a). Investing in Free Universal Childcare in S. Africa, Turkey and Uruguay, UN Women Discussion Paper (by J. De Henau, D. Buedlander, F. Filguiera, I. Ilkcaracan, K. Kim and R. Montero), New York: UN Women.
- UN Women. (2019b). Investing in Free Universal Childcare in the Republic of North Macedonia: Analysis of Costs, Short-term Employment Effects and Fiscal Revenue, UN Women Discussion Paper (by J. De Henau and N. Mojsoska-Blazevski), New York: UN Women.
- UN Women. (2020). Whose Time to Care? Unpaid Care and Domestic Work during COVID-19. New York: UN Women.
- UNECE. (2017). Guide on Valuing Unpaid Household Service Work, New York and Geneva: United Nations.
- Van de Ven, P., Vandeven, P., Zwijnenburg, J., & Dequeljoe, M. (2018). Including Unpaid Household Activities: An Estimate of Its Impact on Macro-Economic Indicators in the G7 Economies and the Way Forward.
- World Economic Forum. (2022). Jobs of Tomorrow: The Triple Returns of Social Jobs in Economic Recovery. Geneva: WEF.
- World Economic Forum. (2024). The Future of the Care Economy. Global Future Council on the Future of the Care Economy. <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-the-care-economy/>
- Zacharias, A., Masterson, T., Rios-Avila, F., Nikiforos, M., Kim, K., & Khitarishvili, T. (2019). Macroeconomic and Microeconomic

Impacts of Improving Physical and Social Infrastructure: A Macro-Micro Policy Model for Ghana and Tanzania. Final Project Report, Levy Economics Institute of Bard College and William and Flora Hewlett Foundation.

Zhang, Q., Zhang, X., Cui, Q.,m Cao, W., He, L., Zhou, Y., Li, X., & Fan, Y. (2022). The unequal effect of the Covid-19 pandemic on the labour market and income inequality in China: A multisectoral CGE model analysis coupled with a Micro-Simulation approach. *International journal of Environmental Research and Public health*, 19(3), 1320.





[부록 1] 사회서비스 특수분류체계

〈부표 1〉 2025년 개정 사회서비스산업 특수분류체계

대분류	중분류	소분류
1. 복지 사회 서비스업	11. 재가 돌봄서비스업	111. 노인 재가 돌봄서비스업
		112. 장애인 재가 돌봄서비스업
		113. 산모·영유아 재가 돌봄서비스업
		114. 아동·청소년 재가 돌봄서비스업
		119. 그 외 기타 재가 돌봄서비스업
	12. 시설거주 돌봄서비스업	121. 노인 시설거주 돌봄서비스업
		122. 장애인 시설거주 돌봄서비스업
		123. 한부모·영유아 시설거주 돌봄서비스업
		124. 아동·청소년 시설거주 돌봄서비스업
		129. 그 외 기타 시설거주 돌봄서비스업
	13. 시설이용 돌봄서비스업	131. 노인 시설이용 돌봄서비스업
		132. 장애인 시설이용 돌봄서비스업
		133. 영유아 보육 시설이용 돌봄서비스업
		134. 아동·청소년 시설이용 돌봄서비스업
139. 그 외 기타 시설이용 돌봄서비스업		
14. 상담·재활서비스업	141. 상담서비스업	
	142. 심리치료·재활서비스업	
2. 보건 의료 사회서비스업	21. 병원	211. 종합병원
		212. 일반병원
		213. 치과병원
		214. 한방병원
		215. 요양병원
	22. 의원	211. 일반의원
		212. 치과의원
		213. 한의원
		214. 방사선 진단 및 병리검사 의원
		215. 공공보건업

주: 2025년 개정된 사회서비스산업 특수분류체계의 6개 대분류, 16개 중분류, 49개 소분류 중 일부를 정리함.

자료: “사회서비스 특수분류 체계로 파악하는 돌봄경제와 돌봄인력의 규모”, 안소영. 2025. 9. 26. 제3차 돌봄경제와 인력 공급 포럼(본 과제의 일환으로 진행된 포럼 발표자료 일부 정리)

[부록 2] 분석 범위 사업 설명

1. 노인 대상

가. 노인장기요양보험

우리나라는 2008년 「노인장기요양보험법」 시행을 통해 노인장기요양 보험제도를 도입하였으며, 이는 고령이나 노인성 질환 등으로 일상생활 수행이 어려운 노인을 대상으로 신체활동 및 일상생활 지원 서비스를 제공하는 사회보험 기반의 공공 돌봄제도이다. 해당 제도는 국민건강보험 가입자와 동일한 자격체계를 기반으로 하며, 재가급여와 시설급여를 중심으로 한 급여체계, 장기요양등급 판정제도, 요양기관 지정제도 등을 포함한다.²⁸⁾

장기요양보험의 수급 대상은 ① 65세 이상 노인 또는 ② 65세 미만으로 노인성 질병(치매, 뇌혈관성 질환 등)을 가진 자 중, 6개월 이상 일상생활 수행이 어렵다고 인정되는 자이다. 신청자는 국민건강보험공단에 장기요양인정을 신청하고, 공단의 방문조사 및 등급판정위원회 심의를 거쳐 1~5등급 및 인지지원등급 중 하나로 판정된다.

장기요양보험의 급여 유형은 재가급여, 시설급여, 특별현금급여로 구성되는데, 이 중 재가급여는 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주야간보호, 단기보호, 복지용구 제공 등의 서비스 내용을 가지고 있다. 시설급여는 노인요양시설 또는 공동생활가정에 입소하여 24시간 돌봄서비스를 제공하는 것을 말한다. 특별현금급여는 도서·벽지 등 서비스 접근이 어려운

28) 우리나라의 노인장기요양 제도는 보건복지부(2025a)의 「노인장기요양보험 제도 안내」를 참조하였다.

지역에서 가족이 직접 돌봄을 제공할 경우 지급한다. 장기요양보험 수급자는 본인부담금(재가 15%, 시설 20%)을 부담하며, 저소득층은 감면 또는 면제 혜택을 받을 수 있다.

장기요양보험은 건강보험료에 연동된 방식으로 보험료를 부과하며, 2025년 기준 건강보험료의 12.95% 수준(요율 0.9182%)으로 징수된다. 보험료 수입 외에도 국고지원(예상 수입의 20%), 지방자치단체 분담금, 본인부담금 등이 재원을 구성한다.

장기요양기관은 시설급여 제공기관(노인요양시설 등)과 재가급여 제공기관(방문요양센터 등)으로 구분되며, 시·군·구청장의 지정 또는 설치신고를 통해 운영된다. 서비스 제공 인력은 영양보호사, 간호사, 사회복지사 등으로 구성되며, 2025년부터는 영양보호사 1인당 수급자 비율을 2.1:1로 강화하는 등 인력 배치기준이 상향되었다(보건복지부, 2025.4.29.).

2025년부터는 장기요양기관 지정갱신제가 본격 시행되어, 지정 유효기간(6년) 만료 전 갱신심사를 통과해야만 기관 운영이 가능하다. 심사 항목에는 서비스 제공 역량, 인력관리, 재무 건전성, 수급자 권리보장 등이 포함된다. 또한, 영양보호사 장기근속 장려금 제도 개선, 유니트케어 시설 확대, 감염병 대응체계 강화, CCTV 설치 의무화 등 서비스 품질 제고를 위한 다각적 제도 개선이 추진되고 있다.²⁹⁾

2024년 기준 총 급여비용은 16조 1,762억 원으로 전년 대비 11.6% 증가했으며, 급여이용 수급자는 1,140,725명에 달한다(국민건강보험공단, 2025, p.lii). 재원은 장기요양보험료(소득대비 0.9182%), 국고지원(장기요양보험료 예상 수입액의 20%), 그리고 이용자의 본인부담금(재가 15%, 시설 20%)으로 구성된다(보건복지부, 2025c, p.286).

29) 장기요양서비스 개선을 위한 보건복지부, 「제3차 장기요양기본계획(23~27)」 발표자료(2023.12.17.) 참조.

나. 노인맞춤돌봄서비스

노인맞춤돌봄서비스는 일상생활 영위가 어려운 취약노인에게 적절한 돌봄서비스를 제공하여 안정적인 노후생활을 보장하고, 노인의 기능과 건강을 유지하며 악화를 예방하는 것을 목적으로 2020년부터 시행되고 있는 제도이다. 돌봄이 필요한 취약 노인을 대상으로 돌봄 상담, 안전지원, 사회참여, 생활교육, 일상생활 지원 등 맞춤형 서비스를 제공한다(보건복지부, 2025b, p.139). 서비스 대상자는 65세 이상 국민기초생활수급자, 차상위계층, 기초연금수급자로서 다른 유사 돌봄사업 자격에 해당하지 않는 자이며, 소득·건강·돌봄 필요도 등을 종합적으로 고려하여 선정된다. 2025년 예산 규모는 약 5,394억 원이다(보건복지부, 2025b, p.39).

다. 지역사회 통합돌봄(의료·돌봄 통합지원 시범사업)

지역사회 통합돌봄 서비스(의료·돌봄 통합지원 시범사업)는 일상생활 유지에 어려움이 있어 의료·요양·돌봄 등 복합적인 지원을 필요로 하는 65세 이상 노인이 지역사회에서 지속적으로 생활할 수 있도록 개별 욕구에 맞는 서비스를 통합적으로 제공하는 정책이다. 현재 시범사업이 진행 중이며, 2026년까지 전국 확산을 목표로 하고 있다. 주요 서비스는 건강관리, 요양·돌봄, 주거·이동 지원, 사회참여 활동 등을 지역 단위에서 연계·제공하는 것이다(보건복지부, 2025b, p.237). 운영 주체는 중앙정부(보건복지부)가 제도 설계를 총괄하고, 지방자치단체가 지역 내 수요에 맞게 서비스를 기획·연계·제공한다. 재원은 국비와 지방비가 매칭되는

구조로 편성되며, 2025년 지역사회 보건·복지 연계 재가서비스 체계 구축에 약 71억 원이 배정되었다(보건복지부, 2025b, p.39).

라. 기타

이 외에도 치매국가책임제, 독거노인·중증장애인 응급안전안심서비스 등의 제도가 존재한다. 먼저, 치매국가책임제는 치매환자와 가족의 돌봄 부담을 국가가 책임지고 지원하기 위해 2017년부터 추진된 정책으로, 치매안심센터 설치·운영, 공공후견, 가족지원서비스 등을 포함한다(보건복지부, 2025b, p.29). 운영은 보건복지부가 총괄하고 지방자치단체가 치매안심센터를 설치·운영하며, 국비와 지방비가 함께 투입된다. 2025년 예산은 1,782억 원 규모로 책정되었다(보건복지부, 2025b, p.39).

다음으로, 독거노인·중증장애인 응급안전안심서비스는 독거노인과 장애인 가구에 화재감지기, 응급호출기 등 댁내 장비를 설치하여 응급상황 발생 시 소방서와 연계해 대응하는 사업이다. 대상자는 독거노인·중증장애인 중 상시적 안전확인이 필요한 사람으로, 읍·면·동 및 지역센터의 발굴·추천을 통해 선정된다(보건복지부, 2025b, p.32). 운영은 보건복지부와 지방자치단체가 총괄하며, 장비 설치와 모니터링은 지역센터 및 장비업체가 담당한다. 2025년 예산은 310억 원이다(보건복지부, 2025b, pp.31-32, p.39).

2. 아동 대상

가. 유아 보육 및 교육 서비스

한국의 유아 보육 및 교육 서비스(ECCE)는 보건복지부(보육)와 교육부

(유아교육)가 공동으로 관할하며(보건복지부, 2024; 교육부, 2024), 만 0세부터 초등학교 입학 전까지의 아동을 대상으로 다양한 공공 및 민간 서비스를 제공하고 있다. 아동 발달 지원 및 보호의 공공적 책임 강화를 위한 정책적 노력에 따라 누리과정 전면 시행, 국공립 시설 확충, 유보통합 추진 등이 핵심과제로 추진되고 있다.

보육 영역(영유아보육법, 보건복지부, 법제처 국가법령정보센터 참조)에서는 어린이집을 중심으로 맞벌이 가정 및 취약계층 아동의 양육 부담을 경감하기 위한 전일제·연장형 돌봄서비스가 제공되며, 모든 계층을 대상으로 보육료 전액 지원이 이루어진다. 특히 장애아, 다문화가정 등을 위한 특수보육서비스 및 시간제 보육 등 다양한 유연보육 형태가 함께 제공되고 있다.

한편 유아교육 영역(유아교육법, 교육부, 법제처 국가법령정보센터 참조)은 유치원을 중심으로 국가수준의 표준 교육과정인 누리과정(만 3~5세)이 적용되며, 유아학비 지원제도를 통해 학부모의 교육비 부담을 경감하고 있다. 유치원 교사는 정규 교원자격을 요구하며, 교육과정의 질 관리와 교사 전문성 확보가 정책적으로 강조되고 있다. 최근에는 유아보육과 유아교육의 서비스 격차 해소 및 행정체계 일원화를 목표로 '유보통합' 정책이 단계적으로 추진되고 있다. 이를 통해 기관 유형(어린이집·유치원)에 따른 서비스·재정·교사 처우 격차를 축소하고, 공공성과 교육의 질을 동시에 제고하는 것이 목표이다. 2024년 기준, 만 3~5세 아동의 ECCE 이용률은 95% 이상으로 매우 높으며, 국공립 어린이집 및 유치원 확충을 통해 공공보육의 접근성과 수용력이 지속적으로 강화되고 있다. 그러나 민간·사립기관 교사 처우 격차, 농어촌 지역의 접근성 한계, 유보통합에 따른 제도 정비 필요성 등은 여전히 해결 과제로 남아 있다.

나. 아이돌봄서비스

아이돌봄서비스는 어린이집이나 유치원 등 시설 중심 돌봄을 보완하고, 긴급·틈새 돌봄 수요에 대응하는 중요한 정책 수단이다. 부모의 취업 등으로 양육 공백이 발생하는 가정을 대상으로 아이돌보미가 직접 방문하여 아동을 돌보는 서비스이다.

주요 대상은 맞벌이, 한부모, 다자녀 가정 등 양육 공백이 발생하는 만 12세 이하 아동이 있는 가구이다. 정부 지원 대상은 기준 중위소득 200% 이하 가구까지 확대되어 더 많은 가정이 혜택을 받을 수 있다.

서비스 유형은 이용 시간과 목적에 따라 시간제 서비스와 종일제 서비스로 나뉜다. 시간제 서비스는 등·하원 보조, 임시 돌봄 등을 제공하며, 종일제 서비스는 만 36개월 이하 영아를 대상으로 한다. 기존 서비스 시작 4시간 전 신청으로 인해 긴급 돌봄 대응 문제로 2025년부터는 서비스 시작 2시간 전까지 신청 가능한 긴급돌봄 서비스가 도입되고, 병원 진료 등에 동행하는 병원동행서비스도 시범 운영되는 등 서비스가 다양화되고 있다. 정부(여성가족부)가 정책을 총괄하고 지방자치단체가 지역의 서비스 제공기관(건강가정다문화가족지원센터 등)을 통해 사업을 운영한다. 이용자는 소득 수준에 따라 정부 지원금을 차등적으로 받고(가~라형) 본인부담금을 납부하는 구조이다.

다. 아동 대상 현금성 수당

현금성 수당은 가계의 아동 양육 비용을 직접적으로 보전하고 소득을 보충해주는 정책으로, 가계의 소비를 촉진하여 경제 전반에 파급효과를 미친다. 부모급여(영아수당)는 만 0~1세 영아가 있는 가구에 지급되는 핵심적인 현금 지원이다. 2025년 기준 만 0세(0~11개월)는 월 100만 원,

만 1세(12~23개월)는 월 50만 원이 지급된다. 어린이집이나 종일제 아이돌봄서비스를 이용할 경우, 해당 서비스 비용(보육료 바우처)을 차감한 차액이 현금으로 지급된다. 이는 부모가 가정양육과 시설이용 중 선택하게 함으로써 돌봄 시장에 직접적인 영향을 미치는 중요한 정책 변수이다.

아동수당은 아동의 기본적 권리와 복지 증진을 위해 만 7세 미만(0~83개월) 아동에게 보편적으로 월 10만 원씩 지급되는 수당이다. 부모의 소득·재산과 무관하게 지급되며, 부모급여나 양육수당과 중복 수령이 가능하다. 재원은 국비, 지방비가 매칭되어 편성된다.

첫만남이용권은 출생 초기 양육 물품 구매 등 경제적 부담을 완화하기 위해 출생아에게 바우처(국민행복카드) 형태로 지급된다. 2025년 기준 첫째아는 200만 원, 둘째아 이상부터는 300만 원이 지급되며, 출생일로부터 1년간 사용할 수 있다.

가정양육수당은 부모급여 지급이 종료되는 24개월 이상부터 취학 전(최대 86개월 미만)까지 어린이집 등을 이용하지 않고 가정에서 양육하는 경우 월 10만 원이 지급된다.

이 외에도 저소득 가구의 자녀 양육을 지원하는 자녀장려세제(CTC), 저소득 한부모·조손가족을 위한 아동양육비 지원 등 다양한 현금성 지원 제도가 운영되고 있다.

라. 한국의 출산·양육권 보장을 위한 유급휴가

2025년 기준으로 한국은 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 및 「고용보험법」 등을 근거로 부모의 출산·양육권 보장을 위한 다양한 유급휴가 제도를 운영하고 있다. 한국의 육아 관련 유급 휴가 제도는 출산 전후휴가, 배우자 출산휴가, 육아휴직, 수유시간 휴가 등으로 구

성되어 있으며, 최근 개정으로 제도적 보장과 급여 수준이 크게 강화되었다. 특히 육아휴직, 출산휴가, 배우자 출산휴가, 수유시간 제공 등은 고용보험 기반 급여 지원과 함께 점진적으로 확대되고 있으며, 부모 공동육아 촉진과 한부모 가정 보호를 위한 정책 개선도 병행되고 있다.

첫째, 출산 전후휴가(모성 보호)로 여성 근로자는 출산을 전후하여 총 90일(다태아는 120일)의 출산휴가를 사용할 수 있으며, 이 중 60일(다태아 75일) 이상은 유급으로 보장된다(근로기준법 제74조 제1항, 제4항). 고용보험 적용 대상자인 경우, 출산전후휴가 급여는 「근로기준법」의 통상임금(휴가를 시작한 날을 기준으로 산정)에 해당하는 금액을 지급한다(고용보험법 제76조 제1항 본문).³⁰⁾ 조산이나 미숙아 출산 시에는 휴가 기간을 최대 100일까지 연장할 수 있고(근로기준법 제74조 제1항 및 근로기준법시행규칙 제12조의2 제1항), 유산·사산의 경우에도 휴가 및 급여를 주어야 한다(근로기준법 제74조 제2항 및 근로기준법시행령 제43조 제3항; 고용노동부, 2024a).

둘째, 배우자(남편) 출산휴가로 남성 근로자는 자녀 출생 시 최대 20일의 배우자 출산휴가를 사용할 수 있으며, 이전 기간에 대해 유급으로 보장된다(남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제18조의2 제1항 및 제2항). 특히 중소기업 근로자의 경우에는 전액 정부 재정 지원이 이루어지고 있으며, 사용 기간은 자녀 출산일로부터 120일 이내, 최대 4회 분할 사용이 가능하다(고용노동부, 2024b).

셋째, 육아휴직으로 부모 각각은 최대 1년의 육아휴직을 사용할 수 있으며, 부부 합산 기준으로는 최대 1.5년(18개월)까지 가능하다. 육아휴직 급여는 고용보험에서 1~3개월은 통상임금의 100%(월 상한액: 250만

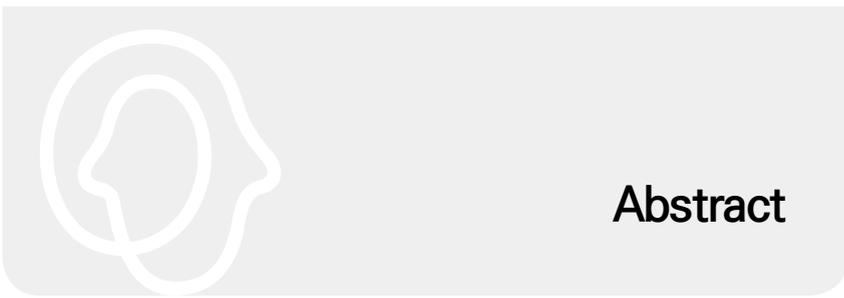
30) 여기서 “통상임금”이란 근로자에게 정기적이고 일률적으로 소정(所定)근로 또는 총근로에 대해 지급하기로 정한 시간급 금액, 일급 금액, 주급 금액, 월급 금액 또는 도급 금액을 말한다(근로기준법시행령 제6조 제1항).

원), 4~6개월은 100%(상한 200만 원), 7개월 이후는 80%(상한 160만 원) 등으로 단계적으로 지급된다. 또한 부모가 모두 각각 3개월 이상 육아 휴직을 사용할 경우, “6+6 부모육아휴직제”에 따라 상한액이 최대 450만 원(1~3개월)까지 인상된다. 이는 육아 책임의 공동 분담을 유도하기 위한 정책적 유인 구조이다(고용노동부, 2024c).

넷째, 수유시간 휴가로 생후 1년 미만 유아(乳兒)를 둔 여성 근로자는 1일 2회 각각 30분 이상(하루 60분)의 유급 수유시간을 사용할 수 있으며(근로기준법 제75조), 이는 출산 후 6개월간 고용보험에서 급여 지원이 가능하다. 수유시간은 근무시간 내 자율적으로 나눌 수 있으며, 연장근로 등과 중복 산정되지 않는다(고용노동부, 2024d).

다섯째, 육아기 근로시간 단축으로 자녀가 만 12세 이하이거나 초등학교 6학년 이하일 경우, 부모는 1년 이내(육아휴직 미사용 시 최대 2년간) 육아기 근로시간 단축제도를 활용할 수 있으며, 단축 후 근로시간은 주당 15시간 이상 35시간 이하여야 한다(남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제19조의2). 줄어든 근로시간에 따라 일부 급여가 고용보험에서 지급되는데, 육아기 근로시간 단축 급여는 최초 5시간 단축분에 대해 통상임금의 100%(상한액 월 200만 원), 나머지 단축분에 대해 통상임금의 80%(상한액 월 150만 원)를 기준으로 지급한다.

이상의 제도들은 모두 「남녀고용평등법」 및 「고용보험법」에 따른 법적 보호 아래 이루어지며, 사업주가 이를 거부하거나 불이익을 줄 수 없도록 규정하고 있다. 다만 실제 현장에서는 중소기업 근로자의 사용률 저조, 정규직·비정규직 간 제도 접근성 격차, 남성의 이용률 한계 등 구조적 과제가 남아 있으며, 이에 대한 보완정책도 병행 추진 중이다(대통령직속 저출산고령사회위원회, 2023).



Abstract

Analyzing Investment Effects in the Care Economy

Project Head: Lee, Ayoung

1. Research Background and Objectives

This study aims to redefine care expenditure not as a mere cost but as a productive investment that contributes to employment, growth, distribution, and gender equality, and to construct a Korean model capable of quantitatively analyzing its ripple effects. The first year of this three-year research project (2025-2027) focused on establishing the analytical foundation through theoretical grounding, methodological design, and pilot model construction.

Specifically, the first-year research established a theoretical framework for the concept, scope, and measurement methods of the care economy, and designed a Social Accounting Matrix (SAM)-based analytical framework suitable for Korean conditions after comparative review of existing investment effect analysis models. Based on this, a pilot macro SAM for the Korean economy was constructed using 2020 data and linked with OECD SOCX data to empirically verify the income effects, employment maintenance effects, and redistribution effects of

Co-Researchers: Ryu, Jae-rin · Kim, Hyeon-Kyeong · Noh, Yong-Hwan · Yoon, Jayoung · Nam, Yunjae · Jang, Yoonsun

current care expenditure.

The ultimate goal of the three-year research is to complete a Korean model that systematically analyzes the macroeconomic ripple effects of care economy investment. The second year will analyze distribution and gender effects through micro SAM construction, and the third year will complete the final model by incorporating the non-market sector, including unpaid care work.

2. Main Research Content

This study established the scope of analysis based on a theoretical examination of the care economy. Elderly care encompasses long-term care insurance and related services, while child care includes childcare services, cash allowances, and paid leave related to childbirth and child-rearing. This classification utilized the OECD SOCX classification system. The SAM multiplier analysis was adopted as the analytical method, as it is suitable for understanding inter-sectoral economic linkages and estimating the ripple effects of investment.

According to the analysis, Korea's care expenditure in 2020 was approximately 41.7 trillion won, accounting for 2.15% of nominal GDP and 8.14% of total government expenditure. Specifically, 31.3 trillion won was allocated to child care (7.7 trillion won in cash and 23.6 trillion won in kind), while 10.4

trillion won went to elderly care (entirely in kind). By 2022, the total increased to 44.7 trillion won (a 7.1% increase), though the ratios to GDP and total government expenditure slightly decreased to 2.08% and 7.52%, respectively.

In terms of nominal income effects, total expenditure of 41.7 trillion won (7.7 trillion won in cash and 34.0 trillion won in kind) generated an income effect of 192.4 trillion won in the production sector. This means that 4.6 trillion won in direct and indirect income is generated per 1 trillion won of care expenditure, reflecting the labor-intensive and domestically-oriented characteristics of care services.

Employment maintenance effects were estimated at approximately 1.032 million employed persons and 768,000 employees in 2020. However, despite increased care expenditure in 2022, these figures decreased to 913,000 employed persons and 685,000 employees, reflecting declining labor coefficients due to improved labor productivity and reduced employment elasticity across the economy. The decline in the employment coefficient from 5.36 to 4.44 persons per 1 billion won demonstrates a structural change where the same level of investment maintains fewer jobs, suggesting the need to simultaneously pursue both qualitative improvement (better working conditions) and quantitative expansion of care jobs.

The redistribution income multiplier analysis revealed that in-kind benefits have a relatively higher labor income improvement effect (+0.0575), making them advantageous for direct job creation and income distribution improvement. In contrast, cash benefits show a higher commodity market activation effect (+0.1681), favoring increased household purchasing power and consumption stimulation. This demonstrates the need for an appropriate mix of cash and in-kind support depending on policy objectives such as job creation or consumption promotion.

3. Conclusions and Implications

This study established the theoretical and methodological foundation for analyzing the investment effects of the care economy. The SAM-based analytical framework can systematically estimate the multidimensional ripple effects of care investment and is evaluated as an approach suitable for Korea's institutional context and data structure. The pilot analysis empirically confirmed the positive effects of care expenditure on the overall economy, providing policy grounds for expanding care investment.

The second-year research will construct a micro SAM to disaggregate household accounts by household type and income quintile, and labor accounts by gender and employment type,

thereby analyzing income redistribution, gender-specific employment, benefits by income class, and tax revenue effects. The third year will calculate the value of unpaid care work based on time-use surveys, analyze pathways from unpaid to paid work conversion, and complete the final policy simulation model incorporating female labor supply elasticity.

Upon completion, the model is expected to be applicable to policy uses including targeted analysis for vulnerable groups, gender effect measurement (reduction in unpaid work, increase in female employment), fiscal return on investment analysis, care-centered job creation strategies, and establishment of data-driven policy decision-making systems.

Key words: Care Economy, Social Accounting Matrix, Care Investment Effects
Employment effects, income multiplier, Redistribution effects