

DOI: 10.23063/2026.09.6

## 일본의 아동수당제도 개편 과정: 소득제한 철폐를 중심으로

The Reform Process of Japan's Child Allowance System:  
Focusing on the Abolition of Income Limits

조성호 (한국보건사회연구원 인구정책연구실 연구위원)  
Cho, Sungho (Korea Institute for Health and Social Affairs)

일본에서는 2023년 '이차원적 저출산 대책'의 일환으로 아동수당의 소득제한 철폐, 대상 연령 확대, 수당 금액 증액 등 제도를 대폭 개편하였다. 개편된 제도는 2024년 10월부터 시행되고 있다. 이 글에서는 소득제한 철폐가 일본에서 어떤 논의를 거쳐 결정되었는지에 대해 분석하였다. 아동수당제도 개편 논의는 국회의 관련 법 개정 과정과 전문가 회의에서 주로 이루어졌다. 국회에서는 여야의 정치적 논리가 제도 자체에 대한 논의보다 우선하였다. 전문가 회의에서는 소득제한 철폐에 따른 편익 등 제도 자체에 대한 검토가 면밀하게 이루어져야 한다고 주장하였으나, 결국 정부 방침대로 소득제한 철폐가 결정되었다. 이미 보편급여로 전환된 한국의 아동수당에 대해 일본 사례가 주는 함의는 소득제한 철폐라는 결정보다 급여 확대가 효과성 검증 없이 이루어진 의사결정 과정과 자원 조달 구조에 있다.

### 1. 들어가며

일본은 급격한 저출산과 인구 고령화 문제를 해결하기 위해 다양한 정책을 도입하고 있다. 그중에서도 아동수당제도는 일본 정부가 추진하는 중요한 저출산 대책의 일환이다. 개편 이전 일본의 아동수당제도는 소득제한이 있었던 현금급여로 자녀 1인당 3세 미만은 월 1만 5000엔, 3세부터 중학생까지는 월 1만 엔, 학령기 이전과 초등학생인 셋째 자녀 이상은 1만 5000엔을 지급하며 부모의 경제적 부담을 줄이고 출산율을 높이기 위한 목적으로 운영되어 왔다. 소득이

일정 기준을 초과하는 경우에는 특례급부(特例給付)로 자녀 1인당 일률적으로 5000엔을 지급하였는데, 2022년 10월부터는 소득상한(부양 친족 등 3인 기준 연수입 약 1200만 엔)을 도입하여 이를 초과하는 가구에는 특례급부를 지급하지 않는 소득제한을 두고 있었다(こども家庭庁, n.d.).

일본의 아동수당제도는 도입 초기부터 여러 차례 개편을 거치며 변화해 왔지만, 2023년 1월 4일 기시다 후미오(岸田文雄) 총리가 연두 기자회견에서 ‘차원이 다른 저출산 대책(異次元の少子化対策, 이하 이차원적 저출산 대책)’<sup>1)</sup>을 제시하면서 큰 변화의 전기를 마련하였다. 이 기자회견에서는 앞으로 추진될 저출산 대책의 3가지 기본적인 방향성이 제시되었다. 특히 최우선 과제로 아동수당을 중심으로 한 경제적 지원의 강화를 밝혔다. 무엇보다 그동안의 개편은 주로 자녀 출산 순위에 따라 지급 범위를 확대하거나 금액을 증액하는 등의 변화였지만, 2023년의 개편에서는 수당 지급의 소득제한 철폐<sup>2)</sup>, 대상 연령의 확대, 수당의 증액 등 모든 내용을 담았다. 이 개편은 2024년 6월 「자녀·육아 지원법 등의 일부를 개정하는 법률(子ども・子育て支援制度等の一部を改正する法律, 令和6年法律第47号)」로 입법화되어 같은 해 10월부터 시행되고 있다.

이 글에서는 일본 아동수당제도의 이슈와 쟁점을 정리하고, 제도 개편 중에서도 소득제한 철폐가 어떤 과정을 거쳐 이루어졌는지에 대해 살펴본다. 한국에서 아동수당은 2018년 9월 소득하위 90%를 대상으로 도입된 후 이듬해인 2019년 소득기준이 폐지되어 이미 보편급여로 운영되고 있다. 따라서 일본의 소득제한 철폐 사례가 한국에 주는 함의는 ‘소득제한을 철폐할 것인가’라는 문제에 있지 않다. 급여 확대라는 제도 변경이 ‘어떤 논의 구조 속에서 어느 정도의 효과성 검증을 거쳐 결정되었는가’라는 의사결정 과정과 ‘확대된 급여의 재원을 어떤 방식으로 조달하는가’라는 재원 구조 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

1) 이차원(異次元)은 ‘차원이 다름’을 뜻하는 일본어 표현으로 기존의 저출산 대책과는 근본적으로 다른 대책임을 강조하기 위해 사용한 용어이다.

2) 물론 2009년의 개정에서도 소득제한을 철폐하였으나, 그에 대한 반대급부로서 연소부양공제가 폐지되었다는 점에서 다르다고 할 수 있다.

## 2. 아동수당제도 개편의 이슈와 쟁점<sup>3)</sup>

### 가. 아동수당의 재원 구조와 자녀·양육거출금

일본 아동수당의 재원은 국가와 지방자치단체가 부담하는 세금에 더하여 사업주가 전액 부담하는 법정 부담금인 자녀·양육거출금(子ども・子育て拠出金)<sup>4)</sup>으로 구성된다. 구체적인 재원 분담은 급여 대상 자녀가 3세 미만인지와 공무원 자녀인지 등에 따라 다르게 나타난다. 예를 들어 공무원 자녀의 경우 국가공무원이라면 소속 부처, 지방공무원이라면 지방자치단체의 부담인데, 지방자치단체에 대해서는 지방교부세가 마련된다. 재원의 원천을 따지자면 모두 세금이라고 할 수 있다. 그러나 공무원 자녀가 아닌 경우(이하 비공무원)는 국가 3분의 2, 지방자치단체 3분의 1 부담을 원칙으로 한다. 비공무원 중 근로자의 3세 미만 자녀일 경우는 자녀·양육거출금에서 15분의 7, 국가가 45분의 16, 지방자치단체가 45분의 8을 부담하는 것으로 되어 있다. 자녀·양육거출금은 사업주가 전액 부담하는데, 2023년 1월 현재의 요율은 0.36%로, 2020년 기준으로 6546억 엔이 징수되고 있다. 아동수당 외에도 보육서비스 등 현물급여에도 사용된다.

### 나. 자녀·양육거출금의 네 가지 문제

자녀·양육거출금은 크게 네 가지 문제점이 있다. 첫째, 수평적 형평성이 매우 부족하다는 점이다. 자녀·양육거출금은 ‘세금’이므로 동일한 부담 능력을 가진 사람이 동일한 부담을 지는 세금 부담 원칙에 따른 수평적 형평성을 충족해야 한다. 이를 위해서는 개인의 부담 능력을 포괄적으로 파악하여 과세가 이루어져야 하지만, 자녀·양육거출금의 과세 베이스는 오직 임금뿐이라서 연금소득·자산소득은 제외된다. 게다가 그 임금조차 민간 급여 총액 225조 엔(2021년)의 약 80%인 183조 엔밖에 포함되지 않는다. 그 이유는 자녀·양육거출금의 과세 대상이 후생연금보험 적용 대상과 동일하기 때문이다. 상시 종업원 5인 미만의 개인 사업장은 후생연금보험이 적용되지 않으므로 과세 대상에서 제외된다. 2023년 1월 기준 164만 개의 개인 사업장이 있지만, 후생연금보험 적용 사업장은 13만 개 사업장에 불과하다. 총급여가 모두 과세 대상이 되지 않는 또 하나의 이유는 과세 대상이 되는 임금이 월급의 경우 62만 엔, 1회 보너스 150만 엔이

3) 이 절은 西沢和彦, (2023). 児童手当の課題と議論のあり方 (税・社会保障改革シリーズ No. 55) (日本総研)을 참조하여 정리하였다.

4) 거출(拠出)이란 특정한 목적을 위하여 금전을 내어놓는 것을 뜻하는 일본식 한자어이다. 자녀·양육거출금은 아동수당 재원의 일부인데, 아동수당 외에 보육서비스 등 현물급여에도 사용된다.

라는 상한이 있다는 점이다. 이를 연간으로 환산하면 1044만 엔으로 이보다 더 많은 소득이 있어도 1044만 엔만 과세 대상 금액이 된다. 그러나 세금의 원칙에서 보면 과세 대상에 상한이 있다는 것은 수평적 형평성에 반하는 것이라고 할 수 있다. 자녀·양육거출금이 수평적 형평성이 충족되지 않는 마지막 이유는 자녀·양육거출금이 부과되는 대상이 후생연금보험 피보험자의 임금에 한정되기 때문이다. 즉 후생연금보험 적용 사업장에 고용되었다 하더라도 노동시간이나 임금 등이 일정 기준을 충족하지 않는 경우, 예를 들어 비정규직 노동자의 임금은 자녀·양육거출금의 과세 기반에서 제외된다는 것이다. 또한 후생연금보험의 가입 의무는 70세 미만까지이므로 70세 이상의 임금이 과세 기반에 포함되지 않는 것과 복수 사업장에서 근무하는 경우 각각의 임금이 적절히 합산되지 않는 것 등으로 인하여 민간 급여의 과세 기반이 총임금의 약 80%밖에 되지 않는다는 것이다.

자녀·양육거출금의 두 번째 문제점은 조세 원칙 중립성에 어긋나 경제에도 부정적인 영향을 미친다는 점이다. 자녀·양육거출금은 조세 유형으로는 소비세와 같은 부가가치세로 분류되지만, 소비세에 비해 중립성에서 명백히 떨어지고, 전가(轉嫁)가 제도화되지 않아 정규 고용을 억제하는 방향으로 작용하게 될 가능성이 있다. 즉 기업주는 사회보험료 부담과 함께 자녀·양육거출금의 부담을 회피하기 위하여 정규직보다 비정규직으로 고용하려는 유인을 갖게 될 수도 있다는 점이다.

세 번째 문제점은 부담 주체인 사업주가 거출금의 사용 목적을 통제하기 어렵다는 점이다. 그 이유 중 하나는 법인세에 대한 비판과 마찬가지로, 거출자인 사업장은 선거권이 없기 때문에 사업장의 의사를 사용 목적에 반영시킬 경로가 부족하다. 실제로 2016년에는 대기 아동 대책으로 기업 주도형 어린이집을 자녀·양육거출금으로 추진하는 계획이 있었으나, 이에 대한 강한 비판이 제기된 바 있다. 또 하나는 자녀·양육거출금이 일반 회계가 아니라 연금 특별 회계로 처리되기 때문에 국회 감사의 범위 밖에 있어서 낭비로 이어지기 쉽다는 것이다. 실제로 과거에 그린피아<sup>5)</sup>, 건강복지센터<sup>6)</sup> 등에 연금기금이 사용되어 연금 재정의 손실로 이어진

5) 1970년대부터 1990년대까지 시행된 대규모 공공 리조트 개발 프로젝트로, 연금기금을 이용해 13개의 대형 리조트를 건설하였다. 이 프로젝트의 목적은 관광 활성화와 고용 창출이었으나, 관리 부실과 예상보다 낮은 이용률로 재정 적자가 크게 발생하였다. 그 결과 운영 비용 증가와 연금기금의 손실로 이어졌으며, 대부분의 리조트가 매각되거나 폐쇄되는 등 실패로 귀결됐다(일본 위키피디아에서 2026. 5. 15. 인용. <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%82%B0%E3%83%AA%E3%83%BC%E3%83%B3%E3%83%94%E3%82%A2>).

6) 1980~90년대에 연금기금으로 전국에 건강복지센터를 건설했으나, 과도한 비용, 수요 예측 오류, 부실한 운영 및 관리, 경제 상황 악화와 함께 정책적 실패로 이어졌다. 이뿐만 아니라 부패로 큰 재정 손실을 초래하여 연금기금의 신뢰성과 안정성에 큰 타격을 주었다. 정부 정책에 대한 비판도 높아졌다(Mayumi, 2020).

사례가 있다.

네 번째 문제점은 자녀·양육거출금의 징수가 용이하지 않다는 점이다. 자녀·양육거출금은 법 인세와 달리 적자 법인에도 부담 의무가 있다. 자녀·양육거출금은 일본연금기구(Japan Pension Service)가 후생연금보험료(18.3%), 전국건강보험협회(JHIA: Japan Health Insurance Association)<sup>7)</sup> 적용 사업장의 건강보험료(10%)와 함께 징수한다. 2022년 9월 말 기준 적용 사업장 264만 9000개 중 체납 사업장은 14만 5000개이다. 애초 미적용 사업장은 법인에 한정해도 약 16만 8000개로 추정된다(日本年金機構, 2023). 따라서 앞의 네 가지 문제점을 종합하면 사회보험을 위해 설계된 구조 위에 세금을 기본으로 하는 자녀·양육거출금을 포함하는 것은 매우 비효율적이다.

표 1. 자녀·양육거출금의 주요 문제

| 구분            | 주요 내용                                                                                               |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ① 수평적 형평성 부족  | 과세 기반이 후생연금 피보험자의 임금에 한정(연금·자산소득 제외, 5인 미만 개인 사업장·비정규직·70세 이상 임금 제외), 과세 대상 임금에 상한 존재(연 환산 1044만 엔) |
| ② 중립성 저해      | 부가가치세 형태이지만 전가가 제도화되지 않아 정규 고용을 억제할 유인 발생                                                           |
| ③ 사용 목적 통제 곤란 | 부담 주체(사업주)의 의사를 반영할 경로 부재, 연금 특별회계로 처리되어 국회 감사 범위 밖                                                 |
| ④ 징수의 어려움     | 적자 법인도 부담 의무. 체납 14만 5000개, 미적용 약 16만 8000개 사업장(2022. 9. 기준)                                        |

출처: 본문의 내용을 바탕으로 저자 작성.

### 3. 아동수당제도 개편 논의<sup>8)</sup>

2장에서 살펴본 바와 같이 아동수당제도에는 재원 및 급여 측면의 몇 가지 문제점이 있었고, 소득 제한은 급여 측면의 대표적인 문제점이었다. 일본 정부는 차원이 다른 저출산 대책을 추진하는 과정에서 이에 대한 해소책으로 소득제한 철폐를 제시하였다. 소득제한 철폐에 관한 논의는 국회와 전문가 회의에서 주로 이루어졌는데, 이하에서는 논의의 시간적 경과를 따라가되 논의를 관통하는 쟁점을 기준으로 재구성하여 살펴본다.

7) 일본의 공공 건강보험제도를 관리하는 비영리 조직으로 주로 중소기업 직원과 자영업자들을 위한 건강보험 서비스를 제공하는 기관이다(일본 전국건강보험협회 홈페이지에서 2026. 5. 20. 참조. <https://www.kyoukaikenpo.or.jp/>).

8) 이 절은 주로 일본 중의원 홈페이지의 의안 정보 및 의사록 검색 시스템(<https://kokkai.ndl.go.jp/#/>)에서 해당 회의 논의를 참조하여 작성하였다.

## 가. 국회에서의 논의

### 1) 여당의 태세 전환을 둘러싼 진정성 공방

2023년 1월 기시다 총리의 발언 이후 2023년 2월 28일 제211회 국회 중의원 7차 본회의에서는 야당 의원이 현 집권당인 자민당 및 정부를 향하여 아동수당 소득제한 철폐 추진에 대해 맹렬하게 비판하였다. 지난 2009년 정권 교체에 성공한 민주당은 2010년부터 기존의 아동수당을 ‘어린이수당(子ども手当)’으로 개편하면서 소득제한을 두지 않았으나, 당시 야당이었던 자민당은 이를 당론으로 삼아 크게 반대하였다. 자민당의 유력 의원이 민주당의 이런 정책에 대해 어리석다고 조롱한 적도 있다. 자민당 재집권 후인 2012년에는 명칭이 아동수당으로 환원되면서 소득제한이 부활하였다. 이러한 경위가 있었으므로 야당으로서는 여당의 태세 전환이 진실인지에 대한 의문을 비판으로 드러낸 것으로 보인다. 한편 야당(입헌민주당 및 일본유신회 등) 의원들은 정부의 이차원적 저출산 대책 추진 발표 직후인 2023년 2월 20일 아동수당의 소득제한 철폐를 담은 ‘아동수당법 일부를 개정하는 법률’ 의안을 신속히 제출하였다. 그리고 자민당이 찬성만 하면 당장 2월부터 소득제한 없는 아동수당을 지급할 수 있는데도 이에 대해 언급조차 하지 않는 것은 진정성 없는 태도라고 비판했다.

이후에도 국회에서는 여당의 소득제한 철폐가 진심인지 등에 대한 논의가 많이 이루어졌다. 2023년 3월 1일 참의원 제2차 예산위원회에서 정부(기시다 총리)는 아동수당의 소득제한 철폐에 대해 시대가 변하고 있으므로 자녀·양육 정책도 변화되어야 하며, 이러한 상황에서 아동수당제도의 형태에 대해 다시 한번 생각하고 종합적으로 검토해 나간다는 정부 및 여당의 입장을 제시하였다. 이 위원회에서는 민주당 정권 시절의 어린이수당을 자민당이 반대한 명분에 대해서도 언급하였다. 2009~2010년 당시는 심각한 디플레이션과 엔고라는 상황에서 국내총생산(GDP) 및 세수가 대폭 감소하고 있었다. 자민당은 당시 민주당이 주장하는 소득제한 없는 현금급여보다는 경제성장에 의한 GDP 회복, 어린이집 입소 대기아동(待機児童)<sup>9)</sup> 해소와 여성 취업률 향상을 목표로 하는 것이 정책 효과가 높다는 판단을 하고 반대를 했다는 것이다.

아동수당의 소득제한 철폐에 대한 여론과 관련된 논의도 이루어졌는데, 2023년 3월 2일 열린 제3차 예산위원회에서 야당은 아동수당 소득제한 철폐에 대해 국민들의 반대 의견이 절반을 넘는다는 것에 대한 의견을 개진하였지만, 정부는 주된 자녀 양육 세대인 20~30대의 찬성

9) 대기아동(待機児童)은 어린이집 등 보육시설 입소를 신청하였으나 정원 부족 등으로 입소하지 못하고 대기하고 있는 아동을 말한다.

률이 높으므로 육아를 하고 있는 당사자의 목소리에 조금 더 귀를 기울일 필요가 있다는 점을 역설하였다. 이러한 논의는 2023년 3월 6일 열린 제5차 예산위원회에서도 이루어졌다. 야당은 지난 3차 예산위원회에서 정부가 이야기한 양육 세대는 현재의 만혼화를 고려하면 더 높은 연령대로 확대될 수 있다고 지적하였다. 또한 현재 양육이 끝난 세대는 소득제한이 있는 가운데 자녀를 양육하였으므로 아동수당의 소득제한 철폐가 본인들과는 관계없는 일이라고 인식할 것이라고 주장하였다. 따라서 소수가 된 현 양육 세대에 대한 지원을 어떻게 할 것인가를 더 적극적으로 검토해야 한다고 반박하였다.

## 2) 반대급부 논쟁: 연소(年少)부양공제<sup>10)</sup>의 부활 여부

아동수당제도에서 소득제한을 철폐해야 한다면 반대급부로 기존 제도에서의 소득제한 및 이전 아동수당제도 개정 당시에 폐지된 제도 등에 대한 논의도 이루어져야 한다는 측면에서 격렬한 설전이 오갔다. 2023년 3월 8일 참의원 제7차 본회의에서 군소 야당은 소득제한을 철폐한다면 연소부양공제 부활, 베이비시터료·보육료·학원비·하숙비·수업료 등 자녀에 대한 경비의 소득공제제도 창설, 자녀 양육과 관련된 부양공제 인상 필요성을 제안하였고, 자녀 양육에 관해 타 제도에서 소득제한을 규정하고 있는 근거에 대해 정부의 입장을 물었다. 정부는 개별 제도의 목적이나 지원 방법에 따라 각각의 제도에 정해져 있는 것이라고 일축하였다. 이와 관련된 논의는 또 한 번 이루어졌는데, 2023년 3월 29일 중의원 후생노동위원회에서 야당은 2010년 민주당 정권 당시 어린이수당 지급 연령을 상향하는 과정에서 연소부양공제가 폐지된 사례를 언급하며 이번에도 지급 연령을 18세까지 높이면 해당 연령대(고등학생)의 부양공제를 폐지하는 것인지를 질의하였다. 이에 대해 정부는 현재 논의 중이어서 대답하기 어렵다고 응답하였다.<sup>11)</sup>

## 3) 재원과 추진 일정을 둘러싼 공방

이 외에 재원에 대한 논의와 함께 정부의 진실성이 다시 한번 논의되었다. 2023년 3월 9일 참의원 내각위원회에서 야당은 아동수당의 소득제한을 철폐할 경우 필요한 재원 마련 방안 등

10) 연소(年少)는 연령이 어리다는 뜻으로, 0~15세 자녀를 양육하는 가구의 세금 부담 경감을 목적으로 하는 소득공제 제도이다. 2010년 민주당 정권이 어린이수당 도입 재원 마련을 위한 세제 개정으로 폐지하였다(2011년부터 적용). 2009년 민주당 집권 직전의 아동수당 제도는 0세부터 초등학교 졸업(12세)까지 첫째와 둘째 아이에 대해 월 5000엔(3세 미만 및 셋째 이후는 월 1만 엔)을 지급하였다.

11) 이에 대해서는 2023년 10월 24일 열린 212회 국회 제3차 본회의와 10월 25일 열린 제4차 본회의에서 기시다 총리가 고등학생 부양 공제와의 관계에 대해 검토를 하고 있지만, 폐지를 전제로 논의 및 검토하고 있지 않다고 응답하였다. 이후의 세제 개정 과정에서도 부양 공제는 축소되지 않았다.

을 검토해야 한다고 지적하였다. 이후 2023년 3월 14일 중의원 ‘지역활성화·아동정책·디지털 사회 형성에 관한 특별위원회’에서는 야당이 앞서 언급한 ‘아동수당법 일부를 개정하는 법률’ 의안에 대한 검토 촉구와 함께 소득제한이 정말 철폐되는지에 대해 질의하였다. 정부는 아동수당을 중심으로 하는 경제적 지원책이 3월 말 발표되며, 현재 관계 장관 회의 등이 이루어지고 있다고 응답하였다.

이후 2023년 3월 31일 정부는 이차원적 저출산 대책의 시안(こども・子育て政策の強化について(試案)<sup>12)</sup>을 발표하였고, 특히 앞으로 3년간 강도 높게 추진해야 할 대책을 묶어 ‘아동·양육 가속화 플랜(이하 가속화 플랜)<sup>13)</sup>’을 제시하였다. 가속화 플랜에는 아동수당의 소득제한이 철폐되고, 수당 지급 연령 범위를 확대하는 내용이 담겼다. 다만 이것은 시안이었으므로 가속화 플랜이 발표된 이후에도 논의가 지속되었다. 2023년 4월 11일 열린 특별위원회에서는 야당이 자민당의 태도 변화를 문제 삼았다. 자민당은 2010년 어린이수당의 소득제한이 없다는 것에 대해 맹렬히 반대하였고, 이후 재집권한 뒤 소득제한을 부활시켰다. 그런데 지금에 와서 소득제한 철폐를 들고나온 것은 지난 10년간의 저출산 대책이 실패했음을 인정하는 것이 아니냐는 비판이 야당에서 제기됐다. 정부에서 가속화 플랜을 발표하였으나, 야당은 이미 2월에 소득제한 철폐에 관한 개정안을 마련하였으므로 지금이라도 바로 소득제한 철폐를 실행해 나갈 수 있다고 주장하였다. 정부 측은 의원입법 사안인 만큼 국회에서 논의되어야 하며, 시행을 위해서는 중앙정부뿐만 아니라 지자체의 예산 문제도 함께 검토해야 한다고 반박했다. 그리고 2023년 5월 11일 특별위원회에서는 소득제한 철폐에 대한 정부의 정책적 이념에 대해 야당이 질의하였다. 정부 측에서는 “미래 세대를 짊어질 모든 아이들의 성장을 지원하는 기본적인 경제적 지원으로 확고히 자리잡게 하기 위한 방안”이라고 응답하였다. 야당 의원들이 2023년 2월 제출한 아동수당 소득제한 철폐 관련 의안은 아동복지 증진과 소득제한 폐지 등을 포함한 종합적인 검토를 통해 아동의 성장을 사회 전체가 지원하는 체계를 마련하도록 정부가 필요한 법적 조치를 강구한다는 내용으로 2023년 6월 20일 특별위원회에 회부됐다. 이후 다음 날인 6월 21일 해당 위원회에서 ‘폐회 중 심사(閉会中審査)<sup>14)</sup>’로 의결되었다.

12) 시안(試案)은 확정 전의 검토안을 뜻한다.

13) 정식 명칭은 ‘子ども・子育て支援加速化プラン’으로 2024년부터 3년간 집중적으로 추진한 저출산 대책을 묶은 것이다. 이후 확정된 아동미래전략(2023. 12)에서 연간 약 3조 6000억 엔이 책정되었다(こども家庭庁・内閣官房, 2023).

14) ‘폐회 중 심사(閉会中審査)’는 국회 회기가 종료된 후에도 위원회가 해당 안건을 계속 심사할 수 있도록 하는 일본 국회의 절차로 법안 등의 의결은 상정되지 않는다(衆議院, n.d.). 실제로는 안건 처리를 사실상 보류하는 수단으로 활용되는 경우가 많다.

| 표 2. 국회 논의의 주요 쟁점 |

| 쟁점          | 야당의 주장                                                                  | 정부·여당의 대응                                                       |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 태세 전환의 진정성  | 2010년 어린이수당 반대 경위에 비추어 진정성 의문 제기, 야당 개정안(2023. 2. 20. 제출)으로 즉시 철폐 가능 주장 | 시대 변화에 따른 종합적 검토 입장, 당시 반대는 경제 상황(디플레이션·대기 아동)에 따른 정책 판단이었다고 해명 |
| 반대급부(세제 조치) | 연소부양공제 부활, 자녀 경비 소득공제 창설, 부양공제 인상 필요                                    | 개별 제도의 목적에 따라 정해지는 사안이라고 일축, 고등학생 부양공제는 논의 중이라고 답변              |
| 재원 추진 일정    | 필요 재원 검토 미비, 추진 일정의 불투명성 지적                                             | 가속화 플랜(2023. 3. 31.)으로 방침 제시, 시행에는 지자체 예산 등 고려할 사항이 많아 시간 소요    |

출처: 본문의 내용을 바탕으로 저자 작성.

## 나. 전문가 회의에서의 논의<sup>15)</sup>

### 1) 아동미래전략회의의 구성과 운영

2023년 3월 31일 시안이 발표된 후 일본 정부는 내각관방(内閣官房)<sup>16)</sup>에 ‘아동미래전략회의’를 발족하였고, 총 9회의 회의가 진행되었다. 이 회의는 총리를 의장으로 하여 관계 장관, 학자, 현장 전문가, 육아 당사자, 관계자 등 다양한 이들로 구성되었는데, 시안의 내용을 보완하거나 예산 및 재원에 대한 실무적 논의를 하는 것을 목적으로 하였다. 이 회의는 2023년 4월 7일 첫 회의가 시작되어 6월 13일 중간보고 격의 의미를 가진 ‘아동미래전략방침’을 발표하였다. 그 뒤 12월 22일 최종판인 ‘아동미래전략’을 발표하면서 해산하게 된다. 이 회의는 2023년 6월 발표된 ‘골태방침(骨太方針)<sup>17)</sup>’에 맞춰 저출산 대책의 방향을 설정하는 것을 우선적인 목표로 삼았고, 국민 의견을 사전에 수렴하여 이를 토대로 논의하는 형태로 운영되었다.

### 2) 고소득층 지급의 타당성

소득제한 철폐에 대해 위원들이 가장 집중적으로 제기한 쟁점은 지원이 필요 없는 고소득층

15) ‘아동미래전략회의’ 홈페이지 및 의사록을 참조([https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo\\_mirai/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mirai/index.html))하였다.

16) 내각관방(内閣官房)은 총리를 직접 보좌·지원하고 내각의 중요 정책을 기획·조정하는 기관으로 한국의 대통령비서실 및 국무조정실에 해당한다(内閣官房, n.d.).

17) 골태방침(骨太方針)은 ‘경제재정 운영과 개혁의 기본방침(經濟財政運営と改革の基本方針)’의 통칭으로 내각총리대신이 경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)에 자문하고 이 회의의 심의·답신을 거쳐 매년 6월쯤 각의(閣議, 한국의 국무회의에 해당)에서 결정되는 일본 정부의 예산 편성 및 경제·재정 정책 운영의 기본 지침이다(内閣府, n.d.). 골태(骨太)는 뼈대가 굵다는 뜻으로 세부 사업이 아니라 정책의 큰 골격을 담았다는 의미이다. 여기에 담긴 내용은 차년도 예산에 반영되어 각 부처의 정책 방향을 좌우한다.

에까지 급여를 확대하는 것이 타당한지였다. 첫 회의에서는 아동수당 재원이 한정되어 있는데, 소득제한을 철폐하여 지원이 필요 없는 고소득자에게까지 지원할 필요가 있는지 생각해 봐야 하며, 오히려 저소득층을 두텁게 지원하는 것이 필요하다는 지적이 있었다. 네 번째 회의(2023년 5월 22일)에서는 아동수당의 비용 대비 효과를 최대화하기 위하여 대상을 저소득층 등으로 제한할 필요가 있다는 의견도 개진되었다. 현재 저출산의 가장 큰 원인은 미혼 및 비혼화이고, 현재 30대 전반의 비정규직 비율이 정규직의 2배이므로 아동수당 대상을 좁혀 이러한 고용 격차 등 실질적인 저출산 대책이라고 할 수 있는 사업을 중점적으로 추진하고, 사회 전체적으로 재원을 나눠 부담한다는 인식을 갖도록 국민들에게 시그널을 보내는 것이 바람직하다는 제안이 있었다. 다섯 번째 회의(2023년 6월 1일)에서는 소득제한을 철폐하여 고소득층에게도 아동수당을 지급하는 것이 왜 필요한지 의문을 제기한 의견과 소득제한 철폐를 매우 높게 평가한다는 견해가 대립하였다.

### 3) 효과 검증과 현금·현물 급여 논쟁

급여의 효과성에 대한 엄격한 검증을 요구하는 의견도 반복적으로 제기되었다. 세 번째 회의(2023년 5월 17일)에서는 자녀가 3명 이상인 가구의 양육비 부담이 크므로 아동수당을 3자녀 이상인 경우 대폭 인상하고, 효과를 검증하여 재원이 충분히 확보된다면 첫째, 둘째 자녀로까지 인상을 검토하는 것을 제안하였다. 또한 아동수당은 배우자의 육아 및 가사시간, 일하는 방식에 미치는 영향 등에 대한 요인분석 등을 통해 엄밀하게 검토해 나가야 할 필요가 있다고 주장하였다. 네 번째 회의에서는 아동수당이 현금으로 지급되고 있으나, 자녀가 성장할수록 학원비 등 양육비 부담이 증가하여 추가 출산을 가로막는 요인으로 작용하고 있다고 지적하며, 현금급여가 이러한 비용으로 소진되는 경우가 많다는 의견이 제시되었다. 따라서 현금급여보다 어린이집이나 양육지원센터 등 현물적 성격의 돌봄시설을 확충할 필요가 있다는 제안이 있었다. 그리고 아동수당은 오래전부터 추진된 제도임에도 불구하고, 제도에 대한 엄밀한 평가가 이루어지지 않았으므로 우선 제도의 효과성을 먼저 검증할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 아울러 효과성 측면에서 소득제한을 완전히 철폐하는 것이 아니라 자녀 수를 고려한 방식으로 운영하고, 고소득층에 대해서는 현금급여보다 일·양립을 지원하는 근무방식 개혁 등에 정책의 초점을 맞출 필요가 있다는 지적도 있었다. 다섯 번째 회의에서는 아동수당 소득제한 철폐를 어느 소득수준까지 지급하는 것이 효과적인지 아직 불명확하므로 이번 기회에 이러한 점을 철저하게 검증해야 할 필요가 있다는 의견이 있었다.

#### 4) 재원과 비용부담자의 이해

네 번째 회의에서는 아동수당 등 급여 제어가 어려운 현금급여는 멀지 않은 미래에 사회보험이 감당할 수 있는 범위를 넘어설 가능성이 있으므로 사회보험 재원으로 충당하는 데는 제한을 둘 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 또한 사회보험의 부담 범위를 넘어서는 경우에는 세금 투입을 비용부담자와 사전에 협의하는 것이 중요하다는 지적이 있었다. 재원 조달 방식과 비용 부담자의 수용성 문제는 이후 4장에서 살펴볼 자녀·육아 지원금 신설로 현실화된다.

#### 5) 정부의 결정과 위원들의 반응

신중론이 우세한 가운데 정부는 다섯 번째 회의에서 모든 아동의 성장을 돕는 기초적 경제 지원으로 아동수당의 소득제한을 철폐하고, 지급 대상을 고교생까지 확대하는 방안을 제시하였다. 또한 셋째 자녀 이상에게는 3만 엔으로 증액하는 내용도 함께 제안하였다. 총리는 이러한 제도를 다음 연도부터 시행하겠다고 밝혔다. 보름 뒤인 여섯 번째 회의(2023년 6월 13일)에서는 그동안 논의된 사항들을 수정 및 보완하여 '아동미래전략방침'을 발표하였으며, 관련된 의견 교환이 이루어졌다. 그동안 아동수당의 소득제한 철폐를 신중히 추진해야 한다고 주장한 위원은 소득제한 철폐를 기정사실로 받아들이면서도 재원과 실효성에 대한 우려를 제기하였다. 철저한 세출 개혁과 안정적인 재원 확보를 전제로 제도를 시행하여야 한다면 제도에 대한 효과성 검증이 필요하다고 주장하였다. 또한 고소득층의 편익이 큰 고교생 부양공제는 중학생까지만이라도 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다고 제안하였다. 소득제한 철폐를 반대한 또 다른 위원은 안이 발표되었음에도 아직 소득제한 철폐에 대한 의문점이 해소되지 않았다고 지적하였다. 비용 부담 측면에서 국민의 이해, 비용부담자의 이해를 구하기 위해 이들의 실질적인 부담 증가로 이어지지 않는다는 점을 명확히 하고, 지원 제도에 대한 부담자들의 의견을 청취하고 반영하길 부탁한다고 부연하였다. 또 다른 위원은 소득제한 철폐가 결정된 점에 대해 매우 유감스럽다고 밝혔다. 현재 일본 국민 7명 중 1명이 빈곤층이라는 경제협력개발기구(OECD) 통계를 언급하며 정말로 필요한 것은 저소득층에 대한 두터운 분배라고 하였다. 그러면서 지금까지의 결정 과정을 다시 한번 돌아볼 필요가 있다고 역설하였다.

아동미래전략방침이 발표된 이후 약 4개월 뒤 일곱 번째 회의(2023년 10월 2일)가 개최되었다. 이 회의에서도 아동수당의 소득제한 철폐에 대한 의견이 개진되었다. 일률적인 현금급여 확대는 국민들의 이해를 구하기 어려우며, 필요로 하는 사람에게 필요한 시책을 효과적으로 제공하는 것이 예산 지출 관점에서 중요하다는 점이 강조되었다. 이에 대해 정부는 아동수당제도



의 구체적인 요건 등을 어떻게 설정할 것인지 관계 부처와 연계하여 제도 설계를 구체화하겠다고 답변하였다. 그다음 회의(2023년 12월 11일)에서는 이전과 같이 아동수당제도의 확대가 해당 연령의 공제를 폐지하는 것이 아니라 오히려 이전에 폐지했던 연소부양공제를 부활시키는 측면에서도 검토가 필요하다는 의견이 개진되었다. 정부는 지난 회의에서 위원들이 주장한 소득제한 철폐 의견에 대해 아동수당 수급 자격 요건을 완화하고 빈곤 가정에서도 대학 진학에 도전할 수 있도록 수험료 등 비용 보조 제도를 창설하는 등 빈곤 대책을 강화하겠다는 유화책을 제시하였다. 2023년 12월 22일 ‘아동미래전략’이 확정되면서 소득제한 철폐가 공식화되었다.

표 3. 전문가 회의(아동미래전략회의) 논의의 주요 쟁점

| 쟁점       | 위원들의 주요 의견                                            | 정부의 대응                                            |
|----------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 고소득층 지급  | 고소득층 지급의 타당성 의문, 저소득층에 대한 두터운 지원 우선 필요                | ‘모든 아동의 성장을 지지하는 기초적 경제지원’으로 자리매김                 |
| 효과성 검증   | 제도 효과의 엄밀한 검증 선행, 셋째 이상 우선 인상 후 단계적 확대, 현금보다 현물 급여 확충 | 검증 없이 철폐, 연령 확대, 증액안을 제시(2023. 6. 1.)하고 차년도 실시 공언 |
| 재원·비용 부담 | 사회보험 총당의 한계 설정, 비용부담자의 이해와 사전 협의 필요, 연소부양공제 부활 검토     | 철저한 세출 개혁 방침 표명, 빈곤 대책 강화(대학 진학 비용 보조 등)로 대응      |

출처: 본문의 내용을 바탕으로 저자 작성.

#### 4. 개편의 입법화와 시행: 2024년 이후의 전개

아동미래전략에 담긴 아동수당 개편은 앞서 언급한 바와 같이 2024년 6월 12일 공포된 「자녀·육아 지원법 등의 일부를 개정하는 법률(令和6年法律第47号)」로 입법화되어 2024년 10월부터 시행되었다. 개편 내용은 ① 소득제한의 완전 철폐, ② 지급 대상을 중학생(15세 도달 후 최초 연도 말)에서 고등학생(18세 도달 후 최초 연도 말)까지 확대, ③ 셋째 자녀 이상의 지급액을 전 연령에 걸쳐 월 3만 엔으로 증액, ④ 다자녀 가산의 산정 대상을 22세까지로 확대, ⑤ 지급 횟수를 연 3회에서 6회(짝수 달)로 변경하는 것이었다. 개편 후 지급은 2024년 12월에 이루어졌다(政府広報オンライン, 2024).

일본 정부는 확대분의 재원으로 기존의 자녀·양육거출금과는 별도로 ‘자녀·육아지원금(子ども・子育て支援金)’ 제도를 신설하였다. 지원금은 공적 의료보험, 즉 피용자 보험(被用者保険)<sup>18)</sup>, 국민건강보

18) 직장가입자를 대상으로 하는 건강보험으로 우리나라 건강보험의 직장가입에 해당한다.

험(国民健康保険), 후기고령자 의료제도(後期高齢者医療制度)의 보험료에 얹어서 부과하는 방식으로 2026년 4월 보험료부터 징수가 시작되었다. 부과 방식은 가입 보험에 따라 다른데, 피용자 보험의 경우 2026년도 지원금률은 0.23%(노사 절반 부담)로 2028년도까지 단계적으로 인상되며, 국민건강보험 등은 각 제도의 보험료 산정 방식에 따라 부과된다. 이를 통해 지원금 규모는 연간 1조 엔 규모로 확대될 예정이다. 지원금 징수가 완전한 규모에 이르기 전까지의 급여 확대 비용은 '자녀·육아 지원 특례공채(子ども・子育て支援特例公債)' 발행으로 충당된다(こども家庭庁, 2026). 그런데 이러한 방식은 2절에서 지적한 자녀·양육거출금의 구조적 문제, 즉 사회보험의 징수 인프라 위에 조세 성격의 부담금을 얹음으로써 발생하는 과세 기반의 협소성, 부담과 수혜의 연계 부재, 부담 주체의 사용 목적 통제 곤란이라는 문제를 그대로 반복할 소지가 있다. 실제로 일본에서는 지원금이 자녀 유무와 무관하게 의료보험 가입자 전체에 일률적으로 부과된다는 점에서 이른바 '독신세' 논쟁이 제기되는 등 부담자 수용성을 둘러싼 논란이 이어지고 있다. 결국 전문가 회의에서 제기되었던 비용부담자의 이해라는 쟁점은 제도 시행 이후에도 해소되지 않은 채 남아 있는 셈이다.

## 5. 나가며

이 글에서는 일본의 아동수당제도 개편에서 소득제한 철폐가 어떤 논의를 거쳐 결정되었는지에 대해 분석하였다. 개편 논의는 국회와 전문가 회의(아동미래전략회의)에서 주로 이루어졌는데, 국회에서는 2010년 어린이수당을 둘러싼 여야 공방의 연장선에서 정치적 대립이 제도 자체에 대한 논의보다 우선하였다. 서두에 제시한 자녀·양육거출금의 구조적 문제, 맞벌이·외벌이 가구의 형평성, 가처분 소득의 역전 현상 등의 쟁점은 거의 다루어지지 않았다. 전문가 회의에서는 고소득층 지급의 타당성, 급여의 효과성 검증, 재원과 비용부담자의 이해 등 제도의 본질에 관한 논의가 진일보한 형태로 이루어졌다. 그러나 정부는 논의가 진행 중이던 시점에 소득제한 철폐를 포함한 확대안을 일방적으로 제시하고 차년도 실시를 공언하였다. 결과적으로 국회에서의 논의와 전문가 회의체는 정치 지도자의 의향이 선행된 결정을 사후적으로 정당화하는 형식적 절차로 기능하였다고 평가할 수 있다.

일본 사례가 한국에 주는 함의는 두 가지이다. 첫째, 급여 확대의 의사결정 과정에 관한 함의이다. 한국의 아동수당은 이미 2019년부터 보편급여로 운영되고 있으므로 소득제한 철폐 여부

자체는 더 이상 쟁점이 아니다. 그러나 현재 논의되고 있는 지급 연령 확대, 연령별 차등 지급 등은 일본의 2023년 개편과 구조적으로 동일한 성격의 급여 확대 결정이다. 일본의 전문가들이 요구했던 것처럼 급여 확대에 앞서 기존 제도의 효과성에 대한 검증이 선행되어야 한다. 특히 수급 가구의 소비 및 출산 행동에 미친 영향, 소득 계층별 효과의 차이 등을 면밀히 분석할 필요가 있으며, 그 결과가 확대의 범위와 방식을 결정하는 근거가 되어야 한다. 효과성 검증이 생략된 채 정치 일정에 따라 급여 확대가 결정된 일본의 경로는 반면교사로 삼아야 한다.

둘째, 재원 조달 구조에 관한 함의이다. 일본은 아동수당 재원의 일부를 사업주가 부담하는 자녀·양육거출금으로 조달해 왔다. 이번 확대분의 재원을 마련하기 위해 의료보험료에 얹어 부과하는 자녀·육아지원금을 신설하였다. 두 제도 모두 사회보험의 징수 체계를 경유하는 조세 성격의 부담금이라는 점에서 과세 기반의 협소성과 수평적 형평성의 훼손, 부담 주체의 통제 곤란, 징수의 비효율이라는 공통 문제를 안고 있다. 한국에서도 아동수당 연령 확대 등이 추진될 경우 상당한 추가 재원이 필요할 것이다. 이 과정에서 일반 재정 외에 기업 부담금이나 사회보험료에 얹어 부과하는 방식의 목적 재원이 검토될 수 있다. 일본의 경험은 이러한 방식이 징수의 편의에도 불구하고 형평성과 거버넌스 측면에서 상당한 비용을 수반한다는 점을 보여 준다.

앞으로 한국에서 아동수당제도 개편에 대한 논의가 이루어진다면 정치적 이념은 배제하고 제도 수급자와 정부 재정의 효용성 및 비용·편익을 종합적으로 고려하여 결정되어야 할 것이다. 즉 효과 검증에 기반한 급여 설계와 형평성 있는 재원 조달 측면에서 논의되어야 한다.

#### | Abstract |

In an effort to address its declining birth rate, Japan carried out a broad reform of the child allowance scheme in 2023 that abolished income limits, expanded eligibility, and increased benefit levels. This article analyzes how the decision to abolish income limits was debated and made. The reform was debated mainly in the Diet and at expert meetings. While political considerations prevailed in the Diet, expert meetings called for a careful assessment of the effects of abolishing income limits. Ultimately, the government decided to abolish the income limits, largely driven by political logic. The reform came into effect in October 2024, and contributions to a new Child and Childcare Support Fund, levied on top of public health insurance premiums, have been collected since April 2026 to finance the expansion. For Korea, where the child allowance has been a universal benefit since 2019, the implications of the Japanese case lie not in the abolition of income limits per se, but in the process through which benefit levels were increased without rigorous evaluation of the effects, as well as in the financing structure that relies on quasi-tax contributions collected through the social insurance system.

## 참고문헌

Mayumi, K. T. (2020). Collapsing Social Security Systems in Japan: Pensions, Medical Care and Elderly Nursing Care. In *Sustainable Energy and Economics in an Aging Population* (Lecture Notes in Energy, vol 76). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-43225-6\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-030-43225-6_9)

こども家庭庁. (2026). **子ども・子育て支援金制度について**. <https://www.cfa.go.jp/policies/kodomokosodateshienkinseido>

こども家庭庁. (n.d.). **児童手当制度のご案内**. <https://www.cfa.go.jp/policies/kokoseido/jidouteate/annai/>

こども家庭庁・内閣官房. (2023). **こども未来戦略** (2023. 12. 22. 각의결정). [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo\\_mirai/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mirai/index.html)

内閣官房. (n.d.). **内閣官房の概要**. <https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/index.html>

日本年金機構. (2023). **日本年金機構令和5年度計画(案)新旧対照表** (第65回社会保障審議会年金事業管理委員会 資料2).

衆議院. (n.d.). **閉会中審査**. [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/kokkai/kokkai\\_heikaichusinsa.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/kokkai/kokkai_heikaichusinsa.htm)

政府広報オンライン. (2024). **2024年10月分から児童手当が大幅拡充！対象となるかたは必ず申請を**. <https://www.gov-online.go.jp/tokusyuu/jidouteate/>

内閣府. (n.d.). **経済財政運営と改革の基本方針**. <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/honebuto-index.html>

西沢和彦. (2023). **児童手当の課題と議論のあり方** (税・社会保障改革シリーズ No. 55). 日本総研.

## 웹페이지

아동미래전략회의' 홈페이지 및 의사록 [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo\\_mirai/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mirai/index.html)

일본 위키피디아(n.d.) <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%82%B0%E3%83%AA%E3%83%BC%E3%83%B3%E3%83%94%E3%82%A2> (2026. 5. 15. 인용.)

일본 전국건강보험협회(n.d.) <https://www.kyoukaikenpo.or.jp> (2026. 5. 20. 인용)

일본 중의원 홈페이지 의안 정보 및 의사록 검색 시스템 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/>