

2010년 제2차 육아지원정책 포럼

일시 | 2010. 10. 20(수) 15:00

장소 | 육아정책연구소 회의실



육아지원정책의 균형 잡기 -아동수당제도의 필요성과 도입방안

발표자: 유해미(육아정책연구소 부연구위원)

육아지원정책의 균형 잡기

- 아동수당제도의 필요성과 도입방안

발표자: 유해미(육아정책연구소 부연구위원)

1. 머리말

- 2006년 이후 본격화된 저출산 대책에도 불구하고 우리나라의 합계출산율은 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준임.
 - 2002년 합계출산율이 1.10(1.17)대로 진입한 이후, 2008년 1.19명, 2009년 1.15명으로 회복세를 보이지 않고 있음.
- 이에 따라 “제1차 저출산 대책”(2006~2010년)에서 가장 주력해 온 보육정책의 실효성 문제가 제기되고 있음.
 - 보육예산은 저출산 대응정책 중 가장 높은 비중을 차지함.
 - 보육예산은 보육료 지원 확대와 더불어 매년 증가해 왔음.
 - 국고지원사업에 소요되는 중앙 및 지방정부의 보육예산은 2005년 1조 3299억원, 2007년 2조 2866억원이었으며, 2009년 3조 5738억원으로 크게 증가함.¹⁾
- 그러나 보육정책의 강화만으로 부모들의 양육비 부담을 전적으로 완화하는 것은 한계가 있음.
 - 주된 사업인 보육료 지원은 보육시설을 이용하는 아동에 한정되므로 보육시설을 이용하지 않는 아동의 양육비 부담 완화와는 무관함.
 - 보육사업의 지원 대상은 만 5세 이하에 한정되므로 양육비 부담이 가중되는 취학 아동의 양육비 부담 완화와는 무관함.

1) 2009년 보육예산 중 22.0%인 7855억원은 인건비 등 운영비 지원이고, 74.7%인 2조 6692억원은 보육료 지원금임.

- 이외에 우리나라의 여성 경제활동참가율²⁾은 약 50%에 불과하므로 보육 서비스를 통한 가정과 일터의 병행 지원의 적용 대상은 다른 OECD 국가들에 비해 한정적임.

[그림 1] 우리나라의 여성경제활동인구 및 참가율



자료: e-나라지표 (<http://www.index.go.kr>), 2010

- 이에 따라 보육시설의 이용이나 부모의 노동시장 참여와 상관없이 제공되는 양육에 대한 현금지원 즉 아동수당제도의 필요성이 지속적으로 제기되어왔음.
 - 아동수당제도 도입 논의는 2006년 “제1차 저출산·고령사회 기본계획” 수립 과정에서 본격적으로 제기된 바 있음.
 - 이후 18대 국회 들어 「아동복지법 일부개정법률안」(양승조 의원 등 15인, 2008.9.4) 등 4개의 관련 법률안이 국회 보건복지위원회에 계류 중임.
- 그럼에도 불구하고 아동수당제도의 도입은 장기적인 과제로 미뤄지고 있음.

2) 우리나라의 여성경제활동참가율은 2000년 48.8%에서 출발해 2003년을 제외하고 지속적으로 증가하다가 2006년 50.3%를 정점으로 다시 2007년 50.2%, 2008년 50%, 2009년 49.2%로 감소세가 이어지고 있음.

- 이는 특히 아동수당제도의 저출산 극복 효과가 의문시 되는데서 기인한 측면이 있음.
 - 아동수당의 지급 대상이 포괄적이고 급여액 수준이 높은 프랑스를 제외하면 아동수당제도의 직접적인 저출산 극복 효과는 대체로 미미한 것으로 나타남.
 - 이에 따라 제1차 저출산 대책에 이어 제2차 저출산 대책(안)에서도 제도 도입은 고려되지 않고 있으며, 정부는 단지 양육수당의 확대를 추진 중임.
 - 정부는 2011년부터 보육시설을 이용하지 않는 차상위 이하 가구 만 36개월 미만의 아동에게 월 10~20만원까지 양육수당을 지급할 계획임.
- 그러나 아동수당제도는 저출산 극복 이외에 아동복지의 향상 등 다양한 정책 효과를 지님.
- 아동수당제도는 아동양육에 대한 경제적 부담을 완화할 뿐만 아니라 출산에 긍정적인 효과를 지닐 수 있으며, 아동에 대한 사회적 투자를 강화하여 질 높은 생산인구를 확보한다는 측면에서 근본적인 저출산 대응책으로 간주될 수 있음.
 - 또한 외국 사례에 의하면, 아동수당제도는 아동이 있는 가구와 없는 가구간의 소득재분배, 아동빈곤의 완화 등 다양한 정책 효과를 지님.
- 따라서 여기서는 육아지원의 효율성을 높이기 위해서는 보육정책의 실효성 강화 이외에도 양육에 대한 현금지원이 필요하다는 점을 강조하고자 함.
- 이를 위해 우선 육아지원 수요 측면에서 현금지원정책의 필요성을 살펴보고, 다음으로 양육비 지원정책의 현황과 한계점을 파악한 후, 마지막으로 외국사례를 검토하여 아동수당제도 도입방안을 제시하고자 함.

2. 양육비 부담과 육아지원 수요

- 주지하는 바와 같이 저출산의 가장 주된 원인은 “양육에 대한 경제적 부담”임.
- 2009년 한국보건사회연구원 조사에 의하면, 취업 기혼여성(20~39세)의 출산중단 이유로 “자녀양육·교육 비용 부담”(31.5%)이 가장 높은 비중

을 차지함(한국보건사회연구원, 2009).

- 이와 같은 양육비 부담에 따른 출산 기피 현상은 모든 계층에 걸쳐 동일하게 나타남(그림 2 참고).

[그림 2] 소득수준별 출산중단 이유 (2자녀 이하)



자료: 한국보건사회연구원, 「저출산 원인 및 종합대책 연구」, 2005

※ 양육비 소요액은 영유아 1인당 월 평균 자녀양육비용은 영아 62.9만원, 유아 74.8만원에 달하며, 자녀 1인당 출산 후 대학 졸업 시 까지 총 2억6천만원이 소요되는 것으로 조사됨(한국보건사회연구원, 2009).

○ 한편 양육비 부담은 자녀의 대학졸업 시 까지 계속될 것으로 예상됨.(표 1 참고)

- 육아정책센터 연구에 의하면, “자녀를 언제까지 경제적으로 지원해야 하는가”에 대해 ‘대학교 졸업 때까지’라고 답한 비율은 62.6%로 가장 높게 나타남(김은설 · 최혜선, 2008).

<표 1> 자녀에 대한 경제적 지원 시기

구 분	대학 입학까지	대학 졸업까지	취업 전까지	결혼 시 까지	결혼 10년 까지	평생 동안	계
전체	11.2	62.6	14.7	10.2	0.6	0.6	100.0(3,747)

자료: 김은설 · 최혜선, 「한국인의 자녀양육관 연구」, 육아정책개발센터, 2008

- 또한 양육비는 자녀 연령이 증가함에 따라 점차 늘어나는 것으로 나타남.
 - 2006년 한국보건사회연구원 연구에 의하면, 태어나서 취학 전 6년까지 4,957만원, 초등학생 시기 5,652만원, 중고등학생 시기 6,724만원이 각각 소요되는 것으로 집계됨(한국보건사회연구원, 2006).
- 따라서 과도한 양육비 부담을 완화하기 위해서는 양육에 대한 현금지원이 요구되며, 지원 대상은 취학 아동 전반을 포괄하고, 급여액은 대상아동의 연령이 증가함에 따라 추가되어야 할 것임.

3. 우리나라 육아지원 수당제도의 현황과 문제점

- 우리나라의 육아지원은 보육서비스 위주이므로 양육에 대한 현금지원은 미흡한 실정임.
- 현재 우리나라의 양육비용 경감 정책으로는 영유아 보육·교육비 지원³⁾과 방과후 학교 확대 등 사교육비 부담 경감을 위한 지원⁴⁾이 대표적임.
 - 특히 보육·교육비 지원의 경우 소득기준을 완화하여 점차 지원 대상을 확대해 왔음.
 - 0~4세 차등보육·교육비의 경우 2006년에는 도시근로자 가구 평균소득 70% 이하로 지원이 이루어지던 것이 2010년부터 소득하위 70% 이하로 확대됨.
 - 2006년 기초생활보장 수급자와 차상위계층에 한해 이루어지던 보육·교육비 무상지원이 2011년부터는 소득하위 70%까지 확대될 계획임.
- 한편 양육수당 등 육아지원 수당제도는 주로 취약계층에 한정됨.

3) 영유아 보육·교육비 지원으로는 차등 보육·교육비 지원 확대, 만 5세아 무상보육·교육비 지원, 2자녀 이상 보육·교육비 지원, 장애아 무상보육·교육비, 농업인 영유아 양육비 지원, 보육시설 미이용 아동 양육수당 지원, 아이돌보미 지원 등임.

4) 방과후 학교 확대 등 사교육비 부담 경감을 위한 지원으로는 저소득층을 위한 바우처 제도, 농산 어촌 방과후 학교 운영 지원, 초등 보육프로그램 운영 등임.

가. 육아지원 수당제도

- 양육수당은 가정내 양육에 대한 지원을 강화하여 보육료 지원과의 형평성을 제고하기 위해 2009년 7월부터 도입됨.
 - 차상위 이하 보육시설 미이용 만 24개월 미만 아동에 대하여 월 10만원을 지급함.
- 이외에 장애아동수당, 농업인 영유아 양육비 지원사업, 한부모 자녀 양육수당, 입양자녀 양육수당, 입양장애아동 양육보조수당 등이 있음(표 2 참고).

<표 2> 중앙정부의 육아지원 수당제도

제도명	대상	급여액
양육수당	- 연령: 만 24개월 미만 - 소득: 차상위계층 이하 (보육시설 미이용 아동)	- 월 10만원
장애아동수당	- 연령: 18세 미만 - 소득: 기초수급 및 차상위 재가장애아동	- 기초수급 중증장애인 월 20만원 - 기초수급 경증장애인 월 10만원 - 차상위 중증장애인 월 15만원 - 차상위 경증장애인 월 10만원
농업인 영유아 양육비 지원사업	- 취약계층 농림어업 및 임업인 - 만0세~만5세(만6세 취약유예 경우)	- 시설 미이용아동: 법정저소득지원 단가의 35% 지원
한부모가정 자녀 양육수당	- 만 12세 미만 자녀를 가진 한부모 가정	- 월 5만원
입양자녀 양육수당	- 아동을 입양한 한부모가정 - 입양아동 만 13세까지	- 월 10만원
입양장애아동 양육보조수당	- 장애아를 입양한 양부모 - 입양장애아동 만 18세까지	- 경증: 월 551천원 - 중증: 월 570천원

- 이외에 지방정부 차원에서 출산장려금과 양육비 지원이 이루어지고 있음.
 - 지방자치단체별로 지급대상과 지급액 수준이 매우 다양하여, 일시금의 경우는 50만원에서 300만원, 양육비의 경우 지급 대상은 첫째아, 둘째아, 셋째아 이상, 지급액은 월 5만원에서 30만원으로 나타남.

나. 문제점

- 대표적인 양육비 지원정책인 보육료 지원의 경우 그 대상이 만 5세 이하에 한정되므로 취학 이후 아동에 대한 지원은 미흡한 상황임.
- 현행 육아지원 수당제도인 양육수당 등은 선별적임.
 - 양육수당은 소득기준 및 연령기준이 제한적이고, 장애아동수당 등 이외의 수당제도는 주로 취약계층에 한정됨.
- 따라서 아동수당 지원 대상의 연령 기준은 학령기를 포괄하고, 소득 기준은 중산층을 포괄해야 할 것임.

4. 외국의 아동수당제도와 시사점

- 외국의 아동수당제도는 매우 다양하므로 유형별로 구분하여 그 특징을 파악하고, 구체적인 사례로서 저출산 극복 효과의 측면에서 유일한 성공 사례로 평가되는 프랑스의 아동수당제도를 중심으로 다루고자 함.

가. 아동수당제도의 유형 및 특징

- 아동수당제도의 유형은 일반적으로 보편적 아동수당제도와 소득연계형 아동수당제도로 구분됨.
 - 보편적 아동수당제도는 일정 연령에 도달한 아동이 있는 모든 가족에게 부모의 소득이나 고용상태와 상관없이 급여를 제공하는 방식임(표 3 참조).
 - 소득연계형 아동수당제도는 일정소득 이하의 자녀가 있는 가족에게만 급여를 제공하는 방식임(표 4 참조).

<표 3> 주요국 보편적 아동수당제도의 특징

국가	대상아동 연령	급여체계(차등화)		지급대상	급여조정 (연동여부)	과세
		자녀수	자녀연령			
스웨덴	만 16세 (학생인 경우 만 20세, 학업장애가 있는 경우 만 23세)	있음	있음	어머니	정부결정에 따라 상승, 연동 안함	없음
영국	만 16세 (전업학생인 경우 만 19세)	있음	없음	돌봄을 제공하는 자	정부결정에 따라 상승, 연동 안함	없음
핀란드	만 17세 미만	있음	없음	어머니	정부결정에 따라 상승, 연동 안함	없음
프랑스	만 20세 미만	있음	있음	양부모의 합의	매년 상승, 물가상승에 연동	없음
네덜란드	만 16세 미만	있음	있음	어머니	정부결정에 따라 1년에 두 차례 상승, 물가지수에 연동	없음
오스트리아	만 18세(전업학생인 경우 만 26세)	있음	있음	어머니	정부결정에 따라 상승, 연동 안함	없음

자료: 이선주 · 박선영 · 김은정, 2006: 51 재구성

<표 4> 주요국 소득연계형 아동수당제도의 특징

국가	대상아동 연령	급여체계(차등화)		지급대상	과세
		자녀수	자녀연령		
일본 ⁵⁾	만 12세	있음	없음	세대주	없음
스페인	만 18세 미만	없음	없음	양부모의 합의	없음
이탈리아	만 18세 이하 (전업학생일 경우 21세)	있음	없음	소득이 있는 자	없음

자료: 이선주 · 박선영 · 김은정, 2006: 55 재구성

5) 해당내용은 「아동수당법」에 의거함. 최근 일본은 2010년 3월 민주당이 제출한 「자녀수당법」이 통과됨에 따라 보편적인 아동수당제도로의 전환을 시도 중임.

- 제도 유형별 특징을 종합하면 다음과 같음.
 - 제도 유형과 상관없이 대상 연령은 주로 학령기를 포괄하여 만 18세에 달함.
 - 특히 보편적 아동수당제도의 경우 자녀수가 많고 자녀 연령이 높을수록 급여액이 높아지는 경향이 있음.

나. 프랑스의 아동수당제도

1) 주요 내용

- 프랑스의 아동수당제도는 그 적용이 관대하고 종류가 매우 다양하여 사각지대가 작고 저출산 극복 효과를 지닌 것으로 분석됨.
- 수당 종류
 - 보편적인 아동수당 이외에 다자녀 가족에 대한 보충급여가 제공됨.
 - 아동수당의 경우 소득 기준과 상관없이 20세 미만의 두 자녀 이상을 둔 가구에 지급되며, 다른 수당과 중복 수급이 가능함.
 - 아동수당 급여액은 자녀수와 연령에 따라 차등 지급됨(<표 5> 참고).
 - 보충급여는 부양자녀가 3명 이상 있고 자녀 모두 3세 이상인 경우를 대상으로 하며, 소득기준에 따라 수혜자격이 제한됨.
 - 이외에도 아동연령별 수당제도와 부모의 직업 활동에 대한 자유로운 선택보조금 등 부모의 위기(직업 중단, 실업 등)에 대응하기 위한 수당 등이 있음.
- 지급 대상
 - 아동수당은 부양할 아동이 있는 가족에게 제공되는데, 이 때 피부양아동은 근로하지 않는 만 20세 이하 아동이거나 근로하는 경우 그 임금이 최저임금의 55% 이상을 초과하지 않는 사람으로 규정함.
 - 2003년 도입된 정액급여의 경우 자녀가 세 명 이상인 가족에게 지급되며, 첫째 자녀가 만 20세가 되는 시점에서부터 만 21세가 되기 직전까지 급여를 지급함.

○ 급여액

- 보편적 아동수당은 둘째 자녀 이상에게 월 124.54유로(한화 약 18만원)를 지급하며, 그 이상의 자녀를 둔 가족에게는 자녀 1명이 증가할수록 159.57유로를 추가로 지급함.
- 또한 아동수당 급여액은 연령별로 차등화 되어 있음.
- 만 11세~16세인 경우는 월 33.03유로, 만 16세 이상인 경우는 월 62.37유로가 추가로 지급함.

<표 5> 프랑스의 아동수당 월 지급액(2010년 기준)

아동수당	급여액(월, 유로)
2자녀	124.54
자녀가 증가할 때마다	159.57
11~16세 아동의 증가액	35.03
16세 이상 아동의 증가액	62.27

자료: http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_3.html

2) 시사점

- 보편적인 수당제도와 소득조사에 기반한 다자녀 보충급여제도 이외에도 다양한 급여체계를 마련하여 사각지대를 최소화함.
 - 보편적 아동수당제도를 만 20세 미만에 적용하고, 이에 추가하여 3명 이상 자녀를 둔 가족에 대해서는 일정소득 이하의 가구에 한하여 보충급여를 제공함.
 - 이외에도 한부모 가족 등 보살핌 위기가 발생할 수 있는 아동을 대상으로 소득기준을 적용하여 추가급여를 제공함.
- 출산을 유도하기 위해 자녀의 출생순위나 자녀 수에 따라 아동수당 지급액을 차등화함.
 - 보편적인 아동수당의 급여자격을 둘째 자녀 이상에 부여하고, 3명 이상 자녀 가구의 경우 추가급여를 지급하는 등 다자녀 가족에 대한 지원을 강화함.

- 자녀수가 증가할수록 급여액이 높아져 추가자녀 출산에 따른 비용 부담을 실질적으로 완화함.

5. 아동수당제도 도입방안

- 아동수당제도의 정책 효과를 극대화하기 위해서는 아동이 있는 모든 가구를 지급 대상으로 하고, 대상아동 연령은 학령기 전반을 포괄하며, 출생 순위 상 첫째 자녀부터 지급하는 것이 바람직함.
- 그러나 이러한 보편적 방식의 아동수당은 막대한 재원이 소요되므로 제도 도입시에 비교적 적은 재원이 소요되는 방안을 모색하고, 이후 점차 보편적 방식으로 확대하는 것이 현실적인 방안으로 판단됨.
 - 단 연령기준의 경우는 제도 도입 시에 보편적 적용이 우선적으로 고려되어야 할 것임.
 - 외국 사례에 의하면 보편적 방식은 물론 소득연계방식의 수당제도를 도입한 경우에도 지급대상 아동 연령은 대체로 학령기 즉 만 16세 또는 18세를 포괄함.
 - 또한 부모들의 양육비 부담이 아동 연령에 따라 증가한다는 점을 고려하면 대상아동 연령을 취학 전 아동 등 낮은 연령으로 한정하는 것은 정책 효과가 낮음.
 - 이외에도 아동수당제도의 저출산 극복 효과를 기대하려면 급여체계의 설계 시에 출산을 유도하는 방안이 적극적으로 고려되어야 할 것임.
- 기존 연구와 관련 법률안에서 제기된 도입 방안들을 종합하여 아동수당제도의 단계적 도입 시 적용 대상 및 급여 수준 등을 제시하면 다음과 같음.

6) 기존 연구는 김수정(2006), 이선주 외(2006), 심미례/(2007), 최성은 외(2009)이고, 관련 법률안은 「아동복지법 일부개정법률안」(양승조 의원 등 15인, 2008.9.4 발의), 「아동수당에 관한 법률안」(이낙연 의원 등 13인, 2009.11.25 발의), 「아동수당법안」(김우남 의원 등 10인, 2009.12.9 발의), 「아동복지법 일부개정법률안」, (곽정숙 의원 등 13인, 2010.4.26 발의)임

가. 연령기준

- 기존 방안들에서 지급대상 아동의 연령은 만 5세 이하에서 만 18세 미만에 달함.
 - 단계적 확대 등을 고려하여 만 7세 미만, 만 13세, 만 15세 이하 등이 제기되기도 함.
 - 아동수당제도의 정책 효과를 고려하면 궁극적으로는 학령기 아동 전반 즉 만 18세 미만을 포괄해야 할 것임.

양승조 의원 등	이낙연 의원 등	김우남 의원 등	곽정숙 의원 등
- 만 5세 이하(제4조의3) (2008년~2014년)	- 만 7세 미만 아동 (제4조)	- 만 18세 미만 (제2조) - 세 번째 자녀부터 (제6조)	- 12세 미만 아동 (제31조의2) (2012년~2017년 단계적 확대)

관련 연구	연령기준	근거
김수정(2006)	만 13세까지 단계적 확대	예산상의 문제를 고려하여 시행년도에 0세 아동부터 매년 1년씩 연령을 올려 만 13세 까지 확대
이선주 외(2006)	만 15세	아동의 교육받을 권리와 연계하여 의무교육학령인 만 15세까지로 정함
심미례(2007)	만 18세 미만	「아동복지법」과 동일하게 만 18세 미만으로 규정함

- 재원 마련 등을 고려하면, 만 5세 이하 아동으로부터 시작하여 최종 학령 또는 최소 노동 연령인 만 15세 또는 만 18세까지 단계적으로 확대하는 방안을 모색해 볼 수 있음.
 - 특히 인적자본에의 투자 효과의 측면에서 취학 전 아동에 대한 투자회수율이 가장 높은 것으로 분석되므로 지급대상으로 취학 전 아동을 우선

적으로 고려할만함.

- 생애주기별 인적자본에 대한 투자회수율을 추정한 연구(Cunha et al., 2005)에 의하면, 각 생애주기에 동일한 양의 투자를 가정할 경우 투자회수율은 취학전 아동이 가장 높고 그 영향이 장기적인 것으로 나타남.
- 영국의 페리 프로그램의 패널자료에서도 취학 전 페리프로그램을 경험한 성인은 그렇지 않은 성인보다 고용율이 18% 더 높고, 월소득은 \$453나 더 높으며, 복지비용은 17% 더 낮은 것으로 나타남(OECD, 2005 ; 최성은, 2010: 20, 재인용).

- 그러나 아동수당제도의 목표와 정책 효과를 고려하면 연령기준의 경우는 제도 도입 시부터 보편적 적용이 요구되므로 적용대상 아동 연령은 학령기 전반을 포괄할 수 있는 만 18세가 바람직할 것으로 판단됨.

나. 출생순위

- 출산력 제고 효과와 재원 절감을 고려하여 둘째 자녀 이상에게 수급권을 부여하고, 이후 첫째아로 점차 확대하는 방안이 효율적임.
 - 일반적으로는 첫째 자녀부터 급여를 지급하나, 프랑스 등과 같이 출산율 제고가 주된 목표인 경우는 한 자녀만 있는 가족에게는 보편적 수당을 지급하지 않음.
- 최근 연구에 의하면, 둘째 자녀의 출산 포기가 합계출산율의 중요한 결정요인으로 지적되므로 출산율을 높이기 위해서는 둘째 자녀의 출산 유도가 중요함.
 - 최근 서울시 조사에 의하면, 둘째 자녀의 출산 포기가 합계출산율에 결정 요인인 것으로 분석됨(조영태, 2009).
 - 첫째 자녀의 경우는 출산 연령이 늦어져도 출산하는 반면 둘째 자녀의 경우는 출산 포기로 이어지기 때문임.
- 이외에도 지방정부 차원에서 이루어지는 양육비 지원에서 둘째 자녀 이상의 수당지급이 저출산 극복 효과가 있는 것으로 분석됨(서문희 외, 2009: 113~114)

- 둘째 자녀 이후부터 출산장려금이나 수당을 지원하는 시·군·구에서 출생아 중 둘째 이상 비율이 그렇지 않은 시·군·구 보다 높은 것으로 분석됨.
- 시·군·구의 2007년 둘째 자녀 이상 출산장려금이나 수당지원이 2008년 출산 수준과 출생아 중 둘째아 이상 비율에 영향을 미치는 경향이 있는 것으로 분석됨.

다. 소득기준

- 기존 방안들에 의하면, 적용대상 소득기준은 최저생계비 120% 이하에서 하위 80%에 달함.
 - 소득기준 하위 80% 가구의 적용은 재원의 효율적인 운용 측면에서 고소득층을 제외한 것임.

양승조 의원 등	이낙연 의원 등	김우남 의원 등	곽정숙 의원 등	최성은 외(2009)
소득수준 등 가정형편을 고려하여 80% 수준 (제4조의3)	전년소득이 일정 금액 이상인 경우는 제외함 (제6조)	중위소득 150%이하 가구의 아동 (제5조)	보편적 방식(해당연령의 모든 아동) (제31조의2)	- 최저생계비 120% 이하 가구 - 확대방안: 소득하위 50%, 또는 하위 80%까지 확대

- 제도 도입 시 최저생계비 120%이하 가구에서 시작하여 소득기준 하위 50%, 80% 로 확대해 감.

라. 급여액

- 기존 방안들에 의하면, 아동수당 급여액은 대개 5만원~10만원선임.

양승조 의원 등	이낙연 의원 등	김우남 의원 등	곽정숙 의원 등
월 10만원(제4조의3)	- 둘째 아동에게는 매월 5만원(제7조) - 둘째 아동을 초과하는 아동부터는 아동 1인당 매월 10만원 지급(제7조)	월 10만원(제5조)	월 10만원 이상 (제31조의2)

- 이 같은 수준은 현행 공공부조 급여액이나 아동에 소요되는 필수적인 비용인 식료품비에 근거한 것임.
 - 5만원을 주장하는 경우는 취약계층 대상의 현행 양육지원 급여액이 대개 5만원~7만원이라는 점이 고려됨.
 - 10만원을 주장하는 경우는 아동을 위한 기본식품비가 10만원이라는 점이 고려됨.

관련 연구	급여액(월)	근거
김수정(2006) 심미래(2007)	월 10만원	아동을 위한 기본식품비가 10만원이란 점을 고려함
이선주 외(2006)	월 5만원	취약계층에 제공되는 현행 양육관련 급여액 수준(5만원~7만원)수준을 고려함

- 아동복지 향상이라는 아동수당제도의 목표를 고려하면 아동에 소요되는 기본비용을 근거로 급여액 산정이 이루어지는 것이 타당하므로 급여액 수준은 최소 10만원이 보장되어야 할 것임.
 - 아동수당제도는 궁극적으로 보편주의를 지향한다는 측면에서 공공부조제도와는 그 성격이 다르므로 급여액 산정기준으로 공공부조 급여액을 고려하는 것은 제고될 필요가 있음
- 또한 출산을 유도하기 위해서는 연령과 자녀수에 따른 차등화를 모색할 필요가 있음.
 - 양육비 부담을 실질적으로 완화하기 위해서는 아동 연령이 증가하고 자녀수가 증가함에 따라 추가 급여가 지급되는 방식의 제도 설계가 요구됨.
- 이외에도 평균 소득이나 물가지수와 연동하여 매년 급여액을 조정하고 아동수당 급여는 과세 대상에서 제외하는 방안이 고려되어야 할 것임.
 - 실질소득을 보장하기 위해서는 물가 상승 등을 고려하여 매년 아동수당 급여액을 조정할 필요가 있음.
 - 실질소득을 보장하기 위해 대부분의 국가들에서 아동수당 급여는 과세에서 제외됨.

마. 자원 및 소요예산

- 재원 분담에서 정부 이외에 고용주가 일정 재원을 분담하는 방안과, 아동수당의 재원마련을 위해 소득공제제도의 개편이 모색되어야 할 것임.
 - 소득공제방식은 면세점 이하 가구나 저소득층 가구에는 혜택이 적고 고소득층에 유리한 역진적인 제도이므로 아동이 있는 가구에 대한 지원으로는 부적절한 것으로 지적됨.⁷⁾
 - 단, 소득공제방식의 개편은 수당 지급대상이 최소화되는 제도 도입 시가 아니라 보편적 방식으로의 제도 확대 시에 이루어져야 할 것임.⁸⁾
- 기존 방안들에서 제기된 소요예산 범위는 연간 약 1천5백억원에서 약 11조원에 달함.⁹⁾
 - 가장 많은 예산이 소요되는 경우: 소득기준과 상관없이 월 10만원을 지급할 경우¹⁰⁾
 - 6세 이하 모든 아동에게 지급할 경우: 약 3조6천억원
 - 18세 이하 모든 아동에게 지급할 경우: 약 11조원
 - 가장 적은 예산이 소요되는 경우: 소득기준 최저생계비 120% 이하 가구에 속해 있는 아동에게 월 5만원을 지급할 경우¹¹⁾
 - 6세 이하 첫째 아동에게 지급할 경우: 약 1천5백억원¹²⁾
 - 18세 이하 첫째 아동에게 지급할 경우: 약 7천6백억원

7) 김수정, 2006: 49

8) 프랑스는 1998년 자산조사에 근거한 아동수당을 기존의 보편적 방식으로 전환하면서 피부양소득세 급여제도를 개혁하였고, 일본은 아동수당제도의 재원 마련을 위해 연소자부양공제를 부분적으로 폐지하고 배우자 특별공제를 폐지함.

9) 2008년 한국복지패널 자료를 기초하여 2007년 조사대상자의 생활실태를 기준으로 추정한 것임(최성은 외, 2009: 134) 구체적인 산출방식은 “최성은 외, 2009: 107~108”를 참고할 것

10) 이외에 12세 아동 10만원씩 지급할 경우 연도별 비용추계는 “아동복지법 일부개정법률안 비용추계서, 광정숙 의원 등 13인 발의” 참고할 것

11) 양육수당과 중복되지 않고, 보육서비스와 중복적으로 제공할 경우

12) 이외에 5세 이하 아동 중 80% 아동에게 월 10만원씩 지급할 경우 비용추계는 “아동복지법 일부개정법률안 비용추계서, 양승조 의원 등 15인 발의” 참고할 것

6. 맺음말

- 우리나라의 육아지원은 보육료 지원 위주이며, 현행 양육비 지원은 선별적이므로 육아지원의 효율성을 높이기 위해서는 양육에 대한 보편적인 현금 지원정책이 요구됨.
- 아동수당제도의 필요성에도 불구하고 재원 마련 등으로 제도 도입이 더 이상 지연되기 않기 위해서는 비교적 적은 재원이 소요되는 방식으로 제도를 도입하여 이후 점차 보편적 방식으로 확대해가는 것이 불가피할 것으로 보임.
- 또한 아동수당을 통해 출산을 유도하기 위해서는 1) 둘째 자녀부터 수급권을 부여하고 2) 대상 아동의 연령 및 출생순위가 높을수록 급여액이 상승하도록 설계하며 3) 셋째 자녀 이상 다자녀 가구의 경우는 소득기준을 적용하여 추가 급여를 지급하는 방안을 모색할 필요가 있음.
- 따라서 아동복지 향상과 저출산 극복 효과를 동시에 기대하기 위해서는 아동수당의 적용 대상을 만 18세 아동, 최저생계비 120% 이하 가구 둘째 아동부터로 하고, 지급액은 월 10만원으로 하되, 만 12세(초등), 만 18세(중고등)의 경우와 셋째아 이후는 추가 급여를 지급하는 것이 바람직함.
- 이외에도 아동수당제도의 도입을 위해서는 기존 제도와와의 관계에 관한 사회적 합의가 요구됨.
 - 이는 양육수당 등 기존의 양육비 지원을 아동수당제도로 단일화 할 것 인지의 문제로서 제도 간 중복 가능성을 따져보아야 할 것임.
 - 보육료 지원은 보육시설을 이용할 경우 추가비용을 지원하는 것이므로 아동수당제도와 중복 수급이 가능해야 할 것임.
 - 양육수당은 보육시설 이용자와의 형평성을 보장하기 위한 제도로써 아동수당 도입 시 폐지되어야 할 것임.
 - 장애아동수당, 한부모 가족수당, 입양 자녀수당 등 현행 양육비 지원은 장애 등으로 인한 추가비용에 따른 소득보전을 위한 것이므로 소득기준을 적용하여 아동수당과 중복 수급이 가능해야 할 것임.
 - 지방정부의 양육비 지원은 아동수당과 중복 가능성이 있고 지역 간 형

평성 논란이 제기되므로 중앙정부 차원의 아동수당제도와 통합하는 방안이 모색되어야 할 것임.

참고문헌

- 국회 보건복지가족위원회 전문위원(2008.11), "아동복지법 일부개정법률안 검토보고".
- 국회저출산 대책 TF팀(2010.4). 『저출산 대책과 정책 방향』.
- 김수정(2006), "아동수당의 필요성과 도입방안". 「사회적 돌봄을 위한 정책토론회」. 참여연대 사회복지위원회.
- 김은설·최혜선(2008), 『한국인의 자녀양육관 연구』. 육아정책센터.
- 백선희(2010), "국가의 보육료 지원정책의 확대와 줄어들지 않는 부모의 부담". 『복지동향』 제142호. 참여연대 사회복지위원회.
- 서문희 외(2009), 『영유아 양육비용 지원의 효과에 관한 연구』. 육아정책연구소.
- 심미례(2007). 『한국의 아동수당 도입방안에 대한 연구』.
- 이삼식·유계숙·윤홍식·최효진(2008.12). 『저출산 대응정책의 효과성 평가모형에 관한 연구』. 한국보건사회연구원.
- 이선주·박선영·김은정 외(2006). 「아동수당제도의 국제비교 및 도입방안에 대한 연구」. 한국여성개발원.
- 이선주·박선영·김은정(2008). "주요국가의 아동수당제도에 관한 연구". 『사회보장연구』, 한국사회보장학회.
- 이재완·최영선(2005.9). "외국의 아동수당제도에 관한 연구". 『한국영유아보육학』.
- 장혜경·홍승아·송치선(2005). "주요 선진국의 저출산 대응정책 현황과 정책과제". 국회 저출산 및 고령화사회대책 특별위원회.
- 조영태(2009). "서울시의 저출산 현상 분석: 인구학적 접근". 『서울시 저출산 대응 국제정책 포럼』, 서울시 여성가족재단 외.
- 최성은 외(2009). 『아동수당 도입방안 연구』. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 최성은(2010.5.4). "아동수당 도입방안". 「아동수당 도입을 위한 토론회 자료집」. 광정숙의원실 등 주최.

최영진(2008). “일본 아동수당법에 관한 연구”. 『부산대학교 법학연구』.

한국보건사회연구원(2005), 『저출산 대책 수립을 위한 국제공동 정책연구』. 한국보건사회연구원.

이삼식 외(2005). 『저출산 원인 및 종합대책 연구』. 저출산·고령사회위원회, 보건복지부, 한국보건사회연구원.

김승권 · 조애저 · 김유경 · 도세록 · 이건우(2006). 『2006년도 전국출산력 및 가족보건·복지실태조사』. 한국보건사회연구원.

한국보건사회연구원(2009). 『결혼 및 출산 동향조사』.