

정책분석과 동향

자녀 양육 가정을 위한 현금 지원 정책의 현황과 한계

|신영규·조성희



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

자녀 양육 가정을 위한 현금 지원 정책의 현황과 한계¹⁾

Current Situation and Challenges in Cash Benefits for Families with Children

신영규 빈곤불평등연구실 부연구위원

조성호 빈곤불평등연구실 부연구위원

저출산에 대응하기 위한 대표적 현금 급여 사업으로 중앙정부는 육아휴직급여, 아동수당, 부모급여 등의 사업을, 지방자치단체는 자율적으로 출산지원금 사업을 시행하고 있다. 그러나 일자리가 없는 부모를 위한 소득보장제도가 미비한 상황에서 육아휴직급여는 안정적인 일자리를 가진 맞벌이 부부들에게 더 큰 혜택이 돌아가도록 설계되어 있어 소득의 역진적 재분배가 발생할 가능성이 크다. 또한 지역에 따라 큰 편차를 보이는 출산지원금은 출생률 제고 효과에 대한 근거를 찾기 어려운데도 지방정부가 자의적으로 운용하고 있다. 자녀 양육 가정을 위한 현금 급여 제도는 역진적 재분배 가능성을 줄이고, 누구나 출산과 양육 상황에서 평등하고 적절한 급여를 받을 수 있도록 개편되어야 한다.

1 들어가며

제1차 저출산·고령화 기본계획(2006~2010)을 수립한 이후 우리나라는 지속적으로 감소하는 출생률을 개선하기 위해 다양한 사업과 정책을 도입하고 있다. 특히 자녀를 키우는 가정을 대상으로 다양

한 현금 지원 사업을 시행하고 있는데, 그 가운데 중앙정부의 아동수당, 부모급여, 육아휴직급여와 지방자치단체의 출산지원금 사업이 대표적이다. 최근 몇 년 동안 출생률이 급격히 감소하고 매년 역대 최저치를 기록하는 상황에서 우리 정부는 출산과 양육을 감당해야 하는 가정에 지급하는 현금 급여

1) 이 글의 목적은 정책 효과에 대한 사후적 평가(ex post evaluation)에 있는 것이 아니라 자녀 양육 가정을 위한 지원 정책들에 대한 사전적 분석(ex ante analysis)을 통해 해당 정책들이 유발할 수 있는 여러 효과를 예측하고, 제도적 배경과 맥락을 고려하여 정책의 적절성을 검토하는 데 있다.

수준을 과감히 높이고 있다. 이러한 정책 경향은 개별 가정에 지급하는 현금 급여를 확대하면 출생률이 높아질 것이라는 전제를 바탕으로 한다. 20년 가까이 저출생 문제 해결을 위해 막대한 예산을 투입하고 수많은 사업을 시행하였음에도 불구하고 2023년 합계출산율이 0.72까지 떨어진 점을 고려하면 단순히 현금 급여 수준을 높인다고 효과가 있을 것인가에 관해 의문이 생긴다.²⁾ 자녀 양육 가정을 위해 관대한 현금 급여를 지급하는 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등 북유럽 국가의 출생률도 최근 들어 꾸준히 줄어드는 경향을 고려하면 더욱 그러하다.³⁾ 인류 역사상 찾아보기 어려울 정도로 낮은 출생률에 직면하면서 정부가 무엇이라도 해야 한다는 다급함에 자녀 양육 가정을 위한 현금 급여를 갑자기 확대하고 있는 듯하다. 하지만 급여 수준 상향은 적용 가능한 다양한 접근 방법 가운데 하나일 뿐이다. 정책 설계 자체가 합리적이지 않다면 급여를 올리는 것만으로는 목표를 달성하기 어렵다. 오히려 현실적으로 특정 집단만 제도 사용이 가능하고 제도 간 정합성이 떨어지는 상황에서 주먹구구식 급여 상향은 의도치 않은 사회적 갈등 증대와 재정 낭비라는 부작용을 발생시키고, 정책 목표 달성에 부정적인 효과를 미칠 수 있다. 따라서 이 글에서는 중앙정부가 시행하고 있는 아동수당, 부모급여, 육아휴직급여 정책과 지방자치단체가 운영하는 출산

지원금 사업을 급여 수준과 자격에 초점을 맞추어 비판적으로 검토함으로써 그 한계를 밝히고 이를 바탕으로 정책 개선 방향을 제안하고자 한다.

2 자녀 양육 가정 대상 주요 현금 지원 정책

가. 아동수당과 부모급여

보건복지부는 「아동수당법」에 따라 2018년 9월부터 만 8세 미만의 모든 아동에게 보편적으로 월 10만 원의 아동수당을 지급하고 있다. 아동수당의 목적은 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지를 증진하기 위한 것으로 명시되어 있다(보건복지부, 2024). 월 급여 수준은 높지 않지만, 아동 출생 이후 8년에 걸쳐 보편적으로 지급되므로 자녀 양육 가정을 위한 가장 대표적인 현금 급여로 인식되는 경향이 있다.

2023년 1월부터 보건복지부는 2022년에 신설된 영아수당을 수정하여 부모급여 제도를 시행하고 있다. 부모급여는 출산이나 양육으로 인한 소득 감소를 보전하여 양육의 경제적 부담을 줄이기 위한 목적으로 만 2세 미만의 자녀가 있는 가정에 지급된다. 가정에서 자녀를 돌보는 경우 2023년 1월

2) 합계출산율은 통계청(2023)의 자료에 따른 것이다.

3) Jeong et al. (2022)와 Sobotka et al. (2019)의 연구는 현금 지원 정책을 포함한 저출산 대응 정책들의 출산율 제고 효과가 제한적이라는 것을 보여 준다.

기준 만 0세 아동이 있는 가정에는 월 70만 원, 만 1세 아동 가정에는 월 35만 원이 지급되었다. 가정 외 돌봄서비스를 이용하는 가정에는 51만 4000원의 보육료 바우처가 지급되었는데, 만 0세 자녀가 있는 가정이 받을 수 있는 부모급여액(70만 원)이 바우처 금액보다 커서 그 차액인 18만 6000원은 현금으로 지급되었다. 2024년부터는 급여액이 변경되어 만 0세 아동의 가정에는 월 100만 원, 만 1세 아동의 가정에는 월 50만 원이 지급되고 있다.

아동수당이 도입될 당시 모든 아동에게 보편적으로 지급하는 것이 적절한지에 관한 논쟁이 있었는데, 급여액이 10만 원으로 낮아 소득수준에 따라 수급 자격을 구분하는 데 드는 행정비용이 훨씬 크다는 점과 대부분의 복지국가가 아동수당은 소득에 상관없이 보편적으로 지급한다는 점에서 보편적 지급에 대한 사회적 합의가 이루어졌다. 반면 그보다 높은 수준의 부모급여를 보편적으로 지급하는 정책은 별다른 논쟁 없이 도입되었다. 매년 역대 최저 수준의 합계출산율이 경신되고 있는 다급한 상황에서 현금을 더 많이 주어야 한다는 주장이 커지면서 이러한 제도 설계가 가능했던 것으로 보인다. 그러나 이렇게 높은 수준의 동일한 급여를 모든 가정에 보편적으로 지급하는 정책은 매우 관대한 현금 급여를 지급하는 북유럽 국가에서도 찾아보기 어려운 사례이므로 이러한 시도가 출생률 제고에 긍정적인 효과를 가져올지는 미지수다.

나. 육아휴직급여

육아휴직급여는 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위해 30일 이상의 육아휴직을 사용하는 고용보험 가입자에게 지급된다. 급여액은 통상임금의 80% 수준이지만 기본 상한액은 월 150만 원, 하한액은 월 70만 원으로 정해져 있다. 2023년 3인가구 기준중위소득이 월 443만 4816원이므로 (e-나라지표, 2024) 상한액 150만 원은 3인가구 기준중위소득의 33.8% 수준이다. 일반적으로 기준 중위소득의 50%를 빈곤선으로 여기는 상황에서 외벌이 가구의 근로자가 이 정도 수준의 급여를 받고 육아휴직을 사용할 수 있을지 의문이다.

2023년 우리 정부는 육아휴직 사용을 장려한다는 목적으로 '3+3 부모육아휴직급여 특례제도'를 시작했다. 이는 같은 자녀에 대하여 자녀 생후 18개월 내에 부모가 동시에 또는 순차적으로 육아휴직을 사용하는 경우 첫 3개월에 부모에게 각각 상향된 육아휴직급여를 지급하는 것은 골자로 한다. 따라서 부부가 동시에 육아휴직을 사용하는 첫 달에는 각각 상한 월 200만 원(통상임금의 100%), 두 번째 달에는 각각 상한 월 250만 원(통상임금의 100%), 세 번째 달에는 각각 상한 월 300만 원(통상임금의 100%)을 지급했다. 이 경우 석 달 동안 해당 가구는 총 1500만 원의 육아휴직급여를 받을 수 있었다. 2024년 들어 이 제도는 '6+6 부모육아휴직급여 특례제도'로 확대되어 육아휴직 동시 사

용 부모에게 각각 지급되는 월 상한액이 첫 달 200만 원, 두 번째 달 250만 원, 세 번째 달 300만 원, 네 번째 달 350만 원, 다섯 번째 달 400만 원, 여섯 번째 달 450만 원으로 늘어났다. 따라서 맞벌이 부부가 동시에 육아휴직을 쓰면 6개월간 최대 3900만 원의 육아휴직급여를 받을 수 있다. 이는 부모가 모두 고용보험에 가입돼 있을 때만 적용되는 특례이므로 외벌이 가구나 실업 가구에는 특례가 적용되지 않는다. 기본 급여 상한액이 낮아 외벌이 가구는 육아휴직을 사용할 유인이 매우 낮고, 실업 가구에는 육아휴직급여에 해당하는 소득보장제도가 없으므로 출산과 육아라는 동일한 사회적 위험에 대해 가족별로 지원받을 수 있는 현금 급여의 격차가 매우 클 수밖에 없다.

위와 같은 특례제도가 육아휴직 사용을 장려하기 위한 취지에서 도입되었지만, 기존 육아휴직 사용 실태를 살펴보면 오히려 육아휴직 사용의 불평

등만 확대할 가능성이 크다. <표 1>은 2022년 한국보건사회연구원이 실시한 ‘일-생활 균형 실태조사’(변수정 외, 2022)의 원자료를 이용하여 여성과 남성의 고용 형태별 육아휴직제도 이용률을 분석한 결과를 보여 준다. 분석 결과에 따르면 고용 형태에 따라 육아휴직제도 이용에 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 여성 전체 육아휴직 대상자 518명 가운데 육아휴직제도를 이용한 여성은 150명으로 나타나 이용률은 29.0%였다. 이 가운데 정규직의 이용률은 34.3%로 비정규직의 23.7%보다 10.6%포인트 높았다. 상용직과 임시·일용직의 격차는 훨씬 컸다. 상용직 여성의 이용률은 33.3%였지만, 임시·일용직은 5.0%에 그쳤다. 남성의 육아휴직 이용률을 통해서도 고용 형태별 육아휴직제도 이용의 차이를 발견할 수 있다. 분석 결과 정규직 남성의 육아휴직 이용률은 7.3%였고, 비정규직 남성의 이용률은 2.9%였다. 반면 임시·일용직 남성은 아

[표 1] 고용 형태별 육아휴직제도 이용률: 여성

(단위: 명, %)

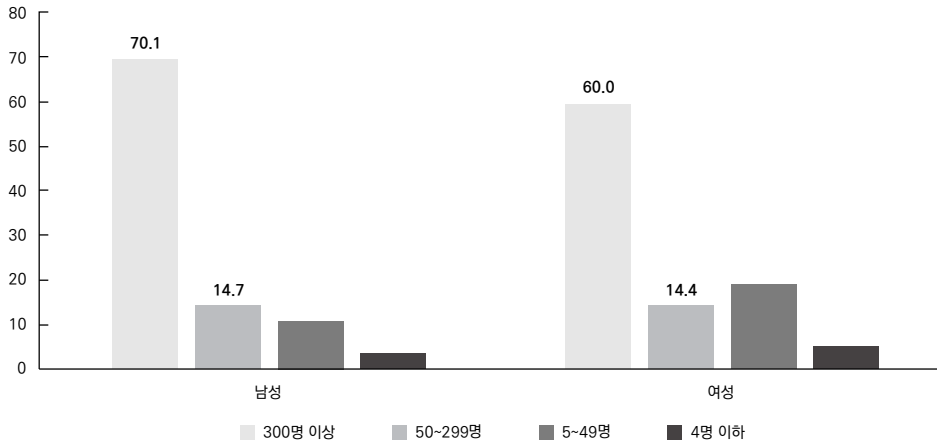
	여성				남성			
	전체	상용직		임시·일용직	전체	상용직		임시·일용직
		정규직	비정규직			정규직	비정규직	
대상자(명)	518	400	38	80	1,031	972	35	24
이용자(명)	150	137	9	4	75	74	1	0
이용률(%)	29.0	34.3	23.7	5.0	7.3	7.6		2.9
		33.3				7.4		

주: 상용근로자는 고용 계약 기간이 1년 이상이거나 기간을 별도로 정하지 않고 계속 근무하는 경우로 정의되므로 상용직 내 비정규직은 '고용 계약 기간이 1년 이상이거나 기간을 별도로 정하지 않은 비정규직(무기 계약직 등)'을 말함.

출처: 변수정 외. (2022) 원자료를 이용하여 저자가 직접 산출함.

[그림 1] 육아휴직제도 이용자의 기업체 직원 규모별 비율

(단위: %)



출처: "2022년 육아휴직통계" [보도자료], 통계청, 2023. 12. 20.

무도 육아휴직을 이용하지 않은 것으로 나타났다. <그림 1>이 보여 주는 것처럼 육아휴직제도의 이용은 고용 형태뿐만 아니라 기업 규모에 따라서도 큰 차이가 발견된다. 통계청의 육아휴직 통계에 따르면 육아휴직 이용자 가운데 직원 300명 이상 기업체에 종사하는 남성은 70.1%, 여성은 60.0%였고, 50~299명 기업체 종사자는 남성과 여성 각각 14.7%와 14.4%였다. 직원 5~49명 기업체 직원의 비율은 남성 10.9%, 여성 19.5%였지만, 직원이 4명 이하인 기업체에 다니는 부모의 비중은 남성 3.8%, 여성 5.5%뿐이었다(통계청, 2023). 기업체 규모가 클수록 부모가 육아휴직을 사용하는 것이 수월하지만, 규모가 작은 직장에 다니는 부모

는 육아휴직 사용에 어려움을 겪는 것으로 해석할 수 있다. 이처럼 고용 형태별, 기업체 규모별 육아휴직 이용 격차를 개선하기 위한 장치 없이 육아휴직 동시 사용 부모만을 위한 급여 수준을 높이는 것은 노동시장의 이중구조가 심각한 상황에서 불평등 확대로 이어질 가능성이 매우 크다.

다. 지방자치단체의 출산지원금 사업⁴⁾

현재 출산지원금 사업은 광역자치단체와 기초자치단체가 각각 개별적으로 시행할 수 있으므로 거주 지역에 따라 출산지원금의 수급 여부와 급여액이 달라진다. 출산지원금의 수급 자격은 일반적으

4) 출산지원금 현황은 보건복지부, 육아정책연구소(2023)의 내용을 바탕으로 정리하였다.

로 해당 지역에 주민등록상 거주하면서 출산을 하고 지원금이 분할 지급되는 기간에 그 지역에 연속적으로 거주하는 가정에 부여된다. 광역자치단체와 기초자치단체의 출산지원금은 중복 수급 문제가 없으므로 지역에 따라 두 종류의 출산지원금을 모두 받을 수 있는 경우도 있고, 출산지원금을 전혀 받지 못하는 경우도 있다.

2023년 현재 17개 광역자치단체 가운데 7개 지역이 출산지원금을 시행하고 있다. 2022년에는 10개 광역자치단체가 출산지원금을 지급했지만, 2023년에는 부산, 대구, 세종, 강원, 충북, 충남, 제주 등이 7곳으로 줄어들었다. 이 가운데 첫째 아이를 대상으로 출산지원금을 지원하는 광역자치단체는 5곳, 둘째 아이 이상을 지원하는 지역은 7곳이었다. 광역자치단체의 2023년 출산지원금 사업

예산은 2635억 6000만 원으로 2022년 3536억 3000만 원과 비교하면 25.5% 감소하였다. 개별 가정에 지급하는 출산지원금 규모가 가장 큰 광역자치단체는 강원으로 나타났다. 강원은 지역 내에서 태어나는 모든 아동을 대상으로 95개월에 걸쳐 총 3000만 원을 지급했다. 다음은 총복으로 모든 아이 한 명당 1000만 원을, 제주도는 둘째 자녀부터 1인당 1000만 원을 지급하는 것으로 나타났다.

기초자치단체의 출산지원금 사업을 살펴보면 2023년 기준으로 전체 225개 기초자치단체 가운데 86.7%인 195개 지역이 출산지원금 사업을 시행하고 있는 것으로 나타났다. 이 가운데 첫째 자녀를 대상으로 출산지원금을 지급하는 기초자치단체는 158곳, 둘째 자녀 대상 지급은 175곳, 셋째 아이 대상 지급은 191곳으로 나타났다. 전국적으로

[표 2] 7개 광역자치단체 출산지원금 규모(2023년)

(단위: 만 원)

광역자치단체	첫째 아이	둘째 아이	셋째 아이 이상	지급 방법
부산	0	100	100	일시금
대구	0	100	200	일시금
강원	3,000	3,000	3,000	20만 원 × 11개월 / 50만 원 × 36개월 30만 원 × 24개월 / 10만 원 × 24개월
충북	1,000	1,000	1,000	지원금 신청일: 300만 원 / 1세 생일: 100만 원 2~4세 생일: 각 200만 원(총 3회)
충남	360	360	360	10만 원 × 36개월
세종	120	120	120	일시금
제주	50	1,000	1,000	첫째 아이 대상 지원금은 일시금 둘째 아이 이후 지원금은 분할금 200만 원 × 5년

출처: "2023년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집", 보건복지부, 육아정책연구소, 2023, pp. 326-327.

[표 3] 광역자치단체별 기초자치단체 최소, 최대 출산지원금 규모 현황(2023년)

(단위: 만 원)

구분	첫째 아이		둘째 아이		셋째 아이		넷째 아이		다섯째 아이 이상	
	최소 지원액	최대 지원액	최소 지원액	최대 지원액	최소 지원액	최대 지원액	최소 지원액	최대 지원액	최소 지원액	최대 지원액
서울	30	200	50	200	70	300	100	500	100	1,000
부산	10	500	20	500	50	1,000	50	1,000	50	1,000
대구	10	50	10	130	10	250	10	250	10	500
인천	30	500	50	800	100	1,300	100	2,000	100	3,000
광주	-	-	10	20	20	45	20	100	20	300
대전	30	50	30	50	30	50	30	50	30	50
울산	60	70	50	250	100	500	100	500	100	500
경기	10	500	30	500	70	1,000	70	2,000	70	2,000
강원	20	220	50	340	84	1,440	100	1,900	100	1,900
충북	100	350	100	600	40	3,800	100	3,800	100	3,800
충남	30	500	50	1,000	50	1,500	50	2,000	50	3,000
전북	30	800	50	1,300	220	1,500	220	2,000	220	2,000
전남	100	5,040	200	5,040	300	5,040	300	5,040	300	5,040
경북	50	700	50	1,340	50	2,600	50	2,600	50	2,600
경남	10	500	20	1,100	30	1,700	30	3,000	30	3,000

주: 세종과 제주는 기초자치단체가 없어 표에 포함하지 않았음.

출처: "2023년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집", 보건복지부, 육아정책연구소, 2023, p. 330.

대부분의 기초자치단체가 출산지원금을 지급하고 있지만, 서울과 대구 내 기초자치단체 가운데 출산 지원금을 지급하는 곳은 각각 28.0%와 50.0%에 불과했다. 지원금 규모는 지역과 출생 순위에 따라 최소 10만 원에서 최대 5040만 원까지 큰 편차를 보였다. 전남 강진군은 출생 순위에 상관없이 자녀 한 명당 84개월 동안 월 60만 원씩 5040만 원을 지급하여 기초자치단체 가운데 가장 큰 규모의 출산지원금을 지급한 것으로 나타났다.

3 고용 지위와 지역에 따른 현금 급여 격차

중앙정부가 제공하는 아동수당과 부모급여는 해당 나이의 자녀가 있는 모든 가정에 정액의 현금 급여를 보편적으로 제공하므로 해당 급여를 받는 가정 사이에 급여액의 차이가 없다. 하지만 육아휴직 급여는 2023년에는 '3+3 부모육아휴직급여 특례 제도', 2024년에는 '6+6 부모육아휴직급여 특례 제도'로 인해 부모가 동시에 육아휴직을 사용하는

경우, 한 명만 육아휴직을 사용하는 경우, 아무도 육아휴직을 사용하지 않는 경우 등에 따라 개별 가정에 지급되는 급여액이 크게 달라졌다. 또한 부모의 고용 상황에 따라 육아휴직제도에 대한 접근성 격차도 있다. 부모가 모두 안정적인 정규직에 고용된 상황이라면 부모가 함께 육아휴직을 사용할 가능성이 상대적으로 높지만, 육아휴직급여 상한액이 150만 원이라는 점을 고려하면 대부분의 외벌이 가정은 소득 감소의 부담으로 육아휴직을 사용하기가 쉽지 않다.

앞서 확인한 것처럼 출산지원금의 지역 간 격차는 매우 크다. 이로 인해 거주 지역에 따라 출산과 양육을 위해 지원받을 수 있는 급여액이 달라진다. 예를 들어 광역자치단체 가운데 가장 많은 출산지원금을 지급하는 강원도에서 아이를 낳은 가정은 출산 후 첫 11개월 동안 적어도 매월 20만 원의 출산지원금을 받지만, 출산지원금을 지급하지 않는 서울의 기초자치단체 지역에 거주하는 가정은 출산지원금을 전혀 받을 수 없다.

이러한 배경에서 각 가정이 처한 상황에 따라 자녀 출산과 양육을 위해 받을 수 있는 현금 급여가 얼마까지 차이 날 수 있는지를 종합적으로 검토할 필요가 있다. 지역 간 가장 큰 차이를 만드는 경우는 '강원도 내 출산지원금을 지급하는 기초자치단체(A)'에서 출산하는 가정과 '서울시 내 출산지원금

사업을 시행하지 않는 기초자치단체(B)'에서 출산하는 가정 사이에서 발생한다.⁵⁾ 가정 유형에 따라 가장 큰 차이를 만드는 경우는 '맞벌이 부부가 동시에 육아휴직을 사용하는 가정'과 '육아휴직을 사용하지 못하는 가정' 사이에서 발생한다. 따라서 지역 간 차이와 가정 간 차이를 가장 크게 만들 수 있는 위 상황들을 조합하여 자녀 양육 가정이 받을 수 있는 현금 급여의 시나리오를 네 가지로 구성하고, 출산 직후 1년 동안 지급되는 시나리오별 현금 급여액을 비교하고자 한다. 네 가지 시나리오는 ① 강원도 A기초자치단체 거주 맞벌이 부부 동시 육아휴직 사용, ② 서울시 B기초자치단체 맞벌이 부부 동시 육아휴직 사용, ③ 강원도 A기초자치단체 거주 부부 육아휴직 미사용, ④ 서울시 B기초자치단체 거주 부부 육아휴직 미사용 등으로 구성된다.⁶⁾

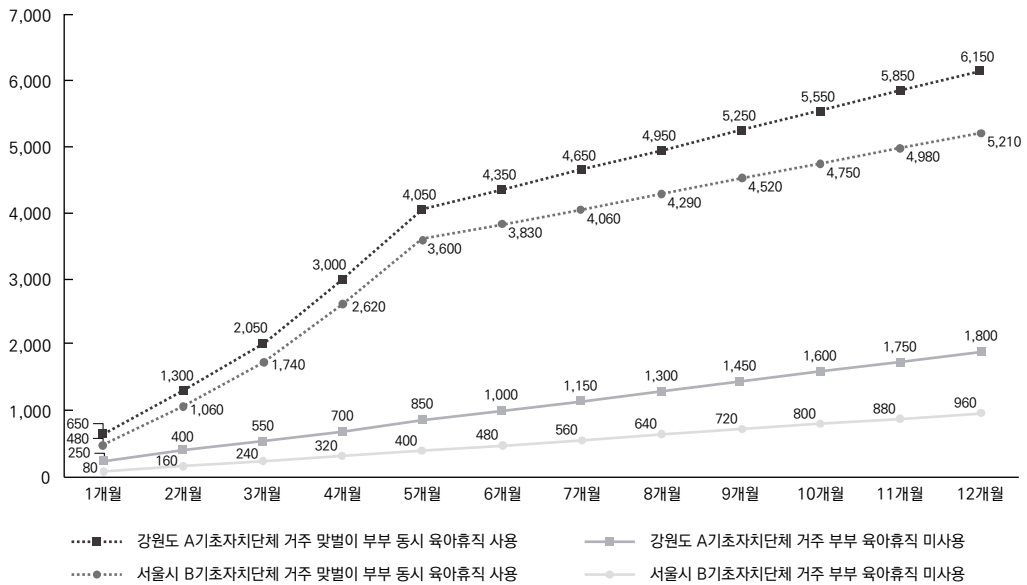
<그림 2>가 보여 주는 것처럼 2023년 제도를 기준으로 둘째 아이를 낳은 가정이 출산 직후 1년 동안 받을 수 있는 아동수당, 부모급여, 육아휴직급여, 출산지원금의 급여액을 시나리오별로 종합해보면 강원도 A기초자치단체에 거주하는 맞벌이 부부가 동시에 육아휴직을 사용할 때 출산 후 1년간 받을 수 있었던 현금 급여 총액은 모두 4750만 원으로 가장 컸다. 이는 서울시 B기초자치단체에 거주하며 육아휴직을 사용하지 않거나 못하는 가정이 받을 수 있었던 급여 960만 원의 약 5배에 해당하는

5) 강원도와 서울시의 기초자치단체 가운데 출산 후 첫 1년간 가장 큰 출산지원금을 지급하는 사례를 선택하여 분석에 반영하였다. 해당 기초자치단체를 밝히는 것을 피하기 위해 각각 A기초자치단체와 B기초자치단체로 표기하였다.

6) 첫째 자녀에게는 출산지원금을 지원하지 않는 지방자치단체가 많아 둘째 자녀를 기준으로 분석하였다. 참고로 첫째 자녀를 기준으로 분석하더라도 역진적 소득재분배 현상이 유의하게 달라지지는 않았음을 밝힌다.

[그림 2] 시나리오에 따른 출산 직후 1년간 수급 가능 현금 급여 누적액 비교(2023년 정책 내용 기준)

(단위: 명, %)



출처: 개별 사업에 관한 자료를 바탕으로 저자가 직접 계산하여 작성하였음.

다. 맞벌이 부부가 동시에 육아휴직을 사용하는 가정은 '3+3 부모육아휴직급여 특례제도'를 통해 3개월간 받을 수 있는 1500만 원과 나머지 9개월간 부모 중 한 명이 받는 기본육아휴직급여(월 150만 원)를 합하여 최대 2850만 원을 육아휴직급여로 받을 수 있었다. 강원도 A기초자치단체와 서울시 B기초자치단체 사이의 연간 출산지원금 급여액 차이는 940만 원으로 나타났다. <표 4>는 각 시나리오에 해당하는 가정이 출산 후 1년 동안 받을 수 있는 현금 급여액을 항목과 월별로 보여 준다.

2024년에는 부모육아휴직급여 특례제도가 '6+6'까지 확대되어 맞벌이 부부가 1년 동안 받을

수 있는 육아휴직급여는 최대 4250만 원까지 늘었고, 부모급여는 월 100만 원으로 증액되었다. 이로써 강원도 A기초자치단체 거주 맞벌이 부부 가정은 출산 후 1년간 최대 6510만 원을 받을 수 있다. 반면 서울시 B기초자치단체 거주 육아휴직 미사용 가정은 아동수당과 부모수당만 받을 수 있어 2024년에 1320만 원을 받는 데 그친다.

[표 4] 시나리오에 따른 출산 후 1년간 월별 수급 가능 현금 급여 비교(2023년 정책 내용 기준)

(단위: 만 원)

구분	시나리오 1						시나리오 2				
	강원도 A기초자치단체 맞벌이 부부 동시 육아휴직 사용						서울시 B기초자치단체 맞벌이 부부 동시 육아휴직 사용				
기간 (개월)	육아휴직 급여	부모 급여	아동 수당	출산 지원금 (광역)	출산 지원금 (기초)	합계	육아휴직 급여	부모 급여	아동 수당	출산 지원금	합계
1	400	70	10	50	120	650	400	70	10	0	480
2	500	70	10	50	20	650	500	70	10	0	580
3	600	70	10	50	20	750	600	70	10	0	680
4	150	70	10	50	20	300	150	70	10	0	230
5	150	70	10	50	20	300	150	70	10	0	230
6	150	70	10	50	20	300	150	70	10	0	230
7	150	70	10	50	20	300	150	70	10	0	230
8	150	70	10	50	20	300	150	70	10	0	230
9	150	70	10	50	20	300	150	70	10	0	230
10	150	70	10	50	20	300	150	70	10	0	230
11	150	70	10	50	20	300	150	70	10	0	230
12	150	70	10	50	20	300	150	70	10	0	230
합계	2,850	840	120	600	340	4,750	2,850	840	120	0	3,810
구분	시나리오 3						시나리오 4				
	강원도 A기초자치단체 육아휴직 사용 못 하는 부부						서울시 B기초자치단체 육아휴직 사용 못 하는 부부				
기간 (개월)	육아휴직 급여	부모 급여	아동 수당	출산 지원금 (광역)	출산 지원금 (기초)	합계	육아휴직 급여	부모 급여	아동 수당	출산 지원금	합계
1	0	70	10	50	120	250	0	70	10	0	80
2	0	70	10	50	20	150	0	70	10	0	80
3	0	70	10	50	20	150	0	70	10	0	80
4	0	70	10	50	20	150	0	70	10	0	80
5	0	70	10	50	20	150	0	70	10	0	80
6	0	70	10	50	20	150	0	70	10	0	80
7	0	70	10	50	20	150	0	70	10	0	80
8	0	70	10	50	20	150	0	70	10	0	80
9	0	70	10	50	20	150	0	70	10	0	80
10	0	70	10	50	20	150	0	70	10	0	80
11	0	70	10	50	20	150	0	70	10	0	80
12	0	70	10	50	20	150	0	70	10	0	80
합계	0	840	120	600	340	1,900	0	840	120	0	960

출처: 개별 사업에 관한 자료를 바탕으로 저자가 직접 계산하여 작성하였음.

4 현행 제도의 한계

현재 시행되고 있는 자녀 양육 가정을 위한 현금 지원 제도들의 첫 번째 한계는 출산과 육아라는 같은 사회적 위험에 대해 가정마다 받는 급여의 편차가 매우 심하고, 역진적 재분배의 가능성이 크다는 것이다. 앞서 살펴본 것처럼 부모의 고용 상태에 따라 육아휴직 사용의 가능성이 달라지고, 육아휴직 급여 수준이 결정된다. 무직인 부모에게는 기본적으로 육아휴직급여가 허락되지 않는 상황에서 출산과 양육 시기를 위한 별도의 소득보장제도가 없다. 외벌이 가정은 애초에 ‘부모육아휴직급여 특례제도’에서 배제된다. 또한 맞벌이 부부 가운데에서도 육아휴직 사용이 수월한 안정적인 일자리를 가진 부모들만이 실질적으로 혜택을 누릴 수 있다. 비정규직이나 임시·일용직 상태에 있는 부모는 상대적으로 고용의 불안정성이 더 높음에도 불구하고 육아휴직제도를 사용하기 어려워 정규직 부모보다 더 적은 현금 급여를 받을 가능성이 크다.

모든 출산 가정에 동일하게 지급하는 부모급여의 수준을 철저한 정책적 검토 없이 매년 올리는 것도 문제로 지적될 수 있다. 한 가정에 월 100만 원은 적지 않은 금액이다. 그런데 2023년 월 70만 원이던 부모급여를 2024년에 월 100만 원으로 올렸다. 지난 20년 동안 현금 급여를 늘려도 출산율은 계속 떨어졌음에도 모든 가정에 동일하게 지급하는 부모급여를 월 100만 원으로 늘린 이유를 설명할 수 있는 과학적 근거는 찾아보기 어렵다. 또한 경제

적으로 더 큰 어려움을 겪고 있는 가정이 많음에도 작지 않은 규모의 예산을 모든 가정에 똑같이 나누어 주기로 한 결정은 앞서 지적한 역진적 재분배 문제를 더 악화시킬 수 있다.

지방자치단체들이 자율적으로 시행하고 있는 출산지원금 사업은 정책 목표가 모호하고, 정책 효과도 불분명한 상태에서 지역 간 현금 급여의 불평등을 양산하고 있다. 지역 간 출산지원금 차이는 최대 연 1000만 원에 육박할 정도로 크지만, 이러한 불평등을 정당화할 논리나 정책적 효과는 찾아보기 어렵다. 출산지원금은 지방소멸을 막기 위한 방안이라는 주장이 있지만, 합계출산율이 계속 감소하는 상황에서 출산지원금을 통해 다른 지역의 인구를 유인하려는 접근은 지방소멸 문제에 대한 근본적 대응책이 되지 못하는 제로섬(zero-sum) 게임에 불과하다.

5 나가며

우리 정부가 시행하고 있는 자녀 양육 가정을 위한 현금 급여 지원 정책들이 역진적인 재분배를 발생시키거나 악화시킨다는 주장에 대해 이 정책들의 목표는 애초에 소득재분배가 아니라 일·가정 균형을 도움으로써 출산율을 높이는 데 있다며 반박하는 의견이 있을 수 있다. 이러한 시각은 현금을 지원하고 단기적으로라도 육아휴직을 사용할 수 있게 하면 일·가정 균형이 달성되고, 이는 출산율 반등으로 이어질 것이라는 단순한 사고의 발로다. 일부가

족에게 현금 급여를 좀 더 준다고 해서 일·가정 균형이 높아진다고 기대하기는 어렵다. 우리 사회의 일·가정 균형이 전반적으로 높아지기 위해서는 소득 감소 없는 노동시간 단축, 직장문화 개선 등이 병행되어야 한다. 일부 직장인들이 1년 정도 유급 육아휴직을 사용할 수 있다고 해서 이러한 목표가 달성되길 기대하는 건 무리다. 출산율 제고도 마찬가지다. 고용의 불안정성과 사회경제적 불확실성이 결혼과 출산을 미루는 주요인으로 파악되는 상황에서 영유아기 자녀 육아를 위해 현금 지원을 늘리는 것이 미혼 남녀의 결혼 의사 또는 부부의 출산 의향을 높일 것이라고 기대하기는 어렵다(Modena & Sabatini, 2012; Fahlén & Oláh, 2015; Hanappi et al., 2017; 조성호 & 문승현, 2021; 김영아 & 김근태, 2022).

오히려 자녀 양육 가정을 위한 현금 급여 지원 정책들의 역진적인 재분배 효과가 커질수록 출산의 사에는 부정적인 영향을 미칠 가능성을 고려할 필요가 있다. 노동시장 이중구조가 심각해지면서 청년의 노동시장 진입 시기는 늦어지고, 안정적인 일자리를 잡는 일은 점점 어려워지고 있다. 최근 이와 같은 노동시장 불평등 역시 출산율 감소의 주요 원인으로 지적되고 있다. 이런 상황에서 ‘좋은’ 직장에 다니는 사람들만 육아휴직을 사용할 수 있고, 또 그런 일자리를 가진 부모가 특례제도를 통해 훨씬 더 많은 급여를 받는다면 그러한 혜택을 받지 못하는 사람들이 많은 자녀를 낳기를 기대할 수 있을까? 최근 한 연구에 따르면 우리나라에서 소득이

적은 가구일수록 출산율의 하락이 크다는 결과가 나타났다(유진성, 2022). 한편 부모들은 자녀 양육을 위해 점점 더 많은 시간과 비용을 들이고 있다(Sobotka et al., 2019). 즉 경제적 수준이 낮은 가정일수록 출산에 소극적인 경향이 있으며, 자녀 양육을 위해 더 많은 경제력이 필요하다는 것이다. 이러한 상황에서 가정을 지원하는 현금 급여들마저 역진적 재분배를 발생시키도록 설계된다면 저소득층 가정은 출산을 더 회피하게 될 가능성이 크다. 따라서 역진적 재분배의 가능성을 개선하고, 사별 지역이나 고용 상태에 상관없이 누구나 출산과 양육으로 인해 발생할 수 있는 실업과 소득 상실의 위험 속에서 적절한 급여를 받을 수 있도록 현행 제도를 전반적으로 재구조화할 필요가 있다. ㉠

참고문헌

- 김영아, 김근태. (2022). 노동과 출산 의향의 동태적 분석. 한국노동연구원.
- 변수정, 오신희, 조성호, 김은정, 이혜정. (2022). **2022년 일-생활 균형 실태조사**. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부, 육아정책연구소. (2023). **2023년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집**.
- 보건복지부. (2024). 「2024 아동수당 사업 안내」
- 유진성. (2022). 소득계층별 출산율 분석과 정책적 함의. **한국사회과학연구**, 41(3), 233-258.
- 조성호, 문승현. (2021). 일자리 관련 요인과 출산 의향에 관한 연구. **보건사회연구**, 41(4), 262-279.
- 통계청. (2023). 「**인구동향조사**」 **시군구/출생아주, 합계 출산율** [데이터 세트]. 2024. 4. 29. 검색, <https://kosis.kr>

- //kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A23&conn_path=I2
- 통계청. (2023. 12. 20.). **2022년 육아휴직통계** [보도자료].
- e-나라지표. (2024). **기준 중위소득 추이** [데이터 세트]. 2024. 4. 29. 검색, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=2762
- Fahlén, S., & Oláh, L. (2015). The impact of economic uncertainty on childbearing intentions in Europe. *Families and Societies: Working Paper Series*, 36, 209–243.
- Hanappi, D., Ryser, V. A., Bernardi, L., & Le Goff, J. M. (2017). Changes in employment uncertainty and the fertility intention–realization link: An analysis based on the Swiss household panel. *European Journal of Population*, 33, 381–407.
- Jeong, K., Yoon, J., Cho, H. J., Kim, S., & Jang, J. (2022). The relationship between changes in the Korean fertility rate and policies to encourage fertility. *BMC Public Health*, 22(1), 2298.
- Modena, F., & Sabatini, F. (2012). I would if I could: Precarious employment and childbearing intentions in Italy. *Review of Economics of the Household*, 10, 77–97.
- Sobotka, T., Matysiak, A., & Brzozowska, Z. (2019). Policy responses to low fertility: How effective are they. *United Nations Population Fund*, 98.

Current Situation and Challenges in Cash Benefits for Families with Children

Shin, Young-Kyu

Cho, Sungho

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

In South Korea, the central government provides parental leave benefits, child allowances, and parental benefits, while local governments offer maternity benefits in a discretionary manner. However, without an income security system for unemployed parents, the design of parental leave benefits primarily serves working couples with stable jobs, potentially leading to regressive income redistribution. Additionally, maternity grants, which vary significantly across regions, are administered arbitrarily by local governments, lacking concrete evidence of their effectiveness in boosting birth rates. Therefore, reforms are necessary in the cash benefits system for families with children to minimize the risk of regressive redistribution and to ensure equitable and sufficient access to benefits for everyone during childbearing and parenting periods.