성과감사

감 사 보 고 서

- 저출산·고령화 대책 성과분석 -

2021. 7.

감 사 원

< 목 차 >

제1부 감사개요 ····· 1

제1장 감사실시 개요 / 1

제1절 감사배경 및 목적 / 1

제2절 감사대상 및 중점 / 3

제3절 감사실시 과정 및 감사결과 처리 / 4

제2장 감사결과 총괄 및 권고 / 6

제1절 실태분석 결과 총괄 / 6

제2절 감사원의 권고 / 10

제2부 우리나라의 저출산·고령화 실태와 대책 ····· 11

제1장 우리나라의 저출산·고령화 실태 / 11

제1절 저출산의 개념 및 현황 / 11

제2절 고령화의 개념 및 현황 / 19

제3절 인구문제 전망과 위험 요인 / 23

제2장 저출산·고령화 대책 현황 / 29

제1절 우리나라 인구정책 변천 과정 / 29

제2절 저출산·고령화 대책 추진 연혁 / 34

제3절 해외 주요국의 대응방안 / 41

제3부 감사결과 ····· 50

제1장 저출산·고령화 대책 수립 분야 / 50

제1절 기본계획 및 실시계획 수립과 관리 절차 / 50

제2절 기본계획 및 시행계획의 적정성 분석 / 53

제2장 정책과제 추진 및 집행 분야 / 89

제1절 저출산·고령화 대책의 주요 영역과 추진과제 / 89

제2절 신혼부부 임대주택 공급 사업 분석 / 92

제3절 유아 학비 지원 사업 분석 / 108

제4절 출산장려금 지원 사업 분석 / 122

제5절 육아휴직, 출산전후휴가 제도 분석 / 135

제6절 공적연금 강화 및 사적 소득보장제도 확충 사업 분석 / 155

제3장 저출산·고령화 대책 조정·운영 분야 / 175

제1절 범정부 차원 인구정책 조정·운영의 의의 / 175

제2절 저출산·고령화 대책 운영 체계의 적정성 분석 / 181

제3절 저출산위 운영의 적정성 분석 / 196

[별표] / 202

약 어 표

❖ 이하 다음의 약칭을 사용한다.

<기관명>

- 저출산・고령사회위원회: 저출산위
- 보건복지부: 복지부
- 국토교통부: 국토부
- 지방자치단체: 지자체
- 한국토지주택공사: LH공사
- 한국보건사회연구원: 보사연
- 한국개발연구원: KDI

<법률명>

- 「저출산・고령사회기본법」: 저출산기본법
- 「남녀고용평등과 일・가정 양립 지원에 관한 법률」: 남녀고용평등법

<기타>

- 국제연합: 유엔
- 경제협력개발기구: OECD
- 저출산・고령사회 기본계획: 기본계획
- 저출산・고령사회 시행계획: 시행계획
- 저출산・고령사회정책 성과평가: 성과평가
- 저출산・고령사회정책운영위원회: 운영위원회

※ 다만, '감사원의 권고'나 보고서 문맥상 본래 명칭을 사용하는 것이 이해하기 쉬운 경우에는 본래 명칭을 사용

제1부 감사개요

제1장 감사실시 개요

제1절 감사배경 및 목적

우리나라의 합계출산율[1]은 1960년 6.0명 수준이었으나, 1983년 인구대체수준(2.1명) 이하인 2.06명을 기록하였고, 2019년에는 0.92명[2]으로 역대 최저 수치를 기록하여 OECD 국가 중 최하위 수준(2017년 OECD 국가의 평균은 1.65명)이다.

그리고 전체 인구 중 65세 이상의 고령인구가 차지하는 비율은 1970년에 3.1%이던 것이 2017년에 13.8%까지 증가하면서 2018년부터 고령사회[3]에 진입하였고, 2025년부터는 초고령사회에 진입할 것으로 전망되고 있다.

또한, 우리나라의 생산연령인구(15~64세)는 2019년 3월 발표된 통계청의 장래인구특별추계(2017~2067년)에 따르면 2017년을 정점(3,757만 명)으로 점차 감소하고, 노인빈곤율도 2018년 42.0%로 경제협력개발기구 국가의 평균인 14.8%에 비해 3배가량 높게 나타나 복지지출이 증가할 것으로 예상된다.

지방의 경우에는 수도권과의 불균형이 점차 심화되고 일부 지방자치단체의 경우 고령인구, 초고령인구 중심사회로 가다가 없어질지도 모른다는 위기의식도 점증되고 있다.

이러한 낮은 출산율과 급격한 고령화에 따른 생산연령인구 감소 및 복지지

1) 여성 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타낸 지표로서 연령별 출산율의 총합으로 출산력 수준을 나타내는 대표적 지표인데, 15세부터 49세까지의 가임여성을 대상으로 조사하여 산정하고 있음

2) 2020년 2/4분기 합계출산율은 0.84명으로 계속 감소하는 추세임

3) 65세 이상 인구가 총인구에서 차지하는 비율이 14% 이상이면 고령사회이고, 20% 이상이면 초고령사회임(유엔 기준)

출의 급격한 증가 등은 우리나라의 지속발전 가능성을 저해하고, 국가경쟁력을 약화시킬 우려가 있다.

정부도 저출산・고령화 현상에 대한 위기의식을 바탕으로 저출산・고령사회 기본계획[4]을 수립하고, 이를 추진하기 위해 2006년부터 2020년까지 15년간 380.2조 원[5]의 예산을 투입하였다.

그런데 대규모 예산투입과 새로운 여러 대책의 추진에도 불구하고 합계출산율이 2019년 0.92명까지 계속 감소하고 있다.

이에 감사원은 정부가 추진하고 있는 저출산・고령화 대책의 효과성을 높일 수 있도록 개선점을 발굴하는 데 목적을 두고 저출산 고령화 대책의 성과를 분석하는 한편, 향후 인구구조 변화에 따라 대비가 필요한 주요 분야(노후소득・지역・교육・노동 분야 등)에서의 대응실태를 순차적으로 점검하는 것으로 감사를 기획하였다.

이러한 맥락에서 2020년에는 먼저 그간의 저출산・고령화 대책의 계획수립부터 집행・관리까지 그 성과를 분석하고, 미래 인구구조 변화가 지역에 미치는 영향과 미래 노후소득보장을 중심으로 분석・전망하여 대응에 있어 개선방안을 모색하는 감사를 연간감사계획[저출산·고령화 대책 성과분석 감사, 인구구조변화 대응실태 I(지역) 감사, 인구구조변화 대응실태 II(노후소득보장 분야) 감사]에 반영하여 실시하였고, 이번 감사결과는 이 중 저출산・고령화 대책의 성과분석에 관한 것(저출산·고령화 대책 성과분석 감사)이다.

---

4) 5년 주기로 제1차 기본계획(2006~2010년), 제2차 기본계획(2011~2015년), 제3차 기본계획(2016~2020년)을 수립하여 추진

5) 2006~2018년 예산금액은 결산 기준, 2019~2020년 예산금액은 계획 기준으로 산정하였음

제2절 감사대상 및 중점

1. 감사대상기관 및 범위

이번 감사에서는 저출산·고령화 대책을 총괄 조정하고 있는 저출산·고령사회위원회와 저출산·고령화 대책 관련 정책과제를 수행하고 있는 복지부 등 9개 기관[6]을 대상으로 제1차 기본계획 수립 이후 15년간(2006~2020년) 추진한 사업을 분석범위로 설정하였다.

2. 감사 분야 및 중점

인구정책 컨트롤타워인 저출산위와 복지부가 5년 단위의 기본계획과 그에 따른 매년도 시행계획을 심의·확정하면 관련 중앙부처 및 지자체가 기본계획과 시행계획의 정책과제를 추진·집행하고, 저출산위와 복지부가 정책과제에 대한 성과평가를 종합·심의하여 정책을 조정하는 절차로 업무가 이루어진다.

이번 감사는 이에 따라 저출산·고령화 대책 수립 분야, 정책과제 추진 및 집행 분야, 저출산·고령화 대책 조정·운영 분야로 나누어 각각의 실태를 분석하였는데, 분야별 감사중점은 [표 1]과 같다.

[표 1] 분야별 감사중점

저출산·고령화 대책 수립 분야	▪ 저출산·고령화 대책의 정책과제가 저출산 요인에 대응하고 있는가? ▪ 저출산·고령화 계획 수립 시 저출산·고령화 대책 과제의 목표인 성과지표는 적절하게 선정·관리되고 있는가?
정책과제 추진 및 집행 분야	▪ 저출산·고령화 대책 과제가 당초 계획한 목표를 달성하는 데 효과적으로 추진되었는가?
저출산·고령화 대책 조정·운영 분야	▪ 저출산위가 저출산·고령화 대책을 조정하기 위한 인구정책 컨트롤타워 기능을 제대로 수행하고 있는가?

6) 저출산위, 복지부, 국토부, 교육부, 고용노동부, 행정안전부, 여성가족부, 통계청, 국민건강보험공단

제3절 감사실시 과정 및 감사결과 처리

1. 감사기간 및 인원

분야별 감사중점을 바탕으로 저출산·고령화 대책과 관련한 기존의 감사결과, 언론 보도 및 국회 논의사항, 각종 연구보고서 등을 수집·분석하고, 저출산위, 복지부 등 저출산·고령화 대책 추진기관과 지자체의 업무 담당자와 면담 등을 통해 정책 수립·추진 및 집행상 애로사항 등의 의견을 청취하였다.

또한, 2020. 4. 23.부터 같은 해 6. 19.까지 자료수집을 실시하여 그동안 추진된 저출산·고령화 대책 관련 실적을 수집·분석하는 등 사전 검토를 거쳐 같은 해 6. 29.부터 7. 24.까지, 8. 19.부터 8. 28.까지 28일간 감사인원 12명이 저출산위와 복지부 등을 대상으로 감사하였다.

2. 감사실시 과정

이번 감사는 저출산·고령화 문제가 국가의 미래와 관련된 중요한 사항이고, 다양한 정책 분야와 관련 있다는 점을 고려하여 감사결과의 객관성과 전문성을 높이기 위해 다음과 같이 노력하였다.

첫째, 감사 실시 전 준비단계부터 보사연, 서울대학교, 육아정책연구소, KDI 등의 인구정책 및 저출산·고령화 문제 관련 전문가와 함께 세미나를 개최하여 감사방향 및 중점사항 등에 대한 의견을 들었고, 감사기간 중에는 학계·연구기관 종사자를 중심으로 구성한 전문가 자문단에게 자문하였으며, 감사종료 후에도 주요 감사결과에 대하여 자문단의 의견을 받았다.

둘째, '저출산·고령화 현상과 정부 대책 간 연계성 분석'을 주제로 한국행정연구원에 연구용역(2020. 4. 20.~6. 19.)을 발주하여 저출산·고령화 대책의 정

책과제별 특성, 저출산 원인 진단 및 정부 대책과의 연계성 등을 분석하도록 하였고, '주요 저출산 대책 사업의 효과성 분석'을 주제로 한국재정학회에 연구용역(2020. 4. 20.~6. 19.)을 발주하여 저출산 대책 중 주요 사업의 성과와 효과성 평가방법 등을 분석하도록 하였다.

셋째, 감사실시 과정에서 기본계획 및 시행계획 수립, 개별사업 추진의 기준과 근거가 되는 자료 및 정보 등의 정확성 등을 검증하였고, 소관 부처 및 업무 담당자들의 의견을 반영하기 위해 노력하였다.

3. 감사결과 처리

이를 토대로 검토한 분야별 감사결과와 관련하여 2020. 10. 8.과 같은 해 10. 14.에 저출산위, 복지부에서 감사 마감회의를 각각 실시하였고, 향후 처리대책 등에 대한 답변서를 받는 등 감사결과에 대한 의견을 교환하였다.

이후 감사원은 답변서에 제시된 의견을 포함하여 감사결과에 대한 내부 검토를 거쳐 2021. 6. 17. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

제2장 감사결과 총괄 및 권고

제1절 실태분석 결과 총괄

이번 감사는 저출산·고령화 대책이 적정하게 수립되어 정책과제가 효과적으로 집행되고 있는지를 점검하고, 이에 대한 조정과 컨트롤타워의 운영이 효율적으로 이루어지는지를 분석하여 향후 저출산·고령화 대책 추진 시에 도움이 될 과제를 도출하고자 하였는데, 실태분석 결과를 총괄하면 아래와 같다.

실태분석 결과 총괄

저출산·고령화 대책 수립 분야

기본계획 및 시행계획의 적정성

- 선행연구 및 통계 분석결과 저출산의 주요 요인이 주거·취업·사교육 등으로 분석되었는데, 제3차 저출산·고령사회 대책 수정계획에서 취업·사교육 관련 과제의 비중이 감소한 것으로 나타나 관련 부처와 연계·협력 강화 필요

정책과제 추진 및 집행 분야

저출산

신혼부부 임대주택 공급 사업

- 신혼부부 공공임대주택의 공급물량 대비 실제 계약물량이 51% 수준으로 계약실적을 관리하면서 개선방안 마련 필요

유아 학비 지원 사업

- 방과후과정비 증가 등 학부모의 유아 학비 관련 지출 비용이 늘어 이에 대한 실태분석과 부담 경감방안의 마련 필요

출산장려금 지원 사업

- 인구의 사회적 이동으로 출산장려금 지원 사업이 해당 지자체의 지속적 인구증가로 이어지는 데 한계

육아휴직, 출산전후휴가 제도

- 육아휴직, 출산전후휴가의 사용률과 임금대체율이 낮아 사용 여건 개선방안 마련 필요

고령화

공적연금 강화 및 사적 소득보장제도 확충 사업

- 낮은 사적연금 가입률 등으로 연금제도가 노후소득보장 역할을 하는 데 한계가 있으므로 안정적 노후소득보장을 위해 공적·사적연금 제도를 유기적으로 연계·보완할 필요

저출산·고령화 대책 조정·운영 분야

저출산·고령화 대책 운영 체계 및 저출산위 운영의 적정성

- 저출산·고령화 대책 컨트롤타워인 저출산위와 복지부 등과 업무체계 조정 개선, 성과평가 및 저출산위 운영 내실화 필요

그리고 이러한 실태분석 결과를 ①저출산·고령화 대책 수립 분야, ②정책과제 추진 및 집행 분야, ③저출산·고령화 대책 조정·운영 분야로 정리하여 요약하면 다음과 같다.

1. 저출산·고령화 대책 수립 분야

가. 기본계획 및 시행계획의 적정성 측면

저출산에 영향을 미치는 주요 요인을 선행연구와 통계 분석 등을 통해 검토한 결과, 주거·취업·사교육비 및 비혼·만혼 현상 등으로 나타났는데 제3차 기본계획 수정계획에서는 취업·사교육비 관련 정책과제 다수를 부처자율과제로 분류하여 그 비중이 제3차 기본계획보다 감소하였다. 취업·사교육비가 저출산의 주요 요인임을 감안하여 저출산 대책 추진 시, 고용노동부, 일자리위원회, 교육부 등과 협업 또는 연계를 강화할 필요가 있다고 판단된다.

그리고 기본계획의 정책목표인 핵심 성과지표를 분석한 결과, 사교육비 감소 목표는 학생 수 감소를 고려하지 않아 1인당 사교육비가 오히려 늘어나게 되는 것으로 설정하였고, 고령친화산업은 범위도 불분명한데 국내총생산 대비 비중을 늘리는 것을 목표로 설정하여 성과 달성 여부를 평가하지 못하는 등 지표의 개선이 필요한 것으로 나타났다.

시행계획의 개별 사업 성과지표는 정량평가가 가능한데도 정성지표를 설정하거나, 결과 측정이 가능한데도 투입 위주 지표를 설정한 사례가 있어 보완이 필요한 것으로 분석되었다.

2. 정책과제 추진 및 집행 분야

가. 신혼부부 임대주택 공급사업

2009년부터 2019년까지 신혼부부에게 우선 공급된 공공임대주택의 계약실적을 분석한 결과, 공급물량은 연평균 1.7만 호이나 실제 계약물량은 0.87만 호로 공급대비 계약 비율이 51% 수준으로 나타났다.

계약실적이 낮은 원인은 작은 주거면적(36㎡ 이하)과 신혼부부 생활지역을 고려하지 못한 입지 요인 등으로 분석되었다.

나. 유아 학비 지원 사업

정부는 2013년부터 양육비 부담을 경감하기 위해 무상보육·교육(누리과정)을 실시하고 있으나 유치원의 방과후과정비 등이 물가상승률보다 크게 증가하여 학부모가 지출하는 비용이 늘었고, 유아를 대상으로 하는 사설 학원(영어유치원 등)의 교습과정과 정원도 같이 확대되고 있었다.

다. 출산장려금 지원 사업

지자체가 자녀 출산 시 지원하는 출산장려금(2019년 현재 14개 광역, 220개 기초 지자체가 도입)이 지자체 인구에 어떤 영향을 미쳤는지를 해남군 사례 등을 통해 살펴본 결과 출산 후 다른 지역 인구 유출로 해당 지자체의 지속적인 인구 증가에는 한계가 있는 것으로 분석되었다.

라. 육아휴직, 출산전후휴가 제도

육아휴직, 출산전후휴가의 임금대체율을 분석한 결과, 육아휴직의 경우 임금대체율(2019년 기준)은 통상임금 평균 대비 45.6% 수준이고, 출산전후휴가의 임금대체율(2019년 기준)은 68.2%로 장기적으로 임금대체율을 높일 수 있는 방안을 검토할 필요가 있었다.

마. 공적연금 강화 및 사적 소득보장제도 확충 사업

정부는 안정적인 노후소득보장을 위해 국민연금·기초연금·퇴직연금·주택연금 등으로 구성된 다층적 노후소득보장체계를 구축하고 있는데, 65세 이상 인구 중 연금수급자 비율을 분석한 결과 기초연금 66.3%, 국민연금 42.5%, 퇴직연금 0.9%, 농지연금 0.1%, 주택연금 0.6%이고, 상대적으로 소득이 적은 기초연금 수급자가 다른 연금을 받은 비율은 공적연금인 국민연금은 39.9%이나 퇴직연금 0.02%, 개인연금 2.18%, 농지연금 0.06%, 주택연금 0.76%로 사적연금이 노후소득보장수단으로 역할을 하는 데 한계가 있었다.

3. 저출산·고령화 대책 조정·운영 분야

가. 저출산·고령화 대책 운영 체계의 적정성 측면

2017년 저출산위의 심의·조정 기능을 위해 저출산위 사무처를 신설하고 복지부가 수행하던 기본계획 수립·평가업무를 저출산위가 수행하는 것으로 양 기관이 협의했으나 관련 법령을 개정하지 않아 양 기관 간 업무수행에 혼선과 비효율이 발생한 사례가 있었고, 저출산위는 성과평가를 하면서 부처의 부진사업을 관리하지 않고, 성과평가를 늦게 하고 있어 전년도 평가결과를 다음 연도 시행계획에 반영하기 어려운 상황이었다.

나. 저출산위 운영의 적정성 측면

저출산위의 심의를 받지 않은 성과평가 결과를 관련 중앙부처에 통보하고, 지자체 성과평가의 경우 저출산위의 심의를 받고도 지자체에 통보하지 않은 사례가 있었으며, 저출산위의 심의내용과 다르게 성과평가를 진행하고 있는 등 저출산위의 운영을 내실화할 필요가 있었다.

제2절 감사원의 권고

이하 제3부 제1장부터 제3장까지는 각각 저출산・고령화 대책 수립 분야(제1장), 정책과제 추진 및 집행 분야(제2장), 저출산・고령화 대책 조정・운영 분야(제3장)에 대한 실태분석 결과로서, 저출산위와 복지부 등은 향후 기본계획 및 시행계획 수립, 세부 정책과제 추진, 저출산·고령화 대책 조정・운영을 하면서 관련 업무를 보완 또는 개선할 때 이를 적극 활용할 필요가 있다.

제2부 우리나라의 저출산·고령화 실태와 대책[7]

제1장 우리나라의 저출산·고령화 실태

제1절 저출산의 개념 및 현황

1. 저출산(低出産)[8]의 개념

인구는 사회의 구성요소이자 생산·소비의 근본 단위인데 인구가 크게 줄거나 늘어나면 이에 따라 국가 제도나 정책이 바뀌고, 개인 인식과 문화도 바뀌는 등 인구는 국가의 구성·운영에 있어 매우 중요한 요소라 할 수 있다.

저출산에 대한 정의는 국가마다 다양하지만 통상 사회 전반적으로 아이를 적게 낳아 출산율이 감소하는 현상을 말하며, OECD 기준에 따라 합계출산율[9](TFR: Total Fertility Rate)이 2.1명 이하이면 저출산(Low Fertility)으로, 1.3명 이하이면 초저출산(Lowest-low fertility)으로 구분한다.

합계출산율이 인구대체수준(Population Replacement Level)인 2.1명(부부가 평균 두 자녀를 두는 수준) 이하에 계속 머물게 되면 한 국가의 인구 규모와 인구구조에 변화가 있는 것[10]으로 보고 있다.

그리고 초저출산은 1990년대 유럽 남부·중동부에서 발생한 저출산 상황을 표현하기 위해 등장한 개념으로 가장 먼저 초저출산에 진입한 국가는 1993년 스

---

7) 이 부분은 실태분석 결과에 따른 문제점의 종합적인 이해를 돕기 위해 감사대상에 대한 현황 등을 기술한 것으로 감사대상기관 등이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

8) '저출산'이란 용어는 인구문제의 책임이 여성에게 있는 것으로 오인될 소지가 있어 '저출생'으로 변경해야 한다는 주장이 대두되는 등 용어 사용에 대한 논란이 있으나 저출산기본법에서 '저출산'이라는 용어를 사용하고 있어 본 보고서에도 '저출산'이라는 용어를 사용함

9) 여성 1명이 가임기간(15~49세) 동안 낳을 것으로 기대되는 평균적인 자녀의 수를 의미하는 것으로 헝가리나 1970년대 프랑스에서는 합계출산율 기준으로 목표를 설정

10) "저출산 원인 및 종합대책 연구"(2005년, 보사연)

페인과 이탈리아였는데 이어 불가리아, 슬로베니아, 라트비아 등이 1995년에 진입하였다. 헝가리, 루마니아 등도 1999년에 이르러 초저출산 국가의 대열에 합류하는 등 유럽에서 주로 나타나다가 동아시아 지역(홍콩, 일본, 한국 등)으로도 확산되고 있다.

이와 같은 저출산 현상에 대한 관점[11]은 크게 국가주의적 관점과 개인주의적 관점이 있는데, 그중 국가주의적 관점은 저출산 현상이 인구재앙과 국가소멸의 위험과 함께 세대 간 갈등과 경제문제를 가져오므로 국가가 저출산 문제의 해소를 위해 적극적으로 개입해야 한다는 것이고, 개인주의적 관점은 출산은 개인선택의 문제이기 때문에 사람 중심의 정책으로 출산과 양육을 인권으로 존중하고, 청년과 여성의 기대를 높이는 방향으로의 변화가 필요하다는 것이다. 이 외에도 저출산 현상은 피할 수 없으므로 인구감소를 받아들이고 이에 적응하는 것이 중요하다는 관점도 있다.

2. 우리나라의 저출산 관련 현황

가. 합계출산율의 변화 추이

우리나라의 합계출산율은 1960년 6.0명 수준이었으나, 1960년대 경제개발계획의 일환으로 강력한 출산억제 정책이 도입·추진되면서 합계출산율이 급격히 감소하기 시작하여 1970년 4.53명에서 1980년 2.83명으로 떨어졌고, 1983년에는 처음으로 인구대체수준(2.1명) 이하인 2.06명을 기록하여 저출산 국가로 진입하였다.

2001년 합계출산율이 1.3명 이하로 떨어지면서 초저출산 수준에 도달하였고, 최근까지 [표 2]와 같이 등락을 반복하다가 2018년에 1.0명 미만으로 떨어진 후

11) “저출산에 대한 신문 담론 분석“(2019년, 시민인문학 제36호, 김연권)

2019년에는 0.92명까지 하락하는 등 2020년 8월 감사일 현재 우리나라의 합계출산율은 세계적으로 최저 수준(2017년 OECD 평균 1.65명)이고, 유례를 찾기 어려울 정도의 초저출산 현상이 2001년 이후 지속되고 있다.

[표 2] 합계출산율의 변화 추이(2009~2019년)

(단위: 명, %)

구분		2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
합계출산율 (가임여성 1명 당 명)		1.149	1.226	1.244	1.297	1.187	1.205	1.239	1.172	1.052	0.977	0.918
전년 대비	증감	△0.043	0.077	0.018	0.053	△0.11	0.018	0.034	△0.067	△0.12	△0.075	△0.059
	증감률(비율)	△3.6	6.7	1.5	4.3	△8.5	1.5	2.8	△5.4	△10.2	△7.1	△5.9

자료: 통계청, 2019년 인구동향조사 출생·사망통계 잠정 결과

특히, 유럽 등 다른 국가는 합계출산율이 [표 3]과 같이 장기간에 걸쳐 완만하게 하락하였으나 우리나라의 합계출산율은 매우 가파르게 하락하였을 뿐 아니라 최근 하락 추세가 심화되고 있고, 인구구조의 변화 역시 빠르게 진행될 가능성이 높은데, 이러한 변화 추세에 대응할 수 있는 시간이 부족한 것이 큰 문제점으로 지적되고 있다.

[표 3] OECD 주요국의 합계출산율 추이(1965~2015년)

(단위: 명)

구분	1965년	1975년	1985년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년
한국	5.6	4.0	2.2	1.7	1.5	1.2	1.2	1.2
독일	2.5	1.7	1.5	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4
일본	2.0	2.1	1.8	1.5	1.4	1.3	1.3	1.4
프랑스	2.8	2.3	1.9	1.7	1.8	1.9	2.0	2.0
이탈리아	2.5	2.3	1.5	1.3	1.2	1.3	1.4	1.4
영국	2.8	2.0	1.8	1.8	1.7	1.7	1.9	1.9
스위스	2.6	1.9	1.5	1.5	1.5	1.4	1.5	1.5
스웨덴	2.3	1.9	1.6	2.0	1.6	1.7	1.9	1.9
스페인	2.8	2.9	1.9	1.3	1.2	1.3	1.5	1.3

자료: 통계청, 국가통계포털

우리나라의 시·도별 합계출산율은 [표 4]와 같이 2019년을 기준으로 세종특별자치시(1.47명), 전라남도(1.23명), 제주특별자치도(1.15명) 순으로 높게 나타났고, 서울특별시(0.72명), 부산광역시(0.83명), 대전광역시(0.88명) 순으로 낮게 나타났는데, 강원도를 제외한 16개 시·도에서 합계출산율이 매년 떨어지고 있다.

[표 4] 최근 5년간(2015~2019년) 시·도별 합계출산율의 변화 추이

(단위: 명)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전국	**1.239**	**1.172**	**1.052**	**0.977**	**0.918**
서울특별시	1.001	0.940	0.836	0.761	0.717
부산광역시	1.139	1.095	0.976	0.899	0.827
대구광역시	1.216	1.186	1.067	0.987	0.932
인천광역시	1.216	1.144	1.007	1.006	0.940
광주광역시	1.207	1.168	1.053	0.972	0.913
대전광역시	1.277	1.192	1.075	0.952	0.883
울산광역시	1.486	1.418	1.261	1.131	1.084
세종특별자치시	1.893	1.821	1.668	1.566	1.472
경기도	1.272	1.194	1.069	1.002	0.943
강원도	1.311	1.237	1.123	1.067	1.082
충청북도	1.414	1.358	1.235	1.172	1.050
충청남도	1.480	1.395	1.276	1.186	1.112
전라북도	1.352	1.251	1.151	1.044	0.971
전라남도	1.549	1.466	1.325	1.240	1.234
경상북도	1.464	1.396	1.256	1.167	1.089
경상남도	1.437	1.358	1.227	1.122	1.046
제주특별자치도	1.477	1.432	1.305	1.220	1.145

자료: 통계청, 2019년 인구동향조사 출생·사망통계 잠정 결과

또한, 모(母)의 연령별 출산율(해당 연령 여성 인구 1,000명당 출생아 수)을 살펴보면 [표 5]와 같이 2019년을 기준으로 30대 초반이 86.3명, 30대 후반이 45.0명, 20대 후반이 35.7명 순으로 나타났고, 2018년과 비교하면 40대를 제외한 전 연령층에서 출산율이 감소하였다.

[표 5] 모(母)의 연령별 출산율(2009~2019년)

(단위: 해당 연령 여성인구 1,000명당 명)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
15~19세	1.7	1.8	1.8	1.8	1.7	1.6	1.4	1.3	1.0	0.9	0.8
20~24세	16.5	16.5	16.4	16.0	14.0	13.1	12.5	11.5	9.6	8.2	7.1
25~29세	80.4	79.7	78.4	77.4	65.9	63.4	63.1	56.4	47.9	41.0	35.7
30~34세	100.8	112.4	114.4	121.9	111.4	113.8	116.7	110.1	97.7	91.4	86.3
35~39세	27.3	32.6	35.4	39.0	39.5	43.2	48.3	48.7	47.2	46.1	45.0
40~44세	3.4	4.1	4.6	4.9	4.8	5.2	5.6	5.9	6.0	6.4	7.0
45~49세	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2

자료: 통계청, 2019년 인구동향조사 출생·사망통계 잠정 결과

나. 출생아 수의 변화 추이

우리나라의 총 출생아 수는 [표 6] 및 [도표 1]과 같이 1970년대 초반에 100만 명 이상을 기록하다가 지속적인 산아제한 정책과 저출산 현상 등에 따라 계속 감소하였고, 2006년 45.2만 명에서 2012년 48.5만 명으로 잠시 반등[12]하였으나, 2019년 다시 30.3만 명으로 감소하였다.

[표 6] 연도별 출생아 수의 변화 추이(1970~2018년)

(단위: 명)

연도	출생아 수	연도	출생아 수	연도	출생아 수	연도	출생아 수	연도	출생아 수
1970년	1,006,645	1980년	862,835	1990년	649,738	2000년	640,089	2010년	470,171
1971년	1,024,773	1981년	867,409	1991년	709,275	2001년	559,934	2011년	471,265
1972년	952,780	1982년	848,312	1992년	730,678	2002년	496,911	2012년	484,550
1973년	965,521	1983년	769,155	1993년	715,826	2003년	495,036	2013년	436,455
1974년	922,823	1984년	674,793	1994년	721,185	2004년	476,958	2014년	435,435
1975년	874,030	1985년	655,489	1995년	715,020	2005년	438,707	2015년	438,420
1976년	796,331	1986년	636,019	1996년	691,226	2006년	451,759	2016년	406,243
1977년	825,339	1987년	623,831	1997년	675,394	2007년	496,822	2017년	357,771
1978년	750,728	1988년	633,092	1998년	641,594	2008년	465,892	2018년	326,822
1979년	862,669	1989년	639,431	1999년	620,668	2009년	444,849	2019년(잠정)	303,100

자료: 통계청, 국가통계포털

12) 이는 인구 규모가 큰 베이비부머의 자녀들인 에코세대(1979년~1982년)의 모(母)수가 커 출산율이 상대적으로 증가한 것으로 추정됨

[도표 1] 우리나라의 출생아 수 및 합계출산율의 변화 추이(1970~2018년)

자료: 통계청

다. 혼인건수[13]의 변화 추이

우리나라의 혼인건수는 2007년에 35만 건 아래로 떨어진 후, 증가와 감소를 반복하다가 [표 7]과 같이 2011년 이후 계속 떨어지고 있는데, 특히 2016년에 처음으로 30만 건 아래로 떨어졌고, 2019년에는 23만 9,159건으로 역대 최저로 나타났다.

[표 7] 혼인건수 및 조혼인율의 변화 추이(2009~2019년)

(단위: 천 건, %)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
혼인건수	309.8	326.1	329.1	327.1	322.8	305.5	302.8	281.6	264.5	257.6	**239.2**
증감	△18.0	16.3	3.0	△2.0	△4.3	△17.3	△2.7	△21.2	△17.2	△6.8	**△18.5**
증감률	△5.5	5.3	0.9	△0.6	△1.3	△5.4	△0.9	△7.0	△6.1	△2.6	**△7.2**
조혼인율주)	6.2	6.5	6.6	6.5	6.4	6.0	5.9	5.5	5.2	5.0	**4.7**

주: 조혼인율(Crude Marriage Rate: CMR)은 1년 동안에 발생된 혼인건수를 해당연도 연앙인구(7월 1일 인구)로 나눈 수치를 1,000분율로 나타낸 것으로 인구 1,000명당 혼인건수를 나타내는 지표

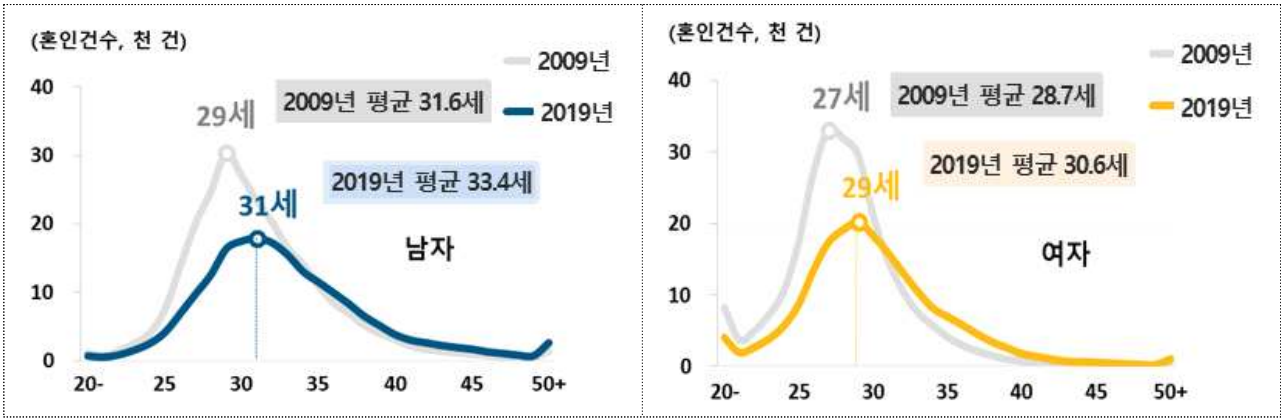
자료: 통계청

평균 초혼연령은 [도표 2]와 같이 2019년 기준으로 남성 33.4세, 여성 30.6세로 남녀 모두 2018년에 비해 0.2세 상승하였고, 10년 전과 비교하면 남성은 1.8세, 여

13) 일본의 경우 2000년 기준 50세까지 결혼을 한 번도 하지 않은 사람의 비율인 생애미혼율이 여성 5.8%, 남성 12.6%였으나, 2015년에는 여성 14.1%, 남성 23.4%으로 증가하였으며 이러한 현상은 결혼 및 출산의 경제적 부담에서 벗어나 삶의 자유와 비혼생활을 추구하고자 하는 일본 청년의 문화적인 현상이 반영된 결과로 추정되고, 혼외출산율이 2018년 기준 2.2%로 낮은 우리나라도 비슷한 사유로 혼인건수가 줄어들면 현재의 저출산 현상이 심화될 수 있음

성은 1.9세가 각각 상승하는 등 만혼 현상도 심화되고 있다.

[도표 2] 초혼 연령별 혼인건수 및 평균 초혼연령



자료: 통계청, 2019년 혼인·이혼 통계

한국 사회의 빠른 환경 변화는 결혼과 자녀에 대한 가치관 및 행태의 변화로 이어지고 있는데 가족에 대한 전통적 태도가 상당 부분 약화되어 결혼을 형식이나 규범보다는 스스로의 선택으로 여기는 경향이 점차 확산되고, 이에 따라 앞에서 본 것과 같이 미혼남녀의 비혼화와 만혼화가 심화되는 것으로 추정된다.

라. 기혼 여성의 출산 관련 실태조사 결과

보사연의 "2018년 전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사"에 따르면 기혼 여성(15~49세)의 출생아 수는 2명(53.3%), 1명(26.4%), 3명(12.1%), 0명(6.9%), 4명 이상(1.3%) 등의 순으로 많았고, 평균 출생아 수는 [표 8]과 같이 2018년 기준 1.75명이었다.

[표 8] 기혼 여성[주1]의 이상 자녀 수와 출생아 수 차이(2006~2018년)

(단위: 명)

구분	2006년	2009년	2012년	2015년	2018년	평균
이상 자녀 수[주2]	2.3	2.3	2.2	2.25	2.16	2.24
출생아 수	1.7	1.69	1.61	1.75	1.75	1.7
차이	0.6	0.61	0.59	0.5	0.41	0.54

주1: 조사대상 기혼 여성의 경우 2006~2012년까지는 15세~44세이고, 2015년 이후는 15세~49세임
주2: 이상 자녀 수(Ideal number of children)는 자녀에 대한 가치관을 측정하기 위해 사용하는 지표로서 '가장 이상적으로 생각하는 자녀의 규모(수)'를 의미함
자료: 보사연, 2015~2018년 전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사

그런데 15~49세 기혼 여성의 이상 자녀 수는 2018년 기준 2.16명으로 실제 평균 출생아 수(1.75명)와 이상 자녀 수 간에 차이가 발생하고 있는데, 이는 아이를 낳아 기르고 싶으나 그럴 수 없는 현실을 반영한다고 볼 수 있다.

제2절 고령화의 개념 및 현황

1. 고령화(高齡化)의 개념

고령화란 전체 인구에서 고령자 비율이 점차 높아지는 것을 말하고 일반적으로 '고령화율'[14]이라는 지표를 통해 한 국가의 고령화 수준을 파악한다. 유엔은 고령화율이 7%를 넘는 사회를 '고령화사회'(Aging society), 14%를 넘는 사회를 '고령사회'(Aged society)라고 하며, 고령사회에서 고령화가 더욱 진행되어 그 비율이 20%를 넘는 사회를 '초고령사회 또는 후기고령사회'(Post-aged society)로 분류한다.

일반적으로 고령화가 계속되면 생산연령인구 감소에 따른 노동생산성 저하 등으로 국가 성장 가능성이 저하될 수 있는데 성장둔화에 따른 세수 감소로 인해 재정수입 규모는 감소하나, 의료보험·국민연금 및 장기요양보험 등 보건·복지지출이 확대되어 재정수지가 악화될 우려가 있고, 이러한 국가 재정부담은 젊은 세대의 세금부담을 증가시켜 세대 간 갈등의 원인이 될 수 있다.

2. 우리나라의 고령화 현황

가. 고령인구수와 고령화율의 변화 예측

우리나라의 65세 이상 고령인구수는 [표 9]와 같이 2017년 707만 명으로 전체 인구의 13.8%를 차지하고 있는데 베이비붐(Baby boom) 세대[15]가 65세 이상 고령인구에 진입하는 2020년부터 고령인구수가 매년 급증하여 2025년에는 1,000

14) 65세 이상의 고령자 인구(노령인구)가 총인구에서 차지하는 비율로 나타냄

15) '베이비붐'이란 사전적인 의미로는 아기를 가지고 싶어하는 어떤 시기의 공통된 사회적 경향으로 특정 시기에 출산을 집중적으로 많이 해서 출생아 수가 폭증하는 상황을 의미함. 베이비붐 세대란 미국은 제2차 세계대전이 끝난 1946년부터 1965년까지 출생한 사람들로 총인구의 29%를 차지하며, 일본은 1947년부터 1949년까지 태어나 1970년대와 1980년대 일본의 고도성장을 이끌어낸 단카이세대를 지칭함. 우리나라는 6·25전쟁이 끝난 후인 1955년부터 1963년까지의 기간을 베이비붐 시기로 정의함

만 명(1,051만 명, 20.3%)을 넘고, 2050년에는 1,901만 명(39.8%)까지 증가될 것으로 예측되고 있다.

[표 9] 고령인구수 및 고령화율 예측(2017~2067년)주)

(단위: 만 명, %)

구분	2017년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년	2050년	2055년	2060년	2067년
총인구	5,136	5,178	5,191	5,193	5,163	5,086	4,957	4,774	4,541	4,284	3,929
65세 이상 고령인구	707	813	1,051	1,298	1,524	1,722	1,833	1,901	1,881	1,881	1,827
고령화율	13.8	15.7	20.3	25.0	29.5	33.9	37.0	39.8	41.4	43.9	46.5

주: 중위 추계 시나리오를 가정한 수치임. 장래의 인구추계는 미래 인구의 불확실성을 반영하기 위해 인구변동요인(출생, 사망, 국제이동)별 장래수준을 고위, 중위, 저위로 가정하는데 고위는 높은 수준의 출산율, 기대수명, 국제이동을 조합하고, 저위는 낮은 수준의 출산율, 기대수명, 국제이동을 조합하며, 중위는 고위와 중위의 중간 수준으로 가정함

자료: 복지부, 2019 인구정책 통계집

고령화는 OECD 국가를 비롯한 선진국에 나타나는 공통적인 현상이나, 대다수의 선진국은 고령화 속도가 완만하여 비교적 긴 준비기간을 두고 고령화에 대비하여 적응하고 있는 반면, 우리나라는 대응에 필요한 시간적인 여유가 충분하지 않다는 것이 문제[16]라 할 수 있다.

실제로 [표 10]과 같이 프랑스 등 주요 선진국은 고령화사회에서 고령사회로 진입하는 데 40년 이상 소요되었으나 우리나라는 17년(2000년 → 2017년)이 소요되었고, 고령사회에서 초고령사회로 진입하는 데도 9년(2017년 → 2026년)이 소요될 것으로 예측되는 등 유례를 찾을 수 없이 빠른 인구 고령화를 경험할 것으로 전망된다.

[표 10] 주요국의 인구 고령화 도달 연도 및 소요 연수

구분	도달 연도			소요 연수	
	고령화사회	고령사회	초고령사회	고령화사회 → 고령사회	고령사회 → 초고령사회
한국	2000년	2017년	2026년	17년	9년
일본	1970년	1994년	2006년	24년	12년
미국	1942년	2015년	2036년	73년	21년

16) “저출산·고령사회 기본계획의 이해”(2006년, 보사연)

구분	도달 연도			소요 연수	
	고령화사회	고령사회	초고령사회	고령화사회 → 고령사회	고령사회 → 초고령사회
프랑스	1864년	1979년	2018년	115년	39년
독일	1932년	1972년	2009년	40년	37년
이탈리아	1972년	1988년	2008년	61년	20년

자료: 복지부, 2017 보건복지백서(2018년)

나. 노령화지수 및 노년부양비의 변화 추이

앞으로의 고령화 속도를 예측할 수 있는 지표인 노령화지수[Aging index, 유소년인구(0~14세) 100명당 고령인구수]는 [표 11]과 같이 2017년 105.1명에서 2067년 574.5명으로 크게 증가할 것으로 전망되고, 노년부양비[생산연령인구(15~64세) 100명당 고령인구수]도 2017년 18.8명에서 2067년 102.4명 수준으로 2017년 대비 5.5배 증가할 것으로 예측되어 고령인구 부양에 대한 부담이 늘어날 전망이다.

[표 11] 노령화지수와 노년부양비의 추이 및 예측(1970~2067년)

(단위: 명)

구분	1970년	1980년	1990년	2000년	2010년	2017년	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년	2067년
노령화지수	7.2	11.2	20.0	34.3	67.2	105.1	129.0	259.6	345.7	447.2	546.1	574.5
노년부양비	5.7	6.1	7.4	10.1	14.8	18.8	21.7	38.2	60.1	77.6	91.4	102.4

자료: 복지부, 2019년 인구정책 통계집

다. 노인빈곤율의 변화 추이

고령화 진행으로 노인 인구의 비율이 높아져 노인복지비용이 증가하게 되면 재정수지가 악화될 수 있어 장기적으로 우리나라의 경제 성장이 둔화될 수 있고, 고령층의 안정적인 일자리를 창출하지 못할 경우에 노후준비 부족으로 인한 노인빈곤 문제가 대두될 수 있다.

고령층의 빈곤 정도를 수치로 보여주는 노인빈곤율은 소득 수준이 정부가 발표하는 최저생계비 미만인 노인(65세 이상)의 비율인 노인절대빈곤율과 소득

수준이 중위소득[17] 50% 미만인 노인의 비율인 노인상대빈곤율로 구분되는데 통상적으로 노인빈곤율은 노인상대빈곤율(이하 “노인빈곤율”이라 한다)을 말한다.

우리나라의 노인빈곤율은 [표 12]와 같이 2018년 기준 42.0%로 2008년 이후 40%대를 유지하고 있다.

[표 12] 노인빈곤율 현황(2008~2018년)

(단위: %)

2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
44.1	45.9	46.3	47.6	47.2	48.1	47.4	44.8	46.5	42.3	42.0

자료: 통계청, 가계동향조사(~2016년), 가계금융복지조사(2017, 2018년)

17) 전체인구를 소득 순으로 나열하였을 때 제일 가운데 위치한 사람의 소득

제3절 인구문제 전망과 위험 요인

1. 미래 인구구조의 변화 예측

통계청의 장래인구특별추계[18](2017~2067년)에 따르면 우리나라의 총인구는 [표 13]과 같이 중위 추계 기준으로 2017년 5,136만 명에서 증가 추세를 보이다가 2028년 5,194만 명을 정점으로 감소하기 시작하여 2067년에는 3,929만 명(1982년 수준)이 될 전망이다.

[표 13] 총인구의 변화 예측(1960~2067년)

(단위: 만 명, %)

시나리오	1960년	1970년	1980년	1990년	2000년	2017년	2020년	2028년	2030년	2040년	2050년	2060년	2067년
중위	2,501	3,224	3,812	4,287	4,701	5,136	5,178	5,194	5,193	5,086	4,774	4,284	3,929
고위						5,136	5,194	5,316	5,341	5,355	5,161	4,808	4,547
저위						5,136	5,164	5,091	5,065	4,831	4,401	3,801	3,365

자료: 통계청, 2019년 장래인구특별추계(2017~2067년)

그런데 이러한 중위 추계[19] 수준의 합계출산율이 지속될 경우, [표 14]와 같이 2067년에는 생산연령인구(15~64세)는 전체 인구의 45.4%, 고령인구(65세 이상)는 46.5%, 유소년인구(0~14세)는 8.1%를 차지하여 고령인구가 생산연령인구보다 많아지는 역전 현상이 나타날 것으로 전망된다.

[표 14] 연령계층별 인구수 및 구성비율의 추계(2017~2067년)

(단위: 만 명, %)

연령	2017년	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년	2067년
계	5,136	5,178	5,193	5,086	4,774	4,284	3,929
0~14세(구성비율)	672(13.1)	630(12.2)	500(9.6)	498(9.8)	425(8.9)	345(8.0)	318(8.1)
15~64세(구성비율)	3,757(73.2)	3,736(72.1)	3,395(65.4)	2,865(56.3)	2,449(51.3)	2,058(48.0)	1,784(45.4)
65세 이상(구성비율)	707(13.8)	813(15.7)	1,298(25.0)	1,722(33.9)	1,901(39.8)	1,881(43.9)	1,827(46.5)

주: 통계표의 수치는 반올림한 값으로 하위분류의 합이 상위분류의 값과 일치하지 않을 수 있으며 이하 같음
자료: 통계청, 2019년 장래인구특별추계(2017~2067년)

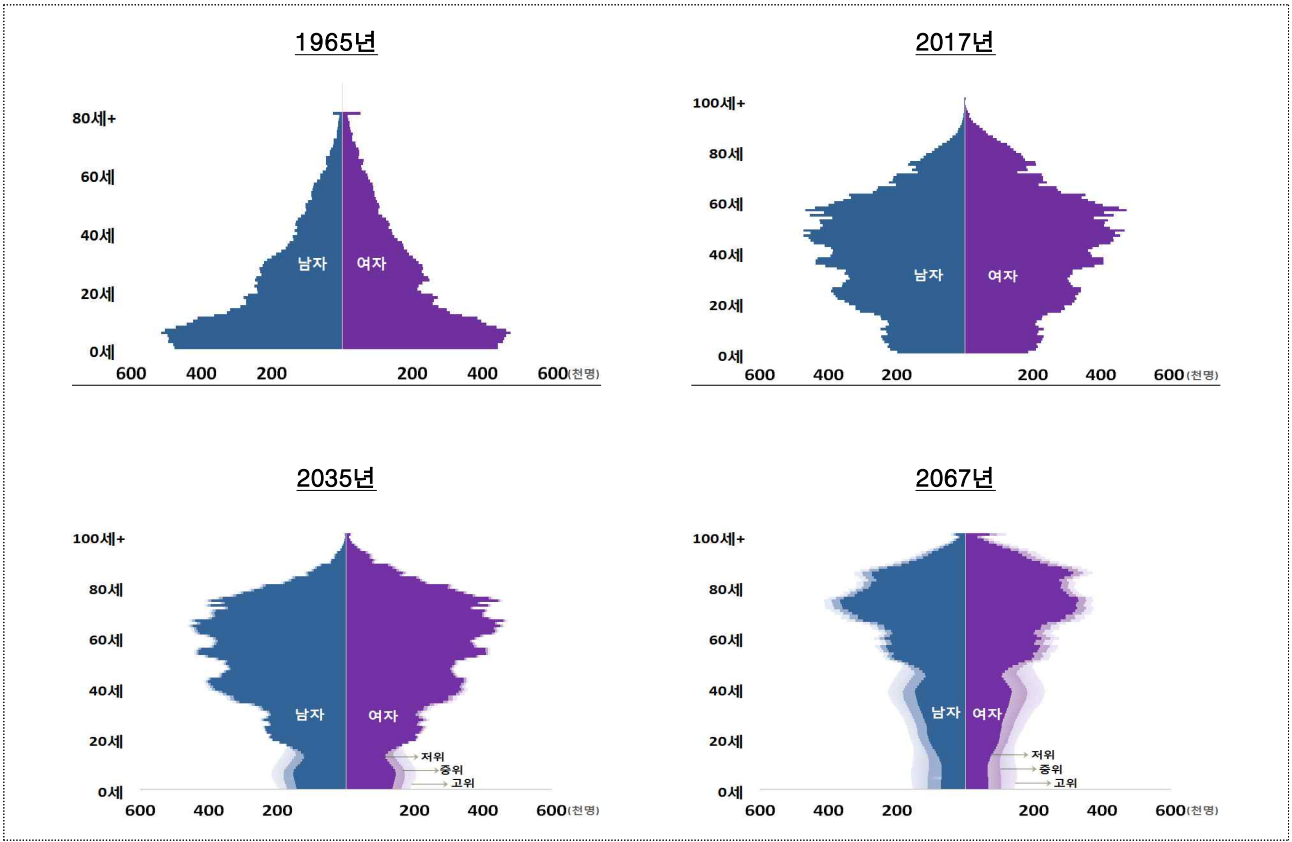
---

18) 통계청은 미래의 불확실성을 반영하기 위해 인구변동요인(출생·사망·국제이동)의 장래 수준을 중위·고위·저위로 설정한 후, 인구변동요인별 가정을 모두 조합하여 총 27개(출생 3개×사망 3개×국제 3개)의 시나리오를 작성하는데, 그중 기본 시나리오는 인구변동요인별 중위가정을 조합한 중위 추계, 고위가정을 조합한 고위 추계, 저위가정을 조합한 저위 추계로 구분됨

19) 중간 수준의 합계출산율, 기대수명 및 국제 순이동을 조합한 것으로 합계출산율의 경우 2017년 1.05명, 2021년 0.86명, 2067년 1.27명으로 변동할 것으로 가정하여 산출

이러한 추계를 반영할 경우, 인구 피라미드는 [그림 1]과 같이 1965년에 10~20대가 두터운 삼각형, 2017년에는 30~50대가 두터운 항아리형이었다가 2067년에 도달하면 60세 이상이 두터워지는 역삼각형 구조로 변화될 전망이다.

[그림 1] 인구 피라미드 변화



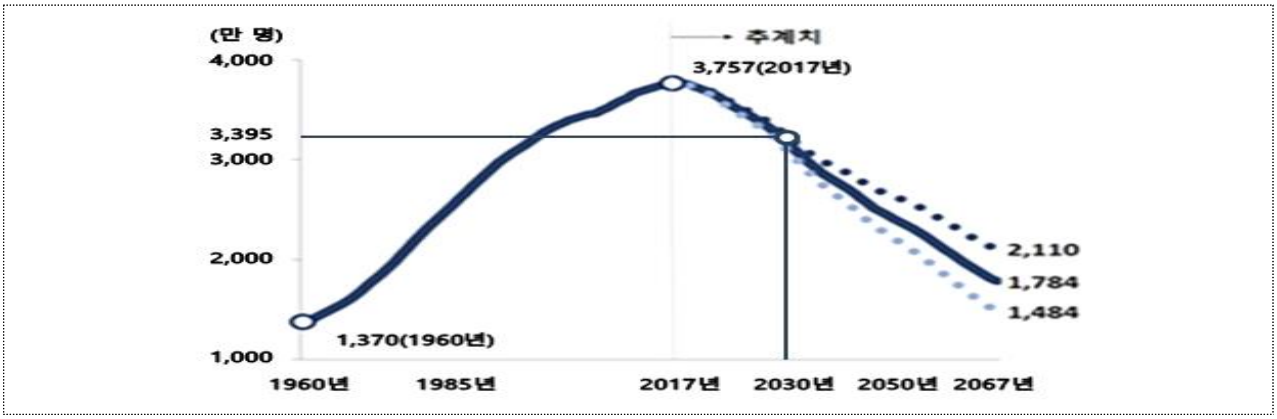
자료: 통계청, 2019년 장래인구특별추계(2017~2067년)

2. 사회·경제적 위험 요인

가. 생산연령인구의 감소 및 고령화

인구구조 변화에 따라 우리나라의 생산연령인구(15~64세)는 [도표 3]과 같이 2017년 3,757만 명(전체 인구의 73.2%)을 정점으로 감소하기 시작하고 베이비붐 세대가 고령층에 접어드는 2020년부터 감소세가 더욱 확대되어 2030년에는 3,395만 명, 2067년경에는 1,784만 명(중위 추계 가정, 전체 인구의 45.4% 수준)으로 감소할 전망이다.

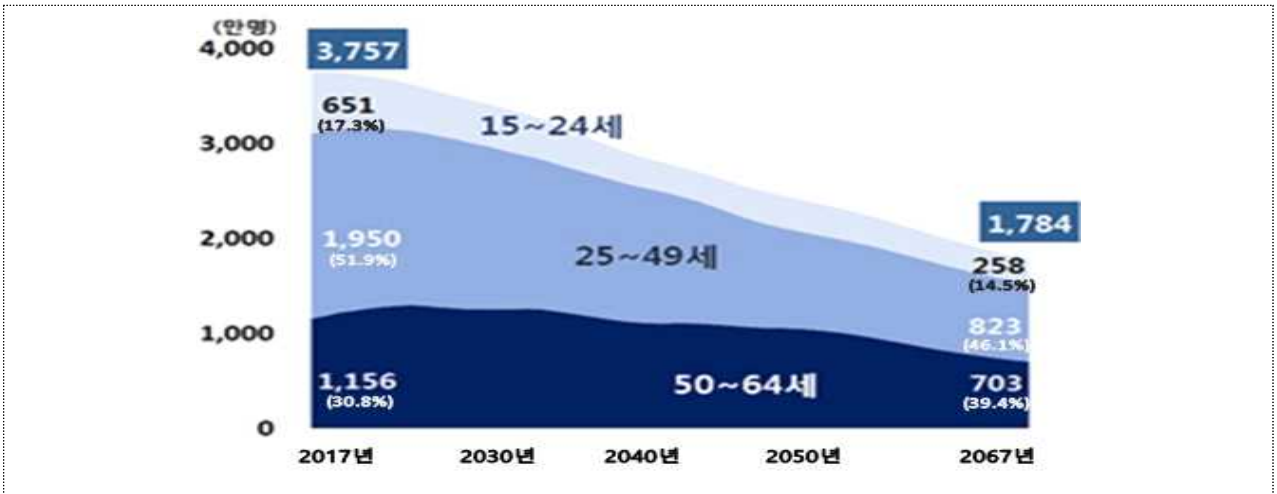
[도표 3] 생산연령인구 변화 추이



자료: 통계청, 2019년 장래인구특별추계(2017~2067년)

특히, 생산연령인구 중 연령구조 변화를 살펴보면 [도표 4]와 같이 15~24세의 비중은 2017년 17.3%(651만 명)에서 2067년 14.5%(258만 명)로 감소하고, 주요 경제활동인구인 25~49세의 비중은 2017년 51.9%(1,950만 명)에서 2067년 46.1%(823만 명)까지 감소할 전망인 반면, 50~64세의 비중은 2017년 30.8%(1,156만 명)에서 2067년 39.4%(703만 명)로 증가할 것으로 예측되고 있다.

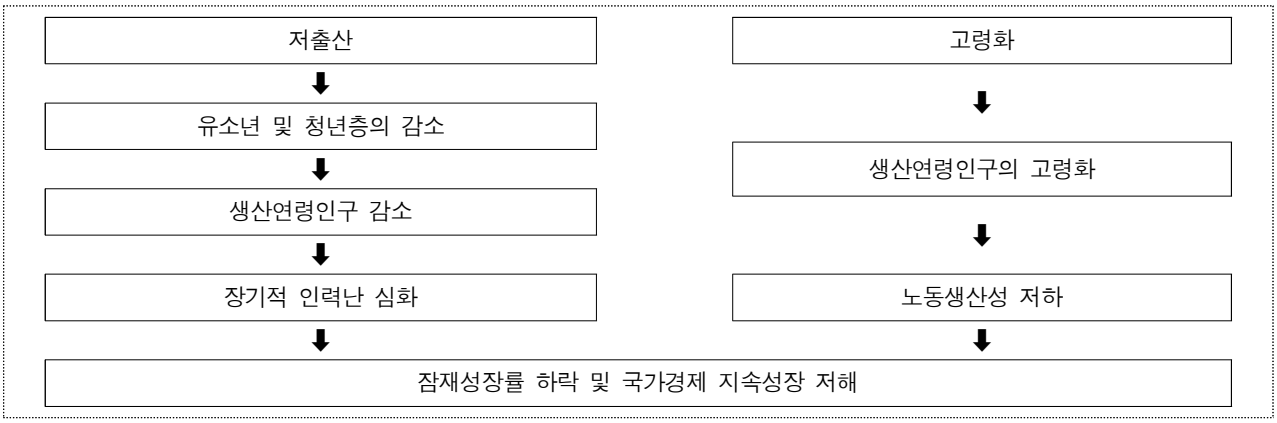
[도표 4] 생산연령인구의 연령구조 변화 및 비중 추이



자료: 통계청, 2019년 장래인구특별추계(2017~2067년)

이와 같은 저출산·고령화로 인한 생산연령인구의 감소·고령화는 [그림 2]와 같이 장기적으로 인력난 심화와 노동생산성 저하 등으로 이어져 잠재성장률이 하락하고 국가경제의 지속성장을 저해[20]할 우려가 있다.

[그림 2] 생산연령인구 감소와 고령화가 노동시장에 미치는 영향



자료: 감사연구원, "주요국의 저출산 대응정책과 시사점"(2019년)

나. 학령인구, 병역의무자, 지역인구의 감소

저출산의 영향은 가장 먼저 학령인구(6~21세)의 감소로 이어지는데, 초·중·고교 및 대학 학령인구가 [표 15]와 같이 2017년 846만 명에서 2067년 364만 명으로 감소할 전망이고, 이에 따라 교원·시설 등 교육인프라 과잉, 대학 입학자원 감소로 인한 미충원 확산 등의 문제가 발생할 것으로 예상된다.

[표 15] 학령인구수 변화 예상(2017~2067년)

(단위: 만 명)

구분	2017년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년	2050년	2055년	2060년	2067년
합계	846	782	689	608	548	520	529	507	465	419	364
초등학생(6~11세)	272	272	233	180	200	208	191	173	160	140	125
중학생(12~14세)	138	136	140	114	87	102	104	94	86	79	65
고등학생(15~17세)	172	138	136	132	96	92	105	100	90	83	71
대학생(18~21세)	264	236	180	181	166	119	129	140	129	116	104

자료: 통계청, 2019년 장래인구특별추계(2017~2067년)

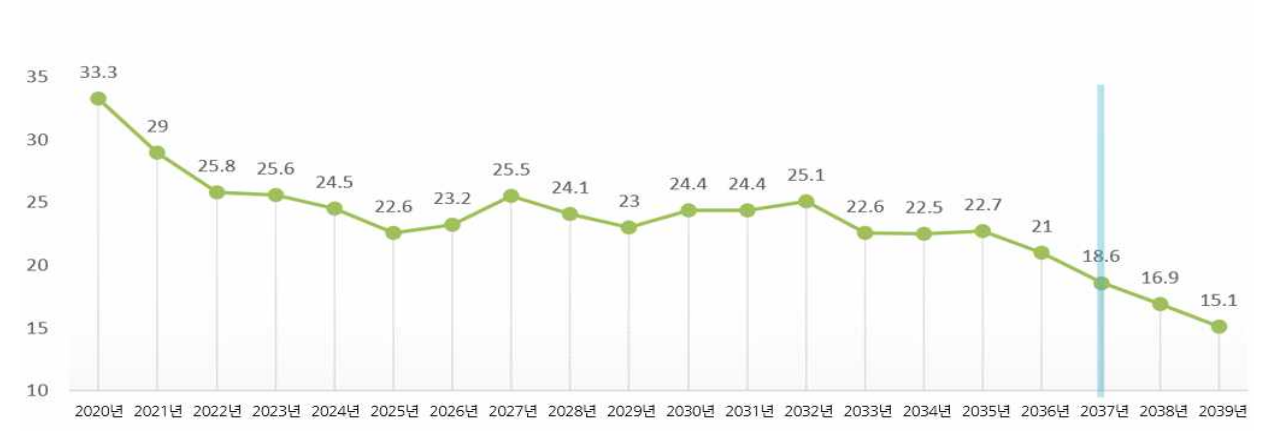
또한, 병역의무자는 [도표 5]와 같이 2020년 33.3만 명에서 2025년 22.6만 명으로 감소하고, 2037년 이후에는 19만 명 이하로 급감하여 향후 병력자원 감소

20) 국회예산정책처는 2018년 10월 "우리나라 저출산의 원인과 경제적 영향" 분석보고서를 통해 저출산 기조가 지속될 경우, 합계출산율이 1.38명까지 높아지는 기준 시나리오 대비 장래 출산율이 1.05명으로 유지되는 시나리오에서는 2060년 GDP는 기준 시나리오 대비 5% 하락하고, 총투자·수출 등 주요 거시경제지표도 모두 감소하며, GDP 대비 국가채무 비율은 높아지는 것으로 분석하였음

문제도 발생할 것으로 예상된다.

[도표 5] 병역의무자 변화 예상

(단위: 만 명)



자료: 국방부 제출 자료 재구성

인구감소에 따른 영향은 시・군・구 단위의 지역 차원에서 뚜렷하게 나타나고 있다.

한국고용정보원[21]은 65세 이상 인구 대비 20~39세 여성 인구의 비율이 0.5 미만이면 소멸위험성이 큰 지역[22]으로 분류하면서 2019년 기준 228개 시・군・구(제주특별자치도와 세종특별자치시 포함) 가운데 97개 시・군・구가 이에 해당하는 것으로 보고 있다.

다. 복지지출의 급격한 증가

저출산・고령화의 영향 및 성장둔화에 따른 세수 감소로 인해 재정수입 규모는 감소하고, 보건・복지 지출 확대 등으로 재정지출이 크게 증가함에 따라 재정수지가 악화될 우려가 있는데, 사회보장위원회의 제3차 중장기 사회보장 재

21) 2019년 11월 제20차 저출산・고령화 포럼에서 한국고용정보원이 지역인구 추이와 국가의 대응 과제를 주제로 발표한 자료임

22) 젊은 여성인구의 수도권 유출이 지방소멸을 가져올 수 있다는 마스다 히로야의 2014년 저서 '지방소멸'의 핵심 내용에 착안하여 한국고용정보원(2015년, 이상호)에서 처음 개발하여 사용함. 지방소멸지수가 1.0 이하로 하락하는 경우 그 공동체는 인구학적인 쇠퇴위험 단계에 진입하게 되었음을 의미하고, 0.5 이하일 경우 극적인 전환의 계기가 마련되지 않는다면 소멸위험이 크다는 의미임

정추계에 따르면 국민연금·건강보험 등 사회보험 분야 지출의 GDP 대비 비중이 [표 16]과 같이 2018년 6.9%에서 2060년 23.8%로 증가하여 공공사회복지 지출의 83.1%를 차지할 것으로 전망된다.

[표 16] 사회보험 및 일반재정 지출의 GDP 대비 비중 및 구성비율

(단위: %)

구분		2018년	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년
사회보험 분야	GDP 대비 비율	6.9	7.7	11.4	15.8	20.3	23.8
	공공사회복지 대비 비율	62.2	63.9	70.2	75.7	80.2	83.1
일반재정 분야	GDP 대비 비율	4.2	4.4	4.9	5.1	5.0	4.8
	공공사회복지 대비 비율	37.8	36.1	29.8	24.3	19.8	16.9
GDP 대비 공공사회복지 비율		11.1	12.1	16.3	20.8	25.3	28.6

자료: 사회보장위원회, 2019년 제3차 중장기 사회보장 재정추계

이에 따라, 2018년 국민연금재정추계위원회의 “제4차 국민연금 재정계산 장기재정전망 결과”에 따르면 국민연금의 적립기금이 [표 17]과 같이 2040년까지 증가하다가 감소하기 시작하여 2057년에는 기금이 소진(△123.9조 원)될 것으로 추계되었고, 2013년 제3차 재정계산과 비교할 때 기금소진 시점이 3년 앞당겨지는 것으로 나타났다.

[표 17] 국민연금 적립기금 변화 추이(2018~2057년)

(단위: 조 원)

2018년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년	2050년	2055년	2057년
671.4	780.6	1,078.7	1,378.5	1,641.9	1,776.3	1,673.9	1,244.3	385.0	△123.9

자료: 국민연금공단 제출 자료 재구성

또한, 2017년 기획재정부의 “2016~2025년 8대 사회보험 중기재정추계 결과”에서 건강보험은 고령화에 따른 노인의료비 증가 등으로 2023년경 적립금이 소진될 것이라 전망한 바도 있다.

제2장 저출산·고령화 대책 현황

제1절 우리나라 인구정책 변천 과정[23)]

1. 인구증가 억제 정책 추진시기

우리나라는 1945년 해방된 후 국토 분단, 전쟁 등으로 혼란을 겪었고 이는 인구 변화에도 많은 영향을 미쳤는데, 당시의 최대 관심사는 전후(戰後) 복구사업으로 정부가 주도적인 입장에서 가족계획을 추진하지는 못했다.

그 후 1961년 인구증가율을 1960년의 2.9%에서 1971년(제2차 경제개발계획 종료)에는 2.0%로 낮추는 것을 목표로 한 인구증가 억제 정책을 추진하기 위해 1961년에 대한가족계획협회를 발족[24)]하였고, [그림 3]과 같이 "덮어놓고 낳다보면 거지 꼴을 못 면한다" 등의 슬로건을 채택하여 범국민운동을 전개하였다.

[그림 3] 1960년대 산아제한 포스터 및 표어

자료: 복지부, "한국 인구정책 50년"(2016년)

23) 이 부분은 "한국 인구정책 50년, 출산억제에서 출산장려로"(2016년, 복지부)의 내용을 요약 및 발췌하여 기술한 내용임

24) 선교사, 대학교 및 대한어머니회 등의 민간영역에서 산발적으로 진행되던 가족계획운동이 본격적으로 인구성장을 억제하는 목적의 가족계획운동으로 탈바꿈한 것은 1961년 4월 대한가족계획협회가 창립되면서부터로 이는 1960년 11월에 국제가족계획연맹의 특별사절로 내한했던 캐드버리(George W. Cadbury)가 가족계획사업을 추진할 민간단체 설립을 권유한 것이 계기가 되었음. 1999년에 대한가족보건복지협회로, 2006년에는 인구보건복지협회로 명칭을 변경하였음

또한, 한 해 출생아 수가 103만 명으로 역대 최대 수준이었던 1971년에 정부는 더욱 강력한 인구증가 억제를 위해 [그림 4]와 같이 “딸·아들 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자” 등의 슬로건을 채택하는 등 한 가족당 자녀를 2명만 낳는 운동을 전개했고, 인구증가 억제를 위한 정책을 심의하기 위해 1976년에 부총리 산하에 인구정책심의위원회를 설치하였다.

[그림 4] 1970년대 산아제한 포스터

자료: 복지부, “한국 인구정책 50년”(2016년)

1980년대에도 [그림 5] 및 [표 18]과 같이 강력한 산아제한 정책은 계속되어 당초 1988년에 달성할 것으로 계획한 합계출산율 2.1명(인구대체수준) 목표는 1983년에 조기 달성되었다.

[그림 5] 1980년대 산아제한 포스터

자료: 복지부, “한국 인구정책 50년”(2016년)

[표 18] 1980년대 부처별 인구증가 억제 정책

부처	조치사항	시행시기
경제기획원	▪ 인구정책심의위원회 운영 ▪ 인구정책 추진계획 종합조정 및 추진 상황 점검 ▪ 인구대책 관련 예산 조치	계속 계속 1983년
내무부(시・도)	▪ 지방행정조직의 가족계획사업 지원 강화 조치 ▪ 새마을사업에 가족계획사업 강화 조치, 주민세 관련 법령 개정 ▪ 불임수용 영세민에 특별생계비 지급방법 개선 조치 ▪ 반상회를 통한 홍보 강화 조치	1982년 12월 1982년 12월 1981년 12월 계속
재무부	▪ 가족계획사업 지원 강화를 위한 세제개선 조치(「소득세법 시행령」 개선 등) ▪ 생업자금 융자 시 불임수용자 우선 융자 조치 ▪ 불임수용자에 대한 복지주택 부금 우선 융자 조치	1982년 6월 1982년 1981년 월
법무부	▪ 「가족법」의 남녀차별 조항 개정 검토(호주제도, 상속제도, 친족범위 등) ▪ 「가족법」의 혼인연령 인상 검토	1981년 12월 1981년 12월
국방부	▪ 군장병 인구교육 강화 조치, 예비군 인구교육 강화 조치 ▪ 낙도 홍보에 해군홍보선 지원 조치	1981년 12월 1981년 12월
문교부	▪ 학교인구 교육추진계획 수립 ▪ 교육과정 및 교재 개편에 인구교육 반영 ▪ 전 교원에 인구교육 연수 실시	1981년 12월 1982~1984년 1982~1986년
상공부	▪ 공장새마을운동을 통한 가족계획사업 강화 조치	1982년 12월
건설부	▪ 불임수용자에 대한 공공주택 우선입주권 조치	1981년 12월
보건사회부	▪ 가족계획사업 세부추진계획 수립・추진 ▪ 불임수용자에 대한 특별생계비 지급 개선 및 불임수용자 자녀에 대한 무료진료 조치 ▪ 불임시술 지정의 제도 개선, 의료보험 급여대상에 불임시술 포함 조치 ▪ 보건요원 통합운영을 위한 요원훈련 및 요원지침 수립 ▪ 의료보험 분만급여대상을 자녀 수에 따라 차등 조치 ▪ 세 자녀 이상 출산 시 의료보험료 추가 부담 조치, 여성 전문기구 설치 ▪ 의료보험 피부양자의 범위에 출가한 자녀의 직계존속 포함 조치 ▪ 보험보호대상자 선정 시 소자녀 가정에 우선권 부여 조치 ▪ 노인복지시설이용에 우선권 부여 조치 ▪ 가정의례준칙 개정 검토, 인구보건연구원 및 대한가족계획협회 기능 강화	1981년 12월 1981년 12월 1982년 6월 1982년 12월 1982년 12월 1982년 12월 1982년 12월 1981년 12월 1982년 6월 1982년 12월
노동부	▪ 사업장의 가족계획사업 강화 조치 ▪ 여성의 취업기회 확대방안 수립(직업훈련 및 직업지도) ▪ 「근로기준법」 개정(여성 취업금지 직종의 합리적 조정 등)	1982년 12월 1981년 12월 1982년 12월
문화공보부	▪ 가족계획 홍보 강화 조치, 새마을방송 협의위원에 가족계획 홍보담당자 포함 조치	1981년 12월
총무처	▪ 공무원에 대한 인구교육 강화 조치	1981년 12월

자료: 복지부, “한국 인구정책 50년”(2016년)

2. 인구자질 향상 정책 추진시기

정부는 1980년대부터 합계출산율이 인구대체수준(2.1명) 이하에서 유지됨에 따라 새로운 인구정책의 방향을 모색하기 위하여 1995년 2월 각계 전문가로 구성된 '인구정책발전위원회'를 구성하고, 기존 인구증가 억제 정책의 성과, 향후 인구 규모 및 구조변동에 따른 사회·경제적인 영향과 인구정책의 추진 방향을 종합적으로 분석·평가하도록 하였다.

1996년 위 위원회는 당시 합계출산율이 1.75명인 저출산 현상이 계속되면 노동력의 감소, 노령인구의 급증에 따른 복지부담의 가중과 사회보험 재정의 악화 등이 나타날 수 있으므로 인구증가 억제 정책은 즉시 폐지하고, 인구자질 및 복지 증진정책으로 전환할 것을 건의하였다.

이에 따라, 기존 인구증가 억제 정책을 폐지하고 인구자질 및 복지 증진정책으로 전환[25]하여 대한가족계획협회에 대한 정부 예산을 삭감하였으나, 저소득층과 요보호인구를 대상으로 하는 가족계획사업은 계속 유지하였다.

3. 저출산·고령화 대책 추진시기

정부가 인구증가 억제 정책을 폐지하였으나, 저출산 현상은 더욱 강화되었고, 1997년 외환위기를 기점으로 결혼을 연기·포기하거나 원래 희망하던 자녀의 수를 줄이려는 경향이 심화됨에 따라 1998년 합계출산율이 처음으로 1.5명 밑으로 떨어졌다.

2002년 국민연금재정추계위원회는 저출산 현상이 계속되면 가까운 시일 내

25) 주요 내용에는 지속가능한 사회·경제 발전을 위한 저출산 수준의 유지, 유병률과 사망력 개선, 출생성비 균형 유지, 인공임신중절 방지, 남녀평등 및 여권 신장, 청소년의 성활동 예방, 에이즈 및 성병 예방, 인구분포의 균형 유지, 가족보건 및 복지 증진, 노인복지 증진 등이 포함됨

에 국민연금 기금이 고갈될 것이라는 추정 결과를 발표하였고, 2002년 합계출산율이 1.17명으로 합계출산율 1.3명 이하인 '초저출산'이 되자 그 심각성에 대해 사회 각층에서 우려의 목소리가 높아졌다.

이에 따라, 2004년 정부는 '대통령자문 고령화 및 미래사회위원회'를 설치하였고, 2005년에 저출산기본법을 제정하여 고령화 및 미래사회위원회를 대통령을 위원장으로 한 저출산위로 격상하였으며, 이를 뒷받침할 실무조직으로 '저출산·고령사회 정책본부'를 범정부적 조직 형태로 설치하였다.

제2절 저출산·고령화 대책 추진 연혁

1. 저출산기본법 등 법적 근거

저출산기본법은 자녀의 출산 및 양육이 원활하게 이루어지고 노인이 중요한 사회적 행위자로서 건강하고 활력 있는 사회생활을 할 수 있도록 하는 국가의 책임을 정하고, 저출산·고령사회 정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항 등을 규정함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지할 목적으로 2005. 5. 18. 제정되어 같은 해 9. 1. 시행되었다.

이후 저출산기본법은 2020년 8월 감사일 현재까지 총 4회에 걸쳐 개정되었는데 그 주요한 내용은 [표 19]와 같다.

[표 19] 저출산기본법 관련 주요 개정사항

시행일	주요 개정 내용
2008. 2. 29.	▪ 저출산·고령사회 정책에 관한 중요정책 결정의 신속성을 제고하고, 부처 중심의 책임 있는 행정체계를 강화하기 위해 대통령 소속의 저출산위를 보건복지가족부장관 소속으로 변경하여 그 기능을 수행하도록 개정
2012. 2. 5.	▪ 매년 7. 11.을 인구의 날로 지정하고, 국가와 지자체는 인구의 날 취지에 적합한 행사와 교육·홍보사업을 실시하도록 노력함으로써, 저출산·고령화 대응에 민간참여를 유도하도록 개정
2012. 11. 24.	▪ 저출산·고령사회 정책 관련 사업수행 체계를 일원화하고, 관련 부처 간의 정책적 조율 및 협력을 원활하게 하기 위하여 저출산위를 복지부장관 소속에서 대통령 소속으로 변경 ▪ 국가 및 지자체로 하여금 국민이 저출산 및 인구 고령화 문제의 중요성을 이해하고, 결혼·출산 및 가족생활에 대한 합리적인 가치관을 형성할 수 있도록 하는 인구교육을 활성화하도록 개정 ▪ 자녀 양육비 지원정책 입안에 활용하기 위하여 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 비용에 대한 통계조사를 할 수 있도록 근거를 마련 ▪ 고령화 사회에 대비하기 위하여 국가 및 지자체로 하여금 국민이 행복하고 활기찬 노후생활을 설계할 수 있게 적절한 상담과 교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 강구하도록 개정
2014. 3. 18.	▪ 국민 건강증진을 위한 시책을 강구하는데 있어 성별에 따른 특성도 반영하도록 개정

자료: 국가법령정보센터 자료 재구성

2. 기본계획 수립 및 시행

정부는 2006년부터 2020년 8월 감사일 현재까지 저출산·고령사회에 대비한 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하기 위해 3차에 걸쳐 기본계획을 수립하여 추진하고 있다.

가. 제1차 기본계획의 주요 내용

정부는 2006년 8월 제1차 기본계획을 수립하면서 출산율 하락 추세를 전환하고, 고령사회에 적응하기 위한 사회기반을 구축하기 위하여 '출산과 양육에 유리한 환경 조성', '고령사회 삶의 질 향상 기반 구축', '저출산·고령사회 성장동력 확보', '저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성'이라는 4대 추진 분야에서 230개 세부과제를 설정하였다.

이후 2008년 12월에는 제1차 기본계획 수립 이후에 도입된 정책과 국정과제를 반영하기 위해 제1차 기본계획 보완판을 수립하여 237개 세부과제를 추진하였는데 제1차 기본계획에 투입된 재정 규모는 5년간 40.3조 원이고, 그간 추진한 분야별 주요 사업과 재정 투입 현황은 [표 20]과 같다.

[표 20] 제1차 기본계획(보완판)의 주요 사업과 재정투입 현황

분 야	세부 분야	주요 과제	재정 규모 (2006~2010년)
출산과 양육에 유리한 환경 조성	결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화	▪ 결혼·출산 주 연령층에 대한 결혼정보 제공 및 지원 ▪ 보육·교육비 지원의 선진화 ▪ 육아지원 시설 확충 ▪ 산전검사 및 분만취약지역 지원	**19.1조 원** (총 96개 과제)
	일·가정 양립 및 가족친화 사회문화 조성	▪ 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화 ▪ 가족친화기업인증제 확산 ▪ 가족 가치관 확립을 위한 학교·사회 교육 강화	
	건전한 미래세대 육성	▪ 아동학대 예방 및 방임 아동 보호체계 구축 ▪ 지역사회 아동·청소년 방과후 서비스 제공, 보호 강화 ▪ 빈곤아동의 자활·자립 지원	
고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	노후소득보장체계 강화	▪ 국민연금 내실화 및 사각지대 해소 ▪ 퇴직연금제도 확대, 개인연금 활성화	**15조 원** (총 66개 과제)
	건강하고 보호받는 노후생활 보장	▪ 노인질환에 대한 종합 지원 강화 ▪ 치매노인에 대한 종합적 관리 및 지원체계 구축 ▪ 노인요양시설 인프라 확충	
	노인의 사회참여와 노후준비 기반 조성	▪ 노인적합형 일자리 창출 ▪ 노인의 여가문화 활성화	
	고령친화 생활환경 조성	▪ 저소득 고령자를 위한 주택공급 확대 ▪ 고령자에게 편리한 교통환경 조성 ▪ 지역특성에 적합한 차별화된 노인복지정책 추진	

분 야	세부 분야	주요 과제	재정 규모 (2006~2010년)
미래 성장동력 확보	여성·고령자 등 잠재인력 활용 기반 구축	▪ 여성의 직업능력 개발 및 취업 지원 ▪ 고령자 고용촉진 지원 강화 ▪ 우수 외국인력의 적극 유치	6.2조 원 (총 75개 과제)
	인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고	▪ 수요자 중심의 직업능력개발 기회 확대 ▪ 산업현장의 안전, 보건 증진	
	고령친화사업 육성	▪ 고령친화 제품 기술개발 촉진 ▪ 역모기지제도 및 자산운용산업의 활성화	

자료: 제1차 기본계획(보완판) 재구성

제1차 기본계획은 정부가 저출산·고령사회에 대한 대응을 국가적 과제(Agenda)로 설정하여 각종 법령·제도의 정비를 통해 출산에 대한 사회적 책임을 강화하였으나, 정책 대상집단이 주로 저소득층에 한정되었고 특정영역(보육지원 등)에 지원이 편중됨에 따라 일·가정 양립을 위한 대응책 등은 상대적으로 미흡했다고 평가되고 있다.

나. 제2차 기본계획의 주요 내용

정부는 2010년 10월 제2차 기본계획을 수립하면서 '점진적 출산율 회복과 고령사회 대응체계 확립'을 목표로 '출산과 양육에 유리한 환경조성', '고령사회 삶의 질 향상 기반 구축', '성장동력 확보 및 분야별 제도개선'이라는 3대 추진분야에서 231개 세부과제를 추진하였다.

제1차 기본계획은 저출산 극복을 위하여 저소득 가정을 대상으로 보육 지원 중심의 대책을 추진하였으나, 제2차 기본계획에서는 맞벌이 등 일하는 가정을 대상으로 하는 정책들이 반영되는 등 보다 종합적인 접근을 시도[26]하였다.

또한, 고령사회 대책에서도 제1차 기본계획은 저소득 노인 중심으로 노후소득보장과 건강 등에 대한 제도적 기반을 마련하는 데 주력하였으나, 제2차 기본계획에서는 베이비붐 세대와 중산층 이상 노인으로 정책대상을 확대하여 고령자

26) "기본계획의 주요 내용과 향후 과제"(2018년, 보건복지포럼, 변수정·황남희)

의 삶의 질과 관련된 제도[27]를 강화하려 하였는데 제2차 기본계획에 투입된 재정 규모는 5년간 109.9조 원이고, 그동안 추진한 분야별 주요 사업과 재정투입 현황은 [표 21]과 같다.

[표 21] 제2차 기본계획의 주요 사업과 재정투입 현황

분야	세부 분야	주요 과제	재정 규모 (2011~2015년)
출산과 양육에 유리한 환경 조성	일과 가정의 양립 일상화	▪ 육아휴직급여정률제 및 육아휴직 복귀 인센티브 도입 ▪ 산전후 휴가 분할사용 허용 등 제도개선 ▪ 유연근로형태 도입 여건 조성 ▪ 직장보육시설 설치 및 운영지원 확대	**60.0조 원** (총 95개 과제)
	결혼, 출산, 양육 부담 경감	▪ 신혼부부 대상 주택자금 지원 확대, 미임대 국민임대주택 우선 지원 ▪ 임신·분만 취약지역에 대한 의료지원 강화 ▪ 보육·교육비 전액 지원 대상 확대 ▪ 국·공립 보육시설 확충, 취학아동 방과후 돌봄서비스 지원 확대	
	아동·청소년의 건전한 성장환경 조성	▪ 취약계층 아동 지원 강화 ▪ 청소년종합지원센터 설치 등 청소년활동 인프라 확충 ▪ 학교폭력 예방 및 피해자 보호 지원	
고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	베이비붐 세대 고령화 대응체계 구축	▪ 맞춤형 고령자 전직 및 취업지원 서비스 강화 ▪ 국민연금 장기지속가능성 개선 및 사각지대 해소 ▪ 사전 예방적 보건의료체계 구축 ▪ 노후설계 기반조성	**40.1조 원** (총 78개 과제)
	안정되고 활기찬 노후생활 보장	▪ 노인일자리 양적 확충 및 질적 고도화 ▪ 무연금·저연금 노인을 위한 연금제도 내실화 ▪ 노년기 주요 질환 관리체계 구축 ▪ 고령자 자원봉사 활성화 및 인프라 구축	
	고령친화적 사회환경 조성	▪ 고령자 주거안정을 위한 기반 마련 ▪ 독거노인 및 부부노인가구의 보호 강화	
성장동력 확보 및 분야별 제도개선	잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고	▪ 적극적 여성고용정책 강화 ▪ 외국 국적 동포 활용 및 외국인력 유치 ▪ 수요자 중심의 직업능력개발 기회 확대	**8.4조 원** (총 58개 과제)
	인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도개선	▪ 대학 구조조정 추진 및 상시 구조조정 기반 마련 ▪ 중·장기 주택계획 수립 및 장기 금융시장 활성화 ▪ 미래 재정위험 대비 중장기 재정건전성 유지	
	고령친화산업 육성	▪ 고령친화 제품 기술개발 촉진 ▪ 고령친화 해외시장 선점을 위한 인프라 확충 ▪ 고령자용 식품 신규시장 창출 및 시장 활성화	

자료: 제2차 기본계획 재구성

제2차 기본계획은 저출산 대응과 관련하여 국가책임의 보육 실현, 임신·출산 지원 강화, 일·가정 양립 제도 확충 등 출산·양육에 대한 국가·사회의 책임을 강화하는 성과를 거두었으나, 만혼 심화 등으로 인해 합계출산율이 반등으로 전환

27) "기본계획의 주요 내용과 향후 과제"(2018년, 보건복지포럼, 변수정·황남희)

되지 못한 채로 초저출산 현상이 지속되는 한계가 있었다고 평가되고 있다.

또한, 고령사회 대응과 관련하여서는 기초연금·장기요양보험 등 고령자 삶의 질 향상을 위한 노후소득보장과 활기찬 노년을 위한 토대를 마련하였으나, 여전히 높은 노인빈곤율, 기대수명과 건강수명 사이의 격차, 높은 노인자살률 등의 문제가 지속되었고, 고령사회 전환에 대비한 사회·경제 체질 개선 노력이 미흡했다고 평가되고 있다.

다. 제3차 기본계획의 주요 내용

2015년 12월 수립된 정부의 제3차 기본계획은 “아이와 함께 행복한 사회”와 “생산적이고 활기찬 고령사회”를 목표로 2020년까지 합계출산율 1.5명과 노인빈곤율 39% 달성을 정책목표로 설정하였고, 청년일자리 및 주거 지원, 각종 제도의 사각지대 해소 및 문화 개선 등에 중점을 두는 것으로 기본방향을 수립하였다.

정부는 당초 2020년까지 5년간 197.5조 원 규모의 예산을 투입하여 [표 22]와 같이 ‘저출산 대책’, ‘고령사회 대책’, ‘저출산·고령사회 대응기반 강화’ 등 3대 분야에서 총 134개 사업을 추진하는 것으로 계획하였는데 정책목표와 관련이 낮은 과제들이 다수 포함되어 있고, 예산투입 대비 성과가 미흡하다는 지적이 지속되었다.

[표 22] 제3차 기본계획의 주요 사업과 재정투입 현황

분야	세부 분야	주요 과제	재정 규모 (2016~2020년)
저출산 대책	청년 일자리·주거대책 강화	▪ 노동 개혁을 통한 고용 창출과 일자리의 질 제고 ▪ 청년·예비부부 주거 지원 강화 ▪ 신혼부부의 맞춤형 임대주택 공급 확대	**108.4조 원** (총 47개 과제)
	난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화	▪ 임신·출산 의료비 대폭 경감 ▪ 난임부부 종합지원체계 구축 ▪ 다문화 가정 맞춤형 서비스 확대	
	맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁	▪ 보육·돌봄 사각지대 해소 ▪ 지역사회 내 돌봄 여건 확충 ▪ 공교육의 역량 강화 및 사교육 부담 경감	

분 야	세 부 분 야	주요 과제	재정 규모 (2016~2020년)
저출산 대책	일·가정 양립 사각지대 해소	▪ 일·가정 양립을 위한 기업 문화 확산 ▪ 육아기 근로시간 단축 활성화	
고령사회 대책	노후소득보장 강화	▪ 공적연금 강화, 주택·농지연금 대폭 확산 ▪ 퇴직·개인연금 확산·정착	**89.1조 원** (총 78개 과제)
	활기차고 안전한 노후 실현	▪ 노인 의료비 부담 경감 ▪ 고령자 문화·여가 인프라 개선 ▪ 고령자를 위한 임대주택 공급 확대	
	여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대	▪ 경력단절여성 재취업 지원체계 강화 ▪ 중·고령자 취업 지원 활성화 ▪ 해외우수인재 유치기반 강화	
	고령친화경제로의 도약	▪ 고령친화 관광산업 및 식품산업 육성 ▪ 대학구조개혁 추진 등 인구다운사이징 대비 강화	
저출산·고령사회 대응기반 강화	민간·지역·정부 협력체계 강화	▪ 사회 각 부문별 저출산 극복 운동 추진 ▪ 국민 참여 통로 다각화	**0.0조 원** (총 9개 과제)
	홍보·인식개선 활성화	▪ 저출산 극복을 위한 인식개선·홍보 강화 ▪ 고비용 결혼문화 개선	
	중앙·지방의 추진기반 강화	▪ 저출산·고령사회 영향평가제도 도입 ▪ 저출산위 기능 강화	

자료: 제3차 기본계획 재구성

이에 정부는 제3차 기본계획을 재구조화하기 위한 연구용역[28]과 다양한 의견 수렴 과정 등을 거쳐 2019년 2월 제3차 기본계획 수정계획을 발표하면서 [표 23]과 같이 2018년도 시행계획 기준 189개 과제 중 85개를 부처자율과제로 분류하여 기본계획에서 제외하였고, 나머지 104개 과제를 역량집중과제(38개)와 계획관리과제(66개)로 분류[29]하여 2020년 8월 감사일 현재까지 계속 추진 중이다.

[표 23] 제3차 기본계획(수정)의 주요 사업과 재정투입 현황

분야	세부 분야	주요 과제	재정 규모 (2019~2020년)
저출산 대책	출산·양육비 부담 최소화	▪ 의료비 제로화, 아동수당 지급, 안전한 출산 ▪ 다자녀 지원 확대, 출산휴가급여 사각지대 해소	**77.3조 원 (총 96개 과제)**
	아이와 함께하는 시간 최대화	▪ 생애주기별 근로시간 단축, 남성 육아참여 확대 ▪ 일·생활 균형 환경 조성, 육아휴직 제도 개편	
	촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축	▪ 보육의 공공성 및 유치원 공공성 강화 ▪ 온종일 돌봄, 가정 내 돌봄 지원, 지역 협력체계 강화	

28) "제3차 기본계획 보완 연구"(2018년, 보사연), "제3차 기본계획 재구조화 연구"(2018년, 보사연)

29) 제3차 기본계획(수정)에서는 2018년 시행계획기준 194개 과제 중 35개 과제를 역량집중과제 등으로 분류하였으나 감사원에서 재산정한 결과 오류가 있어 이를 저출산위에 재확인을 요청하여 확정한 과제 수 임

분야	세부 분야	주요 과제	재정 규모 (2019~2020년)
저출산 대책	모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성	▪ 모든 아동 대상 차별 없는 보호 여건 마련 ▪ 포용적 가족문화 조성	
	2040세대 안정적인 삶의 기반(일・주거・교육) 조성	▪ 안정된 일자리, 차별 없는 일자리 조성 ▪ 청년・신혼부부 등 맞춤형 주거지원 강화, 교육혁신	
고령사회 대책	다층적 노후소득보장체계 내실화	▪ 다층적 노후보장소득체계 내실화, 공적연금 역할 강화 ▪ 사적연금 실효성 제고, 기초생활보장제도 등 강화	**42조 원** (총 57개 과제)
	신중년의 새로운 인생 출발 지원	▪ 인생 3모작 기반 구축을 통한 신중년 일자리 기회 확대 ▪ 활기찬 노후를 준비하는 신중년 새출발 지원인프라 확충	
	고령자의 다양한 사회참여 기회 확대	▪ 노인일자리 80만 개 창출・지원 ▪ 고령자 대상 여가 및 교육 기회 확대	
	지역사회 중심의 건강・돌봄 환경 구축	▪ 의료・건강 관리, 돌봄・요양 및 주거・환경 조성	
	성숙한 노년기를 위한 기반 마련	▪ 존엄하게 삶을 마무리할 수 있는 기반 마련 ▪ 노인자살 예방을 위한 적극적인 대응	
저출산・고령사회 대응기반 강화	사회시스템 및 지역	▪ 인구구조 변화 대응 핵심분야 대책 마련 ▪ 지역 정책 패러다임 전환 및 인구 대응 사업 활성화	**0.0조 원** (총 10개 과제)
	인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선	▪ 인구정책 추진체계 구축 ▪ 인식 개선을 위한 홍보 및 교육 강화	

주: 재정 규모는 지난 3년(2016~2018년)간 116.75조 원의 예산을 투입한 이후 2019~2020년 시행계획 예산 기준이며, 과제 수는 2019년 시행계획 기준임

자료: 제3차 기본계획(수정), 2019~2020년 시행계획 재구성

제3절 해외 주요국의 대응방안[30]

1. 프랑스의 사례

프랑스는 출산에 관한 문제를 개인 차원이 아닌 국가의 문제라고 인식하여 적극적으로 지원하고 개입한 결과, 1994년 1.66명이던 합계출산율이 2018년에 1.84명으로 회복되었는데 주요 제도에 대한 내용은 다음과 같다.

가. 가족정책 및 가족수당

프랑스의 보육서비스는 주로 국공립 보육시설을 통해 이루어지는데 유치원은 무상교육으로 3~5세 아동 대부분이 이용하고 있고, 부모들의 다양한 선택권을 보장하기 위해 시간제 보육 및 가정 내 보육도 제도화되어 있으며, 이러한 보육비용에 대해서는 국립가족수당기금공단[31]에서 보조금이 지급되고 있다.

또한, 프랑스는 자녀가 있는 가정에 가족수당, 가족 보조금, 영아양육수당 등 다양한 방법으로 재정적 지원을 하고 있고, 그 밖에도 임신 6개월 이후 모든 의료비, 입원비, 치료비를 100% 국영 의료보험에서 부담하는 등의 제도가 있다.

나. 여성의 일·가정 양립 문화 구축

프랑스는 시간제 일자리를 비롯한 유연한 근무제도가 활성화되어 있는 상황으로 여성이 출산 후 일자리를 유지하는 데 큰 문제가 없어 프랑스 여성(25~54세)의 경제활동 참가율은 83.1%로 나타나고 있고, 남성에게도 출산휴가를 법적

---

30) 프랑스, 스웨덴, 영국, 일본, 독일의 사례 부분은 "주요국의 저출산 대응 정책의 비교 연구"(2019년, 감사연구원·한국지방재정학회)를 참조하였고, 헝가리, 외국인 가사도우미의 사례 부분은 관련 기관으로부터 제출받은 자료 등을 바탕으로 기술하였고, 사례별 주요 특징과 시사점은 감사연구원의 도움을 받아 작성한 것으로 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

31) 프랑스는 국민과 가족의 일상생활을 보조하기 위해서 20가지의 각종 보조금을 지급하고 있고, 재정적인 지원뿐만 아니라 종일학교(방과후) 어린이집 운영, 데이케어 서비스도 제공하고 있어 미취학 아동 40만 명이 해당 서비스를 받고 있는데 이러한 모든 제도를 총괄하고 있는 기관임

권리로 부여하는 등 남성이 육아와 가사 활동에 일상적으로 참여할 수 있게 하여 여성이 출산할 수 있는 환경을 조성하고 있다.

다. 다양한 가족형태 수용

프랑스는 출산장려를 위하여 다양한 가족형태를 인정하고 혼외출산아[32]와 동거인에게도 법률혼과 동등한 보조금, 사회보장 혜택 등을 제공하고 있다.

2. 스웨덴의 사례

스웨덴의 합계출산율은 1990년대에 급격히 감소하여 2000년 기준 1.56명까지 떨어졌으나 이후 집중적인 정책지원을 통해 2018년 기준 1.75명으로 회복되었는데 주요 제도에 대한 내용은 다음과 같다.

가. 자녀수당 등 각종 보조금

1948년부터 지급된 자녀수당은 아동이 만 16세가 될 때까지 매달 해당 아동 또는 어머니에게 지급되고, 지급액은 일반 봉급자 급여의 13% 수준(OECD 18개국 평균 7~8%)으로 유지되고 있는데, 2011년 기준 170만 명의 스웨덴 아동이 매월 17만 원의 아동수당을 받고 있으며, 이는 스웨덴 전체 예산의 3%, 가족복지 예산의 33%를 차지하고 있다.

또한, 학업보조금은 아동이 만 16세가 되면 20세가 될 때까지 매달 1,050크로네(약 14만 원)가 지급되고, 대학 진학자에게 상환의무가 없는 학자금 8,140크로네(약 106만 원)가 학기 중인 8개월 동안 매달 지급되는 등 국가보조금이 중단 없이 지급되어 부모의 자녀 교육에 대한 부담을 줄이고 있다.

나. 부모보험 제도

32) 우리나라의 혼외출산비율은 2018년도 기준 2.2%으로 OECD(평균 40.7%) 중 가장 낮으며 그 다음 높은 나라는 일본으로 2.3%임

1974년 시작된 부모보험 제도는 출산휴가, 간병휴가, 임신수당 및 출산터울 혜택 등이 복합된 스웨덴의 독특한 사회보장 제도로 2011년 스웨덴 전체 예산의 4.2%, 가족복지예산의 47%를 차지하고 있다.

출산휴가는 휴가 기간이 1974년 180일로 시작하여 2002년 480일(출산 예정 60일 전부터, 쌍둥이의 경우 180일 추가 가능)까지 지속적으로 증가되었고, 부모가 나누어 60일을 사용할 수 있는데 이때 출산휴가 수당은 부모보험에서 월평균 소득의 약 80% 수준으로 지급되고 있다.

간병휴가는 12세 이하 아동이 아픈 경우에 부모가 120일까지 사용할 수 있고 간병휴가 수당은 부모보험에서 월평균 소득의 약 80% 수준으로 지급되고 있으며, 임신수당은 1980년 육체근로자를 위해 최초 도입된 후 1985년 유산 위험이 있는 여성에게까지 확대 적용된 제도로서 임신으로 인해 일을 할 수 없게 되면 최대 50일간 근로수당의 80%가 지급된다.

출산터울혜택은 여성이 출산한 뒤 30개월 이내에 추가로 아이를 낳을 경우 직전 아기를 출산했을 때 받은 월급만큼을 육아휴직 급여액으로 보장하는 제도로 첫째 자녀 출산과 둘째 자녀 출산 사이에 육아휴직, 이직 등으로 인해 직장에서 받은 월급이 적어졌더라도 첫째 자녀를 출산할 당시의 월급에 맞추어 부모보험에서 육아휴직수당을 지급함으로써 첫째와 둘째 사이의 터울을 줄여 보다 많은 자녀를 출산하도록 유도하는 제도이다.

다. 공교육 및 공보육 인프라 확충

스웨덴은 1990년대 초부터 매년 GDP의 2% 이상을 보육시설에 투자하여 전체 보육시설의 80%가 공공보육시설이고, 민간시설도 공공보육시설과 동등한 지원을

받으며, 어린이집, 자유 유치원, 시간제 유치원 및 가정보육 등의 보육서비스와 방과후 학교, 패밀리홈 등 교육서비스를 부모의 상황에 맞게 선택할 수 있다.

라. 이민정책

스웨덴은 외국 이주민에게도 내국민에게 제공하는 복지 혜택을 동일하게 제공하고 있는데 다문화 포용정책 등 적극적인 인구 유입정책을 펼친 결과, 이민자가 지속적으로 증가하고 있고, 특히 무슬림 이민 여성이 평균 3.5명의 아이를 낳고 있어 인구증가에 큰 역할을 하고 있다.

3. 영국의 사례

영국은 1990년대 중반 이전에는 가족에 대한 책임을 가정에 두어 정부의 개입을 최소화하였으나, 1997년 노동당 집권 이후에는 가족정책에 있어 국가의 직접적인 개입을 강화하여 2000년에 1.74명이었던 합계출산율이 2015년 이후에는 1.87명 이상을 유지하다가 2018년에는 1.68명으로 다소 하락하였다.

가. 경제적 지원 정책

영국은 2004년 '10년 보육전략'(10-year Strategy for Childcare)을 수립하여 보육비용에 대한 부담을 경감하였고, 가족세액공제제도(1999년), 자녀세액공제제도 및 근로세액공제제도(2003년)를 도입하여 부부와 자녀가 없는 성인 등 다양한 계층이 자녀를 가지거나 양육할 수 있도록 경제적 지원을 하고 있다.

나. 비공식적인 양육지원과 혼외출산자 무차별 정책

영국은 조부모나 친인척에 의한 비공식적 양육을 제도적으로 인정하여 지원하고 있고, 동거가족의 자녀 등 혼외출산자에 대해서도 불이익 없이 결혼 가족의 자녀와 동일하게 혜택을 제공하여 동거가족이 아이를 낳는 데 부담 없는 환

경을 조성하고 있다.

다. 일・가정 양립 정책

영국은 2006년 「일・가정 양립법」(Work and Families Act) 제정을 통해 유급 육아휴직 및 유급 모성휴가의 확대(39주), 출산 후 1년간 휴직 가능 등 육아휴직 제도를 강화하였고, 만 16세 미만의 자녀가 있는 부모가 탄력근무를 신청하게 되면 고용주는 이를 적극적으로 검토해야 하는 등 일・가정 양립을 위한 적극적인 정책을 펼치고 있다.

라. 이민정책

비영국 출신 여성으로부터 태어나는 출생아는 영국 전체 출생아 중 비율이 2001년 15%에서 2011년 24%로 지속 상승하여 영국의 출생아 수 증가에 기여하고 있는데 이는 비영국 출신 여성이 결혼・출산이 활발한 연령층에 비교적 많이 분포되어 있고, 합계출산율도 상대적으로 높기 때문으로 볼 수 있다.

4. 일본의 사례

일본의 저출산 대응정책은 1990년대에 양육・보육환경을 조성하는 데 집중하다가 2000년대 중반 이후부터는 결혼・양육 지원정책과 남녀 공동 일하기 방식 개혁 등의 종합적인 접근을 시도하여 2005년 1.3명이었던 합계출산율이 2018년 1.42명으로 상승하였다.

가. 주요 정책수단

일본의 저출산 대응의 주요 정책수단은 일・가정 양립을 위한 출산, 육아, 간호휴직제도 및 경제적 지원책인 아동수당이라 할 수 있다.

출산휴직은 출산 전 6주, 출산 후 8주 총 14주간 가능한데 휴직 기간 중 급여는 원래 급여의 67%가 지급되고 있다. 육아휴직은 1년에서 특별한 사정이 있

는 경우 2년까지 연장 가능한데 휴직 기간 중 급여는 180일까지는 원래 급여의 67%(월 426,000엔 상한, 약 452만 원), 그 이후에는 180일까지 지급된 급여의 50%(월 213,000엔 상한, 약 226만 원)가 지급되고 있다.

간호휴직은 자녀가 초등학교에 입학하기 전까지 1년간 5일, 자녀가 2인 이상이면 10일까지 가능한데 휴직 기간 중 급여는 67%가 지급되고 있고, 아동수당은 자녀가 중학교를 졸업할 때까지 3세 미만은 월 15,000엔(약 16만 원)이 지급되는 등 연령에 따라 차등 지급[33]되고 있다.

그 외에도 자녀가 있는 가족의 세액 공제 및 과세 공제와 영유아를 대상으로 하는 아동 돌봄 서비스 등이 주요 저출산 대응정책으로 시행되고 있다.

나. 이민정책

일본은 1990년대 초반까지 단일민족주의를 공식 견해로 내세웠으나 2000년대 이후 다문화 공생을 표명함에 따라 2010년 이후 간병, 가사 및 육아 등의 분야에서 외국 인력을 적극적으로 활용하고 있고, 2018년에는 단순 노동자의 유입을 공식화하려는 움직임이 나타나고 있다.

5. 독일의 사례

독일은 나치 시대의 불행한 경험을 교훈으로 삼아 저출산 대책에 있어 신중한 태도로 지원자의 역할에 머무는 것을 기본으로 하여 2000년대 이전에는 가정의 경제적 부담을 완화하는 것이 정책의 주요 내용이었으나, 최근에는 일·가정의 양립을 강조하는 등 종합적인 정책을 추진하고 있어 합계출산율이 1995년 1.3명에서 2018년 1.57명으로 회복되었다.

---

33) 초등학교 졸업까지 첫째, 둘째는 10,000엔(약 11만 원), 셋째 이상은 15,000엔(약 16만 원), 중학교 졸업까지 10,000엔을 지급

가. 경제적 지원책과 노동정책

독일은 이른 시기부터 '가족 부담 조정'을 목표로 아동수당과 세액 공제 등 재정지원을 적극적으로 실시하다가 육아휴직 등과 같은 정책은 1980년이 되어서야 시작하였다.

출산휴직은 출산 전 6주, 출산 후 8주 총 14주(쌍둥이의 경우 12주 연장) 가능한데 휴직 기간 중 급여는 원래 급여의 전액이 지급되고 있고, 육아휴직은 3년 가능하되 휴직 기간 중 급여는 1년간 65%가 지급되고 있다.

간호휴직은 자녀가 12세가 되기 전까지 1년간 10일, 자녀가 3인 이상이면 25일까지 가능한데 휴직 기간 중 급여는 80%가 지급되고, 아동수당은 자녀가 18세가 될 때까지 첫째와 둘째는 월 192유로(약 25만 원), 셋째는 월 198유로(약 26만 원), 넷째 이상은 223유로(약 30만 원)가 지급되고 있다.

나. 보육정책

독일은 영유아를 대상으로 하는 아동 돌봄 서비스를 제공하고 있는데 2005년 「보육정비법」과 2007년 「아동지원법」을 제정해 3세 미만 아동을 대상으로 하는 보육원을 늘려 가정 외의 인가된 보육시설 이용률이 1992년 2%에서 2014년 32.2%로 증가하였고, 그 외에도 가족과 보내는 시간을 확보할 수 있도록 부모의 노동시간에 맞는 개원·근무시간 조정과 놀이시설 설치 등을 추진하고 있다.

6. 헝가리의 사례

헝가리는 낮은 출산율과 서유럽으로의 인구유출 등으로 인한 심각한 노동력 부족 문제를 이민자 수용이 아닌 헝가리 인구 증가로 해결하기 위해 2020년 가족지원 예산을 2010년 대비 2배 증가(2020년 헝가리 전체 예산의 5%)하는 등 강력

한 결혼·출산 지원정책을 도입하고 있다.

가. 가족보호 액션플랜

2019년 7월부터 부부가 대출 이후 5년 이내 자녀 출산을 약속하는 경우 3만 유로(약 3,977만 원)를 20년간 무이자로 융자해 주는 자녀 예상 보조금 제도를 운영하고 있는데 융자를 받은 뒤 상환기간 동안 2자녀를 출산하면 상환기간을 3년 연장해주고 상환액도 30% 감면해 주며, 3자녀를 출산하면 상환액을 전액 감면해 주고 있다.

또한, 주택 구매 시 2자녀 가정은 최대 3만 유로, 3자녀 이상 가정은 최대 4만 5,000유로(약 5,966만 원)를 융자(이자율 3%)해 주고 있고, 주택담보 대출 상환금 지원 대상도 기존 3자녀 이상에서 2자녀 이상으로 확대하였다.

그리고 2020년부터 3자녀 이상 가족이 7인승 이상의 신차를 구매할 때에는 7,800유로(구입액의 50% 한도, 약 1,034만 원)를 지원하고, 4자녀 이상을 양육하는 여성에게는 정년퇴직할 때까지 근로소득세(15%)를 전부 면제해 주고 있다.

나. 기타 가족지원 제도

헝가리는 자녀 수에 따른 소득세 감면과 신혼부부에 대한 소득세 감면[34]을 하고 있고, 주택을 구매할 때에는 양육 자녀 수에 따라 현금 보조금을 차등 지급하고 있으며, 근로 여성이 은퇴하면 사망할 때까지 연금을 지원하는 등의 다양한 가족지원 제도를 운영하고 있다.

이 외에도 홍콩, 싱가포르의 경우 외국인 가사도우미 제도를 도입해 육아·노약자 돌봄 등을 분담하고 있다.[35]

---

34) 자녀수에 따른 소득세 감면은 1자녀 32유로(약 4만 원), 2자녀 126유로(약 17만 원), 3자녀 이상은 자녀당 106유로(약 15만 원)이며, 신혼부부에 대한 소득세 감면은 2년간 192유로(약 25만 원)임

35) 홍콩(1972년 전면 도입)은 표준 계약서에 따라 계약을 체결하고, 법정 최저임금이 아니라 별도로 적용되는 최저임금(2019년 기준 임금은 71만 원, 인원 수는 39만 명)을 지급하고 있으며, 고용인에게 숙식 제공을 의무화하는

위에서 살펴본 주요국의 대응 사례와 같이, 각국의 사회·문화적 배경에 따라 정책 추진 방식에 있어서는 다소 차이가 있으나, 출산·양육이 공공부담이라는 사회적 공감대하에 자녀가 있는 가구의 소득을 지원하고 육아 부담을 경감하는 환경을 조성하는 정책을 추진하였고, 이러한 정책은 [표 24]와 같이 출산율의 안정화에 기여한 것으로 평가[36]받고 있다.

[표 24] 해외 주요국의 합계출산율 및 인구구조 등 추이

(단위: 명, %, 만명)

국가명	구분	1970년	1980년	1990년	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년
프랑스	합계출산율	2.65	1.86	1.80	1.76	1.88	1.98	1.98	1.84
	15~49세 비율	48.0	48.8	50.3	48.8	47.2	45.4	43.5	-
	인구수	5,076	5,387	5,667	5,902	6,112	6,288	6,445	-
스웨덴	합계출산율	2.17	1.66	1.91	1.56	1.67	1.89	1.90	1.75
	15~49세 비율	46.9	46.8	49.0	45.6	45.7	46.3	45.2	-
	인구수	806	832	857	888	904	939	977	-
영국	합계출산율	2.57	1.73	1.84	1.74	1.66	1.86	1.87	1.68
	15~49세 비율	45.2	47.3	49.6	47.8	48.3	47.7	46.0	-
	인구수	5,557	5,621	5,713	5,892	6,029	6,346	6,586	-
일본	합계출산율	2.04	1.83	1.65	1.37	1.30	1.34	1.41	1.42
	15~49세 비율	56.5	52.8	51.5	47.1	44.8	43.4	42.0	-
	인구수	10,493	11,782	12,451	12,752	12,833	12,854	12,799	-
독일	합계출산율	2.36	1.51	1.43	1.35	1.35	1.36	1.43	1.57
	15~49세 비율	46.7	50.5	50.3	48.8	48.3	46.2	43.5	-
	인구수	7,858	7,828	7,905	8,140	8,160	8,083	8,179	-
헝가리	합계출산율	1.98	2.25	1.82	1.38	1.30	1.33	1.33	1.49
	15~49세 비율	51.6	48.0	49.0	50.3	49.0	47.8	47.7	-
	인구수	1,037	1,075	1,038	1,022	1,009	993	978	-

주: UN world pupulation prospects 보고서의 인구구조 자료는 5년 단위로 제공

자료: 통계청 및 UN world pupulation prospects(2019) 자료

특징이 있음. 싱가포르(1978년 전면 도입)는 고용법과는 별도의 외국인력 고용법을 적용하고 있고, 출신 국가와의 협약을 통해 최저임금을 결정하는 특징이 있음. 우리나라는 2016년 경제정책방향 수립 시 외국인 가사도우미 제도 도입 논의가 있었는데 부처 간 이견으로 도입이 무산된 바 있음

36) "유럽 주요국의 출산율 안정화 정책 평가 및 시사점"(한국은행 국제경제리뷰, 2019. 8. 30)의 분석에 따르면, 프랑스, 스웨덴 등 출산률이 높은 유럽 국가의 출산율 안정화에는 양육비 경감 정책과 출산휴가, 육아휴직 등 출산 관련 휴직 제도 등의 가족정책이 상당한 영향(이민 여성들의 출산율도 일부 기여하였으나, 자국 여성들의 출산율이 높은 것이 보다 근본적인 이유라 분석)을 미쳤으며, 우리나라의 출산율 회복을 위해 자녀가 있거나 출산 예정인 가구를 실질적으로 지원할 수 있는 정책을 강화해나갈 필요가 있다는 점을 시사한다고 결론

제3부 감사결과

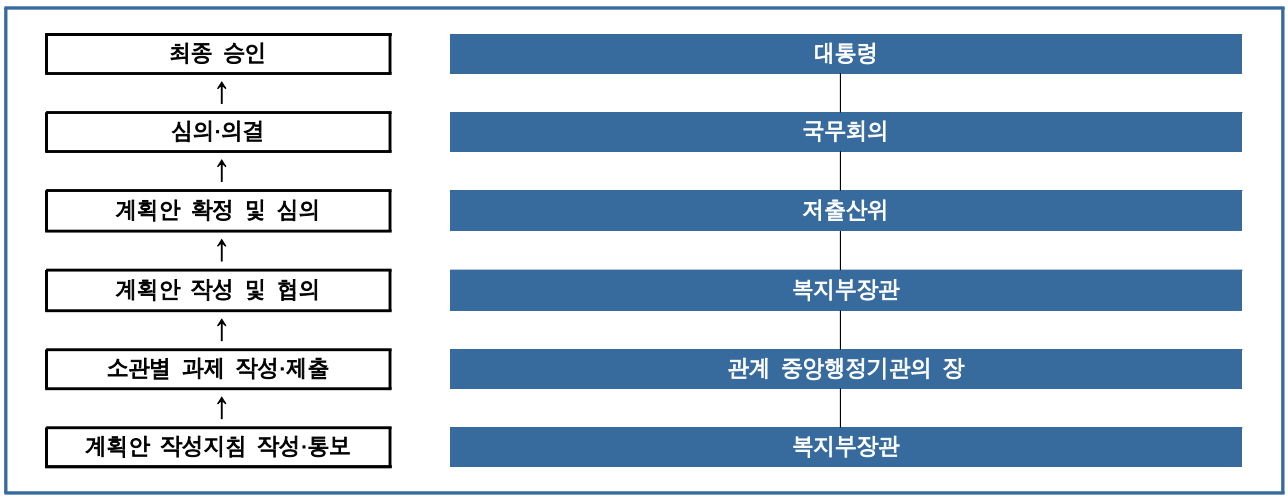
제1장 저출산·고령화 대책 수립 분야

제1절 기본계획 및 실시계획 수립과 관리 절차

1. 기본계획의 수립

“제2부 제2장 저출산·고령화 대책 현황”에서 살펴본 것과 같이 정부는 2006년부터 제1차에서 제3차에 이르는 기본계획을 수립·시행하였고, 2020년 8월 감사일 현재 제4차 기본계획을 수립하고 있다. 기본계획 수립 절차를 보면 저출산기본법 제20조와 같은 법 시행령 제2조에는 복지부장관이 기본계획안 작성지침을 정하여 중앙행정기관의 장에게 통보하면, 중앙행정기관의 장은 소관별로 기본계획안을 작성하여 복지부장관에게 제출하고, 복지부장관은 저출산위 및 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 얻어 기본계획을 확정하게 되어 있다. 그리고 기본계획에는 저출산·고령사회 정책의 기본목표와 추진방향, 기간별 주요 추진과제와 추진방법, 필요한 재원의 규모와 조달방안, 그 밖에 필요한 사항을 포함하도록 되어 있다.

[그림 6] 기본계획 수립 절차



자료: 저출산기본법 재구성

2. 연도별 시행계획의 수립

저출산기본법 제21조 및 같은 법 시행령 제4조에는 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하고, 지자체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 단체의 시행계획을 수립·시행하도록 되어 있다. 그리고 중앙행정기관의 장 및 지자체의 장은 복지부장관이 작성한 시행계획 평가지침에 따라 지난해의 추진실적을 평가하여 복지부장관에게 제출하면, 복지부장관은 이를 종합하여 위원회의 심의를 거친 후 그 결과를 중앙행정기관의 장과 지자체의 장에게 통보하고, 이를 통보받은 중앙행정기관의 장과 지자체의 장은 다음 연도 시행계획에 반영하도록 되어 있다.

3. 기본계획 및 시행계획의 성과지표 설정

위와 같이 수립된 기본계획 및 시행계획에는 달성하고자 하는 기본목표와 과제별 목표가 포함되어 있고, 목표 달성도를 평가할 수 있는 성과지표가 설정되어 있는데 2015년 12월 수립된 정부의 제3차 기본계획의 경우, '아이와 함께 행복한 사회'와 '생산적이고 활기찬 고령사회'를 목표로 2020년까지 합계출산율 1.5명과 노인빈곤율 39%[37] 달성을 목표로 설정하고, 총 134개 사업을 추진하기로 하면서 [표 25]와 같이 13개의 핵심 성과지표를 설정하였다.

[표 25] 제3차 기본계획의 주요 사업 및 핵심 성과지표 현황

분야	추진전략(중영역)	핵심 성과지표
저출산 대책	청년 일자리·주거대책 강화	▪ 신혼부부 임대주택 수혜율 ▪ 청년 고용률
	난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화	▪ 임신유지율
	맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁	▪ 국공립 등 믿고 맡길 수 있는 어린이집 이용 아동 비율 ▪ 사교육비 부담

37) 제3차 기본계획의 핵심 성과지표를 설정할 당시 OECD의 평균 노인빈곤율을 목표 설정의 근거로 삼았음. 노인빈곤율 산정 시 OECD는 66세 이상을, 우리나라는 65세 이상을 기준으로 삼고 있음

분야	추진전략(중영역)	핵심 성과지표
저출산 대책	일·가정 양립 사각지대 해소	▪ 전체 육아휴직자 중 남성 비율 ▪ 근로자 1인당 연간 근로시간
고령사회 대책	노후소득보장 강화	▪ 노인빈곤율
	활기차고 안전한 노후 실현	▪ 기대수명과 건강수명 격차 ▪ 노인교통사망률
	여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대	▪ 여성 고용률 ▪ 고령자 고용률
	고령친화경제로의 도약	▪ 고령친화산업 비중

자료: 제3차 기본계획 재구성

그리고 제3차 기본계획에 따른 시행계획을 보면, 2016년도 중앙행정기관 시행계획은 저출산 분야 81개(42.8%), 고령사회 분야 98개(51.9%), 대응기반 강화 분야 10개(5.3%) 총 189개 과제로 구성되었는데 과제의 목표달성도를 측정하기 위해 과제당 최소 1개에서 최대 7개(평균 1.52개)씩 총 287개의 성과지표를 설정하는 등 [표 26]과 같이 2016년부터 2018년까지 284개에서 306개의 성과지표를 설정하였다.

[표 26] 2016~2018년 시행계획의 성과지표 현황

(단위: 개)

연도	과제 개수(A)	성과지표 수(B)	과제별 평균 성과지표 수(B/A)
2016년	189	287	1.52
2017년	196	306	1.56
2018년	189	284	1.50

자료: 제3차 중앙부처 시행계획(2016~2018년) 재구성

제2절 기본계획 및 시행계획의 적정성 분석

1. 업무 개요

가. 기본계획, 시행계획 개요

정부는 제1차부터 제3차까지 기본계획을 수립하면서 [표 27]과 같이 저출산 현상에 대한 요인을 경제적 요인, 사회·문화적 요인, 인구학적 요인 등으로 분석하였다.

[표 27] 기본계획 수립 시 분석한 저출산 요인

제1차 기본계획(2006~2010년)	제2차 기본계획(2011~2015년)	제3차 기본계획(2016~2020년)
▪ 인구학적 요인 – 초혼연령 상승 – 유배우출산율 감소 ▪ 사회경제적 요인 – 고용 불안정 – 소득 불안정 및 자녀양육비 부담 증가 – 일·가정 양립 곤란 – 육아지원 기능 미흡 – 출산건강 수준 악화 – 가치관 변화	▪ 경제적 요인 – 실업, 고용 불안정, 소득 불안정 등으로 결혼 및 출산 연기 내지 포기(중단) 경향 지속 – 경제회복에도 비탄력적인 출산율 ▪ 사회·문화적 요인 – 자녀양육의 고비용 – 일·가정 양립 곤란, 가치관 변화 ▪ 인구학적 요인 – 경제적 및 사회·문화적 요인들로 인하여 만혼화 및 비혼화 현상 지속 – 만산화	▪ 심화되는 만혼문제와 맞벌이 가구의 낮은 출산율 ▪ 자녀 교육 부담 ▪ 난임·고위험 산모의 문제 ▪ 한부모 가족 등 열악한 아동 양육여건

자료: 제1~2차 기본계획 수립을 위한 연구보고서 및 제3차 기본계획 과제 검토 보고서

그리고 [표 28]과 같이 고령사회의 문제점도 사회적 파급효과, 경제적 파급효과, 개인 및 가족의 생활만족도 저하 등으로 나누어 분석하였다.

[표 28] 기본계획 수립 시 분석한 고령사회 문제점

제1차 기본계획(2006~2010년)	제2차 기본계획(2011~2015년)	제3차 기본계획(2016~2020년)
▪ 사회적 파급효과 – 노인빈곤 증가 및 가족의 부양부담 증가 – 사회보장부담 증가, 노후생활 연장 ▪ 경제적 파급효과 – 노동공급 감소 및 노동력의 고령화 – 정부 재정수지 악화 – 자본스톡 감소 – 잠재성장률 둔화 ▪ 개인 및 가족의 생활만족도 저하 – 부양부담 증가로 삶의 질 저하	▪ 사회경제적 파급효과 – 노동력 부족, 고령화, 노동생산성 감소 – 내수시장 위축, 일자리 감소, 산업 불균형, 경기침체 유발 가능 – 국민연금 부담 가중 – 국민의료비 증가 – 재정 적자 확대 ▪ 삶의 질 저하	▪ 인구경쟁력 – 노동력 부족, 노동생산성 감소 – 내수 위축, 경제성장 둔화 ▪ 삶의 질 – 노후준비 부족 – 중·고령자 건강관리 체계 미흡 – 노인정신건강 문제 증가 – 치매노인 증가로 사회적 부담 심화 – 노년기 여가문화 향유 기회 제한 – 노인 안전시스템 부실

자료: 제1~3차 기본계획 수립 추진계획 및 작성지침, 관련 연구용역 재구성

참고로 정부가 실시한 저출산 요인과 고령사회 문제점 분석 외에도 보사연 등의 연구결과 등을 살펴보면 [사례 1]과 같이 저출산 요인은 '만혼·고령 출산', '결혼관·자녀관 약화', '자녀양육비용 부담' 등으로, 고령사회 문제점은 '성장 잠재력 저하', '노동수급 격차 확대' 등으로 매우 복합적이고 다양한 것으로 나타났다.

[사례 1] 각종 연구결과에서 나타나는 저출산 요인 및 고령사회 문제점

- 2005년 12월 보사연에서 발간한 "저출산 원인 및 종합대책 연구" 보고서에 따르면 만혼 및 고령 출산이 출산수준을 떨어뜨리는 결정적인 역할을 하고 있고, 결혼관 및 자녀관의 약화와 성분업적 역할관도 결혼 및 출산에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타남
  - 그 밖에도 결혼 및 출산에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 분석된 사회경제적 요인들로는 자녀양육비용 부담(영유아보육·교육비, 자녀 사교육비), 경제적 환경 변화(남편의 소득 및 고용 불안정, 무주택 등), 일·가정 양립 곤란(남편의 가사 시간, 성분업적 역할 강화, 부부간 가사노동 불공평 등),
  - 노동시장(결혼 및 출산으로 인한 경력단절, 고학력·전문직 여성의 기회비용 상승 등), 출산 건강수준(불임· 인공임신중절·자연유산 및 사산 경험) 등으로 나타남
- 2018년 10월 국회예산정책처에서 발간한 "우리나라 저출산의 원인과 경제적 영향" 분석보고서에 따르면 저출산의 인구학적 요인으로는 임신이 가능한 연령대의 인구 감소, 만혼과 초산연령의 상승, 기혼가구의 평균 출생아 수 감소를 제시하고 있고, 그 밖에 고용형태, 근로시간, 보육시설 공급 등도 저출산 현상에 영향을 미치는 요인으로 제시
- 2014년 12월 보사연에서 발간한 "초저출산·초고령사회 위험과 대응방안" 보고서에 따르면 노동공급 감소에 따른 성장 잠재력 저하뿐만 아니라 수요구조에 있어서 수출과 국내수요 간 불균형, 노동수급 격차 확대, 재정수지 적자 심화 등 경제 전반에 걸쳐 부정적인 영향을 초래할 가능성이 높다고 분석

위와 같은 과정과 저출산의 요인 및 고령사회의 문제점 분석을 통해 수립된 제1차부터 제3차까지의 기본계획을 이번 감사에서 한국행정연구원에 연구용역을 의뢰하여 확인한 결과, [표 29]와 같이 시행계획 기준[38]으로 당초 총 317.4조 원(3,039개) 규모의 정책과제를 추진하기로 하였으나 정책과제가 중간에 추가되거나 종료되면서 최종적으로 총 334.2조 원(3,038개) 규모의 정책과제를 추진한 것

38) 기본계획 기준(제1차, 제1차 보완, 제2차, 제3차, 제3차 수정)으로는 985개 정책과제이나 정책과제가 추가되거나 종료되는 경우가 있어 시행계획을 기준으로 분석. 연구용역 착수 시점에 2020년 시행계획 작성이 완료되지 않아 2019년까지 시행계획을 분석대상으로 선정

으로 분석되었다.

[표 29] 기본계획별 정책과제의 과제 수 및 예산 규모 현황

(단위: 개, 조 원)

구분		제1차 기본계획 (2006~2010년)	제2차 기본계획 (2011~2015년)	제3차 기본계획[주] (2016~2019년)	합계
세부계획상 집계 결과(A)	과제 수	1,082	1,219	738	3,039
	예산 규모	41.9	108.1	167.4	317.4
실제 과제 확인 결과(B)	과제 수	1,094	1,207	737	3,038
	예산 규모	42.6	114.4	177.2	334.2
차이(C=B-A)	과제 수	12	△12	△1	△1
	예산 규모	0.7	6.3	9.8	16.8

주: 연구용역 착수 시점에 2020년 시행계획 작성이 완료되지 않아 2016년부터 2019년까지 시행계획의 과제 수 및 예산의 합을 기재

자료: 한국행정연구원, “저출산·고령화 현상과 정부대책 간 연계성 분석연구”(2020. 4. 20.~6. 19.)

정책과제를 보다 자세히 살펴보기 위해 먼저 시행계획 상 정책과제의 정책 대상 집단이 누구인지에 따라 분류한 결과, [표 30]과 같이 과제 수 기준으로 고령층을 대상으로 한 정책과제가 540개(17.8%)로 가장 많았고, 예산 규모 기준으로도 고령층을 대상으로 한 정책과제가 110.4조 원(33.0%)으로 가장 크게 나타났다.

[표 30] 시행계획상 정책과제의 대상유형별 과제 수 및 예산 규모

(단위: 개, 억 원, %)

정책대상	과제 개수				예산 규모			
	1차	2차	3차	합계	1차	2차	3차	합계
합계	1,094 (100.0)	1,207 (100.0)	737 (100.0)	3,038 (100.0)	426,088 (100.0)	1,143,868 (100.0)	1,771,891 (100.0)	3,341,846 (100.0)
영유아	15 (1.4)	17 (1.4)	17 (2.3)	49 (1.6)	3,291 (0.8)	14,957 (1.3)	271,056 (15.3)	289,304 (8.7)
아동청소년	88 (8.0)	163 (13.5)	68 (9.2)	319 (10.5)	7,528 (1.8)	50,548 (4.4)	95,677 (5.4)	153,753 (4.6)
가임여성/산모	52 (4.8)	41 (3.4)	48 (6.5)	141 (4.6)	12,392 (2.9)	10,999 (1.0)	42,464 (2.4)	65,855 (2.0)
청년층 (미혼/신혼부부)	11 (1.0)	32 (2.7)	48 (6.5)	91 (3.0)	18 (0.0)	459 (0.0)	417,412 (23.6)	417,889 (12.5)
청·중년층 (기혼/육아)	99 (9.0)	101 (8.4)	50 (6.8)	250 (8.2)	138,032 (32.4)	514,329 (45.0)	183,478 (10.3)	835,841 (25.0)
장년층 (은퇴이전)	22 (2.0)	41 (3.4)	18 (2.4)	81 (2.7)	991 (0.2)	1,782 (0.2)	2,716 (0.1)	5,409 (0.2)

정책대상	과제 개수				예산 규모			
	1차	2차	3차	합계	1차	2차	3차	합계
고령층	235 (21.5)	161 (13.3)	144 (19.6)	**540** **(17.8)**	121,088 (28.4)	389,141 (34.0)	593,368 (33.5)	**1,103,597** **(33.0)**
여성일반	56 (5.1)	26 (2.2)	16 (2.2)	**98** **(3.2)**	850 (0.2)	18,420 (1.6)	3,783 (0.2)	**23,053** **(0.7)**
사회단체 /비영리단체	55 (5.0)	110 (9.1)	38 (5.2)	**203** **(6.7)**	13,214 (3.1)	26,631 (2.3)	65,358 (3.7)	**105,203** **(3.1)**
기업	115 (10.5)	167 (13.8)	88 (11.9)	**370** **(12.2)**	15,728 (3.7)	23,890 (2.1)	20,531 (1.2)	**60,149** **(1.8)**
기타 유형[주)]	203 (18.6)	209 (17.3)	117 (15.9)	**529** **(17.4)**	27,352 (6.4)	21,675 (1.9)	40,526 (2.3)	**89,553** **(2.7)**
혼합/국민일반	143 (13.1)	139 (11.5)	85 (11.5)	**367** **(12.1)**	85,604 (20.1)	71,037 (6.2)	35,521 (2.0)	**192,162** **(5.8)**

주: 지자체를 대상으로 하거나 공무원·농업인 등 특정 집단을 대상으로 하는 경우
자료: 한국행정연구원, “저출산·고령화 현상과 정부대책 간 연계성 분석연구”(2020. 4. 20.~6. 19.)

둘째, 시행계획상 정책과제의 정책수단 유형이 무엇인지에 따라 분류한 결과, [표 31]과 같이 과제 수 기준으로는 정책수단이 혼합형인 정책과제가 792개(26.1%)로 가장 높게 나타났으나, 예산 규모 기준으로는 정책수단이 재정지원/보조인 정책과제가 209.3조 원(62.6%)으로 가장 높게 나타났다.

[표 31] 시행계획상 정책과제의 수단유형별 과제 수 및 예산 규모

(단위: 개, 억 원, %)

정책수단	과제 수				예산 규모			
	1차	2차	3차	합계	1차	2차	3차	합계
합계	**1,094** **(100.0)**	**1,207** **(100.0)**	**737** **(100.0)**	**3,038** **(100.0)**	**426,088** **(100.0)**	**1,143,868** **(100.0)**	**1,771,890** **(100.0)**	**3,341,846** **(100.0)**
제도개선 (법령 제·개정)	173 (15.8)	106 (8.8)	70 (9.1)	**349** **(11.5)**	71 (0.0)	32 (0.0)	51 (0.0)	**154** **(0.0)**
연구조사/R&D	56 (5.1)	49 (4.1)	49 (6.6)	**154** **(5.1)**	819 (0.0)	696 (0.1)	3,537 (0.2)	**5,053** **(0.2)**
재정지원/보조	217 (19.8)	254 (21.0)	91 (12.3)	**562** **(18.5)**	306,852 (72.0)	900,312 (78.7)	885,483 (50.0)	**2,092,647** **(62.6)**
시설/장비설치	47 (4.3)	82 (6.8)	16 (2.2)	**145** **(4.8)**	33,361 (7.8)	44,545 (3.9)	6,791 (0.4)	**84,697** **(2.5)**
서비스 /물품제공	105 (9.6)	162 (13.4)	130 (17.6)	**397** **(13.1)**	11,979 (2.8)	40,142 (3.5)	93,728 (5.3)	**145,849** **(4.4)**
교육훈련/홍보 /캠페인	144 (13.2)	111 (9.2)	101 (13.7)	**356** **(11.7)**	28,555 (6.7)	2,660 (0.2)	14,063 (0.8)	**45,278** **(1.4)**
기타 유형[주1)]	100 (9.1)	155 (12.8)	28 (3.8)	**283** **(9.3)**	10,497 (2.5)	5,059 (0.4)	624 (0.0)	**16,180** **(0.5)**
혼합형[주2)]	252 (23.0)	288 (23.9)	252 (34.2)	**792** **(26.1)**	33,954 (8.2)	150,422 (13.2)	767,613 (43.3)	**951,989** **(28.5)**

주: 1. 감독, 점검, 단속 등
2. 하나의 정책과제가 서비스/물품제공과 교육훈련/홍보/캠페인 등 복수의 정책수단으로 종합되어 있는 경우
자료: 한국행정연구원, “저출산·고령화 현상과 정부대책 간 연계성 분석연구”(2020. 4. 20.~6. 19.)

셋째, 시행계획상 정책과제의 수행방법 유형이 무엇인지에 따라 분류한 결과, [표 32]와 같이 과제 수 기준으로는 수행방법이 해당 부처에서 직접 수행하는 정책과제가 1,036개(34.1%)로 가장 높게 나타났으나, 예산 규모 기준으로는 수행방법이 지자체와 협력하여 수행하는 정책과제가 129조 원(38.6%)으로 가장 높게 나타났다.

[표 32] 시행계획상 정책과제의 수행방법 유형별 과제 수 및 예산 규모

(단위: 개, 억 원, %)

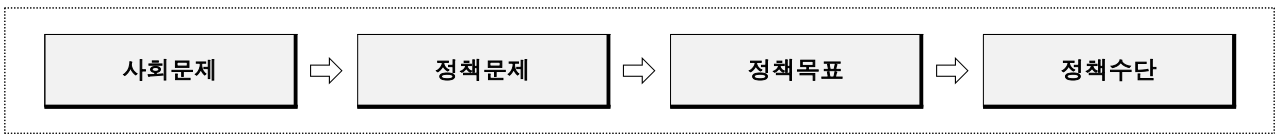
수행방법	과제 수				예산 규모			
	1차	2차	3차	합계	1차	2차	3차	합계
합계	1,094 (100.0)	1,207 (100.0)	737 (100.0)	3,038 (100.0)	426,088 (100.0)	1,143,868 (100.0)	1,771,890 (100.0)	3,341,846 (100.0)
직접(해당 부처)	456 (41.7)	436 (36.1)	144 (19.5)	**1,036 (34.1)**	91,803 (21.5)	154,848 (13.5)	80,527 (4.5)	**327,178 (9.8)**
간접(산하기관)	225 (20.6)	280 (23.2)	140 (18.9)	**645 (21.2)**	102,428 (24.0)	61,957 (5.4)	265,979 (15.0)	**430,365 (12.9)**
민간부문 협력	106 (9.7)	98 (8.1)	113 (15.3)	**317 (10.4)**	5,839 (1.4)	5,596 (0.5)	39,209 (2.2)	**50,644 (1.5)**
지자체 협력	167 (15.3)	253 (21.0)	76 (10.4)	**496 (16.3)**	141,705 (33.3)	553,112 (48.4)	595,222 (33.6)	**1,290,039 (38.6)**
혼합형[주]	140 (12.8)	140 (11.6)	264 (35.7)	**544 (17.9)**	84,313 (19.8)	368,355 (32.2)	790,953 (44.6)	**1,243,621 (37.2)**

주: 하나의 정책과제가 간접(산하기관)과 지자체 협력 등 복수의 수행방법으로 종합되어 있는 경우
자료: 한국행정연구원, "저출산·고령화 현상과 정부대책 간 연계성 분석연구"(2020. 4. 20.~6. 19.)

나. 기본계획, 시행계획에 대한 기존의 평가

"가항"에서 살펴본 것과 같이 복합적이고 다양한 저출산 요인과 고령사회 문제점에 대해 적절히 대처하기 위해서는 [그림 7]과 같이 저출산 및 고령사회와 관련된 사회문제와 정책문제를 확인하고, 저출산·고령화 대책에 이를 해소하기 위한 정책목표와 효율성 있는 정책수단, 정책과제를 선정·반영할 필요가 있다.[39]

[그림 7] 정책 결정 과정



자료: 한국행정연구원, "정책목표와 정책 수단의 적절성 평가: 저출산 정책을 중심으로"(2016년)

39) "정책목표와 정책 수단의 적절성 평가: 저출산 정책을 중심으로"(2016년, 한국행정연구원)

그런데 저출산 현상의 경우, 문제의 중요성과 발생 요인 등에 대한 분석이 상당히 진행되었지만 이러한 분석결과가 정부의 저출산 대책에 체계적이고 충실하게 반영되었는지에 대해 [사례 2]와 같이 부처가 수행하던 사업을 묶어놓은 백화점식 정책의 나열이라거나 저출산 관련 정책과제의 예산이 보육 등 특정 분야에 집중되어 있어 결혼 전후를 지원하는 예산은 거의 없다는 등의 비판이 제기되고 있다.

[사례 2] 저출산 현상에 대응하는 대책의 비중에 대한 주요 비판

- 2016년 12월 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 "저출산 문제해결을 위한 정책연구"에 따르면 정책의 우선순위를 고려하지 못한 채 부처가 수행하던 사업을 묶어놓은 백화점식 정책 나열이라는 비판이 제기된다고 분석
- 2015년 11월 한국여성정책연구원에서 발간한 "저출산 대책의 정책효과성 제고방안 연구" 보고서에 따르면 청년세대의 결혼으로의 미이행과 첫 자녀 출산 연기 등이 저출산 요인으로 진단됨에도
  - 제1~2차 기본계획에서는 출산·양육정책 분야에 예산이 집중적으로 투입되었으며, 결혼 전과 결혼 후 첫 자녀 출산 이전 시기의 청년세대 대상 예산은 거의 없었다고 분석

또한, 기본계획이 지난 15년 동안 3차에 걸쳐 추진되는 과정에서 [사례 3]과 같이 정책목표와의 연관성이 떨어지는 정책과제들이 포함되었다는 비판도 제기되고 있다.

[사례 3] 기본계획의 정책목표와 정책과제의 연계성에 대한 주요 비판

- 2018년 12월 보사연에서 발간한 "제3차 기본계획 재구조화 연구"에서 정책목표와 수단의 연계와 관련하여 목표-수단 연계를 포괄한 정책조합이 부족하며, 다원적 정책 추진전략들로 주어진 정책목표의 달성이 가능한지 불분명하다고 지적
- 2016년 12월 한국행정연구원에서 발간한 "정책목표와 정책 수단의 적절성 평가: 저출산 정책을 중심으로"에서는 2011년부터 2014년까지 추진되었던 저출산 세부과제 총 422개의 사업에 대해 정책목표-수단의 합리성을 평가한 결과,
  - 정책목표-수단의 합리성을 갖춘 적절한 과제는 30.8%에 불과하며, 미흡한 과제가 29.9%를 차지하고, 부실한 과제가 39.3%로 가장 높은 것으로 나타나 저출산 정책의 정책목표-수단 합리성이 강화되어야 한다고 평가

▪ 2016년 12월 국회예산정책처에서 발간한 “저출산 대책 평가II(정책 우선순위)”에서는 저출산 관련 업무를 담당하는 지자체 실무 공무원들을 대상으로 정부의 저출산 기본계획의 저출산 직접 연관성 및 영향력을 설문조사하여 분석한 결과,

- 2016년 저출산 대책 관련 총예산 21조 7,412억 원 중에서 저출산 문제 해결과 관계없이 다른 목적을 위해 쓰이는 예산의 규모가 평균 6조 5,920억 원(30.3%)인 것으로 제시[40]

정부에서도 그간 추진된 기본계획의 성과가 미흡하다는 외부 비판에 따라 중요성 평가 등을 통해 2019년 2월 기존 제3차 기본계획의 총 189개 과제 중 38개 과제를 역량집중과제로, 66개 과제는 계획관리과제로, 나머지 85개 과제는 연관성 미흡 등을 사유로 부처자율과제로 분류하여 재구조화한 바 있다.

아울러, 최근 3년간(2016~2018년)의 중앙행정기관 시행계획 성과평가 결과를 살펴보면 100% 이상 성과목표를 달성한 과제의 비율은 평균 83.9% 수준인 반면, 같은 기간 합계출산율과 노인빈곤율은 크게 개선되지 않고 있어 정책과제와 정책목표성과의 연계성에 대한 비판과 더불어 성과지표가 정책과제의 이행 실적이나 목표달성도를 제대로 측정하기 어렵게 설정되었다는 지적도 있다.

[표 33] 2016~2018년 성과지표 목표달성률, 합계출산율 및 노인빈곤율 현황

(단위: %, 명)

구분	2016년	2017년	2018년	평균
100% 이상 성과목표를 달성한 과제의 비율	85.0	84.7	82.1	83.9
합계출산율(2020년 목표 1.5명)	1.17	1.05	0.98	1.07
노인빈곤율(2020년 목표 39%)	46.5	42.3	42.0	43.6

자료: 2016~2018년도 성과평가 및 2019 인구정책통계집 재구성

2. 실태분석 중점 및 방법

이번 감사에서는 그간 추진된 제1차부터 제3차 수정계획에 이르기까지 저출산·고령화 대책의 정책과제가 저출산 요인 및 고령사회 문제점에 적절히 대응

40) 2016년 예산을 기준으로 지자체 실무 공무원 설문조사를 통해 구한 세부사업별 영향력 계수를 해당 사업의 예산에 곱하여 실질적으로 저출산 해결에 영향을 미치는 예산 규모를 산정

하고 있는지, 대책의 성과지표와 정책목표가 적정하게 설정되었는지 등을 다음과 같이 분석하였다.

첫째, 저출산 요인 및 고령사회 문제점과 정책과제 간의 대응 측면에서 한국행정연구원에 연구용역을 의뢰하여 그간의 선행연구결과에 대한 분석을 통해 저출산 요인 및 고령사회 문제점을 먼저 정리하였다.

그리고 다양하게 제시되는 저출산 요인 중 경제적 요인과 출산율·혼인율 간의 추세를 통계청 자료를 활용하여 확인한 후, 그중 통계적으로 분석이 가능한 지표를 변수로 설정하여 한국행정연구원에 연구용역을 의뢰하여 통계청 자료를 활용한 출산율·혼인율과의 상관관계 분석을 하는 한편, 이와 별도로 감사연구원과 함께 한국노동패널조사[41] 자료를 활용한 출산율·혼인율과의 회귀분석을 실시하여 실제로 유의미한 영향력을 갖는 저출산 요인을 분석하였다.

아울러 저출산 요인의 통계적 분석 외에도 추가적으로 중요하다고 판단되는 저출산 요인이 있는지를 각종 연구와 조사를 활용하여 검토하고, 위와 같은 분석결과를 고려하여 저출산 요인 및 고령사회 문제점을 유형화하여 이에 대응하는 정책과제(과제 수, 예산)의 규모를 분석하였다.

또한, 제1차 기본계획부터 제3차 기본계획 수정계획까지 연도별 시행계획의 정책과제(3,038개)를 대상으로 한국행정연구원에 연구용역을 의뢰하여 정책목표와 정책수단 간의 목표 및 성과연계성에 대해 분석하였다.

둘째, 기본계획의 핵심 성과지표나 시행계획의 과제별 성과지표가 저출산 등 문제 해소를 위한 방향으로 설정되었는지, 대책이나 과제의 추진실적을 제대로 보

41) 패널표본 구성원(6,721가구)을 대상으로 1년에 1회 경제활동 및 노동시장 이동, 소득활동 및 소비, 교육 및 직업훈련, 사회생활 등에 관하여 추적조사하는 종단면조사(Longitudinal survey)

여줄 수 있게 설정되었는지 등을 전문가 자문 등을 거쳐 분석하였다.

마지막으로 시행계획이 제때 수립되고 있는지를 확인하였다.

3. 실태분석 결과

가 저출산 요인·고령사회 문제점과 정책과제 간의 대응 분석결과

1) 저출산 요인 및 고령사회 문제점 분석결과

가) 저출산 요인 및 고령사회 문제점에 대한 선행연구

이번 감사기간 동안 선행연구에서 제시되고 있는 저출산의 요인과 고령사회의 문제점 파악을 위해 한국행정연구원에 연구용역을 의뢰하여 2010년 이후 수행된 저출산·고령사회와 관련된 113개(저출산 32개, 고령사회 81개) 연구결과를 분석하였다.

연구용역 결과 저출산 요인으로 [표 34]와 같이 '자녀의 필요성 약화' 등 심리·가치관적 요인 24개, '가구소득 감소' 등 경제적 요인 20개, '아내의 연령' 등 인구학·사회학적 요인 16개, '임신·출산의 경제적 지원 확대 여부' 등 정책적 요인 13개 요인 등 총 73개의 요인을 확인하였다.

[표 34] 저출산 요인 분석결과

언급 빈도	심리·가치관적 요인	경제적 요인	인구학·사회학적 요인	정책적 요인
높음 ↑	• 자녀의 필요성 약화 • 결혼만족도 저하 • 결혼에 대한 가치관 변화	• 가구소득 감소 • 아내의 취업 여부 • 양육·교육비 증가 • 주택점유형태, 주택가격 상승	• 아내의 연령 • 아내의 학력 • 아내의 초혼연령 • 주택소재지	• 임신 및 출산의 경제적 지원 확대 여부 • 국공립 보육시설 확충 여부 • 사립 보육시설 확충 여부
	• 가사 공평성 부족 • 자녀의 정서적 가치 약화 • 모의 건강만족도 약화 • 성 역할(자녀양육)가치관 변화 • 자녀의 사회적 가치 약화 • 자녀의 도구적 가치 약화 • 모의 자아 존중감 약화 • 양육스트레스 증가	• 사교육비 증가 • 금융자산 감소 • 거주비 상승	• 조혼인율 및 조이혼율 • 남편의 학력 • 남편의 연령 • 피임·낙태수단 • 첫 자녀의 성별 • 핵가족화(조부모 동거 여부)	• 출산휴가·육아휴직 여부 • 출산휴가급여 지급 여부 • 직업적 지원 강화 여부

언급 빈도	심리・가치관적 요인	경제적 요인	인구학・사회학적 요인	정책적 요인
↓ 낮음	• 남녀평등의식 강화 • 개인자유 중시 • 가족 상호작용 약화 • 가족 우선 가치관 약화 • 모의 자기효능감 약화 • 모의 생활수준 만족도 약화 • 책임의식 약화, 1인가구 선호 • 사회계층의 고착화 • 부모 이혼 경험 증가 • 정신질환 청년인구 증가 • 현대인들의 사고 변화 • 출산에 대한 부정적 인식	• 여성 경제활동 참가율 증가 • 남편의 취업 여부 • 임신・출산의 경제적 부담 증가 • 부동산자산 감소 • 부채액 증가, 저축률 감소 • 주택유형, 주택규모 • 주택자금대출 이용 • 경제의 저성장 • 실업률 증가 • 비정규직 비율 증가 • 여성 총근로시간 증가	• 불임 및 난임부부 증가 • 미혼모・장애인출산/자녀에 대한 부정적 시각 • 남편의 초혼연령 • 여성 첫 출산 평균연령 • 결혼 연차 • 다문화 혼인 비율	• 초등돌봄학교 증설 여부 • 병원 확충 여부 • 문화 및 여가시설 확충 여부 • 유아교육지원 강화 여부 • 일・가정 양립 정책 강화 여부 • 사회복지시설 확충 여부 • 교육복지지원 강화 여부

자료: 한국행정연구원, “저출산・고령화 현상과 정부대책 간 연계성 분석연구”(2020. 4. 20.~6. 19.)

그리고 고령사회 문제점으로는 [표 35]와 같이 ‘의료비 증가’ 등 인구학・사회학적 문제점 12개, ‘생산가능 연령층 감소’ 등 경제적 문제점 14개, ‘노인건강 문제 심화’ 등 개인적 문제점 12개 등 총 38개의 요인을 확인하였다.

[표 35] 고령사회 문제점 분석결과

언급 빈도	인구학・사회학적 문제점	경제적 문제점	개인적 문제점
높음	• 의료비 증가, 의료보장의 수요 증가, 의료보장의 재정적 기초 약화 • 쇠퇴지역 및 공동지역 고착화 심화 • 연금수혜인구 확대로 인한 사회문제 및 재정 압박	• 생산가능 연령층 감소 • 노동생산성 감소	• 노인건강문제 심화 • 노인빈곤 증가
↕	• 노인복지시설 부족 및 재정 악화 • 지역사회 공동체 약화 • 요양병원 등 전문인력 부족 • 사고로 인한 중상 이상 사상자 비율 증가	• 가계경제 악화 • 소비 대비 저축 비중 증가 • 경제성장률 하락 • 지방세입 기반 취약화 • 특정 산업 성장 위축	• 노소갈등 심화・돌봄 필요성 증가 • 노인의 사회적 소외 증가 • 가족가치 약화・노인범죄 증가 • 노인자살, 고독사 증가 • 간병비 등 노인 부양부담 가중
낮음	• 지역간 불균형 발생 • 행정수요・비용 증가 • 고령근로자를 배려하는 작업환경 부족	• 소득분배 격차 확대, 대외자산 규모 감소, 대외신인도 하락 • 수도권 대비 비수도권 소비 감소 • 특정 산업 소비 감소 • 저축은행 수익성 악화 • 신기술 도입 확률 저하	• 노노간병 문제 • 간병의 심리적 부담감, 우울증상 • 간병범죄 증가

자료: 한국행정연구원, “저출산・고령화 현상과 정부대책 간 연계성 분석연구”(2020. 4. 20.~6. 19.)

나) 저출산의 경제적 요인 분석결과

나-1) 주요 저출산 요인에 대한 추세 분석

“가)항”에서 살펴본 다양한 저출산 요인이 실제로 출산율・혼인율과 관계가 있는지를 확인하기 위해 [표 36]과 같이 통계적으로 확인이 가능한 경제적 요인

위주로 저출산 요인 관련 지표와 출산율·혼인율과의 추세를 통계청 자료를 활용하여 분석하였다.

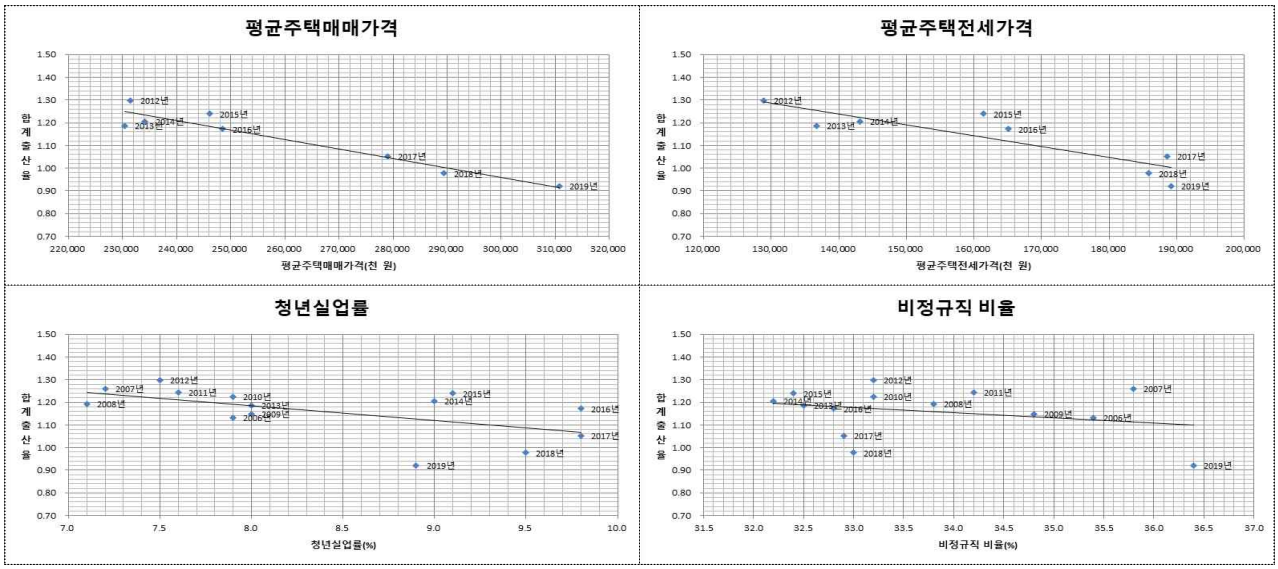
[표 36] 연도별 합계출산율·조혼인율과 주요 저출산 요인 관련 지표 현황

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
합계출산율(명) (인구동향조사)	1.13	1.26	1.19	1.15	1.23	1.24	1.30	1.19	1.21	1.24	1.17	1.05	0.98	0.92
조혼인율(건수) (인구동향조사)	6.80	7.00	6.60	6.20	6.50	6.60	6.50	6.40	6.00	5.90	5.50	5.20	5.00	4.70
평균주택매매가격(백만 원) (주택가격동향조사)	-	-	-	-	-	-	231	230	234	246	248	279	289	311
평균주택전세가격(백만 원) (주택가격동향조사)	-	-	-	-	-	-	129	137	143	161	165	189	186	189
청년실업률(%) (e-지방지표)	7.9	7.2	7.1	8.0	7.9	7.6	7.5	8.0	9.0	9.1	9.8	9.8	9.5	8.9
비정규직 비율(%) (e-지방지표)	35.4	35.8	33.8	34.8	33.2	34.2	33.2	32.5	32.2	32.4	32.8	32.9	33.0	36.4
상용직 비중(%) (e-지방지표)	52.8	54.1	55.7	57.2	59.5	61.3	62.8	64.5	65.0	65.5	66.4	67.4	68.6	69.5
상용 월평균 임금(천 원) (e-지방지표)	-	-	-	-	-	2,487	2,620	2,737	2,838	2,926	3,030	3,125	3,259	3,406
근로시간(시간) (e-지방지표)	-	-	-	-	-	187.1	178.6	188.2	187.9	187.9	176.7	173.2	176.3	181.8

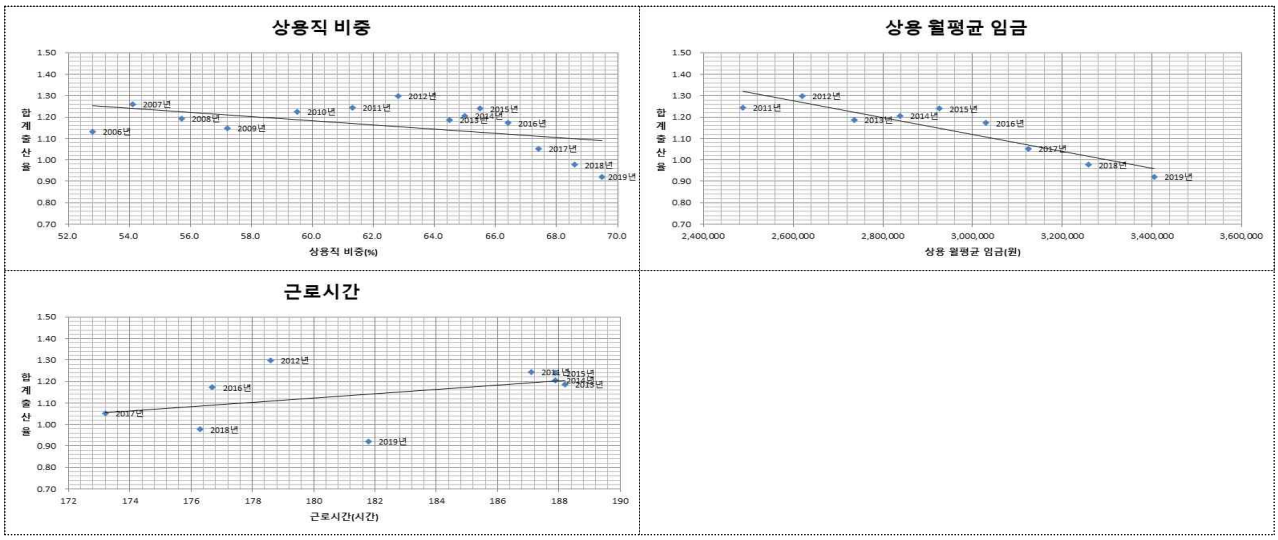
자료: 통계청 자료 재구성

그 결과, [표 37]과 같이 합계출산율과 평균주택매매가격·청년실업률·상용월평균임금 등은 음(-)의 추세가 나타났고, 근로시간 등은 양(+)의 추세[42]가 나타났다.

[표 37] 연도별 합계출산율과 주요 저출산 요인 관련 지표 간의 추세



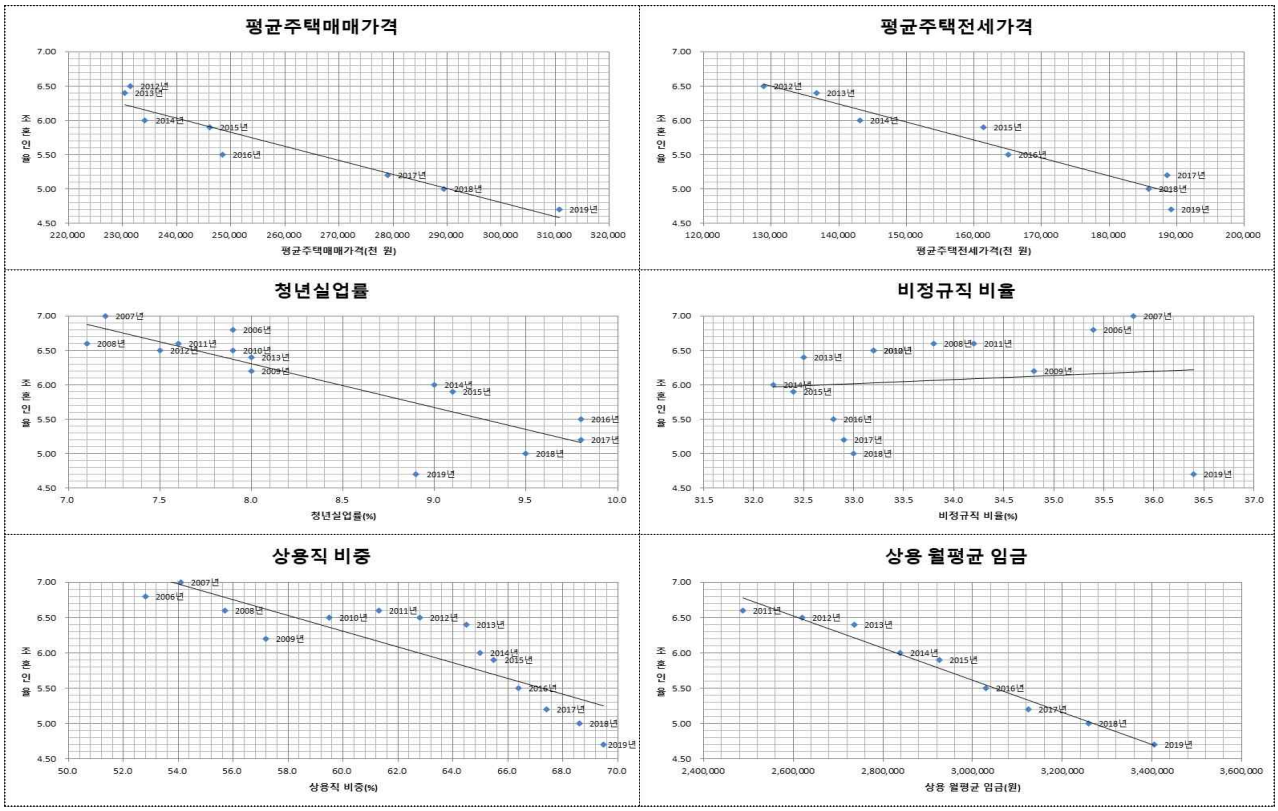
42) 고용이 증가하면 근로시간도 증가하므로 양(+)의 추세가 나타나는 것으로 추정되고, 통계적 유의성과 영향력 검증은 후술하는 "나-2)항" 참고



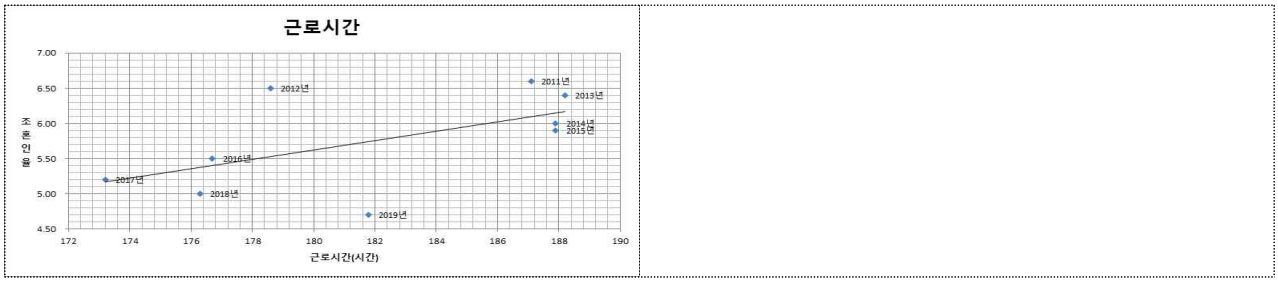
자료: 통계청 자료 재구성

또한, [표 38]과 같이 조혼인율과 평균주택매매가격·청년실업률 등은 음(-)의 추세가 나타났고, 비정규직 비율·근로시간은 양(+)의 추세[43]가 나타났다.

[표 38] 연도별 조혼인율과 주요 저출산 요인 관련 지표 간의 추세



43) 비정규직 비율의 경우 결혼 적령기인 청년층의 비정규직 고용 비율이 높은 상황에서 비정규직(청년층)일수록 결혼을 많이 하는 데이터가 반영되어 양(+)의 추세가 나타나는 것으로 추정되는데 통계적 유의성과 영향력 검증은 후술하는 "나-2)항" 참고



자료: 통계청 자료 재구성

나-2) 주요 경제적 요인의 유의성 및 영향력 분석

“나-1)항”에서 저출산 요인 관련 지표와 출산율・혼인율과의 추세를 통계청 자료를 활용하여 확인하였으나, 근로시간이 출산율과 양(+)의 추세가 나타나는 점 등을 고려하여 실제 유의성과 영향력이 있는 저출산 요인에 대한 추가 확인을 위해 한국행정연구원에 연구용역을 의뢰하여 통계청 자료를 활용한 상관관계 분석을 실시하고, 이와 별도로 감사연구원과 함께 한국노동패널조사 자료를 활용한 회귀분석을 실시하였다.

■ 통계청 자료를 활용한 상관관계 분석

주요 저출산 요인의 유의성과 영향력을 분석하기 위해 [표 39]와 같은 통계청 자료를 중심으로 출산율・조혼인율과의 상관관계 분석을 실시하였다.

[표 39] 상관관계 분석을 위한 저출산 요인 관련 통계자료

변수명	설명	출처	대상기간
출산율	가임여성 1명당 자녀 수	통계청, 인구동향조사: 합계출산율	1993~2018년
조혼인율	특정 1년간 신고한 총혼인 건수를 당해연도의 연앙인구로 나눈 수치를 1,000분율로 산정	통계청, 인구동향조사: 조혼인율	1990~2019년
사교육비	전체, 초등학교, 중학교, 고등학교, 일반고등학교 사교육비(억 원)	통계청, 초중고사교육비 조사: 학교급별 사교육비 총액	2007~2019년
매매가격지수	아파트・주택 종합 매매가격지수 (2017년을 100으로 기준)	통계청, 전국주택가격 동향조사: 유형별 매매가격지수	2003~2020년
전세가격지수	아파트・주택 종합 전세가격지수 (2017년을 100으로 기준)	통계청, 전국주택가격 동향조사: 유형별 전세가격 지수	2003~2020년
종사상 지위	남녀 및 정규직・비정규직의 종사상 지위(%)	통계청, 경제활동인구조사: 성/근로형태별 임금근로자 규모 및 비중	2003~2019년
총근로시간	남녀 및 정규직・비정규직의 소정실근로시간+초과근로시간	통계청, 고용형태별 근로실태조사: 성별 임금 및 근로시간	2006~2019년

변수명	설명	출처	대상기간
월임금총액	(정액급여+초과급여+전년도연간특별급여)÷12(천 원)	통계청, 고용형태별 근로실태조사: 성별 임금 및 근로시간	2006~2019년
실업률	남·녀 연간 실업률	통계청, 경제활동인구조사: 성/연령별 실업률	2000~2019년
영유아보육료 지원예산	복지부 보육분야 예산 중 영유아보육료 지원 예산(백만 원)	육아종합지원센터, 보육실태조사: 영유아보육료	2012~2019년

주: 조혼인율(Crude Marriage Rate: CMR)은 1년 동안에 발생된 혼인건수를 해당연도 연앙인구(해당 연도의 중앙일인 7월 1일 인구수)로 나눈 수치를 1,000분율로 나타낸 것으로 인구 1,000명당 혼인건수를 나타내는 지표

자료: 한국행정연구원, "저출산·고령화 현상과 정부대책 간 연계성 분석연구"(2020. 4. 20.~6. 19.)

이를 위해 합계출산율과 조혼인율에 영향을 미칠 것으로 판단되는 저출산 요인과 관련하여 [표 40]과 같이 사교육비가 증가할수록 양육부담으로 인해 출산율과 조혼인율에 부정적인 영향을 미칠 것으로 추정하는 등의 가설을 설정하고 지표 간 상관관계가 가설과 일치하고, 통계적으로 의미가 있는지 살펴보았다.

[표 40] 상관관계 분석을 위한 저출산 요인 관련 가설

변수명	가정
사교육비	사교육비가 증가할수록 양육부담으로 인해 출산율과 조혼인율에 부정적인 영향을 미칠 것으로 추정 → 사교육비와 저출산 지표 간 음의 상관관계 예상
매매가격지수 전세가격지수	주택비용이 증가할수록 경제적 부담으로 인해 출산율과 조혼인율에 부정적인 영향을 미칠 것으로 추정 → 매매가격지수 및 전세가격지수와 저출산 지표 간 음의 상관관계 예상
종사상 지위	비정규직보다 정규직으로 근무할수록 직업 안정성으로 인해 출산율과 조혼인율에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 추정 → 정규직 비율과 저출산 지표 간 양의 상관관계 예상
총근로시간	근로시간이 줄어들수록 일과 삶의 균형을 제고하여 출산율과 조혼인율에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 추정 → 총 근로시간과 저출산 지표 간 음의 상관관계 예상
월임금총액	임금이 증대될수록 안정적 소득확보를 통해 출산율과 조혼인율에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 추정 → 월 평균임금과 저출산 지표 간 양의 상관관계 예상
실업률	실업률이 높아질수록 직업적 불안정성이 높고 소득 감소로 인해 출산율과 조혼인율에 부정적인 영향을 미칠 것으로 추정 → 실업률과 저출산 지표 간 음의 상관관계 예상
영유아보육료 지원예산	보육료 지원예산이 증대될수록 보육비 부담 완화로 인해 출산율과 조혼인율에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 추정 → 영유아보육료 지원예산과 저출산 지표 간 양의 상관관계 예상

자료: 한국행정연구원, "저출산·고령화 현상과 정부대책 간 연계성 분석연구"(2020. 4. 20.~6. 19.)

그 결과, [표 41]과 같이 사교육비·주택가격·실업률은 합계출산율·조혼인율과 음(-)의 상관관계를 가지는 것으로 분석되었고, 정규직 여부(비정규직 비율) 등은 큰 상관관계가 나타나지 않았으며, 총근로시간은 합계출산율·조혼인율과 양(+)의 상관관계[44], 월평균 임금은 합계출산율·조혼인율과 음(-)의 상관관계[45]

44) 총근로시간의 경우 고용이 증가하면 근로시간도 증가하므로 고용 증가와 합계출산율·조혼인율 간의 관계가 나타난 것으로 추정됨

45) 이에 대해 한국행정연구원은 소득이 높아지면 경제적 부담 완화로 저출산에 긍정적으로 작용할 것으로 예상되나

를 가지는 것으로 분석되었다.

[표 41] 통계청 자료를 활용한 출산율·조혼인율과 주요 지표 간의 상관관계 분석결과[주1)]

구분			출산율			조혼인율		
			T	T+1	T+2	T	T+1	T+2
사교육비	전체		-0.5062	-0.0280	0.7542	-0.5912	-0.1572	0.4625
		초등	**-0.8974*** **	**-0.7969***	0.2261	**-0.8013****	**-0.7042***	-0.4464
		중등	**0.6965***	**0.8033***	**0.9284****	**0.7729****	**0.9314*****	**0.9686*****
		고등	**-0.8956*****	**-0.9759*****	-0.6975	**-0.9332*****	**-0.8586****	**-0.7679***
매매가격지수			**-0.8050****	**-0.9160****	**-0.9952*****	**-0.9624*****	**-0.9505*****	**-0.9515*****
전세가격지수			**-0.7239***	**-0.7696***	**-0.9348****	**-0.8587*****	**-0.9515*****	**-0.9870*****
종사상 지위(%)	정규직(전체)		0.2470	0.4845	-0.0139	0.6131	0.1716	-0.0284
		정규직(여)	0.4374	0.6092	0.0531	**0.6584*[주2)]**	0.3468	0.0762
		정규직(남)	-0.6610	-0.3988	-0.4867	0.4498	**-0.7601****	-0.7011
총 근로 시간	전체		**0.8119****	-0.0887	-0.3670	**0.7488****	0.5621	0.0753
		정규직(전체)	0.6596	-0.4102	-0.6602	0.6101	0.3284	-0.3874
		비정규직(전체)	0.9264	0.5673	0.5553	**0.9419*****	**0.8981*****	**0.8640****
	전체(여)		**0.8214****	-0.0645	-0.3104	**0.7584****	0.5830	0.1496
		정규직(여)	**0.6789***	-0.3778	-0.6416	**0.6282***	0.3507	-0.3319
		비정규직(여)	**0.9369*****	0.5730	0.5289	**0.9411*****	**0.9036*****	**0.8465****
	전체(남)		**0.7842****	-0.1663	-0.4482	**0.7247****	0.5181	-0.0494
		정규직(남)	0.6353	-0.4476	-0.6827	0.5885	0.2994	-0.4402
		비정규직(남)	**0.9112*****	0.5835	0.6075	**0.9438*****	**0.8913*****	**0.8881****
월 평균 임금	전체		**-0.9123*****	**-0.8077***	**-0.8822****	**-0.9885*****	**-0.9865*****	**-0.9831*****
		정규직(전체)	**-0.8781*****	**-0.7571***	**-0.8799****	**-0.9912*****	**-0.9789*****	**-0.9875*****
		비정규직(전체)	**-0.9502*****	**-0.9291*****	-0.5660	**-0.9144*****	**-0.8853*****	**-0.7445***
	전체(여)		**-0.9441*****	**-0.8752****	**-0.8900****	**-0.9750*****	**-0.9633*****	**-0.9708*****
		정규직(여)	**-0.9155*****	**-0.8120****	**-0.8900****	**-0.9880*****	**-0.9697*****	**-0.9877*****
		비정규직(여)	**-0.9241*****	**-0.8804****	-0.2259	**-0.8614*****	**-0.7916****	-0.5808
	전체(남)		**-0.8879*****	**-0.7608***	**-0.8651***	**-0.9890*****	**-0.9869*****	-0.9804
		정규직(남)	**-0.8626****	**-0.7390***	**-0.8736***	**-0.9895*****	**-0.9788*****	-0.9845
		비정규직(남)	**-0.9533*****	**-0.9042****	-0.6449	**-0.9344*****	**-0.9273*****	**-0.8035***
실업률	**전체**		-0.6682	-0.6664	**-0.9177****	**-0.9196*****	**-0.9001*****	**-0.9439*****
		남	**-0.7608****	**-0.8511****	**-0.9759*****	**-0.9615*****	**-0.9392*****	**-0.9527*****
		여	-0.5481	-0.4714	**-0.8273***	**-0.8070*****	**-0.7928****	**-0.8363****
영유아보육료 지원예산			-0.5945	-0.3680	-0.5952	**-0.8104****	**-0.7503***	-0.8105

주: 1. 굵게 표시한 상관관계가 유의미하고, 음영처리한 부분이 가정과 일치한다는 의미
2. 당해연도 조혼인율이 높아지는 것으로 나타났으나 다음연도에는 상관관계가 나타나지 않는 등 일관된 관련성이 나타나지 않음

*: p<0.1, **: p<0.05, ***: p<0.01

자료: 한국행정연구원, "저출산·고령화 현상과 정부대책 간 연계성 분석연구"(2020. 4. 20.~6. 19.)

오히려 상향된 소득수준에 대응하는 혼인 및 출산비용의 상승 폭이 더 클 경우 혼인, 출산에 대한 상대적 부담 정도는 더 커질 가능성이 있다는 의견 제시. 이와 관련하여 여성의 상대임금 상승은 자녀 양육에 대한 기회비용(임금)을 상승("교육, 내구재, 임금 등 출산율 저하의 요인이 여성노동과 성장에 미치는 효과", 2010년, 김병우) 시키므로 자녀 수를 줄이는 효과가 있다는 연구도 있음

이러한 분석결과를 종합해보면, '사교육비'·'주택가격'·'실업률'이 보다 명확한 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

■ **한국노동패널조사 자료를 활용한 회귀분석**

한국노동패널조사(2009~2017년) 자료를 활용하여 회귀분석을 실시한 결과, 혼인율(초혼 확률)은 [표 42]와 같이 실업일 경우 음(-)의 상관관계, 남성의 정규직 여부(정규직)와 근로소득은 양(+)의 상관관계를 가지는 것으로 분석되었다.

[표 42] 노동패널을 활용한 혼인율과 주요 지표 간의 회귀분석 결과[주1)]

일련번호	구분	남성의 결혼(초혼) 확률		여성의 결혼(초혼) 확률	
	분석대상 인원 수[주2)]	2,870명 (1~7번 응답자)	1,621명 (1~16번 응답자)	2,146명 (1~7번 응답자)	1,259명 (1~16번 응답자)
1	거주지역(경기도, 인천광역시)[주3)]	0.002	0.047	0.175*	0.092
2	거주지역(비수도권 광역시)[주3)]	0.085	0.165*	0.153*	0.041
3	거주지역(비수도권 비광역시)[주3)]	0.115	0.208*	0.280**	0.149
4	교육 수준(전문대)[주4)]	0.167**	0.114	-0.120	-0.222*
5	교육 수준(대학 이상)[주4)]	0.279**	0.131	-0.118	-0.113
6	취업 여부(실업)[주5)]	-0.603**	추정 불가	-0.676*	추정 불가
7	취업 여부(비경제활동인구)[주5)]	-0.709**	추정 불가	0.208**	0.196
8	근속 연수	-	0.052*	-	0.055*
9	주당 정규근로시간(임금근로자)		0.000		-0.006
10	정규직 여부		0.299*		0.104
11	기업형태(외국인 회사)[주6)]		-0.144		0.195
12	기업형태(공공기관)[주6)]		0.292*		0.295*
13	기업형태(법인단체)[주6)]		0.179		0.092
14	기업형태(소속 없음)[주6)]		0.203		추정불가
15	기업형태(시민단체, 종교단체)[주6)]		0.948*		1.055*
16	로그 근로소득(실질, 세전)		0.527**		0.006

주: 1. 음영처리한 부분이 상관관계가 유의미하다는 의미
2. 8~16번은 취업을 한 경우에만 응답이 가능하므로 1~16번까지 응답한 경우와 1~7번까지 응답한 경우로 나누어서 분석, 응답자 수(분석대상 인원수)에 따라 분석결과 값이 변동됨
3. 준거집단 서울
4. 준거집단 고등학교 이하 학력
5. 준거집단 취업
6. 준거집단 민간회사 또는 개인사업체
*: p<0.1, **: p<0.05, ***: p<0.01

또한, 출산율(자녀 출산 확률)에 있어 [표 43]과 같이 사교육비는 음(-)의 상관관계를 가지는 것으로 분석되어 혼인율·출산율의 분석결과를 보면, 취업·소득·사교육비가 상대적으로 중요한 상관관계를 보이는 것로 판단된다.

[표 43] 노동패널을 활용한 출산율과 주요 지표 간의 회귀분석 결과[주1)]

종속변수	자녀 출산 확률	첫째 자녀 출산 확률	둘째 자녀 출산 확률	셋째 자녀 이상 출산 확률
대조군	가구주와 가구주 배우자가 모두 존재하고 손자, 손녀는 없는 가구 중			
	당해 자녀를 출산하지 않은 가구	당해 자녀를 출산하지 않은 가구 중 무자녀 부부	당해 자녀를 출산하지 않은 가구 중 자녀 1명 부부	당해 자녀를 출산하지 않은 가구 중 자녀 2명 부부
전년도 로그 가구 총소득(실질, 세후)	0.106	-0.008	0.291*	-0.189
전년도 가구 사교육비 (2015년 실질, 만원)	-0.008**	추정불가	0.000	0.004*
전년도 거주지역(경기, 인천)[주2)]	-0.152	0.077	-0.188	-0.283
전년도 거주지역 (비수도권 광역시)[주2)]	0.017	0.469*	0.085	-0.506*
전년도 거주지역 (비수도권 비광역시)[주2)]	-0.138	0.018	-0.089	-0.246
전년도 가구주 취업 여부 (비경제활동인구)[주3)]	0.478	추정불가	0.748	추정불가
전년도 가구주 배우자 취업 여부 (실업)[주3)]	0.526	추정불가	0.824	추정불가
전년도 가구주 배우자 취업 여부 (비경제활동인구)[주3)]	0.070	0.476**	0.279**	0.052
전년도 가구주 주당 정규근로시간(임금근로자)	0.002	0.003	0.005	0.001
전년도주택입주형태(전세)[주4)]	-0.045	-0.430*	-0.049	-0.228
전년도주택입주형태(월세)[주4)]	0.110	-0.212	0.193	-0.235
전년도주택입주형태(기타)[주4)]	0.411	-0.843	1.117	0.127

주: 1. 음영처리한 부분이 상관관계가 유의미하다는 의미
2. 준거집단 서울
3. 준거집단 취업
4. 준거집단 자가
*: p<0.1, **: p<0.05, ***: p<0.01

이상 통계청 자료를 활용한 상관관계 분석, 한국노동패널조사 자료를 활용한 회귀분석 결과를 종합하면 통계적으로 분석 가능한 경제적 요인 가운데 지표의 형태는 차이가 있으나 공통적으로 주택가격과 같은 '주거 문제', 실업률과 같은 '취업 문제', 사교육비와 같은 '사교육 문제'가 상대적으로 저출산과 상관관계가 높다고 할 수 있었다.

참고로 2018년 저출산위와 보사연은 ‘2017년도 성과평가’를 하면서 저출산 분야 전문가 25명을 대상으로 저출산 부분 정책과제에 대한 중요성 평가[46]를 실시했는데, 사교육 부담 경감 정책은 모두가 중요하다고 하여 4.6점으로 가장 높게 나타났고, 그다음으로는 청년예비부부 주거 지원 강화(4.4점), 고용창출력과 일자리의 질 제고(4.4점), 중소기업 일·가정 양립 실천여건 확충(4.4점), 남성 육아참여 활성화(4.4점) 순으로 나타나 위 분석결과가 전문가들의 의견에도 부합하는 것으로 확인되었다.

다) 저출산의 심리·가치관적 요인 분석결과

앞서 “가)항”에서는 저출산 현상의 발생 원인을 심리·가치관적 요인, 경제적 요인, 인구학적 요인으로 살펴보고, “나)항”에서는 경제적 측면의 저출산 요인을 분석하였는데 “나)항”의 분석은 통계적으로 분석 가능한 경제적 요인에 한정된 측면이 있으므로 “가)항”에서 제시된 저출산 현상의 발생 원인 중 정책적인 개입이 어렵다고 판단되는 인구학적 요인을 제외한 심리·가치관적 요인, 특히 언급 빈도가 높은 것으로 나타난 ‘자녀의 필요성 약화’, ‘결혼만족도 저하’, ‘결혼에 대한 가치관 변화’ 등 ‘비혼·만혼 현상’과 같은 요인도 경제적 요인과 함께 고려할 필요가 있다.

실제로 비혼 현상과 관련 있는 결혼의 필요성에 대해 조사한 보사연의 “전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사”에 따르면 [표 44]와 같이 2015년에 비해 2018년 미혼 남성의 경우 ‘반드시 해야 한다’(18.1% → 14.1%)와 ‘하는 편이 좋다’(42.7% → 36.4%)가 감소하고, 미혼 여성의 경우에도 ‘반드시 해야 한

46) 리커트 척도를 이용한 5점 평가

다’(7.7% → 6.0%)와 ‘하는 편이 좋다’(32.0% → 22.8%)가 감소하는 등 결혼의 필요성에 대한 인식이 줄어들고 있었다.

[표 44] 결혼의 필요성에 대한 태도[주)]

(단위: %, 명)

구분			반드시 해야 한다	하는 편이 좋다	해도 좋고 안 해도 좋다	하지 않는 게 낫다	모르겠다	계	대상인원
남성	기혼	2009년	39.8	32.1	25.4	2.8	-	100.0	970
		2012년	32.7	39.0	23.5	4.3	0.5	100.0	1,892
	미혼	2015년	18.1	42.7	33.0	3.9	2.4	100.0	1,096
		2018년	14.1	36.4	39.2	6.6	3.7	100.0	1,140
여성	기혼	2009년	28.5	32.1	35.0	4.4	-	100	9,791
		2012년	19.1	42.2	33.7	4.7	0.2	100.0	8,179
	미혼	2015년	7.7	32.0	52.4	5.7	2.3	100.0	1,287
		2018년	6.0	22.8	54.9	14.3	2.0	100.0	1,324

주: 2009, 2012년 조사는 기혼자를 대상으로, 2015, 2018년 조사는 미혼자를 대상으로 실시한 차이가 있음
자료: 보사연, “전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사”(2009~2018년)

또한, 자녀가치관(자녀의 필요성)에 관해서도 [표 45]와 같이 2015년에 비해 2018년의 경우 ‘꼭 있어야 한다’는 감소(60.2% → 49.9%)한 반면, ‘없어도 무관하다’는 증가(10.6% → 16.9%)하는 등 자녀의 필요성에 대한 인식도 감소하고 있었다.

[표 45] 기혼 여성의 자녀 필요성[주)]

(단위: %, 명)

구분	꼭 있어야 한다	있는 것이 나을 것이다	없어도 무관하다	모르겠다	계	대상인원
2009년	55.9	32.7	11.4	-	100.0	4,867
2012년	46.3	37.5	16.0	0.3	100.0	4,536
2015년	60.2	29.0	10.6	0.1	100.0	11,009
2018년	49.9	32.8	16.9	0.4	100.0	11,207

주: 2009, 2012년 조사는 유배우부인(15~44세)을 대상으로, 2015, 2018년 조사는 기혼 여성(15~49세)을 대상으로 실시한 차이가 있음
자료: 보사연, “전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사”(2009~2018년)

그뿐만 아니라 만혼 현상과 관련 있는 평균 초혼연령을 ‘인구동향조사’를 통해 확인한 결과, [표 46]과 같이 남편의 경우 2010년 31.8세에서 2019년 33.4세로 증가하였고, 아내의 경우에도 2010년 28.9세에서 2019년 30.6세로 증가하는 등 남녀 모두 평균 초혼연령이 증가하고 있었다.

[표 46] 연도별 평균 초혼연령

(단위: 세)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
남편	31.8	31.9	32.1	32.2	32.4	32.6	32.8	32.9	33.2	33.4
아내	28.9	29.1	29.4	29.6	29.8	30.0	30.1	30.2	30.4	30.6

자료: 통계청, 인구동향조사 자료 재구성

우리나라가 전체 출산에서 혼외 출산이 차지하는 비중이 2018년 기준 2.2%로 OECD 회원국 중 가장 낮은 국가라는 점을 고려하면 위와 같은 초혼연령 증가는 출산연령 상승에도 영향을 미칠 수 있는데 [표 47]과 같이 2019년 모(母)의 평균 출산연령은 33.0세(첫째아 32.2세, 둘째아 33.8세, 셋째아 이상 35.4세)로 전년 32.8세 대비 0.2세 상승하는 등 2010년 31.3세부터 증가 추세에 있고, 이는 다시 출산에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

[표 47] 모(母)의 평균 출산연령

(단위: 세)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전 체	31.3	31.4	31.6	31.8	32.0	32.2	32.4	32.6	32.8	33.0
첫째 자녀	30.1	30.3	30.5	30.7	30.1	31.2	31.4	31.6	31.9	32.2
둘째 자녀	32.0	32.2	32.4	32.6	32.8	33.0	33.2	33.4	33.6	33.8
셋째 자녀 이상	34.3	34.3	34.4	34.6	34.7	34.7	34.9	35.0	35.3	35.4

자료: 통계청, 인구동향조사 자료 재구성

이와 같은 조사결과를 종합하면 경제적 요인 외에 심리·가치관적 요인도 저출산 현상의 중요한 요인으로 고려할 필요가 있고, 결혼이나 출산에 대한 심리·가치관적 요인이 현실적인 여건으로 인해 변화될 수 있으므로 저출산 현상을 해소하기 위해 결혼이나 출산을 할 수 있는 여건을 마련하는 것이 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.[47]

2) 저출산 요인 및 고령사회 문제점에 대응하는 정책과제 분석결과

기본계획의 정책과제가 저출산 요인에 어떻게 대응하고 있는지 확인하기 위

47) "1)항"에서 언급한 저출산의 요인 외에도 높은 인구밀도가 사회적 경쟁을 심화시켜 저출산의 요인이 된다는 논의가 있는 데, 이와 관련해서는 별도의 감사에서 분석·검토할 예정

해 경제적 요인과 심리·가치관적 요인의 분석결과에서 주거 문제, 취업 문제, 교육 문제가 상대적으로 중요한 관계가 있다고 분석된 점 등을 반영하여 "가)항"의 다양한 저출산 요인을 [표 48]과 같이 '육아에 대한 부담' 등 7개 유형으로 분류[48]하였다.

[표 48] 저출산 관련 사항의 유형 분류 결과

유형	내용
육아에 대한 부담	양육·교육비 증가, 국공립 보육시설 확충 여부, 사립 보육시설 확충 여부, 초등돌봄학교 증설 여부, 문화 및 여가 시설 확충 여부, 사회복지시설 확충 여부, 유아교육 지원 강화 여부, 교육복지지원 강화 여부
결혼·출산 등에 대한 변화된 가치관 또는 부정적 가치관	심리·가치관적 요인 전반
사교육비에 대한 부담	사교육비 증가
일·가정 양립의 어려움	일·가정 양립정책 강화 여부, 출산휴가·육아휴직 여부, 출산휴가급여 지급 여부, 직업적 지원 강화 여부, 여성 경제활동 참가율 증가, 여성 총근로시간 증가, 아내의 취업 여부
주거에 대한 부담	주택점유형태 및 주택 가격 상승, 주거비 상승, 부동산자산 감소, 주택유형, 주택규모, 주택자금대출 이용
결혼·출산에 관한 부담	임신 및 출산의 경제적 부담 증가, 임신 및 출산의 경제적 지원 확대 여부, 병원 확충 여부
취업의 어려움	가구소득 감소, 금융자산 감소, 남편의 취업 여부, 부채액 증가, 저축률 감소, 경제의 저성장, 실업률 증가, 비정규직 비율 증가

자료: 감사원 자체 분석결과 정리

또한, 기본계획의 정책과제가 고령사회 문제점에 어떻게 대응하고 있는지 확인하기 위해 고령사회 문제점도 [표 49]와 같이 '노인건강·안전' 등 6개 유형으로 분류하였다.

[표 49] 고령사회 문제점의 유형 분류 결과

유형	내용
노인건강·안전	요양병원 등 전문인력 부족, 의료비 증가, 의료보장의 수요 증가, 사고로 인한 중상 이상 사상자 비율 증가, 고령근로자를 배려하는 작업환경 부족, 노인건강문제 심화, 간병비 등 노인 부양부담 가중, 노노간병문제, 간병의 심리적 부담감 우울증상, 간병범죄 증가
노인빈곤	가계경제 악화, 소비 대비 저축 비중 증가, 소득분배 격차 확대, 노인빈곤 증가
노인소외	노인복지시설 부족 및 재정 악화, 지역사회 공동체 약화, 돌봄 필요성 증가, 노인의 사회적 소외 증가, 노인자살·고독사 증가, 노인범죄 증가, 노소갈등 심화, 가족가치 약화
미래대응	의료보장의 재정적 기초 약화, 연금수혜인구 확대로 인한 사회문제 및 재정 압박, 지역 간 불균형 발생, 쇠퇴지역 및 공동지역 고착화 심화, 지방세입 기반 취약화, 수도권 대비 비수도권 소비 감소, 행정수요 증가, 행정비용 증가
산업쇠퇴	특정 산업 성장 위축, 특정 산업 소비 감소, 저축은행 수익성 악화, 신기술 도입 확률 저하
생산연령인구 감소	생산가능 연령층 감소, 노동생산성 감소, 경제성장률 하락, 대외자산규모 감소, 대외신인도 하락

자료: 감사원 자체 분석결과 정리

48) 감사기간 중 의뢰한 한국행정연구원의 연구용역 관련 자료를 바탕으로 감사원이 재분류하였음

이와 같이 유형화한 저출산 요인에 대응하는 정책과제의 규모(과제 수, 예산 규모)를 분석한 결과, [표 50]과 같이 제1차와 제2차 기본계획에서는 '육아에 대한 부담'에 대한 과제 수(제1차 36.2%, 제2차 31.7%)와 예산 규모(제1차 63.5%, 제2차 82.2%)의 비중이 가장 크게 나타났으나, 제3차 기본계획과 제3차 기본계획 수정계획에서는 '육아에 대한 부담'에 대한 과제 수(제2차 133개 → 제3차 48개 → 제3차 수정 27개)와 예산 규모의 비중(제2차 82.2% → 제3차 75.1% → 제3차 수정 47.1%)이 감소하면서 '주거에 대한 부담'에 대한 예산 규모의 비중이 증가[제2차 2.3%(1조 4,748억 원) → 제3차 14.2%(9조 2,989억 원)[49] → 제3차 수정 38.9%(13조 235억 원[50])]한 것으로 나타났다.

[표 50] 저출산 요인에 대응하는 정책과제의 규모

(단위: 개, 억 원, %)

저출산 요인	과제 수					예산 규모				
	제1차	제2차	제3차	제3차 수정	합계	제1차	제2차	제3차	제3차 수정	합계
합계	367	419	227	90	1,103	242,246	643,236	656,130	334,405	1,876,018
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
육아에 대한 부담	133	133	48	27	341	153,748	528,729	492,893	157,527	1,332,896
	36.2	31.7	21.1	30.0	30.9	63.5	82.2	75.1	47.1	71.0
결혼·출산 등에 대한 변화된 가치관 또는 부정적 가치관	34	10	27	21	92	1,880	1,156	871	739	4,645
	9.3	2.4	11.9	23.3	8.3	0.8	0.2	0.1	0.2	0.2
사교육비에 대한 부담	24	20	11	1	56	12,758	5,257	5,354	459	23,827
	6.5	4.8	4.8	1.1	5.1	5.3	0.8	0.8	0.1	1.3
일·가정 양립의 어려움	60	110	59	22	251	13,989	37,070	28,666	43,533	123,257
	16.3	26.3	26.0	24.4	22.8	5.8	5.8	4.4	13.0	6.6
주거에 대한 부담	11	22	15	6	54	0	14,748	92,989	130,235	237,972
	3.0	5.3	6.6	6.7	4.9	0.0	2.3	14.2	38.9	12.7
결혼·출산에 관한 부담	55	59	26	13	153	8,126	11,681	6,239	1,913	27,959
	15.0	14.1	11.5	14.4	13.9	3.4	1.8	1.0	0.6	1.5
취업의 어려움	50	65	41	-	156	51,745	44,596	29,120	-	125,461
	13.6	15.5	18.1	-	14.1	21.4	6.9	4.4	-	6.7

자료: 감사원 자체 분석결과 정리

위 "나-2)항"에서 저출산의 주요 요인으로 분석된 '사교육에 대한 부담', '취

49) '신혼부부 맞춤형 행복주택 공급 대폭 확대'(2016~2018년 예산 4.8조 원) 등의 정책과제를 추진

50) '신혼부부 주거지원 강화'(2019년 예산 7.8조 원) 등의 정책과제를 추진

업의 어려움'에 관한 과제 수와 예산 규모를 보면 먼저 '사교육에 대한 부담' 과제의 경우 제1차 기본계획 이후 과제 수(제1차 24개 → 제2차 20개 → 제3차 11개 → 제3차 수정 1개)와 예산 비중[제1차 5.3%(1조 2,758억 원) → 제2차 0.8%(5,257억 원) → 제3차 0.8%(5,354억 원) → 제3차 수정 0.1%(459억 원)]이 계속 감소[51]하였고, '취업의 어려움' 과제[52]의 경우 제1차 기본계획부터 제3차 기본계획까지는 과제 수와 예산 비중에서 증감을 반복하다 제3차 기본계획 수정계획에서는 모두 부처 자율과제로 분류되어 저출산 대책에서 제외되었다.

그런데 '취업의 어려움'에 대한 정책과제는 일자리위원회에서 '청년일자리 대책' 등을 추진하고 있고, '사교육에 대한 부담'에 대한 정책과제는 교육부와 각 시·도교육청에서 사교육 대응 방안을 추진[53]하고 있는데 취업과 사교육비는 저출산의 주요 원인 중 하나임을 감안하여 인구정책 컨트롤타워인 저출산위에서 저출산 대책을 추진할 때 고용노동부, 일자리위원회, 교육부 등과 협업 또는 연계를 강화할 필요가 있다고 판단된다.

참고로 사교육비와 관련해서는 제2차 기본계획 추진 기간에 총사교육비 규모가 감소(2011년 20.1조 원 → 2015년 17.8조 원)하였으나 제3차 기본계획 기간인 2016년부터는 초·중·고 학령인구가 감소(2016년 5.9백만 명 → 2019년 5.5백만 명)하고 있음에도

---

51) 사교육비 경감 정책과제는 "제3차 저출산·고령사회 기본계획 재구조화 연구"에서 저출산의 중요한 원인인 자녀 양육비 부담과 직결된다는 이유로 수정계획에서 추진해야 할 핵심정책과제로 선정하였으나 규모가 줄어듦. 2017년도 성과평가에서 정책과제 가운데 실행력이 가장 낮게 평가되었으며 2018년 성과평가에서는 '사교육비 부담'과 관련되는 정책과제가 충분했는지에 대해 낮게 평가(35.9점, 평가 대상 7개 지표 중 최하위)됨

52) "제3차 저출산·고령사회 기본계획 재구조화 연구"에서는 '청년이 체감할 수 있는 고용 지원 인프라 확충'을 유지(보완)해야 할 정책과제로 설정한 바 있으며, 2018년도 성과평가에서는 청년고용률과 관련되는 정책과제가 충분했는지가 낮게 평가(53.1점, 평가 대상 7개 지표 중 5위)됨

53) 제3차 기본계획에서는 총사교육비 규모 축소를 핵심 성과지표(2014년 18.2조 원→2020년 17조 원)로 설정하여 관리하였으나 제3차 기본계획 수정계획에서는 사교육 부담 경감 과제를 부처자율과제로 전환하고 핵심 성과지표 평가를 하지 않고 있어 기본계획에 사교육비 경감목표가 없는 상황이며 교육부도 별도로 사교육비 경감목표를 설정·관리하지 않고 있음

2019년 기준으로 총사교육비(2016년 18.1조 원 → 2019년 21조 원, 16% 증가)와 1인당 사교육비(2016년 25.6만 원 → 2019년 32.1만 원, 25.4% 증가)가 모두 증가하고 있었다.

그리고 '결혼·출산 등에 대한 변화된 가치관 또는 부정적 가치관'에 대한 정책과제의 경우, 제1차 기본계획부터 제3차 기본계획 수정계획에 이르기까지 과제 수의 비중은 증가하는 추세(9.3% → 2.4% → 11.9% → 23.3%)에 있으나, 예산 규모의 비중은 감소하는 추세[0.8%(1,880억 원) → 0.2%(1,156억 원) → 0.1%(871억 원) → 0.2%(739억 원)]에 있었다.

한편, 유형화한 고령사회 문제점에 대응하는 정책과제의 규모(과제 개수, 예산 규모)를 분석한 결과, [표 51]과 같이 제1차 기본계획부터 제3차 기본계획 수정계획에 이르기까지 과제 수의 측면에서는 주로 '생산연령인구 감소'에 대한 과제 수의 비중(제1차 29.4%, 제2차 29.2%, 제3차 20.3%)이 가장 높은 것으로 나타났고, 예산 규모의 측면에서는 '노인빈곤'에 대한 예산 규모의 비중(제1차 70.6%, 제2차 78.4%, 제3차 81.6%, 제3차 수정 94.7%)이 가장 높은 것[54]으로 나타났다.

[표 51] 고령사회 문제점에 대응하는 정책과제의 규모

(단위: 개, 억 원, %)

고령사회 문제점	과제 수					예산 규모				
	제1차	제2차	제3차	제3차 수정	합계	제1차	제2차	제3차	제3차 수정	합계
합계	**531**	**524**	**237**	**53**	**1,345**	**158,049**	**437,929**	**449,755**	**200,400**	**1,246,132**
	100.0	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
노인건강·안전	135	81	40	12	268	33,604	65,891	36,468	4,140	140,103
	25.4	15.5	16.9	22.6	19.9	21.3	15.0	8.1	2.1	11.2
노인빈곤	81	87	44	15	227	111,651	343,182	367,148	189,857	1,011,838
	15.3	16.6	18.6	28.3	16.9	70.6	78.4	81.6	94.7	81.2
노인소외	46	80	35	6	167	4,902	3,348	28,192	1,523	37,965
	8.7	15.3	14.8	11.3	12.4	3.1	0.8	6.3	0.8	3.0
미래대응	47	66	43	7	163	98	12,781	8,205	0	21,084
	8.9	12.6	18.1	13.2	12.1	0.1	2.9	1.8	0.0	1.7

54) '노인빈곤'에 대한 정책과제 예산 규모 중 2008년부터 2019년까지 기초연금(기초노령연금 포함)의 예산 규모가 85.8조 원으로 대부분(84.7%)을 차지

고령사회 문제점	과제 개수					예산 규모				
	제1차	제2차	제3차	제3차 수정	합계	제1차	제2차	제3차	제3차 수정	합계
산업쇠퇴	66	57	27	-	150	1,536	753	1,614	-	3,903
	12.4	10.9	11.4	-	11.2	1.0	0.2	0.4	-	0.3
생산연령인구 감소	156	153	48	13	370	6,258	11,974	8,127	4,880	31,239
	29.4	29.2	20.3	24.5	27.5	4.0	2.7	1.8	2.4	2.5

자료: 감사원 자체 분석결과 정리

또한, 앞서 유형화한 정책과제 외에 저출산 요인과 고령사회 문제점에 대하여 상대적으로 간접적으로 대응하는 것으로 볼 수 있는 정책과제를 [표 52] 및 [표 53]과 같이 '건강관리일반' 등 8개 유형으로 분류하였는데, 정책대상집단이 고령층 등으로 특정되지 않고 일반국민 전체를 대상으로 하는 '사회복지일반'에 대한 정책과제의 과제 수가 37개, 예산 규모가 2.5조 원으로 나타나는 등 제1차 기본계획부터 제3차 기본계획 수정계획까지 기본계획의 정책과제 중 590개 과제(전체 정책과제 대비 19.4%), 14.1조 원(전체 정책과제 대비 4.2%)은 저출산 요인과 고령사회 문제점에 앞서 유형화된 정책과제보다는 상대적으로 간접적으로 대응하는 것으로 분석[55]되었다.

[표 52] 저출산 요인·고령사회 문제점에 간접적으로 대응하는 정책과제

(단위: 개, 억 원, %)

정책과제 유형	과제 수					예산 규모				
	제1차	제2차	제3차	제3차 수정	합계	제1차	제2차	제3차	제3차 수정	합계
합계 (전체 대비 비중)	196 (17.9)	264 (21.9)	110 (19.2)	20 (12.3)	590 (19.4)	25,793 (6.1)	62,703 (5.5)	34,031 (3.0)	18,726 (3.0)	141,253 (4.2)
건강관리일반	30	45	17	5	97	13,879	7,598	555	813	22,836
금융보험제도	16	3	3	-	22	0	0	0	-	0
다문화	22	21	29	1	73	1,040	4,325	2,984	6	8,355

55) 이에 대해 복지부는 저출산 고령사회 해결을 위해서는 사회구조 개혁 및 전반적인 삶의 질 제고가 필요하다고 보는데, 기본계획 정책과제에는 저출산 요인 및 고령사회 문제점과 간접적으로 영향을 주고받는 과제들도 포함되므로 반드시 임신·출산·보육·양육 및 노인복지와 직결되지 않더라도 사회복지일반, 사회안전일반, 건강관리 일반 등이 개선되면 사회 전반적인 삶의 질이 증진될 수 있고, 이는 저출산 등의 문제 해결로 이어질 수 있으므로 이와 관련된 사항들이 기본계획 정책과제에 포함되었다는 의견을 제시

정책과제 유형[주]	과제 개수					예산 규모				
	제1차	제2차	제3차	제3차 수정	합계	제1차	제2차	제3차	제3차 수정	합계
사회복지일반	-	15	12	10	37	-	7,923	549	16,616	25,088
사회안전일반	-	4	-	-	4	-	1,304	-	-	1,304
산업안전	40	27	-	-	67	6,766	5,366	-	-	12,131
아동청소년	88	124	38	4	254	4,108	23,105	27,924	1,291	56,430
중소기업지원	-	25	11	-	36	-	13,090	2,019	-	15,110

자료: 감사원 자체 분석결과 정리

[표 53] 저출산 요인·고령사회 문제점에 간접적으로 대응하는 정책과제

정책과제 유형	내용 설명
건강관리일반	일반국민을 대상으로 한 건강유지 및 건강개선과 관련한 각종 정책과제로 정책대상집단이 고령층 등으로 특정되어있지 않으므로 간접적으로 분류
금융보험제도	은행, 보험, 주식, 채권 등 각종 금융보험제도와 관련한 정책과제로 저출산·고령사회와 직접 연관성이 떨어지는 규제개혁 정책과제로 간접적으로 분류
다문화	다문화 가정의 지원 및 보호, 다문화 교육 활동 등과 관련한 정책과제로 다문화 가정은 저출산·고령사회와 별개로 발생할 수 있고, '다문화가족정책 기본계획' 등에서 주로 다루어지는 정책과제라 간접적으로 분류
사회복지일반	일반국민 전체를 대상으로 하는 각종 사회복지 정책과제로 정책대상집단이 고령층 등으로 특정되어 있지 않으므로 간접적으로 분류
사회안전일반	일반국민 전체를 대상으로 하는 교통안전, 재난안전, 범죄예방 등 각종 안전정책과제로 정책대상집단이 고령층 등으로 특정되어 있지 않으므로 간접적으로 분류
산업안전	일반국민을 대상으로 하는 공장 및 작업장 내 산업안전 개선과 관련한 정책과제로 정책대상집단이 고령층 등으로 특정되어 있지 않으므로 간접적으로 분류
아동청소년	아동청소년층에 대한 일반적인 건강유지 및 건강개선과 관련한 각종 정책과제, 신체적 안전 및 사회적 위해요소로부터의 보호 등을 내용으로 하는 각종 정책과제, 일반적인 복지서비스 지원과 관련한 각종 정책과제, 인지발달 및 신체활동, 직업체험활동 등을 통해 성장발달을 지원하기 위한 각종 정책과제로 분류
중소기업지원	저출산·고령화 문제 해소보다 중소기업 육성을 주된 목적으로 하므로 간접적으로 분류

자료: 감사원 자체 분석결과 정리

참고로 이번 감사 기간 동안 시행계획의 정책과제를 대상으로 한국행정연구원에 연구용역을 의뢰하여 정책과제 목표에 저출산·고령사회 관련 내용이 명시되어 있는지(목표 연계성)와 과제 내용이 저출산·고령사회 문제 해결에 성과를 발생시킬 수 있는지(성과 연계성)를 기준으로 분류하도록 하였다. 한국행정연구원의

연구용역 결과, [표 54] 및 [사례 4]처럼 시행계획의 3,038개 정책과제 가운데 저출산·고령사회와 목표연계성과 성과연계성이 모두 낮은 것으로 나타난 과제가 57개(1.9%), 5.7조 원(1.7%)으로 분석[56]되었는데 제1차 계획에서 제3차 계획으로 갈수록 연관성이 떨어지는 정책과제의 비중은 낮아지고 있는 것으로 분석되었다.

[표 54] 시행계획 정책과제의 목표연계성·성과연계성 분석 결과[주]

(단위: 개, 조 원)

구분		목표연계성											
		직접적 명시			간접적 명시			명시 없음			무관		
		1차	2차	3차	1차	2차	3차	1차	2차	3차	1차	2차	3차
성과연계성	단기/직접	201	217	165	143	30	79	24	4	3	0	4	0
		18.9	40.2	61.7	3.2	0.4	30.0	0.5	0.0	0.6	0.0	0.2	0.0
	중간	137	181	130	148	158	98	106	20	80	14	0	0
		7.0	3.0	8.8	4.3	55.5	45.0	0.8	0.2	24.9	0.0	0.0	0.0
	중장기/간접	48	48	17	39	63	37	115	440	127	66	0	0
		0.4	2.1	0.2	0.1	0.4	0.4	0.3	12.2	5.6	1.0	0.0	0.0
	무관	9	0	0	9	0	0	11	12	0	24	30	3
		0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.6	0.1	0.0

주: 음영처리한 부분이 목표연계성과 성과연계성이 낮은 과제임
자료: 한국행정연구원, '저출산·고령화 현상과 정부대책 간 연계성 분석연구'(2020년 6월)

[사례 4] 기본계획 중 연계성이 떨어지는 것으로 분석된 정책과제

- 제2차 기본계획의 '성범죄자 재범방지 조치 강화'는 사업목적이 '성도착증을 가진 성폭력범의 효과적인 재범 억제'로 해당 정책의 타당성과 상관없이 저출산 문제 해소와 연계성이 떨어진다고 추정

이는 시행계획에 정책목표인 저출산 해소 및 고령사회 대응과 연관성이 낮아보이거나 정책목표 달성에 직접적 영향을 갖지 않는 정책과제가 포함되었을 수 있으므로 제1차부터 제3차 수정계획에 이르기까지 시행계획의 예산 규모 총 334조 원 중 실질적인 저출산·고령사회 대응 예산규모가 적어질 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

56) 저출산 요인과 고령사회 문제점이 매우 다양하므로 연계성이 낮은 것으로 분석되었다 하더라도 과제의 간접적 효과 등을 감안하면 저출산 등의 해소를 위해 전혀 불필요한 과제라고 단정하기는 어려우며, 목표 및 성과 연계성에 대하여 일반적으로 받아들여지는 명확한 정의가 없는 상황이므로 연구자들에 따라 분류 결과가 달라질 수 있다는 점을 유의할 필요가 있음

나 성과지표와 목표 설정의 적정성 분석결과

기본계획과 시행계획의 성공적인 수행을 위해서는 정책과제 성과에 대한 효율적 관리가 필요한데, 이를 위해 기본계획과 시행계획에서는 정책과제의 목표를 성과지표로 설정하고 있다.

[사례 5] 기본계획 핵심 성과지표의 역할

▪ 2011년 10월 보사연에서 발간한 "제2차 저출산·고령사회 기본계획 성과지표 개발 연구"에서 기본계획의 성공적인 수행을 위해서는 대표적인 핵심과제를 선정하여 관리하는 것이 효율적이며 각 성과지표는 핵심과제의 성과를 측정·관리하기 위한 효과적인 수단이 되어야 한다고 제시

1) 핵심 성과지표 및 목표 설정의 적정성 측면

제3차 기본계획에서는 [표 55]와 같이 13개 핵심 성과지표와 그 목표를 설정하였는데 핵심 성과지표 및 목표가 저출산 등 문제를 해소하는 방향으로 설정되었는지, 대책 추진으로 이루고자 하는 목표달성 여부를 판단할 수 있게 되어 있는지 등을 분석[57]하였다.

[표 55] 제3차 기본계획의 핵심 성과지표

핵심 성과지표	현재 (2014년)	목표 (2020년)	핵심 성과지표	현재 (2014년)	목표 (2020년)
신혼부부 임대주택 수혜율	4.8%	10%	노인빈곤율	49.6%	39%
임신유지율	77.6%	82%	기대수명과 건강수명 격차	8.4년(2012년)	7.5년
청년 고용률	40.7%	48%	노인교통사망률	28.4명	20명
전체 육아휴직자 중 남성비율	5%(2015년)	15%	여성 고용률	55.4%	62%
국공립 등 믿고 맡길 수 있는 어린이집 이용 아동 비율	26%	37%	고령자 고용률	65.6%	70%
근로자 1인당 연간 근로시간	2,057시간	1,800시간대	고령친화산업 비중	5.4%(2013년)	10%
사교육비 부담	18.2조 원	17조 원	-	-	-

자료: 제3차 기본계획 재구성

57) 저출산위는 2019년 2월 제3차 기본계획을 수정하였으나, 2020년 8월 감사일 현재 성과평가가 종료된 제3차 기본계획의 핵심 성과지표를 분석대상으로 선정

가) 저출산 문제 해결과 반대 방향의 성과지표

제3차 기본계획에서는 초·중·고 학생 수 감소를 고려하지 않은 채 총사교육비를 2014년 18.2조 원에서 2020년 17조 원으로 경감하는 것으로 목표를 설정하였다.

그러나 목표 연도의 학생 수 감소에 따른 사교육비 부담 금액을 산출해 보면 [표 56]과 같이 1인당 사교육비 부담액은 오히려 2014년에 비해 2020년에 9.8% 증가하는 내용의 성과지표가 되게 된다.

[표 56] 학생 수 감소에 따른 사교육비 부담 금액 현황

구분	2014년(A)	2020년(B)	차이(A-B)	증감률
사교육비 부담(a)	18.2조 원	17조 원	△1.2조 원	△7%
초·중·고 학생 수(b)	6,285,792명	5,346,882명	△938,910명	△15%
1인당 사교육비 부담(a/b)	2,895,419원/명	3,179,423원/명	284,004원	9.8%

자료: 제3차 기본계획 및 교육통계서비스(KESS) 연도별 학생 수 자료 재구성

나) 달성 여부를 측정할 수 없는 성과지표

고령친화산업 비중은 제3차 기본계획 수립 당시 국내총생산(GDP) 대비 실버산업 관련 총생산 비율 5.4%를 2020년에 10%까지 늘리는 것을 목표로 설정하였다.

그러나 고령친화산업(실버산업)은 고령자를 대상으로 한 산업으로 범위가 불명확하고, 한국산업표준으로 구분되지 않아 2016년부터 2018년까지 3년 동안 1차례도 성과평가를 하지 못했다.

다) 정책과제 추진결과나 현 실태를 보여주는 데 한계가 있는 성과지표

신혼부부 임대주택 수혜율 목표(2014년 4.8% → 2020년 10%)는 연간 초혼부부 수 대비 국민임대 등 공공임대 신혼부부 공급물량으로 달성 여부를 측정(2018년 15.02%로 10% 초과)하는데 2014년부터 2019년까지 실제 신혼부부가 계약

한 평균 실적은 공급량 대비 50.6%로 정책과제의 효과를 보여주는 데 한계가 있었다(이와 관련된 분석결과는 후술하는 “제2장 제2절 신혼부부 임대주택 공급사업 분석” 참고).

남성의 육아휴직 활성화를 위해 육아휴직자 중 남성 비율의 목표(2014년 5% → 2020년 15%)를 설정하고 2018년에 17.8%로 15%를 이미 넘긴 것으로 관리하고 있으나, 2019년 출생아 100명당 당해연도에 육아휴직을 한 부(父)는 1.3명, 2010년 출생아가 만 8세가 될 때까지 육아휴직을 한 번이라도 사용한 부(父)는 1.8명으로 여전히 많은 수가 육아휴직을 사용하지 못하는 상황을 보여주는 데 한계가 있었다(관련된 분석결과는 후술하는 “제2장 제5절 육아휴직, 출산 전후휴가 제도 분석” 참고).

2) 시행계획 과제 성과지표 설정의 적정성 측면

2018년도 시행계획에 포함된 189개 과제의 284개 성과지표를 대상으로 성과지표가 적정하게 설정되었는지, 기존 지표를 대체·보완할 필요는 없는지와 필요하다면 어떻게 대체·보완해야 하는지를 연구기관 전문가 등과 협업[58]하여 살펴보았다.

분석결과, [사례 6], [별표 1] “대체·보완이 필요한 성과지표 설정 과제 현황”과 같이 31개[59] 과제의 지표가 정량 평가가 가능한데도 정성 지표 설정(9개), 결과 측정이 가능한데도 투입 위주의 지표 설정(16개), 핵심이 아닌 지엽적인 사업을 성과지표로 설정(8개)하여 보완이 필요한 것으로 확인되었다.

---

58) 성과평가 관련 국책연구기관 전문가와 협업하여 보완이 필요하다고 분석된 성과지표 설정 과제를 추출하고 대체·보완 지표에 대하여 11명의 전문가 자문 및 감사원 자체 검토 등을 거쳐 최종 31개 과제로 선정

59) 불합리한 유형이 중복으로 설정되어 있는 과제의 경우 중복을 제거한 후의 과제 수

[사례 6] 당초 성과지표가 부적정하게 설정된 사례 예시

▪ ‘고령친화 식품산업 육성 과제’는 고령 맞춤형 식품을 개발할 목적으로 식품기업, 영농조합법인, 대학, 연구소를 대상으로 기술개발 협약을 체결하여 예산을 지원하는 사업인데

- 과제의 궁극적인 효과를 측정할 수 있는 결과지표인 기술개발 실적 측정이 가능한데도 성과지표는 과제에 대한 예산 지원금액을 설정[60]하고 있었는데 이에 대해 전문가 11명 모두가 당초 성과지표의 개선이 필요하다고 답변

그리고 [사례 7] 및 [별표 1] “대체·보완이 필요한 성과지표 설정 과제 현황”과 같이 31개 지표 모두 대표성이 있거나 측정 가능한 결과 위주의 지표로 대체·보완이 가능한 것으로 분석되었다.

[사례 7] 보완이 필요한 성과지표 및 대체·보완 지표 예시

▪ 주택 개량 시 고령자 편의시설을 설치해주는 ‘고령자 주거여건 마련’ 과제는 구체적으로 편의시설 설치 건수를 중심으로 측정하는 등으로 개선이 가능한데도 성과지표가 ‘설치 여부’로만 되어 있어, 설치 건수와 상관없이 1건만 설치해도 100% 목표 달성이 되도록 성과지표가 설정되어 있음

▪ ‘고령친화 관광산업 육성 과제’는 세부사업은 저소득 고령자의 관광 분야 문화누리카드 사용 확대 사업과 고령친화 관광 환경 조성(접근 편의성 개선 등)을 위한 열린관광지 사업으로 구성

- 전체 사업비의 98%(1,166억 원)를 차지하는 문화누리카드 사업에 대한 지표를 누락하고, ‘열린관광지 이용자 만족도’만을 지표로 설정하고 있는 등 대표성이 부족하여 ‘문화누리카드 고령자 수혜자 수’와 같은 보완지표를 마련할 필요[61]

3) 시행계획 수립 시 설정된 성과지표를 바탕으로 한 평가의 적정성 측면

마지막으로 시행계획을 수립하면서 성과지표와 목표치를 설정하지 않은 사례는 없는지, 당초 설정한 성과지표와 목표치에 따라 적정하게 평가했는지 등을 2016년부터 2018년까지 중앙행정기관 시행계획을 대상으로 분석하였다.

---

60) 기획재정부 성과계획서 작성지침에서는 예산 투입에만 초점이 맞춰진 성과지표는 사업의 최종적인 목적달성 여부를 확인하기 곤란하므로 결과지표 혹은 의미 있는 산출지표(개선 실적)로 대체할 필요가 있다고 명시

61) 기획재정부 성과계획서 작성지침에서는 성과지표가 사업내용을 포괄하지 못하여 성과지표의 설정이 부적절한 예로서 예산 비중이 가장 큰 세부사업의 성과지표가 누락되어 현재 지표가 단위사업의 내용을 포괄하지 못하고 대표성이 부족한 경우를 명시

분석결과, 시행계획에는 성과지표나 목표치를 명시하지 않고 있다가 성과평가 시 성과지표 또는 목표치를 제출하여 성과평가를 실시한 과제는 [사례 8] 및 [표 57]과 같이 16개로 나타났으며, 해당 과제의 평균 목표달성률은 101.6%이며 세부 과제 현황은 [표 58]과 같다.

[표 57] 과제를 집행한 이후 성과지표 또는 목표치를 제출하여 성과평가한 과제 현황

(단위: 개, %)

구분	2016년	2017년	2018년	계
성과지표(목표치 포함)	2	7	4	13
목표치	2	0	1	3
계	4	7	5	16
목표달성률 평균	91.7	109.7	103.5	101.6

자료: 제3차 중앙부처 시행계획(2016~2018년) 및 성과평가 보고서 재구성

[사례 8] 성과지표 및 목표치 사후 제출 후 성과평가 실시 사례

▪ '효행장려 풍토 조성 및 확산' 과제는 인성회복을 통한 효행·예절교육을 위해 학부모교육 및 학부모·자녀 체험형 프로그램을 운영하는 사업으로 2017년, 2018년 시행계획 제출 시 성과지표 및 목표치를 제출하지 않고 있다가 해당 연도 성과평가 시에만 성과지표 및 목표치를 제출하여 성과평가를 완료

[표 58] 과제를 집행한 이후 성과지표 또는 목표치를 제출하여 성과평가한 세부 과제 현황

연도	과제명	시행계획		성과평가		
		성과지표명	목표치	성과지표명	목표치	목표달성률
2016년	신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 대폭 확대	-	-	어린 신혼부부 가점	제도 시행	100%
	임신, 출산 의료비 대폭 경감	임신, 출산 의료비 부담 완화 추진율	-	임신, 출산 의료비 부담 완화 추진율(%)	100	67%
	일·가정 양립 제도 이용권 보장(육아휴직 제도 내실화)	-	-	통합서식 개발·보급	서식 개발·보급	100%
	중장기 재정위험 관리	재정규율 강화 노력여부	-	재정규율 강화 노력여부	국가재정운용계획을 통해 마련 예정	100%
2017년	아동이 안전한 사회(안전한 어린이 교통환경 조성)	-	-	어린이보호구역 개선사업의 국비집행률	95	105.3%
	일·가정 양립이 가능한 근무환경 조성(스마트워크 인프라 구축 및 운영활성화)	-	-	임금직무체계 개선율(%)	40.8	117.9%
	노인 의료비 부담 경감(노인의료, 돌봄체계 내실화)	-	-	시범사업 참여기관 수	200	97%
	효행장려 풍토 조성 및 확산(밥상머리 교육)	-	-	체험형 밥상머리교육 프로그램 운영(학교 수)	150	100%

연도	과제명	시행계획		성과평가		
		성과지표명	목표치	성과지표명	목표치	목표달성률
2017년	IT연계 스마트케어 활성화 (헬스케어산업육성)	-	-	산업재산권 유발 건수	80	101.3%
				중소기업 기술역량 확충 건수	8	100%
	인식 가치관 형성 교육 강화	-	-	저출산 고령사회에 대한 학생인식 개선도	3	140%
	고비용 혼례문화 개선(작은 결혼식 확산)	-	-	공공시설 예식장 수(개소)	235	107.2%
2018년	사교육 부담 경감	-	-	논술·특기자전형 모집 비율	5.2	108%
	효행장려 풍토 조성 및 확산 (밥상머리 교육)	-	-	밥상머리교육 참여학교 수	150	99.3%
	은퇴자 직무경험 활용제도 활성화(과학기술분야 퇴직인력 활용도 제고)	-	-	봉사참가자	7,660	82.5%
	국민 다문화 수용성 제고 (일반국민 다문화 이해교육 확대)	찾아가는 다문화 이해교육 이수자	-	다문화 이해교육 수강자 수	110	111.8%
	대학 구조개혁 추진(대학 기본역량 진단)	-	-	기본 역량진단 결과 (장학금·학자금 제한 대학) 조회 건수(건)	48,000	115.7%

자료: 2016~2018년도 중앙부처 시행계획 및 성과평가 재구성

이와는 별도로 [사례 9]와 같이 2016년도 시행계획에 대한 성과평가를 하면서 2016년도에 설정한 성과지표 및 목표치를 적용하지 않고 2017년도 성과지표 및 목표치를 적용하여 목표달성률을 상향하거나 성과평가 결과를 제출하면서 시행계획에 포함된 목표치를 축소하는 것으로 변경(대체)하여 목표달성률을 상향한 사례도 있었다.

[사례 9] 성과지표 변경으로 목표달성률을 상향한 사례

- '인식가치관 형성 교육 강화' 과제[62]는 2016년도 최초 성과지표는 학교 인구교육 인원수 증가율이었으나 2017년에 학교 인구교육 인원수로 변경하였고 목표를 초과달성(2016년 165%, 2017년 140%)한 것으로 평가하였으나
  - 2017년도 성과평가 시 시행계획상 성과지표인 '학교 인구교육 인원수'를 적용하지 않고 '학생인식 개선도'를 잘못 적용하여 성과목표를 140% 달성한 것으로 하였음(학교 인구교육 인원수 적용 시 목표달성률 78%)
- '시간선택제 일자리 활성화' 과제[63]는 2016년도 시행계획상 성과지표가 승인 인원수이고, 목표치는 2만 명이었으나 성과평가를 위한 실적 제출 시에는 성과지표를 지원자 수로 변경 제출하면서 목표치도 1.6만 명으로 축소하여 목표달성률 77.6%로 성과평가 완료

이와 같이 성과지표 및 목표치가 제대로 설정·관리되지 않고 있는 원인을 보면 저출산위는 부처에서 부처별 시행계획을 저출산위에 제출할 때 성과지표와 목표치를 설정하도록 하고 있으나 부처에서 성과지표 등이 포함되지 않은 시행계획을 제출하더라도 부처 제출 내용 그대로 시행계획에 반영하고 있었고, 성과지표의 변경 기준, 시기, 요건 등 성과지표 변경 절차도 불명확한데서 비롯한 측면이 있었다.

다 시행계획 수립의 적시성 확보 필요

제3차 기본계획에 따른 2018년부터 2020년도까지의 시행계획의 경우, 2018년 시행계획은 복지부가, 2019년과 2020년 시행계획은 저출산위가 시행계획 수립지침을 통보[64]하면 각 부처가 시행계획(안)을 제출하여 이에 대한 검토와 심의를 거쳐 확정되는 방식으로 수립되었다.

시행계획은 한 해 동안 정부가 추진할 과제를 제시하는 역할을 하는데 적시성 있는 대책 추진을 위해서 시행계획은 전년도 말까지 수립하여야 하며 저출산기본법 시행령 제3조에서도 중앙행정기관과 지자체의 장[65]은 시행계획을 수립하여 전년도 12. 31.까지 제출하도록 되어 있다.

그런데 저출산위가 시행계획 수립지침을 통보한 2019년도의 경우, [표 59]와

62) 학교 인구교육과 사회 인구교육 활성화 추진으로 결혼·출산 및 가족생활에 대한 합리적인 가치관 형성함으로 저출산 추세를 반전하기 위한 과제

63) 국민의 다양한 일자리 수요(일과 자녀보육, 퇴직준비, 학업 등 병행)를 충족시킬 수 있는 새로운 고용문화로서 시간선택제 일자리를 확산함으로써 여성 등의 경제활동 촉진 및 경력단절 예방 등 일·가정 양립 문화를 확산하기 위한 과제

64) 저출산기본법 시행령 제3조에는 복지부장관이 시행계획 수립지침을 통보하도록 되어 있으나 2017년 시행령 개정으로 저출산위 사무기구가 신설되면서 2019년과 2020년 수립지침은 저출산위 사무처가 통보

65) 지자체의 장은 시행계획 내용에 관하여 복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 함

같이 2019. 2. 26. 시행계획 수립지침을 통보하고 2019. 7. 9. 시행계획을 확정하여 2019. 7. 30. 이를 복지부에 통보하는 등 2018년부터 2020년까지 매년 연도별 시행계획의 수립이 지체되고 있었다.

[표 59] 2018~2020년 시행계획 수립 과정

구분	시행계획 수립지침 통보	각 부처 시행계획(안) 작성·제출	2020년도 시행계획(안)내용 검토, 협의·조정 및 수정·보완	저출산위 심의 및 확정	복지부 등 통보
2018년 시행계획	2018. 1. 5.	2018년 1월	2018년 2~3월	2018. 4. 23.	2018. 4. 30.
2019년 시행계획	2019. 2. 26.	2019년 3~4월	2019년 5~6월	2019. 7. 9.	2019. 7. 30.
2020년 시행계획	2020. 1. 2.	2020년 1~2월	2020년 3월	2020. 4. 22.	2020. 4. 24.

자료: 저출산위 제출 자료 등 재구성

관계기관 의견 및 권고

관계기관 의견 저출산위는 “가항” 저출산 요인·고령사회 문제점과 정책과제 간의 대응 분석결과와 관련하여 모든 문제를 한꺼번에 해결하기 어려운 점을 감안하여 취업, 공교육 강화는 일자리위원회, 국가교육회의 등 유관기관과 협업하여 추진 과제를 지속 검토하기로 하였고, 이에 따라 취업의 어려움, 사교육 부담 관련 정책과제가 줄어든 것처럼 보이는데 저출산 요인 가운데 구조적 대응의 필요성 및 중요성에 대해 인식하고, 정책목표를 실제로 달성할 수 있는 정책과제 위주로 집중·강화하며, 구조적 대응에 있어 일자리위원회, 국가교육회의 등과 협업하는 방안을 고려할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

복지부는 저출산의 요인은 다양하므로 이를 고려한 사회 전체적·구조적인 접근이 필요하며 이를 반영하여 개선하도록 할 것인데, 정책 우선순위를 정하고 어떤 사항을 집중·강화할지는 다방면의 의사 결정과정을 거쳐야 할 사항으로서 우선 순위 및 중요성에 대해 전문가 간 의견이 다양하고, 기본계획은 이를 통합

·조정한 결과로 특정 과제의 유무로 적절성을 판단하기에는 어려움이 있다는 의견을 제시하면서 삶의 질을 높이고 변화하는 인구구조에 적응하는 사회시스템을 마련하는 방향으로 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

그리고 “나항” 성과지표와 목표 설정의 적정성 분석결과와 관련하여 저출산위는 감사결과를 받아들이면서 성과지표를 설정할 때 합리성, 대표성 및 포괄성을 지닐 수 있도록 하겠고, 불가피한 경우를 제외하고는 가급적 정량지표, 결과지표 위주로 성과지표를 설정할 수 있도록 관계부처와 협의하겠으며 성과지표 변경 기준, 시기 및 요건을 명시하는 등 성과지표의 합리적 변경 절차를 마련하겠다는 의견을 제시하였으며, 복지부도 성과지표와 관련해서 저출산위와 같은 의견을 제시하였다.

또한, “다항” 시행계획 수립의 적시성 확보 필요와 관련하여 저출산위는 수립지침 통보 시기의 적정성 등을 검토하여 개선될 수 있도록 하겠다는 의견을 제시하였고, 복지부도 저출산위와 같은 의견을 제시하였다.

감사원의 권고 **저출산·고령사회위원회 사무처장**과 **보건복지부장관**은 저출산 대책 추진 시 취업, 사교육 관련 고용노동부, 일자리위원회, 교육부 등과 연계·협력을 강화하고, 정책목표와 수단 간 연계를 강화하며, 저출산·고령사회 계획의 성과지표는 정책과제 성과를 효율적으로 관리할 수 있게 설정하는 한편, 저출산·고령사회 시행계획을 적시에 수립할 필요가 있다고 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용[66]하시기 바랍니다.**(권고)**

66) 2020. 12. 15. 확정된 제4차 기본계획에 청년의 일자리·주거 등 개선과제는 청년기본계획과 연계하여 추진하겠다는 내용과 청년 일자리 지원 정책과제 등이 포함됨. 또한, 제4차 기본계획의 정책과제로 제시되지 않는 일부 영역도 타 계획과 연동하여 진행할 예정이라는 내용이 포함됨

제2장 정책과제 추진 및 집행 분야

제1절 저출산·고령화 대책의 주요 영역과 추진과제

“제2부 제2장”에서 살펴본 것과 같이 정부는 2006년 제1차 기본계획(2006~2010년)을 시작으로 2020년 8월 감사일 현재 제3차 기본계획(2016~2020년)을 수립·시행하고 있다.

제3차 기본계획을 보면 [표 60]과 같이 저출산 대책은 크게 청년 일자리·주거대책 강화, 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁, 출생에 대한 사회적 책임 실현, 일·가정 양립 사각지대 해소 등 4개 영역으로 이루어져 있고, 고령화 대책은 노후소득보장, 활기차고 안전한 노후 실현, 여성·중고령자·외국인 인력 활용 확대, 고령친화경제로의 도약 등 4개 영역으로 나누어져 있다.

[표 60] 저출산·고령화 대책의 추진 영역별 주요 추진 과제

분야	추진 영역	주요 과제
저출산 대책	청년 일자리·주거대책 강화	▪ 노동 개혁을 통한 고용 창출과 일자리의 질 제고 ▪ 청년·예비부부 주거 지원 강화, 신혼부부의 임대주택 공급 확대
	맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁	▪ 보육·돌봄 사각지대 해소, 지역사회 내 돌봄 여건 확충 ▪ 공교육의 역량 강화 및 사교육 부담경감
	난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화	▪ 임신·출산 의료비 대폭 경감, 난임부부 종합지원체계 구축 ▪ 다문화 가정 맞춤형 서비스 확대
	일·가정 양립 사각지대 해소	▪ 일·가정 양립을 위한 기업 문화 확산 ▪ 육아기 근로시간 단축 활성화
고령화 대책	노후 소득보장 강화	▪ 공적연금 강화, 주택·농지연금 대폭 확산 ▪ 퇴직·개인연금 활성화, 노후 준비 여건 확충
	활기차고 안전한 노후 실현	▪ 노인 의료비 부담 경감, 고령자 문화·여가 인프라 개선 ▪ 고령자를 위한 임대주택 공급 확대
	여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대	▪ 경력단절여성 재취업 지원체계 강화 ▪ 중·고령자 취업 지원 활성화, 해외우수인재 유치기반 강화
	고령친화경제로의 도약	▪ 고령친화 관광산업 및 식품산업 육성 ▪ 대학구조개혁 추진 등 인구다운사이징 대비 강화

자료: 제3차 기본계획 재구성

그리고 2016년부터 2018년[67]까지 추진 영역별 예산은 [표 61]과 같은데 고령

67) 2019년 2월에 수정된 제3차 기본계획을 발표하면서 2018년 시행계획을 기준으로 저출산·고령사회 분야 186개 과제 중 91개 과제를 부처자율과제로 분류하여 기본계획에서 제외하는 등으로 관련 대책의 과제 수와 예산이

화 대책 분야는 노후 소득보장 강화 영역[68]에 예산의 77.2%(35조 6,596억 원)를 편성하였으며, 노후 소득보장 강화 영역 중 공적연금 강화(35조 1,412억 원) 분야에 예산이 집중되고 있다.

[표 61] 최근 3년간(2016~2018년) 저출산고령화 대책의 추진 영역별 예산 현황

(단위: 억 원)

분야	추진 영역	2016년	2017년	2018년	합계
합계		326,549	366,007	450,549	1,143,105
저출산 대책	소계	187,397	216,234	277,346	680,977
	청년 일자리·주거대책 강화	26,590	27,385	80,592	134,567
	맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁	141,374	161,917	168,502	471,793
	난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현	12,137	14,083	24,233	50,453
	일·가정 양립 사각지대 해소	7,296	12,849	4,019	24,164
고령화 대책	소계	139,152	149,773	173,203	462,128
	노후 소득보장 강화	110,395	115,347	130,854	356,596
	활기차고 안전한 노후 실현	21,310	25,878	32,096	79,284
	여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대	4,920	5,338	5,510	15,768
	고령친화경제로의 도약	2,527	3,210	4,743	10,480

주: 연도별 최종예산 기준

자료: 2016~2018년 중앙부처 성과평가 재구성

한편, 저출산기본법 제4조에 따라 저출산·고령화 정책 대응의 한 축을 담당하고 있는 지자체는 [표 62]와 같이 2018년 17개 시·도, 226개 시·군·구를 기준으로 4,416개 과제를 추진했다.

[표 62] 최근 3년간(2016~2018년) 저출산·고령화 대책 중 중앙부처·지자체 자체사업의 비교

(단위: 억 원, 개)

구분		2016년	2017년	2018년	합계
중앙부처	예산	352,517	384,039	431,393	1,167,949
	과제 수	189	196	189	574
지자체	예산	46,587	53,258	39,160	139,005
	과제 수	3,724	3,601	4,416	11,741
합계	예산	399,104	437,297	470,553	1,306,954
	과제 수	3,913	3,797	4,605	12,315

주: 2018년 중앙부처는 본 예산 기준이며 나머지는 모두 최종 예산 기준(지방교육청 예산 포함)

자료: 2016~2018년 중앙부처, 지자체 시행계획 재구성

감소했으므로 이번 감사에서는 2016~2018년을 중심으로 정책과제 추진 및 집행 분야의 중점을 설정하였음

68) 공적연금 강화, 주택·농지연금 대폭 확산, 퇴직·개인연금 활성화, 노후준비 여건 확충 등 4개 세부 분야로 구분되어 있음

“제2장 정책과제 추진 및 집행 분야”에서는 저출산 대책 중 예산 투입 규모, 정책과제의 중요성에 대한 전문가 평가[69] 등을 고려하여 저출산 대책 중 ① 청년 일자리·주거대책 강화 영역의 ‘신혼부부 임대주택 공급사업’, ②맞춤형 돌봄 확대·교육개혁 영역의 ‘유아 학비 지원 사업’, ③일·가정 양립 사각지대 해소 영역의 ‘육아휴직, 출산전후휴가 제도’를 분석대상으로 선정하였다.

그리고 지자체 저출산 대책에 대한 분석도 필요하다고 판단되어 지자체 저출산 대책 중 ④중앙부처의 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현 영역 과제에 해당하는 ‘출산장려금 지원 사업’을 분석대상에 포함[70]하였다.

고령화 대책 중에서는 예산 비중이 가장 크고, 제3차 기본계획의 중요 목표 중 하나인 ‘노인빈곤율 완화’와 관련성이 높은 ⑤‘공적연금 강화 및 사적 소득보장제도 확충’ 과제를 분석대상으로 하였다.

69) 2018년 7월 저출산위와 보사연이 저출산 분야 전문가 25명을 대상으로 저출산 부분 정책과제에 대한 중요성 평가를 실시했는데, 사교육 부담 경감 정책, 청년·예비부부 주거 지원 강화, 고용창출력과 일자리의 질 제고, 중소기업 일·가정 양립 실천여건 확충, 남성 육아참여 활성화 순으로 나타났음

70) 2018년 기준으로 전국 지자체의 자체사업 예산 중 출산지원 정책 예산(3,788억 원)이 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 출산지원 정책 예산의 절반 이상(55.1%)이 출산장려금 지원 사업임

제2절 신혼부부 임대주택 공급사업 분석

1. 업무 개요

국토부는 저출산 문제 등을 해결하기 위해 구 「주택공급에 관한 규칙」[71] 제19조 제7항 및 제32조 제8항 등에 따라 저소득[72] 무주택 신혼부부에게 전체 공공임대주택[73](「공공주택 특별법」 제2조의 공공건설임대주택 및 공공매입임대주택)의 일정 비율을 우선 공급하고 있다.

국토부는 무주택 신혼부부의 주택마련을 지원하고 결혼·출산을 촉진하기 위해 2008. 4. 15. "신혼부부 주택공급 세부방안 마련"'을 수립하여 [표 63]과 같이 전용면적 85㎡ 이하(대부분의 물량은 60㎡ 이하) 공공임대주택 연간 3.5만 호(분양주택 1.5만 호를 포함하면 전체 물량은 연간 5만 호[74])를 2012년까지 신혼부부에게 공급하기로 하고 이를 기본계획에 반영하였다.

[표 63] 무주택 저소득 신혼부부 대상 연간 5만 호 주택 공급방안

구분	공공임대주택(3.5만 호)			분양주택(1.5만 호)
	전세임대	국민임대	10년 임대 등	소형분양 주택
물량	0.5만 호	2만 호	1만 호	1.5만 호
공급 면적	85㎡ 이하	60㎡ 이하	85㎡ 이하	60㎡ 이하
공급 비율	적용되지 않음	건설량의 30% 이내		

자료: 신혼부부 주택공급 세부방안 마련(2008. 4. 15.)

71) 「임대주택법」, 「주택공급에 관한 규칙」 등 임대주택 관련 법령이 2015년 12월 「공공주택 특별법」으로 개정·이관되면서, 신혼부부 공공임대주택의 우선 공급 비율 및 자격 기준 등은 「공공주택 특별법 시행규칙」에 첨부된 '영구임대주택의 입주자 자격' 및 '국민임대주택의 입주자 자격' 등에 규정되어 있음

72) 혼인기간이 5년 이내이고 자녀가 있는 무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70%(배우자가 소득이 있는 경우에는 100%) 이하인 경우 등

73) 유엔에서는 저소득층 등 가장 긴급한 사회·경제적 취약계층을 위해 공공부문이 영구적으로 임대할 목적으로 건설 및 공급하는 주택으로 정의하고 있음(공공주택 공급·관리계획 수립방향 연구, 2015년 12월, 국토부·LH공사 토지주택연구원)

74) 2005년 인구주택총조사 및 2006년 주거실태조사에 따라 연간 32만 건(2003년부터 2007년까지 5개년 평균)의 혼인 건수 중 저소득 신혼부부를 12만 가구로 추정하여 연간 5만 호 주택 공급 및 7만 가구 주택구입·전세자금 지원을 추진하였음

그리고 국토부는 2008년 7월 구 「주택공급에 관한 규칙」[75] 제19조 및 제32조를 개정하여 혼인 기간 5년(현재는 7년) 이내 신혼부부가 건설량의 30% 범위에서 국민임대주택 등 공공임대주택을 우선 공급받을 수 있도록 하였고, 이후 위 규칙(2015. 12. 29. 이후에는 「공공주택 특별법 시행규칙」)을 개정하여 신혼부부 우선 공급 비율 및 자격 기준 등을 변경해 왔는데, 그 내용은 [표 64]와 같다.

[표 64] 신혼부부 공공임대주택 우선 공급 대책의 연혁

구분	신혼부부 우선 공급 비율 등	신혼부부 자격 기준
2008. 7. 15.	▪ 60㎡ 이하 분양주택 또는 '85㎡ 이하 공공건설임대주택(10년 임대 등)'은 건설량의 30% 범위에서 특별공급 ▪ 국민임대주택 건설량 30% 범위에서 우선 공급	▪ 혼인 기간 5년 이내 및 출산(또는 입양)하여 자녀가 있는 무주택 세대주 ▪ 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 자
2009. 1. 1.	-	▪ 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 70% 이하에서 100% 이하로 완화 ▪ 자녀가 없는 신혼부부도 3순위로 청약할 수 있도록 함
2009. 9. 28.	▪ 청약실적이 저조한 신혼부부 특별공급 비율 축소 - 60㎡ 이하 분양주택 또는 '85㎡ 이하 공공건설임대주택(10년 임대 등)'은 국가·지자체·LH공사 등이 사업주체일 경우 15% 범위에서 특별공급	▪ 신혼부부 주택 특별공급 청약자격을 자녀가 있는 부부로 한정(자녀가 없는 신혼부부도 청약할 수 있는 3순위 삭제)
2010. 6. 30.	▪ 영구임대주택 공급량의 10%를 우선 공급	▪ 해당 주택건설지역에 거주하는 자 중 기초수급자 가구에 해당하는 신혼부부
2013. 11. 7.	-	▪ 영구임대주택, 국민임대주택의 요건을 해당 주택건설지역 거주자로 한정하였으나 거주지역 제한을 폐지
2014. 12. 31.	▪ 공공시설부지와 공공기관 보유 토지 등을 활용하여 대학생·신혼부부 등에게 공공임대주택을 건설·공급 - 공공부지 행복주택(일반형)의 경우 대학생·사회초년생·신혼부부에게 80% 공급(각각의 비율은 사업시행자가 지역 특성을 고려하여 시장 등의 의견을 들어 정함)	▪ 해당 주택건설지역 또는 연접지역에 소재하는 직장에 재직 중이고, 혼인 합산 기간 5년 이내 및 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 100% 이하(배우자가 소득이 있는 경우 120% 이하)
2018. 3. 14.	-	▪ 행복주택 입주자 자격기준 관련 신혼부부의 혼인 합산 기간을 5년 이내에서 7년 이내로 연장
2018. 4. 17.	-	▪ 영구임대주택 및 국민임대주택의 입주자 자격 기준 관련 혼인 기간을 5년 이내에서 7년 이내로 연장하고, 자녀의 유무를 입주자 자격 기준에서 삭제함
2018. 4. 23.	▪ 60㎡ 이하 분양주택 또는 '85㎡ 이하 공공건설임대주택(10년 임대 등)'은 국가·지자체·LH공사 등이 사업주체일 경우 15% 우선 공급에서 30%로 다시 확대	-
2020. 9. 3.	-	▪ 공공임대주택 및 신혼희망타운주택의 입주자 자격 기준에 대해 태아를 포함한 6세 이하의 자녀를 둔 사람도 신혼부부로 간주하여 그 범위를 확대함

자료: 국가법령정보센터 자료 등 재구성

75) 2020년 8월 감사일 현재 「공공주택 특별법 시행규칙」에 따른 입주자 모집공고 기준으로 국민임대 30% 범위내, 영구임대 10%, 행복주택(사회초년생, 대학생 포함) 80% 등으로 되어 있음

가. 전체 공공임대주택 공급계획과 공급량

신혼부부에 대한 공공임대주택의 우선 공급은 구 「주택공급에 관한 규칙」 등에 따라 전체 공공임대주택 공급계획상의 승인·준공물량 범위 내에서 이루어지는데, 먼저 전체 공공임대주택 공급계획과 실제 공급량을 살펴보면 [표 65]와 같이 2008년 9월 발표한 “국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리주택 건설방안”에서는 2009년부터 2018년까지 연간 공공임대주택 8만 호를 공급하기로 했고, 2013년 4월 “서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책” 및 제2차(2013~2022년) 장기주택종합계획 등에 따라 2013년부터 3만 호 늘어난 연간 11만 호[76]의 공공임대주택을 공급하는 것으로 변경하였다.

[표 65] 공공임대주택 공급계획 관련 주요 정책방안 내용

<table>
<tr><th>정책명(발표 시기)</th><th>공공임대주택 공급계획</th></tr>
<tr><td>국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리주택 건설 방안(2008년 9월)</td><td>▪ 공공부문을 활용한 서민 주거복지 강화를 위해 2009년부터 2018년까지 보금자리주택 관련 공공임대주택 80만 호(연간 8만 호) 및 공공분양주택 70만 호(연간 7만 호) 공급</td></tr>
<tr><td>서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책(2013년 4월)</td><td>▪ 직주근접이 가능한 지역에 시세보다 저렴한 공공임대주택인 행복주택 등 공공임대주택 연간 11만 호 공급(보금자리주택 건설방안에서 제시된 공공분양주택은 연간 7만 호에서 2만 호로 축소)</td></tr>
<tr><td>4·1 부동산 대책 등 후속조치 추진(2013년 12월)</td><td>▪ 2017년까지 공공임대주택 사업승인 물량 51만 호를 유지하면서 행복주택은 당초 20만 호에서 14만 호로 축소하고, 감소된 6만 호는 국민임대주택으로 대체 공급
▪ 신혼부부 및 대학생 등의 입주비율을 60%에서 80%로 상향 조정</td></tr>
<tr><td>제2차(2013~2022년) 장기주택종합계획(2013년 12월)</td><td>▪ 공공임대주택 공급계획 기준인 ‘사업승인’은 입주까지의 건설시차(3~5년)로 인해 정책효과를 체감하기까지는 시간적 괴리가 발생하므로, 주거서비스를 제공 받는 수혜가구 위주로 정책목표를 전환하고, 공공임대주택 준공계획 달성을 위해 인허가 계획도 별도 수립·관리
(단위: 만 호)
<table>
<tr><th>구분</th><th>2013년</th><th>2014년</th><th>2015년</th><th>2016년</th><th>2017년</th><th>2018년 이후</th></tr>
<tr><td>공공임대주택 준공계획</td><td>7.7</td><td>9.0</td><td>11.0</td><td>11.0</td><td>11.0</td><td>연 11.0</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

자료: 국토부 보도자료 등 재구성

76) 2013년 및 2014년의 경우 사업승인 기준으로 11만 호 공급계획을 수립하였으나, 건설 시까지의 시차 등을 고려해야 한다는 사유로 2015년부터 준공기준으로 연간 11만 호를 공급하는 것으로 계획함

그리고 2009년부터 2019년까지 공공임대주택의 계획물량에 따른 승인물량과 준공물량을 보면 [표 66]과 같이 공공임대주택의 공급계획에 따른 해당연도의 목표는 계획대로 대부분 달성된 것으로 나타났다.

[표 66] 공공임대주택[주1] 계획물량 및 승인·준공물량

(단위: 만 호)

구분		2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
계획물량	보금자리주택 건설방안[주2] (2008년 9월)	8.0	8.0	8.0	8.0	11.0	11.0	11.0	11.0	11.0	11.0	-
		승인기준 계획										
	제2차 장기 주택종합계획 (2013년 12월)	-	-	-	-	7.7	9.0	11.0	11.0	11.0	11.0	11.0
						준공기준 계획						
승인물량		10.4	10.7	9.7	9.9	10.2	10.8	13.0	11.9	13.8	18.0	14.0
준공물량		10.5	10.8	9.0	5.6	8.0	10.2	12.4	12.5	12.7	14.8	13.8

주: 1 공공임대(5년·10년 임대 등), 영구임대, 국민임대, 행복주택, 장기전세, 매입·전세임대 등을 포함

주: 2 승인기준 계획물량은 당초 2018년까지 연 8.0만 호를 공급하는 것으로 계획했으나, 2013년 4월 발표된 서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책에서 계획물량이 연 11.0만 호로 조정됨

자료: 보금자리주택 건설방안(2008. 9. 19.), 제2차 장기주택종합계획, 2020년 주택업무편람, 2015년 주택종합계획, 2017년·2019년·2020년 주거종합계획, 국토교통통계누리 등 재구성

나. 기본계획에 따른 신혼부부 우선 공급목표와 공급량

신혼부부에 대한 공공임대주택의 우선 공급과 관련하여 국토부는 [표 67]과 같이 2009년 8월 발표한 제1차 기본계획(보완판)에 2008. 4. 15. 발표한 "신혼부부 주택공급 세부방안" 내용을 반영하여 무주택 저소득 신혼부부에게 연간 3.5만 호[77](분양주택 1.5만 호를 포함하면 전체 물량은 연간 5만 호)의 공공임대주택을 우선 공급하기로 하였다.

77) "신혼부부 주택공급 세부방안"(2008. 4. 15.)에서는 2012년까지 3.5만 호를 공급하는 것으로 계획되어 있음

[표 67] 제1차 기본계획 보완판(2009~2010년) 및 국토부 시행계획의 달성 목표와 추진실적

과제명	기본계획상 목표	국토부에서 제출한 연도별 시행계획상 목표	시행계획 관련 신혼부부 우선 공급 추진실적
▪ 신혼부부 보금자리 마련 지원	▪ 공공임대 3.5만 호(국민임대 2만 호, 전세임대 0.5만 호, 10년 임대 등 분양전환임대 1만 호) ▪ 60㎡ 이하 소형분양주택 1.5 만 호(공공+민간)	▪ 2009년 시행계획 - 기본계획과 동일	▪ 2009년 추진실적 - 공공임대주택 및 소형분양주택 23,334호
		▪ 2010년 시행계획 - 분양전환가능 임대주택 및 분양주택, 국민임대주택 등 2.4만 호	▪ 2010년 추진실적 - 공공임대주택 및 소형분양주택 24,869호

주: 신혼부부에 대한 공공임대주택의 우선 공급은 2009. 8. 19. 발표된 제1차 기본계획 보완판에 처음 포함됨
자료: 제1차 기본계획, 2009년·2010년 시행계획 및 성과평가 자료 등 재구성

그리고 2009년 시행계획에서는 기본계획과 동일(공공임대주택 3.5만 호 등 5만 호 공급)한 내용으로 계획하였으나 2010년 시행계획에서는 제1차 기본계획과 다르게 공공임대주택과 소형분양주택을 포함하여 2.4만 호를 공급하는 것으로 계획하였고, 2009년과 2010년의 추진실적은 공공임대주택과 소형분양주택을 포함하여 입주자 모집공고 기준으로 각각 23,334호와 24,869호가 공급되었다.

제2차 기본계획(2011~2015년)에는 [표 68]과 같이 신혼부부에 대한 공공임대주택의 우선 공급과 관련된 내용이 포함되지 않아[78] 공공임대주택의 신혼부부 우선 공급과 관련된 구체적인 공급 수치 목표가 명시되지 않았으나[79], 2014년과 2015년 시행계획에는 사업승인 기준으로 각각 행복주택 2.6만 호, 3.8만 호를 공급하는 것으로 계획하였으며, 이와 관련된 행복주택(사업승인 호수) 추진실적은 2014년 2.6만 호, 2015년은 3.8만 호가 공급되었다.

[표 68] 제2차 기본계획(2011~2015년) 및 국토부 시행계획의 달성 목표와 추진실적

과제명	기본계획상 목표	국토부에서 제출한 연도별 시행계획상 목표	시행계획 관련 신혼부부 우선 공급 추진실적
-	-	▪ 2014년 시행계획 - 행복주택 2.6만 호 공급(사업승인 기준)	▪ 2014년 추진실적 - 행복주택 사업승인 호수 2.6만 호 등
		▪ 2015년 시행계획 - 행복주택 3.8만 호 공급(사업승인 기준)	▪ 2015년 추진실적 - 행복주택 사업승인 호수 3.8만 호 등

자료: 제2차 기본계획, 2011~2012년 및 2014~2016년 시행계획 자료 등 재구성

78) 국민임대주택 미임대 발생 시 신혼부부에게 입주 우선권을 부여하는 '미임대 국민임대주택 우선 지원' 사업이 포함됨

79) 신혼부부 우선 공급과 관련된 공급 수치 목표는 제2차 기본계획(2011~2015년)에 없으나, 핵심 성과지표로 '신혼부부 주택지원 비율'(특별공급+임대주택+전세임대/연간 초혼 건수×100)을 설정·관리함

제3차 기본계획(2016~2020년)에는 [표 69]과 같이 “신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 대폭 확대” 대책이 포함[80]되었는데 2016년부터 2020년까지 공공임대주택 13.5만 호(전세임대 2만 호+행복주택 5.3만 호+국민임대 등 6.2만 호)[81]를 공급하는 것으로 계획하였고, 이에 따라 연도별 시행계획을 수립하여 공공임대주택을 공급하고 있다.

신혼부부 전세임대 주택의 경우 2020년까지 2만 호(연간 0.4만 호) 공급이 목표인데 2016년 0.51만 호, 2017년 0.38만 호, 2018년 0.69만 호가 공급되었고, 행복주택의 경우 사업승인, 입주자 모집 및 입주 예정으로 나눠 공급할 계획인데 2016년 행복주택 투룸형 1.6만 호가 공급되었고(사업승인 기준), 2017년 행복주택 입주자 모집 1.5만 호 및 입주예정 1.25만 호 등이 공급되었으며, 2018년 현재 행복주택 사업승인 2.8만 호, 행복주택 입주자 모집 0.9만 호 및 입주예정 0.5만 호 등이 공급되었다.

[표 69] 제3차 기본계획(2016~2020년) 및 국토부 시행계획의 달성 목표와 추진실적

과제명	기본계획상 목표	국토부에서 제출한 연도별 시행계획상 목표	시행계획 관련 신혼부부 우선 공급 추진실적
▪ 신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 대폭 확대	▪ 공공임대 13.5만 호 (연간 2.7만 호) - 신혼부부 전세임대 5년간 2만 호(연간 0.4만 호) - 행복주택 투룸형 5년간 5.3만 호(연간 1.06만 호) - 국민임대 및 5년·10년 임대 6.2만 호 (연간 1.24만 호) * 국민임대 30%, 5년·10년 분양전환 임대 15% 비율 등으로 신혼부부에게 공급	▪ 2016년 시행계획 - 신혼부부 전세임대 5년간 2만 호 공급(연 0.4만 호) - 행복주택 사업승인 물량 3.8만 호 중 1.6만 호 투룸형 주택 확보	▪ 2016년 추진실적 - 신혼부부 전세임대 0.51만 호 공급 - 행복주택 투룸형 1.6만 호(누적 사업승인 3.6만 호)
		▪ 2017년 시행계획 - 신혼부부 전세임대 0.4만 호 공급 - 행복주택 5.6만 호 중 신혼부부용 투룸형 2만 호 사업 승인 및 입주자 모집 물량 0.4만 호 이상을 신혼부부에게 공급 - 행복주택 입주 예정 물량 0.2만 호 이상을 신혼부부에게 공급	▪ 2017년 추진실적 - 신혼부부 전세임대 0.38만 호 공급 - 행복주택 사업승인 2.8만 호 및 입주자 모집 1.5만 호 공급, 입주예정 1.25만 호 공급
		▪ 2018년 시행계획 - 신혼부부 매입·전세임대 주택 1만 호 공급 - 행복주택 2.5만 호 사업승인 및 입주자 모집 0.6만 호, 신혼부부 입주 예정 물량 0.3만 호	▪ 2018년 추진실적 - 신혼부부 매입·전세임대 10,935호 공급 (매입임대 4,032호 및 전세임대 6,903호) - 행복주택 사업승인 2.8만 호 및 입주자 모집 0.9만 호, 입주 예정 0.5만 호

자료: 제3차 기본계획, 2016~2018년 시행계획 및 2016~2018년 시행계획 추진실적 자료 등 재구성

80) 2019년 2월 제3차 기본계획이 수정되면서 신혼부부 주거 지원 공백을 해소하기 위한 “신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 대폭 확대” 및 “신혼부부 맞춤형 행복주택 공급 대폭 확대” 사업이 역량집중과제로 선정됨

81) 연간으로는 2.7만 호(전세임대 0.4만 호+행복주택 1.06만 호+국민임대 및 5년·10년 임대 등 1.24만 호)

2. 실태분석 중점 및 방법

결혼·출산 부담 완화를 위한 공공임대주택 공급의 필요성과 관련하여 보사연 등의 연구결과에 따르면 [사례 10]과 같이 주거비 등 결혼 비용부담이 미혼자의 결혼을 어렵게 할 뿐만 아니라 결혼 후에도 출산에 나쁜 영향을 미칠 수 있는 것으로 분석되고 있다.

[사례 10] 주거비 부담과 결혼·출산 관련 연구결과 및 실태조사

- 보사연 "결혼·출산 행태 변화와 저출산 대책의 패러다임 전환"(2016년 12월) 보고서에 따르면 높은 주거비 부담은 결혼을 어렵게 하며, 결혼 후에도 대출 상환의 부담이나 주거 불안정성이 있는 경우 출산에 영향을 미칠 수 있는 것으로 분석됨
- 국토부·국토연구원 "제2차 장기 주거종합계획 수정·보완 연구"(2018년 2월) 보고서에 따르면 2017년 주거실태조사 등을 분석한 결과 신혼부부 가구는 83.9%가 주택 보유 의사가 있는 것으로 나타나 젊은 층이 결혼과 출산을 위한 선결조건으로 주거안정을 고려하고 있어 이를 위한 정책지원이 확대될 필요가 있는 것으로 분석
- 저출산위·보사연 "제3차 기본계획 재구조화 연구"(2018년 12월) 보고서에 따르면 낮은 주거안정성과 주거비용 부담은 청년 및 신혼부부에게 혼인 및 출산 등과 같은 생애과정 진전을 방해하는 핵심적 원인으로 작용하고 있다고 분석
- 서울특별시의회에서 미혼자 303명을 대상으로 실시한 "저출산 관련 서울시민 인식 여론조사"(2019년 2월)에 따르면 결혼하지 않은 이유 중 1위는 '집 장만 등 결혼비용이 너무 많이 들어가서'로 조사됨

그리고 [표 70] 및 [표 71]과 같이 전국(특히, 서울)의 민간아파트 평균 분양가격(전국: 3.3㎡당 2013년 806만 원 → 2018년 1,116만 원, 서울: 3.3㎡당 2013년 1,819만 원 → 2018년 2,446만 원)과 전세가격(전국: 3.3㎡당 2013년 515만 원 → 2018년 700만 원, 서울: 3.3㎡당 2013년 957만 원 → 2018년 1,383만 원)이 계속 상승하는 추세이고, 가구의 주거비 부담 수준을 보여주는 시장지표인 '월소득 대비 임대료 비율(Rent to Income Ratio)'[82]도 20% 초반대에 정체되어 있다.

82) '월 임대료 중위수(또는 평균)/가구 월소득 중위수(또는 평균)'으로 정의됨

[표 70] 전국 및 수도권 민간아파트의 평균 분양가격

(단위: 3.3㎡당 만 원)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
전국		806	859	899	959	1,031	1,116
수도권	서울	1,819	2,027	1,997	2,130	2,217	2,446
	인천	1,020	1,002	1,057	1,135	1,097	1,173
	경기	1,086	1,038	1,057	1,175	1,196	1,380

자료: 국토부 제출 자료 재구성

[표 71] 전국 및 수도권의 주택종합 전세가격

(단위: 3.3㎡당 만 원)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
전국		515	545	611	627	713	700
수도권	서울	957	1,000	1,125	1,155	1,386	1,383
	인천	462	495	558	574	680	667
	경기	581	627	723	749	838	812

주: 중위 단위 전세로 매년 12월 기준값

자료: 국토연구원, “지역 및 계층별 수요를 고려한 공공주택 공급·관리정책 추진방향”(2019년) 자료 재구성

이와 같은 상황에서 국토연구원 등의 연구결과에서는 [사례 11]과 같이 무주택 신혼부부 등에게 공공임대주택을 보다 많이 공급하는 것이 결혼·출산 문제 해결에 필요한 것으로 보고 있다.

[사례 11] 결혼·출산을 위한 공공임대주택 공급 확대 관련 연구결과

- 보사연 “결혼·출산 행태 변화와 저출산 대책의 패러다임 전환”(2016년 12월) 보고서에 따르면 주택과 출산 간의 부정적인 연계고리를 선순환적으로 바꾸기 위해서는 주택의 소유 관념을 부추기는 공급 중심에서 벗어나 주택 구입이나 전·월세를 위한 자금 지원보다는 공공임대주택 대폭 확대 공급이 필요하고, 공공임대주택은 양질의 주거환경을 갖추어 공급하는 것이 중요하며 이러한 공공임대주택 공급은 결혼율을 높이는 효과가 있는 것으로 분석
- 보사연·국토연구원 “주택과 출산 간의 연계성에 관한 거시-미시 접근”(2016년 12월) 보고서에 따르면 지역의 공공임대주택 비율은 혼인율을 높이는 데 중요하게 작용하므로 지속적 확대 공급 필요
- 국회입법조사처 “제3차 기본계획의 문제점과 개선 방향”(2017년 1월) 보고서에 따르면 공공건설 임대주택 공급 확대는 과도한 가격 상승으로 인해 적령기 청년들의 주거권이 확보되지 못하는 시장실패를 보완함으로써 주거격차를 완화하여 삶의 안정성을 개선할 것으로 분석

- 국토연구원 “신혼부부 주거지원 강화 방안 연구”(2017년 12월) 보고서에 따르면 2016년 3차연도 신혼부부 가구 주거실태 패널조사 결과, 주거비 부담 때문에 44.5%의 신혼부부 가구가 공공임대주택 입주를 희망하는 것으로 분석됨(특히 1분위부터 4분위까지 저소득층 신혼부부 가구의 경우 53.4%가 입주의향이 있는 것으로 조사됨)
- 국토연구원 “지역 및 계층별 수요를 고려한 공공주택 공급·관리정책 추진방향”(2019년 11월) 보고서에 따르면 공공임대주택은 국민 주거안정을 위한 다양한 주거복지 정책 중 가장 중요한 정책수단으로 조사됨

국토부는 “신혼부부 주택공급 세부방안”(2008. 4. 15.)을 마련한 후 구「주택공급에 관한 규칙」등에 따라 신혼부부에게 공공임대주택을 공급하고 있는데, 이번 감사에서는 국가의 공공임대주택 공급을 실제로 담당하고 있는 LH공사의 계약 자료 등을 통해 입주자 모집공고 기준의 전체 공급물량 및 신혼부부에게 배정된 공급물량, 그리고 이에 따른 신혼부부의 실제 계약물량 등 입주실적을 분석하여 개선할 사항은 없는지 등을 검토하는 데 중점을 두었다.

이를 위해 공공임대주택 사업을 시행·관리하는 LH공사의 행정정보시스템(WISE시스템)·문서등록대장에 등재된 행정자료·공공임대주택종합정보시스템 등을 분석하였다.

3. 실태분석 결과

가 신혼부부 공공임대주택 공급물량·계약물량 등 분석결과

2009년부터 2019년까지 LH공사에서 시행한 공공임대주택(영구임대, 국민임대, 5년·10년 임대, 행복주택, 장기전세, 전세임대, 매입임대)사업을 대상으로 해당 연도별 입주자 모집공고 기준 공급물량 및 신혼부부 우선 공급물량, 그리고 이에 따른 실제 계약물량 등을 비교·분석한 결과, [표 72]와 같이 입주자 모집공고 기준으로 공급된 연평균 76,354호 중 신혼부부 우선 공급물량은 연평균 17,233호가 배정·

공급되었고, 신혼부부가 실제 계약한 물량은 연평균 8,718호(50.6%)로 확인되었다.

[표 72] 신혼부부 공공임대주택[주1] 우선 공급물량 및 계약물량 추이

(단위: 호, %)

구분	공급물량[주2]	신혼부부 우선 공급물량(A)	신혼부부 계약물량(B)	신혼부부 계약 비율(B/A)
평균	**76,354**	**17,233**	**8,718**	**50.6**
2019년	95,969	33,373	18,487	55.4
2018년	100,928	24,556	12,113	49.3
2017년	72,850	12,867	6,167	47.9
2016년	98,445	15,445	8,383	54.3
2015년	87,933	16,227	7,820	48.2
2014년	62,240	10,026	5,514	55.0
2013년	64,552	10,149	5,975	58.9
2012년	57,113	12,133	7,132	58.8
2011년	52,635	13,589	6,966	51.3
2010년	66,494	19,131	8,105	42.4
2009년	80,730	22,061	9,230	41.8

주: 1 공공임대주택은 영구임대, 국민임대, 5년·10년 임대(분납임대), 장기전세, 행복주택, 매입·전세임대를 포함
주: 2 공급물량은 입주자 모집공고 기준(다만, 전세임대는 연도별 목표물량, 매입임대는 매입물량이 포함됨)
자료: LH공사에서 제출한 자료 재구성

신혼부부 공공임대주택의 공급물량(배정량) 대비 계약물량이 적은 이유를 파악하기 위해 2017년부터 2019년까지 계약물량과 미계약물량[83]을 공급면적별, 입지별로 분석한 결과, 36㎡ 이하(공급 21,481호)는 미계약물량 비율이 71.4%(15,329호)이고 계약물량 비율은 28.6%(6,152호)인데 반해 41㎡ 이상(공급 43,321호) 중 미계약물량 비율이 33%(14,298호)이고 계약물량 비율은 67%(29,023호)으로 나타나는 등 공급면적이 작을수록 미계약물량 비율이 높은 것으로 나타났다.

「공공주택 특별법 시행령」 제44조에 따라 국토부는 공공주택 입지를 1~4급지[84]로 나누어 구분하고 있는데 미계약물량 비율을 급지별로 보면 1급지(서울특별

83) 신혼부부 공공임대 중 전세임대는 신혼부부(입주대상자)가 입주희망주택을 물색하여 LH공사에 전세계약을 요청하면 LH공사가 이를 공급하는 방식으로 2017~2019년 공급목표 대비 1,196호가 공급되지 않아 미계약 물량으로 산정됨. 전세임대 특성상 미계약물량은 실물이 없기 때문에 전세임대 중 미계약 물량은 면적, 입지 분석에서 제외

84) 1급지는 서울특별시, 2급지는 광역시 및 수도권, 3급지는 인구 30만 이상 도시, 도청 소재지, 4급지는 그밖의 지역

시)는 공급물량(4,357호) 중 미계약물량 비율이 3.6%(159호)이고 계약물량 비율은 96.4%(4,198호)인데 반해 4급지(공급 7,774호)의 미계약물량 비율은 59.5%(4,655호)이고 계약물량 비율은 40.1%(3,119호)로 나타나 4급지의 미계약물량 비율이 높은 것으로 나타났다.

신혼부부 공공임대주택의 미계약물량 비율이 높은 원인에 대해 국토부 등 관련 기관에서 자체 분석한 내용을 보아도 [표 73]과 같이 주택시장 침체나 지속적 홍보 부족 등 일시적 요인을 제외하고 ① 신혼부부 자격기준 요인[85], ② 주거면적 협소 요인, ③ 입지 요인 등이 제시되고 있다.

[표 73] 신혼부부 공공임대주택의 미계약 원인 분석 내용

작성기관명 (작성 시기)	보고서 명	미계약 원인 (청약경쟁률 미달 또는 공가 등의 원인)	관련 제도 보완 내용
국토부 (2008년 9월)	신혼부부 보금자리주택 청약 현황 및 활성화 방안	▪ 전반적인 주택시장 침체, 지속적인 홍보 부족 ▪ 신혼부부 소득기준 등 엄격한 청약자격 ▪ 국민임대의 경우 도심 외곽 건설 및 소형 평형 과다	▪ 2009년 1월 국민임대 주택의 경우 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하에서 100% 이하로 완화 등
LH공사 (2009년 12월)	신혼부부주택 청약률 제고를 위한 제도 개선 건의	▪ 주택건설지역에 거주해야 하는 신혼부부 지역 제한 규정 ▪ 국민임대주택 40㎡ 이하의 경우 신혼부부(최소 3명)가 거주하기 협소함 ▪ 신혼부부주택 수요가 없는 지구에도 일률적으로 30% 물량을 우선 공급	▪ 2013년 11월 영구임대주택, 국민임대주택의 요건을 해당 주택건설지역 거주자로 한정하는 거주지역 제한을 폐지 ▪ 2018년 7월 36㎡ 위주에서 44㎡/59㎡로 확대 공급 발표
LH공사 (2015년 8월)	행복주택 신혼부부계층 미분양 예방을 위한 보완대책 최종 송부	▪ 결혼계획이 있는 예비신혼부부에게 청약기회 없음 ▪ 신혼부부에게 행복주택은 원룸형 등으로 쾌적한 주거환경 부족	▪ 2017년 11월 예비신혼부부에게도 청약 허용 및 신혼부부에게 투룸형 제공
경기도 (2015년 3월)	영구·국민임대주택 신혼부부 우선공급 제도 개선 건의	▪ 영구·국민임대주택 우선 공급 관련 신혼부부의 유자녀 신청자격 기준의 폐지 필요	▪ 2018년 4월 자녀의 유무를 입주자 자격 기준에서 삭제
LH공사 (2019년 6월)	행복주택 적용 평형 관리 방안 수립	▪ 행복주택의 사업대상지 확보를 위해 대규모 택지개발지구, 미매각용지, 지방도시 등으로 확대 ▪ 2018년까지 소형 평형 위주로 공급	▪ 2018년 7월 36㎡ 위주에서 44㎡/59㎡로 확대 공급 발표
국토연구원 (2019년 11월)	지역 및 계층별 수요를 고려한 공공주택 공급·관리정책 추진방향	▪ 미임대 및 공가 발생의 원인은 다가구 매입임대주택의 경우 입지 문제 및 엘리베이터가 없는 계단식 구조 등 주거약자의 접근성 문제, 비수도권의 공공임대주택은 협소한 면적이 주된 원인으로 지적되고 있음	-

자료: 국토부 및 LH공사 문서등록대장에 등재된 보고서 등을 발췌하여 재구성

85) 신혼부부 자격기준 요인은 국토부에서 소득기준 완화, 자녀 유무 기준 폐지, 혼인 기간 5년 이내에서 7년 이내로 연장, 예비신혼부부에게 청약기회 제공 등을 통해 개선하는 중에 있어 주거면적 협소와 입지 요인에 대해 주로 논의함

그중 주거면적 협소 요인의 경우 [사례 12]와 같이 연구결과 등에서도 행복주택 등 전용면적 기준 36㎡ 이하 공공임대주택은 자녀를 양육하는 데 협소하다고 분석된 바 있어, 공급면적도 감안할 필요가 있어 보인다.

[사례 12] 신혼부부 주거면적 협소 관련 연구 및 실태조사 결과

- 보사연·국토연구원 "주택과 출산 간의 연계성에 관한 거시-미시 접근"(2016년 12월) 보고서에 따르면 신혼부부 주거실태조사 자료를 활용하여 양육에 적합하지 않은 열악한 주거환경이 출산에 영향을 미칠 수 있다는 사실을 규명하기 위해 분석한 결과, 주거사용면적(전용면적 기준)이 36㎡ 이하일 경우 신혼부부 가구의 출산 연기 결정에 유의미한 결과를 주는 것으로 분석됨
- 복지부·보사연 "저출산 대책 효과성 제고를 위한 개선방안 연구"(2017년 5월) 보고서에 따르면 신혼부부용으로 공급되는 36㎡ 이하 행복주택 등은 자녀 양육에 협소한 면적으로 분석됨
- 한국조세재정연구원 "저출산 대책 평가기준 마련 및 제도화 방안 연구"(2017년 11월) 보고서에 따르면 자녀를 출산하고자 하는 신혼부부의 경우 주거의 안정성을 확보하기 위해 좀 더 넓은 면적의 주거를 선호
- 국토연구원 "신혼부부 주거지원 강화 방안 연구"(2017년 12월) 보고서에 따르면 신혼부부 희망타운 주택의 희망주택규모는 61~84㎡에 대한 선호가 가장 높고, 특히 유자녀가구일수록 더 큰 주택에 대한 선호가 높아지는 것으로 분석
- 국토부·국토연구원 "제2차 장기 주거종합계획 수정·보완 연구"(2018년 2월) 보고서에 따르면 3인 가구가 거주하기에 가장 적정한 면적은 전용면적 기준 79㎡로 조사됨
- LH공사 "정부 재정지원 규모 상향 반영 및 공가해소를 위한 행복주택 적용평형 관리방안"(2019년 6월) 보고서에 따르면 2018년까지 신혼부부에게 공급된 5,220호 관련 입주하지 않은 공가 수를 의미하는 공가율은 전용면적 기준 41㎡ 이상 행복주택의 경우 0.6%인 데 반해 40㎡ 이하에서는 33.6%로 분석됨

이와 관련하여 국토부의 주거복지 로드맵(2017. 11. 29.)에서는 행복주택 전용면적 기준을 36㎡ 위주에서 44㎡ 등으로 확대할 계획이나 영구임대주택 및 국민임대주택 등에 대해서는 면적기준 확대에 대한 내용[86]이 없고 넓은 평형의 비중 확대를 추진하고 있는 행복주택도 "신혼부부·청년 주거지원방안"(2018. 7. 5.)에 따르면 신혼부부에게 적용되는 평형은 전용면적 기준 36㎡(50%)·44㎡(35%)·59㎡(15%) 순서로 36㎡ 이하 면적이 50%를 차지하고 있다.

86) LH공사가 공급한 영구임대주택의 경우 평균면적(전용면적)은 28.3㎡이며 대표 평형의 구성은 전용면적 기준 26㎡(65.7%)와 31㎡(28.0%)가 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 국민임대주택은 36㎡(33.6%)와 46㎡(30.2%)가 가장 큰 비중을 차지하고 있음("지역 및 계층별 수요를 고려한 공공주택 공급·관리정책 추진 방향", 2019년 11월, 국토연구원)

또한, 공공임대주택 입지 요인의 경우 [사례 13]과 같이 2013년 12월 제2차 장기주택종합계획 등에서 공공임대주택의 입지와 선호가 불일치하여 도시 외곽보다 도시 내 기존 주택의 활용을 병행 추진할 필요가 있다면서 문제를 제기한 바 있고, 저출산위 및 보사연 연구결과[87](2018년 12월)에서도 신혼부부의 주거안정성이 일반가구에 비해 취약하다며 행복주택 등은 신혼부부의 생활 지역을 고려하지 못한 입지 선정[88]에 대해 보완이 필요하다고 분석한 바 있다.

[사례 13] 공공임대주택 입지 요인 관련 조사 결과

- 제1차 장기주택종합계획(2003~2012년): 신규건설 중심의 국민임대주택 공급은 택지확보 곤란, 주택의 입지와 저소득층의 선호 불일치 같은 여러 가지 문제점을 가지고 있으므로 공공임대주택 공급의 다양화 필요
- 제2차 장기주택종합계획(2013~2022년): 공공임대주택은 수요가 많은 도심지 공공주택 공급을 적극 추진, 직주근접성 제고 및 저소득층 주거선택권 확대 등을 위하여 도시 외곽보다는 도심지 내에서 공급 추진

한편, 국토부는 2017. 11. 29. “사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵”을 발표하여 2018년부터 2022년까지 공적주택[89] 100만 호를 공급하기로 하면서 공공임대주택 총 20만 호(연간 4만 호)를 신혼부부에게 공급하기로 하였고, 2018. 7. 5. 발표한 “신혼부부・청년 주거지원 방안”에서는 [표 74]와 같이 2022년까지 신혼부부에게 공공임대주택 3.5만 호 및 공공지원임대 1.5만 호를 공급하는 등 위 주거복지로드맵 기준의 연평균 4만 호에서 5만 호로 확대 공급하는 것으로 계획하고 있는데, 위와 같이 신혼부부 가구의 계약 물량이 적은 문제에 대한 원인을 분석하여 이를 보완할 방안을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

---

87) “제3차 기본계획 재구조화 연구”(2018년, 보사연)

88) LH공사의 “행복주택 적용 평형 관리방안 수립”(2019. 6. 4.) 보고서에 따르면 행복주택은 최초 도입 시 철도부지 등을 활용하여 도심지 내에 저렴하게 공급될 예정이었으나, 사업대상지 확보를 위해 대규모 택지개발지구・미매각용지・지방도시 등으로 확대한 것이 공가율 발생의 원인으로 분석됨

89) 공공임대・공공지원・공공분양 등

[표 74] "신혼부부·청년 주거지원 방안" 관련 신혼부부 공적임대주택 공급계획

(단위: 만 호)

구분		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	합계	평균
합계(주거복지 로드맵 기준)		3.3(3.0)	4.6(3.9)	5.2(4.0)	5.8(4.5)	6.1(4.6)	25(20)	5(4)
공공임대	건설형	1.8	2.4	2.6	2.8	2.9	12.5	2.5
	매입·전세(주거복지 로드맵 기준)	1.2(-)	1.9(1.5)	2.3(1.4)	2.7(1.7)	2.9(1.7)	11(7.5)	2.2(1.5)
공공지원임대(주거복지 로드맵 기준에는 공급계획 없음)		0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.5	0.3

자료: "사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵" 및 "신혼부부·청년 주거지원 방안" 보고서 재구성

나 기본계획 관련 핵심 성과지표 등의 분석결과

제3차 기본계획에서는 2020년까지 '신혼부부 임대주택 수혜율(국민임대+5년·10년 임대+행복주택 등 신혼부부 지원물량/연간 초혼 건수×100)'을 10% 달성하는 것을 목표로 핵심 성과지표로 설정·관리하고 있는데, '신혼부부 임대주택 수혜율'은 [표 75]와 같이 2016년과 2017년은 8.24%, 8.93%로 나타났고 2018년에는 15.02%로 10%를 넘긴 것으로 나타났다.

[표 75] 핵심 성과지표인 '신혼부부 임대주택 수혜율'(2016~2018년)

(단위: %)

구분		2016년	2017년	2018년
신혼부부 임대주택 수혜율	목표	10.0	10.0	10.0
	실적	8.24(1.82만 호/221,143쌍)	8.93(1.84만 호/206,100쌍)	15.02(3.0만 호/200,000쌍)

주: [표 69]는 연도별 시행계획으로 공공임대주택 종류별로 실적 기준이 사업승인, 준공, 입주자 모집 등으로 다양하나 [표 75]의 실적자료는 실계약 기준으로 차이가 있음

자료: 2016~2018년 성과평가 보고서 재구성

그런데 2016년부터 2018년까지 LH공사에서 시행한 공공임대주택 사업 관련 신혼부부 계약물량 및 지자체(지방공사 등)에서 공급한 공공임대주택 계약물량을 반영하여 '신혼부부 임대주택 수혜율'을 다시 산정[90]해 보면 [표 76]과 같이 2016년

부터 2018년까지의 수혜율이 각각 4.03%, 3.18%, 6.59%로 기존 성과지표가 신혼부부 임대주택 공급사업의 추진결과를 보여주는 데 한계가 있는 것으로 판단된다.

[표 76] 핵심 성과지표인 '신혼부부 임대주택 수혜율' 관련 지표 비교(2016~2018년)

(단위: %)

구분		2016년	2017년	2018년
신혼부부 임대주택 수혜율	국토부 제출 실적	8.24(1.82만 호/221,143쌍)	8.93(1.84만 호/206,100쌍)	15.02(3.0만 호/200,000쌍)
	계약물량 반영 실적	4.03(8,921호/221,143쌍)	3.18(6,559호/206,100쌍)	6.59(13,197호/200,000쌍)

주: 계약량 반영 실적은 [표 72]의 2016~2018년 계약물량(8,383호, 6,167호, 12,113호)에 임대주택종합정보시스템에서 추출한 지자체 시행 기준의 2016~2018년 공공임대주택 계약물량 538호, 392호, 1,084호를 연도별로 각각 합한 수치임

자료: 2016~2018년 성과평가 보고서 및 LH공사 제출 자료 재구성

관계기관 의견 및 권고

관계기관 의견 국토부는 신혼부부 공급실적을 파악하는 방법이 준공 시점을 기준으로 신혼부부에게 우선 공급할 물량을 파악하는 방법과 입주 시점을 기준으로 계약을 체결한 신혼부부 수를 파악하는 두 가지 방법이 있는데, 두 번째 방법은 신혼부부 우선 공급이 아닌 일반 공급 등을 통해 입주한 신혼부부를 확인하기 어려워 첫 번째 방법과 같이 준공 시점을 기준으로 파악하는 방법을 사용해왔고, 연속적인 통계 작성을 위해 그간의 기준을 유지할 필요성이 있다고 하면서도 신혼부부 우선 공급 계약률을 별도로 관리하여 신혼부부 공급물량의 적정성 등을 검토하는 데 활용하고, 신혼부부를 위한 공공임대주택 공급의 실효성을 높일 수 있도록 하겠다고 답변하였다.

90) 성과지표상 실적은 준공시점의 공급량을 측정하는 데, 입지 조건 등을 이유로 계약을 안하는 경우도 있을 수 있으므로 신혼부부가 공급물량 중 계약을 체결한 물량으로 산정

감사원의 권고[91] **국토교통부장관**은 신혼부부 임대주택 공급사업 추진 시 신혼부부 공공임대주택 우선 공급물량의 실제 계약실적을 관리하고, 공급면적, 입지요인 등 계약실적이 적은 원인을 분석하여 해소할 필요가 있다고 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.**(권고)**

91) 저출산·고령사회위원회, 보건복지부에도 기본계획, 시행계획 수립 및 성과평가 업무 등에 참고하도록 감사결과를 송부

제3절 유아 학비 지원 사업 분석

1. 업무 개요

교육부는 1999년부터 「유아교육법」[92] 제24조 등에 근거하여 [표 77]과 같이 유치원을 이용하는 유아 가구에 소득 기준에 따라 차등하여 유아 학비를 지원하는 유아 학비 지원 사업을 하고 있는데, 2006년부터 위 사업을 시행계획의 과제 중 하나로 포함하면서 유아 학비의 지원 대상 및 금액을 점차 확대하고 있고, 2012년부터 누리과정[93]을 시행함에 따라 유치원 등을 이용하는 만 3~5세의 유아이면 소득 기준에 상관없이 전 계층에 유치원 유아 학비 등을 지원하고 있다.

[표 77] 유아 학비 지원 사업의 연혁

구분	지원 대상 아동 나이	
	만 3~4세	만 5세
1999년	-	소득 102만 원 이하, 재산 3,200만 원 이하 농어촌 가구(수업료의 80%, 81천 원 이하는 전액, 12만 원 이내)
2000년	-	소득 105만 원 이하, 재산 3,200만 원 이하 농어촌 가구(12만 원 이내) 소득 105만 원 이하, 재산 3,200만 원 이하 도시 가구(48천 원 이내)
2001년	-	법정 저소득층(전액) 기타 저소득층-농어촌(입학금 전액, 수업료 12만 원 이내), 도시(입학금 40%, 수업료 48천 원 이내)
2002년	-	법정 저소득층(전액) 기타 저소득층-농어촌(전액), 도시(국공립: 전액, 사립: 100천 원 이내)
2003년	-	법정 저소득층(전액) 기타 저소득층-농어촌(전액), 도시(국공립: 전액, 사립: 105천 원 이내)
2004년	법정 저소득층(전액) 기타 저소득층-농어촌(40~60%), 도시(국공립: 40%, 사립: 44천~66천 원)	법정 저소득층(전액) 기타 저소득층-농어촌(전액), 도시(국공립: 전액, 사립: 110천 원 이내)
2005년	법정 저소득층(국공립: 전액, 사립: 153천 원 이내) 기타 저소득층(국공립: 80~30%, 사립: 122.4천~45.9천 원 이내)	법정 저소득층 기타 저소득층(국공립: 전액, 사립: 153천 원 이내)

92) 2005. 1. 30.「유아 교육법」(법률 제7120호, 2004. 1. 29. 제정) 시행 이전에는 구「유아 교육 진흥법」 등에 근거하였음

93) 유아를 대상으로 평등한 보육·교육 기회를 제공하면서 무상교육을 실시하기 위하여 만 5세 유아이면 유치원과 어린이집 중 어떤 시설을 이용하는지에 관계없이 공통의 보육·교육 과정을 무상으로 제공하는 교육과정으로서 정부는 기존에 표준 보육과정(복지부)과 유치원 교육과정(교육부)으로 이원화되어 있던 만 3~5세 보육·교육을 2012년부터 누리과정 도입을 통해 일원화하였음(2012년 만 5세에 적용, 2013년 만 3~5세로 대상 확대)

구분	지원 대상 아동 나이	
	만 3~4세	만 5세
2006년	법정 저소득층(국공립: 53천 원 이내, 사립: 158천 원 이내) 기타 저소득층(국공립: 53천~21.1천 원 이내, 사립: 158천~63.2천 원 이내)	법정 저소득층, 기타 저소득층(국공립: 53천 원 이내, 사립: 158천 원 이내)
2007년	법정 저소득층(국공립: 53천 원 이내, 사립: 180천 원 이내) 기타 저소득층(국공립: 53천~10.6천 원 이내, 사립-3세: 180천~36천 원 이내, 사립-4세: 162천~32.4천 원 이내)	법정 저소득층, 기타 저소득층(국공립: 53천 원 이내, 사립: 162천 원 이내)
2008년	법정 저소득층(국공립: 55천 원 이내, 사립: 185천 원 이내) 기타 저소득층(국공립: 55천~16.5천 원 이내, 사립-3세: 185천~55.5천 원 이내, 사립-4세: 167천~50.1천 원 이내)	법정 저소득층, 기타 저소득층(국공립: 55천 원 이내, 사립: 167천 원 이내)
2009~2010년	법정 저소득층(국공립: 57천 원 이내, 사립: 191천 원 이내) 기타 저소득층(국공립: 57천~17.1천 원 이내, 사립-3세: 191천~57.3천 원 이내, 사립-4세: 172천~51.6천 원 이내)	법정 저소득층, 기타 저소득층(국공립: 57천 원 이내, 사립: 172천 원 이내)
2011년	법정 저소득층, 기타 저소득층(국공립: 59천 원, 사립-3세: 197천 원, 사립-4세: 177천 원)	법정 저소득층, 기타 저소득층(국공립: 59천 원, 사립: 177천 원)
2012년	가구소득 70% 이하(국공립: 41천 원, 사립-3세: 138천 원, 사립-4세: 124천 원)	전 계층(국립: 59천 원, 공립: 30천 원, 사립: 200천 원)
2013 ~ 2019년	전 계층(국공립: 60천 원, 사립: 220천 원, 어린이집 보육료: 220천 원)	
2020년	전 계층(국공립: 60천 원, 사립: 240천 원, 어린이집 보육료: 240천 원)	

주: 1. 두 자녀 이상 교육비 지원, 종일반비, 다문화·난민인정 유아 등 기타의 유아 학비 지원 사업(다른 기준 적용)은 표의 내용에 포함되지 않았음
2. 괄호 안은 입학금·수업료의 단가 대비 지원 비율을 말하며, 지원 금액은 월 기준임
자료: 교육부 제출 자료

유치원 유아 학비 지원단가[94]는 2013년부터 2019년까지 1인당 월 22만 원으로 고정되어 있었으나 2020년과 2021년에 각각 월 2만 원씩 인상되었다.

2014년부터 2018년까지 5년간 유아 학비 지원사업 예산, 유아학비 지원 대상(만 3~5세 아동) 인구수 현황을 보면 [표 78]과 같은데 지원 단가가 고정되어 있는 상황에서 지원 대상 인구수 증감에 따라 예산 규모도 증감[95]되고 있었다.

94) 유치원은 사립유치원 기준이며 국공립 유치원은 월 6만 원임. 유아학비·보육료 외에 방과후과정비를 지원하는데 방과후과정비는 월 7만 원(국·공립유치원은 5만 원)으로 고정

95) 2019년 예산(3,815,38백만 원)은 감소했으나 지원단가가 인상된 2020년(3,989,979백만 원)과 2021년(3,916,771백만 원) 예산은 2019년 대비 증가

[표 78] 유아 학비 지원 사업 연도별 예산·지원 대상 인구수 현황

(단위: 백만 원, 명)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
예산	3,862,921	3,945,511	4,042,010	3,940,881	3,892,717
지원 대상 인구수	1,390,518	1,415,629	1,420,712	1,387,046	1,346,775

자료: 교육부 제출 자료 및 국가통계포털 자료

이와 같이 정부가 시행계획의 과제 중 하나로 유아 학비를 지원하는 주된 목적 중 하나는 가계의 양육비 부담을 줄여 저출산 문제를 해결하고자 하는 데 있다.

2. 실태분석 중점 및 방법

유아 학비 지원 등의 확대로 영유아 가구에 대한 정부의 재정 지원 규모가 크게 증가하였으나 [사례 14]와 같이 영유아 가구가 체감하는 사업의 효과성과 효율성은 떨어진다는 지적이 있어 왔다.

[사례 14] 영유아 재정 지원 사업의 효과성 및 효율성과 관련한 연구결과

- 육아정책연구소에 따르면 교육비와 보육료 중심으로 영유아에 대한 재정 지원의 규모가 크게 증가하였으나, 비용 지원의 수혜자와 비수혜자 간 비용이나 비용 지원 정책에 대한 만족도에는 차이가 없었음("영유아 교육·보육 재정 증가 추이와 효과: 2004-2014", 2014년)
- 육아정책연구소에 따르면 무상보육 실시 이후에 보육 정책의 재정 운용 효율성과 효과성이 떨어졌고, 예산 규모에 부응하는 정책 성과를 내기에는 부족했음("무상보육 이후 보육정책 방향 연구", 2014년)

또한, [사례 15]와 같이 유아 학비 등의 지원은 부모의 가처분소득을 시설보육 이외의 보육서비스에 지출하도록 하는 유인이 되어 영유아 가구에 추가적인 양육비 지출을 발생시킬 소지가 있는데, 무상보육정책으로 특히 고소득층의 보육비 부담이 감소[96]하였으나 보육비 감소분이 사교육 비용 등의 지출로 이어져 결과적으로 양육비 부담 경감 효과를 떨어뜨렸다는 연구결과도 있다.

96) 종전에는 소득분위 하위 가구에 보육비 지원이 있었기 때문에 무상보육정책 시행으로 고소득층이 상대적으로 혜택을 받게 되었다는 의미임

[사례 15] 영유아 재정 지원 사업의 효과성에 관한 연구결과

- 유아 학비 지원이 여분의 가처분소득을 시설보육 이외의 보육서비스 이용에 지출하도록 함으로써, 영유아 양육가구의 추가적인 자녀양육비 지출을 발생시킬 소지가 있음("무상보육정책의 영유아 연령별 자녀양육비용 경감 효과 분석", 2018년, 이채정)
- 고소득 가구는 누리과정 시행으로 유아 학비를 지원받게 되면서 비용 부담이 더욱 감소한 반면, 이미 누리과정 도입 전부터 기본 보육료와 교육비 무상 지원을 받고 있던 저소득 가구는 기관 이용에 따른 추가비용 부담이 여전할 수 있음
  - 누리과정 지원으로 기관 이용 금액이 절감됨으로써 고소득 계층, 사교육 이용이 용이한 지역에 거주하는 가구에서는 사교육이 증진되는 효과가 어느 정도 있는 것으로 나타남("5세 누리과정 도입 후 교육·보육 지출비용 변화 분석: 2011-2012년 동일기관 이용 가구를 중심으로", 2013년, 이윤진 등)

이에 저출산 대책으로서 유아 학비 지원 등의 사업을 통하여 실질적으로 영유아 양육 부담을 경감하기 위해서는 사교육비를 포함한 영유아 가구의 전체 양육 비용을 체계적으로 관리할 필요가 있다고 판단하여 다음과 같이 분석하였다.

첫째, 유치원을 이용하는 가구가 실제로 부담한 비용의 변화 추세를 확인하기 위하여 표본으로 선정한 수도권 162개[97] 사립유치원을 대상[98]으로 2014년부터 2018년까지의 결산보고서를 분석[99]하였다.

---

97) 서울특별시·인천광역시·경기도에 위치하고 있는 2014년부터 2018년까지 유치원 현원이 "0"이 아닌 1,803개 사립유치원 중 표본크기 10%로 임의 추출한 181개를 대상으로 유치원 폐원 및 특정 연도의 결산보고서가 확인되지 않는 등의 사유로 19개를 제외한 162개를 분석대상으로 삼음

98) 이번 감사에서 국·공립유치원은 분석대상에서 제외했는데, 「학교회계 예산편성 기본지침」에 따르면 공립유치원은 급식비 등 학부모가 부담하는 경비를 '수익자부담수입'으로 계상하도록 되어 있으나, 교육부는 교육청에서 급식비 등을 지원하는 경우에도 교육청이 학부모에게 직접 지원한 것으로 보아 수익자부담수입으로 처리하도록 하여 실제 학부모가 부담한 비용이 과다하게 계상되는 분석상 한계가 있고, 2018년 유아학비·보육료 예산 기준 공립유치원 예산 규모는 사립유치원 대비 9.15%로 규모가 상대적으로 작아 분석대상에서 제외함. 국립유치원 총 3개도 분석대상에서 제외. 한편 어린이집에 다니는 만 3~5세도 누리과정을 통해 지원을 받고 있는데 어린이집은 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」 및 '어린이집 시설회계 세입예산과목 구분'에 따라 보육료를 '부모부담 보육료' 과목으로 계상하고 있으나, 2017. 2. 14. 개정되기 전의 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」에 따르면 어린이집은 보호자가 부담한 보육료를 그 밖에 장애아·맞벌이 가구 등에 지원되는 보육료 및 카드수수료 환급금과 통합하여 '보육료수입'에 계상하도록 되어 있었으므로 2016년 이전 결산보고서로는 보호자가 실제로 부담한 보육료를 구분하여 분석하는 데 어려움이 있고, 복지부에서 어린이집 세입·세출자료는 입력 시 오류가 있는 경우가 상당하고 신뢰성이 낮다는 의견을 제시하여 대상에서 제외

99) 유치원이 세입으로 계상한 예산 과목 중 입학금, 수업료 등 이용 아동의 보호자가 직접 부담한 금액을 개별 유치원 각 연도 현원으로 나누어 연도에 따른 금액 변화를 확인하였음

둘째, 취학 전 유아의 경우 「교육기본법」 제8조에 따른 의무교육 대상이 아니므로 유치원과 어린이집이 아닌 사설 학원에서 유아를 대상으로 교육과 반일제 이상[100]의 돌봄 기능을 함께 수행하는 경우[101]가 있어, 유아를 대상으로 하는 학원 등 사교육 실태를 추정하기 위하여 각 시·도 교육청으로부터 연도말 기준 유아를 대상으로 반일제 이상(월 4,800분 이상) 운영되는 교습과정 현황을 제출받아 연도에 따른 변화를 분석[102]하였다.

3. 실태분석 결과

가 사립유치원 이용 유아 관련 지출 비용 분석결과

서울특별시, 인천광역시, 경기도에 위치하고 2014년부터 2018년까지 현원 자료가 존재하면서 연도말 기준 현원이 0이 아닌 사립유치원 1,803개 중 임의 추출한 162개의 각 연도 결산보고서를 대상으로 분석한 결과[103], [표 79]와 같이 2018년 기준 사립유치원을 이용하는 아동 1인당 보호자가 지출한 총비용은 평균 316.9만 원으로 264.9만 원이던 2014년에 비해 52만 원(19.6%) 증가하였다.

[표 79] 사립유치원(서울·인천·경기 지역) 이용 아동 1인당 수익자부담수입 등 변화

(단위: 만 원, %)

구분	전체	교육과정비		방과후과정비		급간식비	그 밖의 수익자부담수입			
		입학금	수업료	방과후과정비	특성화활동비		현장학습비	차량이용비	졸업앨범비	기타
2014년	264.9	5.1	124.8	9.8	23.5	36.7	9.9	11.4	0.4	43.2

100) 이번 감사에서는 '반일제 이상'을 월 4,800분(하루 4시간) 이상 운영하는 교습과정으로 보고 분석하였음. 연구보고서 등에서 '월 3,600분(하루 3시간) 이상'을 기준으로 분석하는 경우도 있으므로 비교 시 유의할 필요가 있음

101) 소위 '영어유치원', '놀이학교' 등으로 불리는 학원으로서 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제6조에 따라 교습과정, 교습비 등을 학원설립·운영등록신청서에 기재하여 교육감에게 등록하도록 되어 있음

102) 전체 교습과정 수 및 정원 합계, 교습비용의 평균 계산

103) 일부 지역에 한정해 실시한 표본조사로써 미조사 지역의 특성은 반영되지 않으며 유치원이 세입으로 계상하지 않았으나 보호자가 부수적으로 지출한 원복비·가방·학습교재 등의 금액 및 금액 변화는 확인 불가능

구분	전체	교육과정비		방과후과정비		급간식비	그 밖의 수익자부담수입			
		입학금	수업료	방과후과정비	특성화활동비		현장학습비	차량이용비	졸업앨범비	기타
2018년	316.9	3.8	198.5	29.8	29.6	27.7	4.1	7.7	0.3	15.4
증감 (비율)	52 (19.6)	△1.4 (△26.9)	73.7 (59.1)	20 (204.1)	6.1 (26)	△9 (△24.5)	△5.8 (△58.6)	△3.7 (△32.5)	△0.1 (△25)	△27.8 (△64.4)

자료: 각 지방교육청 제출 자료 재구성

이를 세부적으로 살펴보면 현장학습비, 차량이용비, 졸업앨범비 등 그 밖의 수익자부담수입과 급간식비가 감소하였으나 교육과정비[104]와 방과후과정비[105](방과후과정비·특성화활동비[106])가 증가한 것이 총 부담 비용 증가의 주요한 원인이었는데, 특히 방과후과정비가 큰 증가율(204.1%)을 보였고, 비용 중 가장 큰 비중을 차지하는 수업료가 5년간 증가한 금액(2014년 124.8만 원 → 2018년 198.5만 원)이 가장 컸다.

2014년부터 2018년까지 5년간 이용 아동 1인당 사립유치원의 세부 항목별 수익자부담수입의 세입 변화를 연도별로 살펴보면 [표 80]과 같다.

[표 80] 2014~2018년 이용 아동 1인당 사립유치원(서울·경기·인천 지역)의 수익자부담수입 세입 현황

(단위: 원, 개, 명)

구분		평균	표준편차	중위값	유치원 수	현원
2014년	**총 수익자부담수입**	**2,649,472**	**1,168,460**	**2,618,596**	162	24,988
	입학금	51,197	42,089	47,005		
	수업료	1,248,339	871,654	1,085,777		
	방과후과정비	97,802	162,725	0		
	특성화활동비	235,002	269,516	156,835		
	급간식비	367,397	279,139	266,924		
	현장학습비	99,283	119,769	51,426		
	차량이용비	114,447	136,234	70,322		
	졸업앨범비	4,080	13,993	0		
	그 밖의 수익자부담수입	431,925	360,609	358,752		

104) 유치원 교육과정이란 「유치원 교육과정」(교육부 고시)에 따라 3~5세 유아에게 적용할 수 있는 내용으로 1일 4~5시간을 기준으로 편성되는 누리과정을 의미함

105) 방과후과정이란 유치원 교육과정 이후에 이루어지는 그 밖의 교육활동과 돌봄활동을 의미함

106) 특성화활동비란 외부강사가 실시하는 특성화프로그램 참여에 따라 발생하는 비용으로서, 교육부 방침(유치원 교육력 제고를 위한 교육과정 및 방과후과정 운영 내실화 계획, 2016년)에 따라 특성화프로그램은 유치원 방과후과정 시간대에만 운영하도록 되어 있음

구분		평균	표준편차	중위값	유치원 수	현원
2015년	**총 수익자부담수입**	**2,777,413**	**1,044,981**	**2,661,191**	162	25,552
	입학금	46,404	38,877	46,103		
	수업료	1,446,560	854,679	1,302,072		
	방과후과정비	94,207	168,428	0		
	특성화활동비	256,979	278,284	174,401		
	급간식비	364,892	302,200	253,893		
	현장학습비	107,602	148,827	15,000		
	차량이용비	102,980	129,425	41,613		
	졸업앨범비	3,568	12,972	0		
	그 밖의 수익자부담수입	354,221	306,514	326,531		
2016년	**총 수익자부담수입**	**2,851,137**	**1,013,331**	**2,813,505**	162	25,358
	입학금	45,475	37,037	39,087		
	수업료	1,635,475	853,884	1,552,788		
	방과후과정비	110,842	184,684	0		
	특성화활동비	263,309	276,068	163,494		
	급간식비	346,471	303,829	220,497		
	현장학습비	87,003	151,238	0		
	차량이용비	96,730	123,908	17,157		
	졸업앨범비	2,826	10,650	0		
	그 밖의 수익자부담수입	263,006	280,147	196,731		
2017년	**총 수익자부담수입**	**3,066,139**	**1,096,947**	**2,952,548**	162	24,671
	입학금	42,914	38,050	40,485		
	수업료	2,010,991	998,863	1,990,725		
	방과후과정비	135,391	205,439	0		
	특성화활동비	265,786	298,028	193,346		
	급간식비	281,472	289,755	157,164		
	현장학습비	54,972	96,285	0		
	차량이용비	87,046	119,236	0		
	졸업앨범비	2,934	12,086	0		
	그 밖의 수익자부담수입	184,632	258,122	31,631		
2018년	**총 수익자부담수입**	**3,169,292**	**1,135,126**	**3,061,779**	162	23,386
	입학금	38,338	35,893	37,785		
	수업료	1,985,264	948,126	1,961,812		
	방과후과정비	297,796	234,895	261,447		
	특성화활동비	295,774	357,874	178,635		
	급간식비	277,376	298,823	127,438		
	현장학습비	40,691	82,488	0		
	차량이용비	77,229	114,796	0		
	졸업앨범비	3,239	12,868	0		
	그 밖의 수익자부담수입	153,586	247,181	5,542		

주: 1. 금액은 연간 기준
2. 유치원 수와 현원은 분석 대상(표본) 유치원의 수와 해당 유치원들의 각 연도 현원 합계를 말함
자료: 각 지방교육청 제출 자료 재구성

국가에서 유아 학비 지원 사업을 통해 유아 교육에 필요한 비용을 지원하고 있으나 2018년까지 1인당 유아 학비 지원 단가가 월 22만 원으로 고정된 상황에서 학부모의 다양한 교육 및 돌봄 서비스에 대한 수요 등에서 비롯된 유치원의 방과후과정 확대와 방과후과정에 참여하는 유아의 증가, 그리고 관련 비용의 인상 및 최저임금인상[107] 등이 복합되어 유치원을 이용하는 유아 보호자가 지출하는 비용이 늘어나게 되었다고 추정된다. 다만, 2020년과 2021년에는 유아 학비 지원 단가가 각각 월 2만 원씩 인상되어 학부모의 지출금액이나 지출 증가 추이가 감소할 것으로 예상된다.

한편, 최근 5년간(2014~2018년) 유치원 수익자부담수입이 증가하여 유치원 이용 가구에서 지출하는 비용이 늘어났으나 [표 81]과 같이 유아 학비 지원 사업의 성과지표는 취원율[108]·만족도[109] 등으로 되어 있고, 최근 5년간 목표치도 모두 초과 달성한 것으로 나타나는 등 그 성과지표가 가계 양육비 지출의 변화 등을 반영하는 데는 한계가 있었다.

[표 81] 유아 학비 지원 사업의 최근 5년간 성과지표 및 목표 달성 정도

(단위: %)

구분		2014년		2015년		2016년		2017년		2018년	
사업명	성과지표	목표치	실적 (달성률)	목표치	실적 (달성률)	목표치	실적 (달성률)	목표치	실적 (달성률)	목표치	실적 (달성률)
유아 학비 지원 사업	만 3~5세아 취원율	91.0	92.4 (101.5)	91.5	92.2 (100.8)	91.5	92.1 (100.7)	-	-	-	-
	유아 학비 만족도	-	-	-	-	-	-	78	81.6 (104.6)	80	86 (107.5)

자료: 2014~2018년 성과평가 보고서 재구성

107) 교육부에서는 '표준유아교육비 정책연구(2017년)'에 따르면 표준유아교육비용 중 59%가 인건비, 41%가 교육활동경비 및 운영비에 해당되는데 학부모부담금 중 인건비에 해당하는 부분은 최저임금인상률(45%)만큼 증가하고 교육활동경비와 운영경비는 물가상승률(5%)만큼 증가한 것도 학부모 부담 경비가 늘어난 배경으로 추정된다고 답변하였음

108) (취원아 수/취원대상아 수)×100으로 산출

109) 한국교육학술정보원(KERIS)에서 학부모를 대상으로 온라인으로 실시한 "유아 학비 지원 학부모 만족도 조사"의 유아 학비 만족도 측정 문항(5점 만점 평점제)을 환산(100점 만점)하여 산출

나 유아 대상 학원 등 사교육 교습현황 분석결과

유치원과 어린이집이 아닌 유아를 대상으로 하는 학원 등 사교육 실태를 추정하기 위해 유아 대상으로 반일제 이상(월 4,800분 이상) 운영되는 교습과정 현황을 각 시·도교육청으로부터 제출받아 연도에 따른 변화를 분석한 결과, 학부모의 다양한 교육 및 돌봄 수요 등에 따라 [표 82]와 같이 최근 5년간(2016~2020년) 유아 대상으로 반일제 이상 운영하는 교습과정의 수(845개 반 → 1,321개 반)와 정원(35,120명 → 65,476명)이 늘어났고, 월평균 교습비용 또한 증가(82만 원 → 92만 원)하는 등 유아를 대상으로 하는 사교육 시장도 확대되는 것으로 나타나, 영유아 가구의 사교육 관련 지출금액도 증가한 것으로 추정[110]된다.

[표 82] 유아 대상의 반일제 이상 운영 교습과정 현황

(단위: 개 반, 명, 원, %)

구분	교습과정 수	정원 수	월 평균 교습비용
2016년	845	35,120	820,414
2020년	1,321	65,476	921,036
증감(비율)	476(56.3)	30,356(86.4)	100,622(12.3)

주: 2016년은 연도 말 기준, 2020년은 7월 기준
자료: 각 지방교육청 제출 자료 재구성

[표 83]과 같이 연도별 증감 현황을 보면 2016년 845개 반 35,120명이던 교습과정 수 및 정원 수가 2017년 980개 반 40,769명으로 증가하였다가 2018년 976개 반으로 감소(정원 수는 오히려 43,900명으로 증가)하였으나 2019년 1,254개 반 55,450명, 2020년 1,321개 반 65,476명으로 증가하는 등 전반적으로는 증가하

110) 연구결과(“영유아 사교육 실태와 개선방안Ⅱ-2세와 5세를 중심으로-”, 2016년, 육아정책연구소)에 따르면 반일제 이상 운영되는 학원 외에도 영유아를 대상으로 하는 문화센터, 학습지, 교구 프로그램 등이 활성화되어 있지만 이에 대한 별도의 지침은 없어 전반적인 영유아 사교육 실태 파악에는 어려움이 있음

는 추세를 보였다.

[표 83] 2016~2020년 유아 대상으로 반일제 이상 운영 교습과정 현황

(단위: 개 반, 명, 원)

구분		교습과정 수	정원	월평균 교습비용
2016년	**전체**	**848**	**35,302**	**820,414**
	서울특별시	406	8,720	907,565
	부산광역시	57	1,101	823,947
	대구광역시	27	307	830,634
	인천광역시	23	4,032	627,699
	광주광역시	1	10	270,000
	대전광역시	20	620	829,100
	울산광역시	17	8,300	672,941
	세종특별자치시	-	-	-
	경기도	200	9,204	746,105
	강원도	5	220	608,200
	충청북도	10	681	602,000
	충청남도	8	350	785,250
	전라북도	4	105	675,000
	전라남도	2	120	505,000
	경상북도	4	46	662,500
	경상남도	59	1,216	680,220
	제주특별자치도	5	270	776,000
2017년	**전체**	**984**	**41,130**	**851,981**
	서울특별시	501	11,130	906,048
	부산광역시	74	1,386	844,635
	대구광역시	19	197	886,922
	인천광역시	17	2,873	778,275
	광주광역시	1	10	270,000
	대전광역시	20	554	832,350
	울산광역시	21	10,687	694,333
	세종특별자치시	-	-	-
	경기도	228	10,966	813,777
	강원도	9	373	751,222
	충청북도	10	716	612,000
	충청남도	9	389	860,000
	전라북도	4	125	762,500
	전라남도	4	116	580,000
	경상북도	3	39	706,667
	경상남도	55	938	716,291
	제주특별자치도	9	631	780,000
2018년	**전체**	**994**	**43,775**	**862,808**
	서울특별시	449	8,795	917,040
	부산광역시	70	1,354	891,829
	대구광역시	23	258	864,564
	인천광역시	24	3,856	870,500
	광주광역시	1	35	720,000
	대전광역시	16	453	754,688
	울산광역시	30	13,258	760,700
	세종특별자치시	-	-	-

구분		교습과정 수	정원	월평균 교습비용
2018년	경기도	256	12,308	831,305
	강원도	12	433	727,583
	충청북도	9	544	584,444
	충청남도	7	304	949,286
	전라북도	6	227	755,000
	전라남도	5	294	575,600
	경상북도	5	77	706,000
	경상남도	69	1,073	742,970
	제주특별자치도	12	506	846,667
2019년	**전체**	**1,255**	**55,482**	**879,819**
	서울특별시	554	10,714	943,109
	부산광역시	74	1,440	963,622
	대구광역시	24	295	850,417
	인천광역시	22	2,724	863,182
	광주광역시	6	457	538,333
	대전광역시	15	370	769,667
	울산광역시	39	17,791	770,256
	세종특별자치시	-	-	-
	경기도	399	18,358	826,318
	강원도	12	444	785,917
	충청북도	4	204	587,235
	충청남도	6	384	865,800
	전라북도	5	138	730,000
	전라남도	5	246	595,600
	경상북도	8	118	792,250
	경상남도	69	1,261	804,151
	제주특별자치도	13	538	884,385
2020년	**전체**	**1,327**	**65,933**	**921,036**
	서울특별시	512	10,186	1,020,786
	부산광역시	52	892	1,023,462
	대구광역시	22	289	888,136
	인천광역시	34	3,030	867,906
	광주광역시	6	457	538,333
	대전광역시	16	380	848,875
	울산광역시	41	18,262	798,049
	세종특별자치시	2	263	1,015,000
	경기도	508	28,341	858,654
	강원도	14	370	843,643
	충청북도	10	544	560,894
	충청남도	9	556	927,178
	전라북도	4	91	795,000
	전라남도	5	246	595,600
	경상북도	10	142	777,800
	경상남도	69	1,346	812,354
	제주특별자치도	13	538	884,385

주: 1. 월평균 교습비용은 피복비, 급식비 등 선택비용을 제외한 금액임

2. 각 연도 말 기준, 2020년은 7월 기준

자료: 각 지방교육청 제출 자료 재구성

그런데 “가~나항”의 분석과 관련하여 2016년 교육부는 학부모의 부담이 커지고 있는 유아 사교육비의 실태를 파악[111]하고 관련 정책 수립 및 연구의 기초로 활용하기 위한 목적으로 통계청에 통계대행 조사를 신청하여 2017년 유아 사교육비[112]와 유치원 방과후과정 등에 대해 시범조사[113]를 실시한 후 2018년 본조사 추진 여부를 결정하기로 하였으나, 유아교육은 초중등교육과 특성이 상이하여 초중등 사교육비 조사와 연계한 사교육 조사로는 유아교육 정책 활용에 어려움이 있다는 사유 등으로 시범조사 후 2020년 8월 감사일 현재까지 본조사를 실시하지 않고 있었다.

관계기관 의견 및 권고

관계기관 의견 및 검토결과

교육부는 유아 학비 지원 단가가 2020년에야 인상(월 22만 원 → 월 24만 원)되었는데 최저임금 및 물가 상승 등으로 실질 지원 수준이 하락하여 학부모 부담 경비가 인상된 것으로 추정되며, 유아 사교육비 경감 대책을 마련할 경우에 과도한 조기교육의 확산이 우려되어 교육부는 유치원 교육과정을 유아·놀이 중심으로 개정하고 국공립 취원율을 높이는 정책 등을 추진하고 있다는 의견을 제시하였다. 또한 유아교육·보육 부담 경감을 위해 사교육 활동에 국한하지 않

111) 교육부는 사교육비를 경감하기 위해 지난 10년 이상 다양한 사교육비 경감 대책을 추진하였고, 2007년부터 「통계법」 제17조 및 같은 법 시행령 제22조에 근거하여 통계청과 공동으로 사교육비 조사를 하고 있으나 유아가 이용하는 학원 등은 교육부에서 실시하는 사교육비 조사 대상에서 제외되어 있음

112) 2017년 유아 사교육비 시범조사에서는 ‘유아 사교육비’를 유아들이 누리과정 이외에 사적인 수요에 의해 유치원 및 어린이집 밖에서 보충교육을 받을 때 개인이 부담하는 비용으로 정의하고 있음

113) 대전광역시와 전라북도 지역에 거주하는 학부모를 대상으로 시범조사를 실시

고, 양육환경, 사회 인프라 등 유아 생활 전반에 대한 조사를 실시하겠다는 의견도 제시하였다.

그리고 방과후과정비 증가와 관련하여 방과후과정 참여 유아와 새로 방과후과정을 운영하는 유치원 수가 늘어난 것이[114] 하나의 원인인데, 방과후과정을 운영하던 유치원만을 대상으로 하면 유아 1인당 방과후과정비는 2014년(25.9만 원) 대비 2018년(33.9만 원) 31% 증가[115]하였다는 의견을 제시하였다.

또한, 반일제 이상 운영하는 교습과정에 대해서도 물가상승률을 고려했을 때 실질적으로 크게 증가하지 않은 것으로 보이며, 유아 대상 교습과정의 수와 정원이 늘어난 것은 학부모의 수요과 관심이 반영된 것으로, 이것이 영유아 가구의 사교육 부담 증가로 이어진다고 추정하기는 어렵다는 의견을 제시하였다.

그런데 최저임금 상승 등 교육부 의견을 따르더라도 방과후과정비 증가율 31%는 물가상승률(5.2%)보다 크기 때문에 학부모 입장에서는 부담이 증가하였다는 사실에는 변함이 없고, 방과후과정에 참여하지 않는 유아가 새로 참여하며 늘어난 비용 증가분도 이용 비용의 증가로 보아야 한다고 판단된다.

또한, 반일제 이상 운영하는 교습과정 비용과 관련해서 그 증가율이 물가상승률보다 크고[116], 비용도 2018년 기준 연평균 1,035만 원[117]으로 어린이집(73만

114) 감사보고서상 분석 대상인 서울·경기·인천 지역 162개 사립유치원 중 방과후과정을 운영하지 않은 유치원 수가 2014년에는 55개였으나 2018년에는 12개로 감소하였음

115) 감사보고서상 분석 내용에 따르면 [표 80]과 같이 사립유치원을 이용하는 원아 1인당 평균 방과후과정비는 2014년 9.7만 원에서 2018년 29.7만 원으로 204.4% 증가하는 것으로 되어 있는데, 이는 2014년부터 2018년까지 현원 자료가 존재하면서 연도말 기준 현원이 0이 아닌 사립유치원 중 162개를 대상으로 총괄 산출한 것이며, 교육부는 위 162개 중 방과후과정을 운영하는 유치원만을 대상으로 재산정하였다며 제출한 수치임

116) 교육부는 2020년의 물가상승률을 2%로 두고 매해 물가상승률만큼 교습비용이 증가한다고 가정하면 월평균 교습비용은 2016년 대비 2020년에 6만 원 증가한다는 의견을 제시하였음

117) 862,808원×12개월, 급식비 등 선택비용은 제외한 금액

원[118]), 사립유치원(316만 원)보다 높은 점을 볼 때 학부모 입장에서 지출되는 비용이 증가한 것으로 보이므로, 위와 같은 지출 비용의 실태와 그 원인을 면밀히 조사하여 부담 경감 지원을 방안을 마련할 필요가 있는 것으로 보인다.

감사원의 권고[119] **교육부장관**은 유아 학비 지원 관련 사업을 추진 시 지출 비용의 실태와 비용 변화의 원인을 조사하고 이를 기반으로 한 관리방안을 마련할 필요가 있다고 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.**(권고)**

118) 61,380원/년(부모부담 보육료)+320,108원/년(특별활동비)+354,211원/년(기타 필요경비)

119) 저출산·고령사회위원회에도 기본계획, 시행계획 수립 및 성과평가 업무 등에 참고하도록 감사결과를 송부

제4절 출산장려금 지원 사업 분석

1. 업무 개요

지자체는 저출산으로 인한 인구 감소에 대응하기 위하여 저출산기본법 제4조에 따라 관련 정책을 수립·시행하고 있다.

지자체의 저출산 대응 정책은 공통사업과 자체사업으로 구분되는데 공통사업은 중앙정부의 시행계획상 국고보조사업으로서 지자체를 시행주체로 하는 사업이고, 자체사업은 지자체 시행계획상 전액 지방비(100%)로 추진하는 사업으로서 [표 84]와 같이 2019년 예산은 4조 6천억 원, 과제 수는 3,513개이다.

[표 84] 지자체의 저출산 대응 자체사업 규모(2010~2019년)

(단위: 억 원, 개)

구분	사업연도									
	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
예산	8,040	10,798	21,668	24,301	22,584	26,622	32,943	37,694	23,766	46,779
과제 수	553	588	1,138	1,594	1,728	1,701	2,224	2,135	2,706	3,513

주: 2010~2018년은 지자체 시행계획상 3가지 분야(저출산, 고령화, 대응기반) 중 '저출산'에 해당하는 최종예산·과제 수 추출, 2019년부터 명칭이 변경되어 3가지 분야(함께 돌보는 사회, 함께 만드는 노후, 인구변화 적극대비) 중 '함께 돌보는 사회'에 해당하는 최종예산·과제 수 추출

자료: 2010~2019년 지자체 시행계획 재구성

지자체의 전체 저출산 대응 정책 중 최근 3년간 출산지원 사업 예산의 추이를 살펴보면 [표 85]와 같이 2017년 2,992억 원에서 2018년 3,788억 원, 2019년 5,594억 원으로 점차 증가 추세에 있고, 지원유형으로 구분할 경우 현금지원 정책이 2017년 70.7%(2,114억 원), 2018년 71.4%(2,705억 원), 2019년 66.5%(3,717억 원)로 지자체 자체사업 예산 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

[표 85] 지자체 출산지원 정책의 재정 규모(2017~2019년)

(단위: 개, 백만 원, %)

구분		결혼 전	결혼	임신 전	임신	출산	육아	가족	전체
2017년	사업 수	33	24	146	511	667	676	127	2,184

구분			결혼 전	결혼	임신 전	임신	출산	육아	가족	전체
2017년	예산	전체	362	4,091	2,579	18,700	192,763	77,869	2,848	299,211
		(비중)	(0.1)	(1.4)	(0.9)	(6.2)	(64.4)	(26.0)	(1.0)	(100.0)
		현금	35	3,400	804	2,816	157,978	46,369	-	211,402
		(출산지원금)주)					(50,088)			(50,088)
		상품권	-	-	-	-	88	13	-	101
		현금성	-	546	-	5	253	10,296	-	11,099
		현물	-	-	55	1,786	5,293	804	-	7,937
		바우처	-	-	28	792	23,851	244	-	24,914
		서비스	305	145	1,534	12,356	5,043	14,011	705	34,099
		인프라	-	-	-	6	-	4,017	19	4,042
		교육홍보	22	-	158	939	258	2,116	2,124	5,616
2018년	사업 수		20	29	121	363	625	485	104	1,747
	예산	전체	460	8,067	3,297	18,452	261,314	83,195	3,983	378,768
		(비중)	(0.1)	(2.1)	(0.9)	(4.9)	(69.0)	(22.0)	(1.1)	(100.0)
		현금	63	7,897	1,088	3,471	212,690	45,359	-	270,568
		(출산지원금)					(208,843)			(208,843)
		상품권	-	-	-	-	1,601	11	-	1,612
		현금성	-	-	-	830	258	11,918	-	13,006
		현물	-	-	27	1,678	11,684	418	-	13,807
		바우처	30	-	13	1,184	29,048	501	-	30,776
		서비스	367	137	2,169	10,314	5,804	19,999	45	38,835
		인프라	-	-	-	-	-	2,933	30	2,963
		교육홍보	-	33	-	975	229	2,056	3,908	7,201
2019년	사업 수		23	51	121	307	666	504	112	1,784
	예산	전체	1,082	14,301	6,058	13,689	402,930	115,364	5,958	559,382
		(비중)	(0.2)	(2.6)	(1.1)	(2.4)	(72.0)	(20.6)	(1.1)	(100.0)
		현금	742	14,113	3,008	2,739	299,201	51,967	-	371,770
		(출산지원금)					(294,027)			(294,027)
		상품권	-	-	-	-	45,499	14	-	45,513
		현금성	-	100	-	18	315	13,246	-	13,679
		현물	-	-	66	2,887	14,846	846	-	18,645
		바우처	34	-	22	1,295	36,474	907	-	38,732
		서비스	273	81	2,933	5,975	3,985	22,585	48	35,880
		인프라	-	-	-	-	2,464	24,282	30	26,776
		교육홍보	33	7	29	775	146	1,517	5,880	8,387

주: 현금에 포함된 출산지원금 규모를 의미

자료: 복지부, “2018, 2019년도 지자체 출산지원정책 사례집” 재구성

그중에서도 ‘출산장려금(출산지원금・출산축하금 등) 지원 사업’은 저출산기본법 제10조 등에 근거를 두고 출산율 저하에 따른 노동력 감소와 인구 노령화 등의 사회문제에 적극적으로 대처하기 위해 현금・상품권 등을 일시금 또는 분할

금 등의 형태로 지급하는 사업으로서 [표 86]과 같이 2017~2019년 모두 전체 지자체 출산지원 정책 예산의 절반 이상을 차지하고 있고, 2019년 예산은 전년 대비 40.8% 증가하였다.

[표 86] 지자체 출산지원 정책 관련 예산규모

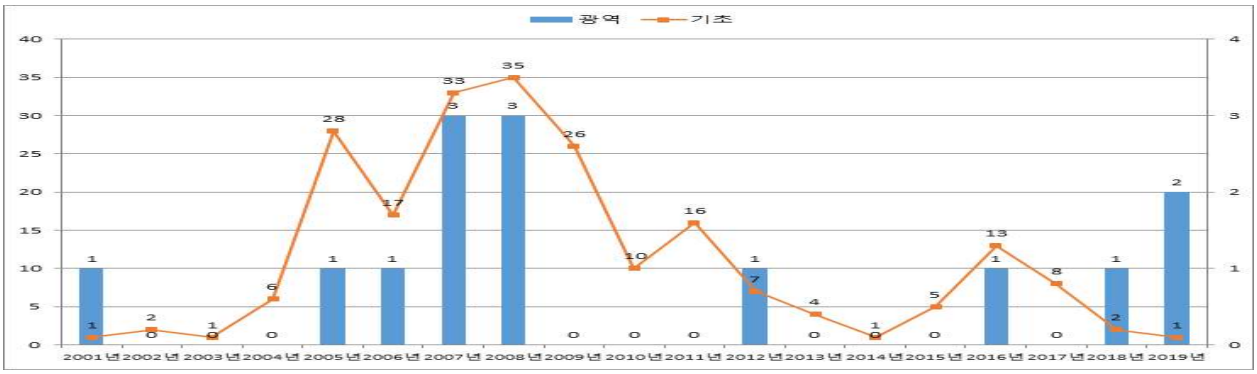
(단위: 억 원, %)

연도	전국 지자체 출산지원 정책 예산규모 합계(A)	출산장려금 지원 사업 예산규모		
		예산(B)	전년 대비 증감률	비율(B/A)
2017년	2,992	1,610		53.8
2018년	3,788	2,088	29.7	55.1
2019년	5,594	2,940	40.8	52.6

자료: 복지부, "지방자치단체 출산지원 정책 분석"(2019년) 재구성

2020년 8월 감사일 현재 출산장려금 지원 사업은 지자체별 조례와 연도별 시행계획에 따라 추진되고 있는데 [도표 6]과 같이 2001년에 전라남도에서 최초로 도입된 이후 2019년 현재 [별표 2] "2019년 전국 지자체별 출산장려금 사업 현황 및 출생순위별 지급금액"과 같이 17개 광역지자체 중 14개[120], 226개 기초지자체 중 220개[121]에서 도입·운영[122] 하고 있다.

[도표 6] 지자체의 출산장려금 지원 사업 도입 시기



자료: 복지부, "2019년도 지자체 출산지원정책 사례집" 재구성

120) 2019년 미시행 광역지자체: 서울, 경기, 전북 등 3곳

121) 2019년 미시행 기초지자체: 인천 부평구, 대구 서구, 대구 북구, 대구 수성구, 대전 동구, 대전 대덕구 등 6곳

122) 2019년 기준으로 전국 총지급액 2,709억 원(수혜자는 363,855명)으로 지자체별로 최소 5만 원에서 최대 3,000만 원을 지급하고 있음

출산장려금을 지급받기 위해서는 각 지자체 조례에서 정하는 자격기준을 충족해야 하는데 대부분 부모 모두 또는 부모 중 1명이 자녀 출생 당시(또는 일정 기간) 관내에 주민등록을 둘 것을 요구하고 있고, 출산 자녀 순위에 따라 지급액이 달라지는데 [표 87]과 같이 둘째, 셋째, 넷째 등 출생순위가 뒤로 갈수록 출산장려금을 지원하는 지자체 수가 증가하고 있었다.

[표 87] 지자체의 출생순위별 출산장려금 지급 현황

(단위: 개, %)

연도	구분	첫째아		둘째아		셋째아		넷째아		다섯째아	
		기관 수	비율	기관 수	비율	기관 수	비율	기관 수	비율	기관 수	비율
2017년	기초	127	56.2	190	84.1	213	94.2	213	94.2	213	94.2
	광역	5	29.4	10	58.8	11	64.7	11	64.7	11	64.7
2018년	기초	158	69.9	196	86.7	212	93.8	215	95.1	215	95.1
	광역	6	35.3	11	64.7	12	70.6	12	70.6	12	70.6
2019년	기초	158	69.9	196	86.7	212	93.8	215	95.1	215	95.1
	광역	9	52.9	13	76.5	14	82.4	14	82.4	14	82.4

자료: 복지부, “지방자치단체 출산지원정책 분석”(2019년) 자료 재구성

지급방식을 보면 전체적으로 유사하나, [표 88]과 같이 지자체 간 지원액에 차이가 크고 그 차이도 둘째, 셋째, 넷째 등 출생순위가 뒤로 갈수록 커지는 것으로 나타났다.

[표 88] 지자체 간 출산장려금 지원액의 격차 현황

(단위: 만 원)

연도	구분	첫째아		둘째아		셋째아		넷째아		다섯째아	
		최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소	최대
2017년	기초	5	580	5	820	10	1,550	10	1,850	10	1,850
	광역	10	120	20	200	30	240	30	240	30	240
2018년	기초	5	700	5	1,400	10	2,600	10	3,000	10	3,000
	광역	10	120	20	200	30	360	30	360	30	360
2019년	기초	5	700	5	1,400	10	2,600	10	3,000	10	3,000
	광역	10	1,440	20	1,440	30	1,440	30	1,440	30	1,440

자료: 복지부, “지방자치단체 출산지원정책 분석”(2019년) 자료 재구성

2. 실태분석 중점 및 방법

10년 이상 전국적으로 지자체 차원의 출산장려금 지원 사업이 시행되었으나 [표 89]와 같이 출산장려금의 출산율 제고 효과에 대한 논란이 계속되고 있다.

[표 89] 출산장려금 효과성 관련 주요 연구 내용 정리

결과	연도	연구명	분석대상	분석결과
긍정	2010년	지자체의 출산장려금이 출생아 수 증가율에 미치는 영향	232개 지자체	▪ 출산장려금 지급총액이 중위수 이상인 지자체는 출생아 수 증가율이 전국 평균보다 높음
	2011년	출산장려금의 정책효과 연구	164개 지자체	▪ 출산장려금의 출산율 제고 효과는 장기간에 걸쳐 나타남
	2013년	출산장려금 정책이 출산에 미치는 영향	230개 지자체	▪ 총출산장려금액이 10만 원 증가하면 총출생아 수 평균 2.71명이 증가
	2017년	다자녀 출산의 결정요인 연구	경기도 31개 지자체	▪ 지자체의 출산장려금 지출이 대략 2,270만 원 증가할 때 셋째아 이상의 출생은 1명 증가
	2018년	출산장려금의 출산율 제고 효과	충남 16개 시·군 충북 12개 시·군	▪ 충청지역에서 출산장려금은 출산율 제고에 긍정적인 효과가 있음
부정	2011년	출산장려금 정책의 효과성에 관한 연구	서울 25개 자치구	▪ 출산장려금은 출생아 수, 합계출산율 그리고 연령별 출산율에 영향을 미치지 않음
	2011년	출산장려금이 출산에 미치는 영향	서울 24개 자치구	▪ 출산장려금은 출산율 제고에 미치는 영향이 없음
	2017년	우리나라 광역지자체 출산장려 프로그램의 효과성에 관한 실증적 연구	15개 광역지자체	▪ 지방정부의 경제적 지원은 출생아 수 증감에 유의한 영향을 미치지 않음

자료: 한국지방정부학회, “2019년 미래 불확실성과 출산에 대한 관계 분석: 둘째 출산장려금을 중심으로”(2019년)

또한, [사례 16]과 같이 출산장려금이 장기적인 효과성을 검증하기 어렵고 지자체 간 지원금액 차이에 따른 인구 이동 유발 요인이 될 수 있다는 연구결과도 있다.

[사례 16] 2019년 아동수당 및 출산·양육 지원체계발전 방안 연구

▪ 출산지원금 100만 원 증가는 유배우 1천 명당 출생아 수를 42~60명 증가시키는데 지자체 단위에서 단기에는 효과적일 수 있으나 장기적인 효과는 검증하기 어렵고, 지자체 간 지급액의 차이는 일부 가임기 여성들에게 다른 시군구로 이주할 유인을 제공하는 것으로 분석하였음(보사연·서울대·한국조세재정연구원)

이에 이번 감사에서는 출산장려금 지급액이 상대적으로 많은 해남군과 나주시의 출산율과 인구 변동 현황을 비교하여 출산장려금 지급이 해당 지자체의 인구에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하였다.

또한, 출산율이 높은 지자체의 인구 변동 추이, 통계청 자료 등을 검토하여 지자체 인구 변동 원인 등을 분석하였다.

3. 실태분석 결과

해남군은 2005년부터, 나주시는 2006년부터 출산장려금 지원 사업을 시작하였는데 [표 90]과 같이 해남군은 2012년부터 2017년까지 첫째아에 대한 지급금액이 300만 원으로 전국적으로 상위 4위 이내였고 나주시도 2012년부터 2015년까지 500만 원으로 전국 1위에 해당하였다.

[표 90] 해남군과 나주시의 출산장려금 지원 사업 주요 변동 현황(2005~2019년)

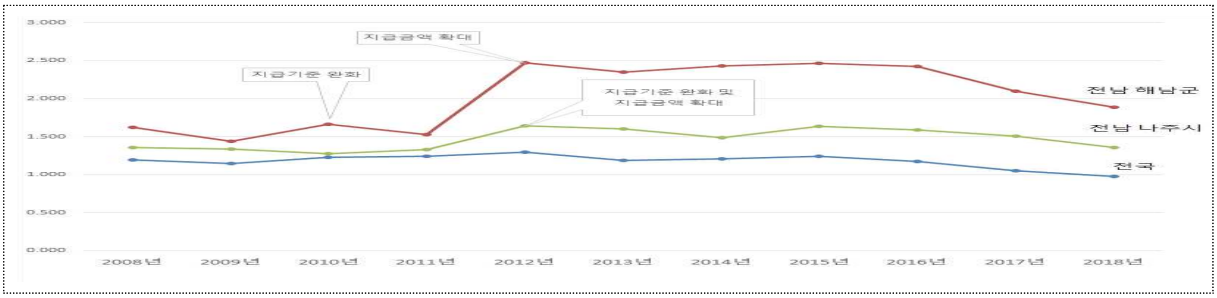
(단위: 만 원)

<table>
<tr><th colspan="3">구분</th><th>2005년</th><th>2009년</th><th>2010년</th><th>2012년</th><th>2014~2019년 현재</th></tr>
<tr><td rowspan="6">해남군</td><td colspan="2">조건</td><td colspan="2">관내 1년 이상 주민등록을 두고 거주</td><td colspan="3">출생일 기준 관내 주민등록을 두고 실제 거주</td></tr>
<tr><td rowspan="4">금액</td><td>첫째</td><td rowspan="2">50</td><td>50</td><td>50(매월 10×5회)</td><td>300(일시금 60, 매월 20×12회)</td><td>300(일시금 30, 매월 15×18회)</td></tr>
<tr><td>둘째</td><td>100</td><td>120(매월 10×12회)</td><td>350(일시금 110, 매월 20×12회)</td><td>350(일시금 80, 매월 15×18회)</td></tr>
<tr><td>셋째</td><td rowspan="2">셋째 이상 100</td><td rowspan="2">셋째 이상 200</td><td>480(매월 20×24회)</td><td colspan="2">600(일시금 120, 매월 20×24회)</td></tr>
<tr><td>넷째</td><td>넷째 이상 580(일시금 70, 매월 20×24회)</td><td colspan="2">넷째 이상 720
(일시금 90, 매월 25×24회)</td></tr>
<tr><th colspan="3">구분</th><th>2006년</th><th>2009년</th><th>2010년</th><th>2012년</th><th>2016~2019년 현재</th></tr>
<tr><td rowspan="4">나주시</td><td colspan="2">조건</td><td colspan="3">관내 1년 이상 주민등록을 두고 거주</td><td>출생일 기준 관내 주민등록을 두고 실제 거주</td><td>관내 6개월 이상 주민등록을 두고 실제 거주</td></tr>
<tr><td rowspan="3">금액</td><td>첫째</td><td rowspan="2">미지급</td><td rowspan="2">미지급</td><td>50</td><td>500(6개월마다 50×10회)</td><td>100(6개월마다 50×2회)</td></tr>
<tr><td>둘째</td><td>100</td><td>500(6개월마다 50×10회)</td><td>200(6개월마다 50×4회)</td></tr>
<tr><td>셋째 이상</td><td>100</td><td>200</td><td>300</td><td>500(6개월마다 50×10회)</td><td>300(6개월마다 50×6회)</td></tr>
</table>

자료: 전라남도 제출 자료 재구성

두 지자체의 출산율 변화를 살펴본 결과, [도표 7]과 같이 지급기준이 완화(1년 이상 거주 → 출산 당시 거주)되거나 지급금액이 확대(해남군: 50만 원 → 300만 원, 나주시: 50만 원 → 500만 원)되는 시점에 출산율이 증가하였다.

[도표 7] 해남군과 나주시의 출산율 변화(2008~2018년)



자료: 통계청, 통계 자료 재구성

특히, 해남군은 2012년 지급금액(첫째: 50만 원 → 300만 원, 둘째: 120만 원 → 350만 원, 셋째: 480만 원 → 600만 원, 넷째: 580만 원 → 720만 원)이 대폭 커지면서 0세 인구수는 전년 대비 300여 명 증가한 810명, 출산율은 2.47명으로 전국 지자체 중 1위를 기록하였다.

그러나 이러한 출산율 증가에도 불구하고 2015년 이후에는 전국적인 출산율 하락에 따라 두 지자체 모두 하락 추세에 있다.

한편, 출산장려금 지급 전후의 인구 유출입 현황을 분석한 결과, [표 91]과 같이 2012년 해남군에서 출산장려금을 지급받은 자녀의 모(母) 인원 중 27.5%(782명 중 215명), 2015년은 28.3%(831명 중 235명)가 출생 직전(6개월 내)에 전입한 것으로 나타났고, 부(父) 전입인원에 비해 모(母) 전입인원이 3배 정도 많았는데, 이는 해남군 조례상 자녀 출생 당시 부모 중 1명만 군내 주민등록을 두고 있으면 출산장려금 수령이 가능하기 때문으로 추정된다.

[표 91] 해남군 출산장려금 지급 전 기간별 전입인원 현황

(단위: 명)

연도	구분	출산장려금 지급 대상 부모 수	출산장려금 지급 대상 부모 중 전입인원수			
			6개월 전 전입	6개월~1년 전	1년~2년 전	2년 이상 전
2012년	부	783	72	31	44	385
	모	782	215	69	49	301
2015년	부	840	62	26	40	354
	모	831	235	74	85	301

자료: 해남군 및 행정안전부 제출 자료 재구성

또한, 출산장려금의 지급 종료일 이후 전출 현황을 살펴보면 [표 92]와 같이 자녀의 경우 2012년은 18%(788명 중 144명), 2015년은 26%(843명 중 218명), 모(母)의 경우 2012년은 15%(782명 중 121명), 2015년은 22%(831명 중 180명)가 단기간(6개월) 내 다른 지자체로 전출한 것으로 나타났다.

[표 92] 해남군 출산장려금 지급 후 기간별 전출인원 현황

(단위: 명)

연도	구분	출산장려금 지급 대상 자녀·부모 수	출산장려금 지급 대상 자녀·부모 중 전출인원수							
			6개월 내	~1년 내	~2년 내	~3년 내	~4년 내	~5년 내	~6년 내	~7년 내
2012년	자녀	788	144	61	83	54	38	37	25	0
	부	783	76	37	54	28	29	33	20	0
	모	782	121	47	74	41	51	27	24	0
2015년	자녀	843	218	66	92	51	5	0	0	0
	부	840	79	34	46	31	9	0	0	0
	모	831	180	60	79	52	6	0	0	0

자료: 해남군 및 행정안전부 제출 자료 재구성

한편, 해남군의 인구 변동 추이를 살펴보면, [표 93]과 같이 2012년에 태어난 인구가 출생 다음 해부터 지속적으로 감소하고 있고, 이후 태어난 인구도 같은 현상을 보이는 등 출생 후 인구 유출이 계속되고 있다.[123]

[표 93] 해남군의 0세 인구 변동 현황(2009~2018년)

(단위: 명)

구분			2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
인구수	해남군	0세	488	558	509	810	784	807	811	729	615	513
		1세	561	473	549	527	761	701	725	720	607	563
		2세	574	557	485	566	502	651	589	565	542	465
		3세	539	541	546	488	550	485	576	498	501	450
		4세	531	519	542	561	467	533	479	543	451	446
		5세	581	515	525	547	543	474	538	475	519	431

자료: 통계청, 인구통계 현황

반면에, 나주시의 인구 변동 추이를 살펴보면, [표 94]와 같이 2012년에 태어난 인구가 출생 다음 해부터 계속 증가하고 있고 그 이후 태어난 인구도 같은

123) 나주시의 경우에는 출산장려금 수령 후 전출하는 사례와 고액의 출산장려금 지급으로 재정 부담이 가중되는 부작용 때문에 2016년 출산장려금 조례를 개정하여 지급기준을 강화(출산 당시 거주 → 6개월 이상 거주)하고 지급금액을 축소(500만 원 → 100만 원)하였음

현상을 보이는 등 인구가 지속적으로 유입되고 있었다.

[표 94] 나주시의 0세 인구 변동 현황(2009~2018년)

(단위: 명)

구분			2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
인구수	나주시	0세	565	518	526	679	651	670	882	968	942	889
		1세	597	550	522	560	692	721	819	1,044	1,055	994
		2세	667	578	530	570	568	773	874	941	1,185	1,093
		3세	587	653	561	544	577	648	910	974	1,053	1,171
		4세	627	570	634	559	535	633	796	1,080	1,039	1,098
		5세	664	611	560	629	561	600	746	925	1,157	1,074

자료: 통계청, 인구통계 현황

이같은 나주시의 인구 유입은 수도권의 인구분산을 위해 광주·전남혁신도시가 지정되고 2013년부터 2019년까지 한국전력공사 등 총 19개 공공기관이 나주로 이전되면서 주거인프라 개선(신규주택, 양질의 도시환경 조성), 일자리 창출효과 등에 원인이 있는 것으로 추정된다.

해남군과 나주시의 인구 변동 추이를 보면 출산장려금 지원 사업으로 해당 지역 출산율이 증가하더라도 출산 후 지역 이동으로 인해 해당 지자체의 지속적인 인구 증가로 이어지는 효과가 제한되는 한계가 있을 수 있음을 보여준다.

이는 합계출산율이 높은 지역의 인구변동 추이를 통해서도 확인할 수 있는데 [표 95]와 같이 합계출산율 상위 5개 지역은 전라남도 해남·영암·장성군, 강원도 인제군, 부산광역시 강서구로 모두 출산장려금 지원 사업을 도입·운영 중이다.

[표 95] 합계출산율 상위 5개 지역 출산장려금 지급 현황

(단위: 만 원)

지역	기준 연도	첫째아	둘째아	셋째아	넷째아	다섯째아
전남 해남군	2012~2019년	300	350	600	720	720
전남 영암군	2016~2019년	150	300	500	700	1,000
강원 인제군	2011~2019년	50	70	100	130	160
전남 장성군	2016~2019년	120	250	420	1,000	1,000
부산 강서구	2014~2019년	미지급	50	120	120	120

자료: 전라남도, 강원도, 부산광역시 제출 자료 재구성

출산장려금 지급 규모를 보면 부산광역시 강서구를 제외한 4개 지역은 첫째아 최소 기준 50만 원(인제군)에서 최대 300만 원(해남군)을 지급하면서 출생순위가 뒤로 갈수록 최소 160만 원(인제군)에서 최대 1,000만 원(영암·장성군)을 지급하고 있고, 부산광역시 강서구는 첫째아는 지급하지 않고, 둘째아는 50만 원, 그 이후에는 120만 원을 지급하고 있어 4개 지역보다 출산장려금 지급액이 작았다.

위 5개 지역의 2014년부터의 2018년까지 인구 변동을 살펴보면 [표 96]과 같이 전라남도 해남·영암·장성군, 강원도 인제군의 총인구수는 점차 감소하였으나 부산광역시 강서구는 총인구수가 계속 증가하고 있었다.

[표 96] 평균 합계출산율 상위 5개 지역의 인구 변동 현황(2014~2018년)

(단위: 명, %)

지역	합계 출산율 (평균)	구분	2014년		2015년		2016년		2017년		2018년	
			인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율
전남 해남군	2.261	계	76,981	100	76,194	100	75,121	100	73,604	100	71,901	100
		0~14세	8,986	12	8,652	11	8,229	11	7,785	11	7,307	10
		15~49세	28,610	37	27,850	37	26,877	36	25,480	35	24,160	34
		50~64세	18,226	24	18,330	24	18,466	25	18,477	25	18,623	26
		65세 이상	21,159	27	21,362	28	21,549	29	21,862	30	21,811	30
전남 영암군	1.876	합계	58,852	100	58,137	100	57,045	100	55,616	100	54,731	100
		0~14세	8,030	14	7,641	13	7,135	13	6,598	12	6,238	11
		15~49세	25,132	43	24,442	42	23,413	41	22,178	40	21,252	39
		50~64세	12,375	21	12,595	22	12,923	23	13,063	23	13,406	24
		65세 이상	13,315	23	13,459	23	13,574	24	13,777	25	13,835	25
강원 인제군	1.873	합계	32,475	100	33,255	100	32,720	100	32,582	100	32,136	100
		0~14세	4,491	14	4,361	13	4,211	13	4,131	13	3,947	12
		15~49세	14,950	46	15,490	47	14,833	45	14,476	44	13,882	43
		50~64세	7,497	23	7,831	24	8,074	25	8,116	25	8,293	26
		65세 이상	5,537	17	5,573	17	5,602	17	5,859	18	6,014	19
전남 장성군	1.846	합계	46,273	100	46,360	100	46,104	100	46,111	100	45,795	100
		0~14세	4,915	11	4,919	11	4,829	10	4,702	10	4,537	10
		15~49세	18,022	39	17,675	38	17,211	37	16,831	37	16,283	36
		50~64세	10,387	22	10,623	23	10,854	24	11,044	24	11,341	25
		65세이상	12,831	28	12,945	28	13,184	29	13,356	29	13,463	29
부산 강서구 (명지국제신도시)	1.807	합계	79,619	100	94,608	100	108,909	100	117,382	100	122,957	100
		0~14세	12,343	16	16,238	17	19,936	18	22,311	19	23,978	20
		15~49세	38,239	48	46,464	49	54,174	50	58,621	50	60,876	50
		50~64세	18,444	23	20,477	22	22,451	21	23,245	20	24,013	20
		65세 이상	10,593	13	11,429	12	12,348	11	13,205	11	14,090	11

자료: 저출산위 제출 자료

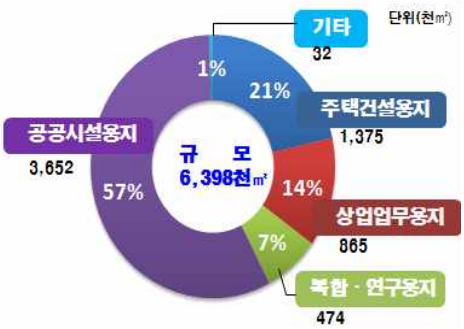
연령별 인구 증감을 보면 해남·영암·장성군·인제군 모두 50세 이상 인구

수는 늘었으나 49세 이하 인구수가 감소하여 총인구수가 감소했고, 부산광역시 강서구는 모든 연령대의 인구수가 증가하여 총인구수가 늘었는데 부산광역시 강서구의 인구증가는 [사례 17]과 같이 2003년부터 부산광역시 강서구에 부산진해경제자유구역 명지지구(명지국제신도시) 조성사업이 시작되면서 국제업무 공간 조성과 양질의 주거·교육 환경 제공 등 인구 유입 및 출산에 우호적 환경이 마련된 것과도 관련이 있어 보였다.

[사례 17] 부산 강서구 명지국제신도시 관련 현황

- 부산진해경제자유구역 명지지구 조성사업: ① 부산진해경제자유구역의 국제업무 거점 공간 조성, ② 글로벌 수준의 주거, 교육 등 정주환경 제공, ③ 친환경 생태도시 조성
  - 위치: 부산광역시 강서구 명지동 일원
  - 면적: 6,398천 ㎡(약 194만 평)
  - 사업기간: 2003. 10. 30.~2023. 6. 30.
  - 사업비: 3조 3,511억 원(LH공사 3조 2,249억 원, 국비·시비 1,262억 원)
  - 계획인구: 83,583명(30,372세대)
  - 사업시행자: LH공사

자료: 부산진해경제자유구역청 제출 자료 재구성



지역 간 인구이동과 관련하여 원인을 통계청의 국내인구이동 통계연보(2019년)를 통해 살펴보면 시·도내 이동은 '주택'(7.8%), 시·도 간 이동은 '직업'(34.8%)이 가장 많고, 최근 20년간(2000~2019년) 수도권으로의 인구 순유입 사유도 직업, 교육, 주택 순으로 나타났다.

[도표 8] 전입사유별 이동자 구성비 현황(2019년)

자료: 통계청, 국내인구이동 통계연보(2019년) 자료

그리고 제주특별자치도가 2019년 지역 청년을 대상으로 한 설문조사에서는 타 지역 이주 사유가 일자리(21.9%), 여가문화생활(21.9%), 교육훈련 기회(16.8%) 순으로 나타났다.[124] 이상의 분석결과를 보면 해당 지자체의 지속적인 인구 증가를 위해서는 해당 지역의 출산율을 높이기 위한 노력 이외에도 일자리, 주거, 교육여건 개선 등의 방안 마련이 필요하다고 판단된다.

관계기관 의견 및 권고

관계기관 의견 저출산위는 출산장려금과 관련하여 중앙정부가 지자체 간 인구 유출입 유발 가능성 등에 유의해야 하고, 인구 감소문제는 사회·경제적인 여러 요인으로 발생하기 때문에 장기적인 인구 증가를 위해서는 주거인프라, 일자리 등의 분야에서도 정책적 노력을 기울여야 한다면서도 복수의 연구결과에서 지자체 출산장려금은 출산율 제고에 유의미한 효과가 있다고 나타난 점 등을 고려할 때 출산·양육비 부담을 줄이는 정책은 지속되어야 한다는 의견을 제시하는 한편, 과도한 출산·양육 부담이 인구감소 요인으로 작용하지 않도록 다양한 정책적 방안을 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

복지부는 저출산 문제는 직접적인 출산·양육 지원뿐만 아니라 주거·고용·교육 등 다양하고 복합적인 요인이 작용하므로 이를 해결하기 위해서는 사회 전반의 영역을 아우르는 대책이 필요한데 이를 위해 각 지자체의 재정안정성과 현금지원 정책의 균형이 필요하다면서, 사회구조적인 접근을 통해 근본적이고 지속적인 출산지원 정책을 추진할 것이라는 의견을 제시하였다.

---

124) 이에 대한 대응책으로 '주택 및 토지 지원', '경제활동과 관련된 일자리 알선', '직업훈련' 등을 제시

해남군은 2012년부터 현재까지 출산장려금 지원 사업을 금액 상향 없이 추진하고 있다면서 인구 문제 심각성이 증대되고 있으므로 저출산 대응 패러다임을 전환하여 일자리·주거·결혼·출산·양육 등 생애주기별 맞춤형 정책 추진이 절실하다는 의견을 제시하였다. 또한, 출산 친화 환경 조성을 위한 중앙정부의 파격적이고 선제적인 정책 시행이 시급하다는 의견도 제시하였다. 아울러 2019년 1월 인구정책 추진의 컨트롤타워인 인구정책과를 신설하여 군 실정에 맞는 인구정책을 추진하고 있다고 밝혔다.

참고로 2019년 부산광역시에서는 2018년 지자체 시행계획 자체평가 결과를 저출산위에 제출하면서 현금성 지원 사업이 과다하므로 중앙정부 차원의 가이드라인이 필요하다는 의견을 제시하였고, 전라남도는 지자체의 다양한 소규모 지원보다 국가 차원에서 총괄하며 대규모 현금 지원이 필요하다는 의견을 각각 제시한 바 있다.

감사원의 권고[125] **저출산·고령사회위원회 사무처장**과 **보건복지부장관**은 지방자치단체의 출산장려금 지원 사업과 관련하여 출산 후 지역 이동 가능성이 존재하고, 이에 따라 지역 인구 유입을 위한 우호적 환경 조성 방안 마련도 필요하다고 분석되었으니, 이러한 분석결과를 출산지원 관련 정책과제의 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.**(권고)**

125) 행정안전부, 서울특별시 등 17개 시·도에도 출산장려금 사업 추진 등 관련 업무에 참고하도록 감사결과를 송부

제5절 육아휴직, 출산전후휴가 제도 분석

1. 업무 개요

육아휴직 제도는 근로자가 육아로 인해 퇴직하는 것을 방지하고, 직장생활과 가정생활이 조화롭게 양립할 수 있도록 지원하는 제도로서 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자가 그 자녀의 양육을 위해 최대 1년 동안 휴직할 수 있도록 하고 있으며 그 주요 내용은 [표 97]과 같다.

[표 97] 육아휴직 제도의 주요 내용

항목	원칙	위반 시 조치 등
대상	▪ 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자(남녀 불문)	▪ 남녀 근로자 각 1년씩 사용 가능(위반 시 500만 원 이하의 벌금)
기간	▪ 1년 이내	▪ 분할사용은 1회
신분보장	▪ 육아휴직을 이유로 한 해고, 기타 불이익 처우 금지 및 육아휴직 기간 중 해고 금지 ▪ 휴직 종료 후 휴직 전과 동일한 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 업무로의 복귀(육아휴직 기간은 근속기간에 포함)	▪ 위반 시 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금 ▪ 위반 시 500만 원 이하의 벌금
지원제도	▪ 근로자에게 육아휴직급여 지원 ▪ 사업주에게 육아휴직 등 부여 지원금 지원	-
육아휴직급여	▪ 육아휴직 첫 3개월간 육아휴직급여는 통상임금의 80%(상한액 150만 원/하한액 70만 원) ▪ 육아휴직 4개월부터 육아휴직급여는 통상임금의 50%(상한액 120만 원/하한액 70만 원)	▪「고용보험법 시행령」제95조

자료: 고용노동부, 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람(2019년) 재구성

육아휴직 제도는 [표 98]과 같이 1988년 남녀고용평등법에 근거하여 도입되었는데, 도입 당시에는 생후 1년 미만의 영아를 가진 여성근로자만을 대상으로 적용하다가 1995년 여성근로자의 배우자인 남성근로자도 육아휴직을 사용할 수 있도록 제도가 변경되는 등 대상, 급여액 등이 점차 확대되어 오늘날에 이르고 있다.

[표 98] 육아휴직 제도의 주요 연혁

시행일	제·개정일	주요 내용	근거법령
1988. 4. 1.	1987. 12. 4.	▪ 생후 1년 미만의 영아를 가진 여성근로자는 육아휴직 가능 ▪ 육아휴직 기간은 산전후휴가를 포함하여 1년 이내 ▪ 육아휴직을 이유로 불리한 처우를 할 수 없음	「남녀고용평등법」제11조

시행일	제・개정일	주요 내용	근거법령
1989. 4. 1.	1989. 4. 1.	▪ 육아휴직 기간을 근속기간에 포함시킴	남녀고용평등법 제11조
1995. 8. 4.	1995. 8. 4.	▪ 여성근로자의 배우자인 남성근로자도 육아휴직 가능(남성은 여성을 대신해서만 신청 가능) ▪ 생후 1년이 되는 날을 경과하면 휴직 불가	남녀고용평등법 제11조
2001. 11. 1.	2001. 8. 14.	▪ 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로자는 육아휴직 가능(남녀 불문) ▪ 육아휴직 기간 동안은 해고할 수 없음 ▪ 육아휴직 종료 후 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 함	남녀고용평등법 제19조
2001. 11. 1.	2001. 10. 31.	▪ 육아휴직 급여 지급 근거규정 신설	고용보험법 제55조의2
2001. 11. 1.	2001. 10. 31.	▪ 육아휴직 급여액월 20만 원	고용보험법 시행령 제68조의3
2002. 12. 30.	2002. 12. 30.	▪ 육아휴직 급여액월 30만 원	고용보험법 시행령 제68조의3
2004. 2. 25.	2004. 2. 25.	▪ 육아휴직 급여액월 40만 원	고용보험법 시행령 제68조의3
2006. 3. 1.	2005. 12. 30.	▪ 생후 3년 미만의 영유아를 가진 근로자는 육아휴직 가능 * 단, 2008. 1. 1. 이후 출생한 아동부터 적용 ▪ 생후 3년이 되는 날을 경과하면 휴직 불가	남녀고용평등법 제19조
2007. 4. 27.	2007. 4. 27.	▪ 육아휴직 급여액(월 50만 원)	고용보험법 시행령 68조의3
2008. 6. 22.	2007. 12. 21.	▪ 생후 3년이 되는 날을 경과하면 휴직이 불가하다는 규정 삭제	남녀고용평등법 제19조
2010. 2. 4.	2010. 2. 4.	▪ 만 6세 이하의 초등학교 취학 전 자녀를 가진 근로자는 육아휴직 가능 * 단, 2008. 1. 1. 이후 출생한 자녀부터 적용	남녀고용평등법 제19조
2011. 1. 1.	2010. 12. 31.	▪ 육아휴직 급여액: 통상임금의 40% * 상한액 100만 원/하한액 50만 원 ▪ 육아휴직 급여의 15%는 육아휴직 종료 후 복직하여 6개월 이상 근무한 경우에 지급	고용보험법 시행령 제95조
2012. 8. 2.	2012. 2. 1.	▪ 기간제・파견근로자의 육아휴직 활용 촉진 * 기간제・파견근로자의 육아휴직 기간은 기간제법의 사용기간 또는 파견법의 근로자 파견기간에서 제외	남녀고용평등법 제19조
2014. 1. 14.	2014. 1. 14.	▪ 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자는 육아휴직 가능	남녀고용평등법 제19조
2014. 10. 1.	2014. 9. 30.	▪ 두 번째 육아휴직자의 첫 1개월 급여 상향[통상임금의 100%, 상한 150만 원(아빠의 달)]	고용보험법 시행령 제95조의2
2015. 7. 1.	2015. 6. 30.	▪ 육아휴직급여 사후지급금 비율 확대(종전 15% → 25%로 확대)	고용보험법 시행령 제95조 제4항
2016. 1. 1.	2015. 12. 4.	▪ 두 번째 육아휴직자의 첫 3개월 급여 통상임금의 100%, 상한 150만 원(종전 1개월 → 3개월로 기간 확대)	고용보험법 시행령 제95조의2
2017. 6. 28.	2017. 6. 27.	▪ 근로계약 만료로 6개월 이상 계속 근무할 수 없는 기간제 근로자에 대해 근로계약 종료시점에 사후지급금 지급	고용보험법 시행령 제95조
2017. 7. 1.	2017. 7. 1.	▪ 2017. 7. 1. 이후 출생한 둘째 자녀에 대하여 두 번째 육아휴직을 사용하는 경우 상한액 200만 원	고용보험법 시행령 제95조의2
2017. 9. 1.	2017. 9. 1.	▪ 육아휴직 첫 3개월간 육아휴직 급여는 통상임금의 80%(상한액 150만 원/하한액 70만 원)	고용보험법 시행령 제95조
2018. 5. 29.	2018. 5. 29.	▪ 육아휴직 허용 요건 재직기간 6개월 이상으로 완화 ▪ 육아휴직 기간을 연차휴가 산정 시 출근한 것으로 인정	고용보험법 시행령 제10조 근로기준법 제60조
2018. 7. 1.	2018. 7. 1.	▪ 아빠 육아휴직 보너스제 상한액 200만 원으로 인상	고용보험법 시행령 제95조의2
2019. 1. 1.	2018. 12. 31.	▪ 육아휴직 4개월부터 육아휴직 급여는 통상임금의 50%(상한액 120만 원/하한액 70만 원) ▪ 아빠 육아휴직 보너스제 상한액 250만 원으로 인상	고용보험법 시행령 제95조, 제95조의2

자료: 고용노동부, 모성보호와 일・가정 양립 지원 업무편람(2019년) 재구성

또한, 출산전후휴가 제도는 여성근로자의 건강보호와 태아의 순조로운 발육을 위해 출산 전과 출산 후 90일(출산 후 45일 보장)의 보호휴가를 부여하는 것으로 그 주요 내용은 [표 99]와 같다.

[표 99] 출산전후휴가 제도의 주요 내용

항목	주요 내용	위반 시 조치 등
대상	▪ 출산을 앞둔 임신 중인 근로자	▪ 근속기간·근로형태·직종 등에 관계없이 부여
기간	▪ 출산을 전후하여 90일 부여(출산 후 45일 보장) 단, 다태아일 경우 120일을 부여하며, 이때 출산 후에 60일을 보장해야 함	▪ 위반 시 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금
분활 사용	▪ 유산·사산의 위험이 있는 근로자는 출산 전에도 분할 사용 가능	▪ 분할 사용할 수 있는 기간은 최대 44일
소득보장 (출산휴가급여)	▪ 대기업: 최초 60일은 사업주가 지급, 최종 30일은 고용보험에서 지급 ▪ 우선지원대상기업: 90일분 모두 고용보험에서 지급 (단, 최초 60일은 통상임금과 고용보험 지급분의 차액은 사업주가 지급하여야 함)	▪ 통상임금 지급(고용보험 지원은 최대 180만 원)
복귀 시 업무보장	▪ 휴가 전과 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 함	▪ 위반 시 500만 원 이하의 벌금
신분보장	▪ 휴가기간과 그 후 30일간 해고 제한 ▪ 휴가기간은 소정근로일수 계산 시 출근한 것으로 봄	▪ 위반 시 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금

자료: 고용노동부, 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람(2019년) 재구성

출산전후휴가 제도는 1953년 「근로기준법」에 근거하여 도입되었는데, 도입 당시에는 유급보호휴가 일수가 60일이었으나 2001년 90일로 늘어났고, 2006년 유산 또는 사산한 여성근로자까지로 대상이 확대되는 등 대상, 급여액 등이 점차 확대되고 있으며, 그 구체적인 내용은 [표 100]과 같다.

[표 100] 출산전후휴가 제도의 주요 연혁

시행일	제·개정일	주요 내용	근거법령
1953. 8. 9.	1953. 5. 10.	▪ 유급보호휴가 60일 부여	「근로기준법」 제60조
1961. 12. 4.	1961. 12. 4.	▪ 유급보호휴가 60일 부여 ▪ 산후에 30일 이상 확보되도록 함	「근로기준법」 제60조
2001. 11. 1.	2001. 8. 14.	▪ 보호휴가 90일 부여, 그중 60일은 유급 ▪ 산후에 45일 이상 확보되도록 함 ▪ 무급 30일분의 통상임금 지원근거 마련	「근로기준법」 제72조 남녀고용평등법 제18조
2001. 11. 1.	2001. 10. 30.	▪ 산전후휴가급여상한 135만 원/하한 최저임금액	「고용보험법 시행령」 제68조의8

시행일	제·개정일	주요 내용	근거법령
2006. 1. 1.	2005. 5. 31.	▪ 우선지원대상기업은 90일분의 통상임금 지원	「고용보험법」 제55조의8
		▪ 임신 16주 이후 유산 또는 사산한 여성근로자에게 유산·사산 휴가 부여 ▪ 유산·사산 휴가를 부여받은 경우 급여 지급	「근로기준법」 제72조 「고용보험법」 제55조의7
2006. 1. 1.	2005. 12. 30.	▪ 휴가기간 동안 사업주에게 금품을 받은 경우 산전후휴가급여를 감액 지급할 수 있도록 함	「고용보험법 시행령」 제68조의12
2008. 1. 28.	2007. 12. 21.	▪ 남녀고용평등법에 따라 급여가 지급된 경우에는 그 금액의 한도에서 지급의 책임을 면함	「근로기준법」 제74조
2008. 3. 28.	2008. 3. 28.	▪ 보호휴가 종료 후 동일한 업무 또는 동일한 수준의 임금을 지급하는 업무에 복귀시켜야 함	「근로기준법」 제74조
2008. 6. 22.	2007. 12. 21.	▪ 우선지원대상기업은 급여의 일부를 지원하고, 지원받은 급여는 사업주가 지급한 것으로 봄	남녀고용평등법 제18조
2008. 12. 31.	2008. 12. 31.	▪ 산전후휴가급여를 사업주가 대위 신청할 수 있도록 함	「고용보험법」 제75조의2
2012. 8. 2.	2012. 2. 1.	▪ 출산전후휴가 분할 사용 허용 ▪ 명칭 변경: 산전후휴가 → 출산전후휴가	「근로기준법」 제74조
2014. 7. 1.	2014. 1. 21.	▪ 다태아 출산전후휴가 기간 확대(90일 → 120일)	「근로기준법」 제74조
2014. 9. 25.	2014. 3. 24.	▪ 임신기간 근로시간 단축(~12주, 36주~)제도 도입	「근로기준법」 제74조
2017. 1. 1.	2016. 12. 30.	▪ 출산전후휴가급여 상한액 150만 원으로 인상	「고용보험법 시행령」 제101조 고시
2018. 1. 1.	2017. 12. 30.	▪ 출산전후휴가급여 상한액 160만 원으로 인상	
2019. 1. 1.	2018. 12. 31.	▪ 출산전후휴가급여 상한액 180만 원으로 인상	

자료: 고용노동부, 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람(2019년) 재구성

정부는 저출산 대책으로 일·가정 양립 지원 분야에 2006년부터 2018년까지 13년간 총 8조 8,275억 원의 예산을 집행하였고 2019년에는 19개 사업에 1조 6,191억 원의 예산을 편성하였는데, 출산전후휴가(2,807억 원, 17.3%)와 육아휴직 관련 예산(1조 1,388억 원, 70.3%)이 1조 4,195억 원으로 그중 87.6%를 차지하고 있다.

2. 실태분석 중점 및 방법

출산전후휴가와 육아휴직이 출산에 미치는 영향을 분석한 연구결과에 따르면 [사례 18]과 같이 여성 임금근로자가 출산전후휴가나 육아휴직을 사용할 수 있을 것으로 기대하는 경우 출산가능성이 상대적으로 높았는데, 현실적으로 이를 활용할 수 없는 경우가 많은 것으로 나타났다.

[사례 18] 출산전후휴가와 육아휴직 관련 연구결과 및 실태조사

- 한국여성정책연구원에 따르면 혼인 당시를 기준으로 출산전후휴가를 사용할 수 있을 것으로 기대하는 여성 임금근로자의 출산가능성이 36.5% 높았고, 육아휴직의 경우 이를 사용할 수 있을 것이라 판단되는 여성 임금근로자의 출산가능성이 그렇지 않은 여성 임금근로자에 비해 29.3% 높게 나타난 것으로 분석됨("출산전후휴가 및 육아휴직 활용 가능성이 출산에 미치는 영향", 2018년)
- 복지부에서 실시한 "2018년 전국 보육실태조사"에 따르면 영아(0~2세) 가구의 11.1%가 정부에 가장 바라는 육아지원정책으로 '육아휴직 제도 정착 및 확대'를 들고 있음

실제로 고용노동부에서 발표한 2018년 기준 일·가정 양립 실태조사에 따르면 출산전후휴가 제도의 경우 활용 가능 여부에 대해 "전혀 활용할 수 없다"고 응답한 경우가 24.9%였는데, 특히 5~9인 사업체의 근로자 34.3%는 출산전후휴가를, 39.5%는 육아휴직 제도를 "전혀 활용할 수 없다"고 응답한 것으로 나타났다.

이에 이번 감사에서는 육아휴직 사용률, 육아휴직 후 고용유지율, 임금대체율과 출산전후휴가[126]의 사용률 및 임금대체율을 분석하였다.

먼저 연도별 육아휴직급여 수급자 수, 통계청의 육아휴직 통계자료, 출생자녀 100명당 남/여 육아휴직 사용자 수(OECD Family Database) 자료를 검토하였고, 육아휴직 사용 기간에 따른 고용유지율과 육아휴직급여 임금대체율을 분석하기 위해 한국고용정보원 자료 등을 활용하였다.

다음으로 출산전후휴가 사용률을 분석하기 위해 건강보험 직장가입자 중 의료기관 분만자 자료와 고용보험의 연도별 출산전후휴가 사용자 자료를 비교하였으며 출산전후휴가급여 임금대체율을 분석하기 위해 고용보험의 연도별 출산전후휴가 초회 수급자의 통상임금 평균금액과 출산전후휴가급여 월평균 지급액을 비교·분석하였다.

126) 출산전후휴가의 경우 임신 중인 여성에게 출산 전후로 90일을 부여하고 있는데 육아휴직(2019년 기준 1년 이상 육아휴직 사용자 비율 61%)과 달리 그 사용 기간이 짧아 고용유지율 분석 대상에서는 제외하였음

3. 실태분석 결과

가 육아휴직 사용 실태분석

1) 육아휴직 제도의 사용률

육아휴직급여의 전체 수급자 수는 [표 101]과 같이 2009년 35,400명에서 2019년 105,165명으로 3배 늘어났고, 남녀 모두 계속 증가하는 추세에 있다.

[표 101] 연도별 육아휴직급여의 수급자 수(2009~2019년)

(단위: 명)

구분		2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
육아휴직자 수	합계	35,400	41,732	58,134	64,069	69,616	76,833	87,339	89,795	90,123	99,199	105,165
	여성근로자	34,898	40,913	56,732	62,279	67,323	73,412	82,467	82,179	78,080	81,537	82,868
	남성근로자	502	819	1,402	1,790	2,293	3,421	4,872	7,616	12,043	17,662	22,297

자료: 고용노동부, 2019년 고용노동백서

그리고 전체 육아휴직자 중 남성 수급자의 비중은 [그림 8]과 같이 2015년 5%를 넘어선 후 2017년에 10%를 넘었고, 2019년[127]의 경우 21.2%를 차지하는 등 지속적인 상승 추세에 있다.

[그림 8] 연도별 남성 육아휴직자 수의 증가 추이(2009~2019년)

(단위: 명, %)

자료: 복지부, 2019 인구정책 통계집 재구성

이와 같이 2019년 민간 부문의 육아휴직자가 10만 명을 넘었고 남성 휴직자 비율도 20%를 넘었으나, OECD 자료에 따르면 OECD 주요 20개국의 출생자녀

127) 2019년의 전체 육아휴직자는 105,165명인데 그중 민간 부문의 남성 육아휴직자는 22,297명임

100명당 남여 육아휴직 사용자 수의 평균은 [표 102]와 같이 여성의 경우 118.2명, 남성의 경우 43.4명인 데 비해 우리나라는 여성 20.2명, 남성 1.9명으로 해외 주요국 평균보다 낮은 상황(여성은 17.1%, 남성은 4.4%)이다.

[표 102] 출생자녀 100명당 남여 육아휴직 사용자 수[주1](2016년 기준)

(단위: %, 명)

구분[주2]	남성 비중	출산아 100명 당 육아휴직 사용자 수[주3]	
		여성	남성
스웨덴	45.3	380.0	314.1
노르웨이	39.2	149.1	96.1
독일	27.2	93.7	35.0
덴마크	26.8	134.4	49.3
핀란드	25.9	145.8	50.9
룩셈부르크	24.6	58.3	19.1
평균	**18.0**	**118.2**	**43.4**
이탈리아	17.0	54.1	11.1
캐나다	13.6	57.3	9.0
한국	**8.5**	**20.2**	**1.9**
프랑스	4.4	53.3	2.4
오스트리아	4.2	140.6	6.1
체코	1.9	238.8	4.6
뉴질랜드	0.9	59.6	0.5
호주	0.4	55.1	0.2

주: 1. 출산아 100명당 육아휴직 사용자 수[Women(Men) recipients/users per 100 live births]를 산출한 것으로, 만 0~8세의 자녀를 둔 부모(근로자)를 분석 대상으로 하는 통계청의 시산(試算)자료와는 추출 기준에 차이점 존재
2. 20개 국가를 구분·조사하였으나 항목을 줄여 14개 국가만 표시
3. 일부 국가의 경우 분할사용을 포함하므로 출생자녀 100명당 육아휴직 사용자 수가 100명을 초과하는 것으로 집계됨

자료: OECD Family Database

또한, 통계청의 2019 육아휴직통계 결과(잠정)에 따르면 2019년 출생아 100명당 당해연도 육아휴직자 수는 22.7명(부 1.3명, 모 21.4명)이고, 2010년 출생아가 만 8세가 될 때까지 육아휴직을 한 번이라도 한 부모 수는 출생아 100명당 19.6명(부 1.8명, 모 17.8명)인 것으로 나타나 여전히 다수가 육아휴직을 사용하지 못하는 것으로 보인다.[128]

128) 통계청의 '2019 일·가정 양립 지표'에 수록된 육아휴직 사용률 시산(試算) 자료에 따르면 육아휴직 사용 가능자(2010. 1. 1.부터 2018. 12. 31.까지의 출생아를 둔 부모 중 육아휴직이 가능한 고용상태에 있는 자) 대비 육아휴직 사용률은 4.7%(부 1.2%, 모 11.9%)인 것으로 나타남. 육아휴직은 자녀가 만 8세 또는 초등학교 2학년 이하인 경우 사용할 수 있는바, 시산 자료 산정 이후 부모의 휴직이 가능하므로 자료 산정 시점에 따라 사용률이 올라갈 수 있음

이는 육아휴직 사용이 법적으로 보장되어 있는데도 불구하고 실제 사용 과정에서는 [사례 19]와 같이 여전히 진입장벽이 높고 불이익이 발생할 우려가 있기 때문으로 추정[129]된다.

[사례 19] 사업주가 육아휴직을 신청한 근로자에 대해 휴직을 불허한 사례[130]

▪ 사업주(피의자)는 2018. 5. 4. 입사한 경리·회계 담당 근로자가 생후 37개월 26일된 영아의 양육을 위하여 2019. 8. 22., 2019. 9. 2., 2019. 9. 11. 등 세 차례에 걸쳐 육아휴직을 신청하였으나, 원직에 복직할 의사가 없는 근로자가 육아휴직급여 수령을 목적으로 육아휴직을 신청하는 것이 그 취지에 맞지 않는다는 등의 이유로 육아휴직을 불허하였음

한편 우리나라의 육아휴직 사용률은 남성과 여성 모두 OECD 평균을 하회하고 있으나 제3차 기본계획에서 제시한 13개 핵심 성과지표 중 일·가정 양립 분야에 대한 지표인 '전체 육아휴직자 중 남성비율(2014년 5% → 2020년 15%)'은 2018년에 17.8%로 이미 15%를 넘긴[131] 것으로 나타나는 등 성과지표가 육아휴직 사용률이 OECD 평균보다 낮고 여전히 많은 수가 사용하지 못하는 현실을 보여주는 데 한계[132]가 있었다.

[참고] 고용노동부의 모성보호 및 일·가정 양립지원 관련 통계 현황

▪ 고용노동부는 모성보호 및 일·가정 양립지원 관련 통계로 ① 연도별 모성보호급여 지원실적, ② 출산전후휴가급여 수급자 대비 육아휴직급여 수급자 비율, ③ 출산육아기 고용안정지원금 지급 현황, ④ 직장보육시설 설치·운영지원 현황 등 4종을 관리하고 있는데

- '출산전후휴가급여 수급자 대비 육아휴직급여 수급자 비율' 통계의 경우 출산아 수 감소의 영향으로 [표 103]과 같이 2017년 이후 100%를 상회하고 있는 등 실제 육아휴직 사용률에 대한 정보 제공에 한계가 있음

129) 출산전후휴가 제도와 육아휴직 제도가 여성근로자의 경력단절에 미치는 영향(2018년, 사회보장연구)

130) 남녀고용평등법 제19조 제1항 위반 신고사건으로 접수되어 사법처리된 사례를 고용노동부가 제출

131) 2018년 남성 육아휴직자 비율은 17.8%, 2019년 남성 육아휴직자 비율은 21.2%

132) [참고]에 기재된 통계 중 출산전후휴가급여 수급자 대비 육아휴직급여 수급자 비율을 보면 2018년 129.8%로 출산전후휴가를 받은 사람들이 대부분 육아휴직을 사용하는 것으로 해석될 소지도 있는데, 위 비율 산정 시 분모는 당해연도에 출산전후휴가를 받은 여성인 데 반해 분자는 만 0세~만 8세 자녀를 둔 남녀 근로자 중 당해연도에 육아휴직급여를 받은 사람으로 분모의 대상 범위보다 분자의 대상 범위가 크므로 이 비율만으로는 실제 육아휴직 사용 가능자 대비 육아휴직 사용률을 반영하는 데 한계가 있음

[표 103] 출산전후휴가급여 수급자 대비 육아휴직급여 수급자 비율

(단위: 명, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
출산전후휴가	88,266	94,590	89,834	81,093	76,414
육아휴직	76,833	87,339	89,795	90,123	99,199
비율	87.0	92.3	99.9	111.1	129.8

자료: 고용노동부, 2019년 고용보험백서

2) 육아휴직 사용 기간에 따른 고용유지율과 육아휴직급여의 임금대체율 분석

육아휴직 제도를 사용한 근로자의 육아휴직 사용 기간에 따른 고용유지율을 분석한 결과, [표 104]와 같이 육아휴직 사용 기간이 3개월 미만인 경우 1년 고용유지율은 81.8%였으나, 육아휴직 사용 기간이 1년 이상인 경우 고용유지율은 69.0%로 12.8%p 하락한 것으로 확인되었다.

[표 104] 육아휴직 사용 기간별 고용유지율

(단위: %)

구분	90일 미만 사용	90일 이상~ 180일 미만 사용	180일 이상~ 365일 미만 사용	365일 이상 사용	평균
1년 고용유지율	81.8	81.0	78.4	69.0	77.5
6개월 고용유지율	89.0	88.4	85.3	77.8	85.1

주: 1. 한국고용정보원, 고용행정통계(EIS) 성과통계 기준
2. 2008~2018년 육아휴직 종료자 대상

자료: 한국고용정보원(고용보험 DB)

그런데 육아휴직 사용 근로자의 육아휴직 사용 기간을 연도별로 구간 분석한 결과, [표 105]와 같이 1년 이상 사용한 근로자의 비율이 2014년 이후 60%를 상회함을 확인할 수 있다.

[표 105] 연도별 육아휴직 사용 기간

(단위: %, 명)

연도	90일 미만	90일 이상~ 180일 미만	180일 이상~ 365일 미만	365일 이상	합계(N)
2006년	14.8	16.8	68.3	0.1	100.0(13,672)
2007년	14.0	16.0	69.4	0.6	100.0(21,185)
2008년	12.7	14.9	47.9	24.5	100.0(29,145)
2009년	11.3	12.8	27.9	48.0	100.0(35,400)

연도	90일 미만	90일 이상~ 180일 미만	180일 이상~ 365일 미만	365일 이상	합계 (초회수급자 수)
2010년	11.2	12.9	25.1	50.7	99.9(41,733)
2011년	9.9	11.8	24.2	54.1	100.0(58,136)
2012년	9.6	12.1	24.5	53.9	100.1(64,071)
2013년	9.0	11.7	24.2	55.1	100.0(69,618)
2014년	8.5	10.1	18.4	**63.0**	100.0(76,831)
2015년	8.2	10.1	17.4	**64.4**	100.1(87,339)
2016년	8.8	10.2	17.5	**63.5**	100.0(89,795)
2017년	10.4	10.1	17.1	**62.4**	100.0(90,122)
2018년	10.9	11.7	16.8	**60.5**	99.9(99,199)
2019년	10.4	12.0	16.6	**61.0**	100.0(105,165)

주: 1. 매년 말 기준으로, 연도별 초회 수급자 대상
2. 소수점 둘째 자리에서 반올림한 수치이므로, 백분율 합계가 100이 되지 않을 수 있음
자료: 한국고용정보원(고용보험 DB)

[표 104]와 같이 육아휴직을 1년 이상 사용한 경우에 1년 고용유지율이 69%로 육아휴직 기간이 '6개월 이상 1년 미만'인 경우의 1년 고용유지율 78.4%와 비교하여 9.4%p 낮은 반면, [표 105]와 같이 1년 이상 육아휴직자의 비율은 60%를 상회하고 있어 장기 육아휴직자의 고용유지율 하락 현상을 완화하기 위한 방안[133]이 필요하다고 판단된다.

두 번째로 육아휴직급여의 임금대체율을 분석하기 위하여 육아휴직 사용 근로자의 통상임금 평균금액과 육아휴직급여 월평균 지급액을 비교한 결과, [표 106]과 같이 통상임금 평균은 2006년 121만 원에서 2019년 259만 원으로 138만 원이 증가하였고 육아휴직급여 월평균 지급액은 같은 기간 40만 원에서 118만

133) 한국고용정보원("한국여성의 고용과 경력단절에 관한 연구", 2016년)에 따르면 직장과 가정생활의 병행에 필수적인 육아휴직 제도를 근로자들이 안정적으로 사용하기 위해서는 대체인력 문제가 우선적으로 해결되어야 한다고 분석하고 있는데, 특히 중소기업의 경우에는 적절한 대체인력을 구하는 것이 어렵고 대체인력을 구하더라도 업무 적응기간 동안의 업무공백 차질에 대해 기업이 부담을 가지고 있는 상황으로 적절한 대체인력을 공급할 수 있는 '대체인력 뱅크제'와 같은 네트워크의 구축 및 대체인력의 숙련도를 높이기 위한 직업훈련을 강화하는 방안을 장기적인 관점에서 수립할 필요가 있다고 하고 있음. 아울러 휴직자가 업무에 복귀하기 이전에 일정기간 동안 해당 기업이나 직업훈련원 등에서 보수교육을 이수하게 하여 업무의 효율성을 높일 수 있도록 하는 방안에 대한 검토가 필요하다고 분석하였음

원으로 78만 원이 증가한 것으로 나타났다.

[표 106] 연도별 육아휴직 초회 수급자의 통상임금 평균

(단위: 원, 명)

구분	1분위 (통상임금 평균)	2분위 (통상임금 평균)	3분위 (통상임금 평균)	4분위 (통상임금 평균)	5분위 (통상임금 평균)	육아휴직급여 월평균 지급액	통상임금 평균	초회 수급자 수
2006년	544,353.0	928,923.6	1,153,246.9	1,403,929.1	2,016,539.7	398,147	1,209,516.5	13,672
2007년	558,129.4	967,753.2	1,195,613.9	1,447,427.5	2,129,252.0	451,771	1,258,935.5	21,185
2008년	607,297.1	1,012,640.7	1,239,001.5	1,496,307.3	2,232,194.5	494,332	1,317,488.2	29,145
2009년	612,641.8	1,043,194.6	1,263,910.9	1,510,438.3	2,271,905.3	497,531	1,340,418.2	35,400
2010년	727,109.5	1,084,879.1	1,307,621.9	1,569,299.0	2,354,124.5	498,386	1,408,561.5	41,733
2011년	925,919.5	1,181,922.6	1,435,662.1	1,777,746.7	2,633,472.3	567,280	1,590,962.6	58,136
2012년	977,334.0	1,266,956.0	1,551,137.4	1,943,331.1	2,848,902.0	591,737	1,717,549.8	64,071
2013년	1,039,292.5	1,378,275.3	1,717,275.4	2,169,731.6	3,073,444.5	609,880	1,875,569.4	69,618
2014년	1,125,759.0	1,513,667.5	1,893,766.9	2,387,490.4	3,387,842.4	656,114	2,061,722.5	76,831
2015년	1,193,317.6	1,604,592.8	1,997,953.2	2,499,660.6	3,589,637.6	668,614	2,177,016.2	87,339
2016년	1,263,483.6	1,684,637.1	2,074,936.6	2,565,936.0	3,672,325.7	646,851	2,252,263.8	89,795
2017년	1,337,045.7	1,784,063.1	2,191,756.4	2,686,635.6	3,854,585.8	755,513	2,370,850.3	90,122
2018년	1,473,231.8	1,902,170.5	2,296,192.6	2,769,364.6	3,995,295.0	1,082,824	2,487,235.7	99,199
2019년	1,610,258.1	2,009,697.1	2,375,834.1	2,844,072.8	4,124,602.0	1,183,543	2,592,892.8	105,165

주: 1. 매년 말 기준 육아휴직 연도별 초회 수급자 대상
2. 통상임금은 2019년 12월 말 기준 자료로서 평균 수치는 소수점 둘째 자리에서 반올림
3. 월평균 지급액 수치는 2019년 12월 말 기준 자료이며 지급기간 대비 지급액을 월 단위로 계산한 자료
4. 분위는 통상임금을 기준 오름차순으로 정렬한 뒤 20%씩 나누어 구간별 통상임금 평균을 계산

자료: 한국고용정보원(고용보험 DB)

[표 106]의 통상임금 평균금액과 해당 근로자에 대한 육아휴직급여 월평균 지급액을 이용하여 환산한 육아휴직급여 수급자의 소득분위별 임금대체율은 [표 107]과 같은데, 2019년 기준으로 임금대체율 전체 평균은 45.6%이고 중위소득계층에 해당하는 3분위의 임금대체율은 49.8%이다.

[표 107] 연도별 육아휴직급여 수급자의 소득분위별 임금대체율

(단위: %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체 평균
2006년	73.1	42.9	34.5	28.4	19.7	**32.9**
2007년	80.9	46.7	37.8	31.2	21.2	**28.2**
2008년	81.4	48.8	39.9	33.0	22.1	**37.5**

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체 평균
2009년	81.2	47.7	39.4	32.9	21.9	**37.1**
2010년	68.5	45.9	38.1	31.8	21.2	**35.4**
2011년	61.3	48.0	39.5	31.9	21.5	**35.7**
2012년	60.5	46.7	38.1	30.4	20.8	**34.5**
2013년	58.7	44.2	35.5	28.1	19.8	**32.5**
2014년	58.3	43.3	34.6	27.5	19.4	**31.8**
2015년	56.0	41.7	33.5	26.7	18.6	**30.7**
2016년	51.2	38.4	31.2	25.2	17.6	**28.7**
2017년	56.5	42.3	34.5	28.1	19.6	**31.9**
2018년	73.5	56.9	47.2	39.1	27.1	**43.5**
2019년	73.5	58.9	49.8	41.6	28.7	**45.6**

주: 소득분위별 임금대체율은 육아휴직급여 월평균 지급액을 연도별 육아휴직 초회수급자의 분위별 통상임금 평균으로 나눈 값
자료: 한국고용정보원(고용보험 DB) 제출 자료 재구성

육아휴직급여의 평균 임금대체율이 2006년 32.9%에서 2016년 28.7%까지 하락하였다가 2019년에 45.6%로 상승한 것은 급여 상한액의 인상에 연동하여 증감하고 있는 것으로 추정되는데, 이는 2007년 육아휴직 급여액이 50만 원으로 인상된 직후인 2008년에 임금대체율이 정점을 찍은 후, 2016년까지 계속 하락하였다가 2017년 급여 상한액이 다시 인상(150만 원)된 이후에 상승 전환한 것에서도 확인된다.

임금대체율의 변동에는 급여 산정방식의 전환(정액제 → 정률제), 급여 상한액으로 인한 임금대체율 지체 효과[134], 육아휴직자의 임금분포 변화 효과 등 다양한 원인이 혼재하고 있는 것으로 분석[135]되는데, 시계열적으로 보면 임금대체율은 평균 임금의 지속적인 상승에 따라 하락하는 추세에 있어 별도의 대책이

134) 급여 상한액은 계단식으로 간헐적인 상승을 보이는 반면 통상임금액의 경우 연도마다 지속적/추세적으로 상승하기 때문에 임금대체율의 변동(상승/하락)은 급여 상한액의 변동 시기가 도래할 때까지 통상임금액의 변동을 충분히 반영하지 못하고 시간적인 지체를 보이게 되는 현상

135) "일·가정 양립 지원 정책 평가와 정책과제"(2016년, 보사연)

없는 한 50%를 하회하는 수준에서 수렴할 것으로 예상된다.

따라서 육아휴직 사용률[136]을 높이고 합계출산율을 제고하기 위해서는 육아휴직급여의 소득대체율을 인상하여 근로자의 경제적 문제를 해소하고 휴직 전후의 급격한 육아 부담을 완화할 수 있는 방안[137]을 마련할 필요가 있는데, 육아휴직급여는 고용보험기금 중 실업급여계정에서 지출되고 있고 실업급여의 재정수지는 계속 악화되고 있으므로 고용보험기금에 대한 일반회계 전입금 확대 등 관련 재원확보 방안도 함께 검토될 필요가 있다.[138]

나 출산전후휴가 사용 실태분석

1) 출산전후휴가 제도의 사용률 분석

출산전후휴가 이용 대상자 규모를 측정하기 위하여 먼저 의료기관 분만자[139] 중 건강보험 직장가입자[140] 규모를 확인한 결과, [표 108]과 같이 2015년

136) 캐나다 퀘벡주는 55%의 낮은 소득대체율로 인해 퀘벡부모보험계획(QPIP: Quebec Parental Insurance Program) 도입 이전에 남성의 육아휴직 참여율이 22%를 초과한 적이 없었으나, 2006년 QPIP를 도입하여 소득대체율을 인상한 이후 남성의 육아휴직 요청률이 51~53%로 증가(QPIP: 퀘벡주가 2006년에 도입한 제도로서 연방정부 고용보험과의 차이점은 높은 급여액과 부(父)만 사용 가능한 부성휴가급여가 있으며 18주의 모성휴가급여, 5주의 부성휴가급여, 32주의 육아휴가급여로 구성)

137) 육아휴직에 대한 현실적인 접근 가능성을 높이기 위해 재정 여건을 고려한 육아휴직 급여액의 상향 조정, 맞벌이 부부의 육아휴직 사용에 대한 적극적인 인센티브 제공, 남성 육아휴직을 촉진하는 기업에 대한 우대제도 도입 방안 등을 고려할 필요("남성육아휴직제도 활성화에 대한 고찰", 2016년, 여성연구논총)가 있다는 의견이 있음

138) 2018회계연도 결산 총괄분석Ⅱ(2019년, 국회예산정책처)에 따르면 출산전후휴가급여, 육아휴직급여 등 고용보험기금에서 지급하는 모성보호급여의 지출이 지속적으로 증가하고 있으나 여전히 제도적 사각지대가 존재하고 있으므로 재정적 지속가능성 제고를 위한 방안을 다각적으로 강구하는 방안을 마련할 필요가 있다고 분석

139) 모성보호제도 중 출산전후휴가의 사용률을 분석하려면 출산전후휴가를 사용할 수 있는 고용보험 가입자(여성 임금근로자)의 출산 규모를 추산해야 하는데, 고용보험의 경우 출산이력이 관리되지 않기 때문에 가용 가능한 자료인 건강보험 가입자 중 분만자 규모를 활용하였음

140) 2019년 8월 기준 통계청의 "경제활동인구조사 근로형태별 부가조사"에 따르면 임금근로자의 건강보험 가입률은 75.7%이고 고용보험 가입률은 70.9%로 4.8%p 차이가 있으나 보사연("일·가정 양립 지원 정책 평가와 정책과제", 2016년)에 따르면 건강보험의 경우 사업주 등이 직장가입자로 편입되어 있는 반면, 고용보험의 경우 사업주가 가입대상에서 배제되므로 건강보험과 고용보험의 가입률 차이에도 불구하고 통계적으로는 양자를 치환하는 것으로 계산

이후 계속 감소하고 있고 2019년의 경우 전년 대비 18,754건이 감소한 81,343건이었다.

[표 108] 의료기관 분만자 중 건강보험 직장가입자의 규모

(단위: 건)

구분	의료기관 분만자					
	총분만자	지역가입자	직장가입자		직장피부양자, 지역세대원	의료급여수급권자
			일반직장 가입자	공무원 및 교직원		
2006년	429,233	23,711	**66,747**	24,959	310,967	2,849
2007년	477,230	25,525	**84,020**	27,936	336,684	3,065
2008년	451,268	22,834	**88,458**	28,329	308,717	2,930
2009년	431,568	21,106	**91,093**	27,901	288,389	3,079
2010년	457,573	21,851	**102,295**	29,779	300,278	3,370
2011년	458,992	21,362	**108,145**	30,530	295,765	3,190
2012년	470,032	21,159	**115,801**	31,663	298,545	2,864
2013년	423,605	18,404	**107,559**	29,541	265,668	2,433
2014년	423,967	18,318	**114,839**	26,075	262,435	2,300
2015년	427,887	17,964	**120,501**	26,181	260,924	2,317
2016년	398,694	17,482	**114,672**	24,413	239,671	2,456
2017년	351,986	16,432	**104,054**	22,382	206,942	2,176
2018년	322,153	15,837	**100,097**	21,066	182,949	2,204
2019년	298,638	13,180	**81,343**	17,029	185,547	1,539

주: 각 연도 자료는 분만시술코드를 이용하여 추출한 후 분만월의 가입자 유형으로 작성
자료: 국민건강보험공단

다음으로 '의료기관 분만자 중 건강보험 직장가입자 수' 정보와 고용보험에서 추출한 '출산전후휴가 사용자 수' 정보를 비교하여 산출한 출산전후휴가 사용률은 [표 109]와 같은데, 2008년부터 2018년까지 80% 내외에서 등락하고 있음을 확인할 수 있다.

[표 109] 의료기관 분만자 중 건강보험 직장가입자의 출산전후휴가 사용률

(단위: 명, %)

구분	건강보험	고용보험[주1)]	사용률(B/A)
	의료기관 분만자 중 일반 직장가입자(A)	출산전후휴가 사용자(B)	
2006년	66,747	-	-
2007년	84,020	58,414	**69.5**[주2)]
2008년	88,458	68,610	**77.6**

구분	건강보험	고용보험[주1)]	사용률(B/A)
	의료기관 분만자 중 일반 직장가입자(A)	출산전후휴가 사용자(B)	
2009년	91,093	70,560	**77.5**
2010년	102,295	75,742	**74.0**
2011년	108,145	90,290	**83.5**
2012년	115,801	93,394	**80.7**
2013년	107,559	90,507	**84.1**
2014년	114,839	88,756	**77.3**
2015년	120,501	95,259	**79.1**
2016년	114,672	90,467	**78.9**
2017년	104,054	81,708	**78.5**
2018년	100,097	77,062	**77.0**
2019년	81,343	74,095	**91.1[주3)]**

주: 1. 고용보험 DB는 2007년부터 출산전후휴가 사용자 관련 전산 데이터 관리
2. 2007년(사용률: 69.5%)의 경우 관련 데이터가 모성보호 데이터베이스에 저장된 첫해이므로 자료의 정합성에 오류 발생이 있을 수 있음
3. 2019년(사용률: 91.1%)의 경우 사용률이 전년 대비 14.1%p 상승하였는데 저출산 심화로 모수(母數)인 분만자 수의 감소폭(전년 대비 △18,754명)이 컸으므로 자료 관찰에 유의할 필요가 있음

자료: 국민건강보험공단, 한국고용정보원(고용보험 DB) 자료 재구성

2007년과 2019년의 유의 관찰 사례[141]를 제외할 경우 출산전후휴가 사용률은 2008년 이후 계속 80% 내외에 있어 출산전후휴가 사용대상자의 20% 정도가 출산휴가를 사용하지 않고 있는 것으로 나타났으며[142], [사례 20]과 같이 사용자가 「근로기준법」 제74조 등에 따라 사용자가 부여[143]해야 할 출산전후휴가를 근로자에게 제대로 부여하지 않는 사례가 최근에도 발생하고 있었다.

141) 통계적 자료 분석의 결과를 왜곡시키거나 자료 분석의 적절성을 위협하는 변숫값 또는 사례

142) 출산전후휴가의 사용률을 분석하려면 출산전후휴가를 사용할 수 있는 고용보험 가입자(여성 임금근로자)의 출산 규모를 추산해야 하는데, 고용보험의 경우 출산이력이 관리되지 않기 때문에 가용 가능한 자료인 건강보험 가입자 중 분만자 규모를 활용하여 분석한 것이고, 이 경우 동일연도에 건강보험에 가입된 근로자가 퇴사 후 출산할 경우와 건강보험에 가입된 사업주·임원 등(고용보험 미가입대상)이 출산하는 경우에는 출산전후휴가를 사용하지 않은 것으로 나타날 수 있는 등의 분석상 한계 존재

143) 「근로기준법」 제110조에 따르면 출산전후휴가에 관한 「근로기준법」 제74조 제1항부터 제5항까지의 규정을 위반할 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정

[사례 20] 근로자에 대한 출산전후휴가 미부여 등 사업주의 불이익한 처우 사례[144)]

- 사업주(피의자)는 2010. 5. 10.부터 근로하다 2019. 5. 17. 출산한 근로자에게 2019. 5. 13.부터 2019. 7. 31.까지 80일간 출산전후휴가를 주고, 90일의 출산전후휴가를 전부 부여하지 아니하였음
- 사업주(피의자)는 2018. 12. 17.부터 2019. 3. 16.까지 출산 후 휴가 중인 근로자에게 2018. 12. 17.부터 2019. 2. 14.까지 60일분의 급여 일부인 2,900,000원을 지급하지 않음
- 사업주(피의자)는 2018. 12. 24.부터 2019. 3. 23.까지 출산휴가를 사용하고 2019. 3. 24. 복귀한 근로자에게 2019. 3. 29. 재택근무(임금은 정상근무의 70%, 업무지시를 받을 때까지 대기상태)를 명하여 휴가 전과 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시키지 않음

2) 출산전후휴가급여의 임금대체율 분석

출산전후휴가급여의 임금대체율 분석을 위해 먼저 출산전후휴가 사용 근로자의 통상임금 평균액과 출산전후휴가급여 월평균 지급액을 분석한 결과, [표 110]과 같이 통상임금 평균은 2007년 140만 원에서 2019년 254만 원으로 114만 원이 증가하였고 출산전후휴가급여 월평균 지급액은 같은 기간 111만 원에서 173만 원으로 62만 원이 증가한 것으로 나타났다.

[표 110] 연도별 출산전후휴가 초회 수급자의 통상임금 평균

(단위: 원/월, 명)

구분	1분위 (통상임금 평균)	2분위 (통상임금 평균)	3분위 (통상임금 평균)	4분위 (통상임금 평균)	5분위 (통상임금 평균)	출산전후휴가 급여 평균 지급액	통상임금 평균	초회 수급자 수
2006년	-	-	-	-	-	-	-	-
2007년	813,225.9	1,052,780.6	1,272,461.9	1,533,856.5	2,348,615.2	1,110,049.0	1,404,171.9	58,414
2008년	854,690.4	1,097,215.0	1,325,761.5	1,605,930.5	2,490,723.9	1,155,099.3	1,474,864.2	68,610
2009년	890,921.7	1,129,482.3	1,353,026.9	1,640,545.0	2,563,655.6	1,186,257.0	1,515,526.3	70,560
2010년	915,521.0	1,164,060.1	1,391,804.3	1,691,383.1	2,631,152.4	1,209,537.7	1,558,812.5	75,742
2011년	950,085.6	1,212,940.0	1,460,534.8	1,790,605.7	2,753,320.5	1,228,841.6	1,633,497.3	90,290
2012년	996,258.0	1,275,106.2	1,527,389.4	1,868,856.6	2,843,037.1	1,250,082.0	1,702,117.3	93,394
2013년	1,052,192.9	1,350,231.1	1,614,660.4	1,963,591.5	2,951,179.0	1,274,142.4	1,786,396.7	90,507
2014년	1,159,515.9	1,498,473.4	1,810,967.5	2,240,308.5	3,330,713.2	1,305,745.8	2,008,010.6	88,756

144) 「근로기준법」 제74조 위반 신고사건으로 접수되어 사법처리된 사례를 고용노동부가 제출

구분	1분위 (통상임금 평균)	2분위 (통상임금 평균)	3분위 (통상임금 평균)	4분위 (통상임금 평균)	5분위 (통상임금 평균)	출산전후휴가 급여 평균 지급액	통상임금 평균	초회 수급자수
2015년	1,232,648.8	1,597,507.3	1,946,795.0	2,403,267.0	3,522,820.0	1,322,952.7	2,140,593.1	95,259
2016년	1,295,495.8	1,666,160.6	2,017,730.5	2,475,936.3	3,622,998.0	1,331,267.9	2,215,695.4	90,467
2017년	1,367,803.8	1,752,884.7	2,108,476.4	2,562,640.8	3,720,989.5	1,441,613.4	2,302,524.3	81,708
2018년	1,499,962.7	1,874,748.8	2,226,489.0	2,665,511.6	3,862,491.2	1,555,419.0	2,425,877.9	77,062
2019년	1,643,063.3	1,997,728.6	2,328,114.6	2,754,572.6	3,995,282.2	1,733,593.0	2,543,752.2	74,095

주: 1. 2007년부터 데이터 존재
2. 매년 말 기준 출산전후휴가 연도별 초회 수급자 대상
3. 통상임금은 2019년 12월 말 기준 자료로서 평균 수치는 소수점 둘째 자리에서 반올림
4. 월평균 지급액 수치는 2019년 12월 말 기준 자료이며 지급기간 대비 지급액을 월 단위로 계산한 자료(1분위가 통상임금이 가장 낮은 집단)
5. 분위는 통상임금 기준 오름차순으로 정렬한 뒤 20%씩 나누어 구간별 통상임금 평균을 계산

자료: 한국고용정보원(고용보험 DB) 제출 자료

그리고 출산전후휴가급여 수급자의 소득분위별 임금대체율은 [표 111]과 같이 2007년 79.1%에서 2019년 68.2%로 10.9%p 하락하였다.

[표 111] 연도별 출산전후휴가급여 초회 수급자의 소득분위별 임금대체율

(단위: %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체 평균
2007년	136.5	105.4	87.2	72.4	47.3	**79.1**
2008년	135.1	105.3	87.1	71.9	46.4	**78.3**
2009년	133.1	105.0	87.7	72.3	46.3	**78.3**
2010년	132.1	103.9	86.9	71.5	46.0	**77.6**
2011년	129.3	101.3	84.1	68.6	44.6	**75.2**
2012년	125.5	98.0	81.8	66.9	44.0	**73.4**
2013년	121.1	94.4	78.9	64.9	43.2	**71.3**
2014년	112.6	87.1	72.1	58.3	39.2	**65.0**
2015년	107.3	82.8	68.0	55.0	37.6	**61.8**
2016년	102.8	79.9	66.0	53.8	36.7	**60.1**
2017년	105.4	82.2	68.4	56.3	38.7	**62.6**
2018년	103.7	83.0	69.9	58.4	40.3	**64.1**
2019년	105.5	86.8	74.5	62.9	43.4	**68.2**

주: 소득분위별 임금대체율은 출산전후휴가급여 월평균 지급액을 연도별 출산전후휴가급여 초회 수급자의 분위별 통상임금 평균으로 나눈 값

자료: 한국고용정보원(고용보험 DB) 제출 자료 재구성

특히 중위소득계층에 해당하는 3분위의 경우 2007년 임금대체율이 87.2%였지만 2019년에는 74.5%로 12.7%p 하락하였는바, 이는 출산전후휴가 사용자의 월평균 임금은 [표 110]과 같이 2007년 140만 원에서 2019년 254만 원으로 증가한 반면에 출산전후휴가급여 상한액은 2001년부터 2016년까지 고정(135만 원)되어 있다가 최근에야 순차적으로 인상(2017년 150만 원 → 2018년 160만 원 → 2019년: 180만 원)되어 민간의 평균임금 상승분을 따라가지 못하는 것이 주요한 원인으로 추정된다.

이와 같이 출산전후휴가급여의 상한액 인상에도 불구하고 그 급여의 임금대체율은 2014년 이후 70% 미만에서 계속 정체하고 있으므로, 경제적인 우려로 인해 출산휴가를 사용하지 못하는 경우가 발생하지 않도록 고용보험기금의 재정상황을 고려하여 임금대체율을 상승시킬 수 있는 장기적인 재원 조달 방안을 검토할 필요가 있다고 판단[145]된다.

관계기관 의견 및 권고

관계기관 의견 “가-1)항”과 관련하여 저출산위는 육아휴직 가능자 대비 육아휴직 사용률이 여전히 저조하므로 이에 대한 장기적인 개선 방안이 필요하다는 데 공감한다면서 성과지표를 신설하거나 관리하는 것은 장기적으로 추진할 필요가 있다는 의견을 제시하였고, 고용노동부는 우리나라의 육아휴직 제도는 주요국가에 비해 보장 수준이 높은데도 불구하고 육아휴직 사용률이 낮으며 육아휴

145) 독일의 경우 2006년 역대 최저 합계출산율(1.33명)을 기록하였다가 GDP 대비 가족지출(육아휴직급여 등 예산) 비율을 늘린 후(2006년 1.7% → 2016년 2.2%) 합계출산율이 회복(2006년 1.33명 → 2016년 1.6명)된 사례가 있음

직자가 사업주를 상대로 진정 등 민원을 제기하기가 어려운 현실을 감안할 때 육아휴직 사용률 제고는 직장문화 개선을 통해 도모하는 것이 효율적이라면서 육아휴직 가능자 대비 육아휴직 사용률을 반영할 수 있는 통계를 신설하기 위해 통계청과 지속적으로 협의하고 있어 육아휴직 사용률 통계가 안정화된 이후에 성과지표 신설·관리에 대해 장기적으로 검토할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

“가-2)항”과 관련하여 저출산위는 육아휴직 사용 근로자의 고용 유지를 위한 장기적 대책이 필요하다는 데 공감하며 고용보험기금의 재정수지를 고려한 장기적인 개선 대안을 모색하겠다고 답변했고, 고용노동부도 육아휴직 기간이 길어짐에 따라 고용유지율이 하락하는 것을 완화하기 위한 다양한 정책적 방안을 관계부처와 협의·검토할 예정이라는 의견을 제시하였다.

“나-1)항”과 관련하여 저출산위는 출산전후휴가를 제대로 부여하지 않거나 복귀 시 업무를 보장하지 않는 사업주의 행위가 발생하지 않도록 원인 규명과 개선 방안이 필요하다고 답변했고, 고용노동부는 출산전후휴가 사용률의 경우 동일연도에 건강보험에 가입된 근로자가 퇴사한 후 출산하거나, 건강보험에 가입된 사업주 등이 출산하는 경우에는 출산전후휴가를 미사용한 것으로 반영될 수 있으므로 향후 정확한 출산전후휴가 사용률을 산출할 수 있는 방안을 마련하도록 통계청 등 관계부처와 협의하겠다는 의견을 제시하였다.

“나-2)항”과 관련하여 저출산위는 출산전후휴가급여 인상의 경우 기업에서 출산전후휴가급여 일부를 부담하고 있어 기업의 부담 및 임신근로자에 대한 기피 우려, 한정된 정부 예산의 효율적 사용 등을 감안하여 육아휴직 및 출산휴가 사용 촉진을 우선적으로 검토하고 있는데 앞으로 육아휴직 사용 증가 대책, 육

아휴직급여 체계 개편 등 다양한 정책적 방안을 검토하여 관계부처와 협의할 예정이라고 답변했고, 고용노동부도 출산휴가급여 수급자의 임금대체율 제고를 위해서는 재원 확보가 선행될 필요가 있어 고용보험기금(모성보호급여) 내 일반회계 전입금 비율 확대를 위해 관계부처와 협의하고 있으며 한정적 예산을 효율적으로 사용하기 위한 다양한 정책적 방안을 저출산위 등 관계부처와 협의할 예정이라는 의견을 제시하였다.

감사원의 권고[146] **저출산·고령사회위원회 사무처장**과 **고용노동부장관**은 육아휴직, 출산전후휴가 제도 관련 사업을 추진 시 제도의 사용률과 경제적 지원 효과를 높이는 방안과 이를 뒷받침할 재원확보 방안을 함께 마련할 필요가 있다고 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용[147]하시기 바랍니다.**(권고)**

146) 보건복지부에도 기본계획, 시행계획 수립 및 성과평가 업무 등에 참고하도록 감사결과를 송부

147) 2020. 12. 15. 확정된 제4차 기본계획에 중소·중견기업에서 6개월 이상 육아휴직 후 복직하여 1년 이상 고용 유지한 근로자의 인건비 일부를 세액공제하고, 육아휴직급여를 통상임금의 80%, 최대 월 150만 원으로 높이는 내용이 포함됨

제6절 공적연금 강화 및 사적 소득보장제도 확충 사업 분석

1. 업무 개요

정부[148]는 2006년부터 기본계획 및 연도별 시행계획 등에 따라 [표 112]와 같이 국민연금과 기초연금 등 공적연금을 강화하고, 퇴직연금과 개인연금 등 사적연금을 활성화하여 안정적인 노후소득보장체계를 확립하기 위한 대책을 추진하고 있다.

[표 112] 제1~3차 기본계획 중 노후소득보장대책 주요 내용

구분	분야	과제	세부과제
제1차 기본계획	안정적인 노후소득보장 체계 구축	국민연금의 장기 지속가능성 확보	▪ 국민연금 제도개혁, 제2차 재정계산 실시
		경로연금 확대	▪ 기초노령연금 도입
		국민연금 사각지대 해소	▪ 국민연금 출산 크레딧 제도 도입주1), 5인 미만 사업장 가입자 확대
		고령사회 근로유인 제공을 위한 연금체계 구축	▪ 연기연금제도 도입 ▪ 조기 연금수급 감액률 조정
		사적 소득보장체계 구축	▪ 퇴직연금제도 확대/개인연금 활성화, 역모기지제도 활성화주2)
제2차 기본계획	다층적 노후소득보장 체계 확립	국민연금의 장기 지속가능성 개선	▪ 국민연금의 장기 지속가능성 제고 ▪ 국민연금제도에 대한 대국민 신뢰 제고
		국민연금 사각지대 해소	▪ 저소득층 및 여성의 국민연금 사각지대 해소 ▪ 농어업인 국민연금 보험료 지원
		사적 소득보장제도 확충	▪ 퇴직연금제도의 조기장착 및 활성화 ▪ 개인연금 활성화
	노인빈곤 예방을 위한 소득보장 방안 마련	무연금·저연금 노인을 위한 연금제도 내실화	▪ 기초노령연금 내실화 ▪ 주택연금 활성화
		농어촌 고령자 소득보장	▪ 농지연금 도입
제3차 기본계획	노후소득보장 강화	공적연금 강화	▪ 1인 1국민연금 확립/기초연금 내실화, 다층 노후소득보장체계 내실화
		사적 소득보장제도 확충주3)	▪ 주택·농지연금 대폭 확산, 퇴직·개인연금 활성화

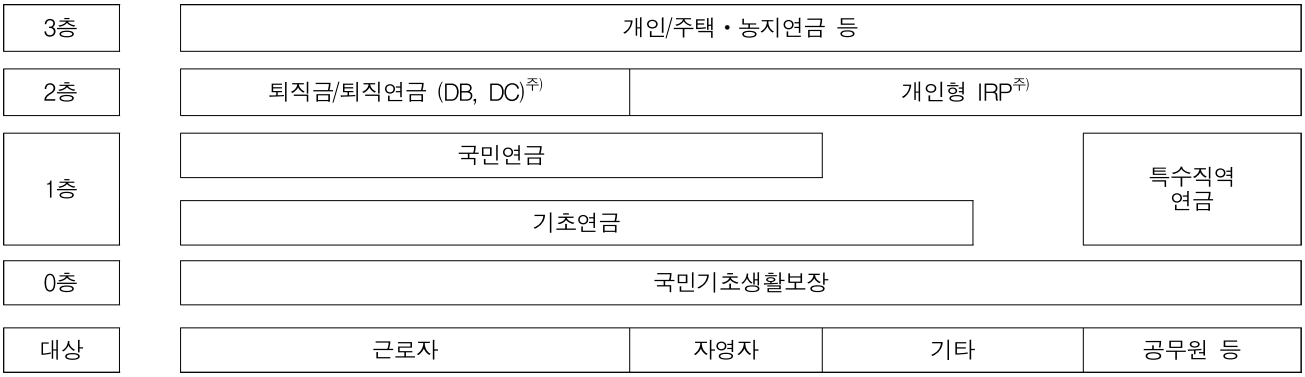
주: 1. 제1차 기본계획상 '자녀 양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감' 과제로 추진
2. 제1차 기본계획상 '고령화사회의 금융기반 조성' 과제로 추진
3. '사적 소득보장제도 확충'은 제2차 기본계획상 과제명이며, 제3차 기본계획의 분류상 편의를 위해 재사용
자료: 제1~3차 기본계획 재구성

정부는 노후소득보장대책과 관련하여 제1차 기본계획 수립 이전인 1988년 국민연금제도를 도입한 이후, 1994년 및 2005년 각각 개인연금제도 및 퇴직연금

148) 기본계획상 노후소득보장대책과 관련하여 저출산위, 복지부, 기획재정부, 금융위원회, 농림축산식품부, 고용노동부 등 다수의 기관과 관련되어 '정부'로 통칭하였음

제도를 도입하였으며, 제1차 기본계획 기간인 2008년 기초노령연금제도와 주택연금제도를, 제2차 기본계획 기간인 2011년 농지연금제도를 도입함으로써, [그림 9]와 같은 다층 노후소득보장체계를 구성하였다.

[그림 9] 우리나라의 노후소득보장체계



주: 퇴직연금제도는 운용방식에 따라 확정급여(DB: Defined Benefit)형, 확정기여(DC: Defined Contribution)형, 그리고 개인형 퇴직연금제도(IRP: Individual Retirement Pension)로 구분됨. DB형은 근로자가 받을 급여의 수준이 사전에 결정되어 있는 반면, DC형은 사용자의 부담금 수준이 사전에 결정되어 있고 투자성과에 따라 급여가 변동되는 퇴직연금제도임. 한편, IRP는 사용자 부담금 외에 본인의 퇴직연금계좌(IRP계좌)를 설정하여 추가부담금 납입이 가능한 퇴직연금제도

자료: 복지부, 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획

가. 공적연금 사각지대 해소 대책 관련

1) 국민연금

정부는 1973년 국민연금제도를 도입하기 위해 「국민복지연금법」을 제정하였으나 경기불황 등으로 제도시행을 연기하였다가, 1986년 위 법을 전면 수정하여 「국민연금법」으로 개정하고 1988. 1. 1.부터 국민연금제도를 실시하였다.

또한, [표 113]과 같이 1988년 1월부터 10인 이상 사업장의 '18세 이상~60세 미만' 근로자 및 사업주를 우선 대상으로 시행하였다가, 1999년 4월부터 도시지역 자영업자 등으로 확대 적용하였고, 2003년 7월부터 3년에 걸쳐 법인 또는 전문직종 사업장, 국민건강보험 및 고용보험 가입 사업장 등 5인 미만 사업장까지 가입대상을 확대함으로써 국민연금은 보편적인 노후보장제도로서의 모습을 갖추게 되었다.

[표 113] 국민연금제도의 연혁(1988. 1. 1.~2006. 1. 1.)

구분	국민연금제도 연혁
1988. 1. 1.	▪ 국민연금제도 시행(10인 이상 사업장)
1992. 1. 1.	▪ 당연적용대상 사업장 확대(10인 → 5인)
1995. 7. 1.	▪ 농어업인 및 군지역 자영업자에 대한 당연적용 확대
1999. 4. 1.	▪ 도시지역 자영업자 등에 대한 당연적용 확대
2003. 7. 1.	▪ 사업장가입자 당연적용범위 확대(5인 미만 사업장 중 법인 또는 전문직종 사업장, 비정규직 근로자)
2006. 1. 1.	▪ 사업장 당연적용범위 확대(근로자 1인 이상 사업장 전체)

자료: 국민연금공단 제출 자료

그리고 정부는 2006년부터 기본계획을 수립·추진하면서 국민연금 사각지대 해소를 위해 보험료 면제제도와 보험료 지원제도를 도입하였는데, 먼저 보험료 면제제도를 보면 [표 114]와 같이 출산율 제고와 여성 가입자의 수급권 획득 기회를 확대할 목적으로 2007년 「국민연금법」을 개정하여 2008년 1월 이후 둘째 자녀 이상 출산 시 국민연금 추가 가입기간(최대 50개월)을 인정해주는 '출산 크레딧' 제도를 도입하였고, 2008년 이후 입대하여 병역의무를 이행한 현역병 및 공익근무요원에 대해 6개월의 추가 가입기간을 인정해주는 '군복무 크레딧' 제도를 도입하였다.

[표 114] 국민연금 가입기간 추가 산입 제도

구분	출산 크레딧	군복무 크레딧
도입 시기	▪ 2008년	▪ 2008년
지원 대상자	▪ 2008년 이후 둘째 자녀 이상 출산한 부부	▪ 2008년 이후에 입대하여 병역의무를 이행한 현역병 및 공익근무요원
지원 내용	▪ 출산 자녀 수에 따라 가입기간 추가 산입 – 둘째 자녀 12개월 – 셋째 자녀부터 1인당 18개월 추가(최대 50개월)	▪ 6개월의 가입기간 추가 산입
지원 금액	▪ A값주) (2020년 기준 244만 원)	▪ A값의 50%
지원 방식	▪ 연금수급 시점 추가되는 가입기간에 따라 추가 연금액 지원	▪ 연금수급 시점 추가되는 가입기간(6개월)에 따라 추가연금액 지원

주: A값은 「국민연금법」 제51조 제1항 제1호에 따른 금액으로 각 연도에 이전 3년간 전체 가입자의 연도별 평균소득월액을 산정한 후, 그 3년 기간 동안의 물가변동을 고려하여 조정한 후 3으로 나눈 평균값
자료: 국민연금공단 제출 자료

다음으로 보험료 지원제도를 보면 [표 115]와 같이 1995년부터 ‘농어업인 연금보험료 지원 사업’을, 2012년부터 10인 미만 소규모 사업장 저임금 근로자에게 국민연금 및 고용보험 보험료 일부를 지원하는 ‘두루누리 사회보험료 지원 사업’을, 2016년부터 고용보험 구직급여 수급자가 희망하는 경우 보험료 일부를 지원하고 그 기간을 국민연금 가입기간으로 추가 산입하는 ‘실업 크레딧’을 도입하였다.

[표 115] 국민연금의 보험료 지원제도

구분	농어업인 연금보험료 지원 사업[주)]	두루누리 사회보험료 지원 사업	실업 크레딧
도입 시기	▪ 1995년	▪ 2012년	▪ 2016년
지원 대상자	▪ 국민연금 지역가입자와 지역 임의계속가입자 중 농어업인	▪ 근로자 10인 미만 사업장	▪ 구직급여 수급자
지원 내용	▪ 본인이 부담할 연금보험료의 1/2 지원(상한: 월 43,650원)	▪ 신규가입자 – 5인 미만 사업장: 사업주와 근로자 보험료의 각 90% – 5인 이상 사업장: 사업주와 근로자 보험료의 각 80% ▪ 기존가입자 – 사업주 및 근로자 보험료의 각 30%(사업장 규모 무관)	▪ 인정소득* 기준 연금보험료의 75% 지원 * 인정소득: 실직 전 3개월 평균 소득의 50%(최대 70만 원)
지원 기간	▪ 조건 충족 시 제한 없음	▪ 36개월(2018. 1. 1. 이후 지원자)	▪ 최대 1년(12개월)

주: 농어업인 연금보험료 지원 사업은 1990년대 농산물 수입개방 확대에 따른 농어업인의 경제적 부담을 경감하기 위해 1995년 도입되었으며, 2011년 제2차 기본계획부터 기본계획에 포함됨
자료: 국민연금공단 제출 자료

‘농어업인 연금보험료 지원사업’을 통해 지난 25년 동안 국민연금 보험료(2조 401억 원)를 지원받았거나 지원을 받고 있는 농어업인은 [표 116]과 같이 186만 명이다.

[표 116] 농어업인 연금보험료 지원 사업을 통한 국민연금 보험료의 지원 실적

(단위: 명, 백만 원)

구분	2012년까지의 누계[주1)]	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	계
신규지원자 수	43,972	71,817	49,149	74,521	55,593	51,052	43,778	40,459	1,863,449[주2)]
해당연도 총지원자 수	9,838,460	348,438	367,436	410,115	423,944	432,847	424,633	421,876	12,667,749
연도별 집행금액	915,553	119,189	139,350	160,995	170,020	176,839	176,869	181,240	2,040,055
신규지원자 수 누계	1,477,080	1,548,897	1,598,046	1,672,567	1,728,160	1,779,212	1,822,990	1,863,449	-

주: 1. 2012년의 경우 해당연도 신규지원자 수를 제외하고는 1995년부터 2012년까지의 누계임
2. 신규지원자 수 계는 2012년까지의 신규지원자 수 누계 1,477,080명에 2013~2019년 신규지원자 수를 더한 숫자임
자료: 국민연금공단 제출 자료

그리고 ‘두루누리 사회보험료 지원 사업’을 통해 지난 8년 동안 국민연금 보험료(4조 3,511억 원)를 지원받았거나 지원을 받고 있는 사람은 [표 117]과 같이 658만 명이다.

[표 117] 두루누리 사회보험료 지원 사업을 통한 국민연금 보험료의 지원 실적

(단위: 명, 백만 원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	계
신규지원자 수	913,950	679,079	660,372	709,843	659,942	537,528	1,258,624	1,158,939	6,578,277
해당연도 총지원자 수	913,950	1,378,558	1,493,716	1,607,319	1,624,575	1,460,536	2,214,343	2,518,605	13,211,602
연도별 집행금액	149,341	386,613	449,601	506,811	443,422	428,594	826,662	1,160,027	4,351,071
신규지원자 수 누계	913,950	1,593,029	2,253,401	2,963,244	3,623,186	4,160,714	5,419,338	6,578,277	-

자료: 국민연금공단 제출 자료

한편, 정부는 국민연금 사각지대 해소를 위해 2006년 제1차 기본계획 수립 당시부터 골프장 캐디, 보험설계사 등 지역가입자인 특수형태 근로종사자[149]에 대하여 사업장 가입자로의 특례적용 등 제도개선을 추진하였으나 2015년 제2차 기본계획 기간까지 제도개선이 이루어지지 않았고, 2016년 제3차 기본계획을 수립하면서는 위 제도개선 방안을 중장기 추진 과제로 설정·추진하고 있는데 2020년 8월 현재까지 이에 대한 제도개선은 이루어지지 않고 있다.

2) 기초연금

1988년에 도입된 국민연금은 가입연령 제한(60세 미만)으로 도입 당시 이미 60세를 넘은 고령층 근로자는 그 혜택을 거의 받을 수 없어 정부는 [표 118]과 같이 1989년 국민연금의 고령자 노후소득보장의 불확실성과 노인부양의식 약화 등을 이유로 70세 이상 극빈층을 대상으로 ‘노인수당제’를 도입하였는데, 1999년

149) 특수형태 근로종사자란 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공하는데도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 국민연금 가입 시 지역가입자로서 연금보험료를 전액 본인이 부담하는 근로자로서 2018년 12월 한국노동연구원의 “특수형태 근로(특수고용)종사자의 규모 추정을 위한 기초연구”에서는 특수형태 근로종사자가 최소 166만 명에 이를 것으로 추정

4월 국민연금의 전 국민(도시지역) 확대를 앞두고 국민연금에 포괄되지 못하는 기존 노인계층에 대한 소득지원을 확대하기 위해 1997년 8월 노인수당제를 폐지하고, 경로연금을 도입하여 1998. 7. 1.부터 실시하였다.

[표 118] 노인소득보장 관련 제도 변천 현황

구분	노인수당제	경로연금	기초노령연금	기초연금
적용 시기	▪ 1989년	▪ 1998년	▪ 2008년	▪ 2014년
도입 배경	▪ 국민연금 도입 시 이미 가입연령을 초과한 노인에 대한 소득보장	▪ 국민연금에 포함되지 못한 기존 노인의 소득 지원 확대	▪ 국민연금 사각지대 해소 ▪ 소득대체율 수준 감소로 인한 보완	▪ 노인빈곤해소 및 생활 안정 ▪ 재정의 지속가능성 제고
급여 수준	▪ 월 2만~5만 원	▪ 월 3.5만~5만 원	▪ 국민연금 A값 5% 수준 (단독가구 월 8.4만 원)	▪ 국민연금 A값 10% 수준 (단독가구 월 20만 원)
지급 대상	▪ 70세 이상 극빈층	▪ 65세 이상 생활보호 대상자 및 차상위계층 (노인인구의 약 20%)	▪ 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%	▪ 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%

자료: 국회예산정책처, 기초연금제도 평가(2016년)

그리고 2007년 국민연금 2차 제도개혁을 추진하면서 국민연금 소득대체율 수준을 2028년까지 60%에서 40%로 단계적으로 낮추는 동시에 이를 보완하고 국민연금 사각지대를 해소하기 위한 대책으로 '기초노령연금'을 도입하였으며, 2014년 노인빈곤해소 및 생활안정과 재정의 지속가능성 제고를 위해 기초연금을 도입하였다.

나. 사적연금 활성화 대책 관련

1) 퇴직·개인연금

정부는 1994년 선진국 사례를 참조하여 국민 스스로의 노력으로 노후를 준비할 수 있도록 공적연금(1층)과 퇴직금제도(2층) 외에 노후소득보장을 보완하기 위한 사적연금제도로 개인연금을 도입하였다.

이후 2005년 「근로자퇴직급여 보장법」을 제정하여 기존의 퇴직금제도를 퇴직급여제도(퇴직금/퇴직연금)로 확대 개편하였는데, 퇴직연금제도는 퇴직금제도의

문제점을 보완하고 사회·경제적인 환경변화에 대응하기 위하여 시행된 제도로서 국민연금 등 공적연금(1층 노후소득보장제도)을 보완하는 2층 퇴직급여제도(퇴직금/퇴직연금)의 핵심이다.

그리고 정부는 [표 119]와 같이 2006년 300만 원(소득공제)이었던 공제대상(퇴직연금+개인연금) 한도를 2014년 400만 원(세액공제), 2015년 700만 원(세액공제)으로 지속적으로 확대하는 등 퇴직연금 및 개인연금의 활성화를 위하여 세제혜택을 강화하고 있다.

[표 119] 퇴직·개인연금 관련 주요 세제 개편 현황

구분	2005년 이전	2006~2010년	2011~2013년	2014년	2015년 이후
퇴직연금	-	▪ 연 300만 원 소득공제(퇴직연금+개인연금)	▪ 연 400만 원 소득공제(퇴직연금+개인연금)	▪ 연 400만 원 세액공제[주](퇴직연금+개인연금)	▪ 연 700만 원 세액공제(개인연금 400만 원 한도+퇴직연금)
개인연금	▪ 연 240만 원 소득공제				

주: 소득이 높을수록 한계세율이 증가하기 때문에 소득공제의 경우 고소득자에게 더 많은 세제혜택이 제공된다는 지적에 따라 세액공제로 전환하였음
자료: 「조세특례제한법」, 「소득세법」 등 관련 세법 재구성

2) 주택·농지연금

우리나라 고령층은 짧은 국민연금 평균 가입기간과 낮은 소득대체율 등으로 인해 공적연금만으로는 노후소득을 보장하기 어려우나, 65세 이상 가구주의 75% 이상[150]이 아파트 등 자가주택을 보유하고 있기 때문에 정부는 2007년 7월 한국주택금융공사의 보증을 통하여 고령자가 자신이 소유한 주택을 담보로 제공하고 은행으로부터 평생 또는 일정 기간 동안 매월 연금형식으로 노후생활자금을 지급받을 수 있는 주택연금을 도입하였다.

또한, 정부는 2011년 1월 한·미 FTA에 따른 고령 농가의 수입 감소 및 주

150) 2005년 통계청의 인구총조사에 따르면 우리나라 65세 이상 가구 수는 245만 가구이고, 그중 자가주택을 보유한 자가가구 수는 185만 가구임

택연금제도의 혜택을 받지 못하는 농가 주택에 대한 보완 차원에서 영농 경력이 5년이 넘는 만 65세 이상의 고령농업인이 농지를 담보로 평생 또는 일정 기간 동안 연금형식으로 노후생활자금을 지급받을 수 있는 농지연금을 도입하였다.

그리고 정부는 제1~3차 기본계획을 수립·추진하면서 [표 120]과 같이 2008년 주택연금에 대한 가입대상 주택의 기준을 시가 6억 원에서 9억 원으로 완화하였고, 2010년 주택연금 가입자에 대한 재산세 감면 대상을 확대하였으며, 2020년 가입요건을 '부부 중 1인이 만 55세 이상'으로 완화하는 등 주택연금에 대한 가입을 확대하기 위해 지속적으로 가입요건 등을 완화하고 있다.

[표 120] 주택연금 및 농지연금에 대한 주요 제도개선 관련 현황

주택연금		농지연금	
연도별	내용	연도별	내용
2008년	▪ 가입대상주택 기준 완화(시가 6억 원 → 9억 원)	2014년	▪ 담보농지 평가 시 감정평가방법 도입 ▪ 가입비 폐지(농지가격의 2%) ▪ 가입요건 완화(부부 모두 만 65세 이상 농업인 → 농지 소유자 만 65세 이상 농업인)
2009년	▪ 가입요건 완화(부부 중 연소자 기준 만 65세 → 만 60세)		
2010년	▪ 재산세 감면(25%) 대상자 확대(연소득 1,200만 원 이하 → 모든 가입자)	2015년	▪ 대출이자율 인하 및 변동금리 도입(3 → 2.5%) ▪ 소유농지 3만 ㎡ 이하 요건 폐지 ▪ 감정평가방식 담보농지 평가율 상향(70 → 80%)
2013년	▪ 가입요건 완화(부부 중 연소자 기준 만 60세 → 주택소유자 기준 만 60세 이상)		
2016년	▪ 보유주택 합산가격이 9억 원 이하인 다주택자 가입 허용	2016년	▪ 고정금리 대출이자율 인하(2.5 → 2%)
2020년	▪ 가입요건 완화(부부 중 1인이 만 55세 이상)	2019년	▪ 감정평가방식 담보농지 평가율 상향(80 → 90%)

자료: 한국주택금융공사·한국농어촌공사 제출 자료 재구성

농지연금도 [표 120]과 같이 2015년 소유농지 3만㎡ 이하 요건을 폐지하였고, 2019년 감정평가방식 담보농지 평가율을 기존 80%에서 90%로 상향하는 등 가입을 확대하기 위해 가입요건 등을 완화하고 있다.

2. 실태분석 중점 및 방법

"1항"에서 살펴본 것처럼 정부는 1988년 모든 국민을 대상으로 하는 국민연금을 도입한 후 1994년 개인연금, 2005년 퇴직연금을 차례로 도입하였고 2006년부

터 기본계획을 수립하여 국민연금 사각지대 해소 등 공적연금 강화, 퇴직연금 및 개인연금 등 사적연금 활성화를 통한 다층의 노후소득보장체계 확립 등을 위해 노력하고 있다.

그런데 국민연금은 2006년 1월에야 당연적용범위를 근로자 1인 이상 사업장으로 확대하는 등 다른 나라에 비해 상대적으로 도입 기간이 짧아 연금수령액 측면에서 소득보장 기능이 미흡하고, 퇴직연금은 대부분 일시금으로 수령하고 있는 등 각각의 연금이 노후소득을 보장하는 데 한계가 있는 것이 현실이다.

이러한 사실은 [표 121]과 같이 65세 이상 인구의 상대적 빈곤율(가계동향조사 기준: 2006년 42.8% → 2016년 46.5%, 가계금융복지조사 기준: 2011년 46.5% → 2018년 42.0%)이 크게 개선되지 않는 점에서도 확인할 수 있다.

[표 121] 65세 이상 인구의 상대적 빈곤율 추이

(단위: %)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
가계동향조사[주1)] (농가경제조사 포함)	42.8	43.6	44.1	45.9	46.3	47.6	47.2	48.1	47.4	44.8	46.5	-	-
가계금융복지조사[주2)]	-	-	-	-	-	46.5	45.4	46.3	44.5	43.2	43.6	42.3	42.0

주: 1. 가계동향조사: 가계동향조사와 농가경제조사를 결합하여 OECD의 6차 소득측정 개념체계 기준으로 작성
2. 가계금융복지조사: 최근 OECD의 7차 소득측정 개념체계 기준으로 작성(우리나라의 경우 2017년부터 적용)
자료: 통계청 제출 자료 재구성

한편, 다양한 연금제도를 활용하여 다층적 노후소득보장체계를 내실화하기 위해서는 65세 이상 인구의 연금 수급 현황을 총괄적으로 파악하고, 이를 근거로 제도별 역할 분담 방안을 마련할 필요가 있는데 복지부, 고용노동부, 농림축산식품부, 금융위원회 등이 각각의 연금을 나누어 관리하면서 소관 연금 현황만 파악하고 있고 전체적인 수급 현황을 관리하지 않고 있었다.

이에 이번 감사에서는 우선 65세 이상 인구와 상대적으로 소득이 적은 기초

연금 수급자(2019년 기준 하위 66.3%)가 받고 있는 연금 현황을 파악하는 데 중점을 두면서 공적연금인 국민연금, 기초연금과 사적연금인 퇴직·개인연금, 주택·농지연금의 가입자 실태를 분석하여 현행 연금제도가 노후소득 보장에 얼마나 기여하고 있는지를 분석하였다.

3. 실태분석 결과

가 국민연금 · 기초연금 수급실태

우리나라의 국민연금 가입자는 [표 122]와 같이 2005년 1,710만 명에서 2019년 2,172만 명으로 증가했으며, 보험료 납부자는 2005년 1,085만 명에서 매년 꾸준히 증가하여 2019년 1,738만 명에 이르고 있다.

[표 122] 국민연금 가입자 및 보험료 납부자 추이

(단위: 만 명)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
국민연금 가입자	1,710	1,772	1,824	1,830	1,858	1,918	1,982	2,024	2,063	2,095	2,135	2,155	2,148	2,184	2,172
보험료 납부자	1,085	1,126	1,174	1,200	1,237	1,301	1,387	1,451	1,499	1,525	1,574	1,632	1,664	1,717	1,738

주: 국민연금 가입자는 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자로 구분
자료: 국민연금공단 제출 자료 재구성

2019년 현재 국민연금 가입자는 2,172만 명 중 [표 123]과 같이 국민연금의 당연 적용 대상자이나 소득이 없어 보험료를 납부하지 못하는 납부 예외자[151], 소득이 있더라도 보험료를 납부하지 않는 장기체납자[152]가 434만 명(20%)[153] 수준이다.

151) 사업장 가입자 또는 지역 가입자가 사업 중단, 실직 또는 휴직 등의 사유로 연금보험료를 낼 수 없는 경우임
152) 장기체납자는 13개월 이상 보험료를 체납한 자를 의미함
153) 2005년 624만 명에서 2019년 434만 명으로 30.4% 감소하였음

[표 123] 국민연금 납부예외자 및 장기체납자 추이

(단위: 만 명)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
합계	624	646	650	631	621	617	596	573	565	571	560	522	485	467	434
납부 예외자	463	494	511	503	505	510	490	467	458	457	451	417	383	370	328
장기 체납자	161	152	139	128	116	107	106	106	107	114	109	105	102	97	106

자료: 국민연금공단 제출 자료 재구성

국민연금의 소득대체율과 관련해서는 정부에서 국민연금의 장기재정 안정을 도모할 목적으로 [표 124]과 같이 1998년 국민연금 제도개혁을 실시한 이후, 제2차 기본계획 기간인 2007년 7월에 보험료율은 9%로 유지하고 소득대체율[154]을 기존 60%에서 40%로 인하하는 2차 국민연금 제도개혁을 실시하였다.

[표 124] 국민연금 제도개혁 및 재정계산 추진 경과

구분	제도 도입	1차 개혁	2차 개혁
시기	1988년	1998년	2007년
보험료율	3%	9%	9%
수급 연령	60세	60세 → 65세(2033년)주1)	좌동
소득대체율	70%	70% → 60%	60% → 40%(2028년)주2)

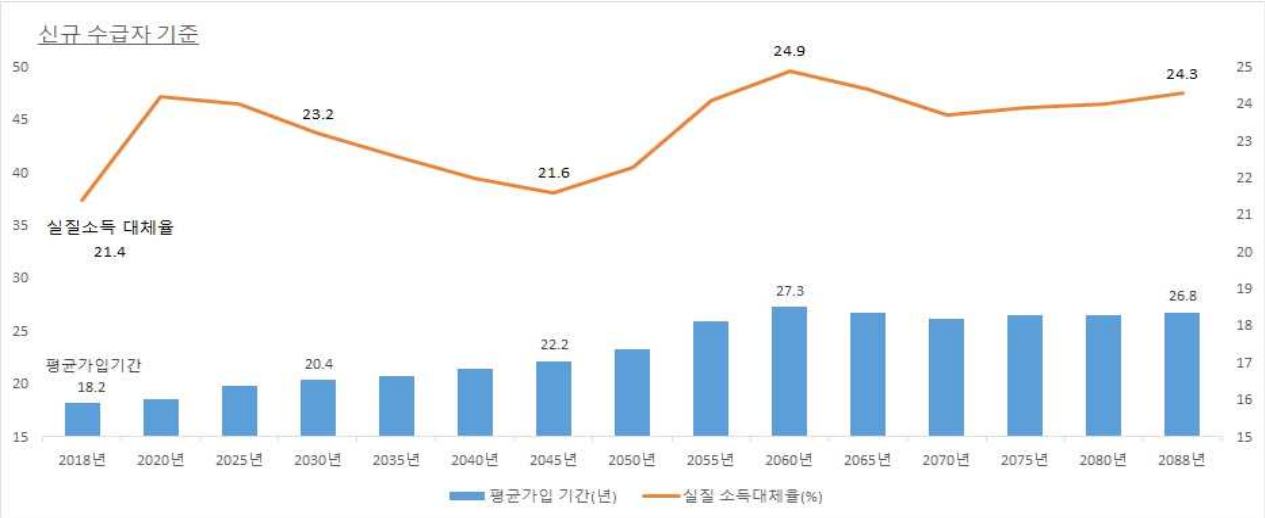
주: 1. 2013년 61세로 상향한 후, 2013년부터 5년마다 1세씩 상향하여 2033년 65세에 도달
2. 2008년에 50%로 인하한 후 매년 0.5%p씩 인하하여 2028년 40%에 도달

자료: 국민연금공단 제출 자료

2018년 제4차 재정계산 결과에 따르면 [도표 9]와 같이 2018년 신규 수급자의 국민연금 평균 가입기간은 18.2년, 실질 소득대체율은 21.4%이고, 2088년 신규 수급자의 국민연금 평균 가입기간은 26.8년, 실질 소득대체율은 24.3% 수준이 될 것으로 추정된다.

154) 소득대체율은 평균소득자 기준으로 40년 가입한 경우에 대한 명목 소득대체율을 의미

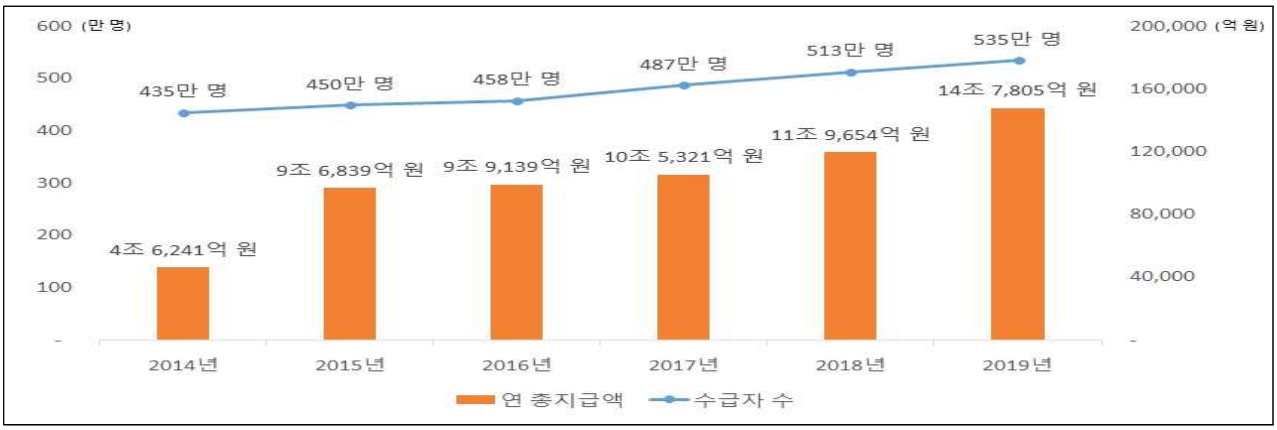
[도표 9] 국민연금의 평균가입 기간 및 실질소득 대체율



자료: 국민연금공단 제출 자료 재구성

한편 기초연금 수급자의 경우 [도표 10]과 같이 기초연금이 도입된 2014년 435만 명에서 2019년 535만 명으로 연평균 4.2% 증가하였고, 기초연금 지급액은 2014년 4조 6,241억 원에서 2019년 14조 7,805억 원으로 연평균 26.2% 증가하였다.

[도표 10] 연도별 기초연금 지급 현황



자료: 복지부 제출 자료 재구성

복지부의 '제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운용계획'에 따르면 [표 125]와 같이 기초연금 도입에 따라 평균소득자(250만 원) 기준으로 실질 소득대체율을 9.7% 정도 증가시키는 것으로 추정되는데 국민연금과 기초연금의 소득대체율을 합산하면 실질 소득대체율은 34.7% 수준이다.

[표 125] 국민연금 및 기초연금의 소득대체율과 실질급여액 추계

(단위: 만 원, %)

명목 소득대체율			실질 소득대체율[주1]			실질급여액[주1]		
국민연금	기초연금	계	국민연금	기초연금	계	국민연금	기초연금	계
40	12[주2]	52	25	9.7	34.7	62.5	24.2	86.7

주: 1. 실질급여액과 실질대체율은 평균소득자(250만 원)가 명목 소득대체율인 40%에서 25년간 가입했을 경우 국민연금 급여액과 기초연금 급여액을 계산한 수치(국민연금과 기초연금의 연계 감액 고려)
2. 30만 원 기준

자료: 복지부, 퇴직연금통계(2019년)

나 퇴직 · 개인연금 가입실태

2018년 12월 현재의 퇴직연금 가입자 현황을 보면, [표 126]과 같이 전체 도입 대상 사업장의 27.3%, 가입대상 근로자의 51.3%가 퇴직연금제도를 적용받고 있는데 5인 미만 사업장의 경우 도입대상 사업장 687,926개 중 10.3%인 71,078개만 도입하고 있고, 가입대상 근로자 1,032,347명 중 11.3%인 117,126명만 가입되어 있다.

[표 126] 퇴직연금의 근로자 가입 및 사업장 도입 현황

(단위: 개, 명, %)

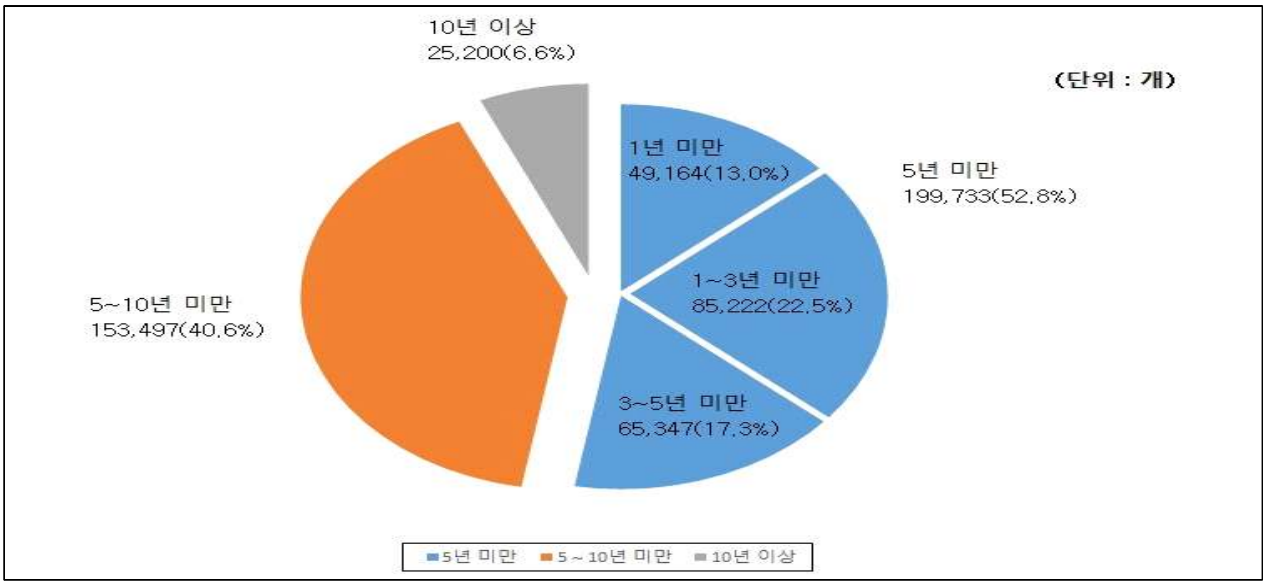
종사자 규모별 구분	사업장 기준				근로자 기준			
	전체 도입 사업장[주1]	도입대상 사업장(A)	도입사업장(B)	도입률 (B/A×100)	전체 가입 근로자[주2]	가입대상 근로자(C)	가입근로자(D)	가입률 (D/C×100)
합계 (구성비)	378,430 (100.0)	1,334,138 (100.0)	363,644 (100.0)	27.3	6,104,704 (100.0)	10,937,712 (100.0)	5,612,103 (100.0)	51.3
5인 미만	78,480 (20.7)	687,926 (51.6)	71,078 (19.5)	10.3	138,355 (2.3)	1,032,347 (9.4)	117,126 (2.1)	11.3
5~9인	118,276 (31.3)	356,025 (26.7)	113,844 (31.3)	32.0	449,459 (7.4)	1,314,353 (12.0)	373,031 (6.6)	28.4
10~29인	117,753 (31.1)	208,929 (15.7)	115,612 (31.8)	55.3	1,046,422 (17.1)	1,998,962 (18.3)	907,320 (16.2)	45.4
30~49인	25,650 (6.8)	35,355 (2.7)	25,309 (7.0)	71.6	486,665 (8.0)	811,342 (7.4)	437,328 (7.8)	53.9
50~99인	21,353 (5.6)	26,533 (2.0)	21,086 (5.8)	79.5	664,402 (10.9)	1,047,149 (9.6)	608,130 (10.8)	58.1
100~299인	12,389 (3.3)	14,450 (1.1)	12,218 (3.4)	84.6	966,911 (15.8)	1,420,700 (13.0)	899,783 (16.0)	63.3
300인 이상	4,529 (1.2)	4,920 (0.4)	4,497 (1.2)	91.4	2,352,490 (38.5)	3,312,859 (30.3)	2,269,385 (40.4)	68.5

주: 1. 전체 도입사업장은 도입대상 사업장 중 도입한 사업장과 대상 외 사업장 중 도입한 사업장의 합
2. 전체 가입근로자는 가입대상 근로자 중 가입한 자와 대상 외 근로자 중 가입한 자의 합

자료: 통계청, 퇴직연금통계(2019년)

그리고 2018년 12월 현재 퇴직연금을 도입한 사업장은 [도표 11]과 같이 도입기간이 5년 미만인 사업장이 52.8%이고 도입기간이 10년 이상인 사업장은 6.6%이다.

[도표 11] 사업장의 기간별 퇴직연금 도입 현황



자료: 통계청, 퇴직연금통계(2019년)

이와 관련하여 정부는 제2차 기본계획 기간인 2014년 8월 사적연금을 활성화하여 공적연금을 보완하고, 다층 노후소득보장체계를 내실화하기 위해 [표 127]과 같이 2016년부터 기업규모별로 퇴직연금제도 도입을 의무화하여 2022년에는 전면 의무화하는 것을 주요 내용으로 하는 "사적연금 활성화 대책"을 발표하였다.

[표 127] 퇴직연금 도입 의무화 관련 일정(상시근로자 수 기준)

(단위: 인, 개)

구분	2016. 1. 1.	2017. 1. 1.	2018. 1. 1.	2019. 1. 1.	2022. 1. 1.
대상 사업장 규모 (상시근로자 수)	300 이상	100 이상 300 미만	30 이상 100 미만	10 이상 30 미만	10 미만
신규 적용대상 기업 수	672	4,936	30,609	112,227	1,276,659

자료: 관계부처 합동, 사적연금 활성화 대책(2014. 8. 27.)

그런데 [표 128]과 같이 정부의 퇴직연금제도 도입 의무화를 위한 「근로자퇴직급여 보장법」 개정안 발의 등 지속적인 노력에도 불구하고 2020년 8월 현재까지 법률이 개정되지 않아 제도 정비를 통한 사적연금 활성화에 한계가 있었다.

[표 128] 「근로자퇴직급여 보장법」 발의 관련 현황

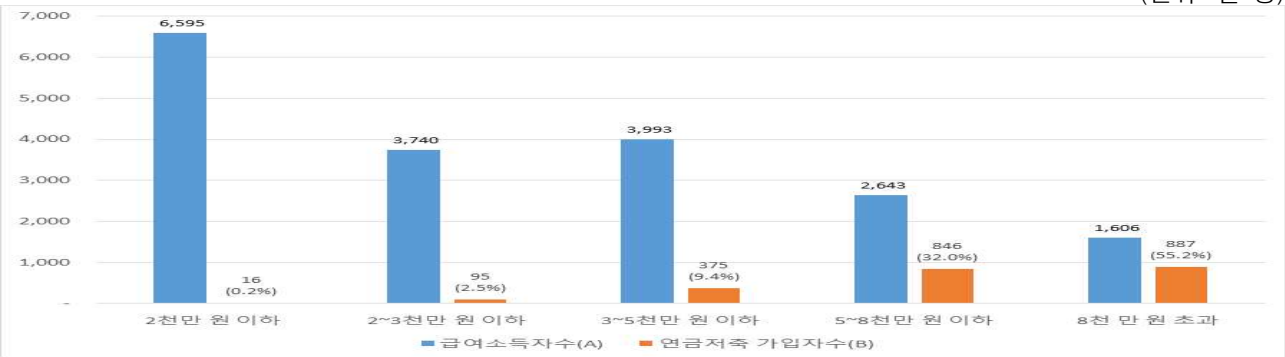
연번	제출일자	구분	주요 내용
1	2016. 9. 19.	의원입법	▪ 퇴직급여 적용대상 확대(모든 근로자) ▪ 퇴직연금제도 도입 의무화 - 소규모 사업장(30인 미만)부터 단계적 의무화 ▪ 중소기업퇴직연금기금제도 도입(100인 이하) ▪ 적립금 운용계획서 작성 의무화(DB 도입 기업)
2	2017. 6. 22.	의원입법	▪ 퇴직급여 적용대상 확대(1개월 이상) ▪ 중소기업퇴직연금제도 도입(30인 이하), 교육 내실화, 사업자평가 도입
3	2018. 4. 18.	정부	▪ 기금형 퇴직연금제도 도입
4	2019. 6. 11.	의원입법	▪ 퇴직연금제도 도입 의무화 - 대규모 사업장(100인 이상)부터 단계적 의무화 ▪ 중소기업퇴직연금기금제도 도입(30인 이하) ▪ 중도인출제도 개선 - 중도인출 사유 외에 한도제한 근거 마련 ▪ 적립금 운용계획서 작성 의무화(DB 도입 기업)
5	2019. 10. 31.	의원입법	▪ 사전지정운용방법제도(디폴트옵션) 도입 ▪ 투자 일임에 따른 적립금 운용 허용, 수수료 체계 합리화
6	2019. 11. 1.	의원입법	▪ 기금형 퇴직연금제도 도입 - DC형은 수탁법인이 부담금을 기금화하여 운용 - 수탁법인 설립요건(300인 이상) 설정
기타	-	의원입법 10건	▪ 반복적으로 갱신하는 근로자 퇴직급여 적용 ▪ 퇴직급여 적립의무 강화(DB 도입 기업), 폐업기업 가입자 급여 지급 강화

자료: 고용노동부 제출 자료

개인연금의 경우 “2019년 국세통계연보”에 따르면 [도표 12]와 같이 근로소득이 2,000만 원 이하인 급여소득자 659만여 명의 0.2%인 16,255명이 개인연금(연금저축)을 납부하였고, 8,000만 원을 초과하는 급여소득자 160만여 명의 55.2%인 88.7만여 명이 개인연금을 납부하는 등 소득이 높을수록 개인연금 납부 비율이 높으며, 2018년 한 해 동안 급여소득자 1,858만 명의 11.9%인 222만 명이 개인연금을 납부한 것으로 나타났다.

[도표 12] 급여소득자의 개인연금 납부 현황

(단위: 천 명)



자료: 2019년 국세통계연보(2018년 기준)를 바탕으로 감사원 재구성

다 주택 · 농지연금 가입실태

주택연금의 경우, [표 129]와 같이 2019년 가입 대상인 55세 이상 인구의 가입 건수(가입자 기준)는 71,034건으로 2016년 제3차 기본계획 수립 당시 목표로 한 2020년까지의 목표 14.1만 건의 50.4%이고, 농지연금의 경우에도 가입 대상인 65세 이상 인구의 가입 건수(가입 건수 기준)는 14,492건으로 2020년까지의 목표 2만 건의 72.5%이나 가입자를 기준으로 한 가입 건수는 12,546건(가입 건수 대비 86.6%)으로 2020년까지의 목표 대비 62.7%이다.

[표 129] 주택·농지연금의 가입 현황

(단위: 건)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
주택연금(55세 이상)	가입 누적	29,120	39,429	49,815	60,052	71,034
농지연금(65세 이상)	가입 누적(가입 건수 기준)(A)	5,206	6,783	8,631	11,283	14,492
	가입 누적(가입자 기준)(B)	5,004	6,522	8,271	10,234	12,546
	차이(A-B)	202	261	360	1,049	1,946

자료: 한국주택금융공사, 한국농어촌공사 제출 자료 재구성

그런데 2015년부터 2019년까지 지난 5년 동안 65세 이상 가입자를 기준으로 주택연금 및 농지연금의 가입자·해지자 추이를 보면, [표 130]와 같이 주택연금

의 경우 2015년 12.4%에서 2019년 15.7%로 해지비율이 증가하고 있고, 농지연금도 2015년 30.0%에서 2019년 35.3%로 해지비율이 증가하고 있다.

[표 130] 주택·농지연금의 65세 이상 가입자 및 해지자 현황

(단위: 건, %)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
주택연금	가입 누적(A)	24,557	33,069	41,581	50,366	59,659
	해지 누적(B)	3,047	4,225	5,622	7,418	9,351
	차감 계(A-B)	21,510	28,844	35,959	42,948	50,308
	해지 비율(B/A)	12.4	12.8	13.5	14.7	15.7
농지연금	가입 누적(A)	5,004	6,522	8,271	10,234	12,546
	해지 누적(B)	1,502	2,073	2,808	3,603	4,428
	차감 계(A-B)	3,502	4,449	5,463	6,631	8,118
	해지 비율(B/A)	30.0	31.8	33.9	35.2	35.3

자료: 한국주택금융공사, 한국농어촌공사 제출 자료 재구성

라 65세 이상 인구 및 기초연금 수급자의 공적·사적연금 수급실태

2019년을 기준으로 우리나라의 다층 노후소득보장체계를 구성하는 기초연금 등 공적연금과 퇴직연금, 주택연금 등 사적연금에 대한 65세 이상 인구의 연금 수급비율을 보면, [표 131]과 같이 국민연금의 경우 42.54%인데 퇴직연금, 농지연금 및 주택연금의 경우 각각 0.86%, 0.1%(2018년 기준) 및 0.63%로 나타났다.

[표 131] 공적연금 및 사적연금의 수급 현황

(단위: 명, %)

구분		가입 또는 지원대상	수급 기준	소관 부처	65세 이상		기초연금 수급 대상자	
					수급자 수 (월평균 수급액)	인구 대비 수급률[주1)]	수급자 수 (월평균 수급액)	수급자 수 대비 수급률
3층	주택연금	부부 중 1인이 만 55세 이상, 주택 가격 9억 원 이하	가입 즉시	금융 위원회	50,308 (1,593천 원)	0.63	40,588 (872천 원)	0.76
	농지연금	영농경력 5년 이상의 만 65세 이상 농지 소유자	가입 즉시	농림축산 식품부	8,118 (903천 원)	0.10	3,510 (814천 원)	0.06
	개인연금	일반 국민	5년 이상 납입, 10년 이상 유지	금융 위원회	통계 미보유	통계 미보유	116,412 (172천 원)	2.18

구분		가입 또는 지원대상	수급 기준	소관부처	65세 이상		기초연금 대상자	
					수급자 수 (월평균 수급액)	인구 대비 수급율[주1]	수급자 수 (월평균 수급액)	수급자 수 대비 수급율
2층	퇴직연금	퇴직연금제도 도입 사업장	가입기간 10년 이상, 만 55세부터 수급 가능	고용 노동부	68,907명[주2] (4,832천 원)	0.86	1,843 (971천 원)	0.02
1층	국민연금	18세 이상 60세 미만 모든 국민	가입기간 10년 이상, 만 60세	복지부	3,414,256 (505천 원)	42.54	2,123,069 (284천 원)	39.90
0~1층	기초연금	65세 이상 인구 중 소득하위 70%		복지부	5,324,372 (237천 원)	66.33	좌동	100
0층	기초생활보장 (생계급여)	기준 중위소득 30% 이하		복지부	통계 미보유	통계 미보유	616,899	11.59

주: 1. 행정안전부 “주민등록 인구통계”에 따른 2019년 기준 65세 이상 인구는 8,026,915명임
2. 퇴직연금은 2018년 기준

자료: 65세 이상 인구의 연금 수급 정보(국회예산정책처, 사회보장정책 분석Ⅱ), 기초연금 수급자의 연금 수급 정보 (한국사회보장정보원, 한국주택금융공사, 한국농어촌공사, 복지부 제출 자료)

또한, 상대적으로 소득이 적은 기초연금 수급자가 다른 연금을 수급하는 비율을 보면 공적연금인 국민연금은 39.9%이나 사적연금인 퇴직연금 0.02%, 개인연금 2.18%, 농지연금 0.06%, 주택연금 0.76%로 사적연금이 노후소득보장수단으로 작용하는 데 한계가 있었다.

이는 앞에서 살펴본 바와 같이 사적연금의 가입률이 낮고 가입기간이 짧기 때문인데, 퇴직연금의 경우 가입대상자의 51.3%가 가입되어 있으나 [표 132]와 같이 2018년 만 55세 이상 퇴직급여 수급을 개시한 계좌 중 연금수령을 선택한 비율은 2.1%에 불과하고, 나머지 97.9%가 일시금 수령을 선택하고 있었다.

[표 132] 퇴직급여 수령 유형별 현황

(단위: 개, 억 원, %)

구분	연금수령		일시금 수령		합계	
		비중		비중		비중
계좌 수(A)	6,145	2.1	290,227	97.9	296,372	100.0
금액(B)	12,643	21.4	46,359	78.6	59,002	100.0
계좌당 금액(B/A)	2.06	-	0.16	-	0.20	-

자료: 금융감독원, 2018년도 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석(2019년)

이와 같이 공적연금의 소득대체율(국민연금 25%, 기초연금 9.7%)이 낮고 사적

연금의 내실화가 필요한 상황에서 정부는 2016년 제3차 기본계획에서 다층 노후소득보장체계를 강화하기 위하여 복지부장관을 위원장으로 하고 기획재정부, 고용노동부 등 관계부처가 참여하여 공적·사적연금 활성화를 논의하는 다층 노후소득보장체계 협의체를 구성·운영하기로 했고, 2018년 12월 “제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획”을 수립하면서도 노후소득보장을 위해 다양한 제도를 연계·조정하고 범정부 차원의 비전 및 역할 분담을 위해 다층 노후소득보장체계 협의체를 구성·운영하기로 한 바 있으나 2020년 8월 감사일 현재까지도 위 협의체를 구성하지 못하고 있었다.[155]

관계기관 의견 및 권고

관계기관 의견 저출산위 및 복지부는 감사결과에 공감하면서, 다층 노후소득보장체계의 외형적 틀은 갖추어졌으나, 각 제도가 분절적으로 운영되고 있어 노후소득보장제도 간 연계·조정이 필요한 실정으로 범정부 협의체 구성을 추진할 계획이라는 의견을 제시하였다.

감사원의 권고[156] **저출산·고령사회위원회 사무처장**과 **보건복지부장관**은 공적연금 강화 및 사적 소득보장제도 확충 사업 추진 시 안정적 노후소득보장을

155) 이에 대해 복지부는 2020년 5월 다층 노후소득보장 협의체 운영을 제4차 국민연금 종합운영계획에 반영하여 범정부 구성·운영방안을 마련하고 실무운영단 회의를 개최하는 등 협의체 구성을 위해 노력하고 있으나 법적 권한이나 기능이 없어 부처를 총괄하거나 자발적인 참여를 유도하는 데 어려움이 있으며, 총괄기능을 국무조정실로 이관하거나 복지부가 수행할 법적 근거 마련 등에 대한 검토가 필요하다는 의견 제시

156) 기획재정부, 고용노동부, 인사혁신처, 금융위원회, 국토교통부, 농림축산식품부에도 다층 노후소득보장체계 관련 업무에 참고하도록 감사결과를 송부

위해 공적연금과 사적연금 제도를 유기적으로 연계·보완할 필요가 있다고 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용[157]하시기 바랍니다.(**권고**[158])

157) 2020. 12. 15. 확정된 제4차 기본계획에 범정부 차원 협의체 구성·운영을 통해 연금제도간 정합성·형평성을 고려한 공사연금 역할 분담, 가입격차에 따른 사각지대 발굴 등을 논의하겠다는 내용이 포함됨

158) 다층 노후소득보장체계의 대책이 적절하게 수립되어 있는지 등에 관한 보다 자세한 내용은 별도의 감사에서 분석·검토할 예정

제3장 저출산·고령화 대책 조정·운영 분야

제1절 범정부 차원 인구정책 조정·운영의 의의

1. 인구정책 컨트롤타워의 변천과 현황

정부는 2004년 2월 '대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회'를 설치하면서 저출산 및 고령화에 대응하기 시작하였고, 2005년 5월 저출산에 대한 대응을 국정과제로 공식 채택하였다. 그리고 이를 계기로 2005년 저출산기본법을 제정하여 '대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회'를 대통령 직속 저출산위로 승격하였으며, 2005년 9월 대통령 직속 저출산위의 실무를 담당할 사무국으로 저출산·고령사회 정책본부를 복지부 내에 설치하였다.

2008년 2월에 저출산위를 대통령 직속에서 보건복지가족부장관 소속으로 변경[159]하고, 저출산·고령사회위원장을 보건복지가족부[160]장관으로 하였으며, 사무국과 전문위원회를 폐지하였다.

그 후 저출산 현상이 지속되고, 저출산·고령사회 정책의 추진체계가 약화되었다는 우려와 비판이 일자 2012년 11월 저출산기본법을 개정하여 저출산위를 대통령 직속으로 환원하였으며, 저출산위의 원활한 업무수행을 지원하고, 실질적인 사무를 수행하기 위하여 복지부에 운영지원단을 신설[161]하였다.

2015년 2월에는 운영위원회에 총괄 분과 등 5개 분과를 설치하였고, 소속 전문위원과 관계 공무원이 제3차 기본계획의 세부 방향 설정, 과제 도출, 계획

159) 저출산기본법 제1차 개정(법률 제8868호, 2008. 2. 29. 시행)

160) 보건복지부는 2008년 이명박 정부 출범과 함께 보건복지가족부로 개칭되었으나 2010년 3월 여성부에 가족업무를 다시 넘기고 보건복지부로 개칭되었음

161) 실제로 제3차 기본계획이 확정된 2015년 말까지 공식조직으로서 운영지원단이 설치되지 못한 대신에 운영지원단 준비 TF가 설치되어 복지부 인구정책과장이 겸임하였음

작성 등의 업무를 수행하도록 하였으며, 2017년 9월에는 저출산위의 심의기능을 실질화하고 중요 정책에 대한 조정 기능을 강화하기 위하여 저출산기본법 시행령을 개정하여 저출산위 사무처를 신설하였는데 이를 종합하면 [표 133]과 같다.

[표 133] 우리나라 인구정책과 컨트롤타워의 변천 연혁

역대 정부	인구정책 컨트롤타워	주요 변경 내용
노무현 정부(2003~2008년)	저출산위	▪ 2005년 저출산위를 대통령 직속으로 설치
이명박 정부(2008~2013년)	보건복지가족부 → 저출산위	▪ 2008년 저출산위를 대통령 직속에서 보건복지가족부장관 소속으로 변경하였다가 2012년 저출산위를 대통령 직속으로 환원
박근혜 정부(2013~2017년)	저출산위	▪ 2015년 운영위원회에 5개 분과(총괄 분과, 결혼·출산지원 분과, 인구경쟁력 분과, 삶의질 분과, 지속발전 분과) 설치
문재인 정부(2017~현재)	저출산위	▪ 2017년 저출산위 사무처 신설

자료: 복지부, “한국 인구정책 50년”(2016년) 재구성

한편, 정부는 2019년 3월에 발표된 “장래인구특별추계”(통계청)를 계기로 인구구조 변화의 심각성을 재인식하고, 기존의 출산율 제고 정책과 함께 인구구조 변화에 대한 적응력 강화 정책도 병행하여 추진하기 위해 저출산위의 현행 저출산·고령화 업무체계와는 별도로 범부처 인구정책 TF[162]를 구성(2019년 4월)하였다.

제1기 인구정책 TF는 [그림 10]과 같이 기획재정부 1차관을 팀장으로 하고 산하에 고용·교육·산업반 등 10개 분야별 작업반을 설치하여 운영되었는데 생산연령인구 확충 등 4대 분야[163]로 나누어 20개 정책과제에 대한 논의결과를 발표(2019년 4~11월)한 후 종료되었다.

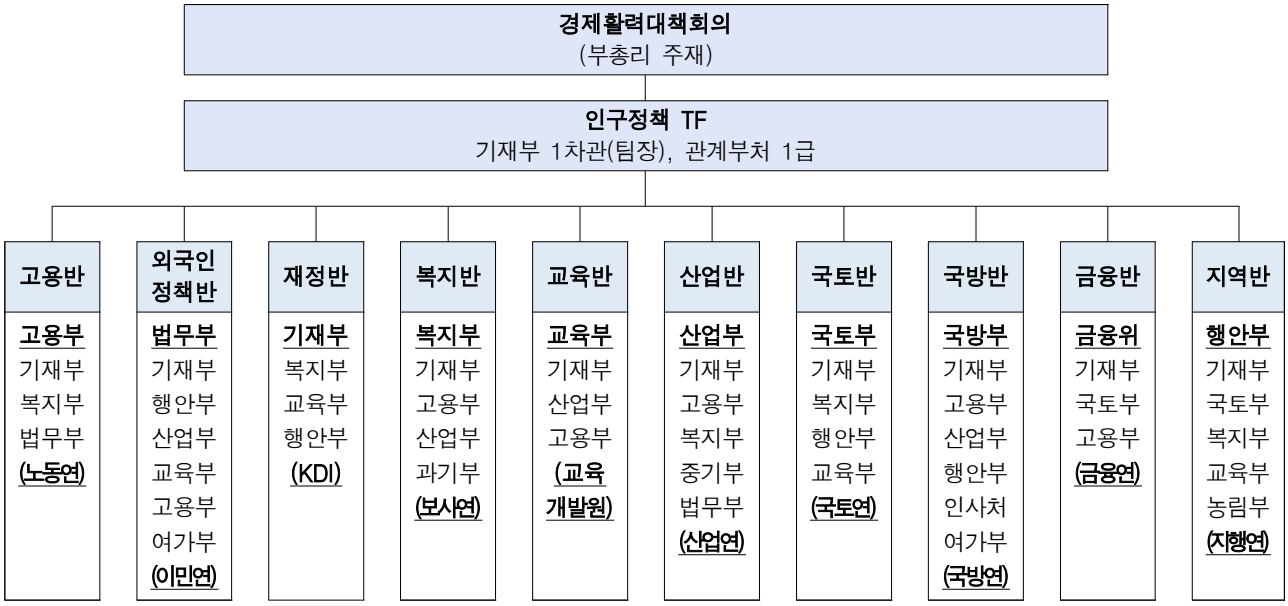
2020년 8월 감사일 현재 제2기 인구정책 TF가 출범(2020년 1월)하여 경제활동 참가율 제고 등 4대 분야[164], 13개 정책과제에 대한 논의결과를 종합한 ‘인구

162) 인구정책 TF는 ‘인구변화에 대한 적응력 강화’라는 특정한 임무를 수행하기 위한 임시 조직으로 TF 회의(기재부 1차관 주재)와 분야별 작업반 회의(주관부처 1급 주재), 공청회, 세미나 등을 통해 관련 분야의 정책과제를 개발하고 구체화하는 방식으로 운영

163) ① 생산연령인구 확충, ② 절대인구 감소 충격 완화, ③ 고령인구 증가 대응, ④ 복지지출 증가 관리

구조 변화 대응방향'을 비상경제 중앙대책본부회의에 상정・발표[165]하였다.

[그림 10] 제1기 인구정책 TF의 구성



주: **밑줄**은 작업반별 주관부처 및 주관 연구원이며, 한국노동연구원(노동연), 이민정책연구원(이민연), 한국교육개발원(교육개발원), 산업연구원(산업연), 국토연구원(국토연), 한국국방연구원(국방연), 한국금융연구원(금융연), 한국지방행정연구원(지행연)의 기관 명칭은 괄호 안의 약칭을 사용

자료: 경제활력대책회의(2019년 9월), 인구구조 변화의 영향과 대응방향

지자체를 담당하는 행정안전부도 저출산 문제 해소를 위해 노력하고 있는데 2016년 7월 국회(저출산・고령화대책특별위원회)가 지자체에서 저출산 문제에 적극적으로 대응하기 위해 행정안전부(당시 행정자치부)의 역할을 강조함에 따라 행정안전부는 저출산 정책이 중앙부처 차원에서 전국적・획일적으로 추진된다는 점, 현장의 의견에 대한 반영이 적어 국민 체감도가 떨어진다는 점, 지자체와 다양한 민간주체의 역할이 간과되고 있다는 점 등을 고려하여 2017년부터 중앙부처 차원에서 별도의 "지자체 저출산 대응 지원계획"을 발표하여 시행하고 있다.

2. 일본・프랑스의 저출산 관련 업무체계

일본의 경우[166], 2015년을 기점으로 저출산・고령화 문제에 대한 대응방식을

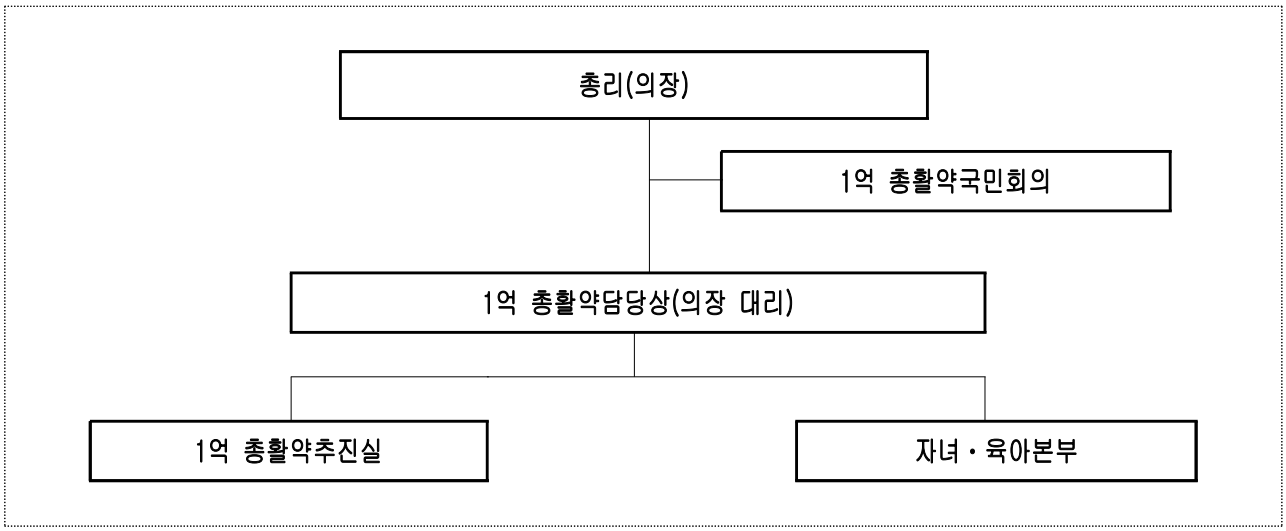
164) ① 경제활동 참가율 제고, ② 노동생산성 제고, ③ 지역공동화 선제 대응, ④ 고령화 대응 산업・제도 설계

165) "제2기 인구정책 TF, 인구구조 변화 대응방향 발표"(2020년 8월, 기획재정부)

기존의 부처 간 업무협력 방식에서 전담 장관직 및 총괄조직을 신설하는 방식으로 전환하였는데, 총리(의장), 1억총활약담당상[167](의장 대리, Minister for promoting dynamic engagement of all citizens), 각 부처 장관 및 민간 자문위원 등 29명으로 구성하여 '1억 총활약사회'를 위한 계획 확정 등 중요 사항을 심의하는 '1억 총활약국민회의'를 설치하여 인구정책 거버넌스를 강화하였다.

또한, 1억 총활약 플랜의 수립·시행 및 점검을 담당하는 '1억 총활약추진실'을 신설하고, 소자화(少子化)[168] 대책, 인정 어린이원[169] 개선·보급, 지역맞춤형 육아지원 기능을 총괄하는 '자녀·육아본부'를 설치하여 총괄 관리 체계를 정비하였으며, 저출산 문제 해결을 전담하는 장관인 '1억 총활약담당상'이 자녀·육아본부장을 겸임토록 하고 있다.

[그림 11] 일본의 저출산 관련 업무체계



자료: 국회예산정책처, "저출산 대책 평가II-정책 우선순위"(2016년) 재구성

166) "저출산 대책 평가Ⅱ-정책 우선순위"(2016년, 국회예산정책처)

167) 2050년 이후에도 일본이 인구 1억 명을 유지하는 '1억 총활약사회'를 만들기 위해 합계출산율을 1.8명으로 끌어올리는 정책을 맡게 된 일본 내각부의 특명 담당 장관

168) 소자화란 만혼, 비혼화 등으로 자녀가 줄어드는 것을 의미하며 우리나라의 저출산과 유사한 의미임

169) 일본의 아동에 대한 시설형 교육 및 보육은 유치원, 보육소 및 인정 어린이원으로 구분되며 그중 2006년에 도입한 인정 어린이원은 보호자의 취업 여부와 관계없이 취학 전 아동에게 교육과 보육을 통합적으로 제공하는 시설로서 내각부가 주로 관할하고 인정 관련 업무는 광역지자체가 담당함

다음으로 출산·양육의 국가 책임에 대한 사회적 합의가 비교적 빨리 형성되면서 세계적으로 가족 정책을 선도하고 있다는 평가[170]를 받고 있는 프랑스[171]는 대통령 직속의 심의기구(인구 및 가족정책 고등위원회)를 통해 인구·가족 정책의 주요 사항을 심의하고, 범부처 간 실무기구(가족문제 관련 범부처 간 위원회)에서 부처 간 협의와 조율을 통해 세부정책을 마련하고 있다.

프랑스의 인구정책 컨트롤타워라 할 수 있는 '인구 및 가족정책 고등위원회'(HCPF: Le Haut Conseil de la Population et de la Famille)는 정부 부처, 시민단체, 지자체, 사회보장단체, 직능단체 대표 등 60명으로 구성하여 중·장기 인구동향, 가족에 관계되는 제반 문제 및 해결방안 등 인구·가족 정책의 주요 사항을 심의하며, 1994년부터 1년 1회 이상 대통령 주재 전체회의를 개최하고 있다.

위 고등위원회에서 결정된 사항은 범부처 실무기구인 '가족 문제 관련 범부처 간 위원회'(Le comité Interministérielle de la Famille)에서 부처 간 의견 조정 및 협력을 거쳐서 세부정책을 마련하며, 위 실무기구를 지원하기 위하여 주무 부처(사회·보건·여성권리부) 산하에 15개 부처의 파견 직원으로 구성된 '가족 문제 관련 범부처 대표단'이 있다.

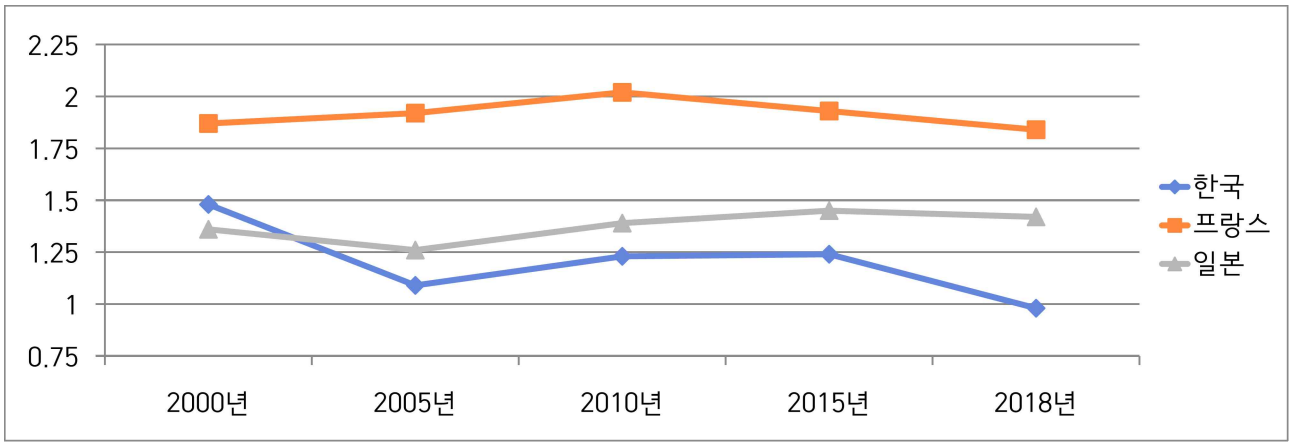
위와 같이 일본과 프랑스는 저출산·고령화 문제의 대응을 위해 다수 부처의 다양한 정책이 유기적으로 연계되고 국가 차원의 역량이 결집될 필요가 있다는 인식하에 유관 기관간 의견 조정과 협력을 이끌 컨트롤 타워와 추진체계를 구축하는 데에도 중점을 두었음을 알 수 있고, 이러한 노력 등에 힘입어 일본과 프랑스의 합계출산율을 보면 [그림 12]와 같이 프랑스는 2010년 2.02명을 기록한

170) 유럽 주요국의 출산율 안정화 정책 평가 및 시사점(2019년, 한국은행)

171) 저출산 대책 평가Ⅱ-정책 우선순위(2016년, 국회예산정책처)

후 완만하게 하락하였으나 2018년 1.84명으로 OECD에 가입한 유럽 26개국 중 최고 수준을 기록하고 있고, 일본은 2005년 1.26명을 기록한 후 반등하여 2018년 1.42명으로 초저출산 기준인 1.3명을 상회하고 있었다.

[그림 12] 한국·프랑스·일본의 합계출산율 추이



자료: OECD Family Database(Total Fertility Rates)

제2절 저출산·고령화 대책 운영 체계의 적정성 분석

1. 업무 개요

저출산기본법 제23조 제2항에 따르면 저출산위는 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회·경제적인 변화 전망에 관한 사항, 저출산·고령사회 정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항, 기본계획에 관한 사항, 시행계획에 관한 사항, 저출산·고령사회 정책의 조정 및 평가에 관한 사항 등을 심의하도록 되어 있다.

그런데 저출산기본법 제20조 및 제21조에 따르면 [표 134]와 같이 기본계획의 수립과 기본계획 관련 시행계획의 평가결과 취합 및 종합은 복지부장관이 하도록 되어 있고, 기본계획안, 시행계획 및 시행계획 평가결과 심의는 같은 법 제23조에 따라 저출산위가 하도록 되어 있는 등 계획 등의 수립 주체와 심의 주체가 서로 분리되어 있다.

[표 134] 저출산·고령화 대책 관련 복지부와 저출산위의 업무 비교

구분	복지부	저출산위
기본계획	▪ 기본계획안 취합·작성	▪ 기본계획안 심의
시행계획	▪ 연도별 시행계획 수립지침 작성·통보 ▪ 연도별 시행계획 취합·종합	▪ 연도별 시행계획 심의
평가	▪ 시행계획 평가지침 작성·통보 ▪ 시행계획 평가결과 취합·종합	▪ 시행계획 평가결과 심의

자료: 저출산기본법 및 같은 법 시행령을 바탕으로 작성

한편, 저출산 현상이 심화되는 상황에서 2016. 11. 3. 국회(저출산·고령화대책특별위원회)는 각 부처의 정책을 조정·통할하면서 실효성 있는 정책을 기획하고 정책의 책임성과 실천력을 담보하는 실질적인 위상을 갖는 차관급 이상의 총괄 전담기구를 대통령 또는 국무총리 산하에 신설하는 방안 등을 마련할 것을

촉구하는 내용의 “저출산·고령화 대책 전담 총괄기구 마련 촉구 결의안”[172]을 의결하였다.

그리고 2017년 9월 정부는 저출산위의 심의기능을 실질화하고 중요 정책에 대한 조정 기능을 강화하기 위하여 저출산기본법 시행령을 개정하여 사무처를 신설하였으나, 사무처 설치 이후에도 [사례 21]과 같이 저출산위의 정책 조정·관리 기능이 미흡하다는 비판이 있다.

[사례 21] 저출산·고령화 대책 업무체계 관련 비판적인 연구결과 등

- 한국지방행정연구원에 따르면 현행 저출산위가 다양한 저출산 정책부처(복지부, 여성가족부, 교육부, 행정안전부)를 총괄하고 있는데 국가 수준의 기본계획을 수립하는 합의제 행정기구의 권한과 역할은 제한적일 수밖에 없으므로 근본적으로 정부조직 개편을 통해 저출산 정책에 관련된 주요기능을 재편하는 것이 필요(“저출산 정책 개선방안에 관한 연구”, 2018년)
- 국회예산정책처에 따르면 저출산위 사무처는 관계부처와의 논의를 통해 기본계획 수립과 시행계획을 종합하는 역할을 수행하고 있는데, 저출산위가 정책에 대한 효과적인 조정·관리를 수행하고 있는지에 대하여 의문을 제기할 여지가 있으며 구체적인 사업의 관리 기능은 강화되지 못한 측면이 있으므로, 저출산 대응 사업에 대한 관리 강화를 위해 실효성 있는 방안을 마련할 필요(“2020년 예산안 총괄 분석 II”, 2019년)

또한, 중앙부처에 대한 성과관리와 관련해서도 아래 [사례 22]와 같이 평가결과에 따른 환류가 제대로 이뤄지지 않는 등 성과평가가 형식적이고 평가시기도 늦어 성과평가의 실익이 없다는 지적과 비판이 있다.

[사례 22] 시행계획의 성과평가 결과 환류에 대한 주요 비판

- 2018년 9월 KDI에서 발간한 “저출산고령사회정책 평가체계 개편 연구”에서 성과관리의 핵심은 평가결과를 정책에 환류하는 것에 있고, 정책환류가 제대로 이뤄질 수 있는 구조를 마련하는 데 초점을 맞출 필요가 있으며 정책환류로 이어지지 않는 현재의 성과체계하에서는 성과관리 자체의 의미가 퇴색된다고 지적

172) 결의안의 제안 이유에 따르면 국회는 저출산·고령화 문제의 극복을 위해서는 복지부 중심의 지원 체계만으로는 한계가 있음을 확인하고, 기획재정부·고용노동부·국토부 등 각 부처의 정책을 조정·통할하면서 실효성 있는 정책을 기획할 수 있는 별도의 총괄 전담기구를 신설하는 방안 등을 마련할 것을 촉구

▪ 2016년 11월 저출산위의 “2015년 중앙부처 성과평가”에서도 실적이 취합되고 평가되는 시점은 사업수행 다음 연도의 하반기가 되며, 저출산위에서 추진실적이 보고되어 심의되는 시기는 사업이 수행된 지 2년이 지난 시점이 된다고 하면서

- 이러한 과정에서 사업수행 담당자와 평가자료를 작성하는 담당자가 일치하지 않은 경우가 대다수이고 성과평가의 결과를 다음 해 성과지표 및 목표치, 예산에 반영하는 것에 한계가 있다고 지적

그리고 “제1절”에서 살펴본 바와 같이 저출산위와 별도로 정부 인구정책 TF에서 인구구조 변화 대응과 저출산 문제 해소를 위한 역할을 하고 있는데 저출산위의 역할과 어떤 차이가 있는지도 불분명한 상황이다.

2. 실태분석 중점 및 방법

저출산위가 복지부, 인구정책 TF와 협력하여 업무를 효율적으로 수행하고 있는지와 중앙부처와 지자체에 대한 성과관리 등 인구정책 컨트롤타워로서의 역할을 제대로 수행하고 있는지를 아래와 같이 분석하였다.

첫째, [표 134]에서 살펴본 것처럼 저출산위와 복지부 간에 계획 등의 수립 주체와 심의 주체가 서로 분리되어 있고 2017년 9월 저출산위 사무처가 신설되었으므로 양 기관이 업무를 효율적으로 나누어 혼선 없이 추진하고 있는지를 살펴보았다.

둘째, 저출산위와 별도로 인구구조 변화에 대한 대응방향을 발표한 정부 인구정책 TF와 저출산위간 효율적 협업을 위해 필요한 사항은 없는지 검토하였다.

마지막으로 저출산위가 컨트롤타워로서 중앙부처 및 지자체 과제에 대한 성과관리를 제대로 하고 있는지를 살펴보았다.

3. 실태분석 결과

가 저출산위와 복지부 간 업무분담의 적정성 측면

저출산기본법 제20조, 제21조 및 같은 법 시행령 제2조, 제3조, 제4조 등에 따르면 저출산위가 아닌 복지부장관이 기본계획과 시행계획의 수립 및 시행계획 평가 총괄 업무를 하도록 명시되어 있으며, 그 구체적인 내용은 [표 135]와 같다.

[표 135] 저출산기본법에 따른 기본계획 수립 등 복지부 업무 내용

구분	업무 내용	관련 법령
기본계획 수립	▪ 기본계획 작성지침 작성 및 중앙행정기관·지자체 통보 ▪ 기본계획안 작성 및 확정된 기본계획 통보 등	▪ 저출산기본법 제20조 및 같은 법 시행령 제2조
시행계획 수립	▪ 시행계획 수립 지침 작성 및 통보 ▪ 지자체 시행계획 협의 ▪ 시행계획 종합 및 확정된 시행계획 통보	▪ 저출산기본법 제21조 및 같은 법 시행령 제3조
시행계획 평가 총괄	▪ 평가지침 작성 및 통보 ▪ 중앙행정기관 및 지자체 평가실적 종합 ▪ 확정된 평가결과 통보 등	▪ 저출산기본법 시행령 제4조

자료: 저출산기본법 및 같은 법 시행령을 바탕으로 작성

그런데 저출산위의 원활한 운영을 지원[173]하기 위하여 저출산위에 사무처를 신설(2017년 9월)한 이후에 복지부와 저출산위는 저출산기본법 등을 개정하지 않고 2019년부터 기본계획 시안 및 시행계획 초안 마련, 평가 등의 업무를 실질적[174]으로 저출산위 사무처에서 수행하는 것으로 협의하였고, 위 협의에 따라 저출산위 사무처가 저출산기본법 내용과 달리 양 기관의 협의 내용대로 업무를 수행하고 있다.

그런데 위 협의 과정에서 복지부와 저출산위 사무처는 구체적으로 어느 범위까지 어떤 기관이 어떤 업무를 수행할지를 명확히 하지 않았다.

173) 저출산기본법 시행령(2017. 9. 12. 시행, 대통령령 제28288호)의 제·개정 이유

174) 2021년부터 시행되는 제4차 기본계획의 경우 “제4차 기본계획 시안 마련 지원” 용역을 복지부가 아닌 저출산위에서 발주하였음(2020년 1월)

이로 인해 저출산기본법 시행령 제4조에 저출산위 심의를 거친 지자체 시행계획 추진실적 평가결과를 지자체의 장에게 통보하도록 되어 있는데도 복지부와 저출산위 사무처는 서로 상대 기관에서 수행할 업무[175]라며 2016년도부터 2018년도까지 시행계획 평가결과를 지자체에 통보하지 않는 혼선이 발생하였다.

한편, 감사원이 자료수집 기간 중 양 기관에 업무 분담 내역을 문의하자 2020. 3. 11. 양 기관이 서로 협의하여 [표 136]과 같이 분담 내용을 정리하였다.

[표 136] 저출산위 사무처와 복지부 간 저출산·고령화 대책 추진 관련 역할 분담 현황

구분	저출산위 사무처	복지부
기본계획 수립	▪ 연구용역 추진(작업반 구성·운영 등) ▪ 기본계획 작성지침 작성 ▪ 기본계획 시안 마련 ▪ 본위원회 안건 상정(공동)	▪ 기본계획 작성지침 통보·취합 ▪ 기본계획 최종안 작성 ▪ 본위원회 안건 상정(공동) ▪ 국무회의 보고
연도별 시행계획 수립	▪ 시행계획 수립지침 마련 ▪ 시행계획 초안 마련 ▪ 본위원회 안건 상정(공동)	▪ 시행계획 수립지침 통보·취합 ▪ 본위원회 안건 상정(공동) ▪ 시행계획 발간·배포
시행계획 추진실적 평가	▪ 추진실적 작성지침 마련 ▪ 추진실적 평가 연구용역 ▪ 평가결과 안건 상정(공동)	▪ 추진실적 작성지침 통보·취합 ▪ 평가결과 안건 상정(공동) ▪ 평가결과 통보(각 부처, 지자체)

자료: “기본계획 수립 등 사무처-복지부 역할 분담 방안”(2020. 3. 11.) 협의 내용을 바탕으로 재작성

그런데 양 기관의 분담 내용을 보면 시행계획 추진실적 평가의 경우에는 업무 이관 협의에 따라 저출산위 사무처가 수행하기로 해서 추진실적 작성지침을 저출산위 사무처가 마련하는데도 저출산기본법 내용에 맞추기 위해[176] 저출산위 사무처가 복지부에 작성지침을 통보하고, 복지부가 작성지침을 다시 부처에 통보하여 추진실적을 취합[177]한 후, 복지부가 이를 저출산위 사무처에 전달하면, 저출산

175) 저출산위 사무처는 복지부와 협의과정에서 평가 업무를 어디까지 해야 하는지 명확히 하지 않았고, 법령에 평가결과 통보를 복지부가 하도록 되어 있어 통보하지 않았다는 입장이고, 복지부는 통보업무는 평가업무에 따른 것으로 저출산위 사무처에서 진행하는 것으로 판단했다는 입장임

176) 저출산기본법 제21조 및 같은 법 시행령 제4조에 따르면 복지부장관은 시행계획의 평가를 위한 평가지침을 작성하고 저출산위의 심의를 거쳐 관계 중앙행정기관 및 지자체의 장에게 통보하여야 하고, 평가지침에 따라 제출받은 평가결과를 종합하여 저출산위의 심의를 거친 후 그 결과를 관계 중앙행정기관 및 지자체의 장에게 통보하여야 함

177) 2018년, 2019년에는 저출산위 사무처가 취합하였으나 2020년에는 복지부가 취합하는 것으로 변경

위 사무처가 이를 근거로 평가안을 만든 후, 저출산위 사무처와 복지부가 저출산위에 안건을 공동으로 상정하고 평가결과 통보는 다시 복지부가 하기로 하였다.

이에 따라 당초 복지부가 평가업무를 수행할 때보다 절차가 복잡해졌고, 복지부는 실제 평가 업무를 하지 않는데도 각 부처에 추진실적 지침 통보·취합, 평가결과안 공동 상정, 결과 통보 업무를 해야 하는 상황이다.

이와 같이 저출산·고령화 대책 추진과 관련하여 복지부와 저출산위 사무처 사이의 역할 분담이 복지부장관이 기본계획 및 시행계획 작성지침 작성, 시행계획 종합 및 시행계획 평가 총괄(평가지침 작성 및 통보, 평가실적 취합, 평가결과 통보 등) 등의 업무를 하도록 규정된 저출산기본법 내용과 달리 되어 있으므로 법령을 개정[178]하는 등으로 양 기관 사이의 역할 분담을 명확하게 정리할 필요가 있다고 판단된다.

나 저출산위와 정부 인구정책 TF의 협업 측면

정부는 “제1절”의 [그림 10]과 같이 15개 부처가 참여하는 인구정책 TF를 구성하고 2020년 1월과 같은 해 8월 2차례에 걸쳐 인구구조 변화 대응방향과 관련 과제를 발표하였다.

인구정책 TF는 저출산위와의 업무분담을 저출산위는 기존의 출산율 제고 정책을 추진하는 것에 정책역량을 집중하고, 인구정책 TF에서는 인구구조 변화에 대한 적응력 강화를 위한 대책을 추진하는 것으로 발표하였다.

178) 복지부는 「보건복지부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(2017. 10. 31. 개정), 「저출산위 사무처 업무분장」 및 사무처의 조직·인력 구성(사무처: 1처 1관 5과, 3TF팀, 3담당, 현원 43명, 2020년 6월 말 기준)에 따라 기본계획 수립 등의 업무는 저출산위 소관으로 판단되나, 상위법(저출산기본법령) 규정이 개정되지 못하는 등 현재는 미비된 상황이라는 의견을 제시하였음

그런데 저출산기본법 제3조 제2호에 저출산·고령사회 정책을 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위한 정책이라고 명시되어 있고, '인구변화에 적극적으로 대비'하는 것이 저출산위가 추진하는 기본계획의 중요 부분을 차지하고 있으며, 출산율 제고 정책과 인구변화에 대비하는 대책을 명확히 구분하기도 어렵다. 실제 제2기 TF의 20대 핵심과제로 선정한 '임신 중 육아휴직 사용 허용' 과제는 2020년 고용노동부 소관 저출산·고령화 대책 시행계획에 포함되기도 하였다.

[표 137] 저출산위와 인구정책 TF의 주요 업무 내용 및 구성

구분	주요 업무 내용	구성
저출산위 (저출산기본법 제23조)	▪ 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위하여 수립·시행하는 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항 심의(저출산기본법 제3조 등) - 저출산·고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항 - 기본계획 및 시행계획 수립, 조정 및 평가에 관한 사항 등	▪ 기획재정부, 교육부, 행정안전부, 복지부, 고용노동부, 여성가족부, 국토부 등 7개 관계부처와 민간위원(저출산기본법 제23조 및 같은 법 시행령 제5조)
1기 인구정책 TF (2019년 4월)	▪ 고령자 계속 고용 및 재취업 활성화 등 생산연령인구 확충 ▪ 교원수급 조정, 간부 중심 병력구조 정예화 등 절대인구 감소 충격 완화 ▪ 고령친화 신산업 육성, 주택연금 활성화 등 고령인구 증가 대응	▪ 기획재정부 1차관(팀장) 주재하에 14개 관계부처 1급이 주관하는 고용반 등 10개 작업반 구성
2기 인구정책 TF (2020년 1월)	▪ 청년과 여성의 경제활동 참여 제고, 외국 우수인력 유치 방안 등 인력활용 확대 방안 마련 ▪ 평생교육과 직업훈련의 연계성 강화 방안 등 생산성 제고 ▪ 고령친화산업 육성, 고령자 금융접근성 제고 방안 등 고령자 증가 대응 등	▪ 기획재정부 1차관(팀장) 주재하에 15개 관계부처 1급이 주관하는 총괄반 등 7개 작업반 구성

자료: 저출산기본법 및 기획재정부 자료 재구성

저출산·고령화 등 급격한 인구구조 변화에 대비하기 위해서는 범정부 차원의 지속적인 과제발굴 노력[179]이 필요하나 인구정책 TF가 한시적 조직이고 인구정책 TF가 발표한 과제 중에는 장기간[180]이 소요되는 과제가 다수 포함되어 있으므로, 인구정책 TF는 출범취지[181]에 맞게 저출산위 추진과제와 중복되지 않으면서 재정투입형 과제보다는 제도개선 과제 발굴에 중점을 두어 운영하고, 인

179) 2021. 2. 5. 정부는 제3기 인구정책 TF 출범

180) 인구정책 TF에서는 다음 연도까지 조치할 과제를 단기과제, 현정부 임기내 조치할 과제를 중기과제, 현정부에서 논의를 시작하여 다음 정부에서 조치할 과제를 중기과제로 분류

181) 인구정책 TF는 2019. 9. 18. "범부처 인구정책 TF, 인구구조 변화 대응방안 발표" 보도자료 등을 통해 과제선정 원칙으로 1)저출산위 추진과제와 중복되지 않는 과제, 2)인구변화 대응에 직접 관련되는 핵심적·구조적 과제 선별, 3)재정투입형 과제보다는 제도개선 과제에 중점을 두겠다고 발표

구정책 TF 발표 과제 중 범정부 차원에서 지속적으로 추진하고 관리할 필요성이 있는 과제는 저출산위에서 시행계획 등에 포함하여 점검·관리하도록 하는 등 업무를 분담하는 방안을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

다 중앙부처 추진실적에 대한 성과관리의 적정성 측면

1) 부진사업에 대한 관리 내실화 필요

저출산기본법 제21조 및 같은 법 시행령 제4조에 따르면 관계 중앙행정기관의 장이 매년 3월까지 지난해 시행계획의 추진실적을 복지부장관에게 제출하고, 복지부장관은 이를 종합하여 저출산위의 심의를 거친 후 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 관계 중앙행정기관의 장은 통보받은 평가결과를 다음 연도 시행계획에 반영하도록 되어 있는데 이를 위해 복지부 및 저출산위에서는 매년 시행계획 성과평가 추진계획[182]을 작성하여 저출산위의 심의를 거친 후 각 부처에 통보하고 있다.

위 성과평가 추진계획에 따르면 평가결과 부진사업[183]은 부진사유, 원인분석 및 향후 개선방안 등을 구체적으로 작성하여 복지부 및 저출산위에 통보하도록 되어 있으며, 같은 내용에 대해 다음 연도 시행계획의 반영 여부를 계속 점검·관리하는 것으로 되어 있다.

그런데 이번 감사기간 동안 성과평가가 완료된 최근 3년간(2016~2018년)의 성과평가 결과보고서를 토대로 부진사업 과제 수를 확인한 결과, 총 241개로 그

182) 저출산기본법 시행령 제4조 제1항에 따른 시행계획의 평가를 위한 평가지침을 말함

183) 계획한 성과지표를 달성하지 못한 과제, 예산을 100% 집행하지 못한 과제, 그 외 계획대로 추진되지 못한 과제

중 162개(67.2%)는 개선사항을 제출한 반면 79개(32.8%)는 평가결과에 따른 개선사항 등을 제출하지 않은 것으로 나타났다.

이에 그동안 복지부나 저출산위가 부처에서 다음 년도 시행계획 수립 시 부진사업에 대한 개선방안을 반영하고 있는지를 점검한 실적이 있는지 확인한 결과 2011년부터 2020년 8월 감사일 현재까지 점검하지 않고 있었다.

이에 따라, 개선사항 등을 제출하지 않은 79개 과제 중 중복 과제를 제외한 74개 과제에 대해 부진사업의 계속 여부를 분석한 결과, [표 138]과 같이 2년 이상 사업이 부진한데도 개선사항을 제출하지 않은 과제는 19개(25.7%), 3년 모두 사업이 부진한데도 개선사항을 제출하지 않은 과제는 23개(31.1%)이며 [사례 23]과 같이 사업이 계속 부진한데도 개선사항을 제출하지 않다가 폐기한 사례도 있었다.

[표 138] 개선사항 미제출 과제 중 사업 부진 계속 현황

개선사항 미제출 과제	개선사항 미제출 과제(중복 제거)	3개 연도 부진사업 과제	2개 연도 부진사업 과제	1개 연도 부진사업 과제
79개	74개(100%)	23개(31.1%)	19개(25.7%)	32개(43.2%)

자료: 2016~2018년 성과평가 재구성

[사례 23] 사업 부진에도 개선사항을 미제출하다 폐지한 사례

▪ 출산·육아기에 계약기간이 만료된 비정규직 근로자를 무기계약직으로 재고용하는 사업주를 지원하는 '비정규직에 대한 지원 강화' 과제는 2016년에 목표치 달성률이 76.3%로 사업이 부진한데도 개선사항을 제출하지 않았고

- 2017년에도 달성률이 64%로 저조하자 홍보를 강화하겠다는 개선사항을 제출하였으나 2018년에 달성률이 18.3%로 더욱 낮아지자 개선방안 마련 없이 과제를 폐지

2) 성과평가 환류 시기 준수 필요

저출산기본법 시행령 제4조 및 성과평가 추진계획에 따르면 복지부장관은 각 부처로부터 지난해의 추진실적을 당해 연도 3월 말까지 제출받아 종합평가를

실시한 후 9월에 저출산위를 통해 심의를 거친 성과평가 결과를 10월에 관련 부처로 통보하여 다음 연도 시행계획에 반영[184]하도록 되어 있다.

그런데 이번 감사기간 중 제2~3차 기본계획 기간인 2011년부터 2019년까지 성과평가 진행 현황을 분석한 결과, [표 139]와 같이 2011년을 제외한 2012년 이후에는 평가지침(자체평가자료 제출 요청)을 저출산기본법 시행령상 부처 자체평가 제출기한(매년 3월 말) 이후(4~9월)에 통보하고 있고, 매년 9월 이전에 평가결과를 심의·확정한 사례는 없었다.

[표 139] 시행계획 성과평가 진행 현황(2011~2019년)

기본 계획	성과평가 대상연도	자체평가 제출기한(A) (평가지침 공문 발송일)	통보 지연 기간(A-3월)	성과평가 완료·저출산위 심의일	부처 통보일(B)	반영 대상 시행계획		환류 지연 기간(B-C)
						연도	수립지침 통보(C)	
제2차	2011년	2012. 2. 28	-	2013. 3. 18.	2012. 12. 27.	2013년	2012. 12. 12.	15일
	2012년	2013. 6. 25. (2013. 6. 18.)	3개월	2014. 5. 12.	2014. 1. 14.	2014년	2013. 12. 10.	35일
	2013년	2014. 8. 18. (2014. 7. 31.)	5개월	2015. 5. 22.	2015. 6. 1.	2015년	2014. 12. 12.	171일
	2014년	2015. 9. 4. (2015. 8. 28.)	6개월	2016. 3. 31.	공문 미발송 (2016. 3. 8.)	2016년	2015. 12. 24.	-
	2015년	2016. 7. 29. (2016. 7. 18.)	4개월	2017. 4. 5.	2017. 4. 17.	2017년	2016. 12. 20.	118일
제3차	2016년	2017. 5. 31. (2017. 4. 17.)	2개월	2018. 4. 23.	2018. 3. 20.	2018년	2018. 1. 5.	74일
	2017년	2018. 4. 13. (2018. 4. 3.)	1개월	2019. 4. 25.	공문 미발송 (2018. 10. 23.)	2019년	2019. 2. 26.	-
	2018년	2019. 5. 8. (2019. 4. 22.)	2개월	2019. 11. 19.	공문 미발송 (2019. 12. 12.)	2020년	2020. 1. 2.	-
	2019년	2020. 5. 26. (2020. 5. 6.)	2개월	-	-	-	-	-

주: 1. 2011년 자체평가 제출기한으로 기재된 2012. 2. 28.은 복지부에서 공문을 찾지 못해 2011년도 시행계획 평가지침의 저출산위 심의일을 대신 기재
2. 2014년, 2017년, 2018년 성과평가의 부처 통보일에는 복지부 및 저출산위에서는 성과평가 결과를 다음 연도 시행계획 수립에 활용하라는 공문을 보내지 않았고 성과평가 연구용역 수행기관인 보사연에서 저출산위 심의를 받지 않은 성과평가 결과 보고서 책자를 연구원 명의로 배포하였으며, 이때 발간·배포를 기안한 날짜를 대신 기재

자료: 복지부, 저출산위 제출 자료 재구성

184) 2016년 시행계획을 예로 들면 2016년에 사업을 집행하고 다음 연도인 2017년에 성과평가를 완료한 후 그 결과를 그다음 연도인 2018년 시행계획에 반영

또한, 각 부처가 성과평가 결과를 다음 연도 시행계획에 반영하려면 저출산위·복지부에서 진행하는 전년도 성과평가가 다음 연도의 시행계획 제출 요청일[185] 이전에 완료(위원회 심의 완료)되어야 하나, [표 139]와 같이 2011년부터 2017년까지 시행계획 수립지침 통보 후에 최소 15일부터 최대 171일까지 늦게 심의가 이루어져 전년도 평가결과가 다음 연도에 반영되기 어려웠다.

라 지자체 추진실적에 대한 성과관리 적정성 측면

저출산기본법 제21조 및 같은 법 시행령 제4조에 따르면 시행계획의 평가를 위한 지침을 작성하여 저출산위의 심의를 거쳐 지자체장에게 통보하고, 지자체장은 위 평가지침에 따라 지난해의 추진실적을 평가한 후에 그 결과를 매년 3월 말까지 복지부장관에게 제출하도록 되어 있다.

그리고 복지부장관은 제출받은 평가결과를 종합하여 저출산위의 심의를 거친 후 그 결과를 다시 지자체장에게 통보하고 지자체장은 이를 다음 연도 시행계획에 반영하도록 되어 있다.

한편 복지부는 2008년부터 행정안전부의 정부합동평가에 포함되어 있다는 사유로 지자체에 대해 중앙부처처럼 별도의 성과관리는 하지 않다가 2016년 국정감사에서 지자체 인구정책에 대한 성과평가가 필요하다는 국회의 지적을 받았다.

국회에서 지적을 받은 후 실시한 “2016년도 시행계획 지자체 성과평가”(2018년 4월)에서는 [사례 24]와 같이 지자체 성과평가를 하지 않은 문제점을

185) 시행계획 제출 요청일은 저출산기본법 시행령 제3조 제1항에 따른 시행계획 수립지침 통보일을 말하며, 각 부처가 매년 12. 31.까지 시행계획 제출을 완료할 수 있게 사전에 통보해야 하나 2018년부터 2020년까지는 다음 연도 1~2월에 통보

제기하면서 저출산위에서 지자체가 제출한 자체평가를 종합한 후 예산집행 실적 및 성과지표와 목표치를 통해 목표달성 정도를 정량평가하고, 성과목표 달성 미흡 사유에 대해서는 정성평가하는 종합평가를 실시하며, 종합평가 결과는 전체 지자체에 공지하여 다음 연도 시행계획 수립에 반영하는 방안을 제시하였다.

[사례 24] 지자체 성과평가 미실시의 문제점

- "2016년도 시행계획 지자체 성과평가"에서는 행정안전부의 정부합동평가 중 저출산대책 관련 평가가 일부 추진 중이나 한 개의 평가항목으로 반영되어 있을 뿐이고 그것도 우수사례 중심의 정성평가에 머물고 있으며
  - 중앙정부의 저출산·고령사회 정책처럼 저출산기본법을 토대로 독립된 성과평가로 추진되지 않고, 지자체 합동평가로 추진됨에 따라 정책의 효과성에 대한 실질적인 평가나 연도별 정책수행의 모니터링과 환류가 이루어지지 않는다는 한계를 지적

그런데 저출산위 사무처가 신설되고 2017. 10. 31.「복지부와 그 소속기관 직제 시행규칙」개정에 따라 복지부 분석평가과가 폐지되면서 사실상 저출산위 사무처[186]가 추진상황 점검, 추진실적 분석 및 평가업무를 수행하게 되었는데, 저출산위 사무처는 2018년 실시한 "저출산고령사회정책 평가체계 개편 연구"(KDI) 용역에서 지자체 시행계획의 과제 수가 너무 많아 중앙정부에서 시행계획 목표 달성 여부에 대한 검토·확인이 어렵고 지자체 간 사업규모와 내용·특성 등이 달라 일괄적인 평가기준 적용이 불가능하다는 의견이 제시되었다는 이유로 저출산위가 "2016년도 시행계획 지자체 성과평가"에서 제시한 바와 달리 성과지표 작성 및 달성도 평가 없이 자체평가[187]를 바탕으로 분야별 예산배분 등의 총괄적 현황을 파악하는 수준으로 평가하고 있었다.

또한, 복지부[188]와 저출산위는 "가항"에서 설시한 바와 같이 2016년도부터 2018

186) 앞 "1항"에서 살펴본 바와 같이 법령에 규정한 바와 다르게 2017년 10월부터 저출산위 사무처에서 시행계획 추진실적 평가(성과평가) 업무를 수행하고 있음

187) 지자체에서 지역별 저출산·고령화 현황 및 자체사업 현황, 우수사례·미비점에 대한 자체 정성평가 등을 작성하여 저출산위 사무처에 제출

년도까지 지자체 성과평가에 대해 저출산위의 심의를 받았으나, 이를 지자체에 통보하지 않는 등 지자체 추진 실적에 대한 평가나 관리가 제대로 이루어지지 않고 있었다.

참고로, 지자체의 인구문제 대응과 관련해서 [사례 25]와 같이 중앙정부와 지자체, 광역지자체와 기초지자체 간 원활한 소통을 위한 협력과 역할 분담이 필요하다는 의견 등이 제시되고 있고, 지자체의 저출산 관련 기획 기능이 미흡[189]하다는 연구결과도 있다.

[사례 25] 지자체 인구문제 관련하여 중앙정부와 지자체 간 협력과 역할 부담 방안

- 인구 문제는 단일 지역에서 추진하는 자체사업만으로 해결하는 것은 한계가 있다는 점을 고려하여 중앙정부와 지방정부, 그리고 광역지자체와 기초지자체 간 원활한 소통을 위한 협력 거버넌스 구축이 선행될 필요가 있음(저출산·고령화에 따른 지역소멸 대응방안 연구, 2017년, 전국시도연구원협의회)
- 광역지자체는 종합계획 수립 및 관리, 시·도 단위의 위원회 구성, 인구영향평가 등을 담당하고, 기초지자체는 지역주민 밀착형 정책개발과 시행에 주력하는 등 주체별로 역할을 분담하는 방식이 필요(저출산 정책분석 및 광역·기초지자체 간 연계협력방안, 2018년, 한국지방행정연구원)
- 한국지방행정연구원에서 전담부서 인터뷰 등을 통해 지자체 전담조직의 기획 기능에 대한 문제점을 확인한 결과, 현행 저출산 전담조직은 부단체장 직속기구로 두어 총괄기구로서의 위상을 일부 확보하고 있지만 실제로는 다른 사업담당 부서장으로부터 제대로 된 업무협조가 이뤄지지 못한 측면이 있으며 이에 따라 저출산 사업조직 사이에 협력체계가 미흡하여 실제 정책기획기능의 수행에 어려움이 있고 총괄기능이 미흡하여 다른 기획 업무와의 연계가 부족하다고 분석(저출산 정책 개선방안에 관한 연구, 2018년)

이에 일부 광역지자체에서 [사례 26]과 같이 시·도별 저출산위 등을 구성하거나 광역·기초 지자체 간 협력방안 마련을 위한 연구용역을 수행하는 등 지

188) 2017년 10월 저출산위 사무처가 신설되었는데 2016년도 시행계획 성과평가는 복지부가 저출산위 사무처 신설 전인 2017년 5월부터 평가 업무를 개시하여 복지부가 수행

189) 행정안전부는 지역의 저출산 관련 기획 기능 보강을 위해 2017년 2월 "지자체 저출산 극복 실천계획"을 수립하여 전 지자체에 저출산 대책 전담부서를 설치하고 전담인력(242명)을 확충토록 했으나 인력 부족 등을 이유로 기존에 설치하였던 저출산 대책 전담부서를 폐지하는 경향(전담부서 미설치 지자체 2018년 6월 36개 → 2019년 2월 47개→ 2020년 1월 58개)이 확대되고 있음. 한국지방행정연구원에 따르면 2017년 9월 전국 지자체 담당자 워크숍 설문자료(179명 대상)와 전국 지자체 조직 현황 자료(2017년 말 기준)를 기초로 본청(보건소 제외) 인력 기준 지자체 저출산 전담인력은 평균 2.37명으로 저출산 전담조직의 인력 수준은 부족한 상황이며, 이와 같이 작은 규모의 전담인력은 지자체 전담조직의 정책설계역량에 상당한 제약이 존재하고 있음을 강력하게 시사한다고 분석한 바 있음

자체 단위에서 컨트롤타워 기능 보완을 위해 노력하는 사례가 있었다.

[사례 26] 인구정책 컨트롤타워 기능 보완을 위해 노력한 사례

- 한국지방행정연구원에 따르면 경기도는 '인구정책 조정회의'를 설치·운영하면서 경기도 여건에 맞는 중장기 인구정책 비전 등 도정 전반에 걸친 인구정책 마스터플랜을 마련하고 경기도 전체 사업에 대한 생애주기별 인구정책 평가지표를 개발하였으며, 광역 수준에서 인구정책을 관리하고 조정하는 컨트롤타워 구축("저출산 정책분석 및 광역·기초지자체 간 연계협력방안", 2018년)
- 경상남도는 경상남도 미래 인구맵 설계를 통하여 관내 18개 시·군에 인구가 골고루 분포하기보다는 각 시·군의 실제 역할과 기능을 반영하여 설정된 권역을 중심으로 인구분포를 재편하는 것이 집적의 이익을 통한 규모의 경제 실현이라는 측면에서 가장 현실적이라는 결론을 도출("경상남도 미래 인구맵 설계용역 보고서", 2019년, 서울대학교)

관계기관 의견 및 권고

관계기관 의견 "가~나항"과 관련하여 저출산위는 복지부와 함께 양 기관 사이의 업무 분담과 관련한 개선방안을 마련하고, 기획재정부의 인구정책 TF와 관련하여 정책의 원활한 수립·수행이라는 측면에서 관계부처와 협의하여 개선방안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

복지부도 저출산위와의 역할 분담을 명확하게 하기 위한 국회 법률 개정안이 발의될 경우 업무 실태를 고려하여 개정 논의 등에 참여하겠다는 의견을 제시하였다.

"다항"과 관련하여 저출산위와 복지부는 향후 법령상 평가 시기의 적정성을 검토한 후 해당 시기까지 각 부처에서 자체평가를 제출할 수 있도록 그 전에 평가지침 공문을 발송하고, 위원회 심의가 완료되면 신속하게 이를 부처에 통보하는 등 일정이 합리적으로 운영되도록 하는 개선방안을 마련하겠다는 의견을 제

시하였고, 성과부진 사업에 대한 관리방안에 대해서도 개선방향이 도출될 수 있도록 관계부처에 독려하겠다는 의견을 제시하였다.

또한, “라항”과 관련하여 저출산위는 중앙부처와 지자체의 업무 협조 및 연계를 강화할 필요성이 있는데 지자체 담당자에 대한 교육을 강화하는 등으로 지자체의 시행계획 추진실적에 대한 정확한 성과평가가 이루어질 수 있도록 지원하겠으며, 저출산·고령사회 대응 정책의 효과성 제고를 위해 지자체의 추진성과에 대한 관리의 필요성이 제기되고 있어 향후 지자체의 자체사업에 대한 성과지표 실적을 관리하는 등 일부 자체사업에 대하여 전문가 심층평가를 추가로 실시하는 방안을 복지부와 협의하겠다는 의견을 제시하였다.

감사원의 권고[190] **저출산·고령사회위원회 사무처장**과 **보건복지부장관**은 저출산·고령사회위원회와 보건복지부와의 업무분담을 명확히 하고, 범정부 차원에서 지속적으로 추진 및 관리할 필요성이 있는 인구정책 TF 발표 과제는 저출산·고령사회위원회에서 점검·관리하도록 하는 등 인구정책 TF와의 협업방안을 구체화하며 저출산·고령사회정책에 대한 성과평가 및 환류 업무를 내실화할 필요가 있다고 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용[191]하시기 바랍니다.**(권고)**

---

190) 기획재정부, 행정안전부, 서울특별시 등 17개 시·도에도 인구정책 관련 업무에 참고하도록 감사결과를 송부

191) 2020. 12. 15. 확정된 제4차 기본계획에 중앙정부간, 중앙-지역 간 거버넌스를 강화하고, 저출산위와 범부처 협력을 강화하며, 지자체 시행계획 평가·환류 체계를 정비하여 성과관리를 강화하는 한편, 중앙부처 성과평가를 실시할 때 위원회 논의를 통해 실행력을 담보하겠다는 내용이 포함됨

제3절 저출산위 운영의 적정성 분석

1. 업무 개요

저출산기본법 제23조에 저출산위는 기본계획, 시행계획, 평가 등에 관한 사항을 심의하는데, 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다고 되어 있다.

그리고 같은 법 시행령 제5조에 위원회는 기획재정부, 복지부 등 7개 부처 장관(당연직 위원)과 위촉 위원으로 구성된다고 되어 있고, 제8조, 제9조에는 저출산위에 상정할 안건을 사전에 검토·조정하고 저출산위의 활동을 지원하기 위한 운영위원회, 저출산위의 원활한 운영을 지원하고 실질적인 사무를 수행하는 사무기구(대통령이 지명하는 위원과 저출산을 담당하는 대통령비서실의 비서관이 사무기구의 장을 공동으로 맡음, 이하 “저출산위 사무처”라 한다)를 두도록 되어 있다.

그리고 같은 법 시행령 제12조에는 운영세칙을 정할 수 있게 되어 있는데, 「저출산·고령사회위원회 운영세칙」에는 위원회(의결방법과 절차, 서면의결) 및 운영위원회 운영 등에 관한 내용이 규정되어 있다.

2. 실태분석 중점 및 방법

저출산위를 내실 있게 운영하고 있는지 확인하기 위해 2016년부터 2018년까지 위원회 및 운영위원회의 시행계획 수립 및 성과평가 심의·의결 절차를 분석하여 위원들의 심의의견이 심의결과에 제대로 반영되고 있는지, 의결 방식은 적정했는지, 위원회 심의결과가 적정하게 이행되고 있는지 등을 점검하였다.

3. 실태분석 결과

가 저출산위 심의·의결 절차·방법의 적정성 측면

「저출산·고령사회위원회 운영세칙」 제5조, 제6조에 따르면 위원회는 운영위원회에서 논의가 충분히 된 안건, 경미하거나 긴급을 요하는 안건은 서면으로 심의할 수 있고, 위원회와 운영위원회의 토론내용 및 요지 등은 회의록으로 작성하고 다음 회의 시 보고하도록 되어 있다.

그리고 위 세칙에 운영위원회를 서면심의할 수 있는 근거 규정은 없는데,[192] 이는 운영위원회가 위원회에 상정할 의견을 사전 검토·조정하기 위한 것이며, 운영위원회에서 충분히 논의된 경우 위원회에서 서면심의를 할 수 있도록 한 규정 취지를 보면 운영위원회와 위원회를 모두 서면으로 심의하는 것은 불합리하다.

그런데 저출산위 사무처는 2016년도부터 2018년도까지 시행계획 성과평가와 2017년도부터 2018년도까지 시행계획 심의를 위한 운영위원회와 위원회를 모두 서면으로 심의하고 있었다.

또한, [사례 27]과 같이 2016년도와 2017년도[193] 시행계획 성과평가 시 복수의 운영위원회 위원이 성과지표 개선이 필요(총 사교육비 지표를 1인당 사교육비로 변경 등)하다는 의견 등을 제시했는데도 저출산위 사무처는 이를 위원회에 보고하지 않고 위원회 심의를 진행하였다.

---

192) 「저출산·고령사회위원회 운영세칙」 제7조에 운영위원회 운영에 관하여 위원회 운영 관련 조항을 준용할 수 있도록 규정하고 있어 위원회 서면심의 규정(제5조)을 적용할 수 있는 것으로 볼 여지가 있으나, 위원회 서면심의는 운영위원회에서 논의가 충분히 진행되었을 때 할 수 있도록 되어 있음

193) 2018년도 성과평가 심의 시에는 운영위원회에서 12건의 심의 의견이 제시되었는데 1건은 성과평가 결과에 반영하고 8건은 위원회 심의자료로 보고하였으며 나머지 3건은 미보고

[사례 27] 운영위원회 심의 의견 미반영 사례

▪ 2016, 2017년도 운영위원회의 서면심의 시 성과지표의 개선(전체 사교육비 → 1인당 사교육비 등), 투입이 아닌 결과 중심의 평가, 지역별 특성에 맞는 평가 등이 필요하다는 의견이 제시되었음

또한, 위원회 심의를 서면으로 하면서도 위원별로 결정 의견(可/否)와 심의 의견을 받은 후에 결정 의견만 취합하여 가결 여부를 판단하고 위원들이 제시한 의견은 반영하지 않고 회의록으로만 작성[194]하여 보관하고 있었는데 이를 정리하면 [표 140]과 같다.

[표 140] 2016~2018년 성과평가 결과 운영위원회 및 위원회의 심의 운영 현황

기본계획	성과평가 대상연도	운영위원회 심의		위원회 심의		운영위원회 및 위원회 심의결과 처리		
		심의 기간	심의 유형	심의 기간	심의 유형	서면의결 결과 통보·차기 회의보고	회의록 간사위원 날인·차기 회의보고	비고
제3차	2016년	2018. 4. 2. ~4. 9.	서면심의	2018. 4. 13. ~4. 23.	서면심의	미통보 미보고	미날인 미보고	회의록 작성(저출산위 사무처장 결재) 후 보관
	2017년	2019. 4. 11. ~4. 17.	서면심의	2019. 4. 19. ~4. 25.	서면심의	미통보 미보고	미날인 미보고	회의록 작성(저출산위 사무처장 결재) 후 보관
	2018년	2019. 11. 1. ~11. 7.	서면심의	2019. 11. 13. ~11. 19.	서면심의	미통보 미보고	미날인 미보고	회의록 작성(저출산위 사무처장 결재) 후 보관하고, 운영위원회 제출 의견 중 반영할 의견만을 모아 위원회 서면심의 자료 제공 시 이메일로 송부

자료: 저출산위 제출 자료 재구성

나 저출산위 심의결과 이행의 적정성 측면

저출산기본법 시행령 제4조에 따르면 복지부장관(저출산위 사무처)[195]은 시행계획 평가를 위한 평가지침을 작성하여 위원회 심의를 거쳐 중앙행정기관 등에

194) 회의록의 경우에도 [표 140]과 같이 간사위원의 날인을 받지 않고 다음 회의에도 보고하지 않았음

195) 저출산기본법 제21조 및 같은 법 시행령 제4조에 따라 복지부가 연도별 시행계획에 대한 성과평가를 종합하도록 되어 있으나 앞서 서술한 바와 같이 법령에 규정한 바와 다르게 2017년 10월부터 저출산위 사무처에서 시행계획 추진실적 평가(성과평가) 업무를 수행하고 있음

통보하고, 중앙행정기관 등이 제출한 평가결과를 종합하여 위원회의 심의를 거친 후 그 결과를 중앙행정기관 및 지자체에 통보하도록 되어 있다.

따라서 저출산위 사무처가 시행계획에 대한 평가를 할 때에는 위원회의 심의를 받은 평가지침에 맞춰 평가해야 하고, 중앙행정기관 등에 통보하는 평가결과는 위원회 심의를 완료한 것이어야 한다.

그런데 저출산위 사무처는 2019년 2월 제3차 기본계획이 수정되어 기존 13개 핵심 성과지표에 대한 변경이 필요하게 되었고, 이에 2019년 9월 기존 13개 핵심 성과지표를 수정된 기본계획 내용에 맞게 변경[196]하는 것으로 위원회 심의를 받았다. 그리고 2019. 11. 19. 저출산위 사무처는 2019년도 시행계획 평가계획(평가지침)에 대해서도 시계열 분석 및 국제비교를 할 수 있는 핵심 성과지표를 산출하여 평가하는 내용으로 위원회 심의를 받았다.

그런데도 저출산위 사무처는 2020. 5. 7. 복지부를 통해 2019년 시행계획 성과평가 추진계획을 부처에 송부하면서 위원회 심의내용과 다르게 핵심 성과지표를 평가하지 않는다고 통보하였고, 2020년 8월 현재 핵심 성과지표 평가 없이 2019년 성과평가를 진행[197]하고 있었다.

또한, [표 141]과 같이 2011년 이후 중앙행정기관 시행계획 성과평가 결과를 부처에 통보하면서 2011년부터 2018년까지 8개 연도 중 2013년, 2015년 및 2018년 3개 연도를 제외한 5개 연도의 성과평가는 위원회 심의를 받지 않은 자료를

196) 변경된 로드맵에 따라 정책 추진 영역별 목표를 측정할 수 있는 핵심 성과지표 35개(기존 지표 10개를 활용하고 추가 지표 25개 발굴)를 선정하고 전문가의 의견 조사와 운영위원회의 검토를 거쳐 2019. 11. 19. 위원회의 심의를 완료하였음

197) 저출산위가 핵심 성과지표 평가 없이 2019년 성과평가를 진행하고 있는 데 대해 2020년 9월 감사원에서 그에 대한 의견을 문의하자 저출산위에서 핵심 성과지표 평가 여부를 재검토한 후 2020년 12월 총 13개의 핵심 성과지표 중 제3차 기본계획 수정 등으로 인해 정합성이 낮아진 6개 지표를 제외한 7개 지표에 대해 평가를 완료하였음

미리 통보하였고, 2014년, 2017년 및 2018년 성과평가 결과의 경우에는 복지부나 저출산위 사무처가 아니라 성과평가 용역을 수행한 보사연이 공문이 아닌 우편으로 관련 부처에 배포하는 것으로 평가결과 통보를 대체하는 등 위원회 심의가 형식적으로 이루어지거나 심의 내용이 제대로 이행되지 않는 사례가 있었다.

[표 141] 시행계획 성과평가 진행 현황(2011~2019년)

기본 계획	성과평가 대상연도	자체평가 결과 제출기한 (평가지침 공문 발송일)	위원회 심의일	관계 중앙부처 통보일
제2차	2011년	2012. 02. 28	2013. 03. 18.	2012. 12. 27.
	2012년	2013. 06. 25. (2013. 06. 18.)	2014. 05. 12.	2014. 01. 14.
	2013년	2014. 08. 18. (2014. 07. 31.)	2015. 05. 22.	2015. 06. 01.
	2014년	2015. 09. 04. (2015. 08. 28.)	2016. 03. 31.	공문 미발송 (2016. 03. 08.)
	2015년	2016. 07. 29. (2016. 07. 18.)	2017. 04. 05.	2017. 04. 17.
제3차	2016년	2017. 05. 31. (2017. 04. 17.)	2018. 04. 23.	2018. 03. 20.
	2017년	2018. 04. 13. (2018. 04. 03.)	2019. 04. 25.	공문 미발송 (2018. 10. 23.)
	2018년	2019. 05. 08. (2019. 04. 22.)	2019. 11. 19.	공문 미발송 (2019. 12. 12.)

주: 1. 2011년 자체평가 제출기한으로 기재된 2012. 2. 28.은 복지부에서 해당 공문을 찾지 못해 2011년도 시행계획 평가지침에 대한 저출산위 심의일을 대신 기재
2. 2014년, 2017년, 2018년 성과평가의 부처 통보일에는 복지부 및 저출산위에서는 성과평가 결과를 다음 연도 시행계획 수립에 활용하라는 공문을 보내지 않았고 성과평가 연구용역 수행기관인 보사연에서 저출산위 심의를 받지 않은 성과평가 결과 보고서 책자를 연구원 명의로 배포하였으며, 이때 발간·배포를 기안한 날짜를 대신 기재

자료: 복지부, 저출산위 제출 자료 재구성

관계기관 의견 및 권고

관계기관 의견 저출산위 사무처는 위원회 및 운영위원회의 심의의견 반영을 소홀히 한 부분에 대해 인정하면서 심의의견에 대한 사후조치 등 관리방안을 마련하도록 하고, 서면회의 결과를 위원들에게 통보하는 등 관련 법령을 준수하여 위원회와 운영위원회를 내실 있게 운영하겠다는 의견을 제시하였다.

감사원의 권고 **저출산·고령사회위원회 사무처장**과 **보건복지부장관**은 저출산·고령사회위원회 운영 시 심의·의결 절차를 준수하고, 심의 내용에 충실하게 성과평가가 이루어지도록 할 필요가 있다고 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.**(권고)**

[별표 1]

대체·보완이 필요한 성과지표 설정 과제 현황

연번	과제명	성과지표 (측정방법)	불합리 유형	대체 또는 보완지표(안)	비고
1	주된 일자리로서의 중소기업 매력도 제고(직장어린이집 설치 지원) 중소기업 일·가정 양립 실천 여건 확충(직장보육시설 설치 지원)	공동직장어린이집 수	결과 중심 지표 미설정, 대표성 부족	중소기업 직장어린이집(공동직장어린이집 포함) 설치 비율(보완)	사업의 일부인 공동어린이집의 수가 아니라 사업의 전체 대상이며 주목적인 중소기업 직장어린이집 설치율을 평가할 수 있는 지표가 필요
2	주된 일자리로서의 중소기업 매력도 제고(청년 가젤형 기업지원)	고성장기업 수 (고성장기업 지원 실적)	결과 중심 지표 미설정	지원 기업 매출액 또는 수출액 증가율(보완)	투입 위주의 고성장기업 지원 실적뿐만 아니라 정책지원을 통해 해당 기업이 얼마나 성장하였는지 확인할 수 있는 결과 중심 지표 필요
3	주된 일자리로서의 중소기업 매력도 제고(중소기업 취업 장려 장학금 지원, 희망사다리 장학금)	사업참여자 만족도	정량적 접근 부족	사업참여자 수(보완)	중소·중견기업 취업 또는 창업을 희망하는 대학생에게 장학금을 지원하고, 수혜 기간만큼 중소·중견기업 근무 또는 창업 의무(미취업 시 회수)를 부여하는 과제이며, 정성지표인 만족도 조사를 사용하고 있으나 정량적인 지표도 필요
4	청년 주거 지원 강화(구 청년·예비부부 주거 지원 강화)	청년 전세임대 공급 (공급 실적)	결과 중심 지표 미설정	청년 전세임대 입주 실적(보완)	투입 위주의 성과지표인 공급물량 외에 실제 정책대상의 입주실적을 성과지표로 설정하는 것이 타당
5	신혼부부 맞춤형 임대주택 공급확대	신혼부부 전세임대 공급	결과 중심 지표 미설정	신혼부부 전세임대 입주 실적(보완)	투입 위주의 성과지표인 공급물량 외에 실제 정책대상의 입주 실적을 성과지표로 설정하는 것이 타당
6	산모·신생아 지원 확대(선천성 장애진단 치료 건강보험보장 확대)	고위험 신생아 의료비 지원율(당해년도 의료비 지원자 수/미숙아 수)	대표성 부족	미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원율(의료비 지원 아동 수/전체 미숙아 및 선천성 이상아 수)(대체)	미숙아 및 선천성이상아에 대한 의료비를 지원하여 환아 가정의 치료비 부담을 완화하는 목적이므로 사업 대상자인 미숙아뿐만 아니라 선천성 이상아 수도 지표에 포함하는 것이 타당
7	아동이 행복한 사회(영양플러스지원 확대)	사업참여자 만족도	정량적 접근 부족, 결과 중심 지표 미설정	사업참여자 수(보완) 사업참여자의 영양평가 개선 정도(보완)	사업 전후 해당 수혜자의 영양평가 개선 정도를 평가하고 이를 비수혜자와 비교하면 보다 직접적인 정책효과 측정 가능
8	아동이 안전한 사회(예방접종)	영유아 완전 접종률(기본접종 5종 1~3차 완전접종자 수/접종대상자 수	대표성 부족	국가 지원 예방접종의 접종률(대체)	사업은 만 12세 이하 어린이를 대상으로 16종(2018년 기준)의 예방접종을 지원하는 것이나 평가지표는 영유아 대상 5종의 접종률을 평가
9	수요자 맞춤형 보육체계로 개편	보육료 지원 만족도 시간제 보육 제공 반수	정량적 접근 부족, 인과성 부족	자녀 1인당 보육비 지출액(보완), 자녀 1인당 보육비 경감률(보완), 전체 어린이집 수 대비 시간제 보육 제공기관 수(대체)	보육료 지원에 따른 자녀 1인당 양육비 부담 경감효과를 측정할 수 있는 지표가 필요하며 기존 지표는 어린이집 개원·폐원 여부에 실적이 좌우됨
10	안심하고 믿을 수 있는 보육·유아교육	평가인증(평가)어린이집 비율(평가인증 어린이집/전체 어린이집 수)	인과성 부족	평가인증 어린이집 비율 순계(대체)	당해연도 평가인증 어린이집 수만 평가하는 것이 타당하며 지난 연도 동일 어린이집이 중복(누계) 산정되는 문제(폐원 어린이집 수 포함 우려)

연번	과제명	성과지표 (측정방법)	불합리 유형	대체 또는 보완지표(안)	비고
11	안심하고 믿을 수 있는 보육·유아교육	학급 증가 수 돌봄운영 유치원 수	정량적 접근 부족, 대표성 부족	전체 어린이집 이용 아동수 대비 국공립 어린이집 이용 아동수(대체) 전체 보육교사 대비 연수교사 비율(대체) 전체 유치원 수 대비 돌봄 운영 유치원 수(대체)	단순히 확충된 개수만이 아닌 확충에 따른 효과성을 측정할 수 있는 지표 필요
12	보육·돌봄 사각지대 해소(농촌 소규모 보육시설 지원)	농촌공동아이돌봄센터(이동식 놀이교실 포함) 설치 개소 수(누계)	결과 중심 지표 미설정	농촌공동아이돌봄센터(이동식 놀이교실 포함) 미설치 지역 감소율(대체)	단순 확충 개수만이 아닌 확충에 따른 효과성을 측정할 수 있는 지표 필요
13	출산전후휴가급여 내실화 및 모성보호 재원대책 마련	출산전후휴가급여 지원액	결과 중심 지표 미설정	육아휴직사용률(육아휴직 사용자/육아휴직 가능자)(보완)	출산전후휴가를 보장하기 위해 출산휴가급여를 지원(2018년 예산 2,985억 원)하는 과제로서 투입위주 지표인 출산전후휴가급여지원액뿐만 아니라 과제를 수행함으로써 육아휴직자가 얼마나 증가하였는지를 확인할 수 있는 결과지표가 추가 필요
14	1인 1국민연금 확립(농어업인 국민연금 보험료 지원)	농어업인 국민연금 보험 가입자	대표성 부족, 인과성 부족	실제 대상사업 수혜자 수/농어업인 국민연금 보험 지원 대상자 수(대체)	사업대상자가 전체 농어업인이 아니라 농어촌 지역가입자 중 기준소득금액 이하 소득자에 대해 본인보험료의 1/2 금액을 정액지원하는 사업이나 당초 성과지표는 전체 농어업인을 대상으로 설정되어 있어 대표성 및 인과성이 부족한 등 사업 대상자의 수혜율을 측정할 수 있는 지표가 타당
15	고령자 운동 활성화	건강백세운동교실 강습 횟수	결과 중심 지표 미설정	건강백세운동교실 참석자 수(보완)	다수의 고령자가 해당 강습에 참석하여 신체기능 향상 및 건강생활 유지·개선이 정책의 목표인 만큼 강습에 참석한 수를 고려할 필요가 있음
16	고령자 질병예방 및 관리 강화(노인 약물 오·남용 대책 마련)	교육 횟수(어르신 안전사용교육 실시 횟수)	결과 중심 지표 미설정	어르신 안전교육 참석자 수(보완)	고령자가 합리적이고 안전하게 의약품을 사용할 수 있도록 현장 중심의 안전사용 정보 제공 및 교육 지원을 하기 위한 과제이므로 결과 중심의 교육에 참석한 수를 고려할 필요가 있음
17	치매에 대한 대응체계 강화	치매파트너 모집인원 공립요양병원 기능보강 수	결과 중심 지표 미설정, 대표성 부족	치매전담형 기관 수(보완) 기능보강 공립요양병원 치매환자 증가 수(보완)	치매전문시설 확충 등을 통한 치매에 대한 대응체계 강화가 과제의 목적이므로 치매전담형 기관 수 증가 등 인프라 확충도 중요한 지표이며, 공립요양병원의 기능보강을 통해 혜택을 본 치매환자의 규모를 지표로 설정하는 것도 타당
18	고령세대의 여가 기회 확대	통합문화이용권 발급률(문화누리카드 발급액÷카드예산×100)	결과 중심 지표 미설정, 대표성 부족, 인과성 부족	통합문화이용권 발급자 수(대체) 통합문화이용권 사용액(대체) 어르신 문화프로그램 참여자 수(보완) 전생애 문화예술교육 참여자 수(보완)	고령층 맞춤형 문화프로그램을 발굴·운영하고, 통합문화이용권 지원 사업 등 고령자의 문화예술향유 기회를 확대하려는 목적인데 반해 예산대비 통합문화이용권 발급액 단일 지표를 활용하고 있어, 실제로 카드를 발급받은 고령층의 규모와 실제로 얼마나 카드를 활용하고 있는지 그리고 그 외 문화프로그램에는 얼마나 많은 고령자가 참여하는지 등 실제 본 정책의 수혜를 보는 집단의 규모 등을 성과지표에 활용 필요

연번	과제명	성과지표 (측정방법)	불합리 유형	대체 또는 보완지표(안)	비고
19	시・도-시・군・구-읍・면・동까지 연계된 국가평생교육진흥 추진체계	지역평생교육활성화 사업 주민참여 만족도	정량적 접근 부족	지역평생교육 프로그램 참가자 수(보완) 국가평생학습포털 이용자 수(보완)	지역단위에서의 평생학습체계 확립을 통하여 지역별 특성 및 수요를 고려한 맞춤형 특성교육을 활성화하려는 목적의 사업으로서 교육 참가자 규모나 인프라 등 객관적으로 측정 가능한 투입지표를 성과지표로 활용하여 성과평가의 객관성을 보완할 필요가 있음
20	효행장려 풍토 조성 및 확산(밥상머리교육)	없음	성과지표 미설정	밥상머리 교육 참여 학교 수(대체) 교육 참여자 수(대체)	인성회복을 통한 효행・예절교육을 위해 학부모교육 강화 및 체험형 밥상머리 교육을 확산하는 사업으로 참여 학교 수 및 교육 참여자 수를 성과지표로 활용 필요
21	고령자가 안전하고 편리하게 살기 위한 주거여건 마련	저소득 고령자 주거편의시설 설치(설치 여부)	정량적 접근 부족, 명확성 및 구체성 부족	주거편의시설 설치 건수(대체) 수요자 만족도 조사(보완)	주택개량 시 고령자 편의시설 설치를 통하여 저소득 고령자의 주거환경을 개선하는 사업으로서 '설치 여부'(목표치도 '설치'로 설정)를 성과지표로 활용하고 있어 정책의 성과를 지나치게 자의적으로 해석할 수 있는 등 정량적 지표를 설정할 필요가 있으며 수혜자들의 만족도를 평가하여 사업 성과측정을 보완할 필요가 있음
22	원스톱 주거지원 안내시스템 구축	고령자 맞춤형 주거정책 정보 제공(시스템 운영 여부)	정량적 접근 부족, 명확성 및 구체성 부족	마이홈상담센터 상담건수(대체) 마이홈포털 이용자 수(대체) 수요자 만족도 조사(보완)	고령자도 정부의 생애주기별 맞춤형 주거지원 정책을 손쉽게 찾아볼 수 있는 원스톱 주거지원 안내시스템을 구축・운영하는 사업으로서 '안내시스템 운영 여부'(목표치도 '운영'으로 설정)를 성과지표로 활용하고 있어 정책의 성과를 지나치게 자의적으로 해석할 수 있는 등 정량적 지표를 설정할 필요가 있음. 또한, 수혜자들의 만족도를 평가하여 사업 성과측정을 보완할 필요가 있음
23	노인안심생활지원(노인맞춤형 식생활 안전관리)	어르신 대상 식생활 교육운영(교육 실시 횟수)	결과 중심 지표 미설정	어르신 대상 식생활 교육 참여자 수(보완)	노인의 생활 패턴별 차별화되고 체계적인 식생활안전 관리로 만성질환 예방 및 악화를 방지하여 건강수명 연장을 도모하는 사업으로 교육 실시 횟수뿐만 아니라 교육 참여자 수에 대한 지표도 필요
24	고령운전자 안전관리 강화	없음	성과지표 미설정	고령운전자 사고 수/고령운전자 수(대체)	최근 급증하는 고령운전자 교통사고 예방을 위한 안전관리 강화가 목적인 사업으로 사업의 최종적 목표인 고령운전자 사고 감소를 나타낼 수 있는 지표 필요
25	고령보행자 교통사고 감소	없음	성과지표 미설정	고령보행자 사고 수/고령자 수(대체)	노인 보호구역 지정 등 안전한 교통환경 조성을 통한 고령자 보행사고 감소가 목적인 사업으로 사업의 최종적 목표인 고령보행자 사고 감소를 나타낼 수 있는 지표 필요
26	시간선택제 일자리 활성화	지원자 수	결과 중심 지표 미설정	승인 인원수(대체) 승인 사업장 수(보완) 만족도 조사(보완)	지원자 수보다는 결과 중심지표인 승인 인원수가 타당. 또한, 다수의 사업장에서 제도가 활성화되는 것도 중요한 부분이며 만족도 조사와 같은 정성적인 부분을 반영하여 과제를 개선할 필요가 있음

연번	과제명	성과지표 (측정방법)	불합리 유형	대체 또는 보완지표(안)	비고
27	중·고령자 창업지원체계 강화(사회적 기업)	창업입문과정 수료율 경영컨설팅 참여 인원	결과 중심 지표 미설정	수료 및 참여 인원 창업 비율(보완)	사업의 궁극적인 목적은 실제로 중고령자의 사회적 기업 창업을 지원하는 것이므로 사업에 의해서 운영되는 교육이나 경영컨설팅 과정이 얼마나 실제 창업으로 이어지는지를 측정하는 것이 보다 유용한 성과지표로 활용할 수 있음
28	고령친화 관광산업 육성	열린관광지 이용자 만족도	정량적 접근 부족, 대표성 부족	문화누리카드 고령자 수혜자 수(보완) 열린관광지 조성 건수(보완)	총 사업비의 98%(1,166억 원)를 차지하는 문화누리카드 사업에 대한 성과지표가 누락되어 있어 대표성이 부족하고, 정량 지표인 열린관광지 조성 건수를 활용하는 것이 타당
29	고령친화 식품산업 육성	고령자 친화식품 기술개발 과제 지원금액(억 원)	결과 중심 지표 미설정	고령자 친화식품 기술개발 건수(대체)	공급 위주의 지원금액 외에 결과중심의 고령자 친화식품사업 기술개발 건수를 성과지표로 활용할 필요
30	고령친화산업 수출지원체계 강화	해외박람회 참가건수 유통상담회 개최건수	결과 중심 지표 미설정	참가업체 해외시장 수출액(보완)	고령친화산업체의 세계 시장 진출 지원을 위한 인프라 구축 확대가 목적이므로 결과 지표인 박람회 등 참가 지원업체의 해외시장 수출액을 지표로 활용할 필요
31	인식·가치관 형성 교육 강화	저출산·고령사회에 대한 학생인식 개선도(설문조사 결과) 사회인구교육 인원수	정량적 접근 부족	학교인구교육 인원수(보완) 저출산·고령사회에 대한 사회인구교육 참여자 설문조사(보완)	학생 및 일반인 대상으로 저출산·고령사회 관련 인식·가치관 형성 교육을 강화하는 정책이므로 학생 교육에 있어 교육 인원 수 등 정략적인 지표가 누락되어 있으며, 일반인 교육결과에 대한 인식 개선도여부를 설문조사 결과 지표로 활용할 필요가 있음

자료: 전문가 자문결과 및 감사원 자체 검토 결과

[별표 2]

2019년 전국 지자체별 출산장려금 사업 현황 및 출생순위별 지급금액

(단위: 만 원, 명, 회)

지자체명		총 지급액[주1]	수혜자 수[주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금	
					금액	횟수[주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
전국 합계		총지급액 2,709억 원 수혜자 수 363,855명 사업 미시행 지자체 광역: 서울, 경기, 전북 등 3곳 기초: 인천 부평구 대구 서구, 북구, 수성구 대전 동구, 대덕구 등 6곳					최대 지급액 첫째 1,440만 원(강원 본청), 둘째 1,440만 원(강원 본청) 셋째 2,600만 원(경북 울릉군) 넷째 3,000만 원(경북 문경시) 다섯째 3,000만 원(인천 연수구, 충남 보령시·예산군, 전남 영광군, 경북 문경시)										
							최소 지급액 첫째 5만 원(경기 김포시), 둘째 5만 원(경기 김포시) 셋째 10만 원(대구 동구·남구, 광주 동구·북구, 충남 본청) 넷째 10만 원(대구 동구·남구, 광주 동구·북구, 충남 본청) 다섯째 10만 원(대구 동구·남구, 광주 동구·북구, 충남 본청)										
서울 소계		총지급액 122억 원 수혜자 수 39,735명					최대 지급액 첫째 30만 원, 둘째 100만 원, 셋째 300만 원 넷째 500만 원, 다섯째 500만 원											
							최소 지급액 첫째 10만 원, 둘째 20만 원, 셋째 30만 원 넷째 50만 원, 다섯째 50만 원											
서울	본청	자체사업 및 보조사업 미시행																
	종로구	41,450	660	30			100			150			150			150		
	중구	35,000	587	20			100			200			300			500		
	용산구	20,660	1,285	10			20			50			100			100		
	성동구	24,100	784				20			100			150			150		
	광진구	37,510	1,997	10			30			50			100			500		
	동대문구	61,860	1,711	10			60			100			200			300		
	중랑구	57,420	1,620	10			50			100			200			200		
	성북구	44,100	2,149	10			30			50			100			100		
	강북구	20,540	565				30			60			100			150		
	도봉구	24,930	960	10			30			50			100			100		
	노원구	27,880	1,091				20			50			100			100		
	은평구	53,055	2,266	10			35			70			100			200		
	서대문구	24,440	1,540	10			20			50			50			50		
	마포구	65,415	2,345	10			50			100			300			500		

지자체명		총 지급액[주1]	수혜자 수[주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금	
					금액	횟수[주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
서울	양천구	52,020	963				50			70			100			200		
	강서구	109,210	3,599	10			50			100			150			200		
	구로구	36,070	979				30			60			200			200		
	금천구	26,790	495				50			70			100			100		
	영등포구	104,840	2,568	10			50			300			500			500		
	동작구	80,380	1,972	30			50			100			200			200		
	관악구	26,920	1,742	10			20			30			50			100		
	서초구	59,250	1,008				50			100			100			100		
	강남구	95,750	2,642	20			50			100			300			300		
	송파구	62,060	1,832				30			50			100			100		
	강동구	38,330	2,375	10			20			50			100			100		
부산 소계		총지급액 82억 원 수혜자 수 17,447명		최대 지급액 첫째 20만 원, 둘째 60만 원, 셋째 360만 원 넷째 360만 원, 다섯째 360만 원 최소 지급액 첫째 10만 원, 둘째 20만 원, 셋째 30만 원 넷째 50만 원, 다섯째 50만 원														
부산	본청	541,950	9,331					50			150			150			150	
								30	1		30	1		30	1		30	1
								20	1		20	1		20	1		20	1
											10	10		10	10		10	10
	중구	6,030	186					60			300			300			300	
								20	3		50	6		50	6		50	6
	서구	11,090	373	20			30				100			300			300	
											20	5		30	10		30	10
	동구	7,820	160				20				200			200			200	
											20	10		20	10		20	10
	영도구	5,660	203				20			70			70			70		
	부산진구	17,980	678				20			60			70			70		
	동래구	15,150	586				20			50			50			50		
	남구	15,720	483				30				50			50			50	
											30	1		30	1		30	1
											20	1		20	1		20	1
	북구	18,110	853				20				50			50			50	
											30	1		30	1		30	1
											20	1		20	1		20	1

지자체명		총 지급액[주1]	수혜자 수[주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금	
					금액	횟수[주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
부산	해운대구	21,820	887				20				50 30 20	 1 1		50 30 20	 1 1		50 30 20	 1 1
	사하구	5,650	113							50			50			50		
	금정구	18,110	1,090	10			20			70			70			70		
	강서구	46,520	862				50				120 10	 12		120 10	 12		120 10	 12
	연제구	24,320	564				40			60			60			60		
	수영구	7,870	353				20			30			70			70		
	사상구	10,140	466				20			30			50			50		
	기장군	50,760	259								360 30	 12		360 30	 12		360 30	 12
대구 소계		총지급액 156억 원 수혜자 수 29,767명		최대 지급액 첫째 50만 원, 둘째 150만 원, 셋째 360만 원 넷째 360만 원, 다섯째 500만 원 최소 지급액 첫째 10만 원, 둘째 10만 원, 셋째 10만 원 넷째 10만 원, 다섯째 10만 원														
대구	본청 사업1	155,830	6,153				20			50			50			50		
	본청 사업2	1,094,725	18,591					120 5	 24		360 20	 18		360 20	 18		360 20	 18
	중구	20,250	382	50			50			50			50			50		
	동구	13,963	1,565	10			10			10			10			10		
	서구	미시행																
	남구	2,660	266	10			10			10			10			10		
	북구	미시행																
	수성구	미시행																
	달서구	4,050	36											200 100	 2		500 250	 2
	달성군	272,795	2,774	25	거주 기간 1년 미만		75	거주 기간 1년 미만		150	거주 기간 1년 미만		150	거주 기간 1년 미만		150	거주 기간 1년 미만	
				50	거주 기간 1년 이상		150	거주 기간 1년 이상		300	거주 기간 1년 이상		300	거주 기간 1년 이상		300	거주 기간 1년 이상	
인천 소계		총지급액 266억 원 수혜자 수 31,078명		최대 지급액 첫째 200만 원, 둘째 500만 원, 셋째 1,000만 원 넷째 2,000만 원, 다섯째 3,000만 원 최소 지급액 첫째 30만 원, 둘째 50만 원, 셋째 100만 원 넷째 100만 원, 다섯째 100만 원														

지자체명		총 지급액[주1]	수혜자 수[주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금	
					금액	횟수[주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
인천	본청	1,875,200	18,725	100			100			100			100			100		
	중구	26,050	81								240			240			240	
											10	24		10	24		10	24
	동구	33,550	346	50			100			300			300			300		
	미추홀구	21,800	218							100			100			100		
	연수구	149,530	1,128				100			240			1,000			3,000		
													250	25	30	500	50	50
	남동구	202,800	1,390				100			300			500			1,000		
																500	100	5
	부평구	미시행																
	계양구	111,390	1,876	30			50			300			500			500		
										100	20	10	200	30	10	200	30	10
	서구	123,400	1,469	50			100			200			300			300		
	강화군	110,130	5,754		200			500			1,000			2,000			2,000	
					50	4		50	10		50	20		50	40		50	40
	옹진군	9,850	91	50			100			300			500			1,000		
광주 소계		총지급액 18억 원 수혜자 수 9,932명					최대 지급액 첫째 10만 원, 둘째 20만 원, 셋째 60만 원 넷째 100만 원, 다섯째 300만 원 최소 지급액 첫째 10만 원, 둘째 10만 원, 셋째 10만 원 넷째 10만 원, 다섯째 10만 원												
광주	본청	149,019	8,613	10			20			60			60			60		
	동구	5,680	74							10			10			10		
	서구	3,000	150							20			20			20		
	남구	6,930	514				10			20			50			100		
	북구	2,260	226				10			10			10			10		
	광산구	21,125	355							45			100			300		
대전 소계		총지급액 34억 원 수혜자 수 10,410명					최대 지급액 첫째 30만 원, 둘째 40만 원, 셋째 60만 원 넷째 60만 원, 다섯째 60만 원 최소 지급액 첫째 30만 원, 둘째 10만 원, 셋째 10만 원 넷째 10만 원, 다섯째 10만 원												

지자체명		총 지급 액[주1]	수혜 자 수 [주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금	
					금액	횟수 [주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
대전	본청	297,450	8,083	30			40			60			60			60		
	동구	미시행																
	중구	27,000	900	30			30			30			30			30		
	서구	12,290	1,229				10			10			10			10		
	유성구	5,129	198							30			30			30		
	대덕구	미시행																
울산 소계[주4]		총지급액 55억 원 수혜자 수 8,130명		최대 지급액 첫째 50만 원, 둘째 250만 원, 셋째 500만 원 넷째 500만 원, 다섯째 500만 원 최소 지급액 첫째 30만 원, 둘째 100만 원, 셋째 200만 원 넷째 200만 원, 다섯째 200만 원														
울산	본청	213,400	3,635	자체사업 미시행 산하 기초지자체가 출산장려금 사업을 시행 시 둘째 50만 원, 셋째 이상 100만 원을 교부하는 보조사업 실시														
	중구	65,450	563				100			200			200			200		
	남구	27,470	1,906	30			150			200			200			200		
	동구	79,220	1,068	30			100			200			200			200		
	북구	171,860	3,003	50			100			200			200			200		
	울주군	211,660	1,590	50				250			500			500			500	
								50	5		50	10		50	10		50	10
세종 소계		총지급액 46억 원 수혜자 수 3,850명		최대 지급액 첫째 120만 원, 둘째 120만 원, 셋째 120만 원 넷째 120만 원, 다섯째 120만 원 최소 지급액 첫째 120만 원, 둘째 120만 원, 셋째 120만 원 넷째 120만 원, 다섯째 120만 원														
세종	본청	462,000	3,850	120			120			120			120			120		
경기 소계		총지급액 521억 원 수혜자 수 52,961명		최대 지급액 첫째 300만 원, 둘째 500만 원, 셋째 1,000만 원 넷째 2,000만 원, 다섯째 2,000만 원 최소 지급액 첫째 5만 원, 둘째 5만 원, 셋째 50만 원 넷째 70만 원, 다섯째 70만 원														

지자체명		총 지급 액[주1]	수혜 자 수 [주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금	
					금액	횟수 [주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
경기	본청	자체사업 및 보조사업 미시행																
	수원시	304,825	3,725				50			200			500				1,000	
																	200	5
	성남시	223,990	5,276	30			50			100			200			300		
	의정부시	23,075	2,709							110			110			110		
										50	5	12	50	5	12	50	5	12
	안양시	578,290	3,860	100			200			300			500					
	부천시	308,000	3,002				100			200			1,000			1,000		
													400	50	12	400	50	12
	광명시	26,990	793				30			50			100			100		
	평택시	261,390	3,072	50			100			200			300			300		
	동두천시	35,500	388	50			100			200				500			500	
														200	1		200	1
														200	1		200	1
														100	1		100	1
	안산시	669,300	3,650	100			300			300				1,000			1,000	
														200	5		200	5
	고양시	99,130	2,661				30			70			70			70		
	과천시	17,500	150				100				300			500			500	
											200	1		200	1		200	1
											100	1		100	3		100	3
	구리시	19,480	559				30			60			100			100		
	남양주시	86,300	1,885				30			100			100			100		
	오산시	80,990	1,765	20			50			150			300			300		
	시흥시	297,800	3,453	50			100			200				1,000			1,000	
														200	5		200	5
	군포시	393,900	2,021	100			300			500			700			700		
	의왕시	147,000	935	100			200			300			500			500		
	하남시	60,300	991				50			100			200			300		
	용인시	61,700	526							100			200			300		
	파주시	23,600	295							80			80			80		

지자체명		총 지급액[주1]	수혜자 수[주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금	
					금액	횟수[주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
경기	이천시	16,700	150							100			200			300		
	안성시	44,650	672				50				200			300			300	
											100	2		100	3		100	3
	김포시	41,645	2,838	5			5			100			100			100		
	화성시	67,400	604							100			200			300		
	광주시	114,430	2,503	30			50			100			100			100		
	양주시	38,610	649				50			100			100			100		
	포천시	18,400	296				30			100			300			300		
	여주시	104,070	896	100				500			1,000			1,000			1,000	
								100	5		200	5		200	5		200	5
	연천군	67,600	712		100			200			500			1,000				
					50	2		100	2		100	5		200	5			
	가평군	798,000	515	100				400			1,000			2,000			2,000	
								200	2		200	5		200	10		200	10
	양평군	182,520	1,410		300			500			1,000			2,000			2,000	
					150	2		125	4		250	4		400	5		400	5
강원 소계		총지급액 167억 원 수혜자 수 15,387명		최대 지급액 첫째 1,440만 원, 둘째 1,440만 원, 셋째 1,440만 원 넷째 1,850만 원, 다섯째 1,850만 원 최소 지급액 첫째 10만 원, 둘째 20만 원, 셋째 30만 원 넷째 30만 원, 다섯째 30만 원														
강원	본청	1,115,390	7,121		1,440			1,440			1,440			1,440			1,440	
					30	48		30	48		30	48		30	48		30	48
	춘천시	102,690	1,652	50			70			100			100			100		
	원주시	90,520	2,024	30			50			100			100			100		
	강릉시	40,915	987	30			50			100			100			100		
	동해시	18,520	345					60			120			120			120	
								10	6		10	12		10	12		10	12
	태백시	19,260	205	50			100				360			360			360	
											30	12		30	12		30	12
	속초시	24,220	373	50			70			100			200			200		
	삼척시	46,000	356	100			150			200			200			200		
	홍천군	29,880	272		200			300			600			600			600	
					100	2		100	3		200	3		200	3		200	3
	횡성군	44,670	324	20				100			1,080			1,080			1,080	
								50	2		30	36		30	36		30	36
	영월군	5,977	111	30			50			100			300					

지자체명		총 지급액[주1]	수혜자 수[주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금	
					금액	횟수[주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
강원	평창군	18,550	199	100			200			300			400			500		
							100	50	2	100	50	4	100	50	6	100	50	8
	정선군	2,250	143	10			20			30			30			30		
	철원군	38,200	351	50			150			200			200			200		
	화천군	3,050	61								150			150			150	
											50	3		50	3		50	3
	양구군	5,150	82				50			100			150			200		
	인제군	16,390	263	50			70			100			130			160		
	고성군	27,970	298	140			290			460			460			460		
				20	10	12	50	10	24	100	10	36	100	10	36	100	10	36
	양양군	29,640	220	220			340			820			1,850			1,850		
				100	10	12	100	20	12	100	30	24	100	50	35	100	50	35
충북 소계[주4]		총지급액 124억 원 수혜자 수 10,066명					최대 지급액 첫째 350만 원, 둘째 380만 원, 셋째 1,000만 원 넷째 1,000만 원, 다섯째 1,000만 원 최소 지급액 첫째 30만 원, 둘째 50만 원, 셋째 50만 원 넷째 100만 원, 다섯째 100만 원											
충북	본청	833,438	61,746	자체사업 미시행 산하 기초지자체가 출산장려금 사업을 시행 시 둘째 120만 원, 셋째 이상 240만 원을 교부하는 보조사업 실시														
	청주시	522,760	2,816	30	일반가정		50			100			100			100		
				50	다문화 가정													
	충주시	195,560	2,207	100			220			340			340			340		
							100	10	12	100	20	12	100	20	12	100	20	12
	제천시	237,670	2,208	100			300			500			500			500		
								30	10		50	10		50	10		50	10
	보은군	16,085	245		100			100			100			180			180	
					10	10		10	10		10	10		15	12		15	12
	옥천군	35,710	238		200			300			500			500			500	
					20	10		20	15		25	20		25	20		25	20
	영동군	98,525	670	350			380			510			760			760		
				50	15	20	80	15	20	150	15	24	160	20	30	160	20	30
	증평군	11,070	297								80			180			260	
											30	1		80	1		100	1
											50	1		100	1		10	10
																	60	1
	진천군	22,040	334	50			50			50				260			760	
														20	11		60	11
														40	1		100	1
	괴산군	30,410	228	200			300			1,000			1,000			1,000		
											20	12		20	12		20	12
								10	12		100	1		100	1		100	1
				100	50	2		100	1		160	1		160	1		160	1
								80	1		200	1		200	1		200	1
											300	1		300	1		300	1

지자체명		총 지급 액[주1]	수혜 자 수 [주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금	
					금액	횟수 [주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
충북	음성군	55,950	527	50				120 10	12		240 20	12		260 20 40	11 1		760 60 100	11 1
	단양군	21,360	296					120 10	12		240 20	12		240 20	12		240 20	12
충남 소계		총지급액 287억 원 수혜자 수 28,056명		최대 지급액 첫째 500만 원, 둘째 700만 원, 셋째 1,000만 원 넷째 2,000만 원, 다섯째 3,000만 원 최소 지급액 첫째 50만 원, 둘째 50만 원, 셋째 100만 원 넷째 100만 원, 다섯째 100만 원														
충남	본청	2,014,200	18,786		120 10	12		120 10	12		120 10	12		120 10	12		120 10	12
	천안시	44,300	443							100			100			100		
	공주시	81,300	747		200 100	2		200 100	2		300 150	2		500 200 100	1 3		500 200 100	1 3
	보령시	38,670	885		100 20	5		300 60	5		500 50	10		1,500 150	10		3,000 300	10
	아산시	81,200	1,256				50			100			200			200		
	서산시	144,885	1,353	50			100				500 250	2		1,000 500	2		1,000 500	2
	논산시	61,750	615	50			100			200			300			500		
	계룡시	23,000	210	50			100			150			150			150		
	당진시	151,000	1,350	50			100				500 250	2		1,000 500	2		1,000 500	2
	금산군	18,200	177		500 100	5		700 100	7		1,000 100	10		2,000 200	10		2,000 200	10
	부여군	37,300	436	50				200 100 50	1 2		500 200 100	1 3		1,000 400 150	1 4		1,000 400 150	1 4
	서천군	32,050	408		100 50	2		200 100	2		300 100	3		500 200 100	1 3		1,000 200	5
	청양군	22,000	184	100				200 100	2		500 200 100	1 3		1,000 200	5		2,000 400	5
	홍성군	60,350	615	50			100			300			500			500		
	예산군	44,150	350	200				400 200	2		600 200	3		1,000 200	5		3,000 500	6
	태안군	22,350	241	50			100			200			200			200		
전북 소계		총지급액 92억 원 수혜자 수 12,566명		최대 지급액 첫째 300만 원, 둘째 500만 원, 셋째 1,000만 원 넷째 1,200만 원, 다섯째 1,500만 원 최소 지급액 첫째 10만 원, 둘째 30만 원, 셋째 120만 원 넷째 120만 원, 다섯째 120만 원														

지자체명		총 지급 액[주1]	수혜 자 수 [주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금	
					금액	횟수 [주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
전북	본청	자체사업 및 보조사업 미시행																
	전주시	111,330	4,186	10			30				120			120			120	
											10	12		10	12		10	12
	군산시	92,520	1,374	30			100				300			500			1,000	
											100	3		200 100	1 3		400 150	1 4
	익산시	201,590	2,345	30			100				300			500			1,000	
											100	3		200 100	1 3		400 150	1 4
	정읍시	25,220	844	30				100			300			1,000			1,000	
								20	5		30	10		50	20		50	20
	남원시	137,100	845		200		500			1,000			1,000			1,000		
					100	2	200	100	3	400	200	3	400	200	3	400	200	3
	김제시	45,680	279	100			200				300			500			1,000	
											30	10		50	10		100	10
	완주군	67,540	1,018	50				100			600			600			600	
								30 10	1 7		30	20		30	20		30	20
	진안군	45,840	377		220			220			1,000			1,000			1,000	
					100 60	1 2		100 60	1 2		300 200	2 2		300 200	2 2		300 200	2 2
	무주군	20,870	141	300			300			1,000			1,000			1,000		
				100	10	20	100	10	20	100	30	30	100	30	30	100	30	30
	장수군	19,685	-	300			500			1,000			1,200			1,500		
				100	20	10	200	20	15	400	20	30	400	20	40	500	20	50
	임실군	34,150	199		300			300			500			800			800	
					150	2		150	2		250	2		400	2		400	2
	순창군	18,580	221	60			60				400			600			600	
											100	4		100	6		100	6
	고창군	48,800	260	100			200				500			700			1,000	
											250	2		350	2		500	2
	부안군	54,150	477		300			500			1,000			1,000			1,000	
					50 100	2 2		100	5		200	5		200	5		200	5
전남 소계		총지급액 270억 원 수혜자 수 36,892명		최대 지급액 첫째 500만 원, 둘째 1,200만 원, 셋째 2,000만 원 넷째 2,000만 원, 다섯째 3,000만 원														
				최소 지급액 첫째 30만 원, 둘째 30만 원, 셋째 30만 원 넷째 30만 원, 다섯째 30만 원														

지자체명		총 지급 액[주1]	수혜 자 수 [주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금	
					금액	횟수 [주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
전남	본청	325,800	10,860	30			30			30			30			30		
	목포시	73,140	1,377	50			100				200			300			400	
											100	2		100	3		100	4
	여수시	322,550	3,683	100				300			500			500			500	
								100	3		100	5		100	5		100	5
	순천시	201,760	3,834		300			300			300			300			300	
					5	60		5	60		5	60		5	60		5	60
	나주시	216,515	4,341		100			200			300			300			300	
					50	2		50	4		50	6		50	6		50	6
	광양시	288,000	2,218		500			100			1,000			2,000			2,000	
					100	5		100	5		200	5		500	4		500	4
	담양군	38,720	529	130			220				1,000			1,500			1,500	
											50	4		50	6		50	6
											40	20		40	30		40	30
	곡성군	11,620	91	60			120			320			320			320		
	구례군	31,258	200	300			500			750			1,000			1,000		
				100	20	10	100	20	20	200	27.5	20	200	32	25	200	32	25
	고흥군	95,140	554		480			480			720			1,440			1,440	
					20	24		20	24		20	36		40	36		40	36
	보성군	57,165	609		240			360			600			720			960	
					10	24		15	24		25	24		30	24		40	24
	화순군	69,320	627		230			230			690			690			690	
					10	23		10	23		30	23		30	23		30	23
	장흥군	72,100	479		300			300			500			500			1,000	
					200	1		200	1		300	1		300	1		400	1
					100	1		100	1		100	2		100	2		200	3
	강진군	47,290	345		120			240			420			420			420	
					10	12		20	12		35	12		35	12		35	12
	해남군	173,640	1,331	300			350			600			720			720		
				30	15	18	80	15	18	120	20	24	120	25	24	120	25	24
	영암군	92,080	856	150			300			500			700			1,000		
				50	10	10	100	10	20	200	10	30	250	15	30	400	20	30
	무안군	14,700	590		100			150			250			300			300	
					50	2		50	3		50	5		50	6		50	6
	함평군	52,390	574	270			470			670			970			970		
				50	20	11	30	40	11	50	20	6	70	40	10	70	40	10
											100	5		100	5		100	5
	영광군	309,690	1,012	500			1,200			1,500			2,000			3,000		
				200	30	10	400	40	20	500	40	25	800	40	30	800	40	55
	장성군	68,712	2,046		120			250			420			1,000			1,000	
					30	4		31.25	8		35	12		62.5	16		62.5	16
	완도군	73,200	304	100			500			1,300			1,500			2,000		
				100			100	179	231	300	2820	351	400	3115	351	500	4230	351
	진도군	30,200	270		500			1,000		2,000			2,000			2,000		
					100	5		100	10	200	100	18	200	100	18	200	100	18
	신안군	37,100	162	150			250			350			450			450		

지자체명		총 지급액[주1]	수혜자 수[주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금	
					금액	횟수[주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
경북 소계[주4]		총지급액 245억 원 수혜자 수 32,641명					최대 지급액 첫째 680만 원, 둘째 1,400만 원, 셋째 2,600만 원 넷째 3,000만 원, 다섯째 3,000만 원 최소 지급액 첫째 10만 원, 둘째 60만 원, 셋째 140만 원 넷째 220만 원, 다섯째 220만 원											
경북	본청	539,420	22,143	자체사업 미시행 산하 기초지자체가 출산장려금 사업을 시행 시 첫째 10만 원, 둘째 이상 60만 원을 교부하는 보조사업 실시														
	포항시	206,485	4,488	20			110			220			220			220		
							50	5	12	100	10	12	100	10	12	100	10	12
	경주시	111,440	1,785	10			120			240			1,200			1,200		
								10	12		20	12		20	60		20	60
	김천시	243,475	2,609		80		340			680			900			900		
					50	1	100	10	24	200	10	48	300	10	60	300	10	60
					30	1												
	안동시	262,062	2,746		240			288			480			480			480	
					10	24		12	24		20	24		20	24		20	24
	구미시	71,900	3,122	10				120			200			300			400	
								10	12		100	2		150	2		200	2
	영주시	113,180	1,195	170			290			410			410			410		
				50	10	12	50	10	24	50	10	36	50	10	36	50	10	36
	영천시	133,130	1,701	300			500			1,000			1,300			1,300		
				100	10	20	100	10	40	100	15	60	100	20	60	100	20	60
	상주시	153,964	1,982		360			720			1,800			2,400			2,400	
					15	24		20	36		30	60		40	60		40	60
	문경시	104,820	1,247	340			1,400			1,600			3,000			3,000		
				100	10	24	200	30	40	200	35	40	300	45	60	300	45	60
	경산시	192,945	3,252	50				120			360			1,200			1,200	
								10	12		30	12		50	24		50	24
	군위군	9,105	208	10				60			720			720			720	
								5	12		10	72		10	72		10	72
	의성군	117,050	280		390			510			1,550			1,850			1,850	
					100	1		100	1									
					50	1		50	1	50	25	60	50	30	60	50	30	60
					10	24		10	36									
	청송군	25,670	248	170			290			530			530			530		
				50	10	12	50	10	24	50	20	24	50	20	24	50	20	24
	영양군	42,085	326		360			540			1,200			1,200			1,200	
					10	36		15	36		20	60		20	60		20	60
	영덕군	109,085	1,054		480			720			720			720			720	
					20	24		20	36		20	36		20	36		20	36
	청도군	54,510	491	150			560			900			1,500			2,500		
							200	15	24	300	25	24	420	45	24	580	80	24
	고령군	24,030	357	50				240			360			600			600	
								10	24		10	36		10	60		10	60
	성주군	60,255	997	170			350			710			950			950		
				50	10	12	50	25	12	50	55	12	50	75	12	50	75	12

지자체명		총 지급 액[주1]	수혜 자 수 [주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금		일시 금	분할금	
					금액	횟수 [주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
경북	칠곡군	59,625	1,923	10				70			140			320			680	
								40	1		40	2		40	2		40	2
								30	1		5	12		10	24		10	60
	예천군	123,630	768		240			480			720			1,200			1,200	
					10	24		20	24		30	24		50	24		50	24
	봉화군	136,340	929		700			1,000			1,600			1,900			1,900	
				100	10	60	100	15	60	100	25	60	100	30	60	100	30	60
	울진군	77,080	753					600			600			1,200			1,200	
								10	60		10	60		20	60		20	60
	울릉군	20,310	180		680			1,160			2,600			2,600			2,600	
				200	10	48	200	20	48	200	50	48	200	50	48	200	50	48
경남 소계[주4]		총지급액 157억 원 수혜자 수 20,366명		최대 지급액 첫째 300만 원, 둘째 400만 원, 셋째 1,000만 원 넷째 1,000만 원, 다섯째 2,000만 원 최소 지급액 첫째 10만 원, 둘째 50만 원, 셋째 50만 원 넷째 50만 원, 다섯째 50만 원														
경남	본청	27,405	548	자체사업 미시행 산하 기초지자체가 출산장려금 사업을 시행 시 셋째 이상 50만 원을 교부하는 보조사업 실시														
	창원시	498,500	6,747	50				200			200			200			200	
								100	2		100	2		100	2		100	2
	진주시	186,220	2,226	50			100				300			300			300	
											200	1		200	1		200	1
											100	1		100	1		100	1
	통영시	27,450	155								300			300			300	
											100	3		100	3		100	3
	사천시	30,435	536	30			50				250			250			250	
											150	1		150	1		150	1
											100	1		100	1		100	1
	김해시	173,800	3,183	50			50			100			100			100		
	밀양시	98,430	1,642		110			220			530			530			530	
					60	1		120	1		180	1		180	1		180	1
					50	1		50	2		150	1		150	1		150	1
											200	1		200	1		200	1
	거제시	22,180	195											315			515	
										115				115	1		115	1
														100	1		200	1
														100	1		200	1
	양산시	164,640	2,666	10			100			200			200			200		
	의령군	13,750	210		100			300			1,000			1,000			1,000	
					50	2		50	2		50	2		50	2		50	2
								100	2		100	3		100	3		100	3
											200	3		200	3		200	3
	함안군	46,500	354	100				300			1,000			1,000			1,000	
								100	3		200	5		200	5		200	5

지자체명		총 지급액[주1]	수혜자 수[주2]	첫째			둘째			셋째			넷째			다섯째		
				일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금		일시금	분할금	
					금액	횟수[주3]		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수		금액	횟수
경남	창녕군	129,000	336	200				400			1,000			1,000			1,000	
								100	4		250	1		250	1		250	1
											150	5		150	5		150	5
	고성군	31,100	330		100			200			500			500			500	
					50	2		100	2	50	250	1	50	250	1	50	250	1
											100	2		100	2		100	2
	남해군	14,075	124	300			400			500			500			500		
				30	15	18	40	15	24	80	20	21	80	20	21	80	20	21
	하동군	46,300	446		200			300			600			1,000			2,000	
					100	2		100	3		100	6		200	5		200	10
	산청군	28,500	374		100			200			1,000			1,000			1,000	
					50	2		100	1		200	2		200	2		200	2
								50	2		100	6		100	6		100	6
	함양군	30,500	252		100			200			1,000			1,000			1,000	
					5	2		100	2		200	5		200	5		200	5
	거창군	11,650	233	50			50			50			50			50		
	합천군	24,050	357	60			80			580			580			580		
										80	100	5	80	100	5	80	100	5
제주 소계		총지급액 59억 원 수혜자 수 4,571명					최대 지급액 첫째 50만 원, 둘째 200만 원, 셋째 200만 원 넷째 200만 원, 다섯째 200만 원											
							최소 지급액 첫째 50만 원, 둘째 200만 원, 셋째 200만 원 넷째 200만 원, 다섯째 200만 원											
제주	본청	594,350	4,571	50			200			200			200			200		

주: 1. 2019년 수혜자들에게 실제로 지급된 출산장려금 금액의 총계

2. 분할금 등으로 이전연도에 지급받기 시작해서 2019년에도 지급받고 있는 인원 포함

3. 분할금으로 지급하는 경우에 연・분기・월 등 지자체별로 다른 간격으로 지급

4. 광역지자체 보조사업의 예산・수혜자 수는 기초지자체 자체사업 예산・수혜자 수에 포함되어 있어 소계에서 제외

자료: 지자체 제출 자료 재구성