

일본 아동수당제도의 변화과정분석을 통한 우리나라 아동복지정책의 방향성 연구*

전 호 성**

(e-mail : hosungjun@naver.com)

目 次

1. 문제제기
 2. 아동수당제도의 개념
 3. 일본 아동수당제도의 변천
 4. 아동(兒童)수당제도와 어린이(子ども)수당제도
 5. 시사점
-

1. 문제제기

2014년도 우리나라의 합계출산율은 1.21명으로 현재 인구를 유지하기 위해 필요한 2.1명의 합계출산율을 크게 밑도는 이른바 ‘저출산’ 현상이 지속되고 있다. 저출산 문제는 비단 2014년 단년도만의 문제가 아니라 2000년을 전후(前後)로 꾸준히 제기(提起)되어 왔던 사회문제이다. 이에 정부는 출산율 제고(提高)를 위하여 다양한 정책을 시행 중에 있는데 그 대표적인 것으로 영유아보육료지원, 가정양육지원 및 3-5세 누리과정 등의 제도를 들 수 있다.

영유아보육료 지원제도는 만0-5세 보육료 사업, 장애아 보육료 사업, 다문화보육료 사업, 시간연장형 보육료 사업 등 부모의 자녀양육에 대한 부담을 덜어주기 위한 사업이다. 특히 만0-5세 보육료 지원 사업은 소득수준과 무관하게 어린이집을 이용하는 만0-5세아(兒)를 지원대상¹⁾으로 최소 220,000만원에서 최

* 본 연구는 강남대학교 2013년도 연구지원비에 의하여 수행되었음.

** 강남대학교 사회복지학부

대 609,000원의 보육료²⁾를 지원한다. 가정양육수당 지원제도는 만0-5세 보육료 지원사업과 달리 어린이집·유치원·종일제아이돌봄서비스를 이용하지 않는 초등학교 미취학 84개월 미만 가정양육아동 전(全)계층을 지원대상³⁾으로 한다.

한편 3-5세 누리과정⁴⁾은 만3-5세 아동을 대상으로 하는 어린이집 표준보육과정과 유치원 교육과정을 통합한 공통과정으로 모든 어린이집과 유치원에 대해 국가가 관리하는 양질의 보육·교육 서비스를 제공하기 위한 것으로 보건복지부와 교육부가 공동으로 참여하는 사업이다. 그러나 이와 같은 제도시행에도 불구하고 [표1]에 나타나는 바와 같이 출산율은 반등(反騰)하지 않고 있으며, 향후 그 심각성은 더해질 것으로 예상된다.

[표1] 합계출산율 및 출생아 수

(단위: 천명, 가입여성1인당 명)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
출생아 수	435	448.2	493.2	465.9	444.8	470.2	471.3	484.6	436.6
합계 출산율	1.08	1.12	1.25	1.19	1.15	1.23	1.24	1.30	1.19

출처 : 통계청, 『2013년 출생통계(잠정), 국가승인통계 제10103호 출생통계』

이러한 저출산 현상은 우리나라뿐만 아니라 유럽복지선진국을 포함한 대부분의 선진국이 겪고 있는 문제로 향후 해결해야 할 핵심과제 중에 하나이다. 이에 유럽복지선진국을 포함한 많은 국가에서 그 해결수단으로 시행하고 있는 것이 출산전후휴가제도, 출산장려금제도이며, 또한 아동수당제도이나 출산율 향상에는 크게 기여하지 못하였다.

이에 본 연구는 출산전후휴가제도나 출산장려금제도와는 달리 아직 우리나라

1) 다음의 경우는 지원대상에서 제외된다.

- 아동복지시설(생활시설) 재원중인 아동 중 2012년 1월1일 이후 출생아동 및 방과후 아동
- 가정위탁 보호중인 입양대상 아동 중 2012년 1월1일 이후 출생아동
- 유치원을 이용하여 유아학비를 지원받고 있는 아동
- 가정·농어촌·장애아동양육수당을 지원받고 있는 아동
- 종일제아이돌봄서비스를 지원받고 있는 아동

2) 2015년 기준

3) 단, 장애아동 양육수당은 등록장애인일 경우, 농어촌 양육수당은 농어촌 지원자격에 적합한 경우에 한해 지원한다.

4) 자세한 내용은 보건복지부(2015) 『2015년 보육사업안내』, 241~251쪽

라에 도입되지 않고 있지만 이미 입법화가 시도⁵⁾되었으며, 지난 대선에서도 여야를 막론하고 핫이슈로 쟁점화 되었던 아동수당제도의 도입여부에 초점을 두고자 한다. 그러나 결론적으로 본 연구는 아동수당제도의 도입에 찬성이 아닌 비판적 측면에서 이를 논증(論證)하고자 한다. 그 가장 큰 이유로서 현재 우리나라는 아동수당제도를 도입하기 위한 재원확보가 어렵다는 점이다. 다시 말해서, 재원확보방안이 부실한 상태에서 아동수당제도를 도입하게 되면, 아동수당제도 자체를 포함하여 사회보장제도 전체 틀을 흔들 수 있기 때문이다.

본 연구는 이를 논증하기 위한 방법으로 우리나라와 유사한 저출산 상황에 처해 있으나, 이미 ‘아동수당제도’(이하, 구분이 필요할 경우 편의상 구(舊)아동수당제도로 칭함)를 도입하였고, 그 후 ‘어린이수당제도’라는 제도적 수정을 거치면서 다시 ‘아동수당제도’(이하, 구분이 필요할 경우 편의상 신(新)아동수당제도로 칭함)로 복귀하는 등 시행착오(試行錯誤)를 겪고 있는 일본의 제도과정 분석을 통하여 그 시사점을 찾고자 한다.

2. 아동수당제도의 개념

아동수당제도는 아동의 양육하고 있는 사람에게 현금을 급여함으로써 가정 생활의 안정에 기여함과 동시에 다음세대의 사회를 담당할 아동의 건전한 육성과 자질의 향상을 목적으로 하는 제도⁶⁾로 볼 수 있다. 이러한 맥락(脈絡)의 아동수당에 대한 관점을 조애저 외(2000)는 크게 경제적 관점, 정치적 관점, 인구학적 관점, 사회복지적 관점으로 나누어 다음과 같이 정리하였다.⁷⁾

경제적 관점

(전략)

가족에 대한 국가의 지원은 서비스나 보조금을 통해 자녀양육비를 줄이거나, 직/간접 보조금지급을 통해 가계소득을 인상함으로써 아동에 대한 수요에 영향을 줄 수 있다고 봄.

자녀수에 대한 경제학 이론에 의하면 아동에 대한 수요는 소득이란 제약조건에 지배되며, 이와 유사하게 가족에 대한 정부의 지원은 예산이란 제약조건에 의해 지배됨.

5) 2009년 11월25일 이낙연의원 대표발의 되었으나, 임기만료 폐기되었음.

6) 일본 아동수당법(児童手当法)의 목적임.

7) 조애저 외(2000) 『아동수당제도 도입방안에 관한 연구』 한국보건사회연구원, 41~45쪽

정치적 관점

(전략)

여성들이 노동시장과 노동조합 그리고 의회에 진출한 것과도 관련이 있음. 즉, 여성의 참여가 높은 것은 근로여성 지원을 목표로 하는 정책개발을 채택할 가능성을 높이는 것으로 기대할 수 있음.

인구학적 관점

아동의 기회비용(경제적인 논의)이 증가하고 여성인력의 노동시장 참여가 증가하면(정치적인 논의) 자녀를 둔 직장여성을 위한 정책이 많아지고, 국가의 예산이 삭감되고(경제적인 논의) 좌파와 종교적인 성향의 표가 적어지면(정치적인 논의) 가족에 대한 국가의 지원도 적어짐.

사회복지적 관점

아동복지는 아동의 권리 측면에서 최소한의 인간적인 삶을 영위할 수 있는 생활수준을 포괄하는 것임. 아동수당은 이러한 아동복지의 기본이념에 입각하여 아동의 양육비를 지급함으로써 아동의 건전한 보호육성을 사회적으로 보장하는 제도로서 위치 지워져야 함.

이와 같은 아동수당에 대한 여러 관점을 종합하여 기술(既述)한 바와 같이 “아동을 양육하고 있는 사람에게 현금을 급여함으로써 가정생활의 안정에 기여함과 동시에 다음세대의 사회를 담당할 아동의 건전한 육성과 자질의 향상을 목적”으로 하는 일본 아동수당제도의 변천과정을 분석하고자 한다.

이는 단순히 출산율 향상에 기여함을 주요목적으로 하고 있던 우리나라의 ‘아동수당에 관한 법률안’과는 근본적인 차이점을 보이고 있기 때문이다. 그 이유는 임기만료로 폐기된 아동수당에 관한 법률안 제1조(목적)을 살펴보면 알 수 있다. 즉, “이 법률은 아동을 양육하고 있는 사람에게 아동수당을 지급함으로써 가정생활의 안정과 출산율 향상에 기여함과 더불어 아동의 건전한 육성에 이바지하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있으나, 법률안의 제안이유를 보면, “(전략) 세계적으로 저출산이 진행되고 있는 가운데, 우리나라는 ‘06년 합계출산율 1.13명으로 OECD 국가의 합계출산율 평균 1.65명보다 매우 낮음. ‘06년 미국 2.1명, 프랑스 1.98명, 스웨덴 1.85명, 노르웨이 1.90명 등 영미권 및 북유럽 국가보다 매우 낮으며, 이웃 일본의 1.32보다도 낮은 수준임. 아동수당 지급을 통해 일본보다 낮은 우리나라 출산율을 제고하고자 함”이라고 설명하고 있다. 다시 말해서, 명목(名目)상으로는 가정생활의 안정과 출산율 향상 및

아동의 건전한 육성에 초점을 두고 있지만 실질(實質)적으로는 출산율 향상에만 초점이 맞추어져 있음을 알 수 있다. 바꾸어 말하면 앞서 언급한 아동수당의 경제적 관점, 정치적 관점, 인구학적 관점, 사회복지적 관점 보다는 단순히 출산율 향상에만 초점을 두는 또 다른 의미의 정치적 관점에 역점(力点)을 두고 있다. 그렇다면 일본의 아동수당제도는 제도도입을 전후하여 어떠한 변천과정을 거쳐 왔는지를 분석해 보자.

3. 일본 아동수당제도의 변천

1) 아동수당제도 도입 전

1972년에 도입된 아동수당제도는 1961년 6월 중앙아동복지심의회 아동수당부회의 검토를 시작으로 1964년 10월, 중앙아동복지심의회 아동수당부회는 중간보고(이하, 중간보고)를 통하여 아동수당의 나아갈 방향에 대하여 ①아동복지의 관점을 중심으로 한 방안, ②사회보장의 관점을 중심으로 한 방안, ③임금체계 재검토의 관점을 중심으로 한 방안, ④소득격차시정과 인간능력개발의 관점을 중심으로 한 방안 등 네 가지를 제시하였다.

중간보고에서 제시된 각각의 구체적인 방안은 다음과 같다.⁸⁾

① 아동복지의 관점을 중심으로 한 방안(아동육성설)

아동의 인권을 확립하고 아동복지 이념에 서서 그 보호육성을 도모하기 위하여 아동의 생계비를 급여한다. 아동의 보호육성(방빈:防貧)을 목표로 하는 점에서는 최저생활 보장을 목표로 하는 생활보호(구빈:救貧)와는 구별되므로(사회보장+a) 급여액은 아동의 최저생계비에 구애(拘碍)될 필요는 없다.

② 사회보장의 관점을 중심으로 한 방안(다자녀보험설)

다자녀를 빈곤의 유력한 원인으로 인식하여 다자녀로 인한 빈곤을 방지하는 관점에서 사회보험방식에 의한 최저양육비를 지급한다. 방빈(防貧)의 관점에서 첫째, 둘째 자녀는 비급여도 가능하지만, 사회보험방식에서는 자력(資力)에 따라 급여액을 바꾸는 것은 적당하지 않다. 보험료는 노동력의 재생산이라는

8) 江口隆裕(2011) 『「子ども手当」と少子化対策』 法律文化社、108-109쪽.

여기서는 보고서 원문이 아닌 江口가 정리한 중간보고를 인용함. 이는 江口가 중간보고가 제시된 각각의 방안에 대한 부제(副題)를 명명하였고, 특히 ②사회보장의 관점을 중심으로 한 방안에서 ‘사회보장’이 아닌 ‘사회보험’으로 부제명을 명시한 것에 필자가 공감하였기 때문임.

메리트(merit)가 있으므로 사업주 부담을 중심으로 하여야 하나 본인부담에 대해서는 찬반양론(贊反兩論)이 있다. 국고부담 도입도 고려해야 하겠지만 자산조사 등의 제한은 추가해서는 안 된다. 다만 확실적인 아동수당을 세금재원으로 감당하는 것은 생활개인책임의 원칙을 기본으로 하는 우리나라(일본)에서는 무리(無理)가 있다.

③ 임금체계 재검토의 관점을 중심으로 한 방안(임금체계 재검토설)

임금 중에 가족급여 상당액을 사회보장으로 대체하여 아동수당으로서 노동자에게 분배한다. 이로써 연공서열(年功序列)형 임금의 재검토가 가능해 지고 중고년(中高年)노동력의 유동화에도 이바지한다. 가족급여 폐지의 보상(見返り)인 이상 아동수당은 첫째 자녀부터 지급하여야 한다. 대상아동 연령은 최대공약수적인 18세까지로 한다.

④ 소득격차 시정(是正)과 인간능력개발의 관점을 중심으로 한 방안(생산력 확보설)

소득격차 시정 및 인간능력개발 내지 미래 우수한 사회적 생산력 확보를 위해 아동수당을 모든 국민에게 지급한다. 재원은 사업주 부담을 중심으로 근로자⁹⁾(被用者) 뿐만 아니라 자영업자, 농림어업종사자도 사회보험으로 조직화(組織化)하지만, 사실상 농업, 영세(零細)기업 등을 위하여 대기업에 의한 대체부담을 시인(是認)한다.

중간보고의 내용을 정리해 보면 ①아동복지의 관점을 중심으로 한 방안과 ③임금체계 재검토의 관점을 중심으로 한 방안은 ‘수당방식’을 ②사회보장의 관점을 중심으로 한 방안과 ④소득격차시정과 인간능력개발의 관점을 중심으로 한 방안은 ‘사회보험방식’으로 구분할 수 있다. 그 중에서 중앙아동복지심의회 아동수당부회는 ②사회보장의 관점을 중심으로 한 방안과 ④소득격차시정과 인간능력개발의 관점을 중심으로 한 방안을 추천하였다. 이는 사실상 현재 시행되고 있는 ‘수당방식’이 아닌 ‘사회보험방식’¹⁰⁾을 추천한 것이다. 그렇지만 실질적으로는 1968년 12월, 후생대신(厚生大臣)의 사적자문기관인 아동수당간담회 보고와 1969년 7월, 아동수당심의회가 설치되고 대신구상(大臣構想) 및 아동수당심의회안, 그리고 1970년 11월, 집권당인 자민당(自民黨)사회부회가 ‘아동수당제도의 구상’을 승인하게 되고 이에 따른 정부안(政府案)이 결정되면서 ‘사회보험방식’이 아닌 ‘수당방식’인 아동수당제도가 시행된 것이다.

9) 被用者は 셀러리맨 즉, 급여생활자를 의미하나 여기서는 편의상 ‘근로자’로 통칭하여 사용한다.

10) 완전한 사회보험방식이 아닌 변형된 사회보험방식이라고 할 수 있음.

2) 구(舊)아동수당제도 도입 후

[표2] 아동수당제도의 주요 연혁

1972년	제도 발족 *대상자 및 기간 셋째 자녀 이후, 의무교육 취학 전(前)까지 지급 *수당금액 3,000엔(당시 어린이 1인당 양육비의 1/2를 목표로 설정) *비용부담 근로자(被用者) 사업주7/10, 공비(公費)3/10(그 중 국가2/10, 지방1/10) 자영업자(非被用者) 공비(公費)(국가2/3, 지방1/3)
1974년	*수당금액 4,000엔
1975년	*수당금액 5,000엔
1982년	*소득제한 강화와 근로자에 대한 특별급여 도입 *비용부담 근로자, 자영업자 종전과 같음 - 본칙(本則)급여 근로자만 전액 사업주 부담 - 특별급여
1986년	*둘째 자녀 이후로 확대 *수당금액 둘째 자녀 2,500엔, 셋째 자녀 이후 5,000엔
1992년	*첫째 자녀 이후로 확대, 3세 미만 *수당금액 첫째, 둘째 자녀 5,000엔, 셋째 자녀 이후 10,000엔
2000년	*의무교육 취학 전까지로 확대 *비용부담 확대부분 재원은 전액 공비(公費)
2001년	*소득제한 완화 지급율 72.5%에서 85.0%로
2004년	*대상기간 초등학교 3학년 수료 전(前)
2006년	*대상기간 초등학교 수료 전(前)

자료:鈴木真理子編(2002)『育児保険構想』筒井書房、p.165 및 厚生労働省자료로 필자 재구성.

구(舊)아동수당제도는 1971년 5월, ‘아동을 양육하고 있는 사람에게 아동수당을 지급함으로써 가정생활안정에 기여함과 동시에 다음세대의 사회를 담당할

아동의 건전한 육성 및 자질의 향상에 기여함을 목적'(兒童手当法制定法、第一條) 으로 제정되었다.

제도도입 당초에는 아동수당의 지급대상을 셋째 자녀이후 아동으로 규정하였으며, 그 아동의 범위는 1972년 1월에는 5세 미만 아동이었으나, 1973년 3월부터는 10세 미만의 아동으로 확대되었고, 1974년 4월부터는 제도가 당초에 예정하였던 의무교육 종료전(前)¹¹⁾까지의 아동으로 확대되었다. 아동수당의 지급금액은 제도도입 당시 월3,000엔에서 1974년에는 월4,000엔으로 또다시 1975년에는 월5,000엔으로 상향되었다. 한편, 아동수당의 비용은 근로자(被用者)인 경우, 사업주가 7/10, 공비(公費)가 3/10(국가 2/10, 지방 1/10)을 부담하였으며, 자영업자(非被用者)인 경우는 전액 공비(국가 2/3, 지방 1/3)부담이었다.

1982년에는 1981년의 소득제한의 강화와 더불어 행정개혁특별법에 따른 근로자에 대한 특별급여가 도입되었는데, 비용부담에 있어서는 본칙(本則)급여는 근로자와 자영업자 모두 종전과 변함이 없었으나, 근로자 또는 공무원에 대해서는 전액 사업주 부담으로 아동수당과 같은 금액의 특별급여를 지급하였다.

1985년 개정에는 지급대상 아동이 셋째 자녀이후 아동에서 둘째이후 아동으로 확대되었으며, 수당액은 둘째는 월2,500엔, 셋째 자녀이후는 월5,000엔으로 둘째에 대하여 월2,500엔 부분이 추가되었다. 그러나 지급기간이 기존 의무교육종료전의 기간에서 의무교육 취학전까지¹²⁾로 단축되었다. 그 외에 소득제한¹³⁾, 특별급여, 비용부담은 기존과 동일하였다.

구(舊)아동수당제도는 1991년 개정에서 제도적 큰 변화를 가져온다. 먼저 지급대상 아동을 기존의 둘째 자녀이후에서 첫째 자녀이후로 확대되고, 지급금액은 첫째, 둘째 자녀는 각각 월5,000엔, 셋째 자녀이후는 월10,000엔으로 크게 증액된다. 그러나 지급기간이 기존의 의무교육 취학전에서 3세까지로 단축되었으며, 소득제한은 4인세대 수입기준으로 358.9만엔, 특별급여는 4인세대 수입기준으로 625.0만엔 이었다. 반면 비용부담은 기존과 동일하여 근로자는 사업주7/10, 국가 2/10, 지방1/10, 자영업자는 국가2/3, 지방1/3, 특별급여는 사업주 전액부담이었다.

그 후 지급금액의 변화는 없었으나, 지급기간은 2000년에 기존의 '3세까지'에서 '의무교육 취학전'까지로 확대되었고, 2004년에는 다시 '초등학교 3학년 수료전'까지로 확대되었으며, 2006년에는 '초등학교 수료전'까지로 확대되었다. 또한 비용부담에 있어서는 3세이상에서 의무교육 취학전까지의 아동에 드는 급여의 지급비용은 전액공비(公費)로 국가 2/3, 특별시광역시도(都道府縣) 1/6, 시도(市町村) 1/6 부담하였다. 동시에 2001년에는 소득제한을 완화하여 지급을

11) 중학교 졸업까지

12) 초등학교(小學校) 입학까지

13) 1982년도-1985년도:행정개혁관련특별법으로 인한 소득제한 강화조치로 1985년도는 6인세대(世帯) 수입기준으로 409.4만엔)

은 72.5%에서 85.0%로 대상자를 확대하였다.

그리고 2007년 4월부터는 지급대상 아동에 따른 지급금액이 구분되어 0-3세 미만 아동에게는 일률적으로 월10,000엔, 3세부터 초등학교 수료까지는 첫째와 둘째 자녀는 각각 월5,000엔, 셋째 자녀이후는 월10,000엔을 지급하였으며, 소득제한은 근로자 연수(年収)860만엔이었다. 이러한 변화과정을 거친 구(旧)아동수당제도는 2009년 이후 어린이(子ども)수당제도가 실시 때까지 지급대상과 지급금액 및 지급기간은 그대로 유지되었으며, 2012년 이후 다시 아동수당제도로 부활한다. 신규(新旧)아동수당제도의 중간과정인 어린이수당제도에 관해서는 다음 장(章)에서 상세히 분석한다.

3) 신(新)아동수당제도

2012년 이후 부활한 현(現)아동수당제도는 지급대상을 중학교 수료까지 일본 국내에 주소를 두고 있는 아동으로 15세가 된 해 년도말까지로 하였다. 지급금액은 0-3세미만은 일률적으로 월15,000엔, 3세-초등학교 수료전까지 첫째, 둘째 자녀는 각각 10,000엔, 셋째 자녀이후는 월15,000엔, 중학생은 일률적으로 월10,000엔을 지급하며, 소득제한(전업주부, 아동 2명세대, 연수입 960만엔 미만)이상은 일률적으로 월5,000엔을 지급하는 4가지로 분류하였다. (표3 참조)

[그림1] 현행 아동수당제도의 비용부담

		근로자		자영업자		공무원
0-3세 미만	특별급여 (소득제한이상)	국가 2/3	지방 1/3	국가 2/3	지방 1/3	소속청 10/10
	아동수당	사업주 7/15	국 가 16/45	지 방 8/45	국가 2/3	
3세- 중학교 수료 전(前)	특별급여 (소득제한이상)	국가 2/3	지방 1/3	국가 2/3	지방 1/3	소속청 10/10
	아동수당	국가 2/3	지방 1/3	국가 2/3	지방 1/3	

출처 : 児童手当法の一部を改正する法律(平成24年法律第24号) 附則 일부수정 필자작성

비용부담에 있어서는 0세-3세미만의 특별급여와 3세-중학교 수료전 특별급여 및 아동수당 부문은 근로자, 자영업자 모든 국가가 2/3, 지방이 1/3을 부담하며, 0세-3세미만의 아동수당 부문은 근로자의 경우 사업주가 7/15, 국가가 16/45, 지방이 8/45를 부담하며, 자영업자의 경우는 국가가 2/3, 지방이 1/3을 부담하는 구조이다.(그림1 참조)

4. 아동(兒童)수당제도와 어린이(子ども)수당제도

1) 구(舊)아동수당제도와 어린이수당제도의 시행

앞장과 같은 변천과정을 거친 아동수당제도는 유럽 복지선진국에 비해 불충분하다는 지적을 받고 있었다. 특히 출산율 1980년대 이후, 회복세를 보이지 않았고 출산율 최저기록을 갱신해 갔다. 이에 민주당은 제45회 중의원 총선거 ‘매니페스토(Manifesto) 2009’ 정책집에서 “다음 세대의 사회를 담당할 어린이 한 사람 한 사람의 성장을 응원하는 관점에서 소득세의 부양공제나 배우자공제를 재검토하여 어린이(子ども)수당을 창설합니다. 어린이가 성장하기 위한 기초적인 비용(피복비, 교육비 등)을 보장하기 위하여 중학교 졸업까지의 어린이 한 명당 월액2만6000엔(연간31만2000엔)을 지급합니다”라는 공약을 내걸었다. 이 공약은 주효하였고, 선거결과 민주당은 정권창출에 성공하였다.

민주당은 집권 후, ‘다음세대의 사회를 담당할 어린이의 건강한 성장을 지원하기 위하여 2010(平成22)년도의 어린이수당 지급에 대하여 필요한 사항을 규정’하기 위한 취지로 2010년도의 어린이수당 지급에 관한 법률을 제정하였다. 이 법률은 어린이수당 지급대상은 0세부터 중학교 종료까지이며, 소득제한 없이 월1만3,000엔을 부모 등에게 지급하는 내용이었다. 어린이수당에 대한 재원은 아동수당분을 아동수당법의 규정에 근거하여 국가, 지방, 사업주가 비용을 부담하고 그 외의 비용은 전액 국가가 부담하는 것이었다.(그림2참조)

[그림2] 2010년도의 어린이수당 지급에 관한 법률 개요

어린이수당의 창설(국고부담금) 1조4,722억엔

그 중, 급여비 : 1조4,556억엔(10개월분 계상)

사무비 : 166억엔(시정촌분 164억엔)

어린이수당		
국가 1조2,230억엔		
아동수당분		
국가 2,326억엔	지방 4,652억엔	사업주 1,236억엔

※1 위의 별개로 공무원에 대해서는 소속청이 지급한다

(국가공무원분:425억엔, 지방공무원분:1,486억엔)

※2 지방공무원에 해당하는 금액의 인상 등에 따라 지방공공단체의 부담이 증가하지 않도록 별도 '아동수당 및 어린이수당 특별교부금'(2,337억엔)을 조치

※3 어린이수당의 원만한 실시를 도모하기 위해 시스템경비(123억엔)을 2009년도 2차 보정(추가경정)예산에 계상

출처 : 2010년 1월22일 제8회 후생노동성 정책회의 자료

하지만 이것은 당초 민주당이 매니페스토 2009에서 내세웠던 지급금액이 어린이수당의 지급금액이 1인당 2만6,000엔 이었다는 점을 감안하면 그 절반수준이었는데 그 주요 원인은 어린이수당제도 시행에 있어 국가부담분을 확보하지 못하였기에 임시(2011년 4월 - 2011년 9월)적 성격이 강했다고 볼 수 있다. 그러나 이마저도 2011년 9월까지 확보된 재원이었으므로 2011년 10월 이후의 대책이 필요한 상황이었다.

이에 2011년 10월 이후 어린이수당의 지급을 위해 2010년 12월, 5대신(大臣)¹⁴합의가 이루어진다. 합의 중에서 특히 소요액(所要額)에 대한 주요 내용은 다음과 같다.

- (1) 3세미만의 어린이 1인당 월20,000엔을, 3세 이상 중학교 수료까지 어린이 1인당 월13,000엔을 지급한다.
- (2) 소득제한은 두지 않는다.

14) 国家戦略担当大臣、総務大臣、財務大臣、厚生労働大臣、内閣府特命担当大臣(少子化対策)

- (3) 어린이수당의 일부로써 아동수당법에 근거한 아동수당을 지급하는 구조로써 아동수당분에 대해서는 아동수당법의 규정에 근거하여 국가, 지방, 사업주가 비용을 부담한다.
- (4) (3)이외의 비용에 대해서는 전액을 국고가 부담한다.
- (5) 공무원에 대해서는 소속청이 지급한다.
- (6) 보육료를 어린이수당에서 직접 납부할 수 있는 구조로 하고 실효성이 나타날 수 있도록 대처한다.
- (7) 지급대상이 되는 어린이는 유학중인 경우 등을 제외하고 국내에 거주하고 있는 것을 요건으로 한다.
- (8) 아동양호시설에 입소하고 있는 어린이 등에 대해서도 법률에 근거하여 지급한다.
- (9) 현행 아동육성사업에 대해서는 계속하여 사업주거출금을 원자금으로 실시한다.
- (10) 차세대육성지원대책교부금을 개조(改組)하여 지방이 지역의 실정에 맞는 육아지원서비스(현물서비스)를 확충할 수 있도록 새로운 교부금을 만든다.

그러나 실질적으로 ‘(1) 3세미만의 어린이 1인당 월20,000엔을, 3세 이상 중학교 수료까지 어린이 1인당 월13,000엔을 지급한다.’는 합의조차 달성할 수 없었다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 국고재원 미확보가 가장 큰 원인으로 5대신(大臣) 합의에 앞선 4대신(大臣)¹⁵⁾ 합의¹⁶⁾에서 재원확보와 관련된 내용문¹⁷⁾에도 불구하고 유명무실화 되었다. 또한 5대신 합의문에서 “2011년도 세제개정에 의한 소득세·주민세의 성년부양공제¹⁸⁾ 감축(縮減) 및 소득세의 급여소득공제의 감축에 관한 세제개정의 취지에 근거하면서 이로 인한 지방재정의 증수(增收)분에 대하여서는 지방재정이라는 성격을 감안하여 어린이수당에 충당하지 않지만 각 시책의 재검토 안에서 국가, 지방의 적절한 역할분담·경비부담을 실현하기 위한 검토를 행하여 그 결과와 정합(整合)적인 일반재원화 등의 적절한 조치를 강구 … 2011년도 후생노동성 예산의 재검토로 소요액(200억엔)을 확보한다”고 합의하였다.

15) 国家戰略担当大臣・内閣府特命担当大臣、総務大臣、財務大臣、厚生労働大臣

16) ‘2010년도 예산에 어린이수당 등의 취급에 대하여’ 2009년 12월23일

17) 어린이수당에 대해서는 국가부담을 기본으로 시행하지만, 소득세·주민세의 부양공제 폐지 및 특정부양공제의 감축(縮減)에 따른 지방재정의 증가분에 대해서는 최종적으로는 어린이수당의 재원으로 활용하는 것이 국민에게 부담증가를 부각하는 취지로 합의한다. 또, 아동수당의 지방분담분에 대하여서도 국가, 지방의 부담조정을 도모할 필요가 있다.(‘2010년도 예산에 어린이수당 등의 취급에 대하여’ 2009년 12월23일 4대신 합의 중에서)

18) 만 23세 이상 만 69세 미만의 부양친족에 대한 부양공제

그럼에도 불구하고 2011년 10월 이후부터 2012년도 3월까지의 어린이수당제도는 ‘어린이수당 특별법’¹⁹⁾에 의하여 2012년도 6월분부터 소득제한을 실시하기로 하고, 0세-3세미만 어린이는 월15,000엔, 3세-초등학교 수료까지 첫째, 둘째 자녀는 월10,000엔, 셋째 자녀이후는 월15,000엔을 중학생에게는 월10,000엔을 지급하기로 하였다.²⁰⁾ 이는 2012년도부터 어린이를 위한 항구적인 현금급여의 구조로의 원활한 이행(移行)을 위한 조치였다. 어린이수당제도는 그 시행을 위한 4대신 합의, 5대신 합의라는 노력(합의)에도 불구하고 어린이수당제도의 시행초기와는 달리 여전히 거의 반쪽짜리(0세-중학생 일률적으로 월15,000엔 지급)로 전략하였다.

다시 말해서 어린이수당제도는 명확한 재원확보 방안이 확립되지 못한 상태에서 진행된 것으로 ‘2010년도 어린이수당의 지급에 관한 법률’, ‘2011년도 어린이수당의 지급등에 관한 특별조치법’ 등으로 이어지는 임시방편적이었다. 이에 덧붙여 당초 예정했던 현금급여가 어려워지자 민주당 정권은 나머지 부분을 바우처로 지원하는 방법까지 고민하였다. 이와 같이 재원확보가 원활하지 못했던 것은 민주당 정권의 단일한 재원확보 방안이 주요 원인이었지만, 2011년 3월 발생한 동일본대지진(東日本大震災)이라는 외부요인으로 인한 복구재원 마련이 우선(優先)시 된 것도 한 몫 하였다고 볼 수 있다.

2) 어린이수당제도와 신(新)아동수당제도

민주당의 획기적인 어린이수당제도는 본래의 취지와는 달리 재원확보의 불확실성이라는 벽이 부딪히면서 연착륙에 실패한 누더기법이 되기에 이르렀다. 이에 민주당(民主党), 자유민주당(自由民主党), 공명당(公明党)의 여야 3당은 어린이수당제도의 재원확보 문제점을 절충하고 공약으로 내건 민주당정권이나 당시 야당인 자유민주당, 공명당이 서로 윈윈(WIN-WIN)할 수 있는 명목상 어린이를 위한 항구적인 현금지원을 위한 구조로의 개편에 합의하기에 이른다.

2011년 3월에 발생한 동일본대지진에 대한 민주당정권의 미흡한 대처는 국민으로부터 외면 받으며 지지율은 급락하게 되었고, 2012년 11월에 실시된 총선거에서 민주당이 참패하면서 자유민주당과 공명당 연립정권이 재집권하기에 이르렀다. 이에 ‘2010년도 어린이수당의 지급에 관한 법률’, ‘2011년도 어린이수당의 지급등에 관한 특별조치법’ 등 단년도 법률인 어린이수당제도는 더 이상의 존속(存続)이 어려워지고 다시 기존의 아동수당법으로 귀로(帰路)하게 된

19) 원명 “平成23年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法”

20) ‘어린이에 대한 수당제도의 나아갈 길에 대하여’ 2011년 8월4일에 민주당(民主党) 간사장, 정무조사회장, 자유민주당(自由民主党) 간사장, 정무조사회장, 공명당(公明党) 간사장, 정무조사회장에 의한 3당합의임.

다. 즉 한시적이던 ‘어린이수당제도’는 ‘어린이수당특별제도’를 거쳐 ‘신(新)아동수당제도’로 변모한다.

그 주요변화를 살펴보면, 대상아동은 0세부터 중학생까지 일률적으로 월 13,000엔을 지급하던 어린이수당제도가 0세-3세 미만에 월15,000엔, 3세-초등학교 수료까지 첫째·둘째 자녀는 월10,000엔, 셋째 자녀이후는 월15,000엔, 중학생에게는 월10,000엔을 지급하는 어린이수당특별제도를 거쳐, 신(新)아동수당 제도로 변모한다. 어린이수당특별제도와 신(新)아동수당제도는 소득제한의 유무(有無)외에는 별다른 차이를 보이지 않았다. 다만, 신(新)아동수당제도가 소득제한을 두는 조건으로 소득제한을 초과하는 부분에 대하여서는 일률적으로 월5,000엔을 지급하게 된다. (표3 참조)

[표3] 어린이수당제도와 신(新)아동수당제도의 비교

	어린이수당제도 (2010년4-2011년 9월)	어린이수당특별제도 (2011년 10월-2012년 3월)	신(新)아동수당제도 (2012년도-)
대상아동 및 지급액	0세-중학생 일률적 월13,000엔	0세-3세미만 월15,000엔 3세-초등학교 수료 첫째·둘째 월10,000엔 셋째 이후 월15,000엔 중학생 월10,000엔	소득제한 내 0세-3세미만 월15,000엔 3세-초등학교 수료 첫째·둘째 월10,000엔 셋째 이후 월15,000엔 중학생 월10,000엔 소득제한 초과 월5,000엔
소득제한	없음	없음 (단, 특별조치법 부칙에 의거 2012년 6월부터 소득제한)	있음 연수입960만엔 (전업주부, 아동2명 세대)

출처 : 厚生労働省 資料를 기초로 필자작성.

3) 구(舊)아동수당제도와 신(新)아동수당제도

그렇다면 어린이수당제도가 도입되기 이전의 구(舊)아동수당제도와 어린이수

당제도 폐지 이후의 신(新)아동수당제도와는 어떤 변화가 있었을까? 먼저, 0세부터 초등학교 수료까지이던 구(舊)아동제도의 대상범위가 신(新)아동수당제도에서는 0세부터 중학교 종료까지로 확대되었다. 동시에 각각 대상별 월5,000엔의 지급액이 증액되었는데, 0세부터 3세 미만에게 월10,000엔 지급되던 것이 월15,000엔으로, 3세에서 초등학교 수료까지 첫째·둘째 자녀에게 월5,000엔이 월10,000엔으로 또한 셋째 자녀이후는 월10,000엔에서 월15,000엔이 되었다.

한편, 어린이수당제도에는 보편적 복지 측면에서 소득제한을 두지 않았으나 신구(新舊)아동수당제도 모두 소득제한을 설정하였는데, 연수입이 860만엔이던 구(舊)아동수당제도의 소득제한액이 신(新)아동수당제도에서는 960만엔으로 상향되었다는 점에 차이는 있었으나, 전업주부와 아동2명이 있는 세대라는 조건은 동일하였다.²¹⁾ (표4 참조)

[표4] 구(舊)아동수당제도와 신(新)아동수당제도의 비교

	구(舊)아동수당제도 (2011년 10월-2012년 3월)	신(新)아동수당제도 (2012년도-)
대상아동 및 지급액	0세-3세미만 월10,000엔 3세-초등학교 수료 첫째·둘째 월5,000엔 셋째 이후 월10,000엔 중학생 지급하지 않음	소득제한 내 0세-3세미만 월15,000엔 3세-초등학교 수료 첫째·둘째 월10,000엔 셋째 이후 월15,000엔 중학생 월10,000엔 소득제한 초과 월5,000엔
소득제한	있음 연수입 860만엔 (전업주부, 아동2명 세대) 단, 부양친족 수에 따라 차이 있음	있음 연수입 960만엔 (전업주부, 아동2명 세대) 단, 부양친족 수에 따라 차이 있음

출처 : 厚生労働省 資料를 기초로 필자작성.

21) 신(新)아동수당제도에서는 소득제한을 초과한 세대에 대해서는 일률적으로 월5,000엔을 당분간 지급한다.

5. 시사점

1972년 ‘아동을 양육하고 있는 사람에게 아동수당을 지급함으로써 가정생활 안정에 기여함과 동시에 다음세대의 사회를 담당할 아동의 건전한 육성 및 자질의 향상에 기여함을 목적’으로 시행된 아동수당제도는 시대적 상황에 맞추어 지급대상과 지급액 등의 내용적인 변화가 이루어졌다. 이 아동수당제도가 출산율 향상을 위하여 시행된 것은 아니지만 계속되는 출산율의 저하에 따른 아동인구의 감소는 미래 전체인구감소로 이어져 사회보장제도 전체의 근간을 흔드는 사회문제가 되기에 충분하였다. 동시에 앞서 분석한 바와 같이 아동수당의 지급대상범위나 지급액의 조삼모사(朝三暮四)적인 변화에도 불구하고 이를 지급받는 국민의 입장에서는 아동의 양육에 있어 큰 도움이 되지 못했던 것이다.

이를 반증하는 것이 2009년 민주당 ‘매니페스토(Manifesto) 2009’ 정책집에서 밝힌 “다음 세대의 사회를 담당할 어린이 한 사람 한 사람의 성장을 응원하는 관점에서 소득세의 부양공제나 배우자공제를 재검토하여 어린이(子ども)수당을 창설합니다. 어린이가 성장하기 위한 기초적인 비용(피복비, 교육비 등)을 보장하기 위하여 중학교 졸업까지 어린이 한 명당 월액2만6000엔(연간31만2000엔)을 지급합니다”라는 슬로건이었다. 즉, 민주당은 기존의 아동수당제도의 지급대상 범위나 지급액 수준으로는 저출산, 다시 말해서 아동인구의 감소(사회문제)를 막을 수 없다고 판단한 것이다. 이에 기존의 제한적인 아동수당제도에서 탈피하여 아동을 미래의 자원으로 인지하여 부모의 소득과는 상관없는 보편성을 강조한 어린이수당제도로의 전환을 꾀하였던 것이다. 그러나 민주당의 그 야심적인 어린이수당제도는 제도 실현을 위한 가장 중요한 부문 중 하나인 재원확보에 실패하였고, 기존의 아동수당제도로 귀로(歸路)할 수밖에 없었다.

본래(本來) 민주당의 육아·교육비전은 ‘아동수당제도’를 ‘어린이수당제도’로 전환과 더불어 출산시 55만엔을 일시금으로 지급하고, 고교의 사실상 무상화(無償化)(공립고등학생 수업료의 무상화(無償化)화, 사립고등학생에는 연간 12-24만엔 조성) 및 대학생과 전문학교생에게는 희망하는 전원이 받을 수 있는 장학금제도를 창설하고자 하였다. 즉, 아동을 ‘개인의 아동’이 아닌 ‘사회적 아동’으로 간주하고 미래사회를 위하여 사회전체가 아동을 함께 키우는 구조를 만들고자 한 것이었다. 이와 같은 장밋빛 비전에도 불구하고 앞서 언급한 바와 같이 재원확보가 어려워지자 당시 야당인 자유민주당과 공명당과의 3당합의에 의한 신(新)아동수당제도로 귀착(歸着)하고 말았다. 신(新)아동수당제도가 구(舊)아동수당제도에 비하여 지급대상의 범위가 확대되고 지급액이 일부 상향

되었음에도 불구하고 민주당이 실현코자 하였던 아동을 ‘개인의 아동’이 아닌 ‘사회적 아동’ 즉, 아동을 공공재로 보고 사회전체가 함께 키우는 사회로의 전환은 당분간 쉽지 않아 보인다. 이는 민주당이 재집권하더라도 재원확보가 명확하지 않는 한 재추진은 어려울 것이다.

일본의 아동수당제도의 변천과정은 어린이를 대상으로 하는 보육료지원사업, 가정양육수당, 누리과정사업 등과 더불어 무상급식제도가 재정적인 걸림돌로 인하여 제도의 전면적 시행에 어려움을 겪고 있는 현재 우리나라 아동복지정책의 방향에 시사하는 바가 크다 하겠다. 더불어 일본의 구(舊)아동수당제도 도입 전(前)인 1964년 10월, 중앙아동복지심의회 아동수당부회가 중간보고에서 제시한 ①아동복지의 관점을 중심으로 한 방안, ②사회보장의 관점을 중심으로 한 방안, ③임금체계 재검토의 관점을 중심으로 한 방안, ④소득격차시정과 인간능력개발의 관점을 중심으로 한 방안 등을 포함하여, 아동수당제도의 도입만이 아닌 사회보험제도의 도입²²⁾ 등 폭넓은 범위의 논의를 포함하여 검토할 필요가 있을 것이다.

【참고문헌】

- 교육부(2015) ‘교육부 고시 제2015-61호’
- 대한민국정부(2011) 『2011-2015 제2차 저출산·고령사회 기본계획』
- 보건복지부(2015) 『2015년 보육사업안내』
- 육아정책연구소(2014) 『2014 해외 육아정책동향 정보자료집』
- 신정윤·이지혜(2012) 『국가 사회 정책으로서 통합적인 저출산 정책 추진 방안』 한국보건사회연구원
- 전호성(2010) 「저출산고령사회 위기극복을 위한 사회보장시스템 구축에 관한 연구-공적아동보험제도 도입방안을 중심으로-」 일본문화학보 제44집
- 이낙연의원실 「아동수당에 관한 법률안」 2009.11.25.
- 조애저 외(2000) 『아동수당제도 도입방안에 관한 연구』 한국보건사회연구원

22) 아동을 대상으로 하는 사회보험제도 도입 방안에 관한 상세한 부분은 전호성(2010)의 연구를 참조바람.

- ・ 広井多鶴子(2012)「戦後の家族政策と子どもの養育-児童手当と子ども手当をめぐって-」実践女子大学人間社会学部紀要 第8集
- ・ 江口隆裕(2011)『「子ども手当」と少子化対策』法律文化社
- ・ 是枝俊悟(2011)「新旧児童手当と子ども手当の比較分析」大和総研
- ・ 安宅川佳之(2010)「少子高齢化時代の社会保険制度の展望」日本福祉大学経済論集 第40号
- ・ 鈴木真理子編(2002)『育児保険構想』筒井書房
- ・ 植木信一(1997)「児童手当に関する論争史」県立新潟女子短期大学研究紀要第34集
- ・ 平成22年度における子ども手当の支給に関する法律
- ・ 平成23年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法
- ・ 児童手当法
- ・ 児童手当法の一部を改正する法律
- ・ 厚生労働省「平成22年度予算における子ども手当等の取扱いについて(4大臣合意)」
- ・ 厚生労働省「子ども手当に関する5大臣合意」
- ・ 厚生白書 昭和47年版
- ・ 厚生白書 昭和48年版
- ・ 厚生白書 昭和49年版
- ・ 厚生白書 昭和50年版
- ・ 厚生白書 昭和57年版
- ・ 厚生白書 昭和61年版

要 旨

本論は、わが国において既に立法化の試みはあったものの未だ導入されていない児童手当制度に焦点を当てた。しかし、制度導入の肯定論より否定論の立場に立っている。その理由はわが国と似通う状況に陥っている日本が1972年に「児童手当制度」を導入したもののその後「子ども手当制度」という制度的な修正を経て再び「児童手当制度」に戻った点に注目したからだ。日本の児童手当制度の変遷を分析することは、今後児童手当制度の導入を含めたわが国の児童福祉政策の方向性を模索できるからである。

結果的に、2009年日本の民主党の子育て・教育ビジョンは既存の「児童手当制度」の支給対象範囲や支給額の面で朝三暮四的な性格の限界を越え、出産時の一時金給付をはじめ、高校の事実上の無償化を実現して、未来を担う児童を社会全体が共に育てる社会の実現であった。しかし、このようなビジョンをもっていたにも関わらず、その財源の未確保から制限的な「児童手当制度」へ帰着したのである。

このような日本の児童手当制度の変遷過程は、2012年総選挙と大統領選挙において児童手当を含めて保育料支援事業、家庭養育手当、ヌリ課程事業などとともに無償給食制度が財政的な問題によって全面的に実施できないままの停滞しているわが国の児童福祉政策のあり方を示しているといえよう。さらに児童を個人のみでなく、将来の社会資源としてみなすなら社会全体が共に育てるという考えも必要であり、児童手当制度の導入のみではなく、1964年、日本の中央児童福祉審議会児童手当部会の中間報告が示した①児童福祉の観点を中心とする考え方、②社会保障の観点を中心とする考え方、③賃金体系見直しの観点を中心とする考え方、④所得格差是正と人間能力開発の観点を中心とする考え方などの4つの提案も含めた幅広い議論が必要であろう。

キーワード：児童手当制度、子ども手当制度、社会保険制度、社会保障制度、財源論、低出産、少子化

투 고 일 : 2015. 5. 31
심 사 일 : 2015. 6. 13
계재확정일 : 2015. 7. 4