

독일의 아동수당 현황

The Current State of Child Allowance in Germany

정재훈, 서울여자대학교 사회복지학과 교수

독일의 아동수당은 성별 역할 분리에 기초한 전통적인 핵가족을 전제로 출발하였다. 또한 지급 대상 자녀나 가족의 소득 수준을 선별적으로 고려하는 성격이 있었다. 그러나 시간의 흐름 속에서 아동수당은 출생 자녀 수나 소득 수준을 고려하지 않고 지급하는 보편적인 제도로 자리 잡았다. 수급권을 아동 중심으로 재정립함으로써 가족 형태의 다양성도 받아들이는 모습을 보이게 되었다. 급여 수준은 물가상승률과 인구학적 변화, 특히 저출산 추세가 반영되어 꾸준히 상승하였다. 2015년 현재 아동수당이 독일 연방정부 사회 예산에서 차지하는 비중은 3~4%이다. 사용자 부담으로 출발했던 아동수당은 일찌감치 연방정부 조세로 재원 마련 방법을 바꾸었다. 독일의 아동수당은 저출산 현상을 고려하기는 하였으나 전통적으로 가족 돌봄 비용 부담을 덜어 주는 중요한 사회보장제도로서의 의미가 크다.

1. 서론

최근 아동수당 도입을 결정하면서, 아동수당이 저출산 문제 해결에 어떤 영향을 미칠지 그 결과에 많은 이들이 주목하고 있다. 정책 도입과 그 정책이 해결해야 할 사회문제, 즉 결과 목표를 설정하는 것은 당연한 일이나, 제도의 근본 취지 혹은 내포되어 있는 함의, 그리고 도출될 결과에 대해서 보다 면밀하게 살피는 것은 중요하다. 이와 같은 맥락에서 독일 아동수당의 변화 과정을 살펴보는 것은 의미가 있을 것이다. 독일은 1936년 아동수당을 도입한 이후, 가족관의 변화에 따라 급여 대상, 수준, 전달체계 등을 꾸준히 확대시켜왔다. 독일의 아동수당 확대 과정에서 나타나는 주요 특징과 그 의미를 중심으로, 제한적이나 아동수당이 저출산 문제 해소와 관계가 있는지 살펴보고 한국 상황에의 시사점을 찾고자 한다.

2. 아동수당의 특징

아동수당의 변화 과정은 독일 사회의 가족관이 어떻게 변하여 현재에 이르렀는지를 잘 보여 준다. 초기 아동수당은 전형적인 핵가족 구조에서 남성 생계부양자와 여성 가사·돌봄노동 담당자라는 전통적인 성별 역할 분리적 가족 모델이 반영된 특징이 있다. 그러나 시간이 흐르면서 아동수당은 선별적 급여에서 보편적 급여로 변화하면서 가족 형태의 다양성을 받아들이는 변화 과정을 보여 준다.

가. 성별 역할 분리 개념이 반영된 아동수당

아동수당은 나치 히틀러 정권이 우수한 독일 민족의 후세대를 생산해 내기 위한 수단으로 도입한 것이었다. 1936년 최초로 아동수당이 도입되었을 때는 독일식 순수 아리아 혈통을 지닌 가족의 다섯 번째 자녀가 대상이었다. 1938년부터 아동수당 지급 대상은 셋째 자녀까지로 확대되었다. 이러한 예외적인 상황에서 시작한 아동수당은 1949년 독일민주공화국(DDR: Deutsche Demokratische Republik)과 독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)으로 각각 분리되어 건국한 동서독 체제 경쟁의 본격적인 신호탄으로서의 역사적 의미를 갖는다.

먼저 동독이 1950년에 아동수당을 도입하면서 넷째 자녀부터 지급하기 시작하였다. 이에 대응해 서독 정부는 1955년부터 셋째 자녀를 대상으로 아동수당을 지급하기 시작하였다. 이어 1961년에는 둘째 자녀로 대상을 확대하였다.¹⁾ 첫째 자녀부터 아동수당을 지급하기 시작한 것은 1975년이다.

1955년 셋째 자녀부터 월 25마르크의 아동수당을 지급했을 때 지급 대상은 전업주부 가족이었다. 취업모인 경우에는 아동수당을 지급하지 않은 것이다. 수급권도 어머니가 아닌 취업 남성으로서의 아버지가 가졌다. 자녀 출산에 따른 비용 부담을 지는 주체는 가족을 경제적으로 부양하는 아버지라는 인식에 따른 것이었다. 아동수당이 ‘가족 생계 책임자’인 아버지의 부담을 덜어 주는 기능을 한다는 것이 전제였다.²⁾ 또한 가장으로서의 남성의 임금을 아동수당을 통해 보충함으로써 어머니가 경제적 어려움을 이유로 취업전선에 뛰어드는 상황을

1) Kleinhenz, G. (1997), Familienleistungsausgleich: Wann sind Kinderlasten gerecht verteilt?. In *Sozialpolitik*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. p.107.

2) Kolbe, W. (2002), *Elternschaft im Wohlfahrtsstaat, Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich 1945-2000* (Doctoral dissertation). p.52.

예방할 필요가 있었던 것이다.³⁾

1964년 법 개정으로 아버지의 아동수당 지급 우선권이 사라지고 자녀를 돌보는 어머니가 지급권자가 될 수 있게 되었다. 그러나 부모가 합의를 보지 못할 경우에는 아동의 생계비를 주로 책임지는 자가 아동수당 지급권자가 되었다. 결국 아동수당은 취업 활동을 하는 아버지의 임금을 보충해 주는 성격을 여전히 유지했던 것이다.

1975년이 되어서야 어머니의 취업 여부나 가족 소득 수준에 관계없이 아동수당이 지급되었다. 아동수당이 보편적인 가족정책 수단으로 기능할 수 있는 계기가 마련된 것이다.

나. 선별적 지급에서 보편적 지급으로

1961년 둘째 자녀로 아동수당 지급 대상이 확대되었을 때에도 연 소득 7200마르크 가구와 공공 부문 종사자 가족은 제외되었다. 1970년 아동수당 지급 자격 소득 상한선이 연 1만 3200마르크로 올라갔다. 1975년에는 첫째 자녀부터 아동수당이 지급되었는데, 이때도 공공 부문 종사자가 가족수당(Familienzuschlag)을 받는 경우에는 지급 대상에서 제외되었다.

1987년 연방사회법원 판결에 따라 취업훈련을 받는 18세 이상 성년 자녀도 아동수당 지급 자격을 얻게 되었다. 성년 자녀의 경우 본인 소득 수준에 따라 아동수당 지급액에 제한이 있었다. 그러나 이 제한도 2012년을 기해 완전히 사라졌다. 성년 자녀라 할지라도 취업을 못한 상황이고 25세 이하라면 아동수당을 받을 수 있게 된 것이다.

성년 자녀가 아동수당을 받으려면 지역 고용공단지사(Agentur für Arbeit)에 구직 활동 증으로 등록되어 있어야 한다. 이 경우 21세가 될 때까지 아동수당을 받을 수 있다. 이 외에 자녀 연령이 18세를 넘었지만 대학 진학을 한다거나 여타 직업훈련에 참여하고 있다면 교육이나 훈련 기간에 따라 최대 25세까지 아동수당을 받을 수 있다. 이 경우에도 고용센터에 취업훈련 중인 사실이 고지되어 있어야 한다.

자녀가 25세가 되지 않았고 취업 활동을 하지 않거나 대학 교육이나 직업훈련을 받고 있지만 결혼을 했다면 부모는 아동수당 지급 자격을 상실한다. 혼인과 더불어 부양의무자가 부

3) Auerbach, W. (1957), *Sozialplan für Deutschland: Auf Antrag des Vorstands der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, Berlin, p.113.

모에서 배우자로 바뀌기 때문이다. 그러나 혼인한 자녀와 그 배우자의 소득을 합쳐도 최저생계비에 못 미쳐 부모가 생활비를 지원해야 하는 경우라면 부모는 아동수당을 받을 자격을 갖게 된다.

자녀에게 장애가 있을 경우에는 아동수당 수급 연령 제한을 받지 않는다. 즉 자녀가 아동수당 지급에서 일반적인 제한 연령인 25세를 넘었다 하더라도 장애로 인해 스스로 생계를 유지할 수 있는 능력이 없고 부모가 자녀를 돌보고 있다면 계속해서 아동수당을 받을 수 있다. 다만 이때 아동수당을 받을 수 있는 조건은 자녀가 25세 이전에 장애인이 된 경우로 한정한다.

다. 가족 형태 다양성의 반영

출산·입양 자녀로 한정하여 부모에게만 지급했던 아동수당을 위탁가정과 조손가정도 받을 수 있게 되었다. 또한 이혼, 재혼이 발생하면서 생기는 이른바 패치워크 가족(patchwork family)의 상황을 반영하여 편입아동(Zahlkind)⁴⁾이라는 개념도 도입하였다.

1988년 연방사회법원의 판결에 따라 위탁가정도 아동수당을 수급할 수 있게 되었다. 이전까지는 위탁가정은 위탁수당과 아동의 의류비, 용돈을 지원받는다는 명목으로 아동수당을 받을 수 없었다.

조손가정도 연방아동수당법(BKGG)에 근거하여 조부모가 아동수당을 받을 수 있다. 이 경우에는 부모가 장애, 심리·정서·경제적 이유 등으로 양육권을 조부모에게 넘겨야 한다. 부모가 양육권을 갖고 있는 한 조부모는 아동수당 수급권을 가질 수 없다.

이혼과 재혼이 빈번한 상황에서 아동수당은 다양해진 자녀 및 가족관계에 대응해야 한다. 이런 의미에서 편입아동이라는 개념이 등장했다. 아동수당은 출생 자녀 수에 따라 지급액이 다르다. 그렇다면 각자 자녀가 있는 가운데 재혼을 해 부부가 될 경우 아동수당 지급 자녀 수를 어떻게 산정해야 할 것인가?

재혼 전 남성에게 전처가 돌보고 있는 15세 딸이 있고 재혼 전 여성에게는 6살 아들과 10살 딸이 있다. 이 재혼 부부의 경우 부부 당사자와 여성이 낳은 아이 둘만 함께 사는 상황이다. 현재 동거하고 있는 가족 수만 고려한다면 이 가족이 수령할 수 있는 2017년 기준 아동

4) 자녀 순서를 정할 때 첫째로 편입시킬지 둘째로 편입시킬지 고려한다는 의미에서 편입아동(Zahlkind)이라고 번역할 수 있다.

수당액은 첫째, 둘째 자녀에게 각각 지급되는 월 192유로를 합해 총 384유로이다. 그런데 재혼 남성의 전처가 키우는 딸을 고려한다면 이 남성의 입장에서 6살, 10살 자녀는 첫째와 둘째가 아니라 둘째와 셋째가 된다. 이를 반영하여 이 가족이 받을 수 있는 아동수당액을 산정하면 첫째, 둘째 자녀 대상 지급액 192유로에 셋째 자녀 대상 지급액 198유로를 더해 390유로가 된다.

재혼 여성에게는 첫째, 둘째 자녀이지만 재혼 남성을 기준으로 할 때는 둘째, 셋째 자녀가 되게 하는 남성의 비동거 15세 딸이 편입아동이 되는 것이다. 가족 형태의 다양성을 아동수당에 반영하는 사례로 볼 수 있다.

3. 급여 수준

1955년 셋째 자녀부터 지급하는 것으로 출발한 아동수당은 1961년에는 둘째 자녀, 1975년부터는 첫째 자녀로 지급 대상 범위가 확대되었다. 또한 지급액도 물가 수준이 반영되어 지속적으로 인상되었다. 유로화 도입 이후 아동수당은 2002년 첫째·둘째·셋째 자녀 대상 월 154유로, 넷째 자녀부터는 179유로가 지급되었다. 그러나 2009년부터는 첫째와 둘째, 셋째, 넷째 이상으로 기준 집단이 세 단계로 분류되어 아동수당이 지급되고 있다. 2017년 현재 첫째와 둘째는 192유로, 셋째는 198유로, 그리고 넷째 자녀부터는 223유로의 아동수당을 지급받고 있다.

표 1. 아동수당 지급액 변화 추이

(단위: 유로)

연도		2002~2008	2009	2010~2014	2015	2016	2017
자녀	첫째	154	164	184	188	190	192
	둘째	154	164	184	188	190	192
	셋째	154	170	190	194	196	198
	넷째 이상	179	195	215	219	221	223

자료: 연방고용공단(Bundesagentur für Arbeit) 홈페이지 자료를 토대로 저자가 재구성함.⁵⁾

5) Bundesagentur für Arbeit(2017). Anspruch, Höhe, Dauer. http://www.arbeitsagentur.de/nn_26532/zentraler-Content/A09-Kindergeld/A091-steuerrechtliche-Leistungen/Allgemein/Dauer-und-Hoehe.html에서 2017. 9. 21. 인출.

4. 아동수당 전달체계

가. 법적 근거

아동수당은 자영업자 대상 아동수당과 취업근로자 대상 아동수당으로 법체계를 분류할 수 있다. 전자를 대상으로 하는 아동수당 지급의 법적 근거는 소득세법(*das Einkommensteuergesetz* §§ 31 f. und §§ 62 ff. EStG)이며 후자 대상의 법 근거는 연방아동수당법(BKGG: *das Bundeskindergeldgesetz*)이다. 아동수당은 저당이나 압류의 대상이 될 수 없다.

나. 전달 주체

1955년 아동수당이 최초로 지급됐을 당시 재원은 사용자 부담으로 마련되었다. 실업자의 경우에는 노동청(*Arbeitsamt*)에서 아동수당 지급을 대신하였다. 1961년부터 연방노동청(*Bundesanstalt für Arbeit*)이 연방정부 재정으로, 즉 조세를 재원으로 하여 아동수당을 지급하기 시작하였다. 연방노동청은 2004년 연방고용공단(*Bundesagentur für Arbeit*)으로 명칭을 변경하였다.

아동수당 지급 주체는 가족금고(*Familienkasse*)이다. 가족금고는 연방고용공단 소속 14개와 개별 공공기관(*öffentlich-rechtliche Körperschaften*)에 속한 8,000개 정도가 있다. 전체 아동수당의 90% 정도는 연방고용공단 소속 가족금고에서 지불된다.⁶⁾

가족금고는 연방정부 차원 재정 조직(*Bundesfinanzbehörde*)이다. 앞서 밝혔듯이 대다수 가족금고는 연방 노동사회부 산하 연방고용공단(*Bundesagentur für Arbeit*) 소속이다. 모든 가족금고는 연방아동수당법에 따라 연방 가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ: *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*) 규정에 따른 아동수당, 부모수당 등의 현금급여를 관리한다.

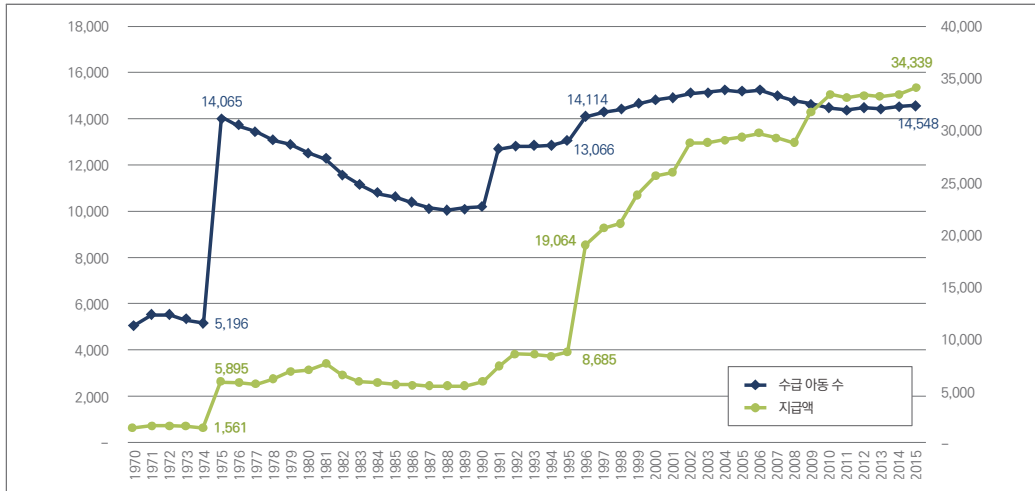
5. 아동수당 재정 규모

아동수당 재정 규모는 지급 대상과 지급 수준 확대에 따라 변하였다. 특히 아동수당 지급 대상을 첫째 자녀로 확대했던 1975년에는 수급 아동 수가 전년도 150만여 명에서 약 590만 명으로 증가하였다. 이에 상응하여 아동수당 지급액은 약 52억 유로에서 140여 억 유로로 1

6) Bundeszentralamt für Steuern(2017). Kindergeld (Fachaufsicht) – Familienleistungsausgleich. http://www.bzst.de/DE/Steuern_National/Kindergeld_Fachaufsicht/Kindergeld_Fachaufsicht_node.html에서 2017. 9. 21. 인출.

그림 1. 아동수당 수급 아동 수와 지급액

(단위: 천 명, 백만 유로)



자료: 연방통계청(Statistisches Bundesamt) 홈페이지 자료⁷⁾를 토대로 저자가 재구성함.

년 사이에 세 배 가까운 증가율을 보였다. 그 후 수급 아동 수 증감과 비례해 증감을 거듭하던 아동수당 지급액은 1996년에 다시 한 번 급증하는 양상을 보인다.

1995년 아동수당 지급액은 첫째 자녀 70마르크, 둘째 자녀 130마르크, 셋째 자녀 220마르크, 넷째 자녀 240마르크였다. 그런데 1996년에는 아동수당 지급액이 첫째와 둘째 200마르크, 셋째 300마르크, 넷째 이상 350마르크로 급증하였다. 첫째의 경우 거의 세 배이고 둘째의 경우도 두 배에 가까운 급증 추세를 보인 것이다. 1990년대에 들어 1.2명 수준까지 떨어진 합계출산율을 끌어올리기 위한 불가피한 조치였다.

그 결과 1995년 수급 아동 수 1,300만여 명이 1996년에는 1,400만여 명으로 8% 정도 증가하였는데, 지급액은 약 87억 유로에서 190여 억 유로로 두 배 이상 급증하였다. 2015년 현재 수급 아동 수는 1,450만 명, 지급액은 340억 유로 수준이다. 2015년 독일 연방정부 사회 예산(Sozialbudget)⁸⁾이 8,880억 유로⁹⁾임을 감안하면 그중에서 아동수당이 차지하는 비중이

7) Statistisches Bundesamt(2017). Kindergeld - Anzahl Kinder, für die Kindergeld gezahlt wurde. https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data.jsessionid=C708E94B71B14C8C047012F0D3EF20A0.tomcat_GO_2_1?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1505741909333&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&selectionname=22911-0002&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf에서 2017. 9. 21. 인출.

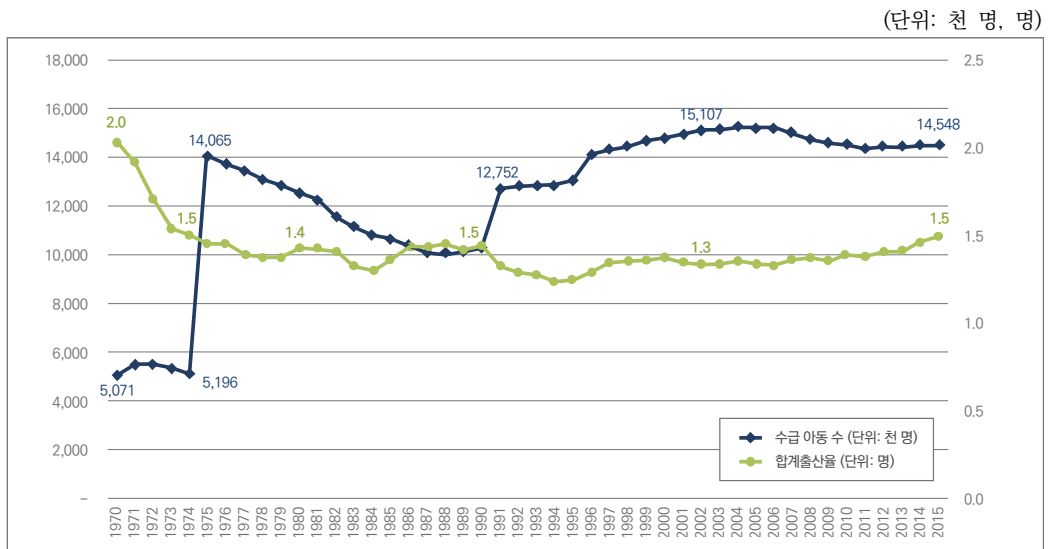
8) 우리나라의 개념으로 사회보험, 공공부조, 사회서비스 등의 영역을 포함하는 포괄적인 복지 예산으로 볼 수 있다.

약 3.4%인 셈이다.

6. 출산율과 아동수당

1970년 합계출산율 2.0이었을 때 아동수당 수급 아동 수는 500만 명을 약간 넘어선 정도였다. 1974년 첫째 자녀로의 대상 확대에 따라 수급 아동 수 500여만 명이 1,400만여 명으로 세 배 가까이 증가했는데, 이 현상의 중요한 배경에는 1970년대 들어 급격히 저하한 출산율이라고 할 수 있다. 1970년 합계출산율 2.0이 불과 4년 뒤인 1974년 1.5로 급감한 것이다(그림 2). 1980년대 초반 이후로도 출산율이 1.4로 감소하면서 계속된 저출산의 여파로 아동수당 수급 아동 수는 하락세를 보였다. 그러나 지속적인 저출산에도 불구하고 수급 아동 수가 1,500만 명 수준까지 증가한 것을 볼 수 있는데, 이는 18세 이상의 성년 자녀 대상 지급이 늘어났기 때문으로 추론할 수 있다. 아동수당액 증가나 지급 대상 확대가 출산율 상승과 관계가 있는지에 대해서는 여전히 의문이다. 보다 면밀한 분석이 필요하다.

그림 2. 출산율과 아동수당 수급 아동 수



자료: 연방통계청(Statistisches Bundesamt) 홈페이지 자료¹⁰⁾와 세계은행(World Bank Group) 홈페이지 자료¹¹⁾를 토대로 저자가 재구성함.

9) BMAS(2016), Soziale Sicherung im Überblick. p.3.

10) Statistisches Bundesamt(2017). 위키 글.

11) World Bank Group(2017). Fertility rate, total (births per woman). <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>에서 2017. 9. 21. 인출.

7. 결론

‘부부-자녀 구성, 남녀 성별 역할 분리’라는 전형적인 가족 형태를 유지하면서 동독 사회주의체제와의 경쟁에서 우월함을 증명하기 위한 하나의 수단으로 독일은 아동수당을 도입하였다. 이후 시간의 흐름에 따라 아동수당은 출생 순위나 소득 수준을 고려하여 지급하는 선별적 성격에서 벗어나 모든 출생 자녀에게 사실상 소득 수준을 고려하지 않고 지급하는 보편적인 수당제도로 자리 잡게 되었다. 또한 위탁가정, 조손가정, 재혼가정 자녀의 상황을 고려하여 아동수당 지급을 확대함으로써 가족 형태의 다양성을 받아들이는 제도로써 역할을 하고 있다.

그렇다면 아동수당이 저출산 문제를 해결하는 데는 어느 정도 기능적이라고 볼 수 있을까? 1990년대와 2000년대를 지나면서 합계출산율 1.2~1.3 수준을 유지하던 저출산 추세가 최근 몇 년 사이 출산율 1.5 수준으로 상승하면서 한풀 꺾인 현상을 관찰할 수 있다. 그럼에도 불구하고 합계출산율 1.5 회복이 아동수당 때문이라고 추론하기는 아직까지 근거가 충분하지 않다.

그러나 아동 돌봄 비용 부담을 덜어 주는 기본적인 사회보장제도로 자리매김한 것은 분명하다. 여기에서 아동수당의 제도적 의미를 찾을 수 있을 것이다. 아동수당제도가 저출산에 대한 대응책으로 고려되기도 하지만 아직 그 효과에 대한 평가는 일관성을 갖춘 견고한 것이라 보기는 어렵다. 아직도 더 많은 평가와 검증을 필요로 한다고 보아야 할 것이다.