

아동수당 제도 개선을 위한 재정추계*

김 나 영**

국문초록

이미 91개국에서 지원하고 있는 아동수당의 도입은 더 이상 미룰 수 없는 자녀양육지원의 형태이다. 이에 우리 정부는 다양한 노력을 통하여 2018년 9월부터 아동수당을 지급하기로 하고 관련 절차를 마련하고 있다.

본 연구는 아동수당 도입 후 10년 간 (2018-27)의 재원규모를 지급 연령, 지급액 등의 기준을 상이하게 적용하여 다양한 시나리오를 바탕으로 추계해 봄으로써 향후 국가 재원이 효율적으로 사용(배분)될 수 있는 근거를 마련하고자 한다. 본 연구에서 추계한 모형은 모두 다섯 개인데, 첫째, 기본모형으로 장래인구추계에 월 10만원의 수당으로 산출하였고(기본형), 두 번째로는 시간당 명목임금상승률 수준으로 수당을 증가시켜 산출하는 모형을 구성하였다(증가형1). 셋째, 일정기간 별로 정액으로 지원액을 증가시킨 모형이다(증가형2). 넷째, 출산순위별로 차등지급하는 모형으로 둘째아부터 아동수당을 지급하는 모형(출산형1), 그리고 마지막 모형은 보편적 복지유형을 유지하면서 출산을 제고를 염두에 둔 모형으로 아동수당을 첫째아부터 지급하는 것으로 확장하면서 둘째아부터는 지급액을 높이는 모형이다(출산형2).

0-5세에 대한 연도별 추계 모형들을 비교해 보면 둘째아부터 수당을 지원하는 출산순위형(1)의 경우가 가장 소요되는 재정 규모가 5조 7,460억 원으로 가장 적은 것을 알 수 있다. 출산순위형(2)의 경우는 첫째아에 대한 지급과 함께 둘째아부터는 차등적 증액 지급이 이루어지는 모형이기 때문에 재정 소요 규모가 17조 8,510억 원으로 가장 크다. 하지만 2023년 이후 증가형(2)모형의 재정규모가 상대적으로 높아지는 것을 알 수 있다.

□ 주제어: 아동수당, 재정추계

투고일: 2018. 02. 26. 수정일: 2018. 03. 31.(1차), 04. 30.(2차) 게재확정일: 2018. 05. 11.

* 본 연구는 총리 산하 육아정책연구소의 수시과제인 「육아지원을 위한 아동수당 도입 방안 연구」(김나영·김아름, 2017)의 일부를 수정·보완하였음.

** 육아정책연구소 부연구위원 (nayoung7@gmail.com)

I. 서론

아동수당의 여러 가지 기능 중에서 가장 중요하게 꼽히는 것은 아동친화정책으로서의 기능인데, 이는 아동수당 지급을 통하여 아동의 권리를 신장하고, 아동의 건전한 성장환경을 조성하기 위한 유자녀 가구에의 소득지원으로서의 역할을 말한다(국회예산정책처, 2017). 즉, 아동수당 지원을 통하여 유자녀 가구가 자녀양육을 위한 추가적 지출로 인하여 빈곤계층으로 전락하는 위험의 확률을 낮출 수 있을 것이며, 아울러 아동을 미래사회의 인적자원으로 본다면, 사회 전체가 아동 성장에 대한 책임을 가지고 공적으로 이를 지원한다는 의미의 역할도 있다(이선주, 박선영, 김은정, 2006: 9).

우리나라는 GDP대비 아동관련 공공지출이 차지하는 비중이 1.1%로 OECD 회원국 평균인 2.1%의 절반 수준에 머무르고 있으며, 특히, 아동관련 지출 가운데 현금지원은 0.2%로 OECD 회원국 평균인 1.2%의 6분의 1 수준에 머무르고 있다. 실제로 국민들은 아동양육에 수반되는 경제적 부담을 저출산의 가장 큰 요인으로 생각하고 있는 바, 양육 가정에 대한 실질적인 경제적 지원을 통하여 출산과 양육에 따른 부담을 완화할 필요가 있다(김광수 외, 2017). 이를 위하여 자녀양육 가구에 대한 소득 지원 및 출산율 제고의 측면, 그리고 우리 사회의 인구사회학적 변화, 경제여건의 변화 등에 따라 아동수당 도입에 대한 논의는 2006년 초부터 본격화되기 시작하였다(이선주, 박선영, 김은정, 2006). 특히, 이미 91개국에서 지원하고 있는 아동수당의 도입은 더 이상 미룰 수 없는 자녀양육지원의 형태이며, 우리나라 보다 경제수준이 낮은 국가에서도 실시하고 있다는 점에서 재원을 확보한 후 정책을 추진한다는 재정적 관점보다는 정책의 사회적 역할을 고려하여 그 우선순위가 확보되어야 하는 정책이라고 할 수 있다. 그리하여 최근 다양한 여건을 고려한 여러 형태의 아동수당 법안이 몇몇 국회의원들에 의해 발의되었고(국회예산정책처, 2017), 다양한 논의와 필요 절차를 거쳐 마침내 2018년 9월 아동수당제도 시행이 결정되었다.

대부분의 아동수당 관련 연구는 아동수당제도의 국제비교, 아동수당 시행을 위한 (조세) 지원제도 개편, 아동수당제도의 정책적 효과에 대하여 이루어진 바, 이에 본 연구에서는 아동수당 시행을 눈앞에 두고 있으며, 향후 재정규모를 고려한 지원대상 및 방법 등의 개선이 필요하게 될 우리나라의 아동수당제도에 시사점을 제공하고자 재정규모에 대한 추계를 실시한다. 따라서 본 연구는 아동수당 도입 후 향후 10년 간 (2018-27)의 재정규모를 지금

연령, 지급액 등의 기준을 상이하게 적용하여 다양한 시나리오를 바탕으로 재원 규모를 추정해 봄으로써 국가 재원이 효율적으로 사용(배분)될 수 있는 근거를 마련하고자 한다.

II. 이론적 배경

본 장에서는 아동수당의 지원규모를 추정하기에 앞서 아동수당의 유형을 정리해 보고자 한다. 우선 공통적으로 제시되는 아동수당의 목적 혹은 기능은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다(최영진, 2014: 211). 첫째, 아동양육에 필요한 비용의 일부를 지원함으로써 빈곤가정 아동의 기본적인 경제적 욕구를 해소하기 위한 소득보장의 역할이 있으며, 두 번째로 아동의 양육에 관해서 사회적인 지원을 하는 아동복지로서의 역할이 있다. 셋째, 다른 정책과 더불어 안정된 가정·육아지원 시스템 구축에 기여한다는 측면에서의 가족 및 인구정책으로서의 역할을 한다고 볼 수 있다.

이러한 목적을 바탕으로 다양한 연구에서 아동수당의 유형을 정리하고 있는데, 이선주 외(2006)에 따르면 아동수당제도 유형은 크게 보편주의형, 사회부조형, 고용연계형으로 구분할 수 있다. 보편주의적 아동수당제도는 소득 및 근로상황과 무관하게 양육아동이 있는 가정에 급여를 제공하는 것이며, 사회부조형 아동수당제도는 양육아동이 있는 가정의 소득에 따라 선별적으로 경제적 지원을 하는 것이다. 마지막으로 고용연계형은 미래 노동력의 양적, 질적 제고라는 측면에 강조점을 둔 것으로 개인의 고용상태에 따라서 급여가 지급되기 때문에 일반적으로 임금근로자가 수혜대상이다.

최성은(2010)의 연구에서는 보편주의형, 고용관계형, 공공부조형으로 유형을 정리하였다. 보편주의형은 일정 연령의 자녀를 가진 모든 가구에 지급되는 수당으로, 유럽국가에서 많이 관찰되고 있으며, 고용관련형은 임금근로자를 수혜대상을 원칙으로 하고 아프리카 국가 대부분과 남미국가에서 운영되고 있다. 공공부조형은 사회보험이나 고용관련제도의 혜택에서 누락된 저소득가구에 대해서 아동수당이 제공되는 유형이다.

최영진(2014)에 따르면, 소득보장 유형에서 아동수당은 양육 아동수에 따라 가구에 아동수당을 보전해 주어 가계의 재정불균형을 완화하여 빈곤예방에 중요한 역할을 한다. 아동복지 유형에서의 아동수당은 아동의 건전한 양육과 자질의 향상, 아동의 최소한의 생존권

보장, 사회의 유지·발전이라는 측면에서 중요하다. 가족정책 유형에서의 아동수당은 가족의 빈곤방지나 가족구성원의 행동을 다양화 시킬 수 있는 역할을 한다. 노동정책 유형에서의 아동수당은 미래노동력의 확보 또는 아동을 근로자로 고용하는 경우를 억제할 수 있다는 측면에서 일정부분 노동정책과 직접적인 관련이 있다.

이상은 외(2016)의 연구에서는 아동수당제도 유형을 보편적복지의 정도에 따라 소득에 상관없이 모든 아동을 수급대상으로 보는 보편적 유형과 일정소득수준 이상의 가구에 속한 아동들은 수급대상에서 제외하는 준보편적 아동수당 형태의 2가지 유형에 대해서 정리하고 있다.

이상과 같이 살펴본 내용을 정리해 보면 아래 [표 1]과 같다.

[표 1] 아동수당제도의 유형

연구자	유형	개념
이선주 외(2006) ¹⁾	보편주의형	소득 및 고용상태와 무관
	사회부조형	소득 기반
	고용연계형	고용상태에 따른 지급
최성은(2010) ²⁾	보편주의형	정해진 자녀수에 대항하는 자녀를 가진 모든 가구
	고용관계형	근로자 대상
	(공공부조)	(저소득층)
최영진(2014) ³⁾	소득보장	양육비용 보조
	아동복지	후속세대 건전한 육성
	가족정책	가족 내 문제 해결(가족빈곤)
	노동정책	양질의 후속세대 노동력확보
이상은 외(2016) ⁴⁾	보편적 유형	모든 아동 대상
	준보편적 유형	일정 소득수준 이상 가구 제외

자료: 1) 이선주 외(2006) “아동수당제도의 국제비교 및 도입방안에 관한 연구” 한국여성개발원 연구보고서 2006.

2) 최성은(2010) “아동수당 재원조달의 국제비교와 재원조달 방안 연구” 사회보장연구 제26권 제2호.

3) 최영진(2014) “직업생활과 가정생활의 양립지원을 위한 법제연구” 법학연구 제22권 제3호

4) 이상은 외(2016) “아동수당 도입과 조세지원체계 개편” 2016 사회정치연합 공동학술대회.

앞서 언급한 바와 같이 아동수당은 91개국에서 시행 중이며, 2017년 기준, OECD회원국 중에서는 우리나라와 미국, 터키, 멕시코를 제외한 모든 국가가 도입하여 시행중에 있다.

우리나라는 GDP대비 아동관련 공공지출이 차지하는 비중이 1.1%로 OECD 회원국 평균인 2.1%의 절반 수준에 머무르고 있으며, 특히, 아동관련 지출 가운데 현금지원은 0.2%로 OECD 회원국 평균인 1.2%의 6분의 1 수준에 머무르고 있는데, 이는 우리나라가 아동수당을 도입하지 않았던 것에서 기인한다고 전문가들은 분석하였다.¹⁾

이하에서는 아동수당을 시행하고 있는 국가 중 그 동안 잘 논의되지 않았던 독일과 영국을 포함하여 일본, 프랑스 사례를 중심으로 살펴본다. 독일은 아동과 관련한 다양한 수당을 도입하여 시행중에 있으며, 영국은 과세제도와 연계하여 수당제도를 정비하고 있다. 일본은 우리와 문화가 비슷하고, 아시아 국가 중 가장 오래 전부터 제도를 시행하고 있으며, 비교적 최근에 제도를 정비한 바 있다.²⁾ 또한 프랑스의 경우 일찍이 심각한 저출산을 경험하였고 다양한 육아 및 아동 지원을 위한 정책을 시행하고 있는 국가이며, 최근 출산율의 점진적인 증가를 보이는 국가이다.

아동수당 지급 연령은 프랑스가 20세 미만으로 가장 높으며, 다음으로 독일이 18세 미만, 일본의 경우도 중학생까지 지급하고 있다. 특히, 독일과 영국은 실업상태에 있거나 학업 중인 경우 등 일정 조건을 갖춘 경우 각각 25세 이하(독일), 20세 미만(영국) 자녀도 수당을 받을 수 있도록 연령을 확대하고 있다.

다자녀 차등의 경우 프랑스는 두 자녀부터 지원하고 있고, 독일은 아동수당 지급대상 자녀 중 셋째이상부터 약 2~3만 원 정도 더 지급하고 있으며, 일본은 만 3세 이상부터 초등학교 이하의 아동에 한하여 만 18세 미만 자녀 중 셋째 이상인 경우에 약 5만원을 더 지급한다. 반면, 영국의 경우에는 둘째자녀부터는 약 4만원 적게 지급한다. 이는 독일과 일본의 경우 아동수당 제도가 저출산 문제 해결의 하나로 논의되는 반면에 영국은 아동의 최저생계 보장, 즉, 자녀가 있는 가정에 대한 빈곤지원 차원에서 제도를 운영하고 있기 때문인 것으로 보인다. 실제 영국은 양육자가 5만 파운드 이상의 연소득이 있는 경우 차등 지급하며, 6만 파운드를 초과하는 경우 아동수당을 지급하지 않는다. 다만, 소득에 따른 수당지급 제한은 독일과 일본의 경우에도 마찬가지인데, 일본은 양육자가 일정소득 이상인 경우 일률적으로 5천 엔만 지급하며, 독일은 소득세청이 양육자가 아동비과세혜택과 아동수당 수령 중 더 이익이 많은 경우를 평가하여 둘 중 혜택이 더 많은 쪽을 택하여 지급한다.

1) 경향신문(2017. 7. 20일자 기사), “한국, 아동 관련 공공지출 OECD 바닥권”, http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201707202117025&code=920100 (2018. 8. 7. 인출).

2) 그 동안 해외사례에 대한 선행연구는 주로 핀란드, 프랑스, 스웨덴, 일본 등을 중심으로 논의되어 왔다. 자세한 내용은 이선주 외(2006); 최영진(2014); 최성은 외(2009) 등에서 확인할 수 있다.

[표 2] 독일, 영국, 일본, 프랑스의 아동수당 제도 비교

국 가	도입 년도	지급연령	지급내용(월 기준)
독일 (출산율 1.47명)	1954	18세 미만 아동	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 자녀수에 따라 차등 - 첫째, 둘째 자녀: 184유로(23만원) - 셋째 자녀: 190유로(24만원) - 넷째 자녀: 215유로(27만원)
일본 (출산율 1.46명)	1972	만15세(중학생) 이하 아동 (1972년 0~12세 선별적 지원 2010년 0~15세 보편적 지원 2012년 0~15세 연령, 아동 수, 소득수준별 차등지원)	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 연령, 자녀수, 소득수준별 차등 - 만3세 미만: 1.5만엔(16만원) - 만3세 이상~초등학생 :1만엔(11만원), 셋째 이상 1.5만엔(16만원) - 중학생 : 1만엔(11만원) - 일정소득 이상(2자녀 4인가구 기준 연 960만엔)은 5천엔(5만원) * 재원부담은 국가와 지자체가 2:1 부담 일정소득 이하 근로자의 경우 사업주가 3세 미만에 대한 아동수당의 7/15(46.6%) 부담
영국 (출산율 1.81명)	1945	16세 미만 아동 (2013년부터 소득별 차등)	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 연소득 5만파운드(약 7,148만원)이하 15만원 * 둘째부터 10만원씩 추가 - 연소득 6만파운드 초과(약 8,578만원)시 제외 - 연소득 5~6만파운드는 소득수준에 따라 차등
프랑스 (출산율 2.01명)	1932	20세 미만 아동 (2015.7월부터 소득별 차등)	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 두 자녀부터 지원, 자녀수-소득수준별 차등 - 두 자녀 월 소득 6천유로 이하 129.35유로(16만원) 6천유로 초과시 1/2, 8천유로 초과시 1/4 - 세 자녀 월 소득 6천5백유로 이하 295.05유로(37만원) 6천5백유로 초과시 1/2, 8천5백유로 초과시 1/4 - 네 자녀 월 소득 7천유로 이하 460.77유로(57만원) 7천유로 초과시 1/2, 9천유로 초과시 1/4

주: 지급액수 및 환율은 2017. 8. 9. 기준임.

자료: 국회 보건복지위원회(2017), 아동복지법 일부개정법률안 검토보고, pp.17-18 수장보완.

이와 같은 아동수당 소득제한과 관련하여 일본과 영국에서는 소득제한이 되는 연소득을 양육자들 중 어느 한쪽의 수입만을 기준으로 판단한다. 기본적으로 소득이 더 높은자를 기준으로 하는데, 이처럼 가구소득이 아닌 한명을 기준으로 하기 때문에 외벌이와 맞벌이 간에 불평등을 발생시킨다는 문제가 지적되고 있다. 예컨대, 일본의 경우 3명 부양가족을 기준으로, 외벌이 가구소득 기준 연 소득 980만 엔이면 아동수당을 받을 수 없지만, 맞벌이가

각각 900만 엔씩을 벌여 가구 기준 연 소득 1,800만 엔인 경우에는 아동수당을 받을 수 있다. 이는 영국의 경우도 마찬가지이다. 그러나 독일은 아동수당과 세액공제와 같은 아동 비과세혜택 중 선택하여 보장해주고, 이 경우에도 기본과세표(한부모 등 외별이 기준)와 분할과세표(맞벌이 기준)를 따로 마련하고 있어 가구 간 형평성이 맞도록 하고 있다.

이와 같이 각 국은 제도 도입 이후 연령, 자녀수(출산순위), 소득 등을 기준을 적용하여 아동수당을 지급함으로써 재정운영의 효율화를 달성함을 물론 정책 수요자의 요구에 적절하게 대응하고자 하였다.

한편, 아동수당 지급에 대해 독일, 일본, 영국 모두 각각 연방아동수당법(Bundes kindergeldgesetz; BKGG), 아동수당법(児童手当法), 아동수당법(Child Benefit Act) 이라는 근거법률을 마련하고 있다.

III. 선행연구

이선주 외(2006)는 아동복지권의 실현, 자녀양육 가정에 대한 지원, 인구사회학적 변화의 상호 연관성에 근거하여 아동수당제도의 근거와 필요성을 마련하고자 아동수당제도에 대한 국제비교를 통하여 우리나라의 해당 제도도입에 대한 시사점을 제공하고 몇 가지 모형을 통한 재정규모를 산출하여 제도 도입에 대한 자료를 제시하였다. 해당 연구에 따르면 아동수당제도는 아동양육에 대한 개인적, 가정적, 사회적 차원에서 다각적으로 그 도입의 근거를 찾을 수 있는데, 총체적인 관점에서 보자면, 아동을 건전하게 성장 가능하도록 하고 그러한 양육비용을 공정하고 집합적으로 부담함으로써 사회연대성을 강화하며, 궁극적으로는 바람직한 수준으로 미래 노동력을 확보한다는 관점에서 국가적 차원의 아동양육에 대한 총체적인 지원이 필요하고, 이러한 지원의 하나로 아동수당제도의 도입이 이루어져야만 한다고 보았다. 또한 다양한 형태의 아동양육 지원 급여들—출산휴가와 육아휴직, 보육 및 교육 보장, 의료와 주거 보장, 세금혜택과 현금 지원, 기초소득 보장—은 모두 적절한 아동양육을 위해 필수적으로 요구되는 정책적 급여이기는 하나, 특정한 상황에 연계되어 주어지는 급여임을 지적하였다. 따라서 다양한 형태의 아동양육 지원급여들 중에서 특히 보육급여와 아동수당제도의 관계는 정책적 관점에서 주목할 필요가 있다고 보고, 아동수당을 제외한 다른 형태의 아동양육 지

원급여들이 특정한 상황에 연계된 급여들이라는 것에 비추어 볼 때, 아동수당은 보편적으로 제공되는 직접적 현금 급여라는 점에서 다른 지원과는 차별되는 기능을 가질 수 있다고 보았다. 결론적으로 아동수당제도는 아동을 양육하는 개별 가정들을 지원하는 총체적정책 급여의 중요한 한 구성요소로서 제도 도입의 근거와 필요성이 논의될 수 있다고 주장하였다.

해당 연구에서는 아동수당제도의 도입을 위한 몇 가지 정책을 제언하였다. 우선 아동수당 제도의 기본구조로 수급 연령을 의무교육학령인 만 15세까지가 바람직하다고 보았고, 아동수당제도 도입 시의 급여액은 월 5만원으로 하는 것을 제시하였다. 이외에도 소득과 연계된 아동수당을 양육담당자에게 지원하도록 제시하였다.

다음으로 최성은(2010)의 연구는 아동수당 재원조달 구조에 대한 국제비교를 통하여 우리나라 아동수당제도의 재원조달 방안을 제시하였다. 우선 해당 연구에서는 아동수당의 도입 시 수당의 형태, 대상자 및 급여 수준에 따라 재원의 규모는 상당히 차이가 나기는 하겠지만, 대체로 상당량의 재원이 들 것으로 내다보았다. 우리나라의 여러 가지 여건상 저소득층을 대상으로 차상위 및 빈곤아동을 우선적으로 지원하는 공공부조형의 아동수당을 먼저 도입하느냐, 아니면 보편적인 형태의 아동수당으로 도입하느냐가 논의의 대상이라고 보고, 도입되는 아동수당제도의 유형에 따라 재원의 규모와 재원조달 방안은 여러 가지가 있을 수 있다고 보았다. 아동수당 유형별 재원조달의 해외 사례 검토를 통한 정책적 함의는 다음과 같이 제시하였다. 먼저, 보편적 아동수당이나 공공부조형 아동수당은 대부분의 경우 정부가 그 재원을 담당하는 것이 보다 타당할 것인 반면, 아동수당이 근로자가구를 주된 대상으로 하는 고용관련 유형으로 도입되는 경우 고용주가 재원을 부담하도록 할 수 있을 것이라고 보았다. 아동수당 및 가족수당이 사회보험으로 운영되는 국가의 경우는 사회보험료가 주된 재원이 되며, 사회보험료의 일부를 아동수당의 재원으로 한다든지, 일본의 경우와 같이 고용주가 근로자가 아닌 일반 대상자의 수당까지 일부 부담하도록 할 수도 있다.

최영진 (2014)에 따르면, 그동안 양질의 노동력을 확보하기 위한 노력은 국가 경제적 차원의 노동력확보와 교육, 근로조건의 정비 등에 초점을 두어, 현재 노동시장에서 노동력을 제공하는 근로자에 대한 정책이 대부분이었다고 지적하였다. 그러나 노동인력의 확보가 개별적인 노동인력의 삶의 전반적인 조건이 최소한이나마 보장되어야만 가능하다는 점에는 이론의 여지가 없기에 사회의 기본단위인 가족공동체의 유지가 전제조건이 되지 않는 한 양질의 노동력을 장기적으로 확보하는 것은 어려울 것이라는 점을 지적하였다.

2016년 현재 우리나라는 OECD국가들 중 최저수준인 합계출산율 1.17명을 기록하였고,

65세 이상의 고령자가 전체인구의 13.2%인 약 656만 9천명으로 집계되어 이미 고령화 사회에 접어들었고 이러한 현상은 더욱 더 심화될 전망이다. 노동력의 확보라는 측면에서 적절한 인구수의 유지가 필요조건이 되지만 문제는 젊은 세대의 인구가 급속히 감소할 때 우리사회의 노동인력구조는 심각한 왜곡이 초래될 것이며, 나아가 다음세대 노동인력의 감소로 인한 경제적, 사회적 위기가 초래할 것으로 예측하였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 출산과 양육을 보장할 수 있는 국가적 시스템을 갖추어야 할 필요성이 있으나, 출산과 양육은 보조금지급이나 각종 혜택 등의 대책으로만 해결되는 것이 아니라 보다 더 근본적인 대책을 필요로 하는 영역임을 강조하였다. 특히 직업생활과 가정생활의 균형을 이루어 출산과 양육을 필요로 하는 기간 동안 직업생활도 동시에 유지할 수 있는 정책과 사회문화적 분위기 조성이 절실함을 지적하였다. 현재까지의 노동 관련제도는 재직자에게 주로 초점을 두으로써 근로자가 출산과 양육의 과제를 안게 된 경우 직업과 가정의 양자택일을 사실상 강요당하는 상황에 직면하게 됨을 언급함은 물론이고, 우리 사회의 여전한 남성위주의 문화로 자녀양육에 대하여서는 여성에게 과도한 부담이 주어짐으로써 여성근로자가 출산과 양육의 기간을 거치면서 직장생활을 유지하기 상당히 어려운 실정임을 지적하였다.

따라서 해당 연구에서는 아동의 양육에 따른 비용부담 때문에 초래될 가능성이 있는 가족빈곤 및 해체문제를 해결함을 물론, 아동복지의 증진 및 자녀양육의 경제적 부담 완화를 통해 출산율의 증가를 도모하기 위해 아동수당제도의 도입이 절실히 요구된다고 보았다. 따라서 해당 연구에서는 직업생활과 가정생활의 조화로운 양립을 위해 양육가정에 대한 소득보장인 아동수당제도의 도입과 운영을 어떻게 설정해야 하는가를 살펴보았는데, 첫째, 아동수당은 아동을 양육하고 교육하는데 필요한 비용을 보조하기 위해 가족에게 지급하는 급여제도이기 때문에 자녀양육가정에 대한 소득지원, 아동의 건전한 보호육성(아동복지권의 실현), 미래 노동력의 확보 등의 목적을 충족시키는 방향으로 도입되어야 한다고 주장하였다. 둘째, 아동수당의 지급대상과 관련하여 연령조건은 기본적으로 자녀 양육비용이 아동의 연령별로 어느 정도 소요되는가라는 실태적 요소와 개별적인 선택적 요소를 공시에 고려하여 결정되어야 한다고 보았다. 따라서 아동복지법상 만 18세 미만의 규정과 국가의 재정부담 등을 고려하여 단계적으로 연령을 확대하는 방안을 고려할 것을 제시하였다. 셋째, 아동수당의 적용 자녀를 어떻게 정할 것인지는 아동수당에 관한 철학의 문제인 동시에 입법의 관점에 대한 문제이므로 모든 아동의 부양을 사회적으로 지원한다는 관점이라면 첫째 자녀부터, 인구정책과 다자녀가정을 지원한다는 관점이라면 둘째 자녀부터, 아동양육 가정을 우대

해야 한다는 관점이라면 셋째 자녀부터 지급하는 것이 바람직하다고 보았다. 넷째, 아동수당제도는 소득요건이 고려되어서는 안 될 것이므로, 보편주의적 아동수당제도 도입 과정에서 발생할 수 있는 재정부담 등의 어려움은 소득기준보다는 연령기준 제한을 통해 일정부분 완화하는 것이 바람직하다고 보았다. 다섯째, 아동수당의 지급수준은 최소한의 최저임금이나 평균임금 등을 고려하여 결정되어야 하고, 지급액은 정액제로 할 것을 제안하였다. 끝으로, 아동수당 재정을 조세로 할 것인지, 사회보험으로 할 것인지는 정책적 선택 또는 국민적 합의에 따른 문제로 보고, -우리나라 지자체의 재정력을 고려할 때- 중앙정부의 부담으로 실시하는 것이 국민적 연대감을 확보하는 측면에서 바람직하다고 보았다.

아동수당 도입과 조세지원체계 개편에 관한 연구에 따르면 (이상은, 정찬미, 2016), 우리나라에서는 2017년 현재까지 아동수당제도를 도입하지 않은 상황인데, 여기에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 1) 제한된 재정여건 하에서 아동을 양육하는 가정에 대한 지원을 한 번에 모두 시행 할 수 없으므로 우선순위가 높은 정책의 실시에 집중해야 한다는 것이 주요한 이유 중 하나였다고 보았다. 즉, 보육서비스와 아동수당의 두 가지 대안적 방식을 놓고, 우선순위를 보편적 보육서비스의 도입으로 설정하고 지금까지 보편적 보육서비스의 안정적 정착에 노력을 기울여 왔다는 것이다. 박근혜 정부 하에서 보편적 보육서비스는 어느 정도 정착되었다고 보이므로, 이제는 아동수당 제도의 도입을 본격화할 때임을 주장하였다.

해당 연구에서는 아동수당을 도입하고자 함에 있어서 가장 어려운 부분은 기존 조세지원체계를 통해 이루어지고 있는 아동부양가구에 대한 다양한 지원제도들과의 중복 문제라고 보았는데, 현재 아동부양가구에 대한 조세지원체계로서 인적소득공제, 자녀세액공제, 자녀장려세제, 근로장려세제 등의 다양한 조세지원제도들이 존재하고 있기 때문에 아동수당제도를 도입할 때, 이들 조세지원제도들과의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 따라 지원에 있어서 상당한 차이가 발생할 수 있다고 보았다. 따라서 해당 연구는 아동수당을 도입하면서 기존 조세지원제도들을 어떻게 대체 또는 유지할 것인가에 따라 어떤 소득계층이 이익을 보고 손해를 보게 되는지를 검토하여 다음과 같은 시사점을 제공하였다. 첫째, 우리나라의 아동부양가구에 대한 소득보장정책은 인적소득공제 중심의 역진적 체계에서 벗어나 아동수당 중심의 누진적 체계로 전환해야 할 것임을 제안하였다. 둘째, 아동수당을 도입할 경우 소득수준에 관계없이 모든 아동에 급여를 제공하는 보편적 아동수당이 적절할 것으로 보았다. 우리나라는 인적소득공제로 인하여 고소득층이 급여를 더 많이 받고 있는 구조이므로 이를 소득기준을 설정하여 일시에 폐지하는 것은 상당한 반발을 야기할 것으로 예상되는

바, 실현가능성이 약하다고 지적하였다. 따라서 고소득층에도 아동수당을 제공하면서 그동안의 과도한 소득공제 혜택을 폐지하는 것이 적절하다고 보았다. 셋째, 조세지원정책 측면에서는 중산층 이상이 주된 수혜대상인 인적소득공제 및 비환급성 세액공제제도는 폐지하되, 저소득층 및 서민층에 대한 지원제도는 존속시키는 것이 필요하다고 하였다. 특히 기존 제도 중에서는 환급형 세액공제인 자녀장려세제와 근로장려세제가 저소득층을 주된 대상으로 하고 있으므로 저소득 및 서민층 아동부양가구에 대한 소득보장을 위하여 해당 제도들은 우선적으로 유지하는 것이 필요하다고 보았다. 넷째, 중장기적으로 근로장려세제를 대폭 확대하는 것을 제안하였는데, 스웨덴의 경우에서 보듯이 근로장려세제를 저소득층뿐만 아니라 중산층에 대한 지원체제로 확대 발전시키는 것이 필요하다고 주장하였다³⁾. 스웨덴과 같이 중산층의 소득수준까지 근로장려세제 급여가 지속적으로 증가될 수 있도록 하여 근로자의 근로유인을 강화함은 물론 급여감소 구간도 대폭 확대하여 완만한 급여감소가 이루어지게 함으로써 근로비유인을 최소화하는 구조로 확대 발전시키는 것이 바람직하다고 보았다.

또한 Larroque & Salanie(2004)에 따르면 프랑스 자료를 이용하여 가족정책과 동시에 아동수당의 효과를 측정하였을 때, 아동수당의 출산을 제고에의 효과가 있는 것으로 나타났다. 즉, 아동수당을 포함하는 가족정책의 효과 분석을 시행하였을 때, 여성 1인당 0.2명 정도의 합계출산을 상승의 정책효과가 있는 것으로 나타났다.

3) 현재 근로장려세제는 수급대상을 너무 좁게 설정하여 빈곤한 저소득층으로 제한하고 있음. 이러한 맥락에서 근로장려세제의 효과가 제대로 발휘되기도 어렵고 빈곤층을 탈피하게 되면 급여가 급속하게 제거되어 근로비유인을 야기함.

IV. 추계자료 및 방법

1. 추계자료

본 연구는 아동수당 지원이 시행되는 2018년부터 향후 10년간의 지원 규모를 추계하고자 한다. 이러한 추계기간은 아동수당이 도입된 이후 다른 정책과의 중복 문제 및 세계개편 필요 등 단계적이면서 지속적으로 개선되어야 할 이슈들이 산적해 있음을 고려했을 때, 상대적으로 제도 도입의 초기 단계라고 볼 수 있는 10년간의 지원 규모를 우선적으로 추계하고자 하였다. 먼저 지원 대상이 될 아동인구규모는 통계청의 ‘장래인구추계⁴⁾ (2015~2065)’ 자료를 사용하여 연령별로 추정된 아동인구를 구성하였다. 아래 [표 3]에서 보는 바와 같이 2018년 0세 인구는 410,770명으로 추정되었고, 2021년에는 407,013명으로 감소추세를 보이다가 이후 증가세로 돌아서 본 연구 추계의 마지막 해에 해당하는 2027년에는 2018년의 추계치 보다 높은 415,521명에 이를 것으로 추계되었다. 0~12세 영유아 및 아동의 총인구규모의 변화를 살펴보면[그림 1], 2018년 5,769,902명에서 지속적으로 감소하여 2027년에는 5,328,025명인 것으로 추계되었다.

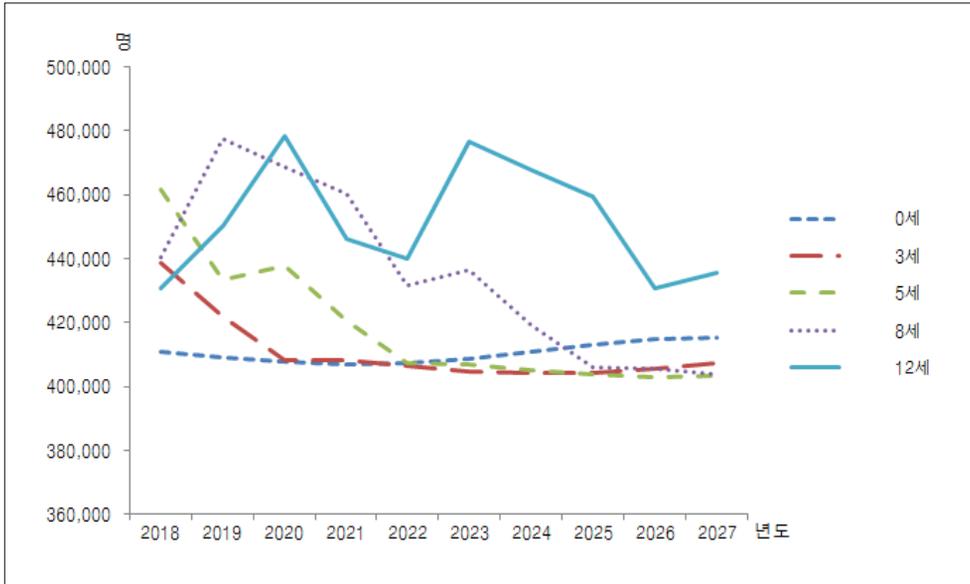
추계에 고려한 아동수당 지원대상 아동의 연령은 12세까지로 설정하였다. 이는 해당 연령이 초등교육을 받을 의무가 있는 연령이며⁵⁾, 학령전(前)기의 아동은 0-6세, 학령기 아동은 7-12세로 구분된다. 아울러 관련 분야의 연구 및 전문가들의 의견을 종합하여 봤을 때, ‘아동’으로 볼 수 있는 연령이 12세인 것으로 파악된 것을 근거로 설정하였다.⁶⁾

4) 매 5년 주기로 통계청에서 발표하는 통계자료로 7월 1일 시점의 인구이며, 내국인과 외국인을 포함함. 1964년에 1960년 인구총조사 결과를 기초로 추계인구(1960~2000)를 처음 작성함. 2017년 8월 현재, 2015년 인구주택총조사 결과를 기초로 하여 인구동태(출생·사망)와 국제인구이동 통계를 활용한 코호트 요인법(Cohort components method)에 의해 2065년까지 향후 50년간의 인구규모 및 성·연령별 구조가 추계되었음.

5) 특수교육학 용어사전 <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=384278&cid=42128&categoryId=42128>

6) 국가별로 시기별로 아동수당을 지급 받을 수 있는 연령의 기준은 조금씩 다르고 지속적으로 변해옴. 만 16세 이하로 기준을 두고 있는 국가에는 프랑스, 영국, 호주 등이 있으며, 만 18세 미만의 기준을 적용하고 있는 국가로는 독일 예로 들 수 있음.

[그림 1] 장래인구추계 (선택 연령)



아울러 본 연구에서는 아동수당 지원이 보다 현실적인 비용지원이 될 수 있게 하기 위한 단계적 지원액 증가를 구현하고자 기본모형 외에도 임금상승률을 지원액 증가 기준으로 설정하여 추계하였다. 해당 상승률로는 한국은행에서 발표한 ‘시간당 명목임금 증감률⁷⁾’이 사용되었는데, 이는 2009년부터 수집된 자료로써, 본 연구에는 지난 5개년 자료의 평균값을 사용하였다. 또한 우리나라의 심각한 저출산현상을 고려하여 출산순위별 차등지급 모형도 추계하였다.

7) 한국은행 <http://ecos.bok.or.kr/flex/EasySearch.jsp> (16.거시경제분석지표>시간당명목임금증감률).

[표 3] 장래인구추계

연령별	(단위: 명)											
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027		
0세	410,770	409,075	407,623	407,013	407,440	408,807	410,788	412,917	414,658	415,521		
1세	409,221	409,032	407,310	405,833	405,193	405,582	406,906	408,838	410,918	412,609		
2세	422,110	408,623	408,420	406,673	405,172	404,505	404,865	406,155	408,052	410,095		
3세	438,754	421,764	408,285	408,071	406,300	404,778	404,088	404,424	405,686	407,555		
4세	433,776	438,338	421,343	407,876	407,656	405,868	404,331	403,623	403,942	405,184		
5세	461,601	433,188	437,761	420,768	407,319	407,101	405,303	403,757	403,040	403,348		
6세	469,508	461,040	432,654	437,233	420,245	406,812	406,596	404,790	403,239	402,514		
7세	478,004	469,053	460,590	432,223	436,810	419,822	406,402	406,187	404,375	402,816		
8세	440,622	477,606	468,632	460,173	431,822	436,414	419,427	406,018	405,803	403,983		
9세	446,462	440,243	477,199	468,200	459,744	431,410	436,009	419,022	405,625	405,410		
10세	478,572	445,970	439,774	476,702	467,676	459,226	430,911	435,520	418,535	405,153		
11세	449,854	478,382	445,802	439,603	476,496	467,473	459,024	430,723	435,320	418,343		
12세	430,648	450,076	478,601	446,020	439,810	476,697	467,674	459,217	430,908	435,494		
총인구	5,769,902	5,742,390	5,693,994	5,616,388	5,571,683	5,534,495	5,462,324	5,401,191	5,350,101	5,328,025		

자료: 통계청

2. 추계모형

앞서 다른 국가의 아동수당제도를 살펴본 결과 제도 도입 이후 연령, 자녀수(출산순위) 등을 기준으로 차등적 아동수당을 지급하고 있어 본 추계모형의 경우, 아동연령, 출산순위를 추계모형에 반영하고 아울러 수당지급액의 현실화를 위한 독일 및 프랑스 등의 정액(定額)증가에 대한 요소도 고려하여 월 지급수당 액 변수를 구성하였다. 아동수당 지원 규모 추계를 위한 모형은 아래와 같이 구성하고자 한다.

$$CA = \sum_{i=0}^n P \cdot N_i \cdot 12$$

CA : 소요재정 총규모

i : 아동 연령

N : 연령별 지급 대상자 수

P : 월 지급 수당

각 년도의 아동지급수당 총 규모는 정부가 월 지급하기로 한 10만원에 각 세(歲) 추정인구를 곱하고 여기에 12를 곱함으로써 추계되었다. 이를 바탕으로 본 연구에서 추계한 모형은 모두 다섯 개인데, 첫째, 기본모형으로 장래인구추계에 월 10만원의 수당으로 산출하였다(기본형). 이는 많은 관련 전문가들이 우리나라 복지정서인 보편적 복지유형을 반영한 모형이다. 둘째, 시간당 명목임금상승률을 증가기준으로 산출하는 모형으로(증가형1), 명목임금상승률을 활용하여 물가상승률을 반영함으로써 보다 현실적인 수당지원이 될 수 있도록 하였다. 셋째, 일정기간 별로 정액으로 지원액을 증가시킨 모형이다(증가형2). 이는 물가변화분을 반영함과 동시에 각 시점별 인구규모의 변화를 적절히 반영할 수 있다는 장점이 있겠다. 넷째, 출산순위별로 차등지급하는 모형으로 둘째아부터 아동수당을 지급하는 모형으로(출산형1) 추가 출산에 대한 지원을 통하여 출산율 제고에 정책의 초점을 맞추고자 하였다. 마지막 모형은 보편적 복지유형을 유지하면서 출산율 제고를 염두에 둔 모형으로 아동수당을 첫째아부터 지급하는 것으로 확장하면서 둘째아부터는 지급액을 높이는 모형이다(출산형2).

모든 모형에 대하여 0~5세 영유아 및 아동에게 지급하는 경우와 0~12세에게 지급하는 두 경우를 나누어 살펴보았다. 또한 증가형의 경우, 독일의 사례를 참고할 수 있었는데([표 4] 참조), 해당 국가에서는 1996년 첫째 및 둘째자녀에게 102유로의 아동수당을 지급하였

고, 이듬해인 1997년에는 10유로 증가한 112유로를 해당 자녀에게 지급하였다. 이후 2년 뒤인 1999년에는 16유로가 증가한 128유로를 동일 출산순위 자녀에게 지급하였다. 1년 뒤인 2000년에는 다시 10유로가 증가한 138유로를, 2년 뒤인 2002년에는 16유로 증가한 154유로를 지급함으로써 첫째, 둘째, 그리고 셋째 자녀에게까지는 동일하게 154유로를 지급하기 시작하였다.

이러한 독일의 경우를 참고하여 본 연구에서는 매 3년마다 2만원을 추가적으로 증가하여 지원하는 모형을 제안하고자 한다.⁸⁾ 아울러 2자녀부터 아동수당(family benefit)을 지급하는 프랑스의 경우를 참고하여 둘째아부터 지급하는 출산순위형(1)과 첫째아에게도 지원되되 둘째아부터는 더 높은 금액을 차등지급하는 출산순위형(2) 모형을 제안하고자 한다.

[표 4] 독일의 아동수당 인상

(단위: €)

년도/출산순위	1996	1997	1999	2000	2002
첫째자녀~둘째자녀	102	112	128	138	154
셋째자녀	153	153	153	153	154
넷째자녀 이상	179	179	179	179	179

자료: 독일 일간지 The Welt (2015년 12월 29일자 기사)

(<https://www.welt.de/politik/deutschland/article150447482/Zwei-Euro-mehr-Kindergeld-sind-ein-Hohn.html>에서 2017. 7. 17 인출).

[표 5] 프랑스 가족수당

(단위: €/월)

지원대상	급여액
2자녀	130.51
3자녀	297.72
자녀가 증가할 때마다	167.21
11~16세 아동의 증가액	65.25
16세 이상 아동의 증가액	82.52

자료: 프랑스 사회보장(연락)센터 (Centre of European and International Liaisons for Social Security) http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_a1.html에서 2017. 7. 17 인출.

8) 독일의 경우 6년 기간 동안 54유로의 지원액 증가가 있었으며, 이를 3년 기간으로 본다면 27유로 증가임을 바탕으로 하여 제안함.

V. 추계 결과

1. 기본형

0~5세 모든 아동에게 월 10만원을 지급하는 모형을 기본형으로 설정하였다. 추계기간은 2018~2027년 10년 기간을 추계하였다. 또한 선진국의 경우 15세(일본), 16세(영국), 20세(스웨덴, 프랑스)등의 다양한 지급연령 기준을 가지고 있음을 근거로 5세 이상이면서 관련 분야의 연구 및 전문가들의 의견을 종합한 12세까지 추계하였다.

[표 6]에서 보는 바와 같이 5세까지 아동수당을 지원하는 2018년 첫 해에는 3조 914억 원의 예산이 필요한 것으로 추계되었다. 아동인구 추계규모가 점점 줄어들게 됨에 따라 추계된 예산은 2022년에 2조 9,268억 원 규모로 다소 줄어드는 모습을 볼 수 있다. 2018년에서 2022년까지 추계된 총 아동수당지원 추계규모는 14조 9,787억 원이다. 추계기간을 확대하여 2027년까지 본다면 총 29조 6,346억 원의 지원예산이 필요한 것으로 추계되었다.

다음으로 12세까지 지원할 경우를 살펴보면 2018년에는 6조 9,238억 원의 예산이 필요한 것으로 추계되었다. 마찬가지로 아동인구 추계 규모의 감소로 인하여 2022년 지원규모는 6조 6,860억 원으로 산출되었다. 2018년에서 2022년까지 추계된 총 아동수당지원 추계규모는 34조 732억 원이다. 추계기간을 확대하여 2027년까지 본다면 총 66조 5,645억 원의 지원예산이 필요한 것으로 추계되었다.

2. 증가형(1)

본 연구의 추계기간은 앞서 밝힌 바와 같이 10년이고, 해당 기간 동안 아동수당 지원이 대상 가정에 보다 현실적인 비용지원이 될 수 있는 단계적 증가를 구현하고자 본 연구에서는 기본모형 외에도 임금상승률을 지원액 증가 기준으로 추계하는 모형을 추가적으로 고려하였다. 이러한 상승률은 한국은행에서 발표한 ‘시간당 명목임금 증감률’이 사용되었는데, 해당 자료는 2009년부터 수집된 자료로써, 본 연구에는 최근 5년간의 평균임금상승률을 매년 적용하여 증가모형을 구성하였다.

[표 6] 기본형추계결과

연령(년도)	(단위: 백만 원)											
	2018	2019	2020	2021	2022	소계 ⁹⁾	2023	2024	2025	2026	2027	총계
0	492,924	490,890	489,148	488,416	488,928	2,450,305	490,568	492,946	495,500	497,590	498,625	4,925,534
1	491,065	490,838	488,772	487,000	486,232	2,443,907	486,698	488,287	490,606	493,102	495,131	4,897,730
2	506,532	490,348	490,104	488,008	486,206	2,461,198	485,406	485,838	487,386	489,662	492,114	4,901,604
3	526,505	506,117	489,942	489,685	487,560	2,499,809	485,734	484,906	485,309	486,823	489,066	4,931,646
4	520,531	526,006	505,612	489,451	489,187	2,530,787	487,042	485,197	484,348	484,730	486,221	4,958,324
5	553,921	519,826	525,313	504,922	488,783	2,592,764	488,521	486,364	484,508	483,648	484,018	5,019,823
소계 ¹⁰⁾ (0~5)	3,091,478	3,024,024	2,988,890	2,947,481	2,926,896	14,978,770	2,923,969	2,923,537	2,927,657	2,935,555	2,945,174	29,634,662
6	563,410	553,248	519,185	524,680	504,294	2,664,816	488,174	487,915	485,748	483,887	483,017	5,093,557
7	573,605	562,864	552,708	518,668	524,172	2,732,016	503,786	487,682	487,424	485,250	483,379	5,179,538
8	528,746	573,127	562,358	552,208	518,186	2,734,626	523,697	503,312	487,222	486,964	484,780	5,220,600
9	535,754	528,292	572,639	561,840	551,693	2,750,218	517,692	523,211	502,826	486,750	486,492	5,267,189
10	574,286	535,164	527,729	572,042	561,211	2,770,433	551,071	517,093	522,624	502,242	486,184	5,349,647
11	539,825	574,058	534,962	527,524	571,795	2,748,164	560,968	550,829	516,868	522,384	502,012	5,401,224
12	516,778	540,091	574,321	535,224	527,772	2,694,186	572,036	561,209	551,060	517,090	522,593	5,418,174
총계(0~12)	6,923,882	6,890,868	6,832,793	6,739,666	6,686,020	34,073,228	6,641,394	6,554,789	6,481,429	6,420,121	6,393,630	66,564,592

9) 현 정부입기를 고려하여 2022년까지의 추산액을 소계로 제시함.

10) 정부에서 제시한 만5세를 고려하여, 5세까지의 추산액을 소계로 제시함.

[표 7] 증가형(1) 추계결과

연령/년도	(단위: 백만 원)											
	2018	2019	2020	2021	2022	소계	2023	2024	2025	2026	2027	총계
0	514,120	511,998	510,181	509,417	509,952	2,555,668	511,663	514,142	516,807	518,986	520,066	5,137,332
1	512,181	511,944	509,789	507,941	507,140	2,548,995	507,626	509,284	511,702	514,305	516,421	5,108,333
2	528,313	511,433	511,178	508,992	507,113	2,567,029	506,278	506,729	508,944	510,718	513,275	5,112,373
3	549,145	527,880	511,010	510,742	508,525	2,607,301	506,620	505,757	506,177	507,757	510,096	5,143,707
4	542,914	548,624	527,353	510,498	510,222	2,639,611	507,984	506,061	505,175	505,574	507,128	5,171,532
5	577,740	542,178	547,902	526,633	509,800	2,704,253	509,528	507,277	505,342	504,445	504,830	5,235,676
소계(0-5)	3,224,412	3,154,057	3,117,413	3,074,222	3,052,753	15,622,857	3,049,700	3,049,249	3,053,546	3,061,784	3,071,817	30,908,953
6	587,636	577,038	541,510	547,241	525,979	2,779,403	509,166	508,896	506,635	504,694	503,787	5,312,580
7	598,270	587,067	576,474	540,970	546,711	2,849,493	525,449	508,653	508,384	506,116	504,165	5,402,259
8	551,482	597,772	586,540	575,953	540,468	2,852,215	546,216	524,955	508,172	507,903	505,625	5,445,086
9	558,792	551,008	597,262	585,999	575,416	2,868,477	539,953	545,709	524,448	507,680	507,411	5,493,678
10	598,981	558,176	550,421	596,640	585,343	2,889,561	574,767	539,328	545,097	523,838	507,089	5,579,682
11	563,037	598,743	557,966	550,207	596,382	2,866,335	585,089	574,514	539,093	544,847	523,598	5,633,477
12	538,999	563,315	599,017	558,239	550,466	2,810,036	596,634	585,341	574,756	539,324	545,064	5,651,155
총계(0-12)	7,221,609	7,187,175	7,126,603	7,029,471	6,973,518	35,538,377	6,926,974	6,836,645	6,760,131	6,696,186	6,668,556	69,426,869

[표 7]에서 보는 바와 같이 5세까지 아동수당을 지원하는 2018년 첫 해에는 3조 2,244억 원의 예산이 필요한 것으로 추계되었다. 아동인구 추계규모가 점점 줄어들게 됨에 따라 추계된 예산은 2022년에 3조 527억 원 규모로 다소 줄어드는 모습을 볼 수 있다. 2018년에서 2022년까지 추계된 총 아동수당지원(0-5세) 추계규모는 15조 6,228억 원이다. 추계기간을 확대하여 2027년까지 본다면 총 30조 9,089억 원의 지원예산이 필요한 것으로 추계되었다.

다음으로 12세까지 지원할 경우를 살펴보면 2018년에는 7조 2,216억 원의 예산이 필요한 것으로 추계되었다. 마찬가지로 아동인구 추계 규모의 감소로 인하여 2022년 지원규모는 6조 9,735억 원으로 산출되었다. 2018년에서 2022년까지 추계된 총 아동수당지원(0-12세) 추계규모는 35조 5,383억 원이다. 추계기간을 확대하여 2027년까지 본다면 총 69조 4,268억 원의 지원예산이 필요한 것으로 추계되었다.

3. 증기형(2)

다음으로 일정 기간에 따라 정액으로 지급액을 증가시킨 모형을 고려하였다. 앞서 언급한 바와 같이 매 3년 주기로 2만원을 추가적으로 지원하는 모형이다.

[표 8]에서 보는 바와 같이 5세까지 아동수당을 지원할 경우, 첫 해인 2018년에는 3조 914억 원이 지원예산으로 추계되었고, 2022년 지원예산으로 추계된 규모는 3조 5,122억 원으로 추가적인 지원 증가로 다른 모형과는 달리 다소 상승한 것을 알 수 있다. 2018년에서 2022년까지 추계된 총 아동수당지원 추계규모는 16조 1,536억 원이다. 추계기간을 확대하여 2027년까지 본다면 총 36조 6,761억 원의 지원예산이 필요한 것으로 추계되었다.

다음으로 12세까지 지원할 경우를 살펴보면 2018년에는 6조 9,238억 원의 예산이 필요한 것으로 추계되었으며, 2022년 지원규모는 8조 232억 원으로 산출되었다. 2018년에서 2022년까지 추계된 총 아동수당지원 추계규모는 36조 7,583억 원이다. 추계기간을 확대하여 2027년까지 본다면 총 82조 1,967억 원의 지원예산이 필요한 것으로 추계되었다.

[표 8] 증가형(2) 추계결과

연령/년도	(단위: 백만 원)											
	2018	2019	2020	2021	2022	소계	2023	2024	2025	2026	2027	총계
0	492,924	490,890	489,148	586,099	586,714	2,645,774	588,682	690,124	693,701	696,625	797,800	6,112,706
1	491,065	490,838	488,772	584,400	583,478	2,638,553	584,038	683,602	686,848	690,342	792,209	6,075,593
2	506,532	490,348	490,104	585,609	583,448	2,656,040	582,487	680,173	682,340	685,527	787,382	6,073,951
3	526,505	506,117	489,942	587,622	585,072	2,695,258	582,880	678,868	679,432	681,552	782,506	6,100,496
4	520,531	526,006	505,612	587,341	587,025	2,726,514	584,450	679,276	678,087	678,623	777,953	6,124,903
5	553,921	519,826	525,313	605,906	586,539	2,791,505	586,225	680,909	678,312	677,107	774,428	6,188,487
소계(0-5)	3,091,478	3,024,024	2,988,890	3,536,977	3,512,275	16,153,645	3,508,763	4,092,952	4,088,720	4,109,777	4,712,279	36,676,136
6	563,410	553,248	519,185	629,616	605,153	2,870,611	585,809	683,081	680,047	677,442	772,827	6,269,817
7	573,605	562,864	552,708	622,401	629,006	2,940,584	604,544	682,755	682,394	679,350	773,407	6,363,094
8	528,746	573,127	562,358	662,649	621,824	2,948,705	628,436	704,637	682,110	681,749	775,647	6,421,285
9	535,754	528,292	572,639	674,208	662,031	2,972,924	621,230	732,495	703,957	681,450	778,387	6,490,444
10	574,286	535,164	527,729	686,451	673,453	2,997,084	661,285	723,930	731,674	703,139	777,894	6,595,006
11	539,825	574,058	534,962	633,028	686,154	2,968,028	673,161	771,160	723,615	731,338	803,219	6,670,520
12	516,778	540,091	574,321	642,269	633,326	2,906,785	686,444	785,692	771,485	723,925	836,148	6,710,480
총계(0-12)	6,923,882	6,890,868	6,832,793	8,087,599	8,023,224	36,758,365	7,969,673	9,176,704	9,074,001	8,988,170	10,229,808	82,196,721

4. 출산순위형(1)

출산을 장려하기 위하여 출산순위를 고려하여 아동수당을 지급하는 모형을 구성하여 추계하였다. 연령별 출산순위별 출생아 수 자료는 통계청에서 따로 산출하고 있지 않지만 출산순위별 출생아 수는 제공하고 있기에 이를 바탕으로 하여 본 연구에서 별도로 출산순위별 출생아 수를 산출하여 모형에 적용하였다. 이를 바탕으로 둘째아부터 아동수당을 지원하는 경우를 추계하여 보았다.

[표 9]에서 보는 바와 같이 5세까지 아동수당을 지원하는 2018년 첫 해에는 1조 1,657억 원의 예산이 필요한 것으로 추계되었다. 아동인구 추계규모가 점점 줄어들게 됨에 따라 추계된 예산은 2022년에 1조 1,246억 원 규모로 다소 줄어드는 모습을 볼 수 있다. 2018년에서 2022년까지 추계된 총 아동수당지원 추계규모는 5조 7,460억 원이다. 추계기간을 확대하여 2027년까지 본다면 총 11조 3,492억 원의 지원예산이 필요한 것으로 추계되었다.

다음으로 12세까지 지원할 경우를 살펴보면 2018년에는 2조 6,605억 원의 예산이 필요한 것으로 추계되었다. 마찬가지로 아동인구 추계 규모의 감소로 인하여 2022년 지원규모는 2조 5,714억 원으로 산출되었다. 2018년에서 2022년까지 추계된 총 아동수당지원 추계 규모는 13조 903억 원이다. 추계기간을 확대하여 2027년까지 본다면 총 25조 5,700억 원의 지원예산이 필요한 것으로 추계되었다.

[표 9] 출산순위형(1) 추계결과

(단위: 백만 원)

수당액	2018	2019	2020	2021	2022	소계
0-5세	1,165,784	1,164,929	1,151,782	1,138,821	1,124,694	5,746,010
0-12세	2,660,583	2,654,394	2,615,376	2,588,527	2,571,469	13,090,350
수당액	2023	2024	2025	2026	2027	총계
0-5세	1,117,532	1,117,540	1,119,292	1,122,500	1,126,380	11,349,254
0-12세	2,543,487	2,515,909	2,483,245	2,473,305	2,463,759	25,570,055

5. 출산순위형(2)

다음으로 출산순위모형(1)의 경우를 첫째아부터 지급하는 것으로 확장하고 둘째아부터는 지급액을 높이는 경우를 추계해 본다. 첫째아의 경우에는 기본모형과 같이 월 10만 원을 지급하고, 둘째아 이상의 자녀에게는 월 15만 원을 지급하는 것으로 역시 0~5세 연령집단과

0~12세 연령집단을 2018년에서 2027년까지 추계한다.

[표 10]에서 보는 바와 같이 5세까지 아동수당을 지원하는 2018년 첫 해에는 3조 6,743억 원의 예산이 필요한 것으로 추계되었다. 마찬가지로 아동인구 추계규모가 점점 줄어들게 됨에 따라 추계된 예산은 2022년에 3조 4,892억 원 규모로 줄어드는 모습을 볼 수 있다. 2018년에서 2022년까지 추계된 총 아동수당지원 추계규모는 17조 8,517억 원이다. 추계기간을 연장하여 2027년까지 본다면 총 35조 3,092억 원의 지원예산이 필요한 것으로 추계되었다.

다음으로 지원 연령을 확대하여 12세까지 지원하는 경우를 살펴보면, 2018년에는 8조 2,541억 원의 예산이 필요한 것으로 추계되었으나, 추계된 아동인구 규모의 감소로 2022년 지원규모는 7조 9,717억 원으로 소폭 하락한 규모로 산출되었다. 2018년에서 2022년까지 추계된 총 아동수당지원 추계규모는 40조 6,184억 원이다. 추계기간을 확대하여 2027년까지 본다면 총 79조 3,496억 원의 지원예산이 필요한 것으로 추계되었다.

[표 10] 출산순위형(2)추계결과

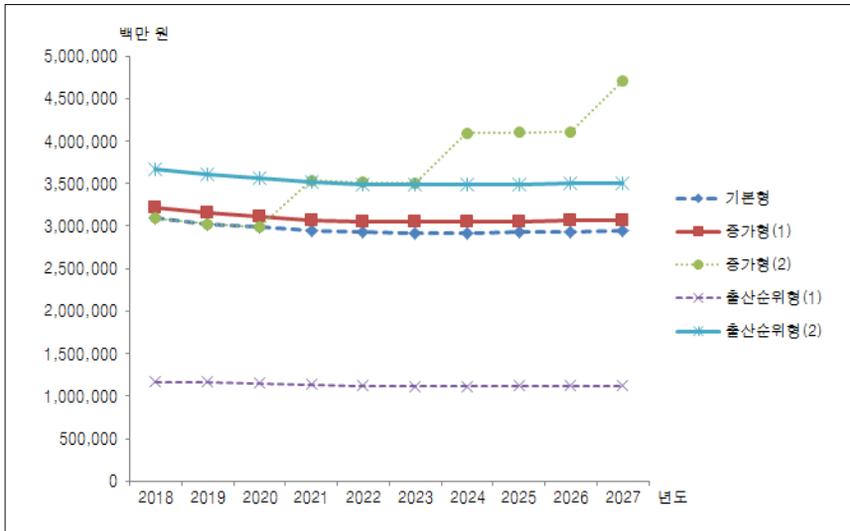
(단위: 백만 원)

수당액	2018	2019	2020	2021	2022	소계
0-5세	3,674,370	3,606,489	3,564,781	3,516,891	3,489,243	17,851,775
0-12세	8,254,174	8,218,065	8,033,929	8,033,929	7,971,754	40,618,403
수당액	2023	2024	2025	2026	2027	총계
0-5세	3,482,735	3,482,307	3,487,303	3,496,805	3,508,364	35,309,289
0-12세	7,913,137	7,812,743	7,723,052	7,656,774	7,625,510	79,349,619

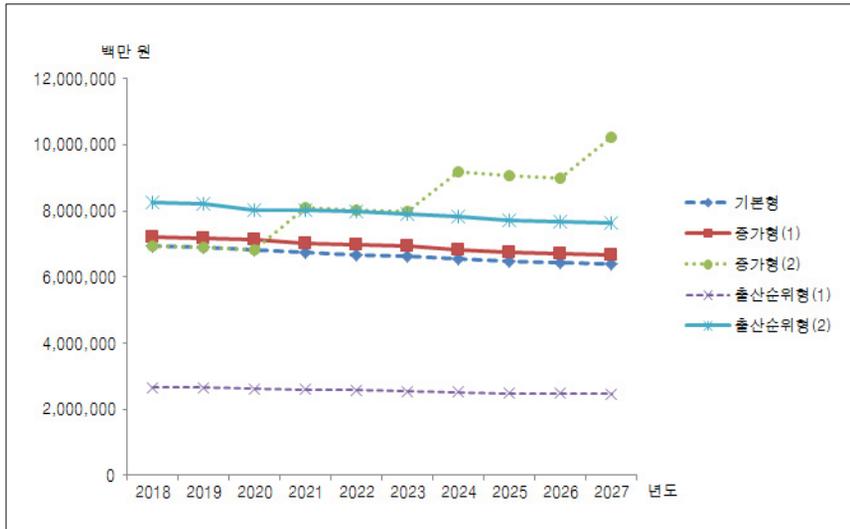
6. 모형 결과 비교

아래 [그림 2]와 [그림 3]에서는 앞서 추계한 다양한 지원모형에 대한 결과를 동시에 종합적으로 살펴보고자 한다. 보는 바와 같이 0-5세에 대한 연도별 추계 모형들을 비교해 보면 둘째아부터 수당을 지원하기 때문에 출산순위형(1)의 경우가 가장 소요되는 재정 규모가 작은 것을 알 수 있다. 출산순위형(2)의 경우는 첫째아에 대한 지급과 함께 둘째아부터는 차등적 증액 지급이 이루어지는 모형이기 때문에 재정 소요 규모가 가장 크다. 하지만 2023년 이후 증가형(2)모형의 재정규모가 상대적으로 높아지는 것을 알 수 있다. 또한 0-12세의 경우는 0-5세와 비교하여 앞선 모형별 추계선에서 보았듯이 전반적으로 감소하는 패턴을 보이는 것을 제외하고는 유사한 추세선을 보이고 있다.

[그림 2] 0-5세 추계 비교



[그림 3] 0-12세 추계 비교



이들 모형별 추계결과를 2018년 2월 현재 정부가 9월부터 시행하고자 하는 아동수당¹¹⁾에 대한 재정추계를 [표 11]과 같이 비교해 볼 수 있다. 정부재정부담을 고려한 소득상위 10% 가구의 아동수당 지급대상 제외로 본 연구의 기본형을 기준으로 보았을 때, 1조 6,280억 원의 재정소요의 차이가 있음을 알 수 있다.

11) 0-5세 아동을 둔 (2인 이상) 소득 하위 90% 가구에 대하여 월 10만원을 지급함.

[표 11] 정부시행안 및 모형별 추계결과 비교 (2018-2022)

(단위: 십억 원)

수당액	정부시행안 ¹	기본형	증가형(1)	증가형(2)	출산순위형(1)	출산순위형(2)
0-5세	13,350	14,978	15,622	16,153	5,746	17,851
0-12세	-	34,073	35,538	36,758	13,090	40,618

주: 1. 2018년 2월 23일 기준 정부발표안.

VI. 결론

아동수당은 유아녀가구에 대한 소득지원을 통하여 아동의 건전한 성장 환경을 조성하고자 하는 것이 가장 중요한 목적이라 하겠다. 아동수당을 지원하고 있는 대부분의 국가에서 역시 아동의 복지를 향상시키고 자녀양육 가구의 경제적 지원을 위한 목적으로 해당 제도를 시행하고 있다. 따라서 인구정책적인 측면, 즉, 저출산을 개선하기 위한 목적은 다소 부차적인 목적이라 하겠다. 하지만 제도 혹은 정책은 각 국가들이 처한 사회·경제·문화적 상황에 따라 중요하게 여기는 가치관 혹은 목적이 다를 수 있기 때문에 우리나라의 경우 심각한 저출산 문제 해결을 위한 목적으로 아동수당의 목적을 다소 다각적으로 살피어 해당 지원을 위한 정책 수립을 할 수 있을 것이다.

정부는 2018년 9월 소득하위 90%, 0-5세 자녀를 양육하는 가구에 대해서 월 10만 원을 아동수당으로 지급하기로 하였다. 하지만 이는 0-5세 자녀를 둔 모든 가구에 대한 지원에서 재정부담을 덜고자 상위 10% 가구를 제외하여 추진한 결과이므로 아동의 복지를 향상시키기 위하여 점차 확대해 나갈 필요가 있겠다. 이에 본 연구는 향후 우리나라에서 아동수당 제도를 확대할 때 고려해야 할 정책방안을 아래와 같이 제시하고자 한다.

첫째, 우리나라의 저출산 상황을 고려한 출산장려 목적을 고려할 필요가 있다. 즉, 앞서도 밝힌 바와 같이 우리나라의 저출산 현상은 매우 심각한 상황이므로 아동수당제도의 목적을 정립함에 있어서 다른 국가와는 달리 출산장려에 상대적으로 비중을 두는 것도 고려해볼 수 있을 것이다. 이를 위하여 둘째 혹은 셋째아부터는 아동수당 지원의 증액을 고려하여 두(세) 자녀 이상을 양육하는 가구에 대한 경제적인 지원을 도모함으로써 출산을 제고 정책의 일환으로서의 역할을 할 수 있을 것이다.

둘째, 의무교육 연령과 아동수당 수령 연령의 연계방안을 고려해야 할 것이다. 최소한의 의무교육을 받는 연령까지 아동수당을 지원받을 수 있도록 수혜 연령을 설정할 필요가 있다. 아동수당제도를 도입한 여러 국가들의 경우 아동이 경제적 자립이 가능한 시기까지 국가에서 지원한다는 목적으로 해당 제도의 목적을 두고 있기 때문에 아동수당의 수급 연령을 만 16~20세까지로 하고 있다. 2017년 8월 현재, 우리나라 정부는 내년부터 실시하고자 하는 아동수당 지원 연령을 만 5세로 계획하고 있으므로, 이러한 수혜 연령은 가급적 빠른 시일 내에 확대될 필요가 있다고 본다.

셋째, 기존 각 종 지원제도와와의 중복성을 점검하여 해당 지원의 순차적 정리 및 폐지가 고려되어야 한다. 기존 지원되고 있는 양육수당 및 관련 세제지원의 역할을 재정리하여 아동수당과 그 성격 및 역할이 중복되는 지원은 기존 수혜자들의 불편 혹은 피해를 최소화 하면서 점진적으로 규모를 축소해 나감으로써 필요한 경우 폐지되는 수순을 밟도록 하여 국가재정운영의 효율성을 달성해야 할 것이다. 양육수당의 경우 0-2세 영아에 대한 지원으로 집중하도록 하여 지원의 목적을 보다 분명하게 달성하도록 하면서 그 이후의 연령의 아동에 대하여 지원되고 있는 재원은 아동수당으로 흡수하는 것이다. 다시 말해서 이러한 지원에 소요되는 재정을 아동수당 재원으로 흡수함으로써 아동수당의 기본 목적을 분명하게 달성할 수 있어야 할 것이다. 또한 국가재정의 운영 면에서 본다면 일부 조건(모형)하에서는 기존의 지원 정책 보다 아동수당 지원에 소요되는 재정의 규모가 작은 경우도 있기 때문에 이러한 중복성 지원은 향후 빠른 시일 내에 사회적 합의를 거쳐 정리 및 폐지해야 할 것이다.

넷째, 아동수당 지원 증액 및 다양한 지원 기준 수립해야 할 것이다. 물가의 상승, 자녀양육에 대한 지출 패턴 및 규모 변화 등 향후 자녀양육 가구가 처할 여러 가지 변화된 사회·경제적 여건을 고려하여 아동수당 지원액이 점진적으로 증가하여 책정될 수 있는 정책적 모형을 해당 부처에서 수립해 놓을 필요가 있다. 본 연구에서 제시한 임금상승률을 반영한 아동수당 증액 혹은 일정 시기별로 일정 액수를 증액시키는 방향으로 아동수당 지급을 개선해 나감으로써 아동수당 지원액이 아동의 건전한 성장은 물론이고 자녀양육에 대한 가구지출의 부담을 줄이는데 현실적인 도움을 줄 수 있도록 해야 할 것이다. 현재 정부가 제시한 지원방식과 본 연구에서 제시한 기본형으로 2018년에서 2022년 동안 지급하는 총액을 비교하더라도 5년 간 1조 6,280억 원의 재정소요의 차이가 발생하는 것이고, 임금상승률을 고려한 모든 아동에 대한 수당 지급을 시행하더라도 5년 간 2조 2,720억 원 수준의 추가재

정이 발생하게 되므로 충분히 재원조달이 가능할 것으로 본다. 뿐만 아니라 기존의 관련 지원제도를 정리 및 폐지하면서 아동수당을 정립해 나가야 하기 때문에 아동수당 수혜 가구의 다양한 조건들(자녀수, 자녀연령 등)을 지원 기준에 반영함으로써 국가재정을 보다 효율적으로 운영함을 물론 수혜자들의 만족도 높일 수 있을 것이다.

끝으로 앞서 언급한 바와 같이 본 연구가 진행되는 동안 정부의 아동수당이 2018년 9월부터 상위소득 10%가구를 제외하고 지급되기로 결정됨에 따라 해당 내용을 반영하여 추계하지 못한 한계점이 있다. 이에 향후 소득수준별 차등지급에 대한 추계연구를 추가적으로 실시하여 본 연구에서 기본적으로 설정한 보편적 지급에서의 다양한 시나리오와 비교할 필요가 있겠다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 「2017 미리 보는 비용추계」, 국회예산정책처, 2017a.
- _____, “아동복지법 일부개정법률안(김광수의원) 비용추계서”, 국회예산정책처, 2017b.
- _____, “출산양육가정 지원에 관한 법률안(양승조의원) 비용추계서,” 2017c.
- _____, “아동수당의 지급에 관한 법률안(김부겸의원) 비용추계서,” 2017d.
- _____, “아동복지법 일부개정법률안(윤소하의원) 비용추계서,” 2017e.
- _____, “아동복지법 일부개정법률안(전혜숙의원) 비용추계서,” 2017f.
- 이상은·정찬미, “아동수당 도입과 조세지원체계 개편,” 「한국사회보장학회 정기학술발표논문집」, 2016권2호, 한국사회보장학회, 2016, 827~850쪽.
- 이선주·박선영·김은정, “아동수당제도의 국제비교 및 도입방안에 관한 연구,” 「한국여성정책연구원 연구정책세미나」, 2006, 1~156쪽.
- 최성은, “아동수당 재원조달의 국제비교와 재원조달 방안 연구,” 「사회보장연구」, 26권2호, 한국사회보장학회, 2010, 317~341쪽.
- 최영진, “직업생활과 가정생활의 양립지원을 위한 법제연구—양육기의 아동수당제도의 도입방안을 중심으로,” 「법학연구」, 22권3호, 경상대학교, 2014, 207~235쪽.
- 프랑스 사회보장(연락)센터(Centre of European and International Liaisons for Social Security), 〈http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_1.html, 접속: 2017. 7. 17.〉
- 한국은행, 한국은행 경제통계시스템, 〈<http://ecos.bok.or.kr/flex/EasySearch.jsp>, 접속: 2017. 7. 12.〉
- Laroque, G., and Salanie, B., “Fertility and financial incentives in France,” *CEsifo Economic Studies*, Vol.50 no.3, 2004, pp.423-450.
- Sabine Menkens, “Zwei Euro mehr Kindergeld sind ein Hohn,” *The Welt*(독일 일간지), 2015,〈<https://www.welt.de/politik/deutsch-land/article150447482/Zwei-Euro-mehr-Kindergeld-sind-ein-Hohn.html>, 접속: 2017.7.17.〉

The public financial projection on child allowance in Korea

Kim, Nayoung

Abstract

The child allowance, which has already been implemented in 91 countries, is an essential policy that should be adopted for supporting child-rearing. The government continues its efforts to introduce the child allowance, and, at the end, it will be provided in September 2018.

This study estimates the total government budget for child allowance from 2018 to 2027 by using several different child allowance models. So the study tries to provide the effective use of the government budget.

According to the results, the Birth Order model(1), which provides the child allowance from the second child, reports the smallest government budget, compared to other four models. On the other hand, because giving different amount of child allowance between first and second or above child, the Birth Order model(2) shows the largest government budget.

□ Keywords: Child allowance, fiscal projection

