

세계지방자치동향



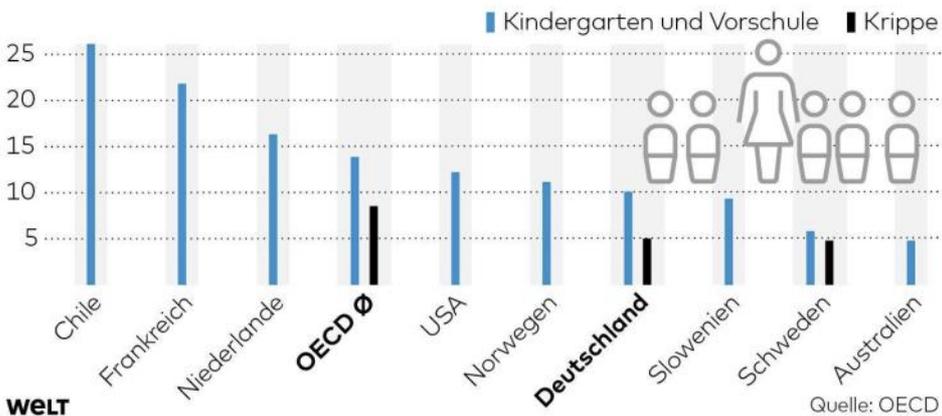
- (독일) 독일 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주의 영유아보육 현황 및 자원분담
- (미국) 텍사스 주 보육 서비스 자원분담 구조 및 방식
: 아동양육 및 발달기금(Child Care and Development Fund, CCDF)
- (일본) 일본의 아동 보육 관련 중앙정부-지방정부 간 자원분담 구조
- (일본) 일본의 아동·육아 지원신제도 관련 주요 시책과 예산

독일 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주의 영유아보육 현황 및 자원분담

독일 영유아보육 개요 및 현황

- 독일의 영유아보육은 크게 두 그룹으로 나누어지는데, 만 3세 미만과 만 3세 이상 취학 전 연령으로 구분됨
- 만 3세 미만의 아동돌봄시설은 탁아소(Krippe)로 주로 불리며, 만 3세 이상 취학 전 연령은 유치원(Kindergarten)로 구분하여 운영되고 있으며, 이를 통틀어 아동일일보육시설(Kindertagesstätte) 또는 흔히 줄여서 KiTa로 불림
- 기본적으로 독일의 영유아보육은 비용을 지불해야 하며, 이는 부모의 소득 또는 아동의 연령을 기준으로 하여 주별, 도시별로 다르게 책정됨
- 보육비는 주 35시간을 기준으로 50,000유로의 소득을 가진 부모의 경우 123유로에서 280유로의 범위이며, 베를린에서는 2018년 8월 1일부터 무상보육을 실시하고 있음

So viele Kinder kommen auf einen Erzieher im Kindergarten



<https://www.welt.de/wirtschaft/article165789005/Was-Sie-wissen-sollten-bevor-Sie-ueber-Ihre-Kita-meckern.html>

| 그림 1 | OECD 보육종사자 1인당 영유아 수 (2017)

- 독일의 영유아보육시설은 세계에서 최상위급인데, 3세 미만의 탁아시설의 경우는 스웨덴에 이어서 두 번째, 3세 이상의 보육시설의 경우는 호주, 스웨덴, 슬로베니아에 이어 네 번째로 시설확보가 잘 되어 있는 것으로 나타남

관련 연방 법률

- 연방 사회보장법(Sozialgesetzbuch) 제8권에서는 영유아와 청소년에 대한 지원(Kinder-Jugendhilfe)을 명시하고 있으며, 영유아보육과 관련해서는 제24조에서 일일보육시설 및 영유아 돌봄 촉진에 관한 권리(§ 24 Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege)에서 법적 근거를 마련해놓고 있음

사회보장법 제8권 - 영유아 및 청소년에 대한 지원 -

제24조 일일보육시설 및 영유아 돌봄 촉진에 대한 권리

(1) 만 1세가 되지 않은 아동은 관련 시설 또는 일일가정보육을 다음과 같은 경우 지원받을 수 있다.

1. 아동이 자립하고 책임감 있고 사회적 인격체로 성장하기 위한 능력이 필요한 경우
2. 양육권자가 다음과 같은 경우
 - a. 유급으로 고용되어 있거나, 채용되거나, 구직 중인 경우
 - b. 직업 훈련 과정, 학교 또는 대학 교육과정에 있는 경우
 - c. 이 법 제2권에 따라 근로자로 편입되는 경우

아동이 한 명의 양육권자와만 동거하는 경우, 이 사람이 법적 보호자를 대신한다. 일일 지원의 범위는 개인의 필요에 따라 다르다.

(2) 만 1세가 된 아동은 만 3세 이전까지 가정보육 또는 아동돌봄 시설에서 조기 아동 지원을 받을 수 있다. 제1항 3문이 이에 유효하다.

(3) 만 3세가 된 아동은 취학 전까지 일일보육시설에서 양육을 받을 권리를 가진다. 공공 청소년 지원기관은 이 연령대가 필요에 따라 종일 돌봄을 받을 수 있는 장소를 제공할 수 있도록 노력하여야 한다. 특별한 필요가 있거나 필요한 경우의 아동은 아동돌봄시설에서 지원받을 수 있다.

...

(6) 추가적인 주(州)법은 이 법에 영향을 끼치지 않는다.

- 3세 미만 아동지원법(Kinderförderungsgesetz)은 위의 사회보장법 제8권 개정 내용을 기본으로 하여 1세 이상 3세 미만의 모든 아동을 위한 보육 권리 보장 및 정원의 확대 보장 등의 내용이 담겨 있음
- 일일보육확충법(Tagesbetreuungsbaugesetz)에서는 3세 미만 영유아에 필요한 보육을 제공하고, 보육시설과 가정보육의 질적인 향상, 보육시설과 동등한 수준의 다양한 가정보육 등을 보장하기 위한 내용이 담겨 있음

- 아동보육 확장을 위한 연방 재정지원법(KitaFinHG)에서는 2008년부터 2021년까지 3세 미만 아동을 위한 보육시설 확충을 위해 주 정부에 지원하는 예산을 명시한 법률로, 2008~2013년은 21억 5천만 유로, 2013~2014년은 5억 8천만 유로, 2015~2018년은 5억 5천만 유로, 2017~2020년은 11억 2천만 유로, 2020~2021년은 10억 유로의 연방예산이 책정되어 있음
- 이 연방 예산은 보육시설의 신설, 확장, 이전, 개수, 장비 투자 등으로 용도가 정해져 있으며, 장비 투자에 대한 사항은 각 주의 법률로 정하도록 하였음

관련 주 정부 법률(노르트라인-베스트팔렌 주)

- 노르트라인-베스트팔렌 주에서는 앞서 언급된 사회보장법의 세부실행을 위한 법률로 아동교육법(Kinderbildungsgesetz NRW)을 제정하여 법적 근거를 마련하였음
- 이 법은 2019년 11월 전면 개정되어 영유아보육의 개혁을 표방하고 있으며 주요한 내용은 아래와 같음
 1. 더 많은 보육종사자에게 자금 지원을 통한 보육의 질 향상
 - 2021년부터 매년 약 7억 5천만 유로의 재정지원을 통해 10,000개 이상의 보육시설에서 직원고용에 대한 자금을 지원하여, 보육품질 향상을 도모
 2. 시설과 종사자에 대해 매년 비용상승에 대한 안전성 확보
 - 실제 비용 인상과 세금 인상을 반영하여 시설 및 종사자의 재정 안전성을 확보
 3. 가족센터¹⁾와 plusKITA, 언어교육 지원 확대를 통한 기회 보장
 - 가족센터당 연간보조금 인상과 언어교육 및 plusKITA²⁾를 위한 재정지원 등에 대한 지원을 1억 유로로 확대
 4. 근무시간의 법적 규정 및 보장
 - 종사자의 근무시간을 법적으로 보장함으로써 보육의 품질을 향상
 5. 보육관련 전문가 자문을 위한 보조금
 - 보육시설의 보육품질 향상과 개발을 위해 전문가 자문을 보육시설(1,000유로) 및 종사자(500유로)에 대해 지원
 6. 종사자의 훈련 및 질 향상을 위한 지원
 - 종사자의 전문성 확보를 위해 1차연도 8,000유로, 2, 3차연도 4,000유로의 교육훈련비

1) 가족센터(Familienzentrum)는 부모가 각종 아동관련 서비스를 보다 쉽게 이용할 수 있도록 하는 시설로 보육서비스뿐만 아니라 가정 내의 문제해결과 교육 소외계층 및 지역의 사회적 참여 촉진 등 모든 계층에 더 평등한 기회를 얻도록 하고 있음

2) plusKITA는 공정한 교육을 위한 NRW주의 특별한 보육기관으로 저소득층, 이민 배경의 자녀 등 교육 소외계층을 대상으로 하고 있음

용을 보육시설에 지원

7. 가정보육의 개선

- 보육 준비시간 등을 근무시간에 포함하는 등 보조금 확대를 통해 가정보육의 질을 강화

8. 추가적인 보육비 면제

- 아동보육시설의 취학 전 마지막 2년 보육비 면제(현재 1년 보육비 면제에서 확대)

9. 필요 보육공간의 확보

- 보육 수요와 필요가 있는 곳에 약 1억 유로를 지원하여 보육공간을 지속적으로 확보

10. 보육서비스의 유연성을 높일 필요가 있는 곳에 재정적 지원

- 일과 삶의 균형 보장을 위해 특별한 시간(이른 아침, 저녁, 주말 및 공휴일)의 보육 기회를 제공

영유아보육 주요 사업 및 재원분담 현황

- 노르트라인-베스트팔렌 주의 2021년 예산안을 살펴보면 아동 및 청소년 지원 분야의 예산이 약 1.5억 유로 책정되어 있으며, 이 중 대부분의 예산이 영유아보육에 편성되어 있음

| 표 1 | 노르트라인-베스트팔렌 주 아동 및 청소년 지원 분야 2021년 세입항목

2021년 세입항목	예산 (유로)	비율(%)
KitaFinHG에 따른 연방교부금	108,957,200	71.10
NRW주 아동조기교육촉진법에 따른 반환금	30,000,000	19.58
연방교부금	10,412,800	6.79
준비금	2,234,000	1.46
기타 세입	1,500,000	0.98
청소년보호법에 따른 주 정부 환급금	147,000	0.10
계	153,251,000	100.00

- 아동보육 분야 세출항목을 살펴보면, NRW주의 아동조기교육촉진법(KiBiz)에 따른 세출이 74.79%로 대부분을 차지하며 연방예산은 아동보육 확장을 위한 연방 재정지원법(KitaFinHG)에 따른 교부금뿐이며, 대부분 주 정부 예산이 투입됨

표 2 | 노르트라인-베스트팔렌 주 아동보육 분야 2021년 세출항목 (청소년 분야 제외)

2021년 세출항목	지출 (유로)	비율(%)
NRW주 아동조기교육촉진법에 따른 세출	2,924,588,200	74.79
NRW주 아동조기교육촉진법에 따른 반환금	425,132,500	10.87
아동보육시설 및 보육서비스 투자를 위한 게마인데 교부금	115,000,000	2.94
KitaFinHG에 따른 연방교부금	108,957,200	2.79
사용아동조기교육촉진법에 따른 plusKITA 보조금	101,250,000	2.59
가정보육 보조금	81,131,400	2.07
가족센터 보조금	62,865,900	1.61
NRW주 아동조기교육촉진법에 따른 보육시설 유연화를 위한 게마인데 교부금 * 게마인데 예산 20% 매칭	50,000,000 (10,000,000)	1.28
특수한 경우의 아동보육을 위한 게마인데 교부금	21,000,000	0.54
기타 보조금	9,200,000	0.24
아동조기교육촉진법의 개선 및 개발을 위한 보조금	7,876,400	0.20
기타 게마인데 교부금	3,400,000	0.09
계	3,910,401,600	100.00

정리

- 사회보장법 제8권 제24조에서 제6항에서 나타나듯이 독일의 영유아보육은 지방자치단체의 별도 법률을 허용하지 않으며 사회보장법의 하위개념으로만 주 정부 법률을 허용하고 있음
- 그러나 강력한 연방제도를 운영 중인 독일에서는 대부분의 영유아보육 예산이 주 정부의 재원으로 운영되고 있으며, 아동보육 확장을 위한 연방 재정지원법에 따른 연방교부금을 제외하면 거의 모두 주 정부의 예산임
- 다만 노르트라인-베스트팔렌 주의 아동교육법에 명시된 보육서비스 유연성을 위한 지원금 등 일부 교부금에 대해서만 기초지자체인 게마인데가 전체 지원금의 20%를 매칭하여 지원하고 있음
- 이는 독일의 전반적인 교육시스템의 특성과도 관련되어 있는데, 독일에서는 의무교육부터 대학교육까지 주 정부의 관할로 이루어지며, 교육 예산 또한 대부분 주 정부의 예산으로 지원되고 있는 특성이 영유아보육에도 유사하게 적용되고 있는 것으로 보임

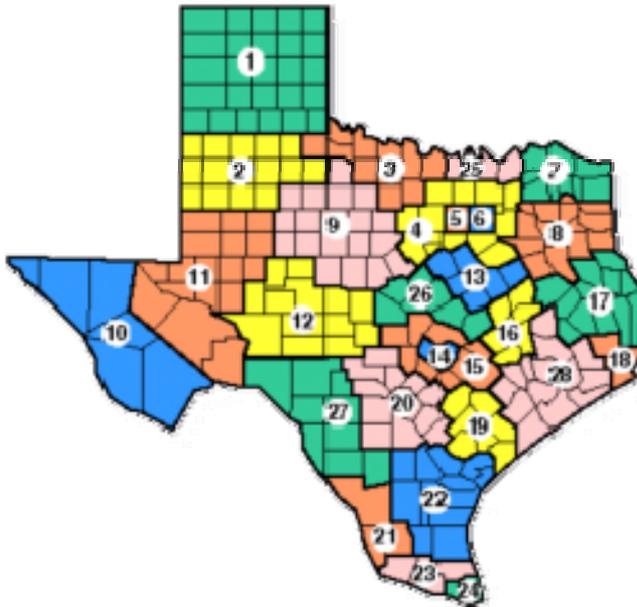
장인성 통신원

(독일 아헨공과대학교)
drong85@naver.com

텍사스 주 보육 서비스 자원부담 구조 및 방식 : 아동양육 및 발달기금 (Child Care and Development Fund, CCDF)

기금의 개요

- 미국의 아동양육 프로그램의 운영은 각 주에서 담당하며, 연방정부는 “아동양육 및 발달기금 (Child Care and Development Fund: CCDF)”을 통해 재정을 지원함
- 각 주에서는 연방정부의 가이드라인 내에서 자율적으로 기금을 운용할 수 있음
- 텍사스 주의 CCDF는 텍사스 주 노동위원회 (Texas Workforce Commission: TWF)에 의해 관리되며, 28개의 지역 인력개발위원회 (Workforce Development Board)가 기금을 집행함



| 그림 1 | 텍사스 주의 인력개발위원회(Workforce Development Board) 구성

- TWC는 저소득 가정의 자녀양육을 보조하는 보육 프로그램을 운영함으로써 부모가 취업 및 직업훈련이나 교육활동에 참여할 수 있도록 하여 장기적인 자립활동을 도모함
- 또한 저소득 가정의 부모들에게 양질의 보육 시설 및 서비스에 대한 교육을 실시하여 아동의 교육수준을 향상시킬 수 있도록 하는데 중점을 두고 있음

기금의 구성

- CCDF는 연방정부와 주정부가 공동으로 기금을 조달하며, 크게 세 가지 기금 유형 (의무, 매칭, 재량 기금)으로 구성됨
 - 1) **재량 기금 (Discretionary Funds)**은 연방정부가 지원하는 기금으로 5세 미만 영유아 비율, 급식 지원 수혜자 비율, 그리고 지역의 1인당 소득수준의 세 가지 항목을 기준으로 각 주에 분배되는 기금임
 - 2) **의무기금 (Mandatory Funds)**은 연방기금으로 1994회계년도나 1995회계년도, 혹은 FY1992-1994동안 평균적으로 배분된 연방기금을 기준으로 각주에 배분되며, AFDC (Aid to Families with Dependent Children)관련 보육프로그램을 위한 기금임
 - 3) **매칭 펀드 (Matching Fund)**는 의회가 책정하여 사회보장법에 명시한 금액과 각 주에 분배된 의무기금의 차이를 보전해주는 기금임
- 매칭 펀드는 전체 13세 미만 인구 대비 해당 주의 13세 미만 인구를 기준으로 책정되며 배분년도 2년 전의 최대치를 기준으로 함
- 매칭 펀드를 수령하기 위해서 각 주는 최소한 사회보장법에 명시된 주 정부 의무지출액 이상의 비-연방 기금을 지출해야 하며, 해당 지출은 “Child Care and Development Block Grant Act of 1990”의 목적에 부합하는 서비스 및 활동에 대한 것이어야 함
- 매칭 펀드 기준을 충족시키기 위한 지출에는 주, 카운티, 시 정부 등 지방정부기관이 출연한 기금 및 민간으로부터의 기부를 통해 조성된 기금을 바탕으로 한 지출이 포함됨

근거 법령

- CCDF는 크게 “Child Care and Development Block Grant Act (CDBG) of 2014”와 “Section 418 of the Social Security Act”에 그 근거를 두고 있음
- CDBG는 주 정부의 의무, 서비스 제공기관 혹은 시설에 대한 의무사항, 관련 인력의 교육 등에 대한 사항을 규정하고 있으며, 사회보장법의 Section 418에서는 보육기금의 책정 및 운용에 관한 사항을 규정하고 있음

- 또한 연방기준집 (Code of Federal Regulations)의 Title 45, Part 98에서는 기금의 목적, 운영, 서비스 수혜자격, 보고의무 등의 사항을 종합적으로 규정 및 정리하고 있음
- 각 주에서는 CCDF를 비롯한 보육관련 기금 운용을 위한 구체적 규정을 마련해두고 있음

기금의 운용

- 보육기금의 구체적 수급자격 및 지원하는 프로그램은 주마다 상이하게 규정하고 있음
- CCDF는 기본적으로 저소득 근로 가구에 대한 아동양육 서비스를 비용을 보조하고 관련 서비스의 질을 향상시키는데 활용됨
- 연방기준집에서는 기금의 활용 기준에 대한 가이드라인을 제공하고 있음
- 각 주는 총 CCDF 금액의 7~9 퍼센트를 보육서비스의 질을 개선하고 양질의 보육시설에 대한 접근성을 향상시키는데 사용해야 함
- CCDF의 관리비용은 전체 기금의 5%를 초과할 수 없음
- 의무기금과 연방 및 주정부에 할당된 매칭 펀드의 최소 70퍼센트는 연방법에서 정하는 가구를 대상으로 사용해야 함
- 이외의 재량기금에 대해서는 최소 의무사항을 제외한 운영 및 활용의 재량권을 주정부에 부여하고 있음

텍사스 주의 기금 구성 및 운용

- 다른 여러 주들과 마찬가지로 텍사스 주의 보육관련 정책 및 프로그램에 대한 지출은 주로 연방기금에 의해 이루어지고 있음
- 2020년 기준 텍사스주 노동위원회 운영 예산보고서에 따르면, 보육관련 항목에 대한 전체 예산은 약 9.3억 달러였음
- 이 중 연방기금은 약 7.6억 달러로 전체 보육관련 예산의 약 82퍼센트를 차지하였음
- 이외 지방정부 출연기금 및 민간 기부금을 통해 조성된 기금은 약 1.7억 달러로 전체 보육관련 예산의 약 18 퍼센트를 차지하였음
- 텍사스 주는 CCDF와 보육 서비스에 사용되는 기타 기금들에 대하여 연방 및 주정부의 의무사항을 반영하고 보육 서비스의 개선 활동 등을 관리하기 위해 관련법을 제정하여 운영하고 있음
- 텍사스 주의 경우 13세 이하의 아동이 있는 가구 (장애 아동의 경우 19세 이하)가 보육서비스 지원의 수급자격을 가지며, 수혜가구는 주 정부와 지방정부의 요구조건을 충족하는 보육 서비스 제공자들 중에서 어떤 서비스를 이용할지 선택할 수 있음

- 보육시설에 대한 기준 및 수급자격에 대한 세부사항은 각 지역의 인력개발위원회 (Workforce Development Board)마다 상이할 수 있음

자료 출처

- The Office of Child Care.
(<https://www.acf.hhs.gov/occ>)
- Section 418 of the Social Security Act
(https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title04/0418.htm)
- Texas Administrative Code Title 40
([https://texreg.sos.state.tx.us/public/readtac\\$ext.ViewTAC?tac_view=2&ti=40](https://texreg.sos.state.tx.us/public/readtac$ext.ViewTAC?tac_view=2&ti=40))
- CCDF Homepage
(<https://childcareta.acf.hhs.gov/ccdf-fundamentals>)
- Texas Rising Stars
(<https://texasrisingstar.org/>)
- Texas Workforce Commission Financial & Grant Information
(<https://www.twc.texas.gov/agency/texas-workforce-commission-financial-grant-information>)
- Legal Information Institute: 45 CFR Part 98
(<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/45/part-98>)

김진탁 통신원

(University of North Texas 행정학과 박사과정)
kjtstar6@gmail.com

일본의 아동 보육 관련 중앙정부-지방정부 간 재원분담 구조

개요

- 본 고에서는 일본의 아동 보육(자녀 양육)과 관련하여 우선 그 배경에 되는 아동 있는 가구 구성의 변화, 자녀 양육 지원의 전개 등을 언급함
- 다음으로 아동수당의 재원별 구조를 증점적으로 하여, 중앙정부나 지방정부의 재원분담 구조만이 아닌 사업주 각출도 있다는 점을 지적하며, 이를 포함한 재원별 분담 구조를 살펴보고 집권당 변화에 따른 평가도 하고 있음
- 마지막으로 한국에 주는 시사점을 언급함

아동 있는 가구 구성의 변화

- 아동이 있는 가구의 추이
 - 일본의 저출산 진행에 따른 문제는 1980년대부터 표면으로 떠오르기 시작했는데, 이는 일본에서 영유아가 있는 가구도 시계열적으로 점차 줄어들었을 것을 짐작하게 함
 - 아동수당법(제3조)에 따르면 '아동'이라 함은 18세가 되는 날 이후 최초의 3월 31일까지의 기간에 있는 자를 말함
 - 후생성 '국민생활기초조사'에서도 18세 미만의 미혼자를 '아동'으로 정의하고 있으므로 이하에서는 '아동'으로 표기하며 논의를 진행함
 - <표 1>에서는 일본에서 아동이 있는 가구와 이들 가구가 전체 가구에서 차지하는 비율, 평균 아동수, 아동이 있는 가구 분류(부부 및 미혼 가구, 한부모(편부·편모) 가구, 3세대 동거 가구, 기타 가구)의 추이를 보이고 있음

| 표 1 | 일본의 아동이 있는 가구의 추이

	아동이 있는 가구	전체 가구 중 비율(%)	평균아동 수 (명)	부부 및 미혼 가구	한부모(편모·편부)가구	3세대 동거 가구	기타 가구
1989 (구성%)	16,426	41.7	1.81	10,742 (65.4%)	677 (4.1%)	4,415 (26.9%)	592 (3.6%)
2019 (구성%)	11,221	21.7	1.68	8,528 (76.0%)	724 (6.5%)	1,488 (13.3%)	480 (4.3%)

주: 1) 단위는 1,000가구이다. 2) 기타 가구는 '단신 가구'를 포함한다.

자료: 社会保障入門編集委員会(2021)『社会保障入門2021』(p.182)을 참고로 작성.

(원자료는 厚生労働省「2019年国民生活基礎調査」.)

• 구성의 시계열적 변화

- <표 1>(제3열)을 보면 일본에서 자녀가 있는 세대가 전체 가구에서 차지하는 비중은 1989년 41.7%에서 2019년 22.1%로 최근 30년에 걸쳐 그 비중이 반 가까이 저하되었음
- <표 1>로부터 아동이 있는 '부부 및 미혼 가구'는 1989년 1,074만 2천 가구에서 2019년 852만 8천 가구로 최근 30년 동안 221만 4천 가구나 줄어들고 있음
- 부부 및 미혼 가구는 그 수치로 보면 저출산의 진행으로 그 수가 줄어들고 있으나, 가구수의 상대적인 구성 비율은 1989년 65.4%에서 2019년 76.0%로 높아졌음

• 한부모(편모·편부) 가구의 증대와 3세대 동거 가구의 감소

- 반면에 한부모(편모·편부) 가구는 1989년 4.1%에서 2019년 6.5%로 2.4% 늘어나고 있음
- 한편 3세대 동거 가구 수는 1989년 26.9%에서 2019년 13.3%로 그 비중이 반 이상이나 줄어들고 있음
- 아이가 있는 3세대 동거 가구 수의 절대 수 감소로 보면 1989년 441만 5천 가구에서 2019년 178만 8천 가구로 3세대 동거 가구의 감소 속도가 매우 현저하였음
- 한부모(편모·편부) 가정의 상당 정도가 빈곤 가구일 가능성이 크다는 점에서 볼 때 일본에서의 '빈곤 아동'의 문제가 일본에서도 심각해져 왔다고 할 수 있음

자녀 양육 지원의 전개

• 자녀 양육 지원을 위한 보육시설의 증대 노력

- 일본에서는 최근 인가(認可)보육원을 희망하나 입소할 수 없는 '대기 아동' 수가 많아 사회적으로 큰 문제가 되고 있었고, 일본 정부로서 대기아동 수를 줄이기 위한 노력을 해 왔음
- <표 2>에서는 2005년 이후의 보육원 이용 및 대기아동 수 추이를 보이고 있음

【 표 2 】 보육원 이용 및 대기아동 수

	보육원 수	보육원 이용 아동 수(천명)	대기아동 수 (천명)	이용률* (%)
2005	22,570	1,994	23	28.9
2015	28,783	2,159	23	37.9
2020	37,652	2,737	12	47.7

주: *이용률은 '보육원 이용 아동 수'를 '취학 전 아동 수'로 나눈 값이다.

자료: 厚生労働省(各年度, 4月1日) 「保育所等関連状況取りまとめ」을 참고로 정리한 것임.

• 보육원 시설 수의 변화

- <표 2>에 따르면 보육원 수는 2020년 4월 1일 시점에서 3만 7,652개소, 보육원 이용 아동 수는 273만 7천 명에 이르고 있음
- 이에 비해 2005년 4월 시점에서의 보육원 수는 22,570개소, 보육원 이용 아동 수는 199만 4천 명이었음
- 이들 결과로부터 최근 15년 동안(2005년 4월~2020년 4월) 보육원 수는 15,082개소나 늘어났고, 보육원 이용자 수는 74만 3천 명이나 증가했다는 것을 알 수 있음
- 이는 일본 정부가 보육원 증대를 통해 자녀양육을 지원해 왔음을 보여주고 있음

• 보육원 이용률과 이용 아동수의 변화

- 보육원 이용률(=보육원 이용 아동 수÷취학 전 아동 수)도 상승했음
- <표 2>의 맨 우측 열에 보이듯이 2005년에는 취학 전 아동의 28.9%밖에 보육원을 이용하지 않고 있었으나, 2020년에는 취학 전 아동의 47.7%가 보육원을 이용하고 있어 최근 15년 동안 18.8%나 상승하고 있음
- 특히 2015년 이후의 이용률 증가가 두드러지고 있는데, 그 이유는 2015년부터 기존의 보육에 더하여 특정 지역형 보육사업에 의한 보육시설, 유치원형 자치단체 인정(認定) 어린이 동산, 유치원·보육원 연계형 인정 어린이 동산이라는 보육시설을 확충했기 때문임
- 보육시설 보충 노력에 힘입어 2015년 이후 보육원 이용 아동수도 많이 늘어났음
- 반면 대기아동 수는 줄어들어 <표 2>를 보면 2015년 2만 3천 명에서 2020년 1만 2천 명으로 대기아동 수가 1만1천 명이나 줄어들고 있음을 볼 수 있음

• 유아교육·보육 무료화 추진과 재원 부담

- 가정의 경제적 부담 경감을 도모하는 저출산 대책과 함께 유아교육·보육의 중요성을 무료화(일본에서는 무상화(無償化)라는 표현을 사용)를 추진함

- 유아교육·보육 무료화 추진에 들어가는 재원은 중앙정부 1/2, 도도부현 1/4, 시정촌 1/4의 비율로 부담하고 있으며, 공립시설(유치원, 보육원 및 인정(認定)어린이집)은 시정촌이 전액 부담함(내각부(2019) 『저출산 사회대책 백서(少子化社会対策白書)』 참조)
- 사무비나 시스템 개선비에 대해서도 부담을 경감하는 일정 배려조치를 취함
- 무료화 실시 시기는 2019년 10월 1일부터인데 초년도인 2019년도에 필요한 경비는 중앙정부가 전액 국비로 부담함

아동수당 제도 및 지급액

• 아동수당 제도의 의미

- 아동수당 제도는 아동의 건전한 육성을 위하여 아동을 양육하는 가정에 금전을 지급하도록 설계된 제도로, 아동수당 금액이나 지급대상은 수년마다 개정되어 왔음
- 일본에서는 아동수당 만이 아니라 다각적인 측면에서 자녀양육 서비스에 충실을 기하기 위해 ‘어린이·자녀양육지원법’ 및 ‘취학 전 어린이에 관한 교육·보육 등의 종합적 제공 추진에 관한 법률’ 등을 제정·개정하며 대응하고 있음
- 일본 내각부 홈페이지에서는, ‘어린이·자녀양육지원법 (2012년 법률 제65호)’, ‘취학 전 아동에 관한 교육·보육 등의 종합적 제공 추진에 관한 법률 일부를 개정하는 법률(2012년 법률 제66호)’, ‘어린이·자녀양육지원법 및 취학 전 아동에 관한 교육·보육 등의 종합적인 제공 추진에 관한 법률 일부를 개정·정비하는 법률(2012년 법률 제67호)’을 ‘어린이·자녀양육 관련 3법(「子ども・子育て関連3法」)’이라 하고 있음

• 아동수당법의 취지와 목적

- 아동수당법은 어린이·자녀양육지원법 제7조 1항에서 규정하는 어린이·자녀양육 지원의 적절한 실시를 도모하기 위해 제정된 법률임
- 아동수당법의 목적은 부모나 다른 보호자가 자녀양육에 대한 일차적 책임을 갖는다는 기본적인 인식 하에 아동을 양육하고 있는 자에게 아동수당을 지급함으로써 가정생활 안정에 기여하는 동시에 다음 사회의 책임을 짊어질 아동의 건전한 성장에 이바지할 것을 목적으로 하고 있음(아동수당법 제1조)
- 아동수당을 지급받은 자는 아동수당이 이 목적을 달성하기 위해 지급된다는 취지에 따라 이용하여야 함(동 제2조)

• 아동수당 지급대상과 지급액

- 일본의 아동수당은 다음 세대를 담당하게 될 아동양육을 지원한다는 목적에 따라 출생 후부터 중학교(의무교육) 졸업까지(15세 생일 후에 처음으로 맞이하는 3월 31일까지)의 아동을 양육하고 있는 자를 지급대상으로 하고 있음
- 3월 31일을 기준으로 하는 이유는 일본의 회계연도가 4월 1일부터 다음 해 3월 31일까지로 되어 있기 때문임
- 아동수당(자녀양육수당)은 일정금액 이상의 소득제한을 두어 그 지급액을 제한하고 있으며, 아동의 연령, 초등학교, 중학교 구분에 따라 다르게 지급하고 있음
- <표 3>에서는 일본의 아동수당 지급액을 보이고 있음

| 표 3 | 일본의 아동수당 지급액

아동 연령	아동수당 금액(일 인당 월 지급액)
3세 미만	일률 15,000엔
3세 이상 초등학교 수료 전	10,000엔(셋째 이후* 자녀는 15,000엔)
중학생	일률 10,000엔

주: *셋째 이후 자녀란, 고교 졸업까지(18세의 생일 후 첫 3월 31일까지) 양육하고 있는 아동 가운데 세 번째 이후를 말한다.

자료: 内閣府(2020)「児童手当制度のご案内」를 참조하여 필자 작성.

- <표 3>에서 보이듯이 아동수당 금액은 수급자별로 아동 수와 연령에 따라 결정되고 있음(아동수당법 제6조)
- 아동이 3세 미만이면 일률적으로 15,000엔이 지급되고, 3세 이상 초등학교 수료 전의 아동은 10,000엔을 지급하지만 셋째 이후 자녀는 월 15,000엔을 지급하고 있음
- 또한 중학생에 대하여는 10,000엔이 지급되고 있음

아동수당 중앙정부·지방정부 간 재원분담 구조

• 아동수당 제도의 재원분담 구조

- 아동수당 급부비의 부담(재정)은 기본적으로 중앙정부, 지방정부(광역자치단체(도도부현), 기초자치단체(시정촌))가 부담하지만, 피고용자(종업원)분에 대하여는 중앙정부 및 자치단체 부담에 더하여 일반 사업주로부터의 각출금이 더해지고 있는 구조임
- <표 4>에서는 아동수당 재원분담 비율을 정리하여 보인 것임

| 표 4 | 아동수당 제도의 재원분담 구조

	3세 미만	3세 이상 중학교 수료 전
피고용자분	사업주 21/45, 중앙정부 16/45, 지방* 8/45	중앙정부 2/3, 지방* 1/3
비(非) 피고용자분	중앙정부 2/3, 지방 1/3	중앙정부 2/3, 지방 1/3
특례급여분	중앙정부 2/3, 지방 1/3	중앙정부 2/3, 지방 1/3
공무원분	소속관청의 전액부담	소속관청의 전액부담

주: *지방의 경우는 지방 부담을 광역자치단체(도도부현)와 기초자치단체(시정촌)가 절반씩 부담한다.

자료: 社会保障入門編集委員会(2021)『社会保障入門』中央法規, p.84를 참조하여 필자 작성.

• 아동수당 급부비의 부담(재정)

- <표 4>로부터 알 수 있듯이 아동수당의 재원은 중앙정부 및 지방정부의 부담(세금) 외에, 피고용자 가구에 지급되는 아동수당의 경우 사업주 부담분이 있음
- 우선 3세 미만의 아동의 경우, 피고용자분에 대하여는 사업주가 21/45(또는 7/15), 중앙정부가 16/45, 지방정부가 8/45(도도부현(광역자치단체)이 4/45, 시정촌(기초자치단체)이 4/45)을 부담하는 형태를 취하고 있음
- 정부가 피고용자에 대한 아동수당 지급에 드는 비용(3세 미만 아동과 관련된 아동수당 금액 부분에 한함)에 충당하기 위해 일반 사업주로부터 각출금을 징수하는 것은, 어린이·자녀양육 지원법에 따라 자녀양육에 드는 비용을 사회 전체가 부담한다고 하는 사고(思考)에 근거함
- 비(非) 피고용자(피용자)분에 대하여는 중앙정부가 2/3, 지방정부가 1/3(도도부현 1/6, 시정촌 1/6)을 부담하는 형태임
- 3세부터 중학교 수료 전까지의 아동수당 부담에 대하여도 비 피고용자의 경우와 마찬가지로 중앙정부 2/3, 지방정부 1/3(도도부현 1/6, 시정촌 1/6)을 부담하는 형식을 취하고 있음

• 아동수당 재원분담 구조의 변화

- 위와 같이 적용되기 이전에는 3세 미만의 아동의 경우, 피고용자분에 대한 사업주의 부담이 70%로 되어 있었고, 그 외는 중앙정부, 도도부현, 시정촌이 각 10%씩 부담하는 것으로 되어 있었음
- 또한 비(非) 피고용자분의 아동수당 부담을 위와 같이 적용되기 이전에는 중앙정부 도도부현, 시정촌이 각각 1/3씩 부담하는 것으로 되어 있었음
- 이와 같은 아동수당 비용 변화로부터 일본은 중앙정부 부담분을 늘리고 사업주 및 지방정부의 부담분을 줄였다는 것을 알 수 있음

아동수당의 재원별 구성 추이 변화

• 일본 아동수당의 재원별 수입 변화

- 2008년부터 2018년에 걸친 10년간을 대상으로 아동수당의 재정평가를 시도하기로 함
- <표 5>에서는 2008년, 2009년, 2012년, 2013년, 2018년을 대상으로 아동수당의 재원별 수입을 보이고 있음
- 2008년에 더하여 2009년과 2012년도 포함하고 있는 이유는 2009년 9월은 민주당 정권이 출범한 해이고, 2012년 12월은 민주당 정권이 끝나고 다시 자민당 정권이 출범한 해라는 점을 감안하였기 때문임
- 요컨대 민주당 정권을 사이에 끼고 사회보장제도의 재원별 수입이나 지출도 크게 변화했다는 것을 보이기 위함임

| 표 5 | 일본 아동수당의 재원별 수입 변화

(단위: 10억 엔)

	사업주 각출	국고부담	지방비 부담*	기타	수입합계
2008	299	242	553	33	1,127
2009	291	247	558	39	1,129
2012	435	1,293	723	42	2,493
2013	438	1,272	742	31	2,483
2018	717	1,242	821	144	2,925
연도값의 차감					
2009-2008	-8	5	5	6	2
2012-2009	144	1,046	165	3	1,364
2013-2012	3	-21	19	-11	-10
2018-2013	279	-30	79	113	442
2018-2008	418	1,000	268	111	1,798

주: * 통계표에서는 기타공비(公費)라 하고 있으나 대부분이 지방비 부담이므로 '지방비 부담'으로 표기함.

자료: 国立社会保障·人口問題研究所 『平成20·21年度 社会保障給付費』(제9표), 및 国立社会保障·人口問題研究所 (2016, 2020) 『社会保障費用統計』 「集計表2 社会保障給付費収支表」를 이용하여 필자 작성.

• 민주당 정권의 아동보육 지원

- 2009년은 민주당 정권(2009년 9월~2012년 12월)이 출범한 해이고, 2012년 말(12월 26일)은 민주당 정권에서 자민당 정권으로 복귀되어 본격적으로 자민당의 아베 신조(安倍晋三) 정권이 시작된 해임
- 민주당 정권에서는 사회보장·조세의 일체개혁이라는 이름으로, '사회보장의 충실·안정화를 실현하기 위한 개혁'을 추진한 바 있음

- 사회보장의 충실·안정화 목표에는 보육원 대기아동 문제 해소를 위한 아동보육 지원에 관한 내용이 포함되어 있었음
- 아동수당의 재원별 구성
 - <표 5>에서 보듯이 아동수당 재원은 공적비용 부담(중앙정부·지방정부) 외에, 피고용자 아동수당에서는 사업주로부터의 각출금도 견고 있음
 - <표 5> 상단 아래쪽에 있는 2018년도 아동수당 수입합계 2조 9,250억 엔을 재원별로 보면, 사업주 각출이 아동수당 전체 수입의 24.5%(=717÷2,925), 국고부담이 42.5%(=1,242÷2,925), 지방비 부담(기타 공비(公費))이 28.1%(=821÷2,925)로 구성되어 있음
 - 이로부터 국고부담이 아동수당에서 가장 큰 재원으로 되어 있고 그 다음이 지방비 부담(기타 공비)으로 이루어짐을 알 수 있음
- 아동수당 재원에서 국고부담이 높아진 배경
 - 아동수당에서 국고부담이 높아지게 된 주된 배경은 아동수당 확충을 민주당 정권이 핵심 정책의 하나로 내세우며 국고부담을 크게 늘렸기 때문임
 - <표 5>의 상단을 보면 자민당 정권기였던 2008년도에는 지방비 부담(기타 공비)이 5,530억 엔으로 당시 아동수당 재원의 49.1%(=553÷1,127)나 차지하고 있었음
 - 그 다음이 사업주 각출로 26.5%(=299÷1,127)를 차지하며, 국고부담은 21.5%(=242÷1,127)를 차지하던 정도였음
 - 아동수당은 지방정부의 강한 재정 관여하에서 실시되었던 대표적인 사회복지제도의 하나였으나, 민주당 정권에서 국고부담이 아동수당 재원의 약 반 정도로 늘어났음
 - <표 5>에서 보이듯이 민주당 정권이 본격 가동되었던 2012년도 아동수당을 보면 국고부담이 51.9%(=1,293÷2,493)로 늘어나고 있음
 - 2012년도 아동수당 수입 규모가 2008년도에 비해 2.2배(=2,493÷1,127)나 늘어나고 있는 것으로부터, 아동수당 증가의 대부분을 국고부담으로 충당했음을 알 수 있음
 - 2012년도 지방비 부담(7,230억 엔)은 2008년도(5,530억 엔)에 비해 1,700억 엔이 늘어남
 - 이로부터 민주당 정권에서 아동수당의 지방비(기타 공비) 부담이 줄어든 것은 아니었다는 것을 알 수 있음
 - 지방비 부담에 비해 국비 부담은 2008년도 2,420억 엔에서 2012년도 1조 2,930억 엔으로 1조 510억 엔이 늘어나 국비 부담 증가가 두드러졌다는 것을 알 수 있음
- 아베 자민당 정권에서의 아동수당 재원분담 구조의 변화
 - 2012년 12월 말 민주당 정권에서 아베 신조(安倍晋三) 자민당 정권으로 바뀌었으나, 아베

- 정권에서도 아동수당에 대한 국고부담 수준은 대체로 민주당 정권과 비슷하게 유지되었음
- <표 5>의 2013년도 국고부담을 보면 1조 2,720억 엔으로 2012년도에 비해 약간 줄어들기는 하나 2012년도 민주당 정권기와 큰 차이가 없다는 것을 확인할 수 있음
- 자민당 정권의 아동수당 정책 기조를 보면 민주당 정권 때와 비슷하나, 민주당 정권 때와 다른 것이라면 국고부담이 약간 줄어드는 대신 사업주 각출과 지방비 부담(기타 공비)이 늘어났다고 하는 점임
- <표 5>의 2018년도의 아동수당 재원을 2013년도와 비교하면 사업주 각출은 자민당 정권 5년 동안 2,790억 엔이 늘어나고 있으며(=717-438)(단위 10억 엔), 지방비 부담(기타 공비)은 790억 엔(=821-742)(단위 10억 엔)이 늘어나고 있음
- 이로부터 아베 자민당 정권은 국고부담이라는 재정적인 측면에서 볼 때 민주당 정권 때의 아동수당 부담액과 크게 달라지지 않았다고 평가할 수 있음

아동수당의 재원별 수입 증감에 따른 평가

- 다섯 가지의 아동수당 재원분담의 연도값 변화
 - 2008년부터 2018년까지의 기간을 대상으로 <표 5> 하단에서는 자민당에서 민주당으로, 또 다시 자민당으로 여당 교체 변화를 보이기 위한 공리를 하고 있음
 - 이를 위해 아동수당과 사회보장 총계를 대상으로 정권 교체기를 경계로 한 재원별 수입의 연도값 변화를 다섯 가지로 나누어 보이고 있음
 - 첫째는 2008년도에서 2009년도로의 변화인데, 이는 2009년도 값에서 2008년도 값을 차감한 값(=2009-2008)으로 자민당에서 민주당으로 바뀐 경계 변화를 보기 위함임
 - 두 번째는 민주당 정권기의 변화를 보기 위한 2009년도(민주당 정권 시작 연도)에서 2012년도(민주당 정권 종식 연도)로의 변화인데, 이는 2012년도 수치에서 2009년도 수치를 차감한 값(=2012-2009)으로 보임
 - 셋째는 다시 민주당에서 자민당으로 여당 교체 시의 변화를 보기 위한 2012년도에서 2013년도로의 변화로, 이는 2013년도에서 2012년도 수치를 차감(=2013-2012)하여 보이고 있음
 - 넷째는 자민당 아베 정권의 경제정책(아베노믹스)에서의 변화를 보기 위한 2013년도에서 2018년도로의 변화로, 이는 2018년도 수치에서 2013년도 수치를 차감(=2018-2013)하여 보이고 있음
 - 마지막으로 최근 10년간인 2008년도에서 2018년도로의 변화를 2018년도 수치에서 2008년도 수치를 차감(=2018-2008)하여 보이는데, 이 10년간의 변화 효과는 위에서 언급한 첫째부터 넷째까지의 값을 합계한 것과 일치하게 됨

• 민주당 정권기의 아동수당 재원분담 정책

- <표 5>의 계산 결과로부터 민주당 정권기(2009년 9월~2012년 12월)와 자민당 정권기(2012년 12월~2020년 9월) 간에 아동수당 정책에 있어 큰 차이가 나타남을 알 수 있음
- 우선 민주당 정권기의 변화를 보이는 '2012-2009'의 계산 결과를 보면 이 기간 동안 국고 부담이 1조460억 엔이나 증가하여 같은 기간 아동수당 수입합계 증가액의 대부분($76.7\%=1,046 \div 1,364$)을 차지하고 있음
- 그만큼 아동수당에 있어 민주당 정권기의 국고부담 증가가 두드러졌음을 여실히 알 수 있음 이 기간에 사업주 각출은 전체 변화의 $10.6\%(=144 \div 1,364)$, 지방비 부담(기타 공비)은 $12.1\%(=165 \div 1,364)$ 에 불과함

• 자민당 정권기의 아동수당 재원분담 정책

- 아베 자민당 정권기의 아동수당 재원별 수입 변화는 그 이전인 민주당 정권기의 그것과는 크게 다르게 나타나고 있음
- <표 5>의 자민당 정권기의 변화를 보이는 '2018-2013'의 계산 결과를 보면 수입합계 변화(4,420억 엔)에 있어 국고부담은 오히려 300억 엔이 줄어들고 있음
- 이와는 달리 사업주 각출이 2,790억 엔이 증가하여 아동수당 수입 변화 중 $63.1\%(=279 \div 442)$ 를 차지하고, 지방비 부담(기타 공비)은 아동수당 수입 변화 중 $17.9\%(=79 \div 442)$ 를 차지하고 있음
- 자민당 정권기에 있어 사업주 각출의 증가는 아베노믹스 실시로 기업의 고용 증가에 힘입어 늘어났다고 볼 수 있음
- 이상의 결과는 자민당 정권기 동안은 아동수당 재원조달에 있어 국고부담은 약간 줄어들었고 지방비 부담(기타 공비)이 상당 정도(17.9%) 늘어나는 데 그쳤음을 말해주고 있음
- 자민당 아베 정권기에는 아동수당에 대해 국가 정책적으로 재원 확충이 거의 이루어지지 않은 대신에 <표 2>에서 보았듯이 보육시설 확충 등으로 대기아동 줄이기 등을 통해 자녀양육 지원을 하여 왔다고 평가할 수 있음

• 민주당 정권기와 자민당 정권기의 아동수당 재원분담 정책 차이

- 최근 10년간(<표 5>의 '2018-2008')의 아동수당 재원별 수입 변화를 보면 수입합계(1조 7,980억 엔) 가운데 국고부담 증가가 1조 엔으로 전체 재원 변화의 55.6% 를 차지하는데, 그 변화의 대부분은 민주당 정권기에 이루어진 것임
- 또한, 지방비 부담(기타 공비) 변화는 2,680억 엔으로 전체 아동수당 변화의 14.9% 를 차지하는데, 이 지방비 부담 변화분도 민주당 정권기에서의 증가분(1,650억 엔)이 자민당 정권기에서의 증가분(790억 엔)을 훨씬 웃돌고 있음

- 이상으로부터 민주당 정권기에 있어 아동수당의 재원 확충이 자민당 정권기에서보다 국고부담, 지방비 부담 양쪽에 있어 크게 이루어졌다는 것을 확인할 수 있으며, 특히 국고부담 증대가 많았음을 알 수 있음
- <표 5>의 하단에 보이듯이 2008~2018년의 10년간 사업주 각출분은 4,180억 엔 증가하였는데 그중 2,790억 엔이 자민당 정권기에 증가하였고, 1,440억 엔이 민주당 정권기에 증가하였음
- 자민당 정권기가 민주당 정권기보다 아동수당 재원에 있어 많은 변화가 있었던 것은 사업주 각출분의 변화였음을 알 수 있음
- 정권 이행기에서의 아동수당 재원분담 변화
 - 정권 이행기를 보면 자민당에서 민주당으로 정권 이행기(2009-2008)에는 큰 변화는 없었는데, 그 이유는 민주당 정권이 출범한 것은 2009년 9월이었기 때문임
 - 이에 비해 민주당에서 자민당으로 다시 정권이 바뀌는 이행기(2013-2012)에는 아동수당의 재원별 수입 증감에 있어 상대적으로 국고부담이 210억 엔 줄어들고 지방비 부담(기타 공비)이 190억 엔 늘어나고 있다고 하는 뚜렷한 변화가 보임
 - 이처럼 아동수당에 대한 재원 부담에 있어 국고부담을 늘리지 않은 자민당 정권의 정책 기조가 명확히 나타나고 있는데, 그 이유는 자민당 정권으로 바뀐 것이 2012년 12월 26일이었으므로 2013년의 예산(재정)은 자민당의 정책이 반영되어 책정되었기 때문임

시사점

- 세 가지 시사점
 - 일본의 자녀양육 제도의 재원분담과 관련된 시사점으로서, 1) 정책 목적의 구분, 2) 제도 간의 연계 필요성, 3) 재원 부담 구조의 점점이라는 세 가지를 들기로 함
- 정책 목적 구분의 필요성
 - 정책 목적 구분의 필요성으로는 효율성 제고와 공평성 달성 목적이 구분되어야 한다는 점임
 - 예를 들어 아동수당은 아동의 외부 효과를 내부화한다는 효율성 제고와 깊은 관련이 있는데 비해, 생활안정과 자립 촉진을 위해 지급하는 아동부양수당(지면 제약상 본고에서는 다루지 않음)은 수직적 공평성의 제고에 그 정책 목적이 있음
 - 효율성과 수직적 공평성의 달성은 상호 간에 상반관계(trade off)를 보이는 것이 보통이므로, 한 제도 안에서 두 가지(효율성 및 공평성 제고)를 추구하게 되면 제도 설계에 있어 모순을 내포하게 됨

- 따라서 아동수당 제도는 외부효과의 내부화라는 효율성 면에서의 사회적 최적 달성이라는 정책 목표로 접근하고, 아동부양수당 제도와 같은 생활보호적 성격이 강한 제도는 수직적 형평성의 제고라는 정책 목표를 갖고 접근하는 것이 바람직함
- 재원분담에 있어서도 효율성 제고를 위한 재원은 중앙 및 지방정부가 분담하여 담당할 필요가 있으나, 형평성 제고를 위한 재원은 중앙정부가 담당하는 것이 재정기능에 부합함
- 제도 간의 연계 필요성
 - 아동수당 제도와 다른 자녀양육 지원 제도와와의 연계 필요성을 들어 언급하기로 함
 - 일본에서는 민주당 정권에서 현금 급부로서 대폭적인 아동수당 급부 확충이 이루어졌고, 그 후 아베 자민당 정권에서는 현금급부로서의 아동수당 급부 확충보다는 보육시설 정비 등을 통한 현물급부 충실에 보다 역점을 두어왔음
 - 현재의 스가 요시히데(菅義偉) 정권에서도 아동수당 현금급부의 확충보다는 아베 정권에서와 마찬가지로 보육시설 정비 확충으로 대기아동을 줄여 노동력을 확보하려는 의도가 엿보임
 - 자녀양육 지원에 대한 국제 비교로부터도 아동수당은 보육서비스, 육아휴직, 출산지원 등과도 연계하여 추진되어 왔음을 관찰할 수 있음
- 아동 관련 재원 부담 구조의 점검
 - 아동수당 재원의 정부 부담에 있어 중앙정부와 지방정부의 부담 배분 비율을 어떻게 정할 것인가도 아동수당 정책 시행에 있어 중요한 과제가 됨
 - 일본의 경우 민주당 정권(2009년 9월~2012년 12월)에서는 중앙정부의 부담분을 대폭 증가시켰으나, 2012년 12월 말에 시작된 자민당 아베 정권에서는 민주당 정권 당시 야당(자민당과 공명당)과의 합의에 따른 국고부담 증대분의 큰 틀을 유지하면서도 경기 부양을 통한 고용주 부담의 상대적 증가가 있었음
 - 이처럼 일본의 경우 아동수당 재원부담에 있어 피고용자분으로 고용주(기업)도 분담하고 있는데, 이는 아동양육을 사회 전체가 책임진다는 사고에 입각하고 있음
 - 향후 한국에서도 저출산 대책에 있어 중앙·지방정부 간 부담 배분 문제만이 아니라 기업을 포함한 사회 전체적 차원에서 접근할 필요가 있음

국중호 통신원

(요코하마시립대 경제학 교수)

kook@yokohama-cu.ac.jp

일본의 아동·육아 지원신제도 관련 주요 시책과 예산

개요

- ‘아동·육아 지원신제도’란, 2012년 8월에 성립한 ‘아동·육아 지원법’, ‘인정 어린이원법의 일부 개정’, ‘아동·육아 지원법 및 인정 어린이원법의 일부 개정법의 시행에 따른 관계 법률의 정비 등에 관한 법률’의 아동·육아 관련 3법에 근거한 제도임
- ‘아동·육아 지원신제도’의 재원은 소비세 인상분¹⁾을 사회보장 재원으로 활용하여 사회 전체가 아동의 성장과 육아를 지원함(표 1)
- 유아기의 교육과 보육, 지역의 육아 지원의 ‘양’과 ‘질’의 양립으로 사회 전체가 육아를 지원하고자 2015년 4월부터 아동·육아 지원신제도가 시행되었음
- 시정촌이 중심이 되어 지역의 육아 세대 가정의 상황과 육아 지원에 대한 니즈를 파악하여 ‘시정촌 아동·육아 지원 사업 계획(5개년)’을 책정하고, 도도부현과 정부는 시정촌의 사업을 제도/재정 면에서 뒷받침함(표 2)
- ‘일·육아 양립 지원 사업’을 창설하여 기업의 사업주출자금을 재원으로로서 사업소 내 보육 환경 정비와 베이비 시터 파견 서비스의 이용을 촉진함

아동·육아 관련 3법의 주요 내용

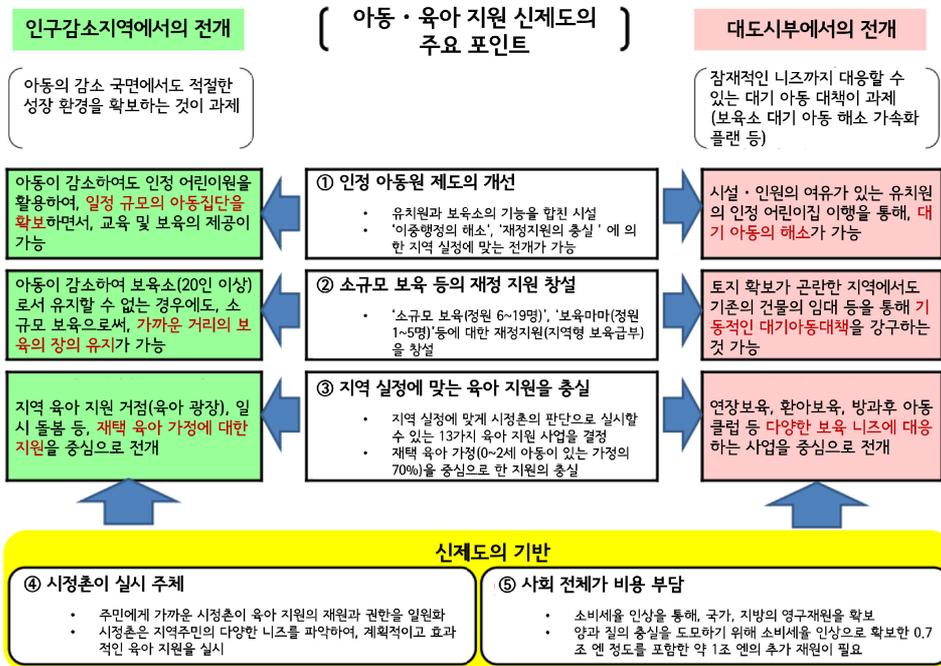
- 인정 어린이원, 유치원, 보육소를 통한 공통의 급부(시설형 급부) 및 소규모 보육 급부(지역형 보육 급부)의 창설
- 유아 연계형 인정 어린이원에 대한 허가 및 지도 감독, 재정 조치를 일체화하고, 학교 및 아동 복지시설로서의 법적 지위를 가지게 됨
- 지역의 실정에 맞는 아동·육아 지원(이용자 지원, 지역 육아 지원 거점, 방과 후 아동 클럽 등의 ‘지역 아동·육아 지원 사업’)의 충실
- 시정촌이 사업의 주체가 되어 지역의 니즈에 맞는 계획의 책정, 급부 등 사업을 시행함
- 소비세율 인상분을 통한 국가 및 지방의 안정 재원의 활용으로 사회 전체가 비용을 부담함

1) 2019년 10월, 소비세율을 8%에서 10%로 인상하였음. 2% 증수분 중 매년 7,000억 엔 정도가 ‘아동·육아 지원신제도에 총당됨



자료: 내각부 아동·육아 본부 『2021년 아동·육아 지원신제도에 대하여』, 2021.06. p.6

그림 1 | 아동·육아 지원신제도의 개요



자료: 내각부 아동·육아 본부 『2021년 아동·육아 지원신제도에 대하여』, 2021.06. p.10

그림 2 | 아동·육아 지원신제도의 전개

- 제도마다 제각각이었던 정부의 추진 체제를 정비하기 위해 내각부에 아동·육아 본부 설치
- 유직자, 지방공공단체, 사업주 대표, 근로자 대표, 육아 당사자, 육아 지원 당사자 등이 정책 프로세스에 참여할 수 있도록 아동·육아 회의를 설치

【 표 1 】 2021년도 소비세 증수분의 내역 및 '사회보장의 총실'의 개요

(단위: 엔)

2021년도 소비세 증수분의 내역		총 13.4조			
• 기초연금국고 부담 비율 1/2		3.4조			
• 사회보장의 총실 - 유아교육·보육의 무상화 - 고등교육의 무상화 - 아동·육아 지원신제도의 착실한 실시 - 의료·개호 서비스의 제공체제 개혁 - 의료·개호 보험제도의 개혁 - 난치병·소아 만성 특정 질병의 대응 - 연금생활자 지원급부금 지급		3.89조			
• 소비세 인상에 따른 사회보장 4 경비 증가 - 진료보수, 개호보수, 연금, 육아 지원 등에 대한 물가 상승에 따른 증가		0.63조			
• 후대예의 부담 경감 - 고려화에 따른 자연증가를 포함한 안정 재원이 확보하기 어려운 기존의 사회보장증가		5.1조			
'사회보장의 총실'		총예산	국비	지방비	
아동·육아 지원	아동·육아 지원신제도의 착실한 실시	6,526억	2,985억	3,541억	
	사회적 양육의 총실	474억	237억	237억	
	육아휴직 중의 경제적 지원의 강화	17억	10억	6억	
	新육아안심플랜의 실시	223억	111억	112억	
의료·개호	의료개호 서비스의 제공체제 개혁	병상 기능분화·연계, 재택의료의 추진	1,982억	1,443억	539억
		지역포괄케어시스템의 구축	2,554억	1,420억	1,134억
	의료개호 보험제도의 개혁	국민건강보험 등의 저소득자 보험료경감조치의 확충	612억	0	612억
		국민건강보험 재정지원의 확충			
		피용자보험의 거출금에 대한 지원	700억	700억	0
		70세 미만의 고령 요양비 제도의 개정	248억	217억	31억
		개호보험의 제1호 보험료의 저소득자 경감강화	1,572억	786억	786억
		간호보험자 노력 지원교부금	200억	200억	0
난치병, 소아 만성 특정 질병의 대응	난치병, 소아 만성 특정 질병에 관한 공형, 안정적인 제도의 적용	2,089억	1,044억	1,044억	
연금	연금 수령 자격 기간의 25년에서 10년으로 단축	644억	618억	26억	
	유족 기초연금의 부자가정의 대상 확대	80억	76억	5억	
	연금생활자지원급부금의 지급	5,220억	5,220억	0	
합계		27,078억	18,172억	8,906억	

자료: 내각부 아동·육아 본부 『2021년 아동·육아 지원신제도에 관한 예산안의 상황에 대하여』, 2021, p.6~7

| 표 2 | 국비와 지방비의 부담 비율

		중앙정부	도도부현	시정촌
시설형 급부	사립	1/2 ^{1) 2)}	1/4 ^{1) 2)}	1/4 ^{1) 2)}
	공립	-	-	10/10
지역형 보육 급부(공사 공통)		1/2 ¹⁾	1/4 ¹⁾	1/4 ¹⁾
육아를 위한 시설 등 이용 급부		1/2	1/4	1/4
지역 아동·육아 지원 사업 ³⁾		1/3	1/3	1/3

1) 0~2세 아동 수당분에 대해서는 사업주 거출금의 총당 비율(2019년도 10.4%)을 공제한 후의 부담 비율

2) 1호 급부에 소요되는 국가, 지방의 부담에 대해서는 경과 조치 있음

3) 임신부 건강 검진, 연장 보육 사업(공립분)만 시정촌 10/10

자료: 내각부 아동·육아 본부 『2021년 아동·육아 지원신제도에 대하여』, 2021.06, p.11

| 표 3 | 각 정부 부처별 아동·육아 관련 시책 및 예산

(단위: 억 엔)

각 정부 부처별 아동·육아 관련 시책 및 예산	2021년 예산	2020년 예산
[내각부] 아동·육아 지원신제도의 착실한 실시	보정 66 당초 3조 2,052	3조 1,918
• 교육·보육, 지역 아동·육아 지원의 총실	1조 7,163	1조 6,383
① 아동을 위한 교육·보육 급부 등	1조 5,299	1조 4,744
- 아동을 위한 교육·보육 급부 등 교부금	1조 3,932	1조 3,379
- 아동을 위한 교육·보육 급부비 보조금	69	69
- 육아를 위한 시설 등 이용 급부 교부금	1,298	1,296
② 지역 아동·육아 지원 사업	1,864	1,639
- 아동·육아 지원교부금	1,673	1,453
- 아동·육아 지원 정비교부금	191	186
• 기업주도에 의한 다양한 취로 형태에 맞는 다양한 보육 지원	1,939	2,273
① 기업주도형 보육 사업	1,929	2,269
② 기업주도형 베이비시터 이용자 지원 사업	7.8	3.8
③ 기업의 아동·육아 지원을 위한 환경정비조성 사업(가칭) 【신규】	2.0	-
• 아동수당	1조 2,949	1조 3,262
[후생노동성] ‘新 육아 안심 플랜’을 비롯한 종합적 육아 지원	보정 781 당초 2,902	3,118
• 보육의 기반 정비, 보육 인재의 확보 등	969	1,085
① 보육의 기반 정비	602	767
② 보육 인재 확보를 위한 종합적인 대책 【일부 신규】	191	190
③ 다양한 보육의 총실 【일부 신규】	110	70
④ 인가 외 보육시설의 질의 확보 및 향상 【일부 신규】	20	29
• 아동·육아 지원신제도의 총실		(내각부에서 청구)
① 교육·보육, 지역 아동·육아 지원의 총실	-	-
② 방과 후 아동 클럽의 기반 정비	-	-

각 정부 부처별 아동·육아 관련 시책 및 예산	2021년 예산	2020년 예산
• 한부모가정 등의 자립 지원 추진	1,756	1,756
① 한부모가정 등의 취업·생활지원 등 종합적인 지원체제의 강화【일부 신규】	-	-
② 양육비에 관한 지원	-	-
• 육성기본법에 입각한 모자보건 의료대책의 추진	159	277
① 임신기부터 육아기에 이르는 지속적 지원【일부 신규】	101	87
② 불임증 검사의 조성【신규】	12	-
③ 불임증, 불임증에 대한 상담 지원 등 확충【신규】	6.3	1.0
④ 예방을 위한 아동 사망 검증 체제 정비【일부 신규】	1.3	0.59
[후생노동성] 아동학대 방지대책, 사회적 양육의 신속, 강력한 추진	보정 166 당초 1,735	1,731
• 아동학대 방지대책의 추진	-	-
① 아동상담소의 체제 강화 등【일부 신규】	-	-
② 지역의 아동 돌봄 체제 강화【일부 신규】	-	-
• 가정양육 우선원칙에 기반한 체제의 추진	-	-
• 학대 아동에 대한 지원 충실	-	-
• 어려움을 겪는 여성에 대한 지원 등 부인 보호 사업의 추진【일부 신규】	236	206
[문부과학성] 유아교육의 진흥	보정 203 당초 48	44
• 아동의 성장을 위한 유아교육의 추진	18	14
① 유아교육 추진 체제의 충실, 활용강화 사업	2.1	1.9
② 유치원 교사의 인재 확보, 커리어업 지원 사업	1.2	1
③ 교육 지원체제 정비 사업비 교부금	14	10
④ 유아교육의 교육과제에 맞는 지도 방법 등 충실 조사연구	0.6	0.6
⑤ 유치원 교육과정의 이해의 추진	0.2	0.3
⑥ OECD ECEC Network 사업의 참가	0.1	0.1
• 새로운 일상을 위한 시설정비	30	30
① 인정 어린이원 시설 정비교부금	25	25
② 사립유치원시설 정비비 보조	5	5

자료: 내각부 아동·육아 본부 『2021년 아동·육아 지원신제도에 관한 예산안의 상황에 대하여』, 2021, p.187~200

시사점

- 일본은 ‘아동·육아 지원신제도’를 통해 ①저출산 위기 상황의 인식, ②보육의 양적 확대와 질적 충실, ③보육소 등 대기아동 해소의 가속화와 보육사 확보, ④저출산 극복을 위한 사회 전체의 노력, ⑤ 지역 밀착의 아동 복지시설(보육소, 인정 어린이원 등)의 전문성을 살린 지역의 육아 지원 등을 전개함

- 육아와 일을 병행하기 어렵다는 일본 사회의 잠재적 문제점을 표면화하고, '아동·육아 지원신제도'의 전개로 지역과 사회 구성원의 모두가 아동과 육아를 지원하고자 함
- 2000년도 고령자의 '개호'를 사회 보험화한 것처럼 '육아'도 전세대형 사회보장으로 검토해야 한다는 인식이 반영됨(柏女 2015)
- 아동과 육아에 대한 지원은 저출산 대책의 수단일 뿐만 아니라, 유아기의 적절한 양육과 양호한 환경을 보장하여 건강한 차세대를 키워내야 한다는 우리 사회의 책무이지 않을까 생각됨

출처

- 내각부 아동·육아 본부 『2021년 아동·육아 지원신제도에 대하여』, 2021.06
- 내각부 아동·육아 본부 『2021년 아동·육아 지원신제도에 관한 예산안의 상황에 대하여』, 2021
- 浅香勉, 『子ども・子育て支援新制度の役割に関する考察』, 小池学園研究紀要 No. 14, 2016, p. 11~24
- 柏女靈峰, 『子ども・子育て支援制度を読み解くその全体像と今後の課題』, 2015, 誠信書房

김지윤 통신원

(도쿄대학 도시공학전공 박사과정)

jiyoon-k@iis.u-tokyo.ac.jp