

아동수당제도의 필요성과 도입방안

1. 서론

산업화의 영향은 가족영역에도 많은 변화를 초래하여 전통적인 가족유대 및 가족기능의 약화 등을 초래하였다. 그간 우리 나라는 정부의 가족계획사업에 의한 출산율 저하로 자녀수가 감소되어 단순한 자녀부양부담, 즉, 의·식·주 측면의 부담은 줄어들었으나 자녀에 대한 높은 교육열과 아동의 다양한 복지욕구 등은 아동양육의 가계부담을 증가시키고 있다. 또한 기혼여성의 취업률 증가로 가족의 부양기능은 약화되어 각 가정의 아동양육 부담은 커지고 있으며, 이와 함께 대량 실업사태 등의 사회구조적인 원인에 의한 결식아동, 소년소녀가장, 비행청소년 등이 증가하고 있어 아동의 건전한 성장·발달과 양육을 위한 사회적 책임의



曹愛姐

한국보건사회연구원 책임연구원

▶ 본 원고는 김유경 주임연구원과 공동작업으로 작성되었음을 밝혀 둔다.

중요성 인식과 보호대책이 확대되어야 함을 나타내고 있다. 특히 자녀양육을 차세대 형성을 위한 일종의 투자라고 본다면 자녀양육의 필수적인 경비에 대해서는 사회적인 지원이 요구된다.

선진국의 경우 이러한 방안의 하나로 아동양육비에 따른 가계부담을 줄이고 소득과 가족수의 불균형을 시정하며, 가정의 빈곤함을 방지하는 동시에 이를 통해서 적극적인 아동의 건전육성과 자질향상을 꾀하는 목적을 갖고 있는 아동수당제도를 도입하여 실시하고 있다. 그러나 우리 나라의 경우는 아동양육의 사회적 책임의 한 방법으로서, 그리고 가족복지적 차원에서의 아동수당제도에 관한 논의는 아직 활발하지 못한 실정이다. 따라서 본고에서는 외국에서 채택하고 있는 아동수당제도에 관해 살펴보고, 우리 나라에서의 필요성과 도입방안을 모색해 보고자 한다.

2. 아동수당제도의 특성과 도입필요성

1) 아동수당제도의 특성

각국에서는 가족이 그들의 아동을 위하여 적절한 원조를 제공해 줄 수 없을 때 가족의 기능을 강화하거나 보충하기 위한 가족복지정책의 하나로 아동을 양육하는 가정에 대하여 국가가 양육비의 일부를 부담하는 아동수당제도¹⁾에 관심을 가져왔다.

아동수당은 사회수당 가운데서 일반아동을 대상으로 하는 무각출에 의해 행해지는 소득보장제도로서 자산조사(means test)를 요건으로 하지 않는 특성을 지닌다. 즉, 아동수당은 무각출, 비자산조사로서 급여를 하나의 권리로써 제공받기 때문에 인간의 존엄성과 국민의 연대의식을 고양하며, 인구적 조사만 하므로 프로그램 운영비가 적게 들고, 경제적 욕구가 더 많은 가족에게 더 많은 급여를 지급하므로 수직적, 수평적 형평성이 높고, 가족해체의 유발가능성이 적은 장점이 있다²⁾.

일반적으로 아동수당제도는 보편주의 시스템과 고용관련 시스템의 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 전자는 주거를 요건으로 아동이 있는 모든 가

1) 아동수당은 아동의 생활보장을 구체화시키는 현금급여로서 나라에 따라서는 가족수당이라는 용어로도 쓰이고 있음.
2) S. Brian, "Why Childrens Allowances", *Social Work*, Vol.14, 1969; 박경일, 「프랑스, 영국 가족수당정책의 형성과정에 관한 비교연구」, 『사회보장연구』 제12권 제2호, 한국사회보장학회, 1996.에서 재인용.

족에 대해 수당을 지급하는 것으로, 이는 국가가 부담한다는 점에서 '서비스형' 또는 모든 아동에게 차별없이 평등하게 지급된다는 점에서 '국민형'이라고도 한다. 이를 채택하는 국가로는 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 오스트레일리아 등이 있다. 후자는 정해진 소수의 아동이 있는 임금, 봉급생활자 또는 자영업자에게 수당을 지급하는 것으로 대부분의 국가에서는 사회보험 수급자로서 피부양아동이 있다는 것만으로도 아동수당을 지급하고 있다. 이는 대개 피용자의 아동만을 대상으로 한정하고 임금의 보충급여 형태로서 사용자 부담에 의해 지급됨으로써 '수당형' 또는 '피용자형'이라고도 한다. 이를 채택하고 있는 국가는 프랑스, 이태리, 벨기에, 스위스 등으로서 대부분의 국가가 이 유형에 속한다.³⁾

2) 아동수당제도의 도입 필요성

우리 나라는 자녀수 감소에도 불구하고 자녀에 대한 높은 교육열 등에 의한 부양부담과 기혼여성의 취업증대로 인하여 아동양육의 어려움을 겪고 있다. 다른 한편으로는 중년기 남성의 사망률 증가와 함께 결혼가치관 변화 등으로 인한 이혼율의 상승으로 편부모가구가 증가하고 있다. 이들 가구는 부부간의 역할분담으로 이루어지던 가족 내의 역할을 부 또는 모 혼자서 수행하게 됨으로써 이중부담을 안고 있을 뿐만 아니라 경제적 문제와 자녀에 대한 부모역할의 제한으로 자녀양육 및 사회화의 문제가 심각하게 대두되고 있다.

이와 함께 개인적 결함 외에 사회구조적 요인에 의한 결식아동, 비행청소년 등이 증가하고 있어 아동의 건전한 성장·발달과 양육을 위한 사회적 보호대책 및 지원이 증

아동수당은
사회수당 가운데서
일반아동을 대상으로
하는 무각출에 의해
행해지는
소득보장제도로써
자산조사를 요건으로
하지 않는 특성을
지닌다.

3) 박경일, 『가족수당정책의 형성과 발달에 관한 연구-한국 가족수당정책의 수립방향 모색』, 부산대학교 박사학위논문, 1995; 장화경, 「자녀양육비의 공적인 부담-일본의 아동수당제도의 검토를 중심으로」, 『성공회대학논총』, 제13호, 1999.

대되어야 함을 나타내고 있다. 그러나 아동양육에 대한 사회적 책임의 한 방법으로서 정부나 학계의 아동수당에 대한 정책방향이나 이론적 제시는 부족한 실정이다.

현재 정부에서 이루어지고 있는 아동관련 지원프로그램으로는 아동건강 육성사업의 하나로 장애아 입양가정 양육보조금 지원과 소년소녀가장세대 지원, 그리고 요보호 아동대상의 가정위탁보호사업, 편부모가정의 아동을 위한 지원 등을 들 수 있다. 즉, 장애아 입양가정 중 양육보조금 수급희망자를 대상으로 월 20만원의 양육보조금을 지급하고 있으며, 장애아동 등을 입양한 가정에서 아동진료후 진료비 본인부담금을 신청한 가정을 대상으로 연 40만원의 의료비를 지원하고 있으며, 소년소녀가장세대를 위한 생계급여 외에 학용품비, 교통비 등 1인당 월 6만 5천원씩의 부가급여를 지급하고 있다. 또한 요보호아동을 보호하는 위탁가정에 아동 1인당 월 6만 5천원씩의 양육보조금 지원과 편부모가정의 6세 이하 아동을 위한 양육비(1인 1일 525원)와 중·고등학생 등을 위한 수업료 및 입학금 전액 등을 지원하고 있다.

그러나 이러한 지원프로그램의 대부분은 아동이 가정에서 이탈하여 요보호상태에 있을 때에 이루어지는 사후보완적인 성격을 가지고 있다. 이러한 사후보완적인 성격의 소득지원은 오히려 가족의 해체를 부추기는 역기능을 가지기도 한다. 따라서 아동의 양육에 따른 비용부담 때문에 초래될 가능성이 있는 가족빈곤 및 해체문제를 해결하고 아동의 건전 육성에 기여하기 위한 제도의 도입이 요구된다. 즉, 자녀를 가진 가정의 생활안정과 가족기능의 강화, 아동의 건전육성과 자질의 향상, 소득재분배와 소득격차의 완화 등의 효과를 가지고 있는 아동수당제도의 도입을 검토해야 할 필요성이 있다.

3. 주요국가의 아동수당제도 실시현황

아동수당제도를 최초로 창설한 국가는 1926년 뉴질랜드로서, 제2차 세계대전 후부터 아동수당제도를 채택한 국가가 증가하여 1995년 81개국에 이르고 있다. 즉, 1930~1940년대 중반까지 21개국이 채택하였으며, 1950년대 말까지 58개국으로 2배 이상 증가하였고, 1995년 현재 81개국에서 실시하고 있다⁴⁾. 이들 국가 중 각각 다른 유형의 아동수당제도를 채택하고 있는 대표적인 국가로서 프랑스, 영국, 일본의 아동수당제도를 살펴보면 다음과 같다.

4) 박경일, 『전계서』, 1996.

1) 프랑스

프랑스는 초기 임금정책적 관점에서 가족급여제도 중의 하나인 가족수당제도를 채택하게 되었다. 즉, 생계비 상승에 따른 높은 임금의 압력 하에서 고용주들이 가족수당을 채택하게 되었다. 프랑스의 소득보장제도에서 중요한 위치에 있는 가족급여는 19세기 후반부터 급격한 출산율 저하를 경험하게 됨에 따라 인구감소를 억제하기 위한 방안으로 아동수당을 지급하면서 시작되었다. 1932년 제정된 가족급여제도는 1978년 제도개혁으로 부모의 고용기간에 대한 최소기준이 철폐되어 고용기간에 관계없이 모든 아동의 의무교육이 끝나는 16세까지 급여가 지급된다. 그러나 의무교육 종료후 취직을 하지 못한 아동의 경우는 18세까지 연장 지급되며, 직업훈련자, 학교 재학중인 자, 심신장애 등의 이유로 취업할 수 없는 아동의 경우 20세까지 연장, 지급된다.

가족급여의 일종인 가족수당은 고유한 의미의 아동수당으로써 가정의 경제적 상태에 관계없이 2명 이상의 자녀를 양육하는 모든 가정에 지급되며, 지급액은 기본급의 일정 비율로 자녀의 수와 연령에 따라 차등 지급된다. 1993년의 경우 둘째아에게는 기본급의 32%, 셋째아는 73%, 넷째아는 114%, 그리고 다섯째부터는 41%가 할증 지급되었다. 또한 자녀의 연령에 따라 10~15세의 아동에게는 9%, 그리고 15세 이상 아동에게는 16%를 부가지급한다⁵⁾.

프랑스의 가족수당제도는 고용관련 시스템으로서 피용자의 아동을 대상으로 고용주가 재원을 부담하는 사회보험형의 모델이며, 세계에서 가족정책적 위치에서 아동수당이 가장 잘 정비되어 있는 국가이다.

2) 영국

영국에서의 아동수당에 관한 초기 논쟁은 프랑스의 임

아동의 양육에 따른
비용부담 때문에 초래될
가능성이 있는 가족빈곤
및 해체문제를 해결하고
아동의 건전 육성에
기여하기 위한
아동수당제도의 도입이
요구된다.

5) 이배근, 『세계의 아동복지』, 『현대사회와 아동-아동복지의 시각에서』, 1997.

금정책이나 인구정책적 관점에서보다는 아동복지적 관점과 여성의 사회적 지위향상이라는 페미니스트 관점에서 제기되었으나 점차 전시의 실업문제 해결과 임금인상의 억제를 위한 임금정책적 관점으로 변화되어 왔다. 그 후 1960년대 빈곤의 재발견 운동으로 빈곤아동에 대한 소득보장적 관점을 강조하게 되었고, 1980년대에 들어와 가족정책을 더욱 중시하는 방향으로 나아가고 있으나 정부나 전문가의 관심은 빈곤의 해소라는 소득보장정책적 관점에 보다 더 중점을 두고 있는 것으로 보인다.

영국의 가족수당법은 1945년 제정되었으며, 수당지급액은 자녀 1인당 주 5실링으로 첫째아는 수당 지급대상으로부터 제외하였다. 자녀의 연령제한은 원칙적으로 의무교육 수료까지로 하며, 자녀의 범위는 포괄 적용토록 한 것으로 영국의 가족수당법은 다자녀에 대한 빈곤방지과 제2차 세계대전 전부터 경험했던 출생률 감소에 따른 인구학적 동기가 있었다. 영국은 1975년 아동부양정책으로서 아동급여제도를 도입하였는데 이는 기존의 가족수당과 아동부양공제를 통합한 것으로 적용대상에 첫째아를 포함하여 모든 아동에게 지급하고 있다. 영국의 아동수당제도는 보편주의 시스템으로서 모든 아동을 대상으로 국가가 재원을 부담하는 국민형 혹은 서비스형의 모델이다⁶⁾.

3) 일본

일본은 아동수당을 비교적 최근에 제도화한 국가로서 1971년에 전국민을

표 1. 일본의 아동수당 지급연령 기준 및 수당액

(단위: 엔)

연도	지급연령 기준	수당액		
		첫째 자녀	둘째 자녀	셋째 자녀
1971~1972	5세	-	-	3,000
1973	10세	-	-	3,000
1974	의무교육 종료전	-	-	4,000
1975~1985	의무교육 종료전	-	-	5,000
1986~1990	의무교육 취학전	-	2,500	5,000
1991~1994	3세 미만	5,000	5,000	10,000

자료: 장화경, 『자녀양육비의 공적인 부담』, 1999, p.461의 <표 1>에서 재구성

6) 박경일, 『전게서』, 1995, 1996.

대상으로 하는 단일제도의 형태로 아동수당제도를 창설하였다.

일본의 경우 급부의 단계적 실시로 지급대상 아동의 연령은 제도의 발족당시인 1972년에는 5세 미만(1967년 이후 출생자)으로, 1973년에는 10세 미만(1963년 4월 2일 이후 출생자)으로, 그리고 1975~1985년에는 의무교육 종료전의 아동인 15세 미만으로 지급대상 아동의 연령이 확대되었다. 그러나 1986년 법 개정으로 의무교육 취학전의 아동에게 한정되어 지급범위가 축소되었으며, 1991년에는 지급대상을 첫째 자녀부터 지급하되, 지급연령은 만 3세 미만으로 한층 더 제한되었다.

지급액은 자녀의 출생순위에 따라 차등을 두는 방식으로 1986년과 1991년도에 인상되었다. 우선 셋째 자녀 이후의 경우에는 1975~1990년 동안에 5,000엔으로 동결되었으나 1991년 배증되어 10,000엔이 되었다. 둘째 자녀에 대한 급부는 1986년도부터 실시되어 1986~1990년도는 2,500엔, 1991년도부터는 5,000엔이 되었으며, 첫째 자녀는 1991년부터 둘째 자녀와 같은 수당액이 지급되고 있다. 1994년 현재 수급자 총수는 2,216,080명이다. 또한 아동수당제도는 보호자 소득수준의 한도액을 지급요건으로 하여 일정수준 이상의 자(1994년의 경우 그 전년의 소득이 4인 가족기준 358만 9천엔)에게는 지급되지 않는다⁷⁾.

아동수당의 비용부담은 국가, 도·도·부·현, 시·정·촌 등에서 수납하는 공비와 더불어 사업주의 각출금으로 충당된다. 일반적으로 사회보험료는 사업주와 종업원이 비용을 반반씩 부담하는데, 아동수당에서는 피용자에 대한 수당지급에 필요한 비용의 일부를 사업주가 부담하는 것으로 되어 있다. 사업주의 부담은 사회보험의 보험료 성격을 띠는 것이 아니라 일종의 고용세로 고려된다. 각출금을 납부해

영국의 아동수당제도는 보편주의 시스템으로서 모든 아동을 대상으로 국가가 재원을 부담하는 국민형 혹은 서비스형의 모델이며, 일본은 보편주의 시스템과 고용관련 시스템의 특징을 함께 가지고 있는 혼합형 모델이다.

7) 박광준, 「일본의 사회보장체계와 정책」, 『사회복지』, 통권 제128호, 1996, 봄호.

야 할 의무가 있는 사업주의 범위는 후생연금보험 등의 피용자 연금보험의 보험료와 부금을 납부하는 사업주이다. 이 점에서 일본의 아동수당제도는 ‘보편주의 시스템’과 ‘고용관련 시스템’의 특징을 함께 가지고 있는 혼합형이다.

일본의 경우 아동수당제도 도입 당시에는 자녀를 3명 이상 양육하는 가정의 경우 경제적 원조의 긴급성이 인정된다는 인식이 확고하여 소득보장의 성격이 강했으나, 아동수당 급부의 형태는 지급연령의 인하, 자녀순위의 확대, 수당액의 증액, 소득제한액의 인상 등의 변화를 거치게 되었다⁸⁾.

4. 아동수당제도의 도입방안

이상에서 살펴 본 외국의 아동수당제도와 우리 나라의 인구·사회환경적인 배경 및 정부의 아동지원 프로그램 등을 토대로 우리 나라에서 아동수당제도의 도입을 위한 방안을 모색해 보면 다음과 같다.

첫째, 아동수당제도의 유형은 보편주의 시스템을 기본 목표로 하여야 할 것이다. 즉, 고용된 임금 근로자만을 대상으로 하는 형태가 아니라 아동이 있는 모든 가구에 지급하는 보편주의 시스템을 지향하되 저소득층과 같이 복지욕구가 큰 가족에 우선순위를 두는 선별적 요소를 강화하는 방안이 바람직할 것으로 보인다. 특히 저소득층 편부모가족, 장애가족 등에 우선순위를 두어야 할 것이다. 또한 일본의 경우와 같이 소득제한을 두는 방안을 고려해 볼 수도 있다.

둘째, 현재 아동수당제도를 채택하고 있는 국가의 재원조달 방법은 전액 국고부담 방식을 채용하는 국가와 각출방식을 취하는 국가로 대별된다. 전액 국고부담 방식을 채용하는 국가는 영국과 같이 보편주의 시스템의 국민 서비스형 사회보장제도를 채용하고 있는 국가들로서 그 수는 적은 편이다. 그러나 고용관련 시스템을 취하는 국가는 프랑스와 같이 사회보험형식을 취하는 국가들로서 상당히 많은 국가들이 이에 속하며, 이 경우 각출은 고용주의 부담이 되고 있다. 우리 나라의 재원조달 방안으로는 국고와 기업주의 참여를 유도하는 방안이 바람직할 것으로 생각된다. 특히 현실적으로 재정 문제의 해결이라는 차원에서 기업의 참여를 유도하는 것이 바람직하다. 또한 국가에 의한 재원조달은 소득세법상의 아동부양공제를 아동수당과 통합하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다⁹⁾.

8) 장화경, 『전계서』, 1999.

셋째, 지급대상 및 급여방식을 보면 대부분의 국가가 첫째아부터 지급하며, 연령별로는 일반적으로 14~16세 미만의 아동에게 지급하고 있다. 선진국의 경우 공적인 의무교육 종료시까지를 지급 제한연령으로 하고 있으나, 학생이나 장애아동인 경우 국가에 따라 수급연령을 연장하여 지급하기도 한다. 일본과 같이 아동의 수급연령을 제한하는 국가도 있다(만 3세 미만까지). 급여방식으로는 적용대상 아동에게 일률적으로 정액급여방식을 취하는 국가와, 아동수에 따라 누진적 급여방식을 취하는 국가로 나눌 수 있다. 일률 정액급여방식을 취하는 국가로는 제2차 세계대전 이후 이 법제를 채택하였던 신흥 아프리카 제국, 남미제국, 소수의 유럽제국들이며, 아동수에 따라 누진적 급여방식을 취하는 국가는 아동수당제도의 실시가 오래된 거의 대부분의 유럽제국들이 이에 속한다.

우리 나라의 경우 지급상한 연령은 아동복지법에서와 같이 18세 미만으로 규정하되, 학생과 장애인의 경우에는 지급상한 연령을 연장하고, 아동수 및 아동의 연령에 따라 급여액의 차이를 두는 방안도 고려하도록 한다.

표 2. 가구소득 중 아동수당이 차지하는 비율

(단위: %)

국 가	아동수당/소득×100
스 웨 덴	15.0
서 독	22.9
프 랑 스	26.3
캐 나 다	6.7
오스트레일리아	9.8
영 국	17.0
이 스 라 엘	21.2

자료: 김연옥, 「아동복지정책 프로그램」, 『현대사회와 아동-아동복지의 시각에서』, 1997.

9) 장영인, 「한국에 있어서 가족수당제도의 적용가능성」, 『사회정책연구』, 제14집, 한국복지정책연구소, 1992.

우리 나라
아동수당제도의
도입유형은 아동이 있는
모든 가구에 지급하는
보편주의 시스템을
지향하되 저소득층과
같이 복지욕구가 큰
가족에 우선순위를 두는
선별적 요소를 강화하는
방안이 바람직하다.

넷째, 지급액은 아동의 양육에 실질적인 도움이 될 수 있는 수준을 보장해야 할 것이다. 즉, 기본적인 생계비 및 교육비 외에 학용품비, 부교재 및 교양도서비, 기타 생활용품비 등의 부대비용이 가구소득에서 차지하는 비율도 고려하여 실질적으로 도움이 될 수 있는 수준이 되어야 한다. 참고로 선진국의 경우를 살펴보면, 영국(17.0%), 서독(22.9%), 프랑스(26.3%) 등은 아동수당이 가구소득의 약 20~25% 이상을 차지하고 있다.

5. 결론

아동의 건전한 성장, 발달을 위한 전제조건으로 가정환경을 들 수 있으며, 특히 경제적 빈곤은 아동의 건전한 성장, 발달을 저해할 뿐만 아니라 아동의 양육부담으로 인한 유기 등으로 이어져 가족해체 현상을 심화시키는 요인이 되기도 한다.

선진 외국의 경우 가족이 그들의 아동을 위하여 적절한 원조를 제공할 수 없을 때 가족의 기능을 강화하거나 보충하기 위한 정책으로서 아동수당제도를 채택하고 있다. 즉, 아동을 양육하는 가정의 소득지원정책의 하나로 아동수당제도를 도입하고 있다. 그러나 우리 나라에서 이루어지고 있는 소득지원정책은 사후보완적인 성격의 지원책으로 사전예방적인 차원에서의 지원책이 요구되고 있다. 따라서 선진국의 경험을 토대로 부양아동이 있는 저소득 가정을 대상으로 하는 소득지원책으로서 아동수당제도를 도입하여 아동의 양육부담으로 인해 초래될 가능성이 있는 아동의 유기 및 방임을 미연에 방지하고 아동의 복지권 실현이라는 관점에서 모든 아동이 건전하게 성장·발달할 수 있는 기반을 마련하여야 할 것이다. 