

2012 이슈페이퍼 《 연구보고서 2012-19



2012 ISSUE PAPER

저소득 한부모가족 아동양육비 지원방안


수행과제명 | 저소득 한부모가족 아동양육비 지원방안 연구

과제책임자 | 김은지 연구위원




한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

저소득 한부모가족 아동양육비 지원방안

수행과제명  저소득 한부모가족 아동양육비 지원방안 연구

과제책임자  김 은 지 연구위원

 Tel: 02-3156-7104

 e-mail: kimeunji@kwdimail.re.kr

요약

2011년 한부모가족지원법 개정으로 법 조항들이 획기적으로 개선되었고 기존의 한부모가족 아동양육비 외에 추가 수당도 지급되고 있지만, 아직까지 저소득 한부모에 대한 지원은 체계적, 현실적으로 이루어지지 못하고 있는 실정임. 한부모가족 아동양육비는 최초 분유값에서 출발하였으나, 아동연령이 확대된 현재에는 그 추정 근거가 명확하지 않아 급여의 제도적 확대가 제약되고 있음. 또한 아동양육비와 생계급여가 별도로 운영되고 있어 제도간 연계성이 떨어지는 문제가 발생함. 나아가 해외 제도에 비추어 보았을 때 유자녀가족 혹은 한부모가족에 대한 보편적 급여가 부재하여 한부모가족 지원수준이 현저히 낮은 상황임. 이에 본 연구는 현행 한부모가족 아동양육비를 한부모가족 생계비와 통합하여 ‘한부모 아동수당’으로 용어를 전환하도록 하며, 이러한 수당은 단기적으로는 저소득층에 대한 부가적인 생계비지원의 역할을, 장기적으로는 보편적 급여로 도약하는 디딤돌이 될 것을 단계적으로 제안하고 있음.

1 배경 및 문제점

한부모가족은 생계부양과 자녀돌봄의 역할을 동시에 수행해야 하는 어려움을 갖고 있고 경제적으로도 취약한 집단 중 하나임. 한부모가족의 경제적 빈곤은 자녀양육에도 영향을 미쳐, 자녀양육부담을 크게 갖는 것으로 나타남. 그러나 자녀양육에 대한 지출이 늘어나는 한국사회에서 저소득 한부모가족이 자녀양육에 투입할 수 있는 비용은 극히 제한적임. 따라서 한부모가족 아동의 적절한 양육을 위한 사회적 지원은 매우 필요한 상황임.

한부모가족의 아동양육을 위한 지원은 만 12세 미만을 대상으로 월 5만원이 지급되고 있음. 20년간 제도가 운영되어 왔음에도 불구하고 실제 아동양육에 소요되는 비용에 비해 크게 부족한 상황임. 이는 양육비 지원적 성격과 생계비 지원적 성격이 혼재되어 있는 아동양육비의 근거와 목적이 명확치 않은 것에 기인함.

본 연구는 이러한 저소득 한부모가족 아동양육비 지원제도가 내재하고 있는 정책근거의 모호성에 주목하여 행정사자료 분석을 통해 이를 규명하고, 저소득 한부모가족 아동양육비 지원체계에 대한 OECD 국가비교를 통해 제도개선의 시사점을 도출하였음. 그리고 이를 토대로 저소득 한부모가족 자녀양육 지원을 현실화할 수 있는 구체적 정책패키지를 제시하고, 정책패키지 내에서 한부모가족지원 아동양육비의 단계별 포지셔닝(positioning) 전략을 제안하였음.

2 조사 및 분석결과

■ 한부모가족의 아동양육비 쟁점

- 낮은 지원액수와 지원의 근거 부족

한부모가족의 아동양육비는 20여년 동안 운영되어 왔으나 제도개선 내용은 매우 제한적이고 미흡한 수준으로 이루어져 왔음. 지원수준이 낮은 것은 아동양육비 산출근거가 명확치 않은 것과 무관치 않음. 1일분유 80g을 기준으로 시작된 이후 대상자 연령이 확대되었음에도 불구하고 산출근거는 여전히 분유량을 기준으로 하였으며, 정액제(2만원)로 바뀌었던 2004년에도 금액에 대한 산출근거는 분명치 않았음.

또한 급여목적이 ‘저소득 한부모가족이 가족기능을 유지하고 생활안정과 복지증진 유지를 위해 아동양육비를 지원한다’(여성가족부, 2012)고 명시되어 있어 추가생계급여 지원인지, 적정한 아동양육의 질 보장을 위함인지 명확치 않음. 이로 인해 대상자 및 급여액수의 제도적 확대가 제약되었음.

● 아동양육비지원과 생계비지원간 관계 정립 필요

2011년 한부모가족지원법 개정에 따라 생계비, 아동양육비 등 복지급여 지급이 의무화되었음. 지금까지는 실제적으로 생계비지원적 역할을 수행했던 아동양육비와 미지급되었던 생계비 간에 경계가 모호했다고 볼 수 있음. 이제는 생계비 지급이 의무조항으로 변경됨에 따라 이들간의 명확한 관계 정립이 필요함. 그러나 법개정 이후에도 보호시설에 있는 한부모가족에 대해 5만원의 생계비가 지급되고 있을 뿐이고 생계비 지급과 관련된 구체적인 제도 운영 설계는 이루어지고 있지 않아서 아동양육비와 생계비 간 차이에 대한 혼란은 더욱 확대될 소지가 있음.

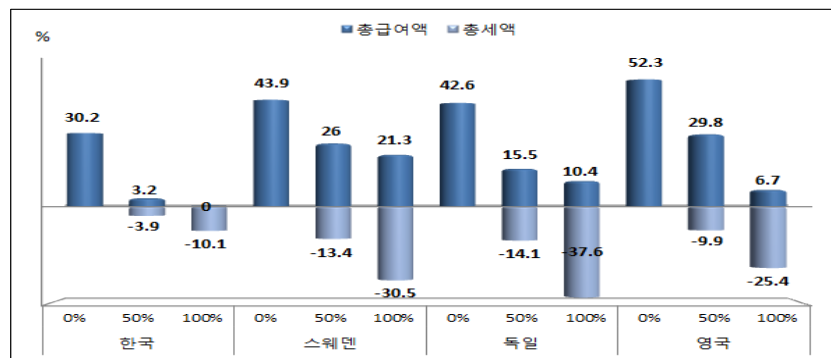
한편 기초생활보장제도에서는 최저생계비 계측이 이뤄진 이후부터 한부모가족의 특수성을 고려한 추가비용(2010년기준, 198천원)을 산출해 왔으나 실제 제도운영에 적용하지는 못하였음. 생계비가 의무조항으로 변경되는 것을 계기로 기초생활보장과의 관계 정립도 필요함.

나아가 현행 한부모가족 아동양육비는 기초생활보장 수급자는 제외하고 비수급자를 대상으로 지원되고 있음. 이는 유사형태의 다른 수당(장애수당, 장애아동수당 등)의 지급방식과 차이가 있음. 일정한 인구학적 요건을 갖춘 저소득층에 대해 공공부조가 보장하지 못하는 추가비용을

보장하는 이러한 수당들은 기초생활보장 생계급여와 중복급여가 이루어지고 있음.

■ 국가별 급여수준 비교

본 연구에서는 OECD Wages and Benefits의 가장 최근 자료(2010년 기준)를 대상으로, 2명의 아동이 있는 한부모가족에 대하여 소득수준별 시뮬레이션 분석을 실시하였음. 분석결과, 한국의 급여수준은 전반적으로 낮은 편이었음. 무엇보다 소득이 상대빈곤선에 도달하기만 해도 급여가 거의 없어진다는 점이 다른 국가들과의 차이점임. 영국의 경우 빈곤한부모에게 집중적인 지원을 하고 있으며, 스웨덴은 모든 한부모에 대해 일정수준 이상의 급여를 제공하고 있음. 한국의 경우 급여가 낮은 대신 세액도 낮고, 다른 국가들은 급여가 높은 대신 세액부담도 큰 편임.



■ 그림 1 ■ 각국의 근로소득 수준별 총급여 및 세액 비중
 (평균임금대비 비중)

구체적으로 급여내용별로 살펴보면, 소득이 전혀 없는 한부모가 받을 수 있는 한국의 공공부조(생계급여) 수준은 평균임금 대비 24% 수준으로, 다른 국가들보다 높은 수준임. 또한 급여대상(coverage) 측면에서도 한국의 공공부조가 다른 국가들에 비해 취약하지 않음.

그러나 한부모가족에게 지급되는 가족급여가 전혀 없는 점이 급여차이를 낳는 가장 큰 원인으로 보임. 한국의 경우 상대빈곤선에 있는 한부모가 낮은 수준의 아동양육비(2명 아동에 대해 10만원, 평균임금 대비 3%)를 받을 수 있으나, 이 가족급여는 공공부조를 받지 않는 저소득층 일부에만 지급되므로 급여대상의 폭도 매우 좁음. 반면 스웨덴은 평균임금 대비 16%에 해당하는 가족급여를 모든 소득계층의 한부모에게 지급하고 있어 아이를 혼자 양육하는 가족에 대한 튼튼한 아동양육비 보장체계를 갖추고 있음. 독일의 경우에도 평균임금 대비 10%에 해당하는 가족급여를 모든 소득계층의 한부모에게 지급함. 영국의 경우 상대적 빈곤선(평균임금 50%)에 해당하는 가족에게 집중적으로 급여를 지급하며, 평균임금 수준의 한부모에 대해서도 7% 수준의 가족급여를 계속 지급함.

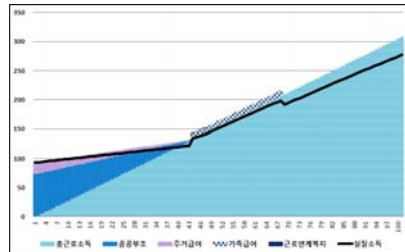
한부모가족에게 지급되는 급여의 차이는 주거급여의 차이에도 기인함. 한국의 경우 공공부조에 부착된 주거급여가 최빈곤층에만 낮은 수준(평균임금 대비 6%)으로 지급되지만, 다른 국가들에서는 각종 주거급여가 보다 높은 수준으로 보다 넓은 소득수준범위에 걸쳐 지급됨. 각국에서 한부모에게는 주거급여가 유리하게 구성되고 있어, 주거급여의 차이 또한 한부모가족의 지원차이를 가져오는 주요 원인이 됨.

표 1 각국의 근로소득 수준별 급여액

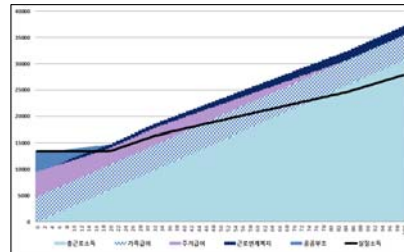
(단위: 평균임금대비 %)

	한국			스웨덴			독일			영국		
	0%	50%	100%	0%	50%	100%	0%	50%	100%	0%	50%	100%
공공부조	24	0	0	12.7	0	0	20.6	3.3	0	9.9	0	0
가족급여	0	3.2	0	15.6	15.6	15.6	10.4	10.4	10.4	20.1	19	6.7
주거급여	6.2	0	0	15.5	6.8	0	11.6	1.8	0	22.3	10.8	0
근로연계복지	0	0	0	0	3.5	5.7	0	0	0	0	0	0
총세액	0	3.9	10.1	0	13.4	30.5	0	14.1	37.6	0	9.9	25.4

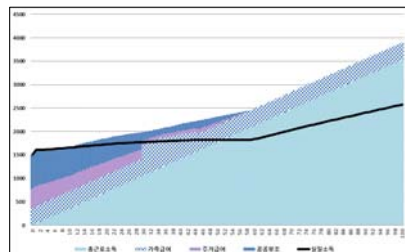
■ 국가별 급여간 대체성(trade-off) 비교



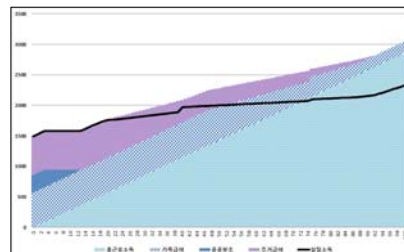
|| 그림 2 || 한국



|| 그림 3 || 스웨덴



|| 그림 4 || 독일



|| 그림 5 || 영국

저소득 한부모의 주요 양육비지원체계인 공공부조와 가족급여 간 대체적 관계를 살펴보면 다음과 같음. 우선 한국의 경우 한부모가족 아동양육비는 기초생활보장제도 비수급자에게만 지급되어 동시수급이 불가능하며, 기초생활보장 대상자 판정시 기준소득인 소득인정액을 기준으로 양육비 지급여부를 결정하기 때문에, 공공부조 소득산정시 한부모가족 아동양육비를 소득으로 산정하지 않음.

스웨덴의 경우 아동수당 및 양육비지원수당이 보편적 급여로 지급되며, 공공부조는 그 위에 top-up되는 방식임. 공공부조와 가족급여는 동시수급이 가능하며, 가족급여는 공공부조 산정시 소득에 포함되어 공공부조급여액에서 공제됨.

독일의 경우 아동수당과 다른 가족급여들이 상이함. 아동수당의 경우

보편적 급여로 지급되며, 아동을 위한 기본비용으로 간주되어 공공부조 산정시 소득에 포함되지 않는 점이 특징적임. 그 외 보충아동수당 및 양육유지수당은 한국의 아동양육비처럼 공공부조 비수급자에게만 지급되며, 차이점은 이 급여가 공공부조 내에 소득으로 산정된다는 것임.

마지막으로 영국의 경우 아동수당과 아동세액공제는 공공부조인 소득보조(income support)와는 별도로 운영되어 동시수급이 가능하며, 공공부조 산정시 소득으로 인정되지 않음.

표 2 공공부조와 가족급여 간 대체관계

국가	가족급여명	수급자격 (동시수급 가능여부)	급여수준 (공공부조 산정시 소득에 포함 여부)
한국	한부모 아동양육비	불가능	비포함
스웨덴	아동수당(barnbidrag), 양육비지원수당 (maintenance support)	가능	포함
독일	아동수당(Kindergeld)	가능	비포함
	보충아동수당(Kinderzuschlag), 양육유지수당 (Unterhaltsvorschuss)	불가능	포함
영국	아동수당(Child Benefit), 아동세액공제(Child Tax Credit)	가능	비포함

이러한 차이점을 살펴볼 때 한국의 한부모가족 지원체계는 전반적으로 낮은 수준으로 나타나고 있음. 무엇보다 가족급여의 취약성이 한부모가족의 적절한 급여보장을 크게 저해하고 있음. 한국의 가족급여는 한부모가족 아동양육비가 유일하며, 아동수당이나 양육비대지급수당(양육비지원수당, 양육유지수당) 등 유자녀가족 혹은 한부모가족에 대한 보편적 급여가 존재하지 않음. 또한 공공부조와 가족급여 간 관계 측면에서는, 생계급여와 아동양육비가 별도로 운영되고 있어 제도간 연계성이 떨어지는 점이 문제로 지적될 수 있음.

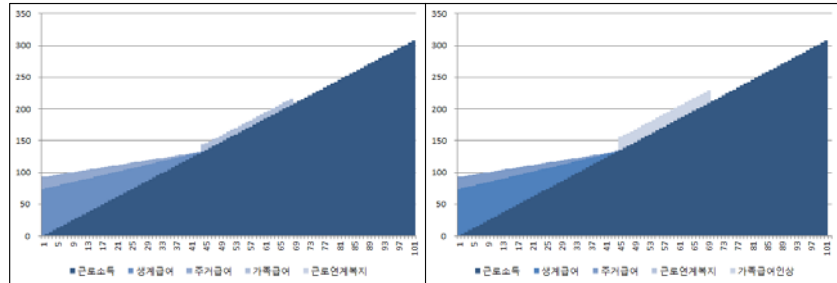
3 정책제언

제안1) 단기: 아동양육비를 가칭 ‘한부모 아동수당’으로 전환

단기적으로는 한부모가족 아동양육비를 기초생활보장이 보장하지 못하는 한부모추가비용 보전을 위한 수당으로 자리매김하며, 한부모가족 지원법상 ‘생계비’ 및 ‘아동양육비’를 통합하여 개념상의 혼선을 없애기 위해 급여 명칭을 변경함(가칭 ‘한부모 아동수당’)

※ ‘수당’은 인구학적 특성만을 요건으로 하는 현금급여(demogrant) 혹은 저소득층을 대상으로 정기적으로 지급하는 급여(allowance)를 포괄적으로 지칭하는 용어임. 이론적으로나 외국사례에서는 전자의 의미로 더 자주 사용하지만, 한국 법률상에서는 주로 후자의 의미로 사용됨. 본 연구에서는 단기적으로는 현행 아동양육비를 기초생활보장제도가 보장하지 못하는 저소득 한부모에 대한 추가비용 성격으로 자리매김하고, 이후 별도 용어개정 없이 보편적 수당으로 전환될 수 있도록 ‘수당’이라는 용어를 제안함. 또한 아동양육비의 지급단위가 아동인 점을 고려하여 ‘가족수당’ 보다는 ‘아동수당’을 제안함.

수당의 금액은 아동 2인인 한부모가구의 최저생계비 추가비용이 20만원 정도로 추계되었으므로(김미곤외, 2010), 아동 1인당 10만원으로 지급함. 대상자의 소득기준은 높이지 않는 것으로 하되, 생계급여의 지원대상에 맞게 현재 만 12세 이하 아동에 대한 지원을 18세 이하 아동으로 확대함.

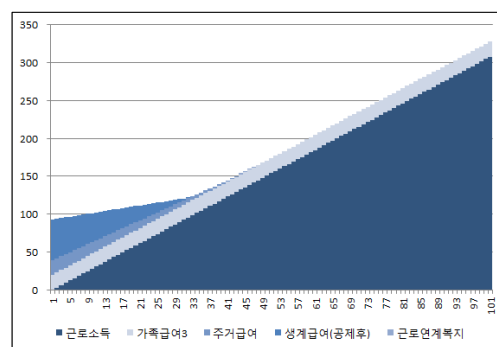


■ 그림 6 ■ 현행 및 단기(안)

제안2) 장기: 보편적 수당으로 전환

최종단계에서는 기초생활보장제도 내에 한부모에 대한 추가급여를 도입하여 저소득 한부모에 대한 급여가 완전히 편입되도록 하고, 기존의 한부모가족 아동양육비(가칭 ‘한부모 아동수당’)는 보편적 수당으로 전환함.

이 경우 공공부조는 공공부조제도로서의 완결성을 가지게 되고, 수당은 수당으로서의 본연의 형태를 가지게 되어 소득역전구간 등이 발생하기 않게 됨. 보편적 수당은 아동수당 또는 한부모가족 대지급수당 중 어떤 형태로도 도입될 수 있으며, 사회적 합의에 따라 두 가지를 단계적으로 도입해 나가야 함.



■ 그림 7 ■ 장기(안)

제안3) 과도기: 기초보장과 연계성 강화 및 한부모 추가비용 실질 보전

기초생활보장제도가 현재처럼 통합급여방식으로 운용되지 않고, 급여별로 다양한 기준선이 마련되어 ‘all or nothing’의 체계를 벗어날 경우 과도기적 단계를 거칠 수 있음. 과도기단계에서는 한부모 아동수당을 공공부조와 동시수급할 수 있도록 함. 즉 공공부조 외부에 있는 한부모 아동수당을 소득인정액 산정시에 포함하여, 기초생활보장수급자와 한부모수급자 간 연계가 연동되도록 함.

과도기 1단계의 경우, 한부모 아동수당을 공공부조와 동시수급할 수 있도록 하되, 수급액은 급여액에서 제외함. 보다 한부모가족의 추가비용에 대한 사회적 합의가 이루어질 경우, 과도기 2단계처럼 한부모가족에게 별도의 추가급여를 더 지급하는 방식을 도입할 수 있음.

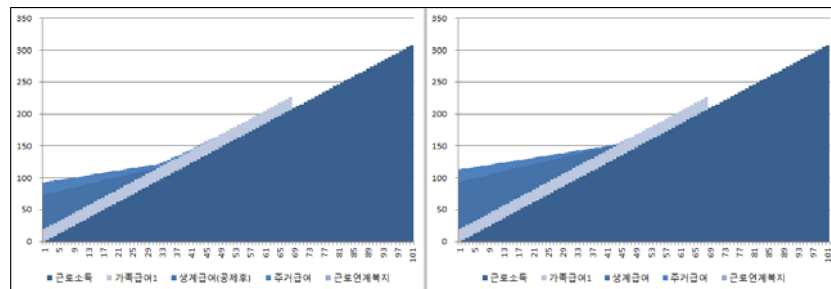


그림 8 | 과도기 1, 2단계(안)

4 기대효과

2011년 한부모가족지원법 개정으로 법 조항들이 획기적으로 개선되었고 기존의 한부모가족 아동양육비 외에 추가 수당도 지급되고 있지만, 아직까지 저소득 한부모에 대한 지원은 체계적, 현실적으로 이루어지지

못하고 있는 실정임. 특히 여러 방면에서 복지확대의 수요가 폭발하면서 단순히 급여의 무조건적인 확대가 아닌 급여확대의 방향성에 대한 사회적 논의가 필요한 시점임.

본 연구는 현행 한부모가족 아동양육비가 단기적으로는 저소득층에 대한 부가적인 생계비지원의 역할을 하도록 자리매김하며, 장기적으로는 보편적 급여로 도약하는 디딤돌이 될 것을 단계적으로 제안하고 있음. 이와 같은 제안은 현행 한부모가족 아동양육비를 어떤 방식으로 확장해 나갈 것인가에 대한 구체적 지침으로 활용될 수 있을 것으로 기대됨.

참고자료



김은지·황정임(2012) 저소득 한부모가족 아동양육비 지원방안 연구, 한국여성정책연구원.

주관부처 :

관계부처 : 여성가족부 가족지원과, 여성가족부 가족정책과,
보건복지부 기초생활보장과