

지방자치 정책브리프

저출산 정책, 정책설계만 문제인가? - 전달체계 평가 및 개선방안 -

저출산 정책 전달체계 논의의 필요성

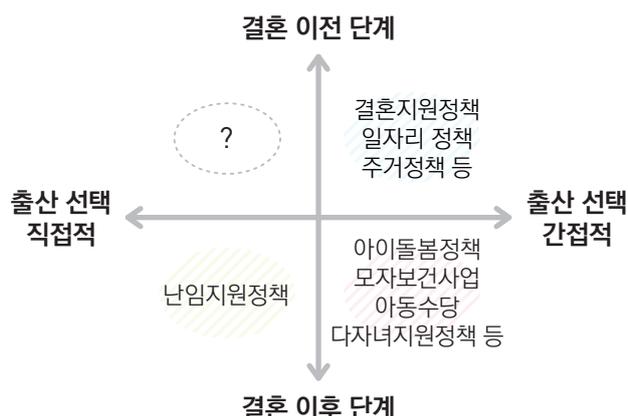
저출산 정책 실효성 제고를 위해 구체적이고 실제적인 개선방안 제시의 필요성

- 최근 우리나라의 저출산 문제는 여전히 심각한 수준임(합계출산율 1.05명(2017년 기준)에 불과, 출생아수도 연간 40명 이하)
- 기존의 저출산 정책은 여러 부처가 큰 틀에서의 논의와 조정없이 각자 중요하게 생각하는 정책들을 백화점식으로 나열하여 제공하므로 실효성이 떨어진다는 비판을 받고 있음
- 정책평가적 시각에서는 기존 저출산 정책이 효과가 없다고 의심되는 경우에는 정책효과에 대한 평가뿐만 아니라, 집행평가와 정책구조평가를 실시해야 함
- 그러나 기존 저출산 정책에 관한 대부분의 연구들은 각 사업에 관한 효과성 분석 차원에만 머물러 있음
- 구체적이고 실제적인 개선방안 제시를 위해서는 집행구조, 즉, 전달체계 부문에서의 문제점 분석과 더불어 정책설계 방안이 동시에 논의되어야 함

저출산 정책 전달체계 유형별 특성 및 평가

저출산 정책 현황 및 한계

- 지방자치단체는 「저출산·고령사회기본법」에 근거하여 다수의 저출산 정책을 수립·추진하고 있으며, 전국 243개 지방자치단체에서 1만여 개에 달하는 각종 저출산 관련 사업을 자체적으로 시행하고 있음(2017년 기준)
- 저출산 정책을 결혼 이전 단계인지 이후 단계인지 여부, 출산 의사에 직접적인 영향을 미치는지 아니면 간접적인 영향을 미치는지의 여부 등으로 구분하였을 때, 결혼 이전 단계에서 출산 선택에 직접적인 영향을 미치는 정책이 매우 부족함
 - 이러한 정책은 적은 비용을 들이고도 성과를 높일 수 있는 넛지적 정책(예, 공공난자은행 설립)의 성격이 있으므로 확대해 나갈 필요가 있음

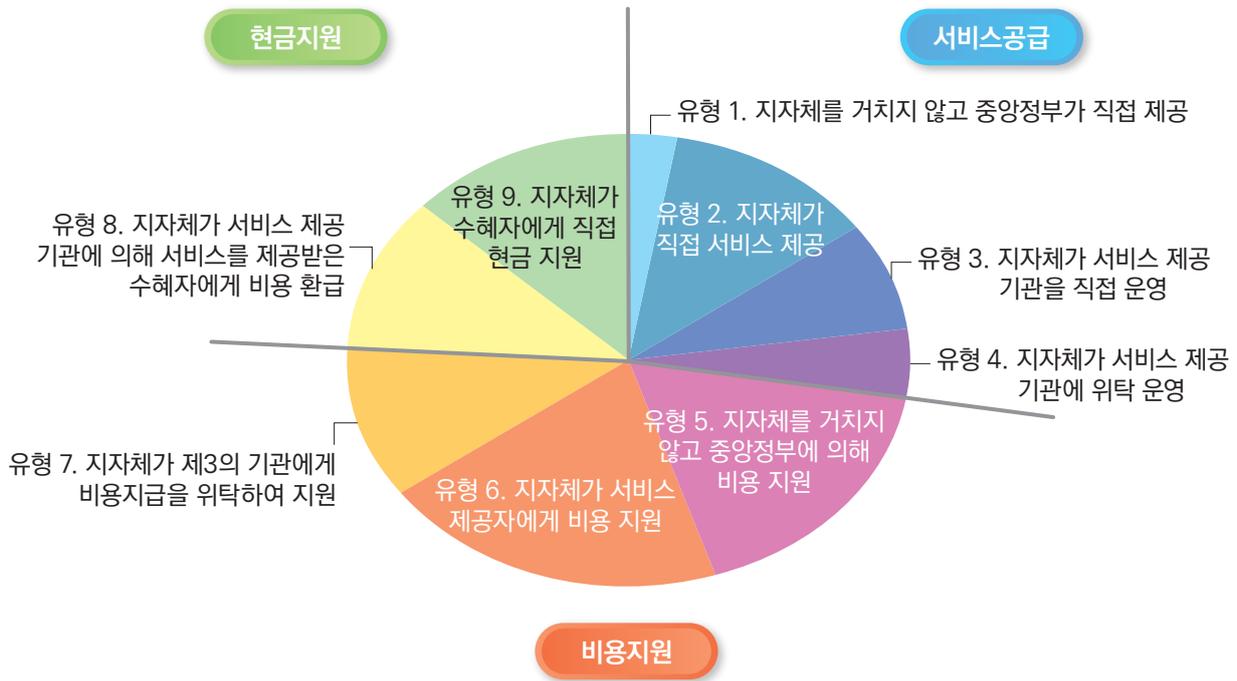


저출산 시책을 종류별로 정리하면 다음과 같음

- 총 163가지의 사업을 추진하고 있음
- 생애단계별로는 육아지원(39%), 출산지원(36%), 다자녀지원(20%), 결혼지원(5%) 순으로 사업의 종류가 많게 나타남
- 정책대상별로는 일정소득기준 이하 대상 사업에 비해 전체 대상 시책이 무려 74%(132개)를 차지하고 있음
- 정책내용별로 보면, 임신출산비용지원(42개), 보육기관지원(24개), 의료비지원(24개), 소득보전(18개), 보육서비스이용지원(14개) 등의 순으로 사업의 수가 많은 것으로 나타남

저출산 정책 전달체계 유형화

- 유형화 대상 : 전체 저출산 사업(163개) 중 공통사업(44가지)의 전달체계
- 유형화 기준 : 정책 수단(지자체가 서비스를 공급하는지, 비용지원을 하는지 또는 현금지원을 하는지 여부 및 각각의 구체적인 방식)
- 유형화 결과 : 8개 유형으로 분류



정책 수단	전달체계 특성	해당 사업	유형 구분
서비스 공급	지자체를 거치지 않고 중앙정부가 직접 제공	다자녀 가정 주거안정 지원	유형1
	지자체가 직접 서비스 제공	임산부·영유아 영양플러스, 어린이 국가예방접종 사업, 아동 청소년 정신보건사업, 아동치과주치의 사업	유형2
	지자체가 서비스 제공 기관을 직접 운영	국공립 어린이집 운영 지원, 육아종합지원센터 운영, 공동육아 나눔터 및 가족품앗이 운영, 농촌 보육정보센터 운영	유형3
	지자체가 서비스 제공 기관에 위탁 운영	산모신생아 건강관리지원, 취학전 아동 실명예방사업, 어린이 국가예방접종 지원	유형4
비용지원	지자체를 거치지 않고 중앙정부에 의해 비용 지원	신혼부부 전세임대, 다자녀 가정 주거안정 지원(우대금리), 난임부부 시술비 지원, 국민연금 출산 크레딧, 자녀세액공제, 다자녀 국가장학금 지원, 3자녀 이상 가구 전기요금 감액, 3자녀 이상 가구 도시가스요금 정액 할인, 3자녀 이상 가구 지역 난방요금 정액 지원	유형1
	지자체가 서비스 제공자에게 비용 지원	누리과정 지원, 보육료 지원, 만0~5세 급식비 지원, 신생아 난청진단 의료비 지원, 미숙아·선천성 이상아 의료비 지원, 영유아 발달장애 정밀검사비 지원, 드림스타트사업, 지역아동센터 지원, 시간 연장 어린이집 운영 지원, 아동치과주치의 사업	유형5
	지자체가 제3의 기관에게 비용지급을 위탁하여 지원	기저귀·조제분유 지원, 임신출산 진료비 지원, 영유아 건강검진 지원, 방과후 보육료 지원, 시간차등형(시간제) 보육료 지원	유형6
	지자체가 서비스 제공 기관에 의해 서비스를 제공받은 수혜자에게 비용 환급	난임부부 시술비 지원(저소득층), 여성장애인 진료비 지원, 고위험 임신부 의료비 지원, 선천성대사이상 검사 및 환아 관리, 다자녀 가정 자동차 취득세 감면	유형7
현금지원	지자체가 수혜자에게 직접 현금 지원	해산급여, 긴급복지 해산비, 가정양육수당 지원, 아동 수당, 한부모가족 아동양육비 지원	유형8

저출산 정책 전달체계 유형별 특성 및 평가

- 저출산 정책 집행 단계에서의 특성을 전문성, 효율성 및 접근성 기준으로 평가함
- 전문성은 서비스를 직접적으로 제공하는 능력 또는 서비스 제공 기관 운영의 문제로서, 지자체에서 저출산을 담당하는 조직의 전문성(내부 전문성)과 사업을 위탁하는 경우에 위탁받은 조직에서 필요한 외부 전문성으로 나누어 분석
- 효율성은 어떻게 하면 집행비용을 줄일 수 있을지의 문제로서, 집행비용을 수혜대상 선정비용(일시적 비용 또는 상시적 비용), 감사 비용, 운영비용 등으로 구분하여 분석함
- 접근성은 제공하고자 하는 서비스를 해당 수혜자에게 빠짐없이 전달하도록 하는 문제로서, 수혜자의 신청비용과 서비스 기관에 대한 공간적 접근 비용으로 구분하여 분석함

분석기준 정책수단	전문성 측면	효율성 측면	접근성 측면
서비스 공급	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체가 직접 서비스를 제공하는 유형(유형2)에서는 내부 역량에 따라 서비스 질이 달라질 수 있음 • 지자체가 서비스 제공 기관을 직접 운영(유형3)하거나 위탁 운영하는(유형4) 경우에 외부 전문성 확보의 문제가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체가 서비스를 직접 제공하거나(유형2) 서비스 제공 기관을 직접 운영(유형3)하는 경우에는 운영비용이 발생하게 됨 • 여러 부처에서 유사한 사업을 진행하는 경우 유사한 서비스 제공 기관의 중복으로 인한 비용이 발생할 수 있음(유형3) • 지자체가 위탁 운영하는(유형4) 경우, 감사비용을 지불해야 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체가 직접 서비스를 제공(유형2)하거나 서비스 제공 기관을 운영(유형3)할 시에는 지리적 접근성이 좋지 못한 경우 접근 비용이 발생할 수 있음
비용지원		<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 제공기관에게 비용을 지원 하는 경우(유형5)에는 감사비용을 지불해야 함 • 서비스 수혜자에게 비용을 환급해 주는 방식(유형7)에서는 서비스 신청 건수마다 심사해야 하므로 수준이 높음 	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 제공 기관의 수가 충분하지 않은 경우 접근성의 문제가 발생할 수 있음(유형5) • 서비스 수혜자에게 비용을 환급해 주는 방식(유형7)에서는 수혜자 측면에서 서비스를 받을 때마다 신청해야 하므로 수혜자의 신청비용이 높음
현금지원		<ul style="list-style-type: none"> • 현금지원 사업에 소득기준이 있는 경우 선정 비용이 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 금액이 크지 않은 경우에 수혜자는 신청으로 인한 이익보다 비용이 크다고 판단하면 신청하지 않는 경우 발생

저출산 정책 전달체계 개선방안

중앙정부 차원 개선방안

- 국가 저출산 정책의 조정 기능 강화
 - 중앙부처간에 조정 거버넌스 능력을 향상시키기 위해서는 1) 저출산고령사회위원회의 조정 권한 강화 또는 2) 기능 통합형 조직 신설 등의 방안 고려
- 지자체 저출산 사업 활성화를 위한 유인구조 마련
 - 지역맞춤형 정책 시행을 위한 지자체 조직의 전문성 강화를 위해서는 현재와 같이 중앙정부의 획일적인 공모사업이 아니라, 지방의 출산율을 높이고 생산가능인구를 유치할 수 있는 다양한 제안을 수렴하고 이를 효과적으로 시행하는 경우, 재정적 인센티브를 부여하는 방안 고려

구분	내용
기능통합 전담조직 설치 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 호주 링크센터 <ul style="list-style-type: none"> - 생애과정에서 발생할 수 있는 각종 사건과 재난에 대하여 개별 고객에게 보다 적합한 방식으로 종합적인 서비스를 제공하는 것에 초점을 맞추어 운영
지방 저출산 정책 시행 유인구조 마련 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 저출산 담당 장관 및 지방자치단체 상위 구역회의 <ul style="list-style-type: none"> - 전국 47개 도도부현을 10개 구역으로 나누어 각 구역마다 저출산 담당장관이 도도부현 지사 및 정령지정도시 장과 의견 교환을 실시함

지자체 차원 개선방안

- 지자체 저출산 정책 기획기능 강화
 - 지자체 전문성 강화를 위해서 기획기능을 강화할 필요가 있는데 현재 저출산 전담 조직을 지자체장 직속 기구로 위상을 강화하거나 전문직위제 지정을 통한 지속적 업무추진 여건 마련 등 조직구성원의 역량 강화 방안을 마련할 필요가 있음
- 지역자원 활용방식의 다양화를 통한 외부전문성 확보
 - 기존시설과 마을 내 복지자원 및 인적 인프라를 활용하여 외부전문성을 확보할 수 있음
- 수혜자의 신청비용 절감 방안
 - 수혜자의 입장에서 서비스 수혜 자격을 획득하기 위한 신청은 정책 인지(정보접근성)와 신청 절차 수행으로 이루어지는데 신청 과정이 어떠한가에 따라 서비스에 대한 접근성의 수준이 달라짐
 - 신청비용을 줄이는 방안으로 여러 가지 서비스를 동시에 통합하여 신청하는 방법도 있지만 서비스를 이용할 때마다 신청하는 비용환급 방식에 대한 개선도 필요한데, 이를 위해서는 바우처방식 도입 검토 필요
- 서비스 기관에 대한 지리적 접근성을 향상시키는 방안
 - 아무리 질 좋은 서비스를 제공하는 기관이 있다 하더라도 지리적 접근성이 떨어지는 경우에 서비스 이용률은 낮을 수밖에 없음
 - 지리적 접근성을 향상시키는 방안은 첫째, 수요자가 많이 거주하는 지역의 자원을 활용하여 서비스 제공 기관의 수를 확대하는 방안과 둘째, 하나의 서비스 제공 기관에 여러 개의 서비스를 통합하여 서비스를 받기 위해 여러 기관을 방문하지 않도록 하는 방안이 있을 수 있음

구분	사례 내용
기획기능 강화 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 도쿄도 세타가야구 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 자체적으로 어린이를 위한 보호 및 양육서비스 기본계획을 수립, 자체 사업을 실시하고 있음 - 지역 내 공동체자원을 활용하여 어린이 기금을 마련하여 사업운영비에 충당
민간 자원과 연계하여 외부 전문성 확보한 사례 / 수요자 거주 지역의 자원을 활용하여 지리적 접근성을 제고한 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 밀양시 <ul style="list-style-type: none"> - 아파트 단지의 공동시설(도서관, 노인정 등)을 리모델링하여 공동 육아공간 조성(100세대 이상 10개 아파트 대상) - 가족친화시설(마을사랑방, 육아나눔터), 가족품앗이(학습, 하교길동행, 체험활동 품앗이), 주민역량강화 프로그램 교육 - 마을공동자치회, 밀양 아지매클럽(온라인) 등과 연계하여 주민의 자발적 운영을 통해 가족친화마을 조성 - 밀양시는 '15년 11월 말 대비 출생아수 8% 증가
서비스를 통합하는 원스톱 센터 설치로 접근성을 제고한 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 경북 의성군 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 보건소를 증축해 임신·출산부터 양육을 결합하는 통합서비스를 제공한 사례 - 보건소 출산장려정책과 연계하여 결혼상담실, 임신부 건강지원실, 영유아보육지원실, 공공 어린이집 등을 설치하여 결혼·출산·육아까지 생애주기별 통합 서비스 제공 • 부산 사상구 <ul style="list-style-type: none"> - 구(舊) 주민센터를 아동 전문 보건지소와 아이맘원스톱 센터로 리모델링하여 서비스를 일괄적으로 제공한 사례 - 어린이 아토피 예방교실 등 아동 성장단계별 건강관리 프로그램을 운영하고, 임신·출산·육아 지원 서비스를 일괄(원스톱)적으로 제공

▶ 내용문의 : 강영주(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9845, kyj77@krila.re.kr)

지난호 보기 : 자치분권 사전협의제 도입을 통한 지방자치권 강화(이동현 행정사무관)

[원문보기](#)

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.