

# 세계지방자치동향



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

---

## 일본의 아동 보육 관련 중앙정부-지방정부 간 재원분담 구조

---

### 개요

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

### 아동 있는 가구 구성의 변화

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

| 표 1 | 일본의 아동이 있는 가구의 추이

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

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

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

(원자료는 厚生労働省「2019年国民生活基礎調査」.)

#### • 구성의 시계열적 변화

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

#### • 한부모(편모·편부) 가구의 증대와 3세대 동거 가구의 감소

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

### 자녀 양육 지원의 전개

#### • 자녀 양육 지원을 위한 보육시설의 증대 노력

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

【 표 2 】 보육원 이용 및 대기아동 수

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

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

자료: 厚生労働省(各年度, 4월1日) 「保育所等関連状況取りまとめ」을 참고로 정리한 것임.

• 보육원 시설 수의 변화

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

• 보육원 이용률과 이용 아동수의 변화

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

• 유아교육·보육 무료화 추진과 재원 부담

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

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

## 아동수당 제도 및 지급액

### • 아동수당 제도의 의미

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

### • 아동수당법의 취지와 목적

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

• 아동수당 지급대상과 지급액

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

| 표 3 | 일본의 아동수당 지급액

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

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

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

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

**아동수당 중앙정부·지방정부 간 재원분담 구조**

• 아동수당 제도의 재원분담 구조

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

표 4 | 아동수당 제도의 재원분담 구조

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

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

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

• 아동수당 급부비의 부담(재정)

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

• 아동수당 재원분담 구조의 변화

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

## 아동수당의 재원별 구성 추이 변화

### • 일본 아동수당의 재원별 수입 변화

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

| 표 5 | 일본 아동수당의 재원별 수입 변화

(단위: 10억 엔)

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

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

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

### • 민주당 정권의 아동보육 지원

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



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

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

### 아동수당의 자원별 수입 증감에 따른 평가

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

- 민주당 정권기의 아동수당 재원분담 정책

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

- 자민당 정권기의 아동수당 재원분담 정책

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

- 민주당 정권기와 자민당 정권기의 아동수당 재원분담 정책 차이

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

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

## 시사점

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

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

**국중호** 통신원

(요코하마시립대 경제학 교수)

kook@yokohama-cu.ac.jp