

일본의 아동수당법 개정

I. 시작하며

부양하는 아동이 있는 경우, 정부가 금전으로 수당을 지급하는 제도는 1926년 뉴질랜드를 시작으로 대부분의 선진국에서 제정되었다. 이러한 선진국의 움직임 속에서 일본도 사회보장제도를 구축하는 데에 있어서 연금이나 건강보험과 마찬가지로 아동수당제도를 만들어야 한다는 주장이 1955년부터 제기되었다. 그러나 이에 관한 정부차원 논의의 시작은 1961년 6월 중앙아동복지심의회의 특별부회로서 아동수당부회를 발족시킴으로써 시작된다. 당해 부회는 다른 나라의 제도와 일본가정의 실태 등을 파악한 후, 아동수당제도의 창설을 검토하게 된다. 이어 1964년 중간보고가 발표되고, “사회보험제도”로서 첫 번째 자녀부터 의무교육종료 전까지 또는 18세까지 아동의 최저생활비를 유지하는 제도로서 아동수당제도가 제언되었다. 그 후 각종 간담회 및 심의회를 거쳐, 1971년 아동수당법이 성립되었고, 다음 해인 1972년 1월 1일부터(오키

나와는 같은 해 5월 15일부터) 아동수당제도가 시작되었다. 이후 지급대상연령, 지급액 등과 관련하여 여러 차례의 개정을 거쳤으며, 2010년에서 2011년까지는 제도의 명칭 등을 바꾼 「2010년 아이수당(子ども手当)의 지급에 관한 법률」이 한시입법으로 시행되었고, 2012년 아동수당법의 개정안이 제출되어, 올해 3월 30일 참의원을 통과하였다.

II. 아동수당제도의 변화

1. 아동수당제도

아동수당제도는 아동을 양육하는 자에게 아동수당을 지급함으로써 가정생활의 안정에 기여하고, 다음 세대의 사회를 담당할 아동의 건전한 육성 및 자질향상에 이바지하는 것을 목적으로 1972년에 시작되었으며, 구체적인 대상은 출생순서에 따라 3번째 이후의 자녀 중 5세 미만의

아동이 지급대상이 되었으며, 금액은 월 3,000엔이 지급되었다.¹⁾ 비용은 근로자의 경우에는 사업주가 7/10, 국가가 2/10, 지방자치단체가 1/10을 부담하였으며, 근로자가 아닌 경우에는 2/3를 국가가, 1/3을 지방이 부담하였다.

이후 몇 차례의 개정을 거듭하던 아동수당제도는 지속적인 출산율의 저하로 저출산율과 연계되어 논의가 이루어지게 된다. 주요한 변화는 대상연령의 확대로, 2000년에는 초등학교의 입학 전(6세)까지로 대상연령이 확대되고, 2001년에는 소득제한이 완화되었으며, 2004년에는 9세까지로 대상연령이 확대되는 등 지속적으로 대상연령의 확대와 지급금액의 인상이 이루어지게 된다.

2. 2006년부터 2009년까지의 아동수당제도

1) 대상

아동수당법에서는 “초등학교 수료 전”의 아동으로 규정하고 있었으나, 학력이 기준이 된 것은 아니며, 생년월일(12세)이 기준이 되었다. 따라서 취학이 늦은 아동인 경우에는 초등학교 수료 전이라고 해도 대상이 되지 않는 경우가 있었으며, 외국의 초등학교를 졸업한 경우라도 대상이 되는 경우가 있었다.

아동과 부양자의 국적이 일본일 필요는 없으

며, 국내에 거주해야 할 필요도 없었기 때문에 부모만이 국내에 거주하면서 자녀가 부모의 모국에 남겨져 있더라도 지급대상이 되었다.

2) 금액

3세 미만 아동의 경우에는 출생순서에 관계없이 매달 10,000엔이 지급되었으며, 초등학교 수료 전의 아동은 출생순서에 따라 첫 번째와 두 번째는 매달 5,000엔, 세 번째 이후부터는 10,000엔이었다.

3) 수당을 받는 자

아동에 대해서 지급하는 것은 아니며, 아동을 부양하는 자에게 지급한다. 통상적으로는 부모가 되었다. 부모가 아동을 양육하고 있지 않은 경우에는 대신해서 아동을 양육하는 자에게 수당이 지급되었다.

부모 중 누구에게 아동수당을 지급할 것인가에 대해서는 아동의 생계를 유지하는 데에 보다 높은 기여를 한 사람을 대상으로 했기 때문에 일반적으로는 부모 중 소득이 높은 자에게 수당이 지급되었다. 그러나 지자체에 따라서는 아동의 건강보험을 부담하는 자를 대상으로 지급을 하기도 했다.

또한 아동수당 수급자의 소득에 따른 자격제한이 있어서, 세법상의 소득이 일정액 이상이면,

1) 부모의 소득에 따른 제한이 있었다.

수당을 지급하지 않았다. 한도액은 수당을 받으려는 자의 부양가족 수와 가입한 연금(연금의 가입여부, 피용자여부)에 따라 달랐다. 예를 들어 아버지가 피용자이고, 어머니가 전업주부로서 아동이 2명인 경우에는 연수입 860만 엔이 소득제한의 기준이 되었다.

4) 지급절차

수당을 받으려는 자는 거주하는 시군구에 청구하며, 아동이 다른 시군구에 거주하는 것은 관계가 없었다. 출생신고나 전입신고 등으로는 자동으로 지급되지 않고, 별도로 수당에 관한 절차를 거쳐야 한다. 또한 공무원은 소속된 관청에 청구하게 된다.

청구에 따라 지급이 결정되면 2, 6, 10월에 4개월 분을 지급하며, 일반적으로 수급자가 지정하는 금융기관의 계좌에 입금되며, 자치단체에 따라서는 창구에서 직접 지급을 하기도 했다. 또한 아동의 숫자가 늘어나거나 줄어드는 경우에는 신고를 해야 했으며, 연 1회 6월에는 아동의 양육상황과 전년도 소득의 확인을 위한 신고를 해야 했다.

5) 비용부담

아동수당의 비용부담에 대해서는 국가, 광역자치단체, 기초자치단체가 각각 1/3씩 부담하는 것을 기본으로 하지만, 아동의 연령이나 수급자가 가입한 연금의 종류에 따라 다양하게 비용부

담이 이루어졌다.

3. 2010년 4월 1일 ~ 2012년 3월 31일 사이의 아이수당(子ども手当)제도

1) 개정 배경과 경위

2009년 중의원선거에서 민주당이 내걸었던 선거공약을 이행하기 위해 이루어진 개정으로, 2011년 3월 31일까지의 한시입법으로 성립한 「2010년 아이수당의 지급에 관한 법률」이 2010년 4월 1일부터 시행됨으로써 2010년 6월부터 수당의 지급이 개시되었다.

2011년 4월 이후에는 매월 26,000엔을 지급할 예정이었으나, 2010년 6월 일본정부는 재원문제로 인해 26,000엔의 지급이 불가능하다는 발표를 하게 되며, 2011년 4월 이후의 수당지급을 위해 2011년 3월 31일 「국민생활 등의 혼란을 회피하기 위한 2010년 아이수당의 지급에 관한 법률의 일부를 개정하는 법률」이 성립함으로써 2011년 9월까지 매월 13,000엔의 지급이 계속될 수 있었다.

2011년 10월 이후에도 수당의 지급을 위해서는 약 1조 1,000억 엔이 필요한 상황이었으나, 동일본지진의 복구재원확보를 우선하기 위해 아동수당의 지급을 수정하기로 결정하고, 지급액과 법률명을 변경하는 「2011년 아이수당의 지급 등에 관한 특별조치법」이 성립하게 되어, 2012년 3월까지 적용되게 된다.

2) 대상

대상연령은 중학교를 수료할 때까지로 “중학교 수료 = 15세”라고 하여, 학력과 생년월일을 병기하였으나, 학력이 아닌 생년월일이 적용의 기준이 되었다.

또한 아동과 부양자의 국적이 일본일 필요는 없으며, 국내에 거주해야 할 필요도 없었기 때문에 부모만이 국내에 거주하면서 자녀가 부모의 모국에 남겨져 있더라도 지급대상이 되었다.

그러나 「2011년 아이수당의 지급 등에 관한 특별조치법」에서 대상 아동이 국내에 거주해야 한다는 요건이 규정되면서, 2011년 10월부터 이러한 요건의 적용을 받게 되었다.

3) 금액

금액과 관련하여 당초 민주당의 공약은 1인당 매월 26,000엔을 지급하는 것이었으나, 예산 확보 등의 문제로 이루어지지 못했다. 구체적인 금액은 2010년 6월부터 2011년 9월까지는 1인당 13,000엔을 지급하며, 2011년 10월부터 2012년 3월까지 3세 미만과 세 번째 이후의 자녀는 15,000엔, 3세부터 초등학교 수료까지의 첫 번째와 두 번째 자녀는 10,000엔이었다.

또한 소득에 따른 제한은 없는 것으로 하였다.

4) 수당을 받는 자

아동에 대해서 지급하는 것은 아니며, 아동을

부양하는 자에게 지급한다. 통상적으로는 부모가 되었다. 부모가 아동을 양육하고 있지 않은 경우에는 대신해서 아동을 양육하는 자에게 수당이 지급되었다.

부모 중 누구에게 아동수당을 지급할 것인가에 대해서는 아동의 생계를 유지하는 데에 높은 기여를 한 사람을 대상으로 했기 때문에 일반적으로는 부모 중 소득이 높은 자에게 수당이 지급되었다.

5) 지급절차

수당을 받으려는 자는 거주하는 시군구에 청구하며, 아동이 다른 시군구에 거주하는 것은 관계가 없다. 출생신고나 전입신고 등으로는 자동으로 지급되지 않고, 별도로 수당에 관한 절차를 거쳐야 한다. 또한 공무원은 소속된 관청에 청구하게 된다.

청구에 따라 지급이 결정되면 2, 6, 10월에 각각 4개월 분을 지급하며 일반적으로 수급자가 지정하는 금융기관의 계좌에 입금되며, 자치단체에 따라서는 창구에서 직접 지급을 하기도 했다. 또한 아동의 숫자가 늘어나거나 줄어드는 경우에는 신고를 해야 했다.

6) 제도와 관련한 문제점 및 비판

(1) 재원문제

제도의 성립 이전부터 가장 문제로 지적되어 오던 것은 재원에 관한 사항이었다. 민주당이 야

당시절부터 주장해 온 정책을 실현하려고 했던 것이지만, 재원을 어떻게 확보할 것인가에 대한 명확한 근거를 제시하지 못했으며, 부양공제 등을 폐지함으로써 부족한 재원을 확보하고자 했으나, 그로 인해 증가하는 세수는 실제 제도의 운영에 필요한 경비에 부족했다.

국제통화기금(IMF)이나 경제협력개발기구(OECD) 등으로부터도 아이수당제도의 재고가 필요하다는 지적이 있었으며, OECD는 아이수당을 지급하는 것보다 여성(어머니)의 취업률을 높이기 위해 보육시설의 확충 등의 정책이 필요하다는 지적도 있었다.

(2) 지방의 비용부담

당초 민주당은 아이수당과 관련한 비용부담에 대해 전액을 국가가 부담하겠다고 했으나, 정부 내에서도 지방공공단체의 비용부담에 관한 의견이 나뉘고, 당초의 계획과는 다르게 지방공공단체의 비용부담이 계속되자, 지방으로부터 비용에 대한 불만의 목소리가 터져 나오게 되었다.

(3) 소득에 따른 지급제한 여부

국민들을 대상으로 하는 여론조사에서 응답자의 60% 이상이 소득에 따라 지급을 제한해야 한다는 의견을 나타냈으며, 민주당 내부에서도 소득에 따른 제한이 필요하다는 의견이 제시되었으나, 당시 정부는 소득과약을 위해 필요한 비용이 오히려 더 부담이라는 등의 이유를 들어 소득에 따른 지급제한 규정은 마련하지 않았다.

(4) 수급대상

① 부모가 소재불명인 경우

유아원이나 아동보호시설 등에서 생활하는 아이 중에서 부모의 소재가 불명확한 경우(생사를 불문하고)에는 수당지급 대상에서 제외된다는 문제가 있었다. 이에 해당하는 경우는 약 2,400~5,000명 정도가 되었으며, 이러한 문제점에 대해 제도의 이념에 어긋난다는 지적이 잇따랐다.

② 해외에 자녀를 두고 온 외국인에 대한 지급

본래 일본 국적으로 일본에 거주하는 부모에게만 지급되던 것이지만, 국제화의 흐름에 따라 1982년 국적요건을 폐지하게 되었다. 이에 자녀의 물리적 위치(거주지)에 관계없이 지급대상이 된다는 것에 대한 비판이 있었다.

2010년 자민당의 조사에 의하면, 지급대상에 해당하는 일본에 거주하는 외국인의 모국에 남겨진 자녀의 수는 7,746명이고, 이에 대해 지급된 수당은 약 10억 엔이 되는 것으로 밝혀졌다.

이에 관한 문제는 「2011년 아이수당의 지급 등에 관한 특별조치법」에서 아이의 거주지요건(국내에 거주할 것)을 규정함으로써 해결되었다.

③ 부모가 해외에 거주하고 있는 경우에 대한 제외

일본인으로 자녀가 일본에 거주하고 있더라도, 보호자가 해외에 거주하고 있고, 생계를 유지하는 자가 일본 국내에 없는 경우에는 지급대상이 되지 않았다.

④ 대상 인수(人數)의 무제한

생계를 함께하며 아이를 양육하는 등의 요건

을 갖춘 경우에는 아이의 숫자에 제한 없이 지급대상이 되었기 때문에 “100명의 아이를 양자로 입양하면 이에 대한 수당을 받을 수 있다.”는 등의 비판이 있었으며, 실제로 수백 명의 양자가 있다는 증명서를 첨부하여 수당의 지급을 청구한 사례도 있었다.²⁾

⑤ 외국인 등의 부정수급 방지문제

후생노동성은 부정수급의 방지를 위해 외국의 공적기관이 발행하는 출생증명서와 거주증명서 및 이들 서류에 관한 번역서(일본국내에 거주하는 제3자가 작성)의 제출을 의무로 했으나, 서류의 양식이나 언어의 다양성, 서류발급기관에 대한 사실확인절차 등으로 인해 어려움을 겪고 있었다.

⑥ 비용대비 효과의 문제

아이수당의 사용처에 대해 아이를 양육하는데 사용되기보다는 저축을 한다는 의견이 다수를 차지하는 등 그 효과가 미약하다는 조사결과가 다수 있었으며, 수당의 지급보다는 보육소 등의 시설을 정비하는 것이 필요하다는 등의 의견도 제시되었다.

Ⅲ. 개정법률(2012년 4월 1일 이후의 아동수당제도)의 주요 내용

동일본지진의 복구를 위한 비용마련이 주요한

개정요인이며, 소득에 따른 지급제한을 부활시키는 등 이전 제도하에서의 문제점으로 지적되던 사항들에 변화가 생겼다.

1. 목적

부모 또는 그 외의 보호자가 양육에 대한 1차적인 책임을 부담한다는 기본적 인식하에서 아이를 양육하는 자에게 아이를 위한 수당을 지급함으로써 가정 내에서의 생활안정에 기여하며, 다음 세대를 담당할 아이의 건전한 양육에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다.

2. 지급액

소득제한의 기준액은 세금 제외 연수입 960만 엔(전업주부와 2명의 자녀인 경우)으로 한다.

1) 소득제한 미만의 자인 경우

3세 미만은 매월 15,000엔, 출생순서가 첫 번째와 두 번째인 경우로 3세 이상부터 초등학교 수료 전까지는 매월 10,000엔, 출생순서가 세 번째 이후부터는 3세 이상부터 초등학교 수료 전까지는 매월 15,000엔, 중학생은 매월 10,000엔이 된다.

2) 이 사례의 경우, 수백 명의 아이와 생계를 함께 하고 있다는 것은 사회통념상 인정될 수 없다고 하여 지급이 거절되었다.

2) 소득제한 이상의 자인 경우

일률적으로 매월 5,000엔을 2012년 6월분부터 지급한다.

3. 비용부담

국가와 지방(광역자치단체, 기초자치단체)의 부담비율은 2 대 1로 하며, 피용자인 경우, 3세 미만(소득제한 미만인 경우)에 대해서는 7/15을 사업주가 부담하며, 공무원에 대해서는 소속기관이 부담하기로 한다.

4. 그 외 사항

- 1) 유학 중인 경우를 제외하고, 국내에 거주하는 아이만을 지급대상으로 하는 요건이 새롭게 마련되었다.
- 2) 아동보호시설에 입소하고 있는 아이에 대해서도 시설의 설치자 등에게 수당을 지급하기로 하였다.
- 3) 미성년후견인과 부모지정자(부모가 모두 국외에 있는 경우, 자녀를 양육하는 자로서 부모가 지정한 자)에 대해서도 아이를 양육하고 있고 생계를 함께하고 있다면 부모와 동일한 요건으로 수당을 지급한다.
- 4) 보육료를 수당으로부터 직접 징수할 수 있

게 되며, 학교급식비 등을 본인의 동의를 있는 경우, 수당으로 납부할 수 있게 되었다.

- 5) 기존의 아이수당을 받던 경우에는 별도의 절차가 필요하지 않으며, 이어나 새롭게 아이가 출생한 경우에는 별도의 신청절차가 필요하다.

IV. 개정법률과 관련한 논점들

1. 소득제한세대에 대한 수당지급의 문제

민주당, 자민당, 공명당은 소득제한규정에 대해 합의에 이르지 못하였으며, 민주당은 일정소득 이상의 가정에도 매월 1인당 5,000엔의 수당을 지급할 것을 주장했다. 이에 대해 자민당은 수당이 아닌 공제로 대응해야 한다고 주장했으며, 공명당은 수당이나 공제는 필요하지 않고, 소득제한 이상의 가정은 국가위기의 복구에 협력해야 한다고 주장했다.

2. 소득제한에 따른 불합리성

소득제한의 기준이 되는 연소득은 부부 중 한 쪽의 수입(원칙적으로 아이의 생계를 유지하는 정도가 높은 자)을 기준으로 판단된다. 따라서 자녀가 1명인 세대를 예로 본다면, 아버지의 연소득이 1,000만 엔이고, 어머니가 전업주부인 경우에는 아동수당을 받을 수 없게 된다. 그러나

맞벌이를 하는 경우로 아버지의 연소득이 800만 엔이고 어머니의 소득이 700만 엔으로 세대의 전체소득이 1,500만 엔인 경우에는 아버지의 소득을 기준으로 아동수당을 받을 수 있게 된다는 불합리함이 발생한다.

3. 수당의 용도제한에 관한 논의

수당의 사용용도와 관련하여 수당이 자녀의 양육에 관련한 비용에 사용되고 있는지를 알 수 없다는 비판과 함께 용도를 제한하여 수당을 지급해야 한다는 의견이 있었다. 즉, 용도를 제한하여 양육이나 교육서비스 등의 이용을 위한 상품권(바우처)의 형태로 수당의 지급을 제한해야 한다는 의견이 제시되었다.

후생노동성은 2011년 6월 지급된 수당의 용도에 대한 조사결과를 발표했는데, 사용용도에 대한 답변에서 “아이의 교육비 46.4%”, “아이의 생활비 30.4%”, “가정의 일상적인 생활비 22.3%”의 순서로 나타났다. 사용액수를 살펴보면, 아이에게 한정해서 사용한 금액은 34,820엔으로 지급액(52,000엔) 기준으로 약 70%였다.

4. 비용부담

1) 지방의 부담

국가와 지자체와의 부담에 대해서는 여러 차례의 협의를 거쳐, 2:1의 비율로 비용을 부담하기로 결정했다. 지방의 경우에는 육아에 관계되

는 경비에 관해 보육서비스 등의 현물급부와 현금급부의 균형을 배려해서 국가와 지방의 역할 분담(국가는 현금급부, 지방은 현물급부)을 요구했다.

청소년부양공제제도 등의 개정으로 증가한 지방의 수익 중 2012년도 증가분의 사용에 대해서는 지방의 재량권을 확대하는 것으로 하였으며, 2013년 이후의 증가분에 대해서는 기금을 설치하여 국고보조사업의 재원을 대신하는 항구적인 재원으로 육아분야의 현물서비스에 활용하는 것으로 하였다.

2) 사업주의 부담

2012년부터 사업주의 부담비율이 0.13%에서 0.15%로 증가하게 되었다. 이것은 육성사업비의 증가 등에 따라서 연금특별회계의 아이를 위한 금전급부계정의 수지가 악화되었기 때문이며, 사업주의 부담비율이 증가함으로써 약 300억 엔이 증가할 것으로 예상된다.

V. 마치며

2010년 4월 1일에서 2012년 3월 31일 사이의 아이수당(子ども手当)제도는 민주당 정권의 핵심정책의 하나로 취약한 일본의 가족정책을 충실하게 하는 첫걸음이라고도 말한다. 그러나 재원문제 등의 장벽과 한시법, 특별조치법 등의 입법조치를 통해 이어져 왔다는 문제점도 드러

냈다.

2012년의 이번 개정은 한시법이나 특별조치법의 임시적인 조치는 아니지만, 여야의 충분한 협의를 통해 이루어진 개정이 아니며, 여전히 여러 가지 문제들이 남겨져 있는 것으로 보인다.

이러한 문제점으로 인해 일본에서도 장기에 걸쳐 충분한 논의를 통해 세워져야 하는 육아정책의 특성을 고려하여, 종합적이고 장기적인 지원방안이나 계획 등을 수립해야 한다는 의견이 대두되고 있다.

〈표 1〉 초기의 아동수당제도

시기	대상연령	지급액
1972년	3번째 이후 자녀로 5세 미만	3,000엔
1973년	3번째 이후 자녀로 10세 미만	3,000엔
1974년	3번째 이후 자녀로 의무교육종료 전	4,000엔

〈표 2〉 최근 아동수당제도의 변화

구분	아동수당법 (2009년 이전)	아이수당법 (2010년 4월~ 2011년 9월)	아이수당 특별조치법 (2011년 10월~2012년 3월)	아동수당법 (2012년 3월 이후)
지급대상 및 지급액 (매월)	① 0세~3세 미만 - 10,000엔 ② 3세~초등학교 수료 전 - 1·2번째 자녀는 5,000엔 - 3번째 이후의 자녀는 10,000엔 ③ 중학생 - 지급하지 않음.	① 0세~중학생 - 13,000엔	① 0세~3세 미만 - 15,000엔 ② 3세~초등학교 수료 전 - 1·2번째 자녀는 10,000엔 - 3번째 이후의 자녀는 15,000엔 ③ 중학생 - 10,000엔	① 0세~3세 미만 - 15,000엔 ② 3세~초등학교 수료 전 - 1·2번째 자녀는 10,000엔 - 3번째 이후의 자녀는 15,000엔 ③ 중학생 - 10,000엔 ④ 소득제한에 해당되는 가정 - 5,000엔
금부총액	1조 엔	2.7조 엔	2.6조 엔	2.3조 엔

구분	아동수당법 (2009년 이전)	아이수당법 (2010년 4월~ 2011년 9월)	아이수당 특별조치법 (2011년 10월~2012년 3월)	아동수당법 (2012년 3월 이후)
소득제한	※ 전업주부와 2명의 자녀를 기준으로 함. ① 피용자 - 연소득 860만 엔 ② 비피용자 - 연소득 780만 엔	소득제한 없음.		※ 전업주부와 2명의 자녀를 기준으로 함. - 연소득 960만 엔
자녀의 거주지에 따른 지급여부	자녀의 거주지가 해외라도 지급		유학을 제외하고, 국내에 거주하고 있는 경우에만 지급	
부모가 별거 중인 경우	자녀의 생활비를 주로 부담하는 자에게 지급		자녀와 동거하고 있는 부모에게 지급	
보호시설에서 생활하는 아이에 대한 지급	지급되지 않음.	안심아이기금으로부터 지급	시설(설치자) 등에게 지급	
지역의 실정에 맞춘 대응조치			① 보육료를 수당으로부터 직접 징수하는 것을 가능하게 함. ② 본인의 동기가 있으면 학교급식비 등을 수당으로 납부하는 것을 가능하게 함.	

김 경 석

(중앙대학교 법학연구원, 선임연구원)