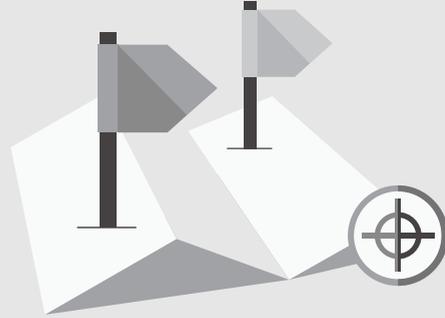


# 이달의 초점

인구구조 변화와 사회보장 재정정책의 대응 방안



인구고령화와 사회보장 재정 현황 및 전망

박소은

공적연금 재정계산 현황과 과제

신화연

아동복지 재정 운용의 특징과 발전적 개선 방안

이영숙

노인돌봄 재정 지원 정책의 재정적 지속가능성과 향후 과제

최혜진



한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

# 아동복지 재정 운용의 특징과 발전적 개선 방안<sup>1)</sup>

The Characteristics of Child Welfare Finance Management and Developmental Improvement Measures

이영숙 | 한국보건사회연구원 연구위원

합계출산율의 하락세가 사회경제적 체제의 존립을 위협하는 수준으로 악화되는 가운데 아동 양육에 대한 지원과 아동복지 실현이 국가 정책의 핵심이 되고 있다. 이 글에서는 OECD 통계와 2021년 정부 본예산 자료에 대한 분석 결과를 토대로 하여, 우리나라 아동 재정 운용의 특징을 살펴보고 개선 방안을 도출하였다.

중앙정부의 아동 재정 현황을 분석한 결과, 연령별·특성군별로 분절된 다부처 사업 운영, 법정보조율이 높지 않은 국고보조 중심 사업, 보육 관련 유아기에 집중된 지원 구조 등이 특성으로 나타났다. 아동 재정의 효율성과 정책 실행의 효과성을 제고하기 위해 아동정책 수행체계 개선, 아동사업 국고보조율의 체계화와 적정화, 중앙정부 사업으로 일부 환원, 아동 생애 전반에 대한 지원 체계 확립 등의 개선 방안을 모색할 수 있다. 그리고 아동 수 감소나 효율성 제고에 따른 재정 여력 발생분을 아동 재정으로 환류하고, 학령기 아동을 대상으로 하는 경우 교육 재정과 적절히 자원 배분을 하는 방안 등을 검토할 수 있다.

## 1. 들어가며

1980년대 이후 전 세계적으로 출산율 하락세가 지속되는 가운데 아동 양육의 책임이 전통적

인 가족 단위에서 국가와 사회의 공적 영역으로 이동해 왔다. 아동기는 인간의 성장 과정에서 신체적·정서적·인지 발달 등 여러 측면에서 중요한 시기로, 다수의 연구 결과에서 아동에 대한 국가

1) 이영숙 외.(2020), 아동수당 발전방향별 추진전략(세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원), 이영숙 외.(2020a), 경기변동의 아동 양육 영향 분석과 주요국 사례를 통해 본 아동수당 개선방안(세종: 한국보건사회연구원), 이영숙 외. (2021b). 아동 분야 예산 투자 개선방안 검토 연구(세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원)에서 저자가 작성한 주요 내용을 인용 혹은 수정·보완하였다.

적 지원은 개인의 행복도와 사회적 통합, 나아가 경제성장에 필요한 인적자원 확보 등 사회경제적 혜택이 큰 부분임을 보이고 있다(Whitfield, Anda, Dube, & Felitti, 2003; Evans & Kim, 2007; Blanden, Hansen, & Machin, 2010; Björkenstam, Kosidou, & Björkenstam, 2017; 김수정, 정익중, 2017). 더욱이 아동은 국가 재정의 관점에서 볼 때, 미래 경제활동의 주체로서 국민소득을 창출하고 조세를 부담하는 등 사회적 부양의 주체로, 아동에 대한 지원은 사회복지적 관점에서뿐만 아니라 국가 투자적 관점에서도 중요하다.

그런데 우리나라는 1980년대 초부터 합계출산율 하락세가 시작되어 2004년 초저출산 기준인 1.3명을 하회하였고, 이후에도 지속적으로 낮아져 2022년에는 0.7명대 수준이 예상된다. 40년 이상의 기간 동안 합계출산율 하락세가 지속되며 출산가능인구 자체가 줄었고, 여기에다 출산율은 유례가 없는 수준으로 낮아져 사회경제적 체제 유지에 대한 우려마저 높아지고 있다. 그동안 우리나라의 가족 부문 사회보장 재정지출이 증가해 오기는 했으나 최근까지도 여전히 경제협력개발기구(OECD) 회원국들의 명목 국내 총생산(GDP) 대비 평균치의 절반 수준에 머물러

있어 국제적 격차가 큰 상황이다.<sup>2)</sup> 이는 합계출산율 수준으로 본 아동 부문에 대한 정책 대응의 필요성은 세계 어느 나라보다 높은 반면, 이에 대응하는 정부 지출은 여전히 글로벌 하위권에 머물러 있음을 시사한다. OECD 국가들이 1980년대 이후 경제나 재정 여건이 어려워진 상황에서도 저출산 극복을 위한 정책 지원을 지속해(Taylor-Gooby, 2004; Duvander et al., 2004) 합계출산율이 초저출산 수준을 소폭이나마 상회하는 회복세를 보인 사례와 대비되는 부분이다.

이 글에서는 이러한 문제의식에 근거하여 두 가지 방향의 분석을 통해 우리나라 아동 재정에 필요한 개선 과제를 도출해 보았다. 우선, OECD 통계를 이용하여 우리나라 공공 부문 가족지출<sup>3)</sup> 현황을 국제적으로 비교·평가하였다. 다음으로, 2021년 정부 본예산 자료를 이용하여 아동예산<sup>4)</sup>의 특징을 살펴보고, 아동 재정 운용의 효율성과 효과성을 제고하는 방향에서 필요한 개선 방안을 제안하였다.

## 2. 가족 부문 공공지출의 국제 비교

OECD의 국제 통계 자료를 이용하여 가족 부문 사회보장재정지출의 GDP 대비 비율(이하,

2) 대다수 회원국의 자료 입력이 이루어져 국제 비교가 가능한 2017년 OECD 가족 부문 사회보장재정지출(SOCX: Social Expenditure) 통계 기준이다.

3) OECD 가족지출에는 아동 외에도 여성(예: 육아휴직급여)과 가족(예: 한부모가족 양육비 등 지원) 단위로 이루어지는 지출이 포함되어 있으나, 출산 및 영유아기 아동 양육을 위한 지원을 핵심으로 하여, 이와 관련된 직접적인 재정 지출과 간접적인 조세 지출, 사회보험 지출 등을 포함한다.

4) 「아동복지법」상 아동 연령에 해당하는 만 18세 미만 아동을 대상으로 하되, 출산 및 육아휴직급여 등 사회보험에서 지출되는 사업은 제외하였다.

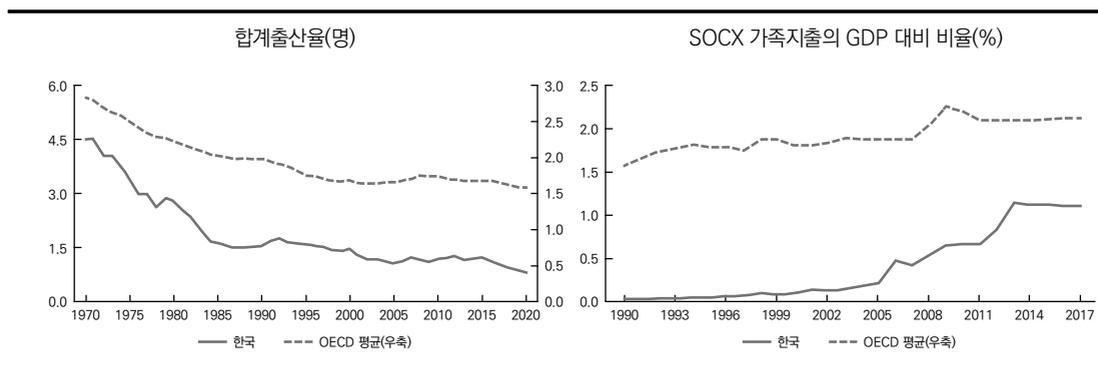
가족 부문 SOCX 비율)과 합계출산율을 비교·분석하였다. OECD 평균 수준과 OECD 국가들의 통계를 시계열 자료와 횡단면 자료로 분석한 결과, 우리나라는 가족 부문 SOCX 비율과 합계출산율이 모두 낮은 국가로, 특히 학령기 아동을 중심으로 현물 지출 비율이 낮은 것으로 나타난다. 2000년대 이후 OECD 국가들에서 가족 부문 SOCX 비율이 커지며 합계출산율이 다소 개선되었는데, 이는 아동과 가족에 대한 국가의 역할이 출산율 하락을 일정 정도 방어할 수 있음을 시사한다.

우선, OECD 평균을 기준으로 시계열적 움직임을 살펴보면, 1970~2020년에 합계출산율은 OECD 국가들에서 평균 2.84명에서 1.59명으로 낮아진 반면, 우리나라는 4.5명에서 0.84명으로 낮아졌다. 이 기간 OECD 국가들의 합계출산율은 평균 1.2명 감소하며 저출산 상태가 지속되나 1.3명의 초저출산 수준은 상회하고 있는데, 우리나라는 3.7명이 감소하며 초저출

산의 60% 정도로 낮아져 급격한 인구 감소가 우려되는 수준이다. 가족 부문 SOCX 비율은 1990~2017년에 OECD 평균이 1.7%에서 2.1%로, 우리나라는 0.03%에서 1.1%로 높아졌다. 이 기간 우리나라의 가족 부문 SOCX 비율은 OECD 평균과의 격차는 줄어들었으나, 여전히 OECD 평균 대비 52% 정도의 낮은 수준이다.

다음으로, 2020년을 기준으로 OECD 38개 회원국의 합계출산율과 가족 부문 SOCX 비율을 살펴보았다. OECD 회원국 중 합계출산율이 초저출산 수준인 1.3명을 밑도는 국가는 우리나라(0.84명)와 글로벌 재정위험 국가였던 그리스(1.28명), 이탈리아(1.24명)로 총 3개국이다. 그리스와 이탈리아는 가족 부문 SOCX 비율이 1.5~2.0%로 우리나라의 1.1%에 비해 다소 높고, 합계출산율도 1.2명대로 상대적으로 높다. 이 외 우리나라에 비해 가족 부문 지출 수준은 낮으나 합계출산율이 1.6~2.1명인 국가는 미국, 멕시코, 터키, 코스타리카 등 4개국이고(그

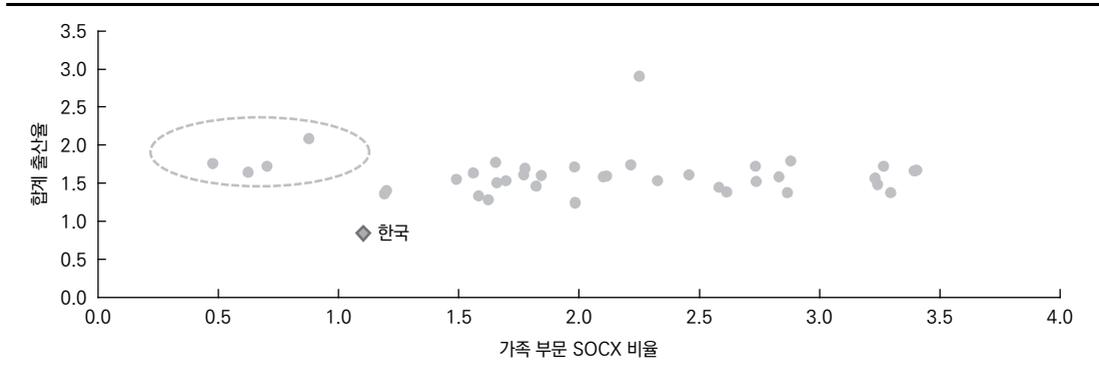
그림 1. OECD 평균과 한국 수치 비교: 합계출산율, 가족 부문 SOCX 비율



자료: OECD, StatExtracts. Retrieved from <http://stats.oecd.org/index.aspx> 2022. 11. 13. 자료 자체 분석.

그림 2. OECD 국가들의 합계출산율과 가족 부문 SOCX 비율 비교(2020년 기준)

(단위: 명, %)



자료: OECD, StatExtracts. Retrieved from <http://stats.oecd.org/index.aspx> 2022. 11. 13. 자료 자체 분석.

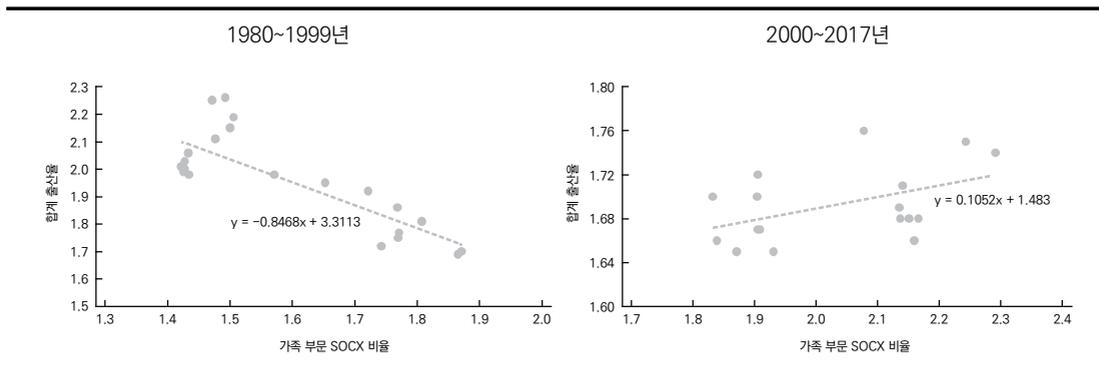
림 2의 동그라미 부분), 나머지 대다수 국가는 가족 부문 SOCX 비율이 1.5~3.5%대에 분포하며 합계출산율은 대체로 1.5명을 상회한다.

이어서, OECD 국가들의 가족 부문 SOCX 비율과 합계출산율의 관계를 살펴보았다. 두 지표 간의 장기적 관계가 분명하지 않아 1980~2017년

을 1980~1999년과 2000~2017년 두 기간으로 구분해 보면, 1980~1999년에는 두 지표가 부(-)의 관계로, 2000~2017년에는 양(+)의 관계로 나타난다. 즉, OECD 국가들에서는 1980~1999년에는 가족 부문 SOCX 비율이 상승할 때 대체로 합계출산율이 하락하는 움직임이 지

그림 3. 기간별 OECD 국가들의 합계출산율과 가족 부문 SOCX 비율의 관계

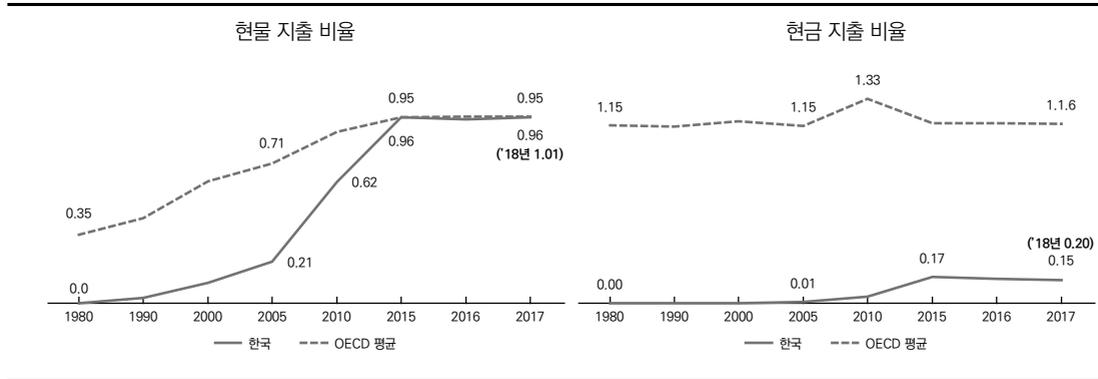
(단위: 명, %)



자료: OECD, StatExtracts. Retrieved from <http://stats.oecd.org/index.aspx> 2022. 11. 13. 자료 자체 분석.

그림 4. 지출 유형별 가족 부문 SOCX 비율 비교(1980~2017년)

(단위: %)



자료: OECD. StatExtracts. Retrieved from <http://stats.oecd.org/index.aspx> 2022. 11. 13. 자료 자체 분석.

속되었으나, 2000~2019년에는 상승하는 방향으로 바뀌었다. 이는 2000년대 들어 출산율이 낮아진 상태에서 가족 부문 재정 지출이 출산율 상승에 일정 정도 긍정적인 영향을 주었을 가능성을 보여 준다.

1980~2017년 우리나라와 OECD 평균 가족 부문 지출의 유형별 비율을 살펴보면, 우리나라는 2015년경부터 현물 지출 비율이 OECD 평균 수준으로 높아진 반면, 현금 지출 비율은 2015년과 2018년<sup>5)</sup>에 단계적으로 높아졌으나 OECD 평균과의 격차가 여전히 상당한 것으로 나타난다.

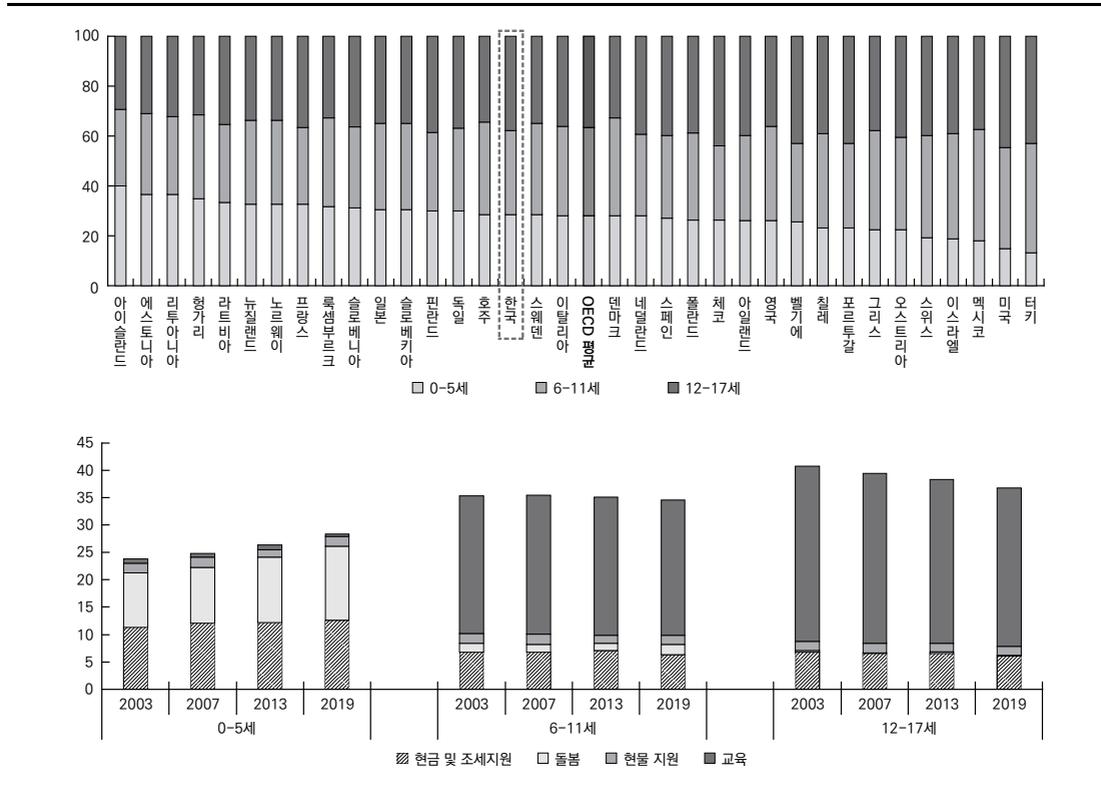
공공 부문 가족지출과 교육지출을 합하여 OECD 국가들의 아동 연령대별 사회지출을 비교하면, 대체로 아동 연령이 높을수록 지출 비율이

높은 것으로 나타난다. 우리나라도 2019년 기준 0~5세 29%, 6~11세 33%, 12~17세 38%로 국제적 패턴과 유사하다<sup>6)</sup>. 다만, OECD 국가들에서는 0~5세에 평균 11~12%대의 현금 및 조세 지출이 이루어지고 6세 이후에도 6~7%대(0~5세 대비 50~60% 수준)의 현금 및 조세 지출이 이루어짐을 감안할 때, 우리나라는 OECD 평균 대비 학령기 교육지출 비율이 상대적으로 높은 가운데 현금 및 조세 지원 비율이 낮은 것으로 추정된다. OECD 평균으로 2003년과 2019년을 비교하면, 0~5세에서는 현금 및 조세 지원 비율과 돌봄 비율이 각각 11.4%에서 12.6%로, 9.9%에서 13.7%로 높아졌고, 6~11세와 12~17세에서는 돌봄 비율이 각각 1.6%에서 1.9%로, 0.05%에서 0.1%로 높아졌고, 나머지 지원 비율은 모두 하락하였다.

5) 2018년 OECD 평균은 아직 자료가 집계되지 않은 국가들이 다수 있어 반영하지 않았다.  
6) OECD 평균으로는 0~5세 28%, 6~11세 35%, 12~17세 37%이다.

그림 5. 가족·교육 부문의 사회보장재정지출 비교: 공공부문 기준, 연령대별·지원유형별

(단위: %)



주: 1) 가족 부문과 교육 부문 사회보장재정지출의 합계액 기준 연령대별·지원유형별 비율임.  
 2) 상단의 그림은 2019년 기준, 하단의 그림은 2003~2019년 기준임.  
 자료: OECD, StatExtracts. Retrieved from <http://stats.oecd.org/index.aspx> 2022. 11. 13. 자료 자체 분석.

### 3. 우리나라의 아동예산 운용 현황 및 특징

정부의 2021년 본예산을 기준으로 아동예산 운용 현황을 살펴해보았다. 아동예산은 만 18세 미만 아동을 대상으로 하는 재정 사업에 대한 예산액으로, 보건복지부 등 총 15개 부처에서 사회복지와 보건, 교육, 공공질서 및 안전 등 다수의 분야로 구성되어 있다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 아동 부문 재정 사업은 대표적인 다부처 사

업으로 기능이 유사해도 아동 연령대별로 소관 부처가 나뉜다. 둘째, 주무 부처이자 예산 규모가 가장 큰 보건복지부 사업의 대부분이 지방자치단체 국고보조사업으로 이루어져 직접사업의 비중이 상당히 작다. 셋째, 국고보조율은 대략 60% 수준으로 아동사업의 예산 규모가 커지면 대응 지방비 부담이 상당 부분 발생하는 재정구조이다. 넷째, 기능별로는 보육에, 사업 유형별로는 현물예, 아동 연령대별로는 유아기에 집중되어 있다.

가. 아동예산 개요

2021년 예산 558조 원 중 아동예산은 총 15조 6천억 원으로 2.8%를 차지한다. 사회복지 분야는 185조 원(전체 예산의 33.2%)이며, 이 중

아동 분야는 11조 4천억 원으로 6.1%를 차지한다. 아동예산에서 부처별로는 보건복지부가 8조 7천억 원(전체 예산의 1.6%)으로 예산 규모가 가장 크고, 다음으로 교육부 4조 원(0.7%),

표 1. 2021년 본예산 기준 아동예산 현황

(단위: 조 원, %)

	본예산	사회복지		아동예산				아동_사회복지		
		금액	비율	금액	비율			금액	비율	
			예산 대비		전체 예산 대비	아동 예산 대비	부처 예산 대비		전체 사회복지 예산 대비	부처 사회복지 예산 대비
전체	558.0	185.0	33.2	15.6	2.8	100.0	-	11.4	6.1	-
보건복지부	89.6	75.8	84.6	8.7	1.6	55.8	9.7	8.7	4.7	11.5
여성가족부	1.2	1.2	100.0	0.8	0.1	5.2	67.6	0.8	0.4	67.6
교육부	76.5	5.5	7.2	4.0	0.7	25.9	5.3	0.1	0.1	1.9
고용노동부등	106.2	39.7	37.3	2.1	0.4	13.1	1.9	1.8	1.0	4.5

주: 1) 보건복지부는 '영유아 보육료 지원', '아동수당 지급', '다함께 돌봄' 등을, 여성가족부는 '아이돌봄 지원', '한부모가족 지원' 등을, 교육부는 '유아교육비·보육료 지원', '교육급여' 등을, 고용노동부 등은 '모성보호 육아 지원', '아동안전지킴이' 등을 포함함.

2) 금액이나 비율은 끝수 처리에 따라 미미하게 달라질 수 있음.

자료: 기획재정부, 열린재정 자료. <https://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2021. 10. 30. 인출하여 자체 분석.

표 2. 2021년 보건복지부와 여성가족부 아동 관련 예산사업의 주요 국고보조율 현황

(단위: 조 원, %)

세부 사업		법정보조율	2021년 예산액
보건복지부	영유아 보육료 지원	지방 55~75, 서울 25~45 *68.8	3,395
	아동수당 지급	지방 70, 서울 50(+~10차등)*75.1	2,219
	보육교직원 인건비 및 운영 지원	지방 40~60, 서울 10~30	1,614
	가정양육수당 지원 사업	지방 55~75, 서울 25~45 *66.8	761
	지역아동센터 지원	지방 50, 서울 10~30	187
	장애아동 가족 지원	30~70 *67	117
여성가족부	한부모가족 자녀 양육비 등 지원	지방 80, 서울 50	306.7
	아이돌봄 지원	30~70	251.5
	청소년 사회안전망 구축	50~100	63.7
	청소년 방과후활동 지원	지방 50, 서울 30	28.2
	청소년복지시설 운영 지원	50	22.4

자료: 기획재정부, 열린재정 자료. <https://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2021. 10. 30. 인출하여 자체 분석.

여성가족부 8천억 원(0.1%) 등의 순서이다.

아동예산사업이 지자체 국고보조사업으로 이루어지는 경우 법정보조율은 서울 지역 차등 여부, 사업별 보조율 수준 등에서 기준이나 원칙이 뚜렷하지는 않는데, 대체로 50~70% 수준이다. 일부 지자체는 다함께 돌봄 사업 25%, 장애 아동 가족 지원 30%, 보육교직원 인건비 및 운영 지원 40% 등 보조율 수준이 더 낮다. 여성가족부의 국고보조율은 대체로 50% 수준으로 지역청소년활동정책 진흥 사업 25%, 일부 지자체는 아이돌봄 지원 30%, 청소년 활동 지원 40% 등으로 보조율이 낮다.

#### 나. 기능별 아동예산 운용 현황

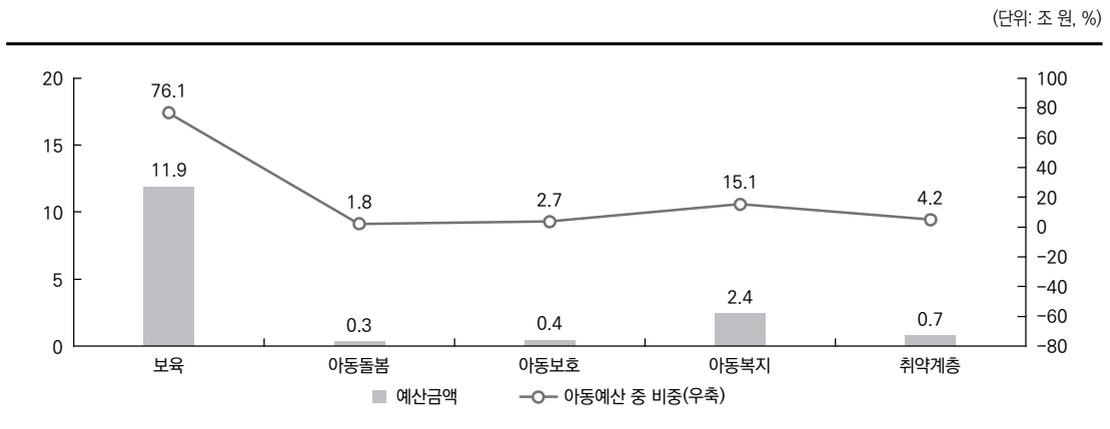
아동예산은 기능별로 보육, 아동돌봄, 아동보호, 아동복지, 취약계층 지원의 다섯 가지로 구분하였다. 이 중 ‘보육’과 ‘아동돌봄’은 아동 연

령대를 학령기 전후로 구분한 것으로, 보육은 만 0~7세 아동을, ‘아동돌봄’은 학령기 아동을 대상으로 하였다. ‘아동보호’는 유기나 부모 빈곤 등에 따른 보호대상아동과 아동학대에 따른 요보호아동 등 공적 보호가 필요한 아동을 대상으로 하며, ‘아동복지’는 만 18세 미만의 아동 연령 자격을 갖추면 해당되는 각종 복지사업, ‘취약계층 지원’은 한부모나 장애아, 저소득층 등 취약계층 기준을 전제로 하였다.

2021년 아동예산 15조 6천억 원은 기능별로 보육 약 11조 9천억 원(76.1%), 아동복지 약 2조 4천억 원(15.1%), 취약계층 지원 약 7천억 원(4.2%), 아동보호 약 4천억 원(2.7%), 아동돌봄 약 3천억 원(1.8%)으로 이루어져 있다.

‘보육’은 6개 부처의 총 20개 사업으로 이루어지며, 예산액은 총 11조 8,982억 원(전체 아동예산의 76.1%)이다. 해당 사업은 아동 가구에

그림 6. 2021년 아동예산 현황: 기능별 아동예산 금액 및 비율



주: 금액이나 비율은 끝수 처리에 따라 미미하게 달라질 수 있음.

자료: 기획재정부. 열린재정 자료. <https://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2021. 10. 30. 인출하여 자체 분석.

대한 '보육료 지원'<sup>7)</sup>이 9조 9,374억 원(83.5%)으로 예산 규모가 가장 크고, '어린이집 지원'<sup>8)</sup> 1조 9,223억 원(16.2%), '사업 관리 및 교육 등'<sup>9)</sup> 간접 지원' 385억 원(0.3%) 등의 순서이다. 부처별로는 보건복지부 5조 9,584억 원(50.1%),

교육부 3조 9,168억 원(32.9%), 고용노동부 1조 7,189억 원(14.4%), 여성가족부 2,515억 원(2.1%) 등이다. 보건복지부 보육사업은 '어린이집 교원 양성 지원' 등 3개 사업을 제외하면 모두 지자체 보조사업으로 운영되고 있다.

표 3. 2021년 아동예산 현황: '보육' 부문

(단위: 십억 원, %)

부처	회계	세부 사업명	운영 방식	예산액
보건복지부	일반회계	영유아 보육료 지원	보조	3,395
	일반회계	가정양육수당 지원 사업	보조	761
	일반회계	시간제보육 지원	보조	22
	일반회계	보육교직원 인건비 및 운영 지원	보조	1,614
	일반회계	공공형 어린이집	보조	61
	일반회계	보육사업 관리	직접, 보조	4
	일반회계	보육실태조사	직접, 보조	1
	일반회계	'어린이집 확충' 등 6개 사업		101
	소계			5,958 (50.1)
교육부	유아교육지원특별회계	유아교육비·보육료 지원	보조	3,917 (32.9)
고용노동부	고용보험기금	모성보호 육아 지원	직접	1,592
	고용보험기금	'직장어린이집 지원' 등 2개 사업	직접, 출연, 보조	127
	소계			1,719 (14.4)
여성가족부	일반회계	아이돌봄 지원	직접, 보조	251.5 (2.1)
국방부	일반회계	군어린이집 운영 지원	-	49 (0.4)
국세청	일반회계	직장어린이집 운영	-	4 (0.03)
합계				11,898 (100.0)

주: 1) ( )는 '보육' 부문의 전체 예산 금액 대비 비율임.

2) 금액이나 비율은 끝수 처리에 따라 미미하게 달라질 수 있음.

자료: 기획재정부. 열린재정 자료. <https://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2021. 10. 30. 인출하여 자체 분석.

7) '영유아 보육료 지원', '가정양육수당 지원 사업', '시간제보육 지원', '유아교육비 보육료 지원', '모성보호 육아 지원', '아이돌봄 지원'의 6개 사업을 포함한다.

8) '보육교직원 인건비 및 운영 지원', '어린이집 확충', '공공형 어린이집', '어린이집 기능 보강', '직장어린이집 지원' 등 7개 사업을 포함한다.

9) '어린이집 교원 양성 지원', '보육진흥원 운영 지원', '보육실태조사', '모성보호사업 운영' 등 7개 사업을 포함한다.

표 4. 2021년 아동예산 현황: '아동돌봄' 부문

(단위: 십억 원, %)

부처	회계	세부 사업명	운영 방식	예산액
보건복지부	일반회계	다함께 돌봄 사업	직접,보조	41.3
	일반회계	지역아동센터 지원	직접,보조	187.4
	소계			228.7 (80.2)
여성가족부	청소년육성기금	청소년방과후활동 지원	직접,보조	28.2 (9.9)
교육부	일반회계	초등돌봄교실 시설 확충	보조	21.0 (7.4)
농림축산식품부	일반회계	초등돌봄교실 과일·간식 지원 시범사업	-	7.2 (2.5)
합계				285.1 (100.0)

주: 1) ( )는 '아동돌봄' 부문의 전체 예산 금액 대비 비율임.

2) 금액이나 비율은 끝수 처리에 따라 미미하게 달라질 수 있음.

자료: 기획재정부, 열린재정 자료. <https://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2021. 10. 30. 인출하여 자체 분석.

'아동돌봄'은 4개 부처의 5개 사업으로, 예산액은 총 2,851억 원(전체 아동예산의 1.8%)이다. 한시 사업으로 2022년까지 예정된 '초등돌봄교실 시설 확충' 210억 원을 제외하면 2,641억 원(전체 아동예산의 1.7%)이다. 아동돌봄 사업은 '초등돌봄교실 시설 확충'을 제외하면 직접사업과 보조사업이 결합된 방식이다.

'아동보호'는 8개 부처의 총 29개 사업으로, 예산액은 총 4,188억 원(전체 아동예산의 2.7%)이다. 여성가족부 1,182억 원(28.2%), 보건복지부 889.6억 원(21.2%), 경찰청 682억 원(16.3%), 기획재정부 531억 원(12.7%) 등의 순서이다. 예산편성권 기준이 아닌 사업 주무 부

처 기준을 적용하면 법무부와 기획재정부 아동 예산사업은 보건복지부로 포함되어 보건복지부의 해당 사업 규모가 총 1,710억 원(40.8%)으로 가장 크다.<sup>10)</sup>

아동보호 중 요보호아동<sup>11)</sup> 사업은 17개 사업(아동보호 부문 사업 수 기준 58.6%)으로 해당 예산액은 총 2,694억 원(예산액 기준 64.3%)인데, 보건복지부 883.1억 원(32.8%), 여성가족부 861.3억 원(32.0%), 기획재정부 531.2억 원(19.7%), 법무부 289.5억 원(10.7%) 등의 순서이다. 법무부와 기획재정부의 요보호아동사업 소관 부처가 보건복지부임을 감안하면, 보건복지부의 요보호아동사업 예산 규모는 총 1,704억

10) 2022년부터 '요보호아동 그룹홈 운영 지원'과 '아동학대 피해자 보호 및 지원'의 예산편성은 기존 기획재정부와 법무부로부터 보건복지부로 이관되었다.

11) 요보호아동은 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 보호자가 아동을 양육하기에 부적당하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동을 말한다(아동복지법 제2조).

표 5. 2021년 아동예산 현황: '아동보호' 부문

(단위: 십억 원, %)

부처	회계	세부 사업명	운영 방식	예산액
보건복지부	일반회계	아동발달지원계좌(보조)	보조	25.0
	일반회계	보호종료아동 자립수당 지급	직접, 보조	22.2
	일반회계	아동권리보장원 운영 지원	보조	19.8
	일반회계	아동보호전담요원	직접, 보조	10.9
	일반회계	'요보호아동 자립 지원' 등 5개 사업 <sup>2)</sup>		11.0
	소계			89.0 (21.2)
법무부 <sup>1)</sup>	일반회계	아동 인권 증진	직접	0.2
	범죄피해자보호기금	아동학대 피해자 보호 및 지원	보조	28.7
	소계			29.0 (6.9)
기획재정부 <sup>1)</sup>	복권기금	요보호아동 그룹홈 운영 지원	보조	26.7
	복권기금	입양아동 가족 지원	보조	19.4
	복권기금	'아동복지시설 기능 보강' 등 2개 사업		7.0
	소계			53.1 (12.7)
여성가족부	청소년육성기금	청소년 사회안전망 구축	직접, 보조	63.7
	청소년육성기금	청소년복지시설 운영 지원	직접, 보조	22.4
	청소년육성기금, 일반회계	'청소년치료재활센터 운영' 등 6개 사업		32.1
	소계			118.2 (28.2)
경찰청	일반회계	아동·청소년 보호 및 수사 활동	직접	12.9
	일반회계	'아동안전지킴이' 등 2개 사업		55.3
	소계			68.2 (16.3)
식품의약품안전처	일반회계	어린이 먹을거리 안전 관리 강화		56.2 (13.4)
과학기술정보통신부, 산업통상자원부	일반회계	'실종아동 등 신원 확인을 위한 복합인지기술 개발' 등 2개 사업		5.1 (1.2)
요보호아동사업(응영 부분)				269.4 (64.3)
합계				418.8 (100.0)

주: 1) ( )는 '아동보호' 부문의 전체 예산 금액 대비 비율임.

2) 금액이나 비율은 끝수 처리에 따라 미미하게 달라질 수 있음.

3) 응영 부분은 '요보호아동' 사업에 해당함.

① 해당 부처가 예산편성권을 갖는 경우로, 실제 사업의 소관 부처는 보건복지부임.

② 5개 사업 중 '아동 안전사고 예방 사업'(2021년 예산 6억 5천만 원)을 제외한 나머지 4개 사업은 모두 요보호아동사업에 해당함.

자료: 기획재정부, 열린재정 자료. <https://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2021. 10. 30. 인출하여 자체 분석.

원으로 전체 요보호아동사업 예산의 63.2%를 차지한다.

‘아동복지’는 5개 부처의 19개 사업으로, 예산액은 총 2조 3,672억 원(전체 아동예산의 15.1%)이다. 보건복지부 소관 사업이 2조 2,359억 원(94.5%), 여성가족부 941억 원(4.0%) 등이고, 보건복지부의 ‘아동수당 지급’이 2조 2,195억 원으로 93.8%를 차지한다. 여성가족부의 ‘지역 청소년활동정책 진흥 사업’과 ‘한국청소년상담

복지개발원 운영 지원’을 제외하면 직접사업과 지자체 보조사업이 병행되고 있다.

‘취약계층 지원’은 4개 부처의 9개 사업으로, 예산액은 총 6,609억 원(전체 아동예산의 4.2%)<sup>12)</sup>이다. 여성가족부 소관이 3,197억 원(48.4%)으로 가장 크고, 보건복지부 2,132억 원(32.3%), 교육부 1,030억 원(15.6%), 고용노동부 249억 원(3.8%) 등이다. 보건복지부의 ‘공공어린이재활병원 건립’(보조)과 ‘고용보험 미적용자 출산

표 6. 2021년 아동예산 현황: ‘아동복지’ 부문

(단위: 십억 원, %)

부처	회계	세부 사업명	운영 방식	예산액
보건복지부	일반회계	아동수당 지급	직접, 보조	2,219.5
	국민건강증진기금	영유아 사전 예방적 건강관리	직접, 보조	8.4
	일반회계	‘저출산고령사회위원회 사무처 지원’ 등 3개 사업		8.0
	소계			2,235.9 (94.5)
여성가족부	일반회계	한국청소년활동진흥원 운영 지원	직접, 보조	37.1
	일반회계	국립청소년수련시설 건립	직접	22.3
	일반회계	한국청소년상담복지개발원 운영 지원	출연	9.1
	일반회계, 청소년육성기금	‘청소년 국제교류 지원’ 등 6개 사업		25.7
	소계			94.1 (4.0)
과학기술정보통신부	국립과천과학관	‘국립어린이과학관 운영’ 등 3개 사업		4.5 (0.2)
문화체육관광부	국민체육진흥기금	초등학교 스포츠강사 배치 지원		11.7 (0.5)
환경부	에너지및자원사업특별회계	어린이 통학차량 LPG차 전환 지원		21.0 (0.9)
합계				2,367.2 (100.0)

주: 1) ( )는 ‘아동복지’ 부문의 전체 예산 금액 대비 비율임.

2) 금액이나 비율은 끝수 처리에 따라 미미하게 달라질 수 있음.

3) 보건복지부 사업에서 ‘아동수당 지급’을 제외한 ‘아동복지’ 예산은 총 165억 원임.

자료: 기획재정부, 열린재정 자료. <https://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2021. 10. 30. 인출하여 자체 분석.

12) 아동보호 부문 사업으로 분류된 ‘아동발달지원계좌’를 포함할 경우 총 6,859억 원이다.

표 7. 2021년 아동예산 현황: '취약계층 지원' 부문

(단위: 십억 원, %)

부처	회계	세부 사업명	운영 방식	예산액
여성가족부	양성평등기금	한부모가족 자녀 양육비 등 지원	직접, 보조	306.7
	양성평등기금, 일반회계	'여성 청소년 보건위생물품 지원' 등 2개 사업		13.1
	소계			319.7 (48.4)
보건복지부	일반회계	장애아동 가족 지원	직접, 보조	117.3
	일반회계	드림스타트	직접, 보조	64.2
	일반회계	저소득층 기저귀·조제분유 지원	직접, 보조	18.3
	국민건강증진기금	공공어린이재활병원 건립	보조	13.3
	소계			213.2 (32.3)
교육부	일반회계	교육급여	직접, 보조, 출연	103.0 (15.6)
고용노동부	고용보험기금	고용보험 미적용자 출산급여	직접	24.9 (3.8)
합계				660.9 (100.0)

주: 1) ( )는 '취약계층 지원' 부문의 전체 예산 금액 대비 비율임.

2) 금액이나 비율은 끝수 처리에 따라 미미하게 달라질 수 있음.

자료: 기획재정부. 열린재정 자료. <https://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2021. 10. 30. 인출하여 자체 분석.

급여'(직접)를 제외하면 보조사업과 직접사업이 병행되는 구조이다.

#### 다. 지출 유형별 아동예산 운용 현황

지출 유형별로 아동예산은 현금 급여 3조 5천 억 원(22.3%), 현물 제공 12조 1천억 원(77.3%), 운영비 등 595억 원(0.4%)으로 이루어진다. 현금 급여는 아동복지의 '아동수당 지급'과 보육 등이 중심이고, 현물 제공은 보육 부문이 중심이다.

기능별과 결합하면 '보육' 부문은 현물 제공이 11조 989억 원으로 93.3%를 차지하는데 교육 부의 '유아교육비·보육료 지원' 3조 9,168억 원,

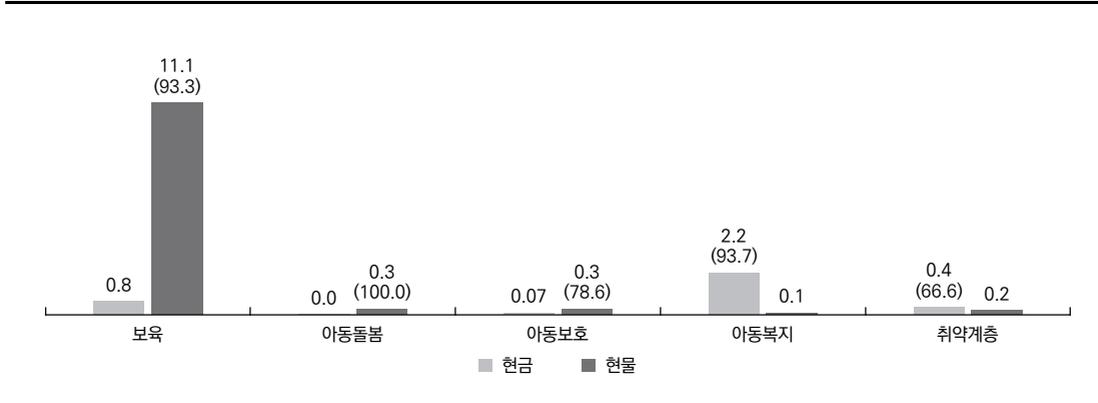
보건복지부의 '영유아 보육료 지원' 3조 3,952 억 원, '보육교직원 인건비 및 운영 지원' 1조 6,141억 원 등이고, 현금 급여 사업은 하나로 보건복지부의 '가정양육수당 지원' 7,608억 원이다.

'아동돌봄' 부문은 모두 현물 제공으로, 보건복지부의 '지역아동센터 지원' 1,874억 원, '다 함께 돌봄 사업' 413억 원, 여성가족부의 '청소년 방과후활동 지원' 282억 원 등이다.

'아동보호' 부문은 현금 급여가 666억 원으로 15.9%, 현물 제공은 3,293억 원으로 78.6%를 차지한다<sup>13)</sup>. 현금 급여 사업은 보건복지부의 '아동발달지원계좌' 250억 원, '보호종료아동 자립수당 지급' 222억 원 등이고, 현물 사업은 여성

그림 7. 2021년 아동예산 현황: 지출 유형별·기능별

(단위: 조 원, %)



주: 1) ( )는 해당 기능별 예산에서 각 지출 유형별 예산의 비율을 나타내고, 관리·정책성 사업은 포함하지 않음.  
 2) 금액이나 비율은 끝수 처리에 따라 미미하게 달라질 수 있음.  
 자료: 기획재정부. 열린재정 자료. <https://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2021. 10. 30. 인출하여 자체 분석.

가족부의 ‘청소년 사회안전망 구축’ 637억 원, 보건복지부의 ‘아동권리보장원 운영 지원’ 및 ‘아동보호전담요원’ 306억 원 등이다.

‘아동복지’ 부문은 현금 급여가 2조 2,195억 원으로 93.7%, 현물 제공은 1,386억 원으로 5.9%를 차지한다. 현금 급여 사업은 하나로, 보건복지부의 ‘아동수당 지급’이 2조 2,195억 원이다. 현물 제공 사업은 여성가족부의 ‘한국청소년활동진흥원 운영 지원’ 371억 원, ‘국립청소년수련시설 건립’ 223억 원 등이다.

‘취약계층 지원’ 부문은 현금 급여가 4,405억 원으로 66.6%를, 현물 급여는 2,204억 원으로 33.3%를 차지한다. 현금 급여 사업은 총 5개로, 보건복지부의 ‘한부모가족 자녀 양육비 등 지원’

3,067억 원, 고용노동부의 ‘고용보험 미적용자 출산급여’ 249억 원, 교육부의 ‘교육급여’ 1,030억 원 등이고, 현물 제공 사업은 보건복지부의 ‘장애 아동 가족 지원’ 1,173억 원, ‘드림스타트’ 642억 원, ‘저소득층 기저귀·조제분유 지원’ 183억 원 등이다.

#### 라. 연령대별 아동예산 운용 현황

연령대별로 2021년 아동 관련 예산 15조 6천억 원은 영유아기 14조 5,261억 원(93.0%), 아동기 7,365억 원(4.7%), 청소년기 3,567억 원(2.3%)으로 구성된다. 연령대 구분은 영유아기는 만 0~7세, 아동기는 초등, 청소년기는 중·

13) 현금급여와 현물 제공의 합계가 100%에 미달하는 부분은 ‘아동·여성안전교육문화사업’, ‘실종아동등 신원확인을 위한 복합인 지기술개발’ 등 관리·정책성 사업에 해당한다.

표 8. 2021년 아동예산 현황: 연령대별 · 기능별

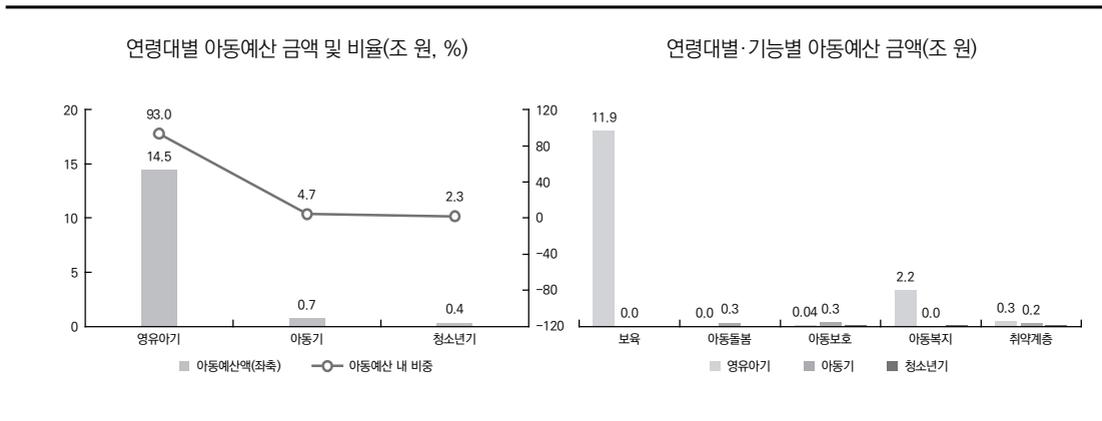
(단위: 십억원, %)

연령대	기능	소관	세부 사업명	운영 방식	예산액		
영유아기	보육	교육부	유아교육비 보육료 지원	보조	3,916.8		
		보건복지부	영유아 보육료 지원	보조	3,395.2		
		보건복지부	보육교직원 인건비 및 운영 지원	보조	1,614.1		
		고용노동부	모성보호 육아 지원	직접	1,591.5		
		보건복지부	가정양육수당 지원 사업	보조	760.8		
		여성가족부	아이돌봄 지원	직접, 보조	251.5		
		기타				368.3	
		소계				11,898.2 (81.9)	
	아동보호	보건복지부	아동권리보장원 운영 지원	보조	19.8		
		기획재정부	입양아동 가족 지원	보조	19.4		
		기타				2.8	
		소계				42.0 (0.3)	
	아동복지	보건복지부	아동수당 지급	직접, 보조	2,219.5		
		보건복지부	영유아 사전 예방적 건강관리	직접, 보조	8.4		
		기타				8.0	
		소계				2,235.9 (15.4)	
	취약계층	여성가족부	한부모가족 자녀 양육비 등 지원	직접, 보조	306.7		
		고용노동부	고용보험 미적용자 출산급여	직접	24.9		
		보건복지부	저소득층 기저귀·조제분유 지원	직접, 보조	18.3		
	누계				14,526.1 (93.0)		
	아동기	아동돌봄	보건복지부	지역아동센터 지원	직접, 보조	187.4	
			보건복지부	다함께 돌봄 사업	직접, 보조	41.3	
			기타				28.2
			소계				249.7 (34.)
		아동보호	기획재정부*	요보호아동 그룹홈 운영 지원	보조	26.7	
			법무부*	아동학대 피해자 보호 및 지원	보조	28.7	
			보건복지부	아동발달지원계좌(보조)	보조	25.0	
보건복지부			보호종료아동 자립수당 지급	직접, 보조	22.2		
기타				155.7			
소계				258.5 (35.1)			
아동복지		환경부	어린이 통학차량 LPG차 전환 지원	-	21.0		
		문화체육관광부	초등학교 스포츠강사 배치 지원	-	11.7		
		기타				4.5	
		소계				37.1 (5.0)	
취약계층		보건복지부	장애아동 가족 지원	직접, 보조	117.3		
		보건복지부	사례관리 전달체계 개선(드림스타트)	직접, 보조	53.4		
누계				736.5 (4.7)			

연령대	기능	소관	세부 사업명	운영 방식	예산액	
청소년기	아동돌봄	여성가족부	청소년 방과후활동 지원	직접, 보조	28.2	
		소계				28.2 (7.9)
	아동보호	여성가족부	청소년 사회안전망 구축	직접, 보조	63.7	
		여성가족부	청소년복지시설 운영 지원	직접, 보조	22.4	
		기타				32.1
		소계				118.2 (33.1)
	아동복지	여성가족부	한국청소년활동진흥원 운영 지원	직접, 보조	37.1	
		여성가족부	국립청소년수련시설 건립	직접	22.3	
		기타				34.8
		소계				94.1 (26.4)
	취약계층	교육부	교육급여	직접, 보조, 출연	103.0	
		여성가족부	여성 청소년 보건위생물품 지원	직접, 보조	7.2	
		여성가족부	청소년수련시설 운영 지원	직접, 보조	6.0	
		소계				116.1 (32.5)
	누계					356.7 (2.3)
	총계					15,619.3 (100.0)

주: 1) ( )는 전체 아동예산에서 연령대별 예산의 비율임.  
 2) 금액이나 비율은 끝수 처리에 따라 미미하게 달라질 수 있음.  
 3) \*\*의 사업 소관부처는 보건복지부임.  
 자료: 기획재정부. 열린재정 자료. <https://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2021. 10. 30. 인출하여 자체 분석.

그림 8. 2021년 아동예산 현황: 연령대별·기능별



주: 금액이나 비율은 끝수 처리에 따라 미미하게 달라질 수 있음.  
 자료: 기획재정부. 열린재정 자료. <https://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2021. 10. 30. 인출하여 자체 분석.

고등으로 하였다. 단, 만 18세 미만 아동에 대해 포괄적으로 적용될 수 있는 아동보호는 해당 연령대 아동 수를 감안하여 아동기로 구분하여, 아동기의 아동보호 예산 비중이 다른 연령대에 비해 과대계상될 여지가 있다. 보육·아동복지는 영유아기에 집중되어 있고, 아동돌봄·아동보호는 아동기에 집중되었으며, 취약계층 지원은 아동의 연령대가 높을수록 비율이 낮아지는 구조이다.

‘영유아기’ 예산은 기능별로 ‘보육’ 11조 8,982억 원(81.9%)의 비중이 가장 크고, 다음으로 ‘아동복지’ 2조 2,359억 원(15.4%), ‘취약계층 지원’ 3,499억 원(2.4%), ‘아동보호’ 420억 원(0.3%) 등의 순서이다. ‘아동기’ 예산은 기능별로 ‘아동보호’ 2,585억 원(35.1%)의 비중이 가장 크고, 다음으로 ‘아동돌봄’ 2,497억 원(34.9%), ‘취약계층 지원’ 1,840억 원(25.0%), ‘아동복지’ 371억 원(5.0%) 등의 순서이다. ‘청소년기’ 예산은 기능별로 ‘아동보호’ 1,182억 원(33.1%)의 비중이 가장 크고, 다음으로 ‘취약계층 지원’ 1,161억 원(32.5%), ‘아동복지’ 941억 원(26.4%), ‘아동돌봄’ 282억 원(7.9%) 등의 순서이다.

#### 4. 맺으며

우리나라는 합계출산율이 국제적으로 유례없는 수준의 저점을 갱신하고 있음에도 아동으로 대표되는 가족 부문 사회보장 재정 지출은 OECD 평균과 비교해 격차가 크다. 글로벌 국가

들은 어려운 경제·재정 여건에서도 국가적 투자 관점에서 가족 부문 재정 지출은 대체로 유지 혹은 확대하는 추이를 견지하고 있는데, 이민 효과나 민간복지 등 사회경제적 여건이 특수한 몇 개 국가를 제외하면 우리나라의 가족 부문 사회보장 재정 지출은 OECD 국가 중 최하위권인 것으로 볼 수 있다. 이러한 점을 감안할 때 향후 우리나라의 아동 재정 규모는 더 확대될 필요성이 있는데, OECD 국가 대비 가족 부문 지출의 현금 급여 비율이 낮고 아동에 대한 교육지출이 상대적으로 높은 점이 감안될 수 있다.

2021년 중앙정부 본예산 기준으로 아동 재정 운용 현황을 살펴보면, 다부처 사업으로 운영되며 유사한 기능이라도 연령대별 혹은 특정 대상군별로 소관 부처가 나뉘어 있는 경우가 많다. 아동정책의 중심에 있는 보건복지부의 대다수 사업은 지자체 보조율 평균 60% 정도의 국고보조사업으로 운영되며, 중앙부처의 직접사업 비중은 작고 지자체의 사무와 재정 부담이 커지는 구조이며, 기능별·유형별·연령대별로 유아기 보육 관련 현물 사업에 집중되어 있는 것으로 나타난다.

위와 같은 국제 비교와 현행 아동예산 운용상 특징을 감안할 때, 아동 재정의 효율성과 재정 운용의 안정성, 정책 수요 등을 감안한 효과성 제고 등의 관점에서 가능한 정책 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

우선, 아동 재정 사업의 효율성을 제고하는 방향에서 현재 연령대별 혹은 특정 대상군별로

소관 부처가 분리되어 있는 체계를 개선할 필요가 있다. 현재 아동돌봄에서 영유아기 아동은 보건복지부와 여성가족부, 학령기 아동은 여성가족부와 교육부가 주관하고 있다. 예를 들어, 영유아기 아동 보육과 관련해서는 보건복지부가 대다수 사업을 주관하는 가운데 여성가족부가 만 12세 이하 아동을 대상으로 하고 있으나 사실상 취학 전 아동의 보육 사각지대 해소를 목적으로 하는 '아이돌봄 지원' 사업을 주관하고 있다. 학령기 아동에 대해서는 보건복지부의 다함께 돌봄 사업(6~12세), 여성가족부의 청소년 방과후활동 지원(초 4~중 3), 교육부의 초등돌봄교실(저소득 등 초등생) 등이 분절적으로 운영되고 있다. 보호대상아동의 경우에도 보건복지부의 그룹홈과 학대피해아동쉼터, 아동양육시설, 가정위탁, 여성가족부의 청소년상담복지센터와 청소년쉼터, 청소년자립지원관, 청소년회복지원시설, 교육부의 위(Wee)클래스 등으로 부처 간 중복이 있다. 취약계층 아동 지원의 경우 보건복지부는 드림스타트와 장애아, 여성가족부는 한부모가족, 고용노동부는 고용보험 미적용자를 대상으로 하는 등 분절화되어 있다. 이러한 다부처 사업 구조는 아동예산의 중복을 발생시키고, 사각지대 해소 등을 위한 성과 측정 및 효과 관리를 어렵게 한다. 따라서 아동 연령대별 혹은 대상군별 특성이나 정책 수요, 지자체의 아동 분포나 지역 특수성 등을 우선적으로 감안하여 더욱 종합적인 정책 설계와 집행이 이루어지도록 할 필요가 있다.

다음은 아동사업 대부분이 지자체 단위에서 집행되는 국고보조사업으로 운영되고 있는 점에 대한 개선 방안이다. 국고보조사업은 국가와 지방이 정책적으로 상호 이해관계가 있고 사업 시행 시 일정 수준의 행정력 확보나 특정한 정책 시행에 대한 강제가 필요할 때, 소요 경비의 일부 혹은 전부를 중앙정부가 지원하면서 이를 지자체가 집행토록 하는 성격의 사업이다. 아동사업에서 국고보조사업 비중이 큰 이유는 민선 자치단체의 특성상 지역 주민의 요구가 높은 다른 분야 사업에 의해 우선순위가 밀릴 수 있는 상황에서, 전국적으로 일정 수준 이상의 아동사업이 시행될 수 있도록 중앙정부가 기획·설계한 정책을 국고보조의 재정구조를 통해 아동이 거주하는 지자체에서의 실제적 집행을 강제할 수 있기 때문이다. 그러나 지자체별로 구체적인 정책 여건이나 수요가 다를 수 있음에도 중앙정부에서 전국적 표준을 수립해 국고보조사업으로 강제하는 데는 무리가 따를 수 있다. 특히, 지자체별로 사회경제적 여건이나 재정 여건의 차이가 커지고 있어 주어진 예산 제약 하에 아동 재정 사업에서 최적의 정책 수립이나 제도 설계가 지자체별로 상이할 수 있는 점은 중앙정부 중심 국고보조사업의 효과성을 저해하는 부분이 될 것이다. 또한 아동사업에 배치된 지방 공무원 수가 제한되어 있는 상황에서 다수의 국고보조사업 집행은 해당 분야 지방의 사무 부담을 필요 이상으로 가중시킬 것이다. 따라서 전국 단위의 행정적 표준지침과 집행이 가능한 사업에

대해서는 지자체에 위임하기보다는 중앙정부 사업으로 시행하는 것이 더 효율적일 수 있다. 아동수당, 보호종료아동 자립수당 지급 등 현금 성 급여 사업은 개별 지방 단위의 관리 체계보다는 전국 단위의 지급 시스템을 통해 중앙정부에서 일괄적으로 집행하는 것을 고려할 수 있다. 아동보호사업의 경우에도 대상이 되는 아동 수가 절대적 수준에서 많지 않고 재정력이 취약한 지자체는 보호시설 건립이나 유지, 보호종료 아동 지원 등에서 재정 부담이 클 수 있으므로, 지자체 단위보다는 광역과 기초를 연계한 지역 단위 접근이나 중앙정부 차원의 접근이 사업 시행에 더 효과적일 수 있다. 또한 저출산 추세를 감안할 때 국가적으로 아동정책의 중요성은 커질 수밖에 없고, 이에 따라 아동 수는 감소세를 보이더라도 아동 재정 규모는 확대될 수 있는데, 현재의 국고보조사업 방식은 지자체의 재정 부담을 가중할 것이다. 현재 아동 부문의 국고 보조율은 대략 보건복지부 60%, 여성가족부 40% 수준으로, 대규모 아동사업이 시행될수록 지방의 재정 부담은 높아지는 가운데 정책의 효과성은 제한될 수 있어, 지방의 현실에 맞는 사업이 설계되도록 아동 부문의 지방 자체 사업 비중이 높아지도록 하는 방향에서 중앙정부의 재정 부담을 높이거나 매칭 재원과 함께 지방에 완전 이양하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

다음으로, 현행 아동예산사업이 영유아기 보육에 집중된 구조에 대한 개선 방안이다. 아동의 출산과 양육을 장려하기 위해서는 우선적으로

로 가계의 양육비 부담이 줄어야 하고, 아동이 출생 후 성인으로 성장할 때까지 적절한 보살핌이 이루어지는 사회적 여건이 조성되어야 할 것이다. 최근 2015~2019년 가계동향조사를 이용해 분석한 결과를 보면, 아동 가구의 월평균 소비 수준은 300만 원대로 100만~200만 원대인 무자녀 가구에 비해 높고 경기 여건에 따른 소비지출이 상당히 비탄력적이다(이영숙 외, 2021b). 이러한 특징은 영유아기 가구보다는 학령기 가구에서 더 강하게 나타나, 아동의 생애주기별 양육환경의 특성을 감안할 때 학령기 아동에 대한 정부의 지원이 더 강화될 필요가 있다. 이는 돌봄체계 구축과 현금 급여 지급 확대로 나누어 살펴볼 수 있다. 아동예산 현황 분석에서 본 바와 같이 우리나라는 현재 취학 전 영유아 보육을 위한 재정 투입 비율(2021년 기준 전체 아동예산의 76.1%)은 매우 큰 반면, 학령기 아동돌봄에 대한 재정 투입 비율은 매우 낮은 수준(1.8%)이다. 맞벌이 부모가 증가하는 추세에서 학령기 아동에 대한 돌봄은 선택이 아니라 안정적인 육아를 위한 필수가 되고 있어, 취학 전후로 구분되는 보육과 돌봄 간 불균형이 해소되어야 할 것이다. 현금 급여의 경우 OECD 국가 통계에서 볼 수 있듯이 대다수 국가에서는 학령기 아동에 대해서도 일정 정도 현금 지원이 이루어지고 있다. 대표적인 경우가 아동수당이 될 수 있는데, 대다수 OECD 국가들 중 일부를 제외하면 만 18세 미만 아동이 지급 대상이 되고 있고, 이후에도 대학 진학이나 기술교육 등으로 인해

취업 상태가 아닌 경우 20대 초·중반까지 지급이 연장되고 있다. 우리나라는 현재 만 8세 미만 아동에 한해 아동수당이 지급되고 있어, 취학 전 아동을 대상으로 하여 전체 아동의 30% 정도를 포괄하는 수준이다. 아동수당의 지급 대상을 단계적으로 학령기 전반이나 일본과 같이 중학교 졸업 시까지 확대하는 방안이 검토될 수 있겠다. 단, 아동수당은 현행 월 10만 원 지급을 전제로 하여 지급 대상을 학령기 초반으로 확대하는 경우 대략 3조 2천억 원, 중등 및 고등까지는 각각 4조 9천억 원, 5조 9천억 원의 추가 재원이 소요되는 것으로 추계되어 재원 확보가 필요하다(이영숙 외, 2020). 이러한 재원에 대해서는 ‘아동기금’ 등 재정운용을 통해 아동 수 감소 추세에 따라 자연적으로 발생하는 재정 여력을 아동 부문으로 환류 하는 방안과 현재 학령기 아동인구 감소세를 반영하지 않고 있는 지방교육재정교부금 산정 방식 변경이나 교육부 혹은 교육청과의 공동 사업 추진 등을 검토해 볼 수 있다. 현재 우리나라의 아동정책은 돌봄과 현금 사업을 중심으로 학령기 아동에서 취약한 상황인데, 지방 교육재정은 동일하게 학령기 아동을 대상으로 하고 있고, 경제성장에 따라 증가하는 내국세를 기반으로 매년 일정률의 재원이 확보되고 있어, 아동복지와 교육 간 최적의 정책 조합과 적절한 재원 배분 방안이 모색되어야 하는 시점이다.

다음으로, 경제적으로 취약하거나 사회적으

로 보호가 필요한 아동에 대한 지원을 강화하기 위한 개선 방안이다. 여기에는 아동보호시설 확보 등 서비스 기반을 마련하는 것과 급여 지원 등 현금성 사업을 확대하는 것이 포함된다. 2021년 기준 아동보호예산은 전체 아동예산 중 비율이 2.7%(요보호아동예산은 1.7%)로, 이 예산은 사회안전망 차원의 필수적 성격이 있음에도 불구하고 아동돌봄 다음으로 재정 규모가 작다. 이와 관련하여 우선 다수 부처에서 유사한 기능으로 분절적·중첩적으로 시행되는 사업들을 통합적으로 재구조화하는 방안이 필요하다. 그리고 보호종료아동 자립수당 지급, 아동발달 지원계좌 지원 등 보호대상아동에 대한 현금 급여가 성인기의 안정적인 정착자금일 수 있도록 보장성이 강화되어야 할 것이다. 단, 이때도 아동수당 확대에서와 같이 인원수를 기준으로 지급되는 현금 급여의 특성상 현물(서비스)과 달리 규모의 경제가 발생하지 않고 재정 규모가 비례적으로 커지게 되므로, 제도 확대에 앞서 재원 확보 방안이 마련되어야 한다.

마지막으로, 아동 재정 사업의 성과 추적 및 관리 체계 기반 확보, 중복 수급 방지 등 엄격한 재정 관리 등을 위해 전국 단위로 통일된 아동 지원 사업 신청 및 지급 시스템을 구축하고, 이를 운용·관리하는 주체로 아동청(가칭)을 신설하는 등 아동 재정의 수행체계(governance)를 검토할 필요도 있다. ■

## 참고문헌

- OECD. StatExtracts.  
<http://stats.oecd.org/index.aspx> 에서 2022. 11. 13. 인출
- 기획재정부. 열린재정.  
<https://www.openfiscaldata.go.kr> 에서 2021. 10. 30. 인출.
- 김수정, 정익중. (2017). **아동빈곤의 사회경제적 비용 추계**.
- 이영숙, 하솔잎, 김은정, 국중호, 손동기, 고제이, 박영선. (2020). **아동수당 발전방향별 추진전략**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이영숙, 최혜진, 류정희, 김지민, 안승재, 김영록. (2021a). **아동 분야 예산 투자 개선방안 검토 연구**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이영숙, 하솔잎, 고숙자. (2021b). **경기변동의 아동양육 영향 분석과 주요국 사례를 통해 본 아동수당 개선방안**. 세종: 한국보건사회연구원.
- Björkenstam, C., Kosidou, K., & Björkenstam, E. (2017). Childhood adversity and risk of suicide: Cohort study of 548,721 adolescents and young adults in Sweden. *British Medical Journal*, 357, j1334.
- Blanden, J., Hansen, K., & Machin, S. (2010). The economic cost of growing up poor: Estimating the GDP loss associated with child poverty. *Fiscal Studies*, 31(3), 289-311
- Duvander, A., Ferrarini, T. & Thalberg, S. (2004). *Swedish parental leave and gender equality: Achievements and reform challenges in a European perspective*. Institute for Futures Studies.
- Evans, G. W., & Kim, P. (2007). Childhood poverty and health: Cumulative risk exposure and stress dysregulation. *Psychological Science*, 18(11), 953-957.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New Social Risks and Welfare States: New Paradigm and New Politics? *New Risks, New Welfare*, edited by P. Taylor-Gooby. New York: Oxford University Press.
- OECD data. Retrieved from <https://data.oecd.org/students/enrolment-rate-in-early-childhood-education.htm> 2021. 11. 13.
- OECD. Retrieved from <https://www.oecd.org/education/school/StartingStrongVI-CountryNote-Japan.pdf> 2021. 11. 13.
- Whitfield, C. L., Anda, R. F., Dube, S., & Felitti, V. J. (2003). Violent childhood experiences and the risk of intimate partner violence in adults: Assessment in a large health maintenance organization. *Journal of Interpersonal Violence*, 18(2), 166-185.

---

# The Characteristics of Child Welfare Finance Management and Developmental Improvement Measures

**Lee, YoungSook**

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

As the total fertility rate declines to a level that threatens the socio-economic system, support for child rearing and the realization of child welfare are becoming the centerpiece of the national agenda. In this study, based on OECD statistics and analysis of central government budget data as of 2021, I examined the characteristics of Korea's child finance management and derived some improvement measures.

Our analysis of the central government's child welfare finance found that current child welfare programs are multi-ministerial and segmented by age and characteristic groups, nationally subsidized but without sufficient level of legally mandated subsidization, and focused on child care support for children in early childhood.

In order to improve the efficiency of child welfare finance and the effectiveness of policy implementation, improvement measures can be sought for improving the governance of child policies, systematizing and optimizing the state subsidy rate for projects for children, returning part to central government projects, and establishing a support system for the entire life-cycle of children.

In addition, policy makers may consider returning the financial capacity generated by the reduction in the number of children or improved efficiency to child welfare finance, and an appropriate allocation of resources by the Education Finance Division for school-age children.