

아동의 보편적 권리, 아동수당

임현규 보건복지부 아동복지정책과

아동수당은 도입한지 1년 밖에 되지 않았으나, 선별에서 보편지급으로, 지급연령도 만 6세미만(0~5세)에서 만 7세미만(0~6세)으로 확대되면서 아동의 기본 권리로 자리매김하고 있다. 제도개편에 따라 수혜아동 수도 2018년 9월 195만명(전체 아동수 대비 79.6%)에서 보편지급이 실시된 2019년 4월에는 231만명(전체 아동수 대비 97.6%)으로 증가하였고, 선별에 따른 사회적 비용도 감소하였다. 아동수당은 양육물품 구입비, 교육비, 여행, 문화생활, 저축 등으로 각각 아동가구 상황에 맞게 사용되고 있으며, 아동수당 수혜가구의 만족도는 3.61점(5점 척도)에 해당하는 등 국민들은 전반적으로 만족하는 것으로 나타났다. 아동 기본적 권리 제고, 가구의 아동 양육부담 경감, 양육에 대한 국가 책임성 강화라는 아동수당 목적과 OECD 국가들의 아동수당 제도 등을 고려하여 연령확대, 금액인상, 자녀수별, 연령별 차등지급 등 다양한 제도 발전방향에 대해 검토해 나갈 필요가 있다.

1. 들어가며

2019년 9월은 아동수당이 도입된 지 1주년이자, 지급 연령 확대[만 6세미만(0~5세) → 만 7세미만(0~6세)]가 시작되는 시기이다. 아동수당은 도입 후 1년 밖에 되지 않은 짧은 기간이지만, 소득·재산 조사 폐지, 연령확대 등 지속적인 제도 개선으로 아동의 기본적 권리로서 위상을 강화해나가고 있다. 아동수당 제도 목적, 그간 제도 개선 사항, 우리 국민에게 아동수당의 의미, 해외국가와 비교, 앞으로의 개선 방향 등에 대해 소개하도록 한다.

2. 아동수당 도입 및 그간 경과

아동수당은 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지를 증진을 위해 실시하는 제도이다. 당초에는 모든 만 6세 미만 아동에게 월 10만원씩 지급하도록 제도가 설계되었으나 국회 논의과정에서 전국 2인 이상 가구의 소득·재산의 하위 90%의 아동가구의 만 6세 미만 아동에게 아동수당을 지급하는 것으로 확정하여 2018년 9월부터 시행되었다.

소득·재산에 대한 선별기준은 추가되었지만, 아동수당이 도입되어 대다수 만 6세 미만 아동의 양육과정에서 월 10만원이라는 일정 비용을

지속적으로 지원한다는 점에서 국가 책임성을 강화하고, 개인의 양육부담을 경감하는 효과가 있을 것으로 기대되었다. 또한 미래세대인 아동에 대한 사회적 투자로 아동 성장 후 인적자본이 향상될 것이라는 전망도 있었으며, 그에 따라 아동수당의 혜택은 국가와 사회전체로 환원될 것으로 예측되었다.

하지만, 소득·재산에 따른 선별지급으로 인해 ‘아동의 기본적 권리’로서의 아동수당의 의미는 퇴색될 수밖에 없었다. 아동은 누구나 건강한 성장과 발달을 할 권리가 있으며 이러한 권리 존중하기 위해서라면 아동수당이 보편적으로 지급되어야 하기 때문이다. 이러한 관점에서 OECD는 정부가 부모의 경제상황에 관계없이 최소한의 양육비를 지급하여야 한다고 보편지급을 권고하고 있다.

한편, 아동수당 제도를 시행하면서 사회적 비용이 이슈화되었다. 아동수당 처음 도입으로 만 6세미만 약 245만명의 아동이 한 번에 아동수당을 신청하고, 소득·재산조사가 필요함에 따라 발생하게 된 사안이다. 10% 선별에 따른 사회적 비용으로 크게 4가지가 있다. 소득·재산 조사 관련 제출 서류 종류, 소명 시 제출 자료 등을 안내하고 이를 접수, 처리하는 ‘담당자 인건비’, 아동수당 신청 시 부모 등 보호자의 금융재산을 각 금융기관을 통해 조회한 후, 이를 당사자에게 알리는 ‘금융조회 통보비용’, 소득·재산 수준을 고려한 선별지급 시 다른 세제혜택을 조정하지 못하고 유지해야 하는데 이 때 발생하는 ‘자녀세액공제 유지비용’, 소득·재산조사 과정에서 아동수당 신청 부모 등 보호자의 별도의 소명자료 제출, 주민센터 방문·신청시 대기시간 장기 소요 등으로 인한 ‘국민불편 비용’ 등이 있다. 실제로 제도 시행 초기 아동수당 조사과정에서 총 5천만 건의 자료가 사용되었고, 국민이 불편을 감수하고 소명·제출한 자료는 55만 건

이었으며, 100명 미만의 소수 아동을 탈락시켜야 하는 시·군·구 125개에서는 최종 3,400여명 선별을 위해 아동가구원 총 113만여명의 소득·재산 조사를 실시하기도 하였다.

이러한 선별에 따른 사회적 비용에 대한 논란은 아동의 기본권리 보장이라는 아동수당의 본래 목적을 환기시키는 계기가 되었다. 결국 2018년 9월 아동수당 제도 시행 후 4개월 만에 국회에서 제도 개선 논의가 이루어졌으며, 2018년 12월에 2019년 4월부터 소득·재산 조사 없이 모든 만 6세 미만 아동에게 아동수당을 지급하고(다만, 4월에 아동수당 지급 시 1~3월분은 소급하여 지급), 2019년 9월부터 지급대상 연령도 만 7세 미만으로 확대하는 내용으로 ‘아동수당법’을 개정하였다.

3. 아동수당 보편지급 의의 및 효과

이렇게 아동수당이 선별지급에서 보편지급으로 개선됨에 따라 아동수당은 우리나라 최초로 소득, 자산에 기반하지 않고, 연령 등 인구학적 특성에 따라 복지급여가 지급되는 ‘보편적 사회수당’으로 자리잡게 되었다. 이는 ‘아동’이면 누구나 태어나면서부터 국가의 아동수당 지원을 받게 된다는 점에서 아동의 기본 권리를 보장하며, 한 층 더 강화한다는 것에 의미가 있다.

아울러 아동수당 보편지급은 모든 아동 양육가구에 매월 일정 소득을 지속 지원하여 아동의 생존, 성장, 발달에 기여하고 아동 양육의 경제적 부담을 경감할 수 있으며, 높은 납세부담에 비해 국가의 충분한 혜택을 받지 못한다고 생각하는 고소득층의 불만도 해소하는 효과도 있다¹⁾.

또한, 아동수당 보편지급은 아동수당 신청 시 국민의 편의성을 향상시킬 수 있는 토대를 마련

해 주었다. 선별지급 아동수당은 소득·재산 조사가 필요하다. 이에 부, 모 모두의 소득·재산 관련 공적자료 확인을 위한 동의서가 필수 요건이다. 그러나 부, 모 모두의 동의서는 출생신고 시에 갖춰지기 어려웠다. 그래서 대부분의 경우 출생아에 대한 출생신고를 한 후에, 별도로 아동수당을 신청하기 위해 주민센터를 재방문하거나, 온라인을 통해 추가로 신청하는 불편함이 있을 수밖에 없었다. 하지만 보편지급으로 전환한 후에는 아동수당도 출생신고 시 가정양육수당, 지자체 출산지원금 등을 주민센터에서 한번에 통합신청·처리하는 서비스인 '행복출산 One-Stop 서비스'에 포함하여 신청할 수 있도록 개선하였다.

이 외에도 기존 선별지급으로 탈락한 만 6세 미만 아동이 보편지급으로 변화된 아동수당을 지급받기 위해서 다시 아동수당을 신청해야 하는 문제가 있었다. 이는 해당 부모 등 보호자가 아동수당 신청 또는 수급을 거부하지 않은 경우에 한하여 기존에 신청한 자료를 토대로 관련 공무원이 직권신청 하여 부모가 별도 신청을 하지 않고 지급받을 수 있도록 하였다. 이렇게 보편지급으로 개편으로 국민의 편의성은 대폭 향상되고, 국민불편 비용은 감소하게 되었다.

아동수당 보편지급으로 수혜아동 수, 전체 아동 수 대비 지급률 증가도 증가하였다. 최초 아동수당 시행시기인 2018년 9월에는 245만여명 아동 중 195만여명 아동, 즉 전체 만 6세미만 아동 중 79.6%가 아동수당을 받았다. 전체 아동 수 대비 수급아동 수가 차이가 많이 나는 이유는 소득·재산 상위 10%에 해당하는 가구의 아동은 제외된다는 점 외에도 소득·재산 조사를 통한 소득인정액 확정, 아동수당 지급 여부 결정에 한~두달 시기가 소요되어 신청과 지급결

정시기 차이가 발생한다는 점, 일부 아동 부모 등 보호자의 경우, 아동수당 신청 시 자신의 소득, 재산이 노출되는 것을 꺼려하여 신청하지 않은 경우도 있었을 것으로 추정된다는 점 등이 있다. 이 후 2018년 10월, 11월, 12월 시기가 지남에 따라 아동수당 수혜아동수는 216~221만여명 수준, 전체 아동 수 대비 지급률은 89~90% 수준으로 향상되었다.

아동수당 보편지급이 시행된 '19.4월에는 아동수당 수혜아동 수는 231만여명, 전체 아동 수 대비 지급률은 97.6%로 크게 증가하였다(1~3월분 소급지급 포함). 2019년 5월, 6월에도 97% 수준을 유지하고 있다. 보편지급임에도 전체 아동 수 대비 지급률이 100%가 되지 않는 이유는 소득·재산 조사는 없다 하더라도 아동수당 신청과 지급 결정에 일정 정도 시일이 소요된다는 점(예 : 가구구성 형태에 따라 아동수당을 부에게 지급할지, 모에게 지급할지 아니면 다른 제3의 보호자에게 지급할지 등 결정 필요할 수 있음, 신청 시 계좌번호 입력 오기 등 사실관계 확인이 필요할 수 있음 등), 아동 출생 후 아동수당 신청까지 시일이 소요될 수 있다는 점, 국외체류 중인 아동은 아동수당을 신청하지 않을 수 있다는 점 등이 있을 것으로 추정된다.

4. 우리 국민들에게 아동수당 의미

그럼 이제 국민들이 아동수당에 대해 어떻게 생각하고 있는지에 대해 알아보자.

아동수당 관련 2018년 12월에 1,200가구를 대상으로 전화 설문 조사를 하였고, 실제 우리 삶 속에서 아동수당이 어떻게 사용되고 있는지 이야기를 발굴하고 활용사례를 공유, 확산하기

1) '18.12월 설문조사 결과 아동수당 탈락 시 불공평하다는 답변이 38%로 1위를 차지함.

위한 ‘아동수당 사진 공모전’도 2차례(‘18.10~11월, ‘19.6~7월) 개최한 바 있다. 이를 바탕으로 우리 국민들의 아동수당에 대한 생각, 국민과 아동의 생활 속에서 아동수당이 어떻게 활용되고 있는지에 대해 살펴보았다.

아동수당 전화 설문조사에 따르면 아동수당 제도 도입에 대한 평가로 5점 만점 척도에 3.96점(100점 환산시 79.2점)으로 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 아동수당 수혜가구는 3.61점(100점 환산 시 72.2점)으로 전반적으로 만족하고 있는 것으로 나타났다. 또한 아동수당 지급이후 변화로 저축가능(38.1%), 아동교육 가능(28.9%), 아동이 바라는 물품구입 가능(22.2%) 등이 있으며 아동수당으로는 1위 저축·보험이 34.8%, 2위 양육관련 물품 구입 31.7%, 3위 교육비 28.5%, 4위 장난감, 도서 등 구입 16.1% 등으로 나타났다. 대부분 양육관련 물품, 아이가 바라는 물품, 추가 교육비 등으로 사용했으며 아동 미래를 위해 저축을 하는 경우도 많았다.

이러한 아동수당 사용 실태를 고려하여 아동수당 사진공모전도 4개 분야로 구분하여 진행되었다. 아동수당으로 여행, 외식 등 아이와 함께 활용한 경우는 가족사랑상, 아이가 좋아하는 장난감 구입, 키즈카페 방문 등 활용한 경우는 아이행복상, 아이성장을 위한 교육비, 의식주 등 양육물품으로 사용한 경우는 무력무력상, 아이 미래를 위한 저축, 저금 등으로 활용한 경우는 차곡차곡상으로 구분하였다. 사진공모전에서는 사진과 그에 따른 사연을 함께 공모하였는데 멀리 도서지역에 거주하여 아이 책 구입, 문화생활이 쉽지 않았던 가정에 독서와 문화생활 등 ‘여가’ 기회를 제공하는 역할을 하고, 병원에 입원해있는 아기의 건강한 퇴원을 기원하며 아이 이름으로 아동수당을 적립하는 통장을 만든 가정에게는 아동수당이 아이의 건강한 성장을 바라는

‘희망’ 역할을 하고 있다. 또 아동수당이 어떤 부모님, 자식, 손주에게는 3대 모두가 참여하는 여행이라는 ‘추억’을 쌓게 하고, 어떤 4남매 가구는 거주지를 빌라에서 아파트로 이사하는 데 아동수당으로 아파트 구입 시 대출받은 자금의 이자를 납부하여 ‘가계 경제의 든든한 버팀목’ 역할을 하는 등 아동수당은 국민의 삶 속에서 여러 가지 모습으로 아이 행복, 가족 행복에 충실한 역할을 하고 있었다. 이는 아동수당이 각각 아동가구의 양육 상황에 맞게 자유롭게 활용될 수 있도록 현금으로 지급되기 때문이라고 할 수 있다.

참고로 아동수당은 현금으로 지급해야 하지만, 지방자치단체의 여건에 따라 조례 등으로 정하는 경우 현금 이외에 다른 형태로 지급이 가능하도록 아동수당법에 규정되어 있다. 이에 따라 경기도 성남시에서는 아동수당을 지역화폐 성격인 ‘지역 전용 체크카드’ 형태로 지급하고 있다. 다만 현금이 아닌 ‘지역 전용 체크카드’로 지급하는 만큼, 시비(市費)를 추가재원으로 활용, 아동수당 10만원에 2만원을 더하여 총 월 12만원을 지급하고 있다.

5. 향후 아동수당 발전방향

다음으로 아동수당의 향후 발전방향에 대해 살펴보자.

아동수당 이 보편지급으로 개편된 후에 아동수당 발전방향에 대해 다양한 방안이 제안되고 있다. 현재 국회에는 아동수당 연령을 15세 이하까지 점진적으로 확대하면서 지급 금액도 30만원으로 인상하는 내용(자유한국당 김승희 의원 대표발의)과 아동수당 지급 연령을 만 9세 미만으로 확대하되, 아동수당 지급 금액은 월 10만원을 유지하되 물가인상률을 반영하는 내용(더불어민주당 김태연 의원 대표발의)으로 아

동수당법 개정안이 발의되어 있는 상황이다. 또한, '18년 12월 아동수당 전화 설문조사 시 국민들이 생각하는 아동수당 향후 발전 과제에 대한 사항도 확인하였는데 국민들은 '금액을 늘려야 한다'(72.7%), '수급연령도 높여야 한다'(62.4%), '저소득층은 추가 지급해야한다'(33.0%), '둘째 이상 추가지급 해야한다'(25.8%) 등 다양한 의견을 제시하고 있다.

이렇게 아동수당 발전방향 관련, 크게 ①연령 확대, ②지급금액 인상, ③출생순위별 금액 차등, ④연령별 금액 차등 등이 제안되고 있다. 이러한 사항을 아주 오래전부터 아동수당이 정착되고 지급되어 있는 OECD 주요 국가와 비교해 보면 다음과 같다.

국가별 재정여건, 인구구조, 사회, 문화 등이 모두 다르므로 OECD 국가의 아동수당 모습도

〈OECD 국가의 아동수당 제도 현황〉²⁾

① 지급연령

○ 대부분의 OECD 국가는 16세 미만~18세 미만까지 아동수당 지급(32개국 중 27개국, 84.4%)

구분	6세미만	7세미만	15세미만	16세미만	17세미만	18세미만	18세이상	합계
OECD 국가수	1(호주)	1(한국)	1(라트비아)	9	1(핀란드)	17	2(프랑스, 체코)	32

* 16개국이 학생일 경우 지원 연령을 확대하고 있음(예. ▲영국 16세미만이나 학생은 19세이하까지, ▲독일 18세미만이나 학생은 25세미만까지 지원 등)

② 지급금액

○ 나라별 여건에 따라 지급금액 수준은 상이함

국가	아동수당 급여(월)	
	급여액	원화 환산(2019.6월 환율 기준)
영국	• 첫째 : € 101.4 / • 둘째 이상 : € 67.1	• 첫째 : 13.5만원 / • 둘째 : 8.9만원
프랑스	• 2자녀 : € 32.37~€ 129.47 / • 3자녀 : € 73.84~€ 295.38	• 2자녀 : 4.3~17.2만원 / • 3자녀 : 9.8~39.3만원
	• 4자녀 : € 115.31~€ 461.24	• 4자녀 : 15.3~61.4만원
스웨덴	※ 소득수준에 따라 차등 지급	
	• 균등수당 € 110.9 • 자녀수별 추가 수당 - 2명 : € 15.8 - 3명 : € 76.8 - 4명 : € 183.2 - 5명 : € 314.7 - 6명 : € 446.3	• 균등수당 13.0만원 • 자녀수별 추가 수당 - 2명 : 2.1만원 - 3명 : 10.2만원 - 4명 : 24.4만원 - 5명 : 41.8만원 - 6명 : 59.4만원
일본	• 3세미만 : € 124.8	• 3세미만 : 16.0만원
	• 3세이상~초등 : - 첫째, 둘째 € 83.2 - 셋째 € 124.8 • 중학생 € 83.2	• 3세이상~초등 : - 첫째, 둘째 10.8만원 - 셋째 16.0만원 • 중학생 10.8만원

③ 출생순위별 금액차등

○ 다자녀에 더 많이 지원하는 국가가 다수(59%)이나, 출생순위에 따른 금액차이 없이 지급하는 국가도 적지 않음

구분	출생순위에 따른 차등없음	둘째 이상 감액	다자녀 증액		합계
			둘째 이상	셋째이상	
OECD 국가수	12	1(영국)	15	4	32

④ 연령별 금액 차등

○ 연령과 무관하게 동일금액을 지급하는 국가가 다수(63%)

구분	차등없음	영유아에 더 지급	초등이상에 더 지급	합계
OECD 국가수	20	5	7	32

2) 저출산·고령사회 대응을 위한 아동수당제도 도입에 관한 연구(보건사회연구원, 2017)를 정리함

천차만별일 수밖에 없다. 다만 지급 연령에 대해서는 OECD 국가들의 방향성은 비교적 명확하게 보이는 편인데 80%이상 국가의 지급 연령이 16세미만, 18세미만에 달하는 등 의무교육 기간 또는 최소 노동연령에 해당할 때까지는 아동수당을 지급하고 있다는 점을 들 수 있다. 특히, 독일의 경우 학생일 경우에는 25세까지 지급하기도 한다. 이는 스스로 경제활동을 하기 어려운 아동을 양육하는데 있어 경제적 부담을 경감하고, 아동의 기본 권리 보장한다는 아동수당 제도의 목적에 충실하기 위함인 것으로 보인다.

이 외에 다자녀에 더 많이 지원하는 OECD 국가는 32개국 중 19개국(59%)으로 다자녀 차등이 없는 국가 12개국(37.5%)에 비해 많고, 연령별 차등 관련 연령과 무관하게 동일금액을 지급하는 OECD 국가는 32개국 중 20개국(60%)으로 차등지급하는 12개 국가(37.5%) 수에 비해 더 많으나, 의무교육기간, 최소노동연령까지 아동수당을 지급한다는 것과 같은 명확한 방향성은 찾기 쉽지 않다. 또한 연령별로 차등한다고 하더라도 영유아에 지급하는 국가는 5개국(15.6%), 초등생 이상에 더 지급하는 국가는 7개국(21.9%)으로 큰 차이는 보이지 않는다.

이는 아동수당 제도발전은 제도 목적과 우리나라 상황 및 여건을 고려하는 것이 중요하다는 것을 보여준다. 아동수당 제도 발전은 아동의 기본 권리와 아동양육의 경제적 부담 경감을 위해서 연령도 확대하고 금액도 인상하고, 출생순위별, 연령별로 금액을 모두 차등하여 지급하는 것이 가장 이상적인 방법일지도 모른다. 하지만 재정여건 등을 감안할 때감안시 현실적으로 이 모든 것을 한 번에 추진하기 어렵다는 점을 고려하면 결국 연령확대, 금액인상, 출생순위별 차등, 연령별 차등에 대한 우선순위 선택 문제로 귀결될 것이다. 이에 대해서는 아동수당이 작년 12월에 국회 논의를 통해 선별지급에서

보편지급으로 개편되고 동시에 연령도 만 6세 미만에서 만 7세 미만으로 확대한 것처럼 충분한 의견수렴, 공론화 과정을 통한 사회적 합의가 이루어 질 것이라고 생각한다.

한편, 아동수당 연령확대 등 제도발전 시 수반되는 재원 문제에 대해 걱정하는 시선이 있을 수 있다. 한층 더 나아가 현금복지, 포퓰리즘에 대한 우려도 있다. 그러나 2015년 우리나라의 아동가족 현금지출의 GDP대비 비중은 고작 0.2%로 OECD 국가 평균인 1.1%에 비해 약 1/6 수준에 불과하다는 점을 고려할 필요가 있다. 2019년 아동수당 예산을 감안하더라도 우리나라의 아동가족지출의 GDP 대비 비중은 0.36% 수준일 것으로 추정된다. 이런 상황에서 아동수당 제도발전에 관한 재원우려보다는 그간 아동, 가족에 대한 현금지원 수준이 지나치게 낮았던 우리의 현실을 개선하고 합리적 수준으로 이끌어 나갈 필요가 있다고 보는 것이 옳을 것이다.

6. 마치며

‘아이 한 명을 키우기 위해서는 마을 전체의 노력이 필요하다’는 격언이 있다. 아이는 부모에게만 의미 있는 존재가 아닌 공동체의 미래를 이끌어 나갈 그 자체로서 소중하고 건강하게 성장할 권리가 있는 존재이기 때문에 아이 양육에 우리 모두의 책임이 있음을 강조하는 말일 것이다. 이러한 격언처럼 아동수당도 아동 양육에 대한 국가의 노력, 국가의 책임성 강화와 소중한 우리 아동의 권리 보장을 위해 도입되었다. 그간 보편지급, 연령확대 개편으로 아동수당이 아동의 기본 권리로서 자리매김했다고 할 수 있지만 OECD 국가의 아동수당 제도와 비교하면 아직도 제도 발전 여지가 많다. 아동수당 발전 방향에 대해 많은 관심 부탁드린다.