양육수당의 효과와 개선 과제

유해미 부연구위원
김문정 연구원

정부의 지속적인 확대 노력에 불구하고 현행 양육수당은 그 성격이 모호하여 정책 효과가 의문시되며, 특히 여성의 노동권 측면에서 부정적인 효과를 내포한 것으로 지적된다. 이에 따라 여기서는 아동에 대한 현금지원의 주된 효과인 1) 아동 발달 증진 2) 양육비 부담 완화 3) 부모의 선태권 보장 4) 출산율 제고 5) 여성의 노동권 침해 측면에서 각각 그 효과를 분석하였다. 그 결과 아동 발달 증진과 양육비 부담 완화 효과 측면에서 긍정적인 효과를 지니는 반면 부모의 선택권 보장과 출산율 제고 측면에서는 부정적인 효과를 지니는 것으로 분석되었다. 따라서 현 제도 하에서 2013년 양육수당 지급대상 소득하위 70% 확대에 이어 추가되어야 할 정책 과제는 급여액의 상향 조정이며, 이때 월 급여액은 각 아동 연령별로 단계적으로 상향 조정하여 최대 12개월 미만 아는 35만원, 12개월~24개월 미만 아는 30만원, 24개월~36개월 미만 아는 25만원까지 고려해 볼 수 있다.

1. 들어가며

우리나라의 양육지원은 보육료 지원 등 기관 이용자 위주여서 가정내 보육 지원이 간과된다는 비판이 지속적으로 제기된다. 특히 우리나라의 여성 노동시장 참가율이 OECD 국가 중 최저수준인 약 50% 수준에 불과하여[1] 이 같은 비판은 더욱 거세지고 있다. 즉 여성의 절반 정도만 취업 중이어서 나머지 절반은 가정에서 직접 자녀를 돌볼 수 있는 실정임에도 불구하고 자녀를 기관에 보낼 경우에만 비용 지원을 받을 수 있다는 것은 형평성 차원에서 문제가 있다는 지적이다. 이에 따라 정부는 2009년 양육수당을 도입하고, 매년 지원대상과 지급액을 확대해 왔으며, 2012년 1월에는 2013년부터 양육수당 수급자의 소득기준을 현행 차상위계층 이하에서 소득하위 70%로 확대하는 계획을 발표하였다. 그러나 아동수당이 미 도입된 상황에서 양육수당은 그 성격이 모호

1) 2012년 1월 기준 통계청 자료에 의하면, 우리나라 15세 이상 여성인구의 경제활동참가율은 47.8%임.

하여 도입 자체가 논란이 되었을 뿐만 아니라 그 정책 효과가 여전히 의문시 되고 있다.

따라서 여기서는 양육수당의 정책 효과를 각 부문별로 규명하고, 가정내 보육과 아동에 대한 현금지원 수요를 고려하여 향후 개선 과제를 제시하였다.

2. 양육수당 지원 현황

양육수당은 「영유아보육법」 제34조의2에 의거하여 부모의 양육 부담을 경감하고 기관에 다니는 아동과 다니지 않는 아동간의 형평성을 기하여 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 아동의 건전한 성장 발달을 지원하고, 양육지원의 사각지대를 해소하기 위해 2009년에 도입된 제도로서, 2009년 이후 매년 지원 범위를 확대해 왔다(표 1 참조).

특히 2011년부터는 양육수당의 지원대상 아동 연령과 지원 금액을 확대하여 어린이집 등을 이용하지 않는 차상위계층 이하 가구의 만 36개월 미만 아동에게 월 10~20만원을 지급하고 있다(표 2 참조). 2011년 양육수당 확대에 대해 정부는 지원 대상과 지원 금액을 현실화하여 부모의 양육비 부담 완화 효과를 기하고, 특히 36개월 미만 영아의 경우는 가정에서 양육하려는 경우가 많아, 2011년 양육수당의 지급대상 아동 연령과 지원 금액의 확대가 영아를 둔 가정에 실질적인 혜택을 부여할 것으로 기대하였다.

〈 표 1 〉 양육수당 지원 현황(2009-2011)

단위: 억원, 명

연 도	예산	지원자 수	지원금
2009	324	68,751	173
2010	657	51,838	360
2011	898	80,320	471

주: 2009, 2010년 지원금은 12월말 결산액 기준, 2011년 지원금은 5월까지 집행액 기준
자료: 보건복지부(2011). 내부자료

〈 표 2 〉 2011년 양육수당 지원대상 확대 내용

- **지원 연령 확대: 24개월 미만 → 36개월 미만**
  - 36개월 미만: 대상아동의 출생 년 + 3년, 출생 월 - 1월까지
  - 2008. 2. 1 출생한 아동부터 2011.1월 양육수당 지원 가능
- **지원 금액 확대: 월10만원 → 월 10~20만원**
  - 12개월 미만: 월 20만원
  - 24개월 미만: 월 15만원
  - 36개월 미만: 월 10만원
- **소득인정액 상향: 163만원 → 173만원(4인 가구 기준)**
  - 최저생계비가 상향 조정됨에 따라 '11.1월부터 소득인정액 기준 상향 조정

〈 소득인정액 기준(차상위 이하: 최저생계비 120% 이하) 〉

가구원 수	3인까지	4인	5인	6인
차상위 이하	141만원	173만원	205만원	237만원

자료: 보건복지부(2010). 보도자료 "2011년 1월부터 양육수당 지원 확대"(2010.12.31). p. 1.

3. 양육수당의 효과

기존 연구에 의하면, 아동에 대한 현금지원은 아동 발달 증진, 부모의 양육비 부담 완화, 부모의 선택권 보장(부모권의 보장), 출산율 제고 측

면에서 긍정적인 효과를 지닐 수 있으나, 여성의 노동권 보장 측면에서 부정적인 효과를 내포한다.

이에 따라 본 연구에서는 양육수당 수급자를 대상으로 1) 아동 발달 증진 2) 양육비 부담 완화 3) 부모의 선택권 보장 4) 출산율 제고 5) 여성 노동권 침해 측면에서 각각 그 효과를 분석하였다.[2)]

가. 아동 발달 증진 효과

아동에 대한 현금지원은 아동의 기본적인 생존권을 보장하여 아동 복지를 실현하기 위해 요구된다. 유엔아동권리협약에 의하면, 제6조에 아동의 생존 및 발달에 대한 보장을 명시하고 있으며, 제27조에 아동은 신체, 정신, 도덕, 사회적 발달을 위해 적절한 생활수준을 누릴 권리가 있음을 규정하고 있다. 이에 따라 국가는 아동이 자신이 속한 상황과 무관하게 생명을 보장받고 적절히 발달할 수 있는 권리를 부여받을 수 있도록 그 역할을 해야 한다. 즉 국가는 아동이 온전히 성장할 수 있도록 기본적인 환경을 조성해주어야 하며, 이를 위한 첫 단계는 최소한의 경제적 보상이라 할 수 있다.

이에 따라 양육수당이 자녀의 건전한 성장과 발달에 도움이 되는지를 조사한 결과, 50.9%가 '매우 그렇다', 38.3%가 '대체로 그렇다' 라고 응답하여 대부분의 수급자가 양육수당이 자녀의 성장과 발달에 도움이 된다고 인식하고 있음을 알 수 있다(89.2%). 또한 이 같은 긍정적 효과 인식은 가구소득이 낮고, 대상 아동 연령이 낮을수록 높은 경향을 보여 현행 양육수당은 가정에서 양육되는 저소득층 영아의 아동 발달에 긍정적인 효과를 지닌 것으로 판단된다. 그러나 다른 한편으로 이외의 계층에 비해 저소득층 아동들이 가정 내에서 양육될 가능성이 높아져 양육 환경이 열악한 아동인 경우는 오히려 발달이 저해될 수 있다는 우려가 제기된다. 이러한 지적은 양육수당이 현행과 같이 특정 계층에 한정될 경우 해당 계층 아동의 발달에 부정적인 효과를 야기할 수 있음을 암시한다.

나. 양육비 부담 완화 효과

아동에 대한 현금지원은 자녀가 있는 가구와 없는 가구 간의 경제적 부담 격차를 줄이고 빈곤을 예방하려는 목표를 지닌다. 한 가족의 경제적 상황을 고려함에 있어 자녀 수는 중요한 기준이므로 자녀 1인당 소요되는 비용으로 인해 빈곤선 이하로 떨어지는 가구가 발생할 수 있다.[3)] 따라서 아동 빈곤을 예방하기 위해서는 자녀가 있는 가구의 양육비 부담을 완화하려는 정책적 노력이 요구된다.

이에 따라 양육수당 수급으로 양육비 부담이 완화되었는지를 조사한 결과, '대체로 그렇다' 가

2) 3장의 연구결과는 육아정책연구소 2012년 기본과제 「영아 양육비용 지원정책의 효과와 개선방안 연구」에서 실시한 '양육수당 효과와 요구 조사' 결과임. 동 설문조사는 2011년 5월 기준 양육수당 수급자 1,007명과 비수급자 1,006명을 대상으로 실시되었으며, 단 비수급자는 2011년 기준 보육료 지원대상인 소득하위 70% 이하에 한정되므로 조사결과의 일반화에 주의를 요함.
3) 최성은·신윤정·김미숙·임완섭(2009). 아동수당 도입방안 연구.보건복지가족부·한국보건사회연구원.

〈 표 3 〉 양육수당의 양육비 부담 완화 효과

단위: %(명)

구분	① 매우 그렇다	② 대체로 그렇다	①+②	③ 별로 그렇지 않다	④ 전혀 그렇지 않다	③+④	계(수)	X^2(df)
전체	17.9	46.0	63.9	30.3	5.8	36.1	100.0(1,000)	
가구소득								
100 만원 이하	19.9	47.4	67.3	29.7	3.1	32.8	100.0(327)	
101~150 만원 이하	20.3	46.1	66.4	28.1	5.5	336	100.0(310)	22.203(9)**
151~200 만원 이하	15.7	47.5	63.2	28.5	8.3	36.8	100.0(242)	
201 만원 초과	10.7	38.8	49.5	41.3	9.1	50.4	100.0(121)	

** p 〈 .01.

〈 표 4 〉 양육수당 급여수준의 적절성 여부/월 적정급여액 수준(수급자)

단위: %(명), 만원

구분	적절하다	적절하지 않다	계(수)	적정급여액(월)
12개월 미만아: 월 20만원	33.1	66.9	100.0(1,007)	35.86
12개월 이상~24개월 미만아: 월 15만원	18.5	81.5	100.0(1,007)	29.56
24개월 이상~36개월 미만아: 월 10만원	17.5	82.5	100.0(1,007)	28.02

46.0%로 가장 높게 나타났으며, 양육비 부담이 완화되었다고 인식하는 '매우 그렇다'와 '대체로 그렇다'를 합한 비율은 63.9%로 그렇지 않다고 응답한 경우에 비해 높게 나타났다. 따라서 양육비 부담 완화 측면에서 양육수당은 대체로 긍정적인 효과를 지닌 것으로 판단된다. 한편 이러한 결과는 가구소득에 따라 유의미한 차이를 보여 가구소득이 낮을수록 양육비 부담 완화 효과 인식이 높은 것으로 분석되었다. 이는 현재 급여수준을 고려할 때 양육수당의 양육비 부담 완화의 긍정적 효과는 극빈층에 한정된다는 것을 암시한다.

보다 구체적으로 양육수당 수급자의 급여 만족도 즉 현재 양육수당 급여액이 양육비 부담을 완화하는 데 적절한 수준인지를 조사한 결과, 수급 대상 아동 연령이 낮을수록 만족도가 높아 12개월 미만 아의 급여액이 적절하다고 응답한 비율이 33.1%로 가장 높게 나타났다. 이는 현행 20만원 급여액의 경우도 급여 만족도가 매우 낮다는 것을 말해준다. 한편 현재 급여액이 부적절하다고 응답한 경우에 한하여 월 적정급여액을 질문한 결과, 현재 급여액인 10~20만원 보다 15~18만원 더 높은 28~36만원으로 나타났고, 이는 자녀 연령이 낮을수록 높았다. 따라서 양육비 부담의 실질적인 완화를 위해서는 각 연령별 급여액의 상향 조정이 요구된다.

다. 부모의 선택권 보장 효과

일하는 부모들의 가정과 일터의 병행은 1) 일정 기간 일을 중단하고 직접 자녀를 돌보는 방안 2) 직장 일을 일정 기간 동안 줄이고 자녀 양육과 병행하는 방안 3) 어린이집 등 기관 이용을 통해 직장 일을 지속하는 방안 등이 대표적이다. 국가는 부모들이 이들 방안 중에서 자유로운 선택이 가능하도록 제도적 기반을 마련해 주어야 한다. 일반적으로 양육수당은 일하는 부모들이 법정 휴직 기간 이외에도 자녀를 가정에서 돌보기를 원할 경우 현금을 지원하여 가정내 양육에 대한 선택이 가능하게 한다. 또는 어린이집 등 기관 이용이 어려운 경우 이를테면 공보육시설의 접근성이 낮다든지 아니면 장애 등으로 기관 이용이 어려운 아동인 경우 가정내 보육에 대한 선택이 가능하게 한다.

이에 따라 양육수당을 받기 때문에 자녀를 어린이집에 보내지 않고 집에서 키울 수 있는지를 조사한 결과, '별로 그렇지 않다'가 41.4%로 가장 높게 나타났다. 또한 부정적인 인식인 '별로 그렇지 않다'와 '전혀 그렇지 않다'를 합한 응답율이 60.4%로 긍정적인 인식을 하는 경우인 39.5%에 비해 높게 나타났다. 또한 이러한 인식은 수급대상 아동 연령에 따라 유의미한 차이를 보여 연령이 낮을수록 양육수당을 받기 때문에 집에서 자녀를 키울 수 있다고 인식하는 비율이 높은 것으로 분석되었다. 이는 자녀가 어릴수록 가정내 보육 수요가 높다는 것을 암시하나, 현행 급여수준으로는 가정내 보육을 선택하기 어려운 실정이므로 급여액의 상향 조정 등을 통해 선택권을 강화할 필요가 있다.

한편 차상위계층 이하 비수급 가구의 어머니에게 양육수당이 증액된다면 자녀를 어린이집에 보내지 않고 집에서 키울 의향이 있는지를 질문한 결과, '어린이집 이용을 중단하겠다' 35.8%, '어린이집을 계속 이용하겠다' 64.2%로 양육수당 증액에 상관없이 계속 어린이집을 이용하겠다는 응답이 이용 중단에 비해 약 2배 가량 높게 나타났다.

또한 양육수당 증액 시 어린이집 이용을 중단하겠다고 응답한 어머니를 대상으로 월 희망급여액

〈 표 5 〉 양육수당의 선택권 보장 효과(가정내 양육의 선택 가능성)

단위: %(명)

구분	① 매우 그렇다	② 대체로 그렇다	①+②	③ 별로 그렇지 않다	④ 전혀 그렇지 않다	③+④	계(수)	X^2(df)
전체	14.6	24.9	39.5	41.4	19.0	60.4	100.0(990)	
대상아동 연령								
12개월 미만	16.6	29.5	46.1	36.2	17.6	53.8	100.0(403)	18.414(6)**
24개월 미만	14.0	23.7	37.7	41.6	20.7	62.3	100.0(392)	
36개월 미만	11.8	17.9	29.7	51.8	18.5	70.3	100.0(195)	

** $p < .01$.

을 질문한 결과, '40-50만원 이하' 34.2%로 가장 높고, 다음으로 '20-30만원 이하' 28.9%, '50만원 초과' 17.1%, '30-40만원 이하' 15.8% 순으로 나타났으며, 월 평균 희망급여액은 47만원으로 조사되었다. 따라서 현재 보육료 지원을 받고 어린이집에 다니는 영아가 가정내 보육을 선택하기 위해서는 급여액이 월 40만원을 상회해야 할 것으로 판단된다.

라. 출산율 제고 효과

아동에 대한 현금지원의 출산율 제고 효과는 일관되지 않다. 아동에 대한 현금지원이 출산을 유도하기 위해서는 지급대상 아동 연령이 학령기를 포괄하고 급여수준이 양육비 부담을 실질적으로 완화할 만큼 충분히 높아야 하며, 자녀 수가 증가하고 자녀 연령이 높아질수록 급여액이 증액되어 양육비 부담을 실질적으로 완화할 수 있어야 한다. 그러나 이처럼 높은 수준의 수당제도를 운용하기 위해서는 막대한 재정이 소요되므로 출산율 상승을 주된 목표로 삼을 것이 아니라 보육료 지원 등 이외의 육아지원과의 관계에서 부가적 효과로서 출산율 상승을 기대할 수 있도록 수당제도를 설계하는 것이 비용 효과적일 수 있다.

본 설문조사에 의하면, 양육수당이 추가 출산에 '매우 영향을 미쳤다'는 응답은 15.8%에 불과한 반면 '전혀 영향을 미치지 않았다'는 응답은 36.4%에 달하여 그 효과는 매우 미흡한 것으로 나타났다.

한편 추가 출산 의향이 없다고 응답한 수급자를 대상으로 양육수당이 증액될 경우 출산 의향이 있는지를 질문한 결과, 더 낳겠다는 응답은 28.3%에 불과하였다. 또한 이는 총 자녀수에 따라 유의미한 차이를 보여 현재 자녀 수가 1명 또는 2명인 경우 3명 이상인 경우에 비해 높게 나타났다. 이러한 결과는 추가 출산은 현금지원 수준보다는 현재 자녀 수에 의해 좌우된다는 것을 말해준다. 또한 양육수당이 증액될 경우 추가 출산 의향이 있다고 응답한 경우 월 희망급여액을 질문한 결과, 20만원 초과~40만원 이하인 경우가 47.6%로 가장 많았고, 월 평균 희망급여액은 약 46만원으로 조사되었다. 따라서 양육수당을 통해 출산율 제고 효과를 기대하는 것은 근본적으로 한계가 있으며, 추가 출산 의향이 있는 경우에 한하여 출산을 유도하기 위해서는 급여액의 상향 조정이 요구된다.

마. 여성 노동권 침해 효과

아동이 주된 수급자인 아동수당과는 달리 양육수당은 자녀를 돌보는 보호자가 수급자가 되는데, 이는 양육수당이 부모의 돌봄 노동에 경제적 보상을 제공하려는 목적을 지니기 때문이다. 그런데 이 때 양육수당의 수급자가 주로 여성이라는 점에서 양육수당은 여성의 노동권 측면에서 부정적인 효과를 지닐 수 있다. 즉 젠더 차원에서 양육수당은 여성의 돌봄 노동에 대한 보상적 의미를 지닐 수 있으나, 다른 한편 특히 저소득층 여성들의 노동시장 참여를 저해할 수 있다. 대표적인 사례로 프랑스의 양육수당과 같이 기존에 노동시장에 참여하고 있는 여성들이 노동시장으로부터 퇴장하여 자녀를 양육할 경우 지급되거

〈 표 6 〉 취업 중단을 위한 월 평균 희망급여액 수준(수급자)

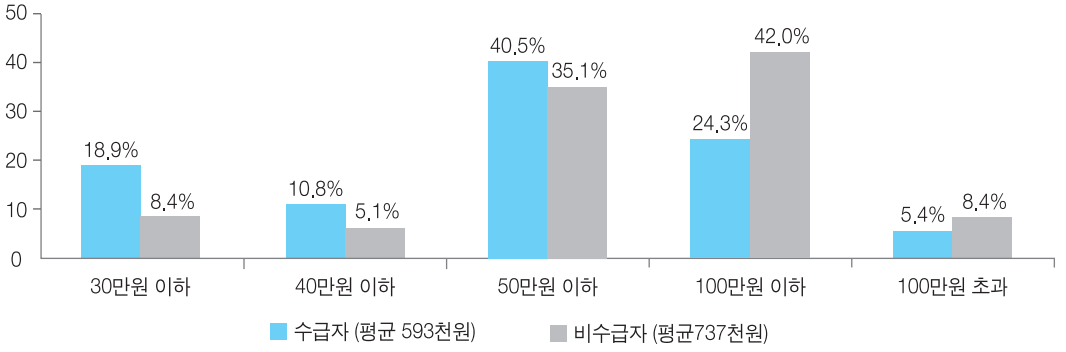
단위: %(명), 만원

30만원 이하	31~40만원 이하	41~50만원 이하	51~100만원 이하	100만원 초과	계(수)	평균(표준편차)
18.9(7)	10.8(4)	40.5(15)	24.3(9)	5.4(2)	100.0(37)	59.3(34.40)

나, 소득기준을 적용하여 저소득층에 지급대상을 한정할 경우 저소득층 여성의 노동시장 퇴출 효과를 야기할 수 있다. 그러므로 양육수당의 강화는 전통적인 성별분업을 고착화하여 여성을 돌봄 노동자로 전제할 우려가 있으며, 여성 노동을 주변화할 가능성이 있다고 지적된다.[4] 이 때 양육수당의 급여수준은 주된 변수가 된다. 특히 저소득층 여성의 경우는 낮은 임금 수준으로 인해 양육수당의 급여액이 높을 경우 가정내 보육에 대한 선택이 불가피할 수 있기 때문이다.

이에 따라 현재 수급자 중 취업모를 대상으로 양육수당이 현재 보다 증액될 경우 취업 중단 의사를 질문한 결과, 42%가 직장을 그만 다닐 의향이 있다고 응답하였다. 이러한 결과는 앞서 우려한 바와 같이 양육수당제도가 차상위계층 이하 저소득층 여성들의 노동권과 충돌할 수 있음을 확인시켜준다. 양육수당이 증액된다면 직장을 그만 다닐 의향이 있다고 응답한 경우 월 희망급여액을 조사한 결과, 응답자의 40.5%가 40만원 초과~50만원 이하를 원하였으며, 월 평균 희망급여액은 약 59만원으로 조사되었다. 따라서 양육수당 급여액이 월 40만원을 초과할 경우 차상위계층 이하 여성들의 노동시장 퇴장을 야기할 수 있으므로 급여액 상향 조정 시에 이에 주의할 필요가 있다.

이 같은 저소득층 여성의 노동권 충돌 문제는 현재 자녀를 어린이집에 보내고 있는 취업모에서도 확인된다. 현재 자녀를 어린이집에 보내고 있



[그림 1] 취업 중단 시 월 평균 희망급여액 수준(수급자/비수급자)

4) 홍승아(2011). 양육수당제도의 젠더 효과에 관한 연구. 비판사회정책, 31. p. 106.

는 취업모를 대상으로 양육수당액을 충분히 받을 경우 직장을 그만두고 자녀를 집에서 돌볼 의향이 있는지를 조사한 결과, 의향 있다고 응답한 비율은 차상위 초과 계층(34.0%)에 비해 차상위 이하 계층(51.5%)에서 보다 높게 나타났다. 그러나 해당 월 평균 희망급여액은 수급자에 비해 144,000원이 더 많은 737,000원으로 나타나, 가정내 보육에 비해 기관 이용 선호가 높은 경우 급여액 상향 조정으로 인한 노동시장 퇴장 효과가 상대적으로 낮다는 것을 암시한다.

4. 개선 과제

지금까지 살펴본 바에 따르면, 현행 양육수당은 아동 발달 증진과 양육비 부담 완화 측면에서 긍정적인 효과를 지니는 반면, 부모의 선택권 보장이나 출산율 제고 측면에서는 그 효과가 미흡한 것으로 평가된다. 이처럼 아동 발달 증진과 양육비 부담 완화 효과가 높다는 것은 현행 양육수당은 아동수당의 성격과 유사하다는 것을 말해주는 것으로, 양육수당 본연의 정책 효과를 추가적으로 지니기 위해서는 특히 가정내 보육에 대한 선택권 강화에 주목할 필요가 있다. 이를 위해서는 양육수당의 급여액 상향 조정이 요구되나, 앞서 확인된 바와 같이 양육수당의 증액은 저소득층 여성들의 노동권과 충돌할 수 있으므로 적정급여액의 모색 시 주의를 요한다. 이들을 종합적으로 고려할 때 현 제도하에서 2013년 이후 양육수당 지원대상 소득기준 하위 70% 확대 이외에 추가적으로 개선되어야 하는 바를 제시하면 다음과 같다.

가. 급여액 수준

현행 양육수당의 급여액 수준은 각 아동 연령에 따라 월 10~20만원이나, 이는 주된 효과로 규명된 양육비 부담 완화의 측면에서도 만족도가 낮은 것으로 조사되었다. 앞서 살펴본 바에 따르면, 현행 급여액이 적절하다고 인식하는 비율은 현재 가장 높은 급여액 수급 대상인 12개월 미만 아의 경우에도 약 33% 수준이며, 현행 10만원을 지급받는 24개월~36개월 미만 아의 경우 해당 비율은 18%에 불과하였다. 또한 현행 급여액은 부모의 선택권 보장 측면에서도 그 효과가 미흡하여 영아의 경우에도 가정내 보육을 선택하는 데 미흡한 수준으로 분석되었다.

따라서 양육비 부담 완화를 위해서는 앞서 살펴본 바와 같이 현행보다 월 15~18만원을 상향 조정하고, 부모의 선택권 보장 측면에서는 월 40만원선을 고려해 볼 수 있다. 단 월 급여액이 40만원을 초과할 경우 차상위계층 이하 여성들의 노동권을 침해할 수 있다. 따라서 월 적정급여액은 재정비용 등을 감안하여 각 연령별로 각각 5만원, 10만원, 15만원으로 단계적으로 상향 조정하여 최대 12개월 미만 아는 35만원, 12개월~24개월 미만 아는 30만원, 24개월~36개월 미만 아는 25만원까지 고려해 볼 수 있다.

단 양육수당 급여액의 상향 조정은 근본적으로 신중할 필요가 있는데, 이는 앞서 논의된 바와 같이 여성의 노동권 측면에서 부정적인 효과를 야기할 수 있을 뿐만 아니라 현금지원이 갖는 근본적인 한계점에서 비롯된다. 단적으로 말해 현금지원은 그 성격상 목적에 맞게 사용되는지를 명

확히 확인할 수 없기 때문이다. 이런 점들을 고려하면, 양육수당의 급여수준 상향 조정만으로 현금지원의 정책 효과를 극대화할 것이 아니라 보편적인 아동수당을 기본 수당으로 하고, 필요 시 이에 더하여 보충 수당을 지급하는 방식 즉 2층 구조로의 전환이 요구된다. 이 때 급여수준의 설계는 아동 연령 뿐만 아니라 가구소득, 가구 유형, 자녀 수에 따라 양육비용이 차이가 난다는 점을 고려하여 면밀하게 이루어져야 할 것이다.

나. 지원대상 범위

1) 소득기준

2013년 이후 양육수당은 소득기준을 상향 조정하여 현행 차상위계층에서 기존의 차등보육료 지원대상인 소득하위 70%까지 확대된다. 아동에 대한 보편적인 현금지원이 부재한 상황에서 지원대상 소득기준이 확대되어야 하는 것은 타당하다. 그러나 현행 급여액 수준을 감안하면 대상 확대에 따른 정책 효과를 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 단적으로 양육비 부담 완화 효과의 경우 현재 수급자인 차상위계층 이하 가구에서도 가구소득이 높을수록 양육비 부담 완화 효과가 낮아지므로 차상위 초과 계층인 경우 월 10만원 지원을 통해 긍정적인 효과가 야기될지 의문시 된다.

그러므로 아동에 대한 현금지원은 소득과 무관하게 보편적인 수당제도를 우선적으로 갖추고 추가 수요가 발생할 경우 소득기준을 적용하여 보충 급여를 지원하는 방식으로 설계되는 것이 보다 효과적이다.

2) 아동 연령 기준

양육수당이 현행과 같이 기관 미이용 아동을 대상으로 할 경우, 대상 아동 연령은 현행과 같이 영아에 한정하는 것이 타당하다. 일반적으로 가정내 보육에 대한 선호는 영아의 경우 보다 높게 나타나며, 이에 따라 영아기의 경우는 아동 발달 등의 측면에서 보육료 지원에 비해 현금지원이 보다 효과적인 것으로 인식된다. 또한 가정에서 자녀를 양육하는 주된 이유는 '자녀가 어려서' 이다. 2009년 전국보육실태조사에 의하면, 개인양육지원서비스의 이용 이유로 '자녀가 너무 어려서 기관 적응이 힘들까봐' 라고 응답한 비율은 약 71%에 달하며,[5] 양육수당 수급자를 대상으로 한 본 연구에서도 집에서 자녀를 양육하는 이유로 '아이가 너무 어려서' 가 가장 높은 응답율을 나타냈다(해당 비율: 미취업모 84.2%, 취업모 78.2%).[6] 따라서 기관 이용이 어려워 가정내 보육이 불가피한 아동을 제외하면, 양육수당 지급 대상 아동 연령은 현행 영아가 적합하다.

5) 서문희 · 김은설 · 최진 · 안재진 · 최혜선 · 김유경 · 조애저(2009). 2009년 전국보육실태조사: 가구조사보고서. 보건복지가족부 · 육아정책개발센터.
6) 육아정책연구소 2012년 기본과제 「영아 양육비용 지원정책의 효과와 개선방안 연구」에서 수급자 1,007명을 대상으로 조사한 결과임.