

부모급여 제도의 주요 쟁점과 향후 과제¹⁾

박은정 부연구위원

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 0세 100만원, 1세 50만원의 부모급여 도입을 발표하였다. 부모급여는 보편적인 일괄 급여로는 이례적으로 높은 급여수준을 가진 제도이다. 이는 부모의 양육부담을 완화하고 소득 손실을 보전하여 과감한 투자를 하겠다는 정부의 의지를 보여주는 제도라 하겠다. 그러나 부모급여가 정책적 실효성을 가지고 도입 목적을 달성하기 위해서는 해결되어야 할 선결과제들이 있다. 이에 본고에서는 부모급여의 도입에 따른 우리나라의 현금지원 체계 개편 내용을 성찰적으로 검토해보고, 부모급여 도입 시 쟁점 및 이슈들에 대한 대응 방안을 유관 제도들과의 상보성을 고려한 통합적인 관점에서 모색해보고자 하였다.

1. 서론

정부는 영아가구의 양육비 부담을 완화하고, 출산 및 자녀양육으로 인해 발생하는 소득 손실을 보전하기 위하여 2024년부터 만 0세 100만원, 만 1세 50만원을 지급하는 부모급여 제도의 도입을 발표하였다. 2023년에는 한시적으로 만 0세 70만원, 만 1세 35만원의 부모급여가 지급될 예정이다.²⁾ 부모급여의 도입은 초저출산 현상이 지속되면서 인구절벽에 직면한 우리나라의 극단적인 상황에 대한 문제의식에서 출발했다고 볼 수 있으며, 출산 및 자녀양육에 대한 부모의 부담을 획기적으로 경감해주기 위한 과감한 투자의 일환으로 해석된다. 정부가 부모급여의 도

입으로 자녀돌봄에 대한 부모권 보장이라는 정책 메시지를 확실히 전달하고, 우리나라의 전반적인 현금지원 체계를 재검토하여 개편하는 결정적인 계기로 삼을 필요가 있다.

이미 2022년부터 영아기 집중 투자를 실현하고 부모의 양육 방식의 선택권을 강화하기 위한 목적으로 0~1세 영아기의 현금지원을 통합한 영아수당이 실시되고 있다. 영아수당은 보편적으로 지급되는 일괄 수당으로 2025년까지 영아보육료에 준하는 수준인 50만원까지 확대할 계획이었으나, 동일한 연령에 급여액을 상향조정 한 부모급여가 도입됨에 따라 영아수당은 부모급여로 대체될 것이다. 이러한 상황에서 부모급여가 영아수당과의 제도적 차별성을 가지면서

1) 이 원고는 「박은정·이정원·윤지연(2022). 부모급여 도입에 따른 통합적 제도 구축 연구. 육아정책연구소」를 참조하여 작성함.

2) 보건복지부 보도자료(2022.8.19.). 보건복지부 새 정부 업무계획 보고.

긍정적인 파급효과를 극대화하기 위해서는 부모의 실질적인 선택권을 보장할 수 있는 제도적 개선이 함께 이루어질 수 있도록 통합적인 정책 접근이 필요하다. 즉, 부모급여의 제도적 성격을 명확히 하고, 부모급여 도입에 따른 파급효과를 면밀히 검토하여 부모급여의 제도적 목적에 부합하는 치밀한 제도 설계가 이루어져야 하며, 필요한 인프라 및 서비스 구축을 위한 선제적 방안을 모색할 필요가 있다.

대응 방안을 모색함에 있어서는 현금지원뿐만 아니라 보육서비스, 시간 지원(휴가휴직제도) 제도에 대한 논의도 함께 이루어져야 한다. 이 세 가지 지원유형은 가족정책을 구성하는 핵심 축이며, 결합양상에 따라 제도의 성격과 효과성이 상당히 상이하게 나타나기 때문이다. 게다가 우리나라의 현금지원은 지금까지 보육서비스 비용 대체형으로 실시되어 왔기 때문에 현금지원과 보육서비스 간 관계를 보다 면밀히 들여다볼 필요가 있다. 일례로 우리나라의 가정양육수당이 다른 국가에서는 찾아볼 수 없는 이례적인 연령 확장이 가능했던 이유도 무상보육 서비스에 대한 대체 성격이 강하게 작용했기 때문으로 볼 수 있다. 영아수당도 어린이집·유치원이나 종일제 아이돌봄서비스 이용 바우처와 영아수당 현금 수급 중 선택하도록 설계되어 있어 결국 보육서비스와 대체되는 성격으로 설계되어 있다. 한편, 고용보험을 기반으로 한 우리나라의 육아휴직제도는 광범위한 사각지대를 가지고 있어 제도의 사용률이 낮고, 실질 소득대체율도 낮아서 부모가 일정 기간 동안 자녀돌봄을 선택하고 다시 노동시장으로 복귀하는 과정이 쉽지 않다는 점도 함께 고려되어야 하는 지점이다. 부모급여를 통한 현금성 지원이 필요하게 된 배경에는 이러한 우리나라의 육아휴직제도의 취약성도 있다.

따라서 본고에서는 부모급여의 도입에 따른 우리나라의 현금지원 체계 개편 내용을 검토해

보고 부모급여 도입 시 수반되는 쟁점들을 도출하여, 통합적인 관점에서 부모급여 제도 실시 시 정책과제를 제시해보고자 한다.

2. 부모급여 도입 시 현금지원 체계 변화

현재 우리나라의 아동 관련 현금 지원은 2009년 도입된 가정양육수당, 2018년 도입된 아동수당과 올해 2022년 실시된 영아수당이 있다. 첫만남이용권은 일시불로 지불되는 출산장려 성격의 전자바우처로 볼 수 있다. 이 절에서는 내년 이후 부모급여 도입에 따른 주요 현금지원 체계의 변화를 살펴보고, 부모급여의 제도적 성격을 논해보고자 한다.

우리나라는 보육서비스의 양적 확충 정책을 중심으로 보육정책을 추진해왔으나, 오히려 무상보육의 실시가 역으로 현금지원의 타당성을 제기하면서 가정양육수당이 크게 확장될 수 있는 계기로 작용하였다. 2009년 가정양육수당의 도입 당시에는 가구 소득수준을 고려하고, 보육서비스를 이용하지 않고 가정양육을 하는 만 24개월 미만의 영아를 대상으로 지급하였으나, 이후 차츰 연령을 높이고 소득수준 제한을 없앴다. 가정양육수당을 확대하던 과정 중에 2013년 무상보육이 실시됨에 따라 어린이집, 유치원 등 보육시설을 이용하지 않는 취학 전 84개월 미만 아동에 대한 보편적 현금지원으로 가정양육수당 지급을 확대하였다. 대부분의 국가들이 아동수당을 중심으로 아동 관련 현금지원 체계가 발전되어 왔으나, 우리나라는 이례적으로 아동수당이 도입되지 않은 상태에서 가정양육수당이 크게 확대되었다. 가정양육수당의 도입 시 정책결정과정에서 수당제도의 목표와 파급효과에 대한 이해가 부족하여 아동수당과 가정양육수당이 혼재되어 논의되었으며, 결국 아동수당

이 아닌 가정양육을 전제한 양육수당이 도입되었다.³⁾⁴⁾ 게다가 가정양육수당은 만 3~5세 유아에게 공통적으로 적용하는 누리과정 실시라는 보육서비스 정책 기조와 비정합성을 띤 채 무상 보육에 대한 대응 차원만 강조된 나머지 지급연령이 크게 확대되었으며 아동수당의 도입은 지연되었다고 볼 수 있다.

아동수당은 생애맞춤형 소득지원의 일환으로 아동에 대한 투자 확충의 일환이자 “아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지를 증진함”(「아동수당법」 제1조)을 목적으로 2018년 9월부터 만 6세 미만 아동을 대상으로 도입되었다. 아동수당 도입 당시에는 소득기준을 적용하여 2인 이상 전체 가구의 100분의 90 이하 가구를 대상으로 하였으나, 2019년 4월부터 보편적 수당제도로 실시되었고 모든 만 7세 미만 아동에게 지급되었다. 2022년부터 아동수당의 지급연령은 만 8세 미만 아동으로 확대되었다. 아동수당은 원칙적으로 아동에게 월 10만원이 현금으로 지급되며, 예외적으로 지자체 조례에 따라 상품권 지급도 가능하다(보건복지부, 2022). 우리나라 아동수당의 지급 연령은 도입 당시 만 6세 미만에서, 2022년부터는 만 8세 미만으로 확대되었으나, 다른 OECD 국가의 아동수당의 지급연령에 비해 여전히 낮고, 지급수준도 월 10만원을 그대로 유지하고 있다.

이처럼 이례적으로 확대된 형태의 가정양육수당과 지급연령 및 지급수준이 낮은 아동수당으로 설명되는 현금지원체계 속에서 2022년 영아수당이 도입되었다. 영아수당은 제4차 저출산고령사회기본계획에 따라 영아가구의 소득보장 및 생활 지원 강화를 위한 영아기 집중투자의 일환으로

도입되었다. 영아수당은 만 0, 1세 영아 부모의 경우 가정양육을 선호하는 경향이 높으며, 실제 어린이집 이용률이 낮은 상황에서 가정양육 지원에 대한 욕구가 충족되지 않는다는 점에 착안하여 도입되었다. 영아수당은 2세 미만의 아동을 대상으로 하며, 아동 양육 비용 부담을 경감하고자 하는 목적이 있기 때문에 「아동수당법」 개정을 통해 법적근거를 마련하여 실시되었다. 영아수당은 가정양육 시 현금으로 지급되고, 어린이집이나 종일제 아이돌봄서비스를 이용할 경우 바우처 형태로 지급됨에 따라 서비스 대체형의 수당제도로 설계되었다. 가정양육수당을 영아수당과 중복 지급하지 못하도록 함으로써 0, 1세에 대한 현금지원은 영아수당과 아동수당으로 정리되었으며, 가정양육수당의 지급연령은 만 2세부터 84개월까지로 조정되었다. 영아수당은 2022년에 0, 1세 월 30만원을 시작으로 단계적으로 상향하여 2025년에 50만원 지급을 목표로 하였으나, 급여액이 상향된 부모급여의 도입으로 영아수당 제도의 유지 필요성이 없어지면서 0, 1세 현금지원은 부모급여로 통합될 예정이다.

2024년부터 본격적으로 0세 100만원, 1세 50만원의 부모급여 지급이 실시될 예정이며, 2023년은 영아수당에서 부모급여 체계로 전환되는 과도기적인 시기가 될 것으로 보인다. 2023년에는 영아수당 체계에서 지급이 예정되어있던 월 35만원이 1세 부모급여로 지급되고, 0세는 1세 지급액의 두 배인 월 70만원이 지급된다. 2022년에 이미 영아수당을 받고 있는 기존 수급자 중 계속 보육서비스를 이용하는 경우 보육료 바우처 형태로 계속 지원을 받으며, 시설 미이용의 경우는 상향된 월 35만원을 현금 지원으로 받게 된다. 한편, 0세의 경우는 보육료를 초과하는 금액이므

3) 이진숙(2017). 아동 양육수당에 대한 정책옹호연합(Policy Advocacy Coalition)의 동학: 정책담론을 통한 한국과 독일의 비교. 한국사회과학논총, 27(2), pp. 3-26.

4) 송다영·박은정(2019). 양육수당의 제도적 정합성 분석: 한국과 독일의 양육수당정책 비교를 중심으로. 비판사회정책, 64, pp. 93-135.

로 한시적으로 시설 이용 시 보육료 바우처 지원과 현금 지원의 두 가지 형태가 혼합된 방식으로 부모급여를 수급하게 될 것이다. 영아수당과 마찬가지로 0, 1세 수당은 가정양육수당과는 중복 수급이 되지 않아, 가정양육수당 제도가 계속 존치될 경우 만 2세부터 받게 될 것이다. 따라서 0, 1세 대상 수당제도는 월 10만원의 아동수당과 부모급여로 정리된다.

부모급여가 본격적으로 실시되는 2024년 보육서비스 이용에 따른 지급형태는 결정되지 않은 상황이다. 어린이집 이용에 상관없이 현금으로 지급되어, 0, 1세의 경우는 자녀양육의 형태나 지출 비용 사용에 있어 부모의 선택권을 강화하는 방식으로 실시될 가능성이 있다. 하지만 가정양육수당이나 영아수당과 같이 서비스 대체형 수당제도로 서비스와 현금 수급 사이에 선택하도록 할 가능성도 배제할 수는 없다. 이 경우에는 부모급여가 시설 보육료 수준 이상의 현금급여로 지급되므로 이중적인 행정절차가 필요하고 시설 이용 변경에 따른 추가 행정절차를 요한다는 점이 고려되어야 할 것이다.

영아수당이 도입된 2022년부터 부모급여 도입에 따른 2023년, 2024년의 현금지원 제도 변화의 내용을 종합적으로 정리하면 다음 [그림 1]과 같다.

부모급여는 영아가구의 양육비 부담을 획기적으로 완화하고 소득보장 강화를 목적으로 하는

수당제도이다. 수당제도는 보육서비스 실행에 비해 상대적으로 집행에서 효율성을 확보할 수 있으며, 직접 비용을 지원하여 즉각적인 경제적 부담 완화 효과와 부모의 선택권을 강화한다는 강점을 가지고 있다. 부모급여는 부모가 경제적 부담 완화를 체감할 수 있을 수준의 급여액을 지급하므로 수당제도로서의 강점을 확실히 가지고 있다. 그러나 부모급여가 영아수당 급여액의 상향 조정에만 그치지 않고 분명한 정책 메시지를 전달하고 제도적 차별성을 가지고 갈 필요가 있다. 부모에 대한 지원임을 제도명에 명시하고 있는 만큼 부모권 강화의 정책 메시지를 분명히 표명하고, 이에 따라 다른 제도들의 개선도 동반되어야 할 것이다.

3. 부모급여 도입에 따른 주요 쟁점

부모급여는 부모들의 체감도를 높일 수 있을 정도의 급여 수준을 확보하고 있어 부모의 양육 비용의 부담 경감과 영아가구의 소득보장 효과는 분명히 있을 것으로 보인다. 그러나 표면상 동일한 수당제도일지라도 다른 제도들과의 결합 양상이 어떻게 나타나는지에 따라 그 파급효과는 상당히 달라질 수 있으며, 세부적인 제도 설

2022년					2023년					2024년 이후				
연령		0세	1세	2-7세	연령		0세	1세	2-7세	연령		0세	1세	2-7세
아동수당		월 10			아동수당		월 10			아동수당		월 10		
보육	시설 미이용	영아수당	현금 월 30→월 50 (22년) (25년)	가정양육수당 월 10	시설 미이용	부모 급여	월 70	월 35	가정양육수당 월 10	시설 미이용	부모 급여		가정양육수당 월 10	
	시설 이용		바우처 (보육료) 월 50	보육료(바우처) 지원 월 28~월 36			보육료 지원+ 현금	보육료 지원	보육료(바우처) 지원 월 28~월 36		시설 이용	월 100	월 50	보육료(바우처) 월 28~월 36

[그림 1] 부모급여 도입에 따른 현금지원 제도 변화

자료: 보건복지부(2022). 2022년 영아수당 사업안내. p. 4를 일부 참조하여 수정보완 후 작성.

계와 수반되는 제도적 대응에 따라 제도적 성격도 상이하게 표출될 수 있다.

부모급여가 경제적 지원 정책에서만 그치는 것이 아니라, 부모권과 노동권을 보장하고 자녀 양육 방식의 자유로운 선택 등으로 이어지기 위해서는 현금, 서비스, 시간 정책들과의 제도적인 상보성과 정합성을 고려하여 부모급여의 파급효과를 점검할 필요가 있다. 또한 통합적인 관점에서 부모급여의 파급효과에서 도출되는 쟁점들을 검토하여 부모급여의 정책 목표를 효과적으로 달성하고, 전체적인 육아지원정책이 정비되는 계기로 삼을 필요가 있다.

여기에서는 부모급여의 정책적 파급효과에서 비롯된 3가지 쟁점을 제시하였다. 부모급여가 부모와 아동의 권리를 보장하고, 부모의 자유선택을 확대하기 위한 관점에서 쟁점을 도출하였다.

가. 보육서비스 이용에 미치는 영향

기관보육률은 아동의 연령이 상승할수록 증가하는 경향을 보인다. 2020년 기준 영아의 보육교육기관 이용률은 55.4%이며, 유아는 89.1%이다.⁵⁾ 영아 내에서도 연령이 감소할수록 기관보육률은 감소한다. 2021년 전국보육실태조사 가구조사 결과를 재분석한 결과, 1세는 69.9%가 어린이집을 이용하고, 0세는 17.9%가 이용하는 것으로 나타났다. 전국보육실태조사

가구조사의 최초 기관 이용 월령 조사결과에서도 만 1세~만 2세 시기에 기관 이용이 급증함을 확인할 수 있다. 생후 12개월 미만에 기관을 이용하기 시작하였다는 응답은 13.2%이며, 12~23개월 사이는 46.3%로 나타났다. 최초 기관 이용 월령의 평균 시기는 21.8개월이었다. 이러한 결과를 통해 영아의 다수가 만 1~2세 사이에 기관을 이용하기 시작하며, 1세 이전에는 다수가 가정양육을 하고 있음을 확인할 수 있다.⁶⁾

또한 24개월 미만 자녀를 어린이집에 보내고 있는 부모들을 대상으로 최초 이용 시기에 대해 질문한 결과, 너무 이른 시기에 보내서 부적합하다고 응답한 비율이 60.8%로 나타났으며, 특히 0세의 부모는 76.9%가 이른 시기에 기관보육을 선택했다고 인식하는 것으로 나타났다.⁷⁾ 즉, 0세아는 가정양육의 비중이 매우 높으며, 부모의 선호도도 시설양육보다 가정양육에 있음을 확인할 수 있다.

부모급여는 특히 0세아에 대해 가정양육을 선호하는 양육자의 선호도를 반영할 수 있다는 점에서 수요자의 욕구가 반영된 제도라고 할 수 있다. 그러나 부모급여의 전반적인 영아 보육서비스 전달체계에 미치는 파급효과에 대해 숙고해야 한다. 기관이용 수요가 감소하게 되면, 출생아 수의 감소로 어려움을 겪고 있는 가정어린이집의 재정 및 운영이 악화일로를 걸을 수밖에 없다. 이로 인해

〈표 1〉 최초 기관 이용 월령(2021년)

단위: %(명), 개월

구분	12개월 미만	12~23개월	24~35개월	36~47개월	48~59개월	60개월 이상	계(수)	평균	표준편차
전체	13.2	46.3	24.6	12.4	3.1	0.4	100.0(2,640)	21.8	10.8

자료: 김은설 외(2021), 2021년 전국보육실태조사: 가구조사, p. 182에서 일부 발췌; 박은정·이정원·윤지연·김난주(2022), 부모급여 도입에 따른 통합적 제도 구축 연구, p. 123에서 재인용.

5) 김은설·최윤경·권미경·최효미·김나영·김자연·박은영(2021), 2021년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 보건복지부육아정책연구소, p. 63.
 6) 김은설·최윤경·권미경·최효미·김나영·김자연·박은영(2021), 2021년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 보건복지부육아정책연구소, p. 182.
 7) 유해미·박은정·홍희정·신윤정·송신영(2021), 영아수당 도입방안 연구. 육아정책연구소, p. 139.

집 주변에 가정어린이집이 감소하게 되면 접근성이 중요한 영아 보육서비스의 지리적 접근성이 악화될 가능성이 높다. 더 나아가 아이를 믿고 맡길 수 있는 공공 보육서비스 기관의 부재는 부모가 노동시장에 재진입하기 원하는 시점에 부모의 노동권을 제한하는 역효과를 가져올 수도 있다. 따라서 부모급여 지급은 영아 보육서비스의 공급 및 질 확보와 반드시 병행되어야 한다. 그렇지 않으면 영아 보육서비스를 이용해야 하는 부모들의 실질수요를 충족할 수 없으며, 기관의 감소로 가정 양육을 지원하는 서비스도 악화될 수 있다.

이에 부모급여 지급이 공공부문의 위축으로 이어지지 않도록 공공 영아 보육서비스의 질을 더욱 제고하는 노력이 필요하다. 부모급여 지급으로 공공 기관보육 이용은 감소하고 민간 돌봄 서비스의 이용이 급증할 경우 부모급여가 민간 돌봄 시장 형성에 크게 영향을 미칠 수 있다. 다시 말해, 부모급여가 민간 돌봄서비스 시장으로 대거 투입될 경우 민간 돌봄시장의 비용을 상승시키고 시장논리에 따른 불필요한 시장이 확대될 수도 있다는 것이다. 이러한 방식으로 부모급여가 민간 보육서비스 시장으로 투입될 경우에 돌봄 시장에서 비용이 오히려 상승하게 될 수 있어 계층 간에 사용이 가능한 보육서비스가 나뉘고, 계층 간 격차가 확대될 수 있다. 즉, 경제 논리에 따른 육아환경이 공고히 될 수 있다. 따라서 공공 영아 보육서비스가 위축되지 않도록 충분한 공급을 확보하고, 실수요자가 질 높은 공공 보육서비스를 이용할 수 있도록 지원하는 정책적 노력이 뒷받침되어야 한다.

나. 여성고용 및 돌봄 불평등성에 미치는 영향

부모급여가 육아휴직과는 별개의 현금 지원 제도로 설계되었으나 지급액 수준이 높은 만큼 여성의 고용에 미치는 영향에 대해 고려할 필요가

있다. 특히 우리나라는 육아휴직제도 자체의 광범위한 사각지대가 여전히 존재하여 출산 이후 일정 기간 동안 돌봄권을 보장받고 다시 노동시장에 복귀하는 과정이 원활히 이루어지기 힘든 여건을 가지고 있다. 이러한 상황은 임신 및 출산의 주체이며, 대다수가 주양육자의 역할을 하고 있는 여성에게 더 큰 제약으로 작용한다. 또한 여성 내에서도 육아휴직을 사용할 수 있고 일정 수준의 소득을 가진 여성과 그렇지 못한 여성 간에 양상이 상당히 상이할 수 있다. 특히, 저소득 여성의 경우에는 고용이 보장되지 않은 상태에서 돌봄을 전담하고 장기간 경력단절을 경험할 수 있다.

육아휴직제도에서 돌봄의 성별화와 계층화에 대한 해결 방안이 제시되지 않은 상태이기 때문에 부모급여의 파급효과를 고려한 정책적 대응이 더욱 요구된다. 즉, 부모급여가 저소득 여성이 급여를 수급하면서 가정 내에서 돌봄을 전담하도록 유인하는 제도가 되지 않도록 부모의 돌봄권과 노동권 보장이 동시에 추진되어야 한다. 이를 위해서는 육아휴직제도의 실질적인 사용률 제고와 여성고용 촉진 정책이 뒷받침되어야 할 것이다.

다. 오남용 문제

부모급여는 보편적인 정액 급여이며 확실한 체감도를 가질 수 있는 수준의 급여액이 지급되므로, 제도 목적에 맞게 사용될 경우 양육비 부담 완화와 영아가구의 소득 보전 효과는 분명히 나타날 것이다. 그러나 이러한 부모급여의 정책 목적을 실현하기 위해서는 현금수당의 기본적인 문제인 오남용 문제를 해소하기 위한 노력이 병행되어야 한다. 현금급여라는 지급형태가 근본적으로 가지는 한계인 오남용 문제를 해결하기 위해서는 바우처 등 다른 방식을 선택하거나 혼

합하는 방식으로 부분적 해소 방안을 모색해볼 수 있다. 그러나 부모급여의 제도적 성격이나 행정 및 비용 측면에서의 효율성을 고려했을 때 바우처 방식에 중점을 두어 실시되기는 어렵다.

따라서 부모교육이나 부모상담, 정확한 정보 전달 등을 통해 부모들이 부모급여의 성격을 이해하고, 자녀 양육을 위해 적절히 부모급여를 사용할 수 있도록 유도하는 방안을 모색할 필요가 있다. 결국 수급자이자 사용자인 부모의 인식과 역할이 부모급여의 정책적 목적을 실현하고 제도의 효과성을 극대화하는 데 있어 가장 중요하게 작용하기 때문이다.

4. 부모급여의 효과성 제고를 위한 정책 과제

앞서 살펴본 부모급여가 보육서비스 이용에 미치는 영향, 여성 고용 및 돌봄 불평등성에 미치는 영향, 오남용 문제 등의 쟁점을 공통적으로 해결할 수 있는 대응 방안은 공공 영아 보육 서비스의 강화라 할 수 있다. 부모급여의 도입을 오히려 영아 대상 보육서비스를 강화할 수 있는 계기로 삼아서 양육지원체계를 개선하여야 부모급여의 정책적 효과를 높이고, 부정적인 파급효과를 최소화하는 것이 가능하다. 여기에서는 다른 제도들과의 상보성을 고려하여 부모급여 도입에 따른 이슈에 대응하고 전반적인 육아 정책을 개선하기 위한 방안을 논하고자 한다.

가. 보육서비스의 질 제고와 접근성 보장

먼저, 영아 대상 어린이집 지원 및 접근성을 강화할 필요가 있다. 부모급여가 지급됨에 따라 영아 감소로 운영에 어려움을 경험하고 있는 소규모 가정어린이집의 어려움이 커질 수 있다.

이에 현재 추진 중인 '다가치 보육 어린이집 협력사업'과 같은 연계 및 규모화를 통한 지원 방안을 강화할 필요가 있다. 이와 관련하여 시간제 보육 서비스 확대에서 소규모 가정어린이집을 활용하는 방안도 고민해 볼 수 있다. 한편, 가정어린이집의 접근성이 낮은 지역에서 영아보육의 접근성을 제고하기 위해서는 국공립이나 공공형 어린이집을 활용하여 영아보육 서비스를 제공하는 방안도 추진해볼 수 있다.

또한 부모급여 도입 이후 가정양육이 증가될 경우 이용 가능한 가정양육 지원 서비스를 확대하여 부모의 직접 돌봄이나 전담 육아의 부담을 완화해줄 필요가 있다. 이를 위해서는 앞서 제시한 시간제 보육 서비스의 확대가 필요하다. 현재 보건복지부에서 '시간제 보육 통합형 시범사업'을 실시 중이다. 시범사업의 성과 분석을 통해 사업의 적용 가능성을 타진해보고, 필요 시 속히 다른 방안을 모색할 필요가 있다. 부모급여가 본격적으로 실시되는 2024년 이전에 실수요를 충족할 수 있는 수준의 시간제 보육 확대를 발빠르게 추진하여야 한다.

가정양육의 증가는 아이돌봄서비스의 수요도 증가시킬 것으로 예측되므로, 영아 대상 아이돌봄서비스도 확대할 필요가 있다. 현재 영아종일제 서비스의 이용률은 상당히 낮으나, 부모급여 도입 이후 증가할 가능성이 높으며, 시간제 서비스에서 영아 대상 서비스의 수요도 증가할 것으로 보인다. 이에 영아 대상 아이돌봄서비스 지원에 배치할 아이돌보미 인력을 확대하고, 양성과정에서 영아 발달 이해 및 실질적인 영아 돌봄에 대한 교육을 현행보다 강화할 필요가 있다.

나. 양육 지원 서비스의 강화 및 접근성 제고

부모급여 도입 시 부모가 자녀돌봄에 대한 충분한 정보를 획득하고, 도움이 필요할 경우 상

답이나 방문서비스 등을 받을 수 있도록 부모 대상 서비스 체계를 구축할 필요가 있다. 특히 가정양육 시 대부분의 여성이 고립된 육아로 인해 경험하는 양육부담을 완화해주기 위해서 지역사회 내에 다양한 육아지원서비스의 접근성을 제고하여야 한다.

지역사회 내에서 다양한 양육지원서비스를 제공하기 위해서는 육아종합지원센터의 지원 서비스를 더욱 다양화하고 이용 접근성을 제고할 필요가 있다. 가장 우선적으로는 육아종합지원센터 미설치 시군구에 센터 설치를 해야 한다. 영아 대상 서비스는 지리적 접근성도 매우 중요하기 때문에 이를 위해서 다른 기관과의 연계 및 활용도 필요하다. 특히 영아 대상 가정어린이집과의 연계를 통해 지리적 접근성을 극복하는 방안도 고민할 필요가 있다. 또한 육아종합지원센터에서 실시하는 다양한 방문서비스의 확대도 고민할 필요가 있다. 영아 대상 가정 방문 서비스는 소득기준을 상향조정하거나 보편적인 서비스로 실시하여 최대한 가정양육을 하는 대다수의 가구가 지원을 받을 수 있도록 지원할 필요가 있다.

다. 육아휴직제도의 사각지대 해소

부모급여 도입은 육아휴직제도의 이용률이 낮고 제도적 사각지대가 광범위한 우리나라의 실정에서 육아휴직급여를 보완하는 효과가 있을 것으로 보인다. 그러나 이러한 효과는 모든 근로자가 육아휴직 제도를 이용할 수 있도록 제도의 대상 포괄성을 확대하고 제도 안팎의 사각지대를 해소하는 것이 선제되어야 나타날 수 있다. 현재 전국민고용보험 로드맵을 추진하고 있어 고용보험 대상자를 확대하고 있으나, 출산휴가 제도에 비해 육아휴직제도의 포괄성은 크게 확대되지 못할 가능성이 높다. 육아휴직 제도의 사각지대는 육아휴직의 제도 설계 상 문제도 있

으나, 제도 내에 있으나 제도를 이용하지 못하는 집단도 상당수 존재하기 때문에 발생한다. 소득대체율을 높이고 '3+3 육아휴직제'를 도입하는 등 제도 개선을 하고 있으나, 여전히 대기업, 공기업, 공무원 등 안정적인 직장의 근로자에게 육아휴직 사용이 집중되는 육아휴직 사용의 양극화는 지속되고 있다. 육아휴직을 당연한 부모의 권리로 부여하는 방안이 필요하며, 가족친화적인 기업의 확대를 위해 인센티브를 보다 강화하고, 육아휴직에 대한 거절 및 부당한 처우에 대해서는 처벌을 강화하여야 한다.

라. 취약한 영아가구 대상 지원 강화

부모급여는 영아가구의 취약한 소득을 보전해 주는 목적도 있다. 이에 영아가구 중 경제적 취약성이 높은 가구에 대한 지원 효과를 제고하기 위한 방안도 고려할 필요가 있다. 프랑스, 스웨덴, 독일 등 해외 국가들은 인구학적인 연령 기준에 따라 아동 관련 수당의 지급 대상의 보편성을 확보하면서도, 저소득 가구나 가계지출 부담이 큰 가구에게 보다 지원을 강화하는 방식을 도입하고 있다. 이와 같이 부모급여가 보편 정책 급여로 도입되더라도 경제적인 지원의 요구도가 높은 가구에게 추가적인 지원을 하는 방식도 가능하다. 시간제 보육이나 아이돌봄서비스 이용 등 가정양육 시 추가적으로 이용하는 서비스의 비용에 대해 저소득 가구에게 보다 감액된 비용을 부과하거나 비용을 면제하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 향후 취약가구에 지급되는 1세 부모급여만 다소 상향조정을 시도해볼 수 있을 것이다.

한편, 영아수당의 경우 가구소득 산정에 영아수당이 포함되지 않으며, 부모급여도 동일하게 가구소득에 산입되지 않을 가능성이 높다. 하지만 경제적으로 취약한 가구 지원을 강화하고 수직적인 재분배 효과를 일정 정도 거두기 위해서

는 소득기준을 일부 반영하여 최상위 소득 가구의 가구소득 산정 시 부모급여의 일정 부분을 반영하는 조세 방안도 고려해 볼 수 있다.

마. 현금지원 제도의 개편

먼저, 부모급여 도입과 함께 가정양육수당의 개편을 본격화하여야 한다. 가정양육수당은 유아에게도 지급되어 만 3세부터 실시되는 누리과정 교육과 제도적 비정합성을 가지고 있다. 즉, 취학 전까지 가정양육수당을 지급함으로써 유아 교육 및 보육의 정책적 방향과 상충되는 것이다.⁸⁾ 또한 실제 가정양육과 가정양육 선호도가 가장 높은 0, 1세에게는 부모급여가 지급될 예정이므로, 가정양육수당이 수요자인 부모의 필요도를 제대로 반영한다고 보기도 어렵다. 따라서 유아교육 및 보육 정책 기조와 지원 필요성을 고려하여 만2세까지만 지급하거나 장애 아동

등 취약 아동에 대한 가정양육수당만을 존치시키고 폐지하는 방안 등을 고려해볼 수 있다.

한편, 여타 수당제도와 구분되는 아동수당 제도의 성격을 명확히 하기 위해서는 아동수당 지급연령이나 지급액을 상향조정하는 방안도 고려할 필요가 있다. 아동수당은 아동의 기본권 보장을 위한 제도이며, 아동수당을 도입한 선진 국가의 다수가 기본적으로 만 16~18세까지 아동수당을 지급하고 있다. 그러나 우리나라의 아동수당은 만 8세 미만까지만 지급하고 있으며, 지급액도 월 10만원으로 지급수준도 상대적으로 낮다. 영아수당이나 부모급여 도입으로 영아기 현금 지원은 강화되었으나, 이후 아동기의 현금 지원 수준은 매우 낮다고 볼 수 있다. 따라서 부모급여의 도입을 계기로 아동수당 제도가 추구하는 제도의 목적을 보다 확실히 달성하기 위해서는 아동수당 지급연령을 확대하고 지급액을 상향조정할 필요가 있다.

8) 유해미·박은정·홍희정·신윤정·송신영(2021). 영아수당 도입방안 연구. 육아정책연구소, p. 215.