

저출산 정책의 중앙-지방 간 기능배분에 관한 연구

고경훈

KRILA

연구진

고 경 훈 (수석연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

저출산 정책의 중앙-지방 간 기능배분에 관한 연구

발행일 : 2018년 1월 31일

발행인 : 이 호

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 : Tel. 033-769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

ISBN : 978-89-7865-433-3

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

한국의 합계출산율은 1.25명으로 OECD 국가들 가운데 선 꼴찌이며, 세계 224개 나라 중 220위로 홍콩과 타이완, 마카오, 싱가포르 등과 함께 최 하위권을 나타내고 있다. 우리나라의 경우 이와 같은 추세로 출산율이 줄어들게 된다면, 2100년 우리나라 인구는 지금의 약 1/2정도가 될 것이라는 부정적인 예측도 제시되고 있다.

이처럼 한국의 저출산 추세는 세계 어느 나라에서도 전례를 찾아 볼 수 없을 정도의 빠른 속도로 진행되고 있다.

우리나라 역시 이와 같은 인구소멸, 지방소멸에서 자유로울 수 없다. 2016년 한국 고용정보원이 발표한 ‘한국의 소멸에 관한 7가지 분석’ 자료를 보면, 우리나라의 경우 저출산, 고령화와 젊은 층 유출로 30년 후 전국 기초자치단체의 30%가 소멸위기에 놓일 것이라고 예측하고 있으며, 2014년 기준 한국 전체 시, 군, 구 228곳 중 소멸 우려지역이 약 79개라고 추산하였다. 따라서 이러한 문제의심각성을 고려할 때 저출산 정책의 성공적 추진은 무엇보다 중요하며 특히 중앙정부와 지방자치단체 간의 저출산 정책의 효율적 추진을 위한 기능배분은 이 정책의 핵심적 성공요인이라고 할 것이다. 그러나 현재 저출산 정책의 정부 간 기능배분과 관련되어 각 기능별 평가기법 개선의 문제 뿐 아니라 정책 집행과 관련된 조직·인력·예산의 변화, 중앙 지원 등의 모니터링이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 저출산 정책이 실질적으로 지역사회에 미친 경제·사회적 영향과 주민편익증진도 등에 관해서는 논의가 없는 상황이다.

따라서 본 연구에서는 저출산 정책의 정부 간 기능 문제를 구체적으로 분석하여 저출산 정책 추진의 타당성을 확보하고 바람직한 저출산 정책의 방향을 제시하고자 하는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다.

이것은 국민 전체적으로 필요한 부분에 대해서는 중앙이, 그리고 그 지역의 특성



에 따른 사안인 경우에는 지방자치단체가 담당함으로써, 지방자치단체의 재정고립을 해소할 수 있으며, 그 지역민이 원하는 서비스를 제공해 줌으로써, 궁극적으로 지방자치단체 존립이유로 가장 중요시해야 하는 현지성의 원칙, 주민만족도 제고의 원칙 등을 제대로 실현할 수 있을 것이다.

본 연구에서 제시한 정부 간 기능배분을 토대로 저출산 정책이 성공적으로 추진되어 고령사회의 파도를 슬기롭게 극복할 수 있기를 기대한다.

2018년 1월
한국지방행정연구원장

2016년을 기준으로 우리나라의 1월~9월까지 결혼 건수는 20만 5,900건, 출생아 수는 31만 7,400명으로, 2000년 통계청 월간 인구동향 조사가 시작된 이래 최저치를 기록하였다(이왕재, 2017).¹⁾ 2016년 추정치 기준으로 한국의 합계출산율은 1.25명으로 OECD 국가들 가운데 선 끝찌이며, 세계 224개 나라 중 220위로 홍콩과 타이완, 마카오, 싱가포르 등과 함께 최 하위권을 나타내고 있다. 우리나라의 경우 이와 같은 추세로 출산율이 줄어들게 된다면, 2100년 우리나라 인구는 지금의 약 1/2정도가 될 것이라는 부정적인 예측도 제시되고 있다.

현재 마주한 우리나라의 저출산 문제에 대한 대응은 선택의 문제가 아닌, 우리 미래의 절체절명의 과제로 정부 뿐 아니라 사회 모두가 함께 문제를 풀어가야 하며, 매우 심도 있고 중요하게 다루어져야 할 국가적 문제라고 할 수 있다. 물론 스웨덴, 프랑스 등 역시 저출산에 대한 문제를 보이고 있으나 우리나라보다 그 심각성이 덜 하며, 출산 및 육아, 양성평등, 일·가정 양립정책은 우리나라와 비교하기 어려운 수준이라 할 수 있다. 특히 이와 같은 저출산 문제는 최근 인구소멸, 지방소멸이라는 극단적인 이슈를 불러오기도 했으며, 국가의 존립과 연결되는 큰 사회적 문제라고 할 수 있다.

이와 같은 저출산 문제를 극복하기 위해 우리나라는 범 정부 차원에서 2005년 9월 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 대통령자문 정책기획위원회인 저출산·고령사회 위원회를 통해 저출산과 고령화 사회에 대한 대응기반을 마련하고자 하고 있다. 이와 같은 기반을 중심으로 국가적 차원에서는 2006년 1차 기본계획을 수립 하였으며, 2011년 2차 기본계획, 2016년 3차 기본계획을 제시하였다. 이때 1차 기본

1) 이왕재, 2017, 저출산 현황 및 대책



계획의 경우 19.7조원, 2차 60.5조원, 제3차 기본계획의 경우 2016년부터 약 5년간 108.4조원이 투입될 예정으로 저출산 극복을 위한 정부차원에서의 예산지원 역시 증가하고 있다. 특히 3차 기본계획의 경우, 첫째, 미시적이고 현상적인 접근에서 벗어나 종합적이고 구조적인 접근을 시도하고자 하며, 둘째, 현장에서 실행 가능한 실효적 세부방안 마련의 중점이라는 수립방향을 지니고 있다. 또한 지자체의 경우 지역특화 출산장려 프로그램을 활성화 하고, 지역사회의 저출산 극복을 위한 네트워크를 강화시키고자 하며, 중앙정부 차원에서는 사무국의 설치를 통해 이에 대한 지원체계를 강화하는 등 기존 계획보다 좀 더 면밀하게 중앙정부와 지방자치단체(기초, 광역)의 예산 및 역할 배분에 대한 부분이 강조되고 있다.

이처럼 현재 우리나라는 이와 같은 저출산 문제에 대응하기 위해 중앙정부 차원에서 임신·출산지원, 육아지원, 일·가정양립지원, 다자녀 가정지원의 큰 테두리 안에서 이를 지원하고자 하는 다양한 정책을 시행하고 있다. 그러나 이와 같은 추진 시스템에도 불구하고 출산율 증가는 나타나지 않고 있으며, 되려 지속적으로 하락하고 있는 추세를 보이고 있다. 즉 이와 같은 국가적 차원의 정책이 지원되고 있음에도 불구하고, 아직 저출산을 해결하기 위한 대응과제로서 이러한 정책의 추진동력이 강력하고 효율적이라고 논의하기에는 한계를 지닌다고 할 수 있다. 이에 대해 우리나라의 경우 전 국가 차원에서 장기적이고 전략적인 정책목표의 존재 미비, 중앙 컨트롤 타워의 부재, 중앙과 지방의 비효율적인 역할 배분 등이 그 원인으로 제기되기도 한다.

위와 같이 중앙정부 차원에서의 정책적 노력 뿐 아니라, 지방자치단체 역시 이와 같은 정부에서의 문제해결 지침을 기반으로 다양한 정책을 시행하고자 하나, 제한된 보조금 및 지자체 재원으로 이를 효율적으로 시행하기 위해서는 실제 예산 및



인원의 부족 등으로 인하여 효율적이고 적절한 서비스를 제공하는데 한계를 지닌다고 할 수 있다.

즉 본 연구는 저출산 문제는 국가 차원에서 다루어야 하는 매우 심각한 문제임에도 불구하고 아직까지 효율적으로 운영되지 못하고 있는 것에 대한 문제제기를 통해 중앙-지방정부의 합리적인 역할 배분을 통한 정책의 효율화를 도모할 수 있는데 목적을 가진다.

이에 따라 현재 행해지는 중앙정부가 제시하고 있는 저출산 정책 및 프로그램을 대상으로 지방자치단체(광역, 기초)와의 효율적인 역할 배분을 위한 가이드라인을 제시하고자 한다. 이를 위해 첫째, 저출산 정책의 효율적 집행을 위한 정부 간 기능배분 방안을 제시하고 중앙정부 및 광역과 기초자치단체의 합리적인 기능배분에 대한 이론적 고찰을 하고자 한다. 둘째, 향후 타 분야의 정부 간 기능배분을 위한 객관적이고 타당한 방법론을 제시하고자 하며, 결국 정부 간 기능배분 지수 개발을 하고자 한다. 이때, 기능배분 지수는 전문가 AHP를 통해 수행하고자 하며, 선행연구에 따라 제시한 기준(현지성의 원칙, 효율성의 원칙, 책임성의 원칙, 효과성의 원칙, 주민만족도제고의 원칙)의 상대적 중요도를 도출하여, 그 가중치를 설정하고자 한다. 여기서 AHP란 응답자의 설문결과를 종합하여 요소간의 상대적인 중요도를 측정하는 방식을 의미한다. 마지막으로 자치단체의 인구정책 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하고자 하며, 가칭 “저출산 정책의 중앙-지방 간 기능배분 지수”(가칭)를 기반으로 중앙과 지방이 수행해야 할 저출산 정책과 프로그램 기능을 객관적이고 타당한 기준에 의거하여 배분하고자 한다.

결국 이와 같은 연구는 저출산 문제를 해결하고자 하는 중앙-지방의 합리적인 역할 구조를 찾는 것이 가장 핵심이며, 이에 따라 중앙-지방정부가 각자 수행하는 역



할에 만족하며, 국민들에게 서비스 제공의 효과성을 높일 수 있는 계기가 될 것으로 기대한다.

목차

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 필요성	3
제2절 연구목적	11
제3절 연구의 범위 및 방법	13
제2장 이론적 논의	15
제1절 정부 간 관계론	17
1. 정부 간 관계의 의의	17
2. 정부 간 관계의 모형	21
제2절 중앙-지방자치단체 기능배분에 대한 논의	25
1. 기능배분의 기본 이념 및 원칙	25
2. 사회복지 행정에 있어서 기능배분에 대한 논의	28
3. 우리나라 정부 간 기능배분의 문제점	39
제3절 정부 간 기능배분에 관한 선행연구	41
제3장 우리나라 저출산 현황 및 저출산 정책	45
제1절 저출산 현황	47
제2절 저출산 관련 제도 및 프로그램	50
1. 중앙정부	50
2. 지방자치단체	57
제3절 저출산 극복정책의 중앙정부의 지방지원	62



제4장 저출산 정책의 중앙-지방 간 기능배분 분석	65
제1절 연구분석 틀	67
제2절 저출산 정책의 정부 간 기능배분지수	70
1. 현지성의 원칙	70
2. 효율성의 원칙	71
3. 책임성의 원칙	72
4. 효과성의 원칙	72
5. 주민 만족도 제고의 원칙	73
제3절 분석 결과	75
1. 기능배분 기준의 가중치	75
2. 설문조사 결과	76
제5장 결론	107
제1절 연구의 요약	109
제2절 저출산 정책의 발전을 위한 정책적 제언	113
1. 저출산 정책의 결정 차원	116
2. 저출산 정책의 집행 차원	119
3. 저출산 정책의 지속 차원	122
참고문헌	124
Abstract	129



표 목차

〈표 1-1〉 저출산 해결을 위한 기본계획	9
〈표 2-1〉 연방주의, 정부 간 관계, 정부 간 관리 비교	18
〈표 2-2〉 관리적 측면에서의 지방자치단체의 개념	20
〈표 2-3〉 정부 간 관계의 개념	21
〈표 2-4〉 정부 간 관계에서의 두 바퀴 모형(최병대, 2011)	23
〈표 2-5〉 지방자치법에 나타난 정부 간 사무배분의 원리와 제도	26
〈표 2-6〉 중앙 및 지방정부 자체 복지사업 현황	30
〈표 2-7〉 2015~2019년 국가재정운영 계획 재정총량	32
〈표 2-8〉 보건, 복지, 고용분야 투자계획	33
〈표 2-9〉 유사, 중복사업 정비추진 근거 법률	35
〈표 2-10〉 유사중복 정비대상 사업군	36
〈표 2-11〉 사회보장제도 유사, 중복 정비기준	38
〈표 3-1〉 초저출산 현상(1.3명 미만) 경험 국가	47
〈표 3-2〉 저출산·고령사회기본법 제23조	50
〈표 3-3〉 1차, 2차 저출산 대응 정책의 추진방향	54
〈표 3-4〉 1, 2차 저출산 대응 정책에 대한 시사점	55
〈표 3-5〉 중앙정부 저출산 시행계획 및 예산	57
〈표 3-6〉 해남시 지방자치단체 자체사업(예시)	58
〈표 3-7〉 경기 양평군 저출산 극복사업(예시)	58
〈표 3-8〉 당진시 저출산 극복사업(예시)	59
〈표 3-9〉 지방자치단체 저출산 정책 시행계획 및 예산	60
〈표 4-1〉 가능배분기준의 가중치	75



〈표 4-2〉 응답 분포	76
〈표 4-3〉 [전체 응답자] 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화 : 중앙부처 가능	78
〈표 4-4〉 [전체 응답자] 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화: 광역자치단 체 가능	79
〈표 4-5〉 [광역자치단체 응답자]난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화: 중앙부처 가능	81
〈표 4-6〉 [광역자치단체 응답자] 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화: 광역자치단체 가능	82
〈표 4-7〉 [광역자치단체 응답자] 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화 : 기초자치단체 가능	84
〈표 4-8〉 [기초자치단체 응답자] 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화: 중앙부처가능	85
〈표 4-9〉 [기초자치단체 응답자] 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화 : 광역자치단체 가능	86
〈표 4-10〉 [전체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 : 중앙부처 가능	88
〈표 4-11〉 [전체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 : 광역자치단체 가능	89
〈표 4-12〉 [광역자치단체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 : 중앙부처 가능	91
〈표 4-13〉 [광역자치단체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 : 광역자치단체 가능	92
〈표 4-14〉 [광역자치단체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 : 기초자치단체 가능	94
〈표 4-15〉 [기초자치단체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 :	



중앙부처 기능	95
〈표 4-16〉 [기초자치단체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 : 광역자치단체 기능	97
〈표 4-17〉 [전체 응답자] 일, 가정 양립 사각 지대 해소	98
〈표 4-18〉 [광역자치단체 소속 응답자] 일, 가정 양립 사각 지대 해소	100
〈표 4-19〉 [기초자치단체 소속 응답자] 일, 가정 양립 사각 지대 해소	101
〈표 4-20〉 소속부서별 지수	103
〈표 4-21〉 직렬별 지수	104
〈표 4-22〉 성별 지수	104
〈표 5-1〉 저출산 정책의 지방배분을 위한 체크리스트	117



그림 목차

〈그림 1-1〉 주요국 합계출산율 순위	4
〈그림 1-2〉 우리나라와 OECD주요국 합계출산율 변동 추이	5
〈그림 1-3〉 출생률에 영향을 주는 요인	6
〈그림 1-4〉 강원도 내 소멸을 걱정해야 하는 도내 지역	8
〈그림 2-1〉 Wight(1988)정부 간 관계 모형	22
〈그림 3-1〉 총인구 규모 전망	48
〈그림 3-2〉 생산가능인구와 핵심근로인구의 장래 추계 인구	49
〈그림 3-3〉 저출산·고령사회 위원회 조직도	51
〈그림 3-4〉 저출산·고령화 추이 및 관련 정책방향 변화	53
〈그림 4-1〉 연구 분석 틀	68
〈그림 4-2〉 저출산 극복을 위한 중앙-지방의 효과적인 기능배분 요인의 구조모형	69



제 1 장

서론

제1절 연구 배경 및 필요성

제2절 연구 목적

제3절 연구의 범위 및 방법



KRILA





제1절 연구 배경 및 필요성

2016년 우리나라의 1월~9월까지 결혼 건수는 20만 5,900건, 출생아 수는 31만 7,400명으로, 2000년 통계청 월간 인구동향 조사가 시작된 이래 최저치를 기록하였다(이왕재, 2017).²⁾ 2016년 추정치를 기준으로 한국의 합계출산율은 1.25명으로 OECD 국가들 가운데 선 꼴찌이며, 세계 224개 나라 중 220위로 홍콩과 타이완, 마카오, 싱가포르 등과 함께 최 하위권을 나타내고 있다. 우리나라의 경우 이와 같은 추세로 출산율이 줄어들게 된다면, 2100년 우리나라 인구는 지금의 약 1/2정도가 될 것이라는 부정적인 예측도 제시되고 있다.

이처럼 한국의 저출산 추세는 세계 어느 나라에서도 전례를 찾아 볼 수 없을 정도의 빠른 속도로 진행되고 있다. 물론 스웨덴, 프랑스 등 역시 저출산에 대한 문제를 보이고 있으나 우리나라보다 그 심각성이 덜하며, 출산 및 육아, 양성평등, 일·가정 양립정책은 우리나라와 비교하기 어려운 수준이라 할 수 있다.

2) 이왕재, 2017, 저출산 현황 및 대책

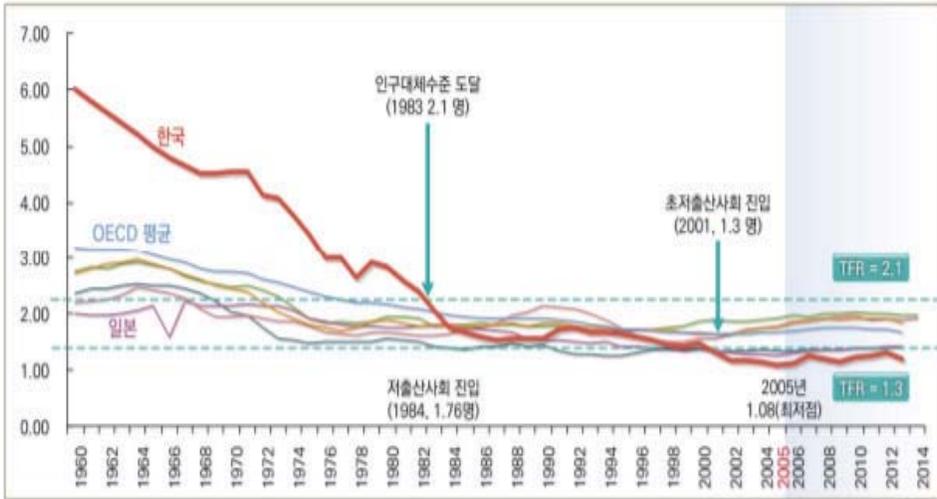
〈그림 1-1〉 주요국 합계출산율 순위



주) 미국 중앙정부국 CIA 월드팩트북; http://blog.naver.com/acekiller_m/220962495631

또한 이와 같은 선진국의 경우 각 나라의 특성에 맞추어 저출산 극복을 위한 시책을 제시하고 있다. 프랑스는 범정부차원에서 저출산을 극복하기 위한 재정지원과 더불어 지방자치단체의 맞춤형, 주민편의성에 맞춘 제도 및 프로그램의 제공이 특징적 정책이라 할 수 있다. 영국 역시 정책추진 체계로서 중앙정부의 업무 명확화를 통해 예산 절감 및 체계적인 업무 수행을 기대하고 있으며, 타 지방자치단체와의 협력을 통해 정책의 추진력을 향상시켰다고 평가 받고 있다.

〈그림 1-2〉 우리나라와 OECD주요국 합계출산율 변동 추이



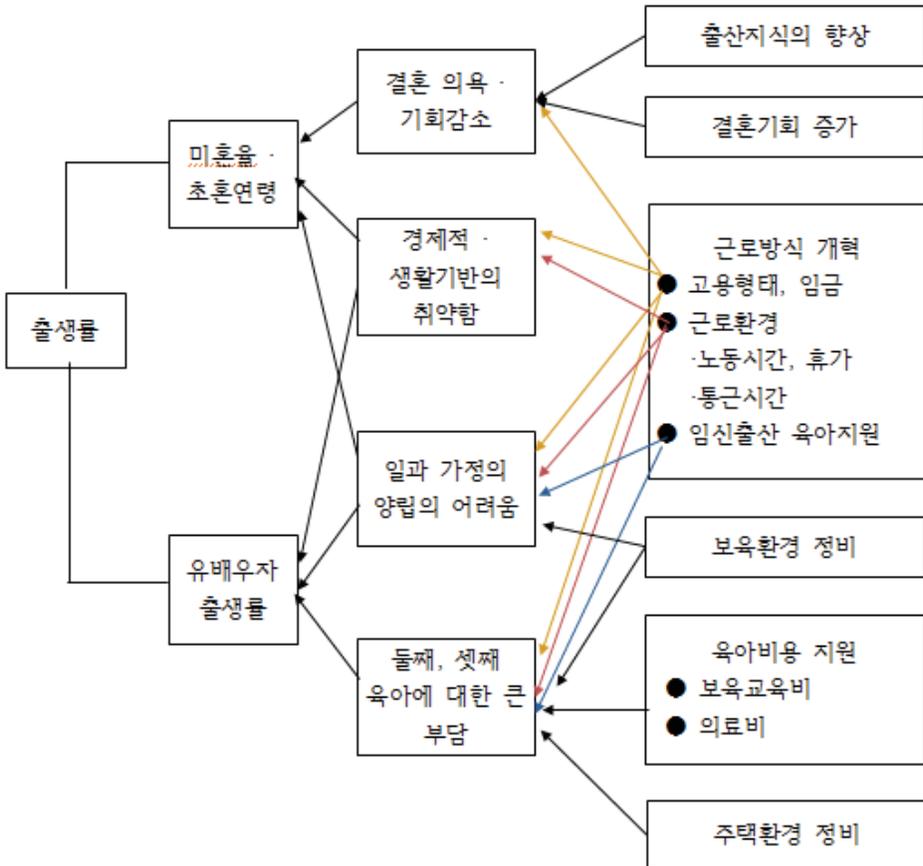
주) 통계청, 출생통계: OECD Family database 2015.

이때 저출산의 원인으로는 첫째, 미혼모 증가 및 동거 증가 등으로 인한 가족에 대한 낮은 수요성, 둘째, 경제적 이유, 혹은 가치관의 변화로 인해 자녀를 꼭 가져야 한다는 인식의 변화, 셋째, 만혼과 여성의 경제참여 증가, 환경오염 등으로 인해 건강상의 이유로 아이를 낳지 못하는 경우의 증가, 넷째, 보육·사교육비 증가 및 임신 및 출산관련 비용 등으로 인해 양육비용의 증가, 다섯째, 여성의 사회참여 활동이 증가함에도 불구하고 일-가정 양립이 곤란하기 때문이라고 논의되고 있다(김승권, 2003). 특히 청년실업자의 증가 및 계약직 증가, 더딘 경제성장 등이 가장 본질적인 문제라고 논의되는 만큼 결국 이를 극복하기 위해서는 근로개혁이 핵심이라고 볼 수 있다.

이와 비슷한 맥락에서 지역 저출산 정책 검토를 위한 지침에서는 출산율에 영향을 미치는 요인을 제시하고 있다. 이 역시 궁극적으로는 근로개혁이 핵심과제라고 논의되고 있으며, 첫째, 결혼의욕, 기회감소, 둘째, 경제적, 생활기반의 취약, 셋째, 일과가정양립의 어려움, 넷째, 둘째, 셋째 육아에 대한 큰 부담이라고 제시하고 있

다. 위의 내용과 다른 것은 출생률을 미혼률, 초혼연령과 유배우자 출생률로 세분화하여 보았다는 점이 특징이라 할 수 있으며, 아래 그림과 같이 설명하고 있다.

〈그림 1-3〉 출생률에 영향을 주는 요인



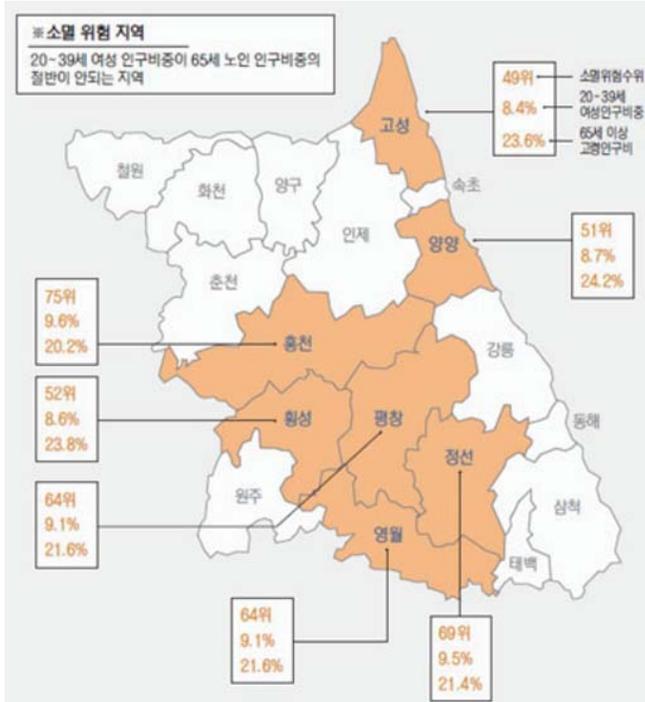
주) 지역저출산 정책 검토를 위한 자침(일본 후생성)

특히 이와 같은 저출산 문제는 최근 인구소멸, 지방소멸이라는 극단적인 이슈를 불러오기도 했다. 이때 인구소멸은 마스다 히로야 일본 창성회 대표가 2014년 저서를 출간하면서부터 논의되기 시작했다. 이 책에서는 재생산력이 있는 20~39세의 여성과 65세 노인 인구 비율에 대해 비교 분석을 함으로써 지속적인 인구감소가 결국 지역의 축소를 가져올 것이며, 이는 결국 국가의 파멸로 이루어질 수 있다고 경고하고 있다.

우리나라 역시 이와 같은 인구소멸, 지방소멸에서 자유로울 수 없다. 2016년 한국고용정보원이 발표한 ‘한국의 소멸에 관한 7가지 분석’ 자료를 보면, 우리나라의 경우 저출산, 고령화와 젊은 층 유출로 30년 후 전국 기초자치단체의 30%가 소멸위기에 놓일 것이라고 예측하고 있으며, 2014년 기준 한국 전체 시, 군, 구 228곳 중 소멸 우려지역이 약 79개라고 추산하였다.³⁾ 이에 대해 한국고용정보원은 소멸위험지역 다수는 최근 10년 동안 젊은 여성 인구 수가 40~45%가량 감소했고 이는 지역 쇠퇴가 급격히 진행된 까닭이라고 그 이유를 제시하였다. 이는 한국의 경우 지방 소멸 추이가 상대적으로 매우 빠르다는 것을 보여주는 자료일 뿐 아니라 이의 극복을 위해 중앙과 지방자치단체의 기능배분으로 인한 현실적 지원 강화 및 보조가 절실하다고 할 수 있다.

3) 소멸위험이 있는 곳의 경우 거의 비수도권이라 할 수 있으며, 경북 의성군의 경우 고령인구와 20~39세 여성 인구 비중이 각각 34.9%, 6.6%로 상대비 0.19로 대한민국에서 소멸위험 가능성이 가장 높은 지역으로 나타났다(2014년 기준)

〈그림 1-4〉 강원도 내 소멸을 걱정해야 하는 도내 지역



주) 강원도민일보, 2016.8.2 <http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=794628>

이와 같은 저출산 문제를 극복하기 위해 우리나라는 2005년 9월 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 대통령자문 정책기획위원회인 저출산·고령사회 위원회를 통해 저출산과 고령화 사회에 대한 대응기반을 마련하고자 하고 있다. 이와 같은 기반을 중심으로 국가적 차원에서는 2006년 1차 기본계획을 수립하였으며, 2011년 2차 기본계획, 2016년 3차 기본계획을 제시하였으며, 1차 기본계획의 경우 19.7조원, 2차 60.5조원, 제3차 기본계획의 경우 2016년부터 약 5년간 108.4조원이 투입될 예정으로 저출산 극복을 위한 정부차원에서의 예산지원 역시 증가하고 있다. 특히 3차 기본계획의 경우, 첫째, 미시적이고 현상적인 접근에서 벗어나 종합적이고 구조적인

접근을 시도하고자 하며, 둘째, 현장에서 실행 가능한 실효적 세부방안 마련의 중점이라는 수립방향을 지니고 있다. 또한 지자체의 경우 지역특화 출산장려 프로그램을 활성화 하고, 지역사회의 저출산 극복을 위한 네트워크를 강화시키고자 하며, 중앙정부 차원에서는 사무국의 설치를 통해 이에 대한 지원체계를 강화하는 등 기존 계획보다 좀 더 면밀하게 중앙정부와 지방자치단체(기초, 광역)의 예산 및 기능배분에 대한 부분이 강조되고 있다.

〈표 1-1〉 저출산 해결을 위한 기본계획

구분	1차 기본계획	2차 기본계획	3차 기본계획
기간	2006~2010년	2011~2015년	2016~2020년
목표	모든 세대가 함께하는 지속발전 가능한 사회의 구현	저출산, 고령사회에 성공적인 대응을 통한 활력있는 선진국가 도약	아이와 함께 행복한 사회
투입예산	19,7조원	60,5조원	108,4조원

주) 이왕재(2017)

위에서 본 바에 따르면 현재 저출산 극복을 위해 범국가적인 관심 사항으로 대규모의 재정이 투입되고 있으나, 아직까지 명확하게 가시적인 성과를 보이고 있지는 못하는 실정이다. 이는 백화점식 지원 및 국가전체의 효용과 국민개인의 효용이 일치하지 않고 있기 때문이라는 의견이 존재하며, 궁극적으로는 예산을 어떻게 효율적으로 사용할 것인가에 대한 고려가 필요하다.

본 연구에서는 현재 시행되고 있는 제3차 기본계획의 강조사항을 바탕으로 ‘실질적으로 저출산 극복을 위해 중앙-지방자치단체의 역할을 어떻게 배분해야 할 것인가?’에 연구 질문을 두고 연구를 수행하고자 한다. 즉 제3차 기본계획에서 제시된 정책 내용을 기준으로 중앙-지방정부의 역할 배분에 대해 논의를 하고자 한다.

결국 이와 같은 논의 시 중앙-지방자치단체의 역할 및 기능과 관련하여 사업의 효율성을 추구하기 위한 업무 배분이 기본적으로 논의되어야 하며, 실질적인 효과

를 나타낼 수 있는 중앙-지방 정부의 기능에 따른 사업 배분을 통한 효율적이고 효과적인 행, 재정적 지원이 이루어질 수 있는 기반을 마련해야 할 것이다.

제2절 연구목적

우리나라의 저출산에 대한 대응은 선택의 문제가 아닌, 우리 미래의 절체절명의 과제로 정부 뿐 아니라 사회 모두가 함께 문제를 풀어가야 하며, 매우 심도 있고 중요하게 다루어져야 할 것이다. 특히 이와 같은 저출산 경향은 결국 인구소멸론으로 제시되기도 하며, 이와 같은 인구소멸 단계에 들어선 기초단체는 지난해 2014년 79곳에서 2015년 80곳, 2016년 84곳으로 증가되어 국가적, 사회적으로 심각한 문제가 되고 있다.⁴⁾

우리나라의 경우 중앙정부 차원에서 출산장려 정책은 크게 임신·출산지원, 육아지원, 일·가정양립지원, 다자녀 가정지원이라 할 수 있다. 그러나 이와 같은 추진 시스템을 갖추고 있음에도 불구하고 지속적인 출산률 하락 등으로 인한 저출산 심화는 그 추진 동력이 강력하고 효율적이라고 논의하기에는 한계가 있음을 의미한다. 즉, 우리나라의 경우 출산장려 정책에 대한 장기적이고 전략적인 목표가 존재한다고 보기 어려우며, 중앙정부 차원에서 강력하게 이 정책을 이끌어가고 있다고 하기도 어렵다는 것을 보여준다. 결국 저출산을 극복하고자 하는 노력은 지방자치단체에 의해 더 주도적으로 행해지고 있으나 낮은 재정자립도로 인해 이 역시 활발히 추진되기 어려운 실정이라 할 수 있다.

현재 지방자치단체의 경우 지방재정 여건 및 각 지역의 사회 환경에 따라 자체적으로 저출산을 극복하기 위한 다양한 정책을 시행하고 있다. 2016년 지자체의 저출산 관련 자체사업에 대한 소요예산은 27,813억원으로 2015년 대비 4.5%가 증가하였으며, 저출산, 고령화 대응기반 자체사업 소여 예산 역시 2015년 470억원에서 2016년 474억원으로 약 0.9%가 증가하는 등 지자체의 자체사업 예산은 소폭 상승하고 있는 추세라 할 수 있다.

4) 경남매일, 2016.10.4., 기초단체 84곳 “30년 후에 소멸 위기” <http://www.gnmaeil.com/news/articleView.html?idxno=323783>.

하지만 저출산 정책은 국가적 차원의 문제로 범국가적으로 시행되어야 하는 만큼, 광역자치단체, 지방자치단체 차원 및 기업, 모든 세대가 동참하는 획기적인 정책실행의지가 매우 중요하다는 것을 인지해야 한다. 특히 저출산 극복을 위해 중앙 정부의 비전과 목표 제시, 그리고 이에 따라 추진동력으로써 지방자치단체의 역할 강화를 위한 역할 분담이 저출산 정책 사업의 효율적인 운영을 위해서 매우 중요한 쟁점 사항이 될 것이다. 따라서 우리나라의 안정적이고 지속가능한 발전을 도모하기 위하여, 보다 실질적인 중앙-지방 저출산 극복방안을 모색할 필요가 절실하다고 할 수 있다.

즉 본 연구는 심화되고 있는 저출산 사회의 위기에 대응하기 위해 국가와 지방자치단체의 대응방향 및 역할 등을 제시함으로써 저출산 문제로 인한 부정적 파급효과를 최소화 하고자 한다. 이는 현재 국정운영에서 강조하는 우선순위로서 매우 중요하며 시의적절하다고 판단되어 이 연구를 수행하고자 한다.

결국 이를 통해 첫째, 저출산 정책의 효율적 집행을 위한 정부 간 기능배분 방안을 제시하고 중앙정부 및 광역과 기초자치단체의 기능배분을 명확하게 하고자 한다. 둘째, 향후 타 분야의 정부 간 기능배분을 위한 객관적이고 타당한 방법론을 제시하고자 하며, 결국 정부 간 기능배분 지수 개발을 통한 정부 간 역할분담 방향 및 기준을 제시하고자 한다.

제3절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 분석대상은 저출산 정책과 프로그램이며, 사업 주체인 중앙과 지방자치단체(광역, 기초)를 구분하여 정부 간 관계론의 관점에서 이들 정책과 프로그램의 적절한 수행체계를 판별하고자 한다. 즉 연구의 범위는 중앙과 지방자치단체의 저출산 정책 및 프로그램을 포함한다.

이에 따라 본 연구는 문헌분석, 전문가 자문, 브레인스토밍 등의 방법을 통해 저출산 대응 정책과 프로그램을 파악한 후 선행연구를 통해 그 기준을 정하고 AHP분석을 통해 그 기준의 상대적 중요도를 도출하여 가중치를 설정하고자 한다. 또한 이를 기준으로 저출산 대응 정책 및 프로그램을 파악하여 구조화된 설문지를 작성하고 기능배분을 어떻게 할 것인가를 기본적으로 하는 설문을 실시하고자 한다. 이때 설문 대상은 공무원으로 업무와 각 지역의 특성에 따른 합리적인 기능배분에 대한 논의를 할 수 있을 것으로 보인다.

여기서 AHP란 응답자의 설문결과를 종합하여 요소간의 상대적인 중요도를 측정하는 방식을 의미하며, 이와 관련하여 전문가를 대상으로 AHP분석을 통해 기능배분기준의 상대적인 가중치를 도출하고자 한다.

이후 자치단체의 인구정책 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하고자 하며, 가칭 “저출산 정책의 중앙-지방 간 기능배분 지수”를 개발하고자 한다. 이후 이를 통해 중앙과 지방이 수행해야 할 저출산 정책과 프로그램 기능을 객관적이고 타당한 기준에 의거하여 배분하고자 한다.

제 2 장

이론적 논의

제1절 정부 간 관계론

제2절 중앙-지방자치단체 기능배분에 대한 논의

제3절 정부 간 기능배분에 관한 선행연구



KRILA





제1절 정부 간 관계론

1. 정부 간 관계의 의미

정부 간 관계(Inter Governmental Relations: IGRs)는 연방제 국가를 중심으로 1970년 이후 중앙정부와 지방자치단체 간의 합리적인 관계형성을 위한 방안을 찾기 위한 방향으로 연구가 시작되었다고 할 수 있다. 이때 연방과 주의 관계는 연방제에 의해 운영되며, 기본법에 의해 확립된 이중구조의 국가 혹은 삼중구조의 행정에서 생기는 필연적인 긴장을 해소(장선희, 2014)하기 위한 하나의 방안으로 정부 간 관계에 대한 논의가 더욱 심도 있게 이루어졌다.

이때 정부 간 관계에 대해 Anderson(1960)은 국가 내 모든 형태의 정부단위나 수준 간에 일어나는 상호작용과 활동의 총체라고 정의하기도 하며, Shafritz et al.,(2007)은 상위정부가 하위정부의 재정을 포함한 다양한 자원을 나누어 쓰는 재정 및 행정과 정으로 파악하기도 하였다. 또 다른 학자는 정부 간 관계(Intergovernmental Relations: IGR)란 한 국가의 단위정부 간의 현실적으로 설정되었거나 제시될 수 있는 법적·행정적·재정적 관계를 의미(박정민, 2008)하며 지방자치의 실시를 통한 권력의 분점현상이 전제된 개념적 용어(김형준 외, 2007)라고 논의하기도 하였다. 이와 같은 이론을 우리나라 실정에 적용한다면, 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 사이에 발생하는 정책적 상호관계 및 총체적 활동으로 이해할 수 있다(심익섭, 2010; 문유석, 2015).

기초적인 개념외에 정부 간 관계의 유형을 구분하고자 하는 노력도 시도되었다. Wright(1990)는 연방주의, 정부 관 관리를 비교 제시하며, 정부 간 관계에 대한 좀 더 세부적인 논의를 제시하였다. Wright(1988)는 정부 간 관계를 국가와 주정부 그리고 지방정부 간의 관계와 관련된 현상을 기술적으로 파악하는데 초점을 두었으며, 정부 간 관계 각각의 관련 범위 주체들과 정치, 공공과 민간을 연계하는 관료범위를 설정하고 행정연결망 내 정치, 공사부분의 혼합을 상징하고 있다(한국행정연구원, 2011).

〈표 2-1〉 연방주의, 정부 간 관계, 정부 간 관리 비교

구분	연방주의(FED)	정부 간 관계(IGR)	정부 간 관리(IGM)
관련 범위	중앙-주, 주 상호간	중앙-주-지방, 주-지방, 중앙-지방, 지방 상호간	IGR의 관련범위, 행정연결망 내 정치, 공사부문 혼합
권위 관계	중앙이 최고 권위	계층제	비계층적 네트워크
갈등 해결 수단	법, 법원, 선거	시장, 게임, 정치적 연합	거래/협상, 토론, 충돌
가치	자유, 해방 등 합법적 권리	기술적 관점	생산, 결과관리
정치적 요소	고도의 정치 (정당정치)	정책결정 (조정)	집행 (문제해결)
주도자	선출된 정치인	일반행정가	정책전문가

주) wight(1990); 한국행정연구원(2011)

이때 정부의 상호작용 및 활동의 총체는 정부의 사무라고 볼 수 있으며, 이와 같은 정부 사무는 공공문제의 해결을 위해서 담당하고 수행하는 활동, 임무로서 이러한 활동의 임무는 구체적인 사업으로 표현되며, 사업에 관한 결정과 집행에 관한 것을 그 내용에 포함하기도 한다(초의수, 2003).

역사적으로 초기 지방자치단체는 주권적 실체가 아니라 원천적으로 자본주의국

가의 맥락에서 중앙정부의 특정국면에서 도출된 일부라고 이해되어왔다. 특히 역사적으로 중앙집권적인 행정체제가 강한 일본과 우리나라의 경우 정부 간 관계를 국가와 지방 간의 관계의 틀 속에서 바라보며, 중앙정부가 국가의 차원에서 모든 행정과 정책에서 책임을 지고 지방자치단체는 단순히 일선 집행기관으로서 지역의 행정기구를 의미하였다(오재일, 2007).

그러나 현대적 지방자치단체는 중앙정부의 생산적 정치기능과 상이한 소비적 정치기능 및 전달 및 공급기능의 주체로써, 단순히 중앙정부에서 도출된 일부가 아닌 집행부 뿐 아니라, 권력적 기제를 모두 포괄하는 개념이라 이해해야 할 것이다. 즉 중앙정부의 관계에 있어 지방자치단체는 또 하나의 정부로서 지방사회에 있어 정부 업무를 자율적으로 개발하고 관리하며, 중앙-지방 간 국가업무를 공동 분할하여 담당하는 실체로서의 지위를 인정받고 있다(신원득 외, 2001). 즉 계층제적인 중앙, 지방관계의 차원이 아닌, 각 행위주체로서의 하나의 정부로서의 지방자치단체와 중앙정부 사이의 관계를 설명하고자 한 것이 정부 간 관계 이론의 핵심이라 할 수 있다.

우리나라 역시 지방자치제의 발전으로 인해 지방자치단체가 지역행정과 운용의 주체로 부상하였으며, 지방자치단체에 대한 분권이 강조되어 단순히 중앙정부에 대한 수동적 위치에서 탈피하여 지역주민의 다양한 행정수요에 대응하고 지역의 복지향상을 위한 자율적이고 독립적인 행위주체로 거듭나게 되었다(조일형, 2013).

〈표 2-2〉 관리적 측면에서의 지방자치단체의 개념

구분	본원적 지방자치단체의 개념	축소치환 된 지방자치단체의 개념
범위	지방의회 집행부 지역사회 일부	집행부 위주
특징	지방자치단체가 지방사회의 정부업무를 자율관리 및 개발함 정치영역의 활성화 강조 중앙-지방 간 국가업무의 공동 분할 담당자	집행부의 조직과 관리 및 위임사무의 처리 부분적 주인-대리인 관계 탈정치화, 행정적 영역만으로 축소(극히 제한된 형태의 정치만 가능)
지방자치 전통	주민자치적 전통(지방자치단체)	단체자치적 전통(지방행정)
지방자치단체 지위	정치사회에 있어 자율적 행위자이며 자율적 정책형성자 또 하나의 정부	공공서비스 공급의 주체 위임받은 업무의 효율적인 실행자 중앙정부의 하위체계

주) 신원득 외(2001)

결국 또 하나의 정부로서 분권화된 본원적 지방자치단체로서의 개념을 이해해야 할 것이며, 이때 지방분권의 이념은 대표적으로 다음과 같은 다섯 가지 원칙이 제시되고 있다. 첫째 현지성은 사무를 민주적으로 처리하기 위하여 가능한 한 사무를 주민과 가까운 기초자치단체에 많이 배분해야 한다는 것으로서, 행정서비스 제공에 있어서 주민만족도를 매우 중요한 기준으로 논의하는 것을 의미한다. 둘째, 책임성의 원칙 책임성의 원칙은 지방자치단체가 집행하는 사무에 대해 지방자치단체는 법적인 책임성을 지녀야 한다는 것이며, 셋째, 효과성의 원칙은 사무의 배분에 따라 역할을 합리적으로 분담하여, 비용, 편익 뿐 아니라 사회 전체의 효용을 증가시켜야 한다는 것이다. 넷째 효율성의 원칙은 비용대비 편익을 증가하고자 하는 것으로 사회문제 해결을 위한 정책에 대해 중앙-지방 중 어느 곳에서 할 때 비용 대비 그 편익이 더 증가하는지에 대한 논의로 이루어진다. 마지막으로 주민만족도 제고의 원칙은 지방자치단체 차원에서의 합리적 역할을 통한 효율성을 제고하고 이에 따른 주민만족도를 제고시킬 수 있는 방향으로 나아가야 함을 의미한다.

〈표 2-3〉 정부 간 관계의 개념

학자	개념
Anderson (1960)	국가 내 모든 형태의 정부단위나 수준 간에 일어나는 상호작용과 활동의 총체
Shafritz (2007)	상위정부가 하위정부의 재정을 포함한 다양한 자원을 나누어 쓰는 재정 및 행정과정으로 파악
Wright (1988)	미국 연방 시스템 내의 모든 유형과 수준에 있어 단위 간에 벌어지는 활동 또는 상호작용의 총체
박정민(2008)	한 국가의 단위정부 간의 현실적으로 설정되었거나 제시될 수 있는 법적, 행정적, 재정적 관계를 의미
김형준 외(2010)	지방자치의 실시를 통한 권력의 분점현상이 전제된 개념적 용어
문유석(2015)	중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 사이에 발생하는 정책적 상호관계 및 총체적 활동으로 이해

이와 같은 정부 간 관계론이 현대 행정에서 중요한 이유는 그 내용 속에 기능 및 사무배분이 포함되어 있기 때문이다. 이것은 법적인 논의에서 벗어나 현실적 상황을 배려한 효율성을 기본 원칙으로 하는 정부 간 관계의 협력적 방법을 구체화하기 위해서라 할 수 있다. 즉 효율성의 원칙을 추구함에 있어서 이를 중앙과 지방정부의 효율적 관계에 초점을 두고 시민들을 위한 업무를 제대로 수행하기 위해서 어떻게 협력관계를 구축해야 하는가의 시각으로 논의되어야 함을 의미한다(심익섭, 2010).

2. 정부 간 관계의 모형

정부 간 관계에 대한 모형은 학자들마다 다양하게 제시하고 있으며, 몇 학자들이 제시한 이론은 다음과 같다. 먼저 Wright(1988)는 연방주의와 대치되는 포괄적 권위 모형, 중첩적 권위모형, 조정적 권위모형으로 구분하여 제시하였다. 이때 포괄적 권위모형은 지방정부는 중앙정부에 전적으로 속하여 명령 통제관계에 놓이는 계층적 관계를 의미한다. 따라서 지방정부는 독립적인 행정활동을 하기 보다는 중앙정

부의 일선활동 기관으로의 역할을 담당한다.

두 번째, 조정적 권위모형은 중앙정부와 지방정부가 독립적이고 대등한 관계를 보임을 의미하며, 지방정부는 중앙정부에 대해 비교적 자유롭고 자주적인 모형이라고 할 수 있다. 따라서 상호 독립적이고 자치적인 관계라고 할 수 있다. 마지막으로 중첩적 권위모형은 실제적인 정부 관계를 가장 잘 설명하는 것이라고 논의되며, 앞선 포괄적 권위모형과 조정적 권위모형의 가운데에 위치한다고 논의된다. 즉 정부 운영의 본질적인 영역은 중앙정부와 지방정부 각각에 존재하며, 특정사항에 대해 각 기관에 서로에 대한 영향력은 상당히 제한된다고 할 수 있다. 결과적으로 이들은 상호조정과 협력을 통해 문제를 해결해 나간다는 것으로 가장 현실적인 모형이라고 논의되고 있다.

그러나 이와 같은 Wright(1988)의 의견은 다음과 같은 비판을 받는다. 첫째, 미국과 같은 연방제 국가 형태의 정부 간 관계를 설명하기 때문에 한국에의 적실성이 떨어진다. 둘째, 정부 간 관계의 윤곽적인 설명은 하고 있으나, 실질적인 처방책은 없다는 것이 문제로 논의된다. 셋째, 이 모형은 경쟁모형에 바탕을 둔 중첩관계를 상정하고 있기 때문에 게임의 규칙에 대한 구체적인 설명이 없이 규칙설정을 단순히 경쟁을 통한 협상, 교환 관계로 파악하여 형평성 논리가 떨어진다고 제시되고 있다.

〈그림 2-1〉 Wight(1988)정부 간 관계 모형

모형명	포괄적 권위모형	중첩적 권위모형	조정적 권위모형
관계	종속적 관계	상호의존적 관계	독립적 관계
권위유형	계층제	교섭	자치
도형			

주) 한국행정연구원, 2011 재구성

한편 최병대(2013)는 Wright(1988)가 제시한 세 가지 모형에 대한 검토를 바탕으로 두 바퀴 모형을 제시하였다. 이는 중앙-지방의 관계에서 중앙정부가 해야 할 일은 앞바퀴, 지방정부가 해야 할 일은 뒷바퀴로 중앙정부와 지방정부의 역할이 서로 나누어져 있다는 것을 전제로 한다. 결국 이는 중앙과 지방의 상생을 위한 역할 분담을 의미하며, 중앙의 역할에 중요한 시점에는 앞바퀴 기어를 지방의 역할이 중요한 때에는 뒷바퀴 기어를 높여 여건 및 환경 변화에 탄력적, 능동적으로 대응할 수 있도록 기능과 자원을 배분하는 가치를 지녀야 한다는 것이다. 이를 구현하기 위한 구체적 실천 대안은 선 자율, 후 책임 원칙의 설정, 중앙-지방 상생발전위원회 설치, 지방자치 특색을 살릴 수 있는 차별적 제도 도입 등이 제시되고 있다(한국지방자치학회, 2015).

〈표 2-4〉 정부 간 관계에서의 두 바퀴 모형(최병대, 2011)

구분	관계	권위	사무분담	재정관계	인사관계
내용	독립적	자율	고유사무중심 협약에 의거하여 법정 수입사무 가능	분리원칙 (협약에 의해 조정가능)	

주) 보건복지부, 2016(재구성)

조금 다른 시각의 연구로 이달곤(2004)은 대리인모형, 동반자모형, 제3의 모형인 상호의존모형을 제시하였다. 첫째, 대리인 모형은 지방정부를 중앙정부의 대리인으로 보는 입장이며, 중앙정부가 국가정책의 집행, 재정, 인사에 있어 지방자치단체를 통제하고자 한다. 이때 지방정부의 자원이나 능력은 중앙정부에 비해 미비하기 때문에, 지방정부는 상급 정부의 명령, 지시, 위임에 순종한다. 둘째, 동반자 모형은 중앙과 지방이 국정의 동반자로서 상호 협력하고 동등한 권한과 의무를 갖는다고 전제한다. 이에 따라 중앙정부의 법적인 통제나 강제, 법률로 규정하지 않는 자문, 지침, 재정유인, 평가 등에 대한 수용여부는 지자체의 자유재량이라고 보며, 중앙정부의 정책결정과정에 적극적으로 참여한다는 것을 의미한다. 세 번째, 상호의존 모형

은 대리인모형이 지나치게 제도적 관점에 집착하고 있으며, 또한 동반자 모형은 현실적인 정부 간의 수직적인 모습을 간과하고 있음을 비판하고 있다. 이를 통해 상호의존 모형은 중앙정부와 지방정부의 관계를 상호 호혜적인 관계의 연결망이라는 관점에서 보고 있으며, 상호간에 영향력을 주고받는 동태적 관점에 주력하고 있다.

다음으로 무라마쯔 마치오(1988)는 수직적 행정통제 모형, 수평적 정치경쟁 모형, 상호의존모형을 제시하였다. 먼저 초기에는 전통적으로 일본은 강력한 중앙집권적 성격을 보이고 있어 수직적 행정통제 모형을 띄고 있다고 주장하였으며, 모든 정책이 정치에 의해서가 아닌 관료에 의해서 결정된다는 관료우위론을 전제로 하였다.

그러나 무라마쯔는 수직적 행정통제 모형에 의해서는 일본의 중앙과 지방관계의 현실을 잘 파악할 수 없다고 제시하며, 수평적 정치경쟁 모형을 제시하였다. 이때 수평적 정치 경쟁모형은 중앙-지방자치단체 관계를 전체의 상호의존관계로 보고자 하며, 지방정치의 성공은 지방이 갖는 정치적 자원의 크기와 그 이용 기교에 달려 있으며, 지방은 수동적 통제만을 받는 것이 아닌, 지방엘리트에 의해 해당지역의 대표자로서 중앙정부를 상대로 능동적인 역할을 수행한다고 보았다. 결국 일본의 중앙-지방정부의 관계는 지방이 끊임 없이 자신의 역량을 확대하고 있으며, 복지국가의 요구에 따라 지방정부의 행정업무를 확대하고 있다고 논의할 수 있으며, 중앙, 지방정부는 파이팽창을 통한 상호간 공존의 창을 넓혀가는 플러스의 관계라고 논의하였다.

결국 중앙 우위형, 지방 분권형, 그리고 이들의 중첩된 협력관계 형으로 논의되고 있으며, 현대적인 정부 간 관계는 상호 호혜적인 관계의 상호의존모형이 가장 설명력이 있다고 할 수 있다. 즉 상호의존 모형을 근거로한 자전거 모형이 현재의 중앙-지방 간의 관계를 가장 잘 적절하게 논의할 수 있는 이론일 수 있으며, 본 연구도와 같은 이론에 초점을 맞추어 대안을 제시하고자 한다. 물론, 실제 현대사회에서 행해지는 정부 서비스의 크기와 기능의 확대와 더불어, 한 가지 유형화 보다는 각 기능 및 효율성, 효과성에 따라 다르게 적용되어야 할 것이다.

제2절 중앙-지방자치단체 기능배분에 대한 논의

1. 기능배분의 기본 이념 및 원칙

정부 간 기능배분이란 일반적으로 중앙-지방 정부 사이에 기능 및 권한을 분산하는 것을 의미하며, 기본적으로 정부 간 관계 이론이 그 배경이 되고 있다. 이때 기능 배분은 중앙정부와 지방정부 간에 주민생활과 관련되는 여러 종류의 기능을 효율적으로 수행하도록 하기 위해서 그 역할과 권능을 배분시키는 것을 의미하는 것으로 (정희동, 2003), 기능배분과 사무배분은 어떠한 기능을 어느 정부 단위에서 수행하는가?에 대한 논의라 할 수 있다.

정부 간 관계이론에 대해 국외의 경우 중앙-지방기능배분에 대한 논의로 분권단위에서의 규범에 관한 논의를 시행하였다. 이때 Tofler(1978)는 미래충격과 사회변화에 대응하는 방향으로 하위기관이 주변부로 권한을 분산시키도록 제안하였으며, Osborne & Gaebler(1991)는 정부재창조의 한 방편으로 분권을 적극적으로 주장하였다(이시철, 2006). 즉 정부 간 관계 이론에 근거한 기능 및 사무배분의 기본 이념 및 원칙의 경우, 중앙정부의 권력적 통제에서 벗어나 지방자치단체의 권한 및 책임성 강화 등의 맥락에서 이해하고 있다고 할 수 있다.

이와 같은 국가권한의 지방이양에 대해 Wright(1978)는 연방정부 또는 중앙정부의 권한 강화와 이들 정부에 대한 지방자치단체의 재정적 의존으로 시작되었다고 논의하며, 사무배분의 이유를 재정적인 부분에 중점을 두고 논의하기도 하였다. 이에 대해 많은 학자들이 동의하며, 중앙-지방관계의 성격을 규명하기 위한 연구로 지방자치단체를 중앙정부의 대리인이 아닌 동반자로 이해해야 한다는 의견으로까지 발전(Cockburn, 1977; Duncan & Goodwin, 1988)하며, 현대적 정부 간 관계의 바람직한 방향성에 대한 논의도 시작되었다.

이와 같은 논의 뿐 아니라 행정환경의 변화에 따라 정부가 수행해야 하는 활동

등의 증가로 결국 중앙정부차원에서 서비스 및 각종규제의 관리가 어려워짐으로써, 지역의 복잡한 문제해결 및 지역주민의 후생복지 증진, 지역의 실정을 고려한 자치적 결정 및 집행이 적합한 경우가 발생하며, 더 분화되고 다원화된 지방자치의 실현이 요구(이재희, 2016)되면서, 정부 간 관계의 바람직한 정립이 매우 중요한 안건으로 논의되고 있다. 결국 공공기능의 많은 부분이 중앙정부와 지방자치단체에 의하여 중첩적으로 수행되고 있고, 각급 정부가 상호 의존적이기 때문에 정부 간의 적절한 기능배분이 이루어지지 않는다면, 갈등이 조장될 위험성이 존재하기 때문에 이에 관련된 명확한 기준들이 매우 중요할 것이다. 특히 행정사무는 그 사무의 성질과 내용에 따라 수행해야 할 주체가 정해지는 것이 바람직하지만, 처한 상황에 따라 그 배분이 달라지기 때문에 더욱 유의해야 한다(동국대학교 산학협력단, 2015).

우리나라의 경우 법적으로 기능배분 등은 사무배분이라는 단어로 규정되어 있으며, 우리나라의 사무배분 원칙은 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제9조에 의거하여 자율성, 지역주민생활과의 밀접성, 책임성, 포괄성 등으로 논의되고 있다.

〈표 2-5〉 지방자치법에 나타난 정부 간 사무배분의 원리와 제도⁵⁾

구분	사무배분기준
국가사무기준	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 존립이 필요한 사무 • 전국적인 통일이 필요한 사무 • 전국적 규모인 사무 • 자치단체의 기술이나 재정능력으로 수행할 수 없는 사무
시·도 사무기준	<ul style="list-style-type: none"> • 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 • 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 • 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 책임성을 유지할 필요가 있는 사무 • 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무 • 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 • 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모

5) 지방자치법 제10조, 11조 참고

구분	사무배분기준
	의 시설을 설치하고 관리하는 사무
시·군·구 사무기준	<ul style="list-style-type: none"> • 시·군 및 자치구 제1호에서 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무 • 다만 인구 50만 이상의 시에 대해서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있음

주) 허훈(2008) 재인용

그러나 중앙정부와 지방자치단체 간의 기능배분이 합리성을 확보하기 위해서는 중앙정부 또는 지방자치단체가 수행하는 것이 타당한 사무들로 구분되는 것은 당연하며, 이의 유형화에는 크게 개별적 지정방식과 포괄적 위임방식, 예시적 포괄방식이 제시된다(한국지방행정연구원, 1995). 이때 개별적 지정방식은 지방자치단체가 처리할 권한을 사무의 종류별 및 지방자치단체별로 개별적 법률에 근거하여 배분하는 방식이며, 포괄적 위임방식은 국가사무를 제외하고는 지방자치단체가 그 주민의 일반적 이익을 위해 어떠한 사무도 처리할 수 있도록 상위 법률인 헌법이나 법률에 일괄적으로 권한을 부여하는 것을 말한다. 마지막으로 예시적 포괄방식은 우리나라와 일본 등에서 활용하는 것으로 국가사무와 지방자치단체 사무를 예시하고 일괄적으로 배정하여 행정편의를 도모하는 것을 말한다(금창호 외, 2012).

이와 같이 중앙-정부 간의 기능배분을 위해서는 반드시 그 기준이 필요하며, 본 연구에서는 지방분권의 이념 내용을 기반으로 현지성, 책임성의 원칙, 효과성의 원칙, 주민만족도 제도의 원칙을 기준으로 저출산 관련 사업에 대한 AHP 분석을 시도하고자 한다.

이때 기능배분을 위해서는 인적, 행정적 부분에 대한 부분 역시 다루어져야 하지만, 특히 재정적인 부분에서의 독립이나 지원이 제대로 되지 않으면, 행정서비스의 제공이 곤란하다는 데에서 그 기능의 재정적 부분에 따른 기능배분에 대한 논의가 쟁점이 되고 있다. 재정적 측면에서의 정부 간 관계는 그 기능적 측면이 정부부문의 기능을 중앙정부와 지방정부가 어떻게 분배할 것인가의 문제라면, 그 분배된 기능을 어떻게 효과적으로 수행할 것인가의 수단이 재정문제가 되는 것이다(한국행정연

구원, 2011). 일반적으로 지방자치의 성공가능성과 충실도는 지방정부의 재정자립도에 의해 결정되는 것으로 인식되어 왔으며, 지방정부의 자율적 재정규모는 자율성의 폭을 결정하는 중요요인이라 할 수 있다(한국행정연구원, 2011). 특히 조세경쟁을 통해 재정위기에 따른 재정평가가 현실화되면서, 지방자치 원칙에 의거하여 지방자치단체의 재정문제를 더욱 어렵게 하고 있다(심익섭, 2010).

즉 중앙-지방의 사무, 기능배분에 있어 가장 주요 논의가 되는 부분으로 직접적 재정지원이 가능한지 여부이며, 결국 이에 대한 자금조달을 어떻게 할 수 있는지가 가장 큰 이슈로 논의될 수 있다.

2. 사회복지 행정에 있어서 기능배분에 대한 논의

1) 일반적 논의

1995년 지방자치단체장 선거의 실시로 본격적인 지방자치시대가 시작되면서, 정치, 행정적인 변화는 사회복지에 있어서 지역복지차원의 정책적 관심이 증대되는 계기를 마련하였다. 지방자치는 일정한 지역공동체의 주민이 자치단체에 참여하여 지역의 공동사무를 자기책임 하에 스스로 또는 대표자를 통하여 처리하는 제도로써, 개인의 권리와 자유의 신장, 주민복지의 증진, 자원의 효율적 배분 등의 긍정적 기능을 수행한다(최향순, 2010). 그러나 무상원조의 행태로 이루어지는 주민복지와 관련하여 이전과는 다른 형태의 중앙정부와 지방정부의 관계정립 및 책임성 문제가 제기되었으며, 지방자치역량의 확대를 통한 주민접근성 강화 등의 이슈가 대두되었다.

이와 같은 지방자치제도 실시 이후 복지의 지역화를 통한 지역특성에 부응하는 지방정부의 복지정책이 나타났으며, 지역사회중심의 복지정책이 강조되기 시작했다. 최근 중앙정부와 지방정부의 역할분담과 관련한 논의는 사회보장기본법(2013년)의 시행과 함께, 협의, 조정제도의 운영과 관련하여 논의가 제기되고 있다. 즉 중앙과 지방 정부 간의 사회보장사업의 효과적, 균형적 연계 및 발전을 위해 복지사업에

대한 기능 재분배 등에 대한 논의가 점차 중요한 이슈로 제기되었다(이재완, 2015).

이에 따라 현재 지방정부의 복지정책은 집행에서 제한적이나 자율성을 확대하고자 하는 시도가 행해지고 있으며, 이는 시민참여를 통한 지역정치구조의 변화에 기여하나, 실제 재정적인 부분의 미흡으로 인해 운영의 어려움을 겪는 경우도 많다. 즉 지방자치단체가 사업을 독립적으로 수행하기 위해서는 독립적인 재원 구조가 마련되어야 하는데 이러한 구조적인 장치 없이 행정업무만 분권화 하게 되어서는 안 된다는 입장으로 책임 있는 정부라면 체계적인 법적 검토를 통해 재원구조에 대한 재정립이 필요하다는 입장이다.

특히 우리나라 복지정책의 도입 및 확대 과정을 보면, 다수의 제도들이 정치적 논리에 따라 도입 및 시행되고, 그 시행의 책임을 중앙정부와 지방정부가 넘겨받고 있다. 그리고 이에 따라 도입된 정책이 시행되는 과정에서는 지방자치단체가 그 재원의 마련과 정책수행과 관련한 다양한 인적, 물적 자원 동원에 대한 책임의 상당부분을 떠안아야 하는 상황이 반복되고 있다(김진석, 2014).

이때 지방자치단체의 사회복지 사업과 예산비중 현황을 살펴보면, 지역에 따라 약간의 차이를 보이고 있으나, 주로 기초생활지원과 보호 돌봄, 문화여가 등에 상대적으로 많은 비율이 지원되고 있으며, 지방재정의 취약성으로 인하여 적지 않은 경우 중앙정부의 위임사무 범주 내에서 이루어지고 있다.

〈표 2-6〉 중앙 및 지방정부 자체 복지사업 현황

영역	사업유형	중앙정부사업		지자체 자체사업	
		사업수	비율	사업수	비율
전체 82개 유형		360	100	5,891	100
보호 돌봄	아동돌봄지원, 아동청소년복지프로그램지원, 지역아동센터 지원 등	39	10.8	544	9.2
생활 지원	식사지원, 위생지원, 이동지원, 출산장려지원, 재가노인지원 등	47	13.1	2,861	48.6
교육	학비(등록금, 입학금)지원, 교육비(학습관련)지원, 교육비(생활관련)지원	43	11.9	241	4.1
건강 의료	건강검진지원, 건강보험료 지원, 의료비 지원, 건강증진 지원, 보장구 지원	67	18.6	370	6.3
요양 돌봄	가사돌봄요양서비스(비용)지원, 노인장기요양 보험료 지원, 장애인활동보조서비스 등	16	4.4	89	1.5
주거	주거비 지원, 주거자금대출, 주택시설개선, 에너지 지원 등	34	9.4	163	2.8
고용	일자리 지원, 창업지원, 직업능력, 교육지원, 자활근로 지원	52	14.4	352	6.0
문화 여가	여가, 문화활동지원(노인, 성인, 아동청소년, 장애인), 경로당 운영 비 및 프로그램 지원 등	6	1.7	582	9.9
생계	생활비용 지원, 생활자금대출, 긴급구호지원, 시설퇴소 자립지원 등	29	8.1	344	5.8
재해 보상	재해구호 및 보상 등	27	7.5	345	5.9

주) 한국보건사회연구원(2015)/ 사회보장위원회(2015) 재구성, 이재원(2015)

결국 사회복지행정의 기능배분은 사회복지 자체의 특성에 직접적인 영향을 받게 된다. 사회복지 행정의 특성은 사회복지의 특수성을 반영하고 있으며, 공공재정에 의해 대부분 무상원조의 형태로 수혜자에게 제공되며, 전달체계도 상당히 다른 특성을 가지고 있다. 이 때문에 사회복지 행정의 특성을 고려한 기능배분을 위한 기준을 초의수(2003)는 다음과 같이 제시한다. 첫째, 다양한 복지 대상자들의 접근 용이성이 복지전달과 제공에 중요한 관건으로 복지수혜자들에게 근접적 복지행정 기능수행이 매우 중요하다. 둘째, 사회변화에 따른 복지욕구의 양적 증가 혹은 다양화를 고려할 때, 소득지원, 보건의료지원 등의 서비스가 일률적이지 않을 수 있기 때문에 지역의 특성이나 사회경제적 상황을 고려해야 한다. 셋째, 사회복지 정책결정과 사업 집행에는 주민들의 욕구가 수렴되어야 하며 이를 통해 행정의 책임성을 기하고 비효율적인 서비스 전달을 방지해야 한다. 넷째, 사회복지 행정은 보호위주의 복지행정의 특성을 잘 살려야 한다는 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서 다루는 저출산 부분 역시 지난 10년 정부가 저출산, 고령화를 막기 위해 쓴 돈은 총 152조원에 달했음에도 불구하고 저출산을 극복하지 못했다는 비판은 이에 대해 더욱 많은 논의사항을 제고하고 있다.

궁극적으로 중앙정부와 지방자치단체가 함께 저출산을 극복하기 위한 정책을 수행하기 위해서는 재정적 뒷받침이 무엇보다 매우 중요할 것이다. 그러나 실상 우리나라의 경우 저출산 극복의 대안을 마련하고 집행해야 하는 중앙정부와 지방자치단체가 이에 투입할 재정적인 여력이 없는 것이 사실이다. 특히 경제부분에서 내수의 경우 양호한 흐름을 이어가고 있으나, 세계경제는 성장과 교역량이 정체된 가운데 브렉시트(Brexit) 등으로 유럽을 중심으로 선진국의 리스크가 확대되고 있어, 이러한 세계 경제적 흐름에 따라 저성장, 지속 진행 등으로 회복세는 미약할 것으로 전망되고 있기 때문에(기획재정부, 2016), 저출산 문제 극복을 위한 국가 재정의 획기적인 확보는 어려울 것으로 보인다.

〈표 2-7〉 2015~2019년 국가재정운영 계획 재정총량⁶⁾

(단위: 조원 %)

	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	연평균 증가율
재정수입	382.4	391.5	406.8	426.6	446.6	4.0
국세수입	221.1	223.1	233.1	244.2	255.6	3.7
재정지출	375.4	386.7	396.7	406.2	416.0	2.6
재정수지	△33.4	△37.0	△33.1	△25.7	△17.7	
(GDP 대비, %)	△2.1	△2.3	△2.0	△1.4	△0.9	
국가채무	595.1	645.2	692.9	731.7	761.0	
(GDP 대비, %)	38.5	40.1	41.0	41.1	40.5	

주) 기획재정부, 2016

특히 저출산과 관련된 정책 서비스나 사업을 실질적으로 집행하고 있는 우리나라의 경우, 사업만이 지방자치단체로 내려왔을 뿐, 실질적으로 중앙정부차원에서 정부의 재정적 지원이 미흡하기 때문에 지방자치단체 차원에서 재정자립도로 그것을 지원해야 하지만, 이 역시 만만치 않은 수준이라 할 수 있다. 게다가 정부는 지방교부금을 삭감하고 경기활성화를 위해 지방채 발행을 강요하고 있기 때문에 내년도 지방재정은 원리금상환부담가중과 세수감소로 감축운영이 불가피한 실정이다(이복수, 2009). 이와 같은 추세로 지방자치단체는 경기침체로 인한 세수 감소와 지방채 원리금상환부담 가중 등으로 저출산 극복을 위해 막대한 재정을 투입하기에는 어려운 상황이다.

최근 특위에 따라 국회 저출산, 고령화 대책 특별위원회 소속 여야 의원들은 저출산, 고령화 문제가 국가의 존립이 달려있는 심각한 문제라고 지적하며 저출산 및 고령화 대책을 위한 적극적인 재정투입이 필요하다고 주장하고 있다. 이에 대해 예산편성권이 있는 기획재정부가 보건복지부에 못지않게 관련 정책을 총괄해야 한다는

6) '15년은 본예산 기준, ** 단, '15년 국가채무는 전망치 기준

의견을 밝히고 있다.⁷⁾ 물론 이것이 가능한가에 대해서는 찬반의 논란이 있으나, 이에 따라 최근 기획재정부는 저출산, 고령화 정책추진방향 보고서를 통해 2016년부터 2020년까지 저출산 대응에 약 109조원, 고령화 대응에 약 89조원을 투입한다는 계획을 밝히기도 했다.

〈표 2-8〉 보건, 복지, 고용분야 투자계획

(단위: 십억원, %)

구분	'16	'17	'18	'19	'20	연평균 증가율
보건, 복지, 고용	123,400	130,001	135,786	141,602	147,682	4.6
사회복지분야	112,866	119,693	125,399	131,201	137,197	5.0
· 기초생활보장	10,131	10,343	10,478	10,561	10,780	1.6
· 취약계층지원	2,499	2,540	2,618	2,667	2,880	3.6
· 공적연금	42,706	45,400	49,312	52,948	55,793	6.9
· 보육, 가족, 여성	5,765	5,852	5,325	5,393	5,559	△0.9
· 노인, 청소년	9,421	9,733	10,103	10,243	10,793	3.5
· 노동	17,295	18,835	19,271	19,923	20,953	4.9
· 보훈	4,818	4,981	5,009	5,029	5,068	1.3
· 주택	19,438	21,180	22,436	23,571	24,483	5.9
· 사회복지일반	792	828	847	866	884	2.8
보건분야	10,534	10,308	10,387	10,401	10,485	△0.1
· 보건의료	2,328	2,296	2,318	2,276	2,301	△0.3
· 건강보험	7,786	7,581	7,628	7,674	7,722	△0.2
· 식품의약품안전	420	431	441	451	462	2.4

주) 기획재정부, 2016

7) 연합뉴스, 2016.7.22. 국회특위, 저출산, 고령화 대책에 재정투입 확대 주문, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/22/0200000000AKR20160722124100001.HTML>

저출산 극복은 국가의 존립을 논의 할 만큼, 중대한 사항으로 국가적 차원에서 막대한 재정적 투입이 있어야 하는 것은 사실이나, 이 역시 만만치 않은 일로서, 저출산 극복을 위한 재정의 열악성을 해소하기 위해 다음과 같은 논의도 진행되고 있다. 첫째, 재정상태가 극히 열악한 지방자치단체들이 저출산, 고령화 대비를 위한 각종 사업을 추진한 재원의 마련이 매우 어렵기 때문에, 이를 보조할 새로운 조세체계나 보조금, 교부세가 강구되어야 한다. 이를 위해서는 재정적으로 뒷받침할 재정당국의 역할이나 연계 협력채널을 충분히 확보해야 할 뿐 아니라, 법제개선을 통한 세입증대 방안을 모색해야 한다고 논의되고 있다(신영수 외, 2010).

둘째, 한국은 단기적이고 소모적인 복지논쟁을 넘어 380조원에 달하는 국가재정이 나아갈 방향을 파악하고 복잡하게 분화되어 있는 재정문제를 조율하는 권한과 책임을 지닌 재정 거버넌스를 확보해야 한다. 이때 재정 거버넌스는 재정문제를 결정하는 법과 행정체계를 확보한다는 것을 의미하며, 이러한 재정 거버넌스가 만들어져야만 저 부담, 고 급여 간 조화 문제, 조세부담률과 국민 부담률 간 중장기 조화 문제를 해결할 수 있을 것이라고 제안하고 있다(김정훈, 2016).⁸⁾

이와 같은 문제점을 고려한 중앙-지방의 기능배분에 대한 기준이 논의됨에 따라 배분의 효과로 고려되는 네 가지 요인은 다음과 같이 설명되고 있다. 첫째, 행정의 책임성 확보는 자치단체가 이양사무의 원 처리권자로 지정되어 지역의 문제해결을 위한 주도적 역할을 행사하게 되면서 행정의 책임성이 명확해 진다는 것을 의미한다. 둘째, 행정의 효율성 증진의 경우 사무처리 권한이 지방으로 이양되어 결재단계가 축소되고 사무 처리의 시간과 비용을 절감할 수 있음을 의미한다. 셋째, 공무원의 역량강화의 경우 중앙의 권한을 이양 받아 자치단체가 사무를 처리하게 되면서 지방공무원들의 효율성 및 문제해결 능력을 강화한다. 넷째, 주민의 만족도 제고의 경우 인허가 업무를 비롯한 주민이 체감하는 행정서비스 전달체계가 개선되어 고객

8) 한국경제, 2016.4.19. 저출산 고령화 재정거버넌스 강화해야 고비 넘는다. <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2016041825591>

만족 행정 추구가 가능하게 되는 것을 의미한다.

2) 유사, 중복 사회보장 사업 정비

그간 사회보장사업은 양적·질적으로 확대되어 왔으며, 향후에도 증가는 계속될 것으로 예상된다. 중앙정부의 경우 사회보험, 공공부조를 중심으로 확대되어 왔으며, 지방자치단체는 지방재정의 운용을 통해 아동, 노인복지 등을 비롯하여 사회복지 분야가 차지하는 비중이 지속적으로 확대되고 있는 실정이다.

그러나 지속적인 복지사업 확충으로 복지제도의 외형적 틀이 완성되는 등의 성과도 있었으나, 투입대비 효과성 등의 내실화는 미흡한 편이라고 할 수 있다. 중앙정부의 경우 사회보장사업이 부처별로 시행되어 부처 간 유사, 중복 사업이 발생하고 있으며, 사업 간의 전달체계의 연계성 미흡이 문제가 되고 있다. 반면 지방자치단체의 경우 중앙정부 사업의 사각지대 해소를 위한 보충적 성격을 가지고 있으나, 중앙정부 사업과 유사, 중복 사업 역시 다수 발생하고 있는 실정이다(사회보장위원회 사무국, 2015).

이러한 점을 지양하기 위해 사회보장위원회(2015)는 기존 사회보장사업에 대한 유사, 중복성 검토를 통한 정비의 추진 및 신규사회보장 사업에 대해서는 사전 신설, 변경, 협의 제도를 통해 유사, 중복문제를 차단하고자 노력하였다. 이와 관련된 정비추진 근거 법률은 사회보장 기본법과 지방자치법에 의해 논의되고 있으며, 세부 내용은 다음과 같다.

〈표 2-9〉 유사, 중복사업 정비추진 근거 법률

1. **사회보장기본법 제20조제2항 제7호 및 제9호**
위원회는 국가와 지방자치단체의 역할 및 비용분담, 사회보장전달체계의 운영 및 개선을 심의 조정할 수 있다.
2. **지방자치법 제116조 제1항**
중앙행정기관의 장은 자치단체 사무에 관하여 조언 또는 권고할 수 있다.

이와 관련하여 정부 측면에서 제시한 유사, 중복사업 정비 지침은 다음과 같다. 기본방향으로 첫째, 지자체에서 자율적으로 정비를 추진하되, 유사, 중복성이 명확한 사업의 경우 사회보장사업정비협의회를 구성하여 정비를 추진한다. 둘째, 정비를 통해 절감된 재원은 지자체 복지 사각지대 발굴을 위한 자체 사회보장 사업에 재투자하여 사회안전망을 강화한다고 제시하고 있다.

유사, 중복의 정비대상이 되는 사업군은 그 정비기준으로 사회보험 본인 부담금 추가지원여부, 중앙정부 사업과 동일목적의 현금성 급여, 중앙정부 신규 사업과 중복사업, 중앙정부 사업의 보충적 사업 중 사업 전달체계 개선 등 효율화가 필요한 사업으로 구분되며, 2015년 제시된 유사중복 정비대상 사업군은 다음 표와 같다.

〈표 2-10〉 유사중복 정비대상 사업군

정비기준	사업수	예산 (억원)	유사중복 사업군	
			중앙정부	지방자치단체
전체	1,496	9,997		
① 사회보험 본인부담금 추가지원	163	219	<ul style="list-style-type: none"> • 국민건강보험 	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득층 국민건강 보험료 지원 • 출생이건강보험지원
			<ul style="list-style-type: none"> • 노인장기요양보험 	<ul style="list-style-type: none"> • 노인장기요양본인 부담금 일부 지원 • 저소득계층 장기요양 급여비용 본인부담금 지원
② 중앙정부 사업과 동일 목적의 현금성 급여	74	393	<ul style="list-style-type: none"> • 기초연금 	<ul style="list-style-type: none"> • 장수 수당 등
③ 중앙정부 신규사업과 중복사업 (맞춤형 급여제도)	191	768	<ul style="list-style-type: none"> • 교육급여(교육부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득층 교육지원 • 보호이동 중고등 학생 참고서 지원
			<ul style="list-style-type: none"> • 추가급여(국토부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사랑의 집짓기 사업 • 희망의집임대주택 등

정비기준	사업수	예산 (억원)	유사중복 사업군	
			중앙정부	지방자치단체
④ 중앙정부 사업의 보충적 사업 중 사업 전달체계 개서 등 효율화가 필요한 사업	1,068	8,617	<ul style="list-style-type: none"> 장애인 활동지원 	<ul style="list-style-type: none"> 중증장애인 활동보조지원 장애인 활동지원
			<ul style="list-style-type: none"> 노인돌봄사업 	<ul style="list-style-type: none"> 노인 목욕서비스 경로위생 수당
			<ul style="list-style-type: none"> 다문화가족지원 	<ul style="list-style-type: none"> 이주여성 한글교실 다문화가정 자녀교육지원
			<ul style="list-style-type: none"> 긴급복지 	<ul style="list-style-type: none"> 어려운 이웃 긴급지원

주) 사회보장위원회 사무국(2015)

이때 유사, 중복 정비기준은 사회보장제도 별로 정비기준에 따라 검토한 후 제도별 공통기준에 따라 정비하는데 공통기준은 ① 제도의 책임성, 지역 간 형평성, ② 유사, 중복, 누락, 편중, ③ 전달체계에 미치는 영향, ④ 지자체별 여건, ⑤ 비용/효과 등으로 나누어진다. 첫째, 제도의 책임성, 지역 간 형평성은 중앙정부 사회보장제도 취지에 부적합하거나 지역 간 형평성을 크게 저해하는 추가급여 지급 및 대상자 확대는 원칙적으로 정비함을 기준으로 하고 있다. 둘째, 유사, 중복, 누락, 편중에 대한 공통기준은 동일 수급자를 위한 유사성격의 급여는 원칙적으로 정비한다. 셋째, 전달체계에 미친 영향을 고려하여 기존 전달체계를 우선 활용하되 부담을 최소화하는 방안을 강구한다. 넷째, 지자체별 재정 상황, 인구구조 등 지방자치제도 실시 20년간 변화한 여건을 종합적으로 검토 후 정비가 필요한 사업은 정비한다. 다섯째, 재정투입규모에 비해 효과가 저조한 사업은 정비를 권고한다. 그 밖에 기타 기준으로는 유사 중복사업이 아니라 하더라도 수혜자의 근로의욕이나 자활의지 제고에 효과가 미흡하다고 판단되는 사업은 지자체 자체 점검을 통해 급여서비스 방식 정비를 권고하고 있으며, 대상자 선전기준을 중위소득 개념으로 전환하는 것을 검토하기도 한다고 제시하였다.

〈표 2-11〉 사회보장제도 유사, 중복 정비기준

구분	정비기준	공통기준	
사회 보험	5대 사회보험과 관련한 사업 중 법률에 근거하지 않는 추가 급여, 본인부담금 지원 사업 등은 원칙적으로 정비		
공공 부조	· 맞춤형 기초생활 보장제도 도입('15.7)에 따라 기존 지자체 사업과의 상호보완성을 종합적으로 검토하고 정비 추진 권고	제도의 책임성, 지역 간 형평성	· 중앙정부 사회보장제도 취지에 부적합하거나, 지역 간 형평성을 크게 저해하는 추가급여 지급 및 대상자 확대는 원칙적으로 정비
		유사, 중복, 누락, 편중	· 동일 수급자를 위한 유사 성격의 급여는 원칙적으로 정비
		전달체계에 미치는 영향	· 기존 전달체계를 우선 활용하되 부담을 최소화 하는 방안강구
사회 서비스	· 사회서비스 급여 대상자 확대는 가능 · 공급기관보다는 수요자 지향 서비스 권고 · 소득수준에 따른 본인 부담금을 차별화 하여 취약계층에 대한 서비스 확충	지자체별 여건	· 지자체별 재정상황, 인구구조 등 지방자치제도 실시 20년간 변화한 여건을 종합적으로 검토 후 정비가 필요한 사업은 정비
		비용/효과	· 재정 투입 규모에 비해 효과가 저조한 사업은 정비 권고
		기타	· 유사중복 사업이 아니라 하더라도 수혜자의 근로의욕이나 자활의지 제고에 효과가 미흡하다고 판단되는 사업은 지자체 자체 점검을 통해 급여/서비스 방식 정비 권고 · 대상자 선정기준을 중위소득 개념으로 전환 검토

주) 사회보장위원회 사무국(2015)

3. 우리나라 정부 간 기능배분의 문제점

우리나라의 경우 지방분권화 제도의 시행 이후, 중앙과 지방의 기능배분에 대한 논의가 진행되고 있으나, 실제로 환경이나 국방 부분 등 국가 전체에 개입되어야 하는 사무에 관해서 과연, 지방으로 이와 같은 사무들을 이양하는 것이 바람직할 것인가에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있다. 특히 이러한 의문은 크게 사무의 기능 측면과 재정 및 자율권의 부족에서 제기되고 있으며, 이에 대해 세부적인 논의는 다음과 같다.

첫째, 기능적 측면에서 국가사무와 지방자치단체의 사무구분이 어렵다. 이것은 사무와 기능에 대한 구분의 애매성, 이양대상 국가사무의 기준을 무엇으로 할지에 대한 갈등, 법령상 규정만으로 국가사무와 지방 사무를 구분하는 한계 등에서 기인한다(행정자치부, 2015). 또한 국가와 지방정부 간 기능배분 조사에 있어서 대부분 국가사무와 지방사무로 구분하고 있는데, 이 경우 지방 사무는 시·도 및 시·군·구 중 어느 곳의 사무인지 혹은 자치단체 고유사무인지를 구분하기 어렵다(동국대학교 산학협력단, 2015).

둘째, 중앙에서 위임되는 사무와 재정이 균형 있게 배분되지 않음으로써 지방자치단체가 가진 한정된 자원으로 국가와의 역할을 배분하는 것은 적절하지 않다. 지방자치의 보장에는 지방자치단체의 자주재정권이 반드시 포함되기 때문에 기능배분은 재정의 배분과 함께 이루어져야 한다. 중앙정부는 중앙행정권한을 지방자치단체에 이양할 경우, 그에 상응하는 기구와 인력의 확대, 재원의 이양노력을 전개해야만 지방분권의 추진목적을 달성할 수 있을 것이다.

셋째, 지방자치단체의 인력·효율성 부족으로 인해 정책의 부작용이 발생할 수 있다. 이 역시 지방자치단체의 재정 문제와 연결되며, 여유롭지 못한 재정으로 인해, 현 시점에서 효율성을 갖춘 인력을 확보한다는 것은 매우 어렵다. 이는 특히 광역적인 사무에서 발생하는 문제로써, 환경이나 국방 등의 사무에서 발생할 수 있다. 즉 이와 같은 대규모, 광역적 사업이며 중앙에서만 그 기능을 담당하는 분야의 경우 중

양과 지방 간의 업무배분이 이루어지기는 어려우며, 그 이 경우 지방에서의 인력부족 혹은 효율성 부족으로 인해 분권화의 함정(pitfalls of decentralization)을 야기할 수 있다.

넷째, 실제 중앙정부의 과도한 통제로 인한 지방자치단체가 이양 받은 사무에 대한 자율권이 부족하다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제11조는 권한이양 및 사무구분체계의 정비에 관해 논의하고 있다. 이때 제2항에 의거하면, 국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적, 일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련해야 한다고 명시되어 있다. 그럼에도 불구하고, 아직 이와 관련된 법적조치의 미흡으로 인해 현재 국가사무의 지방이양은 포괄적인 국가의 지도, 감독으로 인하여 지방자치단체를 국가기관의 하급행정으로 인식하고 있을 뿐 아니라, 자치단체에 대한 국가의 통제를 지속시킬 수 있는 기회를 제공하고 있다.

제3절 정부 간 기능배분에 관한 선행연구

중앙정부와 지방자치단체 간, 광역자치단체와 지방자치단체 간, 지방자치단체와 지방자치단체 간의 기능배분은 올바른 지방분권을 이루어나기는데 핵심적인 부분을 구성하고 있다(임승빈, 2011). 발전하는 행정체계에서 다양한 공공서비스를 주민의 수요(needs)에 맞게 제공하기 위해서는 정부 간 기능배분이 매우 중요한 논리가 되고 있으며, 이에 대한 연구도 활발히 진행되고 있다. 이에 대한 선행연구들을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 이기우(2003)는 지방자치단체와 중앙정부의 합리적인 기능배분을 위해서는 정부 간의 견제를 통한 권력남용 방지 및 중앙정부의 지방자치단체 관여 및 지방자치단체의 중앙정부의 관여역시 필요하다고 논의 하며, 중앙정부의 일방적인 통제에서 벗어나 지방자치단체의 내부통제 기제의 강화가 전제되어야 한다고 논의하고 있다. 이와 같이 중앙-지방 간의 관계가 형평적이고 수평적으로 가야만, 이에 따른 기능배분이 이루어질 수 있다고 논의 하는 것이다. 엄운섭 외(2003) 역시 지방분권화에 따른 중앙-지방의 합리적인 업무배분을 위해서는 중앙-지방 간의 협력적 통치구조(cooperative governance)의 구축이 매우 중요한 안건이라고 논의하고 있다.

또한 문유석(2015)은 중앙-지방자치단체의 사무 및 역할의 논의에 대해 다음과 같이 논의하고 있다. 첫째, 중앙정부와 지방자치단체간의 역할분담은 기능배분의 문제라기보다는 권한 배분의 문제로 다루어져야 한다. 둘째, 중앙정부는 핵심 국가 정책사업만 관장하고 나머지 권한과 기능을 재원과 함께 과감히 지방자치단체로 이양해야 한다. 셋째, 지방세 확충 등 지방조세 기반을 확대하고 과세자주권을 제고하며 동시에 교부세나 공동세 등 지방재정조정제도를 적극 제고하여 지방자치단체의 통치능력을 제고시켜야 한다.

구체적으로 기능배분의 기준을 제시한 연구로 박기연(2001)은 주요국가의 정부 간 기능배분에 관한 고찰을 통해 기능배분의 기준 3가지를 다음과 같이 제시하고

있다. 첫째, 이론상 국가의 존립에 관한 사무, 전국적으로 행정기준의 책임성을 기해야 할 사무, 행정사무의 처리효과가 전국적, 획일적으로 나타날 사무를 국가사무로 해야 한다. 둘째, 광역자치단체, 기초자치단체 간의 기능배분은 명확해야 한다는 전제에서 전권한성이 법제화 되어 있어야 한다. 셋째, 기능배분을 헌법에 근거할 것인지, 법률로 할 것인지, 의회의 헌장으로 할 것인지에 따라 정하고 기능배분의 법정주의를 채택해야 한다. 즉 이와 같이 박기연(2001)이 제시한 정부 간 기능배분 기준을 정리해 보면 사무의 책임성, 기능배분의 법제화, 전권한성이라 할 수 있다.

다음으로 정용덕(2001)은 한일 중앙-지방자치단체 간 국가기능배분에 관한 실증 연구를 통해 중앙정부와 지방자치단체 간의 기능배분이 관련 행위자들의 합리적 선택에 의해 이루어지는 것으로 가정하여 공공선택 모형을 적용하여 분석하였다. 이때 역할배분에 대한 기준을 재분배 정책, 배당정책, 개발정책 세 가지로 구분하고 이에 따라 중앙-지방의 기능배분 이 이루어져야 한다고 논의하였다. 각 기준을 통해 밝힌 내용의 경우 재분배 정책은 중앙정부 수준에서, 개발정책은 지방 혹은 중앙정부 수준에서 배당정책은 지방자치단체 수준에서 이루어진다고 논의 하고 있다. 이와 같이 중앙-지방 기능배분에 대한 논의는 범정부차원의 기준으로 논의될 수 있으며, 정책이 가지고 있는 특성에 따라 더욱 세부적으로 그 구분 기준을 제시하기도 하였다.

본 연구 분야와 유사한 영역인 복지행정의 기능배분에 대해 초의수(2003)는 다음과 같은 기준을 제시하였다. 첫째, 다양한 복지대상자들의 접근 용이성을 고려하여 복지 수혜자들에게 근접적 복지행정기능의 수행이 요구된다. 둘째, 사회복지 행정에서 제공하는 서비스의 경우 복지욕구의 양적증가 및 다양화를 감안하여 소득지원, 보건의료지원 등 지역의 특성이나 사회경제적 상황을 고려해야 한다. 셋째, 사회복지의 정책결정과 사업집행에 직접적 수혜자를 포함한 주민참여가 절대적으로 필요하기 때문에 주민참여의 가능성을 고려해야 한다. 넷째, 사회복지행정의 특성상 취약계층이 대부분인 수혜대상자들에 대한 보호 또는 조장위주의 기능이 중심이 되어야 한다.

또한 박혜자(2008) 역시 보건복지 행정의 기능과 재정분담이라는 주제를 통해 기능배분과 재정분담이 모두 분권적으로 가야하며, 이를 위하여 정부 간 기능의 중첩을 해소하고 상호협력관계로 나아가야 한다고 논의 하고 있다.

또 다른 연구자로 임승빈(2011)은 정부 간 기능배분 기준에 대해 기준을 검토한 결과 네 가지 분석들을 제시하였다. 첫째, 보충성 내지 현지성 기준을 존중해야 한다. 둘째, 광역적 기능의 판단에서 누출효과(spillover effect)와 광역적 효율성 존중 및 중앙정부 기능의 고도의 효율성, 국가 존립성 및 전국적 책임성을 존중하는 기준을 세워야 한다. 셋째, 기초에서 사무를 처리함에 따라 광역의 업무량이 늘어나는 상관관계를 이해해야 한다. 넷째, 전국적 책임성으로 전국적으로 업무량의 분포는 큰 차이가 없으면서 헌법에서 보장하는 국가 책임성 범위를 나타내야 한다.

위와 같이 지방의 역할배분의 기준을 제시하는 연구뿐만 아니라, 중앙-지방의 기능배분을 위한 고려사항에 대한 논의도 진행되고 있으며, 이는 각 기준에 따른 기능배분 시 전제가 되어야 한다는 점에서 함께 고려해야 할 필요성이 제기되고 있다. 먼저 김석태(2014)는 우리나라 지방재정의 수직적, 수평적, 형평성 미흡을 지방역할 이양의 문제점이라고 제시하고 있다. 즉 국세의 지방이양은 지역 간 경제력의 부익부, 빈익빈을 추구할 수 있기 때문에 지방과 중앙정부의 업무 이양의 범위를 정립하고, 이에 따른 재정의 분담이 매우 중요할 것이라고 제시한다.

비슷한 연구로 라휘문(2015)도 민주주의 발전 및 자원배분의 효율성 입장에서 지방자치단체로의 역할 이양이 필요하다고 제시하며, 권한 및 기능의 이양과 함께 재원이양이 반드시 적절히 이루어져야 한다고 논의하였다.

지방행정연구원(2014) 역시, 중앙-지방기능배분 에 있어 합리적인 재원부담기준이 마련되지 않고 있다는 점과 자치단체의 의견이 반영되기 어렵다는 우리나라의 현실을 지적하고 있다.

결국 현대사회에서 중앙-지방자치단체의 역할이 필연적이라는 것을 전제로 이에 따른 부작용을 감소시킬 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 이에 대해 OECD(2005) 역시 현대 사회의 지방자치단체의 재량권은 중앙정부에 영향을 미칠 정도로 높은

편이며, 공공부문의 효율성에 긍정적인 영향을 미친다는 의견을 제시하고 있다. 그러나 이때, 지방사무 배분에 있어 장기적인 재원이 확보되지 않은 경우 문제가 야기될 수 있기 때문에 재정자율에 의한 책임성을 확보할 수 있는 재정규칙의 엄격성과 사무구분의 정확성을 도모해야 한다고 제안하고 있다.

제3장

우리나라 저출산 현황 및 저출산 정책

제1절 저출산 현황

제2절 저출산 관련 제도 및 프로그램

제3절 저출산 극복정책의 중앙정부의 지방지원



KRILA



우리나라 저출산 현황 및 저출산 정책

제1절 저출산 현황

2016년 기준 한국의 출산율은 1.25명으로 1993년 가임여성 1명당 함께 출산율이 16.5%인데 반해 지속적인 하락을 보이고 있다. OECD에 의해 인구 대체수준인 약 2.1명 도달시기를 비교해 본 결과 한국의 경우 1983년으로 이탈리아(1977년), 독일(1970년)보다 더 늦게 도달했으나, 2001년부터 1.3명 미만으로 등락하여 저출산을 심각하게 우려해야 할 것으로 나타났다. 특히 이탈리아, 독일, 일본의 경우 초 저출산 현상을 경험하였으나, 각각 11년, 4년, 3년 만에 모두 그 기준을 탈피하였다. 그러나 우리나라의 경우 약 15년이 지난 지금까지도 이를 극복하지 못하고 있으며, 이는 이처럼 한국의 저출산 추세는 세계 어느 나라보다 심각하며, 그 극복 역시 쉽지 않은 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-1〉 초저출산 현상(1.3명 미만) 경험 국가

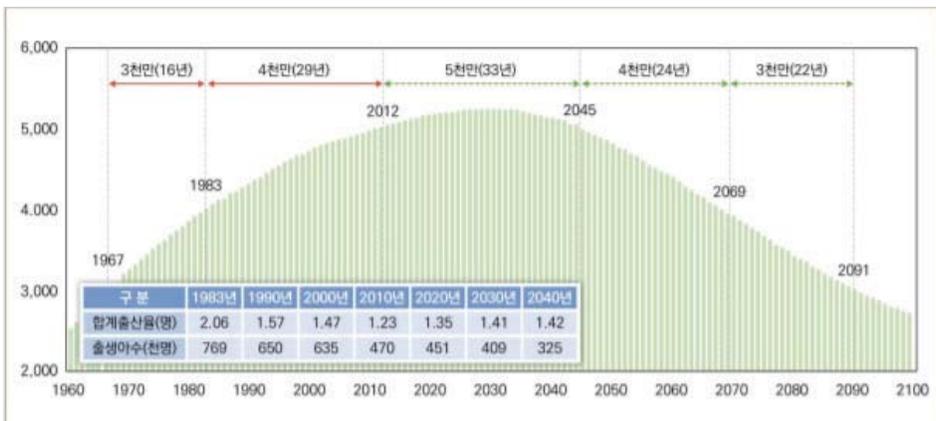
국가	인구대체수준 (2.1명)도달시기	TFR 1.3 도달시기	TFR 1.3 미만지속기간	최저수준	최근 TFR
한국	1983	2001	14년	1.08 (2005)	1.21(2014)
이탈리아	1977	1993	11년	1.19 (1995)	1.39(2013)
독일	1970	1992	4년	1.24 (1994)	1.41(2013)

국가	인구대체수준 (2.1명)도달시기	TFR 1.3 도달시기	TFR 1.3 미만지속기간	최저수준	최근 TFR
일본	1960/1974	2003	3년	1.26 (2005)	1.43(2013)

주) 통계청, 출생통계: OECD Family database, 2015.

특히 저출산은 노인인구의 증가와 함께 인구고령화를 가속화한다. 통계청(2011)의 장래인구추계에 의하면, 노인인구는 2015년 662만명에서 2030년 1,269만명(약 2배), 2050년 약 1,800만명으로 약 3배로 증가할 것이라고 예측하고 있다. 또한 총인구는 2015년 5,602만명에서 2030년 5,216만명까지 증가 후 감소를 시작하여 2050년 4,812만명으로 약 200만명 이상이 감소할 것이라고 예측하고 있다. 특히 유소년 인구(0~14세)는 2015년 704만명에서 2050년 약 226만명 감소한 478만명으로 예측되고 있으며, 16~64세인 생산가능 인구의 경우 2016년 3,704만명을 정점으로 감소하여 2050년 1천만명이 감소한 2,535만명이 될 것으로 예측하고 있다. 이와 같이 저출산에 따른 인구감소 및 고령화는 결국 우리나라의 미래사회의 위협이 될 것이며, 국가의 경제적 위기 및 존립의 위기로 심각한 문제를 야기할 수 있다.

〈그림 3-1〉 총인구 규모 전망

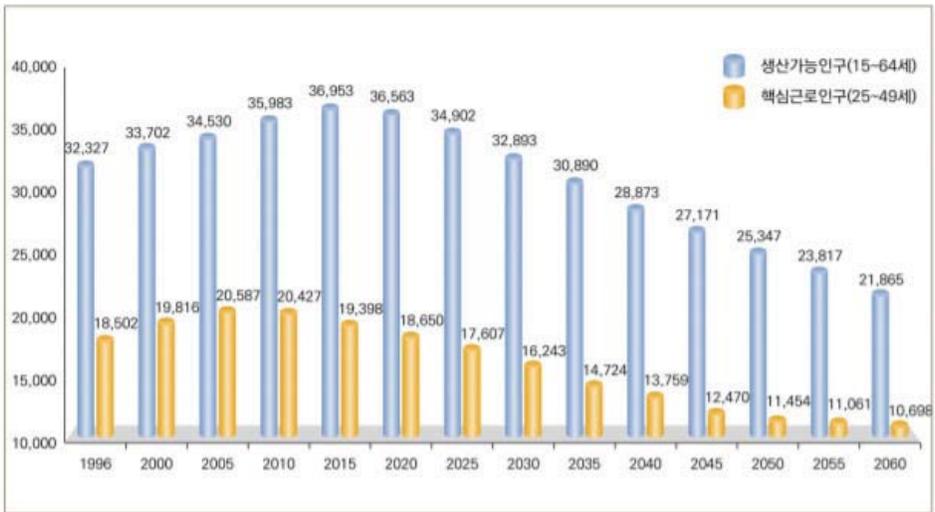


주) 통계청(2011), 장래인구추계

이와 관련된 위기에 대해서 다음과 같은 부분이 지적되고 있다(대한민국정부, 2016).⁹⁾ 첫째, 노동력 부족국가로의 전환, 둘째, 노동력 고령화 급속진행, 셋째, 숙련 노동력 감소로 노동생산성 저하, 넷째, 잠재성장률 하락, 다섯째, 사회보장부담 증가, 여섯째, 재정수지악화, 일곱째, 재정수지 악화, 여덟째 노후소득 불안정 및 병역 자원 부족, 농촌공동화 현상 등이 제시되고 있다. 특히 앞서 논의하였듯이 저출산의 문제가 경제비활성화를 통해 심화되는 만큼, 총량적 인력부족으로 인한 경제력 약화는 매우 심각한 위기요인이 될 것으로 전망하고 있다.

〈그림 3-2〉 생산가능인구와 핵심근로인구의 장래 추계 인구

(단위: 천명)



주) 통계청(2011) 장래인구추계

9) 제3차 저출산, 고령사회 기본계획

제2절 저출산 관련 제도 및 프로그램

1. 중앙정부

우리나라의 저출산 관련 중앙정부의 정책은 「저출산·고령사회기본법」 제23조에 근거하여, 저출산·고령사회위원회를 중심으로 정책의 중장기 목표와 정책 추진방향에 대한 사항을 제시 및 관리하고 있다.

〈표 3-2〉 저출산·고령사회기본법 제23조

① 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 저출산·고령사회위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.
(개정 2010.1.18, 2012.5.23.)

주요 추진기구로서 대통령 직속의 저출산·고령사회 위원회의 역할은 다음과 같다. 첫째, 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화전망에 관한 사항, 둘째, 저출산, 고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진 방향에 관한 사항, 셋째, 저출산, 고령사회 기본계획(매 5년) 및 연도별 시행계획에 관한 사항, 넷째, 저출산, 고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항, 다섯째, 간사위원이 부의하는 저출산, 고령사회정책에 관한 중요한 사항이라 할 수 있다.

〈그림 3-3〉 저출산·고령사회 위원회 조직도



주) 저출산·고령사회 위원회 홈페이지, http://precap.go.kr/info_comp1.lo, 2017년 6월 검색

중앙정부 차원에서의 저출산 극복 시행기본 계획은 2006년을 시작으로 2006년~2010년 1차 “새로마지플랜 2010”을 시작으로, 2011~2015년 2차 새로마지플랜, 2016~2020년 “3차 브릿지 플랜 2020”으로 점차 발전해 왔다.

2006년 시행된 1차 기본 계획인 ‘새로마지 플랜 2010’ 중 저출산과 관련된 직·간접적 정책 내용은 다음과 같다. 첫째, 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하고자 하였다. 기본적으로 신혼부부의 출발을 지원하고자 결혼, 출산 주 연령층 대상에 대해 결혼정보 및 지원제도를 제공하고 신혼부부 보금자리 마련을 지원하였다. 다음으로 자녀양육 부분에 대해 가정의 경제적, 사회적 부담을 경감하기 위해 ① 보육, 교육비 지원의 선진화, ② 보육시설 미이용 아동 양육비 지원, ③ 사교육비 부담 경감을 위한 지원, ④ 조세 및 사회보험 혜택 확대, ⑤ 자녀양육 가정에 대한 주거안정, 지원, ⑥ 미혼모, 미혼부 지원의 확대 등의 정책을 시행하였다. 또한 다양하고 질 높은 육아지원 인프라를 확충하기 위해 ① 보육육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족, ② 민간보육시설 서비스 개선, ③ 다양한 육아지원 서비스 확대를 지원하였다.

직접적인 서비스로는 임신출산에 대한 지원을 확대하고자 하였으며, ① 산전검사 및 분만취약지역지원, ② 모성·영유아 건강관리 체계화, ③ 불임부부 지원, ④ 산모도우미 지원, ⑤ 국가 필수예방접종사업 확대 추진, ⑥ 부적절한 인공임신중절 예방사업 강화 등을 지원하였다.

둘째, 여성의 사회적 지위 등을 보호하고, 경제적인 안정을 위해 일과 가정의 양립, 가족 친화적 사회문화를 조성하고자 하였다. 이를 위하여 산전후 휴가 급여 등의 지원을 확대하고 육아휴직지도의 활성화 및 근로형태의 유연화를 꾀했으며, 또한 가족친화 기업 인증제를 확산하고, 가족간호휴직제도 도입을 추진, 출산·육아기 이후 여성의 노동시작 복귀를 지원하였다. 그리고 학교, 사회교육 강화 및 가족문화 조성을 위해 가족가치관 확립을 위한 학교교육을 강화하고, 가족가치관 확립을 위한 사회교육을 강화, 가족 생활교육 및 가족상담 서비스를 내실하는 등의 지원도 행해졌다.

셋째, 건전한 미래세대 육성을 위해 아동청소년의 안전한 성장환경을 조성하고자 하였다. 이때 안전사고 예방을 위한 사회기반 조성, 아동학대 예방 및 방임아동 보호체계를 강화하고 학교폭력 예방 근절대책 등을 시행하였으며, 더불어 아동, 청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템을 확립하고 드림스타트의 활성화 등을 통해 빈곤 아동의 자활, 자립을 지원하고자 하였다.

이와 같은 ‘1차 새로마지플랜 2010’은 전 분야 목표 달성도 전년 대비 80%이상의 추진성과를 이룩하였으며, 관련된 인식들에 긍정적인 변화가 있었다고 평가되었다. 그러나 이와 같은 정책들의 성과에도 불구하고 사각지대의 존재, 낮은 지원수준, 정책부문별 구간별 목표의 불명확 및 전략부재 등으로 국민의 정책체감도가 낮고 그로 인하여 효율성이 충분히 제고되지 못하였다는 평가도 동시에 제기되기도 하였다.

〈그림 3-4〉 저출산·고령화 추이 및 관련 정책방향 변화



주) 대한민국정부, (2010) 저출산 고령사회 1차 기본계획

‘제2차 새로마지플랜 2015’는 제1차 기본계획의 성과와 한계를 바탕으로, 본격적인 저출산·고령사회 대응체계 확립을 위해 추진되었다. 제2차 계획의 특징으로는 출산과 양육에 유리한 환경 조성을 위해, 일·가정 양립을 사회 각 부분에 확산하고, 결혼·출산·양육부담 경감을 지속하는 것이라 할 수 있다. 제2차 새로마지플랜 2015는 저출산, 고령사회 성공적 대응으로 활력 있는 선진국가로 도약함을 비전으로 지정하고, 2015년까지 점진적으로 출산율을 회복하고 2016~2030년까지 OECD평균수준의 출산율을 회복할 것이라는 목표를 내세웠다.

추진과제로는 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하고자 하였으며, 일과 가정의 양립 일상화, 결혼·출산·양육부담의 경감, 아동청소년의 건전한 성장환경 조성에 대해 제시하였다. 특히 1차 계획의 정책 추진 방향이 저소득 가정, 보육지원 중심이었다면, 제2차 계획은 맞벌이 등 일하는 가정을 주요 대상으로 지정하였으며, 정책영역으로는 일·가정 양립 등의 종합적 접근을 시도한 것이 차이점이라 할 수 있다.

〈표 3-3〉 1차, 2차 저출산 대응 정책의 추진방향

구분	제1차 계획	제2차 계획
주요대상	저소득 가정	맞벌이 등 일하는 가정
정책영역	보육지원 중심	일·가정 양립 등 종합적 접근
추진방식	정부주도	범사회적 정책공조

주) 대한민국정부, 2011, 제2차 저출산, 고령사회 기본계획

‘제2차 새로마지 플랜’이 1차와 다른 특징을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 기업 국민의 참여를 바탕으로 저출산 대응을 위한 정책을 개발, 추진함으로써 국민적 책임의식을 확산하고, 가족 친화적 문화 확산 및 고령자 고용 등 기업, 개인이 적극적으로 참여할 수 있는 다양한 정책을 개발하였다. 둘째, 다자녀 양육가정에 대한 비용경감을 추진하고 양육서비스 등을 수요자 중심으로 정비하고자 하였다. 이에 따라 보육시스템, 일가정 양립정책 등 지속적으로 늘어나고 있는 맞벌이 자녀양육 가정의 정책수요에 적극적으로 대응하였다. 셋째, 미래세대인 아동, 청소년이 안전하고 건전하게 성장할 수 있는 기반을 마련하고자 하였다.

궁극적으로 사회 각 분야의 영향에 대한 다각적이고 종합적인 대책을 수립하고 추진하고자 하였으며, 다양한 요인들의 복합적 작용 결과인 저출산 현상에 대해, 경제적 부담완화, 일-가정 양립강화, 가치관 변화 대응 등이 적절히 이루어진 정책조합을 구사하고자 한 것이 특징이라 할 수 있다. 이와 같은 1차와 2차 저출산 극복 대책을 통한 정책적 시사점은 다음 <표 3-4>와 같이 정리할 수 있다.

〈표 3-4〉 1, 2차 저출산 대응 정책에 대한 시사점

- 보육투자자는 양적 확충에서 부모와 자녀의 특성을 고려한 맞춤형 지원을 통해 질적 성숙단계로 도약이 필요함
- 일·가정 양립은 공공·대기업과 중소기업·비정규직의 격차해소, 여성과 남성의 평등한 육아에 중점을 두어 실천력을 제고하는 것이 중요
- 난임 지원 등 효과성 높은 대책은 집중적 투자를 통해 출산을 제고 효과를 극대화 함
- 만혼·비혼 대책, 포용적 가족관 형성 등 중요성에도 불구하고 그간 대책이 미흡했던 분야는 3차 기본 계획에서 본격적 대책을 수립하여 추진
- 그간 양육비용 지원 중심의 미시적 대책을 넘어서 저출산 현상의 기저에 자리하고 있는 사회구조, 문화에 대한 거시적 대책까지 확장이 필요

주) 대한민국 정부, 2016, 제3차 저출산, 고령사회 기본계획

그러나 이와 같은 1, 2차 저출산 극복을 위한 기본계획의 추진에도 불구하고 세계 최저수준의 출산율 및 급격한 고령화 속도라는 결과로 인하여 국가적 차원에서 정책적 대응이 여전히 미흡하다는 평가를 받고 있다. 결국 이러한 평가 결과에 따라 고용, 교육, 주거 등 사회구조적 원인을 근본적으로 치유하기 위한 저출산 정책, 고령사회 진입에 따른 삶의 질, 노동력 확보, 경제, 사회 체질개선이 시급함을 인지하였으며, 한편 인구 정책의 특성상 한세대를 바라보는 장기적 정책시야가 중요하다는 점도 더불어 논의되어야 한다는 점들이 제시되었다.

현재 시행중인 ‘제3차 브릿지플랜’은 지난 10년 동안 행해진 기존 정책에 대한 평가와 함께 저출산 대응 패러다임을 전환하고자 하였으며, 출산율 회복시의 기대효과 혹은 장기추진 방향을 제시했다는 데서 기존의 계획과 차별화를 지니고 있다. 그 전 정책에서의 한계 및 시사점을 반영하여 제3차 기본 계획은 인구위기 극복을 위한 종합적이고 구조적인 내용의 저출산 대응 정책을 제시하였으며, 구체적으로는 아래와 같이 제시하고 있다. 첫째, 청년 일자리, 주거 등 사회구조적 대책을 강화하였다. 이를 위해 먼저 현상적으로 드러난 보육 중심의 대책만으로는 출산율 제고에 한계를 지닌다는 것을 이해하고 노동시장, 교육, 양성평등, 육아 등 구조, 문화 대책으로 범위를 확장하였다. 또한 출산율 회복국가 사례와 같이 보육 등 육아지원 인프라 뿐만 아니라, 일·가정 양립, 사회문화 환경, 경제적 부담 경감 등 균형적 대응을

도모하고자 하였다. 그리고 만혼문제 해결을 저출산 정책의 핵심의제로 설정하고 결혼의 1차적 장애요인인 청년·신혼부부 주거 문제 해결에 집중하였다. 둘째, 장시간 근로형태, 여성 중심 일·가정 양립, 배타적 가족관 등 저출산을 초래하는 문화 개혁, 있는 제도의 실천에 초점을 맞춰 진행하고자 하였으며, 지원의 사각지대를 해소하기 위한 대안 등을 제시하였다.

결국 중앙정부 차원에서의 저출산 계획을 살펴본 결과, 시행 초기에는 가시적, 미시적으로 문제점이 드러나는 곳에 대해 적극적인 지원을 했다면, 점차 사회의 고질적 문제를 해결함으로써, 저출산을 극복할 수 있는 방향으로 거시적인 관점을 포함한 제도적 지원이 이루어지고자 했다는 점을 알 수 있었다. 특히 매년 이에 대한 성과평가를 통해 과제 목표 달성 %를 확인하는 등의 노력을 했다는 점에서 중앙정부 차원에서도 다양한 노력을 했다고 볼 수 있으나, 이러한 효과가 출산율로 연결되지 않았다는 점에서 아쉽다고 할 수 있다.

행정의 영역도 공공부문의 서비스 제고라는 면에서 투입대비 어느 정도의 성과가 나타나야 할 영역이라 할 수 있다. 앞으로 중앙정부는 저출산 정책이나 프로그램에 대한 지속적인 평가 및 피드백을 진행해야 할 것이며, 저출산과 관련된 과제들을 유연하게 관리해야 할 것이다. 또한 백화점식으로 다양한 제도 및 지원을 하는 것 보다는 저출산을 극복하기 위해 국민들이 정말 필요로 하는 것이 무엇인지를 살펴보고, 그에 따른 맞춤형 지원을 행하는 것이 매우 중요한 사안이라고 보여진다. 또한 중앙정부 차원에서 강력한 handling을 통해 지역 정책의 방향성을 제시해 줘야 할 것이며, 지방자치단체에 대한 적극적인 지원을 통한 재원보존을 기반으로 성과평가를 시행하여 이에 대한 인센티브를 제공하는 방향도 고려해 보아야 할 것이다.

〈표 3-5〉 중앙정부 저출산 시행계획 및 예산

	과제수		2016년 예산 (단위: 억원)		2015년 예산 (단위: 억원)
청년일자리, 주거대책	20	81	36,375	214,173	202,000
난임 등 출생에 대한 사회적 책임강화	32		11,764		
맞춤형 돌봄확대, 교육개혁	17		158,460		
일 가정 양립사각 지대 해소	12		7,575		

주) 행정안전부(2017)

2. 지방자치단체

우리나라의 경우 앞서 살펴보았듯이 중앙정부 차원에서 저출산 관련 제도 및 사업 등을 대규모로 진행하고 있으나, 인구정책의 특성상 그 범위가 매우 포괄적이고 매개 결정인자인 문화적 규범, 사회 인프라, 의사소통 채널 등의 다양한 맥락적 요인이 영향을 주며, 여러 가지 정책의 내용과 구분이 불분명하다는 점에서 중앙-지방 역시 복잡하게 상호 연계되어 있을 수 밖에 없다(이상림, 2014).¹⁰⁾ 이때 인구정책의 하나로써 논의되고 있는 저출산 문제의 경우 역시 소수의 원인들로 설명될 수 없으며, 이러한 측면에서 저출산 정책은 중앙정부는 물론이고 지방자치단체 역시 정책 개발과 실행의 중요한 축을 담당한다고 할 수 있다(이상림, 2014).

우리나라의 경우 중앙정부 차원에서 예산을 배분하여 공동으로 사업을 진행하거나 지원한다면, 지방자치단체는 이와 같은 공동사업의 수행 및 자치단체 자체재원

10) 이상림, 2014, 저출산 대응 지방자치 단체의 역할, 보건복지포럼, 213. p62-73.

을 통해 각 지역에 맞는 재정, 물적 지원을 하는 것이 특징이라 할 수 있다. 현재 우리나라의 광역, 기초자치단체의 경우 지방재정 여건 및 각 지역의 사회 환경에 따라 자체적으로 저출산·고령화 사회를 극복하기 위한 다양한 정책을 시행하고 있다. 특히 지방자치단체의 경우 중앙정부의 사업계획에 대해 보완적으로 추가적 지원을 하는 형태라 할 수 있다.

〈표 3-6〉 해남시 지방자치단체 자체사업(예시)

해남군 공공기관 등 임산부 전용주차장 확대(사민일보, 2017.6)

전남 해남군이 군 청사를 비롯해 지역 내 관공서와 다중이용시설의 임산부 전용 주차구역을 확대했다. 군은 군청과 보건소, 교육청, 경찰서 등 지역 내 기관을 비롯해 병원 마트 등 12개 시설의 임산부 전용 주차구역을 기존 10면에서 24면까지 확대 조성했다. 임산부 전용 주차장은 출입구와 접근이 편리한 곳으로 우선 배치했으며, 특히 넓은 주차 면적에 바닥 색칠 작업으로 쉽게 눈에 띄게 했다. 이번 사업은 군민 생활 불편을 해소하고, 밀착형 공감사업의 일환으로 지역 내 기관 및 병원 등에 신청을 받아 실시하게 됐다. 4년 연속 합계출산율 전국 1위를 차지한 해남군은 출산시책 모범 지자체로 많은 관심을 모으고 있는 가운데 아이 낳고 기르기 좋은 지역을 만들기 위해 앞으로도 현장의 목소리를 청취해 신규 시책을 발굴해 나갈 계획이다.

주) 사민일보, 2017.6.11. 해남군 공공기관 등 임산부 전용주차장 확대. <http://www.siminiibo.co.kr/news/articleView.html?idxno=516732>, 채구성

〈표 3-7〉 경기 양평군 저출산 극복사업(예시)

경기 양평군 저출산 극복 정책 값진 결실(사민일보, 2017.9)

■ 여섯째아 출산 시 2천만원 파격지원

군의 출산장려금 지원제도는 전국에서도 손꼽히는 수준인 것으로 알려졌다. 군은 ▲첫째아, 200만원 ▲둘째아, 300만원 ▲셋째아, 500만원 ▲넷째아, 700만원 ▲다섯째아, 1000만원 ▲여섯째아부터, 2000만원을 지급하는 등 파격적인 지원을 하고 있다.

군은 출산장려금이 직접적인 출산으로 이어지지는 않을 수 있지만, 타 지자체에 비해 출산기정의 경제적 부담을 해소할 수 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이라고 강조했다.

■ 다자녀 출산을 18%로 경기도내 최고

경기도 인구정책 테스크포스(TF)팀이 2016년 발표한 ‘다자녀 출산가구 현황보고서’에 따르면 2014년도 기준으로 군의 다자녀출산 비율이 18%로 경기도내에서 가장 높았다. 다자녀 출산율이란 세자녀 이상으로 아이를 출산한 비율이다. 군 관계자는 “군이 다자녀가구를 대상으로 하는 다양한 혜택이 한 몫 한 것으로 보인다”고 말했다.

군은 다자녀 가구에 대해 ▲공영주차장 50% 할인 ▲상수도 요금과 보건기관 진료비 감면 ▲임산부 우대 전용 주차카드 발급 등의 정책을 펼치고 있다.

또 학원과 미용실 등 다자녀 가구에 대한 할인을 제공하는 우대 업소를 올해 안에 200개 발굴하는 것을 목표로 노력하고 있으며, 방문 시에는 업체별로 5~20%까지의 할인혜택을 받을 수 있도록 하고자 협의하고 있다.

주) 시민일보, 2017.9.4. 경기 양평군, 저출산 극복 정책 값진 결실, <http://www.siminilbo.co.kr/news/articlePrint.html?idxno=530365>

〈표 3-8〉 당진시 저출산 극복사업(예시)

당진시 저출산 문제 해결 앞장(대전일보, 2017.11)

당진시는 지난 10일 민과 관이 함께 참여하는 저출산 대응단을 구성했다고 밝혔다.

심병섭 부시장을 단장으로 관련 15개 부서와 민간단체가 참여하는 시의 저출산 대응단은 저출산 극복 4대 해결과제를 중심으로 △청년 일자리·주거팀 △임산·출산팀 △보육교육 및 일·가정양립팀 △출산장려 사회환경조성팀으로 구성돼 있다.

청년 일자리·주거팀에서도 알 수 있듯이 시는 저출산을 결혼 이후 출산과 양육의 문제로 치부하지 않고 현재 우리사회가 직면한 청년세대의 구조적 문제로 진단해 시 차원의 해결방안을 모색할 방침이다.

또한 출산장려 사회환경조성팀에는 한자녀더갓기 운동연합과 교육계 및 종교계 지도자 등 민간단체도 참여시켜 민·관협의 과정을 통해 보다 효과적이고 실행 가능성이 높은 지역 맞춤형 저출산 대응 정책 개발이 가능할 것으로 기대된다.

주) 대전일보, 2017.11.12. 당진시, 저출산 문제 해결 앞장, http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1284902

예를 들어 최근 가장 이슈를 양성하고 있는 지자체는 해남시의 임산부 전용주차장 확대, 양평군의 여섯째아이에 대한 천만원의 출산비 지원, 당진 시의 시와 민간단체가 협력하여, 저출산 문제를 해결하고자 하는 저출산 대응단 등의 마련이 있다.

또한 여성친화도시를 인증한 세종시의 경우 최근 저출산 극복을 위한 범국민문화축제에서 우수자치단체로 수상되기도 했다. 즉 이와 같이 각 지역의 특성에 따른 다양한 정책이 시행되고 있는 실정이다.

이와 같은 주민 밀착형 사업을 수행하기 위해 지방자치단체는 각 지역의 인구, 도시 혹은 농어촌 여부, 지역적 특색에 따라 각기 다른 지원정책을 지원하고 있으며, 2016년 기준 저출산 극복을 위한 지자체 자체사업에 대한 소요예산은 27,813억원으로 2015년 대비 1,191억원(4.5%)증가한 것으로 나타났다.

〈표 3-9〉 지방자치단체 저출산 정책 시행계획 및 예산

(단위: 건, 백만원)

	합계 출산율	사업 건수	2015	2016	증감
지자체 자체사업			26,622,000	27,813,000	
서울특별시	0.98	74	222,299	200,504	-21,795
부산광역시	1.09	362	362,007	365,519	3,513
대구광역시	1.17	49	107,339	104,721	2,618
인천광역시	1.21	100	43,291	45,626	2,335
광주광역시	1.20	122	42,663	54,559	11,895
대전광역시	1.28	76	45,085	51,737	6,651.6
울산광역시	1.44	82	146,227	174,405	28,178
세종특별자치시	1.90	56	45,302	53,120	7,819
경기도	1.24	42	183,577	190,593	7,016
강원도	1.25	101	49,071	47,666	-1,045
충청북도	1.42	197	133,226	130,824	-2,402
충청남도	1.42	206	289,083	292,108	3,025
전라북도	1.33	105	184,879	194,826	9,947
전라남도	1.55	173	228,346	289,000	60,654
경상북도	1.41	234	382,880	392,613	9,733
경상남도	1.41	196	65,409	68,846	3,437
제주특별자치도	1.48	49	131,515	124,640	-6,875

주) 행정안전부(2017)

각 시도의 저출산 자체사업에 대한 사업 건수가 가장 많은 곳은 362개 사업을 추진 중인 부산광역시이며, 예산으로는 경상북도가 392억원으로 가장 많은 예산을 지원하고 있다고 나타났다. 또한 서울특별시, 충청북도, 강원도, 제주특별자치도를 제외한 나머지 지방자치단체의 경우 2015년 대비 2016년 예산의 소폭 증가가 나타났다. 그러나 이와 같은 예산배분과 관련하여, 합계출산율이 같더라도 많은 예산의 차이를 보이고 있는 지방자치단체가 나타났다. 이와 관련하여 예산이 상대적으로 작은 지방자치단체에 대한 중앙정부 혹은 기업차원에서의 지원을 통한 차등이 크게 나타나는 경우 지역적 불만족을 고려하여 이와 같은 부분에 대한 고려가 필요할 것이다.¹¹⁾

결국 이와 같은 저출산 극복과 관련된 정책이나 사업들은 광역자치단체, 지방자치단체 차원 및 기업, 모든 세대가 동참하는 획기적인 정책실행의지가 매우 중요하며, 특히 저출산 극복을 위해 중앙정부의 비전과 목표 제시, 그리고 이에 따라 추진 동력으로써 지방자치단체의 역할 강화를 위한 역할 분담이 매우 중요한 쟁점이 된다고 할 수 있다. 이에 따라 광역자치단체, 지방자치단체 차원 및 기업, 모든 세대가 동참하는 획기적인 정책실행의지가 매우 중요하다고 할 수 있다.

11) 인구문제를 포괄적, 종합적으로 규정하는 인구정책에 관한 법제화 및 인구영향평가, 혹은 인구가동 양상을 반영한 인구정책 예산 배분 등을 시행할 필요성이 제기된다(이상림, 2014).

제3절 저출산 극복정책의 중앙정부의 지방지원

중앙정부는 현장접점까지 저출산 극복시책이 제대로 기획 및 전달 될 수 있도록 중앙-지자체-민간을 연계하는 추진체계를 구축하고자 하고 있다. 이에 따라 중앙정부 차원에서 지방과의 협업을 통한 저출산 극복을 위한 내용은 다음과 같다.

첫째, 저출산 극복을 위한 사업의 컨트롤 타워의 구축 등을 통한 추진체계를 정비하고자 한다. 이를 구축하기 위해 정부는 지자체별 조직, 업무분석, 기능배분을 위한 방안을 검토하고 소속·기능, 조직규모 등 저출산 총괄조정기능 강화를 위한 추진체계를 정비하고자 한다. 결국 중앙정부 차원에서 제대로 된 기능배분을 통해 총괄조정기능을 강화하고자 하는 것을 의미한다.

둘째, 주거, 결혼, 임신, 출산, 보육 등 지자체의 민간위탁 시설이 분산제공하는 관련서비스를 원스톱으로 전달할 지역복합센터를 구축하고자 한다. 2017년 이를 위한 공모사업을 통해 시범사업을 수행한 이후, '18년 각 지자체로 확산하고자 한다.

셋째, 중앙-지방 협력체계를 강화함으로써 실질적 제도개선을 추진하고자 한다. 중앙부처 차원에서 개선할 수 있는 저출산 대응과제에 대한 종합검토 및 일괄정비를 추진하며, 행자부가 중앙과 지방의 가교역할을 함으로써, 제도개선 과제를 현장 맞춤형으로 개선하고자 한다.

넷째, 지역 인구통계 인프라 및 정책모형을 개발하고자 한다. 중앙정부는 지자체가 지역인구 상황 진단을 통한 맞춤형 시책을 추진할 수 있도록 「저출산 지역인구 진단 표준프레임」을 개발 제공하고자 하며, 결혼·출산·가임기여성·청년층 인구유출입 등 지자체별 인구통계를 기반으로 지자체가 지역인구 상황을 진단할 수 있는 ‘표준프레임’을 개발하여 배포하고자 한다. 또한 진단결과를 바탕으로 지역 특성별 맞춤형 모델 구축, 저조한 지자체를 대상으로 컨설팅을 실시하고자 한다.

다섯째, 지자체 재정기반을 확충하고자 한다. 현재 지방자치단체가 수행하는 사업 대시 지방자치단체의 재정기반은 상대적으로 매우 취약한 상황이라고 할 수 있다.

이를 극복하기 위해 기금의 경우 지역맞춤형 저출산 정책에 지속적으로 활용될 안정적인 재원을 위해 지자체 자체 기금을 조성 전국으로 확산하며, 교부세는 보통교부세 합계출산율 차등 반영 및 특별교부세 지속적으로 교부하고자 한다.

마지막으로 공개-평가-인센티브 시스템을 구축하고자 한다. 앞서 논의 하였듯이 중앙정부 차원에서는 새로마치 사업 등에 대해 성과를 평가하고 피드백하고 있다. 이와 관련 지자체 역시 저출산 정책에 대한 시책, 평가결과 및 관련 통계 등을 공개함으로써, 지자체의 자율경쟁을 유도하고자 한다. 또한 지자체 정부합동평가에 저출산정책 분야를 신설함으로써 우수지자체에 실질적이고 다각적인 인센티브를 제공하고자 한다. 이와 같은 중앙정부 차원에서의 지방자치단체 지원은 자주재원을 확보할 수 있는 기본적 토대위에 시행되어야 하며, 더불어 사업의 중복지원 등을 막고 실질적으로 주민밀착형 지원이 될 수 있게끔 장기적이고 거시적 차원에서 중앙정부의 비전이 담보되어야 할 것이다.

제 4 장

저출산 정책의 중앙-지방 간 기능배분 분석

제1절 연구분석 틀

제2절 저출산 정책의 정부 간 기능배분지수

제3절 분석 결과



KRILA

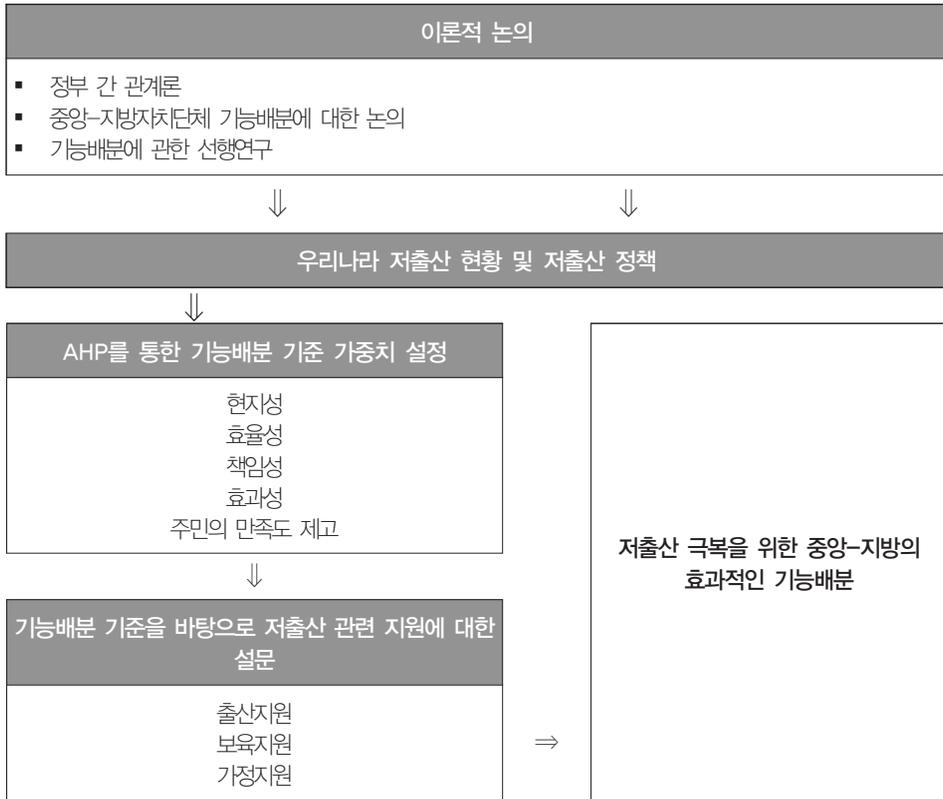


저출산 정책의 중앙-지방 간 기능배분 분석

제1절 연구분석 틀

본 연구는 앞서 이론적 함의와 지방자치법을 근거로 통해 기능배분 기준을 현지성의 원칙, 효율성의 원칙, 책임성의 원칙, 효과성의 원칙, 주민의 만족도 제고로 개념화하고, 이를 기준으로 AHP 분석방법을 통해 상대적인 중요도를 통해 가중치를 설정하고자 한다.

〈그림 4-1〉 연구 분석 틀



AHP를 통한 분석은 의사결정의 계층구조를 구성하는 요소들 간의 쌍대비교를 통해 응답자의 지식, 경험 및 직관을 포착하고자 하는 다기준 의사결정 방법 중의 하나로, 객관적 요인과 주관적 요인을 모두 고려할 수 있다는 장점을 가지고 있다(송근원 외, 2012). 이와 같은 기법은 사회과학분야에서 의사결정에 대한 명확성, 간결성, 타당성 등을 제공할 수 있다는 점에서 다양하게 활용되고 있다.

이 후 이와 같은 기준을 통해 중앙정부에서 제시한 출산지원, 보육지원, 가정지원의 영역에 대해 기능배분을 기준으로 그 중요도에 대해 설문하고, 앞서 나타난 가중치를 반영하여 저출산 극복을 위한 효율적인 기능배분에 대한 의사결정의 시사점을

논의하고자 한다. 다음 그림은 저출산 극복을 위한 중앙-지방의 효과적인 기능배분 요인의 구조모형으로 설문에 이용되는 각 사업을 큰 범주로 분류하여 제시하고 있다.

〈그림 4-2〉 저출산 극복을 위한 중앙-지방의 효과적인 기능배분 요인의 구조모형



제2절 저출산 정책의 정부 간 기능배분지수

본 연구에서 저출산 정책의 정부 간 기능배분 지수로 다룰 것은 앞서 이론적인 논의를 통해 현지성의 원칙, 효율성의 원칙, 효과성의 원칙, 책임성의 원칙, 주민의 만족도 제고의 5가지를 기준으로 하고자 한다. 이는 지방자치법에 제시되어 있는 지방자치의 본질적인 기능이라고도 할 수 있다.

1. 현지성의 원칙

현지성은 지방분권의 이념적 측면의 하나로써, 지방자치이념에 입각한 기능배분 원칙이라 할 수 있다. 이를 또 다른 말로는 기초자치단체 우선의 원칙이라고도 하며, 이는 사무를 민주적으로 처리하기 위해 가능한 사무를 주민과 가까운 기초자치단체에 많이 배분해야 함을 의미한다(한국지방행정연구원, 2015). 전영평(2008)은 현지성의 원칙은 지방행정을 민주적으로 수행하기 위하여 주민참여와 주민통제가 용이한 최저지방행정계층에 가능한 한 많은 사무를 배분하고, 주민편의의 관점에서 지역주민의 생활에 밀착된 실시사무를 가까운 단체에 배분해야 한다고 제시하기도 했다. 이와 같은 현지성은 기초자치단체가 주민들의 욕구를 가장 근접한 거리에서 가장 정확하게 파악할 수 있을 뿐 아니라 행정의 능률성을 향상시켜 줄 수 있다고 전제하고 있다(최향순, 2010).

예를 들어 이와 같은 현지성에 따르면, 저출산 극복을 위한 프로그램의 지원을 지방정부 차원에서 각 각 제공해야 하며, 이와 같은 현지성은 각 지역의 특성 및 수요(needs)를 파악함으로써, 맞춤형 서비스를 제공할 수 있다는 장점을 지닌다. 또한 지방정부 간의 경쟁을 유발하고, 이에 따라 다양한 선호체계를 수용할 수 있다는 점에서 장점이 될 수 있다.

2. 효율성의 원칙

효율성(efficiency)에 대한 정의는 학자들마다 차이가 나타나지만, 근본적으로 투입(input)에 대한 산출(output)을 비율을 의미한다(Rogers, 1990). 즉 이것은 지방자치단체의 규모, 능력, 자원 확보와 관련하여, 수행하는 사업이나 정책에 대한 비용 대비 편익을 최대로 확보할 수 있어야 함을 의미한다. 결국 효율성의 원칙은 비용대비 편익을 고려해야 하며, 작은 비용으로 최대의 효과를 도출해 내거나 아니면, 일정한 투입에서 최대의 산출을 생산해 냄을 의미한다고 할 수 있다.

이와 같은 효율성을 기능배분과 연결시켜 논의하게 되면, 시, 군, 자치구가 처리하는 사무 중 시, 군, 자치구의 전문적, 기술적, 재정적 능력을 초월하는 경우 산출물을 최대로 생산해 내지 못하기 때문에, 이는 시, 군, 구에서 담당할 역할이 아니라는 것을 의미한다. 즉 결국 이 원칙에 따르면, 해당 사무 혹은 정책은 시, 도로 이양하는 것이 바람직하다고 할 수 있다(최향순, 2010). 특히 사회복지 서비스에서의 효율성은 비용 당 수행된 업무의 양 또는 서비스의 양으로 나타낼 수 있으며, 효율성에 대한 다양한 측정변수(만족도)등을 통해, 많은 부분 효율성에 대한 평가가 수행되고 있다.

물론 공공부문에 있어서 효율성을 어떻게 측정할 것인가에 대한 측정의 문제가 제기되기도 하나, 지방자치단체는 동질적 기능을 수행하는 비교대상이 많고, 정형화 혹은 반복적 일상 업무가 많으며, 서비스 단위가 비교적 명확하고, 고객과의 접근성이 높다는 점 등의 특징을 지니고 있기 때문에 충분히 이를 평가할 수 있다고 보기도 한다(박재완, 1999; 이은진, 문상호, 2008; 장인봉 외, 2013 재인용). 결국 이 원칙은 행정기능과 자치단체 능력간의 균형을 통해 일정한 비용으로 최대 효과를 제공할 수 있어야 한다는 것을 의미한다.

3. 책임성의 원칙

책임성의 원칙은 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담함으로써, 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 않도록 사무의 소속과 처리 책임을 명확히 한다는 것을 의미한다. 즉 자치단체 행정행위의 책임소재 명확화 정도를 판단 근거로, 자치단체가 이양사무의 원처리권자로 지정되어 지역의 문제해결을 위한 주도적 역할을 행사하면서 행정의 책임성이 명확해졌는지에 대한 원칙을 의미한다. 결국 이와 같은 책임성의 원칙은 정부의 권한 배분을 통해 개인과 하위공동체의 자율과 책임을 최대한 보장한다는 입장에서, 앞서 제시한 현지성의 원칙과 연결되기도 한다.

이와 같은 지방정부에 대한 책임성을 논의할 때 지방공무원의 지역주민에 대한 책임성의 관점에서 살펴보면, 필요한 모든 재원을 지방정부에서 자체적으로 조달하도록 재원조달 기능을 분권화 하는 것이 바람직하다고 제시하기도 한다(한국조세연구원, 2008). 이를 위해서는 지방정부가 자주적 재원조달을 통해 세입의 증감을 통제할 수 있도록 해야 한다는 대안적 측면도 제시되고 있는데, 결국 책임성의 원칙은 지방재정과도 긴밀한 영향관계를 맺고 있다.

특히 이와 같은 책임성은 자율성을 기반으로 하고 있으며, 자율성이 높은 경우, 그 책임성의 정도도 커진다고 할 수 있다. 지방자치단체의 책임성 확보는 궁극적으로 지방을 자율적으로 다스리며, 책임도 같이하는 조화로운 지방자치제도의 확립을 가능하게 하는 것이므로 지방이양에 따른 자율성 확대와 그에 따른 책임성에 대한 기대가 증대될 수 있다.

4. 효과성의 원칙

최근 각 국가들은 자원 배분에 따른 성과를 점점 더 강조해 나가면서, 인간 상호작용의 평가에 있어서 가장 중요한 요인을 효과성이라 논의하기도 하였다(Brian, 1999). 효과성에 대한 개념은 조직에 대한 정의나 접근방법이 매우 다양하기 때문

에, 이와 관련하여 명확하고 통일된 개념은 존재한다고 보기 어렵다. 그러나 성과평가가 혹은 성과관리 이론 측면에서 효과성은 조직의 목표를 달성하는 정도에 따라 결정(Etzioni, 1964)된다고 논의되기도 하며, Evert Vedung(1997)역시 성취된 결과가 조직의 목표와 얼마나 일치하는 가를 보는 것이라 정의하고 있다. 즉 효율성(output)이 가시적으로 나타나는 결과라면, 효과성(outcome)은 그에 대한 파급효과 일체를 파악하는 것으로 효율성보다 조금 더 넓은 의미라 할 수 있다. 특히 공공서비스의 경우 단기적인 성과보다 정책이나 서비스를 집행 한 후에 장기적으로 그 효과성이 나타나는 경우가 많을 수 있기 때문에 이러한 효과성의 원칙은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 본 연구의 대상 역시 저출산 대책으로 장기적인 관점에서 정부 정책이나 사업을 수행해야 한다는 점에서 단기적 성과가 아닌, 장기적 성과로서의 효과성을 고려하는 것은 매우 중요한 논점이라 할 수 있다.

이와 같은 효과성의 원칙은 2015년 「지방자치단체 생산성 지수 측정 등에 관한 규정」을 통해 지방행정의 효율성과 효과성을 높이기 위하여 추진하는 지방자치단체의 생산성지수를 측정, 분석 결과 환류, 우수기관에 대한 포상에 필요한 사항을 규정하고 있는 등 성과관리, 성과평가 측면에서도 매우 중요한 원칙으로 작용할 수 있다. 즉 효과성의 원칙을 중앙-지방정부의 역할 배분 측면에 적용해 볼 경우, 중앙 혹은 지방정부 중에 정책 혹은 사업의 목표를 어느 쪽에서 잘 달성할 수 있는가를 고려하여 역할을 배분해야 함을 의미한다고 할 수 있다.

5. 주민 만족도 제고의 원칙

공공서비스는 주민의 삶의 질을 높이기 위해 정부가 직접 생산하여 주민들에게 제공하는 재화나 서비스는 물론, 정부가 공급하지만, 그 생산은 민간 혹은 공기업, 제3섹터 등의 준 정부 조직, 그리고 비영리 조직 등이 주민들에게 제공하는 각종 재화 혹은 서비스 모두를 지칭한다(김인, 2002). 이때 지방정부가 제공하는 공공서비스는 중앙정부에 비해 상대적으로 주민들에게 대면 접촉적이며, 기초적인 행정수요

를 충족하는 서비스를 제공한다는 특징을 지니고 있다(Morgan&England, 1996). 오늘날의 행정서비스는 주민의 삶의 질을 결정하는 가장 중요한 요인으로써, 행정서비스에 대한 만족수준이 바로 삶의 질과 직결된다는 입장을 보이고 있다(Gillingham&Reece, 1979).

지방자치제도에서 주민은 주권자로서, 구성요소로서, 수익자로서의 지위를 가진 주체적 지위와 주민전체의 의사로서 지방자치단체가 제정한 법규 준수 및 비용분담과 같은 부과된 의무를 따라야 하는 지위를 가진 자로써, 지방자치단체의 매우 중요한 구성원이라 할 수 있다. 중앙으로부터 이루어지던 사무의 지방이양을 통해 민원 업무 처리 등의 불필요하고 중복적인 절차들을 줄이고, 통합적인 행정시스템을 구축함에 따라 행정의 연계성 및 행정의 효율성 향상에 따른 주민의 만족도 향상에 대한 평가가 필요하다. 주민만족도에 대한 개념은 고객만족도에서 찾을 수 있는데, Parasuraman, Zeithaml, & Berry(1994)는 고객만족도는 기대된 서비스와 지각된 서비스의 비교에 의한 결과라고 보았으며, Boulding, Kalra, Staelin, & Zeithaml(1993)에 의하면 고객만족도는 거래중심과 누적개념으로 표현하기도 한다.

이때 주민의 만족도 제고를 판단하는 기준을 예로 들자면, 민원의 인허가 처리 속도 증가나 민원해결의 만족도 등을 기준으로 하고 있으며, 궁극적으로 주민이 체감하는 행정서비스 전달체계가 개선되어 고객만족도가 높아졌는지를 판단하는 것을 의미한다(지방행정연구원, 2015). 이와 같은 주민만족도를 중앙-지방 역할 분담과 연결해 논의해 본다면, 해당 서비스를 제공받는 주민이 중앙에서 제공할 때와 지방정부에서 제공할 때 어느 때에 더욱 만족하는가를 구분하는 기준으로 활용할 수 있을 것이다.

제3절 분석 결과

1. 기능배분 기준의 가중치

먼저 전문가들의 의견을 수렴하여 AHP기법을 통해 기능배분의 상대적 중요도를 산출하였다. AHP란 응답자의 설문결과를 종합하여 요소간의 상대적인 중요도를 측정하는 방식을 의미하며, 이와 관련하여 전문가를 대상으로 AHP분석을 통해 기능배분기준의 상대적인 가중치를 도출하였다.

다섯 가지의 기능배분기준 중 현지성의 상대적 중요도는 25.5%, 효율성의 원칙은 9.1%, 책임성의 원칙 20.8%, 효과성 12.2%, 주민의 만족도 제고가 32.3%로 나타났다. 결과적으로 ‘주민의 만족도 제고’의 상대적 중요도가 가장 높게 나타났으며, 상대적으로 ‘효율성의 원칙’이 가장 낮은 중요도를 나타냈다.

이와 같은 결과는 지방의 기능배분에 있어서 가장 중요한 것이 주민의 만족도 제고에 포커스를 맞추어야 한다는 것이며, 다음으로 현지성이 나타난 만큼 결국 현지실정에 맞는 정책을 주도함으로써 주민의 만족도를 제고시키는 것이 기능배분의 핵심이라는 것을 의미한다고 할 수 있다.

〈표 4-1〉 기능배분기준의 가중치

기능배분기준	가중치 (합=1)	상대적 중요도
현지성의 원칙	0,255	25,5%
효율성의 원칙	0,091	9,1%
책임성의 원칙	0,208	20,8%
효과성의 원칙	0,122	12,2%
주민의 만족도 제고	0,323	32,3%

2. 설문조사 결과

1) 설문조사 개요

본 연구는 지방자치단체의 인구정책 담당 공무원 251명을 대상으로 저출산 정책의 중앙-지방 간 기능배분에 관한 설문조사를 실시하였다. 이때 대상의 소속은 광역과 기초자치단체의 공무원으로 광역의 경우 17명(6.8%), 기초단위의 경우 234명(93.2%)로 대부분 기초자치단체의 공무원이 참여하였다. 이때 광역과 기초단위 공무원의 참여 비율에 큰 차이가 나기 때문에 분석 시 기초자치단체의 입장으로 편향될 가능성이 있는데, 실제 설문지 배분에 있어서의 선별적 배분은 없었으며, 응답에 의한 차이이기 때문에 이를 사전에 배재하기 어려운 점을 한계라 할 수 있다.

〈표 4-2〉 응답 분포

		사례수(명)	비중(%)
전체		(251)	100.0
소속	광역	(17)	6.8
	기초	(234)	93.2
소속부서	기획담당	(83)	33.1
	행정지원	(93)	37.1
	보건소	(36)	14.3
	기타	(39)	15.5
성별	남성	(75)	29.9
	여성	(176)	70.1
직력	행정직	(167)	66.5
	기술직	(12)	4.8
	기타	(72)	28.7

성별의 경우 남성 75명(29.9%), 여성의 경우 176명(70.1%)로 여성이 상대적으로 많은 비율을 차지하고 있으며, 직렬의 경우 행정직이 167명으로 약 66.5%, 기술직이 12명으로 약 4.8%로 나타났다. 소속 부서의 경우 기획, 행정지원 부서가 각각 33.1%, 37.1%대로 실제 주민들과 접촉을 많이 하는 보건소에 비해 높은 비율의 응답이 나타났다.

조사결과로 집계된 지수값은 기능배분기준별 AHP 가중치 값과 프로그램 기능별 설문조사 결과 응답률을 곱하여 산출하였고, 그 지수값이 하위 33%까지는 중앙부처의 기능, 34-67%는 광역자치단체의 기능, 67% 이상은 기초자치단체의 기능으로 분류하였다.

※ 저출산 정책 중앙-지방 기능배분지수 = 전문가 AHP조사 및 공무원 설문을 통한 기준별 점수의 기중 평균

2) 설문조사 분석결과

가. 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화(출산지원)

(1) 전체 응답자

난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화 기능으로 제시한 문항은 총 46개이며, 이중 21개 기능이 중앙부처 기능으로 분류되었고, 25개가 광역자치단체 기능으로 분류되었다. 이때 기초자치단체로 분류된 기능은 없었다.

중앙부처 기능으로 분류된 기능은 중 통합 지수값이 낮은, 즉 중앙정부 차원에서 지원해야 할 것들의 우선순위로 출산친화 기업 선발 시상(20.7), 출산장려 연합모금 조성 운영(21.4) 등이 나타났다. 이와 같은 기업 선발시상이나 연합모금의 경우, 대상이 넓으며, 그 파급력이 매우 크기 때문에 중앙정부 차원에서의 업무로 분류될 수 있다. 상대적으로 통합 지수값이 높은 사무로는 다둥이 행복카드 확대(33.3), 입양가정 양육비 증가(33.8)로 나타났다.

〈표 4-3〉 [전체 응답자] 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화 : 중앙부처 기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 의원칙		
출산친화 기업 선발 시상	5.7	1.1	5.7	4.9	3.2	20.7	중앙부처
출산장려 연합모금 조성 운영	0.7	2.3	5.2	4.4	8.9	21.4	중앙부처
입양, 기미아 일시 보호소 지원	2.7	1.0	8.2	6.1	5.9	23.9	중앙부처
선천성 대사이상 추가 검사비 지원	7.2	2.6	2.9	4.7	7.1	24.4	중앙부처
정관, 난관 복원비 지원	5.4	3.4	4.9	3.5	7.6	24.8	중앙부처
산후조리비용 지원	7.8	3.6	2.8	3.1	7.6	24.9	중앙부처
출산장려기금 공모사업	4.5	3.0	7.3	4.7	5.7	25.2	중앙부처
산생아 건강보험료 지급	6.8	4.3	3.4	2.2	9.2	25.8	중앙부처
태아 기형아 검사	5.1	3.0	6.4	4.0	7.6	26.1	중앙부처
입양문화 발전을 위한 의숙개선 사업 추진	0.7	0.8	10.4	4.7	9.8	26.4	중앙부처
다자녀가구 주거부담 경감	6.6	2.2	5.8	4.3	8.4	27.3	중앙부처
난임부부 시술비 추가지원	7.3	2.8	6.6	3.9	8.2	28.6	중앙부처
민, 관 협력 다자녀 가정 우대 지원 사업	6.6	3.3	4.3	4.0	11.6	29.8	중앙부처
영유아 건강수단 지원	7.4	3.9	5.6	4.6	8.7	30.1	중앙부처
출산 장려금 지급	8.3	3.1	3.6	4.0	11.6	30.7	중앙부처
출산 지원금 지원	7.8	3.1	3.5	3.0	13.4	30.8	중앙부처
출산장려 홍보캠페인	11.8	1.7	5.0	4.1	8.3	30.9	중앙부처
난임부부 기초검진비 지원	8.2	3.2	6.0	3.9	10.4	31.8	중앙부처
다둥이 행복카드 확대	8.0	2.0	6.5	3.6	13.1	33.3	중앙부처
생활시설 이동 지원	7.8	3.2	9.0	5.1	8.4	33.5	중앙부처
입양기정 양육부담 경감	7.0	3.0	10.2	4.8	8.8	33.8	중앙부처

전체응답자 중 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화에 대해 광역자치단체 기능이라고 제시된 것 중 광역자치단체가 해야 한다는 우선순위가 높은 것으로는 공공산후조리원 설치 및 운영, 한 부모가족 복지시설 지원, 한방 난임 시술비 지원 등이 제시되었으며, 상대적으로 그 기능의 수혜 대상이 개인인 경우 혹은 전국적 측면에서의 사업보다는 작은 단위의 사업들이므로 나타났다.

〈표 4-4〉[전체 응답자] 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화: 광역자치단체 기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의원칙		
공공산후조리원 설치 및 운영	7.3	2.2	6.4	3.8	14.6	34.1	광역자치단체
한 부모가족 복지시설 지원	6.8	3.5	6.3	5.0	12.5	34.1	광역자치단체
한방난임시술비 지원	9.4	3.4	5.8	4.3	11.3	34.2	광역자치단체
건강한 결혼, 육아예비 교실	13.3	3.0	3.1	3.2	12.0	34.6	광역자치단체
찾아가는 산부인과 운영	8.8	2.3	5.6	4.2	13.7	34.6	광역자치단체
예비부부 및 예비부모 무료 건강검진	11.1	2.8	5.7	4.7	10.4	34.7	광역자치단체
출산포인트 지원	7.9	3.3	7.1	4.4	12.3	35.1	광역자치단체
여성장애인 대상 임신출산 지원금	10.2	3.3	7.2	4.3	10.2	35.2	광역자치단체
입양 축하금 지원	9.8	3.8	3.7	4.4	13.5	35.3	광역자치단체
셋째 자녀이상 출산가정 상하수도 요금 감면	9.4	3.4	7.3	4.3	11.3	35.6	광역자치단체
임산부 산우유를 검사	8.5	3.2	7.6	5.1	11.3	35.7	광역자치단체
저소득 한부모 가정 생활안전 지원금	9.2	3.6	8.5	5.2	9.5	36.0	광역자치단체
난임부부 자조관리 교실 운영	12.2	2.6	5.5	5.0	10.9	36.2	광역자치단체
저소득 주민 출산 특별 생계비 지원	11.2	4.0	7.7	3.6	10.1	36.6	광역자치단체
출산가정 가사서비스 지원 사업단 운영	8.8	3.1	6.4	4.4	14.5	37.3	광역자치단체

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
출생아 지원	11.3	4.4	7.5	4.2	10.1	37.4	광역자치단체
임산부 차량 주차료 감면 및 전용주차구역 설치	7.9	3.0	5.8	4.6	16.4	37.7	광역자치단체
산모, 신생아 도우미 지원사업	11.5	4.2	7.5	5.0	10.7	38.9	광역자치단체
출산용품지원	15.2	3.0	5.2	1.9	13.8	39.1	광역자치단체
모자 건강지원 프로그램 운영	13.4	2.7	4.5	4.8	13.9	39.3	광역자치단체
영유아 건강관리 지원	12.1	3.0	6.6	3.9	13.9	39.5	광역자치단체
저소득층 다문화 가정 돌잔치	9.9	3.4	7.0	4.6	15.3	40.2	광역자치단체
부자가족 위생용품지원	10.0	4.0	8.5	4.4	14.2	41.1	광역자치단체
임산부 건강관리 지원	12.8	3.1	6.3	3.4	16.5	42.1	광역자치단체
다문화가족 출산용품 지원	13.1	4.0	6.4	3.8	17.5	44.8	광역자치단체

(2) 광역자치단체 응답자

광역자치단체 소속 응답자의 경우 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화 기능 (총 46개) 중 6개 기능이 중앙부처 기능으로 분류되었고, 34개가 광역자치단체 기능으로, 6개가 기초자치단체로 분류되었다. 이때 광역자치단체 응답자가 중앙부처 기능이라고 제시한 것은 생활시설 아동지원, 출산친화 기업 선발 시상, 출산 장려기금 공모사업, 입양, 기미아 일시 보호소 지원, 선천성 대사이상 추가 검사비 지원, 정관, 난관 복원비 지원으로 나타났다.

〈표 4-5〉 [광역자치단체 응답자]난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화: 중앙부처 기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
생활시설 이동 지원	0.0	0.0	20.8	6.1	0.0	26.9	중앙부처
출산친화 기업 선발 시상	12.8	4.6	10.4	0.0	0.0	27.7	중앙부처
출산장려기금 공모사업	0.0	4.6	20.8	6.1	0.0	31.5	중앙부처
입양, 기미아 일시 보호소 지원	0.0	0.0	10.4	6.1	16.1	32.7	중앙부처
선천성 대사이상 추가 검사비 지원	0.0	0.0	10.4	6.1	16.1	32.7	중앙부처
정관, 난관 복원비 지원	0.0	0.0	10.4	6.1	16.1	32.7	중앙부처

광역자치단체 응답자 중 난임 등 출생에 대한 사회적 책임강화 기능 중 광역자치단체 기능이라고 제시한 것은 출산가정 가사서비스 지원 사업단 운영, 태아 기형아 검사, 건강한 결혼, 육아 예비 교실 등이 제시되었다.

〈표 4-6〉 [광역자치단체 응답자] 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화: 광역자치단체 기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
출산가정 가사서비스 지원 사업단 운영	0.0	4.6	10.4	3.1	16.1	34.2	광역자치단체
태아 기형아 검사	8.5	0.0	6.9	8.2	10.8	34.4	광역자치단체
건강한 결혼, 육아예비교실	20.4	3.7	4.2	2.4	6.5	37.1	광역자치단체
출생아 지원	8.5	3.0	13.9	4.1	10.8	40.3	광역자치단체
입양 축하금 지원	8.5	3.0	13.9	8.2	10.8	44.3	광역자치단체
산후조리비용 지원	17.0	3.0	0.0	4.1	21.5	45.7	광역자치단체
예비부부 및 예비부모 무료 건강검진	6.4	2.3	15.6	6.1	16.1	46.5	광역자치단체
출산장려 홍보캠페인	19.1	0.0	5.2	6.1	16.1	46.6	광역자치단체
찾아가는 산부인과 운영	12.8	2.3	10.4	6.1	16.1	47.7	광역자치단체
다둥이 행복카드 확대	6.4	4.6	15.6	6.1	16.1	48.8	광역자치단체
출산 지원금 지원	10.2	3.7	12.5	4.9	19.4	50.6	광역자치단체
민·관 협력 다자녀 가정 우대 지원 사업	6.4	6.9	10.4	3.1	24.2	50.9	광역자치단체
신생아 건강보험료 지급	8.5	3.0	13.9	4.1	21.5	51.0	광역자치단체
한 부모가족 복지시설 지원	8.5	3.0	20.8	8.2	10.8	51.3	광역자치단체
다자녀가구 주거부담 경감	12.8	2.3	15.6	6.1	16.1	52.9	광역자치단체
출산포인트 지원	8.5	6.1	20.8	8.2	10.8	54.3	광역자치단체
한방난임시술비 지원	8.5	3.0	13.9	8.2	21.5	55.1	광역자치단체
영유아 건강수단 지원	8.5	3.0	13.9	8.2	21.5	55.1	광역자치단체
셋째 자녀이상 출산가정 상·하수도 요금 감면	8.5	3.0	13.9	8.2	21.5	55.1	광역자치단체
입양가정 양육부담 경감	17.0	3.0	6.9	8.2	21.5	56.7	광역자치단체
저소득층 다문화 가정 돌잔치	15.3	3.7	8.3	4.9	25.8	58.0	광역자치단체

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
임산부 차량 주차료 감면 및 전용주차구역 설치	15.3	3.7	12.5	7.3	19.4	58.2	광역자치단체
임산부 산우우울 검사	12.8	2.3	10.4	9.2	24.2	58.8	광역자치단체
산모, 신생아 도우미 자원사업	15.3	3.7	12.5	9.8	19.4	60.6	광역자치단체
출산 장려금 지급	19.1	4.6	10.4	3.1	24.2	61.4	광역자치단체
부자기족 위생용품지원	17.0	4.6	17.3	8.2	16.1	63.2	광역자치단체
저소득 주민 출산 특별 생계비 지원	12.8	4.6	20.8	9.2	16.1	63.5	광역자치단체
난임부부 시술비 추가지원	17.0	3.0	13.9	8.2	21.5	63.6	광역자치단체
출산장려 연합모금 조성 운영	12.8	4.6	10.4	6.1	32.3	66.1	광역자치단체
임산부 건강관리 지원	12.8	4.6	15.6	9.2	24.2	66.3	광역자치단체
영유아 건강관리 지원	12.8	4.6	15.6	9.2	24.2	66.3	광역자치단체
여성장애인 대상 임신출산 지원금	12.8	4.6	15.6	9.2	24.2	66.3	광역자치단체
공공산후조리원 설치 및 운영	12.8	4.6	15.6	9.2	24.2	66.3	광역자치단체
입양문화 발전을 위한 의식개선 사업 추진	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체

광역자치단체 소속의 응답자중 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화 부분에서 기초자치단체 차원에서 그 기능을 제공해야 한다는 것은 출산용품 지원, 모자 건강 지원 프로그램 운영, 난임부부 자조관리 교실 운영, 다문화 가족 출산용품 지원, 저소득 한부모 가정 생활 안전 지원금 제공, 난임부부 기초검진비 지원이 제시되었으며, 이와 같은 기능은 광역자치단체에서 수행할 기능보다는 상대적으로 기반시설을 마련하는 것이 아닌, 기초적인 부분의 제공으로 이루어지고 있으며, 상대적으로 적은 예산으로 가능한 것들이라 할 수 있다.

〈표 4-7〉 [광역자치단체 응답자] 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화 : 기초자치단체 기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
출산용품지원	21,3	6,1	6,9	6,1	26,9	67,3	기초자치단체
모자 건강지원 프로그램 운영	21,3	6,1	13,9	6,1	21,5	68,9	기초자치단체
난임부부 자조관리 교실 운영	20,4	3,7	12,5	7,3	25,8	69,7	기초자치단체
다문화가족 출산용품 지원	21,3	6,1	10,4	6,1	26,9	70,8	기초자치단체
저소득 한부모 가정 생활안전 지원금	17,0	6,1	20,8	8,2	21,5	73,6	기초자치단체
난임부부 기초검진비 지원	25,5	9,1	20,8	12,2	32,3	100,0	기초자치단체

(3) 기초자치단체 응답자

기초자치단체 소속 응답자의 경우 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화 기능 (총 46개) 중 27개 기능이 중앙부처 기능으로 분류되었고, 19개가 광역자치단체 기능으로 분류되었다. 이때 중앙부처 기능이라고 분류된 것은 출산장려 연합모금 조성운영, 출간친화 기업선발, 입양, 기미아 일시 보호소 지원 등으로 광역자치단체에서 분류된 내용과 유사하게 나타났다.

〈표 4-8〉 [기초자치단체 응답자] 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화: 중앙부처기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
출산장려 연합모금 조성 운영	0.0	2.2	4.9	4.3	7.6	19.0	중앙부처
출산친화 기업 선발 시상	5.4	1.0	5.5	5.2	3.4	20.4	중앙부처
입양, 기미아 일시 보호소 지원	2.8	1.0	8.1	6.1	5.4	23.4	중앙부처
산후조리비용 지원	7.3	3.6	3.0	3.1	6.9	23.8	중앙부처
선천성 대사이상 추가 검사비 지원	7.4	2.7	2.6	4.6	6.7	24.0	중앙부처
입양문화 발전을 위한 의식개선 사업 추진	0.0	0.5	9.8	4.3	9.5	24.1	중앙부처
신생아 건강보험료 지급	6.7	4.4	2.7	2.1	8.4	24.3	중앙부처
정관, 난관 복원비 지원	5.7	3.6	4.6	3.4	7.2	24.4	중앙부처
출산장려기금 공모사업	4.8	2.9	6.5	4.6	6.1	24.8	중앙부처
다자녀가구 주거부담 경감	6.1	2.2	4.9	4.1	7.7	25.0	중앙부처
태아 기형아 검사	4.9	3.2	6.4	3.8	7.5	25.7	중앙부처
난임부부 시술비 추가지원	6.8	2.7	6.2	3.7	7.5	27.0	중앙부처
민·관 협력 다자녀 가정 우대 지원 사업	6.6	3.0	3.8	4.1	10.8	28.4	중앙부처
출산 장려금 지급	7.6	3.0	3.1	4.1	10.8	28.5	중앙부처
영유아 건강수단 지원	7.3	3.9	5.2	4.4	8.1	28.9	중앙부처
출산 지원금 지원	7.7	3.0	2.8	2.9	12.9	29.3	중앙부처
난임부부 기초검진비 지원	7.7	3.0	5.5	3.7	9.7	29.6	중앙부처
출산장려 홍보캠페인	11.2	1.8	5.0	3.9	7.7	29.7	중앙부처
공공산후조리원 설치 및 운영	6.7	1.9	5.5	3.2	13.6	30.9	중앙부처
다둥이 행복카드 확대	8.2	1.8	5.8	3.4	12.9	32.2	중앙부처
입양가정 양육부담 경감	6.4	3.0	10.4	4.6	8.1	32.5	중앙부처
한방난임시술비 지원	9.5	3.4	5.4	4.1	10.8	33.1	중앙부처
한 부모가족 복지시설 지원	6.7	3.6	5.4	4.8	12.6	33.1	중앙부처
여성장애인 대상 임신출산 지원금	10.0	3.3	6.7	3.9	9.2	33.1	중앙부처
찾아가는 산부인과 운영	8.5	2.3	5.2	4.1	13.5	33.5	중앙부처
난임부부 자조관리 교실 운영	11.6	2.5	5.0	4.8	9.8	33.7	중앙부처
생활시설 이동 지원	8.1	3.3	8.5	5.0	8.8	33.8	중앙부처

기초자치단체 응답자들이 광역자치단체 기능이라고 제시한 것은 예비부부 및 예비 부모 건강검진, 출산 포인트 지원, 임신부 산우우울 검사 등이 있으며, 기초자치단체 응답자 들은 난임 등 출생에 대한 사회적 책임강화 기능에 대해 기초자치단체 차원에서 할 수 있는 일에 대한 통합지수 값은 나타나지 않았다. 이와 같이 광역과 기초자치 단체의 공무원들의 인식이 다르게 나타난 것은 앞으로 이러한 차이가 왜 나타나고 있는지 분석해 볼 필요성을 제시한다.

〈표 4-9〉 [기초자치단체 응답자] 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화 : 광역자치단체 기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 의원칙		
예비부부 및 예비부모 무료 건강검진	11.4	2.8	5.0	4.6	10.0	34.0	광역자치단체
출산포인트 지원	7.9	3.2	6.4	4.2	12.4	34.1	광역자치단체
임산부 산우우울 검사	8.2	3.3	7.4	4.8	10.4	34.1	광역자치단체
저소득 한부모 가정 생활안전 지원금	8.8	3.5	7.9	5.1	8.9	34.1	광역자치단체
건강한 결혼, 육아예비 교실	12.8	3.0	3.1	3.2	12.3	34.4	광역자치단체
셋째 자녀이상 출산가정 상·하수도 요금 감면	9.5	3.4	6.9	4.1	10.8	34.6	광역자치단체
입양 축하금 지원	9.8	3.9	3.2	4.2	13.7	34.8	광역자치단체
저소득 주민 출산 특별 생계비 지원	11.1	4.0	6.9	3.3	9.7	34.9	광역자치단체
임산부 차량 주차료 감면 및 전용주차구역 설치	7.3	2.9	5.2	4.4	16.1	36.0	광역자치단체
출산용품지원	14.7	2.8	5.0	1.5	12.7	36.7	광역자치단체
모자 건강지원 프로그램 운영	12.8	2.4	3.7	4.7	13.3	36.8	광역자치단체
출생아 지원	11.4	4.4	7.2	4.2	10.0	37.3	광역자치단체

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
산모, 신생아 도우미 지원사업	11.2	4.3	7.1	4.6	10.1	37.3	광역자치단체
출산가정 가사서비스 지원 사업단 운영	9.5	3.0	6.2	4.5	14.4	37.6	광역자치단체
영유아 건강관리 지원	12.0	3.0	6.1	3.6	13.3	38.0	광역자치단체
저소득층 다문화 가정 돌잔치	9.5	3.4	6.9	4.5	14.4	38.7	광역자치단체
부자가족 위생용품지원	9.4	4.0	7.6	4.1	14.0	39.0	광역자치단체
임산부 건강관리 지원	12.8	3.0	5.8	3.1	16.1	40.8	광역자치단체
다문화가족 출산용품 지원	12.4	3.8	6.0	3.6	16.7	42.4	광역자치단체

나. 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁(보육지원)

(1) 전체 응답자

맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 기능으로 제시된 것은 총 59개로 학자금 지원, 입학금 지원, 교육 종사가 처우개선 등의 내용으로 구성되어 있다. 이 중 29개 기능이 중앙부처 기능으로 분류되었고, 30개가 광역자치단체 기능으로 분류되었다. 기초자치단체로 분류된 기능은 나타나지 않았다.

전체 응답자 중 중앙부처에서 맡아 해야 한다는 기능은 학부모 사교육비 경감, 입양기관 운영지원, 특수교육 복지지원, 보호아동 청소년 자립통합 지원 사업 등으로 나타났다. 다만 가정위탁 보호사업, 가족애 돌봄 나눔터 운영 등이 중앙정부에서의 기능으로 분류되었는데, 이와 같은 기능의 경우 광역자치단체 차원에서의 자발적인 네트워크가 강화된다면, 광역자치단체 혹은 지방자치단체 측면에서도 충분히 기능할 수 있을 것이다.

〈표 4-10〉 [전체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 : 중앙부처 기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
학부모 사교육비 경감	1.3	3.7	3.1	4.3	8.1	20.4	중앙부처
입양기관 운영지원	1.2	2.2	9.6	3.3	6.3	22.7	중앙부처
다문화 가족 자녀 입학금 지원	6.6	3.5	5.0	4.4	5.8	25.2	중앙부처
장애유아 무상교육비 지원	6.5	2.7	6.6	4.9	5.5	26.3	중앙부처
학교밖에 청소년 위기예방 및 자립지원	8.8	2.2	6.0	4.0	7.0	28.0	중앙부처
보육교직원 승급교육	5.7	4.1	7.8	4.1	7.2	28.8	중앙부처
어린이집 시간제 대체교사 운영	5.8	4.0	4.4	6.5	8.5	29.1	중앙부처
특수교육대상학생지원 확대	3.4	2.6	9.7	4.3	9.3	29.4	중앙부처
시간 연장형 어린이집 운영비 지원	6.2	3.7	6.7	5.1	7.8	29.5	중앙부처
보육교사 장기근속 수당지원	5.4	2.9	5.5	5.8	10.2	29.7	중앙부처
특수교육 복지지원	3.7	3.1	8.4	3.2	11.5	29.8	중앙부처
보호아동 청소년 자립통합지원 사업	4.2	3.3	8.9	5.2	8.4	30.0	중앙부처
가정 보육교사 제도 운영	4.3	3.1	6.5	4.8	11.4	30.1	중앙부처
누리과정 보육료 지원	5.2	2.6	8.9	4.2	9.2	30.2	중앙부처
아동양육시설 종사자 처우개선	3.6	3.5	8.0	4.9	10.8	30.8	중앙부처
다자녀가구 학자금 지원	7.4	4.0	7.1	5.5	7.0	31.1	중앙부처
지역아동센터 종사자 처우개선	3.7	3.7	8.3	4.7	11.2	31.5	중앙부처
민간어린이집 이용 아동 차액 보육료 지원	9.0	3.9	6.1	5.0	7.6	31.7	중앙부처
보육교사 처우개선 수당	7.7	3.8	8.2	4.8	7.3	31.9	중앙부처
저소득층 자녀 장학금 지원	8.4	3.0	6.4	5.9	8.3	32.0	중앙부처
수요자 중심의 보육서비스 제공	7.0	3.0	4.8	3.9	13.6	32.3	중앙부처
공공형 어린이집 조리원 인건비 지원	6.8	2.8	8.9	5.2	8.6	32.4	중앙부처

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
가족애 돌봄 나눔터 운영	7.9	1.7	8.2	5.3	9.4	32.5	중앙부처
보육교사 복지수당	7.0	3.2	9.4	4.1	8.9	32.6	중앙부처
보육교직원 시간외 근무수당 제공	8.2	3.2	6.3	5.8	9.3	32.9	중앙부처
특수어린이집 보육교직원 특별수당	8.2	3.6	7.9	4.2	9.1	32.9	중앙부처
청소년 자립지원 사업 체계화	6.2	2.6	11.1	6.0	7.1	33.0	중앙부처
가정위탁 보호사업	6.1	3.8	11.7	5.3	6.3	33.2	중앙부처
비장애아 방과 후 보육료 지원	6.2	3.0	8.0	4.7	11.8	33.8	중앙부처

전체 응답자의 의견으로는 광역자치단체 기능으로 제시된 내용은 어린이집 차량 유지비 지원, 장애아 전담 보육교사 복지 수당, 어린이집 냉 난방비 지원 등이 나타났다.

〈표 4-11〉 [전체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 : 광역자치단체 기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
어린이집 차량유지비 지원	8.5	4.4	7.3	4.3	9.5	34.0	광역자치단체
장애아 전담 보육교사 복지수당	7.0	3.2	11.0	4.1	8.9	34.2	광역자치단체
안심보육환경 조성	4.4	3.2	7.5	7.0	12.8	34.9	광역자치단체
어린이집 냉난방비 지원	7.7	4.5	7.4	4.4	10.9	34.9	광역자치단체
공공도서관 운영지원	8.7	2.8	8.1	4.4	10.9	34.9	광역자치단체
어린이집 영유아 발달 프로그램 운영지원	6.6	3.9	9.3	4.6	10.6	35.0	광역자치단체

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의원칙		
청소년 상담복지센터 운영	6.8	3.6	10.7	2.6	11.8	35.6	광역자치단체
보육교직원 교육 및 연수	6.8	3.9	9.3	4.5	11.2	35.7	광역자치단체
초등 돌봄 교실 운영지원	9.0	2.9	6.9	4.5	12.6	35.8	광역자치단체
어린이집 친환경 쌀 지원	8.6	4.3	6.7	4.3	12.0	36.0	광역자치단체
맞춤형 방과 후 교실 운영	8.6	3.1	7.4	4.0	13.4	36.4	광역자치단체
육아종합지원센터 건립 및 운영	7.1	2.9	9.1	4.9	12.4	36.5	광역자치단체
국공립 어린이집 보조교사 지원	8.2	3.3	9.4	4.2	11.6	36.6	광역자치단체
다자녀 가정 차액보육료 부모부담금 지원	8.3	3.0	6.4	3.4	15.5	36.6	광역자치단체
청소년 유해환경 감시단 운영	12.4	2.6	8.2	3.7	9.8	36.7	광역자치단체
학교 폭력예방 및 피해자 보호지원	7.7	2.4	12.6	3.5	10.3	36.7	광역자치단체
저소득층 이동입소료, 현장학습비 지원	10.4	4.0	8.1	4.4	9.9	36.7	광역자치단체
외국인 근로자 자녀보육지원	6.4	3.3	8.8	3.8	14.9	37.2	광역자치단체
공공시설 육아 편의시설 설치	8.8	3.6	7.8	5.0	12.1	37.3	광역자치단체
청소년 공부방 운영	10.3	3.3	6.1	3.2	14.8	37.6	광역자치단체
국공립 어린이집 환경 개선	8.0	3.9	10.2	4.1	11.4	37.6	광역자치단체
기초생활수급자 자녀교육 지원	9.4	4.3	8.0	3.0	13.0	37.8	광역자치단체
저소득층 아동급식 지원	9.5	3.1	9.5	5.2	10.9	38.2	광역자치단체
소년소녀가정 및 가정위탁 아동보호	6.6	2.7	12.5	4.4	12.3	38.5	광역자치단체
아동 복지시설 운영	11.1	2.6	10.9	4.7	9.4	38.7	광역자치단체
어린이집 정기살균 소독비 지원	8.9	3.8	8.3	4.5	13.6	39.2	광역자치단체
청소년 범죄예방 및 선도활동	14.1	2.8	8.2	3.2	11.1	39.4	광역자치단체
요보호 아동지원	9.8	3.2	10.0	4.5	12.4	39.8	광역자치단체
0세아 전용 어린이집 운영	10.1	3.3	7.9	5.1	15.0	41.4	광역자치단체
지역아동센터, 공부방 운영	11.4	3.4	9.9	4.4	13.0	42.1	광역자치단체

(2) 광역자치단체 응답자

광역자치단체 소속 응답자의 경우 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 기능(총 59개) 중 18개 기능이 중앙부처 기능으로 분류되었고, 22개가 광역자치단체 기능, 19개가 기초자치단체 기능으로 분류할 수 있다고 나타났다.

맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 기능 중 중앙정부가 맡아해야 한다는 기능은 학부모 사교육비 경감, 안심보육환경 조성, 국공립 어린이집 환경 개선 등 정책의 틀 안에서 중규모 이상의 사업규모가 요구되거나 전반적인 환경을 개선해야 하는 부분들이 제시되었다.

〈표 4-12〉 [광역자치단체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 : 중앙부처 기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
학부모 사교육비 경감	1.3	3.7	3.1	4.3	8.1	20.4	중앙부처
이동양육시설 종사자 처우개선	0.0	0.0	13.9	4.1	10.8	28.7	중앙부처
지역아동센터 종사자 처우개선	0.0	0.0	13.9	4.1	10.8	28.7	중앙부처
특수교육대상학생지원 확대	0.0	3.0	6.9	8.2	10.8	28.9	중앙부처
안심보육환경 조성	0.0	0.0	10.4	6.1	16.1	32.7	중앙부처
특수교육 복지지원	0.0	0.0	10.4	6.1	16.1	32.7	중앙부처
가정 보육교사 제도 운영	0.0	0.0	10.4	6.1	16.1	32.7	중앙부처
보육교사 장기근속 수당지원	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처
누리과정 보육료 지원	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처
보육교직원 승급교육	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처
국공립 어린이집 환경 개선	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처
보육교사 복지수당	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처
장애아 전담 보육교사 복지수당	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처
민간어린이집 이용 아동 차액 보육료 지원	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
보육교사 처우개선 수당	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처
저소득층 아동입소료, 한정학습비 지원	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처
입양기관 운영지원	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처
장애유아 무상교육비 지원	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처

광역자치단체 응답자 중, 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 기능 중 광역자치단체 기능 이라고 나타난 것으로는 수요자 중심의 보육서비스 제공, 청소년 유해환경 감시단 운영, 외국인 근로자 자녀보육 지원 등으로 나타났다. 이때 대부분 공통적인 지수 값으로 주민만족도 제고와 책임성의 원칙 기준이 높게 나타났다.

〈표 4-13〉 [광역자치단체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 : 광역자치단체 기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
수요자 중심의 보육서비스 제공	8.5	3.0	13.9	8.2	10.8	44.3	광역자치단체
청소년 유해환경 감시단 운영	12.8	2.3	10.4	6.1	16.1	47.7	광역자치단체
학교 폭력예방 및 피해자 보호지원	12.8	4.6	0.0	0.0	32.3	49.6	광역자치단체
외국인 근로자 자녀보육지원	12.8	4.6	0.0	0.0	32.3	49.6	광역자치단체
지역아동센터, 공부방 운영	17.0	3.0	13.9	8.2	10.8	52.9	광역자치단체
학교밖예 청소년 위기예방 및 자립지원	8.5	3.0	13.9	8.2	21.5	55.1	광역자치단체
청소년 자립지원 사업 체계화	8.5	3.0	13.9	8.2	21.5	55.1	광역자치단체
청소년 공부방 운영	19.1	4.6	5.2	3.1	24.2	56.2	광역자치단체

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
공공시설 육아 편의시설 설치	15.3	3.7	12.5	7.3	19.4	58.2	광역자치단체
가족애 돌봄 나눔터 운영	12.8	2.3	15.6	9.2	24.2	64.0	광역자치단체
맞춤형 방과 후 교실 운영	17.0	6.1	6.9	4.1	32.3	66.4	광역자치단체
공공형 어린이집 조리원 인건비 지원	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체
가정위탁 보호사업	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체
초등 돌봄 교실 운영지원	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체
공공도서관 운영지원	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체
보호아동 청소년 자립통합지원 사업	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체
어린이집 영유아 발달 프로그램 운영지원	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체
소년소녀가정 및 가정위탁 이동보호	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체
에세아 전용 어린이집 운영	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체
시간 연장형 어린이집 운영비 지원	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체
저소득층 자녀 장학금 지원	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체
다문화 가족 자녀 입학금 지원	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체

광역자치단체 응답자 중 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 기능 중 기초자치단체의 기능에 속한다는 것은 어린이집 대체교사 운영, 보육교직원 교육 및 연수, 국공립 어린이집 보조교사 지원 등의 영역이 제시되었다. 이와 같은 기초자치단체의 역할이라고 제시된 기능의 경우 현지성과 주민만족도제고의 원칙 지수 값이 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-14〉 [광역자치단체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 : 기초자치단체 기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
어린이집 시간제 대체교사 운영	25.5	9.1	0.0	0.0	32.3	67.0	기초자치단체
보육교직원 교육 및 연수	25.5	9.1	0.0	0.0	32.3	67.0	기초자치단체
국공립 어린이집 보조교사 지원	25.5	9.1	0.0	0.0	32.3	67.0	기초자치단체
기초생활수급자 자녀교복 지원	25.5	9.1	0.0	0.0	32.3	67.0	기초자치단체
특수어린이집 보육교직원 특별수당	25.5	9.1	0.0	0.0	32.3	67.0	기초자치단체
보육교직원 시간외 근무수당 제공	25.5	9.1	0.0	0.0	32.3	67.0	기초자치단체
다자녀 가정 차액보육료 부모부담금 지원	19.1	6.9	10.4	6.1	32.3	74.8	기초자치단체
육아종합지원센터 건립 및 운영	17.0	6.1	20.8	12.2	21.5	77.7	기초자치단체
비장애아 방과 후 보육료 지원	17.0	6.1	20.8	12.2	21.5	77.7	기초자치단체
아동 복지시설 운영	17.0	6.1	20.8	12.2	21.5	77.7	기초자치단체
저소득층 아동급식 지원	17.0	6.1	20.8	12.2	21.5	77.7	기초자치단체
어린이집 냉난방비 지원	17.0	6.1	20.8	12.2	21.5	77.7	기초자치단체
어린이집 친환경 쌀 지원	17.0	6.1	20.8	12.2	21.5	77.7	기초자치단체
어린이집 정가살균 소독비 지원	17.0	6.1	20.8	12.2	21.5	77.7	기초자치단체
다자녀가구 학자금 지원	17.0	6.1	20.8	12.2	21.5	77.7	기초자치단체
요보호 이동지원	25.5	9.1	10.4	6.1	32.3	83.5	기초자치단체
어린이집 차량유지비 지원	25.5	9.1	10.4	6.1	32.3	83.5	기초자치단체
청소년 범죄예방 및 선도활동	25.5	9.1	10.4	6.1	32.3	83.5	기초자치단체
청소년 상담복지센터 운영	25.5	9.1	10.4	6.1	32.3	83.5	기초자치단체

(3) 기초자치단체 응답자

기초자치단체 소속 응답자의 경우 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 기능(총 59개) 중 33개 기능이 중앙부처 기능으로 분류되었고, 26개가 광역자치단체 기능으로 분류되었다. 앞서 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화 부분 역시 기초자치단체 공무원들의 통합지수 값으로는 기초자치단체에서는 각 기능을 하기 어렵다고 해석할 수 있는데, 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 부분 역시 기능 수행의 어려움이 나타났다고 볼 수 있다.

〈표 4-15〉 [기초자치단체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 : 중앙부처 기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
학부모 사교육비 경감	1.3	3.7	3.1	4.3	8.1	20.4	중앙부처
입양기관 운영지원	1.3	2.3	9.4	3.1	6.5	22.4	중앙부처
다문화 가족 자녀 입학금 지원	6.4	3.4	4.3	4.1	5.4	23.6	중앙부처
장애유아 무상교육비 지원	6.7	2.8	6.3	4.8	5.6	26.2	중앙부처
학교밖에 청소년 위기에방 및 자립지원	8.8	2.1	5.6	3.8	6.2	26.5	중앙부처
시간 연장형 어린이집 운영비 지원	6.0	3.7	6.2	4.9	7.5	28.3	중앙부처
보호아동 청소년 자립통합지원 사업	3.8	3.2	8.3	4.9	8.1	28.3	중앙부처
어린이집 시간제 대체교사 운영	5.5	3.9	4.5	6.6	8.1	28.5	중앙부처
다자녀가구 학자금 지원	6.9	3.9	6.4	5.2	6.2	28.5	중앙부처
보육교직원 승급교육	5.8	4.2	7.6	3.9	7.3	28.8	중앙부처
특수교육대상학생지원 확대	3.6	2.6	9.9	4.1	9.2	29.5	중앙부처
보육교사 장기근속 수당지원	5.5	2.9	5.2	5.7	10.4	29.7	중앙부처
특수교육 복지지원	3.8	3.2	8.3	3.1	11.3	29.7	중앙부처
가정 보육교사 제도 운영	4.4	3.2	6.3	4.8	11.2	30.0	중앙부처

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
누리과정 보육료 지원	5.3	2.7	8.7	4.1	9.4	30.1	중앙부처
가족애 돌봄 나눔터 운영	7.6	1.7	7.7	5.0	8.4	30.3	중앙부처
저소득층 자녀 장학금 지원	8.2	2.9	5.9	5.7	8.1	30.8	중앙부처
이동양육시설 종사자 처우개선	3.8	3.7	7.7	5.0	10.8	31.0	중앙부처
비장애아 방과 후 보육료 지원	5.6	2.8	7.2	4.3	11.2	31.1	중앙부처
공공형 어린이집 조리원 인건비 지원	6.6	2.7	8.5	5.0	8.4	31.2	중앙부처
청소년 자립지원 사업 체계화	6.1	2.6	10.9	5.8	6.2	31.6	중앙부처
지역이동센터 종사자 처우개선	3.9	3.9	8.0	4.7	11.2	31.7	중앙부처
민간어린이집 이용 아동 차액 보육료 지원	9.2	4.0	5.8	4.9	7.7	31.7	중앙부처
가정위탁 보호사업	5.8	3.7	11.3	5.0	5.9	31.8	중앙부처
수요자 중심의 보육서비스 제공	7.0	3.0	4.4	3.7	13.7	31.8	중앙부처
보육교사 처우개선 수당	7.9	3.9	8.0	4.7	7.5	31.9	중앙부처
어린이집 차량유지비 지원	7.9	4.2	7.2	4.2	8.7	32.2	중앙부처
특수어린이집 보육교직원 특별 수당	7.9	3.5	8.0	4.2	8.7	32.3	중앙부처
보육교직원 시간외 근무수당 제공	7.9	3.2	6.4	5.9	8.9	32.3	중앙부처
어린이집 냉난방비 지원	7.1	4.4	6.7	3.9	10.3	32.4	중앙부처
보육교사 복지수당	7.1	3.3	9.1	3.9	9.0	32.5	중앙부처
공공도서관 운영지원	8.5	2.7	7.7	4.1	10.8	33.8	중앙부처
어린이집 친환경 쌀 지원	8.2	4.2	5.9	3.9	11.5	33.9	중앙부처

기초자치단체 응답자 중 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 기능 중 광역자치단체의 기능이 적절하다고 보는 항목은 다자녀 가정 차액보육료 부모부담금 지원, 어린이집 영유아 발달 프로그램 운영지원, 청소년 상담복지센터 운영 등으로 나타났다.

〈표 4-16〉 [기초자치단체 응답자] 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 : 광역자치단체 기능

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의원칙		
다자녀 가정 차액보육료 부모부담금 지원	7.6	2.7	6.2	3.2	14.4	34.0	광역자치단체
어린이집 영유아 발달 프로그램 운영지원	6.4	3.9	8.9	4.4	10.4	34.0	광역자치단체
청소년 상담복지센터 운영	6.2	3.5	10.7	2.5	11.1	34.1	광역자치단체
장애아 전담 보육교사 복자수당	7.1	3.3	10.8	3.9	9.0	34.2	광역자치단체
육아종합지원센터 건립 및 운영	6.6	2.7	8.5	4.5	12.0	34.3	광역자치단체
초등 돌봄 교실 운영지원	8.8	2.8	6.4	4.2	12.4	34.7	광역자치단체
안심보육환경 조성	4.6	3.3	7.4	7.0	12.7	34.9	광역자치단체
맞춤형 방과 후 교실 운영	8.2	2.9	7.4	4.0	12.5	35.0	광역자치단체
보육교직원 교육 및 연수	6.4	3.8	9.5	4.6	10.8	35.1	광역자치단체
공공시설 육아 편의시설 설치	8.2	3.6	7.4	4.8	11.5	35.6	광역자치단체
청소년 유해환경 감시단 운영	12.4	2.7	8.0	3.6	9.4	36.0	광역자치단체
국공립 어린이집 보조교사 지원	7.9	3.2	9.6	4.2	11.2	36.0	광역자치단체
저소득층 아동급식 지원	9.1	2.9	8.9	4.8	10.4	36.2	광역자치단체
학교 폭력예방 및 피해자 보호지원	7.6	2.4	13.1	3.6	9.6	36.2	광역자치단체
아동 복지시설 운영	10.8	2.5	10.4	4.2	8.7	36.6	광역자치단체
청소년 공부방 운영	9.8	3.2	6.1	3.2	14.2	36.6	광역자치단체
외국인 근로자 자녀보육지원	6.1	3.3	9.1	3.9	14.2	36.7	광역자치단체
저소득층 아동입소료, 현장학습비 지원	10.6	4.1	7.9	4.2	10.0	36.8	광역자치단체
어린이집 정가살균 소독비 지원	8.5	3.7	7.7	4.1	13.2	37.2	광역자치단체
기초생활수급자 자녀교복 지원	9.1	4.2	8.2	3.1	12.7	37.3	광역자치단체
소년소녀가정 및 가정위탁 아동보호	6.4	2.7	12.1	4.1	12.1	37.4	광역자치단체
국공립 어린이집 환경 개선	8.2	4.0	10.0	3.9	11.6	37.7	광역자치단체
청소년 범죄예방 및 선도활동	13.7	2.6	8.2	3.1	10.4	37.9	광역자치단체
요보호 아동지원	9.2	2.9	10.0	4.4	11.6	38.1	광역자치단체
0세아 전용 어린이집 운영	10.0	3.3	7.4	4.8	15.0	40.5	광역자치단체
지역아동센터, 공부방 운영	11.2	3.4	9.7	4.2	13.1	41.7	광역자치단체

다. 일, 가정 양립 사각 지대 해소(가정지원)

(1) 전체 응답자

일, 가정 양립 사각 지대 해소 기능(총 18개) 중 17개 기능이 중앙부처 기능으로 분류되었고, 1개의 기능(경력단절여성 재취업 프로그램 운영)만 광역자치단체로 분류되었다. 이때 광역자치단체로 분류된 기능은 경력단절여성의 재취업 프로그램으로 나타났으며, 여성공무원 대표성 제고, 가족친화 인증기관 확대 지원, 일가정 양립이 가능한 근무환경 등 국가 전반적인 차원에서 거시적으로 접근해야 할 기능들이 중앙부처 차원에서의 기능 수행을 해야 한다고 나타났다.

〈표 4-17〉 [전체 응답자] 일, 가정 양립 사각 지대 해소

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 의원칙		
가족친화 인증기관 확대지원	2.4	2.6	9.2	3.7	1.5	19.3	중앙부처
성별영향평가 교육강화	1.7	3.0	8.8	4.6	5.0	23.1	중앙부처
가족친화 직장조성을 위한 자원체계조성	1.5	3.0	11.5	4.8	3.3	24.0	중앙부처
출산휴가 및 육아휴직에 따른 인력운영	3.9	3.1	9.8	4.8	2.4	24.0	중앙부처
여성공무원 대표성 제고	4.9	2.1	11.9	2.9	3.4	25.2	중앙부처
임산직원의 당직근무제외	5.1	2.0	10.4	4.1	6.4	27.9	중앙부처
육아휴직에 따른 대체인력 지원	5.5	2.3	11.8	3.7	5.9	29.1	중앙부처
공무원 파트타임 work	4.1	3.7	9.6	6.1	5.8	29.2	중앙부처
다자녀 공무원 인사우대 및 인센티브 지원	7.7	2.4	8.2	3.9	8.0	30.3	중앙부처
일 가정 양립이 가능한 근무환경 조성	2.9	4.5	8.7	4.0	10.5	30.5	중앙부처
일, 가족 양립지원센터 운영	5.2	2.3	9.4	4.4	9.5	30.9	중앙부처

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의원칙		
유연근무제 활성화	3.6	3.5	9.1	6.4	8.4	30.9	중앙부처
여성창업아카데미 운영	4.6	4.0	7.9	4.2	10.4	31.0	중앙부처
가족사랑의 날 운영	7.2	2.7	7.5	3.6	10.1	31.1	중앙부처
직장맘지원센터 운영	4.7	2.7	9.5	3.8	10.5	31.1	중앙부처
임신출산 직원에 대한 모성보건 지원강화	4.4	4.1	9.7	3.6	9.5	31.2	중앙부처
출산휴가 및 육아휴직 이용 활성화	5.4	3.1	10.2	5.5	9.6	33.8	중앙부처
경력단절여성 재취업 프로그램 운영	5.8	2.9	10.9	5.3	13.9	38.8	광역자치단체

(2) 광역자치단체 응답자

광역자치단체 소속 응답자의 경우 일, 가정 양립 사각 지대 해소 기능(총 18개) 중 9개 기능이 중앙부처 기능으로 분류되었고, 7개의 기능이 광역자치단체로, 2개 기능이 기초자치단체로 분류되었다.

마찬가지로 중앙부처 차원의 기능이라고 나타난 것은 직장조성을 위한 지원체계 조성, 모성보건 지원강화, 가족인증기관 확대 지원 등 전반적으로 거시적인 정책측면에서 다루어져야 하는 것이 나타났다. 광역자치단체 측면의 기능으로는 임신직원의 당직근무 제외, 육아휴직에 따른 대체인력 지원 등의 기능으로 분류되었다.

마지막으로 기초자치단체의 기능으로는 여성공무원 대표성 제고, 성별 영향평가 교육 강화로 나타났는데, 여성공무원 대표성을 제고는 중앙정부 차원에서 다루어야 할 거시적인 차원의 기능으로 이와 같은 결과가 왜 나타났는지는 추후 분석할 여지가 있다. 굳이 논의 하자면, 현재 여성대표성은 남성 인력 대비 여성인력, 혹은 고위 직에의 여성인력 비율로 산출하고는 하는데, 이와 관련하여 기초단위에서 부터 이

를 적극적으로 시행해야 한다는 입장에서는 기초자치단체의 기능이 될 수도 있다고 볼 수 있다.

〈표 4-18〉 [광역자치단체 소속 응답자] 일, 가정 양립 시각 지대 해소

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
여성창업아카데미 운영	12.8	0.0	10.4	6.1	0.0	29.3	중앙부처
가족친화 직장조성을 위한 자원체계조성	8.5	0.0	6.9	4.1	10.8	30.3	중앙부처
직장맘지원센터 운영	0.0	0.0	6.9	4.1	21.5	32.5	중앙부처
경력단절여성 재취업 프로그램 운영	0.0	0.0	10.4	6.1	16.1	32.7	중앙부처
임산출산 직원에 대한 모성보건 자원강화	0.0	0.0	10.4	6.1	16.1	32.7	중앙부처
공무원 파트타임 work	0.0	0.0	10.4	6.1	16.1	32.7	중앙부처
출산휴가 및 육아휴직 이용활성화	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처
출산휴가 및 육아휴직에 따른 인력운영	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처
가족친화 인증기관 확대지원	0.0	0.0	20.8	12.2	0.0	33.0	중앙부처
가족 사랑의 날 운영	12.8	2.3	5.2	3.1	16.1	39.5	광역자치단체
임산직원의 당직근무제외	12.8	2.3	10.4	6.1	16.1	47.7	광역자치단체
다자녀 공무원 인사우대 및 인센티브 지원	12.8	4.6	0.0	0.0	32.3	49.6	광역자치단체
일 가정 양립이 가능한 근무환경 조성	8.5	3.0	13.9	8.2	21.5	55.1	광역자치단체
유연근무제 활성화	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체
일 가족 양립지원센터 운영	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체
육아휴직에 따른 대체인력 지원	12.8	4.6	20.8	12.2	16.1	66.5	광역자치단체
여성공무원 대표성 제고	25.5	9.1	20.8	12.2	32.3	100.0	기초자치단체
성별영향평가 교육강화	25.5	9.1	20.8	12.2	32.3	100.0	기초자치단체

(3) 기초자치단체 응답자

기초자치단체 소속 응답자의 경우 일, 가정 양립 사각 지대 해소 기능(총 18개) 중 17개 기능이 중앙부처 기능으로 분류되었고, 1개의 기능이 광역자치단체로 분류되었다. 광역자치단체로 분류된 1개의 기능은 경력단절여성 재취업 프로그램 운영으로 이는 앞선 광역자치단체 응답자의 경우 중앙정부의 기능이라고 제시되었다. 이를 좀더 확장해서 해석하는 경우, 경력단절 여성 재취업 프로그램의 운영은 좀 더 광역적인 차원에서 접근해야 함을 시사한다고 할 수 있다.

〈표 4-19〉 [기초자치단체 소속 응답자] 일, 가정 양립 사각 지대 해소

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
가족친화 인증기관 확대지원	2.4	2.6	8.9	3.5	1.5	19.0	중앙부처
성별영향평가 교육강화	1.2	2.9	8.5	4.5	4.4	21.4	중앙부처
가족친화 직장조성을 위한 지원체계조성	1.1	3.2	11.7	4.8	2.8	23.6	중앙부처
여성공무원 대표성 제고	4.4	2.0	11.7	2.7	2.8	23.6	중앙부처
출산휴가 및 육아휴직에 따른 인력운영	3.9	3.2	9.6	4.7	2.5	23.9	중앙부처
임산직원의 당직근무제외	4.6	2.0	10.4	3.9	5.8	26.6	중앙부처
육아휴직에 따른 대체인력 지원	5.3	2.2	11.5	3.4	5.6	27.9	중앙부처
일 가정 양립이 가능한 근무환경 조성	2.6	4.6	8.3	3.7	9.7	28.8	중앙부처
공무원 파트타임 work	4.3	3.8	9.5	6.1	5.4	29.1	중앙부처
일 가족 양립지원센터 운영	4.9	2.2	8.9	4.1	9.2	29.3	중앙부처
유연근무제 활성화	3.2	3.4	8.7	6.1	8.1	29.5	중앙부처
다자녀 공무원 인사우대 및 인센티브 지원	7.6	2.4	8.5	4.1	7.2	29.7	중앙부처
가족사랑의 날 운영	6.8	2.7	7.6	3.7	9.7	30.5	중앙부처

기능	기능배분기준별 지수값					통합 지수값	기능 주체
	현지성 의원칙	효율성 의원칙	책임성 의원칙	효과성 의원칙	주민 만족도 제고의 원칙		
직장맘지원센터 운영	4.9	2.8	9.6	3.8	9.9	31.0	중앙부처
여성창업아카데미 운영	4.3	4.2	7.8	4.1	10.8	31.1	중앙부처
임산출산 직원에 대한 모성보건 지원강화	4.6	4.2	9.6	3.5	9.2	31.2	중앙부처
출산휴가 및 육아휴직 이용 활성화	5.6	3.2	9.9	5.3	9.8	33.8	중앙부처
경력단절여성 재취업 프로그램 운영	6.1	3.0	10.9	5.2	13.8	39.1	광역자치단체

라. 배경 변수별 교차분석 결과

난임 등 출생에 대한 사회적 책임, 맞춤형 돌봄 확대 및 교육개혁, 일, 가정 양립 사각지대 해소에 대한 통합지수 값을 본 연구의 배경 변수인 소속부서, 직렬, 성별로 구분했을 때 결과는 다음과 같이 나타났다.

먼저 소속부서별로 볼 경우 기획담당부서의 지수가 모든 분야에서 가장 높은 통합 지수값을 보이고 있다. 특히 앞서 그 지수값이 하위 33%까지는 중앙부처의 기능, 34-67%는 광역자치단체 기능, 67% 이상은 기초자치단체로 분류한 것에 따르면 기획담당부서의 인식만이 난임 등 출생에 대한 사회적 책임, 맞춤형 돌봄 확대 교육개혁, 일, 가정 양립 사각지대 해소에 광역자치단체의 역할이 있을 수 있다고 제시되었다. 행정지원이나 보건소의 경우 통합 지수 값이 33% 아래로, 대거 모든 사업이 중앙정부에서 수행되어야 한다고 인식하고 있다.

〈표 4-20〉 소속부서별 지수

정책	소속부서	기능배분기준별 지수값					주민 만족도 제고의 원칙	통합 지수값
		현지성	효율성의 원칙	책임성의 원칙	효과성의 원칙			
난임 등 출생에 대한 사회적 책임	기획담당	11.3	3.8	6.5	4.2	13.9	39.8	
	행정지원	7.5	2.3	5.6	5.0	10.1	30.5	
	보건소	4.5	3.5	4.9	1.6	5.7	20.2	
맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁	기획담당	10.1	3.7	8.7	4.1	14.9	41.5	
	행정지원	6.2	2.5	7.7	5.4	9.7	31.5	
	보건소	3.2	3.1	5.9	2.3	5.8	20.4	
일·가정 양립 시각 지대 해소	기획담당	5.3	3.5	13.4	3.1	9.3	34.5	
	행정지원	3.5	2.0	7.5	5.1	6.6	24.7	
	보건소	4.6	5.1	6.3	4.6	7.9	28.5	

행정직인지 혹은 기술직인지에 따른 직렬별 지수에 대해 논의면 난임 등 출생에 대한 사회적 책임과 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁은 행정직이 높게, 일·가정 양립 시각 지대 해소 분야는 기술직의 통합지수값이 높게 나타났다. 앞서 제시하였듯이 하위 33%까지 중앙정부 기능이라 할 때, 난임 등 출생에 대한 사회적 책임과 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁에 대해 행정직은 이 업무 중 다수는 광역자치단체의 업무에 속한다고 인식하고 있으나, 기술직의 경우 상대적으로 중앙정부 차원의 사업이라고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-21〉 직렬별 지수

정책	직렬	기능배분기준별 지수값					통합 지수값
		현지성	효율성의 원칙	책임성의 원칙	효과성의 원칙	주민 만족도 제고의 원칙	
난임 등 출생에 대한 사회적 책임	행정직	9.2	3.2	6.1	4.0	12.0	34.5
	기술직	3.1	1.5	2.3	5.2	10.2	22.2
맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁	행정직	8.6	3.4	7.6	4.6	12.0	36.2
	기술직	3.0	1.7	13.7	1.1	2.5	22.1
일·가정 양립 시각 지대 해소	행정직	5.0	2.8	9.8	4.1	7.1	28.9
	기술직	4.3	1.5	11.0	0.0	15.2	32.0

성별로는 3가지 분야 모두에 대해 여성이 남성에 비해 높은 통합지수값을 보이고 있다. 특히 난임 등 출생에 대한 사회적 책임과 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 사무의 경우 광역이 해야 할 사무로 인식하고 있다고 할 수 있으며, 다만 일·가정 양립 시각 지대 해소의 경우 성별에 상관없이 중앙정부 차원에서 시행되어야 할 것이라고 나타났다.

〈표 4-22〉 성별 지수

정책	성별	기능배분기준별 지수값					통합 지수값
		현지성	효율성의 원칙	책임성의 원칙	효과성의 원칙	주민 만족도 제고의 원칙	
난임 등 출생에 대한 사회적 책임	남성	8.7	2.3	4.9	4.5	9.8	30.3
	여성	8.5	3.4	6.9	4.0	11.5	34.3
맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁	남성	7.0	1.4	7.6	4.3	9.2	29.6
	여성	7.4	4.3	8.5	4.6	10.9	35.8
일·가정 양립 시각 지대 해소	남성	2.5	0.8	8.3	3.9	8.2	23.7
	여성	5.4	4.2	10.4	4.7	6.9	31.5

이때 다른 부분 보다 일, 가정 양립 사각지대 해소 부분은 중앙정부 차원에서 실시되어야 한다는 일치된 결과가 나타났으며, 이는 사회적 제도 및 기업체와 각기 다른 사회적 구성원들이 함께 포함되어 있는 넓은 사업으로 구성되어 있기 때문으로 보인다.

제 5 장

결론

제1절 연구의 요약

제2절 저출산 정책의 발전을 위한 정책적 제언





제1절 연구의 요약

현재 저출산 정책의 정부 간 기능배분과 관련되어 각 기능별 평가기법 개선의 문제 뿐 아니라 정책 집행과 관련된 조직·인력·예산의 변화, 중앙지원 등의 모니터링이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 저출산 정책이 실질적으로 지역사회에 미친 경제·사회적 영향과 주민편익증진도 등에 관해서는 논의가 없는 상황이다.

따라서 본 연구에서는 저출산 정책의 정부 간 기능 문제를 구체적으로 분석하여 저출산 정책 추진의 타당성을 확보하고 바람직한 저출산 정책의 방향을 제시하고자 하였다.

이를 위해 먼저 기능배분의 효과성 분석을 위한 판단기준을 설정하고자 전문가를 대상으로 AHP 기법을 통해 현지성, 효율성, 책임성, 효과성, 주민만족도 제고의 다섯 가지 분석기준을 논의하였으며, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 현지성으로 사무를 민주적으로 처리하기 위해 대민서비스와 밀접한 사무의 경우 주민과 가까운 기초자치단체에 많이 배분되었는가를 판단한다.

둘째, 효율성의 원칙으로 정부 간(중앙, 광역, 기초) 규모, 능력, 재원 확보 등의 고려하여 비용대비 편익을 최대로 확보할 수 있는지 여부를 판단한다.

셋째, 책임성의 원칙으로 정부(중앙, 광역, 기초)의 역할을 합리적으로 분담함으로써 사무를 처리함에 있어 서로 경합하지 않고 사무의 소속과 책임을 명확하게 하고 있는가를 판단한다.

넷째, 효과성의 원칙으로 그 사무가 중앙, 광역, 기초자치 단체 중 어느 곳에서 담당해야 목표달성을 더 수월하게 성취할 수 있는지를 판단한다.

다섯째, 주민만족도의 제고로, 체감하는 행정서비스 전달체계가 어디냐(중앙, 광역, 기초)에 따라 기능별 사무가 실제로 개선되었는지를 판단한다.

이상의 다섯 가지 분석항목을 바탕으로 기능배분 기준 및 기준 가중치를 설정하고 사무별 정부역할에 대한 설문조사를 통해 저출산 기능배분지수¹²⁾를 도출하였다.

분석결과 저출산 기능배분지수를 통해 중앙정부 사업이라고 나타난 사무는 다음과 같다. 첫째, 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화와 관련된 사업 중 중앙정부의 사업이라고 제시된 것은 출산친화기업 선발 시상, 입양, 기미아 일시 보호소 지원, 선천성 대사이상 추가 검사비 지원, 정관, 난관 복원비 지원, 출산장려기금 공모사업 등으로 상대적으로 공모사업 혹은 일반 의료비가 아닌, 특수 의료비 지원사업인 경우로 나타났다.

이때 광역자치단체 사업이라고 나타난 사무는 공공산후조리원 설치 및 운영, 한부모 가족 복지시설 지원, 한방난임시술비 지원, 건강한 결혼, 육아예비교실 운영 등으로 나타났다. 실제 위에서 논의 한 중앙정부의 사무보다는 현저히 작은 단위에서 운영 가능한 것들이며, 지역의 보건소 혹은 사무소 차원에서 진행할 수 있는 사업 들이라 할 수 있다.

다만, 기초자치단체 차원에서의 업무로는 사무 구분이 되지 않았는데, 이는 현재 지방재정건전성이 높지 않으며, 기존의 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화를 위한 사업이 많은 부분 기초자치단체에 의해 지원되었으나, 실제 그만한 성과를 내지 못한 결과로서 기초자치단체의 역할에 한계가 있다고 인식한 결과라고 보인다. 굳이 동 사무에 대한 배분을 논의하자면, 제시된 사업 중 높은 통합지수 값을 가진 부자가족 위생용품 지원, 다문화가족 출산용품 지원 등 상대적으로 주민 만족도와 현

12) 저출산 기능배분지수는 기존의 가중치값과 공무원 설문조사의 평균값을 이용하여 각 저출산 사무에 대해서 출한 값임

지성이 높은 사무가 기초자치단체의 사무로 배분할 수 있을 것이다.

둘째, 맞춤형 돌봄 확대, 교육개혁 사무에 대한 중앙부처 기능이라 제시된 사무는 학부모 사교육비 경감, 입양기관 운영지원, 장애유아 무상교육비 지원, 학교 밖 청소년 위기 예방 및 자립지원 등으로 입양이나 장애유아 등 특수 유아의 교육비 지원 및 맞춤형 돌봄과 교육개혁을 위한 사회 전반의 제도개선을 요구하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 위에서 언급한 난임 등 출생의 사회적 책임강화 사업들의 정부 간 사업 배분과 비슷한 유형으로 분류되는 것으로 나타났다.

광역자치단체의 경우 수요자 중심의 보육서비스 제공, 청소년 유해환경 감시단 운영, 학교 폭력예방 및 피해자 보호지원 등이 나타났다. 상대적으로 책임성과 주민만족도 제고의 원칙이 그 기준이 되는 사무로 나타났다. 기초자치단체의 경우 앞선 결과와 마찬가지로 기능배분의 구분이 나타나지 않았다.

마지막으로 일가정 양립, 사각지대 해소부분의 경우 19개 사업 중 18개 사업이 중앙부처에 의해 이루어져야 한다고 논의되었으며, 경력단절여성 재취업 프로그램 운영의 경우 만이 광역자치단체에서 행해도 될 것이라고 분석되었다. 이와 같은 결과는 일가정 양립, 사각지대 해소 등과 관련된 문제는 공공부문 뿐 아니라 사적 부문 등 국가 전체적인 부분에서 제도적인 변화가 있어야 하며, 제도적으로 안착되기 위해서는 긴 시간이 걸린다는 점에서 대부분의 사무가 중앙정부 사업으로 대거 분류되었다고 분석할 수 있다.

또한 광역자치단체의 사무라고 분류된 경력단절여성 재취업프로그램 운영의 경우 현재 서울시 등에서 자체적으로 추진하고 있으며, 이와 같은 현황은 본 설문 결과의 타당성을 제시한다고 할 수 있다.

본 연구의 분석 결과 저출산 이슈는 대부분 중앙정부에 의해서 해결되어야 할 것으로 나타났다. 이는 저출산을 해결하기 위해서는 주택, 실업, 보육 등 복합적이고 종합적인 대책이 필요하기 때문이며, 이는 중앙정부만이 해결할 수 있는 종합대책을 세우고 수행해 나갈 힘이 있기 때문이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 중앙정부 차원에서 명확한 목표와 강력한 추진 동력을 가지고, 지방정부와 협력해 나가면서,

이 문제를 해결해 나가고자 지속적인 관심과 지원을 제공해야 할 것이다.

이때 정부 간 관계에 관한 앞선 이론을 반영한다면, 자전거 이론이 적절할 것이다. 즉 중앙정부와 지방정부가 독립적인 관계에서 고유사무를 중심으로 협의에 의거하여 법정 수입사무를 수행하면서, 재정이나 인사적인 문제 등은 분리를 원칙으로 하나, 협의에 의해 조정이 가능하게 하는 것이다. 즉 여기에서 가장 중요한 논점은 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 “협의”가 될 것이다.

결국 저출산 정책 안에서도 중앙정부가 처리해야 할 부분, 즉 대규모의 재정이 필요하거나, 저출산 문제 해결을 위해 모든 주민들에게 일반적으로 필요한 부분 등에 대해서는 중앙정부가 앞바퀴를 가지고 나가야 하고, 각 지역적 특성에 따라 지방자치단체가 그 다음으로 필요한 부분들을 점차 보강할 수 있는 뒷바퀴 역할을 통해 저출산 문제를 해소하고자 하는 노력이 수반되어야 할 것이다.

이것은 국민 전체적으로 필요한 부분에 대해서는 중앙이, 그리고 그 지역의 특성에 따른 사안인 경우에는 지방자치단체가 담당함으로써, 지방자치단체의 재정고립을 해소할 수 있으며, 그 지역민이 원하는 서비스를 제공해 줌으로써, 궁극적으로 지방자치단체 존립이유로 가장 중요시해야 하는 현지성의 원칙, 주민만족도 제고의 원칙 등을 제대로 실현할 수 있을 것이다.

본 연구의 한계는 설문 응답자의 대부분이 기초자치단체 소속의 공무원인 것이라 할 수 있다. 이와 같은 응답자의 편향은 집단의 생각이 반영되어, 치우친 결과를 얻을 수 있다는 점에서 이 결과에서 기초자치단체 사무가 제대로 분류되지 못한 것에 영향을 미칠 수 있다.

제2절 저출산 정책의 발전을 위한 정책적 제언

본 연구는 최근 우리나라에서 발생하고 있는 저출산에 대응하기 위한 정책 집행에 있어, 정부-지방 간의 효율적인 기능배분을 통해 사업의 효과성, 효율성을 향상시키고자 기능배분 지수를 개발하고, 설문을 통해 이를 고찰하고자 하였다. 이를 통해 나타난 저출산 정책의 발전방향은 다음과 같다.

첫째, 저출산 관련 분야의 국고 지원 사업 및 지방이양 사업의 선정기준과 그 방식에 대해 명확한 법적, 혹은 제도적 명확성이 있어야 한다. 물론 지방자치법에 이와 같은 부분들이 명시되어 있다고 하지만, 실제 이와 같은 기준으로는 현대 행정에서 다루는 다양한 업무에 대해 실제적 구분이 매우 어렵다. 특히 우리나라는 여타 선진국에 비해 지방정부의 재정분담비율이 과도하고, 재량권을 발휘하기 어려운 사업조차 재정적 책임을 넘긴다는 문제를 지닌다(김진석, 2014)는 점에서 재정분담 비율의 적정한 기준을 포함한 명확한 기준이 만들어져야 할 것이다.

이때 재정 뿐 아니라 사업의 성격도 잘 파악하여, 앞서 본 연구에서 나타난 것처럼 중앙의 경우 공모나 캠페인, 사회전반의 제도에 영향을 미치는 사업에 대한 책임을 강화하고, 광역의 경우 지역적 차원에서 기관을 관리할 수 있는 공공산후조리원 등을 운영해야 할 것이다. 또한 기초의 경우 찾아가는 서비스, 주민 밀착형 사업을 통해 사업의 특징에 맞게 조직의 효과성을 제고시킬 수 있는 기준 역시 필요할 것이다.

둘째, 저출산 정책을 결정하고 집행하는 컨트롤 타워가 만들어져야 할 것이다. 특히 저출산과 관련된 정책은 국가의 존립과 매우 밀접하고 중요한 사안이며, 무엇보다 현지성과 주민만족도가 상대적으로 중요한 요인으로, 이를 결정하고 실현하기 위해서는 저출산 정책을 담당하는 컨트롤 타워가 요구된다. 특히 저출산 정책과 관련된 사업의 합리적 배분에 있어 구체적인 계획 및 실행에 앞서 중앙, 광역자치단체, 기초자치단체가 협의할 수 있는 협의체기능을 포함함으로써, 적실성 있는 기능

배분이 가능하게 될 수 있는 기반을 마련해야 할 것이다.

현재 우리나라에서 저출산 문제를 주담당하고 있는 기구는 저출산고령사회위원회라 할 수 있다. 2017년 새정부가 들어서면서 아직 확고한 정책적 방향이 나오지 않은 것이 사실이다. 최근 정부가 12월 중순, 공공 어린이집과 유치원 등 공공보육의 40% 확충, 비정규직 등 육아휴직 확대 등을 발표한다고 제시한 만큼, 위원회의 중점적 활동과 세부 정책적 노력을 기대해 보아야 할 것이다.

셋째, 중앙정부와 지방정부가 함께 협력하여 정책을 수행할 수 있도록 실질적인 제도의 개선을 촉구해야 한다. 중앙부처 차원에서 개선할 수 있는 저출산 대응과제에 대한 종합검토 및 일괄 정비를 통해 중앙정부 중 행안부가 중앙과 광역자치단체, 기초자치단체에서의 가교역할을 하여, 광역이나 기초자치단체에서 개선요구 혹은 지원요청이 있을 경우 중앙부처의 제도개선 과제를 현장 맞춤형으로 개선할 필요성이 있다(행정안전부, 2017).

기존의 기구를 활용하는 것 외에 중앙과 지방정부의 역할 갈등이 발생했을 때 이를 중재할 수 있는 협의기구를 새롭게 마련할 수도 있다. 이를 통해 협의 방법이나 과정을 제도화 하여, 이를 객관적이고 합리적으로 판단하고 결정할 수 있는 제도적인 기반을 마련하는 방안 역시 매우 중요한 과제가 될 것이다.

넷째, 저출산 문제를 해결하기 위한 국가적 차원의 명확한 비전, 전략, 목표 등이 제시되어야 한다. 현재 정부의 정책은 저출산 문제를 극복해야 한다는 문제의식만이 존재하고 있으며, 몇 년까지 무엇을 수립할 것인지 중·장기적인 목표나 비전은 명확하게 제시되고 있지 않다.

이와 같은 불명확한 목표는 정부 정책 집행의 성공과 실패를 판단하기 어려우며, 정책집행과정에서 나타난 문제점 및 수정 사항들을 정확하게 파악하지 못함으로써, 평가 및 피드백에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이와 같은 저출산 문제는 장기적으로 접근해야 하는 만큼 경제적인 부분 보다 궁극적으로 무엇을 달성할 것인지에 중점을 맞추어 정책목표를 설립해야 할 것이다.

넷째, 이와 같이 저출산 문제를 해결하기 위한 명확한 목표와 기능배분의 적절한

기준을 기반으로 각 사업 및 정책에 대한 피드백 및 평가가 적시에 이루어져야 한다. 특히 재정지원의 받은 자, 받지 못한 자, 혹은 받은 자 중 효율성을 체감한 자와 못한 자에 대해 구분하고, 이들에 대한 만족도 평가를 시행하여, 지속적으로 효과적인 사업의 수행을 위해 지속적인 노력을 경주해야 할 것이다. 특히 이때, 사업의 효과성이 파악되지 않는 사업의 경우, 수정 및 보완 뿐 아니라 폐지 또한 가능하게 하여, 불필요한 사업에의 낭비를 제거하고, 실질적으로 효율성 있는 사업에 대한 계속 사업을 진행할 수 있도록 함으로써, 실효성 있는 저출산 정책을 시행해야 할 것이다.

다섯째, 저출산 문제를 담당하는 광역자치단체, 기초자치단체의 인적, 재정적 자원을 충분히 지원해야 할 것이다. 저출산 문제가 위기 상황임에도 불구하고 특히 기초자치단체의 경우, 인력이 매우 모자란 실정이라고 논의되고 있다(대한민국시도지사협의회, 2016). 실제 사업이 제대로 수행되기 위해서는 일선관료들의 인력이나 재정이 반드시 뒷받침되어야 하는 것이 사실이다. 그렇기 주민만족도 제고를 위한 수요자 맞춤형 서비스 제고를 통해 저출산 문제를 해결하기 위해서는 당연히 일선관료들의 인적, 재정적 부족을 해결하는 것이 선행되어야 할 것이다.

또한 일선관료들에게 저출산에 대한 문제의식에 대한 인식을 명확하게 하고, 좋은 사례를 공유한다는 차원에서 지속적인 공무원 교육도 이루어져야 할 것이다. 이와 같은 사례로는 최근 지방자치인재개발원에서 저출산 고령사회 대응과정을 운영한다고 밝히면서, 교육과정을 신설하였는데, 이때 저출산, 고령화 사회 대응 담당 부서장 총 189명이 참석할 예정이라고 밝혔다.¹³⁾ 이와 같은 집행자들에 대한 교육을 통해 현실적인 문제 인식 및 사회위기를 제시하는 것을 기반으로 다양한 대응방안을 서로 공유한다면, 발전적인 정책 아이디어의 창출에 도움이 될 것이다.

여섯째, 다양한 저출산 정책의 결과를 공개하고, 잘된 곳에 대한 인센티브 혹은 벤치마킹 제도를 활용하여, 이와 관련된 우수 사업이 확산될 수 있도록 해야 할 것

13) News1, 2017.11.13, 지방자치인재개발원, 저출산 고령화 대응과정 운영

<http://m.news.naver.com/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=421&aid=0003044408>

이다. 특히 벤치마킹 제도의 경우, 형식적인 내용의 사업이 아닌, 주민 체감형을 통한 만족도 향상 등 실질적인 부분에 대한 벤치마킹이 시도되도록 해야 할 것이며, 선진적 사업을 통해 저출산 정책의 효율화, 효과성에 기여한 지방자치단체에 한해서는 인센티브 등을 제고함으로써, 지자체 차원에서 재원의 한계를 극복하고 다양한 합리적인 사업을 수행할 수 있는 아이디어의 장으로 구현해야 할 것이다.

마지막으로, 이와 같은 다양한 논의에도 불구하고 가장 중요한 것은 저출산 정책이 가지고 있는 주민밀착 서비스 제공, 현지성에 준하여, 지방자치단체의 재정기반을 확충하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해 지역 맞춤형 저출산 정책에 지속적으로 활용될 안정적 재원을 위해 지자체 자체 기금을 조성하여 전국으로 확산하며, 보통교부세 등에 합계출산율을 차등적으로 반영 및 특별교부세의 지속적 교부를 통해 광역자치단체 혹은 지방자치단체의 재정을 확보하고, 재정건전성을 유지시켜야 할 것이다.

현재 우리나라의 저출산 문제는 기초자치단체의 존폐여부, 나아가 국가 전체의 존립과 연결되는 절대 절명의 과제로 떠오르고 있다. 이러한 위기 상황에 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체의 협의 없는 사업은 재정만 낭비할 뿐이다. 결국 가장 중요한 것은 중앙정부와 광역자치단체, 그리고 기초자치단체 차원에서의 협의를 통해 주어진 재원을 효율적으로 활용함으로써, 저출산 정책의 실질적 효과를 제고시킬 수 있는 방안에 대해 모색하고, 이를 집행하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

따라서 이러한 차원에서 저출산 정책의 성공을 위한 정책적 제언은 다음과 같다.

1. 저출산 정책의 결정 차원

정부차원의 저출산 정책이 활발히 추진되고 있지만, 정부부처가 발굴한 저출산 정책 프로그램은 이미 지방자치단체가 지역의 특색에 맞게 추진되어야 할 기능과 전국에 걸쳐 일괄적으로 관리되어야 하는 기능으로 구분하여 결정되어야 할 것이다. 따라서 저출산 정책의 결정을 위한 체계적 시스템의 정비가 필요하다. 저출산

정책의 발전적 시행을 위한 제도적 기반을 만들기 위해서는 기능배분의 원칙 및 우선순위를 명확히 하여야 하며, 지방이 더 잘할 수 있는 사무, 지방이 책임지고 시행할 수 있는 사무, 또한 주민불편 해소를 위한 사무가 우선적으로 배분되어야 할 것이다. 이를 위해 저출산 정책 지방배분 기능 발굴을 위한 체크리스트를 제안하면 다음의 표와 같다.

〈표 5-1〉 저출산 정책의 지방배분을 위한 체크리스트

구분		판단여부		
지방이양효과	효율성			
	효과성			
	주민만족도			
지방분권의 이념	현지성			
	책임성			

주) ○ : 아주 많이 해당 (5점), △ : 약간 해당(3점), × : 거의 해당 없음(1점)

중앙의 사무를 발굴하여 지방에 이양하기 전 위의 체크리스트를 통해 지방이양의 효과를 제고하고 지방분권의 이념을 실현할 수 있는 기능배분이 이루어질 수 있어야 할 것이다.

저출산 정책이 바람직한 기준을 결정해야 할 것이다. 먼저, 사무배분의 측면에서는 위의 체크리스트에 대한 판단을 통해 저출산 정책 기능을 적절히 배분할 수 있을 것이다.

구체적으로, 지방분권의 이념적 측면에서는 현지성과 책임성이 검토되어야 할 것이다.

현지성은 지방자치이념에 입각한 기능배분 원칙으로, 기초자치단체 우선의 원칙이라고도 하는데 사무를 민주적으로 처리하기 위하여 가능한 한 사무를 주민과 가까운 기초자치단체에 많이 배분하여야 한다는 것이다. 즉, 현지 지역사회 주민이 지방정부로부터 서비스를 신속하게 받을 수 있어야 한다는 것이다.

현지성에 입각하여 저출산 문제의 진단과 예방, 해결방안의 모색은 현지의 지방자치단체 중심으로 이루어져야 한다는 것이다. 이는 기초자치단체가 처리하기에 적합하지 아니한 사무는 가능한 한 중앙정부 보다는 광역자치단체가 처리하도록 한다는 데에까지 적용되는 것으로 볼 수 있다

사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 “시·군·구”라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다는 원칙(지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제9조 제2항)에 근거를 두고 있다.

책임성의 원칙은, 저출산 정책은 원칙적으로 지방자치단체가 담당하고 중앙정부의 기능은 지방자치단체가 감당하기 힘든 부분에 한해 보충적 수준에서만 인정한다는 원칙으로 지방자치법에 의하면 국가사무와 기초, 광역자치단체의 사무를 예시하여 국가의 역할을 한정하고 있기 때문에 성질상 당연히 중앙정부가 처리하여야 할 기능을 제외하고는 모두 지방자치단체에 배분하여 지방자치단체가 책임을 지고 수행하는 것이 바람직할 것이다(지방자치법 제9조, 제10조 및 제11조)

특히 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 책임성을 유지할 필요가 있는 사무는 지방자치단체가 수행하는 것이 바람직할 것이다.

저출산 정책의 지방이양 효과와 관련해서는 주민 최접점 일선 행정기관인 기초자치단체가 지역의 필요한 저출산 정책수요를 잘 파악하고 이에 따라 지역맞춤형 정책결정이 가능하기 때문에 효율성의 측면에서 저출산 정책의 기능배분을 고려해야 한다.

효과성 차원에서는 저출산 정책의 행정수요를 감안하여 사무의 성격을 판단하기 위해서는 지역단위의 사무, 집행적 사무, 주민접점 현장사무, 예산사업에 관한 사무 등 해당여부의 판단을 통해 저출산 정책의 목표달성을 위한 효과성을 고려해야 한다. 예컨대 아동보호 전문기관 지정업무 등은 중앙부처나 광역자치단체 보다는 지역의 사정을 잘 아는 기초자치단체가 담당하는 것이 정책의 효과를 제고할 수 있다.

주민만족 제고 차원은 정책 대상 집단인 주민 혹은 산모와 가족들이 직접 관련되는 사무 또는 주민 생계복지 관련 사무 등 행정 객체인 주민들의 개인적인 지위와 직접적으로 관련되는 사무, 주민의 선호, 욕구에 대한 조사가 반영되어야 하는 사무 등을 자치단체가 효율적인 서비스 전달체계를 구축하여 이러한 서비스가 잘 전달될 수 있도록 저출산 정책의 기능배분 시 고려해야 할 것이다.

2. 저출산 정책의 집행 차원

1) 행정적 차원

행·재정적 부분에 대한 추가적인 뒷받침이 없이, 즉 포괄적인 기능배분이 이루어지지 않아 권한의 확대 없이 업무 부담만 가중하게 되면 지방자치단체 입장에서는 저출산 정책의 추진이 어려운 결과를 초래할 수 밖에 없다. 또한 저출산 정책을 추진하기에 지방 공무원의 효율성과 역량문제 역시 지속적으로 제기되고 있는데, 지방자치단체의 역량 및 효율성이 부족하기 때문에 중앙부처나 광역자치단체에서 수행하는 것이 바람직한 경우가 발생한다는 것이다.

따라서 지방공무원들이 저출산 정책을 효과적으로 처리할 수 있는 역량을 갖추도록 해야 하고, 이를 위해 꾸준한 교육을 통해 역량 제고를 위한 방안을 마련해야 할 것이다. 이를 위해 자치단체 차원에서 지속적인 인구증가를 위한 정책을 수립하고 있으나 이 과정에서 실제로 공무원의 역량을 제고하는 효과가 미비하고 형식적으로 시행되는 경우가 많기 때문에 보완이 필요하다.

향후 지방자치단체에서 발생하는 다양한 저출산 문제 상황을 해결할 수 있도록 문제해결 지향적 교육훈련으로의 전면적 개편이 필요하며 이를 행정안전부와 보건복지부, 여성가족부가 협업을 통해 중앙정부차원에서 지원할 필요가 있다. 이때 종래 추진되다 형식화된 지식관리시스템의 재구축과 활용도를 높이는 것도 대안이 될 수 있으며 이를 위해 우수한 저출산 정책사례에 대한 충분한 인센티브를 부여하는

제도화가 선행되어야 할 것이다.

그리고 자치단체 특화의 원칙을 통해 각 지방자치단체의 여건과 상황, 역량 등을 고려하여 차별적으로 접근한다면 저출산 정책에 있어서 좀 더 많은 성과를 낼 수 있을 것이다.

또한 저출산 정책의 경우 정책 집행 후 조정·평가 기능이 부재하여 통제나 모니터링이 불가능하고 주민참여에 대한 구체적 제도가 부재하여 실질적 참여와 소통이 어려운 부분이 있다는 점이 지적되는 만큼, 저출산 정책의 의미를 실현하기 위해 중앙 권한을 대폭이양 하되, 이양 후에는 조정 및 사후 통제의 역할에 치중해야 하며 저출산 정책 집행 후 통제 및 모니터링을 위한 제도와 저출산 정책 형성 과정에 주민 참여 활성화를 위한 제도 등 다방면에서의 제도 구축이 요구된다.

마지막으로 가장 큰 문제였던 인력의 지원 방안을 마련하기 위해서는 일차적으로 추가적 저출산 정책에 따른 소요인력을 충원 내지 정원확보를 할 수 있도록 제도 개선이 요구된다. 이때 지방자치단체가 저출산 정책에 따른 효율적 인력운영을 위해서는 상시적인 조직분석 및 진단을 통하여 저출산 정책에 따른 행정수요를 대응해야 하고 이를 통해 지방분권의 의미를 확보해야 할 것이다.

현재의 지방조직 관리제도 하에서는 저출산 정책에 따른 행정수요의 변동에 따라 공무원 수를 융통성 있게 변화(증감)시키는 것은 어렵다. 특히 지방자치단체에서 정원관리는 장기적 관점에서 시행하는 것이 중요하고 각 자치단체의 고유한 행정수요가 반영될 수 있는 모형이 바람직할 것이다.

물론 자치단체 공무원 정원의 지역별 증감내용 및 운용현황에 대해서는 보다 적극적인 정보공개와 주민참여를 통해 지방자치단체에 대한 의회와 주민통제를 강화하여 자치단체의 책임성을 확보할 수 있어야 할 것이다.

2) 재정적 차원

저출산 정책을 적극적으로 추진하고 업무의 효과적인 수행을 위해서는 저출산 정책에 수반되는 인력 및 비용의 규모, 이를 보전하기 위한 방법에 대한 논의가 수반되어야 하고 이를 바탕으로 지방의 행·재정적 부담을 정확하게 진단하고 구체적인 이행계획을 세울 필요가 있다.

현재 국가와 지방자치단체가 재원조달에 있어서 차지하는 비중은 대략 80% : 20%이고, 예산지출 측면에서 보면 국가와 지방자치단체는 각각 45% : 55% 정도로, 35% 정도의 예산이 국가로부터 지방자치단체에 이전되는 형식으로 재원조정이 이루어지고 있는 실정이다(고경훈, 2014: 154). 상기의 35%(약 37%)는 지방교부세, 보조금으로 크게 대별되어 구성되어 있는데 정부 간 재정이전(intergovernmental transfers)제도의 효용성이 크기 때문에 현재의 이전재원 규모가 적절한지에 대한 논의는 별도로 진행되어야 하지만, 적어도 지방자치단체의 재정건전성 문제를 완화하기 위한 수단 중 하나로서 검토의 대상이기는 하다.

따라서 현재 추진되고 있는 저출산 정책사무의 발굴과 이양에 따른 재정지원의 규모와 방법에 대한 논의는 크게 두 가지 관점에서 접근되어야 할 것이다. 첫째, 국세와 지방세의 불균등한 배분에 대한 교정 차원에서의 접근이다. 지방자치의 역사와 지방행정의 중요성을 감안하면 국가와 지방의 역할에 대한 근본적인 논의가 필요한 시점이며, 이는 국세와 지방세의 비중에 대한 검토를 기초로 이루어져야 한다. 즉 국가예산이 우선인지, 지방자치단체의 예산이 우선인지에 대한 철학적 논의에서부터 예산과 정책을 연계하는 것이 유용하다는 현실적 행정적 논의에 이르기까지 근본적인 검토가 필요한 시점이며, 이 경우 국세와 지방세의 비중이 70% : 30%, 또는 60% : 40% 등으로 조정될 수 있다는 안에 대하여 토론해야 할 것이다.

둘째, 이전재원의 규모에 대한 적절성 논의, 이전의 방식에 대한 타당성 논의 등에 기초하여 지방재정의 강화를 위한 다양한 안이 도출되어야 한다. 만약 이전재원의 규모가 지나치게 크다고 의견이 모아질 경우 국세의 축소(안)를 지지하게 될 것

이며, 반대로 이전재원의 규모가 상대적으로 여전히 작다고 의견이 모아진다면 지방교부세율의 조정 등에 대한 논의가 수반되어야 할 것이다. 어느 경우든 이전의 방식에 대한 논의는 공통으로 검토될 것이며, 이에 기초하여 다양한 대안이 검토 대상이 될 것이다.

이러한 기초 논의를 기반으로 첫째, 지방소비세의 확대 운영, 둘째, 지방소득세의 확대 운영, 셋째, 법정교부율의 조정을 통한 지방교부세의 확대 운영, 넷째, 인구증가 교부금(가칭)이라고 하는 특별 지방교부세의 신설, 다섯째, 포괄보조금 형태의 특별보조금 신설 등의 몇 가지 재원조달 방안이 도출될 수 있다.

이에 대해서는 별도의 논의가 이루어져야 하겠지만 이 가운데에서는 지방소비세의 확대 운영이 실효성 및 적합성, 수용성의 측면에서 저출산 정책사무 비용의 충당에 가장 적합한 대안으로 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

3. 저출산 정책의 지속 차원

앞으로 효율적인 정책집행을 통해 저출산 문제를 해소해 나가기 위해서는 다음과 같은 후속조치가 요구된다. 첫째, 저출산 정책 효과에 대한 홍보가 필요하다. 현재 중앙, 광역, 기초자치단체 차원에서 다양한 사업을 하고 있으나, 실상 그것의 수혜를 받는 국민들은 그 내용을 잘 모르고 있는 경우가 많다. 이와 같이 정보에 대한 무지로 인해 정책을 이용하지 못하는 경우가 있기 때문에 저출산 정책 자체에 대한 홍보가 선행되어야 할 것이다. 또한 이와 같은 정책이 출산률에 어떠한 영향을 미치게 되었는지에 대해 장기적인 시각에서 분석하고 이와 같은 사업의 효과성을 홍보함으로써, 주민 혹은 국민들이 정책의 수용성을 높일 수 있는 방안 역시 적극적으로 이용되어야 할 것이다.

둘째, 잘된 사업에 대한 인센티브 혹은 우수사례집을 발간하여 다른 지역에서 이를 벤치마킹 할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 특히 광역이나 기초자치단체 사업의 경우 중앙정부보다 상대적으로 주민접근성이 높기 때문에 이와 같은 기관에서 행해

지는 우수 사업을 소개하고 이를 널리 알린다면, 타 지역에 사업 구성에 긍정적인 영향을 주게 될 것이다.

마지막으로 유관기관(중앙부처, 국회, 지방자치단체)을 대상으로 저출산 정책의 확대 및 중요성, 필요성에 대한 설득 논리 개발이 요구되며, 사업 배분의 합리성을 위한 협력이 필요할 것이다. 이와 같은 설득 논리개발 및 협력적 고민은 협의를 통해 사업 수행에 알맞은 인적, 재정적 자원 등을 확보할 수 있을 뿐 아니라 대 국민 책임성 역시 높아질 것이기 때문에 반드시 수행되어야 할 것이다.

[참고문헌]

- 김창호, 박기관, 2012, 우리나라 지방분권을 위한 기능배분과 과제, 한국정책연구, 12(2).
- 김승권, 2003, 저출산의 원인과 안정화 대책, 보건복지 포럼.
- 김인, 2002, 공공서비스 연구와 신제도론, 새행정이론, 서울: 대영문화사.
- 김진석, 2014, 한국복지국가의 전망모색과 지방정부의 역할 재정립, 재정분야, 서울복지포럼 출범기념 토론회.
- 김형준, 이광모, 2007, SWOT분석을 통한 지방정부 간 행정협의회 활성화 연구, 한국행정과 정책연구, 5(1).
- 한국행정학회, 2016, 중앙-지방 저출산, 고령사회 극복방안연구. 대한시도지사협의회.
- 동국대학교 산학협력단, 2015, 아동청소년 복지사업 심층분석, 저출산, 고령사회정책위원회.
- 문유석, 2015, 정부 간 관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계, 지방정부 연구, 제18권 4호.
- 박기연, 2001, 주요국가의 정부 간 기능배분에 관한 고찰, 사회과학논총, 제17집.
- 박정민, 2008, 정부 간 관계 모형에 관한 고찰, NGO연구, 6(1).
- 박재완, 1999, 지방자치단체의 성과지표 개발, 한국지방재정논집, 4(1).
- 박혜자, 2008, 보건복지행정의 기능과 재정분담에 있어 중앙-지방정부 간 관계의 변화, 한국지방자치학회보, 20(3).
- 소순창. (2004). 지방분권을 위한 ‘기능별 지방일괄 이양법’의 제정. 한국지방자치학회보, 16(4): 71-90.
- 송근원, 이영, 2012, AHP의 일관성 향상을 위한 척도 재구성 연구, 한국지방정부학회 학술대회 자료집.
- 신영수 외, 2010, 재정법제의 현대적 과제: 저출산 고령화 대응, 한국법제연구원.
- 신원득 외, 2001, 지방정부의 정책주도권에 관한 연구, 경기개발 연구원.
- 심익섭, 2010, 독일지방자치단체 권한에 대한 합리적 정부 간 관계 연구, 한, 독 사회과학논총, 20(2).
- 안영훈. (2015). 저출산 정책 촉진을 위한 선진국의 지방자치법 개정. 지방자치발전위원회.
- 안종범, 2011, 저출산 고령화에 대비한 장기복지 재정계획 수립방향. 기획재정부.

- 엄운섭 외, 2003, 지방분권화와 정부 간 관계의 개혁방안, 지방행정연구, 제17권 3호.
- 오재일, 2007, 정부 간 관계론 모델과 어프로치, 한국지방자치학회 학술대회.
- 윤경화, (2013). 이명박 정부 지방분권정책 평가: 성과와 과제. 현대사회과학연구, 17: 119-145.
- 윤홍식, 2016, 누리과정을 둘러싼, 보육사업과 같은 전국 단위 사업은 중앙정부가 책임지는 것이 맞는 방향. 월간 복지동향, 209.
- 이기우, 2003, 정부 간 관계의 바람직한 방향, 지방행정 2003년 3월호.
- 이달곤, 2004, 지방정부론, 박영사.
- 이복수, 2010, 저출산, 고령사회에 따른 지방정부의 과제, 한국행정과 정책연구, 7(2).
- 이상림, 2014, 저출산 대응 지방자치단체의 역할, 보건복지포럼, 213호.
- 이시철, 2006, 국가사무 지방이양의 현실과 주요쟁점. 대구경북 연구소 시민, 복지 분야 연구보고서.
- 이왕재, 2017, 저출산 현황 및 대책, 나라살림연구소, 제10회 나라예산 포럼.
- 이은진, 문상호, 2007, 광역자치단체 공공서비스의 효율성과 정책우선순위분석, 정책분석평가학회보, 17(1).
- 이재완, 2015, 중앙정부의 지방자치단체 유사, 중복 사회보장 사업 정비 이대로 좋은가? 한국지역사회복지학회 학술대회.
- 이재희, 2016. 헌법상 지방자치권의 실질적 보장, 법조협회, 65(6).
- 이주희. 2003. 지방분권 관련 제도의 구축: 일괄저출산 정책법 제정 방향과 과제. 지방행정, 52(599): 31-40.
- 이혜영. 2014. 국가 사무의 지방 이양의 한계에 관한 연구: 지방분권촉진 실무위원회의 심의 내용을 중심으로. 현대사회와 행정, 24(2): 199-222.
- 임승빈, 2011, 정부 간 기능배분에 관한 실험적 적용에 관한 연구, 한국거버넌스학회보, 18(1).
- 장선희, 2014, 국가와 지방 간 사무와 재원의 배분에 관한 헌법적 접근, 유럽헌법학회, 16권.
- 장인봉, 박승훈, 2013, 자료포락분석(DEA)을 이용한 지방자치단체의 복지효율성 비교, 분석, 한국정책연구, 13(4).
- 전영평, 2008, 한국지방자치 재조정을 위한 시론, 행정논총, 46(2).
- 정용덕, 2001, 한일 중앙-지방정부 간 국가기능배분에 관한 실증적 연구, KCI등재.

- 정주택. (2003). 중앙행정권한 저출산 정책사업의 개선방안. 한국사회와 행정연구, 13(4): 167-184.
- 정희동, 2003, 중앙정부와 지방정부 간 사무배분의 문제점과 개선방안, 조선대학교 대학원 석사 학위논문.
- 조성호. (2009). 중앙권한 이양정책의 평가에 관한 연구. 경기개발연구원.
- 조성호. (2010). 지방일괄이양법 제정 시급하다!. 경기연구원 CEO Report(2010. 11). pp. 1-23.
- 조일형 외, 2013, 정부 간 관계의 영향요인에 관한 연구, 정부학 연구, 19(3).
- 진영, 2015, 저출산·고령화 시대에 대응하는 복지국가의 지혜, KIPA조사포럼.
- 최병대, 2013, 중앙과 지방의 상생을 위한 지방분권, 의정연구, 38.
- 초의수, 2003, 정부 간 복지행정의 기능배분과 복지 분권의 과제, 한국사회복지행정학, 제9권.
- 최항순, 2010, 지방자치단체 사회복지기능의 합리적 배분, GRI연구 논총, 12(3).
- 하정봉. (2008). 저출산 정책사무의 특성별 성과분석: 이양타당도와 집행만족도를 중심으로. 한국행정논집, 20(3): 687-712.
- 하정봉·소진광. (2007). 중앙정부 사무의 저출산 정책에 대한 실태분석: 44개 기능에 대한 공무원 인식조사를 중심으로. 도시행정학보, 20(2): 29-55.
- 한국지방자치학회, 2015, KALGS 소식지, 18(1).
- 한국지방행정연구원, 1995, 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계정립 방안.
- 한국지방행정연구원. (2011). 중앙권한의 저출산 정책에 따른 지방재정 현황분석 및 재정 지원방법 연구: 저출산 정책에 따른 비용추정과 보전방안을 중심으로.
- 한국지방행정연구원, 2015, 지방이양완료 사무효과분석.
- 한국지역사회복지학회, 2015, 지방자치단체 유사, 중복 사회복지사업 정비 지침. 한국지역사회 복지학회 학술대회.
- 한국조세연구원, 2008, 지방자치단체의 재정책임성 제고방안 연구.
- 한국행정연구원, 2011, 정부 간 관계의 효과적 운영방안 연구, 연구보고서.
- 허훈. (2008). 참여정부 지방분권의 추진과정 및 성과와 한계 분석. 한국지방자치연구, 10(1): 1-20.
- 현대경제연구소, 2014, 저출산의 해법, 유럽에서 배운다. VIP리포트.
- 홍준현. (2010). 기관위임사무 저출산 정책의 실태 및 시사점: 소요 인력 및 비용 추계를 중심으로. 지방정부연구, 14(3): 51-79.

- 국회예산정책처, 2009, 저출산·고령화의 영향과 정책과제.
- 기획재정부, 2016, 2015~2019년 국가 재정운영 계획.
- 대한민국정부, 2010, 저출산 고령사회 1차 기본 계획.
- 대한민국정부, 2011, 제2차 저출산 고령사회 기본계획.
- 대한민국정부, 2015, 제3차 저출산·고령화 사회 기본계획.
- 보건복지부, 2016, 사회복지시설평가 중앙-지방정부 역할 분담 방안 연구.
- 사회보장위원회사무국, 2015, 지방자치단체 유사, 중복 사회보장 사업 정비지침.
- 시·도교육청, 2015, 2015년도 지방자치단체 저출산 고령사회 기본계획.
- 지방분권추진위원회. (2013). 저출산 정책 완료사무 자체평가 결과보고.
- 통계청, 2011, 장래인구추계.
- 통계청, 2015, 출생통계, OECD Family database.
- 행정안전부, 2017, 지역 저출산 정책 검토를 위한 지침(내부자료).
- 경남매일, 2016.10.4., 기초단체 84곳 “30년 후에 소멸 위기” <http://www.gnmaeil.com/news/articleView.html?idxno=323783>.
- 대전일보, 2017.11.12. 당진시, 저출산 문제 해결 앞장, http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1284902
- 미국 중앙정부국 CIA 월드팩트북; http://blog.naver.com/acekiller_m/220962495631
- 시민일보, 2017.6.11. 해남군 공공기관 등 임신부 전용주차장 확대. <http://www.siminilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=516732>, 재구성
- 시민일보, 2017.9.4. 경기 양평군, 저출산 극복 정책 값진 결실, <http://www.siminilbo.co.kr/news/articlePrint.html?idxno=530365>
- News1. 2017.11.13. 지방자치인재개발원, 저출산, 고령화 대응과정 운영, <http://m.news.naver.com/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=421&aid=0003044408>.
- Rogers, Steve. (1990). Performance Management in Local Government. London: Longman.
- Boulding, W., Kalra, A., Staelin, R., & Zeitaml, V. A. (1993). A dynamic process model.

- Brion, Denis J. (1999). "Norms and Values in Law and Economics," in B. Bouckaert and G. de Geest(eds), *Encyclopedia of Law and Economics*, 1(0800), pp 1041-1071.
- Etzioni, A.(1964). *Modern Organizations: Micro/Macro Approach*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.
- Cockburn, C. (1978), *The Local State*, Pluto Press.
- Deil S. Wright. (1988). *Understanding intergovernmental relations: 3rd edition*. Brooks/Cole Pub. Co.
- Duncan, S. and Goodwin, M. (1988), *The Local State and Uneven Development: Behind the Local Government Crisis*, Cambridge: Polity.
- Gillingham, R., & and Reece, W.W., (1979), *A New Approach to Quality of Life Measurement*, *Urban Studies*, 16:329
- Jay M. Shafritz & E.W. Russell. (2007). *Introducing Public Administration: 5th Edition*. New York: Longman, Inc.
- Morgan, D. R., & England, R. E. (1996). *Managing Urban America (4th ed.)*. Chathan, NJ: Chatham House.
- Osborne, David & Ted Gaebler. (1991). *Reinventing Government*. A Plume Book.
- Parasuraman, A. Zeithaml, V., and Berry, L. (1994). "Alternative Scales for Measuring Service uality: A Comparative Assessment Based on Psychometric and Diagnostic Criteria," *Journal of Retailing*, Fall, pp. 201-230.
- Tofler, Alvin. (1978) *Anticipatory Democracy*. New York: vintage Books.
- Vedung, E. (1997) *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, NJ, and London: Transaction.
- W. Anderson. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- 村松岐夫, 최외출·이성환 역(1988), 『중앙과 지방정부관계론』. 서울 : 대영문화사.

■ ■ Abstract

A Study on the Functional Allocation between the Central Government and the Local Government in the Low Fertility Policy

In the estimates of 2016, the total fertility rate was 1.25 births per woman for Korea, which was the lowest in the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) member countries and ranked 220th in 224 countries, occupying the lowest places along with Hong Kong, Taiwan, Macao and Singapore. There has even been a negative prediction that if this trend of low fertility rates continues, the population of Korea would be half of the current one in 2100.

Low birthrate issues we have currently faced are not a matter of choice, but a matter of life or death that determines our future, so not only the government but every society has to deal with them in a detailed way as a national problem.

Korea, as measures to cope with low birthrate issues at a government level, enacted the Framework Act on Low Birth Rate in an Aging Society and established the Low Birth Rate & Aging Society Committee in September 2005 to lay the groundwork for taking action against an aging society with low birthrates. The first master plan was put into effect in 2006 to ensure the viability of governmental efforts, followed by the second one in 2011 and the third in 2016.

These policies to resolve low birthrate problems, even though implemented at a national level, have not been influential and efficient, revealing their limitations. Several reasons for the limitations include lack of strategic and long-term objectives of policies, absence of a central control tower, and inefficient allocation of roles among central and local governments.

In addition to political efforts of the central government, local autonomous governments too have attempted to execute a wide range of policies based on the governmental guidelines for resolution of low birthrate problems but shown limitations in offering appropriate and efficient services due to insufficient budget and human resources resulting from limited subsidies and a

few sources of revenue.

Therefore, the purpose of this study is to promote the rational allocation of roles to central and local governments in order to secure the efficiency of policies by first bringing up the situation in which a low fertility rate, although being a critical issue to be handled at a national level, has not yet been dealt with in an efficient manner. For that purpose, this study examined the policies and programs regarding low birthrates that have been established and implemented by the central government and presented guidelines for efficient allocation of roles to central and local autonomous governments (metropolitan, primary).

To that end, this study suggested a way to allocate functions to governments to ensure efficient implementation of low birthrate policies and conducted theoretical examination on rational allocation of functions to central and local (metropolitan and primary) autonomous governments. Second, an objective and rational methodology that can be applied to other sectors in allocating functions to governments was presented, and with the methodology, an intergovernmental function allocation index was formulated. For the index, the AHP with experts' opinions was used, and the criteria presented in the related literature (principles of locality, efficiency, responsibility, effectiveness, and residents' satisfaction improvement) were reviewed so as to derive their relative importances and set up the weights of each factor. Last, a survey was carried out with public officials in charge of population policy, and with the “index of central-local governments function allocation for low birthrate policies” (a tentative name), functions of policies and programs on low birthrates were allocated to central and local governments by objective and rational standards.

Finding a rational structure of allocating roles to central and local governments is one of the fundamental elements in those studies on low birthrate issues, so it is hoped that this study provides an opportunity for each of the central and local governments to be satisfied with their roles and to enhance the effectiveness of services for the public.