

바른미래연구원 이슈페이퍼

Vol.34 2019년 8월 28일
www.brmrins.or.kr

가정양육수당 조정방안

최미향 바른미래연구원 수석연구원
myang.choi@gmail.com

※ 이 글은 필자의 개인 의견이며, 바른미래연구원의 공식 입장과 다를 수 있음

I 들어가는 말

가정양육수당(이하 양육수당)은 어린이집 또는 유치원을 이용하지 않는 취학 전 만 86개월 미만 아동에게 월 0~20만원을 지급하는 정책으로 2009년 7월부터 시행되었다. 양육수당은 도입 당시부터 여성의 경제활동참여를 저해할 수 있다는 이유로 학계 및 여성계로부터 많은 비판을 받아왔다. 수당의 지급조건이 어린이집 또는 유치원을 이용하지 않는 것이기 때문에 주 돌봄제공자인 엄마, 즉 여성이 일을 하는 대신 가정 내에서 자녀 양육을 선택할 수 있기 때문이다.

독일의 양육수당(Betreuungsgeld)은 2013년 도입되었다가 2015년 함부르크주가 연방헌법재판소에 양육수당이 젠더평등적 흐름을 거스르고 아동의 발달권, 사회권을 침해한다는 이유로 양육수당의 위법성을 제소하였고, 연방헌법재판소는 양육수당정책이 연방기본법에 위배된다는 결정을 내린 바 있다. 그 이후부터 독일 대다수 연방주들은 양육수당정책을 시행하고 있지 않다(이진숙, 2017).¹⁾ 스웨덴 역시 양육수당정책이 야기할 수 있는 아동보육의 전문성 약화 및 양성평등 약화를 이유로 2016년에 양육수당(vårnadsbidrag)을 폐지했다(김연진, 2016).²⁾ 반면 우리나라는 2009년 0-1세 차상위계층 자녀를 대상으로 도입한 이후 꾸준히 연령은 확대되고 소득기준은 완화되어 왔다.

그 가운데 2018년부터는 아동수당이 도입되어 양육수당 조정 논의가 다시 활발해지고 있다. 아동수당은 2018년 9월 첫 도입 당시에는 소득·재산 기준 하위 90% 이하 가정의 만 6세 미만 아동에게 월 10만원 지원으로 시작했다가 2019년 1월부터는 소득 기준을 없애고

1) 이진숙(2017). 아동 양육수당에 대한 정책옹호연합(Policy Advocacy Coalition)의 동학. 한독사회과학논총, 27(2), 3-26.

2) 김연진(2016). 스웨덴: 가정양육수당의 폐지. <http://www.kwdi.re.kr/research/ftrandView.do?p=26&idx=110673>.

모든 6세 미만 아동에게 지급된다. 아동수당과 양육수당의 목적은 분명 다르지만 둘 다 아동이 있는 가정에 현금으로 지급된다는 점에서 중복 지급이라는 비판과 함께 두 정책 간 조정 논의 - 주로 양육수당을 조정해야 한다는 논의 - 가 다시 활발해지고 있다. 이 글은 양육수당의 성격과 역할, 지급현황을 살펴보고 조정방안을 제안하는 것을 목표로 한다.

II 가정양육수당 성격 및 현황

양육수당은 2000년대 말부터 보육료 지원이 확대되면서 어린이집을 이용하지 않는 가구에 대한 형평성과 자녀양육 방식을 선택할 수 있는 자유권을 보장한다는 측면에서 시작되었다. 초기에는 연령과 소득기준이 있었지만 현재는 취학 전 아동에게 소득수준 관계없이 지급하므로 보육서비스의 대체재로서의 성격을 가진다. 또한 양육수당은 어린이집이나 유치원을 이용하지 않고 가정 내 돌봄노동에 대한 지원금으로써 가정 내 돌봄이 무급이 아니라 유급임을 인정하고 국가가 돌봄에 대한 부담을 일부 진다는 의미를 가진다.

그러나 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는다는 것을 조건으로 지급하는 수당이기 때문에 여성 노동시장 참여를 저해하거나 저소득 가구의 자녀가 주로 수급할 것이라는 계층화 효과에 대한 우려가 있고, 이는 실제 양육수당을 지급받는 가구 특성을 살펴보면 일부 확인할 수 있다. 먼저 연령별로 어린이집 이용 아동과 양육수당 수급 아동 현황을 살펴보면 2016년 기준 나이가 어릴수록 어린이집 이용 비율이 낮고 양육수당을 수급하는 아동의 비율이 더 높은 것을 확인할 수 있다. 자녀가 어릴수록 가정 내 양육을 더 선호하는 경향이 드러난다(표 1 참고).

표 1. 연령별 아동인구 대비 어린이집 이용 아동 비율과 양육수당 수급 아동 비율 (%)

	연령	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
어린이집 이용	0	14.96	20.34	23.67	28.02	30.38	37.50	31.90	31.72	31.04	33.22
	1	28.09	35.05	41.00	50.84	56.24	66.94	69.05	73.79	70.88	72.38
	2	49.96	55.64	58.73	68.52	76.07	84.06	83.48	86.91	90.58	89.00
양육수당 수급	0	-	-	-	5.38	8.21	7.36	80.66	82.26	88.20	81.91
	1	-	-	-	5.65	8.52	9.23	71.87	65.41	66.64	70.06
	2	-	-	-	-	3.25	3.68	29.98	30.45	28.35	26.77

* 출처: 보건복지부(2007-2016), 보육통계

아래 표 2는 어린이집 이용 가정과 양육수당 수급 가정의 모(母)의 고용상태를 보여준다. 전체적으로 미취업인 경우가 가장 높아 미취학 자녀가 있는 경우 여성의 경제활동참여가 낮다는 것을 보여주지만, 특히 양육수당 수급 가정의 76%가 미취업으로 어린이집 이용하는 경우보다 약 20% 포인트 더 높다.

표 2. 어린이집 이용 가정과 양육수당 수급 가정의 모(母) 고용상태 (명)

	취업	휴직 중	미취업	무응답	합계
어린이집 이용	771	61	1,100	17	1,949
(%)	(39.56)	(3.13)	(56.44)	(0.87)	(100)
양육수당 수급	150	82	733	5	970
(%)	(15.46)	(8.45)	(75.57)	(0.52)	(100)

* 출처: 통계청(2017), 보육실태조사 마이크로데이터

표 3은 어린이집 이용 가정과 양육수당 수급 가정을 가구소득 수준별로 분류한 것이다. 어린이집 이용 가정에 비하여 양육수당 수급 가정이 소득이 낮은 구간에 더 많은 것을 알 수 있다. 월소득 299만원 이하인 경우가 어린이집 이용 가정은 약 29%인 것에 비해 양육수당 수급 가정은 약 38%이다. 반면 소득수준이 높아질수록 어린이집 이용 가정의 비율이 양육수당 수급 가정의 비율보다 더 크다.

표 3. 어린이집 이용 가정과 양육수당 수급 가정의 가구소득 (명)

가구소득 (만원)	199 미만	200-299	300-399	400-499	500-599	600 이상	무응답	합계
어린이집 이용	123	448	589	329	204	244	12	1,949
(%)	(6.31)	(22.99)	(30.22)	(16.88)	(10.47)	(12.52)	(0.62)	(100)
양육수당 수급	80	288	294	131	86	87	4	970
(%)	(8.25)	(29.69)	(30.31)	(13.51)	(8.87)	(8.97)	(0.41)	(100)

* 출처: 통계청(2017), 보육실태조사 마이크로데이터

이상의 표 내용을 정리하면 자녀가 어린 경우, 엄마가 미취업인 경우, 그리고 가구소득이 낮은 가정일수록 양육수당 수급을 선택할 가능성이 높다고 할 수 있다. 실제로 양육수당 도입 이후 해당 자녀를 둔 여성의 경제활동참여가 줄었는지를 경험적으로 분석한 연구는 아직 없다. 그러나 우리나라와 비슷하게 가정 내 양육을 선택한 가정에 현금을 지급하는 정책을 시행 중인 핀란드, 노르웨이, 프랑스를 대상으로 한 기존의 연구들은 모두 양육수당 시행 이후 여성의 경제활동참여가 유의미하게 감소하였다고 지적한다.³⁾

3) ① 핀란드

홍승아. (2011). 양육수당제도의 젠더효과에 관한 연구: 핀란드 가정양육수당제도를 중심으로. 비판사회정책, 31, 85-119.

OECD. (2005). Babies and bosses-Reconciling work and family life: Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom.

② 노르웨이

Rønnsen, M. (2009). Long-term effects of cash for childcare on mothers' labour supply. Labour, 23(3), 507-533.

Schöne, P. (2004). Labour supply effects of a cash-for-care subsidy. Journal of Population Economics, 17(4), 703-727.

Ⅲ 가정양육수당 조정방안

양육수당은 그 자체로도 젠더 불평등, 계층 불평등을 야기할 수 있다는 비판을 받는 동시에 최근에는 아동수당이 지급되면서 양육수당 조정 논의가 다시 활발해지고 있다. 일부에서 제기되는 양육수당 폐지보다는 이 글은 어린이집 가수요 억제 및 형평성 측면을 고려하면서 다음의 세 가지를 근거로 양육수당 지급 연령을 0-2세로 축소하고 금액을 최대 20만원에서 최대 30만원으로 증액하는 방안을 제안한다.

첫째, 아동발달의 관점에서 영아기에는 가정에서 부모가 양육하면서 부모와의 안정 애착 형성이 중요하기 때문이다. 이 시기에는 부모도 가정 내 양육을 선호하고 정부도 가정 내 양육을 지원해주는 것이 필요하다. 앞서 언급한 핀란드, 노르웨이, 프랑스 역시 최대 3세까지만 양육수당을 지급하며 그 이후에는 보육시설을 이용하도록 장려한다.

둘째, 3세부터는 아동의 사회성 발달이 중요과업으로 어린이집 등 기관 보육이 필요한 시기이다. 표 1에서도 살펴보았듯이 이 시기부터는 양육수당 수급 비율이 줄고 어린이집 이용 비율이 늘어난다. 이미 아동이 있는 대다수 가정이 어린이집 이용을 하고 있고 그것이 아동 발달 측면에서도 바람직한 것으로 보인다. 따라서 정부는 3세 이상 아동에게는 양육수당을 지급하지 않고 비용과 서비스 질 측면에서 어린이집 이용에 어려움이 없도록 정책을 설계하는 것이 옳은 방향이다.

셋째, 일하는 여성이 자녀가 어린 시기에 가정 내 양육을 하기 위해서는 육아휴직을 사용해야 하는데 육아휴직 사용을 꺼리는 이유 중 하나가 경제적 이유 때문이다. 따라서 양육수당 대상의 연령을 어린 자녀로 한정하는 대신 수당을 증액하여 육아휴직급여의 낮은 소득대체율을 보완할 필요가 있다. 이 때 여성의 노동시장 참여 저해 등의 부정적 효과를 최소화하기 위하여 보육료 지원금보다는 낮게 유지될 필요가 있으므로 최대 30만원까지 증액하는 것을 제안한다.

마지막으로 믿고 맡길만한 어린이집의 공급, 부모 육아휴직의 활성화, 자녀 출산과 양육으로 인해 경력단절된 여성의 취업지원서비스 제공 등 다른 제도와의 유기적 정합성을 고려하여 아동돌봄체계를 구축해야 한다는 점을 강조하면서 글을 마치고자 한다.

③ 프랑스

홍승아. (2005). 복지국가 재편과 젠더: 프랑스 보육정책을 중심으로. 여성연구, 69, 139-173.

Givord, P., & Marbot, C. (2015). Does the cost of child care affect female labor market participation?: An evaluation of a French reform of childcare subsidies. Labour Economics, 36, 99-111.

Joseph, O., Pailhé, A., Recotillet, I., & Solaz, A. (2013). The economic impact of taking short parental leave: Evaluation of a French reform. Labour Economics, 25, 63-75.