

출산력 제고를 위한 아동수당제도의 도입이 필요하다

조복희 소장

제1차 저출산 대책(“저출산·고령사회 기본계획”(2006~2010년))이 2006년 이후 본격화 되었음에도 불구하고, 우리나라의 합계출산율은 2008년 1.19명에 이어 지난 해 1.15명으로 다시 하락하여 세계 최저수준을 벗어나지 못하고 있다. 저출산 부문 예산은 2010년 한해에만 5조 8,595억원에 달하고, 보육료 지원, 육아휴직 등 주요 정책이 매년 강화되어온 점을 감안하면 맥빠지는 결과가 아닐 수 없다.

이 같은 저출산 부문의 실패에 대해 최근 들어 보육정책이 지목되곤 한다. 제1차 저출산 대책은 가정과 일터의 병행 지원과 양육비 부담 완화를 위해 보육정책 강화에 주력하였고, 그 결과 보육 예산은 저출산 부문 중 가장 높은 비중(약 70%)을 차지할 뿐만 아니라 보육료 지원대상의 증가와 함께 매년 증가해왔기 때문이다.

그러나 보육정책의 성공만으로 저출산을 극복하는 것은 한계가 있다. 잘 알려진 바와 같이 보육정책의 주된 목표는 0~5세 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하고(「영유아보육법」제3조제1

항), 여성에게는 자녀 출산 이후에도 가정과 일터의 병행이 가능하도록 지원하여 노동권을 보장하려는 것이다. 그러므로 자녀를 직접 양육하는 부모들과 취학 아동을 둔 부모들의 경우는 보육료 지원 등 보육정책의 혜택과는 무관하다.

한편 보육시설 미이용 아동과 취학아동을 포함하는 현행 양육비 지원정책은 선별적이어서 그 대상이 주로 일부 취약계층에 불과하며, 대상연령도 협소하다. 보육시설 미이용 아동에 제공되는 양육수당의 경우 지급대상은 차상위계층 이하만 24개월 미만 아동이며, 장애아동수당의 경우 지급 대상연령은 18세에 달하나 기초수급자와 차상위 재가 장애아동에만 지급된다. 또한 소득기준과 무관하게 지급되는 수당은 한부모 가족 자녀나 입양장애인아동 등 특별한 요구를 지닌 아동에 한정된다.

그런데 여기서 주목해야 할 바는 양육비 부담으로 인한 출산 기피가 모든 계층에 걸쳐 나타나며, 양육비 부담은 자녀 연령이 증가함에 따라 가중되어 자녀의 대학 졸업 시까지 계속될 것으로 예

상된다는 점이다. 또한 우리나라의 여성경제활동 참가율은 약 50%(2009년 기준 49.2%)에 불과하므로 자녀를 직접 양육하는 부모(특히 어머니)들의 비중이 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 높다. 그러므로 양육비 부담을 실질적으로 완화하기 위해서는 보육시설 이용이나 부모의 노동시장 참여와 상관없이 제공되는 양육비 대한 현금 지원인 아동수당제도의 도입이 절실히 요구된다.

아동수당제도는 현재 세계 88개국에서 실시 중이며, OECD 국가들 중 미실시 국가는 우리나라를 포함하여 미국, 멕시코, 터키에 불과하다. 게다가 프랑스 등 주요국의 경우 아동수당제도의 도입은 대개 1930~1950년대에 이루어졌다. 이를 국가에 의하면 아동수당제도는 아동이 있는 가구와 없는 가구간의 소득재분배, 아동빈곤의 완화 등 다양한 정책효과를 지니는 것으로 알려져 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 아동수당제도 도입은 아직도 제자리 걸음 수준에 머물고 있다. 2005년 제1차 저출산 계획 수립 과정에서 도입의 필요성이 본격적으로 제기된 이래 제18대 국회에서도 관련 법률안이 제출되는 등 논의가 이어지고 있으나, 구체적인 도입방안이 가시화되지 않고 있다. 이는 아동수당제도의 도입이 주로 저출산 극복 차원에서 논의되어왔고, 그 결과 아동수당제도의 저출산 극복 효과가 의문시되면서 재원 마련 등을 이유로 제도 도입이 지연되는 것으로 판단된다. 아동수당제도의 저출산 극복 효과에 대해서는 논란의 여지가 많은 것이 사실이다. 아동수당제도의 유형과 수준 즉 대상 포괄범위와 급여액 등에 따라 정책효과가 달라질 수 있고, 보육서비스 등

이외의 육아지원정책도 아동수당제도의 정책효과에 주된 영향을 미칠 것이다. 따라서 아동수당제도를 통해 출산을 직접적으로 유도하려면 높은 보육서비스 수준을 전제로 하여 프랑스의 경우와 같은 보편적 방식의 아동수당제도를 도입하여 소득기준상 모든 아동을 포괄하고 대상연령은 취학아동까지 포괄하며, 급여액은 양육비 부담을 완화할 수 있는 수준에 도달해야 할 것이다.

그리나 다른 한편 아동수당은 아동중심적 시각에서 아동빈곤을 예방하는 등 아동의 건전한 육성을 보장하고, 아동에 대한 사회적 투자를 강화하여 질 높은 생산인구를 확보한다는 측면에서 저출산 대책으로 간주될 수 있다. 따라서 아동수당제도 도입의 필요성은 더 이상 논란거리가 아니며, 현재는 도입방안에 관한 사회적 합의가 필요한 시점이라 할 수 있다.

제도 도입을 현실화하기 위해서는 제도 도입 시에 재원 부담을 최소화하면서 정책효과를 기대할 수 있는 방안으로 시작해서 점차 보편적 방식으로 확대하는 방식을 취하는 것이 불가피해 보인다. 이를 위해 구체적으로 아동수당 지급대상 아동의 연령과 출생순위, 그리고 대상가구의 소득기준 등에 대한 합리적인 방안을 모색하고, 이외에도 양육수당 등 기존 제도와의 관계, 재원마련 방식 등에 관한 활발한 논의가 이루어져야 할 것이다. 그리하여 보육시설을 이용하는 부모들에게 대한 지원과 더불어 직접 자녀를 양육하는 부모들을 포괄하는 현금지원정책이 체계적으로 균형을 이룬 육아지원정책의 새로운 틀이 마련되기를 기대해본다.