

2021년도 예비타당성조사 보고서
영아수당 지원사업

2021년도 예비타당성조사 보고서

2021년도 예비타당성조사 보고서
영아수당 지원사업

영아수당 지원사업

kipf 한국조세재정연구원
정부투자분석센터

(30147) 세종특별자치시 시청대로 336
TEL 044-414-2114 | FAX 044-414-2179
www.kipf.re.kr

kipf 한국조세재정연구원

kipf 한국조세재정연구원
정부투자분석센터

2021년도 예비타당성조사 보고서

영아수당 지원사업

제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 귀 기획재정부가 의뢰한 『영아수당 지원사업』의 예비타당성조사 최종보고서로 제출합니다.

2021. 11.

한국조세재정연구원 원장 김 재 진

< 연구진 >

■ 「영아수당 지원사업」 예비타당성조사

한국조세재정연구원 연구진 : 최준욱 선임연구위원(연구총괄)

고창수 부연구위원

김우현 부연구위원

이환웅 부연구위원

신헌태 선임연구원

주재민 연구원

라혜림 위촉연구원

외부 연구진 : 김나영 서울대학교 박사후연구원

검토위원 : 고제이 한국보건사회연구원 연구위원

목 차

요 약	1
I. 예비타당성조사 추진 개요	33
1. 사업의 목적 및 기대효과	33
가. 사업의 배경 및 목적	33
나. 사업의 기대효과	34
2. 사업 개요	35
가. 사업의 추진근거 및 경위	35
나. 사업의 주요 내용	35
다. 사업의 추진체계	37
라. 수정 사업계획의 내용	38
3. 예비타당성조사의 내용	41
가. 예비타당성조사의 절차	41
나. 예비타당성조사의 주요 내용	42
II. 기초자료 분석 및 조사의 주요 쟁점	45
1. 자녀양육비 기초 논의	45
가. 용어의 정의	45
나. 표준보육비용	46
2. 자녀양육비 추가 논의	47
가. 가정양육수당 지급이 아동발달에 끼친 영향	47
나. 육아휴직제도가 아동발달에 끼친 영향	49
다. 시설양육과 가정양육의 아동 발달 효과 비교	54
라. 양육 투자가 아동발달에 미치는 효과	57
3. 유사사업 검토	59
가. 아동수당	60

나. 보육료 지원	61
다. 양육수당	61
라. 출산지원금	61
마. 표준보육비용 측면에서의 현황 분석	74
4. 해외 아동수당 등의 제도	75
5. 저출산의 문제 등 기타 주요 기초 자료 검토	80
가. 출산 현황	80
6. 예비타당성조사의 주요 쟁점	90
가. 영아수당의 적정 수준 검토	90
나. 현금지원과 사회서비스의 장단점 등에 대한 검토	91
다. 지방정부의 기존 사업과의 조율	91
라. 자원 분담에 대한 검토	91
마. 추가 쟁점	92
III. 경제·사회 환경 분석	94
1. 경제·사회 여건분석	94
가. 경제·사회 문제 파악의 적절성	94
나. 유사사업 및 관련 사업과의 중복 문제	95
다. 정부 개입의 적절성	98
라. 사업추진 여건의 적절성	99
2. 경제·사회 영향분석	102
가. 경제·사회 문제 해결의 가능성	102
나. 사회적 의견수렴의 충분성	108
3. 재정의 지속가능성	113
가. 향후 재정부담 검토	113
나. 안정적 자원조달 가능성	117
다. 중장기적 재정소요 변동 위험성	127

IV. 사업설계의 적정성 분석	129
1. 사업목표 설정의 적절성과 시급성	129
가. 사업목표의 명확성	129
나. 사업목표의 달성 가능성	130
다. 정부 정책방향, 상위계획 및 관련 계획과의 연계성	131
2. 수혜대상의 적절성	132
가. 수혜대상의 명확성	132
나. 수요에 대한 검토	133
다. 사업대상 외 수혜 가능성	142
3. 추진방법의 적절성	142
가. 추진방법 설계의 적절성	142
나. 추진주체 역할의 명확성	143
다. 정책조합의 가능성	143
4. 전달체계의 적절성	144
가. 전달체계의 명확성	144
나. 수요자 접근의 용이성	147
다. 집행기구의 적절성	147
V. 비용-효과성 분석	148
1. 기대효과(성과)의 적정성	148
가. 기대효과의 명확성	148
나. 기대효과의 실현 가능성	149
다. 성과지표의 적절성	151
2. 비용추정의 적정성	153
가. 비용추계의 적절성	153
나. 추가 발생가능 비용 검토	154
3. 비용 대비 효과성	159

VI. 종합평가 및 정책제언	161
1. 종합평가표를 활용한 사업의 종합판단	161
가. 종합평가의 개요	161
나. 평가대상(주무부처 사업계획)	162
다. 조사대상 집단	162
라. 종합평가 구조 및 평가항목	163
마. 종합평가 방법	166
바. 종합평가 결과	167
2. 종합결론 및 정책제언	170
가. 종합결론	170
나. 정책제언	171
 참고문헌	 173
 부록 1. 사업계획 변경 공문	 178
부록 2. 발송 공문	179
부록 3. 종합평가를 위한 설문지	182
부록 4. 분과위원회 총평	196
부록 5. 해외사례	198
부록 6. 사회적 의견 수렴	214
부록 7. 중앙-광역-기초 간 자원분담	226

표 목차

〈표 Ⅰ-1〉 2022~2025년 영아수당 필요 예산	36
〈표 Ⅰ-2〉 보육료 지원금액을 포함한 2022~2025년 예산	37
〈표 Ⅰ-3〉 당초 사업계획의 영아수당 소요 예산	40
〈표 Ⅱ-1〉 아동 1인당 표준보육비용 산출 결과	47
〈표 Ⅱ-2〉 육아휴직제도가 아동발달에 끼친 효과 선행연구 정리	53
〈표 Ⅱ-3〉 지방자치단체 출산지원 사업의 분류	62
〈표 Ⅱ-4〉 지방자치단체 출산지원 사업의 지원방법	62
〈표 Ⅱ-5〉 지방자치단체 출산지원 사업 예산	64
〈표 Ⅱ-6〉 지방자치단체 출산지원 사업의 지원방법별 예산	64
〈표 Ⅱ-7〉 광역-기초지방자치단체 출산지원 사업 예산 비교	65
〈표 Ⅱ-8〉 광역-기초지방자치단체 출산지원 사업의 지원방법 비교	66
〈표 Ⅱ-9〉 광역지방자치단체 출산지원금 예산	67
〈표 Ⅱ-10〉 광역지방자치단체 출생 순서별 출산지원금(첫 12개월 기준)	68
〈표 Ⅱ-11〉 기초지방자치단체 출산지원금 예산	69
〈표 Ⅱ-12〉 기초지방자치단체 출생 순서별 출산지원금(첫 12개월 기준)	70
〈표 Ⅱ-13〉 기초지방자치단체 출생 순서별 출산지원금 순위(첫 12개월 기준)	71
〈표 Ⅱ-14〉 지방자치단체 출생 순서별 출산지원금(첫 12개월 기준)	72
〈표 Ⅱ-15〉 지방자치단체 출생 순서별 출산지원금 순위(첫 12개월 기준)	73
〈표 Ⅱ-16〉 4인 가족 기준 지급되는 가족수당의 소득대체율(2018년)	76
〈표 Ⅱ-17〉 출생아 수 및 출산율	81
〈표 Ⅱ-18〉 OECD 회원국의 합계출산율(2018년) 및 첫째아 출산연령(2017년)	82
〈표 Ⅱ-19〉 시도별 출생아 수 및 합계출산율(2019~2020년)	84
〈표 Ⅱ-20〉 출산모의 연령별 출산율	85
〈표 Ⅱ-21〉 출산모의 평균 출산연령 및 연령별 출생아 수	86
〈표 Ⅱ-22〉 출산 순위별 출생아 수	87

〈표 Ⅱ-23〉 출산 순위별 비중	87
〈표 Ⅱ-24〉 초혼부부의 혼인건수(2000~2020년)	88
〈표 Ⅱ-25〉 여성 미혼율(2015년)	89
〈표 Ⅲ-1〉 경제규모와 공공사회복지지출 규모의 국제비교: 2019년 기준	101
〈표 Ⅲ-2〉 지방자치단체별 의견	110
〈표 Ⅲ-3〉 영아수당 도입 이후 가정당 예상 월별 수혜금(첫째아 기준)	114
〈표 Ⅲ-4〉 지방자치단체 추가 소요예산 추정	116
〈표 Ⅲ-5〉 양육수당의 기준보조율	119
〈표 Ⅲ-6〉 지역별 재정자주도와 차등보조율 분포(2019년 결산 기준)	121
〈표 Ⅲ-7〉 지역별 사회복지비지수와 차등보조율 분포(2019년 기준)	121
〈표 Ⅲ-8〉 차등보조율 적용 기준에 따른 지방자치단체 분류(2019년 기준)	122
〈표 Ⅲ-9〉 시도별 차등보조율 적용 결과(2019년 기준)	123
〈표 Ⅲ-10〉 지방자치단체 유형별 차등보조율 적용 결과(2019년 기준)	124
〈표 Ⅳ-1〉 사전절차 추진내용	132
〈표 Ⅳ-2〉 영유아 연령별 양육형태 선호	134
〈표 Ⅳ-3〉 자녀 양육지원 부족 인식	134
〈표 Ⅳ-4〉 가정에서의 돌봄에 대한 비용 지원에 대한 동의 정도	135
〈표 Ⅳ-5〉 가정양육수당 지원 금액 인상에 대한 동의 정도	135
〈표 Ⅳ-6〉 가정돌봄에 대한 비용 지원 시 적정 지원 금액	136
〈표 Ⅳ-7〉 모 취업 여부별 영유아 가구의 소득 수준	137
〈표 Ⅳ-8〉 취약계층 대상 아동수당 추가 지급에 대한 동의 정도	138
〈표 Ⅳ-9〉 취약계층 대상 아동수당 추가 지급 시 적정 지원 금액	139
〈표 Ⅳ-10〉 자녀 수에 따른 아동수당 추가 지급에 대한 동의 정도	140
〈표 Ⅳ-11〉 자녀 수에 따른 아동수당 추가 지급 시 적정 지원 금액	140
〈표 Ⅳ-12〉 양육수당 금액 만족도 및 적정 금액	141

〈표 VI-1〉 영아수당 지원사업 예비타당성조사 평가항목 및 세부 평가내용	165
〈표 VI-2〉 평가 점수별 평가 등급	166
〈표 VI-3〉 복지 및 소득이전사업 평가 결과 산정 방식	167
〈표 VI-4〉 평가자별 종합평가점수	168
〈표 VI-5〉 평가자별 종합의견	168
〈표 VI-6〉 분과위 총평	169
〈표 VI-7〉 예비타당성조사 결과	169

그림 목차

[그림 I-1] 복지 및 소득이전 사업 예비타당성조사 수행 흐름도	41
[그림 II-1] 출생아 수 및 합계출산율 동향	81
[그림 II-2] OECD 합계출산율 동향	82
[그림 II-3] OECD 첫째아 출산연령 동향	83
[그림 II-4] 시도별 합계 출산율 비교	85
[그림 II-5] 초혼부부의 혼인건수	88
[그림 II-6] 여성 미혼률(2015년)	89
[그림 III-1] 경제규모와 공공사회복지지출 규모의 국제비교: 2019년 기준	100
[그림 VI-1] 예비타당성조사 종합평가 계층 구조	164

요 약

I. 예비타당성조사 추진 개요

1. 사업의 목적 및 기대효과

□ 사업의 배경 및 목적

- 출생 초기의 양육부담 경감 및 아동발달의 특성을 고려한 다양한 돌봄수요를 충족
 - 영아기 부모의 가정양육 수요와 시설보육에 비중을 둔 지원정책 간 괴리로 인해 발생하는 연령별 지원액 차등 해소
 - 영아기 아동이 주양육자의 충분한 돌봄을 받을 수 있는 권리를 보장
- 영아수당 도입을 통해 아이를 키우는 부모가 돌봄에 투자하는 시간을 보상
 - 육아휴직수당의 낮은 소득대체율과 사각지대를 보편수당을 통해 보완
- 국가 보편수당 지급을 통해 지자체 차원에서 지급되는 출산축하금, 출산지원금으로 인한 지역 간 차등을 일부 완화

□ 사업의 기대효과

○ 일자리 효과

- 일을 전제로 생애를 기획하는 남녀 청년세대들에게 결혼·출산이 장애가 되거나 일방의 부담으로 귀결되지 않도록 ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회’ 여건 조성에 집중될 수 있도록 기여
- 또한 육아휴직 등에 따른 시간 투입에 대한 비용 지원을 강화하며, 이에 따른 대체인력제도 안정화의 순환 작용을 유발하여 고용의 지속성·안정성에 기여

○ 생활여건 영향

- 출산·양육 서비스 위주 정책 확장으로 출산을 고려함에 있어 양육비용 부담 경감
- 아동을 개별적 권리 주체로 가족과 사회가 함께 존중하고, 모든 제도 영역에서 아동 최우선의 이익을 고려하는 아동 중심 사회 실현

- 저출산을 초래하는 사회 구조적 요인에 집중하여 삶의 질을 높이고 미래에 대한 긍정적 전망을 제시함으로써, 장기적으로 출산율 회복에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대

2. 사업의 개요

□ 사업의 추진근거 및 경위

- 「제4차 저출산고령사회 기본계획」 5대 핵심과제로 발표(‘20.12.15. 국무회의 심의)

〈표 1〉 사전절차 추진내용

구 분	내 용
실무조정회의	<ul style="list-style-type: none"> • 제4차 기본계획 주요 정책과제 조정을 위한 국무2차장 주제 실무조정회의 내 영아수당 안건 상정(10. 26.) - 복지부 인구정책실장, 국조실 사회복지정책관, 기재부·고용부·교육부·국토부·행안부 국장급 참석
현안조정회의	<ul style="list-style-type: none"> • 제4차 기본계획 주요 정책과제 조정을 위한 국무총리 주제 실무조정회의 내 영아수당 안건 상정(10. 29.) - 복지부 장관 등 현안조정회의 안건 관련 각 부처 장관 참석
관계부처 장관회의	<ul style="list-style-type: none"> • 기본계획 핵심과제 쟁점조율 및 해결방안 마련을 위한 관계 부처 장관 회의 실시(11. 20.) - 경제부총리, 사회부총리, 보건복지부장관 등
저출산고령사회위원회 심의	<ul style="list-style-type: none"> • 저출산고령사회위원회 제34차 회의에서 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」 안건 심의(12. 8.) - 기재부총리, 사회부총리, 행안부 장관, 국토위 장관, 복지부 장관 등
국무회의심의	<ul style="list-style-type: none"> • 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」 5대 핵심과제로 영아수당 지원 선정(12. 15.)

출처: 보건복지부, 「영아수당 지원사업 사업계획서(수정)」, 2021. 6. 27.

□ 사업의 주요 내용

- (지원대상) 2022년 출생아부터 가정양육 아동
 - 영아수당 예산으로 보육서비스 이용과 종일제 아이돌봄서비스 이용에 소요되는 비용을 지원할 경우 영아수당의 전달에 있어 어린이집 불만, 지급시스템 개선 과다 등 다양한 애로사항 존재
 - 영아수당을 전체 아동에게 지급하는 경우 보육료와 영아수당 간 차액이 발생하게 되고, 차액분은 영유아보육료지원 사업에서 지원해야 하므로, 아동의 보육료를 두 사업에서 지원하는 비효율이 발생

- 따라서 영아수당과 보육료를 원활하게 지원하기 위해 보육료 지원금액은 영유아 보육료지원 사업에서 지원하고, 가정양육아동에게 지원되는 영아수당은 본 사업을 통해 지원할 필요

○ (지원금액) 2022년 영아수당 도입(30만원) 이후 단계적 단가 인상으로 2025년 50만원 지원

- 영아수당 필요예산 = 지원대상 아동 수(월평균)×지원단가×12개월×국고보조율
- ('22) 30만원 → ('23) 35만원 → ('24) 40만원 → ('25) 50만원

〈표 2〉 2022~2025년 영아수당 필요 예산

(단위: 억원)

구분	'22	'23	'24	'25	합계	
출생아 수(천명, 중위추계)	300	312	324	335		
월평균 지원인원(천명, 만 0~1세)	165	402	477	495		
영아수당 (68.44%)	소계	5,948	16,878	22,913	29,700	75,439
	지방비(B=d+e)	1,877	5,328	7,233	9,375	23,813
	- 지방비 추가소요(d)	652	2,524	3,989	6,012	13,177
	- 기존 가정양육수당(e)	1,226	2,804	3,244	3,363	10,637
	국비(A=a+b)	4,071	11,551	15,681	20,326	51,629
	- 국비 추가소요(a)	1,413	5,472	8,648	13,035	28,568
- 기존 가정양육수당(b)	2,657	6,078	7,032	7,291	23,058	

출처: 보건복지부, 「영아수당 지원사업 사업계획서(수정)」, 2021. 6. 27.

〈표 3〉 보육료 지원금액을 포함한 2022~2025년 예산

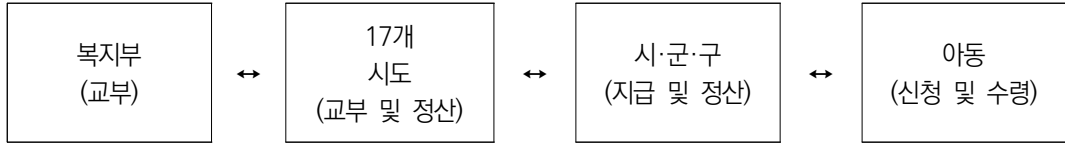
(단위: 억원)

구분	'22	'23	'24	'25	합계	
출생아 수(천명, 중위추계)	300	312	324	335		
월평균 지원인원(천명, 만 0~1세)	169	475	625	649		
영아수당 (68.44%)	소계	6,068	19,962	30,023	38,935	94,988
	지방비(B=d+e+f)	1,915	6,301	9,477	12,290	29,983
	- 지방비 추가소요(d)	652	2,524	3,989	6,012	13,177
	- 기존 가정양육수당(e)	1,226	2,804	3,244	3,363	10,637
	- 기존 보육료(f)	38	973	2,244	2,915	6,170
	국비(A=a+b+c)	4,153	13,661	20,546	26,645	65,005
	- 국비 추가소요(a)	1,413	5,472	8,648	13,035	28,568
	- 기존 가정양육수당(b)	2,657	6,078	7,032	7,291	23,058
- 기존 보육료(c)	82	2,110	4,866	6,320	13,378	

출처: 보건복지부, 「영아수당 지원사업 사업계획서(수정)」, 2021. 6. 27.

- 사업의 추진체계
 - 사업수행주체: 국가

[그림 1] 사업진행절차 및 전달체계



출처: 보건복지부, 「영아수당 지원사업 사업계획서(수정)」, 2021. 6. 27.

II. 기초자료 분석 및 조사의 주요 쟁점

1. 자녀양육비 기초 논의: 용어와 개념의 정리

□ 용어의 정의

- (협의의) 자녀양육비: 직접적인 가계지출
- 아동양육비: 자녀양육비(직접적인 가계지출) 외에 아동의 양육에 필요한 공공지출을 포함하는 것으로 정의
 - 아동을 어린이집에 보내는 경우 어린이집에 해당되는 사회적인 비용 또는 공공지출도 모두 포함
- 자녀양육 총부모비용: 가계 기준, 직접적인 가계지출에 해당되는 자녀양육비 외에 순노동손실비용을 포함하는 개념으로 정의
 - 자녀양육을 위해 휴직을 하는 경우에는 노동소득 손실분을 포함하되, 육아휴직에 따른 지원금을 노동소득 손실분에서 제하는 순비용의 개념
- 자녀양육 총사적비용: 자녀양육 총부모비용에 추가하여 자녀의 조부모, 인척 등에서 발생하는 비용을 포함하는 것으로 정의
 - 영아의 경우에는 조부모가 돌보는 경우가 적지 않기 때문에 이러한 개념의 도입이 필요
- 아동양육 총비용: 자녀양육 총사적비용 항목에 어린이집에 소요되는 공공지출 등도 포함하는 개념으로 정의

□ 표준보육비용

- 어린이집에서 0~5세 영유아에게 보육서비스를 제공하는 데 필요한 투입비용
 - 인건비, 교재교구비, 급간식비, 관리운영비, 시설설비비의 다섯 가지 항목으로 구분하여 산정
- 2019년 산정된 표준보육비용은 보육연령 기준으로 0세의 경우 1,017천원, 1세의 경우 714천원으로 나타남¹⁾

2. 자녀양육비 추가 논의: 자녀 양육 투자와 양육 형태별 아동발달 효과 등에 대한 기존 연구

□ 가정양육수당 지급이 아동발달에 끼친 영향

- 영아수당 지원사업과 유사한 제도인 가정양육과 연동되어 수당을 지급하는 가정양육수당(Home Care Allowance)을 운영하는 국가는 소수로 보편적인 정책이 아니기 때문에 관련 선행연구가 많지 않음
 - Bettinger et al.(2014) 1998년 노르웨이에 도입된 정책의 효과 분석을 통해 정책대상인 3세 이하 어린이의 순위 형제자매의 10학년 GPA 긍정적인 영향을 끼친다는 결과를 제시
 - Gathmann and Sass(2018)는 독일의 한 주정부의 가정보육장려 정책이 단기적으로 남아의 인지 및 비인지능력에 긍정적 효과를, 여아의 경우에는 영향이 없다는 결과를 제시
 - 가정양육수당의 긍정적인 효과를 보고하지 않은 연구도 존재(Gruber et al., 2019)
 - Collischon et al.(2020)은 독일의 가정양육수당의 영향을 분석한 결과 여성의 일자리 복귀 확률 감소와 시설보육 이용률이 감소한 것으로 나타났으며, 아동 발달 지표에는 영향이 없는 것으로 나타남

1) 50인 규모의 어린이집에서 보육시간 8시간 기준

□ 육아휴직제도가 아동발달에 끼친 영향

- 영아수당 지원 여부는 부모들의 육아휴직 결정에 영향을 미치며, 월 50만원의 영아수당은 육아휴직 혜택의 확장으로도 볼 수 있음
 - 영아수당의 존재와 상관없이 가정양육을 계획했던 가구의 경우에는 육아휴직제도에 의한 효과 검토로는 한계
- 육아휴직제도의 효과를 살펴본 많은 선행연구들의 경우 단기적 효과뿐만 아니라 장기적 효과 역시 살펴보고 있어 영아수당의 아동발달의 장기적 효과를 가늠하는 데 도움이 될 것으로 판단
 - Ginja et al.(2020)은 스웨덴에서 육아휴직이 모의 노동공급, 가구소득, 아동발달에 끼친 영향을 분석한 결과 정책대상의 순위 형제자매들의 장기적 발달에 긍정적인 영향이 나타남
 - Danzer and Lavy(2018)은 오스트리아의 유급육아휴직 확대가 아동의 인지능력에 미치는 영향을 분석 한 결과 모의 교육수준이 낮을 경우 육아휴직 확대는 아동의 인지능력 향상에 부정적인 영향이 있는 것으로 나타남
 - Carneiro et al.(2015)은 노르웨이의 육아휴직 확대의 효과로 아동이 고등학교를 중퇴할 확률이 2%p 하락하고 노동시장에서 임금(30세 기준)을 5% 증가하였음을 밝힘
 - Huebener et al.(2019)은 독일의 유급육아휴직 기간 축소가 아동발달(6세 입학 시험)에 미친 효과는 관측되지 않았으며, 다만 모의 노동공급과 가구소득에는 영향을 끼친 것으로 나타났다는 결과를 제시

□ 시설양육과 가정양육의 아동 발달 효과 비교

- 영아수당의 도입은 가정양육의 증가로 이어질 가능성이 높으므로 시설양육과 가정양육 등 양육 형태가 아동발달에 미치는 효과에 대한 검토가 필요
 - 남궁수진·최영희(2008)는 설문과 유아행동평가척도²⁾ 조사를 통해 일주일에 6일 이상 보육시설에서 지내는 아동은 신체증상, 우울, 비행과의 상관관계가 높음을 주장
 - 장영은(2016)은 한국아동패널을 이용하여 출생 이후 3년간의 보육경험이 사회정

2) K-CBCL: Child Behavior Checklist for ages 1.5-5

서발달에 미치는 영향을 분석한 결과, 시설보육 경험과 아동의 부정적 행동과의 상관관계 유의한 것으로 관찰

- 최경덕·안태현(2018)은 한국아동패널을 이용하여 아동의 양육형태가 아동의 발달에 미치는 효과를 분석하여 시설양육이 부모양육에 비해 ‘의사소통’ 등 일부 영역에서 효과적이라는 결과를 제시³⁾

- 최상철(2018)의 연구 역시 동일한 자료로 실시한 분석에서 시설양육이 아동발달 측면에서 우위가 있다는 결과를 제시

○ 해외에서도 시설과 가정양육의 아동발달 효과에 대해 혼재된 많은 연구결과들이 존재

- Baker et al.(2008)은 캐나다 퀘벡주의 1990년대 후반 5세 이하 아동들의 보육 시설 접근성 확대가 아동발달에 미치는 영향을 분석한 결과, 다양한 측면의 부정적 효과를 발견

- Noboa-Hidalgo & Urzúa(2012)는 칠레의 공적 보육시설 확대로 보육시설에서 양육된 2세 이하의 아동들이 감정 조절, 신체 발달, 음식 섭취에서 긍정적인 효과를 보였다는 결과를 제시

○ 일련의 연구결과들을 통해 본다면 아동발달 측면에서는 시설보육의 투자 또한 주요한 정책 수단임을 인식해야 함

□ 양육 투자가 아동발달에 미치는 효과

○ 가정의 경제적 수준 혹은 가정 내 스트레스 및 분위기 등의 요인들이 아동발달에 미치는 효과에 대한 연구들은 국내외에서 오랫동안 이루어짐

- 권은선·구인회(2010)는 서울아동패널 자료 분석을 통해 최저생계비 미만인 빈곤 상태가 아동이 느끼는 주관적 건강상태에 미치는 부정적 영향을 식별

- Yeung et al.(2002)은 가구의 소득이 보육을 위한 물질적 투자 채널과 부모의 감정 상태 등 비물질적 관계 설정 채널을 통해 아동 발달에 영향을 미칠 수 있음을 논의

○ 양육을 위한 현금 지원은 아동 보육에 대한 투자의 확대와 특히 불우한 환경의 가구를 중심으로 한 가정 환경의 개선을 통해 아동발달에 영향을 주는 것으로 목표로 하고 있지만 관련 국내 연구는 부족

- 유해미 외(2011)에서 실시한 설문에서 양육수당이 자녀의 건전한 성장과 발달에

3) 저소득, 저학력가구에서 효과가 두드러지는 것으로 나타남.

도움이 된다는 응답은 89.2%로 나타났으나, 소득이 많을수록, 아동연령이 높아질수록 긍정적인 영향을 낮게 인식

- 이는 가정양육수당이 아동발달에 긍정적인 영향을 미치며, 이 효과가 저소득, 낮은 연령의 아동 보육 중심으로 크게 나타나는 것을 의미
- 해외 연구에서는 정부에서 양육가구로 이전되는 현금 지원이 아동발달에 미치는 영향에 많은 관심을 가지고 있으며, 특히 EITC가 아동 발달에 긍정적인 영향을 주는 연구 결과들이 제시
 - Hoynes et al.(2015)는 EITC를 통해 1천달러의 현금 지원이 저체중 출산 확률을 약 2~3%는 낮춘다는 실증분석 결과를 제시
 - Dahl and Lochner(2012)는 EITC가 PIAT⁴⁾ 점수 향상에 미치는 인과관계 분석을 통해 저소득층의 현금 지원이 아동의 수학능력 향상에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인
- 현금 지원 등이 아동발달에 유의미한 영향을 미치지 못한다는 연구 결과도 제시되고 있음
 - Milligan and Stabile(2009)은 캐나다에서의 보육 지원 확대 정책의 효과를 분석한 결과 0~3세의 운동 및 사회정서발달에 일부 긍정적인 효과는 있었으나 대체로 유의한 효과는 발견하지 못함
 - Gaitz and Schurer(2017)는 호주의 Baby Bonus 제도(1회성 현금 지원)의 효과를 분석했으나 아동의 여러 발달 지표에 긍정적인 영향을 발견하지 못함

3. 유사사업 검토: 지방재정 사업 등

□ 아동수당

- 아동양육에 따른 가정의 경제적 부담의 경감과 건강한 성장 환경 조성을 통한 아동의 기본적 권리와 복지 증진을 위해 2018년 도입
 - 만 7세 생일이 도래하는 달의 전 달까지 최대 84개월간 월 100천원이 지급
 - 아동수당을 받는 아동은 자녀세액공제에서 제외

4) Peabody Individual Achievement Tests

□ 보육료 지원

- 자녀 양육에 대한 부담 경감과 함께 부모의 경제활동을 지원을 목적으로 어린이집 등의 보육시설을 이용하는 영유아에 대한 보육료를 지원

□ 양육수당

- 어린이집이나 유치원 등의 보육시설을 이용하지 않는 아동에게 서비스를 대체하여 현금을 지원하기 위해 2009년 도입
 - 특히 보육료를 지원받는 아동과의 차별을 없애고 부모의 양육 방식 선택권을 강화한다는 취지로 도입
 - 연령별로 0세는 월 200천원, 1세는 월 150천원, 2세 이상은 월 100천원을 지원

□ 출산지원금

- 각 지방자치단체에서는 저출산과 인구감소 등의 문제에 대응하기 위해 출생축하금 또는 출산장려금 등의 형태로 출산지원금을 지급하고 있음
 - 광역지방자치단체 가운데 서울, 경기, 전북을 제외한 14개 지방자치단체에서 출산 지원금을 지급하고 있으며, 금액은 연 환산 100천원에서 3,600천원으로 지역간 차이가 존재
 - 전체 226개 기초지방자치단체 가운데 219곳이 출산지원금을 지급하고 있으며, 금액은 연 환산 100천원에서 14,600천원으로 역시 지역 간 차이가 존재
 - 광역과 기초를 종합하면 모든 지방자치단체에서 출산지원금이 지급되고 있으며, 광역시보다는 도 지역의 지방자치단체에서 많은 출산지원금을 지급하는 것으로 나타남

□ 표준보육비용 측면에서의 현황 분석

- 가정에서 양육되는 아동을 기준으로 아동수당(월 100천원)과 영아수당(월 500천원)에 지방의 출산지원금을 포함하면 표준보육비용의 68.5%에 해당하는 수준의 재정지원을 받는 것으로 나타남⁵⁾
 - 첫째아를 기준으로 계산된 평균이며, 가장 많은 출산지원금을 지급하는 지방자치단체 기준으로는 표준보육비용의 106.5%에 해당하는 수준의 재정지원을 받는 것으로 나타남

5) 2019년에 산정된 표준보육비용이 계속 유지된다는 가정으로 계산

- 둘째아를 기준으로 한 재정지원 수준은 표준보육비용 대비 평균 73.6%, 최대 116.4%로 나타남
- 표준보육비용이 인건비, 교재교구비, 급간식비, 관리운영비, 시설설비비의 항목들의 산정 결과라는 점을 감안하더라도 재정지원의 수준이 적절한가에 대한 고민은 필요

4. 해외의 아동수당 등의 제도

- 우리나라 아동수당 제도의 경우 만 7세 미만 아동에게 지급하며, 해외에서 지급하는 아동수당 및 가족수당 등은 적어도 15세까지 지급하는 것으로 나타남
 - 2018년 지급 기준, OECD 평균에서 4인 가족 기준으로 둘째자녀가 3세, 9세, 15세인 경우에 아동·가족수당 등 지급금액의 소득대체율이 각각 5.89%, 4.98%, 4.04%로 나타남
 - 반면 한국의 경우 3세, 9세, 15세인 경우에 각각 5.07%, 0.00%, 0.00%로 나타나, 9세와 15세의 경우에는 지급금액이 OECD 평균 대비 낮음
- 영아기 관련 수당을 지급하는 국가의 사례
 - 노르웨이
 - 아동수당을 0~17세에 지급하며, 1~2세 대상으로 정부지원을 받는 보육시설을 이용하지 않거나, 시간제 보육시설을 이용하는 경우 가정양육수당 지급
 - 포르투갈
 - 가족수당을 0~16세에 지급하되, 36개월 미만 아동의 경우 72개월 이상 아동에 비해 4배 높게 지급
 - 프랑스
 - 가족 중 자녀가 두 명 이상이며 자녀가 0~19세인 경우, 소득에 따라 가족수당을 지급함
 - 가족수당 이외에 영유아를 위한 가족지원을 지급하며, 가족 중 자녀가 한 명 이상인 경우 지급
 - 영유아를 위한 가족지원의 경우, 0~2세에 관련 있는 제도로 기본수당과 분담육아급여가 있음

- 가족에 0~2세 자녀가 있는 경우 소득에 따라 기본수당을 지급하며, 0~2세 자녀 양육을 위해 부모가 근로시간을 줄이는 경우 분담육아급여를 지급

○ 체코

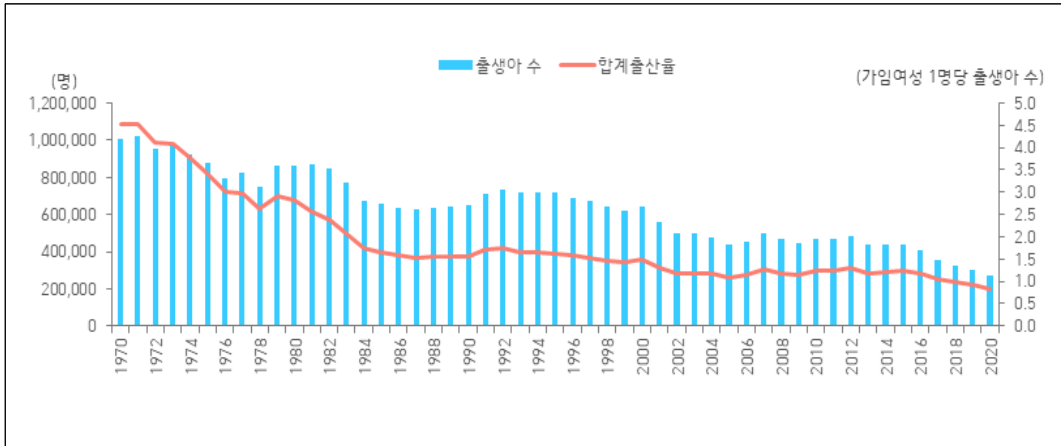
- 아동수당을 가족의 소득이 가족 최저생계비의 2.7배보다 미만인 경우, 26세 미만의 피부양자녀에 지급함
- 특정 조건의 2세 및 4세 미만의 자녀가 있는 부모 중 한 명에게 부모수당을 지급

5. 저출산의 문제 등 기타 주요 기초 자료 검토

□ 출산 현황

- 2020년 기준 우리나라의 출생아 수는 272천명이며, 합계출산율은 0.84를 기록
 - 2019년의 303천명 대비 약 30천명 감소한 수치이며, 합계출산율 역시 2019년 0.92보다 8.5% 감소한 수치
 - 2018년 기준 OECD 회원국의 평균 합계출산율은 1.63으로 합계출산율이 1.00 미만인 국가는 우리나라(0.98)가 유일했으며, 2017년 기준 첫째아 출산 연령이 가장 높은 국가 역시 우리나라로 나타남
 - 2020년의 시도별 출산율은 세종(1.28), 전남(1.15), 강원(1.04) 순으로 높으며, 서울(0.64), 부산(0.75) 순으로 낮음
 - 2020년의 평균 출산 연령은 33.1세이며, 이는 2019년 대비 0.1세, 2011년 대비로는 1.7세 증가한 수치

[그림 2] 출생아 수 및 합계출산율 동향



출처: 국가통계포털, 「인구통태건수 및 동태율 추이(1970~2020)」.

<표 4> OECD 회원국의 합계출산율(2018년) 및 첫째아 출산연령(2017년)

(단위: 명, 세)

국가	합계 출산율	첫째아 출산연령	국가	합계 출산율	첫째아 출산연령	국가	합계 출산율	첫째아 출산연령
이스라엘	3.09	27.6	영국	1.68	28.9	헝가리	1.49	28.0
멕시코	2.13	-	에스토니아	1.67	27.7	오스트리아	1.48	29.3
터키	1.99	-	칠레	1.65	-	폴란드	1.44	27.3
프랑스	1.84	28.7	리투아니아	1.63	27.5	일본	1.42	30.7
콜롬비아	1.81	-	벨기에	1.61	29.0	핀란드	1.41	29.1
아일랜드	1.75	30.3	슬로베니아	1.61	28.8	포르투갈	1.41	29.6
스웨덴	1.75	29.3	라트비아	1.60	26.9	룩셈부르크	1.38	30.8
호주	1.74	-	네덜란드	1.59	29.9	그리스	1.35	30.4
뉴질랜드	1.74	-	독일	1.57	29.6	이탈리아	1.29	31.1
덴마크	1.73	29.4	노르웨이	1.56	29.3	스페인	1.26	30.9
미국	1.73	26.8	슬로바키아	1.54	27.1	한국	0.98	31.6
체코	1.71	28.2	스위스	1.52	30.7	OECD 평균	1.63	29.1
아이슬란드	1.71	27.9	캐나다	1.50	29.2			

출처: OECD, Family Database: Fertility rates 2018; Age of mothers at childbirth and age-specific fertility, 2017, <https://www.oecd.org/social/database.htm>, 검색일자: 2021. 8. 9.

6. 예비타당성조사의 주요 쟁점

□ 영아수당의 적정 수준 검토

- 영아수당이 가져올 긍정적인 영향에도 불구하고, 복지재원은 제한되어 있다는 점에서, 영아수당을 어느 수준으로 지급해야 하는지에 대해 이견이 존재할 수 있어 이에 대한 포괄적인 검토가 필요
 - 영아수당이 가지고 올 수 있는 효과는 크게 출산에 미치는 긍정적인 영향, 출산 등으로 인해 경제적 부담이 발생하는 가족에 대한 지원이라 할 수 있음
 - 전자의 효과와 관련하여서는 불확실성이 크다는 것이 가장 어려운 점이며, 이에 대한 기존의 논의 등을 종합적으로 검토할 필요
 - 후자의 효과는 복지정책의 성격이 강하며, 재분배 효과를 가지는바 다른 복지 정책와의 우선순위 및 조화 등에 대한 검토도 필요
 - 복지 분야에 대한 재원도 제한적일 수밖에 없다는 점에서 각 분야 지출에 대한 우선순위 설정이 필요한바, 영아수당에 대해 어느 정도의 재원을 사회가 할애하는 것이 타당한지에 대한 논의가 필요

□ 현금지원과 사회서비스의 장단점 등에 대한 검토

- 영아수당에 대해 긍정적인 의견이 많지만, 영아수당과 같이 현금지원을 확대하는 것이 초래할 수 있는 부작용에 대한 우려도 존재
 - 가장 대표적인 것이 가정양육 여건이 열악한 집단일수록 현금지원에 민감하게 반응하여 가정양육을 강조하게 되어, 아동발달 과정에서 사회적 격차가 오히려 확대될 수 있다는 우려
 - 아울러 현금지원을 확대하는 것이 여성의 경력단절 등 부정적인 영향을 미칠 가능성에 대한 우려도 제기

□ 지방정부의 기존 사업과의 조율

- 기존에 지방정부 차원에서 수당을 지급하는 제도가 있는바, 동 제도 도입 이후 기존의 지방정부 차원에서 제공하던 수당을 조정하는 문제 등에 대한 검토가 필요하며, 몇 가지 대안을 생각할 수 있음

- 기존 사업을 유지하는 경우에는 영아수당에 따른 지방정부의 부담이 발생하기 때문에 지방정부의 지출 부담은 증가
- 기존 사업을 축소하는 정도에 따라서는 지방정부의 영아에 대한 지원 부담은 커질 수도 작아질 수도 있음
- 기존에 지방정부에서 제공하던 출산지원금이 영아수당과 수혜자 연령 등에서 차이를 보이기 때문에, 현실적으로는 매우 다양한 대안이 존재할 수 있음

□ 재원 분담에 대한 검토

- 영아 수당 지급에서 중앙정부와 지방정부의 적정한 부담 수준 등에 대한 검토가 필요
 - 우리나라 복지제도의 많은 부분이 중앙과 지방이 재원을 분담하는 형태로 발달되어 왔으며, 동 사업의 경우에도 그러한 방식을 제안
 - 기존의 지방정부 사업을 어떻게 재구조화하는가에 따라 지방 정부의 재정부담이 증가할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있어, 위의 쟁점 항목과 밀접하게 연관되어 있는 문제

□ 추가 쟁점

- 가구 및 아동 특성에 따른 차등화의 타당성 검토
 - 영아수당은 출생순위에 따른 차등을 하고 있지 않고 있으나, 영아수당을 아동수당 확대 과정의 일부라고 본다면 향후에 중요한 문제가 될 수 있음
- 향후 아동수당 및 기타 복지제도 확대 가능성 등을 감안하는 문제
 - 영아수당의 타당성 여부는 기존의 아동수당과 보육료 등의 체계가 변화 없이 유지 될 것인지 여부에 따라 달라질 수 있음
 - 기본소득의 도입 등 새로운 제도가 도입되더라도 영아수당 내지는 아동수당이 사회적인 공감대 속에서 유동적으로 변화할 것이라는 암묵적인 가정을 바탕으로 이에 대한 분석은 논외로 함

Ⅲ. 경제·사회 환경 분석

1. 경제·사회 여건분석

□ 경제·사회 문제 파악의 적절성

- 영아수당을 지급해야 하는 논리적 배경이 되는 경제·사회 문제는 비교적 잘 파악되어 있음
 - 다만 동 제도의 목적 및 필요성, 타당성 등에 대해서 다양한 시각이 존재할 수 있다는 점에서 모든 면에 대한 검토는 쉽지 않음
- 영아수당이 추구하는 바는 ① 자녀 양육 비용의 사회적 분담과 ② 이러한 비용의 분담을 통한 출산 유인으로 생각할 수 있음
 - 수년 전까지의 저출산 정책은 후자에 더 방점을 두었으나 적극적인 정책에도 불구하고 출산율이 상승하지 않음으로 인해 그러한 주장의 설득력이 약화되어 최근에는 전자의 시각을 강조
- 상기 목표 외에도 영아수당을 재분배의 틀에서 이해해 볼 수 있음
 - 여기서 재분배는 생애시점 간의 재분배, 혹은 소득계층 간 재분배를 모두 포함하는 개념
- 영아수당을 형평성의 논리에서도 접근해 볼 수 있음
 - 그동안의 저출산 정책이 현금지원보다는 보육서비스 제공이 최우선으로 강조됨에 따라, 0~1세에 대한 공공지출, 특히 중앙정부의 직접적인 지출은 다른 연령대에 비해 상대적으로 낮은 수준

□ 유사사업 및 관련 사업과의 중복 문제

- 사업의 목적 중 양육부담의 경감과 관련하여 중앙정부에는 아동수당과 보육료 지원, 양육수당 등의 사업이 실시되고 있으며, 지방정부에서도 출산지원금 정책이 실시되고 있음
- 중복의 문제에 대한 논의가 필요한 것은 주로 지방정부 사업으로 추진되는 출산지원금과의 관계 부분임
 - 영아수당은 양육수당을 대체하는 성격을 가지며, 양육수당은 아동수당을 1층으로 하여 2층으로 이미 합리적인 중복이 존재하는 것으로 전제하여 설계되었기에 중복이 문제되지 않음

- 어린이집을 이용하지 않는 아동을 대상으로 하기에 보육료 지원과도 중복의 문제는 생기지 않음

○ 영아수당이 완전히 정착된 시점에서 중앙정부의 지원 정책에 따른 아동 1인당 수혜액은 600천원이며, 현재 가장 많은 출산지원금을 지급하는 지방자치단체를 기준으로 할 경우 총수혜액은 1,000천원임

- 이는 통상적인 양육비 수준인 500천~600천원을 상회하는 수준으로 아동양육에 대한 국가 지원의 필요성에 대한 공감대를 감안하더라도 실제 양육비를 넘는 수준까지 지원이 필요한가에 대해서는 논란의 여지가 있음

- 이뿐만 아니라 24개월 미만의 영아 2명을 가정에서 양육하는 경우 평균적인 양육비용은 1,000천원 이하로 추정되는 것에 비해 2,000천원 정도의 수혜액은 실제 양육비용을 크게 상회하게 됨

- 다만 양육시간에 대해 부모가 투자하는 시간에 따른 소득감소분을 감안할 필요는 있음

○ 가장 합리적인 해결책은 지방자치단체가 자발적으로 이러한 문제를 해소하는 것으로 보이나 이에 대해 확신을 가지기는 어려우며, 앞서 언급한 문제가 실제로 심각한 문제인지 어떤 변화가 바람직하고 가능한지에 대해 논의가 필요

□ 정부 개입의 적절성

○ 정부 개입의 적절성은 있다고 생각되지만 이를 논의하는 것은 구체적인 실익이 크지 않을 것으로 보임

- 출산율 제고를 위한 정책은 출산율의 제고 가능성을 두고 정부 개입의 적절성을 평가하겠지만, 영아수당의 목표는 다양하므로 특정 정책의 효과가 낮더라도 제도 도입의 근거가 사라지지는 않음

- 영아수당 지급의 타당성에 대해서는 대체로 동조하는 견해가 클 것이며, 다만 쟁점은 금액이 적절한가에 대한 부분으로 판단

□ 사업추진 여건의 적절성

○ OECD 회원국을 대상으로 비교할 경우 우리나라의 복지지출 수준은 낮은 편이며 제도 측면에서도 취약한 부분들이 존재

- 2019년 OECD의 공공사회복지지출(SOCX) 자료를 바탕으로 국제 비교를 한 결과, 우리나라의 공공복지지출의 GDP 대비 비중은 12.2%로 OECD 평균인 20.0%의

절반 수준

- 우리나라 복지지출의 특징 중 하나는 가족지출의 비중이 낮다는 점이며, 가족지출 증가라는 측면에서도 영아수당이 지지될 수 있는 여지
- 다만 우리나라 복지제도 및 사회지표 전반을 보면, 노인빈곤율이 OECD 회원국들 중 가장 높고 이러한 부분에서의 보완도 중요할 수 있는바,⁶⁾ 복지제도 내에서의 지출확대 우선순위와 관련하여서는 다소의 쟁점이 제기될 여지도 상존

2. 경제·사회 영향분석

□ 경제·사회 문제 해결의 가능성

- 일반적으로 영아수당 지원 사업을 통해 해결하고자 하는 문제는 ① 양적인 측면에서의 출산율 제고 ② 인적자본의 질 제고 ③ 재분배 효과로 볼 수 있음
 - 출산율 지원하기 위한 현금 지급 정책이 출산율을 제고시키는가에 대해서는 상반된 연구 결과들이 제시되고 있음
 - 인적자본 제고 효과가 있을 것인가는 단기적인 영향은 물론 장기적인 효과까지 감안한 분석이 필요하므로 평가가 어려운 문제
 - 영아수당은 재분배 효과를 가질 것으로 볼 수 있으나, 소득계층별로 결혼의 확률 자체에 차이가 있을 수 있다는 점에서 본다면 결혼 및 출산으로 연결되는 복지제도의 큰 틀에서의 평가가 필요

□ 사회적 의견수렴의 충분성

- 동 사업의 의견수렴에 있어 가장 중요한 부분은 재원부담, 사업조정 측면에서 협의가 필요하고 일선 전달체계에서 사업을 실행하는 지방자치단체에 대한 의견수렴이 겠으나 현재로서는 충분치 않음
 - 사회적 의견수렴이 필요한 범위는 ① (잠재적)영유아 부모 ② 지방자치단체 ③ 전문가로 구분할 수 있음

6) OECD 통계에 따르면 확인할 수 있는 최근 자료인 2018년 기준으로 우리나라의 노인빈곤율은 43.4%로 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이다. 노인빈곤율 자료가 확인 가능한 OECD 회원국 중에서 우리나라 외에 가장 높은 노인빈곤율을 기록하는 국가는 라트비아와 에스토니아로 30%대를 기록하고 있으며, 노인빈곤율이 가장 낮은 수준인 덴마크(2017년 기준), 아이슬란드의 경우는 3% 수준에 불과하다.

- 영아수당 지원 사업이 도입되면 지방자치단체는 재원 조달을 위해 기존 사업 및 예산의 조정이 불가피하므로 이러한 측면에서 의견수렴이 충분히 이뤄져야 함
- 2019. 3. 30. 양육지원체계 개편 방안 모색 속의토론회
 - 아동양육 정책의 우선순위에서 ‘영유아 가구 양육비 부담 경감을 위한 지원 확대’가 가장 높은 것으로 나타남
 - 영아기 희망 지원비용은 한 달 기준 ‘70만원 이상’(33.0%), ‘41만~50만원’(27.8%), ‘31만~40만원’(11.1%), ‘51만~60만원’(11.1%) 순으로 나타났으며, 현금지급(82.0%)을 바우처(18.0%)보다 선호
 - 정부지원이 부족한 분야로는 ‘육아휴직 등 부모의 돌봄 시간 지원’(32.0%), ‘각종 현금 수당’(28.0%), ‘보육 서비스’(16.0%) 순으로 조사
- 2021. 6. 10. 영아기 집중투자 관련 국회 토론회
 - 아동 건강 개선과 인적자본 축적 측면에서의 생애초기 집중투자과 부모의 수요에 대응 가능한 서비스의 확충의 필요 의견이 제시
- 2021. 6. 11. ‘영아기 집중투자 사업’ 지자체 정책추진 협의회 제1차 회의
 - 보건복지부 인구아동정책관과 보육정책관이 주최, 시도 관련 과장이 참석
 - 국비보조비를 측면에서 부처는 가정양육수당과 동일하게 설정하고 있으나, 지방자치단체에서는 국비보조비율 상향 또는 전액 국비 지원을 요청
 - 기존의 지방자치단체의 출산지원금 사업은 지방선거의 공약사항에 포함된 경우도 있어 조정이 쉽지 않음
 - 지방자치단체별로 재정여건과 사업에 대한 수요도 이질적인 것으로 나타났으며, 지방자치단체에서는 출산·보육 관련 사업의 전담 콜센터 운영 및 원스톱 창구 마련에 대한 의견을 제시

3. 재정의 지속가능성

- 향후 재정부담 검토
 - 영아수당 지원사업의 재정의 지속가능성 측면에서 검토되어야 할 중요한 부분은 지방정부의 부담임
 - 아동수당, 보육료, 양육수당 지원사업 모두 국비와 지방비 예산으로 재원을 조달하고 있으며, 각 지방자치단체는 자체 예산으로 출산지원금을 지급하고 있음

- 영아수당 지원사업 도입 이후 지방자치단체의 소요예산을 추정한 결과 약 5,548억원의 예산의 확보가 필요할 것으로 나타남
 - 부처 사업계획(6,012억원)과는 몇 가지 가정에서 차이가 있어 약 464억원 정도 과소 추정된 것으로 판단됨⁷⁾
 - 추정된 추가 소요예산은 지방자치단체의 출산지원금 전체 예산보다 많은 수준이나, 일부 지방자치단체의 경우 출산지원금 규모를 조정하는 수준에서 재원 조달이 가능할 것으로 판단

□ 안정적 재원조달 가능성

- 영아수당은 지방비 매칭 사업이므로 추가 소요예산이 발생하게 되고, 따라서 예산 확보를 위해 기존 사업의 조정이 불가피하며 유사사업의 조정 가능성이 가장 높을 것으로 예상
 - 지역별로 사업의 우선순위에 따라 현재의 출산지원금을 유지하는 선택을 할 수도 있으며, 출산지원금 사업을 조정하더라도 그 수준은 차이가 있을 수 있음
 - 총수혜금 유지에 초점을 두는 경우 영아수당 금액만큼 출산지원금을 감액하고, 사업 조정 이후에 예산의 여유가 발생할 경우 새로운 사업을 추진하거나 저소득층 추가 수당 등을 지원할 수도 있음
 - 가용 예산에 초점을 두는 경우 기존의 출산지원금 예산의 크기에 따라 총수혜금은 증가할 수도 있으나, 영아수당으로 인한 증가분보다 작을 수 있으며, 총수혜금이 변화가 없을 수도 있음
- 재원조달 등과 관련하여 지방자치단체의 의견은 중요한 부분임에도 불구하고 지금까지 국가와 지방정부 간 재정분담 문제는 중요한 문제로 제기되지 않음
 - 「저출산·고령사회 기본법」, 「아동수당법」, 「영유아보육법」 등에서 저출산 대응 등이 국가와 지방자치단체의 공동사무라고 명시하고 있으므로 보조율의 정책결정에 지방자치단체의 재정상황을 고려하는 것이 바람직
 - 양육수당과 보육료에 대해서는 「지방재정법 시행령」 제33조 제1항에 따른 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 별표 71을 통해 영유아보육사업의 시도·시군

7) 출생아동 수, 양육수당 지원액, 양육수당 및 영아수당 이용률 등의 측면에서 본 보고서는 분석의 편의를 위해 단순 평균치 등을 사용했으나, 부처의 예산 추계에서는 세밀한 과정을 거쳤을 것으로 예상.

구간 재원배분을 규정하고 있음

- 거의 모든 지방자치단체에서 아동수당과 관련한 조례나 시행규칙을 규정하고 있는
않음

○ 지방의 재정부담을 검토함에 있어 논의가 필요한 부분이 국고보조율 설정에 있어 기존과 유사한 차등보조율을 적용할 것인가에 대한 문제임

- 현재의 차등보조율 산정기준은 시군구를 동일한 지방자치단체로 유형화하고 있으나, 현실적으로는 인구구조, 세입구조, 세출구조 등 사회복지 국고보조사업을 수행하는데 있어 영향을 미치는 기본 여건에 차이가 있음

- 재정자주도의 경우 시군은 약 58%로 유사하지만 자치구는 약 41%로 차이가 있으며, 사회복지비지수는 시 31%, 군 19%인 데 비해 자치구는 54%로 차이가 있음

- 재정자주도와 사회복지비지수를 적용하여 차등보조율을 산정하는 경우 지방자치단체의 유형을 구분하는 것이 적절할 것으로 판단

○ 국고보조사업의 광역-기초 간 부담에 대해 절차나 법적 근거 없이 운영되고 있는 측면에서 보면 재정갈등의 소지가 있음

- 이러한 보조율의 합리적인 결정문제는 지방자치단체 간의 공정한 부담, 재정운영의 효율성과 형평성, 지방재정의 탄력성 측면에서 중요한 문제

- 광역지방자치단체에 의한 자의적인 배분이 이뤄질 경우 기초지방자치단체의 재정 부담은 물론 행·재정적 통제 수단으로 작동할 수 있음

- 따라서 광역-기초 간 재정협의 시스템 구축을 통해 협력적인 재정거버넌스 구축과 함께 광역-기초지방자치단체가 협력적 동반자임을 인식할 필요

○ 지방자치단체가 예산을 공동 부담하는 보조사업을 추진할 때, 중앙-지방 간 재정분담의 기준이 합리적으로 결정되고, 광역-기초지방자치단체 간 협의를 거치는 제도와 절차가 마련된다면 실질적인 재정분권이 이뤄질 것으로 기대

□ 중장기적 재정소요 변동 위험성

○ 재정의 지속가능성에 대한 검토는 인구구조나 기타 경제·사회적 변화 등으로 지출이 지속적으로 늘어나는 측면을 보는 것이나, 동 사업의 경우 수혜대상의 증가로 인해 지출이 증가하는 것은 긍정적

○ 영아수당 지원사업의 도입으로 발생할 수 있는 행태 변화 중 하나는 출산율의 변화임

- 다만 영아수당과 같은 현금 지원 정책이 출산율을 제고시키는가에 대해서는 상반되는 연구 결과들이 제시되고 있음
- 영아수당 지원사업의 도입은 가정에서 아동을 양육하는 숫자를 증가시킬 가능성이 있음
 - 영아수당이 도입되면 가정양육과 보육료 이용 간의 수혜금 차이가 없어지게 되므로 보육시설의 수요 감소와 육아휴직의 증가로 이어질 수 있음
 - 이러한 보육 수요의 감소는 보육시설의 경영 악화로 이어져 어린이집 등에서 추가 지원을 요구할 가능성 존재
 - 일부 지방자치단체에서 육아휴직 지원금을 지급하고 있는 만큼 육아휴직의 증가도 지방자치단체의 부담으로 작용할 가능성이 있음

IV. 사업설계의 적정성 분석

1. 사업목표 설정의 적절성과 시급성

□ 사업목표의 명확성

- 사업계획서에 제시된 사업의 목적은 쉽게 이해가 가능하나 사업의 목적을 목표로 구체화할 수 있을지는 의문이 제기될 수 있음
 - ‘출생 초기의 양육부담 경감 및 아동발달의 특성을 고려한 영아기 다양한 돌봄 수요를 충족’한다는 목적을 달성하기 위해 구체적으로 어떤 목표로 연결한 것인지는 명확하지 않다고 생각됨
 - ‘영아수당 도입을 통해 아이를 키우는 부모가 돌봄에 투자하는 시간을 보상’한다는 목적은 영아수당이 사회적 수급권인지, 부모에게 주어지는 금전적인 혜택인지에 대해 좀 더 명확하게 설정할 필요가 있다고 생각됨

□ 사업목표의 달성 가능성

- ‘국가 보편수당 지급을 통해 지자체 차원에서 지급되는 출산축하금, 출산지원금으로 인한 지역 간 차등을 일부 완화’한다는 목적은 구체적 목표로 연결될 가능성 및 필요성이 큼

- 사업계획서는 지역별로 출산지원금이 차등화 된 현재의 제도를 부정적으로 평가하고 있는 것으로 보이나 과연 그러한가에 대해서는 종합적인 논의가 필요
- 주 출산연령대 인구와 영아인구 유입을 위해 지자체 간에 경쟁하는 것이 유해한 정책경쟁에 해당되는지는 분명하지 않음
- 이러한 논의를 종합할 때 사업의 목적은 명시되어 있으나, 사업의 목표로 연결될 정도로 구체적으로 검토되지는 않은 것으로 판단

□ 정부 정책방향, 상위계획 및 관련 계획과의 연계성

- 본 사업은 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」의 5대 핵심과제로 발표('20. 12. 15. 국무회의 심의)되었으며, 대체로 정부 정책방향, 상위계획 및 관련 계획과의 연관성 측면에서 문제는 없을 것으로 평가
 - 다만 제도의 도입 과정에서 지방자치단체 차원의 기존 제도를 어떻게 조율할 것인지, 그에 따른 추가적인 지방재정의 부담 문제 등에 대한 지방정부 차원에서의 협의 및 검토가 충분하지는 않은 것으로 보임

2. 수혜대상의 적절성

□ 수혜대상의 명확성

- 동 사업의 수혜대상은 '2022년 이후 출생한 만 2세 미만 아동 중 어린이집 및 종일제 아이돌봄서비스를 이용하지 않는 아동'으로 명확하게 설정되어 있음
 - 다만 다소 특이한 경우들, 예를 들어 출생신고를 하지 못한 경우, 대한민국 국적이 아닌 경우, 난민의 경우 등에 대해 어떻게 적용할 것인지에 대해서는 명확한 설명이 제시되지 않음

□ 수요에 대한 검토

- 「2018년 전국보육실태조사」에 따르면 영유아 연령이 증가함에 따라 가정양육보다 기관보육을 선호
 - 가정양육 선호(만 나이): 1세 미만 98.6%, 1~2세 85.9%, 2~3세 43.9%, 3~4세 11.9%, 4~5세 2.8%, 5세 이상 1.4%
- 김미곤 외(2019)가 수행한 영유아 부모 대상 FGI 결과 82.6%가 가정 양육비용 지

원이 필요하다고 응답했으며, 76.5%가 지원 금액 인상에 동의하는 것으로 나타남
- 그러나 가정 양육비용 지원이 필요하다는 응답자들을 대상으로 적정 금액을 조사한 결과는 월 39.6만원으로 나타나 영아수당의 50만원(2025년 기준)과는 차이가 있음

□ 사업대상 외 수혜 가능성

- 영아수당 지원사업과 관련하여 사업대상 외 수혜 가능성은 크지 않을 것으로 보임
 - 다만 부정수급 등의 가능성은 존재하나 중요성을 두고 검토하기에는 한계가 있다고 판단

3. 추진방법의 적절성

□ 추진방법 설계의 적절성

- 추진방법 설계의 적절성 측면에서 문제는 없는 것으로 판단
 - 다만 제도의 도입과정에서 지방정부와의 조율 등이 충분하지 않은 것으로 보이는 점은 다소 아쉬움

□ 추진주체 역할의 명확성

- 외형적인 측면에서는 추진주체의 역할의 명확성은 문제가 없는 것으로 평가
 - 다만 정책의 기본방향에서 철학이나 원칙, 예컨대 영아수당 등 각종 수당제도와 관련하여 중앙-지방정부의 역할에 대한 명확한 원칙이 정립되어 있지 않다는 점은 한계

□ 정책조합의 가능성

- 사업계획서의 사업의 기대효과에서 언급된 '아동의 정서발달, 안전한 양육환경 조성' 등을 기대한다면, 현금성 수당만으로는 충분한 조건이 되지 않을 수 있음
 - 영아, 특히 2세 미만의 경우에는 가정양육이 시설양육보다 바람직하다는 것이 전문가들의 다수 의견
 - 그럼에도 불구하고 일부에서는 시설양육이 바람직할 수 있는 상황에서 가정양육을 선택하는 경우도 있을 수 있는데, 현금 지원 정책이 이러한 선택을 강화할 수 있다는 점은 고려할 필요가 있음
 - 이러한 위험성이 과장된 것인지 여부에 대해서도 아직은 충분한 연구가 부족

4. 전달체계의 적절성

□ 전달체계의 명확성

- 영아수당의 전달체계는 아동수당 및 양육수당의 전달체계와 유사할 것으로 예상됨에 따라 아동수당 등의 전달체계에 대한 검토가 필요
 - 우선 예산의 흐름 측면에서 중앙정부는 국비보조금을 광역에 교부하고 광역은 국비보조금에 광역 분담금을 기초에 교부, 기초는 아동수당 신청에 대한 승인 및 집행을 담당
 - 아동수당과 양육수당은 행정복지센터 또는 온라인 사이트를 통해 신청이 가능하며, 출생 후 60일 이내에 신청할 경우 출생한 달부터 소급하여 지급
 - 현금 지급을 원칙으로 하며 지방자치단체별로 조례에서 정한 바에 따라 상품권 등으로 지급할 수 있음
 - 90일 이상 국외 체류 시 수당의 지급이 정지되며, 국적의 보유 여부가 수당의 지급 조건에 해당
- 아동수당과 양육수당의 전달체계 모두 다양한 경우에 대응할 수 있도록 지속적으로 제도 개선이 이뤄지고 있다는 측면에서 바람직한 것으로 평가
 - 2020년에는 미혼부의 출생신고에서의 어려움을 감안하여 관련 서류를 제출함으로써 지원받을 수 있도록 제도 개편
 - 다만 양육수당과 달리 아동수당은 거주지 행정복지센터를 통해서만 신청할 수 있다는 점은 개선이 필요할 것으로 보이며, 차세대 사회보장정보시스템 도입을 통해 이를 추진하고 있는 것으로 확인

□ 수요자 접근의 용이성

- 영아수당 지원사업은 수요자 접근 측면에서 대체로 문제가 없으나 몇 가지 특이한 경우 등을 중심의 검토는 필요
 - 보건복지부의 「2020회계연도 결산보고서」에 따르면 2020년 아동수당 사업에서는 10천명의 미수혜자가 있는 것으로 파악되므로, 원인 파악을 통해 수요자 접근의 용이성 문제가 없는지 검토 필요

□ 집행기구의 적절성

- 집행기구와 관련된 복잡한 문제는 없을 것으로 보이나 지방자치단체와의 협의 과정에서 제기될 수 있는 요청에 대해서는 확인이 필요
 - ‘지자체 재정부담 협의회 1차회의 결과 보고’(보건복지부 보육사업기획과, 2021. 6. 11.)에 따르면 17개 광역지방자치단체를 중심으로 추가인력, 전담콜센터, 출산·보육 관련 원스톱 창구를 요청
 - 이 같은 요구는 영아수당 도입 이후 일선 행정복지센터의 업무부담 증가 가능성을 염두에 둔 것으로 보임

V. 비용 - 효과성 분석

1. 기대효과(성과)의 적정성

□ 기대효과의 명확성

- 사업계획서에는 기대효과가 명확하고 구체적으로 설정되어 있지 않은 한계가 있으나, 그것이 동 사업의 추진 자체를 부정적으로 평가할 정도의 문제는 아닌 것으로 판단
 - 일자리 효과의 내용은 고용의 수요 측면보다는 노동 공급의 장애 요인에 해당하는 것으로 오해의 소지가 있음
 - 생활여건 영향 역시 취지는 이해할 수 있으나, 이러한 수당을 통해 달성하고자 하는 목표를 구체적으로 설명하지는 못함
 - 영아수당 제도의 기대효과는 전문가들 사이에서도 인식에 차이가 있을 수 있으므로, 현 시점에 부처가 인식하는 기대효과와 전문가들의 의견 절충을 통해 기대효과의 구체적 제시가 필요해 보임

□ 기대효과의 실현 가능성

- 영아수당 지원사업의 효과를 가늠하기 위해 ① 출산율 ② 아동발달 ③ 모의 노동공급의 측면에서 관련한 국내외 선행연구를 정리하고 합의점을 도출하고자 함
- 영아수당 지원사업은 아동을 양육하는 부모에게 금전적 지원을 제공하는 사업으로 출산율 증가보다는 양육 형태의 선택에 대한 형평성 또는 가정양육 장려 정책에 가까움
 - 그럼에도 불구하고 출산에 따른 가정의 부담을 감소시킴으로써 가정의 출산 결정에 영향을 미칠 가능성이 존재한다는 가설은 여전히 유효하다고 판단

□ 성과지표의 적절성

- 사업계획서에는 성과지표에 대해 '영아수당지급률'이라는 지표를 설정하고 있으나, 이는 성과에 대한 지표로는 적절하지 않음
 - 영아수당지급률은 사업의 집행을 관리하기 위한 수단으로서의 지표로 활용될 수는 있으나 성과지표로는 적절하지 않으므로, 영아수당 지급을 통해 기대되는 사회적 성과를 대표할 수 있는 지표로 설정이 필요
 - 관리지표로서의 영아수당지급률은 결국 누적 100%에 수렴하게 되므로 시점 등에 대한 명시를 통해 실질적인 관리지표로서 활용할 수 있도록 설계 필요
- 사업계획서에 제시된 생활여건 향상이라는 기대효과를 보다 구체화하여 성과지표와 연결시키는 가능성에 대한 검토 필요
 - 예를 들어 정책이 궁극적으로 추구하는 것이 해당 연령대 중에서도 아동양육에 어려움을 경험하는 집단으로 본다면 해당 집단의 비율이 감소하는지 등을 성과지표로 설정할 수 있을 것으로 보임

2. 비용추정의 적정성

□ 비용추정의 적절성: 해당 연령대 아동 수에 대한 검토

- 영아수당 지원사업의 비용구조는 단가와 인구수를 곱하여 결정되는 단순한 구조를 가지고 있어, 비용 추정의 적정성은 아동 수 추정의 정확성에 대한 논의로 귀결
 - 아동 수 추정에 있어 큰 문제는 확인되지 않고 있으나 코로나19로 초래되는 경제·사회 변화가 노동시장, 결혼, 출산에 미치는 영향은 불확실

- 인구이동 등의 불확실성으로 지자체의 출생아 수 추정에 어려움이 있으며, 이에 따라 수당이 적시 지급되지 않는 문제가 발생할 수 있으므로 이러한 문제를 최소화하는 절차에 대한 검토가 필요해 보임

□ 추가 발생가능 비용 검토

- 추가 비용의 발생 가능성을 완전 배제할 수는 없으나 보다 정확한 현황 파악이 필요
 - 예를 들어 지자체와의 협의 과정에서 추가인력, 전담콜센터, 출산·보육 관련 원스톱 창구의 신설이 요청된 바 있음
- 추가 발생가능 비용과 관련하여 좀 더 중요한 문제는 재정지출 외의 광범위한 비용의 발생이며, 그 가운데 노동공급 감소 효과도 중요한 문제
 - 영아수당의 신설은 일부 가정으로 하여금 노동공급을 줄이고 가정양육을 선택하게끔 하는 인센티브가 될 수 있음
 - 관련한 국내 연구들에서 보육료 지원 및 양육수당이 기혼 여성의 노동공급에 미치는 영향을 분석한 결과, 양육수당은 여성의 노동 참여에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타남
 - 해외 연구에서도 노르웨이, 독일, 핀란드 등에 대해 영아수당과 유사한 제도의 효과를 분석한 결과, 여성의 노동공급을 감소시킨 결과가 나타났으며, 특히 이러한 경향이 저소득가구에서 나타난다는 분석 결과를 제시

3. 비용 대비 효과성

- 영아수당 지원사업은 재분배 효과를 가지며, 제도의 도입과 관련하여 사회적인 수용성도 중요하기 때문에, 비용 대비 효과성을 단순하게 검토하기 어려운 한계
- 제도의 도입과 관련된 사회적인 수용성도 중요한 고려사항이 될 수 있는바, 상대적으로 적은 비용으로 근사한 사회적 성과를 성취하여 비용효과성 측면에서 더 우수한 대안, 예를 들어 소득수준을 감안한 선별적인 지원이라는 대안이 있다 하더라도 그러한 대안이 반드시 최선은 아닐 수도 있음

VI. 종합평가 및 정책제언

1. 종합평가표를 활용한 사업의 종합판단

- 본 사업에 대한 종합평가 결과 경제사회 환경 분석은 80.4점, 사업설계의 적정성 분석은 78.9점, 비용효과성 분석은 78.6점으로, 대안 추진을 조건으로 사업을 시행하는 것으로 결론이 도출됨

〈표 5〉 평가자별 종합의견

구 분	평가자 1	평가자 2	평가자 3	평가자 4	평가자 5	평가자 6	평가자 7	평가자 8	종합집계
A. 원안 추진									
B. 대안 추진	√	√	√		√	√	√	√	√
C. 사업재기획				√					

- 분과위원회에서는 사업설계에 관해 다양한 의견이 제시되었으며, 총평은 〈표 6〉의 내용과 같음

〈표 6〉 분과위 총평

<p>1. 경제사회 환경 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 장기적으로는 사업대상 범위* 등 사업구조 설계에 대한 추가 검토 필요 * 보육료(바우처) 포함 여부, 2세 이상 아동에 대한 통합지원 여부 <p>2. 사업설계의 적정성 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 맞벌이가구의 어린이집 선택가능성 축소* 우려, 양육위험가족에서 가정양육으로의 전환에 따른 양육방임 발생 가능성 등 사업 추진시 우려되는 문제점 보완방안 마련 필요 * 보육서비스 이용자 수 감소에 따른 영아보육서비스 공급자 감소 우려 ○ 자원분담비율, 지자체 유사사업과의 조정 등 이해관계자와의 추가적인 협의를 통해 구체적인 사업시행방안 마련 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 지방재정부담 심의위원회, 사회보장심의회(사회보장 신설·변경 협의) 등 ○ 출생아 수 추정의 불확실성 고려 시, 예산추계 대안을 마련할 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 출생아 수에 대한 현실적인 추계 필요 <p>3. 비용-효과성 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 기대효과·성과지표* 등을 구체적으로 제시할 필요 * 현재 제시된 성과지표(영아수당지급률)은 전달체계에 대한 성과지표일 뿐 목표에 대한 본질적인 성과를 평가하기 위한 지표 마련 필요
--

2. 정책제언

- 사업대상 범위 등 사업구조 설계에 대한 추가적인 검토 필요
 - (아동 양육체계에 대한 종합적 검토 필요) 중앙정부의 사업 가운데 본 사업과 수혜대상이 동일한 사업은 아동수당, 양육수당, 보육료 지원 사업 등이 있으며, 사업 전반의 체계가 수혜자 측면에서 복잡할 수 있으므로 장기적으로는 아동 양육체계를 종합적인 시각에서 검토하여 사업구조를 효과적으로 재설계하는 방안을 검토할 필요가 있음

- 사업 도입으로 인해 발생할 수 있는 문제점에 대한 보완방안 마련 필요
 - (보육서비스에 미치는 영향에 따른 부작용) 본 사업이 도입되면 2세 미만 아동의 보육서비스에 대한 수요가 감소할 수 있으며, 이는 자연스럽게 보육서비스의 공급 감소로 이어져 보육서비스가 필요한 가구의 선택을 제한하는 부작용이 발생할 수 있음
 - (가정양육 선택 및 양육방임에 따른 문제) 보육서비스를 이용하는 것이 바람직한 가구가 자발적 또는 비자발적으로 가정양육을 선택하게 되는 상황이 발생할 가능성이 있으며, 특히 양육방임 등의 문제에 대한 우려가 제기됨
 - (정확한 출생아 수 추계의 필요성) 본 사업은 아동의 숫자에 의해 예산의 규모가 결정되는 만큼 출생아 숫자 추계의 정확도가 중요하며, 지역별 아동 수 추정에서 오류가 생기는 경우에는 영아수당이 적시에 지급하지 못하는 문제가 발생할 수 있음

- 지방자치단체와의 추가적인 협의를 통해 사업시행방안 마련 필요
 - (재원분담) 영아수당 지원사업은 지방비 매칭 사업으로 재원분담 비율 등을 설정함에 있어 지방자치단체와의 협이가 지속적으로 이뤄지고 있으나, 재원분담 비율 등의 측면에서 주무부처와 지방자치단체 간 이견이 완전해 해소되지 않고 있는 것으로 보임
 - (유사사업의 조정) 대부분의 지방자치단체에서 운영하는 출산장려금 또는 출산지원금 등 사업의 대상과 영아수당 지원사업의 대상이 중복되는 부분이 존재하여 이러한 유사사업의 조정에 대해서도 지방자치단체와의 충분한 협이가 필요함

- 기대효과·성과지표 등을 구체적으로 제시할 필요
 - (기대효과에 대한 구체적 제시의 필요성) 본 사업의 사업계획서에는 사업의 목적은

- 제시되어 있으나 사업의 목표로 연결될 정도로 구체적으로 검토되지는 않았다고 판단
되므로, 동 사업의 도입으로 인한 기대효과를 좀 더 구체적으로 제시할 필요가 있음
- (본질적인 성과지표의 필요성) 사업계획에서 제시하고 있는 성과지표인 '영아수당지
급률'은 사업의 전달과정을 측정하는 지표에 불과하며, 사업의 궁극적이고 본질적인
성과를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하는 것이 필요함

영아수당 지원사업

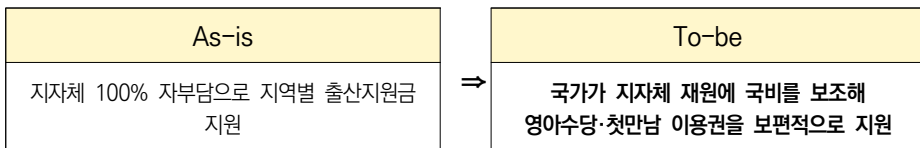
- I. 예비타당성조사 추진 개요
- II. 기초자료 분석 및 조사의 주요 쟁점
- III. 경제·사회 환경 분석
- IV. 사업설계의 적정성 분석
- V. 비용-효과성 분석
- VI. 종합평가 및 정책제언

I. 예비타당성조사 추진 개요

1. 사업의 목적 및 기대효과

가. 사업의 배경 및 목적

- ① 출생 초기의 양육부담 경감 및 아동발달의 특성을 고려한 영아기 다양한 돌봄 수요를 충족
 - 영아기 부모의 가정양육 수요*와 시설보육에 비중을 둔 지원정책** 간 괴리로 인해 발생하는 연령별 지원액 차등*** 해소
 - * 부모의 가정양육 선호도: 만 0세 98.6%, 만 1세 85.8%(18년 보육실태조사), 실제 양육수당 수급률: 만 0세 91.6%, 만 1세 65.4%(18년)
 - ** (양육수당) 만 0세 20만원, 만 1세 15만원 vs. (부모보육료) 0세반 48.4만원('21년)
 - *** 연령별 예산 투입규모 만 0세 0.75조, 만 1세 1.07조 vs 만 2세 1.67조, 만 3세 1.67조('19)
 - 영아기 아동이 주 양육자의 충분한 돌봄을 받을 수 있는 권리를 보장
 - 영아기(특히 생후 1년 내)에는 주(主)양육자에 의한 직접양육, 유아기에는 또래 집단과의 사회성 발달을 위한 질 높은 기관 이용 권고(OECD Starting Strong II, 2008; 유희정·안재진, 2008 재인용)
- ② 영아수당 도입을 통해 아이를 키우는 부모가 돌봄에 투자하는 시간을 보상
 - 육아휴직수당의 낮은 소득대체율*과 사각지대**를 보편수당을 통해 보완
 - * 육아휴직급여 수급자의 통상임금 평균은 중소기업 236.6만원, 대기업 279.2만원으로 육아휴직급여 150만원은 소득을 대체하기에 불충분(2019)
 - ** 2019년 기준 전체취업자(2,691만명)의 51.6%(1,392만명)가 고용보험 사각지대에 있음
- ③ 국가 보편수당 지급을 통해 지자체 차원에서 지급되는 출산축하금, 출산지원금으로 인한 지역 간 차등을 일부 완화



나. 사업의 기대효과

- 생애초기 영아(0~1세)에 대한 보편수당 지급을 통한 비용 지원을 확대하여 아동의 정서발달, 안전한 양육환경 조성
- 일자리 효과
 - 영아수당 도입은 일을 전제로 생애를 기획하는 남녀 청년세대들에게 결혼·출산이 장애가 되거나 일방의 부담으로 귀결되지 않도록 ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회’ 여건 조성에 집중될 수 있도록 기여
 - 또한 육아휴직 등에 따른 시간 투입에 대한 비용 지원을 강화하며, 이에 따른 대체 인력제도 안정화의 순환 작용을 유발하여 고용의 지속성·안정성에 기여할 수 있음
- 생활여건 영향
 - 출산·양육 서비스 위주 정책 확장으로 출산을 고려함에 있어 양육비용 부담 경감
 - 아동을 개별적 권리 주체로 가족과 사회가 함께 존중하고, 모든 제도 영역에서 아동 최우선의 이익을 고려하는 아동 중심 사회 실현
 - 저출산을 초래하는 사회 구조적 요인에 집중하여 삶의 질을 높이고 미래에 대한 긍정적 전망 제시 → 장기적으로 출산율 회복에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대

2. 사업 개요

가. 사업의 추진근거 및 경위

□ 추진근거: 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」 5대 핵심과제로 발표(2020. 12. 15. 국무회의 심의)

□ 사전절차 추진내용:

구 분	내 용
실무조정회의	<ul style="list-style-type: none"> 제4차 기본계획 주요 정책과제 조정을 위한 국무2차장 주제 실무조정회의 내 영아수당 안건 상정(10. 26.) - 복지부 인구정책실장, 국조실 사회복지정책관, 기재부·고용부·교육부·국토부·행안부 국장급 참석
현안조정회의	<ul style="list-style-type: none"> 제4차 기본계획 주요 정책과제 조정을 위한 국무총리 주제 실무조정회의 내 영아수당 안건 상정(10. 29.) - 복지부 장관 등 현안조정회의 안건 관련 각 부처 장관 참석
관계부처 장관회의	<ul style="list-style-type: none"> 기본계획 핵심과제 쟁점조율 및 해결방안 마련을 위한 관계 부처 장관 회의 실시(11. 20.) - 경제부총리, 사회부총리, 보건복지부장관 등
저출산고령사회위원회 심의	<ul style="list-style-type: none"> 저출산고령사회위원회 제34차 회의에서 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」 안건 심의(12. 8.) - 기재부총리, 사회부총리, 행안부 장관, 국토위 장관, 복지부 장관 등
국무회의심의	<ul style="list-style-type: none"> 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」 5대 핵심과제로 영아수당 지원 선정(12. 15.)

출처: 보건복지부, 「영아수당 지원사업 사업계획서(수정)」, 2021. 6. 27.

나. 사업의 주요 내용

□ 소요예산 산출근거

○ 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」 핵심과제로 영아수당 도입 추진 발표('20. 12. 15.)에 따라 2022년 출생아부터 영아수당 도입(30만원), 단계적 단가 인상으로 2025년 50만원 지원

○ (예산) 해당 연도 영아수당 추가 필요예산

$$= \text{지원대상 아동 수(월평균)} \times \text{지원단가}^* \times 12\text{개월} \times \text{국고보조율}$$

* 지급연도 별로 모든 수급대상자에 동일한 지원단가를 적용하며, 2025년 50만원까지 단계별로 상승 ('22) 30만원 → ('23) 35만원 → ('24) 40만원 → ('25) 50만원

- 현행 제도 유지 대비 영아수당 도입에 따른 추가 예산(2022~2025): 총액 4조 1,745억원, 국비 2조 8,568억원, 지방비 1조 3,177억원

〈표 1-1〉 2022~2025년 영아수당 필요 예산

(단위: 억원)

구분		'22	'23	'24	'25	합계
출생아 수(천명, 중위추계)		300	312	324	335	
월평균 지원인원(천명, 만 0~1세)		165	402	477	495	
영아수당 (68.44%)	소계	5,948	16,878	22,913	29,700	75,439
	지방비(B=d+e)	1,877	5,328	7,233	9,375	23,813
	- 지방비 추가소요(d)	652	2,524	3,989	6,012	13,177
	- 기존 가정양육수당(e)	1,226	2,804	3,244	3,363	10,637
	국비(A=a+b)	4,071	11,551	15,681	20,326	51,629
	- 국비 추가소요(a)	1,413	5,472	8,648	13,035	28,568
	- 기존 가정양육수당(b)	2,657	6,078	7,032	7,291	23,058

출처: 보건복지부, 「영아수당 지원사업 사업계획서(수정)」, 2021. 6. 27.

- 통계청 「장래인구특별추계」(2019) 기준 중위추계 적용, 실제 출생아 수는 중위추계와 저위추계의 사이에서 결정
 - 2019년 중위 309천명, 출생아 수 30만 2,676명, 저위 282천명
 - 2020년 중위 292천명, 출생아 수 27만 2,410명(잠정), 저위 263천명
- 기존 가정양육수당 제도에서 0~1세 가정양육 아동에게 0세 20만원, 1세 15만원의 월 수당을 지급하고 있어 2022~2025년 총예산은 7.5조원이나 실제 추가로 소요되는 예산은 4.2조원(국비 2.9조원, 지방비 1.3조원)
- 영아수당의 근거법으로 개정 추진 중인 「아동수당법」 개정안에는 '만 2세 아동에 추가로 50만원의 아동수당을 지급한다', '제4조 제5항의 아동수당은 「영유아보육법」 제34조의3의 보육서비스 이용권, 「아이돌봄지원법」 제21조의 아이돌봄서비스 이용권으로도 지급할 수 있다'라고 규정
- 영아수당 예산으로 보육서비스 이용과 종일제 아이돌봄서비스 이용에 소요되는 비용을 지원할 수도 있으나, 그 경우 영아수당을 보육료 지원아동에까지 전달하는 데 있어 어린이집 불만, 지급시스템 개선 과다, 지자체 업무 과중 등 다양한 애로사항 존재
- 특히 영아수당 단가를 2022~2025년 사이 단계적으로 높일 계획에 있어, 보육료와

영아수당 간 차액이 발생, 영아수당을 전체 아동에 지급하는 경우 차액분은 영유아 보육료지원사업에서 지원해야 하므로, 아동의 보육료를 두 개의 사업에서 지원하는 비효율이 발생

- 이런 점들을 고려할 때 어린이집, 지자체 등 현장에서 영아수당과 보육료를 원활하게 지원하기 위해 보육료 지원금액은 영유아보육료지원 사업에서 지원하고, 가정양육아동에 지원되는 영아수당은 본 사업을 통해 지원할 필요
- 보육료 이용 아동이 보육료로 대신하여 받는 영아수당 지급분을 포함하면 2022~2025년 총사업규모는 9.5조원(국비 6.5조원, 지방비 3.0조원)으로 추산
- 추가소요예산은 4.2조원(국비 2.9조원, 지방비 1.3조원)으로 동일

〈표 1-2〉 보육료 지원금액을 포함한 2022~2025년 예산

(단위: 억원)

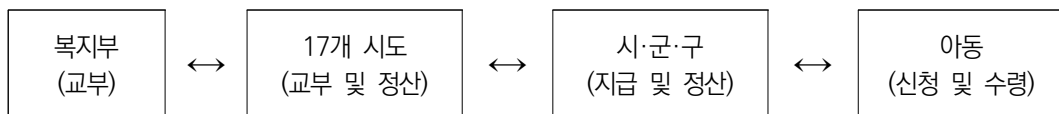
구분		'22	'23	'24	'25	합계
출생아 수(천명, 중위추계)		300	312	324	335	
월평균 지원인원(천명, 만 0~1세)		169	475	625	649	
영아수당 (68.44%)	소계	6,068	19,962	30,023	38,935	94,988
	지방비(B=d+e+f)	1,915	6,301	9,477	12,290	29,983
	- 지방비 추가소요(d)	652	2,524	3,989	6,012	13,177
	- 기존 가정양육수당(e)	1,226	2,804	3,244	3,363	10,637
	- 기존 보육료(f)	38	973	2,244	2,915	6,170
	국비(A=a+b+c)	4,153	13,661	20,546	26,645	65,005
	- 국비 추가소요(a)	1,413	5,472	8,648	13,035	28,568
	- 기존 가정양육수당(b)	2,657	6,078	7,032	7,291	23,058
- 기존 보육료(c)	82	2,110	4,866	6,320	13,378	

출처: 보건복지부, 「영아수당 지원사업 사업계획서(수정)」, 2021. 6. 27.

다. 사업의 추진체계

□ 사업수행주체: 국가

□ 사업진행절차 및 전달체계:



라. 수정 사업계획의 내용

본 사업에 대한 예비타당성조사 중 수정 사업계획이 접수되었다.⁸⁾ 수정 사업계획은 당초 대비 다음의 사항들이 수정되었다.

□ 사업목적

○ 당초

- 아동수당 대상 아동 중 0~1세 아동에 대한 추가지원을 통해 아동의 건강한 성장과 발달 지원

○ 수정

- 출생 초기의 양육부담 경감 및 아동발달의 특성을 고려한 영아기 다양한 돌봄 수요를 충족
- 영아수당 도입을 통해 아이를 키우는 부모가 돌봄에 투자하는 시간을 보상
- 국가 보편수당 지급을 통해 지자체 차원에서 지급되는 출산축하금, 출산지원금으로 인한 지역 간 차등을 일부 완화

□ 지원대상 및 요건

○ 당초

- 2022년 이후 출생한 만 0~1세 아동에게 영아수당 지급

○ 수정

- 2022년 이후 출생한 만 2세 미만 아동 중 어린이집 및 종일제 아이돌봄서비스를 이용하지 않는 아동

□ 사업추진의 적시성

○ 당초

- 아동의 기본적 권리를 보장하고 부모의 양육부담을 줄이는 방향으로 서비스의 공평·책임성을 강화

○ 수정

- 영아기 아동이 양질의 돌봄을 받을 기본적 권리를 보장하고 주양육자가 직접양육

8) 기획재정부 타당성심사과-502(2021. 7. 7.)호. 「영아수당 지원사업」 사업계획 변경 통보(예비타당성조사)

에 투입하는 시간을 보상함으로써 양육부담을 줄이는 방향으로 서비스의 공공성 책임성을 강화

□ 생활여건 영향

○ 당초

- 출산양육 서비스 위주 정책 확장으로 양육비용이 여전히 부담된다는 인식 개선과 아동을 개별적 권리 주체로 가족과 사회가 함께 존중하고, 모든 제도 영역에서 아동 최우선의 이익을 고려하는 아동 중심 사회 실현
- 저출산을 초래하는 사회 구조적 요인에 집중하여 삶의 질을 높이고 미래에 대한 긍정적 전망 제시

○ 수정

- 출산양육 서비스 위주 정책 확장으로 출산을 고려함에 있어 양육비용 부담 경감
- 아동을 개별적 권리 주체로 가족과 사회가 함께 존중하고, 모든 제도 영역에서 아동 최우선의 이익을 고려하는 아동 중심 사회 실현
- 저출산을 초래하는 사회 구조적 요인에 집중하여 삶의 질을 높이고 미래에 대한 긍정적 전망 제시 → 장기적으로 출산율 회복에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대

□ 소요 예산

○ 당초

- 현행 제도 유지 대비 영아수당 도입에 따른 추가 예산(2022~2025): 총액 4조 2,308억원, 국비 2조 9,387억원, 지방비 1조 2,921억원
- 기존 가정양육수당 제도에서 0~1세 가정양육 아동에게 0세 20만원, 1세 15만원의 월 수당을 지급하고 있고, 보육료를 이용하는 경우 기존에 지급되던 보육료 예산이 영아수당에 그대로 이관되므로 2022~2025년 총예산은 9.4조원이나 실제 추가로 소요되는 예산은 4.2조원(국비 2.9조원, 지방비 1.3조원)임

○ 수정

- 현행 제도 유지 대비 영아수당 도입에 따른 추가 예산(2022~2025): 총액 4조 1,745억원, 국비 2조 8,568억원, 지방비 1조 3,177억원
- 영아수당 예산으로 보육서비스 이용과 종일제 아이돌봄서비스 이용에 소요되는 비용을 지원할 수도 있으나, 그 경우 영아수당을 보육료 지원 아동에게까지 전달하는

데 있어 어린이집 불만, 지급시스템 개선 과다, 지자체 업무 과정 등 다양한 애로 사항 존재

- 특히 영아수당 단가를 2022~2025년 사이 단계적으로 높일 계획에 있어, 보육료와 영아수당 간 차액이 발생, 영아수당을 전체 아동에 지급하는 경우 차액분은 영유아보육료지원사업에서 지원해야 하므로, 아동의 보육료를 두 개의 사업에서 지원하는 비효율이 발생
- 이런 점들을 고려할 때 어린이집, 지자체 등 현장에서 영아수당과 보육료를 원활하게 지원하기 위해 보육료 지원금액은 영유아보육료지원 사업에서 지원하고, 가정양육아동에 지원되는 영아수당은 본 사업을 통해 지원할 필요

〈표 1-3〉 당초 사업계획의 영아수당 소요 예산

(단위: 억원)

구분		'22	'23	'24	'25	합계
출생아 수(천명, 중위추계)		300	312	324	335	
월평균 지원인원(천명, 만 0~1세)		168	475	625	637	
영아수당 (68.8%)	소계	6,069	19,961	30,015	38,923	94,967
	지방비(B=d+e+f)	1,894	6,228	9,365	12,144	29,630
	- 지방비 추가소요(d)	630	2,469	3,911	5,910	12,921
	- 기존 가정양육수당(e)	1,226	2,798	3,239	3,358	10,620
	- 기존 보육료(f)	38	961	2,215	2,876	6,089
	국비(A=a+b+c)	4,175	13,733	20,650	26,779	65,337
	- 국비 추가소요(a)	1,499	5,679	8,898	13,312	29,387
	- 기존 가정양육수당(b)	2,594	5,932	6,862	7,114	22,503
	- 기존 보육료(c)	82	2,122	4,890	6,352	13,447

출처: 보건복지부, 「영아수당 지원사업 사업계획서」, 2021. 4. 29.

□ 지자체 협의

○ 당초

- 3. 11. 지자체 보육정책과장 대상 회의, 3. 22. ~ 4. 5. 「아동수당법」 개정안에 대한 의견수렴 거치는 등 지속적인 지자체 협의 진행 중

○ 수정

- 3. 11. 지자체 보육정책과장 대상 회의, 3. 22. ~ 4. 5. 「아동수당법」 개정안에

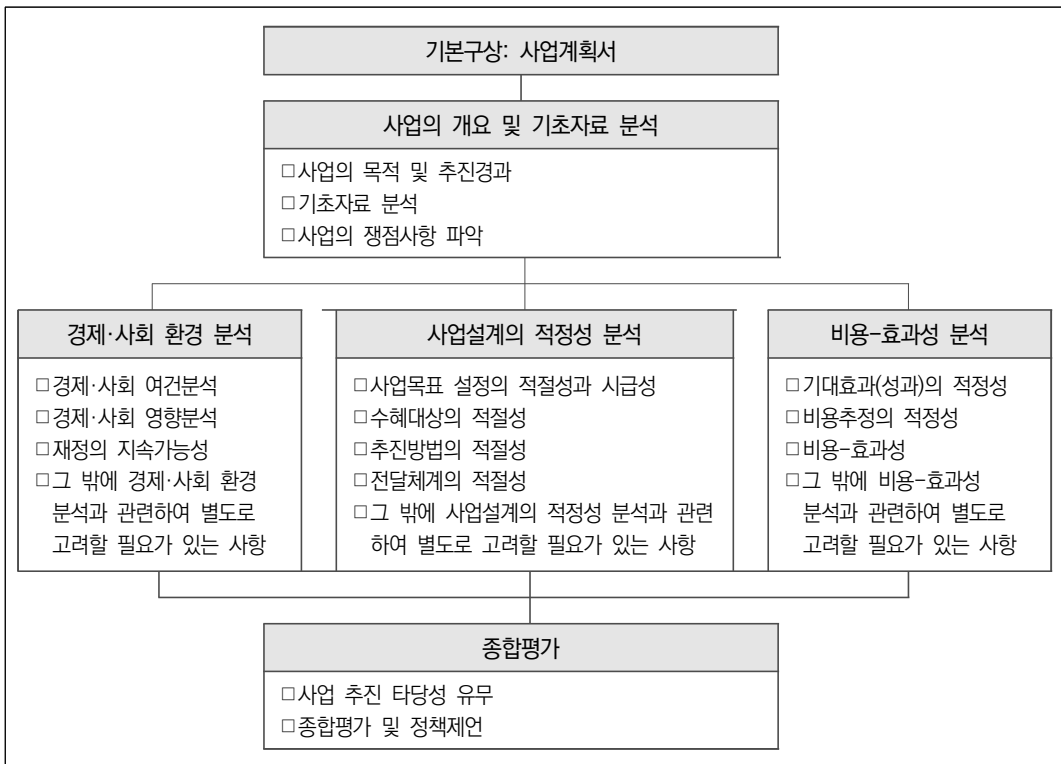
대한 의견수렴, 5. 28. 행안부 국비보조사업 사전협의를 위한 의견 회신, 6. 11. 지자체 과장급 회의 등 지속적인 지자체 협의 진행 중
 - (행안부-지자체 의견) 아동수당 보조율((서울 50, 지방 70)±10%)로 상향 조정, 이 경우 2022년 409억원, 2022~2025년 5,180억원 국비 추가소요(같은 수준만큼 지방비 경감)

3. 예비타당성조사의 내용

가. 예비타당성조사의 절차

본 조사에서는 사업의 개요 및 기초자료 분석, 경제·사회 환경 분석, 사업설계의 적정성 분석, 비용-효과성 분석, 종합평가 절차에 따라서 예비타당성조사를 수행하고자 하며, 이를 통해 영아수당 지원사업에 대한 종합적인 사업 추진의 적정성을 검토하고자 한다.

[그림 1-1] 복지 및 소득이전 사업 예비타당성조사 수행 흐름도



나. 예비타당성조사의 주요 내용

영아수당 지원사업 예비타당성조사는 기획재정부의 「2021년도 제1차 예비타당성조사 대상사업 통보」(타당성심사과-337, 2021. 04. 30.)에 의거하여 수행된다. 주요 검토 항목은 '경제사회 환경분석, 사업 설계의 적정성, 비용-효과성 분석'이며, 이를 토대로 사업의 종합적인 타당성 검토를 목적으로 한다.

본 조사의 항목별 주요 내용은 다음과 같다.

1) 기초자료 분석 및 조사의 쟁점 도출

예비타당성조사를 위하여 조사 대상사업의 추진배경과 목적, 추진 경위, 사업내용 파악 등 제공된 자료를 검토하여 조사의 쟁점을 도출한다. 본 사업의 기초자료 분석은 제공된 자료를 기반으로 상위계획과의 관련성을 고려하고, 동 사업과 관련된 현황 분석, 국·내외 유사 사례 검토 등으로 조사가 이루어진다. 이러한 기초자료 분석을 통하여 다양한 조사 쟁점이 도출되는데, 이는 사업의 추진 여부에 중요한 영향을 미치는 경제·사회·정치적 여건을 부각하여 심도 있게 검토하기 위한 준비단계라고 할 수 있다. 또한 제기되는 조사의 쟁점을 분석하고 해결함으로써 본 사업에 대한 예비타당성조사의 종합평가를 도출할 수 있게 된다.

한편 본 사업에 대한 세부적인 사업계획이 수립되지 않은 상황에서 사업설계의 적정성이나 비용-효과성 추정에 대한 분석은 기존 자료 및 연구진의 요청에 따라 사업수행주체로부터 송부되는 자료에 상당히 의존할 수밖에 없는 실정이다. 더구나 시간과 비용의 제약으로 기초자료 생산이 어려운 예비타당성조사에서는 기존 자료에 대한 의존이 불가피하며, 사업수행주체의 적극적인 자료 협조 등이 필수적이라 할 수 있다. 이에 본 예비타당성조사에서는 기존 예비타당성조사 보고서와 예비타당성조사 일반지침 및 사업부문별 표준지침, 각종 고시자료와 함께 사업수행주체로부터 송부된 자료 등을 참고하였다.

2) 경제·사회 환경 분석

경제·사회 환경분석 항목에서는 경제·사회 여건분석, 경제·사회 영향분석, 재정의 지속가능성 측면에서 검토를 수행한다. 현 시점에서 해결해야 할 경제·사회적 문제가 적절히 파악되었는지, 해당 문제를 해결하기 위한 유사한 내용의 민간·지자체 차원에서의 사업이

존재하는지, 정부의 개입이 적절한지 등을 검토한다. 또한 해당 사업이 우리나라가 직면한 경제·사회문제 해결에 기여할 수 있는지, 이를 추진하기 위한 사회적 의견 수렴이 충분히 이루어졌는지를 검토한다. 마지막으로 향후 재정의 미치는 부담을 고려하여 사업 추진을 위한 안정적인 재원 조달, 사업의 중장기적 재정소요에 대한 변동 위험성을 검토한다.

3) 사업설계의 적정성 분석

사업설계의 적정성 검토 항목에서는 사업목표 설정의 적절성과 시급성, 수혜대상의 적절성, 추진방법의 적절성, 전달체계의 적절성을 분석한다. 사업목표가 구체적이고 명확하게 설정되었는지, 해당 사업을 통해 사업목표 달성이 가능한지를 정부의 정책방향, 상위계획 및 관련 계획과의 연계성과 우선순위가 높은지를 토대로 사업목표의 적절성 및 시급성에 대한 검토를 수행한다. 또한 수혜대상이 명확하게 정의되고 사업목표에 부합하는지, 실질적인 수요에 대한 충분한 검토가 있었는지, 실제 사업대상 외의 사람들이 혜택을 받을 가능성이 있는지 등을 검토하여 수혜대상의 적절성을 분석한다. 그리고 사업목표·수혜대상을 고려하여 추진 방법이 적절히 설계되었는지, 사업추진주체(공공/민간, 중앙/지방)의 역할구분이 명확히 설정되었는지, 동일한 분야부문의 다른 사업과 적절한 정책조합을 이룰 수 있도록 설계되었는지 등을 검토하여 추진방법의 적절성을 분석한다. 마지막으로 전달체계가 명확하고 구체적으로 제시되어 있는지, 수요자 접근이 용이한 전달체계가 구성되었는지, 사업을 성실히 수행할 수 있도록 집행기구의 인적·물적·제도적 자원은 적절한지 등을 검토하여 전달체계의 적절성을 분석한다.

4) 비용-효과성 분석

비용-효과성 분석에서는 기대효과(성과)의 적정성, 비용추정의 적정성, 비용-효과성을 분석한다. 사업목표 등과 비교하여 동 사업으로 기대되는 효과(성과)가 명시적으로 제시되었는지, 사업계획에 따라 사업 시행 시 효과(성과)가 충분히 나타날 것으로 기대되는지, 향후 성과관리 계획 및 성과지표 등이 적절히 제시되었는지 등을 검토하여 기대효과(성과)의 적정성을 분석한다. 또한 비용추계가 적절한지, 사업추진과정에서 추가적으로 발생 가능한 비용을 포함했는지, 수요 변동에 따라 증가 혹은 감소하게 되는 비용을 검토하여 비용추정의 적정성을 분석한다. 마지막으로 사업의 효과성, 성과 대비 비용의 적정성, 제시된 사업 계획 대비 비용효과적인 정책수단 등을 검토하여 비용-효과성을 분석한다.

5) 종합평가 및 정책제언

종합평가에서는 영아수당 지원사업 예비타당성조사 과정에서 제기된 주요 쟁점에 대하여 분석하고 사업의 경제·사회 환경분석, 사업설계의 적정성, 비용-효과성 분석 결과에 대한 종합적인 결과를 토대로 최종 평가결과를 제시한다. 아울러 종합결론에 대한 결과를 담보하기 위하여 본 조사의 한계점과 향후 본 조사대상사업의 후속조치를 수행하는 과정에서 고려되어야 하는 정책적인 사항을 제언한다.

II. 기초자료 분석 및 조사의 주요 쟁점

1. 자녀양육비 기초 논의: 용어와 개념의 정리

본 절에서는 자녀양육비용에 대한 다양한 용어의 의미에 대해 논의한다. 우선 경제주체 입장에서 가장 명확한 의미의 지출이라 생각할 수 있는 양육비용 개념인 직접적인, 또는 협의의 자녀양육비용에 대해 먼저 논의하고, 보다 광범위한 지출을 포함하는 다양한 개념들을 정리한다. 직접적인 자녀양육비용, 또는 협의의 자녀양육비용이란 가계의 직접적인 지출만을 포함하는 개념으로 정의하고, 노동손실에 따른 기회비용, 돌봄 등에 소요되는 가계지출 외의 비용 넓은 의미에서의 비용은 포함하지 않는다. 또한 돌잔치 등을 비롯한 일회성 지출은 직접적인 자녀양육비용에 포함하지 않는 것으로 정의한다.

가. 용어의 정의

본 보고서에서 사용될 용어의 의미에 대한 혼선을 피하기 위해 양육에 필요한 개념을 다양하게 설정하고, 각 개념의 의미를 다음과 같이 간략하게 정리한다.

- ① (직접적인, 협의의) 자녀양육비: 직접적인 가계지출
- ② 아동양육비: 자녀양육비(직접적인 가계지출) 외에 아동의 양육에 필요한 공공지출을 포함하는 것으로 정의한다. 즉 아동을 어린이집에 보내는 경우에는 어린이집 운영에 필요한 사회적인 비용 또는 공공지출도 모두 포함하는 것으로 정의한다.
- ③ 자녀양육 총부모비용: 가계 기준 직접적인 가계지출에 해당되는 자녀양육비 외에 순노동손실비용을 포함하는 개념으로 정의한다. 자녀양육을 위해 휴직을 하는 경우에는 노동소득 손실분을 포함하되, 육아휴직에 따른 지원금을 노동소득 손실분에서 제하는 순비용의 개념으로 정의한다.
- ④ 자녀양육 총사적비용: ③에서 언급한 자녀양육 총부모비용에 추가하여 자녀의 조부모, 인척 등에서 발생하는 비용 등을 포함하는 것으로 정의한다. 이 개념을 도입해야 하는 가장 큰 이유는 아동, 특히 영아는 조부모가 돌보는 경우가 적지 않기 때문이다.

⑤ 아동양육 총비용: ④의 자녀양육 총사적비용 항목에 어린이집 운영에 소요되는 공공 지출 등도 포함하는 개념으로 정의한다.

물론 이상에서 제시한 용어의 정의는 논의에서의 혼선을 가급적 줄이기 위한 설정일 뿐, 이 개념들을 현실적으로 활용함에 있어서는 다양한 한계가 있을 수 있다. 첫째, 각 개념에 해당되는 세부 항목들을 설정하는 과정에서 여러 의견이 제기될 수 있다. 둘째, 항목이 모두 정해졌다 하더라도 실제 각 항목에 대한 비용 규모를 구득 가능한 자료를 이용해 추정하기 어려울 수 있다. 자료가 없을 경우 관련된 선행연구를 활용하는 대안을 고려할 수 있으나, 세부 항목에 따라 비용 추정의 목적으로 활용할 수 있는 기존 연구가 존재하지 않는 경우도 많을 것이다.

나. 표준보육비용

다음으로 본 보고서를 비롯한 영유아 보육 정책 관련 연구에 자주 등장하는 용어인 표준보육비용에 대해 간략히 정리한다. 표준보육비용이란 0~5세 영유아에게 어린이집에서 보육서비스를 제공하는 데 필요한 투입비용을 의미한다. 이때 투입비용은 인건비, 교재교구비, 급간식비, 관리운영비, 시설설비비의 다섯 가지 항목으로 구분하여 산정한다. 표준보육비용 산정을 위한 조사는 「영유아보육법」 제34조 제4항에 근거하여 실시되고 있으며, 2005년에 1차 발표⁹⁾ 이후 2009년에 2차,¹⁰⁾ 2014년에 3차¹¹⁾ 표준보육비용을 산정하여 발표했다. 가장 최근의 표준보육비용의 산정 결과는 2019년에 발표¹²⁾되었으며, 2022년부터는 매 3년마다 중앙보육정책위원회의 심의를 거쳐 표준보육비용을 결정하게 된다.

표준보육비용의 산정은 전체 어린이집의 연간 세입·세출 결산 자료 분석 및 표준보육비용의 구성 항목별 지출 실태조사를 통해 이루어진다. 2019년의 발표된 표준보육비용 산정 과정에서는 CCTV 설치 의무화, 공기청정기의 설치, 교사 휴게실 설치 의무화와 같은 변화된 보육 제도와 환경을 고려하여 일부 항목이 추가되었다. 이렇게 산정된 8시간 기준 표준보육비용은 50인 규모의 어린이집을 기준으로 보육연령¹³⁾ 0세의 경우 1,017천원, 1세의 경우 714천원으로 나타났다.

9) 박기백 외, 『표준보육·교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구』, 여성부·한국조세연구원, 2005.

10) 김현숙·서병선, 『보육료 지원체계 개편방안 연구』, 보건복지가족부·숭실대학교, 2008.

11) 서문희 외, 『표준보육비용 산정 연구』, 보건복지부·육아정책연구소, 2013.

12) 박진아 외, 『표준보육비용 산정에 관한 연구』, 보건복지부·육아정책연구소, 2019.

13) 보육연령상 0세는 만 0~1세, 1세는 만 2세에 해당한다.

〈표 II-1〉 아동 1인당 표준보육비용 산출 결과

(단위: 원)

구분	20인	50인	77인	97인	124인	142인	169인
0세아	926,200	1,016,600	975,300	975,100	978,300	982,700	968,700
1세아	623,200	713,600	672,300	672,100	675,300	679,700	665,800
2세아	490,000	580,400	539,100	538,900	542,100	546,600	532,600
3세아		431,900	390,600	390,400	393,600	398,100	384,100
4세아이상		396,500	355,200	355,000	358,200	362,700	348,700

출처: 박진아 외, 『표준보육비용 산정에 관한 연구』, 보건복지부·육아정책연구소, 2019, p. 137.

2. 자녀양육비 추가 논의: 자녀 양육 투자와 양육 형태별 아동발달 효과 등에 대한 기존 연구

본 절에서는 본 사업 시행과 관련된 아동발달 이슈를 네 가지로 분류하였고, 각 분류마다 관련 세부주제에 대한 주요 국내외 선행연구를 정리하였다. 우선 가정양육수당과 육아 휴직제도 등 영아수당과 유사한 성격을 가진 정책이 아동발달에 미친 효과를 분석한 선행 연구를 정리하였다. 다음으로 정부의 각종 현금지원 정책이 가정환경의 격차를 해소하는 방향으로 아동 발달에 영향을 미칠 수 있는지, 마지막으로 영아수당 지원정책과 직접적으로 관련된 가정양육 형태가 시설양육 등 다른 보육 형태에 비해 아동발달에 우월한 효과가 관찰되는지 여부를 중심으로 관련 선행연구를 검토하였다.

가. 가정양육수당 지급이 아동발달에 끼친 영향

본 연구의 영아수당 지원사업과 유사한 제도로는 가정양육 여부와 연동되어 수당을 지급하는 가정양육수당(Home Care Allowance)이 존재한다. 조사 결과 이러한 제도를 운영한 경험이 있는 해외 국가로 노르웨이, 핀란드 등 일부 북유럽 국가, 독일 등이 존재하지만, 다수의 나라들이 보편적으로 도입하여 운영한 경험이 있는 제도는 아닌 것으로 판단된다. 따라서 가정양육수당이 아동발달에 끼친 영향에 대해 분석한 해외 선행연구들은 그 수가 많지 않다(Bettinger et al., 2014; Gathmann and Sass, 2018; Gruber et al., 2019; Collischon et al., 2020). 도입 당시의 경제적 여건의 상이함, 국가별 문화의 상이함이 존재하여 일반화에 한계가 있다는 점을 고려하더라도, 해외 자료를 활용한 선행연

구를 통해 해당 국가들에서 가정양육수당 제도가 아동발달에 미쳤던 실증적 영향을 살펴보는 것은 경제 주체들에게 유사한 인센티브를 제공하는 정책 수행을 검토하는 현재 상황에 유의미한 시사점을 줄 수 있다.

먼저 가정양육수당의 긍정적인 효과를 보고한 선행연구를 살펴보면, Bettinger et al. (2014)은 1998년 노르웨이의 가정양육수당 도입이 정책대상인 3세 이하 어린이의 순위 형제자매에 미친 영향을 분석하였다. 가정양육수당 정책에 노출된 정도의 변이(variation)을 이용한 이중차분법 모형을 통해 효과를 추정한 결과 순위 형제자매의 10학년 기준 성적(GPA)에 통계적으로 유의한 긍정적 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 해당 연구는 이러한 효과가 왜 나타나는지에 대해 추가 분석 또한 수행하였다. 분석 결과 어머니의 노동공급 감소를 효과의 원인으로 지목하였으며, 반면 가구소득의 변화와 아버지의 노동공급 증가는 해당 변화를 야기하는 데 영향을 끼치지 못했음을 밝혔다.

Gathmann and Sass(2018)는 독일의 한 주정부(Thuringia)의 2006년 가정보육 장려 정책¹⁴⁾이 아동발달 및 어머니의 노동공급에 끼친 영향을 분석하였다. 분석 결과 가정양육수당의 도입은 단기적으로 남아의 인지 및 비인지능력에 긍정적 영향을 미친 반면, 여아의 경우는 유의한 영향이 없는 것으로 나타났다. 또한 해당 정책의 도입으로 시설보육의 출석율이 8%p 감소하는 것으로 나타났으므로, 이 결과를 시설보육과 가정보육 간 아동발달 측면에서의 우열로부터 기인하였다고 해석할 여지가 존재한다. 하지만 친척, 친구, 이웃 등에 의해 이루어지는 비공식 보육(문헌에서 informal care로 지칭)의 이용이 시설보육보다 크게 감소한 것으로 나타났기에, 시설보육 이용의 감소와 비공식 보육 이용의 감소 중 어떤 경로를 통해서 문헌에서 보고한 아동발달에 미치는 효과가 나타났는지는 명확히 파악하기 어렵다.

한편 모든 연구에서 가정양육수당이 아동발달에 미친 긍정적 영향을 보고한 것은 아니다. Gruber, Huttunen, and Kosonen(2019)은 핀란드에 도입되었던 육아휴직 이후 생후 10개월부터 3세까지 제공되는 가정양육수당(HCA)의 효과를 살펴보았으며, 시간 및 지역에 따른 보조금 규모의 차이를 활용하여 가정양육수당의 효과를 추정하였다. 추정 결과, 보조금의 규모가 컸던 지역의 아동의 경우 조기 인지능력 발달에 부정적 영향이 나타났다. 특히 상대적으로 보육시설 질이 좋은 지역의 아동에게서 부정적 영향이 크게 관찰되었는데, 이는 가정양육수당의 정책 효과는 가정양육의 유력한 보육 대체수단인 보육시설의 질

14) 2세 아동 대상. 상황에 따라 월 150~300유로 수준.

적 수준에 큰 영향을 받을 수 있음을 시사한다.

마지막으로 Collischon et al.(2020)은 독일의 가정양육수당의 도입¹⁵⁾이 어머니의 노동 공급, 보육형태, 아동발달에 끼친 영향을 분석하였다. 해당 연구는 특정일(생일)을 기준으로 수혜 여부가 결정되는 정책설계에 착안한 회귀절단모형을 이용하여 효과를 추정함으로써 추정의 내생성 문제와 관련된 결과의 신뢰성을 강화하였다. 추정 결과, 여성의 3년 이내 일자리 복귀 확률은 1.4%p로 소폭 감소함에 그쳤으나 1~2세 아동의 시설보육 이용률은 5%p 감소한 것으로 나타났다. 그러나 시설보육 이용률이 유의미하게 감소하였음에도 불구하고 인지 및 비인지능력을 포괄하는 초등입학시험을 통해 측정한 6세 기준 아동 발달 지표에는 큰 영향이 없는 것으로 나타났다.

나. 육아휴직제도가 아동발달에 끼친 영향

앞서 살펴보았듯이 직접적으로 가정보육을 전제로 제공되는 수당이 아동발달에 미친 효과를 살펴본 선행연구는 소수에 불과했으며, 특히 아동들의 장기적 효과를 살펴본 연구는 Gruber et al.(2019) 하나에 불과하였다. 하지만 궁극적으로 본 사업이 아동발달에 미칠 잠재적인 영향을 종합적으로 살펴보기 위해서는 단기적 효과만이 아니라 장기적 효과를 검토하는 것이 필요하다. 가령 영아수당이 해당 아동의 교육연수 혹은 임금에 끼친 영향이 장기적 효과의 예이다. 구득 가능한 한국의 장기 데이터의 부재 등의 이유로 실증분석 수행은 어려우나, 대안으로 육아휴직 제도가 아동발달에 미친 영향에 대해 분석한 선행연구들을 정리하였다.

육아휴직 제도의 효과를 분석한 많은 선행연구들은 단기적 효과뿐만 아니라 장기적 효과 또한 살펴보고 있어서, 영아수당 신설이 아동발달에 미칠 잠재적인 장기 효과에 대해 검토하는 목적에 도움이 될 것으로 판단된다. 이는 영아수당 지원사업은 본질적으로 육아휴직 제도와 유사한 부분을 공유하고 있기 때문이다. 만약 부모가 육아휴직을 선택하여 가정양육을 수행할 경우 월 50만원의 소득을 영아수당을 통해 얻을 수 있으며, 따라서 이 제도는 육아휴직 혜택을 상향시키는 형태의 제도로 볼 수 있는 여지가 있다. 따라서 영아수당 지원사업의 신설은 부모들이 육아휴직 여부를 결정하는 데 영향을 미칠 것으로 생각된다. 물론 영아수당의 존재 여부와 관계없이 노동공급의 의지가 없었거나, 유사한 맥락으로 수당

15) 보육시설을 이용하지 않는 가구에 1달에 100유로를 제공한다.

과 무관하게 가정양육을 계획하였던 가구에 대한 영아수당 신설 효과를 육아휴직제도에 의한 효과 검토를 통해서 살펴보는 것은 어렵다. 그러나 노동공급의 의지가 있으며 시설보육을 계획하고 있던 가구의 경우 영아수당 도입으로 육아휴직을 적극적으로 활용할 인센티브가 증가하게 되며, 따라서 육아휴직 제도가 아동발달에 미친 효과를 검토하는 것은 영아수당 도입의 효과에 대해 대략적이거나 검토하는 목적에 유용할 것으로 판단된다.

육아휴직 정책이 어머니의 노동공급 행태 및 아동 발달에 미치는 효과의 경우, 정책 도입 이후 충분한 시간이 지났기 때문에 정책의 영향을 받았던 세대의 아동들에 대한 장기 시계의 데이터가 축적되었고, 따라서 연구들이 활발하게 진행되고 있다. 본 절에서는 육아휴직 제도와 아동발달에 대한 다양한 선행연구 중 장기적인 효과를 분석한 대표적인 연구를 소개하는 방식으로 영아수당의 효과성을 가늠해보고자 한다.

먼저 Ginja et al.(2020)은 1980년, 1986년에 있었던 스웨덴의 Speed Premium(SP) 정책의 변화에 의한 육아휴직의 혜택 변화를 활용하여 육아휴직 혜택의 변화가 어머니의 노동공급, 가구소득, 그리고 아동발달에 미친 영향을 분석하였다. 해당 연구에서 평가의 대상이 되는 SP정책은 정해진 기간 안에서 재출산을 하는 경우 육아휴직 이후 노동시장에서의 최소근로기간 근무 요건을 만족하지 않더라도 높은 수준의 육아휴직 혜택을 누리게끔 도와주는 제도이다. Ginja et al.(2020)은 SP제도의 혜택 수혜 여부를 결정하는 출산간격을 배정변수(Running Variable)로 설정하고 회귀절단면 분석을 수행하는 방식으로 SP 제도의 혜택을 받은 가정의 출생아 및 순위 형제자매들을 대상으로 정책의 장기효과를 살펴보았다. 흥미롭게도 SP제도는 혜택 적용 기준이 되는 출생아에게는 큰 영향을 끼치지 못한 것으로 나타났으나 해당 출생아의 순위 형제자매들의 장기 아동발달에는 긍정적인 영향을 끼친 것으로 나타났다. 저자는 이런 결과가 도출된 원인에 대한 분석을 실시하였는데, 어머니가 자녀에게 투자하는 시간의 증가 및 가정보육과 다른 보육형태와의 질적 차이로부터 효과가 기인한 것으로 밝혔다.

Danzer and Lavy(2018)는 1990년 오스트리아의 유급 육아휴직 기간이 12개월에서 24개월로 확대된 변화가 15세 기준 아동의 인지능력에 미친 영향을 살펴보았다. 해당 연구는 OECD PISA 데이터의 1987년, 1990년 코호트를 활용한 이중차분법 분석을 수행하였으며, 추정 결과 통계적으로 유의한 효과를 발견하지 못하였다. Danzer and Lavy(2018)는 또한 정책 효과가 어머니의 교육수준과 아동의 성별에 따라 이질적인지 여부를 분석하였다. 가정의 이질적인 경제적, 사회적 배경은 양육환경에 영향을 미칠 수 있으므로, 이에

따라 영아수당 도입의 효과도 가정 배경에 따라 이질적일 가능성이 존재한다. 따라서 이 연구에서 수행한 이질성 분석은 영아수당의 효과에 대한 논의 과정에서 중요한 함의를 제공해 주는 것으로 판단된다. 분석 결과 남아의 경우 어머니의 교육수준에 따라 효과의 차이가 큰 것으로 나타났다. 구체적으로 어머니의 교육수준이 높은 경우 육아휴직의 확대는 아동의 인지능력 향상에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 반대로 어머니의 교육수준이 낮을 경우 육아휴직의 확대는 아동의 인지능력 향상에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 결과는 사회경제적 변수의 양극화가 가정양육을 통해 후세대에 전이될 수 있다는 가능성과 관련이 깊으므로 중요한 정책적 시사점을 제공한다.

Carneiro et al.(2015)은 1977년 노르웨이의 육아휴직 혜택이 12주 무급휴가에서 4개월 유급 및 12개월 무급휴가로 확대된 정책 변화가 아동의 장기적 발달에 미친 영향을 분석하였다. 해당 연구는 분석 과정에서 1977년 7월 정책변화 시점을 기준으로 정책 수혜여부가 결정된다는 사실을 활용하는 회귀절단모형을 사용하였고, 이는 1977년 7월을 기준으로 이전에 출생한 아이와 이후에 출생한 아동의 장기효과를 비교한다는 의미가 있다. 추정 결과 육아휴직 혜택의 확대에 따라 아동과 보내는 시간이 증가되었고, 이에 따라 아동이 고등학교를 중퇴할 확률이 2%p 하락하였으며 또한 30세 기준 노동시장에서의 임금이 5% 증가하였음을 밝혔다.

그러나 모든 연구에서 육아휴직제도가 아동의 증장기적 발달에 긍정적인 영향을 식별한 것은 아니다. 예를 들어 Huebener et al.(2019)은 독일의 유급 육아휴직 기간 단축이 증장기적 아동발달과 부모의 경제적 격차에 따른 아동발달 격차에 미친 영향을 분석하였다. 이 연구에서는 고소득층의 경우 유급육아휴직을 1년으로 확장하고 저소득층의 경우 유급 육아휴직 기간을 2년에서 1년으로 단축한 정책 변화를 추정에 활용하였다. 구체적으로 2007년 1월 정책변화 시점을 기준으로 해당 정책변화에 영향을 받지 않는 집단을 통제그룹으로, 그리고 영향을 받는 집단을 처치그룹으로 산정하여 이중차분법 분석을 실시하였다. 추정 결과 유급 육아휴직의 기간 변화가 6세 입학시점으로 측정된 아동발달에 미친 효과는 관측되지 않았으며, 다만 어머니의 노동공급과 가구소득에는 영향을 끼친 것으로 나타났다.

〈표 II-2〉는 육아휴직 제도와 아동발달 간의 관계를 살펴본 선행연구를 국가 및 시행연도에 따라 정리하여 제시하였다. 육아휴직 정책이 아동발달에 긍정적인 영향을 미쳤다는 다수의 선행연구가 존재하지만, 또한 육아휴직 정책이 아동발달에 유의한 영향을 미치지

못했다는 다수의 연구 역시 확인이 가능하므로 선행연구를 통해 일관적인 경향성을 파악하는 것은 쉽지 않은 것으로 판단된다. 다만 선행연구의 검토를 통해 얻을 수 있는 시사점은 육아휴직의 효과가 국가의 보육시설의 수준, 육아휴직을 활용하는 어머니의 교육수준 및 가정양육의 질적 수준, 육아휴직의 도입 시기, 육아휴직의 혜택의 내용 등 다양한 요인에 영향을 받는다는 점이다.

따라서 가정양육수당 도입이 아동발달에 끼친 효과를 정량화하지 못하더라도 최소한의 방향성을 파악하기 위해서는 육아휴직 제도의 효과를 결정하는 것으로 보이는 다양한 요인들의 현황에 대해 검토하는 과정이 필요하다. 따라서 본 연구는 다음 절에서 한국의 환경을 바탕으로 양육에 대한 투자 및 이질적인 양육 형태가 아동발달에 미치는 영향을 검토한 문헌들을 보다 더 상세히 검토하고, 이를 해외 자료를 이용한 선행연구 결과와 비교하고자 한다.

〈표 II-2〉 육아휴직제도가 아동발달에 끼친 효과 선행연구 정리

국가 (시행연도)	내용	결과	결과 값 측정 시 아이의 나이
미국 (1978)	(특정 주) 12주 유급육아휴직 도입	Stearns(2015): 미혼모 및 흑인여성의 아이들의 건강이 개선되는 것으로 나타남	0
미국 (1993)	12주 무급육아휴직 도입	Rossin(2011): 아이들의 건강에 작지만 긍정적인 효과가 관측됨	0
노르웨이 (1977)	12개월 무급 → 4개월 유급 및 12개월 무급	Carneiro et al.(2015): 고등학교 중퇴율 하락 및 30세 기준 임금 상승	25~33
독일 (1979)	2개월 유급 → 6개월 유급	Dustmann & Schönberg(2011): 아이들의 고용 및 임금에 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타남	28
덴마크 (1984)	14주 유급 → 20주 유급	Rasmussen(2010): 장기 교육 변수에 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타남	15, 21
노르웨이 (1987~1992)	18주 유급 → 35주 유급(점진적 확대)	Dahl et al.(2016): 아이들의 장기 학습수준에 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타남	20
독일 (1986)	6개월 유급 → 10개월 유급	Dustmann & Schönberg(2012): 아이들의 교육수준에 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타남	20
덴마크 (2002)	24주 유급 → 46주 유급	Beuchert et al.(2016): 아이들의 건강에 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타남	0~3
캐나다 (2000)	25주 유급 → 50주 유급	Baker & Milligan(2008, 2010, 2015): 아이들의 건강 및 발달에 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타남	1~2, 4~5
스웨덴 (1989)	12개월 유급 → 15개월 유급	Liu & Skans(2010): 고학력 모 자녀의 경우 학교성적에 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 나타남	16
오스트리아 (1990)	12개월 유급 → 24개월 유급	Danzer & Lavy(2016): 모의 교육수준이 높은 경우 육아휴직의 확대는 인지능력 향상에 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 나타남	15
독일 (1992)	18개월 유급 → 18개월 유급 + 18개월 무급	Dustmann & Schönberg(2011): 아이들의 진로결정(Track)에 부정적인 영향을 끼침	14
독일 (2007)	(저소득층) 24개월 유급 → 12개월 유급 (고소득층) 12개월 유급 확대	Huebener et al.(2019): 육아휴직 단축은 아동발달에 부정적인 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타남	6

주: 아동발달에 유의한 효과가 있는 사례의 경우 진하게 표시함

출처: Huebener(2016)을 참조하여 저자가 작성

다. 시설양육과 가정양육의 아동 발달 효과 비교

영아수당이 도입될 경우 가정양육을 선택한 부모가 수령하게 되는 양육수당의 금액이 상승할 것으로 보인다. 자연스럽게 일부 가구는 시설양육을 가정양육으로 대체할 가능성을 예상할 수 있으며, 따라서 시설양육과 가정양육 등 양육 형태가 아동발달에 미치는 상이한 효과에 대한 검토가 필요하다.

다양한 양육형태가 아동 발달에 미치는 효과를 분석하는 연구는 분석 자료의 부족으로 인해 연구 초창기인 2000년대 후반까지 주로 적은 표본의 설문조사 등에 의지하여 연구된 것으로 보인다. 대표적으로 남궁수진·최영희(2008)의 연구에서는 특정 도시의 보육시설에 출석하는 아동 116명의 표본의 부모에게 설문조사를 통해 보육에 관한 기초정보를 수집하고, 아동의 사회정서발달 능력을 평가하기 위해 역시 부모를 통한 유아행동평가척도(K-CBCL: Child Behavior Checklist for ages 1.5-5)를 시행했다. 그 결과, 보육시설에서 8시간 이상 지내는 아동이 5~8시간을 지내는 아동 대비 '위축' 행태가 나타나며, 일주일에 6일 이상 보육시설에서 지내는 아동은 신체증상, 우울, 비행과의 상관관계가 높음을 주장했다. 특히 2세 미만부터 보육시설을 경험하는 아동의 부정적 사회·정서발달에 대한 지적이 있었다. 그러나 해당 연구는 표본 수가 적으며, 변수 간 상관관계만을 통계적으로 검정한 것으로 아동발달에 영향을 미치는 다양한 요인을 통제하지 못하는 한계가 존재한다.

2008년 한국아동패널 자료의 구축이 시작되면서, 보다 체계적으로 아동발달에 대한 정보를 수집하여 강건한 연구를 수행할 수 있는 기초가 마련되었다. 한국아동패널 자료를 이용, 다중회귀분석 등의 방법론을 활용하여 이전의 선행연구들에 비해 상대적으로 다양한 요인들을 통제하여 효과를 분석한 연구들이 존재한다. 장영은(2016)은 한국아동패널 표본아동 1,699명을 대상으로 아동들의 출생 이후 3년간의 보육경험이 만 4세 사회정서발달에 미치는 영향을 추정했다. 사회정서발달의 측정으로 남궁수진·최영희(2008)와 동일한 CBCL 척도를 통해 아동의 문제행동을 외현화/내재화로 구분하여 식별했다. 강건하게 일관된 효과를 추정하지는 못했지만, 만 2, 3세 시설보육을 경험한 아동의 외현화 문제행동과 만 1~3세 시설보육 경험 아동의 놀이방해 등 부정적 행동과의 상관관계가 유의하게 관찰되었다. 이 연구는 아동패널을 통한 실증분석의 결과로서 의미가 있지만, 아동의 사회정서 발달만을 결과변수로 검토했으며, 만 4세라는 특정 시점에 관찰된 결과에 한정하여 분석함으로써 여러 기간에 걸쳐 구축된 패널형태 자료의 장점을 크게 살리지 못한 한계점은 존재한다.

또 다른 국내 연구로 최경덕·안태현(2018)이 존재한다. 이 연구는 아동의 양육 형태가 아동의 발달에 미치는 효과를 한국아동패널 자료를 이용하여 강건한 실증분석을 수행한 연구로 판단된다. 부모, 조부모, 조부모 제외 대리양육, 시설양육의 네가지로 구분된 양육형태를 아동이 발달과정을 평가하는 K-ASQ(Korean-Ages & Stages Questionnaire) 점수와 연결시켜 상이한 효과를 식별하고자 했다. 이상적으로는 현재 및 과거의 양육형태를 회귀모형에 모두 포함시켜 현재 양육형태의 효과 및 과거 양육형태의 누적효과까지 식별하는 것이 이상적이다. 그러나 자료의 한계로 인해 모든 시점의 양육형태 등 필요 정보를 관찰하는 것이 어려워, 전년도 아동 발달 과정 평가치를 과거의 양육형태의 효과가 누적된 형태로 인식하고 현재기의 양육형태의 효과를 식별하는 것으로 식별 효과를 단순화했다. 실증분석 결과 부모에 의한 양육에 비해 시설양육이 ‘의사소통’, ‘대근육운동’, ‘개인·사회성’에서 더욱 효과적인 것으로 나타났다. 한편 흥미로운 점은 부모양육 대비 조부모 혹은 조부모 제외 대리양육이 유의한 발달의 차이를 보이는 않는다는 것이다. 이질적인 효과를 설명하기 위해 아동 및 아동 환경의 특성을 구분하여 추가 분석한 결과, 시설양육의 긍정적인 효과는 특히 여아, 월평균 소득이 평균 미만인 저소득층 가정, 부모 중 적어도 한 명이 고졸 이하인 저학력가구에서 효과가 두드러지는 것으로 나타났다. 이러한 실증분석의 결과는 아동 발달 측면에서 시설양육의 유의한 우위하에 기타 가정양육의 세부적인 형태는 차이를 보이지 않는다는 시사점을 전달함과 동시에, 저소득·저학력가구의 경우 시설양육의 긍정적인 효과가 두드러지게 나타난다는 측면을 확인해 줌으로써 시설양육이 재분배효과가 있을 수 있음을 시사한다.

비슷한 시기에 동일한 자료로 분석한 결과인 최상철(2018)의 연구도 시설양육의 아동발달 측면에서의 우위를 소개하고 있다. 동일한 K-ASQ 발달 측정치를 ‘운동기능발달’, ‘언어발달’, ‘사회성발달’로 구분하여 결과변수로 정의했으며, 양육의 형태를 가정양육 VS. 어린이집 양육으로 구분하거나, 어린이집 이용을 0~12개월, 13~18개월, 19~24개월, 25개월 이후 이용으로 세분화하여 구분한 것이 분석의 특징이다. 회귀분석 결과, 0~2세 중 어린이집 양육 경험이 있는 아동이 언어, 운동기능, 사회성 모두 발달효과가 높았다. 특히 흥미로운 결과는 언어발달, 사회성발달의 경우 각각 0~18개월, 0~12개월의 어린이집 양육 경험이 유의한 효과가 있는 것으로 나타나, 이른 시기의 시설보육 경험이 아동발달에 주는 긍정적인 효과를 식별할 수 있었다.

해외에서도 시설과 가정양육의 아동발달 효과에 대한 다수의 연구결과들이 존재한다. 예

를 들어, Baker et al.(2008)은 캐나다 퀘벡주가 시행한 1990년대 후반 5세 이하 아동들의 유치원 및 보육시설 접근성을 확대시키는 정책이 보육시설 이용률, 모의 경제활동 및 아동발달에 미치는 영향을 이중차분법을 이용해 추정했다. 그 결과, 2~3세 아동의 심리적 불안 증가, 공격성 증가, 0~3세의 신체적·사회정서적 발달 저하, 0~4세 아동의 전체적인 건강상태 악화, 0~2세의 이비인후과 계통의 감염을 증가시키는 등 다양한 측면의 부정적 효과가 식별되었다. 하지만 이와는 달리 시설 이용의 긍정적 효과를 식별한 연구 결과도 존재한다. 특히 이와 같은 효과는 저소득 가구의 자녀들에서 두드러지게 나타나는 점을 주목할 만하다. Noboa-Hidalgo & Urzúa(2012)는 칠레의 공적 보육시설 증가를 통해 공적보육시설에서 양육된 2세 이하의 아동들이 감정 조절(emotional regulation), 신체 발달(motor skills), 음식 섭취(eating)에서 긍정적인 효과를 보임을 밝혔다. Felfe & Lalive(2013)는 독일 통일 이후 서독의 보육시설이 확충되는 과정에서 주별 격차를 활용하여 양질의 보육시설이 특히 저체중 아동, 남성 아동의 언어 능력 및 사회정서발달 능력에 긍정적인 영향을 주며, 반면 어머니가 고학력이거나 가구소득이 높은 경우에는 낮은 효과를 보이는 것으로 나타났다. 이러한 영향이 나타나는 채널로 가정양육을 양질의 시설양육이 대체함으로써 발생하는 대체 효과, 시설양육의 개입으로 인해 양육자와 아동 간의 교류의 질이 높아지는 효과, 그리고 어머니의 경제활동으로 인한 가구소득의 증가를 지적했다.

이상의 국내외 선행연구를 종합해 보면 과거에는 가정양육으로 인한 정서적 안정 등의 효과를 식별하는 연구가 많았지만, 최근에는 특히 낮은 사회경제적 가구에 속한 아동을 중심으로 이른 시기의 양질의 시설보육이 아동발달에 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 연구 결과도 발표되고 있음을 알 수 있다. 특히 아동패널을 분석한 국내 연구의 경우, 특히 만 2세 이전의 시설양육 경험이 아동발달에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 가능성을 식별하고 있다. 이 점은 영아수당 도입이 부모의 양육형태 선택권을 높인다는 긍정적인 효과가 있음에도 불구하고, 아동발달 측면에서는 시설보육의 투자 또한 의미 있는 정책 수단임을 인식할 필요가 있다는 것을 시사한다.

추가로 시설보육의 효과성에 대한 연구 중 단순히 시설보육 경험의 유무만을 식별하는 것이 아니라, 시설보육 과정의 이질성을 세부적으로 점검한 연구가 존재하여 이를 소개한다. 최미나·신나나(2015)는 만 3~5세 어린이집 재원 아동 248명에 대한 설문조사를 통해 보육경험과 양육행동이 아동의 문제행동에 미치는 영향을 검토했다. 설문조사 결과 보육 시작 시기, 1일 평균보육 시간, 주당 평균 보육일은 해당 설문조사 자료의 분석에서는 유

아의 공격성, 위축, 우울·불안행동에 영향을 주지 않았으나, 보육기관의 변경 횟수는 유아의 공격성에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 남궁수진·최영희(2008)와 같은 초기 연구와는 상이한 연구결과이다. 이는 설문조사는 조사 자료, 표본 수 및 표집 방법에 따라 결과가 상이하게 나타날 수 있음을 의미하는 동시에, 단순히 시설보육의 경험 여부만이 아니라 보육기관의 변경 등 아동 보육 과정에서 발생하는 다양한 세부 요인들이 아동의 문제 행동에 영향을 미쳤을 수 있음을 의미한다.

앞서 살펴보았듯이 아동패널을 분석한 국내 연구의 경우, 만 2세 이전의 시설양육 경험이 아동발달에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 가능성을 보여주고 있으며, 특히 부모 중 적어도 한 명이 고졸 이하인 저학력가구에서 시설보육의 효과가 두드러지는 것으로 나타났다. 이 결과는 영아수당이 도입되어 저학력가구에서 시설보육을 활용하는 대신 가정양육을 활용하게 될 경우 해당 가정의 아동 발달에는 부정적인 영향이 나타날 수 있는 가능성을 암시한다. 따라서 영아수당의 도입에 따른 가정양육의 전환 행태가 부모의 학력 수준 등 다양한 사회경제적 변수에 따라 이질적으로 나타나는지에 대한 검토도 필요할 것으로 보인다.

라. 양육 투자가 아동발달에 미치는 효과

영아수당의 존재와 상관없이 노동공급의 의지가 없었고 아동이 0~1세일 때 가정양육을 계획하였던 가정의 경우, 노동공급을 계획하고 있던 가구와 달리 영아수당은 가구소득의 증가라는 경로를 통해서 아동발달에 영향을 끼친다. 따라서 정부에서 가구로 이전되는 현금지원이 아동발달에 미친 영향을 연구한 선행연구를 검토하는 것이 필요하다. 본 절에서는 양육 투자, 특히 정부의 아동에 대한 현금지원이 아동발달에 미치는 효과를 연구한 선행연구들에 대해 논의한다.

먼저 가정의 경제적 수준, 가정 내 스트레스 및 분위기 등의 요인들이 아동발달에 미치는 효과에 대한 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 권은선·구인회(2010)는 서울아동패널 자료를 분석, 최저생계비 미만인 빈곤 상태가 아동이 느끼는 주관적 건강상태에 미치는 부정적인 영향을 식별했다. Yeung et al.(2002)은 가구의 소득이 아동발달에 영향을 미치는 경로로 보육을 위한 물질적 투자를 통한 경로, 그리고 부모의 감정 상태, 아이와의 관계 등 비물질적 요인을 통한 경로를 고려하여 가정의 경제적 환경이 아동발달에 영향을 미치는 경로에 대해 논의했다. 분석 결과 전자의 경로는 3~5세의 인지적 능력에 주로 영향을

미치며, 후자의 경로는 해당 아동의 문제적 행동 발현에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 물질적, 비물질적 요인들을 통해 아동발달이 가정환경에 강한 영향을 받을 수 있음을 시사한다.

정부가 양육을 위한 현금을 지원하는 정책은 아동 보육에 대한 투자 확대의 성격을 가지며, 특히 불우한 환경에 처한 가구의 가정 환경 개선을 통해 아동발달에 긍정적 영향을 미치는 것을 목표로 한다고 여겨진다. 아쉽게도 해당 정책이 아동발달에 어떤 영향을 미칠 수 있을지에 대해 논의한 국내 실증연구는 매우 드물다. 유해미 외(2011)는 양육수당의 수급자와 비수급자를 대상으로 한 설문조사를 통해 약 89.2%(매우 그렇다 50.9%, 대체로 그렇다 38.3%)가 양육수당이 자녀의 건전한 성장과 발달에 도움이 된다고 응답했음을 밝혔다. 특히 가구소득이 높아지거나, 대상 아동의 연령이 높아질수록 양육수당이 아동발달에 긍정적인 영향을 미치는 효과를 낮게 인식하는 경향이 있음을 보였다. 이는 정책 수혜자의 입장에서 보편적인 가정양육수당이 아동발달에 긍정적인 영향을 미치며, 이 효과는 소득이 낮은 가구, 그리고 저연령의 아동을 중심으로 크게 나타나는 것을 의미한다. 다만 이는 수혜자 측면에서의 아동발달에 대한 주관적인 인식을 바탕으로 한 결과이며 객관적으로 측정된 아동발달 정보를 활용한 결과는 아니다.

반면 해외 연구로는 정부에서 양육가구로 이전되는 현금 지원이 아동발달에 미치는 영향에 대한 다수의 연구가 존재한다. 특히 근로장려세제(EITC)가 저소득가구 아동 발달에 미치는 긍정적인 영향에 대한 연구 결과들이 다수 존재한다. 대표적으로 Hoynes et al.(2015)는 EITC를 통한 1천달러의 현금 지원이 저체중 출산 확률을 약 2~3% 낮추는 것을 실증분석을 통해 밝혔다. Dahl & Lochner(2012)는 EITC가 PIAT(Peabody Individual Achievement Tests) 점수 향상에 미치는 인과관계를 도구변수를 이용하여 식별하여, 저소득층의 현금 지원이 이후 아동의 수학능력 향상에도 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인했다.

그러나 모든 실증분석에서 현금 지원 등이 아동발달에 미치는 긍정적인 영향을 보고한 것은 아니다. 캐나다 연방정부 차원의 아동 현금 지원(National Child Benefit Supplement) 프로그램이 1998년 도입되면서, 캐나다의 마니토바주는 애초에 주정부 차원에서 지급하고 있던 보육 현금 지원을 연방 지원에 맞춰 1대1로 감축한 바 있다. 그러나 2001년부터 0~5세, 2003년부터 0~11세에 대해 이 제도가 폐지되면서 다시 보육제도가 확대되었다. Milligan & Stabile(2009)는 이 제도 변화를 통한 보육 지원 확대 효과가 아동의 건강, 운동 및 사회정서발달, 운동 발달, 분리불안, 불안, 간접공격도 척도 등에 미치는 효과를

식별한 결과 0~3세의 운동 및 사회정서발달에 일부 긍정적인 효과를 식별할 수 있었지만, 많은 다른 척도에서 유의한 효과를 발견하지 못했다. Gaitz and Schurer(2017)는 2004년부터 시행된 호주의 보편적 1회성 현금 지원제도인 Baby Bonus 제도의 도입이 아동의 학습, 사회정서발달, 신체발달에 미치는 영향을 식별하고자 했다. 실증분석 결과 Baby Bonus 제도는 아동의 여러 발달 지표에 긍정적인 영향을 주지 못했다. 이 연구는 Baby Bonus 제도가 아동의 인적자본발달에 영향을 미칠 수 있는 경로들인 부모의 환경, 부모 행태, 부모의 노동 공급에 유의한 영향을 미치지 못한 것을 추가로 보였다.

이처럼 정부의 현금 보육 지원의 효과는 국가의 기본 환경, 지원 규모, 지원 형태 등 다양한 요인에 따라 영향을 받으며, 이에 따라 실증분석의 결과들이 혼재되는 것은 당연한 결과일 수 있다. 따라서 2010년대부터 가파르게 상승하고 있는 한국의 보육 투자(권성준·윤정환, 2021)가 아동의 인적자본 형성과 아동발달에 긍정적인 영향을 미치고 있는지 검토하는 실증분석은 앞으로도 많은 관심을 받아야 할 연구 주제이다.

3. 유사사업 검토¹⁶⁾

영아수당 지원사업은 0~1세의 아동이 있는 가정에 일정 수당을 지급함으로써 양육부담의 경감과 아동의 발달을 지원하는 목적을 가진 사업이다. 사업의 목적 중 양육부담의 경감과 관련해서는 중앙정부의 아동수당과 보육료 지원, 양육수당 등이 직접적인 유사성을 보이는 사업이며, 간접적인 유사사업으로 육아휴직 수당 등을 포함할 수 있다. 한편 각 지방자치단체 역시 양육부담의 경감을 위해 직접적인 현금 지원을 포함하여 가정의 비용 보전 등과 같은 다양한 사업이 실시되고 있다. 아동의 발달 지원 측면에서는 국공립 어린이 집이나 돌봄서비스와 같은 인프라 구축과 서비스 제공의 방식으로 실시되는 사업들이 존재한다. 또한 출산 시점 이전의 지원정책 또한 아동의 건강한 발달을 위한 지원으로 볼 여지가 있다면 영아수당 지원사업과의 유사 및 중복사업의 범위는 매우 넓어질 수 있다.

그럼에도 불구하고 본 보고서는 영아수당 지원사업과 직접적인 연결성이 높을 것으로 예상되는 유사사업으로 한정하여 분석을 수행한다. 정책의 영향이 다른 정책들과의 관계 및 경제 및 사회, 환경 등에 따라 상이하게 나타날 수 있다는 점을 고려하면 광범위한 의미의 관

16) 본 절의 작성 과정에서 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020.의 내용이 전반적으로 활용되었다.

런 정책을 포함하여 분석을 수행하는 것이 이상적일 수 있다. 그러나 직접적인 연관성을 가진 유사사업들에 이미 다양한 정책의 영향이 일정 수준 이상 반영되어 있을 것임을 고려한다면, 직접적으로 연관된 유사사업으로 한정하여 분석을 수행하는 것이 효율적일 수 있다.

이러한 관점에서 본 보고서에서는 영아수당 지원사업과 수혜 대상의 측면에서 직접적인 연관성이 있는 유사사업들에 대한 분석을 주로 실시한다. 해당 사업은 아동의 출생 이후 1세가 될 때까지를 지원 대상으로 하는 사업이며, 이에 포함되는 사업도 다수 존재한다. 중앙정부 차원의 사업으로는 아동수당, 보육비 지원, 양육수당 등이 해당된다. 지방자치단체에서 수행하는 사업 중에는 가장 대표적인 사업이 출산지원금 사업이다. 출산지원금은 각 지방자치단체에 거주 중인 가정에서 아동이 출생하는 경우 일시금 또는 최대 10년의 기간 동안 분할하여 지급되는 일종의 수당이다. 따라서 영아수당 지원사업과 언급된 유사사업을 비교할 때 수혜대상 및 지원방식은 매우 유사하다 볼 수 있으며, 관점에 따라서는 중복되는 지원사업으로 생각할 수 있다. 본 절에서는 이러한 유사사업의 대략적인 개요와 함께 현황을 살펴보고 영아수당 지원사업이 시행될 경우 필연적으로 발생하게 될 중복성 문제에 대한 조정 방향에 대해 검토해보고자 한다.

가. 아동수당

아동수당은 아동양육에 따른 가정의 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경 조성을 통해 아동의 기본적 권리와 복지를 증진하고자 2018년 9월부터 시행하고 있는 제도이다. 최초 도입 시에는 만 6세 미만 아동을 대상으로 소득과 재산 등의 경제적 수준이 일정 기준 이하인 가정에 한해 지급했다. 하지만 2019년 9월부터 만 7세 미만으로 확대 적용하고, 연령을 제외한 소득, 보육시설 여부와 무관한 보편적 수당으로 제도가 변경되었다. 아동수당은 만 7세 생일이 도래하는 달의 전 달까지 최대 84개월 간 지급된다. 아동수당의 자격 요건은 대한민국 국적 보유 여부¹⁷⁾이며, 주민등록번호가 정상적으로 부여된 아동이 대상이 된다. 지급 금액은 아동 1인당 월 100천원으로 연간 최대 1,200천원을 지급받을 수 있다. 한편 아동수당을 받는 아동은 자녀세액공제¹⁸⁾를 적용받을 수 없다.

17) 「국적법」에 따른 복수국적자, 「난민법」에 따른 난민인정자를 포함한다. 다만, 난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 경우 등은 제외한다.

18) 아동의 숫자에 따라 1명은 150천원, 2명은 300천원, 3명 이상의 경우 300천원과 2명을 초과하는 1인당 300천원을 공제.

나. 보육료 지원

보육료 지원 사업은 어린이집을 이용하는 영유아에 대한 보육료를 지원함으로써 부모의 자녀 양육에 대한 부담 경감과 함께 부모의 경제활동 참여를 지원하는 목적으로 실시되고 있는 사업이다.

다. 양육수당

가정양육수당은 어린이집이나 유치원 등의 보육시설을 이용하지 않는 아동에게 서비스를 대체하여 현금을 지원하는 제도로 2009년 7월에 도입되었다. 특히 보육료를 지원받는 아동과의 차별을 없애고 부모의 양육 방식 선택권을 강화한다는 취지로 도입되었다.

최초 도입 시에는 아동수당과 마찬가지로 경제적 수준이 일정 기준 이하인 가구에 대해서만 지급되었으나 2013년부터 이러한 소득 기준은 없어졌다. 연령별로 0세는 월 200천원, 1세는 월 150천원, 2세 이상은 월 100천원을 지급 받는다.

라. 출산지원금

보건복지부에서 매년 발행하는 「지방자치단체 출산지원정책 사례집」에 따르면 우리나라의 광역 및 기초지방자치단체는 출산을 지원하기 위한 다양한 사업을 실시하고 있다. 지방자치단체의 출산지원 사업은 생애주기에 따라 결혼, 임신, 출산, 육아 그리고 가족의 다섯 단계로 구분할 수 있으며, 결혼과 임신 단계의 출산지원 사업은 다시 각각 결혼 전, 임신 전 단계로 세분화할 수 있다. 결혼 전 단계에서는 만남, 건강검진, 그리고 주택지원 등의 사업을, 결혼 단계에서는 결혼 준비, 결혼식 그리고 신혼여행에 대한 지원을 하는 사업을 실시하고 있다. 임신 전 단계에서는 건강검진, 산전검사, 난임부부 지원 등의 임신준비에 대한 지원이 이뤄지고 있으며, 임신 단계에서는 영양 보조제 지원, 임신부 건강관리 등의 임신부터 출산 전 까지 필요한 지원을 하고 있다. 출산 단계에서는 출산지원금이나 출산축하선물, 산후조리에 대한 지원을, 육아 단계에서는 자녀 양육 전반에 대한 지원을 하고 있다. 마지막 가족 단계에서는 저출산과 관련한 캠페인과 일가정 양립 홍보 등의 사업을 실시하고 있다.

〈표 II-3〉 지방자치단체 출산지원 사업의 분류

구분	내용
결혼 전	결혼 목적의 만남, 미혼남녀 건강검진, 청년 주택지원 등
결혼	결혼준비(예: 예비부부교육, 주택마련 등), 결혼식, 신혼여행 단계까지 지원하는 사업
임신 전	임신 전 또는 임신준비 단계에 지원하는 사업 (예: 정관난관 복원수술비 지원, 난임부부 지원(한방, 검사비 등), 산전검사, 신혼부부 건강검진, 가임기 여성 건강검진 등)
임신	임신부터 출산 전 단계까지 지원하는 사업 (예: 엽산제 및 철분제 지원, 임신부 요가 및 마사지 등)
출산	출산 준비부터 산후조리 단계(출산 후 3개월 되는 시기)까지 지원하는 사업 (예: 산후조리원비 지원, 출산지원금, 출산축하선물, 산모도우미 지원, 신생아 사진촬영 등)
육아	산후조리 종료 이후 자녀양육과 관련되어 지원하는 사업 (단, 지방자치단체 특수보육시책사업 제외)
가족	저출산 및 인구교육 및 캠페인, 출산 및 가족친화, 일가정 양립 홍보 등

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020, p. 62.

이러한 출산지원 사업의 지원방법은 크게 현금 및 현금성, 현물 그리고 서비스 제공으로 구분할 수 있다. 현금 및 현금성 지원은 현금의 직접 지급을 포함하여, 지역화폐 등의 상품권, 이용료 감면 등을 의미한다. 서비스 지원은 직접적인 서비스 지원을 포함하여, 바우처(이용권)의 지원, 인프라 구축, 각종 교육의 제공을 의미한다.

〈표 II-4〉 지방자치단체 출산지원 사업의 지원방법

구분	지원방법	내용
현금 및 현금성	현금	현금 지원 예: 출산축하금, 출산지원금, 출산장려금, 출산양육지원금, 양육비, 육아수당, 육아지원금, 신생아양육비 등 출산비용 임신축하금, 난임부부 시술비, 입학축하금, 돌축하금, 입학축하금, 생일축하금, 교복비, 장학금, 의료비, 교재비, 산후조리비, 한약재비용, 검사비, 교통비, 간식비, 도서비 등 대출이자 지원
	상품권	상품권 및 지역화폐 지급
	현금성	보험료 지원, 이용료 감면 예: 출생아(신생아) 건강보험료, 임신부 공영주차장료 할인 또는 감면, 임신부 물품구입비 할인혜택(카드), 다자녀할인카드, 상하수도요금 및 도시가스 감면, 검사비 감면 등

〈표 11-4〉의 계속

구분	지원방법	내용
현물	현물	물품 직접 지급 예: 출산축하선물(용품), 영유아 안전키트(안전용품), 영양제(엽산제 및 철분제 등), 쓰레기종량제봉투, 기저귀, 유아의자, 도서(북스타트) 등
서비스 제공	바우처(이용권)	바우처(예: 산모신생아도우미 사업 등), 쿠폰(예: 초음파 쿠폰, 태자기형아 검사 쿠폰, 각종 풍진검사쿠폰, 교환권, 백일사진촬영권 등)
	서비스	출산용품(유축기), 카시트, 장난감 및 도서 등 대여, 시설 및 프로그램 이용, 도우미 지원, 양·한방 시술, 무료검사, 무료 예방접종, 무료 진료, 결혼식장, 아기등록 및 출생증명서 발급, 축하카드 등
	인프라 구축	육아나눔터, 공동육아나눔터, 돌봄센터 등 확충
	교육	출산준비교실, 모유수유교실, 베이비마사지, 육아교실, 임신부교실, 부모교육, 요가교실, 영유아 건강교실, 저출산 및 인구교육 등
	홍보	책자 배포, 행사, 축제, 캠페인, 토론회, 포럼 등

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020, p. 63의 자료를 재정리

「2020 지방자치단체 출산지원정책 사례집」에 따르면 2020년 5월 기준 광역 및 기초지방자치단체의 출산지원 사업은 총 2,283건이다. 2020년의 사업 예산은 800,674백만원으로 2019년 대비 201,456백만원 증가했다. 2020년 정책의 숫자가 2019년 대비 5개 늘어난 것에 비해 예산은 크게 증가했다. 세부 단계별로는 출산 단계의 2020년 사업 예산은 536,214백만원으로 2019년 대비 122,344백만원 증가하며 금액 기준 가장 큰 증가를 보였으며, 육아 단계의 예산은 2019년 대비 63,416백만원 증가하여 두 번째로 큰 증가를 나타냈다. 전체 출산지원 사업 예산 대비 각 단계의 비중 역시 출산 단계가 67.0%, 육아 단계가 26.1%로 나타나 출산+육아 단계의 비중이 전체 출산지원 사업 예산의 93.1%에 달하는 것으로 나타났다. 특히 2020년 지방자치단체의 출산지원금 예산은 379,367백만원으로 전체 출산지원 사업 예산의 47.4%를 차지하며, 출산지원 사업의 절반 가까운 예산이 출산과 그 이후 육아 과정을 지원하는 현금 사업인 것으로 나타났다.19)

19) 지방자치단체의 출산지원금은 출생신고 시 자동으로 자격이 부여되는 경우가 대부분이며, 일시 지급되는 방식과 출산 이후 최대 10년까지의 기간 동안 분할하여 지급하는 방식을 지방자치단체별로 자율적으로 채택하고 있다.

〈표 II-5〉 지방자치단체 출산지원 사업 예산

(단위: 백만원, %, %p)

구분	2019		2020		증감	
	액	비율	액	비율	액	비율
결혼 전	2,212	0.4	4,522	0.6	2,310	0.2
결혼	12,305	2.1	16,304	2.0	3,999	-
임신 전	6,247	1.0	9,845	1.2	3,598	0.2
임신	13,946	2.3	20,009	2.5	6,063	0.2
출산	413,870	69.1	536,214	67.0	122,344	△2.1
- 출산지원금	282,105	47.1	379,367	47.4	97,262	0.3
육아	145,640	24.3	209,056	26.1	63,416	1.8
가족	4,998	0.8	4,724	0.6	△274	△0.2
계	599,219	100.0	800,674	100.0	201,456	-

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020, p. 71의 자료를 재정리

출산지원 사업의 지원방법은 현금 및 현금성의 비중이 70.6%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 서비스 제공 방식은 27.3%로 나타났다. 세부 단계별로는 임신과 육아 단계의 경우 서비스 제공 방식의 사업 비중이 높은 것으로 나타났으며, 결혼과 출산 단계는 현금 및 현금성 지원 방식의 사업 비중이 높게 나타났다. 이러한 결과는 현재의 지방자치단체 출산지원 사업이 출산 단계에서는 출산지원금과 같은 현금 지원에 집중되어 있는 반면, 육아 단계에서는 인프라 구축과 같은 서비스 측면에 집중되어 있다는 것을 의미한다.

〈표 II-6〉 지방자치단체 출산지원 사업의 지원방법별 예산

(단위: 백만원, %)

구분	현금 및 현금성		현물		서비스 제공		계
	액	비율	액	비율	액	비율	
결혼 전	4,083	90.3	-	-	439	9.7	4,522
결혼	15,955	97.9	-	-	350	2.1	16,304
임신 전	2,141	21.7	367	3.7	7,337	74.5	9,845
임신	6,314	31.6	2,753	13.8	10,942	54.7	20,009
출산	447,077	83.4	12,704	2.4	69,251	14.3	536,214
- 출산지원금	379,367	100.0	-	-	-	-	379,367
육아	89,262	42.7	1,439	0.7	118,355	56.6	209,056
가족	164	3.5	-	-	4,560	96.5	4,724
계	564,996	70.6	17,263	2.2	211,234	27.3	800,674

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020, p. 71의 자료를 재정리

지방자치단체의 출산지원 사업의 예산을 광역과 기초로 구분하면 기초지방자치단체의 예산은 404,627백만원으로 전체 출산지원 사업 예산의 50.5%를 부담하는 것으로 나타났다. 특히 임신과 출산 단계의 사업에서 기초지방자치단체의 예산 부담 비중이 50%를 넘는 것으로 나타났으며, 출산지원금 사업의 경우 기초지방자치단체의 예산 비중이 57.7%로 나타났다.

〈표 11-7〉 광역-기초지방자치단체 출산지원 사업 예산 비교

(단위: 백만원, %)

구분	광역		기초		기초 비중
결혼 전	3,098	0.8	1,424	0.4	31.5
결혼	9,993	2.5	6,311	1.6	38.7
임신 전	6,955	1.8	2,890	0.7	29.4
임신	8,581	2.2	11,428	2.8	57.1
출산	258,439	65.3	277,775	68.6	51.8
- 출산지원금	160,659	40.6	218,708	54.1	57.7
육아	105,593	26.7	103,463	25.6	49.5
가족	3,388	0.9	1,336	0.3	28.3
계	396,047	100.0	404,627	100.0	50.5

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020, p. 71; p. 88의 자료를 재정리

출산지원 사업의 지원 방법 측면에서 광역과 기초지방자치단체를 비교하면 출산 단계에서는 광역과 기초지방자치단체 모두 현금의 비중이 가장 높게 나타났다. 이는 앞선 전체 출산지원 사업의 지원 방법 분석에서와 마찬가지로 출산지원금 사업이 출산지원 사업 예산의 대부분을 차지하기 때문이다. 반면 육아 단계 정책의 경우 광역지방자치단체는 인프라 구축과 같은 서비스 제공 방식의 비중이 높게 나타났으며, 기초지방자치단체는 현금 및 현금성 지원 방식의 비중이 높게 나타났다. 이는 인프라 구축 등 재정 규모가 일정 부분 뒷받침되어야 하는 사업은 광역지방자치단체에서 주로 담당하고, 반면 개별 가정의 양육비용에 대한 부담을 기초지방자치단체에서 분담해서 집행하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 11-8〉 광역-기초지방자치단체 출산지원 사업의 지원방법 비교

(단위: 백만원, %)

구분	광역				기초			
	출산		육아		출산		육아	
현금	163,098	63.1	21,051	19.9	232,070	83.5	53,884	52.1
- 출산지원금	160,659	62.2	-	-	218,708	78.7	-	-
상품권	43,200	16.7	-	-	8,462	3.0%	484	0.5
현금성	150	0.1	2,577	2.4	97	0.0	11,266	10.9
현물	7,509	2.9	243	0.2	5,195	1.9	1,196	1.2
바우처(이용권)	36,643	14.2	-	-	22,497	8.1	1,324	1.3
서비스	4,779	1.8	7,315	6.9	3,200	1.2	29,804	28.8
인프라 구축	3,060	1.2	73,839	69.9	6,193	2.2	4,568	4.4
교육·홍보	-	-	568	0.5	61	0.0	937	0.9
계	258,439	100.0	105,593	100.0	277,775	100.0	103,463	100.0

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020, p. 71; p. 88의 자료를 재정리

2020년 기준 출산지원금 사업을 실시하고 있는 광역지방자치단체는 전체 17개 지역 가운데 서울, 경기, 전북을 제외한 14개 지역으로, 출산지원금 예산은 2019년 대비 46.0% 증가한 160,659백만원이다. 출생 순서별로 첫째아부터 출산지원금을 지급하는 지역은 10곳으로 전년 대비 1곳(울산) 증가했으며, 둘째아에게 지급하는 지역은 13곳, 셋째아 이상에게 지급하는 지역은 14곳이다. 지방자치단체별 출산지원금 예산을 분석한 결과 부산, 인천, 경남의 예산은 감소한 반면, 강원과 충남의 경우 수혜 인원 및 대상 확대에 따라 예산이 크게 증가했다.

〈표 II-9〉 광역지방자치단체 출산지원금 예산

(단위: 백만원, %)

구분	2018년 결산	2019년 결산	2020년 예산	전년 대비 증감	
전체	83,004	110,059	160,659	50,600	46.0
서울	-	-	-	-	-
부산	7,200	6,500	5,900	△600	△9.2
대구	14,618	12,669	14,755	2,086	16.5
인천	20,413	19,972	19,062	△910	△4.6
광주	1,641	1,494	1,900	406	27.2
대전	1,566	2,998	3,708	710	23.7
울산	3,218	2,134	2,540	406	19.0
세종	4,320	4,620	4,620	-	-
경기	-	-	-	-	-
강원	-	15,153	45,580	30,427	200.8
충북	10,380	8,334	8,509	175	2.1
충남	2,848	20,142	37,368	17,226	85.5
전북	-	-	-	-	-
전남	3,359	3,256	3,570	314	9.6
경북	6,060	5,394	5,900	506	9.4
경남	1,550	1,450	1,040	△410	△28.3
제주	5,831	5,943	6,207	264	4.4

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020, p. 314의 자료를 재정리

지방자치단체별로 지급하는 출산지원금의 규모는 지역 간 편차가 존재한다. 출산 후 첫 12개월을 기준으로 광주, 울산, 경북은 첫째아에게 100천원을 지급하는 반면, 강원의 경우 3,600천원을 지급하고 있다. 또한 인천, 세종, 강원, 충남, 전남을 제외한 지역에서는 출생 순서에 따라 출산지원금을 차등하여 지급하고 있으며, 강원 등의 6개 지역에서는 출산지원금을 분할하여 지급하고 있다. 예산의 부담 측면에서 부산, 인천 등 7개 지역은 광역지방자치단체가 100% 예산을 부담하고 있는 반면, 대구, 강원 등 7개 지역은 7:3, 5:5, 3:7 등으로 기초지방자치단체에도 예산 부담을 부여하고 있다.

〈표 II-10〉 광역지방자치단체 출생 순서별 출산지원금(첫 12개월 기준)

(단위: 천원)

구분	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째 이상
서울	-	-	-	-	-
부산(분할)	-	500	1,500	1,500	1,500
대구(분할) ¹⁾	-	800	2,900	2,900	2,900
인천	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
광주 ²⁾	100	200	600	600	600
대전	300	400	600	600	600
울산	100	500	1,000	1,000	1,000
세종	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200
경기	-	-	-	-	-
강원(분할)	3,600	3,600	3,600	3,600	3,600
충북(분할)	-	1,200	2,400	2,400	2,400
충남(분할)	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200
전북	-	-	-	-	-
전남	300	300	300	300	300
경북(분할) ³⁾	100	600	600	600	600
경남	-	-	500	500	500
제주	500	2,000	2,000	2,000	2,000

주: 1) 대구는 출산축하금(일시)+출산장려금(분할)의 합산 금액

2) 광주는 다태아의 경우 추가지원금이 존재

3) 경북은 일시와 분할 선택 가능

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020, pp. 316-319의 자료를 재정리

2020년 기준 출산지원금 사업을 실시하고 있는 기초지방자치단체는 219곳으로 전체 226개 지방자치단체 가운데 96.9%의 지역이 출산지원금을 지급하고 있다. 출산지원금 예산은 2019년 대비 48,987백만원 증가한 221,582백만원이다. 출생 순서별로 첫째아부터 출산지원금을 지급하는 지역은 176곳이며, 둘째아에게 지급하는 지역은 206곳, 셋째아에게 지급하는 지역은 218곳, 넷째아 이상에게 지급하는 지역은 219곳이다. 출생 순서별로 출산지원금을 지원하는 지역의 숫자를 2019년과 비교하면 90% 이상의 기초지방자치단체가 둘째아부터 지원하는 가운데 점차 지원 대상이 첫째아로 확대되는 양상이 나타나고 있다. 지방자치단체별 출산지원금 예산을 분석한 결과 대구, 광주, 전북, 전남 지역을 제외한 대부분의 지역에서 전년 대비 20% 이상 예산이 증가한 것으로 나타났다.

〈표 II-11〉 기초지방자치단체 출산지원금 예산

(단위: 백만원, %)

구분	2018년 결산	2019년 결산	2020년 예산	전년 대비 증감	
전체	143,967	172,595	221,582	48,987	28.4
서울	11,695	12,361	17,241	4,880	39.5
부산	2,901	2,795	4,276	1,481	53.0
대구	2,467	2,778	3,055	277	10.0
인천	4,132	7,331	11,138	3,807	51.9
광주	492	351	372	21	6.0
대전	205	393	507	114	29.0
울산	3,767	5,026	6,225	1,199	23.9
세종	-	-	-	-	-
경기	35,073	46,168	55,721	9,553	20.7
강원	6,048	6,333	7,609	1,276	20.1
충북	4,086	5,441	6,707	1,266	23.3
충남	7,805	8,637	12,654	4,017	46.5
전북	7,940	10,638	12,145	1,507	14.2
전남	21,383	24,465	27,953	3,488	14.3
경북	22,916	23,359	33,344	9,985	42.7
경남	13,057	16,520	22,635	6,115	37.0
제주	-	-	-	-	-

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020, p. 323의 자료를 재정리

기초지방자치단체의 출산지원금 역시 지역간 편차가 존재한다. 출산 후 첫 12개월을 기준으로 경기 김포시는 첫째아에게 50천원을 지급하는 반면, 전남 영광군과 경북 울릉군은 3,200천원을 지급하고 있다. 〈표 II-12〉는 광역 지역별로 기초지방자치단체의 평균 출산 지원금을 정리한 결과이다. 출산 후 첫 12개월을 기준으로 첫째아에게 지급하는 평균 출산 지원금이 가장 많은 지역은 경북으로 1,491천원을 지급하고 있으며, 대전이 60천원으로 가장 적은 것으로 나타났다. 출생 순서에 따라 차이가 있으나 대체로 도 지역에 위치한 기초지방자치단체가 광역시 지역에 위치한 기초지방자치단체에 비해 보다 많은 출산지원금을 지급하는 것으로 나타났다.

〈표 II-12〉 기초지방자치단체 출생 순서별 출산지원금(첫 12개월 기준)

(단위: 천원)

구분	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째 이상
서울	148	462	984	1,700	2,200
부산	63	313	1,131	1,331	1,331
대구	138	238	450	700	1,075
인천	450	1,200	2,440	3,650	4,900
광주	-	20	210	380	880
대전	60	80	140	140	140
울산	480	1,000	1,800	1,800	1,800
세종	-	-	-	-	-
경기	437	939	1,768	2,974	3,168
강원	770	1,167	1,930	2,250	2,306
충북	864	1,118	1,464	2,027	3,045
충남	667	1,007	1,600	2,467	3,500
전북	1,343	1,843	3,136	3,829	4,507
전남	1,427	1,952	2,957	3,758	4,052
경북	1,491	2,226	3,446	4,226	4,485
경남	839	1,239	1,861	1,889	1,917
제주	-	-	-	-	-

주: 1. 각 출생 순서별 기초 지자체의 평균 금액

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020, pp. 328-395의 자료를 재정리

〈표 II-13〉 기초지방자치단체 출생 순서별 출산지원금 순위(첫 12개월 기준)

(단위: 천원)

순위	첫째		둘째		셋째		넷째		다섯째 이상	
1	전남 영광군	3,200	인천 강화군	5,000	경북 울릉군	8,000	경기 부천시	10,000	경북 청도군	14,600
2	경북 울릉군	3,200	전남 함평군	4,700	전남 영광군	7,000	경기 연천군	10,000	인천 연수구	11,000
3	전남 구례군	3,000	전남 영광군	4,500	전북 순창군	6,400	경북 청도군	9,150	인천 남동구	10,000
4	전북 순창군	3,000	경북 울릉군	4,400	경북 성주군	6,300	경북 성주군	8,700	경기 부천시	10,000
5	전북 장수군	3,000	경북 문경시	4,300	경북 경주시	6,200	전북 순창군	8,600	충남 서천군	10,000
6	경북 영주시	2,900	전북 장수군	4,200	전북 장수군	6,200	경북 울릉군	8,000	경기 연천군	10,000
7	전남 함평군	2,700	경북 영주시	4,100	전남 완도군	6,056	전남 완도군	7,361	전남 완도군	9,583
8	전남 고흥군	2,400	경북 청도군	3,650	인천 강화군	6,000	전남 곡성군	7,000	경북 성주군	8,700
9	경북 영덕군	2,400	강원 양양군	3,400	경북 청도군	5,750	경기 군포시	7,000	전북 순창군	8,600
10	충북 영동군	2,300	전남 구례군	3,200	전남 곡성군	5,000	강원 양양군	7,000	경북 울릉군	8,000

주: 1. 금액이 같은 경우 기초 지자체명의 가나다 순으로 작성

2. 둘째 기준으로 경북 김천시도 전남 구례군과 동일한 금액

3. 셋째 기준으로 경기 군포시, 전남 담양군, 경기 연천군, 울산 울주군, 충북 제천시도 전남 곡성군과 동일한 금액

4. 넷째 기준으로 전남 영광군도 강원 양양군과 동일한 금액

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020, pp. 328~395의 자료를 재정리

광역시와 기초지방자치단체의 출산지원금을 합산하여 분석한 결과 강원이 가장 많은 출산 지원금을 지급하는 지역으로 나타났다. 강원 지역의 경우 도에서 지급하는 출산지원금의 규모가 3,600천원으로 다른 지역과 상당히 차이가 있다. 이에 따라 기초지방자치단체의 출산지원금만을 비교했을 때와는 달리 강원 지역의 출산지원금 규모가 가장 많게 나타났다. 한편 기초지방자치단체의 출산지원금만 분석할 때와 마찬가지로 도 지역의 출산지원금이 광역시 지역보다 많은 것으로 나타났다.

〈표 II-14〉 지방자치단체 출생 순서별 출산지원금(첫 12개월 기준)

(단위: 천원)

구분	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째 이상
서울	148	462	984	1,700	2,200
부산	63	813	2,631	2,831	2,831
대구	138	1,038	3,350	3,600	3,975
인천	1,450	2,200	3,440	4,650	5,900
광주	100	220	810	980	1,480
대전	360	480	740	740	740
울산	580	1,500	2,800	2,800	2,800
세종	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200
경기	437	939	1,768	2,974	3,168
강원	4,370	4,767	5,530	5,850	5,906
충북	864	2,318	3,864	4,427	5,445
충남	1,867	2,207	2,800	3,667	4,700
전북	1,343	1,843	3,136	3,829	4,507
전남	1,727	2,252	3,257	4,058	4,352
경북	1,591	2,826	4,046	4,826	5,085
경남	839	1,239	2,361	2,389	2,417
제주	500	2,000	2,000	2,000	2,000

주: 1. 각 출생 순서별 광역+기초 지자체의 평균 금액

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원금 사례집」, 2020, pp. 328-395의 자료를 재정리

〈표 II-15〉 지방자치단체 출생 순서별 출산지원금 순위(첫 12개월 기준)

(단위: 천원)

순위	첫째		둘째		셋째		넷째		다섯째 이상	
1	강원 양양군	5,800	강원 양양군	7,000	경북 울릉군	8,600	강원 양양군	10,600	경북 청도군	15,200
2	강원 고성군	5,000	인천 강화군	6,000	강원 양양군	8,200	경기 부천시	10,000	인천 연수구	12,000
3	강원 삼척시	4,960	강원 삼척시	5,700	충북 제천시	7,400	경기 연천군	10,000	충남 서천군	11,200
4	강원 정선군	4,800	강원 양구군	5,600	전남 영광군	7,300	경북 청도군	9,750	인천 남동구	11,000
5	강원 양구군	4,600	강원 고성군	5,300	강원 태백시	7,200	경북 성주군	9,300	강원 양양군	10,600
6	강원 인제군	4,600	강원 인제군	5,100	강원 황성군	7,200	전북 순창군	8,600	경기 부천시	10,000
7	강원 평창군	4,600	강원 철원군	5,100	인천 강화군	7,000	경북 울릉군	8,600	경기 연천군	10,000
8	강원 홍천군	4,600	경북 울릉군	5,000	경북 성주군	6,900	전남 완도군	7,661	충북 음성군	10,000
9	강원 동해시	4,200	전남 함평군	5,000	경북 경주시	6,800	강원 양구군	7,600	충북 진천군	10,000
10	강원 속초시	4,100	경북 문경시	4,900	강원 양구군	6,600	충북 제천시	7,400	전남 완도군	9,883

주: 1. 금액이 같은 경우 기초 지자체명의 가나다 순으로 작성

2. 첫째 기준으로 강원 철원군, 강원 춘천시, 강원 태백시도 강원 속초시와 동일한 금액

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원금 사례집」, 2020, pp. 328~395의 자료를 재정리

마. 표준보육비용 측면에서의 현황 분석

표준보육비용의 측면에서 앞서 소개한 지방자치단체의 출산지원금 규모를 분석하면 0세인 첫째아에게는 50인 규모 어린이집 표준보육비용의 평균 9.5% 수준이, 둘째아를 기준으로 14.6% 수준의 금액이 출산지원금으로 지급되고 있다. 출산지원금 금액이 가장 많은 강원 양양군을 기준으로 보면 첫째아 기준 47.5%, 둘째아 기준 57.4% 수준의 금액이 지급되는 것으로 나타났다.

0세인 아동을 가정에서 양육한다고 가정하면 현재의 제도에서 해당 가정은 아동수당 월 100천원, 양육수당 월 200천원을 지원받게 된다. 즉 표준보육비용의 약 29.5%에 해당하는 금액에 대해 재정지원을 받게 된다. 영아수당이 도입되면 해당 가정은 아동수당 월 100천원, 영아수당 월 300천원(2022년 기준)을 지원받게 되며, 이는 표준보육비용의 39.3%에 해당하는 금액이다. 2025년에 영아수당이 500천원까지 증가하게 되면 해당 가정은 표준보육비용의 59.0%에 해당하는 금액을 지원받게 된다.²⁰⁾ 여기에 지방자치단체의 출산지원금을 지급받는 것을 포함하면 표준보육 비용 대비 첫째아를 기준으로 평균 68.5%를 지원받게 되며, 지원 비율은 거주 지역에 따라 106.5%까지 높아질 수 있다.²¹⁾

정부의 비용 지원 규모의 적정 수준에 대해서는 관점에 따라 다양한 시각이 존재할 수 있으며, 또한 표준보육비용은 보육시설의 인건비, 교재교구비, 급간식비, 관리운영비, 시설 설비비의 항목들을 산정한 결과라는 측면에서 가정양육에 요구되는 비용과 일대일 비교가 곤란할 수 있다. 그럼에도 불구하고 재정의 유한함을 고려할 때 지방자치단체의 출산지원금을 고려한 지원 수준이 적정 수준인가에 대한 고민은 반드시 필요해 보인다. 따라서 영아수당이 도입될 경우 도입 이후의 중앙정부와 지방자치단체 차원의 관련 정책을 종합하여 지원 규모를 산출하고, 표준보육비용 등을 고려하여 적정 지원 수준을 검토하고 이를 통해 효율적인 재정정책을 수립하기 위한 예산 조정을 적극적으로 고려할 필요성이 있다.

20) 물가상승률 등을 고려하지 않았으며, 2019년에 산정된 표준보육비용이 계속 유지된다는 가정으로 계산.

21) 둘째아를 기준으로는 표준보육비용 대비 평균 73.6%, 최대 116.4%의 재정지원이 이뤄지게 된다.

4. 해외 아동수당 등의 제도

우리나라에서 아동에게 지급하는 수당의 경우 아동수당과 가정양육수당이 있다. 아동수당은 만 7세 미만 아동에게 10만원씩 보편적으로 지급하며, 가정양육수당은 보육시설 및 종일제 아이돌봄서비스를 이용하지 않고 가정에서 양육되는 초등학교 미취학 86개월 미만 아동에게 지급한다. 영아수당 지원사업이 시행되는 경우, 만 0~1세 영아기 아동을 대상으로 50만원을 지급하며, 만 0~1세를 대상으로 기존에 지급되던 가정양육수당은 이에 통합된다. 따라서 영아수당이 도입되면 만 0~1세 아동은 아동수당과 영아수당을 합하여 총 60만원까지 받을 수 있으며, 만 2~6세의 아동은 아동수당을 10만원 받을 수 있고, 가정에서 양육되는 경우에는 가정양육수당으로 최소 10만원에서 최대 15만원을 받을 수 있다.

이에 본 사업이 0~1세²²⁾ 영아기 아동에 추가로 수당이 지급함을 고려하여, 해외에서 지급하는 아동 관련 수당의 현황을 분석했다. 다만 생애 초기 영아에 지급하는 수당에 관해 비교할 수 있는 국가별 정량자료는 찾기 어려웠다. 대신에 아동 전반에 대해 지급하는 수당의 수준에 대한 자료로 OECD Family Database 자료를 참고할 수 있었다. OECD Family Database에는 2018년 기준으로 각 국가별 가족현금급여(Family Cash Benefit)에 대한 자료가 수록되어 있다. 가족현금급여 자료에는 가족 구성원 중 가장 어린 자녀의 연령, 부모의 양부모/한부모 여부, 가족 내 자녀의 수 등 가족의 구성별로 아동수당, 가족수당 및 가족에 관련된 세금혜택 수준이 각 국가별로 정리되어 있다. 이는 OECD에서 제공하는 Tax-Benefit Model을 기반으로 추정된 자료로, 국가별로 지급하는 급여는 전국 기준으로 산출되어 작성되어 있다. 본 사례 조사에서는 4인 가족 2자녀 중 가장 어린 자녀가 3세, 9세, 15세일 때 받을 수 있는 혜택의 소득대체율을 산출한 자료를 이용하였다.

OECD Family Database 자료로는 아동이 0~1세인 경우에 지급하는 혜택을 확인하기 어렵고, 다른 국가에서 현 시점에 지급하는 수준을 알 수는 없다는 한계가 있다. 다만 동 자료 및 추후 서술할 개별사례를 검토한 결과, 아동수당 혹은 가족수당을 지급하는 국가는 적어도 15세까지는 수당을 지급하는 경향이 있고, 영아기에 집중하여 수당을 지급하는 경우는 많지 않았다. 이 점을 고려하여 동 자료를 통해 각국에서 지급되는 가족혜택의 소득대체율과 영아수당 도입 시 가족혜택의 소득대체율을 대략적으로 비교하고자 하였다.

22) 이하의 단락부터 편의상 만 표기 생략

〈표 II-16〉 4인 가족 기준 가족수당의 소득대체율(2018년)

(단위: %)

국가	두 자녀 중 가장 어린 자녀의 나이		
	3세	9세	15세
체코	24.29	0.00	0.00
캐나다	12.55	10.68	0.58
룩셈부르크	12.53	13.93	6.72
폴란드	11.05	11.05	11.05
오스트리아	9.75	10.46	10.75
OECD 평균	5.89	4.98	4.04
한국	5.07	0.0	0.0
프랑스	3.97	3.97	5.95
노르웨이	3.89	3.89	3.89

- 주: 1. 동 수당 자료는 OECD Tax-Benefit Model에서 추정됨
 2. 가족 중 첫째 자녀는 둘째 자녀와 3세 차이가 난다고 가정함
 3. 가족의 부모는 주 40시간을 일하는 전일제 근로자 및 주 20시간을 일하는 시간제 근로자로 구성된 부모로 가정, 임금 수준은 전일제 소득 분포에서 중간값을 택함
 4. 소득대체율의 분모는 전일제 근로자 평균 소득(average full-time earnings 혹은 the average full-time wage)이며, 이는 전일제 상근 근로자에게 지급되는 공제 전 평균 총임금소득에 해당함
 5. 다만 OECD의 Tax-Benefit Model에서 한국 기준 전일제 근로자의 소득은 48,394,860(원/년)이 반영되며, 둘째 자녀가 3세인 경우 한국에서 지급되는 가족수당의 소득대체율은 4.96%로 계산됨
 6. 칠레의 경우 2016년 데이터를 사용함

출처: OECD Family Database, <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 검색일자: 2021. 7. 9.

OECD Family Database에 따르면, 우리나라의 경우 둘째 자녀가 3세인 아동의 가족에 지급되는 가족수당의 소득대체율은 5.07%로 나타난다. OECD Tax-Benefit Model에서 수록되어 있는 우리나라 가족수당은 한부모가족지원(Lone-Parent Support Subsidy)과 가정양육수당(Home-Care Allowance)이며, OECD Family Database 자료는 이를 기반으로 양부모를 기준으로 추계하였으므로 소득대체율 5.07%는 두 자녀 3세와 6세 아동이 받은 가정양육수당에 해당한다.²³⁾

한편 우리나라의 경우 둘째 자녀가 9세인 경우와 15세인 경우는 지급되는 가족수당이 없으며, 이와 달리 OECD 평균에서는 가족수당은 둘째 자녀가 9세인 경우와 15세인 경우에도 소득대체율 4.98%와 4.04% 수준으로 지급되는 것을 알 수 있다. 이에 근거하여 보

23) 아동수당은 2018년 9월에 도입되어 가족현금급여 자료에 포함되지 않은 것으로 보인다.

았을 때, 우리나라 아동 관련 수당 제도를 통해 아동에게 지급되는 수당의 수준은 OECD 평균에 비해 낮은 것으로 나타난다.

영아수당 지원사업이 시행되는 경우의 소득대체율을 환산해 보았을 때, 4인 가구 기준으로 두 자녀의 나이가 0세와 3세로 구성되어 있다고 하면, 두 아동의 경우 아동수당(월 10만원)을 지급할 수 있고, 0세의 경우 영아수당(월 50만원), 3세의 경우 가정양육수당(월 10만원)을 지급할 수 있다. 이 경우 받게되는 가족수당의 합은 월 80만원으로, 2018년 4인 가구 중위소득 4,519,202(원/월)을 기준으로 하면 소득대체율이 18.0%²⁴⁾로 나타난다.

18.0%는 OECD Family Database로 보았을 때, OECD 평균에서 둘째 자녀의 연령 3, 6, 9세별로 지급하는 가족수당의 소득대체율에 비해 높게 나타난다. 둘째 자녀가 3세인 경우를 기준으로 가족수당의 소득대체율이 가장 높은 국가 5개국(체코, 캐나다, 룩셈부르크, 폴란드, 오스트리아)과 비교했을 때, 체코를 제외하면 해외 사례 대비 소득대체율이 낮지 않은 수준임을 알 수 있다. 다만 OECD 자료의 경우 소득대체율 계산 시 전일제 근로자의 평균 소득이 사용되었으므로 이 차이를 감안해야 한다.

위와 같이 OECD Family Database에서 제공되는 자료를 이용해 국가별로 지급되는 아동 관련 수당의 지급 수준을 비교한 후, 우리나라와 같이 영아기 아동에게 수당을 지급하는 국가의 사례를 확인하기 위해 추가적으로 11개 국가²⁵⁾의 개별 사례를 조사하였다. 10개 국가의 경우 0~1세에 지원이 큰 국가가 있는지 확인하기 위해 자료 확보가 용이한 국가로 선정하였다. 외국의 사례를 분석하면 11개 국가 모두 적어도 아동의 연령이 15세 인 경우까지 아동수당 혹은 가족수당을 지급했으며, 영아수당 지원사업과 같이 영아기에 추가로 지원을 하는 국가는 프랑스, 체코, 포르투갈, 노르웨이 총 4개 국가가 있는 것으로 나타났다. 이를 세부 분류하면 영아기 가정양육수당을 지급하는 사례, 아동수당을 영아기에 많이 지급하는 사례, 영아기에 관련된 별도 수당을 지급하는 사례로 볼 수 있다.

영아기 가정양육수당을 지급하는 사례로는 노르웨이가 있다. 노르웨이에서는 아동수당을 0~5세의 경우 월 1354kr(176천원), 6~17세의 경우 월 1054kr(137천원) 지급한다. 이에 더하여 1~2세에 한정하여 정부지원을 받는 보육시설을 이용하지 않거나 시간제 보육시설을 사용하는 경우에 가정양육수당(Cash-for-Care Benefits)을 지급한다. 이때 아동이

24) OECD의 Tax-Benefit Model의 전일제 근로자의 평균 소득을 기준으로 소득대체율을 계산하면 19.8%에 해당하며, 2022년 4인 가구 중위소득 5,121,080(원/월)을 기준으로 소득대체율을 계산하면 15.6%에 해당한다.

25) 덴마크, 노르웨이, 포르투갈, 일본, 체코, 오스트리아, 네덜란드, 프랑스, 슬로베니아, 캐나다, 폴란드.

12개월 연속 노르웨이에 거주하여 거주민으로 인정받아야 가정양육수당을 받을 수 있으며, 유럽경제지역에 속하는 국가의 시민(EEA-Citizens)인 경우 별도의 절차를 통해 신청할 수 있다. 보육시설을 이용하지 않는 경우 월 7,500kr(975천원), 시간제 보육시설을 이용하는 경우 월 최소 1,500kr(195천원), 최대 6,000kr(780천원)를 받을 수 있다.

아동수당을 영아기에 많이 지급하는 사례로는 포르투갈이 있다. 포르투갈에서는 가족수당을 16세 아동까지, 특정 학업 과정 중인 경우 24세까지 받을 수 있다. 가족수당의 신청 시기에 가구의 유동자산(예금, 채권, 지분 증권 등)이 €105,314.40(1.4억원) 이하여야 한다. 또한 가구의 기준소득(Reference Income)을 총 1~5등급으로 분류하여, 72개월 이상의 경우 소득 3등급 이하, 72개월 미만의 아동의 경우 소득 4등급 이하의 가구까지 지급한다. 이때 가구의 기준소득은 연 가구소득에서 (아동의 수+1)만큼 나누어 계산한다. 소득 3등급의 경우 기준소득 €6,143.34(837만원) 초과 €9,215.01(1,256만원) 이하인 경우 해당하며, 소득 4등급의 경우 기준소득 €9,215.01 초과 €15,358.35(2,093만원) 이하인 경우에 해당한다. 지급 금액의 경우, 1등급 가구 기준으로 36개월 미만의 아동에 €149.85(204천원)를 지급한다. 이는 36개월 이상 72개월 미만 아동에 지급하는 금액의 3배이며, 72개월 이상 아동에 지급하는 금액의 4배에 해당한다. 지급 수준은 2, 3등급 가구에서도 비슷한 비율로 아동에게 지급된다.

영아기에 관련된 별도 수당을 지급하는 사례의 경우로는 프랑스와 체코가 있다. 프랑스에서 아동에 관련한 수당제도는 자녀 수와 소득 수준에 기반하여 지급하는 가족수당과 자녀의 출생에 기반한 영유아를 위한 가족지원(Paje)으로 이원화되어 있다. 먼저 가족수당의 경우 가족의 자녀 수와 소득 수준에 따라 자녀의 나이 19세까지 지급한다. 가족수당은 자녀 수에 따라 정해진 소득 상한에 근거하여 수당을 차등으로 지급하며, 가족에 자녀가 두 명 이상인 경우부터 지급한다. 2021년 가족수당의 경우 2019년에 세무신고를 통해 조사된 소득을 기반으로 혜택이 계산되며, 가족의 소득분류는 세 가지로 분류된다. 자녀의 수가 2명인 경우를 기준으로 보면, 소득구간 1그룹은 €69,933(9,552만원)보다 같거나 작은 경우, 2그룹은 €69,933보다 크거나 €93,212(12,731만원)보다 작은 경우, 3그룹은 €93,212보다 큰 경우로 나뉜다. 소득구간 1그룹인 경우에 월 €132.08(180천원)의 가족수당을 지급하여 2그룹보다는 2배, 3그룹보다는 3배 큰 금액을 지급한다. 이와 같이 자녀가 3명 이상인 경우에도 자녀 수에 따라 소득분류를 세 그룹으로 나눈다. 3자녀일 때는 2자녀일 때에 비해 2.28배 더 지급하며, 4자녀 이상부터는 2자녀일 때의 혜택에 비해 1.28배씩 추가

자녀마다 지급한다. 부모가 이혼하거나 별거하는 경우에 자녀 한 명 혹은 그 이상이 거주를 공유하는 경우, 각 부모가 혜택을 나누어 가질 수 있다.

또한 가족수당과 별도로 영유아를 위한 가족지원(Paje)이 지급된다. 영유아를 위한 가족지원 중 0~2세에 관련이 있는 제도로는 기본수당(Basic Allowance)과 분담육아급여(Shared Child-Rearing Benefit)가 있으며, 두 경우 모두 가족에 자녀가 1명인 경우에도 받을 수 있으며 3세 미만의 아동에 대해 지급한다. 기본수당의 경우 가족의 소득 조건에 따라 €184.62(약 248천원) 혹은 €85.95(약 115천원)를 지급한다. 소득조건에 따라 아동의 수, 가족의 맞·외벌이 여부, 한부모 여부에 따라 수당을 지급하는 소득 상한이 정해져 있다. 또한 분담육아급여의 경우, 3세 미만의 아동을 양육하기 위해 부모가 근로를 중단하거나 근로시간을 줄이는 경우에 지급한다. 이 경우 8분기간 연금 납입 실적이 있어야 하며, 해당 기간에 유급병가 혹은 모성휴가, 유급 직업훈련, 실업급여를 이용해야 한다. 단 실업급여를 이용하는 경우 첫째아에는 분담육아급여를 지급하지 않는다. 근로를 중단하는 경우에는 월 €398.79(544천원)를 지급한다. 근로시간을 법정근로시간의 50% 이하로 줄이는 경우 월 €257.80(351천원)를 지급하며, 근로시간을 법정근로시간의 50~80% 사이로 줄이는 경우 €148.72(202천원)를 지급한다. 이 경우에 가족이 최대로 받을 수 있는 금액은 근로를 중단하는 경우인 월 €398.79이다. 각 부모는 모두 근로를 중단하여 분담육아급여를 받을 수 없고, 각 부모가 부분적으로 근로시간을 줄여 최대로 받을 수 있는 금액인 월 €398.79까지는 받을 수 있다.

체코의 경우 26세 미만의 피부양자녀에게 아동수당을 지급하며, 특정한 경우에는 4세 미만의 자녀가 있는 부모에게 부모수당을 지급한다. 아동수당은 아동이 5세 미만인 경우 CZK500(26천원), 6세 이상 15세 미만인 경우 CZK610(32천원), 15세 이상 26세 미만인 경우 CZK700(37천원)을 지급한다. 가족의 소득이 가족 최저생계비의 2.7배보다 미만인 경우에 받을 수 있으며, 가족 중 한 명의 소득이 적어도 개인 최저생계 수준인 경우 혹은 질병보험혜택이나 실업급여 등을 받는 경우에는 CZK300(16천원)씩 아동수당을 추가로 지급받는다.

부모수당은 가장 어린 자녀를 양육하는 부모 중 한 명에게 지급하는 것으로, 특정 조건의 자녀의 나이 4세까지 지급한다. 총액 CZK30만(16,059천원)까지 받을 수 있으며, 부모가 3개월마다 지급받는 양을 변경할 수 있다. 부모수당의 월별 지급 금액은 출산수당 혹은 질병수당을 계산하는 데 사용되는 기초평가금액을 기준으로 계산한다. 양 부모가 질병보험

에 가입되어 있는 경우 기초평가금액이 높은 부모를 기준으로 계산한다. 부모 중 적어도 한 명이 질병보험에 가입한 경우 기초평가금액에 30배를 한 금액의 70%까지 받을 수 있으며, 최대 CZK4만 2,720(2286천원)까지 받을 수 있다. 부모가 질병보험이 없는 경우에는 월 CZK1만(535천원)까지 받을 수 있다. 부모수당을 지급하는 자녀의 조건은 다음과 같다. 첫째로, 2세 미만의 자녀가 월 최대 92시간 탁아소 및 기타 보육시설에 다니는 경우이다. 둘째로는 장애가 있는 부모의 자녀가 적어도 4시간 이상 어린이집, 유치원 등 기타 보육시설에 다니는 경우이다. 셋째로는 자녀가 적어도 4시간 이상 치료센터(Remedial Care Centre), 어린이집, 유치원 혹은 이와 비슷한 성격의 장애아동을 위한 미취학 시설을 다니는 경우이다. 넷째로는 장애가 있는 아동이 적어도 6시간 이상 탁아소, 유치원 및 기타 보육시설에 다니는 경우이다.

5. 저출산의 문제 등 기타 주요 기초 자료 검토

가. 출산 현황

1) 출산율

2020년 기준으로 한국의 출생아 수는 총 27만 2,400명이며 합계출산율은 0.84명을 기록하였다. 이는 2019년 출생아 수 30만 2,676명에 비하여 3만 276명 감소(10%감소)한 수준이다. 합계출산율(Total Fertility Rate)은 여성 한 명이 임신할 수 있는 기간(가임기간, 만 15~49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 의미하는데, 2020년 기준 0.84명으로 2019년보다 0.07명 감소(8.5% 감소)하였으며, 인구 1천명에 대한 1년 동안의 출생아 수를 의미하는 조출생률도 2020년 기준 5.3명으로 2019년보다 0.6명 감소(10.2% 감소)하였다. 지난 50년 동안의 출생아 수 및 합계출산율 동향(그림 II-1)을 보면 꾸준히 감소하고 있는 추세이며, 2018년을 기점으로 1명 이하의 합계출산율이 기록하며 현재(2020년 기준)까지 이어지고 있다.

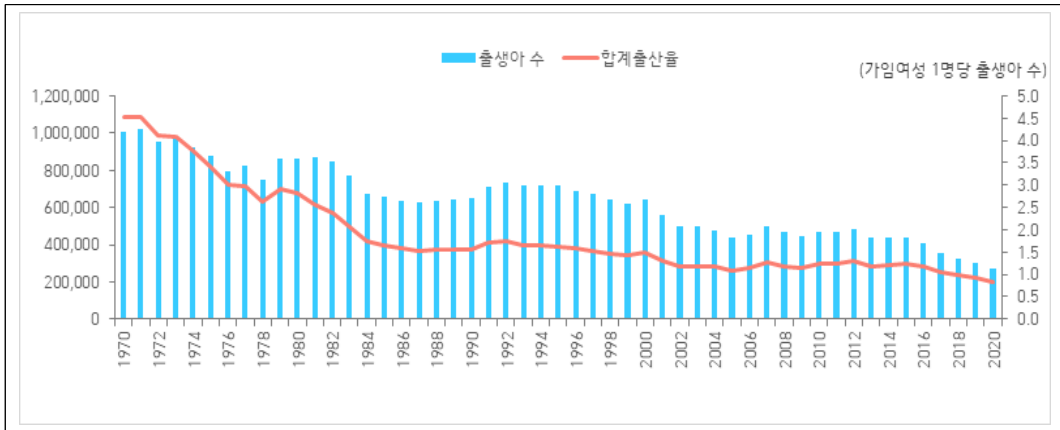
〈표 II-17〉 출생아 수 및 출산율

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	증감	증감률
출생아 수 (천명)	471.3	484.6	436.5	435.5	438.4	406.2	357.8	326.8	302.7	272.4	-30.3	-10%
합계출산율 (여성 1명당 명)	1.24	1.23	1.19	1.21	1.24	1.17	1.05	0.98	0.92	0.84	-0.08	-8.5%
조출생률 (인구 1천명당 명)	9.4	9.6	8.6	8.6	8.6	7.9	7.0	6.4	5.9	5.3	-0.6	-10.2%

출처: 국가통계포털, 「인구동태건수 및 동태율 추이(2011~2020)」.

[그림 II-1] 출생아 수 및 합계출산율 동향

(단위: 명)



출처: 국가통계포털, 「인구동태건수 및 동태율 추이(1970~2020)」.

한국의 출산율을 OECD 회원국의 출산율과 비교하자면 2018년 기준 OECD 회원국의 평균 합계출산율은 1.63명으로, OECD 회원국 중 합계출산율이 1명 이하인 국가는 한국이 유일했으며 최하위를 기록하였다.

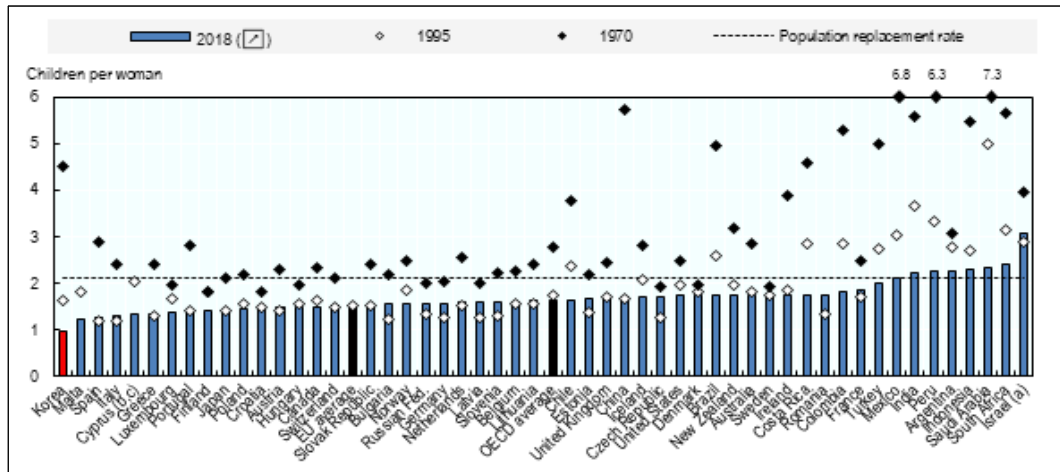
〈표 II-18〉 OECD 회원국의 합계출산율(2018년) 및 첫째아 출산연령(2017년)

(단위: 기임여성 1명당 출생아 수, 세)

국가	합계 출산율	첫째아 출산연령	국가	합계 출산율	첫째아 출산연령	국가	합계 출산율	첫째아 출산연령
이스라엘	3.09	27.6	영국	1.68	28.9	헝가리	1.49	28.0
멕시코	2.13	-	에스토니아	1.67	27.7	오스트리아	1.48	29.3
터키	1.99	-	칠레	1.65	-	폴란드	1.44	27.3
프랑스	1.84	28.7	리투아니아	1.63	27.5	일본	1.42	30.7
콜롬비아	1.81	-	벨기에	1.61	29.0	핀란드	1.41	29.1
아일랜드	1.75	30.3	슬로베니아	1.61	28.8	포르투갈	1.41	29.6
스웨덴	1.75	29.3	라트비아	1.60	26.9	룩셈부르크	1.38	30.8
호주	1.74	-	네덜란드	1.59	29.9	그리스	1.35	30.4
뉴질랜드	1.74	-	독일	1.57	29.6	이탈리아	1.29	31.1
덴마크	1.73	29.4	노르웨이	1.56	29.3	스페인	1.26	30.9
미국	1.73	26.8	슬로바키아	1.54	27.1	한국	0.98	31.6
체코	1.71	28.2	스위스	1.52	30.7	OECD 평균	1.63	29.1
아이슬란드	1.71	27.9	캐나다	1.50	29.2			

출처: OECD, "Family Database: Fertility rates 2018: Age of mothers at childbirth and age-specific fertility," 2017, <https://www.oecd.org/social/database.htm>, 검색일자: 2021. 7. 9.

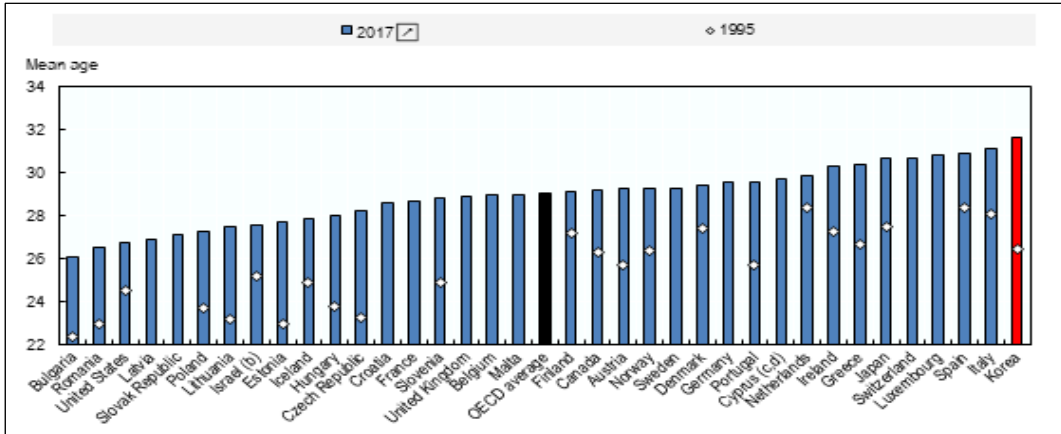
[그림 II-2] OECD 합계출산율 동향



출처: OECD, "Family Database: Fertility rates," 2018.

또한 2017년 기준 OECD 회원국의 첫째아 출산연령의 평균 29.1세로, OECD 회원국 중 한국이 31.6세로 가장 연령이 높은 것으로 나타났다.

[그림 11-3] OECD 첫째아 출산연령 동향



출처: OECD, "Family Database: Age of mothers at childbirth and age-specific fertility," 2017.

한국의 시도별 출생을 비교하자면 합계출산율은 세종(1.28명)·전남(1.15명)·강원(1.04명) 순으로 높고, 서울(0.64명)·부산(0.75명) 순으로 낮다. 모든 시도에서 합계출산율이 전년보다 감소하였으며, 전년 대비 대구(-13.3%)·세종(-13.1%)·인천(-11.8%) 순으로 감소하였다. 출생아 수는 경기(7만 8천 명)·서울(4만 7천 명) 순으로 많으나, 전년 대비 출생아 수는 모든 시도에서 감소하였고, 대구(-15.3%)·인천(-13.3%)·경남(-12.5%) 순으로 감소하였다.

〈표 II-19〉 시도별 출생아 수 및 합계출산율(2019~2020년)

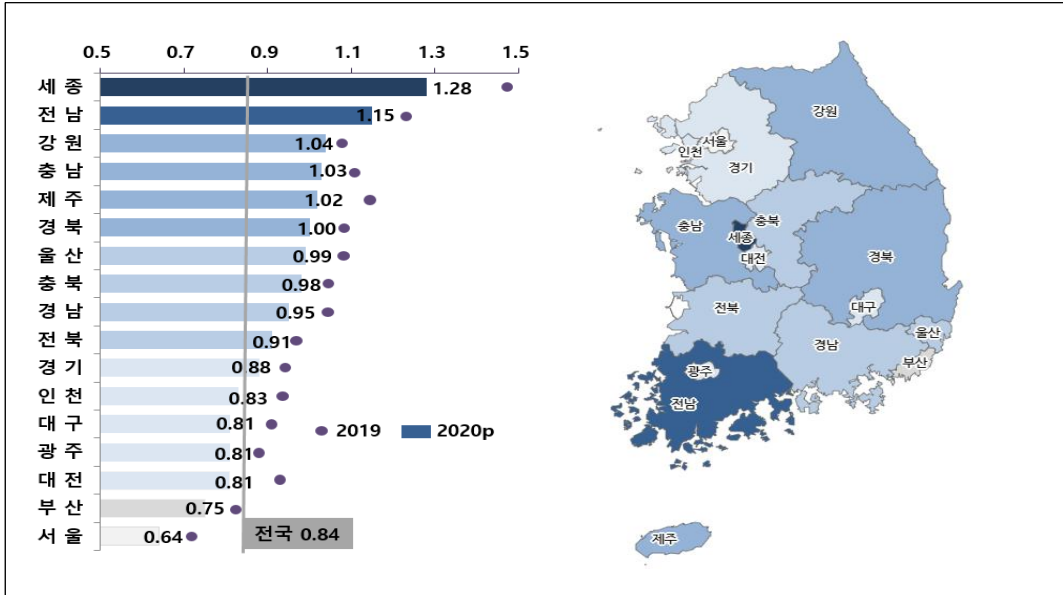
(단위: 천명, %, 가임여성 1명중 출생아 수)

구분	출생아 수				합계출산율			
	2019	2020p	증감	증감률	2019	2020p	증감	증감률
전 국	302.7	272.4	-30.3	-10.0	0.92	0.84	-0.08	-8.8
특광역시	130.6	114.6	-16.0	-12.2	0.82	0.74	-0.08	-6.1
서울	53.7	47.4	-6.2	-11.6	0.72	0.64	-0.08	-10.5
부산	17.0	15.1	-2.0	-11.6	0.83	0.75	-0.08	-9.6
대구	13.2	11.2	-2.0	-15.3	0.93	0.81	-0.12	-13.3
인천	18.5	16.0	-2.5	-13.3	0.94	0.83	-0.11	-11.8
광주	8.4	7.3	-1.0	-12.5	0.91	0.81	-0.1	-11.2
대전	8.4	7.5	-0.9	-11.1	0.88	0.81	-0.07	-8.8
울산	7.5	6.6	-0.9	-12.1	1.08	0.99	-0.09	-9.0
세종	3.8	3.5	-0.3	-9.1	1.47	1.28	-0.19	-13.1
도 지역	172.1	157.8	-14.3	-8.3	1.01	0.94	-0.07	-5.8
경기	83.2	77.8	-5.4	-6.5	0.94	0.88	-0.06	-6.9
강원	8.3	7.8	-0.4	-5.4	1.08	1.04	-0.04	-4.2
충북	9.3	8.6	-0.7	-7.8	1.05	0.98	-0.07	-6.4
충남	13.2	11.9	-1.3	-9.7	1.11	1.03	-0.08	-7.5
전북	9.0	8.2	-0.8	-8.9	0.97	0.91	-0.06	-6.3
전남	10.8	9.7	-1.1	-10.1	1.23	1.15	-0.08	-7.1
경북	14.5	12.9	-1.6	-11.0	1.09	1.00	-0.09	-7.8
경남	19.3	16.8	-2.4	-12.5	1.05	0.95	-0.1	-9.6
제주	4.5	4.0	-0.5	-11.4	1.15	1.02	-0.13	-10.9

출처: 통계청, 「2020년 출생·사망통계 잠정결과」, 2020.

[그림 II-4] 시도별 합계 출산율 비교

(단위: 가임여성 1명당 출생아 수)



출처: 통계청, 「2020년 출생·사망통계 잠정결과」, 2020.

2) 출산모(母)의 연령별 출산율

출산모(母)의 연령별 출산율은 30대 초반이 79.0명으로 가장 높고, 30대 후반이 42.3명, 20대 후반이 30.6명 순이다. 40대를 제외한 전 연령층에서 전년 대비 출산율 감소하였는데, 전년 대비 30대 초반(-7.2명), 20대 후반(-5.1명) 순으로 출산율이 많이 감소하였다.

〈표 II-20〉 출산모의 연령별 출산율

(단위: 가임 여성 1명당 명, 해당연령 여자인구 1천 명당 명, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	증감	증감률
15~19세	1.8	1.8	1.7	1.6	1.4	1.3	1.0	0.9	0.8	0.7	-0.1	-13.0
20~24세	16.4	16.0	14.0	13.1	12.5	11.5	9.6	8.2	7.1	6.1	-1.0	-14.0
25~29세	78.4	77.4	65.9	63.4	63.1	56.4	47.9	41.0	35.7	30.6	-5.1	-14.0
30~34세	114.4	121.9	111.4	113.8	116.7	110.1	97.7	91.4	86.2	79.0	-7.2	-8.0
35~39세	35.4	39.0	39.5	43.2	48.3	48.7	47.2	46.1	45.0	42.3	-2.7	-6.0
40~44세	4.6	4.9	4.8	5.2	5.6	5.9	6.0	6.4	7.0	7.1	0.1	1.0
45~49세	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0

출처: 통계청, 「2020년 출생·사망통계 잠정결과」, 2020.

출산모의 평균 출산연령은 2020년 기준 첫째아는 32.3세, 둘째아는 33.9세, 셋째아는 35.3세 순이다. 첫째·둘째·셋째아 출산모의 평균 연령은 전년보다 0.1세 상승하였다. 또한 출산모의 연령별 출생아 수는 40대 초반을 제외한 전 연령층에서 감소하였는데, 전년 대비 30대 초반 출산모의 출생아 수는 1만 2천명 감소하였고, 30대 후반 출산모의 출생아 수도 9천명 감소하였다. 반면 고령(35세 이상)의 출산모 비중은 33.8%로 전년보다 0.4%p 증가하였다.

〈표 II-21〉 출산모의 평균 출산연령 및 연령별 출생아 수

(단위: 세, 천 명, %, %p)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	증감	
평균 출산 연령	계 ¹⁾	31.4	31.6	31.8	32.0	32.2	32.4	32.6	32.8	33.0	33.1	0.1
	첫째아	30.2	30.5	30.7	31.0	31.2	31.4	31.6	31.9	32.2	32.3	0.1
	둘째아	32.2	32.4	32.6	32.8	33.0	33.2	33.4	33.6	33.8	33.9	0.1
	셋째아	34.1	34.2	34.4	34.5	34.6	34.7	34.8	35.1	35.2	35.3	0.1
	넷째아 이상	35.9	35.9	35.9	35.9	35.9	36.1	36.1	36.7	36.4	36.5	0.1
출생아 수	계 ²⁾	471.3	484.6	436.5	435.4	438.4	406.2	357.8	326.8	302.7	272.4	-30.3
	19세 이하	3.0	2.9	2.8	2.5	2.2	1.9	1.5	1.3	1.1	0.9	-0.2
	20~24세	24.6	24.6	22.1	21.2	20.5	19.1	15.8	13.3	11.3	9.6	-1.7
	25~29세	137.0	127.2	102.8	96.2	94.6	85.0	74.0	65.0	57.8	50.6	-7.2
	30~34세	221.4	239.2	220.3	221.1	216.3	193.0	161.0	143.1	131.3	119.0	-12.3
	35~39세	74.2	79.0	77.2	82.2	92.1	94.3	92.6	91.1	87.3	78.3	-8.9
	40~44세	10.1	11.1	10.7	11.5	12.1	12.3	12.2	12.4	13.2	13.5	0.2
	45세 이상	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	-0.1
고령(35세 이상) 산모 비중 ¹⁾	18.0	18.7	20.2	21.6	23.9	26.4	29.4	31.8	33.4	33.8	0.4	

주: 1) 모의 연령 미상 제외

2) 모의 연령 미상 포함

출처: 통계청, 「2020년 출생·사망통계 잠정결과」, 2020.

3) 출산 순위별 출생

첫째아는 15만 4천명으로 전년보다 1만 4천명(-8.5%) 감소하였으며, 둘째아는 9만 6천명, 셋째아 이상은 2만 3천명으로 전년보다 각각 1만 3천명(-11.7%), 3천명(-12.2%) 감소하였다.

〈표 II-22〉 출산 순위별 출생아 수

(단위: 천명, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	증감	증감률
전체 ¹⁾	470.2	471.3	484.6	436.5	435.4	438.4	406.2	357.8	326.8	302.7	272.4	-30.3	-10.0
첫째아	235.5	239.6	248.9	224.8	225.4	228.6	212.9	187.9	176.9	168.5	154.1	-14.4	-8.5
둘째아	181.8	179.0	184.0	165.7	165.3	166.1	152.7	133.9	119.7	108.4	95.7	-12.7	-11.7
셋째아 이상	49.9	51.6	50.6	45.2	43.7	42.4	39.6	35.0	28.2	25.7	22.5	-3.1	-12.2

주: 1) 출산 순위 미상 포함

출처: 통계청, 「2020년 출생·사망통계 잠정결과」, 2020.

첫째아의 비중은 56.6%로 전년보다 0.9%p 증가하였으며, 둘째아의 비중은 35.1%로 전년보다 0.7%p 감소하였고, 셋째아 이상의 비중은 8.3%로 전년보다 0.2%p 감소하였다.

〈표 II-23〉 출산 순위별 비중

(단위: %, %p)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020p	증감
계 ¹⁾	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
첫째아	50.4	51.0	51.5	51.6	51.9	52.3	52.5	52.7	54.5	55.7	56.6	0.9
둘째아	38.9	38.1	38.1	38.0	38.1	38.0	37.7	37.5	36.9	35.8	35.1	-0.7
셋째아 이상	10.7	11.0	10.5	10.4	10.1	9.7	9.8	9.8	8.7	8.5	8.3	-0.2

주: 1) 출산 순위 미상 제외

출처: 통계청, 「2020년 출생·사망통계 잠정결과」, 2020.

4) 초혼부부의 혼인건수

2000년부터 2020년 사이의 초혼부부의 혼인건수는 2000년대 27만 1,843건을 기준으로 2005~2007년 사이, 2009~2011년 사이 상승세를 제외하고는 2020년 기준, 16만 6,990건으로 지속적으로 하락하는 추세이다.

〈표 II-24〉 초혼부부의 혼인건수(2000~2020년)

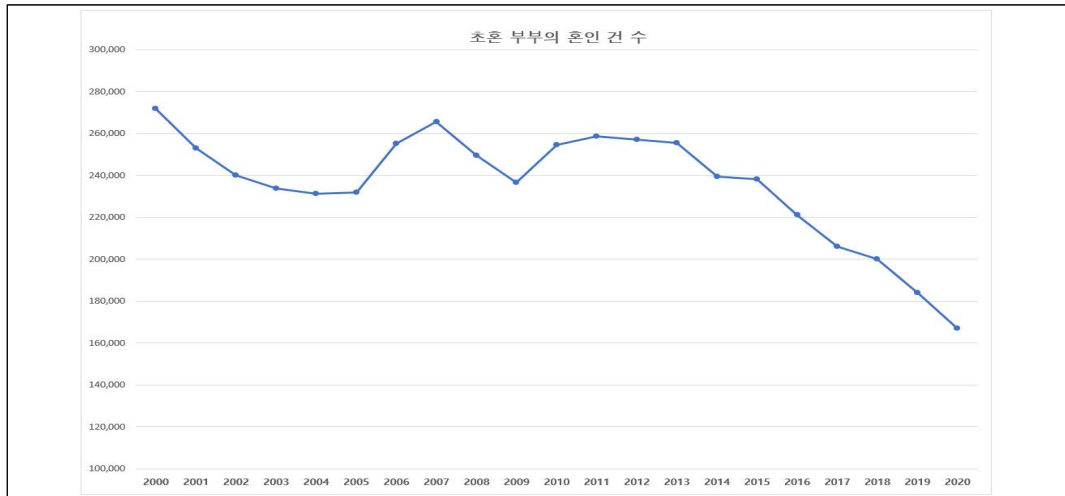
(단위: 건수)

연도	건수	연도	건수
2000	271,843	2011	258,637
2001	252,931	2012	257,003
2002	239,977	2013	255,554
2003	233,854	2014	239,427
2004	231,257	2015	238,275
2005	232,048	2016	221,143
2006	255,197	2017	206,095
2007	265,530	2018	199,997
2008	249,425	2019	183,962
2009	236,677	2020	166,990
2010	254,630		

출처: 통계청, 「초혼부부의 혼인(2000~2020)」.

[그림 II-5] 초혼부부의 혼인건수

(단위: 건수)



출처: 통계청, 「초혼부부의 혼인(2000~2020)」.

5) 여성 미혼율(2015년)

2015년 기준 여성 미혼율은 <표 III-25>와 같다. 연령이 낮을수록 미혼율이 높은 것을 확인할 수 있다.

<표 II-25> 여성 미혼율(2015년)

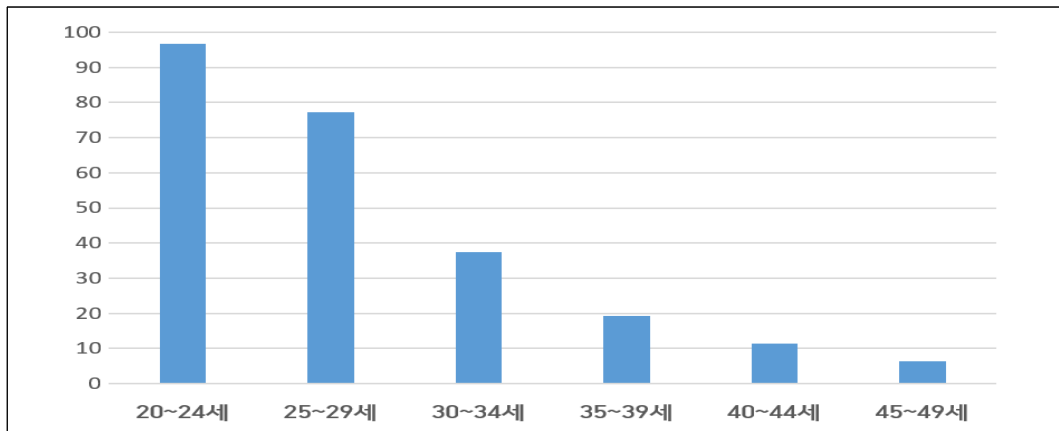
(단위: 명, %)

행정구역별 (시군구)	연령별	2015		
		여자-계	여자-미혼	미혼률
전국	20~24세	1,575,210	1,524,989	97
	25~29세	1,444,639	1,117,085	77
	30~34세	1,755,390	658,748	38
	35~39세	1,853,464	355,681	19
	40~44세	2,070,416	234,941	11
	45~49세	2,115,940	134,677	6

출처: 통계청, 「연령별/성별/혼인상태별 인구(2015)」.

[그림 II-6] 여성 미혼율(2015년)

(단위: %)



출처: 통계청, 「연령별/성별/혼인상태별 인구(2015)」.

6. 예비타당성조사의 주요 쟁점

가. 영아수당의 적정 수준 검토

출산율 제고 등 영아수당이 가져올 것으로 예상되는 긍정적인 영향에도 불구하고 복지재원은 한정되어 있다는 점에서 영아수당을 어느 수준으로 지급해야 하는지에 대해서는 이견이 존재할 수 있다. 영아수당은 출산이라는 의사결정의 유인책임과 동시에 출산 등으로 인해 경제적 부담이 발생하는 가족에 대해 지원하는 사업이다. 그러나 영아수당으로 인해 출산의 의사결정이 증가할 것인가에 대해서는 불확실성이 있으므로, 이에 대한 기존의 논의 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다. 출산에 따른 경제적 부담에 대한 지원이라는 점에서 영아수당은 복지정책의 성격이 강하며 재분배 효과를 가지고 있다. 따라서 다른 복지정책과의 우선순위 및 조화 등에 대한 검토도 필요하다.

예컨대 아동(영아)을 양육하는 가족은 소득 수준이 상대적으로 낮지 않다는 우려가 제기될 수 있다. 물론 이들 가족집단은 일시적으로는 육아부담으로 인해 근로를 포기하거나 생애단계에서 아직 경력 등이 충분하지 않아 소득이 높지 않을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 생애소득의 시각에서는 소득이 낮은 집단이 아니라는 문제가 제기될 수 있다. 오히려 소득 수준이 가장 낮은 집단은 결혼 및 출산 자체를 포기하는 경향이 있다는 점도 감안할 필요가 있다.

복지 분야에 대한 재원이 제한적이라는 점에서 각 분야 지출에 대한 우선순위 설정이 반드시 필요하다는 점에서, 아동에 대한 수당 지급에 어느 정도의 재원을 사회가 할애하는 것이 타당한지에 대한 논의도 필요하다. 이러한 측면에서 보면 우리나라는 노인 빈곤이 상당히 심각한 수준이다. 따라서 이에 대한 지원에 우선순위를 두어야 한다는 의견이 제기될 수 있다.

이러한 문제에 대해 완전한 결론이나 답을 본 조사에서 제시할 수는 없다 하더라도, 제안된 사업계획서의 수준이 적절한지 등과 관련하여 기존의 연구 및 사회의 전반적인 의견 등을 감안하여 포괄적인 검토와 논의가 필요하다.

나. 현금지원과 사회서비스의 장단점 등에 대한 검토

영아수당에 대해 대체로 긍정적인 의견이 많은 것은 사실이나, 현금지원을 확대하는 것이 초래할 수 있는 부작용에 대한 우려도 존재한다. 그러한 우려 중에 가장 대표적인 것이 위기 가정에 대한 부분이다. 가정양육 여건이 열악한 집단일수록 현금지원에 민감하게 반응할 수 있다는 점에서 영아수당은 가정양육을 강조하게 될 수 있다. 이러한 가정양육이 증가하게 될 경우 아동의 발달과정에서 사회적 격차는 오히려 확대될 수 있다는 우려가 제기될 수 있다. 아울러 현금지원의 확대로 여성의 경력단절이 증가할 가능성에 대해서도 검토도 필요하다.

물론 0~1세만을 대상으로 하는 경우에는 그러한 부작용의 발생이 크게 발생하지 않을 수도 있다. 만 2세 미만에 대해서는 가정양육의 중요성에 대해 이견이 상대적으로 적기 때문이다. 그러나 영아수당의 도입 목적이 현금지원과 보육서비스 제공에서의 선택권 확대의 맥락이라면, 향후 2세 이상과 관련한 정책에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 현금지원과 보육서비스 제공의 장단점 등에 대한 포괄적인 논의와 검토가 필요하다.

다. 지방정부의 기존 사업과의 조율

현재 각 지방정부에는 아동의 출생 시 수당을 지급하는 출산지원금 사업이 존재한다. 만약 영아수당 지원사업 도입 이후에도 지방정부가 기존 사업을 유지하는 경우에는 지방정부의 지출부담은 증가하게 되며, 이러한 지출부담을 줄이기 위해서는 기존 사업의 조정이 불가피하다. 지방정부에서 제공하고 있는 출산지원금은 영아수당과 수혜자 연령 등에서 일부 차이가 있으므로 현실적으로는 매우 다양한 대안이 존재할 수 있다. 따라서 영아수당 지원사업의 도입 이후 기존의 지방정부 차원에서 제공하던 수당을 조정하는 문제 등에 대해 검토가 필요하다.

라. 자원 분담에 대한 검토

우리나라 복지제도의 많은 부분이 중앙과 지방이 재원을 분담하는 형태로 발달되어 왔으며, 동 사업 역시 그러한 방식으로 운영될 것으로 보인다. 따라서 영아수당 지급에서 중앙

-지방 간 적정한 부담 수준 등에 대한 검토가 필요하다. 본 사업검토에서 중앙과 지방의 복지 재원분담 전반에 대해 종합적인 답을 제시하기는 어렵다 하더라도 동 사업과 관련된 재원분담의 문제가 중앙-지방 간 복지재원 분담의 문제에 있어 기존에 존재하는 문제점을 악화시키지 않도록 하기 위한 검토는 필요하다. 아울러 기초자치단체 차원에서도 부담 및 불만이 최소화될 수 있도록 재정 여건 등을 검토하고, 의견을 수렴하는 것이 필요하다. 지방정부의 재정부담 발생 여부가 기존의 유사 사업을 어떻게 재구조화하는가에 따라 달라질 수 있으므로 앞선 쟁점 항목과 밀접하게 연관되어 있는 문제이다.

마. 추가 쟁점

1) 가구 및 아동 특성에 따른 차등화의 타당성 검토

제안된 영아수당은 출생순위에 따라 차등화하지 않고 있다. 이 점은 기존의 지방정부에서 지원하는 출산지원금 등의 제도와 가장 큰 차이를 보이는 점이다. 출산순위에 따라 영아수당 등에서 차이를 두는 것이 합리적인가 하는 질문은 문제를 보는 시각에 따라 크게 달라질 수 있다.

물론 동 사업계획서에서 제안한 것과 같이 영아수당을 0~1세에 국한하여 지급하는 것이 라면, 이러한 측면에서의 쟁점은 대체적으로 큰 부분은 아니다. 첫째, 우리나라에서는 둘 이상의 자녀를 가지는 경우가 현저하게 줄었기 때문이다. 둘째, 가장 중요한 요인으로는 둘 이상의 자녀를 가지는 경우에도, 두 자녀 모두가 0~1세에 해당되는 수는 매우 제한적이기 때문이다.

가구 및 아동 특성에 따라 양육비는 큰 차이를 보인다. 예를 들어, 가구소득이 높은 경우에는 다른 조건이 동일하다고 하더라도 자녀양육비용은 커진다. 자녀 양육비용에 영향을 미치는 특성은 매우 다양하다. 그러한 모든 요인을 감안하여 검토하거나 제도를 설계하는 것은 매우 복잡하며, 현실적으로 본 예타보고서에서 검토할 수 있는 수준을 넘는다. 따라서 일부 요인에 대해서는 타당성 여부와 무관하게 본 보고서에서 논외로 하기로 한다. 다만 그럼에도 불구하고 본 보고서에서 적어도 한 번은 고려해야 할 필요가 있는 요인들도 있을 것이다.

본 보고서에서 논외로 하는 부분은 무엇보다도 소득에 따라 차등화를 하는 가능성이다. 어떠한 수당 제도를 소득 수준을 감안하여, 어떤 소득계층에 대해서까지만 지급할 것인가

하는 문제는 항상 제도 도입과 관련하여 주요 쟁점으로 제기된다. 예를 들어, 아동수당의 경우에도 초반에 상위 일부 소득계층을 제외하는 것이 주요 논점 중 하나였다. 10여 년 전으로 거슬러가면 학교급식에서 가장 중요한 쟁점이었으며, 서울시의 경우에는 전반적인 정칙적인 파급효과가 클 정도로 중요한 쟁점이었다. 최근 2020~2021년에는 재난지원금을 지급함에 있어 그러한 논의가 쟁점이 되고 있다.

2) 향후 아동수당 및 기타 복지제도 확대 가능성 등을 감안하는 문제

동 사업의 사업계획서에서 제안된 영아수당의 타당성 여부는 기존의 아동수당과 보육료 등의 체계가 향후에도 금액 등에서 변화가 없이 유지될 것인가, 혹은 아동수당 및 영아수당 등에서의 추가적인 변화(주로 추가적인 확대 및 금액의 상향조정 등)가 있을 것이라는 점을 감안하는가에 따라 크게 달라질 수 있다.

본 보고서에서는 기본소득의 도입 가능성, 그리고 그에 따른 아동수당이나 영아수당의 조정 가능성은 별도로 고려하지 않는다. 즉 이는 암묵적으로는 기본소득이 도입된다면, 영아수당 내지는 아동수당의 대상자는 기본소득의 대상에서 제외되는 것으로 전제하는 것이다. 기본소득이 도입되고 그의 적용에 있어 아동을 배제하는 것이 부적절하다는 것에 대한 사회적 공감대가 형성되는 경우, 좀 더 구체적으로 기본소득을 연령별로 차등화하는 것이 바람직하지 않기 때문에 아동에 대해서도 동일한 금액을 지급해야 한다는 것에 대한 사회적 공감대가 형성되는 경우, 특히 기본소득의 일인당 수령액이 아동수당의 1인당 수령액보다 더 커지는 경우에는 그에 따라 아동수당을 동일한 수준으로 조정하는 것을 암묵적으로 가정하는 것이라 할 수 있다.

Ⅲ. 경제·사회 환경 분석

1. 경제·사회 여건분석

가. 경제·사회 문제 파악의 적절성

영아수당이 추구하는 바는 크게 두 가지로 생각할 수 있다. 첫째, 자녀의 양육에 대한 비용을 사회적으로 분담하는 것이다. 둘째, 자녀에 대한 양육비용을 사회적으로 분담하는 등의 정책을 통해 좀 더 높은 출산을 유인하는 것이다.

수년 전까지의 저출산 정책에서는 전자보다는 후자에 좀 더 방점을 두는 경향이 있었다. 그러나 출산율 제고를 위한 적극적인 정책에도 불구하고, 출산율이 상승하지 않음으로 인해 그러한 주장이 상대적으로 설득력이 약화됨에 따라 최근의 정책논의에서는 후자보다는 전자의 시각을 강조하는 경향이 나타난다.

그러나 동 제도의 타당성을 논의함에 있어 하나의 비판적인 여론을 피하는 경우에는 또 다른 쟁점에서의 논쟁이 좀 더 커지는 것에 불과할 수 있다. 따라서 어느 하나만을 정책의 목표로 설정하는 것은 오히려 적절하지 않을 수 있다.

앞서 언급한 가장 기본적인 두 개의 정책목표 외에도 영아수당의 도입과 관련하여 다음과 같은 두 가지 추가적인 동기 내지는 타당성 논리(rationale)가 있을 수 있다. 이미 언급한 두 가지에 추가하여, 셋째, 재분배 수단으로서의 정책이다. 즉 아동수당 및 영아수당을 전반적인 재분배의 틀에서 이해하는 것이다. 그러한 재분배는 생애시점 간의 재분배, 혹은 소득계층 간 재분배를 모두 포함하는 개념이다. 물론 이것은 경제적인 실체를 기준으로 한 표현이며, 그 이면에는 사회적 수급권이라는 기본적인 철학이 있다고 할 수 있다. 그러나 사회적 수급권이라는 것이 결국은 생애시기에서 유동성 제약으로 인해 상대적으로 약자가 될 수 있는 초기청년층을 지원하는 성격, 그리고 상대적으로 소득 수준이 낮을수록 정액으로 지급하는 수당으로 인한 체감적인 편익이 더 크다는 점을 감안하면, 앞서 언급한 재분배 효과와 사회적 수급권으로 분리하여 논의하는 것은 실익이 작다고 할 수 있다. 실제로 아동수당의 역사적인 근원을 생각하면 위에 언급한 첫 번째, 혹은 두 번째 동기 못지 않게

이러한 정책목표가 중요하다.

영아수당은 한국의 정책상황에서의 특수한 맥락을 이해할 필요가 있다. 우리나라의 복지제도, 그리고 저출산 정책에서는 현금지원보다는 보육서비스가 최우선적으로 강조되었다. 이는 보육이라는 서비스가 현금지원보다는 더 바람직하고 시급하다는 견해를 토대로 한 것이라고 할 수 있다. 그러한 맥락에서 현재까지 발달된 제도를 보면, 0~1세에 대한 공공지출, 특히 중앙정부의 직접적인 지출은 다른 연령대에 대한 지원보다 낮은 수준이다. 즉 일종의 형평성의 논리가 적용되는 문제라 할 수 있다.

이러한 맥락의 모든 측면을 예타보고서에서 논의하는 것은 현실적으로 불가능할 것이다. 다만 예타보고서의 표준적이 항목에는 경제사회적 여건 분석이라는 항목이 제안되고 있으므로, 그에 국한하여 논의하고자 한다. 단적으로 요약하며 언급하자면, 영아수당을 지급해야 하는 논리적 배경이 되는 경제사회 문제에 대해서는 대체적으로 잘 파악되고 있으므로, 이러한 측면을 예타보고서에서 중요한 논점으로 설정하는 것에 대한 실익이 별로 없다는 것이다. 다만 이와 관련하여 어려운 점 중 하나는 하나의 정책을 두고 사회적 공감대가 형성되는 과정에서 동 제도의 목적 및 필요성, 타당성 등에 대해서는 다양한 시각에서 인식하고 있다는 점이다.

나. 유사사업 및 관련 사업과의 중복 문제

유사사업 및 관련 사업과의 중복 문제는 본 사안과 관련하여 예타보고서에서 검토해야 하는 가장 중요한 항목 중 하나일 것이다. 기존에 지자체에서 출산지원금 등의 명칭으로 아동, 특히 영아 등에 대한 수당을 제공하는 제도가 이미 광범위하게 존재하기 때문이다.

영아수당 지원사업은 0~1세의 아동이 있는 가정에 일정 수당을 지급함으로써 양육부담의 경감과 아동의 발달을 지원하는 목적을 가진 사업이다. 관련 사업을 대략적으로 살펴보면 다음과 같다. 양육부담의 경감과 관련해서는 중앙정부의 아동수당과 보육료 지원, 양육수당 등이 직접적으로 관련된 사업이다. 간접적인 유사사업으로 육아휴직 수당 등을 포함할 수 있다. 영아수당 제도를 도입함에 있어 이들 사업과의 중복은 대체적으로 문제가 되지 않는다. 영아수당은 기존의 양육수당을 대체하는 성격을 가지며, 아동수당을 1층으로 하여 2층으로 이미 합리적인 중복이 존재하는 것을 전제로 하여 설계되어 있기 때문이다. 그리고 어린이집을 이용하지 않는 아동을 대상으로 하기 때문에 보육료 지원과도 중복의

문제는 생기지 않는다.

개별 수혜자의 입장에서 아동이 출생하면 우선 아동수당을 수급하게 되며, 보육의 형태에 따라 보육료 또는 양육수당을 수급하게 된다. 여기에 더해 지방자치단체의 출산지원금을 합산한 금액이 각 가정의 총수혜금이 된다. 영아수당 지원사업이 실시될 경우 0~1세 아동에 대해 양육수당이 영아수당으로 대체된다. 즉 기존의 사업들이 유지된다면 장기적으로는 월 30만원 정도 증액된 금액을 수급하게 된다.

중복의 문제에 대한 논의가 필요한 것은 주로 지방정부 사업으로 추진되는 출산지원금과의 관계 부분이다. 각 지방자치단체 역시 양육부담의 경감 등을 위해 직접적인 현금 지원을 포함하여 가정의 비용 보전 등과 같은 다양한 사업을 실시하고 있다. 아동의 발달 지원 측면에서는 국공립 어린이집이나 돌봄서비스와 같은 인프라 구축과 서비스 제공의 방식으로 실시되는 사업들이 존재한다. 또한 출산을 하기까지의 지원 역시 아동의 건강한 발달을 위한 지원으로 볼 여지가 있다고 한다면 영아수당 지원사업과 유사 및 중복사업의 범위는 매우 넓어질 수 있다.

이 가운데 영아수당 지원사업과 직접적인 연관성이 가장 큰 사업은 출산지원금이다. 각 지자체별로 제공되는 출산지원금 사업 및 금액 등에 대해서는 제II장의 3절에서 소개한 바 있다.

영아수당이 완전히 정착된 시점에서 해당 제도에 적용되는 아동 1인당 수혜액은 60만원이다. 강원도에서는 이에 추가하여 40만원의 출산지원금을 지급한다. 따라서 기존의 출산지원금 제도에 변화가 없다고 가정하면, 총수혜액은 100만원이 된다. 이는 통상적인 양육비 수준인 50만~60만원을 크게 상회하는 수준이 된다. 아동양육에 대한 국가의 지원이 필요하다는 것에 대해서는 어느 정도 사회적 공감대가 형성되어 있다고 할 수 있지만, 실제 양육비를 넘는 수준까지 정부(지방정부 포함)가 지원을 해야 하는가에 대해서는 논란의 여지가 있다.²⁶⁾ 이뿐만 아니라 24개월 미만의 영아 2명을 가정에서 양육하는 경우에는 평균적인 보육비용은 아동 2명에 대해 100만원 이하인 것으로 추정되는 것에 비해, 영아수당 및 아동수당을 포함하는 수령액은 200만원 정도로 실제 양육비용을 크게 상회하게 된다.

일단 가장 합리적인 것은 중앙정부의 강제적인 권고 등이 없이 지방자치단체가 자발적으

26) 그리고 그러한 제도 변화로 인해 지자체의 부담이 커지는 부분도 있다는 점도 쟁점이 될 수 있다. 물론 기존의 제도를 조정하는 경우에는 지자체에서는 추가적인 부담이 발생하지 않을 수도 있다. 이에 대해서는 재정지속가능성 부분에서 좀 더 자세하게 논의하는 것으로 하고, 여기서는 개인적인 차원에서의 수혜액에 대한 논의에 집중하기로 한다.

로 이러한 문제를 어느 정도 해소하는 것으로 보인다. 그러나 이러한 조정이 이루어질 수 있을지 확실하기 어려운 측면도 있는 것으로 보인다. 아울러 앞서 언급한 문제가 실제로 심각한 문제인지, 그리고 향후 어떤 변화가 바람직한지, 가능한지에 대해 논의하기 위해서는 좀 더 근본적인 몇 개의 문제에 대한 논의가 필요하다.

가장 기본적인 질문이 아동양육에 대한 지원, 특히 현금지원이라는 책임이 중앙정부의 역할인가 지방정부의 역할인가 하는 문제라 할 수 있다. 물론 양자 간에 완전한 구분은 있을 수 없다는 것이 현실적으로 더 적절한 정답에 가까울 것이다. 그럼에도 불구하고 양분되는 둘 중 하나를 선택해야 하는 것이라면, 영아수당 제도를 중앙정부 차원에서 본격적으로 도입한다는 것은 아동양육에 대한 현금지원이라는 문제에 있어, 중앙정부의 역할을 우선적으로 더 강조하는 시각이라고 할 수 있다. 이 경우에는 지방정부 차원에서 기존에 제공하던 출산지원금이 중앙정부가 충분한 역할을 하지 못하는 상태에서 잠정적이고 우선적으로 도입한 제도라고 보는 것이 타당할 것이다. 이러한 견해를 따른다면 중앙정부 차원에서 영아수당 도입과 더불어 지방정부의 출산지원금은 합리적으로 조정되는 것이 대체로 타당하다고 할 수 있다.

이견이 존재할 수 있는 또 다른 영역은 출산지원금의 성격에 관한 부분이다. 먼저 출산지원금의 성격에 대해 이견이 존재할 수 있다는 측면에 대해 생각해 보기로 한다. 출산지원금의 출산율 제고 효과에 대한 기존 연구를 보면, 상반된 연구결과들이 제시되고 있다. 그중 이명석 외(2012)는 출산지원금이 출산율에 유의한 정(+)의 효과가 있다는 결과를 제시했으나, 이러한 결과가 출산지원금이 높은 지역으로의 이주로 인한 효과일 수 있기에 추가 검증이 필요하다는 주장을 했다. 허만형(2020)은 출산지원금의 출산율 제고 효과와 함께 인구유입을 통한 출산율 제고의 매개효과가 나타나는지에 대한 분석을 통해 지역마다 출산율 제고의 효과가 다르게 나타나는 결과를 보였다. 이처럼 국내의 출산지원금의 연구들에서 상반된 결과가 나타나는 이유 중 하나는 출산지원금 정책이 가지고 있는 인구유인 효과 때문이다. 즉 출산지원금의 수준이 높다는 것이 출산 예정인 가정에 이주의 유인이 되어 해당 지역의 출산율이 높아지는 효과를 가질 수 있기 때문이다. 이러한 시각을 고수하는 경우에는 재정부담이 커진다는 현실적인 측면을 제외한다면, 기존의 출산지원금을 조정할 동기는 약하다고 할 수 있다.

이 문제에 대한 평가 및 대안에 대해서는 이견이 존재할 수 있으며, 연구진들 내에서도 의견 차이가 존재하였다. 다음과 같은 점에서 합리적인 조정이 필요하다는 시각을 지지하

는 견해가 있었다. 출산율 제고라는 사회적인 목표의 필요성에 대해서는 공감대가 형성되어 있다 하더라도, 실제 양육비용을 넘어서는 정도의 양육비 지원은 바람직하지 않을 수 있다는 의견이 있었다. 특히 노인빈곤 문제가 OECD 회원국들 중에서 가장 심각한 등 복지제도가 불완전한 부분도 많은 우리나라에서, 어떠한 부분에 대해서만 실제로 소요되는 비용 이상의 복지지출을 제공하는 것이 다른 분야와의 형평성 등을 감안할 때 바람직하지 않을 수 있다는 의견도 있었다.

지역 간에 인구를 유인하는 정책과 관련하여서도, 완전히 자체 재원에 의존하여 지방정부가 운영되는 것이 아니고 중앙과 지방의 재정은 복잡하게 연계되어 있는 상황에서, 특히 지방정부의 재원 중 많은 부분이 중앙정부로부터의 교부금 및 보조금에 의존하여 운영되는 구조하에서, 현금지원을 통해 지역 간의 인구이동을 유인하는 정책은 이론적으로 논리적 타당성이 약하다는 주장이 있었다.

다. 정부 개입의 적절성

정부 개입의 적절성에 대해 평가를 하도록 되어 있는 것이 표준적인 예타보고서 작성 지침에서 권고하는 부분이다. 그러나 동 사안, 즉 영아수당의 도입과 관련하여 정부 개입의 적절성을 논의하는 것은 구체적인 실익은 별로 없는 것으로 판단된다. 앞서 언급한 바와 같이 영아수당의 도입은 다양한 정책목표의 조합으로 추진되는 경향이 있으며, 그중 어떤 점에 좀 더 방점을 두는지는 개인별로 인식이 다를 수 있다. 따라서 정부 개입의 적절성을 논의하는 것 자체도 매우 다양한 시각에서 이루어질 수 있기 때문이다.

예를 들어 출산율을 높이는 것을 영아수당을 도입하는 목적 중 하나로 인식할 수도 있다. 영아수당 제공을 통해 출산율이 상승하는 효과가 크다면, 그러한 정책개입을 적절한 것으로 볼 여지가 클 것이다. 이미 우리나라의 출산율이 너무 낮은 수준으로 하락하였기 때문이다. 그러나 영아수당이 과연 출산율을 어느 정도 제고할 수 있을지에 대해서는 불확실성이 크다. 영아수당 제도가 실질적으로 출산율을 제고하는 효과는 미미하다면, 적어도 이러한 측면에서 정부 개입의 적절성에 대한 지지는 다소 약해질 수 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 영아수당이라는 것이 단지 하나의 정책목표만을 추구하는 것은 아니기 때문에, 비록 그에 해당되는 정책의 효과(탄력성 수치)가 낮다고 하더라도 영아수당 제도 도입의 근거가 사라지는 것은 아니다. 영아수당은 아동의 인적자원 제고, 가족지원이라는 포

괄적인 목표, 재분배 등 다양한 사회정책적인 목표를 근거로 하며 이러한 측면에서 정부개입이 필요한 여지가 있기 때문이다.

자녀를 낳고 키우는 것을 전적으로 사적인 영역으로 간주하는 강한 보수적인 시각이 아니라면, 영아수당 지급 등을 통해 정부가 자녀양육 등에 간접적으로 개입해야 할 필요성에 대해 동의하는 시각은 우리나라에서도 커지고 있다. 다만 아동의 양육과 관련하여 정부가 어느 정도까지 개입해야 하는가에 대한 견해는 개인별로 차이를 보일 것이다. 정부 개입의 적절성에 대한 이념적인 차이나 논쟁을 자세히 소개하거나, 연구자들의 주관을 토대로 기술하는 것은 예타보고서 검토로서의 실익이 작다고 판단하여, 이에 대한 더 이상의 자세한 논의는 생략하고자 한다.

라. 사업추진 여건의 적절성

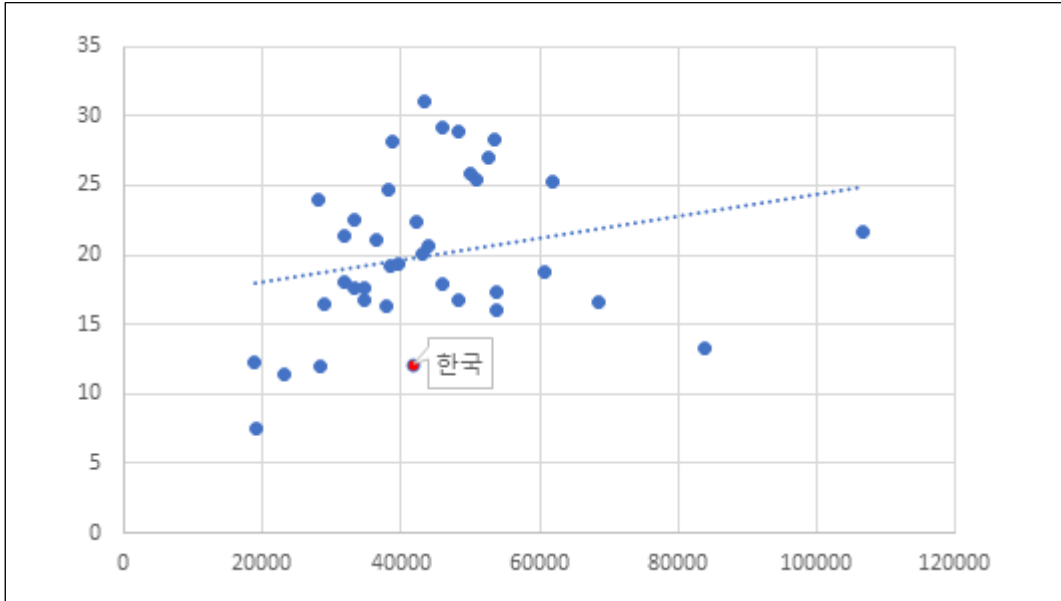
‘사업추진 여건의 적절성’ 항목에 대해 평가를 하도록 되어 있는 것이 표준적인 예타보고서 작성지침에서 권고하는 것이다. 그러나 동 사안, 즉 영아수당의 도입과 관련하여 사업추진 여건의 적절성에 대해 평가하는 것은 별로 실체가 없는 논의가 될 가능성이 높다.

다만 참고로 우리나라의 복지지출 및 가족 관련 지출이 외국에 비해 어느 정도인지를 소개하는 것은 전반적으로 사업환경을 이해함에 있어 도움이 될 것이다.

국제비교를 위해 유용한 자료는 OECD의 사회복지지출(SOCX) 자료이며, 이를 기준으로 국제비교 등의 시각에서 살펴보기로 한다. 2019년 SOCX 기준으로 우리나라 공공복지지출의 GDP 대비 비중은 12.2%로, OECD 회원국 평균인 20.0%에 비해서는 60% 수준으로 상당히 낮은 편이며, OECD 회원국 중 멕시코(7.5%) 다음으로 칠레(11.4%), 터키(12.0%)와 함께 가장 낮은 수준에 있다. 국제비교를 근거로 우리나라 복지지출의 적정 규모에 대해 판단하는 문제는 항상 논란의 여지가 있었던 주제다. 각 국가들이 처한 여건을 감안하여 더 적절한 국제비교를 하려는 다양한 시도가 있었으나, 대부분의 연구에서 한국의 복지지출 수준이 대체적으로 낮다는 결론은 크게 변하지 않는다.

[그림 III-1] 경제규모와 공공사회복지지출 규모의 국제비교: 2019년 기준

(단위: 달러, %)



주: 1. X축은 US달러 1인당 GDP, Y축은 GDP 대비 공공사회복지지출 %

2. 최근 자료를 활용한 국제비교를 위해 2019년 자료를 기본으로 활용하였으나, 자료의 한계로 호주, 일본은 2017년, 캐나다, 코스타리카, 뉴질랜드, 스위스는 2018년 자료임.

3. 1인당 GDP는 2015 기준연도 불변가격 기준.

출처: OECD.Stat, <https://stats.oecd.org/>, 검색일자: 2021. 8. 9.

〈표 III-1〉 경제규모와 공공사회복지지출 규모의 국제비교: 2019년 기준

(단위: US달러, GDP 대비 %)

구분	1인당 GDP	공공사회복지지출
호주	48,242	16.7
오스트리아	52,746	26.9
벨기에	48,338	28.9
캐나다	45,868	18.0
칠레	23,083	11.4
코스타리카	18,880	12.2
체코	38,419	19.2
덴마크	53,459	28.3
에스토니아	34,807	17.7
핀란드	45,908	29.1
프랑스	43,235	31.0
독일	49,991	25.9
그리스	28,117	24.0
헝가리	31,699	18.1
아이슬란드	53,697	17.4
아일랜드	83,767	13.4
이스라엘	37,817	16.3
이탈리아	38,718	28.2
일본	42,148	22.3
한국	41,700	12.2
리투아니아	34,756	16.7
라트비아	28,944	16.4
룩셈부르크	106,746	21.6
멕시코	18,979	7.5
네덜란드	53,905	16.1
뉴질랜드	39,608	19.4
노르웨이	61,772	25.3
폴란드	31,718	21.3
포르투갈	33,246	22.6
슬로바키아	33,259	17.7
슬로베니아	36,389	21.1
스페인	38,129	24.7
스웨덴	50,956	25.5
스위스	68,580	16.7
터키	28,264	12.0
영국	44,080	20.6
미국	60,800	18.7
OECD 평균	43,003	20.0

주: 1. 최근 자료를 활용한 국제비교를 위해 2019년 자료를 기본으로 활용하였으나, 자료의 한계로 호주, 일본은 2017년, 캐나다, 코스타리카, 뉴질랜드, 스위스는 2018년 자료임.

2. 1인당 GDP는 2015 기준연도 불변가격 기준.

출처: OECD.Stat, <https://stats.oecd.org/>, 검색일자: 2021. 8. 9.

우리나라의 복지는 이상에서 살펴본 바와 같이, 전반적으로 복지지출 수준이 낮을 뿐 아니라 복지제도 측면에서도 취약한 부분들이 존재한다. 특히 두 가지 점이 특징적이다.

하나는 우리나라는 복지지출 중에서도 가족지출이 차지하는 비중이 낮다는 점이다. 다른 하나는 높은 노인빈곤율이다. 우리나라 노인빈곤율은 40%를 크게 상회하는 수준²⁷⁾이며, OECD 회원국들 중 가장 높은 수준이다. 아동에 대한 미래투자 성격의 지출이 중요하다는 것은 분명하다. 그러나 정부지출은 한정된 재원으로 선택을 해야 하는 것임을 고려해야 한다. 따라서 동 사업이 당초 원하는 충분한 효과성을 가져올 수 있는지에 대한 좀 더 엄격한 검증이 필요하다고 할 것이다.

이와 같이 두 개의 다른 상반된 특징은 영아수당 지급 등과 관련하여 두 개의 다른 방향성을 보여주고 있다. 가족지출의 측면은 영아수당 지급을 좀 더 지지하는 근거가 될 수 있는 반면, 높은 노인 빈곤율은 우리나라에서 보편적인 복지를 확대하기 이전에 더 시급하게 해결해야 할 문제가 있다는 것을 보여주고 있다.

2. 경제·사회 영향분석

가. 경제·사회 문제 해결의 가능성

사업계획서를 토대로 동 사업을 통해 경제사회적 문제의 해결 가능성에 대해 검토하는 것은 몇 가지 어려움이 있다. 동 사업의 사업계획서에서는 해결해야 할 경제사회적 문제를 명확히 부각하여 기술한 내용이 취약한 측면이 있다(‘사업목표의 명확성’, ‘기대효과’의 명확성 참조). 이에 동 사업이 어떠한 문제를 해결하고자 하는 것인지는 주로 사업의 기대효과 등을 통해 유추 해석할 수 있을 뿐이다. 물론 이는 영아수당을 통해 특수한 연령대에 지급하는 것이기는 하지만, 아동수당의 연장선상에서 생각할 수 있는 문제이며 그러한 제도들이 추구하는 정책의 목표 등은 보편적으로 인식되는 것이기 때문에, 굳이 동 사업의 사업계획서 작성에서 해결해야 할 사회경제적 문제를 부각하지 않은 것일 수도 있다.

그러나 아동수당 등이 추구하는 경제사회적 목표, 혹은 해결하고자 하는 경제사회적 목표에 대해서는 전문가들 사이에서도 다소의 인식의 차이가 있다. 반면 가급적이면 사업계

27) OECD 통계에 따르면 확인할 수 있는 최근 자료인 2018년 기준으로 우리나라의 노인빈곤율은 43.4%로 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이다. 노인빈곤율 자료가 확인 가능한 OECD 회원국 중에서 우리나라 외에 가장 높은 노인빈곤율을 기록하는 국가는 라트비아와 에스토니아로 30%대를 기록하고 있으며, 노인빈곤율이 가장 낮은 수준인 덴마크(2017년 기준), 아이슬란드의 경우는 3% 수준에 불과하다.

획서에 기술된 내용을 중심으로 사업을 평가해야 하는 예비타당성 보고서의 특성을 감안할 때, 본 보고서에서 경제 사회 문제의 해결 가능성에 대해 논의하는 것이 어려운 측면이 있다.

앞서 언급한 바와 같이 현 단계에서는 경제사회적 문제의 해결 가능성에 대해 엄격하게 평가하는 것에는 한계가 있다. 따라서 이하의 내용은 사업계획서 자체에 대한 평가라기보다는 주로 사업부처인 보건복지부 등과의 원활한 의사소통을 위한 일반론적인 논의 내용이라 할 수 있다.

아동수당 혹은 영아수당으로 통해 해결하고자 하는 문제는 크게 몇 가지로 생각할 수 있다. 첫째, 양적인 측면에서 출산율을 제고하는 것이다. 둘째, 인적자본의 질을 제고하는 효과다. 셋째, 재분배 효과다. 물론 재분배 효과는 그 자체를 목적으로 인식할 수도 있고, 혹은 전자의 두 가지 목표 등을 달성하기 위한 수단일 수도 있다.

예를 들어, 아동수당을 통한 분배의 개선이 출산율을 제고하거나 저소득층 아동의 발달 측면에서의 인적자본의 성과에 기여할 수도 있다. 반면 아동수당 혹은 영아수당이 행태변화에 미치는 영향, 그리고 실제 사회적 산출에 미치는 영향이 적음에도 불구하고, 분배 측면 그 자체에 대해 가치를 두어 추진되는 것일 수도 있다. 예를 들어 분배의 개선이 실제 출산율에는 큰 영향을 미치지 못하더라도, 아동을 출산하고 양육하는 가정에서의 부모의 어려움이 줄여줄 수 있다면, 그런 맥락에서의 해석에 해당하는 것일 수도 있다. 복지부 사업계획서에서는 상대적으로 이러한 측면에 비중을 두는 것처럼 기술되어 있는 부분이다.

1) 인적자본 제고 효과

아동수당, 혹은 영아수당이 인적자본 제고에 긍정적인 효과를 가지고 올 것인지도 중요한 문제다. 이 점에 대해서는 제II장에서 포괄적으로 논의한 바 있다.

2) 출산율 제고 효과

영아수당 도입으로 인한 경제 주체의 행태 변화 가운데 가장 먼저 고려해볼 수 있는 것은 출산율의 변화이다. 영아수당의 도입으로 출산율이 높아질 경우 관련하여 실시되고 있는 모든 사업의 예산 소요가 증가하게 된다. 출산을 지원하기 위한 현금 지급 정책이 출산율을 제고시키는가에 대해서는 상반된 연구결과들이 제시되고 있다. 석호원(2011), 김민곤·천지은(2016)은 서울을 중심으로 출산지원금 정책의 효과성을 분석한 결과 출산지원금은 합계출산율이나 출생아 수에 아무런 영향을 미치지 못한다는 결과를 보였다. 정호용

(2020)의 경우에는 호남지역을 중심으로 출산지원금의 출생률 제고 효과를 분석하여 출산지원금이 조출산율에 영향을 미치지 않는다는 결과를 제시했다. 또한 이유진 외(2020)는 출산지원금과 출산율 간에 상호연관성이 있을 수 있다는 점을 감안하여 분석할 경우, 출산지원금이 출산율에 유의미한 영향을 주지 못한다고 보았다.

반면에 허만형·이정철(2011)의 연구는 출산지원금 정책의 도입이 출산율의 감소 추세를 약화하거나 일부 증가 추세로 변화시키는 효과가 있다는 결과를 제시하고 있다. 이명석 외(2012) 역시 출산지원금이 출산율에 유의한 정(+)의 효과가 있다는 결과를 제시했으나, 이러한 결과가 출산지원금이 높은 지역으로의 이주로 인한 효과일 수 있기에 추가 검증이 필요하다고 주장했다. 허만형(2020)은 출산지원금의 출산율 제고효과와 함께 인구유입을 통한 출산율 제고의 매개효과가 나타나는지에 대한 분석을 통해 지역마다 출산율 제고의 효과가 다르게 나타나는 결과를 보였다. 한편 김미곤 외(2019)는 유배우 출산율을 직접 활용하였다는 점에서 기존 연구들과 차별성이 있으며 시군구별 자료를 활용한 추정의 결과, 출산지원금의 긍정적 효과가 합계출산율보다 유배우 출산율에서 더욱 뚜렷하게 나타났다.

본 조사에서는 영아수당 지원사업이 출산율에 미치는 영향에 대해 고려하기에 앞서 언급한 형태의 지원 정책이 출산율에 미친 영향에 대해 실증분석을 수행한 선행연구들을 검토하였다. 비록 본 사업의 주된 목적이 출산율 제고는 아닐지라도, 사업이 시행될 경우 우리 사회에 미칠 영향에 대해 다각도로 검토하는 차원에서 출산율 제고 효과에 대한 과거의 사례를 검토하는 것은 의미 있을 것으로 판단한다.

먼저 국내 출산지원금 정책과 출산율 간의 관계를 분석한 선행연구들을 제시한다. Hong et al.(2016)은 2005년에서 2011년 기간의 데이터를 구축하여 225개 지방자치단체의 출산지원금 정책의 효과를 분석하였다. 각 지방자치단체가 출산지원금 정책을 수립하는 과정에서 출산과 관련된 자체 자료, 주변 지방자치단체의 과거 유사정책 시행 여부 및 정책의 성과에 대한 정보 등을 종합적으로 고려함에 따라 실증분석 과정에 이용될 독립변수에 내생성(endogeneity)이 발생할 수 있다는 점을 고려하였다. 이를 해결하고자 고정효과 모형 및 과거(lag) 종속변수와 독립변수 값들을 활용한 일반화된 적률법(System Generalized Method of Moments)을 실증분석 과정에 적용하였다. 분석 결과 1천달러 규모의 출산지원금 증가는 조출생률(Crude Birth Rate)을 4.4% 증가시키는 결과를 보고하였다. 또한 여성의 연령대를 구분하여 수행한 분석에서는 35세 이상 연령대에 대해서도 통계적으로 유의한 조출생률의 증가가 관찰되었으며, 따라서 출산지원금이 출산율에 미치는 영향은 영

구적인 효과일 수 있음을 밝히고 있다.

이병호·박민근(2017)은 3아 이상 다자녀가구에 주목하여 출산지원금 정책의 효과를 분석하였다. 분석 대상지역은 경기도에 한정하였으며, 경기도에 소속된 31개 기초자치단체에 대해 2008년부터 2014년 기간의 데이터를 구축하였다. Hong et al.(2016)에서 제시되었던 정책의 내생성 문제는 고정효과 분석을 통해 해결하고자 시도하였으며, 분석 결과 출산지원금 지급 규모가 약 2,270만원 증가할 때 3아 이상 출생이 1명 증가하는 관계를 문헌에서 보고하였다.

Kim(2021)은 Hong et al.(2016)에 비해 긴 시계인 2000년부터 2015년간의 자료를 이용하여 출산지원금 정책의 다양한 영향을 분석하였다. 지방자치단체 차원에서 설계하는 정책의 내생성 문제를 해결하고자 광역자치단체별로 설정된 더미변수들과 각 시점별 더미변수들 사이의 교차항들을 회귀분석 과정에 포함하여 추정함으로써 광역자치단체별로 구별되는 추세를 통제하고자 하였으며, 이 방식은 기초자치단체 수준의 시간 불변 특성만을 통제하는 고정효과 모형과 비교하여 분석 기간 중 광역 단위에서 발생하는 공통 추세 또한 직접적으로 통제하여 추정할 수 있다는 장점이 있다. 분석 결과 조출생률은 아이의 출생순서와 관계없이 증가하였으며, 첫째 아이에 대한 효과는 여성이 25~29세일 경우 가장 크게 추정되었고, 둘째는 30~34세, 셋째는 35~39세 연령대에 대해 가장 크게 추정되었다. 이는 출산지원금 지원정책이 단순히 출생 시점을 이동시키는 것이 아니라 실제 추가적인 출산에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 시사한다. 저자는 출산지원금 금액에 대한 탄력성을 추정한 결과 10%의 출산지원금 증가의 효과는 첫째아 출생률 0.6% 증가, 둘째아 출생률 0.4% 증가, 셋째아 출생률 0.4% 증가로 나타났다고 제시하였다.

과거 자료를 바탕으로 추정된 수치를 현재 혹은 미래 시점에 그대로 적용 가능한지, 그리고 효과가 선형적으로 발생하여 금액의 절대 수준(level)이 다른 상황에서도 변함없이 적용 가능한지는 간단히 단언할 수 없는 문제이다. 또한 출산지원금은 1회성 또는 상대적으로 단기에 걸쳐 지급되지만 영아수당은 보다 장기간에 걸쳐 분할하여 지급된다는 차이가 존재하며, 각 경제주체마다 다르게 평가할 수 있는 시간 할인율(discount rates)을 고려하면 동일 선상에서 두 효과를 일대일 비교하는 것에는 주의할 필요가 있다. 무엇보다 출산지원금과 달리 영아수당의 경우 보육시설을 이용하여 보육료를 지원받지 않아야 수령이 가능하다는 본질적인 차이가 존재하므로, 단순히 앞서 소개된 추정치들을 활용하여 영아수당의 출산율 제고 효과를 계산하는 것은 어렵다. 그러나 금전적 지원에 대한 양(+의) 출산율

제고 효과가 선행연구에서 일관적으로 관찰되고 있으므로, 이를 통해 구체적인 규모를 제시하기는 어렵지만 본 사업에 대해서도 효과의 크기는 작을 수 있으나 출산율 제고에 대한 긍정적인 효과를 기대하는 것은 가능할 것으로 판단한다. 물론 정부의 재원이 한정된 만큼 출산율 제고 관점에서 본 사업이 최선의 정책인지는 신중한 검토가 필요하다.

다음으로 아동수당과 출산율 간의 관계를 분석한 선행연구를 검토한다. 이에 대한 국내 선행연구들은 주로 OECD 회원국을 대상으로 한 국제비교를 수행하였다. 최영·김슬기(2017)는 아동수당제도를 도입한 OECD 19개 회원국에 대한 1980~2016년 기간의 패널 자료를 구성하여, 아동가족 관련 현물급여 등 정책변수와 실업률 등 사회경제적 변수를 통제 후 분석을 수행하여 아동수당의 GDP 대비 비중과 출산율 사이에 양(+)의 관계가 존재한다는 결과를 제시하였다. 추가적으로 아동수당 제도 설계 과정에서 출생순위, 자녀 수 등에 따른 인센티브 등 출산장려기제를 도입하였는지 여부에 따른 효과의 이질성을 제시하였으며 출산장려기제 도입이 양(+)의 효과를 강화하는 효과가 있음을 보고하였다.

김대철(2018)은 OECD 26개 회원국에 대한 1960~2016년 기간의 자료를 이용하였으며, 교육비와 주거비를 통제변수에 추가로 포함시켰다는 점, 출산율이 회복된 국가와 저조한 국가로 국가군을 구분하여 추정하였다는 점을 선행연구와의 차별점으로 제시하고 있다. 실증분석 과정에서는 일반적률추정법을 이용하였으며, 분석 결과 아동수당의 GDP 대비 비중 증가가 출산율에 미치는 제한적인 양의 결과를 보고하였다.

한승주·최충(2019)은 앞서 소개한 선행연구들과 유사하게 OECD 회원국별 자료를 이용하여 분석을 수행하였으며, 선행연구들에서 아동수당의 GDP 대비 비중을 독립변수로 활용한 것에 더해 월 가족수당 급여액 또한 독립변수로 활용하여 절대 수준의 효과성 측면 또한 살펴보았다. 분석 결과 계량분석의 한계상 인과적인 관계로 해석하는 것은 어려우나, 월 가족수당 급여액의 비율과 절대 수준 모두 출산율과의 사이에서 양(+)의 상관관계를 갖는다는 결과를 도출하였다.

아동수당은 지급 방식이나 중앙정부 차원의 지원형태 등을 보았을 때 출산지원금 정책에 비해 상대적으로 본 조사대상인 영아수당과 유사점이 비교적 높다고 할 수 있다. 그러나 보육형태에 따른 수혜자격 제한 등을 고려했을 때 여전히 영아수당과 본질적인 차이가 존재한다. 또한 앞서 소개한 선행연구들에서 이용한 국가별 회귀분석의 경우 관찰 불가능하며 시간에 따라 변화하는 다양한 특성들이 실증 모형에 존재할 가능성이 매우 높으므로, 아동수당의 1단위 증가와 출산율 간의 인과관계를 추정하기가 대단히 어렵다. 이에 더해

경제 수준, 문화적 특성, 정책 변화 등 국가 간 특성이 매우 이질적이며, 따라서 평균적으로 추정된 수치를 어느 정도까지 일반화하여 해석이 가능할지 판단이 어렵다는 점 또한 존재한다. 따라서 국가별 비교를 통해 추정된 추정치를 직접 적용하여 정책 수행 결과를 예측하는 과정에서는 충분히 유의할 필요가 있다.

마지막으로 영아수당 지원과 가장 유사성이 높은 국내의 가정양육수당을 분석한 선행연구를 소개한다. 이상협 외(2016)는 보육료 지원과 양육수당 지원의 효과를 함께 고려한 연구이며, 실증분석 과정에서 광역자치단체 고정효과 분석 모형, 그리고 변수들을 차분한 후 과거 변수들을 도구변수로 이용하는 First-Difference GMM 모형을 통해 내생성 문제를 해결하고자 하였다. 분석 결과 양육수당이 출산율에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 이는 첫째아보다 둘째아 혹은 그 후순위의 출산에 영향을 미쳤다는 결론을 제시하였다.

김미곤 외(2019)는 2010~2017년 기간에 대해 구축된 시군구 단위 패널 자료를 이용하여 고정효과 모형 분석을 수행하는 방식으로 가정양육수당이 출산율에 미친 영향을 분석하였다. 분석 결과 분석 기간 동안의 합계출산율이 양육수당 지원 확대에 의해 동 기간 평균 합계출산율 수치의 5.7% 가량 증가하였다는 결론을 보고하였다.

본 사업과 매우 유사한 양육수당 제도의 확대가 대체로 출산율에 긍정적인 영향을 미쳤다는 결과는 시사점이 높으나, 양육수당 제도가 지속적으로 확대되는 과정에서 양육수당의 전면적 확대 이전 정책의 수혜 대상으로 볼 수 있는 상대적 저소득 계층에 특히 높은 반응성이 존재할 수 있다는 가능성 등에 주의하여 결과를 검토할 필요가 있다.

해외 연구로는 영아수당과 유사한 제도를 도입한 경험이 있는 노르웨이에 대해 분석한 연구가 존재한다. Aassve and Lappégard(2010)은 1998년 노르웨이의 가정양육수당 도입이 둘째아 출산 결정에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 각 가구는 가정양육수당을 어떻게 이용하느냐에 따라 다양한 결정을 할 수 있고, 이 연구에서는 가정양육수당의 도입이 출산의 시점을 다소 앞당기는 것으로 보이지만 둘째아 출산의 전체적인 증가에 미친 영향은 명확하지 않다고 언급하였다.

1998년 도입 시점의 노르웨이의 가정양육수당은 본 사업과 유사하게 외부 보육을 이용하지 않는 부모에게 제공되었으며, 제도의 주된 취지는 출산율 제고보다는 양육 형태를 보다 자유롭게 선택할 수 있게끔 한다는 것이었으므로 노르웨이 사례를 분석한 결과는 제도의 도입 시기, 문화적, 경제적 여건이 현재의 우리나라와 크게 상이할 수 있음에도 불구하고 본 사업에 대해 일정 수준의 시사점을 제공한다고 판단한다.

3) 재분배 효과

영아수당의 도입으로 인한 단순한 평면적인 재분배 효과는 대체적으로 크지 않은 편일 것으로 추정된다. 영아수당의 수혜자가 되는 가구의 평균적인 소득이 전체 가구의 소득과 큰 차이를 보이지 않기 때문이다. 이러한 점은 영아수당만이 아니라 아동수당의 경우에도 마찬가지다.

그러나 단순히 횡단면에서 나타난 재분배 효과가 작다는 것이 실제로 재분배 효과가 작다는 것을 의미하지는 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 일단 연령대별로 보면, 고령층의 경우에는 실질적인 경제적 능력에 비해 소득 자체가 적게 파악된다. 그리고 형평성을 감안함에 있어 소득만이 아니라 지출 필요성 등도 고려할 필요가 있다. 이러한 점을 감안하여, 동일 연령대만을 대상으로 소득재분배 효과를 측정하면 당연히 영아수당은 재분배 효과를 가지게 된다.

다만 영아수당의 이러한 재분배 효과를 해석함에 있어 추가로 유의해야 할 점이 있음을 이해할 필요가 있다. 모든 사람이 결혼을 하고, 자녀를 낳는다는 점에서는 그러한 재분배 효과는 긍정적으로 해석될 여지가 크다. 그러나 결혼 확률 자체가 소득계층별로 차이가 난다는 점을 고려하면 다른 모습이 보일 수도 있다. 즉 영아수당 제도는 전체 복지정책의 큰 틀에서의 평가가 필요하며, 경우에는 따라서 동 제도의 도입과 더불어 다른 복지정책에서의 조율도 필요할 수 있다는 점이다. 좀 더 구체적으로는 결혼 및 출산으로 연결되는 전통적인 가정에서의 복지제도를 확대함과 더불어, 다른 소외계층의 복지제도 역시 보완되어야 할 필요성이 있을 수 있다는 점이다.

나. 사회적 의견수렴의 충분성

사회적 의견수렴은 동 사업의 계획 단계에서 가장 중요한 부분이다. 결론부터 언급하자면 이러한 점이 현재까지의 사업계획 및 추진 과정에서 가장 큰 한계 내지는 약점이라고 할 수 있는 부분이다.

물론 이는 사회적 의견수렴의 범위를 어떻게 설정하는가에 따라 달라질 것이다. 동 사업에서 사회적 의견수렴 범위는 (1) (잠재적) 영유아 부모 (2) 지방자치단체 (3) 전문가로 구분할 수 있는데, 동 사업의 의견수렴에 있어 가장 중요한 부분은 재원부담, 사업조정 측면에서 협의가 필요하고 일선 전달체계에서 사업을 집행·관리하는 지방자치단체에 대한 의견

수렴으로 판단된다.

지방자치단체에 대한 의견수렴은 기존 사업의 조정 등과 관련된다. 아동수당과 보육료 지원, 양육수당 사업은 모두 국비와 지방비 예산으로 재원을 조달하고 있으며, 지방자치단체의 출산지원금은 각 지방자치단체 자체 예산을 재원으로 지급되고 있다. 이러한 상황에서 영아수당 지원사업이 실시될 경우 지방자치단체는 기존의 예산을 조정하는 것이 불가피하므로 이러한 측면에서 의견수렴이 충분히 이뤄져야 사업의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

동 사업과 관련한 지방자치단체에 대한 의견수렴은 2021년 6월 11일 개최된 '영아기 집중투자 사업'(영아수당, 첫만남이용권²⁸) 지자체 정책추진 협의회 제1차 회의에서 이루어졌다. 이 협의회에는 보건복지부 인구아동정책관과 보육정책관이 주최하고 시도 관련 과장이 참석하였다. 그러나 아직 광역뿐 아니라 기초지방자치단체 단위에서의 국비보조비율 설정과 기존 지방자치단체 출산지원금 조정 문제에 대한 협의를 완결되지 않은 상황인 것으로 판단할 수 있다.

먼저 국비보조비율 측면에서의 문제는 다음과 같다. 현재 보건복지부는 영아수당의 국비보조비율을 가정양육수당(기준보조율: 서울 35%, 그 외 65%; 차등보조율: $\pm 10\%$)과 동일하게 설정하고 있는데, 여전히 지방자치단체들은 국고보조비율 상향 또는 전액 국비 지원을 요청하고 있는 상황이다. 광역 및 기초자치단체 간 보조율 분담 비율의 경우 논란이 될 수 있으나, 보건복지부는 「지방재정법 시행규칙」 별표의 영유아보육사업의 시도와 시군구 간 재원분담비율을 준용하겠다는 입장이다. 중앙정부 차원에서의 영아수당 지원에 따른 기존 지방자치단체 관련 사업의 조정에 있어서는 지방자치단체장의 공약사항에 포함되어 있어 원활한 조정이 어려운 경우도 있다. 지방자치단체별로 재정여건과 사업에 대한 수요가 이질적이라는 점 역시 지방자치단체별로 의견에서 확인할 수 있다(표 III-2). 한편 전담콜센터 운영, 출산·보육 관련 원스톱 창구 마련에 관한 내용 역시 건의되었다.

28) 첫만남 축하바우처를 의미한다.

〈표 III-2〉 지방자치단체별 의견

연번	기관명	내용
1	서울	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현금 지급 확대 필요성에 공감 ○ 국고보조율 확대 필요 ○ 현재 자치구는 자체 출산지원금 사업 실시중으로, 첫만남이용권은 신규사업으로 자체 사업과 재구조화를 고려하고 있지 않은 것으로 보임. ○ 사업 추진 일정이 너무 빠듯함. '22. 1. 1부터 시행 가능할지 의문
2	부산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부산의 자치구들은 재정자주도 지표가 좋지 않으며, 복지 지출이 지출의 60% 이상을 차지하고 있음 ○ 영아기 집중투자 사업의 경우 아동수당 수준의 국비보조율(서울 50%, 지방 70%) 적용 필요 ○ 광역, 기초 재정 분담 신속한 협의 위해 중앙에서 사전에 지자체 간 분담률 명시적 설정(「지방재정법」 행안부령) 및 전달 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 현재 부산시와 자치구 분담률은 50:50이며, 부산시는 출산지원금으로 45억원을 지출하는데, 첫만남이용권 도입 시 150억원 소요 예상되어 부담 ○ 출생 순위에 따라 차등지원 중인데, 첫만남이용권 도입 후 차등지원을 못 받는 데에 대한 불만 제기 가능하므로, 인센티브 지급 필요 ○ 사업 도입 시 업무 가중되므로, 인력 지원 고려 요청
3	대구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방비 부담 크며, 기 사업 유지하면서 추가로 사업 추진하는 데 어려움이 있음 ○ 국비분담률은 최소 아동수당 수준으로 높여야 함 ○ 광역:기초=50:50 분담 중
4	인천	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정분담률이 문제임 ○ 인천시는 출산지원금을 시비 100%로 지급 중 <ul style="list-style-type: none"> - 첫만남이용권 도입된다면 기초 지자체와 50:50으로 분담 계획 중 ○ 영아수당 도입 시 자체 사업 조정 필요하므로, 사업 규모 및 내용을 신속히 확정 전달 요청
5	광주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재정자립도 낮으므로, 국비보조율 상향 필요
6	대전	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자체적으로 출산지원금 지급 중 ○ 먹튀 문제 등으로 중앙정부 차원의 출산지원금 지급 필요성에 공감하지만, 재원마련 어려움 등 재정 부담 커지므로, 국고보조율 상향 필요
7	울산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영아수당의 국비보조율은 지방 70%에 찬성 ○ 출산지원금은 자체 시행중이며, 첫만남이용권 도입 시 추가 지원이 부담되므로 국비보조 100% 필요. 또한 기존 제도와 정리가 쉽지 않을 것으로 예상
8	세종	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출산축하금을 첫째부터 시비로 120만원 지급하고 있어, 첫만남이용권 도입 시 기존 제도와 정리 예정 ○ 중앙 차원의 출산지원금 지급 시 다른 방안 마련 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 예를 들면, 국비 지원분 100% + 지자체 자체 총당분으로 국비보조율 설정 건의. 세종시의 경우 총 지원금 120만원 = 국비 100만원(국비보조율 100%) + 시비 20만원 ○ 출산축하금로 출산율을 높일 수는 없으나, 지역 인구 보존이라는 절실함 때문에 실시하는 것임
9	경기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기 제도의 폐지 또는 유지 등 결정 필요 ○ 국비보조율 50%는 너무 낮음 <ul style="list-style-type: none"> - 그간 신규 국가 사업은 국비 100%로 시작하면서 국비분담률이 낮아지는 걸로 알고 있음. 따라서 국비분담률 100% 필요하며, 국비분담률이 높아야 기존 지자체 사업 유지 가능(첫만남 도입 시, 기존 사업 폐지된다면 의미 없음) ○ 사용처 및 지급 카드를 다양하게 선택할 수 있도록 건의 ○ 제도 도입 시 민원 대폭 증가 예상되므로, 전용콜센터 필요 ○ 수당 사업 근거 규정으로 시군 조례 또는 국가 법령으로 할 건지 결정 필요

〈표 Ⅲ-2〉의 계속

연번	기관명	내용
9	경기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역 및 기초의 업무 조정에 대한 총돌이 우려되므로, 중앙정부 차원에서 업무 조정 가이드라인 하달 및 소관부서 지정 필요 ○ 출산지원금 대상 확대 필요
10	강원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제도 도입에 대해 공감하며, 전액 국비 지원 필요 ○ 강원도청 전체 예산 중 복지 분야 34% 차지., 시군 매칭 비율에 따라 시군과 협의 어려울 것으로 예상 ○ 강원도 육아기본수당은 광역:기초=70:30이고, 출산지원금도 지자체마다 최대 1,440만원, 자체 조례 제정하여 주고 있음. 첫만남이용권, 영아수당은 기존 제도와 중복으로 향후 정리 필요하며, 그 과정이 어려울 것
11	충북	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 차원에서 출산지원 정책을 도입한다는 것에 대해 매우 찬성 ○ 그러나 재정이 부담되므로 아동수당 수준으로 국비보조율 70%로 설정 필요. 처음에는 이 수준으로, 향후 지방재정 부담 완화 위해 국비보조율 점진적 상향 조정 필요 ○ 제도 도입시 현재 실시 중인 사업을 정리해야 하는데, 첫만남이용권 도입 후에 이에 맞춰서 정리 가능 ○ 인력 확충 요청
12	충남	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영아기 집중투자 사업은 아이와의 시간 보장 측면에서 획기적임. 부모-자녀 간 신뢰 형성한다면 향후 사회 비용 절감 가능 ○ 사업 추진과 더불어 수요가 큰 부모교육(부모 역할 등) 도입 필요. 이를 통해 양육자가 자녀를 위해 올 바르게 지출할 수 있도록 유도하고, 국가 재정 투입 효과를 제고할 수 있음 ○ 출산을 제고 등을 위한 지자체 특수 사업과 영아기 집중투자 사업의 재구조화 필요
13	전북	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도 자체 출산지원금은 없으며, 시군구에서 자체 지원 중 ○ 영아기 집중투자 사업은 기존 사업과 차이점이 없으므로, 신규 사업으로 추진하기 보다 기존 사업 확대 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 영아수당의 경우 기존 아동수당을 확대하여, 연령별로 차등지원할 것을 건의 ○ 재정 부담 크므로, 국고보조율 상향 필요(최소 80:20)
14	전남	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제도 도입 찬성 ○ 국비보조율 높이고, 시군 보조율 사전 논의 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 영아수당이 「아동수당법」에 근거한 것이라면, 국비보조율을 최소 아동수당 수준(70%)까지 상향 필요 - 출산지원금은 시군별로 자체 지원 중인데, 기존 사업 유지하면서 첫만남이용권은 전액 국비로 지원 요청
15	경북	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국고보조율 상향 요청 <ul style="list-style-type: none"> - 보육예산이 작년에 비해 삭감되어 6천억원이며, 지방비는 300억원임. 영아수당 도입 시 지방비만 400억원 추가되어, 자체 사업하기가 어려움
16	경남	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영아기 집중투자 사업 환영 ○ 영아수당, 첫만남이용권 국비 보조율 70%로 상향 필요 ○ 출산지원금은 경남도는 셋째아부터, 시군은 첫째아부터 지원하고 있어, 첫만남이용권 사업이 기존 자체 사업의 대체사업으로 보이지 않음
17	제주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국비보조율 상향 필요 ○ 제주는 저출산 해소 대책을 적극적으로 시행하고 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 올해 3월부터 초저출산 시대에 진입하였고, 4월에 자체 저출산 대책 수립하여 추진 사업 발굴 중 - 둘째아부터 매년 200만원씩 지급 예정이나 예산 부족. 따라서 첫만남이용권 사업은 제주도에서 적극 환영 - 추후 임신축하금도 고려 중

〈표 Ⅲ-2〉의 계속

연번	기관명	내용
18	우리부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산이 줄지 않는 한 기존 예산을 파고들면서 제도가 들어오게 되며 기초연금, 아동수당도 큰 홍역을 치르고 안착되었으나 좋은 제도로서 역할을 하고 있음 - 영아기 집중투자 사업도 비슷한 과정을 겪고 있는 것으로 판단하며, 제시해 주신 다양한 대안을 참고하여 세부추진방안 마련해 보겠음 ○ 국고보조를 상향 필요성에 대해서 우리부 및 행안부는 공감. 향후 지방재정부담심의위원회(행안부), 기재부, 국회(법률안 개정, 예산심의 과정) 등에 지속적으로 의견 제출 및 협의 등 적극 대응하겠음 ○ 사업의 재구조화는 지자체 사정에 따라 지자체장들의 의지가 필요하므로, 잘 보고드려 주시기 바람 ○ 지자체에 덜 부담이 가는 방식으로 제도 추진 방안 마련하겠음 ○ 영아수당, 첫만남이용권 도입을 계기로 지자체 사업 조정을 권고 <ul style="list-style-type: none"> - 기본 방향은 첫만남이용권, 영아수당을 기본으로 지자체에서 추가(+a)하는 것임 - 재정 분담 및 사업재구조화를 지역에서 적극 검토 요청드림 ○ 영아기 집중투자 사업 시작은 '22. 1. 1.부터이므로, 지자체에서는 이에 맞춰 사업 준비 필요

출처: 보건복지부 출산정책과·보육사업기획과, 「영아기 집중투자 지자체 협의회 1차 회의 결과보고」, 2021.6. 11., pp. 4~7.

영유아 부모에 대해서는 2019년 3월 30일 ‘양육지원체계 개편 방안모색 속의토론회’(저출산고령사회위원회 소통협력팀, 2019. 4. 10.)에서 의견수렴과 설문조사가 진행된 바 있다. 아동양육 주요 정책의 우선순위는 종합순위 측면에서 보면 ‘영유아 가구 양육비 부담 경감을 위한 지원 확대’가 52%로 가장 높은 것으로 나타났다.²⁹⁾ 영아기 희망하는 지원비용은 한 달 기준으로 ‘70만원 이상’(33%), ‘41~50만원’(27.8%), ‘31~40만원’(11.1%), ‘51~60만원’(11.1%) 순으로 지원방식은 ‘현금’(82%), ‘바우처’(18%)로 조사되었다.

한편 영유아 양육 시 정부지원이 부족한 분야는 ‘육아휴직, 육아기 근로시간 단축 등 부모의 자녀 돌봄시간 지원’(32.0%), ‘양육수당, 아동수당 등 현금지원’(28%), ‘기관보육·교육(어린이집, 유치원) 서비스’(16%) 순으로 나타났다. 이상의 영유아 부모에 대한 의견수렴 내용은 곧 사업 수요에 대한 검토로 연결될 것이다. 보다 많은 표본을 대상으로 하면서 구체적으로 분석된 조사자료를 활용한 영유아 부모들의 선호 검토는 ‘수요에 대한 검토’에서 고찰하도록 한다.

전문가 의견수렴은 ‘초저출산시대 영아기 집중투자의 취지와 기대효과’를 주제로 한 2021년 6월 10일 개최된 영아기 집중투자 관련 국회 토론회에서 이뤄진 바 있다(보건복지부 보육사업기획과, 2021. 6. 11). 이 토론회에서는 아동 건강 개선과 인적자본 축적 측면에서의 생애초기 집중투자와 부모의 수요에 대응할 수 있는 가용 서비스의 확충이 필요하다는 의견이 제시된 바 있다(보건복지부 보육사업기획과, 2021. 6. 11).

29) 종합순위는 1, 2, 3순위를 모두 고려하여 산출한 것이며 ‘어린이집·유치원 등 육아지원 인프라 확대’(46%), ‘부모의 일·가정 양립 지원 확대’(44%), ‘사교육 필요 없는 공교육의 내실화’(44%)가 뒤따랐다(저출산고령사회위원회 소통협력팀, 2019. 4. 10.)

3. 재정의 지속가능성

가. 향후 재정부담 검토

사업계획서의 예산 산출 중 중앙정부의 부담과 관련된 부분에서는 크게 문제되는 부분은 없는 것으로 파악된다. 향후 사업 대상자의 전망의 정확성 관련 약간의 쟁점이 제기될 여지가 없는 것은 아니지만, 대체적으로 큰 문제는 아닌 정도로 파악된다. 자세한 내용은 뒤에 언급하기로 한다.

좀 더 중요한 부분은 지방정부의 부담 문제다. 원래 예타보고서의 경우에는 중앙정부의 부담을 중심으로 검토하는 성격이 강하다. 그러나 본 사업의 경우에는 단지 중앙정부의 부담만을 언급하는 것은 상당한 한계가 있다는 점에서 이러한 문제를 지적하는 것이다. 아동수당과 보육료 지원, 양육수당 사업은 모두 국비와 지방비 예산으로 재원을 조달하고 있으며, 지방자치단체의 출산지원금은 각 지방자치단체 자체 예산을 재원으로 지급되고 있다.

영아수당 지원사업이 실시될 경우 아동이 출생한 가정은 아동수당과 지방자치단체에서 지급하는 출산지원금에 더해 아동을 가정에서 양육하는 경우 영아수당을 받게 된다. 각각의 금액은 월 기준으로 아동수당은 100천원, 영아수당은 500천원(2025년 기준)이며, 출산지원금은 지방자치단체별로 차이가 있다. 광역 및 기초지방자치단체에서 첫째아에게 24개월간 지급하는 출산지원금은 평균 1,752천원이고, 이를 월로 환산하면 약 73천원이다.³⁰⁾ 따라서 영아수당의 도입 이후 지방자치단체의 출산지원금 정책이 유지된다고 가정하면 아동의 출생에 따른 수혜금은 월 673천원이 된다. 총수혜금이 가장 적을 것으로 예상되는 지역은 부산이며, 반대로 가장 많을 것으로 예상되는 지역은 강원이다.

참고로 대부분의 지방자치단체의 출산지원금 정책은 출생 순위별로 차등을 두고 있다. 즉 다자녀의 경우 지원금의 크기가 증가하는데, 본 분석에서는 분석 편의상 첫째아에 대해서만 계산한 결과를 제시하였다. 따라서 둘째아 이상까지 분석의 범위를 넓히는 경우 총 월별 수혜금 역시 증가하게 된다.

30) 지방자치단체에서 지급하는 출산지원금은 지역별로 금액이나 지급 기간 측면에서 차이가 크다. 여기서는 비교의 편의를 위해 출생 후 24개월간의 수혜금을 합산한 후 월별 수혜금을 추정했다.

〈표 Ⅲ-3〉 영아수당 도입 이후 가정당 예상 월별 수혜금(첫째아 기준)

(단위: 천원)

구분	아동수당	영아수당 ¹⁾	광역 출산지원금	기초 출산지원금 ²⁾	광역+기초 출산지원금	총수혜금
전국	100	500	32	39	73	673
서울			-	6	6	606
부산			-	3	3	603
대구			-	6	6	606
인천			42	19	61	661
광주			4	-	4	604
대전			13	3	15	615
울산			4	20	24	624
세종			50	-	50	650
경기			-	21	21	621
강원			300	39	339	939
충북			-	50	50	650
충남			100	34	134	734
전북			-	74	74	674
전남			13	85	98	698
경북			4	93	97	697
경남			-	45	45	645
제주			21	-	21	621

주: 1) 영아수당은 2025년 계획 기준

2) 기초 출산지원금은 각 광역별 단순 평균임(인구 비가중)

출처: 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020의 자료를 재정리

영아수당 지원사업은 지방비 매칭 사업이기 때문에 사업시행에 따른 지방정부의 부담문제를 면밀히 살펴보기 위해서는 지방자치단체의 가용 예산 수준에 대한 검토가 필요하다. 여기서는 지방자치단체의 추가 소요예산 추정을 통해 영아수당 지원사업 도입 이후 지방자치단체의 부담 규모를 확인해보고자 한다.

추가 소요예산의 추정은 다음과 같은 가정을 기반으로 이루어졌다. 우선 영아수당은 2025년에 지급 계획인 500천원으로 가정한다. 분석의 편의를 위해 0~1세 아동에게 지급되는 양육수당은 평균치인 175천원(0세 200천원, 1세 150천원)으로 가정한다. 추정에 사용된

출생아 숫자는 보고서 작성일 기준 가장 최신 자료³¹⁾인 2019년 자료를 사용했으며, 영아수당 및 양육수당을 지원받는 아동의 비율을 75%로 가정했다.³²⁾ 영아수당과 양육수당의 지방비 매칭 비율은 부처의 예산추계와 동일하게 적용했다.

추가 소요예산은 다음의 과정을 통해 추정되었다. 우선 특정 월의 수혜대상의 숫자는 시군구별 2019년 출생아 숫자의 2배로 가정했다. 이 가운데 영아수당과 양육수당의 수혜대상 아동은 75%로 가정했으며, 출산지원금의 수혜대상은 2019년 시군구별 첫째아 출생 비율을 곱한 수치를 사용했다. 소요예산의 추정은 앞서 계산한 수혜대상에 영아수당과 양육수당은 부처 예산추계에 사용한 지방비 매칭 비율을 곱하여 계산했고, 출산지원금은 앞서 추정한 월별 광역+기초 수혜금을 곱하여 계산했다.

월별 출생아 숫자를 감안한 지방자치단체의 추가 소요예산은 <표 III-4>와 같이 추정하였다. 추정 결과 영아수당으로 500천원을 지원하는 경우 약 5,548억원가량의 지방비가 추가 소요될 것으로 나타났다. 이는 사업계획상의 6,012억원과 유사한 수치이며 사업계획과의 차이는 추정 아동수³³⁾와 영아수당 지원율과 관련한 가정의 차이에서 발생한 것으로 판단된다.

한편 지방자치단체의 2020년 출산지원금 예산은 약 3,822억원이며, 2019년 출생아 중 첫째아의 비율을 적용하여 추정한 0~1세에게 지원되는 출산지원금은 약 1,328억원으로 나타났다. 추정한 예산을 바탕으로 분석한 결과 영아수당이 도입될 경우 대부분의 지방자치단체에서 출산지원금 예산을 조정하더라도 추가 소요 예산이 발생하는 것으로 나타났다. 특히 기존에 출산지원금의 지원 수준이 상대적으로 작았던 광역시의 경우 현재의 출산지원금 정책을 전부 폐지하더라도 추가 소요 예산이 발생하는 것으로 나타났다. 반면에 강원, 충남, 충북, 전남, 경북의 경우 출산지원금 정책을 일부 조정하는 수준에서 영아수당 지원을 위한 예산 확보가 가능할 것으로 추정된다. 강원의 영아수당 지원을 위한 예산의 규모는 21,033백만원인데 반해 출산지원금 예산으로 53,189백만원을 투입하고 있어 출산지원금 예산을 일정 부분 조정하면 영아수당 도입 이후에도 지방자치단체의 출산지원금 사업의 운영이 어느 정도 가능할 것으로 판단된다.

31) 2020년 월별 출생 숫자 자료는 2021년 10월에 발표 예정이다.

32) 보건복지부에서 제공한 자료에 따르면 만 0세의 양육수당 지원율은 91.3%이며, 만 1세의 경우 61.6%로 나타났다. 여기서는 분석의 편의를 위해 평균치(76.45%)의 근사치인 75.0%를 사용했다.

33) 보건복지부의 예산 추계에서는 통계청의 장래인구특별추계 자료를 사용하여 출생 아동의 숫자를 2024년 324천명, 2025년 335천명으로 추정한 반면, 여기서는 2019년의 303천명을 적용했다.

〈표 III-4〉 지방자치단체 추가 소요예산 추정

(단위: 백만원)

구분	영아수당 ¹⁾ (A)	0~1세 양육수당 ²⁾ (B)	출산지원금		추가 소요예산		
			전체 (C)	0~1세 ³⁾ (D)	(A-B)	(A-B-C)	(A-B-D)
전체	853,529	298,735	382,241	132,795	554,794	172,553	421,998
서울	265,681	92,988	17,241	4,555	172,693	155,452	168,138
부산	38,360	13,426	10,176	426	24,934	14,758	24,508
대구	29,774	10,421	17,810	916	19,353	1,543	18,437
인천	42,033	14,711	30,200	12,898	27,321	△2,879	14,424
광주	18,819	6,587	2,272	413	12,232	9,960	11,819
대전	18,923	6,623	4,215	1,716	12,300	8,085	10,583
울산	16,963	5,937	8,765	2,454	11,026	2,261	8,572
세종	8,593	3,007	4,620	2,720	5,585	965	2,865
경기	192,322	67,313	55,721	15,429	125,010	69,289	109,580
강원	21,033	7,361	53,189	34,764	13,671	△39,518	△21,092
충북	21,476	7,517	15,216	2,981	13,960	△1,256	10,979
충남	34,675	12,136	50,022	21,018	22,539	△27,483	1,521
전북	21,835	7,642	12,145	3,511	14,193	2,048	10,682
전남	30,006	10,502	31,523	10,681	19,504	△12,019	8,823
경북	36,626	12,819	39,244	11,040	23,807	△15,437	12,767
경남	46,284	16,200	23,675	6,121	30,085	6,410	23,964
제주	10,125	3,544	6,207	1,152	6,581	374	5,429

- 주: 1. 2019년 시군구 출생 자료를 사용
 2. 출생아 중 영아수당 및 양육수당 이용 비율을 75%로 가정
 3. 지방비 매칭 비율은 부처의 예산추계와 동일하게 적용
 1) 영아수당은 2025년 계획 기준 500천원을 적용
 2) 양육수당은 0~1세 평균인 175천원을 적용
 3) 0~1세 출산지원금은 첫째아 기준

출처: 통계청, 「인구동향조사」, 2020; 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020의 자료를 재정리

그 다음으로 표준보육비용의 보완 측면에서 지방자치단체의 출산지원금을 분석하면 0세 인 첫째아에게는 50인 규모 어린이집 표준보육비용의 평균 9.5% 수준이, 둘째아를 기준으로 14.6% 수준의 금액이 출산지원금으로 지급되고 있다. 출산지원금 금액이 가장 많은 강원 양양군을 기준으로 보면 첫째아 기준 47.5%, 둘째아 기준 57.4% 수준의 금액이 지급되는 것으로 나타났다. 0세인 아동을 가정에서 양육한다고 가정하면 현재의 제도에서 해

당 가정은 아동수당 월 100천원, 양육수당 월 200천원을 지원 받게 된다. 즉 표준보육비용의 약 29.5%에 해당하는 금액에 대해 재정지원을 받게 된다. 영아수당이 도입되면 해당 가정은 아동수당 월 100천원, 영아수당 월 300천원(2022년 기준)을 지원받게 되며, 이는 표준보육비용의 39.3%에 해당하는 금액이다. 또한 영아수당이 500천원까지 증가하게 되는 2025년을 기준으로 살펴보면 해당 가정은 표준보육비용의 59.0%에 해당하는 금액을 지원 받게 된다.³⁴⁾ 여기에 지방자치단체의 출산지원금을 지급받는 것을 포함하면 표준보육비용 대비 첫째아를 기준으로 평균 68.5%를 재정지원을 받게 되며, 이 비율은 106.5%까지 높아질 수 있다.³⁵⁾

적정한 표준보육비용의 지원 수준에 대해서는 보는 시각에 따라 차이가 있을 수 있다. 또한 표준보육비용이 보육시설의 인건비, 교재교구비, 급간식비, 관리운영비, 시설설비의비 등의 항목들을 산정한 결과라는 측면에서 가정양육에 따른 비용과 일치하지 않을 수도 있다. 하지만 재정의 유한함을 고려할 때, 그리고 국가차원에서의 아동지원사업을 고려하였을 때 지방자치단체의 출산지원금 수준이 적정한 수준인가에 대한 고민은 반드시 필요해 보인다.

마지막으로 본 분석결과의 한계점을 서술하자면 본 분석은 영아수당의 도입 이후에도 경제 주체들의 행태 변화가 전혀 발생하지 않는다는 것을 전제로 하고 있다. 하지만 영아수당의 도입이 출산율이나 보육수요, 육아휴직의 선택 등 경제 주체들의 행태 변화를 유발하게 될 경우 지방자치단체의 예산 부담 정도에 큰 변화가 발생할 수 있다.

나. 안정적 자원조달 가능성

1) 지방정부의 출산지원금과의 예산 조정

영아수당 지원사업이 실시될 경우 지방자치단체는 기존 예산의 조정이 불가피하다. 지방자치단체가 고려할 수 있는 선택지는 크게 두 가지이다. 첫 번째는 현재의 출산지원금 정책을 유지하는 것이다. 이 경우 각 지방자치단체는 다른 사업의 예산을 조정하여 영아수당의 재원을 마련하게 될 것이다. 개별 수혜자는 기존의 수혜금에 월 30만원 정도 증액된 금액을 수급하게 된다. 두 번째는 현재 출산지원금에 투입되고 있는 예산을 조정하는 것이다. 예산 조정에 따른 출산지원금의 감소폭은 예산 조정 수준의 초점을 총수혜금 유지에

34) 물가상승률 등을 고려하지 않았으며, 2019년에 산정된 표준보육비용이 계속 유지된다는 가정으로 계산

35) 둘째아를 기준으로는 표준보육비용 대비 평균 73.6%, 최대 116.4%의 재정지원이 이뤄지게 된다.

두는가, 아니면 예산의 가용 범위에 두는가에 따라 달라지게 될 것이다.

총수혜금 유지에 초점을 두는 경우 지방자치단체의 상황에 따라 예산소요가 추가로 발생할 수도 있으며, 경우에 따라서는 예산의 여유가 발생할 수도 있을 것이다. 만약 예산의 여유분이 발생하게 되면 각 지방자치단체별로 필요한 사업을 새로 수행할 수도 있을 것이며, 일부 지방자치단체의 경우 영아수당의 수혜를 받지 못하는 2세 이상의 아동이나, 저소득 가구를 위해 추가 수당의 형태로 집행할 수 있을 것이다.

예산의 가용 범위에 초점을 두는 경우 기존의 출산지원금 수준에 따라 개별 수혜자에게 지급되는 총수혜금이 변화할 수 있다. 즉 영아수당 지급을 위한 예산 조정이 이뤄진 이후에도 출산지원금을 지급할 수 있는 여력이 있는 지방자치단체의 경우 영아수당과 출산지원금을 모두 수령할 수 있게 될 것이다. 이때의 총수혜금의 증가폭은 영아수당으로 인한 월 30만원 수준보다는 작을 수 있다. 만약 영아수당 지급을 위한 예산 조정이 이뤄진 이후 예산의 여유가 없는 경우에는 개별 수혜자가 수령하는 총수혜금의 규모가 이전과 차이가 없을 수도 있다.

이렇게 영아수당 지원사업의 도입은 각 지방자치단체의 사업 우선순위에 대한 결정과 가용 예산의 유무 및 범위에 따라 총수혜금의 변동을 가져오게 된다. 따라서 사업의 효과성 등의 측면을 분석함에 있어 개별 지방자치단체의 상황을 면밀히 살필 필요가 있다. 즉 양육부담의 경감이나 낮은 육아휴직수당의 소득대체율 보완 등이 사업의 목적이라면, 반드시 총수혜금이 증가할 수 있는 방향으로 제도 설계가 필요하므로 국비의 비율을 높이는 등의 고려가 필요할 수 있다. 반면에 출산지원금의 지역 간 차등을 완화하는 것이 목적이라면 지방비의 비율을 일정 수준 이상으로 가져가는 방향으로 제도가 설계될 필요가 있다.

2) 지방정부의 부담 및 재원조달

영아수당 지원 사업은 지속적으로 대두되고 있는 저출산 문제를 해결할 출산장려정책의 일환으로서 사회적 갈등이 수반되는 사업과는 달리 본 사업의 기본 취지 등에 대해 특별히 반대하는 집단에 대한 고려의 필요성은 적다고 할 수 있다. 그러나 실질적인 사업 집행에 필요한 재원조달 관련 지방자치단체들의 의견수렴은 반드시 필요한 부분이다. 현실적으로 재원조달에서 중요한 문제 중 하나가 지방자치단체의 역할이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 이러한 국가와 지방정부 간 재정분담 문제는 중요한 문제로 제기되지 않았던 것이 사실이다. 이는 사실상 이론적으로 접근하기보다는 지방정부의 현실적인 부담능력 등을 고려해

야 할 것이다. 이 문제는 보건복지부에서 사전적으로 의견을 제시하기는 어려운 부분으로 판단된다.

「저출산·고령사회 기본법」과 「아동수당법」, 「영유아보육법」 등에서 저출산대응, 아동수당, 보육비용 지원 등이 국가와 지방자치단체의 공동사무라고 명시하고 있다. 국가와 지방이 공동책임을 갖고 수행하는 사업이므로 보조율의 정책결정에 각 지방자치단체의 재정상황을 고려하여 재원대책을 강구하는 것이 바람직할 것이다.

영유아보육료와 가정양육수당 사업과 마찬가지로 영아수당 지원사업은 「보조금법 시행령」 별표의 기준에 따라 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%로 책정되어 있다. 이에 차등보조율을 적용하여 재정자주도와 사회복지비지수에 따라 서울은 25~45%, 지방은 55~75%를 보조받는다. 「지방재정법 시행령」 제33조 제1항에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙 별표에 따라 차등보조율을 적용받는 기초자치단체의 경우에는 시도비 70%, 시군구비 30%를, 차등보조율을 적용받지 않는 기초자치단체는 대체로 시도비 50%, 시군구비 50%의 보조율을 적용하고 있다.

〈표 III-5〉 양육수당의 기준보조율

(단위: %)

구분	국비	지방비	시도비	시군구비
서울	45	55	70	30
부산	75	25	70	30
대구	75	25	70	30
인천	75(65)	25(35)	70(50)	30(50)
광주	75	25	70	30
대전	75	25	70	30
울산	75(65)	25(35)	70(50)	30(50)
세종	75	25	100	0
경기	75(65)	25(35)	70(50)	30(50)

〈표 Ⅲ-5〉의 계속

구분	국비	지방비	시도비	시군구비
강원	75(65)	25(35)	70(50)	30(50)
충북	75(65)	25(35)	70(50)	30(50)
충남	75(65)	25(35)	70(50)	30(50)
전북	75(65)	25(35)	70(50)	30(50)
전남	75(65)	25(35)	70(50)	30(50)
경북	75(65)	25(35)	70(50)	30(50)
경남	75(65)	25(35)	70(50)	30(50)
제주	75(65)	25(35)	70(50)	30(50)
총계	75(65)	25(35)	70(50)	30(50)

출처: 자치단체별 조례를 바탕으로 연구진 작성

인천광역시와 울산광역시 소재 군을 비롯한 도 광역자치단체(경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남) 소재 일부 기초자치단체의 경우, 차등보조율을 적용하여 국비:지방비가 65:35, 시도비:시군구비가 50:50을 나타내고 있다. 주로 군 지역의 지방비 부담이 시비·자치구비와 비교했을 때 상대적으로 높아 부담이 더 크다고 할 수 있다.

이러한 차등보조율 산정기준은 지방자치단체의 재정여건을 나타내는 재정자주도와 지방자치단체의 사회복지수요를 나타내는 사회복지비지수로 구성되어 있다. 여기에서 고려할 점은 국고보조율 설정에 있어 기존과 유사하게 ‘차등보조율’을 적용할 것인가 하는 문제이다. 통상 「지방재정법 시행령」 별표에 없는 사업의 경우, 광역-기초 간 지방비 부담기준은 국고보조율 기준에 맞춰 설정되는 경향이 있다. 영아수당의 경우도 이와 마찬가지다.

먼저 2019년을 기준으로 한 재정자주도와 사회복지비지수의 평균은 각각 52.82%와 33.82%로 나타났다. 현행 차등보조율 산정기준은 거의 대부분의 자치단체가 인상보조율을 적용받도록 되어 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 지역별 재정자주도에 따른 차등보조율 분포는 2019년 기준으로 모든 지방자치단체가 10% 인상보조율 적용 구간에 있는 것을 알 수 있다. 서울 본청이 73.94%로 가장 높은 재정자주도를, 광주 북구가 28.45%로 가장 낮은 재정자주도를 나타냈다.

〈표 III-6〉 지역별 재정자주도와 차등보조율 분포(2019년 결산 기준)

차등보조율 적용 단계	재정자주도		해당 자자체(개수)		
	단계별 범위	최대/최소값	서울	지방	합계
10% 인하보조율	85% 이상		0	0	0
표준보조율	80 이상~85% 미만		0	0	0
10% 인상보조율	70~80%	28.45~73.94%	1	0	1
	60~70%		0	66	66
	50~60%		8	92	100
	40~50%		17	21	38
	30~40%		0	37	37
	30% 미만		0	1	1

출처: 지방재정 365, <https://lofin.mois.go.kr>, 검색일자: 2021. 8. 6.

2019년 지역별 사회복지비지수에 따른 차등보조율 분포는 다음과 같다. 사회복지비지수가 20% 미만인 자치단체는 총 60곳으로 경북 울릉군이 8.18%, 경북 청도군이 19.91%를 나타내고 있다. 20% 이상~ 25% 미만인 곳은 33곳으로 경남 남해군이 20.06%, 전남 나주시가 24.68%를 나타낸다. 경남 통영시(25.11%), 대구 달서구(65.92%) 등 150곳의 지방자치단체 사회복지비 지수는 25% 이상이였다. 특이한 점은 서울시 기초자치단체 26곳 모두가 지방과는 다르게 10% 인상보조율 구간에 있음을 알 수 있다.

〈표 III-7〉 지역별 사회복지비지수와 차등보조율 분포(2019년 기준)

차등보조율 적용 단계	사회복지비지수		해당 자자체(개수)		
	단계별 범위	최대/최소값	서울	지방	합계
10% 인하보조율	20% 미만	8.18~19.91%	0	60	60
표준보조율	20~25%	20.06~24.68%	0	33	33
10% 인상보조율	25~30%	25.11~65.92%	0	20	20
	30~40%		3	53	56
	40~50%		7	14	21
	50~60%		14	20	34
	60~70%		2	17	19
	70% 이상		0	0	0

출처: 지방재정 365, <https://lofin.mois.go.kr>, 검색일자: 2021. 8. 6.

차등보조율 적용 기준에 따라 지방자치단체를 분류한 결과, 10% 이하보조율을 적용받는 자치단체는 없으며, 재정자주도 80% 미만, 사회복지비지수 25% 이상으로 10% 인상보조율을 적용받는 자치단체는 150곳으로 나타났다.

〈표 III-8〉 차등보조율 적용 기준에 따른 지방자치단체 분류(2019년 기준)

구분		사회복지비지수		
		20% 미만	20~25% 미만	25% 이상
재정자주도	85% 이상	0	0	0
	80~85% 미만	0	0	0
	80% 미만	60	33	150

출처: 지방재정 365, <https://lofin.mois.go.kr>, 검색일자: 2021. 8. 6.

이러한 측면에서 차등보조의 구간을 재정자주도와 사회복지비지수의 평균을 적용하여 설정한다면 인상보조율과 인하보조율을 유사한 수준으로 구분할 수 있고, 9개의 모든 구간에 일정 수준 이상의 자치단체가 포함될 수 있도록 구간 설정이 가능할 것이다.

또한 현재 차등보조율 산정기준은 시군구를 동일한 지방자치단체로 유형화하고 있다. 그러나 현실적인 측면에서 시군구 간에는 인구구조, 세입구조, 세출구조 등 사회복지 국고보조사업을 수행하는 데 있어서 중요한 영향을 미치는 기본 여건에 차이가 있다. 특히 자치구의 경우는 세입여건이 상대적으로 시군에 비해 열악하며, 대도시의 특성으로 인해 사회복지 관련 세출 수요가 급격히 증가하고 있다. 따라서 영아수당의 수혜 역시 시군구 간에 차이가 있을 것으로 보인다.

여기에서 고려할 점은 국고보조율 설정에 있어 기존과 유사하게 ‘차등보조율’을 적용할 것인가 하는 문제이다. 자치단체의 유형별 특성을 고려하지 않고 모든 자치단체에 동일한 기준을 적용해 차등보조율 구간을 설정하는 것이 바람직하지 않다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 따라서 현행 차등보조율 산정기준인 재정자주도와 사회복지비지수에 대한 자치단체의 유형별(시군구) 검토를 통해 어떠한 양상을 나타내고 있는지 확인해보고자 한다.

재정자주도와 사회복지비지수에 대한 각각의 평균값을 비교해 보니 재정자주도의 경우 시군은 각각 58.21%와 58.22%로 유사한 수준을 나타내고 있지만, 자치구는 40.55%로 시군과는 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 사회복지비지수의 경우에도 시군은 각각 31.2%과 19.13%로 비교적 유사한 반면, 자치구는 53.68로 큰 차이를 나타내고 있다. 즉 재정자주

도 측면에서 볼 때 시와 군은 동일한 집단으로 분류할 수 있는 반면, 자치구는 시·군과는 다른 집단으로 파악하는 것이 적절할 것으로 보인다.

차등보조율 적용단계를 17개 시도별로 살펴보면, 특별시·광역시와 도 간 차이가 있다. 특·광역시의 경우, 3곳(인천 강화군, 인천 옹진군, 세종)을 제외한 나머지 모든 기초자치단체가 인상보조율을 적용받고, 도의 경우에는 표준보조율을 적용받는 기초자치단체가 인상보조율을 적용받는 자치단체보다 많다. 단, 경기도의 경우 다른 도와 다르게 표준보조율보다 인상보조율을 적용받는 기초자치단체가 더 많다는 것을 알 수 있다.

〈표 III-9〉 시도별 차등보조율 적용 결과(2019년 기준)

(단위: 개)

구분	차등보조율 적용 단계		
	인하	표준	인상
서울특별시	0	0	26
부산광역시	0	0	17
대구광역시	0	0	9
인천광역시	0	2	9
광주광역시	0	0	6
대전광역시	0	0	6
울산광역시	0	0	6
세종특별자치시	0	1	0
경기도	0	5	27
강원도	0	13	6
충청북도	0	7	5
충청남도	0	10	6
전라북도	0	9	6
전라남도	0	18	5
경상북도	0	17	7
경상남도	0	11	8
제주특별자치도	0	1	0
합계	0	94	149

출처: 지방재정 365, <https://lofin.mois.go.kr>, 검색일자: 2021. 8. 6.의 자료를 바탕으로 재구성

시군구로 유형을 분류하여 살펴보면 적용보조율에 차이가 분명하다. 시의 경우 75곳 중 55곳이 인상보조율 적용에 해당하고, 군의 경우에는 81곳 중 72곳이 표준보조율 적용에 해당하며, 모든 자치구는 인상보조율 적용에 해당한다.

결론적으로 재정자주도와 사회복지비 지수를 적용하여 차등보조율을 산정하는 경우, 지방자치단체의 유형을 구분하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 특히 자치구의 경우 재정자주도와 사회복지비지수 모두 시군과는 다른 특성을 나타내므로 적어도 시군과 자치구는 구분하여 차등보조율을 산정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-10〉 지방자치단체 유형별 차등보조율 적용 결과(2019년 기준)

(단위: 개)

구분	차등보조율 적용 단계		
	인하	표준	인상
특·광역시	0	0	8
도	0	1	8
시	0	20	55
군	0	72	9
구	0	0	70
계	0	93	150

출처: 지방재정 365, <https://lofin.mois.go.kr>, 검색일자: 2021. 8. 6.의 자료를 바탕으로 재구성

이러한 차등보조율 적용 결과를 영아수당을 비롯한 보육료나 양육수당 등과 관련하여 책정되어 있는 각 자치단체별 보조율과 매칭시켜 보면 기초자치단체 수준에서 차등보조율 기준에 따라 정확히 일치하고 있음을 알 수 있다. 이러한 차등보조율에 관한 논의는 영아수당 사업만의 문제는 아니지만 추후에 차등보조율 적용 기준에 변화를 줄 필요가 있다는 점에서 시사하는 바가 있다.

3) 국고보조사업의 재원분담에 대한 소고

현재, 중앙-지방 간 재원분담 기준은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표1]에 제시된 122개 사업에 제시되어 있고, 광역-기초 간 지방비 분담비율은 「지방재정법 시행령」 제33조 제1항의 규정에 의해 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙의 111개 보조사업에 대해서 제시하고 있다. 또한, 모든 지방자치단체의 조례와 시행규칙을 살펴본 결과,

구체적인 사업들의 재원분담 기준보조율을 제시하고 있는 지방자치단체는 서울, 인천, 충북, 경남 등 4개의 광역자치단체에 불과한 실정이다.

네 군데를 제외한 그 밖의 광역자치단체나 위 법규 및 조례에 명시되지 않은 보조사업의 경우에는 광역-기초 간 부담액이 어떠한 절차나 법적 근거 없이 시·도의 임의적인 기준에 근거하여 자의적으로 운영되고 있어 재정갈등의 소지가 있다. 즉 정책결정 과정에서 지방자치단체에 대한 재원분담 문제는 사전협의나 정교한 원리·원칙, 객관적인 근거에 기초하지 않고 임의적으로 보조율을 설정하여 시·도지사의 재량으로 기준분담률을 정하고 있다. 지방조례 제정이 광역의회의 소관이라는 점에서 기초자치단체의 입장과 의견 반영이 미흡한 실정이다. 이는 중앙-지방 간, 광역-기초 간 재정갈등을 유발하는 소지가 될 수 있을 것이다.

지금까지는 중앙-지방이란 이분법적인 생각에 치우쳐 지방자치단체인 광역-기초 간의 불합리한 관계에 대해서는 중요하게 논의되지 않았다. 이러한 보조율의 합리적인 결정문제는 지방자치단체 간의 공정한 분담, 재정운영의 효율성과 형평성, 지방재정의 탄력성 측면에서도 중요한 문제일 수 있다. 합리적·객관적 기준 없이 광역자치단체의 자의에 의한 배분이 이루어질 경우, 오히려 시도보조금 지원이 기초자치단체에 재정부담을 가져올 뿐 아니라 행·재정적 통제수단으로 작동할 수 있다는 문제가 있다. 따라서 광역-기초 간 재정협의 시스템을 구축함으로써 서로 간 협의를 바탕으로 한 재정거버넌스 구축을 통해 광역자치단체는 기초자치단체를 협력적 동반자로 인식할 필요가 있다.

광역자치단체는 시도지사협의회 등의 채널을 통해 중앙정부와 협의를 할 소지가 있으나 기초자치단체를 대표하는 전국시장군수협의회라는 조직이 있음에도 불구하고 기초자치단체는 광역자치단체의 처분에 현실적으로 따르는 것이 일반화되어 있다. 그러므로 기초자치단체보다는 광역자치단체가 기준보조율과 관련하여 정부와 적극적인 협의를 시도해 볼 여지가 있다고 할 수 있다.

현재 지방자치단체의 사회복지사업 중 국고보조사업이 90%이고, 자치단체 고유의 자체 사업은 10% 내외인 수준이다. 영아수당 지원사업은 아동수당이나 양육수당 등과 마찬가지로 국가 차원에서 시행하는 사업이다.

이처럼 국가의 책무로 규정되어 있고 우리나라의 주요 사회복지 사업인 기초연금, 영유아보육료 지원, 국가예방접종, 장애인연금 등 국가 최저 수준(National Minimum)을 반영한 전국적이고 보편적인 사회보장급여는 원칙적으로 중앙정부에서 일괄 부담하는 것이 보다 바람직 할 수도 있다. 이러한 보편적인 사회복지사업들의 국고보조율이 80% 수준임을

고려한다면, 차등보조율을 적용한다고 해도 영아수당에 기준보조율 65%(지방 기준)를 설정하는 것은 사업의 성격과 부합하지 않게 국고보조율이 낮은 수준이라고 볼 수 있다. 그러므로 법률이나 중앙정부 지침에 의해 지방자치단체가 사업 수행의 재량권을 행사할 수 없는 사업의 경우에는 기존보다는 높은 수준의 기준보조율을 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

아동수당이나 보육료 같은 현금성 복지사업은 기준보조율을 조정하고, 돌봄서비스와 같은 서비스 제공 사업은 지역의 특수성을 반영하여 자율적으로 운영할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 예를 들어 노인복지 관련 사업의 경우 큰 틀에서 최소한의 기준부담률을 법률에서 설정하고, 관련 세부사업들의 경우에는 각 지방자치단체의 특성에 맞게 광역-기초 간 협의나 협약 등을 통해 자율적으로 설정하도록 하는 것이 바람직할 수도 있다. 또한 지방정부는 지역 특성이 반영된 사회서비스를 기획하고 실행하는 것이 필요하다. 대표적인 지방정부 사업으로는 보육, 요양, 복지와 연계된 일자리 창출 등이 있다. 이처럼 광역-기초 간 효율적이고 합리적인 역할 설정과 더불어 지방정부의 자율성과 책임성을 강화할 수 있도록 변화가 필요하다.

이처럼 현실적인 문제가 제기된다면 이에 대해 기초자치단체의 여건을 반영하여 어떻게 유사사업들을 조정할 것인지 충분한 검토와 의견수렴을 통해 이러한 사업 중복 문제를 해결하는 장치가 필요하다. 만약 본 사업과 같이 지방비를 의무지출해야 하는 복지에 대한 보조금이 증가하면 자치단체에서는 다른 분야의 재량적 지출에 충당하고자 했던 자체재원을 복지비 부담으로 전환해야 하는 상황이 발생한다. 이러한 재정구조로 인해 지방정부는 자체적으로 계획했던 지역개발사업이나 복지사업을 위한 자원조달이 어렵게 되고, 결국 지방재정계획에 어긋나는 부작용이 발생할 소지가 있다.

따라서 광역자치단체와 기초자치단체가 예산을 공동 부담하는 시·도비 보조사업을 추진할 때, 중앙-지방 간 재정분담 기준의 합리적인 조정이 이루어져야 할 것으로 보인다. 이 과정에서 반드시 광역자치단체는 소속 기초자치단체와의 협의를 거쳐 시행하도록 하는 제도와 절차를 마련할 필요가 있다. 향후 중앙과 지방의 재정분담이 조정된다면 지방의 자체 사업은 더욱 확대될 수 있을 것이고, 이는 각 지역의 특성에 맞는 사업 추진으로 지방자치단체가 자신의 지역 문제에 더욱 효과적으로 개입할 수 있게 되어 비로소 실질적인 재정분권이 이루어질 것으로 기대한다.

다. 중장기적 재정소요 변동 위험성

사회분야 예비타당성조사는 평가에 대한 주요 항목 중 하나로 재정의 지속가능성 범주를 포함하고 있다. 그 이유 중 하나는 사회분야 사업의 경우에는 인구구조 변화, 기타 사회경제적 변화 등에 따라 지출이 지속적으로 늘어날 수 있기 때문인 것으로 보인다. 그러나 동 사업의 경우에는 출산율 증가 등으로 수혜대상이 증가하여 지출부담이 증가하면, 저출산 문제로 걱정하는 현 상황을 감안할 때 오히려 긍정적으로 평가할 수 있는 측면도 있다. 따라서 중장기적인 재정소요 변동 가능성에 대해 엄격하게 평가하려는 것은 실익이 크지 않을 수 있다.

현재의 출산율이 워낙 낮은 수준이기 때문에 중장기적으로 출산율은 반등한다고 보는 인구 전망 등에서의 낙관적인 견해를 따르다면, 중장기적으로 지출은 증가할 것이다. 그러나 사업계획에서는 향후 4년(2022~2025) 동안의 재정부담만을 검토하도록 되어 있으며, 향후 몇 년 내에 그러한 효과가 강하게 나타날 가능성은 높지 않은 것으로 판단된다.

좀 더 현실적인 측면에서 검토가 필요한 부분은 제도의 영향으로 인해 내생적으로 행태 변화가 발생하고, 그로 인해 지출이 증가하는 가능성이다. 영아수당의 도입은 경제 주체들의 선택에 영향을 줄 수 있으며, 이러한 경제 주체들의 선택으로 인해 중장기적 재정소요가 변화할 수 있다. 영아수당 도입으로 인한 경제 주체의 행태 변화 가운데 가장 먼저 고려해볼 것은 출산율의 변화이다. 영아수당의 도입으로 출산율이 높아질 경우 관련하여 실시되고 있는 모든 사업의 예산 소요가 증가하게 된다. 출산을 지원하기 위한 현금 지급 정책이 출산율을 제고시키는 가에 대해서는 상반된 연구결과들이 제시되고 있다. 석호원(2011), 김민곤·천치은(2016)은 서울을 중심으로 출산지원금 정책의 효과성을 분석한 결과 출산지원금은 합계출산율이나 출생아 수에 아무런 영향을 미치지 못한다는 결과를 보였다. 또한 정호용(2020)의 경우에는 호남지역을 중심으로 출산지원금의 출생률 제고 효과를 분석하여 출산지원금이 조출산률에 영향을 미치지 않는다는 결과를 제시했다. 마지막으로 이유진 외(2020)는 출산지원금과 출산율이 상호 연관성이 있을 수 있다는 점을 감안하여 분석할 경우 출산지원금이 출산율에 유의미한 영향을 주지 못한다고 보았다.

반면에 허만형·이정철(2011)의 연구는 출산지원금 정책의 도입이 출산율의 감소 추세를 약화시키거나 일부 증가 추세로 변화시키는 효과가 있다는 결과를 제시하고 있다. 이명석 외(2012) 역시 출산지원금이 출산율에 유의한 정(+)의 효과가 있다는 결과를 제시했으나, 이러한 결과가 출산지원금이 높은 지역으로의 이주로 인한 효과일 수 있기에 추가 검증이

필요하다는 주장을 했다. 허만형(2020)은 출산지원금의 출산율 제고 효과와 함께 인구유입을 통한 출산율 제고의 매개효과가 나타나는지에 대한 분석을 통해 지역마다 출산율 제고의 효과가 다르게 나타나는 결과를 보였다.

이렇듯 영아수당을 비롯한 현금 지급 정책이 출산율에 영향을 줄 것인가에 대해서는 여전히 연구가 필요한 부분이다. 출산이라는 의사결정이 경제적인 문제에만 기인한다는 극단적인 가정을 하더라도 그러한 경제적인 문제가 일정한 수당의 유무가 아닌 주택이나 취업의 문제까지 포함될 수 있으며, 양육 과정에 발생하는 비용에 의해서도 영향을 받을 수 있는 복잡한 문제이다. 이러한 관점에서 저출산 고령사회 위원회가 제4차 기본계획을 발표하며 정책 로드맵을 출산 장려에서 모든 세대의 삶의 질 보장으로 전환한 것으로 분석할 수 있다. 그럼에도 불구하고 영아수당이 출산율에 미칠 수 있는 영향을 고려하는 것은 필요하다.

고려해야 하는 또 다른 행태 변화는 영아수당의 도입이 출산율의 변화 등과는 무관하게 가정에서 아동을 양육하는 숫자를 증가시킬 수 있는 가능성이다. 현재는 0세 아이를 가정에서 양육할 경우 아동수당 10만원에 양육수당 20만원을 수령할 수 있었다. 그러나 영아수당이 도입될 경우 양육수당이 50만원까지 증가하게 된다. 따라서 영아수당이 도입되면 보육시설 이용과 가정양육의 수혜금의 차이가 거의 없게 된다. 이는 보육시설의 수요 감소와 함께 육아휴직의 증가로 이어질 수 있다. 즉 가정에서 양육하는 것이 비용면에서 이전에 비해 유리해짐과 동시에 육아휴직에 따른 소득대체율이 증가함에 따라 경제 주체의 행태 변화가 발생하게 될 수 있다는 것이다.

그리고 이로 인해 보육 수요의 감소는 보육시설의 경영 악화로 이어지게 되며, 이때 어린이집 등에서 추가 지원을 요구할 가능성이 존재한다. 이미 일부 지방자치단체에서는 자체 예산으로 민간 어린이집에 대한 지원이 이뤄지고 있다는 점은 감안하면, 보육 수요의 변화에 대한 고려와 분석이 필요할 것이다. 또한 육아휴직의 증가도 지방자치단체의 부담으로 작용할 가능성이 있다. 이미 자체 예산으로 육아휴직 지원금을 지급하는 지방자치단체가 존재하고 있는 만큼 이 부분의 예산 조정이 발생하게 될 가능성도 존재한다.

지금까지 중장기적인 재정소요 변동 위험성에 대해 존재할 수 있는 몇 개의 경로에 대해 검토하였다. 그러나 실제로 그 정도가 어느 정도 될 것인지 사전적으로 추정하기는 매우 어려우며, 0~1세의 경우에는 그 영향이 대체로 크지 않을 수도 있다. 그리고 재정부담이 다소 증가하는 경우라 하더라도, 사업의 취지 자체를 감안하면 그러한 정도의 재정소요 변동 위험성은 사업계획에 대해 부정적으로 평가를 해야 할 정도로 중요한 문제는 아닌 것으로 판단된다.

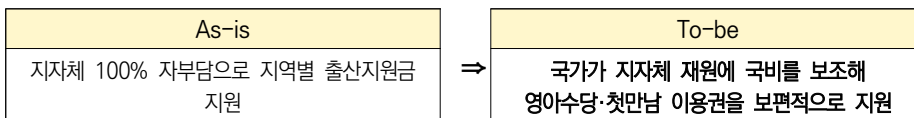
IV. 사업설계의 적정성 분석

1. 사업목표 설정의 적절성과 시급성

가. 사업목표의 명확성

사업계획서에는 사업의 목표로 명시되어 있는 부분은 없으며, 이와 가장 유사한 부분은 사업의 목적에 해당되는 부분이라고 할 수 있다. 따라서 사업목표의 명확성을 검토하기 위해서 본 분석에서는 사업계획서에 제시된 사업의 목적으로 살펴보기로 한다. 사업의 목적은 다음과 같이 기술되어 있다.

- ① 출생 초기의 양육부담 경감 및 아동발달의 특성을 고려한 영아기 다양한 돌봄 수요를 충족
 - 영아기 부모의 가정양육 수요*와 시설보육에 비중을 둔 지원정책** 간 괴리로 인해 발생하는 연령별 지원액 차등*** 해소
 - * 부모의 가정양육 선호도: 만 0세 98.6%, 만1세 85.8%(‘18년 보육실태조사), 실제 양육수당 지급률: 만 0세 91.6%, 만1세 65.4%(‘18년)
 - ** (양육수당) 만 0세 20만원, 만 1세 15만원 vs. (부모보육료) 0세반 48.4만원(‘21년)
 - *** 연령별 예산 투입규모 만 0세 0.75조, 만 1세 1.07조 vs 만 2세 1.67조, 만 3세 1.67조(‘19)
 - 영아기 아동이 주 양육자의 충분한 돌봄을 받을 수 있는 권리*를 보장
 - * 영아기(특히 생후 1년 내)에는 주(主)양육자에 의한 직접양육, 유아기에는 또래 집단과의 사회성 발달을 위한 질 높은 기관 이용 권고(OECD Starting Strong II, 2008)
- ② 영아수당 도입을 통해 아이를 키우는 부모가 돌봄에 투자하는 시간을 보상
 - 육아휴직수당의 낮은 소득대체율*과 사각지대**를 보편수당을 통해 보완
 - * 육아휴직급여 지급자의 통상임금 평균은 중소기업 236.6만원, 대기업 279.2만원으로 육아휴직급여 150만원은 소득을 대체하기에 불충분(‘19)
 - ** ‘19년 기준 전체 취업자(2,691만명)의 51.6%(1,392만명)가 고용보험 사각지대에 있음
- ③ 국가 보편수당 지급을 통해 지자체 차원에서 지급되는 출산축하금, 출산지원금으로 인한 지역 간 차등을 일부 완화



사업의 목적은 대체적으로 쉽게 이해할 수 있다. 다만 사업의 목적을 사업의 목표로 구체화할 수 있는가 하는 점에 대해서는 약간의 의문이 제기되는 부분도 있다. 예를 들어, '출생 초기의 양육부담 경감 및 아동발달의 특성을 고려한 영아기 다양한 돌봄 수요를 충족' 한다는 다소 담론적인 목적을 달성하기 위하여, 구체적으로 어떤 목표로 연결할 것인지는 명확하게 설정되어 있지 않다. ② '영아수당 도입을 통해 아이를 키우는 부모가 돌봄에 투자하는 시간을 보상'한다는 목적과 관련하여서도 구체적인 목표로 연결되어 있지 않은 한계는 있다.

그리고 사업의 목적과 관련하여 다소 논쟁적인 점이 있다. 영아수당이 아이에게 주어지는 사회적 수급권인지, 부모에게 주어지는 금전적인 혜택인지의 철학이 명확하지 않다는 것이다. 물론 경제적 실체 측면에서 양자의 차이는 미미할 수 있다. 영아의 경우 독립적으로 경제활동을 할 수 없으므로, 부모가 거의 모든 경제적 수요 등에서 대리인으로 활동하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 양육수당은 부모에게 귀속되는 것이고 아동수당은 아동의 수급권을 단지 부모가 대리하는 것에 불과하다고, 그 철학을 명확히 할 필요가 있다고 주장하는 전문가들도 있다.

그리고 양자의 차이는 현실적으로 문제가 될 소지가 전혀 없는 것은 아니다. 예를 들어 부모가 대리인이 아닌 경우 등이다. 부모가 없는 조손가정의 경우 등 우리사회에서는 다양한 가정이 존재한다. 그러나 사업의 목적은 주로 부모가 있는 전형적인 가정만을 기준으로 일반화를 하고 있다. 부모가 없는 가정의 경우에는 사업의 목적 중 ②(부모가 돌봄에 투자하는 시간을 보상)의 논리는 더 이상 적용되지 않는다. 혹은 부모가 있는 경우라 하더라도 부모가 애초부터 근로활동을 하지 않거나, 혹은 영아수당 여부와 무관하게 부모의 아동 돌봄으로 인해 노동손실을 경험하지 않는 경우 등이라면 ②의 논리는 적용되지 않을 수 있다.

대체적으로 볼 때 사업의 목적 중 ②은 다수의 경우에 적용되는 것이기는 하지만 일반화하기에는 다소 한계가 있고, 추구하는 정책의 철학에서 다소의 혼선을 초래할 수 있는 한계가 있다.

나. 사업목표의 달성 가능성

앞에서 언급한 두 개의 목적에 대한 논의가 주로 담론적인 차원의 성격이 강하다면, 사업의 목적 '③ 국가 보편수당 지급을 통해 지자체 차원에서 지급되는 출산축하금, 출산지

원금으로 인한 지역 간 차등을 일부 완화'는 더 구체적인 목적이다. 그리고 구체적인 목표로 연결될 수 있는 가능성 및 필요성이 크다.

그러나 본 사업계획서에서는 해당 문제가 얼마나 심각한 것인지, 그리고 해당 문제가 진정으로 부정적인 문제인지 등에 대한 평가가 포함되어 있지 않다. 그리고 구체적인 실태에 대해서도 자세한 언급이 포함되어 있지 않다. 사업계획서에 제시된 문구를 그대로 해석하자면, 지역별로 출산지원금이 차등화되어 지급되는 현재의 제도가 부정적인 것으로 평가되는 것으로 보인다. 그러나 과연 그러한가에 대해서는 아직까지 우리사회에서 종합적인 논의가 없다. 즉 인구 유치, 특히 저출산연령대 인구와 영아 인구 유입을 위해 지자체 간에 경쟁을 하는 모습이 긍정적인 효과보다 부정적인 효과가 더 큰, 소위 유해한 정책경쟁(harmful policy competition)에 해당되는지에 대해서도 기존의 학술적인 연구는 물론이고, 정책적인 측면에서 개략적인 평가도 거의 존재하지 않는다.

이뿐만 아니라 비록 그러한 문제가 부정적이라고 하더라도 본 보고서에서는 해당 문제가 얼마나 부정적인 결과를 초래하는 것인지, 그리고 정확한 현황은 어떠한지, 그리고 영아수당을 통해 이 문제를 어떻게 해결해 나갈 것인지 등에 대한 구체적인 내용이 포함되어 있지 않다.

중앙정부에서 영아수당을 도입한 후에 지방정부 차원의 출산지원금 제도가 어떻게 변할 것인지에 대한 전망 등도 포함되어 있지 않다. 물론 문구만을 그대로 기계적으로 해석하면, 영아기에 수령하는 현금의 지역 간 격차는 크게 완화될 가능성이 높다. 그러나 이것은 중앙정부의 제도가 지방정부의 제도에 영향을 미쳐서 나타나는 효과는 아니고 주로 모수 자체가 커지면서, 그중 지역별로 차등화된 부분이 줄어들기 때문에 나타나는 효과임을 인지할 필요가 있다.

이러한 논의들을 종합적으로 요약하여 사업목표의 달성 가능성이라는 본 항목에 대해 평가를 하자면 다음과 같다. 본 사업의 사업목적은 명시되어 있으나, 그것이 사업의 목표로 연결될 정도로 구체적으로 검토되지는 않았다. 사업목표가 명확하게 설정되어 있지 않기 때문에, 사업목표의 달성 가능성이라는 본 검토항목에 대해 언급하는 것에는 한계가 있다.

다. 정부 정책방향, 상위계획 및 관련 계획과의 연계성

동 사업은 이미 실무조정 회의 등을 거쳐, 저출산고령사회 위원회 심의를 거친 바 있으며, 국무회의에서도 심의된 바 있다(「제4차 저출산·고령사회 기본계획」 5대 핵심과제로 발표(2020. 12. 15. 국무회의 심의), 좀 더 자세한 내용은 <표 IV-1>의 내용을 참조할 수 있

다. 본 사업은 대체적으로 정부 정책방향, 상위계획 및 관련 계획과의 연관성 측면에서는 별다른 문제는 없다고 평가할 수 있다.

다만 중앙정부 차원에서는 이처럼 상위계획과의 정합성을 가지고 추진된 것에 반해, 동 제도를 도입하면서 지방자치단체 차원에서의 기존 제도를 어떻게 조율할 것인지, 그에 따른 추가적인 지방재정에서의 부담 문제는 어떻게 할 것인지 등 지방정부 차원에서의 협의 및 검토는 취약하였던 것으로 보인다. 이에 대한 좀 더 자세한 내용은 본 보고서의 다른 부분, “사전협의” 부분에 좀 더 자세하게 기술되어 있다.

〈표 IV-1〉 사전절차 추진내용

구 분	내 용
실무조정회의	<ul style="list-style-type: none"> 제4차 기본계획 주요 정책과제 조정을 위한 국무2차장 주제 실무조정회의 내 영아수당 안건 상정(10. 26.) - 복지부 인구정책실장, 국조실 사회복지정책관, 기재부·고용부·교육부·국토부·행안부 국장급 참석
현안조정회의	<ul style="list-style-type: none"> 제4차 기본계획 주요 정책과제 조정을 위한 국무총리 주제 실무조정회의 내 영아수당 안건 상정(10. 29.) - 복지부 장관 등 현안조정회의 안건 관련 각 부처 장관 참석
관계부처 장관회의	<ul style="list-style-type: none"> 기본계획 핵심과제 쟁점조율 및 해결방안 마련을 위한 관계 부처 장관 회의 실시(11. 20.) - 경제부총리, 사회부총리, 보건복지부장관 등
저출산고령사회위원회 심의	<ul style="list-style-type: none"> 저출산고령사회위원회 제34차 회의에서 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」 안건 심의(12. 8.) - 기재부총리, 사회부총리, 행안부 장관, 국토위 장관, 복지부 장관 등
국무회의심의	<ul style="list-style-type: none"> 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」 5대 핵심과제로 영아수당 지원 선정(12. 15.)

출처: 보건복지부, 「영아수당 지원사업 사업계획서(수정)」, 2021. 6. 27.

2. 수혜대상의 적절성

가. 수혜대상의 명확성

동 사업의 수혜 대상은 ‘2022년 이후 출생한 만 2세 미만 아동 중 어린이집 및 종일제 아이돌봄서비스를 이용하지 않는 아동’으로 아주 명확하게 설정되어 있다. 따라서 수혜대상의 명확성 측면에서는 문제가 없다.

다만 다소 특이한 경우들이 중요할 가능성에 대해서는 검토가 필요할 수 있다. 예를 들어 출생신고를 하지 못한 경우, 대한민국 국적을 가지지 아니한 경우, 난민의 경우 등 다

양한 경우가 있을 수 있다. 이러한 경우들에 대해서는 아동수당에 준하여 기준을 적용할 것으로 예상되기는 하지만, 사업계획서에 명확하게 설명이 포함되어 있지는 않다. 각종 다양한 경우에서 생길 수 있는 문제에 대해서는 본 보고서의 전달체계 부분에서 다시 추가적으로 논의하기로 한다.

나. 수요에 대한 검토

예비타당성조사 평가항목 중의 하나로 ‘수요에 대한 검토’ 항목이 있다. 사업의 성격에 따라서는 이는 매우 중요한 항목일 수 있다. 예를 들어 어떤 공공재를 제공하거나 사회서비스를 제공하려고 할 때, 실제로 그에 대한 수요가 없다는 것을 감안하지 않고 사업을 기안하는 경우에는 그에 해당되는 예산이 단순히 불용이 되거나 혹은 예산낭비로 연결될 수 있기 때문이다. 즉 이러한 조건 하나만으로도 타당성에 대해 부정적으로 평가해야 하는 중요한 기준이 될 수 있다. 실제로 어떤 사업의 경우에는 예비타당성조사의 진행 과정에서의 실질적인 수요가 없는 것이 확인되면서 철회한 경우도 있다.

그러나 동 사업과 같이 현금을 이전하는 사업의 경우에는 수요에 대한 검토는 실제로 의미 있는 논의로 연결되기 어렵다. 일반적으로 다른 조건이 동일하다면 돈은 많으면 많을수록 좋고, 특정 개인이 반대급부가 없는 돈에 대한 수요가 없는 경우를 상상하기 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 영아수당 지원사업의 목적을 달성하기 위해서는 수요자의 요구에 부합하는 사업 설계가 반드시 필요하다는 점에서 수요 분석이 충분히 이뤄졌는지에 대한 검토가 필요하다. 이하의 내용은 앞서 영유아 부모에 대한 ‘사회적 의견수렴의 충분성’의 연장선상에서 고찰한다.

현재 시행 중인 만 0~1세 보육에 대한 중앙정부 차원에서의 지원 내용은 보육시설 이용 여부에 따라 상이하다. 보육시설을 이용하지 않고 가정양육을 하는 경우 가정양육수당을 통해 만 0세의 경우 월 20만원, 만 1세의 경우 월 15만원의 현금이 지급되고 있으며 시설 이용 영아에 대해서는 보육료 지원을 통해 월 48만원이 지급되고 있다.

그러나 2018년 전국보육실태조사에 따르면 <표 IV-2>에서 확인할 수 있듯이 영유아 연령이 증가함에 따라 가정양육보다 기관보육이 선호되는 것으로 나타났으며, 영아수당 지원사업의 대상이 되는 만 2세 미만의 영유아에 대한 양육형태 선호는 가정양육이 기관보육의 경우보다 큰 것으로 조사되었다(만 1세 미만: 가정양육 98.6% vs. 기관보육 1.4%; 만 1세 이상~2세 미만: 가정양육 85.9% vs. 기관보육 14.1%).

〈표 IV-2〉 영유아 연령별 양육형태 선호

(단위: %, 명)

구분	양육형태					
	1세 미만	1세 이상~ 2세 미만	2세 이상~ 3세 미만	3세 이상~ 4세 미만	4세 이상~ 5세 미만	5세 이상~ 취학 전
가정양육	98.6	85.9	43.9	11.9	2.8	1.4
기관보육	1.4	14.1	55.3	87.5	96.6	97.8
잘 모르겠음	-	-	0.8	0.6	0.6	0.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)	(2,533)	(2,533)	(2,533)	(2,533)	(2,533)	(2,533)

주: 1. 연령은 만 나이 기준임

출처: 보건복지부·육아정책연구소, 「2018년 전국보육실태조사: 가구조사 보고」, 2018. 11., p. 155.

이뿐만 아니라 김미곤 외(2019)가 수행한 양육수당 수급경험에 대한 영유아 부모 대상 FGI 결과 '양육수당 수급경험에 대해서는 보육료지원을 대체한다고 느꼈을 경우에는 상대적 손해를 호소하거나 직접 양육에 대한 대가로서 금액이 적다는 인식이 확인'(김미곤 외, 2019: 399)되었으며 '결국 양육수당 보다 보육료 지원이 금액이 더 크기 때문에 일정 기간 이후에는 보육시설에 보내는 게 더 낫다고 판단하는 진술이 다수'(김미곤 외, 2019: 400) 있었다.

지원금액과 관련하여서는 현 상태를 기준으로 할 때, 자녀 양육지원이 부족하다는 인식이 78.9%에 달하는 것으로 나타났고(〈표 IV-3〉), 가정양육에 대한 비용 지원에 대한 동의하는 비율은 82.6%이며(〈표 IV-4〉) 현재의 가정양육수당 지원금액 인상에 동의하는 비율도 76.5%에 달하였다(〈표 IV-5〉).

〈표 IV-3〉 자녀 양육지원 부족 인식

(단위: 명, %)

구분	자녀 양육지원 부족 인식									
	매우 부족하다		부족하다		부족하지 않다		전혀 부족하지 않다		계	
	N	비중	N	비중	N	비중	N	비중	N	비중
서비스지원 부족	481	31.4	821	53.6	203	13.3	27	1.8	1532	100.0
현금지원 부족	439	28.7	769	50.2	261	17.0	63	4.1	1532	100.0
시간지원 부족	670	43.7	664	43.3	162	10.6	36	2.4	1532	100.0
건강의료지원 부족	345	22.5	701	45.8	431	28.1	55	3.6	1532	100.0
육아인프라 부족	514	33.6	716	46.7	265	17.3	37	2.4	1532	100.0

출처: 김미곤 외, 『아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구』, 2019. p. 384.

〈표 IV-4〉 가정에서의 돌봄에 대한 비용 지원에 대한 동의 정도

(단위: 명, %)

구분	계	비중	누적 비중
매우 동의한다	600	39.2	39.2
동의한다	666	43.5	82.6
동의하지 않는다	197	12.9	95.5
전혀 동의하지 않는다	69	4.5	100.0
계	1,532	100.0	

출처: 김미곤 외, 『아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구』, 2019. p. 390.

〈표 IV-5〉 가정양육수당 지원 금액 인상에 대한 동의 정도

(단위: 명, %)

구분	계	비중	누적 비중
매우 동의한다	492	32.1	32.1
동의한다	680	44.4	76.5
동의하지 않는다	258	16.8	93.3
전혀 동의하지 않는다	102	6.7	100.0
계	1,532	100.0	

출처: 김미곤 외, 『아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구』, 2019. p. 391.

그러나 가정양육에 대한 비용 지원이 필요하다고 생각하는 응답자들을 대상으로 한 적정 지원금액 조사에서는 자녀 1인당 월평균 39.6만원이 적정한 것으로 조사되었으며 50만원 이상으로 응답한 비율은 32.0%로 나타났다(〈표 IV-6〉). 즉 응답자들은 가정양육에 대한 추가 지원의 필요성을 인식하면서도 그 수준이 영아수당에서 의도하는 50만원에 미치지 않았다.³⁶⁾

36) 다만 김미곤 외(2019)의 조사시점이 2019년 8~9월이라는 점에서 영아수당이 시행되는 2022년 이후 상황과는 차이가 있을 수 있다.

〈표 IV-6〉 가정돌봄에 대한 비용 지원 시 적정 지원 금액

(단위: 만원, 명, %)

적정 지원 금액	계	비중	누적 비중
5	3	0.2	0.2
8	1	0.1	0.3
10	96	7.6	7.9
13	1	0.1	8.0
15	30	2.4	10.4
20	303	23.9	34.3
22	1	0.1	34.4
25	15	1.2	35.6
30	358	28.3	63.8
35	4	0.3	64.1
40	49	3.9	68.0
50	254	20.1	88.1
52	1	0.1	88.2
57	1	0.1	88.2
60	15	1.2	89.4
70	13	1.0	90.4
80	15	1.2	91.6
90	1	0.1	91.7
100	73	5.8	97.5
120	3	0.2	97.7
150	11	0.9	98.6
200	14	1.1	99.7
250	1	0.1	99.8
300	2	0.2	99.9
500	1	0.1	100.0
계	1,266	100.0	

출처: 김미곤 외, 『아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구』, 2019. p. 390.

지원금액에 대한 영유아 수당 선호와 관련하여 취약계층과 자녀수를 고려할 필요가 있다. 하지만 현재 영아수당 사업계획은 이러한 요소들을 반영하고 있지 않은 상황이다.

먼저 취약계층 측면을 살펴보면 다음과 같다. 모(母) 취업 여부별 영유아 가구의 소득 수

준(〈표 IV-7〉)을 고려할 때 영아 가구에서 ‘취업’-‘휴직 중’-‘미취업’ 순으로 가구소득 수준이 낮아지고, 이 순서로 가정양육 확률이 높을 개연성이 있다는 점을 감안하면 가정양육과 시설양육에 따른 지원금액 조정이 필요할 수 있다. 반면에 모가 ‘부재’한 경우는 가구소득 수준이 가장 낮고 시설양육에 대한 수요가 클 수 있다는 점에서 이 집단에 대한 특수한 상황 역시 고려될 필요가 있다. 이와 관련하여 돌봄 취약계층인 저소득층, 한부모, 조손가족을 대상으로 한 아동수당 추가 지급에 대한 동의 정도도 83.0%의 높은 비율로 나타나고 있어(〈표 IV-8〉), 취약계층에 대한 배려에 대한 사회적 공감대가 형성되어 있는 것으로 판단할 수 있다. 한편 돌봄 취약계층에게 아동수당을 추가 지급하는 것에 동의한 응답자들을 대상으로 한 조사에서 평균 추가 지원 적정금액은 15.8만원(김미곤 외: 2019, 388)으로 나타났으며, 최빈값은 10만원이었다.

〈표 IV-7〉 모 취업 여부별 영유아 가구의 소득 수준

(단위: %(가구), 만원)

구분	영아가구					유아가구					영유아가구				
	취업	휴직중	미취업	부재	전체	취업	휴직중	미취업	부재	전체	취업	휴직중	미취업	부재	전체
199만원 이하	2.2	2.8	4.6	-	3.6	3.7	3.6	4.7	7.1	4.2	3.5	3.2	4.9	6.6	4.2
200-249만원	2.3	3.8	12.1	-	7.8	3.6	4.2	9.0	29.4	6.5	3.3	3.8	10.6	27.4	7.1
250-299만원	1.8	2.3	16.1	-	9.7	3.2	2.7	9.6	11.8	6.2	2.9	2.6	12.6	11.0	7.6
300-349만원	9.1	12.4	21.2	82.7	16.4	7.4	13.4	21.8	10.4	14.0	7.6	11.5	21.3	16.6	14.5
350-399만원	4.7	10.8	14.3	17.3	10.8	5.6	13.4	12.0	16.5	8.9	5.5	11.5	13.0	15.3	9.6
400-499만원	17.2	27.1	16.7	-	18.1	19.3	23.8	20.0	11.5	19.6	18.6	27.4	18.3	10.7	19.0
500-599만원	26.6	14.8	7.7	-	14.7	21.1	15.8	12.2	8.0	16.7	22.8	15.5	10.3	7.5	16.2
600-699만원	16.0	12.6	2.5	-	8.1	13.0	9.5	4.1	5.2	8.9	13.8	11.1	3.4	4.9	8.6
700만원 이상	19.9	13.4	4.6	-	10.7	22.6	13.6	6.2	-	14.7	21.7	13.5	5.4	-	13.1
모름/무응답	0.2	-	0.1	-	0.1	0.4	-	0.3	-	0.4	0.3	-	0.2	-	0.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)	(454)	(153)	(761)	(4)	(1372)	(901)	(82)	(860)	(30)	(1873)	(1093)	(179)	(1229)	(32)	(2533)

〈표 IV-7〉의 계속

구분	영아가구					유아가구					영유아가구				
	취업	휴직중	미취업	부재	전체	취업	휴직중	미취업	부재	전체	취업	휴직중	미취업	부재	전체
평균	556.9	482.2	355.1	313.5	436.5	538.4	467.4	392.7	318.5	467.6	540.2	475.3	374.4	317.7	454.1
(표준편차)	(245.1)	(206.2)	(151.3)	(21.1)	(214.4)	(242.2)	(235.1)	(204.4)	(124.9)	(235.9)	(238.0)	(204.6)	(184.7)	(120.4)	(255.6)
평균	556.9	482.2	355.1	313.5	436.5	538.4	467.4	392.7	318.5	467.6	540.2	475.3	374.4	317.7	454.1
(표준편차)	(245.1)	(206.2)	(151.3)	(21.1)	(214.4)	(242.2)	(235.1)	(204.4)	(124.9)	(235.9)	(238.0)	(204.6)	(184.7)	(120.4)	(225.6)
2015년 평균	526.1	450.5	325.5	-	388.2	495.8	502.5	348.8	-	411.1	505.3	461.1	337.3	-	403.0
(표준편차)	(245.1)	(186.4)	(143.4)	-	(211.5)	(224.7)	(169.0)	(148.2)	-	(197.6)	(237.1)	(186.9)	(142.6)	-	(201.6)
2012년 평균	475.5	464.1	315.3	-	367.6	459.4	467.3	345.9	-	391.6	469.6	464.0	329.1	-	382.1
(표준편차)	(227.6)	(264.1)	(160.1)	-	(202.4)	(237.7)	(276.1)	(188.8)	-	(218.6)	(239.2)	(258.4)	(172.1)	-	(212.6)

주: 1. 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임

2. 영유아가구 구분: 생활연령

출처: 보건복지부·육아정책연구소, 「2018년 전국보육실태조사: 가구조사 보고」, 2018. 11., pp. 112~113.

〈표 IV-8〉 취약계층 대상 아동수당 추가 지급에 대한 동의 정도

(단위: 명, %)

구분	N	비중	누적 비중
매우 동의한다	664	43.3	43.3
동의한다	608	39.7	83.0
동의하지 않는다	181	11.8	94.8
전혀 동의하지 않는다	79	5.2	100.0
계	1,532	100.0	

출처: 김미곤 외, 『아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구』, 2019. p. 387.

〈표 IV-9〉 취약계층 대상 아동수당 추가 지급 시 적정 지원 금액

(단위: 만원, 명, %)

적정 지원 금액	계	비중	누적 비중
1	20	1.6	1.6
2	10	0.8	2.4
3	8	0.6	3.0
4	1	0.1	3.1
5	167	13.1	16.2
7	1	0.1	16.3
8	2	0.2	16.4
10	587	46.2	62.6
15	13	1.0	63.6
20	290	22.8	86.4
25	1	0.1	86.5
30	70	5.5	92.0
40	62	4.9	96.9
50	24	1.9	98.7
60	2	0.2	98.9
70	2	0.2	99.1
80	1	0.1	99.1
90	8	0.6	99.8
100	2	0.2	99.9
200	1	0.1	100.0
계	1,266	100.0	

출처: 김미곤 외, 『아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구』, 2019. p. 388.

다음으로 자녀 수에 따른 아동수당 추가 지급에 대한 동의 정도도 70.2%의 높은 비율로 나타났다(〈표 IV-10〉). 출생순위별 추가 지원 금액은 첫째 자녀의 경우 평균 9.2만원, 둘째는 16.3만원, 셋째는 24.1만원, 넷째는 33.8만원이 적정하다고 생각하는 것으로 조사되었다(〈표 IV-11〉).

〈표 IV-10〉 자녀 수에 따른 아동수당 추가 지급에 대한 동의 정도

(단위: 명, %)

구분	계	비중	누적 비중
매우 동의한다	524	34.2	34.2
동의한다	551	36.0	70.2
동의하지 않는다	342	22.3	92.5
전혀 동의하지 않는다	115	7.5	100.0
계	1,532	100.0	

출처: 김미곤 외, 『아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구』, 2019. p. 389.

〈표 IV-11〉 자녀 수에 따른 아동수당 추가 지급 시 적정 지원 금액

(단위: 명, 만원)

구분	계	평균	표준편차	최소값	최대값
첫째	1,075	9.2	12.4	0	200
둘째	1,075	16.3	16.9	0	250
셋째	1,075	24.1	25.9	0	300
넷째 이상	1,075	33.8	39.8	0	500

출처: 김미곤 외, 『아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구』, 2019. p. 389.

지원시기의 문제는 영아 연령별 지원금액에 대한 선호에 대한 검토로부터 파악할 수 있다. 〈표 IV-12〉에 따르면, 양육수당 금액에 대한 만족도는 만 0세부터 2세까지 감소하며 적정금액은 만 0세부터 3세까지 감소하는 것을 확인할 수 있다. 특히 적정금액에 있어 영아수당의 지원대상인 만 0세와 만 1세에서 인식되는 적정금액이 가장 크게 나타났는데 그 수준은 각각 47.8만원과 45.0만원으로 50만원을 소폭 하회하는 것으로 나타났다. 다만 조사연도가 2018년이라는 점을 고려하여 해석할 필요가 있다.

〈표 IV-12〉 양육수당 금액 만족도 및 적정 금액

(단위: %(명), 점, 만원)

구분	만족도						적정 금액		
	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	계(수)	5점 평균	평균	(수)
전체	6.9	23.6	32.7	34	2.7	100.0(1,013)	3.0	43.1	(319)
영유아 구분									
영아	3.6	25.5	33	35.3	3.1	100.0(863)	3.1	43.7	(245)
유아	20.6	15.8	31.4	28.6	2.8	100.0(145)	2.7	35.0	(51)
$\chi^2(df)$	75.0(4)***								
생활연령									
0세	2.1	18.8	32.5	44	2.5	100.0(413)	3.3	47.8	(86)
1세	3.7	25.2	35.4	32.8	2.9	100.0(346)	3.1	45.0	(98)
2세	7.9	46.8	28.8	15.2	1.2	100.0(109)	2.6	37.2	(61)
3세	16.6	13.7	37.3	28	4.3	100.0(54)	2.9	27.7	(16)
4세	19.3	18.9	28.9	27.5	5.3	100.0(44)	2.8	40.8	(16)
5세 이상	24.5	15.2	28.4	29.8	2	100.0(47)	2.7	35.5	(19)
$\chi^2(df)$	142.8(20)***								
모취업 여부									
취업	12.1	18.8	33.6	33	2.4	100.0(212)	2.9	45.9	(80)
휴직중	7.7	19.1	33.9	34.9	4.4	100.0(139)	3.1	39.5	(33)
미취업	5	26.2	32.2	34.1	2.4	100.0(660)	3.0	42.5	(205)
모부재 등	-	26.4	-	73.6	-	100.0(2)	3.5	20.0	(1)
$\chi^2(df)$	21.2(12)***								
가구소득									
199만원 이하	3.6	32.2	36.5	26.2	1.5	100.0(45)	2.9	42.8	(19)
200~249만원	4.8	28	35.1	30.5	1.6	100.0(76)	3.0	37.6	(26)
250~299만원	1.3	30.8	39	28.9	-	100.0(100)	3.0	43.2	(33)
300~349만원	7.7	24.5	32.5	32.4	3	100.0(193)	3.0	51.5	(63)
350~399만원	3.3	24.9	29	40.4	2.3	100.0(118)	3.1	47.2	(33)
400~499만원	5.9	24	25.1	41.8	3.3	100.0(171)	3.1	38.3	(52)
500~599만원	7	18.4	40	31.9	2.8	100.0(133)	3.1	40.7	(35)
600~699만원	5.7	19.6	34.8	34.4	5.4	100.0(59)	3.1	46.2	(16)
700만원 이상	17.3	18	30	31.2	3.4	100.0(115)	2.9	37.9	(41)
모름/무응답	-	31.9	31.9	36.2	-	100.0(3)	3	30.0	(1)
$\chi^2(df)$	57.0(36)***								
2015년 조사	4.8	30.8	37.5	25.9	1.0	100.0(1,022)	2.9	33.4	(336)

- 주: 1. 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임
 2. 응답 대상은 가정양육수당을 '현재 받음'으로 응답한 경우임
 3. 만족도 평균은 '매우 만족' 1점~'매우 불만족' 5점으로 평정한 결과를 '매우 불만족' 1점~'매우 만족' 5점으로 리코딩하여 산출한 결과임. 점수가 높을수록 만족도가 높음을 의미함
 4. 영유아 구분: 생활연령

출처: 보건복지부·육아정책연구소, 「2018년 전국보육실태조사: 가구조사 보고」, 2018. 11., pp. 611~612.

지원방식 선호에 있어서는 직접적인 조사자료의 확인은 어려우나 수혜자 입장에서는 영아수당이 계획하는 것과 같이 선택권이 폭넓은 현금(성) 지원을 선호할 것으로 판단된다. 다만 현금으로 지원하는 경우 수당의 용도를 제한하기 힘들다는 점에서 영아수당의 지원대상인 만 0~1세 아동이 아닌 '수혜대상 외 수혜 가능성'이 문제로 지적될 수 있다. 그러나 해당 평가항목에 살펴볼 바와 같이 양육과 소비는 가구 단위로 이루어지며 양육부담을 경감한다는 영아수당의 사업목적에 고려할 때 큰 문제는 되지 않는 것으로 판단된다.

종합하자면 영아수당 지원사업을 통한 가정양육에 따른 지원 금액 상향 조정과 영아에 대한 지원 확대는 전반적으로 볼 때 영유아 부모의 선호를 반영하는 방향인 것으로 판단할 수 있다. 다만 양육 취약계층과 자녀 수에 대한 영아 부모의 선호 및 인식이 충분히 고려되지는 않은 것으로 판단된다.

다. 사업대상 외 수혜 가능성

복지사업 또는 사회 분야 정부사업 중 일부와 관련하여서는 원래 설정한 수혜 대상 외의 대상이 혜택을 받을 가능성에 대한 우려가 제기되기도 한다. 그러나 동 사업과 관련하여서는 그러한 우려는 크게 중요한 부분은 아니라고 판단된다. 동 사업과 관련하여 사업대상 외 수혜 가능성은 다소 극단적인 경우, 특히 부정수급의 경우에 주로 국한된다. 특별히 본 사업과 관련하여 중요성을 두어 검토하기에는 한계가 있다고 판단된다.

3. 추진방법의 적절성

가. 추진방법 설계의 적절성

본 사업은 현금을 수당의 형태로 수혜대상에게 지급하는 제도이기 때문에, 추진방법 설계의 적절성에 대해 특별한 검토 내지는 평가의 필요성은 없다고 판단된다. 다만 앞서 언급한 바와 같이 동 제도의 도입에 대해 지방정부와의 조율 등이 부족하였던 점이 다소 아쉬운 점이라고 할 수 있다.

나. 추진주체 역할의 명확성

본 사업과 관련하여 추진주체 역할의 명확성은 외형적인 측면만 보면 대체로 크게 무리가 없다. 다만 문제가 없다는 단정이 아닌 ‘외형적인 측면만 보면’이라는 전제하에서만 평가를 한 이유는, 정책의 추진과 관련하여 기본방향에서 철학이나 원칙이 정리되지 않은 부분이 있기 때문이다. 특히 영아수당 등 각종 수당제도와 관련하여 중앙정부와 지방정부가 각각 어떠한 역할을 할 것인가에 대한 명확한 원칙 등이 정립되어 있지는 않은 것으로 보인다.

그리고 이러한 역할을 정립하고 사회적인 공감대를 형성해 나가는 것에 있어서도 각 주체의 역할이 명확하지 않거나 충분하지 않은 측면이 있다. 중앙정부와 지방정부의 사업에 중복의 발생, 혹은 지방정부의 사업을 합리적으로 조율하는 역할을 해야 하는 기구 중 하나가 사회보장위원회다. 그러나 강원도에서 광범위한 지방정부 차원의 아동수당을 도입하였을 때만 보아도 사회보장위원회의 적극적인 조율 역할에는 다소 한계가 있었다.

다. 정책조합의 가능성

본 사업과 관련하여 정책조합의 가능성은 본 사업의 목적 및 목표를 어떻게 설정하는가에 따라 달라질 수 있다. 사업계획서의 사업목적에 기술된 바와 같이 소득을 보전하는 측면에 중점을 둔다면, 정책조합의 가능성이 크지는 않을 것이다.

반면 사업의 기대효과에서 언급된 바와 같이 ‘아동의 정서발달, 안전한 양육환경 조성’ 등을 기대한다면, 단지 현금성 수당 지급만이 충분한 조건이 되지 않는다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 물론 영아수당을 수령하지 않고 어린이집을 이용하는 대안이 있다. 그러나 다른 대안이 생긴다는 것은 기존의 대안을 선택하는 사람의 수가 줄어들 수 있다는 가능성을 의미하는 것이기도 하다.

영아, 특히 2세 미만의 경우에는 가정양육이 시설양육보다 아동 발달의 측면에서 더 바람직하다는 것이 전문가들 사이에서도 다수 의견이다. 그러나 일부 가정에서는 어린이집을 이용하는 것이 아동 발달의 측면에서 더 바람직할 수 있다. 그럼에도 불구하고 가정양육을 선택하는 경우가 있을 수 있는데, 가정양육을 조건으로 하여 현금을 지급하는 정책은 이러한 위험성을 높일 수 있다는 우려를 제기하는 전문가들도 있다. 이러한 위험성이 과장된

것인지, 혹은 현실적으로 중요한 문제가 될 수 있는지에 대해서는 충분한 검토가 필요하며, 연구진들도 이에 대해 아직 명확한 의견을 제시할 수 있는 단계는 아니다.

4. 전달체계의 적절성

가. 전달체계의 명확성

영아수당 지원사업은 국고보조사업으로 중앙정부와 지방자치단체가 예산을 분담하는 구조이다. 국고지원의 비율은 서울 35%, 지방은 65%를 기준으로 하여 사회복지비지수와 재정자주도를 기준으로 차등된다. 영아수당 지원사업의 사업계획에서 영아수당의 전달체계는 중앙정부가 광역지방자치단체에 국비보조금을 교부한 이후, 광역지방자치단체가 다시 기초지방자치단체에 보조금을 교부하며, 기초지방자치단체가 신청 접수 및 지급을 하는 구조로 이루어져 있다. 하지만 신청과 지급에 이르기까지의 세부 절차와 내용은 적시되어 있지 않다. 본 사업은 수급권자인 아동의 보호자 등에 의한 신청에 따라 지급되는 사업이다. 따라서 영아수당이 사업의 목적에 따른 지원대상에게 적절하게 전달될 수 있는지 사업의 전달 체계에 대한 검토가 필요하다.

현재 영아수당 지원을 위한 법적 근거를 마련하기 위한 「아동수당법」 개정안이 국회 상임위에 계류 중에 있다. 개정안에는 2세 미만의 아동에게 추가로 영아수당을 지급하는 조문이 추가되어 있다. 이를 토대로 본다면 영아수당은 아동수당의 전달체계와 동일하게 이뤄질 것으로 추정할 수 있다. 한편 영아수당은 아동수당과 같이 보편적인 수당이 아닌 0~1세 아동 중 보육시설을 이용하지 않는 아동에게 추가 양육수당의 형태로 지급된다. 이러한 측면에서 보면 영아수당은 양육수당의 전달체계를 따르게 될 수도 있다. 이러한 점들을 고려하여 아동수당과 양육수당의 전달체계에 대한 검토를 통해 영아수당의 전달체계의 적절성에 대한 평가를 하고자 한다.

1) 아동수당과 양육수당의 전달체계

예산의 흐름 측면에서는 앞서 본 바와 같이 중앙정부는 국비보조금을 광역지방자치단체(광역 시도)에 교부하며, 광역지방자치단체는 국비보조금에 더해 광역지방자치단체의 분담 비율만큼의 예산을 기초지방자치단체(시군구)에 교부한다. 기초지방자치단체는 아동수당 신청

건에 대한 승인 및 집행의 업무를 담당한다. 한편 아동수당과 양육수당의 신청 및 접수는 읍면동 행정복지센터에서 이뤄지고 있으며, 아동의 보호상태와 실질적인 보호자의 확인절차 등은 읍면동 행정복지센터의 담당 공무원에 의해 이뤄진다.³⁷⁾

기초지방자치단체(시군구)는 아동수당을 받을 수 있는 대상자에게 아동수당의 지급대상임을 알리는 안내 업무를 수행하고 있다. 수당 지급 대상임에 대한 고지와 함께 지급금액, 신청방법 등의 정보를 안내하고 있다. 이러한 안내는 출생신고 후 14일 이내에는 신청 여부와 무관하게 1회 제공되며, 이후에는 미신청한 아동의 보호자에게 매년 1월 말까지 최소 연 1회 안내를 하고 있다. 정보 제공의 방법은 기초지방자치단체별로 상이하며 우편이나 전화, 팩스, 방문 등의 방법으로 실시하고 있다.

현재 아동수당의 신청은 아동이 거주하고 있는 주소를 기준으로 해당 주소의 행정복지센터에 방문하여 신청해야 한다. 즉 부모와 아동의 거주지가 일치하지 않는 경우에도 아동의 주소를 기준으로 신청되어야 함을 의미한다. 이 외에도 보호자가 부모인 경우에는 복지포(www.bokjiro.go.kr) 사이트에서 온라인으로도 신청이 가능하다. 한편 양육수당의 경우 전국 행정복지센터에서 신청을 할 수 있도록 최근 제도가 변경되었으며, 아동수당의 경우에도 차세대 사회보장정보시스템³⁸⁾의 도입을 통해 전국 신청이 가능하도록 추진 중에 있다.

한편 아동수당의 신청을 위해서는 아동의 출생신고가 선행되어야 한다. 하지만 미혼부 자녀의 경우 출생신고가 쉽지 않다는 문제가 있다.³⁹⁾ 이에 대해 기존에는 출생신고가 완료된 후에 아동수당의 신청이 가능했다. 하지만 아동의 권리 보호를 위해 2020년 10월 15일 미혼부가 자녀와의 유전자검사 결과, 출생신고를 위한 법원 확인 등 절차를 진행 중임을 증명하는 서류를 행정복지센터에 제출하면, 실제 양육 여부를 확인한 후 신청한 날이 속하는 달부터 아동수당을 지급받을 수 있도록 제도가 변경되었다.

기본적으로 아동수당과 양육수당은 별개의 제도이므로 개별 신청을 하도록 하고 있다. 그러나 출산 관련 서비스 통합처리 신청(행복출산 원스톱 서비스⁴⁰⁾)을 이용하는 경우 아동수당과 양육수당의 일괄 신청이 가능하다. 한편 두 제도는 별개로 운영되므로 지급받는 자

37) 아동수당은 아동의 친권자·후견인을 포함하여 아동을 사실상 보호·양육하고 있는 ‘보호자’와 친족 등의 보호자의 대리인이 신청할 수 있다. 따라서 부모가 아닌 보호자의 경우 담당 공무원에 의한 조사가 이뤄질 수 있다.

38) 2022년 도입 예정

39) 「가족관계등록법」 제46조 따르면 혼인 외 출생자의 신고는 모가 하여야 한다.

40) 행복출산 서비스를 이용하게 되면 양육수당, 해산급여, 여성장애인 출산비용 지원, 공공요금 경감, 지자체 출산지원서비스, 아동수당을 일괄하여 신청할 수 있다.

를 달리할 수 있다(아동수당→부, 양육수당→모).

아동수당과 양육수당은 아동의 출생 후 60일 이내에 신청이 이뤄진 경우에는 출생한 달부터 소급하여 지급된다. 하지만 아동수당의 신청이 출생 후 60일 이후에 이뤄진 경우에는 신청한 날이 속하는 달부터 아동수당을 지급한다.

아동수당과 양육수당의 신청에 따른 처리 결과는 보통 30일 이내에 안내된다. 하지만 보호 상태의 확인 등 특별한 사유가 있는 경우 신청 후 최장 60일까지 처리가 지연될 수 있다.

아동수당과 양육수당은 매월 25일 현금 지급을 원칙으로 하며, 신청 당시 제출한 아동 또는 보호자의 계좌로 입금된다. 단 아동 명의의 계좌로 입금되는 경우는 보호자가 부모인 경우에만 해당된다. 지방자치단체별로 조례에서 정한 바에 따라 현금이 아닌 상품권 등의 방법으로 지급할 수 있다.

수급아동의 국외 체류 기간이 90일 이상 지속되면, 90일이 되는 달의 다음 달부터 입국한 달까지 수당의 지급은 정지된다. 귀국 후에는 출입국관리소의 귀국 정보가 전산으로 조회되므로 별도의 신청 없이 입국한 다음 달부터 지급이 재개된다.

국적의 상실은 아동수당과 양육수당 수급권의 상실 사유이므로 외국 국적을 가진 아동은 수당이 지급되지 않는다. 다만 「난민법」에 따라 난민으로 인정된 경우에는 아동수당이 지급되고, 국적 여부는 아동을 기준으로 판단하여 부모가 외국인이라도 아동이 한국 국적을 보유한 경우 아동수당이 지급된다.

2) 아동수당과 양육수당 전달체계의 평가

아동수당과 양육수당의 전달체계는 매우 유사하게 구성되어 있다. 이는 아동수당이 양육수당보다 이후에 도입되면서 전달체계를 참고하여 구성했기 때문으로 보인다. 그럼에도 두 제도의 전달체계에는 몇 가지 흥미로운 차이점이 존재한다. 가장 눈에 띄는 차이는 신청 방법이다. 아동수당의 경우 아동의 거주지 읍면동 행정복지센터에서만 신청이 가능하도록 하고 있다. 물론 온라인 신청이 가능하다는 점에서 큰 제약조건이 되지 않을 수 있지만 출생신고된 아동의 경우 다른 행정복지센터에서도 정보 조회가 가능하다는 점을 감안하면 온라인이 익숙하지 않은 신청자를 위해서는 가까운 행정복지센터를 이용한 신청을 허용할 필요가 있어 보인다. 이에 대해 2022년 도입 예정인 차세대 사회보장정보시스템을 통해 전국 신청을 추진 중에 있는 것으로 확인된다.

나. 수요자 접근의 용이성

본 사업은 현금지원 사업으로 수요자 접근 측면에서 대체적으로 문제가 없는 편이다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 특이한 경우 등을 중심으로 수요자 접근의 용이성에 대한 검토는 필요할 수 있다.

보건복지부의 「2020회계연도 결산보고서」에 따르면 2020년 아동수당 사업은 2,635천 명의 사업대상자 가운데 2,625천명만 수혜를 받은 것으로 나타난다. 또한 보고서에는 2021년 1월 27일까지 38천명이 아동수당을 미신청한 것으로 나타났다. 앞선 전달체계 분석에서 보았듯이 출생 후 60일 이내에 신청하면 소급하여 수당이 지급된다는 점을 감안하면 사업대상자와 수혜자가 정확히 일치하지 않을 수는 있을 것이다. 하지만 2020년 결산 기준 10천명, 2021년 1월말 기준 38천명의 차이가 발생하는 것은 전달체계가 적절한지 검토가 필요한 수치로 보인다. 특히 2019년의 경우 사업대상자 수와 수혜자 수의 차이가 없다는 점에서 이러한 차이는 기존의 아동수당 수급자에서 발생했기보다는 대부분 새로 태어난 아동이 미신청한 경우일 수 있다는 추정을 할 수 있게 한다. 2020년 출생아 수가 272천명임을 감안하면 10천명은 3.7%에 달하는 출생 아동이 아동수당을 미신청 했음을 의미한다. 따라서 결산보고서에 언급된 대로 아동수당의 미신청 사유와 함께 해당 가구의 특성을 분석하여 이것이 전달체계의 문제로 인해 발생한 것이 아닌지에 대한 검토가 반드시 필요하다.

다. 집행기구의 적절성

본 사업은 현금을 지원하는 사업이므로, 집행기구와 관련된 복잡한 문제는 크지 않은 사업이다. 다만 지방자치단체와의 협의 과정에서 집행기구의 추가나 조정의 요청이 있을 수 있다는 점에서 지방자치단체의 현황 확인이 필요하다.

‘지자체 재정부담 협의회 1차회의 결과 보고’(보건복지부 보육사업기획과, 2021. 6. 11.)에 따르면, 17개 광역지방자치단체를 중심으로 지방자치단체는 영아수당 도입에 따른 추가인력, 전담콜센터, 출산·보육관련 원스톱 창구의 마련을 요청한 바 있다.

이와 같은 지방자치단체의 요청은 지방자치단체 입장에서 볼 때 영아수당 도입에 따른 지방자치단체 특히 일선 행정복지센터의 업무부담 증가 가능성을 염두에 둔 것으로 보인다.

V. 비용 - 효과성 분석

1. 기대효과(성과)의 적정성

가. 기대효과의 명확성

영아수당(아동수당, 혹은 특정한 연령대에 국한되는 아동수당) 등의 기대효과에 대해서는 본 사업의 사업계획서에 명시된 것이 아니더라도 다양한 측면에서 이미 많은 논의가 이뤄지고 있다. 다만 문제는 이러한 수당 제도를 통해 달성할 수 있는 목표가 하나가 아니라 여럿이라는 점에서, 제도의 목적 내지는 기대효과에 대한 인식은 전문가별로 혹은 개인들 간에 다소 차이가 있다.

본 사업계획서에 명시된 기대효과는 다음과 같다.

□ 생애초기 영아(0~1세)에 대한 보편수당 지급을 통한 비용 지원을 확대하여 아동의 정서 발달, 안전한 양육환경 조성

① 일자리 효과

- 영아수당 도입은 일을 전제로 생애를 기획하는 남녀 청년세대들에게 결혼·출산이 장애가 되거나 일방의 부담으로 귀결되지 않도록 ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회’ 여건 조성에 집중될 수 있도록 기여
- 또한 육아휴직 등에 따른 시간 투입에 대한 비용 지원을 강화하며, 이에 따른 대체인력제도 안정화의 순환 작용을 유발하여 고용의 지속성·안정성에 기여할 수 있음

② 생활여건 영향

- 출산·양육 서비스 위주 정책 확장으로 출산을 고려함에 있어 양육비용 부담 경감
- 아동을 개별적 권리 주체로 가족과 사회가 함께 존중하고, 모든 제도 영역에서 아동 최우선의 이익을 고려하는 아동 중심 사회 실현
- 저출산을 초래하는 사회 구조적 요인에 집중하여 삶의 질을 높이고 미래에 대한 긍정적인 전망 제시 → 장기적으로 출산율 회복에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대

사업계획서에 제시된 기대효과는 용어에서 혼선이 있는 등 명확하게 설정되어 있다고 평가하기는 어려운 측면이 있다. 예를 들어 일자리 효과라고 되어 있는 기대효과의 세부 내용은 고용의 수요 측면이라기보다는 노동 공급의 장애요인에 해당하는 것으로, 이를 일자리 효과라고 표현하는 것은 오해를 초래할 수 있다. 사업계획서에 제시된 두 번째 기대효과인 생활여건 영향이라는 것도 전달하고자 하는 취지는 어느 정도 이해할 수 있지만, 이러한 수당 제도를 통해 달성하고자 하는 목표를 구체적으로 설명하지는 못하고 있다.

아동수당 또는 영아수당과 같은 제도의 취지에 대해서는 이미 어느 정도 사회적인 공감대가 형성되어 있기 때문에, 기대효과가 적절하게 설정되어 있지 않더라도 그것이 본 사업의 추진 자체를 부정적으로 평가할 정도의 문제는 아니다. 그러나 재정사업의 효과성을 검토하기 위한 성과지표를 설정하는 등의 구체적인 과정에서는 문제를 초래할 수 있다. 다만 본 사업의 경우에는 성과지표의 설정에 있어서도 실제로는 성과지표가 아니라 투입지표 혹은 긍정적으로 평가를 하더라도 중간 산출지표 정도만을 제시하고 있을 뿐이므로, 앞서 제시한 성과지표 설정과 관련된 문제가 부각되지 않았을 뿐이다.

나. 기대효과의 실현 가능성

효과성과 관련해서 사업계획에는 사업을 통해 얻고자 하는 중간결과와 최종결과가 제시되어야 한다. 본 사업의 경우 (1) 생애초기 영아에 대한 보편수당 지급을 통해 아동발달 (2) 「함께 일하고 함께 돌보는 사회」 조성, (3) 양육부담 경감을 통한 삶의 질의 향상 등을 사업목표로 하고 있다. 이러한 사업목표를 갖는 사업이 기대되는 성과를 낼 것인지 객관적으로 평가할 필요가 있다.

하지만 사업계획에는 해당 목표에 대한 객관적으로 측정 가능한 사업지표를 제시하고 있지 않아서 본 연구는 (1) 영아수당 지급이 출산율을 제고하는 효과가 있는지 (2) 아동의 발달에 긍정적인 영향을 끼치는지 그리고 (3) 모의 노동공급에 어떤 영향을 끼치는지를 논의하였다. 이러한 세 범주의 영향 중 아동의 발달에 미치는 영향에 대해서는 II장에서 포괄적으로 논의한 바 있다. 그리고 모의 노동공급에 미치는 영향에 대해서는 다음 절의 비용 측면에서 추가적으로 논의하기로 하고, 여기서는 출산율에 미치는 영향 등에 대해 언급하고자 한다.

본 연구에서는 해당 효과의 영향을 가늠하기 위해 각각의 기대되는 효과와 관련한 국내

외 선행연구를 위주로 정리하고 효과에 대한 함의점을 도출하고자 하였다. 참고로 본 절에서는 효과성 평가를 위한 별도의 계량 분석을 실시하지 않았다. 계량 분석은 기본적으로 과거의 영아수당과 유사한 정책의 효과를 추정하는 것에서 시작하는데, 영아수당과 유사한 정책을 찾기 어려울 뿐만 아니라 설령 유사 정책이 있다 하더라도 해당 정책의 평가를 위해 사용 가능한 국내 데이터가 매우 제한적이기 때문이다. 본 조사의 분석 대상인 영아수당 지원사업은 출산 이후 시설을 이용하지 않고 가정에서 아동을 양육하는 부모에게 금전적 지원을 제공하는 사업이다. 이 점에서 본 사업의 주된 성과목표는 출산을 증가보다는 양육 형태의 선택에 대한 형평성 또는 가정양육 장려 등에 가깝다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 추가적인 금전적 지원은 사전적으로 출산에 따른 가정의 부담을 감소시킴으로써 각 가정의 출산 결정에 영향을 미칠 가능성이 존재한다는 가설은 여전히 유효하다고 판단된다.

정부가 수립하는 양육 지원 정책은 다양한 형태를 취할 수 있다. 보육시설의 신설 및 운영에 대한 지원, 운영시간 확대, 질적 향상을 위한 투자 등의 간접적인 형태를 취할 수도 있고 또한 부모에게 직접 현금 또는 현물을 지원하는 형태를 취할 수도 있다. 영아수당 사업을 다른 양육 지원사업과 구별할 수 있게끔 하는 중요한 특징은 현금을 직접 지원한다는 점, 그리고 소득이나 자산 규모, 거주지 등에 대한 특별한 제한 없이 지원이 이루어진다는 점, 수혜자가 되기 위해서는 보육시설을 이용하지 않아야 한다는 점 등을 생각할 수 있다. 이 특징들을 고려했을 때 영아수당 지원사업과 유사성을 공유하는 정부의 지원사업으로는 기존에 존재하는 양육수당, 아동수당, 출산지원금 등을 생각할 수 있다. 양육수당은 금액의 차이가 있으나 본 사업과 매우 유사한 사업이다. 아동수당과 출산지원금은 출산에 따른 경제적 부담을 완화하는 효과를 기대할 수 있다는 점에서 본 사업과 유사하지만 중요한 차이점 또한 존재한다. 아동수당의 지급대상이 소득 수준, 자산규모 등 가정의 경제적 상태와 무관하다는 부분에서 본 사업과 유사하나 보육시설 이용 유무와 관계없이 지급된다는 점에서 차이가 있다. 지방자치단체가 지급하는 출산지원금의 경우 역시 보육시설의 이용 여부, 경제적 수준과 무관하게 지원된다는 부분에서 본 사업과 유사하나 거주지 및 출생순서에 따라 지원 규모가 달라진다는 점과 일시금 형태로 지급되는 경우가 다수 존재한다는 점에서 차이가 있다.

다. 성과지표의 적절성

사업계획서에서는 성과지표에 대해 ‘영아수당지급률’이라는 지표를 설정하고 있다. 그러나 이는 성과(performance, outcome)에 대한 지표로서는 적절하지 않다. 만약 이것을 성과지표로 삼는다면 사업의 목표 자체가 영아수당 지급이 되는 모순적인 상황이 발생하게 된다. 성과지표는 영아수당 지급을 통해 기대되는 사회적인 성과를 대표할 수 있는 지표로 설정해야 할 것이다.

사업계획서에서 제시한 영아수당지급률은 성과지표라기보다는 사업의 집행을 관리하기 위한 수단으로서의 지표로 활용될 수 있을 뿐이다. 그리고 이를 관리를 위한 지표로 활용하는 경우에도 그 시점 등이 명시되어야 할 필요가 있다. 예를 들어 어떤 특정 연도에 수급자 수의 추계 오차 등으로 인해 지급을 하지 못하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 이 경우에도 정책의 오류로 인해 생긴 문제라면, 수급권은 사라지지 않고 차기로 이연되는 형태가 될 것이다. 그리고 차기에 집행이 되기 때문에 결국은 누적 집행률은 100%에 수렴하게 된다. 따라서 기간을 명시하지 않을 경우에는 사업에 필요한 변수를 얼마나 정확하게 예측하여 잘 집행되고 있는지도조차도 적절히 평가할 수 없는 문제가 발생한다.

물론 대상연령 주민등록 인구수와 사전에 추정된 영아수당 수급자 수가 일치하지 않을 수 있다. 이에 대한 좀 더 자세한 내용은 전달체계 부분에서 이미 논의한 바 있다. 그럼에도 이것은 본 사업의 본질적인 성과 자체를 평가하는 것이라기보다는 본 사업의 전달체계의 효과성을 평가하는 측면이 강하다고 할 수 있다.

본 사업은 기대효과를 좀 더 명확히 설정하고, 그에 적절한 성과지표를 설정하는 것이 필요하다. 그리고 위에 언급한 바와 같이 본 사업의 목표 내지는 기대효과에 대해서는 전문가들 사이에서도 의견의 차이가 있을 수 있다는 점 등을 감안하여 적절한 의견수렴 과정이 필요할 것으로 보인다.

예를 들어 출산율 제고를 기대효과로, 그리고 출산율의 증가분을 본 사업의 성과지표로 설정할 수 있는가에 대해 논란의 여지가 있을 수 있다. 우선 정책이 추구하는 철학의 측면에서 볼 때 영아수당이 출산율 제고를 위한 정책인지에 대해서부터 전문가들 사이에서 의견의 차이가 있을 것이다. 2000년대 중반까지 우리 사회에서는 아동에 대한 현금지원을 출산율 제고를 위한 정책으로 인식하는 경향이 강했다. 그리고 현재도 지방자치단체에서 추진하고 있는 출산지원금 등의 다양한 프로그램을 보더라도 출산율 제고를 목표로 하고

있다. 그러나 최근 들어서는 이러한 수당 지급 정책이 출산율을 제고할 것인가에 대해 회의적인 시각이 강하다.

일단 정부의 현금지원, 특히 금액 등에서 일정한 제한이 있는 경제적인 지원이 과연 출산율을 제고할 수 있는가에 대한 회의적인 시각이 있다. 그리고 본 사업계획서에도 이러한 사회적 인식의 변화가 일부 반영되어 있는 것으로 추정된다. 사업계획서에는 출산율 제고의 목표에 대한 내용은 거의 제시하지 않고 있다.

출산율 제고 등을 성과지표로 설정하기 어려운 이유는 정책이 추구하는 방향에 대한 철학적인 차원에서의 차이, 그리고 출산율 제고에서의 한계 등 위에 언급한 요인 외에도 여러 기술적인 이유가 있다. 출산율(혹은 출생아수)라는 현상 및 지표는 매우 다양한 요인에 의해 영향을 받는다. 우리가 흔히 사용하는 출산율 지표 자체는 출산(출생아 수) 동향은 물론이고, 특정 시점에서의 인구구조 및 출산 행태의 변화 등에 따라 민감하게 달라질 여지가 있다. 일반적으로 합계출산율의 분모에 해당되는 인구집단과 주출산연령대의 인구가 차이를 보이기 때문에 발생하는 착시효과도 있다. 결혼 및 출산 연령이 상승하는 기간에는 합계출산율은 물론이고 출생아 수 등이 완결출산율 기대치를 밑도는 현상도 일시적으로 발생한다. 전염병으로 인한 사회환경 변화, 청년 노동시장의 악화 역시 결혼 및 출산의 시점에 영향을 미친다. 따라서 출산율을 성과지표로 설정하기 위해서는 이러한 제반 요인에 대한 평가가 이루어져야 하고, 그것을 토대로 기준선 시나리오의 출산율을 산정한 후에야 정책변화로 인한 출산율 목표치를 합리적으로 설정할 수 있다.

물론 일반적으로 제시되는 인구전망치를 기준선 시나리오로 활용할 수는 있다. 그러나 이 경우에도 사후적으로 다른 정책의 요인으로 인한 변화를 분리하여, 해당 정책의 추진으로 인한 순 효과를 구분하는 것은 매우 어려운 작업이 된다. 이러한 제반 요인을 감안할 때, 본 사업의 성과로서 출산율 등의 지표를 사용하는 것이 적절한지는 여전히 논쟁의 여지가 있다.

사업계획서에 제시된 생활여건 향상이라는 기대효과는 좀 더 구체적인 기대효과로 대체 혹은 구체화하여 성과지표와 연관시키는 가능성을 검토할 필요가 있다. 명확한 성과지표를 제안하기 위해서는 보다 충분한 연구가 선행되어야 하기에 어려운 부분이 있으나 몇 가지 가능성 정도는 생각해 볼 수 있다. 현금으로 수당을 지급하는 정책은 해당 수혜자 집단 모두에게 혜택이 되는 것은 분명하다. 그러나 정책이 궁극적으로 추구하는 것은 해당 수혜자 집단 전체보다는 그중에서도 아동양육에서 다소의 어려움을 경험하고 있는 집단으로 보는

것이 타당할 것이다. 따라서 그러한 집단의 비율이 수당 지급 후에 감소하는 등의 효과를 성과지표로 설정하는 것은 적어도 막연하게 ‘생활여건 향상’이라는 기대효과를 제시하는 것보다는 사업의 효과를 설명함에 있어 좀 더 도움이 될 여지가 있을 것으로 보인다.

2. 비용추정의 적정성

앞서 언급한 바와 같이 본 사업에서 중앙정부의 직접적인 비용 추정에 대한 검토는 다른 예타 사업에 비해서는 중요성이 높지 않다. 지원 금액이 이미 확정되어 있는 상황에서 비용 추정의 적정성에 대해 검토하는 것은 주로 해당 연령대 아동의 수를 정확하게 파악 또는 전망할 수 있는가, 그리고 제도를 위해 추가적으로 소요되는 비용이 있는가 하는 정도에 국한될 것이다. 물론 수당을 당초 계획과 달리 설정하는 경우에는 비용 자체가 크게 달라질 수 있을 것이지만, 적어도 본 절에서는 그러한 가능성은 논의하지 않는다.

가. 비용추계의 적절성: 해당 연령대 아동 수에 대한 검토

본 사업의 비용구조는 비교적 단순하다. 전체 비용은 수당과 해당 연령대 인구수의 수를 곱하여 결정되는 단순한 구조를 가지고 있다. 따라서 수당의 적정성 자체에 대해 논의하는 것이 아니라면 비용 추정의 적정성에 대해 논의하는 것은 주로 해당 연령대 아동 수 추정치의 정확성에 대해 논의하는 것이 된다.

현재 추가적인 검토를 진행하고는 있지만, 대상 연령대 아동 수 설정에 있어 큰 문제는 확인되지 않았다. 2020년의 코로나19 팬데믹의 유행과 그리고 그로 인해 초래되는 청년 노동시장의 변화 등으로 결혼 및 출산 행태에서 약간의 변화는 예상된다. 이에 따라 출생아 수가 사업계획서에서 검토한 것보다 더 줄어들 가능성을 배제할 수는 없다. 이에 대해서는 좀 더 정확한 추정치 산정 작업 등이 현재 진행 중이므로 추후에 다시 논의하기로 한다.

앞서 언급한 바와 같이 본 사업에서는 중앙정부의 직접적인 비용 추정에 대한 검토는 다른 예타 사업에 비해서는 크게 중요한 부분은 아니다. 단가, 그리고 수혜자의 수가 정해져 있다면, 중앙정부의 재정부담을 결정하는 가장 중요한 변수는 국고보조율이다. 따라서 국고보조율도 사업계획서 내용에 주어진 것을 기준으로 한다면, 추정치 자체에는 별다른 문제가 없을 것이다. 다만 사업계획서에서 제시한 국고보조율이 적절한 수준인가 하는 것은

중요한 문제이며, 이에 대해서는 현재 검토가 진행 중이다.

예타보고서는 통상 중앙정부의 입장에서 사안을 검토하는 경향이 강하다. 이에 따라 제도의 이행과 관련하여 현실적으로는 중요성이 높음에도 예타보고서에서 상대적으로 큰 비중으로 두지 않는 부분 중 하나가 지방정부의 부담이다. 지방정부 차원에서의 부담 능력의 문제 등에 대해서는 보고서의 다른 부분에서 논의한 바 있으므로, 여기서는 그에 대한 논의는 생략한다.

다만 비용추정의 정확성과 관련하여 본 사업의 경우 지방정부의 비용 추정에 대해서도 검증 및 관리가 필요하며, 사전적으로 발생한 오차에 대응하기 위한 업무절차에 대한 검토도 필요하다. 지자체 단위로 출생아 수를 추정하는 경우에는 국가 차원에서 출생아수를 추정하는 것보다 오차의 위험성이 커질 수 있다. 여러 여건의 변화 때문에 신생아 출산을 전후하여 지역 간에 인구이동이 이루어질 수 있기 때문이다. 기존에 아동수당의 경우에도 지자체 차원에서의 추정 오차로 인해 적시에 아동수당을 지급하지 못하는 사례가 발생한 바 있다. 따라서 영아수당의 경우에 그러한 문제를 최소화하는 절차에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

나. 추가 발생가능 비용 검토

본 사업의 계획에 포함되지 않은 추가적인 비용의 발생 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 예를 들어 지자체와의 협의 과정에서 콜센터의 필요성, 혹은 추가적인 인력의 필요성에 대한 의견이 제기된 바 있다. 그러나 이는 기존의 행정체계 내에서 자체적으로 흡수 가능한 부분으로 판단되어 본 보고서에서는 별도로 검토하지 않는다.

추가 발생가능 비용과 관련하여 더 중요한 문제는 재정지출 외에 광범위한 비용의 발생 가능성이다. 특히 가장 중요한 항목 중 하나는 영아수당 제도의 도입으로 인해 노동공급 감소 효과가 있는가 하는 문제라 할 수 있다. 별도의 시범사업 등이 진행되지 않은 상황에서 이에 대해 판단하는 것은 매우 어렵기 때문에, 기존의 선행연구들을 통해 검토해 보고자 한다.

영아수당 지원은 가구의 의사결정에 다양한 영향을 미칠 수 있다. 특히 가구의 노동 공급은 영아수당 지원과 직접적으로 관련되어 있다고 판단할 수 있으며, 그중에서도 아동의 주양육자의 노동공급이 크게 영향을 받을 것으로 보인다. 한국뿐만 아니라 많은 국가에서

아동의 주양육자를 아동의 어머니로 보고 있으며, 이에 따라 여성 고용에의 영향이 주된 관심사가 되고 있다. 최근 코로나19가 국내의 여성고용에 미친 영향을 다룬 보고서에서 여성의 고용률과 실업률이 남성에 비해 상대적으로 더 악화되었다는 수치를 제시하며, 이러한 현상이 나타난 원인 중 하나로 육아 부담을 지목하였다. 특히 코로나19 유행 이후 1년간 30~45세 여성 취업자 수 감소 중 기혼 여성의 기여율이 95.4%인 것으로 나타났으며,⁴¹⁾ 이를 바탕으로 추론할 때 영아수당이 신설될 경우 여성 노동공급에서 주된 변화가 나타날 가능성이 크다.

영아수당 지원이 여성 노동공급에 미칠 수 있는 영향은 다양하게 생각해 볼 수 있으나, 기본적으로 가정양육에 대한 상대적인 인센티브를 늘리는 정책이므로 노동공급을 증가시키기보다는 감소시키는 방향이 될 것으로 판단된다. 편의상 아동 출산을 전제하고 여성의 노동공급 상태 및 종사상 지위에 따라 정규직, 비정규직, 비경제활동으로 분리해서 영아수당이 여성 노동공급에 어떤 영향을 미칠 것인지 생각해 볼 수 있다.

정규직의 경우 육아휴직 사용이 비교적 자유로운 직군으로 가정했을 때 정규직 사이에서도 영아수당의 존재 여부와 무관하게 0~1세 아동에 대해 가정양육을 하고자 하는 가구가 있을 수 있다. 이 경우 영아수당은 해당 가구에 추가적인 소득을 발생시키지만 해당 가구의 노동공급에는 전혀 변화가 없을 것이다. 반면 육아휴직 사용은 가능하지만, 이에 따른 가구소득의 감소를 우려하여 아동이 0~1세인 모든 기간 혹은 그중 일부 기간 동안에 시설보육을 이용하고 노동소득을 획득하는 것을 원하는 가구가 있을 수 있다. 여기에 해당하는 가구들은 영아수당 도입으로 인해 가정양육에 따른 소득의 변화가 발생하므로 제도 도입 전의 계획을 변경하여 시설보육이 아닌 가정양육을 택하고 동시에 육아휴직을 기간을 증가시키는 결정을 할 수 있다. 이 경우 직장에 고용된 상태는 유지하게 되나 실질적인 근로시간은 감소하게 된다.

비정규직의 경우에도 정규직과 마찬가지로 퇴사에 따른 가구소득 감소를 우려하여 시설보육을 활용하고 대신 노동공급을 유지하는 가구들이 존재할 수 있으며, 영아수당의 신설은 일부 가구로 하여금 노동공급을 줄이고 가정양육을 택하게끔 하는 인센티브가 될 수 있다. 그러나 비정규직의 경우 육아휴직 제도를 이용하는 것이 상대적으로 어렵다고 생각하면 가정에서 자녀를 양육하기 위해서는 기존 직장에서의 퇴사가 불가피하게 된다. 이 경우

41) 오삼일·이종하, 「2020. 코로나19와 여성고용: 팬데믹 vs 일반적인 경기침체 비교를 중심으로」, BOK 이슈노트 No. 2021-8, 2021.

양육 시점 이전의 직장과의 고용 관계는 끊기게 되며, 실질적인 근로시간 또한 없어지게 된다.

마지막으로 영아수당 도입과 무관하게 경제활동을 하지 않았을 경우도 생각해 볼 수 있다. 이러한 가구의 경우 영아수당이 신설되는 상황에서 노동 공급에 대한 인센티브는 오히려 감소하므로, 노동공급에 대한 행태 변화는 없이 소득 증가 효과를 누리게 될 것으로 생각된다.

가구 단위가 아닌 보다 거시적인 관점에서의 효과에 대해 생각해 보면 앞서 본 행태 변화 외에도 추가적인 영향이 있을 것으로 여겨진다. 예를 들어 육아휴직이나 퇴사자가 증가할 경우 기업들은 대체인력을 채용하게 될 수 있으며 이 과정에서 경력자가 신규 인력으로 대체됨에 따른 기업의 생산성 변화 등 다양한 측면에서 제도의 영향이 나타날 수 있다. 이를 분석하기 위해서는 기업 단위의 상세한 인력 정보와 함께 정책의 외생적 변화 등에 대한 광범위한 검토의 여건이 확보되어야 함에 따라 실제로 실증분석을 수행하는 것이 용이하지 않을 것으로 생각된다. 따라서 가구 단위의 노동공급 행태 변화에 초점을 맞춘 선행 연구들을 검토함으로써 본 사업에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

국내 연구로는 한영선(2014)이 한국복지패널 자료를 활용하여 보육료 지원 및 양육수당이 기혼 여성의 노동공급 행태에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 양육수당은 기혼 여성의 전일제 노동 참여에 부정적 영향을 미친 것으로 나타났다. 그러나 분석에 포함된 기간에는 양육수당이 저소득층에만 지원되는 구조였다. 따라서 상대적으로 저임금 일자리에 종사하는 여성이 양육수당의 인센티브에 민감하게 반응하였을 것이라는 예상을 고려하면, 소득 수준과 관계없이 양육수당을 지급하는 현 상황과 비교했을 때 정책대상의 이질성으로 인해 부정적 효과가 상대적으로 크게 추정되었을 수 있다.

김미곤 외(2019)는 2010~2017년 기간 동안 구축된 시군구 패널자료를 활용하여 가정 양육수당이 여성의 노동공급에 미친 영향을 분석했다. 그 결과 양육수당 지원 정책이 기혼 여성의 경제활동참여율과 고용율을 낮추었다는 결론이 제시되었고 부정적 영향은 양육수당의 대상과 규모가 크게 확대된 2013년 이전 기간에 한정하여 나타났다는 점도 언급되었다. 이는 앞서 한영선(2014)에서 제시된 결과와 유사한 점이 있다. 두 선행연구를 통해 본 사업의 노동공급 효과를 추정해보면 영아수당 도입으로 인해 노동공급의 양적 측면에는 부정적 효과가 나타날 가능성이 있으며, 특히 저소득 계층을 중심으로 이러한 효과가 집중될 가능성이 높을 것으로 예상해 볼 수 있다.

해외 연구로는 영아수당과 유사한 제도를 도입한 경험이 있는 노르웨이 사례를 이용하여 노동공급 효과를 분석한 연구들이 존재한다. Kornstad and Thoresen(2007)은 노동공급 형태와 아이돌봄 형태의 조합에 대해 최적 선택을 수행하는 이산선택모형을 이용하여 1998년의 노르웨이 가정양육수당 제도 변화가 노동공급에 미친 영향을 분석하였다. 그 결과 여성의 노동공급이 9%가량 감소하는 것으로 나타났는데, 시설보육 공급량이 충분하다고 가정할 경우에는 노동공급 감소의 효과가 크게 줄어든다는 점을 결과를 제시하였다. 노동시장 환경, 보육 관련 제도, 환경 등의 다양한 측면에서 1998년의 노르웨이와 현재의 우리나라를 단순 비교하는 것은 어렵지만, 양질의 시설보육이 수요를 충분히 충족시키는 경우 가정양육에 따른 금전적 지원이 강화되더라도 노동공급이 상대적으로 덜 감소할 수 있다는 시사점은 유효할 것으로 판단된다.

노르웨이의 정책이 노동공급에 미치는 영향에 대해 분석한 다른 연구들로는 Schone(2004), Drange(2015), Ronsen(2009) 등이 존재한다. Schone(2004)는 삼중차분법을 활용하여 거시경제 충격을 통제하여 분석한 결과 여성 노동공급이 감소하였다는 결론을 도출하였다. Drange(2015)는 가족 구성을 통제한 후 각 표본가정이 가정양육수당 정책에 노출되는 정도의 차이를 활용하여 이중차분법을 수행한 결과 Schone(2004)과 동일하게 가정양육수당 도입이 여성의 노동시장 참여를 4%p가량 감소시켰다는 결론을 제시하였다. Ronsen(2009)은 1998년 시점에서 4년 뒤 여성 고용이 감소하였으며, 고용 상태를 유지하는 여성도 휴직 상태일 가능성이 높다고 분석하였다. 고용 감소의 크기는 1주 당 3.75시간이며 이는 20% 감소에 해당한다고 제시하였으며, 보다 단기적인 효과를 분석하였을 경우에 비해 감소폭이 크다고 주장하였다.

노르웨이 사례를 분석한 또 다른 연구로 Bettinger et al.(2014)가 있다. 이 연구는 가정양육수당의 정책대상인 3세 이하 아동의 순위 형제자매에 미친 영향, 특히 아동 발달의 측면에서의 영향에 대해 분석했다. 그 결과 순위 형제자매의 10학년 기준 GPA에 통계적으로 유의한 긍정적 영향이 있다는 결과를 제시했다. 이 선행연구는 형제자매의 학업 측면에서 긍정적인 영향이 나타난 이유를 어머니의 노동공급 감소로 지목했으며, 결과적으로 양육수당이 여성의 노동에 부정적 영향을 끼쳤음을 시사하고 있다.

노르웨이 사례에 대한 연구들을 종합해 보면 대체로 일관되게 가정양육수당 도입이 여성의 노동공급에 부정적인 영향을 미쳤다는 결론을 내리고 있다. 본질적으로 가정양육수당은 보육 목적으로 외부 시설을 이용하지 않고 각 가정이 직접 아동을 양육하는 것에 추가적인

인센티브를 제공하는 것이므로 노동공급에 대한 부정적 효과가 있다는 결과가 그리 놀라운 것은 아니다.

노르웨이 외에도 독일과 필란드 등의 국가에서 가정양육에 추가적인 보상을 제공하는 방식의 제도를 도입했다. 독일의 경우 2013년 신설된 독일의 가정양육수당(Betreuungsgeld)과 공보육시설 이용 대상이 확대되는 개편이 동시에 실시되었다. 공보육시설 이용 대상 확대는 아동 돌봄형태에 대한 선택지를 확장함으로써 여성의 노동공급에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 이러한 두 정책이 동시에 실시됨에 따라 가정양육수당의 노동공급 효과를 별도로 분리하여 분석을 수행하는 데 한계가 있다. 그러나 독일 연방 차원이 아닌 주정부의 정책 효과를 분석한 선행연구는 존재하며, Gathmann and Sass(2018)가 그 예이다. 이 연구는 독일의 튀링엔(Thuringia)주가 2006년 시행한 가정양육 장려 정책의 효과를 분석하였다. 당시 정책대상은 2세 아동이었으며, 각 가정의 다양한 상황을 고려하여 월 150~300 유로 수준의 지원이 이뤄졌다. 분석 결과 아동의 연령이 1~2세인 그룹에서도 여성의 노동공급에 유의한 변화는 없었다는 결과가 제시되었다. 그러나 한부모가정, 저숙련 노동자가정, 저소득가정, 비EU가정 등 상대적으로 열악한 상황에 있을 것으로 예상되는 가정에 대한 분석에서는 노동공급이 크게 감소하는 결과가 나타났다. 이는 우리나라의 선행연구에서 관찰되는 시사점과 유사한 면이 있으며, 노동공급의 감소 효과가 저소득 계층에서 상대적으로 크게 나타날 가능성이 있다는 점을 시사한다.

핀란드의 사례를 분석한 연구로는 Osterbacka and Rasanen(2021)이 있다. 이 연구는 고용 상태로의 복귀 시점에 대한 분석과 함께 이질성에 대한 분석과 동적효과에 대한 분석을 실시했다. 지방정부 수준에서의 보조금 변화를 활용한 실증분석 결과, 가정양육수당의 증가는 가정양육 증가에 영향을 미침으로써 여성의 노동시장 복귀 시점을 늦추는 결과를 가져왔다고 추정하였다. 효과의 이질성 측면에서는 노동시장 참여 정도가 낮으며 잠재적으로 기대할 수 있는 소득이 낮은 집단에서 노동시장 복귀 시점이 늦어지는 효과가 나타난다는 결과를 제시하였다. 이질성은 아동의 연령에 대해서도 존재하였는데, 아동의 나이가 증가함에 따라 가정양육수당 증가의 효과가 점차 사라지며 아동이 2세가 되는 시점에는 효과가 없는 것으로 나타났다.

전체적으로 가정양육수당의 도입은 여성의 노동공급에 부정적 영향을 미치는 것으로 보이며, 이는 수당의 성격을 고려했을 때 합리적으로 예측할 수 있는 결과로 생각된다. 부정적 영향이 경제 전체적으로 유의미하게 나타날 것인지는 단언하기 쉽지 않으나, 만약 영향

이 나타날 경우에는 저소득 계층을 중심으로 나타날 가능성이 크다고 볼 수 있다. 또한 본 사업의 정책대상인 0~1세 아동의 경우 이미 대다수가 가정양육 형태의 돌봄을 받고 있다는 것을 고려하면 노동시장 전체에 대한 충격은 제한적일 것으로 보인다.

3. 비용 대비 효과성

예비타당성 조사 보고서의 표준적인 지침에는 비용 대비 효과성에 대해 검토하도록 하고 있다. 그러나 그러한 지침을 효과적으로 적용할 수 있는가는 사업의 특성에 따라 크게 달라질 수 있다. 사회 분야 재정사업 중에는 비용-편익의 시각에서 사업을 검토하는 것이 가능하고 또 유용한 사업도 있는 반면, 전혀 그렇지 않은 사업들도 있기 때문이다.

결론부터 언급하면, 본 사업은 비용 편익의 시각에서 검토할 수 있는 부분이 제한적인 후자의 사업에 해당된다고 판단된다. 비용-편익 분석에서 사업을 검토하는 것이 유용한지, 가능한지 등을 결정하는 요인 중 하나가 명시적 혹은 암묵적으로 재분배 효과를 목표를 하고 있는가 하는 점이다. 물론 사업에 따라 재분배 효과는 최종적인 목표라기보다는 목표를 달성하기 위한 중간적인 산출물일 수도 있다.

재분배 효과를 포함하는 사업에 대해 비용효과성 측면에서 사업을 검토하기 어려운 이유는 다음과 같이 이해할 수 있다. 어떤 정책이 순수하게 재분배를 목적으로 하는 사업이고, 그것에 따른 행정 비용 혹은 사중손실(deadweight loss) 등의 비용 및 행태변화로 인한 사회적 비용이 존재하지 않는다고 가정해 보기로 한다. 그리고 사전적인 불평등이 존재하지 않는다고 가정하면, 해당 사업의 순비용은 0이 될 것이다. 즉 일반적으로 자원이 투입되어 그 자체로는 소멸하면서 다른 사회적인 재화를 창출하는 공공부문의 생산(여기서의 생산에는 물적인 생산만이 아니라 서비스의 제공도 포함되는 개념)과는 달리 소멸되는 것은 없다. 단지 이전이 이루어질 뿐이다. 따라서 이러한 사업의 편익은 재분배 효과를 통해 사회적 효용이 증가하는 것이 핵심이 된다. 즉 불평등이 존재하고 한계효용 체감의 법칙이 적용되면서 공리주의적이 시각에서의 사회후생 함수를 가정한다면, 사회후생이 증가하는 것이다. 그럼에도 불구하고 이런 경우조차도 이전액을 포함하는 등의 접근은 그다지 유효하다고 보기 어렵다. 즉 기본적으로 기존의 전통적인 비용 편익 분석의 틀과는 다른 기준이 적용되기 때문이다.

본 사업은 비록 명시적으로는 재분배를 사업의 주요 기대효과로 설명하고 있지 않지만,

암묵적으로 재분배를 주요 목표 혹은 중간단계의 산출로 가정하고 있다. 재분배를 통해 상대적으로 아동양육에 더 어려움이 큰 집단을 지원하는 것을 1차적인 목표로 하고 있기 때문이다.

물론 본 사업과 같은 경우에도 비용 대비 효과성을 논의하는 것이 항상 무의미한 것은 아니다. 예를 들어 사회가 추구하는 일정한 정도의 재분배 효과가 목표라 할지라도, 그러한 정책을 더 적은 사회적 비용으로 달성하는 것이 더 효과적이라는 시각은 여전히 유효할 수 있기 때문이다. 더 적은 비용으로 동일한 목표를 달성한다는 것은 행태변화로 인한 효율비용(efficiency cost)이 작아지는 것을 의미할 수도 혹은 맥락에서 따라서는 그와 연관성을 가질 수도 있는 것이기는 하지만, 재정지출의 규모 자체를 불필요하게 크게 만드는 것을 의미하는 것일 수도 있기는 하다.

그러나 재분배를 초래하는 정책에서 다루어야 하는 요인은 매우 다양하다. 그중에는 사회의 수용성도 하나의 중요한 요인이 될 수 있다. 따라서 일반적으로 선별적인 지원이 보편적인 지원보다 더 효과적임에도 불구하고, 모든 상황에서 선별적인 지원이 반드시 보편적인 지원을 압도하는 절대적인 최선의 정책은 아닐 수도 있다. 이러한 이유 때문에 많은 나라들이 소득계층과 무관한 수당 제도를 광범위하게 도입하고 있기도 하다.

아동양육환경 개선을 위한 제도에서 선별적인 요소를 강화해야 하는 것인지 혹은 보편적인 수당 제도로 가는 것이 불가피한 또는 바람직한 것인지에 대한 판단은 예타보고서라는 본 보고서의 특성을 감안할 때, 여기서 논의할 수 있는 범위를 넘어서는 문제라고 판단된다.

Ⅵ. 종합평가 및 정책제언

1. 종합평가표를 활용한 사업의 종합판단

가. 종합평가의 개요

예비타당성조사의 마지막 단계는 앞서 검토되었던 ‘경제사회 환경 분석, 사업설계의 적정성 분석, 비용-효과성’ 분석 결과를 종합하여 사업의 추진 여부에 대한 최종적인 판단 결과를 도출하는 단계이다.

통상적으로 예비타당성조사의 종합평가에는 다기준분석(Multi-criteria Analysis) 방법론 중 하나인 분석적 계층화법(Analytic Hierarchy Process, AHP)을 활용하고 있다. AHP 방법론은 의사결정의 목표 또는 평가기준이 다수이며 개별 평가기준에 대해 서로 다른 선호도를 가진 대안들을 체계적으로 평가할 수 있도록 지원하는 의사결정 기법의 하나이다.

과거의 복지 및 소득이전사업은 다른 예비타당성조사 사업과 동일하게 AHP 평가 방법론을 통한 종합평가를 수행하였다. 그러나 최근 기획재정부에서는 「예비타당성조사 제도 개편방안」(관계부처 합동, 2019. 4. 3.) 수립과 함께, 사회·경제적 여건 변화를 반영한 ‘복지·소득이전 사업의 평가방식 개편(안)’을 발표하였다. 복지사업에 기존 SOC 평가 방식을 그대로 적용하는 것이 적절치 않다는 다수 전문가의 지적에 따라, 기존의 시행·미시행의 이분법적 평가를 지양하고 수혜대상과 전달체계 보완 등을 위한 컨설팅 기능을 강화하고자 하였다. 기존 정책성 분석과 경제성 분석 항목을 토대로 수행되었던 AHP 구조의 평가항목 또한 개편하여 ‘경제사회 환경 분석, 사업설계의 적정성 분석, 비용-효과성 분석’ 항목에 대한 항목별 점검방식으로 전환하였으며, 예비타당성조사 결과는 각 항목별 대안 제시에 중점을 두어 예비타당성조사를 사전점검 및 사업계획 보완의 기회로 활용하고자 하였다.

‘영아수당 지원사업’은 기타재정사업 중 복지 및 소득이전 사업에 해당됨에 따라, 「예비타당성조사 운용지침」(기획재정부, 2021.1.1.) 제47조(경제사회 환경 분석), 제48조(사업설계의 적정성 분석), 제49조(비용-효과성 분석)의 항목에 대한 검토를 수행하였으며, 제50조(종합평가) 제6항에 규정된 기준에 따라 종합평가를 수행하고자 한다.

나. 평가대상(주무부처 사업계획)

본 사업은 앞서 언급한 바와 같이 ‘복지 및 소득이전’ 사업 유형에 해당된다. 주무부처는 예비타당성조사 요구서 및 사업계획서를 통해 사업추진의 목적, 구체적인 지원 대상, 지원 요건, 지원금액 또는 지원률, 사업진행 절차 및 전달체계 등을 제시한 바 있다. 본 종합평가에서는 타 예비타당성조사와 달리 주무부처의 사업계획을 ‘평가 대상 기본(안)’으로 설정하고 종합평가를 수행한다. 평가 대상 기본(안)에 대한 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

- 사업 내용
 - 지원 내용: 2022년 이후 출생한 만 2세 미만 아동 중 어린이집 및 종일제 아이돌봄서비스를 이용하지 않는 아동에게 영아수당(단계적 인상*) 지원**
 - * 단계적 인상안: ('22) 30만원 → ('23) 35만원 → ('24) 40만원 → ('25) 50만원
 - ** 어린이집 및 종일제 아이돌봄서비스 미이용 아동은 본 사업을 통해 영아수당(현금) 지원, 시설이용아동은 보육료 지원사업 등에 포함하여 영아수당(바우처) 지원
- 총사업비(중기재정지출 4개년 기준): 7조 5,540억원
 - 국비 5조 1,629억원, 지방비 2조 3,813억원
- 사업수행주체: 보건복지부, 지방자치단체
- 사업기간: 2022~2025년(계속사업)

다. 조사대상 집단

복지 및 소득이전사업 예비타당성조사의 종합평가에는 조사에 참여한 연구책임자뿐 아니라 해당 분야의 전문가가 참여하게 된다. 최종적으로 종합평가에 참여하는 집단구성원들은 의견을 종합하여 최종적인 의사결정에 도달하게 된다. 그러므로 최종결론을 위한 의사결정 집단 구성은 공정하고 투명하게 이루어져야 한다.

「예비타당성조사 운용지침」(기획재정부, 2021. 1. 1.)에서는 예비타당성조사 종합평가를 위한 평가 참여자에 대하여 규정하고 있다. 해당 지침 제11조(분과위원회)에 따르면, 예비타당성조사 등의 종합평가를 위하여 ‘사회복지·소득이전 분과위원회’를 두고 분과위원회 위원은 종합평가를 실시하도록 하고 있다. 각 분과위원회 위원은 위원회의 민간위원 2명, 해당사업 예비타당성조사 등의 책임연구원(Project Manager, PM)을 포함한 연구진 3명이 되며, 분과위원장은 위원회의 민간위원 중에서 위원장이 위촉한다.

본 조사에서는 이를 준용하여 「예비타당성조사 운용지침」에 따라 종합평가 참여자 총

10인을 구성한다. 먼저 예비타당성조사 사업에 대한 책임연구원을 포함한 연구진 3명, 재정사업평가위원회 사회복지·소득이전 분과위원회의 위원 2명이 평가에 참여하게 된다. 이 밖에 관련 분야의 전문가로 구성된 분과위 위촉위원 5명이 추가적으로 선정되어 종합평가에 참여하게 된다.

복지 및 소득이전 사업의 ‘평가표를 통한 종합평가’에서는 AHP 종합평가와 같이 최대·최소 결과 값을 제외한 결과 값을 토대로 종합평가 결과를 산출한다.

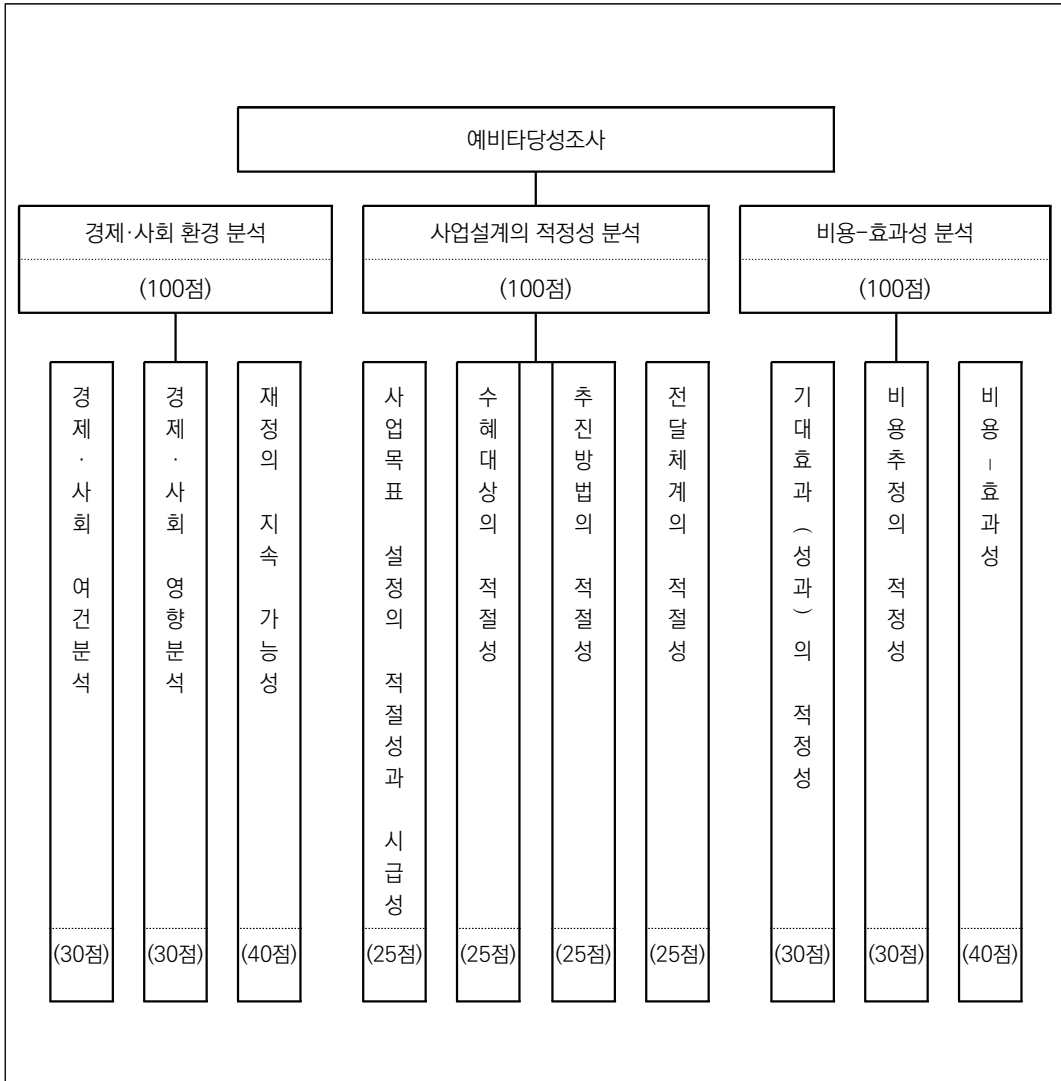
라. 종합평가 구조 및 평가항목

본 종합평가의 최종목표는 예비타당성조사에서 검토된 ‘경제사회 환경 분석, 사업설계의 적정성 분석, 비용-효과성 분석’의 결과를 종합하여 사업 시행에 대한 타당성 여부를 판단하는 것이다. 부수적으로는, 사업계획의 타당성이 미흡할 경우 선결 조건의 제시나 대안 추진을 전제로 ‘조건부 추진’, ‘사업 재기획’의 결론을 도출할 수 있다.

「예비타당성조사 운용지침」(기획재정부, 2021. 1. 1.)에 따른 종합평가의 구조를 세부적으로 살펴보면 각 평가영역은 동일하게 100점으로 구성된다. 첫 번째 영역인 ‘경제사회 환경 분석’은 하위 평가항목으로 경제사회 여건분석(30점), 경제사회 영향분석(30점), 재정의 지속가능성(40점)을 포함한다. 두 번째 영역인 ‘사업설계의 적정성 분석’은 하위 항목이 동일하게 25점씩 배분되어 있으며, 사업목표 설정의 적절성 및 시급성(25점), 수혜대상의 적절성(25점), 추진방법의 적절성(25점), 전달체계의 적절성(25점)을 포함한다. 마지막 영역인 ‘비용-효과성 분석’ 영역은 기대효과(성과)의 적정성(30점), 비용추정의 적정성(30점), 비용-효과성(40점)이 포함된다. 기존 정량적 수치(B/C ratio)로 대체되었던 비용-효과성 평가항목 외 ‘장기재정 측면’과 ‘기대효과의 적정성’을 고려한 정성적 분석 또한 평가항목에 포함한다는 것이 특징이다.

여기에 더하여 사업 특성에 따라 필요 시 사업의 특수성을 반영하는 추가평가항목을 고려하게 되나 본 조사에서는 추가평가항목을 고려하지 않았다. 이상을 반영하여 본 사업의 종합평가 구조를 정리하면 [그림 VI-1]과 같다.

[그림 VI-1] 예비타당성조사 종합평가 계층 구조



각 평가항목의 내용 및 평가기준을 정리하면 <표 VI-1>과 같다.

〈표 VI-1〉 영아수당 지원사업 예비타당성조사 평가항목 및 세부 평가내용

영역	평가항목 및 세부 평가기준
경제·사회 환경 분석 (100점)	① 경제·사회 여건분석(30점)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해결해야 할 경제·사회 문제가 적절하게 파악되었는가?
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해당 경제·사회 문제해결을 위해 유사한 내용의 민간·지자체·재정사업이 존재하는가?
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해당 문제를 해결하기 위해 정부가 개입하는 것이 적절한가?
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 우리나라 경제규모, 복지제도 발전단계 등에 비추어 사업추진이 적절한가?
	② 경제·사회 영향분석(30점)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해당 사업이 우리나라가 직면한 경제·사회문제를 해결에 기여할 수 있는가?
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 동 사업 추진에 대한 사회적 의견수렴은 충분히 되었는가?
	<ul style="list-style-type: none"> * 기존집단의 반발, 국민 다수의 반대여론 등 사업추진에 따른 사회갈등 가능성 검토
사업설계의 적정성 분석 (100점)	③ 재정의 지속가능성(40점)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 향후 재정에 미치는 부담은 충분히 고려되었는가?
	<ul style="list-style-type: none"> * 유사한 사업과의 비교·검토
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업 추진을 위해 장기적으로 안정적인 자원 조달이 가능한가?
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업의 중장기적 재정소요에 변동 위험성은 검토되었는가?
	① 사업목표 설정의 적절성과 시급성(25점)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업목표는 구체적이고 명확하게 설정되었는가?
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해당 사업을 통해 사업목표 달성이 가능한가?
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정부 정책방향, 상위계획 및 관련 계획과의 연계성과 우선순위가 높은가?
	② 수혜대상의 적절성(25점)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수혜대상이 명확히 정의되고 사업목표에 부합하는가?
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 실질적인 수요에 대한 충분한 검토가 있었는가?
<ul style="list-style-type: none"> ■ 실제 사업대상 외의 사람들이 혜택을 받을 가능성이 높지는 않은가? 	
③ 추진방법의 적절성(25점)	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 추진방법이 사업목표·수혜대상을 고려하여 적절히 설계되었는가? 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업추진주체(공공/민간, 중앙/지방)의 역할구분이 명확히 설정되었는가? 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 동일한 분야·부문의 다른 사업과 적절한 정책조합을 이룰 수 있도록 설계되었는가? 	
④ 전달체계 적절성(25점)	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 전달체계가 명확하고 구체적으로 제시되어 있는가? 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 수요자 접근이 용이하도록 전달체계가 구성되어 있는가? 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업을 성실히 수행할 수 있도록 집행기구의 인적·물적·제도적 자원은 적절한가? 	
비용 -효과성 분석 (100점)	① 기대효과(성과)의 적정성(30점)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업목표 등과 비교하여 동 사업으로 기대되는 효과(성과)가 명시적으로 제시되었는가?
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업계획에 따라 사업 시행시 효과(성과)가 충분히 나타날 것으로 기대되는가?
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 향후 성과관리 계획 및 성과지표 등이 적절히 제시되었는가?
	② 비용추정의 적정성(30점)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비용추계가 적절히 이루어졌는가?
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업추진과정에서 추가적으로 발생 가능한 비용이 모두 포함되었는가?
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수요 변동에 따라 증가 혹은 감소하게 되는 비용의 범위는 검토되었는가?
	③ 비용-효과성(40점)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업의 효과성이 있는 것으로 추정되는가?
<ul style="list-style-type: none"> ■ 성과 대비 비용은 적정 수준인가? 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 제시된 사업계획 대비 비용효과적인 정책수단에 대한 검토가 이루어졌는가? 	

마. 종합평가 방법

1) 평가 등급별 평가 점수

평가영역(100점) 내 각각의 평가항목에 대하여, <표 VI-2>의 평가 등급별 평가 점수 기준에 따라 각 평가자는 점수를 부여하게 된다. 40점이 배정되어 있는 ‘재정의 지속가능성’, ‘비용-효과성’ 평가영역은 각 평가 구간에 대하여 적정(40~35점), 보통(34~28점), 미흡(27점 이하)으로 설정되어 있다. 또한 30점이 배정되어 있는 ‘경제사회 여건분석’, ‘경제사회 영향분석’, ‘기대효과(성과)의 적정성’, ‘비용추정의 적정성’ 평가 영역에 대해서는 각 평가 구간에 대하여 적정(30~26점), 보통(25~21점), 미흡(20점 이하)으로 배분되어 있다. 마지막으로 25점이 배정되어 있는 사업설계의 적정성 하위 4개 평가항목 ‘사업목표 설정의 적절성과 시급성’, ‘수혜대상의 적절성’, ‘추진방법의 적절성’, ‘전달체계의 적절성’에는 각 평가 구간에 적정(25~22점), 보통(21~18점), 미흡(17점 이하)으로 배분되어 있다.

<표 VI-2> 평가 점수별 평가 등급

점수 기준	적정	보통	미흡
40점 기준	40~35점	34~28점	27점 이하
30점 기준	30~26점	25~21점	20점 이하
25점 기준	25~22점	21~18점	17점 이하

2) 평가 결과 산정 방식

영역별 100점이 배분되어 있는 3개의 영역에 대한 평가를 수행 후 세 가지의 결과를 토대로 평가 결과가 산정된다. 3개 영역 모두 85점 이상이라면 원안대로 사업을 시행하며, 2개 영역 이상이 70점 미만이라면 사업을 다시 기획하여 예비타당성조사를 재요구 해야 한다. 이러한 점수요건에 해당하지 않을 경우에는 대안 추진을 조건으로 사업을 시행한다.

- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> A. 부처의 사업계획 원안대로 사업 시행 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 3개 영역 모두 85점 이상 <input type="checkbox"/> B. 대안 추진을 조건으로 사업 시행 <ul style="list-style-type: none"> ▪ A 또는 C 이외의 경우 <input type="checkbox"/> C. 사업 전면 재기획 후 조사 재요구 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2개 영역 이상이 70점 미만 |
|---|

〈표 VI-3〉 복지 및 소득이전사업 평가 결과 산정 방식

경제사회 환경 분석		Low (70점 미만)			Medium (70점 이상~85점 미만)			High (85점 이상)		
		Low (70점 미만)	Medium (70점 이상 ~85점 미만)	High (85점 이상)	Low (70점 미만)	Medium (70점 이상 ~85점 미만)	High (85점 이상)	Low (70점 미만)	Medium (70점 이상 ~85점 미만)	High (85점 이상)
비용- 효과성 분석	Low (70점 미만)	C	C	C	C	B	B	C	B	B
	Medium (70점 이상 ~85점 미만)	C	B	B	B	B	B	B	B	B
	High (85점 이상)	C	B	B	B	B	B	B	B	A

바. 종합평가 결과

본 사업에 대한 종합평가 결과 경제사회 환경 분석은 80.4점, 사업설계의 적정성 분석은 78.9점, 비용효과성 분석은 78.6점으로(〈표 VI-4〉), 대안 추진을 조건으로 사업을 시행하는 것으로 결론이 도출되었다(〈표 VI-5〉).

분과위에서는 경제사회 환경 분석과 관련하여 보육료(바우처) 포함 여부, 2세 이상 아동에 대한 통합지원 여부와 같은 사업대상 범위에 관한 추가검토의 필요성이 제기되었다. 사업설계의 적정성과 관련하여서는 (1) 맞벌이 가구의 어린이집 선택가능성 축소, 양육위험 가족의 가정양육 전환에 따른 양육방임 가능성 등 사업 추진 시 우려되는 문제점 보완 방안 마련 (2) 재원분담비율, 지자체 유사사업 조정 등 이해관계자와의 추가 협의를 통해 구체적 사업시행방안 마련 (3) 출생아 수 추정의 불확실성을 고려하여 예산추계 대안을 마련할 필요성이 제기되었다. 마지막으로 비용-효과성 분석과 관련하여서는 기대효과 및 성과 지표 등을 구체적으로 제시할 필요성이 제기되었다. 총평의 구체적인 내용은 〈표 VI-6〉과 같다.

〈표 VI-4〉 평가자별 종합평가점수

구 분	평가자 1	평가자 2	평가자 3	평가자 4	평가자 5	평가자 6	평가자 7	평가자 8	종합점수
■ 경제사회 환경 분석	83	80	81	80	80	80	77	82	80.4
- 경제사회 여건분석	25	25	25	25	30	23	21	26	25.0
- 경제사회 영향분석	28	21	22	27	25	24	21	25	24.1
- 재정의 지속가능성	30	34	34	28	25	33	35	31	31.3
■ 사업설계의 적절성 분석	80	74	68	69	84	86	84	86	78.9
- 사업목표 적절성·시급성	17	19	15	18	20	21	22	23	19.4
- 수혜대상의 적절성	22	19	15	17	22	23	18	23	19.9
- 추진방법의 적절성	20	17	15	17	22	21	22	18	19.0
- 전달체계의 적절성	21	19	23	17	20	21	22	22	20.6
■ 비용-효과성 분석	87	66	80	69	82	78	82	85	78.6
- 기대효과(성과)의 적절성	25	20	21	20	25	20	21	25	22.1
- 비용추정의 적절성	28	21	25	21	22	24	26	26	24.1
- 비용-효과성	34	25	34	28	35	34	35	34	32.4
총 점(300)	250	220	229	218	246	244	243	253	237.9

〈표 VI-5〉 평가자별 종합의견

구 분	평가자 1	평가자 2	평가자 3	평가자 4	평가자 5	평가자 6	평가자 7	평가자 8	종합집계
A. 원안 추진									
B. 대안 추진	√	√	√		√	√	√	√	√
C. 사업재기획				√					

〈표 VI-6〉 분과위 총평

<p>1. 경제사회 환경 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 장기적으로는 사업대상 범위* 등 사업구조 설계에 대한 추가 검토 필요 <ul style="list-style-type: none"> * 보육료(바우처) 포함 여부, 2세 이상 아동에 대한 통합지원 여부 <p>2. 사업설계의 적정성 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 맞벌이가구의 어린이집 선택가능성 축소* 우려, 양육위험가족에서 가정양육으로의 전환에 따른 양육방임 발생 가능성 등 사업 추진시 우려되는 문제점 보완방안 마련 필요 <ul style="list-style-type: none"> * 보육서비스 이용자 수 감소에 따른 영아보육서비스 공급자 감소 우려 ○ 재원분담비율, 지자체 유사사업과의 조정 등 이해관계자와의 추가적인 협의를 통해 구체적인 사업시행방안 마련 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 지방재정부담 심의위원회, 사회보장심의회(사회보장 신설·변경 협의) 등 ○ 출생아 수 추정의 불확실성 고려 시, 예산추계 대안을 마련할 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 출생아 수에 대한 현실적인 추계 필요 <p>3. 비용-효과성 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 기대효과·성과지표* 등을 구체적으로 제시할 필요 <ul style="list-style-type: none"> * 현재 제시된 성과지표(영아수당지급률)은 전달체계에 대한 성과지표일 뿐 목표에 대한 본질적인 성과를 평가하기 위한 지표 마련 필요
--

〈표 VI-7〉 예비타당성조사 결과

사업명	요구 총사업비(억원)	조사결과	
		총사업비(억원)	평가결과
영아수당 지원사업	75,439	75,439	조건부 추진

- 주: 1. '조건부 추진' 평가결과에 따라 주무부처는 분과위 총평을 반영한 후속조치를 먼저 성실하게 이행할 필요
 2. 총사업비는 국비와 지방비를 합산한 액수로 중기재정지출 4개년 기준임
 3. 당초 사업계획상 총사업비는 9조 4,967억원이었으며, 7조 5,439억원의 요구 총사업비는 수정 사업계획상 총사업비임

2. 종합결론 및 정책제언

가. 종합결론

‘영아수당 지원사업’은 여러 측면에서 기존의 전통적인 예타 검토의 틀에서 검토하기에는 어려운 점이 많은 사업이다. 비록 예타 검토의 범위가 확대되어 사회 분야 등에 대해서도 검토를 하는 사업들이 확대되었음에도 불구하고, 예타라는 것이 기본적인 출발은 비용 편익 분석에서 시작한다고 할 수 있다. 그에 반해 본 보고서에 다루는 사안은 비용 편익의 틀에서 검토하기 매우 어려운 측면이 강하기 때문이다.

본 조사에서는 복지 및 소득이전 사업의 종합평가 구조를 토대로 ‘경제사회 환경 분석’, ‘사업설계의 적절성 분석’, ‘비용-효과성 분석’으로 구분되는 세 가지 평가항목에 대한 검토를 수행하기 위한 시도를 하였다. 그럼에도 불구하고 일부 항목의 경우에는 구체적인 논의를 하는 것이 본 사안과 관련하여 크게 의미가 없는 경우도 있었다. 반면 기존의 예타 보고서 평가 항목에서 대체적으로 심도 있게 검토하지 않은 측면 중 일부는 본 사업의 경우에 매우 중요하였다.

예를 들어 유사중복 사업의 경우에는 단순히 기존 사업이 존재하기 때문에, 추가적인 사업의 확대에 감안해야 한다는 정도를 훨씬 넘어서는 심도 있는 검토가 필요한 부분이었다. 앞서 언급한 여러 어려움에도 불구하고 기존의 평가 체제를 유지해야 하는 것이 불가피한 측면이 있어, 가급적인 다른 예타와 유사한 순서로 검토내용 및 결론을 요약하는 시도를 하고자 한다.

먼저 ‘경제사회 환경 분석’에서는 하위항목인 경제사회 여건분석, 경제사회 영향분석, 재정 지속가능성에 대하여 검토하였다. 검토 결과, 사업추진 여건과 문제인식, 정부 개입의 적절성 측면에서는 큰 문제가 없지만, 유사사업 및 관련 사업과의 중복이라는 문제가 제기되었다. 재정분담과 실질적 집행 측면에서 관계기관과의 협의 및 의견수렴이 충분하지 않은 것으로 판단되었다.

‘사업설계의 적절성 분석’은 사업목표의 적절성과 시급성, 수혜대상의 적절성, 추진방법의 적절성, 전달체계의 적절성이라는 하위항목을 중심으로 검토를 시도하였다. 그 결과 사업목표와 수혜대상이 명확하고 정부 정책방향과의 연계성이 높으나, 사업목표 달성의 불확실성 등이 있으며, 위에 언급한 유사중복의 문제가 다시 중요한 문제로 부각되었다.

‘비용-효과성 분석’의 하위항목은 기대효과(성과)의 적정성, 비용추정의 적정성, 비용-효과성으로 구성된다. 이 항목과 관련하여서는 기존의 예타 보고서 틀에서 문제를 지적하는 것은 용이하지 않은 측면이 강하였다. 비용 및 효과에 해당되는 다양한 측면에 대해 언급 하였으나, 비용효과성 측면에서 엄격한 논의를 하기에는 한계가 있었다.

나. 정책제언

본 사업의 취지는 긍정적이지만, 관련 사업과의 관계 설정 등 사업 운영의 구체화를 위한 의견수렴 및 관련 기관과의 협의는 충분하지는 않았던 면이 있는 것으로 판단된다. 복지제도 전반, 특히 아동복지 및 저출산 정책에서 중앙정부와 지방정부의 역할에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못한 상태에서 동 사업이 추진된 것이 문제 중 하나인 것으로 파악된다. 그러한 점 등을 감안하면, 향후 다음과 같은 보완이 필요할 것으로 판단된다.

1) 사업대상 범위 등 사업구조 설계에 대한 추가적인 검토

본 사업은 2022년 이후 출생한 만 2세 미만 아동 중 어린이집 및 종일제 아이돌봄서비스를 이용하지 않는 아동을 대상으로 하고 있다. 현재 중앙정부에서 실시하고 있는 사업 가운데 본 사업과 동일한 수혜대상에게 지원되는 사업은 아동수당, 양육수당, 보육료 지원 사업 등이 있다. 영아수당이 도입되면 2세 미만 아동에게 지급되는 양육수당을 대체하게 된다. 반면 기존의 아동수당과 보육료 지원 사업은 현재와 동일하게 유지되며, 2세 이상 아동에게 지급되는 양육수당 역시 계속 유지된다. 이러한 체계는 수혜자 측면에서 복잡하게 느껴질 수 있다. 따라서 장기적으로는 아동 양육체계에 전반에 대해 좀 더 종합적인 시각에서 검토하여 사업구조를 효과적으로 재설계하는 방안을 검토할 필요가 있다고 판단된다.

2) 사업 도입으로 인해 발생할 수 있는 문제점에 대한 보완방안 마련 필요

영아수당 지원사업은 가정에서 양육되는 아동에게만 지원되는 사업이다. 따라서 본 사업이 도입되면 2세 미만 아동의 보육서비스에 대한 수요가 감소할 수 있으며, 이는 자연스럽게 보육서비스의 공급 감소로 이어질 수 있다. 그리고 이러한 변화는 맞벌이가구와 같이 보육서비스가 필요한 가구의 선택을 제한하는 부작용을 발생시킬 수도 있다.

그리고 보육서비스를 이용하는 것이 바람직한 가구가 자발적 또는 비자발적으로 가정양

육을 선택하게 되는 상황이 발생할 가능성도 있다. 특히 양육방임 등의 문제에 대한 우려도 제기되고 있다. 따라서 이러한 우려가 현실화되지 않도록 적절한 보완책을 마련하는 등 부작용의 가능성에 대해 광범위하게 검토하고 대응하는 것이 필요하다.

아울러 출생아 숫자 추계와 관련하여 정확도를 제고하기 위한 노력이 필요하다고 판단된다. 영아수당 지원사업은 아동의 숫자에 의해 예산의 규모가 결정되는 만큼 출생아 숫자 추계의 정확도가 중요하기 때문이다. 특히 지방비도 투입되는 사업인 만큼, 지역별 아동 수에 대한 추정에서 정확성을 확보하는 것도 중요하다. 지역별 아동 수 추정에서 오류가 생기는 경우에는 영아수당을 적시에 지급하지 못하는 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

3) 지방자치단체와의 추가적인 협의를 통해 사업시행방안 마련 필요

영아수당 지원사업은 지방비 매칭 사업으로 지방자치단체의 예산이 투입되어야 한다. 따라서 재원분담 비율 등을 설정함에 있어 지방자치단체와의 협의를 반드시 필요하다. 본 사업에 대해 주무부처에서 지방자치단체와의 협의를 지속적으로 이뤄지고 있으나, 재원분담 비율 등의 측면에서 여전히 이견이 완전해 해소되지 않고 있는 것으로 보인다.

또한 대부분의 지방자치단체는 출산장려금 또는 출산지원금 등의 사업을 이미 운영하고 있다. 이들 사업은 출산 시 축하금의 형태로 일시금을 지급하거나, 출산 후 일정기간 동안 수당을 지급하는 형태를 가지고 있다. 따라서 이들 사업의 대상과 영아수당 지원사업의 대상이 겹치는 부분이 존재한다. 그러므로 영아수당 지원사업의 도입에 앞서 이러한 유사사업의 조정에 대해서도 지방자치단체와의 충분한 협의를 필요할 것으로 판단된다.

4) 기대효과·성과지표 등을 구체적으로 제시할 필요

본 사업의 사업계획에서 제시하고 있는 성과지표는 '영아수당지급률'이다. 그러나 이는 전달과정을 측정하는 지표에 불과하며, 사업의 궁극적인 성과를 측정하는 지표는 아니다. 사업의 궁극적이고 본질적인 성과를 측정할 수 있는 좀 더 의미 있는 성과지표를 설정하는 것이 필요하다.

본 사업의 사업계획서에는 사업의 구체적인 목표가 명확하게 제시되어 있지 않다. 즉 사업의 목적은 제시되어 있으나, 그것이 사업의 목표로 연결될 정도로 구체적으로 검토되지는 않았다고 판단된다. 따라서 동 사업의 도입으로 인한 기대효과를 좀 더 구체적으로 제시할 필요가 있다고 판단된다.

참고문헌

- 관계부처 합동, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」, 2020. 12.
- 권성준·윤정환, 『영유아기 인적자본생산함수 추정과 양육지원 재정정책에의 함의』, 한국조세재정연구원, 2021.
- 권은선·구인회, 「빈곤이 아동의 건강에 미치는 영향」, 『한국사회복지학』, 제62권 제4호, 2010, pp. 129~148.
- 김대철, 「아동수당제도가 출산율 제고에 미치는 효과」, 『재정정책논집』, 제20권 제2호, 2018, pp. 3~25.
- 김미곤·고제이·이철희·홍석철·전병목·여유진·이소영·조성은·전진아·김은정·노용환·서문희·정희정·최은영·김성아·권선정·고경표·서효진, 『아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원·서울대학교·한국조세재정연구원, 2019.
- 김민곤·천지은, 「저출산 정책으로써 출산장려금의 정책 효과성 연구: 서울 25 개 자치구들을 중심으로」, 『국가정책연구』, 제30권 제2호, 2016, pp. 163~190.
- 김현숙·서병선, 『보육료 지원체계 개편 방안 연구』, 보건복지가족부, 2008.
- 남궁수진·최영희, 「보육경험 및 보육의 질과 5세 유아의 사회·정서발달과의 관계」, 『한국지역사회생활과학회지』, 제19권 제1호, 2008, pp. 45~54.
- 대한민국정부, 『2020회계연도 결산보고서(보건복지부)』, 2021.
- 박기백·김현숙·김우철·김형준, 『표준보육, 교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구』, 여성부·한국조세연구원, 2005.
- 박진아·유해미·최효미·김동훈·김태우·위세아·김송이·유영준, 『표준보육비용 산정에 관한 연구』, 보건복지부·육아정책연구소, 2019.
- 보건복지부, 「2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집」, 2020.
- _____, 「영아수당 지원사업 사업계획서」, 2021. 4. 29.
- _____, 「영아수당 지원사업 사업계획서(수정)」, 2021. 6. 27.
- 서문희·양미선·박진아·이세원·이혜민·유영준·이영미·유옥수·정승구, 『표준보육비용 산정 연구』, 보건복지부·육아정책연구소, 2013.
- 석호원, 「출산장려금 정책의 효과성에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로」, 『지방행정연구』, 제25권 제2호, 2011, pp. 143~180.
- 오삼일·이종하, 「코로나19와 여성고용: 팬데믹 vs 일반적인 경기침체 비교를 중심으로」, BOK 이슈 노트 No. 2021-8호, 한국은행, 2021.
- 유해미·서문희·한유미·김문정, 『영아 양육비용 지원정책의 효과와 개선방안-양육수당을 중심으로』, 육아정책연구소, 2011.

- 이명석·김근세·김대건, 「한국 지방자치단체의 출산장려금정책 효과분석」, 『한국행정연구』, 제21권 제3호, 2012, pp. 149~174.
- 이병호·박민근, 「다자녀 출산의 결정요인 연구: 출산지원금 정책의 효과를 중심으로」, 『보건사회연구』, 제37권 제3호, 2017, pp. 318~342.
- 이상협·이철희·홍석철, 『저출산 대책의 효과성 평가』, 한국보건사회연구원, 2016.
- 이유진·김상현·김나영, 「출산장려금 지급수준과 출산율의 관계에 관한 실증분석」, 『한국행정학보』, 제54권 제4호, 2020, pp. 173~197.
- 이정원·이정림·도남희·최효미·이재희·이운진·윤지연·염혜경, 『2018년 전국보육실태조사: 가구조사 보고서』, 보건복지부·육아정책연구소, 2018. 11.
- 장영은, 「생애 초기 보육경험과 만 4 세 유아의 사회정서발달 간 관계」, 『가정과삶의질연구』, 제34권 제4호, 2016, pp. 1~19.
- 정호용, 「출산장려금의 출생률 제고효과 분석-호남지역을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 제29권 제1호, 2020, pp. 23~47.
- 최경덕·안태현, 「영유아기 양육형태가 아동발달에 미치는 영향」, 『노동정책연구』, 제18권 제2호, 2018, pp. 99~137.
- 최미나·신나나, 「보육경험과 어머니의 양육행동이 유아의 문제행동에 미치는 주효과와 상호작용 효과」, 『한국보육지원학회지』, 제11권 제2호, 2015, pp. 283~310.
- 최상설, 「영아기 돌봄유형이 영아발달수준에 미치는 영향에 관한 연구: 가정내 돌봄과 어린이집 돌봄의 비교를 중심으로」, 『한국보육학회지』, 제18권 제1호, 2018, pp. 53~76.
- 최영·김슬기, 「OECD 국가의 아동가족 현금지원정책과 출산율간의 관계: 아동수당을 중심으로」, 『한국아동복지학』, 제60호, 2017, pp. 59~86.
- 통계청, 「장래 인구변동요인(출생, 사망, 국제이동)/전국」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA004&conn_path=I2, 2019.
- 한승주·최충, 「아동수당과 합계출산율: OECD 국가를 중심으로」, 『한국경제포럼』, 제12권 제1호, 2019, pp. 27~55.
- 한영선, 「정부의 자녀양육 보조금이 기혼여성의 노동시장 참여에 미치는 영향: 패널분석 방법을 이용하여」, 『가정과삶의질연구』, 제32권 제6호, 2014, 89~107.
- 허만형, 「출산장려금의 출산율 제고 효과에 관한 연구: 인구가동 매개효과 분석을 통한 시·군·구 비교분석」, 『지방정부연구』, 제24권 제1호, 2020, pp. 51~67.
- 허만형·이정철, 「출산장려금의 정책효과 연구: 제도도입 전후 출산율 증감경향 비교분석」, 『한국정책연구』, 제11권 제3호, 2011, pp. 387~411.

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>

국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>

지방재정365, <https://lofin.mois.go.kr>

- Aassve, A. and T. Lappegard, "Cash-Benefit Policy and Childbearing Decisions in Norway," *Marriage & Family Review*, 46(3), 2010, pp. 149~169.
- Baker, M. and K. Milligan, "How does job-protected maternity leave affect mothers' employment?," *Journal of Labor Economics*, 26(4), 2008, pp. 655~691.
- Baker, M. and K. Milligan, "Evidence from maternity leave expansions of the impact of maternal care on early child development," *Journal of Human Resources*, 45(1), 2010, pp. 1~32.
- Baker, M. and K. Milligan, "Maternity leave and children's cognitive and behavioral development," *Journal of Population Economics*, 28(2), 2015, pp. 373~91.
- Baker, Michael, Gruber, Jonathan, and Milligan, Kevin, "Universal child care, maternal labor supply, and family well-being," *Journal of political Economy*, 116(4), 2008, pp. 709~745.
- Beuchert, L. V., Humlum, M. K., and Vejlin, R., "The length of maternity leave and family health," *Labour Economics*, 43, 2016, pp. 55~71.
- Bettinger, E., Haegeland, T., and Rege, M., "Home with Mom: The Effect of Stay-at-Home Parents on Children's Long-Run Educational Outcomes," *Journal of Labor Economics*, 32(3), 2014, pp. 443~467
- Carneiro, P., Løken, K. V., and Salvanes, K. G., "A flying start? Maternity leave benefits and long-run outcomes of children," *Journal of Political Economy*, 123(2), 2015, pp. 365~412.
- Collischon, M., Kuehnle, D., and Oberfichtner, M., *Cash-For-Care, or Caring for Cash? The Effect of a Home Care Subsidy on Maternal Employment, Childcare Choices, and Children's Development*, IZA Discussion Paper Series NO. 13271, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3608520>, 2020.
- Dahl, G. B. and L. Lochner, "The impact of family income on child achievement: Evidence from the earned income tax credit," *American Economic Review*, 102(5), 2012, pp. 1927~56.
- Dahl, G. B., Løken, Katrine V., Mogstad, Magne, and Salvanes, Kari Vea, "What is the case for paid maternity leave?," *Review of Economics and Statistics*, 98(4), 2016, pp. 655~670.
- Danzer, N. and V. Lavy, "Paid parental leave and children's schooling outcomes," *The Economic Journal*, 128(608), 2018, pp. 81~117.
- Drange, N., "Crowding out Dad? The Effect of a Cash-for-Care Subsidy on Family Time Allocation," *Nordic Journal of Political Economy*, 40, 2015.
- Dustmann, C. and Schönberg. U., "Expansions in maternity leave coverage and children's long-term outcomes," *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(3), 2012, pp. 190~224.
- Felfe, Christina. and Lalive. Rafael, *Early child care and child development: For whom*

- it works and why*, SOEPpaper No. 536, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2214874>, 2013.
- Fendel, T. and B. Jochimsen. *Child care reforms and labor participation of migrant and native mothers*, IAB-Discussion Paper No. 9/2017, 2017.
- Gaitz, J. and S. Schurer, *Bonus Skills: Examining the Effect of an Unconditional Cash Transfer on Child Human Capital Formation*, IZA Discussion Paper No. 10525, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2911463>, 2017.
- Gathmann, C. and B. Sass, "Taxing Childcare: Effects on Childcare Choices, Family Labor Supply, and Children," *Journal of Labor Economics*, 36(3), 2018, pp. 665~709.
- Ginja, R., Jans, J., and Karimi, A., "Parental leave benefits, household labor supply, and children's long-run outcomes," *Journal of Labor Economics*, 38(1), 2020, pp. 261~320.
- Gruber, J., Huttunen, K. & Kosonen, T., *The Effect of Home Care Allowance on Child Outcomes*, Working Paper, Uppsala Center for Labor Studies, 2019.
- Hong, S-C., Kim, Y-I., Lim, J-Y., and Yeo, M-Y., "Pro-natalist Cash Grants and Fertility: A Panel Analysis," *The Korean Economic Review*, 32(2), 2016, pp. 331~354.
- Hoynes, H., Miller, D., and Simon, D., "Income, the earned income tax credit, and infant health," *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(1), 2015, pp. 172~211.
- Huebener, M., *Parental leave policies and child development: A review of empirical findings*, DIW Roundup: Politik im Fokus No. 102, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung(DIW), 2016.
- Huebener, M., Kuehnle, D., & Spiess, C. K., "Parental leave policies and socio-economic gaps in child development: Evidence from a substantial benefit reform using administrative data," *Labour Economics*, 61: 101754, 2019.
- Kim, W., *Baby Bonus, Fertility, and Missing Women*. Working Paper, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3704188>, 2021.
- Kornstad, T. and Thoresen, T.O., "A discrete choice model for labor supply and childcare," *Journal of Population Economics*, 20, 2007, pp. 781~803.
- Liu, Q., and Skans, O. N., "The duration of paid parental leave and children's scholastic performance," *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 10(1), 2010. pp. 1~35
- Milligan, K. and M. Stabile, "Child benefits, maternal employment, and children's health: Evidence from Canadian child benefit expansions," *American Economic Review*, 99(2), 2009, pp. 128~32.
- Noboa-Hidalgo, Grace E., and Sergio S. Urzua, "The effects of participation in public



- child care centers: Evidence from Chile,” *Journal of Human Capital*, 6(1), 2012, pp. 1~34.
- Osterbacka, E. and T. Rasanen, “Back to work or stay at home? Family policies and maternal employment in Finland,” *Journal of Population Economics*, 1-31, 2021.
- Rasmussen, Astrid Würtz, “Increasing the length of parents’ birth-related leave: The effect on children’s long-term educational outcomes,” *Labour Economics*, 17(1), 2010, pp. 91~100.
- Ronsen, M., “Long-term effects on cash for childcare on mothers’ labour supply,” *Labour*, 23(3), 2009, pp. 507~533.
- Rossin, Maya, “The effects of maternity leave on children’s birth and infant health outcomes in the United States,” *Journal of Health Economics*, 30(2), 2011, pp. 221~39.
- Schone, P., “Labour supply effects of a cash-for-care subsidy,” *Journal of Population Economics*, 17(4), 2004, pp. 703~727.
- Stearns, J., “The effects of paid maternity leave: Evidence from Temporary Disability Insurance,” *Journal of Health Economics*, 43, 2015, pp. 85~102.
- Vandell, Deborah Lowe, and Janaki Ramanan, “Effects of early and recent maternal employment on children from low-income families,” *Child development*, 63(4), 1992, pp. 938~949.
- Yeung, W. J., Linver, M. R., and Brooks-Gunn, J., “How money matters for young children’s development: Parental investment and family processes,” *Child development*, 73(6), 2002, pp. 1861~1879.

European Commission, <https://ec.europa.eu/social>

OECD, Family Database, <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>

부 록

1. 사업계획 변경 공문

더불어 잘 사는 경제		
 기획재정부	기 획 재 정 부	 대한민국 대한민국 한국판뉴딜
수신 한국조세재정연구원장 (경유)		
제목 「영아수당 지원사업」 사업계획 변경 통보(예비타당성조사)		
1. 보건복지부 보육사업기획과-2642(2021.7.5.)호와 관련됩니다.		
2. 귀 원에서 예비타당성조사 수행 중인 「영아수당 지원사업」에 대해 주무부처에서 요청한 사업계획 변경 내역을 불임과 같이 송부합니다.		
불임 1. (불임1)영아수당 지원 사업계획 변경서. 2. 2021년도 예비타당성조사 요구서 수정 제출(변경서 첨부). 끝.		
기획재정부장관		관인생략
사무관	박철희	타당성심사과 전결 2021.7.7. 장 김대현
협조자		
시행	타당성심사과-502	(2021. 7. 7.) 접수
우	30109 세종특별자치시 갈매로 477, (어진동)	/ http://www.moef.go.kr
전화번호	044-215-5414	팩스번호 044-215-5414 / pch0105p@korea.kr / 비공개(5)



한국조세재정연구원

수 신 보건복지부장관(보육사업기획과장)

(경유)

제 목 '영아수당 지원 사업' 예비타당성조사 관련 질의 및 자료협조 요청(2차)

1. 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.
2. 한국조세재정연구원은 조세·공공지출·공공기관 운영정책을 조사·연구·분석함으로써 국가의 정책수립을 지원하고 국민경제의 발전에 이바지하기 위해 설립된 정부출연 연구기관입니다.
3. 우리 연구원은 기획재정부의 의뢰를 받아 '영아수당 지원사업' 예비타당성조사를 실시하고 있습니다.
4. 본 조사의 원활한 진행을 위하여 불임과 같이 자료를 요청하오니 협조하여 주시기 바랍니다.

가. 기한 : 조사일정 상 2021. 07. 23(금) 까지

나. 작성요령 : 불임 참고

불임: [영아수당 지원 사업] 예비타당성조사 2차 질의 및 자료 요청

한국조세재정연구원장



위촉연 구원	07/21	선임연구위원	07/21	선 터장	07/21
	리혜림		최준욱		박한준

협조자

시행 정부투자분석센터-1616 (2021.7.21.)

접수

우 30147 세종특별자치시 시청대로 336

/ <https://www.kipf.re.kr>

전화 044-414-

/ 전송

/ hrra@kipf.re.kr

/ 비공개 (5)



한국조세재정연구원

수 신 보건복지부장관(보육사업기획과장)
(경유)

제 목 '영아수당 지원 사업' 예비타당성조사 관련 질의 및 자료협조 요청 (3차)

1. 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.
2. 한국조세재정연구원은 조세·공공지출·공공기관 운영정책을 조사·연구·분석함으로써 국가의 정책수립을 지원하고 국민경제의 발전에 이바지하기 위해 설립된 정부출연 연구기관입니다.
3. 우리 연구원은 기획재정부의 의뢰를 받아 '영아수당 지원사업' 예비타당성조사를 실시하고 있습니다.
4. 본 조사의 원활한 진행을 위하여 불임과 같이 자료를 요청하오니 협조하여 주시기 바랍니다.

가. 기한 : 조사일정 상 2021. 7. 28 까지

붙임 : [영아수당 지원 사업] 예비타당성조사 3차 질의 및 자료 요청 1부.

홍근석, (2020), 사회복지 국고보조사업의 재원분담체계 개선방안 아동복지 분야를 중심으로 1부 끝.

한국조세재정연구원장

위촉연 구원	07/23	선임연구위원	07/23	선 터장	07/23
	리혜림		최준욱		박한준

협조자

시행 정부투자분석센터-1646 (2021.7.23.) 접수

우 30147 세종특별자치시 시청대로 336 / <https://www.kipf.re.kr>

전화 044-414- / 전송 / hrra@kipf.re.kr / 비공개 (5)

3. 종합평가를 위한 설문지

평가지 번호 / 10

『영아수당 지원사업』 예비타당성조사 종합평가

성 명: _____(서 명)

소 속: _____

직 위: _____

연락처: _____ E-mail: _____

본 평가는 「국가재정법」 제38조에 의거하여 수행되는 「영아수당 지원사업」 예비타당성조사의 타당성을 종합적으로 판단하기 위한 것입니다.

본 평가지의 응답에는 시간제한 등 특별한 제약조건이 존재하는 것이 아니므로, 조사결과를 꼼꼼히 읽어보신 뒤 제시된 질문에 대해 충분히 생각하시고 귀하의 의견을 기재하여 주시기 바랍니다. 만약 제시된 설명이 부족하다고 판단되는 부분이 있으면 주저하지 마시고 담당자에게 문의하여 주십시오.

귀하의 의견은 「영아수당 지원사업」 예비타당성조사의 종합결론을 판단하는 데 필요한 자료로 활용될 것입니다.

각 평가영역 및 평가항목에 대한 평점을 전문가의 관점에서 판단하여 주시면 감사하겠습니다. 귀하의 고견이 정책 수립에 반영될 수 있도록 진지하고 성실한 답변을 부탁드립니다.

감사합니다.

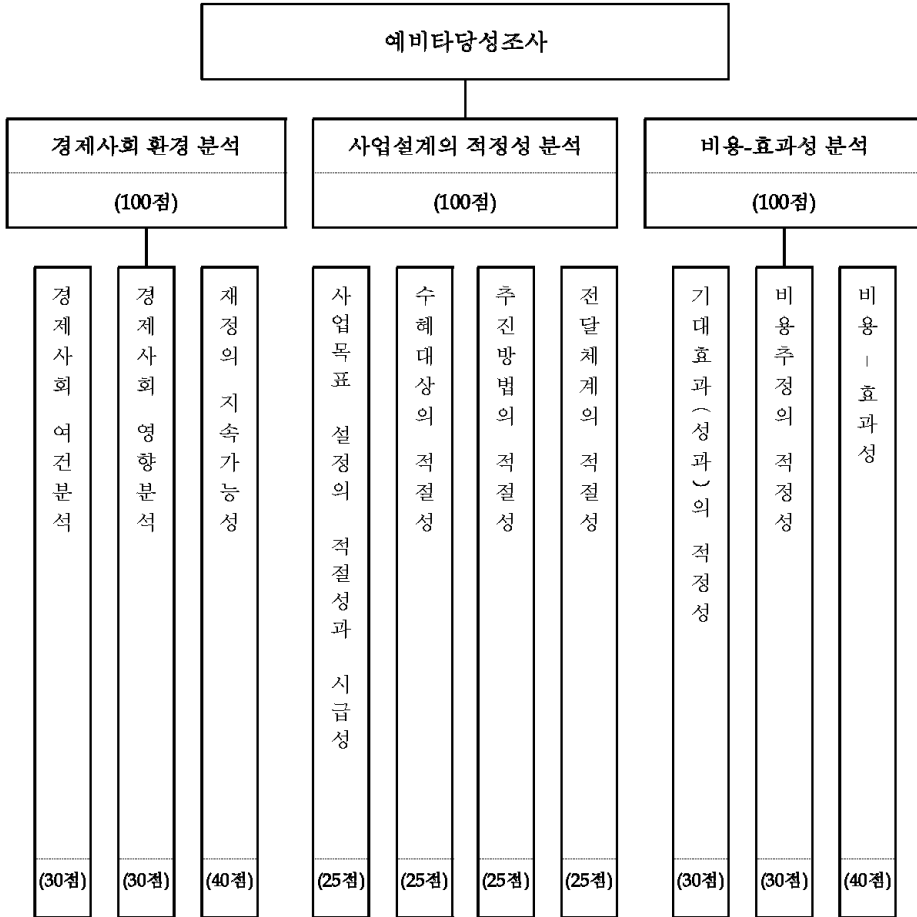
설 문 목 차

1. 평가구조 및 평가내용	1
1) 평가 구조	1
2) 평가 내용	2
2. 평가 방법	3
1) 평가점수별 평가등급	3
2) 평가 예시	3
3) 평가 결과 산정 방식	4
4) 평가 시 유의사항	4
3. 개인별 평가지	5
1) 종합의견	5
2) 점수표	5
3) 검토의견	6
4. 연구를 위한 추가 설문	10

1. 평가 구조 및 평가 내용

1) 평가구조

<표 1> 복지 및 소득이전사업 종합평가 구조



2) 평가 내용: 세부 평가 기준은 참고용이며, 영역과 평가항목에 따라 평가

<표 2> 복지 및 소득이전 사업 예비타당성조사 종합평가 항목 및 세부 내용

영역	평가항목 및 세부 평가기준
경제사회 환경 분석 (100점)	㉠ 경제사회 여건분석(30점)
	■ 해결해야 할 경제·사회 문제가 적절하게 파악되었는가?
	■ 해당 경제·사회 문제해결을 위해 유사한 내용의 민간·지자체·재정사업이 존재하는가?
	■ 해당 문제를 해결하기 위해 정부가 개입하는 것이 적절한가?
	■ 우리나라 경제규모, 복지제도 발전단계 등에 비추어 사업추진이 적절한가?
	㉡ 경제사회 영향분석(30점)
	■ 해당 사업이 우리나라가 직면한 경제·사회문제를 해결에 기여할 수 있는가?
	■ 동 사업 추진에 대한 사회적 의견수렴은 충분히 되었는가? * 기존집단의 반발, 국민 다수의 반대여론 등 사업추진에 따른 사회갈등 가능성 검토
	㉢ 재정의 지속가능성(40점)
	■ 향후 재정에 미치는 부담은 충분히 고려되었는가? * 유사한 사업과의 비교·검토
■ 사업 추진을 위해 장기적으로 안정적인 재원 조달이 가능한가?	
■ 사업의 중장기적 재정소요에 변동 위험성은 검토되었는가?	
사업설계의 적정성 (100점)	㉠ 사업목표 설정의 적절성과 시급성(25점)
	■ 사업목표는 구체적이고 명확하게 설정되었는가?
	■ 해당 사업을 통해 사업목표 달성이 가능한가?
	■ 정부 정책방향, 상위계획 및 관련 계획과의 연계성과 우선순위가 높은가?
	㉡ 수혜대상의 적절성(25점)
	■ 수혜대상이 명확히 정의되고 사업목표에 부합하는가?
	■ 실질적인 수요에 대한 충분한 검토가 있었는가?
	■ 실제 사업대상 외의 사람들이 혜택을 받을 가능성이 높지는 않은가?
	㉢ 추진방법의 적절성(25점)
	■ 추진방법이 사업목표·수혜대상을 고려하여 적절히 설계되었는가?
■ 사업추진주체(공공/민간, 중앙/지방)의 역할구분이 명확히 설정되었는가?	
■ 동일한 분야부문의 다른 사업과 적절한 정책조항을 이룰 수 있도록 설계되었는가?	
㉣ 전달체계의 적절성(25점)	
■ 전달체계가 명확하고 구체적으로 제시되어 있는가?	
■ 수요자 접근이 용이하도록 전달체계가 구성되어 있는가?	
■ 사업을 성실히 수행할 수 있도록 집행기구의 인적·물적·제도적 자원은 적절한가?	
비용-효과성 분석 (100점)	㉠ 기대효과(성과)의 적정성(30점)
	■ 사업목표 등과 비교하여 동 사업으로 기대되는 효과(성과)가 명시적으로 제시되었는가?
	■ 사업계획에 따라 사업 시행시 효과(성과)가 충분히 나타날 것으로 기대되는가?
	■ 향후 성과관리 계획 및 성과지표 등이 적절히 제시되었는가?
	㉡ 비용추정의 적정성(30점)
	■ 비용추계가 적절히 이루어졌는가?
	■ 사업추진과정에서 추가적으로 발생 가능한 비용이 모두 포함되었는가?
	■ 주요 변동에 따라 증가 혹은 감소하게 되는 비용의 범위는 검토되었는가?
	㉢ 비용-효과성(40점)
	■ 사업의 효과성이 있는 것으로 추정되는가?
■ 성과 대비 비용은 적정 수준인가?	
■ 제시된 사업계획 대비 비용효과적인 정책수단에 대한 검토가 이루어졌는가?	

2. 평가 방법

1) 평가 점수별 평가 등급

평가영역(100점) 내 각각의 평가항목에 대하여, 다음 <표 3>의 “평가 점수별 평가 등급”을 참고하여 등급 및 점수 기재

<표 3> 평가 점수별 평가 등급

점수 기준	적정	보통	미흡
40점 기준	40~35점	34~28점	27점 이하
30점 기준	30~26점	25~21점	20점 이하
25점 기준	25~22점	21~18점	17점 이하

2) 평가 예시

- 종합의견: 부처의 사업계획에 대한 종합적인 의견으로 사업계획 원안대로 추진, 연구진이 제시하는 대안을 반영하여 추진, 사업 전면 재기획하여 조사 재요구 중 택1
- 평가표: 각 평가항목별 평가등급 및 평가점수를 기재하고 사업 추진여부에 대한 판단으로 시행·대안추진·사업 재기획 중 택1)
- 검토의견: 평가항목별로 자유롭게 서술하되 조사과정에서 연구진이 제시한 대안이 아니라 부처의 사업계획에 대해 의견을 제시, 평가자는 연구진이 제시한 대안 이외의 대안 제시는 지양

<표 4> 종합의견: 사업 추진여부에 대한 종합판단 체크 예시

원안 추진	대안 추진	사업 재기획	
√			■ 사업추진에 대해 종합판단

<표 5> 평가표: 평가등급 및 점수, 종합의견 기재 예시

평가영역	평가항목	평가등급			평가점수	
		적정	보통	미흡		
경제사회 환경 분석 (100점)	경제사회 여건분석	적정	√ 보통	미흡	25 / 30점	■ “보통” 등급에 체크했으므로, 21~25점 범위에서 점수를 부여
	경제사회 영향분석	적정	보통	√ 미흡	19 / 30점	■ “미흡” 등급에 체크했으므로 20점 이하로 점수를 부여
	재정의 지속가능성	√ 적정	보통	미흡	37 / 40점	■ “적정” 등급에 체크했으므로 35~40점 범위에서 점수를 부여
	종합점수 81 점					■ 각 평가항목 점수 합산

1) 평가점수 합계와 평가자의 사업 추진여부에 대한 판단을 비교하여 비일관성 여부를 확인

ex) 평가점수 합계는 3개영역 모두 85점 이상으로 ‘부처의 사업계획 원안 추진’이나, 사업 추진여부 판단은 ‘대안추진’ 또는 ‘사업 재기획’으로 선택하는 경우 → 비일관성으로 재평가 실시

<표 6> 검토의견: 검토의견 기재 예시

1. 수혜대상의 적절성

예시) 부처가 제시한 수혜 대상기준은 본 사업취지에 비해 과도하게 넓은 대상을 포함할 우려가 있으며, 연구진이 제시한 대안으로 추진하는 것이 바람직하다고 판단

3) 평가 결과 산정 방식

※ 영역별 100점을 배분하여 3개의 영역에 대한 평가 수행

- A. 부처의 사업계획 원안대로 사업 시행
 - 3개 영역 모두 85점 이상
- B. 대안 추진을 조건으로 사업 시행
 - A 또는 C 이외의 경우
- C. 사업 전면 재기획 후 조사 재요구
 - 2개 영역 이상이 70점 미만

<표 7> 복지 및 소득이전사업 평과 결과 산정 방식

경제사회 환경 분석		Low(70점 미만)			Medium (70~84점)			High (85점 이상)		
사업설계의 적정성 분석		Low (70점 미만)	Medium (70~84점)	High (85≤)	Low (70점 미만)	Medium (70~84점)	High (85≤)	Low (70점 미만)	Medium (70~84점)	High (85점 이상)
비용-효과성 분석	Low (70점 미만)	C	C	C	C	B	B	C	B	B
	Medium (70~84점)	C	B	B	B	B	B	B	B	B
	High (85점 이상)	C	B	B	B	B	B	B	B	A

4) 평가 시 유의사항

첫째, 본 평가지는 연구진이 선정한 최적대안에 대한 종합판단을 위한 것입니다.

둘째, 설문지와 함께 제시된 조사결과 요약록을 꼭 읽어보시고 평가에 응해주십시오

셋째, 검토의견 작성 시 평가의 근거 및 정책제언 사항에 대하여 주요 내용 중심으로 기술을 부탁드립니다.

3. 개인별 평가지

성 명:	소 속:	직 위:
------	------	------

1) 종합의견

원안 추진	대안 추진	사업 재기획

2) 점수표

평가영역	평가항목	평가등급			평가점수
경제사회 환경 분석 (100점)	경제사회 여건분석	적정 (30~26점)	보통 (25~21점)	미흡 (20~0점)	____ / 30점
	경제사회 영향분석	적정 (30~26점)	보통 (25~21점)	미흡 (20~0점)	____ / 30점
	재정의 지속가능성	적정 (40~35점)	보통 (34~28점)	미흡 (27~0점)	____ / 40점
	종합점수 ____ 점				
사업설계의 적절성 분석 (100점)	사업목표 설정의 적절성과사급성	적정 (25~22점)	보통 (21~18점)	미흡 (17~0점)	____ / 25점
	수혜대상의 적절성	적정 (25~22점)	보통 (21~18점)	미흡 (17~0점)	____ / 25점
	추진방법의 적절성	적정 (25~22점)	보통 (21~18점)	미흡 (17~0점)	____ / 25점
	전달체계의 적절성	적정 (25~22점)	보통 (21~18점)	미흡 (17~0점)	____ / 25점
종합점수 ____ 점					
비용- 효과성 분석 (100점)	기대효과(성과)의 적절성	적정 (30~26점)	보통 (25~21점)	미흡 (20~0점)	____ / 30점
	비용추정의 적정성	적정 (30~26점)	보통 (25~21점)	미흡 (20~0점)	____ / 30점
	비용-효과성	적정 (40~35점)	보통 (34~28점)	미흡 (27~0점)	____ / 40점
종합점수 ____ 점					

2021년 __월 __일 평가자: _____(서명)

3) 검토의견: **분과위 토론을 위한 참고용이며, 평가에 영향을 미치지 않음**

성 명:	소 속:	직 위:
------	------	------

I. 경제사회 환경 분석

1. 경제사회 여건분석

2. 경제사회 영향분석

3. 재정의 지속가능성

II. 사업설계의 적정성 분석

1. 사업목표 설정의 적절성과 시급성



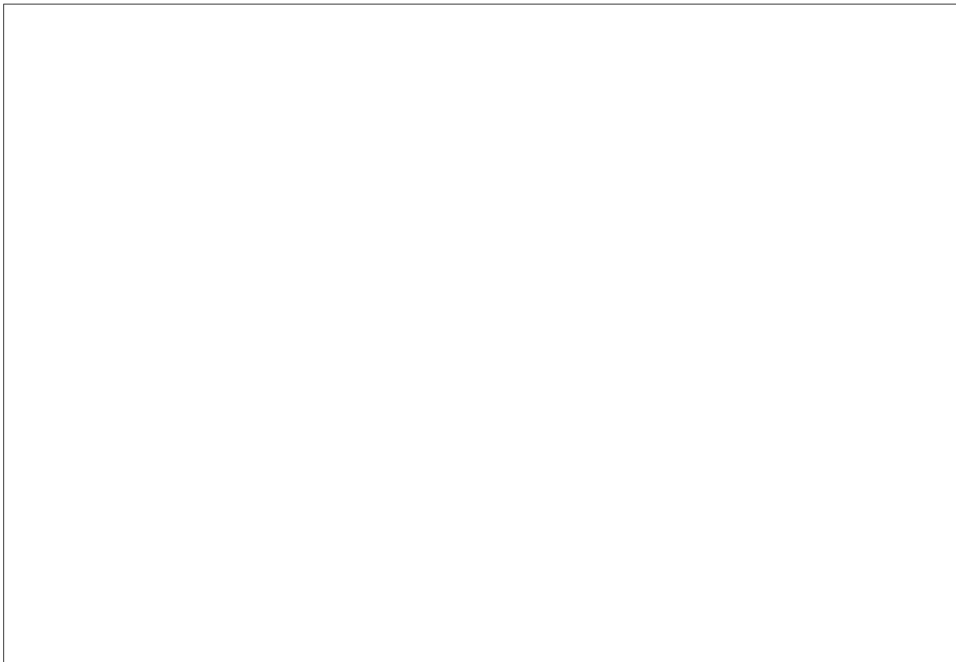
2. 수혜대상의 적절성



3. 추진방법의 적절성



4. 전달체계의 적절성



Ⅲ. 비용-효과성 분석

1. 기대효과(성과)의 적절성

2. 비용추정의 적정성

3. 비용-효과성

2021년 __월 __일 평가자: _____(서명)

5. 연구를 위한 추가 설문: 연구를 위한 설문이며 평가에 영향을 미치지 않음

다음 설문은 본 종합평가의 구조도 중 제1계층인 ‘경제사회 환경 분석, 사업설계의 적정성 분석, 비용-효과성 분석’ 및 2계층 내 평가항목 간의 상대적 중요도를 판단하기 위한 것입니다.

연구자께서는 본 사업의 평가에 있어, 어느 요인이 상대적으로 얼마만큼 더 중요하다고 생각하는지 신중히 판단하여 응답해 주십시오. 다음의 추가 설문은 평가 결과에는 직접적으로 반영되지 않음을 말씀드립니다.

I. 본 사업을 평가하는데 있어 경제사회 환경 분석, 사업설계의 적정성 분석, 비용-효과성 분석의 상대적 중요도가 어느 정도라고 생각하십니까?

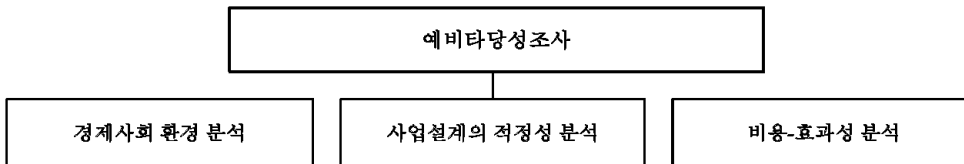
* 100점 만점으로 응답하여 주십시오. 예) 45 : 35 : 20

*** 아래 <표>의 가중치 산정범위 안에서 응답하여 주십시오

Q 경제사회 환경 분석:사업설계의 적정성 분석:비용-효과성 분석= _____ : _____ : _____

경제사회 환경 분석	사업설계의 적정성 분석	비용-효과성 분석
15~65%	15~65%	15~65%

<표 8> 복지 및 소득이전사업 종합평가 1계층 평가구조



II-1. 본 사업을 평가하는데 있어 경제사회 환경 분석 내 평가항목인 ‘경제사회 여건분석, 경제사회 영향분석, 재정의 지속가능성’의 상대적 중요도가 어느 정도라고 생각하십니까?

* 100점 만점으로 응답하여 주십시오. 예) 45 : 35 : 20

** 아래 <표>의 가중치 산정범위 안에서 응답하여 주십시오

Q. 경제사회 여건분석 : 경제사회 영향분석 : 재정의 지속가능성 = _____ : _____ : _____

경제사회 여건분석	경제사회 영향분석	재정의 지속가능성
15~65%	15~65%	15~65%

II-2. 본 사업을 평가하는데 있어 사업설계의 적절성 내 평가항목인 ‘사업목표 설정의 적절성 및 시급성, 수혜대상의 적절성, 추진방법의 적절성, 전달체계의 적절성’의 상대적 중요도가 어느 정도라고 생각하십니까?

* 100점 만점으로 응답하여 주십시오. 예) 30 : 30 : 20 : 20

** 아래 <표>의 가중치 산정범위 안에서 응답하여 주십시오

Q. 사업목표 설정의 적절성과 시급성 : 수혜대상의 적절성 : 추진방법의 적절성 : 전달체계의 적절성 = _____ : _____ : _____ : _____

사업목표 설정의 적절성과 시급성	수혜대상의 적절성	추진방법의 적절성	전달체계의 적절성
10~55%	10~55%	10~55%	10~55%

II-3. 본 사업을 평가하는데 있어 비용-효과성 내 평가항목인 ‘기대효과(성과)의 적절성’, 비용추정의 적절성, 비용-효과성’의 상대적 중요도가 어느 정도라고 생각하십니까?

* 100점 만점으로 응답하여 주십시오. 예) 45 : 35 : 20

** 아래 <표>의 가중치 산정범위 안에서 응답하여 주십시오

Q. 기대효과(성과)의 적절성 : 비용추정의 적절성 : 비용-효과성 = _____ : _____ : _____

기대효과(성과)의 적절성	비용추정의 적절성	비용-효과성
15~65%	15~65%	15~65%

다음 설문은 본 사업의 시행과 미시행 여부를 참고하기 위한 것입니다. 조사결과 요약을 참조하시어, 사업을 시행하는 대안(사업시행)과 시행하지 않는 대안(사업미시행)중 어느 대안이 상대적으로 얼마나 더 적절하다고 생각하는지 신중히 판단하여 응답해 주십시오.

III. 각 평가항목을 기준으로 본 사업의 **시행 여부를 총괄적으로 판단할 때**, 사업시행 대안이 사업미시행 대안보다 얼마나 더 적절하다고 생각하십니까?

* 100점 만점으로 응답하여 주십시오. 예) 55 : 45

Q. 사업시행 : 사업미시행 = _____ : _____

IV-1. '경제사회 환경 분석' 관점에서 본 사업의 시행 여부를 판단할 때, 사업시행 대안이 사업미시행 대안보다 얼마나 더 적절하다고 생각하십니까?

* 100점 만점으로 응답하여 주십시오. 예) 55 : 45

Q. 사업시행 : 사업미시행 = _____ : _____

IV-2. '사업설계의 적정성 분석' 관점에서 본 사업의 시행 여부를 판단할 때, 사업시행 대안이 사업미시행 대안보다 얼마나 더 적절하다고 생각하십니까?

* 100점 만점으로 응답하여 주십시오. 예) 55 : 45

Q. 사업시행 : 사업미시행 = _____ : _____

IV-3. '비용-효과성 분석' 관점에서 본 사업의 시행 여부를 판단할 때, 사업시행 대안이 사업미시행 대안보다 얼마나 더 적절하다고 생각하십니까?

* 100점 만점으로 응답하여 주십시오. 예) 55 : 45

Q. 사업시행 : 사업미시행 = _____ : _____

지금까지 평가에 응해주셔서 감사합니다.

4. 분과위원회 총평

본 부록은 『영아수당 지원사업』 예비타당성조사의 종합평가를 위하여 구성된 '분과위원회'의 각 분과위원들이 작성한 종합평가서를 표로 정리한 것임.

〈부표-1〉 '영아수당 지원사업' 예비타당성조사에 대한 분과위원별 총평

구분	내용
평가자 A	사업의 목적과 필요성은 타당하다고 인정됨 다만 지자체 사업과의 중복, 예산 부담 등의 협의 조정이 미흡하고, 관련 누수효과(양육 질 저하 가능성 등)에 대한 추가적 고려 필요 영아기 현금지원 집중이 바람직한가에 대한 사회적 공감대 확보 필요
평가자 B	지자체 출산지원금과 같은 유사사업들이 있어서 본 사업의 추가적인 효과성에 대해 회의적임
평가자 C	법적 근거 확립이 요구됨 : 영유아 보육법 개정 명칭을 사업 특성을 반영하여 "영아 양육수당으로 조정함" 현금지원, 서비스(보육)의 통합이 아니라 기존처럼 '양육수당'과 '보육료지원'을 유지함 ⇒ 이 사업은 0-2세미만 영아 중 가정양육 아동에 대한 현금지원액의 인상임 지자체, 관련 이해기관(보육시설)의 협의 필요 성과지표의 개선(사업목표 명확화)
평가자 D	기존 부모양육수당제도를 보완한 성격이 강해 '영아수당' 신규 제도 도입으로 보기 어렵고, 현금지급과 서비스 이용을 모두 총괄하여 '수당' 제도로 보기 어려움. 따라서 사업설계를 다시 할 필요가 있다고 사료됨 뿐만 아니라, 지방자치단체의 참여의지, 유사사업과의 중복 조정 방안 등이 구체적으로 제시되어 있지 않음. 보완 필요 과대수급가능 영아 수 확인과 이 문제에 대한 해결 방안 등이 제시되지 않음 수급총액 기준으로 과잉수급자가 발생하지 않도록 제로의 획일적 적용 시행이 아닌, 자녀수 등에 따른 차등 지급 방안 등이 검토되어야 하며 위 경우에 발생할 수 있는 문제를 제시하여 제안한 제로 시행의 타당성을 설명할 수 있어야 할 것임
평가자 E	인구구조의 변화와 아동양육을 둘러싼 다양한 수요에 따라 기존 제도(아동수당, 양육수당, 보육료지원 등)를 보완하는 신규제도를 도입 예정임 복지제도를 단 하나 늘리게 아니라 실제 기여가 되는 제도로 차별성 있게 정착되길 기대함
평가자 F	0-1세 영아의 가정양육과 시설양육의 지원금 수준의 형평성을 제고한다는 점에서 의의가 있으나 영아수당이라는 새로운 사업보다 기존 가정양육수당의 명칭 변경 및 증액 등의 방식으로 추진 가능 사업추진에 따른 부작용, 의도하지 않은 부정적 영향에 대한 대비책 마련이 필요 사업목표를 명확히하고 국민이 공감할 수 있는 성과지표 개발하여 관리할 필요가 있음 지자체와의 의견 수렴·협력이 매우 중요

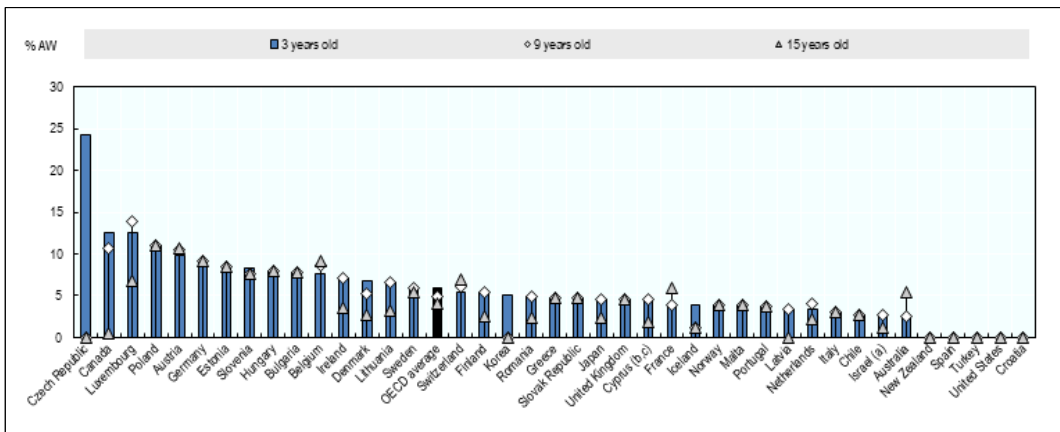
〈부표-1〉의 계속

구분	내용
평가자 G	<p>본 사업은 4차 산업혁명시대에 부응하는 복지제도를 정착시키는 과정의 일환이며, 특히 저출산시대를 극복하는 정책수단으로 간주됨. 이에 평가결과에 대한 총평을 요약하면,</p> <p>첫째, 경제·사회 여건분석을 매우 잘했다는 평가인데 우리 사회가 당면한 현안을 정확하게 인식하고 있는 것으로 판단됨</p> <p>둘째, 사업설계의 적정성 역시 다양한 논의와 의견수렴을 통하여 진행된 것으로 판단되지만, 상대적으로 중복 등 몇가지 미세 조정 사항들이 있음.</p> <p>셋째, 비용과 관련된 사안으로서 '성과지향'관점에서는 문제가 없지만 비용추계가 다소 미흡. 출산율 추이 데이터, 지방재정부담비율 미확정 상황에서의 추정은 신뢰성이 떨어짐. 어쨌거나, 본 사업이 추진될 경우 가장 진지하게 검토해야할 부분은 "지자체 부담 가중"으로 인한 지자체간 재정격차 심화를 야기하지 않도록 가급적 '전액 국비'로 추진될 것을 기대함</p>
평가자 H	<p>사업이 다소 급하게 추진된 것 같으며, 관련 제도와의 연계성 및 중복에 대한 검토, 이해관계자 의견수렴 등에서 다소 미흡한 면이 있는 것으로 보임.</p> <p>특히 지방자치단체의 출산지원금과의 중복 문제 등에 대한 추가 검토 및 협의가 필요한 것으로 판단됨</p>
평가자 I	<p>가정양육수당의 부모보육료 대비 낮음에 대한 고민과 이의 조정을 위한 사업 취지를 잘 이해했으나, ①. 영아수당의 도입을 통한 기계적 형평이 부모의 선택권을 존중하는가에 대해 동의가 어려우며, ②. 50만원이라는 단가가 실제 가정양육 지출 비용과 다소 괴리가 있어 하향 조정될 수 있는 여지가 존재하여 ③. 아동수당, 가정양육수당, 보육 등 기타 보육·양육 관련 사업과의 연계를 통한 최종 수혜규모의 적절성에 대해 완벽한 동의가 어렵다.</p> <p>성급한 원안대로의 추진보다 관련 사업 부처 및 이해 관계자와의 협의를 통해 실질적인 영아수당 단가 조정이 필요하다고 판단된다.</p>
평가자 J	<p>본 사업은 보육시설을 이용하지 않는 0-1세 아동을 대상으로 보육료 지원금액과 동일한 지원 수준을 맞추어 지원을 강화하는 사업이다. 이에 따라 가정양육 수요가 높은 0-1세 아동에 대한 지원을 강화함으로써 아동발달과 출산율 등의 지표에 긍정적인 영향을 기대하고 있다.</p> <p>기본적으로 본 사업이 이러한 지표에 긍정적인 영향은 있을 것으로 보인다. 또한 완전한 신규 사업이 아닌 기존 가정양육수당의 강화 성격이 있으므로, 수혜자 또는 전달체계 측면에서는 사업 시행에 큰 어려움이 없을 것으로 생각된다.</p> <p>정책 시행 과정에서 추가적으로 고려할 점은 다음과 같다. 첫째, 가정에 따라 보육 여건이 매우 상이함에 따른 보육환경의 양극화 문제를 최소화 하기 위해 노력할 필요가 있다. 둘째, 가정의 노동공급 형태 변화로 인한 개인 및 사업체 단위의 노동생산성 변화에 대해 고민하고 혹시 악영향이 있을 경우 이를 최소화하기 위해 노력할 필요가 있다.</p> <p>마지막으로 매칭 형태의 사업이므로, 지방자치단체, 특히 기초자치단체의 재정여력에 대해서 지속적으로 고민할 필요가 있다.</p>

5. 해외사례

- OECD Family Database는 가족과 아동에 대한 국가별 지표를 취합한 자료로, OECD 회원국 및 일부 비회원국과 EU 회원국의 지표가 포함됨
- 공공정책으로서 지급되는 아동수당 혹은 가족수당은 다음 자료와 같이 확인할 수 있음
 - 이는 OECD Tax-Benefit Model를 기반으로 측정한 자료로, Tax-Benefit Model은 전국 기준으로 공공정책을 산출함
 - 3세, 9세, 15세의 경우 받을 수 있는 금액을 알 수 있으나 0~1세의 경우 지급금액을 알 수 없음

[부그림-1] 2018년 국가별 가족수당의 소득대체율



주: 1) 4인 가족(양부모, 두 자녀) 및 가장 어린 자녀의 나이 기준

출처: OECD Family Database

〈부표-9〉 2018년 국가별 가족수당의 소득대체율

(단위: %)

국가	3세	9세	15세
체코	24.29	0.00	0.00
캐나다	12.55	10.68	0.58
룩셈부르크	12.53	13.93	6.72
폴란드	11.05	11.05	11.05
오스트리아	9.75	10.46	10.75
독일	9.22	9.22	9.22
에스토니아	8.39	8.39	8.39
슬로베니아	8.36	7.65	7.65
헝가리	7.92	7.92	7.92
불가리아	7.80	7.80	7.80
벨기에	7.62	8.57	9.22
아일랜드	7.15	7.15	3.57
덴마크	6.73	5.30	2.65
리투아니아	6.56	6.56	3.28
스웨덴	6.01	6.01	5.47
스위스	5.50	6.18	6.87
핀란드	5.46	5.46	2.59
한국	5.07	0.00	0.00
루마니아	4.84	4.84	2.42
그리스	4.83	4.83	4.83
슬로바키아	4.75	4.75	4.75
일본	4.57	4.57	2.29
영국	4.56	4.56	4.56
사이프러스	4.52	4.52	1.85
프랑스	3.97	3.97	5.95
아이슬랜드	3.95	1.11	1.11
노르웨이	3.89	3.89	3.89
몰타	3.86	3.86	3.86
포르투갈	3.66	3.66	3.66
라트비아	3.45	3.45	0.00
네덜란드	3.41	4.07	2.20
이탈리아	2.98	2.98	2.98
칠레	2.79	2.79	2.79
이스라엘	2.66	2.66	1.18
호주	2.62	2.62	5.37

- 주: 1. 4인 가족(양부모, 두 자녀) 및 가장 어린 자녀의 나이 기준
 2. 3, 9, 15세에 지원금이 없는 국가(크로아티아, 스페인, 터키, 뉴질랜드, 미국) 제외
 3. 불가리아, 키프로스, 몰타, 루마니아는 비OECD 국가

출처: OECD Family Database

〈부표-10〉 가족수당의 소득대체율 비교(3세 대비 9세, 15세)

(단위: %)

국가	9세	15세
체코	0.00	0.00
한국	0.00	0.00
아이슬란드	0.28	0.28
덴마크	0.79	0.39
캐나다	0.85	0.05
슬로베니아	0.91	0.91
폴란드	1.00	1.00
독일	1.00	0.41
에스토니아	1.00	1.00
헝가리	1.00	1.00
불가리아	1.00	1.00
아일랜드	1.00	1.00
리투아니아	1.00	1.00
스웨덴	1.00	0.48
핀란드	1.00	1.00
루마니아	1.00	0.91
그리스	1.00	0.44
슬로바키아	1.00	1.00
일본	1.00	0.50
영국	1.00	1.00
사이프러스	1.00	1.00
프랑스	1.00	0.00
노르웨이	1.00	0.50
몰타	1.00	1.00
포르투갈	1.00	1.50
라트비아	1.00	1.00
이탈리아	1.00	0.50
칠레	1.00	2.05
이스라엘	1.00	0.50
호주	1.00	1.00
오스트리아	1.07	1.10
룩셈부르크	1.11	0.54
벨기에	1.12	1.21
스위스	1.13	1.25
네덜란드	1.19	0.65

- 주: 1. 4인 가족(양부모, 두 자녀) 및 가장 어린 자녀의 나이 기준
 2. 3, 9, 15세에 지원금이 없는 국가(크로아티아, 스페인, 터키, 뉴질랜드, 미국) 제외
 3. 불가리아, 키프로스, 몰타, 루마니아는 비OECD 국가

출처: OECD Family Database

〈부표-11〉 3세 대비 9세 가족수당의 소득대체율의 분포

소득대체 비율	빈도	비율	해당 국가
1.0 미만	17	48.6%	체코, 한국, 아이슬란드, 덴마크, 캐나다, 슬로베니아, 아일랜드, 리투아니아, 스웨덴, 핀란드, 루마니아, 일본, 사이프러스, 라트비아, 이스라엘, 룩셈부르크, 네덜란드
1.0	13	37.1%	폴란드, 독일, 에스토니아, 헝가리, 불가리아, 그리스, 슬로바키아, 영국, 노르웨이, 몰타, 포르투갈, 이탈리아, 칠레
1.0 초과	5	14.3%	프랑스, 호주, 오스트리아, 벨기에, 스위스

주: 1. 4인 가족(양부모, 두 자녀) 및 가장 어린 자녀의 나이 기준
 2. 3, 9, 15세에 지원금이 없는 국가(크로아티아, 스페인, 터키, 뉴질랜드, 미국) 제외
 3. 불가리아, 키프로스, 몰타, 루마니아는 비OECD 국가

출처: OECD Family Database

〈부표-12〉 9세 대비 15세 가족수당의 소득대체율의 분포

소득대체 비율	빈도	비율	해당 국가
1.0 미만	6	17.1%	오스트리아, 룩셈부르크, 벨기에, 스위스, 네덜란드
1.0	24	68.6%	폴란드, 독일, 에스토니아, 헝가리, 불가리아, 아일랜드, 리투아니아, 스웨덴, 핀란드, 루마니아, 그리스, 슬로바키아, 일본, 영국, 사이프러스, 프랑스, 노르웨이, 몰타, 포르투갈, 라트비아, 이탈리아, 칠레, 이스라엘, 호주
1.0 초과	5	14.3%	체코, 한국, 아이슬란드, 덴마크, 캐나다, 슬로베니아

주: 1. 4인 가족(양부모, 두 자녀) 및 가장 어린 자녀의 나이 기준
 2. 3, 9, 15세에 지원금이 없는 국가(크로아티아, 스페인, 터키, 뉴질랜드, 미국) 제외
 3. 불가리아, 키프로스, 몰타, 루마니아는 비OECD 국가

출처: OECD Family Database

〈부표-13〉 주요국의 아동수당 및 영아기 정책 정리 및 요약

국가	연령별 차등 여부	소득 연계 여부	0세 대비 15세 아동수당	기타 영아기 관련 정책
덴마크	○	×	1.61배	×
노르웨이	○	×	1.28배	가정양육수당: 1-2세 영아기에 보육시설을 사용하지 않거나 시간제로 사용하는 경우 지급
포르투갈	○	○	4배	×
일본	○	○	1.5배	×
체코	○	○	0.71배	부모수당: 4세 미만 자녀가 있고 특정한 경우, 총액 300,000CZK까지 지급
오스트리아	○	×	0.81배	×
네덜란드	○	×	0.7배	×
프랑스	×	○	-	0-3세 영아기 별도 수당 지급
슬로베니아	○	○	-	×
캐나다	○	○	1.18배 (최대금액 기준)	

출처: 1. European Commission, <https://ec.europa.eu>, 2021. 7. 6. 토대로 재작성
 2. NAV(Norwegian Labour and Welfare Administration), <https://www.nav.no/>, 2021. 7. 9. 토대로 재작성
 3. Segurança Social(Social Security of Portugal) <https://www.seg-social.pt/>
 4. 厚生労働省(Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan), <http://www.mhlw.go.jp>, 2021. 7. 9. 토대로 연구진 재작성
 5. Bundesministerium(Federal Chancellery Republic of Austria), <http://www.bmfj.gv.at>, 2021. 7. 9. 토대로 연구진 재작성
 6. Sociale Verzekeringsbank, <https://www.svb.nl>, 2021. 7. 8. 토대로 재작성
 7. the Government of the Republic of Slovenia, <https://www.gov.si/teme/otroski-dodatek/>, 2021. 7. 9.
 8. the Government of Canada, <https://www.canada.ca/>, 2021. 7. 9. 토대로 재작성
 9. Ministerstvo práce a sociálních věcí(Labour Office of the Czech Republic), <https://www.mpsv.cz/>, 2021. 7. 9. 토대로 연구진 재작성
 10. Cleiss(Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale), <https://www.cleiss.fr/>, 2021. 7. 9. 토대로 연구진 재작성

가. 덴마크 아동청년수당(Børne-og Ungeydelse)

□ 수급자격 및 급여수준

- 0~17세까지 연령에 따라 차등 지급
- 부 또는 모의 소득이 연 800,100DKK 초과하는 경우, 초과분의 2%만큼이 수당에서 공제됨

아동의 연령	금액
0-2세	분기별 4,596 DKK
3-6세	분기별 3,639 DKK
7-14세	분기별 2,862 DKK
15세-17세	월별 954 DKK

주: EUR/DKK = 7.44, 조회기준일: 2021.7.11

출처: European Commission, <https://ec.europa.eu>, 2021. 7. 6. 토대로 재작성

□ 기타사항

- 덴마크의 아동수당제도는 1987년에 18세 미만의 아동을 대상으로 한 보편제도로 시작, 1990년부터 아동 연령이 어릴수록 더 많은 급여가 지급되는 차등 구조로 변경됨
- 유럽 재정위기 이후 2010년 6월 경제회복협정에 따른 긴축 과정에서 2011년부터 2013년까지 점진적인 아동수당 지출 삭감이 이루어졌으며, 2012년 조세개혁의 일환으로 2014년부터는 기본금액을 초과하는 소득금액의 2%를 아동수당에서 차감하여 지급하는 방식으로 고소득층에 대한 수당 감액이 이루어짐

나. 노르웨이 아동수당(arnestrygd)

□ 수급자격 및 급여수준

- 기존에는 연령에 따른 차등 없이 아동수당을 지급했으나, 2020년 9월 이후부터 0~5세, 6세 이상으로 연령 구간을 나누고 0~5세 지급 금액을 인상

아동의 연령	지원금액(월)
0~5세	1354 kr.
6~17세	1054 kr.

주: EUR/NOK = 10.46, 조회기준일: 2021.8.1.

출처: NAV(Norwegian Labour and Welfare Administration), <https://www.nav.no/>, 2021.07.09. 토대로 재작성

□ 기타 영아기 관련 수당

- 1~2세에 한정하여, 정부 지원 보육시설을 이용하지 않거나 시간제 보육시설을 사용하는 경우 가정양육수당(Cash-for-care Benefit) 지급

보육시설 이용 시간	현금지원비율(%)	지원금액(월)
보육시설을 사용하지 않는 경우	100	7,500 kr.
8시간 미만	80	6,000 kr.
9~16시간	60	4,500 kr.
17~24시간	40	3,000 kr.
25~32시간	20	1,500 kr.
33시간 이상	0	0 kr.

다. 포르투갈 어린이와 청소년을 위한 가족수당(família para crianças e jovens)

□ 수급자격 및 급여수준

- 신청 시기에 유동자산(예금, 채권, 지분 증권 등)이 €105,314.40 이하인 가구
- 72개월 이상의 경우 소득 3순위 이하여야 하며, 72개월 미만의 아동의 경우 소득 4분위 이하의 가구까지 지급 가능
- 아동의 연령 24세까지 지급하나, 아동이 16세 이상인 경우 일정한 교육과정 중에 있어야함
- 소득 수준, 아동 연령, 가족구성에 따라 지급 금액이 달라짐

아동 1인당 가족수당(월별 지급)

(단위: €)

가구소득 수준	36개월 미만	36~72개월	72개월 이상
1st tier	149,85	49,95	37,46
2nd tier	123,69	41,23	30,93
3rd tier	97,31	32,44	28,00
4th tier	58,39	19,46	-

출처: Segurança Social(Social Security of Portugal) <https://www.seg-social.pt/>, 2021. 7. 31. 토대로 재작성

라. 일본 아동수당(児童手当)

□ 수급자격 및 급여수준

- 0세부터 중학교 졸업까지 모든 아동에 대하여 지급

아동의 연령	금액
0~3세	월 ¥15,000
3세~초등학교 졸업 전	첫째, 둘째: ¥10,000 셋째 이상: ¥15,000
중학생	월 ¥10,000

주: 2자녀 4인 가구 기준으로 가구소득이 9.6million엔 미만인 경우에 해당하며, 그 이상인 경우 월 ¥5,000이 지원됨
EUR/JPY = 130.77, 조회기준일: 2021. 7. 11.

출처: 厚生労働省(Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan), <http://www.mhlw.go.jp>, 2021. 7. 9. 토대로 연구진 재작성

마. 체코 아동수당(přídavek na dítě)

□ 수급자격 및 급여수준

- 0~26세의 피부양자녀까지 차등 지급하며, 소득 수준에 따라 기본 금액 혹은 최대 금액을 지급
- 가구소득이 가족 최소생계비보다 2.7배 미만인 경우 지급함

아동의 연령	지급 금액	
	기본 금액	최대 지급 가능 금액
0~6세	월 500CZK	월 800CZK
6~15세	월 610CZK	월 910CZK
15~26세	월 700CZK	월 1,000CZK

주: EUR/CZK = 25.49 조회기준일: 2021. 8. 1.

출처: Ministerstvo práce a sociálních věcí(Labour Office of the Czech Republic), <https://www.mpsv.cz/>, 2021. 7. 9. 토대로 연구진 재작성

□ 기타 영아기 관련 수당

- 4세 미만의 가장 어린 자녀를 보육하는 부모에 총액 300,000CZK까지 부모수당을 지급하며, 조건은 다음과 같음
 - 2세 미만의 자녀가 월 최대 92시간 탁아소 및 기타 보육시설에 다니는 경우
 - 자녀가 적어도 4시간 이상 치료센터(remedial care centre), 탁아소(crèche), 유치원 혹은 이와 비슷한 성격의 장애아동을 위한 미취학 시설을 다니는 경우
 - 장애를 가진 부모의 자녀가 적어도 4시간 이상 탁아소, 유치원 등 기타 보육시설에 다니는 경우
 - 장애 아동이 적어도 6시간 이상 탁아소, 유치원 및 기타 보육시설에 다니는 경우

바. 오스트리아 가족수당(Familienbeihilfe)

□ 수급자격 및 급여수준

- 0~18세까지 연령에 따라 차등 지급, 단 학업 또는 직업교육 중일 경우 24세까지 가족수당 지급
 - 아동의 수만큼 추가 수당이 지급됨
 - 가족수당을 수급하는 아동이 20세 이상이며, 과세소득이 연 €10,000가 넘는 경우에 추가분만큼 반납해야 함

아동의 연령	지원 금액(€)
0~2세	월 114.0
3~9세	월 121.9
10~18세	월 141.5
19세~24세 ¹⁾	월 165.1

주: 1) 학업 중 또는 직업교육 중인 경우

출처: Bundesministerium(Federal Chancellery Republic of Austria), <http://www.bmfj.gv.at>, 2021. 7. 9. 토대로 연구진 재작성

사. 네덜란드 아동수당(kinderbijslag)

□ 수급자격 및 급여수준

○ 0~17세까지 연령에 따라 차등 지급

아동의 연령	지원 금액(€)
0~5세	분기별 223.37
6~11세	분기별 271.24
12~17세	분기별 319.10

출처: Sociale Verzekeringsbank, <https://www.svb.nl>, 2021. 7. 8. 토대로 재작성

아. 프랑스 가족수당(Allocations familiales)

□ 수급자격 및 급여수준

- 프랑스의 가족수당은 20세까지 수혜 가능하나 20세의 경우 월 소득이 일정 금액 미만인 경우 지급 가능
 - 가족수당: 2자녀 이상부터 지급하며, 수혜 양은 소득구간과 자녀 수에 따라 달라짐
 - 정률수당: 자녀가 3명 이상인 가구에서 한명 혹은 그 이상의 자녀가 20세가 되어 가족수당을 지급 받지 못하는 경우 월별로 정률수당이 지급됨
 - 가족소득보조: 3~21세에 속하는 아동이 3명 이상인 가구에 소득에 따라 지급
 - 가족지원수당: 한부모이거나 부모가 없는 경우 소득에 상관없이 지급

가족수당(월/€)	소득구간1	소득구간2	소득구간3
2자녀 수당	132,08	66,04	33,02
3자녀 수당	301,30	150,66	75,33
추가 아동당 지급수당	169,22	84,62	42,31
14세 이상 자녀 1인당 추가 수당 (3자녀 이상의 경우)	66,04	33,02	16,51
정률수당	83,52	41,77	20,89

□ 기타 영아기 관련 제도

- 유아기 기본수당: 아이가 태어나는 경우 세 번째 생일 까지 지급하며, 소득 수준에 따라 171,91€ 혹은 85,95€ 지급
- 분담육아수당: 3세 이하의 자녀를 돌보기 위해 부모가 근로시간을 선택할 수 있도록 수당을 지급하며, 자녀 수에 따라 특정 기간 내에 노령연금이 8분기 납입되어 있어야 함

분담육아수당	지원금액(€)
근로활동 중단	월 398.79
법정근로시간 50% 이하만큼 근로활동	월 257.80
법정근로시간 50~80%만큼 근로활동	월 148.72

주: 첫째아의 경우 6개월 까지, 둘째아 의 경우 24개월 까지, 셋째아 이상부터는 48개월까지 지급 가능

자. 슬로베니아 아동수당(otroski-dodatek)

□ 수급자격 및 급여수준

○ 부모의 소득구간과 아동 수, 아동의 학제 따라 수혜 금액이 달라짐

		초등학교 졸업까지 혹은 18세 미만까지(€)			18세 미만의 고등학교 재학 중 아동(€)		
소득구간	인당 평균 월 소득(€)	첫째아	둘째아	셋째아 이상	첫째아	둘째아	셋째아 이상
1	191.40 이하	117.05	128.75	140.47	옆과 동일		
2	191.41~319.01	100.08	110.63	121.12			
3	319.02~382.82	76.27	85.25	94.19			
4	382.83~446.62	60.16	68.64	77.28			
5	446.63~563.60	49.19	57.41	65.57			
6	563.61~680.56	31.17	39.01	46.81			
7	680.57~871.98	23.38	31.17	39.01	29.52	37.31	50.84
8	871.99~1,052.75	20.36	28.16	35.95	23.43	31.23	40.85

출처: the Government of the Republic of Slovenia, <https://www.gov.si teme/otroski-dodatek/>, 2021. 7. 9. 토대로 재작성

차. 캐나다 아동수당 CCB(Canada Child Benefit)

□ 수급자격 및 급여수준

- 18세 미만의 아동과 함께 살며, 아동양육에 1순위로 책임이 있는 사람
- 가구순소득이 \$32,028보다 이하인 경우 최대 금액을 지급하며, 소득이 \$32,028보다 이상인 경우 수혜 금액 감소

연령	금액
0~5세	최대 월 CAD 569.41
6~17세	최대 월 CAD 480.41

출처: the Government of Canada, <https://www.canada.ca>, 2021. 7. 9. 토대로 재작성

□ 기타사항

- 2021년 5월부터는 COVID-19의 영향을 감안하여 6세 미만의 자녀가 있는 가정에 지출 부담을 덜어주고자 소득 수준에 따라 최고 \$1,200까지 추가 보조금(CCB young child supplement)을 지급

카. 폴란드 가족수당 및 아동수당

□ 수급자격 및 급여수준

○ 가족수당

- 19세 이상~21세 이하의 아동은 학생인 경우, 22세 이상인 경우 학업을 계속 하고 있거나 장애가 있는 경우 지급
- 가족 1인당 월평균 혹은 학업 진행중인 구성원의 소득이 PLN 674 미만인 경우, 아동이 장애가 있는 경우 PLN 764 미만인 경우 지급

○ 아동(양육)수당

- 소득 관계 없이 18세 이하 모든 자녀에 지급
- 2019년 7월 1일부터 자녀 수에 상관 없이 지급 노르웨이 아동수당(arnestrygd)

	가족수당	Family 500+
연령	지원 금액	
0~5세	월 PLN 95	월 PLN 500
6~18세	월 PLN 124	
19~24세	월 PLN 135	-

출처: the Government of Poland, <https://www.gov.pl/>, 2021. 8. 1. 토대로 재작성

6. 사회적 의견 수렴

□ 영아기 집중투자 관련 양육지원체계 개편 추진경과

○ 추진배경

- '18.12.7 저출산·고령사회 위원회 “저출산·고령사회 정책 로드맵” 발표, 출산 정책의 목표를 출산을 제고 ⇒ 국민 삶의 질 제고로 전환
 - * 출산장려 ⇒ 삶의 질 제고 전환에 대한 인식 : 찬성 93%(갤럽, '18.10)
- 아이키우기 행복한 사회를 위한 비용, 시간, 돌봄 지원의 방향성을 설정
 - * (비용) 출산·양육비 부담 최소화, (시간) 아이와 함께하는 시간 극대화, (돌봄) 촘촘하고 질 높은 돌봄체계 구축

< 정책 로드맵 中 사회적 논의를 시작할 핵심 아젠다 >

Ⅰ 아동 중심 양육지원체계 및 육아휴직 제도 개편

- (현황) 아동 지원 확대에도 불구하고, 보육 공공성 미흡, 서비스 질 저하, 일·생활균형 곤란, 독박육아 등 양육 어려움 여전
 - * 국공립 등 양질의 공보육 충분한 확보 이전 무상보육이 시행되어 보육서비스 질 저하 문제 지속 제기, 영아의 어린이집 이용율은 OECD 2배 수준
 - ▲보육 공공성 강화, ▲일·생활 균형 확립, ▲남성 육아참여 확대, ▲서비스 다양화, ▲아동지원체계* 만족도 제고 등 총체적 개선 필요
 - * 아동수당, 양육수당, 지자체 출산장려금 등 별개로 지원되고 있어, 국민 체감도 저하
- (논의내용) 보육서비스의 공공성 및 질을 높이고, 부모와 아동이 함께하는 시간을 최대화하기 위한 양육지원체계 및 육아휴직체계 개편방안

- '18.12.8 “연구용역을 통한 출산지원제도의 획기적인 발전방안 마련”에 대해 국회 여야합의로 결정

* (2019년 예산안 관련 여야 합의문 中) 5. 아동수당은 2019년도 1월부터 소득수준과 관계없이 만 0세에서 만5세까지 아동을 대상으로 월 10만원을 지급하고, 2019년도 9월부터는 지급대상을 초등학교 입학전 아동(최대 생후 84개월)까지 확대한다. 정부는 저출산 극복을 위해 연구용역 등을 통해 아동수당의 확대 및 출산장려금, 난임치료확대 등 출산지원제도의 획기적인 발전방안을 마련한다.

- '20.12.15 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」의 핵심과제로 영아수당 도입 추진 발표('20.12.15)

□ **부부가 어려움을 겪는 임신·출생 전후에 의료비 등 부담을 경감하고, 생애 초기 영아에 대해 보편적 수당 지급 등 영아기 집중 투자('22)**

- (영아수당 신설) '22년도 출생아부터 매월 영아수당 지원, 돌봄서비스 또는 직접육아 비용으로 사용. 부모의 선택권 보장 강화('22년 도입, '25년 월 50만원 목표로 단계적 인상)
- (첫 만남 꾸러미) 건강보험 임신·출산 진료비 지원 인상(60→100만원), 아동 출생시 바우처(일시금) 200만원 신규 도입, 총300만원을 의료비·초기 육아비용으로 지원

□ 영아수당 도입 사회적 의견수렴

○ 국회 토론회('21.6.10.목, 서울)

- (주최) 고영인·서영석 의원실, 국회 민주주의 복지국가 연구회
- (참석) 보육사업기획과장, 출산정책과장
- (안건) 영아기 집중투자 취지와 기대효과
- (주요발언내용) 현금 지원의 효과성, 보육 체계 개편 필요성 등

- ① 영아수당 도입시 가정양육 확대에 따라 아동학대 증가 우려에 따른 아동보호 대책 마련 필요
- ② 양육 방식 선호도(0~1세 가정 양육, 2~7 시설 보육)임을 고려, 이를 유도할 수 있도록 가정양육수당(2~7세) 폐지 등 보육 지원 체계 재설계 필요
- ③ 선호도가 높은 가정 양육에 대해 소득 보전 및 다양한 보육서비스 제공 필요
- ④ 영아수당 도입시 어린이집 수익 감소 우려에 대한 대책 필요
- ⑤ 부모의 수요에 대응할 수 있는 정책이 되기 위해서는 현금수당을 활용해서 이용할 수 있는 서비스 확대 필요
- ⑥ 영아기집중투자가 도입되더라도 본질적으로 중소기업 등에서 육아휴직이 가능 할지가 우려

○ 지자체 정책추진협의회 제1차 회의('21.6.11.금, 부내)

- (참석) 인구아동정책관, 보육정책관, 17개 시·도 담당 과장 등
- (안건) 영아기 집중투자 도입에 따른 지자체 의견 청취
- (주요발언내용) 국비분담을 조정, 사업 재구조화(사업조정) 등

- ① 국고보조율 최소한 아동수당 수준(50/70)으로 상향 요청
 - * '22년 부처안 : 영아수당 35/65
- ② 광역, 기초 분담률 분배안을 명시적으로 설정 필요
- ③ 지자체장 공약에 따른 출산지원금 지원 사업 폐지는 어렵다는 의견과 기존 지자체 사업과 첫만남이용권 사업과 조정 가능하다는 의견 동시 존재
- ④ 신규 사업 도입에 따른 인력 보강 필요
- ⑤ 민원 증대 예상에 따라 전용 콜센터 설치 건의
- ⑥ 영아수당 등 비용 지원 확대 외에 수요가 많은 부모교육 확대 강화 필요
- ⑦ 영아수당의 경우 장차 아동수당으로 통합 건의

○ 영아기 집중투자 지자체 예산조정·지급 계획 제출요청('21.7.7일)

- 첫만남이용권 및 영아수당 지급을 계기로 지방자치단체의 출산지원금 지원 조정을 “권고”함
- 이에 기존 지방정부(광역, 기초)의 출산지원금은 지역의 재정여건 등을 고려하여 조정 가능한 사업비 요청 및 지방비 예상 부담률 시군구 단위별 안내*
 - * (시도) 지방비 부담률로 '22년 본예산 입력 → (시군구) 지방비 예상치 안내

□ 부모의 아동 양육에 관한 의견수렴 결과

① '18년 보육실태조사, 전국 영유아 2,500가구 조사

① 영유아 부모

▶ 선호하는 양육 방식 : 2세 미만은 가정, 3세 이상은 시설

%	~12개월	~24개월	~36개월	만3세	만4세	만5세
가정 양육	98.6	85.9	43.9	11.9	2.8	1.4
시설 이용	1.4	14.1	55.3	87.5	96.9	97.8

▶ 정부에 바라는 가장 중요한 육아지원 정책(1순위)

- (전체) 국공립어린이집 확충(35.9%), 기관서비스 질 향상(17.5%), 보육·교육비 지원 인상(11.7%), 육아휴직제도 정착·확대(10.2%)

%	국공립 어린이집 확충	기관 서비스 질 향상	보육·교육비 지원 인상	육아휴직제도 정착·확대	양육수당 인상
영아	35.5	16.5	11.2	11.2	10.8
유아	36.2	18.3	12.3	9.3	5.1

▶ **육아 지원을 위한 정책 방향(7점 기준)**

- 부모의 일·가정 양립 지원 확대(6.3점), 남성의 양육참여 지원 확대(6.2점), 육아 지원 서비스 질 제고(6.2점)

▶ **비용지원 만족도**

- 0-2세 보육료지원 83%, 지자체수당 53%, 양육수당 55%
- (2015년) 0-2세 보육료 지원 73%, 지자체수당 57%, 양육수당 60%

② **취업 부모 (19년 일·생활 균형 설문조사, 만25~44세 기혼 근로자 1,008명)**

▶ **일·생활 균형에 가장 필요한 제도**

- 근로시간 단축 등 유연 근무제도 확산 (46.3%)
- 국공립 어린이집 등 공공 보육시설 확충 21.0%
- 육아휴직급여 등 지원확대 17.1%

▶ **육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 사용을 원하는 자녀연령대**

- (육아휴직) 0세 48.2%, 1세 14.6%, 2세 8.2%, 8세 7.8%
- (근로시간 단축) 1세 22.0%, 0세 20.9%, 8세 14.6%, 2세 13.2%

<양육지원체계 숙의토론> (19년 3월 위원회, 0세~초등2학년 부모 50명)

▶ **양육지원 정책방향 우선순위**

- (1순위) 일·가정 양립 지원 확대 26%, 양육비 부담 경감을 위한 지원 확대 24%, 어린이집·유치원 등 육아지원 인프라 확대 20%
- (1~3순위 통합) 양육비 부담 경감 지원 확대 52%, 어린이집·유치원 등 육아지원 인프라 확대 46%

▶ **양육에 있어 정부 지원 부족 분야**

- (1순위) 육아휴직 등 부모의 자녀 돌봄 시간 지원 32%, 양육수당, 아동수당 등 현금지원 28%, 어린이집·유치원 서비스 16%
- (1~2순위 통합) 양육수당, 아동수당 등 현금지원 56%, 육아휴직 등 부모의 자녀 돌봄 시간 지원 50%, 어린이집·유치원 서비스 36%

Ⅰ '21년 영아수당 도입방안 연구(발표전*), 전국 0~1세 아동 506가구

○ 0~1세 양육의 어려움 및 선호도

- (양육비용 지원) 양육에 관하여 비용,이용시설미비,육아부담 등 다양한 분야에서 어려움을 호소하고 있으며, 가정내 양육시(조부모 등) 비용지원 선호도가 높음

양육의 어려움	1순위	1+2순위
자녀의 양육비용이 많이 듦	36.4	47.8
집 근처에 보육시설(어린이집)은 있으나 믿을 만한 기관이 없음	15.6	30.4
장시간 노동 등으로 자녀를 직접 돌볼 시간이 없음	13.6	31.6
종일 동안 혼자 아이를 돌보는 것이 힘들	12.3	34.0
육아휴직/육아기근로시간단축제도 등 직장내 제도를 실제로 이용하기 어려움	10.9	30.6
집 근처에 보육시설(어린이집)이 없음	7.1	13.0
자녀를 양육하는 방법을 잘 모름	3.4	9.3
기타	0.8	3.0
계(수)	100.0(506)	(506)

양육비용 지원방식 선호도	1순위	1+2순위
가정에서 양육할 경우 현금지원	47.5	59.2
가정에서 혈연(조부모/친인척 등)이 돌볼 경우 비용지원	20.1	47.2
가정에서 비혈연인력(아이돌보미, 민간 육아도우미 등)이 돌볼 경우 비용지원	15.6	38.2
어린이집 이용 시 보육료 지원	12.9	36.7
시간제보육(일시돌봄)시설 이용시 비용지원	3.8	18.6
기타	0.1	0.1
계(수)	100.0(506)	(506)

○ 영아수당 도입에 따른 부모 선택권 보장 가능성

- 영아수당 도입으로 인해 78.9%가 다양한 자녀 양육방식*을 선택적으로 이용할 수 있을 것이라 기대하며, 적정 비용으로는 51만원 이상이 30.2%를 차지

* 부모, 어린이집, 아이돌보미, 조부모(친인척), 민간도우미 등

구분	영아수당 도입에 따른 양육방식 선택권 보장 여부		계(수)
	가능	불가능	
전체	78.9	21.1	100.0 (506)
자녀연령			
0~11개월	78.4	21.6	100.0 (208)
12~23개월	79.2	20.8	100.0 (298)

구분	영아수당 도입에 따른 통합적 지원의 도움 정도 인식					계	5점 평균
	①	②	③	④	⑤		
	낮음	←		→	높음		
부모의 양육비 부담 완화	0.4	3.2	30.4	54.0	12.1	100.0	3.74
자유로운 양육방식 선택	1.4	3.2	27.3	50.6	17.6	100.0	3.80
경력 유지 및 단절 예방	1.8	5.9	33.8	42.5	16.0	100.0	3.65
추가출산 연기/포기 예방	1.6	8.7	30.0	45.1	14.6	100.0	3.62
자녀의 안정적 발달 및 성장	1.2	5.1	34.2	44.5	15.0	100.0	3.67

< 영아수당 적정비용에 대한 의견 >

구분	10만원 이하	11~20 만원	21~30 만원	31~40 만원	41~50 만원	51만원 이상	계	평균 (만원)
전체	4.9	13.8	19.4	4.3	27.3	30.2	100.0	60.63
자녀연령								
0~11개월	5.3	11.5	14.9	4.3	28.4	35.6	100.0	64.99
12~23개월	4.7	15.4	22.5	4.4	26.5	26.5	100.0	57.59

지자체 재정부담 협의회 1차회의 결과 보고

<'21.6.11.(금), 보육사업기획과>

□ 회의 개요

- (주최) 인구아동정책관, 보육정책관
- (일시 및 장소) '21. 6. 11.(금) 13.:30 / 5층 대회의실
- (주요내용) 지자체 출산지원금, 첫만남 이용권 및 영아수당과의 관계 및 지역의 재정여건 등을 고려한 정부재정사업의 효과적 운영 방안
 - * 첫만남 이용권 도입을 위해 지방비 3,213억원 필요('22)하고, 현재 지자체는 출산지원금으로 3,823억원(광역 1,607·기초 2,216, '20) 지출하고 있음
- (주요 참석자) 시도 관련 과장

□ 주요의견

- (제도설계) 저출산극복을 위해 중앙이 주도적으로 사업을 추진하는 제도의 취지와 목적은 공감함
- (지방비 부담) 신규제도 도입으로 인한 지방비확보 어려움이 클 것으로 17개 시도에서 모두 국비보조를 인상요청*
 - * (첫만남이용권)50% → 100%인상,
(영아수당) (35, 65) ±10% → (50, 70) ±10%, 아동수당보조율 수준으로 인상
 - 시도 매칭비 이외에 시군구 매칭비율까지 제도*를 마련하여 시군구 예산확보에 어려움이 없도록 지원
 - * 지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙[별표]
- (사업의 재구조화) 지방마다 출산지원금적 수당이 있으며, 유사한 사업을 중앙에서 지자체 유사사업 정리를 선행할 필요성이 있을 것으로 판단

- 다만, 일부 시도는 기존 사업을 정리가 지자체장의 공약사항에 반영되어 폐지가 불가능할 것으로 사업운영 방식 변경 등 고려가 필요
 - * (세종) 지방비를 공제한 국비100%(100만원)을 주고 지자체 실정에 맞게 추가금 지원 제시
- (정책적 건의사안) 영아수당 도입에 따른 추가인력 요청(행안부 기준인력 확보요청), 사업시행시 전담 콜센터 운영요청, 출산·보육관련 원스톱 창구마련

□ 총 평

- 사업의 필요성에 공감해주셔서 감사하고, 다양한 건설적 대안을 주신 점에 대해 세부적으로 정리를 해보고자 함
- 예산이 줄지 않는 한 기존 예산을 파고들면서 제도가 들어오게 되며 기초연금, 아동수당도 큰 홍역을 치르고 안착되었으나 좋은 제도로써 역할을 하고 있음
- 지방비 부담에 충분히 이해하고 있으나 재정분담은 확답이 어려우며 국회에서 법률안 개정, 예산심의 과정시 적극적으로 대응하겠음

영아기집중투자 국회토론회 결과 보고

<'21.6.11.(금), 보육사업기획과>

□ 토론회 개요

- (주최) 고영인 의원실, 서영석 의원실, 민주주의와 복지국가연구회
- (일시 및 장소) '21.6.10(목) 10:00, 서울 이룸센터 교육실2
- (주제) 초저출산시대 영아기 집중투자의 취지와 기대효과
- (주요 참석자) 더불어민주당 고영인, 서영석, 인재근, 양정숙 의원, 보건복지부 양성일 제1차관 외 좌장, 발제자 2, 토론자 4

□ 주요의견

- (영아기 집중투자의 중요성) 아동 건강과 인적 자본 개선 측면에서 생애초기가 일생의 발달에 있어 중요
 - * 영아기에 한국전쟁을 경험한 '50~'52년생의 교육년수가 상대적으로 적고, 장애 발생정도도 상대적으로 높음
 - 사회안전망을 마련하기 위한 투자로 인식할 필요, 이 시기의 돌봄이 인지능력 등에 영향을 줌(특히 저소득층 아동)
- (영아수당 도입의 효과) 영아기 부모의 돌봄 선택권을 확대, 1세 아동의 보육이용 가수요*도 감소할 것
 - * '18년 기준 만1세 부모의 가정양육 희망 85.8%, 가정양육수당 수급률 65.4%
 - 육아휴직 3+3 정책과 함께 육아휴직 소득대체율을 보완하고 비용적인 측면에서 아이를 돌보기 위해 포기하는 부모의 소득을 보전하는 의미가 있음
 - 육아휴직 여건이 안되지만 어린이집은 천천히 보내고 싶은 부모들의 경력단절 예방에 비용적(아이돌보미, 조부모 등)으로 도움

- (현금지원의 효과) 아이돌봄 쿠폰 등 연구사례 보면 실제 아이에게 쓰는 경우 많음, 아동 지출 비중이 늘고 아동과 무관한 지출은 줄어듦
 - 결혼에 영향은 없으나, 유배우 출산율 상승에는 효과, 특히 4분위 (5분위 중) 이상 중산층의 출산율 상승에 기여
 - 출산의 경계에 있는 유배우자에게 도움되겠지만, 문화적인 요인 등으로 갖지 않을 가능성도 큼
- (민간가정어린이집 지원 필요) 영아기 인건비 지원을 통한 운영 안정성 확보 및 교사 처우개선 통한 보육 질 제고 필요

□ 우려사항

- (영아기 아동방치) 늘어난 현금수당을 보전하기 위해 아동을 집에 방치할 우려
 - 기관보육으로 유도하면서 시설 이용하지 않는 아동에 대한 모니터링, 예방체계 마련 필요
 - 가정보육 비율 확대로 어린이집이 줄어들면 보육 공백이 커질 수 있다는 점도 감안해야
- (서비스 확대 필요) 부모의 수요에 대응할 수 있는 정책이 되기 위해서는 현금수당을 활용해서 이용할 수 있는 서비스가 갖춰져야 함
- (육아휴직 확대 효과 의문) 영아기집중투자가 도입되더라도 본질적으로 중소기업 등에서 육아휴직이 가능할지가 우려
 - 저소득층과 중산층이 받는 혜택의 차이가 더 커지는데 사회적으로 정의로운 결과일지 고민 필요

□ 향후계획

- 결과정리하여 6월 국회 법안소위(6.23 예상) 대응

‘양육지원체계 개편 방안모색 숙의토론회’ 결과 발췌

< '19.4.10, 저출산고령사회위원회 소통협력팀 >

개요

□ 배경 및 목적

- 지난 해 12월 ‘저출산·고령화 로드맵’ 발표의 후속조치로 영·유아기의 양육지원체계 개편에 대한 논의 본격화
- 심도있는 의견 취합을 위해 정책 대상자들을 대상으로 관련 정보 및 학습과 토론 등을 제공하는 숙의토론회 개최
- 양육지원체계 개편에 대해 영유아 및 초등 저학년 부모의 의견을 들어 ‘아이와 부모, 모두가 행복한 양육지원체계 개편’ 방안 검토

□ 행사개요

- (일시·장소) '19. 3. 30(토) 13:00~18:00, 코엑스 컨퍼런스룸 327호
- (행사명) 「양육지원체계 개편방안 모색 숙의토론회」
 - 발제: 최 영 교수(중앙대 사회복지학과)
- (참석대상) 수도권 거주 만 8세 이하 자녀를 키우는 부모 50명
 - 맞벌이·외벌이, 남녀성별 각각 50%(25명)씩 배정
 - 24개월 미만 아동부모 20%(10명), 25개월~초등학교 입학 전 60%(30명), 초등 1~2학년 부모 20%(10명) 참여
- (진행) : 전체 행사기획 및 추진은 ‘한국사회갈등해소센터’
 - ※ 대상 선별은 전문 리서치기관 엠브레인 활용, 수도권 거주 남녀패널 구성
- (행사구성) : 전문가 주제발표를 중심으로 한 숙의과정과 주제별 집중토의를 하는 ‘주제토의’로 구성됨

설문조사 결과

사후조사

※ 전체 설문 중 영아수당 관련 내용 일부 발췌

[1] 이동양육 주요 정책의 우선 순위

- '부모의 일·가정 양립 지원 확대'가 26%(1순위)로 가장 높았으며 '영유아 가구 양육비 부담 경감을 위한 지원 확대'(24%), '어린이집·유치원 등 육아 지원 인프라 확대'(20%) 등의 순으로 나타남
- 종합순위(1+2+3순위)로 살펴보면 '영유아 가구 양육비 부담 경감을 위한 지원 확대'(52%), '어린이집·유치원 등 육아지원 인프라 확대'(46%), '부모의 일·가정 양립 지원 확대'(44%), '사교육 필요없는 공교육의 내실화'(44%)

[2] 영아기 희망하는 지원비용과 형태

- 한 달 기준 희망하는 영아기 지원 비용으로는 '70만원 이상'이 33.3%로 가장 높고, '41~50만원'(27.8%), '31~40만원'(11.1%), '51~60만원'(11.1%), 등의 순
- 정부의 아동 양육을 위한 비용지원 희망 형태로는 '현금'이 82%로 가장 높고, 다음으로 '바우처'가 16%로 나타남

[3] 영유아 양육시 정부지원이 부족한 분야

- '육아휴직, 육아기 근로시간 단축 등 부모의 자녀 돌봄 시간 지원'이 32.0%로 가장 높았으며, '양육수당, 이동수당 등 현금지원'(28%), '기관보육·교육(어린이집·유치원) 서비스'(16%) 등의 순으로 나타남

7. 중앙-광역-기초 간 자원분담

가. 중앙-광역-기초 간 자원분담 기준 법적 근거

1) 중앙-지방 간 자원분담 관련 법령

국가-지방간 국고보조사업의 지방비 분담(국고보조금) 규정은 ‘보조금 관리에 관한 법률’에서 일정 부분 제도화되어 있다. 동법 제9조는 국가가 부담하는 사업비의 비중을 의미하는 기준보조율을 제시하고 있으며, 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율 및 금액을 매년 예산으로 정하도록 하고 있다.

보조금 관리에 관한 법률 제9조(보조금의 대상 사업 및 기준보조율)

- ① 보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종목, 국고 보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조금의 경우 다음 각 호에 해당하는 사항은 대통령령으로 정한다.
 - 1. 보조금이 지급되는 대상 사업의 범위
 - 2. 보조금의 예산 계상 신청 및 예산 편성 시 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고 보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)
- ② 국가는 지방자치단체가 수행하는 국고보조사업의 기준보조율을 변경하여 보조금 예산을 편성할 경우에는 사전에 지방자치단체에 통보하여야 한다.

지방자치단체 국고보조사업에 대해서는 보조사업별로 적용하는 기준 즉, 국고 보조율(기준보조율)을 정하고 있는데, 동법 시행령 제4조에서는 122개 사업에 대하여 지방자치단체의 사업 및 기준보조율(국가-지방 간 분담비율)을 명시하고 있다. 한편 국고보조금제도는 지방자치단체의 재정사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 인상하거나 인하하는 차등보조율제도를 적용하고 있다.

보조금 관리에 관한 법률 시행령 제4조(보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율)

- ① 법 제9조제1항제1호에 따른 보조금이 지급되는 지방자치단체의 사업의 범위 및 같은 항 제2호에 따른 기준보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)은 별표 142)과 같다. 다만, 별표 2에서 정한 지방자치단체의 사업은 보조금 지급 대상에서 제외한다.
- ② 기준보조율은 해당 회계연도의 국고보조금, 지방비 부담액, 국가의 재정용자금으로 조달된 금액, 수익자가 부담하는 금액과 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액에서 국고보조금이 차지하는 비율로 한다.

동법 제10조를 보면 기획재정부장관은 매년 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여 당해 지방자치단체의 재정사정을 고려하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율을 적용할 수 있으며, 보조율 인하는 보통교부세 불교부단체만 적용한다.

보조금 관리에 관한 법률 제10조(차등보조율의 적용)

- ① 기획재정부장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다. 이 경우 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 대하여만 적용할 수 있다.
- ② 차등보조율의 적용기준은 그 적용대상이 되는 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출지수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항으로 하며, 각 적용기준의 구체적인 산식은 대통령령으로 정한다.
- ③ 기획재정부장관은 제2항의 차등보조율의 적용으로 인한 국고보조금의 추가적인 소요예산과 관련된 사항을 국회에 보고하여야 한다.

42) [부록 1] 참조

동법 시행령 제5조에서는 인상보조율은 기준보조율의 20%, 15%, 10%를 각각 가산하여 적용하고, 인하보조율은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 각각 차감하여 적용한다고 규정하고 있다.⁴³⁾

보조금 관리에 관한 법률 시행령 제5조(차등보조율의 적용기준 등)

- ① 법 제10조에 따라 기준보조율에 일정 비율을 더하는 차등보조율(이하 “인상보조율”이라 한다)은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 더하여 적용하고, 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 기준보조율에서 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 빼고 적용하며, 그 적용기준과 각 적용기준의 구체적인 계산식은 별표 3과 같다.
- ② 인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 지방자치단체에 대해서만 적용한다.
- ③ 기획재정부장관은 인상보조율의 적용을 요구한 지방자치단체에 대하여 보조금을 교부하는 경우에는 해당 지방자치단체의 재정운용에 대하여 필요한 권고를 할 수 있다.

국고보조사업의 중앙-지방 간 재원분담 기준은 「지방재정법」 제20조, 제21조, 제22조 등에서 규정하고 있다. 동법 제20조는 자치사무에 관한 경비를 규정하고 있으며, 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액 부담하도록 한다.

지방재정법 제20조(자치사무에 관한 경비)

지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.

동법 제21조는 부담금과 교부금에 관한 사항을 규정하고 있다. 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담해야 하는 경비는 국가가 전부 또는 일부를 부담해야 하고, 국가사무를 지방자치단체에 위임하는 경우, 국가가 경비를 전액 부담해야 한다.

43) [부록 3] 참조

지방재정법 제21조(부담금과 교부금)

- ① 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.
- ② 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.

동법 제22조는 경비 부담의 비율 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 지방자치단체의 장은 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.

지방재정법 제22조(경비 부담의 비율 등)

- ① 제21조제1항에 따라 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관하여는 대통령령으로 정한다.
- ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.

2) 광역-기초 간 자원분담 관련 법령

국고보조사업의 지방 간 부담에서는 시도와 시군구 간 지방비 분담을 의미하는 '기준부담률' 제도가 있다. 국고보조사업의 광역-기초 간 자원분담 기준은 「지방재정법」 제28조, 「지방재정법 시행령」 제33조 및 제38조, 「지방재정법 시행령 제3조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙(이하 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 등에서 규정하고 있다. 동법 제28조는 시·도의 사무위임에 수반하는 경비의 부담에 관한 사항을 규정하고 있다.

지방재정법 제28조(시·도의 사무위임에 수반하는 경비 부담)

시·도나 시·도지사가 시·군 및 자치구 또는 시장·군수·자치구의 구청장에게 그 사무를 집행하게 할 때에는 시·도는 그 사무 집행에 드는 경비를 부담하여야 한다.

동법 시행령 제33조는 지방자치단체의 경비 부담에 관한 내용을 규정하고 있다. 시·도와 시·군·자치구가 부담해야 할 경비의 종목과 부담비율은 사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 지방자치단체 간 이해관계를 참작하여 행정안전부령으로 정하도록 규정하고 있다. 그리고 시·도지사는 시·군·자치구의 재정 형편상 필요하다고 인정하는 때에는 기준부담률 외에 따로 추가부담을 할 수 있다.

지방재정법 시행령 제33조(지방자치단체가 부담할 경비의 종목 등)

- ① 법 제22조제1항의 규정에 의하여 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)와 시·군·자치구가 각각 부담하여야 할 경비(국가의 재정용자금으로 조달되는 금액 및 수익자가 부담하여야 할 금액을 제외한다)의 종목과 부담비율은 사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 당해 사업에 대한 지방자치단체간 이해관계를 참작하여 행정안전부령으로 정한다. 다만, 다른 법령에서 달리 정하여진 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 행정안전부령이 정한 부담비율(이하 “기준부담률”이라 한다)에 불구하고 시·군·자치구의 재정형편상 필요하다고 인정하는 때에는 기준부담률 외에 따로 추가부담을 할 수 있다.

기준보조율과 마찬가지로 기준부담율도 「지방재정법 시행령」 제38조에 따라 차등부담율을 적용하여 기준부담률에 대한 지방자치단체장의 의견제시에 관한 사항을 규정하고 있다. 지방자치단체에 적용되는 기준부담률에 대해 이의가 있는 때에는 필요한 자료를 갖추어 지방자치단체의 장이 행정안전부장관에게 의견을 제시할 수 있고, 행정안전부장관은 제시된 의견에 대해 종합적으로 검토하여 이유가 있다고 인정되는 때에는 기준부담률을 조정하여야 한다고 규정하고 있다.

지방재정법 시행령 제38조(기준부담률에 대한 의견제시)

- ① 지방자치단체의 장은 제33조의 규정에 의하여 당해 지방자치단체에 적용되는 기준부담률에 대하여 이의가 있는 때에는 필요한 자료를 갖추어 행정안전부장관에게 의견을 제시할 수 있다. 이 경우 시·군·자치구에 있어서는 시·도지사의 의견을 첨부하여야 한다.
- ② 행정안전부장관은 제1항의 규정에 의하여 제시된 의견에 대하여 당해 지방자치단체 및 다른 지방자치단체의 재정사정 등을 종합적으로 검토하여 이유가 있다고 인정되는 때에는 기준부담률을 조정하여야 한다.

「지방자치단체의 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조는 부담경비의 종목과 비율을 규정하고 있다. 시·도와 시·군·구가 각각 부담해야 할 111개 사업에 대한 경비의 종목과 비율(이하 기준부담률)은 [별표]에서 정하고 있다.⁴⁴⁾ [별표]에서 정하지 않은 사업에 대한 기준부담률은 당해 사업에 이해관계가 있는 지방자치단체가 서로 협의하여 정하도록 하고 있다. 시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위 안에서 관할 시·군·자치구의 재정자주도 등을 감안하여 시·군·자치구에 대해 차등 지원할 수 있다.

지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙 제2조(부담경비의 종목과 비율)

- ① 「지방재정법 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제33조제1항의 규정에 의하여 시·도와 시·군·자치구가 각각 부담하여야 할 경비의 종목과 비율(이하 “기준부담률”이라 한다)은 별표와 같이 하되, 별표에 정하지 아니한 사업에 대한 기준부담률은 당해 사업에 이해관계가 있는 지방자치단체가 서로 협의하여 정한다.
- ② 시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위안에서 관할 시·군·자치구의 재정자주도등을 감안하여 시·군·자치구에 대하여 이를 차등지원할 수 있다.

동 규칙 제3조는 기준부담률의 조정에 관한 사항을 규정하고 있다. 지방자치단체의 장이 기준부담률에 대한 의견을 제시하고자 할 때에는 ① 최근 3년간 당해 지방자치단체의 재정운영상황 ② 최근 3년간 당해 사업에 대한 시·도와 시·군·자치구간 경비부담 실적 ③ 기준부담률 조정신청내역 및 사유 ④ 기타 기준부담률 조정에 필요한 자료를 첨부해야 한다.

44) [부록 4] 참조

지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙 제3조(기준부담률의 조정)

① 지방자치단체의 장이 영 제38조제1항의 규정에 의하여 기준부담률에 대한 의견을 제시하고자 할 때에는 다음 각 호의 자료를 첨부하여야 한다.

1. 최근 3년간 당해 지방자치단체의 재정운영상황
2. 최근 3년간 당해 사업에 대한 시·도와 시·군·자치구간 경비부담 실적
3. 기준부담률 조정신청내역 및 사유
4. 기타 기준부담률 조정에 필요한 자료

② 행정안전부장관이 제1항의 규정에 의하여 지방자치단체의 장의 의견을 받은 때에는 다른 지방자치단체의 장의 의견을 들을 수 있다.

3) 광역-기초 간 자원분담 관련 자치법규(조례, 규칙)

광역자치단체에서는 지방보조금의 교부대상사업, 교부방법과 사용, 지방보조금의 예산편성 기준, 지방보조금심의위원회 구성 운영, 지방보조금 교부신청 및 교부결정 등에 대하여 지방보조금 조례로서 규정하고 있다.

이 중 관할 구역 내에 소속 기초자치단체가 있는 광역자치단체는 기초자치단체에 대한 지방보조사업 지급범위와 보조율을 규정하고 있는데, 15개 광역자치단체 중(제주도, 세종시 제외)에 서울, 경기, 인천, 충북, 전남, 경남 등 6개 시·도만 광역-기초 간 자원분담 기준을 조례와 시행규칙으로 규정하고 있다. 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 강원, 충남, 전북, 경북 등 9개 시·도는 광역-기초 간 자원분담 기준에 관한 조례 및 시행규칙을 규정하지 않고 있다.

자원분담 조례를 규정하고 있는 5개 광역자치단체 중 서울, 인천, 충북, 경남 등 4개 시·도는 사업별로 시·도 기준보조율을 제시하고 있으며, 경기도는 30%의 기준보조율을 규정하고 있다. 전남의 경우, 2019년 2월 28일, 「전라남도 보조금 관리 조례 시행규칙」 개정 시, 78개 보조사업에 대한 도비보조율을 제시한 제2조를 삭제하였다. 시·군에 대한 보조금은 보조금의 예산계상 신청 및 예산편성 시 보조사업별로 적용하는 기준보조율을 사업별로 도지사가 따로 정한다고 규정하고 있다.

또한, 서울, 경기, 인천, 경남 등 4개 시·도가 차등보조율 적용기준 등을 규정하고 있으며, 서울과 인천은 구체적인 차등보조율 적용기준을 제시하고 있다. 충북은 별도의 차등보조율

적용기준을 제시하고 있지 않지만, 일부 사업에서 청주시와 나머지 시·군의 기준보조율을 다르게 규정하고 있어 실질적으로 차등보조율을 적용하고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈부표 14-1〉 광역-기초 간 자원분담 관련 자치법규

구분	법적 근거	기준보조율	차등보조율	비고
서울	서울특별시 지방보조금 관리 조례, 서울특별시 보조금 관리 조례 시행규칙	95개 사업 (조례 제7조 시행규칙 제2조)	재정력 기준 4단계 구분 (조례 제8조, 시행규칙 제3조)	
경기	경기도 지방보조금 관리 조례, 경기도 지방보조금 관리 조례 시행규칙	30%, 도지사 조정 가능 (조례 제21조, 시행규칙 제3조)	인건비 자체 총당능력과 재정력 기준 6단계 구분 (조례 제22조, 시행규칙 제4조)	
인천	인천광역시 재정운영 조례, 인천광역시 재정운영 조례 시행규칙	34개 사업 (조례 제33조, 시행규칙 제4조)	재정력 기준 5단계 구분 (조례 제33조, 시행규칙 제5조)	
충북	충청북도 지방보조금 관리 조례, 충청북도 지방보조금 관리 조례 시행규칙	90개 사업, 청주시와 기타 시·군 구분 (조례 제15조, 시행규칙 제4조)	-	기준보조율을 청주시와 기타 시군 다르게 규정
전남	전라남도 지방보조금 관리 조례, 전라남도 보조금 관리 조례 시행규칙	78개 사업(삭제) (조례 제23조, 시행규칙 제2조)	-	19.2. 조례시행규칙 개정시 제2조 기준보조사업 삭제
경남	경상남도 지방보조금 관리 조례, 경상남도 보조금 관리 조례 시행규칙	63개 사업 (조례 제23조, 시행규칙 제4조)	재정자주도 기준, 전체 시군의 1/3 이하만 인상 (조례 제24조, 시행규칙 제5조)	

서울특별시는 「서울특별시 보조금 관리조례」와 「서울특별시 보조금 관리조례 시행규칙」에서 서울특별시와 자치구 간 자원분담 기준을 규정하고 있으며 95개 사무에 대한 시비보조율을 제시하고 있다. 자치구에 대한 차등보조율은 「서울특별시 자치구의 자원조정에 관한 조례」제8조의 기준재정수요액의 산정 및 제9조의 기준재정수입액의 산정에 따른 기준재정수요충족도(재정력)를 기준으로 4개 구간(70% 이내, 60% 이내, 50% 이내, 필요시 30% 이내)의 차등보조율을 적용하고 있다⁴⁵⁾

45) 차등보조율 적용기준(서울)

구분	차등보조율 적용기준			
	재정력	40~50% 미만	50~70% 미만	70~100% 미만
차등보조율	70% 이내	60% 이내	50% 이내	필요시 30% 이내

〈부표 7-2〉 서울특별시 보조금 지급대상사업의 범위와 시비보조율(제2조 관련)

사 업 명	시비보조율	비 고
1. 어린이집 운영	50%	◦ 서울형어린이집 운영 70% ◦ 영유아보육료 및 보육시설 인센티브 100%
2. 비담임교사 및 보육도우미 지원	50%	
3. 육아종합지원센터 운영	50%	
4. 방과후 어린이집 운영	50%	
5. 장애아통합어린이집 운영	50%	
6. 어린이집 기능 보강 (민간어린이집 서비스 향상 부문)	정액	◦ 4~7백만원/개소 ◦ 단, 서울형 어린이집 인증시 4~10백만원/개소(1회한)
7. 아동급식 지원	50%	
8. 청소년 유해환경 정화활동 사업	정액	◦ 2~5백만원/단체별, 등급별
9. 청소년야간공부방 운영	정액	◦ 3,300~6,900천원/시설별, 등급별
10. 청소년문화의집 건립	차등보조율	◦ 1구 3시설 ◦ 지원기준(건축비) - 1,650㎡한도, 2,125천원/㎡
11. 자치구 건강가정지원센터 운영	50%	
12. 보건소 운영개선	정액	◦ 30~60백만원/구별, 등급별
13. 지역정신건강증진센터 종사자 복지수당	정액	◦ 5년이상:190천원/월 ◦ 5년미만:135천원/월
14. 지역정신건강증진센터 운영	50%	
15. 알코올상담센터 종사자 복지수당	정액	◦ 5년이상:190천원/월 ◦ 5년미만:135천원/월
16. 보건소분소 설치	차등보조율	◦ 건물신축 및 부지매입 : 11억원 한도 ◦ 임차비 : 5억원 한도
17. 보건소 의료장비 개선	차등보조율	
18. 노인건강검진	70%	
19. 지역치매지원센터 복지수당	정액	◦ 5년이상:190천원/월 ◦ 5년미만:135천원/월
20. 지역치매지원센터 운영	50%	
21. 65세이상 노인환자 원외약제비	60%	
22. 신·재생에너지 보급	차등보조율	
23. 승용차요일제 확산 및 정착	정액	◦ 20백만원/구별
24. 승용차요일제 무선인식시스템 유지관리 운영	정액	◦ 1천원/개당

〈부표 7-2〉의 계속

사 업 명	시비보조율	비 고
25. 청소용수 사용요금 지원	100%	
26. 서울클린데이 운영	정액	◦ 2백만원/구별
27. 외국인 지원시설 설치·운영	100%	
28. 관광특구 활성화 지원	50%	
29. 공공근로사업	70%	
30. 유기동물보호 지원사업	50%	
31. 농업인자녀학자금 지원	70%	
32. 전통시장시설 현대화사업 지원	차등보조율	
33. 종합사회복지관 운영	90%	◦ 매년 5%씩 하향조정 단, 임대APT내 시설 100%
34. 푸드뱅크마켓 운영 지원	50%	
35. 사회복지담당공무원 급여 등 지원	50%	◦ 시립사회복지시설 근무 사회복지무원 중식비 100%
36. 종합사회복지관 기능보강 사업	차등보조율	
37. 노인종합복지관 운영	80%	◦ 매년 20%씩 하향 조정
38. 저소득노인 급식제공	100%	
39. 서울재가관리사운영	100%	
40. 노인종합복지관 기능 보강	50%	
41. 경로당순회 프로그램 관리자 배치	50%	
42. 소규모노인복지센터 건립	정액	◦ 10억원한도내/개소
43. Day-care센터 설치	정액	◦ 구입 공공건물 활용형 100백만원/개소 ◦ 건물임대형 300백만원한도내/개소 ◦ 구입 「기존 경로당」 활용형 1,000백만원/개소 ◦ 소규모노인복지센터 내 설치형 500백만원/개소 ◦ 사회복지시설, 학교, 비영리 법인 설치형 300백만원/개소
44. 노인종합복지관 경로당 활성화 사업	100%	
45. 경로당운영비 및 난방비 지원	차등보조율	
46. 장애인복지관 건립	차등보조율	◦ 지원기준 - 대지:1,650㎡한도 - 건물:1,650㎡한도
47. 장애인복지관 운영	90%	◦ 매년 5%씩 하향조정 단, 시외지역 소재 시설은 전액 시비 지원

〈부표 7-2〉의 계속

사 업 명	시비보조율	비 고
48. 장애인재가복지봉사센터 운영	90%	◦ 매년 5%씩 하향조정
49. 장애인복지카드 원스톱 발급 지원	100%	
50. 장애인복지관 기능보강	50%	
51. 장애인 무료셔틀버스 운영	50%	
52. 장애인 편의시설 지원센터 운영	50%	
53. 거리노숙인 보호	100%	
54. 지역자활센터 종사자 복지수당	정액	◦ 5년이상:190천원/월 ◦ 5년미만:135천원/월
55. 공중화장실 여성용시설 확충	50%	◦ 여성용시설 확충 및 편의개선 100백만원 한도내
56. 민간여성용화장실 개선	80%	◦ 광특지원 대상 시장 및 무등록전통시장
57. 공사립 작은도서관 육성지원	정액	◦ 1~3백만원/개소 ◦ 평가결과 차등지급
58. 지방문화원 육성 지원	정액	◦ 44,250천원/구별
59. 장애인도서관 운영 지원	정액	◦ 개소당 100백만원한도내
60. 구립도서관 운영비 지원	30%	
61. 구립 공공도서관 건립	차등보조율	◦ 지원기준(건축비) - 연면적 1,650㎡한도내, 2,125천원/㎡
62. 학교도서관 복합시설 건립	차등보조율	◦ 지원기준(건축비) - 연면적 1,650㎡한도내, 2,125천원/㎡
63. 문화예술회관 건립	차등보조율	◦ 지원기준(건축비) - 연면적 6,600㎡ 한도내, 2,500천원/㎡
64. 학교도서관 개방운영비 지원	50%	
65. 자치구직장운동부 육성 지원	정액	◦ 팀 규모에 따라 차등지원
66. 어린이축구교실 운영	정액	◦ 6,800천원/구별 - 시비지원액의 100%이상 구비 확보
67. 여성·유아 축구교실 운영	정액	◦ 12백만원/구별 - 시비지원액의 100%이상 구비 확보
68. 청소년 풋살교실 운영	정액	◦ 11,200천원/구별 - 시비지원액의 100%이상 구비 확보
69. 생활체육대회 지원	정액	◦ 10백만원/구별
70. 다목적 체육센터 건립	차등보조율	◦ 지원기준(건축비) - 연면적 3,960㎡한도내, 2,500천원/㎡
71. 학교체육시설 복합화 사업	차등보조율	◦ 지원기준(건축비) - 연면적 1,980㎡한도내, 2,500천원/㎡
72. 시 지정문화재 보수	100%	

〈부표 7-2〉의 계속

사 업 명	시비보조율	비 고
73. 문화재 방법·방재시설 설치	100%	
74. 목조문화재 방염제 도포	100%	
75. 아파트열린복지 조성 사업	차등보조율	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국고보조사업 : 국·시비 매칭(50:50) ◦ 시비 추가지원 : 차등
76. 옥상공원화	50%~70%	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지원기준 <ul style="list-style-type: none"> - 민간건축물:50% (남산가시권역70%) - 구립 공공건물 : 70%이하 - 구립외 공공건물 : 50%
77. 도시구조물 벽면 녹화	차등보조율	
78. 수목식재 사후관리	30%	
79. 공공기관 담장녹화	70%	
80. 재정비촉진계획수립 (변경) 용역비 지원	50%	
81. 자치구 정비계획수립 용역비 지원	50%	
82. 민간부설주차장 야간개방 지원	50%	
83. 그린파킹사업	차등보조율	
84. 주택가 공동주차장 건설 지원	차등보조율	
85. 공공시설 지하주차장 건설 지원	차등보조율	
86. 제설대책 추진	정액	◦ 100백만원/구별
87. 빗물관리시설 설치 지원	50%	
88. 자치구 지선 하수관거 개량 지원	50%	◦ 기존재정수요충족도 100%이상 : 30%지원
89. 생태하천 복원사업	50%	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 하천복원비:전액 ◦ 하천내시설:50%
90. 어린이 교통안전 체험장 설치	차등보조율	
91. 에코마일리지 사업	정액	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 5~30백만원/구별 ◦ 평가결과 차등지급
92. 주거정비 공공관리사업 지원	차등보조율	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정비용역비(토지등소유자수 기준) <ul style="list-style-type: none"> - 1,000명 미만 : 100백만원 한도내 - 1,000명 이상 : 250백만원 한도내 ◦ 대행위탁수수료 : 250백만원 한도내
93. 가공배전선 등 지중화사업	50%	◦ 단, 도로복구비는 전액 구비
94. 지구단위계획 수립 및 재정비 용역비	50%	
95. 그 밖에 서울특별시와 자치구 상호간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업	사업의 수행근거, 법령, 성격에 따라 정률, 정액 또는 차등보조	◦ 서울특별시의 예산안 편성계획에 대상사업명과 시비보조율을 명시하거나 매년 예산으로 정한다.

출처: 서울특별시 지방보조금 관리 조례 시행규칙 [별표 1]

경기도는 「경기도 지방보조금 관리 조례」와 「경기도 지방보조금 관리조례 시행규칙」에서 경기도와 시·군 간 재원분담 기준을 제시하고 있다. 조례 제21조에 따른 시·군 보조금의 기준보조율은 30%를 기준으로 하고 있다. 다만 시·군에 대한 지방보조금에 있어서는 지방보조금의 예산반영신청 및 예산편성에 있어서 지방보조사업별로 적용하는 기준보조율은 다음 각 호에서 정한 분야별 기준보조율 범위에서 규칙으로 정한다.

1. 보건·사회: 30~70%
2. 산업·경제: 30~50%
3. 도로·교통: 30~70%
4. 상하수·치수: 30~50%
5. 청소·환경: 30~50%
6. 지역개발: 30~50%
7. 문화·체육: 30~50%
8. 민방위·소방: 30~50%
9. 일반행정: 30~50%
10. 그 밖에 도지사가 특별히 필요하다고 인정하는 경우에는 정액보조

차등보조율의 적용기준은 인건비 자체 충당능력지수와 재정력지수를 종합하여 인상보조율 3개 구간과 인하보조율 3개 구간 등 총 6개 구간을 적용하고 있다. ① 조례 제22조에 따른 차등보조율의 적용대상 시·군은 인건비 자체 충당능력지수와 재정력지수를 종합하여 산정·결정한 순위에 따라 정한다. ② 인상보조율 적용대상 시·군은 제1항에서 결정된 순위 중 재정이 취약한 순서에 따라 선정한다. ③ 인하보조율 적용대상 시·군은 제1항에서 결정된 순위 중 재정이 양호한 순서에 따라 선정한다. ④ 차등보조율의 적용비율, 적용대상 시·군은 매년 예산편성 시 경기도의 재정상황 등을 감안하여 결정한다. ⑤ 차등보조율의 적용대상 사업은 조례 제4조 제3호에 따른 사업으로 한정한다. 또한 도지사는 시군의 부담을 수반하는 지방보조사업을 신설할 때에는 시장 군수의 의견을 들을 수 있고, 그후 지방보조 사업을 조정할 수 있다.

1. 차등보조율을 적용하는 기준은 다음의 지표에 따라 매년 도지사가 정한다.

〈부표 7-3〉 차등보조율 적용기준(제22조 관련)

지 표	산식 및 사용자료 등
(1) 인건비 자체 총당 능력 지수	<p>① 산식 : $\frac{\text{지방세수입} + \text{경상적세외수입}}{\text{공무원 인건비}} \times 100$</p> <p>② 경상적세외수입은 일반회계 세입예산과목 분류상의 재산임대수입·사용료수입·수수료수입·징수교부금수입 및 이자수입의 합계액을 말하며 공무원 인건비는 일반회계 세출예산 과목 분류상의 기본급·수당·기타직보수의 합계액을 말한다.</p> <p>③ 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 지수와 전년도의 당초 예산상의 평균치를 사용한다.</p>
(2) 재정력지수	<p>① 산식 : $\frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}} \times 100$</p> <p>② 기준재정수입액 및 기준재정수요액은 지방교부세법에 의한 기준재정수입액 및 기준재정수요액을 말한다.</p> <p>③ 자료는 해당 회계연도의 전년도의 지방교부세를 배분하기 위하여 산정한 자료를 사용한다.</p>

2. 차등보조율

가. 인상보조율은 기준보조율에 차등보조율(20%·15%·10%)을 가산하여 산출된 비율에 의거 지원(보조)한다.

$$(\text{적용보조율} = \text{기준보조율} + \text{차등보조적용비율})$$

나. 인하보조율은 기준보조율에 차등보조율(20%·15%·10%)을 각각 차감하여 산출된 비율에 의거 지원(보조)한다

$$(\text{적용보조율} = \text{기준보조율} - \text{차등보조적용비율})$$

인천은 「인천광역시 재정운영 조례」와 「인천광역시 재정운영 조례 시행규칙」에서 인천광역시와 구·군 간 재원분담 기준을 제시하고 있다. 기준보조율을 규칙으로 정하는 보조사업 중 보조대상 군·구가 전체 군·구의 50% 이상인 경우에는 군·구의 재정여건 또는 해당 사업수요의 비중 등에 따라 보조율을 달리할 수 있다. 재정여건은 군·구의 표준적인 재정수요와 재정수입을 함께 반영한 재정력 지표값을 기준으로 한다. 현재 34개 사무에 대한 시비보조율을 제시하고 있으며, 재정력에 따라 5개 구간(+20%p 이내, +10%p 이내, 기준률, -10%p 이내, 20%p 이내)의 차등보조율을 적용하고 있다⁴⁶⁾.

〈부표 7-4〉 인천광역시 보조금 지급대상사업의 범위와 시비보조율(제4조 관련)

사업명	기준보조율(%)	비고
1. 노인시설관리 및 운영지원	50	
2. 노인시설 건립 및 보강	50	
3. 시설수용아동 지원	100	
4. 한부모 가족 생활안정 지원	50	
5. 공공건축물 건립 지원	30	국비지원 대상이 아닌 경우만 해당, 용지매입비 제외
6. 보건(의료)사업	50	
7. 소년소녀가정 및 가정위탁양육비 지원	70	
8. 작은도서관 운영 활성화 사업	50	
9. 도서지역 자가발전운영비 보조	50	
10. 농어촌마을진입로·농로포장	50	
11. 농작물경쟁력제고 대책사업	30	군·구30, 자부담40
12. 병병충해 긴급방제	25	군·구25, 자부담50
13. 농가용저온저장고 설치	30	군·구30, 자부담40
14. 취업정보센터 운영비 지원	정액	
15. 도시가스 공급배관 설치비 지원	50	
16. 수산물 유통 판매촉진 지원	50	

46) 차등보조율 적용기준(인천)

구분	차등보조율 적용기준				
	재정력	30% 미만	30~40% 미만	40~50% 미만	50~60% 미만
차등 보조율	기준률 +20%p 이내	기준률 +10%p 이내	기준률	기준률 -10%p 이내	기준률 -20%p 이내

〈부표 7-4〉의 계속

사 업 명	기준보조율(%)	비고
17. 시지정문화재 보수	60	
18. 시지정문화재 안전경비 인력배치	50	
19. 시지정문화재 방재시스템 구축	50	
20. 악취 방지시설 지원 사업	40	군·구30, 자부담30
21. 군·구 직장운동경기부 지원	정액	
22. 공중화장실 정비	50	
23. 근린공원 조성	50	
24. 도시계획도로(20m이하) 확·포장	50	
25. 보도정비사업(도로폭 20m초과) 지원	100	
26. 철도건설목 관리	100	
27. 군도개설 및 확·포장	50	
28. 연안정비사업	50	
29. 주거환경개선사업	50~70	차등보조
30. 주거환경관리사업	60	
31. 정비(예정)구역에서 해제된 지역으로서 열악한 주거 환경개선과 도시정비를 위하여 필요한 사업	60	
32. 비상급수시설 시설 및 관리	50	
33. 새마을지도자자녀 장학금	50	
34. 그 밖에 시와 군·구 상호간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업	사업수행의 근거, 법령·성격에 따라 정률(30~50%), 정액, 또는 차등 보조	인천광역시의 예산안 운영기준에 대상사업 명칭과 시비보조율을 명시하거나 매년 예산으로 정한다.

충북은 「충청북도 지방보조금 관리조례」와 「충청북도 지방보조금 관리조례 시행규칙」에서 충청북도와 시·군 간 재원분담 기준을 제시하고 있다. 현재 90개 사무에 대한 도비보조율을 제시하고 있으며 차등보조율에 대한 별도 규정은 없지만, 청주시와 기타 시·군의 기준보조율을 일부 사업에 대해 다르게 적용하고 있다.

〈부표 7-5〉 도비보조금 기준보조율(제4조 관련)

연번	사 업 명	기준보조율(%)		비고
		청주시	기타시군	
1	무상급식 지원	30	40	
2	도 주관 통계조사	100		
3	도·시군 공동 통계조사	20	30	
4	도민정보화 진흥 사업	20	30	
5	공무원 사기양양 시책 사업	정액		
6	예비군 육성	20	30	
7	거주외국인(새터민) 보호	30	40	
8	자원봉사센터 지원	20	30	
9	새마을지도자자녀 장학금 지원	50		
10	민방위 교육	30	40	
11	지역경제 활력화 사업	20	30	
12	일자리창출 지원	20	30	
13	기업유치활동 지원	정액		
14	도시계획도로 정비 사업	정액		
15	자전거이용 활성화 사업	정액		
16	대중교통 육성 지원	20	30	
17	경관 조성사업	20	30	
18	지방도로 관리	100		
19	지방하천 유지 관리 사업	100		
20	재난예방 및 복구	30	40	
21	토지정보 확충 사업	20	30	
22	농촌 정주여건 개선	20	30	
23	지역 특화사업 육성	20	30	
24	정예농업인 양성	20	30	
25	친환경 농업 육성	20	30	
26	식량작물 육성	20	30	
27	농업생산기반 조성	20	30	
28	농산물 수출진흥 사업	20	30	
29	지역특화생산시설 현대화 사업	20	30	
30	농산물 명품 파워브랜드 육성	30	40	
31	농산물 유통구조 개선	20	30	

〈부표 7-5〉의 계속

연번	사 업 명	기준보조율(%)		비고
		청주시	기타시군	
32	축산물 경쟁력강화 사업	20	30	
33	가축방역 사업	20	30	
34	친환경 축산기반 조성	20	30	
35	내수면어업 활성화	20	30	
36	산림자원 조성	20	30	
37	산림환경 보호	20	30	
38	일반 사회복지 지원 사업	30	40	
39	저소득층 지원 사업	30	40	
40	청소년 건전 육성	20	30	
41	보육서비스 지원	30	40	
42	건강가정 육성	20	30	
43	여성 권익증진 사업	20	30	
44	여성 인적자원 개발	20	30	
45	아동 복지서비스 지원 사업	30	40	
46	노인 복지 지원	30	40	
47	장애인 복지 지원	30	40	
48	인공면역 획득사업	20	30	
49	종교·문화원·향교 지원	20	30	
50	문화유산 보존 사업	30	40	
51	문화인프라구축 및 콘텐츠 육성	20	30	
52	문화시설 운영 지원	정액		
53	시군 문화예술행사 지원	30		
54	관광상품 개발 및 마케팅 사업	20	30	
55	생활체육활성화 사업	20	30	
56	시군 체육행사 지원	30		
57	시군 체육시설 설치 및 개보수	정액		용지매입비 제외
58	맑은물 공급사업	20	30	
59	소방시설 신·증축	30	40	용지매입비 제외
60	소규모 주민숙원 사업	정액		
61	초등학교 CCTV 통합관제센터 연계 사업	정액		
62	아동급식 확대 지원(학기중)	정액		

〈부표 7-5〉의 계속

연번	사 업 명	기준보조율(%)		비고
		청주시	기타시군	
63	보훈대상자 예우 및 지원	20	30	
64	시군 운동경기부 지원	정액		
65	방과후 보육료 지원	정액		
66	누리과정 운영 지원	정액		
67	출산장려 사업	20	30	
68	보건의료 서비스 향상	20	30	
69	태양광산업 육성	정액		
70	산업자원 안전 관리	20	30	
71	농업인 복지 증진	30	40	
72	지역특화작목 육성	30	40	
73	축산물 유통기반 확충	20	30	
74	산림경영 지원	20	30	
75	생태환경 산지 관리	20	30	
76	시군 문화시설 설치 및 개보수	정액		용지매입비 제외
77	시군 축제 지원	30		
78	관광자원 개발 사업	정액		
79	자연환경 및 생태계 보전	20	30	
80	야생동식물 보호 관리	20	30	
81	대기환경 개선	20	30	
82	지역개발 촉진	20	30	
83	군도·농어촌도로 확포장	정액		
84	안전한 교통환경 조성	정액		
85	한방바이오 R&D 강화	20	30	
86	농촌지도사업 활성화 지원	20	30	
87	새기술 보급사업 확산	20	30	
88	농촌생활 활력화 새기술 보급	20	30	
89	기능성 양잠농가 활성화	20	30	
90	그 밖에 도와 시·군 상호간 이해관계가 있거나, 시군 고유사무에 대하여 보조금의 교부가 필요한 사업	사업의 수행근거, 성격에 따라 정률 또는 정액 보조		

경남은 「경상남도 지방보조금 관리 조례」와 「경상남도 보조금 관리 조례 시행규칙」에서 경상남도와 시·군 간 재원분담 기준을 제시하고 있다. 현재 63개 사무에 대한 도비보조율을 제시하고 있으며, 재정자주도를 기준으로 차등보조율이 적용되며, 인상보조율 적용대상 시·군은 전체 시·군의 1/3을 초과할 수 없다.

〈부표 7-6〉 경상남도 기준보조율

분 야 별	사 업 명	기준보조율 (%)	비 고
보건·사회	· 노인 시설 관리	50	시·군 자체적으로 부지 확보 및 설계 완료한 경우 지원
	· 노인 시설 건립 및 보강	50	
	· 아동 시설 관리	50	
	· 아동 시설 보강	50	
	· 장애인 시설 보강	50	
	· 장애인 시설 종사자 지원	50	
	· 부랑인 시설 보강	50	
	· 영세민 보호 및 지원	50	
	· 소년 소녀 가장 세대 지원	50	
	· 저소득 모자 가정 지원	50	
	· 보건(의료)사업	50	
	· 여성회관 건립	20	
	산업·경제	· 농작물 경쟁력 제고 대책사업	
· 벼 병해충 방제 지원		30	
· 농어촌 마을 환경개선 사업		30	
· 농기계 공동보관창고 설치 사업		50	
· 지역 특화 산업 육성 사업		50	
· 산불방지 대책 사업		30	
· 육림 사업		50	
· 한해 대책 사업		50	
· 농어촌 마을 진입 도로 및 농로 포장 사업		50	
· 방조제 개·보수		50	
· 축산단지 조성 사업		50	
· 젓소 경쟁력 제고 대책사업		50	
· 수산자원 조성사업		50	
· 농촌지도소 중 개축사업		30	
· 농산물 보관시설 설치사업		50	
· 농가주거 및 마을환경개선사업		50	

〈부표 7-6〉의 계속

분 야 별	사 업 명	기준보조율 (%)	비 고
도로·교통	· 지방도개설 및 확포장사업	50	
	· 군도개설 및 확포장사업	50	
	· 농어촌 도로개설 및 확포장사업	50	
	· 도시계획도로(소방도로 포함)개설 및 확포장사업	50	
	· 공영주차장 확충사업	30	
상하수 · 치 수	· 상수도 시설 확장사업	30	
	· 맑은물 공급사업	30	
	· 하수도 정비사업	50	
	· 하수처리시설 설치사업	50	
	· 배수펌프장 건설사업	30	
	· 분뇨 및 축산폐수처리시설 설치사업	50	
	· 오·우수분류식 하수관거	50	
청소·환경	· 쓰레기 소각시설 설치사업	50	
	· 쓰레기 매립시설 설치사업	50	
	· 쓰레기 처리시설 설치사업	50	
	· 청소장비 보강	30	
지역개발	· 도시저소득 주거환경 개선사업	30	
	· 소도읍 가꾸기	30	
	· 농어촌 생활환경 개선사업	30	
	· 도로변 정비사업	30	
	· 철도변 정비사업	50	
	· 읍면 복지회관 건립	30	
문화·체육	· 문화예술회관 건립사업	30	시군 자체적으로 부지확보 및 설계 완료한 경우 지원
	· 시·군민회관 건립사업	20	
	· 공공도서관 건립사업	20	
	· 문화재보수 정비사업	50	
	· 국민관광지 개발사업	50	
	· 공설운동장 건립	20	
	· 청소년보호 육성시설 건립	30	
	· 생활체육시설	30	
	· 기타 체육시설 건립사업	30	
민방위·소방	· 비상급수시설	50	
	· 비상 경보시설 확충	50	
일반행정	· 시군청사 건립	20	시군 자체적으로 부지확보 및 설계 완료한 경우 지원
기 타	· 도지사가 필요하다고 권장하는 사업	전액 또는 정액보조	

1. 차등보조율을 적용하는 기준은 아래 재정자주도 및 재정자립도 산식에 의거 매년 도 지사가 정한다.

(단, 재정자주도와 재정자립도 적용 비율은 50:50으로 한다)

〈차등보조율 적용산식〉

$$\left(\frac{\text{해당시군 재정자립도}}{\text{시군평균 재정자립도}} + \frac{\text{해당시군 재정자주도}}{\text{시군평균 재정자주도}} \right) \times \frac{1}{2}$$

주: 1) 재정자립도 및 자주도 산식

재정자립도	=	$\frac{\text{(지방세 + 세외수입)}}{\text{일 반 회 계}} \times 100$	
재정자주도	=	$\frac{\text{(지방세 + 세외수입 + 지방교부세 + 시군조정교부금)}}{\text{일 반 회 계}} \times 100$	

주: 2) 재정자주도와 재정자립도 산식에 필요한 지수는 당해 회계연도와 직전연도의 예산상 지수를 사용하되, 당해연도 당초예산상 지수를, 전년도는 최종예산상의 지수를 평균한 수치를 사용한다.

2. 차등보조율

가. 인상보조율은 기준보조율에 차등보조율(10%, 5%)을 가산하여 산출된 비율에 의거 지원(보조)한다

(적용보조율 = 기준보조율 + 차등보조 적용 비율)

나. 인하보조율은 기준보조율에 차등보조율(10%, 5%)을 각각 차감하여 산출된 비율에 의거 지원(보조)한다.

(적용보조율 = 기준보조율 - 차등보조 적용비율)

나. 중앙-광역-기초 간 재원분담 현황 분석

1) 중앙-지방 간 재원부담 현황 분석

「보조금관리에 관한 법률 시행령」 제4조 제1항 별표 1에서는 122개 사업 중 정률로 제시된 기준보조율은 <부표 7-7>에서 보는 바와 같이 100%, 90%, 80%, 75%, 70%, 60%, 50%, 40%, 30%, 20%, 10% 등이 있다.

〈부표 7-7〉 단수 기준보조율 적용 사업유형 현황

보조율 (%)	사업명
100	일반여권 발급, 배수개선, 농업소득보전고정직접지불, 지역거점조성지원, 원원종 및 원종 생산, 지역전략작목 산학연 협력사업, 가족관계등록사무 등
90	대중교통지원
80	농어업기반정비, 가뭄대비 농업용수 개발, 산림경영자원육성, 농어민지역실업자직업훈련 등
75	사회적기업 육성
70	토양개량사업, 상수도시설 확충 및 관리, 농어촌마을하수도 정비, 해양보호구역 관리, 사방사업, 임 도시설, 국가지정문화재 보수·정비, 화장시설·봉안시설·자연장지·화장로 등
60	가족분뇨공공처리시설 설치(광역시), 도시철도건설(지방), 전통시장 및 중소유통물류기반 조성
50	119 구조장비확충, 재해위험지역 정비, 소하천정비, 농어촌자원 복합산업화 지원, 농기계임대사업, 농어업인 영유아 양육비 지원, 소규모 바다목장, 풋거름작물종자대금, 광역클러스터 활성화, 비위생매립지 정비, 분뇨처리시설 확충, 지방하천정비, 산림휴양녹색공간 조성, 산림서비스 증진, 농업 전문인력 양성교육, 지역농촌지도사업 활성화, 지역농업특성화기술 지원, 관광자원개발, 사회복지 시설 장비지원, 어린이집 기능 보강, 지방과학문화시설 확충사업, 위험도로 구조개선, 어린이 보호구역 개선, 안전한 보행환경 조성, 경제자유구역기반시설 등
40	도시철도건설(서울), 농산물유통 개선, 산불방지 시설장비 확충 및 운영, 문화시설 확충 및 운영, 학대아동보호쉼터 설치 및 운영
30	민방위 교육훈련 및 시설 장비 확충, 화물자동차 휴게소건설지원, 체육진흥시설지원, 전국체전시설 지원
20	가족분뇨처리시설(개별시설), 임산물 생산기반 정비,
10	하수처리장 확충(광역시)

서울과 지방 간 차등을 두면서 서울에만 낮은 기준보조율을 적용하는 사업은 <부표 7-8>에서 보는 바와 같이 28개 사업(보건복지 분야가 25개 포함)이며, 서울과 지방간 차등적 기준보조율을 적용하되, 지방의 경우 사회복지비 지수와 재정자주도에 따른 차등보조율 적용사업은 7개, 재정자주도에 따른 차등보조율을 적용하는 사업은 1개(청소년 시설 확충-지방)이다.

〈부표 7-8〉 서울과 지방 간 차등적 기준보조율 적용 사업유형 현황

기준보조율		사업	차등보조율 적용여부
서울	지방		
20	50	보육돌봄서비스·육아종합지원서비스제공·어린이집 교원양성·어린이집 지원 및 공공형어린이집(1개)	사회복지비지수와 재정자주도에 따른 차등보조
30	50	선천성 대사이상검사 및 소아환자 관리, 국가예방 접종실시, 방과후 돌봄서비스, 폐기물처리시설(서울 30, 광역시는 40, 시군 및 도서지역은 50) (4개)	
30	70~80	청소년 시설확충 (1개)	재정자주도에 따른 차등보조
35	65	영유아보육료 및 가정양육수당 지원, (1개)	
40	60	도시철도건설 (1개)	
50	70	한센환자 보호시설 운영, 노숙인 재활시설 및 노숙인 요양시설 운영, 장애수당 및 장애아동 수당, 장애인 활동지원, 장애인연금, 지역사회형 사회서비스 투자사업, 장애유형별 거주시설 운영, 중증장애인 거주시설 운영, 장애영유아 거주시설 운영, 양로시설 운영, 정신요양시설 운영 (10개)	
50	80	저소득한부모가정지원, 긴급복지지원, 장애인 의료비, 장애인자녀학비 지원 (4개)	
50	80	기초생활보장수급자 생계급여, 주거급여, 자활급여, 해산·장제급여, 교육급여, 의료급여 (6개)	사회복지비지수와 재정자주도에 따른 차등보조

2) 광역-기초 간 재원분담 현황 분석

가) 각 광역자치단체 조례상의 기준부담률 현황

서울과 인천은 기준부담률 60% 이상인 사무가 각각 20.1%(20개)와 20.5%(7개)로 상대적으로 높게 나타나고 있는 반면 충북, 경남은 기준부담률 60% 이상인 사무가 각각 3.6%(3개), 2.6%(2개), 0.0%(0개)인 것으로 나타났다. 특히 경남은 기준부담률 100%인 사무가 전혀 없는 것으로 나타나고 있다.

〈부표 7-9〉 시·도별 기준부담률 현황(지방자치단체 조례 기준)

(단위: 개, %)

구분(%)	서울	인천	충북	경남
10	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
15	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
18	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
20	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	5(7.9)
25	0(0.0)	1(2.9)	0(0.0)	0(0.0)
30	2(2.1)	3(8.8)	50(55.6)	18(28.6)
35	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
40	0(0.0)	1(2.9)	15(16.7)	0(0.0)
50	28(29.5)	18(52.9)	1(1.1)	39(61.9)
60	1(1.1)	3(8.8)	0(0.0)	0(0.0)
70	4(4.2)	1(2.9)	0(0.0)	0(0.0)
80	2(2.1)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
90	3(3.2)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
100	10(10.5)	3(8.8)	3(3.3)	0(0.0)
50~70	1(1.1)	1(2.9)	0(0.0)	0(0.0)
정액	23(24.2)	2(5.9)	20(22.2)	0(0.0)
기타	21(22.1)	1(2.9)	1(1.1)	1(1.6)
계	95(100.0)	34(100.0)	90(100.0)	63(100.0)

서울은 95개 사무에 대한 광역-기초 간 재원분담 기준을 제시하고 있으며, 기준부담률 50% 사무가 29.5%(28개)로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 정액을 부담하는 사무가 24.2%(23개)로 높게 나타나고 있으며, 기준부담률 100% 사업도 10.5%(10개)

로 상대적으로 높은 수준이다. 한편 차등보조율 적용기준인 [별표2] 에서 정하는 기준부담률을 적용하는 사무도 22.1%(21개)인 것으로 나타났다.

인천은 34개 사무에 대한 광역-기초 간 자원분담 기준을 제시하고 있으며, 기준부담률 50% 사무가 52.9%(18개)로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 기준부담률이 30%, 60%, 100%인 사무가 각각 8.8%(3개)로 나타나고 있다.

충북은 90개 사무에 대한 광역-기초 간 자원분담 기준을 제시하고 있으며, 기준부담률 30% 사무가 55.6%(50개)로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 정액을 부담하는 사무가 22.2%(20개)로 높게 나타나고 있으며, 기준부담률 40% 사무도 16.7%(15개)로 나타났고, 기준부담률이 100%인 사무는 3.3%(3개)로 다소 낮은 수준이다.

경남은 63개 사무에 대한 광역-기초 간 자원분담 기준을 제시하고 있으며, 기준부담률 50% 사무가 61.9%(39개)로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 기준부담률 30% 사무가 28.6%(18개)로 높게 나타나고 있으며 기준부담률 100% 사무는 없는 것으로 나타났다.

나) 국고보조사업 대응지방비의 자원분담 현황

국고보조금은 복지사업에서 절대적인 비중을 차지하기 때문에 광역-기초 간에 국고보조율과 연계된 지방비 분담비율에서도 체계성이 필요하다. 현행 「지방재정법 시행령」 제33조에서 규정하는 분담비율체계는 규칙으로 설정한 사업의 수가 15개로 많지 않다.

〈부표 7-10〉 복지보조사업의 지방비에서 광역-기초 간 기준부담률

구분	사업명		특별시·광역시		도	
			시	구	도	시·군
현금 급여 바우처	의료보호		100	0	70	시30
					80	군20
	생계급여 주거급여 영유아보육료	기준	50	50	50	50
		차등인상	70	30	70	30
		차등인하	30	70	30	70
	경로연금		70	30	50	50
한부모가족 아동 양육 학비 지원		100	0	50	50	
사회서비스	부랑인보호		100	0	100	0
	노인시설보호 기능보강		100	0	100	0
	장애인복지시설 기능보강		100	0	100	0
	부랑인보호시설 기능보강		100	0	50	50
	한부모가족 복지시설 기능보강		100	0	50	50
	성매매피해자 지원시설 운영		100	0	50	50
	가정폭력 성폭력 방지 및 보호지원		100	0	50	50
	보육시설기능보강		50	50	50	50
	노인 여가시설운영 지원		50	50	30	70

〈부표 7-11〉 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 규정된 국고보조사업의 재원분담 기준

사업	국가	특광역시	도
1. 일반여권 발급	100		
2. 119구조장비 확충	50	100	100
3. 민방위 교육훈련 및 시설·장비 확충	30	50	50
4. 재해 위험지역 정비	50		
5. 삭제 (2019. 12. 24.)			
6. 삭제 (2019. 12. 24.)			
7. 배수 개선	100		
8. 방조제 개·보수			
가. 국가관리	100		
나. 지방관리	50		
9. 가뭄대비 농업용수 개발	80	50	50
10. 토양개량사업	70	50	50
11. 가축분뇨처리시설 지원	20~50		
12. 삭제 (2019. 12. 24.)			
13. 연근해어선 감척(減隻)	80~100	100	50
14. 농기계임대사업	50		

〈부표 7-11〉의 계속

사업	국가	특광역시	도
15. 기본형공익직접지불금	100		
16. 유기질비료 지원	정액		
17. 농어업인 영유아 양육비 지원	50		
18. 소규모 바다목장	50		
19. 농가경영안정 재해 대책비(공공시설)	50~100		
20. 풋거름 작물 종자대금	50		
21. 친환경농업기반 구축	30~40		
22. 광역클러스터 활성화	50		
23. 농산물유통 개선	40	50	50
24. 공단폐수종말처리시설	50~70	50	50
25. 농공단지폐수종말처리시설	50~100	0	50
26. 폐기물 처리시설	30~50		
27. 삭제 <2016.4.28.>			
28. 상수도시설 확충 및 관리	70	50	50
29. 농어촌폐기물 종합처리시설	정액	50	50
30. 비위생매립지 정비	50	50	0
31. 하수처리장 확충	10~80	50	50
32. 분뇨처리시설 확충	50		
33. 농어촌마을 하수도 정비	70		
34. 하수처리수 재이용사업	30~70		
35. 가축분뇨공공처리시설 설치	60~80	50	50
36. 국가지원 지방도 건설	정액	100	100
37. 삭제 <2018. 12. 18.>			
38. 경전철 건설	정액		
39. 항만배후도로 건설	정액		
40. 해양 및 수자원 관리	50	100	100
41. 삭제 <2019. 12. 24.>			
42. 지역거점 조성 지원	100		
43. 화물자동차 휴게소 건설 지원	30		
44. 삭제 <2019. 12. 24.>			
45. 해양보호구역 관리	70		
46. 도시철도 건설	40~60	100	0
47. 산림병해충 방제	50~100	30	30
48. 산불방지 시설·장비 확충 및 운영	40	30	30
49. 조림사업(造林事業)	50~60	30	30
50. 숲 가꾸기	50	100	50
51. 사방사업	70	70	70
52. 산림휴양·녹색공간 조성	50	50	50
53. 임산물(林産物) 유통구조 개선	50	50	50
54. 임산물 생산기반 정비	20	50	50

〈부표 7-11〉의 계속

사업	국가	특광역시	도
55. 삭제 <2019. 12. 24.>			
56. 임대시설	70	30	30
57. 산림서비스 증진	50		
58. 농업전문인력 양성교육	50		
59. 시·군농업기술센터 육성·운영 및 시설장비 보강	50	100	30
60. 원원종(原原種) 및 원종 생산	100		
61. 지역농촌지도사업 활성화	50		
62. 지역전략작목 산학연 협력사업	100		
63. 지역농업특성화기술 지원	50	50	50
64. 문화시설 확충 및 운영	40	50	50
65. 관광자원 개발	50		
66. 전국체육대회 운영	50		
67. 국제경기대회(동계대회 포함) 지원	30~50(70)		
68. 체육진흥시설 지원	30	50	50
69. 전국체전시설 지원	30		
70. 삭제 <2019. 12. 24.>			
71. 지역문화산업 육성 지원	50	50	50
72. 삭제 <2019. 12. 24.>			
73. 국가지정문화재 보수·정비	70	100	50
74. 지방의료원 기능 강화	50	100	50
75. 선천성대사이상검사 및 소아환자 관리	30~50		
76. 한센환자 보호시설 운영	50~70	100	100
77. 한센양로자 지원	50		
78. 국가예방접종 실시	30~50		
79. 방과 후 돌봄서비스	30~50		
80. 기초생활보장수급자 생계급여	50~80	30~70	30~70
81. 기초생활보장수급자 주거급여	50~80	30~70	30~70
82. 기초생활보장수급자 자활급여	50~80		
83. 기초생활보장수급자 해산급여·장제급여	50~80		
84. 기초생활보장수급자 교육급여	50~80		
85. 기초생활보장수급자 의료급여	50~80		
86. 노숙인재활시설 및 노숙인요양시설 운영	50~70	100	100
87. 장애인 의료비, 장애인 자녀 학비 지원	50~80		
88. 장애수당·장애아동수당	50~70		
89. 영유아보육료 및 가정양육수당 지원	35~65		
90. 저소득 한부모가족 지원	50~80	100	50
91. 사회복지보장시설 및 장비 지원	50		
92. 어린이집 기능 보강	50	50	50
93. 화장시설·봉안시설·자연장지·화장로	70		
94. 긴급복지지원	50~80		

〈부표 7-11〉의 계속

사업	국가	특광역시	도
95. 보육돌봄서비스, 육아 종합지원서비스 제공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형어린이집	20~50	30~70	30~70
96. 아동통합서비스 지원·운영	50~80		
97. 장애인활동 지원	50~70		
98. 장애인연금	50~70		
99. 지역자율형사회서비스 투자사업	50~80		
100. 농어촌보건소 등 이전·신축	사업비의 2/3		
101. 농어민 지역실업자 직업훈련	80	100	50
102. 사회적기업 육성	75		
103. 지방과학문화시설 확충사업	50	100	100
104. 가족관계등록사무	100		
105. 위험도로구조 개선	50		
106. 교통사고 잦은 곳 개선	50		
107. 어린이 보호구역 개선	50		
108. 안전한 보행환경 조성	50		
109. 수산식품산업거점단지 조성	50		
110. 삭제 <2019. 12. 24.>			
111. 경제자유구역 기반시설	50		
112. 하수관로 정비	30~70		
113. 비점오염저감사업	50~70		
114. 빗물저장시설 설치	50		
115. 장애유형별 거주시설 운영	50~70	100	100
116. 중증장애인 거주시설 운영	50~70		
117. 장애영유아 거주시설 운영	50~70		
118. 양로시설 운영	50~70	100	100
119. 정신요양시설 운영	50~70	100	100
120. 아동보호전문기관 설치 및 운영	50		
121. 학대아동보호쉼터 설치 및 운영	40		
122. 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업	사업수행의 근거 법령·성격에 따라 정률(20~100%) 또는 정액 보조		

3) 규칙상의 기준부담률 현황

「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」의 [별표] 에서 광역-기초자치단체 간 총 111개 사업에 대하여 국고보조사업 대응지방비의 기준부담률을 특별·광역시와 자치구, 도와 시·군 간 구분하여 제시하고 있다. 기준부담률을 통해서 볼 때, 특별·광역시가 도에 비해 국고보조사업 대응지방비를 많이 부담하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 특별·광역시가 100% 부담하는 사업은 43개(37.7%)인 반면에, 도가 100% 부담하는 사업은 23개(20.7%)로 나타나고 있다.

〈부표 7-12〉 시·도별 기준부담률 현황(행정안전부령 기준)

(단위: 개, %)

구분	특별·광역시	도
0%	3(2.7)	5(4.5)
30%	8(7.2)	11(9.9)
50%	55(49.5)	70(63.1)
70%	2(1.8)	2(1.8)
100%	43(38.7)	23(20.7)
계	111(100)	111(100)

[부록 7-1] ■ 보조금 관리에 관한 법률 시행령 [별표 1] <개정 2021. 1. 5.>

보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율(제4조제1항 본문 관련)

사업	기준보조율(%)	비고
1. 일반여권 발급	100	
2. 119구조장비 확충	50	
3. 민방위 교육훈련 및 시설·장비 확충	30	
4. 재해 위험지역 정비	50	
5. 삭제 <2019. 12. 24.>		
6. 삭제 <2019. 12. 24.>		
7. 배수 개선	100	
8. 방조제 개·보수		
가. 국가관리	100	
나. 지방관리	50	
9. 가뭄대비 농업용수 개발	80	
10. 토양개량사업	70	
11. 가축분뇨처리시설 지원		
가. 정착촌 구조개선	50	
나. 개별시설	20	
다. 공동자원화시설	40	
퇴비화(堆肥化)·액체비료화 시설		
라. 공동자원화시설(에너지화시설)	50	
12. 삭제 <2019. 12. 24.>		
13. 연근해어선 감척(減隻)	연안: 80 근해: 100	
14. 농기계임대사업	50	
15. 기본형공익직접지불금	100	
16. 유기질비료 지원	정액	
17. 농어업인 영유아 양육비 지원	50	
18. 소규모 바다목장	50	
19. 농가경영안정 재해 대책비(공공시설)	국가관리: 100 지방관리: 50 한국농어촌공사관리: 70	
20. 풋거름 작물 종자대금	50	
21. 친환경농업기반 구축		
가. 친환경농업지구 조성	30	
나. 광역친환경 농업단지 조성	계속: 40 신규: 30	

사업	기준보조율(%)	비고
22. 광역클러스터 활성화	50	
23. 농산물유통 개선	40	
24. 공단폐수종말처리시설	수도권: 50 그 밖의 지역: 70	수도권(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권을 말한다)은 수익자부담 50%
25. 농공단지폐수종말처리시설	일반: 50 추가: 70 우선: 100	「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령」 제3조제2항제1호에 따른 농어촌지역의 구분에 따라 지원
26. 폐기물 처리시설	서울특별시: 30 광역시: 40 시·군 및 도서지역: 50	서울특별시·광역시는 공동시설만 지원하고, 시·군의 단독시설 및 도서지역의 매립시설은 30퍼센트 지원
27. 삭제 (2016.4.28.)		
28. 상수도시설 확충 및 관리	70	
29. 농어촌폐기물 종합처리시설	정액	
30. 비위생매립지 정비	50	
31. 하수처리장 확충		
가. 광역시	10	
나. 광역시(충인처리시설)	50	
다. 시지역(읍 이상)	50	
라. 군지역(면 이하)	70	
마. 주한미군공여구역, 방폐장 주변지역	80	
32. 분뇨처리시설 확충	50	
33. 농어촌마을 하수도 정비	70	
34. 하수처리수 재이용사업	광역시: 30 도청소재지: 50 일반 시·군: 70	
35. 가축분뇨공공처리시설 설치		
가. 광역시	60	
나. 광역시(군지역)	80	
다. 시·군·구	80	
라. 지역단위 통합관리 센터(전지역)	70	
36. 국가지원 지방도 건설	정액	공사비만 해당(용지보상비 제외)
37. 삭제 (2018. 12. 18.)		
38. 경전철 건설	정액	
39. 항만배후도로 건설	정액	
40. 해양 및 수자원 관리	50	내역사업 중 연안보전사업은 보조율 70%
41. 삭제 (2019. 12. 24.)		

사업	기준보조율(%)	비고
42. 지역거점 조성 지원	100	내역사업 중 혁신도시 비즈니스센터 지원사업은 보조율 50%
43. 화물자동차 휴게소 건설 지원	30	
44. 삭제 <2019. 12. 24.>		
45. 해양보호구역 관리	70	
46. 도시철도 건설	서울: 40 지방: 60	민간투자 경량전철건설사업은 제외
47. 산림병해충 방제		
가. 약제대금	100	
나. 기타	50	
48. 산불방지 시설·장비 확충 및 운영	40	
49. 조림사업(造林事業)		
가. 장기수(長期樹: 오랜 기간 가꾸어야 하는 나무를 말한다)	60	
나. 큰 나무	50	
50. 숲 가꾸기	50	
51. 사방사업	70	
52. 산림휴양·녹색공간 조성	50	
53. 임산물(林産物) 유통구조 개선	50	
54. 임산물 생산기반 정비	20	
55. 삭제 <2019. 12. 24.>		
56. 임도시설	70	
57. 산림서비스 증진	50	
58. 농업전문인력 양성교육	50	
59. 시·군농업기술센터 육성·운영 및 시설장비 보강	50	
60. 원원종(原原種) 및 원종 생산	100	
61. 지역농촌지도사업 활성화	50	
62. 지역전략작목 산학연 협력사업	100	
63. 지역농업특성화기술 지원	50	
64. 문화시설 확충 및 운영	40	용지매입비 제외 농어촌 공공도서관 건립사업은 보조율 80%
65. 관광자원 개발	50	용지매입비 제외
66. 전국체육대회 운영	50	
67. 국제경기대회(동계대회 포함) 지원		
가. 도로(동계)	50(70)	
나. 경기장	30	
68. 체육진흥시설 지원	30	용지매입비 제외
69. 전국체전시설 지원	30	용지매입비 제외
70. 삭제 <2019. 12. 24.>		

사업	기준보조율(%)	비고
71. 지역문화산업 육성 지원	50	
72. 삭제 <2019. 12. 24.>		
73. 국가지정문화재 보수·정비	70	
74. 지방의료원 기능 강화	50	
75. 선천성대사이상검사 및 소아환자 관리	서울: 30	
76. 한센환자 보호시설 운영	지방: 50	
	서울: 50	
	지방: 70	
	50	
77. 한센양로자 지원	서울: 30	
78. 국가예방접종 실시	지방: 50	
79. 방과 후 돌봄서비스	서울: 30	
	지방: 50	
80. 기초생활보장수급자 생계급여	서울: 50	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서
	지방: 80	가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서
		재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는
		10%p 인상
		나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서
		재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는
		10%p 인하
81. 기초생활보장수급자 주거급여	서울: 50	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서
	지방: 80	가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서
		재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는
		10%p 인상
		나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서
		재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는
		10%p 인하
82. 기초생활보장수급자 자활급여	서울: 50	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서
	지방: 80	가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서
		재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는
		10%p 인상
		나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서
		재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는
		10%p 인하
		해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서
		가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서
		재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는
		10%p 인상
		나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서
		재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는
		10%p 인하
83. 기초생활보장수급자 해산급여·장제급여	서울: 50	
	지방: 80	

사업	기준보조율(%)	비고
84. 기초생활보장수급자 교육급여	서울: 50 지방: 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
85. 기초생활보장수급자 의료급여	서울: 50 지방: 80	
86. 노숙인재활시설 및 노숙인요양시설 운영	서울: 50	
87. 장애인 의료비, 장애인 자녀 학비 지원	지방: 70 서울: 50 지방: 80	
88. 장애수당·장애아동수당	서울: 50 지방: 70	
89. 영유아보육료 및 가정양육수당 지원	서울: 35 지방: 65	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
90. 저소득 한부모가족 지원	서울: 50 지방: 80	
91. 사회복지보장시설 및 장비 지원	50	재가노인복지시설 개수·보수 제외
92. 어린이집 기능 보강	50	용지매입비 제외 「국민기초생활 보장법」에 따른 보장시설의 신축·증축·개축만 해당(용지매입비 제외)
93. 화장시설·봉안시설·자연장지·화장로	70	용지매입비 제외 화장로 개수·보수는 50%
94. 긴급복지지원	서울: 50 지방: 80	
95. 보육돌봄서비스, 육아 종합지원서비스 제공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형어린이집	서울: 20 지방: 50	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하

사업	기준보조율(%)	비고
96. 아동통합서비스 지원·운영	서울: 50 지방: 80	
97. 장애인활동 지원	서울: 50 지방: 70	
98. 장애인연금	서울: 50 지방: 70	
99. 지역자율형사회서비스 투자사업	서울: 50 지방: 70 성장촉진지역: 80	
100. 농어촌보건소 등 이전·신축	사업비의 3분의2	
101. 농어민 지역실업자 직업훈련	80	
102. 사회적기업 육성	75	내역사업 중 사업개발비지원사업은 70%
103. 지방과학문화시설 확충사업	50	
104. 가족관계등록사무	100	
105. 위험도로구조 개선	50	
106. 교통사고 잦은 곳 개선	50	회전교차로 설치 시범사업은 정액 지원
107. 어린이 보호구역 개선	50	
108. 안전한 보행환경 조성	50	
109. 수산식품산업거점단지 조성	50	
110. 삭제 <2019. 12. 24.>		
111. 경제자유구역 기반시설	50	
112. 하수관로 정비	광역시: 30 도청 소재지: 50 시·군: 70	가. 개량(교체·보수)의 경우 광역시는 20%, 도청 소재지는 30%, 시·군은 50% 나. 특별자치시와 특별자치도는 도청 소재지의 기준보조율에 따른다.
113. 비점오염저감사업	일반: 50 비점오염원관리지역 : 70	
114. 빗물저장시설 설치	50	
115. 장애유형별 거주시설 운영	서울 50 지방 70	
116. 중증장애인 거주시설 운영	서울 50 지방 70	
117. 장애영유아 거주시설 운영	서울 50 지방 70	

사업	기준보조율(%)	비고
118. 양로시설 운영	서울 50 지방 70	
119. 정신요양시설 운영	서울 50 지방 70	
120. 아동보호전문기관 설치 및 운영	50	
121. 학대아동보호쉼터 설치 및 운영	40	
122. 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업	사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액 보조	기획재정부장관이 수립한 예산안 편성지침에 대상사업 명칭과 기준보조율을 분명하게 밝히거나 매년 예산으로 정한다.

[부록 7-2]

■ 보조금 관리에 관한 법률 시행령 [별표 3] <개정 2011.10.26.>

차등보조율의 적용기준(제5조 제1항 관련)

차등보조율을 적용하는 기준은 다음의 지표와 보조사업 해당 지역의 발전도 및 국가 재정 사정 등을 고려하여 매년 기획재정부장관이 정한다.

지표	산식 및 사용자료 등
1. 재정자주도	<p>가. 계산식: $\{(\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금}) / \text{일반회계 예산규모}\} \times 100$</p> <p>나. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용한다.</p>
2. 분야별 재정지출 지수	<p>가. 계산식: $\{\text{분야별 세출예산 순계(純系) 규모(일반회계+특별회계)} / \text{세출예산 순계 규모(일반회계+특별회계)}\} \times 100$</p> <p>나. 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 기능 분류에 따른 13개 분야(일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 및 기타) 각각의 예산 규모를 말한다.</p> <p>다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다.</p>

[부록 7-3]

[별표] <개정 2014.11.19.>

국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율(제2조 제1항 관련)

(단위: %)

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
1	민방위 인력 동원	50	50	50	50
2	도서종합개발	30	70	50	50
3	도로명 및 건물번호부여	30	70	30	70
4	공립전문대학 운영비 지원	100	0	100	0
5	지방체육시설 지원	50	50	50	50
6	생활체육교실 운영	50	50	50	50
7	지역향토축제지원	50	50	50	50
8	작은도서관 도서구입 지원	50	50	50	50
9	문화상품전개최 지원	50	50	50	50
10	향토사료관 및 문화사랑방 시설	50	50	50	50
11	공동도서관 건립운영 지원	50	50	50	50
12	공립박물관 건립	100	0	100	0
13	지방문예회관 건립	50	50	50	50
14	농어촌공공도서관 건립 운영 지원	50	50	50	50
15	전통사찰 정비	50	50	50	50
16	유명예술인 기념 사업	50	50	50	50
17	상설문화프로그램 개발 지원	100	0	100	0
18	전통예술 상설 공연	50	50	50	50
19	밭기반 정비	50	50	50	50
20	한발대비 농업용수 개발	50	50	50	50
21	농공단지 조성 지원	50	50	50	50
22	기계화경작로 확장 및 포장	50	50	50	50
23	토양개량 사업	50	50	50	50
24	대구획경지 재정리	50	50	50	50
25	농산물산지 유통센터 건설	50	50	50	50

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
26	지역특화 사업	50	50	50	50
27	농어촌생활용수 개발	50	50	50	50
28	축산물 검사	50	50	50	50
29	환경농업지구 조성	50	50	50	50
30	석탄비축	50	50	50	50
31	외국인 투자유치(경상, 자본)	50	50	50	50
32	농어촌 전기공급 사업	50	50	50	50
33	농어촌폐기물 종합처리 시설	50	50	50	50
34	특별대책지역 환경기초시설 운영비 지원	0	0	50	50
35	고도정수처리 시설	50	50	50	50
36	도서지역 식수원 개발	50	50	30	70
37	폐금속광산 오염방지 시설	50	50	50	50
38	농어촌 생활용수 개발	50	50	50	50
39	합병정화조 설치 지원	50	50	50	50
40	하수처리시설 지원	50	50	50	50
41	자연환경보전 시설 지원	50	50	50	50
42	비위생매립지 정비	50	50	0	0
43	모자보건 관리	50	50	50	50
44	결핵환자 보호시설 운영	100	0	100	0
45	한센장애인 보호	100	0	100	0
46	급성전염병 관리	100	0	100	0
47	정신질환시설 운영비	100	0	100	0
48	의료보호	100	0	70 80	시30 군20
49	부랑인보호	100	0	100	0
50	노인시설보호 기능보강	100	0	100	0
51	장애인복지시설 기능보강	100	0	100	0
52	생계급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
53	주거급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
54	한부모가족 아동양육·학비 지원	100	0	50	50
55	응급의료체계 구축	100	0	100	0
56	공공의료기반 확충	100	0	50	50
57	농어촌 의료서비스 개선	100	0	50	50
58	노인 여가시설운영 지원	50	50	30	70
59	경로연금	70	30	50	50
60	병원선 운영	100	0	50	50
61	부랑인보호시설 기능보강	100	0	50	50
62	지방공사의료원 시설 지원	100	0	100	0
63	고용촉진 훈련	100	0	50	50
64	국가지원지방도 건설	100	0	100	0
65	시 관내 국도대체 우회도로 건설	100	0	50	50
66	도시철도 건설사업비 지원	100	0	0	0
67	도시철도 운영보조(원리금 상환)	100	0	0	0
68	종합유통단지 진입도로	100	0	0	0
69	한부모가족 복지시설 기능보강	100	0	50	50
70	성매매피해자 지원시설 운영	100	0	50	50
71	영유아보육사업	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
72	보육시설기능보강	50	50	50	50
73	가정폭력·성폭력 방지 및 보호지원	100	0	50	50
74	서해5도 공동운반선 운영	50	50	50	50
75	인공어초시설	100	0	100	0
76	도립 종묘배양장 시설	100	0	100	0
77	시·도 지도선 건조	0	0	100	0
78	2종 어항 건설	100	0	100	0
79	어장 정화	0	0	30	70
80	시·도 어업지도선 유류비 지원	100	0	100	0
81	연근해어업 구조조정	100	0	50	50
82	어장정화선 운영비 지원	100	0	100	0
83	오염해역 준설	50	50	50	50
84	어촌종합개발·	50	50	50	50
85	지방 수상과학관 건립	100	0	100	0
86	양어장 수질정화시설	100	0	50	50
87	양식용 기자재 공급	50	50	50	50
88	종묘 매입·방류	50	50	50	50
89	어선용 기자재 공급	100	0	100	0
90	어선정화조 건조	100	0	50	50
91	육지 소규모 어항 개발	30	70	30	70
92	농업기계화 훈련 지원	100	0	30	70
93	산림병해충 방제	30	70	30	70
94	임업협동조합 운영비	100	0	0	100
95	영림계획	100	0	50	50
96	산불방지 대책	30	70	30	70
97	조림	30	70	30	70
98	육림	30	70	30	70
99	사방	70	30	70	30
100	자연휴양림 조성	50	50	50	50
101	산림박물관 및 수목원 조성	100	0	100	0

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
102	임도건설	30	70	50	50
103	임산물유통구조 개선	50	50	50	50
104	수출임산물 생산 지원	50	50	50	50
105	산촌종합개발(마을조성)	50	50	50	50
106	협업체단기소득 조성	50	50	50	50
107	임산물저장 시설	50	50	50	50
108	마약중독자 재활 진료비	50	50	50	50
109	국가지정문화재 보수·정비	100	0	50	50
110	민방위교육·운영 및 시설·장비보강	50	50	30	70
111	119 구조·구급대 장비보강	100	0	100	0

※ 비고: 광역시와 광역시 관할 군 간의 부담비율은 도와 군간의 부담비율을 적용한다.

[부록 7-4]

성남시 아동수당 상품권 지급 및 아동수당플러스 지원에 관한 조례

[시행 2019. 4. 1.] [경기도성남시조례 제3270호, 2019. 4. 1., 전부개정]

제1조(목적) 이 조례는 「아동수당법」제10조제3항 단서 및 같은 법 시행령 제10조에 따라 성남시 아동수당 지급방법을 규정하고, 「사회보장기본법」제5조, 「지방자치법」제8조 및 제9조에 따라 성남시 거주 7세 미만의 아동에게 아동수당플러스를 지원하여, 아동양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “아동수당”이란 「아동수당법」(이하 “법”이라 한다)에 따라 7세 미만의 아동에게 매월 10만원을 지급하는 사회보장적 금전을 말한다.
2. “아동수당플러스”란 이 조례에 따라 아동에게 아동수당과 관계없이 추가하여 지급되는 사회보장적 금전을 말한다.
3. “보호자”란 아동의 친권자·후견인 또는 그 밖의 사람으로서 아동을 사실상 보호·양육하고 있는 사람을 말한다.

제3조(시장의 책무) ① 성남시장(이하 “시장”이라 한다)은 제1조의 목적을 실현하기 위하여 노력하여야 하며, 아동수당 및 아동수당플러스의 지급을 위하여 필요한 예산을 마련한다.

② 시장은 아동수당 및 아동수당플러스에 관한 사항을 주민에게 널리 알려야 한다.

제4조(지급방법) ① 시장은 법 제10조제3항 단서 및 같은 법 시행령 제10조에 따라 아동수당 및 아동수당플러스를 성남시(이하 “시”라 한다)가 발행한 상품권으로 지급할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 법 제10조제1항 단서에 따라 보건복지부장관이 정하는 경우에는 현금으로 지급한다.

③ 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 경우에는 현금으로 지급할 수 있다.

제5조(현금지급 및 환급) ① 시장은 제4조제3항에 따라 다음 각 호의 경우 아동수당을 현금으로 지급할 수 있다.

1. 한 가정에 아동수당 수급 아동이 3명 이상인 경우 셋째자녀 이하 아동의 수당
2. 그 밖에 상품권을 사용할 수 없는 사유가 공공기관 등을 통해 소명된 경우

② 시장은 다음 각 호의 경우 아동수당 상품권을 현금으로 환급할 수 있다.

1. 대상 아동이 사망 또는 지급 월령 초과로 수급권을 상실한 경우
2. 대상 아동이 관외 지역 전출 또는 해외 이민으로 상품권 사용이 불가능한 경우

③ 제1항과 제2항에 관한 구체적인 기준, 방법, 금액 등은 시장이 따로 정한다.

제6조(지급대상 등) 아동수당 및 아동수당플러스의 지급대상, 지급기준, 지급신청 및 결정, 지급시기, 지급정지 및 환수 등은 법과 관계법령을 따른다.

제7조(인센티브 지급) 제4조제1항에 따라 아동수당을 상품권으로 지급받는 아동에게는 인센티브를 상품권으로 제공할 수 있으며, 인센티브로 제공되는 상품권의 가액은 시장이 따로 정한다.

제8조(아동수당모니터) ① 시장은 아동수당에 대한 주민의 의견을 수렴하기 위하여 아동수당모니터를 둘 수 있으며, 운영기간을 2년으로 한다.

② 아동수당모니터는 시 아동수당을 지급받는 보호자 또는 관계 전문가 등으로 지역 균형 발전, 성별을 고려하여 20명 이내로 구성한다.

③ 아동수당모니터의 임기는 2년으로 한다.

④ 아동수당모니터는 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 아동수당 사용처 모니터링 및 생활불편사항 조사·보고
2. 아동수당 상품권 사용에 관한 개선사항
3. 설문조사 등을 통한 아동수당 주민여론 및 미담 수범사례 수집
4. 아동정책 관련 제안사항 등

⑤ 시장은 아동수당모니터 활동을 지원하거나 협의하기 위하여 회의를 개최할 수 있으며, 예산의 범위에서 참석수당 등 경비를 지급할 수 있다.

제9조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙 <전부개정 2019. 04. 01. 조례 제3270호>

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제1조의 개정규정 중 6세 생일이 도래하는 달부터 7세 생일이 도래하는 달의 전달까지 아동수당 및 아동수당플러스 지급에 관한 부분은 2019년 9월 1일부터 시행한다.

제2조(경과조치) 법 제6조에 따른 아동수당 지급 신청자는 성남시 아동수당플러스 지원사업도 지급 신청한 것으로 본다.

[부록 7-5]

김해시 영유아 양육수당 지원 조례

[시행 2019. 12. 27.] [경상남도김해시조례 제1472호, 2019. 12. 27., 일부개정]

제1조(목적) 이 조례는 저하되는 출산의 촉진과 인구 감소 및 노령화 등 사회적 문제에 적극 대처하고 영유아의 건전한 성장을 도모하기 위하여 김해시 지역에 거주하고 있는 영유아를 대상으로 영유아 양육수당을 지원 하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

1. “김해시 영유아 양육수당(이하 “수당”이라 한다)”이라 함은 김해시에 거주하고 있는 시민 중 셋째아부터 영유아를 출산·양육하는 데 지원하는 일정금액을 말한다.
2. “신청인”이라 함은 영유아와 함께 주민등록이 되어 있고 실제 거주하고 있는 영유아의 보호자를 말한다.

제3조(지원대상의 범위) ① 수당의 지원대상은 신청일로부터 김해시에 거주하며 주민등록이 되어 있는 가정으로 셋째아부터 출생한 자를 대상으로 한다.

② 수당의 지원기간은 신청일의 그 다음달부터 취학전(만 6세미만)까지로 하며, 시행일 기준 어린 연령층부터 연차적으로 실시한다.

③ 제2항의 연령은 당해년도 여성가족부의 영유아 연령 기준표를 적용한다. <개정 2017. 12. 22.>

제4조(지원액) 수당 지원액은 1명당 월 10만원 이하로 하되, 예산의 범위에서 지원한다. <개정 2019. 12. 27.>

제5조(지원신청) ① 출생신고를 받는 시·읍·면·동장은 수당 지원대상인 셋째아부터 출생자 여부를 확인하여, 지원대상일 경우에는 수당 지원 신청서(이하 “신청서”라 한다)와 구비서류를 신청인에게 알려주고 제출하도록 하여야 한다.

- ② 제1항의 수당 지원신청시 구비서류는 다음 각 호와 같다. <개정 2019. 10. 4.>
1. 신청서 1부.(별지 제1호서식에 의하되 가족관계등록 담당자의 확인·서명후 제출)
 2. 대상자 예금통장 사본 1부.(신청서에 기록된 입금 계좌번호가 불분명할 경우에 한한다)
- ③ 수당 지원 신청자는 시·읍·면·동장에게 신청서 등을 제출하여야 한다.

제6조(지원절차) ① 읍·면·동장은 신청서가 접수되면 당해 행정기관의 공부, 행정전산망자료 등 행정정보를 이용하여 신청인의 주소, 김해시 거주기간, 영유아의 생년월일, 출생순위 등을 확인하여 매달 1일부터 말일까지의 신청서를 그 다음달 5일까지 시장에게 송부하여야 한다.

② 시장은 신청서를 검토하여 지원 여부를 결정하고, 대상자의 예금통장에 입금 조치하여야 한다.

③ 업무의 효율적 추진을 위하여 시·읍·면·동장은 별지 제2호서식의 영유아 양육수당 신청(접수)현황을, 시장은 별지 제3호서식의 영유아 양육수당 지원현황을 비치하고, 관리하여야 한다. <개정 2019. 12. 27.>

④ 읍·면·동장은 대상자의 전출·사망신고 등 수당 지급에 관한 변동사유가 발생하였을 때에는 매달 1일부터 말일까지의 변동사항을 그 다음달 5일까지 시장에게 송부하여야 한다.

⑤ 제2항 및 제4항의 변동사항 발생시 그 다음달부터 적용한다.

제7조(지원금의 환수) ① 지원대상이 아닌 자가 수당을 받은 것이 확인되었을 때에는 지체 없이 지원금의 일부 및 전부를 환수 조치하여야 한다.

② 수당을 환수할 때에는 별지 제3호서식의 영유아 양육수당 지원현황의 비고란에 일자와 사유를 기재한다. <개정 2019. 12. 27.>

제8조 삭제 <2019. 12. 27.>

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

부 칙 <조례 제1077호 2015. 12. 31.>
(김해시 주민등록번호 수집 서식 일괄개정 조례)

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조 ~ 제3조 (생략)

부 칙 <조례 제1269호 2017. 12. 22.>
(김해시 정부조직법 개정에 따른 부처명칭 일괄개정 조례)

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

부 칙 <조례 제1434호 2019. 10. 4.>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

부 칙 <조례 제1472호 2019. 12. 27.>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.