

일본의 아동수당과 한국의 가정양육수당 비교¹⁾

Comparing the Child Allowance of Japan and
the Child Home Care Allowance of Korea

김성아 | 한국보건사회연구원 전문연구원
김태완 | 한국보건사회연구원 연구위원

아동수당은 아동의 건강한 성장을 도모하고 미래사회를 준비하기 위해 효과적인 정책 수단이다. 그러나 대상자나 자원, 제도 영향의 규모와 정책의 하방경직성 등을 고려한다면 기존 유사 제도와 다른 나라의 선행 경험을 참고하여 제도의 도입 방향을 설계해야 한다. 여기에서는 아동수당의 유사 제도로서 한국의 가정양육수당을 일본의 아동수당과 비교하였다. 그리고 인구노령화나 낮은 수준의 경제성장률 등 우리 사회가 유사한 경로를 따르고 있는 일본에서 1972년 아동수당제도를 도입하고 2012년까지 실질적 수준으로 확대한 이후 자원 조달의 어려움, 재해로 인한 자원 투입의 우선순위 변화, 정책 효과성에 대한 비판 등의 이유로 제도 규모를 축소한 정책 경험을 검토하였다. 이를 바탕으로 새로운 제도로서의 아동수당 도입에 따른 불확실성을 최소화하기 위해 대상자의 범위, 급여 수준, 자원 마련 방안, 다른 제도와의 관계에서 고려해야 할 정책 선택 차원을 제안하였다.

1. 들어가며

제4차 산업혁명의 도래와 국내외 불확실한 경제 상황, 불평등 심화 등 새로운 경제·사회적 위험에 대한 지적이 확대됨에 따라 기존의 소득

보장제도 개편이나 기본소득 도입에 대한 논의가 심화되고 있다. 실제로 다수의 정책결정자 집단이 기본수당 혹은 아동수당의 도입을 제안하기도 한다.²⁾

1) 일본의 아동수당은 보편적 소득보장정책인 반면, 한국의 가정양육수당은 보육료 지원에 상응하여 가정에서 양육하는 아동에 대해 보육서비스의 실비를 지원하는 현금급여이므로 두 제도는 유사 제도로서만 비교할 수 있음.

2) 김동섭(2017. 1. 18.) 소득·재산 안 따지고 매달 최대 30만원 주겠다고. 조선일보

아동은 개인적 차원에서 양육자 없이는 자립이 불가능한 취약계층으로 사회·경제적 위험으로부터 보호받아야 할 의무와 권리가 있고, 사회적 차원에서는 잠재적인 경제활동 인구로서 이들에 대한 투자를 통해 미래사회를 준비할 수 있다. 그래서 아동이 있는 가족을 위한 현금수당의 여부와 수준은 복지국가로서의 공공성을 가늠할 수 있는 척도가 된다. 이러한 이유로 대부분의 경제협력개발기구(OECD) 가입국의 가족을 대상으로 하는 공공사회지출은 아동이 있는 가족을 지원하는 보편적인 현금 수당을 포함하고 있다.³⁾ 그럼에도 우리 사회에서 아동을 위한 현금 지원 정책은 일부 연령군의 아동을 대상으로 하는 미비한 수준에 그칠 뿐만 아니라 사실상 보육서비스를 이용하지 않는 것을 조건으로 하는 현물성 현금급여라는 점에서 실질적인 아동수당 도입 방안을 모색할 여지가 있다.

지금의 한국은 고령화되는 인구, 하락 추세인 성장률, 낮은 잠재성장률, 인플레이션 등장과 명목성장률의 둔화 등 다양한 차원에서 1990년대 일본의 모습을 닮아 가고 있다.⁴⁾ 조동철 등(2014)의 지적과 같이 아직 다가오지 않은 미래는 구조를 개선하고자 하는 우리의 노력에 따라 결정되지만 일본의 지금은 우리에게 반면교사의 교훈을 줄 수 있다. 특히 일본은 1972년 아동수당제도 도입 이후 2009년까지 대상자를 확

대하고 수당 금액을 증액하는 등 단계적인 제도 발전 경로를 밟아 오다가 2012년까지 실질적인 제도 확대기를 거쳐 2012년에 이르러 소득 제한을 제도입하는 등 제도를 개편한 바 있다. 따라서 일본의 아동수당제도 경험을 탐색해 봄으로써 새로운 제도 도입에 따른 불확실성을 최소화할 수 있다.

이를 위해 이 글에서는 수당의 개념과 아동수당의 의의를 점검한 후 유사 아동수당제도로써 한국의 가정양육수당을 일본의 아동수당과 비교, 분석할 것이다. 그리고 일본 아동수당제도의 최근 이슈와 대응책을 확인하여 최종적으로 한국 아동수당 도입의 함의를 모색한다.

2. 수당의 개념과 아동수당의 의의

수당은 정해진 봉급 이외에 따로 주는 보수로 정의된다.⁵⁾ 사회수당(social allowance)은 시민권에 근거하여 인구학적 특성에 따라 자산조사나 근로의무 같은 조건이 없는 보편적인 보장 범위를 가진 조세에 기반한 보완적 소득보장제도이다.⁶⁾ 대부분 복지국가에서 시행되는 사회수당은 가족을, 특히 아동이 있는 가족을 주요 대상으로 아동 양육에 필요한 지출을 보전하는 기제로 활용되고 있으므로 협의의 사회수당을 대리하는 용어로서 가족수당과 아동수당은 혼용

3) OECD(2017). Family benefits public spending (indicator). doi: 10.17878e8b3273-en

4) 조동철 편(2014). 우리 경제의 역동성: 일본과의 비교를 중심으로. 한국개발연구원. pp.3-19.

5) 국립국어원 표준국어대사전(http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp에서 2017. 3. 13. 인출).

6) 노대명, 여유진, 김태완, 원일(2009). 사회수당제도 도입타당성에 대한 연구. 한국보건사회연구원. pp.25-28.

될 수 있다.

현금성 소득보장제도로서 수당은 보육료나 장애로 인한 치료비 등 인구학적 특성에 따른 생활비의 추가 지출액을 대리 지불하여 해당 지출을 보전함으로써 사실상 현물성 재화를 지원하는 서비스제도와는 구분된다. 수당을 통해 어떠한 인구학적 조건에서도 사람답게 성장하고 생활할 수 있는 권리와 소비 선택의 자유를 보장받을 수 있다.⁷⁾ 최근 OECD 가입국에서는 현금수당뿐 아니라 육아휴직 지원이나 소득공제 등의 간접적 방식 또한 확대되고 있다.⁸⁾

아동수당제도는 개별 국가의 복지 지향에 따라 제도 목적을 달리한다. 보편적 아동수당을 도입하고 있는 프랑스의 제도 목적은 소득재분배와 저출산 대응이고, 소득 기준을 적용하여 차등적 아동수당을 도입하고 있는 일본의 제도 목적은 유자녀 가구의 빈곤 예방과 저출산 대응이다.⁹⁾ 수당제도의 구성과 운용 방식 또한 국가별 정책 의도에 따라 상이하다. 구체적으로 프랑스, 스웨덴, 캐나다 등 OECD 가입국 대부분이 무조건적인 보편적 아동수당을 도입하고 있는 반면, 일본은 소득 기준을 적용해 아동수당 금액을 차등적으로 지원하는 형태의 변형된 아동수당제도를 시행하고 있다.¹⁰⁾

우리나라에서는 2004년 보육·교육시설에 대

한 접근성이 제한된 농어촌 지역에서 양육수당이 우선 도입된 바 있다. 그리고 최성은 등(2009)¹¹⁾과 유해미(2010) 등은 아동수당의 도입 방안을, 신윤정 등(2009)¹²⁾은 보다 협의의 개념인 양육수당의 도입 방안을 연구하였다. 이러한 흐름의 연장선에서 농어촌 복지제도로서의 양육수당을 전국으로 확대하면서 보육비 지원이나 가정양육수당, 세액공제 등의 유사 아동수당제도가 도입되었다.

최근 현금수당을 포함한 가족에 대한 공공 사회지출의 OECD 통계에 따르면 에스핑엔더슨의 복지레짐 구분에 의해 사회민주주의 국가로 분류되는 덴마크와 대표적인 보수주의 국가로 분류되는 프랑스의 가족지출 비중은 OECD 평균 이상을 유지하고 있다. 그러나 대표적인 자유주의 국가로 분류되는 미국의 가족에 대한 공공사회지출 비중은 국내총생산(GDP) 대비 0.5%에서 점차 감소해 왔다. 우리와 인접한 일본의 가족에 대한 공공사회지출 비중은 GDP 대비 0.2%에서 점차 증가하여 현재 0.8%에 이르러 OECD 평균 수준에 근접하였다. 반면 한국은 0%에 가까운 미미한 수준을 유지하다 가정양육수당 등 현물성 현금급여제도가 도입, 확대된 2010년대 이후 다소 상승세를 보였다.

7) Gilbert, N. and Terrell, P.(2013). Dimensions of Social Welfare Policy. Pearson Higher Ed. pp.127-150.

8) OECD(OECD). Doing Better for Families. OECD Publishing.

9) 유해미(2010). 아동수당제도 도입 시 쟁점 및 정책과제. 국회입법조사처 현안보고서 제83호. p.23.

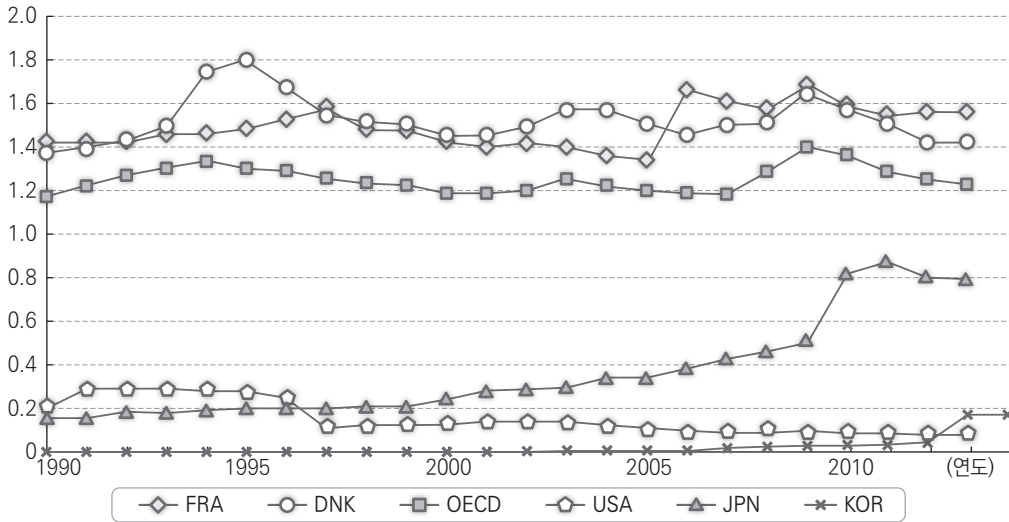
10) 이순희(2015). OECD 주요국의 출산장려 정책 비교 연구: 프랑스 스웨덴 일본 한국을 중심으로. 행정학회 소논문.

11) 최성은, 신윤정, 김미숙, 임완섭(2009). 아동수당 도입방안 연구. 한국보건사회연구원.

12) 신윤정, 이현주, 김태완, 최성은, 최숙희, 권지은 등(2009). 양육수당 도입방안 마련. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.

그림 1. OECD 주요국의 가족지출 추이

(단위: % of GDP)



자료: OECD(2017). Family benefits public spending (indicator). doi: 10.17878e8b3273-en에서 2017. 3. 13. 인출.

개별 국가는 독특한 사회·경제적 맥락을 배경으로 고유한 제도 배열을 발전시킨다. 하지만 유사한 발전 수준이나 지리적 근접성 등의 조건에 의해 제도 형태가 수렴되는 것 또한 사실이다. 이러한 맥락에서 인구의 고령화, 성장률의 하락 등과 같이 우리 사회가 일본 사회를 닮아 가고 있다¹³⁾는 지적은 의미가 있다. 그렇기 때문에 우리 사회보장제도의 현재를 분석하고 미래를 준비하기 위한 함의를 탐색하기 위해 일본의 경험을 비교, 분석하는 것이 필요하다. 다음 장에서는 현금성 아동수당의 유사 제도로서 보육

비 지원에 상응하는 한국의 아동양육수당을 일본의 아동수당과 비교하여 한국의 아동수당 도입을 위한 제도적 조건을 확인한다. 그리고 일본의 제도 변화를 검토하여 함의를 도출할 것이다.

3. 한국의 가정양육수당과 일본의 아동수당

가. 한국의 가정양육수당

핵가족화 진행과 맞벌이 가족 증가 등으로 인해 부모의 자녀 양육 부담이 완화되고 취업 부

13) 조동철 편(2014). 우리 경제의 역동성: 일본과의 비교를 중심으로: 한국개발연구원.

모의 일·가정 양립 문제가 심화되어 왔다. 이에 따라 어린이집을 이용하는 아동에게 지원되는 보육료와의 형평성을 제고하기 위해 2009년 7월부터 어린이집을 이용하지 않는 아동을 대상으로 하는 양육수당을 도입하였다.¹⁴⁾ 2011년에는 지원 연령을 24개월 미만에서 36개월 미만으로, 지원 금액을 10만 원에서 10만~15만 원으로 확대하였으며, 2012년에는 장애아동양육수당을 도입해 어린이집을 이용하지 않는 등록 장애 아동에게 소득 수준과 무관하게 지원하였다. 2013년 3월부터는 어린이집이나 유치원을 이용하지 않고 가정에서 양육되는 취학 전 아동에 대해 소득 수준과 관계없이 전 계층에 양육수당을 지원하는 등 지속적으로 제도가 확대되었다.¹⁵⁾

2016년을 기준으로¹⁶⁾ 어린이집, 유치원, 종일제 아이돌봄서비스 등을 이용하지 않고 가정에서 양육되는 영유아로서 초등학교 미취학 만 84개월 미만 전 계층 아동을 대상으로 양육수당을 지원한다.¹⁷⁾ 만 0세(0~11월)인 경우 월 20만 원, 만 2세(12~23월)까지는 월 15만 원, 만 5세(24~84개월)까지는 월 10만 원의 현금을 지원한다. 이 금액을 매월 아동 또는 부모 등의 계좌

로 입금한다. 이 금액은 영유아·아동의 보육과 교육을 목적으로 하는 생계비의 추가 지출로, 국민기초생활보장사업 등에서 소득으로 산정되지 않는다.

동일 연도 재원은 총 1조 8500억 원 수준으로 국비가 1조 2192억 원(65.7%), 지방비 6385억 원(34.3%)이다. 이는 2015년 대비 각각 10.7%, 4.1% 증가하여 총 8.3% 증가한 것이다.¹⁸⁾ 2017년 예산안에서 국비는 1조 2242억 원이 배분되었는데¹⁹⁾ 2016년 대비 약 1.0% 포인트 인상된 국고보조율 66.7%를 적용하면 지방비는 6030억 원으로, 총 1조 8272억 원 정도이다.

예산상 2016년 지원 대상은 97만 8000명이 고,²⁰⁾ 2017년에는 96만 8000명을 지원할 계획이다. 2014년 만 0세 이상 만 5세 이하 아동수는 2074만 명(총인구 대비 5.3%), 2015년 2040만 명(5.3%), 2016년 2068만 명(5.2%) 등 영유아·아동의 비율이 지속적으로 감소하고 있는 인구구조의 추세²¹⁾를 반영한 것으로 보인다.

나. 일본의 아동수당

1970년 “아동을 양육하고 있는 사람에게 아동수당을 지급함으로써 가정생활의 안정에 기

14) 행정자치부 국가기록원 양육수당제도(<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=009364&pageFlag=에서> 2017. 2. 11. 인출).

15) 단, 2015년 9월 이후 90일 이상 해외 체류 시 수당 지급을 정지한 바 있음.

16) 보건복지부(2016). 2016년 보육사업안내. 보건복지부.

17) 동일 조건의 등록 장애 영유아에게는 장애아동양육수당을, 농어촌 지원 자격 요건을 갖춘 영유아에게는 농어촌양육수당을 지원하고 있음.

18) 국회 예산정책처 재정통계(<http://stat.nabo.go.kr/fn03-102.jsp>에서 2017. 2. 11. 인출).

19) 국회예산정책처(2017). 대한민국재정 2017. 국회예산정책처.

20) 국회예산정책처(2016). 대한민국재정 2016. 국회예산정책처.

21) 통계청(각 연도). 주민등록인구통계(2017. 3. 24. 인출).

여함과 동시에 다음 세대의 담당자인 아동의 건전한 육성과 자질의 향상에 이바지할 것”을 목적으로 일본의 아동수당이 본격적으로 구체화되기 시작되었다. 당시 지급 대상 아동은 의무교육 종료 이전의 셋째 자녀부터였고, 가정의 소득과 무관하게 지급액은 1인당 3000엔이었다. 피용자의 재원은 사업주가 10분의 7, 국가

가 10분의 3을 부담하고, 피용자 이외의 자에 대해서는 일정 수준 이상 소득을 가진 자의 각 출과 국가 및 지방자치단체의 부담으로 충당하였다.²²⁾ 1972년 최초 제도 도입 이후 일본의 아동수당은 고용주가 재원의 일부를 부담하는 노동정책으로서 현재까지 지속적으로 발전해 왔다. 구체적인 내용은 [표 1]과 같다.

표 1. 일본 아동수당제도의 주요 연혁

연도	주요 내용
1972	- 제도 발족 - 대상자와 기간: 셋째 자녀 이후, 의무교육 취학 전까지 지급 - 수당 금액: 3000엔(당시 어린이 1인당 양육비의 2분의 1을 목표로 설정) - 비용 부담: 피용자 사업주 10분의 7, 공비 10분의 3(그중 국가 10분의 2, 지방 10분의 1), 비피용자 공비(국가 3분의 2, 지방 3분의 1)
1974	- 수당 금액: 4000엔
1975	- 수당 금액: 5000엔
1982	- 소득 제한 강화와 피용자에 대한 특별급여 도입 - 비용 부담: 피용자 및 비피용자는 종전과 같음. 단, 피용자만 전액 사업주 부담
1986	- 둘째 자녀 이후로 확대 - 수당 금액: 둘째 자녀 2500엔, 셋째 자녀 이후 5000엔
1992	- 첫째 자녀 이후로 확대, 3세 미만 - 수당 금액: 첫째, 둘째 자녀 5000엔, 셋째 자녀 이후 1만 엔
2000	- 의무교육 취학 전까지로 확대 - 비용 부담: 확대 부분 재원은 전액 공비
2001	- 소득 제한 완화: 지급률 72.5%에서 85.0%
2004	- 대상 기간: 초등학교 3학년 수료 전
2006	- 대상 기간: 초등학교 수료 전
2009	- 어린이수당으로 개편 - 중학생까지 확대 - 소득 제한 기준 삭제 - 수당 금액: 모든 자녀 1만 3000엔
2012	- 아동수당으로 회귀 - 중학교 수료까지 국내에 주소를 두고 있는 아동. 단, 15세에 도달한 후 최초 연도 말까지 - 소득 제한 재도입: 연수 기준 960만 엔 - 수당 금액: 0~3세 1만 5000엔, 3세~초등학교 수료 전까지 첫째·둘째 1만 엔, 셋째 이후 1만 5000엔, 중학생 1만 엔, 소득 제한 이상 5000엔

주: 출생 순서별 아동의 수당 월액이나 재정 비중 등 상세한 제도 변천 내용은 최성은 등(2009, pp.62-65)을 참고할 수 있음.
 자료: 전호성(2015), 일본 아동수당정책의 변화과정분석을 통한 우리나라 아동복지정책의 개선방안 연구. 한국일본어문학회 학술발표대회논문집, pp.311-312 재구성.

22) 최영진, 전일주(2015), 일본 가족정책의 변천에 관한 연구: 아동수당을 중심으로. 법학연구. 23(1), pp.201-202.

일본의 아동수당은 2009년 민주당 집권과 함께 소득 제한 삭제, 대상 확대와 급여 수준 인상 등 확대 일로에 있었다. 구체적으로 기존 초등학교 졸업 월령까지의 아동을 대상으로 하던 지원 범위를 중학교 졸업 월령까지의 아동으로 확대하였고, 수당 금액은 월 1만 3000엔으로 인상하였다. 그러나 2011년 발생한 동일본지진의 복구 비용 마련에 대한 사회적 합의를 기반으로

소득 제한을 부활하는 등 제도 규모를 다소 축소하였다.

현행 일본의 아동수당제도는 국적과 무관하게 일본에 거주하는 아동에게 수당을 지급하고 있다. 2009년까지는 국내에 거주해야 한다는 조건도 부과되지 않았으므로 부모만이 국내에 거주하며 자녀가 부모의 모국에 남겨져 있더라도 수당 지급 대상이 되었다.²³⁾ 노동정책 및 보편적

표 2. 최근 한국의 가정양육수당과 일본의 아동수당제도

구분	한국의 가정양육수당	일본의 아동수당
제도 목적	현물서비스로서의 보육료 지원 사업에 상응하여 교육·보육서비스 미이용 아동의 관련 비용을 보전	아동의 건강한 양육과 가정에서의 안정적 삶을 지원하는 현금수당
대상	교육·보육시설을 이용하지 않는 취학 전 만 0~5세(84개월) 미만 가정 양육 아동 ¹⁾	국적과 무관하게 일본에 거주하는 초등학교 졸업 전 아동
급여 수준	- 12개월 미만 20만 원 - 24개월 미만 15만 원 - 84개월 미만 10만 원 ²⁾	<소득 제한 이하> - 0~3세 미만 월 1만 5000엔 - 3세~초등학교 졸업까지 첫째·둘째 월 1만 엔 셋째 이상 월 1만 5000엔 - 중학생 월 1만 엔 <소득 제한 이상> - 월 5000엔
급여 형태	매월 부모 명의 통장에 현금 입금	2, 6, 10월에 주 부양자 명의 통장에 4개월분 현금 입금
재원	조세(국비 66%, 지방비 34%) ³⁾	국가+지자체+고용주
전달체계	주민센터 신청 및 지원	거주 시·군·구 신청 및 지원
기타	현물 지원인 보육료 지원 및 유아 학비 등과 변경 가능	2009년 제도 확대 이후 최근 형태로 축소

주 1) 단, 90일 이상 해외 체류 시에는 해당 기간의 수당 지급이 정지됨.

2) 농어업인 자녀 대상 농어촌양육수당의 급여 수준은 12개월 미만까지 20만 원, 24개월 미만까지 17만 7000원, 36개월 미만까지 15만 6000원, 48개월 미만까지 12만 9000원, 84개월 미만까지 10만 원이고, 등록 장애 아동 대상 장애아동양육수당은 36개월 미만까지 20만 원, 84개월 미만까지 10만 원임.

3) 2016년 기준 국비 1조 2192억 원, 지방비 6365억 원으로, 2015년 대비 8.3% 증가.

자료: 보건복지부(2016). 2016년 보육사업 안내. 보건복지부. pp.300-302; 국회 예산정책처 재정통계(<http://stat.nabo.go.kr/fn03-102.jsp>에서 2017. 2. 11. 인출); Social Security Administration(1972). Social Security Abroad: Children's Allowances in Japan. Bulletin; 전호성(2015). 일본 아동수당정책의 변화과정분석을 통한 우리나라 아동복지정책의 개선방안 연구. 한국일본어문학회 학술발표대회논문집. p.312.

23) 김경석(2012). 일본의 아동수당법 개정. 외국법제동향.

소득보장제도로서의 특성을 반영한 부분이다.

현금수당을 받는 자는 아동 부양을 위해 더 많은 기여를 한 주 부양자이다. 기여를 기준으로 지급 대상을 결정하기 때문에 부모 중 특히 소득이 많은 자에게 지급되는 경우가 다수이다. 일부 지자체에서는 아동의 건강보험기여금을 납부하는 사람에게 지급하기도 한다.²⁴⁾ 거주하는 지자체에 청구하면 지급 결정 이후 2, 6, 10월에 4개월분이 금융기관의 계좌에 입금되며, 아동의 양육 현황과 부모의 소득 수준 변동 사항을 보고해야 한다.

다. 한국의 가정양육수당과 일본의 아동수당 제도 비교

일본의 아동수당과 유사한 제도로서, 보육료 지원 제도에 상응하여 아동이 있는 가정에 아동의 건강한 성장을 위한 추가 지출분을 현금으로 보전해 주는 한국의 가정양육수당을 일본의 아동수당과 직접 비교하면 다음 표와 같다. 한국의 가정양육수당은 현물 지원인 보육료 지원과 상호보완적으로 설계되어 교육·보육시설을 이용하지 않는 아동만을 대상으로 하는 반면, 일본은 모든 아동을 대상으로 하며 특히 국적 등의 조건을 부과하지 않는 보편적인 특성을 가진다. 연령 제한 또한 한국의 만 7세에 비해 높은 초등학교 졸업 전 아동을 대상으로 한다.

한국은 교육·보육시설을 이용하지 않는 모든 아동에게 매월 양육수당을 제공하는 반면, 일본은 모든 아동에게 4개월분씩 연 3회 수당을 지급되 2012년 제도 축소 이후 소득 제한을 도입하여 급여 수준을 차등화하였다. 한국은 아동이 있는 가구주의 추가 지출을 보전하는 소득보장제도로서 조세와 지방비의 조세만으로 재원을 충당하고 있다. 그러나 일본은 제도 도입 시점부터 고용주가 재원의 일부를 부담하는 노동정책적 성격을 가졌다. 따라서 현재까지 국가와 지자체뿐 아니라 고용주가 재원을 공동 부담하고 있다는 특징이 있다.

일본의 아동수당과 한국의 가정양육수당은 유사한 현금급여제도로 보이지만 구체적인 측면에서 차이점이 있다. 즉, 일본의 아동수당은 제도 본연의 목적을 달성하기 위한 현금급여인 반면 한국의 가정양육수당은 보육료 지원 사업에 상응하여 보육서비스를 이용하지 않는 조건으로 지원하는 현물성 현금급여라고 할 수 있다. 제도의 도입 목적과 발전 경로에 따른 서로 다른 정책 선택의 결과이다. 아동수당 도입이 실현될 순간을 앞두고 있을 뿐 아니라²⁵⁾ 20년간의 기간을 두고 한국 사회가 일본 사회와 유사한 경로를 밟고 있다는 지적에 따라²⁶⁾ 우리 사회에 던지는 정책적 함의를 발견하기 위해 다음 장에서는 일본의 아동수당제도가 최근 경험한 제도 변천 과정을 살펴보고자 한다.

24) 김경석(2012). 위의 책

25) 더불어민주당 19대 대통령선거 정책공약집. pp.168-169.

26) 조동철 편(2014). 우리 경제의 역동성: 일본과의 비교를 중심으로. 한국개발연구원.

4. 일본 아동수당제도의 최근 이슈와 대응²⁷⁾

앞서 언급한 바와 같이 일본 아동수당은 1972년 이후 지속적으로 발전해 왔다. 2009년에 이르러 일본의 아동빈곤율이 14.2%로 OECD 평균 12.4%를 상회함에도 불구하고²⁸⁾ 정부 예산에서 차지하는 아동 관련 예산은 OECD 평균을 크게 밑돌고 있다는 사실이 매스컴 등을 통해 알려졌다. 또한 여전히 낮은 수준의 출산율 또한 국민들의 문제의식을 심화시키는 데 기여하였다. 자연스럽게 아동수당 확대에 대한 지지 기반이 강력해졌고, 2009년 민주당이 총선거에서 승리해 집권하면서 기존의 아동수당은 어린이수당법 및 어린이수당특별조치법²⁹⁾ 등에 근거하여 대상자와 지원 수준, 재원 구조 등이 크게 개편되었다.

구체적으로 기존 초등학교 수료 전까지의 아동에게 수당을 지원하던 대상자 기준을 중학교 수료 전으로 확대하였다.³⁰⁾ 수당 수준도 인상하여 기존 3세 미만 아동과 초등학교 수료 전 출생 순서 셋째 이상 아동에게 1만 엔, 3세 이상 초등학교 수료 전 첫째아와 둘째아에게 5000 엔을 지원하던 지급 수준을 모든 아동에게 2만 6000엔을 지원하도록 계획하였다. 또한 국가가

51.0%, 지자체가 31.0%, 사업주가 18.0% 정도 부담하던 재원 규모에서 국가의 부담분을 인상하여 75.2%, 지자체가 18.9%, 사업주가 5.9% 정도 부담하도록 하여 절대적인 재원 규모가 대폭 증가하였다. 그러나 2010년 3월 참의원과 중의원에서 가결되어 같은 해 4월부터 실시된 어린이수당의 재원을 충분히 확보하지 못하게 되었고, 이에 따라 원래 계획된 급여액의 절반 수준인 1만 3000엔만 지급하도록 하였다.

이러한 과정에서 민주당은 실제로 재원을 확보하는 것이 어렵다는 것을 인식하게 되었다. 2010년 6월에 이르러 목표 지급액을 단념하고, 3세 미만 아동에 대해서만 월 2만 엔을 지급하겠다는 당초의 계획도 철회한다고 발표하였다. 그 후 2011년 3월 동일본대지진이 발생하자 어린이수당 유지보다 재해 복구가 더 긴급히 예산을 투입해야 할 정책과제로 부상하게 되었다. 결국 2009년 확대된 어린이수당은 2014년 4월 이후 기존의 아동수당 수준으로 회귀하였다.

아동수당이 줄면 그만큼 수입이 줄어들게 되기 때문에 일반 일본 국민들이 거부감을 표출하기도 했지만 동일본대지진이라는 재해에 대한 복구 대책을 먼저 실시해야 한다는 공감대가 형성되었다. 또한 아동수당이 아동을 위해 제대로

27) 이 장은 반구조화된 질문지를 활용한 일본 닛세이 기초연구소 김명중 연구원의 응답을 기반으로 작성되었음.

28) 이태진, 최준영, 이주미, 이병재, 박광수, 최은희 등(2016). 통계로 보는 사회보장 2016. 사회보장위원회사무국·한국보건사회연구원.

29) 기존 일본의 아동수당은 '아동복지법(兒童福祉法)'에 근거한 제도로, 2010년 '헤이세이 22년도 어린이수당의 지급에 관한 법률(平成二十二年における子ども手当の支給に関する法律)' 등 한시법을 도입하여 어린이수당(子ども手当)으로 명칭을 변경하면서 제도 확대를 도모함. 그러나 재원 확보 실패 및 동일본대지진 경험 이후 법을 개정하여 기존의 '아동복지법'으로 이행함(전호성, 2015, p.312).

30) 단, 아동이 국내에 거주해야 한다는 조건은 부과됨.

표 3. 2009년과 2012년의 일본 아동수당 변화 사항

구분	기존 제도	제도 확대기	제도 축소기
시기	2006~2009년	2010년 4월 1일~2012년 3월 31일	2012년 4월 1일~현재
법적 근거	아동복지법	어린이수당법, 어린이수당특별조치법	개정 아동복지법
대상	- 초등학교 수료 전 (생년월일 기준 만 12세 이하) - 국적 및 거주 조건 없음	- 중학교 수료 전으로 확대 - 거주 조건 도입	- 이전 시기와 동일
금액(월)	- 3세 미만 1만 엔 - 초등학교 수료 전 첫째·둘째 5000엔 - 초등학교 수료 전 셋째 이상 1만 엔	수당 수준 인상 - 모든 자녀 1만 3000엔	- 소득 제한 도입
재원 ¹⁾	- 국가 3279억 엔(51.0%) - 지자체 1990억 엔(31.0%) - 사업주 1156억 엔(18.0%) - 합계 6425억 엔(100.0%)	- 국가 2조 2077억 엔(75.2%) - 지자체 5549억 엔(18.9%) - 사업주 1731억 엔(5.9%) - 합계 2조 9357억 엔(100.0%)	- 국가 1조 2995억 엔(57.4%) - 지자체 7889억 엔(34.9%) - 사업주 1747억 엔(7.7%) - 합계 2조 2631억 엔(100.0%)

주: 1) 기존 제도는 2007년, 제도 확대기는 2011년 10월 이후, 제도 축소기는 2012년 4월 이후 기준임.

자료: (재원) 후생노동성(厚生労働省) (각 연도), 인구동태통계(人口動態統計).

사용되지 않고 있다는 마스크의 지적도 일반 국민의 인식 변화에 유효하게 작용하였다. 즉, 아동수당이교육 등 아동의 양육에 직접 쓰이는 것이 아니라 식대나 주택대출상환금, 가족 유희비로 사용되는 사례가 마스크를 통해 발표되면서 소득에 따라 아동수당을 제한하는 등의 제도 축소 조치에 동의하는 비율이 높아진 것이다. 이러한 국민 인식의 변화가 일본 아동수당제도 축소의 동력이 된 것으로 평가된다.³¹⁾

5. 나가며

아동의 건강한 성장을 도모하고 미래사회를 준비하기 위해 아동수당은 효과적인 정책 수단이 된다. 그러나 대상자나 재원, 제도 영향의 규모와 정책의 하방경직성 등을 생각하면 유사 제도 조건과 다른 나라의 선행 경험을 참고하여 섬세하게 제도의 증장기 방향을 설계해야 한다. 그래서 보육료 지원에 상응하는 가정양육수당

31) 이러한 아동수당 금액 사용처에 대한 비판은 일본에 국한된 것임. 즉, 아동수당의 지출 범위에 대해 어떠한 합의된 바도 없고 일본의 마스크에서 이슈가 된 가족생활 경비로 쓰이는 것이 가정의 자녀 양육 부담을 직간접적으로 완화하고자 하는 아동수당의 제도 목적에 부합하지 않는다고 주장할 근거가 부족하다는 비판에서 자유로울 수 없음.

을 일본의 아동수당과 비교하고, 인구의 노령화나 낮은 수준의 경제성장률 등 우리 사회와 유사한 경로를 따르고 있는 일본의 제도 경험을 검토하는 것이 우리 제도 설계에 시사하는 바가 있다.

일본은 아동수당을 2012년까지 실질적 수준으로 전격 확대한 이후 재원 조달의 어려움, 재해로 인한 정책 노력의 우선순위 변화, 정책 효과성에 대한 비판 등의 이유로 확대 이전 수준으로 축소한 바 있다. 우리의 제도 발전 경로가 일본을 따라갈 것이라고 장담할 수는 없지만 이를 반면교사로 삼을 수 있다. 지금까지 현재 가정양육수당과 일본의 아동수당을 비교, 분석하고 일본의 제도 경험을 살펴보았다. 이를 바탕으로 향후 아동수당 도입을 위해 다음의 이슈를 고려할 수 있다.

첫째, 대상자의 범위이다. 현재 가정양육수당은 교육·보육시설을 이용하지 않는 만 5세 이하 영유아·아동에게 매월 일정 금액이 현금으로 지급되는 제도다. 아동 성장을 위한 보편적 제도라는 본래의 아동수당 목적에 부합하도록 하기 위해서는 현행 만 5세인 아동의 연령 기준을 초·중·고등학교까지로 범위를 확대하거나³²⁾ 국적 기준을 완화하는 것 등을 고려할 수 있다. 목표 효율성(target efficiency)을

우선 확보하기 위해 정책 대상 집단을 낮은 연령의 영유아부터 단계적으로 확대하는 방안도 가능하다.

둘째, 급여 수준이다. 현재 가정양육수당은 아동의 월령에 따라 10만~20만 원의 현금을 지급한다. 2015년 기준 1자녀 가구의 교육·보육료와 공·사교육비는 27만 7000원, 2자녀 가구는 69만 8000원으로 조사되어³³⁾³⁴⁾³⁵⁾ 가정양육수당만으로 보육 비용을 실질적으로 보전하기에는 부족한 수준이다. 따라서 아동 발달을 위한 아동수당의 정책 목적을 반영하면 현행 급여액을 인상하는 방안을 고려할 수 있다. 현재의 가정양육수당이 보육료를 지원하는 것과 더불어 공공이 영유아의 건강한 발달을 위한 보육을 지원한다는 점에서 현물성 현금급여로 분류할 수 있으므로, 순수한 의미의 아동수당과는 별도의 제도로 운영하는 방안도 있다. 또한 출산율을 제고하기 위해 둘째아나 셋째아의 추가 출산을 유도할 수 있도록 자녀의 출산 순위에 따라 급여액을 차등화하거나 분배 정의에 근거하여 소득·자산 기준에 따라 차등화하는 방안도 논의 테이블에 올릴 만하다. 마지막으로 일본에서는 아동수당 급여액 사용처에 대한 논란이 있었지만 급여의 다양한 사용처가 직간접적인 경로를 통해 수당을 지급받는 자가 실질적 자유를 누릴

32) 우리나라 아동복지법 제3조(정의)에서는 아동을 18세 미만으로 정의하고 있음.

33) 이삼식, 박종서, 이소영, 오미애, 최효진, 송민영(2015). 2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사. 한국보건사회연구원. pp.262-265.

34) 보육 및 교육료와 공·사교육비, 돌봄 비용과 소모품 지출 등을 포함한 1가구 자녀의 총자녀 양육 비용은 64만 8000원, 2자녀 가구는 128만 6000원, 3자녀 가구는 152만 9000원으로 조사됨.

35) 자녀의 연령은 고려하지 않은 수치이므로 자녀양육수당 대상 연령인 만 5세 이하의 조건을 고려하면 편의(bias)가 있을 수 있음.

수 있게 한다는 점에서 정책 목표를 달성하는데 기여한다는 사회적 합의가 필요하다.

셋째, 재원이다. 현재 가정양육수당을 포함한 보육지원사업의 재원은 국비와 지방비의 조세로 충당되고 있다. 이는 보육 지원 사업을 소득보장정책으로 바라보는 정책결정자의 관점을 반영한 것이다. 반면, 앞서 살펴본 바와 같이 일본에서는 아동수당을 노동정책의 일환으로 간주하고 있으며, 따라서 이 제도의 재원은 조세와 함께 고용주 부담분으로 구성된다. 제도를 바라보는 관점을 명확히 하고, 이에 따른 재원 분담 방안을 고려할 수 있다. 또한 재원 문제는 정책 우선순위와 함께 고려해야 한다. 노인빈곤율이 47.2%³⁶⁾ 수준이라는 점에서는 기초연금 확대 방안을, 청년 실업이 지속되고 장기적인 사회문제로 발전할 수 있다는 점에서는 청년수당 혹은 청년구직수당 도입을, 다른 국가에 비해 아동빈곤율은 낮지만³⁷⁾ 저출산 문제가 심각하다는 점에서는 아동수당 도입을 주장할 수 있다. 일본은 동일본대지진 이후 재원 분배의 우선순위를 조정하기 위해 가구의 소득 제한을 도입하는 등 아동수당제도를 축소할 바 있다. 모두에게 적절한 수준으로 줄 수 없다면 한정된 예산 안에서 누구를 먼저 지원하느냐 하는 선택

의 문제가 남는다. 혹은 사회적 합의가 바탕이 되고 조세수입 확대를 전제할 수 있다면 보편적인 지원 방안을 고민할 수 있다.

마지막 이슈는 다른 제도와의 관계이다. 국민기초생활보장제도에서 가정양육수당이나 보육료 등 아동의 교육·보육을 목적으로 지원받는 금품은 소득 산정에서 제외된다. 가구 구성원의 고유한 특성을 반영한 추가 필수지출액으로 간주하는 것이다. 반면 노인에게 지급되는 기초연금도 소득으로 간주되어 국민기초생활보장제도에서 상계되고 있다. 노인수급자의 경우 기초연금 지급 효과가 없는 것이다. 만약 아동수당이 도입되면 현재와 같이 필수지출액으로 간주할 것인지, 소득으로 간주하여 기초연금과 동일한 방법을 적용할 것인지 사전 검토할 필요가 있다. 일례로 경제학자 앳킨슨은 모두를 위한 아동수당을 지급하되 소득으로 간주하여 과세해야 한다고 보았고,³⁸⁾ 일본에서는 생활보호에서 지급되는 생계급여를 계산할 때 아동수당은 수입으로 산정하고 있다.³⁹⁾ 새롭게 도입되는 제도와 다른 소득보장제도의 정합성 이슈도 다루어 져야 한다. ■

36) 정은희, 이주미(2015). 2015년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원. p.10.

37) 이태진, 최준영, 이주미, 이병재, 박광수, 최은희 등(2016). 통계로 보는 사회보장 2016. 사회보장위원회·한국보건사회연구원. p.107.

38) Atkinson, A. B.(2015). Inequality: What Can be Done? Harvard University Press. pp.212-219.

39) 하지만 사실상 아동부양가산이라는 항목에 의해 아동수당으로 인해 감소된 급여만큼 실제 생계급여액은 가산하고 있어 결국 아동수당은 보전됨.