

초저출산 시대, 전국민 부모급여 제도의 설계*

양재진¹⁾ 유란희²⁾ 장우윤³⁾

요약

이 연구는 저출산 극복을 위해 '전국민부모급여제도'의 도입 필요성을 검토하고, 해외 사례를 토대로 한국형 제도를 설계 및 제시한다. 한국은 육아휴직으로 인한 소득상실과 양육에 따른 가계지출 증가라는 '이중비용'의 문제에 소극적으로 대응해 왔다. 소득보장의 수준이 낮고, 사각 지대가 넓다. 이에 일반재정을 통해 전국민을 대상으로 소득비례형 급여를 제공하는 독일의 '부모수당제도'와 사회보험 방식으로 중산층에게 충분한 급여를 제공하고 일반재정을 통해 사각지대도 해소하는 스웨덴의 '부모보험제도'를 벤치마킹하여 한국형 '전국민 부모급여제도'를 설계했다. 일반재정에서 모든 출산부모에게 월 100만원의 정액 급여와, 추가로 (부모)보험 가입자에게 소득비례형 급여(소득대체율 30%, 상한액 200만원)를 지급하여, 최대 15개월 간 월 300만원을 보장한다. 정액급여 지급을 위해 부가가치세율 인상(0.5%p)과 (부모)보험료로 임금의 0.4%(사용자와 근로자 1/2씩 부담)를 제안하고 있다.

주제어: 저출산, 육아휴직, 부모보험, 부모급여, 소득보장

I. 서론

통계청에 의하면 한국은 2020년부터 내국인 인구가 감소하기 시작했고, 외국인을 포함한 총인구는 2028년 5,192만 7천 명을 정점으로 줄어든다. 평균수명이 늘어남에도 인구

* 본 논문은 2021년 한국연구재단 국제협력사업의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2020K2A9A2A1200023612)이며, 한국행정학회 하계공동학술대회 및 국제학술대회(2021.06.23.)에서 구두 발표한 연구를 수정·보완하였음.

- 1) 연세대학교 행정학과 정교수
- 2) 한국지방행정연구원 부연구위원
- 3) 연세대학교 행정학과 박사과정

가 감소하는 이유는 출산율의 하락 때문이다. 출산율의 하락은 생산인구의 감소를 뜻한다. 생산연령인구 100명 당 노인 수를 의미하는 노년부양비는 2020년 현재 22.4명에서 2040년이 되면 61.6명이 된다. 약 5명의 생산인구가 노인 1명을 책임지던 것에서 1.6명의 생산인구가 1명의 노인을 부양해야 한다. 고도 성장기를 지나 생산성 증가가 완만해진 상황에서 생산인구의 감소는 경제사회에 전대미문의 충격을 안길 것이다.

이러한 염려는 하루아침의 일이 아니다. 2001년 출산율이 1.3명으로 떨어지자, 이를 저출산 쇼크로 받아들이고 노무현 정부는 저출산·고령화위원회를 출범시키고 범정부적 대책 마련에 돌입하였다. 모성보호 관계법을 제·개정하였고 공보육의 도입, 출산휴가 90일로 연장, 육아휴직제도의 확대 적용, 다자녀 청약가점제 도입 등 전 방위적인 대책을 마련해 실시하였다. 2012~2015년에 출산율이 1.3명을 넘으며 다소 증가하는 듯 보였으나 2017년에 합계출산율이 다시 1.05명으로 떨어지고, 2020년에는 0.84명으로 세계에서 가장 낮은 수치를 보였다. 2020년에 출생한 아이 수는 27만 2천 명에 불과하다. 2016년 40만 명대에서 크게 낮아지며 30만 명 밑으로 내려앉았다. 코로나 위기의 영향이 반영되는 2021년에는 출생아 수가 24만 명까지 떨어질 것으로 예상된다.

출산율 하락의 원인은 문화적, 종교적 요인(이제상·송유미, 2016)에서부터 경제적 요인(이삼식·박종서·이소영 외, 2015; 이재경·조영미·이은아 외, 2005, Morz, 1987; Soloway, 2014)까지 다양하며, 또 상호 복합적이다(김민영·황진영, 2016; 이삼식·최효진·계봉오 외, 2016). 그러나 역사적으로 출산율 하락은 여성의 사회참여와 함께 발생하였다. 따라서 서구 복지국가에서 저출산 대책의 큰 방향은 일-가정 양립을 돕는 제도의 도입이었다. 아이를 낳고 키우면서도 사회활동을 할 수 있게 공보육 서비스를 적극적으로 확대하였다. 한국도 예외는 아니다. 노무현 정부 이후로 진보, 보수 정부 할 것 없이 공보육은 크게 발전했다. 2017년 현재, 0세~2세 영유아의 공보육 등록률은 36.0%로 OECD 평균 34.4%를 넘고, 유럽의 영국 (33.6%), 독일 (32.3%) 등보다도 높다(OECD, 2019a). 3~5세 유아의 공보육 등록률은 0~2세 수준보다 높아 2017년 현재 약 90% 이상으로, OECD 평균인 87% 수준보다 높은 것으로 나타난다(OECD, 2019b).

그러나 한국의 출산율은 좀처럼 반등의 기미를 보이지 않고, 오히려 2015년을 기점으로 하락 곡선을 다시 그리고 있다. 무엇이 잘못된 것일까? 출산율 저하의 문제를 우리보다 일찍 경험한 서구 복지국가들 중 반전에 성공한 나라들의 대응조치를 보면, 보육의 사회화와 함께 소득보장 정책이 병행되었음을 알 수 있다. 일찌감치 사회보장정책을 통해 출산율을 끌어올리고 1.6명~1.9명대를 유지하고 있는 스웨덴의 경우, 부모보험을 통해 종전 소득의 77.6%를 보장한다. 2000년대 초 한국과 같이 출산율 1.3명 쇼크를 기록한 독일은 이후

전국민 육아휴직수당을 도입한 결과 최근 1.6명까지 출산율을 끌어올리는 데 성공하였다 (OECD, 2021).

출산과 육아는 소득 활동을 어렵게 한다. 따라서 육아휴직이나 퇴사를 하는 경우 실업자와 같이 소득 상실을 경험하게 된다. 그런데 보통의 실업자와 달리, 출산과 양육에는 기존에 없던 가계지출이 크게 발생한다. 소득 상실과 추가적 가계지출이라는 이중고에 맞닥뜨리게 된다. 다른 어떤 경우보다, 소득보장이 절실한 상황에 처하게 되는 것이다.

한국은 출산과 육아기 소득보장제도로 유급 출산전후휴가와 육아휴직제도가 시행되고 있다. 그러나 육아휴직급여의 경우 통상임금의 50%만을 보장하고, 이마저도 상한액이 월 120만 원으로 낮게 설정되어 있다. 출산과 육아로 인한 소득 상실과 늘어나는 가계지출을 상쇄하지 못한다. 게다가 고용보험의 가입자가 휴직할 경우 혜택을 보는 구조이다. 고용보험의 사각지대에 있는 대다수 국민들은 육아휴직급여를 받지 못한다. 공보육은 아이를 가진 국민은 누구나 이용 가능한 보편주의 프로그램으로 선진국 수준에 도달해 있지만, 소득 보장은 아직 미발달되어 있다. 지방정부 수준에서 출산장려금을 포함한 각종 현금지원 정책이 우후죽순 생겨나고 있긴 하다. 그러나 산발적인 단발성 정책일 뿐이다. 대한민국 어디에 살든 제도적으로 예측가능하며 1년 이상 장기적으로 소득이 보장되어야 출산/육아 리스크를 상쇄할 수 있다. 이래야 시민들의 인생 설계에 실효성 있는 영향을 줄 수 있게 된다.

이에 저자들은 전국민을 대상으로 출산/육아기 적정수준의 소득을 보장하는 가칭 ‘전국민 부모급여제도’를 설계해 제시하고자 한다. 이를 위해 한국의 저출산 대책을 일견 한 후, 가장 먼저 공보육제도와 함께 부모보험제도를 도입해 출산/육아기 탄탄한 소득보장제도를 실현한 스웨덴의 부모보험제도(Parental Insurance)와 뒤늦게나마 2007년 일반재정을 통해 전국민을 대상으로 소득비례형 출산/육아휴직급여를 도입한 독일의 부모수당(Elterngeld)을 사례분석하고 시사점을 도출한다. 이후 한국의 고용보험과 아동수당을 기초로 삼아, 한국형 전국민 부모급여제도를 설계하고자 한다. 전국민부모급여제도의 설계에는 대상자 선택, 급여 수혜 조건, 급여의 구성, 재원, 그리고 전달체계의 구성이 포함된다.

II. 연구 방법

1. 한국의 출산/육아 관련 소득보장제도 사례분석

가. 육아휴직급여와 출산전후휴직급여

한국의 출산/육아기 대표적인 소득보장제도는 고용보험제도의 모성보호사업으로 실시되고 있는 육아휴직급여제도이다.⁴⁾ 육아휴직급여는 만 8세(혹은 초등학교 2학년 이하) 자녀가 있는 육아기 근로자를 대상으로 최대 1년간 육아휴직을 사용할 때 월 통상임금의 50% (첫 3개월은 80%)를 지원하는 제도이다. 부부는 동시에 같은 자녀에 대하여 육아휴직 신청이 가능하며, 첫 3개월은 월 통상임금의 80%를 지원하고(상한액 150만 원, 하한액 70만 원) 나머지 9개월은 월 통상임금의 50%(상한 120만 원, 하한 70만 원)를 지원한다. 다만, 직장복귀를 유인하기 위해, 육아휴직급여액 중 25%에 해당하는 급여는 지급하지 않고 모 아두었다가 직장에 복귀한 후 6개월이 지나면 일시불로 지급한다.

육아기 남성근로자의 육아휴직 사용을 장려하기 위해 소위 '아빠 육아휴직보너스제'를 운영하고 있다. 동일 자녀에 대해 부모가 순차적으로 육아휴직 시 두 번째 사용한 사람의 3개월 급여를 월 통상임금의 100%, 최대 250만 원까지 지원한다. 한 부모 근로자의 육아휴직 시에도 첫 3개월은 통상임금의 100%(최대 250만 원)를 지원한다.

출산전후휴가는 임신한 여성근로자를 지원하는 정책으로 출산 전후하여 90일간(산후 최소 45일 이상) 휴가와 급여를 지원한다.⁵⁾ 출산전후휴가는 출산을 전후로 하여 90일(쌍둥이는 120일) 동안 휴가가 지원되며 최초 60일은 통상임금의 100%를 고용주가 지급한다. 마지막 30일은 고용보험에서 통상임금에 준하여 지급하되, 최대 200만 원까지 지원한다. 고용주 부담이 원칙인 최초 60일에 대해서, 중소기업장인 경우에는 고용보험에서 90일간 월 200만 원씩 총 600만 원이 지원된다. 배우자가 출산을 한 경우에는 '배우자 출산휴가'를 사용할 수 있는데, 기간은 10일이며 출산일로부터 90일 이내에 사용하면 통상임금에 상당하는 금액(상한액 382,770원, 하한액 최저임금)을 지원한다.

그 외에 소득 활동을 하고 있으나 고용보험을 적용받지 못하는 사각지대의 출산여성 근로자의 경우, 출산 전 18개월 중 3개월 이상 소득 활동을 했다면, 월 50만 원씩 3개월간

4) 고용보험(2021). <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0302Info.do>를 참조.

5) 임신 중 유산·사산한 여성근로자도 출산전후휴가에 상응하는 유산사산휴가를 사용할 수 있으며, 지원 내용은 출산전후휴가와 동일하다.

총 150만 원을 지원받을 수 있다.

〈표 1〉 육아휴직제도와 출산휴가제도 현황

정책명	대상	내용	지원금액
육아휴직	-만8세 이하 자녀를 둔 근로자	- 최대 1년간 사용 가능 - 부부가 동시에 같은 자녀에 대해 신청 가능	- 첫 3개월: 월 통상임금의 80% (상한 150만 원, 하한 70만 원) - 나머지 9개월: 월 통상임금의 50% (상한 120만 원, 하한 70만 원)
출산전후 휴가	-임신한 여성근로자	- 출산 전후 90일(산후 최소 45일 이상) 휴가와 급여지급 - 다태아의 경우 총120일(산후 최소 60일)	- 최초 60일은 통상임금의 100%, 나머지 30일은 정부에서 최대 200만 원까지 지원 - 우선지원 대상기업은 90일간 600만 원(다태아는 800만 원), 대규모 기업은 마지막 30일에 한해 200만원 지원
고용보험 미적용자 출산급여	-소득활동 하고 있으나 고용보험 미적용된 임신한 여성근로자	- 출산전 18개월 중 3개월 이상 소득활동해야 함 - 비임금근로자(1인자영업자, 특수형태근로종사자, 자유계약직 등) 해당	- 총 150만 원(월 50만 원*3개월) - 임신기간 따라 급여수준과 지급횟수 상이

자료: 복지포(2021). 한눈에 보는 복지정보 <http://www.bokjiro.go.kr/> (2021년 03월 30일 검색)

나. 아동/양육수당과 지자체 출산장려 현금지원

아동수당과 양육수당은 영유아 부모의 양육비용 부담을 경감시키기 위한 소득정책이다. 영유아기 자녀를 둔 부모라면 누구라도 지원받을 수 있는 보편적인 프로그램이다. 그러나 아동수당은 아동 1인당 월 10만 원에 불과해 사실상 소득보장정책으로는 유명무실하다.

양육수당은 어린이집이나 유치원, 종일제 아이돌봄서비스 등을 이용하지 않는 가정에게 지원된다. 초등학교 미취학 86개월 미만 전 계층의 아동이 해당되며, 가정양육을 하는 아동을 둔 가정에게 지원된다. 지원 금액은 아동의 개월 수나 장애 여부, 농어촌 거주 여부 등에 따라 상이하다. 최소 10만 원에서 최대 20만 원이 지급된다(보건복지부, 2021).

출산을 감소와 청년층의 대도시 이주로 인해 지방소멸의 문제를 겪고 있는 지방자치단체들도 출산과 양육비 지원 명목으로 다양한 형태의 현금성 복지정책을 시행하고 있다. 광역자치단체의 경우, 다자녀 가구에게 양육지원금을 지원(대전시와 제주도, 월 5만 원 12개월 지급)하거나 손자녀를 돌보는 조부모에게 양육비를 지급(광주시, 1년에 50만 원)하는 예를 들 수 있다. 부산시의 경우, 초등학교 입학 축하금(20만 원)이나 중·고교(50만 원) 및 대학(100만 원)의 학자금을 지원한다(보건복지부·육아정책연구소, 2020).

〈표 2〉 2020년 광역지방자치단체 저출산 대응 소득보장정책 유형별 사례

항목	해당 생애주기	사업명 (예시)	실시 지방자치단체
보육·육아비 지원	양육기	다자녀 양육지원금	대전광역시, 제주도
		손자녀돌봄 지원	광주광역시
		입학축하금, 자녀학자금 지원	부산광역시, 대구광역시, 강원도
의료비 지원	임신 전	신혼부부 건강검진비 지원	전라남도
		난임부부 검진비, 시술비 지원	경상남도
	출산 시	산후진료비 지원	충청남도, 전라남도
		한약지원 사업	울산광역시, 제주도
	양육기	영유아·다자녀 병원비 지원	광주광역시, 경상북도
기타 현금지원	임신 중	임산부 이송비용 지원 (교통비)	부산광역시, 전라북도

자료: 보건복지부·육아정책연구소(2020). 2020년 지방자치단체 출산지원정책 사례집.

기초자치단체의 경우도 마찬가지인데, 1회성 출산장려금이 많이 활용되고 있다. 임신의 경우, 평균 10만 원에서 30만 원 정도가 지급되는데, 전남 진안군의 경우, 100만 원까지 지원한다. 출산 시에 지급되는 출산 축하금이나 출산장려금은 보통 임산부와 신생아의 건강관리비 지원과 함께 지급된다. 지방자치단체에 따라 금액은 5~10만 원 수준(서울 강동구 등)에서 50만 원 수준(전남 고흥군)까지 다양하다. 쌍둥이 출산 시에 100만 원~200만 원을 지원하는 지방자치단체도 있으며(경남 하동군), 일부 지방자치단체는 타 시군에서 전 입한 출산 가정에게 최대 3년간 480~1,440만 원을 지원하기도 한다(전남 고흥군)(저출산 고령사회위원회·행정안전부, 2019).

다. 평가

한국의 저출산 문제를 해결하기 위한 대응 정책들은 중앙정부와 광역 및 기초지방자치단체가 큰 틀에서 생애단계별·육구 유형별 정책을 펼치고 있다. 중앙정부는 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하기 위한 목적으로 출산 및 양육 가정의 경제적·사회적 부담을 낮추는데 초점을 맞추고 있고, 지방 정부들은 출산장려금을 중심으로 의료비와 교육비 등 양육비를 일부 상쇄할 수 있는 현금 급여에 초점을 두고 있다(이미옥·명성준, 2015). 몇 가지 한계점들을 지적할 수 있다.

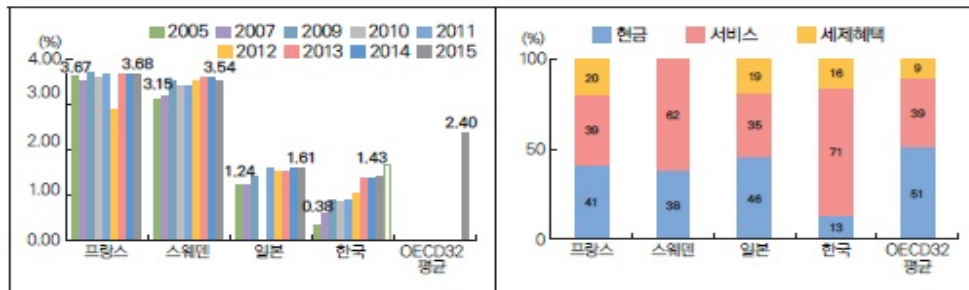
첫째, 소득보장 수준이 미미하다. 육아휴직급여의 경우, 명목 소득대체율은 초기 3개월 80%, 나머지 기간 50%이다. 그러나 상한액이 너무 낮아 실질 소득대체율은 평균적으로 37.8%에 불과하다. 소득이 높아지면 10%대로 소득대체율이 하락한다. 그 결과, GDP 대비

가족 지출의 비중이 2015년 기준으로 1.43% 수준으로 OECD 평균인 2.4%에 미치지 못하며, 이 중 현금지원은 OECD 주요국 중에서 가장 낮은 수준을 보인다.

〈표 3〉 소득 5분위별 월평균 임금에 따른 육아휴직 급여액과 실질소득대체율(2019)
(단위: 만 원, %)

분위	임금수준	급여액	실질소득대체율
1분위	44	70	100.0
2분위	167	84	50.0
3분위	275	120	43.6
4분위	411	120	36.5
5분위	688	120	17.4
전체	317	120	37.8

주: 각 분위별 급여액은 임금수준에 명목 소득대체율 50%를 적용하였을 때이며, 최대 상한 급여액 120만 원과 하한액 70만 원을 기준으로 실질 소득대체율을 계산함
자료: 통계청(2019). 2019년 가계동향조사. 소득부문 결과.



자료: 박선권(2020). 한국 저출산 대응 예산 증가의 특징과 시사점. 국회입법조사처.

[그림 1] 주요국 GDP 대비 가족지출 비중(좌)과 2015년 기준 가족 관련 급여유형별 구성(우)

둘째, 출산/육아휴직급여의 사각지대가 광범위하고 사용률 자체가 매우 낮은 문제를 안고 있다. 2019년 출생아 100명당 당해 연도 육아휴직자 수는 22.8명에 불과하다. 사용률이 낮은 근본적인 이유는 고용보험 가입 근로자만이 육아휴직급여의 혜택을 볼 수 있기 때문이다. 따라서 고용보험 가입이 보편화되어있는 300인 이상 대기업 근로자가 육아휴직자의 대부분을 차지한다(여성은 62.8%, 남성은 70.6%). 산업별로 보더라도 공공행정과 준공공 영역인 보건·사회복지업에서 활용률이 높다.

〈표 4〉 출생아 100명당 당해 연도 육아휴직자 수와 분포

(단위: 명, %)

연도별 출생아 100명당 육아휴직자수	년도	2010	2014	2017	2018	2019
	부	0.1	0.2	0.8	1.0	1.3
모	9.6	15.2	18.5	20.2	21.4	
전체	9.5	15.4	19.2	21.2	22.8	
산업 분류 별 육아휴직 사용률	부	제조업 (20.7%)	공공행정 (18.8%)	전문,과학, 기술업 (14.2%)	도소매업 (11.6%)	정보통신업 (6.7%)
	모	보건,사회 복지업 (18.2%)	공공행정 (13.6%)	전문,과학, 기술업 (11.4%)	교육서비스업 (11.1%)	제조업 (10.2%)
기업체 규모별 육아휴직 사용률	규모	4명 이하	5~49명	50~299명	300명 이상	
	부	3.9%	10.8%	13.7%	70.6%	
모	4.5%	16.8%	15.3%	62.8%		

출처: 통계청(2020a). 2019년 육아휴직통계 결과.

셋째, 한국의 저출산 대응 정책은 중앙정부와 각 지방자치단체의 정책이 분절적으로 이루어져 있다. 출산과 양육에 소요되는 비용을 일부 보장해주나, 체계적으로 연계가 되어 있지 않다. 게다가 많은 현금지원이 셋째아 이상 다가구 자녀 혹은 일정 소득 수준 이하 가구를 대상으로 하고 있다. 보편주의적인 소득보장에 큰 도움을 못 주고 있다(이윤진, 2019). 단기적으로 볼 때, 지자체의 현금성 저출산 정책들은 타 지역으로부터 가입기 부부의 인구 유입 내지 타 지역으로의 인구 유출을 방지하는 효과는 있겠으나 전국 수준에서 출산율 제고에는 큰 도움이 되지 못한다(이한나, 2019).

종합해 볼 때, 한국은 출산/육아기 소득보장의 사각지대가 매우 크고, 급여 수준 자체도 크게 낮으며, 그나마 중앙과 지방의 다양한 프로그램조차 서로 유기적으로 연결이 안 된

채 분절적으로 시행되고 있다. 출산율 제고를 위해서는 중앙정부를 중심으로 각종 현금성 정책들을 통합하고 급여 수준이 대폭 인상된 소득보장제도를 전국민을 상대로 실시해 출산으로 인한 리스크를 예측가능하게 분산시킬 필요가 있다.

2. 해외 사례: 스웨덴과 독일 사례분석

가. 스웨덴의 부모보험

스웨덴은 세계 1차 대전과 2차 대전에 참전하지 않아 한국이 베트남전 때 그랬던 것처럼 전쟁특수를 맞아 산업생산이 크게 증가하였다. 양차 대전 사이인 1930년대 여성의 경제활동이 두드러졌고, 출산율이 저하되기 시작해 2.0을 하회하였다. Alva Myrdal과 Gunnar Myrdal이 1934년에 발표한 <Crisis in Population Issue>를 통해 출산율의 감소와 아동복지의 문제가 어떠한 국가적 위기 상황을 불러오는지에 대하여 경각심을 촉구하였다. 그리고 여성의 노동시장 진출을 촉진하면서도 인구성장을 유지하기 위한 가족 정책적 대안을 제시했다. 스웨덴은 다양한 가족복지정책을 선도적으로 발전시켰는데, 공공보육서비스와 유급휴가를 지원하는 부모보험제를 기본 양축으로 삼았다(한인숙, 2019).⁶⁾

스웨덴의 부모보험은 사회보험법에 의해 고용주가 부담하는 사회보장세(임금총액의 31.42%로 연금, 질병수당, 실업급여, 부모보험급여 등 총당)로 운영된다. 자영업자 등 사회보험 비적용자의 경우는 일반재정을 통해 급여를 받는다. 따라서 사회보험의 형태를 떠나, 보편주의적인 전국민 대상 제도라 할 수 있다.

부모보험에서 지원하는 급여는 크게 세 가지 하위 항목으로 구성된다. 첫째, 일반적인 출산/육아휴직 시 소득을 지원하는 일반 부모보험급여(Föräldrapenning), 둘째, 아이 간호 등을 위한 단기 휴가를 지원하는 한시적 부모보험급여(Tillfällig Föräldrapenning), 그리고 셋째, 임신 중인 산모를 보호하기 위한 임신급여(Graviditetspenning)이다.

6) 1974년 소득대체율 90%를 보장하는 180일간의 유급출산휴가를 시행한 이후, 1989년 450일, 2002년 480일로 수급기간이 확대되었으며, 1980년 소득대체율이 80%로 조정되었다. 또한 2016년 남성의 참여를 유인하기 위해 아빠의 달 의무 사용일을 90일로 연장하면서 현행 제도의 모습을 갖추게 되었다(박선권, 2018;최연혁2011).

〈표 5〉 스웨덴 부모보험의 급여 종류

급여 종류	내용
일반 부모보험급여	-자녀 양육을 위해 일정 기간 가정에 머무르는 경우(근로, 학업, 구직 활동)에 부모휴가로 지급
한시적 부모보험급여	-자녀가 아파서 보호가 필요할 때 자녀간병휴가로 지급 -배우자가 출산하였을 때 출산휴가(10일)로 지급 -자녀에게 장애가 있어 지원 기관을 알아보거나, 학교적응시기, 부모교육 등을 받아야 할 때 장애자녀지원휴가로 지급
임신급여	-임산부의 업무특성이나 근무환경이 유해하지만 직무의 재배치가 어려워 결근 비율이 높아(25% 이상) 임금손실이 야기된 경우

자료: 저출산고령사회위원회(2020). 육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 스웨덴편, 스웨덴 사회보험청 (Försäkringskassan, Swedish Social Insurance Agency, 2019)

위 3개의 급여 중, 한국의 출산전후/육아휴직급여에 해당하는 일반 부모보험급여가 핵심이다. 일반 부모보험급여의 수급 기간은 자녀 1인당 총 480일로, 부와 모가 서로 나눠서, 1년에 최대 3회까지 분절하여 사용할 수 있다. 다만 부모휴가 480일 중 최소 384일은 자녀가 4세가 되기 전까지 사용하도록 하여 전일제 돌봄이 필요한 영유아 기간에 휴가를 사용하도록 유인하고 있다. 또 총 480일 기간 중 자녀가 태어난 직후부터 1년 이내에 한하여 최대 30일까지는 부와 모가 동시에 휴가를 사용할 수 있다. 부모휴가 기간은 기본적으로 부와 모 간에 서로 양도할 수 없으며, ‘아빠의 달(아버지 할당제)’ 의무사용 기간 90일을 사용하지 않으면 이는 모에게 양도되지 않고 자동 소멸된다. 이는 자녀 양육에 남성의 참여를 높이기 위한 조치이다. 2018년 스웨덴의 육아휴직 사용자는 879,122명으로 대상자 대비 사용률은 약 92%로 매우 높다(Swedish Social Insurance Agency, 2019).

〈표 6〉 부모가 모두 부모휴가를 사용하는 경우 부모휴가 사용 기간

480일 (총 부모휴가 기간)					
390일 (정률급여, 임금의 약 77.6%)				90일 (정액급여, 일 180크로네)	
195일 (보호자 1)		195일 (보호자 2)		45일 (양도 가능)	45일 (양도 가능)
90일 (양도 불가)	105일 (양도 가능)	90일 (양도 불가)	105일 (양도 가능)		

자료: 저출산고령사회위원회(2020). 육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 스웨덴편, 스웨덴 사회보험청 (Försäkringskassan, Swedish Social Insurance Agency, 2019)

부모휴가 기간에 지급되는 급여 수준은 크게 두 기간으로 나뉜다. 첫째, 부모의 임금에 비례하여 급여를 보장해주는 소득비례 급여와 둘째, 최소한의 급여만이 지급되는 정액 급여 구간으로 나뉜다. 부모 두 명이 모두 부모휴가를 사용하는 경우, 480일 중 390일은 소득비례 급여 기간으로 평균 급여의 77.6%가 보장되며, 소득인정 최대 상한선은 월 임금 38,750크로네(한화 약 507만 원)까지이다. 나머지 90일은 1일에 180크로네(한화 약 2만 4천 원 선, 2021.06.18. 환율 기준)를 정액으로 지급받는다. 이에 더해, 단체협약에 따라 회사에서 10~20%까지 소득을 대체하여 급여를 지원한다. 액수는 단체협약에 따라 달라지므로 산업군과 회사의 규정에 따라 추가 급여가 다양하다. 실업자도 과거 취업 시 임금에 비례해서 급여를 받고, 개인 사업자는 추계소득을 기준으로 받는다. 과거 소득 경험이 없는 학생이나 구직자 등은 하루 250크로네씩(한화 약 3만 3천 원 선, 2021.06.18. 환율 기준) 총 195일 동안 지원받는다(김은정, 2019).

〈표 7〉 급여의 자격요건별 급여 수준

급여 자격요건		총 240일 (480일을 부와 모로 분배)	
		195일	45일
재직자	-연속 근무일 240일 이상 -연소득 82,300크로네 이상	임금의 77.6% (최대 일 989크로네)	일 180 크로네
	-연속 근무일 240일 이하	180일 동안 일 250크로네 + 나머지 기간 정률 급여	
저·무소득자	-연소득 117,590크로네 이하	일 250크로네	
구직자	-현재 구직 중 -구직 전 근무기록 있는 경우	임금의 77.6% (최대 일 989크로네)	
	주식/ 유한회사 대표	-회사에서 월급받음	
-회사로부터 월급받지 않음 -연소득 117,590크로네 이하		일 250크로네	
개인사업자	-일반사업자	추계소득의 77.6%	
	-스타트업 사업자	동일한 의무·훈련·경험 있는 사람들의 첫 24개월에 준하는 임금의 77.6%	
	-아무 소득 없는 사업자 -스타트업 제외	일 250크로네	
학생	-근무 경험 있는 경우	마지막 수입의 77.6%	
	-근무 경험 없는 경우	일 250크로네	

자료: 저출산고령사회위원회(2020). 육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 스웨덴편.

부모보험은 고용주가 부담하는 사회보장기여금 중 부모보험 명목으로 할당된 재원과 일반 조세가 추가되어 마련된다. 고용주는 2018년을 기준으로 고용인 임금의 약 31.42%에 해당하는 금액을 고용주세 명목으로 정부에 납부하는데, 이 중 약 2.6%p가 부모보험 관련 급여로 사용되며, 부족분은 정부가 일반재정으로 보충하는 방식이다. 2018년을 기준으로 부모보험의 총지출은 전체 사회보험의 현금 급여 지출액의 약 18.7%로 약 439억 크로나(한화 약 5조 7,483억 원)이며, 이는 GDP 대비 0.92%에 해당한다. 전체 부모보험 급여 중 일반 부모보험의 급여가 약 80% (35,121 백만 크로네)로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 한시적 부모급여가 18.5% (8,116 백만 크로네), 임신급여는 1.5% (677 백만 크로네)를 차지한다(Swedish Social Insurance Agency, 2019).

나. 독일의 부모수당

독일은 강한 가부장적인 전통을 가진 국가로서, 산업화 이후에도 전통적인 성역할 분업에 기반한 ‘남성생계부양자/여성 전업주부’ 모델을 장기간 유지하였다. 따라서 스웨덴과 달리 여성의 일·가정양립을 돕는 공보육보다는, 양육수당을 발달시켰다. 여성이 집안에서 아이를 키우는 돌봄노동에 대해 보상을 함으로써 전통적인 성별 분업을 온존한 것이다(박채복, 2018; Seeleib-Kaiser, 2008). 그러나 여성의 사회활동이 일반화되어 가면서, 독일의 출산율은 유럽 평균 이하로 떨어지고, 2000년대 초반에는 1.3까지 하락하게 된다. 이에 따라 2005년 기민당(CDU), 기사련(CSU) 그리고 사민당(SPD)의 대연정 내각은 스웨덴의 가족정책 모델에 기반한 변화를 시도할 것임을 천명하였다. 공보육을 확충하고, 2007년 「연방부모수당 및 부모휴직법」 제정을 통해 양육수당을 전국민 대상 소득비례형 부모수당(Elterngeld)으로 확대 개편하였다(박은정, 2019).⁷⁾ 이후 독일의 부모수당 제도는 부모수당 플러스, 파트너십 보너스 등 보다 탄력적으로 정책을 활용할 수 있도록 꾸준히 보완 및 발전을 거듭하고 있다.

부모수당의 대상자는 스웨덴과 마찬가지로 부 혹은 모의 법률혼 배우자, 부 혹은 모의 사실혼 배우자, 그리고 입양 부모로 양육권을 가진 모든 경우를 포함한다(BMF/SFJ, 2020). 또한 자녀의 부모가 사망/장애/중병의 상황에 처했을 시, 조부모, 이모, 삼촌이 대신 신청 가능하고 이혼가정, 편부모 가정 또한 신청 가능하다. EU 국적의 독일 거주민 또한 신청 가능하다. 보험료 납입을 전제로 하지 않는 일반재정 프로그램이기에 근로자, 전업주부, 자

7) 1986년 「연방양육수당법」이 제정되어 자녀가 만 10개월이 될 때까지 사용할 수 있는 양육 휴가를 보장했고, 휴가기간 동안 양육수당으로 당시 여성 임금의 26% 수준인 600마르크가 매달 지급됐으며 자녀가 만 7개월이 될 때부터는 소득비례로 수당액을 차등 지급했었다.

영업자, 실업자 등을 가리지 않고 전 국민을 대상으로 한다. 따라서 부모수당 지급자는 꾸준히 증가해 2009년 지급자가 78만 명이었던 것이 2018년 182만 명, 2019년 약 186만 명이 지급하고 있다(DESTATIS, 2020). 2019년 출생아가 약 77만 8천 명인 것을 감안하면, 거의 모든 부와 모가 기간을 분담해서라도 부모수당을 받은 것으로 추산된다.

독일의 부모수당제도에서 지원하는 급여는 최대 3년간의 육아휴직기간 동안 제공되는 급여로, 세 가지로 나뉜다. 첫째, 육아휴직기간 동안의 소득 보전을 목적으로 제공되는 '기본부모수당(Basiselterngeld),' 둘째, 지급액을 절반으로 줄이는 대신 지급 기간을 두 배 연장할 수 있는 '부모수당 플러스(ElterngeldPlus),' 그리고 셋째, 휴직 기간 동안 부모 둘 다 파트타임으로 일할 경우 추가로 지급 기간을 4개월 연장해 지급하는 '파트너십 보너스(Partnerschaftsbonus)'가 있다(저출산고령사회위원회, 2019; BMFSFJ, 2020).

〈표 8〉 독일 부모수당의 급여 종류

급여 종류	내용
기본부모수당	<ul style="list-style-type: none"> - 연 소득액에 따라 소득대체율이 상이, 저소득일수록 소득대체율이 점진적으로 상승 (65%~100%) - 지급액의 상한과 하한이 존재 (하한 월300유로~상한 1800유로) - 아이가 출생한 날로부터 14개월 이내에만 지급됨 - 지급기간은 12개월, 부모 모두 2개월 이상 지급 시 14개월로 연장
부모수당플러스	<ul style="list-style-type: none"> - 휴직기간 중 파트타임 근로를 하면서, 기본부모수당 지급기간의 2배인 최대 28개월에 걸쳐 지급할 수 있음 - 지급액은 기본부모수당의 절반이며, 소득이 없는 경우의 기본부모수당의 절반에 해당하는 금액을 초과해서는 안 됨
파트너십보너스	<ul style="list-style-type: none"> - 부모 둘 다 파트타임으로 근로할 시 부모수당플러스 지급기간을 4개월 추가로 연장

자료: 저출산고령사회위원회(2019). 육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 독일편. 재구성

기본부모수당의 지급 기간은 자녀 출산 후 14개월까지이다. 부부 중 한 사람이 육아휴직수당을 지급받을 수 있는 최대 기간은 12개월이며, 부부 중 다른 한 사람이 최소 2개월의 육아휴직수당을 신청하는 경우에는 육아휴직수당의 지급 기간이 14개월로 연장된다 (편부모의 경우에는 14개월 지급, 엄마와 아빠는 14개월이라는 기간을 나누어서 사용 가능).

기본부모수당은 자녀의 출생 전 순수입(Net income)과 출생 후 순수입 차이의 65%를 보전해준다. 급여에는 상한과 하한이 존재하는데, 월 300유로(한화 약 40만 1,600원)에서 1,800유로(한화 약 240만 9,600원) 사이이다. 단, 3세 미만의 아이가 2명인 가정 또는 6세 미만의 아이가 3명 이상인 가정은 지급권자가 받게 될 수당에 10%를 추가한 금액(최

소 75유로)을 부모수당으로 지급하며, 다태아의 경우 두 번째 이상의 아이에 대하여 각 300유로씩 추가로 지급한다. 급여는 종전 소득의 65%라는 소득비례 원칙을 따르고 있으나, 저소득층일수록 소득대체율이 상승해 최대 100%에 이르게 하고 있다 (월 1,240유로 이하부터 월 소득이 2유로 하락 시 0.1%의 소득대체율이 상승하도록 설계). 소득이 없는 학생 등의 경우, 월 300유로를 정액으로 지급한다.

부모수당 플러스는 육아휴직기간 동안 파트타임 근로를 장려하기 위한 제도적 장치로서 기본부모수당의 2배 기간을 수급할 수 있고, 대신 급여 수준은 기본수당의 절반이 된다. 따라서 12개월분의 기본부모수당 금액과 24개월분의 부모수당 플러스의 수급액은 동일하다. 파트너십 보너스는 부모 둘 다 파트타임으로 주당 24시간에서 32시간 근로하면서 함께 자녀 양육을 하고 있을 때 부모수당 플러스의 수급 기간을 4개월 연장해주는 제도로서 부모의 육아와 경제활동을 유인하기 위한 제도적 장치이다(저출산고령사회위원회, 2019; BMFSFJ, 2020).

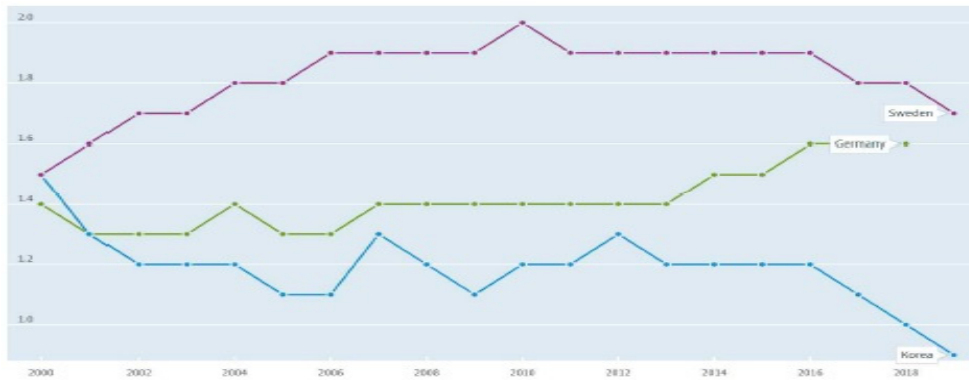
독일의 부모수당이 소득비례형임에도 불구하고 스웨덴과 달리 연방정부의 재정, 즉 일반 조세에서 조달된다. 저소득자의 소득대체율이 높아지게 설계되어 있으나, 절대액을 기준으로 하면 중산층이 받는 부모수당 급여액이 크다. 따라서 사회보험 기여금이 아닌 일반 세금으로 소득비례형 급여를 지급하는 것에 대해서 비판이 제기되기도 한다(조성혜, 2009). 그러나 부모수당 정책은 지속되고 있으며, 이용률과 출산율 증가와 더불어 부모수당의 지출 규모 또한 매년 증가하고 있다. 정책이 시작된 2007년에 17억 900만 유로(한화 2조 3천 900억)였던 것이 2020년에는 72억 5천만 유로(한화 약 9조 7천억)로 크게 증가하였다. 이는 GDP 대비 약 0.22%에 해당된다(DESTATIS, 2021).

다. 해외 사례 평가

스웨덴과 독일은 정책의 설계와 운영의 원리에 있어서는 다소 차이를 두고 저출산 문제에 대응하고 있는데, 특히 재정적인 측면에서 그러하다. 스웨덴은 필요 재원을 보험방식을 통해 조달하고, 보험방식에서 불가피하게 발생하는 사각지대에는 일반재정으로 보충하고 있다. 반면에 독일은 전적으로 일반재정에 의존하고 있는 차이점을 보인다.

하지만, 스웨덴과 독일은 자영자, 실업자, 학생 및 전업주부 등 전국민을 대상으로 부모 보험/부모수당 제도를 시행하고 있고, 소득비례 급여를 원칙으로 하고 있다는 점에서 공통점을 갖고 있다. 스웨덴이 독일보다 급여 수준도 높고, 급여 지급 기간도 길기에 제도의 관대성 측면에서는 스웨덴이 독일을 앞선다고 할 수 있다. 대신 독일은 상대적으로 낮은 급여와 짧은 급여 기간 문제를 육아휴직 기간 중 시간제 근로의 허용과 기간 연장으로 대응

하고 있다. 그리고 저소득자에게는 소득대체율을 100%까지 적용해 지나치게 낮은 급여가 발생하지 않게 하고 있다.



자료: OECD(2021). <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm> (2021년 2월 27일 검색)

[그림 2] 스웨덴과 독일 및 한국의 출산율 추이 (2000~2018)

스웨덴은 부모보험 도입 후 현재까지 1.6명~1.8명 수준(2018)의 출산율을 유지하고 있다. 2000년대 초 한국과 동일하게 출산율 1.3명 쇼크를 경험한 독일은 2007년 전국민 대상 부모수당제도 도입 후, 출산율 하락을 멈추고 반등에 성공하여 2018년 현재 출산율 1.6명을 기록하고 있다. 공보육에만 치중한 한국과 달리, 독일은 공보육과 함께 전국민 부모수당제도를 병행·발전시킨 결과로 보인다.

전체 인구의 26%에 달하는 독일의 이민자 수가 한국보다 많고, 이들의 출산율이 높은 점도 일부 영향을 주었을 것으로 판단된다. 하지만 독일 국적의 여성 출산율도 지속적으로 올라 2016년 1.46명에 달한다. 그리고 독일 국적의 여성이 전체 신생아 792,160명의 77%인 607,500명을 출산하고 있는 것을 감안할 때, 전국민을 대상으로 한 부모급여의 유무 여부가 영향을 주었다고 판단할 수 있다(Statisches Bundesamt, 2018).

III. 연구 결과

1. 한국형 전국민 부모급여제도의 설계

가. 기본 설계

한국에는 출산/육아휴직에 따른 소득 상실과 자녀 양육 관련 지출증가라는 이중고의 문제를 해결해줄 수 있는 적절한 소득보장 정책이 사실상 부재하다. 고용보험에서 지급되는 육아휴직급여는 낮은 급여와 넓은 사각지대 문제를 안고 있다. 따라서 출산과 육아로 인한 소득 상실에 대한 공적 보상 지출은 한국이 GDP 대비 0.091%에 불과하다. 스웨덴의 0.92%, 독일의 0.22%인 것과 비교해 볼 때 적게는 2.5배에서 많게는 10배 정도 차이를 보인다.

무엇보다 고용보험에서 운영하는 모성보호사업을 분리하여 전국민을 포괄할 수 있는 제도로 전환함으로써 소득상실에 대한 적절한 보상이 가능하도록 개편해야 할 필요성이 크다. 현재의 육아휴직급여는 부·모 각각 12개월씩 총 24개월 동안 지급받을 수 있다. 이는 OECD에서 독일(보너스 4개월 포함 총 28개월)을 제외하고 가장 길다. 한마디로 수급 기간 자체는 아무 문제가 없는 것이다.

문제는 급여의 수준과 사각지대이다. 명목 소득대체율도 50%로 낮은 것도 문제지만, 더 큰 문제는 최대 상한액이 월 120만 원에 불과해, 앞서 <표 3>이 보여주듯, 평균소득자의 실질 소득대체율이 30%대에 불과하고, 중산층 근로자의 실질 소득대체율은 더 떨어진다는 것이다(육아휴직 첫 3개월의 소득대체율은 60%이나, 이 또한 상한이 월 150만 원에 불과). 그리고 대상자 또한 고용보험 가입 근로자만을 대상으로 하고 있어 고용보험 가입이 보편화되어 있는 300인 이상 대기업과 공공부문 근로자만을 포괄하는 한계가 존재한다.

따라서 현재의 육아휴직급여가 가진 한계를 해결하기 위해서는 전국민을 대상으로 실질 소득대체율을 높여 적절한 소득보장이 가능한 ‘전(全)국민 부모급여제도’를 도입해야 한다. 전국민 부모급여는 사회보험 형식으로 부모보험제도를 운영하는 스웨덴과 일반재정을 바탕으로 육아휴직수당을 운영하는 독일의 사례를 참고하여 다음과 같은 원칙에 입각해 설계되어야 할 것이다.

첫째, 모든 부모에게 일반재정에서 정액 급여를 지급한다. 여기에 더해 부모보험에 가입한 국민에게는 추가로 소득비례 급여를 제공한다. 정액 급여를 통해 사각지대를 없애고, 소득비례 급여를 통해 급여의 적절성을 확보한다.

둘째, 현재의 긴 유급휴직 기간은 OECD 평균 수준으로 낮추되, 대신 낮은 급여 문제를 해결하여 출산과 양육으로 인한 소득 상실을 충분히 보전할 수 있도록 한다. 따라서 i) 부모보험에 가입하지 못할 확률이 높은 하위 40% 소득계층인 1분위와 2분위의 소득대체율

이 60%에 달하도록 정액 급여는 월 100만 원 수준으로 하고, ii) 그 이상은 소득비례 급여와 정액 급여를 합쳐 전체 소득대체율이 40~70%가 될 수 있도록 (중간소득자는 60%), 소득비례 급여의 소득대체율을 30%로 하고 상한액을 월 200만 원으로 설정한다.

셋째, 전국민부모급여 수급 기간 동안에는 아동/양육수당이 지급되지 않는다. 그러나 부모급여 수혜 기간이 종료되면 아동수당을 30만 원씩 만 13세까지 지급하여 아동 부양비를 일부 사회화한다.

나. 세부 설계

1) 대상자

고용보험에서 모성보호사업을 독립시켜 부모보험을 신설하면, 기존 고용보험의 당연적용자는 부모보험의 의무가입자가 된다. 자영자 등은 임의가입 하도록 한다. 그러나 부모급여의 대상자는 부모보험 가입자뿐만 아니라 미가입자도 포함된다. 단지 미가입자는 소득비례 급여는 받지 못하고 일반재정에서 지원되는 정액급여만 받는다.

2020년 기준 부모보험의 가입 대상자는 다음과 같이 추계된다(통계청, 2021). 첫째, 부모보험에 가입할 수 있는 일반 근로자는 2020년 12월 기준으로 20,174 천 명으로 상용근로자와 임시근로자, 일용근로자 등 고용되어 소득이 있는 이들을 모두 포괄하도록 한다. 임의가입 대상자는 2020년 12월 기준으로 자영업자가 5,422 천 명, 비임금근로자가 6,352 천 명이다. 여기에 학생과 무소득자 등을 포괄하면 규모는 더욱 커질 것으로 예측된다.

〈표 9〉 부모보험 가입 대상자 추계를 위한 근로자 수 (2020.12 기준)

(단위: 천 명)

임금근로자	20,174
상용근로자	14,580
임시근로자	4,355
일용근로자	1,239
자영업자	5,422
고용원이 있는 자영업자 (프리랜서)	1,298
고용원이 없는 자영업자	4,124
무급가족종사자	930
비임금근로자	6,352
총계	26,526

자료: 통계청(2021). 경제활동인구조사.

2) 급여 유형

급여의 유형은 운영방식에 따라 보험을 통한 소득비례 급여와 일반재정을 바탕으로 하는 정액 급여로 크게 나눈다. 총 소득대체율은 저소득자도 정액 급여만으로도 최소 60%~100%, 중간층은 소득대체율 30%짜리 소득비례 급여를 포함해 총 60% 수준이 되도록 한다. 이 경우, 정액 급여는 100만 원 선, 소득비례 급여와 정액 급여를 합한 총급여는 최대 300만 원으로 설정하면 된다. 즉, 급여의 하한액은 100만 원, 상한액은 300만 원이 되는 것이다. 지급 기간은 12개월을 기본으로 하고, 배우자가 ‘육아휴직 보너스’의 3개월을 사용하면 총 15개월 동안 급여가 제공되도록 하여, 육아에 대한 남·여의 참여를 유인한다.

일반재정을 통한 정액 급여는 모든 국민이 대상인 아동수당(육아수당)을 확대한 개념으로, 모든 출산 가정에 지급한다. 근로와 보험료 납부 여부로 급여 조건을 결정하는 것과 달리 부모보험의 가입 여부나 소득 활동 여부와 상관없이, 자녀 1인당 월 100만 원의 정액 부모급여를 지급하도록 한다(다태아의 경우에는 1인당 70만 원씩 추가). 지급 기간은 부모보험의 소득비례 급여와 동일하게 총 12개월+배우자 육아휴직 보너스 3개월이며, 이 기간 이후에는 아동수당으로 자녀가 만 13세가 될 때까지 월 30만 원씩을 지급한다.

〈표 10〉 전국민 부모급여 제도의 대상자와 급여 수준

	12개월	3개월 (배우자 육아휴직 보너스)
부모보험 가입자 (일반 근로자)	-소득비례 급여(소득대체율 30%, 최대 월 200만 원) -정액 급여(월 100만 원)	-소득비례 급여(소득대체율 30%, 최대 200만 원) -정액 급여(월 100만 원) -이후 아동수당 월 30만 원(만13세까지)
부모보험 미가입자 (자영업자, 저·무소득자, 구직자, 학생 등)	-정액 급여 월 100만 원	-정액 급여 월 100만 원 -이후 아동수당 월 30만 원(만13세까지)

수혜자 입장에서 다시 보면, 부모보험 가입 여부에 따라 다음과 같이 급여가 결정된다. 첫째, 부모보험에 가입한 일반 근로자는 보험을 통해 소득비례 급여를 소득대체율 30%로 지급받으며(최대 200만 원), 이에 더하여 일반재정에서 정액 급여 월 100만 원을 12개월 동안 수급하게 된다. 만약 ‘배우자 육아휴직보너스’를 사용한다면, 3개월 동안은 부모보험에서 소득비례 급여가 동일하게 추가되며, 정액 급여 또한 월 100만 원씩 추가로 지급된다. 부모급여 지급 기간이 종료되고 나면, 만 13세까지 30만 원의 아동수당이 지급된다. 둘째, 부모보험에 가입하지 않은 대상자들은 일반재정에서 정액 급여를 월 100만 원씩 수급하게 되고, 배우자 육아휴직 보너스를 사용하는 경우, 3개월간 정액 급여가 월 100만 원

이 추가 지급된다. 이후 기간에는 아동수당 30만 원이 만 13세까지 지급된다.

육아휴직으로 부모급여를 수급하게 되면, 0세아 보육료 지원과 어린이집 무상 이용은 제한한다(월 20시간 이용권만 지급). 또 3개월 이상 출산전후/육아휴직 사용 시, 빈자리에는 고용주에게 대체 고용을 의무화하여 디딤돌 일자리가 창출되게 한다(고용주는 출산/육아휴직자에게 출산/육아휴직급여를 지급할 의무가 없으므로, 해당 인건비가 남게 된다. 따라서 대체 고용을 의무화해도 인건비가 추가로 발생하지 않는다). 연 30만 명이 태어나고, 3개월 이상 육아휴직 사용자가 20만 명이 되는 것을 가정할 시, 매년 20만 개의 디딤돌 일자리가 대기업에서부터 중소기업까지 새로 생기는 효과를 기대할 수 있다.

3) 재정

전국민 부모급여제도는 운영방식에 따라 크게 두 가지 방식으로 재정을 마련한다. 부모보험의 소득비례 급여는 임금의 약 0.4%에 해당하는 보험료를 근로자와 사용자가 각각 0.2%p씩 부담하도록 한다. 임금의 0.4%를 보험료로 부과할 시 부모보험의 예상 보험료 수입은 약 2조 2,337억 원 규모가 된다.⁸⁾

〈표 11〉 출생아 수에 따른 소요재원과 부가가치세율 인상 방안 (경제규모 불변 시)

출생아 수	기준 연도	합계출산율	소요 자원	부가가치세율 인상 방안	
				인상율	예상 수입
30만 명	2019	0.92	3조 6천억 원	0.5%p	4조 원
35만 명	2017	1.05	4조 2천억 원	0.55%p	4조 4천억 원
40만 명	2016	1.17	4조 8천억 원	0.6%p	4조 8천억 원

주: 소요 자원은 정액 급여로 매월 100만 원씩 1년에 아동 1인당 1,200만 원이 소요되므로 이를 출생아 수에 곱하여 산출함

자료: 통계청(2020b). 인구동향조사.

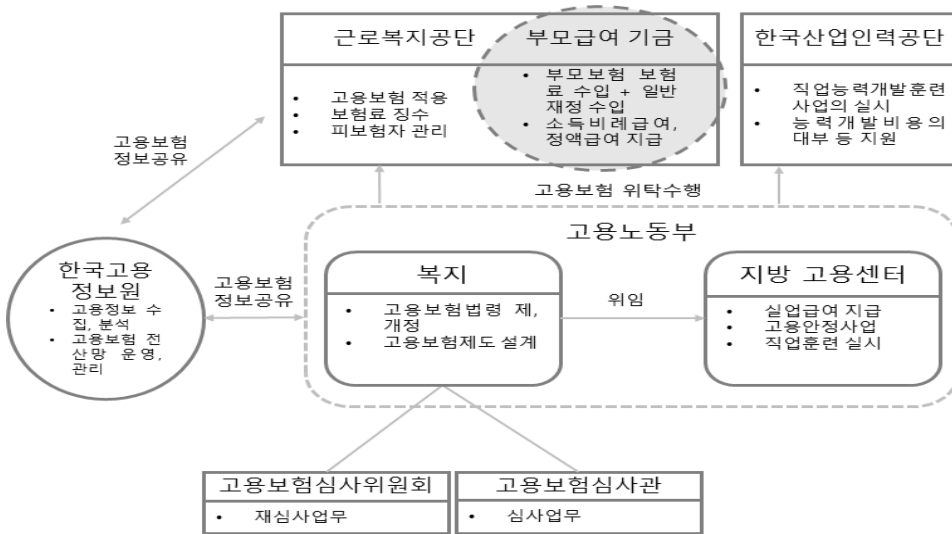
일반재정에서 부모급여로 정액 급여를 지급하기 위해서는 불가피하게 증세 조치가 이루어져야 하며, 이는 증세 저항이 상대적으로 적고 경제에 미치는 영향이 가장 중립적인 부가가치세를 통해 달성하는 게 합리적이다. 부가가치세율을 기존의 10%에서 0.5%p 인상함으로써 인상된 부분에 대한 부가가치세수를 바탕으로 정액 급여를 지급한다. 부가가치세율을 0.5%p 인상하면 약 4조 원이 확보 가능하다. 매년 30만 명이 태어난다고 하면, 정액

8) 예상 보험료 수입의 산출은 2019년 기준 고용보험기금 실업급여 수입액인 8조 9,347억 원에서 실업급여 보험료율과 부모보험 보험료율을 바탕으로 추계한 결과이다.

급여는 약 3조 6천억 원이 소요된다. 부가가치세율 0.5%p 인상을 통해 충분히 재원 마련 문제를 해결할 수 있을 것이다. 만약 출산율이 제고되어 출생아 수가 증가하여 추가적인 재정이 예측된다면 부가가치세율을 추가적으로 인상하도록 한다(표 11)). 출생아 수가 늘어나면 그만큼 소요 재원 또한 증가하나, 경제성장률이 높다면 중장기적으로는 경제 규모가 커져 세율 인상 없이도 부가세 수입이 늘 것으로 예상된다. 출생아 수 증가에 비례적으로 부가세율을 올릴 필요는 없게 되는 것이다.

4) 전달체계

부모보험의 소득비례 급여와 일반 재정의 정책 급여를 통해 ‘전국민 부모급여’ 제도를 운영하기 위해서는 대상자를 관리하고 보험료를 징수하고 급여를 제공하는 관리 주체를 마련해야 한다. 부모보험을 도입한 스웨덴은 사회보험을 총괄 관리하는 사회보험청에서 보험료를 징수하고 급여를 제공하고 있으며, 독일 또한 일반재정으로 운영되나 연방고용공단이나 가족기금으로 재정을 운영하고 있다.



주: 기존 고용보험 전달체계를 활용하는 것으로 색칠된 기금이 근로복지공단에 추가되어 운영되는 구조임.
 자료: 안병영·정무권·신동면 외(2019). 복지국가와 사회복지정책. 서울 : 다산출판사. 바탕으로 정리하여 작성

[그림 3] 전 국민 부모급여 제도의 전달체계

제도 운영을 위해 새로운 관리 주체를 설립하는 것은 별도의 행정비용을 요구한다. 이를 절감하기 위해서는 고용보험의 모성보호사업을 관장하던 근로복지공단에서 전국민 부모급여를 관리할 필요가 있다. 이미 고용보험에서 모성보호사업을 운영하고 있으므로 전국민 부모급여제도를 근로복지공단에서 관리할 경우, 업무를 이관하는 등의 행정비용도 소요되지 않을 것이다. 정액 급여의 지급을 위해 일반재정을 통해 마련되는 수입은 독일과 유사하게 근로복지공단에서 관리하되, 별도의 기금으로 수입과 지출을 관리하도록 한다.

IV. 정책적 제언 및 시사점

부모급여를 통해 출산을 유인하기 위해서는 보험제도가 낳은 모럴 해저드(Moral Hazard)를 적극적으로 활용해야 한다. 무릇 사회보장 프로그램은 실업, 질병 등 사회적 위험으로 인해 소득 상실이나 지출증가 같은 경제적 손해에 대비하여, 미리 일정한 돈을 공동체에서 함께 적립하여 두었다가, 사고가 난 사람에게 급여를 제공해 손해를 보상하는 원리로 운영된다. 사회보험이 아닌 일반재정을 통해 운영되더라도 모든 사회보장은 보험의 원리에 입각해 운영이 된다. 무릇 보험은 모럴 해저드의 문제를 낳는다. 더 오래 일할 수 있어도 조기 은퇴해 연금을 받고, 쉽게 직장을 포기해 실업급여를 받고 재취업이 가능해도 빨리 취직하지 않는다. 병원도 필요 이상으로 자주 가게 된다. 국가는 모럴 해저드를 방지하기 위해 급여를 너무 높이지 않고, 구직 활동 등의 수급 조건을 부여하며, 과다 진료를 막기 위해 본인부담금을 부과한다.

그러나 부모급여는 니콜라스 바(Nicholas Barr)의 지적대로 모럴 해저드가 유발되면 성공하는 제도이다(Barr, 1987). 다른 사회보험과 달리 가입자인 부모들이 임신과 출산이라는 위험을 만들어 내길 바라는 제도이다. 그리고 그 위험을 가입자들이 반복하면 할수록 성공적인 제도가 된다. 부모의 모럴 해저드를 유인하기 위해서는 경제적 보상이 커야 한다. 실업급여의 소득대체율이 100%가 된다면 실업 유인이 너무 커져 문제겠지만, 부모급여의 소득대체율이 높아지면 임신과 출산의 유인이 커지기에 성공하는 제도가 된다. 스웨덴 부모보험의 소득대체율이 77.6%에 이르고, 노사 합의로 기업 차원에서 10~20%의 부가 수당을 부모보험 급여에 추가해주어 실질 소득대체율을 100%에 근접하게 만드는 이유이다(허민숙, 2021). 또한, 독일의 부모수당이 일반재정에서 운영되더라도 정액이 아니라 저소득층에게 높은 급여를 주기 위해 최대 100%까지 소득대체율을 보장하는 소득비례 급여로 지급하는 이유이기도 하다.

한국의 고용보험제도 아래, 육아휴직급여는 임신과 출산이라는 부모의 모럴 해저드를 유발하기에는 역부족이다. 2020년 인상된 소득대체율이 50%에 불과하고 최고액 상한이 월 120만 원에 그쳐 실질 소득대체율은 평균소득자 대비 30%대에 불과하다. 첫 3개월은 소득대체율 60%에 상한이 150만 원이라지만, 큰 의미가 없는 수준이다. 게다가 사각지대마저 상당한 규모다.

한국은 출산율 0.84명이라는 인류역사상 유례가 없는 초저출산을 경험하고 있다. 초저출산의 늪에서 탈출하려면 임신과 출산을 유발할 수 있는 수준의 높은 급여를 사각지대 없이 보편주의적으로 모든 국민에게 제공해야 한다. 이에 일반재정에서 정액 급여를 모든 부모에게 제공하고, 추가로 적절성 확보를 위해 부모보험을 통해 소득비례 급여를 제공하는 전국민 부모급여제도를 설계해 제시하였다. 그간 육아지원 정책의 확대에도 출산율이 떨어지기만 했다. 출산과 육아에 따르는 이중비용의 문제를 해결해주는 전국민 부모급여라는 저출산 탈출의 필요조건이 충족되지 않았기 때문으로 보인다. 정부의 보다 과감한 저출산 대책이 필요한 시점이다.

참고문헌

- 고용보험(2021). <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0302Info.do>.
- 김민영·황진영(2016). 주택가격과 출산의 시기와 수준: 우리나라 16개 시도의 실증분석. *보건사회연구*, 36(1), 118-142.
- 김은정(2019). 아동정책영향평가 도입과 함의. *보건복지포럼*, 278, 56-69.
- 박선권(2018). 육아휴직 활성화를 위한 부모보험 도입방안. *국회입법조사처*.
- 박선권(2020). 한국 저출산 대응 예산 증가의 특징과 시사점. *국회입법조사처*.
- 박은정(2019). 독일 가족정책의 현금급여 분석과 시사점. *비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집*, 207-221.
- 박채복(2018). 독일 출산지원정책의 젠더적 함의. *통합유럽연구*, 9(1), 189-216.
- 보건복지부(2021). https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06400202&PAGE=2&topTitle=
- 보건복지부·육아정책연구소(2020). 2020년 지방자치단체 출산지원정책 사례집.
- 복지로(2021). 한눈에 보는 복지정보 (2021). <http://www.bokjiro.go.kr/>, 2021년 03월 30일 검색

- 안병영·정무권·신동면·양재진(2019). 복지국가와 사회복지정책. 서울 : 다산출판사.
- 이미옥·명성준(2015). 출산장려정책의 효과성에 대한 연구. 한국자치행정학보, 29(1), 331-350.
- 이삼식·박중서·이소영·오미애·최효진·송민영(2015). 2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사. 한국보건사회연구원.
- 이삼식·최효진·계봉오·김경근·김동식·서문희·윤자영·이상협·이윤석·천현숙(2016). 결혼·출산 행태 변화와 저출산 대책의 패러다임 전환. 한국보건사회연구원.
- 이윤진(2019). 저출산 정책의 실효성 확보방안: 지방자치단체를 중심으로. 한국지방공기업학회보, 15(1), 91-106.
- 이재경·조영미·이은아·유정미(2005). 유럽의 저출산 관련 정책에 대한 여성주의적 분석. 한국여성학, 21(3), 133-166.
- 이제상·송유미(2016). 사회경제적 발전, 양성평등 그리고 출산율의 결정요인: 가족 중심 축의 수평화 2단계 모형을 중심으로. 한국기술산업학회, 17(11), 256-270.
- 이한나(2019). 지방자치단체의 저출산 대응 실태 및 과제: 임신 및 출산 지원 안건을 중심으로. 보건복지포럼, 277, 71-83.
- 저출산고령사회위원회(2019). 육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 독일편.
- 저출산고령사회위원회(2020). 육아휴직제도 관련 국외 참고자료: 스웨덴편.
- 저출산고령사회위원회·행정안전부(2019). 중앙·지방이 함께 저출산 대응 협업방안 논의 보도자료.
- 조성혜(2009). 최근 독일의 저출산 대응정책. 비교법현황분석, 78-92.
- 최연혁(2011). 스웨덴의 저출산 대응정책과 중장기 파급효과 분석. 스칸디나비아 정책연구소.
- 통계청(2019). 2019년 가계동향조사.
- 통계청(2020a). 2019년 육아휴직통계 결과.
- 통계청(2020b). 인구동향조사.
- 통계청(2021). 경제활동인구조사.
- 한인숙(2019). 스웨덴의 가정정책 및 부모보험제도. 대한민국 시도지사 협의회 유럽 지역 자문위원 연찬회 발표자료.
- 허민숙(2021). 육아휴직 소득대체율의 효과: 남성 육아휴직 사용의 조건과 과제. 국회입법조사처.
- Barr, N. (1987). The Economics of Welfare State. London: Weidenfeld and Nicolson.

BMFSFJ (2020). Parental Allowance, Parental Allowance Plus and Parental Leave.

DESTATIS (2020).

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/03/PD20_104_22922.html.

DESTATIS (2021).

<https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Social-Statistics/Parental-Allowance/Tables/birth-children-father-received-2q-2019.html>.

Morz, T. A. (1987). The Sensitivity of an Empirical Model of Married Women's Hours of to Economic and Statistical Assumptions. *Econometrica*, 55. 765-799.

OECD (2019a). "Enrolment in Childcare and Pre-school" in Early Childhood Education and Care(OECD Family database). OECD Publishing.

OECD (2019b).Education at a Glance 2019. OECD Publishing.

OECD (2021). <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>

Seeleib-Kaiser, M., Van dyk, S., Roggenkamp, M. (2008). Party Politics and Social Welfare: Comparing Christian and Social Democracy in Austria, Germany and the Netherlands (강병익 역. 유럽정당의 복지정치. 2018. 서울: 성균관대학교 출판부)

Soloway, R. A. (2014). Demography and Degeneration: Eugenics and the Declining Birthrate in Twentieth-Century Britain. UNC Pres Books.

Statistische Bundesamt (2018). Continued Increase in Births in 2016. Pressrelease #115 from 28 March 2018

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18_115_122.html

Swedish Social Insurance Agency(Försäkringskassan) (2019). <https://www.forsakringskassan.se/>

- 논문접수 11월 5일 / 수정본 접수 12월 2일 / 게재 승인 12월 15일
- 교신저자: 양재진, 연세대학교 행정학과 정교수, jjyang@yonsei.ac.kr

Abstract

The Design of the National Parental Benefit System of Korea in the Era of Ultra-Low Birth Rates

Jaejin Yang, Lanhee Ryu and Wooyoon Jang

This study examines the need to introduce a national parental benefit system in order to tackle the falling birth rate in Korea. The aim of the study is to design and present a 'National Parental Benefit System (NPBS)', which will be modelled on the similar systems in other parts of the world. Korea has been responding passively to the problem of "double cost," an outcome of loss of income due to lack of parental leave and increase in household expenditure owing to childcare. We benchmark Germany's 'Parents Allowance System', that provides income-related benefits to all citizens through general finance, as well as Sweden's 'Parental Insurance,' that provides sufficient benefits to the middle class through social insurance and eliminates blind spots through general finance. The proposed NPBS would provide a monthly flat-rate benefit of one million won from general finance to all parents of child birth. Additionally an income-related benefit (replacement rate of 30%, upper limit of 2 million won) to (parent) insurance subscribers, which reaches a maximum of 3 million won per month in total. To finance the NPBS, it is proposed to increase the value-added tax rate (0.5%p) and to pay 0.4% of the wage as a (parent) insurance premium (employers and workers pay 1/2 each).

Keywords : low birth rate, parental leave, parental insurance,
parental benefit, income security

