



부모급여 신설의 타당성 제고 방안

박 선 권

최근 정부는 2023년부터 부모급여를 신설하여 지원하는 사업을 제시했다. 하지만 제도 신설의 목적이 불분명하고, 현금급여의 영아기 편중을 심화하며, 기존 육아휴직급여 수급자에 대한 중복급여가 될 가능성이 있는 것으로 보인다. 이에 부모급여를 현행 육아휴직제도의 사각지대에 있는 영아와 양육자에게 육아휴직급여의 하한액을 지급하는 방식으로 설계할 필요가 있음을 검토해 보았다.

1 들어가며

제20대 대통령직인수위원회는 부모의 양육 부담 완화, 아동의 건강한 성장 지원, 저출생 위기 극복 등을 위해서 부모급여를 신설하여 지급하는 안을 국정과제로 제시했다.¹⁾ 이어 정부는 ‘새 정부 4대 정책 방향’ 중의 하나로 ‘미래 대비 선도경제’를 선언하고, 그 세부 방향인 ‘인구구조 변화 대응’에서 저출산 대응의 일환으로 육아·출산 인센티브를 강화하기 위해 첫만남이용권, 3+3육아휴직제 등과 더불어 부모급여 제도를 제시했다.²⁾

2006년 이후 시행되고 있는 범국가적인 저출산 대응에도 불구하고 초저출산 장기지속이 심화하고 있는 현실 그리고 무엇보다도 그간의 저출산 대응에서 가족지원이 미흡했다는 사실 모두를 고려할 때, 새로운 가족지원 제도의 도입은 의미 있는 정책적 진전일 수 있다. 그럼에도 부모급여 신설이 첫 해에만

1조 2,518억 원³⁾의 재정 소요가 발생하게 될 사업인 만큼 가족지원의 양적 확대 차원을 넘어 정책수요와 효율성의 측면에서 어느 정도의 타당성을 가졌는지를 사전에 평가하고 검토하는 것은 별도의 과제라고 할 수 있다. 이에 보고서는 정부의 신규 가족지원 정책인 부모급여의 내용과 의의를 살펴보고, 시행에 따른 유의점을 검토한 후, 정책수요의 측면에서 보완 방향을 개진해 보고자 한다.⁴⁾

2 부모급여의 내용과 의의

보건복지부에 따르면, 부모급여의 도입은 영아기 돌봄 부담 완화 및 소득보장 강화를 위해 만 0~1세 영아의 양육자에게 현금급여의 방식으로 2023년부터 실시하게 된다. 이러한 부모급여의 지급액은 만 0세아 및 만 1세아에게 2023년에는 각각 70만 원과

1) 제20대 대통령직인수위원회, 『윤석열정부 110대 국정과제』, 2022.5. p.87.

2) 대한민국정부, 『새 정부 경제정책 방향-저성장 극복과 성장·복지의 선순환』, 2022.6.16. p.10.

3) 보건복지부 보도자료, 「총총하고 두터운 약자복지를 위한 투자 확대-2023년도 보건복지부 예산안 올해 대비 11.8% 증가-」, 2022.8.30. p.17.

4) 첫만남이용권 및 3+3육아휴직제는 제4차 저출산고령사회 기본계획에서 이미 제시된 정책이다. 저출산·고령사회위원회, 『제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획』, 2021.3. pp.57-59, 323-326.



35만 원을 지급하고, 2024년에는 각각 100만 원과 50만 원으로 상향 지급하는 것으로 되어 있다.⁵⁾

이와 같은 부모급여의 신설은 그간 한국 사회 저출산 대응의 취약성으로 지적됐던 OECD 주요국 대비 현저하게 저조했던 현금급여 비중을 확대한다는 점에서 가족지원 구성의 균형을 개선할 수 있는 정책적 진전으로 평가할 수 있다.⁶⁾

3 부모급여의 문제점

하지만 이와 같은 부모급여는 다음과 같은 세 가지의 서로 관련된 제도적 미흡함에 유의해야 할 것으로 보인다.

첫째, 부모급여 제도의 목적이 불분명하고 일관성이 부족하다는 점이다. 「국정과제」에서 제시하고 있는 부모의 양육 부담 완화, 아동의 건강한 성장 지원, 저출생 위기 극복 등은 가족지원 일반의 목적을 기술하는 것에 머물러 있고, 「보건복지부 업무계획」에서 제시하고 있는 영아기 돌봄 부담 완화 및 소득 보장 강화 등도 영아기라는 지원 대상이 드러난 것을 제외하면 마찬가지다. 「새 정부 경제정책 방향」에서 제시하고 있는 육아·출산 인센티브 강화는 과거 제1차~제3차 「저출산고령사회 기본계획」에서 중점을 두었던 ‘출산 장려’를 넘어서야 한다는 그간의 비판적 성찰을 고려하지 않고 있다.⁷⁾ 요컨대, 영아기라는 지원 대상과 현금급여라는 지원 방식을 시사하는 것 외에는 부모급여 신설의 구체적인 목적이 드러나지 않고 있다.

둘째, 현금급여의 편중이다. 0~1세 아동에 대한

부모급여 지급은 그간 지적됐던 가족지원의 영아기 편중 현상을 심화시킬 것으로 보인다. 정부는 2018년 9월 1일부터 아동수당 월 10만 원을 0~5세 아동(소득·재산 기준 하위 90%)에 대해 선별적으로 지급하기 시작한 뒤, 2019년 1월 15일부터는 선별 기준을 삭제하고 6세까지 확대했고, 2021년 12월 24일부터는 다시 7세까지 확대했다. 이에 더해 출생 아동을 대상으로 한 첫만남이용권 200만 원 지급에 이어 0~1세 아동을 대상으로 하는 영아수당 월 50만 원 지급까지 추가로 제도화한 상태이다. 요컨대, 부모급여 신설은 아동수당 지원 대상의 청소년기 공백이 지속되고 있는 가운데 현금급여의 영아기 편중을 한층 더 심화시킬 것으로 보인다.⁸⁾

【표 1】 가족지원 현금급여 현황

구분	법적 근거	개정 일시	지급 내역
아동수당	「아동수당법」 제4조제1항	2021. 12. 14.	0~7세 아동 10만 원
첫만남 이용권	「저출산·고령사회기초법」 제10조제3항	2021. 12. 14.	출생 아동 200만 원
영아수당	「아동수당법」 제4조제5항	2021. 12. 14.	0~1세 아동 50만 원 ⁹⁾
부모급여	신설 예정		0세 ('23) 70만 원 → ('24) 100만 원 1세 ('23) 35만 원 → ('24) 50만 원

※ 자료: 법제처, 「국가법령정보센터」, 2022.6.7. 기준

셋째, 부모급여의 ‘부모’라는 용어가 시사하고 있는 생애초기 부모돌봄 지원을 제도 신설의 목적으로 볼 경우에는 기존 육아휴직 수급자에 대한 중복급여가

5) 보건복지부, 「보건복지부 새 정부 업무계획 보고」, 2022.8.19. p.5, 14.
6) 2017년 기준 한국의 GDP 대비 가족지원 공공지출 비중은 1.30%로 OECD 37개국 중 34위였고, 그 중 현금급여는 0.15%로 37개국 중 36위였다. 다만 이러한 비중은 2018년 9월의 아동수당 도입에 따라 다소 개선됐을 것으로 보인다. OECD, *OECD Family Database*, 2022.8.23. 검색.
7) 대한민국정부, 『제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정』, 2019.2. p.6.; 대한민국정부, 『제4차 저출산·고령사회 기본계획』, 2020.12. p.43.

8) 이는 부모의 자녀 양육지원 시기에 대한 조사에서, 고등학교 졸업 때까지 13.9%, 대학 졸업 때까지 51.5% 등으로 응답한 것과도 배치된다는 점에서 가족지원 정책수요와도 맞지 않는다. 박종서 외, 『2021년도 가족과 출산조사』, 한국보건사회연구원, 2021. p.263.
9) 2022년 현재 영아수당 지급액은 30만 원이다. 복지로, 「영아수당」, 2022.8.17. 검색

될 것으로 보인다. 1988년 「남녀고용평등법」¹⁰⁾ 제정을 통해 처음으로 규정된 육아휴직은 2001년 「고용보험법」 개정으로 급여를 사회보험화한 이래 그 수급 대상을 확대해 왔다. 특히 최근 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」은 (1) ‘일하는 모두의 육아휴직’을 위한 특수형태근로종사자 등 지급대상 확대, (2) ‘부모 모두의 육아휴직’을 위한 3+3 부모 육아휴직제, 급여액의 소득대체율 상향, 육아휴직 중소기업 사업주 지원금 및 세액공제, (3) ‘육아기 근로시간 단축 등 활성화’를 위한 육아기 근로시간 단축 중소기업 사업주 지원, 가족돌봄휴가 제도 인식 제고, (4) ‘남성의 돌봄권 보장’을 위한 남녀 맞돌봄 문화 조성, 남성육아참여모델 운영 등에 약 1조 5,800억 원을 투입하여 기존의 고용보험제도를 기반으로 한 육아휴직 지급대상 확대와 이용률 제고를 꾀하고 있다.¹¹⁾ 이런 상태에서 부모급여를 생애초기 부모돌봄 지원을 목적으로 신설하여 기존 육아휴직 수급자에 대해서도 중복 지급하는 것은 한정된 재원의 효율적인 사용으로 보기 어렵다.

4 개선방향: 부모돌봄 사각지대 해소

앞 절에서 제기한 제도적 미흡함을 보완하고 0~1세 영아라는 지원 대상과 현금급여라는 지원 방식의 취지를 살릴 수 있는 부모급여의 설계 방향을 정책 수요의 측면에서 논의해 보면 다음과 같다.

0~1세 영아의 정책수요는 부모돌봄이고, 정부는 해당 수요에 대해 육아휴직급여를 지급함으로써 대응해 왔다. 이에 따라 육아휴직자수는 2001년 25명을 시작으로 지속적으로 증가하여 2018년 99,199명, 2019년 105,165명, 2020년 112,040명에 이르고 있다. 그러나 이러한 증가에도 불구하고

육아휴직급여 수급 비율은 당해연도 출생아수 기준으로 30.4%, 34.7%, 41.1% 등에 불과하다.¹²⁾ 이는 적어도 영아들의 ⅔~⅔가 생애초기 부모돌봄 지원에서 배제되어 있을 수 있음을 보여준다.

【표 2】 출생아수, 육아휴직자수 추이

(단위: 명)

		2018	2019	2020
출생아수		326,822	302,676	272,337
육아휴직자수	계	99,199	105,165	112,040
	여성	81,537	82,868	84,617
	남성	17,662	22,297	27,423

※ 자료: 통계청 e-나라지표, 「출생 사망 추이」·「출산 및 육아휴직 현황」, 2022.8.24. 검색 재구성

이처럼 현행 육아휴직 체계하에서 많은 영아가 생애초기 부모돌봄 사각지대에 놓여 있는 것이 현실이다. 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」의 육아휴직 관련 과제들에서 살펴보았듯이, 정부도 이에 대응하여 고용보험 적용 확대를 통해 수급 대상을 확대하고자 노력해 왔다.

하지만 이것만으로 생애초기 부모돌봄 사각지대를 해소할 것으로 보기는 어렵다. 현행 고용보험 하의 육아휴직 수급 대상 확대는 정부 및 공공기관 대 민간부문, 대기업 대 중소기업, 정규직 대 비정규직 간의 이용률 격차를 다소 줄이는 제한적 성과에 그칠 가능성이 크고, 실업자 혹은 비경제활동인구(주부, 학생, 구직단념자 등)는 처음부터 포용할 수 없는 정책이다. 즉, 오늘날과 같은 ‘일자리 없는 성장의 시대’에 직업적 지위를 갖지 못한 부모를 둔 영아에게는 생애초기 부모돌봄 지원을 배제하는 근본적인 한계를 극복할 수 없다. 요컨대 현행 육아휴직제도는 사회경제적으로 취약한 계층의 영아와 양육자에게 사회보장 기능이 부재한 상태에 있다.

10) 2017년 12월 21일 개정에서 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」로 법 제명이 변경되었다.

11) 저출산·고령사회위원회, 『제4차 저출산고령사회 기본계획 2021년도 시행계획』, 2021.3. pp.54-98.

12) 이러한 비율이 부모 모두가 육아휴직을 이용하는 경우까지 포함하고 있음을 고려하면 더 낮은 수준에 있을 것으로 보인다.

이렇게 볼 때, 부모급여의 설계 방향은 현행 육아 휴직제도를 통해 생애초기 부모돌봄 지원이 이루어지지 못하는 사각지대의 해소를 우선 겨냥할 필요가 있다. 이와 관련하여, 스웨덴 부모휴가급여는 시사하는 바가 크다. 즉, 스웨덴의 부모휴가급여는 근로와 소득을 기준으로 하고 있으면서도 기준을 충족시키지 못하는 양육자들을 배제하지 않는 수급 대상의 포괄성을 가진 사례이다.

스웨덴의 부모휴가급여는 크게 세 종류로 나뉜다. 1) 390일 동안 월 임금소득의 약 77.6%를 수급할 수 있는 정률 급여, 2) 90일간 180 SEK가 지급되는 정액 급여, 3) 기존의 임금소득이 정률 급여 기준에 미치지 못하는 경우에 제공하는 250 SEK의 기본 급여 등이다.¹³⁾

부모휴가급여 수급자가 정률 급여를 받기 위해서는 연속 240일 이상 근로 및 연 소득 8만 2,300 SEK 이상의 조건을 충족해야 한다. 하지만 이와 같은 기준을 채우지 못하더라도, 예를 들어 전업주부 같은 무소득자도 일 250 SEK에 해당하는 기본급여를 지원받을 수 있다.¹⁴⁾

요컨대, 스웨덴의 부모휴가 제도는 출생예정일 전(before the expected birth) 연속 240일 이상 근로 기준 미충족인 자, 무소득자, 저소득자, 급여를 받지 않는 회사 대표, 무소득 자영업자, 근로소득이 없었던 구직자나 학생 등에게도 일 250 SEK (31,510원), 월 7,500 SEK(945,300원)의 기본 급여를 지급하고 있다.¹⁵⁾¹⁶⁾ 결국 스웨덴의 높은 육아 휴직 이용률과 성 평등한 활용은 높은 소득대체율과 아버지 인센티브 만이 아니라 고용이나 소득 기준을

충족하지 못한 모든 양육자에게 기본급여를 지급함으로써 생애초기 부모돌봄 지원의 사각지대를 해소한 것과는 관련되어 있다.¹⁷⁾

이러한 스웨덴 사례를 참조하면, 신설되는 부모급여를 현행 육아휴직제도의 사각지대에 있는 영아와 양육자에게 지급하는 안을 고려할 수 있다. 즉, 부모급여를 실업자 혹은 비경제활동인구(주부, 학생, 구직 단념자 등)를 부모로 둔 영아에게 현행 육아휴직 급여의 하한액(70만 원)¹⁸⁾을 지급하는 현금급여로 제공함으로써 기존 육아휴직 수급자에 대한 중복급여를 방지하면서도 생애초기 부모돌봄 사각지대를 해소할 수 있는 제도로 설계할 필요가 있을 것으로 보인다.

5 나가며

이상에서 부모급여 신설의 목적을 생애초기 부모돌봄 지원으로 하고 수급 대상을 현행 육아휴직제도 하에서 사각지대에 있는 영아와 양육자로 제한하는 방향으로 개선방안을 제안해 보았다.

이러한 부모급여 설계는 생애초기 부모돌봄이라는 정책수요에 부응하면서도 기존 육아휴직 수급자에 대한 중복급여를 방지할 수 있다는 점에서 재정 소요가 발생하게 될 사업의 효율성을 높여 타당성을 강화하는 기대효과가 있을 것으로 보인다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라
국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

13) 김연진, 「스웨덴의 육아휴직: 모든 부모의 권리」, 『국제사회보장리뷰』 2020 여름호 Vol. 13, p.128.

14) 김연진, 「스웨덴의 육아휴직: 모든 부모의 권리」, 『국제사회보장리뷰』 2020 여름호 Vol. 13, p.129.

15) Föräldrapenning(<https://www.forsakringskassan.se/>), 2022.8.24. 검색

16) 1 스웨덴 코로나 = 126.04 대한민국 원으로 계산(구글 환율 계산 기준 2022.8.24.)

17) 김연진, 「스웨덴의 육아휴직: 모든 부모의 권리」, 『국제사회보장리뷰』 2020 여름호 Vol. 13, p.126.

18) 「고용보험법 시행령」 제95조제1항

