

**예산현안
분석
제14호**

*Budget Issue Brief
No. 14*

2007. 8

박 석 회

I. 서 론

**II. 저출산·고령사회
기본계획 현황**

**III. 기본계획 재정운용의
문제점**

**IV. 기본계획 재정운용의
개선과제**

V. 결 론

저출산·고령사회 기본계획의 현황 및 개선과제

2006년에 우리나라의 합계출산율은 세계 최저 수준인 1.10명, 총인구 대비 65세 이상 노인인구 비율은 9.3%에 이르러 저출산·고령화의 진전에 따른 대응이 중요한 정책과제로 대두되고 있다. 이에 정부는 저출산·고령화에 대비한 종합적인 대책마련을 위해 2006년 9월에 12개 부처의 236개 세부사업으로 구성된 「제1차 저출산·고령사회 기본계획」을 발표하여 추진하고 있다. 동 계획의 추진을 위해 5년간(2006~2010년) 국비와 지방비 등 총 33조 826억원이 투자되며, 2007년도에는 5조 8,966억원이 지출된다. 본 분석은 정부의 저출산·고령사회 기본계획에 대한 재정운용 현황과 향후과제를 검토함으로써 동 계획에 대한 국회의 정책판단에 필요한 재정 정보 및 시사점을 제공하는데 목적을 둔다.



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

집필진

박석희

예산분석실

사회예산분석팀 예산분석관

(02) 2070-3054

nice113@nabo.go.kr

이 보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통해서도 보실 수 있습니다.

저출산·고령사회 기본계획의 현황 및 개선과제

박 석 희

요 약

1. 서 론

- 우리나라는 합계출산율이 2005년에 세계 최저인 1.08명, 2006년에 1.10명을 기록하였으며, 노인인구부양비율(65세 이상 / 15~64세)도 2005년 12.6%에서 2050년에는 72.0%로 급속히 증가할 것으로 전망됨
- 생산가능인구(15~64세)가 2005년 3,450만명에서 2050년에는 2,240만명으로 감소할 것으로 예상되며, 이로 인해 잠재성장률이 위축되고 생산가능인구의 조세 부담 등을 가중시켜 세대간 갈등을 증폭시킬 것으로 예상됨
- 본 보고서는 정부의 저출산·고령사회 기본계획의 현황과 문제점을 분석함으로써 향후 개선과제 및 합리적 재정운용방안에 대해 논의함

2. 저출산·고령사회 기본계획 현황

- 우리나라는 2005년 5월 18일에 「저출산·고령사회기본법」을 제정하였고, 2006년에 3대 분야에서 12개 부처의 236개 세부사업을 포괄한 범정부적인 ‘제1차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2010’을 발표하였음
- 저출산·고령사회 기본계획 추진을 위해 2006년부터 2010년까지 국비(예산, 기금)와 지방비를 합쳐 총 33조 826억원이 투자되며, 2007년도에는 총 5조 8,966억원(국비 3조 7,557억원, 지방비 2조 1,409억원)이 지출되는데, 지자체 자체사업비 1조 4,166억원을 합하면 총 7조 3,132억원이 투자됨
 - 정부의 저출산 대책은 크게 출산·양육에 대한 사회적책임의 강화, 가족친화·양성평등 사회문화 조성, 건전한 미래세대 육성 등 3개 부문으로 구성되어 있는데, 2007년도에 10개 부처에서 총 3조 443억원이 지출됨

- 고령화 대책은 노후소득보장체계 구축, 건강한 노후생활의 보장, 안전한 노후생활기반 조성 등 3개 부문으로 구성되어 있는데, 2007년도에 9개 부처에서 총 1조 5,856억원이 투자됨
- 성장동력 확보대책은 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축, 인적자원의 경쟁력 제고, 금융기반 조성, 고령친화산업 육성 등으로 구성되어 있고, 2007년도에 8개 부처에서 총 1조 2,637억원이 투자됨

3. 기본계획 재정운용의 문제점

가. 저출산 대책

- 영·유아보육료 지원예산이 매년 급증하고 있어, 효율적 보육지원 및 인프라 확충을 위해 민간시설 규제완화 등의 제도개선과 부처간 사업 연계성 확보 등을 통해 정부 재정부담을 완화하고, 보육서비스 질을 제고할 필요가 있음
 - 2005년도에 여성가족부 소관 영·유아보육료 지원사업의 집행률을 보면 당초예산 대비 125.3%를 기록하였고, 2006년도 예산액도 전년대비 1,715억원 증가한 4,386억원으로 실효집행률이 119%인 5,218억원을 기록함
- 여성 경제활동 촉진이 출산율에 미칠 긍정적 영향과 부정적 영향을 종합적으로 검토할 필요가 있는데, 특히 육아휴직제도 등의 집행실적이 저조하고, 여성인력 채용확대에 크게 기여하지 못하고 있어 재원분담방안 등에 대한 신중한 접근과 제도개선을 통해 재정운용성과를 제고해야 할 것임
 - 노동부의 육아휴직 장려금 지원사업의 집행실적을 보면 2003년 29.2%, 2004년 48.9%, 2005년 47.6% 등 집행성과가 다소 낮으며, 대체인력채용 장려금, 출산후 계속고용지원 사업 등의 경우도 인지도가 낮은 실정임
 - 2001년 도입된 산전후 휴가급여 지원사업은 고용보험기금에서의 지출이 2004년 438억원, 2005년 473억원, 2006년 1,108억원 등 꾸준히 증가함

- 여러 부처에서 유사한 내용의 방과후활동 사업들이 추진되고 있어 사업간 연계를 강화할 필요가 있고, 우선순위가 낮은 소규모사업이 다수 포함되어 있어 선택과 집중에 의한 정책추진이 요구됨
 - 교육부의 방과후학교 운영(1,894억원), 사이버가정학습체계구축(129억원), 복지부의 지역아동센터 운영(659억원), 청소년위원회의 방과후아카데미 및 방과후공부방 지원(271억원) 등 유사한 유형의 사업이 추진되고 있음
 - 미래세대 육성대책에 아동 문화예술교육지원(242억원), 청소년 유해환경 차단(60억원) 등 우선순위가 다소 낮은 소규모 사업들이 다수 포함되어 있는데, 향후 국가재정여건 등을 감안하여 핵심사업들을 중심으로 재정 운용계획을 수립할 필요가 있음

나. 고령사회 대책

- 노후소득보장, 의료보장, 노인고용의 확대, 노후생활기반 조성 등 고령사회 대책을 위해 향후 지속적 재정소요 증가가 예상됨에도 불구하고, 이에 대한 충분한 재원확보 및 재정투자계획이 부족한 실정임
 - 2007년도에 고령화 대책에 대한 재정투자규모는 국비 및 지방비를 합쳐 1조 5,856억원으로, 2006년도 1조 3,166억원보다 20.4% 증가하였으나, 저출산 대책 재정 증가율 42.0%에 비하면 절반 정도의 수준임
 - 기본계획 상에 2008년에는 재정규모 증가율이 13.8%로 둔화되고, 특히 2009년에는 22.0% 감소되고 있는데, 2008년부터 기초노령연금제도 및 노인장기요양보험제도의 시행으로 향후 재정소요가 크게 증가할 전망이다
- 2008년 7월부터 노인장기요양보험제도가 시행될 예정이므로, 향후 합리적인 재정소요예측 등을 통해 수급자 범위, 본인부담율 수준 등에 대한 충분한 검토와 준비를 통해 제도의 안정적인 운영기반을 확보할 필요가 있음
 - 2007년도에 노인수발보험제도 시범사업에 136억원, 노인요양인프라 확충에 3,148억원, 치매노인 관리체계구축에 983억원 등 총 4,267억원이 지출됨

- 2007년도에 사전예방적 건강관리에 4,559억원이 투자되어 고령화 대책 재정의 28.8%를 차지하고 있는데, 향후 보건과 생활체육이 연계된 건강관리체계 구축과 함께 사전예방적 건강관리에 대해 적절한 수준의 투자가 요구됨
 - 건강관리 기반조성은 사전예방적 보건의료체계 구축(48억원), 노인운동사업 활성화(193억원), 노후의료보장 내실화(140억원) 등을 통해 추진되는데, 향후 적정규모의 건강관리 기반조성에 대한 재정투자가 요구됨
 - 생활체육 활성화는 체육인프라 구축에 3,665억원, 체육프로그램 개발에 513억원이 투자되는데, 생활체육의 확대를 위해서는 인프라 구축과 운영 프로그램 지원에 대한 균형 있는 재정지원이 필요하다고 봄
- 안정적 노후소득보장을 위해 국민연금제도의 지속적 개선과 노인 고용확대, 생산적 일자리 창출을 위한 적극적인 정책지원과 제도개선이 요구됨
 - 노인적합형 일자리 창출사업의 경우 11개 부처의 2007년도 지원액 1조 4,442억원 중 89.4%인 1조 2,915억원이 정부 지원금 외에는 추가적인 보수가 없는 공익형 일자리에 투자되고 있는데, 노후소득보장을 위해서 노인 사회참여 촉진 및 생활기반 조성을 위한 실질적인 대책이 필요함

다. 성장동력 확보대책

- 성장동력 확보를 위해서는 여성·노인 등 잠재인력의 경제적 유인을 고려해 이들의 경제활동을 촉진하기 위한 적극적인 지원과 제도개선이 요구되며, 여성의 경제활동이 출산율에 미칠 부정적 영향을 최소화할 수 있어야 함
 - 2007년도에 총 성장동력 확보대책 재정규모 1조 2,637억원 중 89.4%인 1조 1,299억원이 직업능력개발과 산재예방사업비에 투자됨
 - 고령자 고용촉진을 위한 정년연장, 임금체계 개편 등, 여성의 경제활동 참여 촉진을 위한 육아휴직제, 배우자 출산휴가제 등에 대해서 재원분담 방안 등에 대한 신중한 검토를 통해 정책성과를 제고할 수 있어야 함

- 인력활용을 극대화하기 위해서는 양질의 일자리 창출과 효과적인 직업능력 개발사업의 운용을 통해 높은 중도탈락률 문제의 해소 등 사업성과를 제고하고, 평생학습체제 구축사업 등과 연계할 수 있어야 함. 또한 생산가능인구 감소에 대비하여 외국적 근로자의 활용방안을 마련하고, 이들이 국내 사회에 융화될 수 있도록 재정지원과 함께 관련제도 개선이 필요함

4. 기본계획 재정운용의 개선과제

가. 재정소요 예측 등을 통한 합리적 재원확보방안 마련

- 현행 저출산·고령사회 정책은 구체적 재원확보방안이 제시되지 않아, 향후 합리적 재정소요 예측을 통한 실효성 있는 재원확보방안의 보완이 요구됨
 - 2006~2010년 간 기본계획에 대한 재정투자는 연평균 16.3%씩 증가하여, 동 기간 정부 총지출 증가율보다 2.5배 높지만, 2009년에 2.7%, 2010년에 12.7% 등 증가율이 둔화되고, 특히 기초노령연금 소요액 등이 반영되지 않아 2009년에는 고령화 대책 재정이 22.0%나 감소되고 있음
 - 2008년 시행될 노인장기요양보험제도 및 기초노령연금제도에 대한 재정소요가 크게 증가할 것으로 예상되므로 향후 합리적 재정소요 예측을 토대로 구체적인 재원확보방안을 마련해야 할 것임
- 저출산·고령사회 정책에 대한 국민적 신뢰를 확보하기 위해서는 향후 재정소요 등을 합리적으로 예측하여 보다 실효적인 재원확보방안을 제시해야 하며, 관련부처들의 지속적 재정투자를 확보할 수 있는 방안이 요구됨
 - 세대 간에 형평성을 유지하고, 소득·소비·자산 등 과세대상 간 균형을 유지하며, 세수기반을 확대하는 방향으로 조세정책을 개선할 필요가 있음
 - 또한 필요성이 낮거나 성과가 미진한 사업에 대한 세출구조조정 등의 재정건전화 노력을 통해 추가적인 재원확보를 위한 국채발행이나 조세신설에 있어 국민적 저항과 국가경제에 미치는 부작용을 최소화해야 함

나. 재정지출과 제도개선의 연계를 통한 사업성과 제고

- 저출산에 대비하여 여성의 일과 가정 양립을 위한 모성보호제도의 강화를 위해서는 보육시설에 대한 재정지원 이외에 규제완화 등이 요구되고, 아동수당의 경우 필요성에도 불구하고 여성의 경제활동 참여유인을 저해할 수 있음을 감안하여 제도보완이 필요하며, 배우자 출산휴가, 시간제 육아휴직, 여성채용기업 지원 등의 경우도 재원분담 등에 대한 신중한 접근이 필요함
- 고령화에 따른 재정소요가 계속 증가할 것이 예상되므로 노후 소득보장을 위한 연금제도의 개혁을 통해 세대간 갈등을 최소화하고, 공적연금의 지속가능성을 제고시키며, 정년연장제 및 계속고용제, 퇴직연금제, 임금피크제의 개선 등을 통해 노인고용 창출이 병행되도록 해야 할 것임
 - 또한 노인요양보호 확대와 건강증진사업 간에 연계성을 강화하기 위한 제도개선 노력을 통해 2008년부터 시행될 노인장기요양보험제도에 대한 재정지출을 보다 효율화할 수 있어야 함
- 잠재인력 활용을 통한 성장동력 확보를 위해서는 여러 업종에 걸친 양질의 일자리 창출 및 직업능력개발이 강화되어야 하며, 직업훈련이 고용과 효과적으로 연계될 수 있도록 인적자원의 활용도를 제고하기 위한 노력과 외국적 인력 등의 활용을 확대할 수 있는 방안이 마련되어야 함

다. 통합적 사업수행을 통한 재정운용의 효율화

- 현행 저출산·고령사회 정책은 12개 부처들의 관련사업을 포괄적으로 제시하고 있어 핵심사업을 중심으로 한 효율적 재정운용이 제약될 우려가 있음
 - 방과후활동 지원이 교육부의 ‘방과후학교 운영’, ‘사이버가정학습 지원’, 복지부의 ‘지역아동센터 지원’, 청소년위의 ‘방과후아카데미 및 공부방’, 여성가족부의 ‘시간연장형 보육서비스’ 등 여러 부처에 중첩되어 있음

- 직업능력개발과 평생학습체계 구축 등이 교육부와 노동부로 분리되어 있어, 사업이 연계되지 못하고, 재정운용성과가 반감될 우려가 있음
 - 고령화대책 중 효과적 노후건강관리 기반조성을 위해서는 중장기적으로 보건과 생활체육이 연계된 통합건강관리체계의 구축이 필요함
- 향후 통합적 사업추진체계를 구축함으로써 합리적인 재원배분을 도모하고, 재정운용의 효율성을 제고할 수 있어야 할 것임

라. 핵심사업 개발과 통합성과관리체계를 통한 재정운용성과 제고

- 정부는 2006년도에 53개, 2007년도에 40개의 신규사업을 추진하고 있지만, 2007년도 재정투자규모를 사업유형별로 보면 10여개의 기존사업에 90%가 투자되고, 신규사업에 대한 투자는 매우 미미한 수준임
- 정부가 저출산·고령화에 의해 제기되는 정책수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 저출산·고령화의 원인을 심층적으로 고려하여 분야별 핵심사업의 개발을 통해 재정을 보다 효율적으로 운용할 수 있어야 함
- 저출산대책 중 ‘아동·청소년 문화예술교육 지원’, ‘청소년유해환경차단’, ‘아동 안전사고 예방’, ‘학교폭력 예방강화’ 등 우선순위가 낮은 소규모 사업들이 포함되어 있는 바, 저출산의 원인을 고려한 재원배분이 필요함
 - 고령화대책 중 생활체육지원도 주로 운동공간 확충, 체육전문인력관리, 장애인체육지원, 유아·학교체육 지원 등 노후건강관리와 직접 관련이 없는 사업들로 구성되어 있고, 노후의료보장 내실화와 노인요양인프라 확충도 지원대상이 한정되어 있으며, 공익형일자리에 치중된 노인적합형 일자리 창출사업 역시 직업능력 개발과 연계되지 못하고 있음
 - 성장동력 확보대책 재정의 89.4%가 직업능력개발과 산재예방 등 기존사업에 투자되고 있어, 향후 여성의 경제활동참여 촉진과 고령자 활용체계 구축을 위한 투자와 정책개발 노력이 확대될 필요가 있음

- 특히 저출산·고령사회 정책의 추진에 있어 지속적인 재정소요 증가가 예상되므로 통합적 성과관리체계를 통해 사업성과 등을 고려한 자원배분 우선순위 판단에 적극 활용하는 등 재정운용의 효율화 노력이 필요함
 - 이를 위해 합리적인 성과지표의 개발과 함께 성과평가결과를 재정운용 계획 수립 등에 반영하는 체계적인 환류체계가 마련되어야 할 것임

마. 국가전략과제 이행에 대한 국회의 재정점검 강화

- 「저출산·고령사회기본법」 제27조는 정부가 저출산·고령사회정책의 전반에 대해 국회에 보고하도록 규정하고 있는 바, 국회의 실질적인 재정점검기능 강화를 위해서는 정부로부터 재정운용실적 및 성과에 대한 종합적 보고가 요구되며, 국가전략과제에 대한 국회의 관심이 지속될 수 있어야 함
- 저출산·고령사회 정책에 대한 국회의 재정점검 강화 등을 통하여 국가전략과제에 대해서는 국회가 책임과 역할을 충실히 수행할 수 있어야 함
 - 국회가 저출산·고령사회 정책에 대한 전문적 대안과 합리적인 재정운용 방안 등을 제시할 수 있는 방안이 다각도로 검토될 필요가 있음
 - 다소 제한적인 범위의 「저출산·고령사회기본법」의 실효성을 제고하기 위해서는 보다 포괄적이고 다양한 내용들을 법률에 규정하는 등 저출산·고령사회 문제에 대응하여 국회의 적극적인 기능과 역할이 요구됨

목 차

요 약

I. 서 론 / 1

1. 분석의 배경 및 필요성 1
2. 분석의 목적 3

II. 저출산·고령사회 기본계획 현황 / 6

1. 「저출산·고령사회 기본계획」 개관 6
2. 「저출산·고령사회 기본계획」의 주요사업 현황 8
3. 「저출산·고령사회 기본계획」의 재정현황 17

III. 기본계획 재정운용의 문제점 / 28

1. 저출산 대책 재정운용의 문제점 28
2. 고령사회 대책 재정운용의 문제점 36
3. 성장동력 확보대책 재정운용의 문제점 42

IV. 기본계획 재정운용의 개선과제 / 50

1. 재정소요 증가에 대비한 실효성 있는 재원확보방안 마련 50
2. 사업간 연계강화를 통한 효율적인 재정운용 필요 52
3. 사업 타당성 등을 고려한 효과적인 정책개발 강화 53
4. 제도개선의 병행을 통한 재정운용성과 제고 55

V. 결 론 / 57

1. 분석 요약 57
2. 분석의 시사점 62

참고문헌 / 67

부 록 / 71

표 목 차

[표 1] 합계출산율, 출생아수 및 초혼연령 추이 및 전망	1
[표 2] 저출산 대책 관련 세부사업내용	9
[표 3] 고령사회 대책 관련 세부사업내용	12
[표 4] 성장동력 확보 대책 관련 세부사업내용	15
[표 5] 저출산·고령사회 기본계획에 대한 재정투자계획	18
[표 6] 2007년도 저출산·고령사회 기본계획의 분야별 재정현황	21
[표 7] 저출산 대책관련 재정운용 현황	23
[표 8] 고령사회 대책관련 재정운용 현황	25
[표 9] 성장동력 확보대책관련 재정운용 현황	27
[표 10] 저소득가정 보육지원비 및 유아교육사업비 지출현황	29
[표 11] 2006년도 정책지원 대상 및 비대상 영·유아 현황	31
[표 12] 육아휴직 장려금 지원사업 집행실적	33
[표 13] 산전후 휴가급여 지원의 국고 및 고용보험기금 분담현황	33
[표 14] 부처별 저소득층에 대한 방과후학교 지원사업 현황	35
[표 15] 고령사회 대책 중 사전예방적 건강관리사업 재정현황	40
[표 16] 적극적 고용개선조치 의무기업의 여성근로자 현황	44
[표 17] 신규실업자직업훈련 실적	46
[표 18] 저출산·고령사회 정책 중 연계 필요 사업	53
[표 19] 2007년도 저출산·고령사회 정책의 사업유형별 투자계획	54

그림 목 차

[그림 1] 노년부양비, 중위연령, 노령화지수 등 변화전망	2
[그림 2] 저출산·고령사회 기본계획에 대한 재정투자계획	17
[그림 3] 2007년도 저출산·고령사회 기본계획에 대한 재정투자계획	20
[그림 4] OECD국가의 여성경제활동 참가율	43

I. 서 론

1. 분석의 배경 및 필요성

저출산·고령화 문제는 이미 세계적인 추세로 선진국들은 국가적 차원에서 저출산·고령화가 야기하게 될 경제적·사회적 문제 등에 대한 체계적인 검토와 준비를 통해 이 문제에 보다 적극적으로 대처하고 있다. 특히 우리나라는 전 세계적으로 유래를 찾기 어려울 정도로 인구구조의 변화가 급속하게 진행되고 있어, 우리나라의 현 사회적·문화적·기술적 수준이 이에 대비하기에 한계가 있다는 점에서 저출산·고령화에 대한 정부의 적극적 대응이 요구된다.

우리나라의 경우 1983년에 합계출산율이 인구대체수준인 2.1명 이하로 하락한 후 2005년에는 1.08명으로 세계 최저수준을 기록하였다. 통계청에 의하면 출생아수는 2005년 43만 8,000명에서 2030년 34만 8,000명, 2050년에 22만 6,000명으로 감소될 전망이다. 또한 유배우 출산율을 보면 유배우 여성인구 1천명 당 출생아수가 20~24세의 경우 1970년에 460.3명에서 2004년에 259.0명으로, 같은 기간 25~29세의 경우 362.8명에서 193.4명으로, 30~34세의 경우 217.5명에서 99.5명으로 감소하였다. 한편 초혼연령은 1972년에 남성과 여성이 26.7세, 22.6세였으나, 1990년에 27.9세와 24.9세, 1995년 28.4세와 25.4세, 2000년 29.3세와 26.5세를 거쳐 2005년에는 30.9세와 27.7세로 계속 증가하고 있다.

[표 1] 합계출산율, 출생아수 및 초혼연령 추이 및 전망: 1980~2050년

(단위: 명, 만명, 세)

	1980 ¹⁾	1990	1995	2000	2005	2010	2020	2030	2050
합계출산율	2.83	1.60	1.65	1.47	1.08	1.15	1.20	1.28	1.28
출생아수	87	66	72	64	44	43	38	35	23
초혼연령(남)	26.4	27.9	28.4	29.3	30.9	-	-	-	-
초혼연령(여)	23.2	24.9	25.4	26.5	27.7	-	-	-	-

주: 1) 초혼연령(남, 여)의 경우 1981년 자료임.

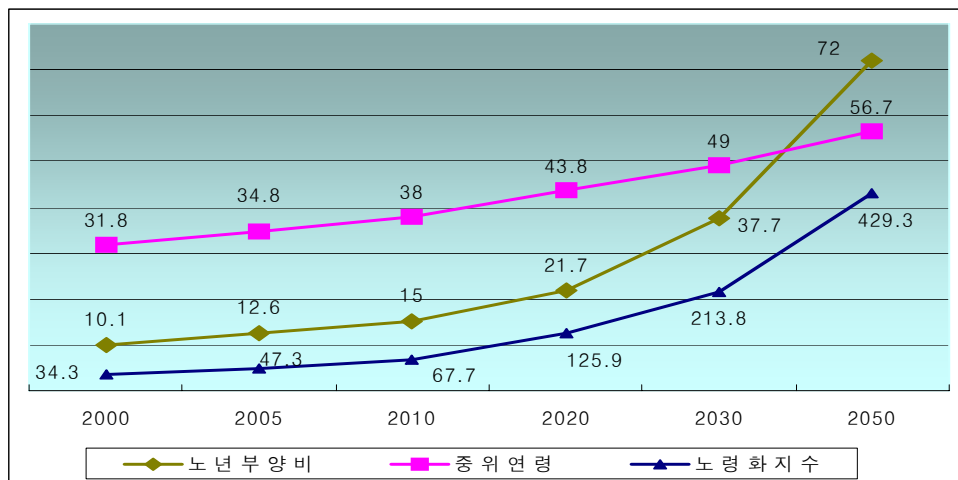
자료: 1. 대한민국정부(2006), 「제1차 저출산고령사회 기본계획」, p.17.

2. 통계청(2006), 「장래인구 추계결과」.

한편 65세 이상 노인인구 규모를 보면 1980년에 146만 명이었으나 2005년에는 437만 명으로 3배 증가하였다. 통계청에 의하면 우리나라는 15~64세까지 생산가능인구 대비 65세 이상 노인인구비율인 ‘노년부양비’가 2005년 12.6%에서 2050년에는 72.0%로 크게 증가할 전망이다. 또한 ‘중위연령’은 2005년 34.8세에서 2050년에 56.7세로 크게 증가하며, 인구 100만명 당 노인인구의 비중을 나타내는 노령화지수 역시 2005년 4만 7,300명에서 2050년에는 42만 9,300명으로 크게 증가할 것으로 예상된다([그림 1] 참조).¹⁾ 이러한 지표들이 보여주는 것처럼 우리나라의 고령화 속도는 매우 빠르게 진행되고 있다고 할 수 있다.

[그림 1] 노년부양비, 중위연령, 노령화지수 등 변화전망: 2000~2050년

(단위 : %, 세, 천명)



- 주: 1. 노년부양비는 ‘65세 이상 인구/15~64세 인구 × 100’(%)
 2. 중위연령은 ‘연령순으로 배열한 전체 인구 중 중간에 위치한 인구의 연령’(세)
 3. 노령화지수는 ‘인구 100만명 당 65세 이상 노인인구의 비중’(천명)

자료: 통계청(2006), 「장래인구 추계결과」.

이러한 저출산·고령화 현상의 심화로 국내총인구는 2018년에 4,934만명을 정점으로 점차 감소되고, 생산가능인구 감소²⁾와 평균 근로연령의 상승³⁾에 따른

- 1) UN은 우리나라 노인인구가 2050년에 세계 최고인 38.4%에 이를 것으로 전망하였다.
 2) 생산가능인구(15~64세)는 2005년에 3,450만 명에서 2050년에는 2,240만 명으로 35% 감소하고, 핵심근로계층인 25~49세 인구는 동 기간 중 50% 이상 줄어들 전망이다.

저축·소비·투자 등의 위축으로 잠재성장률이 2040년에는 1.53%로 위축될 것으로 예상된다.⁴⁾ 즉, 저출산·고령화에 따른 생산가능인구의 감소와 평균연령 상승으로 경제활력을 저해하고 국가경쟁력이 약화될 수도 있다. 최근 선행연구⁵⁾에 의하면 저출산·고령화 등 인구구조 변화가 국가재정에 미치는 영향을 분석한 결과, 노인부양비율이 1% 증가할 경우 정부부채는 3.7%, 사회복지지출은 2.5%, 정부총지출은 1.3% 증가하게 되고, 출산율이 1% 감소하면 정부부채는 1.4%, 사회복지지출은 0.4%, 정부총지출은 0.5% 증가하는 것으로 나타났다.

특히 저출산·고령화는 노인인구 부양을 위한 생산가능인구의 조세부담 및 사회보장비 부담을 더욱 가중시켜 세대간 갈등을 증폭시킬 것으로 예상된다. 또한 연금가입자수는 2015년을 정점으로 감소하는 반면 노령연금수급자수는 증가하여 연금재정수지를 크게 악화시키고, 노인인구의 증가에 따른 의료보장 재정지출의 확대로 재정부담을 더 가중시킬 것으로 예상된다. 이로 인해 현행 보험료율(9%)과 급여율(50%) 하에서 국민연금 재정은 2036년부터 당기적자가 시작되며, 2047년 기금고갈이 예상되지만, 최근의 한 연구⁶⁾에 의하면 저출산·고령화에 따른 생산인구 감소로 보험료수입 감소 및 급여비지출 증가로 인해 2031년부터 당기적자가 심화되며, 생산인구 1인당 진료비도 2020년 이후 급증하여 건강보험 재정에도 큰 영향을 미칠 것으로 분석되기도 하였다.

2. 분석의 목적

최근 저출산·고령화의 심각성을 경고하고 논의들이 점차 증가하고 있으며, 또한 정부도 저출산·고령사회 정책의 전략적 우선순위를 점차 높여가고 있다. 이에 따라 국회 차원에서 저출산·고령사회 문제에 대한 충분한 검토를 토대로 합리적 정책대안의 모색과 효율적인 재정운용방안의 제시가 필요한 시점이라고

3) 평균연령은 2005년 38.0세에서 2020년 41.8세, 2030년 43.1세로 증가할 전망이다.

4) 대한민국정부(2006), 「제1차 저출산고령사회기본계획: 2006-2010」.

5) 황규선·권승(2005), 인구구조 변화가 사회복지지출을 포함한 국가재정에 미치는 영향에 관한 실증분석, 「사회보장연구」, 21(4): 37-55.

6) 최병호(2003), 인구변화가 사회보험재정에 미치는 영향분석, 「사회보장연구」, 19(2).

할 수 있다. 이러한 배경 하에서 본 보고서는 우리나라의 저출산·고령화 현황 및 파급효과, 저출산·고령사회 기본계획에 대한 재정운용 현황 및 과제 등을 분석하여 보다 효율적인 재정운용방안 수립에 기여하고자 한다.

저출산·고령화는 노인인구 부양을 위한 생산가능인구의 조세부담과 사회보장비 부담을 더욱 가중시켜 세대간 갈등을 증폭시킬 것으로 예상된다. 이와 함께 연금가입자수는 2015년을 정점으로 점차 감소하지만 노령연금수급자수는 증가하여 연금재정수지를 크게 악화시킬 것으로 전망되고,⁸⁾ 노인인구 증가에 따른 의료보장 재정지출의 확대로 재정부담을 보다 증가시킬 것으로 예상된다. 또한 상품 및 서비스에 대한 소비구조를 변화시켜 점차 고령친화적 산업구조로 변화될 것으로 예상되며, 소비자 수요에도 많은 영향을 미칠 것으로 예측된다. 그리고 저출산·고령화에 따른 생산가능인구의 감소에 대처하기 위한 외국인력의 유입 증가로 사회문화적 측면에도 영향을 미칠 수 있을 것이다.

이처럼 저출산·고령화가 야기하게 될 사회경제적 영향을 볼 때 범정부적 차원에서 이에 대한 정책대응이 시급하다고 할 수 있다. 물론 이러한 문제는 비단 우리나라만의 문제는 아니며 세계적인 추세를 보이고 있다. 가령 1990년대 이후 출생률이 증가한 스웨덴과 프랑스의 경우에 현재 인구를 유지하기 위한 수준에는 미치지 못하고 있어⁹⁾, 가까운 장래에 인구감소가 예상되고 있다. 한편 우리보다 앞서서 인구구조의 급속한 변화를 경험하고 있는 일본의 경우에도 현재의 출산율과 사망률이 유지된다고 가정할 경우 2025년 이후 인구가 감소할 것으로 추계되고 있다. 이처럼 급격한 인구감소를 경험하고 있는 선진국들은 국가적 차원에서 저출산·고령화 문제에 적극적으로 대처하고 있고, 일본의 경우 사회보장정책을 비롯하여 다양한 종합대책을 추진하고 있다.¹⁰⁾

7) ‘합계출산율(total fertility rate: TFR)’은 15~49세의 가임여성 1명이 평생 출산하는 평균자녀의 수, ‘인구대체수준(대체출산율)’은 인구규모 유지에 필요한 출산율로 약 2.1명 정도이며, ‘초저출산사회’는 합계출산율이 1.3명 이하인 경우를 의미한다.

8) 대한민국정부(2006), 「제1차 저출산고령사회기본계획」.

9) 미국 2.04명, 프랑스 1.89명(2003년), 영국 1.79명, 일본 1.29명(2004년)을 기록하였다.

10) 일본은 1989년에 합계출산율이 문화적 요인으로 출산을 기피하였던 1966년의 1.58명보다 낮은 1.57명을 기록하였는데, 소위 이러한 ‘1.57쇼크’를 계기로 육아휴직제 도입 및 보육서비스 확대 등을 추진하였다. 이후 2003년에는 「小児化社会대책기본법」 및 「차세대육성지원대책추진법」을 제정하였고, 2004년에는 4대 중요과제 및 28

이에 따라 우리나라에서도 저출산과 고령화로 인해 발생하는 다양한 복지 수요에 대응하고, 경제성장에 필수적인 생산가능인구의 확보를 위해서 2005년 5월 18일에 「저출산·고령사회기본법」을 제정하였고, 법 제20조에 따라 2006년 9월에 범정부 차원의 저출산·고령사회 정책¹¹⁾의 추진을 위해 「저출산·고령사회기본계획(이하 ‘기본계획’이라 함)」을 수립하였다. 또한 제21조에 따라 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획을 토대로 연도별 시행계획을 수립·시행하고 있다. 이에 따라 2007년도에 저출산·고령사회 정책추진에 소요되는 재정규모는 국비와 지방비를 합쳐 총 5조 8,966억원¹²⁾이며, 이 중 국비는 3조 7,557억원으로 2007년도 정부 총지출의 약 1.6%를 차지하고 있다.

그런데 기본계획에 토대를 둔 현행 저출산·고령사회 정책은 재정운용 및 제도개선과제 등과 관련하여 다소간에 문제점이 나타나고 있다. 가령 재원확보 방안에 대한 충분한 검토가 부족하다는 점, 일부 사업이 실효성이 낮다는 점, 반대로 필요성이 높은 사업의 경우 충분한 지원이 부족하다는 점, 부처간 연계 미흡으로 효율적인 재정운용이 제약받고 있는 점, 제도개선 미흡으로 재정운용 성과가 저해되고 있다는 점 등은 현행 저출산·고령사회 정책이 해결해야 할 핵심과제들이라고 할 것이다. 이에 따라 본 보고서는 2007년도 재정운용계획을 중심으로 정부의 저출산·고령사회 정책의 한계와 문제점을 분석함으로써 보다 효과적인 저출산·고령사회 기본계획의 추진을 위한 제도개선방안 및 합리적 재정운용방안에 대해 논의하고자 한다.

개 세부과제를 담은 ‘小子化社會對策大綱’을 마련하였다.

- 11) 「저출산·고령사회기본법」 제3조에 의하면 ‘저출산·고령사회 정책’이란 ‘저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위하여 수립·시행하는 정책’을 말한다.
- 12) 기본계획에 의하면 이보다 1,987억원이 적은 5조 6,979억원이 투자될 계획이었다.

II. 저출산·고령사회 기본계획 현황

1. 「저출산·고령사회 기본계획」 개관

우리나라는 2005년 5월 18일에 저출산·고령화에 적극 대응하고자 「저출산·고령사회기본법(이하 ‘기본법’이라 한다)」을 제정하였다. 동법은 총 4장 32조에 걸쳐 정책의 기본방향, 정책수립 및 추진체계 등에 관해 규정하고 있다. 동법에 제시된 저출산 대책은 인구정책(제7조), 자녀의 출산과 보육(제8조), 모자보건증진(제9조), 임신·출산·양육에 대한 경제적 부담 경감(제10조) 등이며, 고령화 대책으로는 고용과 소득보장(제11조), 건강증진과 의료제공(제12조), 생활환경과 안전보장(제13조), 여가·문화 및 사회활동 장려(제14조), 평생교육(제15조), 취약계층노인에 대한 지원(제16조), 고령친화산업 육성(제18조) 등이 규정되어 있다. 그러나 동법은 다소 제한된 범위의 사항들만 규정하고 있으며, 또한 성장동력 확보 대책에 대해서는 별도의 규정은 마련하고 있지 않다.

한편 구체적인 저출산·고령사회 정책추진을 위해 정부가 저출산·고령사회 기본계획을 수립·시행할 것을 규정하고(제20조), 또한 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행할 것을 규정하고 있다(제21조). 그리고 저출산·고령사회 정책에 관한 중요사항을 심의하기 위한 대통령 소속의 저출산·고령사회위원회의 설치(제23조), 위원회 업무 지원을 위한 사무국과 전문위원회의 설치(제24조), 보건복지부 내 저출산·고령사회정책추진기구의 설치(제25조), 관계행정기관의 협조의무(제26조) 등에 관해 규정하고 있다. 또한 정부가 기본계획·시행계획 및 계획 추진 이후 이에 대한 평가 등을 확정된 후 즉시 국회에 보고하도록 규정하고 있다(제27조).

이에 따라 정부는 2년여의 준비와 논의를 거쳐 2006년 9월 「제1차 저출산·고령사회기본계획: 새로마지플랜 2010」을 최종적으로 확정·발표하였다. 이는 출산과 양육에 유리한 환경조성, 고령사회 삶의 질 향상기반의 구축, 저출산·고령사회 성장동력 확보 등 3대 분야에 걸쳐 85개 이행과제, 236개 세부사업을

담고 있다. 이들 236개 세부사업 중에는 정부의 재정지출을 수반하는 예산사업 뿐 아니라 각종 제도개선을 중심으로 하는 비예산사업도 다수 포함되어 있다. 또한 소관부처도 보건복지부, 여성가족부, 노동부, 교육인적자원부, 건설교통부, 문화관광부, 농림부, 재정경제부, 청소년위원회, 행정자치부, 법무부, 산업자원부 등 12개 부처에 걸쳐 있다. 2006년부터 2010년까지 5년 동안 저출산·고령사회 기본계획의 추진을 위한 총 33조 826억원이 투자될 계획인데,¹³⁾ 이 중 국비는 국고 11조 8,601억원(35.8%), 기금 8조 1,983억원(24.8%) 등 20조 584억원이며, 지방비는 13조 242억원(39.4%)을 차지하고 있다. 분야별로는 저출산 대책에 18조 7,265억원(56.6%), 고령사회 대책에 7조 9,649억원(24.1%) 및 성장동력 확보 대책에 6조 3,608억원(19.2%)을 투자할 계획이다.

기본계획은 저출산·고령화에 능동적으로 대응할 수 있는 성장기반을 구축하여 지속발전 가능성을 확보하는데 중점을 두고 있다. 즉, 기본계획은 출산·양육에 어려움이 없는 환경을 조성하여 개인과 가족의 행복을 증진하고 사회적으로 출산을 회복기반을 마련하고, 안정적이고 활기찬 노후생활 기반 구축을 통해 노인의 삶의 질을 향상시키며, 저출산·고령화가 국가경제에 미치는 파급 효과에 대응하여 새로운 성장동력을 확보하는 것을 골자로 하고 있다. 이것은 기존의 둘둘플랜(희망한국 21의 저출산대책) 및 새싹플랜(영유아보육법에 의한 보육계획)과 비교해 볼 때 신규사업 53개를 포함하고 있는 저출산·고령사회에 대비한 최초의 범정부적인 종합대책이라고 할 수 있다. 더욱이 기본법에 규정되어 있지 않은 다양한 예산사업과 제도개선사업들까지 포함하고 있다.

13) 보건복지부의 2008년도 예산요구안에 의하면 2008년에 기초노령연금의 운영에 1조 6,485억원, 노인장기요양보험 지원에 1,514억원이 배정되어, 2008년부터 고령사회 대책 재정이 기본계획보다 큰 폭으로 증가할 것으로 예상된다.

2. 「저출산·고령사회 기본계획」의 주요사업 현황

가. 저출산 대책사업의 현황

저출산은 혼전·결혼·출산·양육 등 생애경로의 각 단계마다 다양한 요인이 영향을 미쳐 발생하는 현상이므로 보다 포괄적인 접근이 요구된다. 이에 따라 정부의 저출산 대책도 예산사업과 비예산사업에 걸쳐 양적으로나 외형적으로 매우 포괄적으로 제시되어 있다. 정부의 저출산 대책은 크게 출산·양육에 대한 사회적 책임강화, 가족친화·양성평등 사회문화 조성, 건전한 미래세대 육성 등으로 구성되어 있다. 이는 다시 자녀양육 가정의 부담 경감, 질 높은 육아지원 인프라 확충, 임신·출산에 대한 지원확대, 일과 가정의 양립환경 조성, 학교·사회교육 강화, 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성 및 사회적 지원시스템의 확립 등의 다양한 사업들로 구성되어 있다.

아래 [표 2]에 제시되어 있는 바와 같이 정부는 출산과 양육환경 조성을 위해 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화, 가족친화·양성평등의 사회문화 조성, 건전한 미래세대 육성 등 세 가지 차원에서 다양한 사업들을 추진하고 있다. 먼저 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화는 자녀양육 가정의 경제·사회적 부담 경감, 다양하고 질 높은 육아지원 인프라의 확충, 임신·출산에 대한 지원 확대 등을 통해, 가족친화·양성평등의 사회문화 조성은 일과 가정의 양립환경 조성, 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성 등을 통해, 건전한 미래세대의 육성은 아동·청소년의 안전한 성장환경의 조성 및 건전한 성장을 위한 사회적인 지원 시스템 확립 등을 통해 추진된다. 이러한 사업분야들은 다시 세부적 사업들로 구성되어 있는데, 가령 영유아 보육·교육비 지원을 위해 차등보육·교육비 지원, 만 5세아 무상보육·교육비 지원, 두자녀 이상 보육·교육비 지원, 장애아 무상보육·교육비 지원, 농업인 영유아 양육비 지원, 여성농업인 일손 돕기 지원 등의 사업들이 추진되고 있다.

[표 2] 저출산 대책 관련 세부사업내용

	예산사업	비에산사업
1. 출산·양육에 대한 사회책임 강화		
[자녀양육가정 부담 경감]		
영유아 보육·교육비 지원 확대	차등보육·교육비 지원 만5세아 무상보육·교육비 지원 두자녀이상 보육·교육비 지원 장애아 무상보육·교육비 농업인 영유아 양육비 여성농업인 일손돕기	
방과후학교 등 사교육비 경감	방과후 학교 내실화 저소득층 바우처제도 도입 초등 보육프로그램 운영확대 사이버 가정학습 내실화	방과후 보육·교육 운영연계
자녀양육 가정에 대한 혜택 확대		다자녀가정을 위한 세제개편 건강보험료 부과체계 개선 국민연금 출산크레딧제 도입
자녀양육가정 주거안정 지원	주택자금 대출 혜택 부여	다자녀가구 주택분양 인센티브제
국내입양 활성화	입양가정 입양수수료 지원 입양아 무상보육·교육비 지원 입양아 양육수당 전면 도입 장애아동 입양 양육 보조금	입양문화 발전 의식 개선 입양부모 지원요건, 절차 개선
아동수당 지급	아동수당 제도 도입	
[육아지원 인프라 확충]		
육아지원시설 확충	국공립보육시설 확충 통합육아지원시설 설치/지원 직장보육시설 확충	다자녀가정 이용우선권 부여
민간보육시설 서비스 개선	민간보육시설 서비스 개선 지원	보육시설 평가인증제 실시
다양한 육아지원서비스 확대	시간연장형 및 시간제 보육 지원 유치원 종일제 확대 문화시설 내 육아시설 설치/지원	
[임신·출산 지원 확대]		
모성과 영유아 건강관리 체계화	신생아 건강관리 기반구축 출산·육아 정보제공 및 상담 여성 생식보건증진사업 지원 국가필수예방접종사업 확대 모성·영유아 건강검진 강화 모성·영유아 보충영양관리사업 모유수유 지원 확대 부적절한 인공임신중절 예방	
불임부부 지원	시험관아기 시술 비용 지원	
산모도우미 지원	산모도우미 서비스 제공	

[표 2] 계속

	예산사업	비예산사업
2. 가족친화·양성평등 사회문화 조성		
[일과 가정의 양립환경 조성]		
산전후 휴가급여 지원	산전후휴가급여 지원 등	
육아휴직 확대 등	육아휴직 활성화	육아기 근로시간단축제 도입 근로형태 유연화
출산·육아기 이후 복귀 지원	‘출산여성재취업장려금’ 신설 ‘출산후계속고용지원금’ 신설 전업주부 노동시장복귀 지원 경력단절 여성인재뱅크 운영	
가족친화적 기업인증제도 도입 등	가족친화적 교육프로그램 개발	기업인증제 등 가족친화적 기업지원 가족친화적 기업 경영모델 개발
[교육강화 및 가족문화 조성]		
가족가치관 확립 학교교육 강화	저출산·고령화관련 학교교육 강화	
가족가치관 확립 사회교육 강화	아동/청소년 지역사회교육 강화	법국민 인식개선운동 강화
친밀하고 평등한 가족 생활문화 조성	가족생활교육/가족상담서비스 강화 가족단위 여가문화 지원	가족친화적 지역사회 환경 조성
3. 건전한 미래세대 육성		
[아동의 안전한 성장환경 조성]		
아동 안전사고 예방기반 조성	아동 안전사고 예방활동 강화	아동안전에 대한 사회분위기 조성
아동학대 예방 및 방임 아동 보호	아동학대·방임 예방체계 구축 통합적 아동보호체계 구축	아동학대 예방홍보 실종아동의 조기발견
학교폭력의 예방·근절 대책 강화	학교폭력 예방·근절 지원단체 지원 학교폭력 피해신고 및 상담 활성화	피해자 보호, 가해자 선도 강화 학교폭력 예방 교육/홍보/단속 강화
[아동청소년 성장 자원체제 확립]		
아동권리 보호시스템 구축	아동권리 보호체계 구축 민간 모니터링 기구 설치	
지역사회 아동·청소년 보호기능 강화	지역아동센터 확충 및 내실화 방과후 아카데미·청소년 공부방 확충	관련기관간 네트워크 구축
아동·청소년 문화예술 교육 지원	학교 문화예술교육 내실화 지역사회 문화예술교육 확대	
청소년 유해환경 차단	유해환경 차단강화	유해환경정화 사회네트워크 구축
학교 건강관리기능 강화	학교의 보건교육 환경개선 학생 대상 질병예방사업 운영	흡연 등 건강유해행태 감소대책 학교와 보건소 연계체계 강화

주: 1. 내용은 예산사업 중 2007년도에 예산이 미반영된 사업임.

2. 비예산사업이란 재정지출보다 제도개선 등에 초점을 둔 사업을 의미함.

자료 : 저출산·고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

나. 고령사회 대책사업의 현황

보건의료기술 발전 등으로 기대수명이 지속적으로 증가하고 있으며, 또한 저출산 현상이 심화되면서 인구구조가 점차 고령화되어 가고 있어 이에 대한 적극적인 정책대응이 요구된다. 정부의 고령사회 대책분야는 [표 3]에 제시된 바와 같이 크게 안정적인 노후소득보장체계 구축, 건강하고 보호받는 노후생활 보장, 안전하고 활기찬 노후생활기반의 조성 등 3개 부문으로 구성되어 있다. 안정적 노후소득보장체계 구축은 다시 공적연금제도의 내실화, 노후소득보장 사각지대 해소, 사적소득보장제도 확충 등으로, 건강하고 보호받는 노후생활 보장은 노후건강관리 기반조성, 노인요양보호기반 확충, 생활체육 활성화 등으로, 안전하고 활기찬 노후생활 기반조성은 안전한 주거공간 확보, 고령친화적 교통환경 조성, 활동적 노인 사회참여 여건조성 등으로 구성되어 있다.

이에 따라 고령사회 삶의 질 향상기반 구축을 위해 여러 가지 예산사업 및 비예산사업들이 추진되고 있다. 먼저 안정적 노후소득보장체계 구축은 대부분 비예산사업, 즉 제도개선과 관련된 것으로 공적 연금제도 내실화, 노후소득보장 사각지대 해소, 사적 소득보장제도 확충 등을 통해 추진된다. 특히 2007년 4월 2일에 「기초노령연금법안」이 국회 본회의에서 의결됨에 따라 경로연금은 향후 ‘기초연금’에 흡수될 예정으로 노후소득보장 사각지대 해소를 위한 재정지출이 보다 증가할 것으로 전망되고 있다.¹⁴⁾

또한 건강하고 보호받는 노후생활보장은 노후건강관리 기반조성, 노인요양보호 기반확충, 평생건강증진을 위한 생활체육 활성화 등 예산사업을 중심으로 여러 가지 정책이 추진되고 있는데, 2008년부터 노인장기요양보험제도가 시행됨에 따라 정부재정지출이 보다 확대¹⁵⁾될 것으로 예상되고 있다. 이 밖에 안전하고 활기찬 노후생활 기반 조성은 안전한 주거공간 확보, 고령친화적인 교통환경 조성, 노인사회참여 여건조성 등의 측면에서 여러 가지 예산사업과 제도 개선이 추진되고 있다.

14) 국회예산정책처(2007), 「4대 공적연금재정의 운용과 과제」, 예산현안분석 11호, p.41

15) 노인장기요양보험은 기초노령연금과 달리 사회보험방식으로 운영되기 때문에 이에 따른 정부의 직접적인 재정부담은 상대적으로 작다고 할 수 있다.

[표 3] 고령사회 대책 관련 세부사업내용

	예산사업	비에산사업
1. 안정적인 노후소득보장체계 구축		
[공적 연금제도 내실화]		
국민연금의 장기지속성 확보	2차 재정계산 실시	국민연금 제도개혁
특수직역연금 제도개선	재정계산 실시	부담 및 급여체계 조정 책임준비금 검토 국민연금과 특수직역연금간 형평성 제고
국민연금과 특수직역연금 가입 기간 연계		연계방안 확정 및 법안 마련 관련법령 제정 추진
근로유인 강화 연금체계 구축	소득활동 인센티브 부여	연기연금제도 도입 조기 연금수급 감액을 조정
[노후소득보장 사각지대 해소]		
경로연금 확대		경로연금 확대 세부방안 마련
국민연금 사각지대 해소		납부예외자/장기체납자 축소 자발적인 보험료 납부 유도 5인 미만 사업장가입자 확대 일용직근로자 관리 강화 4대보험 부과기준 등 일원화
[사적소득보장 제도 확충]		
퇴직연금제도 조기 정착	퇴직연금 교육 및 컨설팅 퇴직연금 지급보장장치 도입	퇴직연금 세제 보완 공공부문 퇴직연금 가입유도 4인 이하 사업장 퇴직급여제도 도입 1년 미만 근속자 퇴직급여제도 도입 신규사업장 퇴직연금의무화 검토
개인연금 활성화	개인연금 활성화 인프라 구축	개인연금 세제정비 추진
2. 건강하고 보호받는 노후생활 보장		
[노후 건강관리 기반조성]		
사전예방적 보건의료체계 구축	‘예방위주 보건소’ 기능 강화 공공보건의료 인프라 확충 노화종합연구소 설립 추진	
노후의료보장 내실화	노인성 질환 건강보험 보장성 확대 노인 구강건강 증진서비스 확대	노인질병 고려 수가체계 개발
노인 건강증진을 위한 운 동사업 활성화	노인건강운동관리 노인운동 지원/전문인력 확대 노인건강축제/체육대회 지원	
[노인요양보호 기반 확충]		
노인장기요양보험제도 도입	노인장기요양보험제도 운영 시범사업 실시	노인장기요양보험법령 제정 적정수가 모형 개발 사전준비 조치
노인 요양인프라 확충	노인 요양인프라 확충	
민간 재가서비스 활성화	민간기관 질 관리 기반조성 고령친화용품 대여사업 검토	민간부문의 참여확대 유도

[표 3] 계 속

	예산사업	비에산사업
치매노인 종합적 관리·지원 체계 구축	보건소 치매상담센터 기능 강화 치매극복 인프라 구축 공립 치매요양병원 확충 급성기병상의 요양병원으로 전환	사례관리를 통한 비용효과성 제고
[평생건강 위한 생활체육 활성화]		
체육인프라 활용도 제고	수요자 중심의 운동공간 확충 선진형 클럽육성/자율체육활동 강화	인프라 활용도제고 및 개방 확대
연령별·개인별 체육 프로그램 개발	유아 및 학교체육 프로그램 개선 직장운동사업 활성화 지원 체육전문인력 관리/운동처방체계 구축 장애인 생활체육 지원 생활체육운동 홍보, 정보제공	
3. 안전하고 활기찬 노후생활기반 조성		
[안전한 주거공간 확보]		
고령자가구를 위한 주거 기준설정 등	주택개조기준 매뉴얼 제작 주택개조비용 지원	고령자가구의 주거기준 설정 고령친화적 주택설계지침 마련 중장기 주거지원계획 수립 주거지원법령(가칭)제정
저소득고령자 주택공급 확대	고령자용 국민임대주택 시범사업	
[고령친화적 교통환경 조성]		
대중교통 이용 및 보행 환경 개선	이동편의시설 매뉴얼 제작 고령자 친화 교통환경 조성 고령자 친화 보행환경 조성	교통약자이동편의증진 5개년계획 수립
고령운전자에 적합한 교통기반 마련	고령운전자 적성검사 내실화	실버마크제도 도입 및 홍보 노인교통사고 줄이기 운동추진
[노인 사회참여여건 조성]		
노인적합형 일자리 창출	노인적합형 일자리 창출	
생산적 여가문화 프로그램 활성화	여가/사회활동 참여여건 조성 문화예술활동에서 노인역할 제고 노인여가문화 전문인력 양성	
농어촌 노인복지서비스 및 사회참여 기반 확충	지역별 노인 복지정책 추진 고령취약농가 재가서비스 확대 북향노인복지단지 조성추진 노인 사회활동참여 증진 유도 찾아가는 이동보건복지센터 운영	
노인권익 증진/효문화 조성	노인학대 예방 등 노인권익 증진 노부모 부양자 주택공급 확대	교과개정개발 등 新효문화 정착 효행자, 경로우대자 등 표창확대

주: 1. [내용]은 예산사업 중 2007년도에 예산이 미반영된 사업임.

2. 비예산사업이란 재정지출보다 제도개선 등에 초점을 둔 사업을 의미함.

자료 : 저출산·고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

다. 성장동력 확보 대책사업의 현황

저출산·고령화에 따른 생산가능인구 감소에 대처하여 충분한 성장동력을 확보하기 위해서는 재정지원과 더불어 관련제도 개선노력이 병행되어야 한다. 즉 저출산·고령사회의 고용정책은 노동시장 참여주체들의 경제적 유인을 반영하여 여성·노인 등의 경제활동 참여를 촉진하기 위한 재정지원과 더불어 기업 및 노동시장 참여주체들의 부담을 최소화할 수 있도록 관련제도의 개선이 병행되어야 한다. 가령 고령자 고용촉진을 위해서는 정년연장과 인센티브제도 도입, 임금체계 개편이 병행되어야 하며, 또한 배우자 출산휴가제도, 시간제 육아휴직 제도 등 기업부담을 가중시킬 수 있는 과제의 경우에 재원분담방안 등에 대한 보다 신중한 접근이 필요하다고 할 수 있다.¹⁶⁾

이에 따라 정부의 저출산·고령사회의 성장동력 확보대책은 아래 [표 5]에 제시된 바와 같이 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축, 인적자원 경쟁력 및 활용도 제고, 고령사회에 부합하는 금융기반 조성, 고령친화산업의 육성 등 4개 분야에 걸쳐 다양한 예산사업 및 제도개선 내용들을 포괄적으로 규정하고 있다. 먼저 잠재인력의 활용기반 구축 차원에서 여성의 경제활동 참여 촉진은 제도개선과제를 중심으로, 고령인력 활용체계 구축은 다양한 예산사업을 중심으로 추진되고, 외국적 인력의 활용기반 구축을 위해서도 다양한 사업이 추진된다. 또한 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고 차원에서 직업능력개발 및 평생학습체계 확립, 노동력 손실방지를 위한 산업재해예방 등을 위해 다양한 예산사업 및 비예산사업들이 추진된다. 한편 고령사회 금융기반 조성 차원에서 역모기지제도 및 자산운용산업 활성화, 장기국채시장 육성을 위한 다양한 제도개선과제들이 추진될 예정이다. 마지막으로 고령친화산업 육성을 위한 인프라 구축, 고령친화제품의 개발 및 표준화 등이 추진된다.

16) 이인재(2006), 저출산·고령화 시대 고용활성화 방안, 「노동리뷰」, 한국노동연구원.

[표 4] 성장동력 확보 대책 관련 세부사업내용

	예산사업	비에산사업
1. 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축		
[여성 경제활동 참여 촉진]		
적극적 여성고용정책 강화		기업의 적극적 고용개선조치 실시 과학기술분야 여성 진출 확대 양성평등 채용목표제 등 여성교수/교장 등 임용 확대
여성 직업능력 개발 및 취업지원	여성친화 공공훈련사업/시설확충 맞춤형 교육훈련/취업지원서비스 제공	여성 유망직종 자격제도 확충 「여성경제활동촉진법」 제정
[고령인력 활용체계 구축]		
연령차별금지/정년제도 개선	연령차별 해소 Age campaign 실시	점진적 연령차별금지 법제화 정년연장을 위한 제도 개선
임금체계개편/근로형태 다양화	임금피크제 보전수당 등 지원	근로형태 다양화 지원
고령자 고용촉진 인센티브 강화	고령자 고용촉진장려금 활성화 전직 등 퇴직준비 프로그램 제공 고령자 취업지원서비스 확대	
중고령자 직업능력개발 지원	중고령자 직업훈련기관 지원 고령자를 위한 훈련과정 개발	
고령근로자 직무수행환경 개선	고령자 대비 작업장 환경개선 지원 재해예방 기술지도/교육실시	중고령자 안전보건 가이드라인 제정
[외국적동포·외국인력 활용]		
외국적동포의 활용	외국적동포의 체류 지원	외국적동포 지원방안 마련 외국적동포 취업절차 개선
우수 외국인력의 유치	해외 우수인력 유치 활동 강화	사증발급 개선 체류편의 제공
외국인고용허가제도 정착	불법체류자 예방 및 단속 강화	외국인근로자 체류지원/권익증진
사회통합 프로그램 활성화	외국인 대상 문화사업 확대 등 체류외국인 적응지원체계 구축	
2. 인적자원 경쟁력 및 활용도 제고		
[직업능력개발평생학습체계 확립]		
학교교육과 노동시장의 연계강화	학교 및 현장 연계 교육 강화 직업진로지도, 정보제공 확대	전문대학 교육과정 개편
수요자 중심의 직업능력 개발기회 확대	재직근로자·실업자 직업훈련 강화 중소기업 직업훈련 지원 강화	
평생학습 및 직업훈련 인프라 구축 등	평생학습 인프라 확충 직업훈련 인프라 혁신	국가기술자격제도 혁신
[산업재해예방 노력 강화]		
산업현장 안전/보건 증진	영세사업장 작업환경 개선 사업장 건강증진/질병예방 강화	안전취약부문 감독 강화 작업환경측정제/유해물질관리 체계화 노사의 안전의식 제고
산재근로자 직장복귀 지원 강화	직장복귀지원금 지원 확대 재활훈련 강화, 창업지원 확대 산재근로자 재활상담 강화	

[표 4] 계 속

	예산사업	비예산사업
3. 고령사회의 금융기반 조성		
[역모기지제도 활성화]		중저가주택 역모기지제도 도입
[자산운용산업 활성화]		자산운용회사의 전문화 촉진 펀드운용과 영업자율성 확대 판매채널의 단계적 확대 사모투자펀드(PEF)활성화 신탁제도의 활성화 추진
[장기국채시장 육성]		초장기채 발행 다양한 투자가능 국채상품 개발
4. 고령친화산업 육성		
[고령친화산업 육성기반 마련]	고령친화산업 육성기반 구축	고령친화산업진흥법 제정
[우수제품 지정·표시제도 도입]		우수제품 품질표시제 도입 우수사업자 지정제도 도입
[고령친화제품 체험관 설립]	고령친화제품 종합체험관 설립	
[고령친화제품 기술개발 촉진]	고령친화용품 산업화 지원센터 설립 고령친화상품 개발 종합지원체계 구축 우수제품 전시기회 확대	단계별 기술개발 추진 세계적 Star Company육성
[고령친화제품 표준화 확대]		고령자/장애인 복지표준화계획 수립 국제표준화 동향 파악/대응

주: 1. 내용은 예산사업 중 2007년도에 예산이 미반영된 사업임.

2. 비예산사업이란 재정지출보다 제도개선 등에 초점을 둔 사업을 의미함.

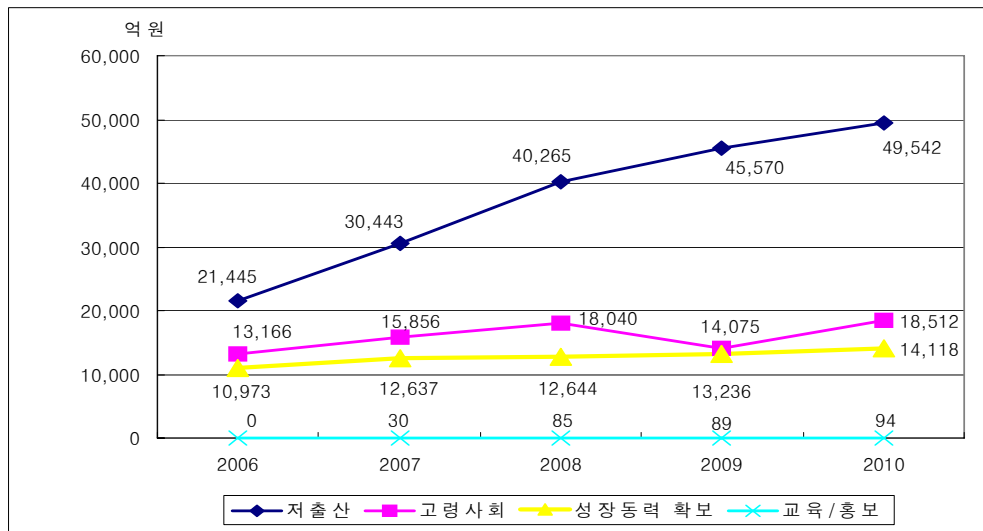
자료 : 저출산·고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

3. 「저출산·고령사회 기본계획」의 재정현황

가. 중기재정투자계획

2006년부터 2010년까지 5년간 저출산·고령사회 기본계획의 추진을 위한 재정투자계획을 보면, 아래 [그림 2] 및 [표 5]에 제시된 바와 같이 5년 동안 소요액이 총 33조 826억원에 이르고 있다. 이 중 국비는 국고 11조 8,601억원 (35.8%), 기금 8조 1,983억원(24.8%) 등 20조 584억원이며, 지방비는 13조 242억원(39.4%)을 차지하고 있다. 이를 분야별로 살펴보면 저출산 대책에 18조 7,265억원(56.6%), 고령사회 대책에 7조 9,649억원(24.1%) 및 성장동력 확보대책에 6조 3,608억원(19.2%)을 투자할 계획이다.¹⁷⁾

[그림 2] 저출산·고령사회 기본계획에 대한 재정투자계획: 2006~2010년



주: 1. 국비와 지방비를 합산한 금액임.
 2. 2006년도 및 2007년도는 예산규모임.
 3. 2008~2010년도는 「저출산·고령사회기본계획」상의 투자계획임.
 자료: 저출산고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

17) 2005년에 국비와 지방비를 합쳐 저출산대책에 1조 949억원, 고령화대책에 6,720억원, 성장동력확보에 6,900억원, 교육·홍보에 1억원 등 2조 4,570억원이 투자되었다.

국가재정운용계획에도 반영된 저출산·고령사회기본계획의 재정투자계획을 보면 저출산 대책은 2007년도에 전년대비 42.0% 증가하는 등 5년간 연평균 24.0%의 증가율을 나타내고 있으며, 같은 기간에 고령화 대책의 경우 연평균 10.9%의 증가율을, 성장동력 확보대책은 연평균 6.6% 증가율을 나타내고 있다. 이를 연도별로 보면 2006년에 국비와 지방비를 합쳐 총 4조 5,593억원, 2007년 5조 8,966억원, 2008년 7조 1,033억원, 2009년 7조 2,969억원을 거쳐 2010년에 8조 2,265억원이 투자될 계획이다.¹⁸⁾

[표 5] 저출산·고령사회 기본계획에 대한 재정투자계획: 2006~2010년

(단위: 억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	합계
[분야별]						
저출산 대책	21,445	30,443	40,265	45,570	49,542	187,265
(증가율)	(-)	(42.0)	(32.3)	(13.2)	(8.7)	(24.0)
고령화 대책	13,166	15,856	18,040	14,075	18,512	79,649
(증가율)	(-)	(20.4)	(13.8)	(-22.0)	(31.5)	(10.9)
성장동력 확보	10,973	12,637	12,644	13,236	14,118	63,608
(증가율)	(-)	(15.2)	(0.1)	(4.7)	(6.7)	(6.6)
교육·홍보	9	30	85	89	94	307
[회계별]						
국 고	16,724	20,795	24,646	26,012	30,424	118,601
기금 등	12,521	16,762	16,590	17,404	18,706	81,983
국비 소계	29,245	37,557	41,236	43,416	49,130	200,584
지방비 소계	16,348	21,409	29,797	29,553	33,135	130,242
[합 계]	45,593	58,966	71,033	72,969	82,265	330,826
증 가 율	(-)	(29.3)	(20.5)	(2.7)	(12.7)	(16.3)

주: 1. 국비와 지방비를 합산한 금액임.
 2. 2006년도 및 2007년도는 예산규모임.
 3. 2008~2010년도는 「저출산·고령사회기본계획」상의 투자계획임.
 자료: 저출산고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

18) ‘2006~2010년 국가재정운용계획’에 의하면 동 기간 중 연평균 정부 총지출 증가율은 6.4%인데 반해, 저출산·고령사회 정책재정 증가율은 16.3%를 보이고 있다. 더욱이 2008년부터 시행될 기초노령연금제도에 16,485억원, 노인장기요양보험제도에 1,514억원이 투자될 예정이어서 향후 고령화 대책 재정은 더욱 증가할 것으로 예상된다.

나. 2007년도 저출산·고령사회 기본계획의 재정현황

(1) 개관

정부의 저출산·고령사회 정책에 대한 2007년도 재정투자규모는 예산, 기금 및 지방비¹⁹⁾ 등 총 5조 8,966억원으로서, 저출산 대책에는 3조 443억원(51.6%), 고령화 대책에 1조 5,856억원(26.9%), 성장동력 확보에 1조 2,637억원(21.4%)이 투자된다.²⁰⁾ 또한 이를 재원에 따라 보면 국비가 예산 2조 795억원, 기금 1조 6,762억원 등 3조 7,557억원으로 총 저출산·고령사회 정책 재정의 63.7%이며, 지방비가 2조 1,409억원으로 36.3%를 차지하고 있다. 저출산·고령사회 정책에 대한 국비지출은 2007년도 중앙정부 총지출 237조 659억원의 1.6%, 사회복지·보건분야 지출 61조 3,849억원의 6.1%를 차지하는 규모라고 할 수 있다.

이는 기본계획에 제시된 2007년도 투자규모 5조 6,979억원보다 1,987억원(3.5%) 증액된 규모로서, 각 부처의 예산안 편성 및 심의과정에서 관련사업들의 우선순위가 재조정되었기 때문이라고 할 수 있다. 이로 인해 국비와 지방비를 합한 전체 재정규모를 기준으로 기본계획보다 2007년에 재정투자규모가 증가한 사업은 민간보육시설 개선지원, 산모도우미 지원, 산전후 휴가급여 지원, 육아 휴직제도 다양화 및 근로형태의 유연화, 출산·육아기 이후 노동시장 복귀지원, 지역사회 아동·청소년 보호기능 강화, 치매노인 종합관리·지원, 연령별·개인별 체육프로그램 개발, 여성직업능력 개발 및 취업지원, 중고령자의 직업능력개발 지원, 우수 외국인력의 유치, 외국인고용허가제 조기 정착 등이 있다.

저출산·고령사회대책 중 재정규모가 큰 주요사업들을 보면 저출산대책 중 영유아 보육·교육비 지원 확대에 1조 8,737억원, 민간보육시설 서비스 개선에 3,112억원, 방과후학교 운영에 2,163억원, 산전후휴가급여 지원 등에 1,206억원, 지역아동센터·방과후 아카데미 운영에 1,030억원이 투자된다. 또한 고령화대책 중에는 경로연금 지급에 3,174억원, 노인요양인프라 확충에 3,148억원, 노인적합형 일자리 창출에 1,622억원, 농어촌 노인복지서비스 및 사회참여기반 확충에

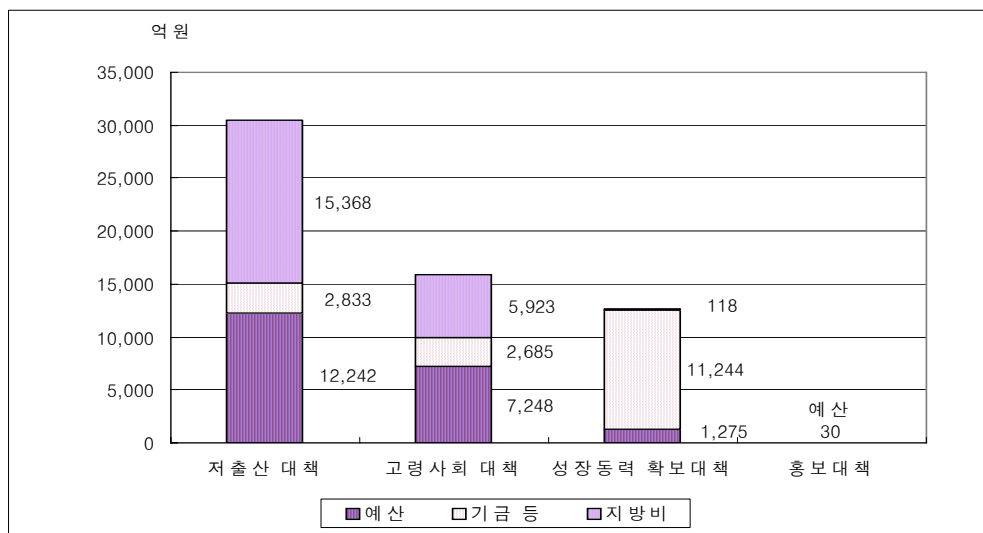
19) 국가보조사업에 대한 대응자금(matching fund) 투자로서의 지방비를 의미한다.

20) 지방자치단체 자체사업비 1조 4,166억원을 포함하면 2007년도에 저출산·고령사회 대책에 총 7조 3,132억원이 투자된다(2006년도에는 총 5조 7,445억원).

877억원, 고령친화적 대중교통 환경개선에 660억원이 투자된다. 한편 성장동력 확보대책 중에는 직업능력개발기회 확대에 9,516억원, 산업현장의 안전·보건 증진에 1,296억원, 고령자 고용촉진 인센티브에 424억원이 투자된다(‘부표 1’ 참조). 이처럼 2007년도 저출산·고령사회 정책에 대한 재정투자계획을 보면 10여개의 사업에 전체 재정규모의 대부분이 투자되고 있다.

이에 반해 일부 사업들의 경우 기본계획상의 투자규모보다 2007년도 실제 투자규모가 축소 편성되었다. 가령 외국적동포 활용강화 24억원(법무부), 학교 건강관리기능 강화 14억원(교육부, 복지부), 아동학대예방·방임아동보호 6억원(복지부), 고령친화제품 표준화 확대 5억원(산자부) 등은 2007년도 예산에 사업비가 반영되지 않았다. 한편 저출산 대책 중 아동·청소년에 대한 문화예술교육 지원(242억원), 고령화 대책 중에 유아 및 학교체육 프로그램 개선(5억원), 체육 전문인력관리(466억원) 등 관련성이 다소 낮은 사업들도 포함되어 있다. 또한 교육부의 방과후학교 지원(2,163억원)과 유사한 방과후 아카데미, 청소년공부방 지원(271억원)이 건전한 미래세대의 육성 차원에서 복지부, 청소년위원회 등 다부처에서 분산적으로 추진되고 있다.

[그림 3] 2007년도 저출산·고령사회 기본계획의 재정투자계획



주: 지방비 중에는 지방자치단체의 자체사업비는 제외함.

자료: 저출산고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

[표 6] 2007년도 저출산·고령사회 기본계획의 분야별 재정현황

(단위: 억원)

	예산	기금 등	지방비	합 계
[출산과 양육에 유리한 환경 조성]	12,242	2,833	15,368	30,443
○ 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	11,565	534	14,800	26,899
- 자녀 양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감	9,300	-	11,848	21,148
- 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	1,968	146	2,360	4,474
- 임신·출산에 대한 지원 확대	297	389	592	1,278
○ 가족친화·양성평등 사회문화 조성	50	2,118	26	2,193
- 일과 가정의 양립 환경 조성	3	1,918	-	1,921
- 학교·사회교육 강화 및 가족 문화 조성	47	200	26	273
○ 건전한 미래세대 육성	627	181	543	1,350
- 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성	16	-	-	16
- 아동·청소년의 성장지원시스템 확립	610	181	543	1,334
[고령사회 삶의 질 향상 기반 구축]	7,248	2,685	5,923	15,856
○ 안정적인 노후소득보장체계 구축	2,186	-	999	3,185
- 공적연금제도 내실화	5	-	-	5
- 노후소득보장 사각지대 해소(경로연금)	2,175	-	999	3,174
- 사적소득보장 제도 확충	6	-	-	6
○ 건강하고 보호받는 노후생활 보장	3,213	2,163	3,450	8,826
- 노후 건강관리 기반 조성	-	252	129	381
- 노인 요양보호 기반 확충	2,076	354	1,837	4,267
- 평생 건강증진을 위한 생활체육 활성화	1,137	1,558	1,484	4,178
○ 안전하고 활기찬 노후생활기반 조성	1,849	522	1,474	3,845
- 안전한 주거공간 확보	116	466	-	582
- 고령친화적 교통환경 조성	332	-	328	660
- 활동적인 노인 사회참여 여건 조성	1,401	56	1,146	2,603
[저출산·고령사회의 성장동력 확보]	1,275	11,244	118	12,637
○ 여성·고령자 등 잠재인력 활용 기반 구축	254	659	-	912
- 여성의 경제활동 참여 촉진	62	17	-	79
- 고령인력 활용시스템 구축	13	571	-	584
- 외국적동포·외국인력의 활용 지원	179	71	-	249
○ 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고	674	10,574	52	11,299
- 직업능력 개발 및 평생학습체계 확립	674	9,026	52	9,752
- 산업재해 예방을 통한 노동력 손실 방지	-	1,548	-	1,548
○ 고령사회 금융기반 조성(역모기지제도)	100	-	-	100
○ 고령친화산업을 미래 성장동력산업으로 육성	250	10	66	326
- 고령친화산업 육성 인프라 조성	30	-	20	50
- 고령친화제품 기술개발 촉진	219	10	46	276
- 고령친화제품 표준화 확대	0.4	-	-	0.4
[사회적 분위기 조성]	30	-	-	30
○ 전략적 교육·홍보	27	-	-	27
○ 인구패널 및 데이터베이스 구축	3	-	-	3
총계	20,795	16,762	21,409	58,966

주: 지방비 중에는 지방자치단체의 자체사업비는 제외함.

자료: 저출산·고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

(2) 저출산 대책의 재정운용 현황

2007년도 정부의 저출산 대책은 크게 출산·양육에 대한 사회적책임의 강화, 가족친화·양성평등의 사회문화 조성, 건전한 미래세대 육성 등 3가지 부문으로 구성되어 있는데, 국비와 지방비를 합쳐 총 3조 443억원이 투자된다.

첫째, 출산·양육에 대한 사회적책임의 강화는 자녀양육 가정의 부담 경감을 위해 영유아 보육 및 교육비 지원에 1조 8,737억원, 방과 후 학교 운영에 2,163억원, 국내입양 활성화에 248억원 등 총 2조 1,147억원이 투자되어 총 저출산 대책 재정규모 3조 443억원의 69.5%를 차지하고 있다. 또한 질 높은 육아지원 인프라 확충을 위해 민간보육시설 기본보조금 지원 및 육아지원시설 확충 등에 총 4,473억원이 투자되며, 임신·출산에 대한 지원을 위해 불임부부 지원, 모성 및 영유아 건강관리체계화, 산모도우미 지원 등에 1,278억원이 투자된다.

둘째, 가족친화·양성평등 사회문화 조성 부문에는 총 2,193억원이 투자되는데, 이 중 여성들의 경제활동 참여와 밀접한 관련성이 있는 일과 가정의 양립환경 조성을 위해 산전후 휴가급여 지원확대, 육아휴직 다양화와 근로형태 유연화, 출산 후 복귀지원 등에 1,921억원이 투자되어 전체 저출산 대책 재정의 6.3%를 차지하고 있다. 이 밖에 학교·사회교육 강화 및 친밀하고 평등한 가족생활문화 조성을 위해 273억원이 투자될 예정이다.

셋째, 건전한 미래세대 육성 부문에서는 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성을 위해 아동 안전사고 예방을 위한 기반 조성, 아동학대 예방과 방임아동 보호, 학교폭력 예방·근절대책 강화에 16억원이 투자되는데 이는 기본계획보다 약 65억원 축소된 규모라고 할 수 있다. 또 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원시스템 확립을 위해 교육부의 방과후 학교와 유사한 지역아동센터(복지부) 및 방과후 아카데미(청소년위) 등에 271억원, 아동·청소년의 문화예술 교육지원에 242억원 등 총 1,334억원이 투자된다.

한편 정부의 2007년도 저출산 대책 관련 사업에는 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부, 농림부, 재정경제부, 건설교통부, 문화관광부, 노동부, 중앙인사위원회, 청소년위원회 등 약 10개 부처가 관련되어 있다([표 7] 참조).

[표 7] 저출산 대책관련 재정운용 현황

(단위: 억원)

	2006	2007		소관 부처
		계획 ¹⁾	예산	
1. 출산·양육에 대한 사회적책임 강화	19,027	29,518	26,899	
○ 자녀 양육 가정의 부담 경감	14,637	21,843	21,147	여가/교육/농림 교육부 복지부
- 영유아 보육·교육비 지원 확대	14,191	19,249	18,737	
- 방과후학교 등 사교육비 경감	435	2,250	2,163	
- 국내입양 활성화	11	344	248	
○ 육아지원 인프라 확충	3,164	4,463	4,473	여가부/노동부 여가부/교육부 여가부/교육부
- 육아지원시설 확충	535	1,078	769	
- 민간보육시설 서비스 개선	2,146	2,487	3,112	
- 다양한 육아지원서비스 확대	483	862	593	
○ 임신·출산에 대한 지원 확대	1,226	3,212	1,278	복지부 복지부 복지부
- 모성 및 영유아 건강관리 체계화	709	2,182	759	
- 불임부부 지원	465	952	315	
- 산모도우미 지원	52	78	204	
2. 가족친화·양성평등 사회문화 조성	1,748	2,016	2,193	
○ 일과 가정의 양립 환경 조성	1,601	1,756	1,921	노동부 노동부/인사위 노동부/여가부 여가부/복지부
- 산전후휴가급여 등 지원 확대	1,108	1,205	1,206	
- 육아휴직 다양화 및 근로형태 유연화	472	506	619	
- 출산·육아기 이후 복귀 지원	21	38	91	
- 가족친화적 기업인증제 도입 등	0.6	6	5	
○ 학교사회교육 강화 및 가족문화 조성	147	260	273	교육부 문화부/여가부
- 가족가치관 확립을 위한 학교교육 강화	2	2	1	
- 친밀하고 평등한 가족생활문화 조성	145	258	272	
3. 건전한 미래세대 육성	670	1,019	1,350	
○ 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성	20	87	16	복지부 복지부 교육부
- 아동 안전사고 예방을 위한 기반 조성	1	13	2	
- 아동학대 예방 및 방임아동 보호	16	6	12	
- 학교폭력 예방·근절 대책 강화	3	68	3	
○ 아동·청소년의 성장 지원시스템 확립	651	932	1,334	복지부/청소년위 복지부 문화부 청소년위 교육부/복지부
- 지역아동센터, 방과후아카데미 등 확충	402	570	1,030	
- 아동권리 보호를 위한 시스템 구축	3	16	3	
- 아동·청소년 문화예술교육 지원	204	317	242	
- 유해 환경으로부터 청소년 보호	42	17	60	
- 학교 건강관리기능 강화 여건조성	-	14	0	
저출산대책 소계	21,445	32,489	30,443	

주: 1) 기본계획 상의 2007년도 국비와 지방비 합계임.

자료: 저출산고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

(3) 고령사회 대책의 재정운용 현황

정부의 고령화 대책은 안정적 노후소득보장체계 구축, 건강하고 보호받는 노후생활 보장, 안전하고 활기찬 노후생활기반 조성 등 3개 부문으로 구성되어 있는데, 2007년에 국비와 지방비를 합쳐 총 1조 5,856억원이 투자된다.

첫째, 안정적인 노후소득보장체계 구축은 기본계획에 구체적인 재정규모가 반영되지 않았던 경로연금 지급에 3,174억원, 국민연금 재정 재계산에 5억원 및 퇴직연금제도 조기 정착을 위한 제도개선에 6억원 등 총 11억원이 투자된다.²¹⁾

둘째, 건강하고 보호받는 노후생활 보장에는 총 8,826억원이 투자되는데, 이 중 노후건강관리 기반조성을 위해서 노후의료보장 내실화에 140억원, 운동사업 활성화에 193억원 등 381억원이 투자된다. 또한 노인요양보호 기반확충을 위해 노인요양기반 확충에 3,148억원, 치매노인 관리·지원체계 구축에 983억원, 노인수발보험제도 시범사업에 136억원 등 4,267억원이 투자되어 전체 고령사회 대책 재정 1조 5,856억원의 26.9%를 차지하고 있다.²²⁾ 또한 평생건강 증진을 위한 생활체육 활성화를 위해서 체육인프라 확충, 연령별 체육프로그램 개발 등 4,178억원이 투자된다.

셋째, 안전하고 활기찬 노후생활 기반조성에는 저소득 고령자용 임대주택 시범사업에 582억원, 대중교통 이용 및 보행환경 개선 등 고령친화적 교통환경 조성을 위해 660억원이 투자되고, 활동적 노인 사회참여 여건조성을 위해 노인 적합형 일자리 창출에 1,622억원, 농어촌 노인복지서비스 확충에 877억원, 노인 권익증진 36억원, 생산적 여가문화 활성화에 69억원 등 2,603억원이 투자된다.

한편 정부의 2007년도 고령화 대책 관련 사업에는 보건복지부, 행정자치부, 여성가족부, 재정경제부, 교육인적자원부, 농림부, 건설교통부, 문화관광부, 노동부 등 약 9개 부처가 관련되어 있다([표 8] 참조).

21) 이 밖에 기본계획에는 특수직역연금 제도개선, 국민연금과 특수직역연금 가입기간 연계, 연금체계 개선, 국민연금 사각지대 해소, 개인연금 활성화 등 여러 가지 제도 개선과제들이 포함되어 있다.

22) 기본계획에는 구체적 재정계획은 없지만 민간 재가서비스 활성화도 포함되어 있다.

[표 8] 고령사회 대책관련 재정운용 현황

(단위: 억원)

	2006	2007		소관 부처
		계획 ¹⁾	예산	
1. 안정적인 노후소득보장체계 구축	3,146	18	3,185	
○ 공적연금제도 내실화	-	12	5	복지부
- 국민연금의 장기 지속가능성 확보	-	12	5	
○ 노후소득보장 사각지대 해소	-	-	-	복지부
- 경로연금 지급	3,142	-	3,174	
○ 사적소득보장제도 확충 제도개선	5	6	6	노동부
- 퇴직연금제도 조기 정착	5	6	6	
2. 건강하고 보호받는 노후생활 보장	6,789	7,952	8,826	
○ 노후 건강관리 기반 조성	339	435	381	복지부
- 사전예방적 보건의료체계 구축	56	66	48	
- 노후의료보장 내실화	137	221	140	복지부
- 노인 건강증진을 위한 운동사업 활성화	146	171	193	복지부/문화부
○ 노인 요양보호 기반 확충	2,721	5,722	4,267	복지부
- 노인장기요양보험제도 도입	91	372	136	
- 노인 요양인프라 확충	2,130	4,847	3,148	복지부
- 치매노인 종합적 관리·지원체계 구축	500	503	983	복지부
○ 평생건강증진을 위한 생활체육 활성화	3,729	1,795	4,178	교육부/문화부
- 체육인프라의 활용도 제고	3,415	1,317	3,665	
- 연령별·개인별 체육프로그램 개발	314	479	513	
3. 안전하고 활기찬 노후생활기반 조성	3,231	4,840	3,845	
○ 안전한 주거공간 확보	534	534	582	건교부
- 저소득 고령자를 위한 임대주택공급	534	534	582	
○ 고령친화적 교통환경 조성	964	1,650	660	건교부
- 대중교통 이용 및 보행환경 개선	964	1,650	660	
○ 노인 사회참여 여건 조성	1,733	2,656	2,603	복지부
- 노인적합형 일자리 창출	1,106	1,809	1,622	
- 생산적 여가문화 프로그램 활성화	63	34	69	문화/복지/정통
- 농어촌 노인복지서비스 및 사회참여 기반 확충	540	737	877	복지/농림/농진
- 노인권익 증진 및 효문화 조성	24	35	36	복지부
고령화 대책 소계	13,166	12,809	15,856	

주: 1) 기본계획 상의 2007년도 국비와 지방비 합계임.

자료: 저출산고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

(4) 성장동력 확보 대책의 재정운용 현황

저출산·고령사회의 성장동력 확보 대책은 여성·고령자 등 잠재인력 활용 기반 구축, 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고, 고령사회 금융기반 조성, 고령친화산업 육성 등 4가지 부문으로 구성되어 있고, 2007년도에 국비와 지방비를 합쳐 총 1조 2,637억원이 투자된다.

첫째, 잠재인력 활용기반 구축에는 총 912억원이 투자되어 전체 성장동력 확보 대책 재정의 7.2%만을 차지하고 있다. 이 중 여성 직업능력 개발 및 취업 지원 등 여성의 경제활동 참여촉진을 위해 79억원이, 또한 외국적동포·외국인 인력의 활용기반 구축을 위해 249억원이 투자된다. 한편 고령인력 활용 시스템 구축을 위해서 고령자 고용촉진 인센티브 강화에 424억원, 기업 임금체계개편 및 근로형태 다양화 지원에 96억원 등 총 584억원이 투자된다.

둘째, 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고의 경우 선순환적 직업능력개발 및 평생학습체계의 확립을 위해 수요자 중심의 직업능력개발에 9,516억원, 평생 학습 및 직업훈련인프라 구축에 161억원 등 총 9,752억원이 투자되어 총 성장동력 확보 대책 재정규모의 77.2%를 차지하고 있다. 또한 산업재해의 예방을 통한 노동력 손실 방지를 위해 산업현장의 안전·보건 증진에 1,296억원, 산재 근로자 직장복귀 지원에 252억원 등 총 1,548억원이 투자된다.

셋째, 고령사회 금융기반 조성의 경우 중저가주택에 대한 역모기지제도의 활성화를 위해 100억원이 투자된다. 이 밖에도 기본계획에는 자산운용산업의 활성화, 장기국채시장의 육성 등이 중장기적 과제로 제시되어 있다.

넷째, 고령친화산업육성에 326억원이 투자되는데, 이 중 고령친화산업 육성 인프라 조성을 위해 종합체험관 설립 등에 50억원이 투자되고, 고령친화제품 기술개발 촉진을 위해 276억원이 투자된다. 기타 고령친화제품 표준화 확대에 4,000만원, 우수고령친화제품 지정·표시제도 도입에 2,000만원이 투자된다.

성장동력 확보사업에는 보건복지부, 행정자치부, 여성가족부, 재정경제부, 교육인적자원부, 농림부, 산업자원부, 노동부, 법무부 등 8개 부처가 관련되어 있다([표 9] 참조).

[표 9] 성장동력 확보대책 관련 재정운용 현황

(단위: 억원)

	2006	2007		소관 부처
		계획 ¹⁾	예산	
1. 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축	914	892	912	
○ 여성의 경제활동 참여 촉진	84	35	79	노동/산자/과기/교육 노동부/여가부
- 적극적 여성고용정책 강화	12	8	18	
- 여성 직업능력 개발 및 취업지원	73	27	61	
○ 고령인력 활용시스템 구축	616	631	584	노동부 노동부 노동부/산자부 노동부 노동부
- 연령차별금지 법제화 및 정년제도 개선	2.5	2	2.5	
- 기업 임금체계개선 및 근로형태 다양화 지원	77	164	96	
- 고령자 고용촉진 인센티브 강화	470	417	424	
- 중고령자 직업능력개발 지원	14	1	16	
- 고령근로자 직무수행환경 개선	52	47.3	45	
○ 외국적동포·외국인력 활용 등	214	226	249	법무부 교육부 법무부/노동부 문화/법무/교육
- 외국적동포의 활용	0	24	0	
- 우수 외국인력의 적극 유치	146	142	146	
- 외국인고용허가제의 조기 정착	48	28	70	
- 사회통합 프로그램 활성화	20	24	33	
2. 인적자원 경쟁력 및 활용도 제고	9,819	10,343	11,299	
○ 직업능력개발 및 평생학습체계 확립	8,351	8,757	9,752	교육부/노동부 교육부/노동부 교육부/노동부
- 학교교육과 노동시장 연계강화	59	119	75	
- 수요자 중심의 직업능력개발기회 확대	8,236	8,383	9,516	
- 평생학습, 직업훈련인프라 구축 등	56	254	161	
○ 산업재해예방 노력 강화	1,468	1,586	1,548	노동부 노동부
- 산업현장의 안전·보건 증진	1,233	1,335	1,296	
- 산재근로자 직장복귀 지원 강화	235	252	252	
3. 고령사회의 금융기반 조성	-	100	100	
○ 중저가주택에 대한 역모기지제도 도입	-	100	100	재경부
4. 고령친화산업 육성	240	284	326	
○ 우수고령친화제품 지정/표시제 도입	0.2	-	0.2	산자부
○ 고령친화제품 종합체험관 구축	-	42	50	산자부
○ 고령친화제품 기술개발 촉진	239	237	276	산자부·복지부
○ 고령친화제품 표준화 확대	0.4	5	0.4	산자부
성장동력 확보 대책 소계	10,973	11,614	12,637	

주: 1) 기본계획 상의 2007년도 국비와 지방비 합계임.

자료: 저출산고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

III. 기본계획 재정운용의 문제점

1. 저출산 대책 재정운용의 문제점

가. 보육지원사업

저출산 대책의 핵심 중 하나로 보육 및 육아비용 경감, 육아인프라 확충, 모성보호 및 영·유아 건강관리지원 등이 제시되고 있다. 영·유아보육료 지원²³⁾ 및 육아인프라 확충은 대체로 여성가족부 소관, 입양지원과 모성보호는 복지부 소관이며, 영·유아교육료지원 및 방과후 학교 운영 등 교육부 소관 사업들도 포함되며, 기타 문광부, 노동부 등도 관련되어 있다. 이에 따라 효율적인 보육·육아지원 및 육아인프라 확충 등을 위해서는 관련 부처들 간 사업의 연계성을 확보할 수 있는 방안이 적극적으로 모색되어야 할 것으로 본다. 나아가 민간의 역할을 확대할 수 있도록 지속적인 제도개선이 요구된다고 할 수 있다.

일본은 1994년 12월에 문부성, 후생성, 노동성, 건설성 공동으로 ‘육아지원 10개년 기본계획(「엔젤플랜」)’을 발표하였는데, 이는 육아와 일의 양립지원(육아 휴직급부, 보육서비스 확충), 가정에서의 육아지원(지역육아지원센터, 모자보건 의료체계 확충), 육아를 위한 주택 및 생활환경 정비, 융통성 있는 교육실현, 육아비용 경감 등을 골자로 하고 있다. 특히 출산과 양육에 대한 사회적 책임 강화를 위해 정부와 민간의 적절한 역할 분담을 규정하고 있다.²⁴⁾ 이후 1999년 12월에는 2004년 말까지 저연령아 보육을 68만명, 연장보육을 1만 개소, 일시 보육을 3,000개소로 확대하는 것을 포함한 「新엔젤플랜」을 발표하였으며, 민간 부문 역할의 중요성을 보다 강조하고 있다.

23) 이 외에 근로복지공단은 근로자복지진흥기금 및 고용보험기금을 통해 중소기업 밀집지역 및 여성근로자 다수 거주지역에서 8개의 영유아보육시설을 운영(2007년도 52억원)하고, 문광부도 영유아 보육지원사업을 수행하고 있다. 그러나 본 분석은 사업규모가 크며, 주무부처인 여가부 소관사업을 중심으로 분석한다.

24) 정미애(2005), 젠더 시각에서 본 일본의 사회복지정책의 변화: 1990년대 이후의 저출산·고령화 대책을 중심으로, 「국제정치논총」, 45(2): 165-183.

2007년도에 영·유아 보육·교육비 지원 1조 8,737억원, 방과후학교 운영 2,163억원, 국내입양의 활성화 248억원, 육아지원시설 확충 769억원, 민간보육 시설 개선 3,112억원, 육아지원서비스 확대 593억원, 임신·출산 지원 1,278억원 등 출산·양육지원에 전년대비 7,872억원 증가한 총 2조 6,899억원이 투자된다. 특히 여가부 소관 영·유아보육료 지원사업은 지원기준 완화 및 지원단가 인상 등으로 시설이용 아동이 급증하여 매년 확대되고 있다. 또한 예산집행과정에서 전용, 예비비 등을 통해 본예산보다 증액되고 있다. 2005년도 영·유아보육료 지원사업의 예산대비 집행률은 금액기준으로 125%, 아동수기준으로는 120%를 기록하였고, 2006년에도 다소 감소하였으나 각각 119%와 108%를 기록하였다.

[표 10] 저소득가정 보육지원비 및 유아교육사업비 지출현황: 2005~2006년

(단위: 억원, 명, %)

	2005			2006		
	예산(A)	지출(B)	집행률(B/A)	예산(A)	지출(B)	집행률(B/A)
저소득층 차등보육료	1,699	2,125	125.1	2,733	3,591	131.4
만5세아 무상보육료	769	848	110.3	1,284	1,180	91.9
장애아 무상보육료	142	202	142.3	277	222	80.1
두자녀이상 보육료	61	173	283.6	91	225	247.3
소 계	2,671	3,348	125.3	4,385	5,218	119.0
(인원수)	(406,436)	(489,335)	(120.4)	(606,599)	(652,140)	(107.5)
유아교육(교육부)	871	871	100.0	1,997	1,505	75.4
합 계	3,542	4,219	119.1	6,382	6,723	105.3

주: 상위 4개 사업은 여성가족부 소관사업임.

자료: 1. 국회예산정책처(2006), 「2007년도 예산안 분석(Ⅱ)」, p.97.

2. 국회예산정책처(2007), 「2006년도 결산 분석(Ⅲ)」, pp.16~19.

이처럼 영·유아보육료 지원예산 등은 매년 증가하고 있어, 민간보육시설에 대한 규제완화 등을 통한 보육시장이 활성화되지 않으면 향후 정부재정운용에 큰 부담을 야기할 것으로 우려된다. 이와 관련하여 보육료 상한규제²⁵⁾ 등으로 인해 국·공립보육시설에 비해 서비스가 열악한 민간보육시설의 서비스 개선을 위해 정부는 2006년도에 영아(0~만2세)를 대상으로 기본보조금 사업을 도입하

25) 「영유아보육법」 제38조

었다. 그러나 보육서비스는 공공재(public goods)보다 가치재(merit goods) 성격이 크므로 정부개입이 시장실패의 보정보다 정부실패를 초래할 수 있으며, 민간시설까지 재정으로 지원한다면 중장기적 재정소요가 크게 증가할 수 있어 향후 동 사업들에 대한 심층적인 검토가 이루어져야 할 것으로 본다.²⁶⁾ 또한 기본보조금의 사용내역이 불명확하고, 보육시설평가인증이 전면 실시되지 않은 상황²⁷⁾에서는 민간시설의 서비스 개선 효과도 불확실하다고 할 수 있다.

또한 정부는 보육의 공공성 확보 및 영·유아 부모들의 시설선택권 보장을 목적으로 국·공립보육시설을 30%(아동수 기준)²⁸⁾까지 확충한다는 계획에 따라 2007년에 237개의 공동주택내 보육시설의 국·공립 전환을 추진한다. 그렇지만 민간시설은 과도하게 규제하는 반면에 국·공립보육시설을 확충하는 것은 정부 재정부담을 가중시키고, 보육시설 서비스 개선과 효율적 운영을 저해할 우려가 있다. 그리고 입주자들과의 마찰로 국·공립보육시설 신축사업과 같이 집행이 부진할 우려가 있으며, 국·공립시설 운영을 분양주택 주민들로 대상을 확대한 것도 정책대상의 적절성 측면에서 신중히 재검토되어야 할 것으로 본다.

이와 관련하여 현행 육아지원정책은 취업여성에 대한 휴가급여지원과 보육시설·유치원 이용 아동에게만 재정지원이 집중되어 있고, 미취업 여성 및 보육시설未이용 아동에 대한 지원은 전무하여 정책적 형평성에 문제가 제기되고 있다. 따라서 보육의 사회적 부담이라는 원칙에 따라 자녀양육가정의 경제적 부담을 경감하기 위해 아동수당을 통한 보편적 육아지원책을 추진하는 방안이 요구되고 있다.²⁹⁾ 그러나 보편적 아동수당제도의 도입이 출산율 제고에 어느 정도 기여할지에 대해서 종합적인 분석이 선행되어야 하며, 또한 여성의 경제활동 참여유인을 저해할 수 있다는 측면에서 제도 도입에 있어 신중한 접근이 필요하다고 본다. 특히 대규모 재정소요가 예상되는 아동수당의 도입 시 세출구조조정 등의 재원마련 대책에 대한 충분한 검토가 이루어져야 할 것이다.

26) 김성은(2006), 여성가족부 소관 재정분석, 「2007년도 예산안분석(Ⅱ)」, pp.93-111.

27) 2006년 말 전국의 29,233개소 중 평가인증을 받은 시설은 650개소에 불과하다.

28) 2006년 말 현재 시설수 비중을 보면 민간 52.7%, 국공립 5.6%, 기타 41.7%를 차지하고 있고, 아동수 기준으로는 국공립보육시설이 11%를 차지하고 있다.

29) 대다수 OECD회원국(30개국 중 24개국)들도 아동수당제도를 운영하고 있으나, 아동수당제도의 성과와 문제점에 대해서 많은 논란이 제기되고 있다.

[표 11] 2006년도 정책지원 대상 및 비대상 영·유아 현황

(단위: 천명, %)

	정책지원대상		비대상	계
	보육시설	유치원		
아동수	990(33.2)	546(18.3)	1,444(48.5)	2,980(100.0)
아동1인당 정부지원액	132만원	74만원	0	

주: 정책지원 비대상 영·유아는 학원, 친인척 등에 의해 양육되는 인구를 말함.

자료: 저출산·고령사회대책본부 내부자료.

나. 여성의 경제활동 촉진사업

정부의 저출산 대책은 보육환경 개선과 자녀양육비용 경감 이외에 여성의 경제활동 촉진 등으로 구성되어 있다. 선진국의 경우에도 저출산 대책은 대개 양성평등 환경조성, 자녀비용 경감, 보육환경 개선의 세 축으로 구성되지만,³⁰⁾ 국가별로 사회·경제적 여건에 따라 정책의 효과가 차별적으로 나타나고 있다. 특히 여성의 경제활동 참여 확대는 선진국들³¹⁾과 달리 개도국 등에서는 출산율 제고에 오히려 부정적 영향을 미치기도 한다. 그럼에도 현행 대책은 저출산 원인에 대한 심층적 분석보다는 관련사업을 단순 종합함으로써 근본적인 대책으로서 한계를 지니고 있다고 본다. 더욱이 여성 경제활동 촉진을 위한 양성평등 환경조성사업의 경우 아래 [표 12]와 [표 13]에 제시된 바와 같이 집행실적이 부진한 실정이어서 향후 지속적인 제도개선이 요구된다고 할 수 있다.

30) Adema, Willem(2006), Family and Fertility Policies in OECD Countries: Effects and Limitations, A paper presented at Policy Forum on Low Fertility and Ageing Society hosted by Ministry of Health and Welfare, Seoul.

31) 스웨덴, 프랑스, 영국, 독일, 스페인 등 유럽 5개국을 대상으로 저출산정책의 특성과 출산율의 관계를 분석한 한 연구에 의하면, 전통적인 성별분업 특성을 보인 독일과 스페인은 출산율이 급격히 하락한 반면, 여성의 경제활동 참여가 높은 스웨덴과 프랑스 등에서는 출산율이 비교적 안정된 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 유럽에서는 여성의 경제활동참여를 장려하는 것이 출산율 제고에 보다 효과적이었음을 시사해 주고 있다.(이재경·조영미·이은아·유정미(2005), 유럽의 저출산 관련 정책에 대한 여성주의적 분석, 『한국여성학』, 21(3): 133-166.)

따라서 저출산 문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 육아 및 보육지원과 함께 출산·양육 이후 여성들의 경제활동 참여대책을 마련해야 한다. 이를 위해 2007년에 노동부를 중심으로 육아휴직장려금 및 산전후 휴가급여 지원, 출산·육아 이후의 복귀지원사업들이 추진된다. 그러나 지원기준이 높고, 지원범위가 한정되어 있으며, 고용주들에게 실질적 인센티브가 제공되지 못한다는 점 등으로 인해서 동 사업들의 집행실적이 저조한 실정이다. 따라서 사업주들의 여성 고용 기피요인을 해소하고, 출산과 육아에 따른 여성근로자의 이직과 취업여성의 경력단절을 방지하며, 출산휴가비용의 사회적 분담을 위한 제도개선 등을 통해 여성의 경제활동을 촉진할 수 있어야 할 것이다.

첫째, ‘육아휴직 장려금 지원사업’은 육아휴직을 부여한 사업주들의 부담을 완화하여 육아휴직 활성화 및 고용안정을 도모하기 위한 고용보험기금의 지원 사업이다. 그러나 최근 5년간 집행 실적이 다소 저조한데, 그것은 육아휴직자의 직장 미복귀로 인한 신청요건 미달, 낮은 지원수준으로 인한 신청 포기, 낮은 인지도 등에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 사업주들의 노무비용 부담을 실질적으로 완화할 수 있도록 지원금 수준을 인상할 필요가 있고,³²⁾ 또 2004년 3월 도입된 ‘대체인력채용장려금제도’의 경우에도 인지도 제고를 포함하여 동 제도를 보다 활성화하기 위한 대책이 마련되어야 한다. 이를 위해서 노동부는 2006년에 사업홍보를 확대하고, 대체인력채용장려금의 수준을 100% 인상하고, 지원요건을 완화하였으나 사업성과에 대한 정기적 검토가 요구된다.

32) 동 사업은 근로자에게 30일 이상 육아휴직을 부여하고 휴직종료 후 30일 이상 고용한 사업주에게 육아휴직자 1인당 월 20만원을 지급하며, 육아휴직 개시일 90일 이전부터 대체인력을 신규로 30일 이상 채용하고 육아휴직자를 복귀 후 30일 이상 고용한 경우 신규채용 1인당 월 20만원(우선지원대상기업 30만원)을 추가 지원한다.

[표 12] 육아휴직 장려금 지원사업 집행실적: 2002~2006년

(단위 : 백만원, %)

	예산현액	집행액	불용액	집행률
2002	71,507	2,836	68,671	4.0
2003	17,971	5,255	12,716	29.2
2004	13,776	6,733	7,043	48.9
2005	15,154	7,217	7,937	47.6
2006	12,566	9,815	2,751	78.1

자료: 노동부 내부자료(2006).

둘째, 2001년 8월에 도입된 고용보험기금을 통한 ‘산전후휴가급여 지원’의 경우 종전에는 산전후 휴가기간 90일 중 30일에 대해서 지원하였으나, 산전후 휴가비용의 사회분담 확대 차원에서 「고용보험법」 개정(2005.5.31)으로 2006년 1월부터 우선지원대상기업(대기업은 현행대로 30일 유지)³³⁾에 대해서는 전기간(90일)에 대한 급여를 지급하고 있다. 그런데 제도 도입 시 국회는 제도운영에 필요한 예산의 50%를 매년 일반회계에서 분담하도록 부대결의한 바 있으나, 일반회계 지원규모는 미미한 실정이다. 향후 산전후휴가급여 지원사업은 고용보험기금의 재정을 압박할 수 있기 때문에 동 사업의 사회분담화를 실질적으로 실현하기 위해서는 일반회계의 안정적인 지원이 있어야 할 것으로 본다.

[표 13] 산전후 휴가급여 지원의 국고 및 고용보험기금 분담현황: 2001~2006년

(단위 : 백만원)

	2001	2002	2003	2004년	2005	2006
일반회계(전출금)	15,000	15,000	-	2,000	2,000	10,000
고용보험기금	30,000	123,212	50,000	43,750	47,250	110,756

주: 2002년의 경우 본격적인 사업시행(2001. 11월부터 시행) 등으로 재정규모 급증

자료: 노동부 내부자료(2006).

33) 「고용보험법」 제15조를 보면 우선지원대상기업은 제조업 500인 이하, 광업·건설업·운수업·창고업·통신업 300인 이하, 기타 100인 이하 사업장 등이다.

셋째, 여성의 출산에 따른 고용단절 문제를 해소하기 위해 고용보험기금의 신규사업으로 산전후 휴가 중인 비정규직 여성근로자를 1년 이상 계속 고용한 사업주들에게 장려금을 지급하는 ‘출산후 계속고용 지원사업’이 시행된다. 이는 2005년 12월 30일 「고용보험법시행령」 개정을 통해 사업주에게 인센티브³⁴⁾를 부여하여 비정규직 여성근로자들에 대한 자발적인 재고용을 유도하기 위해서 2006년 7월부터 시작되었다. 그러나 도입 당시에는 1년 단위 반복 계약자들은 지원대상에서 제외되고, 임신 34주 이상의 여성에 대해서만 지원하는 등 지원 범위가 협소하여 사업성과가 다소 부진한 문제가 나타났다. 이에 따라 노동부는 2007년 4월 지원조건을 완화하였는데,³⁵⁾ 향후 사업성과에 대한 정기적인 검토를 통해 재정운용의 효율성을 제고할 수 있어야 할 것이다.

다. 건전한 미래세대 육성사업

저출산의 원인 중 하나로 초·중·고 자녀들에 대한 양육비, 특히 과다한 교육비의 부담을 지적할 수 있다.³⁶⁾ 이러한 교육비 부담 경감을 통한 건전한 미래세대 육성을 위해 교육부는 농·산·어촌학교 방과후학교운영 지원(994억원) 및 저소득층 학생에 대한 바우처(voucher) 지급(900억원) 등의 방과후학교 운영 사업을 추진하며, 온라인(on-line) 상의 방과후활동을 지원하는 사이버가정학습 구축사업(129억원)을 시행한다. 복지부도 902개 지역아동센터 지원(659억원)을 통해 저소득층 초중고생에 대한 무료 학습지도 등을 실시하며, 청소년위원회도

34) 출산후계속고용지원금은 임신 34주 이상인 비정규여성근로자가 당해 휴가기간 또는 임신기간 중에 근로계약기간 또는 파견계약기간이 종료되는 경우 당초의 근로계약기간 또는 파견계약기간 종료 즉시 근로계약기간을 1년 이상으로 하는 근로계약을 체결하는 사업주에 대하여 기간제 고용자로 계약하는 경우는 월 40만원, 무기계약 고용자로 계약하는 경우는 월 60만원씩 각각 6개월간 지원한다.

35) 2007년 4월 27일 「고용보험법시행령」의 개정으로 ‘16주 이상’으로 지원요건이 완화되었고, 1년 단위 반복 계약하는 경우에도 지원대상에 포함되고 있다.

36) 통계청에 의하면 자녀 1인당 월평균 교육비지출은 2000년에 전국평균 22만 1,000원에서 2004년에 28만 7,000원으로 크게 증가하였고, 또한 2004년의 교육비 부담인식 조사에서 응답자의 77.2%가 ‘부담된다’라고 응답하였고, 부담원인으로 학교납입금 30.9%, 보충교육비(사교육비 포함) 64.6%, 교재비 1.7% 등으로 조사되었다(통계청 (<http://kosis.nso.go.kr/Magazine/NEW/KP/KS05.xls>)). 검색일자: 2007.2.13

청소년 방과후 아카데미와 공부방 운영지원(271억원) 등을 운영하며, 여가부도 시간연장형 및 시간제 보육지원사업(593억원)을 통해 초등학생들 대상의 보육 교사 인건비를 지원하는 등 소관부처별로 사업이 추진되고 있다.

[표 14] 부처별 저소득층 등에 대한 방과후학교 운영지원사업 현황

(단위: 억원)

	2006	2007	소관부처
■ 농산어촌 방과후학교 운영 지원	157	994	교육부
■ 사이버 가정학습 내실화	128	128.5	교육부
■ 지역아동센터 확충 및 운영 내실화	217	659	복지부
■ 방과후 아카데미·청소년 공부방	184.8	271	청소년위
■ 시간연장형 및 시간제 보육서비스 지원	432	593	여가부

자료: 저출산고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

이와 같은 각종의 방과후활동 지원사업들은 사교육비 부담을 경감시키고, 저소득층 자녀에게 균등한 교육기회를 제공한다는 측면에서 필요한 사업이라고 할 수 있다. 그러나 저소득층 및 일부 지역들에 한정된 방과후활동 지원만으로 가계의 교육비 부담을 획기적으로 경감시키기에는 한계가 있다. 또한 유사한 지원사업들이 여러 부처에 분산됨으로써 사업들간의 연계 부족 및 중복투자의 문제로 인해 재정운용성고가 저해될 수도 있다. 더욱이 정부가 사교육시장을 규제하면서도 재정을 통해 방과후활동 지원에 집중하는 것은 교육정책 방향에 혼란을 줄 수 있는 여지가 있다. 따라서 향후 방과후 교육활동에 대한 체계적 지원시스템을 마련함은 물론, 중장기적으로 정부의 재정부담은 최소화하면서도 가계의 교육비 부담을 경감할 수 있는 대책을 마련해야 할 것이다.

이 밖에도 미래세대 육성기반 조성을 위해 아동·청소년에 대한 문화예술 교육 지원(242억원), 청소년유해환경 차단(60억원), 아동 안전사고 예방(2억원), 학교폭력 예방·근절 강화(2억원), 아동권리보호시스템 구축(3억원)이 추진된다. 그러나 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성을 위한 동 사업들은 사업별 재정 규모가 과소하여 성과달성에 한계가 있으며, 이러한 소규모 사업들이 포함된

기본계획이 백화점식의 사업나열이라는 비판을 면하기 어렵다고 본다. 따라서 저출산의 원인에 대한 보다 체계적인 검토를 통해 선택과 집종의 원칙에 따라 한정된 재원을 실질적 저출산 대책에 투자하는 것이 보다 바람직하다고 본다. 즉, 저출산의 1차 원인으로 저렴하고 질 높은 육아인프라 부족, 자녀 양육비용 과다, 여성의 경제활동 참여기반 부족 등이 지적되고 있으므로 이를 중심으로 재정을 운용하는 것이 사업성과 제고에 기여할 수 있다고 본다.

2. 고령사회 대책 재정부운용의 문제점

가. 노인장기요양보험 등 요양보호사업

정부는 2008년 7월에 노인장기요양보험제도³⁷⁾의 도입을 위해 2007년도에 시범사업 등에 136억원을 투자할 계획이었고, 관련 법률안 등 7건³⁸⁾이 국회에 제출된 바 있다. 그러나 2007년 4월 2일 「노인장기요양보험법안」이 국회 본회의에서 의결됨에 따라 2008년 7월에 노인장기요양보험제도가 도입될 예정이다. 동 법안의 주요내용은 첫째, 노인장기요양보험의 가입자는 건강보험 가입자로 하고, 보험료는 국민건강보험료액에 장기요양보험료를 곱하여 산정한다. 둘째, 급여신청자에 65세 이상 노인 및 65세 미만인 사람 중 노인성 질병 보유자도 포함된다. 셋째, 수급자가 장기요양급여를 제공받을 때 비용 일부³⁹⁾를 부담한다. 넷째, 사업관리는 건강보험공단이 담당한다. 다섯째, 정부는 장기요양사업에 대해 당해연도 장기요양보험료의 예상수입액의 100분의 20을 지원한다.⁴⁰⁾

37) ‘노인장기요양보험제도’는 홀로 일상생활을 영위하기 힘든 노인 등에게 수발서비스를 제공하기 위해 사회보험방식으로 재원을 마련하는 제도를 말한다.

38) 법률안은 「국민장기요양보험법안(정형근의원 대표발의, '06.4.18)」, 「국민요양보장법안(안명옥의원 대표발의, '06.5.18)」, 「국민장기요양보험법안(김춘진의원 대표발의, '06.8.11)」, 「장기요양보장법안(현애자의원 대표발의, '06.9.12)」, 「장기요양보험법안(장향숙의원 대표발의, '06.9.13)」, 「노인수발보험법안(정부, '06.2.16 제출)」이 있고, 청원 「노인수발보험법 제정에 관한 청원(고경화의원 소개, '06.10.31제출)」이 있다.

39) 본인부담율은 시설급여는 20%, 재가급여는 15%이며, 기초생계급여수급자는 무료, 기타 저소득층의 본인부담율은 시설급여 10%, 재가급여 7.5%이다(법안 제40조).

40) 장기요양급여 종류는 3가지로 수급자의 가정 등에서 장기요양하는 재가급여는 방문

급속한 고령화에 따라 치매·중풍 등 노인성 질환보유자가 날로 증가하고 있으나, 핵가족화·여성의 사회참여 증가 등으로 장기요양 필요노인을 가정에서 돌보는 것이 어렵고, 가정의 요양비용 부담이 과중하여 노인 장기요양 문제는 중요한 국가적 현안과제로 대두되고 있다. 따라서 노인의 간병·장기요양문제를 정부와 사회가 공동으로 해결하는 ‘노인장기요양보험제도’를 도입하여 노인의 노후생활 안정을 도모하고 가족의 부양부담을 경감시킬 수 있다는 점에서 제도 도입의 타당성은 인정될 수 있다. 그러나 국회보건복지위원회가 법률안을 의결 하면서 제시된 부대의견들과 같이 향후 요양보호사업에 대한 재정운용에 있어 정부는 충분한 준비와 대책 마련에 노력해야 할 것이다.

첫째, 65세 미만 비노인성질환 보유 장애인의 경우는 국가재정지원방식을 적용하기로 하여 장기요양보험급여의 적용대상에서 제외하였으나, 중증장애인이 일상생활을 영위하기 어려운 현실적인 여건 등을 고려할 때 중장기적으로 장기요양인정 신청자격에 장애인 포함 여부에 대한 심층적 검토와 대책마련이 요구된다. 또한 독립유공자 및 국가유공자 중 의료보호대상자로서 건강보험에 가입하거나 「의료급여법」에 따른 수급권자가 아니면 현재는 노인장기요양보험 가입자격이 없다. 따라서 국가유공자 등에 대해서도 의료보호를 강화하고, 국가보훈처의 요양보호 사업을 확대하면서, 장기적으로 장기요양보험대상으로 편입하는 방안에 대한 신중한 검토가 요구된다.

둘째, 장기요양보험은 와상(臥床)상태에 있는 자 등 거동이 불편한 사람들의 편의 도모를 위하여 도입된 제도이지만, 보험자(공단)가 ‘거동이 불편한 자’의 범위를 자의적으로 확대 해석하여 운영할 경우에 의료급여제도와 같이 도덕적 해이가 발생할 수 있는 여지가 있다. 따라서 이러한 문제를 미연에 방지하고 등급판정의 정확성을 제고하기 위해서는 대통령령의 제정 시 등급판정에 대한 의사소견서 제출 예외대상자의 범위를 명확하게 규정하고, 공단의 방문조사에 대해 상세한 기준을 마련하는 등 보다 합리적인 제도설계가 요구된다.

요양·방문목욕·주·야간보호·단기보호 등으로 세분하며, 시설급여는 수급인을 장기요양시설 등에 입소시켜 장기요양하는 것, 특별현금급여는 수급인에게 특별한 사유가 있는 경우에 현금 등을 지급하는 것을 말한다(법 제23조).

셋째, 현재 재가급여비용 중 본인부담율은 15%이지만, 기초수급자는 무료, 저소득층은 7.5%를 적용받게 되어 있다. 이는 저소득층 부담 경감이라는 측면에서 바람직하다고 볼 수 있지만 저소득층 이용 급증으로 국가재정에 부담으로 작용할 수 있는 점을 고려하여 본인부담율을 탄력적으로 운용하는 방안이 검토되어야 한다. 또한 향후 노후소득보장체계와 재가서비스 활성화 정도 등을 고려하여 적절한 재가급여 본인부담비율 산정해야 한다. 이와 관련하여 일본은 공적개호보험제도의 개호급여에 대해 50%는 공적 부담(국가 25%, 道都府縣과 市町村 각각 12.5%)하고, 나머지는 피보험자의 보험료로 조달하되, 이용자에게 급여비용의 10%를 부과함으로써, 정부가 충분한 재원을 지원하면서도 이용자의 무분별한 서비스 이용을 억제할 수 있도록 제도를 운영하고 있다.⁴¹⁾

넷째, 장기요양보험료는 전체 국민이 납부하지만, 정부는 2008년에 제도 도입 시 장기요양급여 수급노인수를 65세 이상 노인인구의 1.7%인 8만 5,000명(중증 기준)으로 추산하고 있는데 수급자 범위가 지나치게 협소하다는 우려가 제기될 수 있다. 따라서 향후 정부는 시행령 제정 시 중등증 이상을 수급권자 대상으로 함을 원칙으로 하고, 재가급여와 시설급여 간에 차이를 두어 수급자 범위를 탄력적으로 적용하는 등의 제도운영이 필요하다고 본다. 또한 시설급여의 경우 시설확충에 시간이 소요되는 점 등을 감안하여, 시설에 상응하도록 수급자 범위를 중등증까지 확대하는 방안도 검토되어야 한다. 그리고 효과적인 노인요양사업을 위해서는 독거노인 등 노인 주거형태를 면밀히 분석하여 시설요양과 재가요양에 대해 균형 있는 지원이 이루어질 필요가 있다.⁴²⁾

이 밖에도 현재는 가족요양비 지급대상을 ‘도서·벽지 거주자 또는 신체·정신적 사정으로 현물급여의 제공이 어려운 자 등’ 제한적으로 운영하고 있다. 그러나 가족요양비 지급대상을 보편적으로 운영할 경우 소비자 선택권을 확대하고, 가족에 의한 요양급여 제공으로 서비스 대상자의 만족감과 치료효과를

41) 손준규(1997), 고령화사회의 노인복지정책: 일본의 재택Service와 新Gold Plan을 중심으로, 『사회정책논총』, 제9집: 369-414, 한국사회정책연구원.

42) 복지부는 2007년에 생활시설기능보강(954억원), 노인그룹홈신축지원(56억원), 소규모 다기능시설 신축지원(143억원), 노인실비입소 이용료지원(152억원), 농어촌 재가노인 복지시설 확충(26억원) 등 시설요양에 총 1,331억원을 투자하는데 반해 재가요양에는 노인돌보미 바우처(322억원), 재가지원센터운영(288) 등 610억원을 투자한다.

높일 수 있다는 등의 긍정적인 효과도 인정되고 있다. 따라서 정부는 시설확충, 장기요양서비스 발전상황, 노인들의 욕구, 가족에 의한 장기요양의 질 담보방안 등을 종합적으로 검토하여 가족요양비의 확대방안을 마련할 수 있어야 한다. 또한 동 제도를 운영함에 있어서 수요자 입장에서 요양서비스에 대한 접근성을 제고하고, 지역 공공 및 민간복지기관과의 협력을 강화하기 위해 정부는 지역 밀착형 서비스가 제공될 수 있는 방안을 적극적으로 강구할 수 있어야 한다.

나. 노후 건강관리 기반조성사업

2007년에 노후건강관리 기반조성에 381억원⁴³⁾, 생활체육 지원에 4,178억원 등 사전예방적 노후건강관리에 4,559억원이 투자되는데, 이는 노인요양보호기반 확충 사업비 4,267억원과 유사하며, 총 고령화 대책 재정의 28.8%를 차지하고 있다. 그러나 인구 고령화에 따른 요양서비스 등 사후적 의료수요 증가에 의해 정부의 재정부담이 점차 증가하고 있는 점을 고려하면 사전예방적 건강관리 및 건강증진사업에 대한 재정투자가 확대되어야 할 것으로 본다. 그럼에도 고령화 대책을 통해 노인의 건강관리 기반조성에 대한 충분한 계획이 마련되지 않아 향후 이에 대한 적극적인 대책마련이 시급하다고 할 수 있다.

한편 2007년도에 평생건강증진을 위한 생활체육 활성화에 총 4,178억원을 투자할 예정인데, 주로 수요자 중심의 운동공간 확충(3,553억원), 체육전문인력 관리 및 운동처방체계 구축(466억원)에 투자된다. 그러나 동 사업들은 노인건강 증진을 직접적인 목표로 하고 있지 않으며, 이것은 기본계획에 대한 재정지출 규모를 실제보다 확대 인식하게 할 수 있는 소지가 있다. 따라서 향후 정부는 재정규모를 맞추기 위한 계획이 아닌 보다 실질적인 고령화 대책을 마련할 수 있어야 한다. 특히 2007년도에 노인생활체육 지원에는 193억원이 투자되는데 소관부처가 문광부 이외에 복지부, 교육부, 노동부로 분산되어 있어 효율적인 재정운용을 위해서는 사업추진체계의 일원화 등이 검토될 필요가 있다.

43) 사전예방적 보건의료체계 구축에 48억원, 노후의료보장 내실화에 140억원, 노인건강증진을 위한 운동사업 활성화에 193억원 등이 투자된다.

[표 15] 고령사회 대책 중 사전예방적 건강관리사업 재정현황

(단위: 억원)

	2006	2007	소관부처
○ 노후 건강관리 기반 조성	339	381	
- 사전예방적 보건의료체계 구축	56	48	복지부
- 노후의료보장 내실화	137	140	복지부
- 노인 건강증진을 위한 운동사업 활성화	146	193	복지부/문화부
○ 평생건강증진을 위한 생활체육 활성화	3,729	4,178	
- 체육인프라의 활용도 제고	3,415	3,665	교육부/문화부
- 연령별·개인별 체육프로그램 개발	314	513	교육/노동/문화부
○ 노인 요양보호 기반 확충	2,721	4,267	

자료: 저출산고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

다. 안정적 노후소득보장사업

정부는 안정적인 노후소득보장체계 구축을 위해 2007년에 경로연금 지급에 3,174억원을 투자한다. 그러나 경로연금⁴⁴⁾ 확대는 정부의 재정부담을 가중시킬 수 있기 때문에 국민연금 및 특수직역연금의 개선을 통한 노후소득보장체도가 합리화되어야 한다. 따라서 중장기적 과제로 제시되고 있는 특수직역연금제도 개선(부담 및 급여체계 조정, 책임준비금 도입, 국민연금과의 연계 및 형평성 제고), 근로유인 확대를 위한 연금제도 개선(소득활동 인센티브 부여, 연기연금 제도 도입), 조기 연금수급 감액을 조정은 안정적 노후 소득보장을 유지하면서 정부 재정부담을 완화할 수 있다는 점에서 시급한 개선이 필요하다.⁴⁵⁾

또한 1차적 사회안전망인 국민연금의 사각지대 해소를 통해 기초생활급여 등의 2차적 사회안전망의 증가에 따른 정부 재정부담을 최소화하면서, 안정적 노후소득보장을 담보할 수 있는 제도개선이 시급하다고 할 수 있다. 이를 위해 기본계획에 제시된 국민연금의 납부예외자 및 장기체납자 축소, 자발적 보험료 납부 유도, 일용직 근로자 관리강화와 같은 단편적인 대책만으로는 한계가 있

44) 2007년 4월에 「기초노령연금법안」이 국회 본회의에서 의결됨에 따라 경로연금은 향후 기초노령연금에 흡수될 예정이다.

45) 연금제도 개선에 대한 상세한 논의는 국회예산정책처(2007). 「4대 공적연금제정의 운용과 과제」. 예산현안분석 11호를 참조하기 바란다.

고, 사업장 가입자를 점진적으로 확대하고, 4대 보험 부과기준을 정비하는 등의 근본적인 제도개선이 조속히 시도되어야 한다고 본다.

요컨대 현행 고령화 대책에는 노인 소득보장에 필요한 근본적인 대책들이 포함되어 있지 않다. 그러나 노인 삶의 질 향상에 있어 소득보장의 중요성을 감안할 때 정부의 고령화 대책은 노인소득보장과 관련된 정책개발과 제도개선 등을 통해 고령화 문제의 해소에 실질적으로 기여할 수 있도록 보완되어야 할 것이다. 고령화에 따른 연금개혁의 주요이슈는 연금기금의 안정적 운용과 노인 인구에 대한 적절한 수준의 소득보장이다. 그런데 부분적 개혁만으로는 이러한 문제를 해결하기에 한계가 있고, 공·사연금구조 자체의 근본적인 개선이 요구된다. 따라서 중장기적으로 국민연금제도의 개선 등과 관련된 논의도 고령화 대책의 추진과정에서 함께 논의될 필요가 있다.

라. 노후생활 기반조성사업

정부는 2007년에 안전한 노후생활 기반조성을 위해 저소득 고령자용 임대주택 공급(582억원), 고령친화적 교통체계 구축(660억원), 노후소득보장과 직결되는 노인적합형 일자리 창출(1,622억원), 농어촌 노인복지서비스 및 사회참여 기반확충(877억원) 등에 총 3,845억원을 투자한다. 그러나 동 사업들의 추진에 있어서 다음과 같은 문제점을 고려하여 사업 효과성을 제고하기 위한 지속적인 노력이 이루어져야 할 것으로 본다.

첫째, 노인적합형 일자리의 대부분이 정부 지원금 이외에 추가적 보수가 없는 공익형 일자리⁴⁶⁾로서, 1년 또는 3년 계약갱신을 통해 일자리를 확보할 수 있는 단기적 일자리이다. 이로 인해 노인 적합형 일자리 창출이 노인 직업능력 개발과 연계되지 못함으로써 고령사회의 성장동력 확보에 기여하기 어려우며, 또한 정부가 지속적으로 재정을 투입할 수밖에 없는 상황이 발생할 가능성을 배제하기 어렵다. 향후 노인 일자리 지원사업은 생산적 시스템으로 연계될 수 있는 방안이 필요하며, 이를 통해 정부재정부담을 최소화해야 한다.

46) 2007년에 11개 부처에서 수행하는 사회서비스일자리 중 공익형 일자리 수가 전체 21만 2,514개의 92.9%인 19만 7,514개에 이르고 있다.

둘째, 노인의 사회참여 여건 조성을 위해서 생산적 노인여가문화 활성화에 69억원이 투자되지만, 정통부의 고령층 정보화교육 지원(19억원)을 제외하면, 문광부의 여가활동 참여여건 조성(20억원), 문광부 및 복지부의 노인 여가문화 전문인력 양성(30억원) 등 생산적 여가문화라고 할 수 있는 재정투자는 찾기 어렵다. 노인의 여가문화가 단순한 취미생활을 넘어서 일자리와 연계된 생산적 여가문화로 정착되기 위해서는 노인 사회참여 여건조성을 위한 근본적 대책이 마련되어야 할 것이다. 또한 저소득 고령자용 임대주택 시범사업에 582억원이 투자되는데 반해, 고령친화적 교통환경 조성에는 660억원이 투자되는데, 고령화 시대에 주택정책의 중요성을 감안할 때 노인 주거복지 보장을 위한 재정투자가 보다 합리적인 수준에서 이루어질 필요가 있다고 본다.

3. 성장동력 확보대책 재정운용의 문제점

가. 여성인력 활용 촉진대책

2007년도에 저출산·고령사회의 성장동력 확보를 위해 총 저출산·고령사회 대책 재정의 21.4%인 1조 2,637억원이 투자되는데, 이 중에서 직업능력개발 및 산재예방 등에 89%인 1조 1,299억원이 투자된다. 또한 여성 등 잠재인력 활용 기반 구축을 위해 적극적 고용개선조치, 연령차별금지 법제화, 정년제도 개선, 외국적 동포 취업기회 확대 등의 비예산사업이 다수 추진되고 있으나, 저출산·고령사회의 경제활동인구 감소에 대처하기 위해서는 보다 적극적인 잠재인력 활용방안이 모색되어야 한다. 특히 여성인력의 적극적 활용을 위해서는 적극적 고용평등지원대책이 요구된다. 그럼에도 2007년에 적극적 여성고용정책 강화(18억원) 및 여성 직업능력개발(61억원)에 79억원이 투자될 뿐이며, 여성 고용확대를 위한 제도개선도 미진한 실정이라고 할 수 있다.

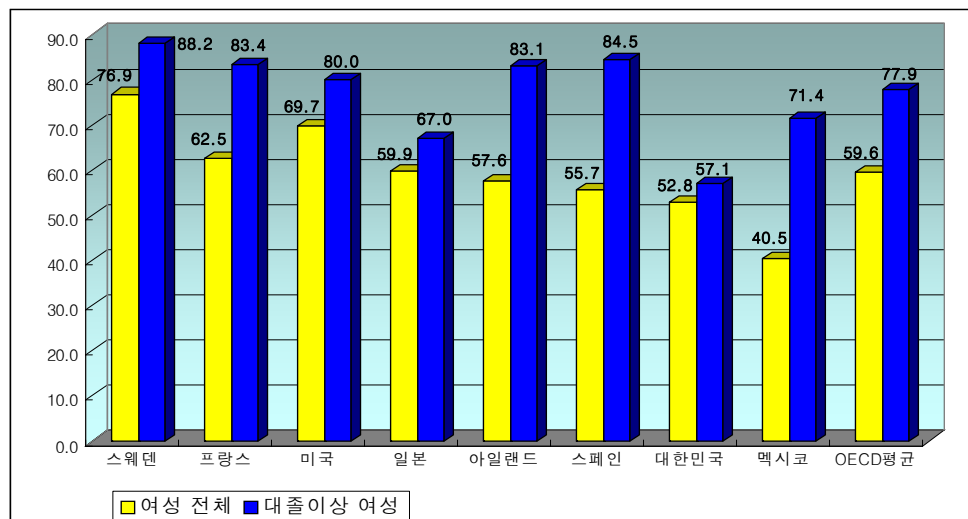
현재 우리나라 여성의 경제활동참가율은 OECD 평균인 59.6%보다 낮은 52.8%이며, 대졸이상 여성의 경우 OECD 평균 77.9%보다 훨씬 낮은 57.1%를 기록하고 있다. 특히 과학기술분야의 여성진출이 저조하고, 관리직 여성 비율은

7% 미만이다. 고용차별해소와 고용평등촉진을 위해 2005년 12월 「남녀고용평등법」이 개정되어 동종산업의 유사규모기업 중 여성이 현저히 적게 고용되었거나 여성관리직 비율이 낮은 기업에 대해 개선방안 시행을 요구하는 ‘적극적 고용개선조치(Affirmative Action)제도’가 2006년 3월에 시행되었다. 이에 따라 정부투자기관 14개, 정부산하기관 93개, 민간기업 439개 등 546개 기업은 의무적으로 남녀근로자현황을 노동부 장관에게 제출해야 한다.

그런데 적극적 고용개선조치 의무기업의 여성근로자 고용현황을 보면 전체 평균은 30.7%이나 정부투자기관과 산하기관의 비율은 각각 16.5%, 24.6%이고, 전체 관리직 여성비율 평균은 10.2%이지만 정부투자기관과 산하기관의 비율은 각각 1.7%와 6.8%로 민간기업에 비해서 상대적으로 낮은 실정이다. 아직까지 시행 초기에 있는 적극적 고용개선조치가 정착되도록 하기 위해서는 기업들이 여성고용이 미진한 원인을 스스로 찾아 고용개선계획 수립 및 시정을 유도할 수 있도록 여성고용기준 미달사업장에 대한 적극적 이행지도와 함께 여성고용 우수기업에 대한 인센티브를 부여하는 방안도 아울러 개발하여야 할 것이다.

[그림 4] OECD국가의 여성경제활동 참가율(2003년)

(단위: %)



자료: OECD(2003).

[표 16] 적극적 고용개선조치 의무기업의 여성근로자 현황(2006년)

(단위 : 명)

	근로자(명)	여성(명)	여성비율 평균(%)	관리직 (명)	관리직여성 (명)	관리직 여성 비율 평균(%)
투자기관	87,121	10,751	16.5	12,456	137	1.7
산하기관	74,503	23,501	24.6	11,079	485	6.8
민간기업	1,435,993	424,332	32.5	146,448	13,556	11.2
계	1,597,617	458,584	30.7	171,266	14,178	10.2

자료: 노동부 내부자료(2006).

나. 고령자 고용 촉진대책

고령층의 생활보장을 위해 과도한 사회보험 기여금이나 조세가 부과된다면 기업의 노동비용 증가와 세후 임금감소를 유발하여 전반적인 고용위축과 국민 경제 왜곡을 초래할 수 있다. 따라서 경제활동인구 감소에 대처하기 위해서는 고령인력의 활용을 위한 생산적 고령화 시스템의 구축이 시급하다. 이에 따라 정부는 ‘2+5 전략’⁴⁷⁾을 추진하고 있고, 2007년에는 고령자 고용촉진장려금에 381억원, 중고령자 직업능력개발 지원에 16억원, 고령친화적 작업장 환경개선에 43억원 등 총 584억원을 투자한다. 또한 2008년부터는 정년연장장려금 도입을 검토하고 있는데, 향후 고령자 고용촉진을 위한 적극적 제도개선이 요구된다.

이를 위해 고용상 연령차별을 해소하고, 정년제도 개선 등이 선행되어야 하며, 이와 함께 중장기적으로는 임금체계 개편, 고령자 고용촉진 인센티브가 보다 강화되어야 한다. 또한 노동시장의 유연성을 고려하여 연금수급연령과 연계한 정년제도 의무화 내지 고용규제 완화를 통한 정년 연장, 임금피크제 등을 통해 고령자에 대한 임금부담을 경감하는 방안도 검토되어야 한다.

단기적으로는 중고령자 고용촉진을 위한 직업능력개발 지원도 동시에 추진되어야 한다. 이에 따라 2007년도 노동부는 중고령자 직업능력개발에 16억원을

47) 고령화에 따른 인력부족 현상에 선제적으로 대응하기 위해 입직연령을 2년 앞당기고(2006년 25세), 퇴직연령을 5년 늦추기(2006년 54세) 위한 전략을 말한다.

투자한다. 또한 산자부는 고령자 New Start 프로그램⁴⁸⁾을 통해서 55세 이상 실직고령자를 중소기업이나 공공기관 등에서 일정기간 훈련을 받게 하는 고용 안정사업, 중고령자 직업능력개발을 위한 한국폴리텍대학의 직무능력향상 훈련 강화사업⁴⁹⁾을 신규로 도입하였다. 노동시장에서 이탈한 고령자는 취업의욕은 높으나 사회적 편견 등으로 취업기회가 많지 않다는 점에서 사업타당성은 높다고 본다. 그러나 동 사업들이 고령자 재취업효과를 제고할 수 있도록 관련제도를 보완하고, 사업자들의 적극적인 협력을 유도해야 할 것이다.

요컨대 노동시장 내부정책으로 현재 노동시장에 진입해 있는 중고령자와 65세 이상 취업희망노인의 취업활성화를 위해 적극적 노동시장정책(ALMP)을 통해 취업자들이 오래 노동시장에 머물게 할 수 있어야 한다.⁵⁰⁾ 한편 노동시장 외부정책, 즉 노인고용보호정책을 통해 노인의 특성을 고려한 차별화된 정책이 요구된다. 생활수준이 양호한 건강한 노인을 위한 유급 및 무급 자원봉사활동 활성화, 근로희망 중산층 및 저소득계층 노인에게 대한 사회적 일자리 지원 등이 적극적으로 검토되어야 할 것이다. 또한 직업능력개발을 위해 최신기술의 활용 및 산업현장의 기술발전에 맞추어 신기술교육을 선도하고, 첨단신기술분야의 직무능력향상훈련을 체계적으로 수행할 수 있어야 한다.

다. 직업능력개발 촉진대책

저출산·고령화 시대에 성장동력의 확보를 위해서는 여성, 고령자 등 잠재 인력 확충 이외에 청년실업자 등에 대한 직업훈련을 통한 직업능력의 제고 및 산업계의 수요에 부합하는 인력 양성도 중요하다. 그러나 직업훈련실적을 보면

48) 동 사업은 55세 이상 고령실업자 중 관련분야에 무경험자를 중심으로 취업희망자를 선발하여 현장훈련과 훈련생의 재취업을 지원하는 사업이다.

49) 동 사업은 종전 직업전문학교를 기능대학으로 통합하고, 양성훈련규모는 축소하되 향상훈련규모를 확대하는 것을 골자로 하고 있으며, 3년간 한시적으로 도입되었다. 또한 중기사업계획을 보면 2007년부터 2009년까지 매년 376억원씩 총 1,128억원을 지원하는 것으로 계획되어 있다.

50) 가령 고령자 고용기준율을 현행 3%에서 상향조정하고, 적용대상 기업도 현 300인 이상에서 확대하고, 신규채용시 연령차별을 완화하고, 고령노동자가 조기 은퇴하지 않도록 퇴직연령을 점차 연장하는 정년연장제도 도입방안 등이 논의되고 있다.

훈련인원은 매년 목표를 초과달성하는 등 양적인 면에서는 높은 실적을 보이고 있으나, 실체는 중도탈락자가 많고 취업률이 크게 개선되지 않는 등 내실있는 사업운영이 부족하다. 더욱이 취업 후의 근속기간까지 고려하면 직업능력개발 사업의 성과가 높지 않으며, 또한 실업자 직업능력개발에 필요한 정도의 충분한 재정지원이 이루어지지 않는 문제도 지적될 수 있다.

첫째, 노동부 소관 직업능력개발사업의 2007년도 예산액은 2,568억원(농어촌구조개선특별회계 별도)으로 전년대비 6.4% 증가되었다. 그러나 새터민직업훈련과 자활직업훈련을 제외하고 신규실업자훈련⁵¹⁾, 여성가장실업자훈련, 영세자영업자능력개발지원사업⁵²⁾의 예산은 전반적으로 감소하였다.⁵³⁾ 또한 새터민 직업훈련, 여성가장실업자취업훈련수당이 상대적으로 높다고 하더라도 전반적으로는 훈련수당이 적은 수준이다. 따라서 실업자의 훈련유인과 훈련성과의 제고를 위해서는 정부 재정부담 등을 고려한 훈련수당의 조정이 필요하다고 본다. 한편 취업률을 보면 전직실업자직업훈련(38.7%), 신규실업자직업훈련(34.8%)은 높지만 대부분⁵⁴⁾은 취업률이 낮게 나타나고 있다.

[표 17] 신규실업자직업훈련 실적: 2002~2006년

(단위 : 명, %)

	목표인원	훈련실시 인원	중도탈락 (순탈락)	수료인원	취업인원	비고
2002	13,200	16,288	5,608(4,138)	10,680	4,428	훈련중(149)
2003	13,000	16,298	4,989(3,490)	11,298	5,272	
2004	13,667	16,976	4,908(3,224)	12,068	7,099	
2005	17,000	18,460	4,561(2,737)	13,750	8,780	
2006. 9.	16,680	17,265	2,855(1,723)	6,365	2,606	

자료: 노동부 내부자료(2006).

51) 신규실업자훈련예산은 균특회계를 포함하면 2006년도에 425억원(균특 4억원 포함)에서 2007년도에 426억원(균특 6억원 포함)으로 증가하였다.

52) 영세자영업자훈련은 2006년도 신규사업으로 영세자영업자의 훈련참여가 미흡하여 예산액 64억원 중 16억원이 지출되는데 그쳐서, 2007년도에는 전년도 사업실적을 반영하여 32억원으로 감액 편성하였다.

53) 이 밖에 고용보험기금사업으로 실시하는 전직실업자직업훈련 등이 있다.

54) 새터민직업훈련 12.4%, 영세자영업자직업훈련 13.4%, 자활직업훈련 16.1%이다.

이에 따라 노동부는 훈련과 취업의 연계를 위해 2005년에 지역인력수요를 반영한 훈련계획을 마련하여 실업자 훈련의 지역성과 자율성을 강화하였다. 이와 함께 2007년부터 지역전략산업이나 수요에 비해 공급이 부족한 직종 등을 중심으로 훈련과정공모제를 도입하여 수시 훈련과정을 개설함으로써 실업자훈련의 대응성을 강화해 가고 있다. 그러나 실업자 직업훈련이 취업과 연계되기 위해서는 직업훈련 이외에 훈련참여자와 사업체의 특성을 연계하는 보다 실질적인 대책이 마련될 필요가 있다고 본다.

둘째, 인적 역량 제고를 위해서는 실업자들에 대한 직업능력개발과 더불어 중장기적으로 국가기술자격제도⁵⁵⁾의 개선이 요구된다. 자격검정사업은 1973년 12월 31일 「국가기술자격법」 제정 이후 한국산업인력공단이 일반회계 사업으로 추진해 왔다. 그러나 자격검정문제나 검정장비의 노후화, 체계적인 자격의 질 관리 부족 등의 문제점이 제기되고 있다. 따라서 국가기술자격에 대한 합리적 검정계획을 통해 자격관리를 효율화하고, 또한 자격의 현장성과 통용성 제고를 위한 검정인프라의 확충이 요구된다.⁵⁶⁾ 이와 관련하여 노동부 소관 자격검정 수입이 2007년에 전년대비 29.7%(122억원) 증가되었는데, 수입대체경비 성격이 있는 동 수입금을 검정인프라 확충 및 관리체계 개선 등에 충당하는 등 향후 예산사업을 통한 국가기술자격제도 개선이 점차 확대될 필요가 있다.

라. 외국적 동포 등의 고용촉진대책

인구 노령화에 따른 생산가능인구의 감소는 외국인 및 외국적 동포의 활용 가능성을 증가시키고 있고, 이에 따라 청년실업문제와의 충돌, 문화적 갈등 및 외국인 국내정착 지원 등의 다양한 문제점들이 야기될 것으로 예상되고 있다. 가령 많은 미래학자들이 전망하듯이 인구 노령화에 따른 자본과

55) 국가기술자격체계는 기술사, 기능장, 기사, 산업기사, 기능사 5등급으로 구분되며, 2005년도 자격검정사업 실적은 토목기술사 등 564종목에 연간 294만 4,017명이 응시하여 55만 7,797명의 유자격자를 배출하였다.

56) 이에 따라 노동부는 2007년도에 고용보험기금사업으로 96억 규모의 자격검정관리사업을 한시적으로 도입하여 문제은행의 전면적인 정비, 자격의 질 관리 시스템의 구축, 검정장비의 보강 등에 투자할 예정이다.

노동력의 국제적 이동의 증가는 국내 고용구조를 변화시킬 수 있고, 넓게는 국가의 문화 정체성에도 많은 영향을 미칠 수 있다.⁵⁷⁾ 이와 같은 측면에서 볼 때 현행 저출산·고령사회 정책을 통해 제시되고 있는 외국적 노동력의 활용대책은 인구 노령화에 따른 노동력 부족에 효과적으로 대처하고, 이에 따른 사회적·경제적·문화적 영향 등에 적극적으로 대응할 수 있도록 보다 포괄적인 대안 마련이 요구된다고 할 수 있다.

특히 우리나라에서 외국인 노동력 확충은 청년실업문제와 결부되어 신중한 접근이 요구된다고 본다. 2003년 현재 국내 청년실업률은 약 6.9%로 추정되며, 특히 실망실업자, 비정규직 취업자 등을 포함하면 청년실업률은 10% 이상으로 추정된다. 따라서 외국적 인력의 활용은 우선은 내국인 근로자들이 기피하는 분야를 중심으로 검토되어야 하며, 이 분야에 있어서는 보다 탄력적인 정책의 추진이 요구된다고 본다. 노동부는 외국인근로자의 안정적인 도입을 통해 중소기업체의 인력난 해소 등을 위해 2007년도에 약 233억원 규모의 외국인고용관리사업⁵⁸⁾을 시행하고 있고, 산업연수생제도는 불법체류자 양산 등의 문제로 인해 2007년부터 폐지되고 외국인고용허가제로 일원화되었다. 그러나 안정적인 외국인 근로자 고용을 위한 방안을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

한편 기본계획을 통해 제시되는 외국적 노동력의 사회통합 프로그램의 운영에 문화부, 법무부, 교육부를 중심으로 2007년에 33억원이 투자되는데 ([표 9] 참조), 중장기적으로는 외국적 노동력의 국내 유입이 점차 증가할 것에 대비하여, 이들이 국내 사회에 보다 쉽게 동화되고, 안정적으로 정착할 수 있는 방안이 적극적으로 검토되어야 한다. 더욱이 저출산 심화에 따른 성비 불균형으로 외국적 여성인구의 유입도 점차 증가할 수 있으므로 이에

57) 세계미래학회(World Future Society) 회장 Timothy C. Mack은 인구 노령화에 따른 자본과 노동력의 세계적인 이동 증가는 한 국가의 사회적·경제적 역동성에 기여할 수 있으며, 동시에 그 국가의 문화적 정체성에 많은 영향을 미칠 것으로 전망하고 있다(Timothy C. Mack(2007), Coexistence Between Digital Technologies and Culture, a paper presented at Global Culture Forum 2007 Seoul, 'Culture in the Era of Global Convergence', pp.36-37.

58) 동 사업은 외국인근로자 도입과 관련하여 외국인 구직자 명부작성, 근로계약체결 및 입국지원, 외국인근로자 취업교육, 한국어능력시험, 외국인근로자의 사업장내 애로 및 갈등 조정 등 사후관리를 위한 외국인근로자지원센터운영 등에 지원된다.

대한 대책마련도 검토되어야 한다. 여러 선진국들도 외국적 인력의 유입을 확대함과 동시에 이에 따른 사회적·문화적 영향을 최소화하기 위한 정책을 병행하였다는 점에서, 이러한 정책적 노력을 통해 노동력 감소에 대처하기 위한 성장동력 확보대책의 추진에 있어서 정책성과를 제고하고, 이에 대한 재정투자의 효율성도 제고할 수 있어야 할 것이다.

IV. 기본계획 재정운용의 개선과제

1. 재정소요 증가에 대비한 실효성 있는 재원확보방안 마련

기본계획에 대한 재정투자규모의 전년대비 증가율을 보면 2007년에 29%, 2008년에 21%, 2009년에 3%, 2010년 13%로 저출산·고령화가 심화될 것으로 전망되는 2009년 이후에 오히려 재정규모 증가율이 둔화되고 있다. 특히 고령화 대책의 경우 2009년에 전년대비 22% 감소할 것으로 나타나고 있는데, 기본계획 수립 당시 노인장기요양보험제도 및 기초노령연금제도 도입이 반영되지 않았다고 하더라도 이는 저출산·고령화에 따른 재정소요액 증가에 대한 합리적인 예측에 근거한 계획 수립이라고 보기 어렵다. 또한 2006년에 발표된 1차 기본계획은 물론 이후 후속대책에서도 향후 지속적인 재정소요가 예상되는 저출산·고령사회 정책에 필요한 구체적인 재원확보방안이 제시되지도 않고 있다.

이와 관련하여 일본은 1989년 12월 소비세 도입과 동시에 ‘고령자보건복지 10개년 전략’이라는 「Gold Plan」⁵⁹⁾을 발표하였고, 이후 지속적인 출산율 저하 및 고령화⁶⁰⁾ 진전에 따라 1994년 12월에 「新Gold Plan」⁶¹⁾을 발표하면서, 향후 5년간 9조엔 이상의 재정소요 발생에 대비해 소비세율의 인상을 단행하는 등 구체적인 재원확보 방안을 제시하였다.⁶²⁾ 물론 당시의 정치적·경제적·사회적 상황이 우리와 다소 상이한 측면이 있으나, 저출산·고령화의 급속한 진전으로 정부 재정지출규모는 계속 증가할 것으로 예상된다. 따라서 저출산·고령사회

59) 동 계획은 Home Help, Short Stay, Day Service 등 세 가지를 축으로 하는 재택복지 및 시설복지의 조속한 정비를 골자로 하고 있다.

60) 일본은 1990년대 초반 평균수명이 80년에 이르렀고, 65세 이상 인구비율이 7%에서 14%에 도달하는데 25년이 소요되는 등 급속한 고령화가 예상되었다.

61) 21세기 복지비전의 취지에 맞도록 1994년 12월에 대장성, 후생성, 자치성 등 3대 연합의 하에 1995년부터 1999년도까지의 중기계획을 발표하였는데, 5년간 총사업비가 9조 엔을 상회하는 규모로 수립되었다. 동 계획은 이용자본위 자립지원, 보편주의, 종합적 서비스의 제공, 지역주의의 네 가지를 기본이념으로 하였다.

62) 손준규(1997), 고령화사회의 노인복지정책: 일본 재택Service와 新Gold Plan을 중심으로, 「사회정책논총」, 제9집: 369-414, 한국사회정책연구원.

정책의 실효성을 보장하기 위해서는 기본법 제20조 규정과 같이 향후 재정소요액을 합리적으로 예측하여 실효성 있는 재원확보방안이 마련되어야 한다. 특히 2008년 시행될 노인장기요양보험제도 및 기초노령연금제도 등에 의해 고령화와 관련된 재정소요가 크게 증가할 것으로 예상되므로, 향후 실효성이 있는 고령화 대책 재정의 확보방안 마련이 시급하다고 할 것이다.

저출산·고령사회정책 관련 재원조달방안으로 조세확대, 국채발행 및 조세지출제도의 장단점이 신중히 검토되어야 할 것이다. 또한 조세의 경우에도 목적세를 통한 재원조달과 일반조세를 통한 재원조달방식의 장단점과 현실적 타당성을 면밀히 검토해야 하며, 세원투명성 확보를 통한 세원확대방안이 제시될 수 있어야 한다. 무엇보다 각 재원조달방안이 국민경제에 미치는 영향이 크기 때문에 재원마련의 용이성보다 개별 방안들의 장점과 문제점을 충분히 검토하여 가장 합리적인 대안을 선택할 수 있어야 한다.⁶³⁾ 즉, 단기적으로는 현행 조세체계의 정비와 적극적 세원확보, 세출구조조정 등을 통해 국가재정의 효율적 활용이 요구되며, 중장기적으로는 일본 사례와 같이 관련사업의 지속성을 보장할 수 있게 특별회계나 목적세의 신설여부도 검토될 수 있을 것으로 본다.

저출산·고령화에 따른 복지재정지출 증가와 경제활동인구 감소 등에 따른 장기적인 세입기반의 약화와 재정압박 등을 해소하기 위해서는 결국 세대간의 형평성을 유지하고, 소득·소비·자산 등 과세대상간 균형을 유지하며, 개인이나 기업 부담을 최소화하는 방향으로 조세정책을 개선해야 한다.⁶⁴⁾ 이를 위해서는 국민경제에 미치는 과급효과를 고려하여 비과세·감면대상과 범위를 합리적으로 조정하고, ‘넓은 세원, 낮은 세율’에 입각한 적극적 세원발굴과 투명성 제고를 통해 과세기반을 확충하는 조세정책이 요구된다. 이와 더불어 사업 필요성이나 중요성이 낮거나, 성과가 미진한 사업들에 대해서 세출구조조정이 확대되어야 한다. 이와 같은 재정건전화 노력이 선행되어야 저출산·고령사회 정책 시행에 필요한 재원확보를 위한 국채발행이나 조세신설 등에 있어서 국민적인 저항을 극복할 수 있고, 이것이 재정에 미치는 부작용도 최소화할 수 있을 것이다.

63) 최성은(2007), 「중장기저출산고령화사업 재원조달방안, 사회재정지출의 재원조달」, 한국보건사회연구원 정책보고서.

64) 허강무(2005), 저출산·고령사회 대응을 위한 조세법제의 과제, 「조세법연구」, 11(2).

2. 관련사업간 연계 강화를 통한 효율적인 재정운용 필요

현행 저출산·고령사회 정책은 소관부처들 간 관련사업들의 연계 부족으로 재정운용의 효율성이 저하되고, 사업성과가 반감될 우려가 있다. 관련사업들의 세부내용과 지원대상이 다소 상이하다고 하더라도 유사한 내용과 성격을 지닌 사업들이 여러 부처를 통해 분산적으로 추진될 경우 사업간 연계 부족과 중복 가능성을 배제하기 어렵고, 따라서 재정의 합리적 운용이 제약될 수 있다. 특히 저출산·고령사회 정책과 같이 여러 부처가 관련사업을 추진하는 경우 부처 간 마찰로 인해 합리적인 사업수행이 제약될 수도 있다. 이것은 결국 한정된 사회 재정 지출재원의 비효율적인 배분을 야기하고, 관련사업들 간 비합리적인 우선 순위 결정으로 이어질 수 있다는 문제가 있다.

이로 인해 저출산·고령사회 정책의 추진에 있어 사업간 연계 부족 등의 문제가 야기되고 있다. 가령 교육부의 ‘방과후학교 운영(994억원)’, ‘사이버가정 학습 및 가정교사지원(129억원)’, 복지부의 902개 ‘지역아동센터 지원(659억원)’, 청소년위원회의 ‘청소년 방과후아카데미 및 청소년공부방(271억원)’, 여가부의 ‘시간 연장형 및 시간제 보육서비스(593억원)’ 등은 부처간 연계가 요구된다.⁶⁵⁾ 또한 성장동력 확보를 위한 직업능력개발·평생학습체계의 확립(9,752억원)이 교육부와 노동부로 분리되어 있어, 종합적 사업계획 수립과 효율적 재정운용을 위한 부처간 연계가 필요하다. 즉, 학교교육과 노동시장 연계(75억원), 직업능력 개발기회 확대(9,516억원), 평생학습·직업훈련인프라 구축(161억원)이 교육부와 노동부로 이원화되어 있어 비효율적 재정운용이 우려되기 때문이다.⁶⁶⁾

이와 관련하여 다부처가 관련된 범정부적 종합대책을 추진하면서 구심점의 역할을 수행할 부처가 없는 점은 부처간 연계 부족과 재정의 비합리적 배분을 배가시킬 수 있다고 본다. 다조직적인 구조 하에서의 정책집행은 필연적으로 소관부처들 간의 갈등과 대립을 야기하여 재정운용의 비효율성을 증가시키게

65) 김철희(2006), 교육분야 재정분석, 「2007년도 예산안분석(Ⅱ)」, p.163.

66) 한편 노후건강관리 기반조성 및 평생건강증진 사업이 복지부와 문광부 등으로 분리 되어 향후 ‘보건’과 ‘생활체육’이 연계된 종합적인 건강관리체계 확립이 요구된다.

된다. 현재 ‘저출산·고령사회위원회(위원장 대통령)’의 실무기구로 보건복지부 내 ‘저출산·고령사회대책본부(본부장 1급)’가 있지만 권한이나 역할 측면에서 타 부처의 정책을 조율하고, 재원배분의 합리성을 제고하기에 한계가 있으므로 이에 대한 대책마련이 필요하다고 본다.

[표 18] 저출산·고령사회 정책 중 연계 필요 사업

프로그램(단위사업)	2006	2007	소관부처
[아동·청소년 등 방과후학교 운영]			
■ 농산어촌 방과후학교 운영 지원	157	994	교육부
■ 사이버 가정학습 내실화	128	128.5	교육부
■ 지역아동센터 확충 및 운영 내실화	217	659	복지부
■ 방과후 아카데미·청소년 공부방	184.8	271	청소년위
■ 시간연장형 및 시간제 보육서비스 지원	432	593	여가부
[직업능력개발, 평생학습체계 구축]			
■ 학교교육과 노동시장 연계강화	59	75	교육부·노동부
■ 수요자 중심 직업능력개발기회 확대	8,236	9,516	교육부·노동부
■ 평생학습, 직업훈련인프라 구축 등	56	161	교육부·노동부

자료: 저출산고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

3. 사업 타당성 등을 고려한 효과적인 정책 개발 강화

기본계획상 2007년도 재정투자계획을 사업유형별로 보면 기존사업에 90%인 5조 3,776억원이 투자되고, 신규사업⁶⁷⁾에 3,203억원만 투자된다. 이로 인해 2007년도 총 저출산·고령사회 정책 재정 중 신규사업은 방과후학교 지원 2,163억원, 민간보육시설 개선 3,112억원 등에 한정되어 있고, 또 총 재정의 56%인 2조 6,899억원이 보육과 양육 등 한정된 사업에 지출된다. 따라서 현 시점에서 보육의 중요성이 높기는 하지만 향후 저출산·고령화에 의해 새롭게 제기되는 정책수요에 적극적으로 대응하기 위해서는 저출산·고령화의 원인에 대한 체계적인 검토를 통해 보다 실효성 있는 정책대안을 개발할 수 있어야 한다. 즉, 기

67) 정부는 2006년에 53개 사업을, 2007년에도 40개의 신규사업 도입을 추진 중인데, 대표적인 사례로 아동발달지원 계획(49억원), 희망스타트(51억원), 아동복지교수(224억원), 독거노인도우미(332억원), 고령친화모델지역 시범사업(2억원) 등이 있다.

존사업에 대한 성과평가와 수요자 중심의 정책발굴을 통해 저출산과 고령화에 대응할 수 있는 핵심사업을 중심으로 정책을 추진함으로써 효율적인 재정운용이 이루어지도록 해야 할 것이다.

[표 19] 2007년도 저출산·고령사회 정책의 사업유형별 투자계획

(단위: 억원, %)

	2006	2007	구성비율
기존사업	37,477	53,776	90.2
신규사업	-	3,203	9.8
합 계	37,477	56,979	100.0

주: 1. 「저출산·고령사회기본계획」상의 투자계획으로, 「국가재정운용계획」과는 상이함.
 2. 2006년 8월에 ‘기본계획’이 확정되었으므로, 2006년도는 구분하지 않음.
 자료: 저출산고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

첫째, 미래세대 육성기반 조성을 위한 ‘아동·청소년에 대한 문화예술교육 지원(242억원)’, ‘청소년유해환경 차단(60억원)’, ‘아동 안전사고 예방(2억원)’, ‘학교폭력 예방·근절 강화(2억원)’, ‘아동권리보호시스템 구축(3억원)’ 등은 비록 사업필요성이 인정된다고 하더라도 재정규모가 사업성과를 달성하기에는 작은 수준이라고 본다. 따라서 이러한 사업들을 백화점식으로 기본계획에 나열하기 보다 한정된 재원을 선택과 집중의 원칙에 따라 필요한 사업에 배분하는 것이 재정운용성과제고를 위해 보다 바람직하다고 할 것이다.

둘째, 생활체육 활성화사업이 주로 운동공간 확충(3,553억원), 체육전문인력 관리(466억원), 장애인 체육지원(32억원), 유아·학교체육 프로그램 개선(5억원) 등으로 구성되어 있어 노후건강관리가 직접적인 목표라고 보기는 어렵다. 또한 노후의료보장 내실화에 구강건강증진 서비스만 포함되어 있고, 노인요양인프라 확충(3,148억원) 역시 치매노인 관리·지원에만 집중되어 있어, 종합적 노후건강 관리 기반조성을 위한 대책이 다소 미흡하다고 할 수 있다.

셋째, 노후소득보장과 직결되는 노인 적합형 일자리 창출에 1,622억원이 투자되지만, 대부분 정부 지원금 외에 추가적 보수가 없는 공익형 일자리로서,

노인 일자리 창출이 직업능력 개발과 연계되지 못하는 문제가 있다.⁶⁸⁾ 따라서 실질적인 노후소득보장을 위한 노인 적합형 일자리 창출이 될 수 있도록 사업 내용의 지속적인 보완과 개발이 요구된다고 할 수 있다.

넷째, 성장동력 확보대책 재정의 89.4%인 1조 1,299억원이 직업능력개발 및 산재예방 등에 투자되는데 동 사업이 여성 등 잠재인력⁶⁹⁾의 경쟁력 제고에 기여하기 위해서는 잠재인력의 노동시장 참여가 더욱 확대될 수 있도록 다양한 사업발굴과 제도개선이 병행되어야 한다. 그럼에도 2007년도에 여성 경제활동 참여 촉진에 79억원, 고령자 활용체계 구축에 584억원만 투자되는데, 성장동력 확보대책의 핵심은 생산가능인구의 감소에 대비한 잠재인력 활용기반 강화에 있다는 점에서 적절한 규모의 재원배분과 함께 보다 근본적인 일자리 창출대책 개발 및 관련제도의 개선노력이 확대되어야 할 것으로 본다.

4. 제도개선의 병행을 통한 재정운용성과 제고

저출산·고령화는 정부의 재정지원만으로는 해소되기 어렵다는 점이 많은 선행연구들을 통해 지적되고 있다. 더욱이 제도개선이 병행되지 않는 저출산·고령사회 정책은 정부 재정부담을 가중시키는 반면 사업의 실효성이 반감될 수 있다는 문제가 있다. 따라서 향후 정부의 재정부담은 최소화하면서도 저출산·고령화 현상을 해소하는데 필요한 관련제도 개선을 병행함으로써 ‘제도개선의 우선’이라는 정부의 재원배분원칙에 부합하는 재정운용이 필요하다.

첫째, 저출산 대책을 추진함에 있어 다양하고 질 높은 보육인프라 구축은 물론 여성이 일과 가정을 양립할 수 있는 모성보호제도를 보다 강화해야 한다. 이와 더불어 민간보육시설에 대한 규제완화 등 간접적 지원과 제도개선을 통해 양질의 보육인프라를 확충하는 방안 등이 적극 검토될 수 있을 것이다. 또한 아동수당의 경우 가정의 보육비용을 경감할 수 있지만 여성의 경제활동 참여를 저해할 수 있는 측면도 있다는 점에서⁷⁰⁾ 사업효과에 대한 신중한 검토 및 관련

68) 이진우(2006), 노동 분야 재정분석, 「2007년도 예산안분석(Ⅱ)」, p.68.

69) 노동부에 의하면 전직실업자 훈련 여성참여율이 2004년에 58.3%를 차지하고 있다.

제도의 보완이 병행되어야 할 것이다. 이와 더불어 배우자 출산휴가제, 시간제 육아휴직제, 여성채용기업 지원 등 민간경제주체들의 부담을 확대할 수 있는 경우에 재원분담방안에 대한 신중한 접근을 통해 이에 대한 사회적인 갈등을 최소화하고 국민적 공감대를 형성하려는 노력이 병행되어야 할 것이다.

둘째, 고령화 대책의 경우도 노후소득보장, 의료보장 및 노인일자리 창출 등을 위해 막대한 재원이 요구된다. 따라서 국민연금제도의 지속적인 개선을 통해 세대간 갈등을 해소하고, 연금의 지속성을 확보할 수 있어야 한다. 또한 노후소득보장과 관련해 재정을 통한 고령자 취업 지원보다 정년연장 및 계속고용제도 확대, 임금피크제 도입 및 임금체계 개선 등을 통한 고령자에 대한 노동수요 창출이 선행되어야 한다.⁷¹⁾ 이와 같은 연령차별금지 및 정년연장제, 퇴직연금제, 임금피크제 보전수당, 노인장기요양보험 등을 추진함에 있어서도 재원분담방안에 대한 신중한 검토가 요구된다.

셋째, 저출산·고령화에 의한 경제활동인구의 감소에 따른 성장동력 확보를 위해서는 양질의 일자리 창출 등의 재정지원과 더불어 여성 및 장애인 등 잠재인력의 활용을 저해할 수 있는 제도의 보완이 시급하다고 할 수 있다. 또 청년 실업문제 등을 고려하되 외국인 근로자와 외국적 동포의 활용을 활성화할 수 있는 제도의 마련이 요구되며, 직업훈련이 경제활동 참여에 효과적으로 연계될 수 있도록 인적자원의 활용도를 제고하기 위한 제도가 모색되어야 한다.

70) 독일은 양질의 보육시설이 부족하고, 탄력근무제가 없는 상태에서 아동수당이 제공되자 여성들이 전업육아를 선호하는 등 의도하지 않은 정책결과가 나타난 바 있다 (이미정(2005), 여성이 일하는 좋은 사회 만들기, 「함께 나누는 세상」, 유한킴벌리).

71) 원종학(2007), 일본의 저출산·고령화대책과 시사점, 한국조세연구원 현안보고서.

V. 결 론

1. 분석의 요약

2000년대 들어 전 세계적으로 인구대체 수준 이하의 출산율(여성 1인당 2.1명)을 보이고 있는 나라는 약 60개국으로 증가하였으며, 이 중 합계출산율이 1.5명 이하인 초저출산국가는 28개국에 이르고 있다. 또한 아시아지역 37개국 중 16개국이 인구대체 수준 정도의 출산율을 보이고 있고, 우리나라를 포함해 일본, 싱가포르, 대만 등 8개국은 극저출산국에 속하고 있다.⁷²⁾ 또한 우리나라 노인인구 증가율이 매우 높아 통계청은 노인인구부양비율이 2005년 12.6%에서 2050년에는 72.0%까지 증가할 것으로 전망하고 있다. UN도 우리나라의 총인구 대비 65세 이상 노인인구 비중이 2050년에 세계 최고인 38.4%에 이를 것으로 예측하고 있고, 통계청도 이와 유사한 전망을 내놓고 있다.

이와 같이 전 세계적인 저출산 현상은 고령화와 더불어 각 국가들의 성장 잠재력을 위협하는 원인으로 지적되고 있다. 이에 따라 일본을 비롯하여 많은 나라들이 저출산·고령사회에 대비한 국가전략을 체계적으로 수립하여 추진하고 있다. 특히 우리나라보다 앞서 저출산·고령화 문제를 경험한 일본은 이에 대응하기 위해 1989년 12월에 ‘고령자보건복지 10개년 전략’인 ‘Gold Plan’을 발표하였고, 1994년에는 소비세율 인상을 전제로 ‘新Gold Plan’을 발표하였다. 한편 저출산 대책으로는 1994년에 육아지원 10개년 기본계획인 ‘Angel Plan’을 발표하였고, 1999년에는 지원대상을 보다 확대하는 ‘新Angel Plan’을 발표하였다. 이후 보다 체계적인 대책마련을 위해서 2003년에 「小子化社會對策基本法」을 제정하였으며, 2004년에는 ‘小子化社會對策大綱’을 마련하였다.

우리나라는 2006년에 12개 부처 236개 세부사업을 포괄한 범정부 차원의 ‘저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2010’을 발표하였는데, 2006년부터 2010년까지 국비와 지방비를 합쳐 총 33조 826억원을 저출산·고령사회 대책에 투자할 계획이다. 이에 따라 2007년도에는 국비(예산, 기금)와 지방비를 합쳐

72) 조남훈(2005), 아시아 국가의 저출산 대책현황과 정책적 함의, 한국보건사회연구원 심포지엄 발표문.

총 5조 8,966억원이 투자되며, 이 중 저출산대책이 3조 443억원, 고령화대책이 1조 5,856억원, 성장동력 확보대책이 1조 2,637억원을 차지하고 있다. 국비는 예산 2조 795억원 및 기금 1조 6,762억원 등 3조 7,557억원으로 63.7%, 지방비(국고보조사업의 대응자금)는 2조 1,409억원으로 36.3%를 차지하고 있다. 한편 지자체 자체사업비 1조 4,166억원을 합하면 전체 7조 3,132억원이 투자된다.

‘새로마지플랜’은 기존의 ‘둘둘플랜(희망한국 21의 저출산대책)’, ‘새싹플랜(영유아보육법에 의한 보육계획)’과 비교할 때 신규사업 50개를 포함한 최초의 범정부적 종합대책이라 할 수 있다. 그러나 저출산·고령사회 대책이 효과성을 갖기 위해서는 저출산·고령화의 원인에 대한 종합적인 분석을 토대로 핵심사업을 중심으로 정책을 추진함으로써 재정운용을 효율화할 수 있어야 한다. 즉, 보육과 교육비 절감, 여성의 경제활동 참여, 노후소득보장과 의료보장, 노인 일자리 창출과 생산적 여가문화 정착 등을 위해서 각 부처별 기존사업을 단순히 종합하기보다는 성과분석을 토대로 선택과 집종의 원칙에 따라 핵심사업을 중심으로 정책을 추진할 수 있어야 한다. 또한 부처간 사업연계를 강화하고, 정책 개발과 제도개선을 확대하며, 합리적인 재정소요 예측을 통한 재원확보방안을 마련함으로써 정책의 실효성을 제고할 수 있어야 한다.⁷³⁾

첫째, 정부의 저출산 대책을 보면 2007년도에 국비와 지방비를 합친 재정 규모 3조 443억원 중 88.4%인 2조 6,899억원⁷⁴⁾이 보육과 육아지원 등에 투자되며, 여성의 경제활동 촉진과 관련된 양성평등 사회문화 조성에는 2,193억원, 아동 성장환경 조성을 위한 미래세대 육성에는 1,350억원⁷⁵⁾만 투자된다. 특히 보육 및 육아지원의 경우 민간과의 적절한 역할분담방안이 마련되지 않아 향후

73) 장보현·유계숙(2006)은 움스(Ooms, 1995)가 개발한 ‘가족영향평가 체크리스트’를 활용한 설문조사를 통해 가족원의 소속감과 안정성, 다양하고 편리한 서비스, 개인과 가족의 상호의존성, 정책효율성 고려와 취약가족 지원, 가족 출산기능 지원, 가족관계 이해, 가족문제 예방, 다양성 등 8개 영역에 걸쳐 정부의 저출산대책에 대한 인식을 조사하였다. 분석결과 가족관계 이해에는 긍정적 영향을 미쳤으나, 가족의 다양성 고려, 가족문제 예방에는 성과가 낮은 것으로 나타났다.(장보현·유계숙(2006), 저출산 대책의 가족영향평가 연구, 『한국가정관리학회지』, 24(6): 161-176).

74) 이 중 교육부의 방과후학교 운영지원 2,163억원을 제외하더라도 2조 4,736억원으로 2007년도에 전체 저출산 대책 재정의 81.3%가 보육과 육아지원에 투자된다.

75) 교육부의 방과후학교 운영지원 2,163억원을 합하면 총 3,513억원이 투자된다.

이에 대한 정부 재정지출 증가로 재정부담이 가중될 우려가 있다.⁷⁶⁾ 또한 양성 평등 사회문화 조성과 관련된 제도개선 부족 등으로 육아휴직, 출산휴가 지원 사업의 집행실적이 부진⁷⁷⁾하여, 여성 취업확대 미흡 등 재정운용성고가 반감될 수 있다. 또한 여러 국가들의 경험 등을 토대로 여성의 경제활동 참여 확대가 출산율에 미치는 영향을 보다 신중하게 검토하여 정책을 추진할 필요가 있다. 이와 함께 건전한 미래세대 육성에 있어 부처간에 유사사업의 연계가 미흡⁷⁸⁾하거나, 문화예술교육지원 등 저출산의 원인과는 다소 거리가 먼 사업들이 포함되어 본질적 대책이기보다 사업의 나열이라는 문제가 제기될 수 있다.

저출산은 비단 보육만이 아니라 일자리 부족, 혼인연령 상승, 유배우출산율 감소, 이혼율 증가, 높은 교육비 부담 등 혼전·결혼·출산·양육 등 생애경로의 각 단계에 놓인 여러 원인에 기인한다. 따라서 이에 적절히 대응하기 위해서는 다양하고 질 높은 보육인프라 구축 및 보육시설 규제완화, 여성이 일과 가정을 양립할 수 있는 모성보호제도 강화 등 전 생애경로에 걸친 포괄적 접근을 통해 다양한 정책개발과 제도개선 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

그러나 현행 저출산 대책을 보면 보육에만 집중되어 있어 출산율 제고를 기대하기에 한계가 있으므로 핵심사업을 중심으로 다양한 정책개발이 이루어질 필요가 있다. 육아휴직제도의 경우 복직희망 근로자가 휴직 전의 직급이나 직무를 보장받지 못하거나 승진과 구조조정에서 불이익을 받거나,⁷⁹⁾ 기업 비용부담을 가중시켜 기업이 여성근로자 채용을 기피하는 등 부정적 효과도 초래될 수 있다. 그러므로 배우자 출산휴가제, 연령차별금지 및 정년연장, 시간제 육아휴직제 등의 경우 재원분담방안에 대한 충분한 검토를 통해 이에 대한 사회적

76) 2005년도에 여성가족부 소관 영·유아보육료 지원사업의 집행실적을 보면 당초예산 대비 124.4%의 집행률을 기록하였고, 2006년 예산액도 전년대비 1,715억원(64.2%) 증가한 4,386억원으로 편성되었고, 1~8월 동안 예산규모의 74.4%를 집행하였다.

77) 노동부의 육아휴직장려금 지원사업의 집행률을 보면 2003년 29.2%, 2004년 48.9%, 2005년 47.6%를 기록하였다. 또한 출산휴가 및 육아휴직제도의 집행실태를 분석한 원숙연(2005)의 연구에 의하면 성과가 낮은 것으로 분석되고 있다(원숙연(2005), 일-가정양립지원정책을 둘러싼 수사와 현실, 『한국정책학회보』, 14(2): 157-188.)

78) 교육부의 방과후학교 운영, 사이버가정학습체계 구축사업 외에 복지부의 지역아동센터 운영, 청소년위원회의 방과후아카데미 및 방과후공부방 지원 등이 추진된다.

79) 김태홍·김난주(2003), 『우리나라 모성보호제도 실시현황 분석과 개선방안』, 한국여성개발원 연구보고서, pp.136-140.

갈등을 최소화하고, 재정운용의 효율성도 제고해야 할 것이다.

둘째, 고령화대책에 있어 노후소득보장, 의료보장, 노인고용 확대, 노후생활 기반 조성 등을 위해 향후 지속적인 재정소요 증가가 예상됨에도, 이에 대한 충분한 재원확보 및 재정투자계획이 부족한 실정이다. 2007년에 고령화 대책에 대한 재정투자규모는 국비와 지방비를 합쳐 1조 5,856억원으로, 2006년도 1조 3,166억원에 비해 20.4% 증가하였으나, 저출산 대책 재정 증가율 42.0%의 절반 수준이다. 또한 기본계획에는 2008년에 시행될 기초노령연금제도 및 노인장기요양보험제도에 의한 재정소요가 미반영되어 2008년에는 재정규모 증가율이 13.8%로 둔화되고, 2009년에는 오히려 22.0% 감소되고 있는데, 고령화 대책의 안정적 추진을 위해서는 실질적인 재원확보방안의 마련이 시급하다고 본다.

또한 2007년 4월 2일 「노인장기요양보험법」이 국회 본회의에서 의결됨에 따라 2008년 7월부터 노인장기요양보험제도가 본격 시행될 예정으로 이에 대한 재정지출이 크게 증가할 것으로 예상되고 있다. 따라서 합리적인 재정소요예측 등을 통해 장애인 및 국가유공자 등의 포함 여부, 수급자의 범위, 본인부담률 수준 등에 대한 충분한 검토와 준비가 이루어져야 한다. 이와 함께 2007년에 노후건강관리 기반조성에 381억원, 생활체육 지원에 4,178억원 등 사전예방적 건강관리에 4,559억원이 투자되어 고령화 대책 재정 1조 5,856억원의 28.8%를 차지하고 있다. 한편 노인요양보호 확충에 이와 유사한 4,267억원이 투자되는데, 향후 요양서비스 등에 대한 정부재정부담이 가중될 수 있다는 점에서 사전 예방적인 건강관리에 대해서도 적절한 수준의 투자가 이루어질 필요가 있다.

한편 안정적인 노후소득보장을 위해 중장기적으로 국민연금제도의 지속적 개선은 물론 노인 고용확대와 생산적 일자리 창출을 위한 보다 적극적인 정책 지원과 제도개선이 요구된다고 본다. 그럼에도 노인적합형 일자리 창출사업의 경우 11개 부처들의 2007년도 전체 사회서비스일자리 지원액 1조 4,442억원 중 89.4%인 1조 2,915억원이 정부 지원금 외에는 추가적인 보수가 없는 공익형 일자리⁸⁰⁾에 투자되어 노인의 지속적 고용과 연계되지 못하고 있어 이에 대한 개선이 요구된다. 또한 재정부담 등을 고려한 안정적인 노후소득보장 기반을 마

80) 일자리 수로는 전체 일자리 21만 2,514개의 92.9% 중 19만 7,514개를 차지하고 있다.

련해야 하며, 노인사회참여 촉진 및 생활기반 조성을 위한 생산적 여가문화 조성도 개선되어야 한다. 요컨대 고령화에 따라 다양한 고령화 대책에 대한 재정투자가 점차로 증가할 것에 대비하여 이에 대한 합리적인 재정운용계획이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 저출산·고령사회에서 성장동력 확보를 위해서는 노동시장 참여주체들의 경제적 유인을 반영하여 여성·노인 등 잠재인력의 경제활동참여를 촉진하기 위한 충분한 재정지원과 더불어 기업 및 노동시장 참여주체들의 부담을 최소화할 수 있는 제도의 마련이 요구된다. 그러나 현행 대책을 보면 2007년도 전체 성장동력 확보대책 재정 1조 2,637억원 중 89.4%인 1조 1,299억원이 직업능력개발과 산재예방사업비로서, 여성과 노인 등의 경제활동 참여촉진을 위한 재정투자는 다소 미흡한 수준이다. 특히 직업능력개발사업은 높은 중도탈락률 문제 해소 등을 통해 사업성과를 제고하고, 평생학습체제 구축사업(교육부)과의 연계를 강화할 수 있도록 관련제도의 개선이 시급하다고 할 수 있다.

예컨대 고령자 고용촉진을 위해서는 기업 부담은 최소화하면서 노인인력 수요를 활성화하기 위해 정년연장과 함께 임금체계 개편이 병행되어야 한다.⁸¹⁾ 또한 여성이 출산과 일을 병행할 수 있도록 탄력적 시간제 육아휴직제도 등을 통해 육아휴직을 활성화하고, 육아지원기반도 확충되어야 할 것이다. 하지만 배우자 출산휴가제도, 시간제 육아휴직제도 등은 기업부담을 가중시킬 수 있기 때문에 재원분담방안 등에 대한 신중한 접근이 필요하다. 또한 인력활용을 극대화하기 위해서는 양질의 일자리 창출과 효과적인 직업능력개발사업을 통해 실질적인 취업확대에 기여할 수 있어야 한다. 그리고 생산가능인구의 감소에 대비하여 외국적 근로자의 활용방안을 마련하고, 이들이 국내 사회에 융화될 수 있도록 적극적인 재정지원과 함께 관련제도 개선이 뒷받침되어야 한다.

81) 이인재(2006), 저출산·고령화 시대 고용활성화 방안, 「노동리뷰」, 한국노동연구원.

2. 분석의 시사점

가. 재정소요 예측 등을 통한 합리적 재원확보방안 마련

2006~2010년 동안에 저출산·고령사회 기본계획에 대한 재정투자는 연평균 16.3%라는 높은 증가율을 보이고 있다. 이는 「2006~2010년 국가재정운용계획」상 정부 총지출의 연평균 증가율 6.4%보다 2.5배, 사회복지·보건분야 연평균 증가율 9.1%보다 1.8배 높다. 그러나 2007년도와 2008년도에는 29.3%, 20.5%의 높은 증가율을 보이는데 반해, 2009년에 2.7%, 2010년에는 12.7% 등 증가율이 둔화되고 있고, 특히 2009년에는 고령화 대책재정이 22.0%나 감소되고 있다. 이는 기초노령연금제도 및 노인장기요양보험제도 등 신규제도의 도입에 따른 재정소요의 변동이 기본계획의 수립 당시 반영되지 않았기 때문이다. 따라서 저출산과 고령화에 따라 재정소요가 보다 확대될 것으로 예상되는 2008년 이후 보다 구체적인 재원확보방안을 제시할 수 있어야 할 것으로 본다. 특히 고령화 대책의 안정적인 추진을 위해 재정소요를 합리적으로 예측하여 보다 실효성이 있는 재원확보방안을 제시할 수 있어야 한다.

복지재정지출 증가와 재정압박을 해소하기 위해서는 결국 세대간 형평성을 유지하고, 소득·소비·자산 등 과세대상간 균형을 유지하며, 소득과악률 제고를 통해 세수기반을 확대하는 방향으로 조세정책을 추진해야 한다. 이를 위해서 국민경제적 과급효과를 고려해 비과세·감면대상과 범위를 합리적으로 조정하고 적극적 세원발굴과 투명성 제고를 통해 과세기반을 확충함으로써 조세저항을 최소화하는 조세정책이 요구된다. 이와 더불어 사업 필요성이 낮거나, 성과가 미진한 사업들에 대해서 세출구조조정 등 재정건전화 노력이 선행되어야 한다. 이를 통해 필요 시 저출산·고령사회 정책의 안정적 추진을 위한 국채발행이나 조세신설 등에 있어 국민적 저항을 극복할 수 있고, 또한 이것이 재정과 국가 경제에 미치는 부작용도 최소화할 수 있을 것이다.

나. 재정지출과 제도개선의 연계를 통한 사업성과 제고

저출산·고령사회 문제는 정부 재정지원만으로는 대응하기 어려우며, 제도 개선이 병행되지 않는 저출산·고령사회 정책은 정부 재정부담을 가중시키는 반면에 재정운용성과는 반감될 수 있는 우려가 있다. 따라서 향후 재정부담은 최소화하면서도 저출산·고령사회 문제에 적극 대응하기 위해서는 제도 개선을 병행함으로써 ‘제도개선의 우선’이라는 정부 자원배분원칙에 부합하는 재정운용 방안이 마련되어야 할 것이다. 즉, 사업의 우선순위에 대한 충분한 검토를 통한 합리적인 자원배분과 더불어 관련제도 개선을 동시에 추진함으로써 재정운용의 성과를 보다 극대화하려는 노력이 요구된다고 할 수 있다.

저출산에 대응하기 위해서는 여성이 일과 가정을 양립할 수 있는 모성보호 제도가 강화되어야 하며, 보육지원에 있어서도 민간보육시설에 대한 규제완화 및 제도개선을 통해 양질의 보육인프라를 확충하는 방안이 검토되어야 한다. 아동수당의 경우 여성의 경제활동 참여유인을 저해할 수 있는 측면도 있으나 출산율 제고에 기여할 수 있다는 점에서 사업효과에 대한 신중한 검토 및 관련 제도의 보완이 병행되어야 한다. 또한 배우자 출산휴가제, 시간제 육아휴직제, 여성채용기업 지원 등은 자원분담방안에 대한 신중한 접근이 필요하다. 고령화 대책에 대한 재정소요가 꾸준히 증가할 것으로 예상됨에 따라 노후 소득보장을 위해 중장기적으로 연금제도의 지속적 개선을 통해 세대간 갈등을 해소하고, 연금의 지속성을 확보할 수 있어야 할 것으로 본다.

또한 성장동력 확보를 위해서는 양질의 일자리 창출을 위한 재정지원 외에 여성과 노인 등 잠재인력의 활용을 극대화할 수 있도록 제도개선이 시급하다고 할 수 있다. 즉, 재정을 통한 노인 일자리 창출 외에 정년연장 및 계속고용제도 확대, 임금피크제 도입 및 임금체계 개선 등을 통한 고령자에 대한 노동수요 창출이 병행되어야 한다. 또한 연령차별금지 및 정년연장제, 퇴직연금제, 임금 피크제 보전수당, 노인장기요양보험 등을 추진함에 있어서도 자원분담방안에 대한 신중한 검토가 요구된다. 또한 청년 실업문제 등을 고려하되 외국적 동포 등의 활용을 확대할 수 있는 제도개선과 함께 직업훈련이 고용과 효과적으로 연계될 수 있도록 인적자원의 활용도를 제고하기 위한 제도개선도 요구된다.

다. 통합적 사업수행을 통한 재정운용의 효율화

현행 정부의 저출산·고령사회 기본계획을 보면 12개 부처의 관련사업들을 포괄적으로 제시하고 있어 부처간 연계 미흡에 따른 종합적인 사업계획 수립과 재정운용의 효율성이 저해될 우려가 있다. 따라서 다부처가 관련된 범정부적 종합대책을 추진하면서 ‘저출산·고령사회대책본부’ 등 중심적 역할을 수행하는 기관의 기능과 역할을 보다 강화하여 부처간 연계 부족에 따른 비효율적 재원 배분을 최소화할 필요가 있다고 본다. 즉, 유관부처간 유사한 사업의 연계를 강화하기 위해서는 통합적 사업수행체계를 구축하여 관련사업을 조정·통합함으로써 재정운용을 보다 효율화할 수 있을 것이다.

저출산 대책 중 방과후활동 지원은 교육부의 ‘방과후학교 운영’과 ‘사이버 가정학습 지원’, 복지부의 ‘지역아동센터 지원’, 청소년위의 ‘방과후아카데미 및 공부방’, 여가부의 ‘시간연장형 보육서비스’ 등 유사사업들이 여러 부처들에서 중첩적으로 수행되고 있다. 한편 미래 성장동력 확보를 위한 직업능력개발 및 평생학습체계 구축이 노동부와 교육부로 분리되어 있어, 사업의 연계를 통한 효율적인 재정운용이 다소 제약될 수 있다고 본다. 이와 함께 고령화 대책 중 효과적인 노후건강관리 기반조성을 위해서는 복지부의 건강증진 및 문광부의 생활체육지원이 연계된 통합건강관리체계 구축을 위한 대안이 요구된다. 특히 생활체육 활성화사업이 대부분 문광부 소관이지만 교육부, 노동부 등으로 일부 분산되어 있어 사업의 효율적 운용을 위한 연계방안도 마련되어야 한다.

라. 핵심사업 개발과 통합성과관리체계를 통한 재정운용성과 제고

2007년도 재정투자계획을 사업유형별로 보면 기존사업에 90%가 투자되고, 신규사업은 방과후학교 지원 2,163억원, 민간보육시설 개선 3,112억원 등 약 10%만 투자된다. 그런데 이들 사업들도 대부분 이미 시범사업으로 운영되었기 때문에 사실상 신규사업에 대한 투자는 매우 미미한 수준이라고 할 수 있다. 특히 2007년 총 저출산·고령사회 정책 재정의 56%인 2조 6,899억원이 보육과

양육에 투자되며,⁸²⁾ 이 밖에도 지역아동센터·방과후아카데미 운영에 1,030억원, 경로연금에 3,174억원, 노인요양인프라 확충에 3,148억원, 노인 일자리 창출에 1,622억원, 노인 사회참여 여건 조성 등에 877억원, 고령친화적 대중교통 환경 개선에 660억원, 직업능력개발에 9,516억원, 산업재해예방에 1,296억원, 고령자 고용촉진에 424억원 등 10여개의 사업에 전체 재정의 대부분이 투자된다.

저출산대책 중 ‘아동·청소년에 대한 문화예술교육 지원’, ‘청소년유해환경 차단’, ‘아동 안전사고 예방’, ‘학교폭력 예방 강화’ 등은 저출산 문제와의 관련성이 부족하거나 우선순위가 다소 낮다. 고령화대책 중 생활체육 활성화도 주로 운동공간 확충, 체육전문인력 관리, 장애인 체육지원, 유아·학교체육 프로그램 개선 등으로 구성되어 있는데, 이는 노후건강관리가 직접적인 목표라고 보기 어렵고, 또한 노후의료보장 내실화에 구강건강증진 서비스만 포함되었고, 노인요양인프라 확충 역시 치매노인 관리·지원에만 집중되어 있다. 노인 적합형 일자리 창출 역시 대부분 공익형 일자리로서 직업능력개발 및 지속적 고용과 연계되지 못하는 문제가 있다. 또 성장동력 확보대책 재정의 89.4%가 직업능력개발 및 산재예방 등 기존사업에 투자되는데 반해, 여성 경제활동 참여 촉진과 고령자 활용체계 구축을 위한 재정투자와 제도개선 노력은 다소 미미하다.

따라서 실질적 저출산·고령화 대책을 마련하기 위해서는 저출산·고령화의 원인에 대한 심층적 분석을 바탕으로 분야별 핵심사업 개발을 통한 재정운용의 합리화가 필요하다. 특히 성장동력 확보대책의 핵심은 생산가능인구의 감소에 대비한 잠재인력 활용기반의 강화에 있다는 점에서 사업별 적절한 규모의 재원 배분과 함께 근본적인 일자리 창출대책을 통해 재정운용성과를 더욱 제고할 수 있어야 한다. 요컨대 향후 정부가 저출산·고령화에 의해 새롭게 제기되는 정책 수요에 적극적으로 대응하기 위해서는 기존사업들을 단순하게 종합하는 차원을 넘어 보다 실효성 있는 정책개발노력이 강화되어야 할 것으로 본다.

정부가 범정부적 종합계획인 저출산·고령사회 정책을 추진함에 있어 통합 성과관리시스템을 마련하여, 사업성과 등을 고려한 재원배분 우선순위 판단에

82) 영유아 보육·교육비 지원에 1조 8,737억원, 민간보육시설 서비스 개선에 3,112억원, 방과후학교 운영에 2,163억원, 산전후휴가급여 지원 등에 1,206억원 등이 투자된다.

적극 활용할 필요가 있다고 본다. 저출산·고령사회 대책은 향후 지속적인 재정 소요를 야기할 것으로 예측되며, 따라서 통합적 성과관리를 통해 재정운용의 효과성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 저출산·고령사회 정책의 운영성과를 합리적으로 측정하기 위한 성과지표의 개발과 더불어 성과평가결과를 재정운용 계획 수립 등에 반영하는 체계적인 환류체계가 마련되어야 할 것이다. 요컨대 범정부 차원의 종합대책을 추진함에 있어 통합적 성과관리체계를 구축함으로써 사업성과에 대한 체계적인 분석과 평가가 이루어질 필요가 있다.

마. 국가전략과제 이행에 대한 국회의 재정점검 강화

한편 저출산·고령사회 정책에 대한 국회의 재정점검을 강화하여 국가적 전략과제에 대한 국회의 역할과 기능을 보다 확대해 나갈 필요가 있다. 기본법 제27조에 의하면 정부는 기본계획, 시행계획, 이에 대한 평가결과를 지체 없이 국회에 보고하도록 하고 있다. 그러나 통합 성과관리체계가 부족한 상황에서 정책평가결과 등에 대한 국회 보고가 형식화될 우려가 있으며, 이는 국회 차원에서 저출산·고령화에 대비한 정책방향과 재정운용방안을 논의하는데 있어서 제약요인이 될 수 있다고 본다. 따라서 국회의 저출산·고령사회 정책에 대한 실질적인 재정 통제와 정책대안 개발이 이루어질 수 있도록 정부는 재정운용 성과 등에 대한 보다 적실성 있는 정보를 국회에 제공할 수 있어야 한다.

또한 국회 차원에서 저출산·고령사회 정책에 대한 재정점검을 강화하고, 여러 부처에서 분산적으로 추진되고 있는 사업들을 효과적으로 조정하기 위해서는 특별위원회 등을 통해 이 문제에 대해 전문적 대안과 합리적인 재정운용 방안 등을 제시할 수 있어야 할 것이다. 그리고 다소 제한적인 내용만을 규정하고 있는 「저출산·고령사회기본법」의 실효성을 제고하기 위해서는 보다 포괄적이고 다양한 내용들을 법률에 규정할 필요가 있다. 요컨대 국가적 전략과제로 제시되고 있는 저출산·고령사회 문제에 대해 민의의 대표기관으로서 국회가 보다 적극적인 기능과 역할을 모색할 시점이라고 할 것이다.

참고문헌

- 강경숙·변미희·정은미(2005), 시계열 자료를 활용한 저출산 요인분석, 「한국가족복지학」, 10(3): 127-145.
- 김도훈(미상), 세계의료보장제도: 일본의 공적 개호보험제도, 인터넷 검색자료 (cafe.naver.com/jsk3208.cafe?iframe_url), 검색일시: 2006.11.23. 13:00.
- 김성은(2006), 여성가족부 소관 재정분석, 「2007년도 예산안 분석(Ⅱ)」, 국회예산정책처, pp.93-111.
- 김정옥(2005), 저출산·고령화 시대의 가족정책의 방향과 과제, 「사회과학논총」, 제4집: 75-87.
- 김철회(2006), 교육분야 소관 재정분석, 「2007년도 예산안 분석(Ⅱ)」, 국회예산정책처, pp.159-187.
- 김태홍·김난주(2003), 「우리나라 모성보호제도 실시현황 분석과 개선방안」, 한국여성개발원 연구보고서, pp.136-140.
- 박인화·김철회(2007), 사회분야 주요 법정지출사업 결산분석, 「2006년도 결산분석(Ⅲ)」, 국회예산정책처.
- 박인화·김철회·김성은(2007), 「4대 공적연금재정의 운용과 과제」, 예산현안분석 보고서, 국회예산정책처.
- 삼성경제연구소(2006), 「저출산 대책, 무엇이 핵심인가?」, CEO Information 6월.
- 손준규(1997), 고령화 사회의 노인복지정책: 일본의 재택Service와 新Gold Plan 을 중심으로, 「사회정책논총」, 제9집: 369-414, 한국사회정책연구원.
- 원숙연(2005), 일-가정양립지원정책을 둘러싼 수사와 현실: 출산휴가 및 육아휴직을 중심으로 한 탐색적 사례연구, 「한국정책학회보」, 14(2): 157-188.
- 원종학(2007), 「일본의 저출산·고령화대책과 시사점」, 한국조세연구원.
- 이미정(2005), 여성이 일하는 좋은 사회 만들기. 함께 나누는 세상, 유한킴벌리.
- 이수희 외(2005), 「고령화의 경제적 파급효과와 대응과제Ⅱ」, 한국경제연구원.
- 이인재(2006), 저출산·고령화 시대의 고용활성화 방안, 「노동리뷰」, 한국노동연구원, 22-40.

- 이재경·조영미·이은아·유정미(2005), 유럽의 저출산 관련정책에 대한 여성주의적 분석, 『한국여성학』, 21(3): 133-166.
- 이진우(2006), 노동 분야 재정분석, 「2007년도 예산안분석(Ⅱ)」, 국회예산정책처, pp.60-92.
- 이진우(2007), 고용안정·직업능력개발사업 결산분석, 「2006년도 결산분석(Ⅲ)」, 국회예산정책처.
- 장보현·유계숙(2006), 저출산대책의 가족영향평가 연구, 『한국가정관리학회지』, 24(6): 161-176).
- 장혜경(2004), 저출산의 현황과 원인 및 대책, 전망, 『지방행정』, 11월호: 15-24.
- 전국경제인연합회(2006), 저출산·고령화에 대비한 정책과제 및 기업 대응방향, 「CEO REPORT」, CER-2006-16.
- 정미애(2005), 젠더 시각에서 본 일본의 사회복지정책의 변화: 1990년대 이후의 저출산·고령화 대책을 중심으로, 『국제정치논총』, 45(2): 165-183.
- 조남훈(2005), 아시아 국가의 저출산 대책현황과 정책적 함의, 한국보건사회연구원 심포지엄 발표문.
- 조윤영(2007), 효과적인 출산장려 가족정책의 모색, 『KDI 정책포럼』 제174호.
- 최병호(2003), 인구추계 변화가 사회보험재정에 미치는 영향 분석, 『사회보장연구』, 19(2): 97-115.
- 최성은(2007), 「중장기 저출산고령화사업 재원조달방안: 사회재정지출의 재원조달」, 한국보건사회연구원 정책보고서 2007-01.
- 허강무(2005), 저출산·고령사회 대응을 위한 조세법제의 과제, 『조세법연구』, 11(2): 141-176.
- 황규선·권승(2005), 인구구조 변화가 사회복지지출을 포함한 국가재정에 미치는 영향에 관한 실증분석, 『사회보장연구』, 21(4): 37-55).
- 대한민국정부(2006), 「제1차 저출산·고령사회 기본계획: 2006-2010」.
- 기획예산처 내부자료(2005), 저출산 및 고령사회 대책 관련 국회 업무보고.
- 보건복지부 내부자료(2006), 저출산·고령사회 대응 주요업무 추진상황.
- 여성가족부(2006), 「새싹플랜: 제1차 중장기 보육계획(2006-2010)」.

저출산고령사회대책본부 내부자료, 저출산·고령사회 대책 재정현황.
통계청(2005), 「장래인구추계 결과」, 2006. 11.
한국개발연구원 편(2006), 「인구 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제」.
Adema, Willem(2006), Family and Fertility Policies in OECD Countries: Effects and Limitations, *Policy Challenges in the Ageing Era*, Policy Forum on Low Fertility and Ageing Society.
Pearson, Mark(2006), Pension Policy Reforms in OECD Countries, *Policy Challenges in the Ageing Era*, Policy Forum on Low Fertility and Ageing Society.
UN(2004), *Population Perspectives*.

부 록

1. 저출산·고령사회기본계획의 재정투자계획: 2006~2010년

(단위: 억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	합계
[분야별]						
저출산분야	21,051	32,489	40,265	45,570	49,542	188,917
고령화분야	8,378	12,809	18,040	14,075	18,512	71,814
성장동력확보	8,039	11,614	12,644	13,236	14,118	59,651
교육·홍보분야	9	67	85	89	94	344
[부처별]						
여성가족부	12,504	18,389	22,060	25,106	26,898	104,957
보건복지부	5,634	11,956	18,005	16,760	20,714	73,069
노동부	9,148	12,841	14,012	14,801	15,959	66,759
교육인적자원부	4,793	7,215	9,196	10,564	12,184	43,953
건설교통부	2,638	2,184	3,112	1,451	2,065	11,450
문화관광부	1,025	2,102	2,223	1,914	2,180	9,444
농림부	1,062	1,280	1,262	1,260	1,307	6,172
국가청소년위원회	259	277	355	411	463	1,765
산업자원부	213	285	322	322	251	1,394
농촌진흥청	201	316	365	282	151	1,315
재정경제부	-	100	100	80	70	350
법무부	-	34	21	18	23	96
[회계별]						
일반회계	11,292	16,912	22,716	24,120	28,706	103,746
특별회계	1,432	1,909	1,930	1,892	1,718	8,881
지방비	14,232	23,009	29,797	29,553	33,135	129,726
기금 등	10,521	15,149	16,590	17,404	18,706	78,370
[합 계]	37,477	56,979	71,033	72,969	82,265	320,722
증가율	(-)	(52.0)	(24.7)	(2.7)	(12.7)	(23.0)

주: 1. 국비와 지방비를 합산한 금액임.

2. 기본계획상의 투자계획으로, 2006~2007년도의 경우 실제 투자규모와는 상이함.

자료: 저출산고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

2. 2007년도 저출산·고령사회 기본계획의 사업별 재정규모

(단위: 억원)

프로그램 혹은 단위사업	합 계	예산	기금 등	지방비
총계	58,966	20,795	16,762	21,409
I. 출산과 양육에 유리한 환경 조성	30,443	12,242	2,833	15,368
1. 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	26,899.2	11,564.5	534.3	14,800.4
○ 자녀 양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감	21,147.5	9,299.7	-	11,847.8
- 영유아 보육·교육비 지원 확대	18,737	8,559	-	10,178
- 방과후 학교 확대 등 사교육비 경감 지원	2,162.5	624.7	-	1,537.8
- 국내입양 활성화	248	116	-	132
○ 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	4,473.5	1,967.8	146	2,359.7
- 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족	768.5	311.5	146	311
- 민간보육시설 서비스 개선	3,112	1,395.3	-	1,716.7
- 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대	593	261	-	332
○ 임신·출산에 대한 지원 확대	1,278.2	297	389.3	591.9
- 모성 및 영유아 건강관리 체계화	759.2	4	389.3	365.9
- 불임부부 지원	315	142	-	173
- 산모도우미 지원	204	151	-	53
2. 가족친화·양성평등 사회문화 조성	2,193.4	49.9	2,117.5	26
○ 일과 가정의 양립 환경 조성	1,920.8	3.3	1,917.5	-
- 산전후휴가급여 등 지원 확대	1,206	-	1,206	-
- 육아휴직제도 다양화 및 근로형태 유연화	619	-	619	-
- 출산·육아기 이후 노동시장 복귀 지원	90.9	0.7	90.2	-
- 가족친화적 기업인증제 도입 등	4.9	2.6	2.3	-
○ 학교·사회교육 강화 및 가족 문화 조성	272.6	46.6	200	26
- 가족가치관 확립을 위한 학교교육 강화	0.6	0.6	-	-
- 친밀하고 평등한 가족생활문화 조성	272	46	200	26
3. 건전한 미래세대 육성	1,350.4	626.7	181	542.7
○ 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성	16.3	16.3	-	-
- 아동 안전사고 예방을 위한 사회기반 조성	1.9	1.9	-	-
- 아동학대 예방 및 방임아동 보호	12	12	-	-
- 학교폭력 예방·근절 대책 강화	2.4	2.4	-	-
○ 아동·청소년의 성장지원시스템 확립	1,334.1	610.4	181	542.7
- 지역사회 아동·청소년 보호기능 강화	1,030.1	467.6	120	442.5
- 아동권리 보호를 위한 사회시스템 구축	3	3	-	-
- 아동·청소년의 문화예술교육 지원	241.5	132.3	35	74.2
- 유해환경으로부터 청소년 보호	59.5	7.5	26	26

프로그램 혹은 단위사업	합 계	예산	기금 등	지방비
Ⅱ. 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	15,856	7,248	2,685	5,923
1. 안정적인 노후소득보장체계 구축	3184.7	2,185.7	-	999
○ 공적연금제도 내실화	5	5	-	-
- 국민연금의 장기 지속가능성 확보	5	5	-	-
○ 노후소득보장 사각지대 해소	3,174	2,175	-	999
- 경로연금 지급	3,174	2,175	-	999
○ 사적소득보장 제도 확충	5.7	5.7	-	-
- 퇴직연금제도 조기 정착	5.7	5.7	-	-
2. 건강하고 보호받는 노후생활 보장	8,826.1	3,212.8	2,163.1	3,450.2
○ 노후 건강관리 기반 조성	381	-	251.8	129.2
- 사전예방적 보건의료체계 구축	48	-	32	16
- 노후의료보장 내실화	140	-	70	70
- 노인 건강증진을 위한 운동사업 활성화	193	-	149.8	43.1
○ 노인 영양보호 기반 확충	4,266.7	2,076	353.7	1,837
- 노인장기요양보험제도 도입	136	136	-	-
- 노인 영양인프라 확충	3,148	1,618	-	1,530
- 치매노인에 대한 종합적 관리·지원체계 구축	982.7	322	353.7	307
○ 평생 건강증진을 위한 생활체육 활성화	4,178.4	1,136.8	1,557.6	1,484
- 체육인프라의 활용도 제고	3,665	1,135	1,051	1,479
- 연령별·개인별 체육프로그램 개발	513.4	1.8	506.6	5
3. 안전하고 활기찬 노후생활기반 조성	3,845.2	1,849	522	1,474.2
○ 안전한 주거공간 확보	582	116	466	-
- 저소득 고령자를 위한 주택공급 확대	582	116	466	-
○ 고령친화적 교통환경 조성	660	332	-	328
- 고령자를 배려한 대중교통 이용환경 개선	660	332	-	328
○ 활동적인 노인 사회참여 여건 조성	2,603.3	1,401	56	1,146.2
- 노인적합형 일자리 창출	1,622	763	-	859
- 생산적 여가문화 프로그램 활성화	69	24	45	-
- 농어촌 노인복지서비스 및 사회참여 기반확충	876.5	593.2	11	272.2
- 노인권익 증진 및 효문화 조성	35.8	20.8	-	15

프로그램 혹은 단위사업	합 계	예산	기금 등	지방비
Ⅲ. 저출산·고령사회의 성장동력 확보	12,637	1,275	11,244	118
1. 여성·고령자 등 잠재인력 활용 기반 구축	912.4	253.5	658.9	-
○ 여성의 경제활동 참여 촉진	79.1	61.8	17.3	-
- 적극적 여성고용정책 강화	18.3	18.3	-	-
- 여성의 직업능력 개발 및 취업지원	60.8	43.5	17.3	-
○ 고령인력 활용시스템 구축	584.1	13	571.1	-
- 연령차별 금지 법제화 및 정년제도 개선	2.5	-	2.5	-
- 기업 임금체계 개편 및 근로형태 다양화 지원	96	-	96	-
- 고령자 고용촉진 인센티브 강화	423.8	4	419.8	-
- 중고령자 직업능력개발 지원	16.4	9	7.4	-
- 고령근로자 직무수행환경 개선	45.4	-	45.4	-
○ 외국적동포·외국인력의 활용 지원	249.2	178.7	70.5	-
- 우수 외국인력의 적극 유치	146	146	-	-
- 외국인고용허가제의 조기 정착	70	1.1	69	-
- 다문화사회 적응을 위한 프로그램 활성화	33.2	31.6	1.5	-
2. 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고	11,299.1	673.9	10,573.5	51.7
○ 직업능력 개발 및 평생학습체계 확립	9,751.5	673.9	9,025.9	51.7
- 학교교육과 노동시장 연계강화	75	6	69	-
- 수요자 중심의 직업능력개발 기회 확대	9,515.9	611	8,904.9	-
- 평생학습, 직업훈련인프라 및 자격제도 혁신	160.6	56.9	52	51.7
○ 산업재해 예방을 통한 노동력 손실 방지	1,547.6	-	1,547.6	-
- 산업현장의 안전·보건 증진	1,295.6	-	1,295.6	-
- 산재근로자 직장복귀 지원 강화	252	-	252	-
3. 고령사회의 금융기반 조성	100	100	-	-
○ 역모기지제도 활성화	100	100	-	-
4. 고령친화산업을 미래 성장동력산업으로 육성	326.3	249.6	10.4	66.3
○ 고령친화산업 육성 인프라 조성	50	30	-	20
○ 고령친화제품 기술개발 촉진	275.9	219.2	10.4	46.3
○ 고령친화제품 표준화 확대	0.4	0.4	-	-
Ⅳ. 저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성	30	30	-	-
1. 전략적 교육·홍보	27	27	-	-
3. 인구패널 및 데이터베이스 구축	3	3	-	-

주: 기본계획 중 2007년도에 재정지출계획이 없는 사업들은 제외함.

자료: 저출산고령사회대책본부 내부자료(국회예산정책처 재구성).

[예산현안분석 목록]

	제 목	집 필	발 간
1	복권기금의 수익금 운용과 문제점	이덕만, 윤용중, 박인화, 허문규	2004. 7
2	법률과 예산의 연계성 실태 및 강화방안연구: 2005년도 예산안을 중심으로	임명현	2004.12
3	사전예산제도(Pre-budget)와 국회의 예산 심의: 해외 사례를 중심으로	이덕만, 최종덕, 윤용중	2004.12
4	중앙관서별 예산편성 불일치 사례 분석	천우정, 김영일, 구현우, 나아정	2004.12
5	4대 사회보험 재정운용의 문제점과 개선방안	박인화, 허문규, 이덕만	2004.12
6	공무원 인건비예산의 정책별 성과분석	천우정, 나아정	2005. 4
7	주한미군기지 이전사업의 문제점 및 향후과제	김영일, 배준식, 최희경	2005. 6
8	유기성폐기물 처리사업의 문제점과 개선방안 음 식물류폐기물과 가축분뇨를 중심으로	서세옥, 최미희	2005.10
9	국방비의 경제연관성 분석	배준식, 김영일	2005.11
10	재난관리 재정분석	천우정, 나아정	2005.12
11	4대 공적연금재정의 운용과 과제	박인화, 김철희, 김성은	2007. 4
12	국민기초생활보장급여 재정지출 전망	임명현, 이재운	2007. 7
13	경수로사업 청산과 시사점	문종열	2007. 8