

육아정책 Brief

통권 제70호 | 발행인 : 백선희 | 발행일 : 2018년 11월 13일 | 발행처 : 육아정책연구소

아동수당제도의 성공적 정착을 위한 발전 방안

I. 아동수당제도의 목적과 기능

아동수당제도는 유자녀가구에 대한 소득지원을 통하여 모든 아동의 건강한 성장 환경을 조성하는 것이 가장 중요한 목적임.

- 아동수당제도의 가장 중요한 목적은 유자녀가구에 대한 소득지원을 통하여 아동의 건강한 성장 환경을 조성하는 것임.
 - ▶ 유자녀가구가 자녀양육 비용으로 인하여 빈곤계층으로 전락하게 되는 위험을 예방하고자 함.¹⁾
- 아동수당제도는 양육의 공공성을 지원하고 강화하는 중요한 복지정책이자²⁾ 가족정책 및 인구정책의 역할을 함.³⁾
 - ▶ 출산율의 감소는 다양한 원인에서 기인하나, 일반적으로 소득 수준에 관계없이 '자녀양육의 경제적 부담'이 출산 회피의 중요한 이유로 파악됨.
 - ▶ 아동수당제도의 주된 목적이 출산장려는 아니지만 아동수당이 양육비 부담을 다소나마 완화하여 출산장려에 기여할 수 있음.
 - ▶ 아동수당제도는 이미 주요 선진국에서는 보편적인 복지정책으로 시행하고 있음.
- 우리 정부도 수년간의 검토와 조율을 통해 2018년 9월부터 아동수당제도를 시행함.
 - ▶ 소득수준 하위 90%(2인 이상 전체 가구 기준)의 만6세 미만(0~71개월) 아동에게 월 10만원의 아동수당을 지급함(2018년 9월 기준, 2012.10.1 이후 출생아부터 신청 가능).
 - ▶ 그러나 최근 2019년부터 가구소득과 상관없이 100% 지원하는 것을 논의 중임.
 - ▶ 또한, 기존 양육수당과의 중복성, 기타 여러 세액공제와의 중복성 등의 문제가 제기되고 있음.
- 본고는 올해 처음으로 도입된 아동수당제도가 아동의 건강한 성장을 지원하고 장기화되고 있는 초저출산 시대의 실효성 있는 정책으로 기능하기 위하여 출생순위에 따른 차등지원시 소요되는 재원규모를 추정함으로써 아동수당제도의 발전 방안을 모색하고자 함.

II. 국가별 아동수당제도

독일은 1995년 「연방아동수당법」을 제정하고 일정 조건을 갖춘 외국인, 망명자 등에게도 동일한 혜택을 제공함.

- 독일은 1954년 아동수당제도 도입 이후, 1995년 「연방아동수당법」 제정 및 2009년 전면 개정 등, 유럽의 다른 국가에도 많은 시사점을 제공할 만큼 적극적으로 아동수당을 지원하고 있으며, 일정 조건을 갖춘 경우 외국인, 망명자 등의 가구에도 동일한 혜택을 주고 있음.

* 본고는 육아정책연구소 『육아지원을 위한 아동수당 도입 방안 연구(김나영·김아름, 2017)』에 기초하여 작성한 것임.

1), 2) 국회예산정책처(2017). 미리 보는 비용추계.

3) 최영진(2014). 직업생활과 가정생활의 양립지원을 위한 법제연구. 법학연구, 22(3), 7.

영국의 경우, 1975년 아동급여제도 도입 이후, 1977년 한 자녀 가구 및 첫째아 지급으로 대상자를 확대함.

일본의 아동수당제도는 1972년 시행되었고, 이후 지급대상 연령, 지급액, 소득제한여부 등과 관련하여 여러 차례의 개정이 이루어졌음.

아동수당 지원이 가정에 보다 현실적인 지원이 될 수 있도록 출생순위별 차등지급 모형을 고려하여 추계함.

- ▶ 모든 아동수당의 청구권자는 소득과 무관하게 동일 액수의 아동수당을 받을 수 있음.
- ▶ 일반적으로 아동이 18세가 될 때까지 지급되며, 18세를 초과한 후에도 실업상태에 있으면서 구직중임이 노동청에 등록된 경우에는 21세까지 아동수당을 수령할 수 있음(연방아동수당법 제2조 제2항).⁴⁾
- ▶ 2018년 현재, 첫째·둘째아는 194유로, 셋째아는 200유로, 넷째아부터는 한 명당 225유로가 지급됨(소득세법 제66조, 연방아동수당법 제6조).
- 영국의 경우, 1945년 「가족수당법」이 제정되었으며, 1975년 아동급여제도 도입 이후, 1977년 한 자녀 가구 및 첫째아 지급으로 아동수당 지급대상의 확대가 이루어짐.
 - ▶ 첫째아에게는 주당 20.70 파운드가 지급되며, 둘째아부터는 주당 13.70 파운드가 지급됨. 두 자녀가 있는 가정의 경우 아동수당으로 1년에 약 1,800 파운드를 받게 됨.⁵⁾
 - ▶ 지급대상은 16세 미만 아동이지만, 20세 미만이면서 정규교육(full-time education)이나 직업훈련(full-time training)을 받고 있는 경우도 포함됨.⁶⁾
- 일본의 아동수당제도는 1971년 「아동수당법」을 제정하면서 1972년 1월 1일부터 시행되었고, 이후 지급대상연령, 지급액, 소득제한여부 등과 관련하여 여러 차례의 개정이 이루어졌음.⁷⁾
 - ▶ 초기에는 부모소득을 고려한 5세 미만의 셋째아부터 월 3,000엔을 지급하였음.
 - ▶ 2004년에는 9세까지 대상연령이 확대되었고, 2009년에는 소득제한 삭제, 수당 인상(월 13,000엔) 등과 함께, 지급대상을 중학교 졸업생까지로 확대함.
- 이와 같이, 선진국들은 아동의 복지 향상을 위해 아동수당제도를 도입한 후, 각 국가별 상황과 여건에 따라 유연하게 개선하여 발전시키고 있음.

III. 출생순위별 아동수당 차등지급에 따른 재정규모 추계⁸⁾

- 초저출산의 장기화 단계에 돌입한 우리나라의 경우, 출산율 제고를 위해 출생순위를 고려하여 아동수당을 지급하는 모형을 구성할 필요가 있음. 이 때 지급대상 연령을 현행과 같은 0~5세 지원과 선진국과 같이 12세로 확대한 경우의 재정규모를 나누어 추계함(표1 참조).
 - ▶ 0~5세 (혹은 0~12세) 아동을 양육하는 모든 가구를 지원하는 경우(100% 지원)를 가정하여 추계함.
 - ▶ 첫째아는 아동수당을 월 10만원을 지급하고, 둘째아 이상의 자녀에게는 월 15만원을 지급하는 것으로 추계함.⁹⁾

4) 학업, 직업교육, 대학진학 등과 같이 특별한 사유가 있는 경우에는 최대 25세까지 아동수당이 지급됨.

5) 영국정부홈페이지 <https://www.gov.uk/child-benefit-rates>(2017. 8. 1. 인출).

6) 이 때 해당 아동이 일주일에 24시간 이상 유급근로를 시작하거나 승인된 교육이나 직업훈련을 받지 않는 경우, 견습생(apprenticeship)을 시작하거나 자신의 권리에 따른 특정 수당을 받게 되는 경우에는 아동수당은 지급이 정지됨. 또한 만약 16세 또는 17세 아동이 교육이나 직업훈련을 그만두고 정부가 지원하는 직업서비스 등에 등록하면 아동수당은 20주 동안만 지급됨.

7) 김경석(2012). 일본의 아동수당법 개정. 한국법제연구원 최신외국법제정보, 제6호, pp.25-34.

8) 자세한 아동수당 규모의 추계 결과는 『육아지원을 위한 아동수당 도입 방안 연구(김나영·김아름, 2017)』 참조.

9) 통계청. 인구동향조사, 시도/성/모의 연령(5세계급)/출생순위별 출생

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A12&conn_path=I3 (2018년 8월 22일 인출).

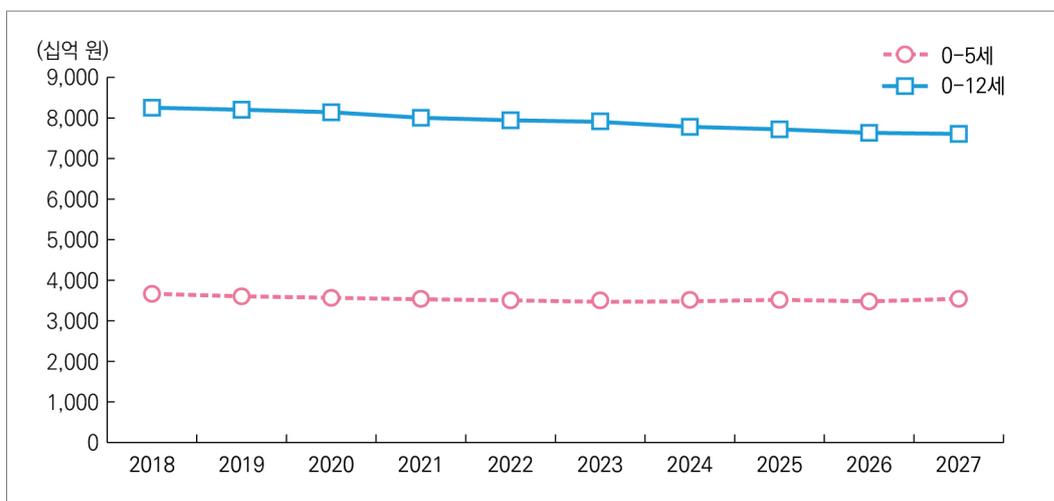
- ▶ 0~5세 아동을 지원할 경우, 2022년과 2027년 지원예산으로 추계된 규모는 각각 약 3조 4천억원, 약 3조 5천억원으로 추계됨.
- ▶ 0~12세 아동을 지원할 경우, 2022년에는 약 8조원, 2027년에는 약 7조 6천억 원 규모의 재원이 소요될 것으로 추계됨.

〈표 1〉 출생순위형 재정규모 추계결과

단위: 십억원

0-5세 대상	2018	2019	2020	2021	2022	소계
첫째아	1,926	1,859	1,837	1,809	1,802	9,233
둘째아 이상	1,749	1,747	1,728	1,708	1,687	8,619
계	3,674	3,606	3,565	3,517	3,489	17,852
	2023	2024	2025	2026	2027	총계
첫째아	1,806	1,806	1,808	1,813	1,819	18,285
둘째아 이상	1,676	1,676	1,679	1,684	1,690	17,024
계	3,483	3,482	3,487	3,497	3,508	35,309
0-12세 대상	2018	2019	2020	2021	2022	소계
첫째아	4,263	4,236	4,217	4,151	4,115	20,983
둘째아 이상	3,991	3,982	3,923	3,883	3,857	19,636
계	8,254	8,218	8,140	8,034	7,972	40,618
	2023	2024	2025	2026	2027	총계
첫째아	4,098	4,039	3,998	3,947	3,930	40,995
둘째아 이상	3,815	3,774	3,725	3,710	3,696	38,355
계	7,913	7,813	7,723	7,657	7,626	79,350

- 출생순위별로 차등지급하는 경우라도 재정소요에 있어서 10년 간 큰 변동이 없는 것을 알 수 있음(그림 1 참조).
 - ▶ 0~5세 지원의 경우, 2018~22년까지 추계된 총 아동수당 지원규모는 17조 8천억원이고, 추계기간을 연장하여 2018~27년을 지원하는 경우, 총 35조 3천억원의 예산이 필요한 것으로 추계됨.
 - ▶ 0~12세 지원의 경우, 2018~22년의 총 아동수당 지원규모는 40조 6천억원이고, 추계기간을 확대하여 2027년까지 본다면 총 79조 3천억원의 예산이 소요될 것으로 추계됨.



[그림 1] 대상 연령 범위별 출생순위형 재정규모 추계

IV. 아동수당제도 발전 방안

아동수당제도의 가장 중요한 목적을 견지하면서도 향후 제도의 확대 적용을 위하여 관련 제도들과의 거시적 관점에서의 정책 조율이 필요함.

우리사회의 시급한 문제인 저출산 현상 극복을 위해 추가출산을 장려하고자 출생순위를 반영한 차등적 수당지급을 제안함.

과거에 비해 큰 감소를 보인 둘째아 지원에 상대적으로 집중하여 저출산 극복을 위한 지원 제도로서의 역할을 할 수 있을 것임.

- 향후 아동수당제도의 발전방안 마련 시, 해당 제도의 가장 중요한 목적이 “모든 아동의 복지 향상”임을 염두에 두어야 할 것임.
 - ▶ 아동수당제도를 시행하고 있는 국가들에서도 본 제도의 가장 근본적인 취지를 모든 아동의 복지 향상에 두고, 이를 위하여 다양한 유형과 범위의 유자녀가구에게 경제적 지원을 하고 있음.
 - ▶ 우리 사회도 아동수당제도의 본래 목적을 달성하기 위해 모든 영유아에게 지급해야 함.
- 아울러 우리사회의 시급한 문제인 저출산 현상 극복을 위해 아동수당의 역할을 간과할 수 없으므로 향후 다자녀 가구의 양육부담을 완화하고 추가출산을 장려하고자 출생순위를 반영한 차등적 수당지급을 제안함.
 - ▶ 통계청(2018) 자료에 따르면, 1998년 첫째아 310,161명, 2015년 228,613으로 26% 감소하였으나, 둘째아의 경우 1998년 262,416명, 2015년 116,130명으로 56%감소하였고, 셋째아의 경우 1998년 55,792명, 2015년 37,109명으로 33%감소함.¹⁰⁾
 - ▶ 따라서 첫째아 출산 후 추가출산을 지원하기 위하여 출생순위에 따른 차등지급을 고려해 볼 필요가 있음. 특히, 과거에 비해 큰 감소를 보인 둘째아 지원에 상대적으로 집중하여 저출산 극복을 위한 지원 제도로서의 역할을 할 수 있을 것임.¹¹⁾
 - ▶ 국가별로 차이는 있지만 앞서 살펴본 해외 사례에서도 출생순위에 따라 아동수당을 차등 지급하는 것을 알 수 있을 뿐만 아니라 OECD 회원국 대다수가 자녀수에 따라 아동수당을 차등하여 지급하고 있음.
 - ▶ 하지만 아동수당제도가 단순히 출산율 상승을 위한 정책의 일환으로만 인식되지 않도록, 수혜자를 포괄적으로 가져감과 동시에 연관 제도들을 면밀히 파악하여 거시적인 정책 조율의 노력이 필요함.
- 한편, 쟁점이 되고 있는 다양한 양육지원정책들과의 중복 문제를 해결해 나가야 할 것임.
 - ▶ 관련 세제지원(자녀세액공제, 인적소득공제, 자녀장려세제)의 역할을 재정리하여, 아동수당과 그 성격 및 역할이 중복되는 지원은 기존 수혜자들의 피해를 최소화 하면서 점진적으로 규모를 축소해 나가고, 필요한 경우 폐지하는 수순을 밟도록 하여 향후 아동수당제도의 보편화 혹은 대상 확대에 적절하게 대처함은 물론 국가재정운영의 효율성을 달성해야 할 것임.

김나영 부연구위원 nkim@kicce.re.kr

10) 통계청. 인구동향조사, 시도/성/모의 연령(5세계급)/출산순위별 출생 http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A12&conn_path=I3 (2018년 8월 22일 인출).
 11) 다만, 재정지출의 급작스러운 확대가 우려된다면, 과도기적으로 첫째아 10만원, 둘째아 15만원, 셋째아 5만원 등과 같은 운영도 고려해 볼 수 있을 것임. 앞서 살펴본 영국 같은 경우도 첫째아 이후의 지원액이 감소함.