

캐나다의 아동빈곤 감소를 위한 아동복지수당 제도

Francois Weldon
캐나다 사회개발부 사회정책연구본부장

1. 서론

캐나다의 특수 프로그램인 아동복지수당 추진계획(The National Child Benefit Initiative)의 목적은 아동 빈곤을 감소시키는 데 있다. 아동 복지수당(National Child Benefit)이 소개될 당시인 1990년대 중반, 캐나다는 5년간 경제회복 기간이었음에도 불구하고, 빈민의 수가 특히 아동 빈민 부문에서 지속적으로 증가했다. [그림 1]과 같이, 1996년에는 아동빈민의 수가 최고 18%에 달하여 정책 입안자들을 당황스럽게 했다. 이에 따라 캐나다 연방정부, 지역 그리고 주 정부의 지도자들이 아동빈곤 퇴치 문제에 관심을 기울이게 되었으며, 이들이 모인 자리에서 아동빈곤은 여러 부처 및 기관들의 협력에 의해 공동대응이 시급한 문제라는 것이 확인되었다. 가난한 사회의 가장 취약계층에게 영향을 미치며, 장기적인 빈곤이 그들 생애 전체에 미치는 점이 부각되었고, 이러한 점들은 전반적으로 국가적 논쟁의 동기가 부여가 되었다. 현재 캐나다

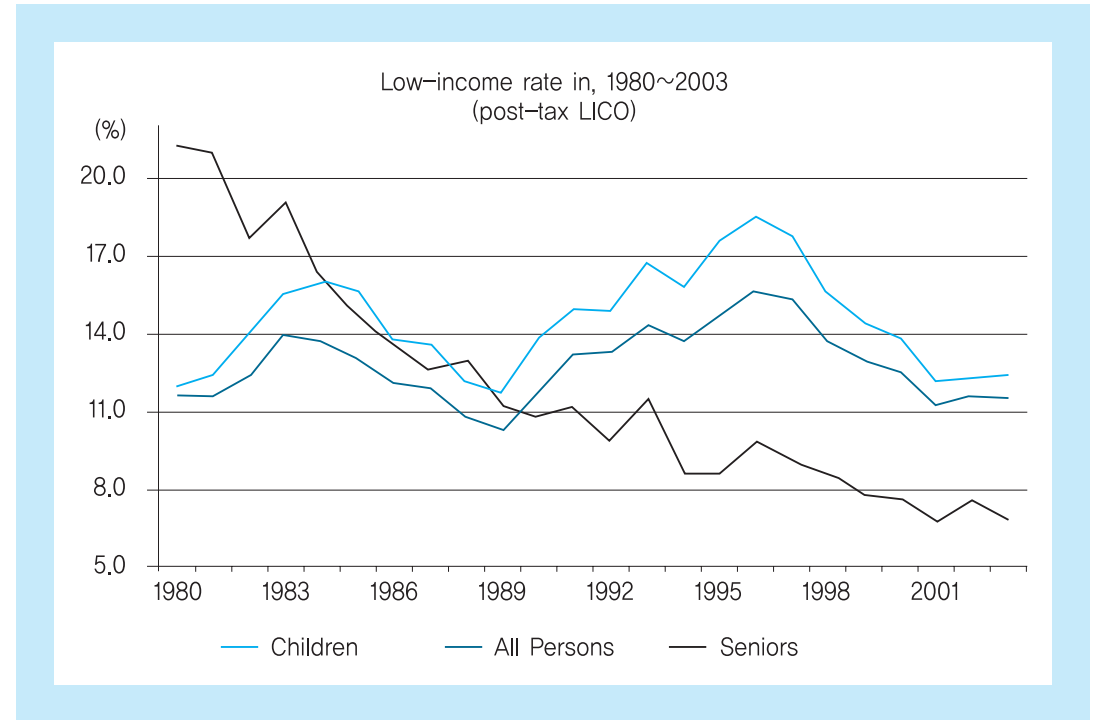
의 빈민을 규정하는 공식적인 기준은 없으나, 가족규모, 거주지역등 여러 가지 사실을 토대로 하여 측정되는 저소득층 범위(Low Income Cut-Off: LICO)를 바탕으로 빈민율의 추정이 어느 정도 가능하다.

본문에서는 아동복지수당 추진계획의 배경 및 목표에 대해 설명하면서 이를 캐나다가 고민해 왔던 복지의 장벽(Welfare Wall) 해소라는 차원에서 살펴볼 것이다. 다음은 복지제도로써 아동복지수당의 접근법에 대해 알아보며, 복지지출 및 정부의 역할에 대해 간략하게 소개하겠다. 마지막으로 이 새로운 프로그램의 전반적인 상황 및 그 효과에 대해서도 살펴보고자 한다.

2. 아동복지수당의 목표

1998년 캐나다에 아동복지수당(National Child Benefit)이 소개될 당시, 캐나다 정부는 여러 종류의 복지 수당을 지급하고 있었지만, 아

그림 1. 저소득층 비율(1980~2003)



동 빈곤 퇴치 방법으로 불충분했다. 아동복지수당은 자녀가 있는 전체 저소득층 가족에게 소규모 소득 지원금을 제공하던 연방정부 아동복지수당(Federal Child Benefit)을 대신하게 되었다. 아동복지수당은 자녀가 있는 저소득층 가족에게 소득지원, 기타 혜택 및 서비스를 제공하였으며 이를 통해 아동빈곤을 줄이고자 하였다.

아동복지수당(National Child Benefit)에는 세 가지 뚜렷한 목적이 있다. 첫째는 아동 빈민을 방지하고 그 빈곤정도를 감소시키는 것이며, 둘째는 근로를 통해 빈민의 정도를 해소할 수 있도록 아동을 부양하는 가족의 고용을 촉진 시키

는 것이고, 마지막으로 관련 행정 절차의 통합을 통해 절차의 중복을 줄이고 복지체계가 단순화 될 수 있도록 하는 것이다.

3. 복지의 장벽(Welfare Wall)

아동복지수당은 캐나다 복지의 장벽을 낮추었다고 평가받고 있다. 복지의 장벽(Welfare Wall)이란 사회복지에 의존하는 것이 저소득 일자리를 유지하는 것 보다 재정적으로 더 나은 삶을 영위하도록 함으로써 국가의 복지혜택이

수혜자들의 근로유인을 저하시키는 상황을 말한다. 캐나다에서 아동복지수당 이전 복지혜택을 받았던 가족은 자녀수 별로 지불된 사회보조금, 거주수당, 무료 의약품처방전, 치과 및 안과 진료 등의 혜택을 받았을 뿐 아니라, 수령하는 모든 보조금 및 수당에 대해 세금을 면제 받았으며, 근로수입이 없으므로 소득공제액을 낼 필요 또한 없었다. 이에 반해 복지혜택의 대상이 아닌 저소득층 근로자가족은 자녀수와 관계없이 정해진 낮은 소득으로 생활해야 했으며, 의약품혜택이나 주거혜택을 거의 받을 수 없었다. 또한 소득액에 따른 세금 및 국민연금 등의 공

제액을 제하게 되면 총 수입은 매우 낮아져, 오히려 일을 하는 것이 손해라고도 할 수 있었다.

여기서 우리는 아동복지수당 시행의 전후, 한 가족의 수입규모를 예를 들어 살펴보기로 하자. 1996년 온타리오에 살고 있는 한 자녀를 가진 편부모 가족의 예를 ([그림 2] 참조)들어 보기로 한다. 아동복지수당 추진계획이 시행되기 이전 이 가족은 연간 \$13,600(약 천백육십만원)정도의 사회 지원을 받았다. 만일 그 가족이 최저임금의 보수를 받으며 상근직 형태로 일을 했을 경우 그 가족의 소득은 연간 \$14,470으로 무직 일 경우 받는 사회보조금과 근로시 임금의 차액

은 \$870였다. 직장에 다니는 경비 등을 제외한다면 두 경우 소득에 거의 차이가 없는 셈으로 굳이 직장에 다니지 않아도 최저임금을 받는 것과 비슷한 삶의 질을 유지할 수 있었다. 그러나, 2004년도 아동복지수당이 소개된 이후의 수치를 살펴보면, 사회복지에만 의존한 경우 비슷한 소득수준을 보이고 있으나, 직장에 다닐 경우 아동복지수당 실시 이전보다 \$2,991 정도 증가된 소득을 받으며, 이 가족이 사회복지에만 의존했을 경우 보다는 \$3,259 이나 더 많은 소득을 올리게 되었다.

회복지 수혜자들은 이전과 같은 수준의 지원금을 보조 받지만, 지방정부차원에서 취업에 필요한 도움을 함께 제공 받게 된다는 것이다.

현재 캐나다 아동복지수당의 내역을 살펴보면, 두 자녀를 둔 가정의 연간소득이 \$21,480 이하 일 때 아동복지수당과 아동세금복지혜택이 총 \$5,000정도 지급되며, 아동복지수당은 상승하는 연소득에 비례하여 22.8%씩 감소하여 \$35,595의 소득선에서 지원이 사라진다. 또한 아동세금복지혜택은 연소득 \$35,595부터 \$96,995까지 소득이 높아질수록 4%씩 감소한다.

본 아동복지수당계획은 시행초기에 예산증가의 필요성이 크게 대두되지 않았으나, 점차 계획이 확장됨에 따라 아동복지 수당에 대한 예산이 증가하고 있다. 아동복지수당이 시행된 초년에는 그 예산이 10억 달러에 그쳤지만, 2005년에는 30억 달러가 투자되었다. 또한 아동복지수당이 원활한 성과를 거둘 수 있도록 정부에서는 소득 보조나 탁아시설 보조, 육아보조 서비스, 건강보조 복지금 및 청소년 선도금의 보조적 사회 투자를 하고 있다. 정부는 앞으로 빈민가족의 보호와 고용증대 부문에서도 활발한 투자를 할 예정이다.

4. 아동복지수당의 접근법

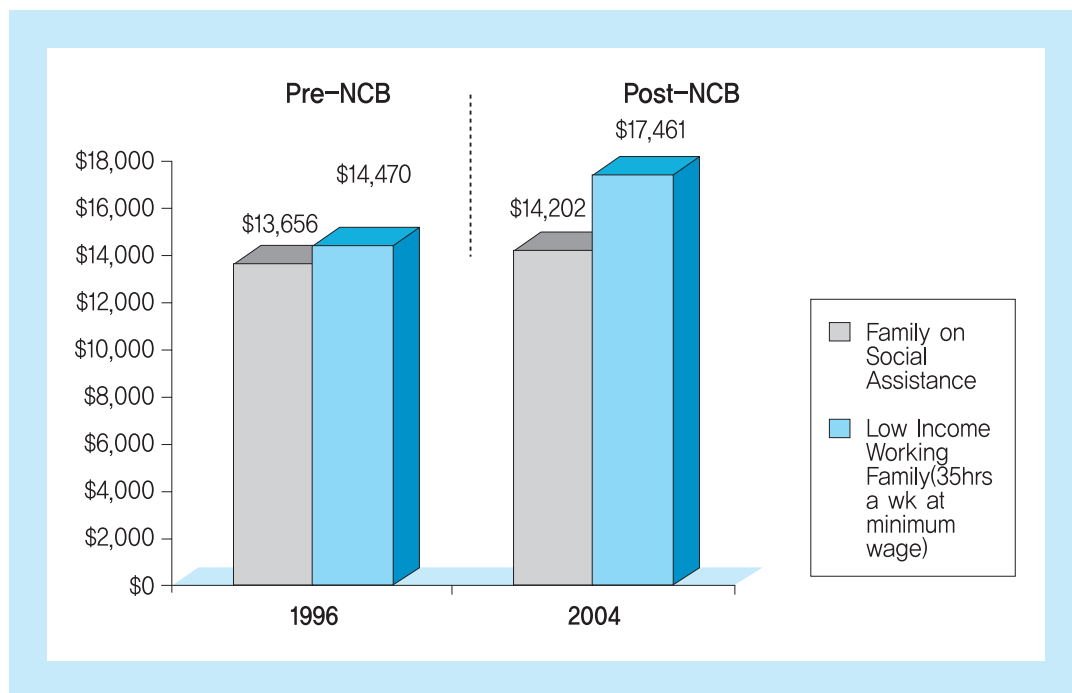
아동복지수당이 실시된 이후, 자녀가 있는 저소득층 근로자 가구에는 기초 복지연금인 캐나다 아동세금혜택(Canada Child Tax Benefit) 및 아동복지보조수당(National Child Benefit Supplement)이 제공되며, 이는 이전의 연방 정부 복지수당을 대신하고 있다. 지방 정부는 사회보호가구(social assistant families)에 지급되는 사회 보조금을 축소하였는데, 줄여진 양의 보조금은 새로 지급되는 아동복지수당으로 충당되어, 결과적으로 사회복지에 의존하는 가정은 사회 보조금의 축소이후 재정적 불이익을 받지 않게 됐다. 또한 아동복지수당의 실시 이후 지방 정부는 빈민층을 위해 지속적으로 보조를 하며, 그들이 고용에 의해 노동시장에 편입될 수 있도록 취업 증진을 위해 투자할 것을 약속했다. 사

5. 성공요소

캐나다의 아동복지수당계획이 성공적임을 보여주는 몇 가지 요소가 있다. 처음 발표된 이 추진안을 여러 정책 지도자들과 합의할 당시,

그림 2. 복지장벽의 완화: 캐나다 온타리오 주

(5세 자녀를 둔 편부모의 가처분 소득)



매년 발표되는 보고서를 캐나다 시민들에게 공개하기로 약속 하였다. 이 보고서는 프로그램의 운영과 성공분석, 예컨대 각 지방 정부의 투자 방법을 살펴봄, 캐나다가 아동복지수당의 목표달성에 얼마나 진전을 이루었는지 정기적으로 한 눈에 파악할 수 있는 자료로 사용되고 있다. 이 평가의 기준은 두 가지 이다. 첫째, 매우 직선적인 방법으로 마이크로 시뮬레이션(micro-simulation exercise)이 있다. 이 방법은 저소득층 가구에 직접적인 현금보조를 시도했을 경우, 얼마나 많은 가정이 실질적인 도움을 받으며 또 빈곤으로부터 벗어나는가를 가정적으로 보는 것이다. 둘째, 복지지원금 수혜자들에게 제공되는 복지수당과 다른 서비스를 통해 그들이 사회보호 대상으로부터 벗어나 취업을 할 수 있는가를 살펴보는 것이다.

2001년 결과자료에 따르면 아동복지수당은 대략 8.1%의 저소득층 가정을 빈곤으로부터 해방 시켰다고 한다. 아동복지수당 계획의 결과로 수입이 증가된 저소득층 가구는 전체 저소득층의 9%를 차지하였으며, 여전히 저소득층에 남아있는 가구의 경우라 하더라도 빈곤의 정도는 12% 감소되는 효과가 있었다.

사례연구를 실시한 세 개 지역에서 아동복지수당 시행으로 인한 결과, 사회복지 수혜 대상자의 수가 3~10% 줄어들었다는 것이 증명되었다. 이 중 한 지역에서는 구성원을 사회복지 수혜 대상으로부터 자활을 위한 근로로 이동하도록 하는데 탁월한 성과를 거두었음을 보여주었다. 특히 편부모 수급자가 취업을 통해 복지수

급 대상에서 벗어나는 비율은 두드러지게 증가하였다. 또한 새로 가입한 사회복지 수혜 대상자의 수도 현저히 줄었다.

아동복지수당과 같은 소득보조정책의 시행에서 가장 우려되는 사항은 지나친 소득 보조로 인해 오히려 복지수급대상자들의 고용 의지를 낮출 수 있다는 것이 아닌가 싶다. 만일 개개인 가족의 필요에 맞는 직접적인 소득 보조 서비스가 존재한다면, 그 가족의 고용의지를 저해하는 것은 분명한 사실이다. 그러나 지금까지 시행되어 온 아동복지수당의 평가 결과로 보면, 수당 제공을 통해 오히려 근로의지가 향상되었음을 알 수 있다.

6. 정책적 함의

아동복지수당 정책이 시행된 이후 캐나다에서는 2001년까지 94,800명의 빈곤아동이 빈곤을 탈피, 아동빈곤이 감소하였으며 이전과는 달리 일을 하는 것이 사회복지 수급대상자로 남아있는 것 보다 더 나은 삶의 수준을 유지하는 방법이 되었다는 것이 밝혀졌다. 앞으로 본 정책이 통합된 행정절차를 통해 관리된다면, 아동복지수당 정책은 간소화되고 더욱 효율적으로 운영될 것이다.

아동복지수당 보조금의 인상은 2007년까지 이어질 계획이며, 이에 따라 앞서 다룬 마이크로 시뮬레이션의 결과 때보다 복지수준은 약 40% 정도 높아질 예정이다. 아래의 <표 1>에서

는 2001~2002년도와 2007~2008년도의 아동복지수당 보조금의 변화를 보여줌으로써 캐나다 저임금층에 주어지는 복지수준의 변화추이를 비교하였다.

아동복지수당 정책은 아동의 빈곤 퇴치에만 국한된 것이 아니다. 최근 정부는 5년 계획을 세워 지방 정부와 협력 하에 조기교육과 탁아시스템(Early Learning and Child Care System)을 개발할 것이라고 발표했다. 그 첫 시작을 위해, 정부는 50억 달러를 투자할 예정이며, 정부는 이 조기교육과 탁아시스템에 지속적으로 전념하여 성공적 교육 및 탁아 체계의 창출을 위해 노

력할 것이라고 밝혔다. 아동복지수당정책의 성공으로 캐나다 아동빈민의 수는 현저히 감소되었음에도 불구하고, 아직 캐나다에는 12%의 빈민 아동이 남아있다. 그러므로 앞으로 과제는 모든 사회복지 지원금 수령 대상자들의 지속가능한 고용을 확보하는 것이고 더 나아가 많은 구성원이 더 좋은 일자리를 얻도록 하는 것이다. 2003년 통계에 따르면 캐나다 빈민아동의 약 3분의1이 일을 하는 부모와 함께 거주하고 있으므로, 근로자를 위한 복지의 구조를 개선시켜, 구성원들이 합당한 임금을 받고 더 나은 생활을 영위할 수 있도록 도와야한다. **CSST**

표 1. 주 정부 아동수당 최고치(2007~2008 금액을 현행가로 계산)

Number of Children	2007~2008 Maximum Base Benefit + NCB Supplement	Percentage Increase from 2001~2002 to 2007~2008**
1	\$3,243	36.7%
2	\$6,259	37.7%
3	\$9,279	38.1%
4	\$12,299	38.3%

** Projection based on the 2003 federal Budget