

아동 대상 현금급여 제도의 통합적 개편 방향과 과제

| 박은정

1. 서론
2. 해외 OECD 주요국 아동(가족) 대상 현금급여 제도
3. 전문가 및 수요자의 의견 및 요구
4. 정책 제언

참고문헌

아동 대상 현금급여 제도의 통합적 개편 방향과 과제¹⁾

박은정 부연구위원

SUMMARY

- 본고는 해외사례 및 아동 대상 현금급여²⁾ 개편 관련 전문가 및 육아가구의 의견을 검토하여 중장기적인 현금급여 제도의 통합적 개편 방향과 추진 과제를 제시하고자 함.
- 대다수의 OECD 주요국의 아동수당은 기본적으로 16~20세 미만(연장 20~25세 미만)까지를 대상으로 채택된 지급액 조정 방식에 따라 지급되고 있으며, 5개 국가에서만 실시하는 양육수당은 가정양육을 전제로는 2~3세 미만까지 한정적 기간에만 지급함.
- 전문가 델파이 조사 결과에 따르면, 현금급여 제도 개편에서 '아동의 보편적 기본권 보장'과 '부모의 양육비 부담 완화'가 가장 중요한 목적이며, 현금급여 제도 중 아동수당 제도의 중요성과 개편 필요성이 높게 나타났고, 가정양육수당의 중요도는 전문가와 육아가구에서 모두 낮았음.
- 아동의 연령이 증가할수록 양육비는 증가 추세를 보이며, 소득분위가 낮아질수록, 자녀수가 증가할수록 육아가구의 양육비 부담률은 증가함.
- 아동 대상 보편적 소득보장 제도로 아동수당을 중심으로 한 통합적인 현금급여 체계 및 지속가능한 현금급여 제도 틀 구축이 필요함.

1) 본고는 「박은정·유해미·조혜주·김연진·서효진·정은희(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구. 육아정책연구소」의 내용 중 일부를 발췌·보완하여 작성하였음.

아울러 본고의 내용은 연구진의 의견이며, 육아정책연구소의 공식적인 의견이 아님을 밝힘.

2) 본고의 "아동 대상 현금급여"는 중앙 정부에서 실시하는 아동 및 아동가구 대상 현금급여로, 아동수당, 가정양육수당, 부모급여로 제한함.

1 서론

가. 아동 대상 현금급여 제도 개편 관련 쟁점

- ▶ 아동수당은 2018년 도입 이후 월 10만원 지급액을 유지하고 있으며, 지급연령은 만 6세 미만에서 2019년 만 7세 미만, 2021년부터 만 8세 미만으로 확대됨.
 - 아동수당 도입 당시에는 가구소득 100분의 90이하에게 지급되었으나, 2019년 4월부터 아동수당 소득수준 기준을 없애고 모든 아동에게 보편적으로 지원하기 시작함.
- ▶ 아동수당의 개편 쟁점은 크게 지급연령 확대, 지급액 상향, 차등 지원 방식 도입으로 구분할 수 있음.
 - 아동수당은 도입 이후 지급연령이 다소 상향되었으나 여전히 초등학교 1학년(만12세)도 포괄하지 않아, 아동의 기본권 보장과 양육의 경제적 부담 완화라는 제도의 목적을 감안하면 대상 포괄성이 매우 낮은 편임.
 - 아동수당 도입 후 지급수준의 적절성 검토나 지급액 조정방식 도입 관련하여 구체적인 방안이 도입되지 못함.
 - 해외 대다수 국가들이 아동(가족)수당의 차등 지급이나 부가급여 방식을 도입하고 있으며, 우리나라도 아동수당 내에 지급수준 상향의 우선순위를 결정하거나 부가급여 방식의 아동수당을 도입할 경우에 집단의 지원 욕구의 차이를 반영한 차등 지원 방식을 고려할 필요가 있음.
- ▶ 가정양육수당은 우리나라에 가장 먼저 도입된 아동가구 대상 수당 제도이며, 아동수당이 도입되지 않은 상황에서 기관 미이용과 가정양육을 전제로 하는 제도임에도 취학전(만 84개월 미만) 연령까지 이례적으로 크게 확대됨.
 - 2013년 무상보육 실시로 보육료와 유아학비가 지원되면서 가정양육 아동 지원에 대한 형평성 논리로 확대
- ▶ 가정양육수당의 개편 관련 논의는 수당의 축소 및 폐지, 급여액 조정, 취약 아동 지원으로 구분됨.
 - 가정양육수당은 도입 당시부터 지급까지 만 3세 미만 영아로 지급 대상을 한정하는 방안이 지속적으로 제기되어 왔으며, 아동수당 확대와 부모급여 도입으로 축소 및 폐지 주장에 힘이 실리게 되었음(고은혜·이일주, 2015; 송다영·박은정, 2019; 양미선 외, 2022; 유해미 외, 2011).
 - 또한 만 2세부터는 대다수가 기관을 이용하고 만 3세부터 유초 연계 교육이 강조되는 공통 누리과정도 실시되고 있는 상황을 감안하면, 취학 직전(만 86개월 미만)까지 보편적 가정양육수당 지급은 전체 육아정책의 제도적 맥락과 정합성을 갖지 못함.
 - 다만, 보육 및 교육서비스 인프라 및 접근성이 낮은 지역이나 대상 양육수당(농어촌 및 장애 아동양육수당) 지급 유지의 필요성은 계속 논의되고 있음(박은정 외, 2022; 양미선 외, 2022).

▶ 2023년 도입된 부모급여는 2024년부터 0세 월 100만원, 1세 월 50만원 지급되기 시작하여, 부모급여의 제도적 성격 규명과 다른 제도와의 통합적 관점에서 개편이 논의되고 있음.

- 우리나라 육아휴직 제도가 가진 광범위한 사각지대를 보완하는 성격을 강조하는 주장이 있으나, 육아휴직급여 제도와 별개로 기존 영아수당과 유사한 형태로 도입되어 제도적 연계성이 낮다는 문제가 있음.
- 부모급여는 기관 이용에 따라 현금과 보육료 바우처가 혼합 지급되어, 행정적 비용 및 정책 체감도 측면에서 효과성을 지적받는 부분이 있음.

나. 통합적 관점에서의 개편 논의 필요성

▶ 현금급여는 개별 제도별 개편이 아닌 현금급여 체계와 시간, 서비스 정책과의 정합성을 고려하여 통합적 관점에서 논의 필요

- 아동수당 확대는 가정양육수당의 축소와 폐지 논의와 밀접히 관련되어 있으며, 자녀세액공제 지급연령과 연동되어 있음.
- 부모급여의 도입으로 인해 가정양육수당 지급 연령이 만 2세부터로 조정되었으며, 육아휴직급여의 사각지대 보완을 위한 제도 개편과도 연동됨. 또한 부모급여 초기 지급연령과 맞물리는 첫만남 이용권 지급과도 함께 논의될 필요가 있음.
- 지금까지 개별 현금급여가 전체 육아정책 맥락에서 제도적 정합성과 제도의 목적 부합성이 충분히 고려되지 못하고 산발적으로 도입되어 왔음.

▶ 현금급여 제도 설계에서 보편주의의 다차원성이나 지속가능성 등이 고려되지 못하였으므로, 중장기적으로 현금급여 체계를 고도화하는 방안에 대한 논의 부족

- 보편적 수당 제도라도 보편적인 대상 중 욕구가 큰 집단에게 추가급여 또는 부가급여를 지급하여 보편주의 내 표적화(targeting) 방식을 채택할 수 있으나, 우리나라에서는 모두에게 동일 적용하여 단일 정액급여를 지급하는 방식이 보편적 수당 제도로 받아들여지고 있음.
- 현금급여의 지급수준에 대한 타당한 검토와 중장기적인 지급액 조정 방식에 대한 검토가 본격화되지 못하였음.

▶ 이에 본고는 해외 주요국의 제도 설계와 아동 대상 현금급여의 통합적 개편 관련 전문가 및 수요자 의견을 검토하여, 중장기적인 관점에서 현금급여 제도의 통합적 개편 방향과 추진 과제를 제시하고자 함.

- OECD 주요국 중 GDP 대비 공공가족복지지출 비율이 OECD 평균 이상이며 일정 수준 인구 규모를 가진 국가들의 아동수당 및 양육수당의 지급기준 및 수준을 검토함.
- 2024년 육아정책연구소에서 수행한 「육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」에서 델파이 조사 결과와 육아가구 대상 FGI³⁾ 결과를 중심으로 전문가 및 수요자 의견을 검토함.

3) 자녀연령(영아, 유아, 초등, 중등 자녀) 및 가구특성(자녀수, 저소득)을 기준으로 총 8개 집단(집단별 참여자 4명 내외)을 구성하여 실시함.

2 해외 OECD 주요국 아동(가족) 대상 현금급여 제도

- ▶ 해외 주요국 아동(가족)수당의 기본 지급 연령은 16세 미만에서 21세 미만임.
 - 대학진학, 직업훈련, 장애 등 특정 조건을 충족할 경우에 20~25세 미만까지 연장 지급함.
 - 부모의 돌봄 및 경제적 지원이 필요하거나 독립적인 경제활동이 가능한 연령까지 아동수당 지급
- ▶ 대다수의 OECD 국가에서 아동(가족)수당을 차등 지급하고 있으며, 전일제 근로자 기준으로 평균 임금에서 가족수당이 차지하는 비율은 약 5%(OECD family database) 정도임.
 - 가장 많은 국가에서 출생순위 및 자녀수에 따른 아동(가족)수당 차등지급을 선택하고 있으며, 이 외에도 연령별, 소득수준별, 한부모 대상 여부 등에 따라 차등지급하고 있음.
 - 보수주의 국가들에서 아동수당 지급수준이 높으며, 가장 높은 지급수준을 가진 국가인 폴란드는 전일제 근로자(양부모 가구)의 평균 임금의 11% 수준을 아동(가족)수당으로 지급

[표 1] OECD 주요국의 아동(가족)수당 지급연령

국가	기본 연령 (세, 미만)	연장 연령 (세, 미만)	차등지급 기준			연령	한부모	지급 수준(%)
			소득	출생순위	자녀수			
스웨덴	16	20			○			6.0
영국	17	-		○		○	○	5.5
호주	18	-	○			○		5.3
핀란드	18	-				○	○	3.9
헝가리	18	25						9.2
노르웨이	20	-	○		○	○		4.0
덴마크	19	25						8.6
이스라엘	21	25				○		
독일	19	25			○	○		10.5
폴란드	18	24			○	○	○	11.0
벨기에 (플란데런)	17	23			○		○	7.9
오스트리아	16	20	○	○				4.6
프랑스	16	20	○	○	○	○	○	2.6
벨기에(왈로니)	18	-		○	○			2.7

자료: 1) 유럽연합 (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>) (2024. 7. 1 인출)

2) 국가별 아동수당 안내 공식 홈페이지: 스웨덴 <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/barnbidrag-och-fler-barnstillagg> (2024. 7. 1. 인출); 폴란드 <https://www.gov.pl/web/rodzina/co-robimy-wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi> (2024. 7. 1. 인출); 영국 <https://www.gov.uk/child-benefit> (2024. 7. 1. 인출); 벨기에 플란데런 <https://www.groepakket.be> (2024. 7. 1. 인출), 왈로니 <https://aviqkid.aviq.be> (2024. 7. 1. 인출),

3) 독일: Familienkasse(2024a). Merkblatt Kindergeld

4) 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」에서 재인용

- ▶ 대다수의 국가가 중장기적으로 지급액을 조정할 수 있는 방식을 채택하고 있으며, 이 중 매년 물가 변동을 반영하는 국가가 총 6개 국가(덴마크, 핀란드, 프랑스, 벨기에 왈로니, 오스트리아, 호주)로 가장 많음.
 - 이외에 국가들도 정부 및 국회 예산, GDP 등 다양한 요인을 고려하여 지급액을 조정하고 있으며, 다수의 국가가 정기적으로 조정하나 스웨덴, 독일 등은 비정기적으로 조정하고 있음. 스웨덴은 아동 당 소비지출액을 반영하며, 독일의 아동 생계비를 산출하여 관련법 개정을 통해 비정기적으로 조정함.
- ▶ 양육수당은 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 프랑스, 헝가리 5개국만 실시하며, 가정 내 양육을 전제로 한 양육수당은 만 2~3세까지 한정적 기간에만 지급함.
 - 가정양육수당은 최대 7개월~1년 이내로 단기간 지급하며, 근로시간 및 서비스 이용 시간에 제한을 둠.

3 전문가 및 수요자의 의견 및 요구

가. 현금급여 관련 전문가 델파이 조사 결과

- ▶ 사회복지학, 아동학, 가족학, 경제학, 행정학, 정책학, 사회학 등 다양한 분야 전문가 대상 델파이 조사 실시
 - 1차 조사에서 53명 중 응답 완료 수 43명(응답률 81%), 2차 조사에서 1차 응답자 43명 중 응답 완료 수 40명(응답률 93%)

1) 제도 목적 및 지원 수준 적절성 관련 의견

- ▶ 현금급여 제도(아동수당, 부모급여, 가정양육수당) 목적 관련 전문가 응답에서 ‘아동의 보편적 기본권 보장’과 ‘부모의 양육비 부담 완화’가 높게 나타남.
 - 아동수당 목적으로 ‘아동의 보편적 기본권 보장(88.4%)’ 과 ‘부모의 양육비 부담 완화(62.8%)’의 동의 정도가 가장 높았으며, 부모급여는 ‘부모의 양육비 부담 완화(83.7%)’, 가정양육수당은 ‘부모의 자녀양육 방식에 대한 선택권 보장(69.8%)’이 주된 목적이라고 응답함.
 - 목적별로 제도의 중요도에 대한 응답 결과를 살펴보면, 아동수당의 ‘아동의 보편적 기본권 보장’의 중요도가 6.33점(7점 만점)으로 가장 높았으며, 5점 이상은 ‘부모의 양육비 부담 완화’ 목적에서 아동수당(5.12점)과 부모급여(5.42점)로 나타남.
 - 그 이유를 응답한 결과를 살펴보면, 아동수당 제도는 전체 아동 대상으로 실시 가능한 보편적 성격의 제도이므로 아동의 보편적 기본권 보장이라는 측면에서 중요하다는 인식이 지배적이었음.
 - 부모급여는 지급수준이 높아 양육비 부담 완화 효과가 클 것이라고 보는 의견이 다수 있었으며, 육아휴직급여의 사각지대 및 소득상실을 보완하는 차원에서 접근하는 의견이 있었음.

[표 2] 현금급여 제도의 고유 목적에 관한 인식

단위: %(명)

구분	아동의 보편적 기본권 보장	부모의 양육비 부담 완화	출산율 제고	부모의 자녀양육 방식에 대한 선택권 보장	취약계층 아동의 동등한 성장 및 발달 지원	돌봄 노동에 대한 가치 인정	기타
아동수당	88.4 (38)	62.8 (27)	20.9 (9)	4.7 (2)	20.9 (9)	4.7 (2)	0.0 (0)
부모급여	16.3 (7)	83.7 (36)	55.8 (24)	32.6 (14)	9.3 (4)	18.6 (8)	2.3 (1)
가정양육수당	4.7 (2)	41.9 (18)	16.3 (7)	69.8 (30)	2.3 (1)	34.9 (15)	7.0 (3)

주: 복수응답 문항임.

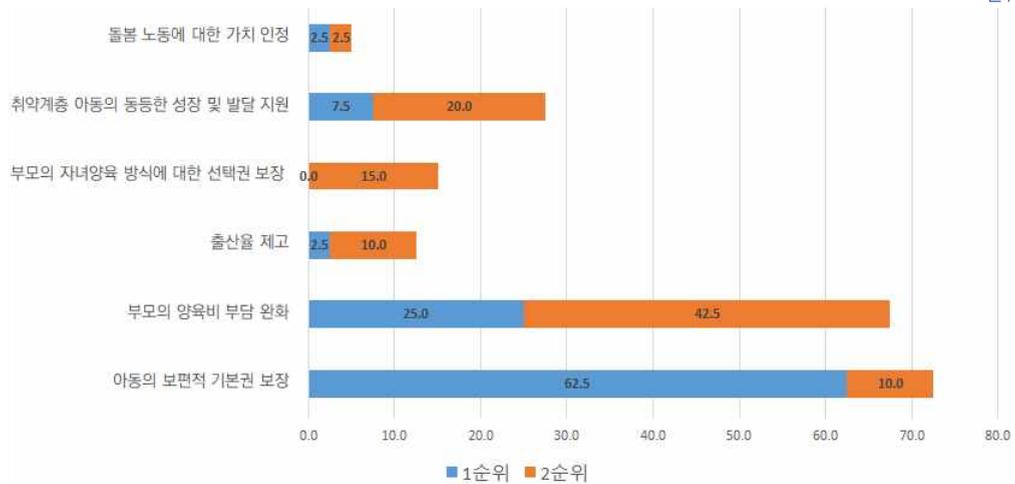
자료: 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」에서 인용

▶ 현금급여 제도를 통합 개편할 경우 우선해야 할 목적은 ‘아동의 보편적 기본권 보장’이 가장 높게 나타남.

- ‘아동의 보편적 기본권 보장’이 1순위 응답에서 62.5%, 1, 2순위 합산에서 72.5%로 통합 개편에서 가장 우선해야할 목적으로 파악되었으며, 그 다음으로 ‘부모의 양육비 부담 완화(67.5%)’, ‘취약계층 아동의 동등한 성장 및 발달 지원(27.5%)’ 순으로 나타남.

[그림 1] 현금급여 통합 개편 시 우선 목적

단위: %



주: n=43명

자료: 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」에서 인용

[표 3] 현금급여 제도의 목적별 중요도 평가

단위: 점

구분	아동의 보편적 기본권 보장	부모의 양육비 부담 완화	출산율 제고	부모의 자녀양육 방식에 대한 선택권 보장	취약계층 아동의 동등한 성장 및 발달 지원
아동수당	6.33	5.12	4.35	3.26	5.33
부모급여	4.26	5.42	4.63	4.26	4.40
가정양육수당	3.51	3.95	3.42	4.53	3.58

주: 1) n=43명

2) 7점 척도 문항임.

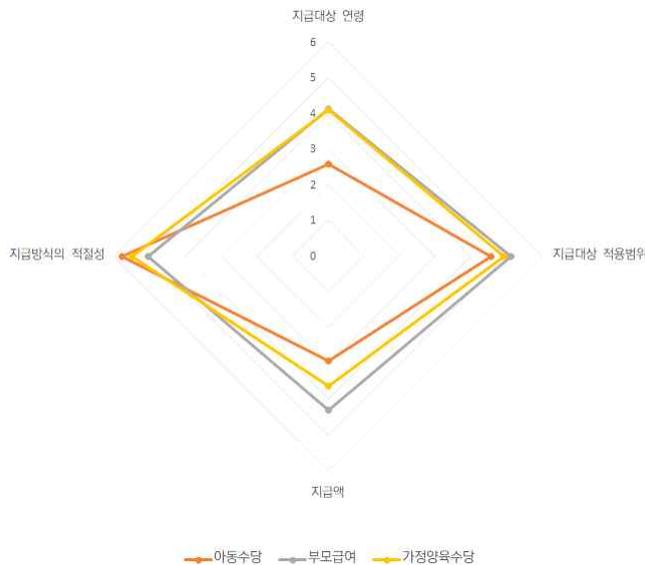
자료: 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」에서 인용

▶ **현행 기준으로 현금급여 제도의 지급대상 연령, 지급대상 적용 범위, 지급액, 지급방식의 적절성 수준을 살펴본 결과 아동수당이 지급방식의 적절성을 제외하고 가장 낮게 나타남.**

- 아동수당은 지급대상 연령, 지급액, 지급대상 적용 범위에서 모두 부모급여, 가정양육수당보다 낮게 나타났으며, 특히 지급대상 연령(2.58점)과 지급액(2.93점) 수준의 적절성이 3점미만으로 가장 낮았음. 한편, 아동수당의 지급방식의 적절성은 5.79점으로 가장 높았음.
- 부모급여는 지급대상 적용 범위(5.14점), 지급액(4.30점), 지급대상 연령(4.12점)에서 지원 수준 적절성이 아동수당, 가정양육수당보다 높았음.

[그림 2] 현금급여 제도의 지원 수준 적절성

단위: 점



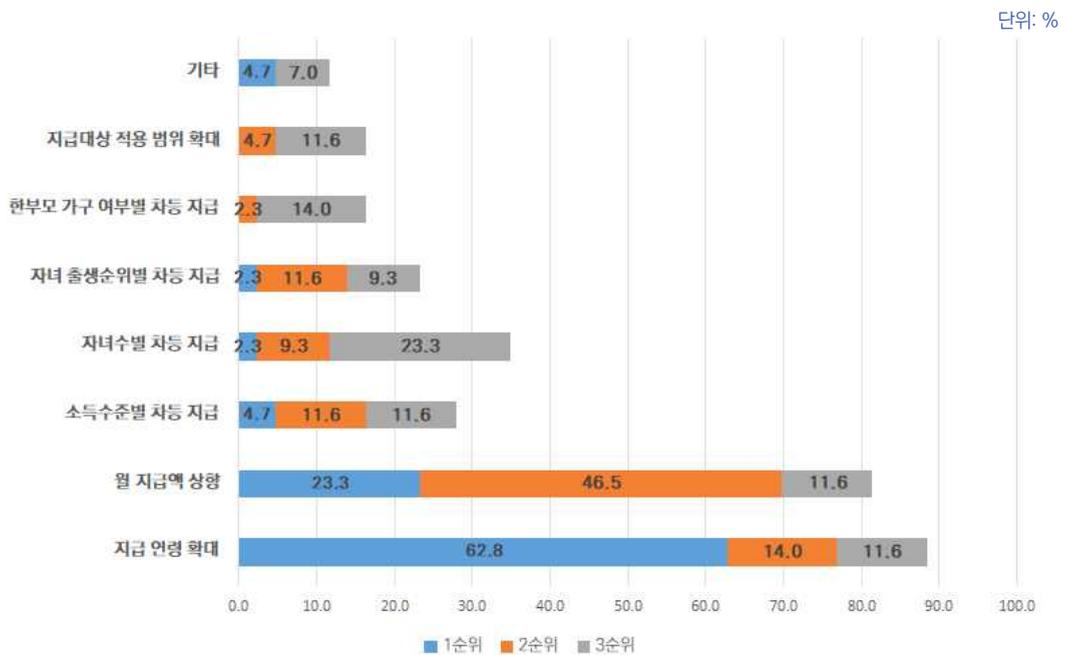
주: n=43명

자료: 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」 자료를 바탕으로 재작성함.

2) 제도 개편 방안 관련 의견

- ▶ 제도의 적절성 수준이 대체로 낮게 나타난 아동수당에서 제도의 개편 필요성이 6.02점(7점 만점)으로 가정양육수당(5.65점)과 부모급여(5.44점)에 비해 높게 나타남.
 - 아동수당 제도를 개편할 경우 가장 우선적으로 추진되어야 하는 사항에 대한 응답 결과를 살펴보면, 1~3순위를 합산하면 지급연령 확대와 월 지급액 상향 모두 80.0%를 상회함.
 - 다음으로 자녀수별 차등 지급, 소득수준별 차등 지급, 자녀 출생순위별 차등 지급 순으로 나타났음.

[그림 3] 아동수당 제도 개편을 위한 우선 추진 개선안(1~3순위)



주: 1) n=43명

2) 지급대상 적용 범위에는 영주권자, 장기 체류 외국인 근로자 적용 등이 포함됨.

자료: 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」에서 인용

- ▶ 아동 대상 현금급여 제도의 개편 방향성에 대해 질문한 결과, ‘아동수당 중심으로 아동 대상 현금급여 제도 개편’이 5.85점으로 가장 높았음.
 - 다음으로 5점 이상(7점 만점) 동의 정도를 보인 항목은, ‘아동수당 확대와 함께 가정양육수당 축소 및 폐지(5.40점)’, ‘중장기적으로 부모급여를 육아휴직급여 제도와 연계 지급(5.33점)’, ‘취약가구 아동 지원을 위해 세제 지원보다 대상별 아동수당 추가급여 확대(5.25점)’ 순으로 나타남.

[표 4] 현금급여 개편 관련 방향성 동의 정도

단위: 점

구분	아동수당 중심으로 아동 대상 현금급여 제도 개편	아동수당 확대와 함께 가정양육수당 축소 및 폐지	중장기적으로 부모급여를 육아휴직급여 제도와 연계 지급	취약가구 아동 지원을 위해 세제 지원보다 대상별 아동수당 추가급여 확대	아동가구 대상 현금급여를 단계적으로 축소하고 서비스 지원으로 전환
전체	5.85	5.40	5.33	5.25	4.08

주: 1) 응답자는 40명임.

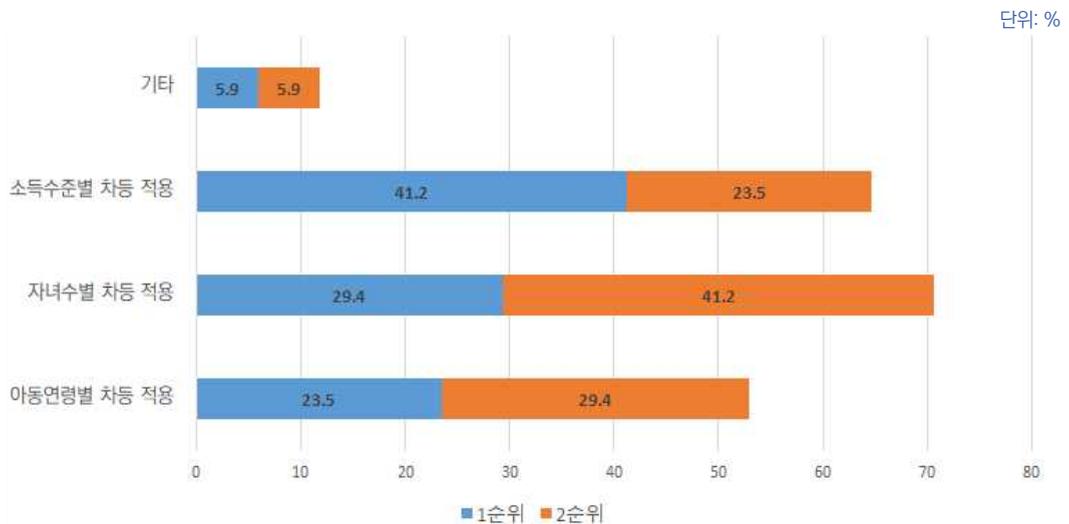
2) 7점 척도 문항임.

자료: 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」에서 인용

▶ 아동수당을 개편할 경우 적정 지급연령으로는 만 18세 미만이 75.0%로 가장 높은 지지를 보였으며, 만 15세 미만이 12.5%였음.

- 아동수당 지급액을 조정하는 방식은 ‘소비자물가지수(물가상승률)와 연동하여 상향하는 방안(42.5%)’, ‘아동수당법 개정을 통한 정액급여액 일시 상향(25.0%)’, ‘아동 최저생계비 산출 후 연동하여 상향(10.0%)’ 순이었음.
- 아동수당에 차등 지급 방식을 도입할 경우에 차등 적용 기준에 대한 응답 결과 1순위에서는 소득수준별 차등 적용이 41.2%로 가장 높았으나, 1, 2순위를 합산한 결과에서는 자녀수별 차등 적용(70.6%)이 소득수준별 차등 적용(64.7%) 보다 높았음.

[그림 4] 아동수당 차등 적용 기준(1, 2순위)



주: 1) n=34명

2) 자녀수별 차등 적용에 출생순위별 차등 적용 포함

자료: 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」에서 인용

- ▶ 가정양육수당 개편 방안 중에서는 ‘가정양육수당 전면 폐지’ 응답률이 42.5%로 가장 높고, 그 다음으로 ‘일반 가정양육수당 폐지 및 특별 대상 가정양육수당 지급’이 25.0%이었음.
- 가정양육수당 축소 및 폐지 의견이 72.5%, 가정양육수당 현행 유지는 12.5%, 가정양육수당 지급액 상향은 15.0%로 축소 및 폐지 의견이 다수를 차지함.
- 특별 대상 가정양육수당의 지급 대상으로는 보육서비스 인프라가 부족한 도서 산간 지역에 거주하는 경우, 알리지 등으로 기관 이용 및 집단 보육이 어려운 아동, 장애아를 돌보는 경우 (보육시설 접근성이 낮은 경우) 모두 80.0% 이상의 매우 높은 동의율을 보임.

[표 5] 가정양육수당 개편안

단위: %(명)

구분	가정양육수당 지급연령 축소	가정양육수당 전면 폐지	일반 가정양육수당 폐지 및 특별 대상 가정양육수당 지급	현행 가정양육수당 유지	현행 가정양육수당 체계를 유지하고 가정양육수당 지급액 상향	계
전체	5.0 (2)	42.5 (17)	25.0 (10)	12.5 (5)	15.0 (6)	100.0 (40)

자료: 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」에서 인용

- ▶ 부모급여의 지급방식으로는 기관 이용에 따라 현금과 보육료 바우처를 혼합하여 지급하는 현행 지급방식을 유지하는 방안이 37.5%로 가장 높게 나타남.
- 다음으로는 보육료를 포함한 전액 현금 지급이 22.5%, 보육료는 별도 지원하면서 전액 현금 지급이 17.5% 순이었으며, 전액 바우처 지급이 적절하다는 의견은 15.0%였음.

[표 6] 부모급여 지급방식 개편 방안

단위: %(명)

구분	전액 바우처 지급	전액 현금 지급(보육료 포함)	전액 현금 지급(보육료 별도 지원)	현행 지급방식 유지(현금+보육료 바우처)	기타	계
전체	15.0 (6)	22.5 (9)	17.5 (7)	37.5 (15)	7.5 (3)	100.0 (40)

자료: 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」에서 인용

- ▶ 아동수당을 확대할 경우 유관제도의 개편이 필요한지 질문한 결과, 지자체 출산지원금의 개편이 필요하다는 응답이 55.0%로 가장 높았으며, 그 다음으로 자녀장려금(47.5%), 첫만남이용권(40.0%) 순이었음.

[표 7] 아동수당 확대 시 유관제도 개편 필요성 여부

단위: %(명)

구분	개편 필요성 여부		계(수)
	예	아니오	
자녀장려금	47.5 (19)	52.5 (21)	100.0 (40)
영유아보육료 지원	25.0 (10)	75.0 (30)	100.0 (40)
아이돌봄서비스 지원	20.0 (8)	80.0 (32)	100.0 (40)
육아휴직급여	12.5 (5)	87.5 (35)	100.0 (40)
근로시간단축제도 급여	7.5 (3)	92.5 (37)	100.0 (40)
첫만남 이용권	40.0 (16)	60.0 (24)	100.0 (40)
지자체 출산지원금	55.0 (22)	45.0 (18)	100.0 (40)
기타	12.5 (5)	87.5 (35)	100.0 (40)

주: 기타 응답으로는 부모급여, 가정양육수당, 자녀세액공제가 있었음.

자료: 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」에서 인용

나. 육아가구의 수요 및 경험 분석

▶ 15차 재정패널 조사 데이터를 분석하여 육아가구의 연령별·소득분위별 양육비를 산출하였으며, 육아가구의 제도 이용 경험과 개선 요구를 심층적으로 파악하기 위해 자녀연령과 가구특성을 중심으로 총 8개 집단을 구성하여 FGI를 실시함.

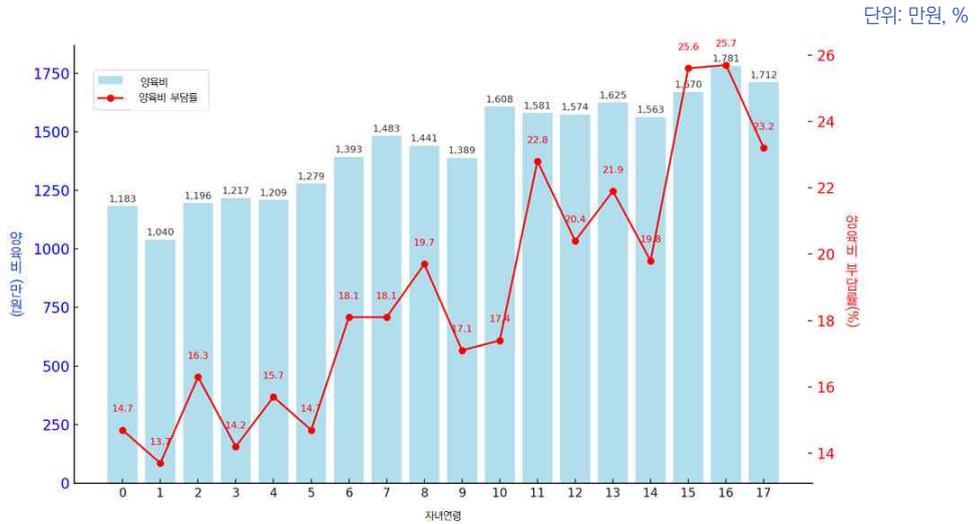
- FGI 집단구성은 자녀 연령대를 영아, 유아, 초등, 중등으로 구분하였으며, 한 자녀 가구는 각 연령대별로 총 4개 집단을 구성하고, 다자녀 가구와 저소득 가구는 영유아와 초등 자녀 집단을 각각 1개씩 구성함.

1) 육아가구의 연령별·소득분위별 양육비

▶ 15차 재정패널 조사 데이터를 분석하여 0~17세까지 아동의 연령별로 자녀 1인당 양육비를 산출한 결과, 양육비는 연령 증가에 따라 대체로 증가 추세를 보임.

- 양육비에는 식비, 문화생활비, 의류 및 잡화 구입비, 화장품 및 이·미용비, 여행 관련 지출, 교육비, 보건의료비, 육아도우미 비용을 포함하고, 만 10세 이상에서 교통비, 통신비, 통신장비구입비를 추가 합산함.
- 가구의 경상소득 대비 양육비 비율로 양육비 부담률을 산출함.
- 출산 직후 큰 지출비용으로 인해 만 0세 양육비가 만 1세 비해 높게 나타났으며, 초등학교 입학 시기와 초등학교 고학년 진학 시기(만 10세), 고등학교 시기에 양육비 부담률 증가가 두드러짐. 항목별로 살펴본 결과, 학업과 관련되어 사교육비 지출이 증가함에 따라 양육비 부담률이 증가하는 것으로 파악됨.

[그림 5] 자녀연령별 1인당 연간 양육비 및 양육비 부담률

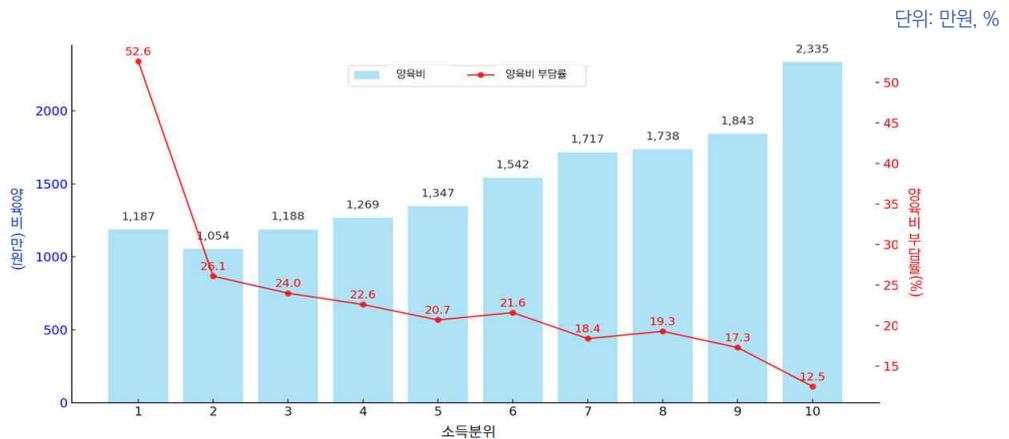


자료: 15차 재정패널조사 원자료; 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」 자료를 바탕으로 재작성함.

가구 경상소득을 소득분위 10분위로 구분하여 양육비와 양육비 부담률을 살펴본 결과, 소득분위가 증가할수록 대체로 양육비 부담률은 감소 추세를 보임.

- 특히, 1분위에서 양육비 부담률은 52.6%로 매우 크며, 2분위와도 26.5%p 차이를 보임.
- 소득 2분위부터는 소득분위가 증가할수록 양육비가 증가하며 10분위에서 양육비의 증가폭이 크나, 반대로 양육비 부담률은 감소 추세를 보이고 10분위의 양육비 부담률은 12.5%로 상당히 낮아짐.

[그림 6] 소득분위별 1인당 연간 양육비 및 양육비 부담률



자료: 15차 재정패널조사 원자료; 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」 자료를 바탕으로 재작성함.

- ▶ 자녀수별로 양육비 및 양육비 부담률을 분석한 결과를 살펴보면, 당연히 자녀수가 증가할수록 가구 당 전체 양육비와 양육비 부담률은 증가하나, 자녀 1인당 양육비용은 자녀수가 증가할수록 감소함.
 - 한 자녀 가구 1인당 양육비는 1,601만원으로 양육비 부담률 20.8%이며, 두 자녀 가구는 1,485만원, 세 자녀 이상 가구는 1,404만원으로 감소함.
 - 자녀수가 증가할수록 가구의 양육비 부담은 커지나 아동 1명에게 투입되는 양육비는 감소하며, 이는 다자녀 가구가 아동수당을 비롯하여 현금지원 수준 상향에 대해 높은 수요를 가지고 있는 이유를 뒷받침함.

[표 8] 자녀수별 자녀 1인당 연간 양육비 및 양육비 부담률

단위: 만원, %

한자녀 가구		두자녀 가구		세자녀 이상 가구	
양육비	양육비 부담률	양육비	양육비 부담률	양육비	양육비 부담률
1,601	20.8	1,485	19.1	1,404	15.1

자료: 15차 재정패널조사 원자료 분석 결과; 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」에서 재인용.

2) 육아가구의 현금급여 제도 및 개편 관련 인식

- ▶ FGI 참여자가 아동수당 개편 시 우선순위를 응답한 결과, 지급연령 확대 4.59점(5점 만점), 월 지급액 상향 4.38점 순으로 나타나 개편 우선순위 경향에서 전문가와 일치하나, 아동수당의 소득수준별 차등 지급에 관한 의견에서는 차이를 보임.
 - 전문가 델파이 조사에서는 1, 2순위 합산 결과에서 소득수준별 차등 지급이 지급연령 및 지급액 상향에 이어 높게 나타났으나, 부모 FGI에서는 아동수당의 소득수준별 차등 지급 항목을 우선 개편하는 안은 2.63점으로 동의도가 낮은 편임.
 - 그러나 저소득 집단(2개 집단)에서는 소득수준별 차등 지급이 4.6점 이상으로 높게 나타나, 소득수준에 따라 아동수당 개편 우선순위에 대한 의견이 상이할 수 있음을 보여줌.

[표 9] 아동수당 개편 시 우선순위: FGI 참여자 응답

단위: 점

구분	지급연령 확대	월 지급액 상향	연령별 차등	소득수준별 차등	자녀수별 차등	한부모 가구	지급대상 적용 범위 확대
평균	4.59	4.38	3.75	2.63	3.56	3.44	2.34

주: 1) n=32명

2) 5점 만점

자료: 「박은정 외(2024). 육아정책의 발전적 로드맵 제시를 위한 현금급여 제도 발전방안 연구」에서 인용.

▶ **영아수당이나 부모급여를 수급한 경험이 있는 어린 자녀를 둔 부모의 경우는 현금급여의 지급액 수준에 대한 기대수준이 높음.**

- 다른 연령대 자녀를 둔 부모보다 지급액 상향 선호가 높고, 아동수당 지급액을 50만원 이상으로 상향해야 한다고 인식하고 있었음.

안 주는 것보다는 낫지만 그래도 현실에 좀 맞지 않는 현재 물가에 맞지 않는 돈이라고 생각을 합니다. ...**(중략)**... 금액적인 부분은 제가 봤을 때는 한 50만 원까지는 해줘야 나라에서 다 해줄 수는 없는 거지만 그래도 그 정도 되면 되게 부담을 느끼면서 아이를 키우지는 않을 것 같아요. **(면담 1)**

이유식 먹는 것만 30~40만 원 든다는 얘기인데 당연히 그 그냥 먹는 거 가장 필수적인 거 먹는 거 애기 돌봐주는 것만 하더라도 양육수당(아동수당)이 저는 50만 원 이상은 돼야 된다는 생각이 좀 많이 들었어요. **(면담 2)**

- 실제 부모급여를 수급하는 영아 자녀를 둔 부모들이 다른 집단에 비해 부모급여 제도의 중요성을 크게 인식하고 있으며, 부모급여를 수급한 부모의 경우 다른 제도에 비해 지급수준이 높은 부모급여에 대한 만족도가 높았음. 이는 특히 저소득 가구에서 두드러짐.

저도 아무래도 부모급여가 가게 사정에는 제일 직접적으로 영향을 주는 부분이어서 부모 급여가 가장 중요하다고 생각이 들어요. **(면담 26)**

저는 부모급여가 가장 중요하다고 생각이 들고요. 일단은 저는 직장에서 육아휴직 중인데 받던 월급을 못 받고 있는 상황이라서 그걸 대체할 수 있는 유일한 금액이기 때문에 가장 중요하다고 생각을 합니다. **(면담 29)**

아무래도 이제 지역도 지역이고 이제 일을 당장 구하기도 어렵고 경제적인 거는 이제 아기 낳자마자 이제 시작 그때는 뭔가 시련 같은 느낌이었어가지고 아무래도 이게 없었으면 아기를 낳고 나서 좀 많이 힘들어졌을 것 같아요. 이제 한 사람만 일을 하면 아무래도 가계에 부담이 많이 갔을 것 같다는 생각이 들어요. **(면담 17)**

절반이 주는데 아이 태어나면서 또 돈 들어갈 곳은 또 많고 그래서 경제적으로 진짜 부모급여가 없었으면 너무 힘들었을 것 같더라는 생각을 하고. **(면담 28)**

▶ **자녀 연령이 높을수록 현금급여의 연령 확대를 선호하며, 영유아에 집중되어 있어서 배제되고 있다고 느끼기도 함.**

- 고정적이고 지속적인 급여의 필요성과 중요성을 크게 인식함.

차라리 제 생각에는 어릴 때는 10만 원부터 시작하더라도 19살, 만 18세까지 이렇게 점차적으로 좀 비용을 늘려가는 게 더 좋지 않나. 그게 현실적으로 조금이라도 더 도움이 될 것 같아서 그렇게 생각해봤습니다. **(면담 6)**

아동수당의 중요도가 높다고 생각하는 게 갈수록 사실 비용이 많이 드는 건 사실이고 그걸 좀 고정적으로 꾸준히 지원을 해준다면 큰 금액은 아닐지언정 고정급여가 주면 또 안정감이 있거든요. 어떤 마음의 안정감이 있거든요. 그런 면에서 심리적으로 위안을 받기도 하고 도움이 되겠다 그런 생각을 했고 **(면담 22)**

- 초등학교 이상 자녀를 둔 부모의 경우는 영아기에 현금급여 수준이 지나치게 높다고 인식하거나, 영아기 집중 지원보다는 연령 확대가 바람직하다고 인식하는 경향을 보임.

그사실 놀라운 게 저는 아이 셋을 키우면서 한 그래도 둘, 두 돌까지 사실 돈이 많이 안 들었거든요. ...(중략)... 100만 원이 조금 많지 않나 왜냐하면 돌 전까지 사실 100만 원까지 들어갈 일은 사실 없거든요. (면담 22)

영유아기 때는 사실 그렇게 돈 많이 안 들어가잖아요. 특히 0세 1세 만 2세 그때 뭐 이렇게 몰아서 주는 것보다 저는 오히려 뒤로 갈수록 부담이 커지는데 좀 나이도 확대하고 금액도 좀 많이 증폭했으면 좋겠어요. (면담 25)

▶ FGI 참여자들은 양육 지원 중 가정양육수당의 중요도를 가장 낮게 인식하고 있었으며, 대다수가 가정양육수당을 불필요하다고 인식함.

- 가정양육수당의 악용을 지적하거나 여성의 경제활동 지원을 강화하는 방향을 강조하는 진술들이 있었으며, 자녀를 가정에서 양육하길 희망하는 부모들도 지급액 자체가 적어서 효과가 낮은 제도로 인식함.

왜 주는지 저는 이해가 안 되고 차라리. 그리고 근데 또 악용 사례가 있잖아요. ...(중략)... 양육수당을 폐지해서 안 준다라고 해서 저희가 영어 유치원으로 안 보낼 것도 아니고 차라리 그걸 폐지를 해서 저는 좀 더 나은 이런 환경을 만드는데 거기에 좀 써주셨으면 좋겠어요. (면담 5)

약간 가정양육수당이 왜 있는지를 잘 모르겠어요. 일단 이게 아까 얘기하신 것처럼 가정 양육을 하길 바라는 마음이 조금은 있어서 정부에서 이런 걸 지원을 해주나 라는 생각이 드는데 사실은 차라리 어린이집 보내는데다가 더 지원을 해주고 애를 맡기고 여자도 사회생활을 할 수 있고 나가서 사람들이랑 얘기하고 약간 좀 그런 쪽으로 조금 권장을 하는 방향으로 나아가지 않을까 싶은 생각이 들어요. (면담 29)

- 가정양육수당의 수급은 영아기와 만 5세에 집중되어 있으며, 취학 직전 연령에 가정양육수당을 재신청하는 경우는 영어 유치원 이용자가 상당수로 파악됨.

지금 저도 영어 유치원을 보내다 보니까 그거는 제가 따로 신청을 해야 되더라고요. 또 그걸 받으려고 하니까 그런 경우에는. 그래서 저는 그걸 또 따로 신청을 했는데 그것도 기간이 또 놓치면 못 받고 또 그런 게 있다라고 하더라고요. (면담 7)

저는 지금 아이가 영어 유치원을 다니고 있기 때문에 사실 영어 유치원은 학원에서 운영하는 영어 유치부잖아요. 그래서 지금 나라에서 이렇게 인정해 주는 그런 유치원이나 어린이집 기관이 아니라서 가정양육수당을 지금 다시 받고 있어요. (면담 9)

4 정책 제언

가. 아동수당 중심의 통합적 제도 개편

- ▶ 아동수당법의 ‘아동의 보편적 기본권 보장’과 ‘양육비 부담 완화’라는 목적을 실현하기 위해서는 모든 아동을 포괄하는 소득보장 제도로써 아동수당 중심으로 통합적인 현금급여 체계 구축이 필요함.
 - OECD 주요국의 대다수에서 아동수당은 아동 및 아동가구에 대한 보편적 소득보장의 핵심 제도로 실시되고 있음. 양육수당, 세제지원 등에서는 복지체제나 정책적 특성에 따라 차이를 보이거나 아동수당은 체제에 상관없이 아동의 기본권 보장을 위한 보편적 소득보장 제도로 기능함.
 - 전문가 델파이 조사에서도 아동의 보편적 기본권 보장에서 가장 우선시 되는 제도인 아동수당의 개편 필요성이 높게 나타났으며, 연령 증가에 따른 양육비 증가를 반영하면서 아동기 전체를 포괄하기 위해서는 아동수당을 중심으로 한 개편이 필요하다고 판단됨.
- ▶ 산발적인 개별 현금급여 제도 도입을 지양하고, 중장기적으로 현금급여의 지급 수준을 조정하면서 지속가능한 제도적 틀 구축
 - 현금급여의 정치성에 의해 난립되지 않도록 전체 현금급여의 지급액을 고려하면서 아동수당의 지급연령 및 지급액 확대가 필요함.
 - 현금급여의 재정 및 대상 효율성을 제고하기 위해서는 대상자의 욕구 차이를 고려한 보편적 할당 방식이나 욕구에 따른 차등 급여를 도입할 필요가 있음. 즉, 보편주의내 표적화(targeting)를 반영한 제도 설계 방안 모색이 필요함.

나. 관련법 개정 및 통합적 개편 과제

- ▶ 제도 개편을 위해 근거법인 아동수당법과 소득세법의 개정 필요
 - 아동수당 지급연령과 지급액 조정을 위해 아동수당법 제4조 개정과 부가급여 도입을 위한 조항 신설 필요
 - 아동수당 연령 확대에 따라 자녀세액공제 연령이 연동되므로 소득세법 제59조의2 조항이 개정되어야 하며, 저소득 가구에 대한 부가급여를 아동수당에 도입할 경우에는 자녀장려금 근거법인 조세특례제한법도 개정 수반
 - 아동수당 지급연령을 18세 미만, 지급액을 월 20만원, 저소득가구 부가급여를 도입할 경우에 관련법 개정안을 제시하면 아래 표와 같음.

[표 10] 아동수당 개편 시 관련법 개정안

관련법	현행	개정안
아동수당법	제4조(아동수당의 지급 대상 및 지급액) ① 아동수당은 8세 미만의 아동에게 매월 10만원을 지급한다.	제4조(아동수당의 지급 대상 및 지급액) ① 아동수당은 18세 미만의 아동에게 매월 20만원을 지급한다.
소득세법	제59조의2(자녀세액공제) ①종합소득이 있는 거주자의 기본공제대상자에 해당하는 자녀(입양자 및 위탁아동을 포함하며, 이하 이 조에서 “공제대상자녀”라 한다) 및 손자녀로서 8세 이상의 사람에 대해서는 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 종합소득산출세액에서 공제한다.	제59조의2(자녀세액공제) ①종합소득이 있는 거주자의 기본공제대상자에 해당하는 자녀(입양자 및 위탁아동을 포함하며, 이하 이 조에서 “공제대상자녀”라 한다) 및 손자녀로서 18세 이상의 사람에 대해서는 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 종합소득산출세액에서 공제한다.
조세특례제한법	제10절의4 자녀 장려를 위한 조세특례 제100조의27(자녀장려세제) 제100조의28(자녀장려금의 신청자격) 제100조의29(자녀장려금의 산정) 제100조의30(자녀장려금의 신청 등) 제100조의31(자녀장려금 관련 사항의 준용 등)	삭제

▶ 아동수당 개편은 아동수당 연령 상향, 아동수당 지급액 조정 방식 도입, 아동수당 지급액 상향, 아동수당 부가급여 도입 순으로 정책 우선순위 제안

- 이미 2024년 아동수당법 일부개정법률안이 다수 발의된 상태이며, 아동수당 지급연령을 만 18~19세 미만으로 개정하는 발의안⁴⁾이 총 8개 발의되었음.
- 아동수당 지급액 상향 전에 지급액 조정방식 도입 선행이 필요하며, 해외 사례나 전문가 조사 결과에 따라 물가상승률을 반영하여 조정하는 방안과 아동수당법 개정을 통한 일시 상향(20~30만원) 안을 논의할 수 있을 것으로 보임.
- 아동수당 지급액에 차등을 두는 방식이 아닌 집단별 욕구에 따라 부가급여를 지급하는 방식으로 아동수당을 차등지급하는 방식을 제안하며, 부가급여는 우선 자녀수와 소득수준에 따른 차등 지급을 우선하고, 이후 아동 연령 등 추가적인 차등지급 방식도 고려 가능할 것으로 판단됨.

▶ 아동수당 개편은 자녀세액공제 및 자녀장려금과 연동되어 진행되어야 함.

- 현행 방식대로 아동수당 지급연령과 연동하여 자녀세액공제 연령을 조정할 것인지, 아니면 아동수당이 만 18세까지 확대될 경우 폐지하거나 별개로 추진할 것인지에 대한 논의 필요
- 자녀장려금 제도는 아동수당 제도에 소득수준에 따른 부가급여가 도입될 경우 아동수당으로 통합 필요

4) 전진숙의원 대표발의(2024. 6. 5.), 박성준의원 대표발의(2024. 6. 14.), 용혜인의의원 대표발의(2024. 6. 17.), 한병도의의원 대표발의(2024. 6. 18.), 이수진의의원 대표발의(2024. 6. 20.), 박민규의원 대표발의(2024. 7. 5.), 황정아의의원 대표발의(2024. 8. 5.), 김태년의의원 대표발의(2024. 9. 13)

- ▶ **농어촌 및 장애아 양육수당은 대상별로 접근성이 낮은 지역에 서비스 및 인프라 공급 확대에 따라 단계적으로 폐지**

 - 모든 영유아에게 양질의 돌봄 서비스가 지원되어야 하며, 취약성이 있는 아동에게 조기 돌봄 및 교육서비스 제공은 매우 중요함. 다만, 단기간에 서비스 및 인프라 부족 문제를 해결하기 어려우므로 일시적으로 유지하면서 인프라를 확대할 필요가 있음.
- ▶ **부모급여는 도입 당시부터 제도적 성격에 대한 문제제기가 지속되고 있으며, 아동수당법 내에서 영아기 소득보장 제도로 기능할 것인지 육아휴직급여의 사각지대 해소를 위한 기초 정액급여로 기능할 것인지 명확히 하여야 함.**

 - 부모급여가 육아휴직제도의 사각지대 해소를 위한 기초 정액급여 성격을 명확히 갖기 위해서는 육아휴직급여와 육아기금에 함께 포함되는 방향으로 개편되어야 가능성이 있음.
 - 부모급여의 도입으로 인해 특히 0세의 보육 시설 이용이 감소할 수 있으므로, 아동수 감소가 영아 보육에 미치는 영향을 고려하여 공공 영아 보육서비스 지원 강화가 병행되어야 함.

참 고 문 헌

- 고은혜·이일주(2015). 양육수당 정책에 대한 부모 인식 및 개선 방안 연구. 실천유아교육(구 Montessori 교육연구), 20, 1-23.
 - 박은정·이정원·윤지연·김난주(2022). 부모급여 도입에 따른 통합적 제도 구축 연구. 육아정책연구소.
 - 송다영·박은정(2019). 양육수당의 제도적 정합성 분석: 한국과 독일의 양육수당정책 비교를 중심으로. 비판사회정책, (64), 93-135.
 - 양미선·김나영·박은정·오미애·송신영(2022). 가정양육수당 지원 가구 현황 및 제도 개선 방안. 육아정책연구소.
 - 유해미·서문희·한유미·김문정(2011). 영아 양육비용 지원정책의 효과와 개선방안-양육수당을 중심으로-. 육아정책연구소.
-

박은정 부연구위원 ej.park@kicce.re.kr

2024 KICCE ISSUE PAPER

아동대상 현금급여 제도의 통합적 개편 방향과 과제



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

04535 서울 중구 소공로 70 9층
www.kicce.re.kr