

아동수당 지급 예산 현황과 논점



Budget 2018 for Children:
Policy Issues and Challenges

고제이 | 한국보건사회연구원 부연구위원

2017년 12월 6일 국회 의결을 거쳐 확정된 보건복지부, 기획재정부 및 여성가족부 소관 2018년도 예산 및 기금운용계획의 아동 보호 및 투자를 위한 총지출 규모는 6조 6855억 원으로 2017년도 본예산(5조 8127억 원) 대비 15%(8728억 원) 증가하였다. 관련 예산의 증가는 아동수당 지급 예산 7096억 1900만 원의 신규 반영에 기인한 것이다. 당초 정부는 2018년 7월부터 0~5세 모든 아동을 대상으로 월 10만 원의 아동수당을 지급하는 예산을 국회에 제출하였으나, 전국 2인 가구 이상 소득 하위 90%로 지급 대상을 제한하고 9월부터 지급하도록 변경하여 정부 예산안 대비 3912억 8400만 원 감액된 예산을 확정하였다. 본 고에서는 선별 지급 방식으로 예산에 반영된 아동수당제도의 시행에서 야기될 수 있는 문제점들을 검토하여 제시하였다.

1. 들어가며

2017년 12월 6일 국회는 2018년도 국가 총지출 예산으로 전년도 본예산 대비 7.0% 증가한 428조 8000억 원을 의결하였다. 보건·복지·고용 분야 예산은 최저임금 인상과 민생 안정 등

을 위한 재정 지출 확대 추진을 위해 전년 대비 11.7% 증가한 144조 7000억 원으로 확정되었다. 이 가운데 아동을 직접적인 정책의 수혜 대상으로 하여 사회적 보호와 투자를 수행하는 주요 세출 및 기금사업비 예산은 6조 6855억 원으로 전년 대비 8728억 원 증가했다(표 1).¹⁾ 2018

1) 본고에서 정의하는 아동복지(보호 및 투자) 사업의 범위는 노동 부문 일·가정 양립 지원(직장어린이집 지원, 모성보호육아 지원 등)과 교육 분야의 아동 교육·돌봄 지원 및 보건 분야 사업들을 포함하지 않는다.

년도 아동복지 예산의 이례적인 확대는 현 정부의 핵심 공약사업으로 법제화를 추진 중인 아동수당 지급 예산의 반영에 기인한다.

아동수당은 일반적으로 아동을 양육하는 비용을 지원하기 위해 별다른 조건 없이 개별 아동을 기준으로 가족에게 지급하는 보편적인 현금 급여로 정의된다. 즉, 미래 경제활동 주체는 누구나 생애 초기의 일정 기간 동안 이전소득을 획득할 기회를 공평하게 누릴 수 있다는 점에서 아동수당은 아동의 가치와 권리를 공식적으로 인정하는 제도이자 미래 세대에 대한 사회적 투자로 인식된다. 이러한 점에서 2018년도 정부 예산의 아동수당 반영은 2013년 영유아 무상보육 시행에서 출발한 한국 아동복지의 보편적 사회투자 체제로의 전환이 완성 단계에 이른 것으로 볼 수 있을 만큼 커다란 변혁이다. 그러나 국회에서 확정된 아동수당 지급 예산은 당초 정부가 2018년 7월부터 보호자 소득 수준과 관계없이 0~5세(72개월) 모든 아동에게 월 10만 원씩 지급하기로 한 것과 달리, 전국 2인 이상 가구의 소득 하위 90%로 수당의 지급 대상을 제한하여 9월부터 지급하도록 감액 편성되었다. 보호자의 경제적 능력을 기준으로 일부 아동을 배제하는 선별 지급 방식이 채택됨으로써 대상자 선별과 관련한 재정 비효율의 문제와 형평성 논란이 확산되고 있다. 소득·자산 기준의 설정과 적용에서 적지 않은 혼란이 예상되는바, 아동수당제도의 조기 정착과 발전을 뒷받침할 수 있는 대안 모색이 필요하다. 이에 본고에서는 국가의 주요 아동복지 세출 및 기금사업 예산 배분 현황을 살펴보고, 신규

편성된 아동수당 지급 예산의 집행과 관련한 문제점을 짚어 보기로 한다.

2. 2018년도 아동복지 예산 현황과 주요 특징

가. 현황

2017년 12월 6일 국회 의결을 거쳐 확정된 보건복지부, 기획재정부 및 여성가족부 소관 2018년도 예산 및 기금운용계획의 아동 보호 및 투자(이하 아동복지)를 위한 총지출 규모는 6조 6855억 원으로 2017년도 본예산(5조 8127억 원) 대비 15%(8728억 원)가 증가하였다. 정책 대상별로 구분해서 보면 실종 아동 보호, 입양 지원, 요보호아동 자립 지원 등 저소득·취약아동 지원의 경우 보건복지부·여성가족부의 일반회계와 기획재정부 소관의 복권기금을 통해 14개 사업이 분산 추진되고 있다. 2018년도 14개 사업의 지출 규모는 전년 대비 2.6% 증가한 3448억 원이며, 방과 후 돌봄이 필요한 중위소득 100% 이하 지역사회 18세 미만 아동을 대상으로 종합돌봄·복지서비스를 제공하는 지역아동센터 지원 사업 예산(1587억 원)이 가장 큰 비중을 차지한다. 아동 일반에 대한 보편적 지원 성격을 갖는 돌봄·양육 지원은 보건복지부 소관의 보육 지원 강화 프로그램을 중심으로 일반회계 세출 사업으로 구성되어 있다. 2018년도 관련 세출 규모는 아동수당 지급 7096억 1900만 원과 다함께돌봄 9억 2500만 원이 신규 사업 예산으로 반영되어 전년 대비 15.8% 증가한 6조 3407억 원에 이르

표 1. 2018년도 주요 아동 복지 세출 및 기금사업 예산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			2017년 예산	2018년 예산			증감	
			본예산(A)	정부 예산안	국회 조정	본예산(B)	(B-A)	%
합계(가+나)			5,812,646	6,967,550	-282,062	6,685,488	872,842	15.0
저소득·취약아동 지원(가)			336,159	340,249	4,513	344,762	8,603	2.6
돌봄·양육 지원(나)			5,476,487	6,627,301	-286,575	6,340,726	864,239	15.8
대상	부 문	소관-회계-세부 사업						
저소득·취약아동 지원(가)	취약 계층 지원	[보건복지부]-일반회계						
		요보호아동 자립 지원	1,012	1,021		1,021	9	0.9
		실종아동 보호 및 지원	893	854		854	-39	-4.4
		중앙입양원 및 입양단체 등 사후관리 지원	5,517	5,793		5,793	276	5.0
		가정위탁 지원·운영	1,241	1,285		1,285	44	3.5
		아동발달지원계좌(보조)	17,304	19,570		19,570	2,266	13.1
		지역아동센터 지원	147,159	154,175	4,513	158,688	11,529	7.8
	보육·가 족 및 여 성	저소득층 기저귀·조제분유 지원	23,000	17,783		17,783	-5,217	-22.7
		[여성가족부]-양성평등기금						
		한부모가족 자녀 양육비 등 지원	92,540	91,823		91,823	-717	-0.8
		청소년한부모 아동 양육 및 자립 지원	2,017	2,530		2,530	513	25.4
		한부모가족복지시설 지원	1,860	1,525		1,525	-335	-18.0
	취약 계층 지원	[기획재정부]-복권기금						
		아동복지시설 아동 치료, 재활 지원 시범사업	891	1,034		1,034	143	16.0
		요보호아동그룹홈 운영 지원	16,476	17,532		17,532	1,056	6.4
		입양아동 가족 지원	19,382	18,800		18,800	-582	-3.0
		아동복지시설 기능 보강	6,867	6,524		6,524	-343	-5.0
	비 보 육 · 가 족 · 지 원(나)	보육·가 족 및 여 성	[보건복지부]-일반회계					
다함께돌봄사업			0	925		925	925	순증
아동수당 지급			0	1,100,903	-391,284	709,619	709,619	순증
영유아보육료 지원			3,129,242	3,166,320	91,150	3,257,470	128,228	4.1
시간차등형보육 지원(시간제보육)			8,771	9,724		9,724	953	10.9
어린이집 기능 보강			6,447	5,802		5,802	-645	-10.0
어린이집 확충			22,370	71,384	-3,000	68,384	46,014	205.7
보육사업 관리			3,301	4,003		4,003	702	21.3
육아종합지원센터 지원			9,508	5,431	3,500	8,931	-577	-6.1
어린이집 교원 양성 지원			2,727	2,815		2,815	88	3.2
보육 실태조사			0	700		700	700	순증
부모모니터링단 운영 지원			1,192	1,131		1,131	-61	-5.1

(표 1 계속)

구분			2017년 예산	2018년 예산		증감	
			본예산(A)	정부 예산안	국회 조정	본예산(B)	(B-A) %
배달·양육·지원(단)	보육·가족 및 여성	공익제보자 신고 포상금	174	165		165	-9 -5.2
		어린이집평가인증 운영	7,856	8,101	125	8,226	370 4.7
		공공형 어린이집	55,827	60,999		60,999	5,172 9.3
		보육교직원 인건비 및 운영 지원	901,852	978,101	9,643	987,744	85,892 9.5
		가정양육수당 지원 사업	1,224,184	1,089,137		1,089,137	-135,047 -11.0
		[여성가족부]-일반회계					
		아이돌봄 지원	86,768	105,086	3,291	108,377	21,609 24.9
		한국건강가정진흥원 지원	16,268	16,574		16,574	306 1.9

주: 2018년부터 사례관리 전달체계 사업으로 통합 운영되는 기존 취약계층아동 등 사례관리(드림스타트) 예산 668억 3400만 원은 제외한 것임.

자료: 1) 국회 보건복지위원회. (2017). 2018년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(보건복지부 소관).

2) 국회 여성가족위원회. (2017a). 2018년도 여성가족위원회 소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서.

3) 국회 여성가족위원회. (2017b). 2018년도 여성가족위원회 소관 예산안 예비심사보고서.

4) 국회예산결산특별위원회. (2017. 12. 5.). 2018년도 예산안에 대한 수정안.

5) 대한민국 국회. (2017). 2018년도 예산.

6) 대한민국정부. (2017a). 2018년도 예산안 첨부 서류.

7) 대한민국정부. (2017b). 2018년도 기금운용계획안 첨부 서류.

8) 보건복지부. (2018). 2018년도 예산 및 기금운용계획 개요.

9) 보건복지부. (2017. 12. 6.). 2018년도 보건복지부 예산 63조 1,554억원으로 최종 확정. 보도참고자료.

러 전체 아동복지 예산의 95%를 차지한다. 다함께돌봄은 맞벌이 부부의 출퇴근 시간이나 초등학교 방과 후 등 가정 돌봄이 어려운 시간대 돌봄 사각지대 해소를 목적으로 12세 이하 돌봄이 필요한 모든 아동을 대상으로 주민센터, 복지관, 도서관, 아파트 커뮤니티센터 등 지역 내 공공시설을 활용하여 출퇴근 시간, 초등학교 방과 후 등 취약 시간대 일시적인 돌봄서비스를 제공하는 사업이며, 보건복지부 소관으로 올해부터 본격적으로 추진될 계획이다.

신규 반영된 아동수당 지급과 미성년 자녀 양육비 이행을 지원하는 여성가족부 소관의 한국

건강가정진흥원 지원(163억 원)을 제외한 5조 6145억 3300만 원이 일반 아동을 대상으로 보편적인 보육·돌봄서비스를 제공하는 사업비 예산 규모로, 전체 아동복지 총지출 예산의 84%를 차지한다.²⁾ 보육시설 미이용을 조건으로 지급되는 가정양육수당 지원 사업을 제외하더라도 관련 사업비 예산 비율이 전체 아동복지 총지출 예산의 67.7%에 이른다는 점에서 한국의 아동복지가 보편적인 보육·돌봄서비스 지원에 집중되어 있음을 확인할 수 있다.

2) 가정양육수당 지원 사업(1조 891억 3700만 원)은 현금 급여로 집행되지만 보육료를 대체한다는 점에서 보편적인 보육·돌봄서비스 지원으로 분류된다.

나. 주요 특징

2018년도 아동복지 총지출 예산의 특징은 아동수당 축소 도입과 보육·돌봄서비스 공급자 지원 확대에 요약할 수 있다.

먼저 아동수당 지급 사업 예산이 최종 반영된 과정을 보자. 선진국에서 오랫동안 핵심적인 사회급여로 기능하고 있는 아동수당제도는 2000년대 들어 저출산 문제가 대두됨에 따라 제도 도입에 관한 논의가 시작되었다. 수차례 제도 도입 시도와 실패 끝에 2017년 7월 19일 문재인 정부의 '국정 운영 5개년 계획'에서 2018년부터 0~5세 아동에게 월 10만 원씩 지급하는 아동수당제도 도입이 공표되었다. 이어 2017년 8월 16일 제2차 고위당정청협의회에서 2018년 7월부터 보호자 소득 수준과 관계없이 0~5세(72개월) 모든 아동에게 월 10만 원씩 지급하겠다는 계획을 발표하였다. 정부는 이의 법적 근거 마련을 위한 「아동수당법」 제정안을 입법예고(8. 17.~9. 4.) 하고, 2018년도 예산안에 2018년 7월부터 12월 까지 6개월간 약 253만 명의 아동에 대한 수당 지급액 1조 912억 6800만 원과 제도 구축을 위한 사업비 85억 2900만 원, 지방자치단체 아동수당 지급 준비를 위한 사업추진비 11억 600만 원을 반영하여 총 1조 1009억 300만 원을 신규로 편성하여 국회에 제출하였다(국회 보건복지위원회, p. 393). 국회 예산 심사 과정에서 아동수당 예산을 둘러싸고 아동수당 지급에 따른 출산을 제고 효과에 대한 의문, 소득역진성 문제,

보육 지원 사업과의 중복성 여부, 국고보조율 설정과 관련하여 치열한 논쟁이 이루어졌다. 최종적으로 여야 3당은 아동수당 지급 대상을 전국 2인 이상 가구의 소득 하위 90%까지로 제한하고, 시행 시기를 2개월 연기(4074억 800만 원 감액) 하고, 서울특별시 기준 보조율을 10%포인트 상향(40% → 50%) 반영(161억 2400만 원 증액)하는 데 합의하여 7096억 원의 아동수당 지급 예산을 확정하였다(보건복지부, 2017).

그런데 이러한 선별적 아동수당 지급 방식 전환의 중심에는 이제껏 쟁점으로 부각되었던 소득재분배에 대한 고려보다는 최저임금 인상에 따른 재정 압박을 이유로 한 어린이집 관계자들의 끊임없는 재정 요구가 있었다. 구체적으로 2017년 11월 9일 열린 제5차 예산결산특별위원회에서는 당일 국회 의원회관에서 미래혁신포럼 주최, 한국어린이집총연합회 주관으로 개최된 토론회에 참석했던 위원들을 중심으로 아동수당을 선별 방식으로 재설계하여 감액된 예산을 보육교사 인건비 지원 등 보육료 지원 확대에 활용해야 한다는 주장이 제기되었다.³⁾

국회에서 조정된 예산 내역을 보면, 아동수당 지급(3912억 8400만 원 감액) 이외에도 보육 수요가 높은 국공립어린이집 설치 지원을 위해 전년도 본예산 대비 219%(490억 1400만 원) 대폭 증액 편성한 어린이집 확충 예산의 30억 원 삭감이 이루어졌다. 한편, 증액 사업은 대부분 보육시설 지원, 특히 어린이집 운영비 지원 성격이 강하

3) 이와 관련한 상세한 주문은 국회사무처(2017)를 참조할 수 있다.

게 나타난다. 구체적으로 보육료 공통 인상률을 1.8%에서 2.6%로 상향, 3월부터 인상하도록 한 시기를 1월로 단축 조정, 기본보육료 인상 대상을 기존 민간·가정어린이집에서 전체 어린이집으로 확대 및 민간가정어린이집 최저임금 상승분 전액 지원을 위해 영유아보육료 예산이 91억 1500만 원 증액되었다. 또한 교사 겸직 원장 수당 월 7만 5000원 지급 등을 위해 보육교직원 인건비 예산이 96억 4300만 원 증액되었다. 그 밖에 육아종합지원센터 사업 예산은 4곳의 신축 요소 반영으로 35억 원이 증액되었고, 지역아동센터 지원 예산은 45억 1300만 원 증액되었다(보건복지부, 2017).

여성가족부 아이돌봄 지원 예산도 최저임금 인상을 고려하여 정부안 대비 33억 원(영아종합체와 시간제돌봄 지원 30억 원, 서비스 제공 기관 운영 3억 원) 증액되었다(국회예산결산특별위원회, 2017). 이를 통해 아이돌보미 수당은 시간당 7800원으로 인상 지급되며, 시간제 돌봄서비스 이용자들은 연간 600시간까지 정부 지원 서비스를 이용할 수 있다.

국회에서 증액된 사업비 예산 1122억 2200만 원 중 저소득·취약아동에 대한 보호와 투자는 지역아동센터 종사자 처우 개선 및 서비스 질 제고를 위한 센터 운영비 예산 45억 1300만 원으로 관련 증액 예산의 4%에 불과하다는 점에서 고소득층 아동을 배제하는 선별적 아동수당 지급 예산의 정당성에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이와

관련하여 이하에서는 올해 예산에 반영된 선별적 아동수당 지급과 관련한 현실적인 문제점을 살펴보기로 한다.

3. 아동수당 지급 사업 예산의 쟁점⁴⁾

가. 선별 지급의 재정 비효율

우선 선별비용의 문제가 있다. 복지급여, 특히 현금 급여의 대상과 관련해서는 소득 수준에 따른 선별 지급의 필요성과 실제 적용에서의 한계에 대한 해묵은 논쟁이 여전히 진행되고 있다. 소득재분배를 강조하는 주장에 따르면 소외된 계층에 대한 사회적 지원이 우선되어야 하며 한정된 재원을 고려할 때 저소득층 지원을 중심으로 하는 선별적인 보조가 필요하다고 본다. 또한 정부 지원을 가장 필요로 하는 계층을 우선적으로 지원한다는 점에서도 선별 방식이 요구될 수 있다. 하지만 정치적 동기나 이념에 따라 판단 기준이 달라질 수 있다는 점에서 누가 가장 지원을 필요로 하는 계층인가를 판단하고 선별하는 것은 결코 쉽지 않은 일이다. 재정효율성 측면에서도 선별성이 전체 이전지출비용을 절감하면서 저소득층에게 더 큰 혜택을 제공할 수 있다는 점에서 선호될 수 있다. 그리고 대상자 선별, 집행과 관련한 행정비용은 정보기술의 발전으로 크게 감소할 수 있다. 다만, 대상자 선별비용에는 직접적인 행정비용 이외에도 숨겨진 비용이 존재하며, 이 모두를 함께 고려해야 한다는 것이다.

4) 본 절은 고제이, 고경표(2017)의 제4장과 제5장 내용을 발췌, 요약하여 재구성한 것임을 밝힌다.

1) 아동수당의 선별비용

선별비용에 대한 분류에 따르면 사회적 이전 프로그램의 선별비용은 구체적으로 행정비용, 민간의 사적 비용, 간접비용, 사회적 비용 또는 장기적 비용과 정치적 비용으로 구분할 수 있다 (RHVP, 2007).

어떤 방식을 취하든 대상 선별 과정에는 항상 인력과 기술, 시간, 자본이 소요된다. 추가적으로 대상 자격의 변동이 존재하므로 이에 대한 관리비용 또한 추가적으로 요구된다. 그리고 이러한 소득변동성은 전체 소득 분포에서 각 구간에 따라 차이가 있을 수 있으며, 빈곤선 주변에서의 소득 변동성에 비해 고소득 구간에서의 소득이동이 더 크게 나타날 경우 그에 따른 자격관리비용 또한 비례하여 커질 수 있다는 점도 고려의 대상이다.

민간의 사적 비용은 잠재적 수급 대상자가 자격을 증빙하기 위해 투자해야 하는 시간과 노력, 그리고 그에 따른 기회비용을 의미하는데, 쉽게 말해 민간의 행정불편비용을 말한다. 여기에는 사적 정보의 공개에 대한 심리적 비용도 포함될 수 있다. 심리적 비용은 정책이 예상하지 않은 사회적 손실을 초래할 수 있는데 이러한 사회적 기회비용 모두를 포함하는 개념이 간접비용이다. 예컨대 수급 여부가 불확실한 고소득 전문직 맞벌이 계층은 아동수당 수급의 편익 대비 자격 증빙을 위한 사적 비용이 크다고 생각할 수 있다. 따라서 이들을 포함한 상당수가 신청을 포기할 가능성을 배제하기 어렵다. 이럴 경우 최종 수혜 대상의 규모가 최적 수준 이하로 제한되는 결과

가 나타날 수 있다. 수혜 대상 규모의 제한은 결국 아동수당의 정책 효과를 반감시키며, 지원 대상의 연령 확대나 수당 금액 인상과 같은 제도 확대 가능성을 저해할 수 있다.

이러한 간접비용은 일정 소득 기준을 초과하여 아동수당 수급이 배제된 경우 동일한 소득 수준에 있는 무자녀 가구와의 구매력 차이가 보정되지 못하는 수평적 불평등 문제와도 연계된다. 소득 기준을 적용함에 따라 수급 자격의 유지 또는 획득을 위해 경제 주체들이 근로나 납세, 자녀 출산 등에 대한 인식이나 행태를 바꿈으로써 정책이 의도하지 않은 부정적 효과가 나타날 수 있다. 그리고 이러한 절벽 효과(cliff-edge)를 시정하기 위해 추가적인 지원이나 정책 도입 요구가 제기될 수 있으며, 그에 따른 비용이 수반될 수 있다. 구체적인 예로, 아동수당제도 신설과 병행하여 2018년부터 6세 이하 둘째 자녀에 대한 추가 공제 폐지와 2021년부터 6세 이하 자녀 세액 공제 적용 폐지를 결정했던 세제 개편안과 관련해 아동수당 수급이 배제된 고소득층에 대해서는 이들 조세 혜택을 계속 유지하겠다는 입장을 정부가 이미 발표한 바 있다. 세액공제의 경우 대부분 고소득층이 상대적으로 혜택을 받고 있다는 점에서 아동수당 지급 대상에서 배제될 경우 계획된 세제 개편안을 추진하는 데 어려움이 따를 것이라는 예상과 같은 것이다.

정책 효과성 측면에서 보았을 때, 다음과 같은 이유로 자녀 세액공제와 같은 조세 혜택보다 아동수당과 같은 직접적인 현금 급여 방식이 더 선호된다. 세액공제는 고소득층에게 상대적으로 더 많

은 혜택이 부여되는 역진성을 갖고 있다. 또한 주로 소득세 감면 형태로 주어지는 조세 혜택의 주 수혜자가 상대적으로 소득 수준이 높은 남성 부양자라는 점도 고려해야 하는 문제이다. 한편, 급여 지급의 빈도가 수급자의 자원 투자와 배분에 대한 의사 결정에 영향을 미치고 그로 인한 정책 효과의 크기도 달라질 수 있다. 비정기적인 이전 성격을 갖는 조세 혜택은 정기적 이전소득제도에 비해 소비평탄화 효과가 낮게 나타나며, 따라서 경제적 효과성 측면에서도 상대적으로 열등하다는 점은 널리 알려져 있다. 또한 자녀양육비용에 대해 사후적으로 한꺼번에 일괄 지불하는 형태의 지원이라는 점에서 소득 수준별 자녀에 대한 투자 지출의 불평등 완화 효과 역시 크지 않으며, 따라서 중복적 성격의 조세 지원을 아동수당으로 일원화할 필요가 있는 것이다. 이러한 점에서 아동수당 선별 지급 결정에 따른 세제 개편안의 후퇴는 이미 상당한 비용을 수반한 것으로 볼 수 있다.

한편, 정치적 비용이란, 예컨대 소수의 저소득층 지원을 중심으로 하는 제도에 집중할 경우 광범위한 비수혜 계층이나 정치적으로 영향력이 큰 부유층으로부터 정치적 지지를 잃을 수 있고, 그로 인해 제도의 지속가능성이 저해되는 손실을 의미한다.

여기서 잠깐, 소득 기준을 적용한 선별적 아동수당 지급 주장을 살펴보자. 지금까지 제안된 소득 기준을 적용한 아동수당 입법안 상당수는 지급 대상을 중위소득의 50~150% 수준으로 설정하고 있다. 한편, 현재 우리나라 기초생활보장급여체계의 생계급여는 자녀 수나 연령과 무관하

게 단순히 가구원 수만 반영하여 급여 수준을 적용하고 있다. 저소득 아동에 대한 추가적인 소득 지원은 별개의 제도로 지급 대상 아동을 선별하는 방식 이외에도 가능하다. 현행 생계급여체계에서 고려하지 않고 있는 자녀의 수와 연령을 반영하여 급여 수준을 결정하고 소득 상한 기준을 충분히 상향 조정함으로써 동일한 대상을 식별할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 2014년 맞춤형 개별급여제도로 개편된 것 이외에 사실상 생계급여의 대상 범위는 실질적으로 고정된 상태로 유지되고 있다. 생계급여체계 조정을 통한 선별적 아동수당제도 도입과 같은 제안이나 유사한 제도 개편 노력이 이제껏 시도되지 않은 이유는 어쩌면 이러한 ‘정치적 비용’에 기인하는 것일 수 있다. 이상과 같은 선별비용과 관련하여 최근 IMF는 전 국민에 대한 무차별적인 소득 지원, 즉 기본소득제도의 효율성에 주목하는 흥미로운 보고서를 공개하였다. 이에 따르면, 자산조사 기반 급여제도의 경우 제한된 정보에 기초하여 선별 기준을 설정하고 대상을 선별하며 급여를 전달하는 비용의 문제가 최종 수혜 대상의 규모를 최적 수준 이하로 제한하는 결과를 초래할 수 있다고 지적한다. 나아가 보편적 지원을 통해 불필요한 행정·전달비용을 줄이고 수혜 계층의 확대를 이끌어 냄으로써 정책 효과를 극대화할 수 있다는 점을 강조한다. 특히 4차 산업혁명 등의 기술 진보와 자동화 또는 경제위기 등에 따른 구조조정 등으로 고용불안이 심화하는 상황에서 보편적 현금 급여의 소득보장 기능에 주목해야 한다고 주장한다(IMF 2017).

2) 선별 지급의 재정효율성

선별 방식의 재정효율성과 관련하여 고제이, 고경표(2017)는 통계청의 2016년 가계동향조사 원자료를 통해 파악되는 0~5세 아동 양육 가구에 대한 월 10만 원의 아동수당 지급 방식을 달리

했을 때의 중장기적 성장-분배 효과를 사회계정 행렬(SAM) 분석을 통해 추정하여 비교, 검토하였다. 파급효과 시산에 적용한 지급 시나리오는 아래 박스와 같이 총 8개로 구성하였고, 이에 따른 연간 아동수당 수급액 추정치는 <표 2>와 같다.⁵⁾

아동수당 지급 시나리오

가. 보편지급

(기준선): 모든 0~5세 아동에게 월 10만 원 균등 지급(당초 정부 도입 계획)

나. 선별지급

(시나리오 1): 지급 대상을 소득 하위 90%로 제한하는 재정 절감안(2018년도 예산에 반영된 방식과 동일)

(시나리오 2): 지급 대상을 소득 하위 90%로 제한, 재정 절감액(2601억 원)을 1분위 소득계층 아동에게 균분하여 추가 지급

(시나리오 3): 지급 대상을 소득 하위 90%로 제한, 재정 절감액(2601억 원)을 2분위 이하 소득계층 아동에게 균분하여 추가 지급

(시나리오 4): 지급 대상을 소득 하위 90%로 제한, 재정 절감액(2601억 원)을 4분위 이하 소득계층 아동에게 균분하여 추가 지급

(시나리오 2-1): 지급 대상을 소득 하위 80%로 제한, 재정 절감액(4358억 8200만 원)을 1분위 소득계층 아동에게 균분하여 추가 지급

(시나리오 3-1): 지급 대상을 소득 하위 80%로 제한, 재정 절감액(4358억 8200만 원)을 2분위 이하 소득계층 아동에게 균분하여 추가 지급

(시나리오 4-1): 지급 대상을 소득 하위 80%로 제한, 재정 절감액(4358억 8200만 원)을 4분위 이하 소득계층 아동에게 균분하여 추가 지급

5) 고제이, 고경표(2017)의 재정시뮬레이션 결과는 미시 조사 자료를 통해 확인되는 가구 소득 분포 및 이에 따른 0~5세 아동 수를 기준으로 하고 있다. 따라서 2018년 9월부터 시행되는 아동수당제도의 실제 지급 대상 인원과 그에 따른 재정 총량은 본고에 제시된 수치와 차이가 있다.

표 2. 2016년도 가구균등화 처분가능소득 10분위별
0~5세 양육 아동 수 및 시나리오별 아동수당 연간 수급액 추정치

(단위: 명, 백만 원)

소득분위	0~5세 아동 수	아동수당 연간 수급액							
		(전 소득계층 월 10만 원 균등 지 급, 기준선)	소득 하위 90% 지급				소득 하위 80% 지급		
			재정 절감 1	재정 중립 2	재정 중립 3	재정 중립 4	재정 중립 2-1	재정 중립 3-1	재정 중립 4-1
1분위	70,316	84,379	84,379	344,480	147,942	101,874	520,261	190,899	113,698
2분위	217,418	260,901	260,901	260,901	457,439	314,996	260,901	590,263	351,555
3분위	372,918	447,501	447,501	447,501	447,501	540,286	447,501	447,501	602,992
4분위	384,735	461,682	461,682	461,682	461,682	557,407	461,682	461,682	622,100
5분위	342,885	411,462	411,462	411,462	411,462	411,462	411,462	411,462	411,462
6분위	376,917	452,301	452,301	452,301	452,301	452,301	452,301	452,301	452,301
7분위	367,202	440,643	440,643	440,643	440,643	440,643	440,643	440,643	440,643
8분위	213,455	256,146	256,146	256,146	256,146	256,146	256,146	256,146	256,146
9분위	146,485	175,782	175,782	175,782	175,782	175,782	0	0	0
10분위	216,751	260,101	0	0	0	0	0	0	0
전체	2,709,080	3,250,896	2,990,796	3,250,896	3,250,896	3,250,896	3,250,896	3,250,896	3,250,896

주: 2016년 가계동향조사 원자료, 전국 2인 이상 가구균등화 처분가능소득 10분위별 인구가중치 적용 0~5세 가구원 수 분포를 기준으로 2016년 주민등록 연앙인 구수와 가계동향조사 아동 수와의 차이 비율을 보정계수(0.1517)로 사용.

자료: 고제이, 고경표. (2017). 저출산·고령사회 대응을 위한 아동수당제도 도입에 관한 연구. p. 91 <표 4-2>.

아동수당 수급 가구의 가처분소득 변화를 반영하여 파급효과를 시산한 결과는 <표 3>과 같이 제시되었다.

위 표의 결과를 살펴보면, 대상자 선별비용이 재정 총량의 5% 이상이라면 선별 지급으로 인해 기대할 수 있는 분배적 편익은 크지 않은 반면, 모든 경우에서 보편적 지급 방식보다 낮은 성장 효과가 확인된다. 특히 주목할 부분은 올해 예산에 반영된 것과 같이 소득 상위 10%에 속하는 일부 아동을 배제하고 재정을 절감하는 방식을 통

해서는 선별비용이 3%로 낮아지더라도 성장 손실에도 불구하고 얻을 수 있는 분배적 실익은 극히 미미하다는 점이다.

소득 기준을 적용한다는 것은 결국 대상 집단 전체에 대한 자산조사가 필요하다는 의미로, 수급 배제 인원수와 상관없이 선별비용의 크기는 고정적이며, 일반적으로 조사 대상자 규모에 비례한다. 따라서 수급을 제한하는 소득 기준이 높을수록, 즉 배제되는 아동 수가 적을수록 기대할 수 있는 선별 지급의 편익은 감소할 것으로 예상

표 3. 시나리오별 성장-분배 효과

(단위: %, 지수)

구분		기준선	소득 하위 90% 지급				소득 하위 80% 지급		
			재정 절감1	재정 중립 2	재정 중립 3	재정 중립4	재정 중립 2-1	재정 중립 3-1	재정 중립 4-1
성장	순총소득증가율								
	-선별비용 0 가정	0.1950%	0.1803%	0.1960%	0.1961%	0.1961%	0.1966%	0.1966%	0.1967%
	-선별비용 3% 가정		0.1792%	0.1950%	0.1951%	0.1951%	0.1956%	0.1956%	0.1956%
	-선별비용 5% 가정		0.1785%	0.1943%	0.1944%	0.1944%	0.1949%	0.1949%	0.1949%
	단위 성장효율성(천원 원당)								
	-선별비용 0 가정	0.0060%	0.0060%	0.0060%	0.0060%	0.0060%	0.0060%	0.0060%	0.0060%
	-선별비용 3% 가정		0.0058%	0.0058%	0.0058%	0.0058%	0.0058%	0.0058%	0.0058%
	-선별비용 5% 가정		0.0057%	0.0057%	0.0057%	0.0057%	0.0057%	0.0057%	0.0057%
분배	GINI	0.2737	0.2736	0.2732	0.2733	0.2734	0.2730	0.2730	0.2731
	-분배 효과 (초기 가처분소득 GINI 0.2749 대비 편차)	0.0012	0.0013	0.0016	0.0016	0.0015	0.0019	0.0019	0.0018
	단위 분배효율성(천원 원당)								
	-선별비용 0 가정	0.0000	0.0000	0.0001	0.0000	0.0000	0.0001	0.0001	0.0001
	-선별비용 3% 가정		0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0001	0.0001	0.0001
	-선별비용 5% 가정		0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0001	0.0001	0.0001

주: 분배 효과는 초기 가처분소득 기준 GINI계수와와의 차이를 의미.

자료: 고제이, 고경표, (2017). 저출산·고령사회 대응을 위한 아동수당제도 도입에 관한 연구, p. 93 (표 4-4).

된다. 공공부조가 아니라 아동 일반에 대한 소득 지원이라는 아동수당의 본질을 이해한다면 수급 배제 기준은 낮지 않은 수준에서 설정될 수밖에 없으며, 이러한 경우 선별의 편익보다 비용이 더 클 수 있다는 점에 주목해야 한다.

나. 선별 지급과 지방재정 불균형

고소득층 아동을 배제하는 선별 방식은 지자체 간 재정 격차를 확대하는 요인으로 작용할 수

있다는 점을 인식할 필요가 있다. <표 4>는 아동수당 지급 예산안 편성 시 반영된 시·도별 아동수당 국고보조율과 이에 기초하여 계산된 2018년도 지방비 부담액을 보여 준다.

이처럼 지역에 따라 국가의 아동수당 부담 수준이 차별적으로 결정되고 남은 대응지방비는 「지방재정법」 제22조 및 동법 시행령 제33조에 따라 광역자치단체(시·도·특광역시)와 기초자치단체가 각각 분담해야 한다. 이때 광역과 기초자치단체

표 4. 시도별 아동수당 국고보조율 및 지방비 부담

(단위: 억 원)

지역 구분	국고보조율	0~5세 아동 비중 (2016년 기준)(%)	지방비 부담액 (2018년 예산안 기준, 6개월 지급분)
전국	71.8	100	4,294
서울	50.0	16.9	1,286
부산	80.0	6.0	182
대구	78.7	4.5	146
인천	79.8	6.0	182
광주	80.0	3.0	91
대전	80.0	3.1	94
울산	78.2	2.6	86
경기	75.2	27.2	1,028
강원	77.0	2.6	90
충북	76.0	3.1	113
충남	73.4	4.3	175
전북	77.2	3.4	117
전남	73.0	3.4	141
경북	73.2	5.0	203
경남	74.9	6.9	263
제주	70.0	1.4	63
세종	70.0	0.8	35

주: 지방비 부담 규모는 차등 보조율 조정에 따라 변동 가능.

자료: 국회예산정책처(2018), 2018년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성가족위원회 소관), p. 24의 표를 일부 수정하여 인용.

표 5. 영유아보육사업 등의 국고보조사업 지방비 부담 비율

(단위: %)

사업명	특별시·광역시		도	
	시	구	도	시·군
영유아보육사업	50	50	50	50
- 해당 회계연도의 전전 연도의 최종 예산상 시·군·구의 사회보장비지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
- 해당 회계연도의 전전 연도의 최종 예산상 시·군·구의 사회보장비지수가 25 이상이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
보육시설 기능 보강	50	50	50	50

자료: 「지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조 1항 '별표(국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율)'개정 2014. 11. 19.'의 연번 71 및 72.

간의 부담 수준은 「지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조의 부담경비 종목과 비율을 설정한 '별표(국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율)'를 준용하되, 이에 명시되지 않은 국고보조사업의 기준 부담률은 해당 사업의 이해관계에 있는 지방자치단체가 협의하여 결정하게 된다.⁶⁾ 한편, 아동수당 지급 사업과 정책 대상을 공유하는 유관 사업의 지방비 부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담 비율은 <표 5>와 같이 설정되어 있다.

신규 사업인 아동수당의 지방대응비에 대한 광역·기초자치단체 간 부담 비율은 아직 설정되지 않았다. 하지만 유사 국고보조사업의 시행 사례와 기초자치단체의 재정자주도 현황 등을 고려할 때 기준부담률은 대체로 균등한 수준에서 결정될 것으로 예상된다. 이러한 상태에서 보호자의 소득 이외 자산까지 고려하여 수급 대상을 선별한다고 하면 부유한 계층의 아동이 많이 거주하는 서울 강남구, 서초구와 같은 기초자치단체에서는 배제되는 아동의 수가 많아짐에 따라 대상자 선별 및 자격 관리를 위한 행정비용을 상쇄할 만큼의 재정 절감을 기대할 수 있다. 반면 재정 여건이 열악한 서울의 일부 자치구에서는 거주 아동 대부분이 수급 대상이 될 것임에도 불구하고 소득자산조사와 자격 관리를 위한 행정비용을 지출해야 하고, 상대적으로 많은 수의 아동에 대한 수당 지급 매칭 비용까지 지불해야 하

는 상황에 처할 수 있다.

급여사업의 수와 수급 대상자 규모 그리고 지원 단가 수준에 누적적으로 증가하는 지방 복지비 부담 구조에서 보육료 지원 확대, 기초연금액 인상 등 아동수당 신설 이외 예산에 반영된 각종 복지급여사업들이 확대 추진됨에 따라 열악한 지자체는 더 큰 재정적 압박에 직면할 것으로 예상된다. 여기에 아동수당 선별 지급에 따른 재정적 부담과 이득이 지역별 아동수당 수급 대상자 분포의 차이로 인해 불합리하게 귀착될 경우 지자체 간 재정 격차가 확대되고 이로 인한 갈등과 혼란이 야기될 수 있음을 경계해야 한다.

4. 나가며

본고에서는 2018년도 본예산에 반영된 아동수당 선별 지급 방식의 문제점과 한계를 진단해 보았다. 소득과 자산에 대한 정확한 정보가 확보되지 못하는 현실을 고려했을 때, 선별 오류의 가능성은 항상 존재하며 모두가 합의할 수 있는 완벽한 선별 기준과 적용 방식의 설계가 불가능하다는 점에서 2018년도 예산에 반영된 선별 지급 방식은 상당한 혼잡비용을 초래할 수 있을 것이다. 보호자의 경제적 능력을 기준으로 일부 아동에 대한 수당 지급을 배제함으로써 실현할 수 있는 구체화된 실익이 없는 상태에서 소득·자산조사에 자원을 낭비하고 사회 구성원과 행정 주체들 간의 갈등과 그에 따른 사회적 비용을 유발할

6) 동 시행규칙 제2조의2는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위 안에서 관할 시·군·자치구의 재정자주도 등을 감안하여 차등 지원할 수 있도록 하고 있다.

위험이 있는 선별 지급 방식은 재검토하는 것이 마땅하다.

현재 입법 과정에 있는 아동수당 지급에 관한 법률이 현재 예산에 반영된 선별 기준을 적용하되 지방의 재량을 허용하는 방식으로 성립할 경우, 지방선거를 앞둔 상황에서 지방 정치인들의 정치공학적 선택에 의한 실질적인 보편적 균등 지급 수당 제도의 실현 가능성도 존재한다. 최근 지방분권 논의에서는 지자체의 복지 권한 강화가 강조되고 있으며 이러한 이념은 지방조례를 통해 추가적인 아동수당 지급이 가능하도록 규정하는 정부의 아동수당법 제정안에도 반영되어 있다. 특히 고소득 부유층이 다수 거주하는 지역일수록 수급자를 선별하는 행정비용을 지출하는 대신 득표 수를 고려하여 수급이 배제된 아동에 대한 별도의 자체 수당을 지원하는 공약을 제시할 수 있다. 이럴 경우 소위 ‘발로 뛰는 투표’에 의한 재정의 효율적 기능 배분이라는 지방분권의 이념적 목표에는 부합할 수 있지만, 보호자의 소득·자산 수준이 동일하더라도 거주 지역의 재정력에 따라 수혜 여부가 결정되는 유자녀 가구 간의 수평적 불평등 문제를 초래할 수 있다.

결론적으로 전 소득계층에 대한 아동수당 지급 원칙을 회복하는 것이야말로 예상되는 여러 불합리한 문제를 최소화할 수 있는 사실상 유일한 방안이라 할 수 있다. 이미 저소득 자녀 양육 가구에 대한 현금 지원이 이루어지고 있는 제도 현실에서 볼 때, 보호자의 경제적 능력과 무관하게 아동수당이 지급되더라도 최소한의 분배적 정의는 확보할 수 있다. 또한 소득재분배 기능

의 구현을 직접적으로 소득 수준에 연계하여 지급하는 방식으로 한정할 필요는 없다. 영국의 고소득층 아동수당 과세(HICBC: High Income Child Benefit Charge) 사례와 같이 일정 소득 수준 이상에서의 아동수당 수급액에 대한 소득과세를 통해 모든 아동을 동등하게 대우하면서도 실질적인 지원 수준에서의 수직적 형평을 추구하는 방안도 검토해 볼 가치가 있다. ■

참고문헌

- 고제이, 고경표. (2017). 저출산·고령사회 대응을 위한 아동수당제도 도입에 관한 연구. 연구보고서. 한국보건사회연구원(발간예정).
- 국회 보건복지위원회. (2017). 2018년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(보건복지부 소관).
- 국회 여성가족위원회. (2017a). 2018년도 여성가족위원회 소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서.
- 국회 여성가족위원회. (2017b). 2018년도 여성가족위원회 소관 예산안 예비심사보고서.
- 국회사무처. (2017a). 제20대국회 제354회(정기회) 예산결산특별위원회회의록(임시회의록) 제5호(2017. 11. 9.)
- 국회사무처. (2017b). 제354회(정기회) 국회본회의회의록. 제17호(2017. 12. 6.)
- 국회예산결산특별위원회. (2017). 2018년도 예산안에 대한 수정안(2017. 12. 5.)

국회예산정책처. (2018). 2018년도 예산안 위원
회별 분석-보건복지위원회·여성가족위원
회 소관.

대한민국 국회. (2017). 2018년도 예산.

대한민국정부. (2017a). 2018년도 예산안 첨부
서류.

대한민국정부. (2017b). 2018년도 기금운용계
획안 첨부서류.

보건복지부. (2017. 12. 6.). 2018년도보건복지
부 예산 63조 1,554억원으로 최종확정.
보도참고자료.

보건복지부. (2018). 2018년도 예산 및 기금운
용계획 개요.

통계청. (2016). 2016년 가계동향조사 원자료.

_____. (2017). 주민등록 연앙인구.

International Monetary Fund(IMF). (2017).
Fiscal Monitor: Tackling Inequality.
Washington, October.

RHVP. (2007). Targeting: Social Transfers.
RHVP Policy Briefs on Social trans-
fers.