

2006 연구보고서-1

---

## 아동수당제도의 국제비교 및 도입방안에 관한 연구

---

연구책임자 : 이 선 주 (본원 선임연구위원)

공동연구자 : 박 선 영 (본원 연구위원)

김 은 정 (계명대학교 교수)



**한국여성개발원**  
Korean Women's Development Institute

## 발 간 사

최근 우리 사회의 인구사회학적 변화에 따라 출산율에 대한 관심이 증가하면서 아동수당제도의 도입에 대한 논의가 본격화되었습니다. 이러한 상황에서 2006년 7월 발표된 「저출산·고령사회기본계획」에 아동수당제도의 도입 검토가 포함되었습니다. 그러나 현재 우리 사회의 아동수당제도의 도입에 대한 논의가 출산율 제고에 효과적인 인가에 대한 여부에 집중되어 있다 보니 사회보장제도로서 아동수당제도가 가지고 있는 성격과 목적이 희석되는 경향이 나타나고 있습니다. 사회보장제도로서의 아동수당제도는 아동이 있는 가족과 없는 가족 간의 소득분배를 위한 사회 및 가족정책의 일환입니다. 그리고 이와 더불어 이 제도는 아동이 건전하게 성장할 수 있는 환경을 마련하기 위한 아동친화적 정책이기도 합니다.

이러한 맥락에서 이 연구는 아동복지권 실현, 자녀양육 가정에 대한 지원, 인구사회학적 변화의 상호 연관성에 근거하여 아동수당제도의 필요성을 찾고, 이 제도를 실시하고 있는 국가 간의 국제비교를 통해 얻은 시사점을 바탕으로 우리나라에서 이 제도를 도입할 때 필요한 정책 제언을 하기 위하여 수행되었습니다. 따라서 이 연구가 우리나라의 아동수당제도를 설계하는 데 있어서 기초 자료로 활용되길 기대합니다. 끝으로 이 연구의 자문 및 자료제공 등에 도움을 주신 원내외 모든 분들께 연구자들을 대신하여 진심으로 감사드립니다. 그리고 아울러 본원 연구자들의 노고를 치하합니다.

2006년 12월

한국여성개발원  
원장 서명선

## 연구요약

### 1. 연구의 필요성 및 목적

우리 사회 전체가 미래 자원으로서의 아동에 대한 책임이 있음에도 불구하고, 우리나라 정책에서 아동은 사실상 많은 영역에서 가시권 밖에 있어 정책의 대상으로서 관심을 끌지 못했다고 해도 과언은 아닐 것이다. 그러나 최근 저출산 현상으로 인해 아동에 대한 정책적 관심이 점차 변화되어 가고 있는 추세이다. 저출산 현상은 미래 노동력의 수급과 함께 연금제도 등과 같은 사회보장제도의 근간을 흔들 것으로 예상되고 있다. 아동수당제도가 출산율을 제고할 것인가에 대한 논쟁에도 불구하고, 현재 이를 실증적으로 밝히기는 어렵다. 그러나 아동 양육의 총체적 인프라 구축이라는 측면에서, 그리고 아동 양육을 지원하는 현금 급여 중의 하나라는 측면에서 아동수당 제도를 본다면, 이 제도가 지닌 중요성이 부각될 수 있을 것이다. 이러한 점에서 본 연구는 아동복지권의 실현, 자녀양육 가정에 대한 지원, 인구사회학적 변화의 상호 연관성에 근거하여 아동수당제도의 근거와 필요성을 마련하고자 한다. 그리고 이 제도를 실시하고 있는 국가 간의 국제 비교를 통하여 우리나라의 아동수당제도 도입에 대한 시사점을 찾고, 마지막으로 아동수당제도를 도입하기 위한 정책 제언을 하고자 한다.

### 2. 연구내용 및 연구방법

#### 가. 연구내용

- 1) 아동수당제도는 현대 복지국가의 근간을 이룬 주요 제도 중의 하나라고 할 수 있다. 따라서 사회정책적 시각에서 아동수당제도의 개념을 정의한 후 아동수당과 관련한 선행연구를 검토한다.
- 2) 아동양육 지원정책 현황과 문제점을 산전후휴가 및 육아휴직 지원, 보육 및 유아교육지원, 주거 및 의료지원, 세금혜택 및 현금지원, 기초생활보장 지원을 통해 살펴본 후 우리나라에서의 아동수당제도의 필요성을 논의한다.
- 3) 아동수당제도의 각국 현황을 소득과 연계되지 않는 보편주의적 형태와 소득과 연계된 형태로 나누어 살펴본 후, 핀란드, 일본, 프랑스의 사례를 구체적으로 고찰한다.

- 4) 우리나라에서 아동수당제도를 도입할 때 고려해야 할 이 제도의 적용범위, 수급자격(연령), 급여액, 재원을 검토한다.
- 5) 우리나라의 상황에 근거하여 아동복지권의 실현, 자녀를 양육하는 가족에 대한 지원, 그리고 인구사회학적 측면 즉, 미래 노동력 확보라는 이 세 가지 측면의 연관성 속에서 아동수당제도를 도입할 때 고려해야 할 기본구조와 유형별 도입방안을 제안한다.

## 나. 연구방법 및 한계

### 1) 연구방법

- 가) 국내외 선행연구 분석 및 이론적 문헌 연구
- 나) 인터넷을 통한 국내외 통계자료 수집 및 분석
- 다) 핀란드, 일본, 프랑스의 해외사례연구
- 라) 관계 전문가 자문회의를 통한 보고서 방향과 내용에 대한 검토 및 논의

### 2) 연구의 한계

아동수당제도의 설계를 위한 통계자료의 부족으로 인한 아동수당제도를 도입할 때 소요되는 비용의 추계에 오차가 있다.

## 3. 아동수당제도의 필요성

### 가. 한국 아동양육지원정책의 현황 및 문제점

아래에서 제시되는 아동을 위한 총체적 급여에는 아동이 차별받지 않고 양육될 수 있도록 사회적으로 제공해주어야만 하는 급여의 주요 내용이 포함된다.

- ① 산전산후휴직, 육아휴직, 간병휴직 등을 통한 초기 보살핌 보장
- ② 보육 및 교육 보장
- ③ 의료 보장
- ④ 주거 보장
- ⑤ 세금을 통한 지원 및 현금 지원
- ⑥ 공공부조를 통한 기초소득 보장

대부분의 복지국가는 정책에서의 강조점 차이, 1996년 이후 정책적 변화의 방향, 사회보장제도의 제도 상황 등에 따라 상대적 비중이나 제도 운용 방식에 차이가 있고 다소 변형된 형태가 나타나기는 하지만, 위의 6가지 영역의 총체적 급여를 정책적으로 운용하고 있다.

우리나라의 경우 ①, ②를 중심으로 아동에 대한 지원정책이 확대되고 있는 추세이며, 아동양육 지원을 목적으로 하는 ③, ④의 급여는 매우 적으며, ⑤에 해당되는 급여 중 세금 관련 지원은 미비하다. 현금지원제도로서의 ‘아동수당’제도는 실시되고 있지 않지만 현재 정책적 고려의 대상이 되고 있다. ⑥의 사회보장영역에서는 가족 전체의 기초생활을 보장한다는 관점에서 2000년 이후 다양한 급여들이 신설되고 급여 대상자 선정의 기준도 완화되어 보장 기능이 확대되었으나, 아동의 수나 연령을 고려하여 아동복지권 확보라는 측면에서 제공되는 기초생활보장 급여는 없다.

#### 나. 아동수당제도의 필요성

아동수당제도는 아동양육에 대한 개인적, 가정적, 사회적 차원에서 다각적으로 그 도입의 근거를 찾을 수 있다. 총체적인 관점에서 보자면, 아동을 건전하게 성장 가능하도록 하고 그러한 양육비용을 공정하고 집합적으로 부담함으로써 사회연대성을 강화하며, 궁극적으로는 바람직한 수준으로 미래 노동력을 확보한다는 관점에서 국가적 차원의 아동양육에 대한 총체적인 지원이 필요하고, 이러한 지원의 하나로 아동수당제도의 도입이 이루어져야만 한다.

다양한 형태의 아동양육 지원 급여들-출산휴가와 육아휴직, 보육 및 교육 보장, 의료와 주거 보장, 세금혜택과 현금 지원, 기초소득 보장-은 모두 적절한 아동양육을 위해 필수적으로 요구되는 정책적 급여이기는 하나, 특정한 상황에 연계되어 주어지는 급여이다. 다양한 형태의 아동양육 지원급여들 중에서 특히 보육급여와 아동수당제도의 관계는 정책적 관점에서 주목할 필요가 있다. 그런데 보육급여란 보육 필요성이 발생했을 때 이를 지원하는 급여이다. 따라서 보육시설을 이용하지 않거나 보육 필요가 없는 아동의 경우 이 지원은 주어지지 않는다. 물론 보육급여가 현재에도 아동양육 지원의 주요 내용이며 향후에는 그 중요성과 비중이 점차 커지겠지만, 아동양육에 대한 보편적 형태의 현금지원제도인 아동수당제도와는 그 목적이나 제도운영의 효과가 달리 나타날 것이다. 아동수당을 제외한 다른 형태의 아동양육 지원급여들이 특정한 상황에 연계된 급여들이라는 것에 비추어 볼 때, 아동수당은 보편적으로 제공되는 직접적 현금 급여라는 점에서 다른 지원과는 차별되는 기능을 가질 수 있을 것

이다. 결론적으로 아동수당제도는 아동을 양육하는 개별 가정들을 지원하는 총체적 정책 급여의 중요한 한 구성요소로서 제도 도입의 근거와 필요성이 논의될 수 있다고 하겠다.

#### 4. 아동수당제도의 각국현황 및 국제비교

아동수당제도의 구조는 제도유형 및 적용범위, 재원, 수급자격조건, 급여, 행정담당기관으로 구성된다. 국가마다 그 국가의 정치경제사회적 환경에 따라 아동수당제도의 유형 및 적용 범위 등을 변화하여왔다. 그 예로, 1994년 핀란드는 소득에 상관없이 지급되는 아동수당의 현금 급여 수준을 높이고 가족을 위한 세금혜택을 폐지하였다. 프랑스는 1997년 자산 조사에 근거한 아동수당제도를 도입하였으나, 강한 반대에 부딪혀 1998년 보편적 아동수당제도를 재도입하였다. 일본의 아동수당제도는 이 수당을 수급하는 데 있어 소득 제한이 있는 선별주의를 택하고 있는 점이다. 이와 같은 아동수당 수급에서 소득을 제한하는 것은 이것이 소득보장의 성격을 가지고 있기 때문이다. 일본의 경우는 아동수당제도의 재원 마련을 위하여 소득세제에서 연소자부양공제의 부분적 폐지와 배우자특별공제가 폐지되었다. 아동수당제도는 이 수당을 수급하기 위한 자격조건(연령)과 급여액 등을 차등화된다. 수급자격조건은 국가마다 다르지만, 아동의 연령을 기준으로 일반적으로 최종학력 또는 최소 노동연령인 만 14세~18세까지로 규정한다. 그리고 급여액은 아동 수와 아동의 출산순위에 따라 차등화된다.

1990년도 이후 주요국의 아동수당제도에는 크고 작은 변화가 있었지만, 어떤 국가에서는 아동수당제도를 소득과 연계시키고, 어떤 국가는 소득과 연계하지 않고 보편주의를 채택하는가에 대해 이유를 설명하기 쉽지 않다. 이는 바로 아동수당제도의 유형과 적용 범위가 개별 국가의 정치·경제·인구사회학적 상황의 특수성을 반영하고 있기 때문이다.

## 5. 아동수당제도의 도입방안을 위한 정책 제언

### 가. 아동수당제도의 기본구조

#### 1) 아동수당제도의 수급 연령은 의무교육학령인 만 15세로 하는 것이 바람직하다

많은 국가에서 아동수당제도의 수급 연령을 만 16~18세 또는 만 20세까지로 정하고 있다. 그리고 아동이 교육이나 직업훈련 중일 때 그 수급 연령을 연장하기도 한다. 아동수당제도를 교육연령과 연계하는 것은 피부양자로서의 아동이 자신이 직접 자신의 생계수단을 마련할 수 있을 때까지 국가에서 이들을 지원하기 위한 것이다. 이러한 점에서 우리나라에서 아동수당제도를 도입할 시 이 수당의 수급 자격을 아동의 교육받을 권리와 연계하여 아동수당제도의 유형과 무관하게 의무교육학령인 만 15세로 하는 것이 바람직하다.

#### 2) 아동수당제도 도입 시의 급여액은 월 5만원으로 하는 것이 바람직하다

아동수당제도가 자녀양육에 드는 전 비용을 지원하기는 현실적으로 어려우므로 적어도 그것이 자녀양육비용의 일부를 담당할 수 있도록 해야 할 것이다. 아동양육을 지원해주는 현금 수당은 저소득층 모부자 가정의 6세 미만 아동을 대상으로 하는 아동양육비 지원과 저소득층 장애아동에 대한 장애아동부양수당이 있다. 모부자 가정 아동에 대한 아동양육비는 아동 1인당 월 5만원이며, 장애아동에 대한 장애아동부양수당은 월 7만원이다. 현재 선별적으로 취약계층 아동에게 주어지는 양육지원금이 월 5만원에서 7만원 선이라는 점을 고려한다면, 아동수당의 급여 수준은 이를 초과하기 어려울 것으로 보인다. 따라서 아동수당 제도가 도입되는 초기에는 아동 1인당 월 5만원 선에서 급여 수준이 결정되는 것이 적절하다고 본다.

#### 3) 소득과 연계된 아동수당제도 유형을 고려할 수 있다

아동수당제도를 양육할 자녀가 있는 모든 가족에게 보편적으로 적용할 수도 있으나, 이 제도를 보편주의 형태로 도입할 때 그 비용이 상당히 커지기 때문에 이 제도의 도입이 오히려 지체되거나 어려울 수 있다. 보편주의는 모든 아동에게 최저 수준을 보장해준다는 점에서 아동의 권리를 보장하고 아동에 대한 사회적 책임이라는 대의를 추구한다는 점에서 의미 있는 방식이다. 그러나 경제적 보충급여가 불필요한 고소득자에게도 지급되는 것은 예산의 낭비이고 제한된 자원을 필요한 층에 집중적

으로 공급할 수 없게 한다는 문제가 있다. 효율성과 예산의 문제를 고려한다면 일정 소득 이상인 자에게는 급여를 제공하지 않는 선별주의적 방식을 고려해 볼 수 있다. 현재로는 소득배분 10분위 중 차상층(20%)까지를 제외하는 것으로 시작하여 그 소득배분 최상층(10%)으로 낮추는 방안을 고려할 수 있다.

#### 4) 아동수당제도의 수급대상자는 양육담당자로 하는 것이 바람직하다

많은 국가에서 초기에는 남성생계부양자모델을 위주로 이 제도를 설계하여 아동수당의 수급대상자를 남성으로 하였으나, 이후 여성운동의 성장으로 수급 대상자가 여성으로 바뀌었다. 이런 변화의 주된 원인은 아동을 돌보고, 교육하는 것에 대한 일차적 책임을 여성이 맡기 때문이다. 이러한 점을 고려하여 아동의 주된 돌봄자이며 양육자가 아동수당의 수급대상자가 되는 것이 바람직하다.

#### 5) 아동수당제도의 재원마련을 위한 세제 정비가 필요하다

국가의 부이며, 재원이라는 관점으로 아동을 보았을 때, 아동이 건전하게 성장할 수 있는 환경을 조성하고, 이에 지속적 투자를 하는 것은 국가의 의무라고 할 수 있다. 이러한 점에서 공공의 선으로 아동에 대한 투자는 국비로 하는 것이 바람직하다. 그리고 아동수당제도의 재원 마련을 위하여 소득과약률을 높일 수 있도록 세금제도를 정비해야 한다.

### 나. 아동수당제도의 유형별 도입방안

아동수당제도는 위의 기본구조에 바탕을 두고, 보편주의형, 소득연계형 그리고 출산장려형으로 구분하여 제안할 수 있다.

#### 1) 보편주의형

보편주의적 아동수당제도는 소득이나 근로상황과 연계하지 않고 양육할 아동이 있는 모든 가족에게 급여를 제공하는 것이다. 이 유형은 모든 아동의 권리를 신장하고, 미래 시민인 이들의 사회권을 실현할 수 있도록 한다. 보편주의형은 만 15세 미만의 아동의 출생순위와 무관하게 월 5만원을 지급하는 것으로 연간 총 예산은 5,986,775백만원이 소요될 것으로 추정된다.



## 2) 소득연계형

소득과 연계된 아동수당제도는 양육할 아동이 있는 가족에게 경제적 지원을 하되, 이를 선별적으로 하는 유형이다. 즉, 이 유형은 아동의 양육을 지원함에 있어서 고소득층을 제외하고 경제적 지원이 필요한 층에 집중적으로 재원을 공급하는 것이다. 소득연계형 역시 만 15세 미만의 아동에게 출생순위와 무관하게 월 5만원을 지급하는 것으로 제언한다. 이 유형에 소요되는 비용은 가구당 지원을 고려하여 추계할 경우 연간 2,591,038백만원이 소요될 것으로 보이며, 이에 자녀수를 고려할 경우는 2,925,281백만원이 소요될 것으로 추정된다.

## 3) 출산장려형

출산장려형은 미래 노동력의 양적, 질적 수준의 제고라는 측면에 강조점을 둔 것이다. 출산장려형은 아동수당제도의 대상이 되는 아동의 범위가 달라지며, 또한 출생순위별로 아동수당의 수급가능성과 급여액이 차이가 날 수 있다. 첫째, 둘째 자녀부터 출생순위와 무관하게 월 5만원을 지급하는 방식으로, 이를 수급할 수 있는 연령은 만 15세까지로 할 수 있다. 이 경우 소요되는 연간 비용은 2,996,749백만원으로 추정된다. 둘째, 첫째 자녀부터 아동수당을 지급하되, 출생순위별로 급여액을 차등화하여 첫째자녀는 5만원, 둘째 자녀는 7만원, 셋째 자녀이상은 10만원으로 할 수 있다. 이 수당을 수급할 수 있는 연령은 역시 만 15세까지이다. 이 경우 추정되는 예산은 현재 이용할 수 있는 통계자료에서 출생순위 미상을 어디에 포함하는가에 따라 달라진다. 출생순위 미상을 셋째 자녀 이상에 포함할 경우 연 7,513,930백만원이 소요될 것으로 추정되며, 이를 첫째 자녀에 포함할 경우는 연 7,498,836백만원으로 추정된다.

# 목 차

I. 서 론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	3
2. 연구방법 및 한계 .....	5
II. 아동수당의 개념 및 선행연구 .....	7
1. 아동수당제도의 개념 .....	9
2. 아동수당제도의 구조 .....	10
가. 제도유형 및 적용범위 .....	11
나. 재원 .....	11
다. 수급자격 조건 .....	12
라. 급여 .....	12
마. 행정담당기관 .....	12
3. 선행연구 .....	13
III. 아동수당제도의 필요성 .....	2
1. 한국 아동양육지원정책의 현황 및 문제점 .....	23
가. 산전후휴가 및 육아휴직지원 .....	23
나. 보육 및 유아교육지원 .....	27
다. 주거 및 의료지원 .....	30
라. 세금혜택 및 현금지원 .....	31
마. 기초생활보장지원 .....	33
2. 아동수당제도의 필요성 .....	34
가. 아동복지권 실현 .....	36
나. 자녀양육가정에 대한 소득지원 .....	38
다. 미래 노동력 확보 .....	38

IV. 아동수당제도의 각국현황 및 국제비교 .....	34
1. 주요국의 아동수당제도 현황	45
가. 보편주의적 아동수당	46
나. 소득과 연계된 아동수당	52
2. 핀란드, 일본, 프랑스 사례	55
가. 핀란드의 아동수당제도	56
나. 일본의 아동수당제도	64
다. 프랑스의 아동수당제도	76
3. 정책적 함의	93
V. 아동수당제도의 도입방안 .....	99
1. 아동수당제도의 도입원칙	99
가. 연령제한	99
나. 아동수당의 급여액	101
다. 소득제한	104
라. 재원	106
2. 유형별 도입방안	109
가. 보편주의형	109
나. 소득연계형	110
다. 출산장려형	111
3. 예산추정	113
가. 보편주의형	113
나. 소득연계형	114
다. 출산장려형	117
VI. 결론 및 정책제언 .....	121
1. 아동수당제도의 기본구조	123
2. 아동수당제도의 유형별 도입방안	126
참고문헌 .....	129

부    록 .....	135
<부록 1> 아동수당제도 도입논의일지	137
<부록 2> 주요국의 아동수당제도	140
<부록 3> 아동과 관련된 소득세 제도	148
<부록 4> OECD 국가의 인구 수 및 합계출산율(2003)	153
<부록 5> OECD 국가의 연평균 인구성장률(1991~2004)	154
<부록 6> 가족에 대한 사회적 비용	155
<부록 7> GDP 대비 가족지원비율(2001)	156

## 표 목 차

<표 III-1>	산전후휴가·육아휴직급여 수급자 및 지급현황 .....	4 2
<표 III-2>	2006년 저소득층 차등보육료 지원현황 .....	92
<표 III-3>	2003년 일반기초생활수급자 연령별현황 .....	33
<표 IV-1>	주요국의 보편적 아동수당의 특징 .....	15
<표 IV-2>	주요국의 소득연계 아동수당제도의 특징 .....	5 5
<표 IV-3>	핀란드의 아동 및 가족관련 수당의 변천 .....	85
<표 IV-4>	아동수당제도 관련 법 개정(1900~1999) .....	6
<표 IV-5>	아동수당제도 급여액의 변화 .....	16
<표 IV-6>	자녀 수에 따른 아동수당의 급여액(2004~2006) .....	26
<표 IV-7>	아동수당을 수급하는 아동 수(1993~2004) .....	26
<표 IV-8>	아동수당 .....	6
<표 IV-9>	재정제도심의회보고(1979년 12월)의 아동수당 재검토 이유 .....	9 6
<표 IV-10>	일본의 아동수당제도의 주요 개정내용 .....	17
<표 IV-11>	아동수당의 소득제한 한도액 .....	37
<표 IV-12>	특례급부의 소득제한 한도액 .....	47
<표 IV-13>	아동수당의 재원조달방식 .....	47
<표 IV-14>	아동수당 수급자 수, 지급 대상 아동 수와 지급액 .....	5 7
<표 IV-15>	프랑스의 아동 및 가족관련 수당의 주요변천 .....	3 8
<표 IV-16>	프랑스 사회보장법 섹션 L511.1의 가족수당 .....	98
<표 IV-17>	수급 가족수 .....	9
<표 IV-18>	아동 및 가족관련 소요비용 .....	29
<표 V-1>	자녀연령별 유치원과 학원 등 교육시설에 지출하는 비용 .....	101
<표 V-2>	조세지출 .....	107
<표 V-3>	만 15세 이하 아동의 출생순위 .....	11
<표 V-4>	소득 10분위별 가구당 월평균 가계수지(전국, 2005) .....	1
<표 V-5>	세대구성별 가구 및 가구원(2005) .....	16
<표 V-6>	장래인구추계 .....	117
<표 V-7>	아동수당제도의 유형별 예산추정 .....	9

## 그림 목 차

<그림 III-1>	산전후 휴가급여 .....	2
<그림 III-2>	육아휴직급여 .....	8
<그림 III-3>	아동수당제도의 필요성 .....	6
<그림 IV-1>	아동수당 수급가족(2004) .....	36
<그림 IV-2>	Kela의 사회적 비용(2004) .....	4
<그림 IV-3>	프랑스의 가족관련 소요비용(2004) .....	39

# I

## 서론

1. 연구의 필요성 및 목적	4
2. 연구방법 및 한계	5





## 1. 연구의 필요성 및 목적

최근 우리 사회의 인구사회학적 변화에 따라 출산율에 대한 관심이 높아지고 있다. 이러한 상황에서 아동수당제도의 도입에 관한 논의가 2006년 초부터 본격화되어 정책서클 안에서 광범위하게 진행되었다. 2006년 2월 정부는 출산율 제고를 위하여 아동수당제도의 도입을 검토하기로 하고 부처간 협의에 들어간다고 밝혔다(한계례 2006.2.27). 그러나 2006년 6월 발표된 「저출산·고령사회기본계획」시안에는 아동수당제도의 도입이 제외되었으며, 2006년 7월 발표된 「저출산·고령사회기본계획」(새로마지플랜2010)에 아동수당제도의 도입 검토가 포함되었으나(한계례 2006.7.15; 한계례 2006.7.26), 이 제도를 도입하는 데 소요되는 비용이 적지 않기 때문에 이 제도의 도입에 대한 논란이 아직도 남아 있다<sup>1)</sup>. 이러한 상황에서 8월 말 발표된 「비전2030」에는 아동수당제도의 도입이 포함되어 있지 않은 상태이다(김수정 2006).

현재 우리 사회에서 아동수당제도의 도입에 대한 논의는 ‘이 제도의 시행이 출산율을 제고하는 데 효과적인 제도인가’ 하는 문제에 집중되어 있다. 아동수당제도의 도입을 반대하는 이들이나 정부부처는 아동수당제도가 막대한 비용이 드는 데 비하여 출산율 제고에는 그다지 실효성이 없다고 주장한다. 김수정(2006)이 지적하는 바와 같이, 아동수당제도 자체가 단기적으로 출산율을 제고하는 데 영향을 미칠 것이라는 보는 것은 사실 매우 낙관적인 입장이다. 가족 및 개인의 출산에 대한 결정은 다양한 정치·경제·사회적 요소들의 총체적 결합에 의해 영향을 받는 것이지 개별단위의 제도나 정책에 의해 결정적인 영향을 받는 것이 아니기 때문이다. 아동수당제도의 도입에 대한 논의가 이처럼 출산율 제고에 효과적이나 아니냐에 집중하다 보니, 사회보장제도로서 아동수당제도가 지닌 성격과 목적이 희석되는 경향이 있다. 이것은 무엇보다도 이 제도의 도입 여부에 대한 논의에 앞서 진행되어야 할 아동수당제도에 대한 연구와, 그 결과를 바탕으로 한 이해 및 정책적 검토가 충분하지 못하기 때문이기도 하다. 그리고 사실 우리 사회에서 저출산 대책으로 아동수당제도 도입에 대한 논의가 있기 전까지는 이 제도에 대한 정책적 관심이 부족하였기 때문에 이에 대한 연구가 많지 않다.

사회보장제도로서의 아동수당제도는 아동이 있는 가족과 없는 가족 간의 소득분배

1) 아동수당제도 도입의 논의 관련 일지는 <부록 1> 참조할 것.

를 위한 사회 및 가족정책의 일환이기도 하지만, 무엇보다 아동의 권리를 신장하고, 이들이 건전하게 성장할 수 있는 환경 조성을 위한 아동친화적 정책(children-friendly policy)이기도 하다. 아동의 권리 신장을 위해서는 이들의 건전한 성장을 돕는 기본적인 환경을 마련해주는 정책이 필요한데, 이는 다른 의미에서 최소한의 경제적 보장을 말하는 것이기도 하다. 아동이 건전하게 성장할 수 있는 환경을 만드는 것은 국가가 이들에 대한 정책적 관심을 지속적으로 가졌을 때 가능한 것이다. 아동이 국가의 부(wealth)이며, 자원이라는 관점에서 보았을 때, 이들을 보호하고 이들에게 기회의 평등을 제공하는 것은 국가의 의무라고 할 수 있다(Letabllier 2003). 그리고 ‘국가의 부’로서의 아동을 바라볼 때는 이들의 양육에 대한 사회 연대적 책임을 강화해야 하며, 이를 통한 아동에 대한 사회적 가치의 재고와 이에 근거한 아동의 권리신장이 요구된다.

우리 사회 전체가 미래 자원으로서의 아동에 대한 책임이 있음에도 불구하고, 우리나라 정책에서 아동은 사실상 많은 영역에서 가시권 밖에 있어 정책의 대상으로서 관심을 끌지 못했다고 해도 과언은 아닐 것이다. 그러나 최근 저출산 현상으로 인해 아동에 대한 정책적 관심이 점차 변화되어 가고 있는 추세이다. 2005년 현재 우리나라의 출산율은 1.08로 저출산이 경제·사회적 문제로 등장하였으며, 이러한 저출산 현상은 미래 노동력의 수급과 함께 연금제도 등과 같은 사회보장제도의 근간을 흔들 것으로 예상되고 있다. 아동수당제도가 출산율을 제고할 것인가에 대한 논쟁에도 불구하고, 현재 이를 실증적으로 밝히기는 어렵다. 그러나 아동 양육의 총체적 인프라 구축이라는 측면에서, 그리고 아동 양육을 지원하는 현금 급여 중의 하나라는 측면에서 아동수당제도를 본다면, 이 제도가 지닌 중요성이 부각될 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서, 본 연구는 아동수당제도를 아동복지권의 실현, 자녀양육 가정에 대한 지원, 미래 노동력의 확보라는 세 가지 측면에서 아동수당제도에 접근하고자 한다. 아동수당제도가 담보하고 있는 이 세 측면은 현재 우리 사회의 경제·사회·인구학적 상황을 고려할 때 서로 분리되어 있지 않으며, 상호연관 속에 있다고 할 수 있다. 이는 즉, 아동수당제도를 단순히 한 가지 측면, 예를 들어 아동복지권의 실현이나 인구정책의 일환으로만 바라봐서는 안 된다는 점이다. 정책을 수립할 때는 그 정책이 잠재적으로 품고 있는 영향력을 한 가지 측면에서 고려하는 것이 아니라 다양한 측면을 함께 고려하여 그 영향력을 다각적으로 인지하는 것이 중요하다. 이러한 점에서 본 연구는 아동복지권의 실현, 자녀양육 가정에 대한 지원, 인구사회학적 변화의 상호

연관성에 근거하여 아동수당제도의 근거와 필요성을 마련하고자 한다. 그리고 이 제도를 실시하고 있는 국가 간의 국제 비교를 통하여 우리나라의 아동수당제도 도입에 대한 시사점을 찾고, 마지막으로 우리나라에서 아동수당제도를 도입하기 위한 정책 제언을 하고자 한다.

## 2. 연구방법 및 한계

본 연구는 문헌 연구, 인터넷을 통한 자료 수집, 일본·프랑스·핀란드로의 해외 사례 연구, 전문가 자문회의 그리고 마지막으로 국내외 통계자료의 활용 등으로 이루어진다. 국제통계는 해외 출장 및 인터넷을 통하여 자료를 수집하였다. 핀란드, 일본, 프랑스에서 아동수당제도와 관련된 공무원과 연구자들을 면담하여 각 국가에서 이 제도가 어떻게 실시되고 있는가를 조사하였다. 또한 수시로 개최된 자문회의를 통해 관계부처, 학계, 시민단체의 의견을 수렴하였다.

한편, 본 연구의 한계점은 아동수당제도를 설계하기 위한 통계자료가 부족하여 각 유형별로 아동수당제도를 도입하였을 때 소요되는 비용을 추계하기 어렵다는 점이다. 이로 인해 정책제언 부문에서 제시되는 아동수당제도의 유형별 추계예산에 오차가 상당할 수 있다. 우리나라에서 가구와 아동과 관련된 통계자료가 부족하다는 사실은 그 만큼 사회정책과 가족정책에서 아동이 적극적 대상으로 다루어지지 않았음을 의미하는 것이기도 하다. 우리 사회에서 아동친화적 정책을 추진하기 위해서는 무엇보다 아동과 관련된 통계자료가 충분히 확보되어야만 하며, 이를 통해서만 정책제언 및 제도의 설계가 실제 효과를 발휘할 것이다.

## II

### 아동수당의 개념 및 선행연구

1. 아동수당제도의 개념	9
2. 아동수당제도의 구조	10
3. 선행연구	13

## 1. 아동수당제도의 개념

아동수당제도는 현대 복지국가의 주춧돌을 이룬 주요 제도 중의 하나라고 할 수 있다. 아동수당(child benefit 또는 child allowance)은 아동을 양육하고 교육하는 데 드는 비용을 보조하기 위해 가족에게 지급되는 급여로 가족수당(family allowance 또는 family benefit)<sup>2)</sup>이라고도 불린다<sup>3)</sup>(Gauthier and Monna 2002; Curley and Sherranden 1998). 아동수당의 급여는 일반적으로 아동의 주된 돌봄자에게 지급되지만, 이 급여는 가족 안에 양육하고 교육해야 하는 일정 연령의 아동이 있다는 사실을 전제로 하여 제공된다(이재완, 최영선 2005). 이같이 가족 내 아동의 존재 여부를 전제로 한 아동수당제도는 아동을 사회적 자원으로 보고, 이들이 건전하게 성장할 수 있는 환경을 만들어 주기 위해 사회 전체가 이에 대한 책임을 가지고 공적으로 지원하기 위한 목적이 있다. 또한 아동수당제도는 아동이 있는 가족을 경제적으로 지원하고, 아동이 없는 가족과의 경제적 격차를 줄임으로써 소득의 분배 효과를 얻으려는 의도가 제도 안에 포함되어 있다. 이는 다시 말하면 아동수당제도는 하나의 사회급여로서 소득보전의 성격을 띠고 있다는 것을 의미한다(박경일 1996). 이러한 선상에서 본 연구는 사회 정책적 시각에서 아동수당을 공공의 선인 아동을 위해, 국가가 사회보장 차원에서 아동이 있는 가족에게 아동의 양육을 보조하기 위하여 제공하는 급여로 정의하고자 한다.

사회보장제도로서의 아동수당제도는 개별국가 차원만이 아니라 국제협약에서도 자녀가 있는 가족을 지원하기 위한 장치로서 중요하게 다루어지고 있다. 1948년 인권선언(Universal Declaration of Human Rights), 국제노동기구(International Labour Organisation, ILO)의 1952년 사회보장협약(Convention on Social Security)과 1962년 사회정책협약(Convention on Social Policy)은 아동수당제도/가족수당제도(family benefits)의 필요성을 명시하고 있다. 1962년 국제노동기구의 사회정책협약

2) 가족수당은 국가에 따라서 아동이 있는 가족에게만 지급되는 것이 아니라 피부양자인 배우자를 위해 지급되기도 하기 때문에 엄격한 의미에서 아동만을 위한 수당이 아닐 수 있다(OECD 2004a). 그 예로, 이탈리아의 가족수당제도는 아동만이 아닌 가족구성원 모두를 보조하는 제도이다. 가족의 구성원수에 따라 급여액이 다르며 저소득 근로자나 실업수당을 받는 실업자 등에게도 지급된다(Bradshaw & Finch 2002).

3) OECD 사회정책국의 Peter Whiteford에 의하면, OECD에서도 아동수당(child benefit)과 가족수당(family allowance)을 서로 구분하지 않고 사용하고 있다.

은 의료보험, 병가수당, 출산휴가급여, 장애급여, 연금급여, 배우자급여(survivors benefits), 산업재해급여, 실업급여, 가족수당이 포함된 9개 급여를 제시하고, 이 협약에 비준한 국가들은 이를 도입하여 실행할 것을 권고하고 있다.

아동수당제도에 대한 개념은 1800년대 후반 프랑스에서 부양할 자녀가 있는 피고용인의 경제적 부담을 줄이기 위하여 시작한 데서부터 발달한 것이라 할 수 있다(Curley and Sherranden 1998). 그 이후 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 사이의 시기인 1920년대와 1930년대 유럽의 여러 국가들이 아동수당제도에 대하여 많은 관심을 가지고 도입을 논의하기 시작하였다. 스웨덴과 프랑스의 경우 낮은 출산율과 인구성장의 둔화에 대한 국가적 우려에서 아동수당제도의 도입을 고려하기도 하였으나, 대부분의 국가에서는 아동수당제도가 출산을 장려하기 위한 방법으로 쓰이지 않았다(Gauthier 1996; Curley and Sherranden 1998)<sup>4)</sup>. 제2차 세계대전이 종결되고 아동수당제도의 도입이 빠르게 진행되었는데, 아동의 복지를 향상시키기 위한 것이 이 제도 도입의 주된 목적이었다<sup>5)</sup>. 1940년 아동수당제도를 실시한 국가가 7개국에 불과하였으나 1949년에는 영국, 핀란드, 프랑스, 독일, 캐나다 등을 포함하여 27개국에서 이 제도를 실시하였다. 1967년에는 65개국이 실시함으로써 전쟁 이후 이 제도가 사회보장제도의 일부로서 전 세계적으로 확산되었다(Curley and Sherranden 1998). 1999년 현재 88개국이 어떤 형태로든 아동수당제도를 실시하고 있다(이재완, 최영선 2005).

## 2. 아동수당제도의 구조

아동수당제도는 개별국가의 정치·경제적 상황에 따라 시대별로 그 유형과 형태가 변화하여 왔기 때문에 이를 일괄적으로 설명하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 아동수당의 구조를 제도 유형 및 적용 범위, 재원, 수급자격 조건, 급여, 행정담당기관으로

4) 고씨어와 하트지우스(Gauthier and Hatzius) (1997)는 아동수당(family allowances)과 출산력에 관한 연구에서 현금형태의 아동수당은 출산력에 영향을 미치는 것으로 나타나지만, 그 영향력이 제한적이라 보고한다. 류연규의 연구(2005) 역시 아동수당제도가 출산율에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있지만, 개별프로그램으로서는 미미한 영향을 미친다고 지적한다.

5) 1990년대 아동수당은 스웨덴, 네덜란드, 핀란드에서 가구의 가처분소득을 구성하는 가장 중요한 요소로 나타났다. 특히, 경기가 후퇴하는 시기에 아동수당은 중산층 가구보다는 저소득층 가구에서 경제적으로 유용한 것으로 나타나고 있다(Hiilamo 2002). 박능후 외(2003)은 우리나라에서 아동수당제도가 도입되면 빈곤갭이 감소하는 효과가 나타난다고 보고한다.

나누어 볼 수 있다(Roddiss and Tzannatos 1999; Curley and Sherranden 1998)<sup>6)</sup>.

### 가. 제도유형 및 적용범위

아동수당제도는 보편주의(Universal) 유형, 사회부조유형(social assistance), 고용연계(Employment-related) 유형이 있다. 보편주의적 아동수당 제도는 가구소득이나 고용상태와 무관하게 자녀가 있는 모든 자국 거주 가족에게 급여를 지급하는 것을 원칙으로 한다. 자산조사를 근거로 하여 제공되는 수당은 일반적으로 낙인(stigma)이 찍히는 반면, 보편주의는 아동이 있는 가족에게 제공되기 때문에 이러한 문제를 극복할 수 있다. 사회부조 유형은 소득조사를 통해 가구의 총 소득이 일정소득 이하이면 급여를 수급할 수 있도록 한다. 대체로 사회부조 유형의 아동수당제도는 이미 존재하고 있는 다른 프로그램이나 제도에 보충적으로 제공되어 빈곤한 가족이 더 많은 혜택을 받도록 하고 있다.

고용관계에 바탕을 둔 아동수당제도는 노동시장의 참여를 복돋기 위한 목적이다. 고용 연계 아동수당제도는 개인의 고용상태에 따라 급여가 지급되기 때문에 일반적으로 임금근로자가 그 대상이다. 그러나 부양할 자녀가 있는 퇴직자 혹은 일시적 휴직 상태에 있는 피보험자와 질병수당, 실업급여, 업무상 재해보상, 장애수당 및 기타 보조금을 받고 있는 경우에도 이 수당을 받기도 한다.

### 나. 재원

각 아동수당제도 유형의 차이점은 재원 조달 방법에서 드러난다. 보편주의 제도에 서는 보통 일반 세입에서 총 비용을 부담한다. 반면, 수급자격이 고용과 연계된 제도를 채택한 국가에서는 일반적으로 수당 비용의 전체 또는 상당 부분을 고용주 분담금(employer contribution)을 통해 고용주가 부담하도록 한다. 고용주 분담금으로 전체 비용을 확보할 수 없는 경우에는 보통 잔여금을 정부 보조금으로 충당한다. 몇몇 국가에서는 자영업자에게 분담금을 각출하지만, 소수의 국가만이 아동수당에 대한 피고용자 분담금(Employee contribution)을 규정하고 있다.

6) <부록 2>는 이러한 기준에 따라 유럽지역과 아시아지역의 주요국에서 실시하고 있는 아동수당 제도를 정리하였다.

## 다. 수급자격 조건

수급자격 조건은 일반적으로 가족의 규모와 연관되며 경우에 따라서는 가족 소득과도 연관이 있다. 많은 국가들이 첫 자녀를 출산할 때부터 급여를 지급하기 시작지만, 어떤 국가는 한 자녀만 있는 가족의 경우 자격을 부여하지 않는다. 연령 조건은 국가에 따라 다양하나, 일반적으로 최종학령, 혹은 최소 노동연령(Minimum working age)인 만14세부터 만18세 까지로 규정하고 있다. 대부분의 국가에서 자녀의 학업이 지속되거나 전습 및 직업 교육이 이뤄지는 경우에는 수급할 수 있는 연령을 연장한다. 장애 아동의 경우에는 많은 나라들이 지속적인 교육을 위하여 수급할 수 있는 연령을 연장하거나, 급여를 무기한으로 지급한다.

## 라. 급여

제도의 역사와 취지에 따라 모든 자녀에 대한 동일 비율의 수당 또는 추가 자녀에 대한 수당 증가 및 감소의 원칙이 정해지기 때문에 각 나라의 급여체계는 다양하다. 예를 들어, 본래의 취지가 보조금의 지급인지 인구 증가의 촉진인지에 따라 혜택이 달라질 수 있다. 대부분의 국가에서는 자녀 수와 무관하게 모든 자녀에 대해 동일 비율로 수당을 지급하고 있으며, 추가 자녀에 대한 수당은 일반적으로 증가한다. 예를 들어, 셋째 자녀에 대한 수당은 첫째나 둘째 자녀에 대한 수당보다 훨씬 많을 수 있다. 소수의 국가에서는 일정 수를 초과한 추가 자녀에 대한 수당이 줄어들기도 한다. 또 몇몇 국가에서는 아동수당(부양가족에 대한 세금 공제액 포함)을 크레딧(credit) 등의 형태로 대신하거나 보충해온 경우도 있다<sup>7)</sup>.

## 마. 행정담당기관

아동수당이 아동이 있는 모든 가족에게 적용되고, 일반 세입으로 그 비용을 부담하는 국가에서는 일반적으로 정부 부처에서 이 제도를 운영한다. 반면, 수당이 고용과

7) 캐나다의 경우는 아동이 있는 세금제도와 연계된 전국아동수당제도를 실시하고 있다. 캐나다의 전국아동수당(The National Child Benefit) 이니셔티브는 아동 빈곤을 줄이고, 일하는 부모들을 지원하고, 정부의 정책과 프로그램의 중복을 피하기 위한 목적으로 마련되었다. 자세한 것은 <부록 3>을 볼 것.



관계되어 지급되고, 재원이 고용주 분담금에서 조달되는 국가에서는 공공 감독 하의 준정부기구(semiautonomous agency)에서 제도 운영을 담당한다. 아동수당 제도의 재정은 평형기금(equalization funds)으로 운영되는 경우가 많다. 각 고용주가 피고용자에게 임금과 함께 아동수당을 지급하고, 회사는 회사가 지급한 급여를 공제한 후 분담금의 잉여 또는 부족액 분을 지방자금(local funds)으로 처리한다. 그리고 이와 유사한 잉여금 및 부족액 처리 과정이 지방 자금과 이를 관리하는 지역평형기금(Regional equalization funds) 사이에서 이뤄지게 된다. 이러한 평형화 과정에서 모든 고용주가 피고용자 가족의 자녀수와 무관하게 균등한 비율로 분담금을 지급하도록 하여, 아동수당에 대한 부담으로 자녀가 있는 근로자의 고용을 기피하는 차별을 방지할 수 있다.

### 3. 선행연구

아동수당제도가 저출산 대책으로 주목받기 전까지 이 제도에 관한 논의는 정책서클뿐 아니라 학계에서도 활발하지 않았다. 따라서 아동수당에 관한 연구도 그리 많지 않은 것이 현실이다.

아동수당제도에 관한 비교 연구로는 박정일(1995)의 「프랑스, 영국 가족수당정책의 형성과정에 관한 비교연구」가 있다. 이 연구는 프랑스와 영국의 가족수당정책의 형성 배경과 입법 과정에 대한 비교연구로, 두 국가를 비교대상으로 삼은 이유는 프랑스는 고용 관련 프로그램으로서 고용주가 재원을 부담하는 ‘사회보험형의 모델’이며, 영국은 보편주의 시스템으로서 모든 아동을 대상으로 국가가 재원을 부담하는 ‘국민형’ 혹은 ‘서비스형의 모델’이기 때문이라고 한다. 이 연구에서는 프랑스와 영국에서는 가족수당정책을 무엇으로 인식하는가, 왜 가족수당이 형성되었는가, 어떻게 논의되고 영향을 미친 행위자는 누구인가를 비교하였다. 더불어 우리나라에서는 아동수당을 사회보장정책의 관점에서 도입 논의가 이루어져야 한다고 주장한다.

박정일(1995)의 다른 연구인 「가족수당정책의 형성과 발달에 관한 연구-한국 가족수당정책의 도입방안 모색」은 가족수당의 정의, 각국의 가족수당정책 성립 배경, 가족수당정책의 생성 과정 등을 프랑스, 영국, 일본을 중심으로 비교 분석하여 한국의 가

족수당정책의 방향을 모색하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이 연구에서 박정일은 한국의 가족수당제도 도입의 필요성을 다음과 같이 주장한다. “현재 한국은 프랑스, 영국, 일본의 가족수당 도입 당시보다 출생율이 낮아 노동력 부족 현상 발생이 우려되며, 아동 복지 수준도 낮은 형편이다. 또한 아동의 생활수준에서도 양극화가 발생하여 아동 불평등이 심화될 우려가 있다. 이와 같은 입장에서 볼 때 가족수당제도의 도입은 노동자의 사기 진작과 가족 부양에 대한 안정감을 높이고 저소득계층의 유효 수요를 증대시켜 경제 활성화에 기여할 수 있으며, 소득 재분배에 의한 불평등의 해소와 가족 복지의 향상도 꾀할 수 있다. 그러나 재정적인 측면만을 염려한 나머지 가족수당에 대한 정부의 정책 의지가 부재하고 연구 또한 지체될 수 있어 연구가 시급하게 필요”하다는 것이다.

계속해서 박정일은 한국의 가족수당정책 수립 방향의 모색을 위해서는 정책 목표의 명확성 위에 정책 선택의 방향에 대한 논의가 이루어져야 한다고 하면서, 가족수당정책의 기본목표를 아동 및 청소년 복지 관점에서 복지권의 실현, 통합적인 사회보장체제 속에서 소득보장의 역할, 가족정책에 입각한 가족수당의 접근, 소득재분배적 관점과 노동정책적 관점에서 분배적이고 생산적인 복지정책의 조화 등의 방향으로 설정한다. 또한 이러한 정책 목표에 따라 향후 우리나라 가족수당정책의 방향에 대해 다음과 같이 제언한다. 첫째, 적용 대상은 보편주의방식을 채택해야 하고, 재원 조달은 조세에 의한 재정 방식의 현실적 여건을 고려하여 도입 초기에는 사회보장 방식을 활용하고 차차 조세 방식으로 전환해야 하며, 소득 재분배 효과와 수당 재원의 활용을 위하여 재정 복지인 조세상의 부양가족공제제도와 사회보장상의 가족수당이 도입 시부터 통합되는 방향으로 정책이 수립되어야 한다. 둘째, 기타 가족관계의 사회보장급여와 조정이 이루어져야 하고, 이를 위해 부양자인 유족에 대한 급여와 아동복지제도상의 급여를 병행하고 국민연금의 가급연금은 폐지한다. 또한 기업체의 가족수당을 사회보장체제로 제도화하는 것을 고려해야 한다. 셋째, 경제적 효율성을 높이기 위하여 긍정적 차별의 관점을 도입할 수 있을 것이다. 즉 가족적 요건을 고려해 볼 때, 지급 상한연령은 아동복지법과 동일하게 18세 미만으로 규정하되 학생과 장애인의 경우는 지급 상한연령을 연장하고, 또한 아동 수에 따라 급여액을 인상한다. 그리고 적용대상에 있어서 긍정적 차별의 관점으로서 도입 초기에는 고소득자의 급여 제한을 고려하여, 저소득자를 대상으로 우선 실시하는 방향도 고려할 수 있다고 한다.

장화경(1999)은 『자녀양육비의 공적인 부담-일본의 아동수당제도의 검토를 중심으로』에서 일본의 아동수당 도입 배경을 살펴본 후에 아동양육비는 자원의 배분, 소득 재분배 차원에서 공적인 재정 지원이 필요하다고 한다. 이 연구는 일본의 아동수당 제도의 의의 및 문제점을 분석함으로써 우리 사회가 아동수당을 도입했을 때 야기되는 문제점을 예상하고 보완하는 데 함의를 주는 연구라고 할 수 있다.

아동수당제도 도입을 위한 본격적인 연구로는 조애저 외(2000) 『아동수당제도 도입방안에 관한 연구』가 있다. 이 연구에서는 인구 및 사회·경제적 여건 변화와 가족 및 아동복지정책의 변화, 그리고 아동 관련 급여의 현황과 문제점을 살펴본 후에, 저출산과 고령화라는 인구사회학적 변화 속에서 출산율을 향상시키고 아동 양육 부담을 완화시키기 위해서는 아동수당 도입이 필요하다고 한다. 외국의 아동수당제도 실시 현황으로는 복지국가 분류 유형에 따라 자유주의적 복지국가로 일본과 영국의 아동수당제도를 정리하고, 조합주의적 복지국가로 프랑스, 독일, 이태리를, 사회민주주의적 복지국가로 핀란드, 덴마크에 대해 살펴보고 있다. 마지막으로 이상의 비교 연구의 결과로서 도입 방안을 다음과 같이 제안하고 있다.

아동수당제도의 도입 방안으로서 현재 저소득층과 생활보호대상자들의 아동에게 지급되고 있는 각종 아동 관련 급여를 아동수당으로 단일화하여 실시하는 방안과, 지급되고 있는 아동관련 급여는 그대로 존속시키고 별도의 아동수당제도를 도입하는 방안, 그리고 가족소득의 제한을 두는 방안도 고려해 볼 수 있다고 한다. 각종 아동 관련 급여를 아동수당으로 단일화하는 방안은 현재 복잡하고 다양한 아동 관련 급여를 단일화하여 집행하기가 용이하나 통합에는 현실적으로 어려움이 있다. 이 경우 예산 확보를 위하여 공무원이나 직장인들에게 현재 지급되고 있는 가족수당 중 부양아동 관련 수당과 아동양육에 따른 소득세법에 의한 부양가족 소득공제상의 세액을 아동수당기금화해야 하며, 국고에서 일정 부분을 추가로 아동수당 기금으로 충당해야 할 것이다. 이처럼 아동수당 기금을 확보하는 경우에는 자영업자에 대한 기금 확보 문제와 기존의 공무원이나 직장인에게 지급되는 가족수당 지급액보다 신설되는 아동수당의 지급액이 오히려 줄어든 경우 이들이 이러한 방안을 받아들일 것인가 하는 문제가 발생할 여지가 매우 많다.

이에 비해 아동 관련 급여는 그대로 존속시키고 별도의 아동수당제도를 도입하는 방안은 정책적 의지와 이에 소요될 예산만 확보된다면 좀 더 쉽게 도입할 수 있다.

이외에 가구소득에 따라 아동수당 대상자를 제한하는 방안은 저소득층과 복지 욕구가 큰 대상에게 우선적으로 실시한다는 점에서 급여의 효율성에는 어느 정도의 효과가 있다. 이는 선별적 조치를 강화하는 것으로써 아동수당제도의 기본원칙인 보편주의에는 부합되지 않는다. 가구소득을 정확하게 파악하지 못하고 있다는 한계점도 있어 현실적으로 이 방안을 적용하기에는 무리가 있다고 한다. 따라서 현실적으로 실현 가능한 방안으로 현행 지급되고 있는 아동 관련 급여는 그대로 존속시키고 정부 재정으로 아동수당을 지급하는 별도의 아동수당제도가 도입되어야 한다고 한다.

아동수당제도의 도입 원칙으로는, 출산율 감소와 아동 양육비 증가에 따른 가정의 부담을 덜어주기 위한 것을 목적으로, 보편주의에 입각하여 부모의 경제수준에 관계없이 모든 아동에게 일정액을 지급해야 한다는 것이다. 단, 예산 확보라는 현실적 제약을 고려하여, 출생 순위와 아동 연령을 조합한 도입 방안들을 다음과 같이 제시하고 있다.

단계	제1안	제2안
1단계	- 셋째 자녀 이상	- 둘째 자녀 이상
	- 출생순위별로 제한하여 셋째 자녀 이상에게만 지급하는 방안으로 1인당 월 20,000원씩 지급	- 둘째 이상 자녀 모두에게 동일한 수당액을 지급 (1인당 월 20,000원)
2단계	- 둘째 자녀 이상	- 만 18세 이하 모든 자녀 대상 (첫째 자녀부터)
	- 둘째 이상 자녀에게 지급하되 출생순위에 따라 지급액은 차등 지급하는 방안 - 셋째 자녀 이상 : 20,000원 - 둘째 자녀 : 15,000	- 만 18세 이하 모든 자녀에게 지급하되, 지급액은 출생순위와 관계없이 동일한 수당액 지급 (1인당 월 20,000)
3단계	- 만 18세 이하 모든 자녀 대상	-
	- 만 18세 이하 모든 자녀에게 지급하되, 출생순위별 차등 지급 - 셋째 자녀 이상 : 20,000원 - 둘째 자녀 : 15,000원 - 첫째 자녀 : 10,000원	-

이 연구는 아동수당제도의 도입 방안 마련을 위한 본격적인 연구라는 측면에서 의의가 있다. 그러나 보편주의 방식을 전제로 하기 때문에 지급액이 낮게 책정되어 있고

도입 방안을 다양하게 검토하지 못했다는 한계가 있다.

아동수당제도에 관한 최근의 연구로는 이재완, 최영선(2006)의 『외국의 아동수당 제도에 관한 연구』가 있다. 이 연구는 프랑스, 독일, 영국, 호주, 일본을 대상으로 아동수당제도를 살펴보고 시사점을 도출하고 있다.

이 연구에 의하면 외국의 아동수당제도는 다음과 같은 특징을 보인다. 첫째, 각국은 출생순위에 따라 수당을 지급하는데 프랑스, 영국, 호주는 만 16세 이하를 대상으로, 독일은 만 18세 미만, 그리고 일본은 만 9세 아동을 대상으로 하고 있다. 둘째, 아동수당이 보편주의적인 성격을 가지는 제도임에도 불구하고 가족에게 지급되는 급여는 국가 간에 많은 차이가 있다. 프랑스는 가정의 경제적 상태에 관계없이 2명 이상의 자녀를 양육하는 모든 가정에 지급, 영국의 경우 1977년부터 한 자녀를 가진 가정을 포함한 첫째 자녀에게 지급하고, 독일의 경우 아동수당의 지급액이 1955년 이래로 증액되어 처음에는 셋째 자녀부터 대상이었으나 현재는 첫째 자녀까지 확대했다. 호주는 가족 소득이 32,485달러보다 적으면 소득 조사 없이 급여를 지급하며, 일본은 자녀 순위에 따라 지급액이 다르다. 셋째, 각 국가별 전달 체계의 경우 프랑스는 정부의 노동 및 사회청에서 전반적인 감독을 하며, 영국은 사회보장국의 급여청에서 아동급여와 세금공제를 관리한다. 한편, 독일은 연방정부의 재정부에서 총괄하며 호주는 가족·지역서비스부에서 관리, 그리고 일본은 후생노동성이다. 마지막으로 재정은 영국, 독일, 호주의 경우 전액 정부에서 국고부담으로 충당하고 있으며, 프랑스는 보편주의 유형이지만 재정은 고용주와 정부가 부담한다. 한편, 일본은 고용주 의무와 사회부조체계 유형으로 고용주, 중앙정부, 지방정부의 3자부담으로 충당한다고 한다.

이러한 결과를 바탕으로 우리나라가 아동수당제도를 도입하는 데 주는 시사점은 다음과 같다고 한다. 첫째, 저출산 문제의 해결과 더불어 아동복지정책의 방향이 아동양육과 관련하여 각종 서비스의 확대와 더불어 현금 급여인 아동수당제도를 시행하는 데 맞춰져야 한다. 우리나라의 경우 출산율 1.17 수준으로 떨어진 상황에서도 각종 서비스 중심의 정책은 한계가 있으므로 아동수당제도를 적극 도입해야 한다. 둘째, 가족의 경제적 상황을 개선하는 소득분배적인 차원에서 아동수당제도의 활용을 검토해야 한다. 즉, 독일의 아동수당제도는 가족 자녀양육 부담을 경감하고 가족의 경제적 상황 개선을 목표로 한 소득 재분배 정책이다. 노인에게 집중되었던 관심이 아동에게로 이전되는 과정에서 기존 예산 4~5배에 달하는 공적기금이 아동 관련 정책에 투입

되었다. 독일의 이러한 아동수당제도는 우리나라의 현실에 시사하는 바가 크다.

셋째, 보편주의적 원칙에 입각하여 아동수당 제도가 도입·시행되어야 한다. 즉, 영국이 우리에게 주는 시사점은 보수적인 국가임에도 불구하고 보편적인 아동수당이 존재한다는 것이다. 그리고 영국에서는 저소득층 아동 보호와 중산층 아동 교육 간의 불공평한 서비스가 논란이 되어왔고, 최근에 이를 극복하기 위한 정책을 추진하고 있다.

넷째, 아동수당제도 도입 및 시행과 관련하여 자격 요건, 급여 수준, 전달 체계 및 재원 조달 방식과 관련하여 각각의 선택과 조합에 대한 장단점에 대한 면밀한 분석이 요구된다.

이처럼 외국의 아동수당제도는 아동을 양육하는 가정의 부담을 덜어주고, 자녀가 많은 가정의 빈곤을 예방함으로써, 가정의 생활 안정과 아동의 건전 육성을 위하여 도입되었으므로 우리나라도 아동수당제도의 도입에 대한 심층적인 논의가 필요하다는 것이다.

마지막으로 가장 최근의 연구로는 김수정(2006)의 「아동수당의 도입 필요성과 도입방안」 연구가 있다. 김수정은 세계의 복지 패러다임이 다음 세대를 부양하고 교육시킴에 있어 ‘가족 책임 패러다임’에서 ‘아동에 대한 투자 패러다임’으로 이동하고 있다고 전제한 후에 아동수당 제도 도입의 필요성과 도입 방안을 모색하고 있다. 이 연구는 아동수당을 도입한 국가들의 선례를 고려할 때 아동수당 도입의 장점으로 ① 아동의 권리를 보장하고 아동에 대한 사회적 책임이라는 대의를 추구할 수 있다, ② 아동에 대한 투자는 근본적이고 장기적인 사회복지 효과를 낳는다, ③ 아동수당은 아동이 있는 가구에 대한 조세적 지원 방식보다 형평성이 높다. 과세대상액 공제방식(tax allowance)은 면세점 이하의 가구나 저소득층 가구가 세제혜택을 적게 받고, 고소득층이 혜택을 많이 받을 수 있다는 점에서 역진적이다, ④ 아동공제는 중복공제가 되지 않으므로 인해 홀벌이 가정에 상대적으로 유리하고 맞벌이 가정의 2차 소득자에게는 불리하다. 아동에 대한 경제적 보호의 수준을 높이고 여성의 노동시장 참여에 불리한 영향을 미치지 않는 방법으로서 서구 사회는 아동공제를 폐지하고 개별과세와 아동수당을 도입하였다, ④ 한부모 가정의 경우 아동을 부양하는 소득 활동에 제약이 있다. 빈곤의 여성화와 관련하여 한부모 가정의 빈곤이 심각한 것을 고려할 때, 노동시장 참여 여부에 상관없이 지급되는 아동수당은 낙인 없이 이들 가정의 경제적 상황을 개선할 수 있다고 본다.

이와 같은 장점이 있는 아동수당제도의 도입 방안으로 연령별 단계적 확대 방안과 상위계층 제외, 단계적 확대 등을 제안하고 있다. 아동수당제도 도입의 최대 난관인 재원 마련에 있어서는 아동수당을 위한 재원 부담이 적지 않은 점을 고려했을 때 우선, 소득 과약률을 높이고, 탈루율을 줄임으로써 재원 확보가 가능하다고 한다. 둘째, 아동과 관련된 세제 지원 방식의 지원을 포괄적으로 재검토하여, 형평성을 높일 수 있는 방식으로 통합, 재조정이 필요하며, 이를 통해 아동수당을 위한 추가 재원 마련이 가능하고 한다. 즉 기본공제, 다자녀공제, 양육비공제, 교육비공제로 흩어져 있는 현행 소득공제 방식은 ① 면세점 이하의 가구나 저소득층 가구에는 혜택이 적고 고소득층에 유리한 역진적인 제도라는 점에서 아동이 있는 가구에 대한 지원으로는 부적절하다. 점진적으로 소득공제 방식을 직접급여 방식의 아동수당으로 전환해가는 것이 바람직하다. ② 현재의 소득공제(tax allowance) 방식은 홀벌이 가구에 상대적으로 유리하고 단신/여성노동자에게는 불리한 방식이다. 소득공제방식에서 아동수당으로 전환할 경우 소득과 직접적인 연관이 있는 임금, 소득세 체계에서는 개별 노동자간 형평을 제고할 수 있는 장점이 있다. 서구사회에서는 소득공제 방식의 아동 지원을 폐지하면서 그 재원을 아동수당으로 돌려 재원을 확보하는 동시에 개별과세제도를 도입함으로써 아동에 대한 부양 부담을 임금·조세체계에서 복지체계로 이전하였다. 일본의 경우에도 아동수당의 확대는 배우자공제제도와 같이 조세제도에서 불합리한 점을 축소, 개선함으로써 이루어지고 있다. 장기적으로 아동에 대한 지원은 아동수당 방식으로 일원화하는 것이 임금 및 조세제도의 형평성을 제고하고 아동복지이념을 추구하는 데 있어 바람직하다고 한다.

이 연구는 저출산 대책으로 아동수당 도입에 대한 찬반양론이 팽팽한 상황에서 아동수당 도입의 필요성을 반대론에 대한 비판을 통해 도출하고, 개략적인 예산 추계와 도입 방안을 제안했다는 점에 지금까지의 연구에 비해 진일보한 연구라는 점에서 의미가 있다.

# III

## 아동수당제도의 필요성

- |                             |    |
|-----------------------------|----|
| 1. 한국 아동양육지원정책의 현황 및<br>문제점 | 23 |
| 2. 아동수당제도의 필요성              | 4  |



## 1. 한국 아동양육지원정책의 현황 및 문제점

아래에서 제시되는 아동을 위한 총체적 급여에는 아동이 차별받지 않고 양육될 수 있도록 사회적으로 제공해주어야만 하는 급여의 주요 내용이 포함된다(Bradshaw & Finch 2002).

- ① 산전산후휴직, 육아휴직, 간병휴직 등을 통한 초기 보살핌 보장
- ② 보육 및 교육 보장
- ③ 의료 보장
- ④ 주거 보장
- ⑤ 세금을 통한 지원 및 현금 지원
- ⑥ 공공부조를 통한 기초소득 보장

대부분의 복지국가는 정책에서의 강조점 차이, 1996년 이후 정책적 변화의 방향, 사회보장제도의 제도 상황 등에 따라 상대적 비중이나 제도 운용 방식에 차이가 있고 다소 변형된 형태가 나타나기는 하지만, 위의 6가지 영역의 총체적 급여를 정책적으로 운용하고 있다.

우리나라의 경우 ①, ②를 중심으로 아동에 대한 지원정책이 확대되고 있는 추세이며, 아동양육 지원을 목적으로 하는 ③, ④의 급여는 매우 적으며, ⑤에 해당되는 급여 중 세금 관련 지원은 미비하다. 현금지원제도로서의 ‘아동수당’제도는 실시되고 있지 않지만 현재 정책적 고려의 대상이 되고 있다. ⑥의 사회보장영역에서는 가족 전체의 기초생활을 보장한다는 관점에서 2000년 이후 다양한 급여들이 신설되고 급여 대상자 선정의 기준도 완화되어 보장 기능이 확대되었으나, 아동의 수나 연령을 고려하여 아동복지권 확보라는 측면에서 제공되는 기초생활보장 급여는 없다. 이상의 제도적 현황 및 문제점을 살펴보면 아래와 같다.

### 가. 산전후휴가 및 육아휴직지원

#### 1) 산전후휴가

우리나라에서 임신, 출산, 양육과 관련된 휴가제도는 산전후휴가와 육아휴직로 구분된다. 산전후휴가는 여성만이 사용할 수 있는 것으로 여성에 대한 특별보호를 위하

여 1953년 근로기준법 제정 시에 보장된 제도이다(박선영, 윤덕경 2005:60). 이 제도는 2001년 「근로기준법」의 개정으로 전환을 맞이하게 되었다. 이 법의 개정 이유는 ‘임신·출산으로 인한 이직을 방지하고 일반 여성근로자의 고용 촉진을 위하여 시간외 근로·야간근로·휴일근로 및 산전후의 보호휴가 등에 관한 규정을 합리적으로 조정하고자’하는 것이었다.<sup>8)</sup> 이 법의 개정으로 산전후휴가 기간이 기존 60일에서 90일로 연장되었으며, 산전후휴가를 사용하는 여성은 90일 동안 통상임금을 받게 되었다. 이 비용은 사용자와 고용보험이 분담하도록 하여 전체 기간 중 전반 60일은 사용자가, 후반 30일은 고용보험이 부담하도록 하였다.

이 같은 제도의 변화가 갖는 의미는 임신과 출산 비용의 일정부분이 사회화되어 이에 대한 사회적 부담이 일정 정도 확대된 것이다. 법의 개정 이후 산전후휴가를 사용하는 여성들이 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 2005년의 산전후휴가 사용자는 41,104명으로 2002년 22,711명과 비교하면, 81.0%가 증가한 것이다.

<표 III-1> 산전후휴가·육아휴직급여 수급자 및 지급현황

(단위 : 명, 백만원, %)

구분 년도	산전후휴가급여 (A)		육아휴직급여 (B)				육 아 휴직율 (B/A)
	인 원	금 액	인 원			금 액	
			계	여	남		
'02(a)	22,711	22,602	3,763	3,685	78	3,087	16.6
'03	32,133	33,522	6,816	6,712	104	10,576	21.2
'04(b)	38,541	41,610	9,303	9,122	181	20,803	24.1
'05(c)	41,104	46,041	10,700	10,492	208	28,242	26.0
전년비교	6.7	10.6	15.0	15.0	14.9	35.8	-
'02년비교	81.0	103.7	184.3	184.7	166.7	814.9	-

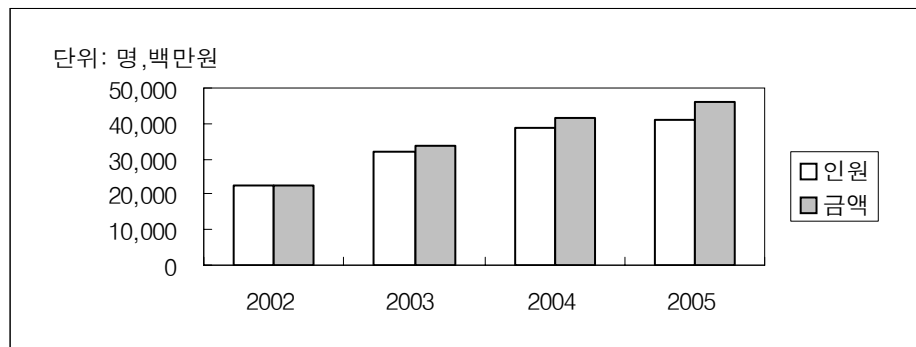
출처: 노동부, <http://www.molab.go.kr> 2006년 3월 22일 검색

저출산과 고령화로 인한 여성 인력의 적극적 활용이 중요 정책 과제로 등장함에 따라 여성의 노동시장 참여를 도모하기 위한 법적 개정이 이루어졌다. 이로 인해 2006월 1일 1일 이후 출산한 여성의 경우는 고용보험에서 90일간의 급여가 지급되면

8) <http://www.klaw.go.kr>. 2006년 3월 22일 검색.

서(고용보험법 시행령 제15조) 임신과 출산과 관련된 비용의 사회화가 더욱 확대되었다. 대규모 기업은 개정된 이 법에서 제외되며, 광업 300인 이하, 제조업 500인 이하, 건설업 300인 이하, 운수·창고 및 통신업 300인 이하, 기타 100인 이하 사업장에 우선 적용된다(노동부 <http://www.molab.go.kr>). 산전후휴가급여는 통상임금을 기준으로 지급되며, 최고 405만원(월135만원)을 초과할 수 없다. 만약 지급액이 월135만원을 초과할 경우는 고용주가 그 차액을 지불하게 된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 산전후휴가급여제도는 2000년대 들어서 수급 대상자 범위가 확대되고 급여비용에 대한 부담의 측면에서도 공공부문의 책임이 증가되는 등 개선이 이루어졌다. 그러나 여전히 전체 출산 여성 중 10% 미만이 산전후휴가급여를 수급하고 있어서 대상자의 포괄성에 문제가 있다. 또한 단순히 여성의 경제활동 활성화나 출산율의 제고라는 측면에서 피고용 여성노동자들에게만 이러한 산전후휴가급여를 제공할 것이 아니라, 출산과 양육의 사회화라는 관점에서 전체 여성들에게 일종의 ‘출산급여’를 제공할 필요성이 있다(이삼식 외, 2005). 즉, 아동양육에 대한 비용 지원이라는 측면에서 본다면 여성 노동자들만을 대상으로 하는 산전후휴가급여제도를 보다 확대하여, 아동을 출산하는 모든 여성들에게 그 혜택을 확대해야 한다는 것이다.



출처: 중앙고용정보원(2006). 2005년 고용보험통연보.

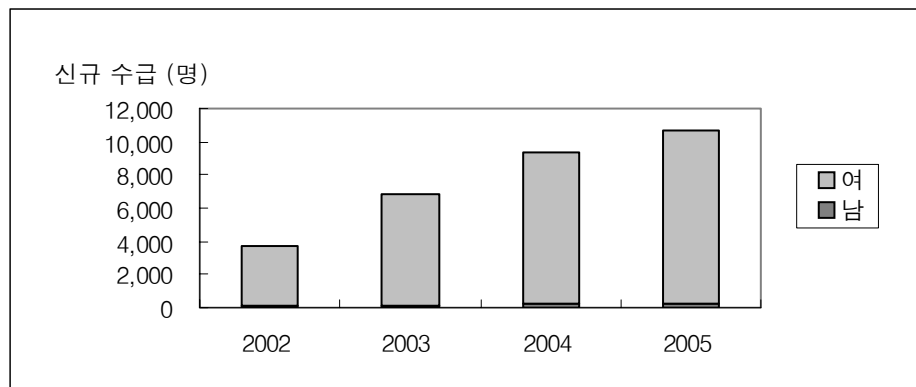
<그림 Ⅲ-1> 산전후 휴가급여

## 2) 육아휴직

육아휴직은 생후 1년 미만의 영아를 가진 부모 중 한 명이 사용할 수 있는 제도이다. 육아휴직 제도는 성별과 관련 없이 부모 중 그 누구도 사용할 수 있음에도 불구하고

고, 아직도 여성들의 이용률이 월등히 높은 것으로 나타나고 있다. 육아휴직 급여는 동일 사업장에서 1년 이상 근무한 남녀 근로자가 고용보험에 6개월 이상 가입한 후 30일 이상 육아휴직을 한 경우 2006년 현재 월 40만원 정액으로 제공된다. 한편, 고용보험 내 고용안정 사업의 하나로 육아휴직을 제공한 사업주에게는 육아휴직 장려금 월 20만원과 대체인력채용장려금 월 20만~30만원이 지급된다.

육아휴직급여는 2002년 3,087백만원에서 2005년 28,242백만원으로 약 814%가 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 산전후휴가 이후 육아휴직을 이용하는 사람들의 수는 매년 조금씩 증가하고 있기는 하지만 아직도 저조한 상태이다.<sup>9)</sup>



출처: 중앙고용정보원(2006). 2005년 고용보험통연보.

<그림 III-2> 육아휴직급여

시행 이후 제도 확대를 위한 노력이 이루어져 왔음에도 불구하고 육아휴직을 이용하는 인구의 비율이 크게 증가하지 않았다. 이에 2005년 12월에는 육아휴직의 활성화를 위하여 육아휴직의 요건을 확대하고 현행 제도의 미비점을 개선하기 위한 「남녀고용평등법」 개정이 이루어졌다. 개정법(제19조 제1항)에 따르면 “1년 미만의 영아”를 가진 부모에게만 적용되던 육아휴직을 “3년 미만의 영유아”를 가진 부모에게까지 확대 적용되도록 하고 있다. 육아휴직 가능 기간은 1년 이내로 기존과 같이 유지되고 있지만, 영유아가 생후 3년이 되기 전까지의 기간 중 1년 이내 동안 필요한 시기에 육아휴직을 이용할 수 있도록 규정하고 있다(제19조 제2항).<sup>10)</sup>

9) 2002년에는 육아휴직율이 16.6%이었으나 2005년에는 26.0%로 증가하였다.

이러한 개선 노력에도 불구하고 현행 육아휴직 제도의 문제점은 지속적으로 지적되고 있는데, 그중에서 가장 대표적인 문제로 지적되고 있는 부분은 육아휴직 급여 수준의 적정성이다. 최근 연구(한국노동연구원 2004)에 따르면 육아휴직을 이용하지 않는 주요 이유 중의 하나가 ‘경제적인’ 것으로서, 육아휴직 급여의 수준이 경제적 기초생활을 유지하기에 턱없이 부족하다는 것이 이 제도를 이용하지 않는 주된 이유였다. 따라서 육아휴직 급여를 현실화하기 위한 제도적 노력이 요구된다(장혜경 외 2004 재인용).<sup>11)</sup>

## 나. 보육 및 유아교육지원

대부분의 국가는 특정 연령대 이하의 아동들에게 보편적인 보육비 지원을, 그 이상 연령대의 아동들에게는 교육비 보조를 제공하고 있다. 정책적으로 볼 때 보육(childcare)과 조기(유아)교육(early education)은 구분되어야 하는데, 보육은 대개 부모 대신 아동을 돌보는 다양한 형태의 서비스를 의미하며, 조기교육은 공교육 기반에 근거하여 아동에게 교육서비스를 제공하는 것을 의미한다. 물론 보육이 교육적 내용을, 교육이 보육서비스 제공의 역할을 하기 때문에 내용과 기능상 유사한 점이 있는 하다.

많은 나라들이 일정 정도 이상 연령(2세 또는 3세 이상/0세부터 제공해줄지도 함)의 아동들에게 보육서비스를 제공하고 있다. 3세 미만 아동의 경우 가족이나 친지에 의해 행해지는 보육과 같은 비공식적인 제도를 통한 보육이 주로 이루어지며, 보육비용의 지원은 현금을 통한 지원 정책이나 소득과 연계하여 시설 이용료를 지원하거나 보조 이용료를 지원하는 방식으로 실행되거나, 보육비에 대한 세금공제를 통해 보육비를 지원하는 방식을 취하고 있다(Bradshaw & Finch 2002).

우리나라의 경우 주로 「영유아보육법」과 「유아교육법」에 근거하여 보육 지원과 교육 지원이 이루어지고 있다. 유치원이 유아교육(early education)을 담당하는 대표적인 기관으로서, 교육서비스를 우선으로 보육서비스를 같이 제공할 수 있도록 되어 있

10) 이 법은 2008년 1월 1일 출생한 영유아부터 적용된다.

11) 2007년부터 육아휴직 급여의 수준을 월 50만원으로 인상하였다. 또한 제도 운영상의 융통성을 증가시키기 위해 만 3세 미만의 아동을 둔 근로자가 전일 육아휴직을 사용하기 어려운 경우 1년 기간 내에서 반일제 휴직을 이용할 수 있도록 하였다(여성가족부 2006).

으며, 보육시설은 보육을 우선적인 기능으로 하며 교육서비스도 제공할 수 있도록 되어있다. 다른 나라들과는 달리 보육과 교육에 대한 지원에서 연령별 차이가 분명히 드러나지는 않는다.

현재 우리나라는 보육에 대한 지원과 초기교육에 대한 지원을 묶어서 “육아지원” 정책으로 포괄하고 있는데, 정책 대상의 연령은 0세에서 5세까지의 영유아와 6세에서 8세까지의 아동으로 구분하고 있다. 세분하면 0~2세까지는 영아보육 지원으로, 3~5세까지는 유아보육과 유아교육 지원이 동시에 이루어지며, 6~8세는 방과후 교육 지원이 이루어지는 것이다. 이렇듯 육아 지원의 가장 핵심적 대상 연령인 3~5세 아동에 대해 보육과 교육 지원이 같이 제공되며 정책 대상자가 필요에 따라 혹은 선호에 따라 선택할 수 있도록 한다. 3~5세 아동 중 보육서비스를 이용하는 아동은 전체의 31%, 유아교육시설을 이용하는 아동은 29.1%인데, 이렇듯 보육과 교육에 대한 구분이 희미할 뿐만 아니라 시설별로 프로그램의 질적 차이가 커서 보육과 교육의 내용이 상호 혼재하면서 적절한 서비스가 제공되지 못하는 문제가 있다(대통령자문 고령화 및미래사회위원회 2004).

보육에 대한 정책적 지원 현황을 보면 시설에 대한 직접 지원과 부모의 보육비 부담을 경감시켜주는 아동별 지원이 있다. 시설별 지원은 국공립 및 법인시설의 인건비 지원, 그리고 영아나 장애아, 시간연장형, 휴일, 방과후 보육 등과 같은 특수 보육프로그램에 대한 지원으로 구분되며, 시설 운영과 관련된 세제상의 지원도 포함된다. 한편, 부모의 보육비 부담을 경감시켜주는 아동별 지원은 0~4세 사이의 영유아에 대한 지원과 만 5세 아동 중 보육시설을 이용하는 아동에 대한 지원이 있는데, 이러한 지원은 현재 소득과 연계해서 주어지고 있다. 국민기초생활보장제도의 수급자는 보육료 전체를 지원받고 그 외 저소득층도 소득수준에 따라 차등해서 보육료를 지원받는다. 현재 최저생계비 수준의 120% 소득에 해당되는 차상위계층은 전체 보육료의 80%를 지원받고, 150% 수준의 차상위계층은 60%, 180% 수준의 가구는 보육료의 30%를 지원받는다(여성부 2006). 2005년 현재, 보육시설 이용 아동 중 국가로부터 보육비 지원혜택을 받는 아동은 50% 정도 수준이다.

<표 III-2> 2006년 저소득층 차등보육료 지원현황

구분	지원대상	지원비율	연령	지원단가
1층	법정저소득층	100%	만0세	350,000
			만1세	308,000
			만2세	254,000
			만3~4세	158,000
2층	최저생계비의 120% 수준	100%	만0세	350,000
			만1세	308,000
			만2세	254,000
			만3~4세	158,000
3층	도시근로자가구 평균소득 50% 수준	70%	만0세	245,000
			만1세	215,600
			만2세	177,800
			만3~4세	110,600
4층	도시근로자가구 평균소득 70% 수준	40%	만0세	140,000
			만1세	123,200
			만2세	101,600
			만3~4세	63,200

출처: 여성가족부 홈페이지

교육지원의 경우 유치원에 대한 인건비 지원은 없고, 국공립 유치원에 대한 시설 운영 지원비가 있으며, 교구교재비 지원 등의 기타 지원비가 있다. 반면 사립 유치원에는 시설에 대한 지원이 거의 없고 단지 교재비 지원만 있다. 부모의 부담 경감을 위한 아동별 지원은 기존 만 5세 아동만 지원하던 것에서 2004년부터 만 3,4세까지 지원 연령층을 확대하였으며, 보육료 지원과 동일한 기준으로 소득과 연계하여 유아 교육비를 지원하고 있다.

이상의 보육 및 교육지원을 보면, 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 우선, 연령 별로 볼 때 보육 및 교육비 지원이 3~5세 아동에 집중되어 있어서 0~2세 사이의 보육에 대한 지원이 미미하며, 취학 연령 이상의 아동에 대한 교육비 지원도 취약하

다. 다음으로, 보육 및 교육비 지원이 시설 이용 아동에게 국한되어 있어서, 시설을 이용하지 않거나 이용하지 못하는 아동은 국가로부터 받을 수 있는 지원이 없다. 보육이나 교육시설을 이용하지 못하고 개인적으로(혈연, 혹은 비혈연으로부터) 보육서비스를 받는 경우에는 이를 지원해줄 수 있는 제도적 장치가 없다는 것이다.

한편, 학령기 아동을 대상으로 하는 방과후 보육 및 교육 프로그램이 최근 강화되고 있다. 2006년 현재 중앙정부의 4개 부처에서 방과후 보육과 교육 사업을 실행하고 있는데, 구체적인 사업으로는 초등학교 학생들을 대상으로 하는 방과후 보육사업(여성가족부), 주로 저소득층 아동의 방과후 교육 및 생활지도를 담당하는 지역아동센터 지원사업(보건복지부), 지역학교내에서 방과후 프로그램을 실행하는 방과 후 학교 사업(교육부), 그리고 주로 청소년 수련시설을 이용하여 다양한 방과후 프로그램을 실시하는 청소년 방과후 아카데미 사업 및 청소년 방과후 공부방 사업(국가청소년위원회)을 들 수 있다. 방과후 아동 보육의 필요성이 큰 상황에서 방과후 프로그램의 소관 부처와 적용법률에 일관성이 부재한 점이 문제점으로 지적되고 있으며, 이러한 방과후 보육 프로그램의 개발과 관련 인력의 질적 제고, 그리고 지역사회 연계체계 구축 등이 중심 과제로 등장하고 있다.

## 다. 주거 및 의료지원

현재 자녀를 양육하는 가정만을 대상으로 하는 특별한 주거 지원 급여는 전무하다. 단지 국민임대주택 입주자 선정 시 동일순위 내 경쟁이 있을 경우 부양가족 수에 대한 가점부여제도를 실시하고 있는데, 이 제도가 간접적으로는 자녀의 유무나 자녀의 수와 관련된 주거 지원의 형태라고 볼 수도 있으나 부양가족에는 아동뿐만 아니라 모든 가족원이 다 포함되므로 직접적인 지원이라고 볼 수는 없다. 최저소득 계층을 대상으로 하는 국민기초생활보장제도에서 제공하는 주거급여의 경우도, 수급 자격의 결정이나 수급 액수의 결정 시 아동 유무나 아동 수는 고려되지 않는다. 다만 빈곤한 아동과 청소년을 지원하는 보다 적극적인 정책의 일환으로서 저소득 한부모 가정이나 아동이 있는 저소득층을 대상으로 국민임대주택 우선입주 자격을 주는 사업 등이 현재 추진 중이다(빈부격차차별시정위원회 2004).<sup>12)</sup> 하지만 아동양육에 대한 지원의

12) 한편, 출산을 제고를 위한 정책 대안으로 다자녀 가정을 중심으로 주택구입비 지원제나 모기치 감액제도, 전월세 지원제도의 실시가 필요함이 제기되고 있으며(장혜경 외 2004), 최근 발표



일환으로 주어지는 현행 주거 관련 지원 수준은 매우 미미하여, 이 부분에 대한 좀 더 적극적인 정책적 개입이 요구된다. 적절한 아동양육을 위해서는 아동의 수와 연령을 고려한 주거공간의 확보, 그리고 일정 수준 이상의 주거의 질이 담보되어야 한다는 점을 감안할 때, 장기적인 관점에서 아동양육 가정에 대한 주거 지원이 확대되어야 할 것이다.

아동에 대한 의료 지원과 관련해서는 현재 건강보험에서 6세 미만 아동의 입원진료 시 본인부담을 면제해주고 있으며, 이에 의료급여 대상 아동의 경우도 동일연령에 한해 입원진료 시 본인부담이 면제된다(보건복지부 2005). 또한 2005년부터 차상위계층 중 12세 미만의 아동에 대한 의료급여의 지원을 시행하였는데, 최근 들어 지원 아동의 연령을 18세까지로 상향조정하였다. 입양아동에 대한 의료급여 지원도 현재 시행 중이다.<sup>13)</sup> 의료 지원, 특히 아동양육 지원의 차원에서 아동의료비 지원은 크게 확대되어야 한다. 장애아동이나 저소득층 아동에 대한 의료 지원의 폭을 우선적으로 늘리고, 보다 보편적인 방식으로 전체 아동양육 가정에 대한 아동의료비 지원 사업도 추후 지속적으로 확대시켜야 할 것이다.

## 라. 세금혜택 및 현금지원

OECD 국가를 대상으로 2002년에서 2003년 사이 중산층의 조세부담률을 조사한 연구에 따르면, 평균적으로 독신 근로자와 부부와 자녀 2명으로 구성된 4인 가족의 조세부담 차이가 10%가 넘는 데 반해, 우리나라의 경우 그 차이가 1%에도 미치지 못하는 것으로 나타났다(이삼식 외 2005). 즉, 많은 나라들에서 자녀를 양육하는 가정에 세금감면 혜택 등을 제공하여 자녀양육 비용을 간접적으로 보조해주는 데 비해 우리나라의 경우 이러한 혜택이 거의 없다는 것이다.<sup>14)</sup>

세금혜택을 통해 자녀양육을 지원해주는 현행제도를 살펴보면, 기존 자녀 1인당

된 「저출산·고령사회기본계획」에서도 무주택 다자녀 가정에 대해 공동주택 우선 분양권을 주고, 국민주택 특별공급 대상에 다자녀 무주택 가구를 포함시키는 안을 제의하였다.

13) 「저출산·고령사회기본계획」에서는 육아휴직자와 다자녀 가정의 건강보험료를 줄여주는 방안 마련을 제의함으로써 아동에 대한 의료 지원을 강화하는 정책을 제시하였다.

14) 현재 우리나라에서는 자녀양육에 관한 세제지원으로 과세표준금액에서 일정한 소득액을 차감해주는 소득공제제도만 있으나 추가적으로 결정된 세액에서 최종적으로 납부해야 하는 세금액수를 공제해주는 세액공제까지 실시해야한다는 의견도 있다(재정경제위원회 2005).

100만원의 소득공제 외에 2004년 이루어진 소득세법 개정을 통해 출산 및 보육수당에 대해 월 10만원까지 비과세, 6세 이하 자녀에 대해 추가로 100만원 소득공제, 영유아 교육비에 대해서도 200만원까지 소득공제-6세 이하 추가 공제와 중복 적용이 가능-를 받을 수 있다. 또한 초중고생 교육비로 1인당 200만원까지 소득세 공제가 가능하며, 장애아동 특수교육비는 전액 소득공제가 가능하다. 또 다른 특별소득공제로서 자녀를 위한 의료비 중 총 급여의 3%를 초과하는 금액에 대해서는 연 500만원 한도 내에서 소득공제가 가능하다(재정경제위원회 2005). 이렇듯 현재 보육비용을 포함한 자녀양육 비용과 교육비용 등에 대한 소득공제혜택이 아예 없는 것은 아니지만,<sup>15)</sup> 이상과 같은 자녀양육비 지원 차원에서의 자녀소득공제제도가 자녀양육에 따른 제반 비용을 적절히 보전하지 못한다는 비판 하에, 자녀의 출산이나 양육에 대한 직접적 비용을 조세혜택을 통해 국가 차원에서 더 분담할 필요성도 제기되고 있다.

그러나 현재 우리나라의 경우 근로 납세자의 비율이 낮고 소득세 부담률도 다른 나라에 비해 낮으며, 추가적인 세금혜택은 면세점 이하의 가정에게는 혜택이 없고 중산층 이상의 가정에 대해서만 혜택이 주어진다는 점에서 역진적인 소득 재분배를 초래할 우려가 있다는 점도 반드시 고려되어야만 한다(재정경제위원회 2005).

보편적인 형태로 아동양육을 지원해주는 직접적 현금 지원은 없으나, 몇몇 취약계층을 대상으로 하는 아동양육에 대한 현금 급여가 있다. 가장 일반적인 아동양육 관련 현금 지원으로는 국민기초생활보장제도 수급 가정에 중등학교 재학이상 자녀가 있는 경우 주어지는 교육급여이다. 교육급여는 입학금이나 수업료, 그 밖의 교과서대나 부교재비 등의 일부에 대한 지원을 포함한다. 한편, 국민기초생활보장 수급 가정에 1급 장애를 가진 아동이 있을 경우 월 5만원의 장애아동부양수당이 지급되며, 저소득층(최저생계비의 약 130% 이하의 소득층) 장애인 가족-부모가 장애인이거나 아동이 장애인인 경우 모두-을 대상으로는 중등학교 이상 재학하는 자녀의 교육비(대체로 입학금과 수업료 일부 혹은 전부)를 지원해준다. 또한 저소득층 한부모 가정의 경우 6세 미만의 아동을 양육하는 경우 월 5만원의 아동양육비를 지급받을 수 있고, 자녀가 중등학교 이상일 경우 입학금과 수업료의 일부 혹은 전부를 포함하는 자녀교육비를 지

15) 한편, 현재 정책적으로 고려중인 근로소득세보전제도(ETC) 등이 실행되면, 아동 수를 고려하여 세제상의 혜택에 차등을 두는 형태로 운영함으로써 아동양육에 대한 직접적 지원의 폭을 넓힐 수도 있다. 그 밖에 『저출산·고령사회기본계획』에서는 공적연금에 아동양육에 관한 크레디트를 줌으로써 아동양육을 지원해주는 정책의 필요성도 제기하였다.

원받을 수 있다.

이상을 보면 현재 우리나라에서 아동양육을 지원하는 직접적인 현금 지원의 내용은 일부 취약계층 아동을 대상으로 하는 아동부양수당과 교육급여인데, 지원의 종류가 적을 뿐만 아니라 지원금의 수준도 매우 낮다. 또한 보편적인 방식으로 아동양육을 지원하는 직접적인 현금 급여는 전혀 없다. 즉, 보편적 방식의 아동수당이 제공되고 있지 않는데, 이에 대해서 다수의 정책 연구들이 그 필요성을 지적하고 있다(예를 들어, 장혜경 외 2004; 이삼식 외 2005; 이재인 외 2005). 아동수당은 그 사회의 여타 사회보장제도의 성격과 수준을 고려하여 소득연계 방식 혹은 보편적 접근 방식을 취할 수 있는데, 단기적으로는 아동 빈곤을 감소시키는 기본적인 제도로서의 역할을 하며, 장기적으로는 전 계층 아동의 인적 자본의 질을 제고하고 아동복지를 실현하는데 긍정적으로 기여할 것으로 평가된다. 이에 아동수당제도의 실시에 관한 관심이 증가되고 있다.

#### 마. 기초생활보장지원

많은 나라들이 기초생활보장을 위한 공공부조 프로그램을 실행할 때, 자녀의 유무나 수를 고려하여 급여 대상자를 선정하거나 부가급부를 제공해주고 있다. 물론 자녀뿐만 아니라 공공부조 프로그램은 실업 여부, 장애 여부 등 여러 가지 조건들을 고려하여 수급 자격과 수급액을 결정하지만, 자녀의 유무나 수도 급여를 결정하는 데 영향을 미치는 요인이다. 예를 들어, 미국의 경우 많은 공공부조 프로그램들이 수급 대상자 선정 시 자녀 유무를 고려하며, 프랑스나 노르웨이 등은 한부모 가정을 주 대상으로 하여 공공부조 프로그램을 운용하면서 특정 프로그램의 혜택은 자녀의 연령에 제한을 두기도 한다(Bradshaw & Finch 2002).

<표 III-3> 2003년 일반기초생활수급자 연령별현황

	연 령			
	소계	0 ~ 17	18 ~ 60	61세 이상
2003	1,292,690	314,580	569,562	408,548

출처: 보건복지부(2004). 2003년 국민기초생활보장제도 수급자 현황

우리나라의 경우, 대표적인 공공부조 프로그램인 국민기초생활보장제도는 수급자 선정 시 두 가지 기준, 즉 부양의무자 기준과 소득인정액 기준만을 사용하고 있다. 소득인정액이 최저생계비에 미달되는지의 여부를 판단할 때 가족원 수를 고려하지만, 아동의 수를 따로 고려하지는 않고 있다. 이러한 결과, 소득수준이 최저생계비에 미달되는 빈곤가정에서 양육되는 아동은 1996년 3.6%에서 2004년 현재 9.3%로 크게 증가한 반면, 국민기초생활보장제도를 통해 공공부조를 수급하는 아동은 2004년 현재 여전히 전체아동의 3.4%에 머물러 있는 것으로 나타나(서울대사회복지연구소 2006), 우리나라의 현행 공공부조 제도가 기본적인 아동 빈곤 문제의 해결에 즉각적으로 대응하지 못하고 있음을 알 수 있다.

현재 우리나라의 유일한 공공부조 프로그램인 국민기초생활보장제도는 수급가정에 게 생계급여, 주거급여, 교육급여, 자활급여, 해산급여, 장제급여, 의료급여를 제공해주며, 이러한 급여들의 총합은 가족원 수를 고려한 최저생계비에서 그 가족의 소득인정액을 뺀 금액을 넘지 못하도록 되어 있다.<sup>16)</sup> 현행 공공부조 프로그램은 아동양육과 관련된 추가적인 비용에 대한 고려가 없고 가계 총 소득(인정액)이 최저생계비 수준에 미달되는지의 여부만을 고려하기 때문에 아동양육에 대한 개별 가정의 욕구가 제도적으로 반영되고 있지 못하다. 최근 들어 기초생활보장제도 운영 시 급여 종류별 특례제도가 활용되고 있는데-예를 들어, 자활특례, 의료급여 특례 등- 아동양육과 관련하여 특정 연령의 아동을 양육하는 경우 양육 지원 특례 방식으로 저소득층의 양육비를 지원하는 방식도 고려해볼 수 있다.

## 2. 아동수당제도의 필요성

이상에서 살펴본 바와 같이 아동양육에 대한 정책적 지원은 급여 종류의 포괄성 측면과 급여 수준의 적절성 측면 모두 많은 문제를 내포하고 있다. 적절한 아동양육을 위해 제공되어야 하는 급여와 서비스 들 중 많은 부분이 정책적으로 제공되지 못하고 있으며, 제공되고 있는 급여들도 양적, 질적으로 빈약하여 아동이 건전한 성장을 위해

16) 가구별로 수급할 수 있는 생계급여의 금액은 가구원수별 최저생계비에서 타지원액을 뺀 현금 급여기준액에서 그 가구의 소득인정액을 감하고 여기에 주거급여를 감한 만큼의 금액이다.

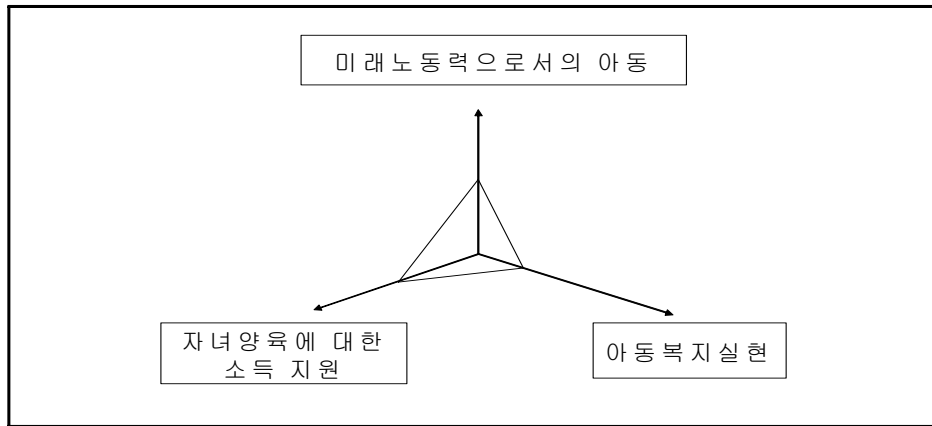
필요한 토대를 제공하고 있지 못하는 형편이다. 특히 보편적 차원에서 현금으로 제공되는 아동양육 지원 급여는 현재 제공되고 있지 않은데, 이에 아동수당제도 도입의 필요성이 최근 더욱 크게 제기되고 있다.

아동을 양육하는 가정에 현금을 제공해주는 아동수당제도는 다음과 같은 차원에서 그 필요성이 제기될 수 있다. 첫째, 아동의 최저한의 생존권을 담보한다는 아동복지권 실현의 차원이다. 둘째, 아동을 양육하는 가정에게 사회적인 자원으로서의 아동양육에 드는 비용을 공적으로 보조한다는 비용 보조 차원이다. 셋째, 생산성 높은 미래 노동력을 확보하기 위해 아동의 출산을 장려하고 미래 노동력의 질을 향상시킨다는 사회적 차원이다.

현재 아동수당 제도를 실시하고 있는 많은 나라들에서 이상 여러 차원의 필요성이 제도에 어떤 식으로든 반영되어 있다. 하지만 사회, 가정, 그리고 아동의 관점 중 어떤 측면을 가장 강조하여 아동수당제도의 필요성을 논의할 것인가는 각 사회에 따라 그리고 시대에 따라 다를 수 있다. 아동수당제도가 역사적으로 발전되어오는 과정에서 특정 시기에는 특정 필요성이 더 강조되기도 하였으며, 국가별로 특정한 필요성이 이념적으로 혹은 실질적으로 다른 차원에서의 필요성에 비해 더 강조되고 있기도 하다.

아래는 시마자키 켄지(島崎謙治 2005)의 연구를 근거로 하여 아동수당제도의 필요성을 도식화한 것이다. 시마자키에 따르면, 아동수당은 아동의 입장에서선 그들이 가진 기본적인 복지권 실현이라는 측면에서, 아동을 양육하는 가정의 입장에서는 아동양육으로 인해 발생하는 부가적 지출이 소득 부족의 원인이 될 수 있으므로 이를 보장받는다는 측면에서 그 필요성이 제기될 수 있다. 또한 사회적 차원에서는 일정한 수의 미래 노동력을 확보하고, 이들이 건전하게 성장할 수 있도록 한다는 측면에서 아동수당이 필요하다고 볼 수 있다고 한다.

시마자키가 제시한 이와 같은 아동수당의 필요성에 대한 증거 틀은 아동, 가정, 그리고 사회적 차원을 포괄적으로 고려하여 제시해준다는 점에서 유용하다. 이에 본 글에서도 이러한 틀에 근거하여 아동수당의 필요성을 제시하고자 한다. 아래에서는 아동 복지권의 실현, 자녀양육 가정에 대한 경제적 지원, 저출산 고령화 현실에서 미래 노동력 확보라는 측면에서 아동수당의 필요성을 논의한다.



출처: 시마자키(2005)의 모형을 기반으로 재구성함.

<그림 Ⅲ-3> 아동수당제도의 필요성

### 가. 아동복지권 실현

최소한의 기초생활을 보장받을 수 있는 권리인 사회보장권은 시민권의 중요한 구성요소로서, 자유와 평등이념 실현의 기반이 되는 공민권과 정치권의 현실적 실현을 위해 반드시 보장받아야만 하는 중요한 권리이다. 사회(보장)권에 대해서는 그 의미와 중요성, 다른 권리와의 관계, 법적 권리로서의 성격 등에 관한 논의들이 지속적으로 이루어져 왔으나(예를 들어, 김형식 1995; 박순우 1995; 안치민 2003; 강철희·홍현미라 2003), 이러한 논의는 주로 성인의 사회권에 국한되었으며 아동의 사회권은 학문적으로나 정책적으로나 주요한 쟁점이 되지 못하였다.

아동의 인권, 특히 아동의 고유한 기본권으로 성장발달권에 대한 논의(권영복, 2003)에 따르면, 아동은 생존과 적절한 성장 및 발달을 국가에 청구할 수 있는 권리, 동시에 이를 방해받지 않을 권리를 가지고 있으며, 이러한 권리를 보장받기 위해서는 사회의 특별한 보호, 원조 급여를 필요로 한다. 이러한 논의에 따르면, 헌법에 명시된 “인간의 존엄과 가치 및 행복추구권”(제10조), 헌법상 열거되지 않은 권리까지도 경시되지 않음을 규정한 헌법 제37조 제1항, 그리고 국가의 청소년복지정책의 실시의무를 규정한 헌법 제34조 제4항의 내용이 이러한 아동의 성장발달권과 관련된다고 본다.

특히 1989년 UN의 아동권리협약(The Convention on the Rights of the

Child)은 모든 형태의 차별금지원칙, 최선의 이익존중원칙, 생존 및 발달보장의 원칙을 천명함으로써 아동의 사회(보장)권의 보장을 강조하였다. 이 협약의 제6조에서는 아동의 생존 및 발달을 보장해야 함을 명시하였고, 그 밖의 여러 조항에서 아동의 건강과 복지에 대한 규정을 포함하고 있다. 제24조에서는 의료보장에 대한 권리를 명시하였으며, 제26조는 사회보험을 포함한 사회보장제도의 혜택을 받을 권리를 명확히 하면서 국내법이 이의 완전한 실현을 위해 필요한 조치를 취할 것을 규정하고 있다. 제27조는 신체적, 정신적, 도덕적, 사회적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 규정하고, 제28조는 아동의 교육권을, 제19조는 문화를 향유할 권리를 명시하고 있다 (권영복 2003; 윤진수 2005).

경제적 자원의 측면을 포함하여 여러 면에서 양육 환경의 차이가 크고 최근 들어 그 차이가 더욱 커지고 있는 점을 감안하면, 그러한 차이를 적극적으로 감소시킬 수 있도록 정책적으로 아동양육을 지원하여 아동의 건전한 성장을 도모할 필요성이 크다. 아동기 자녀를 양육하는 데 필요한 기본적 자원을 정책적으로 지원해주는 것은 이들이 성인이 되었을 때 이들이 마땅히 누려야만 하는 공민권과 정치권을 명목적 권리가 아니라 현실적 권리로서 누릴 수 있도록 하는 데 중요한 역할을 할 수 있으며, 이는 장기적으로 전 국민의 공민권과 정치권을 충실화하는 데 크게 이바지할 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 현재까지 아동의 권리 신장이라는 관점에서 실행되어온 정책들은 아동의 권리를 지나치게 협소하게 정의하여 아동학대의 예방이나 아동의 안전교육, 아동보호종합센터 운영, 미아찾기 지원 등의 사업으로 국한되어온 것이 사실이다 (보건복지부 2005). 아동의 권리를 보다 적극적으로 정의하여 모든 아동들이 적어도 건전하게 성장하기 위해 최소한 누려야 할 환경을 마련해주는 정책이 실행되어야 하며, 이러한 맥락에서 아동에게 최소한의 경제적 보장을 제공하는 아동수당 제도의 필요성이 제기될 수 있다.

## 나. 자녀양육가정에 대한 소득지원<sup>17)</sup>

아동수당의 필요성에 대한 사회복지적 관점에서의 체계화는 베버리지 보고서에서 이루어졌다고 할 수 있다. 이 보고서에서 베버리지는 기여 중심의 사회보험과 자격 중심의 공공부조제도를 통한 사회보장제도의 완벽한 실현이 포괄적인 보건과 재할서비스, 고용의 유지, 그리고 아동수당 확보라는 3가지 전제조건 위에서 가능하다고 보았다.

이는 사회보험과 공공부조 중심의 기초소득 보장과 보건복지 서비스 중심의 기능 보장 모두가 가족구성원을 구성하는 개별 인원이 아닌 ‘아동’의 특성을 반영하는 제도적 보완책이 없기 때문이다. 즉, 사회보장 프로그램들이 아동을 양육하는 가정과 그렇지 않은 가정간의 경제적 부담의 차이를 완화해줄 수 있도록 제도화되지 못했기 때문에 이 부분을 보편적 급여 제공 방식의 아동수당이 채워주어야 한다고 본 것이다.

결국 아동이 있는 가족과 없는 가족 간-그리고 아동의 수에 있어서 차이가 있는 가족간-의 경제적 부담의 차이를 줄여주고, 아동이 있는 가족에 대한 기초소득을 보장한다는 측면에서 이러한 아동수당제도의 필요성이 논의된 것이다. 이는 자녀의 유무나 수에 따른 경제적 부담을 전적으로 자녀를 양육하는 가정에게 지우는 것이 공정하지 않다는 관점에 바탕을 둔 것이라고 할 수 있다. 이러한 공정성의 관점과 함께, 아동양육에 드는 기본적 비용에 근거, 이 비용을 사회적으로 부담하여 아동을 둔 가족의 양육비용을 전 사회가 분담함으로써 사회적, 공적 자원으로서의 인적자본 개발에 대한 사회연대적 책임 강화도 아동수당의 제도적 근거가 된다.

## 다. 미래 노동력 확보

이상의 논의와 밀접히 관련되면서, 미래 노동력의 수를 확보하고 이들이 건실하게 성장하게 하기 위해서도 아동수당과 같은 현금 지원이 필요함이 주장되고 있다. 출산율의 제고라는 측면에서 그 직접적인 연관성을 실증적으로 밝혀내기는 매우 어려우나, 아동양육의 총체적 인프라 구축이라는 측면에서, 여러 가지 차원의 아동양육지원

17) 여성의 사회적 권리의 측면에서 아동수당(가족수당)제도를 분석한 연구(김수정 2002)에서는, 가족수당이 역사적으로 발달되어오는 과정에서 여성의 양육노동에 대한 경제적 보상이라는 측면이 제도 도입의 주요한 근거가 되었으나 최근 들어 이러한 성격은 상당히 약화되고 있다고 보았다.



급여 중 하나로서 현금 급여의 형태가 필요하다는 것이다.

현재 우리나라 저출산의 상황은 매우 심각한 수준으로서, 대부분의 서구국가의 출산율이 1.50을 전후로 안정적인 데 반해 우리나라의 경우 2005년 현재 1.08이라는 최저의 출산율을 보이고 있다. 이러한 극단적인 저출산의 원인으로 자녀양육의 고비용 문제, 성차별적 노동환경 및 성 불평등적 양육부담 등이 거론되고 있는데(장혜경 외 2004), 이러한 원인이 되는 현상들은 서로 총체적으로 얽혀 있기 때문에 하나의 정책이나 제도의 개선을 통해 저출산 문제를 해결할 수 없다는 것이 중요하다.

결국 자녀를 양육하는 사회적 환경의 변화가 전반적으로 이루어져야 하는데, 자녀 양육 환경의 질적 제고를 위해 정책적으로 제공되어야 하는 다양한 급여-아동을 위한 총체적 급여(child benefit package)- 중, 아동수당과 같은 보편적인 현금수당은 그것의 구성요소가 될 수 있다. 이러한 관점에서 장기적으로 그리고 포괄적으로 자녀양육의 환경을 변화시키기 위한 정책적 노력들의 하나로서 아동수당의 필요성이 제기될 수 있다.

이상에서 이 글은 아동수당제도를 도입하는 주요 근거를 살펴보고, 현재 우리나라에서 아동을 양육하는 가정을 대상으로 제공하고 있는 다양한 형태의 정책급여의 종류와 현황 및 문제점을 살펴보았다. 아동수당제도는 아동이 가진 기본적인 권리로서의 복지권의 실현, 자녀를 양육하는 가정에 대한 경제적 지원, 그리고 인구구조의 변화에 대한 대책 및 미래 노동력을 확보하기 위한 총체적 급여의 주요 구성요소라는 측면에서 제도 도입의 근거를 찾을 수 있다.

이렇듯 아동수당 제도는 아동양육에 대한 개인적, 가정적, 사회적 차원에서 다각적으로 그 도입의 근거를 찾을 수 있다. 그런데 현재 이루어지고 있는 아동수당제도 도입 관련 논의들은 출산율의 제고라는 측면에만 지나치게 집중되는 경향을 보인다. 아동수당제도의 도입 근거를 출산율 제고라는 측면에서만 접근하는 것은 정책 목표의 측면에서 바람직하지 못할 뿐만 아니라 정책 효과의 측면에서도 문제를 드러낸다. 아동수당 도입의 가장 중요한 목적을 출산율의 제고에 두면, 그 정책 목표를 달성하기 위해 출산율을 끌어올릴 수 있을 만큼 충분한 급여액을 제공되어야 한다는 결론에 도달하게 된다. 그래야만 아동수당제도가 효과적인 것으로 평가될 수 있기 때문이다. 이는 아동수당제도 자체의 도입을 어렵게 만드는 이유가 될 수 있다. 결국, 아동수당제도 운영 방식에 있어서 출산율 제고가 가능하도록 정책 설계를 함으로써 간접적으로

출산율을 높이는 효과를 내게 할 수도 있지만, 그것 자체가 아동수당제도 도입의 유일한 목적이 되어서는 안 된다는 것이다. 더욱 총체적이고 포괄적으로 아동수당 제도 도입의 필요성을 검토하고, 이에 대한 사회적 공감대를 형성하는 것이 현시점에서 필요하다.

총체적인 관점에서 보자면, 아동을 건전하게 성장 가능하도록 하고 그러한 양육비용을 공정하고 집합적으로 부담함으로써 사회연대성을 강화하며, 궁극적으로는 바람직한 수준으로 미래 노동력을 확보한다는 관점에서 국가적 차원의 아동양육에 대한 총체적인 지원이 필요하고, 이러한 지원의 하나로 아동수당제도의 도입이 이루어져야만 한다.

앞서 고찰한 다양한 형태의 아동양육 지원 급여들-출산휴가와 육아휴직, 보육 및 교육 보장, 의료와 주거 보장, 세금혜택과 현금 지원, 기초소득 보장-은 모두 적절한 아동양육을 위해 필수적으로 요구되는 정책적 급여이기는 하나, 특정한 상황에 연계되어 주어지는 급여이다. 즉, 출산급여나 육아휴직급여, 세금혜택 등은 부모가 취업하거나 근로소득이 있는 경우에만 받게 되는 급여이며, 보육급여나 교육급여는 현재 보육시설이나 교육시설 등 시설을 이용할 때만 받을 수 있다. 또, 의료급여나 주거급여는 그러한 특정 형태의 재화에 대한 욕구가 발생했을 때에만 받게 되는 급여이다.

이상과 같은 다양한 형태의 아동양육 지원급여들 중에서 특히 보육급여와 아동수당제도의 관계는 정책적 관점에서 주목할 필요가 있다. 이는 현재 보육급여가 우리 사회가 제공하는 아동양육 지원으로서 실질적인 역할을 하고 있는 거의 유일한 급여이기 때문이며, 시설을 통해 지원이 이루어지고 있기는 하나 이용아동 개개인의 이용료를 보조해 줌으로써 직접적인 현금 이전의 효과를 내기 때문이다. 이에 아동수당제도 도입시 기존 보육급여와의 관계를 어떻게 설정해야 하는가가 정책적으로 고려되어야 한다고 보는 것이다.

그런데 보육급여란 보육 필요성이 발생했을 때 이를 지원하는 급여이다. 따라서, 앞서 언급한 바와 같이, 보육시설을 이용하지 않거나 보육필요가 없는 아동의 경우 이 지원은 주어지지 않는다. 물론 보육급여가 현재에도 아동양육 지원의 주요 내용이며 향후에는 그 중요성과 비중이 점차 커지겠지만, 아동양육에 대한 보편적 형태의 현금지원제도인 아동수당제도와는 그 목적이나 제도운영의 효과가 달리 나타날 것이다. 따라서 아동수당제도의 신설이 보육비 지원제도의 축소를 전제로 하거나 이와 맞

물려야 한다는 논의는 아동양육에 대한 총체적 지원 정책설계라는 측면에서 볼 때 적절하지 않다. 아동양육에 대한 지원의 폭과 범위, 그리고 수준이 적정해지기 위해서는 기초적 현금보조인 아동수당제도를 바탕으로 하여 앞서 살펴본 총체적 아동양육 지원책인 보육지원, 주거지원, 의료지원 등이 그 위에 부가되는 방식으로 제도가 확립, 발전되어야 할 것이다.

결론적으로, 아동수당을 제외한 다른 형태의 아동양육 지원급여들이 특정한 상황에 연계된 급여들이라는 것에 비추어 볼 때, 아동수당은 보편적으로 제공되는 직접적 현금 급여라는 점에서 다른 지원과는 차별되는 기능을 가질 수 있을 것이다. 아동수당제도는 아동을 양육하는 개별 가정들을 지원하는 총체적 정책 급여의 중요한 한 구성요소로서 제도 도입의 근거와 필요성이 논의될 수 있다고 하겠다.

# IV

## 아동수당제도의 각국현황 및 국제비교

1. 주요국의 아동수당제도 현황	54
2. 핀란드, 일본, 프랑스 사례	5
3. 정책적 함의	98

## 1. 주요국의 아동수당제도 현황<sup>18)</sup>

제4장에서는 아동수당제도를 도입하여 이를 실시하고 있는 주요 국가들의 현황을 소득과 연계되지 않는 보편주의적 형태와 소득과 연계된 형태로 나누어 살펴보고자 한다.<sup>19)</sup> 보편주의적 아동수당제도는 가구소득이나 고용상태와는 무관하게 자녀가 있는 가족에게 급여를 지급하는 것이다. 반면, 소득과 연계된 아동수당 제도는 보편적 아동수당제도와는 달리 자녀가 있는 가족의 소득과 연계하여 그에 따라 급여를 지급하는 것이다.

국제적으로 과거 수십 년 동안 부모의 소득과 상관없이 보편적으로 지급되던 현금 급여로서의 아동수당이 소득과 연계한 현금 급여로 변화하는 경향이 나타나고 있기는 하지만, 이것이 일반적인 경향은 아니다(Bradshaw & Finch 2002). 국가마다 그 국가의 정치·경제·사회적 환경에 따라 아동수당제도의 유형 및 적용 범위 등을 변화시켜왔다. 그 예로, 1994년 핀란드는 소득에 상관없이 지급되는 아동수당의 현금 급여 수준을 높이고 가족을 위한 세금혜택을 폐지하였다. 영국은 소득과 상관없이 지급되는 아동수당의 현금 급여 수준을 물가상승분 이상으로 인상하였고, 일하는 가족을 위한 근로가족지원세(working families' tax credit)를 근로소득지원세(working tax credit)<sup>20)</sup>로 바꾸었다(Social Security throughout the World 2004). 프랑스는 1997년 자산 조사에 근거한 아동수당제도를 도입하였으나, 강한 반대에 부딪혀 1998년 보편

18) 본 절은 전세계사회보장(Social Security World, <http://www.issa.int>)을 주로 참조하였으며, 각 국가의 아동수당의 급여액 및 소득제한선 등은 전세계사회보장의 조사에 각 국가가 최종 응답한 시점인 2006년 1월 1일을 기준한 것이다.

19) 아동수당제도는 시대와 정치·경제·인구사회학적 상황에 따라 그 도입의 목적이 달라진다. 앞으로 살펴볼 핀란드의 경우처럼 이 제도를 소득분배 차원에서 도입하였을 지라도 이후의 인구사회학적 상황에 따라 인구정책의 일환으로 변화하기도 한다. 따라서 본 연구에서는 각 국가의 시대적 특수성에 따라 아동수당제도가 인구정책의 요소를 담을 수 있다고 보고, 아동수당제도를 보편주의적 형태와 소득연계형태 두 가지로 구분하여 다루고자 한다.

20) 근로소득지원세(Working Tax Credit, WTC)를 받기 위해 부모 중 한 사람은 적어도 주당 16시간 이상 일해야 한다. 이 제도는 가족의 소득수준에 따라 그 혜택을 차등화하고 있으며, 아동의 연령이 고려된 보육비 혜택이 이에 함께 포함된다. 그 예로 한 주에 보육비가 100파운드 가 소요되면, 이 비용의 70%인 70파운드의 가치에 해당하는 금액이 지원세에 포함되게 된다. 최종 혜택은 전체 가족 소득에 따라 달라진다. 영국의 근로소득지원세는 양부모 가족이나 한부모 가족 모두 소득수준을 고려하여 아동을 양육하는 데 부가적 지원이 필요하다고 인정되면 더 많은 혜택을 받을 수 있다. 일반적으로 고용주가 임금과 함께 이를 지급한다. 출처: Directgov (2006), Understanding tax credits, <http://www.direct.gov.uk>; Parkinson's Disease Society(2005), Working Tax Credit, <http://www.parkinsons.org.uk>.

적 아동수당제도를 재도입하였다(Gauthier and Monna 2004).

1990년도 이후 주요국의 아동수당제도에는 이처럼 크고 작은 변화가 있었지만, 브래드쇼와 핀치(2002)가 지적하는 바와 같이, 어떤 국가에서는 아동수당제도를 소득과 연계시키고, 어떤 국가는 소득과 연계하지 않고 보편주의를 채택하는가에 대한 이유를 설명하기는 쉽지 않다. 이는 바로 아동수당제도의 유형과 적용 범위가 개별 국가의 정치·경제·인구사회학적 상황의 특수성을 반영하고 있기 때문이다.

### 가. 보편주의적 아동수당

보편적 형태의 아동수당은 원칙적으로 일정 연령의 아동이 있는 모든 가족에 부모의 소득이나 고용상태와 무관하게 급여를 제공하는 제도이다(Curley and Sherraden 1998). 아래에서는 주요국의 보편적 아동수당이 가지고 있는 특징을 연령 제한, 자녀 수 및 연령에 따른 차등화, 지급 대상, 그리고 재정구조로 나누어 살펴보고자 한다.

#### 1) 연령제한

소득에 상관없이 지급되는 보편적 아동수당제도의 연령 제한은 만 16·17세, 혹은 만 18세이다. 일반적으로 아동수당의 수급에 대한 아동의 연령 제한은 의무교육을 받고 있는 시기까지 또는 최소노동연령으로 하고 있다.

오스트리아는 아동수당을 수급할 수 있는 연령을 만 18세 미만으로 제한하고 있지만, 전업 학생이거나 장애자일 경우는 만 26세까지 수급 연령을 연장하고 있다. 프랑스의 경우는 아동수당의 수급 연령을 만 20세 미만으로 규정하고 있으며, 이 수당을 수급할 자격이 있는 연령의 자녀가 근로를 하는 경우는 소득이 법정 최저임금의 55% 미만이어야 그 수급 자격을 유지할 수 있다.

아일랜드와 영국은 아동수당을 수급할 수 있는 연령을 만 16세 이하로 정하고 있으며, 해당 아동이 학생이면 수급 연령이 만 19세로 연장된다. 스웨덴 역시 아동수당의 수급 연령을 만 16세 미만으로 하고 있으며, 해당 아동이 학생일 경우는 만 20세로 정하고 있다. 룩셈부르크에서는 아동수당의 수급 연령을 만 18세 미만으로 규정하고 있으며, 학생일 경우는 만 27세까지로 그 수급 연령을 연장하고 있다.

오스트리아, 프랑스, 아일랜드, 영국, 룩셈부르크, 스웨덴과 같이 아동수당의 수급

연령을 특정 연령까지 정한 이후, 학업을 계속할 경우는 그 수급 연령을 연장하고 있다. 이 같이 아동의 학업 상태를 기준으로 하여 아동수당의 수급 연령을 연장하고 있는 국가들이 있는 반면, 이외는 달리 일정 연령까지 제한하여 아동수당을 보편적으로 지급하는 국가들도 있다. 그 예들이 <표 IV-1>에서 보는 것과 같이 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 이스라엘과 같은 국가들이다. 덴마크는 수급연령을 만 18세 미만, 핀란드는 만 17세 미만, 이스라엘 만 18세 미만, 노르웨이 만 18세 미만으로 제한하고 있다.

## 2) 자녀 수 및 연령에 따른 차등화

아동수당제도는 그 도입의 목적과 배경이 어떠하든지 자녀 수에 따라 급여액을 다르게 하는 것이 일반적으로 나타나는 경향이다. 그리고 국가마다 차이는 있지만, 자녀의 수만을 고려하기도 하고 이에 더하여 자녀의 연령을 함께 고려하기도 한다. 이러한 이유는 자녀가 성장하는 시기마다 자녀양육과 교육에 드는 비용이 차이가 있기 때문이라 할 수 있다. 자녀 수와 함께 자녀의 연령을 고려할 때는 아동수당제도가 중층화 되게 된다.

우선, 오스트리아의 경우는 아동수당을 연령층별로 차등화하여 급여액을 증가시키고 있다<sup>21)</sup>. 만 3세 이하의 첫째 자녀는 월 105.40유로<sup>22)</sup>를 수급할 수 있으며, 이 자녀가 만 3세에서 만 9세 사이면 월 112.70유로, 만 10세에서 만 18세 사이면 월 130.90유로, 만 19세부터는 월 152.70유로를 수급할 수 있다. 그리고 이 급여액은 출생 순위별로 다시 한 번 차등화되는데, 둘째 자녀인 경우는 첫째 아동에 비해 월 12.80유로, 셋째 자녀부터는 월 25.50유로가 추가된다.

덴마크에서는 아동수당의 급여액은 연령별로 차등화되어 지급된다. 만 2세 미만의 아동이 있는 가족에게는 4분기로 나누어 매분기마다 13,640크로네(krone)<sup>23)</sup>가 지급되며, 만 3세에서 6세까지는 12,234크로네, 만 7세에서 17세까지는 9,696크로네가 지급된다<sup>24)</sup>.

21) 오스트리아에서는 이에 첨가하여 자녀수가 증가하면 가구의 소득조사를 통하여 대가족보조금(large family supplement)을 지급한다. 이 보조금을 수급하기 위해서는 첫째 아동수당을 받을 수 있는 자격을 갖추어야 하며, 둘째 정부가 정한 일정 정도의 소득수준 이하 여야 하며, 셋째 자녀가 3명 이상 이어야 한다. 보조금은 셋째 자녀부터 월 36.40유로가 지급된다.

22) US\$1.00=0.84euros(유로).

23) US\$1.00=6.31krone(크로네).

24) 한부모 가족, 예를 들어 한 명의 생계부양자가 있는 가족의 경우에는 연 4,324크로네가 지급되며, 수급 자격에 대한 심사는 매년 실시된다.

아일랜드에서는 첫째 자녀와 둘째 자녀가 있는 가족에게는 아동 당 월 150유로를 지급하며, 셋째 자녀부터는 월 185유로를 지급한다. 쌍둥이에게는 아동 각각에게 매 월 아동수당의 1.5배, 세쌍둥이에게는 2배를 지급한다<sup>25)</sup>.

이스라엘은 2004년 현재 첫째와 둘째 자녀가 있는 가족은 아동 당 월 120세켈<sup>26)</sup>(New Israeli Sheqel)을 수급하고 있어 두 번째 자녀까지는 급여액의 차이가 나지 않는다. 그러나 셋째 자녀는 월 164세켈, 넷째 자녀는 월 404세켈, 다섯째 일 경우는 월 459세켈로 자녀 수가 증가할수록 급여액이 증가하고 있다. 이러한 자녀 수에 따른 급여액의 차등화는 2009년부터 소멸될 예정이다. 이는 2003년 6월이나 이후 출생한 아동들에 대하여 자녀의 출생순위와 무관하게 모두 120세켈을 지급하도록 제도를 변화하였기 때문이다. 2006년 6월 이전에 출생한 아동들에 대해서는 급여액이 점차 감소되어 출생 순위와 상관없이 모든 아동은 같은 비율의 급여액을 받게 된다.

룩셈부르크는 자녀가 1자녀 가족에게는 월 185.60유로를 지급하며, 2자녀는 440.72유로, 3자녀는 802.74, 4자녀는 1,164.48유로, 5자녀는 1526.40유로가 지급된다. 그리고 연령대별로 만 6세에서 11세는 해당 아동마다 월 16.17유로, 만 12세 이상이면 월 48.52유로가 추가 지급된다.

네덜란드에서는 아동수당이 가족이 어떻게 구성되어 있는가에 따라 급여액이 차이가 난다. 1995년도 이후에 출생한 아동일 경우는 아동 당 분기별로 177.89에서 346.29유로가 지급되고 있다.

노르웨이는 한 아동 당 1년에 총 11,640크로네<sup>27)</sup>를 지급하며, 이는 12개월로 나누어 매달 지급된다. 만 3세 미만의 아동을 둔 한부모 가족의 경우에는 연장된 아동수당을(extended child benefit)을 받을 수 있으며, 추가유아보조금(an extra infant supplement)으로 연간 7,920크로네를 받을 수 있다.

스웨덴에서는 각 아동 당 월 1,050크로나(Krona)<sup>28)</sup>가 지급된다. 여기에 덧붙여 2명

25) 아일랜드에서는 1명 이상의 자녀를 둔 한부모에게 자산 및 소득조사를 통하여 한부모 가족급여(one-parent family payment)를 지급한다. 이 급여를 수급하기 위해서는 부 또는 모의 소득이 주당(weekly earnings) 375유로를 초과하지 말아야 한다. 한부모 가족 급여는 아동마다 한 주당 19.30유로가 지급된다. 아일랜드의 한부모 가족 급여는 소득과 연계된 형태를 가진 급여로 자녀 수가 증가할수록 전체 급여액은 증가하지만, 자녀 수 또는 자녀 연령에 따른 차등화는 없이 일괄적으로 같은 금액이 지급되고 있다.

26) US\$=4.56New Israeli Sheqel(세켈).

27) US\$1.00=6.75krone(크로네).

28) US\$1.00=7.94krona(크로나).



이상의 자녀를 둔 가족에게는 추가적으로 보조금이 지급되기도 한다. 둘째 자녀에게는 100크로나, 셋째 자녀에게는 354크로나, 넷째 자녀에게는 860크로나, 다섯째 자녀와 그 이후 출생한 자녀에게는 1,050크로나가 추가된다.

영국에서 아동수당은 2006년 4월부터 첫째 자녀에게 주 당 17파운드<sup>29)</sup>가 지급되며, 추가 자녀에 대해서는 주 당 11.40파운드가 지급된다. 위에서 살펴본 다른 국가들은 현금으로 지급되는 아동수당이 자녀 수의 증가와 비례하여 증가하는 경향을 보이는 반면, 영국에서는 오히려 감소하는 경향을 나타내고 있다.

### 3) 지급대상

아동수당을 누구에게 지급할 것인가에 대한 문제는 아동의 양육과 교육 조건과 관련된 문제이기 때문에 신중하게 다루어야 한다. 아동수당이 도입될 당시 많은 국가에서 이를 남성생계부양자모델을 중심으로 제도를 설계하여 남성이 아동수당을 수급하였다. 그러나 여성운동의 성장과 함께 아동수당의 지급대상이 남성중심에서 여성중심으로 변화되었다. 아동을 돌보고 교육하는 것을 여성인 어머니가 주로 담당하기 때문에 소득과 상관없는 아동수당은 일반적으로 어머니가 수급하는 경향이 강하게 나타나고 있다(Bradshaw & Finch 2002). 아래 표에서 나타는 것과 같이 오스트리아, 덴마크, 핀란드, 이스라엘, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴에서는 어머니가 아동수당의 주된 지급대상이 된다. 프랑스에서는 양부모의 합의에 의해 이루어지며, 영국에서는 아동의 주된 보호자가 이 수당의 지급대상이 된다. 물론 아동의 주된 보호자는 대개 어머니가 된다. 그리고 한부모의 경우에는 아동을 양육하고 돌보는 사람이 지급대상이 되고 있다. 한편, 룩셈부르크에서는 아버지가 주된 지급 대상이며, 아동이 만 18세 이상이 되면 아동 자신이 직접 수급할 수 있게 된다.

### 4) 아동수당의 재정구조

아동수당제도를 실시하고 있는 유럽의 주요 국가에서는 사회적 기여(social contribution)를 통한 분담 형식보다는 국가의 예산에서 지출되는 경우가 많이 나타나고 있다.

29) US\$1.00=0.58pounds(파운드).

오스트리아에서는 고용주가 임금총액(payroll)의 4.5%를 지출하고, 각 주(states)는 거주자 당 매년 1.74유로를 전체 예산에 기여하게 된다. 그리고 연방정부의 세금 총 수령액(federal tax receipt)의 일정비율이 아동수당 평형기금(The Family Allowances Equalization Fund)으로 이전된다(Social Security Worldwide 2006). 아동수당의 급여액은 정부에 의해 상승 여부가 결정되며, 물가지수나 평균소득과 연동되지 않는다.

프랑스에서도 고용주가 임금총액의 5.4%, 자영업자가 소득의 5.4%를 지출하고, 정부가 역시 일정액을 지출하여 가족과 관련된 급여의 총 예산을 마련한다(Social Security Worldwide 2006). 아동수당의 급여액은 물가지수와 연동하여 매년 상승한다.

덴마크에서는 아동수당의 재정은 정부가 전액 담당하며, 평균소득과 연동하여 매년 상승하게 된다. 핀란드 역시 덴마크처럼 아동수당제도에 필요한 재정을 정부가 전액 담당한다. 아동수당의 급여액의 상승 여부는 정부가 결정하며 물가지수나 평균소득과 연동하지 않는다. 핀란드의 사례에서 자세히 살펴보겠지만, 핀란드에서 국책회의(the Council of State)가 생활비와 연동하여 아동수당의 급여액을 높일 수 있는 권한을 가진다. 핀란드는 2006년의 아동수당의 급여액이 2004년도와 전혀 변화가 없다.

아일랜드도 아동수당에 소요되는 비용을 정부가 전액 담당한다. 급여액은 물가지수나 평균소득과 연동되지 않으며, 급여액의 상승은 불규칙적으로 이루어진다. 이스라엘에서는 자영업자와 고용주 그리고 국가가 일정 부분을 지출하여 아동수당제도의 실행에 필요한 예산을 마련하고 있다. 이스라엘은 평균소득과 연동하여 아동수당의 급여액을 매년 증가시키고 있다.

룩셈부르크에서도 아동수당제도에 필요한 예산을 국가가 전액 담당한다. 아동수당의 급여액은 생활비와 연계되어 매년 상승한다. 네덜란드 역시 아동수당제도의 예산을 국가가 전액 담당한다. 급여액은 물가지수의 변동 따라서 1년에 두 차례 갱신된다(Social Security Worldwide 2006). 노르웨이에서도 아동수당제도에 소요되는 예산의 전액을 정부가 담당하며, 급여액은 소득세와 연동하여 매년 상승한다. 영국에서도 아동수당제도의 전체 예산을 국가가 담당하고 있지만, 급여액은 물가지수 또는 평균소득과 연계되지 않는다.

마지막으로 아동수당의 급여에 대한 과세문제에서 아래 <표 IV-1>에 보는 것과 같이 보편주의 형태의 아동수당에 대해서는 과세를 하지 않는 경향이 나타나고 있다.

&lt;표 IV-1&gt; 주요국의 보편적 아동수당의 특징

국가	명칭 <sup>2</sup>	차 등 화		연령제한 <sup>1</sup>	지급대상 <sup>2</sup>	급여조정 여부 <sup>2</sup>	연동여부 (indexed) <sup>2</sup>	과세 <sup>2</sup>
		자녀수 <sup>1</sup>	자녀 연령 <sup>1</sup>					
오스 트리아	familienb- eihife	있음	있음	만 18세(전업 학생인 경우 만26세)	어머니	정부 결정에 따라 상승	연동 안 함	없음
덴마크	bornefamil- ieydelse	없음	있음	만 18세 미만	어머니	매년 상승	평균 소득에 연동	없음
핀란드	lapsilisa	있음	없음	만 17세 미만	어머니	정부 결정에 따라 상승	연동 안 함	없음
프랑스	allocations familiales	있음	있음	만 20세 미만 (법정최저임금의 55% 이하의 소득이 있을 때)	양부모의 합의에 의해	매년 상승	물가상승율 에 연동	없음
아일 랜드	child benefit	있음	없음	만 16세 미만(전업 학생인 경우 만19세)	어머니	불규칙적으 로 상승	연동 안 함	없음
이스 라엘	child benefit	있음	없음	만 18세 미만	어머니	매년 상승	평균 소득에 연동	없음
룩셈 부르크	allocation familiales	있음	있음	만 18세 미만 (학생일 경우는 만 27세)	아버지/ 18세 이상의 자녀	상승함	생활비에 연동	없음
네덜 란드	kinderbij- slag	있음	있음	만 16세 미만	어머니	정부 결정에 따라 1년에 두 차례 상승	물가지수에 연동	없음
노르 웨이	barnetrygd	없음	없음	만 18세	어머니	매년 상승	소득세에 따라 연동	없음
스웨덴	barnbifrag	있음	있음	만 16세(학생인 경우 만20세, 학업장애가 있는 경우 만23세)	어머니	정부 결정에 따라 상승	연동 안 함	없음
영국	child benefit	있음	없음	만 16세(전업 학생인 경우 만 16세에서 만19세)	돌봄을 제공하는 자(주로 어머니)	정부 결정에 따라 상승	연동 안 함	없음

1. Social Security Worldwide, <http://www-ssw.issa.int>2. Bradshaw, J, and Finch, N. (2002), *A Comparison of Child Benefit Package in 22 Countries*, Department for Work and Pensions.

## 나. 소득과 연계된 아동수당

아동수당제도는 국가마다 그 형태가 다양하게 나타나고 있다. 소득과 연계된 아동수당은 자녀가 있는 모든 가족에게 소득과 무관하게 지급되는 보편적 아동수당제도와는 달리 자녀가 있는 가족의 소득과 연계하여 이를 지급하는 제도이다.

이태리는 보편적 아동수당제도와는 달리 고용 연계된 가족수당제도를 실시하고 있는데, 급여액은 가족의 수와 소득 수준에 따라 다르게 지급된다. 이태리의 아동수당제도는 그 혜택의 범위가 자녀가 있는 가족에 국한된 것이 아니라 피부양자인 배우자가 있는 가족에게도 지급되는 것이 때문에 엄밀하게 말하면 자녀가 있는 가족에게만 지급되는 수당이라 하기 어렵다. 따라서 이를 아동수당이라고 명칭하기 보다는 가족수당이라 하는 것이 적합할 것이다. 그리고 여기서는 본 연구의 목적하는 바에 따라 가족수당의 대상이 되는 사람들 중에서 아동만을 고려할 것이다. 이태리의 가족수당은 노동시장에 참가하는 사람들이나 참가의 경험이 있는 사람들을 중심으로 급여가 지급되기 때문에 노동시장에 참여하지 않을 경우는 이 수당을 수급하기가 어려워진다. 이태리의 가족수당은 자산 조사에 근거하여 지급되는데, 그 조건은 다음과 같다. 첫째 과세대상이 되는 전체 가구소득이 소매물가지수의 변동에 준하여 매년 조정되는 금액을 초과하지 말아야 하며, 둘째 가족수당의 지급대상이 되는 사람의 총소득이 전체 가구소득의 70% 이하라야만 한다.

스페인의 아동수당제도는 사회보험과 사회부조의 형태를 가지고 있어서 가구의 소득조사(income-tested)를 실시하여 그것을 근거로 하여 아동수당을 지급한다. 아동수당의 수급에 대한 소득 제한선은 한 명의 자녀가 있는 가족의 경우는 가구소득이 연간 9,091.99유로, 두 명의 자녀는 연간 10,455.79유로, 세 명의 자녀자녀는 연간 15,500.63유로, 세 명 이상의 자녀가 있을 경우는 자녀 당 2,510.67유로가 추가된다.

일본의 경우는 앞으로 자세히 살펴보겠지만, 소득제한 한도액은 전년의 소득액으로 부부와 자녀 2명을 기준으로 했을 때 자영업자의 경우는 780만 엔, 피고용인의 경우 860만 엔을 초과하면 아동수당을 지급받을 수 없다.

### 1) 자녀 수 및 자녀연령에 따른 차등화

이태리에서 자녀가 있는 가족이 가족수당을 수급할 경우에 자녀의 연령 제한은 해

당 자녀의 학업 또는 노동시장 참여 상태에 따라 달라진다. 즉, 기본적으로 자산 조사에 지급되는 아동수당은 만 18세 이하로 연령을 제한하고 있으나, 해당 자녀가 전업 학생일 경우는 21세, 대학생일 경우는 26세까지로 연장된다. 이 수당의 급여액은 월 10.33유로에서 965.26유로로 그 차이가 상당히 크다. 이렇게 급여액의 차이가 크게 나타나는 것은 가족 중 피부양자의 수, 장애자의 수 그리고 가족의 형태 즉, 한부모 가족의 여부에 따라 급여액이 달라지기 때문이다. 이태리에서는 자녀가 많은 가족에게 추가 지원을 하고 있다. 자산 조사를 통한 가족지원급여(family support allowance)는 적어도 3명 이상의 자녀를 둔 가족에게 지급되며, 급여액은 월 120.39유로이다. 이 급여는 5인 가족을 기준으로 하여 가족 내에 3명의 피부양아동이 있을 경우 전체 가구 소득이 연간 21,671.69유로를 초과하지 않는 가족에게 지급된다.

포르투갈에서 아동수당의 급여액은 가구소득과 아동의 연령에 따라 다르게 계산된다. 아동수당을 수급할 수 있는 기준이 되는 가구소득은 노동시장에 참여하는 가구원 수와 아동 수에 의해 결정되며, 이에 따라 아동수당을 수급할 수 있는 가구의 범주와 급여액이 책정된다. 첫째, 기준이 되는 가구소득이 정부가 정한 최저임금, 즉 월 385.90유로의 50% 미만이면 매달 126.69유로가 해당 아동이 만 12개월이 될 때 까지 지급되며, 만 12개월 이상이면 월 30.67유로가 지급된다. 둘째, 기준이 되는 가구소득이 최저임금의 50% 이상이지만 최저임금을 초과하지 않으면, 월 105.58유로가 해당 아동이 만 12개월이 될 때 까지 지급되고 만 12개월 이상이면 월 26.40유로가 지급된다. 셋째, 기준이 되는 가구소득이 최저임금보다 높지만, 최저임금의 150%에 미치지 못하면 월 84.46유로가 해당 아동이 만 12개월이 될 때 까지 지급되고, 만 12개월 이상이면 월 24.29유로가 지급된다. 넷째, 기준이 되는 가구소득이 최저임금의 150%를 초과하지만 최저임금의 250%를 넘지 않으면 월 52.43유로가 해당 아동이 만 12개월이 될 때 까지 지급되고, 만 12개월 이상이면 월 20.97유로가 지급된다. 마지막으로 기준이 되는 가구소득이 최저임금의 250%를 초과하지만 이것이 최저임금의 500%를 넘지 않을 경우 월 31.46유로가 해당 아동이 만 12개월이 될 때 까지 지급되고, 만 12개월 이상이면 월 10.49유로가 지급된다.

스페인에서는 만 18세 미만의 자녀가 있는 가족은 아동수당을 수급할 수 있다. 자녀가 노동시장에 참가하는 경우는 연소득이 4,874.10유로를 초과하지 않아야 한다. 소득 조사를 근거로 한 아동수당은 자녀 수와 연령에 따른 차등화 없이 한 아동 당 연간

291유로가 지급된다.

일본에서는 아동의 연령에 따른 차등화 없이 만 12세의 아동이 있는 가족에게 아동수당이 지급된다. 연령에 따른 급여의 차이는 없지만, 자녀의 출생순위에 따라 차등화되어 첫째 자녀와 둘째 자녀에게는 각각 월 5,000엔이 지급되고, 셋째 자녀부터는 10,000엔이 지급된다.

## 2) 근로상황에 따른 차등화

이태리는 앞에서 언급한 것과 같이 가족수당이 고용과 관련되어 있기 때문에 이수당을 수급하기 위해서는 자녀의 부 또는 모가 노동시장에 참여하고 있거나 참여를 한 경험이 있어야 한다. 따라서 이태리는 다른 국가와 달리 가족수당의 수급 자격이 고용 상황과 밀접하게 연계되어 있다.

## 3) 지급대상 및 빈도

보편적 아동수당제도에서 살펴보았지만, 아동수당의 지급대상은 일반적으로 여성인 경우가 많다. 소득과 연계된 아동수당제도를 실시하고 있는 국가에서는 어머니 또는 아버지가 선택할 수 있도록 하는 경향이 나타나고 있다. 반면, 근로상황과 연계하여 아동수당을 지급하는 국가에서는 근로자나 소득이 있는 사람이 아동수당의 지급대상이 되고 있다. 일본의 경우는 세대주가 아동수당의 지급대상이다.

아동수당의 지급 빈도는 국가마다 다르다. 이태리의 가족수당은 매달 지급되지만, 12월에 13번째 수당이 지급되어 이 수당은 연간 총 13번이 지급된다. 스페인의 경우는 아동수당이 1월과 7월, 1년에 2차례 지급되며, 일본의 경우는 2월, 6월, 10월로 1년에 3차례 지급된다. 포르투갈에서는 아동수당이 매달 지급된다.

## 4) 재정구조

소득과 연계된 아동수당제도를 실시하는 국가들의 재정구조는 다양하게 나타나고 있다. 고용과 관련된 가족수당제도를 실시하는 이태리에서는 고용주가 임금 총액의 2.48%를 지출하고, 정부가 재정을 보조하는 것으로 나타나고 있다. 포르투갈에서는 아동수당제도에 필요한 예산을 피보험자, 고용주, 국가가 서로 나누어 마련하고 있다.

피보험자와 고용주가 재정의 많은 부분을 담당하고, 국가는 이것을 보조하는 것이다. 스페인에서는 예산 전체를 정부가 마련하고 있다.

일본에서는 0세~3세의 경우, 피고용인은 사업주 부담 7/10이고 국가 1/10, 지자체가 2/10을 부담한다. 반면, 자영업자의 경우는 사업주 부담은 없고 국가1/3, 지자체가 2/3를 부담한다.

<표 IV-2> 주요국의 소득연계 아동수당제도의 특징

국가	명칭	차 등 화		지급대상 <sup>2</sup>	지급빈도 <sup>2</sup>	과세 <sup>2</sup>
		자녀수 <sup>1</sup>	자녀 연령 <sup>1</sup>			
이태리	가족수당 (자녀 존재 여부에 관계없음)	있음	없음	소득이 있는 자	매달 (1년에 13번)	없음
포르투갈	아동수당	있음	있음	어머니 혹은 아버지	매달	없음
스페인	아동수당	없음	없음	부모 중 합의된 자	1년에 두 번 (1월, 7월)	없음
일본 <sup>3</sup>	아동수당	있음	없음	세대주	1년에 세 번 (2,6,10월)	없음

1. Social Security Worldwide, <http://www-ssw.issa.int>

2. Bradshaw, J, and Finch, N. (2002), A Comparison of Child Benefit Package in 22 Countries, Department for Work and Pensions.

3. 일본은 현지자료수집에 근거함.

## 2. 핀란드, 일본, 프랑스 사례

앞에서 주요 국가들의 아동수당제도 실시 현황에 관하여 살펴보았다. 이 장에서는 핀란드, 일본, 프랑스의 3개국을 채택하여 이들 국가의 아동수당제도 도입의 역사를 비롯하여 현재 실시되고 제도에 관하여 자세히 살펴보고자 한다.

핀란드, 일본, 프랑스를 아동수당제도의 사례 연구로 선정한 이유는 다음과 같다. 1940년대에 도입된 핀란드의 아동수당제도 배경에는 자녀가 있는 가족과 없는 가족 간의 소득의 재분배를 통한 사회정의 실현과 여성의 지위향상이 있었다. 도입 초기부터 지금까지 보편주의적 아동수당제도를 유지하고 있다. 일본은 북미 국가나 유럽 국

가와는 달리 1970년대 전반에 아동수당제도를 도입한 국가로서 아시아 국가에서 아동수당제도가 어떻게 도입되어 시행되고 있는가를 보여줄 수 있는 중요한 사례이다. 그리고 일본은 현재 소득과 연계된 아동수당제도를 실시하고 있다. 프랑스의 아동수당제도에 대한 논의가 1920년대부터 활발히 진행되었으며, 그 도입 배경의 일부로 출산율 저하에 대한 사회적 우려가 있었다. 도입 초부터 현재까지 프랑스의 아동수당제도는 출산장려정책의 하나로 간주되어 오고 있다.

이들 세 나라 모두 아동수당을 도입한 배경에는 그 당시 경제·사회적·인구사회학적 특수성이 반영되어 있어 그 성격과 유형이 서로 다르다. 이러한 차이에도 불구하고, 분명한 것은 아동수당제도가 이들 국가의 복지체계 확립에 중요한 역할을 하였다는 점이다.

## 가. 핀란드의 아동수당제도<sup>30)</sup>

### 1) 핀란드 아동수당제도의 특징

핀란드 아동수당제도의 특징은 첫째, 아동수당제도의 도입 논의는 가족과 아동의 복지 증진을 위한 사회정책이나 가족정책에서 출발한 것이 아니라 노동시장정책에서 시작하였다는 점이다. 이는 근로자임금상승과 인플레이션을 억제하기 위한 방법으로 이에 대한 도입 논의가 본격화되었다는 것을 의미한다.

둘째, 1948년 소득과 상관없이 아동이 있는 모든 가족에게 급여를 제공하는 보편주의적 형태로 아동수당제도를 도입한 이후 그 형태를 그대로 유지하고 있다는 점이다. 핀란드의 아동수당제도는 도입 이후 때때로 정치·경제적 상황에 따라 보편주의적 방식에 대한 반대가 있었으나, 사회정의와 사회권의 보장이라는 측면에서 이러한 반대를 물리치고 지금까지 보편주의적 형태를 유지하고 있다.

셋째, 아동수당제도는 핀란드의 사회정책 및 가족정책의 특성에서 나타나는 양성평등의 이념이 반영되었다. 다른 국가와 다르게 핀란드에서는 이 제도를 도입할 때부터 여성의 노동시장 참여와 상관없이 이 수당의 주된 지급 대상을 여성으로 함으로써 여

30) 핀란드의 아동수당제도는 2006년 4월 24일부터 30일까지 프랑스, 핀란드의 현지 조사기간 중 수집한 자료와 면접조사의 내용을 바탕으로 작성하였다. 핀란드에서 면접에 응해 주신 사회보험원(Kansaneläkelaitokos, the Social Insurance Institution, Kela)의 Pentti Takala 연구원과 핀란드 교회위원회 Heikki Hiilamo박사께 감사드린다.



성의 지위를 향상하고자 하였다.

넷째, 현재 자녀의 출생순위별로 지급되는 아동수당의 급여액의 차이가 크지 않다는 점이다. 이는 핀란드에서는 아동수당제도가 인구정책 즉, 출산장려정책의 성격을 띠고 있지 않음을 의미한다.

다섯째, 아동이 있는 모든 가족에게 아동수당을 제공하면서도 한부모 가족에 대해서 추가로 보조금을 지급하고 있다. 이는 한부모 가족이 아동이 양육하는 데 드는 비용을 추가적으로 지원함으로써 맞벌이 가구와 생계부양자가 1명인 가구간의 경제적 격차를 줄이기 위한 목적이 있다.

핀란드의 아동수당제도의 특징을 위와 같이 5가지로 짚어보았는데, 아래에서는 아동수당제도의 도입 배경 및 변천 과정을 통하여 이를 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

## 2) 핀란드의 아동수당제도 도입배경 및 변천과정<sup>31)</sup>

### 가) 아동수당제도 도입목적 및 배경

핀란드에서는 1930년대 아동수당제도의 도입에 대한 논의가 본격적으로 시작되었으며, 1948년에 아동수당법이 도입되면서 이 제도가 실시되었다. 아동수당제도의 도입의 목적은 아동에 양육하는 데 드는 비용을 지원하기 위한 것이며, 더불어 아동이 있는 가족과 없는 가족 간의 소득분배 효과를 얻고자 하는 의도도 포함되어 있다.

아동수당제도는 핀란드 복지국가의 초석이 되었는데, 도입 초기에는 노동시장정책의 일환으로 등장하였다. 정부는 1947년의 임금관련 법규에 따라, 고용주는 자녀가 있는 모든 피고용인에게 보너스를 지급할 것을 명하였다. 고용주들은 정부의 이러한 방침을 지지하였는데, 그 이유는 임금과 관련된 아동수당(a wage-related family allowance)은 임금상승을 막을 수 있기 때문이었다. 고용주들의 입장에서 아동수당은 임금 상승에 대한 비용을 절감하고 임금 상승으로 인해 발생하는 인플레이션을 막을 수 있는 제도였다. 이 제도는 남성을 생계부양자로 보는 남성생계부양자모텔을 전제하였다.

31) 본 절은 Hiilamo, Heikki (2002), *The Rise and Fall of Nordic Family Policy?: Historical Development and Changes During the 1990s in Sweden and Finland*, National Research and Development Centre for Welfare and Health, Research Report 125, Helsinki와 핀란드 현지 면접조사의 내용을 기초로 하였다.

1947년 10월 설립된 가족임금위원회(The Family Wages Committee)가 그해 12월 임금과 관련된 아동수당제도를 보편주의 형태로 전환할 것을 권고하였다. 그 이유는 이 제도가 첫째, 아동의 수를 전혀 고려하지 않았으며, 둘째 도시근로자의 고용 상태에 따라 지급된 임금과 관련된 아동수당제도는 농업에 종사하는 사람들을 제외시켰기 때문이다. 그 결과, 1948년 3월 아동수당법(Child Allowance Bill)이 제정되었다.

<표 IV-3> 핀란드의 아동 및 가족관련 수당의 변천

연도	수당	적용범위	자녀수	자산조사여부
1897	홀로된 여성과 고아보험	사회적 기여	n.s*	n.s
1943	대가족을 위한 아동수당	모든 가족	4자녀 이상	o
1948	아동수당법 제정	모든 가족	1자녀 이상	x
1974	대가족을 위한 아동수당 폐지	-	-	-
1976	소득세개혁**	모든 가족	1자녀 이상	x
1994	가족을 위한 세금감면 (tax deduction) 폐지***	-	-	-

\* n.s: 이용가능하지 않은 자료

\*\* 1976년 가족세금제도를 개인세금제도로 전환하였지만, 세금제도에 가족을 고려한 요소들은 부분적으로 남아 있었음.

\*\*\* 가족을 위한 세금감면이 소멸되면서, 아동수당의 급여액이 증가되었음.

출처: Gauthier and Monna (2004), *Family Allowances in Industrialized Countries*.

당시, 핀란드의 재무부(the Ministry of Finance)는 예산상의 이유로 인해 둘째 아동부터 아동수당을 지급할 것을 고려하였다. 그러나 재무부의 이러한 고려와는 반대로 첫째 아동부터 아동수당을 지급하도록 결정되었고, 동시에 자녀가 있는 가족을 위한 세금공제가 소멸되지 않은 상태에서 도입된 아동수당제도는 사회적 비용(social expenditure)이 많이 드는 제도가 되었다. 이에 더하여 만 16세 이하의 4자녀를 가진 가족에 대해서는 자산조사를 통한 현물급여가 지급되었다. 아동수당제도가 그 당시 핀란드 사회에서 비용이 많이 드는 제도였지만, 보편적 아동수당제도가 도입됨으로써 핀란드의 사회정책은 빈민구제의 성격에서 벗어나서 시민의 사회권 실현이라는 특성을 갖게 되었다. 아동수당제도가 실시되고 1년이 경과한 후 이 제도에 소요된 비용이 전체 사회적 비용의 40%를 차지하는 높은 비율을 보였으나, 이와 같은 높은 비율은 당시

핀란드의 사회적 비용이 매우 낮았기 때문이다.

핀란드에서 아동수당제도의 도입에 있어서 젠더(gender) 문제가 부상되었다. 이는 누가 아동 수당을 수급하는가의 문제에서부터 시작되었다. 수급권에 대한 문제는 가족 안에서의 여성의 위치와 관계된 것으로 아동을 양육하고 돌보는 여성의 일을 어떻게 인정할 것인가의 문제와 직결된다. 유럽의 많은 국가들이 수급권을 주된 생계부양자인 아버지에게 지급하고 있을 당시 핀란드에서는 전업주부의 가사노동을 인정하고 전업주부의 위치를 사회적으로 인정하기 위하여 아동수당을 여성에게 직접 지급하는 방식을 채택하였다. 당시 이러한 가족정책은 여성의 지위를 향상하기 위한 목적도 함께 포함되어 있었다.

보편적 아동수당제도가 도입된 이후 중산층과 고소득층의 가족에게도 이 수당이 지급되어야 하는가에 대한 논의가 있었다. 특히 1950년대 핀란드의 경제가 어려움에 처했을 때, 아동수당 지급이 몇 개월씩 연기되는 현상이 나타났기 때문이다. 정부는 아동수당에 대한 조사연구의 결과를 토대로 자산 조사는 행정비용이 더 많이 소요된다는 이유에서 보편주의적 아동수당제도에 대한 반대를 무마하였다. 그러나 가족정책의 도구로서의 아동수당은 그 이후 보육시설과 출산급여 등으로 그 영향력이 점차 적어지게 되었다. 아동수당의 도입 이후 그 실제가치가 임금이나 인플레이션과 전혀 연동이 되지 않아 그 가치가 점차 떨어졌다. 이는 보육시설 확대와 여성의 노동시장 참여 증가 등에 기인한 것이기도 하다.

#### 나) 아동수당제도 변천

핀란드에서는 아동수당제도가 도입된 이후로 그 기본적 틀에는 변화가 없다. 단, 정치·경제·인구사회학적 상황에 따라 아동수당이 가지는 성격이 정책적으로 조금씩 변화하는 경향은 보이고 있다.

1962년 아동수당제도와 관련하여 출산장려정책의 요소가 나타났다. 출산장려를 위하여 아동수당프리미엄(child allowance premium)제도를 실시하여 아동 수가 증가할 때마다 지급되는 수당도 같이 증가하였다. 아동수당프리미엄은 아동수당이 더 이상 자녀가 있는 가족과 없는 가족 간의 소득의 격차를 줄이기 위한 수평적 소득 분배(horizontal income distribution)가 아니라 부양할 아동이 있으나 그 아동의 수가 다른 가족 간의 소득 격차, 즉 수직적 소득 분배(vertical income distribution)의 문제로

등장하였다. 1970년대와 1990년대 초 아동수당프리미엄이 상당히 높아졌다. 1963년 셋째 자녀의 아동수당은 첫째 자녀보다 33% 정도 높았으나, 1990년도에는 49% 정도 까지 높아졌다. 아동수당프리미엄과 함께 1973년부터 1994년 사이에 만 3세 이하의 자녀를 둔 가족에게 기저귀급여(nappy allowance)를 지급하였다.

<표 IV-4> 아동수당제도 관련 법 개정(1900~1999)

연도	개정내용
1990	다섯 번째 자녀를 위한 급여액이 80마르카 상승
1991	급여액이 9.5~24.9 % 상승
1993	급여액이 물가지수와 연동되지 않음
1994	세금감면제도가 폐지되고, 가족 지원의 일환으로 급여액이 44.9~77.7% 까지 상승하고 귀저기 급여지급이 중단됨
1995	급여액의 실제가치가 6%에서 16%까지 감소
1996~1999	급여액이 물가지수와 연동되지 않음

출처: Hiilao, Heikki (2002), *The Rise and Fall of Nordic Family Policy?*, Turku, University of Turku.

1990년대 경제가 침체됨에 따라 1994년 가족지원정책에 대한 개혁이 실행되었다. 1994년 가족정책의 변화의 목적은 출산장려를 위한 인구정책보다는 자녀가 있는 가족의 경제 상황을 향상하기 위한 것이었다. 이 개혁으로 인해 가족을 위한 세금감면이 없어지고 아동수당의 급여 수준이 향상되었다. 당시 아동수당의 60%가 자녀가 1명이 있는 가족에게 지급되었으며, 3명의 자녀를 둔 가족의 수는 매우 적었다. 그러나 그 다음 해인 1995년 정권을 획득한 사회민주당 정부는 아동수당의 급여수준을 재조정 하였다. 그 결과, 자녀를 1명을 둔 가족의 아동수당 급여 수준이 6%, 2명의 자녀를 둔 가족은 8%, 3명의 자녀를 둔 가족은 11%, 4명의 자녀를 둔 가족은 12%, 5명의 가족을 둔 가족은 13%로 하락하였다. 또한 1999년 아동수당의 급여수준은 1995년보다 낮아졌다.

&lt;표 IV-5&gt; 아동수당제도 급여액의 변화

(단위: 마르카, %)

자녀수	1990	1995	1999	1990~1999 증감율	1995~1999 증감율
1자녀	297	567	535	80.1	-5.7
2자녀	641	1,264	1,192	85.9	-5.7
3자녀	1,086	2,090	1,971	81.5	-5.7
4자녀	1,664	3,046	2,872	72.6	-5.7
5자녀	2,361	4,131	3,895	65	-5.7

출처: Hiilao, Heikki (2002), *The Rise and Fall of Nordic Family Policy?*, Turku, University of Turku

위의 표에서 보는 것과 같이 1995년 한 자녀를 둔 가족의 아동수당 수급액은 567마르카였으나 1999년에는 535마르카로 바뀌면서 5.7%가 감소하였다. 아동수당 수급액의 감소는 다자녀 가족에게도 똑같이 나타났다. 이 같은 변화는 핀란드의 가족정책이 출산장려를 위한 인구정책으로부터 탈피한 것을 의미한다.

### 3) 핀란드의 현행 아동수당제도 구조

#### 가) 지급대상

아동수당은 자녀가 있는 가족이 아동을 양육하는 데 드는 비용을 보조하기 위한 목적을 가지고 있다. 현재 이 수당은 만 17세 미만의 자녀가 있는 가족에게 지급되며, 급여 수준은 가족의 형태와 자녀의 수에 따라 다르게 지급된다.

#### 나) 아동수당급여

2006년 아동수당은 아래 <표 IV-6>와 같이 1자녀가 있는 가족에게는 월 100유로가 지급되며, 2자녀인 경우 월 110.50유로, 그리고 3자녀인 경우는 월 131.50유로가 지급된다. 이처럼 자녀의 출생 순위에 대한 급여액의 격차가 크지 않은 것이 핀란드 아동수당제도의 특징 중 하나이다. 한부모 가족의 경우 한 아동 당 월 36.60유로가 추가된다(Kela 2004). 아동수당 급여는 과세되지 않으며, 물가지수나 평균소득과 연동하여 증가하지 않는다. 아동수당 급여의 증가에 관한 문제는 국회회의에서 결정된다.

&lt;표 IV-6 &gt; 자녀 수에 따른 아동수당의 급여액(2004~2006)

자녀	급여액(월, 유로)
첫째 자녀	100.00
둘째 자녀	110.50
셋째 자녀	131.50
넷째 자녀	151.50
다섯째 자녀 이상	172.00

출처: Kela (2004), *Statistical yearbook of the social insurance institution*, Helsinki; The Ministry of Social Affairs and Health, <http://www.stm.fi>

#### 다) 수급자 규모

2004년 현재 아동수당을 수급한 아동은 1,039,967명이며, 이는 전체 인구의 19.9%를 이룬다. 그리고 한부모 가족의 아동은 157,377명으로 아동수당을 수급할 수 있는 전체 아동의 15.1%에 달한다. 지난 10년 간 아동수당을 수급한 한부모 가족의 아동 비율이 점차적으로 증가한 것으로 나타나고 있다.

&lt;표 IV-7 &gt; 아동수당을 수급하는 아동 수 (1993~2004)

(단위: 명, %, 세)

연도	전체 수	전체 인구 비율	전체 (%)	연령				한부모 가족의 아동	
				0~2	3~6	7~15	16	전체 수	전체 아동 중 비율
1993	1,097,166	21.6	100	17.3	23.1	53.2	6.4	-	-
1994	1,097,840	21.6	100	17.3	23.6	52.8	6.3	136,166	12.4
1995	1,097,449	21.4	100	17.0	23.8	52.9	6.3	142,888	13.0
1996	1,093,815	21.3	100	16.7	24.0	53.0	6.3	147,502	13.5
1997	1,090,108	21.2	100	16.3	24.0	53.4	6.4	150,566	13.8
1998	1,083,348	21.0	100	15.8	23.9	53.6	6.7	153,950	14.2
1999	1,072,206	20.7	100	15.5	23.6	54.1	6.8	156,358	14.6
2000	1,063,680	20.5	100	15.6	23.3	54.4	6.7	157,145	14.8
2001	1,054,230	20.3	100	15.7	22.7	55.1	6.5	158,139	15.0
2002	1,046,920	20.1	100	15.6	22.4	55.6	6.4	159,173	15.2
2003	1,041,906	20.0	100	15.6	22.1	55.9	6.3	156,965	15.1
2004	1,039,967	19.9	100	15.8	21.9	55.6	6.7	157,377	15.1

출처: Kela (2004), *Statistical yearbook of the social insurance institution*, Helsinki.

2004년 현재 아동수당을 수급하는 가족은 총 570,413 가구이며, 한부모 가족은 전체의 17.6%를 차지한다.

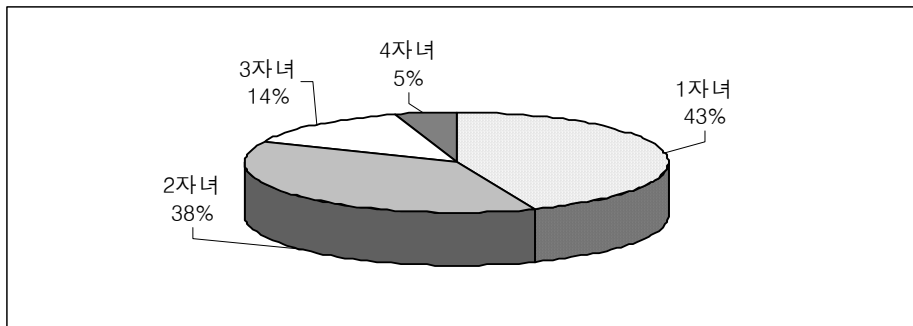
<표 IV-8> 아동수당

(단위: 백만, 유로, 가구수, %)

년 도	아동수당		수급가족		
	유로	유로(아동1명당)	전체	한부모 가족	
				수	비율(%)
1993	936.0	71.0	621,035	-	-
1995	1475.0	107.2	614,620	95,993	15.9
1997	1410.0	107.7	605,989	99,668	16.4
1999	1397.0	108.3	593,567	102,249	17.2
2001	1376.0	108.4	586,834	102,069	17.4
2003	1359.0	108.4	571,421	100,152	17.5
2004	1429.0	114.5	570,413	100,469	17.6

출처: Kela (2004), *Statistical yearbook of the social insurance institution*, Helsinki.

그리고 아동수당을 수급한 가족의 자녀 수 구성을 보면, 1자녀가 있는 가족이 전체 수급가족의 43%, 2자녀 38%, 3자녀 14%, 4자녀가 5%로 나타나고 있다.



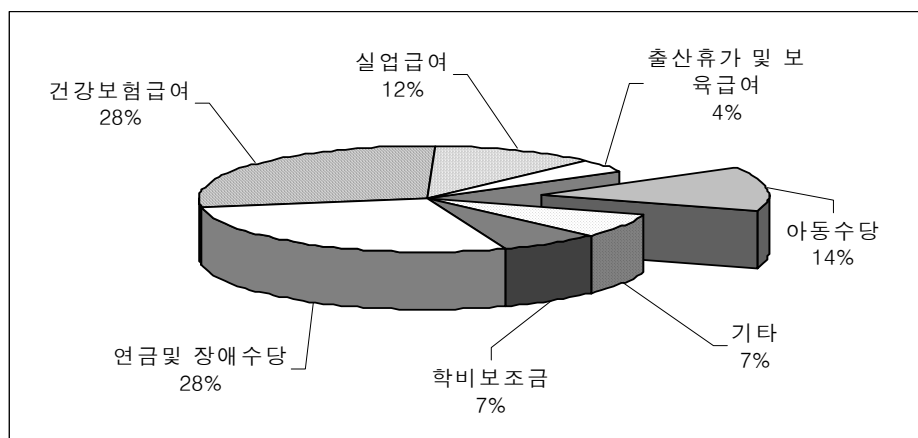
출처: Pentti, K. (2006), 아동수당을 수급하는 가족수, Kela, Helsinki.

<그림 IV-1> 아동수당 수급가족(2004)

#### 라) 재원조달방식

핀란드에서 아동수당제도의 전 비용을 국가가 담당하고 있다. 아동수당을 담당하고 있는 기관은 사회보험원(Kansaneläkelaitos,<sup>32)</sup> the Social Insurance Institution,

Kela)이다. Kela는 1937년 설립되었으며, 국회의 감독을 받고, 100여 종류의 사회보장과 관련된 급여를 다루고 있다<sup>33)</sup>. 위의 <표 IV-18>에서 보는 것과 같이, 2004년 현재 아동수당으로 사용된 총 비용은 1429.0백만 유로이며, 한 아동 당 평균 114.5유로가 지급되었다. Kela의 전체 비용은 1백2억2천만유로(10.22billion)이고, 그 중 아동수당이 차지하는 비율은 14%이다.



출처: Kela (2004), *Statistical yearbook of the social insurance institution*, Helsinki.

<그림 IV-2> Kela의 사회적 비용(2004)

## 나. 일본의 아동수당제도<sup>34)</sup>

### 1) 일본 아동수당제도의 특징

일본 아동수당제도의 가장 큰 특징은 1971년 아동수당제도가 도입된 이후 일관되게 소득제한이 있는 선별주의적 성격을 띠고 있다는 점이다. 본래 아동수당은 부모의

32) 이후부터는 Kela로 사용함.

33) 100여 종류의 급여는 임신·출산, 양육, 자활과 질병예방, 모병(conscription), 교육 및 훈련, 주거, 질병, 직업관련 건강서비스, 장애, 실업, 은퇴, 사망 등의 범주로 구분된다. 출처: Kela(2004), *A Service for Everyone*, <http://www.kela.fi> 2006년 6월 16일 검색.

34) 일본의 아동수당제도에 대해서는 2006년 4월 24일(월)부터 28일(금)까지 일본 현지 조사기간 중 수집된 자료와 면접조사를 통해 입수한 정보를 근거로 작성하였다. 면접조사에 응해주신 후생노동성, 국립사회보장·인구문제연구소, 내각부 관계자와 木本喜美子(히토쓰바시대학교 사회학과), 北明美(후쿠이현립대학교 사회복지학과), 床谷文雄(오사카대학국제공공정책연구과) 교수께 감사드린다.



소득의 많고 적음에 관계없이 지급되는 보편주의적 제도이다. 그러나 일본에서 아동수당제도가 보편주의가 아닌 선별주의적 제도로써 도입되고 정착된 것은 뒤에서 살펴보는 바와 같이 아동수당의 목적을 아동이 있는 가계에 대한 소득 보장으로 보는 측면이 강하기 때문이다. 이와 함께 아동수당의 사업주 각출분이 존재한다는 것도 일본의 특징이라고 할 수 있다. 이것은 아동수당의 목적을 양질의 미래 노동력 확보와 후술하는 것처럼 노동정책적 관점에서 파악한 결과라고 할 수 있다.

다음으로는 일본의 아동수당제도는 다른 국가와 달리 확대가 아닌 축소의 역사를 가지고 있다는 점이다. 일본의 아동수당제도는 1971년 셋째 자녀부터 의무교육 수료 이전의 아동(15세 미만)으로 점진적으로 확대한다는 조건 하에서 월 3,000엔을 지급하는 것에서부터 시작되었다. 이후 1985년에 셋째 자녀에서 둘째 자녀부터로, 1991년에는 첫째 자녀부터로 그 범위가 확대되었다. 그러나 수당액은 저소득자 특별공제를 제외하고 1975년 이후 1991년까지 전혀 인상되지 않았다. 또한 지급 기간도 당초 의무교육기간까지였던 것이 초등학교까지로, 그 다음에는 3세 미만까지로 극단으로 단축되었다. 2000년 개정에 의해 지급 범위가 다시 초등학교 입학 전까지<sup>35)</sup>, 2004년 개정에 의해 초등학교 3년까지, 2006년 개정에 의해 초등학교 졸업 전까지로 늘었다.

일본의 아동수당제도의 또 다른 특징으로는 성 편향성을 지적할 수 있다. 아동수당 제도는 아동을 위한 제도이기 때문에 성중립적인 제도이다. 그러나 일본의 아동수당 제도는 도입 당시부터 현재까지 아버지가 수급자가 되는 구조로 되어 있다. 현행 아동수당법에 의하면 부모가 자녀를 감호하는 경우에는 주요 생계유지자가 수급자가 된다는 규정을 가지고 있기 때문이다(아동수당법 제4조 제2항). 또한 일본의 아동수당제도의 소득제한은 맞벌이보다 홑벌이 가정에게 유리하게 설계되어 있다. 생계부양자인 아버지, 전업주부인 어머니와 그들의 두 자녀로 구성된 가족을 표준적인 가족형태로 규정하고 있기 때문이다.

35) 아동수당의 지급범위를 초등학교 입학 전까지 그 범위를 확대했음에도 불구하고 일본에서 아동수당 대상자 수는 유럽제국의 1/4, 총 급부비는 1/10에 불과했다.

## 2) 일본의 아동수당제도 도입배경 및 변천과정<sup>36)</sup>

### 가) 아동수당제도의 목적

일본의 아동수당제도는 “아동을 양육하는 사람에게 아동수당을 지급함으로써 가정의 생활 안정에 기여하며, 이와 더불어 미래의 사회를 책임질 아동의 건전한 육성 및 자질 향상에 이바지”(아동수당법 제1조)함을 목적으로 하는 제도이다.

따라서 위의 목적 규정에 의하면 아동수당제도는 소득 보장, 개별 아동에 대한 복지, 그리고 미래세대의 노동력 확보라는 3개의 목적이 혼합되어 있음을 알 수 있다.

이와 같은 3개의 목적은 상이한 것처럼 보이나 “아동의 양육비 부담은 가계를 압박하기 때문에 아동수당을 지급하여 생활의 안정을 도모하지 않으면 아동의 건전한 육성에 지장을 주고, 나아가 자질이 높은 노동력의 재생산을 도모할 수 없다”는 논리에 의해 통합성을 갖는다.

문제는 이상의 3개의 목적 중에서 어느 것에 우선순위 즉, 비중을 두느냐에 따라 아동수당제도의 구체적인 설계 즉, 재원 구성, 소득제한의 유무, 지급 대상 아동의 범위 등에 차이가 발생한다는 것이다. 예를 들어 미래 노동력의 확보 즉, 저출산 대책을 강조한다면 아동수당의 재원을 기업도 부담해야 한다는 결론에 도달할 수 있다. 또한 아동수당제도 도입을 자녀가 많을수록 빈곤하다는 다자녀 빈곤론을 배경으로 하는 경우에는 빈곤 방지를 위해 가계소득 보장에 중점을 두게 된다. 따라서 고소득 세대에 대해서는 지급할 이유가 없게 되고 (소득제한선 필요) 자녀 수가 많은 빈곤 세대에 대한 급부는 강화된다.

이러한 점은 실제 아동수당의 지급요건과 재원구성 등에 영향을 미친다. 예를 들어 현행 아동수당제도가 셋째 자녀 이상인 경우 지급액이 첫째, 둘째 자녀의 2배이고, 아동과 생계를 같이하는 자 등이 지급 요건인 점 등은 미래 노동력의 확보라는 목적을 반영한 것으로 보인다. 또한 제도 성립 당시 아동수당 대상은 셋째 자녀부터였지만 아동수당의 「보편화」를 지향하면서 1985년 개정으로 둘째자녀부터로 확대되고,

36) 일본의 아동수당제도의 도입배경 및 변천과정에 대해 참조한 대표적인 문헌은 다음과 같다. 島崎謙治(2005), 「児童手当および児童養育手当の理念・沿革・課題」, 國立社會保障・人口問題研究所編 『子育て世帯の社會保障』; 北明美(2005), 「児童手当の意義とは何か」, 法政大學比較經濟研究所編, 『市場とジェンダー 理論・實證・文化-』, 法政大學出版局; 児童手当制度研究會(2004), 『児童手当法の解説』, 中央法規出版; 北明美(2000), 「児童手当におけるジェンダー問題」, 大澤眞理, 『福祉國家とジェンダー』, 明石書店 등.

1991년 개정으로 첫째 자녀부터 지급되고 있다. 이는 아동의 복지라는 목적을 반영한 것으로 생각할 수 있다. 더욱이 아동수당의 재원에 사업주 각출이 포함되어 있는 것은 미래 노동력 확보라는 목적에 부합한다(島崎 2005).

## 나) 도입배경과 변화과정

### (1) 1971년 아동수당제도의 도입

일본의 아동수당제도는 1971년에 도입되었다. 일본에서는 그 이듬해인 1972년이 「복지원년」이라고 불리며 연금·의료·복지의 전 분야에서 사회보장제도가 일정 정도 완성된 해이다. 따라서 아동수당제도는 「최후의 사회보장제도」(선진국에는 존재했으나 일본에서만 유일하게 실현되지 못하고 있었다는 의미)로서 도입되었다. 그러나 아동수당제도의 조기 실시에 대해 의견이 일치되었던 것은 아니다. 정부와 경제계는 물론 언론 역시 ‘신중한 검토를 바라는 의견이 대세’였다. 이러한 상황에서 아동수당제도는 우선 의무교육 수료 이전의 아동(만 15세 미만)을 대상으로 셋째 자녀부터 월 3,000엔을 지급하는 제도로서 시작되었다. 이때 사용된 것이 ‘적게 낳아서 크게 키우자’라는 표어였다. 아동수당제도 도입 전후의 논의를 살펴보면 다음과 같다.

### 노동정책적 관점에서의 아동수당제도

아동수당제도 도입 이전, 특히 1960년대 전반에는 아동수당을 노동정책적인 관점에서 파악하는 경향이 짙었다. 이러한 경향을 보여주는 대표적인 문서가 경제심의회 답신 「소득배증계획」(1960)이다. 중앙아동복지심의회 아동수당부 회의의 중간보고(1964)에서도 이러한 관점이 명확하게 제시되고 있다. 이들 주장의 요점은 노동력을 유동화하여 생산성을 향상시키기 위해서는 연공서열형 임금체계의 생활임금(특히 가족임금)적 요소를 제거하고 직능급으로 이행해야 하며, 가족임금의 이른바 ‘대체’로서 아동수당제도를 도입해야 한다는 것이다. 이와 같은 노동정책적 관점은 아동수당제도의 도입이 구체적으로 검토되면서 사회보장적 관점으로 대체된다. 그러나 노동정책적 관점은 사업주 각출의 실질적인 근거가 되었으며 제도의 기본 설계에 커다란 영향을 미쳤다는 점은 부정할 수 없다.

### 고용인과 비고용인의 이중구조

일본의 아동수당제도는 도입 당시 고용인과 비고용인(자영업자와 농민 등)의 이중구조로 할 것인지 아니면 전 국민을 하나의 제도로 통합할 것인지에 대해 견해가 대립되었다. 예를 들어, 1968년의 아동수당간담회 『아동수당제도에 관한 보고』는 아동수당제도가 고용인과 비고용인을 구분함으로써 재원 구성과 지급액을 다르게 하는 제도로 설계되어야 함을 제안하고 있다. 그러나 고용인과 비고용인을 구분하여 이중구조로 하는 것과 이중구조에 따른 급부간의 격차를 두는 것에 대해 국민의 이해를 얻을 수 없다는 반론이 강했다. 그 이후 설치된 1970년의 아동수당심의회의 중간답신 『아동수당제도의 요지에 관해서』는 제도를 단일화하고 지급액도 동일하게 하는 안을 제안하였다. 다만 고용인분의 아동수당을 충당하는 사업주 각출을 비고용인이 부담하게 되는 것은 적절하지 않기 때문에 고용인과 비고용인의 수치를 구분하기로 하였다.

그리고 제도 도입 직전까지 자영업자와 농민 등에게 본인 부담을 요구할 것인가에 대한 논쟁(이른바 ‘본인 각출’을 둘러싼 논쟁)도 있었다. 그 배경에는 경제계가 “기업만이 부담하는 것은 공평하지 않다. 높은 소득을 얻고 있는 변호사, 의사, 농민 등도 공정하게 부담하는 형태가 되었으면 한다”라고 요구하였기 때문이다. 한편, 고용인 본인 역시 비용을 부담하고 있지 않다는 논쟁에 대해서는 ‘임금 포기설’이 채택되었다. 이는 “사업주의 각출은 임금의 일부이며, 고용인 측에서 본다면 수급해야 하는 부분의 ‘임금 포기’이다. 따라서 실질적으로 고용인 본인도 각출하고 있는 셈이다”라는 것이다. 이 문제의 결론은 정치권(자민당사회부회 간사회)까지 나섰으나 “임금 포기설은 경제학자 사이의 논의에 불과할 뿐, 자영업자와 농민 등에 대해서는 설득력이 없이 정치적으로 무리다”라는 이유로 각하되었다. 그리고 경제계에 대해서는 대신 고용인분의 사업주 각출금 비율을 8/10(나머지 2/10 국가부담)에서 7/10로 인하되고, 그 1/10은 지방자치단체의 부담하게 되었다. 현행 아동수당제도가 본인 각출이 없고 국가와 지방공공단체가 공동으로 부담하는 것도 이와 같은 이유 때문이다.

### 아동수당제도의 재검토

일본의 아동수당제도는 도입 직후부터 재검토에 대한 요구가 있었다. 그 배경으로는 아동수당제도가 충분한 국민적 공감대를 얻지 못한 채 도입되었다는 이유 이외에 일본의 ‘복지원년’인 1973년 10월에 제1차 오일쇼크가 발생, 일본경제가 저성장 기조

로 이행했기 때문이다. 특히, 1979년 재정제도심의회 보고는 “제도의 존폐, 비용 부담의 방식을 포함하여 제도를 기본적으로 재검토해야 한다”라는 내용이 담겨 있었다. 동 보고에는 아동수당제도 반대론의 논거가 총 망라되어 있다. 그 내용을 살펴보면 아래와 같다.

〈표 IV-9〉 재정제도심의회보고(1979년 12월)의 아동수당 재검토 이유

항목	반대론의 이유
1. 아동양육 부담에 관한 사고방식의 상이성	아동양육비의 부담 방식과 관련하여 부모 자식 사이에 유대가 강한 일본과 그것을 사회가 부담하는 유럽 국가들과는 사고방식에 상이가 존재한다.
2. 임금체계에서 부양수당의 존재	일본 임금체계는 유럽 국가들과 달리, 많은 경우 가족수당을 포함한 연공 서열형으로 생활급부적 성격을 띠고 있다.
3. 세제상 부양공제와의 관계	아동양육비의 부담 경감을 가져오는 세제상 부양공제제도가 존재한다.
4. 보육소정책 등과 아동수당의 우선순위	보육소, 기타 아동복지정책과의 관계에서, 또한 폭넓은 사회보장정책 전체 중에서 반드시 우선도가 높다고 할 수 없다.
5. 아동수당의 의의·목적에 관한 여론	1976년 후생성이 실시한 의식조사에서도 아동수당의 존재의의에 관해서는 적극적인 의견과 소극적인 의견이 대략 과반수로, 그 의의와 목적이 의문스럽다.
6. 고용인과 비고용인의 재원 불균형	고용인분에 대해서는 사업주로부터 각출을 요구하고 있지만, 비고용인분에 관해서는 전액 공비 부담이다. 부담의 공평화, 적정화 관점에서 문제가 있다.

#### (2) 아동수당제도의 변천

일본의 아동수당은 아동수당법에 의해 규율되고 있다. 따라서 일본의 아동수당제도의 변천 과정은 아동수당법의 개정 과정이기도 하다. 이하에서는 셋째 자녀부터 의무교육 수료 이전의 아동(만 15세 미만)을 대상으로 월 3,000엔을 지급하는 제도로써 도입된 일본의 아동수당제도의 변천 과정을 아동수당법의 개정과정을 통해 살펴본다.

##### (가) 1985년과 1991년 개정

1985년과 1991년 개정에 의해 지급 대상 아동의 범위 등에 대한 재검토가 이루어졌다. 특히, 1991년 개정에서는 지급 대상 연령을 의무교육 취학 전 아동에서 3세 미

만으로 한정하는 한편, 지급 대상 아동을 첫째 자녀까지 확대하고 지급액도 종래의 2배로 증액하였다. 이는 “경제적인 지원 필요성이 높은 시기에 급부를 집중시킨다”는 취지이다. 그러나 실제로는 아동수당 재원의 총액을 증가시킬 수 없다는 재정의 한계 속에서 ① 지급 대상 출생순위, ② 지급액, ③ 지급 대상 연령 중에서 어느 것에 더 큰 비중을 둘 것인가에 대한 선택의 결과라고 할 수 있다.

#### (나) 1994년 개정

1994년 개정에 의해 각종 육아지원 서비스 등의 사업에 필요한 비용으로서 사업주 각출금을 징수(현금급부분 각출금을 1000분의 0.9 이외에 다른 아동육성사업분 1000분에서 0.2를 징수)하는 구조가 도입되었다. 이는 연장보육과 유아보육 등에 대한 폭넓은 확충이 요구됨에도 불구하고 국가의 재정 상황을 이유로 이를 위한 일반회계의 증액이 어렵다는 문제를 해결하기 위해서였다. 이 개정의 의의는 아동수당제도의 범위 내에서 사업주 각출금을 기초로 보육 등 현물서비스(아동육성사업)에 대한 조성을 시행하는 방향을 제시했다는 점이다. 다만 현금급부가 중심이고 아동육성사업은 부차적으로 취급하는 원칙은 유지되었다(아동수당법 제29조의2 참조).

#### (다) 2000년, 2004년, 2006 개정

2000년 개정에서 지급 대상 연령은 의무교육 취학 전까지로 확대하고, 나아가 2004년 개정에서는 초등학교 3학년 수료 전까지로, 2006년부터는 아동수당의 지급대상 연령을 초등학교 수료 전까지의 아동으로 확대하였다. 이와 같은 확대에 따른 재원 마련을 위해 소득세제에 있어서 연소자 부양공제(16세 미만의 가감조치(10만 엔))의 부분적 폐지, 배우자특별공제의 폐지가 수반되었다.

&lt;표 IV-10&gt; 일본의 아동수당제도의 주요 개정내용

개정 연월	대상연령	지급금액	비고
1972	셋째 자녀 이후 5세 미만	3000엔	연령은 단계적으로 연장하여 의무교육 수료 전까지로 한다는 것을 명시함.
1973	셋째 자녀 이후 10세 미만	3000엔	
1974	셋째 자녀 이후 의무교육 수료 전	4000엔	
1975		5000엔	
1978	상동	5000엔 (6000엔)	지급금액의 관호는 저소득자에 대한 특례
1979	상동	5000엔 (6500엔)	
1981	상동	5000엔 (7000엔)	
1986	둘째 자녀:2세 미만, 셋째 자녀 이후: 의무교육 수료 전	2500엔 /5000엔	저소득자에 대한 특례폐지. 지급액은 둘째 자녀 이후
1987	둘째 자녀: 4세 미만 셋째 자녀 이후:9세 미만	상동	
1988	둘째 자녀 이후:의무교육 취학 전	상동	
1991	첫째자녀: 1세 미만, 둘째 자녀 이후: 5세 미만	5000엔(첫째, 둘째자녀) /10000엔(셋째자녀 이후)	
1992	첫째자녀: 2세 미만, 둘째 자녀 이후: 4세 미만	상동	
1993	첫째 자녀 이후 3세 미만	상동	
2000	첫째 자녀 이후 초등학교 취학 전	상동	<ul style="list-style-type: none"> <li>확대분의 아동에 관한 급부 재원은 전액 공비(연소부양공제 부분폐지에 따른 증세분)로 충당</li> <li>소득제한을 완화하여, 지급률을 대폭 인상 (72.5% →85.0%)</li> </ul>
2004	첫째 자녀 이후 초등학교 3학년 수료 전	상동	<ul style="list-style-type: none"> <li>확대분의 아동에 관한 급부 재원은 전액 공비(배우자특별공제 부분 폐지에 따른 증세분)로 충당</li> </ul>
2006	첫째 자녀 이후 초등학교 졸업 전	상동	780만 엔에서 880만 엔으로 소득 제한 완화

출처: 兒童手當制度研究會(2004)『兒童手當法の解説』, 中央法規出版과 후생노동성 내부 자료를 근거로 작성.

### 3) 일본의 현행 아동수당제도 구조

#### 가) 지급대상

아동수당은 0세 이상 12세까지의 아동(초등학교 졸업 전의 아동)을 양육하는 부모에게 지급된다. 단, 부모가 아동을 양육하지 않는 경우에는 아동을 대신 양육하고 있는 자에게 수당이 지급된다. 전년의 소득이 일정 이상인 경우에는 아동수당은 지급되지 않는다.

#### 나) 수당의 종류

일본에서 아동수당으로 통칭되는 아동수당은 아동수당법에 의해 4가지 종류로 구분된다. ‘아동수당’은 3세 미만의 아동을 양육하는 자에게 그 소득이 아동수당의 한도액 미만인 경우에 지급되는 수당이다.

‘특례급부’는 3세 미만의 아동을 양육하는 자로서 소득 제한에 의해 아동수당을 지급받지 못하는 피고용인(후생연금 등 피용자 연금가입자 등) 등의 특례로서 특례급부의 한도액 미만인 경우에 아동수당과 같은 액의 급부가 지급된다.

‘초등학교 졸업 전 특례급부’(아동수당법 부칙 제7조 급부)는 3세 이상 초등학교 졸업 전의 아동을 양육하는 자에게 지급되는 수당으로, 아동수당의 한도액 미만인 경우 아동수당과 같은 액의 급부가 지급된다. 또한 소득 제한에 의해 법 제7조의 급부를 받을 수 없는 피고용인의 경우는 특례급부의 한도액 미만인 자에게 아동수당과 같은 액의 급부가 지급된다(법 부칙 제8조 급부).

#### 다) 지급액 및 시기

지급액은 첫째 자녀의 경우 월 5,000엔, 둘째 자녀 5,000엔, 셋째 자녀 10,000엔으로 매년 2월, 6월, 10월에 각각의 전월분을 포함해 지급된다. 아동수당 수급자가 아동수당을 수급하려면 그 수급 자격과 아동수당액에 대해 주소지의 시정촌장의 인정을 받아야 한다. 수급 자격을 인정받은 자에 대해 시정촌장은 아동수당을 지급한다. 또한 국적 요건은 없기 때문에 외국인이라도(단기 재류 등은 제외)수급자가 될 수 있다.



## 라) 소득제한 한도액

## 아동수당의 소득제한 한도액

소득 제한 한도액은 전년의 소득액으로 부부와 자녀 2명을 기준으로 했을 때 자영업자의 경우는 780만 엔, 피고용인의 경우 860만 엔을 초과하면 아동수당을 지급받을 수 없다.

심사의 대상이 되는 소득은 청구자 본인의 소득이며 세대 합산은 아니다. 맞벌이 부부의 경우 소득의 많은 자의 소득액이 심사 대상이 된다. 급여소득자의 경우는 원천징수표의 급여소득공제 후의 금액을 말하고, 자영업자 등은 확정 신고를 한 자로 확정 신고서 소득금액 합계를 말한다. 의료비 공제 등 소득액에서 일정액을 공제하는 경우도 있다. 부양 친족 수에 따른 소득 제한 한도액은 아래와 같다.

&lt;표 IV-11&gt; 아동수당의 소득제한 한도액

부양 친족 등의 수	자영업자(국민연금가입자)	피고용인(후생연금가입자)
0명	460.0	532.0
1명	498.0	570.0
2명	536.0	608.0
3명	574.0	646.0
4명	612.0	684.0
5명	650.0	722.0

- \* 소득세법에 의한 노인공제 대상 배우자 또는 노인부양친족이 있는 자에 대한 한도액은 위의 액수에 해당 노인공제 대상 배우자 또는 노인부양친족 1명에 대해 6만 엔을 가산한 액
- \* 부양 친족 등의 수가 6인 이상의 경우에 한도액은 1명에 대해 38만 엔(부양 친족 등이 노인공제 대상 배우자 또는 노인부양친족인 경우는 44만 엔)을 가산한 액

## 특례급부의 소득제한 한도액

위의 소득 제한으로 인해 아동수당을 받을 수 없는 피고용자는 아래의 특례급부 소득 제한 한도액 미만의 경우, 아동수당과 같은 금액의 특례급부가 지급된다.

&lt;표 IV-12&gt; 특례급부의 소득제한 한도액

부양 친족 등의 수	피고용인(후생연금, 공제연금 등 피용자 연금 가입자) 특례급부
0명	5400
1명	578.0
2명	616.0
3명	654.0
4명	692.0
5명	730.0

- \* 소득세법에 의한 노인공제 대상 배우자 또는 노인부양친족이 있는 자에 대한 한도액은 위의 액수에 해당 노인공제 대상 배우자 또는 노인부양친족 1명에 대해 6만 엔을 가산한 액
- \* 부양 친족 등의 수가 6인 이상의 경우에 한도액은 1명에 대해 38만 엔(부양 친족 등이 노인공제 대상 배우자 또는 노인부양친족인 경우는 44만 엔)을 가산한 액
- \* 이 한도액에는 8만 엔(사회보험료 공제 및 생명보험료 공제에 상당하는 액으로 일률적 공제분)을 가산하였음.

#### 마) 재원조달방식

재원 방식은 이중구조로 되어 있다. 0세~3세까지의 경우, 피고용인은 사업주 부담이 7/10, 국가 1/10, 지자체가 2/10을 부담한다. 반면, 자영업자의 경우는 사업주 부담은 없고 국가1/3, 지자체가 2/3를 부담한다. 3세~12세까지의 아동을 대상으로 지급하는 아동수당은 피고용인의 경우, 사업주 부담 없이 국가가 1/3, 지자체가 2/3를 부담하고 자영업자는 국가1/3, 지자체 2/3로 변동이 없다. 이상의 내용을 표로 정리하면 아래와 같다.

&lt;표 IV-13&gt; 아동수당의 재원조달방식

연령	피고용인	자영업자
0세~3세	사업주 부담: 7/10 국가: 1/10 지자체: 2/10	사업주 부담 없음. 국가: 1/3 지자체: 2/3
3세~12세	국가: 1/3 지자체: 2/3	국가: 1/3 지자체: 2/3

- \* 공무원: 소관 관청이 전액 부담.

### 바) 수급자 규모 및 재정 규모

일본의 아동수당 수급자 수 및 재정 규모는 꾸준히 증가하여, 2003년 현재, 아동수당 지급 대상 아동 수는 6,929,237명이고 수급자 수는 5,958,399명이며, 아동수당 지급액은 435,345(백만)엔으로 나타났다(아래 표 참조).

〈표 IV-14〉 아동수당 수급자 수, 지급 대상 아동 수와 지급액

(2003년 2월 현재)

연도 구분	수급자 수				지급 대상 아동수	지급액 (100만원)
	총수	지급 대상 아동수별				
		1명	2명	3명 이상		
1995	1,790,001	231,474	7,271	2,275,119	160,863	160,863
2000	3,943,469	830,102	57,654	5,780,683	293,502	293,502
2001	4,790,002	909,723	52,506	6,769,412	403,624	403,624
2002	4,936,223	900,640	47,180	6,880,786	429,840	429,840
2003	5,958,399	5,032,894	882,003	43,502	6,929,237	435,345
아동수당	2,199,903	1,929,028	257,508	13,367	2,484,778	165,391
특례급부	542,348	485,070	54,520	2,758	602,471	39,435
취학 전 특례급부	3,216,148	2,618,796	569,975	27,377	3,841,988	230,519
시정촌 지급액	5,456,287	4,613,624	803,147	39,516	6,340,169	396,392
아동수당	2,107,212	1,849,966	244,644	12,602	2,377,661	158,653
특례급부	396,462	356,669	37,954	1,839	438,144	28,554
취학 전 특례급부	2,952,613	2,406,989	520,549	25,075	3,524,364	209,185
피고용자	3,944,849	3,342,587	576,760	25,502	4,573,522	284,512
아동수당	1,433,157	1,260,554	164,932	7,671	1,613,714	107,195
특례급부	396,462	356,669	37,954	1,839	438,144	28,554
취학 전 특례급부	2,115,230	1,725,364	373,874	15,992	2,521,664	148,763
자영업자 등	1,511,438	1,271,037	226,387	14,014	1,766,647	111,880
아동수당	674,055	589,412	79,712	4,931	763,947	51,458
취학 전 특례급부	837,383	681,625	146,675	9,083	1,002,700	60,423
공무원 등	502,112	419,270	78,856	3,986	589,068	38,953
아동수당	92,691	79,062	12,864	765	107,117	6,738
특례급부	145,886	128,401	16,566	919	164,327	10,881
취학 전 특례급부	263,535	211,807	49,426	2,302	317,624	21,333

출처: 일본 통계국, <http://www.stat.go.jp>

## 다. 프랑스의 아동수당제도<sup>37)</sup>

### 1) 프랑스 아동수당제도의 특징

프랑스에서 아동수당제도의 특징은 첫째, 임금정책의 일환으로 1932년에 도입되었으며, 이 수당을 받을 수 있는 사람들도 피고용인들이었다. 그러나 이것이 점차 정칙적으로 출산장려정책과 연계되면서 출산율을 향상하기 위한 하나의 수단으로 간주되었다. 아동수당제도의 역사적 발전이 출산장려정책의 성격을 띠고 있기 때문에 지금까지도 아동수당제도에는 출산율 상향이라는 정책적 의도가 다분히 담겨 있다 (Letalier 2003). 프랑스에서는 아동수당제도는 복지국가의 근간이 되었을 뿐만 아니라 가족정책의 성장하는 데 밑거름이 되었다.

둘째, 프랑스의 아동수당제도는 보편주의 형태를 가지고 있지만, 출산장려의 성격을 가지고 있기 때문에 2명 이상의 자녀가 있는 가족만이 수급할 수 있는 자격을 얻는다. 그리고 또한 자녀의 수가 증가할수록 급여액이 증가한다.

셋째, 프랑스에서 아동수당제도는 출산장려정책만이 아니라 소득 분배의 효과를 얻기 위한 사회정책이 되고 있다. 프랑스의 아동수당제도는 자녀가 있는 가족과 없는 가족 간의 수평적 소득 분배 효과만이 아니라 자녀 수가 다른 가족 간에도 소득의 수직적 분배가 이루어지도록 하고 있다. 자녀의 수에 따라 양육하고 교육하는 비용이 달라지므로, 국가는 자녀 수가 많은 가족에게 더 많은 경제적 지원을 함으로써 자녀 수가 많은 가족과 적은 가족 간의 소득의 수직적인 분배가 이루어지도록 하고 있다.

넷째, 프랑스의 아동수당제도를 이해하기 위해서는 이 국가의 가족수당제도를 이해해야만 한다. 프랑스에서는 1932년 아동수당제도가 도입된 이래로 출산율 향상을 목적으로 다양한 가족을 지원하기 위한 수당 제도를 가족수당제도라는 이름하에 실시하고 있다. 예를 들면, 가족수당제도 안에는 출산 및 입양수당, 신학기보조금수당, 노동시간 감소에 따른 보조금, 보육서비스의 선택에 대한 보조금, 간호수당, 주거수당, 이사수당 등 10여 개의 수당이 모두 포함되어 있다. 이러한 제도는 가족 중 아동이 있다

37) 프랑스의 아동수당제도는 2006년 4월 24일부터 30일까지 프랑스와 핀란드 현지 조사기간 중 수집한 자료와 면접조사의 내용을 바탕으로 작성하였다. 프랑스에서 면접에 응해주신 국립인구문제연구원(National d'Etudes Demographiques, INED)의 Jan-Claude Chesnais연구부장 과 Oliva EKERT-Jaffe박사, 그리고 경제사회문제연구원(Institute de Recherches Economiques et Sociales, IRES)의 Antonie Math 연구원께 감사드린다.

는 전제하에 지급되는 수당이지만, 각각은 모두 특수한 목적을 가지고 있는 수당이다. 예를 들면, 보육서비스의 선택에 대한 보조금은 출산 후 여성이 직장으로 복귀할 경우 아동을 돌보기 위해 필요한 보육비용을 보조해 주는 것이다. 앞으로 살펴보겠지만, 2006년 현재 프랑스에서 가족수당제도는 크게 생계유지를 위한 기본급여, 양육급여, 특별급여의 3가지 범주로 나누어지며, 아동수당제도는 생계유지를 위한 기본급여에 포함된다.

다섯째, 프랑스에서는 고용주, 자영업자 그리고 국가가 모두 가족수당의 재원에 일정 정도 기여하고 있다. 이것은 1930년대 아동수당제도가 도입될 당시의 역사적 상황과 연계되어 있다. 당시 정계와 고용주가 아동수당제도를 보는 관점에는 차이가 있었지만, 그것의 필요성에는 모두 인정한 결과 고용주가 재원에 일정 정도 기여하는 것으로 방향을 잡은 것이다.

프랑스의 아동수당제도를 위와 같이 다섯 가지 특징으로 간략하게 설명하였는데, 아래에서 아동수당제도의 도입 목적 및 배경 그리고 변천과정을 통해 이를 좀 더 자세히 살펴보려고 한다.

## 2) 프랑스의 아동수당제도 도입목적 및 배경

아동수당제도의 개념은 1800년대 후반 프랑스에서 부양할 자녀가 있는 피고용인의 경제적 부담을 줄이기 위하여 시작되었으나, 이를 사회개혁가들과 정치가들이 본격적으로 논의하기 시작한 것은 제1차 세계대전 이후라고 할 수 있다. 1920년대에 경제적 어려움 속에서 임금상승을 억제하기 위한 방법으로 아동수당제도가 고용주들 사이에서 고려되었다(박경일 1996). 그런데 이러한 고용주들의 이해관계가 감소하는 인구 상황에 맞물리면서 임금정책의 성격을 띤 아동수당이 가족정책의 일부로 전환하게 된다(Pedersen 1996).

20세기 말부터 프랑스에서는 출산율이 저하되는 현상이 나타나기 시작하였는데, 이는 다른 유럽 국가에서 인구가 증가하는 현상과 대비되어 프랑스 국가 자체를 위협하는 것으로 인식되었다. 그 예로 1871년부터 1911년 사이에 프랑스의 인구는 3천6백 10만명에서 3천9백20만명으로 약 8.6%가 증가하였다(Pedersen 1993:60). 반면 같은 시기 독일의 인구는 6천5백만명으로 약 60%가량 성장하였고, 영국은 4천만명으로 53.6%의 성장을 보였다. 그리고 1908년과 1913년 사이의 시기에 15세에서 49세에 이

르는 여성 1,000명당 매년 114건의 출산에 그쳤으나, 동 시기 영국에서는 171건, 독일에서는 196건의 출산이 있었다. 출산율의 감소로 인해 프랑스의 전체 인구에서 노인 인구가 차지하는 비율이 점차 증가하였고, 노동력 공급에서 이민자에 대한 의존성이 점차 높아졌다. 이 같은 미래 인력의 부족은 프랑스로 하여금 다른 유럽 국가들의 군사적 위협까지 우려하게 만들었다.

이러한 인구상황이 담론화하기 시작하면서 프랑스 정계에도 영향을 미치기 시작하였다. 특히 1896년 통계학자, 의사, 공무원, 사회과학자들을 중심으로 구성된 보수적 사회개혁가들은 ‘프랑스 인구를 위한 전국동맹(the Alliance Nationale pour l’Accroissement de la Population Francaise)’을 결성하여 인구감소 문제가 출산 장려정책으로 다루어지도록 하는 데 커다란 영향을 미쳤다. 전국동맹은 프랑스에서 인구가 감소하는 원인은 무자녀를 추앙하는 자유적이고 개인주의적 정치·경제 질서가 성장하여 해계모니를 잡고 있기 때문이라고 주장하였다. 이들은 자유주의에 기초한 세금제도, 공공서비스, 군사, 임금제도들이 아이를 많이 낳은 가족의 아버지에게 혜택을 주는 방법으로 전환하면 출산을 감소가 완화될 것이라 보았다.

한편, 가톨릭교회 역시 당시 프랑스 사회에 중요한 영향력을 가지고 있었다. 교회는 자본주의 경제의 성장이 가족의 생활에 미치는 영향에 관하여 관심을 갖기 시작하였다(박경일 199; Perdersen 1993). 1891년 교황 레오 13세는 회칙을 통해서 가톨릭 고용주들은 피고용인들을 위해 도덕적 지침과 물질적 안녕에 책임을 져야 한다고 권고하였다. 교황은 성실하게 열심히 일하는 남성 가장에게 그의 아내와 자녀를 부양할 수 있는 적절한 임금이 주어져야 한다고 주장하였다. 프랑스의 사회 가톨릭 신자들(social Catholics)은 출산율의 저하는 가정과 공장에서 남성의 권위가 약화된 결과로 보았다.

출산장려주의자들은 이와 같은 가톨릭교회의 분위기를 활용하였다. 출산장려주의자들은 프랑스 사회에서 빠르게 진행되는 경제 변화와 중앙집권적 국가권력의 성장을 제한하고, 인구감소의 현상을 둔화시키기 위하여 가톨릭교회와 보수주의적 개혁가들에게 저출산 문제를 호소하였다. 그 결과, 프랑스의 정계는 인구감소의 문제에 있어서 각 정당과 단체들이 자신들의 정치적 입장을 포기하고, 여성들과 노동자계층이 더 많은 출산을 할 것을 장려하였다.

출산문제와 관련하여 당시 프랑스의 여성주의자들은 부르주아의 문화 속에서 여성

의 도덕적 우월성과 모성에 대한 가치를 강조하였다. 이들은 출산과 양육은 여성의 책임이며, 모성은 여성이 정치권을 획득할 수 있는 가장 기본적인 기반이 된다고 보았다. 그리고 모성은 사적 영역에서 다루어져야 할 것이 아니라 공적인 영역에서 사회적으로 다루어져야 한다고 주장하였고, 어머니로서의 여성의 권리가 확장되어야 한다고 하였다. 이러한 주장들은 당시 사회주의자들의 지지를 받았을 수도 있었지만, 실질적으로는 부르주아 여성주의자들이 계급투쟁 이념에 대한 적대감과 사회주의 사상을 가진 여성들이 부르주아 여성들에 대한 불신으로 이 두 집단 간의 지속적인 동맹은 실패하였다. 가족정책의 목적을 여성의 독립성과 권력 증가와 연결하여 볼 수 있으나, 여성주의운동이 미약한 상태에서 가족정책은 출산장려정책주의자들이 의도하는 바와 같이 애국주의와 가부장적인 사회 비전의 제시로 제한될 수밖에 없었다.

출산장려정책이 현실화되기 위해서 많은 것들이 고려되어야 하는데, 그중에서 중요한 것이 재원의 문제이다. 출산을 장려하기 위한 정책으로 세금의 증가 문제가 대두가 되었으나, 이는 가족정책에 대한 국가의 개입이 증가하는 것으로써 당시 보수주의자들이 지향하는 바와는 거리가 먼 것이었다. 따라서 보수주의자들은 이 재원의 충당을 위하여 사적 영역의 발기(private initiatives)를 복돋았다. 출산장려주의자들은 아동이 있는 가족과 없는 가족 간의 사회적 불평등이 프랑스 사회의 계급으로 인한 불평등보다 더 심각하다고 주장하였다. 가족에 대한 지원은 자녀가 많은 대가족만을 위한 것이 아니라, 자녀의 수를 떠나서 자녀가 있는 모든 가족에게 정기적으로 물질적 지원을 해야 한다고 하였다. 그리고 이를 위하여 전체 인구가 재정적 부담을 나눌 것을 강조하였다.

1928년 선거에서 ‘프랑스 인구를 위한 전국동맹’은 보편적 출산수당, 부양할 자녀가 있는 홀로된 여성을 위한 연금제도의 도입을 피력하였다. Perdersen(1993)은 출산장려자들의 이 같은 노력은 임금정책(industrial wage policy)이 가족정책으로 전환하도록 하는 데 중요한 기여를 하였다고 지적한다. 이들은 또한 아동수당제도의 재정 마련을 위하여 모든 고용주가 기금(Caisses)에 소속하도록 하여 자녀가 있는 가족과 없는 가족 간의 소득의 분배가 이루어지도록 하는 방안을 강구하였다. 이런 가운데 1929년 고용주들 역시 임금상승을 억제하기 위한 수단으로 아동수당 제도를 확대할 것을 요구하였다.

이러한 상황에서 1932년 3월 아동수당법이 제정되었다. 이 법에 따라 아동수당제도

(Allocations familiales)은 1명 이상의 아동이 있는 근로자 가족에게 지급되었고, 1938년 농업근로자에게로 확대되었다(ADECRI 2005:8). 1939년 가족법(Code de la Famille)이 제정되면서 아동수당제도는 2명 이상의 자녀를 둔 가족에게 적용되었으며, 그 급여액은 임금상승율과 연동하기 시작하였다(Gauthier and Monna 2004; Pedersen 1993).

정리하면, 고용주들이 근로자를 유인하기 위한 방법으로 아동수당제도를 받기하였으나(ADECRI 2005), 정치가들은 이 제도를 자녀가 있는 가족과 없는 가족 간의 경제적 차이를 고려하여 이들 가족 간의 소득의 분배를 위한 방법으로 사용하였으며, 또한 소득 분배를 통하여 아동을 양육하는 데 드는 비용을 감소하고 출산을 장려하고자 하였다(Gauthier 1996:47; Pedersen 1993). 정치적으로 고용주와 출산장려정책을 지지하는 정치가들 간의 아동수당제도의 도입을 통해 추구하는 바에는 차이가 있었지만, 결국은 출산을 제고와 임금상승 억제라는 두 요소가 이 제도의 도입 배경에 함께 작용하였고 할 수 있다. 그리고 아동수당제도는 궁극적으로 복지국가의 근간만이 아니라 프랑스 가족정책의 뿌리가 되었다.

### 3) 프랑스의 아동수당제도의 변천

1939년 제정된 가족법은 출산장려정책의 성격을 강하게 드러냈는데, 이 법은 아동수당제도만이 아니라 출산장려를 하기 위한 제도를 다양화하여 가족을 지원할 수 있도록 하였다

이 법이 제정되면서 아동수당제도는 출산을 장려하기 위한 주요 수단 중의 하나로 간주되었다. 이 법에 따라 아동수당을 수급할 수 있는 자격이 변화하여, 2명 이상의 자녀를 둔 가족이 아동수당을 수급할 수 있도록 하였다. 이 법에 따라 첫째 자녀에 대한 아동수당의 지급은 소멸되고, 둘째 자녀부터 수당이 지급되기 시작되었다(Pedersen 1993). 가족법은 또한 아동수당의 급여액을 임금과 연동하여 그 비율을 정하였다. 가족법이 도입된 초기 그 급여액은 평균임금의 10%가 두 번째 자녀에게, 20%가 세 번째 이상의 아이에게 지급되게 되었다(エイジング総合研究センター 1997). 자녀 수에 따른 급여 비율 증가에서 나타나듯이, 당시의 정치가들과 정책입안자들이 아동수당제도를 출산장려정책의 하나의 방법으로 고려하였기 때문에 자녀를 많이 둔 가족일수록 수당의 혜택이 커지고, 자녀가 2명 이하일 경우는 그 혜택이 적어



지는 현상이 두드러지게 나타났다.

또한 젊은 부부가 조기에 아이를 출산하도록 출산장려금(*prime a la naissance*)이 설치되었다(エイジング総合研究センター 1997). 이는 결혼 후 2년 안에 첫 자녀를 출산한 가족에게 상당한 액수의 장려금을 지급하는 것으로, 이로 인해 출산을 촉진하는 효과를 낳게 되었다. 그리고 이 장려금은 첫째 자녀에 대한 아동수당을 폐지한 것에 대한 보상 역할도 하였다. 세제상으로는 독신자와 결혼 후 2년 이내에 자녀를 출산하지 않는 가족에게는 불이익이 주어져 세 아이 이상이 있는 가족에게는 감세하는 출산 촉진 수단이 취해졌다. 그리고 도시에 거주하는 전업주부를 위하여 전업주부모친수당(*allocation de la mere au foyer*)이 만들어졌는데, 이는 막내가 14세가 될 때까지 도시 평균 임금의 10%를 부친에게 지급하는 것이다. 가족법은 부부가 세 아이 이상을 부양하면서 전업주부는 육아에 전념할 수 있도록 하는 체제를 구축함으로써 출산율을 회복을 도모하려는 것이었다.

제2차 세계대전 중에도 가족법에 담긴 가족정책이 한층 강화되어 1940년에는 가족부도 설치되었다. 1941년에는 단일임금수당(*allocation de salaire unique*)이 만들어졌다. 이 수당은 여성의 취업률이 낮다는 점을 고려하여 1인 생계부양자 가족 모두에게 결혼 후 2년간 지급된 수당으로 그 지급액은 자녀의 수가 증가할수록 높아졌다.

1945년 드골 장군은 젊은 부부에 대해서 “10년간 1,200만 명의 건강한 아기를 만들도록 하라”고 제창했다. 그리고 국립인구문제연구원(*National d'Etudes Demographiques, INED*)도 설립되었다. 그해 제정된 사회보장법으로 인해 가족급여제도는 사회보장제도 내로 통합되었다. 1950년대 아동수당, 단일임금수당, 산전수당(*allocation prenales*), 산후수당(*allocation de maternite*)으로 구성된 가족급여가 사회보장지출의 40%를 차지하게 되었다. 이들 급여는 1949년부터 가족수당기금(*Caisses d'allocations familiales, CAF*)이 관리하고 있다.

1958년 제5공화국이 시작됨과 동시에 가족정책은 새로운 방향으로 나아가기 시작했다. 종래의 출산장려를 위한 정책은 서서히 약해지고 사회복지적인 요소가 강화되기 시작한 것이다. 가족 지원을 위하여 다양한 가족급여가 생겼는데 1970년대 초에는 가족급여제도에서 약 20개의 수당이 중복되기도 한다. 단일임금수당과 전업주부모친수당은 지급액이 적고 조건도 까다로워 국민의 비판이 거세지자, 1972년 고소득가구에 대한 이 두 수당의 지급을 없애고, 저소득층 중에서 만 3세 이하의 아동이 있는

가구에게 급여액을 높여서 제공하였다. 그리고 일하는 어머니를 위해서는 보모비를 위한 수당을 만든 것이다.

1978년 정부는 어머니가 전업주부로서 아이를 양육할 것인지의 여부에 간섭하지 않을 것을 강조하여, 동시에 복잡한 시스템을 간략하게 하기 위해 단일임금수당, 전업주부모친수당, 보모비를 위한 수당 등 3가지 수당을 가족보조금(*complément familial*)이라는 하나의 수당으로 통합하였다(Perdersen 1993). 이 수당은 만 3세 미만의 아이가 1인 이상 있는가에 따라서 4인 이상의 아이를 부양하는 가족의 형태, 즉 양부모 가족인지 한부모 가족인지에 따라서 이 수당을 받을 수 있는 소득제한선이 달라졌다(エイジング総合研究センター 1997).

한편, 1997년 아동수당제도가 소득과 상관없이 지급되던 보편적 수당에서 자산 조사에 근거한 수당으로 변화하였다<sup>38)</sup>. 이에 대한 국민적 비판이 커지자, 다음 해인 1998년 이를 다시 보편적 형태로 바꾸었다. 아동수당제도가 다시 2명이상의 아동이 있는 가족은 소득과 상관없이 수급할 수 있는 보편적 형태로 전환되면서, 피부양자소득세급여제도(*quotient familial, dependant's allowance*)를 개혁하였다. 이 개혁된 피부양자소득세급여제도는 고소득층이면서 1명의 자녀를 둔 가족이나 독신자에게는 세금혜택이 감소하는 효과를 가지는 반면, 저소득층이면서 다자녀 가족인 경우는 그 혜택 폭이 증가하도록 하였다. 이것은 최초로 아동수당제도가 도입될 당시와 같은 논리에서 근거하는데, 이는 즉 부양할 자녀가 없는 가족과 부양할 자녀가 있는 가족 간의 소득 분배 효과를 얻기 위한 것이다.

그리고 2003년에는 3명 이상의 자녀가 있는 가족을 위하여 정액급여(*Allocation forfaitaire*)을 도입하였다(CLEISS 2006). 일반적으로 만 20세가 되면 아동수당을 수급할 수 있는 자격이 정지되지만, 대가족의 아동들에게는 1년의 유예기간을 두어 해당 아동이 만 20세가 되면 그때부터 만 21세가 될 때까지 일정 금액을 수급할 수 있게 된다.

위에서 살펴본 것처럼, 프랑스의 아동수당제도가 임금상승을 억제하기 위한 수단으로 초기에 도입기는 하였으나, 이는 점차 출산장려정책의 일부가 되어왔다. 그리고 중

38) Means-testing for family allowances, <http://www.eiro.eurofound.ie/2003/06/feature/fr0306105f.html>; Family allowances benefits for all reinstated. [www.eiro.eurofound.ie/1997/12/feature/fr9712184f.html](http://www.eiro.eurofound.ie/1997/12/feature/fr9712184f.html) 불 것. 2006년 10월 13일 검색.

요한 것은 1932년도에 도입된 아동수당, 1978년 도입된 가족보조금, 2003년에 도입된 정책급여는 자녀가 있는 가족에 대한 프랑스 정부의 지원이 역사적으로 확대되어 왔음을 보여주는 예들이다.

<표 IV-15> 프랑스의 아동 및 가족관련 수당의 주요변천

연도	종류	적용범위	자녀수	자산조사여부
1932 <sup>1</sup>	아동수당제도 도입	피고용인	1명 이상	X
1939 <sup>1</sup>	가족법제정	-	-	-
1939 <sup>1</sup>	아동수당	모든 가족	2명 이상	X
1965 <sup>1</sup>	세금공제	모든 가족	1명 이상	X
1978 <sup>2</sup>	가족보조금도입	모든 가족	3명 이상	O
1997 <sup>3</sup>	자산조사에 근거한 아동수당제도로 변화	모든 가족	n.s	O
1998 <sup>3</sup>	보편적 아동수당제도로 전환	모든 가족	2명 이상	X
1998 <sup>3</sup>	피부양자소득세금급여제도 개혁	모든 가족	-	-
2003 <sup>4</sup>	정책급여 도입	모든 가족	3명 이상	X

\* n.s: 이용가능하지 않는 자료

1. Gauthier Monna (2004), *Family Allowances in Industrialized Countries: Historical Landmarks*.
2. Pedersen, Susan(1993), *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State: Britain and France, 1914~1945*, Cambridge University Press, Cambridge.
3. Family allowances benefits for all reinstated  
<http://www.euro.eurofound.ie/1997/12/feature/fr9712184f.html>
4. CLEISS(2006), *The French Social Security System*, <http://www.cleiss.fr>

#### 4) 프랑스의 현행 아동수당제도 구조<sup>39)</sup>

1932년 도입된 아동수당제도는 현재 사회보장법 섹션 L. 512-1(Section L. 512-1 of the Social Security Code)에 의해 규정되는 가족수당이라는 범주에 포함되어 있다. 이 법은 1명 이상의 피부양 아동이 있는 프랑스 거주자는 가족수당을 받을 수 있다고 명시하고 있다. 프랑스의 가족수당제도에 적용되는 모든 법률적 규정은 아동수당제도에도 그대로 적용되기 때문에 이 국가에서 아동수당제도가 어떻게 실시되고 있는가를 알기 위해서는 가족수당제도가 전체적으로 어떻게 구조화되어 있는지를 먼저 살펴보아야 한다. 따라서 아래에서는 가족수당제도 안에서 현재 실시되고 있는 아동수당제도에 대해 설명할 것이다.

39) CLEISS(2006), *The French Social Security System*, <http://www.cleiss.fr>를 참조하였음.

### 가) 지급대상

가족수당과 아동수당은 부양할 아동이 있는 사람에게 제공되는데, 피부양 아동에 대한 정의는 사회보장법에 의하여 정의된다. 이 법에서는 근로하지 않는 만 20세 이하의 아동이거나 근로를 할 경우 그 임금이 최저임금의 55% 이상을 초과하지 않는 사람으로 규정하고 있다. 그러나 주거급여(housing benefits)와 가족보조금(Complément familial, Family Income Supplement)을 지급하는 경우는 그 연령이 만 20세에서 만 21세 이하로 연장된다. 마지막으로 앞으로 살펴보겠지만, 2003년 7월에 도입된 정액급여(Allocation forfaitaire, a flat-rate allowance)은 자녀가 세 명이상 있는 가족에서 지급되며, 첫째 자녀가 만 20세가 되는 시점에서부터 만 21세가 되기 직전까지 급여를 받도록 하여 이 제도 역시 아동의 연령제한을 연장하고 있다.

### 나) 프랑스의 가족수당제도 종류

프랑스 가족수당제도의 범위는 상당히 광범위하다. 출산을 제고와 여성경제활동 참여를 통한 연금기금을 조성하기 위하여 2004년 양육보조수당(Young children's early days benefits, Prestation d'accueil du jeune enfant, PAJE)이 도입되었는데, 수당의 도입 목적을 여성이 일과 가족을 양립할 수 있도록 하는 것이다(ADECRI, 2005). 이 수당 역시 가족수당의 일부로 포함된다. 가족수당기금(Caisse d'allocations familiales, CAF, Fund for Family Benefits)이 가족 관련 모든 수당제도를 관리하고 있다. 프랑스의 가족수당제도는 크게 3개 범주로 구분된다. 1932년 도입된 아동수당(allocations familiales, AF)은 생계유지를 위한 기본급여 중의 하나이다.

- 생계유지를 위한 기본급여(Basic benefits for maintenance)
- 양육급여(Infant Accommodation Benefit, Prestation d'accueil du jeune-enfant, PAJE)
- 특별급여(Benefits for special purposes)

## (1) 생계유지를 위한 기본수당(Basic Benefits for Maintenance)

## (가) 아동수당(Allocations familiales, AF)

프랑스에 거주하고 있는 2명 이상의 자녀를 둔 가족에게 지급되는 보편적 수당으로 자산 조사나 고용 상황과 무관하다. 아동수당의 급여액은 자녀수와 연령에 따라 차등 지급된다. 2006년 1월 현재 2명의 자녀를 둔 가족에게 지급되는 금액은 월 117.71유로이며, 3명을 둔 자녀를 둔 가족에게는 월 268.53유로가 지급된다. 그 이상의 자녀를 둔 가족에게는 자녀 1명이 증가할 때마다 월 150.82유로가 추가되어 지급된다. 아동수당의 급여액은 또한 연령별로 차등화 되어 아동이 만11세~16세 사이인 경우는 월 33.11유로가 추가되며, 만 16세 이상이면 월 58.86유로가 추가 지급된다.

## (나) 가족보조금(Complément familial, CF, Family Income Supplement)

3명 이상의 자녀를 둔 가족에게 지급되는 자산 조사를 근거한 수당으로 자녀의 수급 연령은 만 3세 이상 만 21세 이하이다. 이 보조금이 급여액은 2006년 1월 현재 월 153.22유로이다. 이 보조금을 받기 위한 자산 조사의 기준은 가구의 전체소득이 아동 수와 가족 상황(즉, 한부모 가족 혹은 양부모 가족이면서 1명의 생계부양자가족인지, 양부모가족이면서 맞벌인가에 따라 달라짐)을 고려한 소득제한선을 초과하지 않아야 한다(Social Security Worldwide 2006).

## (다) 정액급여(Allocation forfaitaire, Flat-rate allowance)

정액급여는 기본적으로 자녀가 3명 이상 있는 가족에게 지급된다. 일반적으로 만 20세가 되면 아동수당을 수급할 수 있는 자격이 정지되지만, 대가족의 아동들에게는 1년의 유예기간을 두어 해당 아동이 만 20세가 되면 그때부터 만 21세가 될 때까지 일정 금액을 수급할 수 있게 된다. 2006년 1월 현재 이 수당의 급여액은 월 74.74유로이다.

## (라) 가족지원수당(Allocation de soutien familial, Family support allowance)

고아인 아동이거나, 부모 중 한 명에게서라도 합법적인 자녀로 인정받지 못하거나, 부모로부터 어떤 지원도 받지 못하는 아동에게 지급되는 비자산 조사 수당(non means-tested allowance)이다. 완전고아거나 이와 유사한 상황에 있는 아동은 2006년

1월 현재 110.36유로를 수급하며, 부분적으로 고아로 인정되거나 그와 유사한 상황에 있는 아동은 82.77유로를 수급할 수 있다.

**(마) 한부모수당(Allocation de parent isole, Single parent's allowance)**

혼자서 1명 이상의 아동을 양육하는 부 또는 모에게 최저소득분이 지급된다. 다른 자녀 없이 임신한 여성에게 2006년 1월 현재 월 551.81유로가 지급된다. 부양할 아동이 1명이 있는 한부모에게 월 735.75유로가 지급되며, 아동이 1명이 증가할 때마다 월183.94유로가 추가로 지급이 된다.

**(2) 양육수당(Infant Accommodation Benefit, Prestation d'accueil du jeune enfant, PAJE)**

아동양육수당은 2004년 1월 1일 이후 출생한 아동에게 적용되는 수당이다. 이 수당의 도입 목적은 여성이 일과 가족을 양립할 수 있도록 하는 것이다(ADECRI, 2005). 양육수당은 아래와 같이 4가지 종류의 수당으로 구성되어 있다.

**(가) 출산 및 입양수당(Prime a la naissance ou a l'adoption, Birth or Adoption grant)**

자산조사에 근거한 수당으로 임신 7개월이 되거나 20세 미만의 아동을 입양한 경우 수급할 수 있다. 이 수당은 수급하려면 임신한 후 14주 안에 태아 검진 결과를 제출하여야 한다. 이 수당을 받기 위한 소득제한선은 아동 수와 가족형태에 따라 달라진다. 2006년1월 현재 출산수당은 845.18유로이고, 입양수당은 1,681.91유로이다.

**(나) 기본수당(Allocation de base, Basic Allowance)**

기본수당은 출산수당이 지급된 이후, 해당 아동이 출생한 때부터 3세가 될 때까지 자산조사를 토대로 매달 169.04유로가 지급된다. 이 수당을 받기 위해서는 아동이 출생한 후 8일 이내에 의료검사(medical examination)의 결과를 제출하여야 한다. 만 20세 이하의 아동을 입양한 경우는 입양아의 연령과 무관하게 아동을 입양한 시기부터 3년 동안 급여를 수급할 수 있다. 2006년1월 현재 입양아를 위한 기본수당은 월 169.04유로이다.

(다) 노동시간 감소에 따른 보조금(Complément de libre choix d'activité, Supplement for free choice of working time)

부모 중 한 명이 자녀의 출생 이후 노동시간을 줄이고자 할 경우 이에 따른 소득에 상관없이 국가로부터 경제적 보조를 받을 수 있다. 이 수당을 받기 위해서는 신청자는 첫 자녀의 출생 전에 적어도 2년 동안 노동시장에 참여한 경험이 있어야 한다. 그리고 둘째 자녀의 출생 전에는 4년, 세 번째와 그 이상의 수의 자녀의 경우는 이들이 출생하기 전에 5년간의 노동시장 참여 경력이 있어야 한다. 첫 자녀를 출산한 이후 6개월 간 수당이 지급되며, 다음 자녀부터는 해당 아동이 만 3세가 될 때까지 지급된다. 노동시간 감소에 따른 보조금의 액은 위의 기본수당을 지급하는가의 여부와 노동시간을 얼마만큼 줄였는가에 따라 변화한다.

(라) 보육서비스 선택에 대한 보조금(Complément de libre choix du mode de garde, Free choice supplement for daycare services)

여성이 출산휴가를 마치고 직장으로 돌아갈 때 국가로부터 자녀의 보육을 지원받을 수 있도록 한 제도이다. 가족수당기금(CAF)은 등록된 보육사(registered childminder)나 가정보육사(home child carer)의 고용을 지원하며, 이 보조금은 이들을 고용하는 가족이나 사람에게 직접 지급된다. 이 보조금은 아동의 연령과 가족소득에 따라 다르게 책정되며, 이에 피고용인의 임금의 일부가 포함된다. 완전보조금은 아동이 만 3세가 될 때까지 지급되며, 부분보조금은 아동이 만 3세가 되는 생일 이후부터 만 6세가 되는 생일까지 지급된다.

(3) 특별수당 (Benefits for special purposes)

(가) 장애아를 위한 교육수당(Allocation d'éducation de l'enfant handicapé, Education Allowance for a disabled child)

만 20세 이하의 장애아를 둔 가족을 위한 수당이다. 이 수당은 장애아가 기숙사가 있는 학교에 있으면 지급되지 않는다. 이 수당은 2006년 1월 현재 한 달에 117.72유로이다. 한부모 가족의 경우는 아동의 장애 등급별로 수당액이 증가한다.

**(나) 신학기보조금(Allocation de rentrée scolaire, Back-to-school allowance)**

가구의 소득수준에 따라 지급되는 자산 조사에 근거한 수당이다. 매년 10월 31일에 일시에 일정 금액이 학령기인 만 6세~만 18세의 아동을 둔 가족에게 지급된다. 이 수당액수는 2005년~2006년을 기준으로 269.35유로이다.

**(다) 간호수당(Allocation de presence parentale, Parent's attendance allowance, APP)**

사고를 당하거나, 장애를 가지고 있거나, 병든 자녀를 돌보기 위하여 부 또는 모가 일을 완전히 포기하거나 파트타임으로 전환할 경우 지급되는 수당이다. 지급기간은 최소 4개월에서 최장 12개월이다. 간호수당의 급여액은 부/모가 근로상황과 가족의 형태(양부모 가족/한부모 가족)에 따라 달라진다. 양부모 가족인 경우는 부 또는 모가 완전히 일을 포기하면 860.85유로가 지급되며, 한부모 가족인 경우는 1,022.27유로가 지급된다.

**(라) 주거수당(Allocation de logement familiale, Family housing allowance)**

주거수당은 특수한 상황에 있는 가족을 위해 지급되며, 급여액은 가족소득, 주거지역, 주거형태 등에 따르게 설정된다.

**(마) 이사수당(Prime de deménagement, moving allowance)**

이사수당은 적어도 3명 이상의 자녀를 둔 가족에게 적용되는 자산조사에 근거한 수당이다. 이 수당은 실제 이사 비용과 같은 수준에서 책정되며, 일시금으로 지급된다. 3명이 자녀를 있는 가족의 이사수당의 상한선은 882.89유로이며, 3명 이상의 자녀가 있는 가족은 1명의 자녀가 증가할 때마다 73.57유로가 증가된다.



&lt;표 IV-16&gt; 프랑스 사회보장법 섹션 L511.1의 가족수당

(2006년 1월 현재)

수당의 종류	급여액(월, 유로)	자산조사
<b>1. 아동수당</b>		
· 2자녀	117.71	X
· 3자녀	268.53	X
· 자녀가 증가할 때마다	150.82	X
· 11~16세 아동의 증가액	33.11	X
· 16세 이상 아동의 증가액	58.86	X
<b>2. 정액급여(flat-rate allowance)</b>	74.43	X
<b>3. 가족보조금(family income supplement)</b>	153.22	O
<b>4. 가족지원수당(family support allowance)</b>		
· 완전지원	110.36	X
· 부분적 지원	82.77	X
<b>5. 장애아를 위한 교육수당 (education allowance for a disabled child)</b>		
- 기본수당	117.72	X
· 1급	88.29	X
· 2급	239.12	X
· 3급	338.44	X
· 4급	524.47	X
· 5급	670.3	X
· 6급	982.15	X
- 한부모 가족을 위한 증가액		
· 2등급	47.82	X
· 3등급	66.22	X
· 4등급	209.69	X
· 5등급	268.55	X
· 6등급	393.62	X
<b>6. 간호수당(parental attendance allowance, APP)</b>		
- 양부모		
· 100% 지원	860.85	X
· 50% 고용상태	430.44	X
· 50%~80% 고용상태	262.25	X
- 한부모		
· 100% 지원	1,022.27	X
· 50% 고용상태	538.05	X
· 50~80% 고용상태	346.79	X

수당의 종류	급여액(월, 유로)	자산조사
<b>7. 한부모수당 (single parent's allowance)</b>		
- 부/모	551.81	O
- 아동	183.93	O
- 고정비용의 주거수당		
· 임신부	50.32	.
· 1자녀	100.61	.
· 2자녀 이상	124.52	.
<b>8. 양육수당(benefits for the maintenance and accommodation of infants)</b>		
- 출산수당	8845.18	O
- 입양수당	1690.36	O
- 기본수당	169.04	O
- 노동시간감소에 따른 보조금		
· 기본수당을 수급하지 않을 경우		
100% 지원	521.85	X
50% 이하의 고용상태	396.82	X
50~80%의 고용상태	300.08	X
· 기본수당을 수급할 경우		
100% 지원	355.44	X
50% 이하의 고용상태	229.77	X
50~80%의 고용상태	132.54	X
- 보육서비스 선택에 대한 보조금		
· 0~3세 아동을 위해 직접고용	370.33	O
· 0~3세 아동을 위해 협회나 회사를 통한 고용		
등록된 보육사	634.83	O
가정보육사	767.12	O
<b>9. 신학기보조금(back-to-school allowance)*</b>	264.6	O
<b>10. 이사수당(moving allowance)*</b>	867.28	O

\*일시금으로 지급됨.

출처: CLEISS, [http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france/an.a1.html](http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an.a1.html), 2006년 5월 10일 검색

#### 다) 수급자 규모

아동수당을 수급하고 있는 가족 수를 보면 2001년 이후부터 이 수당을 수급하는 아동이 매년 조금씩 증가하고 있으며, 2004년 현재 아동수당을 수급하는 가족 수는 4,813,000가구에 달한다. 3자녀 이상을 둔 가족에게 지급하는 가족보조금을 수급하는

가족 수는 909,000가구로 나타나고 있어 3자녀 이상을 둔 가족이 매년 조금씩 감소하는 추세를 보이고 있다<sup>40)</sup>.

<표 IV-17> 수급 가족수

(단위: 1,000)

종 류	2001	2002	2003	2004
아동수당(Allocations familiales, AF)	4,736	4,756	4,782	4,813
가족보조금(Complément familial, CF)	944	922	915	909
전 체	5,680	5,678	5,697	5,722

출처: CNAF, <http://www.cnaf.fr/gestionhome/servlet/ServletDisplayFrameSet?codeOrga=001&URL=%2Fweb%2FWebCnaf.nsf%2FVueLien%2FDON>, 2006년 6월 10일 검색

#### 라) 재원조달방식

프랑스에서는 고용주, 자영업자 그리고 국가가 모두 가족수당의 재원에 일정한 기여를 하고 있다. 즉, 고용주는 임금총액(payroll)의 5.4%, 자영업자는 소득의 5.4%를 가족수당의 재원으로 낸다. 그리고 국가는 모든 개인의 소득에 사회기여금(social contributions)을 부여하여 이를 징수하는데, 이것 역시 가족수당제도의 재원이 된다 (Social Security Worldwide 2006).

40) 1999년 프랑스의 인구센서스에 따르면, 전체 16,097,000가구 중 한 자녀를 둔 가족은 전체의 22.5%, 2자녀를 둔 가족은 20.2%로 나타나고 있다. 그리고 자녀가 없는 가족도 46.5%로 높은 비율을 보이고 있는데, 이는 1975년도의 무자녀가족비율 37.0%에서 9.5%가 증가한 것이다. 1999년 2자녀 이상을 둔 가족이 4,988,000가구로 전체 가족 수의 31%를 이루고, 3자녀 이상을 둔 가족 수는 1,733,000가구로 전체의 10.8%를 이룬다. 참고로 이 통계는 아동을 0~만 24세까지로 정의한다.

<표 > 아동이 있는 가족 수

(단위: 1,000, %)

자녀수	1975		1982		1990		1999	
	가족수	비율	가족수	비율	가족수	비율	가족수	비율
무자녀	4,876	37.0%	5,420	38.4%	6,484	42.1%	7,492	46.5%
1자녀	3,333	25.3%	3,548	25.1%	3,667	23.8%	3,616	22.5%
2자녀	2,665	20.2%	3,118	22.1%	3,345	21.7%	3,255	20.2%
3자녀	1,293	9.8%	1,325	9.4%	1,345	8.7%	1,268	7.9%
4자녀 이상	1,009	7.7%	708	5.0%	546	3.5%	465	2.9%
전체	13,176	100.0%	14,119	100.0%	15,391	100.0%	16,097	100.0%

출처: INSEE(2004), *Tableaux de l'Economie Francaise 2004~2005*, INSEE, Paris.

&lt;표 IV-18&gt; 아동 및 가족관련 소요비용

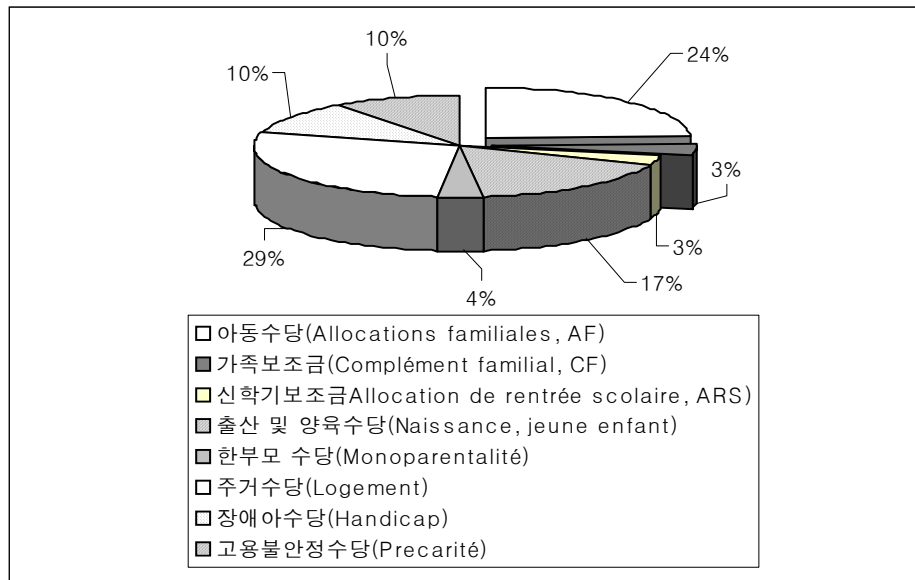
(단위: 백만, 유로)

종 류	2001	2002	2003	2004
아동수당(Allocations familiales, AF)	11,086.2	11,257.7	11,447.5	11,698.6
가족보조금(Complément familial, CF)	1,565.9	1,554.6	1,556.3	1,574.6
신학기보조금(Allocation de rentrée scolaire, ARS)	1,351.3	1,353.1	1,338.4	1,370.3
출산 및 양육수당(Naissance, jeune enfant)	7,711.2	7,999.4	8,134.8	8,647.8
한부모 수당(Monoparentalite)	1,680.8	1,751.2	1,825.2	1,927.5
주거수당(Logement)	12,731.2	13,371.3	13,331.2	13,939.2
장애아수당(Handicap)	4,593.0	4,835.9	5,073.8	5,339.0
고용불안정수당(Precarite)	4,559.9	4,859.1	5,058.6	5,609.8
전 체	45,279.5	46,982.2	47,765.7	50,106.7

출처: CNAF, <http://www.cnaf.fr/gestionhome/servlet/ServletDisplayFrameSet?codeOrga=001&URL=%2Fweb%2FWebCnaf.nsf%2FVueLien%2FDONESANNUELLES%3Fopendocument>, 2006년 6월 10일 검색

전국가족수당기금(Caisse Nationale d'allocations familiales, CNAF)은 가족수당 제도의 운영을 담당하며 있으며, 산하에 122개의 가족수당기금(Caisse d'allocations familiales, CAF)지부를 두고, 총 35,000명의 직원을 고용하고 있다(ADECRI 2005). 전국가족수당기금은 고용주, 노동조합대표, 가족협회와 전문가로 위원회가 구성되어 있다. 이 위원회는 가족 지원을 위한 프로그램 경영에 참여는 하지만, 주요 정책결정은 국가에 의해 이루어진다.

2004년 가족과 관련하여 CNAF가 담당하는 사회적 비용(social expenditure)은 아래 <그림 IV-3>에서 보는 것과 같이 50,106.7백만 유로이다. 그 중 2자녀 이상이 있는 가족에게 지급되는 아동수당은 총 11,698.6백만 유로로 가족 관련 총 비용의 24%를 차지하고 있다. 그리고 3자녀 이상을 둔 가족에게 지급되는 가족보조금은 1,574.6백만 유로로 전체 비용의 3%를 차지하고 있다. 이 두 종류의 수당은 CNAF가 담당하는 가족 관련 비용의 26.5%를 차지하고 있어서 CNAF의 소요 비용 중 주거수당(29%) 다음으로 높은 비중을 보이고 있다.



출처: CNAF, <http://www.cnaf.fr/gestionhome/servlet/ServletDisplayFrameSet?codeOrga=001&URL=%2Fweb%2FWebCnaf.nsf%2FVueLien%2FDONESANNUELLES%3FopenDocument>, 2006년 6월 10일검색

<그림 IV-3> 프랑스의 가족관련 소요비용(2004)

### 3. 정책적 함의

지금까지 위에서 살펴본 것과 같이, 아동수당제도를 도입한 목적은 국가마다 다르다. 일본의 아동수당제도는 1971년도에 도입되어 유럽국가의 국가보다는 다소 늦게 도입되었으나, 1960년대 노동정책의 관점에서 이미 도입에 대한 논의가 시작되었다. 아동수당제도를 노동정책의 관점에서 보면 이를 사회보장체계와 연계하는 하도록 하는 데 중요한 기여를 하였다. 프랑스와 핀란드의 경우는 아동수당제도의 도입에 관한 논의가 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 사이의 기간에 본격적으로 나타나기 시작하였다. 이들 국가의 아동수당제도는 복지국가의 근간을 이루었고 가족정책이 성장하는 데 있어서 매우 중요한 역할을 하였지만, 이 제도의 도입에 있어서 그 목적과 지향하는 바가 서로 상이하였다.

핀란드는 도입 시기부터 지금까지 단일하게 보편적 아동수당제도를 유지하고 있다. 핀란드의 아동수당제도의 기본원칙은 가족에 대한 보편적 지원을 통하여 소득분배를

효과를 얻는 것이었다. 따라서 이 제도의 도입은 소득분배라는 차원에서 사회정의의 실현이라는 점이 강조되었으며, 또한 젠더 문제가 이와 관련하여 부각되기 시작하였다. 젠더 문제는 누가 아동수당을 수급할 것인가의 문제에서 출발하여 가족 안의 여성의 지위를 어떻게 향상할 것인가에 관한 논의로 성장하였다. 핀란드에서는 전업주부로서 여성의 지위를 사회적으로 인정하기 위하여 이 급여를 여성에게 직접 지급하였다. 이러한 방식은 남성생계부양자모형을 가지고 있던 프랑스의 아동수당제도와는 다른 모습을 보인 것이다. 그러나 여기서 주의할 것은 아동수당제도는 아동이 건전하게 성장할 수 있는 환경을 조성하기 위해 아동이 있는 가족에게 경제적 지원을 하는 것이 때문에 이를 여성의 가사노동과 아동양육에 대한 대가로 보아서는 안 된다는 점이다. 여성은 단지 아동의 권리를 전제로 하여 주된 양육과 보호자로서 이 수당의 수급자가 되는 것이다. 이와 연계하여, 우리나라에서 아동수당제도를 도입할 경우 누구를 수급자로 할 것인가에 대한 문제를 깊이 고려해야 할 것이다.

이어서 핀란드의 현재 아동수당의 급여액을 보면, 첫째 자녀와 둘째 자녀 그리고 그 이상의 아동 자녀에 대한 급여액의 차이가 그리 크게 나타나고 있지 않다. 이는 다시 말하면, 아동수당제도가 출산장려를 위한 인구정책의 수단으로 이용되고 있지 않다는 것을 의미한다. 그리고 한부모 가족에 대한 추가 지원으로 양부모가족보다 더 많은 경제적 지원을 하고 있다.

일본의 아동수당제도는 우선 이 수당을 수급하는 데 있어 소득 제한이 있는 선별주의를 택하고 있는 점이다. 이와 같은 아동수당 수급에서 소득을 제한하는 것은 이것이 소득보장의 성격을 가지고 있기 때문이다. 아동수당이 도입될 당시인 1971년에 셋째 자녀부터 지급되었으며, 이후 아동의 수급 연령을 만 15세로 확대하였다. 2006년 현재는 첫째 자녀부터 지급하며, 그 연령이 초등학교 졸업까지인 만 12세까지 지급된다. 수급 아동수를 확대하면서 한편으로 연령을 낮춘 것이다. 그리고 맞벌이보다는 홀벌이 가족에게 유리하게 설계되어 있어서 생계부양자인 아버지, 전업주부인 어머니 그리고 자녀로 이루어진 가족을 이 제도의 기준으로 하고 있다. 이러한 남성생계부양자모형은 아동수당의 지급대상의 선정에 있어서 그 영향을 미쳐, 현재 일본에서는 아동수당의 수급자는 세대주로 아버지가 지급 대상이 되는 경우가 많다.

프랑스의 경우는 도입 초기부터 아동수당제도를 출산장려를 위한 하나의 수단으로 보았으며, 이러한 경향은 오늘날까지 프랑스의 가족정책에 그대로 반영되어 나타나고

있다. 프랑스의 아동수당과 관련한 정책적 기조는 현재까지 출산장려정책의 성격을 유지하고 있는데, 이는 아동수당을 수급할 수 있는 자격을 첫째, 둘째 자녀부터 한 것과 둘째, 자녀 수가 늘어날수록 급여액이 증가한다는 것에서 알 수 있다(Letaliber 2003). 그리고 또한, 프랑스는 두 명 이상을 자녀를 둔 모든 가족에게 보편적으로 아동수당을 수급할 수 있는 권리를 부여하고, 더불어 3명 이상의 자녀 둔 가족에게는 자산 조산을 통한 가족보조금을 지급하고 있다. 이와 같은 이중구조는 아동의 수가 다른 가족 간의 소득 격차를 감소시키기 위한 수직적 소득 분배를 고려한 것으로 볼 수 있다.

핀란드, 일본, 프랑스 모두 아동수당제도에서 공통적으로 나타나는 것이 조세제도의 변화이다. 핀란드의 경우 역시 1994년 가족정책의 변화에 따라 가족을 위한 세금 감면을 없애고 아동수당의 급여 수준을 높였다. 일본의 경우는 아동수당제도의 재원 마련을 위하여 소득세제에서 연소자부양공제의 부분적 폐지와 배우자특별공제가 폐지되었다. 프랑스의 경우는 1998년 자산 조사에 근거한 아동수당제도가 다시 보편주의적 형태로 변화하면서 피부양자소득세급여제도를 개혁하였다. 이 제도의 개혁은 양육할 자녀가 있는 가족과 없는 가족 간의 소득분배의 효과를 얻고, 또한 보편적 아동수당제도의 재원을 확충하는 데 목적이 있다고 할 수 있다.

이처럼, 각 국가들이 아동수당제도의 재원 충족을 위하여 조세제도를 개혁 또는 변화가 있었다는 사실은 우리가 주의하여 보아야 할 점이다. 이는 우리나라에서도 아동수당제도를 도입할 때, 조세제도의 변화를 고려할 필요가 있음을 시사하는 것이기 때문이다.

마지막으로 주목해야 할 점은 각국의 아동수당 도입 당시의 정치·경제·인구사회학적 상황에 차이가 있기 때문에 아동수당제도 도입 당시의 각 국가에서 이슈화되었던 쟁점들과 강조점들이 다르게 나타나고 있다는 사실이다. 따라서 아동수당제도를 실시하고 있는 국가들은 각국의 현실에 적합한 제도를 취하고 있다는 점을 반드시 염두에 두어야 할 것이다.

# V

## 아동수당제도의 도입방안

1. 아동수당제도의 도입원칙	9
2. 유형별 도입방안	109
3. 예산추정	113



## 1. 아동수당제도의 도입원칙

아동수당제도의 적용 범위, 수급 자격, 급여액 등은 각 국가의 정치·경제·인구사회학적 상황에 의해 많은 영향을 받는다. 우리나라에서도 아동수당제도를 도입할 때 적용 범위, 수급자 격, 급여액, 재원 등을 고려해야 한다. 따라서 아래에서는 우리나라에서 아동수당제도를 도입하여 이를 실시할 때 고려되어야 할 원칙을 살펴보고자 한다. 본 연구에서는 아동수당제도의 기본원칙으로 우선 아동수당제도를 수급할 수 있는 자격, 즉 아동의 연령에 관하여 살펴보고, 둘째 아동수당제도의 급여액, 즉 우리나라의 상황에서 비추어 아동을 양육하는 가족에게 주어지는 급여액의 수준에 관하여 논의를 하고자 한다. 셋째 소득과 연계된 선별주의적 형태의 아동수당제도를 도입할 때, 고려되어야 할 소득 제한과 마지막으로, 아동수당제도의 재원에 관하여 논의하고자 한다.

### 가. 연령제한

주요국의 현황과 일본, 프랑스, 핀란드의 사례에서 보았듯이, 아동수당제도를 실시하는데 고려하여야 할 점 중의 하나는 아동수당을 수급하는 아동의 연령제한을 어떻게 할 것인가이다. 이것은 바로 수급자격을 어떻게 부여할 것인가의 문제만이 아니라 아동수당제도를 통해 아동이 있는 가족에 대한 지원을 어느 정도까지 할 것인가의 문제도 된다.

이미 다른 국가의 사례에서 보았듯이, 아동수당제도는 가족이 있는 가족과 없는 가족 간의 소득 분배를 통해 양육할 자녀가 있는 가족에 대한 경제적 지원을 하는 것이다. 이 같은 선상에서 볼 때 사회보장제도로서의 아동수당제도는 양육할 자녀가 있는 가족에게 경제적 지원을 함으로써 아동이 건전하게 성장할 수 있도록 사회 전체가 아동 친화적 환경을 만들기 위한 제도라고 할 수 있다. 주요국의 현황에서도 보았지만, 아동수당의 지급은 일반적으로 만 16~18세까지 지급되며, 해당 아동이 교육 중이거나 직업 훈련 중일 경우는 그 연령이 연장된다. 프랑스의 경우 다른 국가보다 아동수당을 지급하는 시기가 길어서 아동이 만 20세가 되기 전까지 지급되며, 해당 아동이 근로를 할 경우에는 그 소득이 최저임금의 55%가 넘지 않으면 아동수당을 수급할 수 있도록 하고 있다. 많은 국가들이 이와 같은 아동수당의 수급자격을 만 16~18세

또는 만 20세까지 정하는 것은 피부양자로서의 아동이 자신이 직접 생계를 책임지는 수단을 마련하는 최소한의 교육기회를 누릴 수 있도록 하기 위한 것이다. 아동에게 부여되는 교육을 받을 권리는 바로 아동이 미래의 자원이라는 것을 전제로 하여 이들이 완전한 시민으로 성장하기 위한 밑받침을 마련하기 위한 것이다.

이러한 점들을 고려하여, 우리나라에서도 아동수당의 수급 자격을 아동의 교육받을 권리와 연계하여 아동수당제도의 유형과는 무관하게 의무교육 학령인 만 15세로 정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 아동을 국가의 재원으로 볼 때, 이들에 대한 국가의 최소한의 의무는 아동의 교육받을 권리를 보장하고 이를 지원하는 것이다. 이는 국가가 교육에서의 기회의 평등을 제공하는 것이라 할 수 있다. 현재, 우리나라의 의무교육이 중학교 졸업까지인 만 15세이다. 국가가 이 시기까지 아동수당제도를 통해 아동양육을 지원을 하는 것은 전체 사회가 합의한 의무교육에 대한 사회적 책임을 공유하는 것이라 할 수 있다.

아동수당제도는 자녀가 있는 가족에 대한 경제적 지원의 의미도 있기 때문에 이것 역시 아동수당의 수급 연령을 정하는 데 있어 고려해야 할 점이다. 2003년에 실시한 「한국가족조사 및 한국가족보고서」는 아동의 연령이 높아질수록 전체 가구소득에서 교육에 드는 비용이 높아질 것이라 보고 있다(여성부 2003).

〈표 V-1〉 자녀연령별 유치원과 학원 등 교육시설에 지출하는 비용

(단위: 월, 명, %)

자녀연령	자녀교육비용							
	비용 들지 않음	10만원 미만	10~30만원 미만	30~50만원 미만	50~70만 원 미만	70~100 만원 미만	100 만원 이상	계
0~3세	171 (47.5)	29 (8.1)	125 (34.7)	29 (8.1)	4 (1.1)	1 (0.3)	1 (0.3)	360 (17.5)
4~7세	67 (9.8)	70 (10.2)	339 (49.5)	149 (1.8)	43 (6.3)	13 (1.9)	4 (0.6)	685 (33.2)
8~13세	130 (12.8)	108 (10.6)	474 (46.6)	200 (19.6)	66 (6.5)	29 (2.1)	11 (1.1)	1018 (49.3)
계	368 (17.8)	207 (10.0)	938 (45.5)	378 (18.3)	113 (5.5)	43 (0.8)	16 (0.8)	2068 (100.0)

출처: 여성부(2003). 전국가족조사 및 한국가족보고서. 여성부

위의 표에서 보면, 유치원과 학원 등의 교육시설에 지출하는 비용이 월 10~30만원인 경우가 4~7세 49.5%, 8~13세 46.6%로 높은 비율로 나타나고 있다. 그런데 여기서 주의하여 볼 것은 월 30~50만원을 지출하는 가구의 비율이 초등학교 학령인 8~13세에서 19.6%로 0~3세의 8.1%, 4~7세의 1.8%보다 월등히 높게 나타나고 있는 점이다. 이를 다시 보면, 초등학교 학령인 경우에 월 10~30만원(46.6%)과 월 30~50만원(19.6%)을 자녀교육비용으로 지출하는 비율이 그 학령에서 66.2%로 나타나고 있다. 이러한 점으로 미루어 볼 때, 사교육비가 많이 드는 중학생을 둔 가족인 경우 그 비용이 더 높을 것으로 예상된다. 이렇게 높은 교육비용 및 기타 양육비용은 자녀의 출산을 기피하는 원인 중의 하나가 될 수 있다. 교육비 등과 같이 아동양육과 교육에 드는 비용은 자녀가 있는 가족과 없는 가족 간의 경제적 격차를 유발시키기 때문에 자녀가 있는 가족에 대한 국가의 경제적 지원은 자녀 양육에 대한 부담을 경감하는데 중요한 역할을 할 수 있다.

결론적으로 아동의 권리, 자녀양육에 대한 지원 그리고 인구사회학적 측면을 고려할 때 아동수당제도는 그 유형과 무관하게 그 수급 자격을 의무교육 학령인 만 15세로 정하는 것이 바람직하다고 사료된다.

## 나. 아동수당의 급여액

아동수당의 급여수준을 어느 정도로 할 것인가는 논란이 많은 정책 쟁점이다. 아동수당 제도의 도입 근거에서 밝힌 바와 같이, 아동수당 제도는 크게 아동의 기본적 복지권 실현, 아동을 양육하는 가정에 대한 비용 보조, 미래 노동력의 양적, 질적 제고를 위해 필요한 제도라고 할 수 있다. 아동수당제도를 시행하고 있는 대부분의 국가는 이상의 3가지를 정책목표로 삼고 있으나, 국가별로 또 시대별로 이러한 정책목표 중 어느 한 가지가 더 많이 강조될 수 있다는 점이 이미 논의되었다. 그런데 이러한 3가지의 정책목표 중 어느 목표를 강조하는가는 적절한 급여 수준의 설정과 밀접히 관련될 수 있다.

아동의 복지권 실현이 중심 목표라면 아동수당 급여의 수준은 적어도 아동의 기본적인 생존권이 담보될 수 있는 수준으로 설정되어야만 하며, 아동을 양육하는 가정에 대한 비용 보조가 주요 정책목표라면 아동양육에 드는 비용의 일정 부분을 담당해주

는 수준으로 급여가 정해져야만 할 것이다. 또한 미래 노동력의 질적, 양적 제고가 중심목표가 되는 경우에는 아동수당 제도가 출산율을 제고시킬 수 있는 정도의 수준으로 결정되어야 한다. 무엇이 아동수당제도의 중심목표가 되어야만 할 것인가는 제도 도입 전에 충분히 논의되어야 할 것이며, 가능한 충분한 사회적인 합의가 이루어질 수 있도록 조정되어야 할 것이다.

따라서 제도 도입의 주요 목표에 대한 사회적 합의가 충분히 이루어지지 않은 현 시점에서는 적절한 아동수당 급여의 수준을 설정하기 어렵다고 할 수 있다. 그러나 제도운영 비용의 개략적 추론이 제도 도입의 방안 설정에 매우 중요한 역할을 하기 때문에 나름대로 적절한 급여 수준을 현 시점에서 설정하고 이에 근거하여 논의를 진행시킬 필요가 있다. 따라서 본고에서는 나름대로의 몇 가지 기준에 근거하여 적절한 급여 수준을 추론해보고자 한다.

아동수당의 수준에 대한 기존의 논의 중 일본의 시마자키(2005)는 아동수당 급여가 자녀양육비용 전액을 지원하는 수준이 되기는 현실적으로 어려우나, 적어도 그것이 자녀양육비용의 일정 부분은 담당할 수 있도록 해주어야만 한다고 주장하였다. 일본의 경우 아동수당 제도가 도입된 1972년에는 아동 1인당 월 3,000엔을 지급하다가 1990년대 초반부터 지금까지 첫째 자녀와 둘째 자녀는 월 5,000엔(한화 약 4만원)을, 셋째 자녀부터는 월 1만 엔(한화 약 8만원)을 지급하고 있다. 한편 우리나라의 경우, 박영창(2005)이 아동을 위한 기본 식료품비가 10만원 선이라는 것에 근거하여 아동수당 급여가 10만원 수준에서 결정되어야 한다는 주장을 하였다.

이상과 같은 논의는 아동수당의 급여수준을 결정함에 있어서 아동양육에 필요한 절대비용을 고려하는 방식이다. 반면, 다른 제도에서 제공되는 급여의 수준을 고려하여 아동수당의 적정 급여를 논의하는 방식도 있다. 2000년에 이루어진 아동수당제도 도입방안연구(조애저 외 2000)에서는 아동 1인당 월 2만원을 적정 급여수준으로 제시하였는데, 그 근거로는 공무원에게 지급되고 있는 가족수당 중 배우자를 제외한 부양가족 1인당 지급되는 금액이 월 2만원이라는 것에 두고 있다. 같은 연구에서는 또한 출생률 제고를 위해 둘째 자녀까지는 월 1만5,000원을, 그리고 셋째 자녀 이상에 대해 월 2만원을 지급하는 것도 하나의 안으로 제시하고 있다.

이렇듯 절대필요 액수의 측면이 아닌 타 제도의 급여수준을 고려한 상대적 접근이 제도 도입 가능성이라는 측면에서 현실적으로 접근이 용이한 방식이다. 다른 제도에

서 주어지는 급여액수를 고려하지 않고 절대적으로 필요한 액수만을 고려하게 되면, 급여 책정 수준이 과다하게 높아질 수 있고 이는 제도 도입 자체를 어렵게 하는 요인이 될 수 있기 때문이다.<sup>41)</sup> 그러나 공무원에게 제공되는 가족수당 중 부양가족 1인당 지급 금액으로 아동수당의 급여 수준을 설정한 조에서 외(2000)의 논의는 ‘아동’이라는 정책 대상의 특성이 고려되지 않았다는 측면에서 문제가 제기될 수 있다. 이로 인해 아동수당의 적정 급여 수준이 과소 책정된 측면이 있는 것으로 보인다.

이에 본고에서는 현재 아동을 대상으로 하는 현금 급여의 수준을 고찰하여 상대적인 측면에서 아동수당 제도의 적정 급여 수준을 논의하고자 한다. 앞서 우리 사회의 아동양육 지원정책의 현황 및 문제점 분석에서 논의되었지만, 현재 우리 사회가 아동양육을 지원해주는 정책은 양적, 질적으로 매우 빈약한 수준이다. 아동을 대상으로 하는 복지서비스와 급여는 크게 보육에 대한 지원과 보육 외 지원으로 나눌 수 있는데, 그 내용을 보면 만 5세까지의 아동만을 대상으로 하는 보육 및 유아교육 지원이 주를 이룬다. 이외 지원에는 현금 지원, 세제상 혜택, 주거 지원이나 의료 지원, 기초생활보장 지원 등이 모두 포함되나, 이 부분에 대한 지원은 상당히 미미한 수준이다. 보육지원의 경우 1인당 최소 6만원 이상의 보육비 지원이 시설을 통해 아동에게 주어지고 있는데(최대 장애아동을 대상으로 35만원 지원), 앞서 논의한 대로, 보육비 지원은 보육서비스에 대한 공적 지원으로 직접적인 현금지원과는 별도로 지원규모를 책정하고 파악할 필요가 있다.

아동수당은 아동양육을 지원하는 총체적 급여의 패키지에서 직접적 현금 지원 부분에 해당되는 것으로, 다른 급여들과 합쳐서 적절한 수준으로 현금지원이 이루어질 수 있어야 한다. 따라서 아동수당의 적정 급여를 논의하기 위해서는 현재 아동양육을 지원하는 직접적 현금 급여의 수준이 어떠한지를 살펴보는 것이 더 타당할 것이다. 아동양육 지원을 위한 현금 급여 중에서는 저소득층 아동을 대상으로 하는 교육비 지원과 아동양육비(아동부양수당)로 지급되는 직접적 아동수당 형식의 지원이 있다. 교

41) 앞서 논의한 대로 아동수당제도의 정책목표를 무엇으로 삼을 것인가에 따라 적정 급여 수준이 달라질 수 있는데, 최근의 논의는 출산율 제고와 아동수당 제도를 연결 짓는 경향이 있기 때문에, 아동 1인당 어느 정도의 급여가 출산율을 제고시킬 수 있을 것인가라는 측면에서 급여 수준이 논의되는 경향이 있다. 이것은 아동수당의 적정 급여 수준을 상승시키는 효과를 가지며, 이로 인해 아동수당 제도 자체의 도입을 어렵게 하는 장벽이 되고 있다. 아동에 대한 기본적 복지권의 확대, 아동양육 가정에 대한 비용 지원이라는 측면으로 접근하게 되면 급여의 수준에 대한 논의가 다소 달라질 수도 있을 것이다.

육비 지원은 국민기초생활보장급여 수급 아동에 대한 교육급여, 저소득층 한부모 가정 내 아동 및 저소득 장애인 가정 아동에 대한 교육비 지원이 포함되는데, 그 대상은 중고등학교에 재학 중인 아동이며 내용은 입학금과 수업료, 교재비 일부이다.

좀 더 직접적으로 아동양육을 지원해주는 현금 수당은 저소득층 모부자 가정의 6세 미만 아동을 대상으로 하는 아동양육비 지원과 저소득층 장애아동에 대한 장애아동부양수당이 있다. 모부자 가정 아동에 대한 아동양육비는 아동 1인당 월 5만원이며, 장애아동에 대한 장애아동부양수당은 2006년 들어 월 7만원으로 상승하였다(보건복지부 2006). 최근의 정책 논의에서는 이러한 취약계층 아동에 대한 양육비 지원금이 상승되어야 한다는 점이 지적되었으며, 추후에 이 금액이 상승될 것으로 예상되는 다양한 정책계획들도 나오고 있다. 그러나 현재 선별적으로 취약계층 아동에게 주어지는 양육지원금이 월 5만원에서 7만원선이라는 점을 고려하면, 대체로 전 소득계층을 포괄하여 보편적인 성격으로 주어지는 아동수당의 급여 수준은 이를 초과하기 어려울 것으로 보인다.

물론 월 5만원이라는 급여수준은 사실상 앞서 논의한 아동수당 제도의 도입목적에 비추어볼 때, 아동수당제도의 정책목표를 달성하기에 충분한 금액이라고 보기 어려운 것이 사실이다. 즉, 현실적으로 월 5만원 현금지원이 아동복지권의 실현이나 아동양육 가정에 대한 경제적 지원, 그리고 차세대 노동력의 양적, 질적 제고를 달성하기에 충분한 금액이 아니라는 것이다. 그러나 특정한 제도가 처음 도입되어 시행될 때에는 유사한 다른 제도와의 형평성을 고려하는 것이 현실적으로 불가피하다. 특히 거의 전체 아동을 대상으로 현금지원을 하는 아동수당제도의 경우, 제도도입 단계에서 충분한 급여를 제공하는 방식으로 제도가 시행되기는 상당히 어려울 것으로 생각된다. 이에 본고에서는 아동수당 제도가 도입되는 초기에는 아동 1인당 월 5만원 선에서 급여 수준이 결정되는 것이 적절하며, 추후 제도가 성숙되면서 그 급여수준이 적절히 상승되어야 한다고 본다.

## 다. 소득제한

누구에게 수급자격을 부여할 것인가의 문제는 아동수당 도입에 따르는 소요예산과의 관계에서 매우 중요한 쟁점이다.

일반적으로 사회보장 운영방식 중 수당방식은 비기여 비자산 조사 방식으로 수급자의 과거의 기여 여부나 현재의 자산 조사 없이 일정한 조건만 갖추면 급여를 받을 수 있는 제도이다. 예를 들어 노인 또는 장애인이면 누구나 급여를 받을 수 있는 것이 이에 해당된다. 따라서 아동을 양육하는 자에게 정기적으로 지급되는 현금 급여로서의 아동수당 또한 비기여 비자산 조사를 원칙으로 하는 보편주의적 제도로서의 성격을 강하게 드러낸다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 아동수당 제도는 국가마다 도입 당시의 사회경제적 환경과 사회적 합의 정도에 따라 수급자의 범위, 즉 급여 방식에 차이를 보인다. 대부분의 선진복지국가에서는 보편주의 방식으로 아동수당을 도입하였고 현재에도 그러하다. 그러나 일본과 같이 자산 조사를 통해 수급자를 일정 소득 이하로 제한하는 선별주의 방식으로 도입한 국가도 존재한다. 따라서 아동수당의 급여 방식을 보편주의 또는 선별주의 방식으로 할 것인가는 정책적 선택의 문제로 ‘아동수당=보편주의’ 등식이 반드시 성립하는 것이 아니다.

문제는 한정된 재원으로 아동수당제도의 목적을 가장 효과적으로 구현할 수 있는 방식이 무엇인가 하는 점이다. 아동수당의 급여방식을 보편주의로 할 경우에는 해당 아동의 부모의 소득 수준과 관계없이 일정 연령 이하의 모든 아동에게 일정한 아동수당이 지급되기 때문에 아동복지권 실현에 가장 부합할 수 있다. 그러나 다음과 같은 현실적 문제를 발생시킬 수 있다. 첫째, 아동수당 도입에 따른 막대한 예산이 필요하다는 것이다. 김수정(2006)의 아동수당 소요예산 추정에 의하면 2007년을 기준으로 아동 1인당 월 10만원을 지급한다고 할 때 한해 소요예산 추정치는 5세 이하 아동에게만 지급할 경우 3조 4천억원, 초등학교 이하 아동에게 지급할 경우 8조원, 18세 이하 아동에게 지급할 경우 18조 2천억원에 이른다. 수당액을 5만원으로 할 경우 각각 절반의 예산이 필요하다. 우리나라의 사회복지 예산을 고려할 때 보편주의 방식으로서의 아동수당제도는 소요예산 확보라는 벽을 넘지 못하여 도입 자체가 지체되거나 어렵게 할 수 있다.

둘째, 효율성의 문제이다. 보편주의는 모든 아동에게 최저 수준을 보장해준다는 점에서 아동의 권리를 보장하고 아동에 대한 사회적 책임이라는 대의를 추구한다는 점에서 의미 있는 방식이다. 그러나 경제적 보충 급여가 불필요한 고소득자에게도 지급되는 것은 예산의 낭비이며 제한된 자원을 필요한 층에 집중적으로 공급할 수 없게

한다는 문제가 있다. 아동수당의 주요 목적이 자녀양육 가정에 대한 지원이라고 할 때 고소득자에게까지 수당지급을 할 이유는 적어지고 수당액을 '감사하게 여길 수 있는 가정에 지원'하는 것이 제도의 효율성을 높일 수 있기 때문이다.

따라서 아동수당의 급여 방식은 다음과 같은 방안이 가능하다. 하나는 보편적 급여 형식으로 도입하는 것이다. 이때 문제점으로 지적될 수 있는 고소득자 문제와 예산문제의 해결을 위해서는 수당액을 과세대상 소득으로 포함시켜 세금과 연동하여 역진성을 줄이고, 예산 부담에 대해서는 점진적이고 단계적으로 확대하는 방안이다(조애저 외 2000; 김수정 2006).

다른 하나는 효율성과 예산 부담을 해결하는 방식으로 일정 소득 이상인 자에게는 급여를 하지 않는 선별주의적 방식이다. 이때 문제가 되는 것은 급여 대상의 소득 기준을 마련하는 것이다. 현재로는 소득 배분 10분위 중 차상층(20%)까지를 제외하는 것으로 시작하여 그 소득 배분 최상층(10%)으로 낮추는 방안을 고려할 수 있다.

## 라. 재원

아동수당제도를 도입하는 데 있어서 앞에서 살펴본 쟁점들과 함께 중요하게 고려하여야 할 점은 재원에 관한 점이다. 아동수당제도의 재원 마련 문제는 우리나라만이 아니라 이 제도를 이미 실행하고 있는 국가에서 깊이 논의된 것이다. 일본, 프랑스, 핀란드의 사례에서 보았듯이, 아동수당제도의 도입 및 그 변화의 시기에 정치·경제적으로 이 제도와 함께 항상 논의된 것이 가족 및 아동과 관련된 세제지원제도였다.

일본의 경우 아동수당제도 재원의 일부를 마련하기 위하여 2000년대 연소자 부양공제의 부분적 폐지와 배우자특별공제를 폐지하였다. 프랑스에서는 1997년 예산 감소를 위하여 자산조사에 바탕을 둔 아동수당제도를 일시적으로 도입하였으나, 국민 여론의 반대에 부딪쳐 그 다음해 1998년 보편적 아동수당제도를 재도입하였다. 이러한 과정에서 프랑스는 피부양자소득세급여제도를 개혁하여 고소득층이면서 부양할 아동이 1명인 가족과 독신자에게는 세금혜택을 축소하였다. 핀란드의 경우는 1974년 가족 중심의 세과제도에서 개인을 중심으로 한 개별과세제를 도입하였으나, 세금제도를 통해 가족 지원을 위한 요소는 여전히 남겨두었다. 그러나 1994년 아동수당제도의 현금 급여액을 증가하면서 가족 지원 요소, 즉 가족을 위한 소득감면제도를 완전히 폐지하였다.



&lt;표 V-2&gt; 조세지출

(단위: 억원)

조세지출내역	2004년 실적	2005년 전망
<b>경로우대자에 대한 추가 공제</b> - 근거규정: 소득세법 제51조 제1항 제1호 - 수혜자: 가족 중 경로우대자가 있는 거주자 - 수혜내용: 거주자, 배우자, 부양가족 중 65세 이상인 자의 인원수에 1인당 연100만원을 곱하여 산출한 금액을 종합소득금액에서 제공(70세 이상인 자 : 150만원)	계 3,880 소득세(3,880)	계 5,215 소득세(5,215)
<b>장애자에 대한 추가 소득공제</b> - 근거규정: 소득세법 제51조 제1항 제2조 - 수혜자: 가족 중 장애자 있는 거주자 - 수혜내용: 거주자, 배우자, 부양가족 중 장애자의 인원수에 1인당 연100만원을 곱하여 산출한 금액을 종합소득금액에서 공제	계 717 소득세(717)	계 860 소득세(860)
<b>부녀자에 대한 추가 소득공제</b> - 근거규정: 소득세법 제51조 제1항 제3호 - 수혜자: 배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주 또는 배우자가 있는 여성 - 수혜내용: 연50만원 종합소득금액에서 공제	계 1,165 소득세(1,165)	계 1,262 소득세(1,262)
<b>자녀양육비에 대한 추가 소득공제</b> - 근거규정: 소득세법 제51조 제1항 제4호 - 수혜자: 모든 근로자 및 사업장 - 수혜내용: 거주자, 배우자, 부양가족 중 6세 이하의 직계비속 인원수에 1인당 연100만원을 곱하여 산출한 금액을 종합소득 공제	계 146 소득세(146)	계 2,465 소득세(2,465)

출처: 2005년 조세지출보고서

이들 국가의 예가 우리에게 주는 중요한 시사점은 아동수당제도를 도입하는 데 있어서 우리나라의 세금제도의 정비와 필요하다는 것이다. 김수정(2006)은 우리 사회에서 소득과약탈과 탈루율을 줄이는 것으로 아동수당제도의 재원 확보가 가능할 것이라 지적한다. 또한 기본공제, 다자녀공제, 양육비공제, 교육비공제 등의 소득공제방식이 면세점 이하의 가구와 저소득층 가구에 대한 혜택이 적어 고소득층에 유리한 역진적 효과를 낳는다는 점에서 아동과 관련된 세제지원을 재검토하여 형평성을 높이는 방식으로 통합할 필요성이 있음을 지적하고 있다.

현재 우리나라에서의 세제 지원의 경우 소득공제 중 인적공제는 기본공제로 배우자공제, 부양가족공제, 경로우대공제, 부녀자공제, 자녀양육비공제, 소수자공제자추가공제, 교육비에 대한 근로소득공제 등이 있다(김은경 2006). 그중 자녀양육비에 대한 추가 소득공제는 거주자, 배우자, 부양가족 중에 6세 미만의 직계비속 인원수에 1인당 연 100만원을 곱하여 산출한 금액을 종합소득에서 공제하는 것으로, 2005년 이 공제액이 총 2,465억원으로 전망되었다. 아동수당제도의 도입 시 재원과 관련하여 이 자녀양육비공제를 검토해야 할 것으로 판단된다. 그리고 아동수당제도의 재원은 국비로 충당하되, 자녀양육비에 대한 추가 소득공제를 이 제도 재원의 일부로 하는 것도 바람직하리라고 본다.

마지막으로 가족 및 아동과 관련된 세제지원에서 주목해야 할 것이 2007년부터 도입될 근로소득지원세제(Earned Income Tax Credit, EITC)이다. 이 제도는 정부가 양극화해소 및 빈곤문제 해결의 방안으로 도입하는 것으로 그 대상이 저소득근로가구이다<sup>42)</sup>. 조세연구원의 근로소득지원 연구에 따르면, 근로소득지원세제의 1단계인 2007~2009년에는 18세 이하 아동이 2명이상이고, 연간총소득이 최저생계비의 1.2배인 1천700만원이하의 차상위가구가 지원대상이 된다(연합뉴스 2006.6.22<sup>43)</sup>). 이 연구는 2단계인 2010~2012년에는 아동 1명이상의 근로자가구, 3단계인 2013년부터는 아동 1명이상의 자영업자, 특수직사업자 그리고 4단계는 무자녀가구로 확대 실시할 것을 제안하였다. 이 제도가 도입되면서 아동수당제도의 관계에 관한 논의가 있을 수 있으나, 아동수당제도와 근로소득지원세제는 그 정책의 대상이 다르다는 것을 분명히 인지할 필요가 있다. 즉, 근로소득지원세제는 그 도입취지가 빈곤층의 노동시장

42) 미국에는 아동이 있는 저소득층을 지원하는 근로소득지원세(the Earned Income Tax, EITC)가 있다. 근로소득지원세는 사회보장비에 대한 국가의 부담을 경감하고, 노동시장참여 동기(incentive)를 부여하기 위해 1975년에 도입된 제도로 가족의 소득수준과 아동 수에 따라 국가로부터 세금(refundable federal income tax credit)을 환급 받을 수 있도록 한 제도이다. 이와 더불어 미국에는 아동세크레디트(Child Tax Credit, CTC) 제도가 있고, 2005년 현재 17세 이하의 아동이 있는 가족에게 환급되며, 환급액은 가족의 형태(결혼 지위)와 소득 수준에 따라 다르게 책정된다 (IRS <http://www.irs.gov>). 영국의 경우, 2003년 근로세 크레디트(Working Tax Credit, WTC)를 도입하였다. 근로소득지원세(Working Tax Credit, WTC)를 받기 위해 부모 중 한 사람은 적어도 주당 16시간 이상 일해야 한다. 이 제도는 가족의 소득수준에 따라 그 혜택을 차등화하고 있으며, 아동의 연령이 고려된 보육비 혜택이 이에 함께 포함된다. 이 처럼, 미국과 영국에서 실시하고 있는 근로소득지원세는 아동을 중심으로 한 정책이기 보다는 저소득층의 노동시장참여를 북돋기 위한 정책이다.

43) 한겨레, EITC 도입 의미와 시행한 골격, <http://www.hani.co.kr> 2006년 10월 30일 검색

참여를 장려하기 위한 것이기 때문에 정책 대상자의 근로상황에 따라 국가가 이들을 세급제도를 통해 지원하게 된다. 그리고 그 정책의 대상자도 포괄적이지 못하고 매우 한정적이다. 이러한 점에서 빈곤탈피정책의 일환인 근로소득지원세제에는 아동이 있는 빈곤 가구에 대한 지원은 될 수 있지만, 그 자체가 아동이 있는 모든 가구에 대한 보편적 지원은 아니다.

따라서 아동은 이 제도에서 중심이 되는 것이 아니며, 단지 부가적 위치에 있는 것이다. 이는 다시 말하면 이 제도는 아동수당제도와 같이 그 자체가 아동을 가시화하여 이들의 권리를 신장하고자 하는 제도가 아니라는 것이다. 이러한 점들에 미루어서, 아동수당제도와 근로소득지원세제는 그 성격과 목적 자체가 다르기 때문에 서로 중복되는 제도가 아니라 할 수 있다.

## 2. 유형별 도입방안

### 가. 보편주의형

#### 1) 아동수당제도의 목적

보편주의적 아동수당제도는 소득이나 근로 상황과 연계하지 않고, 아동이 있는 모든 가족에게 일정 급여를 제공하는 것이다. 보편적 아동수당제도는 모든 아동의 권리를 신장하고, 미래 시민인 이들의 사회권을 실현할 수 있도록 한다. 자산 조사에 근거한 아동수당제도는 사회적 낙인(stigma)이 찍히기 때문에 특정 집단의 사회적 소외를 야기할 수 있다. 반면, 보편적 아동수당제도인 경우는 이러한 낙인이 없이 시민의 자격으로 누구나 누릴 수 있는 보편적 권리가 될 수 있다. 보편성이란 것에 근거한 제도는 또한 사회적 책임이 공유되기 때문에 사회적 연대와 통합이 강화될 수 있다. 그리고 사회 전체적으로는 양육할 아동이 있는 가족과 없는 가족 간의 소득 분배 효과도 나타날 수 있다.

## 2) 지급대상아동의 범위 및 지급액

### 가) 지급대상아동

보편주의적 형태의 아동수당제도가 도입되어 운영될 경우에는 아동의 출생순위와 관계없이 아동수당의 급여가 모두 일괄적으로 지급될 수 있다. 즉, 첫째, 둘째, 셋째 자녀인가와 무관하게 아동수당이 지급되는 것으로 이는 모든 아동의 보편적 권리 것에 근거하여 그 수급권을 부여한 것이다.

### 나) 대상아동연령(지급기간)

보편적 형태의 아동수당제도를 도입하여 이를 실행할 경우, 아동의 연령은 앞에서 이미 논의한 것과 같이 만 15세로 하는 것이 바람직하다.

### 다) 지급액

앞에서 논의한 근거에 따라 아동의 출생순위와 무관하게 모든 아동에게 월 5만원을 지급하는 것을 고려할 수 있다.

## 3) 예산추정

2005년을 기준으로 하여 만 15세 이하의 모든 아동에게 적용되는 보편적 아동수당 제도를 도입하게 되면 그 추정예산은 연 5,986,775백만원이다(표 V-7참조). 이는 아동의 출생순위와 무관하게 모든 아동에게 월 5만원을 지급한다는 전제 하에 추정된 것이다.

## 나. 소득연계형

### 1) 아동수당제도의 목적

앞서 살펴본 바와 같이 아동수당은 아동복지권의 실현, 자녀양육 가정에 대한 지원, 미래 노동력 확보라는 목적을 가지고 있고 이중 어느 것을 강조하느냐에 따라 제도 설계의 내용이 달라진다. 소득연계방식(선별주의)은 자녀양육 가정에 대한 지원을 통해 아동이 건강하게 성장할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 따라서 이런 목적을

소요예산과의 관계에서 효과적으로 달성하는 방안으로는 소득연계 방식이 있다. 이 방식에 의하면 자녀 양육에 대한 지원이 불필요한 고소득자를 제외하고, 경제적 보충 급여가 필요한 층에 집중적으로 재원을 공급하는 것이 된다.

## 2) 대상아동의 범위 및 지급액

### 가) 지급대상아동

15세 미만의 아동을 양육하는 부모 중 가구당 월 평균 수입이 소득배분 상위 80% 미만을 대상으로 도입하고, 점차적으로 90% 미만자로 확대한다. 이처럼 수급자의 범위를 일정 소득 이하로 한정하는 것은 앞서 살펴본 바와 같이 예산 낭비 방지와 소득 재분배 효과를 높이기 위한 것이다. 소득배분 상위 80% 미만으로 한 이유는 중산층을 포함하기 위해서다.

### 나) 대상아동연령(지급기간)

아동의 연령은 앞에서 이미 논의한 것과 같이 만 15세로 하는 것이 바람직하다.

### 다) 지급액

앞에서 논의한 근거에 따라 아동의 출생순위와 무관하게 모든 아동에게 월 5만원을 지급하는 것을 고려할 수 있다.

## 3) 예산추계

소득배분 80% 미만가구 중 15세 미만의 아동을 양육하는 자에게 매월 5만원의 급여를 지급할 경우의 예산은 가구당 지원의 경우 연간 2,591,038백만원, 평균자녀수를 고려할 경우 연간 2,925,281백만원이 소요될 것으로 추정된다(표 V-7 참조).

## 다. 출산장려형

### 1) 아동수당제도의 목적

앞서 아동의 복지권, 자녀양육 가정에 대한 경제적 지원, 미래 노동력의 확보가 아

동수당 제도의 필요성에 대한 근거로 제시될 수 있음을 보았다. 그런데 이러한 세 가지의 주요한 근거 중 어떠한 측면에 더 비중을 두느냐에 따라서 아동수당제도의 운영 방식과 체계가 달라질 수 있다. 본고에서는 사회적 차원에서의 아동수당제도의 필요성, 즉 미래 노동력의 양적, 질적 수준 제고라는 측면의 필요성이 부각되는 방식으로 아동수당 제도가 운영되는 것을 ‘출산장려 방식’이라고 정의하였다.

출산장려 방식이 상기 보편주의 및 소득연계 방식의 아동수당제도와 비교하여 가장 큰 차별성은, 아동수당 지급 대상 아동의 범위에 있다. 출산장려 방식으로 아동수당 제도를 운영하게 되면, 출생순위별로 아동수당 수급 가능성과 수급액에 차이가 날 수 있다. 아래에서는 출산장려 방식으로 아동수당제도가 운영되는 경우 대상 아동의 범위와 지급액, 재원 구성, 그리고 개략적 예산 추정의 결과를 다룬다.

## 2) 대상아동의 범위 및 지급액

### 가) 지급 대상 아동

출산장려 방식으로 아동수당제도가 운영되는 경우, 지급 대상 아동의 범위는 다음의 두 가지 형태가 될 수 있다. 첫째는 둘째 자녀부터 아동수당 수급 대상이 되는 방식이다. 즉, 첫째 자녀에 대해서는 아동수당이 지급되지 않으며 둘째 자녀 이상의 아동에 대해서만 아동수당이 지급된다. 이러한 형태로 아동수당제도를 운영할 경우도 둘째 자녀 이상의 아동에 대해 둘째 자녀와 지급액을 달리할 것인지의 여부에 따라 운영 방식에 차이가 있을 수 있다. 두 번째 형태는 첫째 자녀부터 아동수당을 지급하되, 출생 순위별로 아동수당 급여 액수를 달리하는 방식이다. 출산을 장려하기 위해서는 대체로 출생순위가 증가함에 따라 수당 액수가 증가하는 방식으로 제도를 운영하게 된다.

### 나) 대상아동연령(지급기간)

출산장려 방식으로 아동수당제도를 운영하는 경우, 아동수당을 수급하는 아동의 연령도 앞서 언급한 지급 대상 아동의 범위 규정에 따라 다음의 두 가지 형태가 될 수 있다. 첫째, 둘째 자녀 이상의 아동들이 만 15세에 달하는 시기까지 아동수당을 지급해주는 방식이다. 첫째 자녀의 경우 어떠한 연령대에서도 아동수당을 지급받지 못한다. 두 번째 유형은 첫째 자녀를 포함해서 모든 아동들에게 만 15세까지 아동수당을

지급해주는 방식이다. 이 경우 출생순위별 대상 아동 연령에 차이가 없다.

#### 다) 지급액

대상 아동 범위를 어떻게 규정하는가에 따라서 지급액 유형도 달라진다. 우선 둘째 자녀부터 아동수당을 지급하는 경우 월 5만원을 둘째 자녀 이상의 아동들에게 지급해 줄 수 있을 것이다. 물론 이 경우에도 출생순위를 고려하여 셋째 자녀와 둘째 자녀에 대한 지급액에 차이를 둘 수 있으나, 논의의 단순화를 위해 출생순위별 지급액의 차이는 다음의 두 번째 유형에서 고려하는 것으로 한다. 두 번째 유형은 첫째 자녀부터 아동수당을 지급해주되, 출생순위별로 지급액에 차이를 두는 방식이다. 대체로 첫째 자녀 5만원, 둘째 자녀 7만원, 셋째 자녀 이상은 10만원을 주는 방식을 고려해볼 수 있다.

#### 3) 예산추정

출산장려 방식으로 아동수당제도가 운영될 때의 예산도 둘째 자녀부터 월 5만원을 지급하는 첫 번째 유형과, 첫째 자녀부터 수당을 지급하되 순위별로 차등하여 첫째 자녀 5만원, 둘째 자녀 7만원, 셋째 자녀 10만원을 지급하는 두 번째 유형으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫 번째 유형으로 아동수당을 지급하는 경우 아동수당의 수급 대상은 4,999,582명이며, 이들에게 매월 5만원을 지급하게 되면 연간 2,996,749백만원이 소요될 것으로 추정된다(표 V-7 참조). 반면 두 번째 유형으로 아동수당을 지급하게 되면, 출생순위 미상의 어디에 포함하는냐에 따라 추정예산액이 달라진다. 출생순위 미상을 셋째 자녀 이상에 포함하면, 연간 7,513,930백만원이 소요될 것으로 추정되며, 이를 첫째 자녀에 포함하면, 연간 7,498,836백만원으로 추정된다(표 V-7 참조).

### 3. 예산추정

#### 가. 보편주의형

보편주의적 아동수당제도는 의무교육인 중학교 재학까지의 만 15세 이하의 모든 아동에게 월 5만을 지급하는 것이며 총 예산은 5,986,775백만원으로 추정된다.

만 15세 이하 아동 × 5만원 × 12개월  
 = 9,977,959명 × 5만원 × 12개월 = 5,986,775백만원

&lt;표 V-3&gt; 만 15세 이하 아동의 출생순위

출생	총계	1아	2아	3아	4아	5아	6아	7아	7아 이상	8아	9아 이상	미상
1990	652,144	349,319	253,835	38,935	7,082	1,851	603	163		75	45	236
1991	711,891	378,354	284,261	40,057	6,674	1,527	468	162		54	32	302
1992	733,525	381,370	296,220	46,438	6,958	1,490	419	134		43	30	423
1993	718,983	373,866	287,857	48,205	6,558	1,379	377	94	1	39	14	594
1994	724,035	360,472	302,953	51,688	6,537	1,262	315	87	0	27	16	678
1995	716,993	346,119	308,761	53,940	6,084	1,095	272	81	0	17	4	620
1996	692,495	334,820	294,611	55,444	5,778	944	263	72	0	27	8	528
1997	675,227	326,481	282,990	58,592	5,723	934	212	65	0	18	8	204
1998	640,126	313,080	263,904	56,349	5,544	820	173	51		17	7	181
1999	616,322	307,834	246,700	54,018	5,293	768	170	49	65	16	0	1,474
2000	636,780	299,617	269,022	59,972	5,346	754	168	40	55	15	0	1,846
2001	557,228	264,537	234,832	50,324	4,708	626	132	47	59	12	0	2,010
2002	494,625	239,184	202,594	44,013	4,142	551	117	45	53	8	0	3,971
2003	493,471	242,226	200,235	41,639	3,993	558	108	44	51	7	0	4,661
2004	476,052	241,235	185,564	40,675	4,007	551	112	37	54	17		3,854
2005	438,062	224,863	167,867	37,238	3,849	492	121	30	56	26		3,576
합계	9,977,959	4,983,377	4,082,206	777,527	88,276	15,602	4,030	1,201	394	418	164	25,158

주: 주민등록출생양식변동으로 인하여 7아 이상의 중복으로 각각의 합이 총계와 맞지 않을 수 있음.  
 출처: 통계청, <http://www.nso.go.kr>

#### 나. 소득연계형: 80% 지원(소득 10분위 중 차상층까지 제외)

선별주의적 성격을 가진 소득연계형은 소득 10분위별 가구당 월평균 가계수지에서 1분위에서 8분위까지를 지원 대상으로 하는 것으로, 2005년 현재 8분위의 가구 평균 소득은 3,754,948원이다.



&lt;표 V-4&gt; 소득 10분위별 가구당 월평균 가계수지(전국, 2005)

(단위: 명, 원)

	가구원수	소 득
전 체	3.35	2,919,790
1 분위	2.60	464,777
2 분위	2.89	1,122,070
3 분위	3.13	1,580,056
4 분위	3.31	1,980,906
5 분위	3.40	2,352,053
6 분위	3.50	2,752,161
7 분위	3.55	3,196,642
8 분위	3.64	3,754,948
9 분위	3.75	4,581,110
10 분위	3.75	7,410,719

출처: 통계청, <http://www.nso.go.kr>

소득 9분위와 10분위를 제외한 8분위부터 지원을 한다는 전제 하에 소득연계형을 가구당 지원하는 경우와 이에 평균 자녀 수를 고려한 경우로 나누어 두 가지 방식으로 예산을 추계하였다. 소득수준별 가구 관련 데이터의 부족으로 몇 가지 강한 가정을 전제로 추정을 하였다<sup>44)</sup>. 몇 가지 가정은 다음과 같다. 우선 소득수준별 자녀 유무 및 수의 차이가 없다. 둘째, 동거하는 자녀는 대학생까지의 미혼자녀로 가정하고, 가구당 자녀의 연령분포는 전체 인구의 연령분포와 같다.

이를 전제로 하면, 가구당 지원을 할 경우의 총 예산은 2,591,038백만원으로 추정되며, 평균자녀수를 고려한 경우의 총 예산은 2,925,281백만원으로 추정된다.

### 1) 가구당 지원<sup>45)</sup>

전체 총 가구수×80%×전체 가구 중 자녀가 있는 가구비율×만 24세 이하 중 만 15세 이하 인구비율×5만원×12개월  
 $=15,887,128 \times 80\% \times 55.6\% \times 61.11\% \times 5\text{만원} \times 12\text{개월} = 2,591,038\text{백만원}$

44) 강한 가정으로 과대 추정이 될 수 있다.

45) 자녀가 있는 가구 중 일부만을 대상으로(만 25세 미만의 인구 중 만 15세 이하 인구비중 고려, 61.11%) 지원. 같이 사는 자녀의 경우 대부분 미혼인 경우가 많으므로 같이 사는 자녀의 연령을 만 25세까지로 추정(대학 졸업, 남녀 평균 고려)하였다.

2) 평균자녀수고려<sup>46)</sup>

전체 총 가구수×80%×전체 가구 중 자녀가 있는 가구비율×만 24세 이하 중 만 15세 이하 인구비율×평균 자녀수×5만원×12개월  
 =15,887,128×80%×55.6%×61.11%<sup>47)</sup>×1.129×5만원×12개월  
 =2,925,281백만원

&lt;표 V-5&gt; 세대구성별 가구 및 가구원(2005)

(단위: 가구, 명, %)

구 분		가 구	가구원계
전국(A)		15,887,128	45,737,011
2세대 가구 수(B)		8,807,326	31,270,714
2세대 자녀 가구 수(C)	계	8,129,803	28,908,778
	2세대 부부+자녀	6,701,759	25,220,173
	2세대 부+자녀	286,923	741,291
	2세대 모+자녀	1,083,020	2,751,238
	2세대 조부모+손자녀	58,101	196,076
3세대 가구 수(D)		1,092,562	5,371,293
3세대 자녀 가구 수(E)	계	707,685	3,560,866
	3세대 부부+자녀+양친	140,535	821,016
	3세대 부부+자녀+한부모	567,150	2,739,850
총 자녀 가구 수(F, F=C+E)		8,837,488	32,469,644
전체 가구 중 자녀가 있는 가구 비중(F/A)		55.63	
2세대 가구 비중(B/A)		55.44	
2세대 가구 중 자녀 가구 수 비중(C/B)		92.31	
3세대 가구 비중(D/A)		6.88	
3세대 가구 중 자녀 가구 수 비중(E/D)		64.77	

출처: 통계청, <http://www.nso.go.kr>

46) 가구평균자녀수: 만 15세 이하 아동수/자녀와 같이 사는 가구수=9,977,959명/8,837,488가구=1.129명.

47) 주민등록상으로의 연령구분이 되지 않음으로 장래추계인구자료를 사용하였다.

&lt;표 V-6&gt; 장래인구추계

연령	인구(명)	연령	인구(명)	연령	인구(명)	연령	인구(명)
계	48,294,143	16세	606,611	33세	903,739	50세	694,422
0세	479,102	17세	603,965	34세	900,950	51세	604,013
1세	478,115	18세	608,884	35세	886,140	52세	558,462
2세	479,029	19세	627,718	36세	866,651	53세	545,005
3세	513,930	20세	662,213	37세	836,979	54세	476,234
4세	594,759	21세	716,468	38세	820,609	55세	480,940
5세	613,603	22세	775,168	39세	825,543	56세	487,620
6세	620,072	23세	827,792	40세	818,288	57세	481,125
7세	637,655	24세	849,975	41세	834,207	58세	456,354
8세	666,793	25세	816,524	42세	860,641	59세	404,288
9세	686,634	26세	782,155	43세	859,580	60세	371,188
10세	700,562	27세	749,408	44세	860,397	61세	371,061
11세	705,887	28세	744,131	45세	861,362	62세	387,035
12세	706,437	29세	770,035	46세	850,273	63세	402,804
13세	693,704	30세	817,260	47세	793,267	64세	381,468
14세	663,735	31세	858,112	48세	741,144	65세	358,137
15세	629,234	32세	878,462	49세	725,066	이상	4,025,019
만 15세 이하 인구 : 9,869,251명, 만 25세 이하 인구: 16,148,045 만 15세 이하 / 만 25세 이하×100 = 61.1%							

출처: 통계청, <http://www.nso.go.kr>

## 다. 출산장려형

출산장려형은 출생순위와 무관하게 둘째 자녀부터 월 5만원을 제공하는 안과 첫째 자녀부터 출생순위를 고려하여 급여액을 차등화 하는 경우로 구분하여 만 15세 이하 아동의 출생순위 데이터를 이용하여 예산을 추정하였다. 출생순위와 무관하게 둘째 자녀부터 월 5만원을 지급할 경우 2,996,749백만원이 소요될 것으로 추정되며, 이 경우는 출생순위 미상을 지급대상에 포함하여 추정하였다.

출생순위 따른 차등지급의 경우, 데이터에 나타난 출생순위 미상을 셋째 자녀로 추정할 경우 예산이 7,513,930백만원, 첫째 자녀로 추정할 경우 7,498,836백만원으로 나타난다.

### 1) 둘째 자녀부터 월 5만원 지급

만 15세 이하 인구 중 둘째 자녀 이상×5만원

$$= \{ \text{총계} - \text{첫째 자녀} \} \times 5\text{만원}$$

$$= 9,977,959 - 4,938,377 \times 5\text{만원}$$

$$= 4,994,582\text{명} \times 5\text{만원} = 2,996,749\text{백만원}$$

\* 순위 미상을 지급 대상에 포함하여 추정

### 2) 출생순위에 따른 차등지급

#### 가) 출생 미상을 셋째 자녀에 포함할 때

(만 15세 이하 첫째 자녀×5만원)+(만 15세 이하 둘째 자녀×7만원)+(만 15세 이하 셋째 자녀×10만원)

$$= (\text{첫째 자녀} \times 5\text{만원}) + (\text{둘째 자녀} \times 7\text{만원}) + \{ (\text{총계} - (\text{첫째 자녀} + \text{둘째 자녀})) \times 10\text{만원} \}$$

$$= 4,983,377 \times 5\text{만원} + 4,082,206 \times 7\text{만원} + 912,376 \times 10\text{만원} = 7,513,930\text{백만원}$$

#### 나) 출생 미상을 첫째 자녀에 포함할 때

(만 15세 이하 첫째 자녀×5만원)+(만 15세 이하 둘째 자녀×7만원)+(만 15세 이하 셋째 자녀×10만원)

$$= (\text{첫째 자녀} + \text{미상}) \times 5\text{만원} + (\text{둘째 자녀} \times 7\text{만원}) + \{ (\text{총계} - [(\text{첫째 자녀} + \text{미상}) + \text{둘째 자녀}]) \times 10\text{만원} \}$$

$$= 5,008,535 \times 5\text{만원} + 4,082,206 \times 7\text{만원} + 887,218 \times 10\text{만원} = 7,498,836\text{백만원}$$

<표 V-7> 아동수당제도의 유형별 예산추정<sup>48)</sup>

(단위: 백만원)

		아동수당 수혜대상	금액
보편주의형		9,977,959명	5,986,775
소득연계형	가구당 지원	7,066,595가구	2,591,038
	자녀 수 고려	7,066,595가구	2,925,281
출산장려형	둘째 자녀 이상 지원	4,994,582명	2,996,749
	출생순위별 지원 (미상을 셋째 자녀에 포함)	총계: 9,977,959명	7,513,930
		첫째 자녀: 4,983,377명	
		둘째 자녀: 4,082,206명	
		셋째 자녀 이상: 912,376명	
	출생순위별 지원 (미상을 첫째 자녀에 포함)	총계: 9,977,959명	7,498,836
		첫째 자녀: 5,008,535명	
		둘째 자녀: 4,082,206명	
		셋째 자녀 이상: 887,218명	

\* 모든 자료의 추정은 2005년 데이터를 기준으로 하였음.

\* 가구당 지원의 경우 자녀의 연령이 표시 되지 않아 자녀가 있는 가구를 만 24세 이하 동거 자녀로 가정하여 그중 만 15세 이하 인구비율을 고려하여 추정

48) 아동수당제도의 유형별로 추정된 예산은 다음과 같은 문제점이 있음을 밝혀둔다.

- 정확한 추정을 위해 필요한 데이터
  - 가구데이터: 만 15세 이하의 아동이 있는 가구 수  
아동이 있는 가구의 가구별 만 15세 이하 아동 수
  - 소득계층별 만 15세 이하 아동이 있는 가구 수 및 아동 수
- 존재하는 데이터
  - 가구데이터: 자녀가 있는 가구 수 (자녀의 연령 및 수를 알 수 없음)
  - 소득계층별로는 자녀가 있는지에 대한 데이터 부족
- 추정상의 문제점
  - 전체총가구수×소득대상가구비율×자녀가 있는 가구 비율×만 25세 미만 인구 중 만 15세 이하 아동 비율로 추정한 경우는 자녀가 만 25세 미만이라는 가정에서 아동의 비율을 곱하여 추정(자녀의 연령을 알 수 없음). 자녀의 연령분포가 같다는 가정에서 추정(과대 추정)
- 분포 등이 동일하다는 가정에서 추정하여, 추정 오차가 매우 클 것으로 보이며, 모든 경우에 있어 과대 추정되는 경향이 있음

# VI

## 결론 및 정책제언

1. 아동수당제도의 기본구조 ㉮
2. 아동수당제도의 유형별 도입방안 ㉮

아동수당제도는 현대 복지국가의 주춧돌을 이룬 주요 제도로써 아동을 양육하고 교육하는 데 드는 비용으로 보조하기 위해 지급되는 사회적 급여이다. 우리나라에서는 2006년 초 정부에서 아동수당제도를 도입에 대한 논의를 본격화하면서 이 제도에 대한 관심이 정책으로 증폭하였다. 그러나 아동수당제도의 도입에 대한 논의가 저출산 대책이라는 차원에서 출발함에 따라서 아동수당제도가 가지고 있는 다른 잠재적 의미들을 간과하는 경향이 나타나고 있다.

앞에서 언급하였지만, 프랑스와 스웨덴과 같은 소수 몇몇 국가를 제외하고, 아동수당제도를 이미 실시하고 있는 많은 국가에서는 도입 당시에 이 제도를 출산율을 높이기 위한 제도로 보지 않았다. 이 제도는 오히려 아동의 복지를 향상시키고, 양육할 자녀가 있는 가족과 없는 가족 사이의 경제적 격차를 감소하기 위한 소득의 분배 차원에서 도입된 것이다. 물론 아동수당제도는 이를 실시하는 국가의 정치·경제·인구사회학적 상황에 따라, 그리고 시대에 따라 그 목적이 변화하기도 한다. 예를 들면, 핀란드에서 1960년대 인구성장이 둔화하는 현상이 나타나자 아동수당제도를 강화하여 인구정책의 일환으로 보는 경향이 강하게 나타났지만, 1990년대는 이러한 경향에서 탈피하게 된다.

이처럼, 제도와 정책이란 개별 국가의 시대적 특수성에 따라 그 목적이 변화할 수 있기 때문에 제도나 정책이 가지는 영향력을 단기적 관점에서 하나의 측면으로만 보아서는 안 된다. 아동수당제도를 단순히 한 가지 측면, 인구정책의 측면만으로 볼 것이 아니라, 우리나라의 상황에 근거하여 아동복지권의 실현, 자녀를 양육하는 가족에 대한 지원, 그리고 인구사회학적 측면 즉, 미래 노동력 확보라는 이 세 가지 측면의 연관성 속에서 이 제도를 다각적으로 보는 것이 필요하다. 이러한 관점 속에서 진행된 본 연구는 우리나라에서 아동수당제도를 도입할 시 고려해야 할 기본구조와 유형별 도입방안을 아래와 제언하고자 한다.

## 1. 아동수당제도의 기본구조

외국의 아동수당제도의 현황과 사례에서 보았지만, 아동수당제도에는 그 기본구조가 있으며, 이를 구성하는 요소들이 있다. 이 요소들은 제도 유형, 수급 자격 조건,

적용 범위, 급여 수준, 수급 대상자, 재원 등이며, 이것들은 아동수당제도를 설계하는 기본골격이 된다. 본 연구에서는 이들 구성요소를 아동수당제도를 도입하는 데 있어서 고려해야 할 기본구조라 보고, 아래와 같이 제언하고자 한다.

### 가. 아동수당제도의 수급연령은 의무교육학령인 만 15세로 하는 것이 바람직하다

많은 국가에서 아동수당제도의 수급 연령을 만 16~18세 또는 만 20세까지로 정하고 있다. 그리고 아동이 교육이나 직업훈련 중일 때 그 수급 연령을 연장하기도 한다. 많은 국가에서 아동수당제도를 교육연령과 연계하는 것은 피부양자로서의 아동이 자신이 직접 자신의 생계수단을 마련할 수 있을 때까지 국가에서 이들을 지원하기 위한 것이다. 아동의 부여되는 교육받을 권리는 아동이 미래의 자원이며, 국가의 부라는 전제 하에 이들이 완전한 시민으로 성장하기 위한 밑받침을 마련하기 위한 것이다. 이러한 관점에서 우리나라에서 아동수당제도를 도입할 시 이 수당의 수급 자격을 아동의 교육받을 권리와 연계하여 아동수당제도의 유형과 무관하게 의무교육학령인 만 15세로 하는 것이 바람직하다.

### 나. 아동수당제도 도입 시의 급여액은 월 5만원으로 하는 것이 바람직하다

아동수당제도가 자녀양육에 드는 전 비용을 지원하기는 현실적으로 어려우므로 적어도 그것이 자녀양육비용의 일부를 담당할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 그 급여액은 타 제도의 급여 수준을 고려하여 정해야 한다. 현재 우리 사회가 아동양육을 지원해주는 정책은 양적, 질적으로 매우 빈약한 수준이다. 아동양육을 지원해주는 현금 수당은 저소득층 모부자 가정의 6세 미만 아동을 대상으로 하는 아동양육비 지원과 저소득층 장애아동에 대한 장애아동부양수당이 있다. 모부자 가정 아동에 대한 아동양육비는 아동 1인당 월 5만원이며, 장애아동에 대한 장애아동부양수당은 월 7만원이다. 현재 선별적으로 취약계층 아동에게 주어지는 양육지원금이 월 5만원에서 7만원 선이라는 점을 고려한다면, 아동수당의 급여 수준은 이를 초과하기 어려울 것으로 보인다. 따라서 아동수당 제도가 도입되는 초기에는 아동 1인당 월 5만원 선에서 급여 수준이 결정되는 것이 적절하다고 본다.



#### 다. 소득과 연계된 아동수당제도 유형을 고려할 수 있다

아동수당제도를 양육할 자녀가 있는 모든 가족에게 보편적으로 적용할 수도 있으나, 이 제도를 보편주의 형태로 도입할 때 그 비용이 상당히 커지기 때문에 이 제도의 도입이 오히려 지체되거나 어려울 수 있다. 보편주의는 모든 아동에게 최저 수준을 보장해준다는 점에서 아동의 권리를 보장하고 아동에 대한 사회적 책임이라는 대의를 추구한다는 점에서 의미 있는 방식이다. 그러나 경제적 보충급여가 불필요한 고소득 자에게도 지급되는 것은 예산의 낭비하고 제한된 자원을 필요한 층에 집중적으로 공급할 수 없게 한다는 문제가 있다. 효율성과 예산의 문제를 고려한다면 일정 소득 이상인 자에게는 급여를 제공하지 않는 선별주의적 방식을 고려해 볼 수 있다. 현재로는 소득배분 10분위 중 차상층(20%)까지를 제외하는 것으로 시작하여 그 소득배분 최상층(10%)으로 낮추는 방안을 고려할 수 있다.

#### 라. 아동수당제도의 수급대상자는 양육담당자로 하는 것이 바람직하다

아동수당제도의 수급대상자를 누구로 할 것인가는 아동의 양육과 교육 조건과 관련된 문제이다. 많은 국가에서 초기에는 남성생계부양자모델을 위주로 이 제도를 설계하여 아동수당의 수급대상자를 남성으로 하였으나, 이후 여성운동의 성장으로 수급대상자가 여성으로 바뀌었다. 이런 변화의 주된 원인은 아동을 돌보고, 교육하는 것에 대한 일차적 책임을 여성이 맡기 때문이다. 이러한 점을 고려하여 아동의 주된 돌봄자이며 양육자가 아동수당의 수급대상자가 되는 것이 바람직하다.

#### 마. 아동수당제도의 재원마련을 위한 세제정비가 필요하다

국가의 부이며, 재원이라는 관점으로 아동을 보았을 때, 아동이 건전하게 성장할 수 있는 환경을 조성하고, 이에 지속적 투자를 하는 것은 국가의 의무라고 할 수 있다. 이러한 점에서 공공의 선으로 아동에 대한 투자는 국비로 하는 것이 바람직하다. 그리고 아동수당제도의 재원 마련을 위하여 소득과악률을 높일 수 있도록 세금제도를 정비해야 한다. 그리고 기존의 가족과 아동을 위한 소득공제 중 6세 미만의 직계비속을 위해 인원수 당 연 100만원이 공제되는 자녀양육비에 대한 추가 소득공제를 검토하

여, 이를 아동수당제도 재원의 일부로 하는 것이 바람직하다고 사료된다. 그리고 아동수당제도는 양육할 자녀가 있는 가족과 없는 가족 간의 경제적 격차를 줄이기 위한 것이 이 제도 도입의 목적 중에 하나이므로 아동수당에는 과세하지 않는 것이 그 효과를 높일 수 있는 방법이라 할 수 있다.

## 2. 아동수당제도의 유형별 도입방안

아동수당제도는 위의 기본구조에 바탕을 두고, 보편주의형, 소득연계형 그리고 출산장려형으로 구분하여 제안할 수 있다. 현재 시점에서는 연구의 한계점으로 인해 이들 유형의 전체적 틀만을 제안하지만, 향후 이를 단계별로 도입하는 방안이 후속과제로 진행해야 할 것이다.

### 가. 보편주의형

보편주의적 아동수당제도는 소득이나 근로상황과 연계하지 않고 양육할 아동이 있는 모든 가족에게 급여를 제공하는 것이다. 이 유형은 모든 아동의 권리를 신장하고, 미래 시민인 이들의 사회권을 실현할 수 있도록 한다. 보편주의형은 만 15세 미만의 아동의 출생순위와 무관하게 월 5만원을 지급하는 것으로 연간 총 예산은 5,986,775백만원이 소요될 것으로 추정된다.

### 나. 소득연계형

소득과 연계된 아동수당제도는 양육할 아동이 있는 가족에게 경제적 지원을 하되, 이를 선별적으로 하는 유형이다. 즉, 이 유형은 아동의 양육을 지원함에 있어서 고소득층을 제외하고 경제적 지원이 필요한 층에 집중적으로 재원을 공급하는 것이다. 소득연계형 역시 만 15세 미만의 아동에게 출생순위와 무관하게 월 5만원을 지급하는 것으로 제안한다. 이 유형에 소요되는 비용은 가구당 지원을 고려하여 추계할 경우 연간 2,591,038백만원이 소요될 것으로 보이며, 이에 자녀수를 고려할 경우는 2,925,281 백만원이 소요될 것으로 추정된다.

### 다. 출산장려형

출산장려형은 미래 노동력의 양적, 질적 수준의 제고라는 측면에 강조점을 둔 것이다. 출산장려형은 아동수당제도의 대상이 되는 아동의 범위가 달라지며, 또한 출생순위별로 아동수당의 지급가능성과 급여액이 차이가 날 수 있다. 첫째, 둘째 자녀부터 출생순위와 무관하게 월 5만원을 지급하는 방식으로, 이를 지급할 수 있는 연령은 만 15세까지로 할 수 있다. 이 경우 소요되는 연간 비용은 2,996,749백만원으로 추정된다. 둘째, 첫째 자녀부터 아동수당을 지급하되, 출생순위별로 급여액을 차등화하여 첫째자녀는 5만원, 둘째 자녀는 7만원, 셋째 자녀이상은 10만원으로 할 수 있다. 이 수당을 지급할 수 있는 연령은 역시 만 15세까지이다. 이 경우 추정되는 예산은 현재 이용할 수 있는 통계자료에서 출생순위 미상을 어디에 포함하는가에 따라 달라진다. 출생순위 미상을 셋째 자녀 이상에 포함할 경우 연 7,513,930백만원이 소요될 것으로 추정되며, 이를 첫째 자녀에 포함할 경우는 연 7,498,836백만원으로 추정된다.

## 참고문헌

- 강철희·홍현미라(2003). 복지권에 관한 비교연구-영국과 미국을 중심으로. 사회보장연구 19(1), 135-160.
- 권영복(2003). 아동의 권리에 대한 법적 고찰. 아태공법연구 11, 265-297.
- 김수정(2002). 가족수당의 제도 정치와 여성의 사회적 권리-영국의 사례. 페미니즘연구.
- 김수정(2006). 아동수당의 필요성과 도입방안, 사회적 돌봄을 위한 정책 토론회, 참여연대 사회복지위원회, 2006년9월26일
- 김은경(2006). 가족친화적 재정구축 방안의 모색. 가족정책 현안과 실천과제. 5월가정의 달 특별 심포지엄, 한국여성개발원, 2006년5월25일
- 김형식(1995). T.H.Marshall의 시민적 권리에 관한 소고. 한국사회복지학 26, 77-109.
- 노동부. 고용보험통계2004 [www.molab.go.kr](http://www.molab.go.kr) 2006년3월22일 검색
- 대통령자문고령화및미래사회위원회 (2004). 미래인력양성 및 여성의 경제활동참여 확대를 위한 육아지원정책방안.
- 류연구(2005). 복지국가의 탈가족화와 출산율의 관계에 대한 비교연구. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 박경일(1995). 가족수당정책의 형성과 발달에 관한 연구-한국 가족수당정책의 도입 방향모색. 부산대학교 박사논문.
- 박경일(1996). 프랑스, 영국, 가족수당정책의 형성과정에 대한 비교연구. 한국사회보장학회, 12, 5. pp. 199-231.
- 박능후 외(2003). 탈빈곤정책 현황과 발전방안 연구, 한국보건사회연구원.
- 박선영, 윤덕경(2005). 가족친화적 근로시간제도 마련을 위한 정책방안. 한국여성개발원.
- 박순우(1995). T.H.Marshall의 시민권적 복지론의 재조명. 사회복지정책(창간호), 71-82.
- 박영창(2005). 저출산 관련 정책평가 및 입법과제. 한국법제연구원.
- 보건복지부 (2005). 의료급여법 시행령 일부개정령안. 2005.12.
- 빈부격차차별시정위원회(2004). 빈곤 대물림 차단을 위한 희망투자 전략-빈곤 아동,

- 청소년종합대책. 제49회 국정과제회의 자료.
- 서울대사회복지연구소(2006). 아동백서, 중장기 아동정책 및 국가행동계획 연구 정책  
공청회 자료집
- 안치민(2003). 복지권의 구성과 성격. 한국사회복지학 55, 5-25.
- 여성가족부(2006). 2006년 보육사업 안내.
- 여성부(2003). 전국가족조사 및 한국가족보고서. 여성부
- 윤진수(2005). 아동권리협약과 한국 가족법. 국제인권법 8, 1-46.
- 이삼식 외(2005). 저출산 원인 및 종합대책 연구. 보건복지부 연구보고서 2005-30(2).
- 이재완, 최영선(2005). 외국의 아동수당제도에 관한 연구, 한국영유아보육학 42.  
161-180.
- 이재인, 김선미, 김은정(2005). 소외계층 가족의 자녀양육지원 정책연구. 국회여성  
가족위원회 정책연구 05-2.
- 장혜경, 이미정, 김정미, 김영란(2004). 저출산시대 여성과 국가대응전략. 한국여성  
개발원 연구보고서 240-15.
- 장화경(1999). 자녀양육비의 공적인 부담-일본의 아동수당제도의 검토를 중심으로,  
성공회대학논총, 13호, pp. 434-470.
- 재정경제 위원회(2005). 소득세법일부개정법률안검토보고서, 2005.11
- 조애저, 김형모, 김유경, 이상현, 이재연(2000). 아동수당제도의 도입방안 연구. 한국  
보건사회연구원
- 중앙고용정보원(2006). 2005년 고용보험통계연보. 한국산업인력공단.
- 2005년 조세지출보고서
- 한겨레, EITC도입 의미와 시행한 골격 <http://www.hani.co.kr> 2006년 10월 30일 검  
색
- 島崎謙治(2005), 「児童手当および児童養育手当の理念・沿革・課題」, 國立社會保障・  
人口問題研究所編 『子育て世帯の社會保障』
- 北明美(2005), 「児童手当の意義とは何か」, 法政大學比較經濟研究所編, 『市場とジェ  
ンダー 理論・實證・文化-』, 法政大學出版局.
- 北明美(2002), 「日本の児童手当制度の展開と變質」, 大原社會問題研究所雜誌, No

524/2002.7

北明美(2000), 『児童手当におけるジェンダー問題』, 大澤眞理編, 『福祉國家とジェンダー』, 明石書店.

児童手当制度研究會(2004), 『児童手当法の解説』, 中央法規出版.

大塩まゆみ(1996), 『家族手当の研究－児童手当から家族手当を展開する』, 法律文化社.

日本労働研究機構欧州事務所, 『フランスの家族政策、兩立支援政策および出生率上昇の背景と要因』, 特別レポート Vol. 5.

エイジング総合研究センター(1997), 『フランスの出生動向と家族政策－少子・高齢化に関する國際研究』, <http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/1997/00079/mokuji.htm>.

Agence pour Developpment et la Coordination des Relation Internationales (ADECRI) (2005), *The French Social Protection System*, ADECRI, Paris, <http://www.adecri.org>.

Austrian Tax Office(2006), *Family Tax Benefit*, <http://www.ato.gov.au>.

Bock, Gisela and Thane, Pat (1994), *Maternity and Gender Policies: Women and the rise of the European Welfare States, 1880-1950s*, Routledge, New York.

Bradshaw, J, and Finch, N. (2002), *A Comparison of Child Benefit Package in 22 Countries*, Department for Work and Pensions.

Canadian Revenue Agency(CRA)(2006), *Your Canadian Child Tax Benefit*, <http://www.cra-arc.gc.ca>.

Centre des Liaisons Europeans et Internationales de Securite Sociale (CLEISS) (2006), *The French Social Security System*, CLEISS, <http://www.cleiss.fr>.

Chesnais, Jean-Claude(2005), Population movement and policy in France , 저출산 대책 수립을 위한 국제공동 정책연구 No. 8.

CNAF(2006), Bénéficiaires tous régimes des prestations légales Métropole et

- DOM, <http://www.cnaf.fr>. 2006년 6월 10일 검색.
- CNAF(2006), Dépenses tous régimes des prestations légales Métropole et DOM, <http://www.cnaf.fr>. 2006년 6월 10일 검색
- Directgov (2006), Understanding tax credits, <http://www.direct.gov.uk>.
- Embassy of France(2001), *Family Policy in France*, <http://www.info-france.usa.org>.
- Family Policy and Services* (2002), Helsinki, Finland: Ministry of Social Affairs and Health, <http://www.stm.fi/Resource.phx/eng/subject/famil/index.htm>.
- Gauthier, A. H. (1996), *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Clarendon Press, London.
- Gauthier, Anne H. and Monna, Berenice (2004), *Family Allowances in Industrialized Countries: Historical Landmarks*, <http://www.socil.ucalgary.ca/FYPP/images/DOCUMENTS/FA-Chronology.doc>.
- Gauthier, Anne H. and Hatzius, Jan (1997), 'Family Benefits and Fertility: An Economic Analysis', *Population Studies*, 51, pp. 295-306.
- Hiilamo, Heikki (2002), *The Rise and Fall of Nordic Family Policy?: Historical Development and Changes during the 1990s in Sweden and Finland*, National Research and Development Centre for Welfare and Health, Helsinki.
- Hiilamo, Heikki (2004), 'Changing Family Policy in Sweden and Finland during the 1990s', *Social Policy and Administration*, vol. 38, no. 1, pp.21-40.
- INSEE(2004), *Tableaux de l'Economie Française 2004-2005*, INSEE, Paris.
- Internal Revenue Service(IRS), <http://www.irs.gov>. 2006년 6월 15일 검색.
- Kahn, Alfred and Kamerman, Sheila B.(eds) (1978), *Family Policy: Government and families in fourteen countries*, Columbia University Press, New York.
- Kela (2004), *Statistical yearbook of the social insurance institution*, Kela, Helsinki.
- Letablier, M (2003), 'Fertility and Family Policy in France', <http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2003/dp160/text.php>, 2006년

- 5월 26일 검색 <http://www.mpb.go.kr/relation/R900/r95201.jsp>.
- Macnicol, John (1980), *The movement of family allowances, 1918-45: a study in social policy development*, Heinemann, London.
- OECD(2004), *Benefits and Wages: OECD indicators*, OECD, Paris.
- OECD(2005), *Babies and Bosses: reconciling work and family life*, OECD, Paris.
- Pedersen, Susan(1993), *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State: Britain and France, 1914-1945*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pentti, K. (2006), 아동수당을 지급하는 가족수, Kela, Helsinki.
- Perkinson's Disease Society(2005), Working Tax Credit, <http://www.parkinsons.org.uk>.
- Roddis, S. and Tzannatos, Z. (1999) 'Family Allowances', *Social Protection Discussion Paper Series*, the World Bank.
- Social Security Administration (2004), *Social Security Programs throughout the World: Europe-2004*, <http://www.ssa.gov>.
- Social Security Worldwide(2006), <http://www-ssw.issa.int/sswlp2/engl/page1.htm>.
- The National Child Benefit, <http://www.nationalchildbenefit.ca>. 2006년 4월 7일 검색.
- Tax Credit, <http://www.news.bbc.co.uk> 2006년10월8일 검색.
- Means-testing for family allowances, <http://www.eiro.eurofound.ie/2003/06/feature/fr0306105f.html>, 2006년10월13일 검색.
- Family alloances benefits for all reinstated <http://www.eiro.eurofound.ie/1997/12/feature/fr9712184f.html>, 2006년10월13일 검색.





## 부 록

1. 아동수당제도 도입논의일지	Ⅱ
2. 주요국의 아동수당제도	Ⅳ
3. 아동과 관련된 소득세 제도	Ⅷ
4. OECD 국가의 인구 수 및 합계출산율(2003)	Ⅸ
5. OECD 국가의 연평균 인구성장률 (1991~2004)	Ⅺ
6. 가족에 대한 사회적 비용	Ⅾ
7. GDP 대비 가족지원비율(2001)	Ⅿ

## <부록 1> 아동수당제도 도입논의일지

### ● 2006년

8월 30일 기획예산처 ‘비전2030 함께 가는 희망한국 “아동수당 포함되지 않았음.”

7월 21일 기획예산처는 반대

“저출산은 종합적 시스템의 문제, 수당을 준다고 출산율은 높아지지 않음”(기획예산처장관)

“기획예산처는 아동수당제 도입에 반대한다” “도입을 검토한다고 했지 도입이 기정사실화된 것은 아니다. 아동수당은 막대한 재원이 들어가는데 효과는 불분명하다”

7월 14일 제1차 저출산고령화기본계획(새로마지플랜 2010) 당정협의

“저출산 고령화 대책 연석회의 사회협약에 따라 아동수당 제도 도입 검토”

“일단 0~5세 아동에게 월 10만원 정도의 아동수당을 지급하는 게 적절하다는 결론, 늦어도 2010년까지는 도입할 예정이지만, 구체적인 시기와 대상 등은 논의가 필요”(김용현 저출산 고령사회본부장)

“2007년 하반기부터 기초생활보장 대상자, 차상위 계층에 우선 시행 뒤 중산층 및 모든 가구로 확대 방침”(복지부)

“기초생활보호대상자, 저소득층, 도시근로자가구 평균소득 130% 이하(4인 가족 기준 월 평균소득 400만원 이하) 계층을 대상으로 시행될 예정”

“두 자녀 이상을 가진 가정에 대해 첫째 아이를 제외한 둘째 아이부터 월 10만원을 지급한다”.(열린우리당 강기정 보건복지위간사 <해럴드 경제> 2006.7.14)

6월 20일 저출산 고령화 문제해결을 위한 사회협약

“정부는 아동이 있는 가정의 양육비 부담경감을 위한 아동수당 제도의 도입 시기, 방안, 재원 등을 검토한다”

6월 7일 “저출산고령화기본계획” 시안

아동수당은 제외

4월 27일 여성가족부 제1차 가족정책기본계획(2006~2010) 공청회

보육시설이나 유치원 등을 이용하지 않는 저소득층에 ‘자녀양육지원수당’

을 지급하는 방안 검토

1월 여성가족부 제1차 가족정책기본계획안(2006~2010)

아동수당제 도입검토, 보편적 아동수당의 도입을 추진하되 저소득층부터  
점진확대. 시행방안검토

## ● 2005년

1월 20일 “저출산의 영향과 대응방안” 토론회

“아동수당제도 단계별 도입”(김승권 보건사회연구원)

“둘째 아이를 낳을 경우에 신생아 수당 등 아동수당제 도입 등을 검토”  
하여 “내달 대통령 업무보고 때 구체적인 내용을 제시할 계획”(복지부관  
계자)

## ● 2004년

11월 19일 “저출산에 대해 지금이라도 긴 호흡을 갖고 대책을 마련할 필요” 아동수  
당은 “필요하지만 아직은 엄두가 안 난다”(김용익 “고령화 및 미래사회위  
원회” 위원장)<한국경제>

9월 6일 저출산 기본법(한나라당)

아동수당 및 의료비 지원

7월 2일 “빈곤대물림차단을 위한 희망투자전략”(정부)

6세 미만의 저소득편부모가정에 대한 양육비 인상. 아동수당으로 확대되  
는 기초.

1월 19일 저출산 고령사회대응을 위한 국가실천전략(정부)

출산축하금 20만원. 아동수당은 중장기검토과제(도입 시기는 2008년 이  
후) 도시근로자 평균소득 미달 가정 2006년 이후 출산한 둘째아동 월 5만  
원, 셋째아는 7만원 5세까지

● 2003년

10월 31일 참여연대 “신빈곤대책 3대개혁입법” 아동수당도입요구

9월 21일 ‘아동복지법 개정안’(한나라당 이원형 등 복지위)

“출산장려를 위해 출산가정에 50만원 출산수당. 만 4세 이하 아동 1인당  
월 5만원”

8월 12일 “출산안정법안” (한나라당 백승홍 등 의원공동발의)

셋째 자녀가 만 18세 될 때까지 양육비용 일부나 전부 국가나 지자체가  
부담토록.

출처: 김수정(2006). 아동수당의 필요성과 도입방안, 사회적 돌봄을 위한 정책 토론회, 참여연대  
사회복지위원회, 9월 26일

## &lt;부록 2&gt; 주요국의 아동수당제도

지역	국가	도입 시기	제도유형	적용범위	재원
북 유럽	핀란드	1948	보편주의	1명 이상의 자녀를 둔 모든 거주자	정부 전액 부담
	스웨덴	1947	보편주의	1명 이상의 자녀를 둔 모든 거주자	정부 전액 부담
	덴마크	1952	보편주의	시민권자, 1년 이상 덴마크에 거주한 비시민권자, 상호협정이 적용되는 비시민권자와 난민	정부 전액 부담
	노르웨이	1946	보편주의	노르웨이에 거주하는 모든 아동	정부 전액 부담
서 유럽	독일	1954	보편주의와 사회부조체계	1명 이상의 자녀를 둔 부모, 완전한 고아 및 부모와 연락이 두절된 아동들	정부 전액 부담
	영국	1945	보편주의	1명 이상의 자녀를 둔 거주자	정부 전액 부담
	네덜란드	1939	보편주의	1명 이상 자녀를 가진 자	정부 전액 부담
	프랑스	1932	보편주의	프랑스에 거주하는 모든 아동	고용주: 임금총액의 5.4% 자영업자: 소득의 5.4% 정부: 모든 개인의 소득에 사회기여금을 부여하여 이를 징수
	룩셈부르크	1947	보편주의	룩셈부르크에서 거주하거나 합법적으로 등록된 모든 아동	정부 전액 부담
	오스트리아	1948	보편주의	오스트리아에 지속적으로 거주하고 있는 1명 이상의 자녀를 가진 자. (비시민권자는 3개월 이상 근무자 혹은 지난 5년 동안 지속적으로 오스트리아 거주한자)	고용주: 임금총액의 4.5% 정부: 주의 거주자 당 연1.74유로를 전체 예산에 기여, 연방정부의 세금 총수령액의 일정 비율을 아동수당 평형기금으로 이전
	아일랜드	1944	보편주의	1명 이상 자녀를 가진 거주자	정부가 전액 부담

지역	국가	도입 시기	제도유형	적용범위	재원
남 유 럽	스페인	1938	사회부조체계	스페인에 합법적으로 거주하고 있는 자녀를 가진 가족	정부 전액 부담
	이탈리아	1937	고용관련제도 (Employment-related system)	근로자의 자녀와 피부양자 사회보험, 실업수당을 받는 자	고용주: 임금 총액의 2.48% 정부: 고용주 기여금의 1.8%를 포함한 보조금 부담
	포르투갈	1942	보편주의	포르투갈에 거주하는 내외국인, 난민과 비시민권자	피보험자와 고용주가 일정액 기여 정부: 예산보조
	그리스	1958	고용관련제도	산업, 상업 등의 고용인	피보험자: 소득의 1% 고용주: 임금총액의 1% 정부: 예산 보조
아 시 아	일본 ***	1971	선별주의	만 12세 미만 자녀를 양육하는 자	피고용자와 비고용자의 이중 구조로 되어 있음. · 0세~3세 피고용자: 사업주 부담 7/10 국가 1/10 지자체 2/10 비고용자: 사업주 부담 없음 국가 1/3 자자체 2/3 · 3세~12세 피고용자: 사업주 부담 없음 국가 1/3 지자체 2/3 비고용인: 사업주 부담 없음 국가 1/3 지자체 2/3 ※공무원:소관 관청에서 전액부담
	이스라엘	1959	보편주의	1명 이상의 자녀를 가진 거주자	자영업자, 고용주, 정부가 일정부분 부담하여 기여

지역	국가	수급 자격 조건	금 여	담당 기관
북 유 럽	핀란드 *	핀란드에 거주하는 만 17세 이하의 아동	첫째 자녀 월 100유로, 둘째자녀 월 110.50유로, 셋째 자녀 월 131.50유로, 넷째 자녀 월 151.50유로, 다섯째 자녀 이상 월 172.00유로. 한부모 가족일 경우 아동 당 월 36.60유로 추가 지급.	사회복지부 (Ministry of Social Affairs and Health)가 총괄. 사회 보험원 (Social Insurance Institution)이 전국적으로 아동수당 제도 관리.
	스웨덴	만 16세 이하 아동. (학생은 20세 미만까지, 학습부진아들을 위한 교육기관에 다니는 경우 만 23세까지)	자녀 한 명당 한 달에 1,050 스웨덴크로나 지급. 2명 이상 자녀가 있을 경우 둘째에 대해 100크로나, 셋째는 354크로나, 넷째는 860크로나, 다섯째 자녀에 대해서는 1,050 크로나를 추가 지급.	스웨덴 사회보험원(Swedish Social Insurance Agency)가 중앙에서 관리·감독. 지역별 사회 보험 사무소가 프로그램을 관리.
	덴마크	덴마크에 거주하는 만 18세 미만의 아동이며, 부/모는 반드시 납세자이어야 함.	만 2세 이하는 13,640 크로네, 만 3~6세는 12,236 크로네, 만 7~17세는 9,696 크로네로 급여는 분기별로 지급. 한부모 가족의 경우 연 4,324 크로네 지급되며 자격 심사는 매년 실시.	소비 및 가족부 (Ministry for consumer and Family Affairs)가 관리·감독을 총괄, 지방 정부가 프로그램 관리.
	노르웨이	만 18세 미만의 아동	한 자녀 당 1년에 11,640 노르웨이 크로네. 만 3세 미만의 아동을 둔 한부모 가족의 경우 연 장된 아동수당 받을 수 있고, 추가 육아보조금으로 연간 7,920 크로네를 받을 수 있음.	아동·평등부·고용 및 사회포용부에서 총괄. (Ministry of Children and Equality and Ministry of Labor and Social Inclusion) 국립보험관리국 (National Insurance Administration) 국가 전체적으로 프로그램을 관리하고 지방정부를 감독. 국립보험관리국의 주 사무소는 지역 프로그램 및 지방 사무소를 관리. 지역 보험 사무소는 지역적인 수당 업무 담당.

지역	국가	수급 자격 조건	금 여	담당 기관
서 유 럽	독일	만 18세 미만 아동(직업이 없을 경우 만 21세 미만. 학생이거나, 전업학생, 자원 봉사직에 있는 경우는 만 27세 미만까지. 장애인은 나이제한 없음).	첫째, 둘째 셋째 자녀까지 한 달에 154유로. 이후의 자녀는 한 달에 179유로	연방가족, 여성, 노인, 청년부(Federal Ministry of Family, Senior, Women, and Youth) 관리 감독 연방재정사무소(Federal Finance Office)가 연방고용국의 지역 및 지방사무소가 아동수당업무담당.
	영국	만 16세 미만 아동(학생일 경우 만 19세 미만). 자격은 영국에 현재 거주하고 있는가에 따라 결정됨.	첫째 자녀에게 일주일에 17 파운드 지급. 추가 자녀들에게는 각각 일주일에 11.40파운드.	국세청(Inland Revenue)이 아동 수당 담당.
	네덜란드	만 16세 미만의 아동: 피보호자가 가정의 자녀여야 함. 그렇지 않은 경우에는 특정 상황 아래에서 수당이 지급될 수도 있음. 만16세~17세의 자녀: 학교에 다니는 아동은 반드시 분기 당 213시간 수업을 받아야 함(숙제 및 여행시간 포함). 이 조건을 충족시키지 못하는 경우는 고등기술학교나 대학에서 학년당 최소 1,680시간의 직업교육 수업을 받거나 다른 종류의 교육을 받거나, 다른 종류의 교육을 최소 1,600시간을 받으면 아동수당을 수급할 수 있음. 장학금을 받거나 네덜란드 학생 복지재정법에 하에 대출을 받은 학생은 수혜자가 될 수 없고 일주일에 19시간 이상의 유급 직업에 종사하거나 실업수당을 받으면 수혜자가 될 수 없음.(실업 청소년은 반드시 일주일에 최소 19시간을 일할 직장을 찾아야 하며 근로 센터에 등록해야 함). 병이 있거나 장애가 있는 학생은 같은 나이의 건강한 학생들이 받는 임금의 55% 이상을 반드시 받아야 함.	가족의 구성원에 따라, 한 자녀에 분기당 177.89유로부터 346.29유로까지 다양함.	근로 및 소득 감시국(Inspection of Work and Income) 이 관리·감독을 총괄.  사회 보험 은행(Social Insurance Bank)이 수당을 관리.



지역	국가	수급 자격 조건	금 여	담당 기관
서 유 럽	프랑스 **	만 20세 미만의 자녀가 최소 두 명이고, 자녀가 일하는 경우 소득이 법정최저 임금의 55% 미만일 때.	2006년 1월 현재 2명의 자녀를 둔 가족에게 지급되는 금액은 월 117.71유로이며, 3명을 둔 자녀를 둔 가족에게는 월 268.53유로가 지급됨. 그 이상의 자녀를 둔 가족에게는 자녀 1명이 증가할 때마다 월 150.82유로가 추가되어 지급됨. 아동수당의 급여액은 또한 연령별로 차등화되어 아동이 만 11세~16세 사이인 경우는 월 33.11유로가 추가되며, 만 16세 이상이면 월 58.86유로가 추가 지급됨.	노동연대부(Ministry of Health and Solidarity)와 재정(Ministry of Economy and Fiance)에서 총감독. 3자 대표 (고용주 대표, 피고용인 대표, 그리고 가족단체들)의 관리 하에 국가 가족 수당 기금(CNAF)이 전체 기금을 조정하고 재정 균형을 맞춤.
	룩셈부르크	만 18세 미만의 아동(학생인 경우 만 27세)	자녀가 1명인 경우 월 185.60유로, 2명은 440.72유로, 3명은 802.74유로, 4명은 1,164.48유로, 5명은 1,526.40유로를 지급. 6~11세은 각 자녀 당 월 16.17유로를 추가 지급, 자녀가 12세 이상인 경우 자녀당 월 48.32유로를 추가 지급.	가족·사회통합부(Ministry of Family and Integration)에서 관리. 국립 가족 수당 기금(National Family Allowance Fund)에서 수당 관리.
	오스트리아	자녀는 만 18세 미만이어야 함.(학생, 훈련 및 직업훈련생 혹은 각종 장애자 26세)	첫째 자녀가 만 3세 미만이면 월 105.40유로, 만 3~9세 월 112.70유로, 만 10~18세 월 130.90유로, 만 19세 이상 월 152.70유로 지급 둘째 자녀는 월 12.80유로 인상, 셋째 이후엔 월 24.50유로 인상 각종 장애가 있는 경우 138.30유로	사회보장부, 가족부, 소비자 보호부의 가족수당 평등기금 프로그램에서 관리 및 지급 주민 2,000명 이상인 지역은 지역예산으로 지급 공공부문 종사자는 편제를 분리함.
	아일랜드	만 16세 미만의 아동.(학생이나 장애아동은 만 19세)	첫째, 둘째 자녀에 대해 월 150유로, 셋째 자녀 및 추가 자녀에 대해서는 월 185유로 지급, 쌍생아는 자녀당 월 1.5배 더 지급, 삼생아 이상인 경우 2배 지급. 쌍생아 보조금 : 출생 시, 4세와 12세에 각 아동당 635유로 지급.	사회·가족부(Department of Social and Family Affairs)에서 수당 관리.

지역	국가	수급 자격 조건	금 여	담당 기관
남 유 럽	스페인	만 18세 미만 아동(65% 이상의 장애가 있는 경우 나이제한 없음)	자녀가 노동시장에 참가하는 경우는 연소득이 4,874.10유로를 초과하지 말아야함. 소득 조사를 근거로 한 아동수당은 자녀 수와 자녀 연령에 따른 차등화 없이 한 아동 당 연간 291유로가 지급됨.	노동·사회복지부(Ministry of Labor and Social Affairs)가 감독을 총괄. 국립사회보장원이 이 제도를 담당하고, 급여를 지급.
	이탈리아	가족수당 (Family allowances): 피 부양 배우자, 만 18세 미만의 자녀(장애인일 경우 나이제한 없음) 전업학생 21세, 대학생 26세	가족수당: 가족의 크기와 수입에 따라 일곱 명의 자녀까지 월 10.33유로부터 965.26유로까지 다양하게 지급. 대가족 보조금: 월 120.39유로	노동·사회복지부(Ministry of Labor and Social Welfare)와 재정경제부 (Ministry of Economy and Finance)가 감독을 총괄. 국립 사회보험원이 중앙 가족수당 기금을 통해 프로그램을 관리. 개인 고용주들은 피 고용인들과 가사노동자들에게 직접 수당을 지급하며, (농업종사자 제외) 지역의 국립사회보험협회 지사와 협력하여 기금의 재정구조를 안정화함.
	포르투갈	피보험자는 수당 청구 전에 지난 2개월 이전의 12개월 동안의 수입을 등록해야 함(연금수령자의 보류 혹은 비합법적인 수령인 혹은 직업병 수당 수혜자는 최소 50%까지 사정한다.) 수급자는 포르투갈에 거주하고 피보험자의 피부양자이며, 의무사회보장제도(compulsory social security scheme)에 보호받지 않아야 함.	수당은 가계 소득과 자녀 연령에 비례하여 계산되어 차등 지급됨. 첫째, 기준이 되는 가구소득이 정부가 정한 최저임금, 즉 월 385.90유로의 50% 미만이면 매달 126.69유로가 해당 아동이 만 12개월이 될 때 까지 지급되며, 만 12개월 이상이면 월 30.67유로가 지급됨. 둘째, 기준이 되는 가구소득이 최저임금의 50% 이상이지만 최저임금을 초과하지 않으면, 월 105.58유로가 해당 아동이 만 12개월이 될 때 까지 지급되며, 만 12개월 이상이면 월 26.40유로가 지급됨. 셋째, 기준이 되는 가구소득이 최저임금보다 높지만, 최저임금의 150%에 미치지 못하면 월 84.46유로가	노동·사회통합부 (Ministry of Labor and Solidarity)에서 총괄. 사회연대와 사보장국(General Directorate for Solidarity and Social Security)가 통해서 관리.

지역	국가	수급 자격 조건	금 여	담당 기관
남 유 럽	포르 투갈		해당 아동이 만 12개월이 될 때 까지 지급되면, 만 12개월 이상 이면 월 24.29유로가 지급됨. 넷째, 기준이 되는 가구소득이 최저임금의 150%를 초과하지 만 최저임금의 250%를 넘지 않으면 월 52.43유로가 해당 아 동이 만 12개월이 될 때 까지 지급되며, 만 12개월 이상이면 월 20.97유로가 지급됨. 마지막 으로 기준이 되는 가구소득이 최저임금의 250%를 초과하지 만 이것이 최저임금의 500%를 넘지 않을 경우 월31.46유로가 해당 아동이 만 12개월이 될 때 까지 지급되면, 만 12개월 이상 이면 월 10.49유로가 지급됨.	
	그리스	만 18세 미만의 자녀(학생 만 22세)가 있고, 그리스에 거주 중인 그리스 혹은 EU국민. 부 모가 전년도에 50일을 고용되 었고, 지난 2개월간 실업수당 을 받고, 2개월 동안 지속적으 로 일을 할 수 없거나 출산으로 2개월 동안 일을 못한 경우	자녀가 한 명인 경우 월 822유 로, 두 명인 경우 2465유로, 세 명은 55.47유로, 네 명은 67.38 유로, 다섯 명 이상은 자녀 당 11.29유로를 추가됨. 한부모, 미망인, 장애인, 군인 은 자녀 당 월 367유로를 추가 지급됨 장애아동은 해당 아동에 대해 월 3.67유로를 추가 지급됨.	고용·사회보호부 (Ministry of Employment and Social Protection)에서 관리
아 시 아	일본 ***	아동수당: 12세 미만의 아동을 양육하는 자에게 그 소득이 4인 가족의 경우 작년 소득이 피고용인의 경우, 6,840,000엔, 비고용인의 경우 6,120,000엔 이하일 때 지급됨 (2006년 기준). 특례급여: 12세 미만의 아동을 양육하는 자로서 소득제한에 의해 아동수당을 지급받지 못하는 피고용인(후생연금 등 피용자 연금가입자 등)등의 특례로서 특례급여의 한도액 미만의 경우(4인 가족의 경우, 6,920,000엔 미만)에 지급	아동수당, 특례급여 모두 첫째, 둘째 자녀의 경우 한 달에 5,000엔, 셋째 자녀의 경우 한 달에 10,000엔 지급. 수당은 2월, 6월, 10월에 지급.	후생노동성(Ministry of Health, Labor, and Welfare)에서 평등고용사무소, 아동 사무소, 가족사무소를 통해 프로그램 감독. 각 도의 후생청 보험 과와 사회보험 사무소에서 기금을 모집. 시나 현은 수당을 분배.

지역	국가	수급 자격 조건	금 여	담당 기관
아시아	이스라엘	이스라엘 거주 만18세 이하 아동	2004년 현재 첫째와 둘째 자녀가 있는 가족은 아동 당 월 120 셰켈(new shekel). 셋째 자녀는 월164셰켈, 넷째 자녀는 월 404셰켈, 다섯째 일 경우는 월 459셰켈. 이러한 자녀수에 따른 급여액의 차등화는 2009년부터 소멸될 예정임. 이는 2003년6월이나 이후 출생한 아동들에 대하여 자녀의 출생순위와 무관하게 모두 120셰켈을 지급하도록 제도를 변화하였기 때문임. 2006년6월 이전에 출생한 아동들에 대해서는 급여액이 점차 감소되어 출생 순위와 상관없이 모든 아동은 같은 비율의 급여액을 받게 됨.	사회부(Ministry of Social Affairs)에서 관리 국가보험연구소 (National Insurance Institute)에서 프로그램 관리, 기금모집, 수당지급.

※출처: Social Security Programs throughout the World(2004), <http://www.ssa.gov>; Social Security Worldwide(2006), <http://www-ssw.issa.int/sswlp2/engl/page1.htm>.

\* Social Affairs and Health, <http://www.stm.fi>.

\*\* Centre des Liaisons Europeens et Internationales de Securite Sociale (CLEISS) (2006), *The French Social Security System*, CLEISS, <http://www.cleiss.fr>.

\*\*\* 현지 자료수집에 근거함.

### <부록 3> 아동과 관련된 소득세 제도

소득세 제도는 세금 혜택을 통해 자녀가 없는 가족으로부터 자녀가 있는 가족에게 소득을 재분배하는 효과를 가질 수 있다. 세금 혜택들이 아동에게 영향을 줄 수 있는 방법은 크게 두 가지다. 첫째, 소득의 재분배를 통해 수평적 평등을 유지하고, 둘째 저소득층의 가족에게 더 큰 세금 혜택을 줌으로써 최저소득층의 아동들을 지원할 수 있다(Bradshaw & Finch 2002). 여기서는 호주, 캐나다, 미국, 영국을 위주로 아동과 연관된 세금제도를 살펴보고자 한다. 호주는, 캐나다는 아동수당을 현금 급여의 형태로 지급하기 보다는 세금제도와 연계하여 크레딧의 형태로 지급하고 있다. 영국은 현금 급여 형태의 아동수당이 있지만, 이와 함께 아동세크레딧도 함께 실시하고 있다. 세금과 연관된 아동세급여는 각 국가마다 이를 운영하는 방식은 자녀 연령에 따라, 자녀수, 가족 형태에 따라, 고용상태 등에 따라 다양하게 나타나고 있다.

#### 1. 호주

호주의 가족세급여 (Family Tax Benefit, FTB)은 아동의 양육을 보조하기 위한 가족세급여A(Family Tax Benefit Part A)와 생계부양자가 1명인 가족을 추가적으로 지원하기 위한 가족세급여B(Family Tax Benefit Part B)로 구분한다(ATOWww.ato.gov.au; Social Security Administration 2004).

가족세급여A는 만 21세 미만의 부양자녀를 가진 가족에 적용된다(전업학생일 경우는 만 24세까지; 만 21세 미만으로 청소년수당을 받지 않고 구직을 하는 자녀도 포함). 가족소득이 연 32,485호주달러 이하일 경우 자산조사가 면제된다<sup>49)</sup>. 이 급여의 최소/최대 지급액은 부양 자녀의 나이에 따라 다양하다. 만 18세 미만의 한 자녀 당 2주간 최소 금액은 42.98호주달러이고, 만 18세부터 24세까지는 57.82호주달러이다. 만 13세 미만의 한 자녀 당 2주간 최대 급여액은 133.56호주달러까지, 만 13세부터 15세까지는 169.40 주달러, 만 16세와 17세는 42.98호주달러, 만 18세부터 24세까지는 57.82호주달러이다.

가족세급여B는 부모 중 한 사람만 직업에 종사하는 경우(한부모 가족을 포함), 특

49) 가족세급여와 관련된 소득제한선과 급여액은 Social Security throughout the world-Asia and the Pacific 2004를 기준으로 한다.

히 5세 미만의 자녀를 둔 가정에 추가로 보조금을 지급한다. 2차 소득자의 연 소득이 18,947호주달러 미만이고 자녀가 만 5세 미만인 경우와 2차 소득자의 소득이 연 14,421호주달러 미만이고 자녀가 만 5세 이상 18세 이하인 경우 가족세급여 B에 의거하여 급여를 받을 수 있다. 한부모 가족은 자산조사가 면제된다. 만 5세 미만의 한 자녀를 둔 한 부모 가정의 최대 지급액은 2주당 114.66호주달러이며, 만 5세부터 만 15세(전업학생이라면 만 6세부터 만 18세)는 2주당 79.94호주달러이다. 2차 소득자의 연 소득이 4,000호주달러 이상이면 부부에게 지급되는 보조금은 자산 조사 대상이다.

이처럼, 호주의 가족세급여는 소득에 따라, 가구의 생계부양자의 수에 따라 자녀의 연령에 따라 급여액이 차등화 된다. 가족세급여는 가족지원사무소(The Family Assistance Office)에서 이의 지급을 요청할 수 있으며, 이것은 2주 간격으로 받을 수도 있고, 1년치를 일시에 받을 수도 있다(Austrian Taxation Office [www.ato.au](http://www.ato.au)). 가족세급여의 일시 분은 가족지원사무소 또는 세무서(Tax Office)에 요청할 수 있다.

## 2. 캐나다

캐나다에서는 1940년대 도입된 아동수당제도를 폐지하고, 1992년 이를 새로운 형태의 아동세 크레딧(a new Child Tax Credit)로 대체하였다<sup>50)</sup>. 1998년 빈곤을 감소와 일하는 부모들을 지원하기 위하여 목적으로 전국아동수당제도(The National Child Benefit)을 도입하였다<sup>51)</sup>.

현재 캐나다에서 실시되고 있는 캐나다 아동세급여(The Canada Child Tax Benefit, CCTB)는 기본급여(Basic Benefit)와 저소득층을 지원하기 전국아동세급여 보조금(National Child Benefit Supplement, NCBS)으로 구성된다(CRA [www.cra-arc.gc.ca](http://www.cra-arc.gc.ca))<sup>52)</sup>. 이러한 점에서 캐나다 아동세급여는 자녀가 있는 저소득층 및 중산층 가구에 동시에 혜택이 가도록 하는 한편, 저소득층 경우에는 혜택이 더 많이 가도록 하고 있다. 아동세급여의 수급 자격은 첫째 아동세급여의 지급 대상자가 만 18세 이하의 아동과 함께 거주하여야 하며, 둘째 지급 대상자는 아동의 양육에 일

50) <http://www.thecanadianencyclopedia.com> 참조. 2006년 4월 7일 검색.

51) The National Child Benefit, <http://www.nationalchildbenefit.ca>, 2006년 4월 7일 검색.

52) Canada Revenue Agency (CRA), <http://www.cra-arc.gc.ca>, 2006년 4월 7일 검색.

차적 책임을 가진 사람으로 아동의 일상적 활동과 욕구를 파악하고 이를 관리해야 하며, 셋째 지급 대상자는 반드시 캐나다에 거주해야 한다. 가족 중에 어머니가 아동과 함께 거주할 경우 일반적으로 여성이 이 급여의 지급대상이 되지만, 아버지, 조부/모 또는 기타 보호자가 될 수도 있다. 이 급여는 비과세이며 매달 지급된다.

2001년에서 2002년 사이 캐나다 정부는 자녀가 있는 캐나다 가족의 82%인 3백 20만 (3.2millions) 가구의 5백 80만(5.8 millions) 명의 아동들을 위해 기본급여로 52억 달러를 지출했다. 같은 기간에 캐나다 정부는 자녀가 있는 캐나다 가족의 40%인 1백 50만(1.5millions) 가구 2백70만(2.7millions) 명의 아동에게 전국아동세급여보조금으로 25억 달러를 제공하였다.<sup>53)</sup>

2003년 총가구소득이 연 22,615달러 이하인 가족을 위한 2004년 7월에서 2005년 6월 사이의 전국아동세급여는 아래의 표와 같다.

〈표〉 전국아동세급여의 연간 수급할 수 있는 최대 금액  
(2003년의 총가구소득 22,216달러 이하인 경우)

(단위: \$)

자녀 구분	기본급여	아동세급여 보조금	전체(연)	급여 (월)
첫째 자녀	1,208	1,511	2,719	226.58
둘째 자녀	1,208	1,295	2,503	208.58
셋째 자녀 이후 한 명 당	1,292	1,215	2,507	208.91

출처: The National Child Benefit, <http://www.nationalchildbenefit.ca>. 2006년 4월 7일 검색

2003년 연간 가구 총소득이 22,615달러 이하인 가족은 전국아동세급여의 최대 액수를 받을 수 있는 자격이 부여된다. 첫째 자녀를 위해서는 전국아동세급여의 기본급여 1,208달러와 전국아동세급여보조금 1,511달러를 합하여 연 2,719달러(월 226.58달러)를 받을 수 있다. 둘째 자녀는 연 2,503달러(월 208.58달러)를 수급할 수 있으며, 셋째 자녀 이후 부터는 연 2,507달러(월 208.91달러)를 수급할 수 있다. 2003년의 총 가구소득이 22,615달러에서 35,000달러인 가정은 최대의 기본급여와 부분적인 아동세급여보조금을 받을 자격이 주어진다. 2003년의 총 가구소득이 35,000달러를 넘는

53) The National Child Benefit, <http://www.nationalchildbenefit.ca>. 2006년 4월 7일 검색.

가족은 기본급여를 부분적으로 받을 수 있다. 2004년에서 2005년 사이에 만 7세 미만의 아동이 있으나, 이 아동을 위한 보육비용을 청구하지 않는 가족의 경우는 추가적으로 239달러가 지원된다.

이처럼, 캐나다는 전국아동세급여제도를 기본급여와 아동세급여보조금으로 이중화하여 저소득계층이 더 많은 혜택을 받을 수 있도록 하고 있으며, 또한 자녀 수에 따른 차등 지원도 하고 있다.

### 3. 영국

아동세크레딧(Child Tax Credit, CTC)은 2003년 근로소득지원세(Working Tax Credit, WTC)와 함께 2003년 4월에 도입되었다(BBC News, 2006.4.6).<sup>54)</sup> 이 두 제도는 영국 정부가 세금제도 안에 사회보장급여를 통합시키기 위한 목적에서 실시한 것이다. 아동세크레딧은 자녀를 양육하는 데 필요한 비용을 보조하기 위한 급여로 세금에서 감면되거나 공제되는 것이 아니라 지급대상자가 현금을 받을 수 있도록 한 제도이다.

아동세크레딧은 자산 조산에 근거한 급여지만, 자녀가 있는 가족의 90%가 이를 수급할 자격이 된다. 연간 총 가구소득이 58,175파운드 미만이면 아동세크레딧을 신청할 수 있는 자격이 주어지지만, 자녀가 1명이 있을 경우는 연소득이 66,350파운드까지로 소득제한선이 상승한다. 크레딧의 금액은 가족의 연소득과 아동 수 등에 따라 다르며 만 1세 미만의 아동이 있거나 장애아가 있을 경우는 지급액이 증가한다. 적어도 1명 이상의 만 16세 이하의 아동을 양육하고 있는 사람은 이를 수급할 자격이 주어지며, 부/모의 고용상황과 연계되어 있지 않기 때문에 이 급여는 아동을 주로 돌보는 사람에게 지급된다. 이 급여는 지급대상자의 은행계좌, 우체국계좌 등으로 직접 지급된다<sup>55)</sup>.

아동세크레딧의 급여액은 가족구성요소(a family element)와 자녀구성요소(a child element)에 의해 결정된다. 2006~2007년 기준으로 적어도 1명 이상의 자녀를 둔 가족은 가족구성요소에 따라 최대 545파운드와 자녀구성요소에 따라 각 자녀 당

54) Tax Credit, <http://www.news.bbc.co.uk> 2006년 10월 8일 검색.

55) Directgov, <http://www.direct.gov.uk>.



1,765파운드를 지급받을 수 있다<sup>56)</sup>. 가구의 총소득이 증가할수록 자녀구성요소에 의한 금액은 조금씩 감소한다<sup>57)</sup>. 결국, 영국의 아동세크레디트는 가구의 총소득과 자녀의 수에 의해 급여액이 차등화 되고 있다.

#### 4. 미국

아동세크레디트(Child Tax Credit, CTC)는 2005년 현재 17세 이하의 아동이 있는 가족에게 환급되며, 환급액은 가족의 형태(결혼 지위)와 소득 수준에 따라 다르게 책정된다 (IRS <http://www.irs.gov>). 우선, 2005년도 아동세크레디트를 신청하기 위한 자격 조건은 첫째, 아동은 수급자의 자녀거나 입양자거나 형제/자매거나 손자/녀라야 하며, 둘째, 아동의 연령은 2005년 기준 만 17세 이하여야 하며, 셋째, 2005년 한 해 동안 절반의 기간을 수급자와 동거하여야 하며, 넷째 미국시민이거나 영주자라야 한다<sup>58)</sup>.

아동세크레디트는 결혼 지위와 총소득과 연계되어 된다. 아동세크레디트를 받는 사람의 수정된 총소득(modified adjusted gross income)이 결혼의 지위에 따라 정부가 정한 소득의 일정액 이상이면 즉, 결혼하여 부부가 동거할 경우 110,000달러 이상, 결혼하였으나 부부가 별거한 경우 55,000달러 이상, 기타는 75,000달러 이상이면 크레디트를 받을 자격이 제한된다. 이 아동세크레디트제도에 의해 납세자는 연방소득세(federal income tax)에서 한 아동 당 1,000달러를 공제받을 수 있다. 미국에서는 아동세크레디트는 가구소득, 결혼 지위, 자녀 수 등에 따라 그 혜택을 받는 범위가 달라지고 있다<sup>59)</sup>.

56) 위의 사이트

57) Tax Credit, <http://www.news.bbc.co.uk> 2006년 10월 8일 검색.

58) Child Tax Credit, <http://www.irs.gov>. 2006년 6월 20일 검색.

59) 미국에 아동세크레디트와 함께 아동이 있는 저소득층을 지원하는 근로소득지원세(the Earned Income Tax, EITC)가 있다. 근로소득지원세는 사회보장비에 대한 국가의 부담을 경감하고, 노동시장참여 동기(incentive)를 부여하기 위해 1975년에 도입된 제도로 가족의 소득수준과 아동 수에 따라 국가로부터 세금(refundable federal income tax credit)을 환급 받을 수 있도록 한 제도이다.

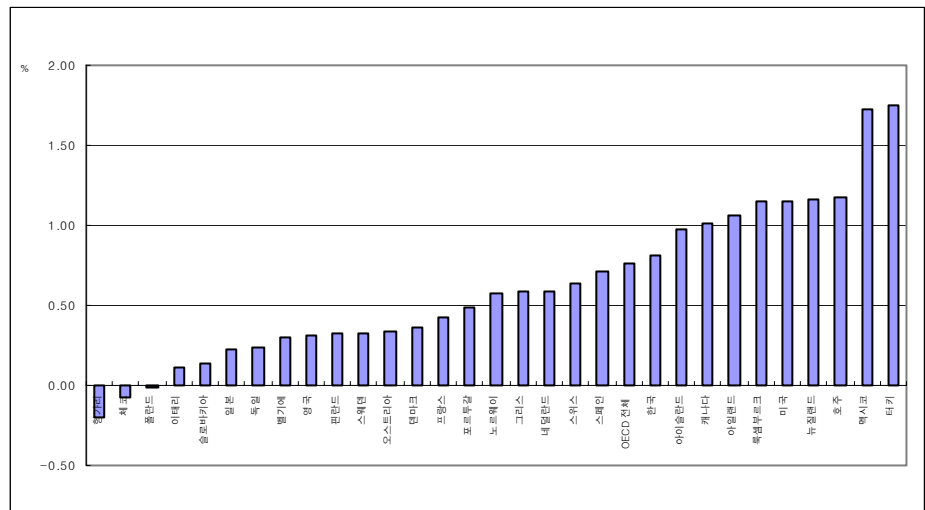
## &lt;부록 4&gt; OECD 국가의 인구 수 및 합계출산율(2003)

(단위:1,000명)

국가	인구 수	합계출산율	국가	인구 수	합계출산율
호주	19,873	1.76	한국	47,849	1.17
오스트리아	8,118	1.39	룩셈부르크	450	1.63
벨기에	10,376	1.61	멕시코	102,708	2.4
캐나다	31,660	1.52	네덜란드	16,224	1.75
체코	10,202	1.18	뉴질랜드	4,009	1.9
덴마크	5,387	1.76	노르웨이	4,564	1.8
핀란드	5,213	1.76	폴란드	38,195	1.24
프랑스	60,028	1.89	포르투갈	10,449	1.44
독일	82,502	1.34	슬로바키아	5,379	1.17
그리스	11,024	1.27	스페인	42,005	1.29
헝가리	10,130	1.3	스웨덴	8,958	1.71
아이슬란드	289	1.99	스위스	7,339	1.41
아일랜드	3,979	1.98	터키	70,712	2.46
이태리	57,478	1.29	영국	59,554	1.71
일본	127,619	1.38	미국	290,789	2.04
OECD-30	1,153,062	1.6			

출처: OECD, <http://puck.sourceoecd.org/> 2006년 4월 10일 검색

<부록 5> OECD 국가의 연평균 인구성장률(1991~2004)



출처: OECD, <http://puck.sourceoecd.org/> 2006년 4월 10일 검색

## &lt;부록 6&gt; 가족에 대한 사회적 비용

&lt;2001년 GDP 대비&gt;

(단위: %)

	출산 및 육아휴가 maternity and parental leave	아동수당/ 가족수당 family benefits	기타현금 급여 other cash benefits	총현금 급여 total cash benefits	보육 서비스 daycare/ home-help services	기타 현물급여 other benefits in kind	총가족 서비스 total family services	전체비용 total spending
호 주	0.0	2.4	0.0	2.4	0.2	0.3	0.5	2.9
오스트리아	0.4	2.0	0.0	2.4	0.5	0.0	0.6	2.9
벨기에	0.2	1.7	0	1.9	0.2	0.2	0.4	2.3
캐나다	0.2	0.7	a	0.9	a	x	0.0	0.9
체 코	0.5	0.6	0.3	1.5	0.1	0.0	0.1	1.6
덴마크	0.5	1.0	a	1.5	2.1	0.2	2.3	3.8
핀란드	0.6	1.0	0.1	1.7	1.0	0.3	1.4	3.0
프랑스	0.3	1.1	0.0	1.5	0.6	0.7	1.3	2.8
독 일	0.2	0.8	0.2	1.1	0.4	0.4	0.8	1.9
그리스	0.3	0.6	0.1	1.1	0.4	0.3	0.7	1.8
헝가리	0.6	1.3	0.1	1.9	0.1	0.5	0.6	2.5
아이슬란드	0.6	0.6	0.6	1.2	1.0	0.4	1.4	2.6
아일랜드	0.1	0.6	0.7	1.4	0.2	0.0	0.2	1.6
이태리	0.1	0.5	0.0	0.6	0.1	0.2	0.3	1.0
일 본	0.1	0.2	0.0	0.3	0.3	a	0.3	0.6
한 국	a	0.0	a	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1
룩셈부르크	x	x	a	2.9	0.6	a	0.6	3.4
멕시코	a	a	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3
네덜란드	0.0	0.7	0.0	0.7	0.4	a	0.4	1.1
뉴질랜드	a	0.8	1.2	2.1	0.0	0.1	0.1	2.2
노르웨이	0.8	1.0	0.2	1.9	0.7	0.5	1.3	3.2
폴란드	0.3	0.5	0.2	0.9	a	a	0.0	0.9
포르투갈	0.1	0.4	0.1	0.7	0.4	0.1	0.5	1.2
슬로바키아	0.5	0.8	0.0	1.4	0.1	0.1	0.1	1.5
스페인	0.1	0.1	0.0	0.3	0.1	0.1	0.2	0.5
스웨덴	0.7	0.9	0.1	1.8	0.9	0.2	1.1	2.9
스위스	0.0	1.1	a	1.1	0.2	0.1	0.2	1.2
터 키	0.0	0.4	0.6	1.0	0.0	0.1	0.1	1.1
영 국	0.1	0.9	0.9	1.9	0.2	0.1	0.3	2.2
미 국	a	0.4	a	0.4	0.0	0.3	0.3	0.7
OECD-30	0.3	0.8	0.2	1.3	0.4	0.2	0.5	1.8
EU-15	0.3	0.9	0.2	1.4	0.5	0.2	0.7	2.2

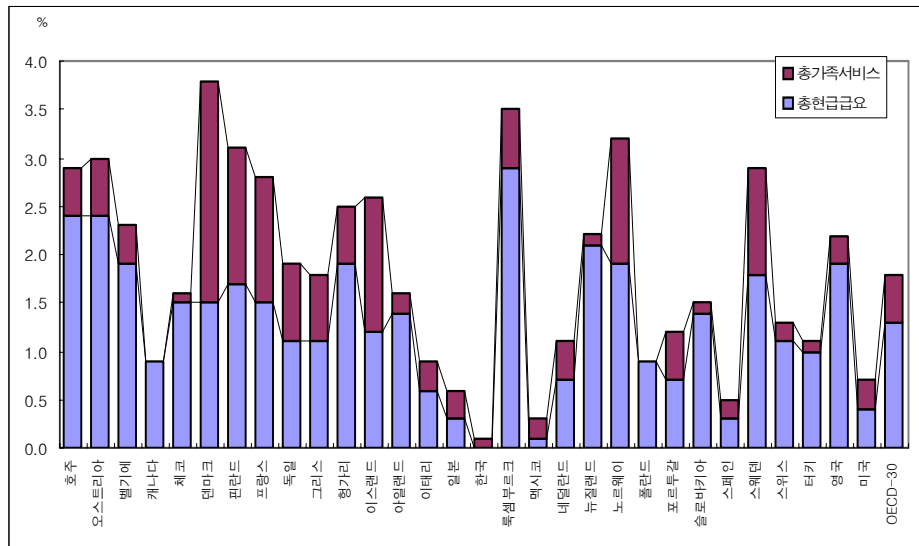
참고: 터키는 1999 자료임.

m: 이용가능하지 않은 자료, a: 존재하지 않는 자료, x: 다른 카테고리에 포함됨.

\* OECD의 2001년 사회적 비용(social expenditure)자료는 단독가구를 포함하고 있으며, 이 비용은 아동의 양육만이 아니라 피부양자를 위한 비용도 함께 포함하고 있음.

출처: OECD 내부자료

## <부록 7> GDP 대비 가족지원비율(2001)



\* 캐나다와 폴란드의 가족서비스비용에는 보육비용이 분리되지 않고 포함되어 있음.

출처: OECD 내부자료

2006 연구보고서-1

아동수당제도의 국제비교 및 도입방안에  
관한 연구

---

2006년 12월 28일 인쇄  
2006년 12월 30일 발행

발행인 : 서 명 선

발행처 : 한 국 여 성 개 발 원  
서울시 은평구 불광동 1-363  
전화 / 356-0070 (代)

인쇄처 : 도서출판 늘 품  
전화 / 2275-5326 (代)

---

<정가 5,500원>

ISBN 89-8491-166-6 93330