



미국의 아동양육보조금의 주요 내용과 고용 효과

김영민 (미국 위스컨신대학교 사회복지학 박사과정)

■ 머리말

1996년 복지개혁을 거치면서 미국의 복지정책은 직접적인 현금지원을 통해 정부가 최저 수준의 생계를 '보장' 하는 것에서 일시적이고 조건부인 현금지원과 근로지원정책이 결합된 방식으로 전환되었다¹⁾. 이제 빈곤가구가 생계를 유지하기 위해서는 직업훈련을 받거나 근로활동에 참여하는 조건하에서 연속 2년, 최장 5년이 한도인 현금급여를 받거나, 스스로 노동시장 참여를 통해 빈곤 탈출을 모색하는 수밖에 없다. 이러한 상황에서 효과적인 근로지원 프로그램의 중요성이 커지게 되었고, 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit : EITC)와 아동양육보조금(Child Care Subsidy)은 그 중 가장 핵심적인 프로그램이다. 복지개혁 이전과 같은 상황으로 돌아가기가 쉽지 않은 정치경제적 상황에서 이러한 근로지원 프로그램이 미국 사회복지정책에서 갖는 중요성은 당분간 계속될 것으로 보인다. 지난해 2월 발효된 미국경기부양법안도 실업보험급여 기간 연장과 같은 직접적인 현금급여와 함께 육아보조금의 재원이 되는 아동양육개발기금(Child Care and Development Fund : CCDF)에 20억 달러를 지원하고 근로소득보전세제의 대상과 공제액을 확대

1) 미국의 복지개혁에 대해서는 현금급여 수급자 수의 감소와 저소득 편모가구의 노동시장 참여 증가를 근거로 한 긍정적 평가와 최소한의 사회안전망 상실과 저임금 노동시장의 불안정을 근거로 한 부정적 평가가 상존한다(Mead, 2007; Parrott & Sherman, 2007).

하는 내용을 담고 있다. 이 글에서는 미국의 저소득층 근로지원 프로그램의 한 축을 담당하고 있는 아동양육보조금의 내용과 고용 효과에 대해 논의해 보고자 한다.

■ 미국 아동양육 체계 개관

미국의 초등학교 교육은 6세 혹은 7세부터 시작되고, 그 이전 1년 동안 대부분의 아동들은 주립 유치원(kindergarten)에 다닌다(OECD, 2006). 주립유치원은 주의 재정으로 운영되며 반일제(half-day) 혹은 전일제(full-day)로 운영된다. 5세 미만의 아동들에 대한 교육은 상황에 따르며, 정부지원 프로그램은 취학전유치원(pre-kindergarten), 헤드스타트 프로그램(Head Start Program), 그리고 아동양육보조금 등 세 가지이다. 취학전유치원은 일부 주에서는 주 전체 혹은 일부 지역의 3, 4세 아동들을 위해 주의 재정으로 운영되는 기관을 말하며, 헤드스타트 프로그램은 저소득층 아동들에게 포괄적인 조기교육을 제공하는 프로그램이다. 2007년 현재 약 112만 명의 아동들이 사전 유치원에 다니고 있으며 약 90만 명의 아동들이 헤드스타트 프로그램의 혜택을 받고 있다(Rudisill, 2010). 아동양육보조금은 저소득층 아동에 대해 사설 기관 이용료의 일부를 보조해 주는 프로그램으로서 구체적인 내용은 아래와 같다.

아동양육보조금(Child Care Subsidy)

미국 대부분의 사회복지 프로그램과 마찬가지로 아동양육보조금 역시 직접적인 프로그램 운영은 각 주에서 담당한다. 즉 연방정부에서는 아동양육개발기금(Child Care and Development Fund : CCDF)을 통해 포괄보조금(block grant) 방식으로 프로그램 재정을 지원하고 각 주에서는 연방정부에서 규정한 가이드 라인을 지키는 선에서 자율적으로 재정을 사용할 수 있다.²⁾ 아동양육개발

2) 연방정부에서는 2년마다 수행되는 보조금액 심사를 통해 각 주의 프로그램을 일정 정도 규제하게 된다.

기금은 미국의 공공부조 프로그램(Temporary Assistance for Needy Families : TANF) 수급자를 포함한 저소득 근로가구 아동에 대한 양육서비스 제공과 서비스 질 개선을 주목적으로 하는 연방 프로그램으로서 매년 50억 달러가 포괄보조금 방식으로 각 주에 제공된다(U.S. Department of Health and Human Services, 2010). 2009년에는 경기부양법안에 의해 20억 달러가 추가로 포함되었다. 아동양육계발기금은 저소득 근로가구의 아동양육서비스 비용을 보조(아동양육보조금) 하는데 주로 사용되며 취학전 교육 및 방과후 교육 서비스 혹은 아동보호서비스(child protective service) 제공에 사용되기도 한다. 또한 각 주에서는 기금의 최소 4%를 아동서비스의 질 개선이나 관련정보 제공 등에 사용하여야 한다.

아동양육보조금 수급 대상

구체적인 수급자격은 주마다 다르지만, 연방정부에서는 가구소득이 중위소득(state median income)의 85% 이하인 가구를 대상으로 할 것을 권고하고 있다(Child Care Bureau, 2006). 수급가구의 부모는 일을 하고 있거나 교육 및 훈련 프로그램에 참여하고 있는 상태여야 한다. 수급 대상 아동은 일반적으로 13세 미만이며, 일부 특별한 경우에 한해서만 19세 미만의 아동까지 대상이 될 수 있다.

보조금을 받을 수 있는 서비스의 종류 및 수급자 부담 비용

주정부의 관련 인증을 받은 서비스에 한해서 수급자들은 선택권을 갖는다. 2004년을 기준으로 174만 명의 아동들이 아동양육계발기금 관련 서비스를 받았는데, 그 중 59%가 기관서비스, 29%가 가정양육서비스(family child care, 주의 인증을 받은 일반 가정에서 양육서비스를 제공하는 방식), 4%가 그룹 홈이다. 수급가구는 주정부에서 지급 받은 바우처(voucher)를 이용해 서비스 이용료의 일부를 납부하거나 주정부와 계약을 맺은 서비스 기관을 이용할 수도 있다. 2007년에는 약 85%의 수급가구가 바우처 방식을 선택하였다(Rudisill, 2010).

수급가구가 부담하는 서비스 이용료는 가구소득, 가구규모, 아동 수, 그리고 선택한 서비스의 종류에 따라 달라지는데, 예컨대 위스컨신 주에서는 일부 경우를 제외하고는 가구소득의 12%가 넘지 않도록 하고 있다(Wisconsin Department of Children & Families, 2010). 또한 2007년을 기준으로 9개 주에서 빈곤선 이하 전체 가구에 대해, 38개 주에서 빈곤선 이하 일부 가구에 대해

수급자 비용 부담을 면제하고 있다(Child Care Bureau, 2006). 1년에 수급아동 1인당 약 4,700 달러의 아동양육보조금을 받고 있다(Rudisill, 2010).

아동양육보조금의 여성 노동시장 참여 효과

아동양육비용 (child care cost) 과 여성 노동시장 참여 간의 일반적 관계

미시경제학 이론에 따르면 아동양육비용과 여성의 노동시장 참여 간의 관계는 소득효과(income effect)와 대체효과(substitution effect)의 상대적 크기에 따라 달라진다. 추가적인 노동시장 참여로 인해 아동양육비용이 증가하게 되면 여성 근로자가 실제로 직면하게 되는 임금률은 낮아지게 된다. 임금률의 감소는 소득효과(임금률 감소로 야기된 소득의 감소를 벌충하기 위한 근로활동의 증가)와 대체효과(시간당 여가비용의 감소로 인한 여가소비의 증가)를 동시에 야기하는데, 소득효과가 지배적일 경우 노동시장 참여가 증가하게 되고, 대체효과가 지배적일 경우 그 반대가 된다. 많은 실증 연구들은 대체효과가 상대적으로 더 큼을 보여주고 있으나 관계의 크기, 즉 서비스이용료 변화에 대한 고용의 탄력성(elasticity)에 대해서는 다양한 연구 결과가 존재한다(Tekin, 2007). 즉 일부 연구들은 아동양육비가 여성의 노동시장 참여에 미치는 영향이 미미함을 보여주는 반면, 다른 연구들에 따르면 아동양육비의 증가가 여성의 노동시장 참여를 상당한 크기로 감소시키는 것으로 나타난다(Tekin, 2007). 또한 자녀를 둔 미혼여성과 기혼여성 간의 차이를 연구한 일부 연구들에 따르면, 미혼여성의 고용상태가 양육서비스 이용료 변화에 더 민감하게 반응하는 것으로 나타났다 (Han & Waldfogel, 2001).

아동양육보조금과 저소득 여성의 노동시장 참여 간의 관계

아동양육보조금이 저소득 여성 노동시장 참여에 미치는 영향을 직접적으로 분석한 연구는 많지 않다. 이에 여러 가지 원인이 있겠지만 주로 다음과 같은 원인이 작용한 것으로 보인다. 먼저, 아동양육보조금을 받는 것이 자발적인 선택이기 때문에, 아동양육보조금을 받고 있는 경우와 그렇지 않은 경우 사이의 노동시장 참여 정도의 차이가 아동양육보조금 때문인지, 보조금을 받기로 결정한 가구가 자격이 됨에도 받지 않은 가구와 다른 특징들에서 차이가 있기 때문인지 가려내는 것이 쉽지 않다는 점이다. 소위 'selection bias' 라고 불리는 이러한 문제는 대부분의 프로그램 효과

평가에서 발생하는 문제이기도 하다. 저소득가구 중 아동양육보조금을 받고 있는 가구의 비율이 약 7% 미만으로 높지 않다는 점도 문제이다(Lee, 2007). 또한, 이와 관련하여 상당 수의 저소득 근로자가 친족에 의한 아동양육을 선택하는 등 아동양육에 관한 선택이 다양하다는 점도³⁾ 아동양육보조금과 여성 노동시장 참여 사이의 관계를 복잡하게 만들고 있다.

이러한 한계에도 불구하고 이루어진 소수의 실증 연구들에 따르면 아동양육보조금이 저소득 여성의 노동시장 참여에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 캘리포니아 주의 데이터를 이용한 Meyers, Heintze, and Wolf(2002)의 연구에서는 아동양육보조금의 수급이 공공부조 수급자의 노동시장 참여에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, Blau and Tekin(2007)의 연구도 비슷한 분석 결과를 보였다. 정규적인 아동양육서비스가 저소득 여성의 지속적인 근로활동(job retention)에 긍정적인 영향을 미침을 보인 Lee(2007)의 연구도 이러한 효과를 지지하는 것으로 볼 수 있다.

■ 맺음말

사실 미국의 여성 근로활동 지원과 관련된 정책은 스웨덴이나 프랑스와 같은 유럽의 복지국가들에 비해 미흡한 편이다. 미국은 현재 유급모성휴가를 결여하고 있고, 여성이 근로시간을 유연하게 조정하는 것도 쉽지 않다. 이러한 이유로 자녀를 둔 여성의 약 90%가 일과 가족 사이의 갈등(work-family conflict)을 경험하고 있다고 보고한다(Williams & Boushey, 2010). 이러한 정책적 배경하에서 저소득층에 대한 아동양육보조금 프로그램이 상대적으로 발달한 것은 미국 정부가 일-가족 양립을 적극적으로 지원하고 있기 때문에 빈곤층에 대한 현금지원보다는 일을 통한 자립을 강조해 온 미국 사회복지정책의 오래된 경향에 의한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 현금을 직접적으로 지원하는 것이 아닌 바우처를 중심으로 한 보조금 방식의 아동양육비 지원이 저소득 여성의 노동시장 참여와 유지에 긍정적인 영향을 미치고 있고, 비교적 넓은 정치적 지지를 받고

3) 한 연구에 따르면, 저소득 가구의 26.4%가 친부모에 의한 양육을, 33.8%가 친족에 의한 양육을, 28.3%가 서비스 기관에 의한 양육을 하고 있는 것으로 나타났다(Williams & Boushey, 2010).

있다는 점은 한국의 아동양육지원정책과 관련하여 미국의 사례를 보다 면밀히 분석할 필요성을 제시하고 있다. **KLI**

참고문헌

- Blau, D., & Tekin, E. (2007), “The Determinants and Consequences of Child Care Subsidies for Single Mothers in the USA”, *Journal of Population Economics* 20, pp.719–741.
- Child Care Bureau (2006), “Overview of the Child Care and Development Fund (Fiscal Years 2006–2007)”, Retrieved Apr. 1. 2010. from U.S. Department of Health and Human Services web page http://www.acf.hhs.gov/programs/ccb/ccdf/ccdf06_07desc.htm.
- Han, W., & Waldfogel, J. (2001), “Child Care Costs and Women’s Employment: A Comparison of Single and Married Mothers With Pre–School–Aged Children”, *Social Science Quarterly* 82(3), pp.552–568.
- Lee, S. (2007), *Keeping Moms on the Job: The Impacts of Health Insurance and Child Care on Job Retention and Mobility among Low–Income Mothers* (No. C360), Washington, D.C.: Institute For Women’s Policy Research.
- Mead, L. M. (2007), “Why Welfare Reform Succeeded”, *Journal of Policy Analysis and Management* 26(2), pp.370–374.
- Meyers, M. K., Heintze, T., & Wolf, D. A. (2002), “Child Care Subsidies and the Employment of Welfare Recipients”, *Demography* 39(1), pp.165–179.
- OECD (2006), *Starting Strong 2: Early Childhood Education and Care*, OECD.
- Parrott, S., & Sherman, A. (2007), “Tanf’s Results are More Mixed Than is Often Understood”, *Journal of Policy Analysis and Management* 26(2), pp.374–381.

- Rudisill, S. (2010), "Overview of the Child Care & Development Fund", Retrieved Apr. 1, 2010, from <http://www.nhsa.org/files/static_page_files/015D7B03-1D09-3519-AD6C28F219A5D814/Rudisill-NHSA_1-25-10.pdf>
- Tekin, E. (2007), "Childcare Subsidies, Wages, and Employment of Single Mothers", *Journal of Human Resources* 42(2), pp.453-487.
- U.S. Department of Health and Human Services (2010), *Child Care and Development Fund: Report of State and Territory Plans, FY 2008-2009*. Retrieved Apr. 1. 2010. from U.S. Child Care Bureau Website <http://nccic.acf.hhs.gov/pubs/stateplan2008-09/cover.pdf>.
- Williams, J. C., & Boushey, H. (2010), *The Three Faces of Work-Family Conflict*: Center for American Progress : Center for WorkLife Law, UC Hasting College of the Law.
- Wisconsin Department of Children & Families (2010, March 10, 2010), Wisconsin Shares-Child Care Subsidy Program Retrieved April 1, 2010, from <http://dcf.wisconsin.gov/childcare/wishares/eligibility.htm>